

แนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง
กระทรวงกลาโหม ให้เป็นกองทัพชั้นนำ
ในประชาคมอาเซียน

โดย

พลโท ฐิตินันท์ ชาญญศิริ
ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม
กระทรวงกลาโหม

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง รุ่นที่ ๗
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

เรื่อง **แนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมให้
เป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน**

ลักษณะวิชา **การทหาร**

ผู้วิจัย **พลโท ฐิตินันท์ ธัญญศิริ หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๗**

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ สภาพ ประเด็นปัญหา และเสนอแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม (กห.) ที่เป็นมาตรฐานสากลเหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย และเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน ขอบเขตของการวิจัยได้ศึกษาเฉพาะในกลุ่มงานของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สป.) และกองทัพไทย วิธิดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลพื้นฐานในเรื่องการปฏิรูประบบราชการไทย และใน กห. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของ กห.ไทย ผู้วิจัยนำระบบการบริหารราชการและการจัดโครงสร้าง กห. ของประเทศ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ซึ่งมีลักษณะรูปแบบที่คล้ายคลึงกันมาก มาเป็นต้นแบบ และได้ศึกษาการจัดโครงสร้าง กห.ของประเทศในอาเซียน ๕ ประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ รวมทั้งสัมภาษณ์ อดีตผู้นำและผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กห.จำนวน ๑๗ ท่าน จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ ด้วยวิธี SWOT Analysis โดยใช้ แนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) และ ทฤษฎี PESTEL Analysis จากนั้นได้สังเคราะห์ ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้างต้น และเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศที่มีผู้แทนจากภาครัฐอื่นและภาคประชาชนเข้าร่วม ให้ทบทวนแนวคิดยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงรุก กำหนดงานหลัก งานรอง กรอบทิศทางดำเนินงานของ กห. ที่ชัดเจน ให้นำโครงสร้างแบบกลุ่มงาน/กลุ่มภารกิจ ภายใต้ ปล.กห.และ ผบ.ทสส. การบริหารจัดการโดยคณะกรรมการ และระบบการมอบหมายงาน การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ กห.ของประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักรมาประยุกต์ใช้ เป็นการบริหารงานฐานกระทรวง ให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลระดับเดียว โดยลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของ นขต.กห. และเหล่าทัพ ปลุกฝังวัฒนธรรมองค์การค่านิยมในเรื่องเส้นทางอาชีพของบุคลากรใน กห.ที่ถูกต้อง พัฒนาผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง ให้สามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีนวัตกรรมทางแนวความคิด ปฏิรูประบบการบริหารจัดการ และการพัฒนากำลังพลทุกประเภทใน กห. ทั้งระบบ มีความเข้มงวดในคัดเลือก บรรจุ เลื่อนขั้น/ยศ หรือ ปรับย้าย บุคลากร รวมทั้งกำหนดค่านิยมร่วม ให้เกิดการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง ใน กห.

คำนำ

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ให้เป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน” ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ความรู้และประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ.๒๕๔๐ – ๒๕๔๗ ในสำนักนโยบายและแผน กลาโหม โดยเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและ โครงสร้างกระทรวงกลาโหมฉบับแรกเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๒ และจากการปฏิบัติหน้าที่ในการปฏิรูป กลุ่มงานวิจัย พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ในตำแหน่งต่าง ๆ ของกระทรวง ระหว่าง พ.ศ.๒๕๔๗ – ๒๕๕๖ ซึ่งทำให้เกิดการจัดตั้งและเริ่มดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยี ป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) เมื่อ พ.ศ.๒๕๕๒ จากความรู้และประสบการณ์ดังกล่าว ประกอบกับ ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่นการปฏิบัติตามแผนแม่บทฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ประสบผลสำเร็จ การที่กระทรวงกลาโหมจะมีขีดความสามารถแสดงบทบาทนำในเวที ประชาคมอาเซียนด้านการเมืองและความมั่นคงในปี พ.ศ.๒๕๕๘ ได้หรือไม่ และจากความ คาดหวังของสังคมภายในประเทศที่ฝ่ายทหารจะต้องมีส่วนในการแก้ปัญหาภัยคุกคาม ทั้งรูปแบบ ดั้งเดิมและรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นซึ่งมีหลายประการ ทำให้กระทรวงกลาโหมมี ภารกิจ/งานใหม่ ๆ ที่ ต้องรับผิดชอบมากขึ้น ในเวลาที่รวดเร็วขึ้น ภายใต้ทรัพยากรที่จำกัดมาก เป็นต้น ผู้วิจัยจึงเห็น ว่า ภารกิจ ที่ประกอบด้วยงานหลักและงานรองต่าง ๆ ของกระทรวงกลาโหม จะไม่สามารถบรรลุ ความสำเร็จได้ตามความคาดหวังของสังคมภายในประเทศ รวมทั้งจะไม่ได้ได้รับความเชื่อถือให้ แสดงบทบาทนำในเวทีอาเซียน หากกระทรวงกลาโหมไม่ทบทวน วิเคราะห์ อุปสรรค โอกาส จุดอ่อนและจุดแข็ง อย่างเป็นระบบ ในภาพรวม (Holistically) ที่มุ่งประโยชน์ต่อประชาชนและ ส่วนรวม และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในกระทรวง ที่สามารถตอบสนองสภาพแวดล้อมทุก ๆ มิติได้อย่างสัมฤทธิ์ผลและยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงองค์กร โดยเฉพาะองค์กรที่มีขนาดใหญ่มากเช่น กระทรวงกลาโหมนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านทุก ๆ ประเด็น เช่นในประเด็นขวัญกำลังใจของกำลังพลอาจทำให้ต้องใช้เวลาานกว่า ๑๐ ปี กว่าจะบรรลุเป้าหมายสุดท้ายของแผนแม่บทที่จะจัดทำขึ้น เพื่อให้กำลังพลภายใต้การบริหาร จัดการกำลังพลแบบเดิม มีผลกระทบน้อยที่สุด แต่ในบางประเด็นสามารถดำเนินการได้ทันที เช่น การนำระบบเกษียณอายุราชการ/ระบบปลดกำลังพลตามชั้นยศ มาใช้กับกำลังพลรุ่นใหม่ เป็นต้น

จากสถานการณ์ที่มีการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ.๕๖ สังคมไทยเรียกร้องให้มีการปฏิรูป ระบบราชการทุก ๆ ส่วนอย่างจริงจัง ข้อเสนอของเอกสารวิจัยฉบับนี้เป็นทางเลือกหนึ่ง ที่ผู้นำ

ก

ของกระทรวงกลาโหม และของประเทศสามารถนำไปพิจารณาใช้ประโยชน์ได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมที่เสนอในเอกสารวิจัยฉบับนี้ ในมาตรการหลาย ๆ ประการ กระทรวงกลาโหมไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านนโยบาย งบประมาณและการปฏิบัติ จากภาครัฐอื่น ๆ และภาคประชาสังคม อย่างต่อเนื่อง

พลโท

(ฐิตินันท์ รัชญญศิริ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
คำอธิบายคำย่อ	ญ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๕
ขอบเขตของการวิจัย	๖
วิธีดำเนินการวิจัย	๖
ข้อจำกัดของการวิจัย	๗
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๗
บทที่ ๒ ข้อมูลพื้นฐานการปฏิรูประบบราชการไทย การปฏิรูประบบราชการในกระทรวงกลาโหม และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของกระทรวงกลาโหมไทย	๘
การปฏิรูประบบราชการไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน	๘
การปฏิรูประบบราชการกระทรวงกลาโหมในช่วง ๖๐ ปี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๒
การเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของกระทรวงกลาโหมไทย	๕๓
สรุป	๗๓

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๓ การบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมในต่างประเทศ	
และความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูง	๗๖
หลักการแนวคิดและรูปแบบในการบริหารราชการและการจัดโครงสร้าง	
กระทรวงกลาโหมของประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร	๗๗
การจัดโครงสร้างกระทรวงกลาโหมของประเทศในอนุภูมิภาคอาเซียน	๑๑๖
ความคิดเห็นของอดีตผู้นำและผู้นำกระทรวงกลาโหมในการพัฒนาการบริหาร	
จัดการ และโครงสร้างกระทรวงกลาโหม	๑๔๓
สรุป	๑๕๓
บทที่ ๔ การวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหาร	
จัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมไทย ที่เป็นมาตรฐานสากล	
เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทย	
และเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน	๑๕๓
กรอบความคิดในการวิเคราะห์	๑๕๓
การวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการพัฒนาการบริหารจัดการ	
และโครงสร้างกระทรวงกลาโหม	๑๖๓
การเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ และโครงสร้าง	
กระทรวงกลาโหมไทย	๑๗๔
สรุป	๑๘๒
บทที่ ๕ สรุป และข้อเสนอแนะ	๑๘๕
สรุป	๑๘๖
ข้อเสนอแนะ	๑๙๔
บรรณานุกรม	๑๙๘
ภาคผนวก	๒๐๖
โครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบบริหารจัดการและโครงสร้าง	
กระทรวงกลาโหม	๒๐๗
ประวัติย่อผู้วิจัย	๒๑๘

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
๓-๑ รายชื่ออดีตผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กท. วันเวลา และสถานที่สัมภาษณ์	๑๔๕
๓-๒ รายชื่อผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กท. วันเวลา และสถานที่สัมภาษณ์	๑๔๖

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๒-๑ โครงสร้างการจัด กท. ในปัจจุบัน	๒๓
๓-๑ การบริหารราชการ กท. แบบกลุ่มงาน	๘๑
๓-๒ การบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวง ของ กท.	๘๘
๓-๓ บริบทของ กท. สหราชอาณาจักร ในระดับรัฐบาล	๙๐
๓-๔ กระบวนการทบทวนยุทธศาสตร์และการจัดสรรทรัพยากร ของ กท. สหราชอาณาจักร	๙๓
๓-๕ บทบาทของ กท. สหราชอาณาจักร ในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ	๙๔
๓-๖ โครงสร้างระบบตรวจสอบความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการ บริหารราชการ ของ กท. ออสเตรเลีย	๙๘
๓-๗ โครงสร้างของผลลัพธ์ (Structure of Defence Outcomes) ของ กท.ออสเตรเลีย	๑๐๐
๓-๘ กระบวนการปฏิบัติงาน (Business Model) ของ กท.ออสเตรเลีย	๑๐๓
๓-๙ โครงสร้างการจัดหน่วย/ผู้บริหารระดับสูง (Defence Organisational Structure) ของ กท. ออสเตรเลียตามกระบวนการปฏิบัติงาน (Business Model) ในแผนภาพที่ ๓.๘	๑๐๖
๓-๑๐ ผังการจัดผู้บริหารอาวุโส (Senior Management Organisation Chart) ของ กท. ออสเตรเลีย	๑๐๗
๓-๑๑ องค์ประกอบยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ ของ กท.แคนาดา	๑๐๘
๓-๑๒ โครงสร้างการจัด/ผู้บริหารระดับสูง (Organisational Structure) ของ กท.แคนาดา	๑๑๐
๓-๑๓ งานหลัก (Core Functions) และกระบวนการปฏิบัติงาน (Operating Model) ของ กท. สหราชอาณาจักร	๑๑๓
๓-๑๔ โครงสร้างการจัดกองทัพแห่งชาติ กัมพูชา	๑๑๘
๓-๑๕ โครงสร้างการจัดกองบัญชาการทหารสูงสุด กท. กัมพูชา	๑๑๙
๓-๑๖ โครงสร้างการจัด กท. และกองทัพพรูไน	๑๒๑
๓-๑๗ สายการบังคับบัญชากองทัพฟิลิปปินส์	๑๒๓

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่	หน้า
๓-๑๘ โครงสร้างการจัด กห. มาเลเซีย	๑๒๔
๓-๑๙ สายการบังคับบัญชากองทัพมาเลเซีย	๑๒๖
๓-๒๐ ฝั่งการจัด กห. และ บก.ทหารสูงสุด เมียนมาร์	๑๒๘
๓-๒๑ ฝั่งการจัด บก.ทหารสูงสุด และ เหล่าทัพ ของ กห. เมียนมาร์	๑๒๙
๓-๒๒ ฝั่งการจัด กห. (กระทรวงป้องกันประเทศ) ลาว	๑๓๑
๓-๒๓ การจัดกระทรวงกลาโหมและกองทัพประชาชนเวียดนาม	๑๓๔
๓-๒๔ การจัดคณะเสนาธิการทหาร (บก.ทหารสูงสุด) กห. เวียดนาม	๑๓๕
๓-๒๕ โครงสร้าง กห. และกองทัพสิงคโปร์	๑๓๘
๓-๒๖ โครงสร้างสายการบังคับบัญชากองทัพอินโดนีเซีย	๑๔๑
๔-๑ กระบวนการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Process)	๑๕๘
๔-๒ ความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี	๑๖๑
๔-๓ โครงสร้างการจัด กห. แบบกลุ่มงานที่เสนอ	๑๖๓

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงแรก ๆ ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย การพัฒนาประเทศ มุ่งเน้นไปสู่ความทันสมัย เป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม ในช่วง ดังกล่าวทำให้เกิดการขยายตัวของภาครัฐ โดยเฉพาะส่วนราชการอย่างมาก และได้สร้างปัญหาด้าน งบประมาณของประเทศที่ภาครัฐต้องใช้งบประมาณสูงมากในเวลาต่อมา ปัญหาหลักอีกประการ หนึ่งคือการขาดประสิทธิภาพ การกิจและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการมีความซ้ำซ้อนกันเป็น จำนวนมาก ไม่มีการประสานงาน แต่ละหน่วยมุ่งสร้างอาณาจักรของตนเอง โดยการกำหนด การกิจอย่างกว้าง ๆ ไม่มีความชัดเจน และยังมีปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันสูง เมื่อสภาพแวดล้อม ด้านสังคมและการเมืองเปลี่ยนไป ได้เกิดแรงกดดันจากสังคมภายนอกระบบราชการ โดยเฉพาะ ภาคประชาชน ซึ่งได้รับประโยชน์จากระบบโลกาภิวัตน์ (Globalization) โดยเฉพาะการเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสาร ประกอบกับการที่ระบบราชการไม่สามารถตอบสนองเชิงนโยบายของฝ่ายการเมือง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีแรงกดดันจากภายในระบบราชการเอง จากปัญหาการ จัดสรรงบประมาณ การบริหารจัดการบุคลากร และการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานอย่างมี ประสิทธิภาพ ในยุคสมัยปัจจุบันจึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังเพื่อให้ สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศและประชาชนได้อย่างแท้จริง

การปฏิรูประบบราชการในอดีต เกิดขึ้นสองครั้ง ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ๆ ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้ง ยิ่งใหญ่ในอดีต ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการในยุคสมัยปัจจุบัน ในช่วงแรก เกิดขึ้น ในช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๔๔ ของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมา นับตั้งแต่ รัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ จนถึงรัฐบาล นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ ๒) การปฏิรูประบบ ราชการในสมัยปัจจุบัน ในช่วงต่อ ๆ มา เกิดขึ้นในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ระยะเวลา ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๘ รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ และรัฐบาลชุดต่อ ๆ มา จากการปฏิรูประบบราชการในสมัยปัจจุบัน ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม นอกเหนือจากส่วนราชการและ

รัฐวิสาหกิจ มีการกำหนดมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยไม่ให้เพิ่มอัตราข้าราชการใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๑ เป็นต้นไป และให้ยุบตำแหน่งเท่ากับจำนวนตำแหน่งที่ว่างลง จากการเกษียณอายุราชการไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๓ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติวิธีการจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๓๐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยได้มีการกำหนดภารกิจของภาครัฐให้มีความชัดเจนและเหมาะสม รวมทั้งลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติราชการ ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ขึ้น เพื่อยกเลิกส่วนราชการที่มีอยู่ทั้งหมด และได้จัดตั้งขึ้นมาใหม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมาย แล้วถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดยมีการปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่จาก ๑๔ กระทรวง ๑ ทบวง มาเป็น ๒๐ กระทรวง รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณฯ ยังได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ ๒๕๔๖ – ๒๕๕๐) ขึ้น โดยมีเป้าประสงค์หลักเพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม ยกกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล และตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ได้ตรา พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

ในสมัยรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.๒๕๕๑ – ๒๕๕๕ ขึ้น มีหลักการและแนวทางให้ประชาชนเป็น “ศูนย์กลาง” ในการทำงานรับฟังความคิดเห็น และตอบสนองความต้องการลดขั้นตอนและภาระในการติดต่อของประชาชน แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่พึงของประชาชนได้ปรับเปลี่ยนบทบาทของระบบราชการให้เป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกปรับขนาดกำลังคนและใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ไม่แทรกแซงและขยายตัวจนเป็นภาระของประเทศ หรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประสานการทำงานกับผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ สามารถให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอย่างมีเหตุผล ตั้งมั่นในความถูกต้อง เป็นกลาง ปราศจากอคติ และอยู่บนพื้นฐานของหลักจรรยาบรรณวิชาชีพ และไม่เข้าไปแทรกแซงบทบาทและอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน และให้มีความพร้อมและทัศนคติในการทำงานเป็นเครือข่ายร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม และสามารถบูรณาการ เชื่อมโยงการทำงานภายในระบบราชการในทุกระดับเข้าด้วยกัน

ในส่วนของกระทรวงกลาโหมนั้น กระบวนการปฏิรูประบบราชการอยู่ภายใต้กรอบนโยบายกว้าง ๆ ของรัฐบาล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง มิได้เข้ามาดำเนินการปรับปรุงหรือพัฒนาการบริหารจัดการหรือโครงสร้างการจัดของกระทรวงกลาโหมแต่อย่างใด โดยปล่อยให้มีความริเริ่มจากภายในกระทรวงกลาโหมเอง อันที่จริงก่อนการปฏิรูประบบราชการในยุคสมัยปัจจุบัน กระทรวงกลาโหมเคยมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการและโครงสร้างครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๓ โดยมีการจัดตั้งกองบัญชาการทหารสูงสุด (ปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็นกองบัญชาการกองทัพไทย) ขึ้นเป็นการถาวรตั้งแต่ยามปกติ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๐๓ มีการระบุเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมลงไปให้แน่ชัด และจัดระเบียบการใช้กำลังทหารให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ของโลก” ในช่วงของการปฏิรูประบบราชการในยุคสมัยปัจจุบันตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๒๓ เป็นต้นมา ระบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมในภาพใหญ่ไม่ได้เปลี่ยนแปลง มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๐๓ หลายครั้งแต่เป็นการแก้ไขที่ไม่กระทบระบบบริหารจัดการและโครงสร้างในภาพใหญ่

เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๐ ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ หรือวิกฤต “ต้มยำกุ้ง” ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการและความพร้อมรบของกระทรวงกลาโหม เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินถูกปรับลดอย่างมากก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ กระทรวงกลาโหมได้รับจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๒.๓ ของ GDP หรือร้อยละ ๑๒.๖ ของงบประมาณประเทศ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๔๑ - ๒๕๔๕ ได้รับจัดสรรงบประมาณลดลงเฉลี่ยปีละประมาณร้อยละ ๑.๔ ของ GDP หรือร้อยละ ๙.๘ ของงบประมาณประเทศ และมีผลผลักดันให้กระทรวงกลาโหมต้องจัดทำแผนแม่บท ที่มีเป้าหมายหลักให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง ครั้งสำคัญในรอบสี่สิบปี และในปี พ.ศ.๒๕๔๒ สภากลาโหมได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทยเป็นแผนสิบสองปีระหว่าง พ.ศ.๒๕๔๓ - ๒๕๕๔ ในแผนฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการปฏิบัติงาน และเพื่อนำไปสู่การลดขนาดโครงสร้างและความเป็นมาตรฐานของหน่วยงาน โดยแผนแม่บทฉบับนี้ได้ กำหนดแนวทางและเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมชัดเจน และครบถ้วน อาทิ ให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ให้ปรับปรุงแผนโครงสร้างกองทัพไทย ๔๐ เพื่อปรับความต้องการกำลังรบ ให้ส่วนราชการยึดถือมติสภากลาโหม ในการแก้ปัญหาด้านกำลังพล (ลดจำนวนกำลังพลของกระทรวง) และให้ปรับอัตราส่วนของจำนวนกำลังพลที่ปฏิบัติการรบโดยตรง (ส่วนกำลังรบและ

ส่วนสนับสนุนการรบ) ต่อจำนวนกำลังพลส่วนอื่นๆ (Tooth to Tail Ratio) ให้ได้สัดส่วนที่สูงขึ้น กำหนดสัดส่วนงบประมาณในเชิงบริหารจัดการลดลง และการมอบงานของส่วนราชการให้ภาคเอกชนดำเนินการเป็นต้น ทั้งนี้แผนแม่บท ฯ ได้กำหนดเป้าหมายการปฏิรูปไว้สามระยะ ได้แก่ ระยะสั้น ๒ ปี ระยะกลาง ๗ ปี และระยะยาว ๑๒ ปี

ต่อมา กระทรวงกลาโหมได้ทำการทบทวนยุทธศาสตร์และจัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม ขึ้นเป็นฉบับแรกเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๖ และนำไปสู่การจัดทำแผนแม่บทฉบับที่สอง โดยสภากลาโหมได้เห็นชอบ แผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นแผนสิบปี ระหว่าง พ.ศ.๒๕๕๐ – ๒๕๕๙ มีการแจกแจงรายละเอียดของการปรับปรุง โดยเพิ่มระบบงานในภาพรวมของกระทรวง จากเดิม ๕ กลุ่มงาน ออกเป็น ๑๓ ระบบงาน โครงสร้างในภาพรวมไม่เปลี่ยนแปลง แต่มีการเปลี่ยนแปลงในหน่วยรองย่อย โดยเปลี่ยนชื่อ ยุบรวม ตั้งหน่วยใหม่ แต่ไม่เพิ่มจำนวนอัตรากำลังพล

การดำเนินการตามแผนแม่บท ฯ พ.ศ.๒๕๕๐ ที่กล่าวถึงข้างต้น ในภาพรวมไม่ประสบความสำเร็จ ได้มีการทบทวนผลการปฏิบัติตามแผน ฯ ในช่วง ๕ ปีแรก พบว่าปัญหาหลักคือการควบคุมและลดกำลังพล โดยเฉพาะนายทหารชั้นยศพันเอกพิเศษหรือเทียบเท่าขึ้นไป ไม่สามารถดำเนินการได้ ในทางตรงกันข้ามมีการเสนอขอจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผน ฯ อีกเป็นจำนวนมาก การดำเนินการตามแผน ฯ ที่สำคัญ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากร การจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และแนวทางการรับราชการให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการกำลังพลให้มีประสิทธิภาพ การจัดทำระบบโครงสร้างเงินเดือนและค่าตอบแทนข้าราชการทหาร การจัดทำระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหม และการจัดทำระบบปลดถ่ายกำลังพล เป็นต้นนั้น ยังไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายของแผน ฯ และในการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (รมว.กท.) (พล.อ.สุกำพล สุวรรณทัต ในขณะนั้น) เมื่อ ๒๕ ต.ค.๕๕ ณ ห้องยุทธนาธิการ ในศาลาว่าการกระทรวงกลาโหม ได้กล่าวถึงนโยบายเร่งด่วนสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหมและกองทัพไทย โดยเฉพาะปัญหาจำนวนนายทหารชั้นนายพลที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ซึ่งประเทศไทยจะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.๒๕๕๘ รมว.กท. จึงให้เร่งรัดพิจารณาโครงสร้างกระทรวงกลาโหมและกองทัพ ที่เกะทัดรัดทันสมัย เป็นมาตรฐานสากล มีสมดุลระหว่างหน่วยปฏิบัติและหน่วยบังคับบัญชา และกำหนดแนวทางรับราชการให้เหมาะสมโดยพิจารณาปรับระยะเวลารับราชการในแต่ละชั้นยศ เป็นต้น

จากการดำเนินการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมที่ไม่ประสบความสำเร็จ และการแถลงเจตนารมณ์ของ รมว.กท. ที่กล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่า

สถานการณ์ด้านการทหารของประเทศไทย ในปัจจุบันและในช่วงระยะปานกลาง (๕ – ๑ ปี) มีความท้าทาย ในเรื่องการปฏิรูปกองทัพให้มีความพร้อมและมีเทคโนโลยีที่ทันสมัย และได้ดูแลอำนาจทางทหารกับประเทศในอนุภูมิภาคที่อาจเกิดจากความซ้ำซ้อนของภารกิจของหน่วยงาน และการขาดความสมดุลของสัดส่วนกำลังพลที่เหมาะสม โดยเฉพาะในส่วนบัญชาการและส่วนปฏิบัติ และของหน่วยงานในระดับกระทรวงและระดับรองลงไป ทำให้งบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายประจำมีสัดส่วนสูงขึ้น มีผลให้งบประมาณในการพัฒนากองทัพมีสัดส่วนน้อยลง และเมื่อพิจารณายุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๕ ในด้านมาตรการและขีดความสามารถที่ต้องการตามแนวความคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงรุก อาทิ การเตรียมกำลังและใช้กำลังเพื่อการป้องปราม การพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการ การสนับสนุนการรบ การช่วยรบและการระดมสรรพกำลัง เป็นต้น จะเห็นได้ชัดว่า หากกระทรวงกลาโหมไม่ดำเนินการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมให้มีผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว แนวความคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงรุก ซึ่งเป็นหนึ่งในสามแนวความคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ก็จะไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการทหารได้ นอกจากนี้ในการที่กระทรวงกลาโหมและกองทัพไทยจะต้องเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปลายปี ๒๕๕๘ โดยเฉพาะกระทรวงกลาโหมและกองทัพจะต้องเข้าไปมีบทบาทในเสาหลักด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community : APSC) ซึ่งมีภารกิจและกิจกรรมจำนวนมากที่ไทยจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทนำ ดังนั้นการที่กระทรวงกลาโหมและกองทัพไทยมีรูปแบบการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ที่เป็นมาตรฐานสากลสามารถบูรณาการและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจที่หลากหลาย และเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน จึงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของความพร้อมที่จะเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ของกระทรวงกลาโหมและกองทัพไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกระทรวงกลาโหม
๒. เพื่อเสนอแนวทาง การปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยและเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ กำหนดขอบเขตเฉพาะในกลุ่มงานของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและกลุ่มงานกองทัพไทยที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น ไม่รวมส่วนราชการในกลุ่มงานการเมือง (สำนักงานรัฐมนตรี) และกลุ่มงานถวายความปลอดภัย (กรมราชองครักษ์และหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์) และไม่รวมองค์การมหาชน โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ในขั้นต้นว่า สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและกองทัพไทย เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ ภารกิจ ระบบงาน และโครงสร้างที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยง และปัจจุบันมีความซ้ำซ้อนของหน้าที่และภารกิจ

การเสนอแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยและเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน ตามขอบเขตข้างต้นนั้น จะเสนอรูปแบบระบบงานและโครงสร้างในภาพกว้าง โดยไม่พิจารณาในรายละเอียดของแต่ละระบบงาน และจะเสนอแนวทางกว้าง ๆ ในการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่รูปแบบระบบงานและโครงสร้างดังกล่าว

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการศึกษาและ ในการศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการทั้งภายในและภายนอกกระทรวงกลาโหม ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหมของประเทศอาเซียน และประเทศเครือจักรภพบางประเทศ เพื่อให้ได้รูปแบบการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยและเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียนในขั้นต้น จากนั้นจะทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เป็นอดีตผู้นำและผู้นำ เพื่อขอความคิดเห็นต่อรูปแบบการปฏิรูป/พัฒนาดังกล่าว ในการใช้ประกอบการวิเคราะห์และเสนอแนะของผู้วิจัย เพื่อให้ได้แนวทางและรูปแบบการปฏิรูปที่มีความเป็นไปได้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลพื้นฐานในเรื่อง การปฏิรูประบบราชการไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน การปฏิรูประบบราชการ กท. ในช่วง ๖๐ ปี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการเข้าสู่สู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของ กท. ไทย ผู้วิจัยนำระบบการบริหารราชการและการจัดโครงสร้าง กท. ของประเทศ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ซึ่งมีลักษณะรูปแบบที่คล้ายคลึงกันมาก มาเป็นต้นแบบ และได้ศึกษาการจัดโครงสร้าง กท. ของประเทศในอาเซียน ๕ ประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ นอกจากนั้นเพื่อให้ได้กรอบแนวคิดที่

ตรงประเด็นในการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไข ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ (Interviews) อดีตผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กท. จำนวน ๘ ท่าน ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์สูงในการปฏิรูป/พัฒนาระบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. และผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กท. ที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน ใน ๕ หน่วยงานหลัก (สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม(สป.) กองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.) กองทัพบก (ทบ.) กองทัพเรือ (ทร.) และกองทัพอากาศ (ทอ.)) หน่วยละ ๒ ท่าน รวม ๑๐ ท่าน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ข้อแรก ด้วยวิธี SWOT Analysis โดยใช้แนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในด้านปัจจัยภายใน (กลยุทธ์ (Strategy) โครงสร้าง (Structure) ระบบ (System) รูปแบบ (Style) บุคลากร (Staff) ทักษะ (Skill) และ ค่านิยมร่วม (Shared Values)) และ ทฤษฎี PESTEL Analysis ในด้านปัจจัยภายนอก (การเมือง (Politics) เศรษฐกิจ (Economics) สังคม (Social) เทคโนโลยี (Technology) สภาพแวดล้อม (Ecological) และ กฎหมาย (Legal)) จากนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อสอง จากนั้นผู้วิจัยได้สังเคราะห์ ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้างต้น ใช้กลยุทธ์การเร่งพัฒนา (W+O) โดย เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการ และ โครงสร้าง กท. โดยพิจารณาจากจุดอ่อนตามแนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี และใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมที่เป็นโอกาส

ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากข้อมูลทุกข้อมูมิที่จะใช้ในการศึกษา วิเคราะห์ ได้จากหลายแหล่งโดยเฉพาะแผนและข้อมูลกำลังพล มีชั้นความลับ แต่ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะให้เอกสารวิจัยได้รับการเผยแพร่อย่างทั่วถึงโดยไม่กำหนดชั้นความลับ ข้อมูลที่เป็นชั้นความลับจะถูกตัดออก และผลการวิเคราะห์รวมทั้งข้อเสนอแนะ ในหลายประเด็นจะมีลักษณะเป็นเชิงคุณภาพ ไม่มีจำนวนตัวเลขหรือความเฉพาะเจาะจงที่เป็นชั้นความลับ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบ สภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และ โครงสร้างกระทรวงกลาโหม

๒. ได้แนวทาง การปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ที่เป็น
มาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย และเป็นกองทัพ
ชั้นนำในประชาคมอาเซียน

บทที่ ๒

ข้อมูลพื้นฐานการปฏิรูประบบราชการไทย การปฏิรูประบบราชการในกระทรวงกลาโหม และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ของกระทรวงกลาโหมไทย

บทที่ ๒ นี้ จะเป็นการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ๓ เรื่อง ได้แก่ ๑) การปฏิรูประบบราชการไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน ๒) การปฏิรูประบบราชการกระทรวงกลาโหมในช่วง ๖๐ ปี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ ๓) การเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของกระทรวงกลาโหมไทย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในศึกษาสภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ข้อแรกของเอกสารวิจัยฉบับนี้ และจะเป็นพื้นฐานที่ใช้ร่วมกับข้อมูลในบทที่ ๓ ในการวิเคราะห์ เพื่อให้ได้วัตถุประสงค์ข้อสองของเอกสารวิจัย ได้แก่ ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ที่เป็นมาตรฐานสากลเหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยและเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน ที่กล่าวในบทที่ ๔ ต่อไป

การปฏิรูประบบราชการไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน

ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ

ระบบราชการ (Bureaucracy) มาจากคำศัพท์ในภาษาฝรั่งเศสว่า Bureau แปลว่าโต๊ะหนังสือ และ Kratia คือการปกครอง มีผู้ให้คำจำกัดความของคำว่าระบบราชการไว้หลากหลายโดยรวม ระบบราชการมีองค์ประกอบดังนี้ (เอกวิทย์ มณีธร, ๒๕๕๒ : ๒๐ - ๒๑)

๑. เป็นงานสาธารณะ ที่ปฏิบัติงานโดยต้องอาศัยอำนาจตามด้วยกฎหมาย
๒. เป็นองค์กรที่มีการจัด อำนาจหน้าที่ หรือลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อน
๓. มีพฤติกรรมที่มีเหตุผล มีลักษณะสากลนิยม และมีการใช้ระบบคุณธรรม
๔. ต้องเป็นการบริหารงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

โดยสรุป ระบบราชการเป็นงานสาธารณะที่ปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยใช้หลักความมีเหตุผล มีพฤติกรรมที่ปราศจากการใช้อารมณ์หรืออคติ มีการจัด

อำนาจหน้าที่สลับกัน มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน มีระดับการบังคับบัญชา กว้ระยะเบียบข้อบังคับที่ชัดเจน

การปฏิรูประบบราชการ คือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบราชการ ตั้งแต่อำนาจหน้าที่ บทบาทของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่างๆ โครงสร้างรูปแบบองค์การ ระบบการบริหาร และวิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย กว้ระยะเบียบ วัฒนธรรมและ ค่านิยม เป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการคือการทำให้อำนาจการมีสมรรถนะสูง เป็นระบบที่มี คุณภาพคุณธรรม เป็นระบบราชการที่ทันสมัย ทันเหตุการณ์ มีความเป็นสากล เป็นกลไกการบริหาร จัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ การปฏิรูประบบราชการจะหมายถึงการปฏิรูปใน เรื่องต่าง ๆ ๓ เรื่อง ดังนี้ (เอกวิทย์ มณีธรรม, ๒๕๕๒ : ๒๖๘)

๑. การปฏิรูปในเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการ เป็นการจัดระเบียบบริหาร ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงการจัดโครงสร้างส่วนราชการในแต่ละ ระดับด้วย เป็นต้น

๒. การปฏิรูปในเรื่องการบริหารและการจัดการ เป็นการนำเทคนิคการบริหารและ จัดการรูปแบบใหม่ ๆ มาปรับใช้ การจัดระบบการบริหารงานบุคคล การจัดสรรและบริหาร งบประมาณ การบริหารพัสดุ และการจัดการสารสนเทศ เป็นต้น

๓. การปฏิรูปในเรื่องการให้บริการประชาชน เป็นการเน้นให้บริการที่ลูกค้าหรือ ผู้รับบริการ เป็นการกำหนดให้มีหลักการทั่วไปในการให้บริการประชาชน การให้คำมั่นสัญญาแก่ ประชาชนด้านมาตรฐานการให้บริการ การให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการ บริการต่าง ๆ ของรัฐ เป็นต้น

คำว่า “การปฏิรูประบบราชการ” ได้เปลี่ยนเป็น “การพัฒนากระบวนราชการ” เมื่อมี การจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนากระบวนราชการ” ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

ความเป็นมาของการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูปหรือการพัฒนากระบวนราชการไทยเป็นส่วนหนึ่งของการวิวัฒนาการการเมือง การปกครองของไทย เริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. ๑๗๖๒ - ๑๙๘๑) กรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๙๓ - ๒๓๑๐) กรุงธนบุรี (พ.ศ. ๒๓๑๐ - ๒๓๒๕) จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ (ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๒๕ ถึงปัจจุบัน) (ลิขิต ธีรเวคิน, ๒๕๔๑) รูปแบบการเมืองการปกครองสมัยกรุงสุโขทัยซึ่ง เป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูกหรือที่เรียกว่า “พ่อขุน” ราษฎรต้องเชื่อฟังคำสั่งของ ผู้ปกครองโดยพระมหากษัตริย์ในฐานะพ่อขุนจะแต่งตั้งผู้ปกครองหรือขุนนางไปบริหารปกครอง เมืองต่าง ๆ ที่ห่างไกลจากราชธานีออกไปแทนพระองค์ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แนวความคิดทาง

การเมืองและการปกครองได้รับอิทธิพลมาจากอินเดีย โดยในรัชสมัยพระเจ้าอู่ทอง (พระรามาธิบดีที่ ๑) การปกครองใช้ระบบ “จตุสดมภ์” โดยจัดแบ่งกรมเป็น ๔ กรม คือ เวียง วัง คลัง นา รับผิดชอบงานในด้านต่าง ๆ แบ่งชัดเจน โดยแต่ละกรมมีเสนาบดีเป็นหัวหน้า ครั้นถึงรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถ พระองค์ได้ทรงตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีซึ่งอยู่ในฐานะที่สูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์เพิ่มขึ้นอีก ๒ ตำแหน่ง คือ ตำแหน่ง “สมุหนายก” ทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายพลเรือนในทุกหัวเมือง และตำแหน่ง “สมุหกลาโหม” ทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายทหารทุกหัวเมือง แต่ภายหลัง ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พระองค์ได้ทรงเปลี่ยนแปลงอำนาจบังคับบัญชาของสมุหนายกและสมุหกลาโหมใหม่ โดยให้สมุหนายกทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมดทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน สำหรับสมุหกลาโหมทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมดทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หลังจากนั้น ในรัชสมัยพระเพทราชา พระองค์ได้ทรงตั้งตำแหน่ง “โกษาธิบดี” เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งตำแหน่ง ให้มีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองชายทะเลทั้งหมด และรูปแบบการจัดระเบียบการบริหารราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยาดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เป็นแบบแผนต่อมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ มีการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของไทยที่สำคัญมาก เป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่นำประเทศไทยไปสู่การเป็นอารยประเทศ โดยมีการวางรากฐานการปฏิรูปตั้งแต่พระบรมชนกนาถ (พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) และมีการสานต่อโดยพระราชโอรส (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) การปฏิรูปดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของไทยหลายด้านเป็นการสร้างประวัติศาสตร์บทบาทใหม่ของประเทศสยาม สาธารณสุขของการปฏิรูป ได้แก่ การจัดตั้งรัฐชาติแบบทันสมัยขึ้น การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน การจัดตั้งระบบราชการแบบใหม่ การปฏิรูปส่วนโครงสร้างพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจ การคมนาคมและการสื่อสาร การใช้วิทยาการตะวันตกในการปรับปรุงประเทศ การเปิดประเทศไปสู่อารยธรรมของตะวันตกให้สยามเป็นรัฐชาติแบบทันสมัย มีการปฏิรูปองค์กรทหารแบบสมัยใหม่ มีผลทำให้ประเทศรอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตก การปฏิรูปครั้งนี้ได้นำไปสู่สถาบันราชการซึ่งเริ่มทำทนายอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ และนำไปสู่การปฏิวัติเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เพื่อให้มีการปกครองระบอบกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและมีสถาบันประชาธิปไตย (ลิจิต ธีรเวคิน, ๒๕๔๑ : ๑๒๗) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ (Privy Council) และต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ พระองค์ทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ ตำแหน่งสมุหนายก และตำแหน่งสมุหกลาโหม โดยทรงจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางขึ้นเสียใหม่ซึ่งมีการจัดตั้งเป็น ๑๒ กระทรวง มีเสนาบดีใน

แต่ละกระทรวงรับผิดชอบบริหารงาน ส่วนระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคทรงจัดให้มีระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ โดยจัดแบ่งเขตการปกครองเป็นมณฑล เมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งผู้รับผิดชอบในเขตการปกครองต่าง ๆ เป็นข้าราชการซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ พระองค์ทรงริเริ่มให้มีระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยทรงโปรดให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง (สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๐ : ๑๐๕ - ๑๑๗)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖” ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งถือเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับแรกในประวัติศาสตร์ไทย โดยได้จัดระเบียบราชการบริหารออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๕๕ อันเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วนเหมือนเดิม โดยราชการบริหารส่วนกลางได้มีการจัดแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น ภาค จังหวัด และอำเภอ แต่ภายหลังในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้มีการยุบภาคลงเหลือเพียงจังหวัดและอำเภอ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ในรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๒ - ๒๕๐๖) ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการ เช่น การจัดตั้งส่วนราชการสำคัญ ๆ ขึ้นมาใหม่ได้แก่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ การปรับโอนหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของชาติ ได้แก่สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. สภาการศึกษาแห่งชาติ มาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รวมถึงการแต่งตั้งคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ ข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจและการสั่งการได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการแต่งตั้ง “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ” เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการใหม่แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่าง ๆ หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วน และประสานงานเพื่อแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน ตลอดจน

พิจารณาจัดสรรอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการที่จัดตั้งหรือปรับปรุงใหม่ ในรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร (ธ.ค. ๒๕๐๖ - ต.ค. ๒๕๑๖) นั้น การปฏิรูประบบราชการได้ดำเนินการตามแบบอย่าง อันต่อเนื่องมาจากรัฐบาลของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในสมัยรัฐบาลชุดของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ (ต.ค. ๒๕๑๖ - ก.พ. ๒๕๑๘) รัฐบาลชุดของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (ก.พ. ๒๕๑๘ - มี.ค. ๒๕๑๘ และ เม.ย. ๒๕๑๘ - ก.ย. ๒๕๑๘) และรัฐบาลชุดของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (มี.ค. ๒๕๑๘ - เม.ย. ๒๕๑๘) นั้นต่างได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในระยะสั้นก็พ้นจากการ ดำรงตำแหน่ง ทำให้ไม่ได้มีผลงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินมากนัก

หลังจากได้มีการยึดอำนาจเพื่อปฏิรูประบบการปกครอง คณะปฏิรูปการปกครองได้ แต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียรเป็นนายกรัฐมนตรี (ต.ค. ๒๕๑๘ - ต.ค. ๒๕๒๐) และได้มีการรื้อ ฟื้นให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีด้านการบริหาร ราชการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องขึ้นมาใหม่ และในยุคของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี (ทั้ง ๒ สมัย พ.ศ. ๒๕๒๒ - มี.ค. ๒๕๒๓) ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นเช่นเดียวกันและถือเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังกล่าวเป็นครั้งสุดท้าย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ออนไลน์, ๒๕๕๗)

การปฏิรูประบบราชการในสมัยปัจจุบัน

ในรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (มี.ค. ๒๕๒๓ - ส.ค. ๒๕๓๑) ถือว่าเป็น การเริ่มต้นของการปฏิรูประบบราชการในสมัยปัจจุบัน เนื่องจากในช่วงก่อนหน้านี้นี้ โดยเฉพาะ ในยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผน ๑ - ๔ มุ่งเน้นการพัฒนาประเทศ ไปสู่ความทันสมัยด้วยการพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม กระบวนการพัฒนา ในช่วงเวลาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการอย่างมากซึ่งได้สร้างปัญหาด้าน งบประมาณของประเทศสูงมากในเวลาต่อมา ระบบราชการได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปี ๒๕๑๒ - ๒๕๒๒ เกิดปัญหาในด้านโครงสร้าง มีการตั้งหน่วยงานระดับกองเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน มาก ผลที่ตามมา มีข้าราชการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมาก ดังปรากฏในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๓ เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน ดังนี้ (มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ออนไลน์, ๒๕๕๗)

“เนื่องด้วยในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมาได้มีการเพิ่มส่วนราชการและอัตรากำลังข้าราชการ อย่างรวดเร็ว เช่น พ.ศ. ๒๕๑๒ - ๒๕๒๒ ได้เพิ่มกรมจาก ๑๑๓ กรม เป็น ๑๓๑ กรม เพิ่มกอง ขึ้น จาก ๘๒๗ เป็น ๑,๒๖๔ กอง (กว่า ๕๐%) เพิ่มจำนวนข้าราชการ จาก ๔๓๔,๐๐๐ เป็น ๗๘๘,๐๐๐ คน (เกือบ ๘๐%) หรือประมาณ ปีละเกือบ ๗% ในขณะที่ประชากรของ ประเทศเพิ่มขึ้นเพียงปีละ ๒.๒% นอกจากจำนวนข้าราชการจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แล้ว จำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้าง

ชั่วคราวก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย กล่าวคือ ลูกจ้างประจำเพิ่มจาก ๕๓,๐๐๐ คน เป็น ๑๘๐,๐๐๐ ในปี ๒๕๒๒ ส่วนลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มขึ้นจาก ประมาณ ๘๐,๐๐๐ คน เป็น ๓๑๕,๐๐๐ ในปี ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นการเพิ่มถึง ๑ และ ๔ เท่าตัว ตามลำดับในระยะเวลาอันสั้น การเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้างอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้นจาก ๔,๑๕๖ ล้านบาท มาเป็นเกือบ ๓๒,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๒ หรือประมาณ ๕.๕ เท่าทำให้งบประมาณด้านนี้เพิ่ม จาก ๑๖% ของงบประมาณรายจ่าย มาเป็น ๒๐% ถ้าวรวมค่าตอบแทน และค่า สวัสดิการอื่น ๆ แล้ว ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของรัฐจะเป็นจำนวนสูงถึง ๔๐% เมื่อ คำนึงถึงว่ารัฐบาลต้องมีภาระในการพัฒนาเพียงเล็กน้อย”

ผลการวิจัยของ วรเดช จันทรร, ๒๕๕๗ (อ้างใน มหาวิทยาลัยราชภัฏ พระนครศรีอยุธยา, ออนไลน์, ๒๕๕๗) มีข้อสรุปถึงการขยายตัวในเชิงโครงสร้างดังกล่าวว่า

“สาเหตุสำคัญของการขยายหน่วยงานดังกล่าวโดยไม่มีขอบเขตก็เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องอุปกรณ์และเพื่อให้ปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเอง ได้อย่างเป็นอิสระ และคล่องตัว เป็นการสร้างอาณาจักรครอบจักรวาลขึ้น ทำให้การควบคุมนโยบาย อัตราค่าจ้าง และการงบประมาณจากหน่วยเหนือเป็นไปโดยลำบากเนื่องจากความลึกลับซับซ้อนของงานต่าง ๆ การขยาย หน่วยงานดังกล่าวเกิดจากการที่เราไม่เคยมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ หากเป็นเรื่องที่ต่างหน่วยต่างมุ่งแก้ปัญหาที่จุดย่อยในหน่วยงานของตน จึงทำให้ กลับเพิ่มปัญหาแก่ส่วนรวมมากขึ้น ในลักษณะที่ทำให้ระบบราชการไทยมีหน่วยงานจำนวนมากมายที่ซ้ำซ้อนกัน เหลื่อมล้ำและแย่งงาน ซึ่งกันและกันทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพ ยึดถือตนเองเป็นหลัก มักมีการปิดความรับผิดชอบมุ่งแต่จะแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น”

ข้อสรุปจากงานวิจัยดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของระบบราชการที่ค่อนข้างรุนแรงและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก นอกจากนั้นยังมีปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันสูง เมื่อสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศเปลี่ยนแปลงไป มีแรงกดดันทั้งจากสังคมภายนอกคือภาคประชาชนและการเข้ามาของระบบโลกาภิวัตน์ รวมถึงการไม่สามารถตอบสนองเชิงนโยบายของฝ่ายการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแรงกดดันภายในระบบราชการเองจากปัญหางบประมาณ บุคลากรและการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศอย่างแท้จริง

กฎหมายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการในสมัยปัจจุบัน

ในรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (มี.ค. ๒๕๒๓- ส.ค. ๒๕๓๑) ได้ประกาศนโยบายการปฏิรูประบบราชการอย่างชัดเจนทั้งในส่วนของการป้องกันปราบปรามการทุจริตและ

ประพฤติมิชอบของข้าราชการ การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการ และการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ (ปรร.) และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการนโยบายที่สำคัญคือ การเสนอมาตรการจำกัดขนาดของส่วนราชการและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน โดยให้ชลดการขยายส่วนราชการและให้เพิ่มจำนวนข้าราชการได้ไม่เกินร้อยละ ๒ ต่อปี (โศทรตรีย์ จุฑานนท์, ออนไลน์, ๒๕๕๗)

ในสมัยรัฐบาลชุดของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ส.ก. ๒๕๓๑ – ก.พ. ๒๕๓๔) ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนค่าตอบแทน และสวัสดิการของข้าราชการให้มีความเหมาะสม การปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติราชการตามคำขอของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน ๑ วันทำการ รวมทั้งกำหนดระเบียบของส่วนราชการเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่อง ตลอดจนให้ความเห็นชอบแนวทางในการพัฒนาคุณภาพของการทำงาน (QCC) ของหน่วยราชการ

รัฐบาลชุดของนายอานันท์ ปันยารชุน (มี.ก. ๒๕๓๔- เม.ย. ๒๕๓๕ และมิ.ย.- กย. ๒๕๓๕) ได้มีการผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบราชการตามแนวทางซึ่งรัฐบาลชุดที่ผ่านมาได้ดำเนินการไว้และให้สอดคล้องกับแนวทางของรัฐธรรมนูญ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (เดิมใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘) และ “ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ ” (เดิมใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖) ซึ่งกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับมีผลบังคับใช้จนถึง ปี ๒๕๔๕ นอกจากนี้ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ๒๕๓๕ รวมถึงการริเริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้น โดยได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ออนไลน์, ๒๕๕๗)

รัฐบาลชุดของนายชวน หลีกภัย (ก.ย.๒๕๓๕ - ก.ค. ๒๕๓๘) (สมัยแรก) ได้กำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งเน้นในการสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน การลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพของปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และได้ริเริ่มผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง อาทิเช่น การริเริ่มและเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง การยกร่างและเสนอกฎหมายว่าด้วยข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้มีการเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การเสนอให้ปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และการเห็นชอบให้ดำเนินโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในราชการ เป็นต้น รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้จัดตั้ง “ คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ” และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.) ขึ้นในสำนักงานกฤษฎีกาส่วนใหญ่นั้นเป็นการศึกษาและการจัดทำข้อเสนอเพื่อดำเนินการ

รัฐบาลชุดของนายบรรหาร ศิลปอาชา (ก.ค.๒๕๓๘ - พ.ย.๒๕๓๙) ได้ริเริ่มเพื่อจัดให้มีปีแห่งการบริการประชาชน การวางระเบียบสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ การริเริ่มและเสนอให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

รัฐบาลชุดของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ย. ๒๕๓๙ - พ.ย. ๒๕๔๐) นั้นได้มีนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้จัดตั้ง “ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ” โดยมีตัวนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (รัฐบาลชุดที่ผ่านมาจะมอบให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) ออก “ ระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ” และจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔ ซึ่งนับว่าเป็นแผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการฉบับแรกของไทยสาระสำคัญของแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการฉบับนี้ สรุปได้ดังต่อไปนี้ (โสทรศิรัญ จุฑานนท์, ออนไลน์, ๒๕๕๑)

๑. หลักพื้นฐาน แผนแม่บทฯ ได้กำหนดหลักพื้นฐานในการปฏิรูประบบราชการไว้ ๑๑ ประการ ดังนี้

๑.๑ รัฐมุ่งปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน และวางรากฐานการพัฒนาประเทศในอนาคตเพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์

๑.๒ รัฐมุ่งส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน

๑.๓ รัฐมุ่งสร้างการแข่งขันกันในการบริการประชาชน และการเสริมสร้างการบริการที่มีประสิทธิภาพในระหว่างหน่วยงานของรัฐ

๑.๔ รัฐมุ่งป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์จากการทำงานในหน้าที่โดยมิชอบ

๑.๕ รัฐมุ่งกระจายอำนาจการปกครองสู่ส่วนท้องถิ่นในกิจกรรมด้านการให้หน้าที่โดยมิชอบ

๑.๖ รัฐมุ่งบูรณาการวัตถุประสงค์ แผนงาน และการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติ

๑.๗ รัฐมุ่งยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม

๑.๘ รัฐมุ่งทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นเป้าหมาย ให้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือและจะลดระเบียบให้เหลือเฉพาะที่จำเป็น

๑.๙ รัฐมุ่งดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ

๑.๑๐ รัฐมุ่งสร้างระบบการประเมินผลการทำงานแบบเปิด

๑.๑๑ รัฐมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่เป็นพลังหลักในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ

๒. เป้าหมาย แผนแม่บทฯ ได้กำหนดเป้าหมายในการปฏิรูประบบราชการไว้ ๓ ประการ คือ

๒.๑ สร้างระบบการบริหารและบริการของรัฐที่รวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับใจแก่ประชาชนให้มากที่สุด

๒.๒ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีโอกาสและมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น มีระเบียบวินัย และตั้งมั่นอยู่ในคุณธรรม

๒.๓ ส่งเสริมหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้มีความสามารถในการแข่งขันได้ในระดับระหว่างประเทศ และเป็นผู้นำในภูมิภาคอาเซียน ทั้งในด้านการส่งเสริมสันติภาพ สิทธิมนุษยชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการร่วมมือกับประชาคมโลก

นอกจากนี้ แผนแม่บทฯ ยังได้กำหนดหลักการและวิธีการในการปฏิรูประบบราชการไว้ซึ่งมีอยู่ ๒ หลักการ คือ

หลักการที่ ๑ การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมี ๑๑ วิธีการ คือ ๑) จัดกลุ่มภารกิจของรัฐ ๒) จัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ ๓) กระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔) มอบอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวง กรม ไปสู่กอง จังหวัดและประชาชน ๕) ปรับปรุงกลไกและวิธีการเกี่ยวกับการบริหารพัสดุ ๖) แปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน ๗) ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของรัฐวิสาหกิจ ๘) พัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ ๙) ลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานรัฐ ๑๐) เสริมสร้างประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ๑๑) พัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของรัฐ

หลักการที่ ๒ การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมี ๕ วิธีก็คือ ๑) ให้นำหน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชน ให้นำหน่วยงานของรัฐมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระบบเปิด ๒) ให้นำหน่วยงานของรัฐจัดให้มีประชาพิจารณ์ในนโยบาย กิจการ หรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ๓) ให้นำมีทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ ๔) ให้นำมีคณะกรรมการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐประจำจังหวัด ๕) จัดทำคู่มือและการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ๖) ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครประชาชน ๗) ส่งเสริมสนับสนุนการให้รางวัลหน่วยงานดีเด่นและเจ้าหน้าที่ดีเด่นของหน่วยงานของรัฐจากประชาชน ๘) จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานและประชาชน ๙) จัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิรูประบบราชการ

รัฐบาลชุดของนายชวน หลีกภัย (ก.ย. ๒๕๔๐ – ก.พ. ๒๕๔๔) (สมัยที่สอง) ได้ผลักดันให้มีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามกรอบนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดขึ้น อันเป็นไปในทิศทางเดียวกับแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ เช่น การออกกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๑ นำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้ และออกมาตรการปรับภาคราชการให้เหมาะสมกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ (จากวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. ๒๕๔๐) ผลักดันการดำเนินงานตามแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การให้บริการ ณ จุดเดียว (One-Stop Service) รวมทั้งการริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม นอกเหนือจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และการผลักดัน โครงการประเทศไทยใสสะอาดเพื่อณรงค์ต่อต้าน และลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการขึ้น

จากวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ ธุรกิจอุตสาหกรรมของไทยล้มละลาย ปัญหาสังคมต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย เรียกร้องให้มีการปฏิรูป การเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ใน พ.ศ. ๒๕๔๐ ความล้มเหลวดังกล่าวทำให้ประเทศต้องปรับตัวขนานใหญ่ เช่น ต้องมีการปฏิรูปการเมืองเพื่อเปลี่ยนวิธีการบริหารประเทศให้เป็นประชาธิปไตยและมีธรรมาภิบาลมากขึ้น โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ต้องมีการปฏิรูปการศึกษา โดยจัดการศึกษาขั้น พื้นฐานอย่างน้อย ๑๒ ปี เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ทันโลก และต้องมีการฟื้นฟูเศรษฐกิจ จัดระบบสวัสดิการรองรับคนที่ตกงานไปจากธุรกิจอุตสาหกรรมในเมืองจำนวนมาก เช่น การจัดให้มีกองทุนหมู่บ้าน พักหนี้เกษตรกร และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือ โครงการ “๓๐ บาทรักษาได้ทุกโรค” เป็นต้น

การปฏิรูปในด้านต่างๆ ที่กล่าวมาทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น ไม่
ว่าจะเป็นในด้านการจัดสวัสดิการให้คนว่างงานจำนวนมาก การฟื้นฟูเศรษฐกิจ ตลอดจนการจัด
การศึกษาให้คนทั้งประเทศได้รู้ทันโลก ฯลฯ แต่ในขณะเดียวกันรัฐจะต้องมีกำลังคนและ
งบประมาณที่น้อยลง เพราะสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำประกอบกับกระแสเศรษฐกิจเสรี และกระแส
ประชาธิปไตยที่เน้นให้รัฐต้องจำกัดบทบาทขนาด และการใช้ทรัพยากร นอกจากนี้ ภายใต้กระแส
ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการต่างๆ ได้ตามอำเภอใจได้เหมือน
ในสมัยก่อน ๆ การดำเนินโครงการต่างๆ เช่น สร้างเขื่อน สร้างโรงไฟฟ้า หรือวางท่อก๊าซ ฯลฯ
จะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

เมื่อรัฐต้อง “ทำงานมากขึ้น” แต่ต้อง “ใช้คน ใช้เงินและใช้อำนาจน้อยลง” ก็ย่อม
สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการและกลไกในการบริหารงานภาครัฐใน
ด้านต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหากพิจารณาจากมุมมอง
ทางวิชาการด้าน “การพัฒนาองค์กร” ก็จะเห็นว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับการบริหารภาครัฐของไทยนั้น
เป็นธรรมชาติขององค์กรที่เป็นระบบเปิดซึ่งย่อมได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อม และจะต้อง
พยายามปรับตัวเพื่อจัดการกับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อความอยู่รอดและเจริญก้าวหน้า

ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (ก.พ. ๒๕๔๔ – ก.พ. ๒๕๔๘) ได้มีการ
ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยการจัดประชุมเชิง
ปฏิบัติการหลายครั้งเพื่อปรับ โครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐ (สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๔) มีการ
กำหนดภารกิจของภาครัฐให้มีความชัดเจนและเหมาะสม รวมทั้งลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ
ราชการ ด้วยการประกาศใช้ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ขึ้น เพื่อ
ยกเลิกส่วนราชการที่มีอยู่ทั้งหมด และได้จัดตั้งขึ้นมาใหม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมาย แล้วถ่าย
โอนอำนาจหน้าที่จากส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดยมีการปรับโครงสร้างการ
แบ่งส่วนราชการใหม่จาก ๑๔ กระทรวง ๑ ทบวง มาเป็น ๒๐ กระทรวง นอกจากนี้ยังได้ออก
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกำหนดให้การบริหาร
ราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถ
ประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
เป็นแนวทางในการกำกับกำหนดยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถ
จัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวง
สามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและ
สอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ
ที่มีงานสัมพันธ์กัน

ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ตรา พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการนำยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย ไปสู่การปฏิบัติ โดยเน้นย้ำองค์ประกอบของการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้แก่ (๑) นิติธรรม (Rule of Law) (๒) คุณธรรม (Ethic) (๓) ความโปร่งใส (Transparency) (๔) การมีส่วนร่วม (Participation) (๕) ความ ดำเนินการรับผิดชอบ (Accountability) และ (๖) ความคุ้มค่า (Value for Money) (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐ : ๑) และพระราชกฤษฎีกาฯ ได้กำหนดเป้าหมาย ๗ ข้อ ของการบริหารราชการไว้ในมาตรา ๖ ดังนี้ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖, ๒๕๔๖)

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ฯ ยังได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ ๒๕๔๖ – ๒๕๕๐) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการราชการ. “แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖ – พ.ศ. ๒๕๕๐)”, ออนไลน์, ๒๕๕๓) ในด้าน จุดมุ่งหมายของการพัฒนาระบบราชการ แผนยุทธศาสตร์ ฉบับนี้ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า

“พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับ กับการพัฒนาประเทศใน ยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน”

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ ๒๕๔๖ – ๒๕๕๐) ได้กำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนา ไว้ ๗ ประการ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเป็นยุทธศาสตร์โดยอาศัยกรอบแนวคิด MCKINSEY’S ๗ S (Strategy, Structure, Style, System, Staff, Skill and Shared Value) คือการ ปรับตัวแปรสำคัญในการบริหารองค์การทั้ง ๗ ประการให้สนับสนุนและสอดคล้องกัน สรุปได้ดังนี้

๑. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานคือ การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ (Strategy) ในการดำเนินงานให้เหมาะกับภาวะที่ต้องมีงานมากขึ้น แต่มีเงินและคนน้อยลง ซึ่ง กระบวนการวิธีการทำงานตามยุทธศาสตร์ เดิมย่อมใช้ไปได้อีกไม่นาน

๒. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน คือการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (Structure) เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ใหม่ ซึ่งในการพัฒนาระบบราชการก็มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างโดยเชื่อมโยง “หน้าที่” (Function Departmentalization) คือกระทรวง ทบวง กรม กับ “พื้นที่” (Regional Departmentalization) ซึ่งหมายถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในลักษณะเมตริกซ์ (Matrix) โดยให้ยึดจุดเน้นตามนโยบายของรัฐบาล ที่เรียกว่า “Agenda” เข้าไปด้วยอีกมิติหนึ่ง

๓. การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ เป็นการนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มาใช้โดยการกำหนดให้มีการทำคำรับรองผลการปฏิบัติราชการที่มีตัวชี้วัดผลงานอย่างชัดเจน และจัดสรรงบประมาณไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และให้ส่วนราชการได้มีอิสระในการบริหารจัดการโดยไม่ติดขัดกับกฎระเบียบต่างๆ จนมากเกินไปซึ่งก็คือการปลดพันธนาการของกฎระเบียบเพื่อให้ส่วนราชการสามารถเลือกรวบรวมระเบียบวิธีปฏิบัติได้เอง หรือเป็นการให้อิสระในการจัดระบบงาน (System) นั้นเอง

๔. การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ คือการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล เพื่อให้สามารถจัดการทรัพยากรบุคคล (Staff) ให้มีขีดสมรรถนะ และทักษะความสามารถ (Skill) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ โครงสร้างและระบบงานใหม่

๕. การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งหากพิจารณาจากกรอบแนวคิด ๓ S ก็คือ การปรับค่านิยมร่วม (Shared Values) ของระบบราชการ

๖. การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพและความทันสมัย

๗. การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นการปรับเปลี่ยนแบบแผนพฤติกรรม (Style) ในการปฏิบัติราชการนั่นเอง

ผลงานการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญของรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้แก่ (๑) การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในรูปกลุ่มภารกิจ (๒) การปรับปรุงการให้บริการประชาชน ให้ทุกส่วนราชการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนลง ๓๐-๕๐ % พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์บริการร่วม (Service Link) (๓) การสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ (๔) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ ซีอีโอ) (๕) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ของข้าราชการของข้าราชการไทย (๖) การจัดหลักสูตรพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลง (๗) การพัฒนาระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศแบบบูรณาการ (เอกอัครราชทูตซีอีโอ) (๘) จัดโครงการพัฒนาองค์ความรู้หลักสูตร (Modern Public

Management) ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-learning) (๘) การส่งเสริมการจัดการความรู้ (Knowledge Management) ในระบบราชการ (๑๐) วางแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเพื่อพัฒนาระบบราชการไปสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e - Government) (๑๑) จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการแทนสำนักงาน ก.พ. และมีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นองค์คณะบุคคลที่มีบทบาทกำหนดทิศทาง การพัฒนาระบบราชการ เนื่องจากงานการปฏิรูประบบราชการเป็นงานสำคัญของประเทศ การดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานที่สามารถทำงานเต็มเวลา เป็นมืออาชีพ มีการจัดการการตัดสินใจที่รวดเร็ว เหมาะสมและมีการศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบ จึงกล่าวได้ว่า ก.พ.ร. เป็นกลไกใหม่เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาและปรับปรุงระบบราชการ ทำให้คำว่า “การปฏิรูประบบราชการ” ถูกเปลี่ยนมาเป็น “การพัฒนาระบบราชการ” ในเวลาต่อมา

รัฐบาลสมัยต่อมา ตั้งแต่สมัยรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มาจนถึงรัฐบาลปัจจุบัน ได้มีการผลักดันการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง โดยมี คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และ สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นกลไกสำคัญ ได้มีจัดทำและดำเนินการตาม แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ระยะ ๕ ปี ต่อจาก แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ ๒๕๔๖ – ๒๕๕๐) จนถึงปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕) กำหนด วิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการ ว่า “ระบบราชการไทยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชน และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติมีขีดสมรรถนะสูงสามารถเรียนรู้ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงยี่ดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล” และกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงระยะปี พ.ศ. พ.ศ ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕ เป็น ๔ ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ – พ.ศ. ๒๕๕๕)”, ออนไลน์, ๒๕๕๖)

๑. ยกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความ ต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

๒. ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือ และสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

๓. มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ

๔. สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อประชาชนและต่อสังคมโดยรวม

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-พ.ศ. ๒๕๖๑) กำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการว่า “ระบบราชการไทยมุ่งเน้นพัฒนาการทำงานเพื่อประชาชน และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ภายใต้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ยกระดับขีดสมรรถนะไปสู่ความเป็นเลิศ บูรณาการและเพิ่มประสิทธิภาพงานของภาครัฐ ประสานการทำงานกับทุกภาคส่วน สร้างความโปร่งใส ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้เป็นที่น่าเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน” และกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงระยะปี พ.ศ. พ.ศ ๒๕๕๖ – ๒๕๖๑ โดยแยกออกได้เป็น ๓ หัวข้อ รวม ๗ ประเด็นดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ – พ.ศ. ๒๕๖๑)”, ออนไลน์, ๒๕๕๗)

ยกระดับองค์การสู่ความเป็นเลิศ

๑. การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน

๒. การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ

๓. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๔. การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ
พัฒนาอย่างยั่งยืน

๕. การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ระหว่างภาครัฐ
ภาคเอกชนและภาคประชาชน

๖. การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการ

แผ่นดิน

ก้าวสู่สากล

๗. การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

การปฏิรูประบบราชการกระทรวงกลาโหมในช่วง ๖๐ ปี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าในภาคราชการอื่น ๆ ได้มีการปฏิรูปอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ดังได้กล่าวข้างต้น แต่ในส่วนของกระทรวงกลาโหมนั้น ก็ไม่ได้รับแรงผลักดันจากฝ่ายการเมืองให้ปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างภายในกระทรวง แต่ให้ผู้บริหารภายในกระทรวงเป็นผู้ริเริ่ม

ดำเนินการเอง ด้วยเหตุปัจจัยจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมจิตวิทยาของประเทศไทย ประกอบกับมีลักษณะเฉพาะของระบบราชการในกระทรวงกลาโหม

ลักษณะเฉพาะของระบบราชการในกระทรวงกลาโหม

Michael Howard ได้ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง พลเรือนและทหาร (Civil – Military Relation) และกล่าวถึงลักษณะเฉพาะของระบบราชการในกระทรวงกลาโหมไว้ดังนี้ (Michael Howard, ๑๙๕๗ : ๑๑)

States maintain “a class of men set apart from the general mass of the community, trained to particular uses, formed of peculiar notions, governed by peculiar laws, marked by peculiar distinction”

ซึ่งแปลความหมายได้ว่า “รัฐจัดให้มี กำลังคนประเภทหนึ่งที่แตกต่างไปจากกำลังคนส่วนใหญ่ ได้รับการฝึกสำหรับภารกิจเฉพาะ ได้รับการจัดตั้งตามแนวคิดที่แปลก ได้รับการปกครองด้วยกฎหมายเฉพาะ และได้รับการสังเกตเห็นได้ด้วยความแตกต่างที่มีลักษณะแปลกเฉพาะตัว”

ลักษณะเฉพาะของระบบราชการในกระทรวงกลาโหมของทุก ๆ ประเทศในโลก เกิดขึ้นเนื่องจากกระทรวงกลาโหมมีกำลังทหารที่มีอาวุธยุทโธปกรณ์ ที่มีอำนาจทำลายล้างรุนแรง ตามขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศตะวันตก ที่เป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม การควบคุมทหารโดยพลเรือน (Civil Control of Military) เป็นประเด็นที่สำคัญมาก โดยที่ประชาชนมอบให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้จัด ใ้มีและใช้กำลังทหารแทนประชาชนตามสัญญาประชาคมที่ฝ่ายการเมืองให้ไว้กับประชาชน กองทัพอาจเป็นภัยคุกคามต่อสังคม ดังนั้นผู้นำทางการเมืองจะต้องปกป้องสังคมจากการใช้กำลังอย่างอิสระและตามอำเภอใจโดยทหาร นักการเมืองจะต้องมีข้อกำหนดและควบคุมสถานการณ์ที่จำเป็นต้องใช้กำลังทหาร โดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในทางตรงกันข้าม สังคมจะต้องมีกำแพงป้องกันมิให้ผู้นำทางทหารยอมทำทุกอย่างที่รัฐบาลตั้งรัฐสภาจึงจำเป็นต้องออกกฎหมาย ที่ห้ามกิจกรรมทางการเมืองที่เลือกข้างหรือเลือกฝ่ายในกองทัพ ดังนั้นการกำหนดทิศทางและนโยบาย (Direction) ให้กับกองทัพจึงเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง การบังคับบัญชา (Command) กองทัพเป็นความรับผิดชอบของข้าราชการทหาร ส่วนการบริหารงาน (Administration) กองทัพเป็นความรับผิดชอบของข้าราชการพลเรือน (Douglas L. Bland, 2009 : 2) กระทรวงกลาโหมของทุก ๆ ประเทศ มีระบบราชการที่แตกต่างไปจากกระทรวงหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ เนื่องจาก ต้องมีสายการบังคับบัญชา (Command) พร้อมไปกับสายการบริหารจัดการ (Administration and Management) ในทุก ๆ ระดับ ทั้งในยามปกติและยามสงคราม ดังนั้นขั้นตอนและกระบวนการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Process)

ภายในกระทรวงกลาโหม จะต้องสามารถรองรับ สายการบังคับบัญชาที่มีประสิทธิผล พร้อม ๆ กับการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์

จากลักษณะเฉพาะของระบบราชการในกระทรวงกลาโหมดังกล่าวข้างต้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารจัดการและโครงสร้างการจัดส่วนราชการในระดับกระทรวง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ได้ระบุโครงสร้างการจัดหน่วยระดับกระทรวงของกระทรวงกลาโหมไว้ โดยมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดว่า “การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมาย ขอบบังคับ และระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น” กล่าวคือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการในกระทรวงกลาโหมจัดว่าเป็นกฎหมายเฉพาะ

กฎหมาย นโยบายและแผนการปฏิรูประบบราชการ กระทรวงกลาโหม ในช่วง ๖๐ ปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ได้กล่าวถึงภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหมที่มีขอบเขตกว้างขวาง ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และมีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ ว่า (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ๒๕๕๐)

“รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยี ที่ทันสมัย จำเป็น และเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ”

ประวัติการจัดระบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม สามารถย้อนกลับในยุคสมัยโบราณ ซึ่งกิจการทหารของประเทศไทยก่อกำเนิดมาพร้อมกับการสร้างชาติ และวิวัฒนาการตลอดมา นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งราชวงศ์จักรี ทรงพิจารณาเห็นว่า การป้องกันประเทศและดำรงไว้ซึ่งอธิปไตย ตลอดจนบูรณภาพแห่งดินแดน นั้นขึ้นอยู่กับกรมกองกำลังทหารที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับนานาประเทศที่เจริญแล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้รวมทหารบก และทหารเรือ เข้าไว้ด้วยกันภายใต้การบังคับบัญชาของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศฯ โดยตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๐ และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติยกฐานะกรมยุทธนาธิการ

ขึ้นเป็นกระทรวงยุทธนาธิการ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๓ มีหน่วยทหารบกและหน่วยทหารเรืออยู่ในบังคับบัญชา จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงเปลี่ยนกระทรวงยุทธนาธิการเป็นกระทรวงกลาโหม มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาหน่วยทหารบกส่วนทหารเรือนั้นได้แยกออกไปตั้งเป็นกระทรวงทหารเรืออีกกระทรวงหนึ่ง จนหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ จึงได้ยุบกระทรวงทหารเรือเข้าร่วมไว้กับกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่วันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๔ และต่อมาในวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้ปรับปรุงการทหารเพิ่มเติม โดยจัดตั้งกองทัพอากาศขึ้นอีก ๑ หน่วย ดังนั้นกิจการทหารของประเทศไทยจึงมีทั้ง กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นส่วนราชการขึ้นตรงของกระทรวงกลาโหม ครบทั้ง ๓ เหล่าทัพนับตั้งแต่นั้นมา

ในส่วนของกระทรวงกลาโหมนั้น กระบวนการปฏิรูประบบราชการ ในช่วง ๖๐ ปีที่ผ่านมา อยู่ภายใต้กรอบนโยบายกว้าง ๆ ของรัฐบาล และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง มิได้เข้ามาดำเนินการปรับปรุงหรือพัฒนาการบริหารจัดการหรือ โครงสร้างการจัดของกระทรวงกลาโหมแต่อย่างใด โดยให้เป็นความริเริ่มจากภายในกระทรวงกลาโหมเอง อันที่จริง ก่อนการปฏิรูประบบราชการในยุคสมัยปัจจุบัน กระทรวงกลาโหมเคยมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการและโครงสร้างครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๓ โดยมีการจัดตั้งกองบัญชาการทหารสูงสุด (ปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็น กองบัญชาการกองทัพไทย) ขึ้นเป็นการถาวรตั้งแต่ยามปกติ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๐๓ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งเดิมกำหนดในมาตรา ๑๐ ให้แบ่งส่วนราชการกระทรวงกลาโหมในยามปกติ ออกเป็น ๖ ส่วน ได้แก่

๑. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
๒. สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม
๓. กรมเสนาธิการกลาโหม
๔. กองทัพบก
๕. กองทัพเรือ
๖. กองทัพอากาศ

ในมาตรา ๑๓ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กรมเสนาธิการกลาโหม ไว้ว่า “มีหน้าที่เตรียมแผนการป้องกันราชอาณาจักร ประสานแผนการใช้กำลังกองทัพ และสรรพกำลังอื่น ๆ มีเสนาธิการกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ... และเมื่อได้แต่งตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุดขึ้น ให้กรมเสนาธิการกลาโหม ทำหน้าที่ส่วนบัญชาการของผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย”

ภายหลังการออก พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้แบ่งส่วนราชการกระทรวงกลาโหม ออกเป็น ๓ ส่วนได้แก่

๑. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
 ๒. สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม
 ๓. กองบัญชาการทหารสูงสุด
- และใน มาตรา ๑๓ ได้แบ่งส่วนราชการกองบัญชาการทหารสูงสุด ดังนี้
๑. กองทัพบก
 ๒. กองทัพเรือ
 ๓. กองทัพอากาศ
 ๔. ส่วนราชการอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ได้มีการระบุเหตุผลของการตรา พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง กลาโหมลงไปให้แน่ชัด และจัดระเบียบการใช้กำลังทหารให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ของโลก” ในช่วงของการพัฒนาระบบราชการในยุคสมัยปัจจุบัน ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๒๓ เป็นต้นมา ระบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมในภาพใหญ่ ไม่ได้เปลี่ยนแปลง มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๐๓ จำนวน ๖ ครั้งจนถึง พ.ศ.๒๕๔๓ แต่เป็นการแก้ไขที่ไม่กระทบระบบบริหารจัดการและโครงสร้างในภาพใหญ่ จากนั้นได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ และแก้ไขครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.๒๕๕๖ ทำให้ ปัจจุบันกระทรวงกลาโหม มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

๑. สำนักงานรัฐมนตรี
๒. สำนักงานปลัดกระทรวง
๓. กรมราชองครักษ์
๔. หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์
๕. กองทัพอากาศ (ประกอบด้วย บก.ทท. ทบ. ทร. และ ทอ.)

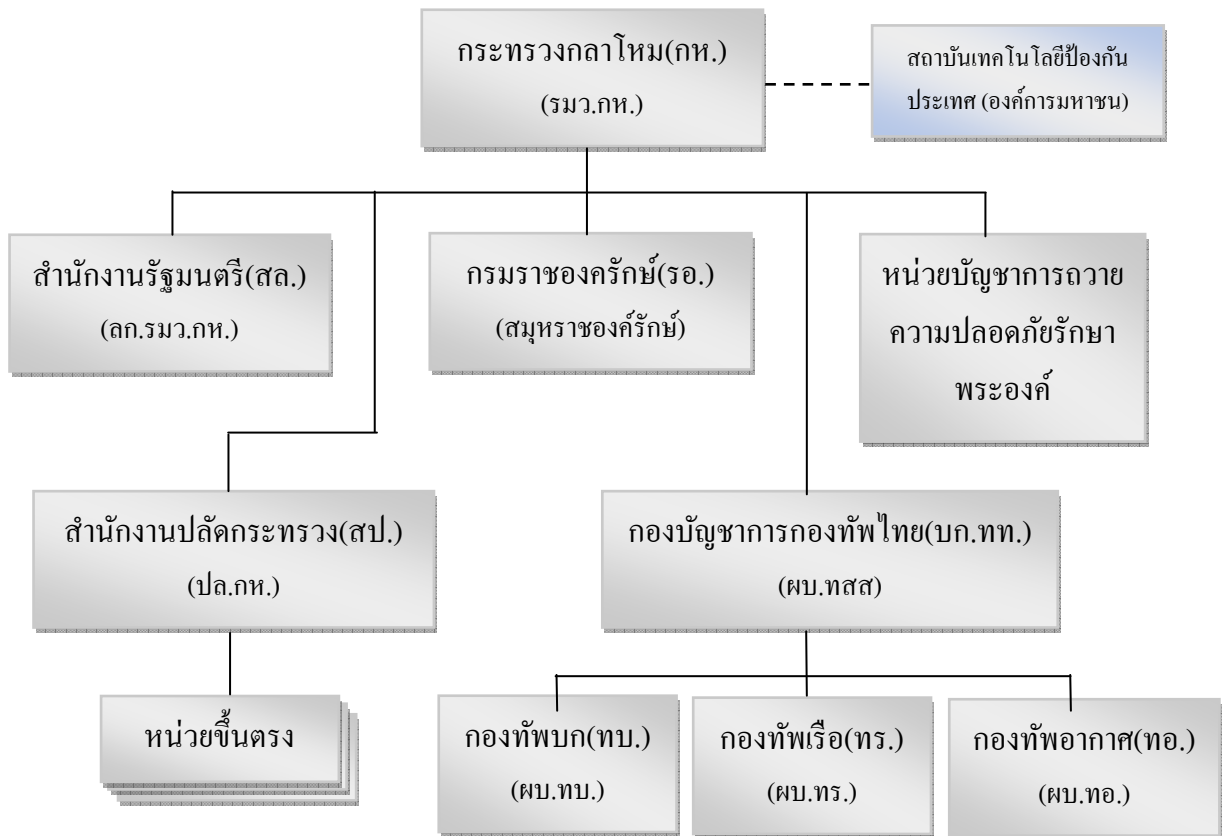
โดยมีโครงสร้างของ กท. ในปัจจุบัน ตามแผนภาพที่ ๒-๑

โดยกองทัพอากาศเป็นหน่วยบังคับบัญชา สามเหล่าทัพและส่วนราชการอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา เช่นเดิม แต่เหล่าทัพทั้งสามเหล่ายังคงเป็นนิติบุคคลและมีงบประมาณเป็นของตนเองเช่นเดียวกับ สป. และ บก.ทท. อย่างไรก็ตาม ระบบบริหารจัดการและโครงสร้างใน

สำนักงานปลัดกระทรวงและกองทัพไทยโดยเฉพาะกองบัญชาการกองทัพไทย ที่เป็นขอบเขตการวิจัยของเอกสารวิจัยฉบับนี้ ยังไม่ได้รับการปฏิรูปหรือพัฒนาอย่างเป็นนัยสำคัญ

สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) หรือ สทป. ในแผนภาพ ๒-๑ เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ รมว.กท. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สทป. พ.ศ.๒๕๕๑ ภายใต้ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่

แผนภาพที่ ๒-๑ โครงสร้างการจัด กท. ในปัจจุบัน



ที่มา : กระทรวงกลาโหม, แผนแม่บท, ๒๕๔๒.

ในส่วนของการจัดทำแผนเพื่อปฏิรูปหรือพัฒนาระบบบริหารจัดการและโครงสร้างในกระทรวงกลาโหมนั้น ได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ครั้งแรก ในสมัย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้อนุมัติหลักการ เมื่อ ก.ย. ๓๕ ให้ นำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาจัดใหม่ในรูปของกลุ่มงานที่มีความสัมพันธ์กัน และให้มีการจัดทำแผนปรับโครงสร้างกองทัพและปรับลดกำลังพล ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และเมื่อปี พ.ศ.

