



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาบุคลากรด้านพหุภาคี: การพัฒนา
เส้นทางอาชีพ (career path)

จัดทำโดย นางสาวจิรัชยา พีรานนท์
รหัส 9019

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาบุคลากรด้านพหุภาคี: การพัฒนา
เส้นทางอาชีพ (career path)

จัดทำโดย นางสาวจิรัชยา พีรานนท์
รหัส 9019

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ดร. กาญจนา วานิชกร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่องการพัฒนาบุคลากรด้านพหุภาคี: การพัฒนาเส้นทางอาชีพ (career path) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่ากระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องพัฒนาเส้นทางอาชีพนักการทูตสายพหุภาคีหรือไม่ และมีปัจจัยใดที่จะต้องพิจารณาประกอบในเรื่องนี้ และเพื่อศึกษาว่าในระหว่างที่กระทรวงฯ ยังมีได้มีนโยบายพัฒนาเส้นทางอาชีพสำหรับนักการทูตสายพหุภาคี กระทรวงฯ ควรจะดำเนินการเพื่อวางแผนและพัฒนาบุคลากรด้านการทูตพหุภาคีอย่างไร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องและรองรับแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ ปี พ.ศ. 2558–2561 ข้อ 4 ซึ่งย้ำการผลักดันบทบาทของไทยที่สร้างสรรค์และรับผิดชอบ เป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก และเพื่อใช้การทูตพหุภาคีตอบสนองต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและการพัฒนาและด้านสิทธิมนุษยชนให้เป็นที่ไปตามยุทธศาสตร์ของชาติ

รายงานการศึกษานี้ใช้แนวคิดและวรรณกรรมด้าน generalist และ specialist การศึกษาเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้บริหาร/อดีตผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศ และการศึกษาเชิงปริมาณโดยการทำแบบสอบถาม และนำมาประมวลเพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่กระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาเส้นทางอาชีพและแนวทางในการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านพหุภาคี

ผลการศึกษาบ่งชี้ว่า นักการทูตสายพหุภาคีจำเป็นต้องมีความรู้ ประสบการณ์และทักษะเพิ่มเติมจากนักการทูตทั่วไปเนื่องจากลักษณะงานที่แตกต่างกัน โดยคุณสมบัติ ความรู้และทักษะที่จำเป็นต้องมีเพิ่มเติมได้แก่ การวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่างประเทศ การสร้างพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง การเข้าใจถึงที่มา เหตุผลและความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องเจรจาต่อรองหรือติดตาม การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ การจัดเตรียมท่าทีไทย และการกล่าวถ้อยแถลง/สุนทรพจน์และ intervention ในที่ประชุมโดยไม่ได้มีการเตรียมตัวล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม เมื่อประเมินความรู้และทักษะที่จำเป็นของนักการทูต พบว่ายังอยู่ในระดับน้อยถึงปานกลาง รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับทักษะและความรู้ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะเพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานทั่วไป แต่หากกระทรวงฯ มีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าประสงค์จะเพิ่มบทบาทในเวทีพหุภาคีในอนาคต ดังเช่นที่ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงฯ ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางเพื่อพัฒนาทักษะและศักยภาพของนักการทูตที่ปฏิบัติงานด้านพหุภาคี

การพัฒนาเส้นทางสายอาชีพเป็นแนวทางหนึ่งที่กระทรวงฯ อาจพิจารณา เพื่อให้ให้นักการทูตสายพหุภาคีสามารถพัฒนาทักษะและสั่งสมประสบการณ์ได้อย่างต่อเนื่อง สามารถอยู่ในระดับที่สามารถขับเคลื่อนและมีบทบาทด้านการทูตพหุภาคีได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ อย่างรอบด้าน เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางในการพัฒนาเส้นทางอาชีพได้อย่างเหมาะสม การศึกษานี้พบว่าปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ ได้แก่ คุณสมบัติเฉพาะตัวของนักการทูต การสั่งสมประสบการณ์และผลงาน ความประสงค์ของนักการทูต การกำหนดคุณสมบัติที่จำเป็น การวางแผนอัตรากำลังคน การเปิดโอกาสให้นักการทูตได้เรียนรู้และเพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านอื่น

การเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของประเด็นระหว่างประเทศ และการที่นักการทูตในสายทวิภาคีหรือบริหาร จะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการคัดเลือกให้ไปปฏิบัติงานหรือประจำการ

รายงานการศึกษาเสนอแนะเชิงนโยบาย 2 ประการ ได้แก่ (1) เสนอให้กระทรวงฯ พิจารณาเรื่องการพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคีอย่างจริงจัง และ (2) ในระหว่างที่กระทรวงฯ ยังมีได้พิจารณาเรื่องการพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี เสนอให้กระทรวงฯ พิจารณาสร้างระบบที่ส่งเสริมให้นักการทูตมีทักษะและประสบการณ์ที่จำเป็นเพิ่มขึ้น โดยสอดคล้องกับลักษณะของงาน รวมทั้งส่งเสริมให้นักการทูตที่มีประสบการณ์ด้านการทูตพหุภาคีปฏิบัติงานเพื่อสร้างคุณค่าและประโยชน์แก่ราชการได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ได้เสนอแนะการดำเนินการ 3 ด้าน คือ (1) ให้กระทรวงฯ กำหนดทิศทางและเป้าหมายการดำเนินการด้านการทูตพหุภาคีให้ชัดเจน (2) สร้างระบบที่ส่งเสริมให้นักการทูตมีทักษะและประสบการณ์ที่จำเป็นเพิ่มขึ้น โดยควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานที่มีความละเอียดครอบคลุมการออกแบบและจัดฝึกอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องด้านพหุภาคี ในลักษณะ in-house training สนับสนุนให้นักการทูตแต่ละคนมีโอกาสเรียนรู้ทักษะเกี่ยวกับการประชุมระหว่างประเทศในลักษณะ on-the-job training อย่างสม่ำเสมอ เพิ่มความร่วมมือกับองค์กรและสถาบันต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จัดหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านพหุภาคีเพิ่มขึ้นในลักษณะ tailored-made (3) การดำเนินการเพื่อให้ส่งเสริมให้นักการทูตที่มีประสบการณ์ด้านการทูตพหุภาคีปฏิบัติงานเพื่อสร้างคุณค่าและประโยชน์แก่ราชการได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อเป็นการเตรียมการ หากจะมีการพิจารณาเรื่องการพัฒนาสายอาชีพอย่างจริงจัง ได้แก่ คำนึงถึงคุณสมบัติของนักการทูตในการพิจารณาโยกย้ายและการออกประจำการ การมอบหมายให้ผู้ที่กลับจากการประจำการสายพหุภาคีไปปฏิบัติหน้าที่ในกรมในกลุ่มงานพหุภาคี การเสริมสร้างระบบ coaching ที่เข้มแข็ง ควรจะริเริ่มระบบการพูดคุยกับข้าราชการเกี่ยวกับความสนใจ ความตั้งใจ และความถนัดของข้าราชการรายบุคคล เพื่อให้สามารถมอบหมายงานและกำหนดแนวทางฝึกและเตรียมความพร้อมให้แก่ข้าราชการได้อย่างเหมาะสม

หากสามารถดำเนินการตามข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา นี้ จะช่วยพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านพหุภาคีให้มีความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่จำเป็นและพอเพียงในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 9 ปี 2560 ของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ โดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์แก่กระทรวงการต่างประเทศในการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่สายพหุภาคีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรองรับยุทธศาสตร์ 4 ปีของกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2558–2561 ได้อย่างเหมาะสม

ในการจัดทำรายงานการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจากนายรชิต สิงหเสนี อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศและอดีตเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ดร. วีรชัย พลาศรัย เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก นายวิฑูรย์ ศรีวิหค รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ นายธานี ทองภักดี รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ นางกาญจนา ภัทรโชค อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ และนางสาวมรกต ศรีสวัสดิ์ รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ ที่กรุณาให้เข้าสัมภาษณ์และให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับทักษะและความรู้ที่จำเป็นของนักการทูตสายพหุภาคีและการพัฒนาเส้นทางสายอาชีพ และขอขอบคุณเพื่อนข้าราชการ และนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ทุกท่านที่กรุณาสละเวลาตอบแบบสอบถาม ขอขอบคุณเอกอัครราชทูตสมปอง สงวนบรรพ์ ที่กรุณาประสานงานกับนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ทุกท่านให้ และขอขอบคุณ ดร. ปริม มาศรีนวล ที่กรุณาช่วยอ่านทวนและแก้ไขถ้อยคำในร่างสุดท้ายของรายงาน

ผู้เขียนขอขอบคุณเอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล และ ดร. กาญจนา วานิชกร ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงรายงานฉบับนี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณอธิบดีและรองอธิบดีเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่เพียงอนุญาตให้ผู้เขียนได้เข้าร่วมรับการอบรมแต่ยังกรุณาดูแลกองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2 ในเวลาที่คุณเขียนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่กองได้ และขอขอบคุณสมาชิกกองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2 ทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ตลอดระยะเวลา 3 เดือน ซึ่งช่วยแบ่งเบาภาระในการทำงานได้เป็นอย่างดี

ท้ายสุดขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สถาบันเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์และดูแลผู้เข้ารับการอบรมเป็นอย่างดีตั้งแต่เริ่มต้นหลักสูตรจนถึงวันที่สำเร็จหลักสูตร

จิรัชยา พิรานนท์

สิงหาคม 2560

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการศึกษา	3
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา และวิธีการดำเนินการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	4
1.6 นิยามศัพท์	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 กรอบแนวคิด	6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
บทที่ 3 ผลการศึกษา	13
3.1 คุณสมบัติของนักการทูต	14
3.2 ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับนักการทูตพหุภาคี	16
3.3 แนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านพหุภาคี	27
3.4 ความจำเป็นที่กระทรวงฯ จะต้องกำหนดเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุ ภาคี	31
3.5 ผลการศึกษาที่สำคัญ	36
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	38
4.1 สรุปผลการศึกษา	38
4.2 ข้อเสนอแนะ	40
บรรณานุกรม	43
ภาคผนวก	
ก รายชื่อผู้บริหาร/อดีตผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ/กรม องค์การระหว่างประเทศที่ให้สัมภาษณ์	45
ข แบบสอบถาม	44
ประวัติผู้เขียน	33

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานการทูตพหุภาคี	19
ตารางที่ 2	การประเมินระดับความรู้ ประสบการณ์และทักษะของผู้ตอบแบบสอบถาม	24
ตารางที่ 3	แนวทางการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้านพหุภาคี	29
ตารางที่ 4	ปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดเส้นทางอาชีพ	35

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 แนวทางการวิเคราะห์

13

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ปัจจุบัน การทูตพหุภาคีทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เนื่องจากประเด็นปัญหาาระดับโลก (global issues) ได้ก่อกำเนิด ขยายตัวหรือทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในทุกมิติ อาทิ การก่อการร้ายและความรุนแรงจากลัทธิสุดโต่ง การโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ การค้ามนุษย์ ยาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ การแพร่ขยายของอาวุธโดยเฉพาะอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สิ่งแวดล้อม ความยากจน โรคติดต่อ การค้าที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น ประเด็นระหว่างประเทศเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวางทั้งทางตรงและทางอ้อม การส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของชาติและการแก้ไขปัญหาข้างต้น ประเทศหนึ่งประเทศใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ต้องดำเนินการในระดับภูมิภาคหรือระดับโลก อีกทั้งปัญหาที่ในเบื้องต้นมีลักษณะทวีภาคี อาทิ การรุกรานอธิปไตยของประเทศอื่น เช่น วิกฤตการณ์ไครเมีย ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ก็อาจทวีความรุนแรงและยกระดับเป็นปัญหาในระดับภูมิภาค และเป็นประเด็นในเวทีพหุภาคีได้ การทูตพหุภาคีกับการทูตทวีภาคีจึงต้องดำเนินไปควบคู่กัน ดังนั้น ประเทศต่างๆ รวมทั้งไทย จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะต้องกำหนดท่าทีและเข้าร่วมเจรจาหรือในกรอบพหุภาคี ด้วยเหตุผลดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่ดูแลรักษาและส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภาพรวม จึงจำเป็นต้องมีบทบาทอย่างแข็งขันในเวทีการทูตพหุภาคี ซึ่งถือว่าเป็นความท้าทายที่สำคัญ ไทยต้องมีความกระตือรือร้นเกี่ยวกับการทูตพหุภาคีเพิ่มขึ้น มีการประสานงานภายในประเทศที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถปฏิบัติการในกรอบพหุภาคีได้ทันการณ์ ขณะเดียวกัน ก็ต้องมีทัศนคติและเจตนาธรรมแห่งความเป็นสากล เพื่อใช้เวทีการทูตระหว่างประเทศในการรักษาและตอบสนองต่อผลประโยชน์ของไทยได้

1.1.2 แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2558–2561 จึงได้ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ข้อ 4 ย้ำการผลักดันบทบาทของไทยที่สร้างสรรค์และรับผิดชอบ เป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก เนื่องจากเล็งเห็นว่า การเพิ่มบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ จะช่วยให้ไทยมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางของประเด็นและบรรทัดฐานระหว่างประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทย หรือไม่ส่งผลกระทบในทางลบกับไทย หากมีผลกระทบก็จำเป็นจะต้องให้มันน้อยที่สุด

1.1.3 นอกจากนี้ หากเราพิจารณาบริบทภายในประเทศควบคู่ไปกับบริบทระหว่างประเทศ โดยพิจารณาค่าเฉลี่ยนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันและกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี¹ เปรียบเทียบ กับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนวาระปี ค.ศ. 2030 ของสหประชาชาติ² ซึ่งไทยร่วมให้การรับรองเมื่อปี 2558 จะเห็นได้ว่าสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น การทูตพหุภาคีจึงเป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะตอบสนองต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและ การพัฒนาและด้านสิทธิมนุษยชนให้เป็นที่ไปตามยุทธศาสตร์ของชาติและบรรลุผลตามวิสัยทัศน์ในบริบทภายในประเทศด้วย

1.1.4 ในการเพิ่มบทบาทด้านการทูตพหุภาคี รวมทั้งการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ไทยจำเป็นต้องมีบุคลากรด้านการทูตพหุภาคีที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความต่อเนื่อง รวมทั้งการพัฒนาองค์ความรู้ในเชิงสถาบันเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2558–2561 ข้อ 8 พัฒนาขีดความสามารถขององค์กร

1.1.5 ที่ผ่านมา รายงานการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพหรือการสร้างความเป็นเลิศด้านการทูตพหุภาคี มีข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกันคือ เสนอให้กระทรวงฯ พิจารณาเรื่องการกำหนดเส้นทางอาชีพ (career path) สำหรับนักการทูตสายพหุภาคี ในขณะที่เอกสาร concept paper แผนการปรับปรุงการดำเนินการเพื่อยกระดับการปฏิบัติงานทางการทูตทัดเทียมระดับสากล ซึ่งจัดทำเมื่อปี พ.ศ. 2551 ก็เห็นพ้องในประเด็นการกำหนดเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคีอย่างไรก็ดี คณะทำงานฯ เห็นว่าการกำหนดเส้นทางอาชีพสำหรับนักการทูตสายพหุภาคีเป็นเรื่องยากเนื่องจากลักษณะงานของกระทรวงฯ มีความซับซ้อนและหลากหลาย ในเบื้องต้นจึงควรเน้นการ “put the right individual on the right job” มากกว่าการสร้างเส้นทางอาชีพ โดยให้พิจารณาข้าราชการตามความสามารถและความเชี่ยวชาญและพิจารณาปรับแนวทาง การบริหารบุคคลไปสู่การวางเส้นทางอาชีพอย่างค่อยเป็นค่อยไป

¹ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560–2579 กำหนดวิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุขและตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของคนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ” โดยแบ่งเป็น 3 มิติหลัก ได้แก่ (1) ความมั่นคง (2) ความมั่งคั่ง และ (3) ความยั่งยืน โดยแบ่งเป็นยุทธศาสตร์ 6 ด้าน ได้แก่ ก. ด้านความมั่นคง ข. การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ค. การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของคน ง. การสร้างโอกาส ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม จ. การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ฉ. การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ความมั่นคง

² เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนวาระปี ค.ศ. 2030 ภายใต้กรอบสหประชาชาติ ซึ่งไทยร่วมรับรองเมื่อปี 2558 กำหนดเป้าหมายไว้ 17 ประการได้แก่ 1. การขจัดความยากจน 2. การขจัดความหิวโหย 3. การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี 4. การศึกษาที่เท่าเทียมกัน 5. ความเท่าเทียมทางเพศ 6. การจัดการน้ำและสุขาภิบาล 7. พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้ 8. การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ 9. อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน 10. ลดความเหลื่อมล้ำ 11. เมืองและถิ่นฐานมนุษย์ที่ยั่งยืน 12. แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน 13. การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 14. การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล 15. การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก 16. สังคมสงบสุข ยุติธรรมและไม่แบ่งแยก 17. ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

1.2 คำถามของการศึกษา

จากข้อ 1.1.5 จึงนำไปสู่คำถามของการศึกษาว่า ในความเป็นจริงแล้ว กระทรวงการต่างประเทศมีความจำเป็นจะต้องพัฒนาเส้นทางอาชีพสำหรับนักการทูตสายพหุภาคีหรือไม่

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่ากระทรวงฯ จำเป็นจะต้องพัฒนาเส้นทางอาชีพนักการทูตสายพหุภาคีหรือไม่ และเพื่อวิเคราะห์ว่ามีปัจจัยใดที่จะต้องพิจารณาประกอบในเรื่องนี้

1.3.2 เพื่อศึกษาว่าในระหว่างที่กระทรวงฯ ยังมีได้มีนโยบายพัฒนาเส้นทางอาชีพสำหรับนักการทูตสายพหุภาคี กระทรวงฯ ควรจะดำเนินการเพื่อวางแผนและพัฒนาบุคลากรด้านการทูตพหุภาคีอย่างไร เพื่อให้รองรับยุทธศาสตร์ตามข้อ 1.1.2 และ 1.1.4

1.4 ขอบเขตการศึกษา และวิธีการดำเนินการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตการศึกษา

- 1) จำกัดศึกษาเฉพาะการทูตพหุภาคีในกรอบสหประชาชาติ
- 2) จำกัดการศึกษาเฉพาะบุคลากรของกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์กและนครเจนีวา และนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์

1.4.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

- 1) การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารวิชาการ บทความ ผลงานวิจัย ผลการสัมมนาและการระดมสมอง
- 2) การสัมภาษณ์ผู้บริหารกระทรวงฯ (ปลัดกระทรวงฯ และ/หรือ รองปลัดกระทรวงฯ ด้านกิจการพหุภาคี อธิบดีและ/หรือรองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ) เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรและ/หรือ รองผู้แทนถาวร ณ นครนิวยอร์กและนครเจนีวา จำนวน 5-7 คน
- 3) การศึกษาเชิงปริมาณโดยการจัดทำแบบสอบถาม โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น
 - (1) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ จำนวน 5-10 คน
 - (2) ข้าราชการปัจจุบันและอดีตข้าราชการกรมองค์การระหว่างประเทศ ข้าราชการที่เคยประจำการหรืออยู่ระหว่างประจำการที่คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครนิวยอร์กและนครเจนีวา โดยจะแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับผู้อำนวยการกอง/อัครราชทูตที่ปรึกษา/ชำนาญการพิเศษ จำนวน 5-7 คน และระดับเจ้าหน้าที่ (หัวหน้าฝ่าย/ชำนาญการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ/ปฏิบัติกร) จำนวน 25-30 คน
- 4) วิธีการเก็บข้อมูล
 - (1) สำหรับการสัมภาษณ์จะใช้วิธีการเข้าพบเพื่อสัมภาษณ์และหากผู้รับการสัมภาษณ์ประจำการอยู่ในต่างประเทศจะทำการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์
 - (2) การตอบแบบสอบถามจะใช้วิธีส่งและรับคืนแบบสอบถามทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์

5) การประมวลข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการประมวลผลโดยใช้สถิติร้อยละของความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม ร่วมกับการประมวลจากผลการสัมภาษณ์

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแก่กระทรวงฯ ในการพัฒนาแนวทางในการวางแผนและพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการทูตพหุภาคีที่ปฏิบัติงานในกรอบสหประชาชาติเพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงฯ

1.6 นิยามศัพท์

การทูตพหุภาคี³ (Multilateral Diplomacy) หมายถึง การทูตหลายฝ่ายหรือการทูตที่มีผู้แสดงบทบาทหลายฝ่ายหรือมากกว่าสองฝ่ายขึ้นไป โดยผู้แสดงบทบาทอาจเป็นรัฐ องค์การระหว่างประเทศ องค์การระหว่างรัฐบาล องค์การเอกชน ฯลฯ ปัจจุบันมีกรอบการทูตพหุภาคีจำนวนมาก โดยการทูตพหุภาคีและความสัมพันธ์พหุภาคีในกรอบสหประชาชาติ เป็นกรอบ/กลไกที่กว้างใหญ่และมีความสำคัญมากที่สุดในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีบทบาทในการจัดการกับประเด็นปัญหาต่างๆ ของโลกอย่างหลากหลายและมากมายยิ่งขึ้น ประเด็นที่มีการพูดคุยหารือ ประชุม เจรจา ต่อรอง ในกรอบการทูตพหุภาคีครอบคลุมแทบทุกมิติที่เกิดขึ้นในโลกไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ การค้า สังคมและวัฒนธรรม อาทิ การเมืองในประเทศ/ภูมิภาค/ระหว่างประเทศ สันติภาพ ความมั่นคงด้านต่างๆ การก่อการร้าย ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การค้าอาวุธ ยาเสพติด เศรษฐกิจ การเงิน การคลัง การค้า การคมนาคม เทคโนโลยี พลังงาน สิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การศึกษา สาธารณสุข การค้ามนุษย์ การโยกย้ายถิ่นฐาน สิทธิมนุษยชน ภัยพิบัติ วัฒนธรรม ผลกระทบของโลกภิวัตน์ ฯลฯ

ทางก้าวหน้าในสายอาชีพ⁴ (career path) หมายถึง เส้นทางความก้าวหน้าในการปฏิบัติราชการที่จะไปสู่ตำแหน่งสำคัญของส่วนราชการ โดยมีการกำหนดและแสดงให้เห็นถึงเส้นทางการสั่งสมประสบการณ์และผลงานในแต่ละตำแหน่งที่ตรงมาก่อนการเลื่อนไปดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งอาจจะเลื่อนจากตำแหน่งระดับล่างสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือการย้ายตำแหน่งในระนาบเดียวกัน โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการได้รับรู้ว่าการที่จะได้รับความก้าวหน้าหรือได้รับการเลื่อนไปดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้น จะต้องผ่านประสบการณ์การทำงานหรือรับผิดชอบและผลิตผลงานอะไรบ้าง จึงจะมีคุณสมบัติหรือได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ได้ โดยจำเป็นจะต้องมีการโอนย้าย (transfer) หรือการสับเปลี่ยนหมุนเวียน (job rotation) ในแนวระนาบบ้าง ก่อนที่จะเลื่อนไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยยึดหลักการในการจัดทำความก้าวหน้าในสายอาชีพ ดังนี้

³ สุรศักดิ์ สุภารัตน์, การพัฒนาบุคลากรกรมองค์การระหว่างประเทศสู่ความเป็นเลิศด้านการทูตพหุภาคี สิทธิมนุษยชน, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 66 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2552.

⁴ สำนักงาน ก.พ., การวางแผนทางก้าวหน้าในสายอาชีพ, หน้า 8.

