



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์
การต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ :
กรณีศึกษา Office of Net Assessment ของ
กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ

จัดทำโดย นายวรพันธุ์ ศรีวรรณารณ
รหัส 12025

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์
การต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ :
กรณีศึกษา Office of Net Assessment ของ
กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ

จัดทำโดย นายวรพันธุ์ ศรีวรรณารณ
รหัส 12025

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อศึกษาแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถของกระทรวงการต่างประเทศในการวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศระยะยาวที่จะมีนัยสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดนโยบายและวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นตามวิสัยทัศน์ที่จะเป็น “องค์กรนำในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศไทยเพื่อผลประโยชน์ของชาติ” ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 และการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจที่จะทวีความเข้มข้นและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งความจำเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศจะต้องแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าและบริหารจัดการภารกิจที่มีปริมาณและขั้นตอนจำนวนมากในแต่ละวัน

รายงานฉบับนี้ได้ใช้กรณีศึกษาบทบาทของ Office of Net Assessment (ONA) ซึ่งเป็นหน่วยงานคลังสมองภายในสำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ที่มีหน้าที่วิเคราะห์แนวโน้มทางความมั่นคงระยะยาวที่สำคัญสำหรับสหรัฐฯ ในลักษณะ long-term, future-focused, deep-thinking เพื่อพิจารณาแนวทางที่จะนำบทเรียนของ ONA มาประยุกต์ใช้ในการเพิ่มขีดความสามารถของกระทรวงการต่างประเทศ โดยได้ศึกษาทั้งภูมิหลัง ขอบเขตภารกิจ โครงสร้างองค์กร แนวคิดและแนวทางการทำงาน บทบาทสำคัญของ ONA ในการพัฒนายุทธศาสตร์ทางทหารของสหรัฐฯ บทเรียนที่มีประโยชน์สำหรับการพัฒนากระทรวงการต่างประเทศ และความท้าทายในการประยุกต์ใช้บทเรียนดังกล่าวกับกระทรวงการต่างประเทศด้วยเหตุผลเชิงโครงสร้างองค์กร นโยบาย วัฒนธรรมการทำงาน ผลประโยชน์และขีดความสามารถของสหรัฐฯ กับไทยที่ต่างกัน

ผลการศึกษาพบว่า

1. ONA ได้ช่วยให้กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ มี institutional capability ที่จะมองไปในอนาคตระยะยาว ซึ่งเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมต่างๆ ที่เป็น game changer อย่างสม่ำเสมอ แม้ว่าจะเป็นองค์กรราชการที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของสหรัฐฯ และจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ารายวันทั่วโลกก็ตาม

2. การนำรูปแบบ (model) ของ ONA มาใช้โดยตรง (adopt) กับกระทรวงการต่างประเทศทำได้ยากเมื่อคำนึงถึงบริบทและความท้าทายที่แตกต่างกัน

3. อย่างไรก็ตาม สามารถนำบทเรียน (lessons learned) ของ ONA มาประยุกต์ใช้ (adapt) กับกระทรวงการต่างประเทศได้ เพื่อช่วยให้กระทรวงฯ มีขีดความสามารถในการวิเคราะห์แบบ long-term, future-focused, deep-thinking ที่เป็นระบบ ต่อเนื่อง และ institutionalized ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถมีนโยบายต่างประเทศเชิงรุกได้มากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะหลักสำหรับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายข้างต้นคือ

1. *Supporting Leadership* : การสื่อสารเจตนารมณ์ที่ชัดเจน การสนับสนุนอย่างเต็มที่ และต่อเนื่องจากผู้นำองค์กรจะมีความสำคัญที่สุดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและผลักดันการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร

2. *Supporting Organizational Culture* : การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ให้คุณค่าและความสำคัญกับการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวโน้มระหว่างประเทศในอนาคตและวางแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว โดยการสื่อสารเจตนารมณ์ที่ชัดเจนและการผลักดันจากผู้นำองค์กรจะมีความสำคัญอย่างมากสำหรับการสร้างวัฒนธรรมองค์กรดังกล่าว

3. *Supporting Institutional Capability* : จัดตั้ง “กลุ่มงานวิจัยและวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศ” ซึ่งปรับมาจากกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ ภายใต้สำนักนโยบายและแผน เพื่อเป็นกลไกภายในที่จะช่วยให้ผู้นำองค์กรสามารถ keep the long-term on the agenda โดยมีภารกิจสำคัญคือ วิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศที่สำคัญในระยะยาวและเชิงลึก และเป็นศูนย์กลางข้อมูลเชิงลึก (Information Fusion Center) ของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างประเทศที่รอบด้าน

ในท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนเชื่อมั่นว่า ด้วยเจตนารมณ์ที่แน่วแน่จากผู้นำองค์กรที่จะผลักดันการพัฒนาองค์กรในทิศทางดังกล่าวและการสนับสนุนจากภายในองค์กร การดำเนินการตามข้อเสนอแนะในรายงานการศึกษานี้จะสามารถเกิดขึ้นได้ ดังคำกล่าวว่า “if there is a will there is a way” และจะเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าสำหรับอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนได้รับแรงบันดาลใจในการทำรายงานการศึกษาฉบับนี้จากประสบการณ์ที่มีโอกาสได้รู้จักและร่วมงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับ Office of Net Assessment (ONA) ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในช่วงที่ผู้เขียนประจำการอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ทำให้ทราบแนวคิดและแนวทางการทำงานที่น่าสนใจของหน่วยงานดังกล่าว โดยเฉพาะการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวโน้มในอนาคตระยะยาวเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการตั้งคำถามเกี่ยวกับทิศทางของยุทธศาสตร์ทางการทหารของสหรัฐฯ ในปัจจุบันที่กำลังเดินไปในทิศทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับแนวโน้มในอนาคตหรือไม่ และจำเป็นต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนอย่างไร โดยเปรียบเทียบกับแนวทางและศักยภาพของประเทศอื่น ๆ

ด้วยแรงบันดาลใจดังกล่าว ประกอบกับการที่บทบาทของ Office of Net Assessment ยังไม่เป็นที่รู้จักมากนักในประเทศไทย ผู้เขียนจึงเล็งเห็นประโยชน์ที่จะศึกษาบทเรียนจาก Office of Net Assessment ว่าจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกระทรวงการต่างประเทศไทย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของกระทรวงฯ ในการวิเคราะห์แนวโน้มระยะยาวที่จะมีนัยสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดนโยบายและวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้อย่างไร

ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่านคือ ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชูเอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม สำหรับกำลังใจที่ให้กับผู้เขียน และคำแนะนำและข้อคิดที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำการศึกษา

ผู้เขียนขอขอบคุณบุคคลต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนข้อคิดเห็นและข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำการศึกษา โดยเฉพาะเอกอัครราชทูต สหศักดิ์ พวงเกิดแก้ว อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เอกอัครราชทูต ดร. อนุสนธิ์ ชินวรรโณ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ อธิบดีอาจารย์ ศรีรัตนบัลล์ อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก รวมถึงคุณชนม์วิวัฒน์ จ่างตระกูล หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ และคุณธัญธิดา หวังธำรงเฮลบาร์ธ หัวหน้าฝ่ายโครงสร้างและการบริหารราชการในต่างประเทศ ของสำนักนโยบายและแผนกระทรวงการต่างประเทศ โดยผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งใจสำหรับกำลังใจจากทุกท่านที่ต่างมีความปรารถนาเช่นเดียวกันในการที่จะต้องการเห็นการพัฒนากระทรวงการต่างประเทศอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีความเป็นเลิศ ที่จะมียุทธศาสตร์สำคัญในการนำประเทศไทยก้าวไปสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วได้อย่างมั่นคงและเข้มแข็ง

วรพันธุ์ ศรีวรรณารถ

กันยายน 2563

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.4 คำถามการศึกษา	5
1.5 สมมติฐานการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	5
1.7 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดทฤษฎี	7
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	18
บทที่ 3 ผลการศึกษา	20
3.1 ภูมิหลังของ Office of Net Assessment	21
3.2 วิธีคิดและแนวทางการทำงานของ Office of Net Assessment	27
3.3 บทบาทของ Office of Net Assessment ในการพัฒนายุทธศาสตร์ ทางทหารของสหรัฐฯ	34
3.4 บทเรียนสำหรับกระทรวงการต่างประเทศไทย	37
3.5 สรุป	43
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	44
4.1 สรุปผลการศึกษา	44
4.2 ข้อเสนอแนะ	46
4.3 บทส่งท้าย	51

บรรณานุกรม	52
ภาคผนวก	
ก. รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลประกอบการจัดทำรายงาน	61
ข. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)	62
ค. ความเชื่อมโยงระหว่างแผน 3 ระดับ กับแผนด้านการต่างประเทศ	63
ง. National Security Study Memorandum 178 : Program for National Net Assessment (29 March 1973)	64
จ. National Security Decision Memorandum 224 : National Net Assessment Process (28 June 1973)	65
ฉ. National Security Study Memorandum 186 : National Net Assessment of the Comparative Costs and Capabilities of U.S. and Soviet Military Establishments (1 September 1973)	66
ช. National Security Decision Memorandum 239 : National Net Assessment Process (27 November 1973)	67
ซ. U.S. Department of Defense Directive 5111.11 : Director of Net Assessment (14 April 2020)	68
ประวัติผู้เขียน	77

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สรุปกรอบแนวคิด 3 กรอบของ Graham T. Allison
------------	--

11

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	กรอบความคิด	18
ภาพที่ 2	แสดงตำแหน่งผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment ภายในสำนักงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ	25

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“There has never been a time of greater promise, or greater peril.”

Professor Klaus Schwab, Founder and Executive Chairman of the World Economic Forum (WEF) on the Fourth Industrial Revolution during the World Economic Forum meeting, Davos, January 2016.

ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 (Fourth Industrial Revolution : 4IR)¹ และผลกระทบจากการระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 (Post-COVID-19 World) จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่มีอัตราเร่งรวดเร็วมากยิ่งขึ้น อันมีปัจจัยสำคัญมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านดิจิทัลที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ และการเปลี่ยนแปลงแบบ disruptions อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิต สภาพสังคม ระบบการเมืองและเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภาพรวม²

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกดังกล่าว จะมีความคาดหวังที่สูงยิ่งขึ้นต่อกระทรวงการต่างประเทศในฐานะ “องค์กรที่กำกับดูแลนโยบายการต่างประเทศในภาพรวม ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และกลยุทธ์ด้านการต่างประเทศ ตลอดจน

¹ World Economic Forum. Fourth Industrial Revolution. [Online] Available from: <https://www.weforum.org/focus/fourth-industrial-revolution> [2020, July 23]

² บทความ “การปฏิวัติอุตสาหกรรม ครั้งที่ 4: เทคโนโลยีพลิกโลก” ของเว็บไซต์ Finnomena กล่าวว่า การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 จะเปลี่ยนแปลงโลกครั้งใหญ่ทั้งในแง่ของขนาด ความเร็ว และขอบเขต โดยยกตัวอย่างในมิติความเร็วว่า “หากเราย้อนดูในอดีตการปฏิวัติที่ ผ่านมา การปฏิวัติครั้งแรกห่างจากโลกที่เราอยู่ในปัจจุบัน 250 ปี การปฏิวัติครั้งที่สองห่างจากปัจจุบัน 150 ปี การปฏิวัติครั้งล่าสุดห่างจากจุดที่เราอยู่ ณ ตรงนี้ 50 ปี หากนับระยะเวลาของแต่ละช่วงแล้ว โลกกำลังหมุนเร็วขึ้นแบบทวีคูณ ไม่ใช่เป็นการเดินแบบเส้นตรงอย่างที่ ผ่านมา” และสิ่งสำคัญในการแข่งขันทางธุรกิจในยุคนี้จะไม่ใช้การลดต้นทุนอีกต่อไป แต่คือนวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ เป็นต้น

กฎหมายระหว่างประเทศแก่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย”³ ในการที่จะให้ข้อเสนอแนะที่จำเป็นสำหรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อให้ประเทศไทยมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นและได้รับประโยชน์จากสถานการณ์โลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น ชีตความสามารถของกระทรวงการต่างประเทศในการวิเคราะห์และวางแผนยุทธศาสตร์ในลักษณะ long-term, future-focused, deep-thinking จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรสามารถปรับตัว เปลี่ยนแปลง และ innovate เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศไทยยังมีขีดความสามารถในด้านนี้จำกัดท่ามกลางแรงกดดันที่เกิดจากภาระงานจำนวนมากและความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาระดับเฉพาะหน้าด้วยเหตุนี้ การศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการเพิ่มขีดความสามารถในด้านดังกล่าวจึงมีความสำคัญ เพื่อให้กระทรวง ฯ สามารถบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ที่จะเป็น “องค์กรนำในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศไทยเพื่อผลประโยชน์ของชาติ”⁴ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยในการศึกษานี้จะเน้นศึกษา Office of Net Assessment (ONA) ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ว่าจะสามารถนำบทเรียนใดได้บ้างมาประยุกต์ใช้กับกระทรวงการต่างประเทศไทยโดยคำนึงถึงบริบทของไทย

1.1.1 ชีตความสามารถที่จำกัดของกระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบัน

สถานการณ์โลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลาทำให้กระทรวงการต่างประเทศ ถูกถาโถมด้วยความจำเป็นต้องแก้ไขวิกฤตเฉพาะหน้าหรือรับมือกับปัญหาเร่งด่วน ขณะที่ยังไม่มีกลไกภายในองค์กรที่จะทำหน้าที่เป็นเสาหลักในการวิเคราะห์แนวโน้มสำคัญและวางแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในลักษณะ long-term, future-focused, deep-thinking

ในปัจจุบัน สำนักนโยบายและแผนของกระทรวงการต่างประเทศมีภาระงานจำนวนมาก⁵ โดยต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับภารกิจต่าง ๆ อาทิ งานเลขานุการของการประชุมหลายกรอบงานบริหารงบประมาณยุทธศาสตร์ งานติดตามและรวบรวมผลการปฏิบัติตามแผนต่าง ๆ ในด้านการต่างประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติจำนวนมาก (reporting burden) โดยเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2562 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานเจ้าภาพแผนแม่บทภายใต้

³ กระทรวงการต่างประเทศ. วิสัยทัศน์และพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.mfa.go.th/main/th/policy/9867-วิสัยทัศน์และพันธกิจ.html [23 กรกฎาคม 2563]

⁴ กระทรวงการต่างประเทศ. วิสัยทัศน์และพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.mfa.go.th/main/th/policy/9867-วิสัยทัศน์และพันธกิจ.html [23 กรกฎาคม 2563]

⁵ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558

ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ ระยะ 20 ปี (5S/5มี) (พ.ศ. 2561–2580) ซึ่งในด้านหนึ่งก็ทำให้กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจในการเป็นองค์กรนำในการขับเคลื่อนกรอบนโยบายต่างประเทศที่ทุกส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติร่วมกัน แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้กระทรวงการต่างประเทศมีภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น อาทิ การเป็นประธานจัดการประชุมกับส่วนราชการต่าง ๆ ในด้านการต่างประเทศ และต้องจัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ ฯ ซึ่งมีถึง 17 ตัวชี้วัด รวมถึงจัดการประชุมเพื่อขับเคลื่อนประเด็น “5S/5มี” นอกจากนี้ ยังมีภารกิจรายงานการขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ ฯ แก่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และวุฒิสภา อย่างต่อเนื่อง⁶

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศจึงมีแนวโน้มที่มักจะมีท่าทีในเชิงตอบสนองต่อเหตุการณ์สำคัญ (reactive) มากกว่าที่จะมีท่าทีในเชิง proactive ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการ shape the conversation และกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศใหม่ ๆ (rules/standards setting) รวมทั้งเตรียมตัวรับมือกับประเด็นใหม่ ๆ ที่กำลังก่อตัวขึ้นและอาจจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในอนาคตได้ (over-the-horizon issues) ซึ่ง ดร.อนุสนธิ์ ชินวรรณ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กล่าวถึงปัญหานี้ว่า การที่กระทรวงการต่างประเทศต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ทำให้ไม่ได้ใช้เวลาอย่างเพียงพอกับงานที่เป็นการวิเคราะห์เชิงลึก ซึ่งจะทำให้มีความเสี่ยงที่ระบบของกระทรวงการต่างประเทศ “จะไม่สามารถตรวจจับคลื่นใต้น้ำที่เป็นแนวโน้มสำคัญได้จนกระทั่งกลายเป็นคลื่นยักษ์สึนามิแล้ว”⁷

1.1.2 เหตุผลในการเลือกศึกษา Office of Net Assessment (ONA) ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ

ผู้เขียนเลือกใช้กรณีศึกษาของ ONA ภายใต้กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ แทนที่จะใช้กรณีศึกษาของหน่วยงาน Policy Planning Staff ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

1) เพื่อเรียนรู้บทบาทของ ONA ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ และรายงานตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ โดยทำหน้าที่เป็น “source of deep, long term future thinking on strategies and opportunities that improve

⁶ สัมภาษณ์นางสาวชนมวีพัฒน์ จ่างตระกูล นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) ฝ่ายนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ [28 กรกฎาคม พ.ศ. 2563]

⁷ สัมภาษณ์ ดร.อนุสนธิ์ ชินวรรณ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ [14 สิงหาคม พ.ศ. 2563]

the U.S. position in military–economic–political competition”⁸ ในการเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้ผู้บริหารของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ⁹ ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของสหรัฐฯ และมีโครงสร้างองค์กรสลับซับซ้อน คงขีดความสามารถในการมองไปในอนาคตข้างหน้าได้อย่างต่อเนื่องและเชิงลึก ท่ามกลางความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าตลอดเวลาและทั่วโลก

2) เห็นว่าแนวทางของ ONA มีเอกลักษณ์เฉพาะที่น่าสนใจและยังไม่ใช่ที่รู้จักมากนักในแวดวงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนยุทธศาสตร์ของไทย จึงจะเป็นประโยชน์หากจะนำเสนอแนวทางดังกล่าวให้เป็นที่รู้จักมากขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพิ่มเติม และนำไปปรับใช้ประโยชน์ในอนาคตตามความเหมาะสม

3) เห็นว่าแนวทางของ ONA ที่ให้ความสำคัญกับศึกษาทำความเข้าใจเชิงลึกและรอบด้านเกี่ยวกับการแข่งขันทางอำนาจโดยเปรียบเทียบ จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยอาจจะสามารถเลือกนำมาใช้เพื่อเพิ่มความเข้าใจและช่วยในการวิเคราะห์แนวโน้มที่สำคัญในอนาคตในบริบทของการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจที่ยังเข้มข้นมากขึ้น หรือเพื่อช่วยในการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเทศไทยในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาว่าจะสามารถนำบทเรียนของ Office of Net Assessment ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศได้หรือไม่ อย่างไร

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาคือ บทบาทของ Office of Net Assessment ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในการพัฒนายุทธศาสตร์ด้านทหารของสหรัฐฯ และบทเรียนที่จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศไทยในอนาคต

⁸ U.S. Department of Defense. *Biography of James H. Baker, Director, Office of Net Assessment*. [Online]. Available from: <https://www.defense.gov/Our-Story/Biographies/Biography/Article/1363986/james-h-baker/> [2020, July 24]

⁹ เว็บไซต์ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ระบุว่า เป็นองค์กรที่มีการจ้างงานมากที่สุดในสหรัฐฯ (America’s largest employer) โดยในปัจจุบันมีคนทำงานรวม 2.87 ล้านคน แบ่งเป็นทหาร 2.15 ล้านคน และพลเรือน 732,079 คน และมีขอบเขตการปฏิบัติงานครอบคลุมมากกว่า 160 ประเทศทั่วโลกในทุกทวีป

ผู้เขียนจะใช้วิธีการศึกษา 2 รูปแบบคือ (1) ประมวลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องที่สามารถค้นหาได้ และ (2) สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยอาจใช้การสัมภาษณ์ด้วยวาจาและการเขียนถาม-ตอบควบคู่กันตามความเหมาะสม

1.4 คำถามการศึกษา

จะสามารถนำบทเรียนจาก Office of Net Assessment ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศไทยได้หรือไม่ อย่างไร

1.5 สมมติฐานการศึกษา

ขณะนี้กระทรวงการต่างประเทศไทยมีขีดความสามารถในการวิเคราะห์และวางแผนยุทธศาสตร์ในลักษณะ long-term, future-focused, deep-thinking จำกัดท่ามกลางแรงกดดันที่จะต้องแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้ารายวัน จึงจำเป็นต้องหาวิธีการเพิ่มขีดความสามารถในด้านดังกล่าวเพื่อให้กระทรวงฯ สามารถบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ที่จะเป็น “องค์กรนำในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศไทยเพื่อผลประโยชน์ของชาติ”¹⁰ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำบทเรียนจาก Office of Net Assessment ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ มาประยุกต์ใช้

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

ข้อเสนอแนะในการนำบทเรียนจาก Office of Net Assessment ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศไทยในอนาคต

1.7 นิยามศัพท์

ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 (Fourth Industrial Revolution) โดย World Economic Forum (WEF) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “The Fourth Industrial Revolution represents a fundamental change in the way we live, work and relate to one another. It is a new chapter in human development, enabled by extraordinary technology advances commensurate with those of the first, second and third industrial revolutions. These advances are merging the physical, digital and biological worlds in ways that create

¹⁰ กระทรวงการต่างประเทศ. วิสัยทัศน์และพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.mfa.go.th/main/th/policy/9867-วิสัยทัศน์และพันธกิจ.html [23 กรกฎาคม 2563]

both huge promise and potential peril. The speed, breadth and depth of this revolution is forcing us to rethink how countries develop, how organizations create value and even what it means to be human.”

“**Disruption**” โดย Cambridge Dictionary ให้คำจำกัดความไว้ว่า (1) “the action of preventing something, especially a system, process, or event, from continuing as usual or as expected” หรือ (2) “the action of completely changing the traditional way that an industry or market operates by using new methods or technology”

ในแวดวงธุรกิจมักจะกล่าวถึงควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเทคโนโลยีดิจิทัลว่า “Digital Disruption” โดย ThaiBusinessSearch¹¹ ซึ่งเป็นสารบัญชเว็ปไซต์ข้อมูลธุรกิจในประเทศไทย ได้อธิบายไว้ว่าหมายถึง การเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกิดจากเทคโนโลยีดิจิทัล รูปแบบธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่ แพลตฟอร์ม และนวัตกรรมต่าง ๆ ที่อิงเทคโนโลยีดิจิทัล ซึ่งส่งผลกระทบหลายภาคส่วน โดยเฉพาะธุรกิจเดิม ผลิตภัณฑ์เดิม ทำให้การทำงานและการใช้งานส่วนตัวมีการเปลี่ยนแปลง และที่มีผลกระทบมากที่สุดคือ มูลค่าของผลิตภัณฑ์และบริการเดิมที่มีอยู่ ทำให้ธุรกิจเดิมต้องเปลี่ยนแปลงตามให้ทันเทคโนโลยี ไม่อย่างนั้นก็อาจจะต้องเลิกกิจการได้

Net Assessment – เอกสาร DoD Directive 5111.11: Director of Net Assessment วันที่ 14 เมษายน 2020¹² ให้คำนิยามว่า “For the purpose of this issuance, the comparative analysis of military, technological, political, economic, and other factors governing the relative military capability of nations. Its purpose is to identify problems and opportunities that deserve the attention of senior defense officials.”

¹¹ ThaiBusinessSearch. Digital Disruption คืออะไร? ส่งผลต่อธุรกิจต่าง ๆ อย่างไร ? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.thaibusinesssearch.com/marketing/digital-disruption/> [28 กรกฎาคม 2563]

¹² Department of Defense Directive 5111.11: Director of Net Assessment. 14 April 2020.