๒๕๔๐ ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ หรือวิกฤต “ต้มยำกุ้ง” ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการและความพร้อมรบของกระทรวงกลาโหม เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินถูกปรับลดอย่างมาก ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ กระทรวงกลาโหมได้รับจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๒.๓ ของ GDP หรือร้อยละ ๑๒.๗ ของงบประมาณประเทศ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๔๑-๒๕๔๕ ได้รับจัดสรรงบประมาณลดลง เฉลี่ยปีละประมาณร้อยละ ๑.๔ ของ GDP หรือร้อยละ ๙.๘ ของงบประมาณประเทศ และมีผลผลักดันให้กระทรวงกลาโหมต้องจัดทำแผนแม่บท ที่มีเป้าหมายหลักให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง ครั้งสำคัญในรอบสี่สิบปี และในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ในสมัย นายชวน หลีกภัย ในฐานะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม สภากลาโหม ได้มีมติ เห็นชอบ แผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย เป็นแผนสิบสองปี ระหว่าง พ.ศ.๒๕๔๓-๒๕๕๔

การจัดทำ แผนแม่บท ฯ ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ให้เพียงแนวทางกว้างๆตามที่ ฝ่ายอำนวยการระดับกระทรวงเสนอ และให้ หน่วยงานภายในกระทรวง ไปดำเนินการพิจารณาในรายละเอียดเพื่อเสนอแผนฯ ของแต่ละส่วนผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการที่รับผิดชอบในแต่ละระดับ ดังนี้

๑. ระดับกระทรวงกลาโหม จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการจัดส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม (กท.) มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและกำกับดูแลการปฏิรูป กท. และการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทยในภาพรวมให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมและมีความสอดคล้องกันระหว่างผลการพิจารณาของกรมการระดับล่างสองคณะ (๒) และ (๓)

๒. ระดับสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม จัดตั้ง คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนราชการใน สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สป.) มี รองปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุง โครงสร้างการจัดส่วนราชการใน สป. รวมทั้งการปรับปรุงสัดส่วนงบประมาณ กท. งานการกำลังพลของ กท. กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาการทหารและกลุ่มงานอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ แล้วรายงานผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการในข้อ (๑)

๓. ระดับกองทัพไทย จัดตั้ง คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขแผนโครงสร้างกองทัพไทย มีเสนาธิการทหาร ประธานกรรมการ มีหน้าที่หน้าที่พิจารณาปรับปรุง โครงสร้างกองทัพไทย ในส่วนของ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ แล้วรายงานผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการในข้อ (๑)

จากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในแต่ละระดับข้างต้น ในทางปฏิบัติ การพิจารณาจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย เป็นกระบวนการเสนอจากหน่วยระดับล่าง (เหล่าทัพ) ขึ้นไปสู่ระดับกระทรวง หรือที่เรียกว่า Bottom up ซึ่งตรงกันข้ามกับกระบวนการที่รัฐบาลหรือรัฐมนตรีมอบนโยบายที่มีเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม หรือที่เรียกว่า Top Down และเป็นรูปแบบ/วิธีการจัดทำแผนแม่บทฯ ที่มีลักษณะ Bottom Up นี้ เป็นกระบวนการที่ใช้ในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบัน

ในแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย (พ.ศ.๒๕๔๒) ได้อ้างถึงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๑๔ ต.ค.๔๐, ๓ ก.พ.๔๑ และ ๑๘ ส.ค.๔๑ ที่สืบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ “ให้ระงับการจัดตั้งหรือขยายหน่วยงานใหม่และในส่วนที่มีการขอปรับปรุงส่วนราชการ โดยไม่เพิ่มหรือขยายหน่วย จะต้องไม่ทำให้งบประมาณด้านบุคลากรของส่วนราชการนั้นเพิ่มขึ้น” การพิจารณาจัดทำแผนแม่บทฯ ใช้หลักการจัดกลุ่มทรัพยากรของกระทรวงกลาโหมออกเป็น ๕ กลุ่มงาน ได้แก่ (กระทรวงกลาโหม, แผนแม่บท, ๒๕๔๒)

๑. กลุ่มงานบริหารและบัญชาการ ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กรมราชองครักษ์ และกองบัญชาการทหารสูงสุด

๒. กลุ่มงานเตรียมกำลังและปฏิบัติการป้องกันประเทศ ประกอบด้วย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และกองกำลังเฉพาะกิจต่าง ๆ

๓. กลุ่มงานพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาและหน่วยทหารพัฒนาอื่น ๆ

๔. กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาการทหาร ประกอบด้วย สำนักงานวิจัยและพัฒนาการทหาร กลาโหม และหน่วยงานวิจัยและพัฒนาการทหารอื่น

๕. กลุ่มงานอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ประกอบด้วย ศูนย์อุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร และหน่วยงานด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศอื่น ๆ

แผนแม่บทฯ ได้กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปการบริหารจัดการส่วนราชการพร้อมๆ กับการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย เนื่องจากมาตรการด้านการบริหารจัดการหลาย ๆ ประการสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยไม่ต้องรอผลจากการปรับโครงสร้างกองทัพ เช่น มาตรการลดกำลังพลประเภทนายทหารชั้นนายพล มาตรการพิจารณาโครงการจัดหายุทโธปกรณ์แบบรวมการ และมาตรการการใช้ขีดความสามารถภาคเอกชน ในส่วนของการพิจารณากำหนดโครงสร้างกำลังกองทัพ ให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการ/รูปแบบการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และปรับปรุงแผนโครงสร้างกองทัพไทย ๔๐ เพื่อปรับความ

ต้องการกำลังรบ ในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้แต่งตั้งคณะทำงานทบทวนยุทธศาสตร์ เพื่อให้การทบทวนยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างอิสระ และใช้ผลในการพิจารณากำหนดโครงสร้างกองทัพไทยโดยคำนึงการคุ้มกันไปกับการดำเนินการของ กองบัญชาการทหารสูงสุด และให้มีการปรับปรุงอัตราส่วนของจำนวนกำลังพลที่ปฏิบัติการรบโดยตรง (ส่วนกำลังรบและส่วนสนับสนุนการรบ) ต่อจำนวนกำลังพลส่วนอื่น ๆ (Tooth to Tail Ratio) ให้ได้สัดส่วนที่สูงขึ้น ในด้านการปรับปรุงด้านกำลังพล แผนแม่บท ฯ ได้กำหนดตามมติสภากลาโหมเมื่อ ก.พ.๓๕ ที่ระบุให้แต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลใหม่ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ของจำนวนนายพลที่เกษียณอายุราชการและลาออก ปรับอัตราชั้นยศของตำแหน่งต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเป็นมาตรฐาน ให้มีมาตรการส่งเสริมการลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุ เพื่อลดการคับคั่งของกำลังพลในชั้นยศอื่น ๆ รวมทั้งให้ปรับปรุงระบบการบริหารงานกำลังพลทั้งระบบเพื่อเป็นมาตรการลดกำลังพลในระยะยาว

แผนแม่บท ฯ ได้กำหนดเป้าหมายและขั้นตอนการการปฏิรูปการบริหารจัดการและการปรับปรุงโครงสร้างไว้อย่างชัดเจนเป็นตารางการดำเนินการ ตามช่วงเวลาสามารถระยะได้แก่ ระยะสั้น ๒ ปี (พ.ศ.๒๕๔๓-๒๕๔๔) ระยะปานกลาง ๗ ปี (พ.ศ.๒๕๔๓-๒๕๔๙) และระยะยาว ๑๒ ปี (พ.ศ.๒๕๔๓-๒๕๕๔) ตามแผนแม่บท ฯ ได้มีการระบุนการปรับลดอัตรา การยุบเลิกและยุบรวม หน่วยงานไว้อย่างชัดเจน โดยในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม จะลดอัตราได้ไม่ต่ำกว่า ๑๘๐ อัตรา กองบัญชาการทหารสูงสุด จะลดอัตราได้ไม่ต่ำกว่า ๔,๖๐๐ อัตรา กองทัพบกจะลดอัตราได้ไม่ต่ำกว่า ๓๗,๕๐๐ อัตรา กองทัพเรือจะลดอัตราได้ไม่ต่ำกว่า ๑๗,๘๐๐ อัตรา และ กองทัพอากาศจะลดอัตราได้ไม่ต่ำกว่า ๑๑,๘๐๐ อัตรา (กระทรวงกลาโหม, แผน, ๒๕๔๒)

เมื่อ มี.ค.๔๔ ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้แต่งตั้ง พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ประกาศนโยบายเบญจวิถี ประกอบด้วย

๑. การทูตทางทหารในเชิงป้องกัน
๒. การจัดระเบียบชายแดน
๓. การปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ ให้เล็กกลงแต่มีสมรรถนะ (จิวแต่แจ้ว)
๔. การเตรียมความพร้อมรบ
๕. การสนับสนุนปฏิบัติการอื่น ๆ เพื่อประชาชน และสันติภาพที่มีใช้การรบ

ในส่วนของนโยบายการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ ให้เล็กกลงแต่มีสมรรถนะ (จิวแต่แจ้ว) รัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้รายงานว่แผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทยอยู่ระหว่างพิจารณาปรับปรุงควบคู่กับการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ออนไลน์, ๒๕๕๗) ต่อมา กระทรวงกลาโหม

ได้ทำการทบทวนยุทธศาสตร์ และจัดทำเอกสารยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม ขึ้นเป็นฉบับแรกเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๖ ประกอบกับตั้งแต่ ค.ศ.๔๕ รัฐบาล พ.ศ.๓ ทักษิณ ชินวัตร ได้เริ่มการปฏิรูประบบราชการไทย ด้วยการตราพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ตราพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ ๒๕๔๖ – ๒๕๕๐) ขึ้น จึงนำไปสู่การจัดทำแผนแม่บท ฯ ฉบับที่สอง ของกระทรวงกลาโหมโดยที่กระบวนการและขั้นตอน ในการดำเนินการเป็นลักษณะ Bottom up เช่นเดียวกับแผนแม่บท ฯ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๒ และในปี พ.ศ.๒๕๕๐ สภากลาโหมได้เห็นชอบ แผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้าง กห. พ.ศ.๒๕๕๐ เป็น แผนสิบปี กำหนดเป้าหมายการปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังของส่วนราชการใน กห.ใน รูปแบบของกรอบระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อลดผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของกำลังพลและ การดำเนินงานขององค์กร โดยแบ่งเป็นสามระยะได้แก่ ระยะสั้น ๒ ปี (พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๑) ระยะปานกลาง ๕ ปี (พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๔) และระยะยาว ๑๐ ปี (พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๘) มีการ เพิ่มระบบงานในภาพรวมของ กห. จากเดิม ๕ กลุ่มงาน ออกเป็น ๑๓ ระบบงานได้แก่ (กระทรวงกลาโหม, แผนแม่บท, ๒๕๕๐)

๑. ระบบงานกำลังพล
๒. ระบบงานการข่าวกรอง
๓. ระบบงานการฝึกและศึกษา
๔. ระบบงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ
๕. ระบบงานอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร
๖. ระบบงานการระดมสรรพกำลัง
๗. ระบบงานพัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงและช่วยเหลือประชาชน
๘. ระบบงานงบประมาณ
๙. ระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
๑๐. ระบบงานการตรวจสอบและประเมินผล
๑๑. ระบบงานกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทหาร
๑๒. ระบบงานการเมือง
๑๓. ระบบงานถวายความปลอดภัย

ในแผนแม่บท ฯ ฉบับที่สองนี้ ได้กำหนดเป้าหมาย มาตรการดำเนินงาน วิธีการดำเนินงาน ตัวชี้วัดและระยะเวลาในการปรับปรุง ระบบงานทั้ง ๑๓ ระบบ ในภาพรวมของ กห.และ

กำหนดหน่วยที่รับผิดชอบไว้ โดยทั่วไป ให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมรับผิดชอบในระดับ กห. ส่วนกองบัญชาการทหารสูงสุดรับผิดชอบในระดับกองทัพไทย ในด้านโครงสร้างหน่วยงาน ในภาพรวมมีการโอนย้าย เปลี่ยนชื่อ ยุบรวม และมีการจัดตั้งหน่วยใหม่เพิ่มขึ้น โดยอัตรากำลังรวม ไม่เพิ่มขึ้น มีการกำหนดระยะเวลาการปรับลดจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ และประจำ หน่วย โดยแยกเป็นนายทหารชั้นนายพลดำเนินการให้เสร็จภายใน ๕ ปี และนายทหารชั้นยศต่ำกว่า นายพลดำเนินการให้เสร็จภายใน ๑๐ ปี และให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของกลุ่มกำลังพล ประเภทต่างๆ กำหนดขนาดอัตรากำลังและประเภทกำลังคนที่เหมาะสม เพื่อปรับลดเสร็จภายใน ๑๐ ปี ทั้งนี้ แผนแม่บทฯ ไม่ได้ระบุจำนวนอัตรากำลังที่จะปรับลด ในการปรับลดอัตรากำลังของ กองทัพนั้น บก.กองทัพไทย กำหนดให้ปรับลดจำนวนข้าราชการใน ร้อยละ ๑๐ กองทัพบก ให้ ปรับลดอัตราอำนวยการประจำกำลังพลให้เหลือประมาณร้อยละ ๙๕ ของอัตราเต็ม ในส่วนบัญชาการ ส่วนส่งกำลังบำรุง ส่วนภูมิภาคและส่วนการศึกษาและหลักนิยม กองทัพเรือมีการปรับลด ปรับ รวมและขยายหน่วย กองทัพอากาศมีการยกเลิกการจัดหน่วยขึ้นตรงแบบกองบัญชาการและมีการ กำหนดโครงสร้างกำลังพลใหม่

ในปี พ.ศ.๒๕๕๕ ในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แต่งตั้ง พล.อ.อ.สุกำพล สุวรรณทัต เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อ ๑๘ ม.ค.๕๕ และ ในการประชุมสภากลาโหมครั้งแรก พล.อ.อ. สุกำพลฯ ได้ประกาศนโยบายการปรับโครงสร้าง กองทัพให้มีความเหมาะสมกะทัดรัดทันสมัย และสมดุลระหว่างหน่วยปฏิบัติกับสายการบังคับบัญชา พร้อมรองรับภารกิจสภาพแวดล้อมทั้งในปัจจุบัน และ อนาคต ซึ่งการขยายหน่วย หรือ การ จัดตั้งหน่วยใหม่จะต้องมีเหตุผลที่ชัดเจน และเนื่องจากเหตุผลความจำเป็นของสภาพแวดล้อมทาง ยุทธศาสตร์ได้เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ทหารต้องพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติการตาม รัฐธรรมนูญ ภาระหน้าที่ในมิติใหม่ สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหา สำคัญของชาติในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น จากปัญหาด้านกำลังพลของกระทรวงกลาโหม และการ ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลที่มีจำกัด ทำให้ไม่สามารถดำเนินการบริหารกองทัพอย่างมี ประสิทธิภาพ ดังนั้นในการประชุมสภากลาโหม เมื่อ ๒๕ ก.พ.๕๕ จึงได้มีมติ กำหนดแนวทางใน การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหม และเหล่าทัพ เพื่อให้ในที่ประชุมได้มีการ พิจารณา ๕ ข้อ ได้แก่ (เดลินิวส์, ออนไลน์, ๒๕๕๕)

๑. ปรับปรุงโครงสร้างกองทัพให้กระชับรัดกุมเหมาะสม สมดุลกับส่วนต่าง ๆ

๒. ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานใหม่ต้องมีเหตุผลรองรับชัดเจน และต้องเป็น หน่วยงานที่รองรับนโยบายรัฐบาลในการช่วยเหลือประชาชนทั้งการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และการ แก้ไขปัญหาอุทกภัย

๓. พิจารณามาตรฐานการจัดหน่วยให้เหมาะสม โดยไม่เป็นการเพิ่มอัตรากำลังพล และงบประมาณ

๔. มุ่งสู่การพิจารณาประสิทธิภาพของภารกิจมิใช่เป็นการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อแก้ไขปัญหากำลังพล

๕. ใช้การรวมหน่วยงาน หรือ ภารกิจหน่วยงานที่มีความคล้ายคลึงกัน เพื่อให้มีเอกภาพในการปฏิบัติงาน

๖. ยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่คุ้มค่า ชับซ้อน และไม่ประหยัด หรือ ปรับโอนงานบางอย่างให้เอกชนดำเนินการ

๗. มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพกำลังพล ด้วยระบบการบริหารจัดการของกำลังพลที่ทันสมัย และมีประสิทธิภาพ

๘. ปรึบลดอัตรากำลัง โดยมุ่งเน้นการปรับลดกำลังพลที่บรรจุจริงควบคู่กันไป ไม่ใช่การปรับลดอัตรา รวมทั้งการดำเนินการ ต้องให้มีช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านอย่างเหมาะสม และ

๙. กำหนัถึงหลักสากลธรรมเนียมปฏิบัติของกองทัพอารยะประเทศ

และในการประชุมประกาศเจตนารมณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อ ๒๕ ต.ค.๕๕ พล.อ.อ. สุกำพลฯ ก็ได้เร่งรัดให้ดำเนินการปรับโครงสร้างกองทัพ โดยชี้ปัญหาสำคัญที่ปัจจุบัน กห.มีนายทหารชั้นนายพลจำนวนมาก ทำอย่างไรจึงจะมีนายทหารชั้นนายพลในจำนวนที่เหมาะสม รวมทั้งควรพิจารณาปรับระยะเวลาการรับราชการในแต่ละชั้นยศเพื่อให้มีจำนวนนายทหารที่สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่แต่ละระดับได้เหมาะสม (กระทรวงกลาโหม, อัฒสัาเนา, ๒๕๕๕)

ในการดำเนินการพัฒนาระบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กห. ตามนโยบายและการเร่งรัดของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมข้างต้น ใช้กระบวนการ Bottom Up เช่นเดียวกับในอดีต โดยมีคณะกรรมการระดับกระทรวง ระดับสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ระดับกองบัญชาการกองทัพไทย และระดับเหล่าทัพโดยเสนอแผนการปรับปรุง แยกเป็นสองส่วนใหญ่ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และกองทัพไทย (โดยกองบัญชาการทหารสูงสุดเป็นหน่วยรวบรวมจากเหล่าทัพ) และนำมารวมกันในระดับกระทรวง ในปี พ.ศ.๒๕๕๖ ได้มีการทบทวนการปฏิบัติตาม แผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้าง กห. พ.ศ.๒๕๕๐ ในช่วง ๕ ปีแรก (พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๕) พบว่าการดำเนินการไม่เป็นไปตามแผนแม่บทฯ หลายประการ และมีหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ ได้เสนอขออนุมัติการปรับปรุงแก้ไขอัตราเฉพาะกิจ (อจก.) และอัตรากิจดุขุโทปรกรณ์ (อจย.) เพื่อจัดตั้งหน่วยใหม่ หรือขยายหน่วย ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทฯ เป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

และปัญหาการเมืองภายในประเทศ ในช่วงปลายปี พ.ศ.๒๕๕๖ การทบทวนแผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้าง กท. (พ.ศ.๒๕๕๖ – ๒๕๕๘) ตามนโยบายของ พล.อ.อ.สุกำพล ฯ จึงได้ถูกชดไว้

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการโดยรวม

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร) ที่มี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ได้ศึกษาและเสนอแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย มีเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ให้มีการปฏิรูปโดยปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ กระจายอำนาจบริหารจัดการ ทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นสำหรับการสร้างความเป็นธรรม ในด้านทรัพยากรการเมืองได้กล่าวถึงการปฏิรูปกองทัพ ให้ยึดหลักการ ๓ ประการ คือ “๑) ทหารจะต้องยอมรับอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายแห่งชาติและในการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ๒) ทหารควรมุ่งเน้นปฏิบัติการหลัก โดยลดภารกิจที่ไม่ใช่กิจการโดยตรงของกองทัพลง โดยเฉพาะการเข้ามามีบทบาททางการเมือง ๓) ควรปรับขนาดของกองทัพให้เล็กลง กะทัดรัด และสอดคล้องกับภารกิจหลัก โดยเฉพาะการลดกำลังคน ตำแหน่งและ ยุทโธปกรณ์ที่ไม่จำเป็นลง เพื่อนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไปใช้ในการเสริมสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติการหลักของกองทัพ” (คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), ๒๕๕๔ : ๑๐๕)

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างส่วนราชการในภาพรวมของประเทศที่สำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงกับวัตถุประสงค์ข้อ ๒ ของเอกสารวิจัยฉบับนี้ได้แก่ โครงการวิจัย เรื่อง “ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ” ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) มอบหมายให้ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศึกษาวิจัยเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๗ (อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, ๒๕๔๘ : ๑๑๕-๑๒๑) งานวิจัยได้ศึกษาประเด็นปัญหาการบริหารราชการแผ่นดิน ที่กฎหมายไทยกำหนดให้ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งแต่สมัยรัชการที่ 6 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งในปัจจุบันบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนด กระทรวง และทบวงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น ๒๐ หน่วยงาน นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกจำนวน ๘๓ กรม ในส่วนของ กท. ปัจจุบัน มีส่วนราชการระดับ ทบวง/กรม ที่เป็นนิติบุคคล ๗ หน่วย ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สป.) กรมราชองครักษ์ (รอ.) หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ กองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.) กองทัพบก (ทบ.) กองทัพเรือ (ทร.) และ กองทัพอากาศ (ทอ.) ในทางกฎหมาย ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการต่างๆ ยึดโยงกับ โครงสร้างของส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ระบบงบประมาณ ระบบมอบอำนาจ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบทรัพย์สิน และการเป็นคู่ความในคดี ทำให้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาระบบราชการ กระทำได้ลำบากเพราะต้องบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งใช้เวลาหลายปี

งานวิจัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ดังกล่าว ยังได้กล่าวถึงความพยายามในอดีตที่ ต้องการแก้ไขปัญหาระบบบริหารราชการ โดยลดหรือทำให้สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วน ราชการอ่อนตัวลง ซึ่งได้แก่การกำหนดให้การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม สามารถ กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๐ การปฏิรูประบบราชการโดยจัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบกลุ่มภารกิจ การกำหนดให้การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ และการปฏิรูประบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะให้การ บริหารงานของส่วนราชการมีการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่เกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยเฉพาะส่วนราชการระดับกรมก็ยังคง เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปและพัฒนาาระบบราชการอยู่หลายประการ เช่น การปรับ โครงสร้างของ กระทรวง ทบวง กรม โดยไม่มีการปรับอำนาจหน้าที่และระบบการบริหาร และ ปัญหาในการ ดำเนินการปฏิรูประบบราชการโดยการจัดกลุ่มภารกิจ ในเรื่องงานที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับงาน ของกลุ่มภารกิจบางส่วนอยู่นอกกลุ่มภารกิจ การจัดอัตรากำลังของสำนักงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่ ไม่ชัดเจน วัฒนธรรมการทำงานที่ยังไม่เปลี่ยนแปลง และกำแพงของความเป็นนิติบุคคลซึ่งยึดโยง อยู่กับความเป็นเจ้าของงบประมาณและทรัพยากรขวางกั้นอยู่

งานวิจัยยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของ ส่วนราชการ และเปรียบเทียบให้เห็นว่าการคงสภาพความเป็นนิติบุคคลไว้โดยแก้ไขปัญหามาของ ระบบราชการด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่น่าจะเป็นวิธีการแก้ปัญหารากฐานของ ระบบราชการที่เหมาะสม สืบเนื่องจากเหตุผลใน ๒ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรกคือความเป็นนิติ บุคคลของรัฐที่จะต้องออกกฎหมายของประเทศไทยที่บัญญัติความเป็นนิติบุคคลของรัฐให้ชัดเจน เมื่อรัฐซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ที่แท้จริงในทางกฎหมายมหาชนและได้รับการรับรองซึ่งสิทธิ และหน้าที่อย่างชัดเจนแล้ว รัฐก็สามารถรับเอาซึ่งสิทธิหรือหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการกระทำ ของส่วนราชการได้โดยตรง แต่หากไม่มีการยุบเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ (กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด) ทั้งที่รัฐก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัญหาในทางกฎหมายก็จะตามมาว่าใครจะต้อง ผูกพันในนิติสัมพันธ์ใดๆ ที่ส่วนราชการก่อขึ้นทั้งที่เป็นการก่อขึ้นแทนและในนามของรัฐทั้งสิ้น ประเด็นที่สองคือ ไม่มีเหตุผลและความจำเป็นในการดำรงอยู่ของสภาพความเป็นนิติบุคคลของ ส่วนราชการ เนื่องจากความเป็นนิติบุคคลมิได้ทำให้ส่วนราชการมีความเป็นอิสระขึ้นมาแต่อย่างใด เพราะความคล่องตัวในการบริหารราชการไม่จำเป็นที่ต้องมีความเป็นนิติบุคคล แม้ว่าความเป็นนิติ บุคคลจะก่อตั้งสิทธิและหน้าที่อย่างอิสระให้กับส่วนราชการทำให้ส่วนราชการสามารถก่อนิติ สัมพันธ์ หรือฟ้องร้องคดีได้เอง แต่ท้ายที่สุดภาระหรือข้อผูกพันใดๆ ที่ส่วนราชการมีต่อ

บุคคลภายนอกก็ล้วนแล้วเป็นภาระหรือข้อผูกพันของรัฐทั้งสิ้น การดำรงอยู่ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไม่ได้สร้างประโยชน์ให้กับการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด แต่กลับสร้างความเป็นมีตัวตน ความเป็นเจ้าของ หรือเขตแดนอำนาจของส่วนราชการให้เป็นอิสระออกจากกันมากกว่า “การดำรงอยู่ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจึงเปรียบเสมือนอวัยวะที่ไม่จำเป็นต่อการทำงานของร่างกาย ทั้งหากปล่อยไว้ก็อาจกลายเป็นเนื้อร้ายในภายหลัง” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ออนไลน์, ๒๕๕๐)

งานวิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบในต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น พบว่าในประเทศเหล่านั้น รัฐ เท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดมีใช้นิติบุคคล เป็นเพียงองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจแทนรัฐ จึงสามารถฟ้องและถูกฟ้องได้ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กระทำได้โดยออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร (พระราชกฤษฎีกา) เท่านั้น งานวิจัยสรุปว่าระบบนิติบุคคลของส่วนราชการไทยมีปัญหาและไม่ได้มาตรฐานสากล มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยเสนอให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลง และสลายความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรมและจังหวัด โดยย้ายการบริหารราชการซึ่งปัจจุบันเป็นการบริหารฐานกรม เป็นการบริหารฐานกระทรวง เมื่อมีความพร้อมมากขึ้นก็ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการข้างต้นจะต้องมีการร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติวิธีกรงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ การดำเนินการที่กล่าวมานี้แม้โดยหลักการจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องแต่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการ ซึ่งเป็นธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลง เช่น ปัญหาความรู้ความเข้าใจของคนในระบบราชการ ปัญหาทางกฎหมายซึ่งอาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือปัญหาการไปเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายการเมืองซึ่งทำให้ฝ่ายการเมืองอาจมีดุลพินิจมากเกินไป ฯลฯ การบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลง การเตรียมการในทุกด้านเพื่อรองรับกับปัญหามีความสำคัญอย่างยิ่ง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ออนไลน์, ๒๕๕๐)

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการกระทรวงกลาโหม

ในช่วงเวลา ประมาณ ๑๕ ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ สภากลาโหมได้เห็นชอบแผนการปฏิรูประบบราชการกระทรวงกลาโหมฉบับแรก เมื่อ พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งได้แก่ แผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทยนั้น ได้มีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการกระทรวงกลาโหม ที่เป็นเอกสารวิจัยของสถาบันการศึกษาของ กห. จำนวน

หนึ่ง ผู้วิจัยมุ่งศึกษาผลงานวิจัยของนักศึกษา วปอ. มากกว่าสถาบันอื่นใน กท. เนื่องจาก นักศึกษา วปอ. มีความรู้และประสบการณ์สูงกว่านักศึกษาของสถาบันอื่นๆ โดยผู้วิจัยได้ค้นคว้าเอกสารวิจัย วปอ. ย้อนหลัง ๑๕ ปี พบว่า มีงานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูป กท. เป็นจำนวนมาก แต่งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบริบทของเอกสารวิจัยฉบับนี้ มี ๑๒ งานวิจัย ซึ่งจะสรุปผลการวิจัยของนักศึกษาแต่ละท่าน เรียงตามลำดับ พ.ศ. ได้ดังนี้

พลเรือตรี สุนทร กชวัฒน์ (๒๕๔๓) ได้วิจัย “แนวคิดในการปรับปรุงโครงสร้างและวิธีบริหารงานของ กท.” เฉพาะในระดับหน่วยขึ้นตรง กท. โดยศึกษาแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. ที่ บก.ทหารสูงสุด (๑ ก.ย.๑๕) และ คณะกรรมการวิชาการกลาโหม (สมัยนายชวน หลีกภัย เป็น รมว.กท. เมื่อ ๔ พ.ค.๔๑) เคยเสนอไว้แต่ไม่ได้นำไปปฏิบัติ ศึกษาแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย พ.ศ.๒๕๔๒ ศึกษาการจัดส่วนราชการของหน่วยงานพลเรือน และ ศึกษาโครงสร้างสายการควบคุมบังคับบัญชา และประสานงาน การจัดการเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ การบริหารงบประมาณ และการจัดหายุทธโศปกรณ์ ของ กท. ๑๑ ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฝรั่งเศส เยอรมัน ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น และอินเดีย พลเรือตรี สุนทร ฯ ได้เสนอให้ รมว.กท. มีฐานะเป็น ผบ.ทหารสูงสุดโดยตำแหน่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาทหาร ลดสายการบังคับบัญชาให้มี หน่วยขึ้นตรง กท. ๑๐ หน่วย ซึ่งรวมถึง เหล่าทัพ งานด้านการศึกษา อุตสาหกรรม ป้องกันประเทศ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การข่าวทหาร เป็นต้น โดยให้ปรับโอนยุบรวมงานที่กระจายอยู่เข้าด้วยกัน ให้ลดขนาดของกองทัพและจำนวนนายทหารชั้นนายพล และลดบทบาท บก.ทหารสูงสุด ให้ทำหน้าที่เสนอแนะแก่คณะรัฐบาลในการใช้กำลังทหาร

พลตรี วิรัช หาญผจญศึก (๒๕๔๕) ได้วิจัย “การบริหารและการจัดการกองทัพไทย” โดยศึกษา ข้อมูล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านกำลังพล ด้านงบประมาณ และด้านยุทธโศปกรณ์ ในอดีตที่ผ่านมา และหาสาเหตุของ ปัญหาในการบริหารและการจัดการ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานในปัจจุบัน ตลอดจนคิดค้นหาแนวทางหรือวิธีการในการแก้ไข ปัญหา ในส่วนของปัญหา กองทัพไทยมีการบรรจุกำลังพลจำนวนมากถึงสี่แสนคนเศษ ในจำนวนนี้เป็นนายทหารสัญญาบัตร จำนวน ๕๓,๘๐๐ คน เกินอัตรา จำนวน ๘,๐๐๑ คน และนายทหารชั้นประทวน จำนวน ๑๕๔,๐๔๘ คน เกินอัตรา จำนวน ๖,๑๘๔ คน สาเหตุมาจาก

๑. การที่ กท. อนุมัติให้จัดตั้งโรงเรียนเตรียมทหารขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ และเริ่มรับนักเรียนเตรียมทหารเข้ามารับการศึกษาในระดับเตรียมอุดมศึกษา จำนวนประมาณปีละ ๓๐๐ – ๑๕๐ คนต่อปี เพื่อผลิตนายทหารในส่วนของกองทัพในระดับชั้นผู้บังคับหมวด (อัตราร้อยโท)

ทดแทนนายทหารสัญญาบัตรในหน่วยกำลังรบที่จัดส่งไปปฏิบัติงานในกองกำลัง ที่รัฐบาลส่งไปร่วมปฏิบัติการในกรณีสงครามเวียดนาม การสู้รบในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ในขณะนั้น และการเพิ่มจำนวนการผลิตนายทหารชั้นประทวนที่เรียกว่า พวต. (เพิ่มกำลังเวียดนามใต้)

๒. การที่ กท. ได้อนุมัติให้ นักเรียนนายร้อย จปร. ชั้นปีที่ ๔ จบการศึกษา ก่อนกำหนดในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ และ ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ รวม ๕ รุ่น เป็นจำนวน ๑,๐๐๐ คน

๓. การที่ กท. ได้อนุมัติให้ ทบ. ผลิตนักเรียนนายร้อย หลักสูตรพิเศษอีกจำนวน ๘ รุ่น ๆ ละ ๑๐๐ คน รวมทั้งสิ้นประมาณ ๘๐๐ คน ในระยะเวลาในการฝึกอบรมวิชาทหาร ๑ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้นไป

๔. การที่ กท. ยกคำสั่งแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ และปี พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็น ๒ คำสั่ง เป็นผลให้ในขณะที่มีนายทหารระดับนายพลเกษียณอายุ ๑ คน จะมีนายพลใหม่ทดแทนจำนวน ๒ คน

๕. การส่งเสริมให้ข้าราชการทหารลาออกจากราชการก่อนการเกษียณอายุราชการ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อปรับโครงสร้างส่วนราชการตามนโยบายของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จ มีข้าราชการทหารลาออกจากราชการน้อยมาก

๖. การขยายกิจการสถานพยาบาลของทหาร โดยการขยายความรับผิดชอบในการให้การรักษาพยาบาลแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น และจัดตั้ง วิทยาลัยแพทย์ทหาร วิทยาลัยพยาบาลของเหล่าทัพ ทำให้นายทหารสัญญาบัตรเหล่าแพทย์เพิ่มขึ้น

๗. กองทัพได้รับการแบ่งสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐบาล ในอัตราส่วนถดถอย ลดลงจากปีก่อน ๆ ในขณะที่งบประมาณด้านกำลังพลเพิ่มขึ้นเนื่องจากค่าของเงินลดลง

๘. อาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพไทย มีสภาพเก่า ทరుคโทรม ล้าสมัย เพราะได้ใช้ประจำการมานาน และมีจำนวนไม่เพียงพอ เพราะขาดงบประมาณในการจัดหา เป็นผลให้ศักยภาพด้านกำลังรบไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน

พลตรี วิรัช ฯ ได้ให้ข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ควรดำเนินการปรับโครงสร้างกองทัพโดยให้ใช้ระบบกำลังสำรองที่หวังผลในด้านประสิทธิภาพได้

๒. ปรับปรุงแนวทางในการปรับลดกำลังพล โดยปรับเปลี่ยนวิธีการจงใจให้ข้าราชการที่ลาออกจากราชการก่อนการเกษียณอายุ ได้รับทั้งเงินตอบแทนและการเลื่อนยศสูงขึ้น ๑ ชั้นยศ

๓. จัดทำแผนการปรับลดกำลังพลให้เป็นแผนระยะยาว ให้ข้าราชการทหารเกษียณอายุโดยธรรมชาติ และให้สอดคล้องกับการบรรจุกำลังพลใหม่ในอัตราส่วนลดลง

๔. พิจารณาคออายุของการเกษียณอายุของข้าราชการทหาร อาจให้เกษียณอายุ ๕๕ ปี หรือ ๕๐ ปี หรือ ๔๕ ปี จำนวนกำลังพลจะลดลงได้เร็วขึ้น และทำให้บุคลากรในกองทัพมีอายุน้อย

๕. กองทัพอาจต้องพิจารณาใช้ระบบปลดถ่ายกำลังพลหากมีความจำเป็น

๖. การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแบบใหม่จะทำให้เกิดแรงกระตุ้นให้มีการปรับลดกำลังพลเร็วขึ้น

๗. การจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ ควรดำเนินการแบบรวมการ โดยคณะกรรมการของกระทรวงกลาโหม ประกอบด้วยตัวแทนจากเหล่าทัพร่วมด้วย

พลตรี สุรพล เพื่อน้อยกา (๒๕๔๖) ได้วิจัย “การเตรียมกำลังรบที่มีประสิทธิภาพ” โดยศึกษาแนวคิดและหลักการการใช้กำลังรบของประเทศตะวันตก แนวคิดและหลักการการเตรียมกำลังรบ และวิเคราะห์การเตรียมกำลังรบของไทยเปรียบเทียบกับแบบมิตรประเทศได้แก่ สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย พลตรี สุรพลฯ ได้สรุปประเด็นสำคัญ ๔ ประเด็นว่า (๑) กรณีของ กท.ไทย การเตรียมกำลังรบเป็นเรื่องภายในของทางราชการทหาร และความต้องการกำลังรบที่ประเมินออกมา ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากโครงสร้างยุคสงครามเย็นมากนัก (๒) ในเรื่องความพร้อม การเลือกวางระดับความพร้อมรบไว้สูง ตั้งแต่ยามปกติ ทำให้เสียโอกาสที่จะแบ่งสัดส่วนของทรัพยากรไปใช้สร้างศักยภาพสงครามให้สูงขึ้น ซึ่งการมีศักยภาพสงครามสูงจะทำให้สามารถพัฒนาเป็นกำลังรบได้มากในยามวิกฤติ ดังนั้นการวางระดับความพร้อมรบไว้ค่อนข้างต่ำในยามปกติจะเป็นผลดีกว่าในระยะยาว ควรจัดกำลังพร้อมรบระดับสูงในจำนวนที่น้อยลง เพื่อให้สามารถ หมุนเวียนกันได้ (Rotation) หรือลดระดับความพร้อมปฏิบัติการณ์ลงเล็กน้อยโดยให้พร้อม ณ ที่ตั้ง แทนการพร้อมอยู่ในพื้นที่ปฏิบัติการตลอดเวลา (๓) แนวความคิดการเตรียมกำลังรบของไทย คือ ระบบควบคุมบังคับบัญชาแบบกระจายอำนาจให้ผู้บังคับหน่วยรบได้ตัดสินใจและปฏิบัติการได้เองในกรอบเจตนาของผู้นับบัญชาเหนือ ทำให้หน้าห่วงใยว่า การรวมศูนย์อำนาจในวัฒนธรรมทหารไทย จะทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการสงครามยุคข้อมูลข่าวสารได้เต็มที่ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย อาจกลายเป็นกับดักของโอกาสในการควบคุมสั่งการโดยละเอียด (Micro – Management) (๔) กรณีของสหรัฐฯ เป็นกรณีตัวอย่างที่สถาบันศึกษาวิชาทหารระดับสูงมีอิสระที่จะคิดพัฒนา กำลังรบและรูปแบบ/หลักนิยมการรบที่อาจเป็นความต้องการในอนาคตที่ไกลเกิน ๑๐ ปีออกไป โดยที่กองทัพให้การปกป้องและสนับสนุนให้เกิดความคิดแปลกใหม่ แต่สำหรับกองทัพไทยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และนโยบายการทหารมักจะติดกับดักของงานประจำ และไม่มีการ

สนับสนุนเป็นพิเศษให้มีขีดความสามารถที่จะริเริ่มการคิดวิเคราะห์ได้เหมือนกรณีของ มิตรประเทศข้างต้น

พลตรี สุรพลฯ ได้ให้ข้อเสนอแนะใน ๔ เรื่อง คือ

๑. ทบทวนแนวคิดการเตรียมกำลังรบของไทยใหม่ โดยใช้ปัญหาความขัดแย้งในระดับที่สมจริง (Credible Level of Conflict) เป็นสมมติฐานในการประมาณความต้องการกำลังรบ โดยคำนึงถึงเวลาแจ้งเตือน และอัตราเร็วในการเพิ่มเติมขยายกำลังเป็นปัจจัยประกอบการประเมินด้วย (ไม่พึ่งใช้กรณีเลวร้ายจากบรรยากาศของสงครามเย็นเป็นฐานคิด) สำหรับงบประมาณและทรัพยากรที่เหลืออันเป็นผลจากการปรับเปลี่ยนความต้องการกำลังรบในยามปกติใหม่ พึ่งใช้ในการเลือกพัฒนาศักยภาพของขีดความสามารถทางทหารสำหรับอนาคต ซึ่งจะเป็นการใช้ประโยชน์ (Exploit) จากโอกาสที่น่าจะว่างเว้นจากสงครามใหญ่ต่อไปนับ ๑๐ ปี ในการสร้างเสริมศักยภาพสงครามเพื่อการป้องกันประเทศ (Defense Potential) มากกว่าที่จะสิ้นเปลืองทรัพยากรไปดำรงรักษาโครงสร้างเดิมที่ตกค้างอยู่

๒. เพื่อตอบสนองความคาดหวังใน “บริการความมั่นคงของประเทศและสนับสนุนการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศของรัฐ” จากกองทัพ (ซึ่งเป็นเหตุผลหลักที่รัฐพึงต้องมีกำลังทหาร) นอกจากตัวแบบการเตรียมกำลังรบตามความต้องการในข้อ (๑) แล้วควรเสนอตัวแบบเพิ่มเติมอีก ๑-๓ ตัวแบบ ที่เป็นตัวแบบซึ่งใหญ่ขึ้นโดยสัมพันธ์กับขีดความสามารถเพิ่มเติมที่แสดงให้เห็นชัดเจนได้ว่าตัวแบบใดมีขีดความสามารถใดเพิ่มเติม ทั้งนี้การตัดสินใจที่จะเลือกตัวแบบใดเป็นการตัดสินใจทางการเมืองแทนประชาชนทั้งปวงว่าสมควรจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ได้หลักประกันของ “บริการ” ระดับใด

๓. ควรพัฒนาหลักนิยมทางทหาร และการจัดหายุทธโศปกรณ์ ระบบการควบคุมบังคับบัญชา ตลอดจนการฝึกศึกษา ที่สอดคล้องและส่งเสริมแนวทางของสงครามเชิงกลยุทธ์ (Maneuver Warfare : Knowledge – Based) เช่น พัฒนาแนวทางหลักนิยมแบบ Mission Cl๒ หรือ Auftragstaktik ที่เน้นการร่วมคิดร่วมรับผิดชอบ และความริเริ่มของผู้นำหน่วยรอง เป็นต้น สำหรับแนวทางตามหลักนิยมต้นแบบจากมิตรประเทศบางส่วนที่เน้นแนวทางสงครามทำลายลิตรอนกำลัง (Attrition Warfare : Resource – Based) ควรต้องทบทวนตัดแปลงในการประยุกต์ใช้ เพราะทรัพยากรของไทยมีอยู่อย่างจำกัดมาก และผลของการทำสงครามเชิงทำลายลักษณะนั้น สร้างภาระมากกว่าประโยชน์ในภายหลัง จึงไม่ใช่ผลลัพธ์ ที่พึงประสงค์สำหรับสงครามใกล้บ้านเพื่อป้องกันตนเองของประเทศไทย

๔. ควรปฏิรูปหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเสนอและกำหนดนโยบายทางทหาร ตลอดจนสถาบันการศึกษาทางทหารระดับสูง ทั้งในเรื่องโครงสร้างการจัด การพัฒนาบุคลากร และ

ภาระงาน โดยส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานในลักษณะเป็นหน่วยคิดค้น (Think Tank) มากกว่าเป็นหน่วยตรวจทาน กลั่นกรอง งานประจำในเชิง Business Routine ซ้ำซ้อนงานของหน่วยรอง เพราะในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผลงานวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการป้องกันประเทศ แบบ “A Coast Too Long : Defending Australia beyond the ๑๘๘๐ s” หรือ การพัฒนาหลักนิยามการยุทธสะเทินน้ำสะเทินบกจากเกาะสู่เกาะต่าง ๆ ของวิทยาลัยการทัพเรือสหรัฐ ฯ ก่อนที่จะต้องปฏิบัติจริงถึงเกือบสองทศวรรษ จะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นในวงการทหารของไทย ไม่ว่านายทหารไทย จะสำเร็จการศึกษาสายสามัญในระดับปริญญาโทและเอกเพิ่มขึ้นอีกเท่าใดก็ตาม

พลอากาศตรี หม่อมหลวง สุปรีชา กมลาศน์ (๒๕๔๗) ได้วิจัย “การบริหารราชการทหาร กับ การปฏิรูประบบราชการไทย” โดยศึกษาพัฒนาการระบบราชการ ทฤษฎีการปฏิรูป การดำเนินการปฏิรูปของกระทรวงกลาโหมซึ่งได้แก่แผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย พ.ศ.๒๕๔๒ และ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๔๖ รวมทั้งปรัชญาการบริหารราชการทหาร พลอากาศตรี หม่อมหลวง สุปรีชา ฯ ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบหาจุดอ่อนจุดแข็ง สำหรับการวางหลักและแนวทางในการปฏิรูปกองทัพไทย (กท.) รวมทั้งพิสูจน์คุณค่าของการบริหารราชการทหาร และได้เสนอนโยบาย ในการปฏิรูปดังนี้

๑. จัดโครงสร้างให้แบนราบเท่าที่สามารถทำได้ ยกเว้นโครงสร้างกำลังรบ
๒. นอกจากแบ่งกลุ่มงานแล้ว ให้แบ่งระดับงานด้วย (ยุทธศาสตร์ ยุทธการ ยุทธวิธี)
๓. พิจารณา ส่วนราชการ โครงสร้างกำลังรบ โครงสร้างการปฏิบัติเฉพาะกิจ โครงสร้างสภา สำนักงาน หรือ คณะกรรมการ ต่าง ๆ อย่างบูรณาการ
๔. ออกแบบระบบความมั่นคงแห่งชาติใหม่ (สภาพความมั่นคงแห่งชาติ สภากลาโหม, กอ.รมน. หน่วยข่าวกรองของทุกสังกัด และระบบการต่อสู้เบ็ดเสร็จ (ระบบกำลังสำรอง))
๕. กระจายอำนาจ ไม่ใช่แบ่ง หรือ มอบอำนาจ ในส่วนงานประจำเช่นเรื่องความเป็นนิติบุคคล
๖. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้เวลาดำเนินการ เวลาปรับปรุง และมีบทเฉพาะกาล
๗. พิจารณางานสนับสนุนที่จะโอนให้ภาคเอกชนและกระทรวงอื่นไปดำเนินการ
๘. ออกแบบสำนักงานมาตรฐานระดับต่าง ๆ ออกแบบระบบและโครงสร้างผู้เชี่ยวชาญสายอาชีพ และระบบปลดถ่ายกำลังพล
๙. สร้างระบบพัฒนา นักยุทธศาสตร์ คลังสมอง และคลังปัญญา

พลตรี วุฒินันท์ ธิลายุทธ (๒๕๔๗) ได้วิจัย “แนวทางการพัฒนาการบริหารทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศของกองบัญชาการทหารสูงสุด” โดยศึกษาการดำเนินงาน ปัญหา

ข้อขัดข้องด้านการบริหารทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศของกองบัญชาการทหารสูงสุด ทั้งในอดีตและปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา การดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ ให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งศึกษา การบริหารทรัพยากรของ กห. สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร พลตรี วุฒินันท์ฯ ได้สรุปปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการบริหารทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ ไว้ ๕ ประเด็น ได้แก่ (๑) กระทบวงกลาโหมและกองบัญชาการทหารสูงสุด ยังขาดเอกภาพในการบริหารจัดการกองทัพอย่างแท้จริง ทั้งในด้านงบประมาณ กำลังพล และอาวุธยุทโธปกรณ์ (๒) ระเบียบงบประมาณที่เกี่ยวข้องยังขาดความสมบูรณ์ ไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการนำระเบียบงบประมาณไปใช้ยังขาดความเข้มงวด (๓) โครงสร้างการจัดหน่วยงานด้านการบริหารทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมยังไม่เหมาะสมขาดความสอดคล้องกัน (๔) การใช้ประโยชน์จากหน่วยงานด้านการบริหารทรัพยากรไม่คุ้มค่า และ (๕) การจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณยังขาดมาตรฐานที่เหมาะสม

พลตรี วุฒินันท์ฯ ได้ ให้ข้อเสนอแนะดังนี้

๑. การปรับโครงสร้างของกองทัพ และโครงสร้างการดำเนินการด้านงบประมาณ ให้กระทรวงกลาโหม และกองบัญชาการทหารสูงสุด มีเอกภาพในการบริหารจัดการกองทัพมากขึ้น โดยการจัดตั้งคณะกรรมการระดับนโยบาย (อาจเป็นคณะกรรมการทรัพยากรกลาโหม – คกท. ก็ได้) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการบริหารจัดการทรัพยากรของกระทรวงกลาโหม เช่นเดียวกับ Defense Resources Board (DRB) ของสหรัฐอเมริกา หรือ Defense Management Board (DMB) ของอังกฤษ

๒. ปรับปรุงแก้ไข กฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ โดยเฉพาะเรื่อง ระเบียบโครงการกองทัพไทย ควรเพิ่มการวิเคราะห์เชิงปริมาณประกอบการเสนอขออนุมัติโครงการที่อาศัยหลักวิชา และแสดงผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เพื่อช่วยการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา

๓. การปรับโครงสร้างสายงานการบริหารทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ ของกระทรวงกลาโหมและกองบัญชาการทหารสูงสุดให้มีระดับที่สอดคล้องเหมาะสม โดยให้หน่วยงานด้านบริหารทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรกลาโหม (คกท.) และหน่วยงานด้านบริหารทรัพยากรเพื่อป้องกันประเทศ ของกองบัญชาการทหารสูงสุดเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรของกองบัญชาการทหารสูงสุด (คกส.)

๔. ควรใช้ประโยชน์จากหน่วยงานและบุคลากรด้านการบริหารทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ เพื่อผลิตผลิต ผลลัพธ์ ในงานด้านการบริหารทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ

๕. จัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

พลตรี เมธิ ศรีทอง (๒๕๔๘) ได้วิจัย “การรับราชการทหารในกองทัพแบบมีกำหนดเวลาปลดปล่อยพร้อมมาตรการจูงใจ” โดยศึกษาและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม และเป็นไปได้ ในการจัดให้มีกระบวนการจูงใจชาวไทยวัยฉกรรจ์ เข้ารับราชการทหารในกองทัพแบบเป็นคราวๆ โดยมีกระบวนการคัดเลือก กำลังพลทั้งเพื่อไว้ปฏิบัติราชการต่อไป และเพื่อปลดปล่อย ออกจากราชการ ตามเวลา และเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งการช่วยเหลือกำลังพลที่ได้รับปลดปล่อยให้มี อาชีพใหม่ เพื่อเป็นมาตรการจูงใจ ทั้งนี้เนื่องจากประเด็นปัญหาที่มีนายทหารสัญญาบัตร และ นายทหารประทวนสูงอายุจำนวนมาก ยังคงรับราชการในหน่วยกำลังรบ ของกองทัพภาค แต่เป็นการปฏิบัติภารกิจทางทหารปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยกำลังรบ ทำให้กองทัพขาดแคลนกำลังพล ชัยยศ พันโทและสิบเอก ลงไป กองทัพมีค่าใช้จ่ายด้านกำลังพลสูงมาก ประมาณ ร้อยละ ๓๐ ของงบประมาณที่ได้รับ ทำให้มีปัญหาด้านประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นในการ ปฏิบัติการทางทหาร ยากต่อการดำรงขีดความสามารถทางทหารไว้ให้ได้ระดับปกติ

พลตรี เมธิ ฯ มีผลการวิจัยและข้อเสนอแนะสรุปได้ดังนี้

๑. ให้ปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทยให้กระชับ เนื่องจากประเทศที่การทหารมีความเข้มแข็งมีงบประมาณด้านกำลังพล ในสถานการณ์ปกติ เพียงประมาณ ร้อยละ ๓๐ ของ งบประมาณรายจ่ายด้านการทหารประจำปี แต่การทหารประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายด้านกำลังพล ประมาณ ถึงร้อยละ ๓๐ การรับราชการทหารแบบมีกำหนดเวลาปลดปล่อย จะสร้างความเข้มแข็งให้ กองทัพในระยะยาว

๒. การนำระบบปลดปล่อยมาใช้ในกองทัพเป็นเรื่องสำคัญ และละเอียดอ่อน สมควรที่ รัฐบาล กระทรวงกลาโหม และเหล่าทัพต่าง ๆ จะได้ร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดหลักการและแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม

๓. ให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญ ข้าราชการ พ.ศ.๒๕๕๔ รวมทั้ง กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องให้กำลังพลเกษียณเมื่อมีอายุครบ ๕๕ ปี หรือเมื่อปฏิบัติราชการทหารครบ ๓๒ ปี แล้วได้รับเงินบำเหน็จ บำนาญ เงินชดเชย และสิทธิอื่น ๆ ไม่เสียเปรียบข้าราชการที่เกษียณ เมื่อมี อายุครบ ๖๐ ปี มากจนเกินไป

๔. กำหนดมาตรการจูงใจที่พึงประสงค์ เช่น การสนับสนุนค่าใช้จ่ายอย่างประหยัด จากทางราชการเพื่อให้ผู้ได้รับการปลดปล่อยเข้ารับการศึกษา ระดับปริญญาตรี หรือเข้ารับการ

ฝึกอบรมวิชาชีพ เพื่อให้มีอาชีพต่อไป มีสวัสดิการช่วงว่างงาน และการสนับสนุนให้มีอาชีพตาม
คุณวุฒิ และมีเงินชดเชยการเสียโอกาส ประกอบอาชีพที่มั่นคงในช่วงเริ่มต้นของชีวิต

๕. แยกบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการทหารเป็นเอกเทศ และจัดให้มีเงินชดเชยการ
เสียโอกาสประกอบอาชีพวัยฉกรรจ์ ประมาณร้อยละ ๑๐ - ๑๕ ของเงินเดือนทุกเดือน แก่กำลังที่รับ
ราชการทหารเป็นครั้งแรก แบบมีกำหนดเวลาปลดถ่ายไม่เกิน ๒๕ ปี หากกำลังพลรับราชการครบ
๒๕ ปีแล้ว ได้สิทธิ์รับราชการทหารต่อไปเมื่อเกษียณ หรือลาออก จะได้รับเงินชดเชยเท่าเดิม

๖. พัฒนาระบบการกำลังสำรอง ให้มีการคัดเลือกนักศึกษาวิชาทหารเข้ารับราชการ
ทหารแบบมีกำหนดเวลาปลดถ่ายพร้อมมาตรการจูงใจ โดยมีความเหมาะสมในการบรรจุเป็นลำดับ
แรก

พลโท เผด็จการ จันทร์เสวก (๒๕๕๐) ได้วิจัย “โครงสร้างองค์กรด้านนโยบายและ
ยุทธศาสตร์ของกองทัพไทย”. โดย หากรอบแนวทางการกำหนดภารกิจ โครงสร้างการจัดหน่วยงาน
จัดทำนโยบาย และยุทธศาสตร์ของกองทัพไทยที่มีประสิทธิภาพ และศึกษาหาประเด็นสำคัญในแง่
การปฏิบัติงาน เพื่อใช้เป็นเหตุผลประกอบการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม และ
ระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ทหาร มีการศึกษาการบริหารราชการ
แบบกลุ่มงานและโครงสร้างการจัดกลุ่มงานของ กห. ประเทศเครือจักรภพอังกฤษ โครงสร้างการ
จัดกองบัญชาการเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกา และใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ทั้ง
ผู้บังคับบัญชาที่เป็นกลุ่มทำหน้าที่ออกนโยบาย และหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นกลุ่มน่านโยบายไป
ปฏิบัติ รวมทั้งเคยเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยนี้ทั้งในอดีตและปัจจุบัน เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๕ คน
และประมวลความคิดเห็นของผู้สัมภาษณ์โดยการจัดทำเป็นตาราง พลโท เผด็จการฯ ได้ให้
ข้อเสนอแนะสรุปได้ดังนี้

๑. ควรปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์กรให้ครอบคลุมงานด้านการกำหนดนโยบาย/
ยุทธศาสตร์ กำหนดภารกิจ บทบาทให้ชัดเจน รับผิดชอบเฉพาะด้านและมีอิสระสำหรับเป็นคลัง
สมองให้กับผู้บังคับบัญชาได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ วิจัย และกำกับการใช้ทรัพยากรที่ปัจจุบันมี
อยู่อย่างจำกัด เพื่อแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ขึ้นตรงกับสำนักผู้
บัญชาการทหารสูงสุด

๒. จากการที่เหล่าทัพเป็นนิติบุคคลสามารถบริหารงบประมาณโครงการต่าง ๆ ได้เอง
ซึ่งบางโครงการไม่สอดคล้องนโยบายและยุทธศาสตร์ของกองทัพไทย เป็นผลทำให้การกำหนด
ทิศทางของกองทัพไทยในภาพรวมไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงต้องมีการวิเคราะห์
สาเหตุของปัญหาและกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหากันอย่างตรงไปตรงมา และเปิดโอกาสให้
บุคลากรในองค์กรและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมให้ความคิดเห็นเพื่อระดมความคิดในเชิง

สร้างสรรค์ว่าสมควรปรับปรุงแก้ไขให้กระทรวงกลาโหมเป็นนิติบุคคลเดี่ยวคล้าย ๆ กับกระทรวงอื่น ๆ หรือไม่

๓. ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการ กห. พ.ศ.๒๕๐๓ ใช้มานานกว่า ๔๘ ปี ตามประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑ บก.ทหารสูงสุด และเหล่าทัพ มีหน้าที่เตรียมกำลังรบ และป้องกันราชอาณาจักรเหมือนกัน และ บก.ทหารสูงสุด กับ สป. มีหน้าที่กำหนดนโยบาย นโยบายและยุทธศาสตร์ ดังนั้นจึงสมควรปรับแก้ภารกิจของแต่ละองค์กร ให้มีความชัดเจน

๓.๒ พิจารณาจัดทำกฎหมายด้านความมั่นคงให้ชัดเจนและครอบคลุมมิติใหม่ ๆ โดยกำหนดสิทธิประโยชน์ของข้าราชการทหารที่ปฏิบัติหน้าที่ในการรบ หรือป้องกันราชอาณาจักร และปฏิบัติการกิจเพื่อความมั่นคงอื่น ๆ ให้ชัดเจน และกำหนดเป็นกฎระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งแนวทางรองรับกฎหมายที่จะตราขึ้นด้วย

๓.๓ ควรจะมีการศึกษาวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับการมีสถานะเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม เพื่อให้ทราบปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ รวมทั้งหาแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดและส่งผลเสียต่อองค์กรน้อยที่สุด

๔. กำหนดให้มีการควบคุมบังคับบัญชาอย่างชัดเจน และใช้ปฏิบัติในทุก ๆ โอกาส เช่น เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงขึ้น บก.ทหารสูงสุด ต้องควบคุมการปฏิบัติได้ ทั้งการยุทธ และการปฏิบัติการทางทหารอื่น ๆ รวมทั้งในการบรรเทาภัยพิบัติและช่วยเหลือประชาชนด้วย

๕. ด้านบทบาทหน้าที่และกระบวนการ เพื่อให้ส่วนราชการสามารถปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ได้อย่างถูกต้อง และเป็นเครื่องมือเพื่อการตรวจสอบ กำกับดูแลจึงควรให้มีการจัดทำแผนงานของหน่วยให้มีความชัดเจน ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาวสามารถตอบคำถามว่าแผนงานดังกล่าวตอบสนององกลยุทธ์ใด ประเด็นยุทธศาสตร์ใด จะดำเนินการเสร็จเมื่อใด ใครเป็นผู้รับผิดชอบ

๖. การจัดทำยุทธศาสตร์ต้องก้าวไปสู่การกำหนดขีดความสามารถร่วมที่ชัดเจนให้ได้ จากนั้นก็จะสามารถกำหนดขีดความสามารถและโครงสร้างกำลังของแต่ละเหล่าทัพได้อย่างสมเหตุสมผล โดยกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ไม่ควรเปลี่ยนแปลงบ่อยเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติ

พลโท ประยุทธ์ จันทร์โอชา (๒๕๕๑) ได้วิจัย “การปรับบทบาทของกองทัพไทยเพื่อรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่” โดยศึกษาปัญหา ผลกระทบ และแนวโน้มภัยคุกคามรูปแบบใหม่ต่อสังคมไทย และบทบาทของกองทัพไทยในการแก้ไขปัญหากลยุทธ์ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดย

ศึกษาเปรียบเทียบกับตัวแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และรัสเซีย และได้กำหนดคุณคา
รูปแบบใหม่ เป็น ๗ ภัย โดยจัดเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ ๑ เป็นกลุ่มที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ
สังคมไทย ณ ปัจจุบัน เป็นภัยที่กัดเซาะฐานรากของโครงสร้างสังคม ทำให้สังคมไทยอ่อนแอลง
อย่างเห็นได้ชัดและต่อเนื่อง ประกอบด้วย ภัยที่ ๑ ความมั่นคงในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภัย
ที่ ๒ การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ภัยที่ ๓ ยาเสพติด และภัยที่ ๔ แรงงานต่างด้าวและผู้
หลบหนีเข้าเมือง กลุ่มที่ ๒ ประกอบด้วย ภัยที่ ๕ ภัยพิบัติจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
ของธรรมชาติและโรคระบาด ภัยที่ ๖ การขาดดุลของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม และกลุ่มที่ ๓ คือ ภัยที่ ๗ ได้แก่ความยากจน เป็นปัญหาที่จะกระทบต่อสังคมไทยใน
ระยะยาว ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สั่งสมมานาน และตราบเท่าที่ประเทศไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมที่
อยู่ภายใต้ทุนนิยมเศรษฐกิจเสรี ภัยหรือปัญหานี้ก็จะยังคงติดแผ่นดินไทยอยู่อีกนาน

พลโท ประยุทธ์ฯ ได้เสนอยุทธศาสตร์และการปรับบทบาท โครงสร้างการจัด หลัก
นิยมและการบริหารจัดการของกองทัพไทยที่เหมาะสมเพื่อรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ สรุปได้
ดังนี้

๑. บทบาท อำนาจหน้าที่ ของทหาร ต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ กำหนดไว้ใน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ในเรื่อง การพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของ
รัฐ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๘ วรรค ๕
กำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทาง
ทหารที่มีใช้สงคราม เพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติอื่นใด ดังนั้นกองทัพควรมี
บทบาทในการปฏิบัติการทางทหารที่มีใช้สงคราม ซึ่งรวมไปถึงภัยคุกคามรูปแบบใหม่เพราะเป็น
เรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์ของชาติ

๒. กองทัพควรมีบทบาทเป็นเพียงหน่วยสนับสนุน หรือเป็นพี่เลี้ยง ให้กับองค์กร
พลเรือนในการปฏิบัติต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น ป.ป.ส. และ ป.ป.ง. เป็นผู้ดำเนินการ หากให้
กองทัพมีบทบาทมากเกินไปก็อาจทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น และเกิดความไม่เข้าใจกันซึ่งจะนำไปสู่
การไม่ร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน

๓. กองทัพไม่จำเป็นต้องปรับโครงสร้างองค์กร เพื่อการเข้าจัดการปัญหาภัย
คุกคามรูปแบบใหม่

๔. ให้มีหลักนิยมการปฏิบัติการทางทหารที่มีใช้สงคราม และเนื่องจากหลักนิยม
ดังกล่าวยังเป็นสิ่งใหม่ กองทัพโดยสถาบันการศึกษาของเหล่าทัพ ควรจะต้องจัดการศึกษาหัวข้อ
เรื่อง “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่” ให้กับกำลังพลในกองทัพอย่างทั่วถึงและแท้จริง

๕. การบูรณาการในการทำงานระหว่างกองทัพกับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการภัยคุกคามรูปแบบใหม่ร่วมกัน

๖. การบริหารจัดการภายใต้ระบบบริหารราชการของกองทัพเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารจัดการภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ต้องการเวลาสั้นและรวดเร็วในการแก้ปัญหา และในขณะที่ภัยคุกคามอาจเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันหลายประเภท ดังนั้นในกรณีดังกล่าวเพื่อให้เกิดการเตรียมพร้อมในการเผชิญภัยคุกคามรูปแบบใหม่ในอนาคต กองทัพควรศึกษาและจัดเตรียมการบริหารองค์กรโดยประยุกต์จากระบบการจัดการเชิงกลยุทธ์ ผสมผสานกับการบริหารจัดการในสภาวะวิกฤต (Crisis Management)

๗. กองทัพควรมีการศึกษาระบบการบริหารจัดการข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการแก้ปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่อย่างเป็นองค์รวม ทั้งในแง่ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระดับความรุนแรง และพื้นที่ที่ส่งผลกระทบ

พลโท หม่อมหลวง ประสพชัย เกษมสันต์ (๒๕๕๑) ได้วิจัย “การศึกษาเปรียบเทียบการจัดกระทรวงกลาโหมต่างประเทศกับไทย” โดยศึกษาสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ และศึกษาความเป็นมา หลักนิยม และการจัด กท.ต่างประเทศ ๕ ประเทศได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐประชาชนจีน มาเปรียบเทียบกับ การจัด กท.ไทย ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ ผลการวิจัยได้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในหลักนิยม และแนวคิดในการจัดและการบริหารจัดการ กท. ต่างประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับ กท.ไทย ในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ ได้แก่

๑. โครงสร้างการจัดองค์กร ในภาพรวมแล้ว กท.ต่างประเทศมีรูปแบบการจัดในลักษณะแยกตามพันธกิจประกอบด้วยกลุ่มงานเกี่ยวกับนโยบายระดับสูงและงานการเมือง กลุ่มงานที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของกระทรวง (ธุรการ การเงิน งบประมาณ สวัสดิการ การจัดหา ยุทโธปกรณ์ ฯลฯ) กลุ่มงานที่เกี่ยวกับการเตรียมและสนับสนุนการทำสงคราม และกลุ่มงานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการสงคราม สำหรับการจัด กท.ไทย มีหน่วยงานขึ้นตรงเพียง ๔ หน่วยงานหลัก และแต่ละหน่วยงานเป็นอิสระซึ่งกันและกัน จึงมีหน่วยงานย่อยซึ่งมีลักษณะงานคล้ายคลึงกันจัดไว้ในเกือบทุกหน่วยงานหลักจึงมีหน่วยงานระดับรองที่ทำงานซ้ำซ้อน หรือมีพันธกิจเดียวกันอยู่มาก

๒. การแบ่งแยกภารกิจและอำนาจหน้าที่ ในเรื่องของการเตรียมกำลังรบและการใช้กำลังรบ ออกจากกัน กล่าวคือ เหล่าทัพจะมีภารกิจ และอำนาจหน้าที่ในการเตรียมกำลัง เท่านั้น สำหรับการใช้อำนาจนั้น จะแยกออกเป็นอีกองค์กรหนึ่งต่างหาก มีการจัดในรูปแบบ กองบัญชาการรวมผสมเหล่า หรือ Joint and Unified Command มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ และรับคำสั่งตรงจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดฝ่ายทหาร (Commander-in-Chief) ซึ่งอาจจะเป็นประธานาธิบดี หรือ

นายกรัฐมนตรี (หรือ ประธานคณะกรรมการทหารกลางในกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีน) ทั้งนี้ กำลังรบขององค์กรที่ทำหน้าที่การใช้อำกำลัง (กองบัญชาการรวม หรือ กองบัญชาการยุทธบริเวณ หรือ กองบัญชาการภาคทหาร) จะจัดมาจากกำลังพร้อมรบของเหล่าทัพต่างๆ นั้นเอง แต่จะแยกการบังคับบัญชาโดยเด็ดขาด จึงเป็นการสร้างความสมดุลในระบบการควบคุมบังคับบัญชาทางทหารในกระทรวงกลาโหม ผู้นำเหล่าทัพจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดเตรียมกำลังและความพร้อมของเหล่าทัพ (Combat/ Operational Readiness) เพื่อเผชิญกับภัยคุกคามในรูปแบบต่างๆ และเป็นไปตามนโยบายของผู้บังคับบัญชา สำหรับ กท.ไทย เหล่าทัพ มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ ทั้งการเตรียมและการใช้อำกำลัง

๓. อำนาจการควบคุมบังคับบัญชา และการแต่งตั้งผู้นำทางทหาร ตามหลักนิยมของ กท.ต่างประเทศใช้หลักพลเรือน (นักการเมือง) บังคับบัญชาฝ่ายทหารในระดับนโยบาย โดยมีทหารบังคับบัญชาฝ่ายทหารในระดับหน่วยปฏิบัติ พลเรือนที่มีอำนาจสูงสุดในการสั่งใช้กำลังทหาร จะมีคณะของบุคคลที่ทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ หรือเสนาธิการประกอบด้วย ประธานคณะเสนาธิการร่วม หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้นำเหล่าทัพต่างๆ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารที่เป็นทั้งพลเรือนและทหาร เป็นผู้ช่วยเหลือให้ คำปรึกษา และข้อเสนอแนะตลอดจนการกำหนดนโยบายต่างๆ ในการแต่งตั้งผู้นำทางทหาร พลเรือนที่มีอำนาจสูงสุดต้องเสนอชื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบก่อนทำการแต่งตั้ง ดังนั้น การวางระบบควบคุมบังคับบัญชา และการแต่งตั้งผู้นำทางทหารดังกล่าว ทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจในการบังคับบัญชากองทัพระหว่างพลเรือนกับทหาร และระหว่างพลเรือนด้วยกันเอง (ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับ

๔. พลเรือนและทหารปฏิบัติงานร่วมกัน ใน กท.ต่างประเทศมีการนำพลเรือนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ร่วมกับฝ่ายทหาร เป็นจำนวนมาก และเกือบจะทุกภาคส่วนงาน (เว้นแต่หน่วยหรือผู้ที่เข้าปฏิบัติกรรบโดยตรง) ส่วนใหญ่พลเรือนจะปฏิบัติหน้าที่ที่จำเป็นต้องมีความชำนาญเฉพาะทาง เช่น งานเทคนิค งานแพทย์ งานค้นคว้าวิจัย ฯลฯ หรือ งานด้านการบริการ และการสนับสนุนต่าง ๆ รวมไปถึงงานด้านการวิจัย พัฒนา การฝึกศึกษา การจัดหายุทธโศปกรณ์ต่างๆ เป็นต้น การปฏิบัติงานอาจเป็นการทำงานแทรกอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน หรือบางประเทศอาจรวมงานเหล่านี้เข้าด้วยกัน และจัดตั้งเป็นหน่วยงานพลเรือน สำหรับ กท.ไทย มีการบรรจุข้าราชการกลาโหมพลเรือน และพนักงานราชการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ อยู่มาก โดยแทรกอยู่ในเกือบทุกหน่วยงาน แต่ส่วนใหญ่เป็นงานธุรการและการบริการทั่วไป ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานพลเรือนในกระทรวงกลาโหมเป็นการเฉพาะ หรือ ยังไม่มีการตั้งผู้บังคับบัญชา หรือตำแหน่งในหน่วยงานสำคัญ เป็นพลเรือน และยังไม่มียุทธการบริการจัดการกำลังพลพลเรือนที่ชัดเจน

พลโท หม่อมหลวง ประสบชัย ฯ ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการ และโครงสร้างกท. ดังนี้

๑. ในด้านโครงสร้างพื้นฐานยุบรวมหน่วยงานด้านธุรการ และการสนับสนุนต่างๆ ที่คล้ายคลึงกันที่มีอยู่เดิม ในส่วนราชการของกระทรวงและเหล่าทัพ และจัดตั้งเป็น “สำนัก” ต่างๆ ขึ้นตรงต่อกระทรวง โดยมี “ปลัดกระทรวง” เป็นผู้กำกับดูแลและสั่งราชการแทนรัฐมนตรีในส่วนงานนี้ทั้งหมด เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการ โครงสร้างแบบนี้จะทำให้กระทรวงกลาโหม มีหน่วยขึ้นตรงในการบังคับบัญชาเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้รัฐมนตรีสามารถกำกับดูแลทางนโยบาย ได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการยกระดับเหล่าทัพ และ “สำนัก” ต่างๆ (สำหรับงานโครงสร้างพื้นฐาน ธุรการ และสนับสนุนทั่วไป ฯลฯ) จะเป็นการเพิ่มความสำคัญ และความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานเหล่านั้น โดยลดความซ้ำซ้อนที่มีอยู่ในหน่วยระดับรองให้หมดไป จะทำให้การสนับสนุนต่างๆ อยู่ใน มาตรฐานเดียวกัน และมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรมนุษย์และงบประมาณมากยิ่งขึ้นด้วย ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บังคับบัญชา “สำนัก” จะมีความแน่นแฟ้นในลักษณะผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรงด้วย

๒. ในด้านการปฏิบัติการในภารกิจทางทหาร และภารกิจที่มีใช้การสงคราม จัดให้มี “กองบัญชาการทหารสูงสุด” และยกระดับเหล่าทัพต่างๆ เป็นหน่วยขึ้นตรงกระทรวง การจัดภายในขององค์กรต่างๆ ในด้านการปฏิบัติการในภารกิจทางทหาร และภารกิจที่มีใช้การสงคราม ควรจัดตามหลักนิยมการจัดกองบัญชาการรวมผสมเหล่า หรือ Joint and Unified Command ทั้งสิ้น (ยกเว้นในส่วนของแต่ละเหล่าทัพต่าง ๆ) ซึ่งต้องรวมไปถึงหน่วยระดับรองต่างๆ ของ “กองบัญชาการทหารสูงสุด” ด้วย ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานของแต่ละเหล่า และนำขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของแต่ละเหล่า มาผสมผสานกันให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างรวมการ และทำให้มีหน่วยกำลังพร้อมปฏิบัติการกิจได้ทันที

๓. ในด้านอำนาจหน้าที่และการใช้กำลัง กำหนดให้เหล่าทัพ มีภารกิจในการเตรียมกำลังและรักษาพื้นที่เท่านั้น และให้ “กองบัญชาการทหารสูงสุด” เป็นหน่วยที่มีภารกิจในการใช้กำลัง และโดยมีการจัดหน่วยบัญชาการระดับรอง หน่วยรองที่ได้รับการสมทบกำลังจาก เหล่าทัพต่างๆ ตามความจำเป็นแก่ภารกิจ โดยในทางปฏิบัติให้เหล่าทัพ ส่งมอบหน่วยกำลังรบ ขึ้นการบังคับบัญชาทางยุทธการต่อ “กองบัญชาการทหารสูงสุด” ซึ่งในการนี้ “กองบัญชาการทหารสูงสุด” ควรเข้าควบคุมบังคับบัญชาโดยตรงต่อกองกำลังชายแดน ซึ่งควรจัดเป็นหน่วยผสมเหล่าด้วย วิธีการดังกล่าวจะทำให้เกิดดุลยภาพในการปฏิบัติงาน และการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยอย่างชัดเจน ภายใต้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะทั้งในยามปกติและ ในยามวิกฤติ

พลโท ชัยศักดิ์ โสมกุล (๒๕๕๒) ได้วิจัย “แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมให้เหมาะสมกับยุคสมัย” โดยศึกษาการปฏิรูประบบราชการไทย การปฏิรูประบบราชการในกท. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการใน กท. และแผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๐ พลโท ชัยศักดิ์ฯ ได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงการจัดระบบงานใหม่ จาก ๑๕ ระบบงานตามแผนแม่บทฯ มาเป็น ๑๘ งาน และนำมารวมกลุ่มได้ ๘ กลุ่มงาน ซึ่งประกอบด้วย (๑) กลุ่มงานด้านการบริหารจัดการ (๒) กลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล (๓) กลุ่มงานด้านการข่าวกรอง (๔) กลุ่มงานป้องกันประเทศ (๕) กลุ่มงานด้านการสนับสนุน (๖) กลุ่มงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (๗) กลุ่มงานอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และ (๘) กลุ่มงานด้านการช่วยเหลือประชาชน จาก ๘ กลุ่มงาน นำมาจัดรวมเป็น ๓ กลุ่มภารกิจ ได้แก่ (๑) ภารกิจหลัก ได้แก่ การปฏิบัติภารกิจทางทหารในการใช้กำลังเพื่อป้องกันประเทศ จากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ (๒) ภารกิจรอง ได้แก่ การปฏิบัติภารกิจด้านการบริหาร และการช่วยเหลือประชาชน โดยการนำศักยภาพทางทหารมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ และ (๓) ภารกิจพิเศษ ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ในการปกป้องและสนับสนุนการปฏิบัติของสถาบันกษัตริย์ จากการพิจารณาเป็น ๓ กลุ่มภารกิจ พลโท ชัยศักดิ์ฯ ได้เสนอเป็นรูปแบบการบริหารงานและโครงสร้าง กท. ได้ ๔ รูปแบบเพื่อเป็นทางเลือก ได้แก่ (๑) สอดคล้องกับแผนแม่บทฯ (๒) สอดคล้องกับกลุ่มภารกิจ ๓ กลุ่ม (๓) ตามลักษณะการทำงาน ๓ ลักษณะ (การบริหาร การปฏิบัติและการสนับสนุน) และ (๔) ตามการกระจายอำนาจ

พลตรี อักษรา เกิดผล (๒๕๕๒) ได้วิจัย “การพัฒนาอำนาจกำลังรบของกองทัพบก” โดยศึกษา การพัฒนาอำนาจกำลังรบของกองทัพบกที่ผ่านมา เปรียบเทียบการพัฒนาอำนาจกำลังรบของกองทัพบกไทย และกองทัพบกประเทศเพื่อนบ้าน และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาอำนาจกำลังรบในส่วนโครงสร้างของกองทัพบกที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ผลการวิจัย สรุปได้ดังนี้

๑. ไม่ปรากฏแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้ง ซึ่งจะนำไปสู่การใช้กำลังทหารขนาดใหญ่กับประเทศเพื่อนบ้าน แต่อาจมีเพียงความขัดแย้งระดับต่ำที่มีเงื่อนไขสะสมอยู่ ที่อาจเกิดการกระทบกระทั่งในระดับพื้นที่ อาจขยายลุกลามเป็นสงครามจำกัดได้ สำหรับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่จะมีความสลับซับซ้อน และมีความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยภายนอกประเทศกับปัจจัยภายในประเทศมากขึ้น

๒. การพัฒนาอำนาจกำลังรบตามแผนพัฒนากองทัพฉบับที่ผ่านจนถึงปัจจุบัน ยังไม่ปฏิบัติตามเป้าหมายเท่าที่ควร ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลตามแผน การขาดความต่อเนื่องในเชิงนโยบาย อาทิ ปัญหาสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้

กองทัพบกจำเป็นต้องจัดตั้งกองพลทหารราบที่ ๑๕ รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยทหารพรานเพิ่มเติมเป็นจำนวนมาก

๓. ความสำเร็จในการพัฒนาอำนาจกำลังรบของกองทัพบก คือการพัฒนาอำนาจกำลังรบในส่วนของการสร้างการจัดหน่วยระดับกรม และกองพันดำเนินกลยุทธ์ที่เป็นเป้าหมายการใช้กำลังในอีก ๕ – ๑๐ ปีข้างหน้า โดยจะต้องไม่ยึดติดกับพื้นที่ โดยกำลังทั้งสิ้นต้องสามารถโยกย้ายไปปฏิบัติการในพื้นที่ใด ๆ ก็ได้ มีคุณลักษณะหน่วยที่แตกต่างจากการจัดหน่วยในปัจจุบัน คือจะต้องมีคุณลักษณะเป็นกำลังรบผสมเหล่า มีอำนาจกำลังรบสูงมีความคล่องแคล่วทั้งทางยุทธศาสตร์/ยุทธวิธี สามารถปฏิบัติการกิจได้หลากหลาย โดยมีการปรับการจัดหน่วยน้อยที่สุดพร้อมที่เผชิญกับภัยคุกคามได้ในทุกระดับของความขัดแย้งในทุกรูปแบบการปฏิบัติของการรบและมิใช่จากการรบ รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติการรบร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

พลตรี อนันตพร กาญจนรัตน์ (๒๕๕๒) ได้วิจัย “การพิจารณาสัดส่วนงบประมาณในการป้องกันประเทศกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่เหมาะสม” โดยศึกษาการจัดทำงบประมาณของประเทศไทย แนวคิดและหลักการในการจัดทำงบประมาณเพื่อป้องกันประเทศ วิเคราะห์สัดส่วนงบประมาณในการป้องกันประเทศกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทยที่เหมาะสม โดยศึกษาสัดส่วนงบประมาณในการป้องกันประเทศกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ(GDP) ของประเทศต่าง ๆ จำนวน ๑๗๒ ประเทศ ประเด็นปัญหาสำคัญ คือในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นทางการ ดังนั้นการถ่ายทอดเป้าหมายจากยุทธศาสตร์ชาติไปยังยุทธศาสตร์ในด้านต่าง ๆ จึงไม่มีอย่างเป็นทางการ แต่เป็นการเริ่มต้นเองจากด้านต่าง ๆ กล่าวคือ ด้าน เศรษฐกิจและสังคม จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ของสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนหลัก ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่ยึดถือปฏิบัติได้อย่างทางการเพราะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ในด้านการป้องกันประเทศ มีเพียงยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของ กห. เป็นแผนหลัก ซึ่งแผนดังกล่าวไม่ได้มีการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่เป็นการอนุมัติโดยสภากลาโหม ทำให้น้ำหนักในการได้รับการสนับสนุนงบประมาณน้อยกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากความไม่ชัดเจนในระดับนโยบายทำให้การกำหนดนโยบาย การวางแผนและการจัดทำงบประมาณในการป้องกันประเทศของ กห. ดำเนินการในกรอบที่ กห. กำหนด (ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของ กห.) จึงมีลักษณะเหมือน กห. กำหนดความต้องการ แต่รัฐบาลจะพิจารณางบประมาณตามวงเงินที่เหลือจากด้านเศรษฐกิจและสังคม ไม่ได้คำนึงถึงเป้าหมายตามยุทธศาสตร์เพราะรัฐบาลไม่มี และไม่ได้ให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ของ กห. ด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในห้วงตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับงบประมาณด้านการป้องกันประเทศ

พลตรี อนันตพรฯ มีข้อเสนอแนะสรุปได้ดังนี้

๑. ทบทวนการกำหนดนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยให้มีปรากฏเป็นเอกสารเพื่อให้ส่วนราชการใช้อ้างอิงและเป็นเป้าหมายในการทำงาน ซึ่งในยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีรายละเอียดที่จำเป็นครบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา การเมือง การปกครอง ความมั่นคงและการป้องกันประเทศ เทคโนโลยีหรือด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นและส่วนราชการต้องนำไปใช้ ในการวางแผนต่อ

๒. เมื่อมียุทธศาสตร์ชาติแล้ว (หรือระหว่างการค้าดำเนินการ) จะต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์ ด้านการป้องกันประเทศ ที่มีลักษณะเปิดเผยได้ (White Paper) ฉบับหนึ่งเสนอรัฐบาล ให้ความเห็นชอบ และจัดทำอีกฉบับหนึ่งที่มีความละเอียดมากขึ้น และเป็นเรื่องที่เป็นความลับ โดยให้ผ่านความเห็นชอบจากสภากลาโหม ซึ่งจะอยู่ในกรอบของยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันประเทศฉบับที่รัฐบาลให้ความเห็นชอบ

๓. การจัดทำงบประมาณด้านการป้องกันประเทศควรมีการประมาณการค่าใช้จ่ายระยะยาวร่วมกันตั้งแต่ระดับชาติหรือรัฐบาล มาระดับกระทรวงจนถึงเหล่าทัพ ต้องสามารถประเมินค่าใช้จ่าย ของโครงสร้างกำลังรบ, ยุทโธปกรณ์, การซ่อมบำรุง, การปฏิบัติการ, การเสริมสร้างหน่วยหรือ การก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลและ กท. ที่กำหนดไว้ในนโยบายหรือยุทธศาสตร์ได้และควรกำหนดสัดส่วนงบประมาณในการป้องกันประเทศกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่เหมาะสมสำหรับการวางแผนในระยะยาว

๔. เมื่อคิดสัดส่วนงบประมาณในการป้องกันประเทศกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ(GDP) ของประเทศไทย ควรที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในช่วงร้อยละ ๒.๑๑ ถึง ๒.๕๒ ของ GDP ตามความต้องการที่จะฟื้นฟูสภาพกำลังกองทัพที่ ร้อยละ ๒.๑๑ ถึง ๒.๔๐ ของ GDP และค่าเฉลี่ยของประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่ร้อยละ ๒.๕๒ ของ GDP โดยในภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศไม่ค่อยดีหรือ มีความเร่งด่วนในการใช้งบประมาณของประเทศด้านอื่น ก็อาจได้รับลดลงบ้าง แต่ในระยะยาวแล้วควร ที่จะดำรงรักษาสัดส่วนงบประมาณไว้ โดยเฉพาะในช่วง ๑๓ ปีข้างหน้า (๒๕๕๔-๒๕๖๓) ควรจะได้รับไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒.๑๑

จากการศึกษา เอกสารวิจัย ๑๒ ฉบับข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยเป็นทหารบก ๑๐ ท่าน เป็นทหารเรือและทหารอากาศเหล่าละ ๑ ท่าน จากจำนวน ๑๒ ท่านนี้ เป็นนายทหารชั้นนายพลทั้งหมด ในช่วงเวลาที่ทำวิจัย โดยเป็นผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานในระดับ หน่วยขึ้นตรง กท. (สป. หรือ บก.ทท.) หรือ สูงกว่า (ระดับ กท.หรือรัฐบาล) จำนวน ๗ ท่าน ประเด็นสำคัญของผลงานวิจัยของทั้ง ๑๒ ท่านนี้ คือ ผู้วิจัยทุกท่าน มีข้อสรุปของงานวิจัย ให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศหรือแนวความคิดในการพัฒนากองทัพ และ/หรือให้ปรับปรุง ทบทวน โครงสร้างและ

บทบาทของกระทรวงกลาโหมหรือกองทัพไทย ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ มีผู้วิจัย ๑๐ ท่าน ได้แก่ พลเรือตรีสุนทร คชวัฒน์ พลตรีวิรัช หาญผจญศึก พลตรีสุรพล เพื่อนอัยกา พลอากาศตรี หม่อมหลวง สุปรีชา กมลาสน์ พลตรีวุฒินันท์ ถิลายุทธ พลโท เผด็จการ จันทรเสวก พลโท ประยุทธ์ จันทรโอชา พลโท หม่อมหลวง ประสพชัย เกษมสันต์ พลโท ชัยศักดิ์ โสมกุล และ พลตรี อนันตพร กาญจนรัตน์ ได้ศึกษาระบบบริหารจัดการ กท./กองทัพไทย โดยตรงและได้เสนอให้มีบทบาทแนวคิดการเตรียมกำลังรบ การปรับการจัดโครงสร้างใหม่เพื่อลดอัตรากำลังพล โดยให้โครงสร้างระดับกระทรวงเป็นแบบเบรบบมากขึ้น (ยกเว้นโครงสร้างกำลังรบ) รวมทั้งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ ผลการวิจัยและข้อเสนอแนะข้างต้น ผู้วิจัยจะนำไปเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและแนวทางการพัฒนาในบทที่ ๔ ต่อไป

การเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของกระทรวงกลาโหมไทย

ในระดับรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย(พ.ศ. ๒๕๕๖-พ.ศ. ๒๕๖๑) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงระยะปี พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๑ ไว้ ๗ ประเด็น ประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งคือ การก้าวสู่สากลของระบบราชการไทย โดย “การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน” ในส่วนของ กท. นั้น เมื่อ ๑๖ ส.ค.๕๕ กท. ได้กำหนด “แนวทางปฏิบัติของกระทรวงกลาโหมในการรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ในปี ๒๕๕๘” เพื่อให้ส่วนราชการใน กท. ปรับปรุงหน่วยให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดย รมว.กท. มีเป้าหมายให้ “กท. เป็นองค์กรหลักของประเทศไทยและอาเซียนได้อย่างภาคภูมิใจ” (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๕ : ๑) ดังนั้น ในพิจารณาแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยและเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียนตามวัตถุประสงค์ของเอกสารวิจัยฉบับนี้ จำเป็นต้องศึกษา ความเป็นมาของอาเซียนและการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน รวมถึงบทบาทและการดำเนินการของ กท.ไทยเพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