- 1) เป็นการวางแผนการพัฒนาเพื่อการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ โดยยึดหลักความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และผลงาน เพื่อการเตรียมความพร้อมกำลังคนคุณภาพของส่วนราชการ
- 2) เป็นการกำหนดมาตรฐานเพื่อคัดกรองคนเก่ง โดยพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงาน จากประสบการณ์ในการทำงานในหน่วยงาน หรือพื้นที่ที่มีความจำเป็นสำหรับใช้เป็นประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อจะดำรงตำแหน่งสำคัญของส่วนราชการนั้น
- 3) เป็นการจูงใจให้บุคลากรในส่วนราชการเกิดการพัฒนาตนเองอย่างเป็นระบบ โดยตั้งใจปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และสร้างผลงานที่เป็นที่ยอมรับ พร้อมกับเสนอตนในการสับเปลี่ยนหน้าที่เพื่อให้ได้รับประสบการณ์ในการทำงานที่หลากหลาย
- 4) เป็นการส่งเสริมให้ส่วนราชการวางแผนและกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการภายใน ที่ดำเนินการได้สอดคล้องและตรงตามหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการที่ ก.พ. กำหนด

แผนสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ⁵ (Succession Plan) เป็นกระบวนการในการคัดเลือกและจัดเตรียมข้าราชการผู้มีความสามารถที่จะทดแทนตำแหน่งใหม่ (Successor) มาพัฒนาหรือเรียกได้ว่าเป็นการเตรียมตัวบุคคลไว้ก่อนอย่างน้อย 2-3 ปี เพื่อจัดเตรียมและพัฒนาข้าราชการตามเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องและต่อเนื่องกับทางก้าวหน้าในสายอาชีพ เป็นการเตรียมเส้นทางส่งสมประสบการณ์และผลงานก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง และเป็นการเตรียมความพร้อมของบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งเป้าหมาย

Generalist⁶ หมายถึง นักการทูตที่ได้รับการฝึกฝนอบรมเพื่อบรรจุในตำแหน่งต่างๆ ทั้งที่เมืองหลวงและในต่างประเทศตลอดอายุราชการ เพื่อให้มีคุณสมบัติและมุมมองที่กว้างขวาง มีประสบการณ์หลายด้าน และมีความเข้าใจกิจกรรมและหน้าที่ที่หลากหลายของส่วนราชการ

Specialist⁷ หมายถึง นักการทูตที่ได้รับการฝึกฝนอบรมในระดับที่มีนัยสำคัญ หรือใช้เวลาอย่างมีความสำคัญในช่วงอายุราชการ หรือ ได้รับการคาดหวังว่าจะดำรงตำแหน่งในด้านเฉพาะของหน่วยงาน หรือในกรม functional หรือสาขาที่มีลักษณะพิเศษ คุณสมบัติดังกล่าวจะเกิดจากความสามารถในการให้คำแนะนำอย่างเชี่ยวชาญในประเด็นหรือกิจกรรมที่มีความซับซ้อนของหน่วยงาน

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

⁶ T.A. Keenleyside, *The generalist versus the specialist: the Department of External Affairs*, p.2.

⁷ *Ibid.*, p.2.

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 กรอบแนวคิด

2.1.1 แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561

แผนยุทธศาสตร์ฯ กำหนดวิสัยทัศน์ให้ “กระทรวงการต่างประเทศเป็นองค์กรนำในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ของชาติ” เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ข้างต้น กระทรวงฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 8 ประการ ได้แก่ (1) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง (2) ส่งเสริมบทบาทที่สร้างสรรค์ของไทยในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน (3) เสริมสร้างสถานะความสัมพันธ์กับประเทศยุทธศาสตร์ (4) ผลักดันบทบาทที่สร้างสรรค์และรับผิดชอบ เป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก (5) ยกกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (6) เสริมสร้างภาพลักษณ์ ความเชื่อมั่นและทัศนคติที่ดีต่อไทย (7) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและพัฒนาคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน (8) พัฒนาขีดความสามารถขององค์กร โดยยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 4 และยุทธศาสตร์ที่ 8

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ผลักดันบทบาทที่สร้างสรรค์และรับผิดชอบ เป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก มีวัตถุประสงค์ คือ (1) ไทยมีบทบาทในการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่สำคัญและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในเวทีระหว่างประเทศ (2) บทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศได้รับการยอมรับจากประชาคมโลก (3) ไทยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศต่างๆ และบรรทัดฐานสากล

ยุทธศาสตร์ที่ 8 พัฒนาขีดความสามารถขององค์กร มีวัตถุประสงค์ คือ (1) กระทรวงการต่างประเทศสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรนำด้านการต่างประเทศและส่งเสริมกลไกการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (2) บุคลากรและองค์กรมีความพร้อมในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.2 แผนปรับปรุงการดำเนินการเพื่อยกระดับการปฏิบัติงานทางการทูตทัดเทียมระดับสากล

โดยคณะทำงานร่างแผน World Class Diplomatic Service วันที่ 11 มกราคม 2551 ระบุว่า องค์กรประกอบหลัก 2 ประการของการปฏิบัติงานทางการทูตทัดเทียมระดับสากล ได้แก่ (1) ททรัพยากรมนุษย์ และ (2) เครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการปฏิบัติการกิจ โดยในส่วนของทรัพยากรมนุษย์ ได้กำหนดคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถสำหรับเจ้าหน้าที่การทูต ความรู้ และสามารถหลักที่สำคัญ อาทิ การมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ เศรษฐกิจและองค์กรระหว่างประเทศหรือภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง การมีความสามารถเฉพาะและทักษะในการสื่อสาร การเจรจาสำหรับการทูตทวิภาคี การทูตพหุภาคี การทูตเพื่อการประชาสัมพันธ์ และการแสวงหา

ทางเลือกต่างๆ และมีข้อเสนอด้านการบริหารบุคคลเพื่อปฏิบัติงานทางการทูตทัดเทียมระดับสากล โดยเห็นว่าในการวางแผนบุคลากร การวางแผน career path เป็นเรื่องยาก เนื่องจากลักษณะงานของ กระทรวงฯ มีความซับซ้อนและหลากหลาย ดังนั้น ในเบื้องต้นควรเน้นการ “put the right individual on the right job” มากกว่าการสร้าง career path โดยการบริหารบุคคลให้พิจารณา ข้าราชการตามความสามารถ และความเชี่ยวชาญ สอดคล้องกับองค์ประกอบของการปฏิบัติงาน การทูตให้ทัดเทียมสากลของความเป็น “World Class Diplomatic Service” และพิจารณาปรับ แนวทางการบริหารบุคคลไปสู่การวางแผน career path อย่างค่อยเป็นค่อยไป

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับ Generalist และ Specialist

มุมมองเกี่ยวกับ Generalist และ Specialist ในภาคราชการเป็นประเด็นที่มีการหารือกันในบริบทของงานบริหารรัฐกิจเป็นเวลานาน โดยเฉพาะในด้านการทูต ที่ผ่านมากในหลาย ประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา ได้เคยจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาใน ประเด็นที่เกี่ยวข้อง อาทิ นักการทูตควรจะเป็น generalist หรือ specialist หรือ จะมีรูปแบบ ผสมผสานอย่างไรจึงจะเหมาะสมต่อการปฏิบัติงานของกระทรวงการต่างประเทศ

กลุ่มที่สนับสนุนให้นักการทูตเป็น specialist มักจะโต้แย้งว่า มีความจำเป็นมากขึ้น ที่จะต้องเพิ่มระดับให้นักการทูตมีความรู้เฉพาะทาง ความเป็น specialist มากขึ้นเนื่องจากหน้าที่ ความรับผิดชอบในงานแต่ละวันมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ในปัจจุบันการวิเคราะห์ไม่เพียงพออีกต่อไปหาก อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ทันสมัยและไม่เพียงพอ ผู้วิเคราะห์จะต้องได้รับการอบรมฝึกฝนอย่างเป็น ระบบ การคัดเลือกนักการทูตที่ผ่านมา และการที่มีแต่ generalist ในสถานการณ์พิเศษที่ซับซ้อนจะ ส่งผลให้การกำหนดนโยบายและ “การจัดการ” ต่อประเด็นนั้นๆ ไร้ประสิทธิภาพ

ในขณะที่กลุ่มที่สนับสนุนให้นักการทูตเป็น generalist มีความเห็นว่า ขนาดของ องค์กรและจำนวนเจ้าหน้าที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรไม่สามารถมีแต่ specialist ได้ เจ้าหน้าที่ที่มี อยู่จึงต้องสามารถรับผิดชอบหน้าที่ที่หลากหลายเมื่อปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศได้ นอกจากนี้ การโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ระหว่างการปฏิบัติงานในเมืองหลวงและในต่างประเทศเป็นตัวกำหนด ระยะเวลาที่นักการทูตจะต้องปฏิบัติหน้าที่และส่งผลถึงการพัฒนาความสามารถเฉพาะทาง

Arthur Andrew นักการทูตอาวุโสแคนาดาเห็นว่านักการทูตที่เป็น specialist มักจะมีในประเทศมหาอำนาจหรือประเทศขนาดใหญ่ แต่ไม่ใช่สำหรับประเทศเล็ก อย่างไรก็ตามก็ตี การจัดการประเด็นเกี่ยวกับบางสาขา เช่น กฎหมาย การค้า วิทยาศาสตร์ หรือภาษาต่างประเทศยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ความเป็น specialist แต่ประเทศเล็กๆ ก็ไม่สามารถที่จะคั่นนักการทูตที่เป็น specialist ไว้ในสาขาเฉพาะได้เนื่องจากมีประเด็นที่เป็นข้อห่วงกังวลระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น แนวทาง ที่เหมาะสมคือการย้ำว่า generalist ก็ยังคงมีความก้าวหน้าทางอาชีพปกติ ส่วนผู้ที่มีทักษะเฉพาะที่ จำเป็นก็จะต้องมีความได้เปรียบบางประการ The Glassco Commission (The Royal Commission on Government Organization แห่งแคนาดา) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำการ เปลี่ยนแปลงในองค์กรของรัฐ เห็นว่าควรจะต้องคงระบบการหมุนเวียน generalist ต่อไปและเห็นว่ายัง เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีความจำเป็นและมีความต้องการนักการทูตที่มี ทักษะเฉพาะเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองต่อหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้นในปัจจุบัน และ แนะนำให้หน่วยราชการมีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียงพอและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่สร้างโอกาสให้

เจ้าหน้าที่มีทักษะเฉพาะทางภายใต้กรอบของ generalist (an opportunity for specialization within the framework of generalist) รวมทั้งให้ยืดเวลาและลดอัตราการโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในหน่วยงานและเพื่อให้สามารถพัฒนาทักษะที่จำเป็นได้

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 วรรณกรรมด้านการพัฒนาบุคลากรด้านพหุภาคี

1) รายงานการศึกษาส่วนบุคคลของนายสุรศักดิ์ สุภารัตน์ เรื่องการพัฒนาบุคลากรกรมองค์การระหว่างประเทศสู่ความเป็นเลิศด้านการทูตพหุภาคี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 66 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2552 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้ความสามารถทางด้านการทูตพหุภาคีของบุคลากรสายการทูตของกรมองค์การระหว่างประเทศและเพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบุคลากรสายการทูตของกรมองค์การระหว่างประเทศสู่ความเป็นเลิศด้านการทูตพหุภาคี โดยได้กำหนดตัวชี้วัด/เกณฑ์มาตรฐานของความเป็นเลิศด้านการทูตพหุภาคี⁸

ผลการศึกษาระบุว่า จากรายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประสิทธิผลการดำเนินงานของกรมองค์การระหว่างประเทศ พบว่าปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานประการหนึ่ง ได้แก่ การขาดความต่อเนื่องและความรู้ความชำนาญของผู้ปฏิบัติงาน จากผลการสำรวจในการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าตนเองมีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการด้านการทูตพหุภาคีเพียงในระดับพอใช้ และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเห็นว่ายังมีความรู้ด้านการดำเนินการด้านการทูตพหุภาคีในระดับน้อย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความรู้ความสามารถของบุคลากรยังห่างไกลจากตัวชี้วัดหรือเกณฑ์มาตรฐานของความเป็นเลิศด้านพหุภาคีของการศึกษาครั้งนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการพัฒนาความรู้ ความสามารถ และสมรรถนะของบุคลากรของกรมองค์การระหว่างประเทศเพื่อไปสู่ความเป็นเลิศด้านการทูตพหุภาคี นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าควรมี

⁸ตัวชี้วัด ได้แก่ (1) สามารถศึกษาและเข้าใจประเด็นต่างๆ ในเอกสารการประชุมระหว่างประเทศได้อย่างถ่องแท้และลึกซึ้ง (2) สามารถจัดทำเอกสาร/ถ้อยแถลงท่าที/สุนทรพจน์/intervention ของประเทศไทยสำหรับการประชุมระหว่างประเทศได้อย่างดี (3) สามารถกล่าวถ้อยแถลงท่าที/สุนทรพจน์/intervention ของประเทศไทยในการประชุมระหว่างประเทศได้อย่างดี (4) สามารถจดบันทึก/ทำรายงานการประชุมระหว่างประเทศได้อย่างดี และเสร็จรวดเร็วทันการ (5) สามารถร่างข้อมติ/ข้อตัดสินใจของที่ประชุมระหว่างประเทศได้อย่างดี (6) สามารถโน้มน้าวหรือ lobby ประเทศหรือองค์การต่างๆ ให้เห็นด้วยหรือทำตามข้อคิดเห็น/ข้อเสนอของประเทศไทยได้สำเร็จ (7) สามารถเจรจา/ต่อรองกับประเทศหรือองค์การต่างๆ ในการประชุมระหว่างประเทศได้อย่างดีและประสบความสำเร็จ (8) สามารถประสานหน่วยงานต่างๆ ของไทยเพื่อจัดทำท่าทีไทยสำหรับการเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (9) สามารถประสานประเทศหรือองค์การต่างๆ เรื่องท่าที/เอกสารการประชุมของที่ประชุมระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (10) สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือแสดงบทบาทในฐานะผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศในการให้คำปรึกษา/คำแนะนำมิติด้านการต่างประเทศแก่หน่วยราชการไทยในการเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (11) สามารถเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศในฐานะผู้แทนของประเทศไทยได้อย่างสมศักดิ์ศรีและมีประสิทธิภาพ (12) สามารถจัดการประชุมระหว่างประเทศได้อย่างเรียบร้อย

การจัด career path ด้านการทูตพหุภาคีสำหรับข้าราชการสายการทูตอย่างชัดเจน และที่ผ่านมาไม่มีโครงการพัฒนาบุคลากรด้านการทูตพหุภาคีอย่างเป็นทางการ

2) รายงานการศึกษาส่วนบุคคลของนางบุษยา มาทแล็ง เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน: กรณีกรมองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 51 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2550 พบว่ากรมองค์การฯ ในขณะนั้นเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้เพียงระดับปานกลาง บุคลากรของกรมองค์การระหว่างประเทศ ประสงค์จะเห็นการเปลี่ยนแปลงและพร้อมจะร่วมมือกันผลักดันเพื่อขับเคลื่อนให้กรมองค์การระหว่างประเทศเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างเต็มที่ และปัจจัยแห่งความสำเร็จอันเป็นเงื่อนไขสำคัญประกอบด้วย 4 ประเด็น ได้แก่ บุคลากร การบริหารจัดการ วัฒนธรรมองค์กรและภาวะผู้นำ รายงานดังกล่าวเสนอสิ่งที่ควรพิจารณาดำเนินการ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์พหุภาคีของไทย การปรับโครงสร้างกรมองค์การระหว่างประเทศ การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงาน การสร้างสายงานการทูตพหุภาคี และการพัฒนาบุคลากรของกรมองค์การระหว่างประเทศ

3) รายงานการศึกษาส่วนบุคคลของนายจักริน ฉายะพงศ์ เรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์การทูตพหุภาคี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 58 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2551 ได้ศึกษาและประมวลบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะกรมองค์การฯ ในการดำเนินการทางการทูตในเวทีพหุภาคี ในกรอบสหประชาชาติ รวมทั้งเพื่อเสนอแผนยุทธศาสตร์การทูตพหุภาคีที่จะเป็นกรอบแนวทางการประสานงานกับภาคส่วนภายในประเทศ พบว่าประเทศไทยตอบสนองต่อการพัฒนาความร่วมมือในเวทีพหุภาคี แตกต่างกันในประเด็นด้านการเมืองความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาและสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและวัฒนธรรม นอกจากนี้ได้เสนอแนะว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้สามารถรองรับประเด็นต่างๆ ที่มีความสำคัญในเวทีพหุภาคีได้ ได้แก่ การเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรในการเจรจาระหว่างประเทศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรายงานย้ำว่า เป็นสิ่งจำเป็นมากที่จะให้ได้มาซึ่งอำนาจการต่อรองในเวทีพหุภาคีของไทย โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความเข้าใจ ในเชิงวิชาการและเทคนิคในประเด็นนั้นๆ

4) ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประสิทธิผลการดำเนินงานของกรมองค์การระหว่างประเทศ ระหว่าง 11-13 กรกฎาคม 2551 ระบุความเห็นของข้าราชการระดับผู้อำนวยการกองและเจ้าหน้าที่ของกรมองค์การระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศและกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ซึ่งเข้าร่วมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และได้ข้อสรุปร่วมกันว่าปัญหาอุปสรรคหนึ่งในการปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การขาดความต่อเนื่องและความรู้ความชำนาญของผู้ปฏิบัติงาน และโดยที่ประเด็นที่มีการหารือในเวทีระหว่างประเทศมีพัฒนาการอย่างรวดเร็ว ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความชำนาญและความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ในขณะที่กระทรวงฯ มีการสับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการเป็นประจำ ซึ่งหากการจัดสรรข้าราชการลงกรมไม่สอดคล้องกับความถนัดหรือความสามารถ จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการเรียนรู้งานใหม่ให้

ลึกซึ้ง ในขณะที่ภาระงานประจำและการประสานงานทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีข้อจำกัดในการศึกษา งานหรือแสวงหาความรู้ใหม่ๆ เพิ่มเติม และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ คือ การส่งเสริมให้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสศึกษาหรือแสวงหาความรู้ใหม่ๆ ผ่านการร่วมสัมมนาทางวิชาการ การฝึกอบรม และรับฟังการบรรยายเพื่อการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ สนับสนุนให้มีการจัดทำฐานข้อมูลความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศและคู่มือปฏิบัติงานเพื่อบรรเทาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายข้าราชการ และเห็นว่ากระทรวงฯ ควรจัดสรรข้าราชการที่มีความประสงค์และความรู้ความชำนาญทางด้านพหุภาคีหรือในประเด็นระหว่างประเทศมาปฏิบัติงาน ในกรมองค์การระหว่างประเทศมากขึ้น

2.2.2 วรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิด Generalist และ Specialist

1) รายงานการศึกษาเรื่อง The generalist versus the specialist: the Department of External Affairs โดย T.A. Keenleyside ได้วิเคราะห์ประเด็นโต้เถียงระหว่างการเป็น generalist และ specialist ในบริบทของกระทรวงการต่างประเทศแคนาดา ซึ่งในภาพรวมยังคงยึดมั่นอยู่กับแนวทาง generalist ผลการศึกษาพบว่านักการทูตผู้ตอบแบบสอบถาม ประเมินตนเองว่าเป็น generalists, specialists และเป็นแบบผสมผสาน (part-specialist) ร้อยละ 45.9 9.5 และ 43.3 ตามลำดับ กลุ่มนักการทูตที่ประเมินว่าตนเป็น generalist มีความไม่พอใจและเห็นว่าตนเสียเปรียบกลุ่ม specialist และ part-specialist ผลการศึกษาชี้ด้วยว่า ลักษณะงานที่ต้องการ specialist คืองานภูมิภาคต่างๆ งานด้านเศรษฐกิจ งานด้านการให้ความช่วยเหลือ และงานองค์การระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังพบว่าเจ้าหน้าที่จำนวนมากตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มระดับความเป็น specialist ในหน่วยงานในประเด็น/สาขาที่กำหนด และเห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศ จะได้รับประโยชน์มากขึ้นหากมีการเพิ่มจำนวน specialist ในประเด็น/สาขาข้างต้น อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศแคนาดายังมีขนาดเล็กและมีอัตราการขยายตัวน้อย จึงยากที่จะเพิ่มจำนวน specialist จึงต้องมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการบุคลากร และยังคงมองว่า ในความเป็น generalist ต้องเป็น specialist ด้วย โดยเฉพาะการสร้างทักษะด้านการเมืองและการเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นทักษะเฉพาะที่สำคัญของนักการทูต

2) รายงานการศึกษาเรื่อง Futures for diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century โดย Brian Hocking, Jan Melissen, Shaun Riordan และ Paul Sharp ภายใต้ Clingendael Netherlands Institute of International Relations เห็นว่าสถานการณ์แวดล้อม/บริบทด้านการทูตในศตวรรษที่ 21 ถูกกำหนดโดยการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนที่สำคัญ ได้แก่ การขยายตัวและการเพิ่มจำนวนของผู้เล่นในประเด็นระหว่างประเทศที่หลากหลาย ซึ่งเป็นผลจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งรวมถึงองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม การมีวาระด้านความมั่นคงในรูปแบบใหม่ การเกิดขึ้นของ geopolitics แบบดั้งเดิมอีกครั้งหนึ่ง เช่น ประเด็นการแข่งขันทางอำนาจ เพื่อแย่งชิงทรัพยากรต่างๆ และครอบครองดินแดน การเพิ่มจำนวน/แพร่ขยายของวาระทางการทูตด้านกฎระเบียบ โดยเฉพาะระเบียบด้านการเงินและเศรษฐกิจ ความหลากหลาย ด้านกฎระเบียบและบรรทัดฐานที่มีส่วนกำหนดการเมืองระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศต่างๆ ให้คุณค่า (values) และกำหนดเป็นบรรทัดฐาน (norms) ของตนเอง เป็นผลให้ระบบพหุภาคีอ่อนแอ ประเด็นเหล่านี้ส่งผลให้นักการทูตต้องปรับตัว