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

“The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer—often, indeed, to the decider himself ... There will always be the dark and tangled stretches in the decision-making process—mysterious even to those who may be most intimately involved.”

President John Fitzgerald Kennedy, in Sorensen, 1963 as quoted in Allison (1971).

การศึกษานี้เลือกใช้กรอบแนวคิด (Conceptual Models) ที่มุ่งอธิบายกระบวนการตัดสินใจภายในองค์กรจำนวน 3 กรอบจากงานของ Graham T. Allison ที่ใช้อธิบายกระบวนการตัดสินใจในช่วงวิกฤตขีปนาวุธคิวบาระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตเมื่อปี 1962 คือ (1) Rational Actor Model (Model I) (2) Organizational Process Model (Model II) และ (3) Bureaucratic Politics Model (Model III) (Allison, 1969; 1971; 1999)

2.1 แนวคิดทฤษฎี

ในบทความของ Graham T. Allison เรื่อง Conceptual Models and “The Cuban Missile Crisis” ในวารสาร The American Political Science Review เมื่อเดือนกันยายน 1969 (Allison, 1969) และต่อมาในหนังสือเรื่อง Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis เมื่อปี 1971 (Allison, 1971) ได้นำเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Models) เพื่อใช้อธิบายกระบวนการตัดสินใจในช่วงวิกฤตขีปนาวุธคิวบาระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตเมื่อปี 1962 จำนวน 3 กรอบคือ

2.1.1 Rational Actor Model (RAM) (Model I)

Rational Actor Model (RAM) หรือ “Classical” Model เป็นกรอบแนวคิดที่ได้รับความนิยมอย่างสูงในการนำมาใช้อธิบายเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงที่ผ่านมา โดยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ตัวแสดงในระดับรัฐ และตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า รัฐหรือรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายที่มีเหตุผลและมีความเป็นหนึ่งเดียว

(a rational, unitary decision-maker) บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด (value-maximizing) โดยการดำเนินนโยบายดังกล่าวถือเป็นแนวทางที่ดีที่สุด (an optimal means) ใน สถานการณ์นั้น ๆ (Allison, 1969: 694; 1971: 32-22) โดย Allison ได้อธิบายความมีเหตุมีผลไว้ว่า “Rationality refers to consistent, value-maximizing choice within specified constraints.” (Allison, 1971: 30)

อย่างไรก็ดี กรอบแนวคิดนี้ได้รับการวิจารณ์ในหลายแง่มุม อาทิ (1) ปัญหาการตั้งสมมติฐานว่ากระบวนการตัดสินใจภายในของประเทศเป็นกระบวนการที่มีเหตุมีผลและเป็นหนึ่งเดียว โดยละเลยความหลากหลายของมุมมอง ผลประโยชน์ ท่าทีของตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว และ (2) ปัญหาสมมติฐานที่ว่ารัฐหรือรัฐบาลตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผลบนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งละเลยปัญหาที่เกิดจากการมีข้อมูลที่จำกัดสำหรับการตัดสินใจดังกล่าว โดยในประเด็นนี้ Allison ได้กล่าวว่ายังมีข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการภายในของประเทศที่ทำการศึกษาน้อยเท่าใดก็ยังมีแนวโน้มจะใช้กรอบแนวคิดนี้¹³ (Allison, 1971: 24)

ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์การต่างประเทศต่อประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศโดยใช้กรอบแนวคิด Rational Actor Model เพียงกรอบแนวคิดเดียว จึงไม่เพียงพอและนำไปสู่ขีดความสามารถที่จำกัดในการวิเคราะห์และกำหนดเป้าหมายทางนโยบาย และยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากจะเป็นการเหมารวม (generalize) ประเทศนั้นๆ หรือกลุ่มประเทศเหล่านั้น หรือไม่ได้ตั้งคำถามต่อท่าทีที่แสดงออกมา (take it at face value) โดยไม่ได้คำนึงถึงความหลากหลายและความซับซ้อนของกระบวนการภายในของประเทศหรือกลุ่มประเทศดังกล่าวอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจจะทำให้ประเมินสถานการณ์ผิดพลาด ตีความท่าทีที่คลาดเคลื่อน และมองข้ามปัญหาหรือโอกาสที่ซ่อนอยู่ได้

2.1.2 Organizational Process Model (Model II)

Allison ระบุว่าแม้ว่ากรอบแนวคิด Rational Actor Model ข้างต้นจะมีประโยชน์ในหลายด้าน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดและจำเป็นต้องมีกรอบแนวคิดอื่นมาช่วยเสริมเพื่อช่วยอธิบายและทำความเข้าใจผู้เล่นที่หลากหลายภายในรัฐบาลที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย ซึ่งจะเป็นการช่วยเสริมมิติภายในประเทศกับมิติระหว่างประเทศ (Allison, 2016: 273-274)

ด้วยเหตุนี้ Allison จึงนำเสนอ 2 กรอบความคิดคือ Organizational Process Model (Model II) และ Bureaucratic Politics Model (Model III) เพิ่มเติมจากกรอบแนวคิด Rational Actor Model (Allison, 1969; 1971; 1999) ซึ่ง Christopher M. Jones ในบทความเรื่อง Bureaucratic Politics and Organizational Process Models (2017: 2) เห็นว่าการที่ Allison นำเสนอ 2 กรอบแนวคิด

¹³ “The less the information about the internal affairs of a nation or government, the greater the tendency to rely on the classical model.” (Allison, 1971: 24)

ดังกล่าวนับเป็นการท้าทาย “long-standing realist assumption that states behave as rational, unitary actors” โดยทั้ง 2 กรอบแนวคิดดังกล่าวมองว่าสามารถแตกย่อยหน่วยในการตัดสินใจออกเป็นปัจเจกบุคคลหรือองค์กรที่แข่งขันกันได้ (disaggregated the decision-making unit into a collection of competing individuals and organizations)

Allison อธิบาย Organizational Process Model (Model II) ไว้ว่า

“For some purposes, governmental behavior can be usefully summarized as action chosen by a unitary, rational decision maker: centrally controlled, completely informed, and value maximizing. But this simplification must not be allowed to conceal the fact that a “government” consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own. Government leaders do sit formally, and to some extent in fact, on top of this conglomerate. But governments perceive problems through organizational sensors... Government behavior can therefore be understood according to a second conceptual model, less as deliberate choices of leaders and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior.” (Allison, 1969: 698; 1971: 67, italics in original)

Jones (2017: 1) กล่าวว่าเมื่อนำกรอบแนวคิดนี้มาใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศจะช่วยให้มองเห็นว่านโยบายต่างประเทศเป็นผลผลิตขององค์กร (the product of organizational output) ซึ่งเกิดจากพฤติกรรมของหน่วยงานที่หลากหลายในระบบราชการที่มีความรับผิดชอบและผลประโยชน์ของตนเอง และมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายตามแนวปฏิบัติที่มีอยู่ (Standard Operating Procedures: SOP) ทั้งนี้ โดยที่กระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวข้องกับหลากหลายหน่วยงานที่มีขอบข่ายงานคาบเกี่ยวกัน การประสานงานระหว่างหน่วยงานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ก็ไม่มีหลักประกันว่าการประสานงานดังกล่าวจะทำให้นโยบายต่างประเทศในภาพรวมที่จะออกมามีความสอดคล้องและเป็นเนื้อเดียวกัน (Jones, 2017: 14)

หากมองผ่านกรอบแนวคิดนี้ องค์กรจะมีแนวโน้มที่จะพยายามหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน (Uncertainty Avoidance) (Allison, 1971: 84) ด้วยการให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นเรื่องยากที่ผู้นำทางการเมืองจะสามารถเปลี่ยนแปลงระบบราชการได้ตามที่ต้องการ โดย Allison ได้ยกตัวอย่างคำพูดของอดีตประธานาธิบดี Franklin Roosevelt ซึ่งถือว่าเป็น “the master manipulator of government organizations” ในระบบสหรัฐฯ เกี่ยวกับความยากลำบากในการขับเคลื่อนนโยบายที่ต้องการผ่านระบบราชการไว้ว่า

“The Treasury is so large and far-flung and ingrained in its practices that I find it is almost impossible to get the action and results I want ... But the Treasury is not to be compared with the State Department. You should go through the experience of trying to get any changes in the thinking, policy, and action of the career diplomats and then you’d know what a real problem was. But the Treasury and the State Department put together are nothing as compared with the Na-a-vy ... To change anything in the Na-a-vy is like punching a feather bed. You punch it with your right and you punch it with your left until you are finally exhausted, and then you find the damn bed just as it was before you started punching.” (Allison, 1971: 86)

Allison ยังได้กล่าวถึงความท้าทายของการยึดแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัดไว้ว่า “SOPs constitute routines for dealing with standard situations. Routines allow large numbers of ordinary individuals to deal with numerous instances, day after day, without much thought...But specific instances, particularly critical instances that typically do not have “standard” characteristics, are often handled sluggishly or inappropriately.” (Allison: 1971: 89, italics in original)

นอกจากนี้ การปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ (SOP) อย่างเคร่งครัดเป็นเวลานานอาจส่งผลให้องค์กรมีแนวโน้มที่จะไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (bureaucratic inertia) และมักจะเน้นการแก้ไขปัญหาชั่วคราวมากกว่าการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง (Jones, 2017: 13; Minz and Sofrin, 2017: 4)

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจะต้องหลีกเลี่ยงสภาวะ “bureaucratic inertia” ที่เกิดจากการให้น้ำหนักกับการยึดถือแนวปฏิบัติ (SOP) มากเกินไป เพราะอาจจะทำให้ได้ผลผลิตที่ไม่ได้เป็นที่พึงพอใจสูงสุดหรือเป็นประโยชน์สูงสุด (less than optimal outcome)

2.1.3 Bureaucratic Politics Model (Model III)

Allison อธิบายว่ากรอบแนวคิด Bureaucratic Politics Model (Model III) มีจุดเน้นอยู่ที่การเมืองภายในรัฐบาล และนโยบายหรือพฤติกรรมหนึ่ง ๆ ของรัฐบาลในด้านการต่างประเทศไม่ได้เป็นผลของการตัดสินใจที่มีเหตุผลและมีเอกภาพตาม Model I หรือเป็นผลผลิตของกระบวนการภายในองค์กรตาม Model II แต่เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการต่อรอง ประนีประนอม ความขัดแย้ง และความสับสนทางการเมืองระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของหลากหลายหน่วยงานที่มีมุมมอง แนวคิด และผลประโยชน์แตกต่างกัน (political resultant) (Allison, 1971: 144, 162) ดังนั้น การทำความเข้าใจท่าทีของรัฐบาลหนึ่ง ๆ จำเป็นต้อง

“identify the games and players, to display the coalitions, bargains, and compromises, and to convey some feel for the confusion.” (Allison, 1971: 146) และตระหนักถึงความเป็นไปได้ที่นโยบายหรือท่าทีที่แสดงออกมานั้นอาจจะเป็นผลมาจากความจำเป็นต้องประนีประนอมกันภายในระบบของรัฐบาลโดยไม่ได้มียุทธศาสตร์ชัดเจน หรือเป็นผลลัพธ์ที่ไม่ได้ตั้งใจของการต่อสู้กันทางการเมืองภายใน ซึ่งหมายความว่า นโยบายหรือท่าทีที่แสดงออกมาอาจไม่ได้เป็นผลลัพธ์ที่ดีที่สุดที่ฝ่ายต่างๆ พึงพอใจ (suboptimal outcomes) (Durbin, 2018)

เมื่อมองผ่านกรอบแนวคิดนี้จะเห็นความท้าทายของการวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศซึ่งเกี่ยวพันกับหลากหลายหน่วยงานทั้งภายในองค์กรของกระทรวงการต่างประเทศและระหว่างกระทรวงฯ กับหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ภายนอก ซึ่งต่างฝ่ายต่างมีมุมมอง แนวคิด ขอบเขตความรับผิดชอบ และผลประโยชน์แตกต่างกัน (turf) จึงจำเป็นต้องอาศัยการต่อรองและประนีประนอม เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ทุกฝ่ายยอมรับได้แต่อาจจะเป็นผลลัพธ์ที่ดีที่สุด (suboptimal outcomes)

ตารางที่ 1 สรุปกรอบแนวคิดทั้ง 3 กรอบของ Graham T. Allison

The Paradigm	Model I	Model II	Model III
	National government  Black box labelled, ... National state Generic state Identified state Perceived state	National government  Leaders A B C D E F G What actually occurs Range of choice Structure of situation Innovation	National government  A B C D E F x y z w v u t s r p q Players in positions (A-F) Goals, interests, stakes, and stands (n-2) Power Action-channels
Basic unit of analysis	Governmental action as choice	Governmental action as organizational output	Governmental action as political resultant
Organizing concepts	Unified National Actor The Problem Action as Rational Choice Goals and Objectives Options Consequences Choice	Organizational actors Factored problems and fractionated power Organizational mission Operational objectives, special capacities, and culture Action as organizational output Objectives-compliance Sequential attention to objectives Standard operating procedures Programmes and repertoires Uncertainty avoidance Problem-directed search Organizational learning and change Central coordination and control Decisions of government leaders	Players in positions Factors shape players' perceptions, preferences, stands Parochial priorities and perceptions Goals and interests Stakes and stands Deadlines and faces of issues Power What is the game? Action-channels Rules of the game Action as political resultant
Dominant inference pattern	Action = value maximizing means toward state's ends	Action (in short run) = output close to existing output Action (in longer run) = output conditioned by organization view of tasks, capacities, programmes, repertoires, and routines	Governmental action = resultant of bargaining
General propositions	Increased perceived costs = action less likely Decreased perceived costs = action more likely	Existing organized capabilities influence government choice Organizational priorities shape organizational implementation Special capacities and cultural beliefs Conflicting goals addressed sequentially Implementation reflects previously established routines SOPs, programmes, and repertoires Leaders neglect administrative feasibility at their peril Limited flexibility and incremental change Long-range planning Imperialism Directed change	Political resultants Action and intention Problems and solutions Where you stand depends on where you sit Chicks and Indians The 51-49 principle International and intranational relations Misexpectation, miscommunication, reticence, and styles of play

Figure 14.2 Summary outline of models and concepts

Source: Figure Summary outline of models and concepts, p 391 of *Essence of Decision* (2nd edn), by Graham Allison and Philip Zelikow, © 1999 by Addison-Wesley Educational Publishers Inc. Reprinted by permission of Pearson Education Inc.

ที่มา: Allison (2016: 278)

โดยสรุป Allison มองว่ากรอบความคิดทั้ง 3 กรอบสามารถเสริมซึ่งกันและกันได้ โดย Rational Actor Model (Model I) จะให้ภาพใหญ่ในระดับประเทศ ส่วน Organizational Process Model (Model II) จะทำให้เห็นภาพการกำหนดนโยบายที่เป็นผลผลิตของ “routines” ขององค์กรที่อยู่เบื้องหลัง ขณะที่ Bureaucratic Politics Model (Model III) จะให้ความสำคัญกับระดับปัจเจกบุคคลในรัฐบาลและกระบวนการต่อรองทางการเมืองที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายนั้น ๆ (Allison, 2016: 277)

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 การทบทวนวรรณกรรม

การนำเสนอกรอบความคิดทั้ง 3 กรอบโดย Allison ใน *Essence of Decision* (Allison, 1971) ได้ก่อให้เกิดความสนใจในวงกว้างต่อการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และขยายวงออกไปยังการศึกษาในด้านอื่น ๆ อาทิ สังคมวิทยา การบริหารรัฐกิจ ประวัติศาสตร์ และบริหารธุรกิจ ขณะเดียวกัน ก็ได้รับการวิจารณ์อย่างกว้างขวางเช่นกัน (Bernstein, 1999)

Barton J. Bernstein (1999) กล่าวถึงข้อวิจารณ์ต่าง ๆ ไว้ในบทความ review หนังสือ *Essence of Decision* (2nd Edition) ซึ่ง Allison เขียนร่วมกับ Philip Zelikow และเผยแพร่เมื่อปี 1999 อาทิ กรอบความคิดของ Allison ละเลยบทบาทสำคัญของประธานาธิบดีในการกำหนดนโยบายและอิทธิพลของรัฐสภาและความเห็นของสาธารณะต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งทำให้การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายกลายเป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรและระบบราชการ

Jonathan Bendor และ Thomas H. Hammond (1992) ได้วิเคราะห์กรอบแนวคิดที่ Allison เสนอใน *Essence of Decision* และมองว่าเป็นเรื่องยากที่จะสามารถทำให้เป็นได้ทั้งงานเขียนเกี่ยวกับทฤษฎีสังคมศาสตร์และการศึกษาประวัติศาสตร์ในเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ กรอบแนวคิดของ Allison ยังมีข้อบกพร่องในหลายจุด อาทิ (1) ไม่ได้คำนึงถึงโครงสร้างขององค์กร โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ (authority) กับความเชี่ยวชาญ (expertise) ในระบบราชการ (2) ไม่ได้ให้ความสำคัญกับ Rational Actor Model (Model I) เพียงพอ และ (3) Organizational Process Model (Model II) และ Bureaucratic Politics Model (Model III) มีความคลุมเครือเกินไป (Bendor and Hammond, 1992: 18–19)

Christopher M. Jones เห็นว่า Model II จะเหมาะสมสำหรับการทำความเข้าใจการตัดสินใจที่มีความสำคัญในระดับต่ำ อาทิ งานที่เป็น routine หรือในทางเทคนิค ซึ่งฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องไม่มาก (Jones, 2017: 15–16)

เอกสารสรุปของมหาวิทยาลัย Norwich ในหัวข้อ 5 Key Approaches to Foreign Policy Analysis (2017) กล่าวถึงข้อวิจารณ์หนึ่งว่ากรอบแนวคิดที่ Allison เสนอไม่ได้คำนึงถึงอำนาจของฝ่ายบริหารของรัฐบาลสหรัฐฯ เพียงพอ และถูกมองว่าเน้นบริบทของสหรัฐฯ มาก (very U.S.-centric) ขณะที่ Sharifullah Dorani ระบุว่า Model II และ Model III ไม่ได้ให้ความสำคัญกับบริบทและความเชื่อของผู้กำหนดนโยบายเพียงพอ และไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบของการกระทำของอีกประเทศและตัวแสดงอื่นๆ อาทิ รัฐสภา และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย (Dorani, 2018)

ในเอกสารที่ declassified แล้วของสำนักข่าวกรองกลาง (ซีไอเอ) ของสหรัฐฯ Fritz W. Earmarth ได้ review หนังสือ *Essence of Decision* ของ Allison (1971) คู่กับหนังสือ *Victims of Group Think* โดย Irving L. Janus (1972) โดยระบุว่ากรอบแนวคิดที่เสนอโดย Allison มีประโยชน์สำหรับเป็นเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์ด้านข่าวกรอง แต่มีจุดอ่อนคือ Model II และ Model III จะไม่สามารถอธิบายเหตุการณ์ได้อย่างเต็มที่หากขาดข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปภายในของรัฐบาล เช่นกระบวนการภายในของสหภาพโซเวียต นอกจากนี้ Earmarth ยังกล่าวถึงปัญหาอื่นๆ ในองค์กรที่สามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายหรือการวิเคราะห์ข่าวกรองที่ผิดพลาด อาทิ “Groupthink”¹⁴ “Nothink”¹⁵ “Bosstthink” และ “Bureauthink”¹⁶ “Lobbythink” (Earmarth, 1996)

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ ซึ่งศึกษาบทบาทและความท้าทายของกระบวนการตัดสินใจขององค์กรภาครัฐจากแง่มุมต่างๆ นอกเหนือจากกรอบความคิดที่เสนอโดย Allison เมื่อปี 1971 อาทิ

Erik Hans Klijn (2012) ได้ศึกษา 2 แนวคิดสำคัญที่ก้าวขึ้นมาเป็นทางเลือกสำหรับแนวคิดรัฐราชการในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมาคือ แนวคิด New Public Management และแนวคิด Governance โดย Klijn กล่าวว่าแนวคิด New Public Management ให้ความสำคัญกับการหาวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานและการให้บริการขององค์กรภาครัฐ รวมถึงการผลักดันการปฏิบัติตามนโยบาย ผ่านการมีบทบาทของภาคเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต่าง ๆ อาทิ วิธีการ privatization และการใช้ตัวแทนที่เป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Klijn, 2012: 2, 9)

¹⁴ Groupthink : “the pressure for consensus”

¹⁵ “Perhaps the worst of all is Nothink when the day-to-day hassle prevents recognition of impending problems and thought about them until they are hot.”

¹⁶ “...Bosstthink and Bureauthink, hierarchical derivatives of Groupthink, whereby analysts almost unconsciously assimilate the views of superiors and their organizations and drive evidence to fit them.”

