



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพการประสานราชการ
ของสำนักงานในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง
กรณีศึกษา : การดำเนินการหลังพายุไซโคลนนาร์กิส

จัดทำโดย นายกัลยาณะ วิภัติภูมิประเทศ
รหัส 2019

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพการประสานราชการของสำนักงาน
ในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง
กรณีศึกษา : การดำเนินการหลังพายุไซโคลนนาร์กิส

จัดทำโดย นายกัลยาณะ วิภัติภูมิประเทศ
รหัส 2019

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ในอดีตที่ผ่านมา การบริหารราชการทั้งในประเทศและในต่างประเทศ (ในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานของหน่วยราชการ/วิสาหกิจของไทย) ยังไม่มีการบูรณาการ จึงเป็นการดำเนินการกิจในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ประสานงานกันเท่าที่ควร ไม่มีการใช้งบประมาณ หรือทรัพยากร เครื่องไม้เครื่องมือร่วมกัน และในบางแห่งดำเนินการกิจในลักษณะ “ต่างคนต่างอยู่” วัฒนธรรมการทำงานดังกล่าว ไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ใด ๆ ต่อทั้งองค์กรและประชาชน และได้ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองของงบประมาณด้วย

ถึงแม้ว่า การบริหารราชการในต่างประเทศจะมีลักษณะของการบูรณาการมาก่อนหน้านี้แล้ว กล่าวคือ มีรูปแบบการบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีกรอบการบริหาร/ประสานราชการที่วางเอาไว้อย่างเป็นระบบตามระเบียบการบริหารราชการในต่างประเทศ แต่ต่อมาเมื่อปี 2545 รัฐบาลได้เริ่มดำเนินนโยบาย การปฏิรูประบบราชการ เพื่อจัดโครงสร้างส่วนราชการและเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และเป็นที่มาของการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545” และ “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545” และมีการจัดทำ “แผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550” รวมทั้งออก “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการ พัฒนาระบบราชการอย่างเป็นระบบ

การปฏิรูประบบราชการตามลักษณะใหม่นี้ ได้ครอบคลุมภารกิจของสำนักงานของไทย ในต่างประเทศด้วย ซึ่งเป็นการ “ปรับ” แนวทางการประสานราชการในต่างประเทศให้เป็นระบบ มากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างประสิทธิภาพในการปกป้อง รักษา ส่งเสริมผลประโยชน์ของไทย ในต่างประเทศ เป็นการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ ปรับปรุงโครงสร้าง บุคลากร และงบประมาณ จัดระบบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่มีภารกิจด้านการต่างประเทศให้มีเอกภาพ มีการปรับ “วัฒนธรรมการทำงาน” ให้มีลักษณะ “ทีมประเทศไทย” เพื่อให้ประสานงานกันอย่าง ใกล้ชิด โดยยึดหลัก 3 Unified คือ Unified Command, Unified Work Plan และ Unified Structure เป็นรูปแบบการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ และได้ให้สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย ดำเนินการศึกษา ประเมินวิเคราะห์ผลดี ผลเสียของโครงการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ระบบการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการในอนาคต

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การเสริมสร้างประสิทธิผลการประสานราชการของสำนักงานในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง กรณีศึกษา : การดำเนินการหลังพายุไซโคลนนาร์กิส” ได้นำเสนอกลไกและปัจจัยที่จะเอื้อประโยชน์ต่อประสิทธิภาพในการประสานราชการในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ภายใต้หลักการ “ทีมประเทศไทย” โดยพิจารณา/ศึกษาว่า หลังจากการปฏิรูประบบราชการเพื่อปรับปรุง “ทีมประเทศไทย” ที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งแล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้นอย่างไร และจะยังมีประเด็น/ปัจจัยใดที่ต้องมีการปรับปรุง เพื่อที่จะให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ในฐานะ “ทีมประเทศไทย” สามารถปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติได้ดีที่สุด จากการนำนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าไปปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม

โดยที่มีดีของความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่ามีอยู่อย่างกว้างขวาง เพราะพม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่รัฐบาลให้ความสำคัญในลำดับต้น เมืองคักรของรัฐที่รับผิดชอบการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อพม่าอยู่จำนวนไม่น้อย และเพื่อให้การศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลมีความชัดเจนและเกิดประโยชน์ รายงานการศึกษาจึงจะนำภารกิจในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อพม่าหลังเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิสผ่านพม่าเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 มาเป็นกรณีศึกษา โดยจะศึกษาภารกิจด้านการนำสิ่งของบรรเทาทุกข์ไปให้กับชาวพม่าที่ประสบภัย และการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่และชีวิตความเป็นอยู่ของชาวพม่าที่พักอาศัยอยู่บริเวณพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากพายุไซโคลนนาร์กิส และจะใช้แนวทางการศึกษาแบบ CIPP Model (Context, Input, Process, และ Products) มาศึกษาวิเคราะห์ภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในบริบทดังกล่าว ซึ่งผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติราชการในลักษณะทีมประเทศไทยของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการกิจนี้ ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลสำเร็จ ประกอบด้วยภาวะผู้นำของหัวหน้าทีมประเทศไทย บุคลากรของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทรัพยากรและงบประมาณ รวมทั้งปัจจัยด้านกฎระเบียบต่าง ๆ โดยแต่ละปัจจัยจะส่งเสริมการปฏิบัติภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในระดับที่แตกต่างกัน

ถึงแม้ว่า การปฏิรูประบบราชการของไทยได้เริ่มขึ้นมาอย่างจริงจังเมื่อปี 2546 แต่ก็ยังไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เสียทีเดียว เนื่องจากยังมีอีกหลายปัจจัยที่ต้อง “ปรับปรุง” เพื่อให้การดำเนินการกิจในลักษณะ “ทีมประเทศไทย” สามารถสร้างผลประโยชน์ต่อไทยได้อย่างเต็มที่ รายงานการศึกษาจะได้นำประเด็นที่เป็น “ประสบการณ์การทำงาน” ของสถานเอกอัครราชทูตฯ มานำเสนอ เพื่อพิจารณาใช้เป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการประสานราชการใน “ทีมประเทศไทย” และอาจจะใช้ประโยชน์ในการปฏิรูประบบราชการในกรอบใหญ่ต่อไปในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การเสริมสร้างประสิทธิผลการประสานราชการของสำนักงานในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง กรณีศึกษา : การดำเนินการหลังพายุไซโคลนนาร์กิส” จะไม่สามารถสำเร็จลงไปด้วยดี หากไม่ได้รับความกรุณาจากอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน กล่าวคือ ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญา ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี และรองศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม คำแนะนำที่อาจารย์ทั้ง 3 ท่าน ได้กรุณาอบให้ตั้งแต่เริ่มจัดทำรายงานการศึกษาจนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ ล้วนมีคุณค่าอย่างยิ่ง ช่วยให้ง่ายต่อการหาทิศทางและกรอบการจัดทำรายงานการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้รายงานการศึกษามีความเป็นระบบมากขึ้น โดยตระหนักด้วยว่า ผลของการศึกษาอาจถูกพิจารณาไปใช้เสริมสร้างประสิทธิภาพของประสานราชการในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง และสร้างพลังขับเคลื่อนในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการประสานราชการระหว่างหน่วยราชการของไทยในกรอบใหญ่ต่อไป

ขอขอบคุณนายบรรสาน บุญนาค อธิบดีกรมพิธีการทูต ซึ่งในระหว่างที่ท่านดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ได้สนับสนุนอย่างจริงจังและอนุมัติให้ข้าพเจ้าสมัครเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 และขอขอบคุณนายอภิรัฐ เหวียนระวี เอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง เป็นอย่างยิ่ง ที่ได้อนุมัติให้ข้าพเจ้ามาร่วมอบรมและเป็นกำลังใจสำคัญที่ส่งเสริมขวัญกำลังใจของข้าพเจ้าในระหว่างการฝึกอบรม และขอขอบคุณหัวหน้าสำนักงานและเพื่อนร่วมงานที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งทุกคน โดยเฉพาะนางสาลิณี ผลประไพ ที่เป็นกำลังใจ และสนับสนุนข้อมูลและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ นอกจากนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณกรมเอเชียตะวันออก และเพื่อนร่วมงานทุกคนในฝ่ายพม่า ทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยเฉพาะนางสาวสรียา หินทอง นายวรุตติ สมุทรกลิน นายจารุภูมิ เรืองสุวรรณ และนางสาวอัจฉรา ไชยสาส์น ที่ได้สนับสนุนข้อมูล ข้อคิด และเป็นกำลังใจเรื่อยมา ขอขอบคุณนายเจษฎา กตเวทิน ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ และเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกคน ที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างแข็งขันในการจัดหลักสูตรที่เป็นประโยชน์ยิ่ง ทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมทุกคนได้รับประโยชน์จากการเข้าอบรมหลักสูตรนี้อย่างเต็มที่ และขอขอบคุณนางสาววราณี โพธิ์ชัย สำนักบริหารการคลัง ที่ช่วยประสานงานในเรื่องต่าง ๆ ในการจัดทำรายงานการศึกษานี้

สุดท้าย ขอกราบขอบคุณพลเรือโทโรช วิถีภูมิประเทศ บิดา และนางศรีบังอร วิถีภูมิประเทศ มารดา รวมทั้งเด็กหญิงอสมภรณ์ อนุกุลอำไพ บุตรสาว ที่เป็นกำลังใจอันสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติราชการของข้าพเจ้าในกระทรวงการต่างประเทศมาโดยตลอด

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ณ
สารบัญ	๗
บทที่ 1	บทนำ
	1
	1.1 ภูมิหลังและความเป็นมา 1
	1.2 องค์กรในบริบทของความสัมพันธ์และแนวคิดการประสานราชการ 4
	1.3 วัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา 8
	1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา 9
	1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา 9
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
	11
	2.1 แนวคิดเชิงทฤษฎี 11
	2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 12
	2.3 การประเมินผลการดำเนินการ 13
บทที่ 3	ผลการศึกษาวิจัย
	15
	3.1 การกิจด้านการสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจที่ดี ระหว่างไทยกับพม่า 16
	3.2 ผลการศึกษา : มิติการดำเนินการด้านมนุษยธรรมของ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งหลังเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิส 21
	3.3 ผลการศึกษาโดยสรุป 28
บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ
	31
	4.1 สรุปผลการศึกษา 31
	4.2 ข้อเสนอแนะ 33
บรรณานุกรม	37
ภาคผนวก	ผลการประมวลแบบสอบถามเรื่องทัศนคติเกี่ยวกับ“ทีมประเทศไทย” 39
ประวัติผู้เขียน	40

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความเป็นมา

เมื่อกล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของไทยแล้ว รัฐบาลที่ผ่าน ๆ มามักจะให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวดกับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากการดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทย และในหลายโอกาสก็ส่งผลกระทบโดยอ้อม ประเทศเพื่อนบ้านที่รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญได้แก่สหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา มาเลเซีย และรวมถึงประเทศเวียดนามด้วย ที่ผ่านมา รัฐบาลไทยมุ่งที่จะดำเนินความสัมพันธ์ที่ดีต่อประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์หลักหรือกรอบการดำเนินการ 3 ประการ คือ

1) มุ่งสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจซึ่งกันและกัน และเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างไทยกับประเทศเหล่านี้ โดยจะเร่งรัดการแก้ไขปัญหาระหว่างกันโดยเร็ว เพื่อไม่ให้ปัญหาลูกกลามจนกระทบกับความสัมพันธ์ในกรอบใหญ่

2) มุ่งสร้างความสงบเรียบร้อยและเสถียรภาพตามแนวชายแดนระหว่างระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ให้แนวชายแดนมีความสงบ และให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามจังหวัดชายแดนไทยกับประเทศเหล่านี้ดำรงชีวิตได้อย่างสงบสุขและไปมาหาสู่กันได้อย่างเสรี

3) มุ่งส่งเสริมให้ประเทศเพื่อนบ้านมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น เพราะหากประเทศเหล่านี้ไม่มีระดับการพัฒนาที่ก้าวหน้าและยั่งยืนแล้ว ก็จะทำให้ปัญหาทางสังคมหรือความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อไทยได้ เช่น ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย (ในกรณีของพม่า ลาว และกัมพูชา) ปัญหาการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หรือแม้กระทั่งปัญหาการลักลอบค้า/ขนยาเสพติด ซึ่งต่างส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยทั้งสิ้น

ในกรณีของพม่านั้น สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง เป็นหน่วยราชการหลักของรัฐบาลไทยที่ทำหน้าที่นำนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด การดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูต ฯ ที่ผ่านมา มีทั้งได้ผลดี และบางครั้งไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง อย่างไรก็ตามภารกิจที่สำคัญที่สุดของสถานเอกอัครราชทูต ฯ คือ การสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจที่ถูกต้องให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้นำพม่าและประชาชนชาวพม่าทั่วไป ซึ่งสถานเอกอัครราชทูต ฯ ได้มุ่งดำเนินการเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดมาโดยตลอด

ไทยกับพม่าได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตมาได้กว่า 62 ปี (รัฐบาลทั้งสองประเทศได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2491) อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ายังไม่พัฒนาไปในทิศทางที่น่าพอใจ และในบางช่วงเวลา ก็อยู่ในภาวะตึงเครียด มีการปะทะกันตามแนวชายแดนระหว่างกองทัพของทั้งสองประเทศอยู่ประปราย รากเหง้าของปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ายังไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอุดมการณ์ทางการเมือง การปักปันเขตแดนที่ยังไม่มีความคืบหน้า หรือเรื่องการสนับสนุนชนกลุ่มน้อยติดอาวุธ (รัฐบาล/กองทัพพม่าได้กล่าวหาไทยว่าสนับสนุนชนกลุ่มน้อยติดอาวุธตามแนวชายแดนไทย-พม่า มาตลอด) ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นผลมาจากการที่ทั้งสองประเทศยังขาดความเข้าใจซึ่งกันและกัน/ความไวเนื้อเชื้อใจระหว่างกัน อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยรวมแล้ว ความสัมพันธ์ไทย-พม่ามีลักษณะแกว่งตัวขึ้นลงอยู่ในช่วงหรือกรอบแคบ ๆ แต่ปัจจุบันกำลังจะเข้าสู่ระดับปกติ หลังจากที่ทั้งสองฝ่ายได้มีความเข้าใจซึ่งกันและกันมากขึ้น โดยคำนึงจากการที่พม่าส่งสัญญาณเชิงบวกที่ได้รับเสด็จฯ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ระหว่างวันที่ 15-17 มีนาคม 2553 อย่างสมพระเกียรติ รวมทั้งได้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนและการพบหารือระหว่างบุคคลในระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสของทั้งสองฝ่ายมากขึ้น และที่สำคัญ คือ การส่งสัญญาณจากรัฐบาลไทยภายใต้พรรคประชาธิปัตย์อย่างสม่ำเสมอว่า รัฐบาลพร้อมที่จะทำงานร่วมกับรัฐบาล/กองทัพพม่า เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนไทยและพม่า ซึ่งฝ่ายพม่าก็เริ่มตอบสนองในทางที่ดีขึ้นตามลำดับ

มิติของความร่วมมือที่สำคัญที่ไทยมีกับพม่าในบริบทของการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างกัน สามารถแบ่งโดยสังเขป ดังนี้

1) ด้านการเมืองและความมั่นคง

การที่ไทยกับพม่ามีชายแดนร่วมกันยาวถึง 2,401 กิโลเมตร (ปักปันไปเพียง 58 กิโลเมตร) จึงเป็นบ่อเกิดของปัญหาจำนวนมาก เช่น ปัญหาการกระทบกระทั่งด้วยกำลังทางทหารเป็นระยะ ๆ ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบและภัยการเมือง แรงงานผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์และลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ยาเสพติด โรคระบาด เป็นต้น ถึงแม้ว่าไทยกับพม่ามีกลไกการสำรวจและปักปันเขตแดนระหว่างกัน คือคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-พม่า แต่ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร เพราะในอดีตยังขาดเจตนาธรรมที่จะร่วมมือกันอย่างประสิทธิภาพเพื่อให้การดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ในมิติของพัฒนาการทางการเมืองของพม่า นั้น พม่ากำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในอนาคต ในฐานะเพื่อนบ้านและเพื่อนสมาชิกอาเซียน ไทยจึงมีบทบาทที่แข็งขันและสร้างสรรค์อยู่อย่างต่อเนื่อง และการดำเนินการของไทยได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักการและแนวทางที่ไทยและอาเซียนเรียกร้องและดำเนินการมาตลอด อย่างไรก็ตาม