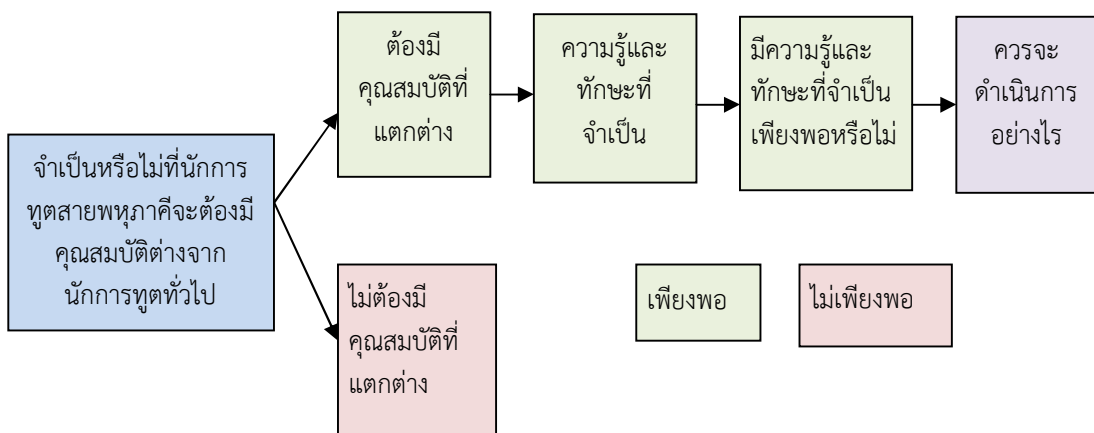
และต้องปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลายในลักษณะ “Integrative diplomacy” คือการทูตแบบที่รวมทักษะหลายด้าน โดยต้องเข้าใจรูปแบบของการสื่อสารทางการทูตที่เปลี่ยนแปลง ต้องมีความเข้าใจประเด็นระหว่างประเทศอย่างลึกซึ้งและมีปฏิสัมพันธ์กับผู้เล่นระหว่างประเทศอย่างเหมาะสม โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ facilitators และ social entrepreneur ระหว่างภาคประชาสังคม ภายในและภายนอกประเทศ รายงานการศึกษาเห็นว่าแนวทางหนึ่งในการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงข้างต้น คือการกำหนดทักษะที่จำเป็นสำหรับนักการทูตสมัยใหม่และจะพัฒนาทักษะเหล่านั้นได้อย่างไร โดยกระทรวงการต่างประเทศจะต้องพิจารณาเรื่อง generalists และ specialists อีกครั้ง หนึ่งว่าจะกำหนดทักษะเฉพาะของนักการทูตและใช้ทักษะเฉพาะนั้น อย่างไร โดยเห็นว่ายังจำเป็นที่จะต้องมึนักการทูตที่เป็น generalists เพื่อปฏิบัติหน้าที่นักการทูตทั่วไป แต่หากรัฐบาลประสงค์จะมีบทบาทที่จริงจังและเข้มข้นในเวทีระหว่างประเทศ ก็อาจจะจำเป็นที่จะต้องกำหนดโครงสร้างในกระทรวงการต่างประเทศที่แตกต่าง รวมทั้งกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของนักการทูตในลักษณะ specialists เพิ่มเติมขึ้นใหม่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะ integrative diplomacy ข้างต้น ซึ่งจำเป็นจะต้องกำหนดแนวทางการฝึกอบรมอย่างเหมาะสมเพิ่มเติมจากวาระดั้งเดิมทั่วไป ซึ่งรวมถึงการฝึกอบรมจากสถาบันเฉพาะทาง สถาบันการศึกษา ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม

3) ข้อเขียนบนอินเทอร์เน็ตของผู้ใช้นามปากกาว่า KFC เมื่อ 1 ก.พ. ค.ศ. 2016 ซึ่งเขียนจากประสบการณ์ของตนเองเมื่อได้เข้าร่วมใน Model UN Committee ได้เปรียบเทียบกับข้อดีและข้อเสียของ “Specialists” และ “Generalists” ไว้ดังนี้ ข้อได้เปรียบของ Specialists ได้แก่ การมีความสนใจอย่างลึกซึ้ง (passionate) ต่อประเด็นที่อยู่ในคณะกรรมการของตนเอง พร้อมจะสืบค้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านั้นเมื่อมีเวลา นอกจากนั้น จะมีความคุ้นเคยกับนโยบายของประเทศในประเด็นนั้นๆ แนวทาง แก้ไข และแนวคิดที่สามารถนำมาปรับใช้ประเด็นคาบเกี่ยวในคณะกรรมการนั้นๆ ซึ่งจะช่วยให้การค้นคว้า วิจัยง่ายขึ้น และเมื่อก้าวแสดงความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการต่อประเด็นนโยบายของประเทศอื่นๆ ก็สามารถดำเนินการได้อย่างมีอหิพ นอกจากนั้น ก็จะได้พบกับกับผู้แทนของประเทศอื่นซึ่งเป็นคนเดิมซ้ำๆ และผู้เชี่ยวชาญของคณะกรรมการนั้นๆ ซึ่งช่วยให้สามารถสร้างเครือข่ายได้อย่างกว้างขวาง และทราบท่าทีของประเทศอื่นๆ เนื่องจากมีความคุ้นเคยอยู่แล้ว ข้อเสียเปรียบของ Specialist คือ จะกลายเป็น “pigeonhole” หมายถึงภายหลังการดำเนินการซ้ำๆ ไประยะหนึ่งเมื่อไม่ได้พัฒนาหรือเรียนรู้เพิ่มเติมในเรื่องอื่น ก็จะกลายเป็นเพียงผู้รับส่งข้อความ และหมดความกระตือรือร้นในคณะกรรมการ และในระยะยาวก็จะไม่สามารถช่วยเหลือผู้แทนอื่นๆ ของประเทศตนเองได้เนื่องจากไม่มีความรู้เกี่ยวกับประเด็นอื่นๆ นอกเหนือจากประเด็นในความรับผิดชอบของตน ในขณะที่ข้อได้เปรียบของการเป็น Generalists คือ การได้เรียนรู้ประเด็นที่หลากหลายซึ่งถือเป็นความท้าทายด้านวิชาการ ช่วยให้มึโลกทัศน์ที่กว้างไกล มีโอกาสได้เรียนรู้ทักษะที่แตกต่างกันในแต่ละกรรมการ ได้พัฒนาแนวทางที่แตกต่างในการแก้ไขปัญหาที่หลากหลาย อาทิ การใช้มุมมองทั้งด้านความมั่นคงและการพัฒนาต่อประเด็นเฉพาะประเด็นหนึ่ง ซึ่งช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหา ข้อเสียเปรียบคือ จำเป็นต้องใช้เวลาในการสร้างหรือสะสมองค์ความรู้และประสบการณ์หรือมีความมั่นใจเพียงพอเนื่องจากทุกคณะกรรมการมีประเด็นใหม่ๆ ที่แตกต่าง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากสำหรับ generalists ที่จะประสบความสำเร็จในการเจรจาเหนือประเทศอื่นในกรรมการนั้นๆ ทั้งนี้ การเลือกจะเป็น specialist หรือ generalist ขึ้นอยู่กับเป้าหมาย

ของการทำงาน ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นจะต้องสามารถควบคุมคณะกรรมการได้ทั้งหมด อาจจะขึ้นอยู่กับ
ความสามารถในการสะท้อนเป้าหมายของตนเองหรือประเทศต่อไป

บทที่ 3 ผลการศึกษา

รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ 4 ประเด็น ได้แก่ (1) คุณสมบัติของนักการทูต และการเปรียบเทียบ ว่านักการทูตสายพหุภาคีจำเป็นจะต้องมีคุณสมบัติต่างกับนักการทูตทั่วไปหรือไม่ อย่างไร (2) หากจำเป็น ต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่าง ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับนักการทูตพหุภาคีคืออะไร และนักการทูตสายพหุภาคีมีความรู้และทักษะที่จำเป็นเหล่านั้นเพียงพอหรือไม่ (3) หากนักการทูตสายพหุภาคียังมีความรู้และทักษะที่จำเป็นไม่เพียงพอ กระทรวงฯ จะมีแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านพหุภาคี (4) พิจารณาความจำเป็นที่กระทรวงฯ จะต้องกำหนดเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี และปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดเส้นทางอาชีพ



ภาพที่ 1 แนวทางการวิเคราะห์

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ ชุดปัจจุบันและอดีตผู้บริหารรวม 5 ท่าน ประกอบกับการวิเคราะห์เชิงปริมาณที่ได้การตอบแบบสอบถาม จากข้อมูลทั่วไป มีผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 36 คน แบ่งเป็นข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ 30 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 83.33 และนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ 6 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.67 โดยข้าราชการกระทรวงฯ แบ่งเป็นนักการทูตปฏิบัติการ ร้อยละ 13.04 นักการทูตชำนาญการร้อยละ 56.52 และนักการทูตชำนาญการพิเศษหรือสูงกว่า ร้อยละ 16.0 ตามลำดับ

ข้าราชการกระทรวงฯ แบ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่กรมองค์การระหว่างประเทศร้อยละ 38.10 ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ร้อยละ 19.05

คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ร้อยละ 9.52 และเป็นผู้ที่เคยปฏิบัติงานในหน่วยงานทั้งสามแห่งข้างต้น ร้อยละ 33.33 โดยในจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามชุดนี้เป็นผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าวมากกว่า 1 แห่งหรือมากกว่า 1 วาระ (เพิ่งจะโยกย้ายภายในปีที่ผ่านมา) จำนวน 6 คน ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

3.1 คุณสมบัติของนักการทูต

การศึกษาในส่วนนี้มุ่งศึกษาคุณสมบัติของนักการทูตและคุณสมบัติที่แตกต่างกันระหว่างนักการทูตทั่วไปและนักการทูตสายพหุภาคี จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกระทรวงฯ ปรากฏผลดังนี้

3.1.1 ความรู้พื้นฐาน

ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า นักการทูตต้องมีความรู้พื้นฐานในด้านที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ การเมืองเศรษฐกิจ และภาษาต่างประเทศ รวมทั้งต้องเข้าใจสถานการณ์ บริบทของสังคมไทย ประวัติศาสตร์ไทย ประวัติศาสตร์และการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในบริบทของเพื่อนบ้าน ที่จะส่งผลกระทบต่อและเกิดปัญหาในมิติเขตแดน พรมแดน การแย่งชิงทรัพยากร และประเด็นอื่นๆ อาทิ การเข้าเมือง แรงงาน ยาเสพติด นักการทูตทั่วไป เมื่อประจำการในต่างประเทศก็จำเป็นต้องทราบลักษณะ ประวัติศาสตร์และสถานการณ์ประเทศที่ประจำการ และสามารถระบุถึงความคล้ายคลึงและความแตกต่างกับประเทศไทย

3.1.2 การเปรียบเทียบลักษณะงานของการทูตทวิภาคีกับการทูตพหุภาคี

การทูตทวิภาคีเป็นประเด็นระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐเจ้าภาพในลักษณะ 1:1 แม้จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น แต่ก็เป็น การติดต่อและต่อรองแบบสองฝ่าย จึงเป็นลักษณะ “รู้เขา รู้เรา” การดำเนินการต้องฉับไว รู้เร็ว มีผลประโยชน์ชัดเจนและจับต้องได้ กระบวนการเจรจาสั้นกว่าโดยเปรียบเทียบ (ยกเว้นประเด็นด้านการปักปันเขตแดน) เห็นผลเร็ว มีเป้าหมายและเครื่องมือในการดำเนินการชัดเจน แต่ก็มีโอกาสเปลี่ยนแปลงง่าย ในขณะที่การทูตพหุภาคีต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสำนักงานเลขาธิการ และสมาชิก 192 ประเทศ จึงเป็นลักษณะ “รู้พวกเขา รู้เรา” การมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศใด ขึ้นอยู่กับประเด็น อีกทั้งต้องทราบรายละเอียด กฎระเบียบ วิธีการ (modus operandi) นอกจากนี้ การทูตพหุภาคียังมีหลากหลายรูปแบบและหลายระดับ ทั้งระดับภูมิภาค และระดับโลก การทูตพหุภาคี มีผู้เล่นจำนวนมาก ใช้เครื่องมือ/วิธีการที่หลากหลาย รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากกฎระเบียบในการประชุม ซึ่งในหลายโอกาสประเทศเล็กก็สามารถมีความได้เปรียบประเทศใหญ่ได้ หากใช้กฎระเบียบในสถานการณ์ที่เหมาะสม กระบวนการเจรจาในการทูตพหุภาคีใช้เวลายาวนาน บางครั้งผลประโยชน์/ผลลัพธ์จะเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ เช่น ค่านิยม บรรทัดฐาน ภายหลังการเจรจา ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจยังไม่สามารถมีผลบังคับใช้ อาทิ สนธิสัญญาที่เจรจากร่างและรับรองในกรอบพหุภาคีต้องรองจนกว่าจะมีผู้ให้สัตยาบันครบตามที่กำหนดไว้จึงจะมีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ หากมีการไม่ปฏิบัติหรือดำเนินการตามข้อตกลง/ผลลัพธ์ที่เป็นผลจากการเจรจาพหุภาคี ความเสียหายเชิงการทูตหรือทางกฎหมายอาจจะไม่ปรากฏในทันทีแต่ส่งผลในระยะยาว นอกจากนี้ ในการทูตพหุภาคี 1 ประเทศ คือ 1 เสียง ในการเจรจาทุกประเทศจึงจะได้รับโอกาสเท่ากัน แม้ว่าจะมีกำลังหรืออิทธิพลไม่เท่ากัน ดังนั้น ประเทศเอกราชใหม่ที่ยังมีอำนาจต่อรองน้อย จึงมักจะต้องรวมกลุ่มสร้างพันธมิตร ใช้เวทีพหุภาคีให้เกิดประโยชน์ สำหรับประเทศไทยบางช่วงและบางประเด็นจะใช้ประโยชน์

จากการทูตพหุภาคีมาก บางช่วงจะใช้เวทีทวิภาคี อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มไทยจะใช้ประโยชน์จากการทูตพหุภาคีมากขึ้น เนื่องจากความขัดแย้งและภัยคุกคามจะเปลี่ยนรูปแบบ และจะต้องพิจารณาประเด็นเรื่องกฎเกณฑ์ กติกามากขึ้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะเกิดขึ้นในเวทีพหุภาคีทั้งสิ้น

3.1.3 การเปรียบเทียบความรู้และคุณสมบัติของนักการทูตทั่วไปกับนักการทูตสายพหุภาคี

3.1.3.1 จากข้อ 3.1.2 แสดงให้เห็นว่างานการทูตพหุภาคีและทวิภาคีมีลักษณะงานที่แตกต่างกัน นักการทูตสายพหุภาคีจึงต้องมีคุณสมบัติ ความรู้และทักษะที่เพิ่มเติมโดยความรู้และทักษะที่จำเป็น อาจแบ่งได้เป็นหมวด ได้แก่

1) หมวดความรู้เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ ทบวงการชำนัญพิเศษ ต้องรู้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร สมาชิก และสิทธิของสมาชิก ความแตกต่างระหว่างมหาอำนาจกับสมาชิกทั่วไป ยังจำเป็นต้องมีความรู้และความทรงจำเชิงสถาบัน (institutional memory) ที่ต่อเนื่อง ต้องติดตามพัฒนาการของประเด็นต่างๆ อย่างลึกซึ้ง รวมถึงต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอน กฎระเบียบและข้อบังคับของการประชุม (Rules of procedure) ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพลิกสถานการณ์ได้

2) หมวดทักษะและกลยุทธ์ (tactics) ในการเจรจา ต้องทราบว่าเป็นผู้เล่นสำคัญในประเด็นนั้น บุคคลหรือประเทศที่ต้องติดต่อเจรจาโน้มน้าว การสร้างกลุ่มในการเจรจา ซึ่งทักษะเหล่านี้ไม่ปรากฏในตำรา ต้องอาศัยประสบการณ์และพัฒนาทักษะขึ้น จนกลายเป็นความรู้เฉพาะและความเชี่ยวชาญ

3) หมวดคุณสมบัติเฉพาะตัว ที่สำคัญคือ ต้องหูไวตาไว รับฟังเรื่องราวตลอดเวลา มีเครือข่ายกว้างขวางและแน่นหนา มีความยืดหยุ่น ต้องสามารถอ่านเอกสารจำนวนมากและย่อยประเด็นได้รวดเร็ว จับใจความเร็ว สามารถรับส่งและถ่ายโอนข้อมูลได้เร็ว ถูกต้อง แม่นยำ เห็นข้อผิดพลาดได้เร็ว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางแก้ไขและทางออกได้อย่างรวดเร็ว ต้องมีอิทธิพลต่อผู้ฟัง สามารถจัดการและปรับเปลี่ยน (manipulate) สถานการณ์ได้ มีความพร้อมที่จะปรับตัว มีทักษะในการสื่อสารสูง สามารถปฏิบัติงานและแสดงบทบาทได้หลากหลาย อาทิ สามารถมีบทบาทนำ (take lead) เป็นผู้อำนวยการความสะดวก (facilitator) เป็นผู้ประสานและเชื่อมท่าที (bridge builder) เป็นผู้ประนีประนอม (conciliator) ได้ นักการทูตสายพหุภาคี ต้องประเมินท่าทีของผู้เล่นที่หลากหลาย และประเมินได้ว่าการเจรจาจะสามารถดำเนินไปได้มากน้อย เพียงใด ควรมีท่าทีรองรับ (fall back) อย่างไร เมื่อการเจรจาไม่เป็นไปตามที่คาดหวังจะต้องดำเนินการอย่างไร รวมทั้งตระหนักถึงสิ่งที่สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเจรจาและการหาทางออก นอกจากนี้ รวมทั้งมีความเชี่ยวชาญด้านภาษาโดยเฉพาะภาษาที่ใช้ใน UN เพิ่มเติมจากภาษาอังกฤษซึ่งจะเป็นข้อได้เปรียบ

3.1.3.2 หากพิจารณาตามแนวทาง specialist และ generalist จากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่มีความเห็นว่า นักการทูตพหุภาคีต้องมีความรู้ความชำนาญ แม้ว่าการเป็น generalist จะช่วยให้มีโอกาสได้เรียนรู้งานหลากหลายประเภท ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้และสะสมไว้เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ แต่นักการทูตพหุภาคีต้องสร้างความเป็น specialist ในความเป็น generalist ที่มีความเชี่ยวชาญบางอย่าง อาทิ มีความรู้ (master) ว่ากฎบัตรสหประชาชาติมีที่มาอย่างไร สามารถใช้กฎระเบียบและข้อบังคับของการประชุมให้เหมาะสมในสถานการณ์ต่างๆ มีข้อมูลสนับสนุนการเจรจา ความเป็น specialist จะเกิดจากการเรียนรู้เกี่ยวกับ

งาน ซึ่งไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เพียงด้านเดียว ในขณะที่นักการทูตทุกคนต้องมีความรู้ทั่วไป คือ มีลักษณะเป็น generalist แต่ขณะเดียวกันต้องมีความเชี่ยวชาญหรือเป็น specialist ด้านใดด้านหนึ่ง เพราะการเป็น generalist จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ในยุคปัจจุบัน นักการทูตพหุภาคีต้องเริ่มต้นจากการเป็น generalist ก่อนเช่นกัน ยกเว้นข้าราชการกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ซึ่งจำเป็นจะต้องมีความเชี่ยวชาญในสาขาของตน (area specialist) แต่ก็อาจจะไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญที่แท้จริง ดังนั้น การฝึกและเตรียมความพร้อมของข้าราชการ (groom) จึงต้องฝึกทั้งการเป็น generalist และ specialist และเมื่อถึงระดับหนึ่ง จะต้องพัฒนาตามความชอบและความสนใจ ตามการตัดสินใจและศักยภาพของข้าราชการผู้นั้น โดยมุ่งสร้างความเชี่ยวชาญในประเด็นที่จำเป็น โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างประเทศ เช่น สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3.1.3.3 นอกจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารแล้ว ในการศึกษายังได้สอบถามความเห็นเชิงเปรียบเทียบของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับคุณสมบัติของนักการทูตและนักการทูตสายพหุภาคีด้วย ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1) ลักษณะของนักการทูตทั่วไป ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 80.77 เห็นว่า นักการทูตทั่วไปควรมีลักษณะ เป็น part-specialist ร้อยละ 11.54 เห็นว่าควรจะเป็น specialist มีเพียงร้อยละ 7.69 ที่เห็นว่าควรจะเป็น generalist

2) ลักษณะของนักการทูตที่ปฏิบัติงานด้านพหุภาคี ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 57.69 เห็นว่านักการทูตพหุภาคีควรจะเป็น part-specialist หมายถึงแบบผสมผสานระหว่าง generalist กับ specialist รองลงมาคือ specialist ร้อยละ 34.61 มีเพียงร้อยละ 7.70 ที่เห็นว่าควรจะเป็น generalist

แม้ว่าผลการศึกษาเชิงปริมาณในเรื่องนี้จะชี้ให้เห็นว่า ทั้งนักการทูตทั่วไปและนักการทูตสายพหุภาคีจะควรเป็น part-specialist แต่ก็แสดงผลที่น่าสนใจ 2 ประการ คือ

1) ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 34.61 เห็นว่า นักการทูตสายพหุภาคีควรมีความเป็น specialist ในขณะที่มีผู้ตอบแบบสอบถามเพียงร้อยละ 11.54 ที่เห็นว่านักการทูตทั่วไปควรมีความเป็น specialist แสดงให้เห็นถึงทัศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามว่า นักการทูตสายพหุภาคีควรต้องมีความรู้และทักษะเฉพาะเพิ่มขึ้นมากกว่านักการทูตทั่วไป ซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์ต่อไปเกี่ยวกับความรู้และทักษะที่จำเป็นต้องมีเพิ่มขึ้นเหล่านั้น

2) มีผู้ตอบแบบสอบถามน้อยมากที่เห็นว่าทั้งนักการทูตทั่วไปและนักการทูตสายพหุภาคีควรเป็น generalist ซึ่งแตกต่างจากทัศนคติเดิมในยุคที่ผ่านมา เนื่องจากสถานการณ์ความซับซ้อนของประเด็นปัญหาและสถานการณ์โลกในยุคปัจจุบันที่เปลี่ยนไป นักการทูตจึงไม่สามารถเป็นเพียง generalist ได้อีกต่อไป แต่จำเป็นจะต้องเพิ่มความรู้และทักษะเฉพาะด้านให้มากขึ้น ซึ่งผลการศึกษาเชิงปริมาณนี้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับความเห็นของผู้บริหารกระทรวงฯ ส่วนใหญ่

3.2 ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับนักการทูตพหุภาคี

จากข้อ 3.1 จะเห็นว่านักการทูตพหุภาคีจะต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่างเพิ่มเติมจากนักการทูตทั่วไป ในหัวข้อนี้จะศึกษาว่า ความรู้และทักษะใดที่มีความจำเป็นสำหรับนักการทูตสายพหุภาคี และ

นักการทูตสายพหุภาคีประเมินความรู้และทักษะที่ตนเองมีอย่างไร เพียงพอหรือไม่ โดยใช้ข้อมูลข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการสอบถามในการวิเคราะห์

3.2.1 ความรู้และทักษะที่จำเป็นที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้

พัฒนาจากรายงานการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานด้านการทูตพหุภาคี โดยประกอบด้วย

3.2.1.1 การวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่างประเทศ เป็นทักษะที่มีความจำเป็น เนื่องจากเอกสารการประชุม อาทิ ข้อมติ ข้อตัดสินใจ มักจะมีความยาวและมีจำนวนมาก แต่ลวรรคและถ้อยคำจะต้องผ่านการเจรจาและได้รับการยอมรับมาก่อน ซึ่งบางกรณีอาจเป็นการเจรจาต่อเนื่องผ่านมาเป็นทศวรรษ หรือเป็นถ้อยคำที่มีการอ้างอิงในเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ได้รับการรับรอง เช่น รายงานของเลขาธิการสหประชาชาติ อนุสัญญาหรือสนธิสัญญาต่างๆ นักการทูตพหุภาคีจึงจำเป็นต้องอ่านเอกสารจำนวนมาก และต้องทราบเบื้องหลังการเจรจาเอกสารเหล่านั้นเป็นอย่างดี เพื่อใช้ประกอบการเจรจาร่างข้อมติหรือข้อตัดสินใจฉบับปัจจุบัน

3.2.1.2 การสร้างกลุ่มพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง มีความสำคัญมากเนื่องจาก จะช่วยให้การเจรจาในกรอบพหุภาคีมีน้ำหนักมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อต้องเจรจากับประเทศมหาอำนาจ โดยสามารถใช้ “division of labour” แบ่งงานการเจรจาในประเด็นตามความถนัดของแต่ละประเทศในกลุ่มพันธมิตร ซึ่งจะช่วยให้การเจรจากรอบกลุ่ม และสามารถเจรจาเชิงลึกในแต่ละวรรค/ประเด็นได้ ทักษะและแนวทางนี้จะทวีความสำคัญหากเป็นการเจรจาที่ไม่สามารถบรรลุฉันทามติและต้องลงคะแนนเสียงรับรอง ดังนั้นนักการทูตสายพหุภาคีจึงมีหน้าที่โน้มน้าวให้ประเทศอื่นๆ เข้าร่วมกลุ่มในการเจรจา