ขณะเดียวกัน Klijn กล่าวว่าแนวคิด Governance ให้ความสำคัญกับการให้ตัวแสดงต่าง ๆ อาทิ ภาคเอกชน องค์กรด้านสังคม และภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่งเสริมความร่วมมือและการประสานการใช้ทรัพยากรอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยในการหาทางออกสำหรับปัญหาที่มีความซับซ้อน (Klijn, 2012: 2, 9)

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิด Good Governance ที่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจและการบริหารขององค์กรภาครัฐเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น โดยอดีตประธานธนาคารโลก Barber B. Conable เป็นผู้เริ่มใช้คำว่า “Good Governance” ในบทนำของการศึกษาของธนาคารโลกเกี่ยวกับปัญหาการให้ความช่วยเหลือและการพัฒนาของประเทศในเขต Sub-Saharan Africa เมื่อปี 1989 (Maldonado, 2010) โดย Conable ได้นิยาม Good Governance ว่า “a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to its public.”¹⁷ ต่อมาแนวคิดนี้ได้ถูกนำไปพัฒนาและต่อยอดอย่างกว้างขวางจนถึงปัจจุบัน โดยเอกสารของ UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) ได้ขยายความว่า Good Governance จะมีลักษณะหรือหลักการสำคัญ 8 ประการคือ

1) Participatory (2) Consensus-oriented (3) Accountable (4) Transparent (5) Responsive (6) Effective and Efficient (7) Equitable and Inclusive และ (8) Rule of Law¹⁸ ขณะที่ รายงาน “European Governance: A White Paper” ที่จัดทำโดย European Commission เมื่อปี 2001 ได้เสนอหลักการ 5 ข้อสำหรับ Good Governance ซึ่งจำเป็นสำหรับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมคือ (1) Openness (2) Participation (3) Accountability (4) Effectiveness และ (5) Coherence¹⁹

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าการรอบความคิดของ Allison จะมีจุดอ่อนอยู่หลายประการตามที่มีการวิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในภายหลังและมีการพัฒนาต่อยอดไปในหลายทิศทาง แต่ก็ยังคงเป็นกรอบความคิดที่มีประโยชน์และมีความสำคัญในการช่วยทำความเข้าใจความท้าทาย

¹⁷ Nicole Maldonado (2010) ระบุว่าในเนื้อหาารายงานของธนาคารโลกดั้งกล่าวระบุเพียงคำว่า “Governance” แต่ในบทนำของรายงานโดยประธานธนาคารโลกในขณะนั้นได้ใช้คำว่า “Good Governance” แต่หลังจากนั้นธนาคารโลกได้พยายามหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “Good” เชื่อมโยงกับคำว่า “Governance” เมื่อกล่าวถึงการดำเนินการของภาครัฐเพราะเป็นเรื่อง subjective และการตีความ “Good Governance” มีความหลากหลาย อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา ธนาคารโลกได้ใช้คำว่า “Good Governance” บ่อยมากขึ้นเรื่อย ๆ

¹⁸ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: “What is Good Governance”

¹⁹ European Commission: “European Governance – A White Paper”

ของการผลักดันการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรราชการ และปัญหาการทำงานในลักษณะ turf ที่นำไปสู่การมองแบบแยกส่วน ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้กับองค์กรในทุกยุคสมัยและมีผลกระทบต่อการกระบวนการกำหนดนโยบายดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ด้วยเหตุนี้ การศึกษานี้จึงจะใช้กรอบแนวคิดของ Allison ดังกล่าวโดยเฉพาะ Organizational Process Model (Model II) และ Bureaucratic Politics Model (Model III) เป็นกรอบหลักในการทำการศึกษา

2.2.2 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลของหลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันการต่างประเทศ เทเวศวงศ์โรปการ

ผู้เขียนได้ทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่เป็นรายงานการศึกษาส่วนบุคคลของหลักสูตรนักบริหารการทูตที่ผ่านมาและพบว่ามียุทธศาสตร์การต่างประเทศที่เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาคือ รายงานการศึกษาของนางสาว พรารณา ดิษยทัต (2562) เรื่อง ยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์ก : หลักการ แนวคิด และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจคือ

1) มุ่งศึกษาหลักการและแนวคิดการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กในปัจจุบัน ซึ่งมีความชัดเจน ตรงประเด็น เข้าใจง่าย พร้อมทั้งมีความยืดหยุ่นที่จะปรับตามเหตุการณ์และสภาพภูมิรัฐศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะ เพื่อกระทรวงการต่างประเทศไทยอาจพิจารณานำมาปรับใช้ต่อไป

2) การศึกษาพบว่าตัวแปรสำคัญที่ผลักดันการเปลี่ยนแปลงของกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กคือรัฐบาลเดนมาร์กได้ปรับลดงบประมาณทุกกระทรวงตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000–2019 ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กจึงจำเป็นต้องทำการทบทวนทุกด้านว่า เดนมาร์กควรจะ position ตนเองอย่างไรเพื่อที่จะคงการมีบทบาทเป็น “ผู้นำ” ที่สำคัญในการกำหนดทิศทางในเวทีโลกได้ภายใต้เงื่อนไขงบประมาณที่ลดลง ขณะเดียวกัน ก็ยังคงรักษาศักยภาพในการปกป้องรักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

3) การศึกษาพบว่ากระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กได้ใช้หลักการ pragmatism, practicality, flexibility เพื่อเป็นเข็มทิศนำทางในการเลือกว่าประเด็นใดควรหรือไม่ควรที่จะให้ความสำคัญ โดยแยกออกเป็น need-to-do, important-to-do, nice-to-do จากนั้นได้มีการใช้เครื่องมือ “prioritization tool” ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 ข้อคือ (1) ผลประโยชน์ของชาติ (interests) (2) ดำเนินการในลักษณะหุ้นส่วน (partnerships) และ (3) อิทธิพล (influence) เพื่อดูว่าการดำเนินการใดๆ จะมี impact และ make a difference ต่อโลกหรือไม่

4) การศึกษาได้นำยุทธศาสตร์การต่างประเทศของเดนมาร์กดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580) หรือ “การต่างประเทศ 5S/5มี” ของไทย และพบว่าแผนฯ ของไทยขาดความยืดหยุ่นและกว้างเกินไป

นอกจากนี้ ยังพบว่ากระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กใช้แผนยุทธศาสตร์เดียวเป็นหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในทุกมิติ โดยแผนดังกล่าวมีความกระชับ ชัดเจน และใช้ง่าย ขณะที่กระทรวงการต่างประเทศไทยมีแผนจำนวนมากถึง 7–8 แผน โดยหลายฉบับมีความซ้ำซ้อนและไม่มีความชัดเจนว่าจะให้ความสำคัญสูงสุดกับประเด็นใด หรือประเทศ/ภูมิภาคใด

5) ด้วยเหตุนี้ จึงเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศไทยพิจารณาศึกษาและนำ “prioritization tool” ของกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กมาประยุกต์ใช้เพื่อลดภารกิจการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่มีอยู่จำนวนมาก และเพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศไทยสามารถปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในอนาคตได้

ในการนี้ ผู้เขียนเห็นว่ารายงานการศึกษาข้างต้นของนางสาว พรารณา ฯ แม้ว่าจะเป็นการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การต่างประเทศก็ตาม แต่มีจุดเน้นแตกต่างจากรายงานการศึกษาฉบับนี้ กล่าวคือ รายงานการศึกษาของนางสาว พรารณา ฯ จะมีจุดเน้นอยู่ที่การนำบทเรียนของกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กมาประยุกต์ใช้เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศไทยสามารถจัดลำดับความสำคัญ (prioritization) ในการวางแผนและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การต่างประเทศได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ขณะที่รายงานการศึกษาฉบับนี้มีจุดเน้นอยู่ที่แนวทางที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถ (capability) ของกระทรวงการต่างประเทศไทยในการวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศและวางแผนยุทธศาสตร์ในลักษณะ long-term, future-focused, deep-thinking

2.2.3 เอกสารเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการต่างประเทศ

ในปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศจะเกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์จำนวนมาก โดยสามารถแบ่งแผนเหล่านี้ออกเป็น 3 ระดับตามมติคณะรัฐมนตรี คือ

แผนระดับที่ 1

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ซึ่ง “เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน”²⁰

แผนระดับที่ 2

1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564)²¹

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก วันที่ 13 ตุลาคม 2561 พระราชโองการ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

²¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

2) แผนปฏิรูปประเทศ 11 ด้าน²²

3) แผนแม่บทด้านการต่างประเทศระยะ 20 ปี: “การต่างประเทศ 5S/5มี” (พ.ศ. 2561–2580) เป็นกรอบแนวทางสำหรับส่วนราชการในอีก 20 ปีข้างหน้า เพื่อใช้ในการดำเนินงานด้านการต่างประเทศอย่างเป็นเอกภาพและบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ที่มุ่งให้ไทยเป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยเพื่อให้ประเทศไทยและประชาชนไทยได้รับประโยชน์ใน 5 ด้าน ได้แก่ มีความมั่นคง มีความมั่งคั่ง ยั่งยืน มีมาตรฐานสากล มีสถานะและเกียรติภูมิ และมีพลัง²³

แผนระดับที่ 3

1) แผนยุทธศาสตร์รายภูมิภาค (พ.ศ. 2561–2565) กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของประเทศต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์สูงสุดของไทยกับประเทศต่าง ๆ ใน 9 ภูมิภาคในด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม²⁴

2) แผนภารกิจรายภูมิภาค (Regional Mission Statement: RMS) (พ.ศ. 2562–2563)

3) แผนโครงการสำคัญรายปีของกระทรวงการต่างประเทศตามรายภูมิภาค 9 ภูมิภาค

4) แผนปฏิบัติราชการประจำสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่รายปี ซึ่งจัดทำร่วมกับทีมประเทศไทย

5) Mission Statements ของหัวหน้าสำนักงานกระทรวงการต่างประเทศในต่างประเทศ

6) เอกสารแนวทางการกำหนดท่าทีไทยต่อกลุ่มประเทศต่าง ๆ และตารางประสานแนวทาง (พ.ศ. 2562–2565) โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงการต่างประเทศ ร่วมจัดทำ

7) ร่างแผนปฏิบัติราชการประจำกระทรวงการต่างประเทศ ปี พ.ศ. 2563

8) ร่างแผนปฏิบัติการด้านการต่างประเทศเพื่อการพัฒนา

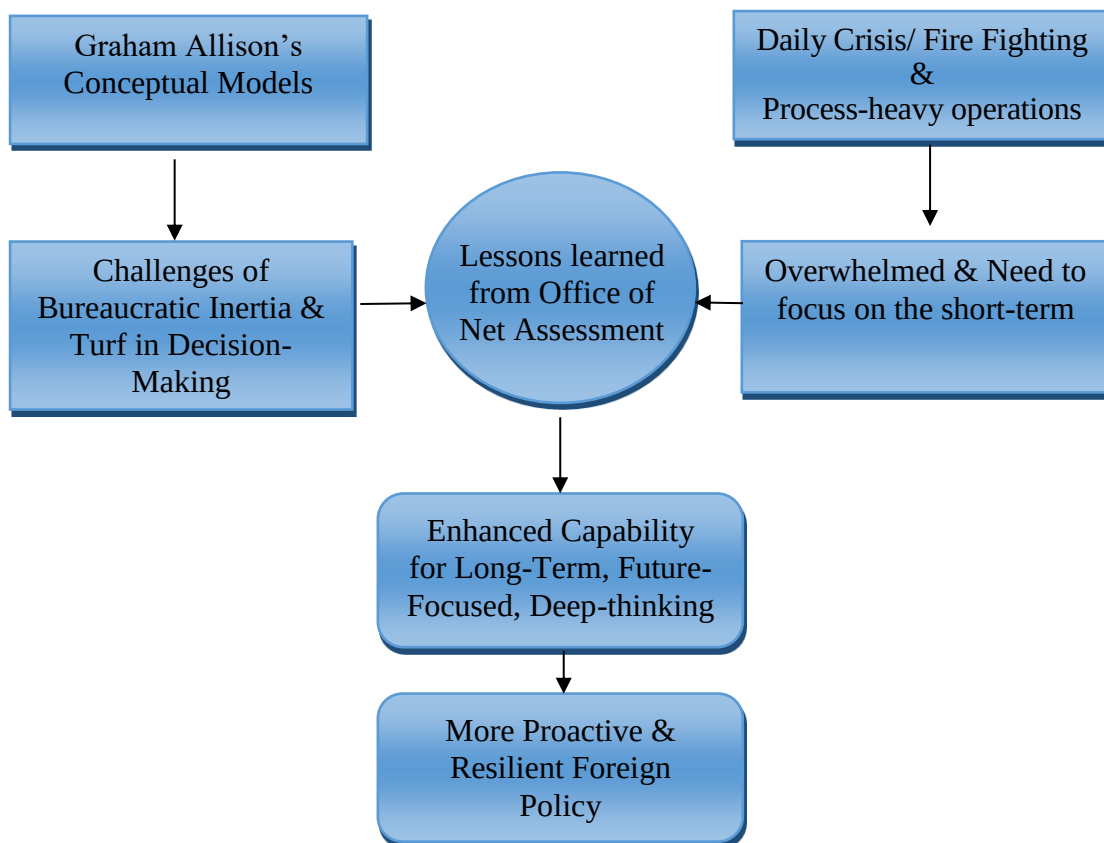
9) ร่างแผนปฏิบัติการด้านการต่างประเทศในกรอบพหุภาคี

²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก วันที่ 6 เมษายน 2561 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ

²³ เอกสารเผยแพร่ของกระทรวงการต่างประเทศ : แผนแม่บทด้านการต่างประเทศระยะ 20 ปี: “การต่างประเทศ 5S/5มี” (พ.ศ. 2561-2580)

²⁴ เรื่องเดียวกัน

2.3 สรุปกรอบแนวคิด



ภาพที่ 1 กรอบความคิด

2.3.1 รายงานการศึกษาฉบับนี้มองผ่านกรอบความคิดที่นำเสนอโดย Graham T. Allison ซึ่งทำให้เห็นความท้าทายสำคัญในการวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศคือ

1) ในการวางแผนยุทธศาสตร์ต่อประเทศใดประเทศหนึ่งควรหลีกเลี่ยงการเหมารวม (generalize) หรือตั้งสมมติฐานมาก่อนว่ารัฐบาลของประเทศดังกล่าวมีการตัดสินใจทางนโยบายที่มีเหตุมีผลและมีความเป็นหนึ่งเดียวบนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด รวมถึงควรหลีกเลี่ยงการยอมรับท่าทีของประเทศนั้นๆ ที่ได้แสดงออกมาแบบไม่ได้ตั้งคำถาม (take it at face value) โดยไม่ได้คำนึงถึงความหลากหลายและความซับซ้อนของกระบวนการภายในของประเทศดังกล่าวอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจจะทำให้ประเมินสถานการณ์ผิดพลาด หรือตีความท่าทีคลาดเคลื่อน

2) การวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์การต่างประเทศระยะยาวในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว

3) ความจำเป็นที่ต้องบรรเทา turf politics ภายในองค์กรและระหว่างองค์กร ในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีข้อมูลเชิงลึกที่เพียงพอสำหรับการทำความเข้าใจมุมมอง แนวคิด และผลประโยชน์ของตัวแสดงสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศไทยให้มีความสำคัญและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องมาก

2.3.2 การทบทวนวรรณกรรมในส่วนของการศึกษาส่วนบุคคลของหลักสูตรนักบริหารการทูตที่ผ่านมา และแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทรวงการต่างประเทศในขณะนี้ สะท้อนความท้าทายสำคัญคือ ประเทศไทยไม่ได้ขาดยุทธศาสตร์ในเชิงปริมาณ แต่ขาดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ และสามารถตอบโจทย์โลกในอนาคตที่มีความผันผวนสูงได้ ทั้งนี้ ผลของการมีแผนยุทธศาสตร์จำนวนมากในปัจจุบันคือหน่วยราชการต้องใช้เวลาอย่างมากไปกับการรวบรวมและรายงานผลการปฏิบัติตามแผน โดยไม่ได้ตั้งคำถามไปข้างหน้าว่าสิ่งที่ทำอยู่นั้นสัมพันธ์กับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอย่างไร

2.3.3 การศึกษานี้จึงจะมุ่งศึกษาว่า Office of Net Assessment มีบทบาทในการช่วยให้กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของสหรัฐฯ และมีโครงสร้างองค์กรสลับซับซ้อน มีขีดความสามารถในการมองไปในอนาคตข้างหน้าได้อย่างต่อเนื่องและเชิงลึก ท่ามกลางความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตลอดเวลาและทั่วโลกได้อย่างไร และจะสามารถนำบทเรียนใดได้บ้างมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของกระทรวงการต่างประเทศไทยในท่า long-term, future-focused, deep-thinking เพื่อให้ไทยสามารถมีนโยบายต่างประเทศที่ proactive มากยิ่งขึ้น และมีขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต ท่ามกลางความจำเป็นที่กระทรวงฯ จะต้องบริหารจัดการภาระงานจำนวนมากและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเร่งด่วนที่ถ้าโหมเข้ามาตลอดเวลา

บทที่ 3

ผลการศึกษา

“From 1973 until 2015—from Nixon to Obama—Marshall made the ONA a bastion of intellectual activity in a vast Pentagon bureaucracy, where all too often innovation is the prey of bureaucratic fads, inter-service politics and election cycles.”

Michael Evans in “Reflection on an American seer: Andrew W. Marshall and the Mind of the Strategist” (2019).

“Andrew Marshall is the Grey Cardinal, the “Eminence Grise” of the new American Military revolution.”

Sergey Mostestov, former KGB officer, in the Russian journal of military strategy Nezavisimaya Gazetta in 1995, as quoted in Schutte (2015: 1).

“We studied RMA exhaustively. Our great hero was Andy Marshall in the Pentagon. We translated every word he wrote.”

Major General Chen Zhou, Senior Researcher at the Academy of Military Science of the Chinese People’s Liberation Army and the main author of Chinese Defense White Papers, in The Economist (7 April 2012).

การศึกษานี้เริ่มต้นจาก Office of Net Assessment (ONA) ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ จำเป็นต้องเริ่มจากความเข้าใจที่มากล้นและบริบทที่นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว ขอบเขตภารกิจ โครงสร้างองค์กร แนวคิดโดยเฉพาะของอดีตผู้อำนวยการ Andrew Marshall (ดำรงตำแหน่งระหว่างปี 1973–2015) และบทบาทสำคัญของ ONA ในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำหรับการสรุปบทเรียนที่จะเป็นประโยชน์สำหรับกระทรวงการต่างประเทศของไทยต่อไป

3.1 ภูมิหลังของ Office of Net Assessment (ONA)

3.1.1 ที่มา

Office of Net Assessment (ONA) เกิดขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองของสหรัฐฯ ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษที่ 1970 สมัยประธานาธิบดี Richard Nixon (1969–1974) โดยเฉพาะแรงกดดันทางการเมืองภายในสหรัฐฯ และสภาวะความปั่นป่วนภายในองค์กรของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ และประชาคมชาวกรองของสหรัฐฯ อันเกิดจากวิกฤติต่าง ๆ โดยเฉพาะสงครามเวียดนามที่ยืดเยื้อและมีการสูญเสียจำนวนมาก ซึ่งบริบทดังกล่าวก่อให้เกิดแรงผลักดันที่จะต้องมีการปฏิรูปและจัดระเบียบเปลี่ยนแปลงกลไกต่าง ๆ เพื่อให้สหรัฐฯ ยังคงรักษาความสามารถในการแข่งขันเหนือคู่แข่งได้ต่อไป โดยมีพัฒนาการสำคัญที่นำไปสู่การจัดตั้ง ONA ภายใต้กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ โดยสังเขป ดังนี้

1) The Blue Ribbon Defense Panel ซึ่งประธานาธิบดี Nixon และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม Melvin R. Laird ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 1969 เพื่อศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรและการบริหารของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ได้เสนอรายงานเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 1970 โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารองค์กรของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายของภารกิจและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีข้อเสนอแนะหนึ่งว่าควรจัดตั้งหน่วยงาน “Net Assessment Group”²⁵ ขึ้นในกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เพื่อประมวลและรายงานการประเมินแบบ Net Assessment เรื่องขีดความสามารถและศักยภาพทางทหารของสหรัฐฯ และกองทัพของประเทศอื่น ๆ โดยหน่วยงานนี้ควรรายงานตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Blue Ribbon Defense Panel Report, 1970: 7)²⁶ เนื่องจากเล็งเห็นว่าในโครงสร้างองค์กรของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานใดที่มีความรับผิดชอบในการทำการประเมินในลักษณะ “integrated

²⁵ แนวคิด Net Assessment เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 1953 เมื่อประธานาธิบดี Harry Truman จัดตั้ง Net Evaluation Subcommittee (NESC) ภายใต้ NSC เพื่อ “evaluate the net capabilities of the Soviet Union to inflict direct injury to the U.S.” โดยมองไปข้างหน้าเพียง 2 ปีและเน้นเฉพาะเรื่องดุลยภาพทางอาวุธนิวเคลียร์ (Schutte, 2015, 66)

²⁶ “11. A Net Assessment Group should be created for the purpose of conducting and reporting net assessment of United States and foreign military capabilities and potentials. This group should consist of individuals from appropriate units in the Department of Defense, consultants and contract personnel appointed from time to time by the Secretary of Defense, and should report directly to him.” (Blue Ribbon Defense Panel Report, 1970: 7) ทั้งนี้ นอกเหนือจากข้อเสนอให้จัดตั้ง Net Assessment Group แล้ว รายงานยังเสนอให้จัดตั้ง “Long-Range Planning Group” และ “Coordinating Group” ขึ้นมาด้วย

analysis” เพราะประชาคมข่าวกรองทหารจะมุ่งติดตามเพียงมิติของต่างประเทศ โดยไม่ได้นำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับขีดความสามารถของสหรัฐฯ (Blue Ribbon Defense Panel Report, 1970: 31) อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม Laird เลือกที่จะไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าว (Schutte, 2015: 70)

2) ประธานาธิบดี Nixon ได้มีข้อสั่งการเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 1971 เกี่ยวกับการปฏิรูปประชาคมข่าวกรองของสหรัฐฯ (U.S. Foreign Intelligence Community) เนื่องจากไม่พอใจคุณภาพของรายงานจากประชาคมข่าวกรองอย่างมาก โดยในข้อสั่งการดังกล่าวระบุความต้องการของประธานาธิบดีให้เริ่มเตรียมการสำหรับการทำ “a series of national net assessments” โดยให้มีการจัดตั้ง “Net Assessment Group” ภายใต้ National Security Council (NSC) และให้มีผู้นำเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่จะมีหน้าที่ในการ “reviewing and evaluating all intelligence products and for producing net assessment of U.S. capabilities vis-à-vis those of foreign governments constituting a threat to U.S. security” โดยภายหลังข้อสั่งการดังกล่าว Andrew Marshall (ซึ่ง Henry Kissinger ที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติของประธานาธิบดี Nixon ได้ดึงตัวจากองค์กร RAND Corporation มาช่วยงานที่ NSC เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปประชาคมข่าวกรอง) ได้รับการทาบทามให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของ Net Assessment Group ซึ่ง Marshall ตอบรับเมื่อเดือนมกราคม 1972 และเข้ารับตำแหน่งอย่างเต็มตัวเมื่อเดือนเมษายน 1972 โดยรายงานตรงต่อ Kissinger (Schutte, 2015: 71–72)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม Laird ได้แสดงความประหลาดใจต่อการจัดตั้ง Net Assessment Group ภายใต้ NSC โดยมองว่าเป็นความพยายามของ Kissinger ที่จะรวบอำนาจไว้ที่ NSC และได้ตัดสินใจที่จะจัดตั้งหน่วยงาน Net Assessment Group และ Long-Range Planning (ซึ่งรายงานของ Blue Ribbon Defense Panel เมื่อเดือนกรกฎาคม 1970 ได้เสนอไว้แต่ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ) ภายใต้สำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่จึงปล่อยตำแหน่งว่างไว้ ซึ่ง “bureaucratic stalemate” ที่เกิดขึ้นตามมาทำให้การพัฒนาของกระบวนการประเมิน Net Assessment ต้องชะลอออกไปในช่วงปี 1972 โดย Kissinger ตัดสินใจที่จะไม่ผลักดันเรื่องการจัดตั้ง Net Assessment Group ภายใต้ NSC ต่อจนกระทั่ง Laird พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเมื่อต้นปี 1973 โดยคำนึงถึงความใกล้ชิดระหว่าง Laird กับรัฐสภา เนื่องจากเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 9 สมัย (Schutte, 2015: 73) และเมื่อ Laird พ้นจากตำแหน่ง Kissinger ก็ได้เดินหน้าในเรื่องนี้ต่อ²⁷

²⁷ National Security Study Memorandum 178, 29 March 1973; National Security Decision Memorandum 224, 28 June 1973.

