

# บทที่ 6

## ยุทธศาสตร์ทหาร

### (Military Strategy)

#### 1. กล่าวนำ

ในบทที่ 5 ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ชาติ และการกำหนดรูปแบบของยุทธศาสตร์ชาติมาแล้ว ในบทนี้จะได้พิจารณา และศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์ทหาร ซึ่งถือว่ามีสำคัญยิ่งต่อกิจการของกองทัพเป็นส่วนรวม รวมทั้งมีความสำคัญต่อทหารอาชีพทุกคนในกองทัพ กล่าวโดยสรุป ยุทธศาสตร์ชาตินั้นได้ถูกกำหนดขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุน “จุดหมายปลายทางของชาติ” หรือ “เป้าหมายของชาติ” เป็นส่วนรวม อันหมายถึง ความมุ่งประสงค์หรือความปรารถนาอันสูงส่งที่จะให้ชาติบรรลุจุดหมายที่พึงประสงค์นั่นเอง และจุดหมายปลายทางนั้น อาจได้แก่ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) หรือผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับกำหนดจุดหมายปลายทางหรือเป้าหมายของชาติเป็นส่วนรวม

มีหลายกรณีที่ผู้นำของประเทศ หรือบุคคลสำคัญๆ ในคณะรัฐบาลมักจะกล่าวถึง “จุดประสงค์แห่งชาติ” (National Goals) อยู่เสมอๆ ซึ่งอาจสร้างความสับสนแก่ผู้ที่สนใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เป็นส่วนรวม แต่แท้ที่จริงแล้วจุดประสงค์แห่งชาติ มักมีความหมายกว้างๆ เป็นกลางๆ ระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติกับวัตถุประสงค์แห่งชาติ และสามารถใช้แทนกันได้บางกรณี แต่ในอีกความหมายหนึ่งก็เป็นความหมายที่ค่อนข้างแคบ และนำไปใช้บ่อยๆ ทั้งนักการเมือง และนักการทหาร ความหมายประการหลังนี้มักเหมือนกับวัตถุประสงค์ เช่น จุดประสงค์ของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคแปซิฟิก เป็นต้น ขอให้สังเกตด้วยว่าคำว่า “วัตถุประสงค์” นี้ หมายถึง วัตถุประสงค์ของนโยบายดังกล่าวนั่นเอง

โดยปกติ ยุทธศาสตร์ชาติมักกำหนดขึ้นในรูปแบบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในด้านต่างๆ อันได้แก่นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมืองระหว่างประเทศ และการเมืองภายในประเทศ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านสารสนเทศ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหาร ซึ่งนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเหล่านี้ สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดขึ้นล่วงหน้าตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด โดยปกติก็คือ ห้วงระยะเวลาประมาณ 5 ปี การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านต่างๆ นี้ ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงจะสามารถนำไปใช้ได้โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และรัฐบาลไม่จำเป็นต้องแถลงให้รัฐสภาทราบเหมือนกับนโยบายของรัฐบาลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน แม้ว่ารัฐบาลจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามครรลองประชาธิปไตยหรือวิถีทางตามรัฐธรรมนูญ แต่่นโยบายความมั่นคงแห่งชาติก็ยังมีผลในทางปฏิบัติ จนกว่าจะมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขใหม่ตามสิทธิและอำนาจของรัฐบาลที่บริหารประเทศอยู่ในขณะนั้น

ยุทธศาสตร์ทหารก็เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ ในข้อเท็จจริงก็ยืนยันได้ว่า นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศ ก็คือ ยุทธศาสตร์ทหารนั่นเอง และกำลังอำนาจทางทหารที่ใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและรักษาความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศ ก็ถือเป็นองค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติอีกด้วย หรือเป็นเสมือนขีดความสามารถทางทหารที่สำคัญของชาติ โดยจะผสมผสานกับกำลังอำนาจอื่นๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกราชและอธิปไตยของชาติ และบรรลุดุจดหมายปลายทางของชาติ ดังนั้น นักยุทธศาสตร์ทหารจึงต้องศึกษาและพิจารณา ยุทธศาสตร์ทหารอย่างละเอียดรอบคอบ รวมถึงกำหนดวิธีการเป็นรูปแบบอย่างเป็นระบบ ที่ถูกต้อง และมีหลักการที่รัดกุม เพื่อให้สามารถสนับสนุน และรักษาผลประโยชน์ และเป้าหมายแห่งชาติ อันเป็นพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ

จากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ย่อมเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่ายุทธศาสตร์ทหาร มีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับผลประโยชน์แห่งชาติ เพราะผลประโยชน์แห่งชาติต้อง

อาศัยกำลังอำนาจทางทหารเป็นเครื่องมือคุ้มครองป้องกันโดยไม่ให้ประเทศหนึ่งประเทศใดเข้ามาแย่งชิง ครอบครอง หรือเข้ามามีอิทธิพลเหนือผลประโยชน์แห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งอันเกี่ยวกับความอยู่รอด หรือความเป็นความตายของชาติ ด้วยประเทศอาจต้องสูญเสียเอกราชและอธิปไตยของชาติ และไม่สามารถดำรงความเป็นรัฐได้อีกต่อไป การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างๆ ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีส่วนสนับสนุน และช่วยในการพัฒนายุทธศาสตร์ทหารอย่างมาก เนื่องจากยุทธศาสตร์ทหารเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ทหารกับยุทธศาสตร์ชาติก็มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เมื่อยุทธศาสตร์ทหารได้รับการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงแก้ไข ยุทธศาสตร์ชาติก็จำเป็นต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทหารอย่างเหมาะสมด้วย โดยปกติแล้ว แนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทหาร มักเป็นเรื่องของวิวัฒนาการมากกว่าการปฏิรูป และขึ้นอยู่กับข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกำลังที่บีบบังคับ และแนวโน้มของโลก รวมทั้งสิ่งแวดล้อมต่างๆ อันเกี่ยวกับพลังอำนาจแห่งชาติ นักยุทธศาสตร์ทั้งหลายจึงต้องพยายามพัฒนาแนวคิดของตนเกี่ยวกับการศึกษาทางยุทธศาสตร์ เพื่อให้พร้อมที่จะเผชิญกับสถานการณ์อันก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทในทุกระดับ และเป้าหมายที่ต่างกันได้ รวมทั้งพัฒนาวิธีการกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์ให้เหมาะสม เพราะการกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์นั้น เป็นวิธีการในการแก้ปัญหาที่มีเหตุผลอย่างเป็นระบบ

## 2. แนวคิดของการศึกษายุทธศาสตร์ทหาร

ยุทธศาสตร์นั้นเป็นเรื่องของความคิด มีลักษณะเชิงปรัชญา และเป็นตรรกะ ดังนั้น ยุทธศาสตร์จึงเป็นศาสตร์ที่มีเหตุผล สามารถอธิบายให้มีความเข้าใจได้ เหมือนกับศาสตร์แขนงอื่นๆ ลักษณะของยุทธศาสตร์ควรประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ วัตถุประสงค์ แนวทาง และเครื่องมือ ซึ่งสามารถอธิบายได้ในรูปของสมการทั่วไป ดังนี้

$$\text{ยุทธศาสตร์} = \text{จุดหมายปลายทาง} + \text{แนวทาง (หนทางปฏิบัติ)} + \text{เครื่องมือ}$$

สังเกตได้ว่า แนวคิดในการศึกษายุทธศาสตร์ทั่วไปนั้น หากนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะกับสภาพแวดล้อมที่อาจมีผลกระทบต่อโครงสร้างโดยรวมแล้ว ก็สามารถใช้เป็นหลักในการกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์ได้หลายรูปแบบ ทั้งด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สารสนเทศ สังคมจิตวิทยา ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติที่จะนำไปใช้ อย่างไรก็ตาม แนวคิดยุทธศาสตร์ของนักยุทธศาสตร์ในยุคก่อน อาจมีอิทธิพลต่อความนึกคิด หรือแรงดลใจที่ก่อให้เกิดแนวคิดให้กับนักยุทธศาสตร์ในรุ่นต่อๆ มาให้คล้อยตามได้ เห็นได้จากหลักฐานบางประการที่บ่งว่าอดีตผู้นำนซีเยอรมนี อ돌ฟ์ ฮิตเลอร์ ได้พัฒนาแนวคิดของมาเกียเวลลี เคลาเซวิทซ์ และคาร์ล ฟอน เฮาส์โฮเฟอร์ ไปประยุกต์ใช้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 อีกทั้งผลการวิเคราะห์ของนักยุทธศาสตร์หลายๆ ท่าน ก็ได้ผลตรงกันว่า การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากอิทธิพลทางความคิดของนักยุทธศาสตร์ที่สำคัญๆ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ด้วย<sup>1</sup>

ตามหลักนิยมในการศึกษายุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา จะพิจารณาแบ่งยุทธศาสตร์ออกเป็น 2 ระดับ คือ “ยุทธศาสตร์ชาติ” (National Strategy) หรือที่เรียกว่า “มหายุทธศาสตร์” (Grand Strategy) และ “ยุทธศาสตร์ทหาร” (Military Strategy) สำหรับยุทธศาสตร์ชาติหรือมหายุทธศาสตร์นั้น เป็นยุทธศาสตร์ใหญ่ที่กว้างขวางมาก ด้วยอาศัยพลังอำนาจแห่งชาติที่มีอยู่ทั้งสิ้น สำหรับยุทธศาสตร์ทหารหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ยุทธศาสตร์แท้” (Pure Strategy) นั้น เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเฉพาะการใช้กำลังอำนาจทางทหารอย่างเดียว ส่วนกำลังอำนาจด้านอื่นๆ จะเป็นผู้ให้การสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ทหารก็เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ทหารต้องสอดคล้องและสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติเป็นส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบัน จึงมีผู้เรียกยุทธศาสตร์ทหารในรูปแบบใหม่ว่า “ยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ” (National Military Strategy) ซึ่งเราสามารถพบเห็นได้จากหนังสือด้านความมั่นคงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคำปราศรัยของบรรดานักการเมืองสำคัญของโลก

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า ยุทธศาสตร์ทหารในระดับสูงย่อมแตกต่างจากยุทธศาสตร์ทหารในระดับรองลงไป ยุทธศาสตร์ทหารในระดับรองนี้ บางทีก็มีผู้เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ปฏิบัติการ” หรือ “ยุทธศาสตร์ทางยุทธการ”(Operational Strategy) ยุทธศาสตร์ตามความหมายนี้ ส่วนมากจะใช้เป็นหลักในการวางแผนและการปฏิบัติการทางทหาร เมื่อได้วางหลักไว้ว่า ยุทธศาสตร์ทหารต้องสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ อันหมายความว่า ยุทธศาสตร์ทหารต้องสอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้วยและนโยบายแห่งชาตินี้เอง ก็คือ หนทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ ของรัฐบาลในระดับชาติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติต่อไป ดังนั้น นโยบายแห่งชาติจึงมีอิทธิพลต่อขีดความสามารถและข้อจำกัดของยุทธศาสตร์ทหารโดยตรง<sup>2</sup>

จากรูปแบบสมการของยุทธศาสตร์ทั่วไป “จุดหมายปลายทาง” (Ends) ก็คือ “วัตถุประสงค์ทางทหาร” (Military Objectives) ส่วนแนวทางปฏิบัติ (Ways) ก็คือ วิธีการต่างๆ ของการใช้กำลังทหาร สิ่งที่ต้องระลึกถึงอยู่เสมอ ก็คือ จะต้องตรวจสอบหนทางปฏิบัติเหล่านี้ว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางทหารที่กำหนดขึ้นได้หรือไม่ สำหรับ “เครื่องมือ” (Means) นั้น หมายถึง ทรัพยากรทางทหาร ทั้งปวงซึ่งอาจประกอบด้วย กำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ การส่งกำลังบำรุง เป็นต้น ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามความต้องการเพื่อให้บรรลุภารกิจเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงอาจสรุปเป็นสมการยุทธศาสตร์ทหารใหม่ ได้ดังนี้

$$\text{ยุทธศาสตร์ทหาร} = \text{วัตถุประสงค์ทางทหาร} + \text{แนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหาร} + \text{ทรัพยากรทางทหาร}$$

ถ้าจะแบ่งยุทธศาสตร์ออกไปตามลักษณะของภารกิจหรือลักษณะของงาน โดยให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการปฏิบัติด้วยแล้ว อาจแบ่งยุทธศาสตร์ทหารออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการ หรือระดับยุทธการ (Operational Level) และระดับพัฒนากำลังรบ (Force Developmental Level) ยุทธศาสตร์ทหารระดับปฏิบัติการหรือระดับยุทธการ เป็นยุทธศาสตร์ในลักษณะที่อาศัยหลักขีดความสามารถทางทหารที่มีอยู่ และใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบของแผนการทางทหารเพื่อการปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ยุทธศาสตร์ในระดับนี้ จึงมักถูกอ้างอยู่เสมอว่า เป็นยุทธศาสตร์ระดับสูงหรือยุทธวิธีขนาดใหญ่ (Grand Tactics) และศิลปะในการปฏิบัติการหรือยุทธศิลป์ (Operational Arts)

สำหรับยุทธศาสตร์ระดับพัฒนากำลังรบนั้น เป็นยุทธศาสตร์ระยะยาว และอาจใช้เป็นหลักในการประมาณการภัยคุกคามและกำหนดวัตถุประสงค์ในอนาคต จึงไม่ใช่ข้อจำกัดในการวางกำลังรบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยุทธศาสตร์ระยะยาวเช่นนี้ ค่อนข้างจะเป็นเรื่องของยุทธศาสตร์โลก (Global Strategy) เพราะเป็นเรื่องที่ต้องการปัจจัยต่างๆ มาพิจารณาเป็นจำนวนมาก มีขอบเขตกว้างขวาง และอาจต้องปรับปรุงขีดความสามารถทางทหารให้เหมาะสมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ทหารนั้นต้องสามารถนำไปใช้ในภูมิภาคต่างๆ ได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะเมื่อจำเป็นต้องมองภาพภัยคุกคามที่น่าจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์ทางทหาร และแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหาร จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความต้องการทรัพยากรทางทหาร และก่อให้เกิดอิทธิพลต่อทรัพยากรส่วนรวมของประเทศที่มีอยู่ หากเราเพิกเฉย หรือไม่นำพาต่อการพิจารณาทรัพยากรทางทหารเสียแล้ว เราอาจต้องเผชิญกับสิ่งที่เราเรียกว่า “ขีดความสามารถที่ไม่ได้สัดส่วนกับยุทธศาสตร์” หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า “ขีดความสามารถทางทหารไม่เพียงพอต่อการนำแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารไปใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ทหาร” อย่างไรก็ตาม กรณีเช่นนี้ถือเป็นเรื่องธรรมดา ถ้าเราจะพัฒนายุทธศาสตร์ระยะยาวที่ต้องการปรับปรุงขีดความสามารถของโครงสร้างกำลังรบแต่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงได้ หากเราต้องวางแผนเผชิญเหตุ เพราะต้องอาศัยการปฏิบัติการทางทหารเป็นหลัก ดังนั้น จึงน่าจะเป็นคำตอบได้อย่างชัดเจนว่าเหตุใดยุทธศาสตร์ปฏิบัติการจึงต้องขึ้นอยู่กับขีดความสามารถทางทหาร

ในการพิจารณาวัตถุประสงค์ทางทหาร ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของยุทธศาสตร์ทหารนั้น ยุทธศาสตร์ทางทหาร หมายถึง ภารกิจ หรือกิจเฉพาะ ที่จำเป็นต้องอาศัยการปฏิบัติการทางทหาร และทรัพยากรทางทหารไปใช้ปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การป้องกันการรุกราน การป้องกันเส้นทางคมนาคม การป้องกันดินแดน การเอาดินแดนที่เสียไปกลับคืนมา และการทำให้ฝ่ายรุกรานต้องปราศัย เป็นต้น วัตถุประสงค์ทางทหารในลักษณะเช่นนี้ควรเป็นกำลังทหารโดยเฉพาะ เห็นได้จากนักยุทธศาสตร์ที่สำคัญทั้งเคลาเซวิทซ์ เลนิน และเหมา เจ๋อตุง ต่างก็เน้นถึงความสำคัญของการฝึก

ความสัมพันธ์ระหว่างสงครามกับการเมือง ดังนั้น กำลังทหารจึงควรถูกนำไปใช้ในภารกิจใดภารกิจหนึ่งโดยเฉพาะ ภายใต้ขีดความสามารถทางทหารอันเหมาะสม และเพียงพอต่อการปฏิบัติการเหล่านั้น<sup>3</sup>

ลิตเติล ฮาร์ท ได้เน้นเรื่องวัตถุประสงค์ไว้ว่า “เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของสงครามแล้ว จำเป็นต้องตีความให้ชัดเจน และจะต้องมีความเข้าใจความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์ทางการเมืองกับวัตถุประสงค์ทางทหารให้ถูกต้องเสียก่อน เพราะคำทั้งสองมีความหมายแตกต่างกัน แต่หาได้แยกจากกันไม่ประเทศใดก็ตามจะไม่ก่อสงครามเพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงประโยชน์ของสงครามแต่จะดำเนินสงครามตามนโยบายที่กำหนดไว้ วัตถุประสงค์ทางทหาร เป็นเพียงแค่เครื่องมือที่นำไปสู่จุดหมายปลายทางของการเมือง (Political End) เท่านั้น ดังนั้นวัตถุประสงค์ทางการเมืองจึงเป็นตัวควบคุมวัตถุประสงค์ทางทหาร เมื่อเป็นเช่นนี้ก็น่าจะพิจารณาได้ว่า ถ้าเงื่อนไขหลักบ่งว่า นโยบายไม่ต้องการสิ่งที่ทหารต้องการเสียแล้ว ย่อมหมายถึง ในทางปฏิบัติแล้ว สิ่งที่ทหารต้องการก็ไม่อาจเป็นไปได้”<sup>4</sup>

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ยุทธศาสตร์ทหาร” แล้ว เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์สูงสุดของยุทธศาสตร์ทหาร ก็คือ “นโยบายแห่งชาติ” นั่นเอง แต่ในบางครั้ง นโยบายแห่งชาติก็เป็นเรื่องที่ยู่งยาก ไม่สะดวกที่จะค้นหา ไม่กระจ่าง หรือบางทีก็กำกวม นอกจากนี้ นโยบายแห่งชาติมีขอบเขตกว้างขวาง เพราะต้องเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบหลักของพลังอำนาจแห่งชาติหลายด้านรวมกัน คือ กำลังอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา สารสนเทศ และการทหาร ในการวางนโยบายแห่งชาติ มักจะเร่งเร้าให้เกิดความสนใจ จึงเกิดความเหลื่อมล้ำกันในหลายๆ ด้าน บางเรื่องอาจตรงข้ามกันก็มี บางเรื่องก็เป็นวัตถุประสงค์ทางทหารแท้ๆ หรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองแท้ๆ ก็มี อย่างไรก็ตาม ผู้นำประเทศอาจเลือกใช้กำลังอำนาจทางทหารเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ของนโยบายแห่งชาติที่มีความสำคัญต่อการเมืองหรือเศรษฐกิจซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ในบางครั้ง กำลังทหารอาจไม่ใช่เครื่องมือที่เหมาะสมเสมอไป ผู้นำทางทหารหรือผู้บัญชาการทหารจึงอาจยู่งยากที่จะคิดหาวัตถุประสงค์ทางทหารที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จาก วัตถุประสงค์ของนโยบายแห่งชาติ

ตัวอย่างของวัตถุประสงค์ของนโยบายแห่งชาติบางประการ เช่น “เพื่อยึดและรักษาเส้นทางเข้าสู่แหล่งน้ำมันดิบในตะวันออกกลาง” ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ แต่ก็อาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับความต้องการของการปฏิบัติการทางทหารได้ และวัตถุประสงค์ทางทหารต่อการสนับสนุนนโยบายแห่งชาติดังกล่าวนี้ ก็ควรรวมถึงการเข้ายึดพื้นที่สำคัญทางภูมิศาสตร์ไว้ เพื่อให้เรือบรรทุกน้ำมันดิบสามารถผ่านเข้าออกพื้นที่ดังกล่าวได้ เช่นเดียวกับการใช้กำลังทหารเข้าควบคุมป้องกันแหล่งผลิตน้ำมันดิบ โรงงานกลั่นน้ำมันและท่าเรือขนส่งน้ำมันดิบ เป็นต้น วัตถุประสงค์ทางทหารอาจขยายขอบเขตกว้างขวางออกไปทั่วทั้งโลก โดยอาจรวมถึงภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งในทางภูมิศาสตร์ หรือพันธมิตร หรืออาจจำกัดการนำไปใช้เฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่งก็ได้

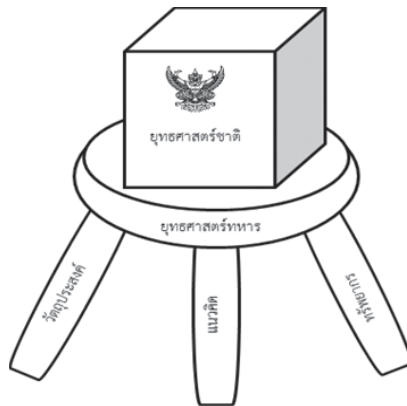
ในการตรวจสอบแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารนั้น อาจถูกจำกัดให้อยู่ในขอบเขตของหนทางปฏิบัติที่ยอมรับได้จากผลของการประเมินสถานการณ์ทางยุทธศาสตร์ แนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารอาจรวมถึงทางเลือกของระยะเวลาอย่างกว้างๆ เช่น การตั้งรับหน้า กองหนุนทางยุทธศาสตร์ การเพิ่มเติมกำลังการแสดงกำลัง การเก็บสำรองสิ่งอุปกรณ์ไว้ล่วงหน้า การรักษาความปลอดภัยร่วมกัน และการช่วยเหลือกันในเรื่องการรักษาความปลอดภัย เป็นต้น ที่กล่าวมานี้เป็นเพียงหนทางปฏิบัติบางประการเท่านั้น ในการใช้กำลังทหารเข้าปฏิบัติการโดยลำพังหรือในการปฏิบัติการผสมร่วมกับพันธมิตรอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารนั้น นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง แต่ก็ปรากฏว่า ยังขาดการให้ความสนใจเท่าที่ควร หรือบางทีก็เพิกเฉยเสียเลยก็มี

