



เอกสารประเมินยุทธศาสตร์ เรื่อง
คู่มือการจัดทำ
ยุทธศาสตร์ชาติ





ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ



๒๓

ศูนย์การจัดการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ



คำนำ

ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นกระบวนการที่มีการจัดและใช้เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติทุกด้าน เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ในห้วงระยะเวลา และสถานการณ์แวดล้อมทั้งภายใน และต่างประเทศจึงมีความสำคัญ รวมทั้งการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติ และแบบแผนของชาติที่มีอยู่ จะทำให้ประเทศมีขีดความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ได้อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีปัญหาข้อขัดข้องน้อยที่สุด ดังนั้นยุทธศาสตร์ชาติจึงไม่ใช่สิ่งที่จะกำหนดขึ้นมาได้เองตามความต้องการ หรือความคิดเห็นโดยปราศจากหลักการที่เป็นขั้นตอน สามารถตรวจสอบและอ้างอิงได้ด้วยเหตุและผล

ทั้งนี้ ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ทั้งภายนอกและภายในประเทศ ทั้งในอดีตและในปัจจุบัน ล้วนส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาประเทศไทย ในอนาคตแทบทั้งสิ้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติ ในการพัฒนาที่เหมาะสม เพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพ มาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งเสริมให้แข็งแกร่ง เพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศที่สำคัญได้แก่การเสริมสร้างทุนสังคม (ทุนมนุษย์ ทุนสังคม ทุนวัฒนธรรม) ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงปฏิเสธไม่ได้ว่า ยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นทั้งศาสตร์ และศิลป์ที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายขององค์กร ให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามทิศทางที่กำหนดไว้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด จึงได้จัดทำเอกสารทบทวนยุทธศาสตร์ (Strategic Review) เรือง คู่มือการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นเพื่อศึกษา เรียนรู้ ถึงหลักการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
กันยายน ๒๕๕๙





ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ



๔

ศูนย์การจัดการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ



สารบัญ

คำนำ	๓
สารบัญ	๕
ส่วนที่ ๑ หลักพื้นฐานการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	๙
๑.๑ แนวคิดสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์	๙
๑.๒ ตัวแบบพื้นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์	๑๑
๑.๓ องค์ประกอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	๑๕
๑.๓.๑ ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security)	๑๖
๑.๓.๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Policy)	๑๗
๑.๓.๓ ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)	๑๗
๑.๓.๔ กำลังอำนาจแห่งชาติ (National Powers)	๑๙
๑.๓.๕ วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives)	๒๒
๑.๓.๖ มาตรการเฉพาะ (Specific Measures)	๒๔
๑.๓.๗ แผนงาน / โครงการ (Program / project)	๒๔
๑.๓.๘ แรงผลักดัน (Forces)	๒๔
๑.๓.๙ แนวโน้ม (Trends)	๒๕
๑.๓.๑๐ ปัญหา (Problems)	๒๕
๑.๓.๑๑ ภัยคุกคาม (Threats)	๒๕
๑.๓.๑๒ โอกาส (Opportunities)	๒๖
๑.๓.๑๓ การท้าทาย (Challenges)	๒๖
๑.๓.๑๔ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค (Obstacles)	๒๗
๑.๓.๑๕ ปัจจัยที่สนับสนุน (Supports)	๒๗





ส่วนที่ ๒ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	๒๙
๒.๑ โครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ	๒๙
๒.๒ การตรวจสอบบริบทแวดล้อม (Security Environment)	๓๒
๒.๓ ข้อจำกัดทางทรัพยากร (Resource Constraint)	๓๖
๒.๔ การกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ (ENDS)	๓๗
๒.๔.๑ ความหมาย	๓๗
๒.๔.๒ องค์ประกอบ	๓๗
๒.๔.๓ กระบวนการกำหนด	๓๘
๒.๕ การกำหนดกรอบแนวทาง ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (WAYS)	๔๓
๒.๕.๑ ความหมาย	๔๓
๒.๕.๒ องค์ประกอบ	๔๓
๒.๕.๓ กระบวนการกำหนด	๔๔
๒.๖ การกำหนดวิธีการและกลไก การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (MEANS)	๔๖
๒.๖.๑ ความหมาย	๔๖
๒.๖.๒ องค์ประกอบ	๔๖
๒.๖.๓ กระบวนการกำหนด	๔๖
๒.๗ ปัจจัยเสี่ยง (Risk)	๔๗
ส่วนที่ ๓ บทสรุป	๔๙
๓.๑ สรุป	๔๙
๓.๒ ข้อเสนอแนะ	๕๐

ภาคผนวก





คู่มือการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

“ยุทธศาสตร์ เป็นศิลป์ และศาสตร์
ในการพัฒนา และการใช้กำลังอำนาจ
ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา
และกำลังทหาร ตามความจำเป็น
ทั้งในยามสงบ และยามสงคราม
เพื่อให้เกิดการสนับสนุนอย่างสูงสุด
ต่อนโยบายด้านต่างๆ
โดยมุ่งเพิ่มพูนโอกาส และผลของ
ชัยชนะในทางที่เกื้อกูล และ
ลดโอกาสของการพ่ายแพ้ให้น้อยลง”

พจนานุกรมศัพท์ทหาร กระทรวงกลาโหม สหรัฐอเมริกา

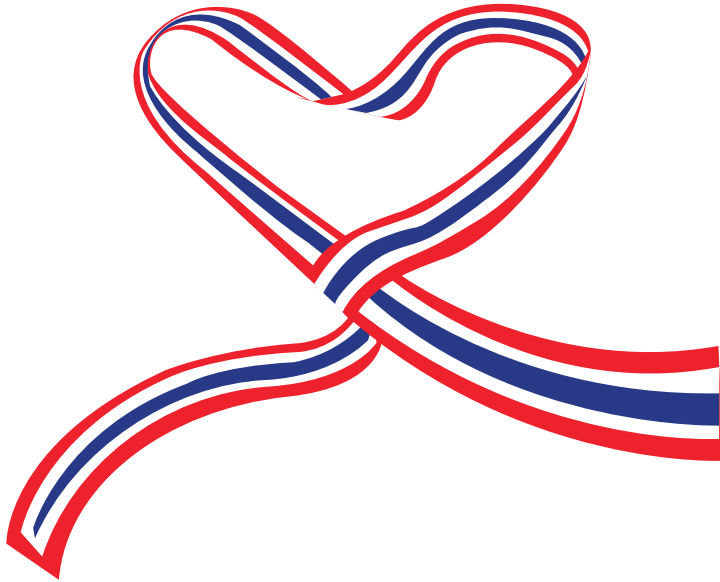




ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ส่วนที่ ๑

หลักพื้นฐานการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ



๑

คู่มือการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ



ส่วนที่ ๑ หลักพื้นฐานการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ในห้วงเวลาที่ผ่านมา สถานการณ์โลกทุกๆ ด้านเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากผลของกระแสโลกาภิวัตน์และการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น สภาวะการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงกับความมั่นคงแห่งชาติของประเทศต่างๆ ในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การป้องกันประเทศ และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม การกำหนดและพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกและสถานะแวดล้อมของประเทศทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้ประเทศมีสมดุลในความมั่นคงแห่งชาติทุกด้าน สามารถรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ และบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติได้ จึงเป็นเรื่องท้าทายการบริหารและการจัดการของรัฐบาล ดังนั้น กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์จึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกภาคส่วนในประเทศ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคง ควรตระหนักและให้ความสำคัญเพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานนโยบายระดับสูงและหน่วยปฏิบัติ สามารถดำเนินการขับเคลื่อนได้อย่างบูรณาการและเป็นระเบียบขั้นตอน เพื่อให้บรรลุถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ

๑.๑ แนวคิดสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์

แต่เดิมคำว่า ยุทธศาสตร์^๑ บัญญัติมาจาก strategy มีความหมายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ ยุทธวิธี ซึ่งบัญญัติมาจาก tactics คำคู่นี้จึงมักจะปรากฏในบริบทเดียวกัน (ในสหรัฐอเมริกาเมื่อนิตยสารชื่อว่า strategy & tactics ซึ่งมีความหมายว่าด้วยสองเรื่องนี้โดยเฉพาะ) ในบริบทนี้ strategy จะใช้ในรูปเอกพจน์ ส่วน tactics จะใช้ในรูปพหูพจน์ นอกจาก ยุทธศาสตร์ กับ ยุทธวิธี ซึ่งใช้คู่กัน

^๑ สมานิต วิจิตร, ความหมายของยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์) กับยุทธวิธี (กลวิธี) เข้าถึงสื่อออนไลน์ http://samanit.blogspot.com/2008/09/blog-post_22.html





มาแต่เดิมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการทหารแล้วอาจใช้คำว่า กลยุทธ์ แทน ยุทธศาสตร์ และใช้คำว่า กลวิธี แทน ยุทธวิธี ก็ได้ คำนี้เป็นศัพท์รัฐศาสตร์ของ ราชบัณฑิตยสถาน และยังมีใช้ในทางธุรกิจและในภาษาทั่วไปอีกด้วย

คำว่า strategy ในพจนานุกรมฝรั่งมักจะทำให้ความหมายหลักไว้ว่า “ศาสตร์และศิลป์แห่งการวางแผนและปฏิบัติการในสงคราม” ส่วน tactics หมายถึง “วิธีการจัดกระบวนทัพเพื่อให้ได้ชัยชนะในการสู้รบหรือเพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์เฉพาะหน้าเฉพาะอย่าง” รากศัพท์ของ strategy อาจสวายนอนไป ถึงคำกรีก คือ strategos “แม่ทัพ” เพราะมาจากคำว่า stratos “กองทัพ” + agein “นำ” ส่วน tactics ก็มาจากคำกรีกเช่นกัน คือ tactikos “เกี่ยวกับการจัด” จากรากศัพท์ว่า tassein “จัด” (อันเป็นที่มาของความหมายว่า “การจัดกระบวนทัพ”) จึงเห็นได้ชัดว่าคำคู่นี้เริ่มใช้ในความหมายเกี่ยวกับการทหารก่อนที่จะนำมาใช้ในวงการอื่นๆ

พจนานุกรมบางฉบับอธิบายเพิ่มเติมว่า ในแง่การทหาร strategy คือการใช้ กำลังทหารทั้งมวลของชาติทั้งในยามสงบและในยามสงคราม โดยการวางแผน และพัฒนาขนานใหญ่ในระยะยาว เพื่อให้เกิดความมั่นคงหรือชัยชนะ ส่วน tactics คือการใช้และจัดวางกำลังทหารในการสู้รบจริง ส่วนในภาษาอังกฤษ ทั่วไป คำว่า strategy จะมีที่ใช้มากกว่าคำว่า tactics และอาจใช้ในรูปพหูพจน์ ก็ได้ เพื่อหมายถึง “วิธีการ” เช่น learning strategies “วิธีการเรียนรู้” ความสัมพันธ์ระหว่าง strategy กับ tactics อาจสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์) หมายถึง แผนปฏิบัติการโดยรวมเพื่อให้มีชัยเหนือข้าศึกหรือคู่แข่ง เพื่อประสบความสำเร็จในธุรกิจ หรือเพื่อบรรลุเป้าหมาย เช่นเพื่อความก้าวหน้าของหน่วยงาน ส่วนยุทธวิธี (กลวิธี) หมายถึงวิธีการในระดับรายละเอียดที่นำมาใช้เพื่อดำเนิน ตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ์ที่วางไว้แล้ว