เป็นที่น่าเสียดายที่ความปรารถนาดีของไทยที่ต้องการให้พม่ามีพัฒนาการทางการเมืองที่ยั่งยืน ถูกฝ่ายพมามองว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน และบางโอกาสได้ถูกฝ่ายพม่าตอบโต้โดยไม่มีเหตุผล

2) ด้านการค้าและการลงทุน

พม่ามีศักยภาพที่สามารถนำไปสู่พัฒนาการด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง แต่ยังขาดการวางแผนที่ดีและมีประสิทธิภาพ ไทยได้มีปฏิสัมพันธ์อย่างเข้มข้นกับพม่าอย่างต่อเนื่อง ไทยเป็นคู่ค้าอันดับที่ 1 ของพม่า (ในขณะที่พม่าเป็นคู่ค้าอันดับที่ 20 ของไทย) ในปี 2552 การค้ารวมมีมูลค่า 4,577 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (148,628 ล้านบาท) ลดลงจากปี 2551 ร้อยละ 4.9 สินค้าที่มีการค้าขายระหว่างกันประกอบด้วย สินค้าไขมันและน้ำมันสำเร็จรูปจากพืชและสัตว์ เครื่องดื่ม ปูนซีเมนต์ ก๊าซธรรมชาติ เนื้อสัตว์สำหรับการบริโภคและสินค้าไม้ โดยไทยเป็นฝ่ายขาดดุลการค้ามูลค่า 1,334 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (43,323 ล้านบาท) นอกจากนั้น ไทยเป็นประเทศที่ลงทุนในพม่าเป็นอันดับที่ 1 มีการลงทุนจำนวน 60 โครงการ มูลค่าการลงทุนสะสม ตั้งแต่ปี 2531 - 2552 รวม 7,422 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (242,699.4 ล้านบาท) สาขาการลงทุนที่สำคัญ ได้แก่ พลังงาน ประมง ปิโตรเคมี ก่อสร้าง โรงแรมและการท่องเที่ยว การแปรรูปสินค้าเกษตรกรรม

ถึงแม้ว่า พลังขับเคลื่อนของความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับพม่ายังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ด้วยศักยภาพของพม่าเอง และวัตถุประสงค์ของรัฐบาลไทยที่จะให้พม่ามีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี ไทยกับพม่าจึงยังต้องรักษาระดับความร่วมมือด้านการค้า/การลงทุนเอาไว้ และพยายามร่วมกันแสวงหาช่องทางขยายความร่วมมือในด้านนี้ ผ่านกลไกที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสอง

3) ด้านการพัฒนาเครือข่ายคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างไทยกับพม่าและกับอนุภูมิภาค

ตั้งแต่รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เข้ารับตำแหน่งเมื่อปี 2543 รัฐบาลไทยกับพม่าได้เร่งรัดการพัฒนาเครือข่ายคมนาคมมากขึ้น (โดยตระหนักว่า การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้พม่าเปิดประเทศสู่ประชาคมระหว่างประเทศมากขึ้น) ทั้งในกรอบทวิภาคีและในกรอบพหุภาคี (โดยร่วมกับประเทศที่สาม เช่นกับอินเดียหรือจีน) โครงการที่เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 (ที่ อ. แม่สาย จ. เชียงราย ตรงข้ามเมืองท่าจีเหล็กของพม่า) นอกจากนั้น รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเพื่อก่อสร้างเส้นทางต่อจาก อ. แม่สอด/เมืองเมียวดีต่อไปยังหมู่บ้านดิงกะหยิงหย่อง เชิงเขาตะนาวศรี ระยะทาง 17.35 กิโลเมตร มูลค่า 1,229 ล้านบาท ซึ่งก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อปี 2549 และขณะนี้ รัฐบาลไทยเห็นชอบในหลักการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเพื่อก่อสร้างถนนช่วงต่อจากหมู่บ้านดิงกะหยิงหย่อง เชิงเขาตะนาวศรีไปเมืองกอกะเร็ก ระยะทาง 29 กิโลเมตร มูลค่า 872 ล้านบาท นอกจากโครงการก่อสร้างถนนแล้ว ทั้งสองฝ่ายยังได้เห็นชอบที่จะสนับสนุนการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกที่เมืองทวาย โดยบริษัท อิตาเลียน-ไทย เดเวลอปเม้นต์ จำกัด ได้รับสัมปทานดำเนินโครงการดังกล่าว และการก่อสร้างเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างเมืองทวาย

กับ จ. กาญจนบุรี เพื่อประโยชน์ในการขนถ่ายสินค้าระหว่างไทยกับพม่า โดยไม่ต้องผ่านช่องแคบมะละกา

4) ด้านพลังงาน

กล่าวได้ว่า ความร่วมมือด้านพลังงานเป็นกรอบความร่วมมือที่สำคัญที่ไทยมีกับพม่า (ถึงแม้ว่าบางครั้งจะถูกจัดเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือด้านการค้าการลงทุนก็ตาม) เพราะนอกจากที่ไทยนำก๊าซธรรมชาติเข้ามาจากพม่าเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า (นำเข้าประมาณร้อยละ 27 ของปริมาณความต้องการใช้ก๊าซทั้งหมดของประเทศไทย และคิดเป็นประมาณร้อยละ 37 ของปริมาณก๊าซที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศไทย) ไทยยังมีโครงการที่จะร่วมพัฒนาเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำร่วมกับพม่าอีกหลายแห่งตามแนวชายแดนไทย-พม่าเพื่อป้องกันกระแสไฟฟ้ามาใช้ในประเทศไทย อย่างไรก็ตามก็ดี โครงการก่อสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำต้องชะงักตัวลงไปเนื่องจากได้รับการต่อต้านจากภาคประชาสังคมของไทย

5) ด้านมนุษยธรรม

ไทยได้แสดงบทบาทที่โดดเด่นในเรื่องนี้มาโดยตลอด โดยไทยให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในหลายโครงการ ทั้งด้านสาธารณสุข (โครงการยกระดับโรงพยาบาลท่าลี่เล็ก การส่งหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ หู คอ จมูก ไปให้บริการแก่ชาวพม่า การบริจาคเงินให้โรงพยาบาลต่าง ๆ) ด้านการพัฒนาทางเล็ก บทบาทที่โดดเด่นที่สุดในด้านนี้ของไทยคือการที่ไทยเป็นประเทศแรกที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมต่อพม่าหลังจากพม่าประสบภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กิส และยังให้ความช่วยเหลือต่อพม่าในด้านนี้มาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2553 ไทยให้ความช่วยเหลือคิดเป็นมูลค่าประมาณ 964.36 ล้านบาท (29.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งรวมถึงโครงการในพระนามสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี การดำเนินการของไทยในมิตินี้ได้สร้างความปลื้มปิติและความพึงพอใจต่อผู้นำตลอดจนประชาชนชาวพม่าเป็นอย่างมาก

1.2 องค์กรต่าง ๆ ในบริบทของความสัมพันธ์ไทย-พม่าและแนวคิดของระบบการประสานราชการ

โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ามีอยู่หลายมิติ และแต่ละมิติก็มีกลไกที่ดูแลการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าอยู่ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้มีหลายหน่วยราชการและองค์กรเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินความสัมพันธ์กับพม่า ทั้งนี้ จะขอกล่าวถึงหน่วยราชการ/องค์กรที่มีบทบาทโดดเด่นโดยสังเขป ดังนี้

1) สำนักนายกรัฐมนตรี

นอกจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเชิงนโยบายแล้ว ภายในสำนักนายกรัฐมนตรียังมีองค์กรสำคัญ อาทิ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้แทนระดับสูงจากหน่วยราชการด้านความมั่นคงเป็นกรรมการ) ทำหน้าที่กำหนด

นโยบายต่างประเทศต่อพม่าในกรอบใหญ่ นอกจากนั้น หน่วยราชการในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ก็ได้ส่งข้าราชการไปประจำการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ด้วย โดยทำหน้าที่กรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ เช่นกัน (ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป)

2) กระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่นำนโยบายกรอบใหญ่ต่อพม่าไปปฏิบัติ (โดยประสานราชการกับหน่วยราชการ/องค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง) และในขณะเดียวกัน จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายเชิงละเอียดเพื่อเสริมนโยบายในกรอบใหญ่ด้วย นอกจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศยังได้กำหนดให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง เป็นหน่วยงานหลักที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยภายในสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้มีการตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นเพื่อประสานราชการในลักษณะ “ทีมประเทศไทย”

3) กระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงต่อพม่า โดยเฉพาะการเสริมสร้างความมั่นคงตามแนวชายแดน กระทรวงกลาโหมได้ส่งผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร ทั้ง 3 เหล่าทัพ ไปประจำการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อทำหน้าที่ประสานราชการในพื้นที่กับรัฐบาล/กองทัพพม่าด้วย โดยทำหน้าที่เป็นกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ เช่นกัน

4) กระทรวงพาณิชย์

กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการนำนโยบายด้านการค้าและการลงทุนไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล กระทรวงพาณิชย์มีกลไกประสานงานกับฝ่ายพม่าเพื่อส่งเสริมการค้า/การลงทุนที่เรียกกันว่า คณะกรรมการการค้าร่วม (Joint Trade Commission) นอกจากนั้น กระทรวงพาณิชย์ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ และทำหน้าที่เป็นกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ เช่นกัน

5) สมาคมไทย-พม่าเพื่อมิตรภาพ

นอกจากหน่วยราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าไปปฏิบัติ ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่แล้ว ยังมีองค์กรเอกชนที่นิยามกันว่าเป็นองค์กร Track II ทำหน้าที่ส่งเสริมการค้าและการลงทุนของหน่วยราชการอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรที่มีบทบาทโดดเด่นมากในขณะนี้คือ สมาคมไทย-พม่า เพื่อมิตรภาพ ซึ่งก่อตั้งขึ้นมาอย่างเป็นทางการเมื่อปี 2549 และมีพลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช เป็นนายกสมาคมฯ และมีนายอู๋ เมาลานนท์ อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง เป็นเลขาธิการสมาคมฯ บทบาทหลักของสมาคมฯ คือการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนต่อประชาชน ลดความหวาดระแวง และกระชับความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรมระหว่างประเทศ

ทั้งสองให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น กระทรวงการต่างประเทศได้สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของสมาคมฯ มาตั้งแต่มีการก่อตั้งสมาคมฯ ทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณให้กับสมาคมฯ มาอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ เมื่อคำนึงถึงความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า และความเข้มข้นของความร่วมมือระหว่างไทยกับพม่าในมิติต่าง ๆ แล้ว การบริหารราชการในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะวัดความสำเร็จของนโยบายต่างประเทศต่อพม่า ที่ผ่านมามีการขยายอัตราบุคลากร มีการเพิ่มจำนวนสำนักงาน (ของหน่วยราชการของไทย) ในสถานเอกอัครราชทูตฯ ขึ้นเรื่อย ๆ โดยปัจจุบันมีสำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารทั้ง 3 เหล่าทัพ (เดิมที่มีเพียงผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบก ต่อมาเมื่อปี 2550 ได้เพิ่มผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารเรือ และผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารอากาศ) สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ สำนักงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และผู้แทนของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (ปฏิบัติหน้าที่แฝงอยู่ในสถานเอกอัครราชทูตฯ) และยังมีวิสาหกิจอีก 2 องค์กร คือบริษัทการบินไทย ประจำกรุงย่างกุ้ง และสำนักงานของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ดำรวจและผลิต (ปดท.สผ.) ประจำสหภาพพม่า ซึ่งทุกหน่วยที่ได้กล่าวถึงข้างต้นมีการประสานราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักการ “ทีมประเทศไทย”

กล่าวสำหรับแนวคิดของการประสานราชการ นั้น เดิมทีหน่วยราชการและวิสาหกิจได้ปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้ “แผนปฏิรูปบริหารภาครัฐ” ปี 2542 ที่มุ่งให้ระบบราชการไทยแก้ไขปัญหาและฟันฝ่าวิกฤตทางเศรษฐกิจจากปี 2540 โดยเน้นการปรับ 5 สาระ ได้แก่ บทบาทและการปฏิบัติงานประมาณ การบริหารบุคคล กฎหมายและระเบียบ และค่านิยม และต่อมาในปี 2545 สมัยของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้เกิดจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่ทำให้เกิดการริเริ่มพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังเป็นรูปธรรมมากขึ้น อันเนื่องมาจากเกิดจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ระบบราชการ 2 ประการคือ ปัญหาภายในระบบราชการเอง และปัญหานอกจากกระแสเรียกร้องของประชาชนและกลุ่มนักวิชาการที่ต้องการเห็นระบบราชการมีการปรับปรุงให้ทันสมัย สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะการให้ระบบราชการมีการขับเคลื่อนโดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือที่เรารู้จักกันว่าหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และมีระบบการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM)¹

นอกจากนั้น เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณฯ ได้กล่าวในที่ประชุมเพื่อทบทวนโครงสร้างและองค์ประกอบของทีมประเทศไทยในต่างประเทศพอสรุปได้ว่า “ในอดีตการจัดระบบราชการไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการแบ่งแยกการทำงาน ในลักษณะที่ต่างคนต่างอยู่ ต่างมีหน้าที่ ต่างมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งค่อนข้างจะสิ้นเปลืองและไม่ได้ประโยชน์อย่าง

¹ ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2549. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่ :26-34

เต็มทีเพราะประเทศไทยไม่ได้ร่ำรวย ปัจจุบัน การแบ่งงานดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ตกยุคไปแล้ว เพราะไม่มีความเข้าใจในเรื่องการบูรณาการ (integration) ...หากเราสามารถเข้าใจแนวคิดนี้ร่วมกันได้ เราก็จะสามารถรวบรวมทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่เพื่อได้คนที่เหมาะสมไปทำงานนั้นอย่างถูกที่ถูกทาง เราต้องถือว่าข้าราชการทุกกระทรวงเป็นข้าราชการของประเทศไทยที่สามารถนำมารวมกันเพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมไปทำงานในต่างประเทศให้ถูกต้องในแต่ละจุดได้ ...เราสามารถเอาคนจากหน่วยงานอื่นมาบรรจุในกระทรวงการต่างประเทศชั่วคราวเพื่อทำหน้าที่เป็นเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ได้...การ revamp จะนำไปสู่การทบทวนงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ รวมกันและใช้ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ...อยากเห็นหนึ่งสำนักงานอยู่ภายใต้ one umbrella ที่มีคนเหมาะสมกับภารกิจ และใช้ทรัพยากรร่วมกัน และสามารถนำงบประมาณที่มีเหลือไปใช้ประโยชน์ในด้านการตลาดได้”

อย่างไรก็ดี การบริหารราชการในต่างประเทศได้ริเริ่มความเป็นบูรณาการมากกว่า 20 ปีในอดีต มีการกำหนดสายงานการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน หัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับเอกอัครราชทูต และรายงานเรื่องต่าง ๆ ในความรับผิดชอบให้เอกอัครราชทูตทราบตลอดเวลา มีการกำหนดการทำหน้าที่แทนในฐานะอุปทูตรักษาราชการแทน ในกรณีที่เอกอัครราชทูตไม่อยู่ในประเทศที่ตนประจำการอยู่ ประเด็นเหล่านี้ได้ถูกนำมารวบรวมไว้ในระเบียบว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ อย่างไรก็ดี การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศได้เริ่มดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจังตั้งแต่ปี 2540 ที่ไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ โดยเริ่มจากการพิจารณาปิดสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ที่ไม่จำเป็น รวมทั้งมีการปรับจำนวนบุคลากรที่ประจำการอยู่ในแต่ละสำนักงานในต่างประเทศ และเริ่มนำแนวคิดการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ (Unified Work Plan) การบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ (Unified Command) และการจัดโครงสร้างสำนักงานที่เป็นเอกภาพ (Unified Structure) มาเริ่มใช้โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการปกป้อง รักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน จากรูปแบบต่างคนต่างทำหรือต่างคนต่างเจรจา มาเป็นการทำงานเป็นทีมและพูดเสียงเดียวกัน มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกัน โดยเริ่มจากโครงการนำร่องในสถานเอกอัครราชทูต 6 แห่งก่อน และต่อมากลางรัฐบาลได้มีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 ให้ขยายระบบการบริหารงานแบบบูรณาการไปใช้กับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในทุกประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546² โดยคาดว่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้ระบบราชการไทยมีเจ้าภาพหลัก ทำให้สำนักงานต่าง ๆ ได้ทราบข้อมูลและการดำเนินการระหว่างกันมากขึ้น และส่งเสริมให้แต่ละหน่วยราชการ/สำนักงานได้ตรวจสอบภารกิจระหว่างกัน เพื่อให้การทำงานมีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

² จากหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ นร 1504/ว.132 ลว. 22 พ.ค. 2546

เมื่อนำแนวทางที่ปรากฏในคำกล่าวของผู้บริหารและผู้ปกครองในมติคณะรัฐมนตรี ก็สามารถพอสรุปได้ว่า การประสานราชการในต่างประเทศในระบบ “ทีมประเทศไทย” จะต้องมีความบูรณาการมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ต้องมีความร่วมมือกันระหว่างสำนักงานในสถานเอกอัครราชทูต โดยมีเอกอัครราชทูตเป็นหัวหน้าใหญ่ เพื่อสร้างโอกาสที่ดีขึ้นและสนองผลประโยชน์ของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การบูรณาการการปฏิบัติราชการในต่างประเทศจะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่จะทำให้การบูรณาการประสบความสำเร็จ กล่าวคือ 1) สถานเอกอัครราชทูตจะต้องทำงานเป็นทีมโดยยึดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน 2) ต้องมีการรวมงบประมาณไว้จุดเดียว มีการใช้จ่ายที่เป็นระบบตามยุทธศาสตร์ไม่ซ้ำซ้อน 3) และมีการบริหารบุคลากรในลักษณะของคณะกรรมการ ประธาน (เอกอัครราชทูต) จะต้องมีภาวะผู้นำสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทีมประเทศไทยของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งเป็นกลไกหลักในการสร้างพลังขับเคลื่อน และดำเนินการเพื่อตอบสนองแนวทางและนโยบายของรัฐบาลไทยต่อพม่ามาโดยตลอด ทั้งนี้ การดำเนินการกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะคำนึงถึงปัจจัยหลัก 3 ประการของพม่า (เพื่อสอดคล้องกับสิ่งที่ได้กำหนดเป็นนโยบายในกรอบใหญ่ของรัฐบาลไทย) คือ 1) ผู้นำพม่ายังขาดความไว้วางใจเชื่อใจและมีความหวาดระแวงต่อประเทศไทยอยู่ แต่การที่ไทยกับพม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพยายามจัดความรู้สึกละมุนให้หมดไป 2) พม่ายังขาดเสถียรภาพด้านการเมืองและการปกครองซึ่งส่งผลกระทบต่อไทยมาโดยตลอด รัฐบาล/กองทัพพม่ายังไม่สามารถใช้อำนาจการปกครองในประเทศได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ 3) ถึงแม้ว่าพม่าจะมีทรัพยากรธรรมชาติ แต่พม่ายังมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ล่าช้าของไทยอยู่มาก ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยได้

อย่างไรก็ดี การดำเนินการกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ และสำนักงานภายใต้สถานเอกอัครราชทูตฯ ยังประสบกับความท้าทาย ทั้งจากภายในองค์กรเองและจากสภาพแวดล้อม ทำให้การนำนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดกรอบหลักไว้ ไม่มีประสิทธิผลอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ การประสานราชการภายในสถานเอกอัครราชทูตฯ จึงต้องคำนึงถึงการนำ “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” มาประยุกต์และปรับใช้เพื่อให้ตอบสนองผลประโยชน์ของไทยให้ได้มากที่สุด และรายงานการศึกษานี้จะได้นำเสนอต่อไปถึงผลสำเร็จของทีมประเทศไทยของสถานเอกอัครราชทูตฯ และปัจจัยต่าง ๆ ที่เกื้อกูลความสำเร็จดังกล่าว

1.3 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ จึงได้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระบบการประสานราชการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งดำเนินการอยู่ ทั้งในอดีตและปัจจุบันว่าได้พัฒนาจนมีประสิทธิภาพ

มากขึ้นเพียงใด สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของประเทศไทยได้หรือไม่และมากน้อยเท่าใด และจำเป็นต้องมีการปรับปรุงในส่วนใดให้กระชับมากขึ้น

รายงานการศึกษาฯ จะได้นำเสนอภารกิจทุกมิติที่สำคัญของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยสังเขป ซึ่งรวมถึงด้านการเมือง ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านมนุษยธรรม และการส่งเสริมการค้าการลงทุน โดยจะเน้นในช่วงปี 2551-2552 ที่ได้ดำเนินการมาแล้ว และได้เน้นการศึกษาการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ หลังเกิดเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิสพัดผ่านพม่าเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 มาวิเคราะห์ว่า การดำเนินการกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในบริบทนี้ได้ประสบผลสำเร็จในการสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างไทยกับพม่าอย่างไร และควรปรับปรุงอย่างไร โดยจะวิเคราะห์จากปัจจัยด้านบริหารบุคลากร ด้านงบประมาณของสถานเอกอัครราชทูต ตลอดจนทรัพยากรที่สถานเอกอัครราชทูตฯ มีอยู่และแผนงาน/ยุทธศาสตร์ของสถานเอกอัครราชทูต

นอกจากนั้น การศึกษาจะได้นำข้อประเมินจากหน่วยราชการจากส่วนกลาง ที่ทำหน้าที่ประสานงานกับสถานเอกอัครราชทูตฯ มากที่สุด นั่นคือ กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นทั้งหน่วยราชการที่กำกับดูแลนโยบายของไทยต่อพม่า และเป็นหน่วยราชการที่สนับสนุน/แนะนำการปฏิบัติราชการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้สนองผลประโยชน์แห่งชาติได้มากที่สุด

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

จากการที่ขอบเขตของการศึกษานี้จะมีเวลาดำเนินการน้อยกว่า 2 เดือน รายงานการศึกษาฯ จึงได้มุ่งศึกษาแนวทางการประสานราชการระหว่างสำนักงานภายใต้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง โดยจะเน้นมิติความร่วมมือด้านมนุษยธรรมหลังเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นนาร์กิสว่าประสบความสำเร็จด้วยดี และต้องมีการปรับกลยุทธ์เพื่อให้สนองผลประโยชน์และแนวนโยบายของรัฐบาลไทยต่อพม่ามากขึ้นในอนาคตอย่างไร ทั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลจะเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (primary sources) ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการประสานราชการทั้งในอดีตและปัจจุบัน สัมภาษณ์จากผู้ที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ และอาจจะรวมถึงข้อมูลทุติยภูมิ (secondary sources) บ้างในบางกรณี

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

โดยที่รายงานการศึกษาฯ มุ่งเน้นไปที่ประเด็นของการประสานราชการของสำนักงานภายใต้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ประโยชน์หลักที่รายงานการศึกษาน่าจะได้รับคือการแสวงหาจุดเด่นที่ทำให้การประสานราชการได้รับผลสำเร็จด้วยดี และจุดด้อยที่ทำให้การประสานราชการไม่

เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ นอกจากนั้น การรับทราบความเห็นเกี่ยวกับการประสานราชการ
ของสำนักงานภายใต้สถานเอกอัครราชทูตฯ จะเป็นประโยชน์ในการนำไปเสนอแนะการปรับปรุง
วิธีการประสานราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อน
การศึกษาเพื่อปฏิรูประบบราชการของไทยในกรอบใหญ่ต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ตามที่ได้ระบุในบทที่ 1 แล้วว่า รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การเสริมสร้างประสิทธิภาพการประสานราชการของสำนักงานในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง กรณีศึกษา : การดำเนินการหลังพายุไซโคลนนาร์กิส” เป็นการศึกษาแนวทางการประสานราชการขององค์กรในภาครัฐ จึงได้นำกรอบแนวคิดในการศึกษามาจากเอกสารเชิงนโยบาย ซึ่งจะรวมถึงมิติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งถ้อยแถลงเชิงนโยบาย คือคำกล่าว/สุนทรพจน์ของผู้บริหารระดับสูงเป็นหลัก นอกจากนั้น รายงานการศึกษาจะได้ใช้วิธีการประเมินผลการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยใช้แบบจำลอง CIPP Model (Context, Input, Process, and Product) มาวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน/โครงการ ตลอดจนสิ่งที่สถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องปรับปรุงหากต้องมีการดำเนินโครงการในลักษณะเดียวกันในอนาคตด้วย

2.1 แนวคิดเชิงทฤษฎี (จากเอกสารเชิงนโยบาย)

แนวทางการประสานราชการระหว่างหน่วยราชการที่ประจำอยู่ในต่างประเทศแนวใหม่ที่ได้ปรับปรุงมาจากแนวทางของระเบียบราชการว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ มีที่มาจากมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 เป็นหลัก ซึ่งมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งดังกล่าวได้กำหนดให้ “การประสานราชการของสำนักงานต่าง ๆ ภายใต้สถานเอกอัครราชทูตมีความเป็นเอกภาพ มีเจ้าภาพรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีการทำงานเป็นทีม มีการจัดตั้งคณะกรรมการ (Board) ขึ้นในแต่ละประเทศ โดยมีเอกอัครราชทูตเป็นประธาน มีหัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ ที่ประจำการในต่างประเทศเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่วางยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานโดยรวมให้เหมาะสมสอดคล้องและเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการค้า การลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นผลดีต่อประเทศ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยที่การดำเนินการตามแนวทางข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกอัครราชทูตได้มีโอกาสดำเนินงานและแสดงฝีมืออย่างเต็มที่” และหลังจากได้มีการจัดทำแนวทางการบริหารราชการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ก็ได้มีการทดลองใช้ในโครงการนำร่องในสถานเอกอัครราชทูตของไทยใน 6 ประเทศ และได้มีการปรับปรุงพัฒนาระบบเรื่อยมาเพื่อให้สอดคล้องและกับสภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป และต่อมาในวันที่

6 พฤษภาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ขยายระบบการบริหารงานแบบบูรณาการไปใช้กับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในทุกประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

โดยที่รายงานการศึกษามุ่งศึกษาประสิทธิผลของการประสานราชการในสถานเอกอัครราชทูต โดยการบูรณาการ จึงเห็นว่า จะเป็นประโยชน์ที่จะได้มีการนำรายงานการประมวลผลการศึกษากการบริหารราชการในลักษณะเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ คือ รายงานผลการศึกษาโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ซึ่งรัฐบาลได้มีดำริให้จัดทำขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มาเป็นต้นแบบการศึกษาวิเคราะห์ รายงานดังกล่าวมีการศึกษาถึง 3 ระยะ โดยได้ระบุถึงปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ในการเสริมสร้างความเป็นบูรณาการตั้งแต่ได้มีการเริ่มโครงการ และได้มีการพัฒนาการในทางที่ดีขึ้นมาเป็นลำดับอย่างไรบ้าง แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้แต่ต้นเสียทีเดียวนัก ซึ่งรายงานผลการศึกษาดังกล่าว ได้กล่าวถึงที่มาของการปฏิรูประบบการบริหารราชการในต่างประเทศเพื่อทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศและยุทธศาสตร์ของไทยเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผลมากขึ้น รวมทั้งผลดีที่สำคัญของการบริหารราชการในแนวทางดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานใหม่ (ทั้งในด้านพฤติกรรมและทัศนคติ) ให้กับหน่วยราชการไทย (ทั้งในและต่างประเทศ) และถึงแม้ว่าจะมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง เช่น ภาวะผู้นำ การวางแผนเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ กฎระเบียบ โครงสร้าง เป็นต้น³ แต่รายงานก็ได้ให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการในลักษณะ “ทีมประเทศไทย” โดยข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ได้รับการตอบสนองแล้ว แต่ยังมีข้อเสนอแนะบางประการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองโดยทันที แต่ยังคงอยู่ในระหว่างการแก้ไข โดยส่วนใหญ่เป็นข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงในระดับพื้นที่ กล่าวคือการจัดทำแผนดำเนินการภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ที่เป็นเอกภาพ การใช้และแบ่งปันข้อมูลร่วมกันระหว่างสถานเอกอัครราชทูตกับสำนักงานอื่น ๆ การรายงานผลการปฏิบัติราชการหลายช่องทาง การพัฒนาระบบบูรณาการระหว่างเอกอัครราชทูตบูรณาการในประเทศเพื่อนบ้านกับผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดน เป็นต้น ข้อเสนอแนะหลายประการที่ได้มีการกล่าวถึง สอดคล้องกับการเสริมสร้างประสิทธิผลของการประสานราชการภายในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งเช่นกัน ซึ่งใน

³ ทศพร ศิริสัมพันธ์, ไชยวัฒน์ คำชู, และศุภมิตร ปิติพัฒน์. โครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ : รายงานผลการศึกษาโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ระยะที่ 2. 2546

รายงานการศึกษาฯ ฉบับนี้จะมีการนำเสนอถึงผลการปฏิบัติราชการ และข้อเสนอแนะที่จะนำมาใช้ปรับปรุงการประสานราชการ ทั้งที่เป็นไปในแนวเดียวกับข้อเสนอแนะของรายงานผลการศึกษาโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ และอาจจะมีบางประเด็นที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง มีประสบการณ์ที่แตกต่างออกไป

2.3 การประเมินผลการดำเนินการ

รายงานการศึกษาฯ ฉบับนี้ ได้เน้นประเมินและวิเคราะห์ผลสำเร็จของการประสานราชการระหว่างสำนักงานในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติราชการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการนำความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมไปมอบให้พม่าหลังเหตุการณ์พายุไซโคลนาร์กิสพัดถล่มพม่าเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 ทั้งนี้ จะได้นำแนวทางการปฏิบัติราชการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ที่มีระบุในรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ตลอดจนคำสัมภาษณ์ของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประสานราชการภายในสถานเอกอัครราชทูตฯ และการจัดทำแบบสอบถามเกี่ยวกับทัศนคติของคณะกรรมการบริหาร/ข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งที่มีต่อการบริหารราชการในลักษณะ “ทีมประเทศไทย” มาใช้เป็นบรรทัดฐานของการประเมินและการวิเคราะห์ นอกจากนี้ จะได้นำประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติราชการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ตลอดจนประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2 ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งรวมถึงประเทศพม่าด้วย มาประกอบการประเมินและวิเคราะห์ด้วยเช่นกัน

ในการประเมินและการวิเคราะห์ผลของการประสานราชการระหว่างสำนักงานภายในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง จะได้นำแนวทางตาม CIPP Model (การประเมินรูปแบบซิป) ของ ดร. Daniel L. Stufflebeam มาวิเคราะห์ในแต่ละขั้นตอนของการปฏิบัติราชการ โดยจะได้แยกออกเป็น 4 ส่วนด้วยกันคือ

1) การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation : C)

เป็นการประเมินก่อนการดำเนินการโครงการ เพื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการ ประเด็นปัญหา และความเหมาะสมของเป้าหมายโครงการ

2) การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation : I)

เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสม และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เวลา ฯลฯ รวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงาน

3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P)

เป็นการประเมินเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาแก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ โดยมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกขั้นตอน การประเมินกระบวนการนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการค้นหาจุดเด่น หรือจุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของนโยบาย / แผนงาน/โครงการ ซึ่งมักจะไม่สามารถศึกษาได้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว

4) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation : P)

เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการ แต่การประเมินผลแบบนี้มิได้ให้ความสนใจต่อเรื่องผลกระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบาย / แผนงาน / โครงการเท่าที่ควร