องค์ประกอบสุดท้ายของยุทธศาสตร์ทหาร ก็คือ “เครื่องมือ” (Means) ซึ่งนับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากอย่างหนึ่ง เครื่องมือ คือ ทหารยกทางทหาร ซึ่งเป็นปัจจัยกำหนดขีดความสามารถ อันรวมถึงกำลังรบทั่วไปหรือกำลังรบอเนกประสงค์ ทั้งที่เป็นกำลังรบตามแบบและกำลังรบไม่ตามแบบ กำลังนิวเคลียร์ทางยุทธศาสตร์และกำลังนิวเคลียร์ทางยุทธวิธี กำลังป้องกันและกำลังตั้งรับ กำลังตั้งรับและกำลังเข้าตี กำลังรบประจำการและกำลังสำรอง ยุทโธปกรณ์สงครามและระบบอาวุธ และกำลังพล เป็นต้น กำลังรบที่เป็นกลุ่มก้อนเหล่านี้ ต้องมีความสมบูรณ์ใน



ตัวเอง ทั้งหน่วยรบ หน่วยสนับสนุนการรบ และหน่วยสนับสนุนการช่วยรบ โดยจัดให้มี ยุทธภัณฑ์อย่างเพียงพอ และสามารถทำการรบได้อย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยรูปแบบของ ยุทธศาสตร์ที่กำลังพัฒนาขึ้น ดังนั้น กำลังรบที่จะนำไปใช้อาจมีอยู่ในขณะนั้นหรืออาจมี อยู่ตามแผนก็ได้ สำหรับยุทธศาสตร์ปฏิบัติการแล้ว เป็นยุทธศาสตร์ในห้วงเวลาอัน สั้น กำลังรบจึงต้องมีพร้อมอยู่ตลอดเวลา แต่ในระยะยาวแล้ว กำลังรบอาจต้องเป็นไป ตามยุทธศาสตร์ระดับพัฒนาดังกล่าว ดังนั้น แนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารจึงเป็นปัจจัย ในการกำหนดรูปแบบของกำลังรบที่ควรจะมี และแนวทางที่จะนำไปใช้อีกด้วย<sup>5</sup>

หากลองพิจารณาแบบจำลองของยุทธศาสตร์ทหาร โดยพยายาม เอาองค์ประกอบต่างๆ มารวมกันไว้ในแบบจำลอง และให้ความหมายที่สามารถ ทำความเข้าใจได้สะดวกยิ่งขึ้นแล้ว ก็อาจเขียนออกมาเป็นแบบจำลองของ ยุทธศาสตร์ทหารได้ดังนี้

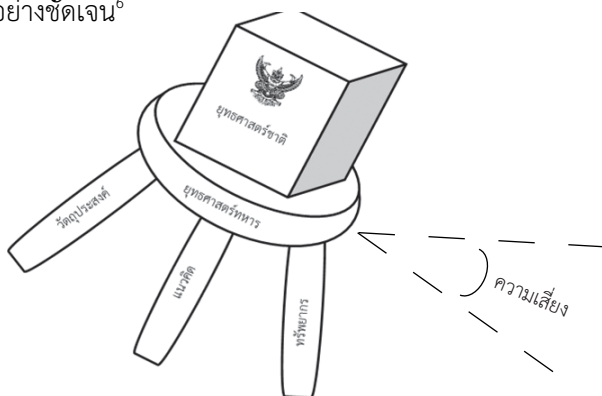


ภาพที่ 6-1 แบบจำลองของยุทธศาสตร์ทหารอย่างหนึ่ง

ที่มา : พจน พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 254.

ในภาพที่ 6-1 เป็นแบบจำลองของยุทธศาสตร์ทหารที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ โดยถือเอาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของความมั่นคงแห่งชาติ ภายใต้แบบจำลองที่สร้างขึ้นเป็นรูปแท่งสี่เหลี่ยมวางไว้บนม้านั่งสามขาที่สมดุลกัน ขาทั้งสามของม้านั่งก็แทนองค์ประกอบหลักของยุทธศาสตร์ทหาร อันได้แก่

วัตถุประสงค์แนวคิด และทรัพยากร ครอบคลุมที่มานั่งอยู่สภาพสมดุล ไม่เอนเอียงไปทางด้านใดด้านหนึ่งแล้ว ก็รับประกันได้ว่า ความมั่นคงแห่งชาติจะอยู่ในระดับสูงหรืออยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากทรัพยากรทางทหารไม่สอดคล้องกับแนวคิดทางยุทธศาสตร์ หรือปรากฏว่าพันธกิจที่จะต้องปฏิบัตินั้น ไม่ได้สัดส่วนกับขีดความสามารถทางทหารแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดความยุ่งยากตามมา ซึ่งถ้าเปรียบเทียบเป็นแบบจำลองง่ายๆ เพื่อทำความเข้าใจแล้วก็อาจใช้ภาพที่ 6-2 แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจน<sup>6</sup>



ภาพที่ 6-2 แสดงแบบจำลองยุทธศาสตร์ทหารที่มีองค์ประกอบไม่สมดุลกัน

ที่มา: พงษ์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 255.

ตามภาพที่ 6-2 ขอให้สังเกตมุมเอียงที่เกิดขึ้น เนื่องจากขาดความสมดุลขององค์ประกอบหลักของยุทธศาสตร์ทหาร มุมเอียงที่เกิดขึ้นนี้ จะแสดงค่าเป็นความเสี่ยง ซึ่งอธิบายได้ว่าอาจมีการสูญเสียหรือมีอันตรายเกิดขึ้น หรืออาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด อันที่จริงแล้ว ควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบของทหารเองที่จะกำหนดระดับของความเสี่ยง หากเป็นที่คาดได้ว่าจะมีความเสี่ยงเกิดขึ้นกับยุทธศาสตร์ที่กำหนด ทหารก็ควรเสนอแนะให้ผู้บัญชาประเทศได้มีความเข้าใจและเอาใจใส่ในเรื่องนี้ให้มากยิ่งขึ้น

หากเราลองทดสอบแบบจำลองของยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นว่าจะสามารถนำไปใช้อธิบายยุทธศาสตร์ทหารได้หรือไม่ ก็ขอยกตัวอย่างนโยบายแห่งชาติในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีคาร์เตอร์ที่ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า “เพื่อให้เข้าใจ

สภาพของเราให้ชัดเจนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ความพยายามของกำลังจากภายนอกใดๆ ก็ตามที่จะเข้าควบคุมภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย นั้น จะต้องถือเสมือนว่า เป็นการเข้าโจมตีต่อผลประโยชน์สำคัญของสหรัฐอเมริกา และการโจมตีดังกล่าวนี้จะต้องถูกขับไล่ด้วยเครื่องมืออย่างหนึ่งอย่างใดที่จำเป็น รวมถึงกำลังอำนาจทางทหาร”<sup>7</sup>

หากพิจารณายุทธศาสตร์ทหารที่สามารถสนับสนุนนโยบายแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา โดยสมมติว่า วัตถุประสงค์ทางทหารได้กำหนดให้ยึดและรักษาเส้นทางเข้าสู่แหล่งน้ำมันดิบบริเวณอ่าวเปอร์เซียแล้ว แนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารก็อาจกระทำได้โดยการใช้เครื่องมือเคลื่อนที่เร็วจากกองหนุนยุทธศาสตร์ ซึ่งมีความคล่องแคล่วทางยุทธศาสตร์อย่างเพียงพอ รวมทั้งมีขีดความสามารถที่จะส่งกำลังเข้าไปปฏิบัติการได้ทันที เพื่อให้เกิดเสถียรภาพด้านความมั่นคงแห่งชาตินักยุทธศาสตร์จึงต้องเตรียมตอบคำถามให้ได้ว่า องค์ประกอบส่วนไหนของยุทธศาสตร์ทหารที่ควรต้องปรับ จะใช้ทรัพยากรทางทหารเท่าใด หรืออาจปรับแนวคิดทางยุทธศาสตร์ เช่น การตั้งรับในเขตหน้า และการส่งกำลังทหารเข้าไปประจำอยู่ในภูมิภาคนั้นๆ เป็นต้น

สำหรับชื่อของยุทธศาสตร์นั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยๆ เนื่องจากมีเหตุผลต่างๆ กัน จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์ได้ชี้ให้เราเห็นได้ว่าการพิสูจน์ทราบหรือการตรวจสอบรายละเอียดของยุทธศาสตร์ทหารได้กระทำกันอย่างกว้างขวางทีเดียว เช่น ยุทธศาสตร์การตอบโต้อย่างรุนแรง (Massive Retaliation) ในสมัยประธานาธิบดีไอเซนฮาว ยุทธศาสตร์การตอบโต้อย่างอ่อนตัว (Flexible Response) ในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี และยุทธศาสตร์การป้องปรามที่สมจริง (Realistic Deterrence) หรือที่รู้จักกันดีในนามว่า ยุทธศาสตร์เพื่อสันติภาพ (Strategy for Peace) ซึ่งถูกกล่าวอ้างว่าเป็นยุทธศาสตร์ในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน ซึ่งผลจากการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ประการหลังนี้ ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถถอยมกำลังรบได้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง “ยุทธศาสตร์ 2 1/2 สงคราม หรืออัตราศึก” (War Capabilities) เป็นยุทธศาสตร์ 1 1/2 สงคราม หรืออัตราศึก” และตามติดมาด้วยการพิพาทระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถปรับปรุงยุทธศาสตร์ของตนให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม

และบรรยากาศของโลกได้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งข้อเท็จจริงได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศในยามปกติของสหรัฐอเมริกาเพื่อให้สามารถเผชิญกับการสู้รบตามยุทธศาสตร์ 2 ½ อัตราศึกโดยต่อเนื่องได้นั้นเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมากเลยทีเดียว<sup>8</sup>

การที่สหรัฐอเมริกาได้ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์เสียใหม่เป็นยุทธศาสตร์ 1 ½ อัตราศึก ได้พิสูจน์ให้เห็นความสำคัญของการดำเนินการจัดการทรัพยากรทางทหาร เพื่อเสริมสร้างกำลังรบมากกว่าเพื่อยุทธศาสตร์ทหารโดยตรง อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางทหารมากเกินไปก็มีไว้ว่าจะทำให้เกิดความมั่นคงแห่งชาติโดยรวมมากขึ้นเสมอไป เพราะค่าใช้จ่ายทางทหารเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ยุทธโศภรณ์ต่างๆ ก็มีราคาแพง เมื่อประเทศต้องนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาทุ่มเทให้กับค่าใช้จ่ายทางทหารมากกว่ากำลังอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศจะอำนวยให้แล้ว การที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าก็ย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะขาดกำลังงบประมาณที่จะสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ยังมียุทธศาสตร์ทหารที่สำคัญอีกมาก เช่น ยุทธศาสตร์สลายกำลัง (Attrition) ยุทธศาสตร์ทำลายล้าง (Annihilation) ยุทธศาสตร์ค่านิยมตอบโต้ (Counter Value) ยุทธศาสตร์กำลังตอบโต้ (Counter Force) ยุทธศาสตร์ป้องปราม (Deterrence) ยุทธศาสตร์การทำสงคราม (Warfighting) ยุทธศาสตร์การเข้าถึงทางตรงและทางอ้อม (Direct and Indirect Approach) ยุทธศาสตร์ค้นหาและทำลาย (Search and Destroy) ยุทธศาสตร์เข้าถึงแหล่งน้ำมันดิบ (Oil Spot) ยุทธศาสตร์การทำลายที่ปลอดภัย (Assured Destruction) ยุทธศาสตร์ปิดล้อม (Containment) ยุทธศาสตร์ตอบโต้ (Countervailing) เป็นต้น<sup>9</sup> ซึ่งนักศึกษายุทธศาสตร์จะต้องพยายามทำความเข้าใจถึงความหมายแต่ละอย่างเหล่านี้ให้ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม พึงระลึกไว้เสมอว่า ภายใต้สภาพแวดล้อมในอุดมคติ วัตถุประสงค์ทางทหารและแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหาร จะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างกำลังรบ และการใช้กำลังทหารในภูมิภาคต่างๆ อีกทั้งยังเกี่ยวเนื่องและอำนวยความสะดวกในการพิจารณาขีดความสามารถเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติก็จะมีข้อจำกัดตามกำลังรบที่มีอยู่ ยุทธศาสตร์ของประเทศนั้นจะเป็นจริงได้หรือไม่

ยอมแล้วแต่ผู้นำของประเทศเหล่านั้นจะประกาศออกมาหรือยืนยันให้ทราบ สำหรับยุทธศาสตร์ทหารของสหรัฐอเมริกา นั้น มักแสดงออกมาให้สาธารณชนทราบอย่างชัดเจน เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยสมบูรณ์ ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเป็นเจ้าของประเทศ จึงต้องมีความเข้าใจในการบริหารประเทศของรัฐบาลอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่แท้จริงของยุทธศาสตร์ทหารของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว ก็ไม่ได้แสดงรายละเอียดอย่างเพียงพอที่จะให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ถูกต้องมากนัก จนมีบางคนกล่าวว่า อาจเป็นการไม่ฉลาดนักหรือเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะเป็นไปได้ หรืออาจเกิดอันตรายแก่ประเทศ ถ้าประเทศใดประกาศยุทธศาสตร์ทหารของตนเองออกมาอย่างเปิดเผย เพราะการกระทำเช่นนี้อาจจำกัดทางเลือกของตนเอง เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์วิกฤติ หรืออาจทำให้การปฏิบัติการทางทหารไม่ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยทั่วไปแล้ว แต่ละชาติอาจต้องการยุทธศาสตร์ทหารมากกว่าหนึ่งอย่าง (หรือหนึ่งแบบ) ในห้วงเวลาอันหนึ่ง ตัวอย่างเช่น หากสหรัฐอเมริกาต้องการแต่เพียงยุทธศาสตร์ป้องปราม (Deterrent Strategy) แต่เพียงอย่างเดียว ถ้าการป้องปรามไม่ประสบผลสำเร็จก็จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง และบีบบังคับให้สหรัฐอเมริกาต้องเลือกระหว่างการยอมแพ้ หรือเลือกที่จะรุกต่อไปโดยยอมให้มีการสูญเสียมากยิ่งขึ้น หรืออาจต้องใช้อาวุธนิวเคลียร์ทางยุทธศาสตร์โจมตีอย่างเต็มที่ เป็นต้น สิ่งที่กล่าวมาแล้วนี้ถือเป็นทางเลือกบางประการหากไม่ใช่ยุทธศาสตร์ในการทำสงคราม (Warfighting Strategy) สังเกตได้ว่า ยุทธศาสตร์ทหารอาจเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วและบ่อยๆ โดยเฉพาะถ้ามีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ทางทหาร อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ทหารอาจต้องใช้เวลาอันยาวนานในการปรับแต่งกำลังรบเมื่อเป็นเช่นนี้ ยุทธศาสตร์ทหารอาจต้องสนองตอบต่อวัตถุประสงค์และแนวคิดใหม่ต่อไปอีกด้วย กล่าวโดยสรุป ยุทธศาสตร์ทหารประกอบขึ้นด้วยการจัดให้มีวัตถุประสงค์ทางทหารขึ้นต่อจากนั้น จึงกำหนดรูปแบบแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทางทหารเหล่านั้น รวมทั้งการใช้ทรัพยากรทางทหารเพื่อเสริมแนวคิดทางทหาร ฉะนั้นเมื่อใดก็ตามที่องค์ประกอบหลักเหล่านี้ไม่สอดคล้องกัน ความมั่นคงแห่งชาติก็จะตกอยู่ในภาวะอันตราย<sup>10</sup>

โดยทั่วไปแล้ว นักยุทธศาสตร์ทหารมักมีแนวโน้มที่จะยอมรับแนวคิดของการศึกษายุทธศาสตร์อย่างใดอย่างหนึ่งจากที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก และจะคอยติดตามแนวคิดนั้นๆ เสมือนหนึ่งเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการแก้ปัญหาทางทหารต่างๆ อย่างไรก็ตาม แนวคิดของการศึกษายุทธศาสตร์ขั้นสูงได้วิวัฒนาการและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ดังนี้

### ก. กำลังทางบก

แนวคิดของการศึกษายุทธศาสตร์ทหาร จะเน้นในเรื่องการได้ชัยชนะอย่างเด็ดขาดต่อข้าศึก ซึ่งจะประสบผลสำเร็จได้ก็โดยการเผชิญหน้ากับกำลังรบข้าศึก และทำลายกำลังรบเหล่านั้น รวมถึงการปฏิบัติการเข้ายึดครองดินแดนของข้าศึกด้วยตามแนวคิดนี้ กำลังทางเรือและกำลังทางอากาศจะต้องสนับสนุนกำลังทางบกในการติดตามยุทธศาสตร์ขั้นแตกหัก

### ข. กำลังทางเรือ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ชาติใดก็ตามที่สามารถเข้าควบคุมหรือครองอำนาจทางทะเลจนสามารถควบคุมฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การครองอำนาจเหนือบริเวณพื้นที่สำคัญที่กำลังทางเรือจะต้องผ่านจุดสกัด (Choke Points) ที่เป็นช่องทางบังคับ และเป็นพื้นที่สำคัญในการเคลื่อนย้ายทางภาคพื้นดินและการส่งกำลังบำรุงเข้าสู่พื้นที่แล้ว ชาตินั้นย่อมได้ชื่อว่า “ชาติมหาอำนาจ” ดังนั้น ส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ทางเรือจึงมีส่วนสัมพันธ์กับการปิดล้อมข้าศึก เพื่อให้ข้าศึกอดอยากและหิวโหย แต่เป้าหมายที่สำคัญของยุทธศาสตร์ทางเรือ ก็คือ การควบคุมทะเล (Control of the Sea) นั่นเอง

### ค. กำลังทางอากาศ

นักการทหารทั่วไปมักเชื่อว่าชัยชนะขั้นเด็ดขาดเหนือข้าศึกนั้นสามารถกระทำได้ด้วยกำลังทางอากาศ ทั้งจากเครื่องบินและขีปนาวุธ โดยการทำลายขีดความสามารถของข้าศึกที่จะดำเนินสงคราม และยังเน้นถึงเป้าหมายสำคัญ ได้แก่ ฐานทัพ สนามบิน โรงงานอุตสาหกรรม และโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อถกเถียงกันว่า การทำสงครามในปัจจุบันไม่จำเป็นต้องใช้กำลังทางบกและกำลังทางเรือเพื่่อมุ่งเอาชัยชนะขั้นเด็ดขาดอีกต่อไป และไม่จำเป็นต้องมี

กำลังทางบกและกำลังทางเรือเพื่อเผชิญกับความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ เพราะกำลังทางอากาศ ยุทธศาสตร์ สามารถเข้าทดแทนการปฏิบัติการของทั้งกำลังทางบกและกำลังทางเรือ ในห้วงระยะเวลาอันสั้นได้<sup>11</sup>