๑. การจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN COMMUNITY)

อาเซียนหรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations หรือ ASEAN) ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพ(The Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐ โดยมีสมาชิกผู้ก่อตั้ง ๕ ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ได้ลงนามใน“ปฏิญญากรุงเทพฯ” (Bangkok Declaration) เพื่อจัดตั้งสมาคมความร่วมมือกันในการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาวัฒนธรรมในกลุ่มประเทศสมาชิก และการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคง ในพื้นที่และเป็นการเปิดโอกาสให้คลายข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกอย่างสันติของระดับภูมิภาคของประเทศต่างๆ ในเอเชีย ในเวลาต่อมาได้มี บรูไนดารุสซาราม (เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ ๘ มกราคม ๒๕๒๓) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐) สหภาพพม่า (เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐) และราชอาณาจักรกัมพูชา (เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒) ตามลำดับ ทำให้อาเซียนมีสมาชิกรวม ๑๐ ประเทศ

โดยเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๒ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามรับรองปฏิญญาชะอำ หัวหิน ว่าด้วยแผนงานจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ค.ศ. ๒๐๐๕-๒๐๑๕) เพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี ๒๕๕๘ ซึ่งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ประกอบด้วยเสาหลัก ๓ เสดังต่อไปนี้

๑.๑ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community – APSC) มุ่งให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีระบบแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกันได้ด้วยดี มีเสถียรภาพอย่างรอบด้าน มีกรอบความร่วมมือเพื่อรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยและมั่นคง

๑.๒ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community – AEC) มุ่งให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ และการอำนวยความสะดวกในการติดต่อค้าขายระหว่างกัน อันจะทำให้ภูมิภาคมีความเจริญมั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ ได้เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนในประเทศอาเซียน โดยมุ่งให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของ สินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในปี ๒๐๒๐ ทำให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (Single Market and Production Base) ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียนเพื่อลดช่องว่างการพัฒนาและช่วยให้ประเทศเหล่านี้เข้าร่วมกระบวนการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียน ส่งเสริมความร่วมมือในนโยบายการเงินและเศรษฐกิจมหภาคตลาดการเงินและตลาดทุน การประกันภัยและภาษีอากร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม พัฒนาความร่วมมือด้านกฎหมาย การเกษตร พลังงาน การท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการยกระดับการศึกษาและการพัฒนาฝีมือแรงงาน กลุ่มสินค้าและบริการนำร่องที่สำคัญ ที่จะเกิดการรวมกลุ่มกัน คือ สินค้าเกษตร / สินค้าประมง /

ผลิตภัณฑ์ไม้ / ผลิตภัณฑ์ยาง / สิ่งทอ / ยานยนต์ / อิเล็กทรอนิกส์ / เทคโนโลยีสารสนเทศ (e-ASEAN) / การบริการด้านสุขภาพ, ท่องเที่ยวและการขนส่งทางอากาศ (การบิน) กำหนดให้ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นปีที่เริ่มรวมตัวกันอย่างเป็นทางการ โดยผ่อนปรนให้กับประเทศ ลาว กัมพูชา พม่า และ เวียดนาม สำหรับประเทศไทยได้รับมอบหมายให้ทำ Roadmap ทางด้านท่องเที่ยวและการขนส่งทางอากาศ (การบิน)

๑.๓ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community – ASCC) เพื่อให้ประชาชนแต่ละประเทศอาเซียนอยู่ร่วมกันภายใต้แนวคิดสังคมที่เอื้ออาทร มีสวัสดิการทางสังคมที่ดี และมีความมั่นคงทางสังคม สำหรับการเตรียมความพร้อมเพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นผู้นำในการก่อตั้งสมาคมอาเซียน มีศักยภาพในการเป็นแกนนำในการสร้างประชาคมอาเซียนให้เข้มแข็ง จึงได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นประชาอาเซียน โดยจะมุ่งเน้นเรื่องการศึกษา ซึ่งจัดอยู่ในประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ที่จะมียุทธศาสตร์สำคัญที่จะส่งเสริมให้ประชาคมด้านอื่น ๆ ให้มีความเข้มแข็ง เนื่องจากการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน และจะมีการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านอาเซียนศึกษา เป็นศูนย์การเรียนรู้ด้านศาสนาและวัฒนธรรม เพื่อขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนด้วยการศึกษา ด้วยการสร้างความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศอาเซียน ความแตกต่างทางด้านชาติพันธุ์ หลักสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศเพื่อพัฒนาการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ในประชาคมอาเซียน (กระทรวงการต่างประเทศ, ออนไลน์, ๒๕๕๗)

๒. ประชาคมอาเซียนด้านการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political and Security Community – APSC)

ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนเป็นกลไกสืบเนื่องจาก Bali Concord II (ซึ่งก่อนหน้านี้ กลไกใช้คำว่า ASEAN Security Community) แต่ได้รับการก่อตั้งเป็นทางการภายหลัง จากที่กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม ๒๕๕๑ แม้ว่าประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนไม่เน้นการมี นโยบายความมั่นคงและการต่างประเทศร่วม (Common Foreign and Security Policy) อีกทั้งไม่ได้พยายาม ที่จะมี หลักเกณฑ์การมีความเห็นตรงกัน (Convergence Criteria) เหมือนสหภาพยุโรป แต่ประชาคมการเมืองและความมั่นคง พยายามที่จะหาจุดยืนร่วมกัน ในหลายเรื่องเพื่อสร้างฐานที่มั่นคงสำหรับสันติภาพ และเสถียรภาพ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ได้ตกลงที่จะให้ประชาคมการเมืองและความมั่นคง มีเป้าหมายสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๒.๑ ประชาคมที่มีกติกาและมีการพัฒนาค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน (A Rules-Based Community of Shared Values and Norms) ซึ่งเป็น ๒ หลักการที่ ถ่วงดุล (Counter-Balance) ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ๑) การไม่แทรกแซงกิจการภายใน และ ๒) ส่งเสริม ค่านิยมของประชาคม (Community Values)

๒.๒ ประชาคมที่ทำให้ภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพ มีความสงบสุข มีความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ (A Cohesive, Peaceful and Resilient Region With Shared Responsibility for Comprehensive Security) ซึ่งเป็นความพยายามที่จะส่งเสริมให้อาเซียนพึ่งพาอาศัยกลไกของตนมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาและความท้าทายต่างๆ ในภูมิภาค (อีกทั้งเป็นประเด็นที่อินโดนีเซียผลักดันมากที่สุด)

๒.๓ ประชาคมที่ทำให้เป็นภูมิภาคที่มีพลวัต และมองไปยังโลกภายนอกที่มีการรวมตัวและลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น (A Dynamic and Outward Looking Region in an Increasingly Integrated and Interdependent World) ซึ่งสะท้อนถึงการที่อาเซียนยอมรับว่าไม่ควรมุ่งเพียงเรื่องภายใน แต่เน้นการสร้างหุ้นส่วนกับโลกภายนอกให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

ปัจจุบันเสถียรภาพและความมั่นคงอาเซียน มีความคืบหน้าในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานท่าทีมากยิ่งขึ้นในเรื่องที่มีนัยทางนโยบายและการเมืองของภูมิภาค โดยการดำเนินการขับเคลื่อนเสถียรภาพและความมั่นคงอาเซียน จัดตั้งโดยคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคง ซึ่งประชุมปีละ ๒ ครั้งเป็นอย่างน้อย ประเด็นที่ประชาคมฯ ให้ความสำคัญในช่วงที่ผ่านมาคือการส่งเสริมให้กลไกอาเซียนต่างๆ เน้นการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นประเด็นที่คาบเกี่ยวกับกลไกต่างๆ ในกรณีนี้ ตัวอย่างสำคัญที่ประชาคมฯ กำลังพิจารณาอย่างต่อเนื่องคือ ความเสี่ยงของการส่งเสริมความเชื่อมโยงในภูมิภาคหรือ Inherent Risks of Enhanced ASEAN Connectivity ซึ่งรวมถึงอาชญากรรมข้ามชาติ และผลกระทบทางด้านลบต่าง ๆ เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และปัญหาสาธารณสุข ซึ่งเป็นประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Nontraditional Security Issues)

บทบาทของประเทศไทยในด้านการเมืองและความมั่นคง ได้แก่

๑. เร่งให้กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ในช่วงที่ไทยเป็นประธานอาเซียน (ธันวาคม ๒๕๕๑)

๒. จัดตั้งและผลักดันการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights- AICHR)

๓. รับรองและผลักดันการปฏิบัติตามแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

๔. ส่งเสริมให้คณะมนตรีของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมีผลงานเป็นรูปธรรมเช่น การส่งเสริมความร่วมมือด้านการรักษาสันติภาพในภูมิภาค

๕. ยกระดับบทบาทของรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนในด้านการจัดการภัยพิบัติ และความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการแก้ไข ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ Non-Traditional Security Threats

๖. ผลักดันให้สหรัฐฯ เข้าเป็นภาคีสันติสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia- TAC)

๗. ผลักดันให้เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone- SEANWFZ) มีบทบาทมากยิ่งขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ และสร้างเสถียรภาพในอาเซียน

๘. ส่งเสริมให้อาเซียนเป็นเขตปลอดอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง

๙. ส่งเสริมให้มีความโปร่งใสด้านนโยบายและข้อมูลทางทหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๑๐. ส่งเสริมมาตรการสร้างความไว้วางใจ (Confidence Building Measures- CBMs) และการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ในกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum- ARF)

๑๑. ส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการอาเซียน

ประเด็นที่มีความสำคัญเร่งด่วนของประเทศไทยไทยในการสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคง มีดังนี้

๑. ส่งเสริมค่านิยมของประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และหลักการนิติธรรมในอาเซียน โดยมุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

๒. ส่งเสริมความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในงานของประชาคมการเมืองและความมั่นคงโดยใช้หัวข้อการหารือเป็นตัวตั้งในการเชิญองค์กรที่มีชื่อของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหา Nontraditional Threats เช่น เรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติ อาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การค้ายาเสพติดและการค้ามนุษย์ เป็นต้น และมุ่งดำเนินภารกิจทางมนุษยธรรมมากกว่าด้านการเมือง

๓. ส่งเสริมให้มีความโปร่งใสมากขึ้นระหว่างฝ่ายกลาโหมอาเซียน โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลเรื่อง Arms Modernization และการส่งผู้สังเกตการณ์ในการซ้อมรบ ควรมีความร่วมมือกันให้มากยิ่งขึ้นในเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติและการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

๔. ส่งเสริมความร่วมมือของอาเซียนในการแก้ปัญหาาร่วมกัน เช่นในเรื่องของ (๑) ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (๒) การบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะการจัดทำระบบและยุทธศาสตร์บูรณาการโดยประสานการทำงานของฝ่ายพลเรือน ฝ่ายกลาโหมอาเซียน และสำนักเลขาธิการอาเซียนและ (๓) การส่งเสริมความมั่นคงทางทะเลและการปราบปรามโจรสลัด

ปัญหาอุปสรรคและความท้าทาย (Challenges) ของการจัดตั้งเสาการเมืองและความมั่นคงอาเซียน สรุปได้ดังนี้

๑. ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่สุดในเสาการเมืองและความมั่นคงอาเซียนคือการสร้างค่านิยมร่วมกัน เนื่องจากความหลากหลายของวัฒนธรรมการเมือง (Political Culture) ของประเทศสมาชิกอาเซียน และการที่แต่ละประเทศยังไม่มุ่งไปสู่การสร้างผลประโยชน์ของประชาคม (Community Interests) อย่างชัดเจน ส่วนหนึ่งของปัญหาเกิดจากการที่ระบบสถาบันของอาเซียนที่จะช่วยส่งเสริมค่านิยมอาเซียนยังอ่อนแอ โดยเฉพาะสำนักเลขาธิการอาเซียน

๒. ความท้าทายสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่ยังมีประเด็นที่มีความอ่อนไหวสูงในแต่ละประเทศสมาชิกต่างๆ หรือระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งสร้างข้อจำกัดให้กับการที่อาเซียนจะใช้กลไกของตนได้ การเผชิญหน้าและแก้ไขปัญหาคความท้าทายเหล่านี้ เช่นกรณีที่เกี่ยวข้องกับทุกประเทศ ไม่ประสงค์ที่จะให้อาเซียนมายุ่งเกี่ยวกับปัญหาภายในประเทศ แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะมีภัยหรือผลกระทบในระดับภูมิภาคก็ตาม เช่นเรื่องพัฒนาการในพม่า หรือปัญหาหมอกควัน เป็นต้น อีกทั้งไม่ประสงค์ให้อาเซียนมายุ่งเกี่ยวกับปัญหาทวิภาคี โดยเฉพาะปัญหาเขตแดน (ซึ่งในกรณีของข้อขัดแย้งระหว่างสิงคโปร์กับมาเลเซียในปี ๒๕๕๒ และ ไทยกับกัมพูชา ในปี ๒๕๕๕ ประเทศคู่ขัดแย้งได้ใช้กลไกของ International Court of Justice (ICJ) มากกว่ากลไกอาเซียนในการแก้ไขข้อพิพาททางเขตแดน)

๓. แม้ว่าอาเซียนจะพยายามสร้างหลักการของ ASEAN Centrality ในภูมิภาค แต่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจได้สร้างข้อจำกัดให้กับอาเซียนในการที่จะผลักดันให้กลไกต่างๆ ในภูมิภาคเป็น ASEAN Agenda ในเรื่องของความมั่นคงในภูมิภาค นอกจากนี้ โดยที่ความมั่นคงในภูมิภาค ยังต้องพึ่งพาอาศัยบทบาทของประเทศนอกภูมิภาค ดังนั้น อาเซียนยังจำเป็นต้องสร้างหุ้นส่วนสำคัญกับประเทศนอกภูมิภาค และในบางกรณี ยังต้องใช้วิธีการ Balance of Power เพื่อไม่ให้มหาอำนาจใดมาครอบงำภูมิภาค

๔. ปัญหาอุปสรรคอีกอันหนึ่งคือการที่ยังไม่มีความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากประเทศต่างๆ ยังอยู่ในสภาพที่ต้องแข่งขันแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกัน เช่นในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ซึ่งมีส่วนให้เกิดความตึงเครียดมากขึ้นในทะเลจีนใต้ เป็นต้น (กระทรวงการต่างประเทศ, ออนไลน์, ๒๕๕๗)

๓. บทบาทและการดำเนินการของกระทรวงกลาโหมไทยเพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

๓.๑ บทบาทกระทรวงกลาโหมต่ออาเซียน

กระทรวงกลาโหมมีบทบาทในเสาหลักด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community: APSC) อย่างต่อเนื่องผ่านกลไกที่เป็นรูปธรรม โดยมีการจัดการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers’ Meeting: ADMM) ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญในการยกระดับความร่วมมือทางทหารของอาเซียนให้เทียบเท่าความร่วมมือ ในด้านการต่างประเทศและเศรษฐกิจ ซึ่งการประชุม ADMM ได้รับการริเริ่มในที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit Meeting) ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยที่ประชุมได้รับรองแนวความคิดเรื่องการจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๘ – ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ มาเลเซียในฐานะประธานอาเซียนได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม ADMM ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีฉันทามติที่จะจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยหน่วยงานในกระทรวงกลาโหมที่ดำเนินการจัดการประชุมในกรอบ ADMM คือ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม โดยมีหน้าที่ ดำเนินการด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านความมั่นคงระดับกระทรวงกับหน่วยงานภายในประเทศ รวมทั้งกับกระทรวงกลาโหมมิตรประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน

๓.๒ กลไกการประชุม ADMM

การประชุม ADMM เป็นการประชุมระดับรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นขั้นสุดท้ายในการรับรองเอกสารต่างๆ อาทิ ปฏิญญาร่วม (Joint Declaration) เอกสารแนวความคิด (Concept Paper) หรือ แผนปฏิบัติการ (Work Programme) เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม โดยได้กำหนดให้มีการประชุมเตรียมการก่อนการประชุม ADMM ๒ เวที เพื่อรองรับการประชุม ADMM คือ การประชุม ASEAN Defence Senior Officials’ Meeting (ADSOM) เป็นการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (ปลัดกระทรวงกลาโหม หรือเทียบเท่า) มีหน้าที่หลักคือ เตรียมการสำหรับการประชุม ADMM โดยทั่วไปจะพิจารณาความเหมาะสมของหัวข้อการหารือและพิจารณาแก้ไขร่างเอกสารต่างๆ ที่จะให้รัฐมนตรีกลาโหมของประเทศสมาชิกอาเซียน รับรองในระหว่างการประชุม ADMM ก่อนจะมีการประชุม ADSOM นั้น จะจัดให้มีการประชุม ADSOM Working Group (ADSOM WG) ซึ่งเป็นการประชุมคณะทำงาน (ระดับผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม หรือผู้แทน) เพื่อเตรียมการด้านสารัตถะและธุรการสำหรับการประชุม ADSOM และการประชุม ADMM ซึ่งที่ประชุม

Working Group (WG) จะร่วมกันกำหนดหัวข้อการหารือ เตรียมการด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุม รวมทั้งด้านธุรการอื่น ๆ นอกจากนี้ในกรอบการประชุม ADMM ยังสามารถกำหนดให้มีการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ADMM Retreat) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐมนตรีกลาโหมประเทศสมาชิกอาเซียน มีโอกาสได้หารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในบรรยากาศที่ผ่อนคลาย เพื่อสร้างความคุ้นเคยระหว่างกัน

๓.๓ การประชุม ADMM ครั้งที่ ๑ ประชุม ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ โดยมีรัฐมนตรีกลาโหมประเทศสมาชิกอาเซียน หรือผู้แทน เข้าร่วม ๕ ประเทศ ยกเว้นสหภาพเมียนมาร์ ซึ่งที่ประชุมได้รับรองเอกสารแนวความคิด โดยมีวัตถุประสงค์ของการประชุม ADMM ได้แก่ ๑) เสริมสร้างสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค ผ่านกลไกการหารือและความร่วมมือด้านความมั่นคง ๒) ให้คำแนะนำและแนวทางต่อเวทีการหารือและความร่วมมือที่มีอยู่แล้วของเจ้าหน้าที่ระดับสูง ภายในกลุ่มประเทศอาเซียน และระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนกับประเทศอื่น ๆ ๓) สนับสนุน ความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นระหว่างกัน โดยการสร้างความโปร่งใส และเปิดเผย และ ๔) เป็นแนวทางสำหรับการจัดตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียน ตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาบาหลีว่าด้วยข้อตกลงอาเซียนฉบับที่ ๒ (Bali Declaration of ASEAN Concord II) และเพื่อสนับสนุนแนวทางตามแผนปฏิบัติการที่ประกาศไว้ที่เวียงจันทน์

๓.๔ การประชุม ADMM ครั้งที่ ๒ ประชุม ณ ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้รับรองเอกสารสำคัญ ๓ ฉบับ ได้แก่ เอกสารกำหนดหลักการและแนวทางในการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (Protocol to the Concept Paper for the Establishment of the ADMM), แผนปฏิบัติงาน ๓ ปี (ADMM ๓ – Year Work Programme) และเอกสารกำหนดหลักการและแนวทางในการประชุมระหว่างรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมของประเทศคู่เจรจา (ADMM - Plus Concept Paper) รวมทั้งร่วมกันลงนามในร่างปฏิญญาร่วม ADMM (ADMM Joint Declaration) ซึ่งได้เน้นย้ำถึง การปฏิบัติตามแนวทางเพื่อเร่งรัดสู่การเป็นประชาคมความมั่นคงอาเซียนภายใน ปี ๒๕๕๘ โดยมีสาระสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือ และการหารือด้านความมั่นคง โดยเน้นการสร้างควมไว้วางใจ ความโปร่งใส และเปิดเผย ทั้งนี้ยังคงยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน หลักฉันทามติ และความเคารพในหลักอธิปไตย

๓.๕ การประชุม ADMM ครั้งที่ ๓ การประชุมครั้งนี้ส่งผลต่อการริเริ่มงานสาขาการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติ ประชุม ณ ราชอาณาจักรไทยระหว่างเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ – ธันวาคม ๒๕๕๒ อันเป็นห้วงเวลาที่ประเทศไทยเป็นประธานอาเซียน กระทรวงกลาโหมได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน และ

การประชุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum Defence Officials Dialogue: ARF DOD) จำนวนทั้งสิ้น ๑๑ ครั้ง โดยเป็นการประชุมในกรอบ ADMM จำนวน ๘ ครั้ง และการประชุมในกรอบ ARF ๓ ครั้ง ซึ่งการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนครั้งที่ ๓ (๓rd ADMM) จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ณ เมืองพัทยา มีพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รัฐมนตรีกลาโหมเป็นประธาน และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ADMM Retreat) เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ณ กรุงเทพฯ

การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนครั้งที่ ๓ ได้รับรองเอกสารสำคัญ ๓ ฉบับ ได้แก่ ๑) เอกสารแนวความคิดเรื่องการใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และการบรรเทาภัยพิบัติ (Concept Paper on the Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief) ๒) เอกสารแนวความคิดเรื่องหลักเกณฑ์สำหรับสมาชิกภาพการประชุมระหว่างรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมของประเทศคู่เจรจา (Concept Paper on ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM) – Plus: Principles for Membership) ซึ่งยกร่างโดยกระทรวง กลาโหมไทยร่วมกับกระทรวงกลาโหมสิงคโปร์ และ ๓) เอกสารแนวความคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียน กับองค์กรภาคประชาสังคมในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Concept Paper on ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organisations (CSOs) Cooperation on Non – Traditional Security) ซึ่งยกร่างโดยกระทรวงกลาโหมไทย รวมทั้งได้มีการลงนามร่วมกันใน “ปฏิญญาร่วมของรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนว่าด้วยการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกระทรวงกลาโหมอาเซียน เพื่อเผชิญความท้าทายจากภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่” (ADMM Joint Declaration on Strengthening ASEAN Defence Establishments to meet the Challenges of Non-Traditional Security Threat)

๓.๖ การประชุม ADMM ครั้งที่ ๔ ประชุม เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ณ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้ให้การรับรองเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งการประชุม ADMM-Plus จำนวน ๒ ฉบับ กล่าวคือ ๑) เอกสาร เรื่อง รูปแบบและองค์ประกอบของการประชุม ADMM - Plus (ADMM-Plus: Configuration and Composition) ซึ่งยกร่างโดยกระทรวงกลาโหมไทยร่วมกับกระทรวงกลาโหมสิงคโปร์ และ ๒) เอกสารเรื่องวิธีการและกระบวนการของการประชุม ADMM – Plus (ADMM-Plus: Modalities and Procedures) ซึ่งยกร่างโดยกระทรวงกลาโหม สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามร่วมกับกระทรวงกลาโหมสิงคโปร์ โดยที่ประชุมฯ มีฉันทามติรับร่างเอกสารทั้ง ๒ ฉบับ และให้เห็นชอบต่อรูปแบบการประชุม ADMM+๘ โดยมีมติให้จัดการ

ประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา ๘ ประเทศ (ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus: ADMM Plus)

๓.๗ การประชุม ADMM – Plus การประชุม ADMM – Plus ครั้งที่ ๑ ณ กรุงฮานอย สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๗ จัดขึ้นเป็นครั้งแรก ประกอบไปด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ๘ ประเทศ และประเทศคู่เจรจา ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย, สาธารณรัฐประชาชนจีน, สาธารณรัฐอินเดีย, ญี่ปุ่น, สาธารณรัฐเกาหลี, นิวซีแลนด์, สหพันธรัฐรัสเซีย และสหรัฐอเมริกา เพื่อขยายความร่วมมือกับประเทศนอกภูมิภาคในการดั่งทรัพยากรและความสามารถที่มีอยู่มาพัฒนาประเทศสมาชิกร่วมกัน โดยริเริ่มความร่วมมือใน ๕ ด้าน คือ ๑) การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ๒) ความมั่นคงทางทะเล ๓) การแพทย์ทางทหาร ๔) การต่อต้านการก่อการร้ายและ ๕) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ซึ่งได้มีการเห็นชอบที่จะผลักดันให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง โดยริเริ่มจากความร่วมมือใน ๕ ด้าน

จากการประชุม ADMM – Plus ครั้งที่ ๑ ส่งผลให้มีการจัดการประชุมคณะทำงานเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมอาเซียนกับเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมประเทศคู่เจรจา ADSOM – Plus WG ณ เมืองดาลัด เวียดนาม เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ ซึ่งที่ประชุมฯ ได้เตรียมการรายละเอียดในการดำเนินการสำหรับเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมอาเซียน กับเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Senior Officials' Meeting-Plus: ADSOM-Plus) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปลัดกระทรวงกลาโหม ในการจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Experts' Working Group: EWG) ขึ้นตามความริเริ่มในที่ประชุม ADMM – Plus ครั้งที่ ๑ เพื่อให้กิจกรรมความร่วมมือเกิดความต่อเนื่องและเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยคณะทำงานทั้ง ๕ ด้าน จะกระชับความสัมพันธ์ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน เนื่องจากทุกประเทศในอาเซียนจะได้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะทำงานอย่างน้อย ๑ ด้าน และ ๑ วาระ ซึ่งแต่ละด้านมีประธานร่วมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาดังนี้

๓.๗.๑ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ คือ เวียดนามและจีน

๓.๗.๒ ความมั่นคงทางทะเล คือ มาเลเซียและออสเตรเลีย

๓.๗.๓ การแพทย์ทางทหาร คือ สิงคโปร์และญี่ปุ่น

๓.๗.๔ การต่อต้านการก่อการร้าย คือ อินโดนีเซียและสหรัฐฯ

๓.๗.๕ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ คือ ฟิลิปปินส์และนิวซีแลนด์

โดยไทยได้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานทุกด้าน ซึ่งรัฐมนตรีกลาโหมได้ลงนามในคำสั่งกระทรวงกลาโหม แต่งตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทย (Thai Experts' Working Groups : Thai EWGs) ในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus: ADMM - Plus) โดยมีหัวหน้าคณะทั้ง ๕ ด้าน ดังนี้ ๑)

คณะทำงานด้านความมั่นคงทางทะเล มีเจ้ากรมยุทธการทหารเรือ ๒) คณะทำงานด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มีผู้อำนวยการศูนย์รักษาสันติภาพ กรมยุทธการทหาร ๓) คณะทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ มีรองเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร ๔) คณะทำงานด้านการแพทย์ทางทหาร มีรองเจ้ากรมแพทย์ทหารบก และ ๕) คณะทำงานด้านการต่อต้านการก่อการร้าย มีผู้บัญชาการศูนย์ต่อต้านการก่อการร้าย

๓.๘ การประชุม ADMM ครั้งที่ ๕ การประชุม ADMM ครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ณ กรุงจาการ์ตา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ที่ประชุมได้รับรองเอกสารสำคัญ ดังนี้

๑) ปฏิญญาร่วมของรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนว่าด้วยการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกระทรวงกลาโหมอาเซียน เพื่อเผชิญความท้าทายจากภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่” (ADMM Joint Declaration on Strengthening ASEAN Defence Establishments to meet the Challenges of Non Traditional Security Threat) ๒) แผนปฏิบัติงาน ๓ ปี ในกรอบ ADMM ระหว่างปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ (ASEAN Defence Ministers’ Meeting (ADMM) Three (๓) Year Work Program) ๓) เอกสารแนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งเครือข่ายศูนย์ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกรอบอาเซียน (Concept Paper on the Establishment of ASEAN Peacekeeping Centers Network) และ ๔) เอกสาร แนวความคิดว่าด้วยความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศในกรอบอาเซียน (Concept Paper on ASEAN Defence Industry Collaboration)

๓.๙ การประชุม ADMM ครั้งที่ ๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและคณะได้เยี่ยมคำนับนายกรัฐมนตรีกัมพูชา อย่างเป็นทางการ และเยี่ยมคำนับ พลเอก เตียบ บันห์ รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกัมพูชา อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๒๘ – ๒๙ พ.ค.๕๕ ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา มีผลการประชุมดังนี้

๓.๙.๑ รับรองเอกสารปฏิญญาร่วมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนว่าด้วยการเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของอาเซียน เพื่อการเป็นประชาคมที่มั่นคงและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Joint Declaration of the ASEAN Defence Minister on Enhancing ASEAN Unity for a Harmonised and Secure Community)

๓.๙.๒ รับรองเอกสารว่าด้วยการทบทวนห้วงระยะเวลาของการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมคู่เจรจา (ADMM - Plus) โดยเปลี่ยนจากการประชุม ทุก ๆ ๓ ปี เป็น ทุก ๆ ๒ ปี

๓.๙.๓ รับทราบกำหนดการประชุม ADMM และ ADMM – Plus ครั้งที่ ๗ ณ ประเทศบรูไน รวมทั้งการเป็นเจ้าภาพการฝึกทางทหารอาเซียนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัย

พืบัติ ครั้งที่ ๒ (๒nd The ASEAN Militaries' Humanitarian Assistance and Disaster Relief Exercise: ๒nd AHX) ซึ่งจะมีการรวมการฝึกในกรอบของ ADMM-Plus ได้แก่ EWG on MM และ EWG on HADR

๓.๑๐ การประชุม ADMM ครั้งที่ ๗

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและคณะ เข้าร่วมประชุม ระหว่าง ๖ – ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ณ กรุงบันดาร์ เสรี เบกวัน บรูไนดารุสซาลาม

๓.๑๐.๑ ที่ประชุมฯ ได้มีการรับรองร่างเอกสารแนวความคิด ดังนี้

๓.๑๐.๑.๑ เอกสารแนวความคิดโครงการปฏิสัมพันธ์ทางทหาร ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน (Concept Paper on Establishing ASEAN Defence Interaction Programme)

๓.๑๐.๑.๒ เอกสารแนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งกรอบการ ดำเนินการในการสนับสนุน การส่งกำลังบำรุงร่วมกันในอนาคต (Concept Paper on Establishment of Logistics Support Framework)

๓.๑๐.๑.๓ เอกสารแนวความคิดของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านการปฏิบัติการ ทู่นระเบิดเพื่อมนุษยธรรม (Concept Paper on Establishment of the ADMM-Plus Experts' Working Group on Humanitarian Mine Action)

๓.๑๐.๒ ที่ประชุมได้เห็นชอบร่างเอกสารแนวความคิดว่าด้วยการเปลี่ยน ผ่านประธานร่วมของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Concept Paper on the Transition of the ADMM-Plus Experts' Working Group Co-Chairmanship)

๓.๑๐.๓ ที่ประชุมรับทราบประธานร่วมของ EWGs ในวงรอบใหม่ (ปี ๒๕๕๗ – ๒๕๕๙)

๓.๑๐.๓.๑ ด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัย

พืบัติ : ลาว – ญี่ปุ่น

๓.๑๐.๓.๒ ด้านความมั่นคงทางทะเล : บรูไน – นิวซีแลนด์

๓.๑๐.๓.๓ ด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ : กัมพูชา - เกาหลีใต้

๓.๑๐.๓.๔ ด้านการต่อต้านการก่อการร้าย : สิงคโปร์ –

ออสเตรเลีย

๓.๑๐.๓.๕ ด้านการแพทย์ทางทหาร : ไทย – รัสเซีย

๓.๑๐.๓.๖ ด้านการปฏิบัติการทู่นระเบิดเพื่อมนุษยธรรม :

เวียดนาม - อินเดีย

๓.๑๐.๔ รัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ทั้ง ๑๐ ประเทศ ได้มีการรับรองและร่วมลง นามในปฏิญญาร่วม บรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยประชาชนของอาเซียนและ

อนาคตร่วมกัน (The Brunei Darussalam of the ASEAN Defence Ministers: Securing Our People, Our Future Together)

๓.๑๑ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ADMM Retreat) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) ครั้งที่ ๒ ซึ่งได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๘ ถึง ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ กรุงบันดาร์ เสรี เบกาวัน บรูไนดารุสซาลาม โดยมีผลการประชุมที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

๓.๑๑.๑ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ที่ประชุมได้หารือถึงประเด็นด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศที่สำคัญ รวมทั้งการพัฒนาแนวทางการร่วมมือใหม่ๆ เช่น เรื่องความมั่นคงด้านไซเบอร์ ซึ่งกัมพูชาได้กล่าวถึงประสบการณ์ในการถูกบ่อนทำลาย ความมั่นคงของประเทศจากสื่อสารสนเทศต่าง ๆ และได้มีการหารือถึงการเพิ่มมาตรการสร้าง ความไว้วางใจผ่านช่องทางติดต่อสื่อสารเร่งด่วน หรือ Hotline เพื่อลดความเข้าใจผิด และความหวาดระแวงในภูมิภาค โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงทางทะเล

๓.๑๑.๒ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน กับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา ครั้งที่ ๒

๓.๑๑.๒.๑ ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาและให้ความเห็นชอบปฏิญญาร่วมบันดาร์ เสรี เบกาวัน ของการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา ครั้งที่ ๒ ซึ่งมีเนื้อหาในภาพรวม เกี่ยวกับ รายละเอียดของการส่งมอบการเป็นประธานร่วมคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในวงรอบใหม่ โดยให้ประเทศที่ไม่เคยเป็นประธานร่วมฯ ได้รับสิทธิ ในการเป็นประธานร่วมก่อน และเห็นชอบกับการจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การปฏิบัติการทวนระเบิดเพื่อนุชชกรรม ซึ่งเดิมมีคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอยู่จำนวน ๕ ด้าน คือ ๑) ด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ๒) ด้านความมั่นคงทางทะเล ๓) ด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ๔) ด้านการต่อต้านการก่อการร้าย และ ๕) ด้านการแพทย์ทหาร โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น กระทรวงกลาโหมไทยจะเป็นประธานร่วมกับกระทรวงกลาโหมรัสเซีย ด้านการแพทย์ทหารในวงรอบต่อไป ทั้งนี้กระทรวงกลาโหมรัสเซียจะจัดให้มีการประชุม ด้านการแพทย์ทหารในเอเชีย-แปซิฟิก (International Committee Military Medicine : ICMM) ในระหว่างวันที่ ๒๗ ตุลาคม ถึงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ณ นครเซนต์ปีเตอร์เบิร์ก รัสเซีย และที่ประชุมยังได้เห็นชอบและรับทราบถึงการเปลี่ยนแปลงวงรอบการประชุมของการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจาจากเดิมประชุมทุก ๑ ปี ปรับ

เป็น ประชุมทุก ๒ ปี และภายหลังการประชุมรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ร่วมลงนามในปฏิญญาร่วมๆ ดังกล่าวนี้ด้วย

๓.๑๑.๒.๒ นอกจากนั้น ที่ประชุมยังได้รับทราบถึงความคืบหน้าการพัฒนาของอาเซียน ในเรื่องความร่วมมือด้านความมั่นคง และมีการแลกเปลี่ยนมุมมองในประเด็นความมั่นคงต่างๆ ในภูมิภาค-โดยที่ประชุมได้มีความกังวลร่วมกันในปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ เช่น ปัญหาในคาบสมุทรเกาหลี ซึ่งที่ประชุมเห็นพ้องในความต้องการที่จะให้คาบสมุทรเกาหลีเป็นเขตปลอดนิวเคลียร์ ปัญหาในประเทศซีเรีย ซึ่งรัฐบาลซีเรียได้มีการปราบปรามประชาชนผู้ประท้วงรัฐบาลอย่างรุนแรง โดยได้มีการใช้อาวุธเคมี ซึ่งเป็นการละเมิดอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธเคมีเป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ แจ้งว่าการดำเนินการใดๆ ต่อซีเรีย จะต้องเป็นความเห็นชอบร่วมกันของนานาประเทศส่วนใหญ่ นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงปัญหาทะเลจีนใต้ โดยเน้นให้แก้ปัญหาโดยสันติวิธี ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และให้ยึดถือปฏิญญาว่าด้วย การปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea :DOC) และให้เร่งรัดจัดทำแนวปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct in the South China Sea :COC) ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

๓.๑๑.๓ ในระหว่างห้วงการประชุมรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ยังได้ประชุมหารือทวิภาคีในประเด็นความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับเกาหลีใต้ สิงคโปร์ และนิวซีแลนด์

๓.๑๑.๔ มีการพบปะหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐอเมริกา โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ได้กล่าวถึงความสำคัญ ของสหรัฐฯ ที่มีต่อภูมิภาค โดยเฉพาะนโยบายการหวนคืนกลับสู่ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ของสหรัฐฯ หรือ Rebalancing ที่จะสร้างความสงบสุขและเสถียรภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งสหรัฐฯ ได้กล่าวขอบคุณประเทศไทย ที่ได้ให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือและดำเนินการต่างๆ ร่วมกับสหรัฐฯ เป็นอย่างดีมาโดยตลอด และ ไทย ยังมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐฯ มาอย่างยาวนาน นอกจากนั้น ที่ประชุมยังได้มีการหารือในเรื่องการเดินทางของรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนที่จะไปเข้าร่วมการประชุมกับรัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐฯ ณ มลรัฐฮาวาย สหรัฐฯ ในปี ๒๕๕๗ ด้วย

๓.๑๑.๕ ในช่วงท้ายของการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) ครั้งที่ ๒ ที่ประชุมได้มีการรับรองและร่วมลงนามในร่างปฏิญญาร่วมบันดาร์เสรี เบกาวัน ว่าด้วยการประชุม ADMM-Plus ครั้งที่ ๒ (Bandar Seri Begawan Joint Declaration on the Second ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus) และได้มีพิธีการส่งมอบการเป็นประธาน การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ในปี ๒๕๕๗ ให้แก่สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์

๓.๑๑.๖ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีกลาโหม ประเทศสมาชิกอาเซียน ได้เดินทางไปเข้าเฝ้าสุลต่านบรูไน ณ พระราชวังนูรัล อิมาน (Narul Iman)

๓.๑๒ การดำเนินการเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ของ กระทรวงกลาโหม (สำนักนโยบายและแผนกลาโหม, กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖)

๓.๑๒.๑ ภายหลังจากที่ได้มีการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนในครั้งที่ ๑ ที่ประเทศมาเลเซีย ในปี ๒๕๕๕ และการประชุมฯ ครั้งที่ ๒ ที่ประเทศสิงคโปร์ ในปี ๒๕๕๑ เพื่อรองรับการเป็นประธานของการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ณ ประเทศไทย กระทรวงกลาโหมไทยได้ปรับปรุงหน่วยงานของสำนักนโยบายและแผนกลาโหม โดยได้มีการจัดตั้งสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ ขึ้นเป็นหน่วยขึ้นตรง โดยให้มีกองความร่วมมือด้านความมั่นคง เป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการด้านการต่างประเทศ เนื่องจากงานที่เกี่ยวกับการเป็นประชาคมอาเซียน ได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง กระทรวงกลาโหมจึงได้มีการจัดตั้งกองอาเซียน สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๓ โดยได้ปรับอัตราภายในของสำนักนโยบายและแผนกลาโหมเพื่อรองรับงานดังกล่าว รับผิดชอบงานในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน และรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา และการดำเนินการอื่นๆ ในกรอบของเสาหลักประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน งานในกรอบของการประชุม ASEAN Regional Forum และการดำเนินการอื่นๆ ในกรอบของเสาหลักประชาคมเศรษฐกิจและเสาหลักสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งงานที่เกี่ยวกับการดำเนินการด้านความมั่นคงชายแดน เช่น การประชุมคณะกรรมการชายแดนทั่วไป ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและการดำเนินการอื่น ๆ ภายใต้อกรอบการประชุมดังกล่าว

๓.๑๒.๒ กระทรวงกลาโหมได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๕ โดยเน้นการสนับสนุนการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และการรักษาความสมดุลในการพัฒนาความสัมพันธ์ และความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศมหาอำนาจที่แข่งขันกันขยายอิทธิพลในภูมิภาค รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในการเผชิญภัยคุกคามทุกรูปแบบ และได้จัดทำร่างแนวทางปฏิบัติกระทรวงกลาโหมในการรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ซึ่งสภากลาโหมให้ความเห็นชอบเมื่อกรกฎาคม ๒๕๕๕ เพื่อให้หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหม มีแนวทางในการดำเนินการรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ และจะได้นำแนวทางดังกล่าว ไปปรับปรุงการดำเนินการด้านกำลังพล การงบประมาณ และการบริหารจัดการต่าง ๆ ให้สอดคล้องต่อไป

๓.๑๒.๓ การจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ภายหลังจากการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา ครั้งที่ ๑ ซึ่งได้มีการพิจารณาความร่วมมือภายใต้การดำเนินการของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๕ ด้าน คือ ๑) ด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ๒) ด้านความมั่นคงทางทะเล ๓) ด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ๔) ด้านการต่อต้านการก่อการร้าย และ ๕) ด้านการแพทย์ทหาร และล่าสุดได้มีการพิจารณาจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านทุนระเบิดเพื่อมนุษยธรรม ขึ้นเป็นด้านที่ ๖ ในการประชุม ADMM ครั้งที่ ๑ ณ กรุงอินชอน ประเทศเกาหลีใต้ และมีแผนงานในการดำเนินการ ใน ๓ ปี คือ ในปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ โดยในปี ๒๕๕๖ นั้น จะมีการฝึกภาคสนามของแต่ละด้าน ทำให้กระทรวงกลาโหมจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนกระทรวงกลาโหม และคณะกรรมการ รวมทั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยขึ้นรองรับ โดยมีองค์ประชุมของคณะกรรมการและคณะทำงานจากหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหม ดังนี้

๓.๑๒.๓.๑ คณะกรรมการอาเซียนกระทรวงกลาโหม มีผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม เป็นประธาน

๓.๑๒.๓.๒ คณะกรรมการในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน มีดังนี้

คณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามเอกสารแนวความคิดว่าด้วย ความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียน กับองค์กรภาคประชาสังคมในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ มีรองผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม เป็นประธาน

คณะกรรมการเพื่อการเนินการตามเอกสารแนวความคิดว่าด้วย การใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารอาเซียน ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม มีเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร เป็นประธาน

คณะกรรมการอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ (กอป.) มี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน

คณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามเอกสารแนวความคิดว่าด้วย การจัดตั้งเครือข่ายศูนย์ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกรอบอาเซียน มีผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย เป็นประธาน

๓.๑๒.๓.๓ คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้ง ๕ ด้าน มีดังนี้

คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยด้านความมั่นคงทางทะเล มี เจ้ากรมยุทธการทหารเรือ เป็นหัวหน้าคณะทำงาน

คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มี ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน

คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ มี รองเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน

คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยด้านการแพทย์ทหาร มี เจ้ากรมแพทย์ทหารบก เป็นหัวหน้าคณะทำงาน (อยู่ระหว่างการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะทำงาน)

คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทย ด้านต่อต้านการก่อการร้าย มี ผู้บัญชาการศูนย์ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ กองบัญชาการกองทัพไทย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน

๓.๑๒.๔ แนวทางปฏิบัติของกระทรวงกลาโหมในการรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ในปี ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญดังนี้

๓.๑๒.๔.๑ เป้าหมายและแนวทางดำเนินการ

กระทรวงกลาโหมสามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการวางแผน ในการเตรียมการด้านกำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณ และการบริหารจัดการต่างๆ ได้อย่างสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาด้านกำลังพล พัฒนาการฝึกและศึกษา การใช้ภาษาอังกฤษและภาษาของชาติในอาเซียนของกำลังพลในกองทัพ ให้สามารถบูรณาการองค์ความรู้ได้อย่างประสานสอดคล้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เช่น การปรับปรุงหลักสูตร โรงเรียนเสนาธิการเหล่าทัพเพื่อให้รองรับนักเรียนต่างชาติในอาเซียนได้มากขึ้น

การพัฒนาด้านการจัดทำงบประมาณ บูรณาการแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี ของกระทรวงกลาโหม และหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม และนโยบายความมั่นคง ของรัฐบาล ให้สามารถตอบสนองและสามารถรองรับต่อภารกิจในความรับผิดชอบ และสนับสนุนการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

บูรณาการในกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียนที่ได้มีการจัดทำไว้อยู่แล้ว โดยให้รายงานผ่านกองบัญชาการกองทัพไทย และนำเรียนรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงกลาโหม เพื่อกຽณาทราบ เช่นการประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียน อย่างไม่เป็นการ การประชุมผู้บัญชาการเหล่าทัพอาเซียน การแข่งขันยิงปืนอาเซียน การประชุมเจ้ากรมข่าวทหารอาเซียนอย่าง ไม่เป็นการ และการประชุมเจ้ากรมยุทธการทหารอาเซียน อย่างไม่เป็นการ เป็นต้น

จัดทำเอกสารแนวความคิดในร่างกรอบการประชุม รัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers' Meeting : ADMM) และร่างกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting - Plus : ADMM – Plus) ทั้ง ๕ ฉบับ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยการจัดทำ แผนงานงบประมาณเพื่อรองรับทั้ง ๕ ด้าน และรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

จัดตั้งกลไกในการดำเนินการขับเคลื่อนความร่วมมือในกรอบอาเซียน และพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกลไกหรือกฎระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่แล้วให้มีความเหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ รวมถึงอาจจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจเพิ่มเติมในกรอบของอาเซียน เช่น มีหน่วยงานที่รองรับกับงานด้านอาเซียน โดยเฉพาะ หรือมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ล้าสมัยภายในเหล่าทัพเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน เป็นต้น

ปรับปรุงแผนการป้องกันประเทศ และภารกิจของกองกำลังป้องกันชายแดนให้สอดคล้องกับการเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ด้วยการเตรียมความพร้อมของหน่วย ยุทธโศปกรณ์ บุคลากร ให้มีความเป็นสากลและสามารถรองรับการแก้ไขปัญหา ร่วมกันของอาเซียนในภาพรวมได้ เช่น ปรับปรุงแผนป้องกันประเทศ ให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียนหรือกลไกอื่น ๆ ที่ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในอาเซียน เป็นต้น

สนับสนุนการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคม และวัฒนธรรมอาเซียนด้วยการใช้ศักยภาพและขีดความสามารถที่มีอยู่ของ กระทรวงกลาโหม

๓.๑๒.๔.๒ การแบ่งมอบความรับผิดชอบและแผนงานในการ

ดำเนินการ

การดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติข้างต้น จะมีหน่วยงานรับผิดชอบคือ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และกองบัญชาการกองทัพไทย และเหล่าทัพ

สภากลาโหมให้ความเห็นชอบร่างแนวทางฯ

ดังกล่าว เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๕

รพว.กท. อนุมัติแผนปฏิบัติการ ๓ ปีฯ เมื่อเดือน
กันยายน ๒๕๕๕

กระทรวงกลาโหม เสนอคณะกรรมการอาเซียน
แห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๕

๓.๑๒.๕ ภายหลังจากประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ครั้งที่ ๗ เมื่อเดือน
พฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่บรูไน ได้มีเอกสารแนวความคิดทั้งในกรอบของการประชุมรัฐมนตรีกลาโหม
อาเซียนและรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา เกิดขึ้น รวมทั้ง งบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลในปี
๒๕๕๖ และปี ๒๕๕๗ ไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ ๓ ปี กระทรวงกลาโหม (๒๕๕๖ – ๒๕๕๘) อีก
ทั้งรัฐบาลได้ขยายระยะเวลาในการเป็นประธานอาเซียน เป็นวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งคาบ
เกี่ยวกับงบประมาณ ในปี ๒๕๕๘ ทำให้กระทรวงกลาโหมมีความจำเป็นต้องทบทวนและปรับปรุง
แนวทางปฏิบัติของกระทรวงกลาโหม ในการรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ โดยมี
แนวทางดังนี้

๓.๑๒.๕.๑ ปรับปรุงเอกสารแนวทางปฏิบัติการ ๓ ปี
กระทรวงกลาโหม (๒๕๕๖ – ๒๕๕๘) ให้มีรายละเอียดและเนื้อหาครอบคลุมการดำเนินการต่างๆ ใน
กรอบอาเซียนมากยิ่งขึ้น

๓.๑๒.๕.๒ จัดตั้งและปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่
ของคณะกรรมการกระทรวงกลาโหมอาเซียน คณะกรรมการ และคณะทำงาน ในกรอบการประชุม
รัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน และรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา ให้มี
ความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

๓.๑๒.๕.๓ จัดทำแผนปฏิบัติการ ๓ ปี กระทรวงกลาโหม (ปี
๒๕๕๗ – ๒๕๕๘) เพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน

๓.๑๒.๕.๔ การดำเนินการในข้อ ๕.๑ – ๕.๓ อยู่ระหว่างการ
ดำเนินการของคณะกรรมการอาเซียนกลาโหม ซึ่งได้มีการประชุมเพื่อหารือไปแล้วในเดือนกรกฎาคม
ตุลาคม พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และคาดว่าจะดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จในธันวาคม ๒๕๕๖

๓.๑๒.๖ การดำเนินการเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘
ของกองทัพไทย และเหล่าทัพ

๓.๑๒.๖.๑ จัดการประชุมคณะกรรมการและคณะทำงาน (ฝ่าย
ไทย) ในกรอบการประชุมคณะรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน
กับรัฐมนตรีกลาโหม ประเทศคู่เจรจา

๓.๑๒.๖.๒ การส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมการประชุมในกรอบอาเซียน โดยต่อเนื่อง โดยเฉพาะคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้ง ๕ ด้าน

๓.๑๒.๖.๓ จัดกำลังพลเข้าร่วมการฝึก กองทัพประเทศสมาชิก อาเซียนด้านการช่วยเหลือ ด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ และการฝึกคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านการช่วยเหลือ ด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ การแพทย์ทหาร ณ ประเทศบรูไน เมื่อ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๖

๓.๑๒.๖.๔ กองทัพบก และกองทัพอากาศ จัดทำยุทธศาสตร์การ เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘

๓.๑๒.๖.๕ กองบัญชาการกองทัพไทย จัดตั้งหน่วยงาน กองความร่วมมือด้านความมั่นคง กรมยุทธการทหาร เพื่อรองรับงานด้านการต่างประเทศโดยเฉพาะ

๓.๑๒.๖.๖ กองทัพเรือ จัดเตรียมเรือและกำลังพล เข้าร่วมการฝึก คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงทางทะเล ณ มาเลเซียและออสเตรเลีย ในห้วงปลายเดือน กันยายนถึงต้นเดือน ตุลาคม ๒๕๕๖

๓.๑๒.๖.๗ กองบัญชาการกองทัพไทย จัดเตรียมกำลังพลและ ยุทโธปกรณ์เข้าร่วมการฝึกคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการต่อต้านการก่อการร้าย ณ ประเทศ อินโดนีเซีย ในเดือนกันยายน ๒๕๕๖ รวมทั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปฏิบัติการเพื่อ สันติภาพ ณ ประเทศฟิลิปปินส์ ในห้วงเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๖

จากข้อมูล การเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของ กท.ไทยที่ได้ศึกษา ข้างต้น จะเห็นว่า งาน/กิจกรรม ที่ ส่วนราชการใน สป. และ กองทัพไทย เข้าไปมีส่วนร่วมในอดีตนั้น มีเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว และในอนาคตอันใกล้ ส่วนราชการดังกล่าวจะต้องมีภาระ งาน/กิจกรรม ที่ เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นอีกมาก จึงเป็นความท้าทาย รวมทั้งเป็น โอกาส ที่ กท.จะต้องทบทวนสภาพแวดล้อม ภายใน (จุดอ่อนและจุดแข็ง) และพิจารณาปรับปรุง พัฒนา ระบบบริหารจัดการและ โครงสร้างของ หน่วยงาน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอก และให้ภารกิจของ กท. เกิดผลสัมฤทธิ์ ตามความคาดหวังของสังคมและประชาชน รวมทั้งเป็นที่ยอมรับในเวทีระหว่าง ประเทศ ในการที่ กท.ไทยจะแสดงบทบาทนำในประชาคมอาเซียน ที่จะเปิดตัวอย่างเป็นทางการใน ปลายปี พ.ศ.๒๕๕๘

สรุป

ในบทที่ ๒ นี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ๓ เรื่องเพื่อใช้ในการพิจารณาสภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. เรื่องแรกคือ การปฏิรูประบบราชการไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางของการปฏิรูปหรือพัฒนา ระบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. โดยศึกษาความเป็นมาของการปฏิรูปหรือการพัฒนาระบบราชการไทย โดยย่อ ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ และกำหนดให้ การปฏิรูปในรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นการเริ่มต้นของการปฏิรูประบบราชการในสมัยปัจจุบัน เนื่องจากเป็นช่วงที่ระบบราชการได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก เกิดปัญหาในด้านโครงสร้าง มีการตั้งหน่วยงานระดับกองเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยที่การปฏิรูประบบราชการไทย ได้รับการสานต่อและพัฒนาอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลต่อมา จนถึง สมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ มีการปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่จาก ๑๔ กระทรวง ๑ ทบวง มาเป็น ๒๐ กระทรวง มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีการอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน และได้ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการแทนสำนักงาน ก.พ. และมีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นองค์คณะบุคคลที่มีบทบาทกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบราชการ ปัจจุบันระบบราชการไทย มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-พ.ศ. ๒๕๖๑) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยไว้ ๓ หัวข้อ รวม ๗ ประเด็น ได้แก่ ๑) ยกระดับองค์การสู่ความเป็นเลิศ ประกอบด้วย ๔ ประเด็น คือการสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด และการวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ ๒) พัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย ๒ ประเด็น คือการส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน และการยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน และ ๓) ก้าวสู่สากล ประกอบด้วย ๑ ประเด็น คือการสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

เรื่องที่สอง การปฏิรูประบบราชการกระทรวงกลาโหมในช่วง ๖๐ ปี และ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้ศึกษาถึง ลักษณะเฉพาะของระบบราชการในกระทรวงกลาโหม การเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการและโครงสร้างครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๓ โดยมีการจัดตั้งกองบัญชาการทหารสูงสุดขึ้นเป็นการถาวรตั้งแต่ยามปกติ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๐๓ ต่อมา มีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ และแก้ไขครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.๒๕๕๖ แต่โครงสร้างโดยรวมของ กท. ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลง และได้ศึกษา แผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย เป็นแผนสิบสองปี ระหว่าง พ.ศ.๒๕๔๑-๒๕๕๔ ซึ่งเป็นแผนการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง ครั้งสำคัญในรอบสี่สิบปี ซึ่งอนุมัติในสมัย นายชวน หลีกภัย ในฐานะ นรม./รมว.กท. ต่อมา มีการปรับแผนในปี พ.ศ.๒๕๕๐ สภากลาโหมได้เห็นชอบ แผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้าง กท. พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นแผนสิบปี และล่าสุดในสมัย พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต เป็นรมว.กท. เมื่อ มกราคม ๒๕๕๕ ได้ประกาศนโยบายการปรับโครงสร้างกองทัพให้มีความเหมาะสมกะทัดรัดทันสมัย และสมดุลระหว่างหน่วยปฏิบัติกับสายการบังคับบัญชา พร้อมรองรับภารกิจสภาพแวดล้อมทั้งในปัจจุบัน และ อนาคต โดยให้คำนึงถึงหลักสากลธรรมเนียมปฏิบัติของกองทัพอารยะประเทศ แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง รมว.กท. และปัญหาการเมืองภายในประเทศ ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ การทบทวนแผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้าง กท. (พ.ศ.๒๕๕๖ – ๒๕๕๙) ตามนโยบายของ พล.อ.อ. สุกำพลฯ จึงได้ถูกขลอไว้จนถึงปัจจุบัน ในส่วนของผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้ศึกษา ผลการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร) ผลงานวิจัยในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้ง ผลงานวิจัยของนักศึกษา วปอ. ตั้งแต่ กท. ได้อนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย ฉบับแรกในปี ๒๕๔๒ จำนวน ๑๒ เอกสารวิจัย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๑ (พล.ร.ต. สุนทร คุชวัฒน์) จนถึง พ.ศ.๒๕๕๒ (พล.ต.อนันตพร กาญจนรัตน์)

เรื่องสุดท้าย การเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของกระทรวงกลาโหมไทย ได้ศึกษา ความเป็นมาในการจัดตั้ง สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) และ ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งประกอบด้วยเสาหลัก ๓ เสา โดยมีเสาที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับ กท.ไทยโดยตรงได้แก่ ประชาคมอาเซียนด้านการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Socio-Cultural Community – ASCC) ซึ่ง กท.ไทยได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในกลไกและกิจกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ก่อนการตกลงใจของผู้นำอาเซียน ที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งได้แก่ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers' Meeting: ADMM) ซึ่งจัดประชุมครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๗ รวมทั้งการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนอย่างไม่

เป็นทางการ (ADMM Retreat) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) ในประเด็นสุดท้ายได้ศึกษาการเตรียมการเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของ กท.ไทย ซึ่ง สภากลาโหมและรมว.กท.ได้อนุมัติแนวทางปฏิบัติกระทรวงกลาโหมในการรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ เพื่อให้ส่วนราชการ นำแนวทางดังกล่าว ไปปรับปรุงการดำเนินการด้านกำลังพล การงบประมาณ และการบริหารจัดการต่าง ๆ ให้สอดคล้องต่อไป

บทที่ ๓

การบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมในต่างประเทศ และความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูง ของกระทรวงกลาโหม

ในการพิจารณาความเป็นสากลของ การบริหารจัดการและการจัดโครงสร้าง กห.ไทย นั้น จำเป็นต้องศึกษา หลักการและแนวคิดในการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้าง กห. ของ ประเทศ ที่มีการปฏิรูประบบกองทัพสมัยใหม่ มาก่อนไทย รวมทั้งควรเป็นประเทศที่ระบบการเมือง การปกครองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยพิจารณาแล้วว่า กห. ประเทศในเครือจักรภพ อังกฤษ ได้แก่ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลียและประเทศแคนาดา มีความเหมาะสม ในการนำมาใช้เป็นกรณีศึกษา และเป็นต้นแบบ ประกอบกับ ระบบเอกสารข้อมูลของ กห. ทั้ง ๓ ประเทศเป็น ระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) ที่สมบูรณ์ เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของ กห.แต่ละประเทศสามารถค้นคว้าและดาวน์โหลด ได้จากอินเทอร์เน็ต ผู้วิจัยเคยศึกษาการบริหาร จัดการและการจัดโครงสร้าง กห. ของทั้ง ๓ ประเทศมาแล้วเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๗ (itudinanth ษัตยญศิริ, ๒๕๔๗ : ๕ – ๑๗) แต่ กห.ทั้ง ๓ ประเทศได้มีการทบทวนปรับปรุง ระบบบริหารจัดการและ โครงสร้างอยู่เสมอเป็นระยะ ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และปัจจุบันมี หลักการ แนวคิด และรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจาก พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งจะกล่าวต่อไป ส่วนในเรื่องที่ กห. ไทยควรเป็นที่ยอมรับ และสามารถแสดงบทบาทนำในเวทีประชาคมอาเซียนที่จะเริ่มในปลายปี พ.ศ.๒๕๕๘ นั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้าง กห.ในประเทศ อาเซียน ๕ ประเทศ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบในบทที่ ๔ ต่อไป ข้อมูลของ กห.ประเทศ อาเซียน ๕ ประเทศ มีน้อยใน อินเทอร์เน็ต และข้อมูลส่วนใหญ่ได้จากเอกสารที่มีชั้นความลับของ กห. โดยผู้วิจัยได้พิจารณากรองข้อมูลเพื่อนำมาเผยแพร่ได้และนำมาใช้ศึกษาในบทนี้ และใน เรื่องสุดท้าย เพื่อให้ผลการวิจัยของเอกสารวิจัยฉบับนี้ มีข้อมูลที่ตรงประเด็น และได้รับการยอมรับ จากหน่วยงานต่างๆใน กห. ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งหมด ๑๗ ท่าน โดย เป็นอดีตผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กห. จำนวน ๗ ท่าน และเป็นผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กห. ที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันอีก ๑๐ ท่าน

หลักการ แนวคิด และรูปแบบในการบริหารราชการและการจัดโครงสร้าง กระทรวงกลาโหมของประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร

ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-พ.ศ. ๒๕๖๑) เป้าหมายหนึ่งของยุทธศาสตร์ที่จะยกระดับองค์การสู่ความเป็นเลิศคือ “การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ” ทั้งนี้เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนของงาน ในหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในระดับเดียวกัน การจัดวางระบบการบริหารงานราชการในลักษณะกลุ่มงาน จะสามารถลดความซ้ำซ้อนของงาน ทำให้เกิดการบูรณาการได้อย่างเป็นรูปธรรม และยังทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เนื่องจากมีผู้รับผิดชอบ หรือ “เจ้าภาพ” ในการบริหารกลุ่มงานที่ชัดเจนขึ้น ทำให้การตรวจสอบผลงานการบริหารราชการมีความชัดเจนขึ้นด้วย ในการปฏิรูประบบราชการไทย เมื่อ พ.ศ.๒๕๔๕ ได้มีการปรับหรือการจัดแบ่งหน่วยระดับกรมในกรอบกลุ่มงานภาครัฐใหม่ ทำให้มีการปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่จาก ๑๔ กระทรวง ๑ ทบวง มาเป็น ๒๐ กระทรวง อย่างไรก็ดีตาม กระทรวงกลาโหม และกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับการยกเว้นจากการพิจารณา ปรับหรือการจัดแบ่งกลุ่มงานของส่วนราชการดังกล่าว ดังนั้นในการศึกษาวิจัยเพื่อปฏิรูประบบการบริหารจัดการ และโครงสร้างของ กท.ไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาการจัดส่วนราชการใน กท.ต่างประเทศที่มีการจัด โครงสร้างในลักษณะกลุ่มงานที่ชัดเจน เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณานำมาประยุกต์ใช้กับ กท.ไทย อย่างเหมาะสมต่อไป

เนื่องจากประเทศตะวันตก ได้มีวิวัฒนาการในเรื่องระบบการบริหารราชการและโครงสร้าง กท.และกองทัพที่มีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป มาอย่างยาวนาน และแม้ว่าประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และค่านิยมของสังคม ในประเทศตะวันตก มีความแตกต่างจากประเทศในเอเชีย เช่นประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม หลักการคิดและปรัชญาในการบริหารจัดการกองทัพเพื่อเตรียมการทำสงคราม หรือปรัชญาในการทำการรบ ถือว่าเป็นหลักสากลสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ ในทุกๆประเทศ ดังเช่น ตำราศิลปะการสงคราม (The Art of War) ของ “ซุน วู ซู” (Sun Wu Tzu) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “ซุนวู” ที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในประเทศตะวันตก ในทำนองเดียวกัน หลักการสงครามของนายพลเคลาส์เซวิตส์ (Clausewitz) ก็ได้รับการศึกษาอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ ที่ไม่อยู่ในทวีปยุโรป เป็นต้น ผู้วิจัยจึงได้ นำเอาการรูปแบบการบริหารราชการและโครงสร้าง กท.ของประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ซึ่ง กท. ทั้ง ๓ ประเทศ มีระบบการบริหารราชการแบบกลุ่มงาน มาเป็นต้นแบบในการศึกษาวิจัย ประกอบกับ ประเทศทั้งสาม เป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองใกล้เคียงกับประเทศไทย ก็เป็นประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่

มีพระมหากษัตริย์/พระราชินี ทรงเป็นประมุขของประเทศและดำรงตำแหน่งจอมทัพ โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ กห.ทั้งสามประเทศยังมีปรัชญาและรูปแบบการบริหารและการจัดโครงสร้างที่มีลักษณะเฉพาะและเหมือนกัน ได้แก่การบริหารจัดการและการปกครองด้วยผู้นำสูงสุดสองคน (Diarchy) ที่จะกล่าวต่อไป

การนำเสนอ หลักการ แนวคิด และรูปแบบในการบริหารราชการและโครงสร้าง กห. ของประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร จะอธิบายถึงลักษณะทั่วไปของ กห.ทั้งสามประเทศ ที่มีความคล้ายคลึงกัน จากนั้น จะนำเสนอโครงสร้างการจัดกลุ่มงานและลักษณะเฉพาะพิเศษของ กห. แต่ละประเทศ

๑. การบริหารจัดการและการปกครองด้วยผู้นำสูงสุดสองคน (Diarchy)

กห.ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร มีปรัชญาและรูปแบบการบริหารราชการและการปกครองด้วยผู้นำสูงสุดสองคน หรือที่เรียกว่า “Diarchy” กล่าวคือเป็นการจัดให้ข้าราชการพลเรือนที่มีอาวุโสสูงที่สุด (เทียบเท่า พล.กห.ใน กห.ไทย) และข้าราชการทหารที่มีอาวุโสสูงที่สุด (เทียบเท่า ผบ.ทสส.ใน กห.ไทย) ปฏิบัติงานและรับผิดชอบร่วมกันอย่างใกล้ชิด และอยู่ภายใต้กองบัญชาการ (Headquarters) เดียวกัน (Thitinant Thanyasiri, ๒๐๐๔) การจัดและการปฏิบัติงานลักษณะนี้เป็นวัฒนธรรมและค่านิยม ที่มาจากลักษณะเฉพาะของระบบราชการในกระทรวงกลาโหมของทุกๆประเทศ (ที่ได้กล่าวถึงในบทที่ ๒) กล่าวคือ กระทรวงกลาโหม มีระบบราชการที่แตกต่างไปจากกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นๆของรัฐ เนื่องจาก ต้องมีสายการบังคับบัญชา (Command) พร้อมไปกับสายการบริหารจัดการ (Administration and Management) ในทุกระดับ ทั้งในยามปกติและยามสงคราม ขั้นตอนและกระบวนการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Process) ภายใน กห. จะต้องสามารถรองรับ สายการบังคับบัญชาที่มีประสิทธิผล พร้อมๆกับ การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ แม้ว่าการเตรียมกำลังและการใช้กำลังเพื่อป้องกันประเทศเป็นภารกิจหลักของ กห. ทำให้ศาสตร์และศิลป์ของการสงครามมีความสำคัญมากก็ตาม แต่การบริหารจัดการทรัพยากรที่เกิดผลสัมฤทธิ์เพื่อสนับสนุนการเตรียมกำลังและการใช้กำลัง ก็มีความสำคัญไม่น้อยกว่ากัน ประกอบกับ การบริหารจัดการทรัพยากรที่เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นงานสำคัญที่ต้องมีอยู่ในทุกส่วนราชการ กห.ทั้งสามประเทศ จึงได้ให้ความสำคัญกับ สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) และสายการบริหารจัดการ (Administration and Management) อย่างเท่าเทียมกัน เกิดเป็นปรัชญาและรูปแบบการบริหารราชการและการจัดโครงสร้างแบบ “Diarchy” โดยให้ข้าราชการพลเรือนรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการทรัพยากรระดับกระทรวงเป็นหลัก และข้าราชการทหารรับผิดชอบด้านการเตรียมและปฏิบัติการรบ และเป็นที่มาของการทำงานของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ที่ผสมผสาน

กัน หน่วยที่มีงานด้านพลเรือนเป็นหลักก็ยังมีข้าราชการทหารร่วมทำงานด้วย และหน่วยทหารก็มีข้าราชการพลเรือนร่วมทำงานด้วย เช่นงานด้านการช่วยรบ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกห.ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ข้าราชการประจำที่เป็นผู้นำสูงสุดทั้งสองคน อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของฝ่ายการเมืองอย่างใกล้ชิด ซึ่งได้แก่รมว.กห. (เรียกว่า Minister for Defence, Minister of National Defence และ Secretary of State for Defence ใน กห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ตามลำดับ) โดย รมว.กห. จะมอบหมายกลุ่มงานต่างๆ ให้ พล.กห.และ ผบ.ทสส. รับผิดชอบ บางกลุ่มงานที่มีลักษณะเป็นงานของฝ่ายพลเรือนหรือฝ่ายทหารอย่างชัดเจน พล.กห. หรือ ผบ.ทสส. ก็จะรับผิดชอบเพียงผู้เดียว แต่บางกลุ่มงานที่ต้องการการประสานงานและการทำงานอย่างใกล้ชิดของทั้งสองฝ่าย พล.กห. และ ผบ.ทสส. ก็จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในกลุ่มงานนั้นๆ โดยทั่วไป รมว.กห. จะมอบหมายให้ พล.กห. (เรียกว่า Secretary, Deputy Minister และ Permanent Under Secretary ใน กห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ตามลำดับ) รับผิดชอบในเรื่อง นโยบายและยุทธศาสตร์ การต่างประเทศ โครงการและงบประมาณ/การเงิน การประสานงานระหว่างกระทรวง และงานบริหารและธุรการทั่วไปอื่นๆ ของ กห. โดย พล.กห.มีฐานะเป็นที่ปรึกษาฝ่ายพลเรือนในเรื่องการป้องกันประเทศให้กับรัฐบาล สำหรับ ผบ.ทสส (เรียกว่า Chief of the Defence Force, Chief of the Defence Staff และ Chief of Defence Staff ใน กห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ตามลำดับ) รับผิดชอบการควบคุม บังคับบัญชาและบริหารจัดการกองทัพ ตามธรรมเนียมประเพณีของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) จะเริ่มจากบนสุด ได้แก่ พระมหากษัตริย์/พระราชินีซึ่งเป็นจอมทัพ (Commander in Chief) ลงมายัง ผู้สำเร็จราชการ (Governor-General ในกรณีประเทศออสเตรเลียและแคนาดา) ลงไปสู่ ผบ.ทสส. และไปยังทหารทุกคนที่ได้รับโปรดเกล้าฯ จาก พระมหากษัตริย์/พระราชินี แต่ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับมอบอำนาจและทำการแทนในเรื่องสายการบังคับบัญชา จากพระมหากษัตริย์/พระราชินี และอาจมอบหมายต่อให้ รมว.กห. ผบ.ทสส มีฐานะเป็นที่ปรึกษาฝ่ายทหารในเรื่องการป้องกันประเทศให้กับรัฐบาล

พล.กห. และ ผบ.ทสส. มีสำนักงานอยู่ในองค์กรเดียวกันที่เรียกว่า บก.กห. (เรียกว่า Defence Headquarters, National Defence Headquarters และ Head Office ใน กห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ตามลำดับ) ซึ่งเป็นที่รวมของหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน ทั้ง พล.กห. และ ผบ.ทสส. อย่างใกล้ชิด มีทั้งเจ้าหน้าที่ (Staff) ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารทำงานร่วมกัน เป็นทั้งสำนักงานผู้บริหารสูงสุดของ กห.และเป็น บก.ทหารระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Military Headquarters) ในที่เดียวกัน การทำงานคู่กันในแบบ “Diarchy” นี้ เกิดขึ้นใน กห.ทั้งสาม

ประเทศมาไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี และในทุกๆ ๕-๑๐ ปี ได้มีการทบทวนการบริหารจัดการและโครงสร้าง (Reform หรือ Renewal) อย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามหลักธรรมาภิบาล ล่าสุด เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๕ กห.สหราชอาณาจักร ได้จัดทำแผนการปฏิรูป กห. ที่เรียกว่า “The New Operating Model : How Defence Works” (United Kingdom Ministry of Defence, Online, ๒๐๑๒) ตามผลการศึกษาของคณะกรรมการ กห. ที่ รมว.กห.แต่งตั้งขึ้น มีองค์ประกอบมาจากหลากหลายอาชีพและความชำนาญ นำโดย Lord Levene ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะการปฏิรูปทั้งหมด ๕๑ เรื่อง ทำให้ แผนการปฏิรูป กห. สหราชอาณาจักร ฉบับนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ ๒๐ ปี สำหรับในเรื่องปรัชญา รูปแบบการบริหารราชการและการปกครองด้วยผู้นำสูงสุดสองคน หรือที่เรียกว่า “Diarchy” นั้น ในการศึกษาของ Lord Levene ได้ระบุว่า คณะกรรมการได้พิจารณารูปแบบการบริหารและโครงสร้างที่แยก ปล.กห. และ ผบ.ทสส. ออกจากกันแล้ว เห็นว่ามีผลเสียมากกว่าผลดี และยืนยันว่า

“...the most efficient and effective model for running Defence and taking decisions immediately beneath the Ministerial level continues to be one in which the PUS (ปล.กห.) and CDS (ผบ.ทสส.) work together in an integrated Head Office of civilian and military staff, functioning as both the centre of the Department of State and a Strategic Military Headquarters. The allies we have consulted consider this to be a major strength of the UK Defence operating model, and the direction of reform in the French and German Ministries of Defence is towards a more integrated centre. We support that view. We have considered the alternative of organisationally separating the Department of State and the Armed Forces, but we do not recommend it. Separation would create clearer roles, but would introduce extra interfaces and risk incoherence and conflict between the two.” (United Kingdom Ministry of Defence, Online, 2011 : 24-25)

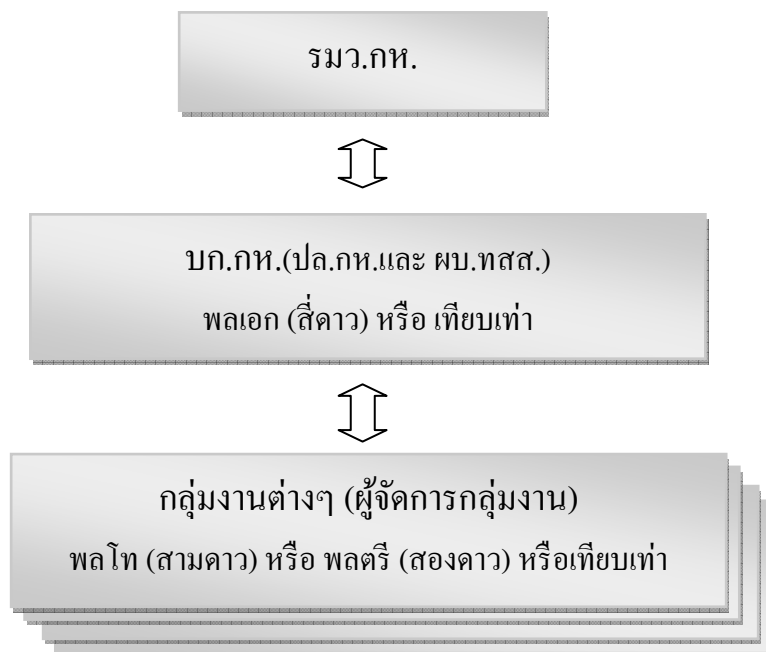
สรุปได้ว่า ผลการศึกษาของ Lord Levene ยืนยันการจัดโครงสร้าง กห. สหราชอาณาจักร แบบ “Diarchy” และจากการปรึกษารัฐมนตรีของ สหราชอาณาจักรก็ได้รับทราบว่าการจัด แบบ “Diarchy” เป็นจุดแข็งสำคัญของ ตัวแบบการปฏิบัติงานของ กห. สหราชอาณาจักรและยังเป็นทิศทางการปฏิรูปของ กห.สหพันธ์รัฐเยอรมัน และ กห.ฝรั่งเศส ที่จะปรับไปสู่ บ.กห.แบบรวมศูนย์ในลักษณะนี้อีกด้วย คณะกรรมการ กห. ที่นำโดย Lord Levene เห็นว่าหาก ปล.กห. และ ผบ.ทสส. อยู่ในหน่วยงานที่แยกกัน จะทำให้บทบาทแต่ละคนมีความชัดเจนขึ้น แต่จะทำให้เกิด กลไกขั้นตอนการเชื่อมต่อของการทำงานที่เพิ่มขึ้น (Extra Interfaces) เกิดความเสี่ยงในการทำงานที่ไม่สอดคล้องประสานกัน (Incoherence) และเสี่ยงต่อการทำงานที่ขัดแย้งกัน (Conflict) ระหว่าง ปล.กห. และ ผบ.ทสส.

๒. การบริหารราชการ กห. แบบกลุ่มงาน

กห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร มีรายละเอียดของ รูปแบบ และ แนวทางการบริหารราชการและ โครงสร้าง กห. ที่แตกต่างกันอยู่บ้าง แต่โดยทั่วไปในภาพรวม หลักการ แนวความคิด และรูปแบบ มีความคล้ายคลึงกันมาก คือมีการจัด ระบบการบริหารราชการ กห. แบบกลุ่มงาน ภายใต้การควบคุมปกครอง บังคับบัญชาของ ปล.กห.และผบ.ทสส. ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารราชการ กห. ในสภาพแวดล้อมปัจจุบัน และอนาคต มีความจำเป็นต้องกำหนด ค่านิยม วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ การบริหารราชการ แบบรวมการ เพื่อให้มีเป้าหมายที่ชัดเจนที่จะ ผลักดันให้องค์กรระดับรองๆ ลงไป มุ่งปฏิบัติงาน ไปสู่เป้าหมายเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เป็นการมุ่งเน้น การนำและการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership and Management) ซึ่งเป็นรูปแบบและแนวทางการบริหารงานที่ยอมรับของภาคธุรกิจ และดัดแปลงมา ใช้ในภาคราชการ นอกจากนี้ การบริหารราชการแบบกลุ่มงาน เป็นการกำหนด “เจ้าภาพ” หรือ ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในงานสำคัญๆ แต่ละงาน/กลุ่มงาน ในรูปแบบผู้จัดการรวมการ (Single Manager) รวมทั้งมีระบบตรวจสอบประสิทธิภาพการบริหารราชการที่เป็นรูปธรรม ตามระบบการ มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นกลุ่มงาน

หัวหน้าหน่วยงาน/ผู้จัดการกลุ่มงาน ที่รับผิดชอบแต่ละกลุ่มงานเป็นผู้บริหารระดับ สาม นับจาก รมว.กห. ดังแผนภาพที่ ๓-๑

แผนภาพที่ ๓-๑ การบริหารราชการ กห. แบบกลุ่มงาน



การกำหนดชั้นยศและความอาวุโส ในแผนภาพที่ ๓.๑ สะท้อนระดับของการบริหารราชการอย่างชัดเจน สำหรับกลุ่มงานที่มีความรับผิดชอบไม่มาก ผู้จัดการ/หัวหน้าหน่วยก็จะมียศ พลตรี/พลเรือตรี/พลอากาศตรี (สองดาว) หรือระดับที่เทียบเท่าหากเป็นข้าราชการพลเรือน ใน กห.ออสเตรเลีย และแคนาดา มีนายทหารชั้นยศ พลเอก/พลเรือเอก/พลอากาศเอก (สี่ดาว) เพียงคนเดียวได้แก่ ผบ.ทสส. และมี ข้าราชการพลเรือนที่มีความอาวุโสเทียบเท่า สี่ดาว เพียงคนเดียว ได้แก่ พล.กห. สำหรับ รอง ผบ.ทสส.และ ผบ.เหล่าทัพ มียศพลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท (สามดาว) ในกรณี กห.สหราชอาณาจักร รอง ผบ.ทสส.และ ผบ.เหล่าทัพ มียศ พลเอก/พลเรือเอก/พลอากาศเอก (สี่ดาว) อย่างไรก็ตาม จากผลการปฏิรูป กห.ครั้งล่าสุดตามข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการปฏิรูป กห. นำโดย Lord Levene ได้เสนอให้ ตำแหน่ง รอง ผบ.ทสส.และ ผบ.เหล่าทัพ มียศพลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท (สามดาว) เช่นเดียวกับ กห.ออสเตรเลีย และแคนาดา

๒.๑ สายการบริหารราชการ และสายการควบคุมบังคับบัญชา

ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ในเรื่อง “Diarchy” ซึ่งมีความสำคัญมากในการบริหารราชการของ กห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักรซึ่งแตกต่างจากหน่วยราชการอื่น ๆ ของรัฐบาล เนื่องจาก กห. มีกองทัพที่มีอาวุธยุทธโปกรณ์มีอำนาจการทำลายล้างที่รุนแรง และสามารถใช้กำลังกองทัพดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กห. จึงเป็นหน่วยงานภาครัฐ หน่วยเดียวที่มีทั้งสายการบริหารราชการ และสายการควบคุมบังคับบัญชา ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ (Administration) ใน กห. เหมือนกับหน่วยราชการอื่นๆ ของรัฐบาล แต่การควบคุมบังคับบัญชาสำหรับกองทัพ มีกฎหมายและแบบธรรมเนียมแยกต่างหากโดยเฉพาะ

สายการบังคับบัญชาทางทหาร (Military Chain of Command) ใช้กับการปฏิบัติการทางทหารโดยกองทัพ ผ่านหน่วยทหารตามการจัดทางทหาร ตามธรรมเนียมประเพณีของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ภายใน กห. มี ผบ.ทสส. อยู่ที่จุดยอดของสายการบังคับบัญชา (ต่อจากพระมหากษัตริย์/พระราชินีซึ่งเป็นจอมทัพ (Commander in Chief) และ ผู้สำเร็จราชการ (Governor-General ในกรณีประเทศออสเตรเลียและแคนาดา ซึ่งอยู่ภายนอก กห.) แต่ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับมอบอำนาจและทำการแทนในเรื่องสายการบังคับบัญชา ในระดับยุทธศาสตร์ จากพระมหากษัตริย์/พระราชินี และอาจมอบหมายต่อให้ รมว.กห. ดังนั้นในทางปฏิบัติเรื่องสายการบังคับบัญชาทางทหาร ในระดับยุทธศาสตร์ ผบ.ทสส.จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและกำหนดทิศทาง โดย รมว.กห. ตามกฎหมายการป้องกันประเทศ (National Defence Act) ผบ.ทสส. มีอำนาจ รับผิดชอบในการบังคับบัญชา ควบคุม และบริหารกองทัพ การออกคำสั่ง และคำสั่งแจ้งต่อกองทัพ แม้ว่า ผบ.ทสส. จะถูกกำกับดูแลตามนโยบายและทิศทางของรัฐบาล หรือ

รมว.กท. ก็ตาม แต่กฎหมายได้ให้อำนาจในการสั่งการทางทหารแก่ ผบ.ทสส. การสั่งการทางทหารจะต้องกระทำโดยหรือผ่าน ผบ.ทสส.

สายการบริหารราชการ ตามระบบการบริหารของ กท. และกระทรวงอื่นๆ เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการรายงานชี้แจงผลการบริหารราชการ (Line of Authority and Accountability) มี ปล.กท. อยู่ที่จุดยอดของสายการบริหารราชการ และมีสายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบผ่านลงไปยังสมาชิกทุกคนใน กท. ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ การต่างประเทศ โครงการและงบประมาณ/การเงิน และงานบริหารและธุรการทั่วไปอื่นๆ ของ กท. ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของ ปล.กท. รายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางการบริหารราชการ กท. จะกล่าวต่อไป

แม้ว่า ปล.กท.และ ผบ.ทสส. จะมีสำนักงานในสถานที่เดียวกัน (บก.กท.) และทำงานเคียงคู่กัน ไปก็ตาม แต่ลักษณะการทำงานตามพันธกิจหลัก ๒ ประการคือ การบริหารราชการ และการควบคุมบังคับบัญชา ทำให้ สามารถจัดแบ่ง กท.ออกสตรีเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ออกเป็นสองส่วนตามลักษณะการปฏิบัติงานได้แก่ กระทรวงกลาโหม (Department) และกองทัพ (Armed Forces) นอกจากนั้นกำลังพลใน กท. ยังแยกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ ข้าราชการพลเรือน (Civilian Personnel) และข้าราชการทหาร (Military Personnel) มีระบบเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ และเบี้ยเลี้ยงที่แตกต่างกัน โดยระบบเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนใน กท. เหมือนกับข้าราชการพลเรือนในส่วนราชการอื่น ๆ ข้าราชการทหารมีสวัสดิการพิเศษที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือน การบรรจุข้าราชการทั้ง ๒ ประเภทในหน่วยต่าง ๆ ของ กท. มีการผสมผสานกัน กล่าวคือ หน่วยในกระทรวงกลาโหม และกองทัพจะมีทั้งข้าราชการพลเรือน และทหารทำงานร่วมกันเป็นส่วนใหญ่ มีอัตราส่วนที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของแต่ละหน่วย

๒.๒ รูปแบบของกลุ่มงานใน กท.