3.2.1.3 การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ เป็นภารกิจที่ถือได้ว่าเป็นกิจวัตรประจำของนักการทูตสายพหุภาคีเนื่องจากจะมีการประชุมเป็นจำนวนมาก โดยแบ่งการประชุมเป็นประเด็นที่ชัดเจน และในบางประเด็นจะมีกำหนดการประชุมประจำปีที่แน่นอน

3.2.1.4 การยกร่างสุนทรพจน์/ถ้อยแถลง/intervention มีความจำเป็นมาก เพราะเป็นการแสดงท่าทีของไทยต่อประเด็นเฉพาะ จึงต้องมีความชัดเจน เหมาะสม ต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องและผ่านการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องตระหนักและระมัดระวังในประเด็นละเอียดอ่อนของไทยและประเทศอื่น

3.2.1.5 การกล่าวถ้อยแถลง/สุนทรพจน์ และ intervention ในที่ประชุมโดยไม่ได้เตรียมการล่วงหน้า โดยเฉพาะหากมีการกล่าวพาดพิงถึงประเทศไทยในที่ประชุม การปกป้องและชี้แจง (defend) ท่าทีของไทยในที่ประชุม ซึ่งแตกต่างจากข้อ (4) เนื่องจากมักจะเกิดในที่ประชุมโดยไม่ทราบล่วงหน้า เป็นการกล่าวถ้อยแถลงในลักษณะ impromptu มีเวลาเตรียมการในเวลาที่จำกัด ในสถานการณ์ที่อาจจะมีความกดดัน คับขัน อาจจะไม่มีความเพียงพอในการปรึกษาหารือ จึงต้องอาศัยความรู้เฉพาะในเชิงลึกและความเชื่อมโยงกับประเด็นที่เกี่ยวข้อง ความสามารถในด้านภาษา ความมั่นใจ เพื่อให้สามารถโน้มน้าวประเทศอื่นให้สนับสนุนไทยในที่ประชุมได้อย่างน่าเชื่อถือ มีน้ำหนัก

3.2.1.6 กฎ/ระเบียบ ข้อบังคับของการประชุม (rules of procedure) การประชุมสหประชาชาติมีกฎระเบียบและข้อบังคับที่ละเอียดและซับซ้อน เพื่อให้สามารถควบคุม

การประชุมที่มีประเทศสมาชิกจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ บ่อยครั้งที่เห็นว่า ประเทศที่มีความแม่นยำและใช้กฎระเบียบและข้อบังคับได้เหมาะสมในสถานการณ์เฉพาะ จะสามารถพลิกสถานการณ์ให้มีความได้เปรียบในการประชุม หรือแม้แต่ขจัด (kill) ข้อเสนอของประเทศอื่นได้

3.2.1.7 การเตรียมทำที่ไทย ประเด็นในการประชุมระหว่างประเทศมักจะเป็นประเด็นคาบเกี่ยวระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย รวมถึงภาคประชาสังคม ซึ่งอาจจะมีทำที่ที่แตกต่างกัน นักการทูตพหุภาคีจึงต้องประสานเตรียมทำที่ไทยให้เป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญต้องเป็นที่ยอมรับของประชาคมระหว่างประเทศไม่ขัดต่อบรรทัดฐานระหว่างประเทศ

3.2.1.8 ที่มา เหตุผล และความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องเจรจาต่อรองหรือติดตาม การเจรจาในกรอบพหุภาคีมักเป็นกระบวนการที่ยาวนาน ผ่านการเจรจาหลายครั้ง มีเอกสารประกอบจำนวนมาก จึงจำเป็น ต้องศึกษาที่มาและพัฒนาการของประเด็นนั้นๆ อย่างถ่องแท้ เพื่อให้การเจรจาพัฒนาต่อไปได้ การขาดความรู้เชิงลึกและที่มาของประเด็นจะเป็นอุปสรรคในการเจรจาที่อาจจะต้องถดถอยหรือเริ่มต้นใหม่ ซึ่งถือเป็นต้นทุนของการเจรจา และไม่สามารถได้รับประโยชน์จากผลของเจรจาได้ในเวลาที่กำหนด

3.2.1.9 ทักษะและความสามารถในการเจรจาต่อรอง เป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวที่ต้องอาศัยการฝึกฝนและสั่งสมประสบการณ์ และต้องอาศัยคุณสมบัติด้านอื่นประกอบด้วย อาทิ ความสามารถด้านภาษา การรู้จักจังหวะเวลา การศึกษาทำที่ของประเทศอื่นอย่างละเอียด ความเข้าใจเรื่องกฎระเบียบและข้อบังคับ ฯลฯ

3.2.1.10 การจดบันทึกและการสรุปรายงานการประชุมระหว่างประเทศ โดยที่การประชุมในกรอบสหประชาชาติมีจำนวนมาก มักเป็นการประชุมที่ยาวนาน มีการแสดงทำที่ของทุกประเทศ และมักจะต้องมีข้อตัดสินใจที่สำคัญ การจดบันทึกให้ได้ใจความสำคัญครบถ้วน การสรุปรายงานที่กระชับ ครอบคลุม และรวดเร็ว เพื่อประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายจึงมีความสำคัญมาก นอกจากนี้ รายงานสรุปแต่ละฉบับจะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับความทรงจำเชิงสถาบัน (institutional memory) ในกระบวนการเจรจาและสำหรับการพิจารณาร่างข้อมติหรือข้อตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องในอนาคต

3.2.1.11 ความสามารถด้านภาษา นอกจากทักษะในการสื่อสารภาษาต่างประเทศอย่างเชี่ยวชาญแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความแตกต่าง (nuance) และระดับความเข้มข้น (degree) ของคำศัพท์ ระดับ (level) ของภาษาที่ใช้ในการเจรจาอย่างเหมาะสมด้วย และโดยที่สหประชาชาติมีภาษาทางการ 6 ภาษา ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส จีน รัสเซีย สเปน และอารบิก ดังนั้น ผู้ที่สามารถใช้ภาษาเหล่านี้ได้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งไม่ใช่เพียงในเชิงภาษาแต่ยังในเชิงการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศที่ใช้ภาษาเดียวกัน ซึ่งจะช่วยให้สามารถได้รับข้อมูลเชิงลึกจากกลุ่มผู้ใช้ภาษาเดียวกันด้วย

3.2.1.12 มารยาทในการประชุมระหว่างประเทศ ในการประชุมที่มีประเทศสมาชิกเข้าร่วม 193 ประเทศ จำเป็นต้องระมัดระวังเรื่องมารยาทและแนวปฏิบัติที่เหมาะสม คำนึงถึงความแตกต่างและหลากหลายด้านวัฒนธรรม เนื่องจากอาจจะนำไปสู่กรณีความขัดแย้งระหว่างคณะผู้แทน อาทิ การหลีกเลี่ยงที่จะไม่นั่งในที่นั่งของผู้แทนประเทศอื่น การรอคอยจนถึงวาระของตนเองในการแสดงความเห็น การไม่ใช้ภาษาทางการอื่น นอกจากภาษาอังกฤษกรณีที่เป็นการประชุมที่ไม่มีล่าม

การไม่จับมือกับประเทศมุสลิมบางประเทศ การแสดงความคิดเห็นผ่านประธานหรือขออนุญาตประธานหากจะกล่าวโดยตรงกับผู้แทนประเทศอื่น เป็นต้น

3.2.1.13 การยกย่องข้อมติ/ข้อตัดสินใจของที่ประชุมระหว่างประเทศ มีความจำเป็นหากประเทศหรือกลุ่มประเทศประสงค์จะให้ประเด็นเฉพาะได้รับความสนใจหรือมีการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปย่อมประสงค์ให้ร่างข้อมติหรือข้อตัดสินใจได้รับการรับรองโดยฉันทามติมากกว่าการลงคะแนนเสียง การยกย่องข้อมติหรือข้อตัดสินใจจึงต้องอาศัยการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวาง การโน้มน้าวและการศึกษาเอกสารการประชุมที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมาแล้วอย่างเข้มข้น รวมทั้งการใช้ภาษาที่เป็นที่ยอมรับได้ของประเทศสมาชิก โดยสอดคล้องและไม่เบี่ยงเบนจากวัตถุประสงค์หลักของข้อมติหรือข้อตัดสินใจ

3.2.1.14 การจัดการประชุมระหว่างประเทศ จะมีสิ่งที่จะต้องดำเนินการจำนวนมาก ทั้งด้านสารัตถะด้านโลจิสติกส์ และการจัดการ รวมถึงการประชาสัมพันธ์ ผู้จัดการประชุมระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติซึ่งมีสมาชิก 193 ประเทศ ผู้สังเกตการณ์ ทบวงการชำนัญพิเศษ รวมทั้งภาคประชาสังคม จึงต้องมีทักษะ ประสบการณ์ อย่างรอบด้าน เพื่อให้สามารถจัดการประชุมได้เป็นผลสำเร็จ ราบรื่น

3.2.2 ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานการทูตพหุภาคี

3.2.2.1 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าความรู้และทักษะที่จำเป็นมากสำหรับงานการทูตพหุภาคี 3 อันดับแรก (ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1) ได้แก่ (1) การวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่างประเทศ (2) การสร้างพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง (3) ที่มา เหตุผลและความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องเจรจาต่อรองหรือติดตาม การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ การเตรียมทำที่ไทย การกล่าวถ้อยแถลง/สุนทรพจน์และ intervention ในที่ประชุม โดยไม่ได้มีการเตรียมตัวล่วงหน้า

3.2.2.2 ส่วนความรู้และทักษะที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ามีความจำเป็น 3 อันดับสุดท้าย ได้แก่ (1) การจัดการประชุมระหว่างประเทศ (2) การยกย่องข้อมติ/ข้อตัดสินใจของที่ประชุมระหว่างประเทศ และ (3) การจดบันทึก นอกจากนี้ ยังมีผู้ตอบแบบสอบถามระบุทักษะอื่นๆ ที่จำเป็นเช่นกัน ได้แก่ การเป็นประธานการประชุม การสร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายเลขานุการ และการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์

ตารางที่ 1 ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานการทูตพหุภาคี

ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานการทูตพหุภาคี*	จำเป็นมาก (ร้อยละ)	จำเป็นปานกลาง (ร้อยละ)	จำเป็นน้อย (ร้อยละ)
การวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่างประเทศ	96.15	3.85	
การสร้างกลุ่มพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง	92.59	7.41	
การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ	88.46	11.54	

ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานการทูตพหุภาคี*	จำเป็นมาก (ร้อยละ)	จำเป็น ปานกลาง (ร้อยละ)	จำเป็นน้อย (ร้อยละ)
การกล่าวถ้อยแถลง/สุนทรพจน์และ intervention ในที่ประชุมโดยไม่ได้เตรียมการล่วงหน้า (เช่น กรณีมีการกล่าวพาดพิงถึงไทยในที่การประชุม การ defend ทำที่ของไทยในที่ประชุม การโน้มน้าวประเทศอื่นให้สนับสนุนไทยในที่ประชุม ฯลฯ)	88.46	11.54	
การเตรียมทำที่ไทย	88.46	11.54	
ที่มา เหตุผล และความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องเจรจาต่อรองหรือติดตาม	88.46	11.54	
ทักษะและความสามารถในการเจรจาต่อรอง	84.62	15.38	
กฎ/ระเบียบในการประชุม (rules of procedure)	84.62	15.38	
การยกร่างสุนทรพจน์/ถ้อยแถลง/intervention	84.62	15.38	
การสรุปรายงานการประชุมระหว่างประเทศ	84.62	15.38	
ความสามารถด้านภาษา	80.77	19.23	
มารยาทในการประชุมระหว่างประเทศ	69.23	30.77	
การจดบันทึกการประชุมระหว่างประเทศ	68.00	32.00	
การยกร่างข้อมติ/ข้อตัดสินใจของที่ประชุมระหว่างประเทศ	50.00	46.15	3.85
การจัดการประชุมระหว่างประเทศ	30.77	57.69	11.54

3.2.2.4 จากการสัมภาษณ์และข้อมูลเชิงปริมาณ มีความสอดคล้องกันว่าความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับนักการทูตพหุภาคี ประกอบด้วย

1) การวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่างประเทศ ตามที่กล่าวไว้ในตอนต้นว่าเป็นทักษะที่จำเป็น เนื่องจากปริมาณและความซับซ้อนของเอกสาร แต่ละถ้อยคำ/วรรคมักจะต้องผ่านการเจรจาอย่างเข้มข้น นักการทูตพหุภาคีจึงต้องทราบที่มาของถ้อยคำเหล่านั้น เนื่องจากการสะท้อนท่าทีของแต่ละประเทศในการเจรจา ซึ่งต่างจากเอกสารการประชุมทวิภาคี ที่แสดงท่าทีของประเทศคู่เจรจาเพียงสองประเทศ ซึ่งคู่เจรจามักจะทราบท่าทีกันชัดเจนอยู่แล้ว การเจรจาก็เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของสองฝ่าย การประนีประนอมก็เพียงคำนึงถึงท่าทีของคู่เจรจา ในขณะที่เอกสารประชุมในกรอบพหุภาคี ต้องคำนึงถึงท่าทีของประเทศ 193 ประเทศ การเจรจาต้องรู้ท่าทีของผู้เล่นหลัก แม้จะไม่ใช้ทั้ง 193 ประเทศ แต่ก็มีผู้ร่วมเจรจามาก นักการทูตพหุภาคีจึงจำเป็นต้องศึกษาท่าทีของผู้เล่นจำนวนมากที่ซ่อนอยู่ภายใต้ถ้อยคำ/วรรคต่างๆ นอกจากนี้โดยที่แต่ละประเด็นจะมีเอกสารในเรื่องที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก จึงต้องอาศัยการวิเคราะห์ ศึกษา และตีความเอกสารอย่างรอบคอบ ครอบคลุม รวดเร็วในเวลาจำกัด

ผู้ศึกษามีประสบการณ์ในการเจรจาร่างข้อมติที่น่าจะสามารถตกลงกันได้โดยไม่ลำบาก แต่กลับต้องใช้เวลายาวนาน เนื่องจากทำที่ที่แตกต่างกันของหลายประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศจะอ้างถ้อยคำจากเอกสารอื่นๆ หรือตีความถ้อยคำต่างกัน ตัวอย่างเช่น วรรคที่ปรากฏในข้อมติด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งระบุว่า “ประเทศเจ้าภาพควรอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรมโดยไม่มีอุปสรรค เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือเหล่านั้นได้อย่างทั่วถึง” ซึ่งสอดคล้องในหลักการ ไทยก็ยอมรับถ้อยคำได้ทั้งวรรค แต่ประเทศที่เข้าร่วมการเจรจามีทำที่ที่แตกต่างกันมาก โดยประเทศที่ประสบปัญหาทางการเมือง เช่น ซีเรีย อิหร่าน ลิเบีย ตีความว่าวรรคนี้คือความประสงค์แอบแฝงของประเทศตะวันตกที่จะใช้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมบังหน้า ออสเตรเลียตีความโดย “ไม่มีอุปสรรค” ว่าขัดต่อกฎหมายการเข้าเมือง ประเทศตะวันตกอ้างถ้อยคำตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ กลุ่ม 77 อ้างถึงรายงานของเลขาธิการสหประชาชาติในเรื่องนี้ อินโดนีเซียอ้างถึงข้อมติด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในกรอบการประชุม ECOSOC ชุดานตีความว่าเจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรมรวมถึงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพด้วยหรือไม่ ซึ่งต้องขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่องค์การกาชาดสากลเป็นผู้ตีความ โดยอ้างถึงกฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายระหว่างประเทศ ข้อมติเรื่อง Blue helmet และ White helmet รวมทั้งต้องศึกษาอาณัติของเจ้าหน้าที่รักษาสันติภาพ ซีเรียไม่ยอมรับถ้อยคำ “ประชาชน...อย่างทั่วถึง” เนื่องจากเห็นว่าอาจรวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสนับสนุนกลุ่มต่อต้านรัฐบาล และไม่ยินยอมให้มีการส่งเวชภัณฑ์เข้าไปในพื้นที่ยึดครองเนื่องจากกลุ่มติดอาวุธอาจจะได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งต้องเจรจาทันทีหรืออยู่นานกว่าทุกฝ่ายจะยอมรับถ้อยคำทั้งหมดได้

ประเด็นความยุ่งยากซับซ้อนลักษณะเช่นนี้ จะไม่พบบ่อยนักในการศึกษาเอกสารการประชุมทวิภาคีเพราะถ้อยคำที่ใช้มักจะเป็นถ้อยคำที่ยอมรับของเพียงสองฝ่ายหรืออ้างอิงถึงบันทึกการประชุมหรือข้อตกลงสองฝ่าย แต่ในกรอบพหุภาคีมีความจำเป็นมากที่จะต้องทราบถึงความละเอียดอ่อนของถ้อยคำที่ใช้ในเอกสาร ที่มา ภูมิหลังการเจรจา บริบททางการเมืองและกฎหมายของประเทศต่างๆ ซึ่งอธิบายทำที่ของทุกฝ่ายเพื่อให้สามารถบรรลุฉันทมติหรือเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ ผู้ร่างและผู้ร่วมอุปถัมภ์ข้อมติจะต้องศึกษาประเด็นเหล่านี้อย่างละเอียดความสามารถในการอ่านอย่างรวดเร็วยังไม่เพียงพอ แต่ต้องตรวจจับได้ถึงความผิดปกติ คาดการณ์ได้ว่าประเทศต่างๆ จะมีทำที่ต่อวรรค/ถ้อยคำนั้นอย่างไร และต้องสืบค้น/อ้างอิงแหล่งที่มาของวรรค/ถ้อยคำให้ได้ เพื่อสามารถขอแก้ไข/ปรับเปลี่ยน หรือแม้แต่ลบถ้อยคำนั้นออกไปจากเอกสาร

2) การสร้างพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การเจรจาต่อรองมีน้ำหนักยิ่งขึ้น สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุม และช่วยแบ่งเบาภาระในการเจรจา แต่การสร้างพันธมิตรหรือกลุ่มต่อรองไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจาก

(1) การสร้างพันธมิตรในการเจรจาต่อรองต้องอาศัยการมีเครือข่ายที่ดี ได้รับความไว้วางใจจากประเทศอื่นว่าจะสามารถมีบทบาทแข่งขัน นำเชื่อถือและมีประสบการณ์ในการเจรจาเป็นที่ยอมรับ สามารถโน้มน้าวให้ประเทศอื่นเห็นถึงประโยชน์ร่วมในประเด็นหลัก

(2) จะต้องศึกษาทำที่ของกลุ่มด้วยความระมัดระวัง ซึ่งบางครั้งในกลุ่มเดียวกันอาจจะมีทำที่ร่วมในประเด็นหลัก แต่มีทำที่ต่างกันประเด็นอื่น และต้องมีการเจรจา

ภายในกลุ่มพันธมิตรก่อนด้วย เช่น กลุ่ม 77 หรือการสร้างกลุ่มเล็กซ้อนอยู่ภายในกลุ่มใหญ่อีกชั้นหนึ่ง การที่จะเข้าร่วมในกลุ่มหรือสร้างกลุ่มจึงต้องชั่งตวงผลประโยชน์ให้สมดุล เพื่อไม่ให้เสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์ นอกจากนี้ การสร้างกลุ่มหรือเข้าร่วมในกลุ่มจะต้องพิจารณาเรื่องการวางท่าที่ (position) ของประเทศอย่างรอบคอบ เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้ “ภาพ” ของประเทศบิดเบือนหรือถูกเข้าใจผิด อาทิ การรวมกลุ่มกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม 77 ซึ่งมีประเทศหัวรุนแรง อาทิ ซีเรีย อิหร่าน เอกวาดอร์ คิวบา ในการเจรจาร่างข้อมติบางฉบับ ก็อาจจะทำให้ไทยถูกมองว่าเป็นกลุ่มเดียวกัน การที่ไทยเข้าร่วมกับประเทศตะวันตกสนับสนุนข้อมติด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ก็อาจจะส่งผลต่อความรู้สึกของกลุ่มประเทศมุสลิมที่เคร่งครัด ดังนั้น การแสดงบทบาทที่สมดุล เหมาะสมจึงมีความสำคัญยิ่ง การสร้างกลุ่มพันธมิตรจึงต้องอาศัยทักษะและประสบการณ์ และในหลายโอกาสที่ประเทศในกลุ่มจะต้องประกาศขอเจรจาบางวรรค/ถ้อยคำในฐานะของประเทศตนเอง ไม่ใช่ในฐานะสมาชิกของกลุ่ม

การสร้างพันธมิตรในการต่อรองเป็นทักษะที่ต่างจากงานทวิภาคีซึ่งเป็นการเจรจาสองฝ่าย แม้ว่าอาจจะมีส่วนที่ต้องอาศัยประเทศที่สามหรือองค์กรอื่นที่มีอิทธิพลร่วมกดดันประเทศคู่เจรจา หรือมีบทบาทในฐานะผู้อำนวยความสะดวก ผู้ไกล่เกลี่ย ฯลฯ แต่ก็มักจะทราบชัดเจนหรือคาดการณ์ท่าทีของแต่ละฝ่ายได้อยู่แล้ว

3) ที่มา เหตุผลและความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องเจรจาต่อรองหรือติดตาม ถือว่าเป็นความรู้และทักษะที่จำเป็น และมีความเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่างประเทศในข้อ ก. ปัจจุบันจำเป็นสำหรับนักการทูตทั่วไปด้วย เพราะนักการทูตจำเป็นจะต้องมีความรู้เชิงลึกในประเด็นในความรับผิดชอบของตน ไม่ว่าจะเป็งานด้านพหุภาคีหรือไม่ อย่างไรก็ดี นักการทูตที่ทำงานด้านพหุภาคีจะต้องเผชิญกับจำนวนผู้เล่นที่มากขึ้น ความหลากหลายของท่าทีของผู้เล่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเชื่อมโยง/ความคาบเกี่ยวระหว่างประเด็นที่หลากหลายขึ้นในกรอบพหุภาคี นักการทูตที่ทำงานด้านพหุภาคีจึงต้องให้ความสำคัญทั้งด้านกว้างและเชิงลึกแก่ที่มาและเหตุผลของประเด็นที่ตนต้องเจรจาต่อรองหรือติดตาม

4) การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ มีความสำคัญมากเพราะการเข้าร่วมประชุมไม่ได้เป็นเพียงการเข้าไปนั่งฟังหรือจดบันทึกแล้วจัดทำรายงานสรุป แต่การเข้าร่วมการประชุมมีวัตถุประสงค์ประการสำคัญนอกเหนือจากการติดตามพัฒนาการของเรื่องนั้นๆ คือ เพื่อแสดงท่าทีที่สำคัญของไทยซึ่งต้องมีการเตรียมการอย่างรอบคอบ รอบด้าน ต้องมีความชัดเจน เป็นที่ยอมรับ จึงจำเป็นต้องศึกษาท่าทีของประเทศต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการเจรจาในห้องประชุม นอกจากนี้ การเข้าร่วมประชุมเป็นโอกาสในการใช้ทักษะเจรจาโน้มน้าวนอกห้องประชุม (corridor meeting) ซึ่งเป็นห้องเรียนสำหรับการศึกษาเทคนิคการเจรจาชั้นสูง การเข้าร่วมประชุมยังเป็นโอกาสสำคัญสำหรับการสร้างเครือข่าย มีข้อสังเกตว่านักการทูตบางส่วนไม่ได้ใช้หรือไม่สามารถใช้การเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5) การจัดเตรียมท่าทีไทย เป็นทักษะที่มีความจำเป็นมากเพราะมักจะต้องประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะมีมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน จึงต้องประสานงานเพื่อกำหนดท่าทีที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยอมรับได้ รวมทั้งต้องกำหนดท่าทีรองรับในกรณีที่การเจรจาไม่เป็นไปในทิศทางที่คาดหวัง นอกจากนี้ยังต้องคาดการณ์ล่วงหน้าว่าท่าทีดังกล่าวจะได้รับการสนับสนุน