### 3. การกำหนดยุทธศาสตร์ทหาร

วิวัฒนาการทางทหาร อันเป็นผลเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดแนวคิดใหม่ๆ ทางยุทธศาสตร์ เพราะสามารถลดค่าใช้จ่ายบางประการที่เสียเปรียบหรือด้อยกว่าประเทศฝ่ายตรงข้ามได้ เช่น กำลังคน พลังงาน ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศ เป็นต้น ฉะนั้น นักยุทธศาสตร์จะต้องพัฒนาแนวคิดของการศึกษายุทธศาสตร์เพื่ออำนวยความสะดวกในการกำหนดยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสม ให้สามารถเผชิญกับความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นได้โดยให้มีความเสี่ยงน้อยที่สุด เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ยุทธศาสตร์ทหารมีความสัมพันธ์และผูกพันอย่างใกล้ชิดกับผลประโยชน์แห่งชาติ และผลประโยชน์แห่งชาติก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความอยู่รอดของชาติ แม้ว่าความอยู่รอดของชาตินั้นถือเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดลงไปให้ชัดเจนก็ตาม แต่ก็พออนุมานได้ว่า ความอยู่รอดของชาตินั้น ก็คือ การดำรงความเป็นชาติหรือรัฐได้ตลอดไป การที่จะดำรงความเป็นชาติอยู่ตลอดไปได้นั้น รัฐต้องมีพลังอำนาจแห่งชาติที่เข้มแข็ง เพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติเอาไว้ให้ได้ จากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ของชาติไทยเราย่อมเป็นข้อพิสูจน์ได้เป็นอย่างดีว่า ประเทศไทยต้องยอมสูญเสียดินแดนหลายต่อหลายครั้งให้กับประเทศมหาอำนาจ ก็เพื่อให้ชาติสามารถดำรงความเป็นชาติอยู่ได้ หากมองให้ลึกกลงไปกว่านั้น ประเทศไทยของเราในขณะนั้น ขาดพลังอำนาจแห่งชาติที่จะรักษาผลประโยชน์สำคัญของชาติเอาไว้ได้ ด้วยกำลังอำนาจทางทหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของพลังอำนาจแห่งชาติ การใช้กำลังอำนาจทางทหารในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติจึงจำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า ผลประโยชน์แห่งชาติคืออะไรและอยู่ที่ไหน เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์ทหารเป็นไปอย่างมีระบบ มีหลักการที่ถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งสามารถสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นักยุทธศาสตร์ทั้งหลายมีความยากลำบากต่อการพิสูจน์ทราบผลประโยชน์แห่งชาติ แม้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติถือเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่สุดหรือเป็นแก่นแท้ของยุทธศาสตร์ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า แทบจะไม่มีประเทศใดในโลกที่สามารถกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของตนขึ้น และประกาศให้ประเทศอื่นๆ ทราบกันทั่วไปได้ในบางกรณี ผลประโยชน์แห่งชาติบางอย่างอาจประกาศให้ชาติอื่นทราบได้ว่า ตนเป็นเจ้าของโดยถูกต้องและไม่ต้องการให้ใครๆ เข้ามายุ่งเกี่ยวหรือละเมิดสิทธิของชาติตน เช่น ผลประโยชน์อันเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ในอาณาเขตทางทะเลของตน และดินแดนที่ชาติของตนเข้าครอบครองอย่างถูกต้อง เป็นต้น แต่ผลประโยชน์แห่งชาติบางประการก็ไม่สามารถแจ้งให้ผู้อื่นทราบได้ เพราะอาจกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การที่ประเทศเพื่อนบ้านต้องประสบกับปัญหาและความยุ่งยากทางการเมืองภายในอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อประเทศของตน เพราะทำให้ประเทศของตนปลอดภัย หรือไม่ต้องกังวลว่าประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นภัยคุกคามต่อประเทศของตน อีกประการหนึ่ง หากปรากฏว่าประเทศคู่แข่งหรือประเทศที่น่าจะเป็นศัตรูต้องประสบกับความยุ่งยากทางเศรษฐกิจ หรือมีภัยสงครามอยู่ตลอดเวลา ก็เป็นที่มั่นใจได้ว่าจะเป็นผลประโยชน์แก่ประเทศของตน อีกทั้งเรามักเห็นตัวอย่างในปัจจุบันที่ประเทศอภิมหาอำนาจมักทำสงครามทางเศรษฐกิจเพื่อลดพลังอำนาจของชาติคู่แข่งให้น้อยลง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้นักยุทธศาสตร์จะได้พิสูจน์ทราบเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่นักยุทธศาสตร์ก็ยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องคิดสืบค้นหาทุกวิถีทาง โดยใช้หลักการและการดำเนินการทั้งปวงเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติของตน รวมถึงชาติอื่นๆ ที่ตนมีความสัมพันธ์หรือต้องเกี่ยวข้องกับด้วยในภายภาคหน้า ทั้งประเทศที่เป็นมิตรและประเทศที่น่าจะเป็นศัตรู อันที่จริงแล้ว เรื่องราวของยุทธศาสตร์เป็นเรื่องเกี่ยวพันกับรัฐและประชาชนของรัฐ โดยไม่มีข้อยกเว้นว่า จะเป็นรัฐที่มีการปกครองในรูปแบบหรือระบอบใด ประชาชนของรัฐย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับการปกครองของรัฐได้ทั้งสิ้น นอกเสียจากว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากหรือน้อยเท่านั้น



ในประเทศโลกเสรีนั้น เราอาจสังเกตผลประโยชน์แห่งชาติได้ 2 ประการ คือประการแรกอาจสังเกตได้จากพฤติกรรมของผู้นำในคณะรัฐบาล หรือบุคคลสำคัญ ในคณะรัฐบาล เช่น ผู้นำรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นต้น บุคคลเหล่านี้จะแสดงพฤติกรรมให้ปรากฏออกมาด้วยการแถลงต่อสื่อมวลชนแขนงต่างๆ อย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นการ ไม่ว่าจะอยู่ในรัฐสภาหรือนอกรัฐสภาก็ตาม ข้อความที่แถลงออกมานั้นจะบ่งบอก ถึงความต้องการหรือเจตจำนงบางประการอันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ ประการที่สอง อาจสังเกตได้จากการจัดสรรงบประมาณประจำปี หรือข้ออภิปรายของ คณะกรรมาธิการรัฐสภาสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวกับงบประมาณประจำปี ซึ่งอาจมีการแถลง ในรัฐสภาอย่างเปิดเผยหรือเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้อง เอกสารเหล่านี้จะเน้นถึงความสำคัญ ในการใช้จ่ายงบประมาณประเภทต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจหรือมองเห็นภาพ การใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์แห่งชาติได้เป็นอย่างดี และเป็นที่น่าสังเกตว่าผู้นุมัติงบประมาณประจำปีของประเทศ ก็คือ ผู้แทนของประชาชน นั้นเอง จึงอาจกล่าวได้ว่าประชาชนเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง

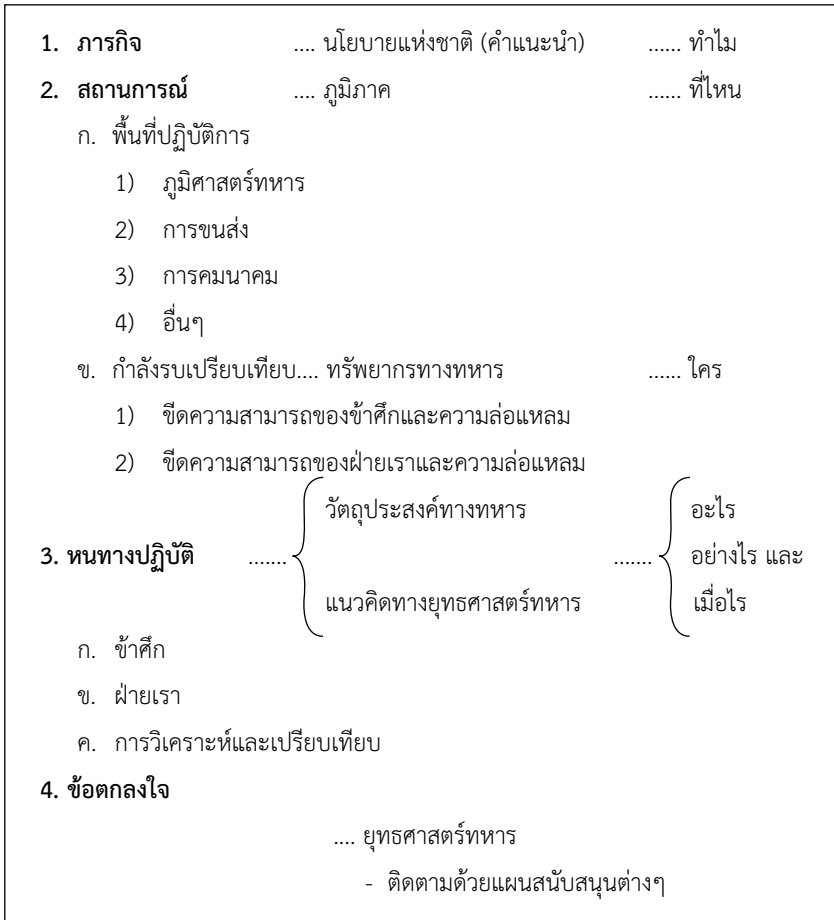
สำหรับประเทศไทยของเรานั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ทหารที่ใช้หลักการ ในทำนองเดียวกัน คือ ยุทธศาสตร์ทหารจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ชาติของประเทศที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันก็เริ่มต้นจากวัตถุประสงค์ แห่งชาติซึ่งแยกออกเป็นวัตถุประสงค์มูลฐาน และวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ การกำหนด วัตถุประสงค์แห่งชาติในรายละเอียดนั้น สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้มีหน้าที่ รับผิดชอบตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามขั้นตอนอย่างถูกต้อง ในทางปฏิบัติของไทยมักจะไม่มีปัญหา เพราะนายกรัฐมนตรื ก็เป็นประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ มูลฐานของชาติ จะมีลักษณะกว้างๆ และไม่มีรายละเอียดมากนัก ด้วยเป็นการเสริม วัตถุประสงค์มูลฐานให้สมบูรณ์ขึ้นเท่านั้น ต่อจากนั้น ก็เป็นเรื่องนโยบายความมั่นคง แห่งชาติในด้านต่างๆ คือ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา สารสนเทศ และด้าน การทหาร นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหารหรือด้านการป้องกันประเทศนี้เอง จะถูกนำไปใช้เป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ทหารในรายละเอียดต่อไป<sup>12</sup>

#### 4. การพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร

การพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร หมายถึง การพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศนั้นเอง โดยปกติ รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารประเทศจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติอย่างกว้างๆ โดยผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับกระทรวงรับไปปฏิบัติต่อไป สำหรับด้านการป้องกันประเทศนั้น เป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงกลาโหมโดยตรง นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศจึงเปรียบเสมือนภารกิจเพิ่มเติมที่กระทรวงกลาโหมได้รับมอบหมายจากรัฐบาล นอกเหนือจากภารกิจตามปกติที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย

ตัวอย่างของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศของไทย ประการหนึ่งที่กล่าวถึง การพัฒนาระบบป้องกันประเทศ ก็คือ “พัฒนาระบบการป้องกันประเทศด้วยการผนึกกำลังต่างๆ เพื่อรวมพลังในการป้องกันประเทศโดยใช้กำลังและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการจัดให้มีกำลังกองทัพประจำการ กองหนุน และกำลังสำรอง เป็นกำลังหลัก กับกำลังประจำถิ่นตามสัดส่วน ให้สามารถเผชิญกับภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอก ได้อย่างต่อเนื่อง” นอกจากนี้แล้ว นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศยังได้ระบุถึงการพัฒนายุทธศาสตร์ทหารไว้อีกด้วยว่า “กำหนดน้ำหนักการป้องกันประเทศได้ตามจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญตามบริเวณชายแดนและภายในประเทศ เพื่อขัดขวางยับยั้งการรุกรานจากภายนอกประเทศไว้ตั้งแต่ระยะไกลที่สุด รวมทั้งพัฒนาและรวมพลังทหารกองหนุนให้เป็นกำลังสำคัญ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติในด้านต่างๆ” และ “พัฒนากำลังป้องกันประเทศให้เข้มแข็งตามความจำเป็นในการปฏิบัติตามแผนป้องกันประเทศ โดยพยายามให้พึ่งพาตนเองให้มากที่สุด โครงสร้างการจัดกำลังป้องกันประเทศควรพัฒนาให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติการและการคุกคาม สามารถปฏิบัติการได้จริง คล่องตัว ต่อสู้ได้ทุกรูปแบบของการรุกราน พร้อมรบในระดับที่ต้องการ”<sup>13</sup> เป็นต้น

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ทหารเราสามารถนำกรรมวิธีแสวงข้อตกลงใจทางทหารที่เรารู้จักกันดี ก็คือ “การประมาณสถานการณ์” (Estimate of Situation) มาใช้เพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ทหารได้ เพราะการประมาณสถานการณ์เป็นพื้นฐานของความพยายามที่จะแก้ปัญหาเพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบที่มีเหตุผล ดังที่แสดงไว้ในภาพที่ 6-3



ภาพที่ 6-3 การประมาณสถานการณ์ทางยุทธศาสตร์

ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 258.

ในข้อแรก เป็นการกำหนดภารกิจ ซึ่งเท่ากับนโยบายแห่งชาติหรือคำแนะนำที่เกี่ยวข้องจากหน่วยเหนือ เช่น นายกรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือรัฐสภา คำแนะนำที่กำหนดขึ้นจะตอบคำถามที่ว่า “ทำไม” ในการกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์ทหาร นอกจากนี้ คำแนะนำเรื่องนโยบายก็อาจนำไปกำหนดรูปแบบของผลประโยชน์แห่งชาติ เช่น การดำรงเอกราช บูรณภาพแห่งดินแดน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเส้นทางเข้าสู่แหล่งวัตถุดิบและตลาด เป็นต้น ผลประโยชน์แห่งชาติก็คือ เหตุผลพื้นฐานที่ประเทศของเราต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเทศอื่นๆ หรือพื้นที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์ทหารจะพุ่งเล็งถึงการปกป้องรักษาผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านี้ ลักษณะผลประโยชน์แห่งชาตินี้ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา อีกทั้งนโยบายแห่งชาติและยุทธศาสตร์ทหาร ก็ต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ที่กล่าวมานี้ ดูเหมือนเป็นเรื่องง่าย แต่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นเรื่องที่ยากมาก เพราะบ่อยครั้งที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว แต่ยุทธศาสตร์ทหารและพันธกรณีในการปฏิบัติการทางทหารยังคงมีอยู่ เช่น ข้อตกลงในสนธิสัญญาป้องกันความมั่นคงร่วมกัน ในภูมิภาคต่างๆ เป็นต้น สำหรับคำแนะนำเรื่องนโยบาย (Policy Guidance) อาจแสดงไว้ในรูปของวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจก็ได้ หลังจากนั้น จึงค่อยแปลความหมายให้เข้าสู่วัตถุประสงค์ทางทหาร ภารกิจ หรือกิจกรรมที่ทรัพยากรทางทหารจำเป็นต้องใช้ต่อไป

ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทหารของสหรัฐอเมริกา นั้น ปรากฏว่าได้บรรจุคำแนะนำนโยบายสำหรับยุทธศาสตร์พัฒนากำลังรบในระยะเวลาปานกลาง (3 – 10 ปี) ไว้ในคำแนะนำของกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นเอกสารสำคัญในระบบการวางแผน การวางโครงการ และการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา (PPBS) โดยคณะเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกาได้ใช้ยุทธศาสตร์พัฒนากำลังรบนี้เองกำหนดกรรมวิธีและเสนอเป็นยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเอกสารการวางแผนยุทธศาสตร์ร่วม (JSPD) ส่วนยุทธศาสตร์ทหารปฏิบัติการในระยะสั้น (1 – 2 ปี) นั้น สหรัฐอเมริกาได้ถือเอาคำแนะนำนโยบายในรูปแบบของระบบการวางแผนยุทธศาสตร์ร่วม (JSPS) เป็นคำแนะนำนโยบายของการวางแผนเผชิญเหตุ (PGCP) และแผนขีดความสามารถทางยุทธศาสตร์ร่วม (JSCP)

ในข้อสองของประมาณสถานการณ์ทางยุทธศาสตร์ (สถานการณ์) ต้องการให้ตรวจสอบพื้นที่ภูมิภาคภายใต้ปัจจัยพิจารณาอันหนึ่ง และจะต้องตอบคำถาม “ที่ไหน” สำหรับพื้นที่ปฏิบัติการนั้น จะต้องวิเคราะห์ในรายละเอียด ส่วนข่าวกรองที่มีอยู่ทั้งสิ้นอันเกี่ยวกับภูมิศาสตร์ทหาร ความต้องการขนส่งและการคมนาคมทั้งปวงจะต้องศึกษาเพื่อให้ทราบ ว่า “อะไร” เป็นผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ทหารของเรา หลังจากนั้น ก็เป็นการตรวจสอบกำลังรบเปรียบเทียบของฝ่ายเราและทรัพยากรทางทหารของพันธมิตร และมิตรประเทศที่มีอยู่ รวมทั้งขีดความสามารถของข้าศึกที่น่าจะคุกคามต่อผลประโยชน์ของเรา การปฏิบัติเช่นนี้จะทำให้เราสามารถตอบคำถามว่า “ใคร” พึงระลึกรู้ว่า ยุทธศาสตร์ปฏิบัติการในระยะสั้นจะต้องพิจารณากำลังรบที่มีอยู่ และสามารถนำไปใช้ได้ สำหรับขีดความสามารถข้าศึกและความล่อแหลมต่างๆ นั้นควรจะกำหนดขึ้นเช่นเดียวกับขีดความสามารถของฝ่ายเราด้วยเรามักไม่ค่อยได้ข่าวสารที่เราต้องการเกี่ยวกับพื้นที่ปฏิบัติการต่างๆ และข่าวสารเกี่ยวกับกำลังฝ่ายตรงข้ามมากนัก ดังนั้น เราจึงต้องกำหนดสมมติฐานขึ้นเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นเหล่านั้น ในเรื่องเกี่ยวกับภัยคุกคามที่น่าจะกระทำต่อผลประโยชน์ของเรานั้น นับว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ภัยคุกคามนั้น ไม่แต่เพียงกำลังรบข้าศึกภายในภูมิภาคที่สงสัยเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงข้าศึกที่น่าจะมีอิทธิพลและมีขีดความสามารถที่จะส่งกำลังเข้าปฏิบัติการอีกด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระลึกไว้ด้วยว่า ไม่ควรกำหนดยุทธศาสตร์ให้สูงเกินกว่าภัยคุกคามมากนัก และไม่ควรรแยกออกต่างหากจากลักษณะของการตั้งรับ โดยเราควรเตรียมให้พร้อมสำหรับโอกาสที่จะอำนวยให้รุกเข้าสู่ผลประโยชน์ของเรา และเราต้องเป็นฝ่ายริเริ่มก่อนเสมอ

ในข้อที่สามของการประมาณสถานการณ์ทางยุทธศาสตร์นี้ ก็คือทางเลือกหรือหนทางปฏิบัติสำรองต่างๆ ของวัตถุประสงค์ทางทหารและแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหาร ซึ่งควรวิเคราะห์และนำมาเปรียบเทียบกัน สำหรับวัตถุประสงค์ทางทหาร ภารกิจ หรือกิจเฉพาะต่างๆ ซึ่งทรัพยากรทางทหารจะต้องนำไปปฏิบัตินั้น ย่อมหาได้จากคำแนะนำของนโยบายแห่งชาติ ซึ่งจะบอกให้เรารับว่า “อะไร” ที่ทางทหารต้องการกระทำ สำหรับแนวคิดทางยุทธศาสตร์นั้น

ก็คือ หนทางปฏิบัติทางทหารต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ทางทหารนั่นเอง หนทางปฏิบัติทางทหารจะอธิบายให้ทราบถึง “อย่างไร” ของยุทธศาสตร์ทหาร และทรัพยากรทางทหารอย่างไรที่จะต้องนำไปใช้ เมื่อถึงเวลานั้น การวาดภาพอนาคตที่จะเป็นไปได้ต่างๆ ก็จะต้องตรวจสอบเพื่อกำหนดให้ได้ว่า “ที่ไหน” และ “เมื่อไร” ที่จะต้องใช้กำลังทหารหรือทรัพยากรเข้าปฏิบัติการ โดยอาจมีข้อจำกัดบางประการที่มีผลต่อยุทธศาสตร์ทหารจากสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีอยู่ในพื้นที่ปฏิบัติการนั้น ตัวอย่างเช่น ระบบค่านิยมของคนอเมริกัน อาจไม่ยอมให้ประเทศของตนเองเป็นฝ่ายริเริ่มต่อข้าศึกก่อน ดังนั้น ในกรณีฉุกเฉินจริงๆ สหรัฐอเมริกาอาจไม่เลือกใช้ “ยุทธศาสตร์เปิดฉากโจมตีก่อน” (Preemptive War) ในการทำสงครามก็ได้

ในข้อสุดท้าย (ข้อตกลงใจ) เราจะต้องเลือกกลุ่มของวัตถุประสงค์แนวคิด และทรัพยากรที่ดีที่สุดที่สามารถเผชิญกับการตรวจสอบความเหมาะสม (Suitability) ความเป็นไปได้ (Feasibility) และความยอมรับได้ (Acceptability) ในปัจจัยเรื่องความเหมาะสม จะมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญต่อการกำหนดวัตถุประสงค์ทางทหาร กล่าวคือ ต้องพิจารณาให้ได้ว่า วัตถุประสงค์ทางทหารนั้น จะนำไปสู่ผลที่ต้องการได้หรือไม่ และเพียงใด อย่างไรก็ตาม การแสวงหาวัตถุประสงค์ย่อมต้องเป็นสิ่งที่สามารถปฏิบัติได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ย่อมต้องการทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น แล้วจึงนำไปเปรียบเทียบกับขีดความสามารถของข้าศึกที่จะป้องกันมิได้เรากระทำเช่นนั้นได้ สุดท้ายแล้ว หากแนวคิดทางยุทธศาสตร์สอดคล้องกับความต้องการ คือ มีทั้งความเหมาะสม และความสามารถที่จะปฏิบัติได้แล้ว ก็สามารถพิจารณาได้ว่า การปฏิบัติการนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางทหาร โดยเสียค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่าและยอมรับได้หรือไม่ ฉะนั้น ด้วยอิทธิพลของปัจจัยนี้ อาจต้องยกเลิกโครงการทั้งสิ้นก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง หลังจากที่ได้รับทราบข้อเสนอแนะของผู้บัญชาการทางทหารเรียบร้อยแล้ว

การประมาณสถานการณ์ทางยุทธศาสตร์สามารถใช้เป็นแบบจำลองอย่างหนึ่งเพื่อช่วยให้เราสามารถพัฒนายุทธศาสตร์ทหารต่อไปได้ รวมถึงอาจช่วยในเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์โลกหรือยุทธศาสตร์ในพื้นที่ภูมิภาคใดๆ การพัฒนายุทธศาสตร์ในระยะยาว และยุทธศาสตร์ปฏิบัติการระยะสั้น นอกจากนี้แล้ว ยังอาจใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการดำเนินการในวิกฤตการณ์ และช่วยในการวางแผนเผชิญเหตุต่อวิกฤตการณ์นั้นๆ ทั้งนี้ ก็โดยอาศัยการทราบถึงองค์ประกอบสำคัญๆ ได้แก่ “ใคร” “ทำอะไร” “ที่ไหน” “เมื่อไร” และ “อย่างไร” ในขณะเดียวกัน องค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติทั้งสิ้น อันประกอบด้วย กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจกำลังอำนาจทางสังคมจิตวิทยา กำลังอำนาจทางสารสนเทศ และกำลังอำนาจทางทหาร จะต้องผสมผสานกันอย่างมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด กล่าวโดยสรุปแล้ว ยุทธศาสตร์ทหารจะเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญในสายการติดต่อระหว่างนโยบาย ความมั่นคงแห่งชาติกับการวางแผนและการปฏิบัติการทางทหาร ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์กับการวางแผนจึงต้องเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะยุทธศาสตร์นั้น เป็นเสมือนแผนแม่บท (Master Plan) ด้วยเป็นตัวจักรสำคัญของการพัฒนาแผนการทางทหาร ฉะนั้น ให้พึงระลึกอยู่เสมอว่า ยุทธศาสตร์ทหารนั้น จะใช้เป็นหลักสำหรับการวางแผนและการปฏิบัติการทางทหาร แผนการทางทหารใดก็ตามที่ปราศจากการพิจารณาทางยุทธศาสตร์ทหาร แผนนั้นก็จะเป็นแผนที่ไร้ค่า หากฝืนดำเนินปฏิบัติการทางทหารใดๆ ที่อาศัยแผนดังกล่าวนี้ ก็ย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวอย่างแน่นอน<sup>15</sup>