ตามแผนภาพที่ ๑-๑ บก.กท. ซึ่งหมายถึง กองบัญชาการกลาโหม (เรียกว่า Defence Headquarters, National Defence Headquarters และ Head Office ใน กท. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ตามลำดับ) มีปล.กท. และผบ.ทสส. ปฏิบัติงานร่วมกันในงานหลายด้าน โดย ปล.กท. และ ผบ.ทสส. มีสถานภาพในระดับเดียวกัน และบริหารราชการของ กท. ตามความรับผิดชอบของแต่ละคนเคียงคู่กันไป รับทราบงานของแต่ละฝ่ายร่วมกัน เป็นการนำอำนาจหน้าที่การบริหารราชการ และการบังคับบัญชากองทัพตามกฎหมายของ ปล.กท. และ ผบ.ทสส. เข้ามาผ่านการกลั่นกรอง และรับทราบร่วมกันใน บก.กท. การจัด บก.กท. ในลักษณะนี้ ลดความ

เข้าซ้อนของงานในระดับกระทรวง ระหว่าง กระทรวงกลาโหม และ กองทัพ ลดภาระทางธุรการ และส่งเสริมการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่าง กลุ่มงานต่างๆ ในระดับที่สามารถจาก บก.กท.

ภายใต้การควบคุมดูแล และตรวจสอบการบริหารราชการในระดับ ยุทธศาสตร์ของ ปล.กท. และ ผบ.ทสส. งานของ กท. ถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มงาน ซึ่งคล้ายคลึงกับการ จัดกลุ่มธุรกิจ (Business Groups) ของบริษัทในภาคเอกชน แต่ละกลุ่มงานมีผู้บริหารกลุ่มงานที่รับ มอบอำนาจและความรับผิดชอบจาก ปล.กท. และ/หรือ ผบ.ทสส. ในงานหลักของกลุ่มเป็นการ บริหารราชการในลักษณะรวมการทั้งกระทรวง ที่เรียกว่า “Single Manager” ทำให้เกิดการ มอบหมายอำนาจหน้าที่ รวมทั้งความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจง ผลการดำเนินการที่ชัดเจน และตรวจสอบได้ หัวหน้า/ผู้จัดการ ของแต่ละกลุ่มงานจะต้องรับผิดชอบและมีอำนาจตรวจสอบ งานของกลุ่มงานได้ในทุกส่วนราชการของ กท. ทั้งนี้เป็นไปตามระบบการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการบริหารราชการ (Line of Authority and Accountability) การกำหนดชื่อกลุ่มงานของ กท. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ไม่ เหมือนกัน แต่โดยทั่วไปกลุ่มงานหลัก ๆ ที่ควรมีได้แก่

๒.๒.๑ การเตรียมกำลังรบร่วม มีงานการฝึก ศึกษา การปฏิบัติการทาง ทหารร่วม หลักนิยมการรบร่วม/รบผสม การวางแผนและให้คำปรึกษาการใช้กำลัง การวางกำลัง ระดับยุทธศาสตร์ทหาร การส่งกำลังบำรุงร่วม การบริการทางการแพทย์ การกำลังสำรอง/นักเรียน ทหาร การประสานงานและการบริหารจัดการขีดความสามารถเพื่อปฏิบัติการร่วม มี รอง ผบ.ทสส. (เรียกว่า Vice Chief of the Defence Force, Vice Chief of the Defence Staff และ Vice Chief of Defence Staff ใน กท. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ตามลำดับ) เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๒ การปฏิบัติการทางทหารร่วม มีงานการวางแผนและการปฏิบัติการ ทางทหารที่ไม่ใช่การปฏิบัติประจำ แต่เป็นการวางแผนและปฏิบัติตามแผนป้องกันประเทศ แผน เสนอเหตุ และวิกฤตการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิบัติการทางทหารนอกประเทศ มี ผบ.กองกำลังร่วม (เรียกว่า Chief of Joint Operation, Commander Joint Operations Command และ Commander Joint Forces Command ในกท. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ตามลำดับ) เป็นผู้จัดการกลุ่ม งาน

๒.๒.๓ กองทัพบก มีงานการเตรียมกำลัง การฝึก และการดำรงความ พร้อมของกำลังทางบก งานการวางแผนและการปฏิบัติการทางบกที่เป็นงานประจำ และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย มี ผบ.ทบ. (เรียกว่า Chief of Army, Commander Canadian Army และ Chief of the General Staff ในกท. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ตามลำดับ) เป็นผู้จัดการกลุ่ม งาน

๒.๒.๔ กองทัพเรือ มีงานการเตรียมกำลัง การฝึก และการดำรงความพร้อมของกำลังทางเรือ งานการวางแผนและการปฏิบัติการทางเรือที่เป็นงานประจำ และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย มี ผบ.ทร. (เรียกว่า Chief of Navy, Commander of the Royal Canadian Navy และ Chief of the Naval Staff ในกห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ตามลำดับ) เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๕ กองทัพอากาศ มีงานการเตรียมกำลัง การฝึก และการดำรงความพร้อมของกำลังทางอากาศ งานการวางแผนและการปฏิบัติการทางอากาศที่เป็นงานประจำ และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย มี ผบ.ทอ. (เรียกว่า Chief of Air Force, Commander of the Air Force และ Chief of the Air Staff ในกห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ตามลำดับ) เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๖ กลุ่มงานนโยบายระดับยุทธศาสตร์ มีงานการวิเคราะห์ และเสนอแนะนโยบาย ความสัมพันธ์กับ กห. ต่างประเทศ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ยุทธศาสตร์ทหาร โครงสร้างกำลังกองทัพและการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพ และ กห. มีข้าราชการพลเรือนระดับ รอง พล.กห. เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๗ กลุ่มงานการข่าว มีงานการปฏิบัติการข่าว (ผู้รวบรวม และวิเคราะห์) สนับสนุนการวางแผนและปฏิบัติการทางทหาร การกำหนดนโยบาย การพัฒนาขีดความสามารถของ กห. และส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้งการให้บริการด้านความมั่นคงเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร มีข้าราชการพลเรือนหรือทหารระดับ รอง พล.กห. เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๘ กลุ่มงานงบประมาณและการเงิน มีงานการเสนอแนะและวิเคราะห์ การจัดการงบประมาณ และการเงิน ต่อการปฏิบัติการและกิจกรรมของสำนักงาน พล.กห. และกองทัพ จัดการต่อระบบในการจัดสรรทรัพยากร และควบคุมการใช้งบประมาณและทรัพย์สินของรัฐ มีข้าราชการพลเรือนระดับ รอง พล.กห. เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๙ กลุ่มงานยุทธโศปกรณ์ มีงานการจัดการและส่งกำลังบำรุงแบบรวมการให้กับกองทัพและ สำนักงาน พล.กห. มีบทบาทหลักในการวางแผน และดำเนินการตามแผนยุทธโศปกรณ์หลักระยะยาว และการวางแผนส่งกำลังบำรุง และสนับสนุนการปฏิบัติการ มีข้าราชการพลเรือน หรือทหารระดับ รอง พล.กห. เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๑๐ กลุ่มงานวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี มีงานการวิจัยพัฒนา การวิเคราะห์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่นำมาใช้ทางทหาร งานตรวจสอบคุณลักษณะเฉพาะของยุทธโศปกรณ์ งานพัฒนาหรือควบคุมการพัฒนาต้นแบบยุทธโศปกรณ์ เป็นต้น มีข้าราชการพลเรือนระดับ รอง พล.กห. เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๑๑ กลุ่มงานกำลังพล มีงานการจัดกำลังพล กท. โดยรวมทั้งหมด มีข้าราชการพลเรือนหรือทหารระดับ ผช.ปล.กท. เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๑๒ กลุ่มงานบริการ มีงานการบริการและสวัสดิการต่อหน่วยงานและกำลังพล โดยรวมทั้งหมดใน กท. มีข้าราชการพลเรือนระดับ รอง ปล.กท. เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๑๓ กลุ่มงานตรวจสอบประเมินผล และจริยธรรม (จเร) มีงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการใน กท. การสอบสวนข้อสงสัย/ข้อกล่าวหาการใช้ทรัพยากรไม่ถูกกฎระเบียบ รวมถึงงานจริยธรรม และการขัดแย้งภายใน กท. มีข้าราชการพลเรือนหรือทหารระดับ ผช.ปล.กท. เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

๒.๒.๑๔ กลุ่มงานประชาสัมพันธ์ บริหารงานประชาสัมพันธ์ของ กท. เป็นส่วนรวม มีข้าราชการพลเรือนระดับ ผช.ปล.กท. เป็นผู้จัดการกลุ่มงาน

ในกระบวนการจัดกลุ่มงานและโครงสร้างของ กท. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักรนั้น กลุ่มงานต่างๆ ข้างต้นจะถูกจัดเป็นกลุ่มภารกิจที่ใหญ่ขึ้นเพื่อให้รองรับตามหลักการและแนวคิด ของกระบวนการปฏิบัติราชการ (Operating Model หรือ Business Model) ที่จะสามารถตอบสนอง วิสัยทัศน์ ค่านิยมและยุทธศาสตร์ ของกท. ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓ การบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวง

กท. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ใช้การบริหารราชการ กท. ในรูปแบบคณะกรรมการ ในระดับต่างๆ โดยแต่ละคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ที่ชัดเจนเนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ากลุ่มงานที่มีอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการปฏิบัติงาน (Accountability) พันธกิจ/กลุ่มงาน นั้นๆ ทำหน้าที่ประสานกรรมการและกรรมการ และองค์ประกอบของคณะกรรมการต่างๆ มีขนาดเล็ก กระทัดรัดโดยมีหัวหน้าหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงร่วมเป็นกรรมการ โดยขอยกตัวอย่าง การบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวง ของ กท.สหราชอาณาจักร ตามแผนภาพที่ ๓-๒ มาโดยสังเขปดังนี้ ในรูปบนของแผนภาพที่ ๓-๒ แสดงการจัด คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ รมว.กท. โดยตรง และในรูปล่างของแผนภาพที่ ๓-๒ แสดงถึงการจัดคณะกรรมการ ในเรื่องที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ ปล.กท. หรือ ผบ.ทสส. และในเรื่องที่ ปล.กท. และ ผบ.ทสส. ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

ในส่วนที่ รมว.กท. รับผิดชอบนั้น ได้แก่ คณะกรรมการกลาโหม (Defence Board) และมี ๓ คณะอนุกรรมการ ได้แก่ ด้านการลงทุน (The Investment Approvals Committee) ด้านการตรวจสอบ (Defence Audit Committee) และด้านบุคลากร (People Committee) คณะกรรมการ

กลาโหมซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับสูงที่สุด ใน กห. สหราชอาณาจักร เทียบเท่าสภากลาโหมของ กห. ไทย ประกอบด้วยสมาชิก ๑๑ คน ได้แก่ รมว.กห. รมช.กห. (Minister for the Armed Forces) ปล.กห. ผบ.ทสส. รอง ผบ.ทสส. (Vice Chief of Defence Force) ผอ.สำนักยุทธโธปกรณ์ (Chief of Defence Materiel) ผอ.สำนักการเงิน/งบประมาณ (Director General Finance) และสมาชิกที่ไม่ใช่ผู้บริหาร ๔ คน มีหน้าที่ ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือ รมว.กห.และ ปล.กห. ในการรายงานและชี้แจงการใช้ทรัพยากรทั้งปวงของ กห. ต่อรัฐสภาด้วยการกำกับดูแลในเรื่อง แผนพัฒนาขีดความสามารถกองทัพ ซึ่งรวมถึงการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการตามแผนฯ และในเรื่องการบริหารจัดการระดับองค์กรของ กห. (Corporate Management of Defence) คณะกรรมการกลาโหมจะพิจารณาและให้คำปรึกษา รมว.กห. ในเรื่องยุทธศาสตร์ ผลการปฏิบัติงาน ความเสี่ยงและแผนต่างๆ เพื่อให้ รมว.กห.นำไปประกอบการตกลงใจ คณะกรรมการกลาโหม จะพิจารณาเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารในระดับยุทธการลงไป (Non-Operational Matters) ส่วนคณะอนุกรรมการ ๓ คณะ ช่วยเหลือ กลั่นกรองงานทั้ง ๓ ด้านให้ คณะกรรมการกลาโหม โดย มีการมอบอำนาจให้ ประธานอนุกรรมการ สามารถตกลงใจได้ เป็นส่วนใหญ่ (United Kingdom Ministry of Defence, Online, ๒๐๑๒ : ๑๕-๒๒)

ในส่วนที่ ปล.กห. และ/หรือ ผบ.ทสส. รับผิดชอบนั้น มีคณะกรรมการอาวุโส (Senior Committee) ๔ คณะ (ตามรูปปลัดของแผนภาพที่ ๓-๒) เพื่อสนับสนุน ปล.กห. และ/หรือ ผบ.ทสส. ในเรื่องกำหนด ทิศทางระดับยุทธศาสตร์ของปฏิบัติการทางทหารและความร่วมมือกับต่างประเทศ การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ การพัฒนากำลังรบในระดับยุทธศาสตร์ โครงการด้านการป้องกันประเทศ การจัดสรรทรัพยากร และการบริหารจัดการทั่ว ๆ ไปของ กห.

แผนภาพที่ ๓-๒ การบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวง ของ กห. สหราชอาณาจักร

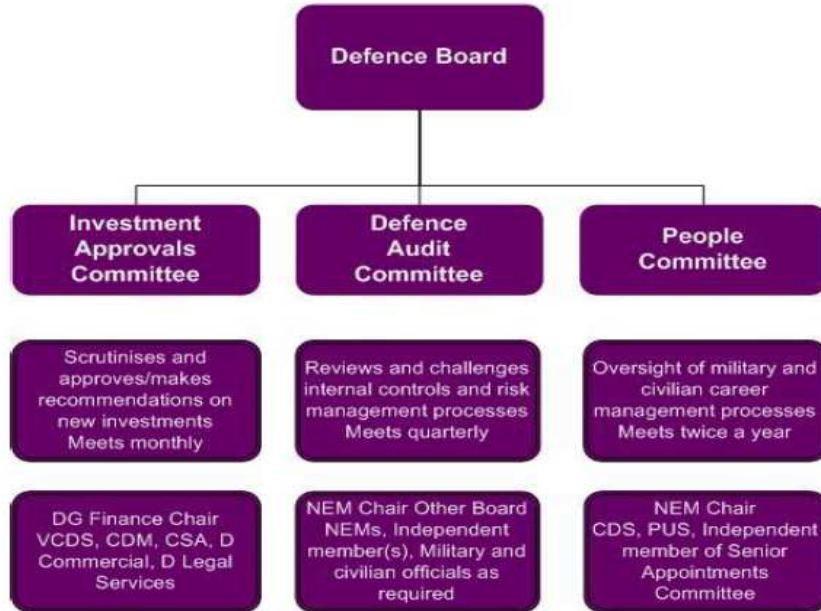


Figure 3: Defence Board sub-committees

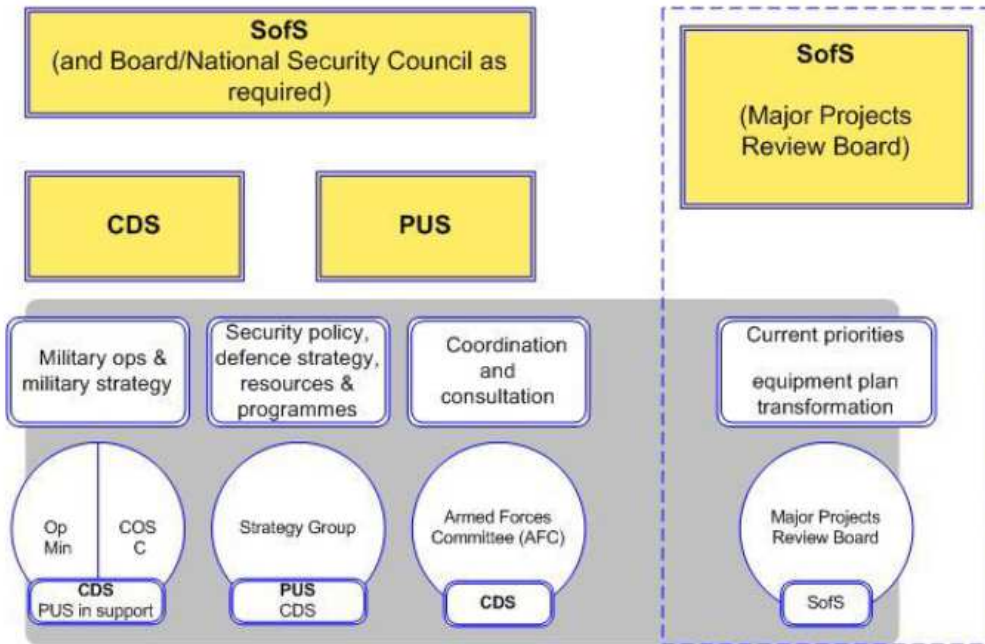


Figure 4: PUS and CDS Committees

ที่มา: United Kingdom Ministry of Defence, Online, ๒๐๑๒ : ๒๐-๒๑.

ในเรื่องการปฏิบัติการทางทหารระดับยุทธการ (Operational Matters) ผบ.ทสส. ได้รับคำปรึกษาทางทหาร รอง ผบ.ทสส. ผบ.เหล่าทัพ และผู้บริหารระดับสูงอื่นๆ ผ่านทางคณะกรรมการหัวหน้าฝ่ายเสนาธิการ (Chiefs of Staff Committee เทียบเท่ากับ คณะผู้บัญชาการทหารของ กห.ไทย) และคณะกรรมการกองทัพ (Armed Forces Committee) คณะกรรมการทั้งสองคณะนี้เป็นกลไกหลักที่ ผบ.เหล่าทัพจะให้ความเห็นต่อ ผบ.ทสส. เพื่อให้ ผบ.ทสส. ใช้เป็นข้อมูลในการให้คำปรึกษาต่อ คณะกรรมการกลาโหม (Defence Board) ประเด็นปัญหาต่างๆ เรื่องไม่จำเป็นต้องผ่าน คณะกรรมการ ทั้งสองคณะนี้ เนื่องจากบางประเด็นไม่สามารถหรือไม่จำเป็นต้องรอเข้าประชุมอย่างเป็นทางการ ซึ่งทาง ปล.กท. และ ผบ.ทสส. จะหาทางประสาน/หารือ กับ ผบ.เหล่าทัพอย่างไม่เป็นทางการ วิธีการที่สะดวกอย่างหนึ่งคือ หารือกับ ผู้ช่วย ผบ.เหล่าทัพ (Assistant Chiefs) ที่มาประจำที่ บก.กท. ในฐานะผู้แทนของ ผบ.เหล่าทัพ

คณะกรรมการหัวหน้าฝ่ายเสนาธิการ (Chiefs of Staff Committee) มีสมาชิก ๗ คนประกอบด้วย ผบ.ทสส. (ประธาน) ปล.กท. รอง ผบ.ทสส. ผบ.ทบ. ผบ.ทร. ผบ.ทอ. และ ผบ.กองกำลังร่วม (Commander Joint Forces Command) ปกติมีการประชุม สัปดาห์ละครั้ง และจะมีผู้เข้าร่วมประชุม ที่เป็น เจ้าหน้าที่อาวุโสใน กท. ที่ปรึกษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนจากคณะรัฐมนตรี การทรงการต่างประเทศ หน่วยงานด้านความมั่นคงและการข่าว ฯลฯ เป็นต้น การประชุมคณะกรรมการหัวหน้าฝ่ายเสนาธิการ เป็นกลไกหลักที่ ผบ.ทสส. จะได้รับคำปรึกษาในภาพรวมของ ผบ.เหล่าทัพเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหาร รวมทั้งเป็นกลไกที่ ผบ.ทสส. ใช้ในการสั่งการตามความรับผิดชอบ ในเรื่องการเตรียมการ และการปฏิบัติการทางทหาร โดยปกติ หลังจากการประชุม คณะกรรมการหัวหน้าฝ่ายเสนาธิการทุกครั้ง จะมีการบรรยายสรุป ประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหาร ให้ รมว.กท.ทราบ

คณะกรรมการกลุ่มยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ (Defence Strategy Group) มีสมาชิก ๕ คนประกอบด้วย ปล.กท. และ ผบ.ทสส. (ประธานร่วม) รอง ผบ.ทสส. ผอ.สำนักยุทธโศปกรณ์ ผอ.สำนักนโยบายความมั่นคง (Director General Security Policy) ผช.ผบ.ทสส. (ฝ่ายยุทธศาสตร์และปฏิบัติการทางทหาร) ผช.ผบ.ทสส. (ฝ่ายขีดความสามารถทางทหาร) ผอ.สำนักการเงิน/งบประมาณ และ ผอ.สำนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Chief Scientific Advisor) หน้าที่หลักของคณะกรรมการชุดนี้คือ สนับสนุน ปล.กท. และ ผบ.ทสส. ในการจัดทำคำปรึกษาด้านยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ (Defence Strategy) ให้กับ รมว.กท. กล่าวคือ คณะกรรมการกลุ่มยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ เป็นผู้กำกับดูแลการเตรียมข้อมูลของ กท.สำหรับ และการสนับสนุนให้แก่ กระบวนการในการจัดทำและทบทวน ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy หรือ NSS) การทบทวนยุทธศาสตร์ความมั่นคงและป้องกันประเทศ (Strategic Defence

and Security Review หรือ SDSR) และการทบทวนงบประมาณค่าใช้จ่ายในรายละเอียด (Comprehensive Spending review) ในระดับรัฐบาล โดยคณะกรรมการฯ พิจารณาประเด็นต่างๆ ในช่วงเวลา ๕ – ๒๐ ปีข้างหน้า ที่กำหนดไว้ในเอกสารประเมินความเสี่ยงด้านความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Risk Assessment หรือ NSRA) NSS และ SDSR เพื่อให้ทิศทางและการวางแผน ยุทธศาสตร์ระยะปานกลางและระยะยาว สอดคล้องกัน เพื่อนำไปสู่การพิจารณาดังใจในระยะ สั้นที่ถูกต้อง และเพื่อปรับจัด เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และ ทรัพยากร (Means) ของทุกๆ ส่วน ใน กห.ให้มีความสมดุล (แผนภาพที่ ๓-๓ อธิบายบริบทของ กห.สหราชอาณาจักรในระดับ รัฐบาล โดยเฉพาะบทบาทที่เกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านต่าง ของ กห.เพื่อรองรับ ยุทธศาสตร์ ความมั่นคงแห่งชาติ)

แผนภาพที่ ๓-๓ บริบทของ กห. สหราชอาณาจักร ในระดับรัฐบาล

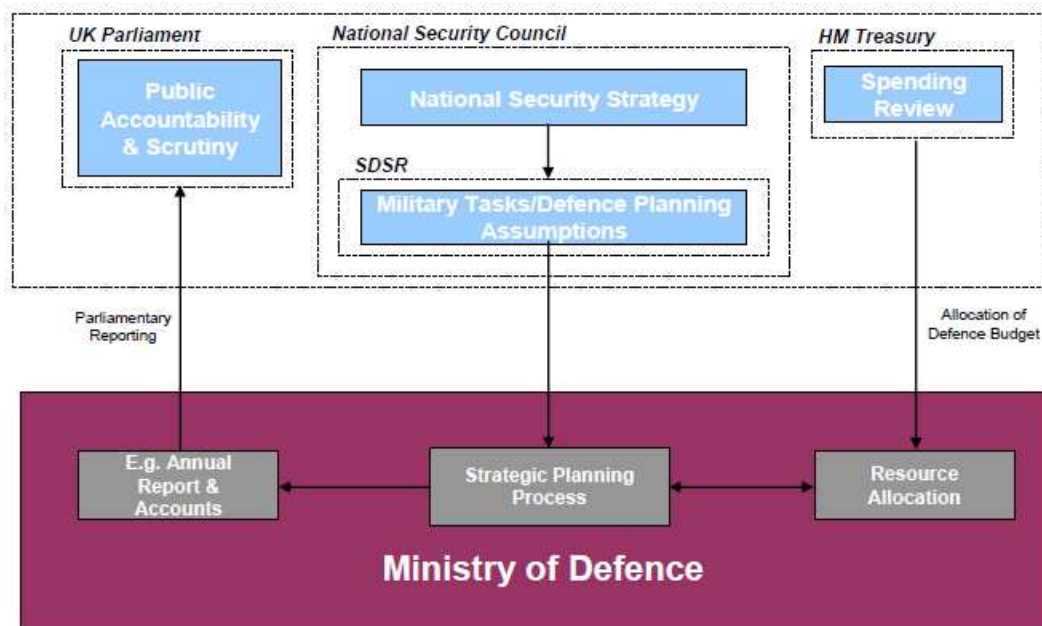


Figure 1: Defence in the Government Context

ที่มา: United Kingdom Ministry of Defence, Online, 2012 : 6.

กห. สหราชอาณาจักร เป็นส่วนสำคัญในความมั่นคงแห่งชาติและสนับสนุน โดยตรงต่อการบรรลุเป้าหมายของรัฐบาล ด้วยการมีส่วนร่วมในสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council หรือ NSC) ในการพัฒนา ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy หรือ NSS) และ การทบทวนยุทธศาสตร์ความมั่นคงและป้องกันประเทศ (Strategic Defence

and Security Review หรือ SDSR) เพื่อให้ได้กรอบนโยบายสำหรับ กห. ในการดำเนินการกำหนดทิศทางและวางแผนในส่วนของ กห. ต่อไป ตามแผนภาพที่ ๓.๓ กห. จะต้องปฏิบัติในกรอบของงบประมาณของประเทศ และชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายและกรอบนโยบายที่ได้รับ และจะต้องชี้แจงผลการใช้จ่ายงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาล ต่อรัฐสภาด้วย

คณะกรรมการกองทัพ (Armed Forces Committee) มีสมาชิก ๗ คน ประกอบด้วย ผบ.ทสส. (ประธาน) รอง ผบ.ทสส. ผบ.ทบ. ผบ.ทร. ผบ.ทอ. ผบ.กองกำลังร่วม และ ผอ.สำนักยุทธโศปกรณ์ ปกติประชุมเดือนละครั้ง มีหน้าที่ ช่วยเหลือ ผบ.ทสส. ในฐานะ ผู้นำกองทัพ และ ผบ.ทหารระดับยุทธศาสตร์ของสหราชอาณาจักร (UK's Military Strategic Commander) . ในการให้ข้อมูล ความเห็น ข้อเสนอแนะ แก่ ผบ.ทสส. เพื่อเตรียมการเข้าประชุม คณะกรรมการกลาโหมและให้คำปรึกษาต่อ รมว.กห. ในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารในระดับยุทธการลงมา (Non-operational matters) ในทิศทางตรงกันข้าม ผบ.ทสส. ใช้ที่ประชุมคณะกรรมการกองทัพ ในการแจ้งมติ ของที่ประชุมคณะกรรมการกลาโหมให้กองทัพทราบ

คณะกรรมการขีดความสามารถทางทหาร (Military Capability Board) มี ผช. ผบ.ทสส. (ฝ่ายขีดความสามารถทางทหาร) เป็นประธาน มีหน้าที่ สนับสนุน คำปรึกษาในการกำหนดขีดความสามารถทางทหาร ให้ ผบ.ทสส. และ รอง ผบ.ทสส. คณะกรรมการฯ พิจารณาจัดลำดับความเร่งด่วนของโครงการพัฒนาขีดความสามารถทางทหาร ที่หน่วยต่างๆ เสนอมา โดยใช้หลักเกณฑ์ จาก เอกสารการพัฒนากำลังรบทางยุทธศาสตร์ (Strategic Force Development) และการสร้างดุลระหว่างการลงทุนและขีดความสามารถที่ต้องการ เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อ คณะกรรมการกลาโหม ในการจัดลำดับความเร่งด่วน โครงการพัฒนาขีดความสามารถ ด้วยการจัดทำ เอกสารลำดับความเร่งด่วนขีดความสามารถร่วม ที่เป็นฉบับเดียวของ กห. (Single Integrated Capability Priority List)

ผลผลิตของ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในระดับ รมว.กห. และระดับ ปล.กห./ผบ.ทสส. ที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ การปฏิบัติการกิจของ กห. ในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ โดยทุกๆ คณะมีส่วนร่วมในการจัดทำ เอกสารยุทธศาสตร์ ๔ ฉบับของ กห. คือ

ยุทธศาสตร์องค์กร (Corporate Strategy) ได้แก่เอกสารที่จัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรของ กห. เพื่อ เสริมสร้างขีดความสามารถ

ยุทธศาสตร์การเมือง/การทหาร (Political/Military Strategy) ได้แก่เอกสารที่กำหนดและให้ทิศทางกิจกรรม ใน กห. ที่ไม่ใช่การปฏิบัติการทางทหาร ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นของรัฐบาล

ยุทธศาสตร์ทหาร (Military Strategy) ได้แก่ เอกสารที่กำหนดทิศทางและการใช้กำลังกองทัพในระดับสูง ในกรณีที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือ ในกรณีที่ การใช้กำลังกองทัพเป็นส่วนหนึ่งของแก้ปัญหาพร้อมกับส่วนอื่นของประเทศ

และยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (Defence Strategy) ได้แก่ เอกสารที่หลักรวมเอา ๓ ยุทธศาสตร์ข้างต้นเข้าด้วยกัน เพื่อให้ กท.มีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยเป็นเสี่ยงที่มีอำนาจและสอดคล้องประสาน

จากผลผลิตยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศข้างต้น กท.สหราชอาณาจักร มีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจน ในการทบทวนยุทธศาสตร์ ที่เรียกว่า “Quinquennial Strategy Review” โดยแปลงนโยบายและแนวทางของยุทธศาสตร์ฯ ที่นำไปสู่ขีดความสามารถที่ต้องการในระดับ กท. (High Level Capability Requirements) และทำการจัดสรรทรัพยากร โดยคณะกรรมการ และนำไปสู่แผนการเตรียมกำลังและแผนป้องกันประเทศ ของเหล่าทัพและกองกำลังร่วมที่สามารถตอบสนองต่อ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ได้ การทบทวนยุทธศาสตร์ดังกล่าว แสดงรายละเอียดในแผนภาพที่ ๓-๔

แผนภาพที่ ๓-๔ กระบวนการทบทวนยุทธศาสตร์และการจัดสรรทรัพยากร ของ กห.สหราชอาณาจักร

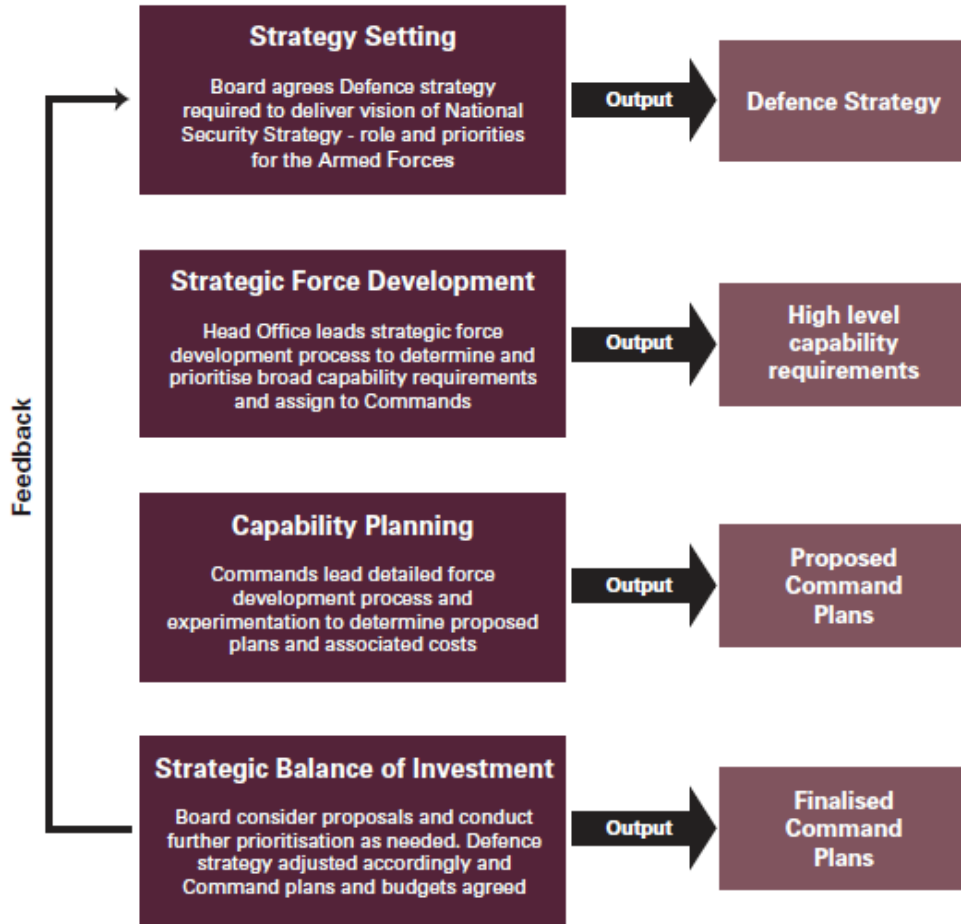


Figure 3 – Quinquennial strategy review and resource allocation process

ที่มา: United Kingdom Ministry of Defence, Online, ๒๐๑๑ : ๓๘.

จากการบริหารราชการโดยคณะกรรมการต่างๆ ในระดับกระทรวง ของ กห.สหราชอาณาจักร ที่กล่าวข้างต้น ทำให้ บริบทของ กห.สหราชอาณาจักร ในระดับรัฐบาล ตามแผนภาพที่ ๓-๑ มีความชัดเจนมากขึ้น โดยแผนภาพที่ ๓-๕ แสดงถึงบทบาทของ กห.สหราชอาณาจักร ในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ ที่เป็นผลผลิตของ การบริหารราชการโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ในระดับกระทรวง

แผนภาพที่ ๓-๕ บทบาทของ กห. สหราชอาณาจักร ในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ

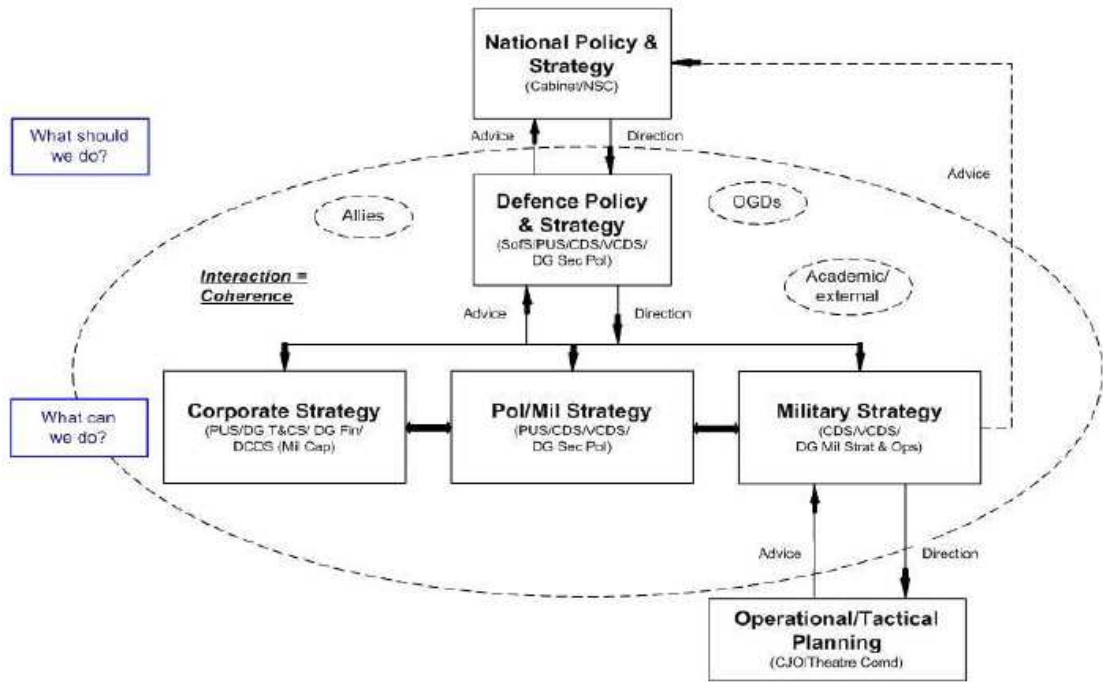


Figure 5: Organising Defence's Contribution to National Strategy

ที่มา: United Kingdom Ministry of Defence, Online, 2012 : 26.

จากตัวอย่าง การบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวง ของ กห.สหราชอาณาจักร ที่อธิบายมาโดยสังเขปข้างต้นนั้น ในส่วนของกห. ออสเตรเลียและ กห. แคนาดา ก็มีปรัชญา รูปแบบ กระบวนการ รวมทั้งการจัดและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและ คณะอนุกรรมการในระดับ รมว.กห. และ ระดับ พล.กห./ผบ.ทสส. ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับ ของ กห.สหราชอาณาจักร

๔ การมอบหมายงาน และการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ ผู้จัดการกลุ่มงาน

๔.๑ การมอบหมายงาน การมอบหมายงานต่อผู้จัดการกลุ่มงานมีที่มาจาก ข้อตกลงการบริการสาธารณะ (Public Service Agreement) ที่ รมว.กห. ลงนามกับรัฐบาล ซึ่ง กำหนดเป้าหมาย กห. (Defence Aims) ที่จะต้องดำเนินการ และ รมว.กห. จะต้องรับผิดชอบต่อ เป้าหมายดังกล่าว หากพิจารณาในภาพกว้าง เป้าหมายของ กห. เป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายรัฐบาล

ซึ่งรัฐบาลต้องเสนอต่อรัฐสภา ทำให้สายการตรวจสอบผลการบริหารราชการ เริ่มจากจุดบนสุด คือ รัฐสภา ลงมาสู่รัฐบาล และแยกไปตามกระทรวง/ หน่วยงานต่าง ๆ ภายใน กท. เป้าหมายของ กท. ถูกแจกแจงเป็นผลลัพธ์สำคัญ (Key Results) ซึ่ง ปล.กท. และ ผบ.ทสส. ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อ รมว.กท. ผลลัพธ์สำคัญโดยทั่วไปจะถูกกำหนดในนโยบาย กท. นโยบายรัฐบาล หรือ กฎหมายต่าง ๆ จากผลลัพธ์สำคัญที่จะต้องได้มานั้น ปล.กท. และ ผบ.ทสส. จะแปลงไปสู่งานของ กท. (Defence Tasks) ที่จะต้องดำเนินการในรอบปี งานของ กท. เหล่านี้จะกำหนดไว้ในแผนงาน กท. (Defence Corporate Plan) และจะมอบหมายให้กับผู้จัดการกลุ่มงานต่าง ๆ นำไปใช้ในการวางแผนธุรกิจ ระดับยุทธศาสตร์ (Strategic-Level Business Planning) ภายในกลุ่มงานของตน ผู้จัดการของแต่ละกลุ่มงานจะต้องลงนามทำข้อตกลงกับ ปล.กท. และ ผบ.ทหาร ซึ่งจะกำหนดผลงานที่คาดหวังของผู้จัดการที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์สำคัญของ กท. นอกจากผลงานที่คาดหวังแล้ว ข้อตกลงจะกำหนดอำนาจหน้าที่และปริมาณทรัพยากรต่าง ๆ ที่ ปล.กท. และ ผบ.ทหาร จะมอบหมายให้กับผู้จัดการกลุ่มงานด้วย

๔.๒ การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากมีสายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการบริหารราชการ (Line of Authority and Accountability) ที่ชัดเจน มีเอกสาร เช่น ข้อตกลงของผู้จัดการกลุ่มงานกับ ปล.กท./ผบ.ทสส. และแผนงาน กท. เป็นหลักฐาน

หลักการของการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการตามระบบสายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจง มาจากความจำเป็นที่องค์กรในปัจจุบัน และในอนาคต จะต้องทำงานเป็นทีมที่ประกอบด้วยสมาชิกหลายสาขาอาชีพ มีการกำหนดนโยบายที่ครอบคลุมกว้างขวางขึ้น ต้องยกเลิกกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น รวมทั้งมีระเบียบปฏิบัติที่ส่งเสริมให้บุคลากรสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยใช้ทรัพยากรที่น้อยลง การบริหารและการปฏิบัติการทางทหารที่ดียังต้องการวินัย และระเบียบเพื่อป้องกันการกระทำผิดอยู่แต่วินัยและระเบียบเหล่านั้น จะต้องเน้นข้อดี ของระบบความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจง ซึ่งทำให้องค์กรสามารถเรียนรู้จากความผิดพลาด และจากความสำเร็จ โดยทั่วไปตามหลักการแต่ละบุคคลจะมีอิสระมากขึ้นในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความพึงพอใจในสาขาอาชีพ และต่อตัวบุคคลมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันแต่ละบุคคลจะถูกคาดหวังให้สามารถควบคุมตนเองตามวินัย กฎระเบียบ และจริยธรรม ในการทำงานและการใช้ทรัพยากร หลักการก็คือการดำเนินการต่อข้อผิดพลาดอย่างเปิดเผย และใช้ข้อผิดพลาดเป็น โอกาสในการปรับปรุงผลงานของตนเอง และของหน่วยงานในโอกาสต่อไป

ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการของผู้จัดการทุกระดับ กห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ใช้ระบบที่เรียกว่า “ระบบตรวจสอบความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการบริหารราชการ” (Accountability System) หรือเรียกโดยย่อว่า “ระบบตรวจสอบความรับผิดชอบฯ” เนื่องจาก กห. ของทั้ง ๓ ประเทศ (และของประเทศอื่นๆ ในโลกด้วย) เป็นกระทรวงใหญ่ มีความสลับซับซ้อนขององค์กรและภารกิจ รวมทั้งมีวัฒนธรรมขององค์กรภายใน กห. ที่แตกต่างกันและหลากหลาย ระบบตรวจสอบความรับผิดชอบฯ จึงมีความซับซ้อน และได้รับการพัฒนาปรับปรุงหรือปฏิรูปตามการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กร วิธีการทำงาน รวมถึงเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ในช่วง ๓-๔ ปี ที่ผ่านมา กห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ได้มีการทบทวนกระบวนการปฏิบัติราชการ ซึ่งรวมทั้งระบบตรวจสอบความรับผิดชอบฯ ด้วย ในอดีตที่ผ่านมา การตรวจสอบยึดโยงกับโครงสร้างและวัตถุประสงค์ ขององค์กรเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ระบบตรวจสอบความรับผิดชอบฯ ไม่เสถียร เนื่องจากระบบตรวจสอบความรับผิดชอบฯ มีความสำคัญมากต่อสมรรถนะของ กห. เพราะเป็น ตัวผลักดันขีดความสามารถขององค์กร (Driver of Organisational Capacity) กห. ทั้ง ๓ ประเทศจึงได้ปรับปรุงโครงสร้างของระบบตรวจสอบความรับผิดชอบฯ โดยใช้ ผลลัพธ์ (Outcomes) ของ กห. ที่ กำหนดได้จากยุทธศาสตร์ เป็นเป้าหมายของระบบ โดยขอยกตัวอย่างในกรณีของ กห. ออสเตรเลีย ที่ได้ทบทวนขอบข่ายระบบตรวจสอบความรับผิดชอบฯ ของ กห. (Review of the Defence Accountability Framework) เมื่อต้นปี พ.ศ.๒๕๕๔ โดย พล.กห.และ ผบ.ทสส. ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณาทบทวน มี รองศาสตราจารย์ Rufus Black เป็นประธาน (Australian Department of Defence, Online, ๒๐๑๑a) และในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ รว.กห. ออสเตรเลีย ได้ตั้งให้นำเอาผลการทบทวนและข้อเสนอของ รองศาสตราจารย์ Rufus Black ไปดำเนินการโดยให้ เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูป กห. (Australian Department of Defence, Online, ๒๐๑๑b)

โครงสร้างของระบบตรวจสอบความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการบริหารราชการ ของ กห. ออสเตรเลีย ตามผลการทบทวนของ รองศาสตราจารย์ Rufus Black แสดงไว้ในแผนภาพที่ ๓-๖ สรุปได้ว่า ในทุกๆหน่วยที่จะต้องมีการตรวจสอบความรับผิดชอบฯ ทั้งระดับกระทรวง ระดับกลุ่มงาน หรือระดับที่เล็กกว่าก็ตาม โครงสร้างของระบบตรวจสอบความรับผิดชอบฯ ประกอบด้วย ๔ ส่วน ได้แก่

๔.๒.๑ กระบวนการตกลงใจและการกำหนดทิศทางระดับยุทธศาสตร์ (Decision-making and Strategic Direction Setting) กห.จะต้องมีกระบวนการตกลงใจ และการกำหนดทิศทางระดับยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้บุคลากรทุกคนใน กห. มีเป้าหมายเดียวกันที่ชัดเจน ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการระดับ กห. และ

ระดับกลุ่มงาน ให้เลิกกระทัดรัด มีการมอบหมายความรับผิดชอบที่ชัดเจน ปรับปรุงรูปแบบและขั้นตอนการประชุมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ จัดทำแผนปฏิบัติการของ กท. (Defence Corporate Plan) ที่กำหนดทิศทางและครอบคลุมทุกกลุ่มงาน กำหนดแบบธุรกิจ/กลุ่มงาน ภายในกท. ที่ง่าย (Simplified Defence Business Model) และนำไปสู่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของ กท. ได้อย่างชัดเจน และประเด็นสุดท้าย คือให้มีการพัฒนาคุณภาพของการตกลงใจโดยจัดให้มีกระบวนการโต้แย้ง (Contestability) ในการตกลงใจที่มีความสำคัญ

๔.๒.๒ การมอบหมายความรับผิดชอบในทางตั้งเป็นบุคคล (Vertical Chain of Personal Accountability) ในอดีตมีการมอบหมายความรับผิดชอบในทางตั้ง เช่นการจัดทำข้อตกลงเพื่อวัดผลการปฏิบัติงานเป็นรายบุคคล ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ผลผลิตหรือผลลัพธ์หลายเรื่องเกี่ยวข้องกับหลายบุคคลและหลายฝ่าย การปรับปรุงดำเนินการ ๒ ประการคือ

๔.๒.๒.๑ กำหนดผลลัพธ์ขององค์กรให้มีลักษณะ ๕ ประการ (SMART) ได้แก่ ๑) อยู่ในกรอบของงาน (Specific) ๒) วัดได้ (Measurable) ๓) สามารถทำได้สำเร็จโดยใช้เกณฑ์ที่เหมาะสม (Achievable) ๔) สอดคล้องกับผลลัพธ์ (Relevant) และ ๕) มีปัจจัยเวลา (Time-bound) จากนั้นกระจายผลลัพธ์ไปยังบุคคลจากระดับบน จนถึงระดับล่าง

๔.๒.๒.๒ บริหารจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) อย่างเข้มข้นโดยประชุม/หารือ เพื่อทบทวนสาเหตุปัญหาข้อขัดข้องที่ไม่เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม

๔.๒.๓ การมอบหมายความรับผิดชอบในทางระนาบทั่วทั้ง กท. (Horizontal Accountability Across the Organization) เนื่องจาก ผลลัพธ์ระดับ กท. หลายข้อ อาจเกี่ยวข้องกับกลุ่มงานหลายกลุ่ม ผลการทบทวนให้ปรับปรุงดำเนินการ ๒ ประการคือ

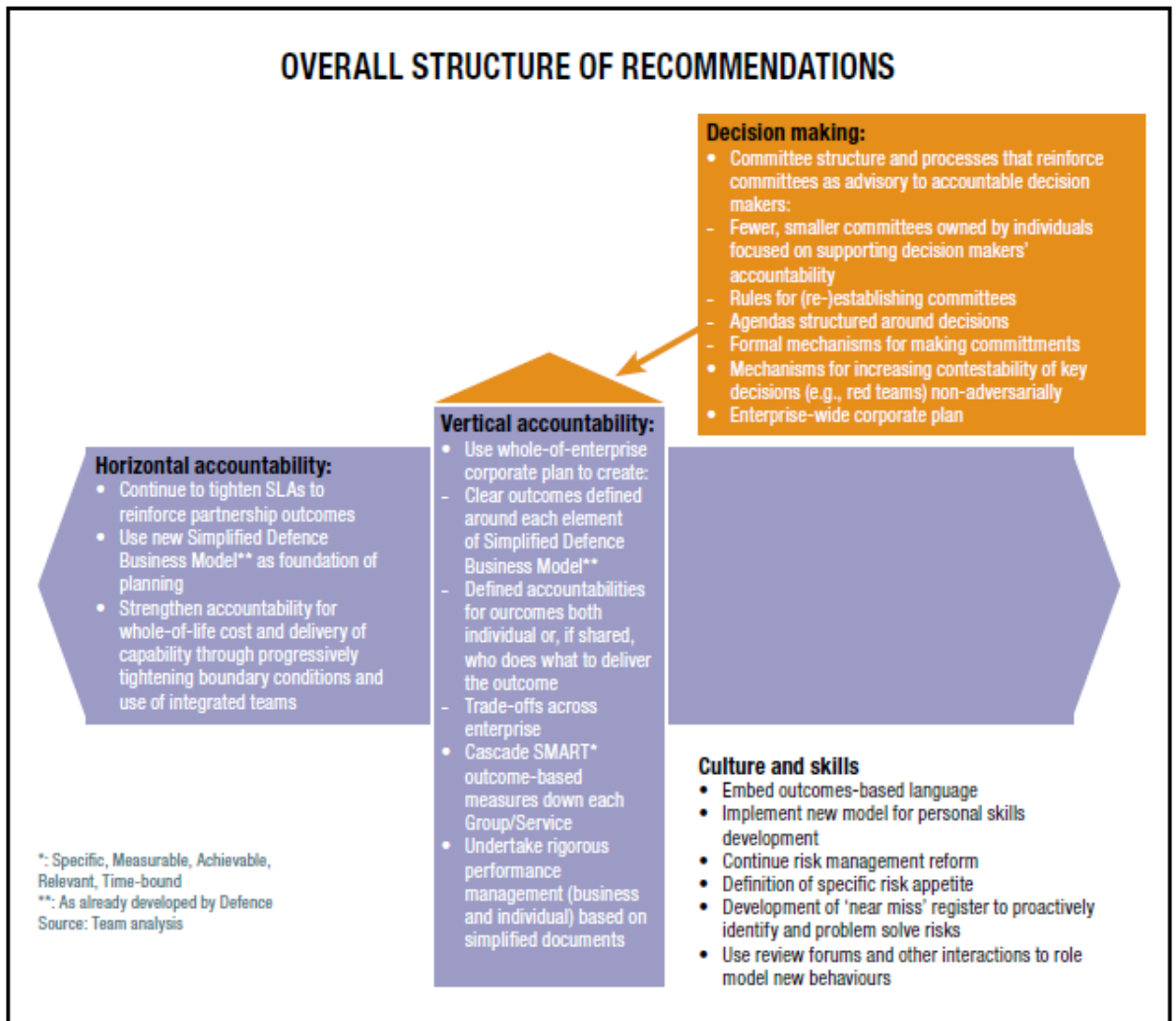
๔.๒.๓.๑ จัดทำข้อตกลงระดับกลุ่มงานที่มีความละเอียดรอบคอบชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้มีความร่วมมือและร่วมรับผิดชอบในผลลัพธ์เดียวกันที่ชัดเจน

๔.๒.๓.๒ มอบหมายความรับผิดชอบ ให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายตลอดช่วงอายุการใช้งาน และการส่งมอบขีดความสามารถ

๔.๒.๔ ทักษะและวัฒนธรรม (Culture and Skills) สร้างเสริมทักษะและวัฒนธรรม ใ้บุคลากรสามารถพัฒนาการปฏิบัติงานให้บรรลุผลลัพธ์ด้วยการ ๑) กำหนดคำขวัญขององค์กรให้สะท้อนผลลัพธ์ที่กำหนด ๒) พัฒนารูปแบบใหม่ ๆ ในการเสริมสร้างทักษะ

๓) ปรับปรุงการบริหารความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง ๔) ใช้การประชุมหารือหรือการปฏิสัมพันธ์รูปแบบอื่นในการสร้างพฤติกรรมที่พึงประสงค์

แผนภาพที่ ๓-๖ โครงสร้างระบบตรวจสอบความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการบริหารราชการ ของ กห. ออสเตรเลีย



ที่มา: Australian Department of Defence, Online, ๒๐๑๑ : ๑๒.

๔.๓ ผลลัพธ์ระดับยุทธศาสตร์ของ กห. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร

ผลลัพธ์ (Outcomes) ของ กห. เป็นเป้าหมายที่จะสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์ของ กห. ที่รองรับและสนับสนุน ยุทธศาสตร์ชาติ และภายในกห. ผลลัพธ์เป็นเป้าหมายสำคัญในการจัดทำแผนงาน โครงการ กำหนดตัวชี้วัด และการตรวจสอบความรับผิดชอบในการ

รายงานชี้แจงผลการบริหารราชการ การกำหนดผลลัพธ์ ของ กท.ทั้งสามประเทศ แตกต่างกันตาม ผลประโยชน์แห่งชาติและเป้าหมายระดับชาติอื่นๆ ของแต่ละประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๔.๓.๑ ผลลัพธ์ระดับยุทธศาสตร์ของ กท. ออสเตรเลีย ประกอบด้วย ๔ ผลลัพธ์ ตามรูปภาพที่ ๓-๓ (Australian Department of Defence, Online, ๒๐๑๓ : ๑๓)

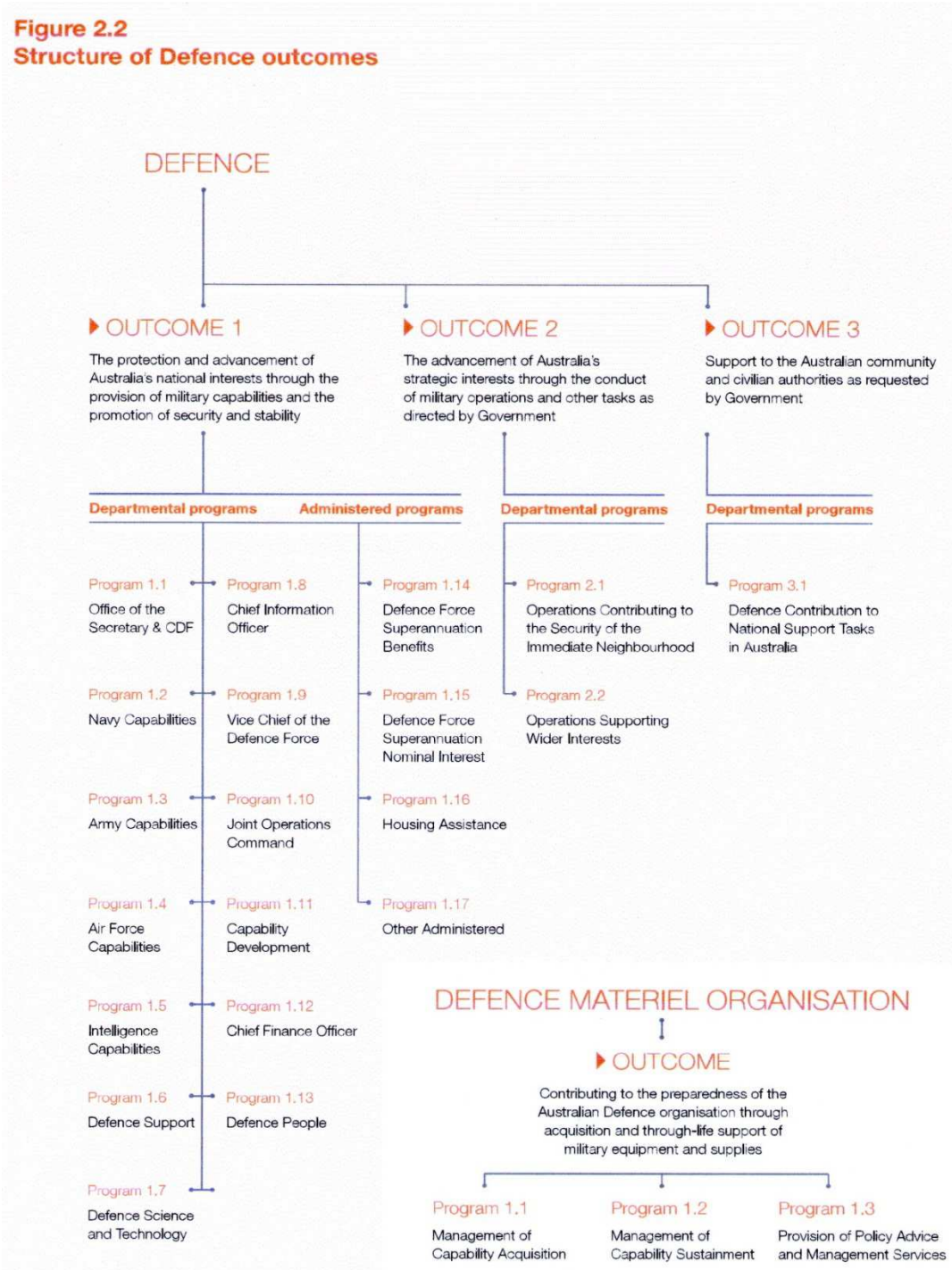
๔.๓.๑.๑ ปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติของ ออสเตรเลีย ด้วยขีดความสามารถทางทหาร และการส่งเสริมความมั่นคงและเสถียรภาพ (The protection and advancement of Australia's national interests through the provision of military capabilities and the promotion of security and stability) มีแผนงาน (Programs) รองรับ ๑๓ แผนงาน

๔.๓.๑.๒ ส่งเสริมผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของ ออสเตรเลีย ด้วยการปฏิบัติการทางทหารและพันธกิจอื่นๆ ที่กำหนดโดยรัฐบาล (The advancement of Australia's strategic interests through the conduct of military operations and other tasks as directed by Government) มีแผนงาน รองรับ ๒ แผนงาน

๔.๓.๑.๓ สนับสนุนประชาชนออสเตรเลีย และ หน่วยงานพลเรือนตามที่รัฐบาลร้องขอ (Support to the Australian Community and Civilian Authorities as Requested by Government) มีแผนงาน รองรับ ๑ แผนงาน

๔.๓.๑.๔ มีส่วนสนับสนุนความพร้อมการสนับสนุนของ กท.ออสเตรเลีย ด้วยการจัดหาและการสนับสนุนยุทโธปกรณ์และสิ่งอุปกรณ์ ตลอดอายุใช้งาน (Contributing to the preparedness of the Australian Defence organisation through acquisition and through-life support of military equipment and supplies) เป็นผลลัพธ์ เฉพาะสำนักยุทธโธปกรณ์ (Defence Materiel Organisation) เท่านั้น มีแผนงาน รองรับ ๓ แผนงาน

แผนภาพที่ ๓-๗ โครงสร้างของผลลัพธ์ (Structure of Defence Outcomes) ของ กห.ออสเตรเลีย



ที่มา: Australian Department of Defence, Online, 2013 : 17.

๔.๓.๒ ผลลัพธ์ระดับยุทธศาสตร์ของ กห. แคนาดา ประกอบด้วย ๔ ผลลัพธ์ (Canadian Ministry of National Defence, Online, ๒๐๑๓a : ๕-๓)

๔.๓.๒.๑ ส่งมอบทรัพยากรตามที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ (Resources are delivered to meet government defence expectations) มีแผนงาน รองรับ ๔ แผนงาน

๔.๓.๒.๒ การป้องกันประเทศมีความพร้อมตามที่ รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ (National defence is ready to meet government defence expectations) มี แผนงาน รองรับ ๔ แผนงาน

๔.๓.๒.๓ การปฏิบัติการทางทหาร ส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพและความมั่นคง ในพื้นที่ปฏิบัติการ (Defence operation improve peace, stability and security whenever deployed) มีแผนงาน รองรับ ๔ แผนงาน

๔.๓.๒.๔ ดูแลรักษาและสนับสนุน กองทัพแคนาดา และมีส่วนสนับสนุนสังคมแคนาดา (Care and support to the canadian armed forces and contribution to Canadian society) มีแผนงาน รองรับ ๕ แผนงาน

๔.๓.๓ ผลลัพธ์ระดับยุทธศาสตร์ของ กห. สหราชอาณาจักร กำหนด โดยคณะกรรมการกลาโหม เรียกว่า เป้าหมายยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการกลาโหม (Defence Board Strategic Objectives) กำหนดเพื่อให้ กห.สามารถบริหารราชการได้สำเร็จตามที่กำหนดไว้ใน ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ๑๐ เป้าหมาย (United Kingdom Ministry of Defence, Online, ๒๐๑๒ : ๒๘) ดังนี้

๔.๓.๓.๑ ความสำเร็จในการปฏิบัติการทางทหาร ณ ปัจจุบัน (Success on Current Operations)

๔.๓.๓.๒ ความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อผูกมัดทาง ทหารที่มีอยู่ (Success on Standing Military Commitments)

๔.๓.๓.๓ จัดความสามารถในการเผชิญสถานการณ์ ลูกเหิน (Contingent Capability)

๔.๓.๓.๔ ความร่วมมือทางทหารระหว่างประเทศ (International Defence Engagement)

๔.๓.๓.๕ การพัฒนา ปรับปรุง กห. (Transforming Defence)

๔.๓.๓.๖ การกำลังพลของทหาร (Service Personnel)

๔.๓.๓.๓ การกำลังพลของพลเรือน (Civilian Workforce)

๔.๓.๓.๔ แผนงานด้านยุทธโศปกรณ์ (Equipment Programme)

๔.๓.๓.๕ การจัดหาที่ราคาเหมาะสม (Affordability)

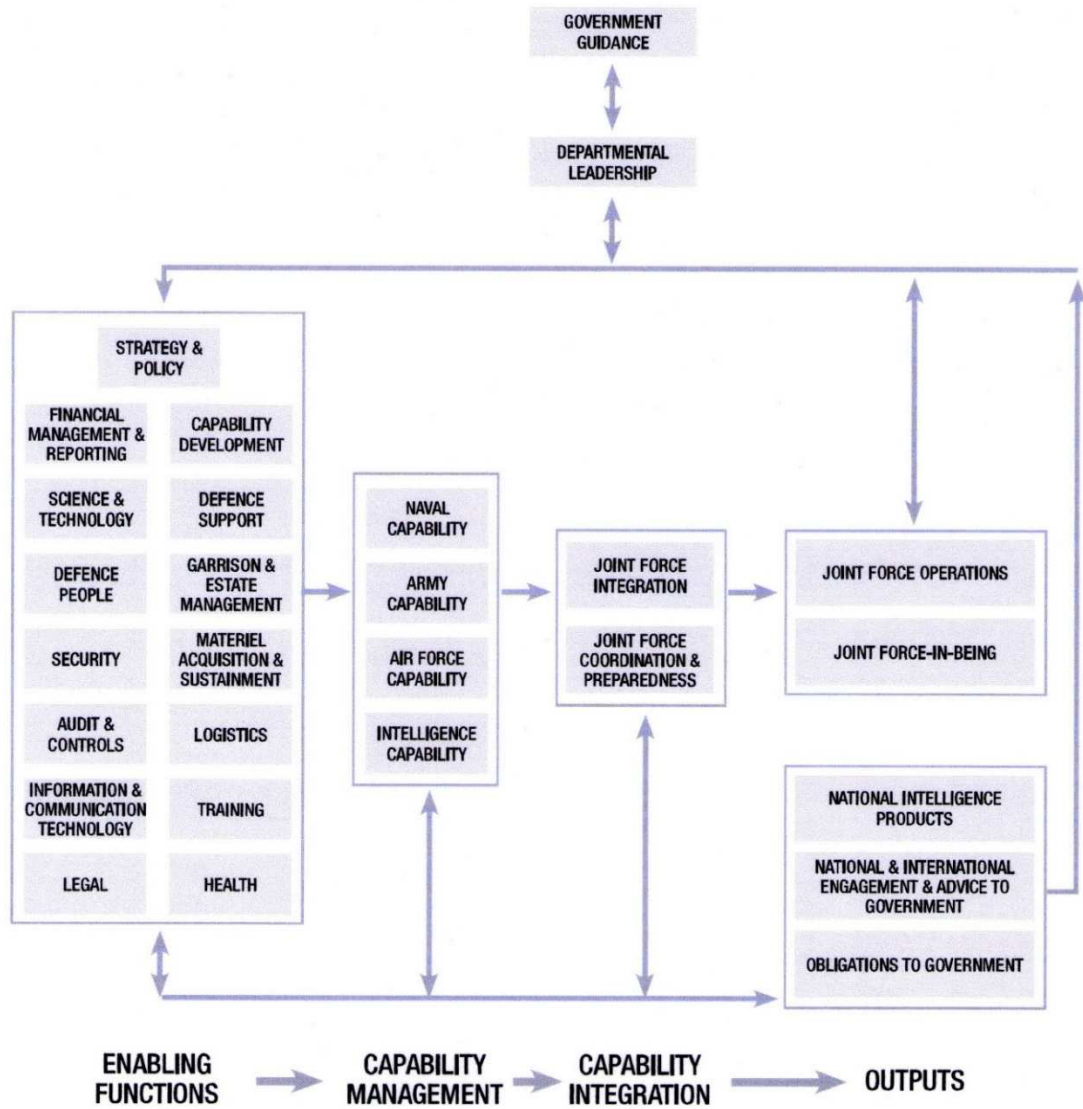
๔.๓.๓.๑๐ ธรรมภิบาล (Governance)

๕. โครงสร้างการจัด กท.ออสเตรเลีย

โครงสร้างการจัด กท.ออสเตรเลีย มีที่มาจากแนวคิดกระบวนการปฏิบัติงาน (Business Model) ที่ทำให้เกิด ผลผลิต (Outputs) และ ผลลัพธ์ (Outcome) เพื่อรองรับเป้าหมายตาม ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ แผนภาพที่ ๓-๘ แสดง กระบวนการปฏิบัติงาน (Business Model) ของ กท.ออสเตรเลีย ตามรูป ในการบรรลุเป้าหมายตาม ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ รัฐบาลกำหนด แนวทางของรัฐบาล (Government Guidance) ให้กับ กท. (และกระทรวงอื่นๆ) จากแนวคิดกระบวนการปฏิบัติงาน ของ กท.ออสเตรเลีย ผลผลิตที่ จะต้องพัฒนาในการบรรลุ แนวทางของรัฐบาล ประกอบด้วย ผลผลิต ๒ กลุ่ม กลุ่มแรก ประกอบด้วย ๒ ผลผลิต ได้แก่ ๑) การปฏิบัติการของกองกำลังร่วม (Joint Force Operation) และ ๒) กองกำลังร่วมที่พร้อมปฏิบัติการ (Joint Force-in-being) กลุ่มที่สองประกอบด้วย ๓ ผลผลิต ได้แก่ ๑) ผลิตภัณฑ์ข่าวกรองแห่งชาติ (National Intelligence Products) ๒) ความร่วมมือในระดับชาติและระหว่างประเทศ และคำปรึกษาให้กับรัฐบาล (National & International Engagement & Advice to Government) และ ๓) ข้อผูกพันต่อรัฐบาล (Obligations to Government)

แผนภาพที่ ๓-๘ กระบวนการปฏิบัติงาน (Business Model) ของ กห.ออสเตรเลีย

Figure 1: The simplified Defence Business Model



ที่มา: Australian Department of Defence, Online, 2012 : 8.

ตามแผนภาพที่ ๓-๘ ในการพัฒนาให้ได้ ๕ ผลผลิต ที่กล่าวข้างต้น กห. ออสเตรเลียพิจารณาว่า จำเป็นต้องมีกลุ่มงานมารองรับ ประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่แรกคือ ส่วนสนับสนุนให้เกิดขีดความสามารถ (Enabling Functions) ประกอบด้วย ๑๕ กลุ่มงาน ส่วนที่สองคือส่วนบริหารจัดการขีดความสามารถ (Capability Management) ประกอบด้วย ๔ กลุ่มงาน ส่วนที่สามคือส่วนบริหารจัดการขีดความสามารถ (Capability Management) ประกอบด้วย ๒ กลุ่มงาน

จากแนวคิดกระบวนการปฏิบัติงาน (Business Model) ข้างต้น ทำให้เกิดโครงสร้างของกลุ่มงานต่างๆ ที่แต่ละกลุ่มมีลักษณะเป็นผู้จัดการรวมการ (Single Manager) ในกลุ่มงานที่ตนเองได้รับมอบอำนาจและมีความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการปฏิบัติงาน (Authority and Accountability) โดยแผนภาพที่ ๓-๕ แสดงโครงสร้างการจัดหน่วย/ผู้บริหารระดับสูง ตามกระบวนการปฏิบัติงาน และ แผนภาพที่ ๓-๑๐ แสดง ผังการจัดผู้บริหารอาวุโส (Senior Management Organisation Chart) ของ กท.ออสเตรเลีย โดยมี ปล.กท.และ ผบ.ทสส. เป็นข้าราชการที่เป็นผู้บริหารสูงสุดคู่กันในลักษณะ “Diarchy” ทำให้ กท.ออสเตรเลีย มีกลุ่มงาน/หัวหน้ากลุ่มงาน/ระดับอาวุโส/สายการรายงาน ภายใต้ ปล.กท.และ/หรือ ผบ.ทสส.ดังนี้

๕.๑ กลุ่มงานเตรียมกำลังรบร่วม (Vice Chief of Defence Force Group) / รอง ผบ.ทสส. / ระดับ ๓ ดาว (พลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๕.๒ กลุ่มงานปฏิบัติการทางทหารร่วม (Joint Operations) / ผบ.การปฏิบัติการทางทหารร่วม (Chief of Joint Operations) / ระดับ ๓ ดาว (พลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๕.๓ กลุ่มงานกองทัพบก (Army) / ผบ.ทบ. (Chief of Army) / ระดับ ๓ ดาว (พลโท) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.และให้คำปรึกษาโดยตรงต่อ รมว.กท.ตาม พ.ร.บ.กลาโหม

๕.๔ กลุ่มงานกองทัพเรือ (Navy) / ผบ.ทร. (Chief of Navy) / ระดับ ๓ ดาว (พลเรือโท) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.และให้คำปรึกษาโดยตรงต่อ รมว.กท.ตาม พ.ร.บ.กลาโหม

๕.๕ กลุ่มงานกองทัพอากาศ (Army) / ผบ.ทอ. (Chief of Air Force) / ระดับ ๓ ดาว (พลอากาศโท) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.และให้คำปรึกษาโดยตรงต่อ รมว.กท.ตาม พ.ร.บ.กลาโหม

๕.๖ กลุ่มงานยุทธโปกรณ์ทางทหาร (Defence Materiel Organisation) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๕.๗ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ (Strategy) / รอง ปล.กท. (ยุทธศาสตร์) (Deputy Secretary Strategy) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๕.๘ กลุ่มงานพัฒนาขีดความสามารถ (Capability Development) / ผบ.กลุ่มงานพัฒนาขีดความสามารถ (Chief Capability Development) / ระดับ ๓ ดาว (พลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท) / รายงานต่อ ปล.กท. และ ผบ.ทสส.

๕.๙ กลุ่มงานการเงินและงบประมาณ (Finance) / ผอ.การเงินและงบประมาณ (Chief Finance Officer) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.

๕.๑๐ กลุ่มงานสารสนเทศ (Information) / ผอ.สารสนเทศ (Chief Information Officer) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๕.๑๑ กลุ่มงานสนับสนุน (Support) / รอง ปล.กท.(สนับสนุน) (Deputy Secretary Defence Support) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.

๕.๑๒ กลุ่มงานการข่าวและความมั่นคง (Intelligence and Security) / รอง ปล.กท.(การข่าวและความมั่นคง) (Deputy Secretary Intelligence and Security) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๕.๑๓ กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านบุคลากร (People Strategies and Policy) / รอง ปล.กท.(นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านบุคลากร) (Deputy Secretary People Strategies and Policy) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๕.๑๔ กลุ่มงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Defence Science and Technology) / ผอ.สำนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Chief Defence Scientist) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๕.๑๕ กลุ่มงานการปฏิรูปและธรรมาภิบาลระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Reform and Governance) / รอง ปล.กท.(การปฏิรูปและธรรมาภิบาลระดับยุทธศาสตร์) (Deputy Secretary Strategic Reform and Governance) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

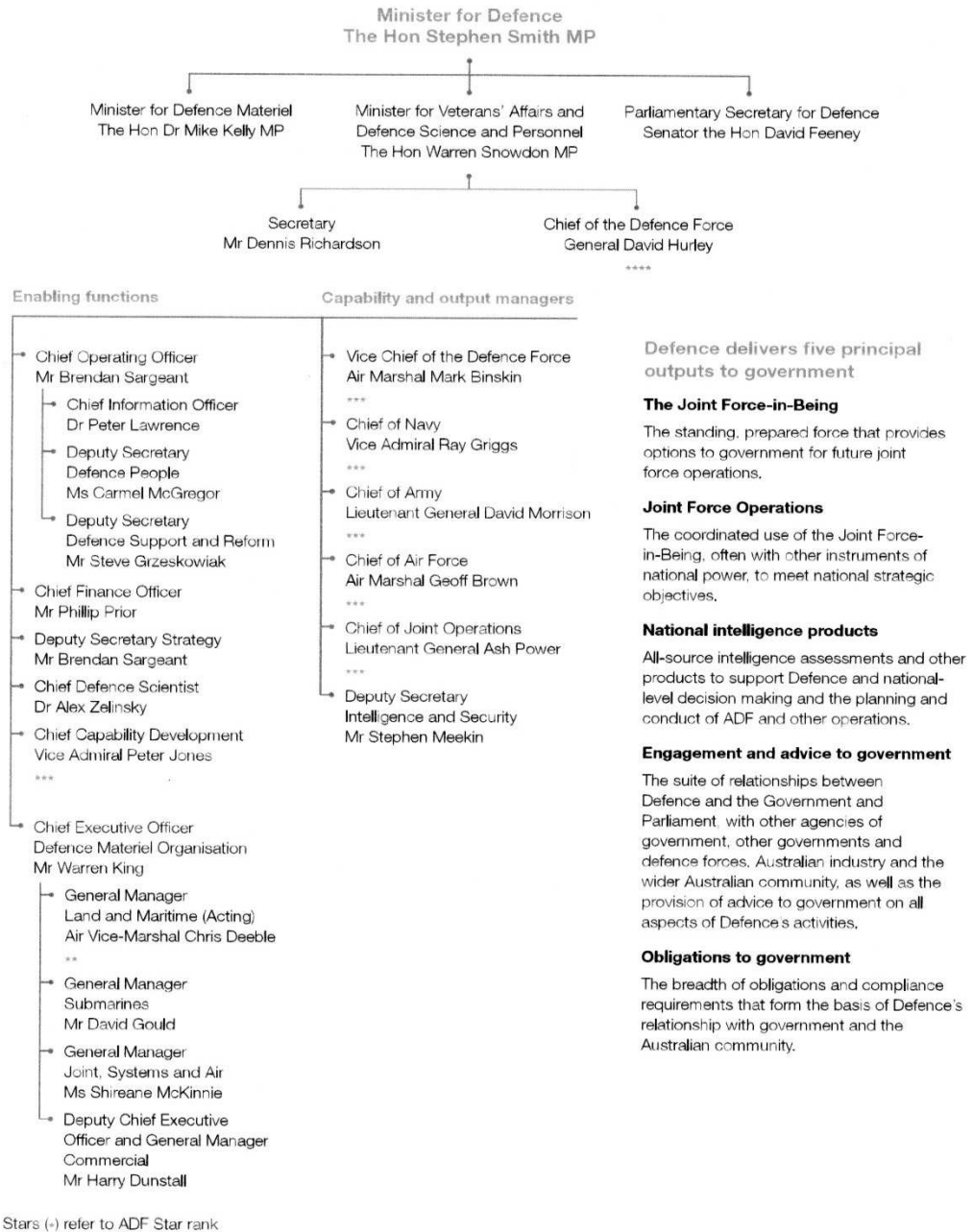
๕.๑๖ กลุ่มงานจเร กท. (Inspector General) / จเร กท. (Inspector General) / ระดับ ๒ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๕.๑๗ กลุ่มงานจเร กองทัพอากาศ (Inspector General ADF) / จเร กองทัพอากาศ (Inspector General ADF) / ระดับ ๒ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๕.๑๘ กลุ่มงานพระธรรมนูญ (Judge Advocate General) / เจ้ากรมพระธรรมนูญ (Judge Advocate General) / ระดับ ๒ ดาว (พลตรี/พลเรือตรี/พลอากาศตรี) / รายงานโดยตรงต่อ รมว.กท.ตาม พ.ร.บ. วินัยทหาร

แผนภาพที่ ๓-๕ โครงสร้างการจัดหน่วย/ผู้บริหารระดับสูง (Defence Organisational Structure) ของ กห.ออสเตรเลียตามกระบวนการปฏิบัติงาน (Business Model) ในแผนภาพที่ ๓.๘

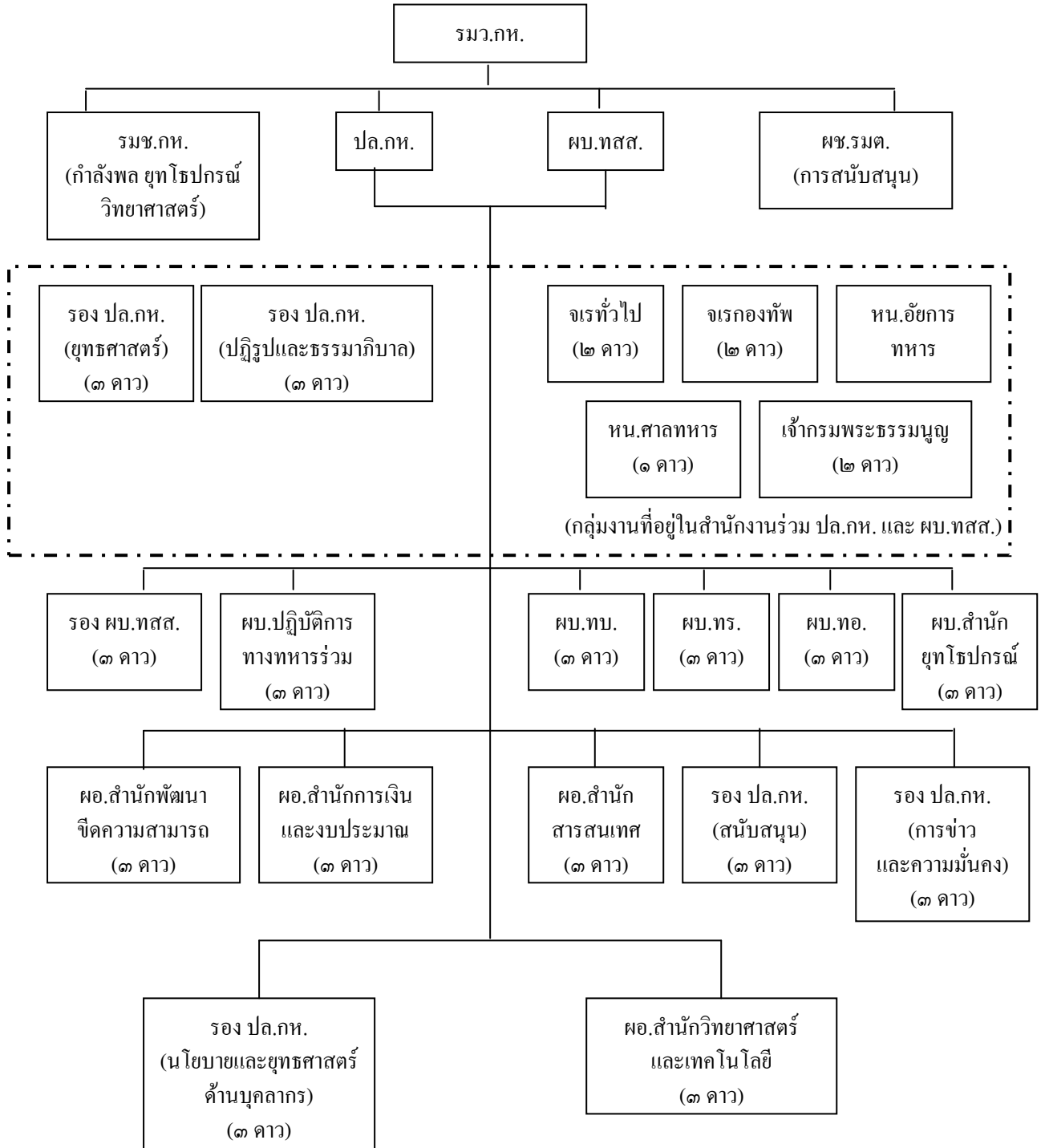
Figure 2.1
Defence organisational structure as at 30 June 2013



ที่มา: Australian Department of Defence, Online, 2013 : 16.

แผนภาพที่ ๓-๑๐ ฝั่งการจัดผู้บริหารอาวุโส (Senior Management Organisation Chart)

ของ กท. ออสเตรเลีย



ที่มา : Australian Department of Defence, Online, 2009 : 2.