บทที่ 3

ผลการศึกษาวิจัย

รายงานการศึกษาจะได้มุ่งศึกษาภารกิจและการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ระหว่างปี 2551-2552 ในบริบทของการเสริมสร้างความไว้วางใจและการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างไทยกับพม่า โดยจะมีการนำภารกิจ/ผลการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในมิติต่าง ๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ามาศึกษาและวิเคราะห์ว่ามีประสิทธิผลมากน้อยอย่างไร มีสิ่งใดที่ต้องปรับปรุงและมีสิ่งใดที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปอีก การดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจและการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง ได้รวมมิติการดำเนินการที่สำคัญของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทั้งด้านการเมือง ด้านสังคมวัฒนธรรม ด้านมนุษยธรรม และด้านการค้า/การลงทุน ซึ่งล้วนเป็นภารกิจหลักของสถานเอกอัครราชทูตฯ แต่การให้น้ำหนักหรือความสำคัญของภารกิจด้านใดด้านหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ที่แวดล้อมประเทศไทยกับพม่าอยู่ในขณะนั้นเป็นสำคัญ

รายงานการศึกษาได้เน้นภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในช่วงปี 2551 กับ 2552 เพราะในประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในครั้งสำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินการความสัมพันธ์กับพม่าด้วย กล่าวคือ รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ได้เข้ามาบริหารประเทศเมื่อปลายปี 2551 หลังจากเกิดเหตุการณ์ยุบพรรคพลังประชาชน นโยบายต่างประเทศต่อพม่าของพรรคพลังประชาชน (พรรคไทยรักไทยเดิม) มีความแตกต่างจากพรรคประชาธิปัตย์อยู่บ้าง แต่ความแตกต่างในเชิงนโยบายดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้การดำเนินการกิจต่อพม่าโดยหน่วยราชการของไทย ทั้งในส่วนกลางและโดยสถานเอกอัครราชทูตฯ เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและเช่นกัน ประสิทธิภาพของการดำเนินการตามนโยบายต่างประเทศดังกล่าว ก็ไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการกิจที่แตกต่างเช่นกัน (ถึงแม้ว่าจะได้รับผลกระทบบ้างในมิติทางการเมือง)

รายงานการศึกษาฯ ฉบับนี้ได้ทำการศึกษา “ภารกิจ” ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งเป็นที่ตั้ง แล้วนำแนวทางการศึกษามาวิเคราะห์ภารกิจดังกล่าวว่า มีประสิทธิผลหรือไม่ และต้องมีการปรับปรุงการดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้ ผลสำเร็จ/สิ่งที่ต้องปรับปรุงจากการดำเนินการกิจ นั้น จะได้นำปัจจัยหลักของการเป็น “ทีมประเทศไทย” มาวิเคราะห์และเสนอแนะ (ในบทที่ 4) ว่าจะต้องมีการปรับปรุงในส่วนใดหรือไม่

3.1 การกีดกันการสร้างความไว้นื้อเชื่อใจและความเข้าใจที่ดีระหว่างไทยกับพม่า

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่ายังไม่พัฒนาไปเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าทั้งไทยและพม่าจะเป็นเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกันยาวถึง 2,401 กิโลเมตร มีความละม้ายคล้ายคลึงกันในด้านสังคมและวัฒนธรรม แต่ยังคงอยู่ด้วยความหวาดระแวงซึ่งกันและกันอยู่ ปัจจัยเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ก็เป็นประเด็นที่ทำให้ผู้นำพม่ายังหวาดระแวงผู้นำของไทยมาตลอด

การดำเนินการของไทยที่ผ่านมา จึงมุ่งเน้นในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดี โดยการสร้างความไว้นื้อเชื่อใจและทัศนคติที่ดีให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้นำพม่า และกับประชาชนชาวพม่าโดยทั่วไป การดำเนินการดังกล่าวของไทย ไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะงานด้านการเมืองเท่านั้น แต่ได้รวมถึงการกีดกันสังคม/วัฒนธรรม และที่ได้ผลมากเป็นพิเศษคือการกีดกันมนุษยธรรม ซึ่งรายงานการศึกษาจะได้นำภารกิจของด้านมนุษยธรรมในการให้ความร่วมมือกับพม่าหลังเกิดเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิสพัดผ่านเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 เป็นกรณีศึกษา ว่ามีประสิทธิผลมากน้อยอย่างไร สามารถตอบสนองนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในการสร้างความไว้นื้อเชื่อใจและความเข้าใจที่ถูกต้องได้หรือไม่

อนึ่ง ก่อนที่จะนำไปสู่กรณีศึกษาดังกล่าว จะขอเสนอภารกิจการสร้างควมไว้นื้อเชื่อใจในมิติอื่น ๆ ที่สำคัญ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้อง/เกี่ยวเนื่องทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินการด้านมนุษยธรรมในบริบทของพายุไซโคลนนาร์กิส ดังนี้

1) การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนการเยือน

การแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างกันถือเป็นเครื่องมือสำคัญมากอย่างหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะสามารถกระชับความสัมพันธ์ทั้งในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล หน่วยราชการต่อหน่วยราชการ และระหว่างบุคคลผู้มาเยือนกับผู้ให้การต้อนรับด้วย การแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างไทยกับพม่าจึงมีอยู่เป็นประจำ โดยการเยือนในช่วงที่ผ่านมาเป็นทั้งการเยือนระดับพระราชวงศ์ ระดับผู้นำรัฐบาล ระดับรัฐมนตรี รวมไปถึงการเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ

ในระดับพระราชวงศ์ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ได้เสด็จฯ เยือนพม่าเป็นการส่วนพระองค์ถึง 3 ครั้ง กล่าวคือเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2551 วันที่ 28 มีนาคม 2551 และเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2551 หลังจากนั้น สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีได้เสด็จฯ เยือนพม่าตามคำเชิญของรัฐบาลพม่า ระหว่างวันที่ 15-17 มีนาคม 2553 ซึ่งการเสด็จฯ พม่าของทั้งสองพระองค์ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้นำและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของพม่าที่ได้รับเสด็จฯ อย่างสมพระเกียรติยิ่ง และส่งผลไม่น้อยต่อการกิจการสร้างความไว้นื้อเชื่อใจ

ในระดับผู้นำรัฐบาล ก็มีการแลกเปลี่ยนการเยือนอย่างสม่ำเสมอ นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี (ขณะนั้น) ก็เดินทางไปเยือนพม่าเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2551 และต่อมาเมื่อวันที่

14 พฤษภาคม 2551 หลังจากที่มีพม่าประสพภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กิสเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 พลเอก เต็ง เส่ง (ยศขณะนั้น) นายกรัฐมนตรีพม่าก็ได้เดินทางเยือนไทย ระหว่างวันที่ 29 เมษายน – 1 พฤษภาคม 2551 เพื่อเป็นการตอบแทนการเยือนของนายกรัฐมนตรีสมัครฯ (ครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2551) และสานต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ซึ่งการเยือนดังกล่าวประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง โดยนายกรัฐมนตรีพม่าได้รับพระราชทานพระราชวโรกาสเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย ในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ ได้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนในลักษณะที่เข้มข้น เช่นกัน กล่าวคือ นายพัน พล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เดินทางเยือนพม่า ถึง 3 ครั้ง กล่าวคือในวันที่ 8 เมษายน 2551 วันที่ 25 พฤษภาคม 2551 และวันที่ 12 มิถุนายน 2551 หลังจากนั้น นายเดช บุญนาค ก็ได้เยือนพม่าเมื่อวันที่ 23-25 สิงหาคม 2551 หลังจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเมื่อปลายเดือนธันวาคม 2551 รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปไตย ก็ยังให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างกันอยู่ ในระดับผู้นำรัฐบาล นั้น ทั้งสองฝ่ายได้มีการทบทวนช่วงการเยือนพม่าของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แต่ยังคงหาช่วงเวลาที่เหมาะสมของทั้งสองฝ่ายไม่ได้ นายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เยือนพม่าอย่างเป็นทางการแล้ว 2 ครั้ง คือในวันที่ 22-23 มีนาคม 2552 และต่อมาได้เข้าร่วมการประชุมระดับรัฐมนตรีของ BIMSTEC ที่นครเนปีดอว์ ระหว่างวันที่ 8-10 ธันวาคม 2552 นอกจากนั้น ได้มีการเยือนของนายไพฑูรย์ แก้วทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (ขณะนั้น) ของนายอลงกรณ์ พลบุตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเยือนพม่าถึง 2 ครั้ง ในบริบทของกองทัพ ก็มีการแลกเปลี่ยนการเยือนในระดับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเช่นกัน

ในการเยือนที่สำคัญแต่ละครั้ง สถานเอกอัครราชทูตฯ จะทำหน้าที่หลายประการ ทั้งในด้านของพิธีการและด้านสารัตถะ เอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะเชิญประชุมคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อเตรียมการเยือน โดยมีวัตถุประสงค์ให้การเยือนประสบผลสำเร็จลุล่วงด้วยดี ก่อนการเยือน จะมีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน ระหว่างข้าราชการของสถานเอกอัครราชทูตฯ และกับกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ นอกจากนั้น ได้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นสถานที่/สำนักงาน และที่บ่อยครั้งมากคือการใช้รถยนต์ของสำนักงานร่วมกัน เนื่องจากบางครั้ง ฝ่ายพม่าไม่สามารถจัดรถยนต์รับรองให้กับคณะได้อย่างพอเพียง

2) การติดตามสถานการณ์ภายในประเทศพม่า

ถึงแม้ว่าการติดตามและรายงานสถานการณ์ภายในประเทศพม่าอย่างใกล้ชิด ไม่ได้มีผลโดยตรงต่อการสร้างความไว้วางใจหรือความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างไทยกับพม่าเท่าใดนัก แต่ภารกิจดังกล่าวของสถานเอกอัครราชทูตฯ มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ผู้ตัดสินใจในการกำหนด

นโยบายของไทยต่อพม่า ได้สามารถตัดสินใจหรือเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และถือว่าภารกิจนี้ เป็นภารกิจหลักอย่างหนึ่งของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง โดยจะต้องประสานราชการอย่างใกล้ชิดกับสำนักงานต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำที่สุด และรายงานเข้ามาให้ส่วนกลางทราบ เพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป

นายบรรสาน บุนนาค อธิบดีกรมพิธีการทูตและอดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งได้เคยกล่าวว่า ในเหตุการณ์ที่รัฐบาลพม่าประกาศขึ้นราคาน้ำมันเชื้อเพลิงหลายเท่าตัวเมื่อเดือนสิงหาคม 2550 ทำให้ประชาชนออกมาประท้วงรัฐบาลพม่าเป็นจำนวนมากและตามมาด้วยเหตุการณ์ “พระประท้วง” ได้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานต่าง ๆ ของสถานเอกอัครราชทูตอย่างเข้มข้นเพื่อติดตามและรายงานข้อมูล/ข่าวกรอง โดยเน้นให้ข้อมูลดังกล่าวมีความถูกต้องที่สุด ซึ่งรายงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ มีความแตกต่างไปจากรายงานข่าวที่ปรากฏตามสื่อมวลชนทั่วไปซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการรายงานข้อมูลที่มีลักษณะ critical ต่อรัฐบาลพม่า ข้อมูลที่สถานเอกอัครราชทูตฯ รายงานเข้ามากระทรวงการต่างประเทศ ได้ถูกส่งไปยังรัฐบาล และทำให้พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) แสดงท่าทีที่เหมาะสม ส่งผลให้ผู้นำรัฐบาลพม่า เข้าใจความห่วงใยของประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย เอกอัครราชทูตบรรสานฯ กล่าวและย้ำตลอดเวลาว่า “...การรักษาความสมดุลดังกล่าวเป็นเรื่องที่ข้าพเจ้าและสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งให้ความสำคัญ และดำเนินการอย่างระมัดระวังมาโดยตลอด ทั้งนี้ เพื่อให้ความร่วมมือที่อยู่ในลักษณะ routine ระหว่างไทยกับพม่าดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่ติดขัด...เพราะสิ่งเหล่านี้ เป็นกลจักรสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-พม่า ที่จะต้องดำเนินต่อไปเพื่อประโยชน์ของทั้งสองประเทศ ไม่ว่าพัฒนาการทางการเมืองในไทยและในพม่าจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ตาม”⁴

ในการประชุมคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทุกครั้ง คณะกรรมการบริหารจะแลกเปลี่ยนข้อมูล/ข่าวกรองเกี่ยวกับสถานการณ์การเมือง เศรษฐกิจและสังคมในพม่าโดยตลอด ทำให้ได้ประโยชน์ 2 ประการหลักคือ 1) ทำให้ข้อมูลที่รายงานเข้ามาส่วนกลาง ทั้งสู่หน่วยราชการต้นสังกัดของสำนักงานในสถานเอกอัครราชทูตฯ หรือสู่กระทรวงการต่างประเทศ นอกจากจะมีความถูกต้องมากที่สุดแล้ว ยังเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย และ 2) ทำให้มีการตรวจสอบข้อมูล/ข่าวกรองที่กรรมการบริหารแต่ละท่านได้รับมา จากการสัมภาษณ์กรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ หลายท่านต่างมีความพึงพอใจต่อการดำเนินการในลักษณะนี้ เพราะสามารถทำให้ข้อมูลที่ส่งมาให้ส่วนกลางมีความถูกต้องและครบถ้วนบริบูรณ์มากที่สุด

⁴ นายบรรสาน บุนนาค, อธิบดีกรมพิธีการทูต (อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง), สัมภาษณ์,

3) การส่งเสริมกิจกรรมด้านศาสนาและวัฒนธรรม

การดำเนินกิจกรรมด้านศาสนาและวัฒนธรรมกับประเทศพม่าเป็นกลยุทธ์สำคัญอีกประการหนึ่งในการสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างไทยกับพม่า อย่างไรก็ตาม การที่พม่าเป็นประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่นับถือพุทธศาสนา มีขนบธรรมเนียมประเพณีคล้ายคลึงกับไทย ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นปัจจัยที่ช่วยให้การดำเนินการในบริบทดังกล่าวของไทยประสบความสำเร็จได้เสียทีเดียว รวมทั้งผู้นำพม่าได้มองการดำเนินการของไทยในบริบทนี้ว่าเป็นความพยายามที่จะครอบงำพม่าผ่านเครื่องมือทางศาสนาและวัฒนธรรม และพยายามไม่ตอบสนองฝ่ายไทยที่จะมีความร่วมมือในกรอบสังคมวัฒนธรรมดีเท่าที่ควร เช่น การที่พม่าระงับการจัดพิธีนำผ้าพระกฐินพระราชทานไปทอดถวายที่พม่าไป 3 ปี แต่ต่อมาเมื่อนายกรัฐมนตรีสมัครฯ เดินทางไปพม่าเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 เพื่อนำความช่วยเหลือของไทยไปให้ประชาชนชาวพม่าที่ประสบภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กิส ก็ได้ใช้โอกาสดังกล่าวหารือกับพลเอก เต็ง เส่ง นายกรัฐมนตรีพม่าให้มีการนำผ้าพระกฐินพระราชทานไปทอดถวายที่พม่าอีก ซึ่งได้รับการตอบสนองโดยฝ่ายพม่าในทันที

กิจกรรมด้านศาสนาและวัฒนธรรมอื่น ๆ ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ดำเนินการเพื่อให้เกิดความไว้วางใจระหว่างกันรวมถึงการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ดำริที่จะให้มีการมอบเงินสนับสนุนกิจกรรมของสงฆ์ ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เสนอให้กระทรวงการต่างประเทศและสมาคมไทย-พม่าเพื่อมิตรภาพ พิจารณาสันับสนุนงบประมาณในการมอบเงินสนับสนุนกิจกรรมของโรงพยาบาลสงฆ์ ซึ่งได้สร้างความรู้สึกที่ดีต่อผู้ได้มาใช้บริการที่โรงพยาบาล รวมถึงคณะกรรมการของโรงพยาบาลฯ และต่อข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศาสนาพม่าด้วย นอกจากนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เสนอให้มีการมอบเงินสนับสนุนกิจกรรมของสถาบันอภิธรรมนานาชาติของพม่าและมหาวิทยาลัยเถรวาทของพม่า ซึ่งต่างได้รับการยอมรับจากข้าราชการอาวุโสและผู้นำของพม่าเช่นกัน และในปี 2553 นี้ ได้เป็นโอกาสสำคัญที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จฯ เยือนพม่า โดยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้พระราชทานเงินสนับสนุนให้โรงพยาบาลสงฆ์ สถาบันอภิธรรมนานาชาติ และมหาวิทยาลัยเถรวาทของพม่าด้วย