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร ได้ดียิ่งขึ้น จึงขอนำเสนอแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ทหารของสหรัฐอเมริกา และการประยุกต์ใช้ของไทย ดังนี้

### ก. แผนยุทธศาสตร์ทหาร

“แผนยุทธศาสตร์ทหาร” (Military Strategic Plan) หรือเรียกสั้นๆ ว่า “แผนยุทธศาสตร์” เป็นแผนซึ่งเกิดขึ้นจากการดำเนินกรรมวิธีแก้ไขปัญหาทางทหาร หรือกรรมวิธีแสวงข้อตกลงใจทางทหาร ซึ่งอาศัยการประมาณสถานการณ์ทาง

ยุทธศาสตร์ทหาร หรือการประเมินยุทธศาสตร์ทหาร (Military Strategic Appraisal) เป็นส่วนสำคัญ แผนยุทธศาสตร์อาจแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ตามระยะเวลาได้ ดังนี้

### ก) แผนระยะสั้น (Short Range)

แผนนี้มุ่งหมายให้ผู้บัญชาการเหล่าทัพได้รับทราบแนวทางปฏิบัติให้บรรลุภารกิจตามขีดความสามารถและสภาพการณ์ของทั้งสามเหล่าทัพที่มีอยู่ในปัจจุบัน แผนระยะสั้นนี้อาจกำหนดระยะเวลา 1 - 2 ปี ตามความเหมาะสม

### ข) แผนระยะปานกลาง (Medium Range)

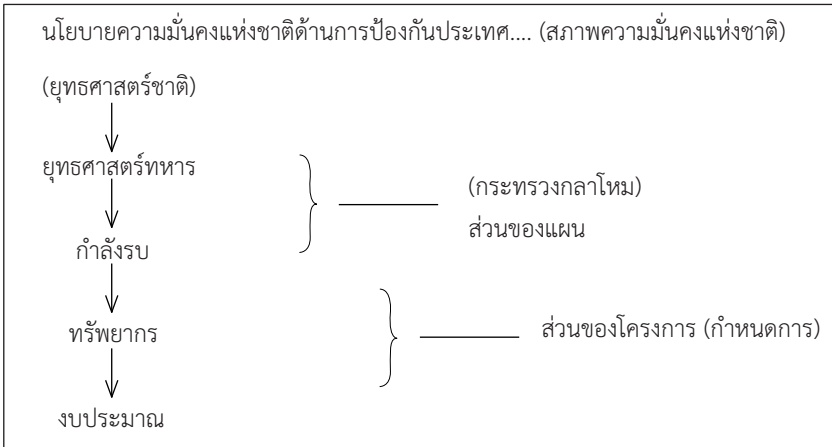
แผนระยะปานกลางมุ่งหมายให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ทราบเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ทหาร รวมทั้งรายละเอียดความต้องการโครงสร้างกำลังรบ (Force Structure) ในระยะเวลา 3 - 5 ปีข้างหน้า เพื่อให้ขีดความสามารถของกำลังอำนาจทางทหารสูงขึ้น หรือเป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของอำนาจกำลังรบให้แก่กองทัพ โดยมีเป้าหมายที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติทางด้านการทหาร และใช้เป็นแนวทางในการวางแผนของผู้บัญชาการเหล่าทัพด้วย

### ค) แผนระยะยาว (Long Range)

แผนระยะยาวมุ่งหมายในการเสนอแนะให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงทางทหาร (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม) ทราบถึงสถานการณ์โลกโดยรวม หรือยุทธศาสตร์โลก (Global Strategy) รวมถึงแนวโน้มของสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา สารสนเทศ และการทหารของชาติในห้วงระยะเวลา 5 - 10 ปีข้างหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ทหาร เพื่อประโยชน์ในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย แผน โครงการ และงบประมาณทางทหารตามห้วงระยะเวลาดังกล่าว<sup>16</sup>

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องของแผนยุทธศาสตร์ทหาร และความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับยุทธศาสตร์ทหารได้ดียิ่งขึ้น ขอพิจารณาให้แผนภูมิตามภาพที่ 6-4 ดังนี้





ภาพที่ 6-4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ชาติกับยุทธศาสตร์ทหาร

ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

อย่างไรก็ตาม ยังมีแผนยุทธศาสตร์บางประเภทที่มีลักษณะเป็นแผนระยะยาว แต่เรียกชื่อเฉพาะเจาะจงเป็นพิเศษ เช่น แผนระดมสรรพกำลัง (Mobilization Plan) แผนเตรียมความพร้อมแห่งชาติ เป็นต้น แผนเหล่านี้เป็นแผนยุทธศาสตร์เช่นเดียวกัน และต้องอาศัยความร่วมมือและประสานงานกันทั้งหน่วยงานพลเรือน ตำรวจ ทหารทั้งสามเหล่าทัพ รวมถึงองค์การภาครัฐ และภาคเอกชนด้วย แผนดังกล่าวต้องอาศัยข้อมูลต่างๆ มากมาย รวมทั้งเอกสารหลักฐานที่มีอยู่ตั้งแต่ยามปกติ เพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือการปฏิบัติการทางทหาร และสนับสนุนแผนเตรียมความพร้อมแห่งชาติในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในยามสงคราม

แผนยุทธศาสตร์ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว แม้จะแยกออกจากกันเป็นสัดส่วนตามห้วงระยะเวลาแล้ว แต่ก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและเกี่ยวเนื่องกันโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แผนระยะปานกลางนั้นนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะใช้เป็นแผนหลักของการทำโครงการหรือกำหนดการทางทหาร รวมทั้งโครงการย่อยทางทหารอีกด้วย ซึ่งจะมีผลกระทบไปถึงเรื่องงบประมาณทางทหารในรายละเอียดตามขั้นตอนอย่างเป็นระบบ ถ้าหากไม่มีแผนระยะปานกลางแล้ว การทำแผนและงบประมาณก็จะมีระบบควบคุม และค่อนข้างเลือนลอย เพราะหาหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้ยากและไม่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ใดๆ ก็ตาม มิได้จัดทำขึ้นเพื่อให้เหตุผลว่า ทำไมจึงต้องมีกำลังทหารเท่านั้นเท่านี้ แต่จัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการที่จะบรรลุนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศเป็นหลัก เมื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขึ้นแล้ว ก็ต้องนำแผนไปใช้ปฏิบัติ ต่อจากนั้นจึงเป็นการสร้างสรรค์กำลังทหาร หรือเสริมสร้างกำลังทหารขึ้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น หากรัฐสภาไม่อนุมัติงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังทหารตามความต้องการ ไม่ว่าจะเป็จำนวนคน อาวุธ และคุณภาพที่กำหนด ก็ต้องมีการตัดแปลงและปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับงบประมาณที่จัดสรรให้ โดยอาจต้องยอมเสี่ยงมากขึ้นหรืออาจต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติบางอย่างซึ่งเป็ความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยตรง ฉะนั้น ประการสำคัญที่สุดในการวางนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศ และทำให้ประเทศอยู่รอดปลอดภัยได้เพียงไรนั้น ก็คือ รัฐสภานั้นเอง เพราะรัฐสภาเป็นผู้กุมอำนาจสำคัญไว้ โดยการควบคุมงบประมาณป้องกันประเทศเป็นส่วนรวมด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในคณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภา ควรจะต้องมีความเข้าใจในการบริหารงานเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศด้านการป้องกันประเทศบ้างตามสมควร เพื่อจะได้พิจารณาจัดสรรงบประมาณด้านการป้องกันประเทศให้แก่กองทัพอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีก็ยังมีอำนาจอนุมัติงบประมาณพิเศษ โดยที่สภาไม่มีโอกาสควบคุมได้ เช่น การให้งบประมาณผูกพันเพื่อจัดซื้อจัดหาอาวุธอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งจัดหาถือว่าเป็นการลดปัญหาความเสี่ยงในเรื่องของงบประมาณของกองทัพได้ในระดับหนึ่ง

ในการวางแผนยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศนั้น แม้ว่ามิมีทรัพยากรทั้งกำลังคนและกำลังเงินมากมายเพียงใดก็ตาม แต่ก็จำเป็นต้องอาศัยเวลาเป็นส่วนสำคัญ ถ้าหากเวลาไม่อำนวยให้แล้ว ก็ไม่สามารถเสริมสร้างกำลังรบได้ตามที่ต้องการได้ เพราะการเตรียมการทางทหารนั้นย่อมต้องการเวลามาก ไม่ว่าจะเป็ขั้นการผลิต การจัดหา การฝึกกำลังพลให้มีสมรรถภาพ ตลอดจนการจัดวางสิ่งอำนวยความสะดวก

ต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้เวลาทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับประเทศที่ต้องอาศัย ยุทธภัณฑ์และสิ่งอุปกรณ์ต่างๆ จากต่างประเทศด้วยแล้ว ยิ่งจำเป็นต้องใช้เวลานานยิ่งขึ้น ดังนั้น ปัจจัยสำคัญในการพัฒนายุทธศาสตร์ทหารจึงขึ้นอยู่กับเงินและเวลา และการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ทางทหารจะให้บรรลุผลได้นั้นก็จำเป็นต้องใช้ขั้นตอนของเวลาและเงินที่มีอยู่ เพื่อจัดทรัพยากรตามจำนวนให้เหมาะสมกับเวลาและสถานที่ที่ต้องการ<sup>17</sup>

## ข. ระบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ

ระบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ (Planning Programing & Budgetin System: PPBS) เป็นระบบที่รู้จักกันมานานแล้ว สำหรับวงการศึกษาศึกษาของสถาบันทางทหารในประเทศไทย แต่บุคคลส่วนใหญ่ มักเข้าใจกันว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสหรัฐอเมริกาเท่านั้น หากได้เกี่ยวข้องกับระบบการวางแผนและการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยไม่ ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะระบบ PPBS นี้ นับว่ามีความสำคัญมากในยุทธศาสตร์ทหารของชาติด้านการป้องกันประเทศของไทยโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง “ความพร้อมรบ”

ความหมายของยุทธศาสตร์ในแง่คิดอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ หนทางในการใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของชาติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ (Strategies are the way of using budgets of resources to achieve military objectives)<sup>18</sup> จากความหมายนี้เอง ย่อมแสดงให้เห็นว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ทหารกับการบริหารการเงินหรืองบประมาณมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างแผนกับประสิทธิภาพของกำลังรบ ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยแก่ประเทศเป็นส่วนรวม<sup>19</sup>

การคิดค้นหลักการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรของชาติให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดนี้เอง เป็นเหตุให้เกิดระบบ PPBS ขึ้น โดยการนำเอาการบริหารตามหลักวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ให้เข้ากับการบริหารงานด้านการป้องกันประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารตามหลักวิทยาศาสตร์ที่มีส่วนช่วยเป็นอย่างมากในการตกลงใจทางทหาร เช่น การกำหนดจำนวน และการจัดหาอาวุธยุทธโปกรณ์ต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาหรือคาดการณ์ลักษณะของสงครามที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ย่อมต้องอาศัยรูปแบบของการใช้กำลังเหล่าทัพต่างๆ อย่างน้อยตั้งแต่สองเหล่าทัพขึ้นไป ไม่สามารถอาศัยเหล่าทัพใดเหล่าทัพหนึ่งเพียงเหล่าเดียวเข้าทำการรบให้ประสบชัยชนะได้โดยลำพัง ดังนั้น การทำสงครามในอนาคตให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองจึงต้องเผชิญกับงานที่มีลักษณะของขอบเขตที่กว้างขวาง และก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมาย ปัญหาสำคัญในการบริหารงานด้านการป้องกันประเทศที่จำเป็นต้องคิดหาวิธีการแก้ไข มีดังนี้

- 1) รัฐมนตรีกลาโหมจะสามารถควบคุมและกำกับดูแลกิจกรรมป้องกันประเทศให้ดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพมากที่สุดได้อย่างไร
- 2) การวางแผนกับการงบประมาณจะมีความสัมพันธ์ร่วมกันได้อย่างไร
- 3) หน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงกลาโหมจะมีการประสานงานโดยอัตโนมัติ และมีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่แน่นอนได้อย่างไร
- 4) จะสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดหรือให้ได้กำลังรบที่มีคุณภาพดีที่สุดได้อย่างไร

ระบบ PPBS จึงเป็นระบบที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาได้นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เพราะเห็นว่าเป็นระบบที่ดีที่สุด กล่าวคือ เป็นระบบที่มีการผสมผสานแผนยุทธศาสตร์ทหารกับการทำงานงบประมาณเข้าด้วยกัน เพื่อความมุ่งหมายร่วมกันสามารถทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิผลสูงสุด อย่างไรก็ตาม การบริหารงานด้านการป้องกันประเทศจะมีประสิทธิผลเพียงไรนั้นหาได้ขึ้นอยู่กับทรัพยากรหรือเงินแต่เพียงอย่างเดียวไม่ แต่ขึ้นอยู่กับเวลาที่ใช้ในการเสริมสร้างกำลังรบด้วย ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ จำเป็นต้องอาศัยเวลาในการผลิต แม้แต่กำลังพลเองก็จำเป็นต้องใช้เวลาในการจัดหา และฝึกให้สามารถทำการรบได้ ดังนั้น ปัจจัยสำคัญในการบริหารงานด้านการป้องกันประเทศจึงขึ้นอยู่กับเงินและเวลา ระบบ PPBS จึงเป็นระบบที่เหมาะสมในการช่วยผู้บังคับบัญชาให้สามารถกำหนดความต้องการและการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาการจัดหา

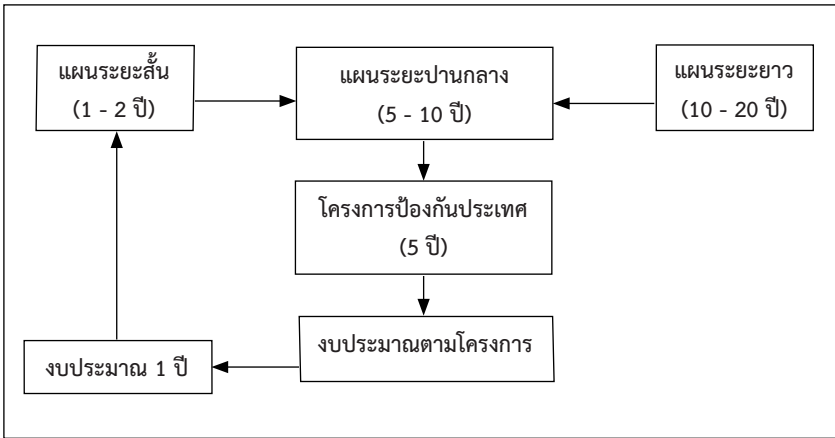
และใช้สิ่งอุปกรณ์ต่างๆ ให้เกิดประโยชน์ รวมทั้งพัฒนาการควบคุมกิจกรรมอันเกี่ยวเนื่องกับการใช้ทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมายทางทหารที่พึงประสงค์ อันหมายถึง ความพร้อมรบของกองทัพ และการสร้างกองทัพให้ทันสมัยเป็นประการสำคัญ<sup>20</sup>

โดยหลักการแล้ว การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศจะต้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งหมายถึงประสิทธิผล (Effectiveness) นั่นเอง แต่ในเรื่องของประสิทธิผลนี้ ก็ต้องคำนึงถึงความประหยัดและประสิทธิภาพ (Efficiency) ผสมผสานกันไปด้วยในการจัดสรรงบประมาณแบบเก่านั้น มีลักษณะของการกำหนดยอดงบประมาณ (Budget Ceiling) กล่าวคือ กำหนดยอดงบประมาณจำนวนหนึ่งให้หน่วยนั้นๆ ไปใช้โดยไม่คำนึงภารกิจ (Mission) ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ค่อยถูกต้องและเหมาะสมมากนัก เห็นได้จากหน่วยที่มีภารกิจมาก แต่จำต้องปีบหรือลดภารกิจของตนเองลง เพื่อให้สอดคล้องกับวงเงินงบประมาณที่ได้รับ ในทางตรงข้ามหน่วยที่มีภารกิจน้อยแต่ได้งบประมาณมากก็พยายามหาภารกิจอื่นที่ไม่ค่อยจำเป็นมากนักมาเพิ่มเติมให้พอดีกับวงเงินงบประมาณจำนวนมากที่หน่วยได้รับมา เป็นต้น ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณแบบนี้จึงมิได้คำนึงถึงประสิทธิภาพ แต่คำนึงถึงยอดเงินเป็นสำคัญ ในเมื่อเหล่าทัพต่างๆ มุ่งแต่ความสำคัญในภารกิจของตนเองมากกว่าภารกิจของส่วนรวม โดยไม่คำนึงถึงเหล่าทัพอื่น แต่ละเหล่าทัพจึงพยายามแข่งขันกันเพื่อให้ได้รับงบประมาณที่มากขึ้นในปีต่อไป ด้วยเหตุนี้ การจัดสรรงบประมาณด้านการป้องกันประเทศจึงก่อให้เกิดความสูญเปล่าแก่ประเทศชาติเพราะการใช้งบประมาณไม่เกิดประสิทธิผล

การคิดงบประมาณล่วงหน้าเพียงปีเดียวสำหรับกิจการขนาดใหญ่ และต้องใช้เวลาในการผลิตนาน เช่น รถถัง เครื่องบิน เรือรบ จรวด และซีปนาวุธ เป็นต้น แม้จะได้รับงบประมาณมาตามความต้องการ ก็ยังยากที่จะทำให้สำเร็จได้ภายในปีเดียว หรือหากจะตัดทอนงบประมาณลง ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ดังนั้น การทำงบประมาณกับการวางแผนทางทหารจึงไม่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน เป็นผลให้แผนยุทธศาสตร์ทหารที่จัดทำขึ้นไม่สมจริง เพราะระบบงบประมาณมิได้สอดคล้องและสนับสนุนแผนโดยตรง อย่างไรก็ตาม นักยุทธศาสตร์ควรทำความเข้าใจในเรื่องหน้าที่

และความรับผิดชอบของหน่วยงานประจำกับหน่วยงานด้านการเมืองเสียก่อนว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ทหารเป็นความรับผิดชอบของเหล่าทัพ แต่งบประมาณ ซึ่งเป็นทรัพยากรหลักในการวางแผนนั้น เป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แผนยุทธศาสตร์ทหารนั้นมีลักษณะเป็นแผนซึ่งแสดงความต้องการ กำลังรบล่วงหน้า 5 ปี เพราะเวลาที่ต้องใช้ในการพัฒนาอาวุธโดยทั่วไปแล้วก็ใช้เวลา ประมาณ 5 – 10 ปี หากงบประมาณคิดล่วงหน้าเพียง 1 ปี ก็ย่อมไม่สัมพันธ์กับแผน ดังนั้น โครงการป้องกันประเทศ 5 ปี จึงไม่มีหลักประกันอะไรได้เลยว่าจะได้ตาม สิ่งที่ต้องการได้<sup>21</sup>

แผนยุทธศาสตร์ทหารระยะเวลาปานกลางหรือแผนระยะเวลาปานกลาง นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะใช้เป็นแผนหลักในการพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร เพราะเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมและไม่สั้นหรือไม่ยาวจนเกินไปสำหรับการจัดทำ เป็นแผนเสริมความแข็งแกร่งหรือเสริมขีดความสามารถทางทหารให้กับกองทัพ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ทหารจึงจำเป็นต้องมีโครงสร้างกำลังรบ (Force Structure) เพื่อให้สามารถดำเนินการปฏิบัติการตามแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหาร และสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ทางทหารที่กำหนดได้ โครงสร้างกำลังรบดังกล่าวย่อมต้องใช้ทรัพยากรเป็นเครื่องมือสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าประเทศใดก็ตามก็ย่อมมีข้อจำกัด ในเรื่องทรัพยากรด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะทรัพยากรทางทหารที่จำเป็นและมีราคาแพง ดังนั้น รัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศจึงเป็นผู้รับผิดชอบและตกลงใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้กับกองทัพ โดยเฉพาะยามที่เศรษฐกิจของประเทศมีข้อจำกัด การจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารงานด้านการป้องกันประเทศจึงต้องแบ่งมอบให้เพื่อกำหนดการหรือโครงการตามขั้นตอนในช่วงระยะเวลาอันหนึ่ง (Time phase program) ตามปกติแล้ว จะกำหนดเป็นโครงการป้องกันประเทศ 5 ปี (Five Years Defense Program: FYDP) ซึ่งแต่ละปีจะจัดสรรงบประมาณให้โดยเฉพาะ<sup>22</sup> เพื่อความเข้าใจในความสัมพันธ์ของ PPBS กับแผนยุทธศาสตร์ทหาร อาจเขียนเป็น แผนภูมิแสดงให้เห็นได้ตามภาพที่ 6-5 ดังนี้



ภาพที่ 6-5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนยุทธศาสตร์ทหารกับระบบการวางแผน