๖. โครงสร้างการจัด กห.แคนาดา

โครงสร้างการจัด กห.แคนาดา มีที่มาจาก องค์กรประกอบยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ ตามแผนภาพที่ ๓-๑๑ ซึ่งกำหนด ๓ บทบาทหลักของกองทัพแคนาดา ๑) ในการป้องกันประเทศแคนาดา ๒) เป็นพันธมิตรที่เชื่อถือได้ในการป้องกันทวีปอเมริกาเหนือ และ ๓) เป็นผู้นำในต่างประเทศด้วยการมีส่วนร่วมสนับสนุนอย่างมีนัยสำคัญต่อความมั่นคงของโลก ภายในกรอบของ ๓ บทบาทนี้ ยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศได้กำหนด พันธกิจหลักของการป้องกันประเทศไว้ ๖ ประการได้แก่

๑. ปฏิบัติการทางทหารประจำวันในพื้นที่ประเทศแคนาดา ทวีปอเมริกาเหนือ รวมถึงขั้วโลกเหนือ ผ่านกองบัญชาการป้องกันเขตห้วงอากาศอเมริกาเหนือ (North American Aerospace Defence Command (NORAD))

๒. สนับสนุนกิจกรรมระหว่างประเทศที่สำคัญในแคนาดา

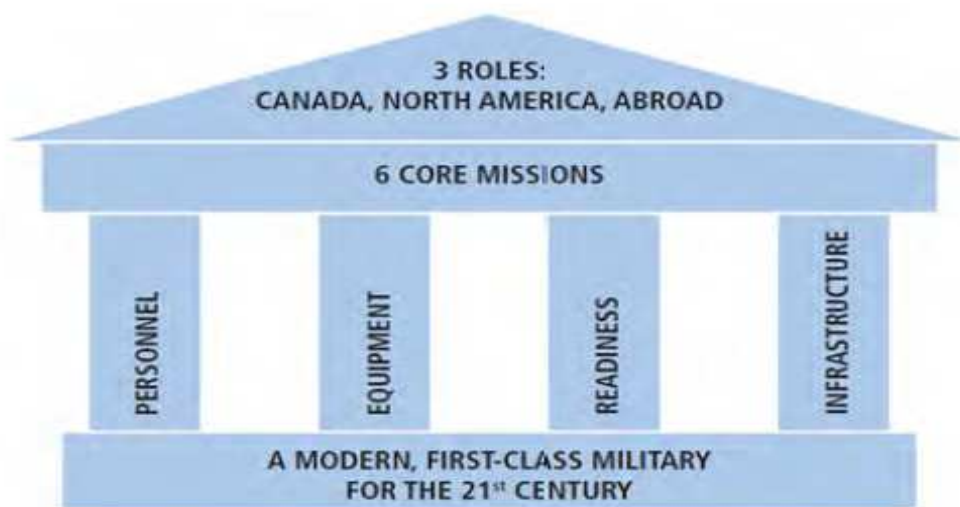
๓. ตอบโต้การโจมตีของผู้ก่อการร้าย

๔. สนับสนุนหน่วยงานพลเรือนในสถานการณ์วิกฤต

๕. นำ และ/หรือ เข้าปฏิบัติการทางทหารระหว่างประเทศที่สำคัญเป็นระยะเวลานาน

๖. เข้าแก้ไขวิกฤตการณ์ที่ใดๆ ใน โลกเป็นระยะเวลาสั้นกว่า

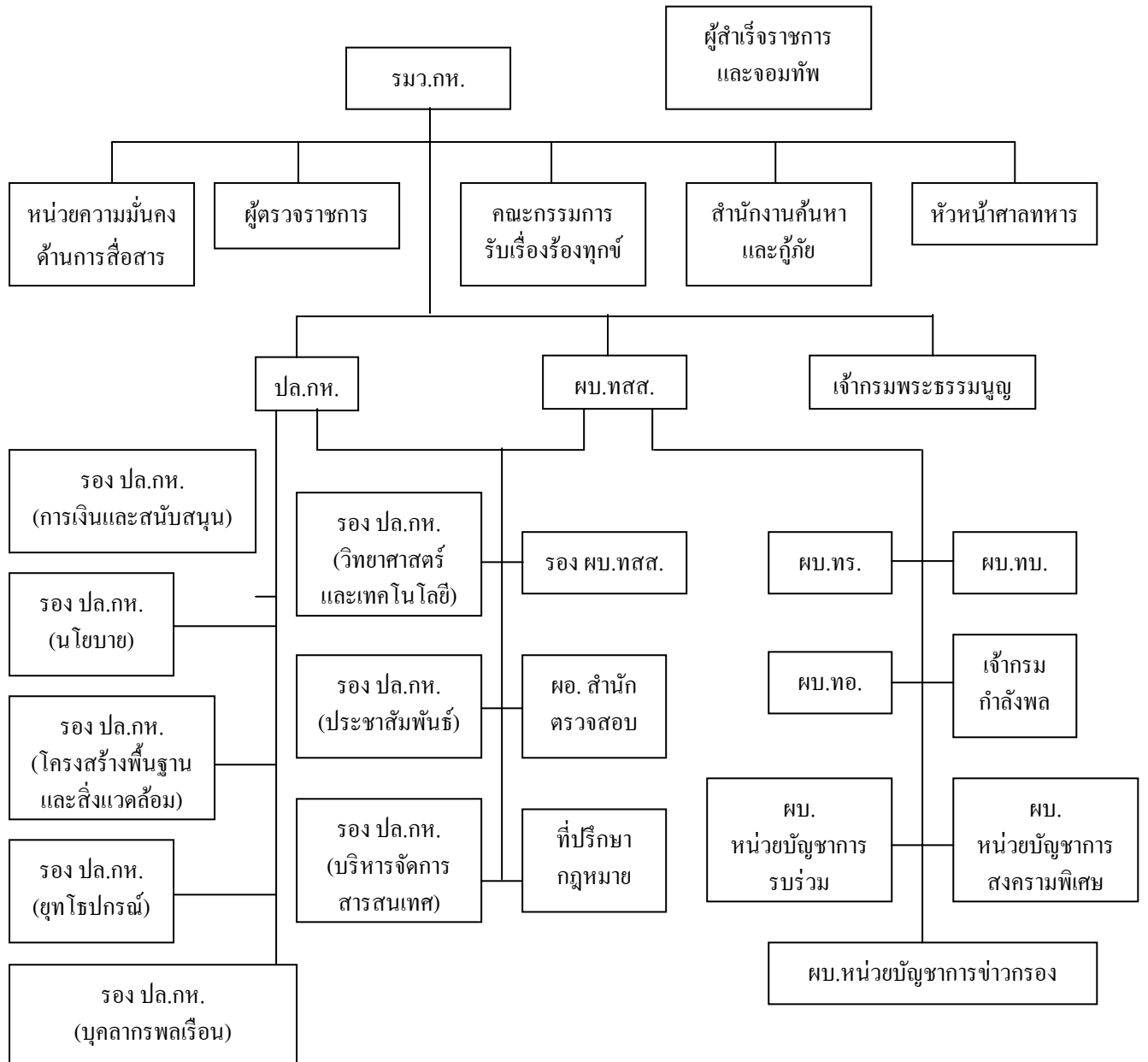
แผนภาพที่ ๓-๑๑ องค์กรประกอบยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ ของ กห.แคนาดา



ที่มา: Canadian Ministry of National Defence, Online, 2013a : 4.

ในการสนับสนุน ๓ บทบาท และ ๖ พันธกิจ ตามยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของ กห.แคนาดาที่กล่าวข้างต้นนั้น รัฐบาลแคนาดาได้ให้กรอบงบประมาณการสนับสนุนไว้ในระยะ ๒๐ ปี (๒๐ -Year Long - Term Funding Framework) ประกอบด้วยเสาหลัก (Pillars) ๔ ด้าน ได้แก่ บุคลากร ยุทโธปกรณ์ ความพร้อมรบ และโครงสร้างพื้นฐาน จากนั้น กห.แคนาดา ได้ร่วมมือกับ กระทรวงการคลังของรัฐบาลแคนาดาในการ จัดทำโครงสร้างสถาปัตยกรรมในการปฏิบัติของ กห. (Business Architecture within Defence) เพื่อกำหนด ผลผลิต และผลลัพธ์ และจัดโครงสร้างกลุ่มงานต่างๆที่จะมารองรับ ผลลัพธ์แต่ละข้อ ในรูปแบบของแผนงาน (Programs) แผนภาพที่ ๓-๑๑ แสดงโครงสร้างการจัด/ผู้บริหารระดับสูงที่เป็นผู้จัดการกลุ่มงานของ กห.แคนาดา

แผนภาพที่ ๓-๑๒ โครงสร้างการจัด/ผู้บริหารระดับสูง (Organisational Structure) ของ กท.แคนาดา



ที่มา : Canadian Ministry of National Defence, Online, 2013b.

ตามแผนภาพที่ ๓-๑๒ กห.แคนาดา. มีกลุ่มงาน/ผู้จัดการกลุ่มงาน/ระดับอาวุโส/สายการรายงาน ภายใต้ ปล.กห.และ/หรือ ผบ.ทสส. ในลักษณะ “Diarchy” ดังนี้

๖.๑ กลุ่มงานเตรียมกำลังรบร่วม (Vice Chief of the Defence Staff Group) / รอง ผบ.ทสส / ระดับ ๓ ดาว (พลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท) / รายงานต่อ ปล.กห.และผบ.ทสส.

๖.๒ กลุ่มงานปฏิบัติการทางทหารร่วม (Joint Operations Command) / ผบ.การปฏิบัติการทางทหารร่วม (Chief of Joint Operations Command) / ระดับ ๓ ดาว (พลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๖.๓ กลุ่มงานกองทัพบก (Canadian Army) / ผบ.ทบ. (Commander Canadian Army) / ระดับ ๓ ดาว (พลโท) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๖.๔ กลุ่มงานกองทัพเรือ (Royal Canadian Navy) / ผบ.ทร. (Commander of the Royal Canadian Navy) / ระดับ ๓ ดาว (พลเรือโท) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๖.๕ กลุ่มงานกองทัพอากาศ (Royal Canadian Air Force) / ผบ.ทอ. (Commander Royal Canadian Air Force) / ระดับ ๓ ดาว (พลอากาศโท) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๖.๖ กลุ่มงานกองบัญชาการปฏิบัติการพิเศษ (Special Operations Forces Command) / กองบัญชาการปฏิบัติการพิเศษ (Commander Special Operations Forces Command) / ระดับ ๓ ดาว (พลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๖.๗ กลุ่มงานนโยบาย (Policy) / รอง ปล.กห. (นโยบายน) (Assistant Deputy Minister (Policy)) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กห.

๖.๘ กลุ่มงานยุทธโศปกรณ์ (Materiel Group) / รอง ปล.กห. (ยุทธโศปกรณ์) (Assistant Deputy Minister (Materiel)) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กห.

๖.๙ กลุ่มงานการเงินและงบประมาณ (Finance) / ผอ.การเงินและงบประมาณ (Chief Finance Officer) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กห.

๖.๑๐ กลุ่มงานบริหารสารสนเทศ (Information Management) / รอง ปล.กห. (บริหารสารสนเทศ) (Assistant Deputy Minister (Information Management)) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กห.และผบ.ทสส.

๖.๑๑ กลุ่มงานโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม (Infrastructure & Environment) / รอง ปล.กห.(โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม) (Assistant Deputy Minister (Infrastructure & Environment)) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กห.

๖.๑๒ กลุ่มงานกองบัญชาการข่าวกรอง (Canadian Forces Intelligence Command) / ผบ.กองบัญชาการข่าวกรอง (Commander Canadian Forces Intelligence Command) / ระดับ ๓ ดาว (พลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๖.๑๓ กลุ่มงานทรัพยากรบุคคลากร | พลเรือน (Human Resources | Civilian) / รอง ปล.กท.(ทรัพยากรบุคคลากร | พลเรือน) (Assistant Deputy Minister (Human Resources | Civilian)) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท

๖.๑๔ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาทางทหาร (Defence Research and Development) / รอง ปล.กท.(วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี) (Assistant Deputy Minister (Science and Technology)) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กทและผบ.ทสส.

๖.๑๕ กลุ่มงานการประชาสัมพันธ์ (Public Affairs) / รอง ปล.กท. (ประชาสัมพันธ์) (Assistant Deputy Minister (Public Affairs)) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กทและผบ.ทสส.

๖.๑๖ กลุ่มงานการบริการตรวจสอบ (Review Services) / จเร กท. (Assistant Deputy Minister (Review Services)) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กทและผบ.ทสส.

๖.๑๗ กลุ่มงานกำลังพลทหาร (Military Personnel) / เจ้ากรมกำลังพลทหาร (Chief of Military Personnel) / ระดับ ๒ ดาว (พลตรี/พลเรือตรี/พลอากาศตรี) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๖.๑๘ กลุ่มงานพระธรรมนูญ (Judge Advocate General) / เจ้ากรมพระธรรมนูญ (Judge Advocate General) / ระดับ ๒ ดาว (พลตรี/พลเรือตรี/พลอากาศตรี) / รายงานโดยตรงต่อ รมว.กท.ตาม พ.ร.บ. วินัยทหาร

๗. โครงสร้างการจัด กท.สหราชอาณาจักร

โครงสร้างการจัด กท.สหราชอาณาจักร มีที่มาจากข้อกำหนด งานหลัก (Core Functions) และกระบวนการปฏิบัติงาน (Operating Model) ของ กท.สหราชอาณาจักร ตามที่แสดงในแผนภาพที่ ๓-๑๓ รูปบนของ แผนภาพที่ ๓-๑๓ แสดงความสัมพันธ์ของงานหลัก (Core Functions) มี ๕ ประการได้แก่ ๑) กำหนดทิศทาง (Direct) โดย รมว.กท.และผู้บริหารระดับสูง ๒) ช่วยให้อุปกรณ์ปฏิบัติงานได้ (Enable) เช่นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และโครงสร้างพื้นฐาน ๓) ได้มา (Acquiring) ประกอบด้วยการจัดหาและการสนับสนุน ๔) สร้างและพัฒนา (Generating and Developing) เป็นการเตรียมกำลังของเหล่าทัพตามยุทธศาสตร์ และ ๕) ปฏิบัติการ (Operate) ซึ่งเป็นภารกิจของกองกำลังร่วม รูปล่างของแผนภาพที่ ๓.๑๓ แสดงกลุ่มงานหลักภายใต้งานหลักทั้ง ๕

ประการ ในลักษณะกระบวนการปฏิบัติงาน (Operating Model) ของ กท.สหราชอาณาจักร และเป็น ที่มาของโครงสร้างการจัด กท. ที่มี ปล.กท.และ ผบ.ทสส. เป็นข้าราชการที่เป็นผู้นำสูงสุด ทำงานคู่ กันในลักษณะ “Diarchy”

แผนภาพที่ ๓-๑๓ งานหลัก (Core Functions) และกระบวนการปฏิบัติงาน (Operating Model) ของ กท. สหราชอาณาจักร

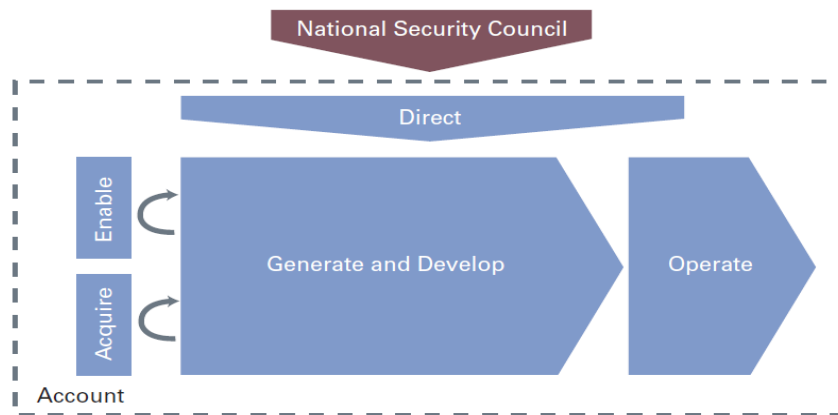
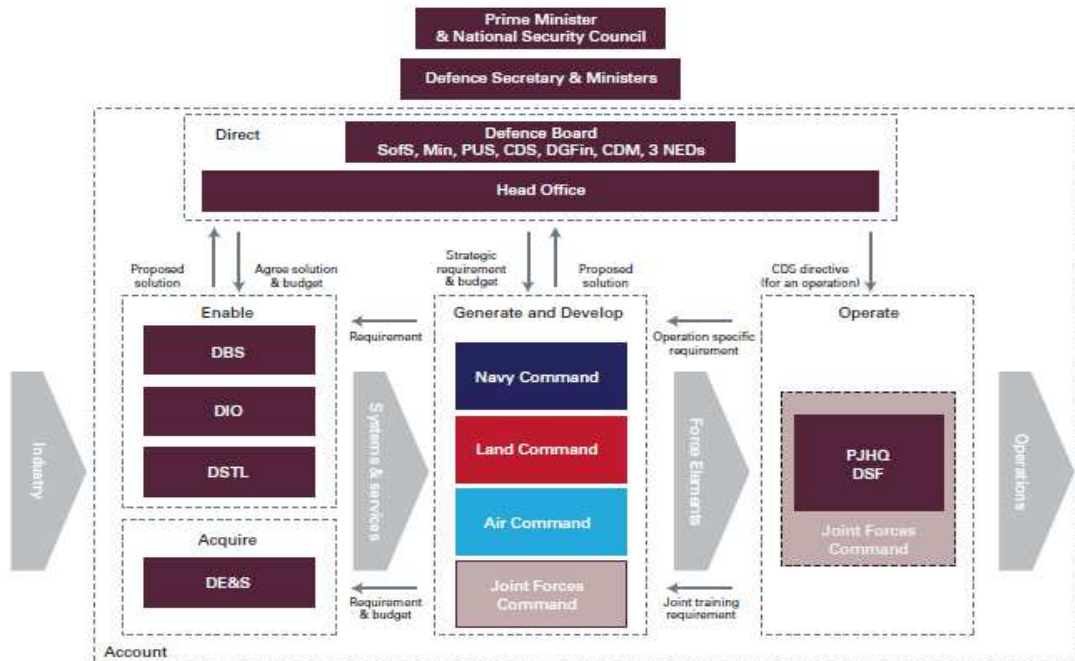


Figure 1 – Core functions in Defence



ที่มา: United Kingdom Ministry of Defence, Online, 2011 : 18, 73.

กท.ออสเตรเลียมีกลุ่มงาน/ผู้จัดการกลุ่มงาน/ระดับอาวุโส/สายการรายงาน ภายใต้ ปล.กท.และ/หรือ ผบ.ทสส.ดังนี้

ผังการจัดผู้บริหารอาวุโส (Senior Management Organisation Chart) ของ กท. ออสเตรเลีย โดยมี ปล.กท.และ ผบ.ทสส. เป็นข้าราชการที่เป็นผู้บริหารสูงสุดคู่กันในลักษณะ “Diarchy” ทำให้ กท.ออสเตรเลีย มีกลุ่มงาน/หัวหน้ากลุ่มงาน/ระดับอาวุโส/สายการรายงาน ภายใต้ ปล.กท.และ/หรือ ผบ.ทสส.ดังนี้

๗.๑ กลุ่มงานเตรียมกำลังรบร่วม (Vice Chief of Defence Staff Group) / รอง ผบ.ทสส / ระดับ ๔ ดาว (พลเอก/พลเรือเอก/พลอากาศเอก) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๗.๒ กลุ่มงานปฏิบัติการทางทหารร่วม (Joint Forces Command) / ผบ.การปฏิบัติการทางทหารร่วม (Commander Joint Forces Command) / ระดับ ๔ ดาว (พลเอก/พลเรือเอก/พลอากาศเอก) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๗.๓ กลุ่มงานกองทัพบก (Army Command) / ผบ.ทบ. (Chief of the General Staff) / ระดับ ๔ ดาว (พลเอก) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๗.๔ กลุ่มงานกองทัพเรือ (Navy Command) / ผบ.ทร. (Chief of the Naval Staff) / ระดับ ๔ ดาว (พลเรือเอก) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๗.๕ กลุ่มงานกองทัพอากาศ (Air Command) / ผบ.ทอ. (Chief of the Air Staff) / ระดับ ๔ ดาว (พลอากาศเอก) / รายงานต่อ ผบ.ทสส.

๗.๖ กลุ่มงานยุทธโศปกรณ์ทางทหาร (Defence Materiel) / ผอ.สำนักยุทธโศปกรณ์ (Chief of Defence Materiel) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๗.๗ กลุ่มงานการปฏิรูปและยุทธศาสตร์องค์กร (Transformation and Corporate Strategy) / ผอ.สำนักปฏิรูปและยุทธศาสตร์องค์กร (Director General Transformation and Corporate Strategy) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๗.๘ กลุ่มงานพัฒนาขีดความสามารถทางทหาร (Military Capability) / ผช.ผบ.ทสส. (ขีดความสามารถทางทหาร) (Deputy Chief of Defence Staff (Military Capability),) / ระดับ ๓ ดาว (พลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๗.๙ กลุ่มงานการเงินและงบประมาณ (Finance) / ผอ.การเงินและงบประมาณ (Director General Finance) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.

๗.๑๐ กลุ่มงานสารสนเทศ (Information) / ผอ.สารสนเทศ (Chief Information Officer) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.และผบ.ทสส.

๗.๑๑ กลุ่มงานสิ่งอุปกรณ์ทางทหารและการสนับสนุน (Defence Equipment and Support) / ผอ.สำนักสิ่งอุปกรณ์ทางทหารและการสนับสนุน (Director General Defence Equipment and Support) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท

๗.๑๒ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และปฏิบัติการทางทหาร (Military Strategy & Operations) / ผช.ผบ.ทสส.(ยุทธศาสตร์และปฏิบัติการทางทหาร) (Deputy Chief of Defence Staff (Military Strategy & Operations)) / ระดับ ๓ ดาว (พลโท/พลเรือโท/พลอากาศโท) / รายงานต่อ ปล.กทและผบ.ทสส.

๗.๑๓ กลุ่มงานกำลังพล (Personnel) / ผอ.สำนักกำลังพล (Chief of Defence Personnel) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กทและผบ.ทสส.

๗.๑๔ กลุ่มงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Defence Science and Technology Laboratory) / ผอ.สำนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Chief Scientific Advisor) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กทและผบ.ทสส.

๗.๑๕ กลุ่มงานนโยบายความมั่นคง (Security Policy) / ผอ.สำนักนโยบายความมั่นคง (Director General Security Policy) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กทและผบ.ทสส.

๗.๑๖ กลุ่มงานโครงสร้างพื้นฐาน (Defence Infrastructure organisation) / ผอ.สำนักโครงสร้างพื้นฐาน (Director General Defence Infrastructure Organisation) / ระดับ ๓ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานต่อ ปล.กท.

๗.๑๗ กลุ่มงานบริการกฎหมาย (Legal Service) / ผอ.กฎหมาย (Director Central Legal Services) / ระดับ ๒ ดาว (ข้าราชการพลเรือน) / รายงานโดยตรงต่อ รมว.กท.

สรุปประเด็นสำคัญที่ได้จากการศึกษาหลักการแนวคิดและรูปแบบในการบริหารราชการและการจัดโครงสร้าง กท. ของประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักรที่กล่าวข้างต้น ที่ควรนำมาใช้เป็นต้นแบบ หรือ วิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ได้ดังนี้

ประเด็นแรก คือ ความเชื่อมโยงที่ชัดเจนของ ผลผลิต (Outputs) และ ผลลัพธ์ (Outcomes) ของ กท. ที่เกิดจากบุคลากรระดับล่าง ขึ้นไปสู่ เป้าหมายระดับกระทรวงและระดับชาติ (National Objectives) ซึ่งดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของ รมว.กท. ปล.กท. และ ผบ.ทสส. ในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy) และการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนระดับ กท. ขึ้นมารองรับ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (Defence Strategy) ยุทธศาสตร์ทหาร (Military Strategy) และ แผนการทัพ (Campaign Plan) รวมทั้ง แผนบริหารงาน

กท. (Defence Corporate Plan) ที่เชื่อมโยง ทรัพยากรต่างๆ ที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล กับ ผลผลิต และ ผลลัพธ์ ของ กท.

ประเด็นที่สอง คือ การมอบเป้าหมาย (Ends) รวมทั้งอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ในการรายงานที่ชัดเจน เพื่อใช้ในการในการวางแผนและการปฏิบัติงาน ไล่ระดับจากระดับชาติ ลงสู่ กท. และบุคลากรระดับล่างสุดใน กท. ผ่านระบบที่เรียกว่า ข้อตกลงการบริการสาธารณะ (Public Service Agreement) ที่ รมว.กท. ลงนามกับรัฐบาล ซึ่งกำหนดเป้าหมาย กท. (Defence Aims) และ ถูกแจกแจงเป็นผลลัพธ์สำคัญ (Key Results) ซึ่ง พล.กท. และ ผบ.ทสส. ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อ รมว.กท. จากผลลัพธ์สำคัญ พล.กท. และ ผบ.ทสส. จะแปลงไปสู่งานของ กท. (Defence Tasks) ที่ จะต้องดำเนินการในรอบปี งานของ กท. เหล่านี้จะกำหนดไว้ในแผนบริหารงาน กท. (Defence Corporate Plan) และจะมอบหมายให้กับผู้จัดการกลุ่มงานต่าง ๆ นำไปใช้ในการวางแผนธุรกิจ ระดับยุทธศาสตร์ (Strategic-Level Business Planning) ภายในกลุ่มงานของตน

ประเด็นที่สาม คือ การจัดโครงสร้างแบบกลุ่มงาน/กลุ่มพันธกิจ และให้ กระทรวง เป็นนิติบุคคลระดับเดียวทำให้เกิดการบูรณาการได้อย่างเป็นรูปธรรม ไม่เกิดความซ้ำซ้อนของการ ปฏิบัติงาน แต่ละกลุ่มงานรับผิดชอบและได้รับมอบอำนาจในการติดตามตรวจสอบพันธกิจของตน ภายในกลุ่มงานอื่นได้ โดยใช้ระบบที่เรียกว่า สายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการบริหารราชการ (Line of Authority and Accountability) ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการ ติดตามประเมินผลอีกด้วย

การจัดโครงสร้างกระทรวงกลาโหมของประเทศในอนุภูมิภาคอาเซียน

หลังจากการพิจารณาหลักการ แนวคิด และรูปแบบในการบริหารราชการและการจัด โครงสร้างกระทรวงกลาโหมของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ๓ ประเทศข้างต้น เพื่อนำมาใช้ เป็นตัวแบบหลักในการศึกษาวิจัยครั้งนี้แล้ว เนื่องจาก วัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งของการวิจัย คือ การ ปฏิรูปการบริหารจัดการและ โครงสร้างกระทรวงกลาโหม ให้เป็นกองทัพชั้นนำในประชาคม อาเซียน ส่วนหนึ่งของการเป็นกองทัพชั้นนำได้นั้น กท.และกองทัพไทยจะต้องเป็นที่ยอมรับทั้งใน เรื่องบทบาทและความเป็นสากลของกองทัพไทย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงรวบรวมข้อมูลการจัด โครงสร้าง กระทรวงกลาโหมของประเทศในอนุภูมิภาคอาเซียน เพื่อพิจารณาว่า กท.และกองทัพประเทศ อาเซียนส่วนใหญ่มีรูปแบบโครงสร้างลักษณะใด ระดับความอาวุโสของผู้บริหารระดับสูง มีความ คลายคลึงหรือแตกต่างจาก ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษและ กท.และกองทัพไทย หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาความเป็นสากลของ การจัด โครงสร้างและระดับความอาวุโสของผู้บริหารระดับสูงใน กท. ทั้งนี้การศึกษาในส่วนนี้จะไม่ครอบคลุมที่มาของการจัด โครงสร้างในรายละเอียดเหมือนกับ

กท.ประเทศในเครือจักรภพ ที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือจะไม่ครอบคลุมถึงรายละเอียดในเรื่อง ปรัชญา หลักการและแนวคิด ที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ ของประเทศ อาเซียน

๑. กท. ราชอาณาจักรกัมพูชา

กท. ราชอาณาจักรกัมพูชา มี รว.กท. เป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุมกำกับดูแลในการ บริหารจัดการ ๕ หน่วยงานหลักได้แก่ (Wikipedia, Online, ๒๐๑๓)

๑.๑ กองบัญชาการทหารสูงสุด (Higher Command)

๑.๒ กองทัพบก (ROYAL Cambodian Army)

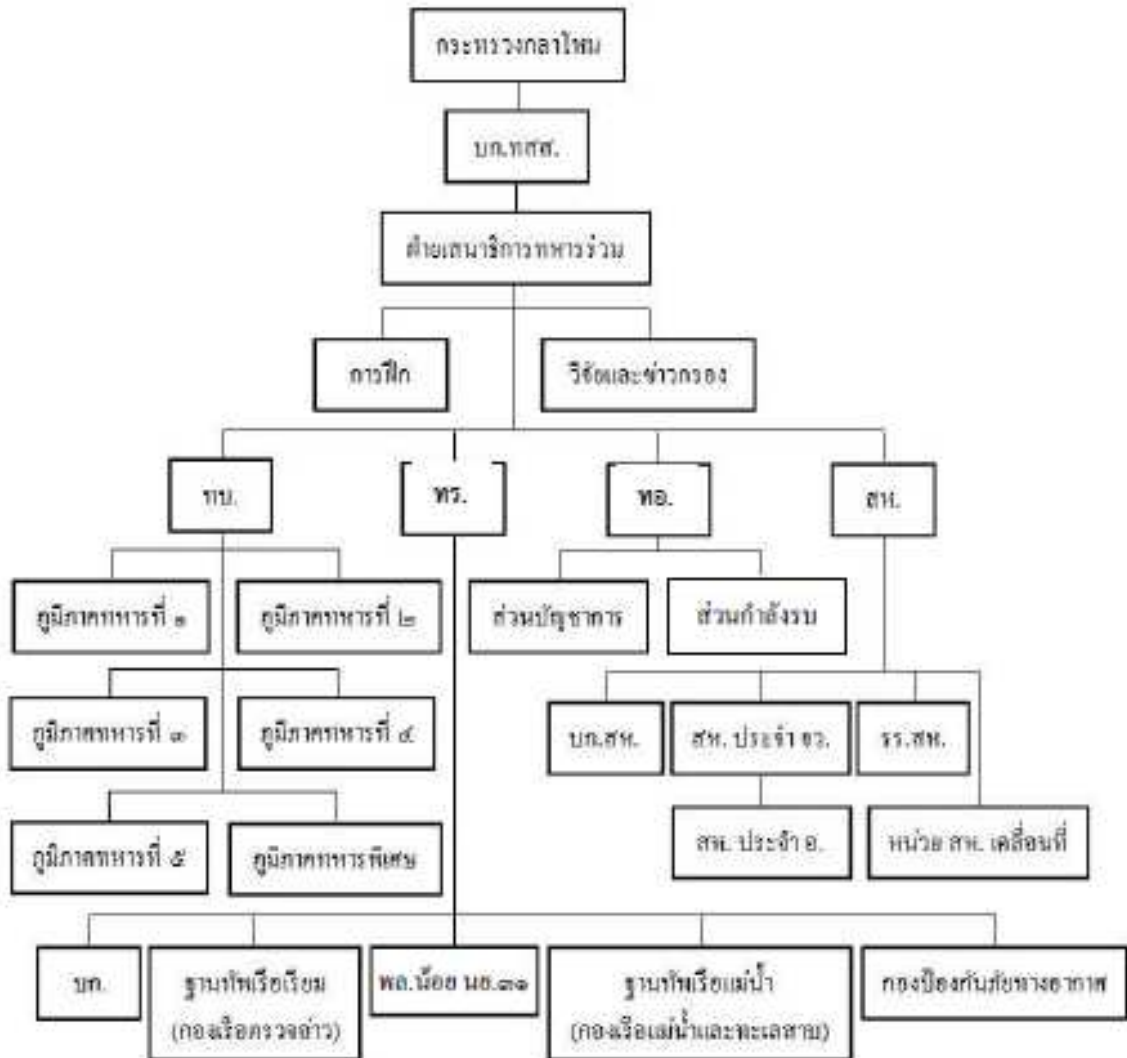
๑.๓ กองทัพเรือ (Royal Cambodian Navy)

๑.๔ กองทัพอากาศ (Royal Cambodian Air Force)

๑.๕ หน่วยสารวัตรทหาร (Royal Gendarmerie of Cambodia)

ในส่วนของกองทัพแห่งชาติกัมพูชา (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ค, ๑๑-๑๒) จัดตั้ง ขึ้นเมื่อ ๑๐ มิ.ย.๓๖ ประกอบด้วย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ขึ้นการบังคับบัญชา โดยตรงต่อกองบัญชาการทหารสูงสุด รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ ทรงดำรงตำแหน่ง จอมทัพ มีกระทรวงกลาโหมรับผิดชอบด้านส่งกำลังบำรุงและงบประมาณ กองบัญชาการทหาร สูงสุด กท.กัมพูชา ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ๒๔ ม.ค.๔๒ เป็นส่วนควบคุม/บังคับบัญชาและกำกับดูแล กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และหน่วยสารวัตรทหาร (จัดตั้งภายหลัง) กองบัญชาการ ทหารสูงสุด ควบคุมการฝึก วิจัย และข่าวกรอง หน่วยวิจัยและข่าวกรอง (Research and Intelligence) เดิมคือ หน่วยข่าวกรองทางทหาร (Defense Intelligence Agency) มีภารกิจประจำในการรายงานต่อ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่สำคัญและอ่อนไหว รวมทั้ง ได้รับมอบภารกิจ เพิ่มเติมด้านข่าวกรองแห่งชาติ โครงสร้างการจัดกองบัญชาการทหารสูงสุด ประกอบด้วย ๔ ส่วน คือ ส่วนบังคับบัญชา ส่วนอำนวยการและกิจการพิเศษ ส่วนสนับสนุนการรบ และส่วนกำลังรบ โครงสร้างการจัดกองทัพแห่งชาติ กัมพูชา และโครงสร้างการจัดกองบัญชาการทหารสูงสุด กท. กัมพูชา มีรายละเอียดตามรูปที่ ๓-๑๔ และ แผนภาพที่ ๓-๑๕ ตามลำดับ

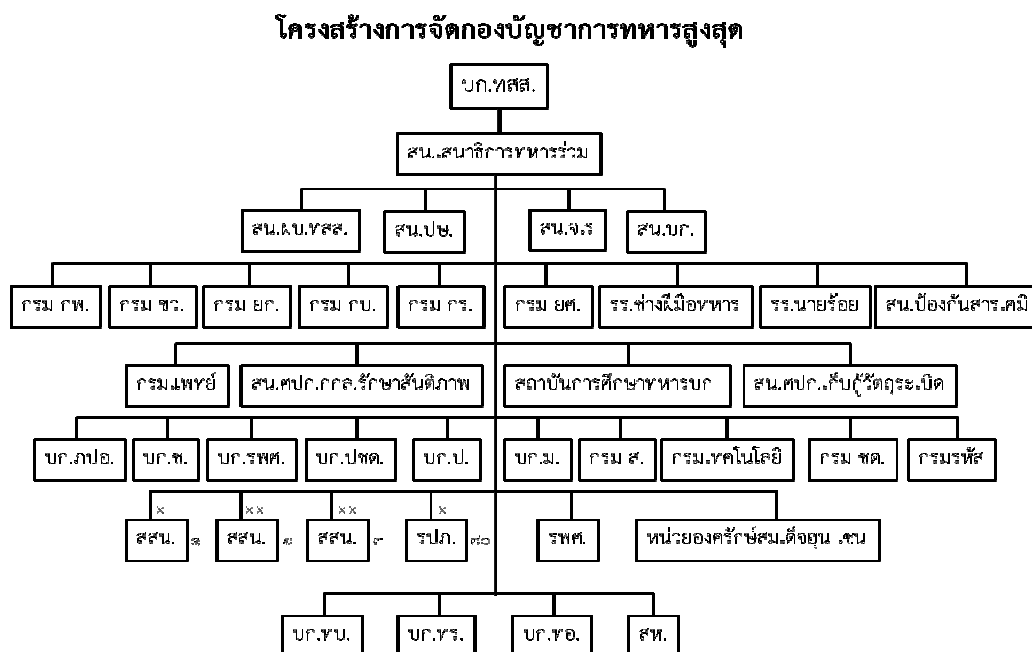
แผนภาพที่ ๓-๑๔ โครงสร้างการจัดกองทัพแห่งชาติ กัมพูชา



หมายเหตุ กท.กทช. รับผิดชอบด้านงบประมาณ และการตั้งกำลังบำรุงในภาพรวมของ กท.

ที่มา: กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ ก, ๓๒.

แผนภาพที่ ๓-๑๕ โครงสร้างการจัดกองบัญชาการทหารสูงสุด กห. กัมพูชา



ที่มา: กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ก, ๓๕.

รายชื่อผู้นำในสายการบังคับบัญชาทางทหาร มีดังนี้

นรม. : สมเด็จพระอัครมหาเสนาบดี เดโช ฮุน เซน (Samdech Akka Moha Sena Padei Techo Hun San)

รอง นรม./รอมว.กห. : พล.อ.เตีย บันห์ (GEN Tea Banh)

ผบ.ทสส. : พล.อ. โปล ซาเรียม (GEN Pol Saroeun)

รอง ผบ.ทสส./เสนาธิการร่วมกองบัญชาการทหารสูงสุด/ประธานที่ปรึกษา
นายกรัฐมนตรี : พล.อ.กวน กิม (GEN Kun Kim)

รอง ผบ.ทสส./ผบ.หน่วยองค์กรรักษสันติสุขฮุน เซน : พล.อ.ฮิง บุนเฮียง (GEN Hing
Bun Heng)

รอง ผบ.ทสส./ผบ.ทบ. : พล.อ.เมียะ โซเซเพีย (GEN Meas Sophea)

รอง ผบ.ทสส./รอง ผบ.ทสส./เจ้ากรมข่าวทหาร/ผู้บัญชาการหน่วย Q101 : พล.อ.เจีย
ดารา (GEN Chea Tara)

ผบ.ทร. : พล.ร.อ.เตีย วินห์ (VADM Tea Vinh)

ผบ.ทอ. : พล.อ.ท.เซ็ง ซอมนาง (LTG Soeung Samnang)

๒. กห. เนการา บรูไน ดารุสซาลาฮ์

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งแก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ ๑ มกราคม ๒๕๒๗ กำหนดให้สมเด็จพระราชาธิบดี ทรงเป็นอธิปัตย์ คือ เป็นทั้งประมุข นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ข, ๔) แผนภาพที่ ๓-๑๖ แสดงโครงสร้างการจัด กห. และกองทัพบรูไน กองทัพบรูไน เป็นกองทัพที่มีขนาดเล็กที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีกำลังพลประมาณ ๘,๕๔๗ คน โดยแบ่งออกเป็น กองทัพบก ๓,๒๐๐ คน กองทัพเรือ ๑,๔๔๗ คน และกองทัพอากาศ ๑,๑๐๐ คน และองค์สุดท้ายมีทหารกูรข่าของพระองค์เองเรียกว่า Gurkha Reserve Unit (GRU) ๒,๕๐๐ คน และทหารกูรข่าของอังกฤษ (British Gurkha) ๑,๐๐๐ คน กองทัพบรูไน (Royal Brunei Armed Forces) แบ่งออกเป็น ๔ ส่วน คือ กองทัพบก (Royal Brunei Land Forces) กองทัพเรือ (Royal Brunei Navy) กองทัพอากาศ (Royal Brunei Air Forces) และสถาบันการฝึก (Training Institute of the Royal Brunei Armed Forces) สำหรับส่วนสนับสนุนของกองทัพ (Support Service Royal Brunei Armed Forces) ซึ่งมีหน้าที่หลักในด้านการบริหารจัดการ การรักษาความปลอดภัย การรักษาพยาบาล การช่วยรบ การติดต่อสื่อสาร และการสนับสนุนทางเทคนิค ซึ่งหน่วยนี้เดิมเป็น ๑ ใน ๕ หน่วยของกองทัพบรูไน แต่ได้ถูกยุบไป เมื่อ ๒ ม.ค.๕๒ และได้โอนหน่วยในบังคับบัญชาของหน่วยนี้ กระจายให้กับกระทรวงกลาโหม และหน่วยขึ้นตรงกองทัพบรูไน

แผนภาพที่ ๓-๑๖ โครงสร้างการจัด กท. และกองทัพบรูไน



ที่มา: กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ข, ๑๔.

รายชื่อผู้นำในสายการบังคับบัญชาทางทหาร มีดังนี้

ประมุขประเทศ นายกรัฐมนตรี และรมว.กท. : สมเด็จพระราชาธิบดี ฮัจญี ฮัสซันนัล โบลเกียห์ มูอิซซัดดีน วัดเดาะห์ (His Majesty Puduk Seri Baginda Sultan Haji Hassanal Bolkiah Mu'izzaddin Waddaulah, Sultan and Yang Di-Pertuan of Brunei Darussalam)

ผบ.ทสส. : พล.ต.ฮัจญี อามีนุดดีน อิห์ซาน (MG Haji Aminuddin Ihsan Bin Pehin Orang Kaya Saiful Mulok Dato Sato Seri Paduka Haji Abidin)

ผบ.ทบ. : พ.อ.ฮัจญี ยูสซอฟ บิน ฮัจญี อับดุล ราห์มาน (Colonel Haji Yussof bin Haji Abd Rahman)

ผบ.ทร. : น.อ. ฮัจญี อับดุล ฮาลิม บิน ฮัจญี โมฮัมหมัด ฮานีฟาห์

ผบ.ทอ. : น.อ.ฮัจญี วาร์ดี บิน ฮัจญี อับดุลลาห์ ลาติป (Haji Wardi bin Haji Abdullah Latip)

๓. กท. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

กท. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มี รมว.กท. เป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุมกำกับดูแล ๕ หน่วยงานหลักได้แก่ (Wikipedia, Online, 2014)

๓.๑ กองทัพแห่งชาติฟิลิปปินส์ (Armed Forces of the Philippines)

๓.๒ สำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (Office of Civil Defense)

๓.๓ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (Philippine Veterans Affairs Office)

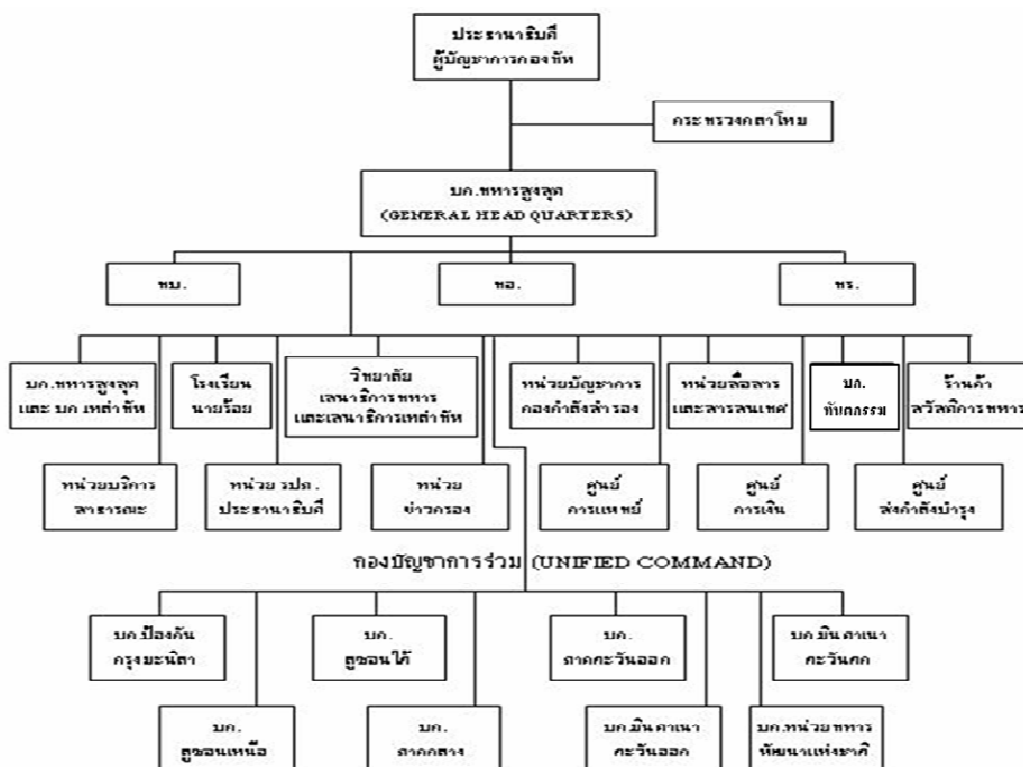
๓.๔ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (National Defense College of the Philippines)

๓.๕ สภการบริหารและลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Risk Reduction and Management Council)

กองทัพแห่งชาติฟิลิปปินส์ ประกอบด้วย ทบ. ทร. และ ทอ. ขึ้นตรงต่อหน่วยบัญชาการใหญ่ มีประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการกองทัพ รมว.กท. เป็นรองผู้บัญชาการกองทัพ และ เสรท.ทหาร (Chief of Staff of Armed Forces) ทำหน้าที่เป็น ผบ.ทสส. รับผิดชอบด้านยุทธการในนามของประธานาธิบดี ภารกิจของกองทัพแห่งชาติ คือ ปกป้องอธิปไตยป้องกันการรุกรานจากภายนอกประเทศ รักษาความมั่นคงภายในประเทศ และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ค, ๑๑-๑๒) และเนื่องจากสภาพภูมิประเทศของฟิลิปปินส์ เป็นเกาะกระจัดกระจายกันออกไป กองทัพจึงแบ่งเขตรับผิดชอบเป็น ๓ กองบัญชาการร่วม (Unified Commands) (ลักษณะเช่นเดียวกับกองทัพภาค) และ ๑ กองบัญชาการทหารพัฒนาแห่งชาติ โดยจัดกำลังผสมจากเหล่าทัพต่าง ๆ ขึ้นควบคุมทางยุทธการต่อ ผบ.กองบัญชาการร่วม ส่วน ทบ. ทร. และ

ทอ. รับผิดชอบด้านการฝึก การส่งกำลังบำรุง และธุรการ แผนภาพที่ ๓-๑๗ แสดงสายการบังคับบัญชากองทัพฟิลิปปินส์

แผนภาพที่ ๓-๑๗ สายการบังคับบัญชากองทัพฟิลิปปินส์



ที่มา: กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ก, ๑๓.

รายชื่อผู้นำในสายการบังคับบัญชาทางทหาร มีดังนี้

ประธานาธิบดี : นาย เบนิกโน เอส อาคีโน (Benigno S. Aquino)

รองประธานาธิบดี : นาย เจโจมาร์ บิโน (Jejomar Binay)

รมว.กท. : นาย วอแตร์ ที แกสมีน (Voltaire T. Gazmin)

เสนาธิการกองทัพ (เทียบเท่า ผบ.ทสส.) : พล.ท.เอ็มมานูเอล บัวทิซต้า (Lt. Gen. Emmanuel Bautista)

ผบ.ทบ. : พล.ท. โนเอล เอ คอบอลเลส (Lt. Gen. Noel Abrigo Coballes)

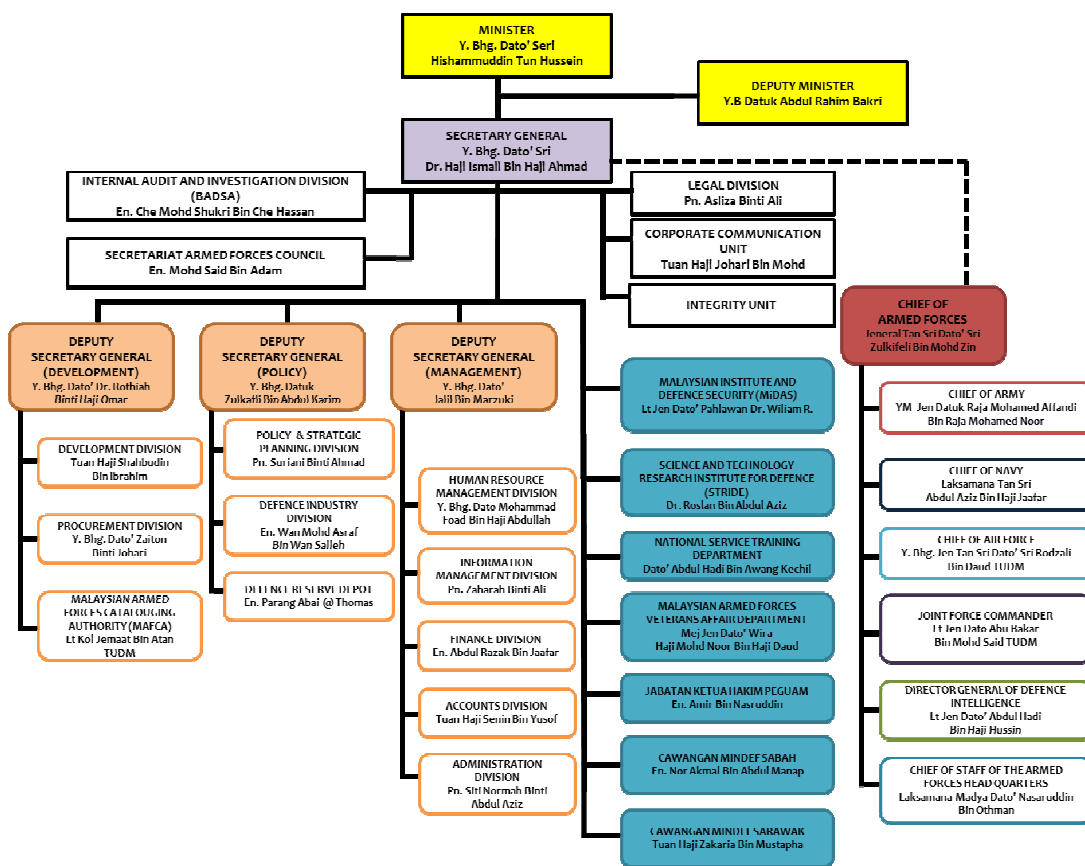
ผบ.ทร. : พล.ร.ท. Jose Luis M Alano (Vice Admiral Jose Luis M Alano)

ผบ.ทอ. : พล.อ.ท.ลอโร คาทาลิโน จี เดลา ครูซ (AM Lauro Catalino G. Dela Cruz)

๔. กท. มาเลเซีย

กท. มาเลเซีย มี ระบบการบริหารราชการและโครงสร้างการจัด ตามที่แสดงไว้ใน แผนภาพที่ ๓-๑๘ ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก ๒ หน่วย สรุปได้ดังนี้ (Malaysian Ministry of Defence, Online, 2013)

แผนภาพที่ ๓-๑๘ โครงสร้างการจัด กท. มาเลเซีย



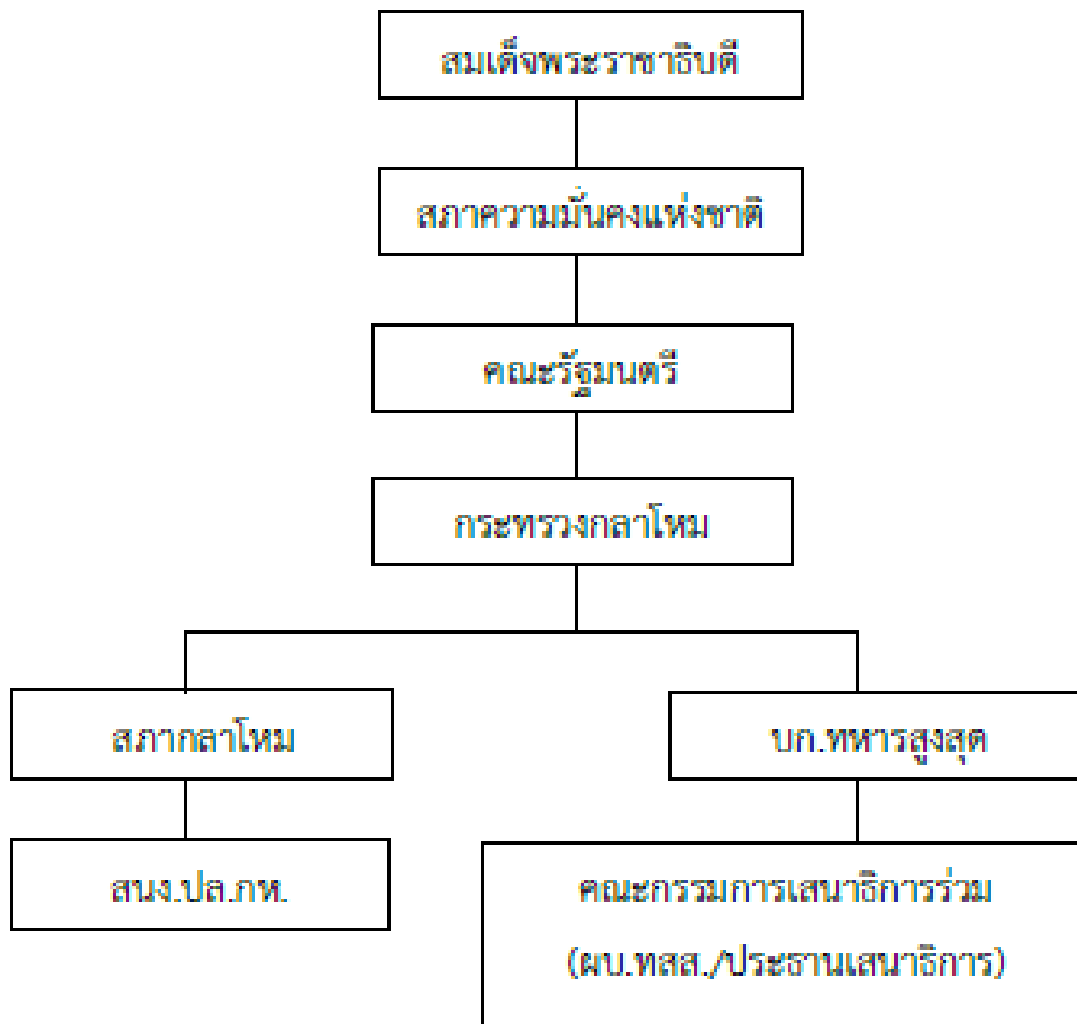
ที่มา: Malaysian Ministry of Defence, Online, 2013.

๔.๑ สำนักงานปลัดกระทรวง (ฝ่ายพลเรือน) มีปล.กท. (Secretary General) รับผิดชอบ มีกลุ่มงานที่เป็นส่วนราชการ ๑๑ กลุ่มงาน ได้แก่ การพัฒนา การจัดหา การจัดการประเภทงานกองทัพ นโยบายและการวางแผนยุทธศาสตร์ อุตสาหกรรมป้องกันประเทศ คลังยุทธโธปกรณ์ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารสารสนเทศ การเงิน/งบประมาณ การบัญชี และการบริหารทั่วไป ซึ่งมี รอง ปล.กท. ๔ คน ช่วยเหลือในการควบคุมกำกับดูแล และมีหน่วยงานอิสระ ๑ หน่วย อยู่ภายใต้การกำกับ เช่น องค์การทหารผ่านศึก และสำนักงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

๔.๒ กองทัพบกมาเลเซีย (Malaysian Armed Forces) มี ผบ.ทสส. เป็นผู้บังคับบัญชา และควบคุมกำกับดูแลในเรื่องการบริหาร โดยใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะกรรมการเสนาธิการร่วม (Joint Chief of Staff Committee) มีกลุ่มงาน ๖ กลุ่มงาน ได้แก่ ทบ. ทร. ทอ. กองกำลังร่วมข่าวกรองทางทหาร และบก.ประธานเสนาธิการทหาร (Chief of Staff of the Armed Force Headquarters)

สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งมาเลเซียทรงดำรงตำแหน่งเป็นจอมทัพ โดยมีคณะรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงเป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบายทางทหาร ส่วนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในการป้องกันประเทศ โดยความเห็นชอบของรัฐสภาภายใต้การดำเนินการของสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงกลาโหม ขณะเดียวกันสภาความมั่นคงแห่งชาติ (มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรองและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติให้กับรัฐบาล กระทรวงกลาโหมเป็นแกนกลางรับผิดชอบในการดำเนินการป้องกันประเทศ ตามนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้ว โดยมี รมว.กห. เป็นผู้รับผิดชอบ สายการบังคับบัญชาของกองทัพบกมาเลเซีย เป็นไปตาม แผนภาพที่ ๑-๑๕

แผนภาพที่ ๓-๑๕ สายการบังคับบัญชากองทัพมาเลเซีย



ที่มา: กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ ง, ๕.

สภากลาโหม รับผิดชอบในการบังคับบัญชา ระเบียบวินัย และอำนาจการเกี่ยวกับกองทัพ ยกเว้นงานยุทธการ โดยให้คณะกรรมการบริหารงานของสภากลาโหมเป็นผู้ดำเนินงาน สมาชิกสภากลาโหม ประกอบด้วย รมว.กท. เป็นประธาน ผู้แทนองค์ประมุข เสธ.ทหาร ปล.กท. เสธ.ทบ. เสธ.ทร. เสธ.ทอ. จก.กบ. และเลขานุการ รมว.กท. เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการเสนาธิการร่วม รับผิดชอบให้คำปรึกษา ข้อเสนอ แนะนำถึงด้านยุทธศาสตร์ การปฏิบัติการทางทหาร และกิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้กำลังทหาร ตามนโยบายป้องกันประเทศในเรื่องการวางแผน การข่าวกรอง และการปฏิบัติการยุทธของ ๓ เหล่าทัพ ประกอบด้วย ประธาน เสธ.ทหาร ผบ.ทสส. ผบ. ๓ เหล่าทัพ จก.กท. จก.ขว. จก.ยก. และ จก.กบ.

ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นต้นมา กองทัพมาเลเซียได้จัดโครงสร้างกองทัพใหม่ตามแผนการพัฒนากองทัพสู่ความทันสมัย โดยมีการจัดตั้ง Joint Forces HQ ภายใต้กองบัญชาการทหารสูงสุด โดยมี Joint Forces Commander เป็นผู้บังคับบัญชา Joint Forces HQ เป็นหน่วยบังคับบัญชาในระดับยุทธการ (Operational Level Command) รับผิดชอบในการวางแผนและดำเนินการ การปฏิบัติการร่วม การปฏิบัติการผสม และการปฏิบัติการร่วมกันของกำลังนานาชาติ ทำหน้าที่ ๑) เป็นศูนย์บัญชาการยุทธ ๒) วางแผนและดำเนินการ ฝึกร่วมของกองทัพมาเลเซีย ๓) ส่งเสริมการปฏิบัติการ ๔) ทบสวนและแก้ไขหลักนิยามร่วม กระบวนการและการวางแผนเผชิญเหตุ ๕) วางแผนและดำเนินการในการฝึกร่วมทั้งหมด และ ๖) ส่งกำลังพลเข้าร่วมภารกิจขององค์การสหประชาชาติ (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ ง, ๘-๑๒)

รายชื่อผู้นำในสายการบังคับบัญชาทางทหาร มีดังนี้

รมว.กท. : ดาโต๊ะ สรี ดร.อาหมัด ซาฮิด ฮามิดี (Dato' Sri Dr. Ahmad Zahid Hamidi)

ผบ.ทสส. : พล.อ.ตัน สรี ดาโต๊ะ สรี ซุลกิฟเฟอลี โมฮัมหมัด ซิน (Gen Tan Sri Zulkifeli Mohd Zin)

ผบ.ทบ. : พล.อ.ฮัจญี ซุลกิฟลี บิน ฮัจญี ไชนัด อบิดิน (Gen Datuk Haji Zulkifli Bin Haji Zainal Abidin)

ผบ.ทร. : พล.ร.อ.ตัน สรี ดาโต๊ะ สรี อับดุล อาซีส บิน หะยี จาฟาร์ (Adm Tan Sri Dato Sri Abdul Aziz Bin Haji Jaafar)

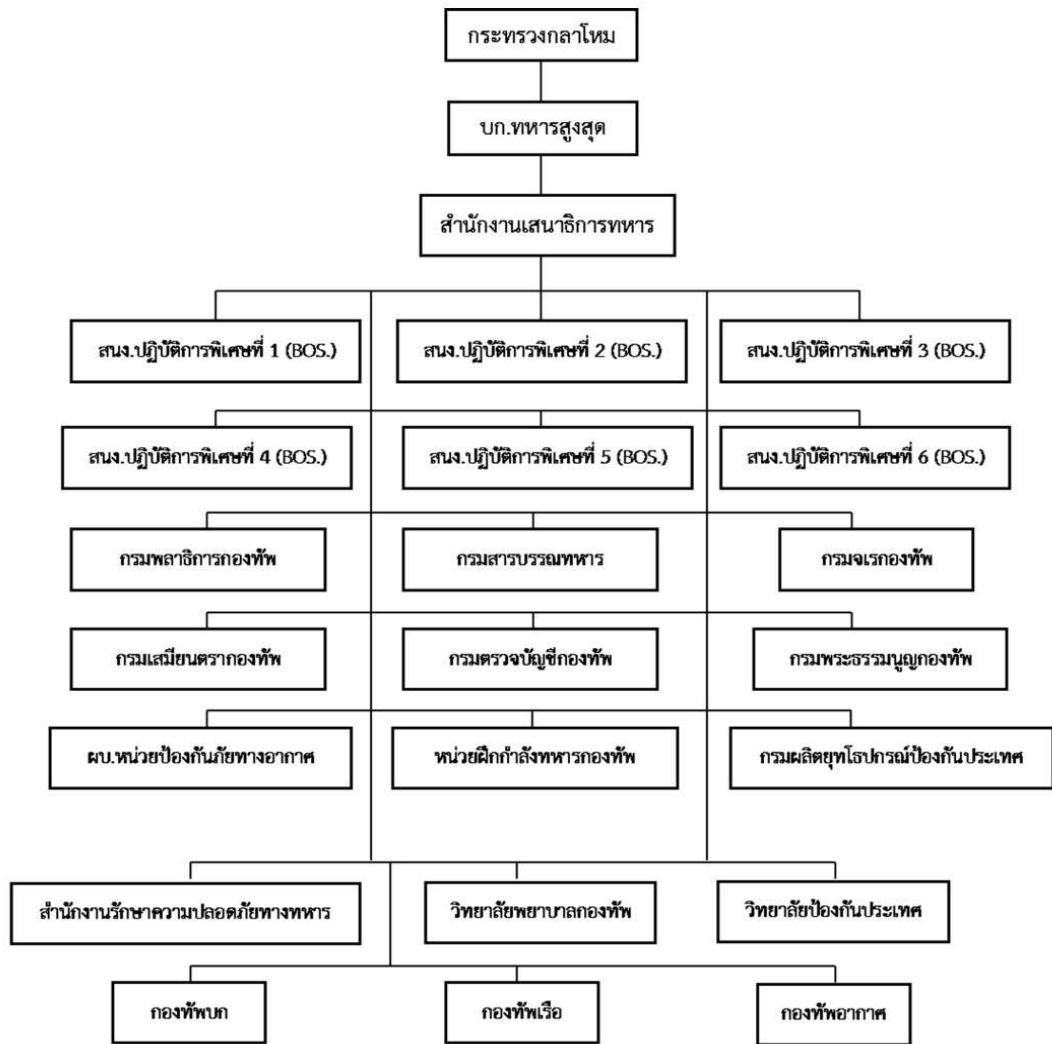
ผบ.ทอ. : พล.อ.อ.ตัน สรี ดาโต๊ะ สรี รอดซาลี บิน ดาอด (ACM Tan Sri Dato' Sri Rodzali bin Daud))

๕. กท. สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์

ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กท.และกองทัพ เมียนมาร์จะยังคงเป็นสถาบันหลักที่มีบทบาทในการบริหารประเทศในทุกภาคส่วน เพราะเป็นสถาบันเดียวที่มีความพร้อมมากที่สุด ทั้งด้านงบประมาณ และบุคลากร โดยเนื้อหาสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ระบุให้ฝ่ายทหารมีสิทธิที่จะบริหารจัดการกิจกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ และการปกป้องรัฐธรรมนูญ เมียนมาร์ จัด กท.และกองทัพตามแบบอังกฤษ ซึ่งเป็นการจัดแบบรวมการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดและสะดวกในการบังคับบัญชา ตลอดจนเพื่อให้การปฏิบัติงานคล่องตัวมากขึ้น โดย กท. เป็นหน่วยบังคับบัญชา รับผิดชอบในการป้องกันประเทศ โดยมี รมว.กท. เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบังคับบัญชา และ บก.ทหารสูงสุด มีผบ.ทสส. เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบังคับบัญชา วางแผน และ

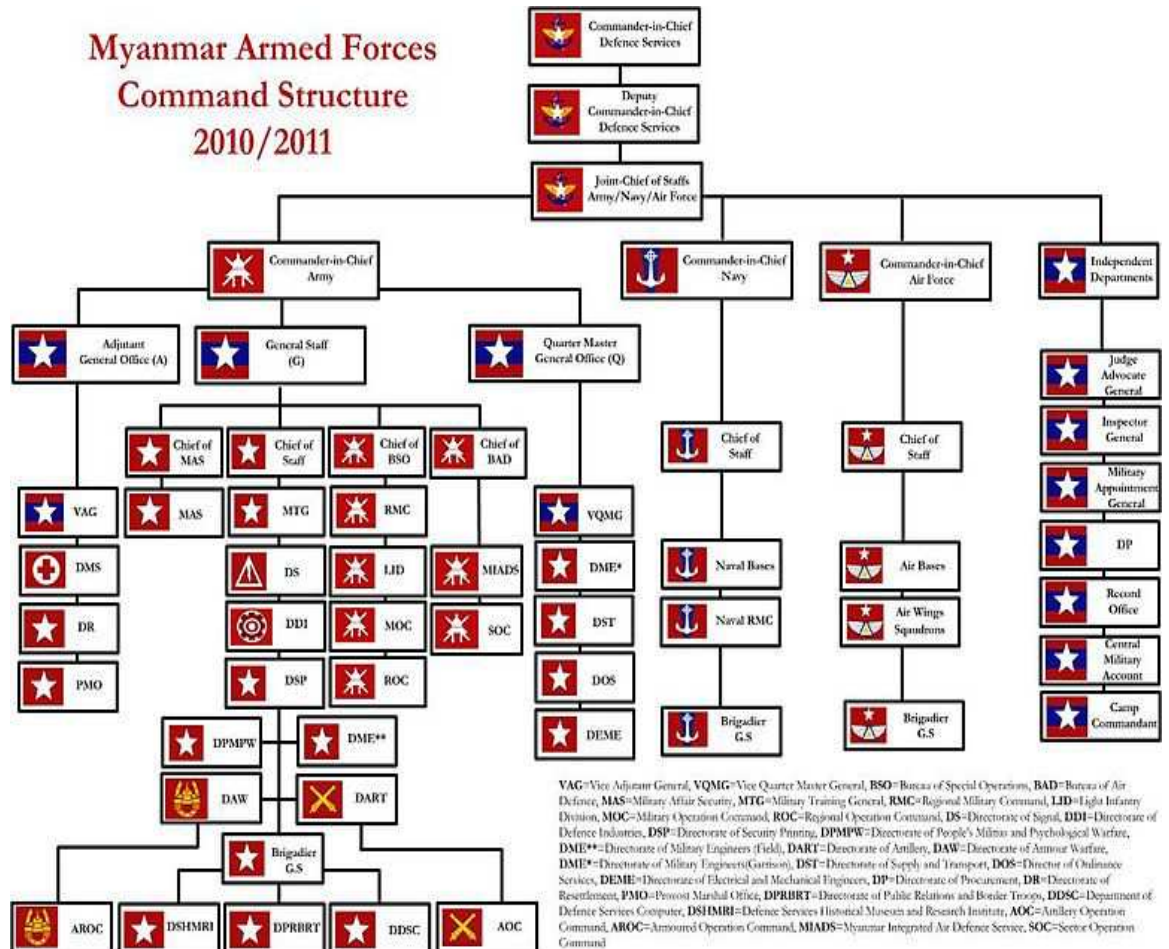
ควบคุมการปฏิบัติงาน และมีเสนาธิการทหารควบคุม ๓ เหล่าทัพ อีกชั้นหนึ่ง (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖จ, ๑๓-๑๔) แผนภาพที่ ๓-๒๐ และแผนภาพที่ ๓-๒๑ แสดง ฝั่งการจัด กห. และ บก.ทหารสูงสุด เมียนมาร์ และ ฝั่งการจัด บก.ทหารสูงสุด และ เหล่าทัพ ของ กห.เมียนมาร์ ตามลำดับ

แผนภาพที่ ๓-๒๐ ฝั่งการจัด กห. และ บก.ทหารสูงสุด เมียนมาร์



ที่มา: กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ จ, ๑๕.

แผนภาพที่ ๓-๒๑ ฝั่งการจัด บก.ทหารสูงสุด และ เหล่าทัพ ของ กท. เมียนมาร์



ที่มา: Wikipedia, Online, ๒๐๑๔c.

รายชื่อผู้นำในสายการบังคับบัญชาทางทหาร มีดังนี้

ประธานาธิบดี : อู เต็ง เส่ง (U Thein Sein)

ผบ.ทสส. : พล.อ.อาวโซ มิน อ่องไหล่

ผบ.ทบ. : พล.อ.รองอาวโซ ไชวิน

ผบ.ทร. : พล.ร.ต. ตูระ เต็ด น่วย

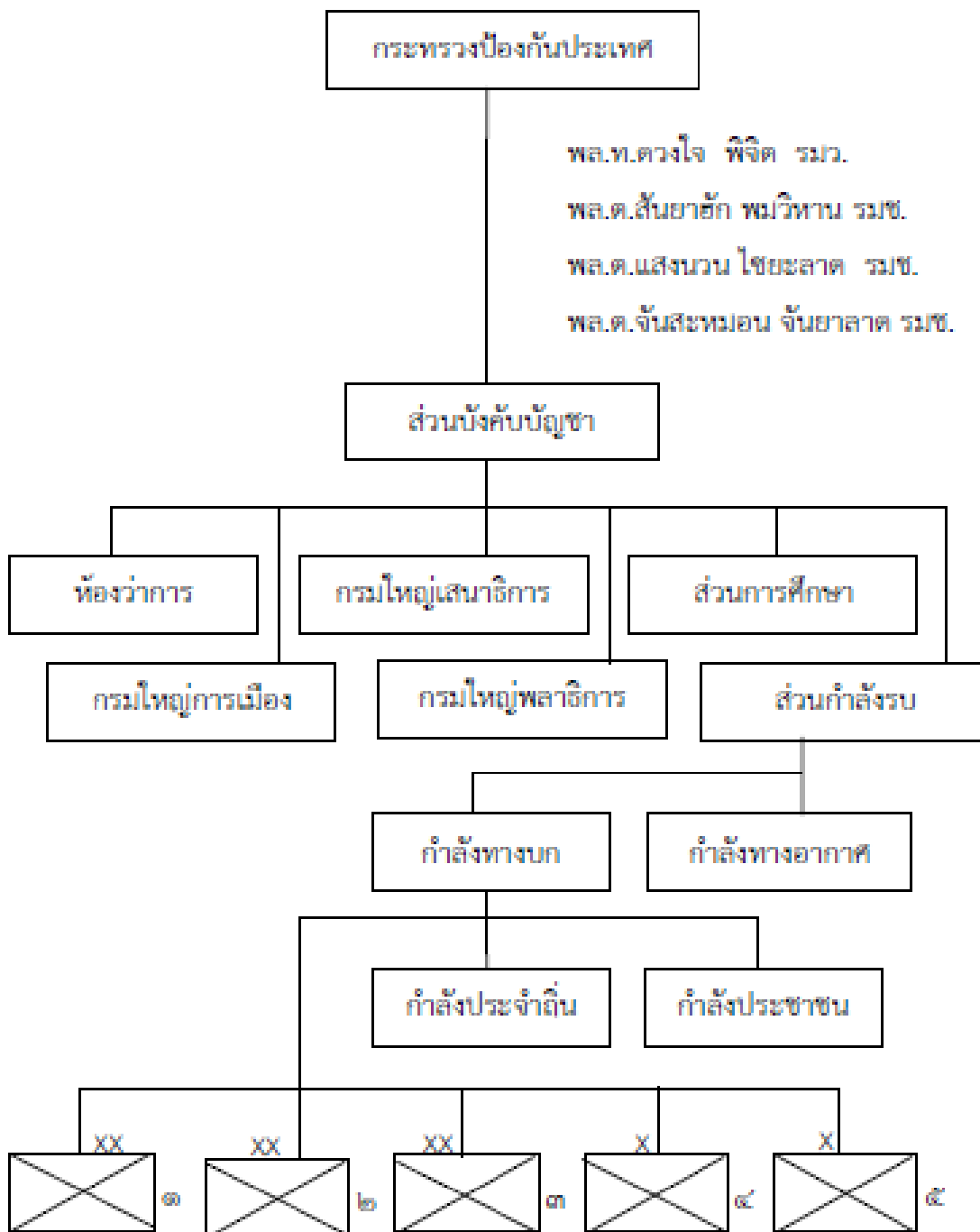
ผบ.ทอ. : พล.อ.ต.จิ้น อ่อง มินต์ (Khin Aung Minht)

๖. กท. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

กองทัพประชาชนลาวได้นำเอามติของที่ประชุมสมัชชาพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ครั้งที่ ๘ เป็นพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ โดยจะเพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ วางรากฐานทางการเมืองและร่วมพัฒนาด้านเศรษฐกิจให้แก่บ้านและกลุ่มบ้าน ควบคู่ไปกับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ดำเนินการเร่งพัฒนากำลังพลทั้ง ๑ ประเภท (กำลังรบหลัก กำลังประจำถิ่น และกำลังประชาชน) ให้มีระเบียบวินัย และมีความรู้ความสามารถ พร้อมทั้งจะเผชิญสิ่งท้าทายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการ “พึ่งตนเอง” นอกจากนี้ กองทัพจะเสริมสร้างความสามัคคีภายในกองทัพ ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ดีกับกองทัพประเทศเพื่อนบ้าน และกองทัพประเทศอาเซียน

ลาวมีระบบกองทัพเดียว ขึ้นตรงต่อกระทรวงป้องกันประเทศ (เทียบเท่า กท.) เรียกว่า “กองทัพประชาชนลาว” (ทปล.) กำลังหลัก คือกำลังทางบก โดยไม่มีกำลังทางเรือ ขณะที่กำลังทางอากาศเป็นเหล่าหนึ่งในกองทัพ คือ เหล่าทหารอากาศ จัดเป็นกรมทหารอากาศขึ้นตรงต่อกรมใหญ่เสนาธิการ ไม่ได้แยกสายการบังคับบัญชาต่างหาก โครงสร้างและสายการบังคับบัญชา ทปล. เป็นโครงสร้างที่เป็นแนวทางเดียวกับกองทัพของประเทศสังคมนิยมทั่วไป กล่าวคือ ประธานประเทศทำหน้าที่เป็นจอมทัพ และตามสายการบังคับบัญชาในทางการรบ รมว.กระทรวงป้องกันประเทศ ทำหน้าที่เป็น ผบ.ทสส. อย่างไรก็ตาม ในทางการทูต รมว.กระทรวงป้องกันประเทศ เทียบเท่า รมว.กท. และ หน.กรมใหญ่เสนาธิการ ทปล. เทียบเท่า ผบ.ทสส. ส่วน รอง หน.กรมใหญ่เสนาธิการ ทปล. เทียบเท่า รอง ผบ.ทสส. หรือ ผบ.เหล่าทัพ แผนภาพที่ ๑-๒๒ ผังการจัด กท. (การป้องกันประเทศ) ลาว

แผนภาพที่ ๓-๒๒ ฝั่งการจัด กท. (กระทรวงป้องกันประเทศ) ลาว



ที่มา: กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ น, ๑๕.

กท. (กระทรวงป้องกันประเทศ) ลาว เป็นกระทรวงหลักมีความสำคัญด้านความมั่นคง และความอยู่รอดของพรรค ฯ/รัฐ มีหน้าที่ในการป้องกันประเทศและความมั่นคงภายใน ตามนโยบายของพรรค ฯ/รัฐ ซึ่งพรรค ฯ ถือว่าการเมืองจะเข้มแข็งได้ต้องสร้างความแข็งแกร่งให้แก่กองทัพ (ทพล.) เป็นอันดับแรก การควบคุมบังคับบัญชา มีหน่วยขึ้นตรงกระทรวงป้องกันประเทศ ๖ ส่วน ดังนี้ (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ฉ, ๑๗-๑๘)

๖.๑ ห้องว่าการกระทรวง (เทียบเท่าสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม)

๖.๒ กรมใหญ่การเมืองกองทัพ รับผิดชอบด้านการเมืองทั้งปวงของกองทัพ มีหน้าที่ในการจัดตั้งพนักงานองค์กรมวลชนในกองทัพ งานด้านกฎหมาย สวัสดิการ การอบรม โฆษณาประชาสัมพันธ์ ตลอดจนการปฏิบัติการจิตวิทยา ตั้งอยู่ที่ค่ายโพนตั้ง นครหลวงเวียงจันทน์

๖.๓ กรมใหญ่เสนาธิการกองทัพ รับผิดชอบในการวางแผน อำนวยการด้านยุทธการ การฝึก และการข่าวกรองของกองทัพ นอกจากนี้ ยังควบคุมบังคับบัญชาหน่วยสนับสนุนการรบและสนับสนุนการช่วยรบเป็นส่วนรวม มีหน่วยรองที่สำคัญ ได้แก่ กรมกำลังพล กรมข่าว (กรม ๔๕) กรมสู้รบ (ยุทธการ) กรมช่างแสง กรมปืนใหญ่ กรมสื่อสาร กรมอบรมสู้รบ(กรมยุทธศึกษา) กรมชายแดนและแผนที่ กรมทหารท้องถิ่น เป็นต้น

๖.๔ กรมใหญ่พลาธิการกองทัพ รับผิดชอบในกิจการส่งกำลังบำรุงให้แก่ ทพล. ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายอำนวยการ และหน่วยส่งกำลังบำรุง

๖.๕ ส่วนการศึกษา

๖.๖ ส่วนกำลังรบ ประกอบด้วย กำลังทางบก และกำลังทางอากาศ

รายชื่อผู้นำในสายการบังคับบัญชาทางทหาร มีดังนี้

ประธานประเทศลาว : พล.ท.จุมมาลี ไชยะสอน (LTG Choummaly Sayasone)

รองประธานประเทศลาว : พ.อ.นูนยัง วอละจิต

นรม. : นายทองสิง ทำมะวง

รอง นรม./รมว.กท. : พล.ท.ดวงใจ พิจิต

หัวหน้ากรมใหญ่เสนาธิการ ทพล.ผบ.ทสส. : พล.จ.สุวอน เลื่องนูนมี

รองหัวหน้ากรมใหญ่เสนาธิการกองทัพประชาชนลาว : พ.อ.คำเลียง อุทะไกสอน

๗. กท. สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

รัฐธรรมนูญของเวียดนามกำหนดให้กองทัพ ซึ่งมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “กองทัพประชาชนเวียดนาม” (People Army of Vietnam – PAVN) มีหน้าที่ปกป้องระบอบสังคมนิยม นอกเหนือไปจากการป้องกันประเทศ ทั้งนี้ เพื่อสกัดกั้นความเสื่อมทรากของประชาชนต่อระบอบสังคมนิยม โดยเน้นการรักษาความมั่นคงภายใน และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ขณะเดียวกันก็มุ่งเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางทหารกับต่างประเทศ นอกจากนี้เวียดนามได้เพิ่มงบประมาณทางทหารเพื่อจัดหายุทโธปกรณ์ โดยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของกองทัพ เพื่อนำไปช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งเปิดโอกาสให้กองทัพดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรม เพื่อนำรายได้มาช่วยพัฒนากองทัพต่อไป ปัจจุบันกองทัพประชาชนเวียดนามดำเนินนโยบายทางทหาร โดยเน้นการพัฒนาประเทศและปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ทั้งทางบกและทางทะเล รวมทั้งเพิ่มบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ข, ๑๓)

กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence) เป็นหน่วยงานสูงสุดที่รับผิดชอบในการป้องกันประเทศ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชา นโยบายในการป้องกันประเทศกำหนดโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประธาน นอกจากนี้ ในกรณีเกิดสงครามรัฐธรรมนูญของเวียดนามกำหนดให้ประธานาธิบดี เป็น ผบ.ทสส., ประธานสภาป้องกันและความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบในการระดมพล และมีอำนาจพิเศษในกรณีสงครามคือการประกาศสงคราม และภาวะฉุกเฉิน กระทรวงกลาโหมเวียดนาม ประกอบด้วย ๓ ส่วนได้แก่

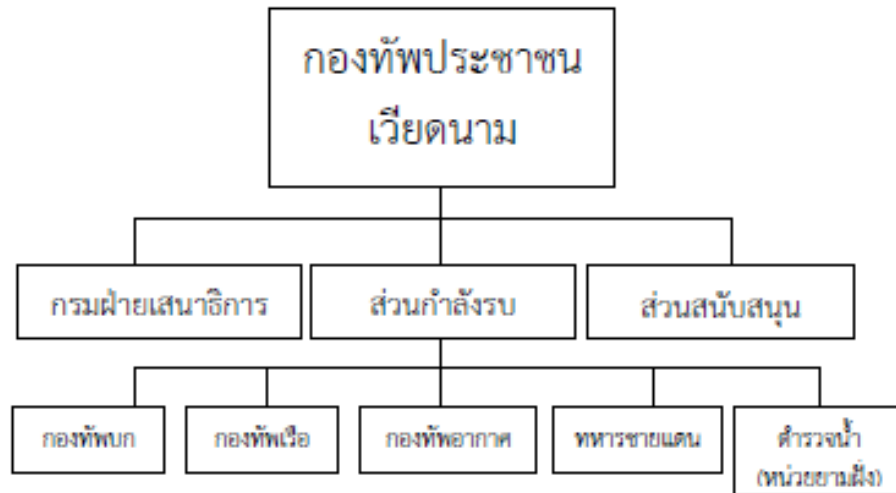
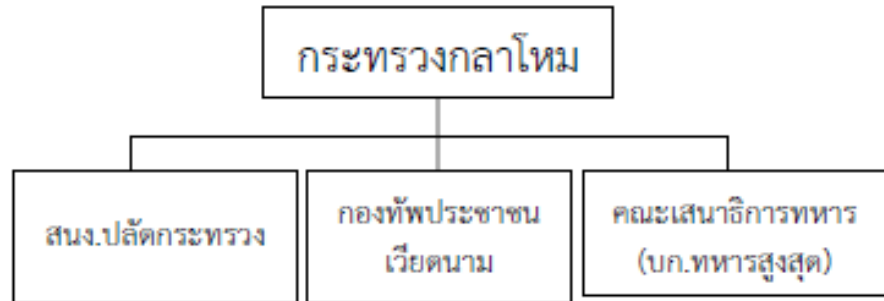
๑.๑ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

๑.๒ กองทัพประชาชนเวียดนาม

๑.๓ คณะเสนาธิการทหาร(บก.ทหารสูงสุด)

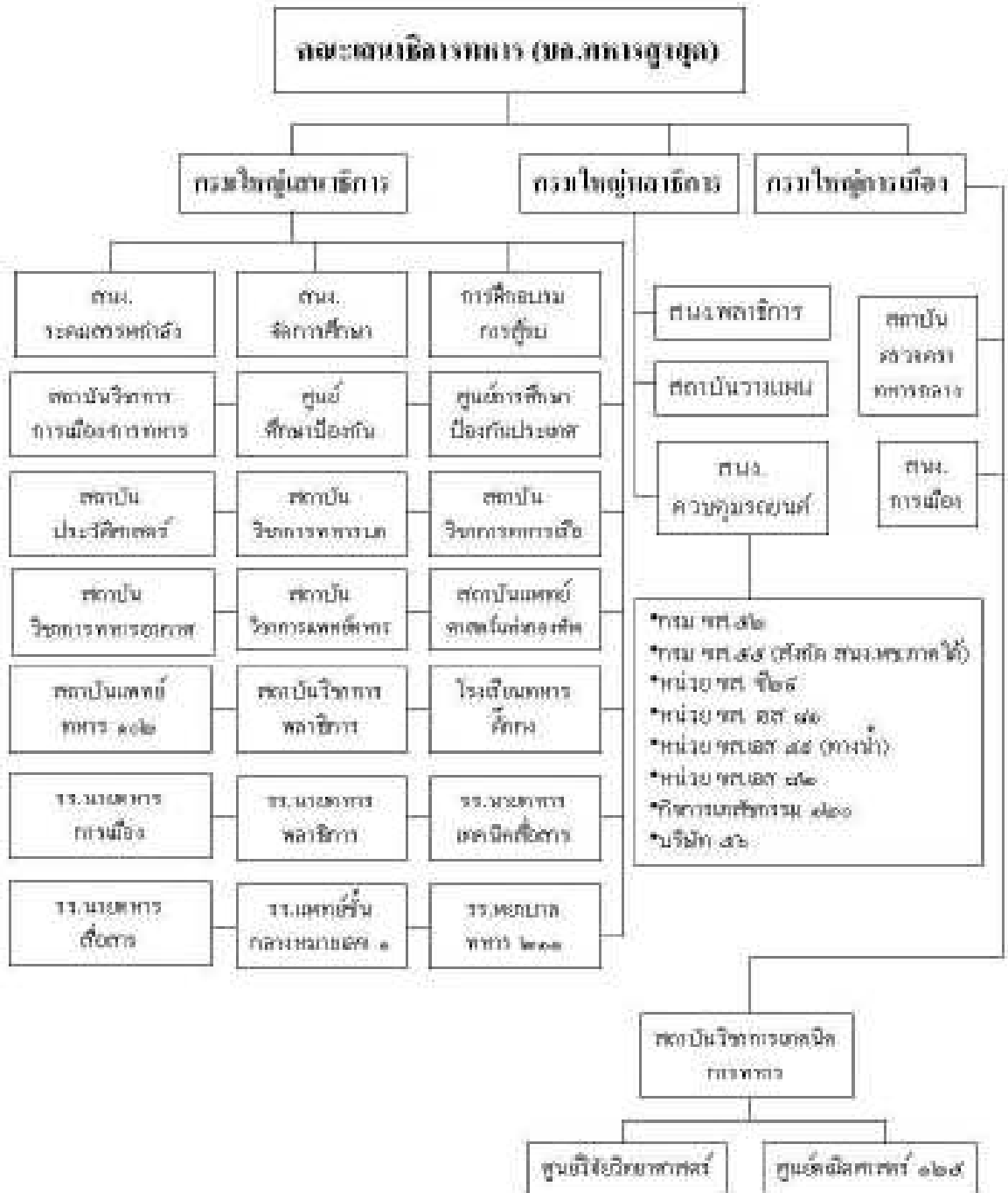
แผนภาพที่ ๑.๒๓ และ แผนภาพที่ ๑.๒๔ แสดงการจัดกระทรวงกลาโหมและกองทัพประชาชนเวียดนาม และการจัดคณะเสนาธิการทหาร (บก.ทหารสูงสุด) กท.เวียดนามตามลำดับ

แผนภาพที่ ๓-๒๓ การจัดกระทรวงกลาโหมและกองทัพประชาชนเวียดนาม



ที่มา: กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ ช, ๑๓.

แผนภาพที่ ๓-๒๔ การจัดคณะเสนาธิการทหาร (บก.ทหารสูงสุด) กท. เวียดนาม



ที่มา: กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ ช, ๑๔.