หรือคัดค้านจากประเทศหรือกลุ่มใด รวมทั้งต้องกำหนดท่าทีหรือแนวทางโต้ตอบต่อคำคัดค้านของแต่ละประเทศอย่างไร ควรจะมีข้อเสนอตอบกลับหรือแนวทางประนีประนอมกับประเทศเหล่านั้นอย่างไร ควรจะเจรจากับประเทศใดเพื่อขอรับการสนับสนุน โดยในท้ายที่สุดจะต้องไม่ขัดกับท่าทีของหน่วยงานไทยหรือกระทบต่อผลประโยชน์โดยรวมของไทย นอกจากนี้ โดยที่มีผู้เข้าร่วมการประชุมพหุภาคีจำนวนมาก จึงมักจะคาดการณ์เทคนิคหรือแนวทางของประเทศอื่นได้ยาก ซึ่งต่างจากการทูตสายทวิภาคีซึ่งมักจะทราบท่าทีของประเทศคู่เจรจาชัดเจนอยู่แล้ว สามารถคาดการณ์ได้ จึงสามารถกำหนดท่าทีและการดำเนินการของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) การกล่าวถ้อยแถลง/สุนทรพจน์และ intervention ในที่ประชุมโดยไม่ได้มีการเตรียมตัวล่วงหน้า มักจะเกิดขึ้นเมื่อมีบางประเทศกล่าวพาดพิงไทย กล่าวคัดค้านข้อเสนอหรือท่าทีของไทย หรือเมื่อไทยต้องกล่าวคัดค้านหรือสนับสนุนประเทศอื่น แม้ว่าในหลายกรณี จะพอคาดการณ์ได้ว่าประเทศใดมีท่าทีที่แตกต่างจากไทย แต่ก็มีบ่อยครั้งที่จะไม่ทราบล่วงหน้าหรือเกิดจากประเทศที่ไม่เคยแสดงท่าทีใดมาก่อน ในกรณีเช่นนี้จึงต้องอาศัยทักษะและประสบการณ์หลายประการประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นความเข้าใจอย่างลึกซึ้งและชัดเจนต่อท่าทีของไทย ความรู้เชิงลึกและที่มาในประเด็นนั้นๆ เพื่อให้สามารถกล่าวถ้อยแถลงหรือโต้ตอบได้อย่างหนักแน่น น่าเชื่อถือ ต้องมีความสามารถทางภาษาเพื่อสามารถใช้ถ้อยคำที่เหมาะสม ชัดเจน ความมั่นใจ รวมทั้งต้องทราบถึงกฎระเบียบ และข้อบังคับของการประชุม เช่น สิทธิในการกล่าวโต้ตอบ (rights of reply) เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากการทูตทวิภาคีซึ่งเป็นการเจรจาสองฝ่าย ทราบท่าที ข้อห่วงกังวลและข้อเสนอของอีกฝ่ายอยู่แล้ว และบ่อยครั้งที่จะได้มีการตกลงกันไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับประเด็นที่จะหยิบยกขึ้นหารือ จึงมักจะสามารเตรียมการประชุมล่วงหน้าได้อย่างครอบคลุม

3.2.2.4 ส่วนสาเหตุที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าการจัดการประชุมระหว่างประเทศ ความรู้และทักษะในการยกร่างข้อมติและข้อตัดสินใจของที่ประชุมระหว่างประเทศ มีความจำเป็นน้อยกว่าความรู้และทักษะอื่น น่าจะเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การจัดการประชุมในกรอบสหประชาชาติ ส่วนใหญ่สำนักงานเลขาธิการจะเป็นผู้ดำเนินการ ประเทศสมาชิกจะเป็นผู้จัดเฉพาะการประชุมย่อยหรือการจัดกิจกรรมคู่ขนาน (side event) ส่วนการยกร่างข้อมติหรือข้อตัดสินใจ นั้น อาจอธิบายได้ว่าเนื่องจากที่ผ่านมา ไทยยังไม่ได้มีบทบาทที่เด่นชัดนัก ไม่ใช่ประเทศหลักที่เสนอข้อมติหรือข้อตัดสินใจ (penholder) มีข้อมติของประเทศไทยจำนวนไม่มากนัก หรือไทยเป็นเพียงประเทศที่ร่วมยกร่างเพียงบางวรรคของข้อมติ แต่หากในอนาคตไทยประสงค์จะมีบทบาทในกรอบพหุภาคีที่เข้มข้นมากขึ้น โดยมีส่วนร่วมในฐานะผู้ยกร่างข้อมติเพิ่มขึ้น หรือมีประเด็นที่ไทยประสงค์จะผลักดันอย่างเข้มข้น ก็จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับทักษะในด้านนี้เพิ่มขึ้น

3.2.3 การประเมินระดับความรู้ ประสบการณ์และทักษะของผู้ตอบแบบสอบถาม

3.2.3.1 ความรู้ ประสบการณ์และทักษะที่ผู้ตอบแบบสอบถามประเมินว่าตนมีมาก 3 อันดับแรก ได้แก่ (1) การวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่างประเทศ (2) การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ และ (3) การจัดเตรียมท่าทีไทย อย่างไรก็ตาม มีผู้ตอบแบบสอบถามที่คิดว่าตนมีความรู้และทักษะในทั้งสามด้านข้างต้นมาก เพียงร้อยละ 56.52 52.17 และ 45.83 ตามลำดับเท่านั้น (ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2)

3.2.3.2 หากเปรียบเทียบกับตารางความรู้และทักษะที่จำเป็นต่องานการทูตพหุภาคี ในข้อ 3.2.2 แล้ว จะพบว่า ทักษะที่สำคัญอื่นๆ อาทิ การสร้างพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง การกล่าว ถ้อยแถลง/สุนทรพจน์และ intervention ในที่ประชุมโดยไม่ได้เตรียมการล่วงหน้า (เช่น กรณีมีการ กล่าวพาดพิงถึงไทยในที่ประชุม การ “defend” ท่าทีของไทยในที่ประชุม การโน้มน้าวประเทศอื่นให้ สนับสนุนไทยในที่ประชุม) ความรู้เกี่ยวกับที่มา เหตุผลและความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องเจรจา และทักษะในการเจรจาต่อรอง ซึ่งล้วนแต่เป็นทักษะที่สำคัญต่อการปฏิบัติงานด้านพหุภาคีในทัศนะ ของผู้ตอบแบบสอบถาม กลับเป็นทักษะที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ประเมินว่าตนมีเพียงปาน กลาง มีน้อยหรือไม่มี มีผู้ตอบแบบสอบถามเพียงประมาณร้อยละ 9.52 เท่านั้น ที่ประเมินว่าตนมี ทักษะด้านการเจรจาต่อรองมาก

3.2.3.3 โดยที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสายพหุภาคี การประเมินระดับความรู้ ประสบการณ์และทักษะในครั้งนี้จึงตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ผู้ตอบ แบบสอบถามมีความเข้าใจถึงความหมายเชิงคุณภาพและความครอบคลุมของทักษะต่างๆ เช่น ผู้ที่ ระบุว่าตนมีทักษะด้านการวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่างประเทศต้องเข้าใจว่ามีได้ หมายถึงเพียงแค่การอ่านเอกสารได้เร็ว แต่ต้องสามารถเข้าใจถึงที่มาที่ไปของถ้อยคำในเอกสาร เข้าใจ ถึงประเด็นหรือท่าทีของประเทศต่างๆ ที่ซ่อนอยู่ได้ ส่วนผู้ที่ระบุว่าตนมีความรู้ ประสบการณ์และ ทักษะในการเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ ควรจะต้องตระหนักถึงความสำคัญและความสามารถในการ เข้าร่วมการประชุมอย่างมีคุณภาพ มิใช่ประเมินว่าตนมีประสบการณ์และทักษะมาก เพียงเพราะมี โอกาสไปร่วมประชุมระหว่างประเทศบ่อยครั้ง

3.2.3.4 ไม่ว่าผู้ตอบแบบสอบถามจะประเมินความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับ งานการทูตพหุภาคีที่ตนมีจากประสบการณ์ของตนเองตามความเป็นจริง หรือมีปัจจัยอื่นประกอบ เช่น ลักษณะนิสัยของคนไทยที่มีความถ่อมตัว หรือขาดความเข้าใจที่แท้จริงเกี่ยวกับความสำคัญของ แต่ละทักษะ แต่ผลการประเมินบ่งชี้ให้เห็นว่า ระดับความรู้ ประสบการณ์และทักษะของผู้ตอบ แบบสอบถามยังอยู่ในระดับค่อนข้างน้อยถึงปานกลาง ซึ่งหากพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ในอดีตที่ ผ่านมาและในปัจจุบัน ไทยก็สามารถดำเนินการในกรอบพหุภาคีได้ แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพ ทางการทูตพหุภาคีของไทย และแสดงให้เห็นว่าไทยยังสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพและยกระดับ การทูตพหุภาคีได้อีก หากสามารถเสริมสร้างความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับนักการทูตพหุภาคีได้ อย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาความรู้และทักษะของ นักการทูตสายพหุภาคี

ตารางที่ 2 การประเมินระดับความรู้ ประสบการณ์และทักษะของผู้ตอบแบบสอบถาม

ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานการทูตพหุภาคี	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มี
การวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่าง ประเทศ	56.52	34.78	8.70	
การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ	52.17	39.13	8.70	
การเตรียมท่าทีไทย	45.83	41.67	12.50	

ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานการทูตพหุภาคี	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มี
การสรุปรายงานการประชุมระหว่างประเทศ	40.91	54.55		4.54
การจดบันทึกการประชุมระหว่างประเทศ	39.13	56.52		4.35
การสร้างกลุ่มพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง	39.13	39.13	17.39	4.35
ที่มา เหตุผล และความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องเจรจาต่อรองหรือติดตาม	36.00	52.00	8.00	4.00
ความสามารถด้านภาษา	34.78	56.52	8.70	
การยกเว้นสุนทรพจน์/ถ้อยแถลง/intervention	30.43	56.52	8.70	4.35
มารยาทในการประชุมระหว่างประเทศ	29.17	62.50	8.33	
การจัดการประชุมระหว่างประเทศ	23.81	66.67		4.76
การกล่าวถ้อยแถลง/สุนทรพจน์และ intervention ในที่ประชุมโดยไม่ได้เตรียมการล่วงหน้า (เช่น กรณีมีการกล่าวพาดพิงถึงไทยในระหว่างการประชุม การ defend ท่าทีของไทย)	21.74	47.82	21.74	8.70
การร่างข้อมติ/ข้อตัดสินใจของที่ประชุมระหว่างประเทศ	13.64	63.64	13.64	9.08
ทักษะและความสามารถในการเจรจาต่อรอง	9.52	71.43	19.05	
กฎ/ระเบียบในการประชุม (rules of procedure)	9.52	80.96	9.52	

3.2.4 แนวทางที่เหมาะสมในการช่วยเพิ่มพูนทักษะตามข้อ 3.2.2

ในส่วนนี้จะศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการช่วยเพิ่มพูนระดับความรู้ ประสบการณ์และทักษะของนักการทูตพหุภาคี โดยกำหนดแนวทางไว้ในแบบสอบถามจำนวน 6 แนวทาง ได้แก่ (1) ระบบ coaching จากผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า (2) การเรียนรู้ด้วยตัวเอง (3) การสั่งสมประสบการณ์จากการทำงาน (4) การศึกษาจากเอกสาร (5) การเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง (6) การร่วมสัมมนาในหัวข้อที่เกี่ยวข้อง โดยให้ผู้ตอบแบบสอบถามจัดอันดับแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสมในการเพิ่มพูนความรู้และทักษะจากมากที่สุดไปน้อยที่สุด ซึ่งปรากฏผลดังนี้

1) ระบบ coaching ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนร้อยละ 64 เห็นว่าระบบ coaching เป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด

2) การเรียนรู้ด้วยตนเอง ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนร้อยละ 16 เห็นว่าการเรียนรู้ด้วยตนเองเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมที่สุด ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 48 เห็นว่า การเรียนรู้ด้วยตนเองเหมาะสมเป็นอันดับที่ 6 หรือหมายความว่า มีความเหมาะสมน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางอื่นๆ

3) การสั่งสมประสบการณ์ ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนร้อยละ 60 เห็นว่าการสั่งสมประสบการณ์จากการทำงานเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมที่สุด

4) การศึกษาจากเอกสาร มีผู้ตอบแบบสอบถามเพียงจำนวนร้อยละ 8 ที่เห็นว่าการศึกษาจากเอกสารเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมที่สุดในการเพิ่มพูนความรู้และทักษะ ในขณะที่

ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 64 เห็นว่า การศึกษาจากเอกสารเหมาะสมเป็นอันดับที่ 6 หรือหมายความว่า แนวทางนี้มีความเหมาะสมน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางอื่นๆ

5) การฝึกอบรม ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 44 เห็นว่าการฝึกอบรมเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการพัฒนาความรู้และทักษะของนักการทูตพหุภาคี

6) การเข้าร่วมการสัมมนา มีผู้ตอบแบบสอบถามเพียงจำนวนร้อยละ 8.33 ที่เห็นว่าการเข้าร่วมการสัมมนาในหัวข้อที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมที่สุด ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 45.83 เห็นว่า การเข้าร่วมสัมมนามีความเหมาะสมน้อย หรือหมายความว่า การเข้าร่วมการสัมมนามีความเหมาะสมน้อยกว่าแนวทางอื่นๆ

จากผลการศึกษาในหัวข้อนี้ แสดงให้เห็นดังนี้

1) หากกระทรวงฯ จะกำหนดแนวทางเพื่อช่วยเพิ่มพูนความรู้และทักษะให้แก่ นักการทูตพหุภาคี กระทรวงฯ ควรจะมุ่งเน้นการพัฒนาระบบ coaching ให้เข้มแข็ง รวมทั้งการส่งเสริมให้ข้าราชการมีโอกาสในการสั่งสมประสบการณ์จากการทำงาน รวมทั้งจากการเข้ารับการฝึกอบรมในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

2) ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าการศึกษาจากเอกสารเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางอื่นๆ น่าจะมีสาเหตุจากที่ผ่านมา กระทรวงฯ ยังขาดคู่มือที่ละเอียดและ ครอบคลุม สำหรับการปฏิบัติงานด้านพหุภาคี ในขณะที่เอกสารภายนอกกระทรวงฯ หรือตำราต่างๆ มักจะเป็นการให้ความรู้ของการทูตพหุภาคีในภาพกว้างมากกว่าเชิงลึก ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงระดับหนึ่ง

3.2.5 แนวทางที่นักการทูตได้รับความรู้และทักษะ

3.2.5.1 แบบสอบถามขอให้ผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่า ในความเป็นจริง ตนได้รับความรู้และทักษะจากแนวทางใดในข้อ 3.2.4 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 69.57 ระบุว่าตนได้รับความรู้และทักษะจากการสั่งสมประสบการณ์จากการทำงานเป็นอันดับแรก ในขณะที่ร้อยละ 56.52 ระบุว่าได้รับทักษะต่างๆ จากการเรียนรู้ด้วยตนเอง ส่วนผู้ที่ระบุว่าได้รับทักษะจากระบบ Coaching มีจำนวนร้อยละ 50 และพบด้วยว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ได้รับความรู้จากการเข้าร่วมการสัมมนาและการได้รับการฝึกอบรมในระดับที่น้อย

3.2.5.2 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการได้รับความรู้และทักษะ (ตามข้อ 3.2.4) กับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง (3.2.5) พบประเด็นที่น่าสนใจว่า ในทัศนะของผู้ตอบแบบสอบถาม การเรียนรู้ด้วยตนเองเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางอื่นๆ แต่ในความเป็นจริง ผู้ตอบแบบสอบถามกลับได้รับทักษะและความรู้จากแนวทางนี้มาก ในขณะที่ระบบ coaching ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสม ก็มีเพียงร้อยละ 50 ที่ระบุว่าตนได้รับความรู้และทักษะจากแนวทางนี้

3.2.5.3 จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า แนวทางที่นักการทูตพหุภาคีได้รับความรู้และทักษะ เกิดจากปัจจัยของตนเองเป็นหลัก ได้แก่ การสั่งสมประสบการณ์และการเรียนรู้ด้วยตนเอง ซึ่งต้องอาศัยคุณสมบัติเฉพาะตัวของนักการทูต ทั้งนี้ ประสบการณ์และความรู้ที่ได้รับอาจจะยังไม่รอบด้าน ครอบคลุม รวมทั้งอาจจะไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ในขณะที่ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากระทรวงฯ ยังมีระบบรองรับสำหรับการเพิ่มพูนทักษะให้แก่ นักการทูตน้อย เป็นเพียง

ปัจจัยสนับสนุน เช่น มีระบบ Coaching แต่ก็ยังมีไม่เพียงพอ การจัดสัมมนาและการอบรมในประเทศ ในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องยังมีน้อย ต้องอาศัยหลักสูตรในต่างประเทศซึ่งมีค่าใช้จ่ายและต้นทุนค่อนข้างสูง

3.2.5.4 หากกระทรวงฯ จะสามารถพัฒนาระบบเพื่อปูพื้นฐานความรู้และทักษะที่จำเป็นตามระดับของการปฏิบัติงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของนักการทูตพหุภาคีไว้ก่อน และให้นักการทูตศึกษาด้วยตนเองคู่ขนานกันไป และเปิดโอกาสให้สั่งสมเพิ่มพูนประสบการณ์ด้วยตนเองเพิ่มเติม ควบคู่กับการที่กระทรวงฯ จัดหลักสูตรการอบรมเพื่อเสริมความรู้อย่างต่อเนื่องให้เหมาะสมกับระดับของการปฏิบัติหน้าที่ ก็น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

3.3 แนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านพหุภาคี

ในหัวข้อนี้เป็นการศึกษาต่อเนื่องจากข้อ 3.2 ว่า โดยที่นักการทูตสายพหุภาคียังมีความรู้และทักษะที่จำเป็นไม่เพียงพอ กระทรวงฯ ควรดำเนินการอย่างไรในการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านพหุภาคี

3.3.1 จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและอดีตผู้บริหารกระทรวงฯ มีความเห็นว่าแนวทางการดำเนินการในขณะนี้ น่าจะเพียงพอสำหรับการดำเนินการด้านพหุภาคี แต่ไม่เพียงพอ หากกระทรวงฯ ประสงค์มีเป้าหมายที่จะเพิ่มบทบาทให้เข้มข้น เป็นผู้เล่นที่สำคัญด้านพหุภาคีอย่างจริงจัง เพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของกระทรวงฯ หรือเพื่อเตรียมการไว้สำหรับกรณีของไทยต้องใช้ประโยชน์จากเวทีพหุภาคีเพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อตอบสนองเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการพัฒนาบุคลากรอย่างจริงจัง โดย

3.3.1.1 การสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน โดยในหลักการเมื่อนักการทูตกลับจากประจำการที่คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครนิวยอร์กและนครเจนีวา ควรมอบหมายให้ไปปฏิบัติงานที่กรมองค์การระหว่างประเทศ แต่เนื่องด้วยจำนวนข้าราชการมีไม่เพียงพอ และระบบของกระทรวงฯ ในปัจจุบันคือ พิจารณาให้ความสำคัญเรื่องจำนวนข้าราชการ ดังนั้น แนวทางที่เป็นไปได้คือ อาจจะไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ที่กรมองค์การระหว่างประเทศ แต่ควรจะอยู่ในกลุ่มงานด้านพหุภาคี (cluster) เช่น กรมอาเซียน กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ไม่ควรโยกย้ายโดยอิสระ กระทรวงฯ ต้องสนับสนุนให้นักการทูตเหล่านี้ได้รับและเพิ่มพูนประสบการณ์ด้านพหุภาคีอย่างต่อเนื่อง ไม่ควรโยกย้ายไปปฏิบัติงานในกรม/กองที่ไม่ได้ใช้ความรู้ความชำนาญ ต้องฝึกและเตรียมความพร้อมเป็นกลุ่ม (cluster) และที่สำคัญคือนักการทูตสายพหุภาคีจะต้องชอบงานด้านพหุภาคี ไม่ใช่ชอบเมืองที่มีงานพหุภาคี ซึ่งกระทรวงฯ ควรจะรีบพิจารณาเรื่องเส้นทางอาชีพ เนื่องจากปัจจุบันการพิจารณาออกประจำการ กระทรวงฯ ยังใช้ระบบ “เมตตาธรรม” ปะปน ส่งผลให้การพิจารณาไขว้เขว ไม่ตรงหรือสอดคล้องกับบุคลากรที่ได้รับการฝึกและเตรียมความพร้อมด้านพหุภาคี

แนวทางที่สามารถดำเนินการได้คือ ควรมอบหมายให้ผู้มีประสบการณ์ด้านงานพหุภาคี ไปปฏิบัติหน้าที่ที่กรมองค์การระหว่างประเทศ หรือกรมในสายพหุภาคีที่เกี่ยวข้องเป็นเวลา 1-2 ปี เพื่อใช้ความรู้ ความชำนาญและสร้างความต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและติดตามประเด็นต่างๆ หลังจากนั้น หากยังปฏิบัติงานที่เมืองหลวงก็อาจพิจารณาให้โยกย้ายได้ ซึ่งส่งผลดีต่อกระทรวงฯ และกรมกองที่ประสงค์จะขอโยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเป็นการทำงานด้วยใจ และด้วยความสนใจ

3.3.1.2 ในกรม/กองที่ปฏิบัติงานด้านพหุภาคี ควรจะต้องมีผู้ที่มีประสบการณ์ด้านพหุภาคีปฏิบัติงานอยู่ ผู้บริหารกระทรวงฯ มีความเห็นที่หลากหลาย โดยบางท่านมีความเห็นว่าอย่างน้อยอธิบดีจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านงานพหุภาคี หากไม่มีประสบการณ์ ก็จำเป็นจะต้องมีผู้ที่สามารถให้คำแนะนำเชิงยุทธศาสตร์ได้ สำหรับระดับเจ้าหน้าที่และหัวหน้าฝ่ายอาจจะไม่จำเป็น ในขณะที่บางท่านเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทุกระดับหากมีประสบการณ์ก็เป็นประโยชน์ แต่จำเป็นยิ่งที่ต้องมีระดับผู้อำนวยการกองที่มีประสบการณ์ด้านพหุภาคี เพราะสามารถนำนโยบายมาถ่ายทอด และแปลงเป็นผลงาน หากเป็นข้อเสนอแนะก็จะเป็นประโยชน์กับผู้บริหาร สามารถนำไปใช้ได้ และโดยที่ยังตำแหน่งระดับสูง ยิ่งต้องมีความรู้และประสบการณ์ สามารถตัดสินใจได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่ต้องรอการตัดสินใจในระดับสูง

แต่ในภาพรวม ผู้บริหารและอดีตผู้บริหารกระทรวงฯ เห็นว่า ในกรมองค์การระหว่างประเทศ หัวหน้าฝ่ายและผู้อำนวยการกองควรจะต้องมีประสบการณ์ด้านพหุภาคีเพื่อสามารถให้คำแนะนำและให้แนวทางแก่ข้าราชการอื่นได้

3.3.1.3 นอกจากนี้ ยังได้สอบถามความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งผลการศึกษาสอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารและอดีตผู้บริหารกระทรวงฯ ดังนี้

1) มีผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 96.15 เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านพหุภาคีในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านพหุภาคี โดยให้เหตุผลที่คล้ายคลึงกันว่า 1) หากผู้บังคับบัญชามีประสบการณ์จะช่วยในการกำหนดแนวทาง ทำที่ และนโยบายที่เหมาะสม 2) สามารถถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ และช่วยแนะนำข้าราชการที่มีประสบการณ์น้อยกว่า ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างระบบ coaching ที่เข้มแข็งต่อไป รวมทั้งเพื่อการสร้างระบบความรู้เชิงสถาบัน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาที่มาและเหตุผลเชิงลึกของประเด็นที่ไทยประสงค์จะผลักดันหรือมีผลประโยชน์ที่ต้องปกป้อง 3) การทำงานด้านพหุภาคีจำเป็นต้องมีทักษะเฉพาะด้านซึ่งต้องอาศัยเวลาในการบ่มเพาะ ดังนั้น หากมีผู้ที่มีประสบการณ์ หรือมีความคุ้นเคยกับระบบพหุภาคีปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงาน จะช่วยให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) โดยผู้ที่เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านพหุภาคีในหน่วยงาน เห็นว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด คือ ระดับผู้อำนวยการกอง/อัครราชทูตที่ปรึกษา ร้อยละ 84 รองลงมาได้แก่ ระดับหัวหน้าฝ่าย/ที่ปรึกษา อธิบดี/เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวร และรองอธิบดี/รองผู้แทนถาวรฯ ร้อยละ 76 72 และ 60 ตามลำดับ โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1 รายที่ระบุว่า มีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ทุกระดับที่ควรจะต้องมีประสบการณ์ด้านพหุภาคี

3.3.1.4 จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่า ข้าราชการที่ไม่เคยปฏิบัติงานหรือไม่มีประสบการณ์ด้านพหุภาคีก็สามารถปฏิบัติงานได้ แต่อาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่า โดยเปรียบได้กับการว่ายน้ำ ซึ่งคนทั่วไปก็สามารถว่ายน้ำได้ แต่มีจำนวนไม่มากที่มีความโดดเด่นและเป็นนักว่ายน้ำได้

3.3.2 นอกจากนี้ ได้ขอให้ผู้ตอบแบบสอบถามจัดลำดับความสำคัญของแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านพหุภาคี ในระหว่างที่กระทรวงฯ ยังไม่มีนโยบายกำหนดเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี หลังจากนั้น ได้นำมาจัดกลุ่มโดยกำหนดให้แนวทางที่ได้รับการจัดอันดับระหว่าง 1-4 เป็นแนวทางที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ามีความสำคัญมาก อันดับระหว่าง

5–8 จัดเป็นแนวทางที่มีความสำคัญระดับรองลงไป และอันดับระหว่าง 9–12 จัดเป็นแนวทางที่มีความสำคัญน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับแนวทางอื่นในทัศนะของผู้ตอบแบบสอบถาม

3.3.2.1 เมื่อนำมาจัดกลุ่มดังปรากฏในตารางที่ 3 พบว่า แนวทางที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ให้ความสำคัญ 5 อันดับแรก ได้แก่ (1) การเพิ่มพูนประสบการณ์ของข้าราชการในการเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ (2) การมีผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านพหุภาคีปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงาน (3) การเพิ่มพูนความรู้และทักษะของข้าราชการในการเข้ารับการฝึกอบรม/สัมมนาด้านพหุภาคี (4) การสร้างระบบ coaching โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าที่มีประสบการณ์ด้านพหุภาคีเพื่อ groom ข้าราชการและแนะนำวิธีการทำงาน (5) และการมอบหมายให้ผู้ทีกลับจากประจำการที่คณะผู้แทนถาวรฯ ไปปฏิบัติหน้าที่ที่กรมองค์การระหว่างประเทศ

3.3.2.2 ส่วนแนวทางที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญน้อยที่สุด ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณสำหรับรองรับการพัฒนาบุคลากรด้านการทูตพหุภาคีอย่างเพียงพอ และการปรับจำนวนบุคลากรของกรมองค์การฯ ให้สอดคล้องกับภารกิจ

ตารางที่ 3 แนวทางการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้านพหุภาคี

แนวทาง	ระดับความสำคัญ		
	มาก	ปานกลาง	น้อย
การเพิ่มพูนประสบการณ์ของข้าราชการในการเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ	23	12	1
การมีผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านพหุภาคีปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานเพื่อกำหนดแนวทาง ให้คำปรึกษา	16	11	9
การสร้างระบบ coaching โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าที่มีประสบการณ์ด้านพหุภาคีเพื่อ groom ข้าราชการ และแนะนำวิธีการทำงาน	16	10	6
การเพิ่มพูนความรู้และทักษะของข้าราชการในการเข้ารับการฝึกอบรม/สัมมนาด้านพหุภาคีและประเด็นต่างๆ	14	19	3
การมอบหมายให้ผู้กลับจากประจำการที่คณะผู้แทนถาวรฯ ไปปฏิบัติหน้าที่ที่กรมองค์การระหว่างประเทศ	13	11	1
การ put the right individual on the right job	11	9	3
การสร้าง Institutional memory	9	8	3
หลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้าราชการไปประจำการใน post พหุภาคีควรมีความยืดหยุ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ในการทำงาน อาทิ การประจำการซ้ำโซน หรือผู้มีทักษะภาษาพิเศษ หรือมีความเชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้องที่ไทยมีผลประโยชน์อย่างมีนัยสำคัญ	7	6	7
การขอยืมตัวหรือการมอบหมายให้ข้าราชการที่มีประสบการณ์ให้	3	13	5

แนวทาง	ระดับความสำคัญ		
	มาก	ปานกลาง	น้อย
ปฏิบัติงานในลักษณะเฉพาะกิจ			
การกำหนดแผนสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ (Succession Plan)	3	10	7
การปรับจำนวนบุคลากรของกรมองค์การฯ ให้สอดคล้องกับภารกิจ	1	9	10
การจัดสรรงบประมาณสำหรับรองรับการพัฒนาบุคลากรด้านการทูต พหุภาคีอย่างเพียงพอ	1	1	3

3.3.3 จากตารางที่ 3 จะเห็นว่า แนวทางการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้านพหุภาคีที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญ ได้แก่

3.3.3.1 การเพิ่มพูนประสบการณ์ของข้าราชการในการเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ ที่ผ่านมา กระทรวงฯ ให้โอกาสนักการทูตในการเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศอยู่แล้ว โดยคำนึงถึงจำนวนข้าราชการที่มี ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและตามลำดับความสำคัญขอประเด็นในการประชุม

3.3.3.2 การมีผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านพหุภาคีปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงาน และการสร้างระบบ coaching โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าที่มีประสบการณ์ด้านพหุภาคีจะช่วย “groom” ข้าราชการและแนะนำวิธีการทำงาน เพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำเทคนิคแนวทางในการปฏิบัติงาน ผู้ที่ยังไม่มีประสบการณ์ด้านพหุภาคีมักจะไม่เห็นภาพรวมของการดำเนินการว่ามีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน หรือมีแนวทางปฏิบัติเช่นใด การได้รับคำแนะนำจากผู้ที่มีประสบการณ์จึงมีความสำคัญ เป็นเสมือนการปูพื้นฐานที่จำเป็นเบื้องต้น เพื่อรองรับการเรียนรู้และสั่งสมประสบการณ์ด้วยตนเองต่อไป

3.3.3.3 การเพิ่มพูนความรู้และทักษะของข้าราชการในการเข้ารับการฝึกอบรม/สัมมนาด้านพหุภาคี เป็นแนวทางสำหรับการเตรียมความพร้อม เสริมสร้างและพัฒนาทักษะของนักการทูตสายพหุภาคีตามระดับของการปฏิบัติงานและในประเด็นเฉพาะ ปัจจุบันสหประชาชาติมีหน่วยงาน United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) ที่จัดการอบรมสำหรับนักการทูตที่จะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในสหประชาชาติหลายระดับ และในประเด็นเฉพาะหลายหลักสูตร อาทิ หลักสูตรเตรียมความพร้อมสำหรับผู้แทนที่จะต้องเข้าร่วมการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (UNGA) หลักสูตรด้านการลดอาวุธ หลักสูตรด้านการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมา จะพบว่า ผู้แทนของไทยที่จะต้องเข้าร่วมการประชุม UNGA มักจะไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมในหลักสูตรเตรียมความพร้อมของ UNITAR ก่อนการประชุม UNGA เนื่องจากจะต้องเดินทางไปล่วงหน้าก่อนการประชุมประมาณ 2 สัปดาห์ ซึ่งส่งผลต่อการพิจารณางบประมาณของกระทรวงฯ ในเรื่องนี้

สำหรับหลักสูตรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทูตพหุภาคีในปัจจุบันที่จัดโดยสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการในขั้นนี้ คือ หลักสูตรการเจรจาต่อรอง (negotiation skills) แต่ก็ยังจำกัดจำนวนผู้เข้าร่วม และเปิดสำหรับนักการทูตชำนาญการพิเศษหรือระดับที่ปรึกษา

หากกระทรวงฯ จะจัดให้มีหลักสูตรนี้ซึ่งปรับให้เหมาะสมสำหรับนักการทูตในแต่ละระดับ ก็จะช่วยในการเตรียมความพร้อมและการเพิ่มพูนทักษะด้านการเจรจาต่อรองของนักการทูตได้ต่อไป

3.3.3.4 การมอบหมายให้ผู้ที่กลับจากประจำการที่คณะผู้แทนถาวรฯ ไปปฏิบัติหน้าที่ที่กรมองค์การระหว่างประเทศ มีความสำคัญในแง่ของความต่อเนื่อง ต้องยอมรับว่าปัญหาของกระทรวงการต่างประเทศในทุกยุคทุกสมัย คือการขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการทั้งด้านทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกระทรวง ดังนั้น การมอบหมายให้ผู้ที่กลับจากประจำการด้านพหุภาคีไปปฏิบัติหน้าที่ที่กรมองค์การระหว่างประเทศจึงเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาความต่อเนื่องและเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งยังมีความเชื่อมโยงกับข้อ 2) คือสามารถให้คำแนะนำแก่ข้าราชการที่ยังขาดความรู้และประสบการณ์ และเป็นส่วนสำคัญของการสร้างระบบ coaching ที่เข้มแข็งต่อไปอีกด้วย

3.4 ความจำเป็นที่กระทรวงฯ จะต้องพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี และปัจจัยที่ต้องพิจารณาประกอบ

3.4.1 ความจำเป็นที่กระทรวงฯ จะต้องพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี

จากการศึกษาในหัวข้อที่ผ่านมา อาจสรุปได้ว่าการทูตสายพหุภาคีจำเป็นต้องมีนักการทูตที่มีคุณสมบัติเพิ่มเติม มีความรู้ ประสบการณ์และทักษะเฉพาะตัว นอกจากนี้ เห็นได้จากประเทศที่มีงานด้านพหุภาคีโดดเด่นในเวทีระหว่างประเทศในประเด็นต่างๆ อาทิ คิวบา โมร็อกโก เนื่องจากมีการสร้างองค์ความรู้และความทรงจำในเชิงสถาบัน (institutional memory) ที่เป็นระบบและเข้มแข็ง มีระบบที่ส่งเสริมความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน

3.4.1.1 จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและอดีตผู้บริหารกระทรวงฯ ส่วนใหญ่มีความเห็นดังนี้

1) กระทรวงฯ ควรจะพิจารณาเรื่องการพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี อย่างจริงจัง ซึ่งจะเป็แนวทางหนึ่งในการพัฒนาประสิทธิภาพและยกระดับการทูตพหุภาคีของไทย

2) เพื่อดำเนินการตามแนวทางในข้อ ก. ในลำดับแรกต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาเส้นทางอาชีพ หากกระทรวงฯ มีเป้าหมายสำคัญ คือ การส่งเสริมให้ประเทศไทยมีบทบาทที่โดดเด่น สามารถยืนในเวทีระหว่างประเทศได้อย่างสง่างาม ได้รับการยอมรับนับถือ ความเคารพ ความไว้วางใจ เมื่อแสดงท่าทีแล้วประเทศอื่นรับฟังและให้ความสนใจ ทั้งนี้ไม่จำเป็นที่ประเทศอื่นจะต้องมีท่าทีเช่นเดียวกับไทย แต่มีท่าทีร่วมในระดับที่ทุกฝ่ายสะดวกใจ ยอมรับได้ นอกจากนี้ โดยที่ปัจจุบัน กระทรวงฯ ยังขาดความลึกซึ้งในหลายประเด็น ไม่มีความเป็นเจ้าของ (ownership) ประเด็นหนึ่งๆ อย่างแท้จริง จึงต้องเสริมสร้างความรู้ กำหนดทิศทางและเป้าหมายให้ชัดเจน หากไทยมีเป้าหมายที่ชัดเจนดังนี้แล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี เพื่อสร้างนักการทูตสายพหุภาคีเพื่อให้ความรู้ ประสบการณ์และทักษะที่เหมาะสม นอกจากนี้ โดยที่ประเทศต่างๆ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ มักจะส่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่รัฐบาลประเทศนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผู้มี

ความสามารถในระดับที่แข่งขันกับประเทศอื่นได้ ดังนั้น ไทยก็จำเป็นต้องพัฒนาบุคลากรที่สามารถ “ต่อกรและทัน” ประเทศอื่นด้วย

3) ดังนั้น ในหลักการจึงควรจะมีการพัฒนาเส้นทางอาชีพหรือการวางแผนอาชีพ (career planning) ซึ่งควรเป็นการดำเนินการของสำนักบริหารบุคคล โดยการพูดคุยกับข้าราชการตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการจนถึงระดับผู้อำนวยการกองว่ามีความสนใจงานการทูต พหุภาคีหรือไม่ สนใจประเด็นใด รวมทั้งมีเป้าหมายอย่างไร ไม่ควรให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กำหนด ข้าราชการควรผู้กำหนดเองโดยได้รับคำแนะนำ และต้องคำนึงถึงศักยภาพของตนเองด้วย การพัฒนาเส้นทางอาชีพ หากเป็นไปได้ควรจะต้องมีสายอาชีพที่ชัดเจน ทุกรูปแบบ นักการทูตไม่อาจเลือกเส้นทางอาชีพตั้งแต่แรกเข้ากระทรวง ควรจะปฏิบัติหน้าที่ไปชั่วระยะเวลาหนึ่งประมาณ 3-4 ปี เพื่อจะได้เห็นภาพของภารกิจหลายด้านเพียงพอที่จะสามารถตอบตัวเองได้ว่า ชอบและถนัดงานด้านใด รวมทั้งเป็นโอกาสให้พิสูจน์ศักยภาพทางการทูตพหุภาคีให้เป็นที่ประจักษ์ทางผลงานก่อนด้วย

4) สิ่งที่กระทรวงฯ ต้องดำเนินการไม่ใช่เพียงแค่พัฒนาเส้นทางอาชีพเท่านั้น สิ่งสำคัญอีกประการคือแนวทางการดำเนินการ โดยจะต้องเริ่มต้นจากการที่ข้าราชการมีความตั้งใจ ความเต็มใจ (willingness) การแบ่งปันประสบการณ์ต้องสร้างระบบที่เอื้อต่อการนำข้าราชการเหล่านี้มาปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่งานของกระทรวงฯ

5) การพัฒนาเส้นทางอาชีพ ต้องมีระบบการติดตามและประเมินผล (Monitor & Evaluation) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ต้องติดตามพฤติกรรมและผลงานว่ามีทักษะในด้านนี้จริงหรือไม่ และคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีผลงานต่อไป

6) เส้นทางอาชีพที่จำเป็นต้องกำหนดประกอบด้วย 3 ด้าน คือ ด้านบริหาร ด้านพหุภาคี และด้านพหุภาคี เพื่อสร้างและสะสมความรู้ ประสบการณ์ เพื่อเป็น specialist สำหรับด้านพหุภาคี จะต้องแบ่งย่อยหรือกำหนดว่าจะมุ่งเน้นคณะกรรมการ (committee) หรือประเด็นใดเป็นพิเศษ เช่น ประเด็นสิทธิมนุษยชน การลดอาวุธ ซึ่งมีความจำเป็น รวมถึงภารกิจของกรมอาเซียนด้วย

7) การทูตพหุภาคีไม่ได้จำกัดเฉพาะกรมองค์การระหว่างประเทศ ผู้ที่เลือกเส้นทางอาชีพพหุภาคีสามารถย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในกรมอื่น อาทิ กรมอาเซียนหรือกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ เนื่องจากลักษณะงานมีประเด็นร่วมหรือเชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะในการเจรจาเอกสารผลลัพธ์การประชุมจะอ้างอิงถึงภาษาที่ตกลงกันไว้แล้ว (agreed language) ซึ่งในหลายโอกาสก็จะอ้างอิงภาษาในกรอบสหประชาชาติ จึงสามารถสนับสนุนกิจกรรมการทำงานในกลุ่มเดียวกันได้

8) ต้องสร้างหลักการที่โปร่งใส ข้าราชการมีความเข้าใจตรงกันและยอมรับได้ว่าจะมีเส้นทางอาชีพอย่างไร และหากกระทรวงฯ จะมุ่งดำเนินการในแนวทางนี้ จะต้องชี้แจงให้ข้าราชการอื่นตระหนักและเข้าใจว่า กระทรวงฯ กำลังพัฒนากลุ่มบุคลากรเพื่อวัตถุประสงค์ใด อธิบายชี้แจงลักษณะพิเศษ สิทธิพิเศษ (หากมี) ของเส้นทางอาชีพ ซึ่งขณะนี้มีความชัดเจนว่า เมือง/ประเทศที่มีภารกิจด้านพหุภาคี ไม่ได้จำกัดเฉพาะนครนิวยอร์กและนครเจนีวา แต่ยังมีทบวงการชำนัญพิเศษหรือองค์กรระดับภูมิภาคด้วย อาทิ กรุงจาการ์ตา (ASEAN) สิงคโปร์ (APEC) กรุงไนโรบี กรุงเวียนนา ซึ่งปัจจุบันกระทรวงฯ ก็ได้เริ่มดำเนินการตามแนวทางนี้โดยพัฒนาจากหลักการที่ว่า กระทรวงฯ ต้องการข้าราชการกลุ่มพิเศษ จึงได้มีการเปิดรับสมัครเพื่อออกประจำการในเมืองพหุภาคี

หรืออย่างน้อยกระทรวงฯ ก็ควรจะสร้างเส้นทางอาชีพในกลุ่มภารกิจพหุภาคี กำหนดนโยบาย โดยเมื่อกลับจากประจำการด้านพหุภาคี ถ้าเป็นไปได้ควรจะมอบหมายให้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ที่ กรมองค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากจะได้ประโยชน์ 2 ทาง คือ (1) เป็นประโยชน์กับกระทรวงฯ เพราะข้าราชการมีประสบการณ์ มีความเข้าใจ เห็นภาพสิ่งที่เกิดขึ้นและการทำงานในสหประชาชาติที่ นครนิวยอร์ก นครเจนีวา และกรุงเวียนนา สามารถคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้น ให้คำแนะนำ เพื่อ ประกอบการพิจารณาแก่กระทรวงฯ ได้ (2) เป็นประโยชน์กับข้าราชการ หากนำประสบการณ์ที่ได้ จากการประจำการมาใช้ จะมีความเข้าใจบริบท/บทบาทของกระทรวงฯ ในฐานะเป็นส่วนหลัง (backstop) ที่ตอบสนองและให้ข้อเสนอแนะว่า มีข้อจำกัดอย่างไร โดยเฉพาะหลายประเด็นที่ กระทรวงฯ ไม่สามารถตอบสนองเองได้ ต้องสอบถามและขอความเห็นจากหน่วยงานอื่น ซึ่งจะช่วยเหลือหลอมให้ข้าราชการเห็นทั้งสองด้านของเหรียญ

3.4.1.2 นอกจากผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารและอดีตผู้บริหารกระทรวงฯ ตามข้อ (1) ถึง (7) แล้ว การศึกษาครั้งนี้ ยังได้สอบถามความเห็นของข้าราชการและนักวิชาการรัฐศาสตร์ต่อ ประเด็นนี้ด้วย โดยผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 96.15 เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องกำหนดเส้นทางอาชีพ ของนักการทูตสายพหุภาคี ด้วยเหตุผลดังนี้

1) บุคลากรสายพหุภาคีจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทักษะและสั่งสม ประสบการณ์ที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถอยู่ในระดับที่สามารถขับเคลื่อนการทูตพหุภาคีได้ ซึ่งทักษะ ความรู้และประสบการณ์เหล่านั้นไม่สามารถเรียนรู้ในเวลาอันสั้นหรือศึกษาจากเอกสารและ ตำรา

2) ทักษะด้านพหุภาคีต้องอาศัยความรู้เชิงลึก ทักษะในการเจรจา ต้อง สร้างเครือข่ายและความคุ้นเคยกับระบบองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีความซับซ้อนและหลากหลาย การพัฒนานักการทูตสายพหุภาคีและการมี institutional memory และความต่อเนื่องในประเด็นที่ ไทยให้ความสนใจและมีผลประโยชน์ จะช่วยให้ไทยมีบุคลากรที่มีศักยภาพและมีขีดความสามารถใน การแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศ และสามารถเจรจาในกรอบพหุภาคีเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ สำเร็จลุล่วง

3) เห็นได้ชัดว่า ประเทศที่ระบบการกำหนดเส้นทางอาชีพสายพหุภาคี จะมีบุคลากรด้านนี้ที่มีคุณภาพมาก และสามารถมีบทบาทที่โดดเด่น แข็งขันได้

4) เพื่อเป็นการยกระดับการทูตไทยในทุกๆระดับ เพื่อเสริมสร้าง ภาพพจน์ ความน่าเชื่อถือ อันจะนำมาซึ่งศักดิ์ศรีและฐานะของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ

ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 3.85 เห็นว่ากระทรวงฯ ไม่จำเป็นต้องกำหนดเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี เนื่องจากนักการทูตควรมีทักษะและ ประสบการณ์ที่หลากหลาย

3.4.2 ปัจจัยที่จำเป็นจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดเส้นทางอาชีพของ นักการทูตสายพหุภาคี

3.4.2.1 ผู้บริหารและอดีตผู้บริหารกระทรวงฯ เห็นว่าการพัฒนาเส้นทางอาชีพ มีปัจจัยหลายประการที่ต้องพิจารณา อาทิ เป้าหมายและยุทธศาสตร์ของกระทรวง ทรัพยากรและ จำนวนบุคลากร ความประสงค์และความเต็มใจของข้าราชการ และคุณสมบัติเฉพาะตัวของนักการทูต

โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องพิจารณาความจำเป็นและข้อจำกัดเชิงบริหารของกระทรวงฯ และความเต็มใจของข้าราชการประกอบกัน หากมีบุคลากรเพียงพอ สามารถแบ่งสายได้ชัดเจน ก็ควรดำเนินการตามแนวทางนี้ แต่ในบริบทของกระทรวงฯ ในปัจจุบัน มีข้อจำกัดทั้งในเชิงจำนวนบุคลากรและตำแหน่งการแบ่งในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลให้โอกาสที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งของนักการทูตในสายเฉพาะมีจำกัด เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริง จะไม่สามารถแบ่งสายได้ชัดเจน ดังนั้น กระทรวงฯ จึงต้องปรับแผนบริหารบุคลากรให้เข้ากับความเป็นจริง โดยการพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อม และมีจำนวนมากพอ และมอบหมายให้ปฏิบัติงานในภารกิจที่ต้องมีการทักษะพิเศษ แต่คงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะได้ตลอด ถ้าจังหวะเวลาและโอกาสของข้าราชการมาถึง ก็ไม่ควรจะจำกัดต้องมีโอกาสที่เท่าเทียมให้ข้าราชการสายพหุภาคีสามารถกลับไปปฏิบัติงานด้านทวิภาคีและเป็น generalist ได้ รวมทั้งในทางกลับกันด้วย

