



ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ

และยุทธศาสตร์ระดับรองที่เกี่ยวข้องกับกองทัพเรือ

ตอนที่ ๑

ตลอดระยะเวลาประมาณ ๕๐ ปี นับตั้งแต่เข้ารับราชการ เกษียณอายุ จนกระทั่งปัจจุบันนับได้ว่าผู้เขียนมีความคุ้นเคยกับคำว่า “ยุทธศาสตร์” มากพอสมควร โดยมีโอกาสได้รับการศึกษาเรื่องนี้ในทุกหลักสูตรสาขาวิชาชีพ นับตั้งแต่โรงเรียนนายทหารเรือชั้นต้น โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ วิทยาลัยเสนาธิการทหาร วิทยาลัยการทัพเรือ และวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โดยแต่ละหลักสูตรนอกจากจะได้รับการบรรยายในชั้นเรียน สัมมนาเป็นคณะแล้ว ยังได้มีโอกาสร่วมแก้ปัญหาในการฝึกหัดกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ยุทธศาสตร์ทางเรือ ยุทธศาสตร์ทหาร ยุทธศาสตร์ทะเล จนถึง ยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ยังมีโอกาสทำงานจริงในฐานะคณะกรรมการพิจารณาประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ เมื่อครั้งเป็นฝ่ายอำนวยการกองทัพเรือ และหลังเกษียณ เมื่อครั้งที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งต่อมาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยังได้มีโอกาสทำงานจริงอีกโดยร่วมเป็นคณะทำงานในการจัดทำรายงานการศึกษา เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.... เสนอทั้งสองสภา ซึ่งนับว่าเป็นการจุดประกายเริ่มต้นที่มาของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ และยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๑ – พ.ศ.๒๕๘๐ ที่ประกาศใช้ทุกวันนี้ แต่อย่างไรก็ดีจากการสังเกตตนเองที่มักมีความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันไปจากที่ได้รับทราบจากสื่อ และข้อมูลเปิดของทั้งหน่วยงานราชการและบุคคลทั่วไป จึงมีความรู้สึกว้าวุ่นในบางประเด็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้เขียนหรือหน่วยงานรวมทั้งบุคคลที่กล่าวถึง อาจมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน ในการนี้จึงมีแนวความคิดในการจัดทำบทความนี้ขึ้นเพื่อแสดงความคิดเห็นส่วนตัวเกี่ยวกับประเด็นที่กล่าวมาแล้วนำเสนอเพื่อทราบในลักษณะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทั้งนี้การเรียบเรียงจะพยายามให้อ่านง่าย ไม่ไขว่เชิงตำรา ประโยชน์แฝงที่อาจได้รับ คือ ผู้อ่านบางท่านที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เห็นดีด้วย อาจปรับนำไปใช้จริงได้

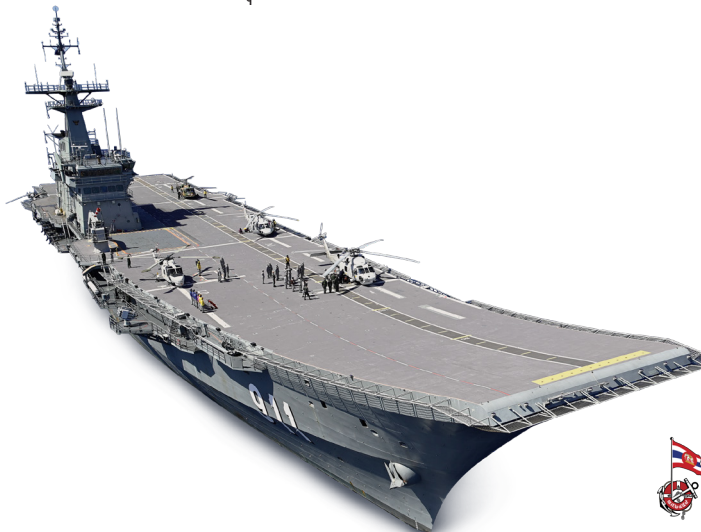


ก่อนอื่น เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับท่านผู้ที่ยังไม่คุ้นเคยกับคำว่า “ยุทธศาสตร์” และเพื่อความเข้าใจตรงกันระหว่างผู้เขียน และท่านผู้อ่านทั่วไป ใคร่ขอกล่าวถึงความหมายของคำนี้เสียก่อน

ตามเอกสารตำราโรงเรียนนายทหารเรือวิชา **หลักยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ** ซึ่งคุณครู พลเรือตรี วิชิต พิชัยกุล ได้เรียบเรียงไว้เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๕ ได้กล่าวไว้ว่า คำว่ายุทธศาสตร์ เริ่มใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรกในกองทัพบกเมื่อประมาณปี พ.ศ.๒๔๕๒ โดยใช้เป็นชื่อวิชาในโรงเรียนเสนาธิการทหารบก และเป็นชื่อของหน่วยงาน คือ “กองยุทธศาสตร์” ในกรมเสนาธิการทหารบกสมัยนั้น คำนี้มาจากภาษาอังกฤษว่า **Strategy** ซึ่งมีรากฐานจากภาษาละตินและกรีก ว่า Strategus และ Strategia ที่มีความหมายว่า แม่ทัพใหญ่ หรือ Commander in-Chief คำนี้ในสมัยแรกมีความหมายเป็น ๒ นัย คือ นัยแรกมีความหมายทางทหารในการสงครามหมายถึง **กลศึกต่าง ๆ สำหรับเอาชนะแก่ข้าศึกโดยไม่รู้ตัว หรือคิดไม่ถึง หรือทำความจ้งจ้งแก่ข้าศึก** ซึ่งก็คือศิลปะในการนำทัพ หรือการอำนวยความสะดวกทั้งปวงเกี่ยวกับการทัพ เพื่อให้ได้ชัยชนะข้าศึก ทั้งนี้จะหมายคลุมถึงศิลปะในการบัญชาการ การยุทธการ การยุทธ และการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ทั้งปวง เพื่อให้ได้ชัยชนะทางทหารในยามสงคราม สำหรับอีกนัยหนึ่งความหมายจะไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารยามสงคราม หมายถึง **อุบาย หรือเล่ห์กระเท่ห์ทั้งปวง เพื่อให้ได้เปรียบเอาชนะศัตรูหรือคู่แข่ง**

ยุทธศาสตร์เดิมมุ่งใช้เฉพาะการทหารในการทำศึกสงคราม แต่ปัจจุบันโลกได้มีการพัฒนาไปมาก การประกอบกิจการต่าง ๆ เพื่อความอยู่รอดในสังคมมีความสลับซับซ้อนเต็มไปด้วยการแข่งขัน ยุทธศาสตร์จึงมีใช้กันในหลายด้านที่มีใช้ทางทหารและในทุกระดับชั้น ตั้งแต่ระดับชาติ หน่วยงาน บริษัท ห้างร้านต่าง ๆ จนกระทั่งปัจเจกบุคคลที่อาจใช้โดยไม่รู้ตัว ในกรณีนี้ปัจจุบันได้มีนักยุทธศาสตร์บางท่านได้ให้ความหมายรวม ๆ ไว้ว่า หมายถึง **การใช้กลวิธี หรือกลอุบายเพื่อเอาชนะ หรือให้ได้เปรียบศัตรูหรือคู่แข่ง ไม่ว่าจะ เป็นไปในทางธุรกิจการค้า การเมือง การทหาร**

จากความหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว หากวิเคราะห์จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ก็คือ **หนทาง หรือวิธีการปฏิบัติ (กลวิธี กลอุบาย เล่ห์กระเท่ห์กลศึก)** ในการทำสงคราม หรือทำกิจการใด ๆ **เพื่อให้ได้มา หรือบรรลุในสิ่งที่ปรารถนาหรือเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนด (เอาชนะข้าศึก เอาชนะศัตรู หรือได้เปรียบคู่แข่งให้เกิดกำไรสูงสุด)** ซึ่งการจะกำหนดยุทธศาสตร์ หรือการจะหาหนทาง ตลอดจนวิธีการปฏิบัติว่าควรทำอย่างไรจึงจะให้ได้มาหรือบรรลุในสิ่งที่ต้องการนั้น ๆ จะทำให้สามารถกำหนด**ทรัพยากร หรือเครื่องมือ** ที่ต้องการสำหรับเป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นี้ได้



นอกจากองค์ประกอบพื้นฐาน ๓ ประการของยุทธศาสตร์ ซึ่งได้แก่ วิธีการ (Way) เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์สุดท้ายที่กำหนด (End) และทรัพยากรที่มีอยู่ (Means) นี้ ในการจะกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อหาวิธีการ เครื่องมือ รวมทั้งสามารถตั้งเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์สุดท้ายที่ปรารถนาจะให้บรรลุได้อย่างเหมาะสมและเป็นไปได้ ยังมีตัวแปรสำคัญที่ต้องพิจารณาอีกคือ สภาพแวดล้อม (Environment) ในห้วงเวลาที่ต้องการให้การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดบรรลุหรือเสร็จสิ้น (จะต้องมีการตรวจสอบเพื่อหาว่ามีอะไรที่อาจเป็นภัยคุกคามที่ขัดขวาง เป็นสิ่งทำลายที่สามารถก่อให้เกิดอุปสรรค และหรือเป็นโอกาสที่เกื้อหนุนบ้าง) ขีดจำกัดของทรัพยากร (Constraint of the Resources) และความเสี่ยง (Risks) ต่อการล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ในการนี้ศาสตราจารย์ Henry C. Barlett แห่งวิทยาลัยการทัพบเรือสหรัฐอเมริกา ได้แสดงแบบจำลองการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ตามภาพ



รูปที่ ๑ แบบจำลองการกำหนดยุทธศาสตร์

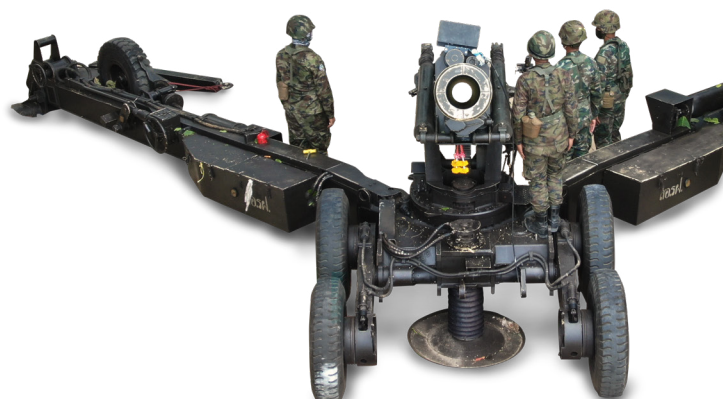
ยังมีนักยุทธศาสตร์และนักวิชาการ รวมทั้งสถาบันที่มีชื่อเสียงได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์อีกมาก ซึ่งส่วนใหญ่จะคล้ายกัน หลังจากที่ได้รับทราบจากท่านอาจารย์เหล่านี้ ผู้เขียนมีความเข้าใจคำว่าหมายถึง แนวทางหรือวิธีการอย่างกว้าง ๆ โดยใช้ทรัพยากร หรือเครื่องมือตลอดจนขีดความสามารถที่มีอยู่ รวมทั้งที่เป็นไปได้ในการจะเพิ่มเติม หรือพัฒนาในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ในห้วงเวลาที่กำหนด

สำหรับ “**ห้วงเวลาที่กำหนด**” หมายถึงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ ทั้งนี้แล้วแต่ความต้องการของผู้กำหนด ซึ่งตามหลักการแล้วอาจแบ่งได้เป็น ระยะสั้นที่ไม่เกิน ๕ ปี ระยะปานกลาง ๕ - ๑๐ ปี และระยะยาว ตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป ส่วน “**แนวทางหรือวิธีการอย่างกว้าง ๆ**” นั้นหมายถึง **กรอบแนวความคิดในการปฏิบัติ** ซึ่งกรอบนี้จะกว้างหรือแคบอย่างไรขึ้นอยู่กับระดับการปฏิบัติ และระยะเวลาของยุทธศาสตร์

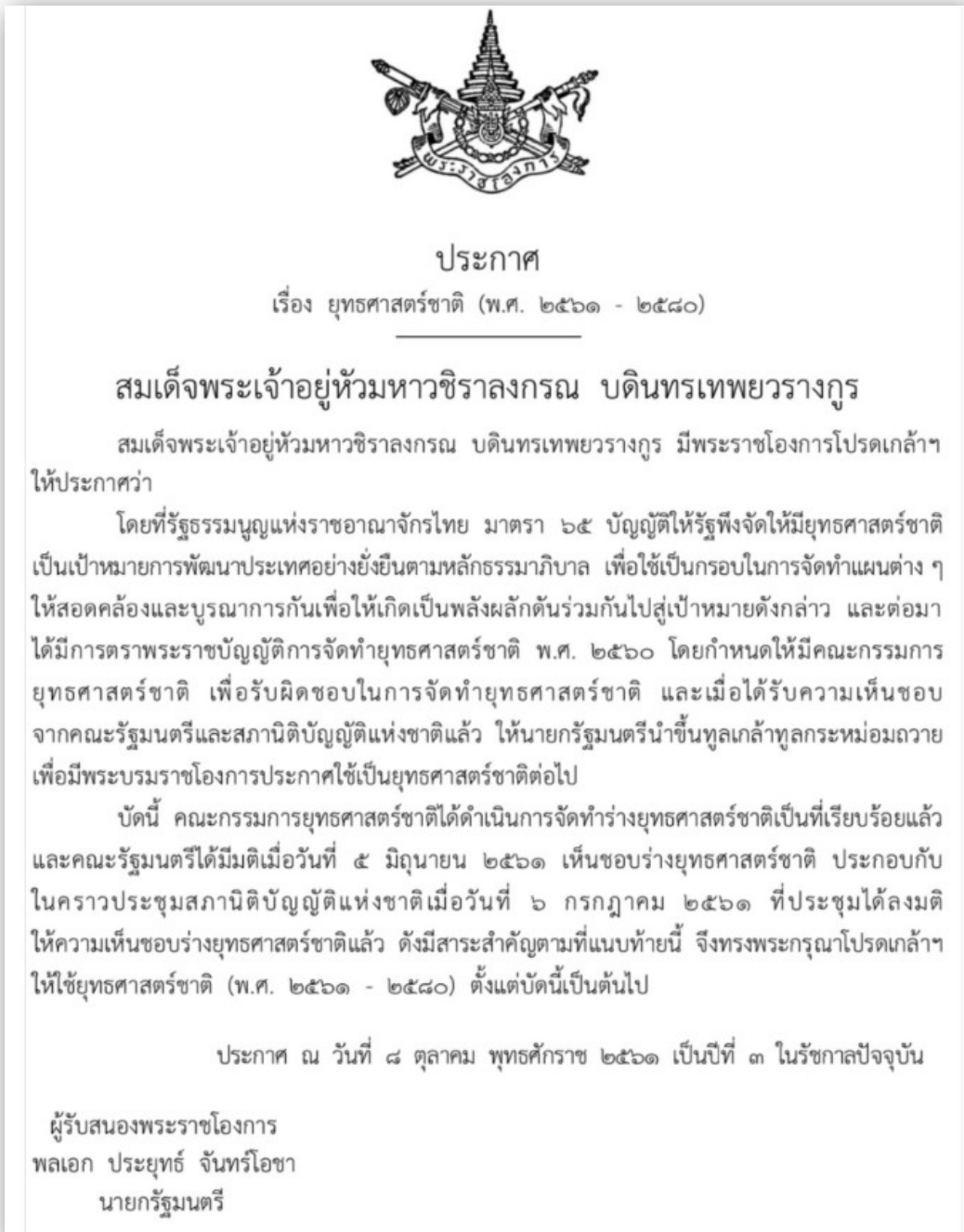
เกี่ยวกับความสำคัญของยุทธศาสตร์นั้นตามทรรศนะของผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการเป็น เครื่องมือสำคัญสำหรับการบริหารการประกอบกิจการของทุกระดับชั้น นับตั้งแต่การประกอบอาชีพ ในการดำรงชีวิตส่วนบุคคล บริษัท องค์กรหน่วยงาน จนถึงระดับชาติ เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ หรือบรรลุความสำเร็จตามที่ตั้งใจไว้ ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ระยะยาวซึ่งสามารถปรับให้เหมาะสมได้ตลอดเวลา ตามสภาพการณ์ของสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดการปฏิบัติแต่ละห้วงเวลา ให้อยู่ในกรอบแห่งความสำเร็จได้ ซึ่งการปรับยุทธศาสตร์ดังกล่าวอาจกระทำได้ด้วยการเพิ่มเครื่องมือ หรือทรัพยากรเข้าไป การลดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ลง การเปลี่ยนยุทธศาสตร์หรือวิธีการ และหรือการยอมรับ ในการเพิ่มหรือลดความเสี่ยงจากเดิม