3) เมื่อเดือนกรกฎาคม 1973 James Schlesinger เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ คนใหม่และได้เริ่มทาบทาม Marshall ให้รับตำแหน่งผู้อำนวยการของ ONA ในกระทรวงกลาโหม เพื่อช่วยให้เกิด “self-reflective leadership” ในองค์กรที่กำลังระส่ำระสาย (Coerr, 2014) และหลังจากการโน้มน้าวอยู่ระยะหนึ่ง Marshall ได้ตอบรับคำเชิญของ Schlesinger (Schutte, 2015: 74–75) โดย Marshall กับ Schlesinger มีความคุ้นเคยกันมานานตั้งแต่ร่วมงานกันที่ RAND Corporation และ Schlesinger ได้เจรจากับ Kissinger เพื่อย้ายภารกิจเกี่ยวกับ Net Assessment และทีมงานของ Marshall จาก NSC มายังกระทรวงกลาโหม โดย Marshall ได้เริ่มงานในฐานะผู้อำนวยการของ ONA ภายใต้สำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่เดือนตุลาคม 1973 เป็นต้นมา และในเดือนพฤศจิกายน 1973 ประธานาธิบดี Nixon ได้มีข้อสั่งการอย่างเป็นทางการให้ภารกิจจัดทำ Net Assessment ในระดับชาติย้ายไปอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม²⁸ ซึ่งเปิดโอกาสให้ Marshall มีบทบาทในการเริ่มปรับทิศทางการวิเคราะห์ด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ จากภายในระบบราชการที่ใหญ่ที่สุดในโลก (by being emplaced within the belly of the world’s largest bureaucracy) (Schutte, 2015: 75)

Marshall ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน Exit Interview กับวารสาร The American Interest เมื่อปี 2015 ว่าการย้าย ONA จาก NSC มายังกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ก็เพื่อช่วยผู้กำหนดนโยบายทางทหารคิดเกี่ยวกับรูปแบบของกำลังในอนาคต โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม Schlesinger ที่ให้ความสนใจ ขณะที่ NSC ไม่มีเวลาและทรัพยากรบุคคลเพียงพอที่จะมาดูแลในด้านนี้ (Garfinkle, 2015)

Paul Bracken (2006) เห็นว่าไม่ใช่เรื่องบังเอิญที่ Net Assessment จะมีความสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าวเนื่องจากปัญหาที่เกิดจากระบบราชการของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ที่ใหญ่โตและความจำเป็นที่จะต้องหาวิธีการบูรณาการส่วนต่างๆ เข้าด้วยกันเป็นยุทธศาสตร์ในภาพใหญ่ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะแต่ละหน่วยงานจะหวงแผนอำนาจและบทบาทของตน และมักจะไม่นิยมเปิดเผยข้อมูลที่คิดว่าจะทำให้หน่วยงานอื่นได้ประโยชน์ โดยกล่าวว่า “This departmentalization had a significant effects on strategy... Departmentalization also created a need for integration.” ซึ่งจะไม่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติในองค์กรใหญ่ (Bracken, 2006: 92)

Mie Augier (2013) ได้สรุปที่มาของ ONA ว่าเป็นการบรรจบกันของ 3 ปัจจัยหลักคือ (1) “institutional efforts” ที่จะจัดตั้ง Net Assessment Group ภายใต้ NSC (2) “intellectual content” ที่ Andrew Marshall ได้พัฒนาขึ้น และ (3) “integration of the intellectual and institutional forces” เกิดขึ้นได้เมื่อ Marshall มีโอกาสทำงานให้กับ Kissinger ใน NSC เกี่ยวกับการปฏิรูประบบข่าวกรองตามความประสงค์ของประธานาธิบดี Nixon และ Marshall ได้มีโอกาส

²⁸ National Security Decision Memorandum 239, 27 November 1973.

ผลักดันวิสัยทัศน์เรื่อง Net Assessment ไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังเมื่อตอบรับการทบทวนของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม Schlesinger ให้ย้ายไปเป็นผู้อำนวยการของ ONA ที่กระทรวงกลาโหม สหรัฐฯ (Augier, 2013: 14, *italics in original*)

3.1.2 การกิจ

เอกสาร DoD Directive 5111.11: Director of Net Assessment วันที่ 14 เมษายน 2020²⁹ กล่าวถึงหน้าที่และขอบเขตภารกิจของ Office of Net Assessment (ONA) โดยระบุว่าผู้อำนวยการของ ONA คือ Principal Staff Assistant และที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในประเด็นเกี่ยวกับการประเมิน Net Assessment ซึ่งจะมีความรับผิดชอบหลากหลาย อาทิ “Develops and coordinates independent net assessments of the standing trends, and future prospects of U.S. military capabilities and national potential in comparison with those of other countries or groups of countries so as to identify emerging or future threats or opportunities for the United States..., these net assessments may be communicated to the Secretary of Defense, without obtaining the approval or concurrence of any other DoD official.” โดยประเด็นการศึกษาสำคัญคือ (1) “Current and projected U.S. and foreign military capabilities by theater, region, domain, function, or mission.” และ (2) “Specific current and projected U.S. and foreign capabilities, operational concepts, doctrine, and weapon systems.”

นอกจากนี้ ยังมีภารกิจที่น่าสนใจอื่นๆ อาทิ

“Manages an independent research program that harnesses the latest thinking and relevant historical lessons, from diverse sources, and cultivates a network of experts for DoD to draw from.”

“Conducts future-oriented war games that examine the evolution of the character of war and assesses the expected performance of our current and emerging capabilities relative to those of our adversaries.”

“Provides objective and independent analyses of national policy, doctrine, strategy, goals, objectives, and capabilities, as requested, or determined necessary.”

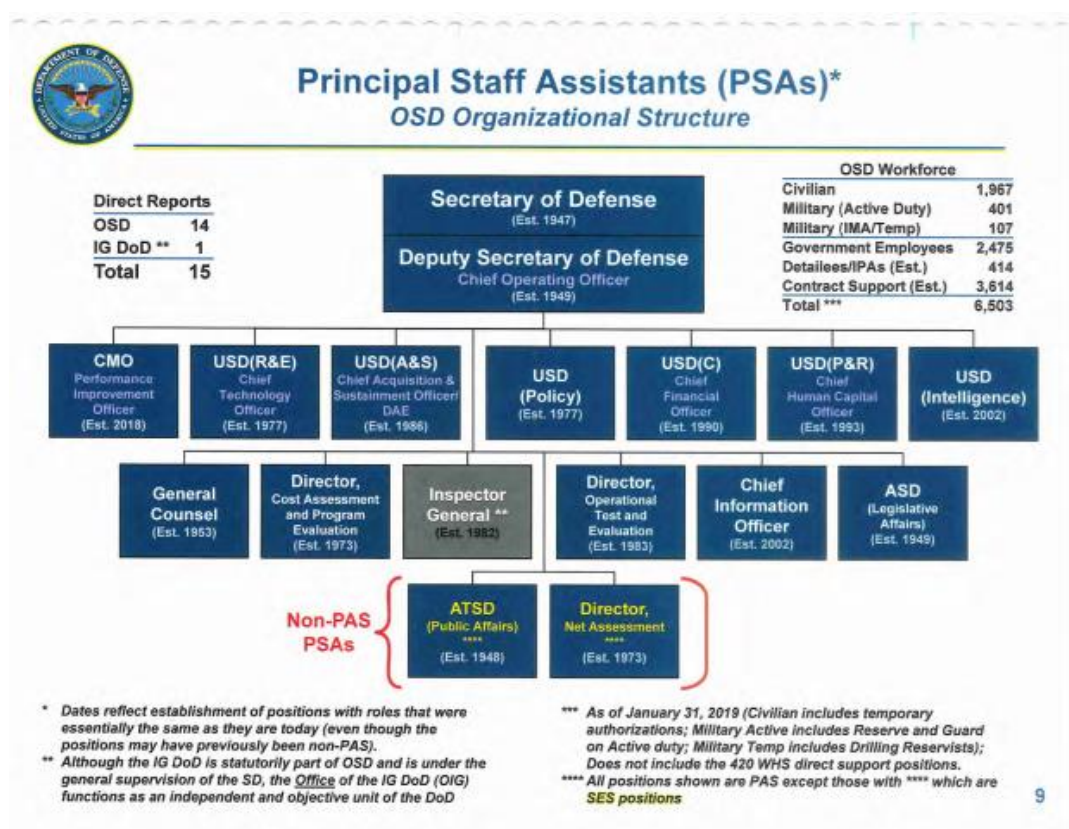
“Provides analysis of key trends and dynamics impacting the international system, its future trajectory, the nature of competition in the system, and their implications for our military advantage.”

²⁹ Department of Defense Directive 5111.11: Director of Net Assessment. 14 April 2020.

เอกสารของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ชำต้นยังระบุชัดเจนด้วยว่าผู้อำนวยการของ ONA มีอำนาจที่จะรายงานผลการศึกษาต่าง ๆ ตรงไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ (“Reports directly to the Secretary of Defense.”) ซึ่งสะท้อนความตั้งใจที่จะออกแบบกลไกให้สามารถเสนอผลการศึกษาเหล่านั้นตรงไปถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดขององค์กรอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องผ่านระบบราชการที่มีขนาดมหึมาของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ซึ่งแต่ละส่วนมีมุมมองและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน โดยรูปแบบการจัดองค์กรดังกล่าวเป็นการตอบโต้ของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม Schlesinger ที่ต้องการให้มี “self-reflective leadership” เมื่อครั้งทาบตาม Andrew Marshall มารับตำแหน่งผู้อำนวยการของ ONA ที่กระทรวงกลาโหมเป็นคนแรก

3.1.3 โครงสร้าง

เอกสาร Organization and Management of the Department of Defense (4 มีนาคม 2019) ระบุตำแหน่งผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment (ONA) ซึ่งเป็น Principal Staff Assistant และที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ภายในโครงสร้างองค์กรของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ดังนี้



ภาพที่ 2 แสดงตำแหน่งผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment ภายในสำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ (กรอบล่างขวา)

อีกมิติในเชิงโครงสร้างองค์กรที่น่าสนใจคือ ONA ไม่ใช่หน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีเจ้าหน้าที่ประจำการจำนวนมาก แต่เป็นหน่วยงานขนาดเล็กภายในองค์กรขนาดใหญ่ มีจำนวนนักวิเคราะห์ที่มาจากพลเรือนและทหารเพียง 10 กว่าคนประจำการ โดยเจ้าหน้าที่ของ ONA สามารถเข้าถึงข้อมูลที่มีชั้นความลับสูงสุดของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ได้ (Schudel, 2019) และผลงานของ ONA จะเป็นความลับและเสนอตรงจากผู้อำนวยการ ONA ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ซึ่งจะมีดุลพินิจในการที่จะให้บุคคลอื่นสามารถรับรู้เนื้อหาได้ตามความเหมาะสม (His famous net assessments were for the eyes of the secretary of defense only, who decided to share sections with others only when he felt he had to.) (Herman, 2015: 2)

นอกจากนี้ ONA ยังได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่า 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี (ซึ่งเป็นสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในด้านอื่น) เพื่อให้ Think-Tanks มหาวิทยาลัย และ “defense contractors” ศึกษาและเฝ้าระวังความขัดแย้งในอนาคตและยุทธศาสตร์ทางทหารสำหรับภาพอนาคตที่อาจจะเกิดได้ (Schudel, 2019) โดยในข้อมูลเรื่อง “Research and Studies for the Office of Net Assessment”³⁰ ได้ระบุวัตถุประสงค์ของแนวทางการสร้างเครือข่ายของ contractors ดังกล่าวและประเด็นที่ให้ความสนใจศึกษาไว้ว่า

“The Office of Net Assessment conducts and sponsors analyses that compare the standing, trends, and future prospects of U.S. and foreign military capability and military potential. Priority is given to assessing aspects of the security environment and parts of the world that are likely to change in the future, and that may present threats or opportunities to the United States. Assessments may focus on specific theaters, regions, functions, mission areas, major weapons categories, doctrine, etc., as well as on demographic, economic, and political developments that may affect the power and strategies of nations. There are five specific areas of interest and one area for additional research topics. The areas of interest are as follows: Future Naval Warfare, Proliferated World, Space, Sustaining Current Areas of U.S. Advantage, History, and Additional Research Topics.”

³⁰ Federal Grants: Research and Studies for the Office of Net Assessment

3.2 วิธีคิดและแนวทางการทำงานของ Office of Net Assessment

3.2.1 ความสำคัญของ Andrew Marshall³¹

การทำความเข้าใจวิธีคิดและแนวทางการทำงานของ Office of Net Assessment (ONA) จำเป็นต้องเริ่มจากบทบาทของบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดเบื้องหลัง ONA คือ Andrew Marshall ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการคนแรกของ ONA ในกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ตั้งแต่ก่อตั้งในปี 1973 และดำรงตำแหน่งยาวนาน 42 ปีจนถึงปี 2015 ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ประธานาธิบดี Richard Nixon จนถึงประธานาธิบดี Barack Obama รวมทั้งสิ้น 8 ประธานาธิบดี และ 13 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

Marshall สำเร็จการศึกษาปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัย Chicago เมื่อปี 1949 โดยระหว่างการศึกษาได้มีความสนใจที่หลากหลายทั้งในด้านประวัติศาสตร์ วรรณกรรม คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ รวมทั้งสนใจความเชื่อมโยงระหว่างการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคง และได้มีโอกาสทำงานนอกเวลาเรียนที่ Institute of Nuclear Studies ของมหาวิทยาลัย Chicago (Hendrix, 2019)

Marshall ได้รับการชักจูงให้เข้าทำงานที่ RAND Corporation ซึ่งเป็น think-tank ชื่อตั้งเมื่อปี 1949 และได้ทำงานในด้านต่าง ๆ ภายในองค์กรดังกล่าวตลอดทศวรรษที่ 1950 และทศวรรษที่ 1960 ซึ่งถือเป็นยุคทองของ RAND Corporation เนื่องจากเป็นศูนย์รวมของนักคิดชั้นนำจากทั่วสหรัฐฯ ที่เป็น “the nucleus of an emerging community grappling with the changed character of warfare” (Schutte, 2015: 16) ในยุคที่สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตแข่งขันกันพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะเกิดสงครามนิวเคลียร์ขึ้นระหว่างมหาอำนาจ

ช่วงเวลาการทำงานที่ RAND Corporation เป็นโอกาสให้ Marshall ที่มีความสนใจในหลากหลายศาสตร์อยู่แต่เดิมแล้ว ได้มีโอกาสพบและร่วมงานกับนักคิดชั้นนำจากหลากหลายสาขา และทำให้ Marshall ได้พัฒนา “a broad multi-disciplinary practice of analysis” ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นแนวคิด Net Assessment โดย “Combining aspects of economics, history, organizational behavior, business management theory, and grand strategy with his strong respect for sciences, Marshall sought a better way to measure the relative power of opposing nations.” (Hendrix, 2019)

Jerry Hendrix ซึ่งได้เคยร่วมงานกับ Marshall ได้ยกตัวอย่างการศึกษาหนึ่งของ Marshall ช่วงที่ทำงานอยู่กับ RAND Corporation ว่า “while examining how the Soviet Union

³¹ ภูมิหลังประวัติของ Andrew Marshall ก่อนเข้ารับตำแหน่งผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment สามารถดูได้จาก Hendrix (2019) และ Schutte (2015: 5- 75)

was preparing to defend itself against outside bomber attacks, he discovered that the United States' bomber force imposed a significant cost upon the Soviet Union by forcing it to deploy anti-air guns and missiles along its long borders. Marshall understood that money spent on defensive weapons could not be spent on offensive systems that would be arrayed against the United States. The idea of asymmetric cost imposition—of finding ways to exploit an enemy's inherent weaknesses with your strength—began to define his research.” (Hendrix, 2019)

นอกจากนี้ ระหว่างที่ทำงานอยู่ที่ RAND Corporation Marshall ได้รับเชิญให้ไปช่วยงานของหน่วยงานภาครัฐในหลายโอกาส เช่น การประเมิน postmortem ภายหลังวิกฤติชิปนาอูทคิวบาให้กับกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ³² (Schutte, 2015: 54) และการให้คำปรึกษาซีไอเอเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการคาดการณ์โครงสร้างของกองทัพสหภาพโซเวียตในระยะยาว โดยศึกษาจากแง่มุม “bureaucratic and budgetary constraints for Soviet force structure” (Schutte, 2015: 56) ซึ่งทำให้ Marshall มีความคุ้นเคยกับการทำงานของหน่วยงานข่าวกรอง และเมื่อปี 1969 ที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติ Henry Kissinger ได้ดึงตัว Marshall มาช่วยงานที่ NSC เพื่อประเมินผลผลิตด้านข่าวกรองที่นำเสนอต่อทำเนียบประธานาธิบดี ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม James Schlesinger ซึ่งร่วมงานกับ Marshall ที่ RAND Corporation จะดึงตัว Marshall มาเป็นผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment (ONA) ในเวลาต่อมา

ตลอดระยะเวลากว่า 4 ทศวรรษที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของ ONA ที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ Marshall ได้นำความรู้ที่หลากหลายและประสบการณ์ที่ยาวนานในสมัยทำงานให้กับ RAND Corporation มาประยุกต์ใช้และต่อยอด จนสามารถทำให้ ONA เป็น “a bastion of intellectual activity in a vast Pentagon bureaucracy, where all too often innovation is the prey of bureaucratic fads, inter-service politics and election cycles.” และ Marshall ได้รับความนับถือว่าเป็น “America's Yoda” และ “the trusted Pentagon insider whose task was to study the contours of future warfare for successive administrations” อย่างไรก็ตาม Marshall กลับไม่เป็นที่รู้จักมากนักนอกวงการความมั่นคง จนมีการกล่าวว่า “His career was forged on a cult of anonymity. Rarely in the history of any modern defense organization

³² ภายหลังเหตุการณ์วิกฤติชิปนาอูทคิวบา National Security Council (NSC) ได้สั่งการให้กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ทำการประเมิน postmortem เพื่อศึกษาบทเรียน โดย Henry Rowen ซึ่งเคยเป็นเพื่อนร่วมงานของ Marshall ที่ RAND Corporation และขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ (Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs) ได้ขอให้ Marshall มาช่วยในการประเมินดังกล่าว (Schutte, 2015: 54)

has one man been so invisible and yet so intellectually influential for so long. Outside the specialist defense circles, Marshall remains a largely unknown figure or as some Western strategists are wont to remark, “the most influential man you have never heard of.” (Evans, 2019: 99)

Henry Kissinger ได้กล่าวถึงความสำคัญของ ONA ภายใต้การนำของ Marshall ว่า “Successive defense secretaries, from James Schlesinger to Ashton Carter, relied upon Marshall’s highly classified “net assessment” for a strategic lens.” (Luce, 2019) ขณะที่อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ Donald Rumsfeld กล่าวว่า “All Defense Secretaries are captives of our inbox. Andy Marshall has been unique in that he creates an outbox through which they can address the future from an independent point of view, one outside the usual Pentagon consensus.” (Herman, 2015: 6)

Marshall ยังมีอิทธิพลทางความคิดต่อนักคิดหลายคนตั้งแต่สมัยทำงานที่ RAND Corporation ก่อนเข้ารับตำแหน่งที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ โดยนักคิดคนหนึ่งที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก Marshall คือ Graham Allison ซึ่งกล่าวถึง Marshall ว่าเป็น “the primary intellectual force” ที่อยู่เบื้องหลังการนำเสนอกรอบแนวคิดเรื่องบทบาทขององค์กรที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายในหนังสือ *Essence of Decision* ในปี 1971 (Krepinevich, 2019; Schutte, 2015: 62) โดย Allison ได้เคยร่วมงานกับ Marshall ตั้งแต่ภายหลังเรียนจบปริญญาโทที่มหาวิทยาลัย Oxford และเข้าเรียนระดับปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัย Harvard ภายใต้การกำกับของนักประวัติศาสตร์การเมือง Richard Neustadt ซึ่งในเวลานั้นได้ร่วมกับ Marshall ก่อตั้งกลุ่ม “May Group” (ตามชื่อประธานของมหาวิทยาลัย Harvard ในขณะนั้น) เพื่อเป็นวงหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนักคิดชื่อดังเกี่ยวกับบทบาทของระบบราชการต่อทางเลือกและการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่ง Allison ทำหน้าที่เป็นผู้จัดบันทึกการหารือและผู้ประสานงาน จากนั้น Marshall ได้ดึง Allison มาร่วมทำการศึกษาที่ RAND Corporation โดย Allison ได้นำบันทึกการหารือ (“evolving papers”) ของ “May Group” มารวบรวมทำเป็นวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก และต่อมาได้นำบทความย่อมาตีพิมพ์เป็น “RAND paper” ซึ่งต่อมาพัฒนากลายเป็นหนังสือ *Essence of Decision* (Schutte, 2015: 62)³³

3.2.2 วิธีคิดของ Office of Net Assessment

วิธีคิดที่ Marshall นำมาใช้กับ ONA มีพื้นฐานมาจากช่วงเวลาที่ Marshall ทำงานอยู่ที่ RAND Corporation ดังที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะการให้ความสนใจกับการนำแนวคิด 3 กระแสมาผสมผสานกันคือ (1) พฤติกรรมขององค์กร (Organizational behavior) (2) ยุทธศาสตร์

³³ รายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่าง Andrew Marshall กับ Graham Allison ปรากฏใน Schutte, 2015: 60-62 และ Augier, 2013: 15

ของภาคธุรกิจ (Business strategy) และ (3) มุมมองด้านวิวัฒนาการและวัฒนธรรมของธรรมชาติมนุษย์ (Evolutionary and cultural views of human nature) (Augier, 2013: 5) ซึ่งจะมารวมกันเป็นกรอบความคิดสำหรับการทำความเข้าใจธรรมชาติและพลวัตของการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ในปัจจุบันและในอนาคต (Augier, 2013: 2) ด้วยเหตุนี้ Marshall จึงให้ความสำคัญกับการดึงดูด “the best and brightest minds” จากสาขาต่าง ๆ มาทำงานให้กับ ONA (Evans, 2019: 105) และการสร้าง “a team of professionals who all shared a predilection to challenge established norms” โดย Marshall จะมีความคาดหวังให้ทีมงานสามารถผลิตงานที่ “useful and original” (Hendrix, 2019)

แก่นความคิดที่สำคัญของ ONA คือ

3.2.2.1 Diagnostic

Marshall จะให้ความสำคัญอย่างมากกับการตั้งคำถาม โดยได้เคยกล่าวว่า “to me it seemed obvious that diagnosing and framing problems and really understand them was really important.” (Augier, 2013: 3) ขณะที่ Jeffrey McKittrick ซึ่งเคยเป็นทีมงานของ Marshall ที่ ONA ได้อธิบายแนวคิดของ Marshall เกี่ยวกับความสำคัญของการตั้งคำถามว่า “His approach was always to focus on the question...Too often, people focus on solutions but haven’t identified the right questions. He thought it was very important to get the strategic questions right and then start thinking about the answers.” (Schudel, 2019)

3.2.2.2 Future-focused

Marshall ให้ความสำคัญกับการมองไปในอนาคต ซึ่งเป็นความท้าทายสำหรับองค์กรที่มีขนาดใหญ่อย่างกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ โดย Marshall ได้รับอิทธิพลทางความคิดในเรื่องนี้จาก Herbert Simon ซึ่งเป็นที่ปรึกษาคนหนึ่งของ Marshall และเป็นผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์เมื่อปี 1978 ที่เคยกล่าวว่า “Short-term thinking drives out long-term strategy.”³⁴ ด้วยเหตุนี้ “It has been Andy Marshall’s lifelong mission to keep the long term on the agenda ... largely because experience has taught him that the biggest questions the U.S. military faces are often ones it doesn’t have time or energy to address itself.” (Herman, 2015: 2) ขณะเดียวกัน Marshall ยังตระหนักถึงสภาพความเป็นจริงของระบบราชการ

³⁴ Andrew Marshall ได้รับอิทธิพลทางความคิดในด้านนี้มาจาก Herbert Simon นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ และนักจิตวิทยาชาวอเมริกัน ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์เมื่อปี 1978 จากการศึกษากระบวนการตัดสินใจภายในองค์กร (For his pioneering research into the decision-making process within economic organizations) (ที่มา: The Nobel Prize Press Release “Studies of Decision-Making Leads To Prize In Economics” วันที่ 16 ตุลาคม 1978)

สหรัฐฯ ที่ทำเนียบประธานาธิบดีและ National Security Council (NSC) มักจะต้องให้ความสนใจกับเรื่องเฉพาะหน้าที่เป็น “administrative coordination of the day-to-day bureaucracy” ของหน่วยงานความมั่นคงของสหรัฐฯ ที่มีอยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งทำให้ทั้งทำเนียบประธานาธิบดีและ NSC ไม่สามารถ “integrate long-term strategic actions with high-level military intelligence” ได้ (Bracken, 2006: 93) ด้วยเหตุนี้ บทบาทของหน่วยงานอย่าง ONA จึงมีความสำคัญเพื่อที่จะช่วยให้มีการตั้งคำถามและมองไปข้างหน้าในอนาคตได้ท่ามกลางความวุ่นวายเฉพาะหน้าต่างๆ

3.2.2.3 Embrace Uncertainty

อีกหลักคิดที่ Marshall ให้ความสำคัญสำหรับการมองไปในอนาคตคือ ความตระหนักรู้เสมอถึงความไม่แน่นอนของอนาคตและความจำเป็นที่จะต้องมีความยืดหยุ่นทางความคิดและวิธีการตามการเปลี่ยนแปลง โดย Marshall เคยกล่าวว่า “One of the things you want people to understand is the uncertainty of things. Any notion that you know what’s going to happen, I think, is not going to work.” (Herman, 2015: 7) ด้วยเหตุนี้ Marshall จึงหลีกเลี่ยงการกำหนดแนวทางการทำงานไว้อย่างตายตัวเกินไปเพื่อให้สามารถปรับปรุงได้เสมอตามกาลเวลา (Krepinevich, 2019)

3.2.2.4 Holistic and Deep

Marshall เน้นว่าการประเมินแบบ Net Assessment จะต้องมองแบบองค์รวม (holistic) โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ อย่างกว้างขวางเช่น ประชากรศาสตร์ สถานการณ์การเมือง และวัฒนธรรมองค์กร เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งว่าอีกฝ่ายมองโลกอย่างไร อะไรคือปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมต่าง ๆ เป็นต้น (Bracken, 2006: 93)

3.2.2.5 Offensive Mindset

ปรัชญาการทำงานสำคัญของ ONA คือ “thinking about the world, not in terms of challenges, but in terms of competitions” โดยจะมองตัวเล่นต่าง ๆ ในแง่ว่าเป็นมิตรหรือเป็นคู่แข่ง และทำความเข้าใจเจตนาที่แท้จริงของตัวเล่นสำคัญต่าง ๆ จากนั้นจึงจะหาแนวทางที่จะใช้ประโยชน์จากจุดอ่อนของคู่แข่ง โดยอาศัยจุดแข็งของสหรัฐฯ เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง (exploiting competitors’ vulnerabilities using our strengths)³⁵

Arthur Herman ได้สรุปแนวคิดข้างต้นในบทความ “The Sage of the Pentagon” (2015: 4) ว่า “Just as a businessman knows his net profits when he subtracts

³⁵ ข้อมูลจากนาย James Baker ผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment คนปัจจุบัน (รับตำแหน่งต่อจากนาย Andrew Marshall) ในการหารือกับเอกอัครราชทูต อาจารย์ ศรีรัตนบัลล์ (ในฐานะเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงที่ดูแลสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ) ที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2561

his costs from his revenues, so net assessment gives a defense policymaker a bottom–line picture of the future by adding up the resources and limitations of both sides at a clear-eyed estimate of who will win in a future conflict and who will lose—and, in the meantime, who is gaining and who is falling behind.”