การจัดทำโครงการ และการทำงบประมาณ

ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

ปัญหาใหญ่อีกเรื่องหนึ่งที่กองทัพจะต้องพิจารณาก็คือ งบประมาณที่จะนำเสนอต่อรัฐบาลนั้นเพียงพอต่อการดำรงสภาพและการพัฒนากองทัพตามแผนงานและโครงการหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กองทัพต้องตอบคำถามของรัฐบาลให้ได้ว่า “กองทัพจะต้องใช้งบประมาณเท่าไรถึงจะพอ” โดยอาศัยระบบการวางแผนการจัดทำโครงการ และการทำงบประมาณนี้เองที่กองทัพสามารถใช้เป็นคำตอบที่เหมาะสมแก่รัฐบาลได้ว่า กองทัพได้จัดสรรทรัพยากรของกองทัพที่สอดคล้องกับการจัดทำโครงการและการเสนอของงบประมาณ รวมถึงได้บูรณาการและสร้างสมดุลกับนโยบายด้านการต่างประเทศ ยุทธศาสตร์ทหาร ความต้องการกำลังรบของกองทัพ และงบประมาณด้านกลาโหมของประเทศอย่างสมบูรณ์แล้ว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากระบบการวางแผน การจัดทำโครงการ และการทำงบประมาณนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจตามหลักเกณฑ์เชิงประจักษ์ของผลประโยชน์แห่งชาติที่เกิดจากการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่จำเป็นต่างๆ กับสิ่งที่กองทัพจะต้องลงทุน (Needs & Costs) เพื่อให้บรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ฉะนั้น การตัดสินใจดังกล่าวจึงเกิดจากการพิจารณาเลือกทางเลือกที่เหมาะสมและสร้างสมดุลระหว่างทางเลือกที่มีอยู่อย่างรอบคอบแล้วนั่นเอง

### ค. การพัฒนายุทธศาสตร์ทหารในห้วงระยะเวลาปานกลาง

ในการพัฒนายุทธศาสตร์ทหารมีหลักสำคัญที่พึงระลึกอยู่เสมอ ก็คือ จะต้องพัฒนายุทธศาสตร์ทหารให้สอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนด ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ได้อำนาจห้วงระยะเวลาปานกลางเป็นหลักในการพัฒนา ยุทธศาสตร์ทหาร เพราะห้วงระยะเวลาปานกลางเป็นห้วงระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุด ในการพัฒนากองทัพ ไม่มากและไม่น้อยจนเกินไป การปฏิบัติตามแผนและการควบคุมสามารถกระทำได้สะดวกและรัดกุม โดยเฉพาะห้วงระยะเวลาปานกลางนี้ สามารถเชื่อมต่อและผสมผสานให้เข้ากับห้วงระยะสั้นและระยะยาวได้เป็นอย่างดี

ขั้นตอนในการดำเนินการพัฒนายุทธศาสตร์ทหารที่สำคัญ มีดังนี้

- 1) พัฒนากำลังรบที่จะสนับสนุนยุทธศาสตร์ทหาร
- 2) คิดราคาหรือค่าใช้จ่ายสำหรับกำลังรบเหล่านั้น
- 3) ปรับกำลังรบให้สอดคล้องกับข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ
- 4) แสวงหาวิธีการอันเหมาะสมในการกำหนดโครงสร้างกำลังรบ

ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทหารอย่างดีที่สุด

อย่างไรก็ตาม ผู้รับผิดชอบในการพัฒนายุทธศาสตร์ทหารต้องพึงระลึกไว้ด้วยว่า การพัฒนายุทธศาสตร์ทหารนั้นไม่มีวิธีการแบบใดแบบหนึ่งตายตัว หรือมีรูปแบบใดๆ ที่จะช่วยให้เข้าใจวิธีการแก้ปัญหาและการตัดสินใจได้ตลอด นอกเสียจากต้องใช้การพินิจพิจารณาในการดำเนินกรรมวิธีแก้ปัญหาอย่างละเอียดและรอบคอบ โดยมุ่งถึงความสำเร็จในการบรรลุภารกิจเป็นประการสำคัญเท่านั้น<sup>23</sup>

### ง. การกำหนดโครงสร้างกำลังรบ

การกำหนดโครงสร้างกำลังรบ (Force Structure) เป็นขั้นตอนที่สำคัญสำหรับการพัฒนากำลังรบ เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ทหาร และมักมีความคิดเห็นแตกต่างกันอยู่ 2 ประการ คือ

- 1) การมุ่งหวังที่จะได้งบประมาณป้องกันประเทศ เพื่อเสริมสร้างกำลังรบให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แล้วจึงตัดสินใจเลือกกำหนดโครงสร้างกำลังรบที่มีความอ่อนตัวมากที่สุดเพื่อให้สามารถสนับสนุนยุทธศาสตร์



2) การมุ่งหวังที่จะต้องมีกำลังรบไว้เพื่อป้องกันประเทศหรือรักษาความปลอดภัยของชาติเป็นการสำคัญ แล้วจึงกำหนดโครงสร้างกำลังรบเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ทหาร ต่อจากนั้นก็ปรับกำลังรบให้สอดคล้องกับงบประมาณป้องกันประเทศ แนวคิดเช่นนี้จะทำให้เกิดข้อจำกัดเกี่ยวกับกำลังรบตามโครงการ (Program Force) อันเป็นผลเนื่องมาจากงบประมาณนั่นเอง

แผนและโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างกำลังรบที่ได้จัดทำขึ้นนี้ จะต้องนำมาดำเนินการวิธีตรวจสอบและเปรียบเทียบเพื่อพิสูจน์ทราบสิ่งที่ยังไม่ได้นำมาแก้ปัญหา รวมทั้งประเมินค่าความเสี่ยง (Risk Assessment) ที่อาจเกิดขึ้นในการปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ทหาร ถ้าเกณฑ์เสี่ยงอยู่ในระดับสูงก็ต้องดำเนินการปรับปรุงยุทธศาสตร์ทหาร หากเป็นเช่นนี้ก็จะต้องเลือกวิธีแรก คือ การมุ่งหวังที่จะได้งบประมาณป้องกันประเทศให้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม อาจมีบางกรณีที่ต้องใช้วิธีการทั้งสองอย่างผสมผสานกัน หากได้มีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบโดยใช้ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในระยะต่อมา

หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่า การพัฒนายุทธศาสตร์ทหารด้วยการกำหนดโครงสร้างกำลังรบเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ทหาร ก็คือ กรรมวิธีซ้ำๆ ที่ไม่มีที่สิ้นสุด แต่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เรื่องที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่อๆ มา (Operation Research) ซึ่งต้องอาศัยฟังก์ชันเชิงเส้น (Linear Function) โดยเริ่มจากยุทธศาสตร์ชาติและสิ้นสุดลงที่กำลังรบตามโครงการ อย่างไรก็ตาม ยังมีวงจรรซ้ำๆ กันอยู่ในกรรมวิธีดังกล่าวนี้ด้วย ซึ่งนักยุทธศาสตร์จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และมีหลักการปฏิบัติที่แน่ชัดมากขึ้น<sup>24</sup>

#### จ. ข้อพิจารณาในการพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร

การพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร มีข้อพิจารณาที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

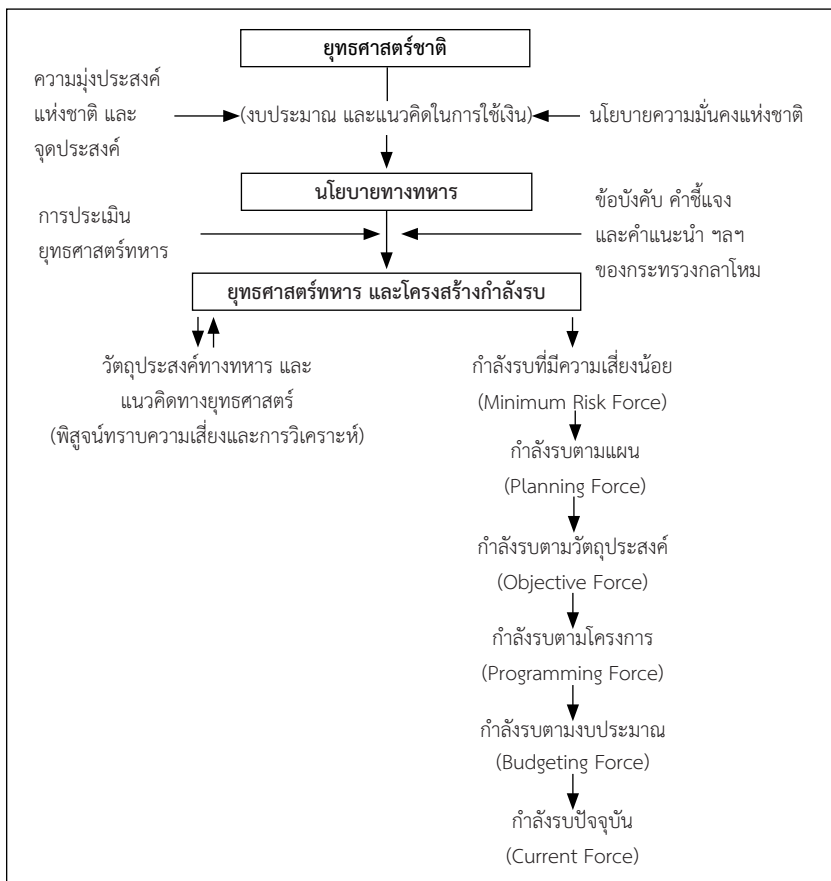
ก) ยุทธศาสตร์ทหารจะต้องสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ แม้ว่ายุทธศาสตร์ชาติจะไม่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่แน่ชัดก็ตาม

ข) ยุทธศาสตร์ทหารจะต้องมุ่งไปสู่การรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติและยึดมั่นในวัตถุประสงค์ของนโยบายแห่งชาติโดยการใช้กำลัง หรือคุกคามด้วยการใช้กำลัง

ค) ยุทธศาสตร์ทหาร ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ทางทหาร แนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหาร และทรัพยากรทางทหาร

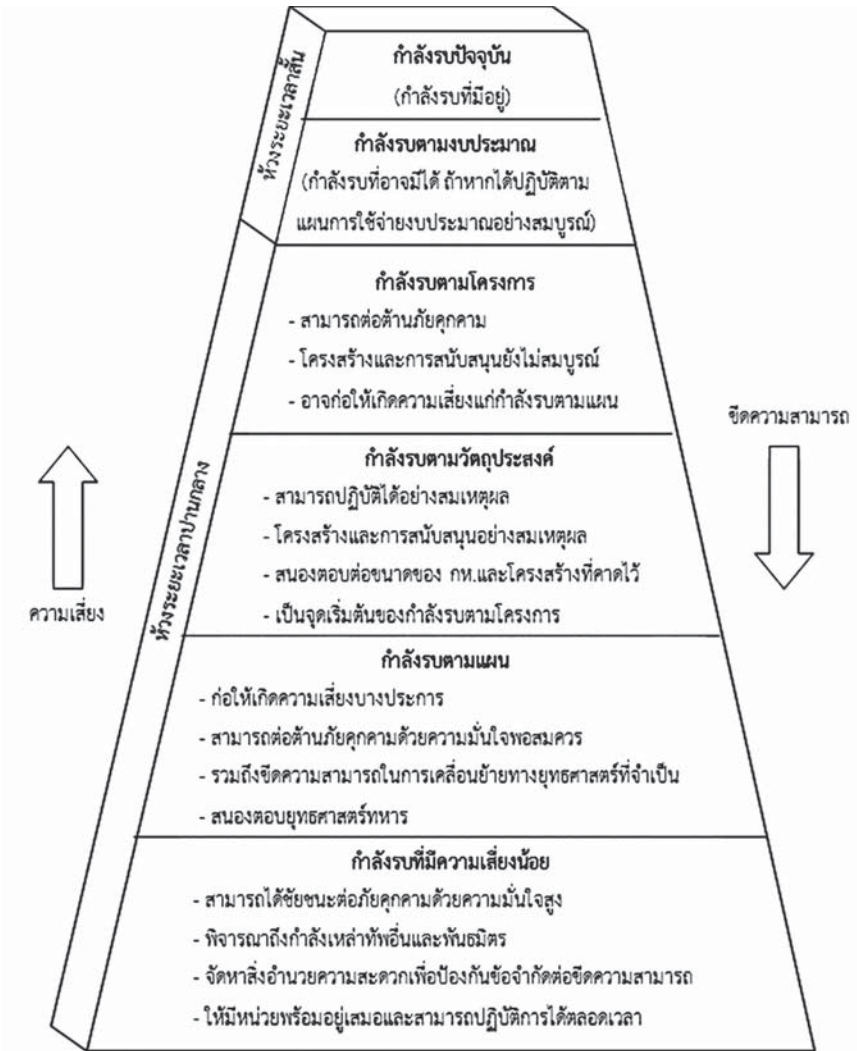
ง) ยุทธศาสตร์ทหารจำเป็นต้องมีกำลังทหารไว้ เพื่อปฏิบัติการเสริมความมั่นคงแห่งชาติให้ดีขึ้น

จ) ยุทธศาสตร์ทหารอาจได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างกำลังรบในปัจจุบันและการใช้กำลังทหารเข้าปฏิบัติการ แต่ไม่ควรกำหนดยุทธศาสตร์ทหารขึ้นจากกำลังรบเหล่านั้น<sup>25</sup>



ภาพที่ 6-6 ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายทางทหารที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ

ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.



ภาพที่ 6-7 ขั้นตอนการพัฒนา กำลังรบ และการเปรียบเทียบระหว่างค่าความเสี่ยงกับ

ขีดความสามารถที่สวนทางกัน

ที่มา: พงษ์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

## ฉ. เอกสารการวางแผนยุทธศาสตร์ร่วมของสหรัฐอเมริกา

เอกสารการวางแผนยุทธศาสตร์ร่วม (Joint Strategic Planning Document: JSPD) เป็นเอกสารสำคัญสำหรับช่วยเหลือคณะเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกาในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- ก) ประเมินภัยคุกคามทางทหาร
- ข) เสนอแนะวัตถุประสงค์ทางทหาร
- ค) เสนอแนะยุทธศาสตร์ทหาร
- ง) สรุปเรื่องการวางแผนกำลังรบทุกระดับหน่วย
- จ) ทบทวนการบรรลุถึงการวางแผนกำลังรบทุกระดับหน่วย
- ฉ) ประเมินขีดความสามารถกำลังรบตามแผนงาน
- ช) เสนอแนะเพิ่มเติมต่างๆ เช่น ข้าราชการ ทหารนิเวศเสนาธิการบังคับบัญชา

การควบคุม และการติดต่อสื่อสาร การวิจัยและพัฒนา แผนที่ เป็นต้น<sup>26</sup>

## ช. การพัฒนายุทธศาสตร์ทหารในภูมิภาคของสหรัฐอเมริกา

การพัฒนายุทธศาสตร์ทหารในภูมิภาค (Regional Military Strategy) หรือในพื้นที่สนใจ (Area of Interest) ประกอบด้วยขั้นตอนมูลฐาน 4 ขั้น ดังนี้

### 1) การตรวจสอบสภาพแวดล้อม

ปัจจัยสำคัญของยุทธศาสตร์ทหารในภูมิภาคและเหตุผลพื้นฐานสำหรับความสัมพันธ์ของชาติต่างๆ ในโลก ก็คือ ผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) ผลประโยชน์แห่งชาตินี้เอง อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามระดับหรือความมากน้อยที่จะเกิดอันตรายต่อความมั่นคงแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างชาติในการปฏิบัติอย่างสอดคล้องกัน เพื่อผดุงไว้ซึ่งสันติสุขของโลกก็ยังคงมีปรากฏอยู่ทั่วทุกมุมโลก แต่จุดสำคัญของยุทธศาสตร์มุ่งเน้นที่การปกป้องและการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์เหล่านั้น ในการนี้จำเป็นต้องพิสูจน์ทราบผลประโยชน์แห่งชาติต่างๆ ให้ชัดเจนพอสมควร และสรุปความหมายของผลประโยชน์ให้เด่นชัดขึ้นในขั้นแรกสำหรับภูมิภาคนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์แห่งชาตินั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่ถาวร คงที่ หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพราะลักษณะของผลประโยชน์แห่งชาติอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามระดับของอันตรายหรือความสิ้นสุดตามห้วงระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นฐานของการพัฒนาและการกำหนดโครงการสำหรับยุทธศาสตร์ทหารในภูมิภาค ในอนาคตอันใกล้ ผลประโยชน์ก็ควรมีลักษณะที่กระจางชัดพอสมควร และสรุปให้สั้นและกะทัดรัด ผลประโยชน์แห่งชาตินี้เองเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด เพราะผลประโยชน์แห่งชาติอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมมีผลกระทบต่อพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับชาติ และแง่คิดต่างๆ อันก่อให้เกิดความได้เปรียบที่พึงประสงค์ รวมทั้งค่านิยมของชาติ และข้อเปรียบเทียบระหว่างชาติอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์แห่งชาติ จะแสดงถึงเหตุผลสำหรับพฤติกรรมของชาติในภูมิภาคหนึ่งของโลกโดยเฉพาะ และพฤติกรรมที่แสดงออกมาให้ปรากฏนี้มักมุ่งสู่ผลประโยชน์แห่งชาติอย่างไม่ต้องสงสัย

เมื่อได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติลงไปเป็นที่แน่นอนแล้ว ต่อไปก็ควรวิเคราะห์ถึงความสำคัญทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา ภูมิศาสตร์ และการทหารในภูมิภาคนั้นๆ ด้วย รวมทั้งแนวโน้มและเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น เหตุการณ์นั้นอาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติในภูมิภาค ซึ่งยังต้องพิสูจน์ทราบความล่อแหลมหรือจุดอ่อน รวมถึงภัยคุกคามที่อาจเกี่ยวข้องอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การริเริ่มกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับโอกาสที่อำนวยให้ควรเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาด้วยเสมอ

การวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ ในภูมิภาคจะเป็นแนวทางในการตรวจสอบและการประเมินผลสถานการณ์ทางทหาร การประเมินผลขีดความสามารถของกำลังรบนั้น ไม่เพียงแต่จะพิจารณาเปรียบเทียบแค่จำนวนกองพล เรือรบ และเครื่องบินรบเท่านั้น แต่ต้องมองให้ลึกเข้าไปถึงเรื่องคุณภาพทางเทคโนโลยีของกำลังรบเป็นสำคัญ สำหรับปัจจัยอื่นๆ อันได้แก่ ลักษณะผู้นำ สภาพการฝึก แรงจูงใจ และการรักษาความต่อเนื่องทางการส่งกำลังบำรุง ก็ต้องนำมาพิจารณาโดยละเอียดและรอบคอบ เพราะอาจมีผลกระทบต่อการใช้กำลังตามสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ในภูมิภาคนั้นก็ได้ นอกจากกำลังรบแล้ว กำลังที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ควรนำมา

วิเคราะห์ด้วย ก็คือ กำลังทหารหรือกำลังกึ่งทหาร (Paramilitary) ประจำภูมิภาค นั้น เพื่อจะได้จัดให้เหมาะสมกับขีดความสามารถและจุดอ่อนที่มีอยู่ ประการที่สำคัญ ก็คือ เพื่อให้พร้อมที่จะเผชิญกับภัยคุกคามได้ทันเวลาหากมีภัยคุกคามเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ความยุ่งยากก็อยู่ที่ว่าจำนวนเท่าใดถึงจะเพียงพอภัยคุกคามเท่านั้น

การจัดวางกำลังรบที่เหมาะสม ควรจัดวางไว้เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติที่ได้พิสูจน์ทราบมาก่อนแล้ว ส่วนภัยคุกคามนั้นอาจมาจากกำลังทหารภายนอกภูมิภาคก็ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นจากกำลังทหารในภูมิภาคนั้นเสมอไป หากกำลังทหารภายนอกภูมิภาคนั้นมีขีดความสามารถมากพอที่จะเข้ามาปฏิบัติการกิจในภูมิภาคนี้ได้ นักยุทธศาสตร์ต้องพิสูจน์ทราบให้ได้ว่า กำลังรบที่มาจากภายนอกภูมิภาคนั้นจะสามารถคุกคามต่อผลประโยชน์แห่งชาติในภูมิภาคนี้ได้มากน้อยเพียงไรและมีขีดความสามารถอะไรบ้าง เพื่อเป็นหลักประกันในการตรวจสอบสภาพแวดล้อมต่างๆ ของภูมิภาคได้อย่างเหมาะสมต่อไป

## 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ทางทหาร

การดำเนินการในขั้นตอนนี้ จะมีผลอันสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบของการใช้กำลังอำนาจทางทหารเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ และสนับสนุนนโยบายและแผนงานต่างๆ ของชาติ สิ่งสำคัญ 3 ประการที่ควรระลึกถึง ได้แก่

**ประการที่ 1** วัตถุประสงค์ทหารทหารอาจบ่งถึงสภาพภูมิศาสตร์ และพันธมิตรในภูมิภาคนั้น หรืออาจจำกัดในการใช้กำลังสำหรับประเทศใดประเทศหนึ่ง หรืออาจจำกัดในการวางกำลัง การส่งเข้าไป หรือการดำเนินกิจกรรมบางประการ

**ประการที่ 2** วัตถุประสงค์ทางทหาร หมายรวมถึง วัตถุประสงค์ทางทหารของชาติและพันธมิตร

**ประการที่ 3** วัตถุประสงค์ทางทหารต้องชัดเจน และขยายออกไปได้ตามความจำเป็น และจะต้องกำหนดข้อจำกัดในการใช้กำลังไว้ด้วย<sup>27</sup>

ตัวอย่างของการกำหนดวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ทหารที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของสหรัฐอเมริกา มีรายละเอียดดังนี้