ยุทธศาสตร์ระดับสูงสุดที่ใช้ในการบริหารประเทศไปสู่ความปรารถนาสูงสุดที่ตั้งไว้คือ **ยุทธศาสตร์ชาติ** ส่วนระดับรองอาจแบ่งได้ตามวิธีการ หรือขีดความสามารถแต่ละสาขาในการเป็นเครื่องมือไปสู่ความสำเร็จ เช่น **ยุทธศาสตร์การทูต ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ทหาร** เป็นต้น หรือแบ่งในระดับผู้ใช้ เช่น จากระดับชาติ อาจจะเป็นตั้งแต่ระดับ กระทรวง กรม ลงไป หรือตามหน้าที่ที่องค์กรปฏิบัติ

ในส่วนของยุทธศาสตร์ทหารอาจแบ่งรองลงไปได้อีกเป็น ยุทธศาสตร์ทางบก ยุทธศาสตร์ทางเรือ และยุทธศาสตร์ทางอากาศ ทั้งนี้**กำลังทางเรือ**ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของพลังอำนาจของชาติที่เป็นเครื่องมือ ของการปฏิบัติที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีส่วนร่วมและรับผิดชอบ การปฏิบัติตาม ยุทธศาสตร์ระดับรองลงไป ซึ่งได้แก่ ยุทธศาสตร์ทะเล ยุทธศาสตร์ทหาร และยุทธศาสตร์ทางเรือ



สำหรับความคิดเห็นของผู้เขียนต่อยุทธศาสตร์แต่ละระดับที่เกี่ยวข้องกับกองทัพเรือที่ใช้ในปัจจุบันมีดังนี้



รูปที่ ๒ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ



ข้อที่ ๑ ยุทธศาสตร์ชาติ

๑. ยุทธศาสตร์ชาติ รายละเอียดยุทธศาสตร์ชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นข้อมูลเปิด หาได้ง่ายค้นหาจากเว็บไซต์ทั่วไป สำหรับการเสนอข้อคิดเห็นของผู้เขียนในเรื่องนี้ ก่อนอื่นขอเรียนว่าเมื่อครั้งที่ผู้เขียนได้เคยเป็นคณะทำงานในการจัดทำรายงานการศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศนั้น เป็นการจัดทำรายงานถึงความจำเป็นที่ต้องมี และหลักการในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมทั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ เสนอทั้งสองสภาผ่านไปสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐบาลดำเนินการต่อเท่านั้น ส่วนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการโดยเฉพาะ ทั้งนี้ข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใคร่อยากเรียนเพื่อทราบมีดังนี้

๑.๑ เอกสารคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันป้องกันประเทศ พิมพ์เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) ไว้คล้ายกับอีกหลายสถาบัน คือ การใช้พลังอำนาจของชาติ (National power) ทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการพลังงาน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของชาติ (National end) ทั้งนี้โครงสร้างของยุทธศาสตร์จะประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการได้แก่ จุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ (Strategic end) ซึ่งในระดับชาติมักจะกำหนดเป็นการป้องกันผลประโยชน์ของชาติ (National interest) ไว้ให้ได้กรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Strategic way) และกลไกในการขับเคลื่อนทางยุทธศาสตร์ (Strategic mean) ซึ่งก็คือ วิธีการ และเครื่องมือ ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อความสัมฤทธิ์ผลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ส่วนลำดับขั้นตอนของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาตินั้น จะเริ่มต้นจากการกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ก่อน จากนั้นจึงจะออกแบบกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ เพื่อให้ได้จุดมุ่งดังกล่าว ซึ่งจะทำได้กลไกในการขับเคลื่อนทางยุทธศาสตร์ต่อไป

สำหรับผลประโยชน์ของชาติที่เป็นความปรารถนาสูงสุดเป็นจุดหมายปลายทางที่ต่อเนื่องและถาวรของชาติแทบทุกประเทศมักจะเป็นในทิศทางเดียวกันคือ ความมั่นคง ความมั่งคั่ง ความมีเกียรติในสังคมโลก และความผาสุกของชนในชาติส่วนความปรารถนาขั้นรองลงมาที่เป็นสิ่งความต้องการสำคัญที่สุดของชาติที่ชาติไม่ได้จะแตกต่างกันตามสภาวะแวดล้อม หลักการ และการดำรงอยู่ของแต่ละชาตินั้น ทั้งวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และประเด็นยุทธศาสตร์ ของยุทธศาสตร์ชาติพ.ศ.๒๕๖๑ – พ.ศ.๒๕๘๐ ไม่มีการแสดงความปรารถนาหรือความมุ่งหมายในการให้ได้มาซึ่งความมีเกียรติเป็นที่ยอมรับในสังคมโลก ซึ่งความคิดเห็นของผู้เขียนในประเด็นแรกนี้ คือ แม้ว่าอาจมีการกำหนดประเด็นนี้ในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติแล้ว แต่เห็นควรให้เพิ่มประเด็นนี้เข้าไปในวิสัยทัศน์ของประเทศ หรืออื่น ๆ ตามความเหมาะสมในยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้ โดยได้จัดเป็นหนึ่งในความต้องการที่ปรารถนาสูงสุดของชาติ พร้อมทั้งยังเป็นการรอบคอบที่ได้พิจารณาในภาพรวมอื่น ๆ ของผลประโยชน์ของชาติในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินการในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป



ประกาศ

เรื่อง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕)

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว
มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบให้ประกาศใช้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕) ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อเป็นแผนหลักของชาติที่เป็นกรอบทิศทางการดำเนินการป้องกัน แจ่งเตือน แก้ไข หรือระงับยับยั้งภัยคุกคามเพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญตามที่แนบท้ายนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕) ตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๕

ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๒ เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
นายกรัฐมนตรี

รูปที่ ๓ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เรื่อง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ
(รายละเอียดดูได้จากเว็บไซต์ค้นหาทั่วไป)



๑.๒ แม้ว่ายุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นกรอบแนวทางอย่างกว้าง ๆ ในการพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายในระยะยาวจะเป็นความจำเป็นของนักยุทธศาสตร์ที่จะต้องทำแผนในลักษณะยืดหยุ่น โดยเฉพาะเป้าหมายซึ่งเป็นยอดปรารถนาอันสูงสุดที่ส่วนมากจะถูกกำหนดในลักษณะนามธรรมสูง แต่ในลักษณะยุทธศาสตร์ที่กำลังกล่าวถึงมีห้วงเวลาที่กำหนดแน่นอน ๒๐ ปี เพื่อเป็นการง่ายในการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล การรวม ทั้งชัดเจนในการใช้เป็นกรอบสำหรับทำแผนยุทธศาสตร์ระดับรองให้สอดคล้อง และบูรณาการกัน เป้าหมายที่ปรารถนาจะให้บรรลุหรือสภาพสุดท้ายของประเทศ เมื่อครบกำหนดเวลาที่ต้องการ น่าจะกำหนดในลักษณะที่เป็นรูปธรรม หรือมีความจับต้องได้มากขึ้น ควรหลีกเลี่ยงลักษณะที่เรียกว่าพูดอย่างไรก็ถูก หรือพูดอีกก็ถูกอีก แต่ควรกำหนดที่แสดงความสมบูรณ์ของผลลัพธ์ที่ต้องการ ตัวอย่างเช่น “มีความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคาม” ควรเป็น “มีความพร้อมในการเอาชนะและแก้ไขปัญหาภัยคุกคาม” ทั้งนี้ควรรวมถึงบรรดาตัวชี้วัดต่าง ๆ ด้วย

มาตรา ๑๐ เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกัน

แผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมแผนแม่บทให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงหรือความจำเป็นของประเทศ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อน และเมื่อคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติทุกห้าปีหรือในกรณีที่สถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใดได้ หากคณะกรรมการเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ให้คณะกรรมการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนดำเนินการ

รูปที่ ๔ มาตราที่ ๑๐ และ ๑๑ ของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐
เกี่ยวกับการปรับแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๓ เคยกล่าวไว้แล้ว ในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อหาวิธีการ เครื่องมือ รวมทั้งสามารถกำหนดเป้าหมายสุดท้าย ที่ต้องการจะให้บรรลุได้อย่างเหมาะสมและเป็นไปได้ มีตัวแปรสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ สภาพแวดล้อมในห้วงเวลา ที่ต้องการให้การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดบรรลุ ขีดจำกัดของทรัพยากร และความเสี่ยง แผนยุทธศาสตร์ระยะยาว ที่ดีควรมีลักษณะยืดหยุ่น เป้าหมาย วิธีการ ควรชัดเจน มีความเป็นรูปธรรม และปรับให้เหมาะสมได้ตลอดเวลา ตามสภาพแวดล้อม และขีดจำกัดของทรัพยากรที่เปลี่ยนไปจากที่ได้ประเมินหรือคาดการณ์ไว้ ทั้งนี้การปรับเปลี่ยน อาจกระทำด้วยการลดเป้าหมายลง การเพิ่มเครื่องมือ หรือทรัพยากรเข้าไป การยอมรับในความเสี่ยงที่เปลี่ยนไป และการเปลี่ยนยุทธศาสตร์หรือวิธีการ

ตามมาตราที่ ๑๐ และ ๑๑ ของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ ในรูปที่ ๔ ตีความได้ว่า แม้จะมีขั้นตอนการปฏิบัติพอสมควรแต่ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑ - พ.ศ.๒๕๘๐) ที่ใช้บังคับสามารถที่จะ ปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาหากจำเป็น และเมื่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเห็นว่าสถานการณ์หรือสภาวะ แวดล้อมเปลี่ยนไป จนเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ต่อไป และยังอนุญาตให้มีการทบทวน ทุก ๆ ๕ ปี โดยไม่จำกัดขอบเขตการทบทวน ซึ่งหมายความว่าอาจเปลี่ยนใหม่หมดก็ได้ ดังนั้นตามที่ได้มีการ วิพากษ์กันทั่วไป ตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติเริ่มใช้จนกระทั่งบัดนี้ว่า ยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี ที่กำหนดด้วยคนยุคปัจจุบัน (อาจกล่าวเกินเลยว่าตกยุค ไม่ทันสมัย ส่วนใหญ่มาจากภาคราชการ เป็นตัวแทนรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และอื่น ๆ) เหตุการณ์โลกสภาวะแวดล้อมทั่วไปโดยเฉพาะเทคโนโลยีเปลี่ยนไวมาก ๒๐ ปีข้างหน้ายุทธศาสตร์ ที่ใช้ตามไม่ทันแน่ เรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การวิพากษ์เรื่องนี้เป็น การเข้าใจผิด ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติสามารถปรับแก้ไขให้เหมาะสมได้ตลอดเวลา เมื่อเห็นสมควรและมีการทบทวน ทุก ๆ ๕ ปี ทั้งนี้ประธานคณะกรรมการ คือ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล กรรมการตามตำแหน่ง จากภาคราชการและเอกชน ๑๗ นาย (แต่ละตำแหน่งจะมีบุคคลผลัดเปลี่ยนมาเป็น) และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน ๑๗ นาย ซึ่งอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี ทั้งหมดนี้จะเห็นว่าตลอดเวลา ๒๐ ปีของยุทธศาสตร์ คณะกรรมการทั้งสอง ประเภทเป็นบุคคลในยุคสมัยนั้น ๆ เช่น ประธานกรรมการในปีที่ ๒๐ คือ หัวหน้ารัฐบาล พ.ศ.๒๕๘๐ กรรมการ ตามตำแหน่ง คือ ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องใน พ.ศ.๒๕๘๐ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคือ ผู้ที่ได้รับคัดเลือกตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๗๖ สมาชิกรัฐสภาซึ่งมีบทบาทสำคัญในการติดตาม ตรวจสอบประเมินผลเป็น สมาชิกรัฐสภาใน พ.ศ. นั้น ทั้งนี้มั่นใจว่าเนื้อหายุทธศาสตร์ในปีนั้น น่าจะถูกเปลี่ยนจากปัจจุบันมากกว่าร้อยละ ๕๐



คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ” ประกอบด้วย

- (๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- (๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
- (๓) ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สอง
- (๔) รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สาม

(๕) ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

(๖) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่เกิน เจ็ดสิบห้าปี ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านความมั่นคง ด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านการศึกษา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ จำนวนไม่เกินสิบเจ็ดคน

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมอบหมาย และรองเลขาธิการซึ่งเลขาธิการมอบหมาย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในการแต่งตั้งกรรมการตาม (๖) ให้คำนึงถึงความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และความหลากหลายของช่วงอายุด้วย

ในกรณีที่ไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๑๓ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี

ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

รูปที่ ๕ มาตราที่ ๑๒ และ ๑๓ ของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐

๑.๔ นอกจากนี้ในข้อที่แล้ว ยังมีการวิพากษ์อีกว่ายุทธศาสตร์ชาติที่ใช้อยู่นี้ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำเท่าที่ควร การจัดทำเป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้เป็นการจำกัดเสรีภาพการปฏิบัติของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไป ที่ต้องใช้นโยบายและดำเนินการในการบริหารประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และในที่สุดเห็นว่ายุทธศาสตร์ชาติเป็นสิ่งไม่จำเป็นควรยกเลิก ในการนี้ผู้เขียนมีข้อคิดเห็นดังนี้

มาตรา ๗ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ความต้องการ และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป้าหมายการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยให้ดำเนินการตามกระบวนการ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีการใช้ข้อมูลความรู้ที่เกิดจากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบคอบ
- (๒) วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างรอบด้านทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัด รวมทั้งความเสี่ยงของประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น
- (๓) การให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน

การกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาวตามมาตรา ๖ (๑) และ (๒) ต้องมีความชัดเจนเพื่อให้เห็นภาพในอนาคตของประเทศ โดยเป็นกรอบอย่างกว้างที่ยืดหยุ่นตามการเปลี่ยนแปลงของโลก และต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งมีการระบุตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายไว้ให้ชัดเจน

มาตรา ๘ ในกระบวนการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ให้คณะกรรมการจัดทำประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- (๑) การรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นเพื่อนำมาใช้จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ
- (๒) การรับฟังความคิดเห็นเมื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ แล้วเสร็จเบื้องต้นเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุง

การรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งต้องใช้วิธีการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะได้โดยสะดวกและทั่วถึง และต้องมีการแสดงข้อมูลที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ด้วย

รูปที่ ๖ มาตรา ๗ และ ๘ ของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐



๑.๔.๑ ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน หากขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติจริงของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติในรูปที่ ๖ น่าจะพอเพียงในประเด็นนี้ผู้เขียนขอให้ความเห็นคือ เท่าที่ผ่านมาเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ การจัดทำตามขั้นตอนอาจมีเวลาจำกัด การทำความเข้าใจต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้กับพี่น้องประชาชน และผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในอนาคตจากการเป็นผู้แทนราษฎรอาจน้อยเกินไป แต่ปัจจุบันยุทธศาสตร์ชาติได้เข้ามาประมาณครึ่งทางของวาระแรก ๕ ปีที่กำหนดให้ทบทวนใหม่ได้ อีกทั้งสถานการณ์โลกตลอดจนภูมิภาคและภายในประเทศได้เปลี่ยนจาก ๒ ปีที่แล้วมาก โดยเฉพาะผลกระทบจากโรคระบาดไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ ๒๐๑๙ (Covid - 19) ความขัดแย้งของมหาอำนาจในทะเลจีนใต้ ตลอดจนสถานการณ์การเมืองในประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ควรจะมีการปรับปรุงให้เหมาะสมหากใช้โอกาสนี้ดำเนินการตามขั้นตอนในมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติในรูปที่ ๖ โดยอนุโลม และให้พรรคการเมืองทุกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมในการทบทวน หรือปรับปรุงแก้ไขจนเป็นที่ยอมรับ อาจทำให้ข้อวิตกกังวลในประเด็นนี้ลดน้อยหรือหมดไปได้

๑.๔.๒ สำหรับประเด็นที่เห็นว่าการบังคับใช้เป็นการส่งผลให้จำกัดเสรีในการปฏิบัติของรัฐบาล และหน่วยงานรัฐมากจนเกินไปและที่เห็นว่ายุทธศาสตร์ชาติเป็นสิ่งไม่จำเป็นสมควรเลิก ก่อนอื่นขอเรียนให้ทราบถึงความสำคัญและความจำเป็นในการมียุทธศาสตร์ชาติที่สภาปฏิรูปแห่งชาติได้เคยสรุปผลการพิจารณาศึกษาไว้ในเอกสารสภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๔ : การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเสนอรัฐบาล ดังนี้



รูปที่ ๗ วาระปฏิรูปที่ ๔ ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

- การพัฒนาของประเทศขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่จะคำนึงถึงประโยชน์เฉพาะในช่วงสมัยรัฐบาลตนมากกว่าผลประโยชน์ของชาติระยะยาว เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลนโยบายในการพัฒนาประเทศมักเปลี่ยนตามไปด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๔ แผนละ ๕ ปี แต่ในการจัดทำแผนนั้น ฝ่ายการเมืองมักจะเข้ามามีอิทธิพลแผนนี้อาจได้รับผลกระทบเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล

- ประเทศไทยมีแผนพัฒนาและแผนยุทธศาสตร์ที่หลากหลาย และกระจัดกระจายไปตามแต่ละกระทรวง โดยแต่ละหน่วยงานต่างจัดทำแผนและยุทธศาสตร์ระยะต่าง ๆ เป็นของตัวเอง และเป็นเอกเทศจากแผนและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอื่น การที่หน่วยงานต่าง ๆ มีการจัดทำแผนเพื่่อมุ่งพัฒนาเฉพาะรายสาขา ส่งผลให้แผนพัฒนาเหล่านั้นขาดการบูรณาการเป็นองค์รวม และไม่มีการจัดลำดับความสำคัญในการพัฒนาประเทศ แม้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้บูรณาการแผนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน แต่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการกลับไม่เอื้อต่อการทำหน้าที่บูรณาการแผนพัฒนาที่สำคัญของประเทศให้ครอบคลุมทุกมิติการพัฒนาประเทศ

- การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องระดมกำลังจากทุกภาคส่วน หน่วยงานในภาครัฐ ทั้งส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่ต้องมีการพัฒนาที่สอดคล้องกัน และใช้ทรัพยากรที่สะท้อนเป้าหมายได้ผลสัมฤทธิ์ภาคธุรกิจเอกชน เป็นส่วนร่วม โดยมีการลงทุนที่สอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ระดับชาติ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชนด้วย ดังนั้นการมียุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม จะทำให้การกำหนดอนาคตเป็นไปสู่มุ่งเป้าหมายที่ต้องการของชาติ โดยมีประชาชนมีส่วนร่วม

- ความสำเร็จของประเทศพัฒนาส่วนใหญ่เพราะมียุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งยึดวัตถุประสงค์หลักของชาติเป็นแม่บทหลักเพื่อกำหนดนโยบาย กำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณและอื่น ๆ แต่ประเทศไทยยังไม่มีการจัดทำอย่างเป็นทางการและจริงจัง ซึ่งการไม่มียุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นทางการนี้ได้ส่งผลให้การพัฒนาประเทศยังล่าช้ากว่าหลายประเทศในกลุ่มอาเซียน ทั้งที่ประเทศไทยมีความพร้อมและได้เปรียบกว่าหลายประการ

ด้วยเหตุที่กล่าวมา การทำยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นภารกิจที่สำคัญในการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต โดยจะเป็นแม่บทหลักที่เป็นกรอบการกำหนดนโยบายสำหรับการพัฒนาประเทศ กำหนดทิศทาง เป้าหมาย หรือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาภาคเอกชน และประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ทั้งด้านความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน รวมทั้งมีอธิปไตย และศักดิ์ศรีในสังคมโลก

เกี่ยวกับประเด็นนี้ ในเรื่องความสำคัญและความจำเป็นของประเทศในการมียุทธศาสตร์ชาติ ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องตามเอกสารสภาปฏิรูปแห่งชาติที่กล่าวมาแล้วทุกประการ ทั้งนี้ นอกจากข้อพิจารณาในการพัฒนาประเทศแล้ว การมียุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบแนวทางการจัดการพลังงานด้านอาหารของประเทศ เพื่อสนองตอบการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของชาติที่กำหนดไว้ จะทำให้การกำหนดยุทธศาสตร์ของแต่ละเหล่าทัพเป็นไปทิศทางเดียวกันโดยเฉพาะสามารถปฏิบัติกิจกรรมร่วมกันในการเอาชนะภัยคุกคามที่อาจเป็นไปได้ตามหน้าที่รับผิดชอบ และสำหรับในเรื่องที่เห็นว่า การบังคับใช้เป็นการจำกัดเสรีในการปฏิบัติของรัฐบาล



และหน่วยงานต่าง ๆ จนเกินไป ผู้เขียนยังเห็นว่าหากการจัดทำยุทธศาสตร์เป็นไปตามหลักการที่เป้าหมายร่วมเด่นชัด แต่กรอบทิศทางปฏิบัติไปสู่เป้าหมายเป็นไปอย่างกว้าง ๆ และยืดหยุ่นพอที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถ ออกนโยบาย แนวความคิด หรือยุทธศาสตร์ในห้วงเวลาของตนเองได้ จะไม่เป็นการจำกัดเสรีในการปฏิบัติ หรือการออกนโยบายในการบริหารประเทศของผู้ที่จะเข้าทำหน้าที่รัฐบาลมากนัก หากการปฏิบัติหรือนโยบายนั้น ๆ ไม่ออกนอกกรอบที่กำหนดไว้ นอกจากนี้หากเห็นว่ามาตรการ การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ เข้มงวดเกินไป หรืออาจเป็นเหตุให้มีการใช้ดุลพินิจที่อาจมีการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองได้ อาจปรับปรุงแก้ไขมาตรการในพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น น่าจะสามารถแก้ข้อกั่วงวลในเรื่องนี้ได้



รูปที่ ๘ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

ข้อที่ ๒ ยุทธศาสตร์ทะเล



๒. ยุทธศาสตร์ทะเล

๒.๑ ทะเลมีประโยชน์มหาศาลแก่มวลมนุษยมาช้านาน เริ่มตั้งแต่ใช้เป็นแหล่งอาหาร เป็นเส้นทางคมนาคมติดต่อและค้าขาย ใช้เป็นเส้นทางแสวงหาอำนาจ และป้องกันดินแดน และเมื่อวิทยาการทางเทคโนโลยีก้าวหน้าขึ้น ได้มีการค้นพบว่า ทะเลนอกจากจะเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีชีวิตแล้ว พื้นท้องทะเลยังเต็มไปด้วยทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต เช่น แร่ธาตุ ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียม และอื่น ๆ อีก ตลอดจนใช้เป็นแหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจได้อีก

โลกปัจจุบันและแนวโน้มอนาคตต่อไป เป็นยุคของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ทะเลยิ่งมีความสำคัญเป็นทวีคูณ เพราะการค้าระหว่างประเทศซึ่งเป็นหัวใจหลัก จะมีวงจรที่เกี่ยวกับการขนส่งทางเรืออย่างต่อเนื่อง ทั้งในการนำเข้าวัตถุดิบและพลังงานป้อนเข้าสู่แหล่งผลิต และส่งออกสินค้าจากการผลิตไปยังตลาดคู่ค้า สาเหตุที่การขนส่งทางเรือต้องเข้ามาเกี่ยวข้องและถูกใช้เป็นวิธีขนส่งหลัก เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายต่ำมากเป็นการขนส่งที่ได้ปริมาณมาก พร้อมทั้งหลากหลายเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการขนส่งวิธีอื่น การค้าขายโดยการขนส่งสินค้าทางเรือหรือการค้าขายทางทะเลจึงเป็นสิ่งที่ได้รับการนิยมนามากที่สุดมากกว่าการค้าขายใด ๆ โดยมีปริมาณกว่าร้อยละเก้าสิบของสินค้าทั้งหมดในโลก ทั้งนี้ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า ชาติที่มั่งคั่งส่วนใหญ่มักจะเป็นชาติการค้า (Trading Nation) และชาติการค้าส่วนใหญ่มักจะเป็นชาติที่มีขอบเขตดินแดนติดทะเลที่มีศักยภาพหรือขีดความสามารถในการใช้ทะเลดำเนินกิจการต่าง ๆ ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดประโยชน์สามารถเป็นส่วนหนึ่งของกำลังอำนาจแห่งชาติได้ ซึ่งชาติพวกนี้จัดอยู่ว่าเป็นชาติทะเล (Maritime Nation) และสำหรับศักยภาพหรือขีดความสามารถในการใช้ทะเลดังกล่าวได้มีการให้คำนิยามที่เกี่ยวข้องไว้ คือ สมุทธานุภาพ (Sea Power) ซึ่งมีความหมายว่า “ขีดความสามารถของรัฐชายฝั่งในการใช้ทะเลให้เกิดความมั่นคง และมั่งคั่งแก่รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน” ทั้งนี้ในเรื่องของสมุทธานุภาพ พลเรือตรี Alfred Thayer Mahan แห่งกองทัพเรือสหรัฐอเมริกา และนักยุทธศาสตร์คนสำคัญของโลกได้เคยกำหนดทฤษฎีไว้ตอนหนึ่ง สรุปได้ว่า สมุทธานุภาพประเทศใดขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานทางกายภาพ และประชากรประเทศนั้นที่เกื้อกูลหรือสนับสนุน (Element of Sea Power) ๖ ประการ คือ ตำบลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ สภาพภูมิประเทศ ขอบเขตดินแดน จำนวนประชากร อุปนิสัยของชนในชาติ และคุณลักษณะของรัฐบาล ส่วนศักยภาพของสมุทธานุภาพจะมากน้อยประการใดขึ้นอยู่กับขีดความสามารถตัวขับเคลื่อนซึ่งเรียกว่าองค์ประกอบสมุทธานุภาพ (Components of Sea Power) ๖ ประการ คือ นาวิกานุภาพ กิจการพาณิชย์นาวี ท่าเรือ และสิ่งอำนวยความสะดวก อุตสาหกรรมการต่อเรือ สถาบันทางการค้า และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

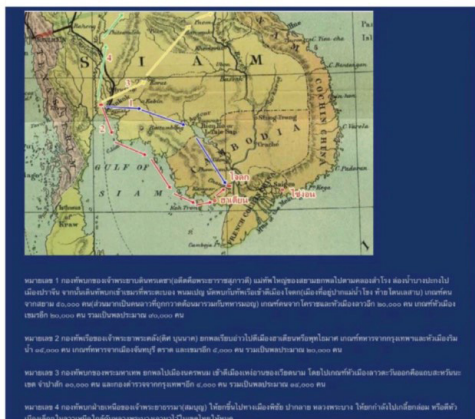




รูปที่ ๙ แผนที่สมัยอาณาจักรสุโขทัย และอยุธยา

แม้จะไม่เคยมีการระบุว่า เป็นชาติทะเล แต่จากประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นว่าบรรพบุรุษไทยเรารู้จัก และใช้ทะเลให้เกิดประโยชน์ สนับสนุนพลังอำนาจหลักของชาติมาช้านาน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่ไทย หรือสยามมีความเจริญรุ่งเรืองมาเป็นลำดับ ด้วยการค้าขายทางทะเลระหว่างประเทศเริ่มตั้งแต่เมื่อครั้งเมืองหลวง อยู่ที่สุโขทัย ซึ่งตั้งอยู่บนเส้นทางการค้าผ่านคาบสมุทรระหว่างอ่าวมะละเกาะ และที่ราบลุ่มแม่น้ำโขงตอนกลาง จนกระทั่งสมัยกรุงศรีอยุธยาที่เจริญมั่งคั่งถึงขีดสุด เป็นยุคทองที่นานาชาติยอมรับ โดยเฉพาะก่อนยุคปลาย เป็นศูนย์กลางการพาณิชย์นาวีของภูมิภาค เรือใหญ่เข้าจอดและเทียบท่าเป็นจำนวนมาก คู่ค้าสำคัญได้แก่ เมืองมะละกา เกาะชวา จีน อินเดีย โปรตุเกส อังกฤษ และฝรั่งเศส ขอบเขตดินแดนขยายครอบคลุม ไปทั่วคาบสมุทร สามารถใช้เมืองท่าได้ตลอดสองฝั่งทะเล มีการกล่าวว่าความใหญ่โตของอยุธยาในยุคนี้ คือ เป็นหนึ่งในเมืองที่ใหญ่ที่สุดของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช กล่าวกันว่าอยุธยาเป็นหนึ่งในสามมหาอำนาจเอเชียเทียบเท่าจีนและเวียดนาม (อินเดียใต้) สำหรับยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น ที่นอกจากจะเป็นเมืองท่าปลายทางของคู่ค้า เป็นตลาดในการซื้อขายแลกเปลี่ยน หรือส่งผ่านไปประเทศที่สามแล้ว ยังมีการส่งออกสินค้าโดยใช้เรือไทยไปยังคู่ค้าประเทศต่าง ๆ ด้วย สำหรับกิจการต่อเรือได้มีการเริ่ม ต่อเรือกำปั่นใหญ่ทั้งเรือรบและเรือสินค้าแบบตะวันตกได้ในสมัยรัชกาลที่ ๓ หลังจากที่ได้มีการต่อเรือสำเภาจีน เป็นอุตสาหกรรมส่งออกที่ได้รับการนิยมมาก่อน มีการบันทึกว่าท่าเรือกรุงเทพฯ สมัยนั้น (พ.ศ.๒๔๕๓) เป็นท่าเรือที่ใหญ่ที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงใต้ มีเรือสินค้าไทยกว่า ๒๐๐ ลำ