3.2.3 แนวทางการทำงานของ Office of Net Assessment

โดยที่ Andrew Marshall ตั้งใจที่จะทำให้แนวทางการทำงานของ Office of Net Assessment (ONA) มีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถปรับตัวได้ตามความเปลี่ยนแปลง จึงไม่ปรากฏแนวปฏิบัติที่ตายตัวออกสู่สาธารณะมากนัก อย่างไรก็ตาม ได้มีการศึกษาและประมวลแนวทางของ Marshall ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของ ONA ที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ อยู่บ้าง อาทิ

ในการศึกษาของ Paul Bracken เรื่อง “Net Assessment: A Practical Guide” (2006) ได้ประมวลแนวทางสำคัญของ Net Assessment ไว้ 6 ข้อคือ

3.2.3.1 Strategic Interactions

ONA เกิดขึ้นจากความจำเป็นที่จะต้องมองนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการทหารของสหรัฐฯ เทียบกับปฏิกิริยาที่คาดว่าจะดีตสหภาพโซเวียตจะแสดงออกมาในภาพเดียวกันแบบองค์รวม (the need to integrate the Red and Blue strategy in a single place) ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานข้อมูลจากส่วนต่าง ๆ โดยประเด็นนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรราชการขนาดใหญ่อย่างกระทรวง กลาโหมสหรัฐฯ ที่มีการแบ่งความรับผิดชอบออกเป็นหลายส่วนซึ่งมักไม่ประสานงานกันหรือไม่แบ่งปันข้อมูลระหว่างกันอย่างเต็มที่ จึงทำให้เกิดปัญหาที่การศึกษาไม่สะท้อนความเป็นจริงเนื่องจากผู้ทำการศึกษาไม่ได้รับข้อมูลที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในองค์กรโดยเฉพาะข่าวกรองสำคัญ (They didn’t know what they didn’t know. This had significant consequences.) (Bracken, 2006: 92–93)

3.2.3.2 Longer Time Spans

Net Assessment เป็นการมองไปในอนาคตระยะยาวกว่าการศึกษาทางยุทธศาสตร์ทั่วไปที่มักจะเป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ตามวงรอบข่าวปัจจุบันหรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งจะทำให้สามารถเห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในระยะยาวได้ดียิ่งขึ้นเพราะ “Change that is imperceptible on any given day can produce large effects viewed over time.” ควบคู่กับการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง “forces and perceptions of those forces” ในระยะยาว ซึ่งเป็นพื้นฐานของการทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจ (power shifts) เนื่องจาก “Perceptions of power almost always lag geopolitical change.” (Bracken, 2006: 94)

โดยประมาณว่า ONA ได้จัดทำรายงานมากกว่า 20 ฉบับเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทางทหารในอนาคต โดยมองไปข้างหน้า 10–20 ปี (Schudel, 2019)

3.2.3.3 Getting Things Right with a Little Thought

ปัญหาหนึ่งที่มักพบในองค์กรคือ “All too often no one is looking at the really important problems.” ดังนั้น Net Assessment จึงจะให้ความสำคัญกับการศึกษาประเด็นที่มีความสำคัญแต่ถูกละเลย ซึ่งจะช่วยให้องค์กรหลีกเลี่ยงสิ่งที่เรียกว่า “a tyranny of small decisions” เพื่อตอบสนองแรงกดดันระยะสั้น แต่จะก่อให้เกิดปัญหาที่ใหญ่กว่าตามมาได้ โดย Bracken กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า “On any given day the “small” decisions seemed reasonable. They kept the various parties happy, or at least placated, and they didn’t break the bank. But over a period of years, they led to disaster.” ดังนั้น สิ่งสำคัญของการประเมิน Net Assessment คือความตระหนักถึงความปรารถนาของระบบราชการที่ต้องการหาทางออกในเชิงบริหารที่สะดวก (bureaucratic desire for administrative convenience) และพิจารณาว่าทางออกดังกล่าวจะนำไปสู่อะไร โดยตั้งคำถามว่า “Where will current trends in my organization lead if nothing is done?” (Bracken, 2006: 95–96)

3.2.3.4 The Importance of Socio-Bureaucratic Behavior

จะให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจพลวัตภายในองค์กรของระบบราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถเข้าใจความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นได้ดียิ่งขึ้น (Bracken, 2006: 96–97)

3.2.3.5 Strategic Asymmetries

จะให้น้ำหนักกับการศึกษา “Strategic Asymmetries” โดยจำเป็นต้องศึกษาความแตกต่างในด้านต่างๆ ระหว่างตัวแสดงแต่ละฝ่ายที่อยู่ในสถานะแข่งขันกัน เพื่อให้มีความเข้าใจโอกาสและจุดอ่อนของแต่ละฝ่ายได้ดียิ่งขึ้น (Bracken, 2006: 97–98)

3.2.3.6 The Multifaceted Nature of Strategy

จะให้ความสำคัญกับการพิจารณายุทธศาสตร์จากหลากหลายแง่มุมและความจำเป็นที่จะมองความเชื่อมโยงระหว่างแง่มุมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยการมองจากหลากหลายแง่มุมจะช่วยให้ตระหนักว่ายุทธศาสตร์การแข่งขันเป็นมากกว่าการเป็นคู่แข่งกันเพราะการแข่งขันมีหลายมิติซึ่งการเป็นคู่แข่งกันเป็นเพียงมิติเดียวเท่านั้น (There are several factors involved in competition, however, and rivalry is only one of them.) (Bracken, 2006: 98)

ในการศึกษาของ Mie Augier (2013) สำหรับ Naval Postgraduate School ของสหรัฐฯ กล่าวว่าแนวทางการทำงานของ Marshall ที่ ONA สามารถสรุปได้ว่าเป็น “empirically based, inter-disciplinary, diagnostic approach” (Augier, 2013: 3) โดย Augier ระบุว่า แนวทางที่

Marshall ได้วางไว้สำหรับการทำงานของ ONA จะให้ความสำคัญกับการใช้ Net Assessment ในเชิงวินิจฉัย (diagnostic) มากกว่าในเชิงการให้คำตอบ (prescriptive) เนื่องจาก Marshall มองว่า “if you have people making prescriptions ... it is going to bias the analysis. People psychologically favor certain policies and then distort analysis. In order to get [an] even handed, objective approach you [need] to ... constrain it to the diagnostic problem.” (Augier, 2013: 12)

Michael Evans (2019) กล่าวถึงความสำคัญของแนวทางข้างต้นของ ONA ดังนี้

“Marshall was less interested in providing policy prescriptions than he was in providing a diagnosis of emerging strategic problems to arm the minds of senior decision-makers. As a long-range research organization, ONA deliberately distanced itself from the hurly-burly of everyday bureaucratic processes and internal politics inside the U.S. Department of Defense. It was never tasked with making critical strategic decisions but rather with incubating, evaluating, and promoting a range of future strategic ideas, which the Pentagon bureaucracy was ill-suited to pursue. As Marshall put it, ‘the single most productive resource that can be brought to bear in making net assessments is sustained intellectual effort’. In such an analytical endeavor, the important and the long-term assumed precedence over the urgent and the short-term.” (Evans, 2019: 105)

นอกจากนี้ James Baker ผู้อำนวยการของ ONA คนปัจจุบัน (รับตำแหน่งต่อจาก Andrew Marshall) ได้เคยให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของ ONA ไว้ว่าประเด็นที่ ONA จะทำการศึกษาสามารถแบ่งเป็น 2 ส่วนหลักคือ (1) “deep thinking” ในเรื่องที่ยังไม่มีใครศึกษา และ (2) เรื่องที่มีคนทำแล้วแต่ยังทำได้ไม่ดีพอ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุดของสหรัฐฯ มักจะให้โจทย์มาคิดเป็นประจำ³⁶

3.3 บทบาทของ ONA ในการพัฒนายุทธศาสตร์ทางทหารของสหรัฐฯ

แม้ว่าผลงานของ ONA ส่วนใหญ่จะถูกปิดเป็นความลับแต่ก็ยังพอปรากฏการกล่าวถึงบทบาทสำคัญของ ONA ในการพัฒนายุทธศาสตร์ทางทหารของสหรัฐฯ สำคัญ ๆ อาทิ

³⁶ ข้อมูลจากนาย James Baker ผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment คนปัจจุบัน (รับตำแหน่งต่อจาก นาย Andrew Marshall) ในการหารือกับเอกอัครราชทูต อาจารย์ ศรีรัตนบัลล์ (ในฐานะเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงที่ดูแลสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ) ที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2561

3.3.1 การประเมินศักยภาพของสหภาพโซเวียต

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 Andrew Marshall ได้ใช้แนวทาง Net Assessment ประเมินข้อมูลที่ได้รับจากซีไอเอเกี่ยวกับภัยคุกคามทางทหารจากสหภาพโซเวียต และพบว่าซีไอเอประเมิน GDP ของสหภาพโซเวียตสูงเกินไป และประเมินภาระงบประมาณทางทหารต่อเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตต่ำเกินไป ซึ่งหมายความว่าเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตมีขนาดเล็กกว่าที่เชื่อกันมาก และงบประมาณทางทหารเป็นภาระหนักสำหรับเศรษฐกิจ ซึ่งมุมมองนี้ทำให้ Marshall สามารถมองเห็นการล่มสลายทางเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตล่วงหน้าตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และเมื่อปี 1983 Marshall และทีมงานที่ ONA ได้ทำการทดลอง “war game” ซึ่งจบลงด้วยกำแพงเบอร์ลินถูกทำลายลงโดยสันติ โดยทีมงานคนหนึ่งกล่าวว่า การประเมินคลาดเคลื่อนไปเพียง 6 ปี (Weinberger, 2018; Molly, 2014)

มุมมองข้างต้นจาก Marshall และทีมงาน ONA ที่มองเห็นว่าสหภาพโซเวียตไม่สามารถทำการแข่งขันทางอาวุธในระยะยาวกับสหรัฐฯ ได้ มีส่วนสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดซึ่งนำไปสู่ยุทธศาสตร์ภายใต้ประธานาธิบดี Ronald Reagan ที่เร่งการแข่งขันทางอาวุธ ซึ่งแม้ว่า Marshall จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของประธานาธิบดี Reagan ที่นำไปสู่ชัยชนะสงครามเย็นโดยตรง แต่ “he helped others in the Pentagon understand how it could be done.” (Herman, 2015: 4) โดย Henry Rowan อดีตประธาน National Intelligence Council ภายใต้ประธานาธิบดี Reagan กล่าวว่า Marshall “early on figured out that the Soviet Union economy was in really bad shape, before anybody did, before the intelligence community. I’m speaking now of the 1970s, and at that time it was thought that it was doing quite well.” (Molly, 2014)

3.3.2 การปฏิบัติทางทหารหลังสงครามเย็น

รายงาน Net Assessment ของ ONA ฉบับแรกภายหลังสงครามเย็นเมื่อปี 1993 เรื่อง “Some Thoughts on Military Revolution” ก่อให้เกิดการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับ “Revolution in Military Affairs” (RMA) ซึ่งหมายถึงการที่เทคโนโลยีสมัยใหม่จะเปลี่ยนแปลง “the character of warfare” โดยในรายงานดังกล่าวได้ระบุว่า “we are in the early stages of a major change in the nature of warfare” และกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีกับการปฏิบัติทางทหารว่า “Technology makes possible the revolution, but the revolution itself takes place only when new concepts of operation develop and, in many cases, new military organizations are created.” โดยในบริบทนี้ รายงานมองเห็นความเป็นไปได้ที่จะเกิด 2 แนวคิดสำคัญที่จะเปลี่ยนการรบในอนาคตคือ (1) “long-range precision strike becoming the

dominant operational approach” และ (2) “the emergence of what might be called information warfare”³⁷

3.3.3 การมองว่าจีนจะเป็นคู่แข่งสำคัญ (peer competitor)

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 ก่อนสงครามเย็นจะสิ้นสุด Marshall ได้พยายามกระตุ้นให้คนในแวดวงความมั่นคงของสหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับจีนอย่างจริงจัง โดย Marshall กล่าวว่า “We tried to persuade Fred Ikle [Undersecretary for Policy, 1981–1988] in 1987–88 that the Russians were really finished and thus the next thing we might have to worry about was China.” (Garfinkle, 2015) และต่อมาในช่วงเวลาที่หลายคนในสหรัฐฯ เอลิมอลองชัยชนะภายหลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลงและสหรัฐฯ ได้กลายเป็นมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียว Marshall กลับมองช่วงเวลาดังกล่าวว่าเป็น “new interwar period” โดยเวทีการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญสำหรับสหรัฐฯ จะย้ายจากยุโรปมาเอเชีย ซึ่ง Marshall กังวลเป็นพิเศษกับการเติบโตอย่างรวดเร็วของจีนและการที่จีนมีศักยภาพที่จะก้าวขึ้นมาเป็น “peer competitor” ของสหรัฐฯ ในอนาคต รวมทั้งการที่จีนจะสามารถเดินหน้าครอบครองเทคโนโลยีที่สำคัญต่าง ๆ เพื่อ “begin shifting the strategic balance in the Western Pacific progressively in its favor” ด้วยเหตุนี้ Marshall จึงมองเห็นว่าการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนจะเป็น “the greatest threat to American primacy” [Evans, 2019: 107, 109]

ภายหลังเหตุการณ์ก่อการร้าย 9/11 ในปี 2001 คนจำนวนมากในแวดวงการเมืองและการทหารสหรัฐฯ ได้หันไปให้ความสนใจกับปัญหาการก่อการร้าย การรบแบบ counter-insurgency โดยเฉพาะสงครามที่ยืดเยื้อในอัฟกานิสถานและอิรัก แต่ Marshall ก็ไม่ละสายตาไปจากจีน ซึ่งมองว่าเป็นความท้าทายทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญในระยะยาว โดยช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 ONA ได้ทำการวิจัยเพื่อทำความเข้าใจวัฒนธรรมยุทธศาสตร์ (strategic culture) ของจีนและมุมมองของจีนต่อสงคราม โดย Marshall ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับงานของ François Jullien นักวิชาการฝรั่งเศสเกี่ยวกับมุมมองทางทหารของจีนที่ให้ความสำคัญกับการบรรลุ “positional and psychological advantages” (*xing* and *shih*) เหนือคู่ต่อสู้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Marshall ในเรื่อง “competitive strategies” ซึ่งต่อมาแนวคิดเช่น “air-sea battle” “joint operational access” และ “joint concept for access and maneuver in the global commons” ของกองทัพเรือสหรัฐฯ สะท้อนอิทธิพลทางความคิดของ ONA (Evans, 2019: 110 italics in original)

Net Assessment ยังจะมีประโยชน์ในการช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ มีความเข้าใจประเด็นสำคัญต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น อาทิ (1) ระบบการตัดสินใจของจีนรวมถึง

³⁷ Office of Net Assessment. Memorandum for the record: Some Thoughts on Military Revolutions–Second Version. Office of the Secretary of Defense. 23 August 1993.

อิทธิพลของวัฒนธรรมและความแตกต่างในการมองโลก (2) นัยของการปฏิบัติทางทหารของจีน (3) “defense economics” ของจีน (4) จุดแข็งและจุดอ่อนในองค์กรของจีน และ (5) ความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างองค์กรกับลำดับชั้นของกระบวนการตัดสินใจใน “network-based organizations” (Augier, 2013: 12)

ล่าสุด ยุทธศาสตร์การทหารของสหรัฐฯ ในปัจจุบัน (เผยแพร่เมื่อปี 2018) สมัยประธานาธิบดี Donald Trump³⁸ โดยปรับจุดเน้นจาก counter-insurgency มาเป็น “great-power competition” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Marshall ว่าจีนจะเป็น “strategic competitor” และสหรัฐฯ จำเป็นต้องพยายามมากขึ้นในการประเมินศักยภาพทางทหารของจีน (Weinberger, 2018: 12–13)

3.4 บทเรียนสำหรับกระทรวงการต่างประเทศไทย

จากการศึกษา Office of Net Assessment ซึ่งมีหน้าที่ในการทำ long-term, future-focused, deep-thinking ภายในกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ พบว่ามีบทเรียนที่เป็นประโยชน์สำหรับกระทรวงการต่างประเทศไทยหลายประการ ขณะเดียวกันการจะนำบทเรียนเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้กับกระทรวงการต่างประเทศไทยก็จำเป็นต้องคำนึงถึงความท้าทายของกระทรวงฯ ด้วย ดังนี้

3.4.1 บทเรียนจาก Office of Net Assessment (ONA) ที่เป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนากระทรวงการต่างประเทศไทย

3.4.1.1 ความสำคัญของการตั้งคำถามเชิงวิพากษ์ในระดับผู้นำองค์กร (self-reflective leadership) โดยหากองค์กรมีหน่วยงานอย่าง ONA หรือกระบวนการที่จะทำให้สามารถตั้งคำถามได้เป็นระยะ ๆ เกี่ยวกับทิศทางของนโยบายและยุทธศาสตร์ ก็จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรสามารถได้รับฟังและเข้าใจมุมมองที่แตกต่างเพื่อพิจารณาปรับทิศทางได้ทันท่วงทีหากพบว่าองค์กรกำลังเดินหน้าไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้องหรือจำเป็นต้องมีการปรับปรุง ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะเกิดขึ้นในทุกองค์กรเนื่องจากมีปัจจัยเกี่ยวกับทัศนคติของผู้นำองค์กร วัฒนธรรมองค์กร และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม ด้วยเหตุนี้ หลายองค์กรที่ไม่มีการวิพากษ์ตนเองเป็นระยะ และใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าระยะสั้นหรือการทำงานที่เน้นกระบวนการมากเกินไป มักจะประสบปัญหา ดังที่ Bracken (2006: 95) กล่าวว่า “All too often no one is looking at the really important problems.”

3.4.1.2 ความเป็นอิสระในการทำงาน (Independence) ของหน่วยงานอย่าง ONA มีความสำคัญอย่างยิ่งในการจะทำให้องค์กรสามารถมี “self-reflective leadership” อย่าง

³⁸ 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge

จริงจัง โดย James Baker ผู้อำนวยการของ ONA คนปัจจุบันได้เน้นความสำคัญอย่างยิ่งของประเด็นนี้เพราะการทำงานของ ONA จะต้องสามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์แนวทางของผู้มีอำนาจได้ด้วย (critique of power) ดังนั้น ผู้ที่จะทำงานใน ONA จำเป็นต้องได้รับการปกป้องเป็นพิเศษ³⁹

3.4.1.3 ความจำเป็นที่จะต้องมิกลไกที่จะช่วยให้องค์กรสามารถมีศักยภาพที่จะมองไปข้างหน้าระยะยาวได้อย่างต่อเนื่อง (keep the long-term on the agenda) ท่ามกลางความวุ่นวายของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ารายวันและภาระงานจำนวนมาก โดยความสามารถในการมองไปยังอนาคตและตั้งคำถามในเชิงวิพากษ์จะมีความสำคัญยิ่งในการบรรเทาปัญหา “bureaucratic inertia” และเพิ่มขีดความสามารถในการวิเคราะห์แนวโน้มสำคัญที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่อาจจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงสำคัญ (disruptive changes) ด้วยเหตุนี้ การมีหน่วยงานอย่าง ONA อยู่ในองค์กรช่วยให้กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ซึ่งเป็นองค์กรราชการที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐฯ และมีระบบราชการซับซ้อนอย่างมาก สามารถที่จะมีขีดความสามารถในการมองไปข้างหน้าระยะยาวได้แม้ว่าจะต้องรับมือกับปัญหาเร่งด่วนรายวันจากทั่วโลกก็ตาม โดย Evans (2019: 111) ได้กล่าวถึงความสำคัญในเรื่องนี้ว่า “Marshall’s long ONA tenure was distinguished by his laser-like concentration on wars not battles; by an unwavering focus on the strategic future not the present, and by an eternal vigilance that eschewed complacency.” นอกจากนี้ การมองไประยะยาว การ imagine and reimagine the future และ thinking the unthinkable จะเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ และการเปลี่ยนแปลงที่เป็น game changer ได้ เช่น แนวคิดของ ONA เรื่อง “offsetting technologies” อาทิ “stealth” “precision strike weapons” “space-based surveillance” รวมถึงการคิดค้นนวัตกรรมอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิด “Revolution in Military Affairs” (Hendrix, 2019)

3.4.1.4 ความสำคัญของการส่งเสริมการคิดในเชิงวิเคราะห์ (critical thinking) เป็นสิ่งที่ ONA ให้ความสำคัญอย่างมาก โดย Evans (2019: 112) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการ “fostering intellect in strategic affairs” ไว้ว่า “Thinking about strategy requires significant creativity as well as curiosity and a tolerance for uncertainty. These are virtues that seldom found in defense bureaucracies which tend to thrive on predictability and routine.” ส่วน Augier (2013: 1 italics in original) กล่าวว่า “Winning the next war and being

³⁹ ข้อมูลจากนาย James Baker ผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment คนปัจจุบัน (รับตำแหน่งต่อจากนาย Andrew Marshall) ในการหารือกับเอกอัครราชทูต อาจารย์ ศิริรัตน์บัลล์ (ในฐานะเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงที่ดูแลสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ) ที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2561

ahead in military competition become increasingly about being ahead in intellectual ways.”