รายชื่อผู้นำในสายการบังคับบัญชาทางทหาร มีดังนี้

ประธานาธิบดี : เจื่อง เติน ซาง (Truong Tan Sang)

นรม. : นายเหงียน เติน ดุง (Nguyen Tan Dung)

รมว.กท. : พล.อ.ฟุ่ง กวาง แทง (Gen. Phung Quang Thanh)

รมช.กท./ ประธานเสนาธิการทหารกองทัพประชาชนเวียดนาม (เทียบเท่า ผบ.ทสส.) : พล.ท.(อาวุโส) โด่ บ่า ตี (Sr.Lt.Gen. Do Ba Ty)

รองประธานเสนาธิการทหาร (เทียบเท่า ผบ.ทบ.) : พล.ท.เหงียน จุง ทุ (Lt.Gen. Nguyen Trung Thu)

ประธานกรมการเมือง กองทัพประชาชนเวียดนาม : พล.ท.(อาวุโส) โง่ ซวน หลิก (Sr.Lt.Gen. Ngo Xuan Lich)

รมช.กท./ผบ.ทร. : พล.ร.อ.เหงียน วัน เหียน (Adm.Nguyen Van Hien)

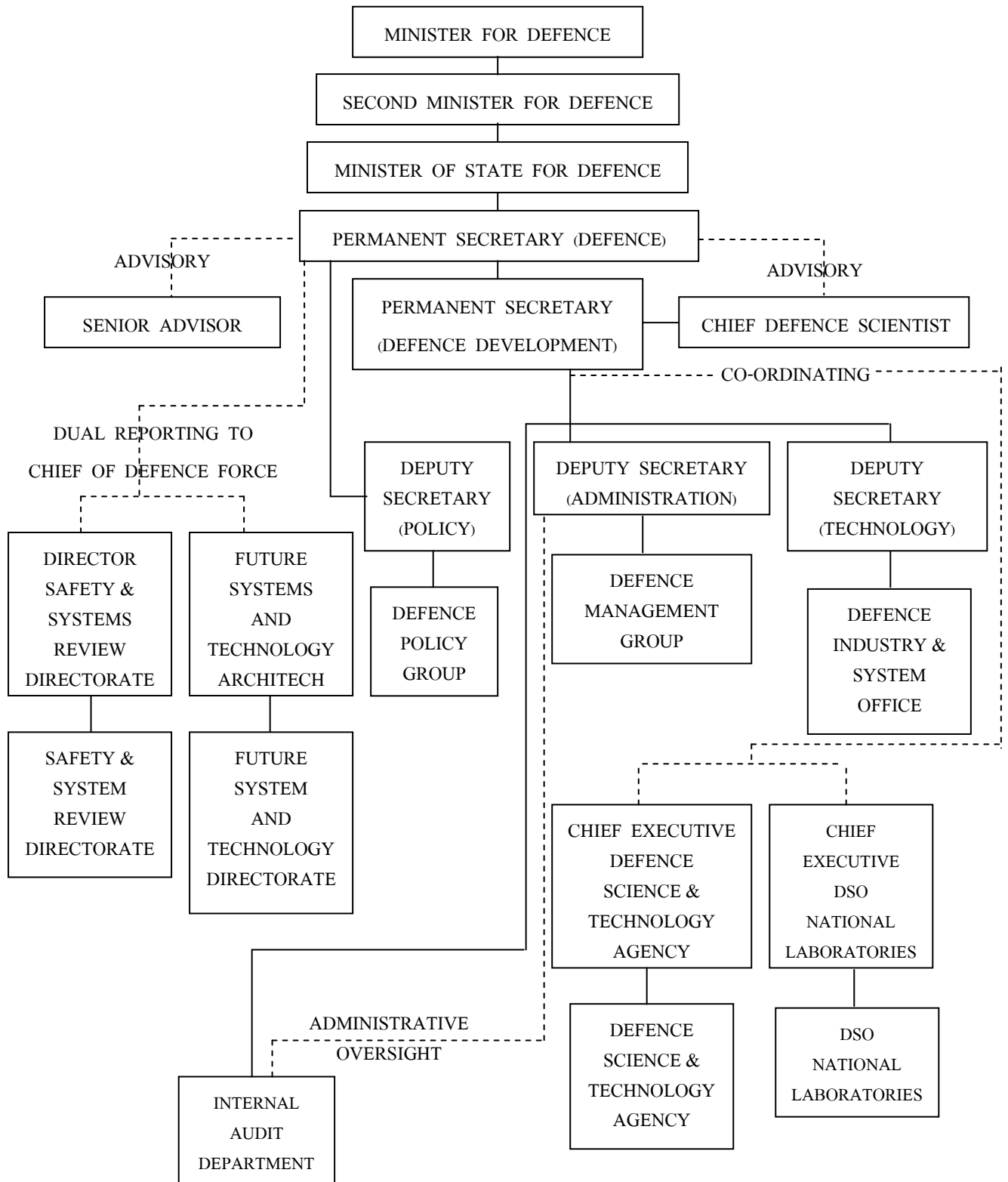
ผบ.ทอ. : พล.อ.ท. เฟื่อง มิง หว่า (AM.Phuong Minh Hoa)

๘. กท. สาธารณรัฐสิงคโปร์

ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของสิงคโปร์ มีแนวคิด ที่เรียกว่า การป้องกันแบบเบ็ดเสร็จ (Total Defense) ทั้งในด้านการทหาร การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา ผสมผสานกัน รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับความมั่นคงด้านการทหารเป็นอย่างมาก ด้วยการจัดสรรงบประมาณป้องกันประเทศในแต่ละปีถึงร้อยละ ๕ ของ GDP ปัจจุบันกองทัพสิงคโปร์มีกำลังพลประจำการ (Regular) และกำลังพลเกณฑ์ (Full Time National Service) ประมาณ ๕๖,๕๐๐ คน แยกเป็น กองทัพบก ๔๕,๐๐๐ คน กองทัพเรือ ๔,๕๐๐ คน และกองทัพอากาศ ๖,๐๐๐ คน ประชากรเพศชายที่มีอายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์ จะต้องเข้ารับราชการทหารมีกำหนด ๒ ปี หรือเป็นตำรวจ หรืออยู่ในกองกำลังบรรเทาสาธารณภัยอย่างใดอย่างหนึ่ง ทางด้านความร่วมมือทางทหารกับประเทศต่าง ๆ ทั้งภายในภูมิภาคและภายนอกภูมิภาค ถือเป็นยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศอีกประการหนึ่งที่จะเป็นหลักประกันในการสร้างความปลอดภัยและความอยู่รอดให้กับสิงคโปร์ สำหรับความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหรัฐฯ ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศมหาอำนาจที่เป็นพันธมิตรสำคัญที่สุดของสิงคโปร์ โดยสหรัฐฯ สามารถใช้สิ่งอำนวยความสะดวกทางทหาร และใช้ท่าเทียบเรือเพื่อซ่อมบำรุงและส่งกำลังบำรุงในสิงคโปร์ได้ การฝึกร่วม/ผสมประจำปี ทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ กับประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์ และไทย นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือในการใช้พื้นที่ฝึกในประเทศต่าง ๆ เช่น ไทย บรูไน อินโดนีเซีย ใต้หวัน อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแอฟริกาใต้ เนื่องจากสิงคโปร์มีข้อจำกัดในด้านพื้นที่ฝึกภายในประเทศ (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ซ, ๒๐-๒๑)

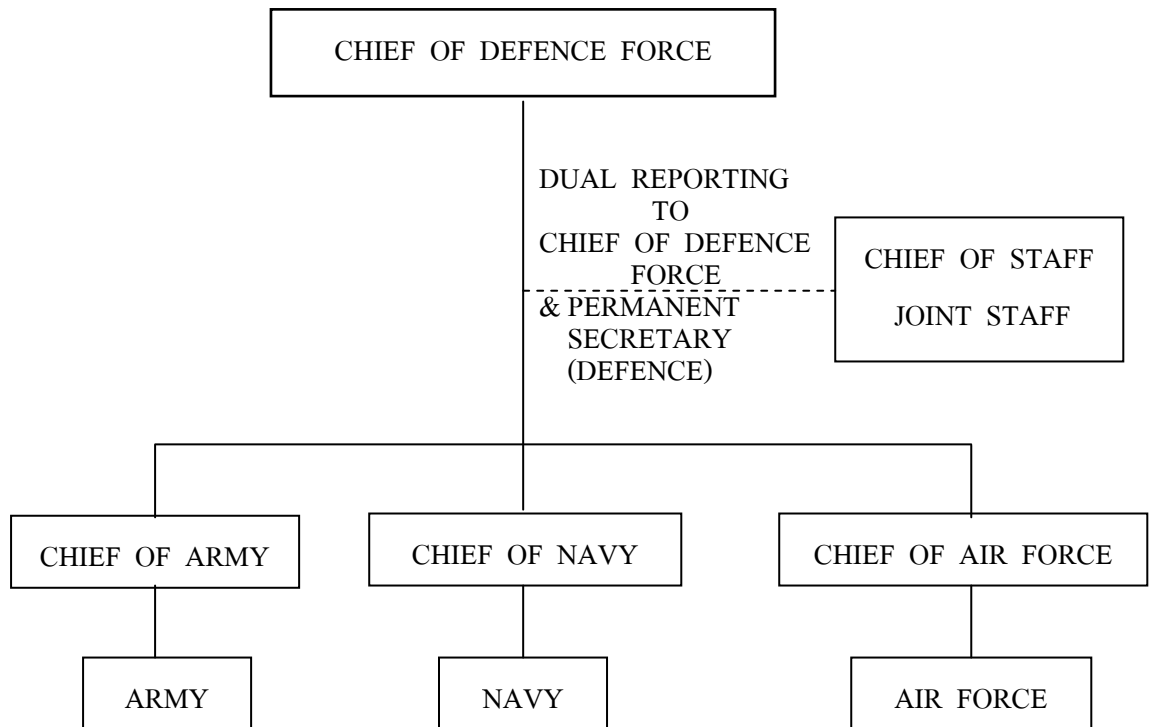
ระบบการบริหารราชการและโครงสร้าง กห.สิงคโปร์ รวมทั้ง การบังคับบัญชาในการควบคุมและกำกับการใช้กำลังทหาร มีลักษณะคล้ายคลึงกับของ กห.ประเทศเครือจักรภพอังกฤษ ๓ ประเทศ (ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร) รายละเอียดตามแผนภาพที่ ๓-๒๕ ประกอบด้วย สองส่วน ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของ รมว.กห. คือ (Singapore Ministry of Defence, Online, 2014)

แผนภาพที่ ๓-๒๕ โครงสร้าง กห. และกองทัพผดุงชีพ



แผนภาพที่ ๑-๒๕ โครงสร้าง กห.และกองทัพสิงคโปร์ (ต่อ)

Structure of the Singapore Armed Forces



ที่มา : Singapore Ministry of Defence, Online, 2014.

๘.๑ กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence) ซึ่งเทียบ สป.ของ กห.ไทย มีปล.กห. (Permanent Secretary (Defence)) เป็นข้าราชการประจำที่อาวุโสสูงสุด มี ๘ กลุ่มงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแล

๘.๒ กองทัพสิงคโปร์ (Singapore Armed Forces) มี ผบ.ทสส. เป็นข้าราชการประจำที่อาวุโสสูงสุด โดยที่ มี ๔ กลุ่มงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแล

จากทั้งหมด ๑๓ กลุ่มงานข้างต้น มี ๓ กลุ่มงานที่จะต้องรับผิดชอบรายงานคู่ขนานไปยังปล.กห.และ ผบ.ทสส. ในลักษณะการผิดชอบร่วมกัน คล้ายคลึงกับ “Diarchy” ใน กห.ประเทศเครือจักรภพอังกฤษ ๓ ประเทศ

รายชื่อผู้นำในสายการบังคับบัญชาทางทหาร มีดังนี้

ร.ม.ว.ก.ท. : นายอิง เอง เฮน (Ng Eng Hen)

ผบ.ทสส. : พล.อ.ท. อี้ง ชี เมง (AVM Ng Chee Meng)

ผบ.ทบ. : พล.ต. ราวินเดอร์ ฮาร์จันด์ ซิงห์ (MG Ravinder Harchand Singh)

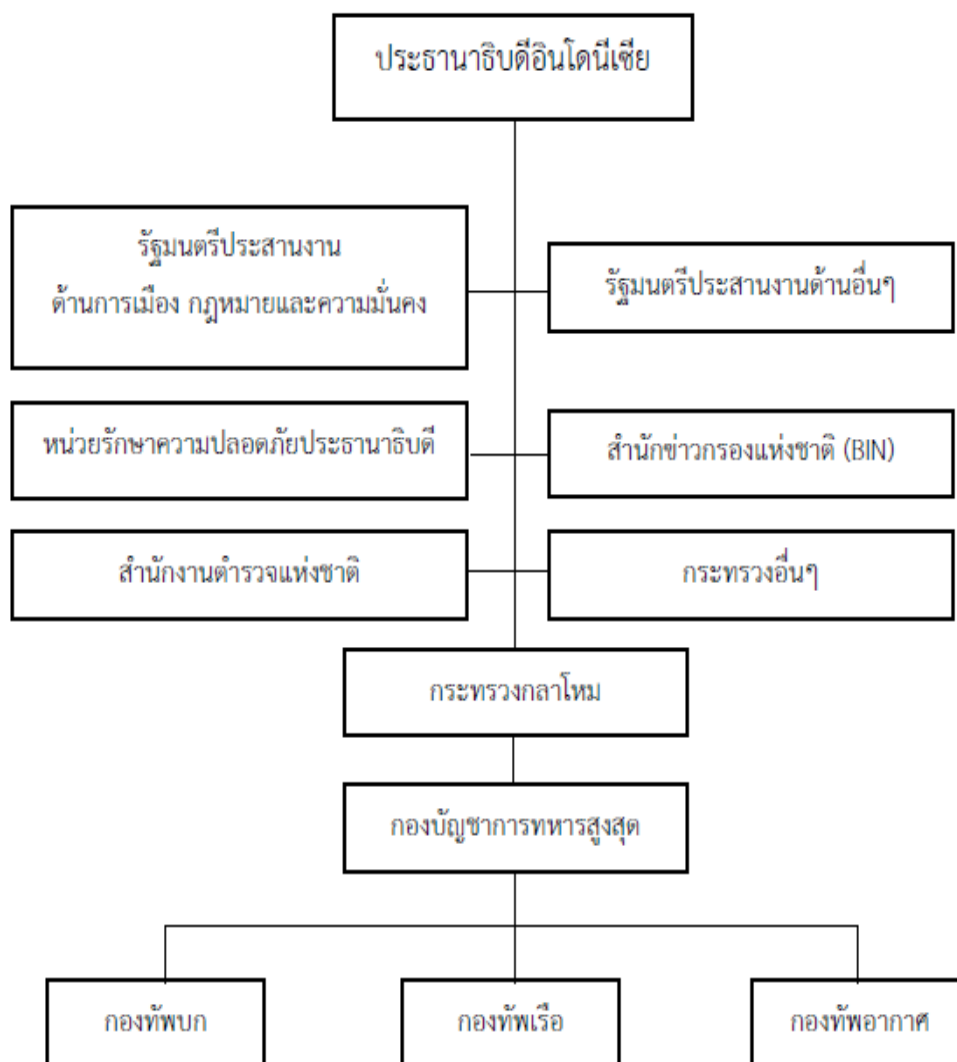
ผบ.ทร. : พล.ร.ต. อี้ง ชี เปง (RADM Ng Chee Peng)

ผบ.ทอ. : พล.อ.จ. หู เซอ เมา (BG Hoo Cher Mou)

๕. กท. สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ เป็นต้นมา กองทัพอินโดนีเซียได้มีการพัฒนาเพื่อก้าวสู่การเป็นทหารอาชีพ ภายใต้อิทธิพลของแผนการปฏิรูป โดยในปี ๒๕๕๗ รัฐบาลอินโดนีเซียได้กำหนดบทบาทของกองทัพไว้ในกฎหมายแห่งรัฐที่ ๓๔/๒๕๕๗ ว่าด้วยกองทัพอินโดนีเซีย พร้อมกับได้กำหนดสถานภาพของกองทัพให้อยู่ภายใต้การกำหนดทิศทาง การควบคุมการปฏิบัติการ และการสั่งการโดยตรงจากประธานาธิบดีอินโดนีเซีย ในขณะที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ในการประสานการจัดการกำหนดยุทธศาสตร์และสนับสนุนงานด้านธุรการ ส่วนผู้บัญชาการทหารสูงสุดรับผิดชอบในการบริหารจัดการและสั่งการกองทัพทั้งปวง และผู้บัญชาการเหล่าทัพรับผิดชอบในการจัดเตรียมกำลังและให้ข้อเสนอแนะ แผนภาพที่ ๓-๒๖ แสดง โครงสร้างสายการบังคับบัญชาของกองทัพอินโดนีเซีย (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ฉ, ๒๘)

แผนภาพที่ ๓-๒๖ โครงสร้างสายการบังคับบัญชากองทัพอินโดนีเซีย



ที่มา: กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๖ ณ, ๓๐.

ในปี พ.ศ.๒๕๒๘ มีการปฏิรูป กองทัพอินโดนีเซียโดยแยก กระทรวงกลาโหม (กท.) (Ministry of Defense and Security [HANKAM]) ออกจาก บก.กองทัพอินโดนีเซีย (ABRI) จึงมีผลให้ รมว.กท.ไม่มีอำนาจในสายการบังคับบัญชากองทัพอินโดนีเซีย กท.อินโดนีเซีย มี ปล.กท. (Secretary General) รับผิดชอบรองจาก รมว.กท. มีหน้าที่เฉพาะการวางแผน การจัดหา และงานบริหารจัดการทั่วไป (Wikipedia, Online, 2014a)

กองทัพอินโดนีเซียถือได้ว่าเป็นเครื่องมือหลักของชาติ มีภารกิจในการ ป้องกัน รักษาเอกราช และอำนาจอธิปไตยของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๘ รวมทั้ง มีหน้าที่ในการ ปกป้องชาติและประชาชนจากภัยคุกคามที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ กองทัพยังมีหน้าที่ในการช่วยเหลือ เพื่อมนุษยธรรม การช่วยตำรวจในการรักษาความปลอดภัยเมื่อได้รับการร้องขอตามขั้นตอนที่ กำหนดไว้ในกฎหมาย อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการรักษาสันติภาพของโลกภายใต้กรอบของ สหประชาชาติ กองทัพอินโดนีเซีย ประกอบไปด้วยหน่วยสำคัญ ๆ คือ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ สำนักข่าวกรองยุทธศาสตร์กองบัญชาการป้องกันภัยทาง อากาศแห่งชาติ (ผู้บัญชาการทหารสูงสุดรับผิดชอบด้านปฏิบัติการ ในขณะที่ผู้บัญชาการทหาร อากาศรับผิดชอบในการเตรียมความพร้อม และงานด้านธุรการ) หน่วยรักษาความปลอดภัย ประธานาธิบดี และโรงเรียนเสนาธิการทหาร เป็นต้น

รายชื่อผู้นำในสายการบังคับบัญชาทางทหาร มีดังนี้

ประธานาธิบดีอินโดนีเซีย : นายสุสิโล บัมบัง ยุคโดโยโน (Susilo Bambang Yudhoyono)

รัฐมนตรีประสานงานด้านการเมือง กฎหมาย และความมั่นคง : นายโจโก ซูยานโต (DJOKO SUYANYO)

รมว.กท. : ดร. พูร์โนโม ยูสเกียนโตโร (Dr.Purnomo Yusgiantoro)

ผบ.ทสส. : พล.อ.มูลโดโก (Gen Moeldoko)

ผบ.ทบ. : พล.อ.บุคิมาน (GEN. Budiman)

ผบ.ทร. : พล.ร.อ.มาร์เซ็ทโย (ADM Marsetio S.SOs.,M.M.)

ผบ.ทอ. : พล.อ.อ.อีดา บากุส ปูตู ดูเนีย (ACM Ida Bagus Putu Dunia)

โดยสรุป จากการศึกษาการจัดโครงสร้างและระดับความอาวุโสของผู้บริหารระดับสูง ใน กท.ของประเทศในอนุภูมิภาคอาเซียน ๕ ประเทศข้างต้น จะเห็นว่า มี ๒ ประเทศ ได้แก่ ประเทศ มาเลเซียและสิงคโปร์ ที่มีระบบบริหารจัดการและ โครงสร้าง กท. ที่เป็นแบบกลุ่มงานมีผู้จัดการ กลุ่มงานในลักษณะ Single Manager ในระดับกระทรวง และมี พล.กท.และ ผบ.ทสส. ที่ร่วมกัน รับผิดชอบ ควบคุม กำกับดูแล กลุ่มงานต่าง ในแบบผู้บริหารสูงสุด ๒ คน (Diarchy) ซึ่งมีความ คล้ายคลึงมาก กับ ระบบบริหารจัดการและ โครงสร้างของ กท.ในประเทศ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร สำหรับความอาวุโสทางทหารของผู้นำนั้น สิงคโปร์ มีความสอดคล้องกับ ประเทศในเครือจักรภพที่ ผบ.ทสส.มียศเพียง พลตรี(สองดาว) ซึ่งสอดคล้องกับขนาดของกองทัพ สิงคโปร์ ส่วนมาเลเซีย มี ผบ.ทสส.และ ผบ.เหล่าทัพที่อาวุโสระดับ สี่ดาว ซึ่งเหมือนกับ กท.สห ราชอาณาจักร สำหรับ กท. อีก ๗ ประเทศนั้น มีระบบบริหารจัดการและ โครงสร้างที่ไม่เป็นแบบ

กลุ่มงาน และไม่แตกต่างจาก กห.ไทยมากนัก ยกเว้น กห.ฟิลิปปินส์ ซึ่งมีระบบและโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับ กห.และกองทัพ ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจัดเป็นหน่วยบัญชาการ ตามภูมิภาค ประเทศที่เป็นหมู่เกาะต่างๆ และความอาวุโสทางทหารของผู้นำ กห.ฟิลิปปินส์ มีความเป็นสากล โดย ผบ.เหล่าทัพ มียศเทียบเท่าพลโท หรือ สามดาว สำหรับ กห.สปป.ลาว และ กห.เวียดนาม นั้นมีลักษณะพิเศษเพิ่มเติมเนื่องจากเป็นประเทศสังคมนิยม จึงมีพรรคและฝ่ายการเมือง เข้ามามีบทบาท ใน ระบบบริหารจัดการ ส่วนยศทางทหารของผู้นำ กห.สองประเทศนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางทหาร

ความคิดเห็นของอดีตผู้นำและผู้นำกระทรวงกลาโหมในการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม

จากข้อมูลพื้นฐานการปฏิรูประบบราชการกระทรวงกลาโหมในช่วง ๖๐ ปี และ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ ๒ นั้น ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและปัญหา ข้อขัดข้องของระบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กห. รวมทั้งแนวทางการปรับปรุง/พัฒนา ที่เสนอ โดยผู้บริหารระดับสูงและนายทหารระดับอาวุโสของ กห.ไทย ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามจาก ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีการสัมภาษณ์ อดีตผู้นำและผู้นำระดับสูง ในตำแหน่งสำคัญในเรื่องที่ เกี่ยวกับการบริหารจัดการและโครงสร้าง กห. ไว้โดยเฉพาะ การวิจัยครั้งนี้จึงได้สัมภาษณ์ บุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง กห. ทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยได้สัมภาษณ์ อดีตผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กห. จำนวน ๗ ท่าน รายละเอียดตามตารางที่ ๓-๑ และได้สัมภาษณ์ ผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กห. ที่ดำรงตำแหน่งใน ปัจจุบัน ใน ๕ หน่วยงานหลักได้แก่ สป., บก.ทท., ทบ., ทร. และทอ. หน่วยละ ๒ ท่าน รวม ๑๐ ท่าน รายละเอียดตามตารางที่ ๓-๒ การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ (Interviews) เป็นการประยุกต์ใช้ เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ซึ่งเป็นวิธีการหรือกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นหรือการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในอนาคต จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อสรุปมติจาก ข้อค้นพบที่ได้ให้เป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความถูกต้อง โดยที่ผู้วิจัยไม่ต้องนัดหมายกลุ่มผู้เชี่ยวชาญให้มาประชุมกันเหมือนกับการระดมสมอง แต่ให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนแสดงความคิดเห็นจากการตอบแบบสอบถามแต่ละรอบ ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้สามารถระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในสถานที่และเวลาแตกต่างกันได้โดยไม่มีข้อจำกัด ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่และอิสระ สามารถถกเถียงกรอบความคิดเห็นของตนเองได้อย่าง

รอบคอบ ปราศจากการชี้นำจากกลุ่มและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดของผู้อื่น ทำให้ได้ข้อมูลน่าเชื่อถือ รวมทั้งประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการวิจัย (Linstone and Turoff, Online, 2014)

การสัมภาษณ์ (interviews) ในรูปแบบของการประยุกต์ใช้เทคนิคเคลฟาย ที่ได้กล่าวข้างต้น สำหรับการวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องเวลาของการวิจัย และ อดีตผู้นำ/ผู้บริหาร และผู้นำ/ผู้บริหาร ระดับสูงในปัจจุบัน เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความอาวุโสและมีภาระงานมาก จึงได้ทำเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เพียงครั้งเดียว ประกอบกับประเด็นการปรับปรุง/พัฒนาการบริหารจัดการและ โครงสร้าง กท. เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่จะกระทบต่อองค์กรและบุคลากรขององค์กร โดยตรง ผู้วิจัยได้คำนึงถึงการพิทักษ์สิทธิผู้ให้ข้อมูล ดังนั้นการสัมภาษณ์จึงไม่มีการบันทึกเทป ผู้วิจัยบันทึกความคิดเห็น/ผลการสัมภาษณ์ด้วยลายมือ และสรุปเป็นความคิดเห็น/ผลการสัมภาษณ์โดยรวมในแต่ละประเด็น โดยมีได้อ้างอิงตัวบุคคลว่าท่านใดให้ความคิดเห็นอย่างไร ประเด็นคำถามที่ผู้วิจัยกำหนดเป็นประเด็นกว้าง ๆ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านได้แสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระตามประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของแต่ละท่าน โดยมีประเด็นอนาคตที่สำคัญคือ การที่ กท. ไทยควรมี ระบบบริหารจัดการและ โครงสร้าง กท. ที่เป็นสากล หรือไม่ เมื่อไทยจะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และ กท. ไทยควรมีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางของประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะหนึ่งในสามเสาหลักที่เกี่ยวกับ กท. โดยตรง ซึ่งได้แก่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community – APSC)

หัวข้อสัมภาษณ์/ประเด็นคำถาม ที่ผู้วิจัยถาม และสรุปความคิดเห็น/ผลการสัมภาษณ์โดยรวม ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ ตามตารางที่ ๓-๑ และ ๓-๒ มีดังนี้

ตารางที่ ๓-๑ รายชื่ออดีตผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กท. วันเวลา และสถานที่สัมภาษณ์

ยศ ชื่อ และตำแหน่งสำคัญในอดีต	วันและเวลาสัมภาษณ์	สถานที่สัมภาษณ์
๑. พล.อ.เจริญ กุลละวณิชช์ (เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ , จก.ขว.ทหาร)	วันพุธที่ ๑๗ ธ.ค.๕๖, ๐๕๓๐-๑๑๐๐	ห้องรับรอง สยามคม วปอ. กรุงเทพฯ
๒. พล.อ.โชคชัย หงษ์ทอง (เสธ.ทหาร, รอง เสธ.ทบ., ผช.เสธ. ทบ.ฝยก., จก.ยก.ทบ.)	วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ ก.พ.๕๗, ๑๐๔๕-๑๑๕๐	ห้องประชุมคลังสมอง วปอ. กรุงเทพฯ
๓. พล.อ.ธีระวัฒน์ ปัทมานนท์ (จเรทหารทั่วไป, ผอ.สนผ.กท., ผช. เสธ.ทบ. ฝขว., จก.ขว.ทบ.)	วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ ก.พ. ๕๗, ๑๓๓๐-๑๔๔๐	บ้านพักชอยสายลม กรุงเทพฯ
๔. พล.อ.ศิริชัย ธีรบุญศิริ (ปล.กท., รอง ผบ.ทสส., รอง ผบ. ทบ., ผช.ผบ.ทบ., จก.สพ.ทบ.)	วันจันทร์ที่ ๖ ม.ค.๕๗, ๐๕๐๐-๑๐๑๕	บ้านพัก กรมสรรพาวุธ กรุงเทพฯ
๕. พล.อ.บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ (ผบ.ทสส., เสธ.ทหาร, ผอ. สนผ.กท., จก.ยก.ทหาร)	วันพุธที่ ๒๕ ม.ค.๕๗, ๐๘๕๐-๑๐๓๐	ห้องอาหารชั้น ๘ ดึกข้าง ถนนพหลโยธิน กรุงเทพฯ
๖. พล.อ.ไวพจน์ ศรีนิวล (รอง ปล.กท., ผอ.สนผ.กท., ผอ. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, ผบ.ศรภ.)	วันพุธที่ ๒๕ ม.ค.๕๗, ๑๓๐๐-๑๔๑๕	ร้านกาแฟ ลีอบบี้ โรงแรมมิ ราเคิลแกรนด์ กรุงเทพฯ
๗. พล.ร.อ.ยุทธนา พักผลงาม (รอง ผบ.ทสส., จก.ยศ.ทร., รอง เสธ.ทร., จก.ยก.ทร.)	วันศุกร์ที่ ๗ ก.พ.๕๗, ๑๔๐๐-๑๕๑๐	ร้านสมาคมภริยาทหารเรือ ท่าช้าง กรุงเทพฯ

ตารางที่ ๓-๒ รายชื่อผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กท. วันเวลา และสถานที่สัมภาษณ์

ส่วนราชการ	ยศ ชื่อ ตำแหน่ง	วันและเวลาสัมภาษณ์	สถานที่สัมภาษณ์
สป.	พล.อ.นิพัทธ์ ทองเล็ก ปล.กท.	วันอังคารที่ ๒๑ ม.ค. ๕๗, ๑๐๓๐-๑๑๔๐	สนง.ปล.กท. ถ.แจ้ง วัฒนะ นนทบุรี
สป.	พล.อ.ไพชยนต์ คำตันเจริญ ผอ.สนผ.กท.	วันศุกร์ที่ ๒๔ ม.ค. ๕๗, ๑๐๐๐-๑๑๒๐	ศาลาว่าการกลาโหม ถ.สนามไชย กรุงเทพฯ
บก.ทท.	พล.อ.วรพงษ์ สว่างเนตร รอง ผบ.ทสส.	วันจันทร์ที่ ๓ ก.พ. ๕๗, ๑๔๐๐-๑๕๑๕	ชั้น ๔ บก.นทพ. ทุ่งสี กัน กรุงเทพฯ
บก.ทท.	พล.ร.อ.อมรเทพ ณ บางช้าง รอง ผบ.ทสส.	วันจันทร์ที่ ๑๗ ก.พ. ๕๗, ๑๔๐๐-๑๕๒๐	ชั้น ๔ บก.นทพ. ทุ่งสี กัน กรุงเทพฯ
ทบ.	พล.ท.สุชาติ หนองบัว ผช.เสธ.ทบ.ฝกพ.	วันศุกร์ที่ ๗ มี.ค.๕๗, ๑๒๒๐-๑๓๒๐	ชั้น ๕ บก.ทบ. ถ.ราช ดำเนินนอก กรุงเทพฯ
ทบ.	พล.ท.ฉัตรเฉลิม เฉลิมสุข รอง เสด.ทบ.	วันศุกร์ที่ ๗ มี.ค.๕๗, ๑๓๒๕-๑๔๔๐	ชั้น ๕ บก.ทบ. ถ.ราช ดำเนินนอก กรุงเทพฯ
ทร.	พล.ร.ท. มล.บวรลักษณ์ กมลาศน์ ผช.เสธ.ทร.ฝกพ.	วันพฤหัสบดีที่ ๖ ก.พ. ๕๗, ๑๔๕๕-๑๖๓๐	ชั้น ๔ บก.ทร. บางกอกใหญ่ กรุงเทพฯ
ทร.	พล.ร.ท.พงษ์เทพ หนูเทพ ผช.เสธ.ทร.ฝกพ.	วันพฤหัสบดีที่ ๖ ก.พ. ๕๗, ๑๔๐๐-๑๔๕๐	ชั้น ๔ บก.ทร. บางกอกใหญ่ กรุงเทพฯ
ทอ.	พล.อ.อ.ประจัน จั่นตอง ผบ.ทอ.	วันอังคารที่ ๒๘ ม.ค. ๕๗, ๑๕๐๐-๑๖๐๐	ห้องรับรอง ผบ.ทอ. ดอนเมือง กรุงเทพฯ
ทอ.	พล.อ.อ.ตรีทศ สนแจ้ง เสธ.ทอ.	วันอังคารที่ ๒๘ ม.ค. ๕๗, ๑๖๑๐-๑๗๑๐	ห้องรับรอง เสด.ทอ. ดอนเมือง กรุงเทพฯ

๑. ระบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. ในระดับ หน่วยขึ้นตรง กท.(สป. และ บก. ทท.) และเหล่าทัพ มีความเหมาะสมและเป็นมาตรฐานสากลหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะตำแหน่ง หัวหน้าหน่วยและฝ่ายเสนาธิการ ที่มีชั้นยศค่อนข้างสูง และมีอยู่จำนวนมาก

สรุปความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังนี้

๑.๑ หน่วยกำลังรบในเหล่าทัพ มีโครงสร้างที่เหมาะสมและเป็นมาตรฐานแล้ว เช่น ใน ทบ. กองพลทหารราบมี ผบ.ชั้นยศ พล.ต. ใน ทร. มี ผบ.เรือ ชั้นยศ น.ท./น.อ. และ ในทอ.มี ผบ. กองบิน ชั้นยศ น.อ. เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน่วยที่เป็นกองบัญชาการ (บก.) ขนาดใหญ่ เช่น บก. กองทัพภาค และ บก.กองทัพน้อย อาจมีการทบทวนว่าในปัจจุบันมีความจำเป็นหรือไม่ เนื่องจาก สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการรวมตัวของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะที่มีชายแดนติดกัน เป็นประชาคมอาเซียนใน พ.ศ.๒๕๕๘ ประกอบกับเทคโนโลยี ได้พัฒนาขึ้นมาก เมื่อเปรียบเทียบกับยุคสงครามเย็น ทั้งในด้านของการติดต่อสื่อสาร และ ความคล่องแคล่วในการเคลื่อนที่ การควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลางสามารถกระทำได้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

๑.๒ หน่วยขึ้นตรง (นขต.) กท. ซึ่งได้แก่ สป. และ บก.ทท. มีภารกิจ/บทบาท และงานที่เหลื่อมและทับซ้อนกันอยู่หลายประการ ทำให้ นขต.สป. และนขต.บก.ทท. หลายหน่วยมีภารกิจ/งานที่ ซ้ำซ้อนกัน เช่น สนผ.กท.กับ ยก.ทหาร และ กพ.ทหารกับ สม. เป็นต้น ทั้งนี้อาจเกิดจากการกำหนดหรือมอบหมาย ภารกิจ/งาน ระหว่าง สป. และ บก.ทท. ไม่ชัดเจนเท่าที่ควร แม้ว่าจะได้มีการกำหนดกรอบงาน ให้ สป.รับผิดชอบ งานนโยบาย/ยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง และการติดต่อประสานงานนอกกระทรวง และ บก.ทท.รับผิดชอบเชื่อมโยงภารกิจ/งานระดับยุทธศาสตร์ ไปสู่ระดับยุทธการ และให้เหล่าทัพสามารถริเริ่มและปฏิบัติงานระดับยุทธวิธีได้อย่างสอดคล้องก็ตาม แต่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ทำให้แต่ละหน่วยมุ่งปฏิบัติงานให้เกิดความสมบูรณ์ในตัวเอง โดยจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นโดยไม่บูรณาการ ในส่วนของ บก.ทท. แม้ว่า พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการ กท. พ.ศ.๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ สามเหล่าทัพเป็น นขต. บก.ทท. ก็ตาม แต่ในการปฏิบัติในบางกรณี บก.ทท. ก้าวล้ำเข้าไปปฏิบัติในระดับยุทธวิธี ซึ่งเป็นขอบเขตความรับผิดชอบของเหล่าทัพ ทำให้ บก.ทท.ต้องมี หน่วยงานและ/หรือ บุคลากร พร้อมยุทธโศภน/เครื่องมือ ขึ้นมาปฏิบัติงานซึ่งอาจจะ ซ้ำซ้อนกับเหล่าทัพ ทั้งนี้อาจเนื่องจาก บก.ทท.พิจารณาว่า บก.ทท.เป็นหน่วยบัญชาการ เหล่าทัพ จึงมีความจำเป็นต้องติดตาม ควบคุมการปฏิบัติงานของเหล่าทัพ อย่างใกล้ชิด เพื่อให้แน่ใจว่า ภารกิจ ประสบความสำเร็จ ทำให้งานระดับยุทธการที่อยู่ในความรับผิดชอบของ บก.ทท. จำเป็นต้อง ติดตามอย่างใกล้ชิดถึงในระดับยุทธวิธีซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเหล่าทัพ

๑.๓ โครงสร้างการจัด บก. ระดับ กท. (สป.และ บก.ทท.) ที่มีหน่วยขึ้นตรงและหน่วยรองระดับล่างลงไปจำนวนมาก ทำให้มีนายทหารชั้นยศ นายพลและ พ.อ./น.อ.(พิเศษ) ในอัตราเฉพาะกิจ (ตำแหน่งหลัก) เป็นจำนวนมาก รวมทั้งในตำแหน่งประจำ (ผู้ทรงคุณวุฒิ) จำนวนมากเช่นกัน นั้น ไม่เป็นมาตรฐานสากล สาเหตุมาจากการที่ กท.ไทย นำระบบและโครงสร้างการจัดหน่วยของต่างประเทศซึ่งเห็นว่ามีความเป็นสากลมาใช้ แต่ไม่สามารถประยุกต์เข้ากับสภาพแวดล้อม วัฒนธรรมและค่านิยมของไทย ประกอบกับระบบการบริหารจัดการและการวางแผนด้านกำลังพลในระยะยาวของ กท. เช่นระบบการประเมินผลบุคคล แนวทางรับราชการ ระบบปลดถ่ายกำลังพล ฯลฯ ไม่ได้กำหนดไว้ หรือหากกำหนดก็มิได้ดำเนินการตามนโยบาย/แผน และไม่มีความต่อเนื่อง พื้นฐานสังคมไทยโดยเฉพาะสังคมทหาร ใช้หลักเมตตาศรัทธา มีความเอื้อเฟื้อ เนื่องจากเป็นหน่วยที่ต้องใช้อาวุธที่ทำลายร้ายแรง เสี่ยงอันตรายสูง ผู้บังคับบัญชาจะต้องดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งในเรื่องงานและเรื่องส่วนตัว รวมถึงบุคคลในครอบครัวของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย ทำให้เกิดการใช้อำนาจที่ปลายเหตุโดยการจัดทำอัตราที่เป็นตำแหน่งหลัก และตำแหน่งประจำมารับผู้ใต้บังคับบัญชาให้ได้ยศสูงขึ้น แต่ก็เกิดปัญหาตามมาในเรื่องการไม่มีภาระงานของนายทหารชั้นนายพลตำแหน่งประจำ ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อ กท.จากสายตาบุคคลภายนอก

วัฒนธรรมและค่านิยมอีกประการหนึ่งที่ทำให้ สป.และ บก.ทท. มีนายทหารชั้นนายพลที่ชั้นยศสูงคือ การพิจารณาว่า สป.เป็นหน่วยระดับกระทรวง หัวหน้าหน่วยต้องมีชั้นยศสูงกว่า หัวหน้าหน่วยงานประเภทเดียวกันใน บก.ทท. ในทำนองเดียวกัน หัวหน้าหน่วยงานใน บก.ทท. ต้องมียศสูงกว่าหัวหน้าหน่วยงานประเภทเดียวกันใน เหล่าทัพ ตัวอย่างเช่นในสายงานกำลังพลระดับกระทรวงคือ สม. (จก.สม. มีชั้นยศ พล.อ./พล.ร.อ./พล.อ.อ.) ระดับ บก.ทท. คือ กพ.ทหาร (จก.กพ.ทหาร มีชั้นยศ พล.ท./พล.ร.ท./พล.อ.ท.) ระดับเหล่าทัพ เช่น ทบ. คือ กพ.ทบ. (จก.กพ.ทบ. มีชั้นยศ พล.ต.) เป็นต้น ในบางกรณี ปริมาณงานในระดับ สป. หรือ บก.ทท.อาจน้อยกว่า ในเหล่าทัพ แม้ว่าจะมีชั้นยศสูงกว่าก็ตาม

๑.๔ จากการเกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non - Traditional Threats) นขต.กท. และเหล่าทัพ มีภารกิจที่ไม่ใช่สงคราม (Military Operations Other Than War หรือ MOOTW) เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ การรักษาความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาประเทศ การป้องกันและลดความเสียหายจากภัยพิบัติและภัยธรรมชาติ การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสถียรภาพและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น ภารกิจที่ไม่ใช่สงครามเหล่านี้ เป็นภาระและกระทบต่อภารกิจ/งานหลักของ กท. (การเตรียมกำลังและการใช้กำลังทหาร) รวมทั้งระบบบริหารจัดการและโครงสร้าง ระดับ กท. และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการจัดตั้ง

หน่วยงานระดับ กรม สำนัก และกองมากขึ้น เพื่อรองรับงานที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นภารกิจที่ไม่ใช่สงครามที่หน่วยใน กห.ต้องดำเนินการ ยังเป็นที่คาดหวังของประชาชนและรัฐบาลในการที่ กห.จะต้องปฏิบัติ แม้ว่าจะมีส่วนราชการอื่นรับผิดชอบเป็นเจ้าภาพหลักอยู่แล้วก็ตาม

๒. แนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง กห. เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการปฏิรูป/พัฒนาระบบราชการของรัฐบาลในอดีตและปัจจุบัน และมีความเป็นมาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับจากประเทศใน เวทีระหว่างประเทศ และประชาคมอาเซียนที่จะรวมตัวใน พ.ศ.๒๕๕๘ และหาก กห.ไทยจะแสดงบทบาทนำในประชาคมอาเซียนนั้น ควรเป็นอย่างไร

สรุปความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังนี้

๒.๑ ในการพิจารณากระบวนการปฏิบัติงานขององค์กรขนาดใหญ่ เช่น กห. ต้องพิจารณาในภาพใหญ่ก่อน ต้องทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศที่สะท้อนบริบทของประเทศไทยและการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมจริงๆ และจะต้องพิจารณาให้ใหญ่ขึ้นในระดับรัฐบาลและประเทศ เนื่องจาก กห.เป็นหน่วยงานความมั่นคงที่สำคัญหน่วยหนึ่ง เป้าหมายและทิศทางของ กห. จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานหรือกระบวนการอย่างเป็นทางการ ในระดับประเทศ/ระดับรัฐบาล ที่กำหนดเป็นเป้าหมายและทิศทาง (Directives) ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้ ให้กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ รวมถึง กห.ด้วย ทั้งนี้อาจเนื่องจากปัญหาเสถียรภาพการเมืองภายในประเทศในช่วงที่ผ่านมา หน่วยงานด้านความมั่นคง หน่วยงานเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม ฝ่ายวิชาการ ฝ่าย NGO (Non-Governmental Organisations) ฝ่ายเอกชน ฯลฯ ต้องเข้ามามีส่วนร่วม หากยังไม่มีหน่วยใดดำเนินการ กห.ควรจะต้องเป็นหัวหอกในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy) และกำหนดเป็น เป้าหมายและทิศทาง (Directives) ที่ชัดเจน ให้กับหน่วยงานต่างๆ ระดับประเทศ รวมทั้ง กห.ด้วย สำหรับการกำหนดและทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (National Defence Strategy) และแผนพัฒนาขีดความสามารถกองทัพ ที่ กห.รับผิดชอบ ตาม Directives ที่ กห.ได้รับมานั้น เท่าที่ผ่านมายังไม่มีผู้แทนหน่วยงานนอก กห.เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของ กห. ในการจัดทำ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และแผนพัฒนาขีดความสามารถกองทัพ หน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงบประมาณ เป็นต้น ต้องเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ การเสนอโครงการจัดหายุทธโศปกรณ์ หรือการพัฒนาขีดความสามารถของ กห.ในเรื่องอื่น ๆ ได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย

๒.๒ จากยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ ที่สอดคล้องกับเป้าหมายและทิศทางระดับประเทศ ภารกิจหลัก และภารกิจรองต่าง ๆ ของ กท. ก็จะมีความชัดเจน รวมถึงลำดับความเร่งด่วนของภารกิจในการดำเนินการ และมีการถ่ายทอดลงไปสู่ ภารกิจ/งาน เป้าหมายและทิศทางของ นขต.กท. และเหล่าทัพ เมื่อมีความชัดเจนในเรื่องภารกิจ/งานแล้วก็จะสามารถพิจารณา แนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. จากสภาพแวดล้อมปัจจุบันและในอนาคตได้ เพื่อให้เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยและเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน แม้ว่าสงครามเย็นจะสิ้นสุดมา ๒๕ ปี และการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ได้สิ้นสุดลงในด้านการใช้กำลังทหารมากกว่า ๓๐ ปี แล้วก็ตาม ระบบบริหารจัดการ และโครงสร้าง กท. ไทย ก็ยังไม่ได้รับการปฏิรูปหรือพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ในสมัยการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ กท./กองทัพ รับภาระงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักมาดำเนินการด้วยความจำเป็น เนื่องจาก พื้นที่ปฏิบัติการมีอันตรายสูง หน่วยพลเรือนไม่สามารถเข้าปฏิบัติงานได้ ในปัจจุบันสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนไปมาก พื้นที่ปฏิบัติการที่มีอันตรายสูง ลดลงมาก ปัจจุบันมีเฉพาะในพื้นที่บางส่วนของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้น กท./กองทัพ จะต้องให้ความสำคัญในภารกิจหลัก ซึ่งได้แก่การเตรียมกำลังและการใช้กำลังเพื่อการป้องกันประเทศ ภารกิจอื่น ๆ ได้แก่ การรักษาความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาประเทศ การป้องกันและลดความเสียหายจากภัยพิบัติและภัยธรรมชาติ การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น เป็นภารกิจรอง เนื่องจากมีหน่วยงานอื่นของรัฐบาลรับผิดชอบเป็นเจ้าของหลักอยู่แล้ว ภารกิจรองต่าง ๆ เหล่านี้ กท. ยังต้องปฏิบัติอยู่แต่มีขอบเขตจำกัดและเป็นการไปช่วยหรือสนับสนุนหน่วยงานอื่นเป็นเจ้าภาพหลักเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การพัฒนาประเทศ ในสมัยการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ กท. มี กรป.กลาง ดำเนินการ ซึ่ง บก. สส. (กองบัญชาการทหารสูงสุด) กำกับดูแล มุ่งประสงค์ให้เป็นงานของชาติ มีภารกิจประสานกับกระทรวงเกษตร มีการพัฒนาระบบเอกลักษณ์ของไทย ซึ่งปัจจุบันแปรสภาพเป็น หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) งานต่าง ๆ ที่เป็นภารกิจรอง กท. บางภารกิจ เช่นการพัฒนาประเทศ ถูกกำหนดเป็นงานของ กท. ในรัฐธรรมนูญ ซึ่ง กท. ยังต้องปฏิบัติแต่ไม่ควรจัดตั้งหน่วยขึ้นมา โดยเฉพาะเพราะจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เป็นเจ้าภาพหลัก โดยที่ กท. อาจใช้หน่วยทหารที่ปฏิบัติการหลัก แต่อยู่ในช่วงผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนตามวงรอบการฝึกหรือการหยุดพักผ่อนประจำปี มาใช้ในการจัดทำแผนสนับสนุนภารกิจรอง เมื่อได้รับการร้องขอจากหน่วยงานเจ้าภาพหลัก เป็นต้น

ในการลดภาระด้านงบประมาณของ กท. ด้านภารกิจพื้นฐานและการปฏิบัติการ เพื่อให้สัดส่วนงบประมาณในด้านการพัฒนาสูงขึ้นนั้น นอกจากการทบทวนงานที่เป็น ภารกิจรองที่

กล่าวข้างต้นแล้ว กท. ยังมีงานด้านการแพทย์ทหารที่เป็นงาน “การช่วยรบ” ซึ่งปัจจุบันเป็นภาระด้านกำลังพลโดยเฉพาะใน ทบ. โดยมีจำนวนกำลังพลเหล่าเสนารักษ์ มากเป็นอันดับสอง รองจากเหล่าราบ และโรงพยาบาลในสังกัด กท. รักษาพยาบาลกำลังพล กท. เพียงร้อยละ ๓๐ ดังนั้นงานการแพทย์ทหาร และงานที่คล้ายคลึงกันควรได้รับการทบทวนและโอนให้หน่วยที่เป็น เจ้าภาพหลัก อย่างไรก็ตาม งานด้านการแพทย์ทหารมีส่วนหนึ่งที่เป็นงานในสนามรบ ซึ่งได้แก่หน่วยเสนารักษ์นั้น ยังมีความจำเป็นต้องรักษาไว้ตามหลักนิยมการรบ แต่งานการแพทย์ทหารที่รักษาบุคคลพลเรือนควรมีการทบทวน

๒.๓ ในส่วนของ สป. และ บก.ทท. ซึ่งเป็น นขต.กท. นั้น งาน/ภารกิจหลักของ กท.มี ๒ พันธกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้นโยบาย การกำหนดทิศทางและการควบคุมดูแลโดย รมว.กท. คือ การปฏิบัติตามภารกิจหลัก ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของ ผบ.ทสส. และการสนับสนุนให้การปฏิบัติตามภารกิจหลักประสบความสำเร็จ รวมทั้งการสนับสนุนหน่วยงานนอก กท.ตามภารกิจรอง ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของ พล.กท. งานที่ไม่เกี่ยวกับการเตรียมกำลังรบ การปฏิบัติกรรบ การสนับสนุนการรบ และการช่วยรบโดยตรงไม่ควรอยู่ในความรับผิดชอบ หรือให้เป็นภาระของ ผบ.ทสส. ดังนั้นกลุ่มงานภายใต้ความรับผิดชอบของ พล.กท. และ ผบ.ทสส. จะต้องได้รับการทบทวนปรับเปลี่ยน ให้เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งจะสามารถทำให้จำนวนหน่วยงานและอัตรากำลังพล นายทหารชั้นยศสูง ๆ ลดน้อยลงได้ การกำหนดขอบเขตงานระหว่าง สป. และ บก.ทท. ต้องมีความชัดเจน มิฉะนั้นจะเกิดความขัดแย้ง ระหว่างหน่วยงาน ในภาพรวม สป. ควรรับผิดชอบในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ (Defence Strategy) การต่างประเทศ การติดต่อประสานงาน นอกกระทรวง การจัดซื้อจัดจ้างยุทธโศปกรณ์ที่ใช้แบบรวมการ (มากกว่าหนึ่งเหล่าทัพ) และงานกฎหมายเป็นต้น ส่วน บก.ทท. ควรรับผิดชอบในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ทหาร (Military Strategy) และมีหน้าที่ การเตรียมกำลังรบ การปฏิบัติกรรบ การสนับสนุนการรบ และการช่วยรบโดยตรง

๒.๔ การปรับเปลี่ยนกลุ่มงาน และปรับลด โครงสร้าง ของ สป. และ บก.ทท. ที่กล่าวข้างต้นจะทำให้มีบุคลากรส่วนเกินเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น กท. จะต้องจัดทำแผนบริหารจัดการ และพัฒนากำลังพลระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาวที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้ มีการออก กฎหรือกฎหมาย ที่เกี่ยวกับแนวทางรับราชการ ระบบปลดถ่ายกำลังพล รวมทั้งระบบบำเหน็จบำนาญ ให้กำลังพลเกษียณราชการตามระดับชั้นยศ เพื่อให้จำนวนกำลังพลเป็นรูปพีรามิดตามโครงสร้างการจัดหน่วย โดยเริ่มดำเนินการกับ นักเรียนทหารก่อนจบการศึกษา และนายทหารที่มีอายุราชการไม่เกิน ๑๐ ปีเป็นต้น รวมทั้งจัดหลักสูตรการบริหารและทักษะอื่น ๆ ที่เหมาะสม และจำเป็นสำหรับกำลังพลที่จะรับราชการต่อ และกำลังพลที่ต้องปลดถ่ายหรือเกษียณราชการตามกฎหมายที่ออกไว้ นอกจากนั้น การปลดถ่ายกำลังพลออกนอกระบบนั้น กท. จะต้องศึกษา

และขอรับการสนับสนุนข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่จะสามารถรองรับกำลังพล เหล่านั้นด้วย เช่นงานด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ กท./เหล่าทัพ โดยเฉพาะในด้านการวิจัย พัฒนา และผลิต สิ่งอุปกรณ์และยุทธโปกรณ์ให้กองทัพ การส่งกำลัง และซ่อมบำรุงเป็นต้น รวมทั้งงานอื่นที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมป้องกันประเทศ แต่เป็น ทักษะที่ กำลังพลของ กท. มีความเชี่ยวชาญ เช่น การเดินเรือ การบริหารจัดการภัยพิบัติ การบริหาร จัดการระบบตรวจสอบและรักษาความปลอดภัย เป็นต้น

๓. หากดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและ โครงสร้าง กท. ในข้อ ๒ จะมีปัญหา/อุปสรรค หรือไม่ อย่างไร และ จะมีแนวทางแก้ไข หรือลดผลกระทบ เพื่อบริหาร จัดการการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้อย่างไร

สรุปความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังนี้

๓.๑ แผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ ไทย พ.ศ.๒๕๕๒ ซึ่งเป็นแผน ๑๒ ปี และเป็นแผนแม่บท ฉบับแรกของ กท. นั้น มีประเด็นการ เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับลดอัตรากำลังพล จำนวนมาก ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของผู้บริหาร ระดับกลางและระดับสูงใน กองทัพ ประกอบกับนโยบายการปฏิรูประบบบริหารจัดการและ โครงสร้าง กท. ในช่วงต่อ ๆ มาไม่มีความต่อเนื่อง จึงทำให้เป้าหมายที่กำหนดไว้ตามระยะเวลา หลายประเด็น โดยเฉพาะการยุบรวมหน่วยและการลดอัตรากำลังพล จึงเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลง เช่น การปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. ซึ่งเป็นกระทรวงใหญ่ นั้นมีความยากลำบาก ในการบริหารการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีผลกระทบต่อบุคลากรทุกคนใน กท. ไม่มากก็น้อย ความสำเร็จของแผนแม่บท ฯ นั้น จะต้องผ่านการพิจารณาใน ๓ ประเด็นได้แก่ ๑) มีความ เหมาะสม (Suitability) ว่ามีหลักคิดที่ดี เป็นประโยชน์ต่อองค์กร และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ของประเทศไทย ๒) มีความเป็นไปได้ (Feasibility) ว่ามีหลักวิชาการหรือทางเทคนิครองรับ มี กฎหมาย มีนโยบายระดับรัฐบาลสนับสนุนให้ดำเนินการได้ ๓) มีความยอมรับ (Acceptability) ว่า บุคลากรภายในองค์กรยอมรับไม่เกิดความตระหนก ขวัญต่ำ ผลเสียที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงมี ความคุ้มค่าในทัศนะ ของบุคลากรภายในองค์กร ในประเด็นความยอมรับมีความสำคัญมากต่อ ความสำเร็จของแผนฯ ดังนั้นการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. นั้น จะต้องศึกษาให้ครอบคลุมในทุก ๆ มิติ มีการสื่อสารและรับฟังความคิดเห็นจากกำลังพล ระดับกลางและระดับต่าง เป็นการดำเนินการในลักษณะ Bottom Up แบบเชิงรุก กล่าวคือ การ ดำเนินการในภาพรวม จะต้องเป็นนโยบายและสั่งการจากระดับบน หรือ Top Down เพื่อให้เกิด แรงผลักดัน และความต่อเนื่องในการดำเนินการ โดย รมว.กท.จะต้องกำหนดเป้าหมายของการ พัฒนาให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม ในช่วงแรก ๆ เนื่องจากกำลังพลส่วนล่างจะไม่ริเริ่มให้มีการ

เปลี่ยนแปลง แต่การ Top Down จะต้องชี้แจงความจำเป็นและประโยชน์ที่กำลังพลจะได้รับจากการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากกำลังพลระดับกลางและล่างให้กำลังพลมีส่วนร่วมหรือรู้สึกว่ามีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง

๓.๒ ตามแผนแม่บท การปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย พ.ศ.๒๕๔๒ (แผน ๑๒ ปี) และ แผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้าง กท. พ.ศ. ๒๕๕๐ (แผน ๑๐ ปี) ได้ใช้ระยะเวลาเพื่อลดผลกระทบต่อบุคลากรในระดับหนึ่งแล้ว แต่แผน ๗ ดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในแนวทางรับราชการ ระบบปลดถ่ายกำลังพล รวมทั้งระบบบำเหน็จบำนาญมารองรับตามที่กล่าวไว้ในข้อ ๒.๔ ปัญหาด้านจิตวิทยาที่อาจเกิดขึ้นประการหนึ่งคือ หากมีระบบ กฎ และ กฎหมายดังกล่าวมารองรับ อาจทำให้กำลังพลมีความจงรักภักดีหรือมีความผูกพันต่อ กท./กองทัพน้อยลง และ กท.อาจสูญเสียกำลังพลที่มีคุณภาพออกจากระบบ และกำลังพลอาจเปรียบเทียบกับแนวทางรับราชการ ระบบปลดถ่ายกำลังพล รวมทั้งระบบบำเหน็จบำนาญ ของส่วนราชการอื่น ซึ่งอาจมีความเลื่อมล้ำ ดังนั้น การกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนในระบบบำเหน็จบำนาญของ กท. จะต้องไม่ด้อยกว่า หรือดีกว่า ส่วนราชการอื่น เนื่องจากอาชีพทหารมีความยากลำบากและเสี่ยงอันตรายมากกว่า อาชีพรับราชการส่วนใหญ่ การดำเนินการนี้จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๓ ประเด็นปัญหาที่สำคัญมากประการหนึ่งที่จะทำให้ การบริหารจัดการและการพัฒนากำลังพล ตาม แนวทางรับราชการ ระบบปลดถ่ายกำลังพล รวมทั้งระบบบำเหน็จบำนาญ ให้กำลังพลเกษียณราชการตามระดับชั้นยศ ที่กล่าวถึง ในข้อ ๒.๔ เกิดความล้มเหลว ได้แก่ระบบการประเมินผลบุคคลที่เที่ยงธรรม โปร่งใส และสะท้อนความจริง เพื่อป้องกันระบบอุปถัมภ์หรือลดระบบอุปถัมภ์ให้เหลือน้อยที่สุด เนื่องจากระบบการประเมินผลบุคคลที่ใช้ในปัจจุบันยังไม่ได้ผล ดังนั้น การประเมินผลจะต้องได้รับการรื้อระบบ ควรต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางระดับ กท.เพื่อประเมินผลบุคคล โดยศึกษาประเมินใน กท.ต่างประเทศ ที่ประสบผลสำเร็จ

สรุป

ในบทที่ ๓ นี้ ผู้วิจัย ได้ศึกษา ข้อมูล ๓ เรื่อง เพื่อใช้ร่วมกับข้อมูลพื้นฐานในบทที่ ๒ สำหรับการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมไทย ที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยและเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ ๔

ในเรื่องแรกของบทนี้ผู้วิจัยได้ ศึกษาหลักการ แนวคิด และรูปแบบในการบริหารราชการและการจัดโครงสร้างกระทรวงกลาโหมของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลียและประเทศแคนาดา ซึ่ง มีรูปแบบการเมืองการปกครองใกล้เคียงกับประเทศไทย คือเป็นประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์/พระราชินี ทรงเป็นประมุขของประเทศและดำรงตำแหน่งจอมทัพ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร กห. ทั้งสามประเทศมีปรัชญาและรูปแบบการบริหารและการจัดโครงสร้างที่มีลักษณะเฉพาะและเหมือนกัน ได้แก่ ๑) การบริหารจัดการและการปกครองด้วยผู้นำสูงสุดสองคน (Diarchy) คือ ปล.กท.และ ผบ.ทสส. มีสำนักงานในสถานที่เดียวกัน (บก.กท.) และทำงานเคียงคู่กันไปโดยให้ข้าราชการพลเรือน (ปล.กท.) รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการทรัพยากรระดับกระทรวงเป็นหลัก และข้าราชการทหาร (ผบ.ทสส.) รับผิดชอบด้านการเตรียมและปฏิบัติการรบและเป็นที่มาของการทำงานของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ที่ผสมผสานกัน ๒) ระบบการบริหารราชการแบบกลุ่มงาน ภายใต้การควบคุมปกครอง บังคับบัญชาของ ปล.กท.และผบ.ทสส. เป็นการกำหนด “เจ้าภาพ” หรือผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในงานสำคัญ ๆ แต่ละงาน/กลุ่มงานในรูปแบบผู้จัดการรวมการ (Single Manager) งานของ กท. ถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มงาน ซึ่งคล้ายคลึงกับการจัดกลุ่มธุรกิจ (Business Groups) ของบริษัทในภาคเอกชน แต่ละกลุ่มงานมีผู้บริหารกลุ่มงานที่รับมอบอำนาจ และความรับผิดชอบจาก ปล.กท. และ/หรือ ผบ.ทสส. ในงานหลักของกลุ่มรวมทั้งมีระบบตรวจสอบประสิทธิภาพการบริหารราชการที่เป็นรูปธรรม การกำหนดชื่อกลุ่มงานของ กท. ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ไม่เหมือนกัน แต่โดยทั่วไปกลุ่มงานหลัก ๆ มีประมาณ ๑๓ กลุ่มงาน การกำหนดชั้นยศและความอาวุโส ของผู้จัดการกลุ่มงานสะท้อนระดับของการบริหารราชการอย่างชัดเจน โดยทั่วไป ผู้จัดการ/หัวหน้าหน่วยมีระดับอาวุโสต่ำกว่า ปล.กท./ผบ.ทสส. หนึ่งขั้น สำหรับกลุ่มงานที่มีความรับผิดชอบไม่มาก ผู้จัดการ/หัวหน้าหน่วยก็จะมิ มีระดับอาวุโสต่ำกว่า ปล.กท./ผบ.ทสส. สองขั้น ๓) การบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวง โดยแต่ละคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ที่ชัดเจนเนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ากลุ่มงานที่มีอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการ

ปฏิบัติงาน (Accountability) พันธกิจ/กลุ่มงาน นั้นๆ ทำหน้าที่ประธานกรรมการและกรรมการ และองค์ประกอบของคณะกรรมการต่างๆ มีขนาดเล็ก กระทัดรัด โดยมีหัวหน้าหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงร่วมเป็นกรรมการ

ในเรื่องที่สองของบทนี้ผู้วิจัยได้ ศึกษาการจัด โครงสร้างกระทรวงกลาโหมของประเทศในอนุภูมิภาคอาเซียน ๕ ประเทศ เพื่อพิจารณาว่า กท.และกองทัพประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ มีรูปแบบโครงสร้างลักษณะใด ระดับความอาวุโสของผู้บริหารระดับสูง มีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างจาก ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษและ กท.และกองทัพไทย หรือไม่ ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและข้อมูล กท.ประเทศอาเซียนไม่ได้เผยแพร่ในระบบเปิด การศึกษาในส่วนนี้จึงไม่ครอบคลุมที่มาของการจัด โครงสร้างในรายละเอียดเหมือนกับ กท.ประเทศในเครือจักรภพ ที่ กล่าวคือไม่ครอบคลุมถึงรายละเอียดในเรื่อง ปรัชญา หลักการและแนวคิด ที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยความหลากหลายในประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ค่านิยม และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ การจัด โครงสร้างกระทรวงกลาโหมของประเทศในอนุภูมิภาคอาเซียน ๕ ประเทศ มีความหลากหลายและแตกต่างกัน ตามสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ

ในเรื่องสุดท้ายผู้วิจัยได้ ได้สัมภาษณ์ อดีตผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กท. จำนวน ๗ ท่าน และผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กท. ที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน ใน ๕ หน่วยงานหลักได้แก่ สป., บก.ทท., ทบ., ทร. และทอ. หน่วยละ ๒ ท่าน รวม ๑๐ ท่าน การสัมภาษณ์ เป็นการประยุกต์ใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) สรุปผลการสัมภาษณ์ได้ประเด็นหลัก ๆ ดังนี้ ๑) หน่วยกำลังรบในเหล่าทัพ มีโครงสร้างที่เหมาะสมและเป็นมาตรฐานแล้ว ๒) สป. และ บก.ทท. มีภารกิจ/บทบาท และงานที่เหลื่อมและทับซ้อนกันอยู่หลายประการ ๓) โครงสร้างการจัด สป.และ บก.ทท. ที่มีหน่วยขึ้นตรงและหน่วยรองระดับล่างลงไปจำนวนมาก ทำให้มีนายทหารชั้นยศ นายพลและ พ.อ./น.อ.(พิเศษ) ในอัตราเฉพาะกิจ (ตำแหน่งหลัก) เป็นจำนวนมาก ไม่เป็นมาตรฐานสากล ๔) นขต.กท. และเหล่าทัพ มีภารกิจที่ไม่ใช่สงคราม เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการจัดตั้งหน่วยงานระดับ กรม สำนัก และกองมากขึ้น เพื่อรองรับงานที่เพิ่มมากขึ้น ๕) ต้อง ทบทวนยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศที่สะท้อนบริบทของประเทศไทยและการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมจริง ๆ และจะต้องพิจารณาในระดับรัฐบาลและประเทศ เพื่อให้ได้เป้าหมายและ ทิศทาง (Directives) ของ กท.ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้ ๖) กท./กองทัพ จะต้องให้ความสำคัญเร่งด่วนในภารกิจหลัก ซึ่งได้แก่การเตรียมกำลังและการใช้กำลังเพื่อการป้องกันประเทศ ภารกิจอื่น ๆ เป็นภารกิจรอง เนื่องจากมีหน่วยงานอื่นของรัฐบาลรับผิดชอบเป็นเจ้าภาพหลักอยู่แล้ว ๗) สป. ควรรับผิดชอบในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ (Defence Strategy) การต่างประเทศ การ

ติดต่อประสานงานนอกกระทรวง การจัดซื้อจัดจ้างยุทธโศปกรณ์ที่ใช้แบบรวมการ (มากกว่าหนึ่ง
เหล่าทัพ) และงานกฎหมายเป็นต้น ส่วน บก.ทท. ควรรับผิดชอบในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ทหาร
(Military Strategy) และมีหน้าที่ การเตรียมกำลังรบ การปฏิบัติการรบ การสนับสนุนการรบ และ
การช่วยรบโดยตรง ๘) กท.จะต้องจัดทำแผนบริหารจัดการและพัฒนากำลังพลระยะสั้น ระยะปาน
กลางและระยะยาวที่ชัดเจน มีการออก กฎหรือกฎหมาย ที่เกี่ยวกับแนวทางรับราชการ ระบบปลด
ถ่ายกำลังพล รวมทั้งระบบบำเหน็จบำนาญ ให้กำลังพลเกษียณราชการตามระดับชั้นยศ ๙)
ความสำเร็จของแผนแม่บท ฯ นั้น จะต้องผ่านการพิจารณาใน ๓ ประเด็นได้แก่ ความเหมาะสม
(Suitability) ความเป็นไปได้ (Feasibility) และความยอมรับ (Acceptability) ๑๐) การกำหนด
ผลประโยชน์ตอบแทนในระบบบำเหน็จบำนาญของ กท. จะต้องไม่ด้อยกว่า หรือดีกว่า ส่วน
ราชการอื่น ๑๑) ระบบการประเมินผลบุคคลของ กท. ต้องมีความเที่ยงธรรม โปร่งใส และสะท้อน
ความจริง เพื่อป้องกันระบบอุปถัมภ์หรือลกระบบอุปถัมภ์ให้เหลือน้อยที่สุด

บทที่ ๔

การวิเคราะห์และการเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกระทรวงกลาโหมไทย ที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูป ระบบราชการไทยและเป็นกองทัพชั้นนำ ในประชาคมอาเซียน

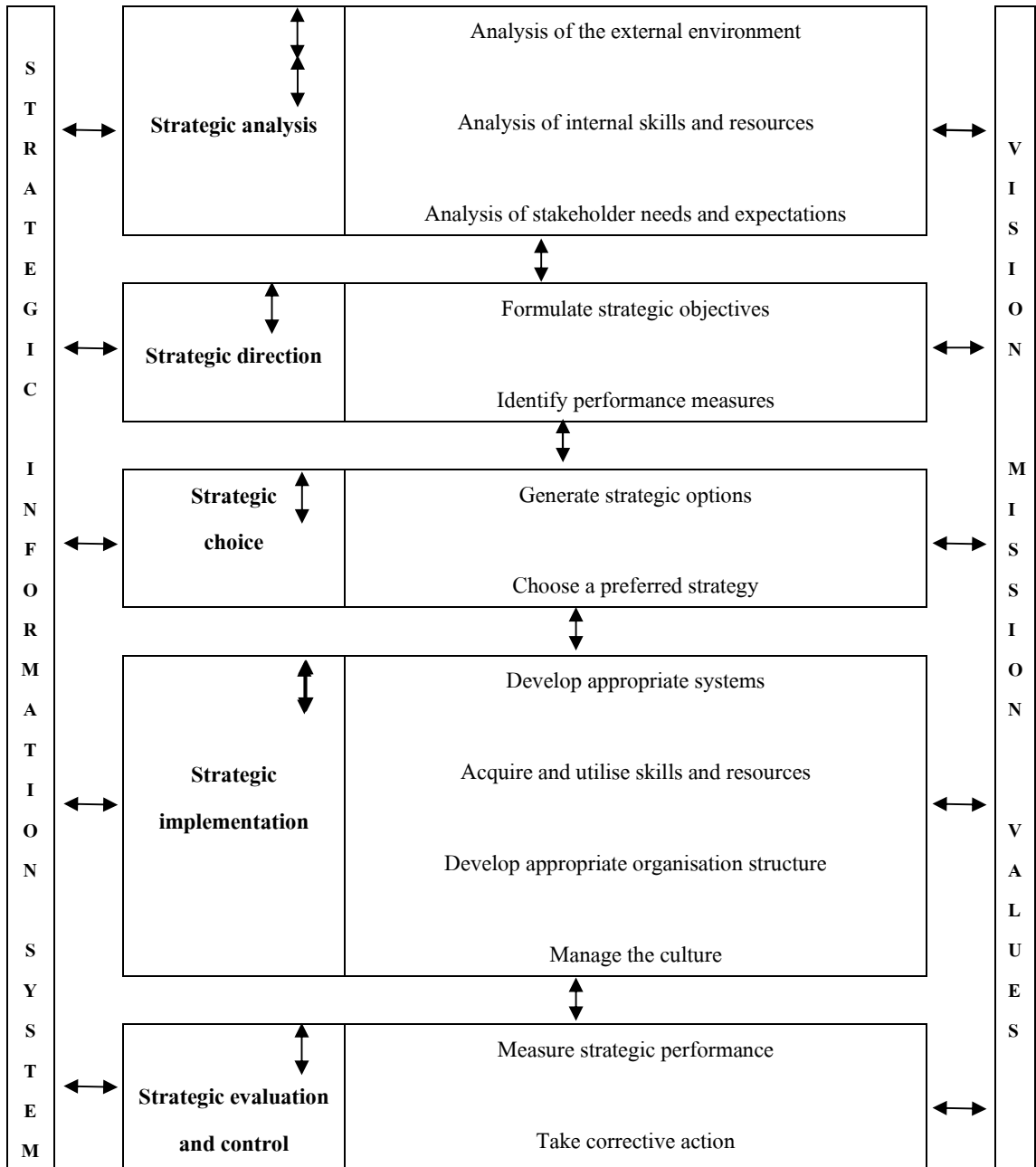
ในบทที่ ๔ เป็นการนำข้อมูลพื้นฐานที่ศึกษาในบทที่ ๒ ประกอบด้วย การปฏิรูประบบราชการไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน การปฏิรูประบบราชการกระทรวงกลาโหมในช่วง ๖๐ ปี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของกระทรวงกลาโหมไทย (กท.) และข้อมูลในบทที่ ๓ ที่ได้ศึกษาหลักการ แนวคิด และรูปแบบในการบริหารราชการและการจัดโครงสร้าง กท. ของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ๓ ประเทศ การจัดโครงสร้างกระทรวงกลาโหมของประเทศในอนุภูมิภาคอาเซียน ความคิดเห็นของอดีตผู้นำ และผู้นำ กท. ในการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท. มาวิเคราะห์ ภายใต้กรอบความคิดในการวิเคราะห์ และในบริบทของการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. ไทย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างในที่สุด

กรอบความคิดในการวิเคราะห์

การพิจารณาระบบบริหารจัดการและโครงสร้างขององค์กรนั้น ไม่สามารถพิจารณาเป็นเอกเทศโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยและตัวแปรอื่น ๆ ได้ เนื่องจากโครงสร้างและระบบบริหารจัดการจะต้องรองรับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือ ภารกิจ/พันธกิจขององค์กร ตามขั้นตอนการทบทวนยุทธศาสตร์ หรือ ในภาคเอกชนอาจเรียกว่า กระบวนการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Process) ตามแผนภาพที่ ๔-๑ ซึ่งประกอบด้วย ๕ ขั้นตอนหลัก ๆ ได้แก่

การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Analysis) ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอนย่อย คือ (๑) การวิเคราะห์/การตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร (Analysis of the external environment)

แผนภาพที่ ๔-๑ กระบวนการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Process)



ที่มา: Viljoen, John and Dann, Susan, 2000 : 47.