สำหรับการใช้ทะเลให้เกิดประโยชน์สนับสนุนพลังอำนาจแห่งชาติด้านการทหารครั้งสำคัญได้แก่ ยุทธการ “จากทะเล” ของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชในการยัตรากำลังทางเรือจากจันทบุรีเพื่อปฏิบัติการสะเทินน้ำ สะเทินบก ณ พื้นที่เป้าหมายค่ายโพธิ์สามต้นในสงครามกู้ชาติ และอีกครั้งในสมัยรัชกาลที่ ๓ ที่เป็นการใช้ทะเล ในการยัตรากำลังทางเรือเพื่อเตรียมการยกพลขึ้นบกด้วยกำลังรบประมาณสองหมื่นนาย เพื่อทำการยุทธบรรจบ กับกำลังทางบก ณ พื้นที่เป้าหมายดินแดนข้าศึกนอกประเทศในสงครามอานามสยามยุทธ



รูปที่ ๑๐ เส้นทางยัตรากำลังทางเรือในสงครามกู้ชาติ และแผนการยุทธบรรจบในสงครามอานามสยามยุทธ



อาณาเขตประเทศไทยปัจจุบันเป็นลักษณะกึ่งคาบสมุทร เทือกตอนกลางของประเทศขึ้นไปติดกับแผ่นดินใหญ่ของทวีป ได้ลงมาลักษณะเรียวยาวเป็นแผ่นดินติดกับทะเลทั้งสองด้านคือ ด้านตะวันตกเป็นทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย ด้านตะวันออกเป็นอ่าวไทย มหาสมุทรแปซิฟิก แต่ได้สุดของประเทศก่อนถึงช่องแคบมะละกา ซึ่งเชื่อมระหว่างสองมหาสมุทรที่กล่าวมาแล้ว มีแผ่นดินของประเทศมาเลเซียขวางกั้นอยู่ **อาณาเขตทางทะเลพื้นที่ประมาณ ๓๒๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ความยาวชายฝั่งรวมประมาณ ๓,๐๑๐ กิโลเมตร เป็นด้านอ่าวไทย ๑,๙๗๒ กิโลเมตร และด้านอันดามัน ๑,๐๓๗.๕ กิโลเมตร** การแบ่งอาณาเขตทางทะเลของไทยประกอบด้วยน่านน้ำภายในทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตไหล่ทวีปทางด้านอ่าวไทย และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมทั้งสามารถใช้ทะเลหลวงได้ หากไม่ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับการ**ใช้ทะเลให้เกิดประโยชน์ของไทยในปัจจุบันนั้น** นอกจากด้านการทหารที่ใช้ในการป้องกันประเทศ การปกป้องผลประโยชน์และคุ้มครองสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางทะเลต่าง ๆ ของชาติ ตลอดจนการช่วยเหลือพี่น้องประชาชนแล้ว ในเชิงเศรษฐกิจมูลค่าผลประโยชน์ทางทะเลประมาณปีละกว่า ๒๐ ล้านล้านบาท จากกิจกรรมทางทะเลที่เกี่ยวข้อง หรือต่อเนื่องกับการขนส่งทางเรือ การประมง การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่มีชีวิต และการท่องเที่ยว

มูลค่าผลประโยชน์เศรษฐกิจทางทะเลของประเทศไทย

(ปรับปรุง 27 พ.ย. 63)

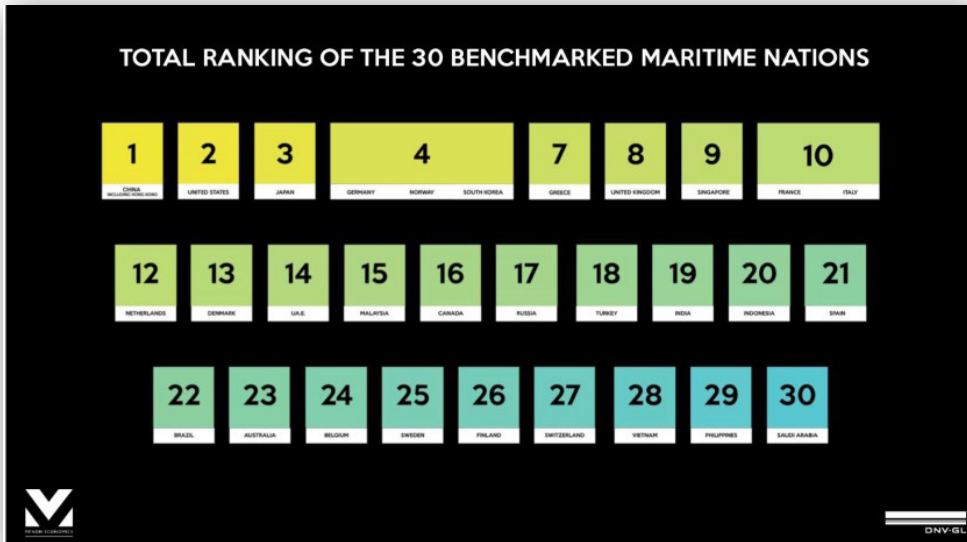
ลำดับ	รายการ	ปี 2562 ล้านบาท/ปี	ปี 2563 F ล้านบาท/ปี	ความมั่งคั่งลดลง ล้านบาท/ปี	ลดลง %
1	มูลค่าจากเส้นทางการค้าทางทะเลระหว่างประเทศ สัดส่วนขนส่งทางบกข้ามแดนร้อยละ 7.75	13.887 (แก้ไขตามข้อมูลจริง)	12.475	-1.412	-10.16
2	อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเคมีคอล-พลาสติก	2.572	2.054	-0.518	-20.16
3	รายได้การท่องเที่ยวที่ได้จากทะเล (คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 66.3 ของการท่องเที่ยวโดยรวม)	2.167	1.01	-1.157	-53.4
4	ค่าจ้างแรงงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม-เศรษฐกิจทางทะเล (ทางตรงและทางอ้อม)	1.392	0.975	-0.417	-30 *ตัวเลขไม่เป็น ทางการ
5	มูลค่าการลงทุนและผลประโยชน์จากพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC)	0.791	0.140	-0.647	-81.8
6	มูลค่าทรัพยากรแก๊ส-ปิโตรเลียมที่ได้จากพื้นที่ทะเล	0.742	0.479	-0.262	-35.36 *อ้างอิงราคา WTI
7	รายได้จากอุตสาหกรรมบริการพาณิชย์นาวีและอุตสาหกรรม-บริการที่เกี่ยวข้อง	0.592	0.503	-0.089	-15 *ตัวเลขไม่เป็น ทางการ
8	อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาหารทะเลบรรจุกระป๋องและ แปรรูปอื่นๆ (ปี 2562)	0.298	0.299	+0.001	+0.28
9	รายได้จัดเก็บภาษี-ค่าธรรมเนียมของกรมศุลกากร-สรรพากร-ค่าภาคหลวง	0.254	0.254	None	ไม่มีข้อมูล
10	มูลค่าจากการทำประมงน้ำเค็ม-เพาะเลี้ยงชายฝั่ง	0.203	0.203	None	ไม่มีข้อมูล
11	ไม่รวมมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับทะเล เช่น จีพีพีของจังหวัดที่ติดทะเล, อุตสาหกรรมและบริการต่อเนื่องต่างๆ รวมถึงความมั่งคั่งจากเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ	None	None	None	
	รวม	22.898	18.392	4.506	19.7 %

หมายเหตุ : ปี 2563 ตั้งแต่เดือนมีนาคม เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19rat.com ที่มา : รวบรวมโดย ดร.ธนิต โสรัตน์ (ปรับปรุง 27 พ.ย. 2563) และวิกิพีเดียมีนาคมโลกดักคำ

รูปที่ ๑๑ มูลค่าผลประโยชน์เศรษฐกิจทางทะเลของไทย



จากการจัดอันดับชาติทะเลชั้นนำของโลก ล่าสุดเมื่อปี ค.ศ.๒๐๑๘ ของสถาบันซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วไปโดยประเมินจากขีดความสามารถและประสิทธิภาพของการใช้ทะเล ผลปรากฏว่าจากการจัดอันดับ ๓๐ ประเทศแรก จีน อันดับ ๑ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น อันดับ ๒ เยอรมัน นอร์เวย์ อันดับ ๓ สาธารณรัฐเกาหลีใต้ อันดับ ๔ ประเทศอาเซียนสิงคโปร์ อันดับ ๙ มาเลเซีย อันดับ ๑๕ อินโดนีเซีย อันดับ ๒๐ เวียดนาม ๒๘ ฟิลิปปินส์ ๒๙ ประเทศไทยและที่เหลือไม่ติดอันดับ



รูปที่ ๑๒ ผลการจัดอันดับชาติทะเลชั้นนำของโลก ๓๐ อันดับ ปี ค.ศ.๒๐๑๘

จากการสังเกตชาติทะเลชั้นนำของโลก จะเห็นว่าแทบทุกชาติล้วนแต่มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่าประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัด ยกเว้นชาติอาเซียน ๒ ชาติ คือ เวียดนาม และฟิลิปปินส์ ที่แม้จะไม่เหนือกว่าแต่ก็ไม่ด้อยกว่ามากนัก และมีแนวโน้มจะแซงได้ด้วยซ้ำในไม่ช้า ด้วยขีดความสามารถในการใช้ทะเลที่เหนือกว่าในการนี้หากพิจารณาชาติอาเซียนอีก ๓ ชาติ คือ สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ตลอดจนบางชาติในภูมิภาคอื่น ถ้าตัดขีดความสามารถหรือพลังอำนาจทางทะเลออกไปจะไม่มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจอื่นที่เหนือกว่าประเทศไทย ประกอบกับที่ตั้งของประเทศ สภาพทางภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ ตลอดจนลักษณะทางกายภาพอื่น ๆ ของไทย เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจการทางทะเลรูปแบบต่าง ๆ ได้ดีกว่าด้วย ซึ่งกิจการทางทะเลนี้ ตามที่กล่าวมาแล้วไทยเราเคยมีความสามารถในการใช้ทะเลให้เกิดประโยชน์ เป็นบ่อเกิดพลังอำนาจหลักแห่งชาติ ทำความเจริญรุ่งเรืองเป็นชาติทะเลชั้นนำของโลกเหนือกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคมาแล้ว และปัจจุบันผลของการดำเนินกิจการดังกล่าวเกิดมูลค่าผลประโยชน์ต่อชาติประมาณปีละ ๒๐ ล้านล้านบาท จึงทำให้เกิดข้อคิดว่า หากประเทศไทยจะสร้างความสามารถการแข่งขันด้านนี้โดยการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้ทะเลให้สูงขึ้น น่าจะเป็นการช่วยหรือทำให้ประเทศมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ผลประโยชน์จากกิจการนี้อาจเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณจนอาจทำให้เปลี่ยนสถานะของประเทศให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความมั่งคั่ง รายได้เฉลี่ยของชนในชาติอยู่ในเกณฑ์สูงตามที่ต้องการภายในห้วงเวลาที่กำหนด



Rank	Port	Volume 2018 (Million TEU)	Volume 2017 (Million TEU)	Volume 2016 (Million TEU)	Volume 2015 (Million TEU)	Volume 2014 (Million TEU)	Website
1	Shanghai, China	42.01	40.23	37.13	36.54	35.29	English Chinese
2	Singapore	36.60	33.67	30.90	30.92	33.87	English
3	Shenzhen, China	27.74	25.21	23.97	24.20	24.03	Chinese
4	Ningbo-Zhoushan, China	26.35	24.61	21.60	20.63	19.45	English Chinese
5	Guangzhou Harbor, China	21.87	20.37	18.85	17.22	16.16	English Chinese
6	Busan, South Korea	21.66	20.49	19.85	19.45	18.65	English Korean Chinese Japanese
7	Hong Kong, S.A.R, China	19.60	20.76	19.81	20.07	22.23	English Chinese
8	Qingdao, China	18.26	18.30	18.01	17.47	16.62	English Chinese
9	Tianjin, China	16.00	15.07	14.49	14.11	14.05	English China
10	Jebel Ali, Dubai, United Arab Emirates	14.95	15.37	15.73	15.60	15.25	English Arabic
11	Rotterdam, The Netherlands	14.51	13.73	12.38	12.23	12.30	English Dutch Deutsch Chinese
12	Port Klang, Malaysia	12.32	13.73	13.20	11.89	10.95	English Bahasa Malaysia
13	Antwerp, Belgium	11.10	10.45	10.04	9.65	8.98	English Nederlands Chinese
14	Kaohsiung, Taiwan, China	10.45	10.27	10.46	10.26	10.59	English Chinese
15	Xiamen, China	10.00	10.38	9.61	9.18	10.13	Chinese
16	Dalian, China	9.77	9.70	9.61	9.45	10.13	English Chinese
17	Los Angeles, U.S.A	9.46	9.43	8.86	8.16	8.33	English
18	Tanjung Pelepas, Malaysia	8.96	8.38	8.28	9.10	8.50	English
19	Hamburg, Germany	8.73	8.86	8.91	8.82	9.73	English Deutsch Chinese
20	Long Beach, U.S.A.	8.09	7.54	6.80	7.19	6.82	English

รูปที่ ๑๓ การจัดอันดับท่าเรือ Container โลกปี ค.ศ.๒๐๑๘

(จบตอนที่ ๑)



ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ

และยุทธศาสตร์ระดับรองที่เกี่ยวข้องกับกองทัพเรือ

ตอนจบ

เกี่ยวกับการใช้ทะเลของประเทศไทยผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมที่สำคัญ คือ จากแหล่งข้อมูลทั่วไปเป็นที่น่าแปลกกว่าที่ทั้งไทยเป็นรัฐชายฝั่งมีขอบเขตดินแดนติดทะเลที่มีอาณาเขตประมาณกว่าสามแสนตารางกิโลเมตร ความยาวชายฝั่งรวมกันประมาณ ๑,๕๐๐ ไมล์ทะเล มูลค่าการส่งออกสินค้าเป็นลำดับที่ ๒๑ ของโลก ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ ๙๕ ใช้การขนส่งทางเรือ ท่าเรือใหญ่ของไทยมีการขนถ่ายตู้สินค้า ๘.๐๗ ล้านตู้ เป็นลำดับที่ ๒๑ ของโลก เมื่อปี ค.ศ.๒๐๑๘ และในปีนั้น (ไม่พิจารณาสถานการณ์โรคระบาดโควิด-๑๙) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้หลักของประเทศ ซึ่งประมาณครึ่งเป็นการท่องเที่ยวทางทะเล การประมงเคยทำรายได้เป็นระดับนำของโลก แต่ทำไม่ได้โดยทั่วไปไทยไม่ถูกจัดว่าเป็นชาติทะเล อาจมีบางครั้งเท่านั้น สำหรับการประชุมนานาชาติเกี่ยวกับทะเลที่เชิญผู้แทนไทยแต่ไม่มีการให้ความสำคัญใด ๆ ที่เป็นเช่นนี้ หากวิเคราะห์คงได้คำตอบส่วนหนึ่งว่า ไทยไม่ตระหนักว่าตนเองเป็นชาติทะเล แม้ว่าจะใช้ทะเลมาก แต่ประโยชน์จากการใช้ทะเลอยู่ในมือชาติอื่นมากกว่า ซึ่งหากสังเกตประเทศใกล้เคียง สิงคโปร์ และมาเลเซีย ประกาศชัดให้ทราบทั่วกันนานแล้วว่าประเทศเขาอยู่ได้ สร้างชาติให้เจริญรุ่งเรืองได้เพราะการใช้ทะเล โดยเฉพาะสิงคโปร์ถึงขนาดมั่งคั่งระดับนำของโลก อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ได้ประกาศนโยบายและวิสัยทัศน์ อย่างเด่นชัดว่าเป็นชาติทะเลจะใช้ประโยชน์จากทะเลในการพัฒนาประเทศ เวียดนามประกาศว่าจะเป็นชาติทะเลที่แข็งแกร่งให้ได้ก่อนปี ค.ศ.๒๐๓๐ จะเห็นว่าท่าทีหรือการประกาศตลอดจนแนวความคิดที่ปรากฏทำนองนี้ จากไทยไม่มีเลย หากต้องการได้ประโยชน์จากการใช้ทะเลที่มากโดยไม่ให้ตกอยู่ในมือของชาติอื่นมากกว่า สิ่งแรกที่รัฐบาลควรทำ คือ การแสดงเจตจำนงโดยประกาศตัวว่าเป็นชาติทะเลและมีนโยบายในการใช้ทะเลให้เกิดประโยชน์เป็นพลังอำนาจของชาติอย่างชัดเจน ในกรณีนี้เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติ โดยบรรจุนโยบายการใช้ทะเลเข้าไป และให้มีการจัดทำ “ยุทธศาสตร์ทะเล” รองรับยุทธศาสตร์ชาติที่แก้ไขใหม่

๒.๒ ยุทธศาสตร์ทะเล เป็นยุทธศาสตร์ระดับรองจากยุทธศาสตร์ชาติ ใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนา และใช้พลังอำนาจของชาติเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในยามสงบและยามสงคราม เพื่อให้และดำรงไว้ซึ่ง วัตถุประสงค์ของชาติ ปัจจุบันเท่าที่ทราบประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ทะเลเป็นการเฉพาะ ที่อาจเกี่ยวข้องกับ กรอบแนวทางการใช้ทะเลของประเทศอยู่บ้างคงมีแต่ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ - พ.ศ.๒๕๖๔) และยุทธศาสตร์ย่อย ตลอดจนแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องแยกส่วนแต่ละด้านตามหน่วยงานต่าง ๆ โดยแผนความมั่นคงดังกล่าว ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีสาระสำคัญ ดังนี้



๓. ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับและการคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนในประเทศ ดังนั้น การกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจึงอยู่บนพื้นฐานการรับรู้ของสังคม โดยทั่วไปว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดร่วมกันของทุกฝ่ายภายในชาติ เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคง ประชาชนมีความมั่งคั่ง และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ สามารถกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้ ดังนี้

- ๓.๑ อำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจของชาติทางทะเล
- ๓.๒ ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และการมีสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ และการดำเนินกิจกรรมทางทะเล
- ๓.๓ ความเจริญรุ่งเรือง ความสมบูรณ์มั่งคั่งที่ยั่งยืนของชาติ และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน อันเนื่องมาจากกิจกรรมทางทะเลในทุกมิติ
- ๓.๔ ผลประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนจากทะเลและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทะเลในทุกมิติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
- ๓.๕ การมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศด้านกิจกรรมทางทะเล

๔. วัตถุประสงค์ของชาติทางทะเล

จากผลของการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเล สามารถกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของชาติทางทะเลได้ ดังนี้

- ๔.๑ เพื่อปกป้องและรักษาอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจของชาติทางทะเลจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ
- ๔.๒ เพื่อคุ้มครองและรักษาสีชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมหรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกลำน้ำ
- ๔.๓ เพื่อจัดการและควบคุมการใช้ทะเลให้มีความสงบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมของทุกฝ่ายร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมศักยภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
- ๔.๔ เพื่อปกป้อง รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล
- ๔.๕ เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เสริมสร้างองค์ความรู้ ความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล และปลูกจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากร ตลอดจนส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- ๔.๖ เพื่อจัดทำและพัฒนานากฎหมาย รวมทั้งการบริหารจัดการทางทะเลโดยองค์กรของรัฐ

รูปที่ ๑๔ ผลประโยชน์ของชาติและวัตถุประสงค์ของชาติทางทะเลที่กำหนดไว้ในแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - พ.ศ.๒๕๖๔



วิทยาลัยฯ ได้กำหนดไว้ว่า “ประเทศไทยสามารถ ปกป้อง รักษา และแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างสมดุลและยั่งยืน ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้วยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการบริหารจัดการ และการบูรณาการการใช้พลังอำนาจของชาติในทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ” และจากผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่กำหนดไว้ และการวิเคราะห์หาวัตถุประสงค์ของชาติทางทะเลตามที่แสดงในรูปที่ ๑๓ ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

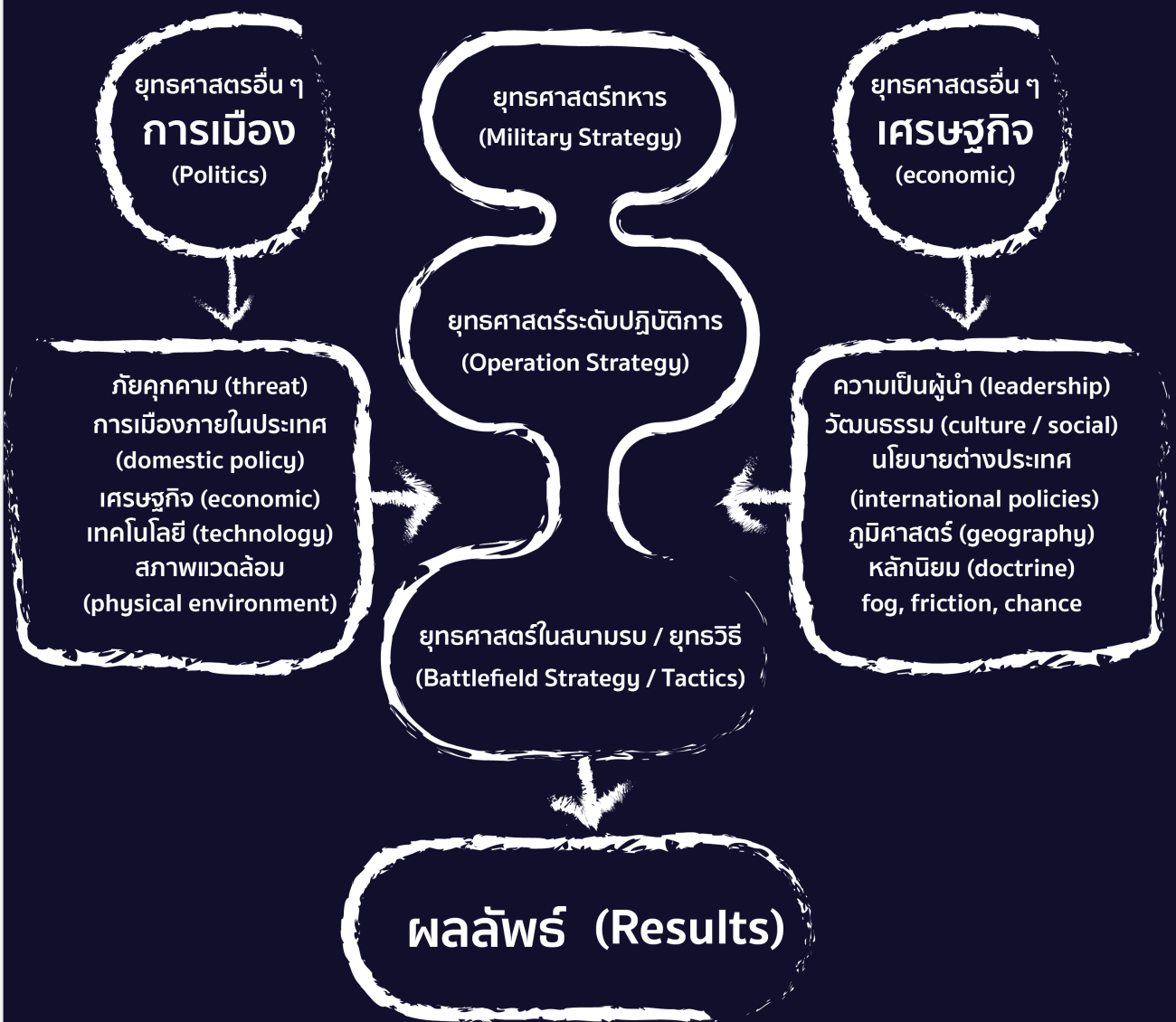
- การพัฒนาศักยภาพความมั่นคงทางทะเล
- การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล
- การสร้างความสงบเรียบร้อยและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเล
- การสร้างความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์ความรู้ และความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล
- การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยองค์การของรัฐ

๒.๓ แผนระดับชาติที่กล่าวมาในข้อ ๒.๒ เป็นแผนหรือยุทธศาสตร์ระดับรองเพียงแผนเดียวที่พยายามบูรณาการการจัดการใช้ประโยชน์จากการดำเนินกิจการทางทะเลของประเทศ แต่แผนดังกล่าวเป็นแผนในลักษณะรองรับยุทธศาสตร์ชาติในการใช้ทะเล เพื่อประโยชน์ให้ได้มาทางด้านความมั่นคงและความยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิได้เป็นกรอบ หรือแนวทางในการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้ทะเลให้เกิดประโยชน์ สามารถเป็นพลังอำนาจหลักในการช่วยหรือทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของชาติด้านความมั่นคงบรรลุตามที่กำหนดไว้ และจากการตรวจสอบแม้กระทั่ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ ก็ยังไม่ได้กำหนดไว้ ในการนี้อาจมียุทธศาสตร์พัฒนาเฉพาะด้านของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบ้าง แต่ก็ยังมีใช้การพัฒนาศักยภาพสมุททานุภาพของชาติแบบบูรณาการ ดังนั้นด้วยเหตุผลตามข้อ ๒.๑ จึงเห็นควรให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ทะเลเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติที่แก้ไขใหม่ และเป็นแม่บทในการใช้ทะเล และพัฒนาสมุททานุภาพของชาติต่อไป



วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Object)

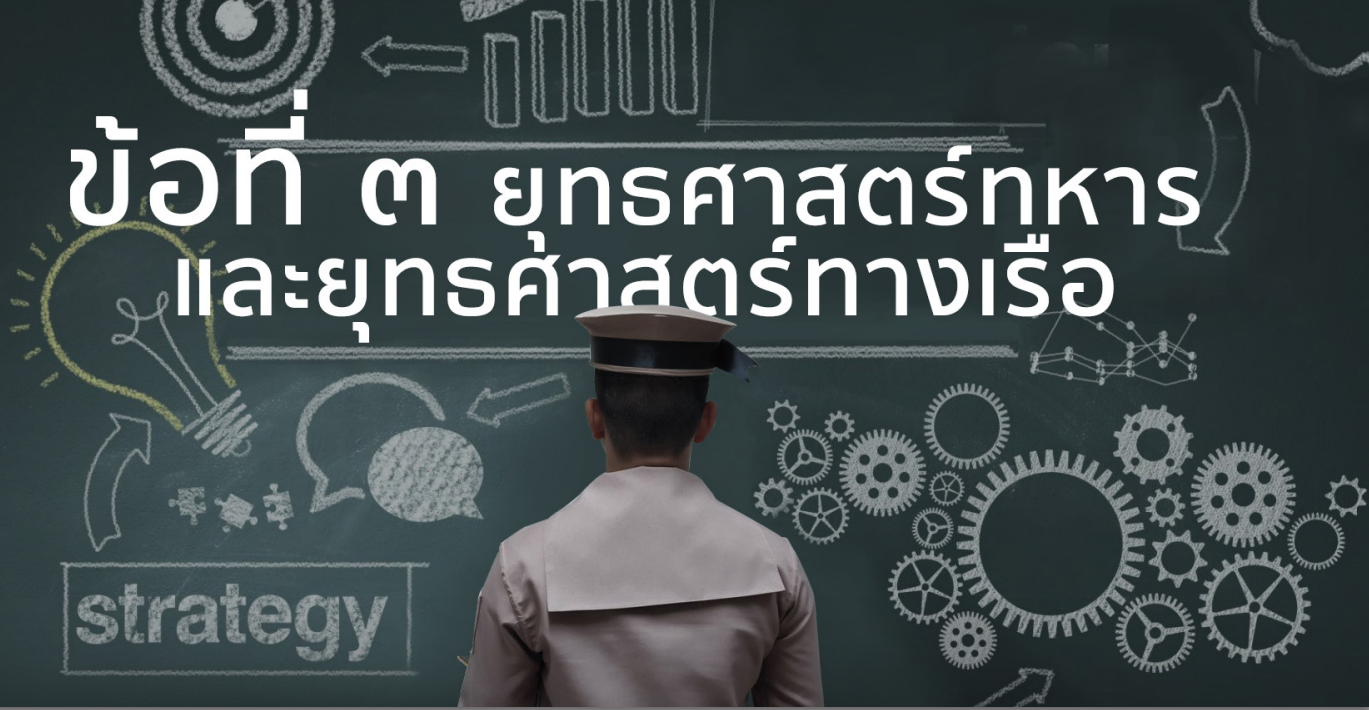
นโยบายแห่งชาติ (Grand Strategy)



รูปที่ ๑๕ ความสัมพันธ์ระหว่าง ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ทหาร และยุทธศาสตร์ปฏิบัติการ