3.4.2.2 จากการศึกษาเชิงปริมาณ ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบ 5 อันดับแรก ได้แก่ คุณสมบัติเฉพาะตัวของนักการทูต รองลงมา ได้แก่ การสั่งสมประสบการณ์และผลงาน ความประสงค์ของนักการทูต การกำหนดคุณสมบัติและทักษะที่จำเป็น การวางแผนอัตรากำลังคน การเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของประเด็นระหว่างประเทศ และการเปิดโอกาสที่จะได้เรียนรู้งานและเพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านอื่นๆ ส่วนแนวนโยบายของผู้บริหารระดับสูง มีผู้ตอบแบบสอบถามเพียงรายเดียวที่เห็นว่าควรจะนำมาเป็นปัจจัยประกอบในการพิจารณา ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4

3.4.2.3 ปัจจัยด้านคุณสมบัติเฉพาะตัวของนักการทูตซึ่งประกอบด้วยลักษณะนิสัย ความรู้ ประสบการณ์และทักษะต่างๆ มีความสำคัญมากในการพิจารณาด้านการพัฒนาเส้นทางอาชีพ เพราะเป็นพื้นฐานของความสำเร็จ การกำหนดแนวทางพัฒนาบุคลากรหรือจัดการอบรมต่างๆ เป็นเพียงการสร้างพื้นฐาน การ “groom” ช่วยปรับหรือเสริมคุณสมบัติ/ทักษะให้ดียิ่งขึ้น คุณสมบัติบางประการต้องพัฒนาจากตัวบุคคลของนักการทูตเอง นอกจากนี้ ความประสงค์ของนักการทูตเป็นสิ่งสำคัญ โดยค้ำประกันว่าเมื่อมีการพัฒนาเส้นทางอาชีพการทูตพหุภาคี นักการทูตสายพหุภาคีจะต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ของการรับราชการในการปฏิบัติหน้าที่ในสายนี้ หากไม่มีความประสงค์ ไม่มีความชอบ แม้จะมีคุณสมบัติเฉพาะตัวที่เหมาะสม ก็อาจจะกลายเป็นปัจจัยทางลบต่อความสำเร็จมากกว่าเป็นปัจจัยทางบวก

3.4.2.4 การกำหนดคุณสมบัติและทักษะที่จำเป็น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในทัศนะของผู้ตอบแบบสอบถามที่ต้องพิจารณาประกอบในการพัฒนาเส้นทางอาชีพ ทั้งนี้ จากข้อ 3.3.2 ซึ่งได้วิเคราะห์เกี่ยวกับความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานด้านพหุภาคีไว้ จึงสามารถนำมาใช้เป็นข้อกำหนดประการหนึ่งสำหรับการพิจารณาว่าบุคคลใดมีความเหมาะสมที่จะได้รับการพัฒนาเส้นทางอาชีพสายพหุภาคี

3.4.2.5 การวางแผนอัตรากำลังคน เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งและมักจะ เป็นประเด็นถกเถียงภายในกระทรวงฯ ด้วยข้อจำกัดของจำนวนบุคลากรและโครงสร้างของกระทรวงฯ จึงส่งผลให้การพัฒนาเส้นทางอาชีพ การใช้ประโยชน์จากประสบการณ์ของนักการทูตและการสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ควรจะเป็น หลายครั้งที่นักการทูตที่มีประสบการณ์ด้านพหุภาคีหรือทวิภาคีได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในสาขาหรือ

กรมกองที่ไม่ได้ใช้ทักษะและประสบการณ์ที่มีอยู่ จึงขาดความต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อการสร้างระบบ coaching และความทรงจำเชิงสถาบัน

3.4.2.6 ประเด็นที่น่าสนใจคือ มีผู้ตอบแบบสอบถามเพียง 1 รายที่เห็นว่าต้องนำแนวนโยบายของผู้บริหารระดับสูงมาประกอบการพิจารณา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดและการพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตควรมีความชัดเจน อยู่บนพื้นฐานของหลักการ ไม่ควรเปลี่ยนแปลงไปมาเมื่อเปลี่ยนผู้บริหารของกระทรวงฯ การเปลี่ยนแปลงควรจะต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ซึ่งประเมินแล้วว่าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความเหมาะสม

ตารางที่ 4 ปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดเส้นทางอาชีพ

ปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบ	จำนวนผู้ตอบ (คน)
คุณสมบัติเฉพาะตัวของนักการทูต	26
การสั่งสมประสบการณ์/ผลงาน	22
ความประสงค์ของนักการทูต	21
การกำหนดคุณสมบัติ/ทักษะที่จำเป็น	15
การวางแผนอัตรากำลังคน	15
การเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของประเด็นระหว่างประเทศ	14
การเปิดโอกาสที่จะได้เรียนรู้งาน/เพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านอื่นๆ	13
การที่นักการทูตอื่นจะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการคัดเลือกให้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน/ออกประจำการ	11
การประเมินผลการทำงานอย่างยุติธรรม	10
ลักษณะโครงสร้างของกระทรวงฯ	10
การกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงาน/การดำรงตำแหน่ง	5
จำนวนข้าราชการในกระทรวงฯ	4
ช่วงเวลาในการสับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการ	4
แนวนโยบายของผู้บริหารระดับสูง	1

3.4.3 ความพร้อมที่จะมีเส้นทางอาชีพด้านการทูตพหุภาคี

ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 86.96 ระบุว่ามีความพร้อมเนื่องจาก (1) มีความสนใจต่องานพหุภาคี (2) มีความคุ้นเคย และมีประสบการณ์พอสมควร จึงเชื่อว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่กระทรวงฯ และประเทศชาติได้ (3) งานพหุภาคีมีความเชื่อมโยงกับงานหลายมิติ รวมทั้งต้องมีทักษะหลายด้าน จึงเป็นพื้นฐานที่ดีและน่าจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในอนาคต

ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 13.04 ระบุว่าไม่พร้อมที่จะมีเส้นทางอาชีพด้านการทูตพหุภาคี เนื่องจาก (1) ประสงค์จะมีประสบการณ์ที่หลากหลายในการทำงาน (2) ขาดประสบการณ์ในการทำงาน (3) บุคลิกและคุณสมบัติส่วนตัวไม่เหมาะสม

3.5 ผลการศึกษาที่สำคัญ

เมื่อนำผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารกระทรวงฯ การศึกษาเชิงปริมาณ และการอภิปรายตามข้อ 3.1–3.4 โดยพิจารณาตามแผนภาพที่ 1 ซึ่งกำหนดแนวทางการศึกษาและวิเคราะห์ไว้สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

3.5.1 โดยรวม พบว่ามีความจำเป็นที่นักการทูตสายพหุภาคีจะต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่างจากนักการทูตทั่วไป เนื่องจากลักษณะงานที่แตกต่างตามที่ได้อภิปรายไว้ในข้อ 3.1 ทั้งนี้ คุณสมบัติที่แตกต่างนี้ได้หมายความว่า นักการทูตสายพหุภาคีจะต้องเก่งหรือมีคุณสมบัติที่เหนือกว่านักการทูตสายอื่น และไม่ได้หมายความว่านักการทูตทั่วไปไม่มีทักษะเหล่านี้ แต่หมายถึงความจำเป็นที่นักการทูตสายพหุภาคีจะต้องมีความรู้ ทักษะและคุณสมบัติเฉพาะบางประการเหล่านี้ ที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากขาดทักษะเหล่านี้ก็ไม่สามารถเป็นนักการทูตสายพหุภาคีที่ดีได้

3.5.2 ความรู้และทักษะที่จำเป็นที่กล่าวถึงและได้อภิปรายไว้ในข้อ 3.2.2 ประกอบด้วย

- 1) การวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่างประเทศได้อย่างรวดเร็วครอบคลุม เข้าใจที่มาของเอกสาร
- 2) การสร้างพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง
- 3) ที่มา เหตุผลและความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องเจรจาต่อรองหรือติดตาม
- 4) การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ
- 5) การจัดเตรียมท่าทีไทย
- 6) การกล่าวถ้อยแถลง/สุนทรพจน์และ intervention ในที่ประชุมโดยไม่ได้มีการเตรียมตัวล่วงหน้า

โดยความรู้และทักษะทั้ง 6 ประการข้างต้น ถือเป็นคุณสมบัติสำคัญพื้นฐาน (threshold) สำหรับผู้ที่พัฒนาและก้าวเข้าสู่การเป็นนักการทูตสายพหุภาคีที่มีประสิทธิภาพ

3.5.3 อย่างไรก็ตาม การศึกษาบ่งชี้ว่านักการทูตสายพหุภาคียังมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามข้อ 3.5.2 ค่อนข้างน้อยถึงปานกลาง รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับทักษะและความรู้ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก จึงมีความจำเป็นที่กระทรวงฯ จะต้องพิจารณา กำหนดแนวทางเพื่อเสริมสร้างความรู้และทักษะที่จำเป็นแก่นักการทูตสายพหุภาคีผ่านแนวทางต่างๆ อาทิ การสนับสนุนให้ข้าราชการมีโอกาสดำเนินการเพิ่มพูนและสั่งสมประสบการณ์ในการทำงาน การเสริมสร้างระบบ coaching ที่เข้มแข็ง การกำหนดให้มีผู้ที่มีประสบการณ์ด้านพหุภาคีปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานเพื่อแนะนำข้าราชการที่ยังขาดความรู้และประสบการณ์ รวมทั้งการจัดการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ตามที่ได้อภิปรายไว้ในข้อ 3.5.3

3.5.4 การศึกษาพบว่า ผู้บริหารกระทรวงฯ และผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า กระทรวงฯ จำเป็นจะต้องพิจารณาเรื่องการพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคีอย่างจริงจัง เพื่อให้สามารถพัฒนาทักษะและสั่งสมประสบการณ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถอยู่ในระดับที่สามารถขับเคลื่อนการทูตพหุภาคีได้ รวมทั้งเพื่อให้เกิด institutional memory ในประเทศไทยให้ ความสนใจและมีผลประโยชน์ จะช่วยให้ไทยมีบุคลากรที่มีศักยภาพและมีขีดความสามารถเพียง

พอที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการยกระดับการทูตไทยในทุกกระดับ เพื่อเสริมสร้างภาพพจน์ ความน่าเชื่อถือ อันจะนำมาซึ่งศักดิ์ศรีและฐานะของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ

3.5.5 จากการศึกษา พบว่า ในการพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี มีปัจจัยที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบหลายประการ แต่ปัจจัยที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ได้แก่

- 1) คุณสมบัติเฉพาะตัวของนักการทูต
- 2) การสั่งสมประสบการณ์และผลงาน
- 3) ความประสงค์ของนักการทูต
- 4) การกำหนดคุณสมบัติที่จำเป็น
- 5) การวางแผนอัตรากำลังคน
- 6) การเปิดโอกาสให้ได้เรียนรู้และเพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านอื่น
- 7) การเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของประเด็นระหว่างประเทศ
- 8) การที่นักการทูตในสายอื่นจะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการคัดเลือกให้ไป

ปฏิบัติงานหรือประจำการ

3.5.6 หากกระทรวงฯ มีนโยบายการพัฒนาเส้นทางสายอาชีพของนักการทูตพหุภาคี ผู้ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 86.96) แสดงความพร้อมที่จะปฏิบัติงานด้านพหุภาคี เนื่องจากมีความสนใจต่องานด้านนี้ รวมทั้งเห็นว่าน่าจะสามารถนำประสบการณ์และความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อกระทรวงฯ ได้

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้มีได้มุ่งเปรียบเทียบคุณภาพของนักการทูตที่ปฏิบัติงานในสายพหุภาคีกับนักการทูตที่ปฏิบัติงานด้านทวิภาคีหรือด้านอื่น และผลการศึกษาก็ไม่ได้บ่งชี้ถึงระดับคุณภาพเชิงเปรียบเทียบ แต่รายงานมุ่งศึกษาคุณสมบัติที่จำเป็นต้องแตกต่างกัน อันเนื่องมาจากลักษณะงานที่แตกต่าง และทักษะจำเป็นที่นักการทูตสายพหุภาคีต้องมี เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกระทรวงฯ และจากการศึกษาเชิงปริมาณ แสดงให้เห็นว่านักการทูตควรมีคุณสมบัติพื้นฐานและมีความรู้ทั่วไปเหมือนกัน แต่โดยที่การทูตพหุภาคีมีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากงานการทูตทวิภาคี โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่สถานการณ์ในโลกและประเด็นระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป มีความซับซ้อนมากขึ้น นักการทูตสายพหุภาคีจึงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตัว ความรู้ ประสบการณ์และทักษะที่แตกต่างจากนักการทูตทั่วไป คือ ต้องมีลักษณะเป็น part-specialist หรือเป็น generalist ที่เป็น specialist ในบางเรื่องในระดับที่มากกว่านักการทูตทั่วไป ไม่สามารถเป็นเพียง generalist ได้อีกต่อไป

4.1.2 การศึกษาในครั้งนี้พบว่า ความรู้ ประสบการณ์และทักษะที่มีความจำเป็นมากสำหรับการปฏิบัติงานสายพหุภาคี ได้แก่

1) การวิเคราะห์และตีความเอกสารการประชุมระหว่างประเทศได้อย่างรวดเร็ว ครอบคลุม เข้าใจที่มาของเอกสาร ซึ่งสะท้อนท่าทีของประเทศต่างๆ จำนวนมาก ตระหนักถึงความละเอียดอ่อนของเนื้อหา และคาดการณ์ได้ถึงท่าทีของประเทศต่างๆ ต่อเอกสาร

2) การสร้างพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง ซึ่งต้องอาศัยการมีเครือข่ายที่ดีและกว้างขวาง มีประสบการณ์ในการเจรจาให้เป็นที่ยอมรับ สามารถใช้ประโยชน์จากท่าทีร่วมและประสานท่าทีที่แตกต่างภายในกลุ่มได้

3) ที่มา เหตุผลและความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องเจรจาต่อรองหรือติดตามความละเอียดอ่อนของถ้อยคำซึ่งมีนัยของท่าทีของประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมการเจรจา

4) การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ ที่มีความหมายมากกว่าเพียงการนั่งฟังหรือจดบันทึกเพื่อสรุปทำรายงาน แต่เพื่อการแสดงท่าทีที่ชัดเจนของไทย เพื่อศึกษาท่าทีของประเทศต่างๆ เพื่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนักการทูต และเพื่อโอกาสในการเรียนรู้ทักษะและเทคนิคการเจรจาของประเทศต่างๆ

5) การจัดเตรียมท่าทีไทย ซึ่งต้องผ่านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลั่นกรองและตบผลึกเป็นท่าทีของไทย รวมถึงการคาดการณ์ท่าทีของประเทศอื่นๆ ที่เข้าร่วมการประชุมหรือการเจรจา และการโน้มน้าวประเทศต่างๆ เพื่อสนับสนุนหรือไม่คัดค้านท่าทีของไทย

6) การกล่าวถ้อยแถลง/สุนทรพจน์และ intervention ในที่ประชุมโดยไม่ได้มีการเตรียมตัวล่วงหน้า เป็นทักษะที่ต้องอาศัยทักษะอื่นๆ ประกอบ เช่น ความสามารถทางภาษา ความรู้เกี่ยวกับประเด็นที่ต้องกล่าวแสดงท่าที รวมทั้งกฎระเบียบ และข้อบังคับของการประชุมเป็นอย่างดี

ความรู้ ประสบการณ์และทักษะข้างต้นก็มีความจำเป็นในการปฏิบัติงานการทูตด้านทวิภาคี แต่ก็มีความแตกต่างในแง่ที่ในกรอบทวิภาคี มักจะทราบท่าทีของคู่เจรจาชัดเจนอยู่แล้ว ในขณะที่กรอบพหุภาคีมีผู้เล่นจำนวนมาก ส่งผลให้มีความซับซ้อน คาดการณ์ได้ยาก จึงมองได้ว่าเป็นทักษะพิเศษเพิ่มเติม (add-on) ที่นักการทูตสายพหุภาคีจำเป็นต้องมี หากไม่มีก็จะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีนัยสำคัญ

4.1.3 อย่างไรก็ตาม จากการประเมินระดับความรู้และทักษะของข้าราชการที่กำลังปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานด้านการทูตพหุภาคี พบว่ายังอยู่ในระดับน้อยถึงปานกลาง รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับทักษะและความรู้ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ในสภาวะปัจจุบัน กระทรวงฯ ก็สามารถปฏิบัติงานด้านพหุภาคีได้ในระดับหนึ่ง แต่หากกระทรวงฯ มีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าประสงค์จะเพิ่มบทบาทในเวทีพหุภาคีในอนาคต ดังเช่นที่ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ 4 ปีของกระทรวงฯ หรือเพื่อเตรียมการไว้ในกรณีฉุกเฉิน ดังเช่นสถานการณ์ในอดีตกรณีความขัดแย้งระหว่างไทยกับกัมพูชา หรือเพื่อการดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรพหุภาคี เช่น การเป็นสมาชิก ECOSOC การดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการของสมัชชาสหประชาชาติ หรือการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอีกครั้งหนึ่ง นักการทูตสายพหุภาคีของกระทรวงฯ ยังมีทักษะที่จำเป็นเหล่านั้นไม่เพียงพอ ดังนั้น กระทรวงฯ ก็จำเป็นต้องเตรียมการและพัฒนาบุคลากรด้านพหุภาคีไว้แต่เนิ่น

4.1.4 การพัฒนาเส้นทางอาชีพเป็นแนวทางหนึ่งที่กระทรวงฯ อาจพิจารณา เพื่อให้ นักการทูตสายพหุภาคีสามารถพัฒนาทักษะและสั่งสมประสบการณ์ได้อย่างต่อเนื่อง สามารถอยู่ในระดับที่สามารถขับเคลื่อนและมีบทบาทด้านการทูตพหุภาคีได้อย่างมีนัยสำคัญ การพัฒนาเส้นทางอาชีพสายพหุภาคีเป็นแนวทางการสร้างและสนับสนุนนักการทูตพหุภาคีให้มีความรู้ ทักษะและประสบการณ์ที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นแนวทางที่ช่วยให้เกิดการสร้างความทรงจำเชิงสถาบัน ในประเด็นที่ไทยให้ความสนใจและมีผลประโยชน์ รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการสร้างระบบ coaching ที่เข้มแข็ง เพื่อช่วยให้ไทยมีบุคลากรที่มีศักยภาพและมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติในเวทีพหุภาคีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการยกระดับการทูตไทยในทุกกระดับ เสริมสร้างภาพพจน์ ความน่าเชื่อถือ อันจะนำมาซึ่งศักดิ์ศรีและฐานะของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้บ่งชี้ว่า กระทรวงฯ น่าจะต้องพิจารณาเรื่องการพัฒนาเส้นทางอาชีพอย่างจริงจัง

4.1.4 การพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ อย่างรอบด้าน เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางในการพัฒนาเส้นทางอาชีพได้อย่างเหมาะสม การศึกษาครั้งนี้พบว่าปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ ได้แก่ คุณสมบัติเฉพาะตัวของนักการทูต การสั่งสมประสบการณ์และผลงาน ความประสงค์ของนักการทูต การกำหนดคุณสมบัติที่จำเป็น การวางแผนอัตรากำลังคน การเปิดโอกาสให้นักการทูตได้เรียนรู้และเพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านอื่น

การเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของประเด็นระหว่างประเทศ และการที่นักการทูตในสายทวิภาคีหรือบริหาร จะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการคัดเลือกให้ไปปฏิบัติงานหรือประจำการ

รายงานฉบับนี้ เพียงแต่ศึกษาปัจจัยที่ต้องพิจารณาหากกระทรวงฯ มีนโยบายที่จะพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี แต่การนำปัจจัยข้างต้นและปัจจัยอื่นๆ มาพิจารณาประกอบกัน ผลจะเป็นอย่างไรยังไม่อาจทราบแน่ชัดได้ โดยอาจจะส่งผลต่อความเป็นไปได้ของการพัฒนาเส้นทางอาชีพหรือสามารถดำเนินการได้อย่างจำกัด อาทิเช่น อัตรากำลังของกระทรวงฯ เป็นปัจจัยที่อาจจะส่งผลให้การพัฒนาเส้นทางอาชีพเป็นไปได้ยาก

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) เห็นควรเสนอให้กระทรวงฯ พิจารณาเรื่องการพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคีอย่างจริงจัง

การศึกษาครั้งนี้เป็นเพียงข้อเสนอให้กระทรวงฯ “เริ่มต้นพิจารณา” ในเรื่องนี้เพื่อ “พัฒนา” เส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี แต่ยังมีได้เสนอให้กระทรวงฯ ต้อง “กำหนด” เส้นทางอาชีพแต่อย่างใด นอกจากนี้ หากกระทรวงฯ จะเริ่มพิจารณาก็ควรต้องพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายทวิภาคีและสายอื่นๆ เช่น สายบริหาร ด้วย แต่ด้วยข้อจำกัดด้านเวลา การศึกษาในครั้งนี้จึงไม่สามารถครอบคลุมนักการทูตทุกสายได้ทั้งหมด

2) แต่ในระหว่างที่กระทรวงฯ ยังมิได้พิจารณาเรื่องการพัฒนาเส้นทางอาชีพของนักการทูตสายพหุภาคี เห็นควรเสนอให้กระทรวงฯ พิจารณาสร้างระบบที่ส่งเสริมให้นักการทูตมีทักษะและประสบการณ์ที่จำเป็นเพิ่มขึ้น โดยสอดคล้องกับลักษณะของงาน รวมทั้งส่งเสริมให้นักการทูตที่มีประสบการณ์ด้านการทูตพหุภาคีปฏิบัติงานเพื่อสร้างคุณค่าและประโยชน์แก่ราชการได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) ในขั้นต้น กระทรวงฯ จำเป็นต้องกำหนดทิศทางและเป้าหมายการดำเนินการด้านพหุภาคีให้ชัดเจน ว่าไทยมีผลประโยชน์ในประเด็นใดอย่างมีนัยสำคัญ สามารถใช้ประโยชน์จากเวทีพหุภาคีเพื่อส่งเสริมและรักษาผลประโยชน์ได้อย่างไร และประสงค์จะมีบทบาทในเวทีด้านพหุภาคีมากน้อยเพียงใด เพื่อกำหนดความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเส้นทางอาชีพหรือไม่

2) ในระหว่างที่กระทรวงฯ ยังมิได้พิจารณาเรื่องการพัฒนาเส้นทางอาชีพ กระทรวงฯ ควรพิจารณาดำเนินการเพื่อสร้างระบบที่ส่งเสริมให้นักการทูตมีทักษะและประสบการณ์ที่จำเป็นเพิ่มขึ้น โดย มุ่งเน้นการพัฒนาทักษะที่จำเป็นตามข้อ 3.2.2 และ 4.1.2 ดังนี้

ก. กรมอองค์การระหว่างประเทศควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานที่มีความละเอียดครอบคลุม ซึ่งในการจัดทำควรจะต้องผ่านเวทีการระดมสมองและหารือเพิ่มเติมเป็นระยะๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาคู่มือดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์ ซึ่งนอกจากจะประกอบด้วยแนวทางปฏิบัติทั่วไปและแนวทางปฏิบัติในกรณีเฉพาะแล้ว ยังควรจะต้องมีตัวอย่างของปัญหา แนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น ญีปุ่นเคยจัดทำคู่มือสำหรับนักการทูตสายพหุภาคีที่

รับผิดชอบงานในกรอบคณะกรรมการความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งช่วยให้เห็นภาพที่ชัดเจน มีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบของคณะกรรมการฯ และเป็นคู่มือสำคัญของนักการทูตหลายประเทศ