๑.๒ ตัวแบบพื้นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ายุทธศาสตร์เป็นศัพท์ที่มีกำเนิดในทางทหาร ซึ่งเป็นแผนการปฏิบัติที่วางไว้เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์จำเพาะที่วาดด้วยวิธีการเชื่อมโยงการรบปะทะต่างๆ เข้าด้วยกัน ทั้งนี้มีนักคิดหลายท่านได้นิยามยุทธศาสตร์ไว้อย่างหลากหลายสำนักคิด ไม่ว่าจะเป็น “วิถีอย่างครอบคลุมในการปฏิบัติเพื่อผลเบื้องปลายทางการเมือง รวมทั้งการข่มขู่หรือการใช้กำลังอย่างแท้จริงในภาษาวีธีแห่งเจตจำนง ที่จำเป็นต้องมีอย่างน้อยสองฝ่ายในความขัดแย้งหนึ่งๆ ซึ่งฝ่ายเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และดังนั้นยุทธศาสตร์จะประสบความสำเร็จน้อยครั้ง หากไม่แสดงความสามารถในการดัดแปลง” ตลอดจนขั้นตอนของกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ที่แต่ละองค์กร / หน่วยงาน จะต้องนำมาศึกษาและประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบเพื่อให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังเอกสารทบทวนยุทธศาสตร์ เรื่อง “คู่มือการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ” ฉบับนี้ ที่ได้นำตัวแบบพื้นฐานการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Bartlett Model^๒ และในส่วนของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจากทั้งวิทยาลัยการทัพทั้ง ๓ เหล่าทัพของสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้

^๒ บทความ เรื่อง โครงสร้าง กระบวนการกำหนด และพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร, สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๕๖





ภาพประกอบที่ ๑ Bartlett Model

ตั้งโครงสร้างของ Henry C. Bartlett ที่ได้จัดทำแบบจำลองแสดงหลักการ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ (ดังรายละเอียดภาพประกอบที่ ๑ Bartlett Model ข้างต้น) ไว้ด้วยอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งเป็นรูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ ที่จะต้อง มีความสอดคล้องตามหลักการพื้นฐานในการวางแผนตามองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ การทำให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมายที่กำหนด (ENDS) แนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (WAYS) กับเครื่องมือที่จะใช้ (MEANS) โดยต้องค้นหาปัจจัยสถานะแวดล้อมทางด้านความมั่นคง (Security Environment) และกิจกรรมที่สามารถทำขนานกันไปได้ (Resource Constraint) บนพื้นฐานของความเสี่ยง (Risk) เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับขั้น ซึ่งกล่าวได้ว่าโครงสร้างแต่ละแบบจะมีลักษณะ ที่ใกล้เคียงกัน แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย กับวิธีการที่เหมาะสมในการใช้เครื่องมือต่างๆ ของชาติที่มีอยู่



ในส่วนของยุทธศาสตร์ชาติของ Dr. Richmond M. Lloyd แห่งวิทยาลัยการทัพบกสหรัฐอเมริกา ได้นำเสนอโครงสร้างของยุทธศาสตร์ชาติ ที่ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญหลายประการ สำหรับการจัดการและการประเมินค่าองค์ประกอบที่จำเป็นซึ่งเกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์และการกำหนดกำลังรบ^๓ โครงสร้างนี้จะเริ่มจากผลประโยชน์ของชาติ และวัตถุประสงค์ของชาติ จากนั้นจะกล่าวถึง นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเพื่อให้ทราบถึงองค์ประกอบ ตลอดจนทางเลือกต่างๆ โดยได้ให้ข้อเสนอแนะว่าโครงสร้างนี้จะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาทางเลือกยุทธศาสตร์และกำลังรบในอนาคต อีกทั้งเป็นตัวช่วยในการประเมินค่าข้อคิดเห็นของนักยุทธศาสตร์และนักวางแผน กำหนดกำลังรบ และเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนา กำหนดและตัดสินใจหาทางเลือกของโครงสร้างของกำลังรบหลักที่ต้องการ

สำหรับวิทยาลัยการทัพบกสหรัฐอเมริกา ได้นำเสนอโครงสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ชาติว่า^๔ ควรเริ่มต้นจากการพิจารณาถึงผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ มาตรการเฉพาะ การตรวจสอบสภาพแวดล้อม พิจารณาแรงผลักดันและแนวโน้ม เพื่อทราบปัญหาและโอกาส วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติเพื่อเลือก การวิเคราะห์กำลังอำนาจและแบบแผนของชาติเพื่อทราบกรณีเกื้อกูลและอุปสรรค โดยพิจารณาความเป็นไปได้ ความเหมาะสม ตลอดจนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเพื่อเลือก วิเคราะห์ผลดี ผลเสียเกี่ยวกับความเสี่ยง ข้อได้เปรียบ ทรัพยากรที่มีอยู่ รวมทั้งการวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุน

^๓ บทความ เรื่อง โครงสร้าง กระบวนการกำหนด และพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๖

^๔ The Curricular theme a military program to support a us national strategy ; US Army war college Carlisle barracks, Pennsylvania, 1987





และอุปสรรค คำตอบ กรรมวิธี/วิธีทำ เพื่อให้ได้คำตอบความต้องการ (ENDs) การสนองความต้องการ (Ways and Means)

นอกจากนี้ โครงสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ชาติของ วิทยาลัยการทัพอากาศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวเริ่มต้นจาก^๕ การตรวจสอบสถานะแวดล้อมทางทหาร วัตถุประสงค์ทางทหารที่เสนอ แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ทหาร ตรวจสอบขีดความสามารถทางทหาร กำลังภายใต้ขีดจำกัดของงบประมาณ เปรียบเทียบกำลังรบที่ต้องการกับกำลังภายใต้ขีดจำกัดของงบประมาณมีความเสี่ยง ยุทธศาสตร์ทางทหารที่เสนอพิจารณาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ ภายในประเทศ ภายนอกประเทศ และปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ การพิจารณาขีดความสามารถ เปรียบเทียบกับแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาปัจจัยประกอบ (ภูมิประเทศ ขีดความสามารถ ข้าศึก ฐานะทางเศรษฐกิจ) วัตถุประสงค์ทางทหารเพื่อเลือกวิเคราะห์ความรุนแรงตามสถานการณ์และขีดความสามารถในการเผชิญกับภัยคุกคามกำลังรบที่ต้องการในการป้องกันประเทศร่วมกับการพิจารณากำหนดความเร่งด่วนในการพัฒนากำลังรบ

จากตัวแบบพื้นฐานการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Bartlett Model และในส่วนของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจากทั้งวิทยาลัยการทัพอากาศทั้ง ๓ เหล่าทัพของสหรัฐอเมริกา ดังกล่าวข้างต้น เป็นการประเมินยุทธศาสตร์ชาติที่เป็น การดำเนินกรรมวิธีเพื่อการวิเคราะห์วัตถุประสงค์แห่งชาติและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ จากสถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ร่วมกับการวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติที่มีอยู่ และการพิจารณาแบบแผน

^๕ บทความ เรื่อง โครงสร้าง กระบวนการกำหนด และพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๖





ของชาติหรือแนวทางในการปฏิบัติภารกิจของชาติ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่ถ่ายทอดกันมาทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ข้อตกลงในการใช้ทรัพยากรของชาติให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งในการประเมินนั้นแม้นโยบายที่ได้มาอาจไม่เป็นนโยบายที่ดีที่สุดแต่ก็ยอมให้มีความเสี่ยง ข้อมูลขั้นพื้นฐานทั่วไปมักได้มาจากแหล่งต่างๆ นำมารวบรวมและประมวลเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีการประเมินได้อย่างกว้างขวาง

๑.๓ องค์ประกอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

การบริหารประเทศของทุกรัฐบาล คือ การรักษาไว้ซึ่งเป้าหมายของชาติที่มักจะถูกกล่าวถึงในรูปของผลประโยชน์แห่งชาติ โดยมียุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) เป็นกระบวนการที่ให้ได้มาถึงเป้าหมายของชาติ โดยใช้กำลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) ด้านต่างๆ เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุผลตามที่ต้องการ

ยุทธศาสตร์ชาติ จึงถือเป็นเป้าหมายและแนวทางตามแบบที่ชาติต้องการ มีความเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการพัฒนาโดยใช้กำลังอำนาจแห่งชาติในด้านต่างๆ อาทิ การเมือง เศรษฐกิจสังคมจิตวิทยาการทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพลังงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีและสารสนเทศและการสื่อสารหรือการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ

ยุทธศาสตร์ หรือแนวทางในการบรรลุจุดหมายของหน่วยงาน ดังนั้นจุดหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการจัดทำยุทธศาสตร์ โดยผู้จัดทำจำเป็นต้องกำหนด จุดหมายของหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ได้ออกมานั้นตรงตามความต้องการ และดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง ซึ่งแต่เดิมคำว่า “ยุทธศาสตร์” นี้มักจะได้อินได้ใช้ในวงการทหารเท่านั้น โดยนำมาใช้ในการ





วางแผน แต่ในวงการศึกษาคำว่า “ยุทธศาสตร์” คือ แผนและนโยบายในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยแผนยุทธศาสตร์จะใช้ในระดับผู้บริหารหรือระดับนโยบาย นอกจากนี้ ยังควรมีการทำความเข้าใจถึงองค์ประกอบสำคัญที่เกี่ยวข้องในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเป็นระบบ ประกอบไปด้วยรายละเอียดสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑.๓.๑ ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security)

ตามพระราชบัญญัติ สภาคความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๖ ก.ย.๕๙ ได้กล่าวว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายถึง^๖ ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตยบูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่างๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

ความสำคัญของความมั่นคงของชาติ อยู่ที่เมื่อชาติมั่นคง คนในชาติจะสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ปลอดภัย มีศักดิ์ศรี มีอิสระเสรี ในการดำเนินชีวิต มีความหวัง สามารถจะมั่นใจในอนาคตของตนเองและลูกหลานได้ ความมั่นคงของชาติจึงมีผลโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่และความปกติสุขของทุกคนในชาติ แต่การที่จะทำให้ชาติมั่นคง และรักษาความมั่นคงไว้ให้มีอย่างถาวรนั้นมิใช่เรื่องง่าย อีกทั้งยังยากต่อการทำความเข้าใจ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจาก ปัญหาความมั่นคงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทุกคนภายในชาติ

^๖ มาตรา ๔ พระราชบัญญัติ สภาคความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙





เกี่ยวเนื่องในทุกกิจกรรม และทุกด้านของสังคม ทั้งในด้านการเมืองภายในประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี หรือแม้แต่ในปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ตาม ดังนั้นการทำความเข้าใจในแง่มุมของปัญหาความมั่นคงนั้น จะต้องพิจารณาให้ถ่องแท้ในทุกด้านทุกมุม

นอกจากความเกี่ยวพันของปัญหาความมั่นคงในทุกด้าน ตามที่กล่าวไป ผลกระทบต่อกันของแต่ละระดับของความมั่นคง หรือความมั่นคงของคนแต่ละกลุ่ม แต่ละขนาด ยังส่งผลให้การศึกษาด้านความมั่นคงมีความยุ่งยาก ซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งสภาพของสังคมมนุษย์ที่ไม่เคยหยุดนิ่ง มีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) จึงทำให้ปัญหาความมั่นคงมีความเป็นพลวัตตามไปด้วย

๑.๓.๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Policy)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหนทางในการปฏิบัติอย่างกว้างๆ หรือเป็นข้อความแสดงแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ตลอดจนมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์และผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้ให้คำจำกัดความว่า “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” เป็นแนวทางปฏิบัติกว้างๆ ในระดับชาติของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงแห่งชาติ โดย สมช. จะเป็นผู้เสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติต่อ สมช. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อขอรับความเห็นชอบไว้ใช้ในการบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ





๑.๓.๓ ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)

ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นความต้องการสูงสุดของประชาชนในชาติ เป็นการดำรงสถานะของประเทศให้มั่นคงและยั่งยืนภายใต้สถานการณ์ความมั่นคงที่มีความซับซ้อน โดยเฉพาะการเผชิญกับปัญหาเอกภาพภายในชาติ และภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ ทั้งนี้ ได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ดังนี้

- (๑) การมีเอกราช อธิปไตย ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (๒) สังคมไทยร่มเย็นเป็นสุข การพัฒนาที่ยั่งยืน มีความมั่งคั่งและประชาชนอยู่ดีกินดี
- (๓) การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในสังคมโลก และอยู่ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างสันติสุข

ผลประโยชน์แห่งชาติ หรือ “แนวความคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุดแล้วจากบรรดาองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งประมวลขึ้นเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้ รวมถึงการคุ้มครองตนเอง ความเป็นเอกราช บุรณภาพแห่งชาติ ความมั่นคงทางทหาร เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกับบรรดาความมั่งคั่งทั้งหลายที่จะพึงมี” นอกจากนั้นสถาบันบูรุกกิ้ง ให้คำจำกัดความไว้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ “จุดหมายปลายทางทั่วไปและต่อเรื่องที่ชาติมุ่งกระทำให้บรรลุผล และเป็นจุดหมายปลายทางที่ชาติรู้สึกว่ามีความสำคัญแก่ความมั่นคงและความมั่งคั่งแห่งชาติ” ผลประโยชน์แห่งชาติ จำแนกออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

(๑) จำแนกตามลักษณะความสำคัญ (Degree of Primacy) ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติที่มีความสำคัญสูงสุด (Vital Interests) กับผลประโยชน์แห่งชาติระดับรอง (Secondary Interests)



(๒) จำแนกตามลักษณะความยั่งยืน (Degree of Permanence) ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติถาวร (Permanent Interests) กับผลประโยชน์แห่งชาติไม่ถาวร (Variable Interests)

(๓) จำแนกตามลักษณะความเจาะจง (Degree of Generality) ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติทั่วไป (General Interests) กับผลประโยชน์แห่งชาติเฉพาะ (Specific Interests) การจำแนกผลประโยชน์แห่งชาติออกเป็นลักษณะต่างๆ ดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพิจารณากำหนดผลประโยชน์แห่งชาติในช่วงที่จะวางแผนยุทธศาสตร์ชาติ คือ จะวางแผนในช่วงระยะสั้น ๒ ปีข้างหน้า หรือช่วงระยะปานกลาง ๓ - ๑๐ ปีข้างหน้า หรือช่วงระยะยาวซึ่งครอบคลุมจาก ๑๑ - ๒๐ ปีข้างหน้า อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์แห่งชาติจะต้องเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ประเทศชาติจะขาดเสียมิได้

๑.๓.๔ กำลังอำนาจแห่งชาติ (National Powers)

“กำลังอำนาจแห่งชาติ คือ กำลังหรือขีดความสามารถของชาติ” หรือกล่าวได้อีกอย่างว่า “กำลังอำนาจแห่งชาติคือ ความสามารถของรัฐหนึ่งในอันที่จะก่อให้เกิดอิทธิพลแก่รัฐอื่นๆ” เพราะเหตุว่าประเทศต่างๆ ย่อมมีพลังอำนาจแห่งชาติไม่เท่ากัน บรรดาประเทศที่มีพลังอำนาจมาก อันได้แก่ ประเทศอภิมหาอำนาจและประเทศมหาอำนาจต่างๆ ย่อมจะมีอิทธิพลเหนือประเทศที่ยากจน และมีพลังอำนาจน้อยกว่าทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อมก็ตาม

ลักษณะกำลังอำนาจแห่งชาติในด้านต่างๆ^๗

กำลังอำนาจของชาติ หรือ National Power เริ่มมีการใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ มาตั้งแต่อดีต ที่เด่นชัดคือ Niccolo Machiavelli ได้เสนอความคิดที่เกี่ยวกับพลังอำนาจของรัฐ ซึ่งต่อมาก็ได้พัฒนามาเป็น องค์ประกอบของกำลัง

^๗ เอกสารวิชาการทหารของกรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด



อำนาจของชาติ ๓ ประการ คือ การเมือง สังคม และการทหาร ต่อมาแนวความคิดในเรื่องของกำลังอำนาจของชาติ ได้ถูกพัฒนาเพิ่มเติม โดย Carl von Clausewitz ได้เพิ่มเติมองค์ประกอบที่ ๔ คือ เศรษฐกิจ ทำให้องค์ประกอบพลังอำนาจของชาติสมบูรณ์ยิ่งขึ้น คือประกอบด้วย การเมือง เศรษฐกิจ การทหาร และสังคมจิตวิทยา

ช่วงต่อมา นักยุทธศาสตร์หลายท่านและสถาบันต่างๆ ได้ศึกษาและพัฒนาองค์ประกอบของกำลังอำนาจของชาติให้กว้างขวาง และครอบคลุมพลังอำนาจด้านต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นภายหลังตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกยุคปัจจุบันที่มีวิวัฒนาการไปตามเวลา องค์ประกอบของกำลังอำนาจของชาติในยุคปัจจุบันมีดังต่อไปนี้

การเมือง : เป็นพลังอำนาจที่ได้จากความนิยม และการสนับสนุนจากพลังประชาชนต่อระบอบการปกครอง ต่อรัฐบาลและต่อนโยบายของประเทศ นโยบายทางการเมืองการปกครองที่ดี การแก้ไขปัญหาภายในประเทศให้ลุล่วง จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนและเป็นหลักประกันถึงเสถียรภาพของรัฐบาล หากการดำเนินนโยบายที่ล้มเหลวก็จะส่งผลให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพที่มั่นคง ส่งผลให้พลังอำนาจของชาติทางด้านการเมือง มีความอ่อนแอตามไปด้วย

เศรษฐกิจ : ถือว่ามีความสำคัญต่อพลังอำนาจของชาติ เพราะความเป็นอยู่ของคนในชาติ ถ้ามีความมั่งคั่งแล้ว จะสามารถเปลี่ยนความมั่งคั่งเหล่านี้กลายเป็นเสริมกำลังอำนาจด้านอื่นๆ และมีอิทธิพลต่างๆ ต่อประเทศอื่นได้ สำหรับพลังอำนาจด้านเศรษฐกิจจะมากหรือน้อยพิจารณาได้จาก ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เช่น มูลค่าการส่งออก , GDP ของประเทศ , ความเข้มแข็งของสถาบันการเงิน เป็นต้น





สังคมจิตวิทยา : มีผลต่อพลังอำนาจของชาติ และเป็นสิ่งที่ผลักดันให้ชาติมีทิศทางไปตาม ค่านิยมและความคิดของคนในชาติ เช่น แนวความคิดที่เห็นได้ชัดในประเทศเราก็คือ อิทธิพลจากภาพยนตร์ต่างๆ ที่ทำให้คนในชาติรักชาติมากขึ้น ถือเป็นพลังอำนาจของชาติที่ไม่มีตัวตนที่สามารถผลักดันชาติไปในทิศทางที่คนในชาติเชื่อมั่นและยึดถือได้

การทหาร : เป็นเรื่องที่มีผลต่อพลังอำนาจของชาติมาตั้งแต่ประวัติศาสตร์ เราจะเห็นได้ว่า ถ้าประเทศใดมีกำลังทหารที่แข็งแกร่งแล้วก็จะมีความอำนาจต่อรอง และสร้างอิทธิพลต่อประเทศที่มีกำลังทหารอ่อนแอกว่าได้ และบางครั้ง ก็จะใช้ความเหนือกว่าทางการทหารเข้ารุกรานประเทศอื่นๆ

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี : การที่ประเทศมีโครงสร้างพื้นฐานและความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ดี สามารถดำเนินการในด้านวิทยาการขั้นสูงต่างๆ ได้ในทุกๆด้าน ไม่ว่าจะเป็น เกษตรกรรม อุตสาหกรรม บุคลากรสนับสนุน ก็ย่อมที่จะมีพลังอำนาจของชาติที่แข็งแกร่งตามไปด้วย

ภูมิศาสตร์ : ภูมิศาสตร์มีความสำคัญต่อพลังอำนาจเป็นอย่างยิ่ง เช่น ประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเลอาจจะเสียเปรียบต่อประเทศที่มีทางออกสู่ทะเล เพราะเส้นทางการคมนาคม และ เส้นทางการขนส่งทางทะเล จะมีความสำคัญยิ่งต่อการทำการค้าระหว่างประเทศ หรือ ประเทศที่มีแต่ภูเขาจะเสียเปรียบต่อประเทศที่มีพื้นที่ราบ เพราะประเทศที่มีพื้นที่ราบจะสามารถทำการเกษตรกรรมได้ดีกว่า





ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ของชาตินั้นๆ ถือเป็นพลังอำนาจของชาติด้านหนึ่งที่มีอำนาจต่อรองกับประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศที่อุดมไปด้วยพลังงานน้ำมัน จะสามารถต่อรอง และกำหนดราคาน้ำมัน ที่จะขายให้กับประเทศที่ต้องการซื้อ อย่างเช่น กลุ่มประเทศ OPEC