ก) วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ

- (1) เพื่อดำรงความปลอดภัยของสหรัฐอเมริกาจากการโจมตีของฝ่ายตรงข้ามโดยตรง
- (2) เพื่อดำรงการเข้าถึงทางยุทธศาสตร์และเสรีในการปฏิบัติในระดับโลก
- (3) เพื่อสถาปนาสภาพความมั่นคงที่นำไปสู่ระเบียบสากลที่เกื้อกูล
- (4) เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศพันธมิตรและประเทศหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ เพื่อต่อสู้กับความท้าทายร่วมกัน<sup>28</sup>

ข) วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ทหาร

(1) เพื่อป้องกันสหรัฐอเมริกาด้วยการตอบโต้ภัยคุกคาม ณ แหล่งกำเนิดภัยคุกคาม ป้องกันจากการถูกโจมตีโดยตรง ด้วยการรักษาระยะห่างจากภัยคุกคามทั้งทางบก ทางทะเล ทางอากาศ และอวกาศ ดำรงขีดความสามารถที่จะป้องกันสหรัฐอเมริกาจากการโจมตีด้วยการเจาะแนวป้องกันเขตหน้า และสร้างสภาพแวดล้อมที่ต่อต้านลัทธิก่อการร้ายของโลก

(2) เพื่อป้องกันความขัดแย้งและการโจมตีโดยที่ไมรู้ตัว โดยการวางกำลังและแสดงกำลังในเขตหน้า ส่งเสริมความมั่นคงและเสถียรภาพของโลก ยับยั้งการรุกรานและการข่มขู่เพื่อป้องกันผลกระทบร้ายแรงจากการใช้อาวุธชีวภาพ อาวุธเคมี และอาวุธนิวเคลียร์ต่อประชาชนพลเรือนของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร รักษาความปลอดภัยจากการถูกโจมตีโดยตรงโดยกำจัดภัยคุกคามให้ได้ก่อนที่พวกเขาจะเริ่มโจมตีต่อสหรัฐอเมริกา และดำรงขีดความสามารถที่จะดำเนินการปฏิบัติการเพื่อเสถียรภาพ เพื่อดำรงหรือสถาปนาระเบียบ ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงหรือพัฒนาสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้น

(3) เพื่อดำรงความเหนือกว่าฝ่ายตรงข้าม โดยอาศัยการเอาชนะฝ่ายตรงข้ามอย่างรวดเร็ว เอาชนะอย่างแตกหัก ประสานสอดคล้องและบูรณาการการปฏิบัติการเพื่อเสถียรภาพ และการปฏิบัติการขององค์การข้ามชาติภายหลังความขัดแย้ง เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพและความมั่นคงที่เกื้อกูลต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา<sup>29</sup>

### 3) การกำหนดแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหาร

แนวทางความคิดทางยุทธศาสตร์ทหารจะสามารถอธิบายให้ทราบถึงแผนการใช้กำลังรบอย่างกว้างๆ ในการดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ทางทหาร โดยการใช้กำลัง หรือการคุกคามด้วยกำลัง อย่างไรก็ตาม แนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารควรมีความชัดเจนมากพอที่จะให้แนวทางในการวางแผนและแผนงานแก่เหล่าทัพต่างๆ เพื่อพัฒนากำลังรบ ตามปกติแล้ว แนวคิดทางยุทธศาสตร์นี้จะบ่งถึงหนทางปฏิบัติต่างๆ ซึ่งอาจนำกำลังทหารไปใช้ในการปฏิบัติการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางทหาร การพิจารณาเลือกใช้หนทางปฏิบัตินี้ อาจพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ดังนี้

ก) ระดับของการใช้กำลังทางยุทธศาสตร์ และกำลังสนับสนุนทั่วไป โดยใช้หรือไม่ใช้อาวุธนิวเคลียร์ การป้องกันร่วมกัน การใช้กำลังรุกออกไปข้างหน้า การเตรียมสะสมสิ่งอุปกรณ์ ความคล่องแคล่วในการเคลื่อนที่ และการระดมสรรพกำลัง เป็นต้น

ข) จะส่งกำลังทหารออกไปปฏิบัติการที่ไหนและเมื่อไร เพื่อเผชิญกับการรุกรานที่มาจากย่านหรือขอบเขตของความขัดแย้ง

ค) ขั้นตอนของการปฏิบัติการในสงครามจำกัด และสงครามทั่วไป รวมทั้งการปฏิบัติการทางทหารในขั้นแรกและขั้นต่อๆ มา บทบาทของกำลังพันธมิตรและฝ่ายเดียวกัน และสิ่งบอกเหตุที่บ่งว่าอาจต้องใช้อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธชีวภาพ และอาวุธเคมี

ง) ลำดับความสำคัญของภูมิภาคทางภูมิศาสตร์ และเส้นทางคมนาคมที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์หลัก<sup>30</sup>

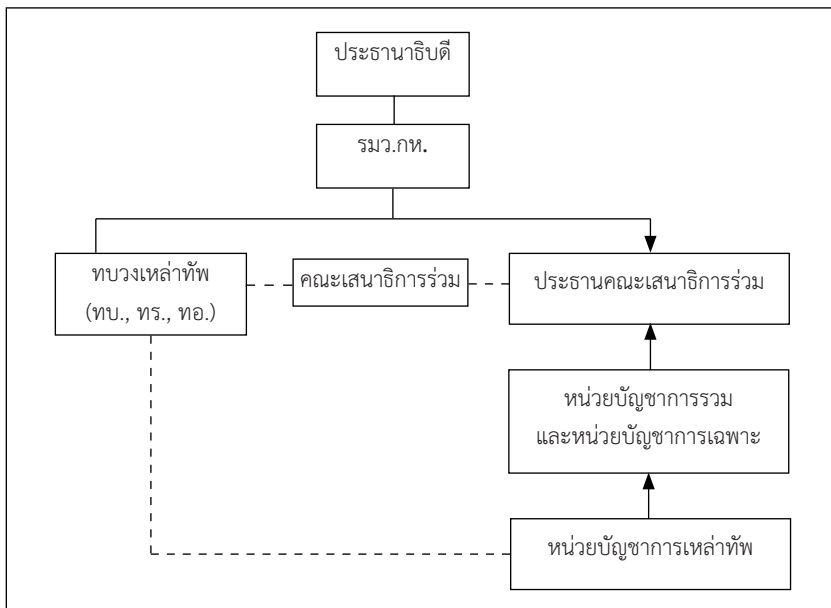
### 4) ระบบการวางแผนยุทธศาสตร์ร่วม

ระบบการวางแผนยุทธศาสตร์ร่วม (Joint Strategic Planning System: JSPS) คือ ระบบการวางแผนยุทธศาสตร์ทหารร่วมของคณะเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกา ระบบการวางแผนทางทหารของสหรัฐอเมริกานี้มีความแตกต่างกับระบบทางทหารของไทยอยู่มาก ทั้งในด้านการจัดและด้านการบังคับบัญชา กล่าวคือ กระบวนการใหม่ของสหรัฐอเมริกานั้น มีทบวงทหารบก ทบวงทหารเรือ และทบวง



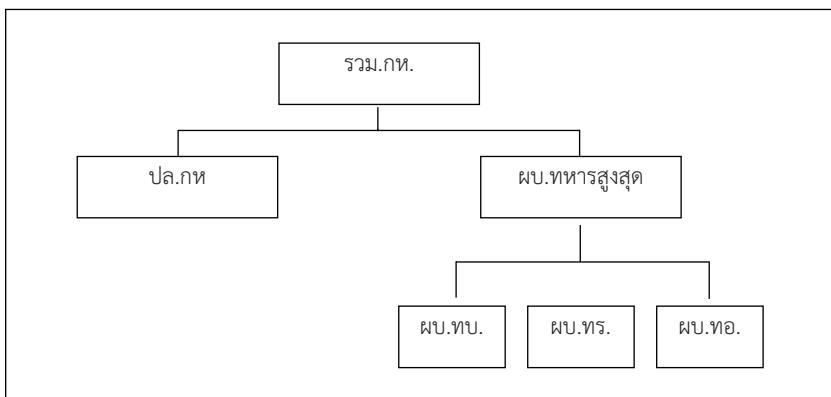
ทหารอากาศ เป็นหน่วยขึ้นตรง และมีนักการเมืองดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ทบวงต่างๆ เหล่านี้จะเป็นหน่วยในการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรให้แก่กำลังรบ ไม่ว่าจะเป็นกำลังพลหรือเงินงบประมาณต่างๆ ส่วนการดำเนินการอำนวยการทางด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Direction) นั้น เป็นความรับผิดชอบของคณะเสนาธิการร่วม อันประกอบด้วย เสนาธิการทหารบก เสนาธิการทหารเรือ และเสนาธิการทหารอากาศ และอาจมีผู้บัญชาการนาวิกโยธินเข้าร่วมด้วยตามความจำเป็น คณะเสนาธิการร่วมดังกล่าว มีประธานคณะเสนาธิการร่วมเป็นหัวหน้า โดยได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามห่วงระยะเวลาจากประธานาธิบดี ประธานคณะเสนาธิการร่วมจะเป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และประธานาธิบดีโดยตำแหน่ง รวมทั้งเป็นสมาชิกประจำ (Regular Committee) ในสภาความมั่นคงแห่งชาติด้วย

อย่างไรก็ตาม ประธานคณะเสนาธิการร่วมนี้เป็นผู้รับผิดชอบในการอำนวยการทางยุทธศาสตร์ (Strategic Direction) ต่อหน่วยบัญชาการรวม (Unified Command) และหน่วยบัญชาการเฉพาะ (Specified Command) ซึ่งเป็นกำลังรบโดยตรง และมีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบโดยแน่นอนตั้งแต่นายมปกติ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเรื่องการจัดและการบังคับบัญชาแล้ว อาจสรุปได้ว่า กองทัพไทยนั้นมีผู้บังคับบัญชาที่แน่นอน คือ มี ผบ.ทบ. ผบ.ทร. และ ผบ.ทอ. โดย ผบ.เหล่าทัพทั้งสามนี้ขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการทหารสูงสุด แก่ผู้บังคับบัญชาเหล่านี้เป็นข้าราชการประจำมิใช่นักการเมือง และผู้บังคับบัญชาแต่ละเหล่าทัพจะเป็นผู้อำนวยการรบโดยตรงผ่านหน่วยกำลังรบของเหล่าทัพ ในยามสงครามอาจมีการแต่งตั้งผู้บัญชาการยุทธบริเวณตามความจำเป็น เพื่อให้สามารถบังคับบัญชากำลังรบที่มาจากเหล่าทัพอื่น ส่วนสหรัฐอเมริกาจะแต่งตั้งผู้บัญชาการกองบัญชาการรวม และผู้บัญชาการกองบัญชาการเฉพาะตั้งแต่นายมปกติ เพื่อเป็นบังคับบัญชาหน่วยกำลังรบโดยเฉพาะ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปสู่สภาวะสงคราม หน่วยบัญชาการรวมก็จะแปรสภาพเป็นกองบัญชาการยุทธบริเวณในทันที โดยไม่จำเป็นจะต้องจัดยุทธบริเวณใหม่เหมือนกับในระบบของไทย<sup>31</sup>



ภาพที่ 6-8 แสดงระบบการจัดหน่วยทางทหารของสหรัฐอเมริกา

ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 177.



ภาพที่ 6-9 แสดงระบบการจัดหน่วยทางทหารของไทย

ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

เมื่อระบบทางทหารของสหรัฐอเมริกากำหนดไว้เช่นนี้ ระบบการวางแผนทางยุทธศาสตร์ก็ต้องดำเนินการให้สอดคล้องและแน่นอนชัดเจน ดังนั้น คณะเสนาธิการร่วมจึงมีความรับผิดชอบในการทำเอกสารทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญจำนวน 2 เล่มในทุกๆระยะเวลา 2 ปี คือ

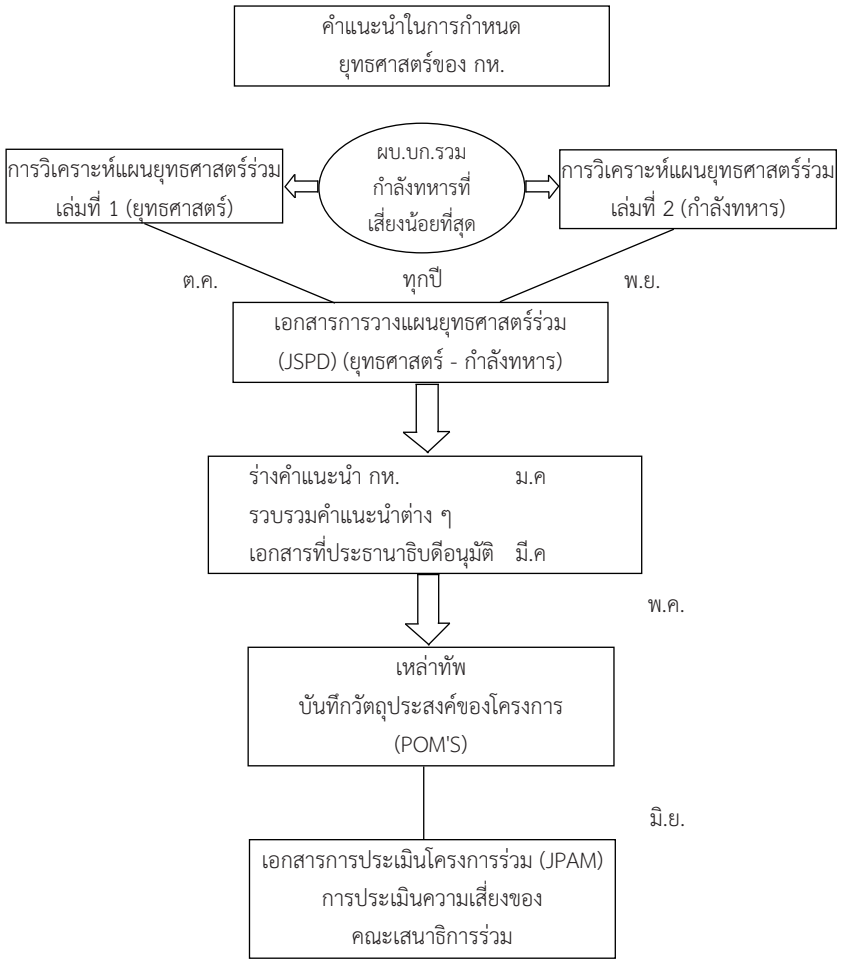
ก) การวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ร่วม (ยุทธศาสตร์ทหาร) เล่มที่ 1 (Joint Strategic Planning Document Supporting Analysis: JSPDSA Volume I)

ข) การวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ร่วม (ยุทธศาสตร์ทหาร) เล่มที่ 2 (Joint Strategic Planning Document Supporting Analysis: JSPDSA Volume II)

สำหรับเล่มที่ 1 นั้น คณะเสนาธิการร่วมจะต้องส่งให้ผู้บังคับบัญชาการหน่วยบัญชาการรวม เพื่อพิจารณาค่าของความเสียหาย เมื่อประเมินความเสียหายเสร็จแล้ว ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการรวมจะส่งให้คณะเสนาธิการร่วมพิจารณากำลังทหารที่ต้องการอีกทีหนึ่ง เมื่อคณะเสนาธิการร่วมพิจารณาเสร็จก็จะส่งต่อให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นส่วนรวม คือ ให้พิจารณาทั้งยุทธศาสตร์ทหาร กำลังทหาร และวัตถุประสงค์แห่งชาติด้านความมั่นคงแห่งชาติ ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี หลังจากนั้นจะจัดทำเป็นเอกสารที่เรียกว่า “เอกสารการวางแผนยุทธศาสตร์ร่วม” (Joint Strategic Planning Document: JSPD) ซึ่งจะเสนอให้ประธานาธิบดีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในเดือนมกราคมของทุกปี เมื่อประธานาธิบดีเห็นชอบก็จะลงนามอนุมัติ และส่งไปยังเหล่าทัพ (ทบวง ทบ., ทร. และ ทอ.) ในเดือนมีนาคมของทุกปี เอกสารที่ประธานาธิบดีลงนามอนุมัติและส่งไปให้เหล่าทัพถือปฏิบัตินี้เรียกว่า “บันทึกวัตถุประสงค์ของโครงการ” (Program Objective Memorandum : POM’S) ซึ่งเหล่าทัพจะใช้เป็นแผนโครงในการพัฒนาและเสริมสร้างกำลังรบของเหล่าทัพ ขอให้สังเกตด้วยว่าประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกานั้น ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดโดยตำแหน่ง โดยตำแหน่งดังกล่าวนี้เป็นตำแหน่ง

ที่มีอำนาจสั่งใช้กำลังทหารได้ แต่สำหรับกองทัพไทยแล้ว ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการสั่งใช้กองทัพและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม สำหรับตำแหน่งจอมทัพไทยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบันนั้น เป็นตำแหน่งทางเกียรติยศเพื่อเทิดพระเกียรติในฐานะองค์พระมหากษัตริย์ของแผ่นดิน<sup>32</sup>

เมื่อเหล่าทัพได้รับ “บันทึกวัตถุประสงค์ของโครงการ” (POM'S) จากประธานาธิบดีแล้ว เหล่าทัพก็จะนำไปพัฒนาเพื่อจัดทำเอกสารการประเมินแผนงานร่วม (Joint Program Assessment Memorandum: JPAM) ในการนี้คณะเสนาธิการร่วมก็จะประเมินความเสี่ยงของเหล่าทัพต่างๆ การจัดทำเอกสารการประเมินแผนงานร่วมนี้ กำหนดขึ้นในเดือนมิถุนายนของทุกปี เพื่อให้เข้าใจกรรมวิธีต่างๆ ของการกำหนดยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ก็ขอให้ดูแผนภูมิตามภาพ 6-10 ประกอบดังนี้

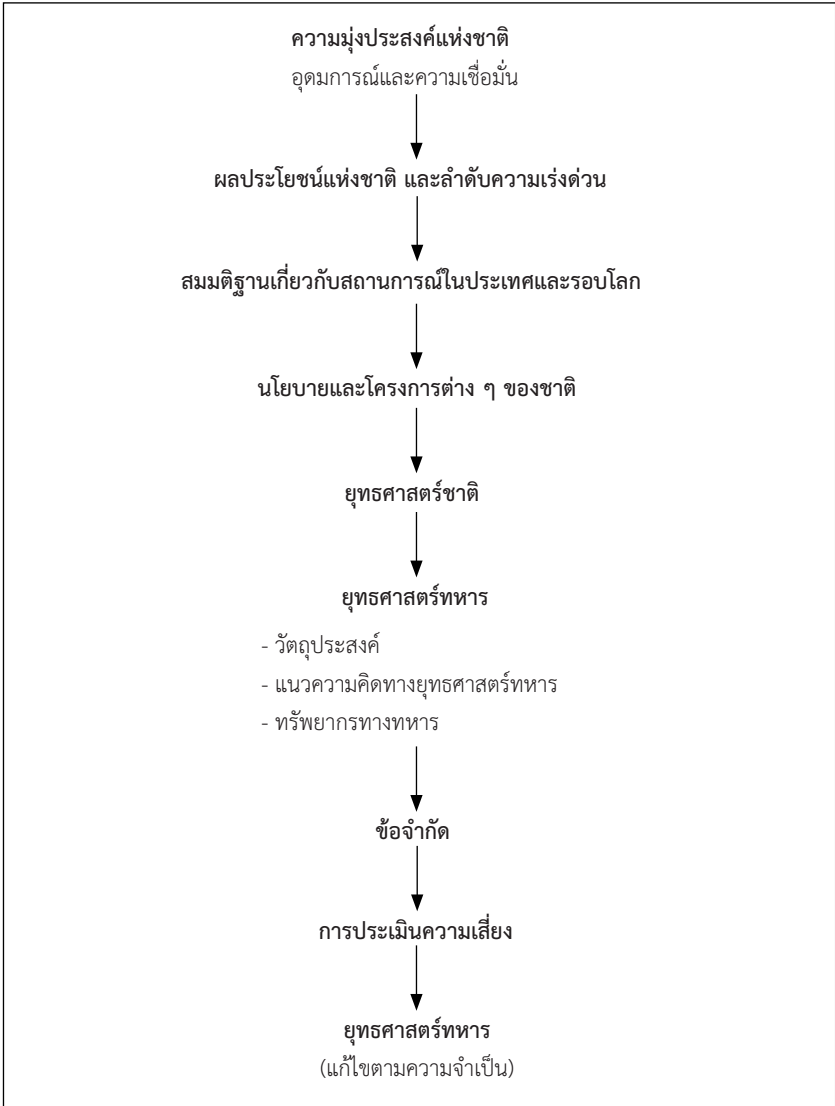


ภาพที่ 6-10 แผนภูมิของการกำหนดยุทธศาสตร์ทหารของสหรัฐอเมริกา

ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

เทคนิคในการวิเคราะห์และการพิจารณาเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ทหารที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือเล่มนี้ เป็นแต่เพียง ตัวอย่างหรือแนวคิดอันหนึ่งเท่านั้น ซึ่งโดยแท้จริงแล้วยังมีแนวคิดอื่นๆ หรือแนวทาง อื่นๆ อีกมากมาย ในทางปฏิบัติ ย่อมมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย การกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ทหารนั้นก็เช่นเดียวกันกับการวางแผนทางทหาร ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาถึงภารกิจหรืองานที่จะต้องปฏิบัติประกอบกับกำลังทหาร และขีดความสามารถในการสนับสนุนที่มีอยู่ แต่จำเป็นต้องพิจารณาอย่างละเอียด รอบคอบทุกขั้นตอน ในหนังสือเล่มนี้ได้กล่าวถึงแนวทางในการกำหนดความมุ่งประสงค์ แห่งชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ และลำดับความสำคัญหรือความเร่งด่วน (Priorities) และกำหนดขึ้นเป็นนโยบายแห่งชาติ ต่อจากนั้นจึงกำหนดยุทธศาสตร์ชาติขึ้น เพื่อจะได้ใช้เป็นกรอบในการดำเนินการให้นโยบายแห่งชาติบรรลุเป้าหมายต่อไป ทั้งนี้ก็โดยการใช้พลังอำนาจแห่งชาติที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เมื่อกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติได้แล้วจึงพิจารณาโครงการทางทหาร (Military Programs) ที่จะ สนับสนุนนโยบายแห่งชาติอย่างละเอียดต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการวางแผนยุทธศาสตร์ชาตินั้น ผู้วางแผนจะต้อง ระลึกถึงเรื่องงบประมาณไว้เสมอ โดยเฉพาะงบประมาณประจำปีของประเทศ แผนงานต่างๆ รวมทั้งโครงการทางทหารจะต้องนำไปพิจารณาร่วมด้วยเสมอ เพื่อให้ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสมกับข้อจำกัดที่มีอยู่ สำหรับในการกำหนดยุทธศาสตร์ทหารนั้น ก็มีปัจจัยและขั้นตอนที่ซับซ้อนที่จะต้อง พิจารณาในรายละเอียดอย่างรอบคอบ รวมทั้งการวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล ในหัวข้อต่อไปนี้ เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ทหารสำหรับใช้ ฝึกศึกษาในวิทยาลัยการทัพบกของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเราสามารถนำมาประยุกต์ใช้ กับประเทศไทยได้ตามความเหมาะสม<sup>33</sup>



ภาพที่ 6-11 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ทหารของสหรัฐอเมริกา  
ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.