ข้อที่ ๓ ยุทธศาสตร์ทหาร และยุทธศาสตร์ทางเรือ



๓. ยุทธศาสตร์ทหาร และยุทธศาสตร์ทางเรือ

๓.๑ มีผู้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ทหารไว้หลายความหมาย เช่น “ศิลปะของการจำแนกและใช้เครื่องมือทางทหารเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งของนโยบาย” “ศิลป์และศาสตร์ในการใช้พลังอำนาจของชาติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางทหารของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ หรือ “ศิลปะในการใช้กำลังวางกำลังเพื่อบรรลุนโยบาย” เป็นต้น ขณะที่เอกสารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) หมายเลข ๐๐๙ “คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์” วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๓ – พ.ศ.๒๕๕๔ ได้ให้ไว้ว่า ยุทธศาสตร์ทหาร คือ “ศิลป์และศาสตร์ของการประสานเรื่องของการเตรียมกำลัง วางกำลัง และการใช้กำลังทางทหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงของชาติ” ทั้งนี้การเตรียมและวางกำลังเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการทั้งยามปกติ และยามสงคราม การใช้กำลัง หมายถึงการใช้กำลังทหารในยามสงครามกำลังทหารที่ส่งออกไปปฏิบัติการนอกประเทศ หรือใช้ในการป้องกันประเทศและรักษามผลประโยชน์ของชาติ ตั้งแต่ยามปกติ ส่วนการประสานหมายถึงการประสานความสัมพันธ์การใช้เครื่องมือกำลังอำนาจทางทหารต่าง ๆ หรือกับพลังอำนาจด้านอื่น ๆ ของชาติสำหรับยุทธศาสตร์ทหารของไทยในปัจจุบัน ที่รองรับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๑ - พ.ศ.๒๕๘๐ กับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒ - พ.ศ.๒๕๖๕ คือยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม ๒๐ ปี พ.ศ.๒๕๖๐ - พ.ศ.๒๕๗๙ และยุทธศาสตร์ทหารกองทัพไทย ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - พ.ศ.๒๕๗๙

แผนยุทธศาสตร์ของกองทัพ	ช่วงเวลา	ระยะเวลา
๑. ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม ๒๐ ปี	๒๐ ปี	พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๗๙
๒. แผนแม่บทการปฏิรูปการบริหาร จัดการและการปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวงกลาโหม	๑๐ ปี	พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๙
๓. แผนพัฒนาขีดความสามารถ กระทรวงกลาโหม (Modernization Plan : Vision 2026)	๑๐ ปี	พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙
๔. ยุทธศาสตร์ทหาร กองทัพบก ๒๐ ปี	๒๐ ปี	พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๗๙
๕. ยุทธศาสตร์กองทัพอากาศ ๒๐ ปี	๒๐ ปี	พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๗๙
๖. ยุทธศาสตร์กองทัพอากาศ ๒๐ ปี	๒๐ ปี	พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๗๙
๗. ยุทธศาสตร์กองทัพอากาศ ๒๐ ปี	๒๐ ปี	พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๗๙

รูปที่ ๑๖ ยุทธศาสตร์และแผนของฝ่ายทหารที่ใช้รองรับยุทธศาสตร์ชาติ

๓.๒ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม ๒๐ปี พ.ศ.๒๕๖๐ - พ.ศ.๒๕๗๙ เป็นยุทธศาสตร์ทหารหลักของกระทรวงกลาโหมที่ใช้รองรับและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุเป้าหมายของชาติทางด้านความมั่นคงและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนการเตรียมกำลัง แผนการใช้กำลัง และกำหนดความต้องการงบประมาณประจำปีให้รองรับและสอดคล้องกัน (น่าจะรวมถึงการจัดทำยุทธศาสตร์ในระดับรองลงไปด้วย) ของหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหม เหล่าทัพ และหน่วยขึ้นตรงสำนักงานปลัดกระทรวง ยุทธศาสตร์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการด้านการป้องกันประเทศและด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อให้กระทรวงกลาโหมมุ่งสู่องค์กรที่ “มีกองทัพชั้นนำ มีบทบาทสำคัญในด้านความมั่นคง และมีบทบาทนำในการส่งเสริมความมั่นคงของภูมิภาค” ทั้งนี้ยึดถือแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ แนวคิดคือ การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง (Security Cooperation) การผนึกกำลังป้องกันประเทศ (United Defence) และการป้องกันเชิงรุก (Active Defence) วัตถุประสงค์มูลฐานด้านความมั่นคงของประเทศ ๔ ประเด็น คือ การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข สถาบันหลักของชาติ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดำรงอยู่อย่างมั่นคง สถานการณ์ภายในประเทศมีความสงบเรียบร้อย ประชาชนอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข และประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามทางทหาร ในการนี้ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ ๖ ประเด็น คือ



ประเด็นที่ ๑ การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับต่างประเทศ มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๖ ด้านได้แก่

- การสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศ
- การพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงและทางทหาร
- การสร้างความมั่นคงอาเซียน
- การปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ
- การแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดน
- การพัฒนาพื้นที่ข้ามแดน

ประเด็นที่ ๒ การพิทักษ์รักษาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๑ ด้าน คือ การพิทักษ์และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์

ประเด็นที่ ๓ การรักษาความมั่นคงของรัฐ มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๖ ด้าน

- การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
- การสร้างความปรองดอง
- การแก้ปัญหาคอการร้ายภายในประเทศ
- การแก้ปัญหายาเสพติดภายในประเทศ
- การแก้ปัญหาคาญกัญชาเถื่อนแบบไม่ปกติ
- การแก้ปัญหายาเสพติดและในทะเล

ประเด็นที่ ๔ การพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๓ ด้าน

- การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่
- การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- การคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ประเด็นที่ ๕ การสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชน มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๒ ด้าน

- การจัดตั้งและใช้กำลังเครือข่ายภาคประชาชน
- การเสริมสร้างอุดมการณ์เครือข่ายกำลังภาคประชาชน

ประเด็นที่ ๖ การปฏิบัติการทางทหารเพื่อรักษาอธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติ มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๙ ด้าน

- การรบหลัก
- การปฏิบัติการด้านไซเบอร์
- กิจการอวกาศ
- การข่าวกรอง
- การวิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศการมาตรฐานทางทหารกิจการ

อุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร

- การควบคุมบังคับบัญชา และระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานทั่วไป
- ระบบการส่งกำลังบำรุงร่วม



- ระบบกำลังสำรองและระบบการระดมสรรพกำลัง
- การใช้กำลังประชาชนสนับสนุนการรบ

๓.๓ ยุทธศาสตร์ทหารกองทัพไทย ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - พ.ศ. ๒๕๗๙ เป็นยุทธศาสตร์ทหารระดับยุทธศาสตร์ปฏิบัติการที่ใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนการเตรียมกำลัง แผนการใช้กำลัง และกำหนดความต้องการงบประมาณประจำปีรองรับ และสอดคล้องกันของกองบัญชาการกองทัพไทยและเหล่าทัพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๐ - พ.ศ. ๒๕๗๙ ต่อไป ยุทธศาสตร์นี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า “เพื่อเสริมสร้างความพร้อมรบของกองทัพไทยในการปฏิบัติการหลักในการป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมทั้งต้องสามารถสนับสนุนรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติ โดยใช้การปฏิบัติการร่วมเชิงรุก เสริมสร้างกองทัพให้เป็นกำลังเอนกประสงค์ที่มีความหลากหลาย พร้อมเผชิญภัยคุกคามทุกรูปแบบ โดยมีวิสัยทัศน์คือ “เป็นกองทัพชั้นนำในภูมิภาค มีนวัตกรรมที่ทันสมัย ปฏิบัติการร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ” ยังคงยึดถือแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ ๓ แนวคิดของยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหมเหมือนเดิม ได้กำหนดวัตถุประสงค์ทางทหารไว้ ดังนี้

วัตถุประสงค์มูลฐานทางทหาร

- ป้องกันรักษาเอกราชอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ
- ปกป้อง เทิดทูนและพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- ค้ำครองและพิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ
- พัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน และสนับสนุนการแก้ปัญหาของชาติในมิติภัยคุกคามรูปแบบใหม่ รวมทั้งสร้างความสามัคคีของสังคมในชาติ
- เสริมความมั่นคงและรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ภายในประเทศ
- ขยายความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในอาเซียนและมิตรประเทศ
- อารงเกียรติและศักดิ์ศรีของกองทัพไทยในสังคมโลก

วัตถุประสงค์เฉพาะทางทหาร

- ป้องกันภัยคุกคามทางทหารได้ทุกรูปแบบและทุกระดับความขัดแย้ง
 - การปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์มิให้มีการล่วงละเมิด
 - การแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้
 - การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาของชาติจากภัยคุกคามรูปแบบใหม่
 - การค้ำครองผลประโยชน์ของชาติในพื้นที่ขัดแย้ง ทั้งทางบก ทางทะเล และการใช้ห้วงอากาศ
- ด้วยการเสริมสร้างขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเอง และป้องปรามทางยุทธศาสตร์
- สร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ เพื่อลดความขัดแย้งโดยให้ความสำคัญต่อการเป็นหุ้นส่วนที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะการรักษาสมดุลในด้านความสัมพันธ์กับบรรดาประเทศมหาอำนาจ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมที่เอื้อต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน



- การสนับสนุนภารกิจและการดำเนินกิจกรรม เพื่อสันติภาพและมนุษยธรรมในกรอบของสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ

- การปฏิบัติการในสงครามไซเบอร์ (Cyber Warfare) เพื่อให้กองทัพไทยมีขีดความสามารถและมีเสรีในการปฏิบัติการบนมิติไซเบอร์ (Cyber Domain) ทั้งเชิงรุกและเชิงรับตั้งแต่สภาวะปกติ ตลอดจนสามารถบูรณาการและให้การสนับสนุนความมั่นคงไซเบอร์ (Cyber Security) ของประเทศไทยในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเด็นยุทธศาสตร์ได้กำหนดไว้ ๖ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับต่างประเทศ มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๔ ด้าน

- การพัฒนาความสัมพันธ์กับมิตรประเทศ
- การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน และการสนับสนุนการดำเนินงานในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมคู่เจรจา (ADMM Plus)
- สนับสนุนการสร้างและการจัดทำหลักเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน
- สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ข้ามชายแดน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพิทักษ์รักษาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๒ ด้าน คือ การพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ และการเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ การรักษาความมั่นคงของรัฐ มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๖ ด้าน

- การสนับสนุนรัฐบาล และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในการสร้างความสามัคคี ประองคอง
- สนับสนุนการแก้ไขปัญหาการก่อร้ายสากล และการก่อเหตุร้ายในประเทศ
- สนับสนุนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จขต.)
- สนับสนุนการแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติ และเรื่องเร่งด่วนและแก้ไขปัญหาตามพันธกรณีระหว่างประเทศ
- สนับสนุนการบริหารจัดการชายแดน
- พัฒนาขีดความสามารถการปฏิบัติการทุ่ระเบิดเพื่อมนุษยธรรม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๕ ด้าน

- สนับสนุนรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ และช่วยเหลือประชาชน
- สนับสนุนการพัฒนาประเทศด้านการขนส่งและคมนาคม
- สนับสนุนรัฐบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย
- สนับสนุนการอนุรักษ์ฟื้นฟูการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๕ การสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชน มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการ ๓ ด้าน

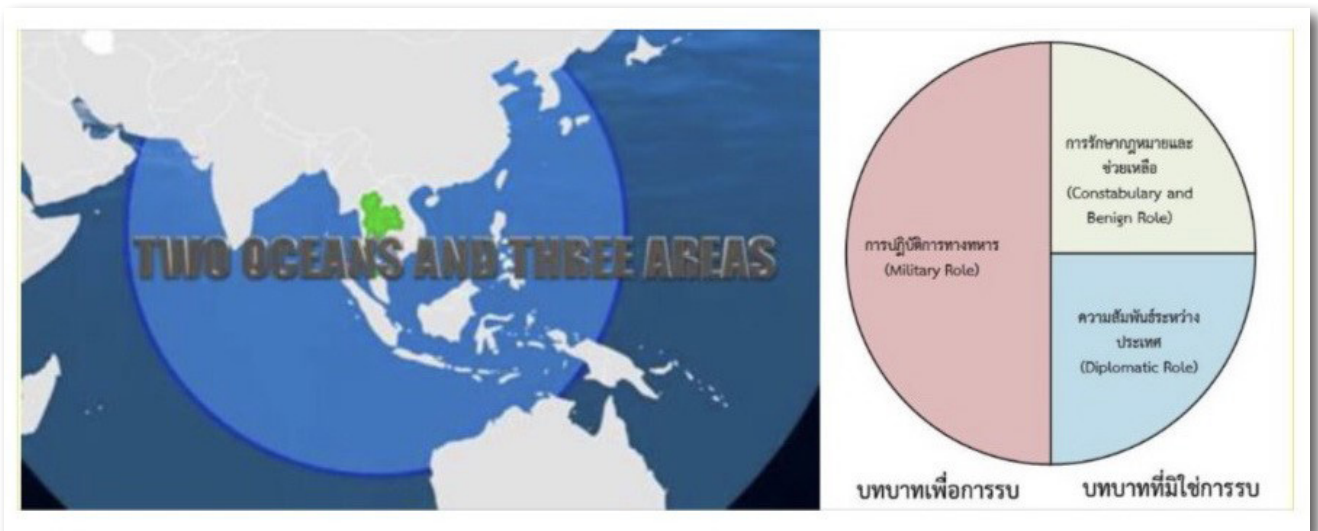
- สร้างเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้สนับสนุนกองทัพ
- ส่งเสริมให้ยึดมั่นในสถาบันหลัก และการปลูกฝังค่านิยมของชาติ
- สนับสนุนระบบบริหารจัดการประชากรสูงวัย

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๖ การปฏิบัติการทางทหารเพื่อรักษาอธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติ มีมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการคือ

- แนวทางการเตรียมกำลังและใช้กำลัง
- ขีดความสามารถกำลังทางบก ขีดความสามารถกำลังทางเรือ ขีดความสามารถกำลังทางอากาศ
- พัฒนาขีดความสามารถด้านอวกาศ
- พัฒนาระบบควบคุมบังคับบัญชา
- พัฒนาขีดความสามารถการปฏิบัติการข่าวกรอง พัฒนาขีดความสามารถการป้องกันภัยทางอากาศ
- พัฒนาขีดความสามารถในมิติไซเบอร์ พัฒนาขีดความสามารถการปฏิบัติการสงคราม

สารสนเทศและสงครามอิเล็กทรอนิกส์

- พัฒนาระบบสนับสนุนการรบ ระบบการสนับสนุนการช่วยรบ
- งานกำลังพลสำรอง
- การสื่อสารทางยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติการข่าวสาร
- ขีดความสามารถเทคโนโลยีทางทหารการวิจัยและพัฒนาทางทหาร



รูปที่ ๑๗ ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๖๐ - พ.ศ.๒๕๗๙



๓.๔ ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๖๐ - พ.ศ.๒๕๗๙ เป็นยุทธศาสตร์ทหารในระดับยุทธศาสตร์ในสนามรบของกำลังทางเรือ หรือยุทธศาสตร์ทางเรือที่กองทัพเรือซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงทางทะเลได้จัดทำขึ้น เพื่อเป็นทิศทางรองรับแนวคิดการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม และตอบสนองวัตถุประสงค์ทางทหาร รวมทั้งด้านอื่น ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติที่เป็นความต้องการสูงสุดของรัฐ รวมทั้งเป็นกรอบสำหรับภารกิจ และบทบาทของกองทัพเรือในอนาคตต่อไป โดยมีสาระสำคัญยุทธศาสตร์ตามรูปที่ ๑๘