ข. สถาบันการต่างประเทศทวิภาคีหรือการควรต้องหารือกับกรมองค์การระหว่างประเทศเพื่อออกแบบและจัดฝึกอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องด้านพหุภาคี ในลักษณะ in-house training เพื่อแบ่งปันประสบการณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ตรงในการทำงาน เช่น การเชิญผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารกระทรวงฯ อดีตเอกอัครราชทูตที่ประจำการในสายพหุภาคีเป็นผู้บรรยายหรือถ่ายทอดประสบการณ์ในแง่มุมต่างๆ ที่ไม่สามารถศึกษาจากเอกสารหรือตำราทั่วไป เช่น ความสำคัญของการตีความเอกสารในการประชุม กรณีศึกษาในอดีตเมื่อมีการใช้กฎระเบียบในการพลิกเกม เทคนิคในการสร้างกลุ่มเจรจาต่อรอง เทคนิคของประเทศต่างๆ ในการเจรจา เป็นต้น ให้แก่นักการทูตในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

ค. สนับสนุนให้นักการทูตแต่ละคนมีโอกาสเรียนรู้ทักษะเกี่ยวกับการประชุมระหว่างประเทศในลักษณะ on-the-job training อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ บ่อยครั้งที่กระทรวงฯ มอบหมายให้นักการทูตระดับปฏิบัติการไปเข้าร่วมการประชุมโดยลำพัง จึงต้องไปศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง ซึ่งหากกระทรวงฯ มีบุคลากรและงบประมาณเพียงพอ ควรให้นักการทูตรุ่นใหม่ที่ยังขาดทักษะและประสบการณ์ได้เดินทางไปเข้าร่วมประชุมพร้อมกับผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ได้รับคำแนะนำหรือสอบถามในสถานการณ์จริงได้

ง. สนับสนุนให้สถาบันการต่างประเทศทวิภาคีหรือการพิจารณาเพิ่มความร่วมมือกับองค์กรและสถาบันต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านรวมทั้ง UNITAR จัดหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านพหุภาคีเพิ่มขึ้น ในลักษณะ tailored-made หรือในประเด็นที่ไทยมีความสนใจ รวมทั้งสนับสนุนให้ข้าราชการมีโอกาสได้รับการอบรมในหลักสูตรต่างๆ โดยเฉพาะหลักสูตรสำหรับผู้แทนที่จะเข้าร่วมการประชุม UNGA จัดโดย UNITAR ซึ่งในการนี้กระทรวงฯ จำเป็นจะต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับอย่างเหมาะสมด้วย

3) สำหรับการดำเนินการเพื่อให้ส่งเสริมให้นักการทูตที่มีประสบการณ์ด้านการทูตพหุภาคีปฏิบัติงานเพื่อสร้างคุณค่าและประโยชน์แก่ราชการได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพรวมทั้งเพื่อเป็นการเตรียมการหากจะมีการพิจารณาเรื่องการพัฒนาสายอาชีพอย่างจริงจัง ได้แก่

ก. การพิจารณาโยกย้ายและการออกประจำการ กระทรวงฯ จะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติของนักการทูตที่เหมาะสมกับประเทศที่ประจำการ และสอดคล้องกับการฝึกและเตรียมความพร้อมของบุคลากรเป็นหลัก

ข. การศึกษาในครั้งนี้ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า career path ไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ได้หมายถึงการปฏิบัติงานอยู่แต่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง แต่ต้องมีการหมุนเวียนโยกย้าย สับเปลี่ยนในระนาบเดียวกันด้วย เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และมีประสบการณ์ที่จำเป็นอื่นๆ ด้วย ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องสั่งสมประสบการณ์และผลงานที่เกี่ยวข้องในสายหลัก ดังนั้น แนวทางหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้ คือ การมอบหมายให้ผู้ที่กลับจากการประจำการสายพหุภาคี อาทิ คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์กและนครเจนีวา ไปปฏิบัติหน้าที่ในกรมในกลุ่มงานพหุภาคีอย่างน้อยเป็นเวลา 1-2 ปี เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและเพื่อนำประสบการณ์จากการประจำการไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ อันจะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความทรงจำเชิงสถาบัน รวมทั้ง

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างระบบ coaching ให้เข้มแข็ง ก่อนที่จะย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่น เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้หลากหลายยิ่งขึ้น

ค. การเสริมสร้างระบบ coaching ที่เข้มแข็ง โดยการพิจารณาแต่งตั้งหรือกำหนดให้มีผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการทูตพหุภาคีปฏิบัติหน้าที่ในกรมด้านพหุภาคี ได้แก่ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมอาเซียน รวมถึงกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ในระดับต่างๆ อาทิ หัวหน้าฝ่ายและ/หรือผู้อำนวยการกอง รองอธิบดีและ/หรืออธิบดี เพื่อสามารถให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ที่ยังขาดความรู้ทักษะและประสบการณ์ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการกำหนดท่าทีและนโยบายของไทยในประเด็นต่างๆ ในเวทีพหุภาคีร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ง. กระทรวงฯ โดยสำนักบริหารบุคคล ควรจะริเริ่มระบบการพูดคุยกับข้าราชการเกี่ยวกับความสนใจ ความตั้งใจและความถนัดของข้าราชการรายบุคคล ตั้งแต่แรกเข้า เพื่อให้สามารถมอบหมายงานและกำหนดแนวทางฝึกและเตรียมความพร้อมให้แก่ข้าราชการได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้สามารถพัฒนาบุคลากรได้มีประสิทธิภาพมากกว่าการมอบหมายหน้าที่โดยมิได้คำนึงถึงความสนใจ ทักษะและประสบการณ์ของข้าราชการ

จ. อย่างไรก็ตาม หากได้ดำเนินการตามข้อ ง. แล้ว กระทรวงฯ ควรจะจัดระบบหรือกลไกติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของนักการทูตสายพหุภาคีว่ามีคุณสมบัติและผลการปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมหรือไม่

4) ในระยะยาว หากกระทรวงฯ พิจารณาเห็นสมควรให้มีการพัฒนาและกำหนดเส้นทางอาชีพ กระทรวงฯ จำเป็นจะต้องทบทวนเรื่องโครงสร้างและอัตรากำลังให้เหมาะสมต่อไป

บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ. แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558-2561. กระทรวงการต่างประเทศ. Concept Paper แผนการปรับปรุงการดำเนินการเพื่อยกระดับการปฏิบัติงานทางการทูต ทัดเทียมระดับสากล ของกระทรวงการต่างประเทศ 2551. จักริน ฉายะพงศ์. การจัดทำยุทธศาสตร์การทูตพหุภาคี. วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการ พลเรือน สำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2551.
- บุษยา มาทแล็ง. การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน: กรณีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2550.
- สุรศักดิ์ สุภารัตน์. การพัฒนาบุคลากรกรมองค์การระหว่างประเทศสู่ความเป็นเลิศด้านการทูตพหุภาคี. วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2552.
- สุชาติ แสงทองสวัสดิ์, นิสากร วรจันทร์ และ ณีฎฐิกา ฅวรรณโณ, การวางแผนทางก้าวหน้าในสายอาชีพ.สำนักงานวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล. สำนักงาน ก.พ., 2556.
- Hocking, Brian, and others. Futures for diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century [Online]. 2012. Available from: <https://www.clingendael.nl/publication/futures-diplomacy-integrative-diplomacy-21st-century> [2012, October 18].
- Keenleyside, T.A. The generalist versus the specialist: the Department of External Affairs. Canadian Public Administration 22, 11, (March 1979): 51-71.
- KFC. Model UN Committee Specialists vs. Generalists. [Online]. 2016. Available from: <http://bestdelegate.com/model-un-committee-specialists-vs-generalists/> [2016, February, 1].
- Landsman, David. Tomorrow's leaders: generalists or specialist? [Online]. 2015. Available from: <https://www.linkedin.com/pulse/tomorrows-leaders-generalists-specialists-david-landsman> [2015, July 10].

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้บริหารและอดีตผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศที่ให้สัมภาษณ์

1. นายนครชิต สิงหเสนี อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศและอดีตเอกอัครราชทูต
ผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก
2. ดร. วีรชัย พลาศรัย เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นคร
นิวยอร์ก
3. นายวิฑูรย์ ศรีวิหค รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
4. นายธานี ทองภักดี รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
5. นางกาญจนา ภัทรโชค อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ
6. นางสาวมรกต ศรีสวัสดิ์ รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ

ภาคผนวก ข.
แบบสอบถามข้อคิดเห็นสำหรับการศึกษาเรื่อง
การพัฒนาบุคลากรด้านพหุภาคี: การพัฒนาเส้นทางอาชีพ (career path)
โดย นางสาวจิรัชยา พิรานนท์
ประกอบการศึกษาหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ประจำปี 2560

แบบสอบถามนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่ากระทรวงฯ จำเป็นจะต้องกำหนดเส้นทางอาชีพสำหรับนักการทูตสายพหุภาคีหรือไม่ มีปัจจัยใดที่จะต้องพิจารณาประกอบ และเพื่อศึกษาว่าในระหว่างที่กระทรวงฯ ยังมีได้มีนโยบายกำหนดเส้นทางอาชีพสำหรับนักการทูตสายพหุภาคีกระทรวงฯ ควรจะดำเนินการเพื่อวางแผนและพัฒนาบุคลากรด้านการทูตพหุภาคีอย่างไรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านการทูตพหุภาคี

Career path ตามความหมายของ ก.พ. หมายถึง เส้นทางความก้าวหน้าในการปฏิบัติราชการที่จะไปสู่ตำแหน่งสำคัญของส่วนราชการ โดยมีการกำหนดและแสดงให้เห็นถึงเส้นทางการส่งเสริมประสบการณ์และผลงานในแต่ละตำแหน่งที่ครองมาก่อนการเลื่อนไปดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งอาจจะเลื่อนจากตำแหน่งระดับล่างสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือการย้ายตำแหน่งในระนาบเดียวกัน โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการได้รับรู้ว่าการที่จะได้รับความก้าวหน้าหรือได้รับการเลื่อนไปดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้น จะต้องผ่านประสบการณ์การทำงานหรือรับผิดชอบและผลิตผลงานใดบ้าง จึงจะมีคุณสมบัติหรือได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ได้ โดยจำเป็นจะต้องมีการโอนย้าย (transfer) หรือการสับเปลี่ยนหมุนเวียน (job rotation) ในแนวระนาบบ้าง ก่อนที่จะเลื่อนไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ส่วน

ส่วนที่ 1: ข้อมูลทั่วไป (โปรดเติมข้อมูลในช่องว่าง)

- 1) ระดับการศึกษา _____
สาขา _____
 - 2) ตำแหน่ง/ระดับ _____ รับราชการ กต. มาแล้ว _____ ปี
 - 3) ปัจจุบันปฏิบัติราชการที่ _____
_____ กรมองค์การระหว่างประเทศ ตำแหน่ง _____ เป็นเวลา _____ ปี _____ เดือน
_____ คผถ. ณ นครนิวยอร์ก ตำแหน่ง _____ เป็นเวลา _____ ปี _____ เดือน
_____ คผถ. ณ นครเจนีวา ตำแหน่ง _____ เป็นเวลา _____ ปี _____ เดือน
(หากเคยปฏิบัติราชการในหน่วยงานข้างต้นมากกว่า 1 วาระ โปรดระบุเพิ่มเติม) _____
-

ส่วนที่ 2: ความเห็นเกี่ยวกับความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานพหุภาคี

5) โปรดเลือกคำตอบที่ท่านเห็นว่าเหมาะสมที่สุด

ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับ งานการทูตพหุภาคี*	จำเป็นมาก	จำเป็นปานกลาง	จำเป็นน้อย
การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ			
การศึกษาเอกสารการประชุมระหว่างประเทศ			
การจัดการประชุมระหว่างประเทศ			
การสรุปรายงานการประชุมระหว่างประเทศ			
การจดบันทึกการประชุมระหว่างประเทศ			
การยกร่างสุนทรพจน์/ถ้อยแถลง/intervention			
การกล่าวถ้อยแถลง/สุนทรพจน์และ intervention ในที่ประชุมโดยไม่ได้เตรียมการ ล่วงหน้า (เช่น กรณีมีการกล่าวพาดพิงถึงไทยในที่ การประชุม การ defend ทำที่ของไทยในที่ ประชุม การโน้มน้าวประเทศอื่นให้สนับสนุนไทย ในที่ประชุม ฯลฯ)			
การยกร่างข้อมติ/ข้อตัดสินใจของที่ประชุมระหว่าง ประเทศ			
มารยาทในการประชุมระหว่างประเทศ			
กฎ/ระเบียบในการประชุม (rules of procedure)			
การเตรียมทำที่ไทย			
การสร้างกลุ่มพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง			
ความสามารถด้านภาษา			
ทักษะและความสามารถในการเจรจาต่อรอง			
ที่มา เหตุผล และความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ ต้องเจรจาต่อรองหรือติดตาม			
อื่นๆ โปรดระบุ			

* ดัชนีความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานพหุภาคีปรับปรุงจากทักษะ/สมรรถนะที่กำหนดไว้ในงานศึกษาของ ออท. สุรศักดิ์ สุภารัตน์ เรื่อง การพัฒนาบุคลากรกรมองค์การระหว่างประเทศสู่ความเป็นเลิศด้านการทูตพหุภาคี

6) โปรดประเมินระดับความรู้ ประสบการณ์และทักษะของท่านในประเด็นเหล่านี้

ความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานการทูตพหุภาคี	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มี
การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศ				
การศึกษาเอกสารการประชุมระหว่างประเทศ				
การจัดการประชุมระหว่างประเทศ				
การสรุปรายงานการประชุมระหว่างประเทศ				
การจดบันทึกการประชุมระหว่างประเทศ				
การยกร่างสุนทรพจน์/ถ้อยแถลง/intervention				
การกล่าวถ้อยแถลง/สุนทรพจน์และ intervention ในที่ประชุมโดยไม่ได้เตรียมการล่วงหน้า (เช่น กรณีมีการกล่าวพาดพิงถึงไทยในระหว่างการประชุม การ defend ท่าทีของไทย)				
การร่างข้อมติ/ข้อตัดสินใจของที่ประชุมระหว่างประเทศ				
มารยาทในการประชุมระหว่างประเทศ				
กฎ/ระเบียบในการประชุม (rules of procedure)				
การเตรียมท่าทีไทย				
การสร้างกลุ่มพันธมิตรในการเจรจาต่อรอง				
ความสามารถด้านภาษา				
ทักษะและความสามารถในการเจรจาต่อรอง				
ที่มา เหตุผล และความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องเจรจาต่อรองหรือติดตาม				
อื่นๆ โปรดระบุ				

7) ท่านคิดว่าแนวทางใดเหมาะสมในการช่วยเพิ่มพูนทักษะในข้อ 5) และ 6) ได้มากที่สุด โปรดเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย (1-มีความเหมาะสมมากที่สุด และ 6-มีความเหมาะสมน้อยที่สุด)

_____ ระบบ coaching จากผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า _____ ระบบเรียนรู้ด้วยตนเอง

_____ การสั่งสมประสบการณ์จากการทำงาน _____ การศึกษาจากเอกสาร

_____ การรับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง _____ การร่วมการสัมมนาหัวข้อที่เกี่ยวข้อง

_____ อื่นๆ โปรดระบุ _____

- 8) ในความเป็นจริง ท่านคิดว่าท่านได้รับทักษะในข้อ 5) และ 6) จากแนวทางใดมากที่สุด โปรดเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย (1-ลำดับมากที่สุด และ 6-ลำดับน้อยที่สุด)
- _____ระบบ coaching จากผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า _____ระบบเรียนรู้ด้วยตนเอง
- _____การสั่งสมประสบการณ์จากการทำงาน _____การศึกษาจากเอกสาร
- _____การรับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง _____การร่วมการสัมมนาหัวข้อที่เกี่ยวข้อง
- _____อื่นๆ โปรดระบุ _____

- 9) ท่านคิดว่าจำเป็นหรือไม่ที่ในหน่วยงานของท่านจะต้องมีผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านพหุภาคี
- _____จำเป็น เนื่องจาก _____
- _____ไม่จำเป็น เนื่องจาก _____

- 10) หากจำเป็น ท่านคิดว่าควรเป็นระดับใด (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ โดยไม่ต้องเรียงลำดับ)
- _____หัวหน้าฝ่าย/ที่ปรึกษา _____ผู้อำนวยการกอง/อัครราชทูตที่ปรึกษา
- _____รองอธิบดี/รองผู้แทนถาวร _____อธิบดี/เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวร

ส่วนที่ 3: ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนา career path

- 11) ท่านคิดว่าในสถานการณ์โลกและประเด็นระหว่างประเทศปัจจุบัน นักการทูตควรมีลักษณะอย่างไร (โปรดเรียงตามลำดับที่ท่านเห็นเหมาะสม โดย 1 คือ ลักษณะที่เหมาะสมมากที่สุด และ 3 คือ ลักษณะที่เหมาะสมน้อยที่สุด)

- _____เป็น generalist หมายถึง นักการทูตที่มีคุณสมบัติและมุมมองที่กว้างขวาง มีประสบการณ์หลายด้าน และมีความเข้าใจกิจกรรมและหน้าที่ที่หลากหลายของส่วนราชการ
- _____เป็น specialist หมายถึง นักการทูตที่ได้รับการฝึกฝนอบรมในระดับที่มีนัยสำคัญ หรือใช้เวลาอย่างมีความสำคัญในช่วงอายุราชการ หรือ ได้รับการคาดหวังว่าจะดำรงตำแหน่งในด้านเฉพาะของหน่วยงาน หรือในสาขาที่มีลักษณะพิเศษ
- _____เป็น part-specialist หมายถึง แบบผสมผสานระหว่าง generalist กับ specialist

- 12) ท่านคิดว่านักการทูตที่ปฏิบัติงานด้านพหุภาคีควรมีลักษณะอย่างไร (โปรดเรียงตามลำดับที่ท่านเห็นเหมาะสม โดย 1 คือ ลักษณะที่เหมาะสมมากที่สุด และ 3 คือ ลักษณะที่เหมาะสมน้อยที่สุด)
- _____เป็น generalist _____เป็น specialist _____เป็น part-specialist

- 13) ท่านเห็นว่าจำเป็นหรือไม่ที่กระทรวงฯ จะต้องกำหนด career path ของนักการทูตสายพหุภาคี (โปรดศึกษา คำนิยามของ career path ในหน้า 1)
- _____จำเป็น (กรุณาตอบข้อ 14) _____ไม่จำเป็น (กรุณาข้ามไปตอบข้อ 15)

14) โปรดระบุเหตุผลที่กระทรวงฯ จำเป็นจะต้องกำหนด career path ของนักการทูตสายพหุภาคี

1. _____
2. _____
3. _____

15) โปรดระบุเหตุผลที่กระทรวงฯ ไม่จำเป็นจะต้องกำหนด career path ของนักการทูตสายพหุภาคี

1. _____
2. _____
3. _____

16) ท่านคิดว่าปัจจัยใดต่อไปนี้อาจจำเป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบการกำหนด career path ของนักการทูตสาย

- _____ พหุภาคี (สามารถเลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)
- _____ จำนวนข้าราชการในกระทรวงฯ
- _____ คุณสมบัติเฉพาะตัวของนักการทูต
- _____ ความประสงค์ของนักการทูต
- _____ การสั่งสมประสบการณ์/ผลงาน
- _____ ลักษณะโครงสร้างของกระทรวงฯ
- _____ ช่วงเวลาในการสับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการ
- _____ การเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของประเด็นระหว่างประเทศ
- _____ การประเมินผลการทำงานอย่างยุติธรรม
- _____ การที่นักการทูตอื่นจะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการคัดเลือกให้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน/ออกประจำการ
- _____ แนวนโยบายของผู้บริหารระดับสูง
- _____ การวางแผนอัตรากำลังคน
- _____ การกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงาน/การดำรงตำแหน่ง
- _____ การกำหนดคุณสมบัติ/ทักษะที่จำเป็น
- _____ การเปิดโอกาสที่จะได้เรียนรู้งาน/เพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านอื่นๆ
- _____ อื่นๆ โปรดระบุ _____

17) ในระหว่างที่กระทรวงฯ ยังไม่มีนโยบายกำหนด career path ของนักการทูตสายพหุภาคี ท่านคิดว่ากระทรวงฯ ควรดำเนินการอย่างไรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้านพหุภาคี (โปรดเรียงลำดับความสำคัญ โดย 1 มีความสำคัญมาก และ 11 มีความสำคัญน้อย)

_____ การเพิ่มพูนความรู้และทักษะของข้าราชการในการเข้ารับการฝึกอบรม/สัมมนาด้านพหุภาคีและประเด็นต่างๆ

_____ การเพิ่มพูนประสบการณ์ของข้าราชการในการเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ

_____ การขอยืมตัวหรือการมอบหมายให้ข้าราชการที่มีประสบการณ์ให้ปฏิบัติงานในลักษณะเฉพาะกิจ

_____ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้าราชการไปประจำการใน post พหุภาคีควรมีความยืดหยุ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ในการทำงาน อาทิ การประจำการซ้ำซ้อน หรือผู้มีทักษะภาษาพิเศษ หรือมีความเชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้องที่ไทยมีผลประโยชน์อย่างมีนัยสำคัญ

_____ การมีผู้มีประสบการณ์การทำงานด้านพหุภาคีปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานเพื่อกำหนดแนวทางให้คำปรึกษาและแนะนำวิธีการทำงาน

_____ การมอบหมายให้ผู้กลับจากประจำการที่คณะผู้แทนถาวรฯ ไปปฏิบัติหน้าที่ที่กรมองค์การระหว่างประเทศ

_____ การ put the right individual on the right job

_____ การสร้าง Institutional memory

_____ การสร้างระบบ coaching โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าที่มีประสบการณ์ด้านพหุภาคีเพื่อ groom ข้าราชการ

_____ การกำหนดแผนสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ (Succession Plan)

_____ การปรับจำนวนบุคลากรของกรมองค์การฯ ให้สอดคล้องกับภารกิจ

_____ การจัดสรรงบประมาณสำหรับรองรับการพัฒนาบุคลากรด้านการทูตพหุภาคีอย่างเพียงพอ
อื่นๆ โปรดระบุ _____

18) หากกระทรวงฯ มีนโยบายจะกำหนด career path ท่านพร้อมจะมีเส้นทางอาชีพด้านการทูตพหุภาคีหรือไม่

_____ พร้อม เนื่องจาก _____

_____ ไม่พร้อม เนื่องจาก _____

ขอขอบคุณผู้ตอบแบบสอบถามทุกท่านที่ให้ความร่วมมือ และขอความอนุเคราะห์โปรดส่งแบบสอบถามคืนที่ น.ส. จิรัสยา พิรานนท์ กองเอเชียตะวันออก 2 หรือทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ jirusaya.mam@gmail.com ภายในวันที่ 27 กรกฎาคม 2560 ด้วย จักขอบคุณมาก

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวจิรัชยา พิรานนท์
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - พาณิชยศาสตร์บัณฑิต คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - Master of Arts (Foreign Affairs and Trade), Monash University (ทุนรัฐบาลออสเตรเลีย)
ประวัติการทำงาน	<p>พ.ศ. 2539–2540 เจ้าหน้าที่การทูต 4 สำนักปลัดกระทรวงฯ</p> <p>พ.ศ. 2541–2542 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองสนเทศเศรษฐกิจและสำนักงานเลขานุการกรม กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ</p> <p>พ.ศ. 2543–2544 เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา</p> <p>พ.ศ. 2544–2548 เลขานุการโท และเลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง</p> <p>พ.ศ. 2549–2553 นักการทูตชำนาญการ กองเอเชียตะวันออก 2 กรมเอเชียตะวันออก</p> <p>พ.ศ. 2553–2555 นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองสันติภาพ ความมั่นคงและการลดอาวุธ กรมองค์การระหว่างประเทศ</p> <p>พ.ศ. 2555–2560 ที่ปรึกษา และอัครราชทูตที่ปรึกษา คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก</p>
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก 2 กรมเอเชียตะวันออก