3.4.1.5 ผู้นำขององค์กรจำเป็นต้องให้เวลากับการวิเคราะห์ระยะยาวและเชิงลึก (Patience) โดยฝ่ายนโยบายการเมืองมักจะใจร้อน (Government gets impatient.) ขณะที่การจะผลิตผลงานที่ดีต้องใช้เวลา (It takes a long time to do well.) โดยในหลายประเทศมักจะมีแรงกดดันให้ผลิตงานในระยะสั้นซึ่งจะได้ผลงานที่ไม่มีความลึกซึ้ง ดังนั้น จึงไม่ควรสร้างแรงกดดันด้วยการตั้งความหวังไว้สูงเกินไป⁴⁰ โดย Marshall กล่าวถึงความจำเป็นของการบริหารจัดการความคาดหวังด้วยการยอมรับว่า “The initial assessments are bound to be crude, tentative and controversial” (Schutte, 2015: 73)

3.4.1.6 การสนับสนุนและ “long-term commitment” จากระดับผู้นำขององค์กรมีความสำคัญ (Leadership support and long-term commitment) โดยปัญหาที่พบในหลายประเทศที่พยายามนำรูปแบบของ ONA ไปใช้คือ ผู้ที่จะมีบทบาทในหน่วยงานลักษณะ ONA มักจะเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีภาวะผู้นำที่ดี แต่จะไม่สามารถอยู่ในตำแหน่งได้นานเพราะจะได้รับการเลื่อนขั้นไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง⁴¹ ขณะที่ Andrew Marshall อยู่ในตำแหน่งผู้อำนวยการ ONA ยาวนานถึง 42 ปี

3.4.1.7 หน่วยงานในลักษณะ ONA จำเป็นต้องตั้งอยู่ในระดับที่สูงในโครงสร้างองค์กร เพื่อให้สามารถเข้าถึงระดับผู้นำขององค์กรได้อย่างสม่ำเสมอ (Access to leadership) ซึ่งจำเป็นสำหรับการทำความเข้าใจแนวคิดของผู้นำและความสามารถที่จะถ่ายทอดแนวคิดที่ได้จากการศึกษาไปให้ผู้นำได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนราชการหลายชั้น⁴² โดย Andrew Marshall ได้กล่าวถึงเหตุผลที่ ONA จำเป็นต้องอยู่ภายใต้และรายงานตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ว่า “Unless the top man demands results, no-one will do anything” (Goldman, 2019) ซึ่งก็มีบางยุคสมัยที่ ONA ไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ อย่างเต็มที่ อาทิ เมื่อปี 1997 William Cohen รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดี Bill Clinton ได้เคยพยายามย้าย Marshall และ ONA ออกจากกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ไปยัง National Defense University แต่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะถูกแรงต้านอย่างหนัก

⁴⁰ ข้อมูลจากนาย James Baker ผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment คนปัจจุบัน (รับตำแหน่งต่อจากนาย Andrew Marshall) ในการหารือกับเอกอัครราชทูต อาจารย์ ศรีรัตนบัลล์ (ในฐานะเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงที่ดูแลสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ) ที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2561

⁴¹ เรื่องเดียวกัน

⁴² เรื่องเดียวกัน

จากผู้ที่ชื่นชมผลงานของ Marshall ที่ได้ลอบปัฐสภาและออกข่าวเพื่อสนับสนุน Marshall และทีมงานที่ ONA (Weinberger, 2018)

3.4.1.8 ความจำเป็นต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหลากหลายหน่วยงาน (Access to critical information) โดย ONA สามารถเข้าถึงข้อมูลจากหน่วยงานความมั่นคงต่างๆ เช่น เหล่าทัพ หน่วยข่าวกรองทหาร และซีไอเอ (Evans, 2019: 105) และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยข่าวกรองเหล่านี้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ความแตกต่างสำคัญคือ หน่วยข่าวกรองของสหรัฐฯ มีอำนาจเพียงหาข่าวเกี่ยวกับประเทศพันธมิตรและคู่แข่ง แต่ไม่สามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลสหรัฐฯ ได้ ขณะที่ ONA สามารถคิดและวิพากษ์นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลสหรัฐฯ ได้ (ability to self-critique)⁴³

3.4.2 ความท้าทายในการประยุกต์ใช้บทเรียนของ Office of Net Assessment กับกระทรวงการต่างประเทศไทย

การจะนำบทเรียนข้างต้นไปประยุกต์ใช้กับกระทรวงการต่างประเทศไทย จำเป็นต้องคำนึงถึงความท้าทายและข้อจำกัดของกระทรวงฯ ด้วย ดังแนวคิดที่ Marshall ได้จากการอ่านงานของนักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศส Michel Crozier เรื่อง The Bureaucratic Phenomenon ว่า “bureaucratic institutions must be understood in terms of the cultural context in which they operate” (Schutte, 2015: 63) ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงฯ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน⁴⁴ สามารถประมวลได้ดังนี้

3.4.2.1 ระดับโครงสร้าง

ในปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศไทยมีการบริหารงานแบบรวมศูนย์ที่สำนักงานปลัดกระทรวง โดยมีหน่วยงานด้านนโยบายและแผนส่วนกลางคือ สำนักนโยบายและแผน (สนผ.) ซึ่งในทางทฤษฎีน่าจะช่วยให้การทำงานด้านการต่างประเทศมีเอกภาพ มีการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนงานที่วางทิศทางให้แก่ทุกหน่วยงานภายในกระทรวงฯ อย่างไรก็ตาม หักหน้าของสนผ. ในขณะนี้ป็นระดับอำนวยการสูง ซึ่งต่ำกว่าหัวหน้าของหน่วยงานในระดับกรม และแม้จะมี

⁴³ เรื่องเดียวกัน

⁴⁴ ประมวลจากการสัมภาษณ์ (1) เอกอัครราชทูต สหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (2) เอกอัครราชทูต ดร.อนุสนธิ์ ชินวรรโณ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ (3) นางสาว อาจารย์ ศรีรัตนบัลล์ อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน และเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงฯ ที่ดูแลสำนักนโยบายและแผน และสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ (4) นางสาว ธัญธิดา หวังธำรง เอลบาร์ธ นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) ฝ่ายโครงสร้างและการบริหารราชการในต่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ และ (5) นางสาว ชนมวิวัฒน์ จ่างตระกูล นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) ฝ่ายนโยบายและยุทธศาสตร์สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ

เอกอัครราชทูตประจำกระทรวงกำกับดูแล แต่ก็มักเป็นบุคคลที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ ทำให้ขาดทั้งประสบการณ์และอาวุโสในการทำงาน ดังนั้น แม้ สนผ.จะสามารถพัฒนาแนวทางที่จะจัดทำแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศระยะยาวได้ ก็ยากในการผลักดันให้ได้รับการยอมรับและมีการนำไปใช้ โดยอาจถูกมองเป็นเพียง “academic exercise”

3.4.2.2 ระดับนโยบาย

กระทรวงการต่างประเทศไทยยังขาดความตระหนักและความชัดเจนในเชิงนโยบายเกี่ยวกับความสำคัญ ประโยชน์ และความจำเป็นของการคิด วิเคราะห์ และวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ระยะยาว โดยแบ่งปัญหาสำคัญออกเป็น 3 ส่วนคือ

1) ไม่มีการ institutionalize ขีดความสามารถในการวิเคราะห์ระยะยาวและเชิงลึก โดยที่ผ่านมา ระบบของกระทรวงการต่างประเทศไทยพึ่งความสามารถเฉพาะตัวของผู้บริหารในแต่ละยุค ซึ่งจะมีความไม่สม่ำเสมอแล้วแต่ยุคสมัยและไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นบ่อย

2) การเปลี่ยนแปลงบุคลากรบ่อยครั้ง โดยเฉพาะในระดับผู้บริหารองค์กร และเมื่อผู้บริหารเปลี่ยน นโยบายก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการผลักดันประเด็นด้านโครงสร้าง ทรัพยากร บุคลากร และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานขององค์กร

3) องค์กรมักจะมีความอดทนต่องานที่มีลักษณะ “trials and errors” ในระดับที่ไม่สูง ขณะที่การศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์และคาดการณ์ระยะยาวเป็นการลงทุนระยะยาวซึ่งจำเป็นต้อง “embrace uncertainty” และต้องได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพ ดังที่ James Baker ผู้อำนวยการคนปัจจุบันของ ONA กล่าวไว้ว่า “It takes a long time to do well.”⁴⁵

3.4.2.3 ระดับวัฒนธรรมในการทำงาน แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

1) วัฒนธรรมการทำงานในระบบราชการของไทยที่เน้นการสั่งการแบบ top-down การให้คุณค่ากับตำแหน่ง และอำนาจ (authority) ดังนั้น จึงมักไม่ตั้งคำถาม “Why” กับผู้มีอำนาจ แต่จะเน้นการรอให้ผู้มีอำนาจสั่งการ

2) วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรของกระทรวงการต่างประเทศไทยที่เน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยมักไม่มองไปข้างหน้าระยะยาว เนื่องจากมีความเชื่อในองค์กรว่า

⁴⁵ ข้อมูลจากนาย James Baker ผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment คนปัจจุบัน (รับตำแหน่งต่อจากนาย Andrew Marshall) ในการหารือกับเอกอัครราชทูต อาจารย์ ศรีรัตนบัลล์ (ในฐานะเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงที่ดูแลสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ) ที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2561

ไม่สามารถคิดและวางแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวได้เพราะสถานการณ์ต่างประเทศเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งในความเห็นของอดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ สีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว วัฒนธรรมองค์กรดังกล่าวส่งผลให้กระทรวงฯ มักให้น้ำหนักและเวลาไปกับขั้นตอนการทำงานเป็นหลักมากกว่าการคิดและผลักดันนโยบายในเชิงยุทธศาสตร์ภาพใหญ่⁴⁶ โดยในอดีต กระทรวงฯ มักจะถูกบังคับให้ต้องคิดในเชิงยุทธศาสตร์ก็ต่อเมื่อมีแรงกดดันจากภายนอกประเทศ หรือจากฝ่ายการเมืองซึ่งมีแนวคิดนอกกรอบที่ระบบของกระทรวงฯ ขณะนั้นมักตามไม่ทัน

3.4.2.4 ระดับปฏิบัติการ

1) ศักยภาพของบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่ในการวิเคราะห์และวางแผนยุทธศาสตร์ในลักษณะ long-term, future-focused, deep-thinking ไม่ใช่งานที่นักการทูตทุกคนจะสามารถทำได้ เนื่องจากต้องมีคุณลักษณะและทักษะ รวมถึงองค์ความรู้และความสามารถในการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่เพิ่มเติมจากคุณลักษณะของนักการทูตโดยปกติ (main track) ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการคัดสรรบุคลากรหรือฝึกอบรมเพิ่มเติมเป็นพิเศษ

2) บุคลากรในกระทรวงการต่างประเทศไทยจำนวนไม่น้อยมักจะเน้นเพียงการติดต่อผ่านช่องทางที่เป็นทางการเป็นหลัก ซึ่งไม่เพียงพอ เพราะการทำกาวิเคราะห์แบบ long-term, future-focused, deep-thinking ต้องอาศัยการสร้างเครือข่ายกับแวดวงนอกกระทรวงการต่างประเทศในวงกว้าง

3.4.2.5 การตระหนักถึงความแตกต่างกันระหว่างสหรัฐฯ กับไทย ทั้งในด้าน

1) มุมมองต่อโลกที่แตกต่างกัน ซึ่งมีพื้นฐานมาจากภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สภาพสังคม และวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน

2) ขอบเขตผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน โดยสหรัฐฯ มีผลประโยชน์ที่ครอบคลุมทั่วโลกและในหลากหลายมิติในฐานะประเทศมหาอำนาจ ส่วนไทยเป็นประเทศขนาดกลางที่ขอบเขตของผลประโยชน์น้อยกว่าสหรัฐฯ มาก และ

3) ขีดความสามารถที่แตกต่างกัน โดยสหรัฐฯ จำเป็นต้องมีขีดความสามารถที่เข้มแข็งและหลากหลายเพื่อปกป้องและผลักดันผลประโยชน์ของตนทั่วโลกในฐานะประเทศมหาอำนาจ ส่วนไทยจะมีขีดความสามารถที่สอดคล้องกับขอบเขตและจุดเน้นของผลประโยชน์ของไทยเป็นหลัก โดยไม่จำเป็นต้องมีนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในเชิงแข่งขันหรือมีความประสงค์ที่จะมีความเหนือกว่าประเทศอื่นในลักษณะเดียวกับสหรัฐฯ เสมอไป

⁴⁶ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เอกอัครราชทูต สีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 21

3.5 สรุป

การนำบทเรียนของ Office of Net Assessment (ONA) มาประยุกต์ใช้กับกระทรวงการต่างประเทศไทยไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะ ONA เกิดขึ้นได้ในบริบททางการเมืองสหรัฐฯ ที่เฉพาะตัวและมีความต่อเนื่องที่ยาวนานเป็นพิเศษเนื่องจากมี Andrew Marshall ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการยาวนานถึง 42 ปี ซึ่งทำให้ได้รับความเคารพและมีอิทธิพลทางความคิดต่อผู้นำของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในยุคต่าง ๆ และบุคคลต่าง ๆ ในแวดวงความมั่นคงของสหรัฐฯ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงมุมมอง วัฒนธรรมการทำงาน ผลประโยชน์ และขีดความสามารถของสหรัฐฯ กับไทยที่แตกต่างกันแล้ว จึงเห็นว่าไม่น่าจะสามารถนำเอารูปแบบ (model) ของ ONA มาใช้กับกระทรวงการต่างประเทศไทยได้โดยตรง แต่สามารถที่จะนำบทเรียน (lessons learned) ของ ONA มาประยุกต์ใช้กับกระทรวงการต่างประเทศไทยได้เพื่อช่วยให้กระทรวงฯ มีขีดความสามารถในการวิเคราะห์แบบ long-term, future-focused, deep-thinking ที่มีความเป็นระบบ ต่อเนื่อง และ institutionalized มากยิ่งขึ้น โดยการประยุกต์ใช้ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องหมายถึงการปรับในเชิงนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กร แต่สามารถทำได้โดยอาศัยการปรับรายละเอียดการดำเนินการตามภารกิจและวิธีการทำงานภายในองค์กรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรโดยรวม

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

“The Foreign Ministry needs to think ahead. If we don’t anticipate, we will be in trouble. We will be reactive all the time. We must anticipate, not just which direction the wind is blowing, but also from where the wind is coming.”

เอกอัครราชทูต สหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว

อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (11 สิงหาคม พ.ศ. 2563)⁴⁷

การศึกษานี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าขณะนี้กระทรวงการต่างประเทศไทยมีขีดความสามารถในการวิเคราะห์และวางแผนยุทธศาสตร์ในลักษณะ long-term, future-focused, deep-thinking จำกัดท่ามกลางแรงกดดันที่เกิดจากภาระงานจำนวนมาก ความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาระดับนานาชาติ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 และการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจที่เข้มข้นมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงจำเป็นต้องหาวิธีการเพิ่มขีดความสามารถในด้านดังกล่าวเพื่อให้กระทรวงฯ สามารถบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ที่จะเป็น “องค์กรนำในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศไทยเพื่อผลประโยชน์ของชาติ” ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผู้เขียนได้ศึกษาบทบาทของ Office of Net Assessment ในการช่วยให้กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของสหรัฐฯ คงขีดความสามารถในการมองไปในอนาคตได้อย่างต่อเนื่อง ท่ามกลางความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาระดับนานาชาติ และบทเรียนที่อาจจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของกระทรวงการต่างประเทศไทยในอนาคต

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 องค์กรในระบบราชการมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงโดยให้น้ำหนักกับการยึดถือปฏิบัติตามขั้นตอนและกฎระเบียบที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด ซึ่งส่งผลให้การผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญภายในองค์กรทำได้ยาก (resistant to

⁴⁷ การบรรยายหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 หัวข้อ Turning Point of Globalization วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2563

change) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ไปจากสิ่งที่ยึดถือปฏิบัติกันมามักถูกมองว่ามีความเสี่ยง โดยปัญหานี้สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกประเทศ

4.1.2 สิ่งที่จะ make a difference สำหรับองค์กรหนึ่ง ๆ คือความสามารถในการมองไปข้างหน้าระยะยาวและปรับตัวอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งสำหรับกระทรวงการต่างประเทศไทยหมายถึงความสามารถที่จะปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศของไทยที่ proactive มากยิ่งขึ้น โดยการปรับตัวเชิงรุกดังกล่าวต้องอาศัยขีดความสามารถในการมองไปในอนาคตระยะยาวอย่างลึกซึ้ง

4.1.3 การศึกษา Office of Net Assessment (ONA) ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ พบว่าการมี institutional capability ในการมองระยะยาวมีความจำเป็น โดย ONA ได้ช่วยให้กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ มีขีดความสามารถที่จะมองไปในอนาคตระยะยาว ซึ่งเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมต่างๆ ที่เป็น game changer อย่างสม่ำเสมอ แม้จะต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ารายวันทั่วโลกก็ตาม

4.1.4 การศึกษาทำความเข้าใจบทเรียนของ ONA มีประโยชน์สำหรับการหาแนวทางที่จะพัฒนากระทรวงการต่างประเทศไทย แต่การนำรูปแบบ (model) ของ ONA มาใช้โดยตรงกับกระทรวงการต่างประเทศไทยไม่น่าจะใช้คำตอบ โดยคำนึงถึงการจัดตั้ง ONA ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทเฉพาะตัวของการเมืองสหรัฐฯ และความต่อเนื่องที่ยาวนานเป็นพิเศษเนื่องจากมี Andrew Marshall ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการยาวนานถึง 42 ปี รวมทั้งเมื่อคำนึงถึงความท้าทายและข้อจำกัดของกระทรวงการต่างประเทศไทยเมื่อเทียบกับกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ทั้งในเชิงโครงสร้างองค์กร นโยบาย วัฒนธรรมการทำงาน ผลประโยชน์ และขีดความสามารถของสหรัฐฯ กับไทยที่ต่างกัน

4.1.5 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำบทเรียน (lessons learned) ของ ONA มาประยุกต์ใช้กับกระทรวงการต่างประเทศไทยได้ เพื่อช่วยให้กระทรวงฯ มีขีดความสามารถในการวิเคราะห์แบบ long-term, future-focused, deep-thinking ที่เป็นระบบ ต่อเนื่อง และ institutionalized ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถมีนโยบายต่างประเทศที่ proactive มากยิ่งขึ้น ทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

4.2 ข้อเสนอแนะ⁴⁸

การนำบทเรียนของ ONA มาประยุกต์ใช้กับกระทรวงการต่างประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ใน 2 ระดับ คือ ในระดับนโยบายและระดับการดำเนินการ ซึ่งการสนับสนุนอย่างเต็มที่และต่อเนื่องจากผู้นำน้องการจะเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะเป็นหลักประกันความสำเร็จและความยั่งยืน

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.2.1.1 Commitment to self-reflective leadership

การสนับสนุนจากผู้นำน้องการสำหรับการบริหารแบบ “self-reflective leadership” ในกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีกระบวนการภายในองค์กรที่จะสามารถช่วยผู้นำน้องการตั้งคำถามเพื่อวินิจฉัยเป็นระยะ ๆ (diagnostic) เกี่ยวกับทิศทางการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยในภาพรวม และแนวโน้มระหว่างประเทศที่สำคัญ เพื่อให้สามารถ keep the long-term on the agenda

4.2.1.2 Commitment to proactive organizational culture

การสนับสนุนจากผู้นำน้องการที่จะเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศโดยให้คุณค่าและความสำคัญกับการวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคตและวางแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวและในเชิงลึกมากขึ้น ควบคู่กับการสร้างความตระหนักและการสื่อสารที่ชัดเจนเพื่อสร้างการสนับสนุนภายในองค์กร เพราะหากคนในองค์กรมีความเชื่อและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางดังกล่าวก็จะทำให้การเปลี่ยนแปลงนี้มีความยั่งยืน ต่อเนื่อง และสามารถเดินหน้าต่อไปได้แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารขององค์กร

4.2.1.3 Commitment to more institutionalized capability for long term strategic thinking

การสนับสนุนจากผู้นำน้องการที่จะเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรในการวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศในระยะยาวอย่างเป็นระบบ (systematic and institutionalized approach) แทนการพึ่งความสามารถเฉพาะตัวของผู้บริหารในแต่ละยุคสมัย (ad hoc individualized approach) โดยการสนับสนุนจากผู้นำน้องการจะมีความสำคัญอย่างมากที่จะทำให้ความพยายามดังกล่าวได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ อีกทั้งผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องสามารถเข้าถึงผู้นำน้องการได้ (access to leadership) มีอิสระในการคิด วิเคราะห์ วิพากษ์ (independent and critical thinking) รวมทั้งได้รับการคุ้มครอง

⁴⁸ ขอขอบคุณ (1) สืบศักดิ์ พวงเกตุแก้ว อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (2) ดร.อนุสนธิ์ ชินวรรโณ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ และ (3) อาจารย์ ศิริรัตนบัลล์ อธิปติกรมเอเชียตะวันออก สำหรับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์หลายประเด็นในส่วนนี้

จากแรงกดดันต่างๆ ในองค์กร และเข้าถึงข้อมูลที่มีความสำคัญจากหลากหลายแหล่งได้เพื่อให้สามารถเห็นภาพรวมและความเชื่อมโยงของมิติต่าง ๆ (access to critical information)

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

4.2.2.1 การสื่อสารเจตนารมณ์ที่ชัดเจนจากผู้นำองค์กรเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาองค์กร (Clear statement of intent from leadership) เพื่อให้คนในองค์กรรับทราบทั่วกันถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรในการวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศในอนาคตอย่างเป็นระบบเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ระยะยาวที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งการสื่อสารเจตนารมณ์ที่ชัดเจนจากผู้นำองค์กรจะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการเปลี่ยนแปลง ดังที่ Andrew Marshall กล่าวไว้ว่า “Unless the top man demands results, no-one will do anything.” (Goldman, 2019)

4.2.2.2 จัดตั้ง “กลุ่มงานวิจัยและวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศ” ภายใต้สำนักนโยบายและแผน เพื่อเป็นกลไกภายในที่จะช่วยให้ผู้นำองค์กรสามารถ keep the long-term on the agenda โดยปรับมาจากกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ ภายใต้สำนักนโยบายและแผน ซึ่งปัจจุบันมีภารกิจ 2 ด้านหลักคือ (1) ความมั่นคงภายในประเทศ โดยส่วนใหญ่เป็นประเด็นเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ (2) ความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งดูประเด็นต่าง ๆ ในลักษณะรายประเด็น (thematic) ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศสามารถจัดตั้งกลุ่มงานข้างต้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องปรับโครงสร้างขององค์กรในเชิงนิติบุคคล แต่อาศัยการปรับรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตามภารกิจของสำนักนโยบายและแผน ภายใต้กรอบกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558⁴⁹

1) ภารกิจสำคัญของ “กลุ่มงานวิจัยและวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศ”

1.1) วิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศที่สำคัญในระยะยาวและเชิงลึก

เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างประเทศที่รอบด้าน ในลักษณะเดียวกับที่ ONA ได้ช่วยให้ผู้นำองค์กรของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ สามารถมอง beyond the immediate ไปที่อนาคตระยะยาวได้ หรือบทบาทของ Centre for Strategic Futures ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ซึ่งมีนาย Peter Ho อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์เป็นผู้นำ ซึ่งมีวิสัยทัศน์ที่จะสร้าง “a strategically agile public service ready to manage a complex and fast-changing environment” และมีภารกิจที่ให้ความสำคัญกับการสร้างทัศนคติและความเชี่ยวชาญสำหรับ “strategic anticipation and risk management” และ “developing insights