## 5. ความจำเป็นในการใช้งบประมาณในการป้องกันประเทศ

การป้องกันประเทศชาติให้พ้นจากอันตรายทั้งปวง และให้สามารถดำรงความอยู่รอดและความเป็นรัฐอยู่ตลอดไป ย่อมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงแห่งชาติอย่างแท้จริง และความมั่นคงแห่งชาติจะมีมากน้อยเพียงไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับพลังอำนาจแห่งชาติเป็นสำคัญ เพราะพลังอำนาจแห่งชาติสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพิทักษ์รักษาสิ่งต่างๆ ที่เป็นความปรารถนาหรือที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กำลังอำนาจทางทหารซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการป้องกันประเทศโดยตรง แต่กำลังทางทหารย่อมมีความสัมพันธ์กับกำลังอำนาจอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ หากประเทศใดมีกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจสูง กำลังทางทหารก็มีความแข็งแกร่ง หรืออาจกล่าวได้ว่า กำลังอำนาจทหารย่อมขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นประการสำคัญ

สำหรับประเทศไทยแล้ว พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่อย่างหลากหลาย ได้แก่ การพิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศปราบปรามกบฏและการจลาจล พิทักษ์รักษาและปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ปกป้องและพิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ การพัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคง การป้องกันและการแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน รวมถึงการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร<sup>34</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กระทรวงกลาโหมต้องอยู่ภายใต้รัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบการบริหารประเทศเป็นส่วนรวม ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องกำหนดนโยบายแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักให้หน่วยงานของชาติที่เกี่ยวข้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติอย่างแน่ชัด เพราะหน่วยงานของชาติที่เกี่ยวข้องในด้านการป้องกันประเทศในทางปฏิบัติ มักจะกำหนดขึ้นในรูปแบบของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติโดยเฉพาะ แต่จะไม่แถลงให้ประชาชนทั่วไปทราบเหมือนกับการแถลงนโยบายของรัฐบาลในสภา แต่รัฐบาลจะกำหนดเป็นนโยบายขึ้นโดยผ่านทางสภาความมั่นคงแห่งชาติ เช่นเดียวกันกับการกำหนดนโยบาย



ความมั่นคงแห่งชาติอื่นๆ ทั้งนี้ ก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2502 นั้นเอง จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาความมั่นคงแห่งชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน จะเป็นผู้ริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ คือนโยบาย ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และการป้องกัน ประเทศ<sup>35</sup>

ความจริงแล้ว นโยบายแห่งชาติหรือนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ก็คือ หนทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ ของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งซึ่งกำลังเกิดขึ้น หรือคาดว่าจะเกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อันแน่นอน โดยปกติ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติแต่ละด้านนั้น สภาความมั่นคงแห่งชาติจะ กำหนดขึ้นล่วงหน้า และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อลงมติเห็นชอบตามขั้นตอนของ ตัวยกกฎหมาย หรือกรรมวิธีทางการเมือง และในการกำหนดนโยบายความมั่นคง แห่งชาตินั้นโดยหลักการแล้วต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งชาติและ ผลประโยชน์แห่งชาติ ดังนั้น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจึงใช้เป็นหลักหรือกรอบ ในการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ของชาติ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และ องค์การรัฐวิสาหกิจทั้งปวงของชาติ

สำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศนั้น กระทรวงกลาโหมจะต้องนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยถือเสมือนว่านโยบาย ดังกล่าวนั้นเป็นภารกิจเพิ่มเติมจากภารกิจหลักของตนที่มีอยู่ตามตัวยกกฎหมายดังกล่าว การนำไปปฏิบัตินั้นต้องยึดถือวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นหลัก สำหรับกรรมวิธีต่างๆ ในการนำไปปฏิบัตินั้นก็คงเป็นไปในทำนองเดียวกันกับนโยบายความมั่นคงในด้านอื่นๆ จะผิดแผกแตกต่างกันไปบ้างก็เฉพาะในเรื่องรายละเอียดต่างๆ เท่านั้น เพราะกิจการ ด้านการป้องกันประเทศย่อมมีขอบเขตกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับปัจจัยสิ่งแวดล้อม ต่างๆ มากมายด้วยกันทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งอาศัยกรรมวิธี ทางด้านการข่าวกรองเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม การนำเอานโยบายความมั่นคง แห่งชาติด้านการป้องกันประเทศไปปฏิบัติ ก็คือ การพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ทางทหารนั่นเอง

ในการวางแผนทางยุทธศาสตร์นั้น กำลังรบย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเป็นลำดับแรก แต่การกำหนดกำลังรบให้เหมาะสมกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ ต้องคำนึงถึง “ภัยคุกคาม” (Threat) เป็นประการสำคัญ เพราะกำลังทหารนั้น เป็นกิจกรรมที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก ทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งและการปฏิบัติการ และการทุ่มเทงบประมาณมาจัดกำลังรบนั้นย่อมขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ด้วยแต่ละประเทศย่อมมีภัยคุกคามต่างๆ กันทั้งจากภายในและภายนอก ดังนั้น การวางแผนในรายละเอียดจึงต้องอาศัยกรรมวิธีของการประมาณสถานการณ์ทางยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประมาณการข่าวกรองทางยุทธศาสตร์เพื่อให้ทราบถึงภัยคุกคามในห้วงระยะเวลาที่พิจารณาน่าจะเป็นอย่างไร จากการพิสูจน์ทราบภัยคุกคามโดยอาศัยการประมาณการข่าวกรองทางยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง ย่อมเป็นมูลฐานในการวางแผนเสริมสร้างกองทัพได้อย่างสมเหตุสมผล และเมื่อพิจารณาได้ว่าขีดความสามารถของประเทศที่ก่อให้เกิดภัยคุกคามเปลี่ยนแปลงไป ก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับแก้แผนให้สอดคล้องเพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ

โดยทั่วไปแล้ว การวางแผนยุทธศาสตร์ทหารจะแบ่งออกเป็นแผนที่ใช้ห้วงระยะเวลาต่างๆ กัน คือ แผนระยะสั้น แผนระยะปานกลาง และแผนระยะยาว ทั้งนี้ ก็เป็นขอบเขตของแผนว่า จะต้องใช้ทรัพยากรมากน้อยเพียงใด และรัฐสภาจะสนับสนุนได้อย่างไร อาจกล่าวได้ว่า แทบจะไม่มีประเทศใดในโลก แม้แต่ประเทศอภิมหาอำนาจเอง จะมีขีดความสามารถหรือพลังอำนาจแห่งชาติที่สามารถสนองความต้องการตามแผนป้องกันประเทศพร้อมไปหมดทุกสิ่งทุกอย่าง เพราะค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศนั้นเป็นค่าใช้จ่ายซึ่งมีความต้องการงบประมาณสูงมาก ขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีอยู่ไม่สามารถสนองความต้องการเสมอไปได้ ดังนั้น จึงจำเป็นอยู่เองที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศระดับสูงจะ

ต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบทุกแง่มุม เพื่อให้แผนป้องกันประเทศมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสามารถปฏิบัติได้ รวมถึงจัดลำดับความเร่งด่วนของการใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนและแผนงานหรือโครงการต่อไป หากเห็นว่างบประมาณที่มีอยู่ไม่สามารถสนับสนุนได้ ก็ต้องพิจารณาหางบประมาณด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น งบเงินกู้หรือขอช่วยเหลือจากแหล่งอื่นต่อไปเท่าที่สามารถทำได้ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างแน่ชัด

หากมอย้อนหลังเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ประมาณปี ค.ศ.1948 สภาความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักและวิตกกังวลภัยคุกคามของสหภาพโซเวียตที่มีต่อสถานการณ์โลกโดยรวม ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในสภาวะที่สหภาพโซเวียตกำลังแผ่ขยายอิทธิพลของตนอย่างเต็มที่หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่กี่ปี สหรัฐอเมริกาได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำลังรบของตนขึ้นเพื่อเผชิญกับภัยคุกคามดังกล่าว ผลการพิจารณา คณะกรรมการได้ขอยุติว่า สหรัฐอเมริกาสามารถใช้งบประมาณในการป้องกันประเทศสูงถึงร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) โดยไม่เกิดผลเสียหายในทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด แต่ประธานาธิบดีในขณะนั้นได้ศึกษาสถานการณ์ทางการเมืองที่แท้จริงอย่างรอบคอบ กอปรกับสภาสูงหรือสภาองเกรสได้กำหนดให้ตัดงบประมาณที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อนำไปใช้ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมภายในประเทศ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาจึงได้ตกลงใจที่จะดำเนินการในประการหลังมากกว่า ด้วยในขณะนั้นยังไม่เคยปรากฏว่ามีประธานาธิบดีคนใดทั้งที่มาจากพรรครีพับลิกันหรือเดโมแครทอนุมัติให้ใช้งบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศสูงถึงร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ต่อมาในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน แม้จะกำหนดงบประมาณป้องกันประเทศไว้ในระดับสูงแต่ก็เพียงแค่อ้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเท่านั้น<sup>36</sup>

ปีงบประมาณ	ร้อยละของ GNP	ร้อยละของงบประมาณของประเทศ
1944	35.6	78.7
1950	4.4	27.4
1953	12.1	57
1958	8.9	47.5
1964	8.2	41.8
1968	9.3	43.3
1979	5.0	23.3
1980	5.2	22.9
1981	5.6	24.2
1982	5.8	26.6

ตารางที่ 6-1 แสดงงบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศของสหรัฐอเมริกาในทั้งปี 1944-1982

ที่มา : Defense Magazine 81, Special Almanac Issue, A publication of US Department of Defense, p. 15.

เมื่อพิจารณาจากตาราง 6-1 จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศของสหรัฐอเมริกาช่วงที่สูงที่สุด คือ ปี ค.ศ.1944 ซึ่งเป็นช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 คิดเป็นร้อยละ 35.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ หรือเกือบร้อยละ 80 ของงบประมาณประจำปีของสหรัฐอเมริกา ส่วนในปี ค.ศ.1953 นั้น สหรัฐอเมริกาต้องเสียค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศถึงร้อยละ 12.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ หรือประมาณร้อยละ 57 ของงบประมาณประจำปี เนื่องจากเป็นช่วงเวลาของสงครามเกาหลี หลังจากนั้น ตัวเลขได้ลดลงตามลำดับ เว้นแต่ในปี ค.ศ.1968 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกา เริ่มเข้าสู่สงครามเวียดนาม ทำให้งบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศพุ่งขึ้นไปอีกถึงร้อยละ 9.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ แต่ภายหลังจากสงครามเวียดนามยุติลง งบประมาณในการ

ป้องกันประเทศของสหรัฐอเมริกาที่อยู่ประมาณร้อยละ 5-6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเท่านั้น จนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ได้พยายามร้องขอและวิงวอนต่อรัฐสภาเพื่อเพิ่มงบประมาณด้านการป้องกันประเทศให้สูงขึ้น โดยอ้างถึงความจำเป็นเกี่ยวกับภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตที่มีความสามารถด้านการทหารเหนือกว่าสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกำลังรบตามแบบและอาวุธนิวเคลียร์ก็ตาม ขอให้สังเกตด้วยว่าแทบทุกประเทศในโลกนี้ ไม่ว่าจะประเทศมหาอำนาจหรือไม่ก็ตาม ต่างก็พากันหวาดวิตกต่อภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศตนทั้งสิ้น อาจกล่าวได้ว่า คงไม่มีประเทศใดต้องการทำสงครามโดยไม่จำเป็น ถึงแม้ว่าจะมีการส่งกำลังทหารเข้าปฏิบัติการในประเทศหนึ่งประเทศใดก็ตาม แต่ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อผลทางการเมืองเท่านั้น เพราะค่าใช้จ่ายในการทำสงครามนั้นมีปริมาณมหาศาลนั่นเอง<sup>37</sup>

สำหรับงบประมาณด้านการป้องกันประเทศของไทยนั้น ปกติทางราชการจะเปิดเผยให้ทราบผ่านทางสื่อมวลชนทั่วไป ทั้งในหนังสือพิมพ์ สถานีโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง และการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล ทั้งนี้ ก็เป็นไปตามขั้นตอนของกรรมวิธีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 141 ได้บัญญัติไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ...”<sup>38</sup> ดังนั้น รายจ่ายของแผ่นดินด้านการป้องกันประเทศก็ต้องอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีด้วย ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า งบประมาณรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศของไทยไม่ได้เป็นความลับแต่อย่างใด เพราะกรรมวิธีเรื่องการจัดทำงบประมาณทั่วไป จะเริ่มจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ เป็นผู้เสนอความต้องการตามระบบราชการหรือตามลำดับขั้นตอน จนกระทั่งถึงสำนักงบประมาณในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีภายในห้วงระยะเวลาที่กำหนด เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณแล้วคณะรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสนอผ่านทางรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ก็เป็นไปตามขั้นตอนของการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ในทางปฏิบัติของรัฐสภานั้น รัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการธิการขึ้นพิจารณารายละเอียดก่อนที่จะอนุมัติให้พระราชบัญญัติงบประมาณผ่านไปได้ ในด้านการป้องกันประเทศนั้น หากคณะกรรมการธิการทหารของรัฐสภามีความสงสัยในประเด็นใด คณะกรรมการธิการทหารของรัฐสภาก็สามารถเรียกข้าราชการที่รับผิดชอบมาชี้แจงรายละเอียดให้ทราบเป็นเรื่องๆ ไปได้ ไม่ว่าจะประเด็นดังกล่าวนี้จะเกี่ยวข้องกับกองทัพบก กองทัพเรือ หรือกองทัพอากาศก็ตาม หลังจากที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ใช้เป็นพระราชบัญญัติได้แล้ว รัฐบาลจึงสามารถนำไปใช้ปฏิบัติต่อไปได้ด้วยเหตุนี้ ขั้นตอนสุดท้ายของงบประมาณ ก็คือ รัฐสภานั้นเอง เนื่องจากสมาชิกของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยเป็นผู้แทนของประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่แทนตน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างแท้จริง เพราะประชาชนเป็นผู้ยินยอมให้รัฐบาลดำเนินการทางยุทธศาสตร์ โดยอนุมัติงบประมาณที่จะนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติผ่านทางรัฐสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 เป็นเงินทั้งสิ้น 2,575,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2557 จำนวน 50,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.0<sup>39</sup> สำหรับด้านการป้องกันประเทศนั้น ได้รับงบประมาณทั้งสิ้น 192,190.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.5 ของงบประมาณทั้งหมด และเพิ่มขึ้นจากปีก่อนทั้งสิ้น 10,041 ล้านบาท<sup>40</sup> หรือเพิ่มขึ้นคิดร้อยละ 5.51 อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านการทหารนั้นจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม และมักพิจารณากันเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมไว้ว่า ประเทศใดที่มีค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศสูงเกินกว่าร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพและได้รับการประเมินพลังอำนาจให้เป็นโบสนพิเศษ สำหรับประเทศไทยนั้น งบประมาณค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ ต่ำกว่าร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ.2553 - 2556

ประเทศไทยใช้งบประมาณด้านการป้องกันประเทศคิดเป็นร้อยละเพียง 1.5 – 1.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเท่านั้น ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ สิงคโปร์ คิดเป็นร้อยละ 3.3 – 3.4 มาเลเซีย คิดเป็นร้อยละ 1.5 – 1.7 และเวียดนาม คิดเป็นร้อยละ 2.0 – 2.3 ในขณะที่ประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ จีน คิดเป็นร้อยละ 2.0 – 2.1 ฝรั่งเศส คิดเป็นร้อยละ 2.2 – 2.3 อิสราเอล คิดเป็นร้อยละ 5.6 – 6.4 รัสเซีย คิดเป็นร้อยละ 3.7 – 4.2 และสหรัฐอเมริกา คิดเป็นร้อยละ 3.8 – 4.7<sup>41</sup> เป็นต้น

โดยทั่วไปมักมีปัญหาย่อยเสมอว่า ค่าใช้จ่ายด้านการทหารที่เหมาะสมนั้น ควรมีจำนวนเท่าไร หรือเท่าไรจึงจะเพียงพอ ประเด็นเหล่านี้มักเป็นที่ถกเถียงกันอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้จะมากขึ้นหรือน้อยขึ้นอยู่กับกรณีประเมินเป้าหมายทางทหารเป็นสำคัญ เพราะอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารมักเป็นปัจจัยในการกำหนดยุทธศาสตร์ ไม่ใช่ใช้ปัจจัยอื่นๆ กำหนดแทน เพราะถ้าท่านไม่วางแผนอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การดำเนินการแบบโชคช่วยเท่านั้นที่จะทำให้ท่านได้ใช้จ่ายเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>42</sup> และหากพิจารณาในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประเทศใดๆ ก็ตามก็ต้องป้องกันและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติทั้งสิ้น และต้องมีหลักประกันอย่างสมเหตุสมผลในการป้องกันการรุกรานจากภัยคุกคามภายนอก เพราะการสูญเสียดินแดนหรือพื้นที่บางส่วนย่อมส่งผลกระทบต่อเอกราชและอธิปไตยของชาติ อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงแห่งชาตินั้นย่อมขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และความสามารถของรัฐเมื่อมีภัยคุกคาม เพื่อให้ชาติสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความปลอดภัยและปราศจากอันตรายทั้งปวง อีกทั้งต้องระลึกอยู่เสมอว่า “เงินอย่างเดียวไม่สามารถซื้อความพร้อมรบได้” ดังนั้น ค่าใช้จ่ายทางทหารหรืองบประมาณรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ ก็คือ ยุทธศาสตร์แผนใหม่สำหรับการใช้จ่ายทางทหารนั่นเอง

## 6. การดำเนินการวิธีด้านงบประมาณป้องกันประเทศของไทย

เดิมทีเดียว การดำเนินการวิธีด้านการงบประมาณของไทยส่วนใหญ่ ได้ยึดถือวิธีการงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) เป็นหลัก ซึ่งในระยะต่อมาได้พิจารณาเห็นว่า วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการงบประมาณที่ยังไม่เหมาะสม เพราะไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ซึ่งกำหนดเป็นแผนงานหรือโครงการตามห้วงระยะเวลาไว้ล่วงหน้า 5 ปี ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อ 20 พ.ค.2524 ให้เปลี่ยนแปลงนโยบายการดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณของประเทศจากแนวทางเดิม คืองบประมาณแบบแสดงรายการมาเป็น “งบประมาณแผนงาน” (Program Budget) ซึ่งมีหลักการสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) รัฐบาลโดยคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง จะกำหนดวงเงินให้กับงานตามเป้าหมายด้านต่างๆ ของรัฐบาล เช่น ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการรักษาความสงบภายในและด้านการป้องกันประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติและภายในกรอบความสามารถการจัดหารายได้ที่คาดคะเนไว้แล้ว สำหรับวงเงินเพื่อป้องกันประเทศขณะนี้ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า 5 ปี (จากงบประมาณ 2555 – 2559) อันเป็นห้วงเวลาเท่ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11

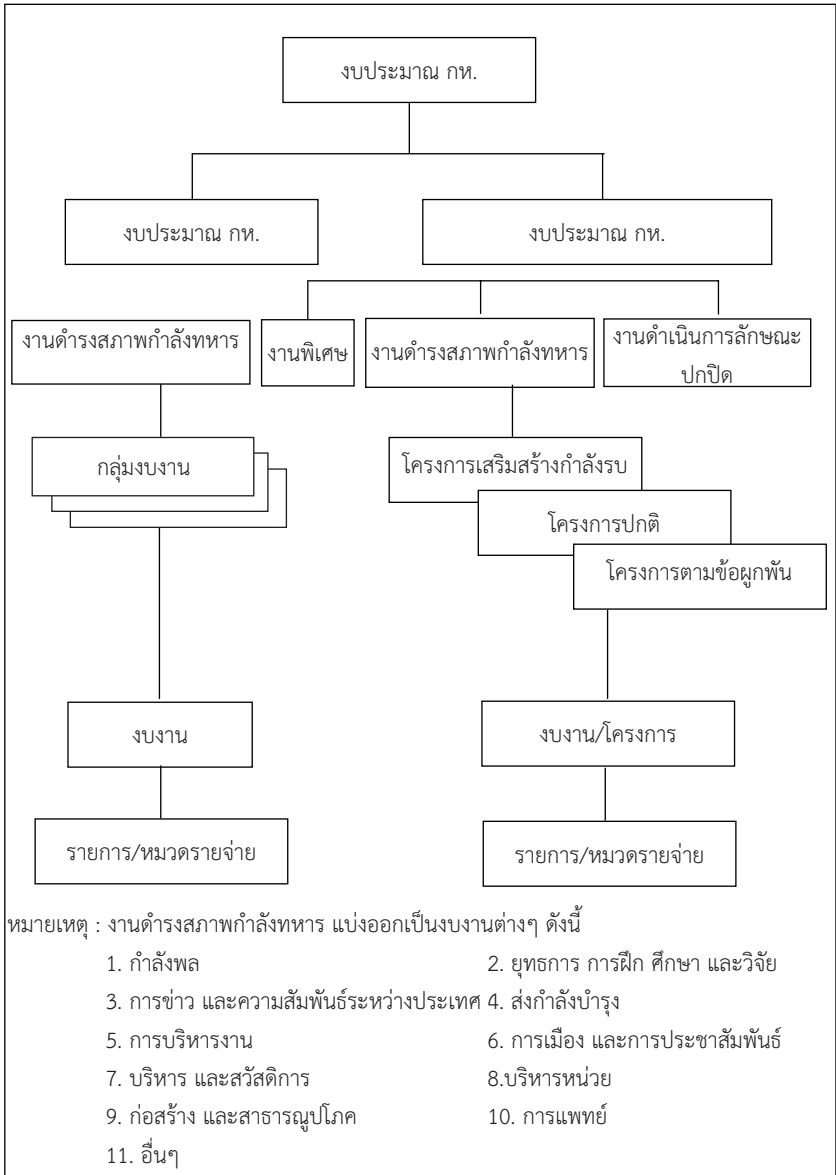
(2) ให้ทุกส่วนราชการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน โดยจำแนกงานในหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ออกเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ และงานสนับสนุนภายในแต่ละกลุ่มเป้าหมายนั้น การจัดทำงบประมาณให้เสนอความต้องการงบประมาณตามกลุ่มเป้าหมาย เรียกว่า “แผนงาน” (Major Program) และเสนอความต้องการงบประมาณสำหรับสนับสนุนในกลุ่มเป้าหมายนั้น เรียกว่า “งาน” กระทรวงกลาโหมได้จัดโครงสร้างส่วนสนับสนุนแต่ละงานออกไปเป็น “กลุ่มงบงาน” และแต่ละกลุ่มงบงาน จะประกอบด้วย “งบงาน” หรือ “โครงการ” ตามภาพที่ 6-12

3) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจงำนำหนักการใช้งบประมาณหรือกำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับแผนงาน – งานโครงการที่ตนรับผิดชอบตามโครงสร้างในข้อ ข. ภายในกรอบวงเงินที่กำหนดตามข้อ ก.