(๒) การวิเคราะห์/การตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายในองค์กร อันประกอบด้วย ทักษะและทรัพยากรภายใน (Analysis of internal skills and resources) และ (๓) การวิเคราะห์ความต้องการและความคาดหวังของผู้ถือหุ้น (Analysis of stakeholder needs and expectations)

การกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic direction) ประกอบด้วย ๒ ขั้นตอนย่อย คือ (๑) การกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Formulate strategic objectives) และ (๒) การกำหนดการวัดค่าสมรรถนะหรือผลสัมฤทธิ์ (Identify performance measures)

การกำหนดทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic choice) ประกอบด้วย ๒ ขั้นตอนย่อย คือ (๑) การสร้างยุทธศาสตร์เพื่อเลือก (Generate strategic options) และ (๒) การเลือกยุทธศาสตร์ที่ชอบ (Choose a preferred strategy)

การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผล (Strategic implementation) ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอนย่อย คือ (๑) การพัฒนาระบบที่เหมาะสม (Develop appropriate systems) (๒) การสรรหาและใช้งานทักษะและทรัพยากร (Acquire and utilise skills and resources) (๓) การพัฒนาโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม (Develop appropriate organisation structure) และ (๔) การบริหารจัดการวัฒนธรรมองค์กร (Manage the culture) และ

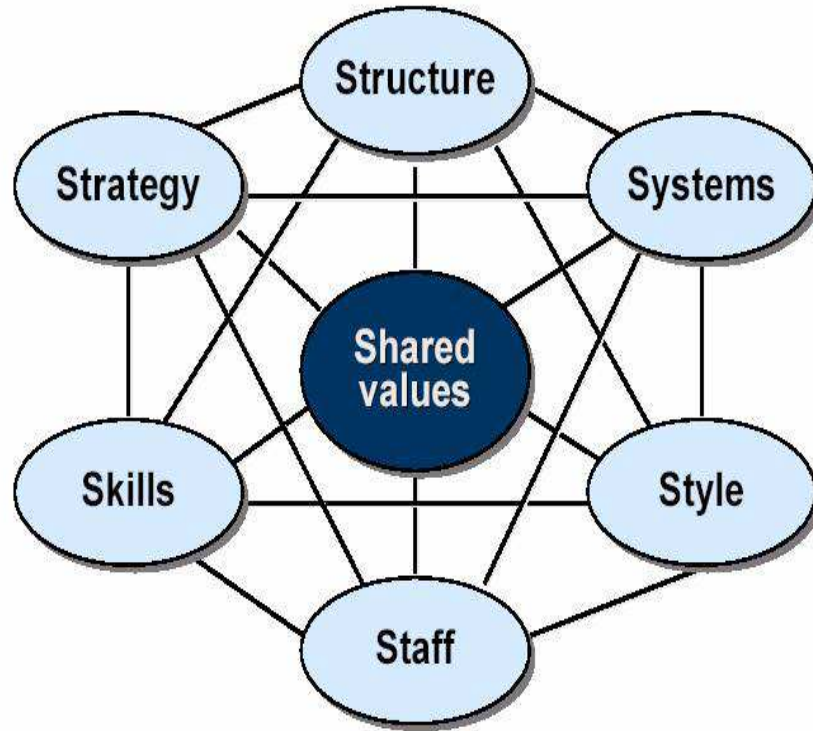
การประเมินผลและการควบคุมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic evaluation and control) ประกอบด้วย ๒ ขั้นตอนย่อย คือ (๑) การวัดสมรรถนะหรือผลสัมฤทธิ์เชิงยุทธศาสตร์ (Measure strategic performance) และ (๒) การแก้ไขให้ข้อบกพร่อง ให้บรรลุตามยุทธศาสตร์ (Take corrective action)

ในทุกๆองค์กรไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก การนำองค์กรไปสู่ผลสัมฤทธิ์นั้น จะต้องมีการดำเนินการให้ทุก ๆ ขั้นตอนในกระบวนการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Process) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้บริหารระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Manager) (ในกรณี กท. นั้น ได้แก่ ปล.กท. และ ผบ.ทสส.) จะต้องกำหนดทิศทางเพื่อให้ ทักษะและทรัพยากรภายในที่องค์กรมีอยู่ สามารถรองรับและตอบสนองสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ขององค์กร การดำเนินการตาม ๕ ขั้นตอนของกระบวนการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ที่กล่าวข้างต้นนั้น จะต้องมีระบบข้อมูลข่าวสารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Information System) ที่สนับสนุน และดำเนินการภายใต้กรอบ ของวิสัยทัศน์ (Vision) ภารกิจ (Mission) และค่านิยม (Values) ที่กำหนดโดยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากหน่วยเหนือ นโยบายของรัฐ กรอบกฎหมาย หรือความต้องการของประชาชน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ปัจจัย ในการบริหารองค์กร มีหลายประการ ระบบบริหารจัดการและโครงสร้างองค์กรเป็นเครื่องมือหรือปัจจัย ในหลายๆปัจจัย ที่ช่วยให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ขององค์กรสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดกรอบภารกิจของงานหลัก งานรอง ที่องค์กรต้องดำเนินการให้ชัดเจนเสียก่อนที่จะพิจารณาจัดตั้ง ปรับเปลี่ยน หรือปรับลด โครงสร้าง/หน่วยงาน และปรับระบบบริหารจัดการเพื่อ เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ ๒ (หน้า ๑๘-๒๑) ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใน พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการปรับใช้รูปแบบการบริหารจัดการองค์กรของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ ที่เรียกว่า การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management, NPM) โดยนำรูปแบบการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการระบบราชการไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติได้มีการนำหลักการบริหารของภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารราชการไทยมานานแล้ว ตัวอย่างเช่น การควบคุมคุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพการทำงาน การประเมินการทำงาน การควบคุมคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management, TQM) การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Management By Objective, MBO) และการนำแนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) มาใช้ในการบริหารราชการภาครัฐ ซึ่งเป็นการประยุกต์มาจากบริษัทเอกชนที่ชัดเจนมาก ในการวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท.นั้น ผู้วิจัยจะนำแนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี มาใช้ ซึ่งมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับ กระบวนการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Process) ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น

แนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในการวิเคราะห์องค์กรในส่วนของ SWOT (S คือจุดแข็ง W คือจุดอ่อน O คือโอกาส และ T คือ อุปสรรค/ภัยคุกคาม)ในด้านของปัจจัยภายใน (กล่าวคือในส่วนของ S และ W) ว่าองค์กรนั้นๆ มีจุดแข็งและจุดอ่อนในปัจจัยทั้ง ๗ อย่างไร เพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์ การประเมินองค์กรหรือประเมินระบบต่าง ๆ ตัวอย่างเช่นการจัดทำแผนกลยุทธ์ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๖๐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ออนไลน์, ๒๕๕๖) และการประเมินระบบการวางแผนทรัพยากรขององค์กรโดยรวม (Enterprise Resource Planning System, ERP System) (Hanafizadeh, Payam and Ravasan, Ahad Zare, Online, 2011) เป็นต้น แนวคิดนี้ได้รับการเผยแพร่เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ โดย Thomas J. Peters and Robert H. Waterman Jr. แผนภาพที่ ๔-๒ แสดงความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ๗ ประการ ดังนี้

แผนภาพที่ ๔-๒ ความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี



กลยุทธ์ (Strategem) หมายถึง การวางแผนเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การพิจารณา จุดแข็ง จุดอ่อน ขององค์กร/กิจการ เพื่อให้ได้องค์ประกอบ ๗ อย่างคือ เป้าหมาย วิธีการดำเนินการ และทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวิธีการดำเนินการที่กำหนดตามกลยุทธ์

โครงสร้าง (Structure) เป็นปัจจัยที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ขนาดการควบคุม การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจของผู้บริหาร รวมถึงการแบ่งโครงสร้างงานตามหน้าที่ ตามผลิตภัณฑ์ ตามลูกค้า ตามภูมิภาค ได้อย่างเหมาะสม

ระบบ (System) หมายถึง กระบวนการและลำดับขั้นการปฏิบัติงานทุกอย่างทั้งที่เป็นทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) ที่ต่อเนื่องสอดคล้องประสานกันทุกระดับ ระบบเป็นปัจจัยที่ สนับสนุนและรองรับ กลยุทธ์และโครงสร้าง

รูปแบบ (Style) หมายถึง ปัจจัยสองส่วนย่อย ได้แก่ วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) และ รูปแบบการบริหารจัดการ (Management Style) วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ค่านิยม (Values) ความเชื่อ (Beliefs) และ แบบแผน (Norms) ขององค์กรที่มีลักษณะเด่น มีพัฒนาการตามเวลา/ยุคสมัย และเป็นลักษณะเฉพาะที่ค่อนข้างคงทนในช่วงอายุขององค์กร ส่วนรูปแบบการ

บริหารจัดการนั้น เป็นสิ่งที่ผู้บริหารแสดงออกด้วยการกระทำ มากกว่าด้วยการพูด เป็นสิ่งที่ผู้บริหารอุทิศเวลาให้ และเป็นสิ่งที่ผู้บริหารเน้นและเฟื่องเลี้ยง

บุคลากร (Staff) หมายถึง กระบวนการและระบบบริหารจัดการ คน/ทรัพยากรมนุษย์ เพื่อพัฒนา เจ้าหน้าที่ และผู้บริหาร การสร้างปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของคนในองค์กร และวิธีการคัดสรรบุคลากรใหม่เข้ามาสู่องค์กร

ทักษะ (Skill) หมายถึง ความสามารถที่องค์กรมีความโดดเด่นและเชี่ยวชาญ ในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคลในองค์กรสามารถแยกทักษะออกเป็น ๒ ด้านหลัก คือ ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) และทักษะความถนัด หรือความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes and special talents)

และ ค่านิยมร่วม (Shared Values) หมายถึง มโนคติพื้นฐานหรือกรอบความคิดนำ ในการสร้างองค์กร ค่านิยมร่วมจะต้องเรียบง่ายและปกติจะเขียนแสดงไว้เป็นนามธรรม แต่จะมีความหมายที่ลึกซึ้งสำหรับบุคลากรในองค์กร แม้ว่าบุคคลภายนอกอาจจะไม่เห็นหรือเข้าใจได้

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ตามแนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี ที่กล่าวข้างต้น ครอบคลุมเฉพาะการตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายในเพื่อให้ได้ จุดแข็ง (Strength) และ จุดอ่อน (Weakness) เท่านั้น ในส่วนของ SWOT ที่เป็นปัจจัยภายนอก กล่าวคือในส่วนของ โอกาส (Opportunity) และ อุปสรรค/ภัยคุกคาม (Threat) นั้น ผู้วิจัยจะใช้ทฤษฎี PESTEL Analysis ในการวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และ โครงสร้างกท. ซึ่งเป็นเครื่องมือ การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก ที่มีผลกระทบต่อองค์กรโดยจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ได้ ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ๖ มิติ ซึ่งประกอบด้วย

Political หมายถึง การเมือง เช่น ความเสี่ยงต่อการเกิดสงคราม กรอบกฎหมายใหม่ ๆ จากรัฐสภา นโยบายการค้าใหม่ ๆ จากภาคการเมือง การเลือกตั้ง การเมืองภาคประชาชน เป็นต้น

Economic หมายถึง เศรษฐกิจปัจจุบัน เช่น ระบบเศรษฐกิจใหม่ FTA และเศรษฐกิจพอเพียงรากหญ้า แนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล ระบบตลาดแรงงานใหม่ การไหลของกำลังคน (Knowledge) ความต้องการแรงงานในอนาคต ความรู้ ทักษะ ความสามารถ เป็นต้น

Social หมายถึง สังคมวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับท้องถิ่น เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชาชน การเปลี่ยนแปลงฐานเศรษฐกิจ รวย จน การศึกษา (Education) ความเชื่อ ค่านิยม (สุขภาพ สิ่งแวดล้อม) กิจกรรมทางสังคม เป็นต้น

Technology หมายถึง ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ด้านการสื่อสาร และสารสนเทศ ผลกระทบของเทคโนโลยีต่อการเรียนรู้และการพัฒนา กำลังคน เทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาสื่อ เป็นต้น

Ecological หมายถึง สภาพแวดล้อม เช่น ภาวะโลกร้อน ก๊าซเรือนกระจก ปัญหาของเสีย และขยะ ปัญหาการใช้พลังงาน การจัดการ ประเด็น Re (Cycle/Use/Pair) ภาพรวมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

Legal หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่น กฎหมายด้านแรงงาน ลูกจ้าง สวัสดิการ ศาลคดี กฎหมาย กฎระเบียบ และ วิธีการปฏิบัติใหม่ การปรับโครงสร้างเงินเดือน การจัดโครงสร้างใหม่ เป็นต้น

การวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกระทรวงกลาโหม

ในปัจจุบัน เป็นยุคสมัยของโลกาภิวัตน์ที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารและโทรคมนาคมที่ไร้พรมแดน ทำให้สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ ทั้งด้านสังคมจิตวิทยา การเมือง เศรษฐกิจ การทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกและภายในประเทศ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างชัดเจนทั้งในแง่บวกและแง่ลบ ในการบริหารจัดการให้องค์กรมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายขององค์กร ผู้บริหารระดับยุทธศาสตร์ขององค์กรจำเป็นต้องปฏิรูปองค์กรอยู่เสมอ เพื่อเผชิญกับความท้าทายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กร กท. เป็นองค์กรที่ขนาดใหญ่ มีภารกิจ รูปแบบการจัดและวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว แตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ การปฏิรูประบบราชการใน กท. จึงเป็นความท้าทายประการหนึ่งสำหรับผู้บริหารระดับยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อ กท. ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นที่ กท. จะต้องปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท. ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ณ เวลาที่ผู้วิจัยกำลังเขียนเอกสารวิจัยบทนี้ (พ.ศ.๕๖) สภาพแวดล้อมด้านการเมืองและสังคมของประเทศ อยู่ในภาวะที่มีความผันแปรและคาดการณ์ได้ยาก สูงมาก กระแสสังคมมีความต้องการให้เกิดการปฏิรูปประเทศไทยในภาพรวม โดยที่ฝ่ายทหาร หรือ กท. จำเป็นต้องเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นก่อนที่จะมีการเสนอแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกท. ในหัวข้อต่อไป จำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท. เสียก่อน โดยการตรวจสอบสภาพแวดล้อมของ กท. ด้วยการวิเคราะห์ SWOT ซึ่งจะช่วยกำหนดโอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก โดยทฤษฎี PESTEL Analysis และ ช่วยกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายในตามแนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ในการวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้าง กท. นั้น ผู้วิจัยใช้ข้อมูลพื้นฐานที่ได้ศึกษาในบทที่ ๒ ได้แก่ การปฏิรูประบบราชการไทย ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ลักษณะเฉพาะของระบบราชการในกท. การปฏิรูประบบราชการกท. ในช่วง ๖๐ ปี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของกท. ไทย รวมทั้งข้อมูลในบทที่ ๓ ที่ได้ศึกษา หลักการและแนวคิดการบริหารจัดการและโครงสร้างกท. ในต่างประเทศและความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของกท. ที่ได้สัมภาษณ์และสรุปและวิเคราะห์ไว้แล้ว

๑. การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก

การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก ในบริบทของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท. หรือ การปฏิรูปกท. ในภาพรวม โดยใช้ทฤษฎี PESTEL Analysis นั้น เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกครอบคลุมใน ๖ มิติ (การเมือง, เศรษฐกิจ, สังคม, เทคโนโลยี, กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม) ให้ได้ โอกาส (Opportunity) และ อุปสรรค (Threat) ที่มีผลกระทบต่อ การปฏิรูปกท. ดังนี้

๑.๑ โอกาส (Opportunity) ประกอบด้วย

๑.๑.๑ การเมือง (Political)

ด้านการเมืองและความมั่นคงภายในประเทศ ประการแรก ตามที่ได้กล่าวถึงในบทที่ ๒ การปฏิรูประบบราชการ เป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลทุกสมัยและต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท. จึงเป็นโอกาสในการตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล ในการปฏิรูประบบราชการ ประการที่สอง ปัจจุบันสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ แม้ว่าเป็นวิกฤตการณ์ที่ชาวไทยไม่เคยประสบมาก่อน และประชาชนจำนวนมากตั้งความหวังไว้กับฝ่ายทหารให้เข้ามาแก้ไขปัญหาทางการเมือง วิกฤตการณ์ครั้งนี้ถือโอกาสให้ กท. สามารถผลักดันการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท. ในแนวทางที่ต้องการและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอื่น ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากมาตรการหลายๆ ประการจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคอื่น ๆ เช่น ระบบการเกษียณอายุราชการ/การปลดปล่อยกำลังพลและ ระบบสวัสดิการ/ค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้อง (Early Retirement, Remuneration and Welfare) นอกจากนั้น การปฏิรูประบบราชการของกท. (และกระทรวงอื่น ๆ) ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นนั้น ก็จะเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยรองรับปัญหาวิกฤตการณ์/เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศให้ส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวมให้น้อยลงได้

ด้านสถานการณ์ทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประการแรก การรวมตัวของอาเซียนให้เป็นหนึ่งประชาคมภายในปี พ.ศ.๒๕๕๘ โดยเฉพาะเสาหลักที่เกี่ยวข้องได้แก่ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ที่ กท.ไทยได้เข้าไปมีบทบาทนำในหลาย ๆ เวทีในอดีตและปัจจุบัน เช่น ARF ADMM และ ADMM-Plus และเมื่อประชาคมอาเซียนเกิดขึ้น แล้วกิจกรรมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอาเซียนจะมีมากยิ่งขึ้น ทำให้กท.จะต้องมีขีดความสามารถ บุคลากรและทรัพยากรที่พร้อมมากขึ้น การที่กท.ได้กำหนดเป้าหมายที่จะยังคงมีบทบาทนำในประชาคมอาเซียนก็จะเป็นจังหวะเหมาะและโอกาสให้ กท.ปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างให้เป็นสากลมากขึ้นเพื่อให้ความพร้อมและเป็นที่ยอมรับ ในการมีบทบาทนำในเวทีประชาคมอาเซียนและเวทีด้านการเมืองและความมั่นคงอื่น ๆ ในภูมิภาค ประการที่สอง ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษสามประเทศได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ที่ผู้วิจัยนำเป็นต้นแบบในการศึกษาวิจัย ในบทที่ ๓ นั้น เป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (Liberal Democracy) ระบบราชการเป็นระบบเปิดและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กท.ไทยกับ กท.ทั้งสามประเทศมีความสัมพันธ์อันดีมายาวนาน จึงเป็นโอกาสอันดีที่ ประเทศไทยจะร้องขอให้ กท.ทั้งสามประเทศ ส่งผู้เชี่ยวชาญในการปฏิรูประบบราชการในกท. เพื่อถ่ายทอดประสบการณ์ และข้อเสนอแนะต่อบุคลากรที่เกี่ยวข้องของไทย เพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับการดำเนินการของ กท.ไทยต่อไป จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ.๕๗ แม้ว่า กท.ไทย จะถูกลดความสัมพันธ์ทางทหารกับ กท.ประเทศตะวันตกทั้งสามประเทศ อย่างไรก็ตาม การประสานเพื่อขอให้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาประเทศไทยยังอาจดำเนินการได้

จากการศึกษาระบบบริหารจัดการและโครงสร้างกท.ของประเทศอาเซียน ๕ ประเทศ ในบทที่ ๓ วิเคราะห์ได้ว่ามีเพียง ๓ ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ที่มีการจัดใกล้เคียงมาตรฐานสากล โดยกท.สิงคโปร์ และมาเลเซียจัดในรูปแบบกลุ่มงานเหมือน กท.ประเทศเครือจักรภพอังกฤษ ๓ ประเทศ (ออสเตรเลีย แคนาดาและสหราชอาณาจักร) ส่วน กท.ฟิลิปปินส์ จัดเป็น กองบัญชาการรวม ในลักษณะเดียวกับกท.สหรัฐอเมริกา ดังนั้น ในบริบททางการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการแสวงบทบาทนำในประชาคมอาเซียน เป็นโอกาสที่ดี หากกท.ไทยจะการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท.ให้เป็นมาตรฐานสากล เนื่องจาก บางประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ปรับโครงสร้างเป็นมาตรฐานสากลแล้ว แต่ส่วนใหญ่ยังไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

๑.๑.๒ เศรษฐกิจ (Economy)

การเปิดเสรีระบบเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคอาเซียนภายใต้ ASEAN Economic Community ในปลายปี พ.ศ.๒๕๕๘ นั้น จะทำให้รัฐบาลและประชาชน เห็นความสำคัญของภารกิจของกท.และส่วนราชการด้านความมั่นคงอื่น ๆ ที่จะต้องพิทักษ์ปกป้อง ภัยคุกคามที่อาจเกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีจำนวนและความสลับซับซ้อนมากขึ้น เช่น การสร้างและเปิดเสรีเส้นทางคมนาคมระหว่างประเทศและดำเนินตามแนวชายแดนรวมทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ทำให้อาจเกิดภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้ ซึ่งจะเป็นโอกาสการที่กท.จะได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างของกท.

๑.๑.๓ สังคมจิตวิทยา (Social)

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมจากการที่ประชาชนจำนวนมากในทุกระดับสามารถ เข้าถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้ประชาชนเรียกร้องให้มีการปฏิรูป ในหลาย ๆ ด้าน เพื่อให้เกิดการเข้าถึงข้อมูล ความโปร่งใสของภาครัฐ การมีประสิทธิภาพและการรักษาประโยชน์ส่วนรวม เป็น โอกาสที่ ประชาชนและสังคมไทยโดยทั่วไป จะให้การสนับสนุนการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างของกท. และจากสถานการณ์เมื่อช่วง พ.ศ.๕๗ ที่ฝ่ายทหารจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไขสถานการณ์ ความขัดแย้งของกลุ่มคนในสังคม ที่ได้บานปลายจนกระทบต่อความสงบสุขและความมั่นคงโดยรวมของประเทศ ประชาชนและสังคมไทยส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนฝ่ายทหารในการตัดสินใจเข้าแก้ไขปัญหา ทำให้ ประชาชนและสังคมไทยโดยทั่วไป เชื่อมันศรัทธาในสถาบันทหารมากขึ้นจึงเป็น โอกาสที่ ที่กท.จะได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชน ในการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างของกท.

๑.๑.๔ เทคโนโลยี (Technology)

การปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างของกท. ในส่วนที่จะปรับลดโครงสร้างอันเกิดจากความซ้ำซ้อนหรือไม่จำเป็นของ งาน/ภารกิจ และจะทำให้สามารถปรับลดจำนวนบุคลากรได้ ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ด้านการสื่อสาร และสารสนเทศ และต้นทุนการผลิตเครื่องมือ/อุปกรณ์ ที่ถูกลงอย่างต่อเนื่องนั้น จะช่วยให้ การพัฒนาดังกล่าวเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจาก การมีโครงสร้างและระบบที่เป็น Single Manager ที่มีหน่วยงาน/กลุ่มงานเดียว เป็นเจ้าภาพดูแลงานที่ได้รับมอบหมาย ทั่วทั้งกท. สามารถเชื่อมโยงความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร ทั้งระดับประเทศ และระหว่างประเทศได้สะดวกและรวดเร็ว ดังนั้นหน่วยงาน/กลุ่มงานดังกล่าวจะสามารถดำเนินการจัดตั้งและปฏิบัติงานได้ ด้วยนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยช่วยอำนวยความสะดวก และเสริมสร้างการทำงานให้มีประสิทธิภาพโดยการนำเทคโนโลยีมาช่วยในการดำเนินการให้สามารถลดการสิ้นเปลืองทรัพยากรในการทำงาน นอกจากนี้รัฐบาลและกท.มีนโยบายในการพัฒนาเทคโนโลยีป้องกันประเทศ โดย

ได้จัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๕๒ ทำให้ประเทศไทยมีขีดความสามารถที่จะพัฒนาอาวุธยุทโธปกรณ์ได้เอง

๑.๑.๕ สภาพแวดล้อม (Ecological/Environmental)

การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ สภาพภูมิอากาศที่แปรปรวน เกิดภัยธรรมชาติรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ทุกภาคส่วน ตระหนักถึงความสำคัญของการปรับตัว และการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับภัยธรรมชาติดังกล่าว ดังนั้นจึงเป็น โอกาสที่ กท. จะได้รับการสนับสนุนในการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้าง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการเผชิญกับภัยคุกคามดังกล่าว แม้ว่าภารกิจดังกล่าวจะเป็นภารกิจรองซึ่ง กท. ไม่ใช่เจ้าภาพหลักก็ตาม

๑.๑.๖ กฎหมาย (Legal)

ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ ๒ ในช่วงของรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อผลักดันการปฏิรูประบบราชการ กำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ ให้มีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรา พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการนำยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการไทย ไปสู่การปฏิบัติ โดยเน้นย้ำองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ดังนั้น การปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างของกท. จะสอดคล้องและสนับสนุน กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการไทยในภาพรวม ซึ่งจะ ทำให้ เป็นโอกาสที่ดีของ กท. เนื่องจากมีกฎหมายและกฎต่าง ๆ รองรับไว้อย่างชัดเจน

๑.๒ อุปสรรค (Threat) ประกอบด้วย

๑.๒.๑ การเมือง (Political)

ด้านการเมืองและความมั่นคงภายในประเทศ จากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ได้กล่าวถึงแล้วในการวิเคราะห์โอกาสข้างต้น อุปสรรคด้านการเมืองภายในประเทศ ในบริบทของการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. อาจเกิดจากกลุ่มการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายทหารเนื่องจาก การแทรกแซงทางการเมืองโดยฝ่ายทหารในช่วง พ.ศ.๕๗ ทำให้กลุ่มดังกล่าวสูญเสียโอกาสและผลประโยชน์ และจะกล่าวโจมตีและค้านกับการปฏิรูปกท. ของฝ่ายทหาร ด้วยการไม่ให้ความร่วมมือและสนับสนุน นโยบายและมาตรการที่จำเป็นในการพัฒนา ด้านสถานการณ์ทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ อุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในบริบทของ การปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. ได้แก่ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น มีความ

สลับซับซ้อนและมีเป็นจำนวนมาก จนอาจทำให้ หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เป็นเจ้าภาพหลักในการรับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยคุกคามดังกล่าว ไม่สามารถปรับตัว ไม่มีขีดความสามารถและความพร้อมในการทำหน้าที่ยังกล่าวได้ และอาจจะต้องเป็นภาระที่ กท. จะต้องรับไว้ดำเนินการ แม้ว่าจะไม่ใช่ภารกิจหลักก็ตาม นอกจากนั้น จากการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ.๕๗ และ แนวทางการแก้ไขปัญหาคความปรองดอง และการปฏิรูปประเทศไทย ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งจะใช้ระยะเวลาประมาณหนึ่งปี จนกว่าจะมีการเลือกตั้ง อาจทำให้ กท. ไม่ได้รับการสนับสนุนจาก กท.มิตรประเทศ ในการปฏิรูประบบบริหารจัดการและ โครงสร้าง กท.

๑.๒.๒ เศรษฐกิจ (Economy)

จาก โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจด้านคมนาคมของไทยที่ยังล่าหลังประเทศในกลุ่มอาเซียนและจะทำให้ศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของไทยลดถอยลงอย่างต่อเนื่อง อันเป็นที่มาของการเสนอโครงการพัฒนาเครือข่ายคมนาคมทั่วประเทศเพื่อเชื่อมโยงกับภูมิภาค ด้วยการกู้เงินจำนวน สามล้านล้านบาท ในช่วง ๑๐ ปี และ กฎหมายที่สนับสนุนโครงการดังกล่าวได้ตกไปนั้น จะมีผลทำให้การเสนองบประมาณเพื่อพัฒนาเครือข่ายคมนาคมดังกล่าว จะต้องกระทำการผ่านระบบงบประมาณปกติ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อวงเงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งกท. ในช่วง ๑๐ ปีข้างหน้า เนื่องจากความเร่งด่วนทางด้านเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างคมนาคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดประชามเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี พ.ศ.๒๕๕๘ นี้ โดยคาดว่าในช่วง ๑๐ ปีข้างหน้า ร้อยละของสัดส่วนงบประมาณแผ่นดินที่ กท. จะได้รับ จะน้อยกว่าในปี พ.ศ.๒๕๕๗ อย่างแน่นอน และอาจจะมีผลทำให้ นโยบายและมาตรการบางประการของปฏิรูประบบบริหารจัดการและ โครงสร้าง กท. ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาล

๑.๒.๓ สังคมจิตวิทยา (Social)

อุปสรรคด้านสังคมจิตวิทยา ในบริบทของการปฏิรูปการบริหารจัดการและ โครงสร้างกท. คือสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีความขัดแย้งทางสังคมสูงเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วของสังคมเมือง สังคมมีความเป็นปัจเจกสูง มุ่งการทำงานเชิงการแข่งขันกันมากกว่าการเน้นผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นสังคมไทยอาจจะไม่ได้ให้ความสำคัญหรือสนับสนุน แนวทางปฏิรูประบบบริหารจัดการและ โครงสร้าง กท. เนื่องจากอาจพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่ไกลตัวและไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรง

๑.๒.๔ เทคโนโลยี (Technology)

โอกาสที่อาจเกิดขึ้นจากการนำนวัตกรรมทางเทคโนโลยีมาใช้ในบริบทของการปฏิรูประบบบริหารจัดการและ โครงสร้าง กท. ที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้น อาจเปลี่ยนมา

เป็นอุปสรรค หากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ไม่สามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างเชี่ยวชาญ ซึ่งส่งผลให้องค์กรปรับตัวไม่ทันกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

๑.๒.๕ สภาพแวดล้อม (Ecological/Environmental)

อุปสรรคด้านสิ่งแวดล้อม ในการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกท. คือ ความไม่พร้อมของ หน่วยงานภาครัฐนอกกท. ในการเผชิญกับภัยธรรมชาติรูปแบบต่าง ๆ อันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวเป็นเจ้าภาพหลักในการรับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยคุกคามดังกล่าวก็ตามและอาจจะต้องเป็นภาระที่ กท.จะต้องรับไว้ดำเนินการแม้ว่าจะไม่ใช่ภารกิจหลักก็ตาม

๑.๒.๖ กฎหมาย (Legal)

กฎหมายที่จะเป็นอุปสรรค ต่อการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. ได้แก่กฎหมายจัดระเบียบราชการ และ โครงสร้างของ กท. ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันตามที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ ๒ เนื่องจากแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กท. ที่จะเสนอในท้ายบทนี้นั้น จำเป็นต้องแก้ไข หรือ ตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในหลาย ๆ ประเด็น อาทิภารกิจ หน้าที่ กลุ่มงาน โครงสร้าง ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ และการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ เป็นต้น การแก้ไขหรือตรากฎหมายดังกล่าวต้องได้รับการพิจารณาจากภาคส่วนต่าง ๆ ภายนอก กท. และเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาและทรัพยากรค่อนข้างมาก

๒. การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน

การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน ในบริบทของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท. หรือ การปฏิรูปกท.ในภาพรวม โดยใช้ แนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) นั้น เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน ให้ได้ จุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) ที่มีผลกระทบต่อปฏิรูปกท. ดังนี้

๒.๑ จุดแข็ง (Strength) ประกอบด้วย

๒.๑.๑ กลยุทธ์ (Strategy) กท.เป็นหน่วยงานฝ่ายทหารที่ใช้กระบวนการออกคำสั่ง วางแผน การทบทวนสืบหาข้อมูล สภาพแวดล้อม ที่ชัดเจน มีขั้นตอน มีการรายงานเอกสารหลักฐานการปฏิบัติงาน ว่าปฏิบัติตามแผนหรือไม่อยู่เสมอ ในระดับกระทรวงหรือระดับยุทธศาสตร์ มีการจัดทำเอกสารยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ที่กำหนด เป้าหมาย (Ends) แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Ways) และ มาตรการ ชัดความสามารถที่ต้องการ รวมทั้งกำหนดงบประมาณในระดับ ร้อยละ ๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวม หรือ GDP เพื่อเป็นทรัพยากร (Means) ที่

ต้องใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในระดับยุทธศาสตร์ โดยยุทธศาสตร์มีการทบทวนเปลี่ยนแปลงทุก ๓-๕ ปี เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระดับประเทศหรือระดับระหว่างประเทศ ในระดับ บก.ทท.หรือระดับยุทธการ มีการจัดทำแผนพัฒนาจิตความสามารถกองทัพไทย แผนป้องกันประเทศ และแผนระดับยุทธการอื่น ๆ และในระดับเหล่าทัพหรือระดับยุทธวิธี มีแผนป้องกันชายแดน และแผนระดับยุทธวิธีอื่น ๆ

๒.๑.๒ โครงสร้าง (Structure) กท.มีโครงสร้างการที่ชัดเจน โดยมีการจัดหน่วยรองประเภทบัญชาการ (Headquarters) ๒ หน่วยหลัก ได้แก่ สำนักงานปลัดกท.และกองบัญชาการกองทัพไทย เป็นหน่วยระดับเดียวกัน เป็นนิติบุคคล มีทรัพยากรที่ครบถ้วนสมบูรณ์ในตัวเอง มีหน้าที่ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกท. พ.ศ.๒๕๕๑ ที่ชัดเจน นอกจากนี้ พ.ร.บ. ยังกำหนดให้ กองบัญชาการกองทัพไทยมีหน้าที่ควบคุม อำนวยการ สั่งการ และกำกับดูแลการดำเนินงานของ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ

๒.๑.๓ ระบบ (System) ระบบการทำงานเพื่อรองรับ กลยุทธ์และโครงสร้างของ กท. นั้น หน่วยรองหลัก ซึ่งได้แก่ สำนักงานปลัดกท.และ กองบัญชาการกองทัพไทย มีระบบการสั่งการตามสายงาน ทำให้ความรับผิดชอบเป็นไปตามสายงานการบังคับบัญชาที่ชัดเจน สนับสนุนการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ (แผนการปฏิบัติงาน) และ โครงสร้างของแต่ละหน่วยที่ได้จัดทำไว้ ในส่วนของกองทัพไทย สามเหล่าทัพ ภายใต้กองบัญชาการกองทัพไทย ก็มีมีระบบการสั่งการตามสายงาน และสายงานการบังคับบัญชาที่ชัดเจน เช่นเดียวกัน

๒.๑.๔ รูปแบบ (Style) รูปแบบในส่วนของวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งได้แก่ ค่านิยม (Values) ความเชื่อ (Beliefs) และ แบบแผน (Norms) ของกท.นั้น สำนักงานปลัดกท.และ กองบัญชาการกองทัพไทย ซึ่งไม่ใช่หน่วยรบ แต่เป็นประเภทกองบัญชาการ (Headquarters) มีวัฒนธรรมองค์กรที่คล้ายหน่วยรบ ในเหล่าทัพ โดยผู้บังคับบัญชามีความเชื่อมั่นในความสามารถ และการเป็นผู้นำของผู้บังคับบัญชา เนื่องจากเป็นหน่วยที่กำลังพลแต่งเครื่องแบบทหารเช่นเดียวกัน และ ผู้บริหารระดับสูงมีประสบการณ์ทำงานในหน่วยรบ ทำให้การสั่งการและการประชุม ได้รับความถ่ายทอดอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลดีในสถานการณ์พิเศษและเป้าหมายของการสั่งการหรือนโยบาย มีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม ค่านิยมและแบบแผนของกท.นั้น ผู้บังคับบัญชา/ผู้บริหารมักมีฝ่ายอำนวยการเป็นจำนวนมากเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการสั่งงานและการตกลงใจทำให้มีกลุ่มบุคคลประจำสำนักงานช่วยกลั่นกรองก่อนสั่งการในที่ประชุม ในส่วนของรูปแบบการบริหารจัดการของผู้บริหารนั้น ในระดับ รมว.กท. มีการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจส่วนใหญ่ให้กับ หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้แก่ ปล.กท. ผบ.ทสส. ผบ.ทบ. ผบ.ทร. และ ผบ.ทอ.

๒.๑.๕ บุคลากร (Staff) การบริหารจัดการและการพัฒนา กำลังพลของ ก. มีความชัดเจนในเรื่องการศึกษาตามแนวทางรับราชการและมีระบบ/โครงสร้างในส่วนของ การศึกษารองรับ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง กำลังพลส่วนใหญ่มีขวัญกำลังใจดี เนื่องจากมีความ มั่นคงในงาน สามารถรับราชการต่อเนื่องจนอายุ ๖๐ ปี ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน หัวหน้า ส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลได้รับมอบอำนาจจาก รมว.กท. ให้สามารถดำเนินการได้ตามกรอบ แผนงานและงบประมาณของหน่วย

๒.๑.๖ ทักษะ (Skill) กท.มีจุดแข็งในด้านทักษะตามสาขาวิชาชีพ ตาม ตำแหน่งหน้าที่ และเมื่อเปรียบเทียบกับวิชาชีพที่คล้ายคลึงกันกับฝ่ายพลเรือนแล้ว บุคลากรของ ก. มีทักษะที่สูงกว่าและเป็นพิเศษกว่า เนื่องจาก กท.มีระบบการศึกษาตามแนวทางรับราชการที่ดี การฝึกอบรมมีความเข้มข้นเป็นการฝึกเตรียมการในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือในการรบ ทำให้ ข้าราชการทหารหลาย ๆ กลุ่มที่มีทักษะด้านอาชีพ รวมทั้งความถนัดในงานเฉพาะทาง สามารถ ออกไปทำงานในภาครัฐอื่น หรือภาคเอกชนได้ง่าย

๒.๑.๗ ค่านิยมร่วม (Shared Values) ในร่างแผนปฏิบัติการราชการกท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้กำหนด วิสัยทัศน์ของ กท.ว่า “เป็นองค์กรที่มีกองทัพชั้นนำ มีบทบาทนำในด้านความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของภูมิภาค” และกำหนด ค่านิยมองค์กร ว่า “ยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” โดยที่ผู้บริหารระดับสูงของกท.ได้แสดงออกและทำตัวเป็น แบบอย่างในการสื่อวิสัยทัศน์และค่านิยมดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และจากวิสัยทัศน์ที่กองทัพไทยเป็น กองทัพชั้นนำในด้านความมั่นคงทั้งภายในและในภูมิภาค ก็จะเป็นจุดแข็งที่จะช่วยผลักดันให้ การปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกท. เกิดผลสัมฤทธิ์ได้

๒.๒ จุดอ่อน (Weakness) ประกอบด้วย

๒.๒.๑ กลยุทธ์ (Strategy) จุดอ่อนในปัจจุบันกลยุทธ์ของกท. โดยเฉพาะใน ระดับยุทธศาสตร์ คือยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ มีสามประการ ประการแรกได้แก่ จากการ สัมภาษณ์ อดีตนายกรัฐมนตรี/ผู้บริหารระดับสูงของกท. ในบทที่ ๓ ได้ระบุว่า กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ การป้องกันประเทศ การมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐภายนอกกท.และภาคเอกชนมีน้อยมาก หรือไม่มีเลย ทั้ง ๆ ที่แนวความคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ๒ แนวความคิดแรกจาก ทั้งหมด ๓ แนวความคิด อันได้แก่ การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง (Security Cooperation) และ การผนึกกำลังป้องกันประเทศ (United Defence) และ การป้องกันเชิงรุก (Active Defence) จำเป็นต้องมีส่วนร่วมจากภาครัฐอื่นและภาคเอกชน เนื่องจากกิจกรรมส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด กท.ไม่ได้เป็นเจ้าของหลัก แต่เป็นเพียงหน่วยสนับสนุน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่อง งานหลัก

และงานรองซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการนำมากำหนดโครงสร้างและระบบงานที่รองรับ ประการที่สอง แนวความคิดการป้องกันเชิงรุก เป็นแนวความคิดสมัยสงครามเย็นไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและในอนาคตที่ประเทศอาเซียนจะรวมตัวเป็นประชาคม ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ แนวความคิดในการดำเนินการป้องกันประเทศและแนวชายแดนในปัจจุบันและอนาคต ควรใช้เทคโนโลยีระบบสารสนเทศ การสื่อสาร การเฝ้าตรวจและแจ้งเตือน ให้มากขึ้น โดยลดจำนวนหน่วยรบหลัก และกำลังพลประจำการให้น้อยลง แต่มีหน่วยกำลังสำรองที่มีความพร้อมรบมากขึ้น ให้มีระบบอาวุธยุทธโศปกรณ์ที่ใช้ป้องปรามเชิงยุทธศาสตร์ เป็นต้น ประการที่สาม ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ไม่ได้กำหนดทิศทาง (Directives) การปฏิรูปก.พ.และกองทัพที่ชัดเจนในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ (๕ ปี) ซึ่งจะมีผลต่อการสนับสนุนงบประมาณและการวางแผนรองรับของหน่วย/กลุ่มงาน ที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๒ โครงสร้าง (Structure) แม้ว่า พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการก.พ. พ.ศ. ๒๕๕๑ จะกำหนดหน้าที่ระหว่าง สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สป.) และ กองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.) ไว้ชัดเจน แต่เป็นการกำหนดเพียงกว้าง ๆ ในทางปฏิบัติ ด้วยสถานะความเป็นนิติบุคคล ของ สป. และ บก.ทท. แต่ละหน่วยต้องการให้การดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ที่รองรับหน้าที่ดังกล่าวให้สามารถปฏิบัติการตอบสนองความต้องการของสังคมและประเทศได้ หลายกรณีและหลายมิติ เพื่อความสมบูรณ์ในตัวเอง ทำให้มีการจัดตั้งหน่วยระดับต่างเพิ่มเติมขึ้นมาก และมีการจัดหน่วยงานในลักษณะรวมอำนาจ ที่ พล.ก.พ. หรือ ผบ.ทสส. มีผลทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าของงาน ที่จะต้องนำเรียน รมว.ก.พ. เช่นงานด้านกำลังพล และ งานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นต้น ในส่วนของ กองทัพไทย พ.ร.บ. ได้กำหนดหน้าที่ในการใช้กำลังทหารให้กับ กองบัญชาการกองทัพไทย และทั้งสามเหล่าทัพ ในทางปฏิบัติ ในบางกรณี ทำให้ กองบัญชาการกองทัพไทย ก้าวล้ำเข้าไปปฏิบัติในระดับยุทธวิธี ซึ่งเป็นขอบเขตความรับผิดชอบของเหล่าทัพ ทำให้ กองบัญชาการกองทัพไทย ต้องมี หน่วยงานและ/หรือ บุคลากร พร้อมยุทธโศปกรณ์/เครื่องมือ ขึ้นมาปฏิบัติงานซึ่งอาจจะซ้ำซ้อนกับเหล่าทัพ (ตามที่ได้กล่าวถึงในบทที่ ๓) ตัวอย่างเช่นงานด้านกำลังพลและการส่งกำลังบำรุง เป็นต้น และด้วยสถานะการเป็นนิติบุคคลของเหล่าทัพ ทำให้ เหล่าทัพต้องความเป็นอิสระในการตกลงใจในด้านการใช้ทรัพยากรและอื่นๆ ซึ่งอาจขัดแย้งกับ บก.ทท. ซึ่งตามกฎหมายเป็นหน่วยบังคับบัญชาเหล่าทัพ

๒.๒.๓ ระบบ (System) จากระบบที่มีการสั่งการตามสายงาน แม้จะเกิดความชัดเจน และสนองตอบต่อ กลยุทธ์ (แผนการปฏิบัติงาน) และ โครงสร้างของแต่ละหน่วยได้ก็ตาม แต่หากกลยุทธ์ (แผนการปฏิบัติงาน) ของแต่ละหน่วยไม่สอดคล้องกัน หรือมีการปรับเปลี่ยน ที่มีความจำเป็นต้องการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ข้ามสายการบังคับบัญชา ก็จะเกิดความล่าช้า

ของงาน เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ หน่วยงาน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของตตาม กฎหมายและโครงสร้าง ทำให้ไม่สามารถบูรณาการงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อน

๒.๒.๔ รูปแบบ (Style) รูปแบบในส่วนของวัฒนธรรมองค์กร (Cultural Style) ในสำนักงานปลัดกท.และ กองบัญชาการกองทัพไทย ที่คล้ายหน่วยรบในเหล่าทัพ นั้น โดย ผู้บังคับบัญชามีความเชื่อมั่นในความสามารถและการเป็นผู้นำของผู้บังคับบัญชา และมักจะ ไม่ขัดแย้งหรือโต้เถียงในประเด็นเนื้อหาสาระกับ ผู้บังคับบัญชา เป็นวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งผลเสียต่อ การปฏิบัติงานในสถานการณ์ปกติ แม้ว่าผู้บังคับบัญชา/ผู้บริหาร มีฝ่ายอำนวยการเป็นจำนวนมาก เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการสั่งงานและการตกลงใจ แต่อาจไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอหรือมีอคติ/ ลำเอียงในการพิจารณาได้ ในส่วนของรูปแบบการบริหารจัดการของผู้บริหาร (Management Style) นั้น แม้ว่าในระดับ รมว.กท. มีการกระจายอำนาจให้กับ หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล จึงมี ลักษณะแบบ “Bottom up” แต่ในส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลมิได้มอบอำนาจต่อ ให้กับหน่วยรอง จึงมีลักษณะแบบ “Top down” ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า มีขั้นตอนมาก เนื่องจากต้องขออนุมัติ จากผู้ที่มีอำนาจสูงสุด และยังไม่มีการรับฟังความเห็นจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ขาด ข้อมูลเชิงลึก ภาวะการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง

๒.๒.๕ บุคลากร (Staff) การบริหารจัดการและการพัฒนา กำลังพลของ กท. มี จุดอ่อนค่อนข้างมาก ทั้งในระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ทำให้เกิดปัญหากำลังพลในชั้นยศสูง มีเกินอัตราเป็นจำนวนมาก เนื่องจากไม่มีระบบเกี่ยยณอายุราชการตามชั้นยศ/ระบบปลดถ่ายกำลัง พลและระบบการให้เงินเดือน/ค่าตอบแทน รวมทั้งระบบสวัสดิการที่เกี่ยวข้อง ระบบการประเมินค่า ผลการปฏิบัติงานและทักษะต่าง ๆ ของบุคลากร ไม่สามารถสะท้อนความเป็นจริง การพิจารณา เพื่อการเลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่ง จึงไม่สามารถดำเนินการด้วยหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ต่อเนื่อง เป็น ระบบและเป็นธรรม ทำให้อำนาจในการตัดสินใจในด้านกำลังพลอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุดของส่วน ราชการที่เป็นนิติบุคคล โดยไม่มีการมอบอำนาจ เป็นภาระต่อผู้บริหารระดับสูงมาก ทำให้มีเวลา น้อยในการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ มีผลให้ ข้าราชการบางกลุ่มมีขวัญต่ำหากรู้สึกว่าได้รับการ พิจารณาที่ไม่เป็นธรรม การนำระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหมมาใช้ เพื่อลดจำนวนข้าราชการ ทหารโดยเฉพาะในชั้นยศสูง ๆ หรือในบางเหล่า ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม

๒.๒.๖ ทักษะ (Skill) แม้ว่าบุคลากรของกท.มีทักษะตามสาขาวิชาชีพ ตาม ตำแหน่งหน้าที่สูงกว่าและเป็นพิเศษกว่าภาครัฐอื่น หรือภาคเอกชนก็ตาม แต่ในการนำระบบหรือ รูปแบบการจัดโครงสร้างหรือการทำงานจากกท.สหรัฐอเมริกาหรือประเทศตะวันตกอื่น ๆ มาใช้ ในกท.ไทยนั้น ในหลาย ๆ กรณี ผู้บริหารของกท.ไม่สามารถปรับ ระบบหรือรูปแบบการจัด โครงสร้างหรือการทำงานดังกล่าวให้สอดคล้องกับ วัฒนธรรม ค่านิยมและสภาพแวดล้อมของ

สังคมไทย ผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ของ กท. ยังขาดองค์ความรู้ ในด้านการบริหารจัดการและความรู้เฉพาะเรื่องในสาขาใหม่ ๆ ทำให้ไม่สามารถที่จะวิเคราะห์ในเชิงลึก เพื่อจะนำมาสู่การวางแผนยุทธศาสตร์ในระยะยาวได้อย่างครอบคลุม รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

๒.๒.๗ ค่านิยมร่วม (Shared Values) แม้ว่าในระดับ กท. จะมี วิสัยทัศน์และค่านิยมเดียวกันในภาพรวม แต่ในระดับ สำนักงานปลัดกท.และ กองบัญชาการกองทัพไทย ซึ่งเป็นหน่วยระดับกองบัญชาการ (Headquarters) ที่มีหน้าที่แตกต่างกัน แต่มีระบบงานที่ซ้ำซ้อน และบางครั้งเกิดความขัดแย้ง ทำให้ไม่สามารถดึงค่านิยมร่วมในระดับบุคคลและระดับหน่วยงาน มาผนึกให้เป็นพลังในการขับเคลื่อนกท. ให้ดำเนินงานไปตามเป้าหมายและค่านิยมร่วมขององค์กร รวมทั้งขาดการสร้างแรงจูงใจเพื่อส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรให้ปฏิบัติตามค่านิยมร่วมของกท.

การเสนอแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม

จากการวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท. โดยใช้วิธี SWOT Analysis ที่ดำเนินการไปแล้วข้างต้นนั้น ในหลักการโดยทั่ว ๆ ไป การนำ SWOT Analysis มากำหนดเป็นกลยุทธ์หรือแนวทางปฏิบัติอาจกระทำได้ ๔ ลักษณะดังนี้

กลยุทธ์เพิ่มศักยภาพ (S+O) โดยใช้ประโยชน์จากจุดแข็ง และสภาพโอกาสที่อำนวยเพิ่มศักยภาพขององค์กร

กลยุทธ์สร้างภูมิคุ้มกัน (S+T) โดยใช้ประโยชน์จากจุดแข็งที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อบรรเทาผลกระทบจากสภาพแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานให้ลดลง

กลยุทธ์เร่งพัฒนา (W+O) โดยใช้ประโยชน์จากสภาพโอกาส และสภาพแวดล้อมเพื่ออำนวยความสะดวกเร่งพัฒนาจุดอ่อน

และกลยุทธ์แก้วิกฤติ (W+T) โดยหาแนวทางใหม่ ๆ มาช่วยในการพัฒนาองค์กร

ในการการเสนอแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกท.นั้น ใช้กลยุทธ์การเร่งพัฒนา (W+O) โดยพิจารณาเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกท. ตามแนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) และใช้ประโยชน์จาก สภาพแวดล้อมที่เป็น โอกาส ดังนี้

๑. กลยุทธ์ (Strategem)

ด้านกลยุทธ์ เสนอให้ รมว.กท. แต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ โดยมี ปล.กท. เป็นประธาน มีกรรมการจาก ส่วนราชการหลักของกท. และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากภาครัฐอื่นและภาคเอกชน เช่น สำนักงานประมาณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนารัฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภา

อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น เพื่อให้ภาคส่วนอื่น มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ของ กท. และสนับสนุนการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ ให้ทบทวนแนวคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงรุก ว่ามีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันและอนาคตหรือไม่อย่างไร ให้กำหนดงานหลัก (เป็นเจ้าภาพหลักในระดับประเทศ) และงานรอง (เป็นหน่วยสนับสนุน) ของ กท. เพื่อให้มีกรอบงานที่ชัดเจนในการกำหนดโครงสร้างหน่วยงาน/กลุ่มงาน และระบบงานที่จะรองรับรวมทั้งจะต้องกำหนดกรอบทิศทาง (Directives) การดำเนินงานของของ กท. เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนและกำหนดความต้องการงบประมาณของส่วนราชการใน กท. ระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการไม่เกิน ๖ เดือน

๒. โครงสร้าง (Structure)

ด้านโครงสร้าง เสนอให้นำหลักการ แนวคิด และรูปแบบ การบริหารจัดการและการปกครองด้วยผู้นำสูงสุดสองคน (Diarchy) และการบริหารราชการ กท. แบบกลุ่มงาน ของ กท. ประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร มาประยุกต์ใช้ โดยให้รวม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สป.) และ กองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.) เข้าด้วยกัน เป็นกองบัญชาการกลาโหม (Defence Headquarters) มี ปล.กท. และ ผบ.ทสส. ปฏิบัติงานร่วมกัน มีกลุ่มงาน ภายใต้การบังคับบัญชา ควบคุม กำกับดูแล ของ ปล.กท. และ/หรือ ผบ.ทสส. ๑๕ กลุ่มหรือ มากกว่าตามความจำเป็น หน้าที่ของแต่ละกลุ่มงานมีดังนี้

๒.๑ กลุ่มงานเตรียมกำลังรบร่วม มีหน้าที่ เตรียมกำลังรบร่วม เช่น การฝึก ศึกษา การปฏิบัติการทางทหารร่วม หลักนิยมการรบร่วม/รบผสม การวางแผนและให้คำปรึกษาการใช้กำลัง การวางแผนกำลังระดับยุทธศาสตร์ทหาร การส่งกำลังบำรุงร่วม การบริการทางการแพทย์ การกำลังสำรอง/นักเรียนทหาร การประสานงานและการบริหารจัดการขีดความสามารถเพื่อปฏิบัติการร่วม และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒ กลุ่มงานการปฏิบัติการทางทหารร่วม มีหน้าที่วางแผนและปฏิบัติตามแผนป้องกันประเทศ แผนป้องกันชายแดน แผนเผชิญเหตุ และวิกฤตการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิบัติการทางทหารนอกประเทศและตามแนวชายแดน และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๓ กองทัพบก มีหน้าที่ เตรียมกำลัง การฝึก และการดำรงความพร้อมของกำลังทางบก งานการวางแผนและการปฏิบัติการทางบกที่เป็นงานประจำ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๔ กองทัพเรือ มีหน้าที่ เตรียมกำลัง การฝึก และการดำรงความพร้อมของกำลังทางเรือ งานการวางแผนและการปฏิบัติการทางเรือที่เป็นงานประจำ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๕ กองทัพอากาศ มีหน้าที่ เตรียมกำลัง การฝึก และการดำรงความพร้อมของกำลังทางอากาศ งานการวางแผนและการปฏิบัติการทางอากาศที่เป็นงานประจำ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๖ กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ มีหน้าที่ วิเคราะห์ และเสนอนโยบาย ความสัมพันธ์กับ กท. ต่างประเทศ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ยุทธศาสตร์ทหาร โครงสร้างกำลังกองทัพและการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๗ กลุ่มงานการข่าว มีหน้าที่ ปฏิบัติการข่าว (ผู้รวบรวม และวิเคราะห์) สนับสนุนการวางแผนและปฏิบัติการทางทหาร การกำหนดนโยบาย การพัฒนาขีดความสามารถของ กท. และส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้งการให้บริการด้านความมั่นคงเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๘ กลุ่มงานงบประมาณและการเงิน มีหน้าที่ เสนอแนะและวิเคราะห์ การจัดการงบประมาณ และการเงิน ต่อการปฏิบัติการและกิจกรรมของสำนักงาน ปล.กท. และกองทัพจัดการต่อระบบในการจัดสรรทรัพยากร และควบคุมการใช้งบประมาณและทรัพย์สินของรัฐ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๙ กลุ่มงานยุทธโศปกรณ์ มีหน้าที่ จัดหาและส่งกำลังบำรุงแบบรวมการให้กับ กองทัพและ สำนักงาน ปล.กท. มีบทบาทหลักในการวางแผน และดำเนินการตามแผนยุทธโศปกรณ์ หลักระยะยาว และการวางแผนส่งกำลังบำรุง และสนับสนุนการปฏิบัติการ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๑๐ กลุ่มงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร มีหน้าที่ วิจัยพัฒนา การวิเคราะห์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่นำมาใช้ทางทหาร งานตรวจสอบคุณลักษณะเฉพาะของยุทธโศปกรณ์ งานพัฒนาหรือควบคุมการพัฒนาต้นแบบยุทธโศปกรณ์ ส่งเสริมและดำเนินการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๑๑ กลุ่มงานกำลังพล มีหน้าที่ บริหารจัดการและพัฒนากำลังพล ของทรวงกลาโหม โดยรวมทั้งหมด และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๑๒ กลุ่มงานบริการ มีหน้าที่ การบริการและสวัสดิการต่อหน่วยงาน และกำลังพล โดยรวมทั้งหมดและปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๑๓ กลุ่มงานตรวจสอบประเมินผล และจริยธรรม มีหน้าที่ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการใน กท. การสอบสวนข้อสงสัย/ข้อกล่าวหาการใช้

ทรัพยากรไม่ถูกถูกระเบียบ รวมถึงงานจริยธรรม และการขัดแย้งภายใน กท. และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

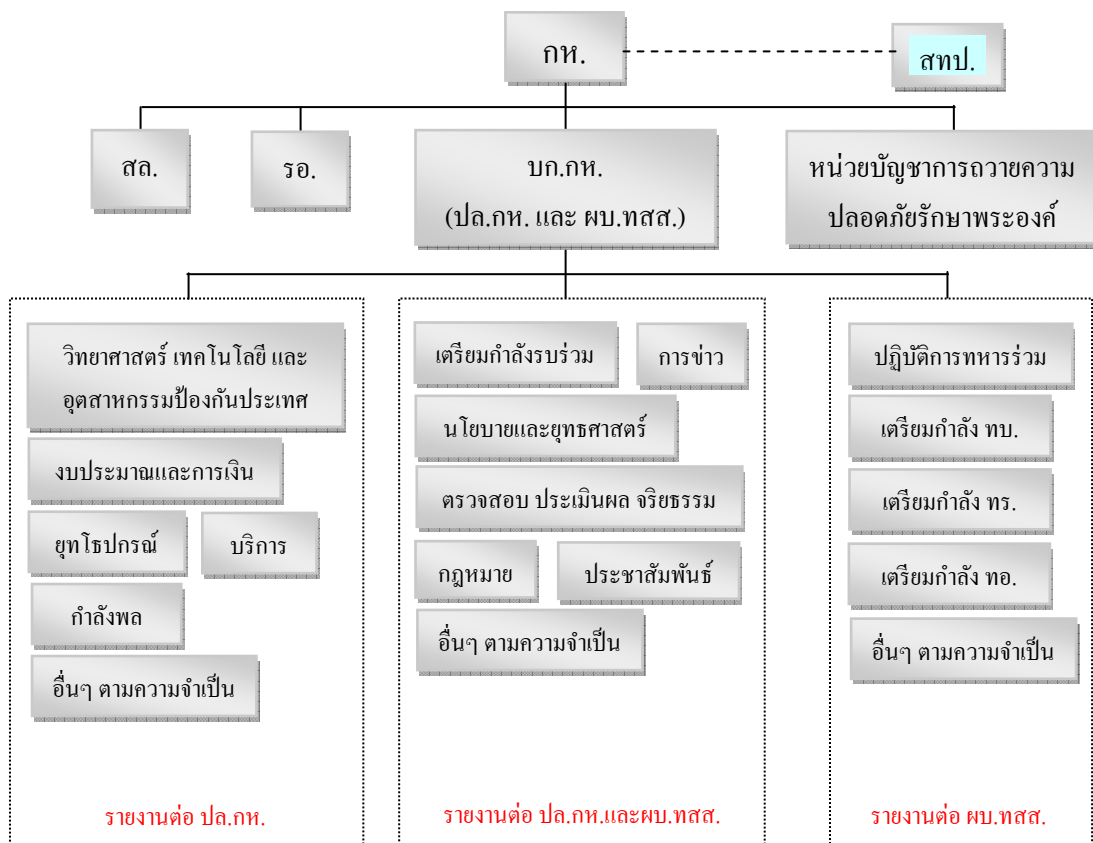
๒.๑๔ กลุ่มงานกฎหมาย มีหน้าที่ ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการศาลทหาร อัยการทหาร และนายทหารพระธรรมนูญ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๑๕ กลุ่มงานประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ บริหารจัดการงานประชาสัมพันธ์ของ กท. เป็นส่วนรวมและปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๑๖ กลุ่มงานอื่นๆ ตามความจำเป็น

โดยมีโครงสร้างการจัด กท. แบบกลุ่มงาน ที่เสนอ ตามแผนภาพที่ ๔-๓

แผนภาพที่ ๔-๓ โครงสร้างการจัด กท. แบบกลุ่มงาน ที่เสนอ



ในด้านความเป็นนิติบุคคล ตามโครงสร้างการจัด กท. แบบกลุ่มงาน ที่เสนอข้างต้นนั้น เห็นว่าควรนำผลงานวิจัย ของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ” ที่ได้ศึกษาวิจัยเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๗ (อ้างใน ชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๔๘ : ๑๑๕-๑๒๑) ตามที่กล่าวถึงในบทที่ ๒ มาใช้ เพื่อ

แก้ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการต่างๆ ที่ยึดโยงกับ โครงสร้างของส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ระบบงบประมาณ ระบบมอบอำนาจ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบทรัพย์สิน และการเป็นคู่ความในคดี ทำให้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อปฏิรูประบบราชการ กระทำได้ลำบาก กล่าวคือ หน่วยงานที่เป็นระดับกลุ่มงาน ภายใต้ ปล.กท.และ ผบ.ทสส. จะไม่ใช่นิติบุคคล โดยให้ กระทรวง เป็นนิติบุคคลระดับเดียว เป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง เพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถบูรณาการได้อย่างเป็นรูปธรรม

การดำเนินการปฏิรูปโครงสร้าง กท. ในรายละเอียด ผู้วิจัยเสนอให้ รมว.กท. แต่งตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวง ขึ้นจำนวนหนึ่งเพื่อศึกษาจัดแผนในรายละเอียดเพื่อให้การปรับเปลี่ยน มีส่วนร่วมจากผู้ถือประโยชน์ร่วมที่เกี่ยวข้อง มีความเป็นไปได้ มีความเหมาะสม เป็นที่ยอมรับและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะกรรมการจะต้องให้ความรู้แก่ถือประโยชน์ร่วมที่เกี่ยวข้อง โดยการเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกท. ของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ทั้ง ๓ ประเทศ มาสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อถ่ายทอดประสบการณ์ และให้ข้อเสนอแนะ ระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการไม่เกิน ๘ เดือน

๓. ระบบ (System)

ระบบ หมายถึง กระบวนการและลำดับขั้นการปฏิบัติงานทุกอย่างทั้งที่เป็นทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) ที่ต่อเนื่องสอดคล้องประสานกันทุกระดับ ระบบเป็นปัจจัยที่ สนับสนุนและรองรับ กลยุทธ์และโครงสร้าง ดังนั้น ในส่วนของระบบ (System) เสนอให้นำหลักการ แนวคิด และรูปแบบในการบริหารราชการและการจัดโครงสร้างกท.ของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ที่ได้ศึกษาในบทที่ ๓ ในส่วนของการบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวง และการมอบหมายงาน การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ ผู้จัดการกลุ่มงาน มาประยุกต์ใช้กับ กลยุทธ์และโครงสร้างที่เสนอข้างต้น

ในส่วนของการบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวงนั้น ให้ยกเลิกคณะกรรมการระดับกระทรวง ระดับ ปล.กท. และ ระดับ ผบ.ทสส. ที่มีอยู่ทั้งหมด และใช้ตัวแบบของ กท.ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษเป็นแนวทางในการแต่งตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ โดยแต่งตั้งในสองระดับคือ คณะกรรมการระดับที่ รมว.กท.เป็นประธาน และคณะกรรมการระดับที่ ปล.กท. และ/หรือ ผบ.ทสส.เป็นประธาน ในส่วนของสภากลาโหมตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกท. พ.ศ.๒๕๕๑ ให้คงไว้

ในส่วนของกรมมอบหมายงาน การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ ผู้จัดการกลุ่มงานตามแนวคิดของกท.ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ที่กล่าวถึงในบทที่ ๓ นั้น มีความคล้ายคลึงและสอดคล้องกับ หลักการของ พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร

กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ยังใช้อยู่ในปัจจุบัน และกท.ก็ได้กำหนดการมอบหมายงาน การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการตาม พระกฤษฎีกาฯ อยู่แล้ว แต่มีข้อแตกต่างที่ กท.ไทยจะต้องปรับเปลี่ยนคือ ประเด็นความรับผิดชอบในการรายงาน/ชี้แจงผลการบริหารราชการ (Line of Authority and Accountability) ที่รองรับ โครงสร้างแบบกลุ่มงาน ที่ผู้บริหารสูงสุดของกลุ่มงานเป็น เจ้าภาพหลัก หรือ Single Manager รับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมาย เป็นส่วนรวม ควบคุม กำกับ ดูแล รายงานผลการปฏิบัติ และสามารถสั่งการต่อทุก ๆ หน่วยได้ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบ ทั้ง กท.

การดำเนินการปฏิรูประบบ ที่เสนอข้างต้นในรายละเอียด ให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตามข้อเสนอในส่วนที่เป็น โครงสร้าง ข้างต้น รับไปพิจารณาผนวกเข้ากับ แผนที่จะจัดทำ ขึ้นไปพร้อม ๆ กัน และเพื่อให้มีเจ้าภาพในการอำนวยความสะดวก ควบคุม กำกับดูแล รายงาน และ ประเมินผล การดำเนินการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกท. รวมทั้ง บริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และ เสนอแนะการปฏิรูปในระยะต่อไป เพื่อให้การปฏิรูป กท.ให้เป็นไป อย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน และเป็นระบบ จึงเสนอให้ จัดตั้งหน่วยงานที่มีผู้บริหารสูงสุดระดับสองดาว (พลตรี) ภายใต้อำนาจบัญชาและยุทธศาสตร์ ขึ้นมารับผิดชอบอย่างถาวร

๔. รูปแบบ (Style)

รูปแบบ (Style) หมายถึง ปัจจัยสองส่วนย่อย ได้แก่ วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) และ รูปแบบการบริหารจัดการ (Management Style) วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ค่านิยม (Values) ความเชื่อ (Beliefs) และ แบบแผน (Norms) ขององค์กรที่มีลักษณะเด่น มี พัฒนาการตามเวลา/ยุคสมัย และเป็นลักษณะเฉพาะที่ค่อนข้างคงทนในช่วงอายุขององค์กร ส่วน รูปแบบการบริหารจัดการนั้น เป็นสิ่งที่ผู้บริหารแสดงออกด้วยการกระทำ มากกว่าด้วยการพูด เป็น สิ่งที่ผู้บริหารอุทิศเวลาให้ และเป็นสิ่งที่ผู้บริหารเน้นและพึงเล็ง

ในส่วนของรูปแบบที่เป็นวัฒนธรรมองค์กรนั้น เนื่องจาก ระบบราชการในกท. ไทย และของประเทศอื่น ๆ มีลักษณะเฉพาะ โดยมี สายการบังคับบัญชา (Command) พร้อมไปกับ สายการบริหารจัดการ (Administration and Management) ในทุก ๆ ระดับ ทั้งในยามปกติและยาม สงคราม (ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ ๒) และมีความต้องการบุคลากรที่มีทักษะความรู้ที่หลากหลาย ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กรให้ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับมีความเข้าใจ ค่านิยมและความเชื่อที่ถูกต้องในเรื่องเส้นทางอาชีพของบุคลากรใน กท. ที่มีทั้งฝ่ายทหาร (ข้าราชการทหาร) และฝ่ายพลเรือน (ข้าราชการพลเรือนกลาโหม) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ ความ เชี่ยวชาญ และเส้นทางอาชีพที่แตกต่างกัน แต่จำเป็นต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด รวมทั้งมีความ เข้าใจ ในระบบเกษียณอายุราชการทหาร/ระบบปลดปล่อยกำลังพลทหาร ตามชั้นยศ เพื่อให้ ส่วน

ราชการที่เป็นฝ่ายทหารมีโครงสร้างและจำนวนกำลังพลที่เป็นมาตรฐานสากล นอกจากนั้น ผู้วิจัย เสนอการให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรทุกระดับ ทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ในประเด็น วัฒนธรรมองค์กรในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรบ และ ในกิจกรรมที่ไม่ใช่การรบ ในสถานการณ์การรบหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องการประสิทธิผลเป็นหลัก ผู้ได้บังคับบัญชาจึงต้องเชื่อฟังและปฏิบัติ คำสั่งโดยเคร่งครัด แต่ในส่วนกิจกรรมที่ไม่ใช่การรบหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องการ ประสิทธิภาพเป็นหลักเพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีประโยชน์สูงสุด การตกลงใจจะต้องมีข้อมูล ครบถ้วน ถูกต้อง ดังนั้นผู้ได้บังคับบัญชาจำเป็นต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนพร้อมข้อเสนอแนะ ในทุกกรณี และผู้บังคับบัญชาจะต้องให้โอกาสแสดงความคิดเห็นและรับฟังด้วย

ในส่วนรูปแบบการบริหารจัดการนั้น การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการบริหาร จัดการและโครงสร้างกท. ได้เอ็ยงเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ กท.จะต้องมีผู้บริหารระดับสูง และระดับกลางซึ่งมีรูปแบบการบริหารจัดการที่สามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีนวัตกรรมทาง แนวความคิดที่เป็นไปได้ เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ ให้สามารถปฏิรูปกท.ได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางจึงมีความสำคัญมากต่อความอยู่รอดและ ประสิทธิภาพขององค์กร

๕. บุคลากร (Staff)

บุคลากร (Staff) หมายถึง กระบวนการและระบบบริหารจัดการ คน/ทรัพยากร มนุษย์ เพื่อพัฒนา เจ้าหน้าที่ และผู้บริหาร การสร้างปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของคนในองค์กร และ วิธีการคัดสรรบุคลากรใหม่เข้ามาสู่องค์กร

ในส่วนของ บุคลากร (Staff) เสนอให้ ปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการ พัฒนากำลังพลทุกประเภทใน กท. ทั้งหมด เริ่มตั้งแต่ การแบ่งประเภทบุคลากร การกำหนด คุณลักษณะและคุณสมบัติของตำแหน่ง การกำหนดเส้นทางอาชีพของบุคลากรแต่ละประเภท แนวทางพัฒนาบุคลากรด้วยการศึกษาการฝึกตามเส้นทางอาชีพ การคัดเลือกบุคลากร การ ประเมินผลการปฏิบัติงาน ทักษะ และทัศนคติ และการพิจารณาการเลื่อนหรือลดชั้น การเลื่อน ตำแหน่ง การย้าย การปลด การเกษียณ ระบบเงินเดือน/ค่าตอบแทน/สวัสดิการ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อ แก้ปัญหาที่สะสมมานาน ได้แก่จำนวนนายทหารชั้นยศสูงที่มีเกินอัตราเป็นจำนวนมาก ให้ได้ผล อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ประเด็นที่เร่งด่วนที่สุดคือการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทักษะและ ทัศนคติของ บุคลากรทุกระดับอย่างถูกต้อง โปร่งใส เทียงธรรม และนำมาใช้ในการพิจารณาเลื่อน ชั้น เลื่อนตำแหน่งเอ็ยงเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้นำระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหมมาใช้เอ็ยงเป็น รูปธรรมเพื่อลดจำนวนทหารประจำการ

๖. ทักษะ (Skill)

ทักษะ (Skill) หมายถึง ความสามารถที่องค์มีความโดดเด่นและเชี่ยวชาญ ในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคลในองค์กรสามารถแยกทักษะออกเป็น ๒ ด้านหลัก คือ ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) และทักษะความถนัด หรือความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes and Special Talents)

ในส่วนของ ทักษะ (Skill) เนื่องจาก ลักษณะเฉพาะของระบบราชการในกท. ที่มีทั้ง สายการบังคับบัญชา (Command) และสายการบริหารจัดการ (Administration and Management) ในทุก ๆ ระดับ ทั้งในยามปกติและยามสงคราม ในกท.ประเทศตะวันตก โดยปกติ สายการบังคับบัญชา (Command) เป็นงานของฝ่ายทหารและเกี่ยวข้องกับการรบ การสนับสนุนการรบ และการช่วยรบในสนาม บุคลากรในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร ส่วนสายการบริหารจัดการ (Administration and Management) เกี่ยวข้องกับการช่วยรบในส่วนหลัง กองบัญชาการขนาดใหญ่ และงานอื่น ๆ ในพื้นที่ส่วนหลัง บุคลากรในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการพลเรือนกลาโหม ในอดีตและปัจจุบัน กท.ไทย ไม่มีระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหมที่เป็นรูปธรรม ทำให้ ข้าราชการทหารซึ่งมีทักษะในงานของฝ่ายทหาร ต้องเข้าไปปฏิบัติงานเป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ สายการบริหารจัดการของฝ่ายพลเรือน โดยไม่ได้รับการศึกษาหรือฝึกฝนเพิ่มเติม ทำให้ขาดทักษะด้านการบริหารจัดการและความรู้เฉพาะเรื่องในสาขาใหม่ ๆ ทำให้ไม่สามารถที่จะวิเคราะห์ในเชิงลึก เพื่อนำมาสู่การวางแผนยุทธศาสตร์ในระยะยาวได้อย่างครอบคลุม รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และให้มีความเข้มงวดในคัดเลือก บรรจุ หรือ ปรึบย้าย บุคลากรที่มีทักษะด้านอาชีพและความถนัดตามตำแหน่งและลักษณะงาน

๓. ค่านิยมร่วม (Shared Values)

ค่านิยมร่วม (Shared Values) หมายถึง มโนคติพื้นฐานหรือกรอบความคิดนำ ในการสร้างองค์กร ค่านิยมร่วมจะต้องเรียบง่ายและปกติจะเขียนแสดงไว้เป็นนามธรรม แต่จะมีความหมายที่ลึกซึ้งสำหรับบุคลากรในองค์กร แม้ว่าบุคคลภายนอกอาจจะไม่เห็นหรือเข้าใจได้

การปรับกลยุทธ์ โครงสร้างและระบบของกท.ตามที่เสนอข้างต้น จะช่วยลดจุดอ่อนด้านค่านิยมร่วม เนื่องจาก กลุ่มงานต่าง ๆ อยู่ภายใต้ผู้นำระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งได้แก่ ปล.กท. และ ผบ.ทสส. ที่ร่วมกำหนดทิศทางและร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวง ทำให้มีค่านิยมร่วมเดียวกันทั้งหมดในทุกกลุ่มงาน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับมีความชัดเจนในกรอบความคิดนำของกท.

ในบริบท ของการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกท.นั้น ผู้วิจัยเสนอให้ กำหนดค่านิยมร่วมในประเด็น “การพัฒนาอย่างต่อเนื่องของ กท.” (Continuous Development of

Ministry of Defence) เพื่อเป็นมโนคติพื้นฐานหรือกรอบความคิดนำไปมีการปฏิรูป ระบบบริหารจัดการ และ โครงสร้าง ได้สำเร็จตามแผน รวมทั้งให้เกิดความมุ่งมั่นในการปรับองค์กรให้สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ SWOT หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกอยู่เสมอ

สรุป

ในบทที่ ๔ นี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการ และ โครงสร้าง ก.ท.ไทย ที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยและเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน โดยใช้กรอบความคิดในการวิเคราะห์ว่าการพิจารณาระบบบริหารจัดการและโครงสร้างขององค์กรนั้น ไม่สามารถพิจารณาเป็นเอกเทศโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยและตัวแปรอื่น ๆ ได้ ซึ่งจะเห็นได้จาก กระบวนการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Process) ที่ใช้ในภาคเอกชน และได้้นำหลักการบริหารของภาคเอกชนมาใช้ในการ วิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และ โครงสร้าง ก.ท. ซึ่งได้แก่ วิธี SWOT Analysis โดยใช้ แนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในด้านปัจจัยภายใน และ ทฤษฎี PESTEL Analysis ในด้านปัจจัยภายนอก

ในการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก ผู้วิจัยดำเนินการในบริบทของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และ โครงสร้าง ก.ท. โดยใช้ทฤษฎี PESTEL Analysis วิเคราะห์ปัจจัยภายนอกครอบคลุมใน ๖ มิติ ได้แก่การเมือง เศรษฐกิจ, สังคมจิตวิทยา เทคโนโลยี กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม และได้โอกาส (Opportunity) รวมทั้ง อุปสรรค (Threat) ที่มีผลต่อการปฏิรูปการบริหารจัดการ และ โครงสร้าง ก.ท. ในส่วนของปัจจัยภายใน ได้วิเคราะห์ ในบริบทของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และ โครงสร้าง ก.ท. โดยใช้ แนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ซึ่งได้แก่ กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบ รูปแบบ บุคคลากร ทักษะ และ ค่านิยมร่วม และได้ จุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) ที่มีผลกระทบต่อปฏิรูป ก.ท.

ในเรื่องสุดท้าย ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง ก.ท. ด้วยการใช้กลยุทธ์การเร่งพัฒนา (W+O) โดยพิจารณา เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการ และ โครงสร้าง ก.ท. ตามแนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) และใช้ประโยชน์จาก สภาพแวดล้อมที่เป็นโอกาส สรุปได้ดังนี้

ในด้านกลยุทธ์ เสนอให้ ร.ม.ว.ก.ท. แต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ เพื่อให้ภาคส่วนอื่น มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ ทบทวนแนวคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงรุก กำหนดงานหลัก และงานรอง รวมทั้งกำหนดกรอบทิศทาง การดำเนินงานของ ก.ท.

ในด้านโครงสร้าง เสนอให้ให้นำหลักการ แนวคิด และรูปแบบ การบริหารจัดการและการปกครองด้วยผู้นำสูงสุดสองคน (Diarchy) และการบริหารราชการแบบกลุ่มงานมาประยุกต์ใช้ โดยให้รวม สำนักงานปลัดกห.และ กองบัญชาการกองทัพไทยเข้าด้วยกัน เป็นกองบัญชาการกลาโหม เป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง กลุ่มงานไม่สถานะเป็นนิติบุคคล กระทรวงเป็นนิติบุคคลระดับเดียว มีกลุ่มงาน ภายใต้การบังคับบัญชา ควบคุม กำกับดูแล ของ ปล.กห. และ/หรือ ผบ.ทสส. ๑๕ กลุ่ม หรือ มากกว่าตามความจำเป็น

ในด้านระบบ เสนอให้นำหลักการ แนวคิด และรูปแบบของกห.ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ในส่วนของการบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวง และการมอบหมายงาน การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ ผู้จัดการกลุ่มงาน มาประยุกต์ใช้

ในด้าน รูปแบบ ที่เป็นวัฒนธรรมองค์กร เสนอให้มีการปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กรให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับมีความเข้าใจ ค่านิยมและความเชื่อที่ถูกต้องในเรื่องเส้นทางอาชีพของบุคลากรในกห. ที่มีทั้งฝ่ายทหาร (ข้าราชการทหาร) และฝ่ายพลเรือน (ข้าราชการพลเรือนกลาโหม) ในส่วนรูปแบบการบริหารจัดการ กห. จะต้องมีการบริหารระดับสูงและระดับกลางซึ่งมีรูปแบบการบริหารจัดการที่สามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง และมีนวัตกรรมทางแนวความคิด

ในด้าน บุคลากร เสนอให้ ปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการพัฒนากำลังพลทุกประเภท โดยมีประเด็นที่เร่งด่วนที่สุดคือการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทักษะและทัศนคติของบุคลากรทุกระดับอย่างถูกต้อง โปร่งใส เทียบธรรม รวมทั้งให้นำระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหมมาใช้เป็นรูปธรรมเพื่อลดจำนวนทหารประจำการ

ในด้าน ทักษะ เสนอให้ มีการพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง และให้มีความเข้มงวดในคัดเลือก บรรจุ หรือ ปรับย้าย บุคลากรที่มีทักษะด้านอาชีพ และความถนัดตามตำแหน่งและลักษณะงาน

และในด้าน ค่านิยมร่วม เสนอให้ กำหนดค่านิยมร่วมในประเด็น “การพัฒนาอย่างต่อเนื่องของ กห.” (Continuous Development of Ministry of Defence) เพื่อเป็นมโนคติพื้นฐานหรือกรอบความคิดนำ ให้มีการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างได้สำเร็จตามแผน รวมทั้งให้เกิดความมุ่งมั่นในการปรับปรุงองค์กรให้สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ SWOT หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกอยู่เสมอ

บทที่ ๕

สรุป และข้อเสนอแนะ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ สภาพ ประเด็นปัญหา และเสนอแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง กห. ที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย และเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน ขอบเขตของการวิจัยได้ศึกษาเฉพาะในกลุ่มงานของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และกองทัพไทย วิธีดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลพื้นฐานในเรื่อง การปฏิรูประบบราชการไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน การปฏิรูประบบราชการ กห. ในช่วง ๖๐ ปี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของ กห. ไทย ผู้วิจัยนำระบบการบริหารราชการและการจัดโครงสร้าง กห. ของประเทศ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร ซึ่งมีลักษณะรูปแบบที่คล้ายคลึงกันมาก มาเป็นต้นแบบ และได้ศึกษาการจัดโครงสร้าง กห. ของประเทศในอาเซียน ๕ ประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ นอกจากนั้นเพื่อให้ได้กรอบแนวคิดที่ตรงประเด็นในการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไข ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ อดีตผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กห. จำนวน ๗ ท่าน และผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กห. ที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน ใน ๕ หน่วยงานหลักได้แก่ สป., บก.ทท., ทบ., ทร. และทอ. หน่วยละ ๒ ท่าน รวม ๑๐ ท่าน จากข้อมูลที่กล่าวข้างต้นทั้งหมด ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ข้อแรก ด้วยวิธี SWOT Analysis โดยใช้แนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในด้านปัจจัยภายใน และทฤษฎี PESTEL Analysis ในด้านปัจจัยภายนอก จากนั้นเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ข้อสอง จากนั้นผู้วิจัยได้สังเคราะห์ ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้างต้น ใช้กลยุทธ์การเร่งพัฒนา (W+O) โดยเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้าง กห. โดยพิจารณาจากจุดอ่อนตามแนวคิดปัจจัย ๗ ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) และใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมที่เป็นโอกาส

สรุป

สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย สองข้อ ได้ดังนี้

๑. การวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการปฏิรูปการบริหารจัดการ และโครงสร้างกระทรวงกลาโหม สรุปผลการวิจัยจากจุดอ่อนใน ๓ ด้านได้ดังนี้

๑.๑ กลยุทธ์ (Strategy) ประการแรก กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ การมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐภายนอกกระทรวงกลาโหมและภาคเอกชนมีน้อยมาก หรือไม่มีเลย ทั้ง ๆ ที่แนวความคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ๒ แนวความคิดแรกจากทั้งหมด ๓ แนวความคิด อันได้แก่ การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง (Security Cooperation) และ การผนึกกำลังป้องกันประเทศ (United Defence) และการป้องกันเชิงรุก (Active Defence) จำเป็นต้องมีส่วนร่วมจากภาครัฐอื่นและภาคเอกชน เนื่องจากกิจกรรมส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด กระทรวงกลาโหมไม่ได้เป็นเจ้าของหลัก แต่เป็นเพียงหน่วยสนับสนุน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่อง งานหลักและงานรองซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการนำมากำหนด โครงสร้างและระบบงานที่รองรับ ประการที่สอง แนวความคิดการป้องกันเชิงรุก เป็นแนวความคิดสมัยสงครามเย็นไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและในอนาคตที่ประเทศอาเซียนจะรวมตัวเป็นประชาคม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ แนวความคิดในการดำเนินการป้องกันประเทศและแนวชายแดนในปัจจุบันและอนาคต ควรใช้เทคโนโลยีระบบสารสนเทศ การสื่อสาร การเฝ้าตรวจและแจ้งเตือน ให้มากขึ้น โดยลดจำนวนหน่วยรบหลัก และกำลังพลประจำการให้น้อยลง แต่มีหน่วยกำลังสำรองที่มีความพร้อมรบมากขึ้น ให้มีระบบอาวุธยุทธโศปกรณ์ที่ใช้ป้องปรามเชิงยุทธศาสตร์ เป็นต้น และประการที่สาม ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ไม่ได้กำหนดทิศทาง (Directives) การปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและกองทัพที่ชัดเจนในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์(๕ ปี) ซึ่งจะมีผลต่อการสนับสนุนงบประมาณ และการวางแผนรองรับของหน่วย/กลุ่มงาน ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ โครงสร้าง (Structure) พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหน้าที่ระหว่าง สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและ กองบัญชาการกองทัพไทยไว้ชัดเจน แต่เป็นการกำหนดเพียงกว้าง ๆ ในทางปฏิบัติ แต่ละหน่วยต้องการให้การดำเนินงานและ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รองรับหน้าที่ดังกล่าวให้สามารถปฏิบัติการตอบสนองความต้องการของสังคม และประเทศได้หลายกรณีและหลายมิติ เพื่อความสมบูรณ์ในตัวเอง ทำให้มีการจัดตั้งหน่วยระดับล่างเพิ่มเติมขึ้นมาก และมีการจัดหน่วยงานในลักษณะรวมอำนาจ ที่ ปล.กท. หรือ ผบ.ทสส. มีผลทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าของงาน ที่จะต้องนำเรียน รมว.กท. นอกจากนั้น พ.ร.บ. ได้กำหนดหน้าที่ในการใช้กำลังทหารให้กับ กองบัญชาการกองทัพไทย และทั้งสามเหล่าทัพ ในทางปฏิบัติ ในบางกรณี ทำให้กองบัญชาการกองทัพไทย ก้าวล้ำเข้าไปปฏิบัติในระดับยุทธวิธี ซึ่งเป็น

ขอบเขตความรับผิดชอบของเหล่าทัพ ทำให้ กองบัญชาการกองทัพไทย ต้องมี หน่วยงานและ/หรือ บุคลากร พร้อมยุทธโศปกรณ์/เครื่องมือ ขึ้นมาปฏิบัติงานซึ่งอาจจะซ้ำซ้อนกับเหล่าทัพ

๑.๓ ระบบ (System) ระบบที่มีการสั่งการตามสายงาน แม้จะเกิดความชัดเจน และสนองตอบต่อ กลยุทธ์ (แผนการปฏิบัติงาน) และ โครงสร้างของแต่ละหน่วยได้ก็ตาม แต่หาก กลยุทธ์ (แผนการปฏิบัติงาน) ของแต่ละหน่วยไม่สอดคล้องกัน หรือมีการปรับเปลี่ยน ที่มีความ จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ข้ามสายการบังคับบัญชา ก็จะเกิดความล่าช้าของ งาน เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ หน่วยงาน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังยึดหน้าที่ของตนตาม กฎหมายและ โครงสร้าง ทำให้ไม่สามารถบูรณาการงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อน

๑.๔ รูปแบบ (Style) รูปแบบในส่วนของวัฒนธรรมองค์กร ในสำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหมและ กองบัญชาการกองทัพไทย ที่คล้ายหน่วยรบในเหล่าทัพ นั้น โดย ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเชื่อมั่นในความสามารถและการเป็นผู้นำของผู้บังคับบัญชา และมักจะ ไม่ขัดแย้งหรือโต้เถียงในประเด็นเนื้อหาสาระกับ ผู้บังคับบัญชา เป็นวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งผลเสียต่อ การปฏิบัติงานในสถานการณ์ปกติ แม้ว่าผู้บังคับบัญชา/ผู้บริหาร มีฝ่ายอำนาจการเป็นจำนวนมาก เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการสั่งงานและการตกลงใจ แต่อาจไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอหรือมีอคติ/ ลำเอียงในการพิจารณาได้ ในส่วนของรูปแบบการบริหารจัดการของผู้บริหารนั้น แม้ว่าในระดับ รมว.กท. มีการกระจายอำนาจให้กับ หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล แต่ในส่วนราชการที่เป็น นิติบุคคลมิได้มอบอำนาจต่อ ให้กับหน่วยรอง ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า มีขั้นตอนมาก และยังไม่ มีกระบวนการรับฟังความเห็นจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ขาดข้อมูลเชิงลึก ภาระการตัดสินใจ ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง

๑.๕ บุคลากร (Staff) การบริหารจัดการและการพัฒนา กำลังพลของ กระทรวงกลาโหมมีจุดอ่อนค่อนข้างมาก ทั้งในระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ทำให้เกิดปัญหา กำลังพลในชั้นยศสูง มีเกินอัตราเป็นจำนวนมาก เนื่องจากไม่มีระบบเกษียณอายุราชการตามชั้นยศ/ ระบบปลดถ่ายกำลังพลและระบบการให้เงินเดือน/ค่าตอบแทน รวมทั้งระบบสวัสดิการที่เกี่ยวข้อง ระบบการประเมินค่าผลการปฏิบัติงานและทักษะต่าง ๆ ของบุคลากร ไม่สามารถสะท้อนความเป็น จริง การพิจารณาเพื่อการเลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่ง จึงไม่สามารถดำเนินการด้วยหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ต่อเนื่อง เป็นระบบและเป็นธรรม ทำให้อำนาจในการตัดสินใจในด้านกำลังพลอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด ของส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล โดยไม่มีการมอบอำนาจ เป็นภาระต่อผู้บริหารระดับสูงมาก ทำให้ มีเวลาน้อยในการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ มีผลให้ ข้าราชการบางกลุ่มมีขวัญต่ำหากรู้สึกว่ ได้รับการพิจารณาที่ไม่เป็นธรรม การนำระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหมมาใช้ เพื่อลดจำนวน ข้าราชการทหารโดยเฉพาะในชั้นยศสูง ๆ หรือในบางเหล่า ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม

๑.๖ ทักษะ (Skill) แม้ว่าบุคลากรของกระทรวงกลาโหมมีทักษะตามสาขาวิชาชีพ ตามตำแหน่งหน้าที่ที่สูงกว่าและเป็นพิเศษกว่าภาครัฐอื่น หรือภาคเอกชนก็ตาม แต่ในการนำระบบหรือรูปแบบการจัดโครงสร้างหรือการทำงานจากกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาหรือประเทศตะวันตกอื่นๆ มาใช้ในกระทรวงกลาโหมไทยนั้น ในหลาย ๆ กรณี ผู้บริหารของกระทรวงกลาโหมไม่สามารถปรับ ระบบหรือรูปแบบการจัดโครงสร้างหรือการทำงานดังกล่าวให้สอดคล้องกับ วัฒนธรรม ค่านิยมและสภาพแวดล้อมของสังคมไทย ผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ยังขาดองค์ความรู้ ในด้านการบริหารจัดการและความรู้เฉพาะเรื่องในสาขาใหม่ ๆ ทำให้ไม่สามารถที่จะวิเคราะห์ในเชิงลึก เพื่อจะนำมาสู่การวางแผนยุทธศาสตร์ในระยะยาวได้อย่างครอบคลุม รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

๑.๗ ค่านิยมร่วม (Shared Values) แม้ว่าในระดับกระทรวงกลาโหม จะมีวิสัยทัศน์และค่านิยมเดียวกันในภาพรวม แต่ในระดับ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและกองบัญชาการกองทัพไทย ซึ่งเป็นหน่วยระดับกองบัญชาการ (Headquarters) ที่มีหน้าที่แตกต่างกัน แต่มีระบบงานที่ซ้ำซ้อน และบางครั้งเกิดความขัดแย้ง ทำให้ไม่สามารถดึงค่านิยมร่วมในระดับบุคคลและระดับหน่วยงาน มาผนึกให้เป็นพลังในการขับเคลื่อนกระทรวงกลาโหม ให้ดำเนินงานไปตามเป้าหมายและค่านิยมร่วมขององค์กร รวมทั้งขาดการสร้างแรงจูงใจเพื่อส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรให้ปฏิบัติตามค่านิยมร่วมของกระทรวงกลาโหม

๒. การเสนอแนวทาง การปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยและเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

๒.๑ กลยุทธ์ (Strategy) เสนอให้ รมว.กท. แต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ โดยมี ปล.กท. เป็นประธาน มีกรรมการจาก ส่วนราชการหลักของกระทรวงกลาโหม และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากภาครัฐอื่นและภาคเอกชน เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการและสังคมแห่งชาติ และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น เพื่อให้ภาคส่วนอื่น มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ของกระทรวงกลาโหม และสนับสนุนการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ให้ทบทวนแนวคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงรุก ว่ามีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันและอนาคตหรือไม่อย่างไร ให้กำหนดงานหลัก (เป็นเจ้าภาพหลักในระดับประเทศ) และงานรอง (เป็นหน่วยสนับสนุน) ของกระทรวงกลาโหม เพื่อให้มีกรอบงานที่ชัดเจนในการกำหนดโครงสร้างหน่วยงาน/กลุ่มงาน และระบบงานที่จะรองรับ รวมทั้งจะต้องกำหนดกรอบทิศทาง (Directives) การดำเนินงานของของกระทรวงกลาโหมเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนและกำหนด

ความต้องการงบประมาณของส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม ระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการไม่เกิน ๖ เดือน

๒.๒ โครงสร้าง (Structure) เสนอให้นำหลักการ แนวคิด และรูปแบบ การบริหารจัดการและการปกครองด้วยผู้นำสูงสุดสองคน (Diarchy) และการบริหารราชการกระทรวงกลาโหมแบบกลุ่มงานของ กห. ประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร มาประยุกต์ใช้ โดยให้รวม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สป.) และ กองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.) เข้าด้วยกัน เป็น กองบัญชาการกลาโหม (Defence Headquarters) มีปล.กห.และ ผบ.ทสส. ปฏิบัติงานร่วมกัน มีกลุ่มงาน ภายใต้การบังคับบัญชา ควบคุม กำกับดูแล ของ ปล.กห.และ/หรือ ผบ.ทสส. ๑๕ กลุ่ม หรือ มากกว่าตามความจำเป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง โดยสลายความเป็นนิติบุคคลของหน่วยที่เป็นระดับกลุ่มงาน ภายใต้ ปล.กห.และ ผบ.ทสส. โดยมีโครงสร้างการจัด กห. แบบกลุ่มงานตามแผนภาพที่ ๔-๓ ในบทที่ ๔ หน้าที่ของกลุ่มงานมีดังนี้