⁴⁹ ข้อ 12 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักนโยบายและแผน

(1) “เสนอแนะและกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายด้านการต่างประเทศ และนโยบายการบริหารงานของกระทรวง”

into future trends, discontinuities and strategic surprises” เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้กำหนดนโยบายของสิงคโปร์⁵⁰

ในการปฏิบัติภารกิจข้างต้น กลุ่มงาน ฯ สามารถนำแนวคิดและแนวทางการทำงานของ ONA ในบทที่ 3 ซึ่งเป็นเสมือนกล่องเครื่องมือ (tool box) มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์และประเด็นที่ต้องการศึกษาได้ โดยเฉพาะในการวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศระยะยาว (over-the-horizon trends) จากหลากหลายแง่มุม (inter-disciplinary) และการทำความเข้าใจจุดอ่อนจุดแข็งและการมองโลกของประเทศที่ต้องการศึกษาจากแง่มุมต่าง ๆ

1.2) เป็นศูนย์กลางข้อมูลเชิงลึก (Information Fusion Center)

ของกระทรวงการต่างประเทศ โดยเป็นจุดศูนย์รวมข้อมูลที่ได้มาจากทั้ง Track 1 และ Track 1.5-2 เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดและวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ โดยแบ่งได้ดังนี้

- ข้อมูล Track 1 รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวิเคราะห์วิจัยแนวโน้มสถานการณ์ในมิติต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐทั้งภายในและภายนอกประเทศ และข่าวกรองจากแหล่งต่าง ๆ

- ข้อมูล Track 1.5-2 จากเครือข่ายภาคเอกชน ภาควิชาการ สถาบันด้านการต่างประเทศต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยมีศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center) ภายใต้สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ให้การสนับสนุนในการสร้างเครือข่าย

2) การดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้ “กลุ่มงานวิจัยและวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศ” สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1) สร้างการสนับสนุนภายในองค์กร (Supporting Culture) ผ่านวิธีการต่าง ๆ อาทิ การสื่อสารจากผู้นำองค์กรอย่างสม่ำเสมอ การจัดกิจกรรมสร้างความตระหนักเป็นระยะเพื่อให้คนในองค์กรเล็งเห็นคุณค่า ความสำคัญ และประโยชน์ของการวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคตและวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ระยะยาวมากขึ้น และการจัดการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการสนับสนุนภายในองค์กร (buy-in) จะมีความสำคัญอย่างมากสำหรับความสำเร็จและความต่อเนื่องของการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในองค์กร ควบคู่กับการสร้าง “no blame culture” เพื่อ empower บุคลากรในองค์กรให้มีความกล้าที่จะมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และนำเสนอความคิดได้โดยไม่ต้องกลัวการถูกกดดันหรือการลงโทษ ซึ่งบทบาทของผู้นำ

⁵⁰ Centre for Strategic Futures, Strategy Group, Singapore Prime Minister’s Office:

<https://www.csf.gov.sg/who-we-are/>

องค์กรที่คอยให้การสนับสนุนจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการดังกล่าว⁵¹ รวมถึงบทบาทของผู้นำองค์กรในการบริหารความคาดหวังในช่วงต้นโดยคำนึงถึงสิ่งที่ Andrew Marshall ได้กล่าวไว้ว่า “The initial assessments are bound to be crude, tentative and controversial.” (Schutte, 2015: 73)

2.2) การบริหารจัดการภาระงานของสำนักนโยบายและแผน (Management of Workloads) เพื่อช่วยให้การทำงานของ “กลุ่มงานวิจัยและวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศ” เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558 อาทิ

(1) ให้สำนักบริหารการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการเสนอแนะและกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารงบประมาณของกระทรวง ฯ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558⁵² เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณยุทธศาสตร์แทนสำนักนโยบายและแผนในปัจจุบัน เพื่อ free up เวลาและบุคลากรของสำนักนโยบายและแผนมาปฏิบัติงานเชิงนโยบายได้มากขึ้น อาทิ การวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ระหว่างประเทศระยะยาว

(2) แบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่าง “กลุ่มงานวิจัยและวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศ” ซึ่งเน้นงานวิเคราะห์และประเมินแนวโน้มระหว่างประเทศระยะยาว

⁵¹ ในการบรรยายสำหรับหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2563 มีการกล่าวถึงประเด็นนี้ ดังนี้

(1) ดร. ณัฐวุฒิ พงศ์สิริ รองเลขาธิการสายงานเพิ่มประสิทธิภาพองค์กร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้กล่าวถึงประเด็นหนึ่งของแนวโน้มการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคใหม่ว่า การสร้าง “no blame culture” และกระบวนการ “peer-assisted” และ “peer-review” มีความสำคัญสำหรับการ empower คนในองค์กรให้กล้าที่จะคิดนอกกรอบและสร้างผลงานที่จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ได้ โดยหัวใจของกระบวนการ empowerment ดังกล่าวคือ “trust first before discipline” และ

(2) ม.ล. พัชรภากร เทวกุล เลขาธิการ ก.พ. ได้กล่าวถึงปัญหาของคนในระบบราชการที่มักจะผูกตนเองกับกฎระเบียบมากเกินไป จนทำให้ไม่สามารถคิดและผลักดันการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ที่จำเป็นได้ และสิ่งที่สำคัญที่สุดของการบริหารองค์กรภาครัฐยุคใหม่คือ “Trust” ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่ผู้นำองค์กรภาครัฐยุคใหม่จะทำหน้าที่เป็น “supporter” สำหรับคนรุ่นใหม่ที่จะเรียนรู้จากประสบการณ์ทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวเพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนาต่อไป (good fail)

⁵² ข้อ 13 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักบริหารการคลัง

(1) “เสนอแนะและกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณของกระทรวง งบประมาณบูรณาการ เงินนอกงบประมาณ และการตรวจสอบโครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ”

(2) “ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และงบประมาณของกระทรวง งบประมาณบูรณาการ เงินนอกงบประมาณ และการตรวจสอบโครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ”

ที่มีนัยทางยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย (long-term strategic assessment) ตามภารกิจในข้อ 4.2.2.2 "1" กับฝ่ายนโยบายและยุทธศาสตร์ ภายใต้สำนักนโยบายและแผนในปัจจุบันที่เน้นกำกับและรายงานผลการปฏิบัติตามแผนแม่บทด้านการต่างประเทศ 20 ปี และแผนอื่นๆ รวมถึงตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง (implementation of strategies) ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มงาน ฯ สามารถมุ่งการวิเคราะห์แนวโน้มระยะยาวที่สำคัญได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับรายละเอียดของกระบวนการรายงานผลการปฏิบัติตามแผนแม่บท ฯ

2.3) การบริหารจัดการกระบวนการรายงาน (Management of Reporting Process) เพื่อ empower ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน ซึ่งจะดูแลงานนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวง ฯ ทั้งในเชิงการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ (implementation of strategies) และการวิเคราะห์และประเมินแนวโน้มระหว่างประเทศระยะยาวที่มีนัยทางยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย (long-term strategic assessment) โดยให้สามารถรายงานตรงต่อปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้ เพื่อให้มี impact ลดขั้นตอน และปลัดกระทรวง ฯ ในฐานะผู้นำองค์กรสามารถขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ได้อย่างเต็มที่ในภาพรวม ในลักษณะเดียวกับที่ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์การคำ กระทรวงพาณิชย์ รายงานตรงต่อปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งต่างจากกระบวนการรายงานของกระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบันที่มีขั้นตอนหลายชั้น คือ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนจะต้องรายงานต่อเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงที่ได้รับมอบหมายให้ดูแล จากนั้นเสนอรองปลัดกระทรวง ฯ ที่ได้รับมอบหมาย แล้วจึงเสนอต่อปลัดกระทรวง ฯ

2.4) การจัดระบบให้ผู้นำองค์กรสามารถพิจารณาแนวโน้มระหว่างประเทศระยะยาวที่มีนัยสำคัญทางยุทธศาสตร์ได้อย่างสม่ำเสมอ (Regularized Attention of Leadership) อาทิ

(1) Reflection session รายเดือนกับปลัดกระทรวง ฯ เพื่อนำเสนอข้อมูล ความเห็น บทวิเคราะห์ และหารือเกี่ยวกับแนวโน้มระหว่างประเทศที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยให้ปลัดกระทรวง ฯ สามารถ keep the long-term on the agenda ได้

(2) รายงานการประเมินภาพรวมแนวโน้มระหว่างประเทศในโอกาสประจำปี และรายงานการประเมินแนวโน้มในโอกาสสำหรับประเด็นเฉพาะ (issue-specific)

2.5) การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Management of Human Resources) ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยควรให้ความสำคัญกับกระบวนการ source, invest and train บุคลากรในกระทรวง ฯ ที่เหมาะสมกับภารกิจของ “กลุ่มงานวิจัยและวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศ” เพราะไม่ใช่งานที่นักการทูตทุกคนจะสามารถทำได้ เนื่องจากต้องเป็นบุคลากรที่มีประสบการณ์ มีระบบความคิดที่เห็นภาพใหญ่ ความเชื่อมโยง และแนวโน้มในอนาคต ซึ่งสามารถผสมผสาน intellectual กับ practical ได้ โดยจำเป็นต้องสร้างขึ้นมาเป็นรุ่น ๆ ด้วยการส่งเสริม

exposure และสร้างเครือข่ายกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ อาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาคัดเลือกนักวิเคราะห์ด้วยช่องทางพิเศษเพื่อให้มีความต่อเนื่องและเป็นการสะสมทักษะและองค์ความรู้ ควบคู่กับการสร้างเครือข่ายของ “contractors” นอกกระทรวงฯ และใช้ประโยชน์จากอดีตเอกอัครราชทูตที่มีประสบการณ์สูงและเครือข่ายกว้างขวาง เพื่อช่วยทำการศึกษาในประเด็นที่มีความสนใจเป็นพิเศษ

2.6) การบริหารจัดการทรัพยากรทางการเงิน (Management of Financial Resources) โดยจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอและต่อเนื่องในการดำเนินการต่างๆ อาทิ (1) การสร้าง exposure ให้กับบุคลากรของ “กลุ่มงานวิจัยและวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศ” ทั้งในประเทศและนอกประเทศ (2) การสร้างเครือข่ายของแหล่งข้อมูลและ “contractors” นอกกระทรวง ฯ (3) การให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยเชิงลึกในประเด็นที่มีความสนใจเป็นพิเศษและไม่สามารถดำเนินการแบบ in-house ได้ และ (4) การฝึกอบรมและเพิ่มทักษะบุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ

4.3 บทส่งท้าย

บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศจะยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม ครั้งที่ 4 และการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจที่เข้มข้นมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถของกระทรวง ฯ ในการวิเคราะห์แนวโน้มระหว่างประเทศในระยะยาวที่จะมีนัยสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย บนพื้นฐานของความตระหนักว่า “Change that is imperceptible on any given day can produce large effects viewed over time.” (Bracken, 2006: 94) เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายและวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกเหนือจากการมีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าและบริหารจัดการภารกิจที่มีปริมาณและขั้นตอนจำนวนมากในแต่ละวัน

ด้วยเหตุนี้ รายงานการศึกษานี้จึงนำเสนอข้อเสนอแนะทั้งในระดับนโยบายและระดับการดำเนินการ พร้อมขั้นตอนรายละเอียดที่จำเป็นเพื่อตอบโจทยข้างต้น โดยเชื่อมั่นว่าหากมีเจตนารมณ์ที่แน่วแน่จากผู้นำองค์กรที่จะผลักดันการพัฒนางานองค์กรในทิศทางดังกล่าวและได้รับการสนับสนุนจากภายในองค์กรก็จะทำให้การดำเนินการตามข้อเสนอแนะในรายงานการศึกษานี้สามารถเกิดขึ้นได้ ดังคำกล่าวที่ว่า “if there is a will there is a way” และจะเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าสำหรับอนาคต

บรรณานุกรม

หนังสือ

Allison, Graham T. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Little Brown, 1971.

_____. The Cuban Missile Crisis. Foreign Policy: Theories, Actors, Cases (3rd Edition), Edited by Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne. Oxford University Press, 2016.

Allison, Graham T. and Zelikow, Philip. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (2nd Edition). Longman, 1999.

บทความในหนังสือพิมพ์

Goldman, David P. Andrew Marshall, the last wise man. Asia Times. 1 April 2019. [Online]. Available from: <https://asiatimes.com/2019/04/andrew-marshall-the-last-wise-man/> [2020, August 16].

Luce, Ed. Andrew Marshall, Pentagon strategist, 1921-2019. The Financial Times. 5 April 2019. [Online]. Available from: <https://www.ft.com/content/1a8662d8-5705-11e9-a3db-1fe89bedc16e> [2020, August 11].

Schudel, Matt. Andrew Marshall, Pentagon's gnostic 'Yoda' of long-range planning, dies at 97. The Washington Post. 28 March 2019. [Online]. Available from: https://www.washingtonpost.com/local/obituaries/andrew-marshall-pentagons-gnostic-yoda-of-long-range-planning-dies-at-97/2019/03/27/cde33692-509a-11e9-88a1-ed346f0ec94f_story.html [2020, August 12].

The Economist. China's Military Rise. The Dragon's New Teeth: A Rare Look Inside the World's Biggest Military Expansion. 7 April 2012. [Online]. Available from: <https://www.economist.com/briefing/2012/04/07/the-dragons-new-teeth> [2020, August 8].

สื่ออิเล็กทรอนิกส์ แฟ้มข้อมูล และโปรแกรมคอมพิวเตอร์

- Allison, Graham T. Conceptual Models and “The Cuban Missile Crisis”. The American Political Science Review, Volume LXIII, No. 3, September 1969. [Online]. Available from: [http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/Allison Conceptual Models.pdf](http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/Allison%20Conceptual%20Models.pdf) [2020, July 24].
- Augier, Mie. Thinking about war and peace: Andrew Marshall and the early development of the intellectual foundations for net assessment. Comparative Strategy. Volume 32 (2013), page 1-17. [Online]. Available from: <https://calhoun.nps.edu/handle/10945/52680> [2020, August 9].
- Bendor, Jonathan and Hammond, Thomas H. Rethinking Allison’s Models. American Political Science Review, Volume 86, No. 2, June 1992. [Online]. Available from: https://www.jstor.org/stable/1964222?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents [2020, July 25].
- Bernstein, Barton J. Reviewed Work: Essence of Decision by Graham Allison, Philip Zelikow. Foreign Policy (Spring 1999). Page 121-126. [Online]. Available from: https://www.jstor.org/stable/1149596?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents [2020, August 8].
- Bracken, Paul. Net Assessment: A Practical Guide. Parameters (Volume 36, Issue 1). U.S. Army War College. Spring 2006. [Online]. Available from: <https://www.comw.org/qdr/fulltext/06bracken.pdf> [2020, August 9].
- Singapore Prime Minister’s Office. Centre for Strategic Futures. Strategy Group. [Online]. Available from: <https://www.csf.gov.sg/who-we-are/> [21 August 2020].
- Coerr, Stanton S. Opinion: How Arthur Schlesinger Changed the Pentagon for the Better. USNI News. 31 March 2014. [Online]. Available from: <https://news.usni.org/2014/03/31/opinion-james-schlesinger-changed-pentagon-better#more-7092> [2020, August 9].
- Conable, Barber B. Forward by President of the World Bank in “Sub-Saharan Africa- From Crisis to Sustainable Development: A Long-Term Perspective Study”. 1989. [Online]. Available from: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf> [2020, August 8].

- Evans, Michael. Reflection on an American seer: Andrew W. Marshall and the Mind of the Strategist. Australian Journal of Defence and Strategic Studies. Volume 1. Number 1. Australian Defence Force. 2019. [Online]. Available from: <https://www.defence.gov.au/ADC/publications/AJDSS/volume1-issue1/Reflections-on-an-American-seer-Michael-Evans.asp> [2020, August 11].
- Dorani, Sharifullah. The Bureaucratic Politics Approach: Its Application, Its Limitations, and Its Strengths. CESRAN International, 9 October 2018. [Online]. Available from: <https://cesran.org/the-bureaucratic-politics-approach-its-application-its-limitations-and-its-strengths.html> [2020, August 6].
- Durbin, Brent. Bureaucratic Politics Approach. Encyclopedia Britannica, 2018. [Online]. Available from: <https://www.britannica.com/topic/bureaucratic-politics-approach> [2020, July 28].
- Ermarth, Fritz W. Book reviews of Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis by Graham T. Allison and Victims of Group Think by Irving L. Janus. CIA Historical Review Program. Released in Full 2 July 1996. [Posted Online: 2007, May 8 and Last Updated: 2011, August 4]. Available from: https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol18no1/html/v18i1a05p_0001.htm [2020, August 6].
- European Commission. European Governance: A White Paper. 25 July 2001. [Online]. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10 [2020, August 8]
- Federal Grants. Research and Studies for the Office of Net Assessment. [Online]. Available from: <https://www.federalgrants.com/Research-and-Studies-for-the-Office-of-Net-Assessment-OSD-NA-17674.html> [2020, August 12].
- Garfinkle, Adam. The Exit Interview: A Conversation with Andrew Marshall. The American Interest. 9 April 2015. [Online]. Available from: <https://www.the-american-interest.com/2015/04/09/the-exit-interview-a-conversation-with-andrew-marshall/> [2020, August 16].
- Hendrix, Jerry. Just Andy Marshall. National Review. 17 April 2019. [Online]. Available from: <https://www.nationalreview.com/2019/04/remembering-andrew-marshall/> [2020, August 16].

- Herman, Arthur. The Sage of the Pentagon. Hudson Institute. 12 March 2015. [Online]. Available from: <https://www.hudson.org/research/11129-the-sage-of-the-pentagon> [2020, August 8].
- Jones, Christopher M. Bureaucratic Politics and Organizational Models. Oxford Research Encyclopedia, International Studies, Online Publication Date: November 2017. [Online]. Available from: <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-2> [2020, July 25].
- Klijn, Erik Hans. Public Management and Governance: A comparison of two paradigms to deal with modern complex problems. The Handbook of Governance. Oxford University Press. January 2012. [Online]. Available from: https://www.researchgate.net/publication/289652074_New_Public_Management_and_Governance_A_Comparison [2020, August 7].
- Krepinevich Jr., Andrew F. 'How is the Yoda?': An Appreciation of Andy Marshall. Hudson Institute. 27 March 2019. [Online]. Available from: <https://www.hudson.org/research/14921-how-is-yoda-an-appreciation-of-andy-marshall> [2020, August 11].
- _____. Measures of Power: On the Lasting Value of Net Assessment. Foreign Affairs. 19 April 2019. [Online]. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-04-19/measures-power> [2020, August 12]
- Maldonado, Nicole. The World Bank's Evolving Concept of Good Governance and Its Impact on Human Rights. Doctoral Workshop on Development and International Organizations. Stockholm, Sweden. 29-30 May 2010. [Online]. Available from: https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/news/doctoral_workshop_on/maldonado_nicole_paper-final_ii.doc [2020, August 8].
- Mintz, Alex and Sofrin, Amnon. Decision Making Theories in Foreign Policy Analysis. Oxford Research Encyclopedia. Online Publication Date: October 2017. [Online]. Available from: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-405?rkey=cbQ42l&result=7> [2020, July 26].

- Molly, John. The Most Powerful Man in the U.S. Military. Consortium of Defense Analysts. 10 February 2014. [Online]. Available from: <https://cofda.wordpress.com/2014/02/10/the-most-powerful-man-in-the-u-s-military/> [2020, August 13].
- National Security Study Memorandum 178. Program for National Net Assessment. 29 March 1973. Richard Nixon Presidential Library and Museum. [Online]. Available from: https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_178.pdf [2020, August 9].
- National Security Study Memorandum 186. National Net Assessment of the Comparative Costs and Capabilities of U.S. and Soviet Military Establishments. 1 September 1973. Richard Nixon Presidential Library and Museum. [Online]. Available from: https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_186.pdf [2020, August 9].
- National Security Decision Memorandum 224. National Net Assessment Process, NSSM 178. 28 June 1973. Richard Nixon Presidential Library and Museum. [Online]. Available from: https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_224.pdf [2020, August 9].
- National Security Decision Memorandum 239. National Net Assessment Process. 27 November 1973. Richard Nixon Presidential Library and Museum. [Online]. Available from: https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_239.pdf [2020, August 9].
- Norwich University Online. 5 Key Approaches to Foreign Policy Analysis. [Online]. Available from: <https://online.norwich.edu/academic-programs/resources/5-key-approaches-to-foreign-policy-analysis> [2020, August 6].
- Office of Net Assessment. Memorandum for the record: Some Thoughts on Military Revolutions-Second Version. Office of the Secretary of Defense. 23 August 1993. [Online]. Available from: <https://stacks.stanford.edu/file/druid:yx275qm3713/yx275qm3713.pdf> [2020, August 13].
- Report to the President and the Secretary of Defense on the Department of Defense by the Blue Ribbon Defense Panel. 1 July 1970. [Online]. Available from: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a013261.pdf> [2020, August 9].

- Schutte, John M. Lieutenant Colonel. United States Air Force. Casting Net Assessment: Andrew W. Marshall and the Epistemic Community of the Cold War. School of Advanced Air and Space Studies. February 2015. [Online]. Available from: https://media.defense.gov/2017/Nov/21/2001847253/-1/-1/0/DP_0016_SCHUTTE_CASTING_NET_ASSESSMENT.PDF [2020, August 9].
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. “What is Good Governance”. [Online]. Available from: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> [2020, August 8].
- U.S. Department of Defense. Biography of James H. Baker, Director, Office of Net Assessment. [Online]. Available from: <https://www.defense.gov/Our-Story/Biographies/Biography/Article/1363986/james-h-baker/> [2020, July 24].
- _____. Directive 5111.11: Director of Net Assessment. 14 April 2020. [Online]. Available from: <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/511111p.pdf> [2020, August 10].
- _____. Organization and Management of the Department of Defense. 4 March 2019. [Online]. Available from: <https://fas.org/irp/agency/dod/org-man.pdf> [2020, August 10].
- _____. Our Story. [Online]. Available from: <https://www.defense.gov/our-story/> [2020, August 5].
- Weinberger, Sharon. The Return of the Pentagon’s Yoda: Can Andrew Marshall, the U.S. military’s longtime oracle, still predict the future?. Foreign Policy. 12 September 2018. [Online]. Available from: <https://foreignpolicy.com/2018/09/12/the-return-of-the-pentagons-yoda-andrew-marshall/> [2020, August 13].
- World Economic Forum. Fourth Industrial Revolution. [Online] Available from: <https://www.weforum.org/focus/fourth-industrial-revolution> [2020, July 23].
- กระทรวงการต่างประเทศ. วิสัยทัศน์และพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ. [ออนไลน์] แหล่งที่มา: www.mfa.go.th/main/th/policy/9867-วิสัยทัศน์และพันธกิจ.html [23 กรกฎาคม 2563].
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564). [ออนไลน์] แหล่งที่มา: https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422 [27 กรกฎาคม 2563].

ราชกิจจานุเบกษา (เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก วันที่ 13 ตุลาคม 2561). พระราชโองการ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF [27 กรกฎาคม 2563].

ราชกิจจานุเบกษา (เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก วันที่ 6 เมษายน 2561). ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/024_3/1.PDF [27 กรกฎาคม 2563].

Finnomena. “การปฏิวัติอุตสาหกรรม ครั้งที่ 4: เทคโนโลยีพลิกโลก”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.finnomena.com/nuthjira/the-fourth-industrial-revolution/> [28 กรกฎาคม 2563].