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร : การพิจารณาขีดความสามารถทางด้านข้อมูลข่าวสาร ทั้งในการรับข้อมูลข่าวสาร การให้ข้อมูลข่าวสาร การนำข้อมูลข่าวสารมาใช้ประโยชน์ หรือแม้แต่การต่อสู้กันทางด้านข้อมูลข่าวสารก็ตาม จะเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้ รัฐหรือประเทศนั้นมีความได้เปรียบในการตกลงใจต่างๆ การดำเนินการทุกอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของพลังอำนาจของชาติแต่ละด้านข้างต้นล้วนแล้วแต่มีความสำคัญไม่ด้อยไปกว่ากัน การกำหนดพลังอำนาจของชาติต่างๆ มีส่วนหนึ่งที่เหมือนกันเสมือนเป็นพลังอำนาจมูลฐานที่ทุกชาติต้องมี ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ การทหาร และสังคมจิตวิทยา ส่วนด้านอื่นที่เพิ่มขึ้นมาอย่างขึ้นอยู่กับกลไกและศักยภาพของชาตินั้นๆ ที่จะดำเนินการพัฒนาให้เกิดขึ้น ทุกพลังอำนาจที่แต่ละชาติมียิ่งมากเท่าใดย่อมเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งให้กับประเทศนั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ของชาติเช่นเดียวกัน ต้องอาศัย “พลังอำนาจของชาติ” ที่มีอยู่เป็นเสมือนเครื่องมือ (Means) ในการสนับสนุนนโยบายแห่งชาติ (National Policies) (Ways) เพื่อผลแห่งชาติขณะหรือดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives) และผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) อันเป็นจุดหมายปลายทางของชาติ (Ends) ที่ได้วางไว้นั่นเอง





๑.๓.๕ วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives)

วัตถุประสงค์แห่งชาติ หรือ “จุดหมาย เป้าหมาย หรือความมุ่งหมาย ต่างๆ อันเป็นหลักมูลฐานของชาติซึ่งจะต้องหาหนทางให้บรรลุถึงในที่สุด โดยจะต้องกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งเข้าหาและจะต้องใช้ความเพียรพยายาม ตลอดจนต้องนำทรัพยากรต่างๆ ของชาติมาใช้ให้บรรลุถึง” วัตถุประสงค์ แห่งชาติจำแนกออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ เป็นหลักมูลฐานของชาติซึ่ง กว้างขวางมาก มีลักษณะมั่นคงถาวรยั่งยืนนานบางครั้งก็ยากที่จะดำเนินการให้ บรรลุถึงได้รัฐบาลจะต้องใช้ความเพียรพยายามอย่างต่อเนื่องในการพิจารณา เกี่ยวกับนโยบายแห่งชาติทุกครั้งต้องนำเอาวัตถุประสงค์มูลฐานขึ้นมาเป็นหลัก พิจารณาร่วมด้วยเสมอ

(๒) วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ไม่จำเป็นจะต้องมั่นคงถาวรยั่งยืน และบางครั้งก็ไม่สามารถจะดำเนินการให้บรรลุถึงได้ทั้งหมด เป้าหมายเหล่านี้ อาจมีลักษณะเป็นการชั่วคราวที่จะก้าวไปสนองวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ แต่จะต้องถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญยิ่งเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ การกำหนด วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติควรสำนึกอยู่เสมอว่าเมื่อกำหนดขึ้นแล้ว จะเป็นสะพานก้าวไปสู่หรือขจัดอุปสรรคขัดขวางต่างๆ ในอันที่จะบรรลุถึง ซึ่งวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามความหมายของคำว่า “วัตถุประสงค์ เฉพาะแห่งชาติ” จะต้องเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติและ เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการเพื่อขจัดอุปสรรคขัดขวางต่างๆ หรือขจัดปัญหา ต่างๆ ในอันที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ อุปสรรค หรือปัญหาต่างๆ นั้น จะทราบได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม





ทุกด้านที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติด้านต่างๆ ของประเทศจากการตรวจสอบและวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมและได้ทราบถึงปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ หรือภัยคุกคาม หรือโอกาสที่จะแสวงประโยชน์ รวมทั้งเรื่องที่ทำนายต่อการที่ชาติจะต้องเข้าดำเนินการแล้ว นักยุทธศาสตร์จะสามารถคาดการณ์ได้ว่า จะต้อง “ทำอะไร” ในการแก้ปัญหาเหล่านั้น เรื่องต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการนั้นก็คือ “วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ” และเมื่อได้พิจารณาตกลงใจว่าจะ “ทำอะไร” เพื่อขจัดปัญหา อุปสรรคหรือภัยคุกคามเหล่านั้นนั้นก็คือ “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” ต่อมาจากการพิจารณานโยบายฯ เห็นว่า จะต้องใช้ ศิลปและศาสตร์ ตลอดจนทรัพยากรของชาติ หรือใช้กำลังอำนาจแห่งชาติ ด้านใดและใช้อย่างไร นั่นคือ “กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ” ผู้วางแผนยุทธศาสตร์ชาติจะไม่สามารถวางแผนให้มีประสิทธิภาพได้ถ้าละเลยไม่นำพาต่อเรื่องต่างๆ ดังกล่าว

๑.๓.๖ มาตรการเฉพาะ (Specific Measures)

มาตรการเฉพาะเป็นการกำหนดเครื่องมือ หรือสิ่งที่จะต้องดำเนินการรองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) และเป็นจุดเริ่มต้นในการแจกจ่ายไปยังกระทรวง กรม ตลอดจนส่วนราชการต่างๆ รูปแบบของมาตรการเฉพาะจะเป็นไปในลักษณะใดก็ได้ตามความเหมาะสม ต่อการดำเนินนโยบายทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ ที่สนับสนุนและเป็นอุปสรรคเพื่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๑.๓.๗ แผนงาน / โครงการ (Program / project)

เป็นการดำเนินงาน ระยะเวลา และความต้องการทางด้านงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด หมายถึง แผนงาน





หรือโครงการระดับชาติที่สำคัญ จะส่งผลกระทบต่อประเทศเป็นส่วนรวม และเกี่ยวข้องกับส่วนราชการ องค์กร ภาครรัฐ ภาคเอกชน ประชาชน อาจเป็นโครงการเริ่มใหม่ หรือโครงการเดิมซึ่งต้องพัฒนาให้เกิดผล ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ

๑.๓.๘ แรงผลักดัน (Forces)

ปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบ หรือสามารถที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การดำเนินการใดๆ ของรัฐ เพื่อการบรรลุ หรือมิให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ และผลประโยชน์แห่งชาติ จะต้องพิสูจน์ทราบแรงผลักดัน เพราะเป็นปัจจัยที่เป็นเหตุ

๑.๓.๙ แนวโน้ม (Trends)

หนทางหรือผล ซึ่งเป็นแรงผลักดันสามารถที่จะทำให้เปลี่ยนแปลงไปได้ แนวโน้มดังกล่าวเกี่ยวโยงไปถึงทิศทาง รูปแบบ และระดับความรุนแรงตามนัยของแรงผลักดัน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการต่างๆ เป็นไปอย่างมีระบบ

๑.๓.๑๐ ปัญหา (Problems)

สถานการณ์ หรือสภาวะการณ์ที่ขัดต่อการดำเนินนโยบายหรือขัดต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือ สภาพเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งมีแนวโน้มที่จะไม่ตรงกับความต้องการ การบรรลุผลสำเร็จตามความปรารถนา หรือการมีอุปสรรคไม่บรรลุผลสำเร็จ ย่อมมีสาเหตุมาจากแรงผลักดันและแนวโน้ม แรงผลักดันและแนวโน้มที่ขัดต่อวัตถุประสงค์แห่งชาติย่อมก่อให้เกิดปัญหาและการคุกคาม





๑.๓.๑๑ ภัยคุกคาม (Threats)

พฤติกรรมที่คาดคะเนได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหาย มีผลให้ฝ่ายที่ถูกคุกคามต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ภัยคุกคามจะมีความสำคัญเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความนึกคิดของทั้งผู้คุกคาม และผู้ถูกคุกคาม ความนึกคิดดังกล่าวขึ้นอยู่กับความรู้สึกว่า ผู้คุกคามมีเครื่องมือพอหรือมีศักยภาพกำลังอำนาจพอที่จะดำเนินการให้บังเกิดผลตามที่ต้องการจะคุกคามได้หรือไม่ ขึ้นอยู่ที่เจตนาในการพิจารณาภัยคุกคามนั้นความยากอยู่ที่การหยั่งเจตนาของประเทศที่คุกคาม

๑.๓.๑๒ โอกาส (Opportunities)

การตรวจสอบสถานะแวดล้อมที่ทราบผลประโยชน์ที่เกื้อกูล ส่งเสริมขีดความสามารถของชาติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแน่ชัด หรือกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่เอื้ออำนวยให้การทำงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการขององค์กรนั้นๆ

๑.๓.๑๓ การท้าทาย (Challenges)

การตรวจสอบสถานะแวดล้อมที่ยังไม่ทราบผลประโยชน์ที่เกื้อกูล ส่งเสริมขีดความสามารถของชาติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแน่ชัด และหากเป็นภาวะการท้าทายในเชิงของผู้นำทางยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการของตนเอง ทั้งในด้านของการบริหารเวลา การจัดลำดับความสำคัญ การคิดเชิงกลยุทธ์ การตัดสินใจ และการพัฒนาตนเองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของภายนอก จะสังเกตได้ว่าสิ่งที่



ผู้นำกังวลในแง่ของการพัฒนาตนเองนั้น ไม่ใช่ประเด็นในเรื่องของทักษะ หรือความรู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงาน แต่จะเป็นทักษะที่เราอาจจะเรียกว่า Soft-Skilled ซึ่งในอดีตทักษะเหล่านี้ก็เป็นสิ่งสำคัญ แต่ดูเหมือนจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้นและเร็วขึ้น ยิ่งทำให้ทักษะต่างๆ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น

๑.๓.๑๔ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค (Obstacles)

ปัจจัยที่มีได้อำนวยประโยชน์ เป็นปัจจัยที่อยู่ในวิถีทางที่ขัดขวางต่อการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ เช่น การคุกคามทางทหารของประเทศใกล้เคียงที่มีลักษณะ รุกราน การขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ฯลฯ หรือสถานการณ์ภายนอก ที่ขัดขวางการทำงานขององค์กรและถือเป็นปัญหาต่อองค์กรสำหรับวิธีการ ประเมินศักยภาพขององค์กรนั้นๆ

๑.๓.๑๕ ปัจจัยที่สนับสนุน (Supports)

ปัจจัยที่เอื้ออำนวยประโยชน์ ส่งเสริมหรือสนับสนุน ให้เกิดการขับเคลื่อนการบริหารจัดการในด้านต่างๆ อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็นผลดี ช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