การดำเนินการกิจโดย “ทีมประเทศไทย” ในมิติด้านศาสนาและวัฒนธรรมประสบความสำเร็จมาก โดยเฉพาะในช่วงปี 2550-2551 เอกอัครราชทูตบรรสานฯ และกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ต่างพยายามโน้มน้าวให้ผู้นำพม่าเปลี่ยนท่าทีให้กลับมาจัดพิธีทอดกฐินพระราชทานอีกครั้ง เพราะเป็นการฉลองพระเกียรติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ผู้นำพม่าและประชาชนชาวพม่าได้ตระหนัก โดยสบโอกาสที่นายกรัฐมนตรีสมัครฯ เยือนพม่าเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 ที่นายกรัฐมนตรีพม่าเห็นพ้องในหลักการที่จะให้มีการจัดพิธีขึ้นในปลายปี 2551 การประชุมคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ก็ได้มีการหารือกัน

ถึงมาตรการอื่น ๆ ที่จะเสริมสร้างความไว้วางใจผ่านกิจกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมได้ และที่ประชุมได้มีมติให้เสนอการบริจาคเงินให้โรงพยาบาลสงฆ์ สถาบันอิศรธรรม และมหาวิทยาลัยเถรวาทให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณา ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ตอบสนองด้วยดี นอกจากนั้นผู้ช่วยทูตทหารบก ก็ได้เสนอให้กองทัพบกพิจารณาสนับสนุนโรงพยาบาลสงฆ์เพื่อจะได้เป็นไปในทิศทางเดียวกับรัฐบาลไทยเช่นกัน ซึ่งกองทัพบกก็ได้ตอบสนองด้วยดี โดยได้มอบเครื่องมือทันตกรรมให้โรงพยาบาลสงฆ์เมื่อปี 2552 ด้วย⁵

4) การส่งเสริมการค้าการลงทุน และความร่วมมือด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ

ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างไทย-พม่าเป็นความร่วมมือที่มีพลังขับเคลื่อนตลอดเวลาแต่อย่างไรก็ดี พลังขับเคลื่อนดังกล่าวยังไม่สามารถพัฒนาระดับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของทั้งสองฝ่ายให้แน่นแฟ้น นอกจากปัจจัยด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคที่พม่ายังไม่มีความพร้อมเท่าที่ควร ผู้นำ/รัฐบาลพม่ายังมีทัศนคติที่ไม่ต้องการ “ผูกโยง” ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเพียงเฉพาะกับประเทศไทย

ที่ผ่านมา การประสานราชการในกรอบของคณะกรรมการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดำเนินไปด้วยดีมาโดยตลอด มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันกับสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศประจำสหภาพพม่าอย่างต่อเนื่อง และในหลาย ๆ โอกาส สำนักงานอื่นก็ได้เข้าร่วมปฏิบัติการกิจในกรอบนี้ด้วยเช่นกัน เอกอัครราชทูต ในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ทำหน้าที่เป็น “หัวหอก” หลักในการส่งเสริมและโน้มน้าวข้าราชการระดับสูงของพม่าให้เห็นประโยชน์ของการมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ดีระหว่างไทยกับพม่าในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อก๊าซธรรมชาติจากพม่าเพื่อประโยชน์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าในไทย ซึ่งเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งได้สานต่อสิ่งที่นายกรัฐมนตรีสมัครฯ ได้หารือไว้กับผู้นำพม่าเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2551 ว่าไทยพร้อมที่จะซื้อก๊าซธรรมชาติเพิ่มจากพม่าในแปลง M 9 (นอกเหนือจากแปลงยาดานา และเขตากุน ที่ไทยซื้อจากพม่าอยู่แล้ว)⁶ การดำเนินการของเอกอัครราชทูตฯ ได้รับการสนับสนุนด้วยดีจากสำนักงานบริษัท ปตท.สผ. ประจำสหภาพพม่า ซึ่งเป็นกรรมการบริหารด้วย และในเร็ว ๆ นี้ ผลสำเร็จของการร่วมดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการสถานเอกอัครราชทูตฯ ก็จะมาถึง เพราะรัฐบาลพม่าได้เห็นชอบให้มีการลงนามในสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ (Gas Sale Agreement) แล้วโดยอาจจะลงนามกันในเดือนกรกฎาคม 2553

⁵ พันเอก เอกชัย หาญพูนวิทยา, ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบก, สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2553

⁶ นายประจวบ สุภินิ, อัครราชทูตที่ปรึกษาฝ่ายการพาณิชย์, สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2553

การดำเนินการอีกลักษณะหนึ่งของคณะกรรมการบริหารสถานเอกอัครราชทูต คือการแสวงหาผู้ทางการค้าและการลงทุน โดยการศึกษาการพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานในพม่า เมื่อวันที่ 2-7 กุมภาพันธ์ 2552 สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ดำเนินโครงการศึกษาสภาพพื้นที่โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกที่เมืองทวายและเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อเมืองทวายกับจังหวัดกาญจนบุรี โดยใช้งบประมาณรายจ่ายอื่น – ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกิจกรรมในประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ 2552 ซึ่งเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ได้นำคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทุกคนไปสำรวจศักยภาพของเมืองทวาย ซึ่งไทยกับพม่าได้บรรลุข้อตกลงกันที่จะก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกที่เมืองทวาย และโครงการอื่นไปแล้ว เช่นการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรม การก่อสร้างเส้นทางเชื่อมต่อเมืองทวายกับจังหวัดกาญจนบุรี และได้ไปดูศักยภาพที่เมืองมะริดและเมืองเกาะสองต่อ ซึ่งต่างเป็นเมืองในภาคตะนาวศรี ติดกับทะเลอันดามัน โดยได้ตระหนักว่าพม่ายังมีศักยภาพด้านการค้ากับการลงทุนกับไทยอีกมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมด้านอาหารทะเล และการท่องเที่ยว

3.2 ผลการศึกษา : การดำเนินการด้านมนุษยธรรมเพื่อส่งเสริมความไว้วางใจ โดยใช้เหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิสเป็นกรณีศึกษา

การกล่าวถึงมิติของการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งข้างต้นในข้อ 3.1 ก็เพื่อนำเสนอให้เห็นว่า การดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในมิติต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร การดำเนินการด้านหนึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินการอีกด้านหนึ่ง และการดำเนินการร่วมกันในฐานะ “ทีมประเทศไทย” หรือคณะกรรมการบริหารสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ได้ส่งผลอย่างไรต่อวัตถุประสงค์ในการสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างไทยกับพม่า

มิติการดำเนินการกิจกรรมของทีมประเทศไทยที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์เป็นมิติด้านมนุษยธรรม ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้ว การดำเนินการด้านมนุษยธรรมโดยสถานเอกอัครราชทูตฯ มีหลายมิติในตัวของมันเอง แต่ในรายงานการศึกษาจะได้นำเสนอภารกิจด้านมนุษยธรรมที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ดำเนินการหลังจากเกิดเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิสพัดผ่านประเทศพม่าเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 โดยจะได้นำเอาแนวทางการประเมิน CIPP Model (Context, Input, Process, and Product Evaluation) มาประเมินการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในเรื่องนี้ว่าประสบผลสำเร็จหรือไม่/อย่างไร โดยเน้นว่าการบริหารงานในลักษณะ “ทีมประเทศไทย” เอื้อประโยชน์ต่อภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในมิตินี้หรือไม่ มีสิ่งใดจะต้องนำมาปรับปรุงแก้ไข

อนึ่ง การดำเนินการในมิติของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมหลังที่พม่าประสบภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กิสนั้น กว้างขวางมาก และจบจนปัจจุบันการดำเนินการในมิติดังกล่าว

ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ยังมีพลังขับเคลื่อนอยู่ แต่ในรายงานการศึกษาจะได้นำภารกิจหลัก 2 ด้าน
ขึ้นมาทำการศึกษา กล่าวคือ ก) การสานต่อนโยบายของรัฐบาลที่จะให้น้ำสิ่งของและความช่วยเหลือ
ในลักษณะต่าง ๆ ไปมอบให้ฝ่ายพม่า เพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์ของผู้ประสบภัย และ ข) การฟื้นฟู
ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง

1) การประเมินบริบทหรือสภาพแวดล้อม (Context Evaluation)

เมื่อคำนึงถึงตัวชี้วัดด้านบริบทหรือสภาพแวดล้อมแล้ว รายงานการศึกษาได้เคยกล่าวถึง
ความสัมพันธ์ไทย-พม่าแล้วว่า ถึงแม้ว่า ความสัมพันธ์ไทย-พม่าในช่วงปี 2551-2552 อยู่ในเกณฑ์ที่ดี
แต่ก็ไม่ดีมาก เพราะระดับของความไว้วางใจระหว่างกันยังมีอยู่ไม่มาก ถึงแม้นายกรัฐมนตรีที่มา
จากพรรคพลังประชาชน ซึ่งเป็นการรวมตัวของสมาชิกพรรคไทยรักไทยเดิม และยังคงนโยบายต่อ
พม่าที่รัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ใช้อยู่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้ หลักการ
ประการสำคัญของรัฐบาลนี้ จึงยังต้องมุ่งสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจที่ถูกต้องให้เกิดขึ้น
การที่พม่าได้รับผลกระทบจากพายุไซโคลนนาร์กิส นั้น ก็เป็นโอกาสสำคัญที่รัฐบาลไทยจะสามารถ
แสดงให้เห็นถึงความเปี่ยมมิตรประเทศที่ดีของพม่าในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
ต่อประชาชนชาวพม่าที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว และการดำเนินการใด ๆ จะไม่ประสบ
ผลสำเร็จหากการดำเนินการนั้น ไม่เป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถตอบสนองความต้องการของ
ประชาชนชาวพม่าได้ตรงจุด และไม่เป็นการสร้างความลำบากใจให้กับประเทศและรัฐบาลพม่า

สำหรับในส่วนของพม่า นั้น ภัยพิบัติที่เกิดจากพายุไซโคลนนาร์กิสเป็นภัยพิบัติที่สร้างความ
สูญเสียให้กับพม่ามากที่สุดครั้งหนึ่ง พายุไต้ฝุ่นมีความเร็วราว 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ผนวก
กับลมและฝนอย่างหนัก ได้พัดเข้าไปยังภาคอิรวดีทางตะวันตกของพม่าและเคลื่อนตัวไปยังหลายพื้นที่
ในภาคย่างกุ้ง ภาคพะโค รัฐมอญ และรัฐกะเหรี่ยง เมื่อบ่ายวันที่ 2 พฤษภาคม 2551 จนส่งบล
ในช่วงบ่ายของวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 ก่อความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินบ้านเรือนเป็นจำนวนมาก
จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าในพื้นที่ปากแม่น้ำอิรวดีที่โดนพายุเป็นแห่งแรกๆ และผู้คนจำนวนมากอาศัย
อยู่ในกระท่อมเล็ก ๆ จะต้องเผชิญกับความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินมากเพียงใด ตัวเลขของ
ทางการพม่าระบุว่า มีผู้เสียชีวิตกว่า 84,000 คน บาดเจ็บกว่า 33,000 คน และสูญหายกว่า 53,000 คน

การที่ทางการพม่าได้ย้ายเมืองหลวงตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2548 ไปอยู่ที่นครเนปีดอว์ ซึ่ง
อยู่ทางทิศเหนือของกรุงย่างกุ้งประมาณ 300 กิโลเมตร ทำให้การติดต่อประสานงานเพื่อให้ความ
ช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีอุปสรรคเป็นอย่างมาก และการที่ระบบสื่อสารโทรคมนาคมในพื้นที่ประสบ
ภัยพิบัติถูกทำลายเกือบหมด การเข้าไปช่วยเหลือประชาชนชาวพม่า โดยกองทัพ/รัฐบาลพม่าเอง
กระทำได้ยาก นอกจากนั้น การที่พม่าไม่เคยประสบกับภัยพิบัติในลักษณะนี้มาก่อน ทำให้ประชาชน
ชาวพม่าและหน่วยราชการท้องถิ่นของพม่าเองไม่มีความพร้อมและประสบการณ์ที่จะเข้าไปในพื้นที่

และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีรายงานด้วยว่า ผู้ได้รับบาดเจ็บสาหัสเป็นจำนวนมากต้องเสียชีวิตลง เพราะทางการไม่สามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือได้ทันทั่วถึง

โดยที่ภัยพิบัตินี้เป็นภัยพิบัติขนาดใหญ่ จึงเป็นที่สนใจของประชาคมระหว่างประเทศ เป็นอย่างยิ่ง และไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติและประเทศที่มีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือ เช่น สหรัฐฯ และประเทศตะวันตกหลายประเทศที่พร้อมจะให้ความช่วยเหลือต่อพม่า ไม่ว่าจะเป็นรูปของสิ่งของบรรเทาทุกข์ การรักษาพยาบาลผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ หรือแม้กระทั่งการค้นหาศพผู้เสียชีวิต แต่การที่รัฐบาลพม่าเป็นรัฐบาลทหาร และมีผู้นำที่มาจากกองทัพทำให้มีโลกทัศน์ต่างไปจากโลกทัศน์ของผู้นำอื่น ๆ จึงได้ปฏิเสธที่จะให้ประเทศตะวันตกเข้าไปให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ (ถึงแม้ว่าต่อมาทางการพม่าจะยอมให้องค์การสหประชาชาติและประเทศตะวันตกบางประเทศนำความช่วยเหลือในรูปของยารักษาโรคและสิ่งของบรรเทาทุกข์เข้าไปช่วยเหลือชาวพม่าที่ประสบภัยพิบัติบ้างก็ตาม) ในขณะเดียวกัน ทางการพม่าก็ได้เปิดโอกาสให้ประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย จีน อินเดีย และกลุ่มประเทศอาเซียนเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมบ้าง ถึงแม้ว่าการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นไปโดยจำกัดก็ตาม การเข้าไปของประเทศที่ผู้นำพม่าพอที่จะไว้วางใจให้เข้าไปทำหน้าที่ด้านมนุษยธรรม ทำให้ประชาชนชาวพม่าได้รับประโยชน์จากสิ่งของบรรเทาทุกข์ การรักษาพยาบาล หรือแม้กระทั่งการฟื้นฟูสภาพชีวิตความเป็นอยู่และสภาพจิตใจหลังเหตุการณ์ครั้งนี้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม เพราะกล่าวได้ว่า ประชาชนชาวพม่าไม่มีความไว้วางใจหรือเชื่อมั่นในรัฐบาลพม่าเลยว่าจะสามารถให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความทุกข์ของชาวพม่าเองได้โดยลำพังโดยไม่ต้องพึ่งประเทศใด

และเมื่อคำนึงถึงโครงสร้างภายในของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งแล้ว เอกอัครราชทูตบรรสาน บุนนาค ได้นำหลักการบริหารราชการในลักษณะทีมประเทศไทยอย่างเคร่งครัด จากข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูต ฯ และข้าราชการทุกคนเข้าใจหลักการบริหารงานในลักษณะทีมประเทศไทยเป็นอย่างดี มีการกำหนดให้มีการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์และแผนงานร่วมกัน (Unified Work Plan) ระบบการบังคับบัญชา (Unified Command) และการจัดโครงสร้างสำนักงานที่เป็นเอกภาพ (Unified Structure) มาใช้เป็นประโยชน์ คณะกรรมการบริหารและข้าราชการทุกคนล้วนเข้าใจถึงความจำเป็นที่ไทยจะต้องรีบให้ความช่วยเหลือต่อพม่า ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว และตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องประสานงานอย่างเข้มข้นเพื่อให้ภารกิจนี้สามารถดำเนินไปได้เพราะผลสำเร็จของภารกิจครั้งนี้ จะทำให้ผู้นำ ข้าราชการระดับสูง และประชาชนชาวพม่ามีความเข้าใจประเทศไทยและไว้วางใจไทยมากขึ้น อันจะเป็นรากฐานที่สำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในอนาคตต่อไป

2) การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation)

เอกอัครราชทูตบรืรสานฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งในช่วงที่พายุไซโคลนนาร์กิสพัดผ่านพม่า ได้กล่าวเสมอว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่ได้มีสภาพแตกต่างไปจากสถานที่ทั่ว ๆ ไปในกรุงย่างกุ้งหรือที่อื่น ๆ ในพม่าที่ได้รับผลกระทบจากพายุไซโคลนนาร์กิส สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับผลกระทบเช่นกัน บางส่วนได้รับความเสียหาย สำนักงานอื่น ๆ ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ก็ได้รับความเสียหาย มากน้อยแตกต่างกันไป เช่น หลังคาอาคารที่ทำการของสำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารได้รับความเสียหายทั้งหมด ระบบการติดต่อสื่อสารกับประเทศไทยทำได้โดยจำกัด แต่ในขณะเดียวกันขวัญกำลังใจของคณะกรรมการบริหารและข้าราชการทุกคน ยังมีสูงมาก เอกอัครราชทูตบรืรสานฯ อยู่ที่ประเทศไทยเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศได้ขอให้ติดตามพลเอก เต็ง เส่ง นายกรัฐมนตรีพม่า เยือนประเทศไทยระหว่างวันที่ 29 เมษายน – 1 พฤษภาคม 2551 แต่ทันทีที่เอกอัครราชทูตบรืรสานฯ ทราบข่าวเรื่องนี้ ก็ได้รายงานให้กระทรวงการต่างประเทศทราบเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อพม่าในขั้นแรกในฐานะที่ไทยกับพม่าเป็นมิตรประเทศและต่างเป็นสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ซึ่งกระทรวงฯ ได้รับดำเนินการเสนอรัฐบาลพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อพม่า นอกจากนั้น เอกอัครราชทูตบรืรสานฯ ได้ประสานงานกับกองบัญชาการกองทัพไทยและตั้งการให้ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบก/คณะกรรมการบริหารสถานเอกอัครราชทูตฯ ประสานงานกับกองบัญชาการกองทัพไทยอีกทางหนึ่งเพื่อให้พิจารณานำสิ่งของบรรเทาทุกข์ไปมอบให้กับฝ่ายพม่า ซึ่งจากการประสานราชการดังกล่าว และถึงแม้ว่าฝ่ายไทยจะยังไม่ได้เตรียมพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือเร่งด่วนในลักษณะนี้ รวมทั้งข้อจำกัดด้านงบประมาณของกองบัญชาการกองทัพไทยเอง แต่พลเอกบุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ในขณะนั้น) ได้มอบหมายให้พลเอกทรงกิตติ จักรบาตร เสนาธิการทหาร (ในขณะนั้น) เป็นผู้แทนนำสิ่งของบรรเทาทุกข์ไปให้พม่าในวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 โดยเครื่องบิน C-130 ของกองทัพไทย ซึ่งเป็นคณะทางจากต่างประเทศคณะแรก และเครื่องบินจากต่างประเทศลำแรกที่ได้ไปลงที่ประเทศพม่าหลังเหตุการณ์ กล่าวได้ว่า ภาวะผู้นำของเอกอัครราชทูตบรืรสานฯ และความพร้อมที่จะสานต่อการดำเนินการตามคำริของเอกอัครราชทูตบรืรสานฯ สามารถทำให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของไทยได้ตระหนักอย่างรวดเร็วถึงความเสียหายที่รุนแรง ความจำเป็นที่รัฐบาลไทย/ประชาชนชาวไทย ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนชาวพม่าและที่สำคัญ ได้ตระหนักถึงผลของการดำเนินการดังกล่าวที่จะทำให้ความสัมพันธ์ไทย-พม่าในกรอบใหญ่สามารถพัฒนาไปด้วยดี

ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะไม่ได้เตรียมการที่จะให้ความช่วยเหลือพม่าเพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์จากเหตุการณ์ดังกล่าว แต่ก็สามารถระดมงบประมาณความช่วยเหลือจากภาคเอกชนได้เป็นจำนวน

ไม่น้อย นอกจากนั้น สมาคมไทย-พม่า เพื่อมิตรภาพ ก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ตระหนักถึงความรุนแรงของภัยพิบัติในครั้งนี้ และได้มอบเงินเพื่อให้พม่าผ่านสถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย

ภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสถานเอกอัครราชทูตฯ คือ ได้ให้ข้อมูลที่รวดเร็วและถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของไทยมาตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ การที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ใช้ระบบการรายงานข้อมูล/ข่าวกรองแบบหลายช่องทาง (Matrix Reporting System) สามารถระดมข้อมูลจากกรมการบริหาร ส่งเข้ามายังส่วนกลางในทิศทางเดียวกันด้วยความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ทำให้การให้ความช่วยเหลือของไทยที่ให้กับพม่ายังมีอยู่อย่างไม่ขาดสาย สามารถระดมความช่วยเหลือได้ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน และที่สำคัญยิ่งคือความช่วยเหลือที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ที่ได้พระราชทานให้กับประชาชนชาวพม่า ได้สร้างความปลื้มปิติยินดีให้กับผู้นำและประชาชนชาวพม่าโดยทั่วไป นอกจากนั้น ข้อมูลและข้อเสนอของเอกอัครราชทูตพม่าฯ ได้ทำให้นายกรัฐมนตรีสมัครฯ ตัดสินใจเดินทางไปพม่าเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 โดยเป็นผู้นำต่างชาติคนแรกที่ไม่เยือนพม่าภายหลังเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิส ถึงแม้ว่าการเดินทางไปพม่าแบบไปเช้าเย็นกลับครั้งนั้น จะทำให้นายกรัฐมนตรีสมัครฯ ได้เข้าพบพลเอก เต็ง เส่ง นายกรัฐมนตรีพม่า แต่ก็ได้ใช้ในโอกาสดังกล่าวให้ความช่วยเหลือแก่พม่าเพิ่มเติมด้วยการมอบเงิน 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ โทรศัพท์เคลื่อนที่ผ่านดาวเทียมจำนวน 50 เครื่องพร้อมบัตรค่าใช้โทรศัพท์มูลค่า 2 ล้านบาท ซึ่งได้ช่วยบรรเทาปัญหาการสื่อสารที่ประสบอยู่ระหว่างพื้นที่ประสบภัยได้เป็นอย่างมาก

นอกจากความช่วยเหลือในรูปของสิ่งของบรรเทาทุกข์และสิ่งของยังชีพจากภาครัฐบาลและภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ แล้ว การรายงานข้อมูลอย่างต่อเนื่องของทีมประเทศไทย และการสานต่อโดยกระทรวงการต่างประเทศในการกระจายข้อมูลให้หน่วยราชการต่าง ๆ ทราบ ทำให้ไทยเพิ่มความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง และรวมไปถึงความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่และสภาพจิตใจของชาวพม่าในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะภาคอิรวดี ซึ่งได้รับความสูญเสียมากที่สุด โดยมีโครงการที่สำคัญของสภากาชาดไทยและดำเนินการในพระนามของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี คือโครงการก่อสร้างโรงพยาบาล 16 เตียง ที่หมู่บ้านคองเย และศูนย์อนามัยที่หมู่บ้านตามาน ด้วยเหตุนี้ ความช่วยเหลือของไทยที่ให้กับพม่าจึงมีจำนวนสูงที่สุดในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นจำนวน 29.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2553)

การดำเนินการเพื่อสานต่อนโยบายของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อพม่านั้น สถานเอกอัครราชทูตฯ จำเป็นที่จะต้องมีการบังคับบัญชาและแผนงานที่ชัดเจน (Unified Command and Unified Work plan) มีการแบ่งงานกันทำเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยหลังจากที่เอกอัครราชทูตพม่าฯ เดินทางกลับพม่าแล้ว ก็ได้เรียกประชุมคณะกรรมการบริหารสถาน

เอกอัครราชทูตฯ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2551 ซึ่งการประชุมครั้งดังกล่าว ได้มีการหารือถึงสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้นในพม่าทั้งหมด เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทางที่ไทยจะให้ความช่วยเหลือพม่าต่อไปอย่างไรในอนาคต ทั้งนี้ นโยบายจากส่วนกลางมีความชัดเจนว่า ไทยจะคงทยอยให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อพม่าต่อไปอีกจนกว่าสถานการณ์จะดีขึ้น การประชุมครั้งดังกล่าวถือเป็นการประชุมที่ได้กำหนดหน้าที่ของกรรมการบริหารและข้าราชการสถานเอกอัครราชทูตฯ ทุกคนเอาไว้เพื่อสานต่อการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในบริบทนี้ ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่น การประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยราชการในส่วนกลาง การทำหน้าที่เมื่อมีคณะ/เครื่องบินขนส่งของยังชีพไปให้กับพม่า การอำนวยความสะดวกและประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นที่จะให้เจ้าหน้าที่จากประเทศไทยเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ภัยพิบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ชุดแรกที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ประสานงานจนได้เข้าไปในพื้นที่ คือ หน่วยแพทย์พระราชทานของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ซึ่งเป็นหน่วยแพทย์จากต่างประเทศ หน่วยแรกที่ได้รับอนุญาตจากทางการพม่าให้เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ภัยพิบัติ การดำเนินการในลักษณะนี้ได้สานต่อมาถึงการดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของชาวพม่าในพื้นที่ภาคอิระวดีด้วย

3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation)

จากที่ได้กล่าวถึงในช่วงต้นว่า สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง และสำนักงานต่าง ๆ ภายในสถานเอกอัครราชทูตฯ ล้วนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งนี้เช่นกัน แต่สถานเอกอัครราชทูตฯ ก็ยังสามารถสานต่อสิ่งที่รัฐบาลดำรงที่จะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อพม่าได้ ทั้งนี้ ปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ที่สำคัญมีดังนี้

3.1 ภาวะผู้นำ จากการศึกษาเอกสาร ข้อมูล และการสัมภาษณ์คณะกรรมการ/ข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ล้วนมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ความสำเร็จของการดำเนินงานภายใต้ทีมประเทศไทย นั้น เป็นผลเนื่องมาจากเอกอัครราชทูตบรรสาน บุณนาค เป็นสำคัญ เอกอัครราชทูตบรรสานฯ มีความพร้อมสูงที่จะทำหน้าที่ team leader ของทีมประเทศไทยในทุกสถานะ กล่าวคือ ในกรณีนี้ ได้เริ่มหน้าที่ในการประสานงานเพื่อระดมความช่วยเหลือให้กับพม่าตั้งแต้อยู่ในประเทศไทย (หลังจากเสร็จภารกิจต้อนรับนายกรัฐมนตรีพม่า) ประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือพม่าอย่างทันการ รวมทั้งสั่งการให้สถานเอกอัครราชทูตฯ สานต่อการดำเนินการที่เป็นดำรงของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง และรายงานสถานการณ์ในพม่าให้ส่วนกลางทราบอย่างรวดเร็ว แม้ยามทำให้รัฐบาลตัดสินใจดำเนินกลยุทธ์ในเรื่องนี้ได้ถูกต้อง ภาวะผู้นำของเอกอัครราชทูตบรรสานฯ ได้ทำให้คณะกรรมการบริหารคนอื่น ๆ สามารถเข้าใจหน้าที่ของตนอย่างชัดเจนเนื่องจากเอกอัครราชทูตบรรสานฯ ให้เกียรติผู้ร่วมงานทุกท่าน ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือ

แบ่งแยกว่าผู้ร่วมงานมาจากหน่วยงานใด ให้ความสำคัญกับทุกคนเท่าเทียมกัน และที่สำคัญยิ่งคือ เอกอัครราชทูตบรรณานฯ มีความสัมพันธ์ที่ดีกับข้าราชการระดับสูงของพม่าอย่างใกล้ชิด ผู้นำพม่าทุกคนรู้จักเอกอัครราชทูตบรรณานฯ เป็นอย่างดี จึงไม่เป็นการยากที่รัฐบาลจะสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือพม่าอย่างทันทั่วทั้งที่เป็นระบบ และสนองความต้องการอย่างตรงจุด ซึ่งผลสำเร็จนี้ทำให้สามารถสร้างความไว้วางใจได้จากผู้นำและประชาชนชาวพม่าได้มาก และส่งผลต่อการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าให้มีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นไปอีก

3.2 บุคลากร เป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญของการดำเนินการกิจของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งเป็นอย่างยิ่ง การบริหารราชการในลักษณะที่ทุกคนไม่เพียงเป็นทีมเดียวกัน แต่ “เป็นครอบครัวเดียวกัน” มีการพบกันอย่างสม่ำเสมอ และมีความร่วมมือตลอดจนเกื้อกูลกันในทุกบริบท ทำให้ภารกิจของคณะกรรมการบริหารสถานเอกอัครราชทูตฯ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ความทุ่มเทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารและข้าราชการทุกคนเป็นปัจจัยที่ทำให้ภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ สำเร็จเช่นกัน โดยในกรณีของการดำเนินการกิจหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งนี้ ขวัญกำลังใจของข้าราชการทุกคนเต็มเปี่ยม ถึงแม้ว่าแต่ละคนจะอยู่ในสถานะผู้ประสบภัยด้วยก็ตาม

3.3 เวลา มีผลต่อการดำเนินการกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยมีกรอบเวลาที่จำกัดตลอดเวลา โดยเฉพาะในช่วงของการบรรเทาภัยพิบัติ แต่ปัจจัยดังกล่าวดีขึ้นเมื่อสถานการณ์ดีขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้การดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการสานต่อโครงการเพื่อฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของชาวพม่าในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเป็นขั้นตอน

3.4 ทรัพยากรและงบประมาณ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการกิจในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งนี้ เนื่องจากทรัพยากรของสถานเอกอัครราชทูตฯ เองก็ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะอาคารที่ทำการของสถานเอกอัครราชทูตฯ และของสำนักงานบางแห่ง ระบบการสื่อสารที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ใช้ประสานราชการกับกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานอื่น ก็ได้รับผลกระทบเช่นกันทำให้การประสานงานทั้งกับส่วนกลางและระหว่างคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ เองได้รับผลกระทบ (โดยเฉพาะในช่วงสัปดาห์แรกหลังเกิดเหตุการณ์) นอกจากนั้น การที่เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่ไม่มีใครคาดคิดมาก่อน สถานเอกอัครราชทูตฯ และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจึงไม่ได้ตั้งงบประมาณที่จะให้ความช่วยเหลือต่อพม่าไว้ล่วงหน้า แต่อย่างไรก็ดี โดยที่เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่ได้รับความสนใจต่อประชาชนชาวไทย เพราะเกิดในประเทศเพื่อนบ้าน จึงสามารถระดมความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนและภาคเอกชนอื่น ๆ ซึ่งสามารถทำให้การดำเนินการกิจในด้านนี้ประสบผลสำเร็จไปได้เช่นกัน

4) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation)

ภารกิจทีมประเทศไทยในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมหลังพายุไซโคลนนาร์กิส พัดผ่านประเทศพม่าเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 ประสบผลสำเร็จอย่างดี ประชาชนชาวพม่าต่างได้รับสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมวงศานุวงศ์ ทุกพระองค์อย่างทั่วถึง รวมทั้งความช่วยเหลือที่มอบให้พม่า โดยรัฐบาลไทย ทั้งที่มอบผ่านสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งและที่ผู้นำรัฐบาลและข้าราชการระดับสูงเดินทางไปพม่าเพื่อมอบให้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ การดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการประสานราชการอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานในส่วนกลาง ทั้งกระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานต้นสังกัดของคณะกรรมการบริหารสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นไปด้วยดี ทำให้ภาคเอกชนและองค์กรอื่น ๆ ตระหนักถึงความสูญเสียครั้งสำคัญของพม่า และระดมความช่วยเหลือมามอบให้กับประชาชนชาวพม่าอย่างไม่ขาดสาย

ทุกครั้ง que ผู้นำรัฐบาลของทั้งสองประเทศได้พบกัน หรือการหารือราชการระหว่างข้าราชการระดับสูงของทั้งสองประเทศ ฝ่ายพม่าได้ใช้ทุกโอกาสแสดงความขอบคุณรัฐบาลและประชาชนชาวไทยที่ให้ความช่วยเหลือต่อพม่า โดยเปรียบไทยเสมือนว่าเป็น “เพื่อนในยามยาก” อย่างแท้จริง เอกอัครราชทูตบรรสานฯ และปัจจุบัน เอกอัครราชทูตอภิรัฐ เหวียนระวี ตลอดจนคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ต่างได้รับคำขอบคุณจากข้าราชการและประชาชนชาวพม่าโดยทั่วไปอย่างต่อเนื่อง

ในระดับพระราชวงศ์ พลเอกเต็ง เส่ง นายกรัฐมนตรีพม่า ก็ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในช่วงที่เดินทางมาประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนที่ประเทศไทยเมื่อปี 2552 ว่า ผู้นำพม่าทุกคนตลอดจนประชาชนชาวพม่าทุกคนต่างปลื้มปิติในพระมหากรุณาธิคุณที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ได้พระราชทานสิ่งของและความช่วยเหลือให้กับประชาชนชาวพม่าและล่าสุดในการเสด็จฯ เยือนพม่าของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ระหว่างวันที่ 15-17 มีนาคม 2553 พลเอกอาวุโส ตาน ฉ่วย ประธานสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐของสหภาพพม่า ซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดของพม่า ก็ได้กราบทูลให้สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีทรงทราบถึงความปลื้มปิติของชาวพม่าโดยทั่วไป

3.3 ผลการศึกษาโดยสรุป

กล่าวได้ว่า ภารกิจหลักไม่เฉพาะของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง แต่ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของไทย รวมทั้งภาคเอกชนและองค์กรเอกชน ต่างมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจที่ถูกต้องให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้นำพม่า และประชาชนชาวพม่าด้วย

ภารกิจหลักนี้เป็นสิ่งที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ดำเนินการมาโดยตลอด โดยมีมิติของภารกิจอยู่หลากหลาย แต่รายงานการศึกษาฯ ฉบับนี้ได้้นำภารกิจด้านมนุษยธรรมมาเป็นกรณีศึกษา โดยเน้นในภารกิจการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ หลังเกิดเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิส เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 การศึกษาประสิทธิผลของการดำเนินการของคณะกรรมการสถานเอกอัครราชทูตฯ จะได้นำแนวทางการประเมิน CIPP Model มาเป็นรูปแบบในการศึกษา เพื่อวัดผลว่าการภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ประสิทธิผลอย่างไร

ในการประเมินบริบทหรือสภาพแวดล้อมนั้น รายงานการศึกษาได้นำปัจจัยต่าง ๆ ที่แวดล้อมการดำเนินการกิจ โดยได้กล่าวถึงสถานะความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่าในช่วงดังกล่าว ที่ถึงแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่ดี แต่ยังไม่ดีมาก ยังมีความรู้สึกหวาดระแวงระหว่างกันอยู่ ได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมในพม่า ซึ่งได้รับความเสียหายอย่างมหาศาลรุนแรงที่สุดที่เคยเกิดขึ้น โครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานได้รับความเสียหาย นอกจากนั้น รัฐบาลพม่าก็ไม่ได้เตรียมการรับมือกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ในลักษณะนี้มาก่อน ทำให้การช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัย เป็นไปด้วยความยากลำบาก ในขณะเดียวกัน ประชาคมระหว่างประเทศต่างพร้อมที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือต่อประชาชนชาวพม่า แต่ผู้นำพม่าไม่ต้องการให้ต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศตะวันตก เข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมาได้อนุญาตให้เข้าไปช่วยเหลือในบางพื้นที่ก็ตาม แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ไทยเป็นประเทศแรกที่ส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์เข้าไปในพม่า และส่งทีมแพทย์เข้าไปรักษาผู้ประสบภัยในพื้นที่ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า ระดับความไว้วางใจที่พม่าให้ต่อไทย มีมากกว่าประเทศตะวันตกอย่างแน่นอน ที่สำคัญ รายงานการศึกษาได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมของคณะกรรมการบริหารสถานเอกอัครราชทูตฯ ณ กรุงย่างกุ้งว่า มีการปฏิบัติตามหลักการทีมประเทศไทยอย่างเคร่งครัด คณะกรรมการบริหารและข้าราชการทุกคนรู้หน้าที่ และเข้าใจในยุทธศาสตร์ที่ต้อง

ในส่วนของปัจจัยนำเข้า นั้น รายงานการศึกษาได้กล่าวถึงการประสานราชการโดยเอกอัครราชทูตบรรสานฯ ซึ่งได้สั่งการจากประเทศไทยให้คณะกรรมการสถานเอกอัครราชทูตฯ ดำเนินการในด้านต่าง ๆ ในการส่งต่อความช่วยเหลือจากประเทศไทยไปสู่พม่า และการรายงานสภาพความเสียหายให้ส่วนกลางได้ทราบเพื่อจะได้จัดส่งความช่วยเหลือที่เป็นไปตามความต้องการของพม่าได้อย่างรวดเร็ว ราบรื่น และที่สำคัญ ทันทีที่เอกอัครราชทูตบรรสานฯ เดินทางกลับจากประเทศไทย ก็ได้เรียกประชุมคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจน ซึ่งการประชุมดังกล่าวได้เป็นการวางรากฐานให้คณะกรรมการบริหารและข้าราชการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ปฏิบัติในบริบทของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมหลังเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิสเป็นต้นมา

ในส่วนของกระบวนการ นั้น รายงานการศึกษาได้กล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อต่อผลสำเร็จของภารกิจนี้ ไม่ว่าจะเป็นภาวะผู้นำของเอกอัครราชทูตบรรสานฯ ที่สามารถ “คุมเกม” ได้เป็นอย่างดี

และมีประสิทธิภาพ บุคลากรของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ก็มีหน้าที่สำคัญที่ทำให้ภารกิจสำเร็จ เพราะแต่ละคนได้ทุ่มเทที่จะสานต่อภารกิจให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี ส่วนปัจจัยเรื่องเวลา ทรัพยากร เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณนั้น แรกเริ่มเมื่อเกิดเหตุการณ์ ก็ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติการกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ อยู่บ้าง แต่เมื่อเวลาลุล่วงไปและสถานการณ์ดีขึ้นแล้ว ก็เป็นปัจจัยเสริมการดำเนินการกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้

เมื่อนำปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นมาประเมินแล้ว กล่าวได้ว่า ภารกิจด้านมนุษยธรรมของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งหลังเหตุการณ์พายุเฮอร์ริเคนสปรอบความสำเร็จ ก่อให้เกิดประสิทธิผลต่อการสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างไทยกับพม่า ประชาชนชาวพม่าได้รับสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ไทยส่งมาให้อย่างต่อเนื่อง และผู้นำพม่าต่างพึงพอใจต่อการดำเนินการของไทยที่สามารถช่วยเหลือพี่น้องชาวพม่าได้เป็นจำนวนมาก และความช่วยเหลือของไทยยังหลังไหลเข้าสู่ประเทศพม่าอย่างต่อเนื่อง

ถึงแม้ว่าการศึกษาจะไม่สามารถนำความปessimistic และความประทับใจของประชาชนชาวพม่ามาวัดผลได้ในเชิงปริมาณ แต่สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินการกิจด้านมนุษยธรรมของไทยภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติพายุไซโคลนนาร์กิสพัดผ่านประเทศพม่า เป็นภารกิจที่สามารถสร้างความประทับใจ ความเข้าใจที่ดีและความไว้วางใจให้เกิดขึ้นจากฝ่ายพม่าเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าระดับความไว้วางใจระหว่างกันยังมีอยู่ และรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปไตยได้พยายามแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลพร้อมจะทำงานและสานต่อการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งไทยและพม่า แต่การดำเนินการด้านนี้ในกรอบใหญ่ยังไม่สำเร็จและได้ประสิทธิผลอย่างที่ต้องการ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโลกทัศน์ของผู้นำพม่าเองที่ยังไม่สามารถยอมรับการดำเนินการใด ๆ ที่ลุล่วงไปสู่เรื่องที่พม่าถือว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและชอบอ้างว่าเป็นกิจการภายในของพม่า ถึงแม้ว่าในยุคโลกาภิวัตน์และการที่สมาคมอาเซียนกำลังพัฒนาก้าวไปสู่การรวมตัวที่แน่นแฟ้นขึ้นภายใต้กฎบัตรอาเซียนก็ตาม

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

เมื่อพิจารณากรณีศึกษาของรายงานการศึกษานี้แล้ว กล่าวได้ว่าประสิทธิผลของภารกิจของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง มีส่วนสัมพันธ์อันสำคัญยิ่งกับการประสานงานและการบริหารราชการในลักษณะ “ทีมประเทศไทย” ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคล (Man) เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในกระบวนการประสานราชการของทีมประเทศไทยในสถานเอกอัครราชทูตฯ ส่วนปัจจัยอื่น ๆ เช่น งบประมาณ (Money) ทรัพยากรที่สามารถสนับสนุนการปฏิบัติราชการ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) เป็นปัจจัยที่ล้วนสนับสนุนการประสานราชการของทีมประเทศไทยในสถานเอกอัครราชทูตฯ ในระดับที่ต่างกัน ทั้งนี้ รายงานการศึกษายังได้แจ้งผลของการศึกษาปัจจัยดังกล่าวที่มีผลต่อการดำเนินงานภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมหลังเหตุการณ์ที่พายุไซโคลนนาร์กิสพัดผ่านประเทศพม่าเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 ดังนี้

1) ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคล (Man)

คณะกรรมการบริหาร/ข้าราชการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งทุกคนเป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนทีมประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ความสำเร็จดังกล่าวยังเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีหัวหน้าทีมอย่างเอกอัครราชทูตบรรณานฯ และปัจจุบันเอกอัครราชทูตอภิรัฐฯ “หัวหน้าทีมประเทศไทย” ทั้ง 2 ท่านล้วนเป็นข้าราชการอาวุโสมากด้วยประสบการณ์ มีภาวะผู้นำ มีความโอบอ้อมอารี และที่สำคัญคือให้เกียรติแก่เพื่อนร่วมงานทุกคน ไม่มีการแบ่งแยกการปฏิบัติโดยไม่คำนึงว่าเพื่อนร่วมงานจะเป็นข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศ หรือจะเป็นข้าราชการที่มาจากหน่วยราชการ/วิสาหกิจที่ประจำการอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ทำให้การประสานราชการมีความราบรื่น คณะกรรมการ/ข้าราชการทุกคนสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ด้วยความสบายใจ ไม่ต้องคอยห่วงพะวงว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจาก “หัวหน้าทีม” หรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เอกอัครราชทูตทั้ง 2 ท่านต่างได้รับความเคารพและการยอมรับอย่างจริงใจจาก “ลูกทีม” ทุกคน และจากการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ มีหัวหน้าทีมที่มีวิสัยทัศน์ เข้าใจยุทธศาสตร์ของประเทศไทยต่อพม่าอย่างยิ่ง ทำให้การดำเนินงานของทีมประเทศไทยเป็นไปด้วยความราบรื่น และส่วนใหญ่มิจะได้ประสิทธิผลตามเกณฑ์หรือเกินเกณฑ์ที่กระทรวงการต่างประเทศ/รัฐบาลไทยคาดหวัง

นอกจากเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นหัวหน้าทีมที่ถูกทีมต่างมีความชื่นชมแล้ว คณะกรรมการบริหารและข้าราชการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ก็เป็นบุคลากรที่มีความสามารถ มีคุณภาพและที่สำคัญคือมีความรับผิดชอบ เข้าใจบทบาท หน้าที่และภารกิจของแต่ละคนเป็นอย่างดี มีการปฏิบัติต่อกันเปรียบเสมือนว่ามาจากหน่วยราชการเดียวกัน ไม่มีการแบ่งแยกที่ชัดเจนของความเป็นบุคลากรของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และในหลาย ๆ โอกาส การประสานราชการในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งมีลักษณะเป็นการทำงานในครอบครัวมากกว่าเป็นการทำงานในสำนักงานเดียวกัน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ เป็นส่วนเสริมและเกื้อกูลให้การบริหารราชการในสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ความราบรื่นเสมอมา และสามารถฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ปัจจัยด้านงบประมาณ (Money)

ตามที่ได้กล่าวในบทที่ 3 ว่า ปัจจัยด้านงบประมาณเป็นปัจจัยที่สร้างผลกระทบต่อการประสานราชการและการบริหารงานในลักษณะ “ทีมประเทศไทย” ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งได้ โดยเฉพาะในช่วงหลังเกิดเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิส เพราะหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของไทย รวมทั้งสถานเอกอัครราชทูตฯ เองต่างประสบปัญหาบ้าง เนื่องจากการไม่มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนที่เหมาะสมเพื่อรองรับยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือพม่าหลังเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิส ไม่ว่าจะเป็นภารกิจการสรรหาสิ่งของบรรเทาทุกข์มาช่วยพม่า การขนส่งสิ่งของจากไทยไปพม่า และการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เมื่อสิ่งของถูกส่งถึงพม่าแล้ว อย่างไรก็ดี การดำเนินการของรัฐบาลได้รับความร่วมมือที่ดีจากภาคเอกชนและองค์กรการกุศล ทำให้สามารถระดมความช่วยเหลือที่จะนำไปให้กับพม่าได้เป็นจำนวนมาก ที่สำคัญที่สุด คือความช่วยเหลือที่ได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ที่ได้สร้างผลดีต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ของไทยในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง

กล่าวสำหรับงบประมาณของการบริหารงานทั่วไปของสถานเอกอัครราชทูตฯ นั้น กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานต้นสังกัดของคณะกรรมการบริหารได้ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดียิ่ง ในกรณีที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ประสบปัญหาขาดแคลนงบประมาณ ก็จะได้รับคำตอบสนองอย่างดีจากกระทรวงการต่างประเทศอยู่เสมอ

3) ปัจจัยด้านทรัพยากรที่สามารถสนับสนุนการปฏิบัติราชการ (Material)

ถึงแม้ว่าหลังจากเกิดเหตุการณ์ขึ้นใหม่ ๆ สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องประสบปัญหาจากการที่ทรัพยากร/สิ่งของเครื่องใช้ถูกพายุทำลายหรือทำให้ใช้การไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นอาคารสำนักงาน (บางส่วน) และเครื่องมือสื่อสาร แต่การที่สถานเอกอัครราชทูตฯ และสำนักงานต่างได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการซ่อมแซมปรับปรุงในเวลาต่อมาไม่นาน ทำให้ปัจจัยดังกล่าวกลายเป็นปัจจัยเสริม

การทำงานของการบริหารราชการในสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เป็นอย่างดี การที่กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานต้นสังกัดอื่น ส่งสิ่งของและอุปกรณ์การส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี (เช่น เครื่องกรองน้ำขนาดใหญ่ที่สภากาชาดไทยส่งให้กระทรวงการต่างประเทศใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม) เป็นการเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้เกิดขึ้นกับคณะกรรมการบริหารและข้าราชการของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นอย่างดี การที่กระทรวงการต่างประเทศเห็นความสำคัญของการเป็นสถานเอกอัครราชทูตไทยในประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสำคัญต่อไทย ทำให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งได้รับการสนับสนุนด้วยดีจากกระทรวงการต่างประเทศอยู่เสมอมา

4) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ (Management)

ผลสำเร็จที่สำคัญของ “ทีมประเทศไทย” ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งคือการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ดำเนินการกิจโดยให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลัก Unified Command, Unified Structure และ Unified Work Plan อย่างเคร่งครัด การประชุมคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งมีขึ้นเป็นประจำ ทำให้ทีมประเทศไทยของสถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกันอยู่เป็นประจำ นอกจากนั้น การประสานราชการ “นอกรอบ” ซึ่งเอกอัครราชทูตบรรสานฯ และเอกอัครราชทูตอภิรัฐฯ ดำเนินอยู่เป็นประจำ ทำให้ความเป็นครอบครัว ความเป็นเนื้อเดียวกันของ “ผู้เล่น” ในสถานเอกอัครราชทูตฯ เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการเพื่อให้ได้ประสิทธิผลสูงสุดเป็นอย่างยิ่ง