ThaiBusinessSearch. Digital Disruption คืออะไร? ส่งผลต่อธุรกิจต่าง ๆ อย่างไร ? [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <https://www.thaibusinesssearch.com/marketing/digital-disruption/> [28 กรกฎาคม 2563].

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต

ปรารณา ดิษยทัต. ยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์ก : หลักการ แนวคิด และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 กระทรวงการต่างประเทศ, 2562.

เอกสารเผยแพร่ของกระทรวงการต่างประเทศ

แผนแม่บทด้านการต่างประเทศระยะ 20 ปี: “การต่างประเทศ 5S/5มี” (พ.ศ. 2561–2580)

รายงานภายในกระทรวงการต่างประเทศ

สรุปผลการหารือระหว่างเอกอัครราชทูต อาจารย์ ศิริรัตน์บัลล์ (ในฐานะเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงที่ดูแลสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ) กับนาย James Baker ผู้อำนวยการของ Office of Net Assessment คนปัจจุบัน (รับตำแหน่งต่อจากนาย Andrew Marshall) ที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2561

การสัมภาษณ์

สีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว. อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 21 สิงหาคม พ.ศ. 2563.

อนุสนธิ์ ชินวรรโณ. ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 14 สิงหาคม พ.ศ. 2563.

อาจารย์ ศรีรัตนบัลล์ อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน และอดีตเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงฯ ที่ดูแลสำนักนโยบายและแผน และสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 18 สิงหาคม พ.ศ. 2563.

ชนม์วิวัฒน์ จ่างตระกูล. นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) ฝ่ายนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2563.

ธัญธิดา หวังอำรง เฮลবার์. นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) ฝ่ายโครงสร้างและการบริหารราชการในต่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 18 สิงหาคม พ.ศ. 2563.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

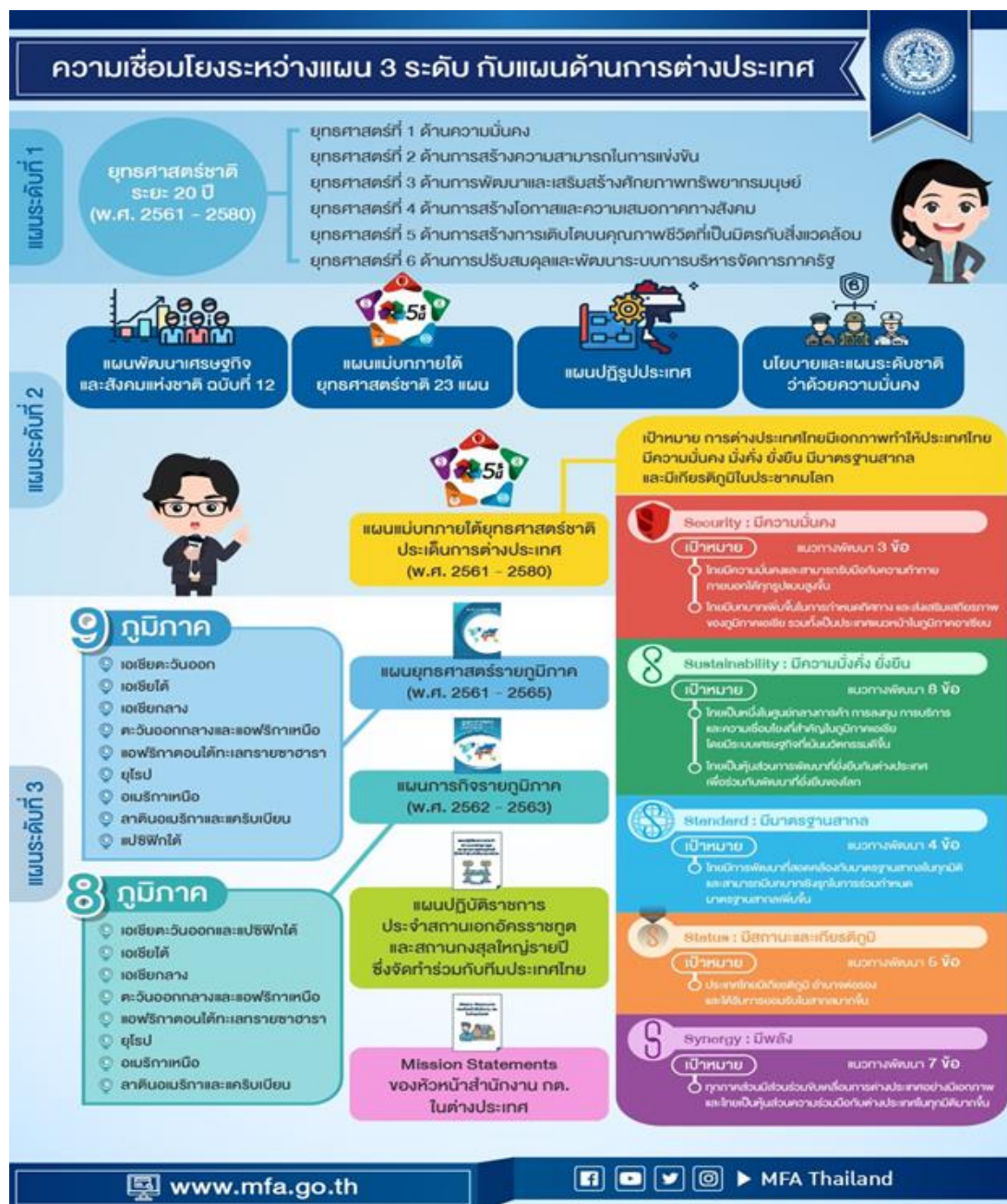
รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลประกอบการจัดทำรายงาน

- | | |
|------------------------------------|--|
| 1. นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว | อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ |
| 2. ดร. อนุสนธิ์ ชินวรรโณ | ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ และอดีตรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี |
| 3. นางสาวอาจารย์ ศิริรัตนบัลล์ | อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน และอดีตเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงฯ ที่ดูแลสำนักนโยบายและแผน และสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ |
| 4. นางสาวชนมวิพัฒน์ จ่างตระกูล | นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ |
| 5. นางสาวธัญธิดา หวังธำรง เฮลบาร์ธ | นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) หัวหน้าฝ่ายโครงสร้างและการบริหารราชการในต่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ |

ภาคผนวก ข

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)





ภาคผนวก ง

National Security Study Memorandum 178 : Program for National Net Assessment
(29 March 1973)

DECLASSIFIED
E.O. 12958, as amended, Sect 3.5
NSC/Soubers to Smith 9/06/2002
By LS Date 10/02/06

NATIONAL SECURITY COUNCIL
WASHINGTON, D.C. 20506

~~SECRET~~ March 29, 1973

National Security Study Memorandum 178

MEMORANDUM FOR

THE SECRETARY OF STATE
THE SECRETARY OF DEFENSE
THE DIRECTOR OF CENTRAL INTELLIGENCE

SUBJECT: Program for National Net Assessment

In furtherance of his memorandum of November 5, 1971 concerning the organization and management of the U.S. Foreign Intelligence Community, the President has directed the initiation of a program for the preparation of a series of national net assessments.

As a first step in this process, the President has directed that a paper be prepared which would:

- Define the national net assessment process, and discuss the range and types of topics that would be addressed,
- Discuss methodology appropriate for use in preparing net assessments,
- Establish reporting and coordination procedures for the program.

The President has directed that this paper be prepared by an ad hoc group comprising representatives of the addressees and chaired by the Director, Net Assessment Group, of the National Security Council staff.

The report of the Ad Hoc Group should be completed by May 15, 1973, and forwarded for consideration by the National Security Council Intelligence Committee.


Henry A. Kissinger

~~SECRET~~ GDS

ภาคผนวก จ

National Security Decision Memorandum 224 : National Net Assessment Process
(28 June 1973)

DECLASSIFIED
E.O. 12958, as amended, Sect 3.5
NSC/Southern to Smith 07/06/2002
By _____ Date _____
NATIONAL SECURITY COUNCIL
WASHINGTON, D.C. 20506

~~SECRET~~

June 28, 1973

National Security Decision Memorandum 224

TO: The Secretary of State
The Acting Secretary of Defense
The Director of Central Intelligence

SUBJECT: National Net Assessment Process, NSSM 178

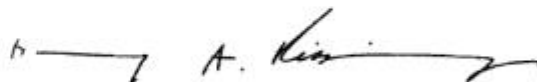
The President, upon review of the paper prepared and submitted in compliance with NSSM 178 and the comments of the NSCIC Principals thereon, has approved the recommendations of the Ad Hoc Group and wishes to proceed with a program of national net assessment. To this end:

-- A permanent Net Assessment Standing Committee is established, having representation from the Departments of State and Defense, and the Director of Central Intelligence, and chaired by a representative of the National Security Council Staff.

-- Requests for net assessments will be issued as National Security Study Memoranda.

-- Net assessments prepared in accordance with these NSSMs will be forwarded to the Chairman of the NSCIC for review by that Committee.

Addressees should forward to me the names of their representatives to the Net Assessment Standing Committee.



Henry A. Kissinger

cc: The Chairman, Joint Chiefs of Staff

~~SECRET~~ GDS

ภาคผนวก ฉ

National Security Study Memorandum 186 : National Net Assessment of the
Comparative Costs and Capabilities of U.S. and Soviet Military Establishments
(1 September 1973)

DECLASSIFIED
E.O. 12958, as amended, Sect 3.5
NSC/Southern TB Smith 09/06/02
By SP1 Date 02/06/07

NATIONAL SECURITY COUNCIL
WASHINGTON, D.C. 20505

~~SECRET~~

September 1, 1973

National Security Study Memorandum 186

TO: The Secretary of State
The Secretary of Defense
The Director of Central Intelligence

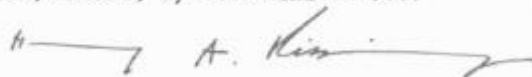
SUBJECT: National Net Assessment of the Comparative Costs
and Capabilities of U.S. and Soviet Military Establishments

The President has directed the preparation of a series of national net assessments under the guidelines approved in NSDM 224. The first national net assessment will evaluate the comparative costs to the U.S. and the USSR to produce, maintain, and operate comparable military forces. It will assess the status of the competition between the U.S. and USSR in maintaining such forces, trends in the competition, significant areas of comparative advantage or disadvantage to the U.S., and the nature of opportunities and problems implied.

The President has directed that the analyses and comparisons required by this net assessment be prepared by the Department of Defense, in consultation with the Net Assessment Group/NSC, and with the assistance of the Department of State and the Director of Central Intelligence.

The complete assessment will cover all aspects of U.S. and Soviet military forces, and will take place over a long period of time. The initial part of the net assessment will focus specifically on the ground forces on each side. Comparisons of interests will include the costs and performance of comparable military units. The analysis should highlight the major determining factors in costs and performance on each side, and any evident trends.

A first report on the net assessment of U.S. and Soviet ground forces should be forwarded to the Chairman, NSCIC, by 1 November 1973.


Henry A. Kissinger

cc: The Chairman, Joint Chiefs of Staff

~~SECRET~~ - GDS

ภาคผนวก ข

National Security Decision Memorandum 239 : National Net Assessment Process
(27 November 1973)

DECLASSIFIED
E.O. 12958, as amended, Sect 3.5
VSC/Soubers to Smith 09/14/2002
By 642 Date 06/27/01
NATIONAL SECURITY COUNCIL
WASHINGTON, D.C. 20506

~~CONFIDENTIAL~~

November 27, 1973

National Security Decision Memorandum 239

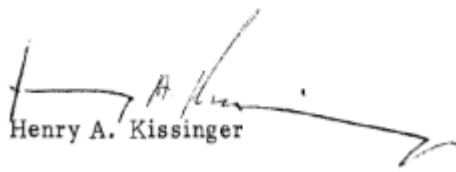
TO: The Secretary of State
The Secretary of Defense
The Director of Central Intelligence

SUBJECT: National Net Assessment Process

The President has directed that the responsibility for the national net assessment program be assigned to the Secretary of Defense. The Secretary of Defense should conduct the national net assessment program with the assistance of the Secretary of State and the Director of Central Intelligence.

NSDM 224, National Net Assessment Process, and NSSM 186, National Net Assessment of the Comparative Costs and Capabilities of U.S. and Soviet Military Establishments, are rescinded. However, the study required by NSSM 186 should be completed under the supervision of the Secretary of Defense.

Copies of all future completed net assessment studies should be forwarded to the Assistant to the President for National Security Affairs for his information.


Henry A. Kissinger

cc: The Chairman, Joint Chiefs of Staff

ภาคผนวก ซ

U.S. Department of Defense Directive 5111.11 Director of Net Assessment
(14 April 2020)



DoD DIRECTIVE 5111.11

DIRECTOR OF NET ASSESSMENT

Originating Component:	Office of the Chief Management Officer of the Department of Defense
Effective:	April 14, 2020
Releasability:	Cleared for public release. Available on the Directives Division Website at https://www.esd.whs.mil/DD/ .
Reissues and Cancels:	DoD Directive 5111.11, "Director of Net Assessment," December 23, 2009
Approved by:	David L. Norquist, Deputy Secretary of Defense

Purpose: This issuance updates the responsibilities and functions, relationships, and authorities of the Director, Net Assessment, pursuant to the authority vested in the Secretary of Defense by Section 113 of Title 10, United States Code, and consistent with Section 904 of Public Law 113-291.

DoDD 5111.11, April 14, 2020

TABLE OF CONTENTS

SECTION 1: GENERAL ISSUANCE INFORMATION	3
1.1. Applicability.	3
SECTION 2: RESPONSIBILITIES AND FUNCTIONS	4
SECTION 3: RELATIONSHIPS	6
3.1. Director, Net Assessment.	6
3.2. OSD PSAs and DoD Component Heads.	6
SECTION 4: AUTHORITIES.....	7
GLOSSARY	9
G.1. Acronyms.	9
G.2. Definitions.....	9
REFERENCES	10

DoDD 5111.11, April 14, 2020

SECTION 1: GENERAL ISSUANCE INFORMATION

1.1. APPLICABILITY.

This issuance applies to OSD, the Military Departments, the Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS) and the Joint Staff, the Combatant Commands, the Office of the Inspector General of the Department of Defense, the Defense Agencies, the DoD Field Activities, and all other organizational entities within the DoD (referred to collectively in this issuance as the “DoD Components”).

DoDD 5111.11, April 14, 2020

SECTION 2: RESPONSIBILITIES AND FUNCTIONS

The Director, Net Assessment, is the Principal Staff Assistant (PSA) and advisor to the Secretary of Defense for net assessment matters. In the exercise of assigned responsibilities, the Director, Net Assessment:

a. Develops and coordinates independent net assessments of the standing trends, and future prospects of U.S. military capabilities and national potential in comparison with those of other countries or groups of countries so as to identify emerging or future threats or opportunities for the United States, consistent with the April 14, 2017 and October 1, 2019 Secretary of Defense Memorandums. Pursuant to Section 904(b) of Public Law 113-291, these net assessments may be communicated to the Secretary of Defense, without obtaining the approval or concurrence of any other DoD official. This will include, as required, net assessments of:

(1) Current and projected U.S. and foreign military capabilities by theater, region, domain, function, or mission.

(2) Specific current and projected U.S. and foreign capabilities, operational concepts, doctrine, and weapon systems.

b. Develops, advises, and consults on any net assessment portion of the Annual Report of the Secretary of Defense to the President and Congress, congressional testimony, and foreign government discussions; and provides advice for the preparation of net assessments by the CJCS.

c. Manages an independent research program that harnesses the latest thinking and relevant historical lessons, from diverse sources, and cultivates a network of experts for DoD to draw from.

d. Conducts future-oriented war games that examine the evolution of the character of war and assesses the expected performance of our current and emerging capabilities relative to those of our adversaries.

e. Provides guidance and staff assistance, and represents the Secretary of Defense in the development of national net assessments and resultant competitive strategies by the National Security Council; and serves as the primary OSD focal point for joint efforts with the Intelligence Community to produce net assessments.

f. Provides support for the improvement of and coordinates on the development of technical and joint military net assessments within the DoD.

g. Provides objective and independent analyses of national policy, doctrine, strategy, goals, objectives, and capabilities, as requested, or determined necessary.

h. Provides analysis of key trends and dynamics impacting the international system, its future trajectory, the nature of competition in the system, and their implications for our military advantage.

DoDD 5111.11, April 14, 2020

- i. Coordinates with DoD officials, as necessary, to ensure that DoD documents, deliberations, and discussions reflect appropriate, up-to-date assessment information.
- j. Ensures that assigned policies and programs are designed and managed to improve standards of performance, ethics, economy, and efficiency.
- k. Uses existing systems, facilities, and services of DoD and of other federal departments and agencies, when possible, to avoid duplication and achieve maximum efficiency and economy.
- l. Performs such other duties as the Secretary of Defense may prescribe.

DoDD 5111.11, April 14, 2020

SECTION 3: RELATIONSHIPS

3.1. DIRECTOR, NET ASSESMENT.

In performing his or her assigned responsibilities and functions, the Director, Net Assessment:

- a. Reports directly to the Secretary of Defense.
- b. Coordinates and exchanges information with other OSD officials, the DoD Component heads, other federal officials, and, as appropriate, State or local officials having collateral or related functions.

3.2. OSD PSAS AND DOD COMPONENT HEADS.

The OSD PSAs and DoD Component heads coordinate with the Director, Net Assessment on matters under their purview related to the responsibilities, functions, and authorities assigned to the Director, Net Assessment, in this issuance.

DoDD 5111.11, April 14, 2020

SECTION 4: AUTHORITIES

Pursuant to the authority vested in the Secretary of Defense, and subject to his or her authority, direction, and control, and in accordance with DoD policies and issuances, the Director, Net Assessment, is hereby delegated authority to exercise, within assigned responsibilities and functions, all authority of the Secretary of Defense derived from statute, Executive order, or interagency agreement, except where specifically limited by statute or Executive order to the Secretary of Defense. The Director, Net Assessment is specifically delegated authority to:

a. Establish DoD policy through DoD instructions (DoDIs), directive-type memorandums (DTMs), and rules published in the Federal Register, within the authorities and responsibilities assigned in this issuance and in accordance with DoDI 5025.01 or Administrative Instruction (AI) 102.

(1) In those documents, assign responsibilities related to the authorities and responsibilities in this issuance to other OSD PSAs and DoD Component heads. Assignment of responsibilities in DoD issuances or rules published in the Federal Register to Military Department officials must be made through the Secretaries of those Departments. DoD issuances or rules published in the Federal Register assigning responsibilities to the Combatant Commands must be coordinated with the CJCS.

(2) DoDIs and DTMs must be fully coordinated, in accordance with DoDI 5025.01. Rules published in the Federal Register must be fully coordinated with impacted OSD and DoD Component heads and be consistent with AI 102.

(3) This authority may not be redelegated.

b. Approve other DoDIs, DoD manuals, and DTMs in areas of assigned responsibilities and functions that implement policy already established by a DoD Directive, DoDI, DTM, or policy memorandum issued by the Secretary or Deputy Secretary of Defense.

(1) In these documents, assign responsibilities related to the authorities and responsibilities in this issuance to other OSD PSAs and DoD Component heads. Assignment of responsibilities in these DoD issuances to Military Department officials must be made through the Secretaries of those Departments. DoD issuances assigning responsibilities to the Combatant Commands must be coordinated with the CJCS.

(2) Such documents must be fully coordinated, in accordance with DoDI 5025.01.

(3) This authority may only be further delegated to DoD officials, as specified in DoDI 5025.01.

c. Approve the Federal Register publication of documents other than rules and significant guidance documents (e.g., notices, orders, and non-significant guidance documents as defined in Executive Order 13891 and determined by the Office of Management and Budget), in accordance with AI 102. Unless otherwise restricted by law, this authority may be further

DoDD 5111.11, April 14, 2020

delegated only in writing to DoD officials at or above the level of a general or flag officer, Senior Executive member, or equivalent.

d. Communicate directly with the DoD Component heads, as necessary, to carry out assigned responsibilities and functions, including transmitting requests for advice and assistance. Communications to Military Department officials must be transmitted through the Secretaries of the Military Departments or as otherwise provided in law or directed by the Secretary of Defense in other DoD issuances. Communications to the Combatant Commanders must be in accordance with DoD Directive 5100.01.

e. Communicate with other government officials, members of the public, and representatives of foreign governments, as appropriate, in carrying out assigned responsibilities and functions. Communications with representatives and members of the legislative branch must be conducted through the Office of the Assistant Secretary of Defense for Legislative Affairs, except for communications with the Defense Appropriations Committees, which must be coordinated with the Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/Chief Financial Officer, Department of Defense.

f. Obtain reports and information, in accordance with DoDI 8910.01, as necessary, to carry out assigned responsibilities and functions.

g. Establish appropriate arrangements for DoD participation in non-DoD governmental programs for which the Director, Net Assessment, is assigned primary DoD cognizance.

h. Enter into support and service agreements with the Military Departments, other DoD Components, or other federal departments and agencies, as required, for the effective performance of responsibilities and functions assigned to the Director, Net Assessment, in accordance with DoDI 4000.19.

DoDD 5111.11, April 14, 2020

GLOSSARY

G.1. ACRONYMS.

ACRONYM	MEANING
AI	administrative instruction
CJCS	Chairman of the Joint Chiefs of Staff
DoDI	DoD instruction
DTM	directive-type memorandum
PSA	Principal Staff Assistant

G.2. DEFINITIONS.

TERM	DEFINITION
net assessment.	For the purposes of this issuance, the comparative analysis of military, technological, political, economic, and other factors governing the relative military capability of nations. Its purpose is to identify problems and opportunities that deserve the attention of senior defense officials.

DoDD 5111.11, April 14, 2020

REFERENCES

- Administrative Instruction 102, "Office of the Secretary of Defense (OSD) Federal Register (FR) System," November 6, 2006, as amended
- DoD Directive 5100.01, "Functions of the Department of Defense and Its Major Components," December 21, 2010
- DoD Instruction 4000.19, "Support Agreements," April 25, 2013, as amended
- DoD Instruction 5025.01, "DoD Issuances Program," August 1, 2016, as amended
- DoD Instruction 8910.01, "Information Collection and Reporting," May 19, 2014
- Executive Order 13891, "Promoting the Rule of Law Through Improved Agency Guidance Documents," October 9, 2019
- Public Law 113-291, Section 904(b), "Carl Levin and Howard P. 'Buck' McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015," December 19, 2015
- Secretary of Defense Memorandum, "Guidance," April 17, 2017
- Secretary of Defense Memorandum, "Guidance," October 1, 2019
- United States Code, Title 10, Section 113

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายวรพันธุ์ ศรีวรรณารณ
ประวัติการศึกษา	– รัฐศาสตรบัณฑิต (การระหว่างประเทศ) (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ – Master of Economics and Social Studies in International Politics (Distinction), University of Wales, Aberystwyth, the United Kingdom
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2544–2546	เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2546–2547	ลาศึกษาต่อ ณ สหราชอาณาจักร
พ.ศ. 2547–2549	เจ้าหน้าที่การทูต 3–4 กองสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2549–2553	เลขานุการโท–เลขานุการเอก คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก
พ.ศ. 2553–2554	เจ้าหน้าที่การทูต 6 สำนักงานเลขานุการปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายธีระกุล นิยม)
พ.ศ. 2554–2558	เจ้าหน้าที่การทูต 6–7 สำนักงานเลขานุการปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว)
พ.ศ. 2558–2562	ที่ปรึกษา–อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
ทุนการศึกษาและรางวัลที่ได้รับ	
พ.ศ. 2546–2547	The Chevening Scholarship, the United Kingdom
พ.ศ. 2556	ข้าราชการพลเรือนดีเด่น
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองเอเชียตะวันออก 2 กรมเอเชียตะวันออก