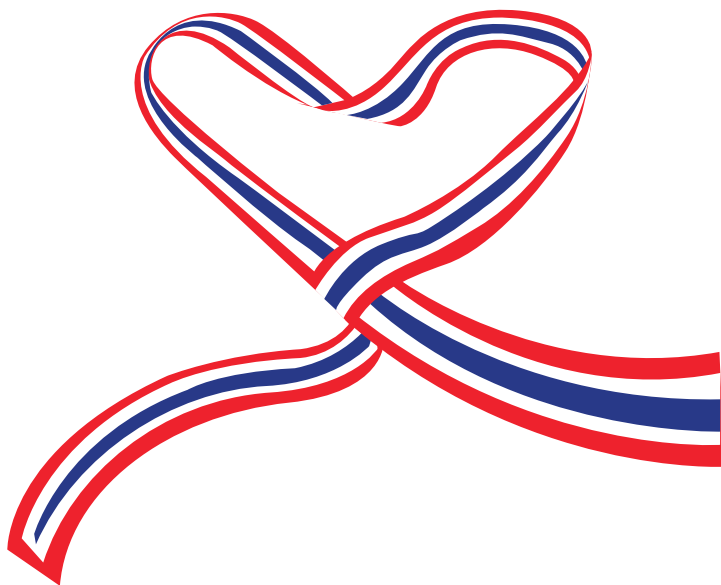




ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ส่วนที่ ๒

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ



๒๘

คู่มือการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ



ส่วนที่ ๒ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

การพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายที่กำหนดย่อมมีปัญหและอุปสรรคต่างๆ มากมาย ในทุกมิติ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้บางส่วนสามารถแก้ไขหรือลดความรุนแรงลงได้ในช่วงเวลาหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่ยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นจนเกิดผลกระทบอย่างชัดเจน กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์จึงถือเป็นเครื่องมือหนึ่ง ในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้ หรือใช้วางแผนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาและอุปสรรคนั้นเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต นอกจากนี้ สิ่งสำคัญอย่างยิ่งคือเป็นการสร้างนวัตกรรมให้เกิดผลในทางบวกแก่สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

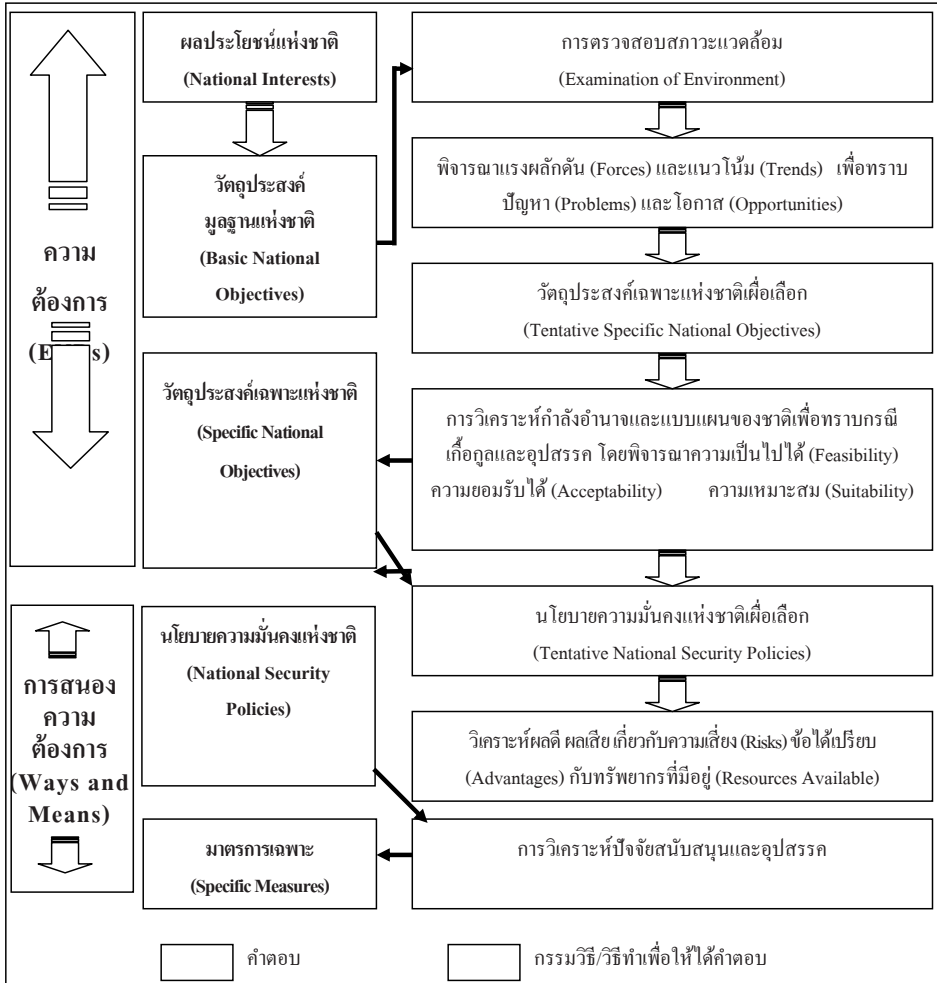
๒.๑ โครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ

สำหรับกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ฉบับนี้ ได้ใช้ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ซึ่งเป็นตัวแบบมาจาก US Army War College Carlisle Barracks, Pennsylvania (ปี ๑๙๖๗) มาเป็นหลักในการจัดทำ ดังรายละเอียดตามโครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ^๔ ดังนี้

^๔ คู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เอกสาร วปอ.หมายเลข ๐๐๙



โครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ



รูปภาพประกอบจาก คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ วปอ.





ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเกี่ยวกับการเสริมสร้างชาติให้มั่นคงจึงจำเป็นต้องหาหนทางปฏิบัติโดยการกำหนดเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ ต้องทำความเข้าใจในเรื่องของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติให้ชัดเจนก่อนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นผลผลิตมาจากผลประโยชน์แห่งชาตินั้นมีความเป็นมาอย่างไร ต้องทำความเข้าใจเรื่องวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติก่อนว่าได้อย่างไร แล้วจึงกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ อันเป็นหนทางปฏิบัติที่จะเสริมสร้างชาติให้มั่นคงต่อไป การได้มาซึ่งวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาตินั้นจะต้องมีการจัดระบบความคิดในการตรวจสอบและวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมเพื่อพิสูจน์ทราบโอกาส หรือค้นหาปัญหา หรือภัยคุกคามหรืออุปสรรคต่างๆ ให้ได้มาพร้อมด้วยเหตุและผลนั้นก็คือการได้รับทราบถึงแรงผลักดัน และแนวโน้มอันเป็นเหตุและผลเพื่อจะดำเนินการแก้ปัญหาจากเหตุที่เกิดขึ้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติและมาตรการเฉพาะซึ่งเป็นหนทางดำเนินการแล้วจึงนำไปทำแผนงานแห่งชาติเพื่อแจกจ่ายให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องรับไปวางแผน จัดทำแผนและแผนงานในระดับกระทรวงต่อไป ตามที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการชี้แจงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ตลอดจนที่มาของตัวแปรเหล่านั้นนับตั้งแต่คำว่า ผลประโยชน์แห่งชาติจนถึงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ของ Bartlett Model ถือได้ว่าเป็นตัวแบบตั้งต้นทางยุทธศาสตร์ที่มีความน่าสนใจและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางซึ่งในทางทหาร หมายถึง วิธีการ (Ways) ที่จะนำกำลังอำนาจ (Power) มาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Objective) ที่กำหนดไว้ ดังนั้นยุทธศาสตร์จึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างเครื่องมือ (Means) กับจุดมุ่งหมาย (Ends) แต่ทั้งนี้เครื่องมือและ





จุดมุ่งหมายมักจะไม่เหมาะสมกัน ดังนั้นการที่จะหาวิธีการที่สามารถใช้เครื่องมือที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามกระบวนการขั้นตอนของ Bartlett Model ที่สำคัญ ๖ ประการ ประกอบไปด้วย ๒ ปัจจัยหลัก คือ การตรวจสอบบริบทแวดล้อม (Security Environment) และข้อจำกัดทางทรัพยากร (Resource Constraint) เพื่อนำมากำหนดองค์ประกอบพื้นฐาน ๓ ประการ คือ การกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ (Ends) การกำหนดกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Ways) และการกำหนดวิธีการทรัพยากรและกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Means) ภายใต้พื้นฐานของความเสี่ยง (Risk) เพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์ชาติที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด ดังที่จะเริ่มอธิบายตามลำดับกระบวนการของ Bartlett Model ทั้ง ๖ ประการดังต่อไปนี้

๒.๒ การตรวจสอบบริบทแวดล้อม

กระบวนการตรวจสอบสถานะแวดล้อม ถือเป็นกระบวนการสำคัญหนึ่ง ที่ขาดไม่ได้ในการจัดทำยุทธศาสตร์หรือถือได้ว่าเป็นกระบวนการแรกสุด ที่เป็นเสมือนการศึกษาเพื่อให้เห็นถึงแนวโน้มแรงผลักดันในด้านต่างๆ ที่จะส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้จะต้องมีการวิเคราะห์ให้เห็นถึงผลกระทบทั้งที่เกิดเป็นผลดีและผลเสียว่ามีอะไรบ้าง^๙

งานทางด้านยุทธศาสตร์เป็นเรื่องของการทำความเข้าใจการตีความหรือการแปลความหมาย และการมีอำนาจเหนือสถานะแวดล้อม และมักมีเรื่องของความเสี่ยงเข้ามาเกี่ยวเสมอ อาทิ

^๙ พ.อ.ดร.นเรศน์ วงศ์สุวรรณ ; คู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ หน้า ๘



ความแปรปรวนง่าย (Volatility) หมายถึง อัตราการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลข่าวสาร และอัตราการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนและสร้างสรรค์วิธีการตัดสินใจใหม่ ประเด็นเกี่ยวกับพลังอำนาจและความมั่งคั่งนำไปสู่การแข่งขันเพื่อเข้าครอบครองทรัพยากรที่มีอยู่ และเนื่องจากธรรมชาติและเครื่องมือในการแข่งขันล้วนมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การขับเคลื่อนของด้านที่ยากลำบากด้วยปัจจัยทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นควบคู่กับการขับเคลื่อนในด้านที่สะดวกสบายด้วยการเพิ่มขึ้นของการติดต่อสื่อสารที่ง่ายดายและเป็นการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น

ความไม่แน่นอน/ไม่ชัดเจน (Uncertainty) เกิดขึ้นจากความสามารถในการรับรู้ทุกสิ่งทุกอย่างเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมถึงความยากลำบากในการทำนายถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันที่มีผลต่ออนาคต

ความซับซ้อน (Complexity) แตกต่างจากความไม่แน่นอน แม้ว่าในบางครั้งผลกระทบของมโนทัศน์ทั้งสองอาจมีความคล้ายคลึงกันก็ตาม ในระดับยุทธศาสตร์มีปัจจัยจำนวนมากมายที่มีผลต่อการกำหนดสถานการณ์ รวมทั้งเครือข่ายของเหตุและผลกระทบต่างๆ มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระดับ

ทั้งนี้ การตรวจสอบสภาวะแวดล้อมจึงเปรียบเสมือนเป็นการตรวจสอบปัจจัยภายนอก ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปใช้เพื่อพิจารณาในกระบวนการพัฒนาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ต่อไป



แนวทางการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม^{๑๐} มีดังนี้

(๑) แนวทางการวิเคราะห์ด้านการเมือง ได้แก่

- การเมืองระหว่างประเทศ มีทั้งสถานการณ์ภายนอกประเทศ สถานการณ์ทั่วไปของโลก และสถานการณ์เฉพาะ
- สถานการณ์โลกที่กระทบกับประเทศไทย อาทิ โลกาภิวัตน์ (Globalization) การก่อการร้าย ปัญหาสิทธิมนุษยชน วิกฤตการณ์ด้านการเมือง ความขัดแย้งระหว่างประเทศตะวันตก กับประเทศอิสลาม อาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การรวมกลุ่มในภูมิภาคต่างๆ ของโลก
- สถานการณ์ในภูมิภาค และประเทศเพื่อนบ้านที่กระทบกับประเทศไทย อาทิ แรงงานต่างด้าว ผู้อพยพ การค้ามนุษย์ ยาเสพติด เส้นเขตแดน การเมืองของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น
- การเมืองภายในประเทศ อาทิ การก่อความไม่สงบบริเวณพื้นที่จังหวัดภาคใต้ การล่องละเมิดสถาบันเบื้องสูง เสถียรภาพทางการเมือง ความสามัคคีของคนในชาติ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โครงสร้าง และองค์การทางการเมืองของไทย การพัฒนาทางการเมือง ฯลฯ

(๒) แนวทางในการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ อาทิ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และแนวทางในการพัฒนา โครงสร้างการผลิต โครงสร้างภาคเกษตร โครงสร้างภาคอุตสาหกรรม การสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

^{๑๐} คู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เอกสาร รพอ.หมายเลข ๐๐๙





(๓) แนวทางในการวิเคราะห์ด้านสังคมจิตวิทยา อาทิ คุณภาพ และภาวะประชากร จำนวน การกระจาย ความหนาแน่น และการเคลื่อนย้าย อัตราการเพิ่ม สัดส่วนและแนวโน้มของประชากรในช่วงอายุต่างๆ คุณภาพ วัฒนธรรม ความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยม ครอบครัว ศาสนา ปัญหาสังคม (เด็กและเยาวชน/ ยาเสพติด/หลบหนีเข้าเมือง/อาชญากรรม/คอร์รัปชั่น)

(๔) แนวทางในการวิเคราะห์ด้านการทหาร อาทิ หลักนิยมและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างของหน่วยและระบบควบคุมบังคับบัญชา ประเทศรอบบ้าน ปัญหาเส้นเขตแดนและเขตน่านน้ำ ความสัมพันธ์ทางทหาร ขีดความสามารถ ด้านการทหารของกองทัพ เป็นต้น

(๕) แนวทางในการวิเคราะห์ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อาทิ การพัฒนา คุณภาพของบุคลากร องค์กรและสถาบันที่สนับสนุนและส่งเสริมงานวิจัย โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก การให้การสนับสนุน สิทธิประโยชน์ และการอำนวยความสะดวก ฯลฯ

(๖) แนวทางในการวิเคราะห์ด้านการพลังงาน การจัดการด้าน แหล่งพลังงาน การบริหารจัดการด้านความต้องการเพื่อการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาพลังงานอย่างยั่งยืน และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(๗) แนวทางการวิเคราะห์ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อาทิ การอนุรักษ์ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และการบังคับใช้ การสร้างวินัย และจิตสำนึกของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมป้องกัน และแก้ไข ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ





(๘) แนวทางการวิเคราะห์ด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ อาทิ สังคมไทยมีการบริโภคข่าวสารอย่างมีวิจารณญาณ โอกาสในการเข้าถึงข่าวสารได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมของประชาชน องค์กรในการกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างภาพลักษณ์ของประเทศ เป็นต้น

(๙) แนวทางการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ และภูมิอากาศ อาทิ ที่ตั้งของประเทศ ที่มีผลกระทบต่อกำลังอำนาจแห่งชาติในด้านต่างๆ รูปร่างและขนาดของประเทศ และสภาพภูมิอากาศ ที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ และการก่อเกิดต่อ การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งน้ำ ความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ และแร่ธาตุต่างๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๓ ข้อจำกัดทางทรัพยากร

การจัดการทรัพยากรเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารทรัพยากรจะนำหลักการต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในการที่จะทำให้องค์กรมีทรัพยากรอย่างเพียงพอและต่อเนื่องเพื่อให้องค์กรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนั้นการบริหารทรัพยากรนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และทักษะต่างๆ เข้ามาประกอบในการบริหารจัดการ เพื่อให้ประสบความสำเร็จ และสอดคล้องกับความต้องการในแต่ละช่วงเวลาได้ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการวางแผนทรัพยากรด้านต่างๆ ที่อาจส่งผลต่อการกำหนดวิถีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรและการตอบสนองต่อปัจจัยแวดล้อม เพื่อรักษาสสมดุลของทรัพยากรในองค์กรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อันจะมีผลกระทบต่อองค์กร ไม่ว่าจะเป็นผลมาจากสภาวะการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวิทยาการที่เปลี่ยนแปลงไป ต่างก็มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรด้วยกันทั้งสิ้น จึงนับเป็นเรื่องที่สำคัญ





อย่างยิ่งสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรที่จะต้องทำการวางแผนทรัพยากร เพื่อเป็นการสร้างความพร้อมขององค์กรในการรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และทำให้องค์กรสามารถดำเนินการได้อย่างมั่นคง มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพผลต่อไปในอนาคต

๒.๔ การกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ (ENDS)

๒.๔.๑ ความหมาย / ขอบเขต

การกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญในขั้นต้น ของการวางแผนในการจัดทำยุทธศาสตร์ และเป็นการกำหนดผลสำเร็จ ขั้นสุดท้ายของยุทธศาสตร์ หรือกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นจะมีผลสัมฤทธิ์ หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้จุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์จะต้องได้รับการตอบสนอง และบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์นั้นจึงถือว่ามีความสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์จะนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวทาง ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (WAYS) และการกำหนดวิธีการทรัพยากรและกลไก การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (MEANS) ต่อไป

๒.๔.๒ องค์ประกอบการกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์

การกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ ถือได้ว่าเป็น “จุดหมาย เป้าหมาย หรือความมุ่งหมายต่างๆ อันเป็นหลักมูลฐานของชาติที่จะต้องหา หนทางให้บรรลุถึงในที่สุด โดยการกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งและจะต้อง ใช้ความเพียรพยายามตลอดจนต้องนำทรัพยากรต่างๆ ของชาติมาใช้ให้บรรลุถึง” ประกอบด้วย ๒ องค์ประกอบ คือ



๒.๔.๒.๑ **วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ** มีลักษณะมั่นคงถาวร ยั่งยืนนานบางครั้งก็ยากที่จะดำเนินการให้บรรลุถึงได้รัฐบาลจะต้องใช้ความเพียรพยายามอย่างต่อเนื่องในการพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายแห่งชาติทุกครั้ง ต้องนำเอาวัตถุประสงค์มูลฐานขึ้นมาเป็นหลักพิจารณาร่วมด้วยเสมอ” (คำจำกัดความดังกล่าวนี้ใกล้เคียงกับคำว่า ผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งนักวิชาการบางท่านและตำราบางเล่มได้ใช้ความหมายนี้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ)

๒.๔.๒.๒ **วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ** มีลักษณะเป็นการชั่วคราวที่จะก้าวไปสนองวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ แต่จะต้องถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญยิ่งเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ จะต้องนำไปสู่การบรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติไปตามลำดับขั้น

๒.๔.๓ กระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์

๒.๔.๓.๑ **วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ** สามารถทำได้โดยการแปลงผลประโยชน์แห่งชาติเป็น “วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ” ซึ่งเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่ได้แจกแจงละเอียดแล้ว และกล่าวให้แน่นอนรัดกุมยิ่งขึ้น คือ นำรูปแบบของการเขียนวัตถุประสงค์แห่งชาติมาพิจารณาว่า “ต้องการจะทำอะไร” การแจกแจงรายละเอียดดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบวัตถุประสงค์แห่งชาติยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติมักจะเป็นคำกล่าวที่ค่อนข้างจะทั่วๆ ทั้งนี้ จะพบว่าวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติจะมีลักษณะเป็นการถาวรและมักจะปรากฏอยู่ในหลักการของชาติ หรือในเอกสารสำคัญๆ หรือมีฉะนั้นก็จะพบในประเพณีและความรู้สึกซึ่งฝังลึกอยู่ในจิตใจของประชาชนชาติ วัตถุประสงค์แห่งชาติเหล่านี้มีมูลฐานมาจากอุปนิสัยประจำชาติ จากความเชื่อ มูลฐานที่จะดำรงไว้หรือให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งของชาติ แต่มักจะยากต่อการบรรลุถึงได้ง่ายๆ จึงต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่อง





๒.๔.๓.๒ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ สามารถดำเนินการได้
๔ ขั้นตอน คือ

(๑) การตรวจสอบสถานะแวดล้อม ด้วยการตรวจสอบ และการบรรยายให้เห็นถึงแรงผลักดัน และแนวโน้มที่สำคัญ รวมทั้งความท้าทาย ต่อการที่ชาติจะต้องเข้าดำเนินการในโอกาสต่างๆ กับปัญหาภัยคุกคามต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อระดมข่าวสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่า อะไรเป็นแรงผลักดันและจะมีแนวโน้มไปในทิศทางใดรวมทั้งได้มีการพิสูจน์ ทราบปัญหาและโอกาสต่างๆ โดย

- รวบรวมข่าวสารภูมิหลังตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ หรือข่าวสาร เกี่ยวกับปัญหาสำคัญๆ ทั้งภายนอก และภายในประเทศ โดยปกติข้อมูลเหล่านี้ จะจัดลำดับตามระบบของการรวบรวมข้อมูล ถ้าเป็นข่าวสารจากภายนอก ประเทศอาจจะพิจารณารวบรวมมาโดยลำดับ เมื่อเห็นพ้องต้องกันแล้วว่า เรื่องราวของข่าวสารชิ้นใดเป็นภัยคุกคาม หรือมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ และความมั่นคงปลอดภัยแก่ประเทศชาติแล้วหากในพื้นที่ส่วนใดมีประเทศใด เข้ามาเกี่ยวข้องก็ควรระบุชื่อประเทศนั้นๆ ลงไปให้เกิดความชัดเจน ส่วนภายใน ประเทศอาจจะรวบรวมข่าวสารตามภาคต่างๆ หรืออาจจะเก็บมาเป็นเรื่องๆ ตามปัญหาที่เห็นว่าสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งบางครั้งอาจจะเกี่ยวโยง ถึงประเทศรอบบ้านหรือประเทศอื่นๆ ด้วย ก็ให้ระบุประเทศนั้นๆ ลงไปให้ชัดเจน ด้วยเช่นกัน