(4) สำนักงบประมาณจะเป็นผู้รวบรวมความต้องการงบประมาณซึ่งส่วนราชการต่างๆ เสนอขอพิจารณาความเหมาะสม เสนอความเห็นต่อคณะรัฐบาลต่อไป

(5) รายการจัดสรรงบประมาณที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะแสดงรายละเอียดเน้นในลักษณะแผนงาน-งาน-โครงการ แทนการเน้นประเภทหมวดรายจ่ายหรือรายการ





ภาพที่ 6-12 แผนภูมิงบประมาณกระทรวงกลาโหม

ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 184.

## ก. การจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหมของไทย

ในทางปฏิบัติ ประมาณ 16 เดือนก่อนปีงบประมาณ คณะกรรมการพิจารณางบประมาณระดับกองบัญชาการกองทัพไทยร่วมกับกรมฝ่ายเสนาธิการของเหล่าทัพ จะร่วมประชุมกันเพื่อพิจารณาแผนโครงสร้างกำลังรบ ซึ่งระบุเป้าหมายของการเสริมสร้างกำลังรบ แยกตามช่วงเวลาในอนาคต (โดยปกติใช้ห้วงระยะเวลา 5 ปี) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนโครงสร้างกำลังรบดังกล่าวเมื่อพิจารณาประกอบกับวงเงินงบประมาณป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นส่วนของกองบัญชาการกองทัพไทยและเหล่าทัพ หักส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายในการครองชีพของหน่วยออกแล้วจะเหลือเป็นงบประมาณเพื่อการพัฒนากำลังและองค์ประกอบกำลังตามความเหมาะสม

การวางน้ำหนักให้กับงานหรือโครงการใดในส่วนเพื่อพัฒนากำลังนั้น พิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

- 1) นโยบายการทหารของกระทรวงกลาโหม (ระยะปานกลาง)
- 2) แผนโครงสร้างกำลังที่จะต้องพัฒนา
- 3) การคลี่คลายของสถานการณ์คุกคามทั้งภายในและภายนอก

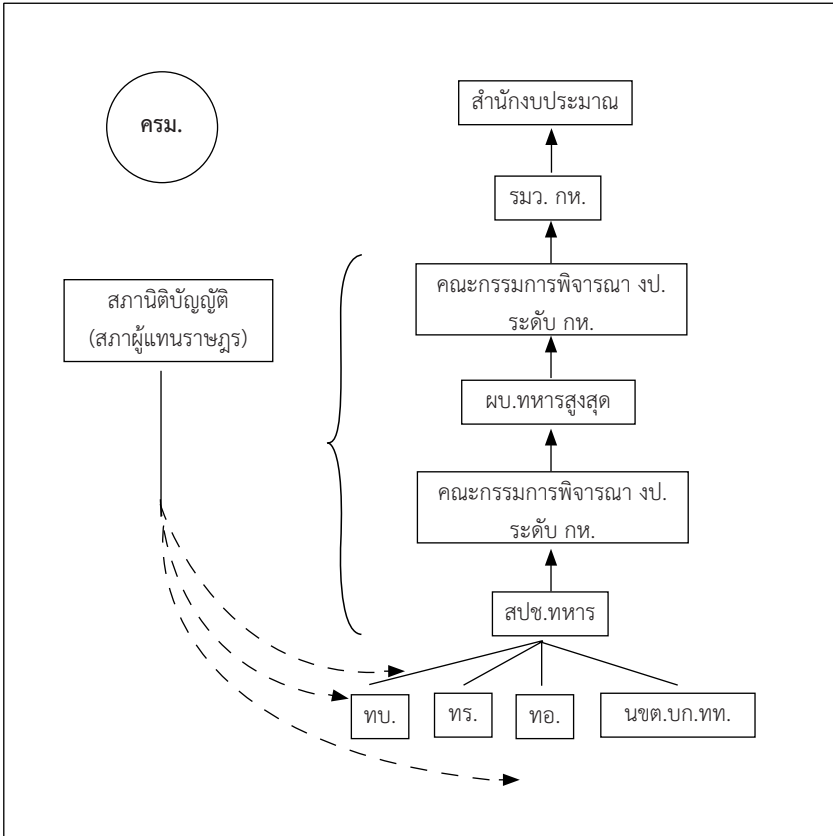
(ระยะสั้นและระยะปานกลาง)

- 4) ความพร้อมรบตามแผนการใช้กำลัง
- 5) รูปแบบและแนวคิดการปฏิบัติการ
- 6) ความจำเป็นเร่งด่วนเผชิญหน้าอื่นๆ

จากการพิจารณาโดยอาศัยปัจจัยดังกล่าวข้างต้น กองบัญชาการกองทัพไทยและเหล่าทัพ จะสามารถกำหนดความเร่งด่วนและน้ำหนักในการจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงาน-งาน-โครงการที่ตนรับผิดชอบได้ ทั้งนี้ จำนวนยอดเงินจะต้องอยู่ภายในกรอบวงเงินที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

สำนักงานปลัดบัญชาฯแต่ละเหล่าทัพพิจารณาความเหมาะสมถูกต้องของงบประมาณของเหล่าทัพของตน และนำเข้าสู่การพิจารณาในคณะกรรมการงบประมาณของเหล่าทัพ จากนั้นก็เสนอกองบัญชาการกองทัพไทย และ

คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมต่อไป เมื่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมให้ความเห็นชอบแล้วนำเรียนขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อเสนอสำนักงบประมาณภายใน 8 เดือนก่อนปีงบประมาณ<sup>44</sup>



ภาพที่ 6-13 ฟังทางเดินการเสนองบประมาณ

ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

## ข. โครงการป้องกันประเทศ 5 ปี ของสหรัฐอเมริกา

ระบบ PPBS สามารถอำนวยความสะดวกในการวางแผนยุทธศาสตร์ทหารของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก เพราะมีการกำหนดช่วงระยะเวลาในการปฏิบัติอย่างชัดเจน แต่ละเหล่าทัพจะได้รับมอบทรัพยากรต่างๆ ตามความต้องการ โดยกระทรวงกลาโหมจะกำหนดเป็นนโยบายไว้อย่างแน่ชัดเรียกว่า “โครงการป้องกันประเทศ 5 ปี” (FYDP) ซึ่งจะเป็นผลให้เหล่าทัพต่างๆ นำทรัพยากรที่ได้รับไปใช้ในการเพิ่มขีดความสามารถทางทหารขึ้นตามช่วงระยะเวลาที่กำหนดจนอยู่ในสภาพพร้อมที่จะเผชิญกับการรุกรานในอนาคตที่คาดไว้ได้

โครงการป้องกันประเทศ 5 ปีดังกล่าว ประกอบด้วย

### 1) โครงสร้างกำลังรบ

โครงสร้างกำลังรบ หมายถึง กำลังรบตามเป้าหมายที่คาดว่าพร้อมที่จะเผชิญกับการรุกรานนั้นจะต้องใช้เท่าใด ทั้งกำลังรบหลัก และกำลังสนับสนุนตามส่วนสัมพันธ์ หรือจะมีการปรับปรุงการจัดกำลังรบใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงกำลังกองพลทหารราบมาตรฐานเป็นกองพลทหารราบเบา หรือจะปรับอัตราส่วนสัมพันธ์ระหว่างกองพลมาตรฐานกับกองพลเบา เป็นต้น

### 2) ความพร้อมรบ

เรื่องของความพร้อมรบย่อมถือว่าเป็นลำดับความเร่งด่วนสูงสุดในการป้องกันประเทศ การบรรจุอาวุธยุทธภัณฑ์ให้แก่กำลังรบแต่เพียงอย่างเดียวหาได้ทำให้กองทัพมีสภาพความพร้อมรบที่สมบูรณ์ไม่ เพราะกำลังรบจำเป็นจะต้องได้รับการฝึกตามขั้นตอนที่เหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด การฝึกจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเพิ่มพูนทั้งในด้านประสบการณ์และด้านขวัญในการสู้รบอีกด้วย

### 3) ความสามารถที่จะปฏิบัติการรบได้อย่างต่อเนื่อง

แม้ว่ากองทัพจะมีความพร้อมรบแล้วก็ตาม แต่ความพร้อมรบนั้นแสดงให้เห็นถึงความสามารถที่จะทำการสู้รบในวันแรกของสงครามเท่านั้นสำหรับการรบในวันต่อไปนั้นจะทำได้อย่างไร ฉะนั้น ความสามารถที่จะปฏิบัติการรบได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Sustainability” นั้น คือ มาตรการสำคัญที่จะแสดงถึง

ความสามารถในการสู้รบในหัวงระยะเวลาต่อไปของสงคราม บางที่เราอาจเรียกว่า “พลังที่จะยืนหยัด” (Staying Power) พลังอันนี้โดยปกติจะกำหนดขึ้นในรูปของ “วันส่งกำลัง” (Day of Supply) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ หลายประการ อันรวมถึง จำนวนสิ่งอุปกรณที่มีอยู่สำหรับทดแทนกำลังสิ่งอุปกรณที่ชำรุดหรือสูญหายในการรบจำนวนกำลังพลที่ผ่านการฝึกแล้ว และนำไปใช้ทดแทนกำลังพลที่บาดเจ็บหรือสูญเสีย ขนาดของกำลังสนับสนุน เป็นต้น

#### 4) ความทันสมัย

ในการสงครามนั้น อาวุธยุทธภัณฑ์ที่มีอยู่หลายอย่างอาจด้อยกว่าฝ่ายรุกรานซึ่งจะทำให้เกิดความเสียเปรียบในการสู้รบได้ ดังนั้น กองทัพจึงจำเป็นต้องประเมินสถานการณ์ไว้ล่วงหน้าตั้งแต่ในยามปกติ และพยายามวิจัยและพัฒนาอาวุธที่มีอยู่ให้มีเทคโนโลยีสูงขึ้นทุกวิถีทาง เพื่อเพิ่มพูนขีดความสามารถในการสู้รบให้ทัดเทียมหรือเหนือกว่าข้าศึก และต้องพัฒนาแนวคิดในการต่อสู้หรือ “หลักนิยม” ใหม่ๆ เพื่อเผชิญกับขีดความสามารถของข้าศึกไว้ด้วย

กรรมวิธีด้านการงบประมาณของประเทศไทยแบบ “งบประมาณแผนงาน” ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อ 20 พ.ค.2524 นั้น จะเป็นการอำนวยความสะดวกในด้านการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันประเทศเป็นอย่างมาก เพราะรัฐบาลโดยสภาพพัฒนาฯ สามารถกำหนดวงเงินเพื่อป้องกันประเทศไว้ล่วงหน้า 5 ปี ซึ่งกระทรวงกลาโหมสามารถจะนำไปกำหนดเป็น “โครงการป้องกันประเทศ 5 ปี” ต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระทรวงกลาโหมจะออกระเบียบเรื่องการจัดทำงบประมาณในทางปฏิบัติไว้แล้ว โดยกำหนดการประชุมของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณไว้ล่วงหน้าถึง 16 เดือนก่อนปีงบประมาณ ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นได้ เพราะความต้องการงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังรบ มักจะมีตัวเลขสูงกว่าขีดความสามารถของรัฐบาลที่จะให้การสนับสนุนได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จำเป็นต้องมีการปรับแต่งให้เหมาะสมคือต้องปรับลดความต้องการที่จะใช้ทรัพยากรลง ซึ่งก็หมายถึงค่าของความเสี่ยงจะมากขึ้น และขีดความสามารถของกำลังรบก็จะลดน้อยลง แผนการใช้กำลังหรือแผนยุทธศาสตร์ทหารก็จะไม่มีความเหมาะสม

ในปัจจุบัน การพัฒนากองทัพในระบบพึ่งตนเอง (Self Defense) ตามแผนป้องกันประเทศได้ดำเนินไปสู่เป้าหมายแล้ว โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างกำลังรบ แต่เรื่องของความพร้อมรบจำเป็นจะต้องตรวจสอบและวิเคราะห์กันต่อไป สำหรับปัญหาเรื่องความสามารถที่จะปฏิบัติการรบได้อย่างต่อเนื่องนั้น เป็นปัญหาสำคัญที่กองทัพกำลังเผชิญอยู่และกำลังรอคอยการแก้ปัญหาอยู่ตลอดเวลา สาเหตุสำคัญที่แก้ไม่ตก ก็คือ เรื่องงบประมาณ เพราะรัฐบาลไม่สามารถสนับสนุนได้มากนัก การแก้ปัญหาในปัจจุบัน ก็คือ การเจรจากับมิตรประเทศ เพื่อสร้างคลังอุปกรณ์สำรองสงคราม (War Reserve Stocks) ขึ้นภายในประเทศ ถ้าหากเกิดสงครามขึ้นเมื่อใด คลังอุปกรณ์สำรองสงครามก็จะสนองต่อการดำรงสภาพกำลังทหาร (Sustainability) ได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ การแสวงหาช่องทางเปิดความสัมพันธ์กับกลุ่มอาเซียนเพื่อความร่วมมือทางการทหาร ก็อาจเป็นมาตรการสนับสนุนในเรื่องนี้ได้เช่นกัน เพราะหากประเทศไทยถูกรุกรานเมื่อใดก็ตาม ประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียนย่อมต้องมีผลกระทบกระเทือนตามไปด้วยอย่างแน่นอน

ในเรื่องสุดท้าย ความทันสมัยของอาวุธยุทโธปกรณ์และหลักนิยมที่จะใช้ในการต่อสู้กับฝ่ายรุกรานก็เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องกระทำตามแผนยุทธศาสตร์ในยามปกติ งบประมาณเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีของกองทัพประจำปี อาจยังไม่เพียงพอในการนำไปใช้ปฏิบัติ ก็จะต้องเสริมไว้ใน “โครงการป้องกันประเทศ 5 ปี” ด้วย เพราะเทคโนโลยีจะช่วยชดเชยสิ่งที่กองทัพยังเสียเปรียบอยู่ได้มาก โดยเฉพาะกองทัพที่เสียเปรียบในเรื่องกำลังพลอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวโดยสรุป “โครงการป้องกันประเทศ 5 ปี” ย่อมมีความสำคัญต่อความพร้อมรบของกองทัพเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งโครงการต่างๆ ก็เกิดจากระบบ PPBS หรือระบบการวางแผนการวางโครงการ และการทำงานงบประมาณ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันมานานแล้ว แต่ยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ในกองทัพของเรามากนัก ทั้งๆ ที่กรรมวิธีด้านงบประมาณของประเทศก็เอื้ออำนวยอยู่ในปัจจุบัน<sup>45</sup>

## 7. สรุป

ยุทธศาสตร์ทหารจะมุ่งเน้นไปที่การใช้กำลังทหารเพื่อเอาชนะสงครามหรือคุกคามว่าจะใช้กำลังทหาร และเสริมสร้างขีดความสามารถของเหล่าทัพในการสู้รบในทุกรูปแบบของสงครามร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ การได้มาซึ่งความเห็นอกเห็นใจทางทหารและการสร้างผลกระทบทั่วทั้งห้วงมิติการรบ จะช่วยให้ผู้บัญชาการเหล่าทัพสามารถควบคุมสถานการณ์ตลอดห่วงการปฏิบัติการทางทหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุซึ่งผลสำเร็จดังกล่าว เหล่าทัพต่างๆ จะต้องบูรณาการขีดความสามารถของทุกเหล่าทัพเพื่อสร้างขีดความสามารถใหม่ของการยุทธร่วม การลดช่องว่างระหว่างผู้บัญชาการหน่วยกำลังรบ และพัฒนาความสัมพันธ์กับผู้ที่เกี่ยวข้องในประเทศและพันธมิตรในต่างประเทศ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ทหารจึงยังประโยชน์แก่กำลังรบร่วมด้วยการกำหนดกิจเฉพาะที่อำนาจให้ผู้บัญชาการกำลังรบร่วมสามารถประเมินและลดความเสี่ยง ทั้งความเสี่ยงทางทหารและความเสี่ยงทางยุทธศาสตร์ เพื่อสร้าง ใ้ และดำรงขีดความสามารถของกำลังรบร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้ว ยุทธศาสตร์ทหารยังสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนอันเกี่ยวกับงานทางยุทธการ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน โครงการบริหารจัดการหน่วยความท้าทายในอนาคต และเสนอแนะหนทางปฏิบัติเพื่อลดความเสี่ยงดังนั้น หากจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมแล้ว ยุทธศาสตร์ทหารนี้ก็สามารถบรรลุซึ่งจุดประสงค์ของยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## อ้างอิงท้ายบท

---

- 1 พจน์ พงศ์สุวรรณ, พลตรี, หลักยุทธศาสตร์, กรุงเทพฯ : โอ เอส พริ้นติ้ง เฮาส์, 2536, หน้า 250.
- 2 เรื่องเดียวกัน.
- 3 เรื่องเดียวกัน, หน้า 250-253.
- 4 B.H. Liddell Hart, Strategy, N.Y., Praeger Publisher 1975, p.35.
- 5 พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 253-254.
- 6 เรื่องเดียวกัน, หน้า 255.
- 7 USAWC, Military Strategy: Theory and Applications, 1983-84, p.1-4.
- 8 พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 255-256.
- 9 USAWC, op.cit., p.1-5.
- 10 พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 256-257.
- 11 เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.
- 12 พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 156-158.
- 13 เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.
- 14 B.H. Liddell Hart, op.cit., p.1-8.
- 15 พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 259-261.
- 16 เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.
- 17 เรื่องเดียวกัน, หน้า 162-163.
- 18 Hanson H. Baldwin, Bookish Pentagon Mood, New York Times, 27 February 1961, p.12.
- 19 พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 163.
- 20 เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.



- 21 เรื่องเดียวกัน, หน้า 165-166.
- 22 เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.
- 23 เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.
- 24 เรื่องเดียวกัน, หน้า 169-170.
- 25 เรื่องเดียวกัน, หน้า 170.
- 26 เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.
- 27 เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.
- 28 Joint Chief of Staff, The National Military Strategy of The United States of America: A Strategy for Today; A Vision for Tomorrow, Washington D.C., 2004, pp.1-3.
- 29 Ibid, pp.9-14.
- 30 พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 175-176.
- 31 เรื่องเดียวกัน, หน้า 176-177.
- 32 เรื่องเดียวกัน, หน้า 177-178.
- 33 เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.
- 34 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 8, ให้ไว้ ณ วันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2551 เป็นปีที่ 63 ในรัชกาลปัจจุบัน, หน้า 3-4.
- 35 พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2502, ให้ไว้ ณ วันที่ 23 กันยายน พ.ศ.2502 เป็นปีที่ 14 ในรัชกาลปัจจุบัน.
- 36 พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 193-196.
- 37 เรื่องเดียวกัน, หน้า 197.
- 38 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แต่สภาทั้งสอง มาตรา 141 ตราไว้ ณ วันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560

- <sup>39</sup> สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปี งบประมาณ พ.ศ.2558, หน้า 3.
- <sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.
- <sup>40</sup> The World Bank, Military expenditure (% of GDP), <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>, retrieved on 15 February 2015.
- <sup>41</sup> Newsweek, December 20, 1982, p.10.
- <sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 187-188.
- <sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.
- <sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 191-192.