

หลักการ แนวคิด การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. The Principle or/and Concept of the NDC National Strategy Process

บทความวิชาการ

พลโท ยุทธนาสินธุ์ ศรีนรินทร์เดชา
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
Email : ratdecha@hotmail.com

บทคัดย่อ

ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อประชาชน สังคม และประเทศชาติ โดยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาสูงสุดของกองทัพไทยเป็นหน่วยขึ้นตรงของสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ (สปท.) มีหน้าที่จัดการศึกษาหลักสูตรความมั่นคงแห่งชาติและการป้องกันราชอาณาจักรให้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายทหาร พลเรือน พนักงานองค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน โดยฝึกให้นักศึกษาพัฒนาจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ หลักการ แนวคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของวปอ. ใช้ฐานคิดเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ กำลังอำนาจแห่งชาติ และปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่างๆ ได้แก่ การเมือง, เศรษฐกิจ, สังคมจิตวิทยา, การทหาร, วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี, การพลังงาน, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และข้อมูลข่าวสาร โดยพิจารณากำหนดเป้าหมายของชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อเสนอแนะให้รัฐบาลหน่วยงานภาครัฐและเอกชนนำไปใช้ประโยชน์

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. มีโครงสร้างที่เป็นเอกลักษณ์และบูรณาการวิธีคิดต่าง ๆ ได้แก่ การคิดเชิงกลยุทธ์ การคิดเชิงอนาคต การคิดเชิงสังเคราะห์ การคิดเชิงวิเคราะห์ และการคิดเชิงบูรณาการ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. มี ๑๒ ขั้นตอน คือ ๑) การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ๒) การกำหนดวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ ๓) การตรวจสอบสภาวะแวดล้อม ๔) การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม : แรงผลักดัน แนวโน้มปัญหา & ภัยคุกคาม และโอกาส ๕) การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ๖) การวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติ ๗) การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) ๘) การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ๙) การวิเคราะห์ ผลดี ผลเสีย ความเสี่ยง และทรัพยากรที่มีอยู่ ๑๐) การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) ๑๑) การวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรค ๑๒) การกำหนดมาตรการเฉพาะ

คำสำคัญ : ยุทธศาสตร์ชาติ, ความมั่นคงแห่งชาติ

Abstract

National strategy for Thai people, social and nation by The National Defence College (NDC) of Thailand, The NDC is controlled and supervised by The National Defence Studies Institute (NDSI). The NDC is the highest education institute on national strategy and security studies that provides advanced training for senior military officers, police and officials from various governmental agencies and executives from private and political sectors. The NDC students are trained to develop national strategy. The principle or concept of developing national strategy are the national security, national power and factors of national power: politics, economic, social – psychology, military, science & technology, energy, national resource & environment, and information. The national strategy defines the national goals and national securities policies for the advantage to the government, governmental agencies, private and political sectors. The process of developing the NDC national strategy is unique and integrate method of thinking especially as strategic thinking, futuristic thinking, synthesis thinking, analytical thinking and integrative thinking.

There are 12 steps to develop the NDC national strategy. 1) Determining national security objectives 2) Basic national objectives. 3) Examination of environment 4) Analysis of environment: forces, trend, problem & threats and opportunities 5) Tentative specific national objectives 6) Analysis of national power 7) Specific national objectives (proposal) 8) Tentative national security policies 9) Analysis of advantage & disadvantage & risk &

available resources 10) National security policies (proposal) 11) Analysis supporting & obstacle factors 12) Determining specific measures.

Keywords : National Strategy, National Security

กล่าวทั่วไป

จากหนังสือเรื่อง “MAKING STRATEGY” โดย Col. Dennis M. Drew and and Dr. Donald M. Snow (1988) ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือกระบวนการเชื่อมโยงเป้าหมาย (ends) เข้ากับหนทาง หรือวิธีการ (ways) และเครื่องมือ (means) ในอันที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้น

ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) เป็นกระบวนการที่ได้มาซึ่งเป้าหมายพื้นฐานสำคัญ และค่านิยมของชาติ เป้าหมายดังกล่าวมักถูกกล่าวถึงในรูปของผลประโยชน์แห่งชาติ บทบาทของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์คือพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติให้เป็นวิธีการ หรือเครื่องมือที่จะทำให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติส่วนเครื่องมือหรือวิธีการต่าง ๆ จะถูกกล่าวถึงในรูปของเครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติ ได้แก่ การเมือง (การทูต) เศรษฐกิจและการทหาร

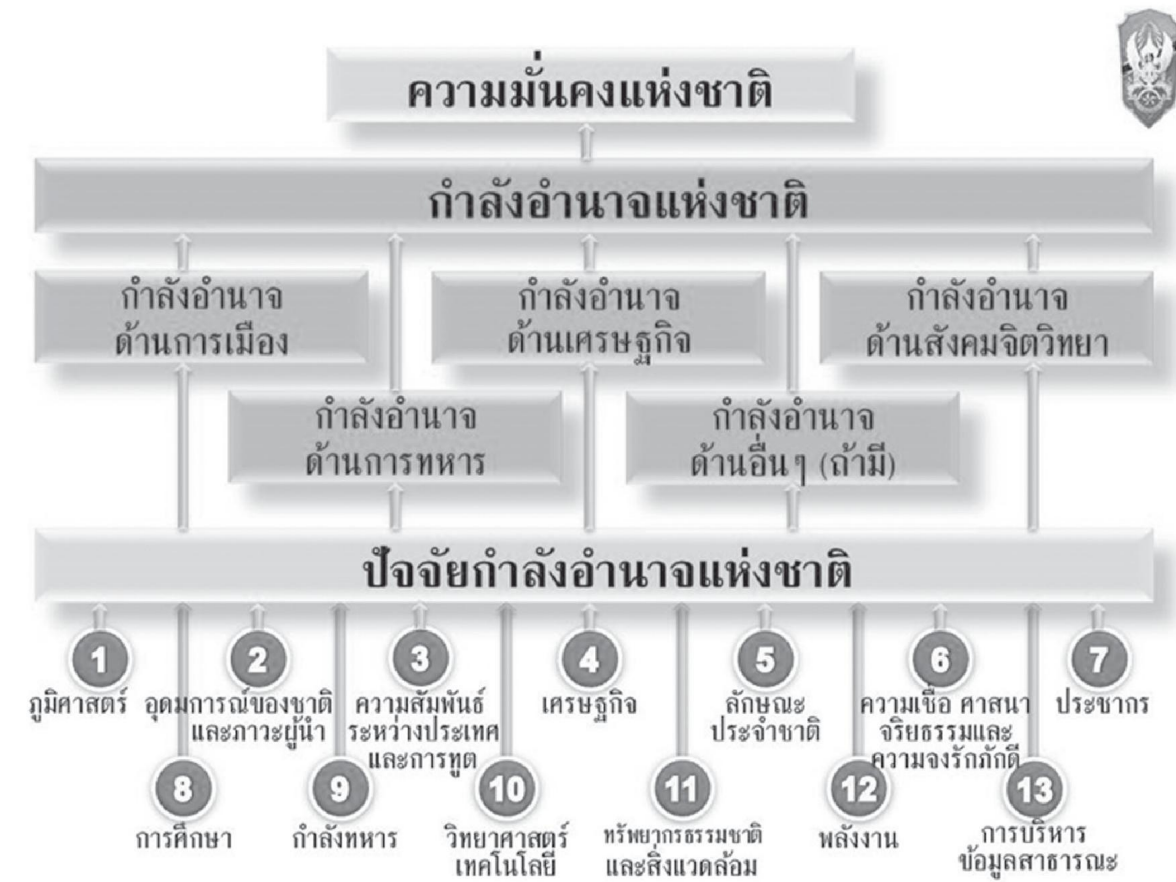
ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นกระบวนการของการพิจารณาว่าประเทศมีผลประโยชน์แห่งชาติอะไรบ้าง ผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านั้นมีลำดับความสำคัญอย่างไร และเครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติอะไรบ้างเท่าที่มีอยู่มีความเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ

วปอ. ได้ให้นิยาม คำว่า ยุทธศาสตร์ชาติ คือ ศิลปะและศาสตร์ในการพัฒนา และการใช้ (การบริหารจัดการ) กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเมือง, เศรษฐกิจ, สังคมจิตวิทยา, การทหาร, วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี, การพลังงาน, ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของชาติ กระทำทั้งในยามปกติ และยามสงคราม ทั้งในประเทศ และนอกประเทศ

หลักการ แนวคิด และกระบวนการ ในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ วปอ.

- ใช้ฐานคิดเรื่องความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ในการดำเนินการ และศึกษา กำลังอำนาจแห่งชาติ

รวมทั้งปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ ด้านต่างๆ เพื่อพิจารณา กำหนด ๑) เป้าหมายของชาติ (Ends) ๒) นโยบายความ มั่นคงแห่งชาติ (Way & means) ดังภาพ ด้านล่างนี้ (ภาพที่ ๑)



ภาพที่ ๑ ความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงแห่งชาติ กำลังอำนาจแห่งชาติ และปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ

- ใช้กระบวนการจัดทำย.ชาติ วปอ.๑๒ ขั้นตอน กำหนดเป้าหมายของชาติ ๗ ขั้นตอน และกำหนดนโยบาย ความมั่นคงแห่งชาติ ๕ ขั้นตอน

ขั้นกำหนดเป้าหมายของชาติ ๗ ขั้นตอน คือ ๑) การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ๒) การกำหนด วัตถุประสงค์พื้นฐานแห่งชาติ ๓) การตรวจสอบสถานะ แวดล้อม ๔) การวิเคราะห์สถานะแวดล้อม หาแรงผลักดัน แนวโน้ม ปัญหาภัยคุกคาม และโอกาส ๕) การกำหนด วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ๖) การวิเคราะห์

กำลังอำนาจ และแบบแผนของชาติ ๗) การกำหนด วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) และเพิ่มขั้นตอน การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติอีก ๕ ขั้นตอน ต่อเนื่องกัน ๘) การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ๙) การวิเคราะห์ ผลดี ผลเสีย ความเสี่ยง และ ทรัพยากรที่มีอยู่ ๑๐) การกำหนดนโยบายความมั่นคง แห่งชาติ (ที่เสนอ) ๑๑) การวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุน และ อุปสรรค ๑๒) การกำหนดมาตรการเฉพาะ ดังภาพ ด้านล่างนี้ (ภาพที่ ๒)



ภาพที่ ๒ โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ.๑๒ ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ ๑ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ

ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) คือ เป้าหมายของชาติในระยะยาวประมาณ ๒๐ ปีขึ้นไป มีลักษณะเป็นนามธรรม ผลประโยชน์แห่งชาติ มีการให้คำจำกัดความคือเป้าหมายแห่งชาติ เป็นแนวความคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุดแล้ว จากบรรดาองค์ประกอบต่าง ๆ ประมวลขึ้นเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดเสียไม่ได้ คือจุดหมายปลายทางทั่วไปและต่อเนื่องที่ชาติมุ่งกระทำให้บรรลุผล และเป็นจุดหมายปลายทางที่ชาติรู้สึกว่ามีมีความสำคัญแก่ความมั่นคงและมั่งคั่งแห่งชาติเป็นเป้าหมายหลักอันสำคัญยิ่งของประชาชนส่วนรวมในชาติ

หากเปรียบเทียบผลประโยชน์แห่งชาติกับคำที่นิยมใช้ในปัจจุบันคือวิสัยทัศน์จาก CPL Consulting Engineering and Management Company, Limited. กล่าวว่า

วิสัยทัศน์ (Vision) คือ เป้าหมายขององค์กรในช่วงเวลาระยะกลางถึงระยะยาว (ประมาณ ๓-๑๐ ปี) โดยปกติวิสัยทัศน์ที่ดีจะประกอบด้วย เป้าหมายระยะยาว (Stretch goal) เป้าหมายขององค์กรควรเป็นตำแหน่งขององค์กรที่แตกต่างจากปัจจุบัน แสดงถึงความทะเยอทะยานขององค์กร ตำแหน่งขององค์กรในตลาด (Definition of niche) ตำแหน่งขององค์กรเชิงธุรกิจในตลาด และช่วงเวลา (Time horizon) ช่วงเวลาที่เป้าหมายตามวิสัยทัศน์บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น เราอาจกล่าวได้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติก็คือวิสัยทัศน์แห่งชาติ ๒๐ ปี นั่นเอง

ขั้นตอนที่ ๒ การกำหนดวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ

การกำหนดวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติเป็นเป้าหมายแห่งชาติ กระทำโดยการถ่ายทอดผลประโยชน์

แห่งชาติเป็น “วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ” (Basic national objectives) คือผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น มีลักษณะถาวรและมักจะปรากฏอยู่ในหลักการของชาติหรือในเอกสารสำคัญ ๆ ของรัฐบาลหรือจะพบในประเพณีและความรู้สึกซึ่งฝังลึกอยู่ในจิตใจ อุบิสัย ความเชื่อพื้นฐาน และความใฝ่ฝันของประชาชนในชาติเป็นความต้องการที่จะดำรงไว้ หรือให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งของชาติ เนื่องด้วยวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ (Basic national objectives) เป็นเป้าหมายแห่งชาติคือผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นรูปธรรม ดังนั้น วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ ก็คือ วิสัยทัศน์แห่งชาติ ๒๐ ปี ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นนั่นเอง

ขั้นตอนที่ ๓ การตรวจสอบสถานะแวดล้อม

หลังจากที่ได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ และวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติในขั้นตอนที่ ๑ และ ๒ ของโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ในขั้นที่ ๓ คือการตรวจสอบสถานะแวดล้อม เป็นการรวบรวม และจัดระบบข้อมูลของข่าวสาร เรื่องราว ประเด็น หรือปัญหาสำคัญ ๆ อันเป็นสถานการณ์ สภาพการณ์ ปรากฏการณ์ ทั้งภายนอกและภายในประเทศ ตามลักษณะของกำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่าง ๆ ถ้าเป็นข่าวสารจากภายนอกประเทศที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ และมีประเทศใดเข้ามาเกี่ยวข้องให้ระบุชื่อประเทศนั้น ๆ ส่วนภายในประเทศให้รวบรวมข่าวสารที่สำคัญและมีผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ ซึ่งบางครั้งอาจเกี่ยวโยงถึงประเทศรอบบ้านหรือประเทศอื่น ๆ ใกล้เคียงประเทศนั้น ๆ ลงไปให้ชัดเจนด้วยเช่นกันสำหรับการศึกษา ใน วปอ. ให้ตรวจสอบสถานะแวดล้อมในห่วงโซ่ประมาณ ๑๐ – ๑๕ ปีข้างหน้า

ขั้นตอนที่ ๔ การวิเคราะห์สถานะแวดล้อม

หาแรงผลักดัน พิจารณาแนวโน้ม ปัญหาหรือภัยคุกคาม และโอกาส

แรงผลักดัน (Forces) เป็นสถานการณ์ สภาพการณ์ ปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบ หรืออาจมีผลกระทบต่อการดำเนินการของรัฐ ที่จะส่งผลให้บรรลุ หรือไม่บรรลุเป้าหมายแห่งชาติ (ผลประโยชน์แห่งชาติ, วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ) โดยพิจารณาเรื่อง หรือประเด็นที่ได้จากการตรวจสอบสถานะแวดล้อมในขั้นที่ ๓ ตามลักษณะของกำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่าง ๆ

พิจารณาหรือประเมินแนวโน้ม (Trends) คือผลของแรงผลักดันที่ทำให้เกิด ทิศทาง รูปแบบ หรือระดับความรุนแรงไปในทางที่ดี (เชิงบวก) หรือไม่ดี (เชิงลบ) ต่อเป้าหมายแห่งชาติ (ผลประโยชน์แห่งชาติ และวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ)

พิจารณา ประเมินปัญหา หรือภัยคุกคาม (Problem & threats) จากการพิจารณาแรงผลักดันและแนวโน้ม

แรงผลักดันและแนวโน้มที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายแห่งชาติ (ผลประโยชน์แห่งชาติ และวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ) ย่อมเป็นปัญหาหรือภัยคุกคาม

พิจารณา หรือประเมินโอกาส (Opportunities) คือ ประโยชน์ที่เกื้อกูล หรือส่งเสริมขีดความสามารถของชาติ

จากการพิจารณาแรงผลักดันและแนวโน้มแรงผลักดัน และแนวโน้มที่สอดคล้องกับการบรรลุเป้าหมายของชาติ (ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ) ย่อมเป็นโอกาสที่ชาติควรจะแสวงหาและขยายผลต่อไปในอนาคต

ดังนั้นการวิเคราะห์สถานะแวดล้อม ดำเนินการหลังจากการตรวจสอบสถานะแวดล้อมตามโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. คือ การหาแรงผลักดัน พิจารณาแนวโน้ม ปัญหาหรือภัยคุกคาม และโอกาส จะกระทำได้ในทุกขั้นตอนของการพัฒนาจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ หากพบว่ามีเปลี่ยนแปลง สภาพแวดล้อมที่สำคัญๆ เกิดขึ้นที่จำเป็นต้องวิเคราะห์สถานะแวดล้อมใหม่

สำหรับการวิเคราะห์สถานะแวดล้อมที่เราคุ้นเคยสำหรับองค์กร หรือโครงการ คือการวิเคราะห์ SWOT

Analysis หรือในชื่อไทยชื่ออื่น เช่น การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ สำหรับองค์กร หรือโครงการ ซึ่งช่วยผู้บริหารกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายในโอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ต่อการทำงานขององค์กรเทคนิคนี้ อัลเบิร์ต ฮัมฟรีย์ (Albert Humphrey) ได้ชื่อว่าเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดนี้โดยนำเทคนิคนี้มาแสดงในงานสัมมนาที่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด

ขั้นตอนที่ ๕ การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก)

จากการตรวจสอบสถานะแวดล้อม จากนั้นวิเคราะห์สถานะแวดล้อมหาแรงผลักดัน แนวโน้มแล้วจะเกิดปัญหาหรือภัยคุกคามและโอกาสอะไรบ้างแล้วจึงกำหนดเป็นเป้าหมายแห่งชาติในอีก ๑๐ - ๑๕ ปีข้างหน้าเรียกว่าวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก)

วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) (Tentative specific national objectives) คือ เป้าหมายแห่งชาติในห้วงระยะเวลาประมาณ ๑๐ - ๑๕ ปีข้างหน้า หากคำว่าวิสัยทัศน์ (Vision) คือ เป้าหมายขององค์กรในช่วงเวลาระยะกลางถึงระยะยาว วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ก็คือ วิสัยทัศน์แห่งชาติ ๑๐ - ๑๕ ปีนั่นเอง

ขั้นตอนที่ ๖ การวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติ

เมื่อได้เป้าหมายแห่งชาติ ๑๐ - ๑๕ ปี คือ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) (Tentative specific national objectives) หรือวิสัยทัศน์แห่งชาติ ๑๐ - ๑๕ ปี ขั้นตอนต่อไปเป็นการวิเคราะห์กำลังอำนาจและแบบแผนของชาติ

กำลังอำนาจแห่งชาติ (National power) (บางครั้งอาจเรียกว่า พลังอำนาจแห่งชาติ) หมายถึง ความสามารถของรัฐประเทศในอันที่จะก่อให้เกิดอิทธิพลแก่รัฐ หรือประเทศอื่นๆ เป็นความสามารถของชาติหนึ่งที่สามารถ

ชักจูงใจทำให้ชาติอื่นกระทำการใด ๆ ตามที่ตนปรารถนา หรือเป็นผลให้เกิดความกดดันจนบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองของชาติ

ปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติที่เป็นรูปธรรมได้แก่ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต การเศรษฐกิจ การศึกษา ประชากร การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพลังงาน การบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ปัจจัยที่เป็นนามธรรม ได้แก่ แบบแผนของชาติ ลักษณะ และเอกลักษณ์ประจำชาติ อุดมการณ์ของชาติ ประเพณี วัฒนธรรม ภาวะผู้นำ ความเชื่อ ศาสนา จริยธรรม และความจงรักภักดี เป็นต้น โดยพิจารณา หรือประเมินกำลังอำนาจแห่งชาติต่างๆ เหล่านั้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องที่เป็นอุปสรรค ความเป็นไปได้ การยอมรับได้ และความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ห้วงระยะเวลา ๑๐ - ๑๕ ปี ข้างหน้า (ในขั้นตอนที่ ๕) แล้วกำหนดเป็นวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) ห้วงระยะเวลา ๕ ปี ข้างหน้า

ขั้นตอนที่ ๗ การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ)

การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) (Specific national objectives) คือ เป้าหมายแห่งชาติในห้วงระยะเวลา ๕ ปีข้างหน้า

วิธีการกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) ในห้วงระยะเวลา ๕ ปีข้างหน้า ได้จากศิลปะ และศาสตร์ในการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการเมือง (ภายในประเทศ และระหว่างประเทศ), เศรษฐกิจ, สังคม จิตวิทยา, การทหาร, วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี, พลังงาน, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร และภูมิศาสตร์ (ในขั้นตอนที่ ๖) โดยพิจารณาประเมินกำลังอำนาจแห่งชาติต่าง ๆ เหล่านั้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องที่เป็นอุปสรรค ความเป็นไปได้ การยอมรับได้ และความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก)

ห้วงระยะเวลา ๑๐ - ๑๕ ปี ข้างหน้า (ในขั้นตอนที่ ๕) แล้วกำหนดเป็นวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) ห้วงระยะเวลา ๕ ปี ข้างหน้า

วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) ก็คือ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ที่ได้รับการพิจารณาหรือประเมินจากการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น

ขั้นตอนที่ ๘ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (เพื่อเลือก)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (National security policies) เป็นวิธีการ หรือหนทางปฏิบัติในการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติ และทรัพยากร เพื่อการบรรลุเป้าหมายของชาติ (ผลประโยชน์แห่งชาติ, วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ และวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (เพื่อเลือก) (Tentative national security policies) ได้มาจากศิลปะ และศาสตร์ในการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเมือง, เศรษฐกิจ, สังคมจิตวิทยา, การทหาร, วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี, พลังงาน, สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งแบบแผนของชาติ ซึ่งเป็นแนวทางที่ชาติมีธรรมเนียม ประเพณีปฏิบัติที่ตกทอดสืบกันมา เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ)

วัตถุประสงค์เฉพาะฯ (ที่เสนอ) ข้อหนึ่ง ๆ อาจมีนโยบายความมั่นคงฯ (เพื่อเลือก) เพียงนโยบายฯ เดียวหรือหลายนโยบายฯ ได้

กำลังอำนาจ และแบบแผนแห่งชาติ ได้มาจากขั้นตอนที่ ๖ การวิเคราะห์กำลังอำนาจ และแบบแผนของชาติ

ขั้นตอนที่ ๙ การวิเคราะห์ ผลดี ผลเสีย เกี่ยวกับความเสี่ยงภัยกับทรัพยากรที่มีอยู่

เป็นการวิเคราะห์ ข้อดี ข้อเสียของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (เพื่อเลือก) จากขั้นตอนที่ ๘ เพื่อเลือก

เป็นนโยบายฯ (ที่เสนอ) ที่สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) ได้โดยเกิดผลดีมากกว่าผลเสีย หน่วยปฏิบัติสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง และเป็นแนวทางที่คุ้มค่างบดุล หรือเป้าหมายที่ต้องการ

แต่ละนโยบายฯ (เพื่อเลือก) มีข้อดี ข้อเสีย แตกต่างกันในนโยบายที่ดีที่สุดมักเป็นนโยบายที่บรรลุเป้าหมายได้ภายในเวลาที่ต้องการ โดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ซึ่งอาจหมายถึงเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด หรือมีอุปสรรคน้อยที่สุดในการบรรลุเป้าหมาย

ขั้นตอนที่ ๑๐ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) (National security policies (proposal)) คือ นโยบายฯ (เพื่อเลือก) ที่ได้รับการวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ความเสี่ยง การบรรลุวัตถุประสงค์ ความสิ้นเปลือง ประโยชน์ที่จะได้รับ ค่าใช้จ่าย ทรัพยากรที่มีอยู่ และความสามารถจะนำไปใช้ได้แนวทางปฏิบัติ

นโยบายฯ (เพื่อเลือก) เมื่อได้รับการวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย แล้ว อาจได้รับการพิจารณาเป็นนโยบายฯ (ที่เสนอ) ทุกข้อ หรือบางข้อ อาจจะถูกตัดออกไปตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมในห้วงนั้น ๆ

ขั้นตอนที่ ๑๑ การวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุน และอุปสรรค

เมื่อได้พิจารณากำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) แล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นขั้นตอนที่ ๑๑ คือ การวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุน และอุปสรรคเพื่อกำหนดมาตรการเฉพาะ โดยนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) ด้านต่าง ๆ วิเคราะห์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) พิจารณาจากสภาพการณ์การตรวจสถานะแวดล้อมภายใน ภายนอกประเทศกับปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติที่เป็นรูปธรรม และนามธรรม ซึ่งอาจเป็นปัจจัยสนับสนุน หรือปัจจัยที่เป็นอุปสรรคจากนั้นพิจารณา

กำหนดเป็นมาตรการเฉพาะ

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) แต่ละข้อ อาจมีมาตรการเฉพาะ ๑ มาตรการ หรือมากกว่า

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) ที่สำคัญ กว้างขวาง ต้องใช้กำลังอำนาจแห่งชาติหลายด้าน และ เครื่องมือ หรือทรัพยากรจากหลายภาคส่วน อาจต้องใช้ มาตรการเฉพาะหลายมาตรการ

ขั้นตอนที่ ๑๒ การกำหนดมาตรการเฉพาะ

มาตรการเฉพาะ (Specific measures) คือ วิธีการ หรือหนทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นสำหรับดำเนินการเพื่อบรรลุ ต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ(ที่เสนอ)

มาตรการเฉพาะ คือ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) ที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น

การกำหนดมาตรการเฉพาะ ได้จากการวิเคราะห์ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) พิจารณาจาก สภาพการณ์การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมภายใน ภายนอก ประเทศกับปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติที่เป็นรูปธรรม และ นามธรรมซึ่งอาจเป็นปัจจัยสนับสนุน หรือปัจจัยที่เป็น อุปสรรค

แผนงานหรือโครงการรองรับ ได้จากการนำ มาตรการเฉพาะฯ ๑ มาตรการ หรือมากกว่าที่ตอบสนอง หรือบรรลุต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) อันหนึ่ง แผนงาน หรือโครงการรองรับ คือ แผนงาน หรือโครงการใน ระดับชาติที่สำคัญมีผลกระทบต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม เกี่ยวข้องกับส่วนราชการ องค์กรอิสระ และภาคส่วนอื่น ๆ อาจเป็นโครงการใหม่ หรือเป็นโครงการที่มีอยู่แต่เดิม แต่ยัง ต้องพัฒนาไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลเป็นรูปธรรม

วิเคราะห์โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ.

๑) โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. เป็นโครงสร้าง ที่มีเอกลักษณ์ และบูรณาการวิธีคิดมากมาย เช่น การคิดเชิงกลยุทธ์ การคิดเชิงอนาคต การคิดเชิงสังเคราะห์ การคิดเชิงวิเคราะห์ และการคิดเชิงบูรณาการ

โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. มีการคิดเชิงกลยุทธ์ คือมีวิธีการที่คิดขึ้นอย่างรอบคอบ มีลักษณะเป็นขั้น เป็นตอนคือมี ๑๒ ขั้นตอน มีกระบวนการความคิดหรือเรียกว่า “ชุดความคิด” คือคิดตั้งแต่เริ่มต้นจนบรรลุเป้าหมายไว้ ล่วงหน้าก่อนลงมือดำเนินการ จากสถานะปัจจุบันจนบรรลุ เป้าหมายหรือสถานะที่พึงประสงค์ในอนาคต เริ่มจากการมี เป้าหมาย (ENDs) ที่ต้องการทำให้สำเร็จซึ่งเป็นเป้าหมายใน ระดับชาติคือ ผลประโยชน์แห่งชาติ, วัตถุประสงค์มูลฐาน แห่งชาติ และวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติหรืออาจเรียกว่า วิสัยทัศน์ (Vision)แห่งชาติในขั้นตอนที่ ๑, ๒, ๕ และ ๗ จากนั้นจึงหาวิธีดำเนินการไปสู่เป้าหมาย โดยมีการวางแผน เกี่ยวกับทิศทางและวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ (WAYS) ที่น่าจะนำไปสู่เป้าหมายได้มากที่สุดคือ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และมาตรการเฉพาะในขั้นตอนที่ ๘, ๑๐ และ ๑๒ ก่อนที่จะ เลือกวิธีดำเนินการใด ๆ จะต้องมีการวิเคราะห์และประเมิน สถานะทั้งของตนเองและสภาพแวดล้อม เพื่อดูว่าตนเองมี ศักยภาพเพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ มีจุดแข็ง ใดที่เป็นโอกาสให้ประสบความสำเร็จ และมีจุดอ่อนใด บ้างที่อาจเป็นเหตุให้ประสบความล้มเหลว นอกจากนี้ต้อง วิเคราะห์และประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาโอกาสและอุปสรรคที่จะทำให้ไปถึงหรือไป ไม่ถึงเป้าหมาย ซึ่งมีการดำเนินการในขั้นตอนที่ ๓, ๔ และ ๖

โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. มีการคิดเชิง อนาคต และหลักการคิดเชิงสังเคราะห์มีการคิดเชิงอนาคต คือจินตนาการในการฉายภาพแนวโน้มที่อาจจะเกิดขึ้น ในอนาคต โดยการใช้หลักการคาดการณ์ที่เหมาะสม ในขั้นของการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (ขั้นตอนที่ ๑) และวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ (ขั้นตอนที่ ๒) และใน ขั้นตอนที่ ๔ ของการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม จาก แรงผลักดัน (Forces) ที่ฉายภาพแนวโน้ม (Trends) อาจเกิดขึ้น ในอนาคต และจากแรงผลักดัน และแนวโน้มดังกล่าว จะมี เหตุผลต่อเนื่องไปสู่โอกาส (Opportunities) หรือปัญหา (Problems)/ภัยคุกคาม (Threats) อะไรบ้างจากนั้นใช้หลัก การคิดเชิงสังเคราะห์ (Synthesis Thinking) สู่ขั้นตอนที่ ๕

การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) (Tentative specific national objectives) คือ กำหนดเป้าหมายของชาติ ในอีก ๑๐ – ๑๕ ปีข้างหน้า

มีการคิดเชิงวิเคราะห์ในขั้นตอนที่ ๔ การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมหาแรงผลักดัน พิจารณาแนวโน้ม ปัญหาหรือภัยคุกคาม และโอกาส ในขั้นตอนที่ ๖ การวิเคราะห์กำลังอำนาจ และแบบแผนของชาติ ในขั้นตอนที่ ๘ การวิเคราะห์ ผลดี ผลเสีย เกี่ยวกับความเสี่ยง (Risks) ข้อได้เปรียบ (Advantages) กับทรัพยากรที่มีอยู่ (Available resources) และในขั้นตอนที่ ๑๑ การวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุน และอุปสรรคเพื่อกำหนดมาตรการเฉพาะ

โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. มีการคิดเชิงบูรณาการ คือ

บูรณาการมาตรการเฉพาะที่ได้จากมาตรการด้านต่างๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร เป็นต้น ตอบสนองนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) เดียวกัน

บูรณาการจากนโยบายฯ (ที่เสนอ) ด้านต่าง ๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร เป็นต้น ตอบสนองวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) เดียวกัน

บูรณาการจากวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) ด้านต่าง ๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร เป็นต้น ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์มูลฐานและผลประโยชน์แห่งชาติ

จึงกล่าวได้ว่า การพัฒนาจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. จะมีทิศทางที่สามารถอธิบายขั้นตอนจากมาตรการเฉพาะ —> นโยบายฯ (ที่เสนอ) —> วัตถุประสงค์เฉพาะฯ (ที่เสนอ) —> วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ —> ผลประโยชน์แห่งชาติ

หรือในทางกลับกัน ก็สามารถอธิบายผลประโยชน์แห่งชาติ —> วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ —> วัตถุประสงค์เฉพาะฯ (ที่เสนอ) —> นโยบายฯ (ที่เสนอ) มาตรการเฉพาะสู่แผนงาน หรือโครงการเป็นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพได้ด้วยเช่นกัน

สรุป

หลักการ และแนวคิด กระบวนการขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. ใช้ฐานคิดเรื่องความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลักในการดำเนินการ และศึกษากำลังอำนาจแห่งชาติ รวมทั้งปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ ด้านต่าง ๆ เพื่อพิจารณา กำหนดเป้าหมายของชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

กระบวนการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. ๑๒ ขั้นตอน กำหนดเป้าหมายของชาติ ๗ ขั้นตอน และกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ๕ ขั้นตอน

โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. เป็นโครงสร้างที่มีเอกลักษณ์ และบูรณาการวิธีคิดมากมาย เช่น การคิดเชิงกลยุทธ์ การคิดเชิงอนาคต การคิดเชิงสังเคราะห์ การคิดเชิงวิเคราะห์ และการคิดเชิงบูรณาการ

การนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติหรือมาตรการเฉพาะไปสู่การปฏิบัติ กระทำได้โดยการจัดทำแผนงาน หรือ โครงการรองรับเพื่อตอบสนองหรือบรรลุต่อมาตรการเฉพาะ และ/หรือนโยบายฯ หรือการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ฯลฯ ตอบสนอง หรือเพื่อบรรลุต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านนั้น ๆ

บรรณานุกรม

คู่มือ เรื่อง การพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ๒๕๕๒. เอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๙.

ยุทธนาสินธุ์ ศรีนุรัตน์เดชา, พลตรี. (๒๕๕๕). *หลักการ และแนวคิดในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ วปอ.*

ยุทธนาสินธุ์ ศรีนุรัตน์เดชา, พลตรี. (๒๕๕๗). ยุทธศาสตร์ทหาร & ยุทธศาสตร์ปฏิบัติการ (Military Strategy & Operational Strategy). *วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ*, ๖(๑), ๑๐-๓๑.

อนุกิต์ ผลาวะสุ, น.อ. การกำหนดยุทธศาสตร์. แปลจาก Dennis M. Drew, Col. And Donald M. Snow, Dr. (1988). *Making Strategy*.

Dennis M. Drew, Col. And Donald M. Snow, Dr. (1988). *Making Strategy*. Alabama: Air University Press.