วิสัยทัศน์	วัตถุประสงค์มูลฐาน	ประเด็นยุทธศาสตร์	วัตถุประสงค์เฉพาะ
“เป็นเป็นหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่มีบทบาทนำในภูมิภาคและเป็นเลิศในการบริหารจัดการ”	๑. เพื่อพิทักษ์รักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ ๒. เพื่อเตรียมกำลังกองทัพเรือและป้องกันราชอาณาจักร ๓. เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ๔. เพื่อสนับสนุนการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ๕. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน	๑. ปกป้องสถาบัน ๒. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ๓. การป้องกันประเทศทางทะเล ๔. สนับสนุนการรบทางบก ๕. การพึ่งพาตนเอง การพัฒนาประเทศและการช่วยเหลือประชาชน	๑. เพื่อถวายความปลอดภัยแด่พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ๒. เพื่อป้องกันราชอาณาจักรและรักษาสีหริธธินิโดยเหนืออาณาเขตทางทะเลของไทย ๓. เพื่อป้องกันพื้นที่ทางบกและลำน้ำ ๔. เพื่อคุ้มครองและรักษาเส้นทางคมนาคมทางทะเลของไทย ๕. เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล ๖. เพื่อสนับสนุนการรักษาความมั่นคงทางทะเล ๗. เพื่อสนับสนุนการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ๘. เพื่อป้องกันและต่อต้านการก่อการร้ายในทะเลและท่าเรือ ๙. เพื่อสนับสนุนการรักษาความมั่นคงและสงบเรียบร้อยในประเทศ ๑๐. เพื่อสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยประชาชนในทะเลชายฝั่ง และพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย

รูปที่ ๑๘ สรุปลสาระสำคัญยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ๒๐ ปี

ยุทธศาสตร์กองทัพเรือระยะ ๒๐ ปี ได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถ เพื่อให้กองทัพเรือมีกำลังรบที่เหมาะสมพร้อมปฏิบัติการทั้งสองฝั่งทะเล และสามพื้นที่ปฏิบัติการทัพเรือภาคอย่างสมดุล ตามแนวคิดระดับยุทธศาสตร์ที่ว่า “สองฝั่งมหาสมุทรและสามพื้นที่ปฏิบัติการ” ซึ่งกองทัพเรือต้องมีขีดความสามารถในการปฏิบัติการระยะไกล เพื่อการปฏิบัติการร่วม/ผสม และการแสดงกำลัง ตลอดจนมีการเสริมสร้างกำลังของทัพเรือภาคให้มีขีดความสามารถ และเครื่องมือที่เพียงพอพร้อมปฏิบัติการกิจตั้งแต่ยามปกติ อนาคต ๒๐ ปีข้างหน้า กองทัพเรือยังคงบริบทสำคัญทั้งด้านการรบและมีใช้การรบ โดยมี ๓ บทบาทหลัก คือ บทบาทในด้านการปฏิบัติการทางทหาร บทบาทในด้านการรักษากฎหมายและช่วยเหลือ และบทบาทในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แนวทางการดำเนินการของกองทัพเรือ เพื่อตอบสนองแนวความคิดทางยุทธศาสตร์และบทบาท กองทัพเรือข้างต้น ได้กำหนดไว้ ๕ ประการ ตามลำดับความสำคัญคือ ปกป้องสถาบัน รักษาผลประโยชน์ของชาติ ป้องกันประเทศทางทะเล สนับสนุนการรบทางบกและการพึ่งพาตนเอง การพัฒนาประเทศ การช่วยเหลือประชาชน

สำหรับแนวความคิดในการป้องกันประเทศทางทะเล และการสนับสนุนการรบทางบก ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรสูงสุดนั้น ได้ยึดถือแนวทางตามยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม ๓ ประการ ซึ่งได้แก่ การสร้างความร่วมมือทางด้านความมั่นคง การฝึกกำลังป้องกันประเทศ และการป้องกันเชิงรุก กำหนดเป็นแนวทางใช้กำลังตั้งแต่ยามปกติ จนถึงภาวะสงครามได้ดังนี้

- การสร้างบทบาทนำในความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลทั้งในระดับหน่วยงานภายในประเทศและภูมิภาค โดยเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศในการสร้างความสัมพันธ์ทางทหารกับประเทศต่าง ๆ และพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพและเป็นสากล เสริมสร้างความพร้อมของกำลังทางเรือ ผ่านเวทีการฝึก การปฏิบัติการร่วม/ผสม การสัมมนา การแลกเปลี่ยนการเยือนของเรือ อากาศยาน และผู้บังคับบัญชาาระดับสูง ซึ่งเป็นการส่งเสริมบทบาทของกองทัพไทยในเวทีนานาชาติในคราวเดียวกัน

- การป้องปราม ใช้แนวคิดที่จะยับยั้งความตั้งใจในการคุกคามของฝ่ายตรงข้าม โดยจัดหา กำลังรบที่ทันสมัย และอาวุธที่มีขีดความสามารถสูงกว่าเข้าประจำการ

- การป้องกันเชิงรุก โดยใช้กำลังทางเรือตอบโต้อย่างรุนแรงและรวดเร็ว มีอำนาจการรบที่เหนือกว่าในพื้นที่ทุกมิติ มีความต่อเนื่องในการปฏิบัติการ เป็นหน่วยกำลังที่เป็นเครือข่าย และมีความคล่องตัว รวมทั้งสามารถใช้กำลังด้านอื่นที่มีใช้ทางทหาร (Soft Power) สนับสนุนการใช้กำลังในการป้องกันประเทศ และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

๓.๕ สำหรับทั้งสามยุทธศาสตร์ ซึ่งได้แก่ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม ยุทธศาสตร์ ทหารกองทัพไทย และยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ที่ใช้รองรับยุทธศาสตร์ชาติในปัจจุบัน ผู้เขียนมีข้อคิดเห็นดังนี้

๓.๕.๑ จากการที่ไม่มีโอกาสได้ศึกษารายละเอียดในยุทธศาสตร์ทั้งสามอย่างแท้จริงเพียงแต่ เก็บประเด็นจากข้อมูลเปิดตามเว็บไซต์ต่าง ๆ ผู้เขียนจึงไม่สามารถให้ความเห็นในสาระของเอกสารดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ดีขอเรียนความคิดเห็นข้อแรก คือ ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๔ ของยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ



กระทรวงกลาโหม และยุทธศาสตร์ทหารกองทัพไทย ซึ่งกองทัพเรือนำไปเป็นวัตถุประสงค์มูลฐานทางเรือ ซึ่งก็คือ การพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชนนั้น ในขั้นกำหนดขีดความสามารถและพิจารณากำหนดบทบาทและแนวทางการใช้ทรัพยากร (way and tool) เพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมาย (end) นี้ ควรยึดถือหลักการในการจัดสรรทรัพยากรโดยให้กิจหลัก ซึ่งก็คือการปฏิบัติการทางทหารในการรบก่อน เมื่อเหลือจึงจัดสรรให้กิจกรรมหรือใช้ทรัพยากรทางทหารที่ว่างจากกิจหลักดำเนินการแทน โดยไม่ต้องจัดสรรให้กิจกรรมโดยเฉพาะ ซึ่งกิจกรรมก็คือ การปฏิบัติอื่น ๆ และการปฏิบัติการทางทหารที่ไม่ใช่การรบ

๓.๕.๒ ในเรื่องของความมั่นคง ที่นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒ - พ.ศ.๒๕๖๕ ได้ให้คำนิยามศัพท์ไว้ว่า ความมั่นคงแห่งชาติหมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ หรือการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ โดยมีกรอบแนวคิดให้ความสำคัญกับความมั่นคงแบบองค์รวมที่ครอบคลุมถึงปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงของรัฐในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ควบคู่กับความอยู่ดีมีสุขของคนในชาติ และความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศ ซึ่งนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าวนี้ ได้กำหนดหน่วยรับผิดชอบหลักในการดำเนินการตามนโยบายไว้ตามรูปที่ ๑๙



๒) หน่วยรับผิดชอบหลักที่เป็นเจ้าภาพบูรณาการประเด็นภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยขับเคลื่อนในภาพรวมของประเด็นภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นหน่วยประสานงานหลัก (Focal Point) ในการบูรณาการการดำเนินการร่วมกับหน่วยรับผิดชอบหลักตามกลยุทธ์ รวมถึงการรายงานผลและการประเมินผลการดำเนินการภาพรวมของประเด็นภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ลำดับ	ประเด็นความมั่นคง	หน่วยรับผิดชอบหลัก (เจ้าภาพบูรณาการประเด็นความมั่นคง)
๑	การเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๒	การข่าวกรองและการประเมินด้านสถานการณ์ความมั่นคง	สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
๓	การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๔	การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๕	การพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ	กระทรวงกลาโหม
๖	การสร้างควมสามัคคีปรองดอง	กระทรวงมหาดไทย
๗	การป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๘	การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๙	การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๑๐	การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
๑๑	การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติจากภัยทุจริต	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
๑๒	การรักษาความมั่นคงพื้นที่ชายแดน	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๑๓	การรักษาความมั่นคงทางทะเล	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๑๔	การป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๑๕	การป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางไซเบอร์	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
๑๖	การรักษาตุลยภาพสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ	กระทรวงการต่างประเทศ
๑๗	การรักษาความมั่นคงทางพลังงาน	กระทรวงพลังงาน
๑๘	การรักษาความมั่นคงด้านอาหารและน้ำ	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๑๙	การรักษาความมั่นคงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รูปที่ ๑๙ การกำหนดหน่วยรับผิดชอบหลัก ในการดำเนินนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ



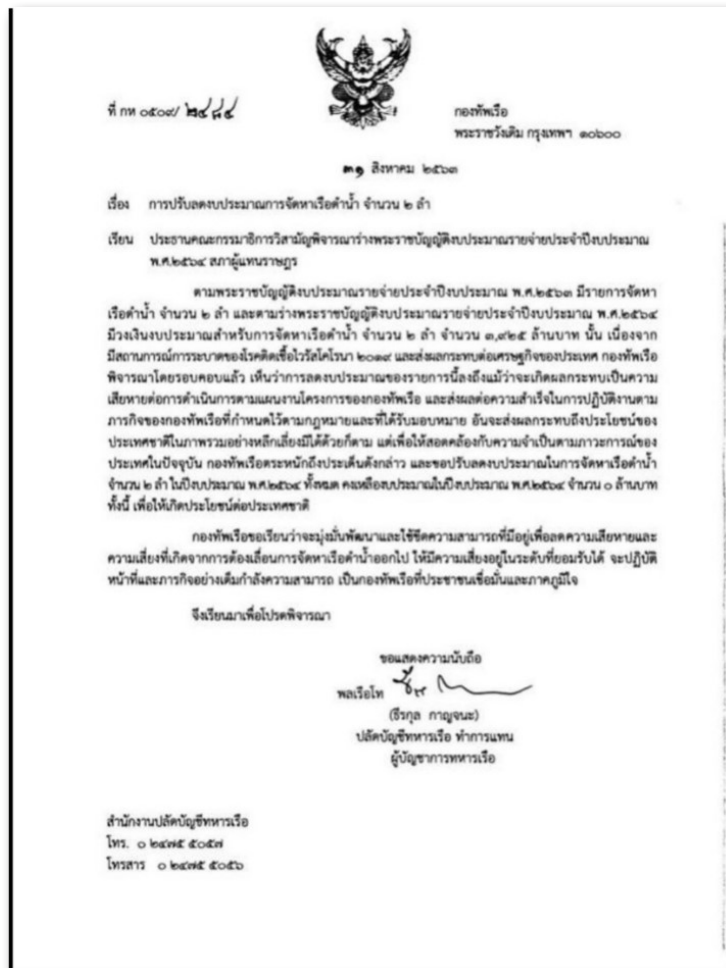
ที่กล่าวมาในข้อนี้ เพื่อต้องการให้ความเห็นว่า ตามที่มักเข้าใจโดยทั่วไปว่า ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคง นั้นเป็นหน้าที่ในการดำเนินการของทหารนั้นเป็นการเข้าใจผิด หน้าที่หลักของทหารจะเป็นเฉพาะประเด็น การป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงเท่านั้น (ข้อ ๕ ตามรูปที่ ๑๙) ส่วนประเด็นที่เหลือ หากเกี่ยวข้องจะเป็นหน้าที่สนับสนุน หรือประสานการปฏิบัติ แม้ในบางประเด็นจะใช้กำลังทหารเป็นหน่วย ปฏิบัติหลัก เช่น กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และศูนย์อำนวยการรักษา ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรชล.) หรือในกรณีการจัดการกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น การก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติ แรงงานต่างด้าว และผู้หลบหนีเข้าเมือง ยาเสพติด ความยากจน เป็นต้น ที่ส่วนใหญ่ มักจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว ทั้งนี้ในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระหว่างรัฐ ไม่ว่าจะป็นวิธีการแก้ปัญหา การป้องกัน หรือขจัดภัยคุกคาม มักจะใช้วิธีการ ๓ วิธี คือ การเมืองระหว่าง ประเทศ การเศรษฐกิจ และการทหาร เช่นเดียวกับข้อที่แล้ว แม้ว่ายุทธศาสตร์ทหารนอกจากการรองรับ และสนองตอบการบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติแล้ว จะต้องรองรับและสนองตอบนโยบายและ แผนความมั่นคงแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการทหาร แต่ก็ควรวางน้ำหนักที่หน้าที่หลักมากกว่าหน้าที่รอง ในการสนับสนุนหรือช่วยเหลือหน่วยอื่น ทั้งนี้ในการจัดสรรงบประมาณแม้จะเป็นในกรณีที่ หน่วยอื่นใช้กำลังทหารเป็นหน่วยปฏิบัติหลัก งบประมาณที่ใช้สำหรับหน่วยกำลังนั้น ๆ ควรจะเป็นหน้าที่ ของหน่วยรับผิดชอบหลัก