4.2 ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้ว่าโดยรวมแล้ว การบริหารราชการในลักษณะทีมประเทศไทยในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งได้ทำให้ภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ประสบผลสำเร็จด้วยดี แต่ก็ยังมีบางประเด็นที่ยังสามารถปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ทีมประเทศไทยสามารถดำเนินการกิจให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น รายงานการศึกษาได้ประมวลจากประสบการณ์ทำงานและการสัมภาษณ์คณะกรรมการบริหารและข้าราชการสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยสรุปได้ ดังนี้

1) การจัดการด้านบุคลากร

การที่กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยราชการอื่นที่ส่งข้าราชการไปประจำการอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งต่างเห็นความสำคัญของการดำเนินนโยบายต่อประเทศพม่า ทำให้แนวทางการคัดเลือกบุคลากรที่จะไปประจำการที่พม่ามี “ความพิถีพิถัน” เป็นพิเศษ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เคยประจำการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง เช่นเอกอัครราชทูตบรรสานฯ และจากคณะกรรมการบริหาร/ข้าราชการต่างมีความประทับใจและพึงพอใจกับบทบาทและหน้าที่ของเพื่อนร่วมงานในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง ทั้งนี้ เนื่องมาจากข้าราชการที่ถูกส่งไปประจำการที่สถาน

เอกอัครราชทูตฯ ต่างมีความรู้ความสามารถ และเข้าใจการปฏิบัติงานในพม่า ซึ่งมีสภาพการณ์แตกต่างจากการไปปฏิบัติหน้าที่ในไทยหรือในประเทศอื่น ๆ

การที่กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานต้นสังกัดของคณะกรรมการบริหารให้การสนับสนุนต่อบุคลากรและการพัฒนาทักษะและคุณภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่องเป็นผลดีต่อการสร้างขวัญกำลังใจให้กับข้าราชการ เช่น เอกอัครราชทูตบรรสานฯ ได้อนุมัติให้อัครราชทูตที่ปรึกษา กัลยาณะ วิภัติภูมิประเทศ สมักรเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 2 และต่อมาเอกอัครราชทูตอภิรัฐฯ ได้อนุมัติให้อัครราชทูตที่ปรึกษากัลยาณะฯ ได้เข้ามารับการฝึกอบรมในหลักสูตรดังกล่าว และต่อ ยอดอบรมภายใต้โครงการเสริมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ส.นบ.ส.) เป็นการเพิ่มศักยภาพบุคลากรของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทางหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะต้องเสียบุคลากรไปเป็นเวลา 3 เดือนก็ตาม

อย่างไรก็ดี ปัจจัยที่อาจจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการลักษณะทีมประเทศไทยคือการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งยังขาดจำนวนข้าราชการที่จะรองรับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น การที่พม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้าน ความเข้มข้นของภารกิจจึงมีมาก แต่บ่อยครั้งที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่สามารถส่งข้าราชการไปประจำกับคณะเพื่อติดตามผลและประสานงานการเยือนได้ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ด้านความร่วมมือทางวิชาการให้มีความเข้มข้นขึ้น ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องมอบหมายให้ข้าราชการ 1 คนไปทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ และในขณะนี้ได้พยายามบรรเทาปัญหาโดยการเพิ่มเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นช่วยรับผิดชอบร่วมกับข้าราชการสถานเอกอัครราชทูตฯ

สุดท้าย สิ่งหนึ่งที่ยังจะต้องดำเนินการให้เกิดความต่อเนื่องที่สถานเอกอัครราชทูตฯ คือการปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มีความเป็นเนื้อเดียวกันมากขึ้น ซึ่งอาจจะทำได้ไม่ยากนัก แต่ก็ต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากการบริหารราชการในลักษณะ “ทีมประเทศไทย” ยังเป็นเรื่องใหม่ และต้องการการเรียนรู้ ส่งเสริมให้เกิดขึ้นในแต่ละองค์กร ไม่เพียงแต่เฉพาะในสถานเอกอัครราชทูตฯ ในยุคโลกาภิวัตน์ ไม่สามารถที่จะทำงานในลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” ได้อีกต่อไป การหมุนเวียนปรับเปลี่ยนคณะกรรมการบริหาร/ข้าราชการของสถานเอกอัครราชทูตฯ อาจจะทำให้ต้องเรียนรู้กันใหม่และต้องใช้เวลาก่อนสักระยะหนึ่งที่จะปรับวัฒนธรรมการทำงานให้สามารถทำงานในลักษณะทีมประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) การสนับสนุนด้านงบประมาณ

การที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งเป็นสถานเอกอัครราชทูตฯ ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีความร่วมมือกับไทยในลักษณะที่เข้มข้น การจัดสรรงบประมาณประจำปีจากกระทรวงการต่างประเทศและจากหน่วยงานต้นสังกัดถือว่าได้เป็นไปด้วยความเหมาะสม ได้รับการจัดสรรให้ภายใน

ระยะเวลา ไม่ล่าช้า และจากการสำรวจข้อคิดเห็นของคณะกรรมการบริหาร/ข้าราชการสถานเอกอัครราชทูตฯ ส่วนใหญ่เห็นว่างบประมาณยังไม่ใช่ว่าปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการในลักษณะ “ทีมประเทศไทย”

อย่างไรก็ดี การจัดสรรงบประมาณที่เอื้อต่อการปฏิบัติราชการในลักษณะทีมประเทศไทย กล่าวคืองบประมาณค่าใช้จ่ายอื่น-ค่าใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจทีมประเทศไทย อาจจะต้องจัดสรรให้สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นประจำ ในปีงบประมาณ 2552 สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการสำรวจพื้นที่เมืองทวาย มะริด และตะนาวศรี ร่วมกับคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ แต่ในปี 2553 กระทรวงฯ ไม่ได้ให้การสนับสนุนโครงการในลักษณะเดียวกันที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เสนอขอมา ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ เห็นว่างบประมาณในลักษณะดังกล่าว จะจุดประกายและสร้างความต่อเนื่องให้มีการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะ “ทีมประเทศไทย” มากขึ้น และหากเป็นไปได้ การที่กระทรวงฯ ให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างพม่าแล้ว การสนับสนุนงบประมาณในลักษณะที่ส่งเสริมการทำงานในลักษณะทีมประเทศไทยในหมวดอื่น เช่นงบ Foreign Mission Integrated Project (FMIP) หรืองบต้นกล้าโมดรี ก็จะเป็นประโยชน์มากเช่นกัน

3) การสนับสนุนทรัพยากรที่จะเสริมสร้างการทำงาน

การที่พม่าเป็นประเทศที่มีสภาพการณ์พิเศษ จึงต้องได้รับการสนับสนุนปัจจัยด้านทรัพยากรที่จะสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ อย่างต่อเนื่อง ในอดีต สถานเอกอัครราชทูตฯ และสำนักงานอื่นไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนมากเท่าที่ควร ทำให้การปฏิบัติราชการได้รับผลกระทบบ้าง แต่ภายหลังจากเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นแล้ว กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยราชการ ส่วนกลางต่างให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามลำดับ

นอกจากการได้รับการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการอย่างต่อเนื่องแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับประโยชน์คือการใช้ทรัพยากรดังกล่าวร่วมกันจากแบบสอบถามของข้าราชการสถานเอกอัครราชทูตฯ ต่างให้คะแนนการใช้ทรัพยากรและเครื่องใช้สำนักงานร่วมกันถึงร้อยละ 55⁷ โดยเฉพาะยานพาหนะ อาคารสำนักงาน (อัครราชทูตที่ปรึกษาจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและสำนักข่าวกรองแห่งชาติ มีสำนักงานตั้งอยู่ในอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต) หรือแม้กระทั่งอินเทอร์เน็ต ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับความต่อเนื่องของปัจจัยดังกล่าวไว้

⁷ ประมวลผลจากแบบสอบถามความเห็นของข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง จำนวน 9 คน เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2553

4) การปรับปรุงการบริหารจัดการและกฎระเบียบต่าง ๆ

ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการปฏิบัตินิติราชการลักษณะทีมประเทศไทยของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งคือการประชุมคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างคณะกรรมการบริหารและข้าราชการสถานเอกอัครราชทูตฯ ทำให้มีการบูรณาการแนวความคิดและกลยุทธ์การปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างดี ทำงานได้เป็นเนื้อเดียวกันจนเกิดประสิทธิผล จากการประมวลผลของแบบสอบถามคณะกรรมการบริหาร/ข้าราชการสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ชี้ให้เห็นว่า มากกว่าร้อยละ 77⁸ เห็นว่าการประชุมคณะกรรมการบริหารเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัตินิติราชการในสถานเอกอัครราชทูตฯ การที่กำหนดให้การประชุมคณะกรรมการบริหารมีขึ้นเดือนละ 1 ครั้งเหมาะสมแล้ว และการประสานงาน “นอกรอบ” ที่มีขึ้นอยู่เป็นประจำ ก็เอื้อประโยชน์ต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพเช่นกัน

สิ่งหนึ่งที่ต้องสนับสนุนให้เกิดขึ้นคือการที่หน่วยงานในส่วนกลางกับคณะกรรมการบริหารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ยังไม่มีการประสานงานอย่างเข้มข้น ทำให้บางครั้ง ไม่มีการเคารพการตัดสินใจซึ่งกันและกัน เพราะการดำเนินการบางอย่าง อาจจะต้องให้หน่วยงานพื้นที่เป็นผู้ “ฟันธง” ว่าจะปฏิบัติได้หรือไม่ได้ บางครั้งที่เกิดปัญหาต่อการดำเนินการกิจ เพราะหน่วยงานส่วนกลางต้องการให้เป็นไปตามที่ความต้องการมากกว่าที่จะเป็นไปตามที่ฝ่ายพม่ากำหนด

นอกจากนั้น อาจจะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัตินิติราชการในลักษณะ “ทีมประเทศไทย” เช่น การแบ่งแยกงบประมาณการเดินทางของคณะกรรมการบริหารที่จะเดินทางไปทำหน้าที่แทนเอกอัครราชทูต ซึ่งไม่สามารถเบิกจ่ายจากงบประมาณของสถานเอกอัครราชทูต (ของกระทรวงการต่างประเทศ) ได้ แต่ต้องเบิกจากงบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัด ปัจจัยเล็กน้อยเหล่านี้ทำให้การทำงานแบบทีมประเทศไทยได้รับผลกระทบได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการทำให้การประสานราชการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กฎระเบียบที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้การบริหารงานแบบ “ทีมประเทศไทย” มีพัฒนาการต่อไปได้ ส่งผลอย่างยิ่งให้ทีมประเทศไทยที่ย่างกุ้งนานโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติและเอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของไทยได้อย่างดี พัฒนาการของการบริหารราชการแบบทีมประเทศไทยจะต้องมีอีกยาวไกล การแก้ไขปรับปรุงเรื่อย ๆ จะทำให้ประสิทธิภาพพัฒนาไปด้วยตามลำดับ แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือความสำคัญที่รัฐบาลให้กับการบริหารราชการแบบทีมประเทศไทยด้วย

⁸ ประมวลผลจากแบบสอบถามความเห็นของข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง จำนวน 9 คน เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2553

ภาคผนวก

ผลการประมวลแบบสอบถามเรื่องทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารงานลักษณะ "ทีมประเทศไทย"

ประกอบรายงานการศึกษาเรื่องการเสริมสร้างประสิทธิภาพการประสานราชการของสำนักงาน

ในสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง กรณีศึกษา : การดำเนินการหลังพายุไซโคลนนาร์กิส

หัวข้อ \ ผล	เป็นประโยชน์มาก	ร้อยละ	เป็นประโยชน์บ้าง	ร้อยละ	ไม่เป็นประโยชน์	ร้อยละ
การบริหารแบบทีมประเทศไทย เป็นประโยชน์หรือไม่	7 คน	77	2 คน	23		
ทีมประเทศไทยที่ สอท ณ กรุงย่างกุ้งเป็นประโยชน์หรือไม่	6 คน	66	3 คน	34		
เปรียบเทียบทีมประเทศไทยกับ การทำงานแบบต่างคนต่างทำ	6 คน	66	3 คน	34		
การประชุมคณะกรรมการ บริหารมีประโยชน์หรือไม่	7 คน	77	2 คน	23		
การใช้ทรัพยากรร่วมกันเป็น ประโยชน์หรือไม่	5 คน	55	4 คน	45		
ควรใช้ "ทีมประเทศไทย" ต่อไป หรือไม่	9 คน	100				

*แบบสอบถามถูกส่งออกเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2553 ให้กับคณะกรรมการบริหารและข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง

**มีผู้ตอบแบบสอบถาม 9 คน จากจำนวน 12 คนที่ส่งแบบสอบถามออกไป

บรรณานุกรม

1. หนังสือ

ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2549. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.

เขาวดี รามชัยกุล วิบูลย์ศรี. 2542. *การประเมินโครงการแนวคิดและการปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2. รายงานการวิจัย

ทศพร ศิริสัมพันธ์, ไชยวัฒน์ คำชู, และสุกมิตร์ ปิติพัฒน์. 2545. “โครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบ
บูรณาการ : รายงานผลการศึกษาโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ระยะที่ 1.”

ทศพร ศิริสัมพันธ์, ไชยวัฒน์ คำชู, และสุกมิตร์ ปิติพัฒน์. 2546. “โครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบ
บูรณาการ : รายงานผลการศึกษาโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ระยะที่ 2.”

ทศพร ศิริสัมพันธ์, ไชยวัฒน์ คำชู, สุกมิตร์ ปิติพัฒน์, และปิยสุรางค์ ทิมกาญจนะ. 2547. “โครงการ
นำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ : รายงานการวิจัยประเมินผลเพื่อพัฒนาระบบบริหาร
ราชการต่างประเทศแบบบูรณาการ ระยะที่ 3.”

3. หนังสือราชการ

กระทรวงการต่างประเทศ. 2551. “รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหาร สถานเอกอัครราชทูต
ณ กรุงย่างกุ้ง ครั้งที่ 8/ปีงบประมาณ 2551 วันที่ 8 พฤษภาคม 2551.”

กระทรวงการต่างประเทศ. 2551. “รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารสถานเอกอัครราชทูต
ณ กรุงย่างกุ้ง ครั้งที่ 9/ปีงบประมาณ 2551 วันที่ 20 มิถุนายน 2551.”

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2546. หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ นร 1504/
ว. 132 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546.

4. สัมภาษณ์

นายบรรสาน บุญนาค. อธิบดีกรมพิธีการทูต (อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง). สัมภาษณ์. 18
มิถุนายน 2553

เอกชัย หาญพูนวิทยา, พันเอก. ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง. สัมภาษณ์.
12 มิถุนายน 2553

นายประจวบ สุภินี. อัครราชทูตที่ปรึกษาฝ่ายการพาณิชย์ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง.

สัมภาษณ์. 12 มิถุนายน 2553

นางสาวลิณี ผลประไพ. เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง. สัมภาษณ์.

12 มิถุนายน 2553

ประวัติผู้เขียน
นายกัลยาณะ วิภัติภูมิประเทศ

การศึกษา

- | | |
|------|--|
| 2530 | - รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1)
มหาวิทยาลัยรามคำแหง |
| 2541 | - รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (International Studies and
Diplomacy) มหาวิทยาลัยลอนดอน |

การรับราชการ

- | | |
|------|---|
| 2531 | - เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองการหนังสือพิมพ์ กรมสารนิเทศ |
| 2534 | - เจ้าหน้าที่การทูต 4 สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี |
| 2535 | - เจ้าหน้าที่การทูต 5 สถานเอกอัครราชทูต ณ
กรุงลอนดอน |
| 2538 | - เจ้าหน้าที่การทูต 6 สถานเอกอัครราชทูต ณ
กรุงลอนดอน |
| 2540 | - เจ้าหน้าที่การทูต 6 กรมสารนิเทศ |
| 2543 | - เจ้าหน้าที่การทูต 6 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง |
| 2545 | - เจ้าหน้าที่การทูต 7 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง |
| 2548 | - เจ้าหน้าที่การทูต 8 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง |
| 2550 | - ผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก 2 กรมเอเชียตะวันออก |
| 2552 | - นักการทูตระดับชำนาญการพิเศษ (อัครราชทูตที่ปรึกษา)
สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง |

ตำแหน่งปัจจุบัน

อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง