

งบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม  
ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

โดย

พลโท อนุชิต อินทรทัต

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหม

สำนักงบประมาณกลาโหม

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

## บทคัดย่อ

เรื่อง งบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมที่เหมาะสมกับ  
สภาพการณ์ปัจจุบัน

ลักษณะวิชา การทหาร

ผู้วิจัย พล.ท.อนุชิต อินทรทัต

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

การวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านต่างๆ ของกระทรวงกลาโหม ให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม โดยวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของกรอบเงินงบประมาณในการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๖๐ ถึงปีงบประมาณ ๖๙ และเพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำและการจัดสรรงบประมาณของกลาโหม ในการสนับสนุนให้กองทัพดำรงไว้ซึ่งขีดความสามารถตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม การวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการ ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย การวิจัยเชิงเอกสารโดยการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการตำราตลอดจนผลงานวิจัย และแบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการ สัมภาษณ์ เจาะลึก

ผลการศึกษาพบว่า ๑. กำลังพลในปัจจุบันของกระทรวงกลาโหมมีจำนวนข้าราชการบรรจุเป็นจำนวนมาก ควรจะมีการปรับลดจำนวนกำลังพลลงร้อยละ ๑๐ ในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ ๒. นโยบายการจัดหายุทธโปกรณ์โดยพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นในภาพของกระทรวงกลาโหมโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ ๓. การจัดตั้งเป็น “ศูนย์การจัดหายุทธโปกรณ์กระทรวงกลาโหม” เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความต้องการยุทธโปกรณ์ของกองทัพ ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจนถึงการส่งมอบยุทธโปกรณ์ให้กับกองทัพตามความต้องการ และ ๔. โครงสร้างการจัดส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหมในปัจจุบันยังมีความซ้ำซ้อนหลายหน่วยงานยังทำหน้าที่เหมือน หรือใกล้เคียงกัน ทั้งในระดับภายในส่วนราชการเดียวกัน และระหว่างส่วนราชการ หากสามารถปรับลด ความซ้ำซ้อนดังกล่าวลง ก็จะสามารถใช้ทรัพยากรของ กองทัพ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## คำนำ

เอกสารวิจัยเรื่องงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งจัดทำโดย นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและหาแนวทาง (๑) การปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการด้านต่างๆ ของกระทรวงกลาโหมภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ (๒) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๖๐ ถึงปีงบประมาณ ๖๙ (๓) การปรับปรุงกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของกลาโหม ในการสนับสนุนให้กองทัพดำรงไว้ซึ่งขีดความสามารถตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม

เอกสารวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ ซึ่งนำเสนอภาพรวมของการดำเนินการ ด้านงบประมาณของกระทรวงกลาโหม และการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ซึ่งทำให้การพัฒนากองทัพให้ดำรงไว้ซึ่งขีดความสามารถไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ การป้องกันประเทศ ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในภาพรวมของนโยบาย การบริหารจัดการ และในระดับกระบวนการดำเนินงานด้านงบประมาณ

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงกลาโหม ในการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการของกระทรวง ฯ ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ รวมทั้ง มีแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมของ กระทรวงกลาโหมต่อไปในอนาคต

พล.ท.

(อนุชิต อินทรทัต)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย	๕
<b>บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๖</b>
สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหม	
และผลกระทบจากการได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ	๖
แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ	๑๓
ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๕	๑๖
วิวัฒนาการของระบบงบประมาณในประเทศไทย	๑๗
ผลกระทบของค่าใช้จ่ายทางทหารต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	๒๔

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ ๓ วิธีดำเนินการวิจัย</b>	<b>๓๓</b>
วิธีการวิจัย	๓๓
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	๓๔
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	๓๕
การเก็บรวบรวมข้อมูล	๓๕
การวิเคราะห์ข้อมูล	๓๖
<b>บทที่ ๔ ผลการวิจัย</b>	<b>๓๘</b>
การเก็บรวบรวมข้อมูล	๓๘
ความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์	๓๙
<b>บทที่ ๕ สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ</b>	<b>๔๓</b>
สรุปผลการวิจัย	๔๓
อภิปรายผลการวิจัย	๔๔
ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ที่น่าผลการวิจัยไปใช้	๕๕
ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป	๕๖
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๕๗</b>
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>๕๘</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๑ - ๑	งบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศของประเทศต่างๆ (ปี พ.ศ.๒๕๕๖)	๓
๒ - ๑	สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ - ๒๕๕๙	๖
๒ - ๒	การเปรียบเทียบงบประมาณการลงทุนภาครัฐด้านการป้องกันประเทศ และด้านอื่นๆ ช่วงระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๗ - ๒๕๕๑	๓๑
๕ - ๑	ตารางแสดงโครงสร้างผูกพันข้ามปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหม	๔๗
๕ - ๒	ตารางยอดบรรจุกำลังพลของกระทรวงกลาโหม ข้อมูล ณ เดือน มีนาคม ๒๕๕๘	๕๑
๕ - ๓	ตารางงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหม จำแนกตามส่วนราชการ	๕๒

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒ - ๑	สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวง กลาโหม ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ - ๒๕๕๙	๗
๒ - ๒	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ - ๒๕๕๙ เปรียบเทียบกับ GDP	๘
๒ - ๓	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ - ๒๕๕๙ เปรียบเทียบกับงบประมาณประเทศ	๘
๒ - ๔	การจัดทำแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	๒๓
๒ - ๕	ผลกระทบของค่าใช้จ่ายทางทหารที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ	๒๔
๕ - ๑	แผนภาพแสดงประมาณการกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ ของกระทรวงกลาโหมจำแนกตาม ประเภทค่าใช้จ่าย	๔๘
๕ - ๒	แผนภาพแสดงประมาณการกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ ของกระทรวงกลาโหมจำแนกตาม ประเภทค่าใช้จ่าย	๔๘
๕ - ๓	แผนภาพแสดงสถิติงบประมาณบุคลากร (เฉพาะเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าเช่าอัตราย) ของกระทรวงกลาโหม	๕๐
๕ - ๔	ภาพแสดงการจัดส่วนราชการกระทรวงกลาโหม ตามพ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ๒) ปี พ.ศ. ๒๕๕๖	๕๕

## บทที่ ๑

### บทนำ

กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร จากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ รวมทั้งการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ สำหรับสภาวะการณ์ปัจจุบันโลกได้พัฒนาเข้าสู่ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีความไม่แน่นอน กระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกก็มีความผันผวน จนยากต่อการคาดการณ์และการวางแผน เนื่องจากมีผลกระทบในมุมกว้างระดับภูมิภาค จนกระทั่งถึงระดับโลกในเวลาอันรวดเร็ว โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาจะต้องปรับตัวให้ทันต่อสภาวะการณ์โลก และสามารถดำรงขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม จึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดกรอบทิศทางด้านความมั่นคงของประเทศให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับทิศทางและสภาวะการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรและการได้มาซึ่งงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม ซึ่งตามยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศกำหนดไว้ว่า หากจะให้กองทัพมีความพร้อมและสามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กระทรวงกลาโหมจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาขีดความสามารถของกำลังกองทัพอย่างต่อเนื่องทั้งในและนอกภูมิภาคอาเซียน (ตารางที่ ๑ -๑)

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา



สถานการณ์ด้านงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่ผ่านมา่อนวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศในปีงบประมาณ ๔๐ กระทรวงกลาโหมเคยได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๒.๒ ของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) แต่ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปีงบประมาณ ๕๘ ได้รับการจัดสรรในสัดส่วนร้อยละ ๑.๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ทำให้กองทัพไม่สามารถวางแผน และกำหนดทิศทางในการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่จะได้รับในแต่ละปี

จากข้อจำกัดด้านงบประมาณดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนากองทัพในระยะยาว เนื่องจากงบประมาณเพื่อการพัฒนากองทัพลดลงอย่างต่อเนื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อเสริมสร้างกำลังกองทัพ ไม่เป็นไปตามแผนเสริมสร้างกำลังกองทัพที่กำหนดไว้ซึ่งเป็นผลทำให้กองทัพมีศักยภาพ อำนาจกำลังรบเปรียบเทียบ และอำนาจการต่อรองในเวทีการเมืองระหว่างประเทศลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายต่อการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว การพัฒนาเสริมสร้างกองทัพต้องใช้เวลา เนื่องจากการจัดหายุทโธปกรณ์หลักส่วนใหญ่ ไม่สามารถดำเนินการได้ภายใน ๑ หรือ ๒ ปี จำเป็นต้องมีการวางแผนระยะยาวเพื่อให้เกิดความสมดุลของอำนาจกำลังรบโดยรวมของกองทัพ ดังนั้น กองทัพจะต้องมีวงเงินงบประมาณการป้องกันประเทศที่ค่อนข้างชัดเจน แต่ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ผู้วิจัยได้เห็นว่าผลกระทบดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาต่อกองทัพและกระทรวงกลาโหมในการปฏิบัติการกิจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมีแนวคิดที่จะทำการวิจัยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรด้านการงบประมาณให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของกองทัพ รวมทั้งเกิดการบูรณาการปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็น สำหรับการปรับปรุงยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ เพื่อสนับสนุนให้กองทัพดำรงไว้ซึ่งขีดความสามารถตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม

ผู้วิจัยคาดว่าผลที่จะได้รับจากการวิจัยจะทำให้สามารถแก้ปัญหาด้านงบประมาณที่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมในการพัฒนากองทัพ โดยงานวิจัยนี้จะได้เสนอแนวทางในการบริหารทรัพยากรของกองทัพ และกระทรวงกลาโหมอย่างเป็นระบบ เป็นไปตามแผนเสริมสร้างกำลังกองทัพ นอกจากนี้ยังให้แนวทางในการปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านต่างๆ ของกระทรวงกลาโหม เช่นการกำหนดโครงสร้างกำลังรบ การกำหนดนโยบายกำลังพล วิธีการจัดหา ยุทโธปกรณ์แบบรวมการ รวมทั้งการทบทวนบทบาทของกระทรวงกลาโหมในการดำเนินภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลัก เป็นต้น

**ตารางที่ ๑- ๑** งบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศของประเทศต่างๆ (ปี พ.ศ.๒๕๕๖)

ลำดับ	ประเทศ	งบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศ (พันล้าน US\$)	ร้อยละของ GDP
๑	โอมาน	๙.๒๕	๑๑.๓
๒	ซาอุดีอาระเบีย	๖๗.๐๐	๙.๓
๓	<b>พม่า</b>	...	<b>๔.๕</b>
๔	รัสเซีย	๘๗.๘๔	๔.๑
๕	สหรัฐอเมริกา	๖๔๐.๒๒	๓.๘
๖	<b>สิงคโปร์</b>	<b>๙.๗๖</b>	<b>๓.๔</b>
๗	เกาหลีใต้	๓๓.๙๔	๒.๘
๘	<b>บรูไน</b>	<b>๐.๔๑</b>	<b>๒.๕</b>
๙	<b>เวียดนาม</b>	<b>๓.๓๙</b>	<b>๒.๓</b>
๑๐	สหราชอาณาจักร	๕๗.๘๙	๒.๓
๑๑	ไต้หวัน	๑๐.๕๓	๒.๒

๑๒	ฝรั่งเศส	๖๑.๒๓	๒.๒
๑๓	จีน	๑๘๘.๔๖	๒.๐
๑๔	กัมพูชา	๐.๒๔	๑.๖
๑๕	ออสเตรเลีย	๒๓.๙๖	๑.๖
๑๖	อิตาลี	๓๒.๖๖	๑.๖
๑๗	ไทย	๕.๔๘	๑.๕
๑๘	มาเลเซีย	๔.๘๔	๑.๕
๑๙	ฟิลิปปินส์	๓.๔๗	๑.๓
๒๐	อินโดนีเซีย	๗.๘๔	๐.๙

**ที่มา** : SIPRI Military expenditure database, SIPRI 2014

**หมายเหตุ** : ข้อมูลจาก SIPRI เป็นการคำนวณจาก GDP ที่คำนวณหลังจากจบบปีงบประมาณแล้ว ซึ่งแตกต่างจากสถิติงบประมาณ ของกระทรวงกลาโหมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่เป็นการคำนวณจาก GDP ที่คาดการณ์ก่อนเริ่มปีงบประมาณ โดยมีสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรคิดเป็น ๑.๔๔ % ของ GDP

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านต่างๆ ของกระทรวงกลาโหม ให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ

๒. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม โดยวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณในการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๖๐ ถึงปีงบประมาณ ๖๙

๓. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของกลาโหม ในการสนับสนุนให้กองทัพดำรงไว้ซึ่งขีดความสามารถตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม

## ขอบเขตของการวิจัย

๑. เอกสารการวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้สามารถตอบปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมที่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบัน ซึ่งกำหนดกรอบความต้องการงบประมาณไว้ในยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม ดังนั้น ขอบเขตดำเนินการวิจัยจะเน้นเฉพาะกระบวนการ และรูปแบบการจัดทำค่าของงบประมาณของกระทรวงกลาโหมเพียงเท่านั้น

๒. การบริหารจัดการทรัพยากรของกระทรวงกลาโหมที่จะเสนอในเอกสารวิจัยจะเป็นเพียงการเสนอแนวความคิด และหลักการกว้าง ๆ เพื่อให้สามารถนำไปใช้สำหรับการปรับปรุงยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหมได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบัน

๓. เอกสารวิจัยฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศโดยตรง ดังนั้น แนวคิดและนโยบายที่ปรากฏอยู่ในเอกสารวิจัย จึงกลั่นกรองและคัดเลือกเฉพาะนโยบายบางส่วนที่สามารถเปิดเผยได้ หรือไม่มีชั้นความลับเท่านั้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบ และลักษณะของงบประมาณการป้องกันประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหมและเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความชัดเจนความสามารถในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการปฏิบัติ ความเหมาะสมของเนื้อหาที่ครอบคลุม รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดงบประมาณการป้องกันประเทศที่เหมาะสมต่อไป

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นการใช้แบบสอบถามเชิงสัมภาษณ์ (Interview schedule) ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิมาประกอบในการวิจัย โดยมีการทดสอบความตรงของเครื่องมือ โดยการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๓ ท่าน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านเนื้อหาสาระของงานวิจัย ผู้เชี่ยวชาญด้านทฤษฎีการวิจัย และผู้เชี่ยวชาญด้านการสร้างเครื่องมือวิจัย

หลังจากการตรวจสอบเครื่องมือเรียบร้อยแล้ว จะได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ เพื่อให้ได้ แนวทางที่เหมาะสมสำหรับกระทรวงกลาโหมต่อไป

### **ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย**

๑. ได้แนวทางในการปฏิรูประบอบการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านต่างๆ ของกระทรวงกลาโหม อาทิเช่น การกำหนดโครงสร้างกำลังรบ การกำหนดนโยบายกำลังพล วิธีการจัดหายุทโธปกรณ์แบบรวมการ รวมทั้งการทบทวนบทบาทของกระทรวงกลาโหมในการดำเนินภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลัก ให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ

๒. ได้แนวทางในการประมาณการกรอบเงินงบประมาณของกระทรวงกลาโหมและส่วนราชการในสังกัดในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๖๐ ถึงปีงบประมาณ ๖๙ สำหรับใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนา/เสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพบนพื้นฐานของความเป็นไปได้ด้านงบประมาณ

๓. ได้แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารงบประมาณของกลาโหม ในการสนับสนุนให้กองทัพดำรงไว้ซึ่งขีดความสามารถตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม

## บทที่ ๒

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สถิติ แนวความคิด วิวัฒนาการ ทางด้านการงบประมาณ

๑. สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหม และผลกระทบจากการได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ

ตารางที่ ๒ - ๑ สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ - ๒๕๕๙

หน่วย : ล้านบาท

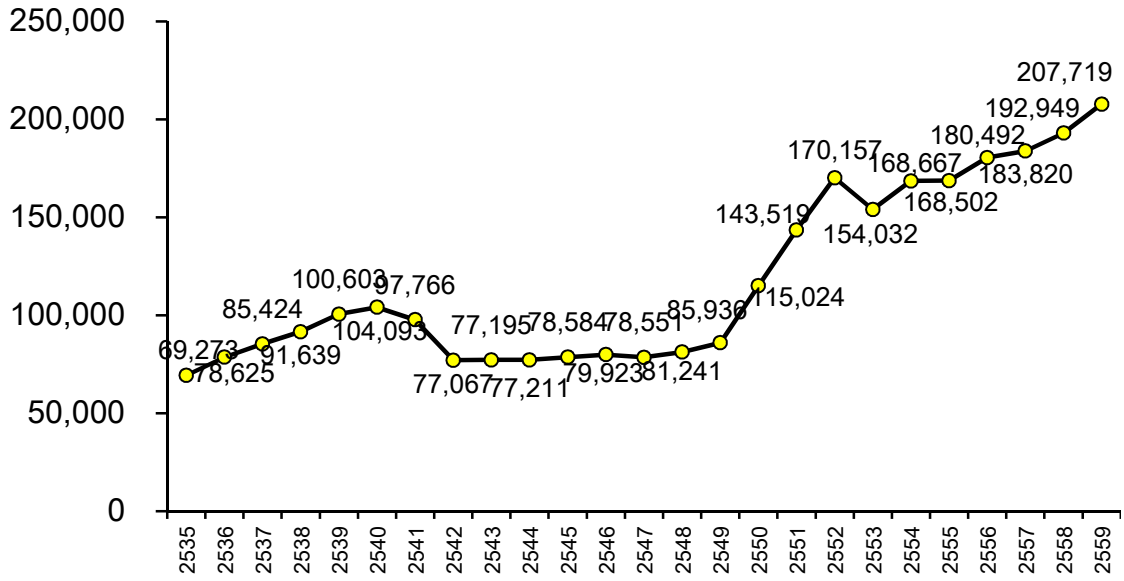
ปีงบประมาณ	GDP	งบประมาณประเทศ	งบประมาณกระทรวงกลาโหม					
			เสนอขอ	ได้รับ	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน		ร้อยละของ GDP	ร้อยละของงบประมาณประเทศ
					จำนวน	ร้อยละ		
๒๕๓๕	๒,๘๓๐,๙๑๔	๕๖๐,๕๐๐	๑๒๓,๐๗๖.๗๒	๖๙,๒๗๒.๙๘	๘,๖๙๗.๗๖	๑๔.๓๖%	๒.๔๕%	๑๕.๐๕%
๒๕๓๖	๓,๑๗๐,๒๕๘	๕๖๐,๐๐๐	๑๒๗,๔๑๐.๔๐	๗๘,๖๒๕.๓๔	๙,๓๕๒.๓๖	๑๓.๕๐%	๒.๔๘%	๑๔.๐๕%
๒๕๓๗	๓,๖๓๔,๔๙๖	๖๒๕,๐๐๐	๑๓๑,๑๕๒.๔๐	๘๕,๔๒๓.๙๒	๖,๗๙๘.๕๘	๘.๖๕%	๒.๓๕%	๑๓.๖๗%
๒๕๓๘	๔,๑๙๒,๖๙๗	๗๑๕,๐๐๐	๑๔๕,๓๓๔.๕๙	๙๑,๖๓๘.๗๗	๖,๒๑๔.๘๕	๗.๒๘%	๒.๑๙%	๑๒.๘๒%
๒๕๓๙	๔,๖๒๒,๘๓๒	๘๔๓,๒๐๐	๑๕๙,๙๕๒.๖๐	๑๐๐,๖๐๓.๐๓	๘,๙๖๔.๒๖	๙.๗๘%	๒.๑๘%	๑๑.๙๓%
๒๕๔๐	๔,๗๔๐,๒๔๙	๙๘๔,๐๐๐	๑๗๒,๗๐๑.๑๕	๑๐๔,๐๙๓.๓๒	๓,๔๙๐.๒๙	๓.๔๗%	๒.๒๐%	๑๐.๕๘%
๒๕๔๑	๔,๖๒๘,๔๓๑	๙๒๓,๐๐๐	๑๖๘,๑๐๗.๗๙	๙๗,๗๖๖.๓๔	-๖,๓๒๖.๙๘	-๖.๐๘%	๒.๑๑%	๑๐.๕๙%
๒๕๔๒	๔,๖๓๒,๑๐๐	๘๒๕,๐๐๐	๙๘,๙๖๑.๓๖	๗๗,๐๖๖.๙๔	-๒๐,๖๙๙.๔๐	-๑.๑๗%	๑.๖๖%	๙.๓๔%
๒๕๔๓	๔,๙๐๔,๗๐๐	๘๖๐,๐๐๐	๑๑๒,๘๘๑.๘๐	๗๗,๑๙๔.๘๗	๑๒๗.๙๓	๐.๑๗%	๑.๕๗%	๘.๙๘%
๒๕๔๔	๕,๐๙๘,๑๐๐	๙๑๐,๐๐๐	๑๐๖,๒๓๒.๑๗	๗๗,๒๒๐.๕๕	๑๕.๖๘	๐.๐๒%	๑.๕๑%	๘.๘๘%
๒๕๔๕	๕,๓๐๙,๒๐๐	๑,๐๒๓,๐๐๐	๑๐๕,๐๖๐.๑๔	๗๘,๕๘๘.๑๘	๑,๓๗๓.๖๓	๑.๗๘%	๑.๔๘%	๗.๖๘%
๒๕๔๖	๕,๕๘๘,๘๐๐	๙๙๙,๙๐๐	๑๐๕,๖๙๒.๖๖	๗๙,๙๒๓.๒๗	๑,๓๓๙.๐๙	๑.๗๐%	๑.๔๓%	๗.๙๙%
๒๕๔๗	๖,๔๖๕,๓๐๐	๑,๑๖๓,๕๐๐	๑๑๓,๗๖๕.๔๓	๗๘,๕๕๑.๓๒	-๑,๓๗๑.๙๕	-๑.๗๒%	๑.๒๑%	๖.๗๕%

๒๕๔๘	๗,๑๒๓,๗๑๐	๑,๒๕๐,๐๐๐	๑๒๐,๐๔๖.๒๑	๘๑,๒๔๑.๓๘	๒,๖๙๐.๐๖	๓.๔๒%	๑.๑๔%	๖.๕๐%
๒๕๔๙	๗,๘๑๓,๑๐๐	๑,๓๖๐,๐๐๐	๑๕๓,๘๑๕.๗๗	๘๕,๙๓๖.๑๑	๔,๖๙๔.๗๓	๕.๗๘%	๑.๑๐%	๖.๓๒%

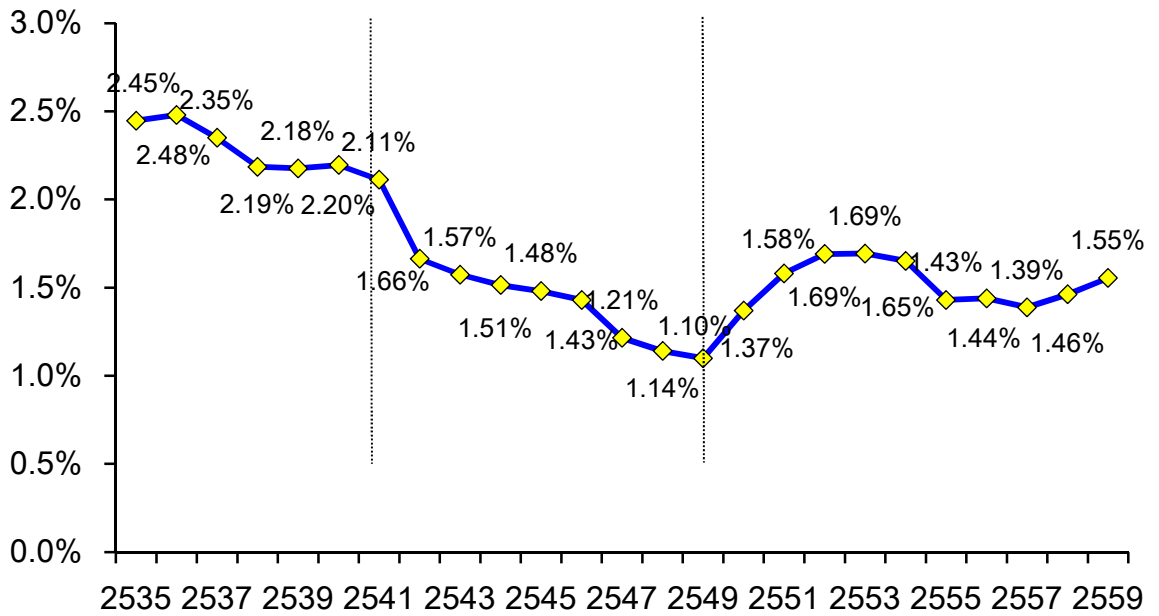
**ตารางที่ ๒ - ๑ (ต่อ) สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตั้งแต่  
ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ - ๒๕๕๙**

ปีงบประมาณ	GDP	งบประมาณ ประเทศ	งบประมาณกระทรวงกลาโหม					
			เสนอขอ	ได้รับ	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน		ร้อยละของ GDP	ร้อยละของ งบประมาณ ประเทศ
					จำนวน	ร้อยละ		
๒๕๕๐	๘,๓๙๙,๐๐๐	๑,๕๖๖,๒๐๐	๑๖๑,๓๔๓.๕๒	๑๑๕,๐๒๔.๐๑	๒๙,๐๘๗.๙๐	๓๓.๘๕%	๑.๓๗%	๗.๓๔%
๒๕๕๑	๙,๐๗๘,๘๐๐	๑,๖๖๐,๐๐๐	๑๘๔,๘๐๐.๒๘	๑๔๓,๕๑๘.๙๐	๒๘,๔๙๔.๘๘	๒๔.๗๗%	๑.๕๘%	๘.๖๕%
๒๕๕๒	๑๐,๐๖๕,๐๐๐	๑,๙๕๑,๗๐๐	๒๑๕,๔๖๙.๓๓	๑๗๐,๑๕๗.๓๙	๒๖,๖๓๘.๔๙	๑๘.๕๖%	๑.๖๙%	๘.๗๒%
๒๕๕๓	๙,๐๙๕,๐๐๐	๑,๗๐๐,๐๐๐	๒๓๙,๕๙๙.๘๘	๑๕๔,๐๓๒.๔๘	-๑๖,๑๒๔.๙๒	-๙.๔๘%	๑.๖๙%	๙.๐๖%
๒๕๕๔	๑๐,๒๐๐,๐๐๐	๒,๐๗๐,๐๐๐	๒๒๔,๙๓๗.๑๙	๑๖๘,๕๐๑.๘๓	๑๔,๔๖๙.๓๕	๙.๓๙%	๑.๖๕%	๘.๑๔%
๒๕๕๕	๑๑,๗๙๔,๒๐๐	๒,๓๘๐,๐๐๐	๒๔๖,๘๐๙.๘๔	๑๖๘,๖๖๗.๓๗	๑๖๕.๕๕	๐.๑๐%	๑.๔๓%	๗.๐๙%
๒๕๕๖	๑๒,๕๕๔,๐๐๐	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒๖๔,๐๑๔.๕๗	๑๘๐,๔๙๑.๕๕	๑๑,๘๒๔.๑๖	๗.๐๑%	๑.๔๔%	๗.๕๒%
๒๕๕๗	๑๓,๒๔๒,๐๐๐	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒๒๑,๑๐๖.๙๒	๑๘๓,๘๑๙.๙๗	๓,๓๒๘.๔๔	๑.๘๔%	๑.๓๙%	๗.๒๘%
๒๕๕๘	๑๓,๒๐๑,๐๐๐	๒,๕๗๕,๐๐๐	๒๗๖,๘๕๑.๔๐	๑๙๒,๙๔๙.๐๙	๙,๑๒๙.๑๒	๔.๙๗%	๑.๔๖%	๗.๔๙%
๒๕๕๙	๑๓,๓๕๙,๔๐๐	๒,๗๒๐,๐๐๐	๒๗๕,๑๗๐.๔๕	๒๐๗,๗๑๙.๐๕	๑๔,๗๖๙.๙๖	๗.๖๕%	๑.๕๕%	๗.๖๔%

**แผนภาพที่ ๒ - ๑ สถิติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่  
ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ - ๒๕๕๙**

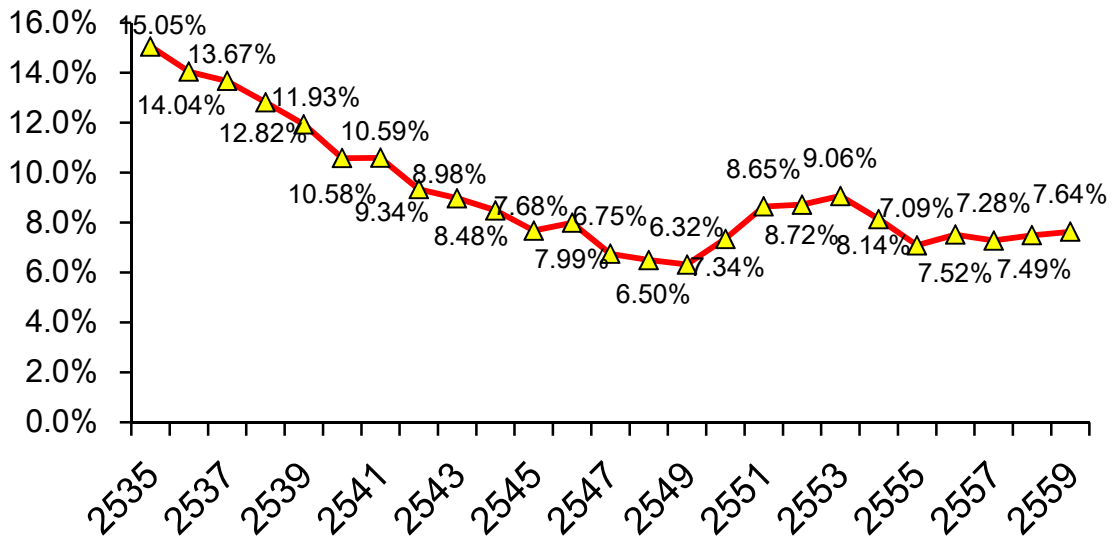


แผนภาพที่ ๒ - ๒ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ - ๒๕๕๙ เปรียบเทียบกับ GDP





แผนภาพที่ ๒ - ๓ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ - ๒๕๕๙ เปรียบเทียบกับงบประมาณประเทศ



จากสถิติงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในอดีตที่ผ่านมาสามารถวิเคราะห์สถานภาพงบประมาณได้เป็น ๓ ช่วงเวลาที่สำคัญได้ ดังนี้

#### ๑.๑ ช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.๒๕๔๐

กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการและพัฒนาขีดความสามารถของกระทรวงกลาโหมในสัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับ GDP ที่ค่อนข้างสูงมากเฉลี่ยตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ จนถึง พ.ศ.๒๕๔๑ ปรมาณร้อยละ ๒.๒๘ หรือคิดเป็นร้อยละ ..... ของงบประมาณประเทศ

#### ๑.๒ ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๑ ถึง พ.ศ.๒๕๔๙

นับตั้งแต่เกิดภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังในปี พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นต้นมา รัฐบาลมีความจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันทำให้รัฐบาลในห้วงเวลาดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยงบประมาณของกระทรวงกลาโหมตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ.๒๕๔๙ กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในลักษณะถดถอยลงตามลำดับจนอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ.

๒๕๕๙ จำนวนร้อยละ ๑.๑๐ ของ GDP หรือคิดเป็นร้อยละ ๖.๓๒ ของงบประมาณประเทศ ในขณะที่ สัดส่วนเฉลี่ยในห้วงเวลาดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ..... ของ GDP หรือร้อยละ ... ของงบประมาณประเทศ ทั้งที่ GDP และงบประมาณประเทศของไทยมีความเติบโตสูงขึ้นตามลำดับ แต่งบประมาณที่ได้รับ กลับลดน้อยลง นอกจากนั้น ยังต้องเผชิญกับภาวะค่าของเงิน ที่อ่อนตัวลงจากเดิม ราคาน้ำมันที่ถีบตัว สูงขึ้นเกือบ ๓ เท่าตัว ภาวะเงินเฟ้อ การปรับอัตราเงินเดือนของกำลังพลประจำปีซึ่งโดยเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ ๖ ของงบประมาณด้านบุคลากร จึงทำให้สถานการณ์ด้านงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ที่ประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณอย่างต่อเนื่องเป็นเวลากว่า ๘ ปี ส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติการกิจในขณะนั้นสรุปดังนี้

#### ๑.๒.๑ ด้านกำลังพล

การบรรจุกำลังพลไม่สามารถดำเนินการได้ตามอัตรากำลังพลที่กำหนด หากบรรจุกำลังพลให้เป็นไปตามอัตราอนุมัติ จะส่งผลให้งบประมาณด้านกำลังพลเพิ่มสูงขึ้น และทำให้งบประมาณที่ใช้ในการเสริมสร้างความพร้อมรบด้านอื่น ๆ และการดำรงสภาพหน่วยต้องปรับลดลงตามสัดส่วนของ งบประมาณด้านกำลังพลที่เพิ่มขึ้น จึงทำให้หน่วยขาดความพร้อมรบด้านกำลังพล และไม่สามารถ เสริมสร้างได้ตามเป้าหมาย รวมทั้ง สัดส่วนของจำนวนกำลังพล ที่บรรจุใหม่กับการสูญเสียกำลังพลยังไม่เหมาะสม ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติการหลักในการป้องกันประเทศ เนื่องจากไม่สามารถ ปฏิบัติภารกิจเป็นหน่วยได้อย่างมีเอกภาพ จำเป็นต้องใช้การสนธิกำลังจากหน่วยต่าง ๆ เพื่อให้มีกำลัง ที่เพียงพอต่อความต้องการในการปฏิบัติการ นอกจากนี้ สิทธิกำลังพล ทั้งของพลทหารกอง ประจำการได้ถูกตัดทอนสิทธิลงตามงบประมาณที่ได้รับ เช่น เครื่องแบบสนาม พลฯ ปี๑ อัตรา ๓ ชุด/ปี แต่สามารถจ่ายได้เพียง ๒ ชุด/ปี สำหรับพลฯ ปี ๒ อัตราจ่าย ๒ ชุด/ปี สามารถจ่ายได้เพียง ๑ ชุด/ปี นายทหารชั้นประทวนและนายทหารชั้นสัญญาบัตร เมื่อเดินทางไปราชการไม่สามารถเช่าที่พักแรมใน ระดับตามสิทธิที่กระทรวงการคลังกำหนดได้ โดยต้องมีการปรับลดวงเงินการเช่าที่พักให้สอดคล้องกับ งบประมาณ ทำให้มีผลกระทบด้านขวัญและกำลังใจของทหาร

#### ๑.๒.๒ ด้านการฝึก - ศึกษา

ไม่สามารถจัดการฝึกได้ตามแนวทางการจัดเตรียมกำลังที่กำหนด โดยได้มีการปรับลด จำนวนการฝึกกำลังพลและยุทธโศปกรณ์ที่เข้าร่วมฝึก ตลอดจนระยะเวลาการฝึก และไม่สามารถ ดำเนินการได้ครบทุกหน่วย ด้านกำลังทางบกหน่วยที่ได้รับการฝึกครบถ้วน ได้แก่ หน่วยพร้อมรบ เคลื่อนที่เร็วของ ทบ. ตลอดจนหน่วยพร้อมรบของกองทัพภาค ซึ่งมีจำนวนกองทัพภาคละ ๑ กองพัน รวมทั้งหน่วยพร้อมรบระดับ ๑ ของกองพลฯ ละ ๓ กองพันสำหรับหน่วยกำลังรบและหน่วยสนับสนุน การรบในระดับกองพัน ในส่วนที่เหลือทุกหน่วยจะไม่ได้รับการฝึกภาคกองพันด้วยกันทั้งสิ้น ทั้งที่หน่วย

ระดับกองพันเป็นหน่วยทางยุทธวิธีที่สำคัญของกองทัพ ซึ่งตามเกณฑ์มาตรฐานแล้วจะต้องมีการฝึกภาคกองพันหน่วยเหล่านี้ โดยใช้กำลังพล ยุทโธปกรณ์ ตลอดจนมีการฝึกด้วยกระสุนจริงปีละ ๑ ครั้ง สำหรับการฝึกภาคกองร้อยของแต่ละกองพันจะได้รับการจัดสรรงบประมาณปีละ ๑-๒ กองร้อยเท่านั้น ซึ่งแต่ละกองพันกว่าจะทำการฝึกให้ครบทุกกองร้อยจะใช้เวลาอย่างรวดเร็วที่สุด ๓ ปี ซึ่งตามเกณฑ์มาตรฐานในการฝึกภาคกองร้อยก็คงเช่นเดียวกับการฝึกภาคกองพันคือ ทุกกองร้อยจะได้รับการฝึกปีละ ๑ ครั้ง นอกจากนี้ น้ำมันเชื้อเพลิง กระสุน และวัตถุระเบิดที่ใช้ในการฝึกประจำปีไม่เพียงพอ โดยสามารถจัดสรรให้หน่วยได้ประมาณร้อยละ ๕๐ ของความต้องการในระเบียบหลักสูตรที่กำหนดไว้ ด้านกำลังทางเรือได้มีการปรับลดการฝึก จำนวนเรือ จำนวนกำลังพล ระยะเวลาในการฝึก ชั่วโมงในการฝึก ตลอดจนออมภัณฑ์ (กระสุนวัตถุระเบิด) ที่ใช้ในการฝึก และด้านกำลังทางอากาศ ได้มีการปรับแนวทางการปฏิบัติการบินและการฝึกบิน โดยลดหรือยุบภารกิจต่าง ๆ รวมทั้งปฏิบัติการกิจร่วมกับ การฝึก ตลอดจนลดการฝึกในแต่ละเที่ยวบินลง ทำให้ในปัจจุบันนักบินของกองทัพอากาศมีชั่วโมงบินประมาณ ๑๐๐ - ๑๒๐ ชั่วโมง/ปี ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กองทัพอากาศกำหนดไว้เดิมจำนวน ๒๐๐ ชั่วโมง/ปี ต่ำกว่ามาตรฐานสากลที่กำหนด ๒๐๐ - ๒๘๐ ชั่วโมง/ปี จากการทำทุกเหล่าทัพได้มีการปรับลดมาตรฐานการฝึกลงไป ให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ลดลง จึงทำให้มีผลกระทบต่อขีดความสามารถของกำลังพลเป็นรายบุคคล และเป็นหน่วยซึ่งจะทำให้กำลังพล ขาดความชำนาญในการใช้อาวุธยุทธโปกรณ์ รวมทั้งอาจจะได้รับอันตรายร่วมกันได้หากได้รับการฝึกที่ต่ำกว่ามาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอาวุธยุทธโปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีสูง

ด้านการศึกษา ต้องปรับลดจำนวนหลักสูตร ปรับปรุงหลักสูตรให้มีระยะเวลาการศึกษาสั้นลง ลดจำนวนผู้เข้ารับการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับในแต่ละหลักสูตร ทำให้เกิดปัญหาสะสมของผู้ที่ยังไม่ได้เข้ารับการศึกษา และทำให้เป็นปัญหาด้านการจัดการกำลังพล ความเจริญก้าวหน้าในการรับราชการขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน รวมทั้งทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติการกิจของหน่วยในภาพรวมลดลงอย่างเห็นได้ชัด

#### ๑.๒.๓ ด้านการส่งกำลังบำรุงและดำรงสภาพยุทธโปกรณ์

ไม่สามารถจัดหายุทธโปกรณ์เข้าประจำการทดแทนยุทธโปกรณ์ที่ปลดประจำการและที่ขาดอัตรา โดยเหล่าทัพได้ใช้วิธีการซ่อมบำรุง เพื่อยืดอายุการใช้งาน ทั้งที่ยุทธโปกรณ์มีอายุการใช้งานมานาน หรือมีความล้าสมัยทางเทคโนโลยี นอกจากนั้นยุทธโปกรณ์ที่มีอยู่เดิมบางส่วนไม่ได้รับการปรนนิบัติบำรุงตามวงรอบ เนื่องจากขาดแคลนชิ้นส่วนอะไหล่หรือไม่ได้รับการสนับสนุน

งบประมาณในการซ่อม ทำให้มีสถานภาพยุทธโปกรณ์ที่ใช้การได้น้อยกว่าเกณฑ์พร้อมรบต่ำสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธโปกรณ์ที่มีราคาสูง เช่น ฮ.ของ ทบ. สามารถใช้การได้ประมาณร้อยละ ๔๐

จากการที่กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ขาดแคลนในห้วงเวลาที่ผ่านมาเป็นผลทำให้ยุทธโปกรณ์อยู่ในสภาพชำรุด สมรรถนะในการใช้งานของยุทธโปกรณ์ต่ำลงไปอีก เนื่องจากยุทธโปกรณ์ประเภทเครื่องบิน หรือประเภทอิเล็กทรอนิกส์ที่มีเทคโนโลยีสูง จำเป็นต้องมีการปฏิบัติงาน และปรนนิบัติบำรุง อย่างสม่ำเสมอตามวงรอบซึ่งเมื่อชิ้นส่วนใดชิ้นส่วนหนึ่งของยุทธโปกรณ์ชำรุด จะส่งผลให้ชิ้นส่วนอื่น ๆ อาจชำรุดตามมา และจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงจะยิ่งสูงขึ้นอีกโดยไม่จำเป็น โดยหากไม่รีบดำเนินการแก้ไขจะทำให้ยุทธโปกรณ์ที่มีประจำการอยู่ทยอยงดใช้การมากยิ่งขึ้น จนยากที่จะฟื้นฟูให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ตามปกติ หรือหากสามารถดำเนินการได้ก็จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งจะทำให้เกิดภาระอย่างมากกับทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ อีกทั้งหากมีสถานการณ์ที่จำเป็นต้องใช้ยุทธโปกรณ์ดังกล่าวอย่างเร่งด่วนแล้ว จะไม่สามารถตอบสนองภารกิจได้อย่างทันที่ หรืออาจจะสามารถปฏิบัติภารกิจได้ ในห้วงระยะเวลาอันจำกัด นอกจากนี้ จากการที่กระทรวงกลาโหมถูกปรับลดงบประมาณลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ทุกเหล่าทัพได้นำน้ำมัน กระสุน และวัตถุระเบิด ที่เก็บไว้ในคลังสำรองสงครามมาใช้ จนสถานภาพสิ่งอุปกรณ์ดังกล่าวในคลังสำรองสงครามอยู่ในภาวะวิกฤติ ซึ่งนับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่ง หากมีความจำเป็นต้องมีการปฏิบัติการทางทหาร

#### ๑.๒.๔ ด้านการป้องกันประเทศ

เนื่องจากแต่ละเหล่าทัพจะต้องจัดกำลังส่วนหนึ่งเพื่อปฏิบัติภารกิจตามแผนป้องกันชายแดนประจำปี การที่เหล่าทัพถูกปรับลดงบประมาณลงไปทำให้เหล่าทัพจำเป็นต้องปรับลดกำลังที่ปฏิบัติภารกิจตามแผนป้องกันชายแดนประจำปีและปรับลดการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ลดลง เช่น การลดความถี่ การลาดตระเวน ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติภารกิจลดน้อยลง และเกิดจุดอ่อนให้ผู้ที่ต้องการแสวงประโยชน์จากการกระทำผิดกฎหมายมีโอกาสมากขึ้นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยรวมในระยะต่อไป อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเหล่าทัพจำเป็นต้องปรับลดกำลังที่ปฏิบัติภารกิจลงไป แต่เนื่องจากเหล่าทัพยังคงได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจต่างๆ เพิ่มขึ้น เช่นการสกัดกั้นและปราบปรามยาเสพติด การสกัดกั้น แรงงานต่างด้าวและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การปราบปรามกระทำผิด

กฎหมายตามแนวชายแดน การช่วยเหลือผู้ประสบภัย พิบัติต่างๆ จึงทำให้กำลังพลมีความเครียดต่อ การปฏิบัติหน้าที่สูง เนื่องจากมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้น พื้นที่รับผิดชอบ/คน สูงขึ้น รวมทั้งมีเกณฑ์ เสี่ยงต่อการได้รับบาดเจ็บ และเสียชีวิตเพิ่มสูงขึ้น

#### ๑.๒.๕ ด้านการรักษาความมั่นคงภายใน

จากสถานการณ์ความไม่สงบภายในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ ต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมา กระทรวงกลาโหมได้รับมอบหมายให้จัดกำลังพลพร้อมยุทโธปกรณ์เข้าไป แก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ รวมทั้งได้มีการจัดตั้งกองพลพัฒนาและพิทักษ์ทรัพยากร ตลอดจนจัดตั้งกองร้อยทหารพรานเพิ่มเติมจำนวนหนึ่งเพื่อให้สถานการณ์ความไม่สงบยุติโดยเร็ว ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว แต่ละเหล่าทัพจะต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งกำลังพลและ ยุทโธปกรณ์ไปดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ โดยเหล่าทัพจะต้องเจียดจ่าย งบประมาณบางส่วนที่มีอย่างจำกัดอยู่แล้ว ไปปฏิบัติการกิจในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นการเพิ่ม ภาระในด้านงบประมาณ ที่เหล่าทัพกำลังเผชิญอยู่ให้มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

#### ๑.๓ ช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๐ ถึง พ.ศ.๒๕๕๙

ภายหลังจากปีงบประมาณ ๒๕๔๙ ซึ่งถือเป็นจุดวิกฤตทางด้านงบประมาณของกระทรวง กลาโหมจนส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานด้านต่างๆ นั้น ภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในปี ๒๕๔๙ ซึ่งขณะนี้อยู่ในห้วงของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๐ กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นมาเป็นลำดับจนกระทั่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ กระทรวงกลาโหมได้รับความเห็นชอบงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙ จำนวน ๒๐๗,๗๑๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑.๕๕ ของ GDP หรือ ๗.๖๔ ของงบประมาณประเทศ

กระทรวงกลาโหมถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่แตกต่างจากส่วนราชการพลเรือนที่สำคัญ ได้แก่ การมียุทโธปกรณ์สำหรับใช้ในการป้องกันประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถผลิตได้เองในประเทศ จึงจำเป็นต้องจัดหาจากต่างประเทศ และเป็นยุทโธปกรณ์ที่มีราคาสูง มีอัตรากำลังพลในจำนวนที่ เหมาะสมและเพียงพอต่อการป้องกันประเทศกว่า ๔๕๐,๐๐๐ คน ต้องมีการฝึกศึกษาเพื่อให้สามารถ ใช้ยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีกำลังพลที่มีความรู้ความสามารถในการป้องกัน ประเทศ ตลอดจนต้องจัดให้มีกำลังบางส่วนปฏิบัติงานตามแนวชายแดน ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทัพ หรือ กรม กอง ตลอด ๒๔ ชั่วโมง จึงอาจจะทำให้เมื่อมีการพิจารณาอย่างผิวเผินจะเห็นว่ากระทรวงกลาโหม

ใช้งบประมาณประเทศในการปฏิบัติการกิจสูงเป็นอันดับต้นของประเทศ แต่แท้ที่จริงแล้วงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแทบจะกล่าวได้ว่าไม่สามารถเตรียมกำลังทั้งในด้านกำลังพลและยุทธโปกรณ์ให้มีความพร้อมรบในการปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงเวลาตั้งแต่งบประมาณปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒ ที่งบประมาณของกระทรวงกลาโหมเริ่มมีการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นกว่า ๘๔,๒๒๑ ล้านบาท แต่เนื่องจากสภาพความขาดแคลนงบประมาณที่สะสมมาอย่างยาวนานงบประมาณที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวจึงถูกใช้ในเรือของการซ่อมบำรุงยุทธโปกรณ์ต่างๆ ให้สามารถฟื้นคืนสภาพสามารถใช้งานได้อย่างปกติ รวมทั้งการจัดหาสิ่งอุปกรณ์สำรองคลังที่ถูกนำออกมาใช้เพื่อรักษาสภาพความพร้อมรบในช่วงเวลาดังกล่าว การจัดหายุทธโปกรณ์ใหม่เพื่อให้ครบตามอัตรา หรือทดแทนเพื่อความทันสมัยยังสามารถจัดหาได้อย่างจำกัด

## **๒. แนวความคิดในการแก้ปัญหาด้านงบประมาณ**

จากสภาพปัญหาการขาดแคลนงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่ผ่านมาทำให้กองทัพไม่สามารถวางแผนเตรียมการพัฒนาหรือจัดหายุทธโปกรณ์ตามหลักนิยมต่าง ๆ เข้าประจำการเพื่อทดแทนของเก่าที่หมดอายุการใช้งาน หรือซ่อมคืนสภาพแล้วไม่คุ้มค่าได้ตามแผนที่กำหนดไว้ ที่ผ่านมากองทัพจึงจำเป็นต้องบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจตามที่ได้รับมอบหมายไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่เป็นปัญหาสำคัญ ส่งผลโดยตรงต่อศักยภาพของกองทัพในการปฏิบัติการกิจป้องกันประเทศ ดังนั้นกระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการจัดทำแผนความต้องการจัดหายุทธโปกรณ์ของกองทัพเพื่อใช้เป็นแผนแม่บทในการวางแผนจัดหาบนพื้นฐานของความเป็นไปได้และความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ โดยได้มีการปรับพัฒนาแผนดังกล่าวมาเป็นลำดับ ดังนี้

### **๒.๑ ความต้องการและงบประมาณสิ่งอุปกรณ์คลังรวมทั้งขึ้นส่วนซ่อมตามระดับการสะสม เพื่อการดำรงสภาพและยกระดับความพร้อมรบของกระทรวงกลาโหม (Packages)**

ปี ๒๕๔๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมความต้องการและงบประมาณสิ่งอุปกรณ์คลังรวมทั้งขึ้นส่วนซ่อมตามระดับการสะสมเพื่อการดำรงสภาพและยกระดับความพร้อมรบของกระทรวงกลาโหม แบ่งเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ เป็นความต้องการและงบประมาณเพื่อการดำรงสภาพ เป็นข้อมูลความต้องการและงบประมาณในเกณฑ์ต่ำสุดที่กองบัญชาการทหารสูงสุด และเหล่าทัพ ควรจะต้องได้รับ

การสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความต้องการงบประมาณทั้งสิ้น ๑๙,๐๑๘,๘๒๒,๒๐๐ บาท

ส่วนที่ ๒ เป็นความต้องการและงบประมาณเพื่อยกระดับความพร้อมรบของ กระทรวงกลาโหม เป็นข้อมูลความต้องการและงบประมาณจากสถานภาพสิ่งอุปกรณ์ในระดับการ สะสมตามอัตราเฉพาะในส่วนของเหล่าทัพที่ได้กำหนดไว้เปรียบเทียบกับสิ่งอุปกรณ์ที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นข้อมูลความต้องการและงบประมาณเกณฑ์ตามแผนป้องกันประเทศของ กระทรวงกลาโหม มีความต้องการงบประมาณทั้งสิ้น ๑๓,๓๔๗,๒๕๔,๖๐๐ บาท

หากกระทรวงกลาโหมไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณทั้ง ๒ ส่วน จะส่งผลให้ ยุทโธปกรณ์จำนวนมาก จะอยู่ในสภาพชำรุด ทำให้สมรรถภาพการใช้งานของยุทโธปกรณ์ลดต่ำลง ไปอีก เนื่องจากยุทโธปกรณ์ประเภทเครื่องยนต์หรือประเภทอิเล็กทรอนิกส์ที่มีเทคโนโลยีสูง จำเป็น จะต้องมีการปฏิบัติงานและปรนนิบัติบำรุงอย่างสม่ำเสมอตามวงจร ซึ่งเมื่อชิ้นส่วนใดชิ้นส่วนหนึ่ง ของยุทโธปกรณ์ชำรุด จะส่งผลให้ชิ้นส่วนอื่นๆอาจชำรุดตามมา และจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการซ่อม บำรุงจะยิ่งสูงขึ้นอีกโดยไม่จำเป็น และหากไม่รีบดำเนินการแก้ไขจะทำให้ยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่ใน ประจำการทยอยงดใช้การมากยิ่งขึ้นจนยากที่จะฟื้นฟูให้อยู่ในสภาพใช้การได้ตามปกติ หรือหาก สามารถดำเนินการได้ก็จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาล ซึ่งจะทำให้เกิดภาระอย่างมากกับทุก รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ อีกทั้งมีสถานการณ์ที่จำเป็นต้องใช้ยุทโธปกรณ์ดังกล่าวโดยเร่งด่วน แล้ว จะไม่สามารถตอบสนองภารกิจได้ทันเวลาที่ กำลังพลทุกระดับไม่ได้รับการฝึกตามเกณฑ์ มาตรฐานส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพและความชำนาญซึ่งเมื่อมีการปฏิบัติภารกิจ อาจทำให้เกิด อันตรายต่อกำลังพลถึงชีวิต นอกจากนั้นเหล่าทัพอาจจะต้องลดมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้ สอดคล้องกับงบประมาณที่จะได้รับ เช่น ลดการลาดตระเวนทั้งทางภาคพื้น ภาคทะเล และทาง อากาศ หรือปฏิบัติงานอยู่ในที่ตั้งปกติและจะออกปฏิบัติงานเมื่อมีเหตุการณ์ สำหรับการบริหาร นักบินของทุกเหล่าทัพนั้นจะได้รับผลกระทบทั้งหมดทั้งในด้านความปลอดภัย ความชำนาญ ตลอดจนไม่สามารถพัฒนาฝีมือได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด หรือหากมีสถานการณ์จำเป็นก็จะไม่สามารถ ปฏิบัติภารกิจได้ตามมาตรฐาน ส่งผลให้อำนาจกำลังรบของกองทัพลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน หากมี เหตุการณ์กระทบกระทั่งบริเวณชายแดนและมีการปฏิบัติการทางทหารจะทำให้เกิดความเสียหาย ต่อประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง

กระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วเห็นว่า หากได้รับการสนับสนุนงบประมาณ จะทำให้กองทัพสามารถจัดหาสิ่งอุปกรณ์ตามสิทธิกำลังพล สำหรับพลทหารกองประจำการได้แก่ เครื่องแบบสนาม ซึ่งจะช่วยให้ขวัญและกำลังใจของกำลังพลดีขึ้น สามารถซ่อมบำรุงอาวุธ ยุทโธปกรณ์ ยานพาหนะและเครื่องมือสื่อสารตามวงรอบให้มีสภาพการใช้งานได้ตามปกติ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติการกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความพร้อมรบทั้งในด้านยุทธโปกรณ์เพิ่มขึ้นหรือในระดับที่ไม่ต่ำไปกว่าเดิมเนื่องจากการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอตามวงรอบ กำลังพลของเหล่าทัพจะสามารถทำการฝึกได้ในระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือใกล้เคียงกับมาตรฐานสากล ซึ่งจะทำให้มีความชำนาญ ในการปฏิบัติทางยุทธวิธีอย่างครบถ้วน สมบูรณ์ และไม่ทำให้เกิดอันตรายต่อกำลังพลอันเนื่องมาจากขาดความชำนาญ ทำให้มีอำนาจกำลังรบที่มีตัวตน อันได้แก่อำนาจการยิงและความคล่องแคล่วในการเคลื่อนที่เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนอำนาจกำลังรบที่ไม่มีตัวตน อันได้แก่ขวัญและกำลังใจของกำลังพลมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เหล่าทัพมีศักยภาพในการทำสงครามและสามารถปฏิบัติการกิจในพื้นที่รับผิดชอบด้วยการลาดตระเวน ตรวจการณ์ ตลอดจนให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติได้อย่างเต็มขีดความสามารถที่ได้รับมอบหมาย สามารถมั่นใจได้ว่า กองทัพจะสามารถปฏิบัติการกิจตามแผนเผชิญเหตุ และแผนป้องกันประเทศเพื่อป้องกันอธิปไตยของประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มขีดความสามารถ

**๒.๒ การกำหนดกรอบทิศทาง การพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพไทย (Sampran Model)** เป็นผลมาจากการสัมมนาคณะกรรมการกำหนดความเร่งด่วนการจัดหายุทธโปกรณ์ของกระทรวงกลาโหม เมื่อวันที่ ๒๔ - ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ สวนสามพราน อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม โดยมีพลเอกบุญรอด สมทัศน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพ เสนาธิการทหาร เสนาธิการทหาร เสนาธิการเหล่าทัพ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหม เจ้ากรมยุทธการทหาร เพื่อกรอบแนวคิดและความเร่งด่วนในการจัดหายุทธโปกรณ์ของกระทรวงกลาโหม (Priority of Defense Capability packages) ในห้วงระยะเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๒ - ปี พ.ศ.๒๕๖๑ ซึ่งการดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของการกำหนดความเร่งด่วนของงาน (Priority of Tasks) ตามยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศและการจัดกลุ่มงานที่เหมาะสมกับยุทธโปกรณ์ดังกล่าว ตามแนวทางการสั่งการร่วม (Collective Top-Down



Guild line) โดยจัดทำเป็นบัญชีความต้องการยุทธโศปกรณ์เพื่อพัฒนาขีดความสามารถและความพร้อมรบในภาพรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ในห้วงปี ๒๕๕๒ - ๒๕๖๑ โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น ๒ ห้วง ดังนี้

๒.๒.๑ โครงการ ๕ ปี แรก ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖ จำนวน ๔๔ โครงการ ซึ่งเป็นความต้องการจัดหายุทธโศปกรณ์เร่งด่วนและความต้องการงบประมาณขั้นต่ำสุดเพื่อเผชิญภัยคุกคามในขั้นต้น มีความต้องการงบประมาณ ๑๑๕,๘๘๓ ล้านบาท

๒.๒.๒ โครงการ ๕ ปี หลัง ตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ จำนวน ๒๗ โครงการ ซึ่งเป็นความต้องการจัดหายุทธโศปกรณ์เพิ่มเติมเพื่อให้เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มีความต้องการงบประมาณ ๒๘๓,๓๕๔ ล้านบาท

**๒.๓ แผนพัฒนาขีดความสามารถกระทรวงกลาโหม (Modernization Plan: Vision ๒๐๒๐)** ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักในการพัฒนาขีดความสามารถและยุทธโศปกรณ์ด้านต่าง ๆ ของกองทัพในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๔ - ปี พ.ศ.๒๕๖๓ มีการแบ่งการดำเนินการเป็น ๒ ส่วน ได้แก่การดำเนินการในส่วนของ สป. และ ทท. (บก.ทท. และเหล่าทัพ) โดยในการวางแผนได้มีการประมาณการงบประมาณที่คาดว่า กท.จะได้รับจัดสรรในห้วง ๑๐ ปี บนสมมติฐานที่จะได้รับงบประมาณสนับสนุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จนในปี พ.ศ.๒๕๖๓ จะได้รับงบประมาณสนับสนุนคิดเป็นร้อยละ ๒.๐ ของ GDP โดยแบ่งเป็นงบดำเนินโครงการปกติและโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพในอัตราส่วน ร้อยละ ๔๐ และ ร้อยละ ๖๐ ตามลำดับ จะทำให้สามารถใช้ความต้องการโครงการ/ยุทธโศปกรณ์เป็นพื้นฐานในการพัฒนาเสริมสร้างหน่วยให้มีความสมบูรณ์/พร้อมรบ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กท.ที่กำหนดไว้ รวมทั้งจะเป็นหลักประกันด้านความมั่นคงในการเผชิญภัยคุกคามในรูปแบบและมิติต่างๆ ในห้วงระยะ ๑๐ ปีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การดำเนินการจัดทำความต้องการโครงการพัฒนาและจัดหายุทธโศปกรณ์หลักของ กท.ในส่วนของ ทท. ได้จัดทำเป็นความต้องการระดับสูงสุดเพื่อให้ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของ ทท. และความต้องการระดับต่ำสุดเพื่อให้ทราบถึงระดับความต้องการที่น้อยที่สุดที่จำเป็นที่ ทท. สามารถรับเกณฑ์เสี่ยงได้โดยไม่มีผลกระทบต่อปฏิบัติการกิจตามปกติของหน่วย

### ๓. ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๕

ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม มีความมุ่งหมายเพื่อให้ทุกหน่วยงานในกระทรวงกลาโหมใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อม สถานการณ์ รวมถึงนโยบายต่างๆที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ให้มีขนาดโครงสร้าง การจัดหน่วย กำลังพล และยุทธโศปกรณ์ที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์และภัยคุกคามที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในทศวรรษหน้า โดยมุ่งหวังให้กระทรวงกลาโหม สามารถปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญ ได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้ง มีการวางแผนในการเตรียมกำลังและใช้กำลังกองทัพได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ตามโครงการสร้างกำลังรบที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ ดังนี้

๑. กำลังรบหลักของกองทัพบก ประกอบด้วย ๗ กองพลทหารราบ ๒ กองพลทหารม้า ๑ กองพลรบพิเศษ และ ๒ กองพลทหารราบหุ้มเกราะ
๒. กำลังรบหลักของกองทัพเรือ ประกอบด้วย
  - ๒.๑ กองเรือยุทธการ จัดกำลังเป็น ๓ กองเรือภาค ๙ กองเรือตามประเภท และ ๒ กองบินทหารเรือ
  - ๒.๒ กองเรือป้องกันฝั่ง ประกอบด้วย ๓ กองเรือป้องกันฝั่งเขต
  - ๒.๓ หน่วยบัญชาการนาวิกโยธิน ประกอบด้วย ๑ กองพล และ ๑ กรม รปภ.นย.
  - ๒.๔ หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง ประกอบด้วย ๒ กรมต่อสู้อากาศยาน ๑ กรมรักษาฝั่ง และศูนย์ต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง
  - ๒.๕ กำลังรบส่วนอื่น ๆ ประกอบด้วย ๑ กรม สห.ทร. ๔ ฐานทัพเรือ ๕ ฐานส่งกำลังบำรุง และ ๑๔ สถานีเรือสำหรับกำลังของเรือปฏิบัติการในลำน้ำ
๓. กำลังรบหลักของกองทัพอากาศ ประกอบด้วย ๑๙ ฝูงบิน ดังนี้
  - ๓.๑ เครื่องบินรบ ได้แก่ ๕ ฝูงบินขับไล่เอนกประสงค์ ๒ ฝูงบินขับไล่/โจมตี
  - ๓.๒ อากาศยานสนับสนุนการรบ ได้แก่ ๑ ฝูงบินลาดตระเวน/ควบคุมและแจ้งเตือน ๒ ฝูงบินลำเลียง ๑ ฝูงบินรับ-ส่งบุคคลสำคัญ ๑ ฝูงบินปฏิบัติการกิจเฉพาะพิเศษ ๒ ฝูงบินเฮลิคอปเตอร์ ๔ ฝูงบินฝึก ๑ ฝูงบินอากาศยานไร่นักบิน
  - ๓.๓ กำลังรบอื่น ๆ ได้แก่ ๒ ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติทางอากาศ ๑ ศูนย์ควบคุมและรายงาน ๑๐ สถานีรายงาน ๓ สถานีรายงานเคลื่อนที่ ๑ หน่วยบัญชาการอากาศโยธิน

พร้อมทั้งได้กำหนดวงเงินงบประมาณการป้องกันประเทศโดยหากจะให้กองทัพมีความพร้อมรบตามโครงการกำลังรบดังกล่าวเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจป้องกันประเทศได้อย่างสมบูรณ์

ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกณฑ์ต่ำสุดที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณจะต้องได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒ ของ GDP แต่หากงบประมาณต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสภาพความพร้อมรบกกองทัพในการเผชิญต่อภัยคุกคาม ซึ่งกระทรวงกลาโหมจะต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นให้รัฐบาลรับทราบถึงความเสี่ยงภัยที่ประเทศชาติจะต้องเผชิญ โดยเฉพาะความจำเป็นของกระทรวงกลาโหมในการปรับลดขนาดกำลังกองทัพที่จะต้องชดเชยด้วยอาวุธยุทโธปกรณ์และหลักนิยมที่ทันสมัย

#### ๔. วิวัฒนาการของระบบงบประมาณในประเทศไทย

งบประมาณที่ประเทศต่างๆ ใช้กันอยู่ในขณะนี้มีมากมายหลายประเภท แต่ที่สำคัญๆ และที่รู้จักกันโดยทั่วไป มีอยู่ประมาณ ๕ - ๖ ประเภทด้วยกัน ซึ่งแต่ละประเภทจะมีลักษณะการใช้และการดำเนินการต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป และมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไปอีกด้วย แต่ละประเภทจะเหมาะสมกับประเทศไทย คงจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้านด้วยกันไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านบริหาร ความรู้ความสามารถ ปัจจัยด้านการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และปัจจัยอื่นๆ เช่น ปัจจัยทางด้านสังคม ฯลฯ ดังนั้นประเทศไทยจึงใช้งบประมาณในลักษณะรูปแบบที่ต่างกันในช่วงต่างๆ ที่ผ่านมา ก็เนื่องจากความแตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ของประเทศในห้วงระยะเวลานั้นๆ สำหรับงบประมาณในแต่ละรูปแบบนั้นมีรายละเอียดพอสรุปๆ ดังต่อไปนี้ คือ

๔.๑ งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) งบประมาณแบบนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม มีรายการต่างๆ มากมาย และกำหนดเอาไว้ตายตัวจะพลิกแพลงจ่ายเป็นรายการอย่างอื่นผิดจากที่กำหนดไว้ไม่ได้ และถึงแม้จะจ่ายตามรายการที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่จะจ่ายเกินวงเงินที่กำหนดไว้ไม่ได้ ถ้าจะผันแปรหรือจ่ายเกินวงเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณหรือกระทรวงการคลัง และหาเงินรายจ่ายมาเพิ่มให้พอจะจ่ายเสียก่อน งบประมาณแบบนี้มิได้พึงเลี้ยงกิจกรรม วางแผน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายตลอดจนถึงประสิทธิภาพของการบริหารงานเท่าใดนัก ทำให้ขาดการยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานทำงานไม่คล่องตัว เพราะเมื่อมีเหตุการณ์ผันแปรไปอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกระทบกระเทือน ไม่อาจทำให้เป็นไปตามรายการที่กำหนดไว้อย่างละเอียดตายตัวได้

๔.๒ งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning or Programming Budget) มีลักษณะดังนี้

๔.๒.๑ เลิกการควบคุมรายละเอียดทั้งหมด

๔.๒.๒ ให้กระทรวง ทบวง กรม กำหนดแผนงาน

๔.๒.๓ สำนักงบประมาณจะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แก่ละแผนงานโดยอิสระ

๔.๒.๔ สำนักงบประมาณจะควบคุมโดยการตรวจสอบ และประเมินผลของงานแต่ละแผนงานว่า ได้บรรลุเป้าหมายตามแผนงานเพียงใด

งบประมาณแบบนี้ ประเทศไทยเริ่มใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๕ เป็นต้นมา โดยมีสาระสำคัญที่จะให้มีการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพและประหยัด ซึ่งจะประกอบด้วยกระบวนการดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

(๑) ให้มีการจัดแผนงาน งาน หรือโครงการเป็นระบบขึ้นมา โดยจัดเป็นโครงสร้างแผนงาน งานหรือโครงการขึ้นมา

(๒) ให้มีการระบุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแผนงาน งานให้ชัดเจน

(๓) ให้แสดงค่าใช้จ่ายทั้งหมดของแผนงาน งานหรือโครงการ

(๔) ให้แสดงถึงผลที่ได้รับจากแผนงาน งานหรือโครงการเมื่อสำเร็จเสร็จเรียบร้อยลง

(๕) ให้มีการวิเคราะห์เลือกแผนงาน งานหรือโครงการใดว่าจะมีความเหมาะสมที่จะดำเนินการ ก่อนหลังกันอย่างไร

หากดำเนินการตามกระบวนการข้างต้นแล้ว จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากร งบประมาณที่อยู่จำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด ทั้งนี้เนื่องจาก

(๑) มีการกำหนดและเลือกแผนงาน งานหรือโครงการที่เหมาะสมที่สุด และมีการกำหนดเป้าหมายต่างๆ ไว้ด้วยว่าจะไปแก้ไขปัญหาด้านไหนอย่างไร ทำให้มีการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณไปในทางที่ดีที่สุด ที่จะให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด

(๒) สามารถที่จะวิเคราะห์แผนงาน งานหรือโครงการได้สะดวกเพราะจัดเป็นระบบขึ้นมา ทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบว่าแผนงาน งานหรือโครงการใดที่ดำเนินการอยู่ มีความเหมาะสมที่จะดำเนินการต่อไป หรือควรยกเลิก

(๓) ทำให้สามารถมองการใช้จ่ายงบประมาณว่าได้ดำเนินการหนักทางด้านใดอย่างไร ควรโยกย้ายหรือปรับเปลี่ยนอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ สถานการณ์ และนโยบายของรัฐบาลได้รวดเร็วขึ้น

(๔) ทำให้ส่วนราชการต่างๆ นำเงินงบประมาณไปใช้ได้คล่องตัวกว่า เพราะสำนักงานงบประมาณจะพิจารณาในลักษณะผลงานมากกว่าการจัดซื้อ จัดหา

๔.๓ งบประมาณแบบแสดงการวางแผนการ กำหนดโครงการ และระบบงบประมาณ (Planning, Programming and Budgeting System) ระบบนี้เป็นการแสดงตัวเลขค่าใช้จ่ายระยะยาวของโครงการที่ได้มีการวางแผนไว้เรียบร้อยแล้ว บวกกับมีข้อมูลที่ต้องการในการสนับสนุนโครงการนั้นส่วนประกอบของระบบ PPBS นี้ไม่มีอะไรใหม่เลยก็ว่าได้ เพราะเป็นการรวมเอาแนวความคิดของระบบงานประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budgeting) แนวความคิดในการวิเคราะห์ค่าหน่วยสุดท้ายทางเศรษฐศาสตร์ (Marginal Analysis) และการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับผลอันถึงจะได้รับค่าใช้จ่ายในการนั้นๆ (Cost-Benefit Analysis) หรือ (Cost-Effectiveness Analysis) นำมารวมกันเข้ากับการวิเคราะห์อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงเวลาหลายปีข้างหน้า

ลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของระบบ PPBS พอที่จะกล่าวได้ คือ

๔.๓.๑ มุ่งความสนใจในเรื่องการกำหนดโครงการ (Program) ตามวัตถุประสงค์อันเป็นพื้นฐานของรัฐบาลโครงการอาจจะได้การดำเนินงานจากส่วนราชการต่างๆ ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ

๔.๓.๒ พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในอนาคต

๔.๓.๓ พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายทุกชนิด ทั้งค่าใช้จ่ายโดยตรง ค่าใช้จ่ายประเภททุน และที่ไม่ใช่ประเภททุน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

๔.๓.๔ การวิเคราะห์อย่างมีระบบ เพื่อจะหาทางเลือกที่จะดำเนินงาน ลักษณะข้อนี้ เป็นสาระสำคัญของระบบ PPBS ซึ่งเกี่ยวกับเรื่อง

- การแสดงวัตถุประสงค์หรือเจตจำนงของรัฐบาล
- การแสดงทางเลือกดำเนินการต่างๆ ที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนและอย่างเป็นธรรม
- ประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ของทางเลือกดำเนินการแต่ละอัน
- การเสนอค่าใช้จ่ายและผลอันพึงจะได้รับ เพื่อเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกดำเนินการนั้นๆ พร้อมด้วยสมมุติฐาน

สาระสำคัญของระบบ PPBS ได้แก่ การวิเคราะห์อย่างมีระเบียบ ซึ่งจะใช้ประโยชน์ในการ เสนองบประมาณของส่วนราชการอย่างเหมาะสม ส่วนประกอบของการวิเคราะห์ที่ได้แก่เรื่องใหญ่ๆ ๕ เรื่อง คือ

(๑) วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น จะถูกวางลงในรูป Program Structure ประเภทต่างๆ ของ Program ควรจะเป็นตัวแทนของวัตถุประสงค์ของราชการนั้น ส่วนประกอบรองลงมาได้แก่ Program Element ได้แก่ กลุ่มกิจกรรมซึ่งจะส่งผลสำเร็จไปสู่วัตถุประสงค์ใหญ่ เทคนิคต่างๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับเศรษฐกิจของระบบ PPBS (จะกล่าวถึงต่อไป) ถูกเปลี่ยนมาใช้ System Analysis

(๒) ในการวิเคราะห์โครงการขั้นสำคัญ ได้แก่ การกำหนดทางเลือกปฏิบัติ ทางเลือกนี้จะถูกนำมาใช้พิจารณาในกิจกรรมแต่ละอย่าง (Activity) หรือกลุ่มของกิจกรรมก็ได้ขอเพียงให้บรรลุวัตถุประสงค์

(๓) ค่าใช้จ่ายที่นำมาวิเคราะห์ ขึ้นอยู่กับทางเลือกดำเนินงานที่นำมาพิจารณา ค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันระหว่างทางเลือกดำเนินงานจะต้องพิจารณาด้วย อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายที่ใช้ นี้จะต้องเป็นค่าใช้จ่ายระยะยาวไม่ใช่แต่ละปี

(๔) Models ที่นำมาใช้ส่วนมาก ได้แก่ เรื่อง Operations Research และเทคนิค ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์มาก

(๕) เกณฑ์ประกอบการพิจารณา ได้แก่ กฎระเบียบต่างๆ และมาตรฐาน ซึ่งจะช่วยให้ลำดับความสำคัญของทางเลือกดำเนินงานต่างๆ และช่วยในการชั่งน้ำหนักระหว่างค่าใช้จ่ายกับ ผลอันพึงจะได้รับ

#### ๔.๔ การจัดทำแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

แผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic performance based budgeting) หมายถึง แผนงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ ขององค์กรอย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผล สม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงิน และ พัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่าง ๆ ขององค์กร หรือของรัฐภายใต้ระบบการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและทำ ให้ประเทศชาติมั่งคั่ง มั่นคง และพึงตนเองได้

จากแนวนโยบายดังกล่าว สำนักงบประมาณจึงได้พัฒนาระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ไปเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting “SPBB”) โดยมีแนวคิดและหลักการ สำคัญ ๓ ประการ คือ

๔.๔.๑ การปรับปรุงให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณให้ เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจาก รัฐบาล

๔.๔.๒ การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความโปร่งใส มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๔.๔.๓ การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ ปฏิบัติ (Devolution) ในขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติจะต้องแสดงถึงความรับผิดชอบ (Accountability)

จากการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็วทันสมัย

จากแนวคิดดังกล่าว ได้นำไปสู่การออกแบบระบบและวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ โดยสามารถแสดงความรับผิดชอบของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่

**๑. ระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล** แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Delivery Target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวจะมีการเปิดเผยต่อรัฐสภา/สาธารณชนเพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล

**๒. ระดับกระทรวง** หรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement – PSA) ที่จัดทำระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ กับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

**๓. ระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ** โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Outputs) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement – SDA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ

จากกลไกการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของระบบใหม่นี้ต้องการให้เกิดการใช้ระบบถ่วงดุลความรับผิดชอบ กล่าวคือ รัฐสภาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะตัวแทนของประชาชนเจ้าของประเทศ มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบติดตามความสำเร็จ/ล้มเหลวของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติที่รัฐบาล (ฝ่ายบริหารประเทศ) รับผิดชอบต่อ ขณะเดียวกัน ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ให้บริการประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล ก็จะมีรัฐบาล (ผ่านรัฐมนตรีที่กำกับดูแล) เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงาน ทั้งนี้การที่จะบรรลุผลสำเร็จตามหลักการดังกล่าว ระบบและวิธีการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนถือได้ว่าเป็น เงื่อนไขที่สำคัญ ที่จะช่วยให้กรอบหลักการดังกล่าวประสบผลสำเร็จ

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้น โดยที่ผลผลิตคือสิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้จากการดำเนินงานของหน่วยงาน



ภาครัฐ ในขณะที่ผลลัพธ์หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบ (ทั้งเชิงบวกและ/หรือเชิงลบ) ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

สิ่งสำคัญในการจัดทำแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ คือ การวัดผลดำเนินงาน (Performance measures) โดยการกำหนดหน่วยวัดและประเมินผลการดำเนินงานที่ชัดเจน สมบูรณ์ สามารถนำมาใช้ได้จริงและเหมาะสมกับเวลา โดยทั่วไปหน่วยในการวัดจะต้องครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ ประหยัดค่าใช้จ่าย มีประสิทธิผลและทันเวลาที่ต้องการ

ดังนั้น การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ จึงเป็นระบบที่จะทำให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่า

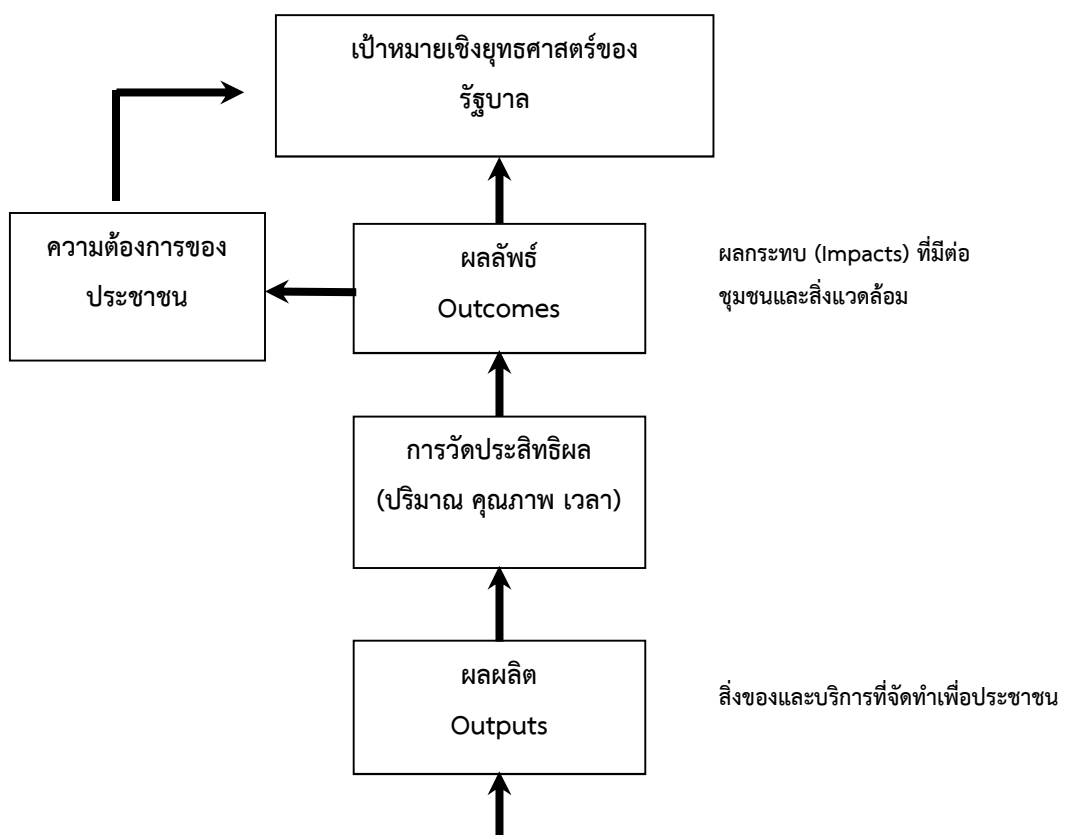
๑. ผลผลิตที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ และผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและเป้าหมายในระดับชาติหรือของรัฐบาล

๒. ผลผลิตที่ต้องการมีปริมาณ ราคาและคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกัน

๓. ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนด

การเชื่อมโยงระหว่างนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์หลัก ผลงานหลักหรือผลลัพธ์ที่ต้องการของรัฐบาลให้เข้ากับแผนกลยุทธ์และแผนดำเนินงานของหน่วยงาน จะช่วยทำให้เกิดบูรณาการของกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถถ่ายทอดนโยบายสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง การจัดสรรงบประมาณและการใช้ทรัพยากรต่างๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับลำดับความสำคัญและเจตนารมณ์

แผนภาพที่ ๒ - ๔ การจัดทำแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

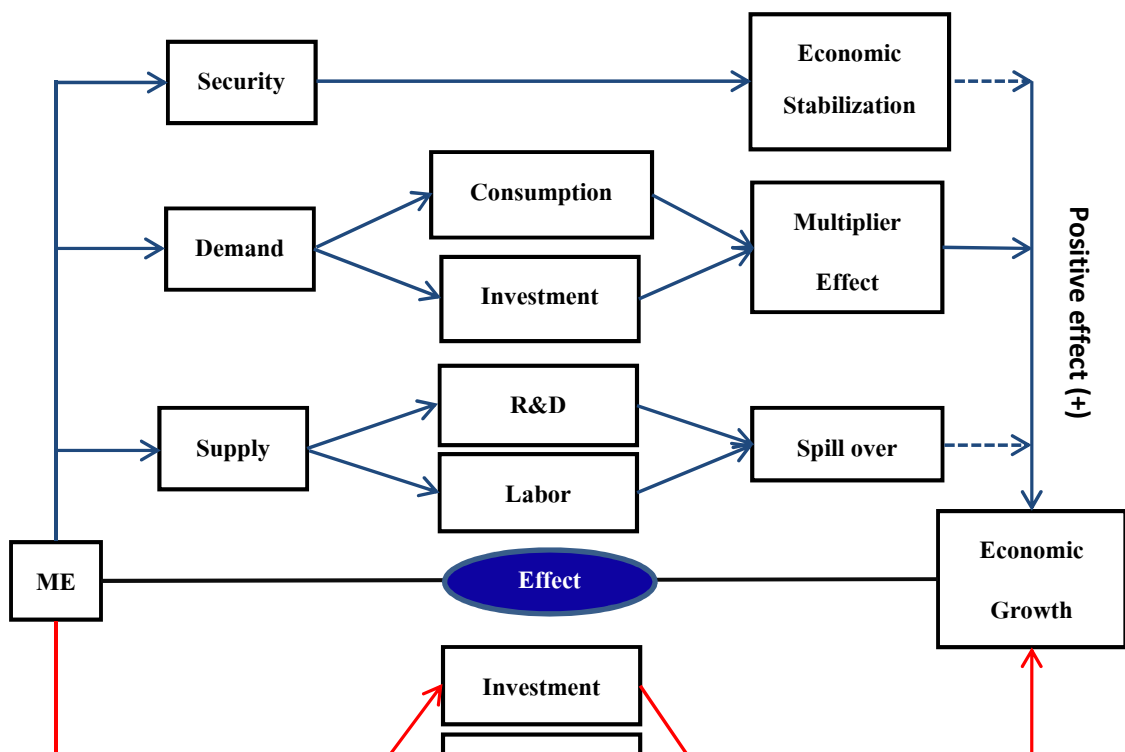


ที่มา : ปรับปรุงจาก “การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ” สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ๒๕๔๒: ๔๔

#### ๔. ผลกระทบของค่าใช้จ่ายทางทหารต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผลกระทบของค่าใช้จ่ายทางทหารที่มีต่อระบบเศรษฐกิจนั้น สามารถเกิดขึ้นได้หลายลักษณะขึ้นกับปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละช่วงเวลา ทั้งผลกระทบทางบวกและผลกระทบทางลบ และอาจเกิดขึ้นโดยตรงหรือโดยอ้อมดังรูปที่ ๒ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

แผนภาพที่ ๒ - ๕ ผลกระทบของค่าใช้จ่ายทางทหารที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ



หมายเหตุ	→	หมายถึง	ผลกระทบทางตรง
	-->	หมายถึง	ผลกระทบทางอ้อม

ในการนี้เพื่อให้การวิเคราะห์ผลกระทบของค่าใช้จ่ายทางทหารที่เกิดขึ้นเป็นไปในทิศทางเดียวกันผู้วิจัยจึงขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการวัดมูลค่าของผลผลิตทางทหาร (Military Output) หรือการป้องกันประเทศในเบื้องต้น ดังนี้

#### ๔.๑ การวัดมูลค่าผลผลิตทางทหาร

การป้องกันประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากศัตรู ทั้งนี้ หากการต่อต้านล้มเหลวการป้องกันประเทศนั้นยังคงต้องสามารถป้องกันการรุกรานและลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับชีวิตและทรัพย์สินของประเทศชาติและประชาชนได้มากที่สุด อย่างไรก็ตามความสามารถในการต่อต้านและการป้องกันภัยคุกคามนั้นเกิดขึ้นจากหลายองค์ประกอบด้วยกัน ซึ่งในแต่ละองค์ประกอบจะถูกวัดมูลค่าในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่มูลค่าทางการตลาด (Market Price) มักถูกนำมาใช้ในวัดมูลค่าองค์ประกอบต่างๆ เหล่านี้ให้ออกมาเป็นมูลค่าเงิน ทั้งนี้

การที่การป้องกันประเทศเป็นสินค้าที่มีความแตกต่างจากสินค้าสาธารณะอื่นโดยทั่วไป กล่าวคือไม่ได้ถูกวางขายตามท้องตลาดและไม่มีมูลค่าทางการตลาด จึงทำให้ไม่สามารถวัดออกมาในรูปมูลค่าตัวเงินได้ ซึ่งในบริบทของการวัดมูลค่าทางการตลาดในสินค้าสาธารณะอื่นๆ นั้น นักเศรษฐศาสตร์มักสมมติให้ระดับของผลผลิตเป็น Monotonic Function ของระดับค่าใช้จ่ายของรัฐบาล แต่ในกรณีของค่าใช้จ่ายทางทหารนั้น วิธีการนี้อาจไม่สามารถใช้ได้ดีหรือใช้ได้อย่างมีข้อจำกัดด้วยเหตุผล ๓ ประการ คือ

๔.๑.๑ การป้องกันประเทศควรจะเป็น Stocks มากกว่า Flow ด้วยเหตุผลที่ว่า ณ เวลาหนึ่งการป้องกันประเทศขึ้นอยู่กับขนาดของกำลังพลและจำนวนอาวุธยุทธโปกรณ์ที่สะสมมา ซึ่งสะท้อนผลของการใช้จ่ายงบประมาณทางทหารที่ผ่านมาตั้งแต่ในอดีตมาจนถึง ณ เวลานั้นมากกว่าการสะท้อนผลของการใช้จ่ายงบประมาณทางทหารในปีใดปีหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในปีใดปีหนึ่ง จึงไม่ได้หมายความว่าในปีนั้นๆจะทำให้มีจำนวนอาวุธยุทธโปกรณ์สุทธิสูงสุด หรือมีระดับความปลอดภัยจากคุกคามสูงสุด

๔.๑.๒ ผลกระทบภายนอก (Externality)ของการป้องกันประเทศอันเกิดจากค่าใช้จ่ายทางทหารทั้งในอดีตหรือปัจจุบันไม่ได้ขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายทางทหารของประเทศเราเพียงเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายทางทหารของประเทศอื่นและปัจจัยทางยุทธศาสตร์อื่นๆ อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่นเมื่อประเทศหนึ่งเพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหาร มีเหตุผลเพียงพอที่อีกประเทศหนึ่งจะไม่เพิกเฉยและเพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหารตาม ซึ่งผลที่เกิดตามมาจากทำให้ความปลอดภัยจากภัยคุกคามของประเทศเราไม่เปลี่ยนแปลงหรือบางครั้งอาจลดลง แม้จะมีการเพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหารก็ตาม ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตทางทหารกับค่าใช้จ่ายทางทหารที่เกิดขึ้นจึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับสภาวะแวดล้อมความมั่นคงในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งปราศจากการเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายทางทหารและการมีปฏิสัมพันธ์

๔.๑.๓ ผลผลิตร่วม (Joint products)นอกเหนือจากความปลอดภัยจากภัยคุกคามภายนอกประเทศแล้ว ค่าใช้จ่ายทางทหารยังมีประโยชน์ในแง่อื่นๆ อีก เช่น ความมั่นคงภายในประเทศผลประโยชน์ทางการเมือง และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งเป็นผลผลิตร่วมอันเกิดจากค่าใช้จ่ายทางทหาร ดังนั้นผลประโยชน์ทางสังคมโดยรวมของประเทศอาจมีที่มาจากหลากหลายไม่เพียงเกิดจากการเปลี่ยนแปลงระดับค่าใช้จ่ายทางทหารเพียงเท่านั้นแต่อาจเกิดจากการ

เปลี่ยนแปลงสัดส่วนองค์ประกอบของค่าใช้จ่ายทางทหารก็ได้ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันที่แตกต่างกันออกไป

## ๔.๒ ผลกระทบทางบวกของค่าใช้จ่ายทางทหารต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

### ๔.๒.๑ ความปลอดภัย (Security) ของประเทศ

ค่าใช้จ่ายทางทหารสามารถสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับประเทศ และก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจผ่านการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการตัดสินใจลงทุนของนักลงทุน ทั้งนี้ในทฤษฎีของ Adam Smith เห็นว่าหน้าที่สำคัญของรัฐ ๒ ประการในการบริหารประเทศ ได้แก่ การปกป้องประเทศจากการรุกรานของศัตรูภายนอกประเทศ และการปกป้องประชาชนจากความไม่เป็นธรรมและการถูกกดขี่ข่มเหง โดยค่าใช้จ่ายทางทหารสามารถตอบสนองหน้าที่ของรัฐข้างต้นในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับประเทศและประชาชนได้จึงสามารถส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการเติบโต โดยในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา สงคราม, การคอร์รัปชัน และความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ

สำหรับประเทศไทยการลงทุนจากต่างประเทศนับว่าเป็นตัวแปรสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในช่วง ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา ผลจากข้อตกลง Plaza Accord ส่งผลให้เงินทุนจากต่างประเทศ (FDI) หลังไหลเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จนทำให้ประเทศไทยกลายเป็นฐานการผลิตทางอุตสาหกรรมที่สำคัญของโลก ขณะเดียวกันประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาภัยคุกคามทั้งจากภายนอกและภายในประเทศอยู่อย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ปัญหาการปะทะกันตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาความขัดแย้งของคนในชาติ และปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในช่วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมาซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้ก่อความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนรวมถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นระยะๆ ทั้งนี้หากปัญหาเหล่านี้ขยายวงกว้างออกไปอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งที่ผ่านมาทหารได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาจนเหตุการณ์ต่างๆ ได้ลดระดับความรุนแรงลงและยุติไปในที่สุดทำให้การดำเนินกิจกรรมทาง

เศรษฐกิจของภาคส่วนต่างๆ กระทำได้อย่างต่อเนื่องส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเกิดการเติบโต

#### ๔.๒.๒ อุปสงค์ (Demand)

ค่าใช้จ่ายทางทหารสามารถส่งผลกระทบต่อทางบวกผ่านการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์รวม (Keynesian effect) ซึ่งผลกระทบดังกล่าว นำมาซึ่งการใช้ประโยชน์จากค่าใช้จ่ายทางทหารได้อย่างมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดการจ้างงานและสร้างผลกำไรเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการลงทุน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ต่างก็สนับสนุนให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการเจริญเติบโต มากไปกว่านี้ค่าใช้จ่ายทางทหารอาจถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายรัฐบาล ซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งตัวกระตุ้นอุปสงค์และตัวลดอุปสงค์ โดยผลกระทบของค่าใช้จ่ายทางทหารนั้นขึ้นอยู่กับผลทวีคูณทางเศรษฐกิจ (Multiplier effect) ยกตัวอย่างเช่นการไม่มีผลกระทบเกิดขึ้นเมื่อรัฐเพิ่มการเก็บภาษีเพื่อนำมาเพิ่มการใช้จ่ายทางทหาร และขอบเขตการลดการลงทุนของภาคเอกชนซึ่งเกิดจากการใช้จ่ายทางทหาร

สำหรับประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าค่าใช้จ่ายทางทหารประกอบด้วยค่าใช้จ่าย ๒ ส่วนหลัก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายประจำ และค่าใช้จ่ายในการลงทุน ซึ่งในส่วนของค่าใช้จ่ายประจำนั้นเป็นค่าใช้จ่ายของกำลังพลที่ถูกนำไปใช้ในชีวิตประจำวันเพื่อการดำรงชีวิตและการดำรงขีดความสามารถความพร้อมรบของกำลังพล โดยค่าใช้จ่ายส่วนนี้สามารถส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการบริโภคสินค้าและบริการ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงประจักษ์ของอร (๒๕๔๓) สำหรับค่าใช้จ่ายในการลงทุนของกองทัพไทยตลอดช่วง ๓ ทศวรรษที่ผ่านมาได้ถูกนำไปใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติการทางทหารในหลายลักษณะ ยกตัวอย่างเช่น ระบบเส้นทางคมนาคมขนส่งตามแนวชายแดนฐานทัพท่าเรือ สนามบินทางทหารสถานีวิจัยและโทรทัศน์ โรงพยาบาล เป็นต้น ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนนี้นอกจากจะสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการลงทุนแล้ว ยังก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมในการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ร่วมกันระหว่างการปฏิบัติการทางทหารและการใช้ประโยชน์ของประชาชนได้อีกด้วย

#### ๔.๒.๓ การวิจัยและพัฒนาทางทหาร (R&D in the defense sector)

การวิจัยและพัฒนาทางทหารสามารถส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิตของภาคเอกชนผ่านผลกระทบภายนอก(Externality) โดยช่วยสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้การวิจัยและพัฒนาทางทหารยังช่วยสร้างนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการเพิ่มผลผลิตทางเศรษฐกิจได้อีกทางหนึ่งด้วยทั้งนี้ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทหารได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการวิจัยและพัฒนาทักษะแรงงานในการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยซึ่งช่วยสร้างความมั่นคงของโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชน (Socio-economic)นำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศไทย การวิจัยและพัฒนาทางทหารถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านพลังงาน ยุทธโศปกรณ์และการพัฒนาทางทหารด้านอื่นของกองทัพไทย ซึ่ง ๓ ทศวรรษที่ผ่านมาแม้ว่างบประมาณด้านนี้จะไม่สูงมากนักยกตัวอย่างเช่นในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๖ - ๒๕๕๖ งบประมาณส่วนนี้ได้รับจัดสรรเฉลี่ยปีละ ๓๕๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ ๐.๓๓ ของงบประมาณกระทรวงกลาโหม ซึ่งนับว่าเป็นวงเงินที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนาทางทหารของกองทัพต่างประเทศ (วิจัย,๒๕๕๒)แต่อย่างไรก็ดีกองทัพไทยเองก็ยังคงตระหนักเห็นความสำคัญและพยายามดำเนินการจนสามารถคิดค้นและผลิตอาวุธยุทธโศปกรณ์ออกมาใช้งานได้เองอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

- ด้านพลังงานเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปฏิบัติการทางทหาร ซึ่งกองทัพจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณในส่วนนี้เป็นจำนวนมากเพื่อให้การปฏิบัติการทางทหารสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงสูญเสียเงินจำนวนมากในการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศเพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้งานของทุกภาคส่วน ซึ่งกองทัพเรือได้เล็งเห็นความสำคัญในการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านนี้จึงได้พัฒนาการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงไบโอดีเซลเพื่อนำมาใช้เป็นพลังงานทดแทน จนสามารถนำไปใช้งานในกองทัพได้จริง และถูกนำไปพัฒนาใช้ในระบบเศรษฐกิจกันอย่างแพร่หลาย

- ด้านยุทธโศปกรณ์เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับกองทัพไทยเนื่องจากการผลิตอาวุธยุทธโศกรณ์ทางทหารจำเป็นต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูงในการทำวิจัยเพื่อให้สามารถนำมาผลิตออกมาใช้งานได้จริง ส่งผลให้กองทัพเลือกที่จะนำเข้าอาวุธยุทธโศกรณ์มากกว่าการผลิตใช้เอง และแม้ว่างบประมาณทางด้านการวิจัยและพัฒนาจะไม่สูงมากนัก แต่กองทัพก็

มิได้ละเลยให้ความสำคัญในทางตรงกันข้ามกลับพยายามดำเนินการวิจัยและพัฒนาบนพื้นฐานของความเป็นไปได้จนสามารถผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ออกมาใช้งานได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรม ดังนี้

- ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหารได้ทำการวิจัยและพัฒนาอาวุธยุทโธปกรณ์แล้วเสร็จ เช่น การผลิตกระสุนปืนใหญ่ และการดัดแปลงปืนใหญ่ ขนาด ๑๐๕ มม. และ ๑๕๕ มม. การผลิตปืนเล็กยาวจำลอง เป็นต้น จนสามารถนำเข้าสู่สายการผลิตออกมาใช้งานในกองทัพเรียบร้อยแล้ว

- กองทัพร่วมมือกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในการวิจัยโครงการผลิตแม่พิมพ์ยาง เพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการป้องกันประเทศ ลดการนำเข้าและเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมของประเทศไทยให้สามารถแข่งขันในระดับนานาชาติ

- กองทัพเรือและสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) ร่วมมือกับบริษัทเอกชนในการทำโครงการวิจัยอากาศยานไร้คนขับขึ้นลงทางดิ่งเพื่อพัฒนาและเตรียมการในการเข้าสู่สายการผลิตต่อไป

- กองทัพอากาศร่วมมือกับบริษัทเอกชนในการพัฒนาระบบเครือข่ายการส่งข้อมูลทางยุทธวิธีแห่งชาติ (National Tactical Datalink) ในเครื่องบินขับไล่ Gripen และในอนาคตอาจมีการผลิตส่งออกไปยังตลาดอื่นๆ

- ด้านอื่นๆ

- กรมแผนที่ทหาร กองทัพบก ผลิตและจำหน่าย แผนที่กระดาษ, แผนที่อิเล็กทรอนิกส์, ภาพถ่ายทางอากาศ ให้กับภาครัฐและเอกชน

- กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ ผลิตและจำหน่าย แผนที่เดินเรือให้กับภาครัฐและเอกชน

#### ๔.๒.๔ แรงงาน (Labour)

ค่าใช้จ่ายทางทหารสามารถช่วยสร้างทักษะให้กับแรงงานในภาคการผลิต โดยการฝึกอบรมกำลังพลทั้งกำลังพลหลักพลทหารที่หมุนเวียนผลิตเปลี่ยนเข้าสู่ระบบและ กำลังพลสำรองด้วย



ระบบงานและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้กำลังพลที่ผ่านการฝึกทางทหาร และการใช้เทคโนโลยีอันทันสมัยสามารถนำความรู้และประสบการณ์การทำงานไปประยุกต์ใช้ในระบบการทำงานในภาคการผลิตของเอกชน (Spill over) ซึ่งช่วยสนับสนุนให้เกิดการจ้างเต็มที่ สร้างทุนมนุษย์ และสร้างเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศไทยกำลังพลหลัก (นายทหารชั้นสัญญาบัตร) ที่ผ่านการฝึก ศึกษา อบรม ตามแนวทางกองทัพ บางส่วนได้เข้าไปเป็นแรงงานที่สำคัญ (Productivity Labor) ในระบบเศรษฐกิจในหลายหลากสาขาอาชีพ เช่น นักบินสายการบินพาณิชย์, กัปตันเรือสินค้า, พนักงานบริษัทอยู่ต่อเรือ เป็นต้น และบางส่วนได้เข้าไปเป็นอาจารย์พิเศษในสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานทางทหารทั้งสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน ยกตัวอย่างเช่น ภาควิชาการบริหารทรัพยากรทางทะเล คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ภาควิชาการบินและอวกาศ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางแม่พิมพ์ยางสถาบันค้นคว้าและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตทางอุตสาหกรรม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น นอกจากนี้ภายหลังรัฐบาลมีนโยบายในการปรับลดกำลังพลกองทัพตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๔๐ กำลังพลบางส่วน(นายทหารชั้นประทวน) ได้มีการปรับโอนย้ายเข้าไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้นำระบบการปฏิบัติงานทางทหารไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนกำลังพลหมุนเวียนที่ถูกเกณฑ์เข้ารับราชการทหารตามกฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ กล่าวคือ สามารถสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ หากกำลังพลเหล่านั้นเป็นแรงงานในตลาดแรงงานแต่ยังไม่มีการจ้างงาน(Unemployment) การเข้ามาเป็นพลทหารนอกจากจะทำให้แรงงานเหล่านี้ได้รับการจ้างงานแล้ว การฝึกอบรมตามแนวทางของกองทัพยังเสริมสร้างวินัยในการทำงาน ซึ่งเป็นทักษะพื้นฐานที่สำคัญของแรงงานในระบบเศรษฐกิจให้กับกำลังพลได้อีกทางหนึ่งด้วย ในทางกลับกันการเข้ามาเป็นพลทหารสามารถชะลอการเติบโตทางเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกัน หากกำลังพลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีงานทำในระบบเศรษฐกิจ การเข้ามาเป็นพลทหารอาจเป็นการดึงแรงงานออกจากระบบ ทำให้เสียโอกาสในการสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจ ดังที่กล่าวมาแม้ว่าการเกณฑ์ทหารจะสามารถส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจได้ทั้งทางบวกและทางลบก็ตาม แต่จุดประสงค์หลักของการเกณฑ์ทหารนั้นมีไว้ก็เพื่อเตรียมความพร้อมของกำลังพลกองทัพให้มีขีดความสามารถในการป้องกันประเทศได้ตลอดเวลา

## ๔.๓ ผลกระทบทางลบของค่าใช้จ่ายทางทหารต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

### ๔.๓.๑ ต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity cost)

ความพยายามในการอธิบายความสัมพันธ์ทางลบระหว่างค่าใช้จ่ายทางทหารกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความสำคัญกับต้นทุนค่าเสียโอกาสอันเกิดจากค่าใช้จ่ายทางทหารในการชะลอการเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการลดการลงทุนภาคเอกชนและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลให้กับภาคเอกชนและภาคประชาชนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาทางทหารยังทำให้ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชนที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงในกระบวนการผลิตลดลง ซึ่งค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่จัดสรรให้กับทหารอาจทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสในการผลิตทางเศรษฐกิจและทำให้อัตราการเติบโตของระบบเศรษฐกิจช้าลง

อย่างไรก็ตามประเด็นต้นทุนค่าเสียโอกาสอันเกิดจากค่าใช้จ่ายทางทหารนั้น IMF และธนาคารโลกได้ให้ข้อเสนอแนะว่าการใช้ทรัพยากรในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเกิดสงครามหรือในขณะเกิดสงครามนั้นอาจดีกว่าการนำทรัพยากรส่วนนี้ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้ถูกอภิปรายกันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา นอกจากนี้ Yaacov (๒๐๐๓) ยังได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าในการวัดค่าเสียโอกาสของค่าใช้จ่ายทางทหารนั้นควรพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในภาคเอกชนได้จริงเท่านั้น

### ๔.๓.๑.๑ ลดการลงทุนภาคเอกชน (Crowding out effect)

ค่าใช้จ่ายทางทหารสามารถส่งผลกระทบทางลบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการลดการลงทุนของภาคเอกชน โดยการเพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหารอาจได้รับการสนับสนุนจากการตัดงบประมาณส่วนอื่น หรือการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นการดึงปริมาณเงินออกจากระบบเศรษฐกิจ ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น และอาจเป็นสาเหตุทำให้การลงทุนของภาคเอกชนเกิดการชะลอตัว ทั้งนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) อ้างว่าค่าใช้จ่ายทางทหารอาจลดเงินลงทุนของภาคเอกชนในการสะสมทุน, การศึกษา และตลาดที่มุ่งเน้นนวัตกรรมทางเทคโนโลยี ซึ่งหมายความว่าค่าใช้จ่ายทาง

ทหารอาจส่งผลกระทบต่อการลงทุน, การออม, ทุนมนุษย์ และโครงการพัฒนาโครงสร้างที่จำเป็นต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ

กรณีประเทศไทย เมื่อพิจารณางบประมาณการลงทุนภาครัฐในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๗ – ๒๕๕๑ แล้วจะเห็นว่าสัดส่วนการลงทุนด้านการป้องกันประเทศกับการลงทุนภาครัฐด้านอื่นๆ มีค่าน้อยมาก ดังตารางที่ ๑ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้น้อยมากที่ค่าใช้จ่ายทางทหารของประเทศไทยจะส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการลดการลงทุนของภาคเอกชน ทั้งนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ภาวินี( ๒๕๔๗) ที่มีข้อสรุปว่าการลงทุนภาครัฐโดยรวมไม่มีผลกระทบต่อการลงทุนภาคเอกชนในระยะสั้น ขณะที่ในระยะยาวการลงทุนภาครัฐส่งผลกระทบต่อการลงทุนภาคเอกชน

**ตารางที่ ๒ - ๒** การเปรียบเทียบงบประมาณการลงทุนภาครัฐด้านการป้องกันประเทศ และด้านอื่นๆ ช่วงระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๗ – ๒๕๕๑

ปีพ.ศ.	งบประมาณการลงทุนภาครัฐ (ล้านบาท)			สัดส่วน IME/IGE
	ด้านการป้องกันประเทศ(IME)	ด้านอื่นๆ(IGE)	รวม	
๒๕๔๗	๖๘.๔	๒๙๒,๘๐๐.๒	๒๙๒,๘๖๘.๖	๐.๐๐๐๒๓๔
๒๕๔๘	๒๖.๓	๓๑๘,๖๗๒.๐	๓๑๘,๖๙๘.๓	๐.๐๐๐๐๘๓
๒๕๔๙	๕๒.๒	๓๕๘,๓๓๕.๘	๓๕๘,๓๘๘.๐	๐.๐๐๐๑๔๖
๒๕๕๐	๘๑.๓	๓๗๔,๗๒๑.๔	๓๗๔,๘๐๒.๗	๐.๐๐๐๒๑๗
๒๕๕๑	๑๒๒.๒	๔๐๔,๖๗๗.๓	๔๐๔,๗๙๙.๕	๐.๐๐๐๓๐๒

ที่มา : สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๔.๓.๑.๒ ลดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Inefficiency of resource allocation)

ค่าใช้จ่ายทางทหารสามารถส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการลดประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล เนื่องจากการเพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหารอาจสร้างความบิดเบือนในการจัดสรรทรัพยากรผ่านการสะสมอาวุธและการรักษาสถานภาพความพร้อมรบ ซึ่งการ

อนุมัติโครงการทางทหารที่มีพันธะผูกพันงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณและการเติบโตทางเศรษฐกิจได้

#### ๔.๓.๒ เพิ่มอำนาจทหารในทางการเมือง

การจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายทางทหาร อาจไม่ได้ถูกพิจารณาจากความต้องการในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศแต่อาจเกิดจากการผลักดันของกลุ่มอุตสาหกรรมทางทหารที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากค่าใช้จ่ายทางทหาร(Rent Seeking)ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เกิดการแข่งขันทางอาวุธและผลเสียหายจากการทำสงคราม ทั้งนี้ผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีความไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์จากค่าใช้จ่ายทางทหาร, ผลกระทบภายนอก และประสิทธิภาพในการพร้อมรบ

โดยสรุปสำหรับผลกระทบของค่าใช้จ่ายทางทหารที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งทางบวกและทางลบในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งไม่ว่าผลกระทบของค่าใช้จ่ายทางทหารที่เกิดขึ้นจะเป็นบวกหรือลบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจก็ตาม ผู้วิจัยขอให้ทุกท่านพึงระลึกอยู่เสมอว่าวัตถุประสงค์หลักของค่าใช้จ่ายทางทหารมีไว้ก็เพื่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนอันนำมาซึ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจในท้ายที่สุด

## บทที่ ๓

### วิธีดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินการศึกษาค้นคว้าวิจัยเรื่องงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันนั้น โดยภาพรวมของการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อันประกอบไปด้วย

๑) การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research)

๒) การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview)

สำหรับการนำเสนอระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) นั้น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบและขอบเขตของระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ตลอดจนเหตุผลประการสำคัญของการนำระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ดังกล่าวข้างต้น มาใช้ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ อันมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

#### วิธีการวิจัย

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ตามงานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อันประกอบไปด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยมี สาระสำคัญ ได้แก่

๑) การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) นั้น เป็นการทบทวน

แนวความคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม การจัดทำแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

๒ การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนวิธีการวิจัย (methodology) โดย การใช้กระบวนวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ในการกำหนดกระบวนวิธีการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดให้มีกระบวนวิธีการวิจัย (methodology) โดยการใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยมีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) กล่าวคือเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มี โครงสร้างหรือเป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิด ซึ่ง เป็นกระบวนวิธีการวิจัย (methodology) ที่มี ความยืดหยุ่น และเปิดกว้างหรือมีการนำคำสำคัญ (keywords) มาใช้ประกอบในการชี้นำ คำสัมภาษณ์ กล่าวคือ มีการร่างข้อ คำถามที่มีลักษณะปลายเปิดที่มีคำสำคัญพร้อมกับลักษณะของ ข้อคำถามที่มีความยืดหยุ่น และพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยน ถ้อยคำของข้อคำถามให้มีความ สอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนในแต่ละสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์ หรือมีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมตอบข้อคำถามจาก การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) อันทำให้มาได้ซึ่งข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่าง ๆ และข้อเท็จจริงที่มีทั้ง มิติของความลึกและมิติของความกว้างในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม ที่ได้ดำเนินการสัมภาษณ์เจาะลึก (indepth interview) นั้น

### **ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง**

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนวิธีการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ครั้งนี้ได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีประสบการณ์ ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงนัยของแนวความคิดในทาง ปรัชญาตลอดจน แนวความคิดและทฤษฎีทางด้านกระบวนการงบประมาณหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ โดยดำเนินการกระบวนการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive) อันเป็นการเลือกตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการพิจารณา เลือกตัวอย่างด้วยตนเองเพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่

ได้รับจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ดังกล่าว มาดำเนินการประมวลผลข้อมูลอันนำไปสู่ข้อค้นพบต่อไป

โดยในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์และกลุ่มตัวอย่าง สำหรับกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ครั้งนี้ ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์ เจาะลึกจากผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการ ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม ดังต่อไปนี้

ผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างสำหรับ นำมาใช้ในกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (indepth interview) อันมีหลักเกณฑ์ประการสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณลักษณะเป็นบุคคลที่มีความรู้และความในเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม หรือเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ใน การปฏิบัติงานทางด้านงบประมาณของกระทรวงกลาโหมเป็นเวลานาน

### **เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย**

สำหรับเครื่องมือที่มีความเหมาะสมในการนำมาใช้สำหรับกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ครั้งนี้เนื่องจากการวิจัยได้กำหนดกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) นั้น ประกอบไปด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลแนวทางหนึ่ง โดยการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการตำราตลอดจนผลงานวิจัยประเภทต่าง ๆ รวมทั้ง ข้อมูลจากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลที่ได้มาจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการสร้างพื้นฐานขององค์ความรู้อย่างบูรณาการในทาง วิชาการเกี่ยวกับในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม โดยเบื้องต้นก่อน อันเป็นแนวทางประการสำคัญในการนำไปสู่การสร้างเครื่องมือที่สามารถนำไปใช้ในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลทางวิชาการที่มีประสิทธิภาพต่อไป

ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อีกแนวทางหนึ่งนั้น ได้แก่แบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์ เจาะลึก (in-depth interview) โดยมีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่สามารถนำไปใช้ใน กระบวนการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) อันเป็น แบบสัมภาษณ์ที่ไม่มีการกำหนดโครงสร้างของข้อคำถามที่มีความชัดเจนตายตัว โดยเป็นแต่เพียง การกำหนดแนวข้อคำถาม

แบบเปิดกว้าง หรือเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิด ซึ่งเป็นกระบวนการ วิธีการวิจัยที่มีผลทำให้ข้อคำถามมีความยืดหยุ่นและเปิดกว้าง โดยเทคนิคของการสัมภาษณ์เจาะลึก นั้น เป็นเทคนิคและกระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่มีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการนำมาที่ใช้ในการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่เป็นผู้ที่มีความรู้และความชำนาญหรือมีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่กำลังดำเนินกระบวนการวิธีการวิจัย โดยกระบวนการวิธีการวิจัยในลักษณะเช่นนี้จะ เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้และความชำนาญหรือมีความเชี่ยวชาญสามารถแสดงความคิดเห็นหรือ ทรรศนะได้อย่างหลากหลายในทุกแง่มุม โดยผู้วิจัยหรือผู้สัมภาษณ์สามารถที่จะดำเนินการ สัมภาษณ์และสามารถที่จะสอบถามติดตามและซักไซ้ไล่เรียงข้อมูลข้อเท็จจริงหรือรายละเอียด ปลีกย่อยที่สำคัญและมีความน่าสนใจในแต่ละประเด็นของคำตอบ จากผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือ ผู้ให้สัมภาษณ์ อันทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่าง ๆ และข้อเท็จจริงในทาง ปฏิบัติที่มีความหลากหลายในมิติต่าง ๆ ที่มีทั้งมิติของความลึกและมิติของความกว้างในเรื่องที่ ดำเนินกระบวนการวิธีการวิจัยนั้น

### **การเก็บรวบรวมข้อมูล**

สำหรับกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้ กำหนดกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลใน ๓ ลักษณะ อันได้แก่ กระบวนการ หรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูล จากเอกสารทางวิชาการและข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศและกระบวนการหรือแนวทางใน การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสัมภาษณ์เจาะลึก โดยกระบวนการเก็บ รวบรวมข้อมูลดังกล่าว เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลตามแนวทางของกระบวนการวิธีการวิจัย เชิงคุณภาพ อันมีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

#### **๑. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ และข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ**

สำหรับกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาและข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศนั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการกระบวนการในการเก็บ รวบรวมข้อมูลจากทางสถาบันอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้ง แหล่งข้อมูลจากส่วน ราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะแหล่งข้อมูลทางเว็บไซต์ที่ปรากฏบนอินเทอร์เน็ต เพื่อเก็บ รวบรวมข้อมูลในระดับทุติยภูมิ (secondary data) ประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลจากเอกสารทาง วิชาการ รายงานการศึกษาวิจัยและผลงานวิจัยประเภทต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์เจาะลึกรวมทั้งเพื่อนำมาใช้เป็นส่วนประกอบในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลในการวิจัยในส่วนต่อไปนี้



## ๒. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก

สำหรับแนวทางประการสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ทางผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางประการสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการขอความร่วมมือจากองค์กรหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยครั้งนี้ เพื่อขอสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึกนั้น ทางผู้วิจัยได้ดำเนินกระบวนการ บันทึกข้อมูล โดยวิธีการจดบันทึกข้อมูลและการบันทึกเสียงของผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้ สัมภาษณ์โดยการขออนุญาตจากผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้ สัมภาษณ์ก่อนทำการบันทึกเสียง หากได้รับอนุญาตเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบและตรวจทานความถูกต้องย้อนกลับใน ภายหลังได้

### การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการในการวิเคราะห์ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น มาใช้ ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลโดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) โดยกระบวนการและวิธีการวิเคราะห์อันจะได้นำดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ อันได้แก่การวิเคราะห์ ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลัก (major themes) หรือแบบแผนหลัก (major pattern) ที่พบในข้อมูล ที่ได้รับการสัมภาษณ์ทั้งหมดจากนั้นจึงนำประเด็นหลัก (major themes) มาพิจารณา แบ่งแยก ออกเป็นประเด็นย่อย (sub-themes) และหัวข้อย่อย (categories) อันเป็นกระบวนการวิเคราะห์โดย การเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ภาพรวมไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นย่อยของกระบวนการวิเคราะห์ตาม แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ในระหว่างดำเนินการดำเนินการสัมภาษณ์ เจาะลึกนั้น ทางผู้วิจัยได้ดำเนินการสะท้อน (reflecting) ควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการ กระบวนการสะท้อน (reflecting) ในแต่ละช่วงหรือในแต่ละขั้นตอนควบคู่ไปกับการดำเนินการ กระบวนการวิจัย เพื่อเสริมสร้างให้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการใช้ กระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ที่นำมาใช้ใน การวิจัยครั้งนี้มีความแกร่งและแม่นยำ (rigor) เพื่อให้กระบวนการวิจัยครั้งนี้มีความ เข้มข้น (intensive process) มากยิ่งขึ้น รวมทั้งผู้วิจัยจะได้ดำเนินการกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูล ที่ ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยการพรรณนาข้อมูลตามปรากฏการณ์

ร่วมด้วยเพื่อแสวงหาหรือให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบ จากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ อันเป็น  
แนวทางประการ สำคัญที่สามารถนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะจากงานวิจัย ต่อไป

## บทที่ ๔

### ผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง เรื่องงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อันประกอบไปด้วย (๑) การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และ (๒) การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ซึ่งกระบวนการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive) จาก ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีประสบการณ์ ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของ กระทรวงกลาโหม

#### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๓ ท่าน ได้แก่ พลเอก รัชสัทย์ แซ่มเชื้อ พลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์ และพลเรือเอก ทวีชัย บุญอนันต์ โดยได้ทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์ และได้เข้าสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในห้วงเดือน มิ.ย.๕๘ ตามแบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์ เจาะลึก (in-depth interview) ที่ได้ออกแบบไว้ โดยมีหัวข้อคำถาม ดังนี้

๑. จากสถานการณ์งบประมาณกระทรวงกลาโหมในปัจจุบันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ ๗๐ ของวงเงินที่เสนอขอในแต่ละปีงบประมาณ ท่านคิดว่าเพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจของ กท. ตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานของในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการพัฒนาประเทศ หรือไม่อย่างไร

๒. ตามยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศได้กำหนดเกณฑ์ต่ำสุดของการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้กองทัพมีความพร้อมรบตามยุทธศาสตร์ ฯ และปฏิบัติการกิจได้อย่างสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๒ ของ GDP ท่านคิดว่า การกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวไว้กับ GDP มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

๓. จากสถิติงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในปัจจุบันได้รับการจัดสรรงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๙ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑.๕ ของ GDP ซึ่งโอกาสที่จะเติบโตไปจนถึงร้อยละ ๒ ของ GDP ค่อนข้างที่จะเป็นไปได้ยาก ถึงแม้ว่างบประมาณในปัจจุบันปีงบประมาณ ๒๕๕๙ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงถึง ๒ แสนกว่าล้านบาท แต่เมื่อดูในรายละเอียดแล้วร้อยละ ๕๔ ของงบประมาณจะถูกใช้จ่ายในเรื่องของรายจ่ายประจำขั้นต่ำที่จำเป็นซึ่งมีแนวโน้มที่จะเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง เหลือเป็นงบประมาณสำหรับการปฏิบัติการกิจประจำพื้นฐานประมาณร้อยละ ๑๙ และงานโครงการสำหรับการพัฒนากองทัพประมาณร้อยละ ๒๗ (โครงการเดิมร้อยละ ๑๔ และโครงการใหม่ร้อยละ ๑๓) ดังนั้น ท่านคิดว่ากองทัพต่าง ๆ ควรจะมีการบริหารจัดการอย่างไรเพื่อให้มีความพร้อมสูงสุดในการปฏิบัติการกิจตามที่ได้รับมอบหมาย

๔. ยุทธโศภณณ์ในปัจจุบันมีราคาการจัดหาค่อนข้างสูงมากทำให้กองทัพส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดหายุทธโศภณณ์เข้าใช้งานได้ตามแผนการพัฒนากองทัพภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ บางกองทัพสามารถดำเนินการได้แต่ก็ทำได้อย่างจำนวนจำกัด หรือต้องแบ่งการจัดหาออกเป็นหลายระยะ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพในระยะยาว ท่านคิดว่าควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

๕. เนื่องจากส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมเป็นนิติบุคคลและถือเป็นหน่วยงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงตามกฎหมายงบประมาณ โดยในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณของสำนักงบประมาณการกำหนดสัดส่วนงบประมาณ (สป. ร้อยละ ๔, บก.ทพ. ร้อยละ ๘, ทบ. ร้อยละ ๔๙ ,ทร. ร้อยละ ๑๙ ,ทอ.ร้อยละ ๑๘) ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยในการพิจารณา ท่านคิดว่า การกำหนดสัดส่วนดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

**ความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์**

**ประเด็นคำถามที่ ๑** จากสถานภาพงบประมาณกระทรวงกลาโหมในปัจจุบันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ ๗๐ ของวงเงินที่เสนอขอในแต่ละปีงบประมาณ ท่านคิดว่าเพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจของ กท. ตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานของในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการพัฒนาประเทศ หรือไม่อย่างไร

๑. โครงสร้างของ กท. มีขนาดใหญ่เกินไปสำหรับประเทศไทยเช่นกองทัพเรือ มีกำลังพลประมาณ ๘๐,๐๐๐ นาย ดังนั้นจึง ไม่สัมพันธ์กับที่ GDP เพราะมีวิธีการแก้ปัญหาที่จะเห็นได้ว่ารายจ่ายประจำค่อนข้างมาก หากวิเคราะห์ดูงบดำเนินงานจะเห็นได้ว่า รายจ่ายประจำขั้นต่ำมีประมาณ ร้อยละ ๕๐ - ๕๕ ซึ่งทำให้โครงสร้างด้านกำลังพลไม่สอดคล้องกับการลดขนาดตัวเอง

๒. การนำเทคโนโลยีมาใช้ไม่ช่วยในการลดกำลังคน เช่น เรือหลวงอ่างทอง เรือบางลำมีเทคโนโลยีใหม่เยี่ยมแต่ใช้กำลังพลจำนวน ๑๕๔ นาย ในขณะที่เรือขนาดเดียวกันกองทัพเรือสิงคโปร์ใช้กำลังพลเพียง ๗๐ นาย ปัญหาของกองทัพไทยคือการมีกำลังพลที่มาก ซึ่งทำให้มีผลกระทบกับปัจจัยอื่น หากจะลดกำลังพลก็จะมีปัญหาว่าจะนำกำลังพลไปไว้ไหน

ข้อเสนอ เรื่องเชิงโครงสร้างการจัดคนของ กท. ในการจัดการคนที่ประจำ(เป็นไขมันขององค์กร)เป็นที่มาของสัดส่วนภาระของงบประจำ หากแยกดูในงบบุคลากรจะเห็นภาพที่ชัดเจน เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๗๐ -๘๐ ควรปรับปรุงโครงสร้างให้ ลดขนาดลง โดยเทคโนโลยีที่นำมาใช้ต้องสนองตอบปัญหาที่แท้จริง เหมือนออสเตรเลีย หากลดค่าใช้จ่ายด้านกำลังพลลงมา จะสามารถนำเงินมาลงทุนด้านต่างๆ ได้ แต่ จะเกิดปัญหาทางด้านสังคม ขวัญและกำลังใจตามมา ซึ่งต้องค่อยๆ ดำเนินการ กองทัพที่ดีควรมีสัดส่วน ๔๐ : ๖๐ แต่ในความเป็นจริง ๖๐ : ๔๐ ซึ่งพยายามแต่ก็ยังไม่สำเร็จจะปรับให้กองทัพเรือให้อยู่ที่ ๕๕

**ประเด็นคำถามที่ ๒** ตามยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศได้กำหนดเกณฑ์ต่ำสุดของการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้กองทัพมีความพร้อมรบตามยุทธศาสตร์ ฯ และปฏิบัติการกิจได้

อย่างสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๒ ของ GDP ท่านคิดว่าการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวไว้กับ GDP มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

๑. ยุทธศาสตร์ของ กท. ขาดความชัดเจน ไม่มีกรอบ ในการดำเนินการดั่งนั้น กท. ควรมีกรอบในการพัฒนากองทัพซึ่ง ต้องดูบทบาทของเราก่อน ทิศทางการป้องกันประเทศเป็นอย่างไร อีก ๑๐ ปีข้างหน้าต้องมาจัดการตัวเราให้เหมาะสมก่อน ซึ่งกระทรวงกลาโหมของแต่ละประเทศก็มี ปัญหาไม่แตกต่างจากประเทศไทยเช่น สิงคโปร์มีความจำเป็นต้องเน้นเรื่องสันติภาพเพราะจัดการ ปัญหาโรฮิงจา ดั่งนั้นหากประเทศไทยลดขนาดกองทัพแล้ว ต้องพิจารณาว่าอีก ๑๐ ปีข้างหน้า กท. จะเป็นอย่างไร ควรให้น้ำหนักเกี่ยวกับการป้องกันประเทศอย่างไร เช่น บทบาทการป้องกันประเทศ ลดลงปีละ ร้อยละ ๕ หรือจะรับเฉพาะที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ แต่ ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลพลเรือน หรือ รัฐบาลทหาร เรื่องกำลังพล เป็นเรื่องสำคัญ

๒. ยุทธศาสตร์ของ กท. ด้านการป้องกันประเทศในอนาคตควรระดมกำลังพลระดับ ระดม พันเอก พันโทและจัด สัมมนากันอย่างจริงจัง เช่น ในกองทัพเรือ ให้ นย. กำหนดยุทธศาสตร์ ของตัวเองในอนาคตอีก ๒๐ ปี กองเรือฟู่ระเบิดกำหนดอนาคตในอีก ๑๐ ปี กองการบินกำหนด อนาคต ๑๐ ปี ซึ่งทำให้เห็นภาพในอนาคตอย่างชัดเจนซึ่ง นย.ได้ทำแผนขอปรับปรุงส่วนแรก คือ A AV ทำให้เห็นหน้าตาของ กท. ในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า ว่าจะมีการดำเนินงานร่วมกับหน่วยภายนอก กท. เช่น การขนส่งกับอาเซียน ปัญหาภายในการกระจายและเคลื่อนย้ายแรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ กท. ทั้งหมด เพราะปัญหาเริ่มเข้ามาในประเทศไทย และต้องพิจารณาสถานการณ์ของประเทศไทยใน อนาคต ซึ่งจะทำให้เกิดการลดขนาดในส่วนต่างๆ

**ประเด็นคำถามที่ ๓** จากสถิติงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในปัจจุบันได้รับการ จัดสรรงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๙ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑.๕ ของ GDP ซึ่งโอกาสที่จะเติบโตไปจนถึงร้อยละ ๒ ของ GDP ค่อนข้างที่จะเป็นไปได้ยาก ถึงแม้ว่า งบประมาณในปัจจุบันปีงบประมาณ ๒๕๕๙ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงถึง ๒ แสนกว่าล้านบาท แต่เมื่อดูในรายละเอียดแล้วร้อยละ ๕๔ ของงบประมาณจะถูกใช้จ่ายในเรื่องของรายจ่ายประจำ ขันต่ำที่จำเป็นซึ่งมีแนวโน้มที่จะเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง เหลือเป็นงบประมาณสำหรับการปฏิบัติการกิจ

ประจำพื้นฐานประมาณร้อยละ ๑๙ และงานโครงการสำหรับการพัฒนากองทัพประมาณร้อยละ ๒๗ (โครงการเดิมร้อยละ ๑๔ และโครงการใหม่ร้อยละ ๑๓) ดังนั้น ท่านคิดว่ากองทัพต่าง ๆ ควรจะมีการบริหารจัดการอย่างไรเพื่อให้มีความพร้อมสูงสุดในการปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย

๑. บทบาทของกระทรวงกลาโหมในอีกสิบปีข้างหน้าก็ต้องเข้าสู่ระบบที่พลเรือนเข้ามามีบทบาทในกองทัพมากขึ้น ภัยนอกประเทศเริ่มเข้ามามากขึ้นปัญหาหมู่เกาะเรื่องการขนส่งอาเซียนเรื่องการกระจายแรงงานการเคลื่อนย้ายแรงงาน ดังนั้นจึงเกี่ยวข้องกับ กท. ไทยเพราะปัญหาเริ่มเข้ามาในประเทศ ดังนั้นตัวเราเองต้องพิจารณาว่าอีกสิบปีข้างหน้าจะเป็นอย่างไร พอได้ตัวนี้แล้วเราจะเกิดการปรับปรุง คือเราต้องดูหน้าตาบทบาท สำคัญการปฏิบัติการทางทหารที่นอกเหนือจากสงคราม (MOOTW)

๒. งบประมาณกลาโหมนั้นอาจไม่เพียงพอต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนั้น ในรอบ ๑๐ ปี ควรจะกู้เงินเป็นวงรอบ เพื่อพัฒนาศักยภาพของกองทัพได้อย่างสมบูรณ์ และทันสมัย และเนื่องจากงบประมาณมีน้อย จึงควรส่งเสริมสร้างอาวุธเองในประเทศ เป็นต้น

**ประเด็นคำถามที่ ๔** ยุทธโศภรณ์ในปัจจุบันมีราคาการจัดหาค่อนข้างสูงมากทำให้กองทัพส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดหายุทธโศภรณ์เข้าใช้งานได้ตามแผนการพัฒนากองทัพภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ บางกองทัพสามารถดำเนินการได้แต่ก็ทำได้อย่างจำกัด จำกัด หรือต้องแบ่งการจัดหาออกเป็นหลายระยะ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพในระยะยาว ท่านคิดว่าควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

๑. กระทรวงกลาโหม ควรศึกษาจากประเทศมหาอำนาจ เช่น กท. สหรัฐอเมริกาก็มีการดำเนินการปรับกองกำลังป้องกันชายชายฝั่งจากกระทรวงคมนาคม อยู่ในกระทรวงป้องกันตนเอง ออสเตรเลียก็เช่นกัน และ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้กำหนดบทบาทไว้ชัดเจน ว่าทหารจะต้องป้องกันประเทศไทยได้ มิใช่รบอย่างเดียว แต่ต้องสามารถช่วยผู้ประสบภัยได้ซึ่งเราเรียกว่าขีดความสามารถแฝงหรือเราเรียกว่าขีดความสามารถทางด้านพลเรือนแฝงอยู่ในขีดความสามารถทางทหาร และถึงแม้จะสิ้นเปลืองงบประมาณทหารแต่เราต้องทำโดยให้เราไปดูอำนาจ กฎหมายก่อนให้อำนาจไว้หรือไม่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

๒. การจัดหาอาวุธอยากให้ไปดูมาเลเซียทำไมมาเลเซียซื้อ f 18 ได้ หรือซื้อเรือดำน้ำได้ เพราะโครงสร้างงบประมาณและวิธีการบริหารจัดการของเค้าดีมีการแยงงบลงทุนออกมาไม่ติดขัดกับ GDP ตัวอย่างประเทศไทยหากลดรายจ่ายก็ต้องสร้างอาวุธขึ้นมาใช้เองเช่น ทบ. สามารถซื้อแบบรถถังมาทำเองได้ หรือไม่ก็ ทร.สามารถสร้างเรือรบเองได้นั้นหรือ ทอ.สามารถสร้าง รายได้ไปหมุนเงินภายในประเทศดีกว่าที่จะไปซื้อของต่างชาติที่เงินไปต่างประเทศ และเรื่องเรือดำน้ำที่กำลังจะมีการซื้อนั้น ถ้าจำเป็นต้องซื้อต่างประเทศ ควรจะมีสัญญาเช่น สร้างอู่ซ่อมหรือร่วมประกอบด้วยจะเป็นการดี เพราะได้เทคโนโลยีและได้ความรู้ไปด้วย ตัวอย่างก็มีแล้วเช่น ของ ทร. คือเรือหลวงกระบี่เป็นต้น ให้นำหลักการจัดการทรัพย์สินสมัยใหม่ (asset management)

**ประเด็นคำถามที่ ๕** เนื่องจากส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมเป็นนิติบุคคลและถือเป็นหน่วยงานงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงตามกฎหมายงบประมาณ โดยในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณของสำนักงานงบประมาณการกำหนดสัดส่วนงบประมาณ (สป. ร้อยละ ๔, บก.ทพ. ร้อยละ ๘, ทบ. ร้อยละ ๔๙ ,ทร. ร้อยละ ๑๙ ,ทอ.ร้อยละ ๑๘) ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยในการพิจารณา ท่านคิดว่าการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

การกำหนดสัดส่วนดังกล่าว เป็นการกำหนดกันเองภายในกระทรวงกลาโหม ซึ่งในภาพของรัฐบาลไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนดังกล่าว ซึ่งการกำหนดสัดส่วนดังกล่าว เป็นการจัดสรรงบประมาณโดยการเพิ่มขึ้นจากสัดส่วนเดิมที่เคยได้รับในปีที่ผ่านมา การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวที่ผ่านมาก็เป็นการแบ่งจากจำนวนกำลังพลของแต่ละเหล่าทัพ ในความเป็นจริง กองทัพเรือหรือกองทัพอากาศ ซึ่งพยายามจะนำเอาเทคโนโลยีมาทดแทนการปรับลดกำลังพลไม่ควรจะถูกปรับลดสัดส่วนลง แต่ควรเพิ่มสัดส่วนการได้รับงบประมาณให้มากขึ้น



## บทที่ ๕

### สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง เรื่องงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อศึกษาและหาแนวทาง (๑)การปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบาย และ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านต่างๆ ของกระทรวงกลาโหมภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ (๒) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๖๐ ถึงปีงบประมาณ ๖๙ (๓) การปรับปรุงกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของกลาโหมในการสนับสนุนให้กองทัพดำรงไว้ซึ่งขีดความสามารถตามที่กำหนดไว้ใน ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อันประกอบไปด้วย (๑) การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และ (๒) การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) สำหรับการนำเสนอระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) นั้นผู้วิจัยได้กำหนดขอบและขอบเขตของระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ตลอดจนเหตุผลประการสำคัญของการนำระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ดังกล่าวข้างต้น มาใช้ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้

#### สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้รับการสัมภาษณ์

กระบวนการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive) จาก ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีประสบการณ์ ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของ กระทรวงกลาโหม ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงนัยของแนวความคิดในทาง ปรัชญาตลอดจนแนวความคิดและ ทรรศนะทางด้านกระบวนการงบประมาณหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งผู้วิจัยได้ กำหนด ผู้ทรงคุณวุฒิที่ขอเข้าสัมภาษณ์ได้สามท่าน ได้แก่

๑. พลเอก รังสathy แซ่มเชื้อ อดีตผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหม ปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเป็นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

๒. พลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์ อดีตปลัดบัญชีกองทัพ ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตำแหน่งประธานคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่าย งบประมาณภาครัฐ และเป็นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

๓. พลเรือเอก ทวีชัย บุญอนันต์ อดีตปลัดบัญชีทหารเรือ ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

## อภิปรายผลการวิจัย

จากภารกิจของกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจหลักในการรักษาเอกราชอธิปไตย และความมั่นคงของชาติ งบประมาณส่วนใหญ่ที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีจะถูกนำไปใน เรื่องของกำลังพลทั้งในเรื่องของเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการความเป็นอยู่ ตลอดจนการฝึกศึกษา ตามหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อให้กำลังพลมีความพร้อม ความชำนาญในการปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคง มีกำลังพลในการปฏิบัติภารกิจการปกป้องประเทศกว่า ๔๕๐,๐๐๐ คน สูงเป็นอัน ๒ รองจาก กระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งงบประมาณส่วนหนึ่งจะถูกนำไปใช้ในการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ให้เพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพตามโครงสร้างกำลังรบของแต่ละกองทัพ ซึ่งใน

ปัจจุบันด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับยุทธโศปกรณ์ในแต่ละรายการมีราคาที่สูงมาก ทำให้กองทัพไม่สามารถจัดหายุทธโศปกรณ์เข้าบรรจุได้ครบตามอัตรากำหนด ยุทธโศปกรณ์ที่กำหนดไว้ตามโครงสร้างกำลังรบ ยุทธโศปกรณ์ที่มีอยู่ส่วนใหญ่มีอายุการใช้งานมากกว่า ๒๐ ปี การจัดหายุทธโศปกรณ์หลักเพื่อทดแทนของเก่าที่มีอายุการใช้งานมานานยังดำเนินการได้อย่างจำกัด โครงการที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ในแต่ละปีงบประมาณทำได้แต่เพียงการซ่อมปรับปรุงการปรนนิบัติบำรุงเพื่อให้สามารถยืดอายุการใช้งานได้อีกยาวนาน และมีความทันสมัยเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติการร่วมกับยุทธโศปกรณ์ในยุคปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหากมองว่ากระทรวงกลาโหมที่ใช้งบประมาณในแต่ละปีสูงเป็นอันดับ ๔ - ๕ ของประเทศ เป็นกระทรวงที่มีได้ก่อให้เกิดรายได้ของประเทศ แต่กลับใช้งบประมาณสูงกว่ากระทรวงหลักที่หารายได้ให้แก่ประเทศเช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หลายเท่าตัว ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาบางรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับนโยบายด้านความมั่นคงเป็นอันดับรองจากนโยบายด้านเศรษฐกิจ และสังคม แต่ถึงแม้ว่ากระทรวงกลาโหมจะมีใช้กระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ แต่การจัดสรรงบประมาณในการป้องกันประเทศ เป็นการลงทุนที่จำเป็นและเป็นหลักประกันความเสี่ยงในการพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย และผลประโยชน์แห่งชาติ อีกทั้งการที่ประเทศมีกองทัพที่เข้มแข็งมีศักยภาพเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้รัฐบาลดำเนินนโยบายการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างมีศักดิ์ศรี การจัดหายุทธโศปกรณ์ของกระทรวงกลาโหมมิได้เป็นการสะสมอาวุธเพื่อรุกรานใคร แต่เป็นการจัดหาเพื่อทดแทนยุทธโศปกรณ์ที่หมดอายุการใช้งาน แต่การที่จะทำให้เกิดการรบหรือเกิดสงครามขึ้นนั้น จำเป็นต้องใช้ยุทธศาสตร์ในการป้องปรามคือ กองทัพต้องมีศักยภาพที่เท่าเทียมหรือเหนือกว่า เพื่อเป็นหลักประกันในการที่จะพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย ตลอดจนปกป้องผลประโยชน์ของชาติ รวมทั้งแก้ไขปัญหาในยามคับขันและพร้อมที่จะเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชนและประเทศชาติให้สามารถผ่านพ้นไปได้ด้วยดี

แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับความไม่แน่นอนในการกำหนดกรอบวงเงินของกระทรวงกลาโหมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลและสภาพเศรษฐกิจในแต่ละปีของประเทศในขณะนั้น ทำให้กระทรวงกลาโหมตระหนักดีว่าการที่จะได้รับการ

จัดสรรงบประมาณในสัดส่วนร้อยละ ๒ ต่อปีตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศมีความเป็นไปได้อย่างมาก จึงเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งในการวางแผนการเตรียมการจัดหายุทธโปกรณ์ตามแผนพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพกระทรวงกลาโหมในแต่ละปีได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งตามแผนพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๔ - ๒๕๖๓ (Modernization Plan : Vision 2020) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักในการกำหนดความต้องการยุทธโปกรณ์ของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ - ๒๕๖๓ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของกระทรวงกลาโหมให้ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ เพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพของการปฏิบัติการร่วมกันได้อย่างแท้จริง ซึ่งได้กำหนดวงเงินความต้องการงบประมาณขั้นต่ำสำหรับการจัดหายุทธโปกรณ์ตามแผนในห้วง ๑๐ ปี จำนวน ๗๗๐,๓๙๒ ล้านบาทเศษ และความต้องการงบประมาณขั้นสูง จำนวน ๑,๓๐๗,๗๓๑ ล้านบาทเศษ หรือเฉลี่ยปีละ ๗๗,๐๐๐ - ๑๓๐,๐๐๐ ล้านบาทเศษ ซึ่งแผนดังกล่าวขณื่อนอยู่ระหว่างการปรับปรุงทบทวนบัญชีความต้องการยุทธโปกรณ์ของแต่ละส่วนราชการพร้อมความต้องการงบประมาณให้เหมาะสมสอดคล้องกับห้วงระยะเวลาในปัจจุบัน โดยจะดำเนินการจัดทำเป็นแผนพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ หรือ Modernization Plan : Vision 2026 ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้จัดทำประมาณการงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่คาดว่าจะได้รับจัดสรรในห้วงเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ เพื่อเป็นกรอบในการเตรียมการกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบายการบริหารจัดการกระทรวงกลาโหมในด้านต่าง ๆ เช่น การกำหนดนโยบายกำลังพล การวางแผนการเสนอของงบประมาณในห้วงเวลาต่าง ๆ ของกองทัพให้สอดคล้องกับความเป็นไปได้ด้านงบประมาณที่จะเกิดขึ้นห้วงเวลา ๑๐ ปีข้างหน้า การกำหนดวิธีการดำเนินงานด้านงบประมาณ เป็นต้น

การจัดทำประมาณการงบประมาณผู้วิจัยได้กำหนดสมมุติฐาน และจำแนกงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในแต่ละปีงบประมาณออกเป็นประเภทค่าใช้จ่ายที่สำคัญ ๔ ประเภท ดังนี้

๑. การกำหนดสมมุติฐาน

๑.๑ กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีก่อนอย่างต่อเนื่อง งบประมาณ ร้อยละ ๔.๓๑ เท่ากับค่าเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นจริงในห้วงเวลา ๕ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ซึ่งตัวเลขงบประมาณปี ๒๕๕๙ ที่ใช้ในการทำวิจัยนี้เป็นวงเงินงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙

๑.๒ รัฐบาล และกระทรวงกลาโหม ไม่มีนโยบายในการปรับเพิ่มเงินเดือน หรือสิทธิ กำลังพลที่อยู่ในรูปค่าตอบแทนต่าง ๆ ให้แก่กำลังพลในห้วงเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ - ๒๕๖๙ โดยหากมีการปรับเพิ่มขึ้นจะส่งผลต่อการประมาณการวงเงินสำหรับการจัดทำโครงการเริ่มใหม่อย่างมีนัยสำคัญ

## ๒. การแบ่งประเภทค่าใช้จ่าย

๒.๑ รายจ่ายประจำขั้นต่ำที่จำเป็น (Fix Cost) เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรทั้งสิ้น เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทนต่าง ๆ ค่าวัสดุอุปกรณ์ภัณฑ์ ค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง เป็นต้น และค่าสาธารณูปโภค คิดประมาณการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๕ ต่อปี ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณ กำหนดในการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒.๒ รายจ่ายการปฏิบัติการกิจประจำพื้นฐาน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการกิจทั่วไปของส่วนราชการ รวมทั้งภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมาย ทั้งในด้านการป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวและผู้หลบหนีเข้าเมือง การแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การเสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับมิตรประเทศ การถวายความปลอดภัยแต่สถาบันพระมหากษัตริย์ รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและช่วยเหลือประชาชน คิดประมาณการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๔ ต่อปี ตามข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คาดการณ์อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยรายปีที่ร้อยละ ๒.๕ ± ๑.๕

๒.๓ รายจ่ายตามโครงการผูกพันเดิม เป็นรายการค่าใช้จ่ายของโครงการผูกพันข้ามปีงบประมาณที่ยังไม่สิ้นสุดโครงการ และมีวงเงินตามงวดงานที่ต้องจ่ายเงินตามแผนในละปีงบประมาณ โดยใช้ข้อมูลจากปีงบประมาณ ๒๕๕๙ มีโครงการภาระผูกพันที่จะต้องจ่ายตามแผนงานในปีงบประมาณ ๒๕๖๐จนถึงปีงบประมาณ ๒๕๖๒ วงเงิน ๔๑,๑๖๖ ล้านบาทเศษ

**ตารางที่ ๕ - ๑** ตารางแสดงโครงการผูกพันข้ามปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

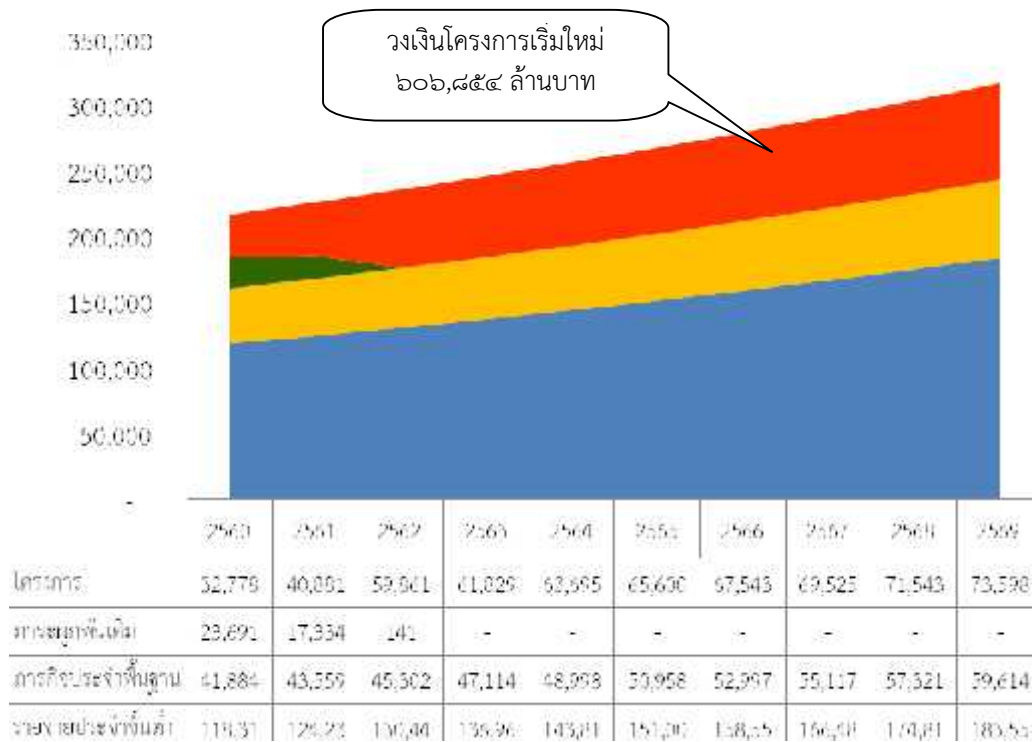
หน่วย : ล้านบาท

ส่วนราชการ	ปี ๒๕๖๐	ปี ๒๕๖๑	ปี ๒๕๖๒	รวม
สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม	๑,๖๕๓.๑	๑,๑๕๕.๐	-	๒,๘๐๘.๑
กรมราชองครักษ์	๒๒๐.๙	๔.๘	-	๒๒๕.๗
กองบัญชาการกองทัพไทย	๔๐๑.๔	๒๑๕.๕	๑๒๑.๕	๗๓๘.๔
กองทัพบก	๗,๔๑๐.๘	๗,๘๖๒.๑	๑๙.๙	๑๕,๒๙๒.๘
กองทัพเรือ	๖,๐๘๖.๗	๖,๖๑๕.๐	-	๑๒,๗๐๑.๗
กองทัพอากาศ	๗,๙๑๘.๐	๑,๔๘๒.๐	-	๙,๔๐๐.๐
<b>รวม</b>	<b>๒๓,๖๙๑.๐</b>	<b>๑๗,๓๓๔.๕</b>	<b>๑๔๑.๔</b>	<b>๔๑,๑๖๖.๙</b>

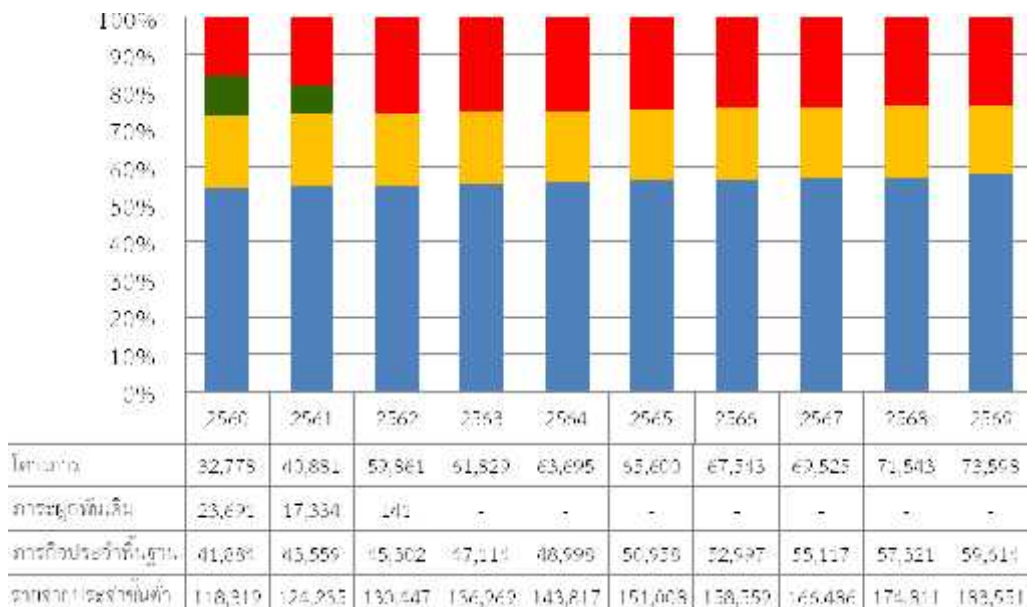
๒.๔ รายจ่ายตามโครงการเริ่มใหม่ วงเงินสำหรับการดำเนินการโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพในแต่ละปีงบประมาณ

โดยสามารถคำนวณประมาณการกรอบวงเงินงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ ตามสมมุติฐานและหลักเกณฑ์การคิดคำนวณตามประเภทค่าใช้จ่ายได้ ดังนี้

**แผนภาพที่ ๕ - ๑** แผนภาพแสดงประมาณการกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ ของกระทรวงกลาโหม จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย



แผนภาพที่ ๕ - ๒ แผนภาพแสดงประมาณการกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ ของกระทรวงกลาโหม จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย



จากแผนภาพที่ ๕ - ๑ และ ๕ - ๒ การประมาณการกรอบวงเงินงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ จะเห็นว่างบประมาณส่วนใหญ่

กว่าร้อยละ ๕๖ ของวงเงินรวม จะเป็นรายจ่ายประจำขั้นต่ำที่จำเป็นซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรายการที่เกี่ยวข้องกับกำลังพล เป็นงบสำหรับการปฏิบัติการกิจประจำพื้นฐานประมาณร้อยละ ๑๙ ซึ่งรวมถึงงบประมาณในการช่วยเหลือและพัฒนาประเทศประมาณปี ๓,๐๐๐ ล้านบาท เป็นงบประมาณสำหรับโครงการผูกพันเดิมคิดเป็นร้อยละ ๑.๕๖ ของวงเงินรวม ซึ่งข้อมูลจากปีงบประมาณ ๒๕๕๙ มีโครงการภาระผูกพันที่จะต้องจ่ายตามแผนงานสิ้นสุดในปีงบประมาณ ๒๕๖๒ เหลือเป็นเงินสำหรับการดำเนินโครงการเริ่มใหม่ประมาณร้อยละ ๒๓ ของวงเงินรวม หรือประมาณ ๖๐๖,๘๕๔ ล้านบาทเศษ ต่ำกว่าความต้องการงบประมาณตามแผนพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพกระทรวงกลาโหม ซึ่งได้กำหนดวงเงินความต้องการการจัดหายุทโธปกรณ์ในห้วง ๑๐ ปี จำนวน ๗๗๐,๓๙๒ - ๑,๓๐๗,๗๓๑ ล้านบาทเศษ อยู่สูงถึง ๑๖๓,๕๓๘ - ๗๐๐,๘๗๗ ล้านบาทเศษ หรือยังขาดแคลนงบประมาณสำหรับดำเนินการจัดหายุทโธปกรณ์เฉลี่ยประมาณปี ๑๖,๓๕๓ - ๗๐,๘๗๗ ล้านบาทเศษ ดังนั้น หากจะให้กระทรวงกลาโหม มีวงเงินเพียงสำหรับการจัดหาเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของกระทรวงกลาโหม ได้ตามแผนที่กำหนดไว้ กระทรวงกลาโหมจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕.๔ - ๘.๕ อย่างต่อเนื่องจนถึงปีงบประมาณ ๒๕๖๙ ซึ่งจะทำให้วงเงินงบประมาณภาพรวมของกระทรวงกลาโหมในปีงบประมาณ ๒๕๖๙ สูงถึงกว่า ๓๕๐,๐๐๐ - ๔๗๐,๐๐๐ ล้านบาทเศษ ซึ่งหากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคตไม่เอื้อต่อการที่จะกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศใน แต่ละปีงบประมาณให้สามารถรองรับการพัฒนาประเทศในทุกมิติได้ การที่กระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงจะได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างก้าวกระโดดสำหรับการจัดหายุทโธปกรณ์ได้ครบถ้วนทุกตามรายการตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาขีดความสามารถ โอกาสความเป็นไปได้ค่อนข้างต่ำมาก ซึ่งหากได้รับการจัดสรรงบประมาณการจัดทำโครงการเริ่มใหม่ตามกรอบที่ประมาณการไว้จำนวน ๖๐๖,๘๕๔ ล้านบาทเศษ จะสามารถดำเนินการได้เพียงร้อยละ ๗๙ ของความต้องการงบประมาณการจัดหายุทโธปกรณ์ขั้นต่ำ หรือร้อยละ ๔๖ ของความต้องการงบประมาณการจัดหายุทโธปกรณ์ขั้นสูงเท่านั้น

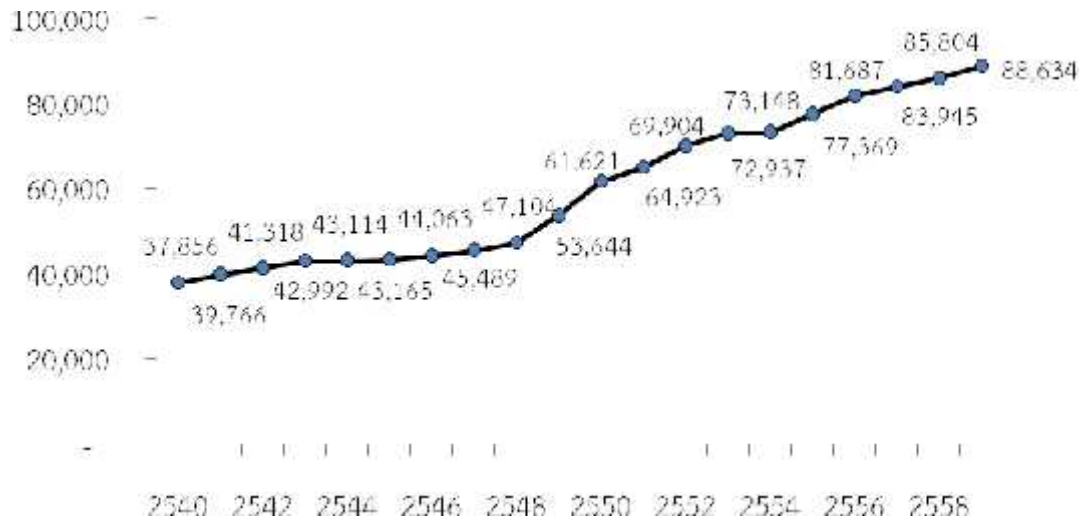
ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะต้องเตรียมการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการกระทรวงกลาโหม เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ของกระทรวงกลาโหม ที่กำหนดไว้ว่า “มีกองทัพชั้นนำ มีบทบาทสำคัญในด้านความมั่นคงของรัฐและส่งเสริมความมั่นคงของภูมิภาค” ดังนั้น กองทัพชั้นนำ มีบทบาทสำคัญในด้านความมั่นคงของรัฐและส่งเสริมความมั่นคงของภูมิภาค” ดังนี้



## ๑. ด้านนโยบายกำลังพล

จากตัวเลขงบประมาณที่แสดงให้เห็นดังกล่าวข้างต้นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังพลที่ส่วนใหญ่กำหนดรวมอยู่ในรายจ่ายประจำชั้นต่ำที่จำเป็นโดยเมื่อรายการค่าสาธารณูปโภคออกแล้วมีวงเงินในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ สูงถึงประมาณ ๑๐๙,๘๘๓ ล้านบาทเศษ หรือประมาณร้อยละ ๕๒.๙ ของวงเงินงบประมาณในปี ๒๕๕๙ ซึ่งงบประมาณดังกล่าวประกอบด้วย เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนตามสิทธิต่าง ๆ เช่น ค่าตอบแทนการจัดการรถประจำตำแหน่ง ค่าครองชีพชั่วคราว ค่าเบี้ยเลี้ยงทหารกองประจำการและอาสาสมัครทหารพราน ค่าวัสดุอุปกรณ์ตามสิทธิกำลังพล ค่าตอบแทนแพทย์ที่ไม่ทำเวชกรรมส่วนตัว ค่าตอบแทนพิเศษข้าราชการที่เงินเดือนเต็มขั้น เป็นต้น โดยงบประมาณดังกล่าวยังไม่รวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทางอ้อม เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการให้แก่กำลังพล ได้แก่ การก่อสร้าง/ปรับปรุงอาคารที่พักอาศัย การจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์สำหรับการให้บริการข้าราชการ ค่าใช้จ่ายฝึก/ศึกษา/อบรมให้แก่กำลังพล รวมถึงงบประมาณที่จัดสรรไว้ส่วนกลางของประเทศเช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น จะเห็นว่าหากรวมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังพลดังกล่าวทุกรายการแล้วอาจสูงถึงประมาณปีละ ๑๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งตัวเลขดังกล่าวจะเติบโตอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับบำเหน็จประจำปีของข้าราชการไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓ และหากรัฐบาลมีการปรับเพิ่มเงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่าง ๆ ให้กับข้าราชการก็จะทำให้ฐานตัวเลขงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เช่น การปรับเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ การกำหนดรายได้ขั้นต่ำของข้าราชการไม่น้อยกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท/เดือน การปรับเพิ่มเงินค่าครองชีพชั่วคราว เป็นต้น

**แผนภาพที่ ๕ - ๓** แผนภาพแสดงสถิติงบประมาณ (เฉพาะเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าเช่าอัตราย) ของกระทรวงกลาโหม



ตารางที่ ๕ - ๒ ตารางยอดบรรจุกำลังพลของกระทรวงกลาโหม ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม ๒๕๕๘

ประเภท	กระทรวง กลาโหม	สำนักงาน รัฐมนตรี	สำนักงาน ปลัดฯ	กรมราช องครักษ์	กองบัญชาการ รอกองทัพบก	กองทัพบก	กองทัพอากาศ	กองทัพอากาศ	รวม	
									จำนวน	ร้อยละ
นายพล	๓	๑	๓๓๕	๖๖	๒๗๖	๔๙๒	๓๐๔	๒๕๕	๑,๗๓๒	๐.๓๘%
สัญญาบัตร	๑๒	๙๔	๓,๐๗๘	๒๔๒	๖,๔๙๔	๒๗,๗๔๔	๑๓,๙๐๗	๑๐,๖๗๔	๖๒,๒๔๕	๑๓.๖๗%
ประทวน	๗	๗๑	๒,๓๓๙	๒๖๒	๑๑,๑๒๔	๑๐๒,๙๓๓	๒๘,๐๕๖	๑๖,๐๘๙	๑๖๐,๘๘๑	๓๕.๓๔%
นักเรียน ทหาร					๒,๗๕๗	๔,๙๖๘	๒,๒๙๖	๑,๕๙๔	๑๑,๖๑๕	๒.๕๕%
พลทหาร			๑,๑๗๐		๒,๐๗๓	๑๒๔,๔๙๒	๒๒,๖๐๓	๑๑,๖๒๙	๑๖๑,๙๖๗	๓๕.๕๘%
ทหารพราน						๒๑,๑๑๒	๒,๐๖๖		๒๓,๑๗๘	๕.๐๙%
ลูก จ้าง	ประจำ	๕	๕๓๔	๕๒	๔๖๖	๘,๔๔๕	๔,๒๖๓	๓,๓๖๘	๑๗,๑๓๓	๓.๗๖%
	ชั่วคราว		๒๙๑			๕,๗๔๓	๙	๔	๖,๐๔๗	๑.๓๓%
พนักงาน ราชการ		๑	๓๑๓		๗๘๙	๔,๕๘๙	๑,๓๙๒	๓,๓๕๘	๑๐,๔๔๒	๒.๒๙%
รวม	๒๒	๑๗๒	๘,๐๖๐	๖๒๒	๒๓,๙๗๙	๓๐๐,๕๑๘	๗๔,๘๙๖	๔๖,๙๗๑	๔๕๕,๒๔๐	๑๐๐.๐%

จากข้อมูลกำลังพลในปัจจุบันมีจำนวนข้าราชการบรรจุในอัตราของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมทั้งสิ้นจำนวน ๔๕๕,๒๔๐ คน ควรที่จะต้องมีการทบทวนถึงเหตุผลความจำเป็นใน

การบรรจุกำลังตามจำนวนหรือไม่ โดยหากจะมีการปรับลดจำนวนกำลังพลลงร้อยละ ๑๐ ในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ – ๒๕๖๙ จะทำให้เฉพาะงบบุคลากรไม่รวมค่าตอบแทนต่าง ๆ ลดประมาณเกือบ ๑๐๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ หรือเฉลี่ยประมาณปีละ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท กระทรวงกลาโหมก็จะสามารถนำค่าใช้จ่ายสำหรับเงินเดือนในส่วนที่ปรับลดกำลังพลลงนั้นมาใช้ในการจัดทำโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเพิ่มเติมจากที่ประมาณการไว้เป็นจำนวน ๗๑๑,๘๕๔ ล้านบาทเศษ (๖๐๖,๘๕๔ + ๑๐๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ) ใกล้เคียงกับแผนพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพกระทรวงกลาโหม ที่กำหนดวงเงินความต้องการการจัดหายุทโธปกรณ์ขั้นต่ำไว้ จำนวน ๗๗๐,๓๙๒ ล้านบาท ทั้งนี้หากกระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วสามารถปรับลดกำลังพลได้มากกว่าร้อยละ ๑๐ ก็จะทำให้กระทรวงกลาโหมมีงบประมาณสำหรับการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

## ๒. ด้านนโยบายการจัดสรรงบประมาณ

เนื่องจากส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ และถือเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ที่สามารถเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง โดยส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในมาตรา ๖ งบประมาณของกระทรวงกลาโหม จำนวน ๗ ส่วนราชการ ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กรมราชองครักษ์ กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) มีสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ดังนี้

**ตารางที่ ๕ - ๓** ตารางงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของกระทรวงกลาโหมจำแนกตามส่วนราชการ

หน่วย : ล้านบาท

ส่วนราชการ	ปีงบประมาณ ๒๕๕๗		ปีงบประมาณ ๒๕๕๘		ปีงบประมาณ ๒๕๕๙	
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน
สำนักงานปลัด กระทรวงฯ	๖,๐๘๕	๓.๓๑%	๗,๗๗๑	๔.๐๓%	๘,๖๙๐	๔.๑๘%

กรมราชองครักษ์	๖๘๕	๐.๓๗%	๖๑๙	๐.๓๒%	๗๔๙	๐.๓๖%
กองบัญชาการ กองทัพไทย	๑๔,๘๖๓	๘.๐๙%	๑๔,๗๘๐	๗.๖๖%	๑๕,๘๔๑	๗.๖๓%
กองทัพบก	๙๑,๕๑๗	๔๙.๗๙%	๙๕,๔๘๖	๔๙.๔๙%	๑๐๒,๓๘๐	๔๙.๒๙%
กองทัพเรือ	๓๕,๘๙๑	๑๙.๕๓%	๓๗,๕๒๒	๑๙.๔๕%	๔๐,๕๖๖	๑๙.๕๓%
กองทัพอากาศ	๓๓,๔๖๖	๑๘.๒๑%	๓๕,๗๐๐	๑๘.๕๐%	๓๘,๒๗๘	๑๘.๔๓%
สถาบันเทคโนโลยี ป้องกันประเทศ	๑,๓๑๓	๐.๗๑%	๑,๐๗๑	๐.๕๕%	๑,๒๑๖	๐.๕๙%
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>๑๘๓,๘๒๐</b>	<b>๑๐๐%</b>	<b>๑๙๒,๙๔๙</b>	<b>๑๐๐%</b>	<b>๒๐๗,๗๑๙</b>	<b>๑๐๐%</b>

จากสถิติงบประมาณดังกล่าวจะเห็นว่าในแต่ละปีงบประมาณ ส่วนราชการจะได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณจะนำสัดส่วนงบประมาณดังกล่าวมาเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งประกอบการพิจารณางบประมาณของแต่ละส่วนราชการ ทำให้สัดส่วนงบประมาณดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถของแต่ละส่วนราชการที่ไม่สามารถใช้งบประมาณเกินจากสัดส่วนดังกล่าวได้ ผู้วิจัยเห็นว่าการนำปัจจัยดังกล่าวมาพิจารณาจะไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาอำนาจกำลังรบของแต่ละกองทัพในระยะยาว เนื่องจากยุทธโศปกรณ์บางประเภทบางรายการมีราคาที่สูงมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธโศปกรณ์สำหรับใช้ปฏิบัติการทางทะเล เช่น เรือฟรีเกตใช้งบประมาณในการจัดหาสูงถึง ๑๕,๐๐๐ ล้านบาทต่อลำ เรือดำน้ำที่กองทัพเรือมีความต้องการด้านยุทธการจำนวน ๒ ลำ ใช้งบประมาณในการจัดหาสูงถึง ๓๖,๐๐๐ ล้านบาท เกือบเท่ากับงบประมาณของกองทัพเรือ ๑ ปี และถึงแม้ว่าจะดำเนินการในลักษณะผูกพันข้ามปีงบประมาณ แต่ก็มีภาระผูกพันงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายในแต่ละปีสูงถึง ๖,๐๐๐ - ๗,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้กองทัพเรือไม่สามารถจัดหาเรือดำน้ำได้ ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปี นโยบายการพิจารณาการจัดหายุทธโศปกรณ์โดยพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นในภาพของกระทรวงกลาโหมโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนงบประมาณดังกล่าวน่าจะถูกนำมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรม การจัดหายุทธโศปกรณ์หลักของแต่ละกองทัพที่ใช้วงเงินสูงก็จะสามารถดำเนินการได้ตามจำนวน ในขณะที่ปัจจุบันการจัดหายุทธโศปกรณ์หลักของแต่ละกองทัพต้องแบ่งการดำเนินการออกเป็นระยะ ๆ เพื่อให้การจัดหาในแต่ละปีไม่เกินกรอบวงเงินของส่วนราชการทำให้กว่าจะจัดหาได้ครบตามอัตราที่กำหนดไว้ ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการนาน ราคาการจัดหามีวงเงินสูงขึ้น หรือเทคโนโลยีของยุทธโศปกรณ์มีการ

พัฒนาเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องมีการเสนอตั้งงบประมาณเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของยุทธโปกรณ์ที่ดำเนินการจัดหาในระยะแรกให้มีความสามารถทัดเทียมกันยุทธโปกรณ์ที่จัดหาในภายหลัง โดยการวางแผนจัดลำดับการจัดหายุทธโปกรณ์โดยใช้กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้จากการประมาณการวงเงินงบประมาณโครงการเริ่มใหม่ในห้วงปีงบประมาณ ๒๕๖๐ – ๒๕๖๙ จำนวน ๖๐๖,๘๕๕ ล้านบาทเศษ เป็นกรอบในการพิจารณาวางแผน ซึ่งจะทำการทบทวนสามารถดำเนินการจัดหายุทธโปกรณ์ได้ตามแผนที่กำหนดไว้ รวมทั้งไม่เป็นภาระด้านงบประมาณของประเทศจนเกินไป

### ๓. ด้านนโยบายการจัดหายุทธโปกรณ์แบบรวมการ

การจัดหาแบบรวมการ เป็นนโยบายการบริหารพัสดุเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างโปร่งใส ประหยัด และมีประสิทธิภาพโดยเน้นให้หน่วยงาน มีพัสดุใช้ราชการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันมีราคาที่เหมาะสม และจัดหาได้ทันเวลาที่จะใช้ รวมทั้งสะดวกต่อการดูแลบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องให้อยู่ในสภาพดีสามารถใช้ราชการได้ตลอดเวลา โดยการจัดตั้งเป็น “ศูนย์การจัดหายุทธโปกรณ์กระทรวงกลาโหม” เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความต้องการยุทธโปกรณ์ของกองทัพ ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจนถึงการส่งมอบยุทธโปกรณ์ให้กับกองทัพตามความต้องการ โดยกองทัพเป็นเพียงผู้เสนอความต้องการ และเป็นผู้ใช้งาน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะเป็นการรวมงบประมาณการจัดหายุทธโปกรณ์ไว้ที่ส่วนราชการต้นสังกัดของศูนย์การจัดหายุทธโปกรณ์กระทรวงกลาโหม เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม หรือกองบัญชาการกองทัพไทย ซึ่งจะทำให้สามารถบริหารงานการจัดหายุทธโปกรณ์ได้อย่างเป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับแผนพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพกระทรวงกลาโหม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยเป็นการประหยัดงบประมาณโดยการจัดซื้อยุทธโปกรณ์ประเภทเดียวกันแบบรวมการซึ่งจะทำให้ผู้ซื้อที่มีอำนาจต่อรองราคาได้มากกว่าการแยกซื้อเป็นรายกองทัพ

### ๔. ด้านนโยบายการปรับโครงสร้างการจัดส่วนราชการ

ภารกิจของกระทรวงกลาโหมเป็นภารกิจที่ต้องมีการปฏิบัติใน ๒ ภาวะ ได้แก่ การปฏิบัติในภาวะปกติซึ่งจะใช้การบริหารจัดการ และภารกิจการปฏิบัติการรบซึ่งจะต้องดำเนินการ ในภาวะสงคราม ดังนั้นการพิจารณาออกแบบโครงสร้างการจัดจำเป็นที่ต้องพิจารณาทั้งใน ๒ ภาวะ ซึ่ง

เมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงอื่นแล้วการจัดโครงสร้างจะสนองการปฏิบัติภารกิจในยามปกติ เท่านั้น  
ทั้งนี้ โครงสร้างการจัด กท. จะต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ที่ยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อาจเป็นงานที่ต้อง  
ปฏิบัติเมื่อเกิดสงคราม ซึ่ง ณ เวลานั้นจะหาหน่วยงานปฏิบัติได้ยาก รวมทั้งต้องคิดถึง การประกัน  
ความมั่นคงปลอดภัยของชาติด้วย ดังนั้นจำเป็นต้องคิดโครงสร้างบนสมมุติฐานที่ต้องให้ ประเทศชาติ  
อยู่รอด และสามารถดำรงอยู่ช่วยเหลือตนเองให้ได้ในระดับหนึ่งรวมทั้งการพิจารณา โครงสร้าง  
หน่วยงานขึ้นมารองรับการถ่ายเทกำลังพลหน่วยรบที่ตราครุฑ จากภาระหน้าที่เพื่อให้ อำนาจกำลังรบ  
เกิดความสดชื่นต่อไปได้ ในขณะที่โครงสร้างกระทรวงอื่นมีเพื่อการปฏิบัติงานที่รัฐบาลกำหนดเพื่อ  
ประโยชน์เกิดกับประชาชน แต่สำหรับ กท.การจัดให้มีกำลังทหารก็เป็นภารกิจหนึ่งซึ่งจะต้องปฏิบัติ  
นอกจากนั้นยังมีงานการเสริมสร้างกำลังให้เกิดความพร้อมรบ งานใช้กำลังเพื่อ ปฏิบัติภารกิจที่ได้รับ  
มอบหมายทั้งการสงคราม และภารกิจการปฏิบัติการทางทหารที่มีใช้สงคราม ซึ่งเหตุผลดังกล่าวทำให้  
แนวความคิดในการจัดโครงสร้างส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหมในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน  
ยังคงมีความซ้ำซ้อนหลายหน่วยงานยังทำหน้าที่เหมือนกัน หรือใกล้เคียงกัน ทั้งในระดับภายในส่วน  
ราชการเดียวกัน และระหว่างส่วนราชการ ซึ่งสาเหตุดังกล่าวทำให้ การใช้ทรัพยากรบุคคล และ  
อุปกรณ์ ต่างๆ มีความสิ้นเปลืองเป็นอย่างมาก หากสามารถลดความซ้ำซ้อนดังกล่าวลง ก็จะสามารถ  
ใช้ทรัพยากรของ กองทัพ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในการปรับโครงสร้างดังกล่าว ควรเป็นโครงสร้าง  
ที่มีลักษณะ ดังนี้

๔.๑ การจัดองค์การแบบ matrix กล่าวคือ ให้นำหน่วยต่างๆ ที่มีความ ชำนาญหรือ  
คุณลักษณะแตกต่างกันสามารถร่วมปฏิบัติภารกิจเดียวกัน มีความอ่อนตัว รองรับ ภารกิจตาม  
รัฐธรรมนูญทั้งด้านความมั่นคงของรัฐผลประโยชน์แห่งชาติและการพัฒนาประเทศ และมีความเป็น  
เอกภาพ

๔.๒ เป็นโครงสร้างที่การจัดกลุ่มงาน (cluster) เป็นแนวทางเดียวกับการ  
บริหารงาน แนวใหม่ของรัฐบาล มีเจ้าภาพโดยชัดเจน บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญในด้านการ  
พัฒนา ประเทศ

๔.๓ โครงสร้างที่การจัดกลุ่มงาน (cluster) สามารถดำเนินการในด้านเตรียมกำลัง ตัวอย่างเช่น การดำเนินการกำลังพล การข่าว การส่งกำลังบำรุง การจัดหาหรือการจัดซื้อจัดจ้าง การแพทย์ และการวิจัย เป็นต้น

แผนภาพที่ ๕ - ๔ ภาพแสดงการจัดส่วนราชการกระทรวงกลาโหม ตามพ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ๒) ปี พ.ศ. ๒๕๕๖



ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ที่น่าผลการวิจัยไปใช้

### ๑. ด้านนโยบายกำลังพล

กำลังพลในปัจจุบันของกระทรวงกลาโหมมีจำนวนข้าราชการบรรจุเป็นจำนวนมาก ควรจะมีการปรับลดจำนวนกำลังพลลงร้อยละ ๑๐ ในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ ซึ่งหากสามารถทำได้ก็จะทำให้กระทรวงกลาโหมสามารถนำค่าใช้จ่ายในส่วนงบประมาณและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับกำลังพลส่วนที่ปรับลดลงนั้นมานั้น ไปใช้ในการจัดทำโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเพิ่มเติมจากที่ประมาณการไว้ ทั้งนี้หากกระทรวงกลาโหมสามารถปรับลดกำลังพลได้มากกว่าร้อยละ ๑๐ ก็จะทำให้กระทรวงกลาโหมมีงบประมาณสำหรับการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเพิ่มขึ้น

### ๒. ด้านนโยบายการจัดสรรงบประมาณ

นโยบายการจัดหายุทธโศภรณ์โดยพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นในภาพของกระทรวงกลาโหมโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ ควรจะถูกลำนำปฏิบัติเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรม การจัดหายุทธโศภรณ์หลักของแต่ละกองทัพที่ใช้งบการเงินสูงก็จะสามารถดำเนินการได้ตามจำนวน นอกจากนี้ยังอาจใช้วิธีการใหม่ๆในการดำเนินการจัดหายุทธโศภรณ์ เช่นการให้บริษัทเอกชนซื้อแผนแบบการผลิตยุทธโศภรณ์จากต่างชาติโดยใช้งบประมาณของส่วนราชการมาผลิตเองภายในประเทศและ ส่วนราชการจัดหายุทธโศภรณ์นั้นโดยสัญญาระยะยาวหลังจากที่บริษัทผลิตออกมาได้สำเร็จ

### ๓. ด้านนโยบายการจัดหายุทธโศภรณ์แบบรวมการ

การจัดตั้งเป็น “ศูนย์การจัดหายุทธโศภรณ์กระทรวงกลาโหม” เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความต้องการยุทธโศภรณ์ของกองทัพ ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจนถึงการส่งมอบยุทธโศภรณ์ให้กับกองทัพตามความต้องการ โดยกองทัพเป็นเพียงผู้เสนอความต้องการ และเป็นผู้ใช้งาน

### ๔. ด้านนโยบายการปรับโครงสร้างการจัดส่วนราชการ

โครงสร้างการจัดส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหมในปัจจุบันยังมีความซ้ำซ้อนหลายหน่วยงานยังทำหน้าที่เหมือน หรือใกล้เคียงกัน ทั้งในระดับภายในส่วนราชการเดียวกัน และระหว่างส่วนราชการ ซึ่งสาเหตุดังกล่าวทำให้ การใช้ทรัพยากรบุคคล และอุปกรณ์ ต่างๆ มีความสิ้นเปลืองเป็นอย่างมาก หากสามารถปรับลด ความซ้ำซ้อนดังกล่าวลง ก็จะสามารถใช้ทรัพยากรของกองทัพ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ข้อเสนอแนะในการทบทวนครั้งต่อไป

สำหรับข้อเสนอแนะในการทบทวนครั้งต่อไปนั้น ควรมีแนวทางในการวิจัย ดังนี้



๑. ควรมีการวิจัยเรื่องแนวทางในการปรับลดกำลังพลที่มีอยู่ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทั้งในด้านภัยคุกคาม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมทั้งใน ส่วนของการเข้าเป็นประชาคมอาเซียน
๒. ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในแนวทางการจัดสรรงบประมาณ และการจัดหา ยุทธโศปกรณ์ในรูปแบบใหม่ๆ
๓. ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในแนวทาง และความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง “ศูนย์การจัดหา ยุทธโศปกรณ์กระทรวงกลาโหม” ทั้งในด้านความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และรูปแบบของการรบในอนาคต

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

สำนักกฎหมายและระเบียบ สำนักงบประมาณ, กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณและการคลัง. ถนนพระรามที่ ๖ แขวงสามเสนใน เขตพญาไทย, ๒๕๕๕

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ พ.ศ.๒๕๕๕ -๒๕๕๙. บ.สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. ๒๕๕๔

#### สัมภาษณ์

พลเรือเอก ทวีชัย บุญอนันต์, สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. สัมภาษณ์. ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘

พลเอก รังสาทรย์ แซ่มเชื้อ, สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. สัมภาษณ์. ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘

พลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์, สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ. สัมภาษณ์. ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘

#### เอกสารไม่ตีพิมพ์

ความต้องการและงบประมาณสิ่งอุปกรณ์คงคลังรวมทั้งขึ้นส่วนซ่อมตามระดับการสะสมเพื่อการดำรงสภาพและยกระดับความพร้อมรบของกระทรวงกลาโหม. ๒๕๕๘

แผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๐. ๒๕๕๐

แผนพัฒนาขีดความสามารถกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๔ - ๒๕๖๓. ๒๕๕๓

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๐). สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. ๒๕๕๕

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลโท อนุชิต อินทรทัต
วัน/เดือน/ปีเกิด	๒๒ สิงหาคม ๒๕๐๓
การศึกษา	- โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๑๙ - โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า รุ่นที่ ๓๐ - หลักสูตรชั้นนายร้อยเหล่าทหารราบ รุ่นที่ ๗๒ - หลักสูตรชั้นนายพัน เหล่าทหารราบ รุ่นที่ ๕๐ - โรงเรียนเสนาธิการทหารบก ชุดที่ ๗๐
ประวัติการทำงาน	- ผู้อำนวยการกองงบประมาณ สำนักงบประมาณกลาโหม - ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหม
ตำแหน่งปัจจุบัน	- รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหม

## สรุปย่อ

เรื่อง งบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมที่เหมาะสมกับ สภาวการณ์ปัจจุบัน

ลักษณะวิชา การทหาร

ผู้วิจัย พล.ท.อนุชิต อินทรทัต

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร จากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ รวมทั้งการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ สำหรับสภาวการณ์ปัจจุบันโลกได้พัฒนาเข้าสู่ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีความไม่แน่นอน กระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกก็มีความผันผวน จนยากต่อการคาดการณ์และการวางแผน เนื่องจากมีผลกระทบในมุมกว้างระดับภูมิภาค จนกระทั่งถึงระดับโลกในเวลาอันรวดเร็ว โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาจะต้องปรับตัวให้ทันต่อสภาวการณ์โลก และสามารถดำรงขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม จึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดกรอบทิศทางด้านความมั่นคงของประเทศให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับทิศทางและสภาวการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรและการได้มาซึ่งงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม ซึ่งตามยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศกำหนดไว้ว่า หากจะให้กองทัพมีความพร้อมและสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กระทรวงกลาโหมจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาขีดความสามารถของกำลังกองทัพอย่างต่อเนื่องทั้งในและนอกภูมิภาคอาเซียน

### ตารางแสดงงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศของชาติมหาอำนาจ

ลำดับ	ประเทศ	ค่าใช้จ่ายทางการทหาร (ล้านบาท)	ร้อยละของ GDP
1	Russia/USSR	2,871,697.27	4.5
2	USA	20,737,065.12	3.5
3	China, P. R.	7,356,615.00	2.06

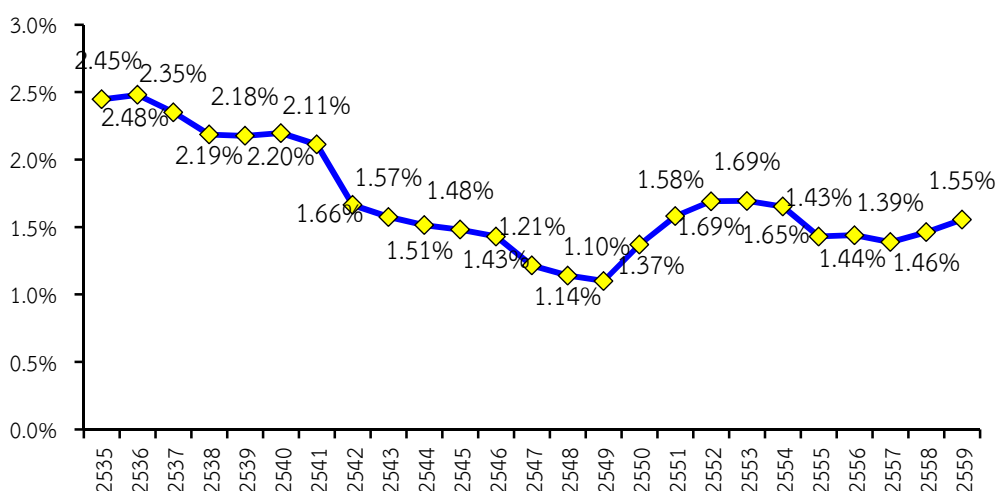
### ตารางแสดงงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศของชาติอาเซียน

ลำดับ	ประเทศ	ค่าใช้จ่ายทางการทหาร (ล้านบาท)	ร้อยละของ GDP
1	Myanmar	80,683.28	4.3
2	Singapore	334,586.03	3.3
3	Brunei	17,945.26	3.1
4	Viet Nam	144,537.34	2.2
5	Cambodia	9,466.63	1.6
6	Thailand	194,811.48	1.5
7	Malaysia	167,247.17	1.5
8	Philippines	111,917.24	1.1
9	Indonesia	238,696.03	0.8
10	Timor Leste	1,007.22	0.6

(ประเทศลาว ไม่มีข้อมูล)

ที่มา : SIPRI Military expenditure database, SIPRI 2014

สถานการณ์ด้านงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่ผ่านมาก่อนวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศในปีงบประมาณ ๕๐ กระทรวงกลาโหมเคยได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๒.๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) แต่ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปีงบประมาณ ๕๘ ได้รับการจัดสรรในสัดส่วนร้อยละ ๑.๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ทำให้กองทัพไม่สามารถวางแผน และกำหนดทิศทางในการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่จะได้รับในแต่ละปี



จากข้อจำกัดด้านงบประมาณดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนากองทัพในระยะยาว เนื่องจากงบประมาณเพื่อการพัฒนากองทัพลดลงอย่างต่อเนื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อเสริมสร้างกำลังกองทัพ ไม่เป็นไปตามแผนเสริมสร้างกำลังกองทัพที่กำหนดไว้ซึ่งเป็นผลทำให้กองทัพมีศักยภาพ อำนาจกำลังรบเปรียบเทียบ และอำนาจการต่อรองในเวทีการเมืองระหว่างประเทศลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความเสี่ยงภัยต่อการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว การพัฒนาเสริมสร้างกองทัพต้องใช้เวลา เนื่องจากการจัดหายุทโธปกรณ์หลักส่วนใหญ่ ไม่สามารถดำเนินการได้ภายใน ๑ หรือ ๒ ปี จำเป็นต้องมีการวางแผนระยะยาวเพื่อให้เกิดความสมดุลของอำนาจกำลังรบโดยรวมของกองทัพ ดังนั้น กองทัพจะต้องมีวงเงินงบประมาณการป้องกันประเทศที่ค่อนข้างชัดเจน แต่ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ผู้วิจัยได้เห็นว่าผลกระทบดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาต่อกองทัพและกระทรวงกลาโหมในการปฏิบัติการกิจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมีแนวคิดที่จะทำการวิจัยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรด้านการงบประมาณให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของกองทัพ รวมทั้งเกิดการบูรณาการปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็น สำหรับการปรับปรุงยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ เพื่อสนับสนุนให้กองทัพดำรงไว้ซึ่งขีดความสามารถตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม

ผู้วิจัยคาดว่าผลที่จะได้รับจากการวิจัยจะทำให้สามารถแก้ปัญหาด้านงบประมาณที่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมในการพัฒนากองทัพ โดยงานวิจัยนี้จะได้เสนอแนวทางในการบริหารทรัพยากรของกองทัพ และกระทรวงกลาโหมอย่างเป็นระบบ เป็นไปตามแผนเสริมสร้างกำลังกองทัพ นอกจากนี้ยังให้แนวทางในการปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านต่างๆ ของกระทรวงกลาโหม เช่นการกำหนดโครงสร้างกำลังรบ การกำหนดนโยบายกำลังพล วิธีการจัดหายุทโธปกรณ์แบบรวมการ รวมทั้งการทบทวนบทบาทของกระทรวงกลาโหมในการดำเนินภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลัก เป็นต้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณของกระทรวงกลาโหม โดยวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของกรอบวงเงินงบประมาณในการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๖๐ ถึงปีงบประมาณ ๖๙

๒. เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านต่างๆ ของกระทรวงกลาโหม ให้สามารถปฏิบัติการกิจตามที่กำหนดไว้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ

๓. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดทำ และการจัดสรรงบประมาณของกลาโหม ในการสนับสนุนให้กองทัพดำรงไว้ซึ่งขีดความสามารถตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม

### **ขอบเขตของการวิจัย**

๑. ขอบเขตดำเนินการวิจัยจะเน้นเฉพาะกระบวนการ และรูปแบบการจัดทำคำของบประมาณของกระทรวงกลาโหมเท่านั้น

๒. การบริหารจัดการทรัพยากรของกระทรวงกลาโหมที่จะเสนอเป็นเพียงการเสนอแนวความคิด และหลักการกว้าง

๓. แนวคิดและนโยบายที่ปรากฏอยู่ในเอกสารวิจัย กลั่นกรองและคัดเลือกเฉพาะนโยบายบางส่วนที่สามารถเปิดเผยได้ หรือไม่มีชั้นความลับเท่านั้น

### **วิธีดำเนินการวิจัย**

๑. การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบ และลักษณะของงบประมาณการป้องกันประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหมและเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ

๒. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นการใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth interview) รวมทั้งการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary research)

๓. นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมสำหรับกระทรวงกลาโหมต่อไป

### **ผลการวิจัย**

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย โดยเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย (๑) การวิจัยเชิงเอกสาร และ (๒) การสัมภาษณ์เจาะลึก ในส่วนของกระบวนการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างนั้น ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive) จาก ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีประสบการณ์ ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงนัยยะของแนวความคิดในทาง ปรชญาตลอดจนแนวความคิดและทรศนะทางด้านกระบวนการงบประมาณหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐได้แก่

๑. พลเอก รัชสาทรย์ แซ่มเชื้อ อดีตผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหม ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเป็นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

๒. พลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์ อดีตปลัดบัญชีกองทัพบก ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตำแหน่งประธานคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ และเป็นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

๓. พลเรือเอก ทวีชัย บุญอนันต์ อดีตปลัดบัญชีทหารเรือ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

จากภารกิจของกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติการหลักในการรักษาเอกราชอธิปไตย และความมั่นคงของชาติ งบประมาณส่วนใหญ่ที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีจะถูกใช้ไปในเรื่องของกำลังพลทั้งในเรื่องของเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการความเป็นอยู่ ตลอดจนการศึกษาตามหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อให้กำลังพลมีความพร้อม ความชำนาญในการปฏิบัติการด้านความมั่นคง มีกำลังพลในการปฏิบัติการปกป้องประเทศกว่า ๔๕๐,๐๐๐ คน อีกทั้งงบประมาณส่วนหนึ่งจะถูกนำไปใช้ในการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ให้เพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามโครงสร้างกำลังรบของแต่ละกองทัพ ซึ่งในปัจจุบันด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับยุทธโศปกรณ์ในแต่ละรายการมีราคาที่สูงมาก ทำให้กองทัพไม่สามารถจัดหายุทธโศปกรณ์เข้าบรรจุได้ครบตามอัตราการจัดยุทธโศปกรณ์ที่กำหนดไว้ตามโครงสร้างกำลังรบ ยุทธโศปกรณ์ที่มีอยู่ส่วนใหญ่มีอายุการใช้งานมากกว่า ๒๐ ปี การจัดหายุทธโศปกรณ์หลักเพื่อทดแทนของเก่าที่มีอายุการใช้งานยังดำเนินการได้อย่างจำกัด รวมไปถึงการกำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาบางรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับนโยบายด้านความมั่นคงเป็นอันดับรองจากนโยบายด้านเศรษฐกิจ และสังคม แต่ถึงแม้ว่ากระทรวงกลาโหมจะมีใช้กระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ แต่การจัดสรรงบประมาณในการป้องกันประเทศ เป็นการลงทุนที่จำเป็นและเป็นหลักประกันความเสี่ยงในการพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย และผลประโยชน์แห่งชาติ อีกทั้งการที่ประเทศมีกองทัพที่เข้มแข็งมีศักยภาพเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้รัฐบาลดำเนินนโยบายการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างมีศักดิ์ศรี แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณของประเทศ ประกอบกับความไม่แน่นอนในการกำหนดกรอบวงเงินของกระทรวงกลาโหมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลและสภาพเศรษฐกิจในแต่ละปีของประเทศในขณะนั้น ทำให้กระทรวงกลาโหมตระหนักดีว่า การที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนร้อยละ ๒ ต่อปีตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ มีความเป็นไปได้ต่ำมาก ผู้วิจัยจึงได้จัดทำประมาณการงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่คาดว่าจะได้รับจัดสรรในห้วงเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ เพื่อเป็นกรอบในการเตรียมการกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบายการบริหารจัดการกระทรวงกลาโหมในด้านต่าง ๆ เช่น การกำหนดนโยบายกำลังพล การวางแผนการเสนอของบประมาณในห้วงเวลาต่าง ๆ ของกองทัพให้สอดคล้องกับ



ความเป็นไปได้ด้านงบประมาณที่จะเกิดขึ้นห้วงเวลา ๑๐ ปีข้างหน้า การกำหนดวิธีการดำเนินการงานด้านงบประมาณ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะต้องเตรียมการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการกระทรวงกลาโหม เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ของกระทรวงกลาโหม ที่กำหนดไว้ว่า “มีกองทัพชั้นนำ มีบทบาทสำคัญในด้านความมั่นคงของรัฐและส่งเสริมความมั่นคงของภูมิภาคมี กองทัพชั้นนำ มีบทบาทสำคัญในด้านความมั่นคงของรัฐและส่งเสริมความมั่นคงของภูมิภาค” ดังนี้

#### ๑. ด้านนโยบายกำลังพล

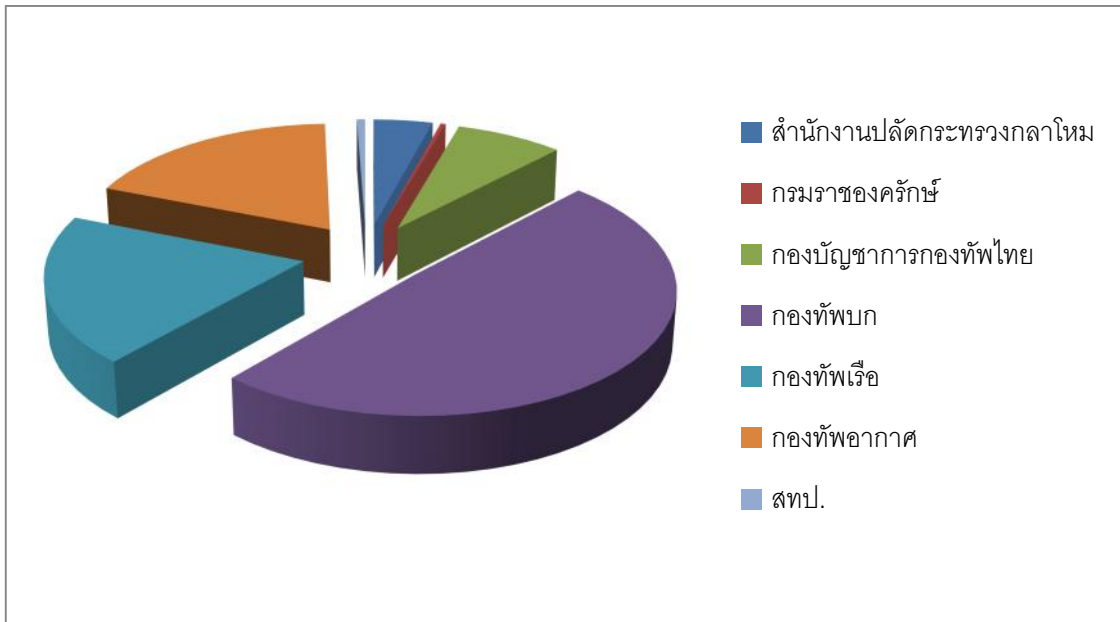
ควรจะมีการปรับลดจำนวนกำลังพลลงร้อยละ ๑๐ ในห้วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ ซึ่งหากสามารถทำได้ก็จะทำให้กระทรวงกลาโหมสามารถนำค่าใช้จ่ายในส่วนงบบุคลากรและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับกำลังพลส่วนที่ปรับลดลงนั้นมานั้น ไปใช้ในการจัดทำโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเพิ่มเติมจากที่ประมาณการไว้ ทั้งนี้หากกระทรวงกลาโหมสามารถปรับลดกำลังพลได้มากกว่าร้อยละ ๑๐ ก็จะทำให้กระทรวงกลาโหมมีงบประมาณสำหรับการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเพิ่มขึ้น

#### ๒. ด้านนโยบายการปรับโครงสร้างการจัดส่วนราชการ

โครงสร้างการจัดส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหมในปัจจุบันยังมีความซ้ำซ้อนหลายหน่วยงานยังทำหน้าที่เหมือน หรือใกล้เคียงกัน ทั้งในระดับภายในส่วนราชการเดียวกัน และระหว่างส่วนราชการ ซึ่งสาเหตุดังกล่าวทำให้ การใช้ทรัพยากรบุคคล และอุปกรณ์ ต่างๆ มีความสิ้นเปลืองเป็นอย่างมาก หากสามารถปรับลด ความซ้ำซ้อนดังกล่าวลง ก็จะสามารถใช้ทรัพยากรของ กองทัพ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ๓. ด้านนโยบายการจัดสรรงบประมาณ

นโยบายการจัดหายุทธโปกรณ์โดยพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นในภาพของกระทรวงกลาโหมโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ ควรจะถูกนำมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรม การจัดหายุทธโปกรณ์หลักของแต่ละกองทัพที่ใช้วงเงินสูงก็จะสามารถดำเนินการได้ตามจำนวน นอกจากนี้ยังอาจใช้วิธีการใหม่ๆในการดำเนินการจัดหายุทธโปกรณ์ เช่นการให้บริษัทเอกชนซื้อแผนแบบการผลิตยุทธโปกรณ์จากต่างชาติโดยใช้งบประมาณของส่วนราชการมาผลิตเองภายในประเทศและ ส่วนราชการจัดหายุทธโปกรณ์นั้นโดยสัญญาระยะยาว หลังจากที่บริษัทผลิตออกมาได้สำเร็จ



#### ๔. ด้านนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยแบบรวมการ

การจัดการแบบรวมการ เป็นนโยบายการบริหารพัสดุเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างโปร่งใส ประหยัด และมีประสิทธิภาพโดยเน้นให้หน่วยงาน มีพัสดุใช้ราชการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันมีราคาที่เหมาะสม และจัดหาได้ทันเวลาที่จะใช้ รวมทั้งสะดวกต่อการดูแลบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องให้อยู่ในสภาพดีสามารถใช้ราชการได้ตลอดเวลา โดยการจัดตั้งเป็น “ศูนย์การจัดการขยะมูลฝอยกระทรวงกลาโหม” เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความต้องการขยะมูลฝอยของกองทัพ ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจนถึงการส่งมอบขยะมูลฝอยให้กับกองทัพตามความต้องการ โดยกองทัพเป็นเพียงผู้เสนอความต้องการ และเป็นผู้ใช้งาน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะเป็นการรวมงบประมาณการจัดการขยะมูลฝอยไว้ที่ส่วนราชการต้นสังกัดของศูนย์การจัดการขยะมูลฝอยกระทรวงกลาโหม

#### ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

๑. ควรมีการวิจัยเรื่องแนวทางในการปรับลดกำลังพลที่มีอยู่ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทั้งในด้านภัยคุกคาม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมทั้งในส่วนของการเข้าเป็นประชาคมอาเซียน

๒. ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในแนวทางการจัดสรรงบประมาณ และการจัดการขยะมูลฝอยในรูปแบบใหม่ๆ

๓. ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในแนวทาง และความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง “ศูนย์การจัดการขยะมูลฝอยกระทรวงกลาโหม” ทั้งในด้านความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และรูปแบบของการรบในอนาคต