- การพิจารณาถึงแรงผลักดัน และแนวโน้มของแต่ละเรื่อง ไว้ต่างหาก รวมทั้งผลกระทบจากปัญหาต่างๆ หรือจากสภาพของสถานการณ์ ต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติด้วย ผลกระทบ ในที่นี้อาจเป็นไปในทางที่ดีหรือไม่ดีก็ได้ และอาจจะมีผลทันทีหรือมีผลต่อเนื่อง เป็นเวลานานก็ได้



- เมื่อตรวจสอบผลกระทบและปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้แล้ว ให้ประเมินแนวโน้มที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ในแง่ของทิศทางของแนวโน้มซึ่งแรงผลักดันน่าจะแสดงให้เห็นปรากฏขึ้นได้ในห้วงระยะเวลาหนึ่งในอาณาบริเวณต่างๆ
- การตรวจสอบสภาวะแวดล้อม เป็นการพิจารณาหาโอกาสจากแรงผลักดันและแนวโน้มที่แสดงออก ซึ่งชาติสามารถจะใช้เป็นโอกาสขยายผลประโยชน์แห่งชาติ และเพื่อพิจารณาได้ว่าอะไรเป็นภัยคุกคามหรือเป็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นแก่ประเทศจากแรงผลักดันและแนวโน้มนั้นๆ
- ปัญหาเกิดขึ้นได้จากปัจจัยอย่างน้อยสองประการ คือ ความสำเร็จในความปรารถนาขั้นสุดท้ายและอุปสรรคที่ขัดขวางความสำเร็จ ซึ่งสภาพความเป็นจริงตามเหตุการณ์ต่างๆ แรงผลักดันกับแนวโน้มซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการที่จะได้มาซึ่งความสำเร็จในขั้นสุดท้าย แต่ในทางตรงกันข้ามปัจจัยที่ส่งผลกระทบ และแนวโน้มที่สอดคล้องกับความมุ่งหมายแห่งชาติ ย่อมเป็นโอกาสที่ชาติอาจจะแสวงประโยชน์และขยายผลออกไปได้ด้วยเช่นกัน

(๒) การพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติเพื่อเลือก

- เริ่มต้นจากการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในประเทศ และทราบปัญหาหรือภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติ รวมทั้งมองเห็นโอกาสที่จะขยายผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว จะสามารถกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติได้หลายประการว่าชาติจะต้องทำอะไรบ้างเพื่อรองรับต่อสถานการณ์ต่างๆ ได้
- กำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ต้องพิจารณาถึงการนำไปสู่อุปสรรคข้อขัดขวางต่างๆ ที่ทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ ดังนั้น วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติจึงอาจจะมีทั้งเพื่อการพัฒนาเพราะ



บางครั้งปัญหาที่เกิดขึ้นอาจจะเกินกำลังความสามารถที่มีอยู่ และเพื่อการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติซึ่งจะต้องพิจารณาจัดสรรทรัพยากรให้มีส่วนร่วมสัมพันธ์กันตามความเหมาะสม

(๓) การวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติและแบบแผนของชาติ เป็นการวิเคราะห์กำลังทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อผลแห่งความสำเร็จในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ และจะต้องประเมินองค์ประกอบของกำลังอำนาจแห่งชาติที่มีอยู่ทั้งหมด ตลอดจนจะต้องมีการพิจารณาวิธีการหรือ แนวทางตามประเพณีปฏิบัติของชาติประกอบด้วย กล่าวคือ

- การวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติจะต้องกระทำควบคู่กันไปกับวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติเพื่อเลือกที่น่าจะเป็นไปได้ในแต่ละวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติก่อนแล้วจึงกำหนดนโยบายนั้นจะช่วยให้ง่ายต่อการแสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ข้อใดเป็นวัตถุประสงค์ที่ปรารถนา หรือมีความเป็นไปได้

- การวิเคราะห์กำลังอำนาจชาตินั้น เพื่อความสะดวกต่อการวิเคราะห์ควรพิจารณาดำเนินการจากการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมทางกายภาพ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร รวมถึงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม

- การวิเคราะห์กำลังอำนาจของชาติอื่น ถือเป็นเรื่องสำคัญไม่น้อยไปกว่าการวิเคราะห์เฉพาะกำลังอำนาจแห่งชาติของตนแต่ฝ่ายเดียว ถ้าชาตินั้นๆ มีอิทธิพลต่อการประเมินกำลังอำนาจแห่งชาติของเราด้วย ทั้งนี้สุดแล้วแต่ปัญหาหรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่จะต้องทำการพิจารณา ดังนั้นประสิทธิภาพและผลของกำลังอำนาจแห่งชาติที่มีอยู่จึงแตกต่างกันไป ตามกรณี



แวดล้อมซึ่งได้แก่ สถานที่ตั้ง เวลากับจุดมุ่งหมายที่จะใช้กำลังอำนาจแห่งชาติ นั้นๆ เรื่องดังกล่าวนี้จะต้องได้รับการพิจารณาในการตรวจสอบกำลังอำนาจแห่งชาติ ตัวอย่างเช่น ความสามารถของชาติที่จะดำเนินการกับเหตุการณ์ต่างๆ ในอาณานิคมที่มีรัฐบาลของมิตรประเทศร่วมมือด้วย และมีเครื่องมือทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง การทหาร ฯลฯ อยู่มากพอและสามารถนำมาใช้ได้ ความสามารถจะสูงกว่าในอาณานิคมที่ห่างไกลจากอิทธิพลเหล่านั้น ความสามารถที่จะกระทำการสิ่งใดได้สำเร็จเมื่อมีกำลังทรัพยากรอยู่แล้วจะ แตกต่างกันมากเพียงใดขึ้นอยู่กับการใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้เหมาะสมกับ กรณีแวดล้อมด้วยเช่นเดียวกัน

- การพิจารณาแบบแผนของชาติ หรือแนวทางที่ชาติมีประเพณี อยู่กับการปฏิบัติภารกิจของชาติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเพณีปฏิบัติที่ตกทอด สืบกันมาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา

(๔) การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติที่เสนอ การพิจารณา กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และมาตรการเฉพาะดำเนินการโดย - การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติที่เสนอวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ที่เสนอ คือ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติเพื่อเลือกที่ได้รับการวิเคราะห์ควบคู่กัน ไปกับกำลังอำนาจแห่งชาติ รวมทั้งได้พิจารณาวิธีการหรือแบบแผนของชาติ ประกอบด้วยแล้ว ซึ่งถ้าเห็นว่าวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติที่เสนอในข้อนั้นๆ ชาติมีกำลังอำนาจหรือกำลังทรัพยากรที่มีอยู่สามารถจะสนับสนุนให้เป็น ไปตามนั้นได้ ดังนั้น วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติที่เสนอในข้อนั้นๆ จะเป็น วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติที่เสนอ ดังนั้นให้หยิบยกเอาวัตถุประสงค์ เฉพาะแห่งชาติที่เสนอจากการวิเคราะห์ที่ได้ดำเนินการมาแล้ว มาเป็นตัวตั้ง ในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติต่อไป





๒.๕ การกำหนดกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (WAYS)

๒.๕.๑ ความหมาย / ขอบเขต

การกำหนดกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับชาติ เป็นอีกหนึ่งขั้นตอนที่สำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้จะต้องมีความชัดเจนจับต้องได้และเป็นรูปธรรม สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ด้วยการกำหนดกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ไปสู่จุดมุ่งหมายสูงสุดของยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

๒.๕.๒ องค์ประกอบกำหนดกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

๒.๕.๒.๑ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เป็นไปตามวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ซึ่งต้องอาศัยนโยบายหลายประการในการสนับสนุน หรืออาจจะมีหนทางปฏิบัติได้หลายทาง ตลอดจนการวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น และการพิจารณาถึงนโยบายอันนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไร ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๒.๕.๒.๒ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้น ควรพิจารณาในเรื่องของการกำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องไว้ใช้ในการดำเนินการรวมทั้งในเรื่องของห้วงเวลา การกำหนดความต้องการด้านงบประมาณ และการคาดหมายรายได้ของแผ่นดินไว้ด้วยเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติในห้วงเวลาที่ดำเนินการพิจารณาอยู่ด้วย





๒.๕.๓ วิธีการกำหนดกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

๒.๕.๓.๑ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ อาจจะต้องอาศัยนโยบายหลายประการสนับสนุน หรืออาจจะมีหนทางปฏิบัติได้หลายทาง ดังนั้นควรกำหนดนโยบายไว้เพื่อเลือก ประมาณ ๒ - ๓ ทาง หรืออาศัยกลุ่มนโยบายหลายประการไว้เพื่อเลือกประมาณ ๒ - ๓ กลุ่ม ซึ่งนโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นเสมือนมาตรการที่จะนำไปใช้เพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์แห่งชาติที่กำหนดไว้ ดังนั้นควรกำหนดควบคู่กันไปกับวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติที่เสนอ กล่าวคือ เมื่อวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติที่เสนอมีลักษณะบอกว่าจะต้องทำอะไรเพื่อขจัดปัญหาหรืออุปสรรคเหล่านั้นแล้วจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ ตลอดจนการวิเคราะห์ผลดีและผลเสีย ของนโยบายที่กำหนดไว้เพื่อเลือกในแต่ละนโยบาย และพิจารณาเลือกเฉพาะนโยบายหรือกลุ่มนโยบายที่เห็นว่าดีที่สุดไว้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ดังนั้นการเลือกนโยบายหรือกลุ่มนโยบายที่ดีที่สุดจึงขึ้นอยู่กับกระบวนการตัดสินใจที่ดีเมื่อเปรียบต่อความเสี่ยงและความสิ้นเปลืองที่อาจจะเกิดขึ้น รวมทั้งการทบทวนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่เสนอนโยบายที่เลือกไว้หรือที่เสนอแนะนั้นจะต้องสามารถจะนำไปใช้ได้ โดยการพิจารณาว่าจะมีผลในทางปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาประกอบกับปัจจัยอื่นๆ คือ ทรัพยากรที่มีอยู่กับการสนับสนุนของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย หากสามารถพิสูจน์ได้ว่านำไปใช้ได้ ก็จะเป็นนโยบายที่เสนอหรือนโยบายความมั่นคงแห่งชาติต่อไป โดย

- นำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่เสนอมาทั้งควบคู่กับวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่านโยบายข้อนั้นๆ ว่าเป็นนโยบายของวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติข้อใด





- วิเคราะห์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่เสนอแต่ละข้อเพื่อยุทธศาสตร์ชาติที่จะสนับสนุนนโยบายนั้นๆ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ชาติที่พึงประสงค์ ทั้งนี้โดยพิจารณาปัจจัยจากภายนอกและภายในประเทศทั้งปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยสนับสนุนซึ่งจะมีอิทธิพลต่อนโยบาย หรือต่อหนทางปฏิบัติที่จะใช้ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ

- การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยการกำหนดวิธีการที่จะสนับสนุนนโยบาย หรือการกำหนดหนทางปฏิบัติย่อยที่จะสนับสนุนนโยบาย

- ปัจจัยและแนวโน้มของยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดว่าจะสามารถช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติได้อย่างแท้จริงหรือไม่ โดยบรรยายเหตุผลประกอบโดยย่อไว้เสมอ

๒.๕.๓.๒ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในรูปของมาตรการเฉพาะ

- เมื่อยุทธศาสตร์ชาติได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี หรือได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจจะใช้เป็นแผนงานแห่งชาติได้เลย ทั้งนี้เพื่อการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้บังเกิดผลอย่างเต็มที่ในห้วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นแนวทางขั้นพื้นฐานสำหรับการทำแผน และแผนงานต่อไป

๒.๕.๓.๓ มาตรการเฉพาะ เป็นรายละเอียดของแผนการดำเนินงาน/ห้วงเวลาและความต้องการทางด้านงบประมาณ เพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดและเป็นจุดเริ่มต้นในการแจกจ่ายไปยังกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนส่วนราชการต่างๆ ให้สามารถดำเนินการในเชิงปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ





๒.๖ การกำหนดวิธีการและกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (MEANS)

๒.๖.๑ ความหมาย

การกำหนดวิธีการทรัพยากรและกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับชาติ เป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งที่ต้องมีเพื่อให้ยุทธศาสตร์มีความสมบูรณ์ ครอบคลุมประกอบของยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยจุดมุ่งหมายของยุทธศาสตร์ กรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และวิธีการทรัพยากรและกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับชาติ

๒.๖.๒ องค์ประกอบการกำหนดวิธีการและกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

แผนและแผนงาน (Plan and Program) เป็นการกำหนดการกระทำและการวางแผนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดที่ตั้งไว้

๒.๖.๓ วิธีการกำหนดวิธีการและกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

การวางแผนเป็นการกำหนดแนวความคิดในการปฏิบัติเพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งการปฏิบัตินั้นมีจุดเริ่มต้นและมีกำหนดวันเสร็จสิ้นรวมทั้งสามารถวัดความก้าวหน้าได้ด้วย ตัวอย่างเช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนด “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศ” ขึ้นมา จากนั้นกระทรวงกลาโหมจะต้องนำไปพัฒนาต่อโดยขยายข้อความในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศที่กำหนดไว้แล้วนั้นให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในการพัฒนานโยบายดังกล่าวต้องอาศัยการข่าวสาร การวางแผน การตรวจสอบ และการประเมินผล สำหรับการวางแผนของกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ จะมีการร่วมมือในการดำเนินการเช่นเดียวกัน แต่อาจจะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ดังนี้





- จัดทำข้อเสนอแนะในการวางแผน ในการพิจารณาวางแผนนั้น นักวางแผน (Planner) ควรมีหลักสำคัญ ในการทำแผนอย่างง่าย ๆ ซึ่งจะทำให้ นักวางแผนทำงานได้ครบถ้วนไม่ผิดพลาด ได้แก่ จะทำอะไรบ้าง ใช้ทำอะไร ทำที่ไหน ทำเมื่อใด เสร็จเมื่อใด ใครทำ ทำกับใคร ทำอย่างไร และเหตุใด แต่ละ เรื่องจึงทำเช่นนั้น เป็นต้น

- การมุ่งให้ความสนใจในเรื่อง การกำหนดแผนงาน (Program) ตามวัตถุประสงค์อันเป็นพื้นฐานของรัฐบาล

๒.๗ ปัจจัยเสี่ยง (RISK)

ความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการไม่ บรรลุผล ตามเป้าหมายในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยหรือเกี่ยวข้อง กับการบรรลุเป้าหมาย และพันธกิจในภาพรวม โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เป็นความเสี่ยงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของ สถานการณ์และเหตุการณ์ ภายนอกส่งผลกระทบต่อกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์/ วิสัยทัศน์ หรือเกิดจากการกำหนดกลยุทธ์ที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ทำให้โครงการขาดการยอมรับและโครงการไม่ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหา หรือ การตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง หรือ เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจผิดพลาดหรือนำการตัดสินใจนั้นมา ใช้อย่างไม่ถูกต้อง

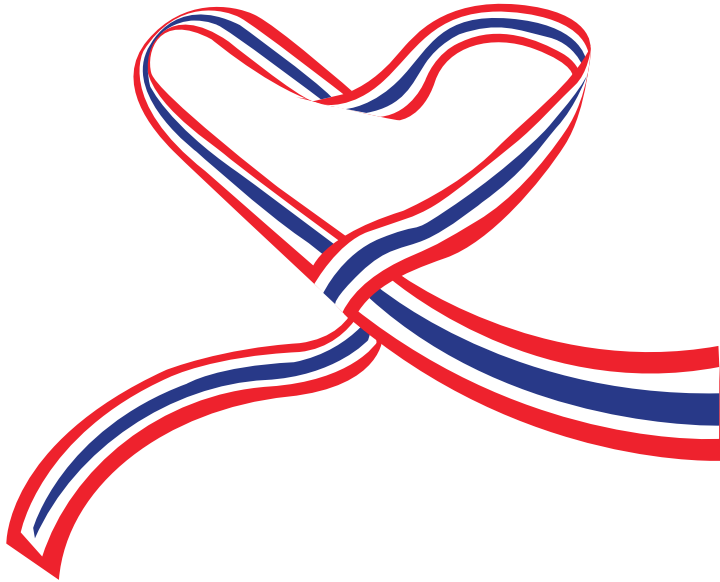




ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ส่วนที่ ๓

บทสรุป



๔๘

คู่มือการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ



ส่วนที่ ๓ บทสรุป

๓.๑ สรุป

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นการใช้กำลังอำนาจของชาติ ทั้งปวงเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของชาติ และกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในภาพรวมหรือมหายุทธศาสตร์ อันจะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ ดังสารต้นแบบทางยุทธศาสตร์ของ Bartlett Model ที่ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้กันอย่างแพร่หลายเรื่อยมา โดยคำนึงถึง ๒ ปัจจัย คือ การตรวจสอบบริบทแวดล้อม (Security Environment) และข้อจำกัดทางทรัพยากร (Resource Constraint) เพื่อกำหนดองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญ ๓ ประการ คือ การกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ (Ends) การกำหนดกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Ways) และการกำหนดวิธีการทรัพยากรและกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Means) ภายใต้พื้นฐานของความเสี่ยง (Risk) เพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์ชาติที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด ทั้งนี้ เอกสารทบทวนยุทธศาสตร์ฉบับนี้ ได้ใช้ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ซึ่งเป็นตัวแบบมาจาก US Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania เพื่อทำความเข้าใจถึงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นผลผลิตมาจากผลประโยชน์แห่งชาตินั้นมีความเป็นมาอย่างไร รวมทั้งวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ แล้วจึงกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และมาตรการเฉพาะอันเป็นหนทางปฏิบัติที่จะเสริมสร้างชาติให้มั่นคงต่อไปการได้มาซึ่งวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาตินั้นจะต้องมีการจัดระบบความคิดในการตรวจสอบและวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมเพื่อพิสูจน์ทราบโอกาส หรือค้นหาปัญหา หรือภัยคุกคามหรืออุปสรรคต่างๆ ให้ได้มาพร้อมด้วยเหตุและผล นั่นก็คือการได้ทราบถึงแรงผลักดันและแนวโน้มอันเป็นเหตุและผลเพื่อจะได้ดำเนินการแก้ปัญหาจากเหตุที่เกิดขึ้น การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และมาตรการเฉพาะขึ้น เพื่อเป็นหนทางดำเนินการแล้วจึงนำไปทำแผนงานแห่งชาติ เพื่อแจกจ่ายให้กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องรับไปวางแผน จัดทำแผนและแผนงาน ในระดับกระทรวงต่อไป





๓.๒ ข้อเสนอแนะ

จากความเป็นจริง (Reality) ที่ว่าปัญหาต่างๆ ของประเทศทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์จึงถือเป็นกระบวนการสำคัญในการจัดระบบ และเชื่อมโยงหลักนโยบายต่างๆ มาสู่การปฏิบัติ ไม่ว่าจะในระดับชาติ สถาบัน หรือองค์กร เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนา ตลอดจนส่งเสริมให้มีการวิเคราะห์ปัญหา อย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในปัญหาอย่างถ่องแท้ ในทุกมิติ

ทั้งนี้ เมื่อเข้าใจปัญหาทั้งระบบแล้ว การดำเนินการแสวงหายุทธศาสตร์ ในการแก้ปัญหาและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติก็ต้องเป็นไปตาม วิธีเดียวกัน นั่นคือจะต้องมีการ

บูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภาครัฐ และภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นทั้งทางตรงและ ทางอ้อมอย่างประสานสอดคล้องกลมกลืนกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดพลังในการบรรเทา และขจัดปัญหาเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามข้อเสนอแนะที่จะได้กล่าว ต่อไปนี้

๑. การสร้างมาตรฐานกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีมาตรฐาน เดียวกัน โดยแนวทางการดำเนินงานและกลไกการขับเคลื่อนในรูปแบบ ต่างๆ ควรประกอบด้วย กลไกการประสานความร่วมมือ กลไก การพัฒนาระบบการบริหารจัดการ กลไกการสร้างมาตรฐาน และกลไก การติดตามประเมินผล เพื่อผลักดันสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยกลไก การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ ให้เป็นไปในทิศทาง และมาตรฐานเดียวกัน



๒. ควรมีการเผยแพร่ / ทำความเข้าใจถึงขั้นตอนและกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้่องแท้ เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงต่อยุทธศาสตร์ขององค์กรต่างๆ จนนำไปสู่หลักการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ
๓. หน่วยงาน / องค์กร ที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์ควรมีการลงมือปฏิบัติ (Execute) โดยการนำยุทธศาสตร์ชาติมาปรับใช้ เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมต่อสภาพบริบทของแต่ละหน่วยงาน / องค์กร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป





บรรณานุกรม

คู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เอกสาร
วปอ.หมายเลข ๐๐๙

บทความเรื่องโครงสร้างกระบวนการกำหนดและพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร,
สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๕๖

บทความ เรื่อง โครงสร้าง กระบวนการกำหนด และพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร,
สถาบัน พระปกเกล้า, ๒๕๕๖

พ.อ.ดร.นเรศน์ วงศ์สุวรรณ ; คู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ หน้า ๘

มาตรา ๔ พระราชบัญญัติสภาพความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙

สมานิต วิจิตร, ความหมายของยุทธศาสตร์ (กลยุทธ์) กับยุทธวิธี(กลวิธี) เข้าถึง
สื่อออนไลน์ http://samanit.blogspot.com/2008/09/blog-post_22.html

เอกสารวิชาวิทยาการทหารของกรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด

บทความวิชาการต่างประเทศ

The Curricular theme a military program to support a us national
strategy ; US Army war college Carlisle barracks, Pennsylvania, 1987