๓.๕.๓ ยุทธศาสตร์ทั้งสาม เป็นยุทธศาสตร์ระยะยาว ๒๐ ปี แม้จะสามารถปรับแก้ไขได้เมื่อจำเป็น หรือทบทวนใหม่ได้ตามระยะเวลา ตลอดจันต้องมีความชัดเจนและมีลักษณะเป็นรูปธรรมพอในการกำหนดเป้าหมาย และแนวทางนโยบายต่าง ๆ แต่ก็มีคามจำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างยืดหยุ่น ประเมินสถานะแวดล้อม หรือสถานการณ์ในอนาคตที่จะมีผลถึงการระบุดปัญหาและภัยคุกคาม เพื่อใช้ในการเตรียมกำลังและกำหนด แนวทางในการใช้กำลังต่อไปอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงสิ่งร้ายแรงที่สุดที่อาจเผชิญด้วย แม้โอกาสความเป็นไปได้ จะน้อย สิ่งและผู้เขียนใคร่เสนอแนะคือ จากการเผชิญหน้ากันของสองมหาอำนาจในปัจจุบันทั้งทางเศรษฐกิจ และสถานการณ์ในทะเลจีนใต้ อาจพอมีความเป็นไปได้ที่ประมาณเกือบยี่สิบปีข้างหน้าการเผชิญหน้า อาจเปลี่ยนไปเป็นการพิพาทด้วยกำลังในทะเลจีนใต้ สิ่งที่ต้องเตรียมการสำหรับสถานการณ์นี้ คือทำอย่างไรประเทศไทยจึงจะอยู่รอดได้ท่ามกลางดุลอำนาจของสองมหาอำนาจที่คาดว่าจะเป็นผู้สงคราม ในทะเลจีนใต้ ทั้งนี้หากยังคงเลือกความเป็นกลาง (Neutrality) ต่อในยามสงครามของทั้งสองฝ่าย ลักษณะความเป็นกลางน่าจะเป็นความเป็นกลางอย่างสมบูรณ์ ซึ่งลักษณะของประเทศที่เป็นกลางแบบนี้ นอกจากการประกาศ หรือแสดงอย่างชัดเจนว่าจะไม่เข้าร่วม หรือให้ประโยชน์โดยเฉพาะกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยจะต้องได้รับการยอมรับจากคู่สงครามแล้ว การเป็นประเทศเป็นกลางจะต้องรักษาสถานภาพนี้ไว้ให้ได้ แม้จะถูกบีบบังคับของแต่ละคู่กรณี ซึ่งการจะกระทำเช่นนี้ได้ประเทศไทยควรมีกำลังทหารที่เข้มแข็งพอ ที่จะให้คู่สงครามยอมรับ มีศักยภาพพอที่จะให้ทั้งคู่เกิดความยั้งคิดที่จะบีบบังคับใด ๆ

๓.๕.๔ ผลผลิตที่ได้จากการกำหนดยุทธศาสตร์ทหาร ทั้งระดับปฏิบัติการ และในสนามรบ คือ เป้าหมายการเสริมสร้างกำลังรบภายในห้วงเวลาของยุทธศาสตร์ โดยอาจกำหนดเป็นแผนการตามกรอบ งบประมาณที่คาดการณ์เป็นปี ๆ ไปจนตลอดห้วงเวลา ลักษณะแผนเสริมสร้างกำลังรบ ผลผลิตดังกล่าวนี้



ได้จากการพิจารณากำลักรบที่ต้องใช้ในการปฏิบัติการตามแนวความคิด การพิจารณากำลักรบที่ต้องใช้ในการปฏิบัติการตามแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องมีความเพียงพอต่อการบรรลุผลสำเร็จของวัตถุประสงค์ทางทหาร จากนั้นจึงนำมาเปรียบเทียบกับกำลักรบที่มีอยู่ขณะทำการประเมิน ปรับตามสถานการณ์ งบประมาณที่คาดการณ์เป็นกำลักรบที่ต้องการต่ำสุด ซึ่งก็คือเป้าหมายการเสริมสร้างกำลักรบดังกล่าวแล้ว ปัญหาที่มักเกิดขึ้นคือ การไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนการเสริมสร้างกำลักรบที่กำหนดไว้ ซึ่งจะส่งผลให้กระทบต่อการบรรลุผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติด้วย ปัญหานี้ในปัจจุบันได้เกิดขึ้นแล้ว กรณีโครงการจัดหาเรือดำน้ำของกองทัพเรือ กรณีเช่นนี้ นอกจากการปรับวัตถุประสงค์ ปรับแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ หรือยอมรับการไม่เพียงพอของเครื่องมือที่จะใช้ในการดำเนินการ โดยการรับความเสี่ยงแล้ว ผู้เขียนขอเสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ดังนี้



รูปที่ ๒๐ การยอมรับความเสี่ยงกรณีการปรับลดงบประมาณ (ที่มา www.prachachart.net ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓)



๓.๕.๔.๑ ตามที่กล่าวมาแล้ว แผนการเสริมสร้างหรือการjdkัฒก้าลังรบเพิ่มเติมตามที่ต้องการเป็นผลผลิตที่จะอยู่คู่กับยุทธศาสตร์ทหารทั้งสองระดับโดยตลอด ทั้งนี้ตัวชี้วัดสำคัญประการหนึ่งที่จะระบุถึงความสำเร็จของยุทธศาสตร์ คือ ความสามารถในการjdkัฒก้าลังรบได้ตามแผน ซึ่งความสามารถในการjdkัฒก้าลังรบดังกล่าว ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้รับการjdkัฒรว่าได้ตามแผนหรือไม่ และตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย หน่วยงานที่จะมีบทบาทในการjdkัฒร คือ สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการที่จะได้รับการjdkัฒรตามแผน จะต้องให้สภาผู้แทนราษฎรยอมรับแผนและยุทธศาสตร์ดังกล่าว ซึ่งการจะให้สภาผู้แทนราษฎรยอมรับยุทธศาสตร์และแผนการเสริมสร้างก้าลังรบนี้ ควรให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปก่อนว่าอีก ๑๐ - ๒๐ ปีข้างหน้า พวกเขาจะมีเครื่องมือรบในการป้องกันประเทศอย่างไรบ้าง ให้มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น หากเห็นว่าไม่สมควรวางไรในฐานะผู้เสียภาษีจะแสดงความคิดเห็นได้ ทำให้สามารถพิจารณาปรับแต่งแผนและยุทธศาสตร์ได้ตั้งแต่เริ่ม ไม่ใช่คัดค้านในปีที่ของงบประมาณ การยอมรับของมติมหาชนตั้งแต่เริ่มสำหรับโครงการใหญ่จะทำให้ไม่น่าเป็นปัญหา ในชั้นjdkัฒรงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

๓.๕.๔.๒ การให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป ก่อนอื่นแผนหรือโครงการใหญ่เหล่านี้ควรจะต้องได้รับความเข้าใจและยอมรับจากก้าลังพลภายในกองทัพก่อน กรรมวิธีในการทำความเข้าใจและให้เป็นที่ยอมรับ คงเป็นไปตามการปฏิบัติของหน่วยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง แต่ที่สำคัญจะต้องใช้เวลาก่อนเริ่มกระบวนการของงบประมาณมากพอ และแม้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการjdkัฒยุทธโธปกรณ์ในการเตรียมก้าลังป้องกันประเทศที่เคยปฏิบัติกันมาจะเป็นการดำเนินการลับ แต่ตามความคิดเห็นของผู้เขียนหากไม่จำเป็นควรเปิดเผยแก่สาธารณชนและดำเนินการอย่างโปร่งใสให้มากที่สุด ควรให้มีการรณรงค์ข้แจงทำความเข้าใจอย่างจริงจัง

เอกสารยุทธศาสตร์และแผนเสริมสร้างก้าลังรบกัฒจะทำเป็น ๒ ชุด ชุดแรกจะเป็นเอกสารรวบรวมรายละเอียดการพิจารณาทั้งหมด เก็บไว้เพื่อเป็นหลักฐานที่หน่วยjdkัฒยุทธศาสตร์ ส่วนอีกชุดเป็นเอกสารสรุปเฉพาะใจความสำคัญที่ได้จากกระบวนการการคิดในชุดแรก เป็นสาระสำคัญให้หน่วยเหนือทราบและให้หน่วยรองสามารถนำไปยึดถือปฏิบัติตลอดจนjdkัฒแผน หรือกำหนดการรองรับยุทธศาสตร์นั้น ๆ ในการนี้สำหรับยุทธศาสตร์ทหารที่มีการกำหนดก้าลังรบควรjdkัฒเพิ่มเติมในลักษณะเอกสารแจกจ่ายทั่วไปพร้อมด้วยเหตุผลความจำเป็นในการเสริมสร้างก้าลังรบด้วยการjdkัฒโครงการใหญ่ ๆ เช่น การjdkัฒเรือรบ อากาศยาน หรืออื่น ๆ เป็นต้น



CHAPTER NINE:

CAPABILITY PRIORITIES FOR FORCE 2030

9.1 This Chapter identifies the Government's key capability priorities for modernising and enhancing the ADF, and in particular the major capabilities that we will need to deliver to build Force 2030, and remediate the current and projected force.

Maritime Forces

9.2 This section describes the key capability priorities for modernising and enhancing the Navy.

Submarines

9.3 For the reasons spelled out in Chapter 8, the Government has decided to acquire 12 new Future Submarines, to be assembled in South Australia. This will be a major design and construction program spanning three decades, and will be Australia's largest ever single defence project. The Future Submarine will have greater range, longer endurance on patrol, and expanded capabilities compared to the current Collins class submarine. It will also be equipped with very secure real-time communications and be able to carry different mission payloads such as uninhabited underwater vehicles.

รูปที่ ๒๑ ตัวอย่างยุทธศาสตร์ทหาร ๒๐ ปี ฉบับแจกจ่าย (Defence White Paper) ปี ค.ศ.๒๐๐๙
ของกระทรวงกลาโหมออสเตรเลียเกี่ยวกับโครงสร้างกำลังรบ Force ๒๐๓๐
ใน ส่วนความต้องการเรือดำน้ำ ๑๒ ลำ ของกองกำลังทางเรือ



สรุป

เท่าที่กล่าวมาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ระดับรอง ที่เกี่ยวข้องกับกองทัพเรือพร้อมทั้งให้ข้อคิดเห็น ซึ่งสรุปได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี พ.ศ.๒๕๖๑ - พ.ศ.๒๕๘๐ ที่ใช้อยู่ปัจจุบันมีความจำเป็นสำหรับเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาและนำประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์นี้สามารถถูกปรับแก้ไขตามความจำเป็นได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ ในขณะนั้นทุก ๆ ๕ ปี จะมีการทบทวนใหม่โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ที่หมุนเวียนกันเข้ามารับหน้าที่ ตามยุคสมัยของกาลเวลา โดยมีหัวหน้ารัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศเป็นประธานกรรมการ ในด้านเนื้อหาสาระเพื่อความเหมาะสม ยุทธศาสตร์นี้ควรมีการแสดงความปรารถนาหรือความมุ่งหมายในการให้ประเทศไทยได้มาซึ่งความมีเกียรติ เป็นที่ยอมรับในสังคมโลก โดยเพิ่มประเด็นนี้ในวิสัยทัศน์หรืออื่น ๆ ตามที่เห็นควรในเรื่องความชัดเจน การกำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ควรกำหนดในลักษณะเป็นรูปธรรม มีความจับต้องได้มากขึ้น และแสดงความสมบูรณ์ของผลลัพธ์ที่ต้องการ ส่วนการใช้ทะเลให้เกิดประโยชน์มากกว่าในปัจจุบันสามารถเป็นพลังอำนาจของชาติเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังอยู่ในสถานการณ์ไม่ค่อยดีนักให้พลิกฟื้นกลับมา สิ่งแรกที่รัฐบาลควรทำ คือ การแสดงเจตจำนงโดยประกาศตัวว่าเป็นชาติทะเล และมีนโยบายในการใช้ทะเลให้เกิดประโยชน์เป็นพลังอำนาจของชาติอย่างชัดเจน ในการนี้เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติ โดยบรรจุนโยบายการใช้ทะเลเข้าไป และให้มีการจัดทำ “ยุทธศาสตร์ทะเล” รองรับยุทธศาสตร์ชาติที่แก้ไขหรือทบทวนใหม่

สำหรับยุทธศาสตร์ทหารทั้งระดับปฏิบัติการและระดับในสนามรบของกำลังทางเรือ ซึ่งได้แก่ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม ยุทธศาสตร์ทหารกองทัพไทย และยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ๒๐ ปี พ.ศ.๒๕๖๐ - พ.ศ.๒๕๗๙ นั้นแม้ว่าหน้าที่ทหารในปัจจุบันอาจต้องเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ด้วย แต่ในการกำหนดยุทธศาสตร์และจัดสรรทรัพยากร เห็นว่าควรวางน้ำหนักที่หน้าที่ที่ได้รับมอบให้เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก คือการป้องกันประเทศมากกว่าหน้าที่รองในการสนับสนุนหรือช่วยเหลือหน่วยอื่น ทั้งนี้ต่อสภาวะแวดล้อมในภูมิภาคที่เฝ้าเก็บบีลีบปีอาจพอมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดกรณีพิพาทด้วยกำลังของสองมหาอำนาจในทะเลจีนใต้ ซึ่งคาดว่าเมื่อถึงยามนั้นไทยยังคงยึดถือนโยบายการอยู่รอดท่ามกลางดุลอำนาจของสองมหาอำนาจ โดยการรักษาความเป็นกลาง ซึ่งความเป็นกลางยามสงครามนั้นจะต้องเป็นกลางโดยสมบูรณ์ไม่ให้คู่สงครามบีบบังคับใด ๆ ได้ จึงควรมีกำลังทหารที่เข้มแข็งมีศักยภาพพอที่จะให้ทั้งคู่เกิดความยั้งคิดที่จะบีบบังคับใด ๆ ได้ ควรมีการพิจารณาทบทวนในประเด็นนี้ด้วย สำหรับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง และเช่นเดียวกับหลายประเทศที่ยุทธศาสตร์ทหาร และแผนเสริมสร้างกำลังรบโดยเฉพาะโครงการจัดหาขนาดใหญ่มักจะจัดทำเอกสารฉบับเผยแพร่เพิ่มเติมจากที่จัดทำปกติ เพื่อชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ โดยเฉพาะจากประชาชน ในการนี้สำหรับโครงการจัดหายุทโธปกรณ์ขนาดใหญ่ที่สำคัญ เพื่อเป็นการง่ายในการที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ควรที่จะมีการณรงค์ชี้แจงทำความเข้าใจให้เกิดการยอมรับจากกำลังพลในกองทัพ และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศตั้งแต่เริ่มโครงการด้วย



แหล่งข้อมูล

- เอกสารตำราโรงเรียนนายทหารเรือ วิชา หลักยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ พลเรือตรี วิชิต พิชัยกุล เรียบเรียง เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๕
- เอกสารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) หมายเลข ๐๐๙ คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติประจำปี การศึกษา พ.ศ.๒๕๕๓ - พ.ศ.๒๕๕๔ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- เอกสารอ้างอิงกองทัพเรือ (อทร.) ๕๑๐๑ การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบทางเรือ กองทัพเรือ
- เอกสารวิทยานิพนธ์ เรื่อง บทบาทของกองทัพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดย พลตรี สมควร สาคกร นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐ ปีการศึกษา พ.ศ.๒๕๖๐ - พ.ศ.๒๕๖๑
- เอกสารแจกจ่าย นโยบายผู้บัญชาการทหารเรือ พ.ศ.๒๕๖๒
- เอกสารสภาพัฒน์แห่งชาติ วาระการปฏิรูปที่ ๔ : การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ
- เอกสารประกอบการบรรยายวิทยาลัยการทัพเรือ เรื่อง องค์ประกอบทฤษฎีสุมททานุภาพของไทย โดย ดร.ธนิศ โสรรัตน์
- เว็บไซต์ค้นหา www.google.com : ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี, พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕), แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๔), Top 50 World containerport , The Leading Maritime Nations of the World 2018, และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- Defence White Paper 2009 “Defending Australia in the Asia pacific Century FORCE ๒๐๓๐” Australian Department of Defence