๒.๒.๑ กลุ่มงานเตรียมกำลังรบร่วม มีหน้าที่ เตรียมกำลังรบร่วม เช่น การฝึกศึกษา การปฏิบัติการทางทหารร่วม หลักนิยมการรบร่วม/รบผสม การวางแผนและให้คำปรึกษาการใช้กำลัง การวางแผนกำลังระดับยุทธศาสตร์ทหาร การส่งกำลังบำรุงร่วม การบริการทางการแพทย์ การกำลังสำรอง/นักเรียนทหาร การประสานงานและการบริหารจัดการขีดความสามารถเพื่อปฏิบัติการร่วม และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๒ กลุ่มงานการปฏิบัติการทางทหารร่วม มีหน้าที่วางแผนและปฏิบัติตามแผนป้องกันประเทศ แผนป้องกันชายแดน แผนเผชิญเหตุ และวิกฤตการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิบัติการทางทหารนอกประเทศและตามแนวชายแดน และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๓ กองทัพบก มีหน้าที่ เตรียมกำลัง การฝึก และการดำรงความพร้อมของกำลังทางบก งานการวางแผนและการปฏิบัติการทางบกที่เป็นงานประจำ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๔ กองทัพเรือ มีหน้าที่ เตรียมกำลัง การฝึก และการดำรงความพร้อมของกำลังทางเรือ งานการวางแผนและการปฏิบัติการทางเรือที่เป็นงานประจำ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๕ กองทัพอากาศ มีหน้าที่ เตรียมกำลัง การฝึก และการดำรงความพร้อมของกำลังทางอากาศ งานการวางแผนและการปฏิบัติการทางอากาศที่เป็นงานประจำ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๖ กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ มีหน้าที่ วิเคราะห์ และเสนอนโยบาย ความสัมพันธ์กับ กห. ต่างประเทศ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ยุทธศาสตร์ทหาร โครงสร้างกำลังกองทัพและการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๗ กลุ่มงานการข่าว มีหน้าที่ ปฏิบัติการข่าว (ผู้รวบรวม และวิเคราะห์) สนับสนุนการวางแผนและปฏิบัติการทางทหาร การกำหนดนโยบาย การพัฒนาขีดความสามารถของ กท. และส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้งการให้บริการด้านความมั่นคงเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๘ กลุ่มงานงบประมาณและการเงิน มีหน้าที่ เสนอแนะและวิเคราะห์ การจัดการงบประมาณ และการเงิน ต่อการปฏิบัติการและกิจกรรมของสำนักงาน ปล.กท. และกองทัพจัดการต่อระบบในการจัดสรรทรัพยากร และควบคุมการใช้งบประมาณและทรัพย์สินของรัฐ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๙ กลุ่มงานยุทธโศปกรณ์ มีหน้าที่ จัดหาและส่งกำลังบำรุงแบบรวมการให้กับกองทัพและ สำนักงาน ปล.กท. มีบทบาทหลักในการวางแผน และดำเนินการตามแผนยุทธโศปกรณ์หลักระยะยาว และการวางแผนส่งกำลังบำรุง และสนับสนุนการปฏิบัติการ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๑๐ กลุ่มงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร มีหน้าที่ วิจัยพัฒนา การวิเคราะห์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่นำมาใช้ทางทหาร งานตรวจสอบคุณลักษณะเฉพาะของยุทธโศปกรณ์ งานพัฒนาหรือควบคุมการพัฒนาต้นแบบยุทธโศปกรณ์ ส่งเสริมและดำเนินการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๑๑ กลุ่มงานกำลังพล มีหน้าที่ บริหารจัดการและพัฒนากำลังพล ของทรวงกลาโหม โดยรวมทั้งหมด และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๑๒ กลุ่มงานบริการ มีหน้าที่ การบริการและสวัสดิการต่อหน่วยงาน และกำลังพล โดยรวมทั้งหมดและปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๑๓ กลุ่มงานตรวจสอบประเมินผล และจริยธรรม มีหน้าที่ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการใน กท. การสอบสวนข้อสงสัย/ข้อกล่าวหาการใช้ทรัพยากรไม่ถูกกฎระเบียบ รวมถึงงานจริยธรรม และการขัดแย้งภายใน กท. และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๑๔ กลุ่มงานกฎหมาย มีหน้าที่ ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการศาลทหาร อัยการทหาร และนายทหารพระธรรมนูญ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๑๕ กลุ่มงานประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ บริหารจัดการงานประชาสัมพันธ์ของ กท. เป็นส่วนรวมและปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๑๖ กลุ่มงานอื่นๆ ตามความจำเป็น

การดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงกลาโหมในรายละเอียด เสนอให้ รมว.กท. แต่งตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวง ขึ้นจำนวนหนึ่งเพื่อศึกษาจัดแผนในรายละเอียด เพื่อให้การปรับเปลี่ยน มีส่วนร่วมจากผู้ถือประโยชน์ร่วมที่เกี่ยวข้อง มีความเป็นไปได้ มีความเหมาะสม เป็นที่ยอมรับและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะกรรมการจะต้องให้ความรู้แก่ถือ ประโยชน์ร่วมที่เกี่ยวข้องโดยการเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปการบริหารจัดการและ โครงสร้างกระทรวงกลาโหม ของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ทั้ง ๓ ประเทศ มาสัมมนาเชิง ปฏิบัติการเพื่อถ่ายทอดประสบการณ์และให้ข้อเสนอแนะ ระยะเวลาในการดำเนินการของ คณะกรรมการไม่เกิน ๘ เดือน

๒.๓ ระบบ (System) เสนอให้นำหลักการ แนวคิด และรูปแบบในการบริหาร ราชการและการจัดโครงสร้างกระทรวงกลาโหมของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ในส่วนของ การบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวง และการมอบหมายงาน การควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการ ผู้จัดการกลุ่มงาน มาประยุกต์ใช้กับ กลยุทธ์และโครงสร้างที่เสนอ ข้างต้น ในส่วนของการบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวงนั้น ให้ยกเลิก คณะกรรมการระดับกระทรวง ระดับ พล.กท. และ ระดับ ผบ.ทสส. ที่มีอยู่ทั้งหมด และใช้ตัวแบบ ของ กระทรวงกลาโหมประเทศในเครือจักรภพอังกฤษเป็นแนวทางในการแต่งตั้งและกำหนด อำนาจหน้าที่ โดยแต่งตั้งในสองระดับคือ คณะกรรมการระดับที่ รมว.กท. เป็นประธาน และ คณะกรรมการระดับที่ พล.กท. และ/หรือ ผบ.ทสส. เป็นประธาน ในส่วนของสภากลาโหมตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ ให้คงไว้

ในส่วนของการมอบหมายงาน การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ ผู้จัดการกลุ่มงานตามแนวคิดของกระทรวงกลาโหมประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ มีความ คล้ายคลึงและสอดคล้องกับ หลักการของ พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ยังใช้อยู่ในปัจจุบัน และกระทรวงกลาโหมก็ได้กำหนดการ มอบหมายงาน การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการตาม พระกฤษฎีกาฯ อยู่แล้ว แต่มีข้อ แตกต่างที่ กระทรวงกลาโหมไทยจะต้องปรับเปลี่ยนคือ ประเด็นความรับผิดชอบในการรายงาน/ ชี้แจงผลการบริหารราชการ (Line of Authority and Accountability) ที่รองรับโครงสร้างแบบกลุ่ม งาน ที่ผู้บริหารสูงสุดของกลุ่มงานเป็น เจ้าภาพหลัก หรือ Single Manager รับผิดชอบงานที่ได้รับ มอบหมาย เป็นส่วนรวม ควบคุม กำกับดูแล รายงานผลการปฏิบัติ และสามารถสั่งการต่อทุกๆ หน่วยได้ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบ ทั้งทั้งกระทรวงกลาโหม

การดำเนินการปฏิรูประบบ ที่เสนอข้างต้นในรายละเอียด ให้ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตามข้อเสนอในส่วนที่เป็น โครงสร้าง ข้างต้น รับผิดชอบพิจารณาผนวกเข้ากับ แผนที่จะจัดทำขึ้น ไปพร้อม ๆ กัน และเพื่อให้มีเจ้าภาพในการอำนวยความสะดวก ควบคุม กำกับดูแล

รายงาน และประเมินผล การดำเนินการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม รวมทั้ง บริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และ เสนอแนะการปฏิรูปในระยะต่อไป เพื่อให้การปฏิรูปกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน และเป็นระบบ จึงเสนอให้ จัดตั้งหน่วยงานที่มีผู้บริหารสูงสุดระดับสองดาว (พลตรี) ภายใต้อำนวยการนโยบายและยุทธศาสตร์ ขึ้นมารับผิดชอบอย่างถาวร

๒.๔ รูปแบบ (Style) ในส่วนของรูปแบบที่เป็นวัฒนธรรมองค์กรนั้น เนื่องจากระบบราชการในกระทรวงกลาโหมไทย และของประเทศอื่น ๆ มีลักษณะเฉพาะโดยมี สายการบังคับบัญชา (Command) ควบคู่ไปกับสายการบริหารจัดการ (Administration and Management) ในทุก ๆ ระดับ ทั้งในยามปกติและยามสงคราม และมีความต้องการบุคลากรที่มีทักษะความรู้ที่หลากหลาย ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กรให้ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับมีความเข้าใจ ค่านิยมและความเชื่อที่ถูกต้องในเรื่องเส้นทางอาชีพของบุคลากรในกระทรวงกลาโหม ที่มีทั้งฝ่ายทหาร (ข้าราชการทหาร) และฝ่ายพลเรือน (ข้าราชการพลเรือนกลาโหม) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ ความเชี่ยวชาญ และเส้นทางอาชีพที่แตกต่างกัน แต่จำเป็นต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด รวมทั้งมีความเข้าใจ ในระบบเกี่ยขออายุราชการทหาร/ระบบปลดถ่ายกำลังพลทหาร ตามชั้นยศ เพื่อให้ ส่วนราชการที่เป็นฝ่ายทหารมี โครงสร้างและจำนวนกำลังพลที่เป็นมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ผู้วิจัยเสนอการให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรทุกระดับ ทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ในประเด็นวัฒนธรรมองค์กรในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรบ และ ในกิจกรรมที่ไม่ใช่การรบ ในสถานการณ์การรบหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องการประสิทธิผลเป็นหลัก ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งโดยเคร่งครัด แต่ในส่วนกิจกรรมที่ไม่ใช่การรบหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องการประสิทธิภาพเป็นหลักเพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีประโยชน์สูงสุด การตกลงใจจะต้องมีข้อมูลครบถ้วน ถูกต้อง ดังนั้นผู้ใต้บังคับบัญชาจำเป็นต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนพร้อมข้อเสนอแนะในทุกกรณี และผู้บังคับบัญชาจะต้องให้โอกาสแสดงความคิดเห็นและรับฟังด้วย

ในส่วนรูปแบบการบริหารจัดการนั้น การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ กระทรวงกลาโหมจะต้องมีผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางซึ่งมีรูปแบบการบริหารจัดการที่สามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีนวัตกรรมทางแนวความคิดที่เป็นไปได้ เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ ให้สามารถปฏิรูปกระทรวงกลาโหมได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางจึงมีความสำคัญมากต่อความอยู่รอดและประสิทธิภาพขององค์กร

๒.๕ บุคลากร (Staff) เสนอให้ ปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการพัฒนา กำลังพลทุกประเภทในกระทรวงกลาโหมทั้งหมด เริ่มตั้งแต่ การแบ่งประเภทบุคลากร การกำหนดคุณลักษณะและคุณสมบัติของตำแหน่ง การกำหนดเส้นทางอาชีพของบุคลากรแต่ละประเภท แนวทางพัฒนาบุคลากรด้วยการศึกษาการฝึกตามเส้นทางอาชีพ การคัดเลือกบุคลากร การ

ประเมินผลการปฏิบัติงาน ทักษะ และทัศนคติ และการพิจารณาการเลื่อนหรือลดชั้น การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การปลด การเกษียณ ระบบเงินเดือน/ค่าตอบแทน/สวัสดิการ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาที่สะสมมานาน ได้แก่จำนวนนายทหารชั้นยศสูงที่มีเกินอัตราเป็นจำนวนมาก ให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ประเด็นที่เร่งด่วนที่สุดคือการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทักษะและทัศนคติของ บุคลากรทุกระดับอย่างถูกต้อง โปร่งใส เทียบธรรม และนำมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้นำระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหมมาใช้้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อลดจำนวนทหารประจำการ

๒.๖ ทักษะ (Skill) เนื่องจาก ลักษณะเฉพาะของระบบราชการในกระทรวงกลาโหม ที่มีทั้ง สายการบังคับบัญชา (Command) และสายการบริหารจัดการ (Administration and Management) ในทุก ๆ ระดับ ทั้งในยามปกติและยามสงคราม ในกระทรวงกลาโหมประเทศตะวันตก โดยปกติ สายการบังคับบัญชา (Command) เป็นงานของฝ่ายทหารและเกี่ยวข้องกับการรบ การสนับสนุนการรบ และการช่วยรบในสนาม บุคลากรในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร ส่วนสายการบริหารจัดการ (Administration and Management) เกี่ยวข้องกับ การช่วยรบใน ส่วนหลัง กองบัญชาการขนาดใหญ่ และงานอื่น ๆ ในพื้นที่ส่วนหลัง บุคลากรในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็น ข้าราชการพลเรือนกลาโหม ในอดีตและปัจจุบัน กระทรวงกลาโหมไทย ไม่มีระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหมที่เป็นรูปธรรม ทำให้ ข้าราชการทหารซึ่งมีทักษะในงานของฝ่ายทหาร ต้องเข้าไปปฏิบัติงานเป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ สายการบริหารจัดการของฝ่ายพลเรือน โดยไม่ได้รับ การศึกษาหรือฝึกฝนเพิ่มเติม ทำให้ขาดทักษะด้านการบริหารจัดการและความรู้เฉพาะเรื่องในสาขาใหม่ ๆ ทำให้ไม่สามารถที่จะวิเคราะห์ในเชิงลึก เพื่อจะนำมาสู่การวางแผนยุทธศาสตร์ในระยะยาว ได้อย่างครอบคลุม รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการพัฒนา บุคลากรด้านการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และให้มีความเข้มงวดในคัดเลือก บรรจุ หรือ ปรับย้าย บุคลากรที่มีทักษะด้านอาชีพและความถนัดตามตำแหน่งและลักษณะงาน

๒.๗ ค่านิยมร่วม (Shared Values) การปรับกลยุทธ์ โครงสร้างและระบบของ กระทรวงกลาโหมตามที่เสนอข้างต้น จะช่วยลดจุดอ่อนด้านค่านิยมร่วม เนื่องจาก กลุ่มงานต่าง ๆ อยู่ภายใต้ผู้นำระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งได้แก่ พล.ท.และ ผบ.ทสส. ที่ร่วมกำหนดทิศทางและร่วมกัน รับผิดชอบในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวง ทำให้มีค่านิยมร่วมเดียวกันทั้งหมดใน ทุกกลุ่มงาน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับมีความชัดเจน ในกรอบความคิดนำของ กระทรวงกลาโหม ในบริบท ของการปฏิรูปการบริหารจัดการและ โครงสร้างกระทรวงกลาโหมนั้น ผู้วิจัยเสนอให้ กำหนดค่านิยมร่วมในประเด็น “การพัฒนาอย่างต่อเนื่องของกระทรวงกลาโหม” (Continuous Development of Ministry of Defence) เพื่อเป็นมโนคติพื้นฐานหรือกรอบความคิดนำ ให้มีการปฏิรูป ระบบบริหารจัดการและ โครงสร้างได้สำเร็จตามแผน รวมทั้งให้เกิดความมุ่งมั่นใน

การปรับปรุง/การให้สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ SWOT หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกอยู่เสมอ

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร

๑.๑ การปฏิรูป/การพัฒนาระบบราชการใน กท.ควรดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูป/การพัฒนาระบบราชการในหน่วยงานความมั่นคงอื่นๆ และมีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นการดำเนินการระหว่างหน่วยงานความมั่นคงต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจาก ภารกิจ อำนาจหน้าที่ ที่ กท. ได้รับตาม มาตรา ๘ ของ พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ และมาตรา ๘ ของ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ มีขอบเขตกว้าง เกี่ยวเนื่องและทับซ้อนกับ หน่วยงานความมั่นคงอื่นๆ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ ด้านการป้องกันและรักษาความมั่นคงภายในประเทศ การพัฒนาประเทศ และการปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงของประเทศ

๑.๒ การรวมสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและ กองบัญชาการกองทัพไทย เข้าด้วยกันและจัดโครงสร้างเป็นแบบกลุ่มงาน จะทำให้อัตรากำลังพลโดยเฉพาะนายทหารชั้นยศสูง ลดลงมาก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของกำลังพลอย่างมาก ดังนั้น แผนแม่บท ที่จะจัดทำขึ้นจะต้องมีระยะเวลาที่นานเพียงพอ จากการตรวจสอบอาจใช้เวลาถึง ๑๕ ปี หากไม่ให้เกิดผลกระทบ (โดยพิจารณาจากระยะเวลาการเกษียณอายุราชการของนักเรียนเตรียมทหารรุ่น ๒๙) อย่างไรก็ตามการเริ่มใช้ระบบเกษียณอายุราชการ/ระบบปลดถ่ายกำลังพล ตามชั้นยศ ต้องเริ่มดำเนินการโดยทันที เพื่อใช้กับกำลังพลรุ่นใหม่ และกำลังพลที่รับราชการมาแล้วไม่เกิน ๕-๑๐ ปี เพื่อมิให้ปัญหาการมีนายทหารชั้นยศสูงเกินอัตราจำนวนมากเกิดขึ้นอีก

๑.๓ การนำระบบเกษียณอายุราชการ/ระบบปลดถ่ายกำลังพล ตามชั้นยศ มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์นั้น จะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสังคมจิตวิทยา ในเรื่องความผูกพัน ความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ของกำลังพล โดยต้องศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางรับราชการของข้าราชการกระทรวงอื่น เช่นกระทรวงมหาดไทย หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นต้น มีความเป็นไปได้สูงที่ กระทรวงกลาโหมจะมีระบบปลดถ่ายกำลังพล ตามชั้นยศ ในลักษณะนี้เพียงหน่วยเดียว ดังนั้น ระบบโครงสร้างเงินเดือน ระบบค่าตอบแทน/เงินชดเชย เบี้ยเลี้ยง และสวัสดิการ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับ ทหารประจำการจะต้องไม่เหมือนกับข้าราชการพลเรือนกลาโหม หรือ

ข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป เงินเดือนและค่าตอบแทนต่าง ๆ ต้องมีความพอใจเพียงพอ ซึ่งกระทรวงกลาโหมต้องได้รับการสนับสนุนในเชิงนโยบายและงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

๑.๔ กระทรวงกลาโหมจะต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคเอกชนในการผลักดันระบบเกษียณอายุราชการ/ระบบปลดถ่ายกำลังพล ตามชั้นยศ ดังนั้นผู้บริหารระดับสูงจะต้องส่งเสริมนโยบายการวิจัย พัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ เพื่อการพึ่งพาตนเอง ควบคู่ไปกับการส่งเสริมนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมการป้องกันประเทศอย่างต่อเนื่อง ให้ภาคเอกชนไทยด้านนี้มีความเข้มแข็ง โดยสนับสนุนการจัดหาสิ่งอุปกรณ์/ยุทธโศปกรณ์ทางทหาร รวมทั้งการบริการจากภาคเอกชนภายในประเทศ เพื่อให้อุตสาหกรรมภายในประเทศสามารถรองรับการปลดถ่ายกำลังพลได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งการแปรสภาพอุตสาหกรรมการป้องกันประเทศที่อยู่ใน กห. ไปสู่ภาคเอกชน ในระยะกลางและระยะยาว

๑.๕ การปฏิรูประบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทักษะและทัศนคติของกำลังพลทุกระดับอย่างถูกต้อง โปร่งใส เทียบธรรม และนำมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งอย่างเป็นรูปธรรมนั้น ผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องสร้างค่านิยมและปลูกฝังวัฒนธรรมของระบบเกียรติศักดิ์ (Honour System) และ ระบบคุณธรรม/ความสามารถ (Merit System) ให้กับกำลังพลในทุกระดับ ทั้งนี้ควรมีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ระบบประเมินผลของกระทรวงกลาโหมในประเทศที่พัฒนาแล้ว และในประเทศเอเชียที่ประสบความสำเร็จในด้านนี้ และนำมาประยุกต์ใช้กับกระทรวงกลาโหมไทย

๑.๖ เนื่องจาก แผนแม่บท ที่เกี่ยวข้องการปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม สองฉบับที่ผ่านมา ฉบับแรก พ.ศ.๒๕๔๒ และ ฉบับที่สอง พ.ศ.๒๕๕๐ นั้น การดำเนินการตามแผนแม่บท ดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการ การเปลี่ยนแปลง ที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ประเด็นสำคัญเร่งด่วน คือ การสร้างแรงขับเคลื่อนเพื่อการเปลี่ยนแปลง อาทิ ความล้าสมัยของรูปแบบโครงสร้างปัจจุบัน ความคาดหวังของสังคมที่ให้เปลี่ยนแปลง และการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศเช่นประชาคมอาเซียน ประเด็นอื่น ๆ ได้แก่ การสร้างการยอมรับ การเปลี่ยนแปลง การสร้างแนวร่วมการเปลี่ยนแปลง การสร้างวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์และการสื่อสาร การพัฒนาขีดความสามารถการเปลี่ยนแปลง การฝึกกำลังและขยายผลการเปลี่ยนแปลง และการจัดตั้งสถาบันและฝึกรากการเปลี่ยนในวัฒนธรรมองค์กร ประเด็นที่ควรให้ความสนใจ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม การให้ความรู้แก่ผู้ถือประโยชน์

ร่วมทุกฝ่าย การรับฟังความคิดเห็นจากกำลังพลระดับปฏิบัติ การสื่อสารประสัมพันธ์การดำเนินการ ให้เกิดความโปร่งใส เป็นต้น

๒. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ในการนำผลการวิจัยฉบับนี้ ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น จะต้องเริ่มจากการจัดทำแผนแม่บทการการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม โดยเร่งรัด เริ่มกระบวนการ โดยเร็ว เนื่องจากระยะเวลาของแผนแม่บทฯ จะต้องใช้เวลานานจึงจะบรรลุระบบบริหารจัดการและโครงสร้างที่กำหนด เพื่อลดผลกระทบด้านกำลังพล ผู้วิจัยจึงได้เสนอโครงการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม รายละเอียดตาม ผผนวก ก ซึ่งมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒ ที่คณะนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ ๒๕๕๖ จะเสนอใน ก.ย.๕๗ โดยเป็นโครงการตามมาตรการ ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศ โครงการมีระยะเวลาดำเนินการ ๑๕ เดือน และสามารถเริ่มโครงการได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๘

๒.๑ วิธีดำเนินการตามโครงการจัดทำแผนแม่บทฯ ประกอบด้วย

๒.๑.๑ การแถลงนโยบายของรัฐบาล และ รมว.กท. ในการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม โดย รมว.กท. กำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม เช่น การทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศเพื่อทบทวนภารกิจและงานหลักงานรองของกระทรวงกลาโหม การปรับโครงสร้างใหม่ การลดสายบังคับบัญชา และเน้นประสิทธิภาพ ด้วยการรวม บก.ทท.และ สป. เข้าด้วยกัน การจัดให้มีระบบเกษียณอายุราชการตามขั้นยศ พร้อมระบบเงินเดือน/ค่าตอบแทนและสวัสดิการใหม่ให้สอดคล้อง รวมทั้งการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและระบบการจัดหาบุคลากร เป็นต้น

๒.๑.๒ การจัดตั้ง คณะกรรมการทบทวนยุทธศาสตร์ และคณะกรรมการด้านต่างๆ เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงลึกและเชิงกว้าง เพื่อเสนอแนวทางการดำเนินการ ระยะเวลา และทรัพยากรที่ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายของ รมว.กท. ในข้อ ๑ ที่มีความเป็นไปได้ มีความเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของผู้ถือประโยชน์ร่วม (Stake Holder)

๒.๑.๓ การประชาสัมพันธ์ ชี้แจง รับฟังความคิดเห็น และให้ความรู้ แก่ผู้ถือประโยชน์ร่วม (Stake Holder) ในทุกภาคส่วน ทั้งในและนอก กระทรวงกลาโหม

๒.๑.๔ การกำหนดให้ แผนแม่บทฯ เป็นนโยบายของ กระทรวงกลาโหม และของรัฐบาล เพื่อให้ แผนแม่บทฯ ได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจาก ภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

๒.๒ ประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ มีดังนี้

๒.๒.๑ กท. มีทิศทางการปฏิรูป ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม มีภารกิจ/งาน ที่เชื่อมโยง บูรณาการ/ผืนีกำล้ง กับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ และภาคเอกชน (จากการกำหนดนโยบาย และแนวทางระดับรัฐบาลและระดับกระทรวง (Top down) และการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ที่ภาคส่วนนอก กท. มีส่วนร่วม)

๒.๒.๒ บุคลากร ใน กท. ระดับล่าง (หน.แผนก) รับทราบ มีความเข้าใจ และมีส่วนร่วม (Bottom up) ในการ จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปฯ ทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ได้รับการยอมรับจาก กำล้งพลระดับล่าง (จากการจัดตั้งคณะกรรมการ ตามกลุ่มงาน และการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ)

๒.๒.๓ การปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ มีความต่อเนื่องและได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานนอก กท. ที่เกี่ยวข้อง (จากการเห็นชอบแผนแม่บทฯ โดยคณะรัฐมนตรี)

๒.๒.๔ เมื่อดำเนินการตามแผนแม่บทฯ กท. จะประหยัดงบประมาณที่เป็น งบ.ประจำ (งบ.กำล้งพล โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค ฯลฯ) ทำให้สัดส่วน งบ. พัฒนา สูงขึ้น (จากการปรับโครงสร้างเป็นแบบกลุ่มงานและนำระบบ (System) การบริหารจัดการของ กท. ประเทศต้นแบบ มาประยุกต์ใช้)

บรรณานุกรม

เอกสารที่มีชั้นความลับ

- ข่าวทหาร, กรม, กองบัญชาการกองทัพไทย. “ข้อมูลทางทหารกลุ่มประเทศอาเซียน : ราชอาณาจักรกัมพูชา”. ๒๕๕๖ก.
- ข่าวทหาร, กรม, กองบัญชาการกองทัพไทย. “ข้อมูลทางทหารกลุ่มประเทศอาเซียน : เนการา บรูไน คารุสซา”. ๒๕๕๖ข.
- ข่าวทหาร, กรม, กองบัญชาการกองทัพไทย. “ข้อมูลทางทหารกลุ่มประเทศอาเซียน : สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์”. ๒๕๕๖ค.
- ข่าวทหาร, กรม, กองบัญชาการกองทัพไทย. “ข้อมูลทางทหารกลุ่มประเทศอาเซียน : มาเลเซีย”. ๒๕๕๖ง.
- ข่าวทหาร, กรม, กองบัญชาการกองทัพไทย. “ข้อมูลทางทหารกลุ่มประเทศอาเซียน : สาธารณรัฐ แห่งสหภาพเมียนมาร์”. ๒๕๕๖จ.
- ข่าวทหาร, กรม, กองบัญชาการกองทัพไทย. “ข้อมูลทางทหารกลุ่มประเทศอาเซียน : สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว”. ๒๕๕๖ฉ.
- ข่าวทหาร, กรม, กองบัญชาการกองทัพไทย. “ข้อมูลทางทหารกลุ่มประเทศอาเซียน : สาธารณรัฐ สังกมนิคมเวียดนาม”. ๒๕๕๖ช.
- ข่าวทหาร, กรม, กองบัญชาการกองทัพไทย. “ข้อมูลทางทหารกลุ่มประเทศอาเซียน : สาธารณรัฐ สิงคโปร์”. ๒๕๕๖ซ.
- ข่าวทหาร, กรม, กองบัญชาการกองทัพไทย. “ข้อมูลทางทหารกลุ่มประเทศอาเซียน : สาธารณรัฐ อินโดนีเซีย”. ๒๕๕๖ด.
- กลาโหม, กระทรวง. “แผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมและการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ ไทย”. ๒๕๔๒.
- กลาโหม, กระทรวง. “แผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๐”. ๒๕๕๐.

เอกสารที่ไม่มีชั้นความลับ

ภาษาไทย

หนังสือ

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย : ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มี
สิทธิเลือกตั้ง. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : บริษัท หจก.บางกอกบลิ๊อค, ๒๕๕๔.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๘.

ลิขิต ธีรเวคิน. วัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.

สถาบันพระปกเกล้า. ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ :
บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, ๒๕๕๐.

สำนักงาน ก.พ.. สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องมิติใหม่ในการปรับปรุงโครงสร้างและ
บริหารงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด, ๒๕๕๔.

สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.. การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์. กรุงเทพฯ : ห้าง
หุ้นส่วนจำกัด นำงการพิมพ์, ๒๕๔๐. (สมาน รังสิโยภุชญา เรียบเรียง)

เอกวิทย์ มณีธร, ว่าที่เรือดรี. ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๒,
กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็ม.ที.เพรส, ๒๕๕๒.

วารสารและหนังสือพิมพ์

จิตินันท์ รัชญูสิริ, พันเอก. “การบริหารราชการแบบกลุ่มงานในกระทรวงกลาโหมออสเตรเลีย
แคนาดา และสหราชอาณาจักร”, หลักเมือง (ฉบับที่ ๑๕๕), กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗.
หน้า ๕ – ๑๗.

เอกสารวิจัย

ชายศักดิ์ โสมกุล, พลโท. “แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารราชการของ
กระทรวงกลาโหม”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๒.

- ประยูรท์ จันทรโอชา, พลโท. “การปรับบทบาทของกองทัพไทยเพื่อรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๑.
- เผด็จการ จันทรเสวก, พลโท. “โครงสร้างองค์กรด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของกองทัพไทย”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๐.
- เมธี ศรีทอง, พลตรี. “การรับราชการทหารในกองทัพแบบมีกำหนดเวลาปลดถ่ายพร้อมมาตรการจูงใจ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๘.
- วิรัช หาญผจญศึก, พลตรี. “การบริหารและการจัดการกองทัพไทย”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๕.
- วุฒินันท์ ลีลายุทธ, พลตรี. “แนวทางการพัฒนาการบริหารทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศของกองบัญชาการทหารสูงสุด”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๘.
- สุนทร คชวัฒน์, พลเรือตรี. “แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๗.
- สุรพล เพื่อนอัยกา, พลตรี. “การเตรียมกำลังรบที่มีประสิทธิภาพ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๖.
- หม่อมหลวง ประสพชัย เกษมสันต์, พลโท. “การศึกษาเปรียบเทียบ การจัดกระทรวงกลาโหมต่างประเทศกับไทย”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๑.
- หม่อมหลวง สุปรีชา กมลาสน์, พลอากาศตรี. “การบริหารราชการทหาร กับ การปฏิรูประบบราชการไทย”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๗.
- อนันตพร กาญจนรัตน์, พลตรี. “การพิจารณาสัดส่วนงบประมาณในการป้องกันประเทศกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่เหมาะสม”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๒.
- อัษฎรา เกิดผล, พลตรี. “การพัฒนาอำนาจกำลังรบของกองทัพบก”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๒.

กฎหมาย

- “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๐, ๕ ตุลาคม ๒๕๔๖, หน้า ๒๕๗-๓๑๐.
- “พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๐”, ราชกิจจานุเบกษา(ฉบับพิเศษ). เล่มที่ ๗๔, ๑๒ ธันวาคม ๒๕๐๐, หน้า ๕-๑๑.

“พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๐๓”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๙, ๑๕ มีนาคม ๒๕๐๓, หน้า ๑๒๗-.

“พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๕, ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๓๕-๔๖.

“พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕””, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๙, ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕, หน้า ๑๔-๓๔.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๕, ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๓๕-๔๖.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๔, ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐, หน้า ๑-๑๒๗.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กลาโหม, กระทรวง. “แนวทางปฏิบัติของกระทรวงกลาโหมในการรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ในปี ๒๕๕๘”. สำนักนโยบายและแผนกลาโหม, ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ก.

กลาโหม, กระทรวง. “บทบาทกองทัพต่ออาเซียน”. สำนักนโยบายและแผนกลาโหม, ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.

กลาโหม, กระทรวง. “หนังสือด่วนมากที่ ต่อ กท. ๐๒๐๗/๕๕๒๔ เรื่อง การประชุมประกาศเจตนารมณ์ของ รมว.กท.”. ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ข.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

การต่างประเทศ, กระทรวง. “ASEAN Mini Book”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20130815-110431-164135.pdf>, ๒๕๕๗ก.

การต่างประเทศ, กระทรวง. “แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน”.

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121203-180341-875025.pdf>, ๒๕๕๗ข.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. “การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย”.

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/Thai_PSR.pdf,
๒๕๕๗.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. “โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพ
ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=14&content_id=628, ๒๕๕๐.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย
(พ.ศ. ๒๕๔๖ – พ.ศ. ๒๕๕๐)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

http://www.opdc.go.th/oldweb/Doc_report/File_download/1094884585-1-45-1.pdf,
๒๕๕๗.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย
(พ.ศ. ๒๕๕๑ – พ.ศ. ๒๕๕๕)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.opdc.go.th/uploads/files/Strategies51-55.pdf>, ๒๕๕๗.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย
(พ.ศ. ๒๕๕๖–พ.ศ. ๒๕๖๑)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

http://www.opdc.go.th/uploads/files/2556/text_yutasad.pdf, ๒๕๕๗.

เดลินิวส์. “พล.อ.อ.สุกำพล สั่งปรับโครงสร้างกองทัพให้ทันสมัย เน้นปรับ 9 ข้อ”. (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก : <http://www.dailynews.co.th/Content/politics/157012/>, ๒๕๕๕.

ราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, มหาวิทยาลัย. “บทที่ ๘ การปฏิรูประบบราชการ”. (ออนไลน์). เข้าถึง
ได้จาก : <http://teacher.aru.ac.th/witchugon/images/.../11chap8text.pdf>, ๒๕๕๗

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักงาน. “รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตาม
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ปีที่สอง”.

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

http://www.cabinet.thaigov.go.th/word/.../re2Y_detail011.doc, ๒๕๕๗

โศรตรีย์ จุฑานนท์. วารสารคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. “การปฏิรูประบบราชการในสมัย
ปัจจุบัน (ช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2523-2544)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://library.uru.ac.th/article/htmlfile/human06-05.pdf>, ๒๕๕๗.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนกลยุทธ์ สศช. ประจำปี พ.ศ.
2556 – 2560”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.nesdb.go.th/Portals/0/about/StrategyPlan13-17.pdf>, ๒๕๕๖.

ภาษาต่างประเทศ

Books

Bland, Douglas L., National Defence Headquarters: Centre for Decision. Ottawa: Public Works and Government Services Canada-Publishing, 1997.

Howard, Michael, “Introduction: The Armed Forces as a Political Problem”, in Michael Howard, ed., Soldiers and Governments: Nine Studies in Civil-Military Relations. London: Eyre & Spottis Woode, 1957.

Journals

Thitinant Thanyasiri, Colonel. “Does diarchical structure help or hinder defence performance?”. Shedden Papers 2003. May 2004. pp. 17 – 23.

Electronic Data Base

Australian Department of Defence. “2012 – 17 Defence Corporate Plan”. (Online). Accessed from : http://www.defence.gov.au/publications/DCP2012_17.pdf, 2012.

Australian Department of Defence. “Defence Annual Report : 2012 – 13 Department of Defence”. (Online). Accessed from : <http://www.defence.gov.au/annualreports/>, 2013.

Australian Department of Defence. “Review of the Defence Accountability Framework”. (Online). Accessed from : http://www.defence.gov.au/oscdf/BlackReview/black_review.pdf, 2011a.

Australian Department of Defence. “Review of the Defence Accountability Framework”. (Online). Accessed from : <http://www.defence.gov.au/oscdf/BlackReview/>, 2011b.

Australian Department of Defence. “The Strategic Reform Program 2009 : Delivering Force 2030”. (Online). Accessed from : www.defence.gov.au/publications/reformBooklet.pdf, 2009.

Canadian Ministry of National Defence. “Departmental Performance Report 2012 - 2013”. (Online). Accessed from :

- http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/en/DND-DPR-2012-13.pdf, 2013a.
- Canadian Ministry of National Defence. “Organisation Structure”. (Online). Accessed from : <http://www.forces.gc.ca/en/about-org-structure/index.page>, 2013b.
- Hanafizadeh, Payam and Ravasan, Ahad Zare, “A McKinsey 7S Model-Based Framework for ERP Readiness Assessment”, *International Journal of Enterprise Information Systems*, 7(4), October-December 2011, 23-63. (Online). Accessed from : http://www.researchgate.net/...McKinsey_7S.../5046351b54f4525f5d.pdf, 2011.
- Linstone, Harold A. and Turoff, Murray (eds), “The Delphi Method: Techniques and Applications”. (Online). Accessed from : <http://is.njit.edu/pubs/delphibook/delphibook.pdf>, 2014.
- Malaysian Ministry of Defence. “Organisational Chart”. (Online). Accessed from : <http://www.mod.gov.my/en/about-us/organisation/organisation-chart.html>, 2013.
- Singapore Ministry of Defence. “Organisation Structure”. (Online). Accessed from : http://www.mindef.gov.sg/imindef/about_us/organisation_structure.html, 2014.
- United Kingdom Ministry of Defence. “Defence Reform : An independent report into the structure and management of the Ministry of Defence”. (Online). Accessed from : <https://www.gov.uk/government/publications/defence-reform-an-independent-report-into-the-structure-and-management-of-the-ministry-of-defence--2>, 2011.
- United Kingdom Ministry of Defence. “The New Operating Model : How Defence Works”. (Online). Accessed from : <https://www.gov.uk/government/publications/the-new-operating-model-how-defence-works>, 2012.
- Wikipedia. “Department of National Defense (Philippines)”. (Online). Accessed from : [http://en.wikipedia.org/wiki/Department_of_National_Defense_\(Philippines\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Department_of_National_Defense_(Philippines)), 2014b.
- Wikipedia. “Indonesian National Armed Forces”. (Online). Accessed from : http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesian_National_Armed_Forces, 2014a.
- Wikipedia. “Ministry of National Defense (Cambodia)”. (Online). Accessed from : [http://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_National_Defense_\(Cambodia\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_National_Defense_(Cambodia)), 2013.

Wikipedia. "Tatmadaw". (Online). Accessed from : <http://en.wikipedia.org/wiki/Tatmadaw>,
2014c.

ภาคผนวก

โครงการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการ และโครงสร้างกระทรวงกลาโหม

๑. ชื่อโครงการ: โครงการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม

๒. ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๒ ที่คณะนักศึกษาวปอ. ๒๕๕๖ จะเสนอใน ก.ย. ๕๗

๒.๑ สนองผลประโยชน์แห่งชาติข้อที่ ๑ “ประเทศไทยมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

๒.๒ สนองวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติข้อที่ ๑.๒ “ประเทศไทยดำรงอยู่อย่างมั่นคงปลอดภัย ปราศจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ”

๒.๓ สนองวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติข้อที่ ๑.๒.๑ (ภายใต้วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติข้อที่ ๑.๒) “มีการฉีกกำลังจากทุกภาคส่วน บนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองในการป้องกันภัยคุกคามทุกรูปแบบ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน”

๒.๔ สนองนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ๔ ข้อ (ภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติข้อที่ ๑.๒.๑) ได้แก่

๒.๔.๑ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ข้อ ๑.๒.๑.๑ “จัดให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมบูรณาการ เพื่อทบทวนยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศเป็นประจำทุกปี ทั้งในประเด็นการป้องกันประเทศ และความมั่นคงด้านอื่น ๆ”

๒.๔.๒. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ข้อ ๑.๒.๑.๒ “บูรณาการการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากทุกภาคส่วน ให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาระบบอาวุธยุทโธปกรณ์ และนวัตกรรมอื่นทางทหาร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ”

๒.๔.๓. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ข้อ ๑.๒.๑.๓ “ส่งเสริมความร่วมมือกับประชาคมอาเซียน เพื่อให้ไทยมีบทบาทนำภายใต้กรอบประชาคมการเมือง และความมั่นคงอาเซียน โดยการบูรณาการระหว่างหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพลดความซ้ำซ้อน ลดเวลาและขั้นตอนในการปฏิบัติ”

๒.๔.๔. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ข้อ ๑.๒.๑.๔ “สนับสนุนให้มีการฝึกกำลังจากทุกภาคส่วน เพื่อความพร้อมในการป้องกันประเทศ จากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกและภายในประเทศ โดยจัดให้มีระบบอาวุธยุทธโศปกรณ์ ระบบควบคุมบังคับบัญชา ขบวนการ และบุคลากร ที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และเพียงพอต่อภารกิจที่ได้รับมอบ”

๒.๕ สนองมาตรการเฉพาะที่สามารถรองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ๔ ข้อตาม ๒.๔ ซึ่งได้แก่ “ปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้าง (Re-Engineering) กระทรวงกลาโหมและหน่วยงานความมั่นคง โดยให้บุคลากรทุกระดับมีส่วนร่วม”

๓. หน่วยงานรับผิดชอบ: สำนักนโยบายและแผนกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

๔. ปีที่เริ่มต้น - ปีที่สิ้นสุด : พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๕๙ ระยะเวลา ๑๕ เดือน (ต.ค.๕๗ – ธ.ค. ๕๘)

๕. ประเด็นยุทธศาสตร์กระทรวงกลาโหมที่ ๔.๒ “การป้องกันประเทศ”

กลยุทธ์ ข. “อำนาจการและสนับสนุนการป้องกันประเทศระดับกระทรวง”

ผลผลิต “การบริหารจัดการการป้องกันประเทศ (สป.)”

แผนงาน :

ผลผลิตที่ ๑ :

วัตถุประสงค์แผนงาน :

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ :

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ :

๖. กิจกรรมหลัก : การจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้าง

๗. กิจกรรมรอง :

๗.๑ การแถลงนโยบายโดยรัฐบาล และ รมว.กท.

๗.๒ การจัดตั้งและการดำเนินการของ คณะกรรมการด้านต่างๆ

๗.๓ การจัดทำและอนุมัติแผนแม่บท การปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้าง กระทรวงกลาโหม

๘. หลักการและเหตุผล:

กระทรวงกลาโหม มีบทบาทและภาระหน้าที่ด้านความมั่นคงที่สำคัญยิ่งต่อประเทศชาติ เป็นกระทรวงที่รัฐบาลในการใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกในภารกิจที่มีความเร่งด่วนทั้งด้านความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่เนื่องด้วยการขยายตัวของหน่วยราชการ การเพิ่มขึ้นของอัตรากำลังพล และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาของกองทัพ โดยกระทรวงกลาโหมได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนมีการพัฒนาแผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งเป็นไปภายใต้กรอบนโยบายกว้างๆ ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขในระบบบริหารจัดการและโครงสร้างในภาพใหญ่ เป็นผลให้ กองทัพขาดความสมดุลของสัดส่วนกำลังพลที่เหมาะสม ทั้งในส่วนบัญชาการและส่วนปฏิบัติการ งบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายประจำปีมีสัดส่วนสูงขึ้นตามการขยายตัวของกำลังพลทำให้งบประมาณในการพัฒนากองทัพมีสัดส่วนลดลง

ต่อมา รมว.กท. ได้มีการประกาศเจตนารมณ์ถึงนโยบายเร่งด่วนสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหมและกองทัพไทย ให้มีขนาดกระทัดรัดทันสมัย เป็นมาตรฐานสากล มีความสมดุลระหว่างหน่วยปฏิบัติและหน่วยบังคับบัญชา พร้อมทั้งกำหนดแนวทางรับราชการให้เหมาะสม ในการ “*ปรับโครงสร้างใหม่ ลดสายบังคับบัญชา เน้นประสิทธิภาพ*” ซึ่งหากไม่เร่งดำเนินการพัฒนาการบริหารจัดการและระบบโครงสร้างของกระทรวงกลาโหม ให้มีผลสำเร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว ก็จะมีผลกระทบต่อแนวความคิดทางยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงรุก ตามวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ และนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหาร รวมไปถึงการสนับสนุนความพร้อมที่จะเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของกองทัพไทย ให้กองทัพไทยมีรูปแบบการบริหารจัดการและโครงสร้างที่เป็นมาตรฐานสากล สามารถบูรณาการและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจที่หลากหลาย

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่ากระทรวงกลาโหมมีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อประเทศชาตินี้ ปัจจุบันระบบบริหารจัดการและโครงสร้างของกระทรวงกลาโหม ขาดความสมดุลทั้งในด้านกำลังพลและงบประมาณต่อเนื่องมายาวนาน อันเป็นผลกระทบต่อศักยภาพของกองทัพ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างใหม่ให้กองทัพไทยมีรูปแบบการบริหารจัดการและโครงสร้างที่เป็นมาตรฐานสากล สามารถบูรณาการและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจที่หลากหลายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งในปัจจุบันและอนาคต

๕. วัตถุประสงค์ของโครงการ:

เพื่อจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ตามนโยบายและแนวทางปฏิบัติของ รมว.กท. นำเสนอต่อสภากลาโหมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ นำเรียน รมว.กท. เพื่อพิจารณาอนุมัติ และนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ นำไปสู่แผนการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย และสนับสนุนความร่วมมือในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของกระทรวงกลาโหมไทย

๑๐. สถานที่ดำเนินการ ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม หอประชุมกองทัพบก โรงแรมใน กทม. และจังหวัดใกล้เคียง

๑๑. วิธีดำเนินการ

๑๑.๑ การแถลงนโยบายของรัฐบาล และ รมว.กท. ในการปฏิรูประบบบริหารจัดการ และโครงสร้างกระทรวงกลาโหม โดย รมว.กท. กำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม เช่นการทบทวน ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศเพื่อทบทวนภารกิจและงานหลักงานรองของกระทรวงกลาโหม การปรับโครงสร้างใหม่ การลดสายบังคับบัญชา และเน้นประสิทธิภาพ ด้วยการรวม บก.ทท. และ สป. เข้าด้วยกันและจัดโครงสร้าง กท. เป็นแบบกลุ่มงาน สลายความเป็นนิติบุคคลของ หน่วยขึ้นตรง กท. และเหล่าทัพ ให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลเพียงระดับเดียว การจัดให้มีระบบเกษียณอายุราชการตาม ชั้นยศ พร้อมระบบเงินเดือน/ค่าตอบแทนและสวัสดิการใหม่ให้สอดคล้อง รวมทั้งการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและการจัดหายุทธโธปกรณ์ เป็นต้น

๑๑.๒ การจัดตั้ง คณะกรรมการทบทวนยุทธศาสตร์ และคณะกรรมการด้านต่างๆ เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงลึกและเชิงกว้าง เพื่อเสนอแนวทางการดำเนินการและทรัพยากรที่ใช้ เพื่อบรรลุเป้าหมายของ รมว.กท. ในข้อ ๑ ที่มีความเป็นไปได้ มีความเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับ

๑๑.๓ การประชาสัมพันธ์ ชี้แจง รับฟังความคิดเห็น และให้ความรู้ แก่ผู้ถือประโยชน์ร่วม (Stake Holder) ในทุกภาคส่วน ทั้งในและนอก กระทรวงกลาโหม

๑๑.๔ การกำหนดให้ แผนแม่บทฯ เป็นนโยบายของ กระทรวงกลาโหมและของ รัฐบาล เพื่อให้ แผนแม่บทฯ ได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจาก ภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

๑๒. กลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มงานภายใต้โครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และกลุ่มงานภายใต้โครงสร้างของกองทัพไทย ไม่รวมส่วนราชการในกลุ่มงานการเมือง (สำนักงานรัฐมนตรี) กลุ่มงานถวายความปลอดภัย (กรมราชองครักษ์) และองค์การมหาชน

๑๓. แผนการปฏิบัติงาน

๑๓.๑ กิจกรรมที่ ๑ การเตรียมการก่อนการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม

๑๓.๑.๑ ขั้นตอนที่ ๑ การแถลงนโยบายรัฐบาลที่กำหนดให้ กระทรวงกลาโหมปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้าง

๑๓.๑.๒ ขั้นตอนที่ ๒ การแถลงนโยบายที่กำหนดเป้าหมายและแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม ของ รมว.กท. ต่อ ผู้บริหารระดับสูงใน กระทรวงกลาโหม ในช่วง ต.ค.๕๗ หรือ เดือนแรกของโครงการ (สถานที่ ห้องประชุมใหญ่ในศาลาว่าการกลาโหม เวลา ๑๐๐๐-๑๓๐๐ เลี้ยงกลางวัน จำนวนผู้เข้าร่วม ๑๕๐ คน)

๑๓.๑.๓ ขั้นตอนที่ ๓ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสื่อสารนโยบาย รมว.กท. (ตามขั้นตอนที่ ๒) ต่อผู้บริหารระดับกลางใน กระทรวงกลาโหม ในช่วง ต.ค.๕๗ หรือ เดือนแรกของโครงการ (สถานที่ สโมสร ทบ.วิภาวดี ใช้เวลาบ่าย (๑๓๓๐-๑๖๓๐) จำนวนผู้เข้าร่วม ๖๐๐ คน

๑๓.๑.๔ ขั้นตอนที่ ๔ การขออนุมัติแผนปฏิบัติงานและงบประมาณในการจัดทำแผนแม่บทฯ ต่อ รมว.กท. ในช่วง พ.ย.๕๗ หรือ เดือนที่สองของโครงการ

๑๓.๑.๕ ขั้นตอนที่ ๕ การออกคำสั่ง กท. แต่งตั้ง คณะกรรมการ ด้านต่างๆ ในการจัดทำแผนแม่บทฯ ต่อ รมว.กท. ในช่วง พ.ย.๕๗ หรือ เดือนที่สองของโครงการ

๑๓.๒ กิจกรรมที่ ๒ การจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม

๑๓.๒.๑ ขั้นตอนที่ ๑ การประชุมชี้แจงแผนปฏิบัติงานในการจัดทำแผนแม่บทฯ ต่อ ผู้บริหารระดับกลางใน กระทรวงกลาโหม ในช่วง ธ.ค.๕๗ หรือ เดือนที่สามของโครงการ (สถานที่ สโมสร ทบ.วิภาวดี ใช้เวลาบ่าย (๑๓๓๐-๑๖๓๐) จำนวนผู้เข้าร่วม ๖๐๐ คน)

๑๓.๒.๒ ขั้นตอนที่ ๒ การประชุมชี้แจงแผนปฏิบัติงานในการจัดทำแผนแม่บทฯ ต่อผู้แทนหน่วยงานของรัฐ นอกกระทรวงกลาโหมและผู้แทนภาคเอกชน ในช่วง ธ.ค.๕๖ หรือ เดือนที่สามของโครงการ (สถานที่ สโมสร ทบ.วิภาวดี ใช้เวลาบ่าย (๑๓๓๐-๑๖๓๐) จำนวนผู้เข้าร่วม ๒๐๐ คน)

๑๓.๒.๓ ขั้นตอนที่ ๓ การประชุมคณะกรรมการอำนวยความสะดวกจัดทำแผนแม่บทฯ (รวม.กท.เป็นประธาน มีสมาชิก ๑๒ คน (ใช้จำนวนเบี่ยงประชุม) จำนวน ๗ ครั้ง หรือ ไตรมาสละ ๑ ครั้ง ในช่วง ๒ ปีของโครงการ โดยประชุมครั้งแรกใน ธ.ค.๕๖ หรือ เดือนที่สามของโครงการ (สถานที่ ส่วนราชการ ใช้เวลาบ่าย (๑๓๓๐-๑๖๓๐) จำนวนผู้เข้าร่วมทั้งหมด ๖๐ คน ต่อครั้ง)

๑๓.๒.๔ ขั้นตอนที่ ๔ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ความรู้ต่อผู้บริหารระดับ หน.แผนก ผอ.กอง และเจ้ากรม ใน กระทรวงกลาโหม เกี่ยวกับแนวคิดและประสบการณ์การปรับโครงสร้างและระบบบริหารจัดการของ กท. สหราชอาณาจักร กท.ออสเตรเลีย และ กท.แคนาดา จำนวน ๑ ครั้งในช่วง ม.ค.๕๗ หรือ เดือนที่สี่ของโครงการ (สถานที่ โรงแรมในจังหวัดใกล้เคียง กทม. ใช้เวลา ๒ วัน ๑ คืน จำนวนผู้เข้าร่วม ๖๐๐ คน โดยเชิญผู้แทน กท. ๑ ประเทศ ประเทศละ ๓ คน มาประเทศไทย ๖ วัน กท.ไทย รับผิดชอบค่าใช้จ่ายภายในประเทศทั้งหมด)

๑๓.๒.๕ ขั้นตอนที่ ๕ การประชุมคณะกรรมการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (ปล.กท.เป็นประธาน มีสมาชิก ๑๕ คน (ใช้จำนวนเบี่ยงประชุม) โดยมีผู้แทนจากภาครัฐนอก กท. ๓ คน และ ภาคเอกชน ๑ คน จำนวน ๖ ครั้งในช่วง ธ.ค.๕๖ – พ.ค.๕๗ หรือ เดือนที่ ๓ – ๘ ของโครงการ (สถานที่ ส่วนราชการ ใช้เวลาบ่าย (๑๓๓๐-๑๖๓๐) จำนวนผู้เข้าร่วมทั้งหมด ๖๐ คน ต่อครั้ง) และคณะกรรมการฯ จัดสัมมนาการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศเพื่อสื่อสารกับผู้ถือประโยชน์ร่วม (Stakeholders) ๑ ครั้ง ในช่วง เม.ย.๕๗ หรือ เดือนที่ ๗ ของโครงการ (สถานที่ สโมสร ทบ.วิภาวดี ใช้เวลาเช้าบ่าย (๐๘๓๐-๑๖๓๐) จำนวนผู้เข้าร่วม ๓๐๐ คน) และ คณะกรรมการฯ นำผลการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ เข้าสู่สภากลาโหมให้ความเห็นชอบต่อ สภากลาโหมและ นำเรียน รมว.กท.เพื่ออนุมัติ ใน ในช่วง พ.ค.๕๗ หรือ เดือนที่ ๘ ของโครงการ

๑๓.๒.๖ ขั้นตอนที่ ๖ การประชุมคณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทฯ กลุ่มงานหลัก ๕ คณะ (รอง ปล.กท. หรือ รอง ผบ.ทสส.เป็นประธาน มีสมาชิกคณะละ ๑๑ คน (ใช้จำนวนเบี่ยงประชุม) จำนวนคณะละ ๘ ครั้งในช่วง ธ.ค. – ก.ค. ๕๗ หรือ เดือนที่ ๑ – ๑๐ ของโครงการ (สถานที่ ส่วนราชการ ใช้เวลาบ่าย (๑๓๓๐-๑๖๓๐) จำนวนผู้เข้าร่วมทั้งหมด ๔๐ คน ต่อครั้ง)

๑๓.๒.๗ ขั้นตอนที่ ๗ การประชุมชี้แจงร่างแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ต่อผู้บริหารระดับกลางใน กระทรวงกลาโหม จำนวน ๑ ครั้งในช่วง ส.ค. ๕๕ หรือ เดือนที่ ๑๑ ของโครงการ (สถานที่ สโมสร ทบ.วิภาวดี ใช้เวลาบ่าย (๑๓๓๐-๑๖๓๐) จำนวนผู้เข้าร่วม ๖๐๐ คน)

๑๓.๒.๘ ขั้นตอนที่ ๘ การประชุมชี้แจงร่างแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ต่อผู้แทนหน่วยงานของรัฐ นอกกระทรวงกลาโหมและผู้แทนภาคเอกชน จำนวน ๑ ครั้งในช่วง ส.ค. ๕๕ หรือ เดือนที่ ๑๑ ของโครงการ (สถานที่ สโมสร ทบ.วิภาวดี ใช้เวลาบ่าย (๑๓๓๐-๑๖๓๐) จำนวนผู้เข้าร่วม ๒๐๐ คน)

๑๓.๒.๙ ขั้นตอนที่ ๙ การนำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม เข้าที่ประชุมสภากลาโหมเพื่อให้ความเห็นชอบ และนำเสนอ รมว.กท. เพื่อขออนุมัติแผนแม่บทฯ ในช่วง ก.ย.๕๕ หรือ เดือนที่ ๑๒ ของโครงการ

๑๓.๓ กิจกรรมที่ ๓ การดำเนินการหลัง รมว.กท.อนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม

๑๓.๓.๑ ขั้นตอนที่ ๑ การประชุมชี้แจงแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ต่อผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง ก่อนนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในช่วง ต.ค.๕๕ หรือ เดือนที่ ๑๓ ของโครงการ (สถานที่ ศาลาว่าการ กลาโหม ใช้เวลาบ่าย (๑๓๓๐-๑๖๓๐) จำนวนผู้เข้าร่วม ๖๐ คน)

๑๓.๓.๒ ขั้นตอนที่ ๒ การนำแผนแม่บทฯ เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ ในช่วง พ.ย.๕๕ หรือ เดือนที่ ๑๔ ของโครงการ

๑๓.๓.๓ ขั้นตอนที่ ๓ การจัดตั้งคณะกรรมการ และหน่วยงานถาวรใน กท. เพื่อขับเคลื่อน ติดตาม ประเมินและ รายงานผลการปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ ในช่วง ธ.ค.๕๕ หรือ เดือนที่ ๑๕ ของโครงการ

๑๔. แผนการใช้จ่ายงบประมาณ

กิจกรรม	ระยะเวลา	งบประมาณ (บาท)
๑. การเตรียมการก่อนการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม	ต.ค.-พ.ย.๕๖ หรือ เดือนที่ ๑-๒ ของโครงการ	๑๕๓,๖๐๐
๑.๑ การแถลงนโยบายรัฐบาลที่กำหนดให้กระทรวงกลาโหมปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้าง	ต.ค.๕๖ หรือ เดือนที่ ๑ ของโครงการ	-
๑.๒ การแถลงนโยบายที่กำหนดเป้าหมายและแนวทางการปฏิรูปฯ ต่อ ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงกลาโหม	ต.ค.๕๖ หรือ เดือนที่ ๑ ของโครงการ	๓๓,๘๐๐
๑.๓ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสื่อสารนโยบายรมว.กท. ต่อผู้บริหารระดับกลางใน กระทรวงกลาโหม	ต.ค.๕๖ หรือ เดือนที่ ๑ ของโครงการ	๑๕๕,๘๐๐
๑.๔ การขออนุมัติแผนปฏิบัติงานและงบประมาณในการจัดทำแผนแม่บทฯ ต่อ รมว.กท.	พ.ย.๕๖ หรือ เดือนที่ ๒ ของโครงการ	-
๑.๕ การออกคำสั่ง กท. แต่งตั้ง คณะกรรมการ ด้านต่างๆในการจัดทำแผนแม่บทฯ ต่อ รมว.กท.	พ.ย.๕๖ หรือ เดือนที่ ๒ ของโครงการ	-
๒. การจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม	ธ.ค.๕๖ - ก.ย.๕๗ หรือ เดือนที่ ๓-๑๒	๔,๖๕๑,๕๐๐
๒.๑ การประชุมชี้แจงแผนปฏิบัติงานในการจัดทำแผนแม่บทฯ ต่อ ผู้บริหารระดับกลางในกระทรวงกลาโหม	ธ.ค.๕๖ หรือ เดือนที่ ๓ ของโครงการ	๑๓๔,๘๐๐
๒.๒ การประชุมชี้แจงแผนปฏิบัติงานในการจัดทำแผนแม่บทฯ ต่อผู้แทนหน่วยงานของรัฐ นอกกระทรวงกลาโหมและผู้แทนภาคเอกชน	ธ.ค.๕๖ หรือ เดือนที่ ๓ ของโครงการ	๕๘,๘๐๐
๒.๓ การประชุมคณะกรรมการอำนวยการจัดทำแผนแม่บทฯ (๗ ครั้ง ไตรมาสละ ๑ ครั้ง)	ธ.ค.๕๖ -ธ.ค.๕๗	๑๔๘,๐๕๐
๒.๔ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ความรู้ต่อผู้บริหารระดับ หน.แผนก ผอ.กอง และเจ้ากรม ใน	ม.ค.๕๗ หรือ เดือนที่ ๔ของโครงการ	๓,๐๒๖,๕๖๐

กิจกรรม	ระยะเวลา	งบประมาณ (บาท)
กระทรวงกลาโหม เกี่ยวกับแนวคิดและประสิทธิภาพการปรับโครงสร้างและระบบบริหารจัดการของ กท. สหราชอาณาจักร กท.ออสเตรเลีย และ กท.แคนาดา		
๒.๕ การประชุมคณะกรรมการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ / สัมมนาการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศเพื่อสื่อสารกับผู้ถือประโยชน์ร่วม (Stakeholders) และนำผลการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ เข้าสู่สภากลาโหม	ธ.ค.๕๗ – พ.ค.๕๘ หรือเดือนที่ ๓-๘ ของโครงการ	๓๓๕,๓๐๐
๒.๖ การประชุมคณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทฯ กลุ่มงานหลัก ๕ คณะ	ธ.ค. – ก.ค. ๕๘ หรือเดือนที่ ๓ – ๑๐ ของโครงการ	๗๑๔,๐๐๐
๒.๗ การประชุมชี้แจงร่างแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ต่อผู้บริหารระดับกลางใน กระทรวงกลาโหม	ส.ค. ๕๘ หรือ เดือนที่ ๑๑ ของโครงการ	๑๓๔,๘๐๐
๒.๘ การประชุมชี้แจงร่างแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ต่อผู้แทนหน่วยงานของรัฐ นอกกระทรวงกลาโหมและผู้แทนภาคเอกชน	ส.ค. ๕๘ หรือ เดือนที่ ๑๑ ของโครงการ	๕๘,๘๐๐
๒.๙ นำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม เข้าที่ประชุมสภากลาโหมเพื่อให้ความเห็นชอบ และนำเรียน รมว.กท. เพื่อขออนุมัติแผนแม่บทฯ	ก.ย.๕๘ หรือ เดือนที่ ๑๒ ของโครงการ	-
๓. การดำเนินการหลัง รมว.กท. อนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม	ต.ค.-ธ.ค. ๕๘ หรือเดือนที่ ๑๓-๑๕ ของโครงการ	๖,๓๐๐
๓.๑ การประชุมชี้แจงแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ต่อผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง ก่อนนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี	ต.ค.๕๘ หรือ เดือนที่ ๑๓ ของโครงการ	๖,๓๐๐

กิจกรรม	ระยะเวลา	งบประมาณ (บาท)
๓.๒ นำแผนแม่บทฯ เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ	พ.ย.๕๘ หรือ เดือนที่ ๑๔ ของโครงการ	-
๓.๓ การจัดตั้งคณะกรรมการ และหน่วยงานถาวรใน กท. เพื่อขับเคลื่อน ติดตาม ประเมินและ รายงานผลการ ปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ	ธ.ค.๕๘ หรือ เดือนที่ ๑๕ ของโครงการ	-
รวม		๔,๘๕๑,๔๑๐

๑๕. ผลผลิต (Output)

๑๕.๑ แผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมที่ ผ่านความเห็นชอบจากสภากลาโหม ได้รับอนุมัติจาก รมว.กท. และได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปเป็นเป้าหมายและแนวทางสู่แผนการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง

๑๕.๒ แนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมในภาพ กว้างและภาพลึก ที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ไทยและสนับสนุนการเป็นกองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน

๑๖. ตัวชี้วัด

เพื่อการติดตาม ควบคุมและประเมินผลโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดตัวชี้วัด วิธีหรือเครื่องมือและระยะเวลาในการประเมินผล ดังนี้

๑๖.๑ แผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมที่ ผ่านความเห็นชอบจากสภากลาโหม ได้รับอนุมัติจาก รมว.กท. และได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี

๑๖.๒ ร้อยละความสำเร็จในการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบบริหารจัดการ และ โครงสร้างกระทรวงกลาโหม เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดในโครงการ (ร้อยละ ๑๐๐ ในเดือนที่ ๑๐ ของโครงการ)

๑๖.๓ ร้อยละความครบถ้วนและคุณภาพของเนื้อหาข้อมูลตามแผนแม่บทการ ปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม (ร้อยละ ๑๐๐)

๑๖.๔ ร้อยละความสำเร็จในการรับรู้และสร้างความเข้าใจในร่างแผนแม่บทฯ ต่อ ผู้บริหารระดับกลางในกระทรวงกลาโหม ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ และจากผู้เข้าร่วมประชุม ๖๐๐

คน และการสร้างการรับรู้และความเข้าใจต่อผู้แทนหน่วยงานของรัฐ นอกกระทรวงกลาโหม และผู้แทนภาคเอกชน ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ จากผู้เข้าร่วมประชุม ๒๐๐ คน

๑๖.๕ ร้อยละความสำเร็จในการขับเคลื่อน ติดตาม ประเมินและรายงานผลการปฏิบัติ ตามแผนแม่บทฯ (เดือนที่ ๑๕ ของโครงการ) มีความคลาดเคลื่อน ไปจากแผน \pm ไม่นเกินร้อยละ ๒๐

๑๗. ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

๑๗.๑ เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายระดับบริหาร ส่งผลให้ไม่มีการผลักดันให้นำแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ไปใช้อย่างเป็นรูปธรรม

๑๗.๒ ขาดความร่วมมือจากกลุ่มงาน ในการนำแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมที่ได้เสนอไปปฏิบัติ เนื่องจากความไม่เข้าใจ หรือมีทัศนคติไม่ยอมรับแนวทางการปฏิรูป

๑๗.๓ การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ในบางกิจกรรม และอาจต้องขยายระยะเวลาโครงการออกไปทำให้โครงการไม่แล้วเสร็จตามแผนที่กำหนด

๑๘. ประโยชน์ที่จะได้รับ

๑๘.๑ กท. มีทิศทางพัฒนา ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม มีภารกิจ/งาน ที่เชื่อมโยง บูรณาการ/ผืนีกกำลัง กับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ และภาคเอกชน (จากการกำหนดนโยบาย และแนวทางการระดับรัฐบาลและระดับกระทรวง (Top down) และการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ที่ภาคส่วนนอก กท. มีส่วนร่วม)

๑๘.๒ บุคลากร ใน กท. ระดับล่าง (หน.แผนก) รับทราบ มีความเข้าใจและมีส่วนร่วม (Bottom up) ในการ จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาฯ ทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้รับการยอมรับ จาก กำลังพลระดับล่าง (จากการจัดตั้งคณะกรรมการ ตามกลุ่มงาน และการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ)

๑๘.๓ การปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ มีความต่อเนื่องและได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานนอก กท. ที่เกี่ยวข้อง (จากการเห็นชอบแผนแม่บทฯ โดยคณะรัฐมนตรี)

๑๘.๔ เมื่อดำเนินการตามแผนแม่บทฯ กท. จะประหยัดงบประมาณที่เป็น งบ.ประจำ (งบ.กำลังพล โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค ฯลฯ) ทำให้สัดส่วน งบ. พัฒนา สูงขึ้น (จากการปรับโครงสร้างเป็นแบบกลุ่มงานและนำระบบ (System) การบริหารจัดการของ กท.ประเทศ ต้นแบบ มาประยุกต์ใช้)

ประวัติย่อผู้วิจัย



ชื่อ พลโท จูตินันท์ ชาญญศิริ

วัน เดือน ปีเกิด ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๐๐

การศึกษา โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย

โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๑๕

โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าฯ รุ่นที่ ๒๖ (จบการศึกษาชั้นปีที่ ๑)

ปริญญาตรี (เคมี) จาก Virginia Military Institute, Lexington, Virginia, U.S.A.

ปริญญาโท (เคมี) จาก University of Virginia, Charlottesville, U.S.A.

ปริญญาโท (ยุทธศาสตร์) จาก Australian National University, Canberra

ปริญญาเอก (เคมี) จาก University of Virginia, Charlottesville, U.S.A.

หลักสูตรหลักประจำโรงเรียนเสนาธิการทหารบก ชุดที่ ๖๗

หลักสูตรหลักประจำวิทยาลัยการทัพบก ชุดที่ ๔๒

หลักสูตรการศึกษายุทธศาสตร์และการป้องกันประเทศ (วปอ.), Australian Defence College, Canberra

หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ ๓

ประวัติการทำงานโดยย่อ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าฯ (ต.ค.๓๓)

หัวหน้าแผนกผู้ช่วยชุดทหารต่างประเทศ กรมข่าวทหารบก (ม.ค.๓๖)

อาจารย์โรงเรียนเสนาธิการทหารบก (เม.ย.๓๘)

ผอ. กองการต่างประเทศ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม (สนผ.กท.) (พ.ย.๔๐)

ผอ. กองแผนและการจัด สนผ.กท. (ต.ค.๔๑)

ผอ. กองนโยบายและยุทธศาสตร์ สนผ.กท. (ธ.ค.๔๖)

ผช.ผอ. สำนักงานวิจัยและพัฒนาการทหารกลาโหม (สวพ.กท.) (๑ เม.ย.๔๗)

รอง ผอ.สวพ.กท. (๑ ต.ค.๔๗)

รอง ผอ. สำนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกลาโหม (สวท.กท.) (๑ ต.ค.๕๐)

ที่ปรึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (๑ เม.ย.๕๒)

ผู้อำนวยการสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ตามบทเฉพาะการของ พ.ร.ฎ.
จัดตั้ง สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ.๒๕๕๑ (๑ ม.ค.
๕๒ - ๒๕ มิ.ย.๕๒)
ผู้อำนวยการสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ตามสัญญาจ้าง (๕ ก.ย.๕๒ ถึง ๘
ก.ย.๕๖)

ราชการพิเศษ

นายทหารติดต่อประจำคณะกรรมการสงบศึกทางทหาร กองบัญชาการ
สหประชาชาติ กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี (ต.ค. ๓๓ - ต.ค. ๓๔)
ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เป็น ตุลาการศาลทหารกรุงเทพ (๕ ก.ค.
๔๔ - ๒๗ ก.ย. ๔๘)
ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เป็น ราชองครักษ์เวร (๑๕ ก.ย. ๔๗ - ๘
ก.ย. ๕๒)
ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เป็น นายทหารพิเศษ ประจำ กรม นนร.
ร.ร.จปร. (๑๔ ก.ค. ๔๘)
ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เป็น ตุลาการศาลทหารกลาง (๒๘ ก.ย.
๔๘ - ๘ ก.ย. ๕๒)

ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (๕ ก.ย.๕๖ ถึง ปัจจุบัน)

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การทหาร

เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหมให้เป็น
กองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน

ผู้วิจัย พลโท ฐิติพันธ์ ฐัญญุศิริ หลักสูตร วปม. รุ่นที่ 7

ตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วงแรกเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการขยายตัวของภาครัฐ โดยเฉพาะส่วนราชการอย่างมาก และได้สร้างปัญหาด้านงบประมาณของประเทศที่ภาครัฐต้องใช้งบประมาณสูงมากในเวลาต่อมา จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการในยุคสมัยปัจจุบัน เกิดขึ้นตั้งแต่รัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ จนถึงปัจจุบัน มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการ ว่า “ระบบราชการไทยมุ่งเน้นพัฒนาการทำงานเพื่อประชาชน และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ภายใต้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ยกระดับขีดสมรรถนะไปสู่ความเป็นเลิศ บูรณาการและเพิ่มประสิทธิภาพงานของภาครัฐ ประสานการทำงานกับทุกภาคส่วน สร้างความโปร่งใส ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้เป็นที่น่าเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน”

ในส่วนของกระทรวงกลาโหม (กห.) สภากลาโหมได้เห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการและโครงสร้าง กห. สองครั้ง ในปี พ.ศ.2542 และ พ.ศ.2550 ผลการปฏิบัติตามแผนแม่บท ทั้งสองฉบับไม่ประสบผลสำเร็จ โครงสร้างของ กห. ในส่วนของ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (สป.) และ กองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.) ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลง นอกจากนั้น มีหน่วยขึ้นตรง กห.และเหล่าทัพ ได้เสนอขออนุมัติการจัดตั้งหน่วยใหม่ หรือขยายหน่วย ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทฯ เป็นจำนวนมาก ในการประชุมประกาศเจตนารมณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (รมว.กห.) เมื่อ 25 ต.ค.55 พล.อ.อ. สุกำพลฯ ได้เร่งรัดให้ดำเนินการปรับโครงสร้าง กห. โดยชี้ปัญหาสำคัญที่ ปัจจุบัน มีนายทหารชั้นนายพลจำนวนมาก ทำอย่างไรจึงจะมีนายทหารชั้นนายพลในจำนวนที่เหมาะสม รวมทั้งควรพิจารณาปรับระยะเวลาการรับราชการในแต่ละชั้นยศเพื่อให้มีจำนวนนายทหารที่สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่แต่ละระดับได้เหมาะสม

แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง รมว.กท. และปัญหาการเมืองภายในประเทศ ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2556 การทบทวนแผนแม่บท ตามนโยบายของ พล.อ.อ. สุกำพลฯ จึงได้ถูกชลอไว้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการพัฒนาการบริหารจัดการ และโครงสร้างกระทรวงกลาโหม
2. เพื่อเสนอแนวทาง การพัฒนาการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ที่เป็นมาตรฐานสากล เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยและเป็น กองทัพชั้นนำในประชาคมอาเซียน

ขอบเขตของการวิจัย

กำหนดขอบเขตเฉพาะในกลุ่มงานของ สป. และ กองทัพไทย ไม่รวมส่วนราชการใน กลุ่มงานการเมือง (สำนักงานรัฐมนตรี) และกลุ่มงานถวายความปลอดภัย (กรมราชองครักษ์) และไม่รวมองค์การมหาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ ด้วยการค้นคว้าและวิจัย เอกสารเชิงพรรณนา ส่วนใหญ่ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ บางส่วนใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญ

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลพื้นฐานในเรื่อง การปฏิรูประบบราชการไทยในอดีตจนถึง ปัจจุบัน การปฏิรูประบบราชการ กท. ในช่วง 60 ปี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการเข้าสู่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนของกท.ไทย จากนั้นผู้วิจัยได้คัดเลือกประเทศที่พัฒนา แล้วที่มีสภาพการเมืองการปกครองใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร มาเป็นต้นแบบในการศึกษาหลักการ แนวคิด และรูปแบบในการบริหาร ราชการและการจัดโครงสร้างกท. โดยละเอียด รวมทั้งได้ศึกษาการจัด โครงสร้างกท.ของประเทศใน อนุภูมิภาคอาเซียน 9 ประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ นอกจากนั้นเพื่อให้ได้กรอบแนวคิดที่ ตรงประเด็นในการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไข ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ อดีตผู้นำ/ผู้บริหาร ระดับสูงของ กท. จำนวน 7 ท่าน และผู้นำ/ผู้บริหารระดับสูงของ กท. ที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน

ใน 5 หน่วยงานหลักได้แก่ สป., บก.ทท., ทบ., ทร. และทอ. หน่วยละ 2 ท่าน รวม 10 ท่าน จากข้อมูลทีกล่าวข้างต้นทั้งหมด ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ข้อแรก ด้วยวิธี SWOT Analysis โดยใช้แนวคิดปัจจัย 7 ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) ในด้านปัจจัยภายใน และ ทฤษฎี PESTEL Analysis ในด้านปัจจัยภายนอก จากนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อสอง ผู้วิจัยได้ใช้กลยุทธ์การเร่งพัฒนา (W+O) โดย เสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ และ โครงสร้างกห. โดยพิจารณาจากจุดอ่อนตามแนวคิดปัจจัย 7 ประการ ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) และใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมที่เป็น โอกาส สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย สองข้อ ได้ดังนี้

1. การวิเคราะห์สภาพและประเด็นปัญหาของการพัฒนาการบริหารจัดการและโครงสร้างกห. สรุปผลการวิจัยจากจุดอ่อนใน 7 ด้าน ได้ดังนี้

1.1 กลยุทธ์ (Strategy) กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ มีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐภายนอกกห. และภาคเอกชนมีน้อยมากหรือไม่มีเลย แนวความคิดการป้องกันเชิงรุก เป็นแนวความคิดสมัยสงครามเย็น ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและในอนาคตที่ประเทศอาเซียนจะรวมตัวเป็นประชาคม และยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ ไม่ได้กำหนดทิศทาง (Directives) การพัฒนา กห. และกองทัพที่ชัดเจน

1.2 โครงสร้าง (Structure) กฎหมาย กำหนดหน้าที่ระหว่าง สป. และ บก.ทท. ไว้เพียงกว้าง ๆ ในทางปฏิบัติ แต่ละหน่วยต้องการให้สามารถปฏิบัติการตอบสนองความต้องการของประเทศได้หลายกรณีและหลายมิติ เพื่อความสมบูรณ์ในตัวเอง ทำให้มีการจัดตั้งหน่วยระดับล่างเพิ่มเติมขึ้นมาก เกิดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าของงาน นอกจากนี้ กฎหมาย ได้กำหนดหน้าที่ในการใช้กำลังทหารให้กับ บก.ทท. และทั้งสามเหล่าทัพ ในทางปฏิบัติ ในบางกรณี ทำให้ บก.ทท. ก้าวล้ำเข้าไปปฏิบัติในระดับยุทธวิธี เกิดความซ้ำซ้อนกับเหล่าทัพ

1.3 ระบบ (System) หากกลยุทธ์ (แผนการปฏิบัติงาน) ของแต่ละหน่วยไม่สอดคล้องกัน หรือมีการปรับเปลี่ยน และที่มีความจำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ข้ามสายการบังคับบัญชา จะเกิดความล่าช้าของงาน เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของหน่วยงาน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังยึดหน้าที่ของตนตามกฎหมายและโครงสร้าง ทำให้ไม่สามารถบูรณาการงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อน

1.4 รูปแบบ (Style) ผู้ได้บังคับบัญชามีความเชื่อมั่นในความสามารถและการเป็นผู้นำของผู้บังคับบัญชา และมักจะไม่ขัดแย้งหรือโต้เถียงในประเด็นเนื้อหาสาระกับ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งผลเสียต่อการปฏิบัติงานในสถานการณ์ปกติ ด้านรูปแบบการบริหารจัดการของผู้บริหารนั้น ส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลมิได้มอบอำนาจ ให้กับหน่วยรอง ทำให้การ

ปฏิบัติงานล่าช้า มีขั้นตอนมาก และยังไม่มีการรับฟังความเห็นจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ขาดข้อมูลเชิงลึก ภาระการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง

1.5 บุคลากร (Staff) กำลังพลในชั้นยศสูง มีเกินอัตราเป็นจำนวนมาก ระบบการประเมินค่าบุคลากร ไม่สามารถสะท้อนความเป็นจริง หลักเกณฑ์พิจารณาไม่ชัดเจน และไม่ต่อเนื่อง อำนาจการตัดสินใจด้านกำลังพลอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด เป็นภาระต่อผู้บริหารระดับสูงมาก ข้าราชการบางกลุ่มมีขวัญต่ำ การนำระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหมมาใช้ ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม

1.6 ทักษะ (Skill) การนำระบบหรือรูปแบบการจัดโครงสร้างหรือการทำงานจากต่างประเทศ มาใช้ ไม่สามารถปรับ ให้สอดคล้องกับ วัฒนธรรม ค่านิยมและสภาพแวดล้อมของสังคมไทย กำลังพลยังขาดองค์ความรู้ ในด้านการบริหารจัดการและความรู้เฉพาะเรื่องในสาขาใหม่ ๆ เพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

1.7 ค่านิยมร่วม (Shared Values) ในระดับ กท. มีการกำหนด ทัศนคติและค่านิยมร่วมไว้ แต่ในระดับ สป. และ บก.ทท. แต่ละองค์กรมีค่านิยมไม่เหมือนกัน ดังนั้นเมื่อมีระบบงานที่ซ้ำซ้อน และบางครั้งเกิดความขัดแย้ง ทำให้ไม่สามารถดึงค่านิยมร่วมในระดับบุคคล และระดับหน่วยงาน มาผนึกให้เป็นพลังในการขับเคลื่อน กท. ตามค่านิยมร่วมของ กท.

2. การเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม
สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

2.1 กลยุทธ์ (Strategy) ให้แต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ มีกรรมการจาก ผู้แทนจากภาครัฐอื่นและภาคประชาชนเข้าร่วม ให้ทบทวนแนวคิดยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงรุก ให้กำหนดงานหลัก และงานรอง กรอบทิศทาง การดำเนินงานของ กท. ที่ชัดเจน โดยกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการไม่เกิน 6 เดือน

2.2 โครงสร้าง (Structure) ให้นำหลักการ แนวคิด และรูปแบบในการบริหารราชการและการจัดโครงสร้าง กท. ของประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักรมาประยุกต์ใช้โดยให้รวม สป. และ บก.ทท. เป็น บก.กท. มี ปล.กท. และ ผบ.ทสส. ปฏิบัติงานร่วมกัน มีกลุ่มงาน ภายใต้การบังคับบัญชา ควบคุม กำกับดูแล ของ ปล.กท. และ/หรือ ผบ.ทสส. 14 กลุ่ม หรือ มากกว่าตามความจำเป็น โดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวง ขึ้นจำนวนหนึ่ง เพื่อศึกษาจัดแผนแม่บท ในรายละเอียด

2.3 ระบบ (System) ให้นำหลักการ แนวคิด และรูปแบบการบริหารราชการโดยคณะกรรมการในระดับกระทรวง และการมอบหมายงาน การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ ผู้จัดการกลุ่มงาน ของ กท. ประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และสหราชอาณาจักร มาประยุกต์ใช้ ให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตามข้อเสนอในส่วนที่เป็น โครงสร้าง ข้างต้น รับไปพิจารณาดำเนินการ และให้จัดตั้งหน่วยงาน ขึ้นมารับผิดชอบ การพัฒนา กท. อย่างถาวร

2.4 รูปแบบ (Style) ปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กร ให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับมีความเข้าใจ ค่านิยมและความเชื่อที่ถูกต้องในเรื่องเส้นทางอาชีพของบุคลากรใน กท. ที่มีทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนกลาโหม ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ ความเชี่ยวชาญ และเส้นทางอาชีพที่แตกต่างกัน ให้พัฒนาผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางซึ่งมีรูปแบบการบริหารจัดการที่สามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีนวัตกรรมทางแนวความคิดที่เป็นไปได้ เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ

2.5 บุคลากร (Staff) ให้ปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการพัฒนากำลังพลทุกประเภทในกระทรวงกลาโหมทั้งระบบ ประเด็นเร่งด่วนคือพัฒนาการประเมินผลการปฏิบัติงานของกำลังพลทุกระดับ รวมทั้งให้นำระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหมมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม

2.6 ทักษะ (Skill) ให้มีการพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และให้มีความเข้มงวดในคัดเลือก บรรจุ หรือ ปรับย้าย บุคลากรที่มีทักษะด้านอาชีพและความถนัดตามตำแหน่งและลักษณะงาน

2.7 ค่านิยมร่วม (Shared Values) ให้กำหนดค่านิยมร่วมในประเด็น “การพัฒนาอย่างต่อเนื่องของกระทรวงกลาโหม” เพื่อเป็นกรอบความคิดนำให้มีการปรับปรุง พัฒนา ระบบบริหารจัดการและโครงสร้าง ได้สำเร็จตามแผน

ข้อเสนอแนะ

1. **ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร** แผนแม่บท ที่จะจัดทำขึ้นจะต้องมีระยะเวลาที่นานเพียงพอเพื่อลดผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของกำลังพล ควรเริ่มใช้ระบบเกษียณอายุราชการ/ระบบปลดถ่ายกำลังพลตามชั้นยศโดยทันที แต่จะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสังคมจิตวิทยา ในเรื่องความผูกพัน ความจงรักภักดีต่อหน่วยงานของกำลังพล ควรส่งเสริมนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมการป้องกันประเทศอย่างต่อเนื่อง ควรสร้างค่านิยมและปลูกฝังวัฒนธรรมของ ระบบเกียรติศักดิ์ และระบบคุณธรรม/ความสามารถ เพื่อพัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง โปร่งใสและเที่ยงธรรม และควรต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลง ที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการการพัฒนา กท.

2. **ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ** ผู้วิจัยเสนอ โครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนา ระบบบริหารจัดการและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ระยะเวลา 15 เดือน สามารถเริ่มโครงการได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2558 เพื่อนำผลการวิจัยฉบับนี้ ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว