

**การเสริมสร้างขีดความสามารถของ ทร.
จากกรณีศึกษายุทธศาสตร์ทางทะเล
ของต่างประเทศ**

น.อ.บุญเลิศ ศรีหะจันท์

บทคัดย่อ

การเสริมสร้างขีดความสามารถของ ทร. เป็นผลลัพธ์อันเกิดจากกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ ทร. ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) ในรูปแบบของ “โครงสร้างกำลังรบที่ต้องการ (Programmed Forces)” เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการในการป้องกันประเทศทางทะเลของ ทร. ทั้งในภาวะปกติและภาวะขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการเสริมสร้างขีดความสามารถตามโครงสร้างกำลังรบฯ นับว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการสูงมาก ดังนั้น กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งโครงสร้างกำลังรบฯ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและมีการประเมินปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา และจากการที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid – 19) ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ เป็นต้นมา ส่งผลทำให้เกิดข้อจำกัดด้านงบประมาณในการเสริมสร้างขีดความสามารถตามโครงสร้างกำลังรบฯ โดยตรง ดังนั้น ทร. อาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์ฯ และพิจารณาทางเลือกของโครงสร้างกำลังรบฯ ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ อันเกิดจากผลกระทบที่ ทร. มิได้คาดการณ์มาก่อนดังเช่น Covid – 19 นี้ โดยพิจารณาศึกษาจากยุทธศาสตร์ทางทะเลของ ออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดโครงสร้างกำลังรบ การเสริมสร้างขีดความสามารถกำลังรบพร้อมแสดงรายละเอียดด้านงบประมาณ และการเตรียมความพร้อมรบ อย่างเป็นรูปธรรม โดยสามารถนำผลการศึกษาดังกล่าวมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของ ทร. และนำมาประกอบการพิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์ฯ และพิจารณาทางเลือกโครงสร้างกำลังรบของ ทร. ให้มีความสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทนำ

ทร. ได้จัดทำยุทธศาสตร์มาแล้วหลายฉบับ และได้กำหนดกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) ของ ทร. เองขึ้นมา โดยในภาพรวมของกระบวนการดังกล่าว มีปัจจัยการพิจารณาที่มีความสอดคล้อง

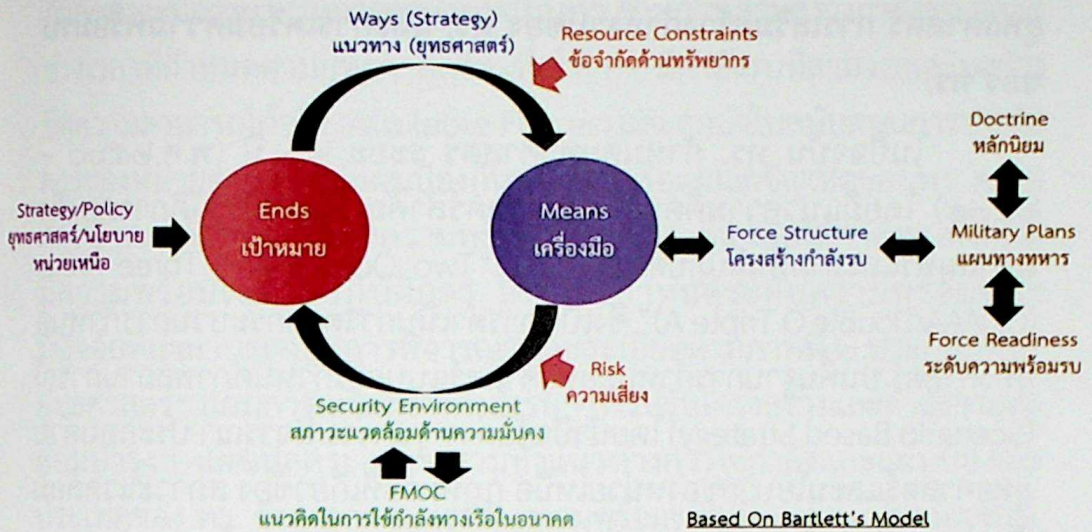
กับกระบวนการฯ ของต่างประเทศ และมีผลลัพธ์เป็น “โครงสร้างกำลังรบที่
ต้องการ (Programmed Forces)” เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยนโยบาย
และยุทธศาสตร์ของหน่วยเหนือ รวมทั้งวัตถุประสงค์มูลฐานและวัตถุประสงค์
เฉพาะทางเรือที่มีจำนวนมาก จึงส่งผลทำให้โครงสร้างกำลังรบฯ ของ ทร.
มีความจำเป็นต้องมีขีดความสามารถการปฏิบัติการที่หลากหลาย เพื่อให้
บรรลุวัตถุประสงค์ฯ ที่กำหนดเอาไว้ในยุทธศาสตร์ฯ ทั้งหมดได้ จึงส่งผลทำให้
โครงสร้างกำลังรบฯ ของ ทร. เป็นกำลังรบที่สมดุล (Balanced Forces) อย่างไร
ก็ตาม ด้วยสภาวะแวดล้อมทางด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป และข้อจำกัด
ด้านงบประมาณอันเกิดจากผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ Covid – 19
ซึ่งน่าจะส่งผลกระทบไปอีกหลายปี ทร. อาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาทบทวน
ยุทธศาสตร์ฯ และพิจารณาทางเลือกของโครงสร้างกำลังรบฯ ให้เป็นกำลังรบ
ที่มุ่งเน้นขีดความสามารถเฉพาะ (Focused Forces) เพื่อให้สอดคล้องกับ
ข้อจำกัดด้านงบประมาณดังกล่าว อันจะทำให้ ทร. มีโครงสร้างกำลังรบฯ ที่มี
ขีดความสามารถและมีความพร้อมรบ ในการปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ฯ
ที่มีความสำคัญลำดับแรก ๆ เป็นหลัก โดย ทร. อาจพิจารณาใช้ขีดความสามารถ
ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ในการปฏิบัติ
การให้บรรลุวัตถุประสงค์ฯ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงทางทะเลร่วมด้วย

บทความนี้ จะกล่าวถึงหลักการกำหนดยุทธศาสตร์และการเสริมสร้าง
กำลังรบ กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการเสริมสร้างกำลังรบของ ทร.
รวมทั้งการเตรียมความพร้อมรบของ ทร. หลักการกำหนดโครงสร้างกำลังรบ
ที่สมดุล (Balanced Forces) และโครงสร้างกำลังรบที่มุ่งเน้นขีดความสามารถ
เฉพาะ (Focused Forces) กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการเสริมสร้าง
กำลังรบของ กห.ออสเตรเลีย การเปรียบเทียบยุทธศาสตร์ และการเสริมสร้าง
กำลังรบของ กห.ออสเตรเลีย กับ ทร. การพิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์และ
การเสริมสร้างกำลังรบของ ทร. ในอนาคต และบทสรุป

หลักการกำหนดยุทธศาสตร์และการเสริมสร้างกำลังรบ

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) หากใช้
ต้นแบบเพื่อความเข้าใจเบื้องต้น จะเป็นกระบวนการกำหนดแนวทาง (Ways)

ในการใช้ทรัพยากรหรือขีดความสามารถ (Means) ในรูปแบบของ “โครงสร้างกำลังรบที่ต้องการ (Programmed Forces)” เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Ends) ที่ได้กำหนดเอาไว้ โดยจะต้องนำปัจจัยด้านสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคง (Security Environment) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ (Resource Constraints) และความเสี่ยง (Risks) เข้ามาร่วมพิจารณาด้วย โดยกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์จะมีการประเมินปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องของทุกปัจจัยอยู่เสมอ^๑ ดังนั้น หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ จะนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างกำลังรบฯ ซึ่งโครงสร้างกำลังรบฯ นี้จะเป็นการพิจารณาทั้งขีดความสามารถที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Current Forces) และขีดความสามารถที่ต้องการในอนาคต (Future Forces) ซึ่งจะต้องมีการเสริมสร้างขีดความสามารถตามแผนที่กำหนดไว้ตามช่วงเวลา และจะกลายเป็นกำลังรบที่สามารถดำเนินการเสริมสร้างขีดความสามารถได้จริง (Available Forces) ที่ถูกนำไปใช้ตามแผนทางทหารหรือแผนการใช้กำลังที่กำหนด เช่น แผนป้องกันประเทศ หรือแผนเผชิญเหตุ เป็นต้น และเพื่อให้กำลังรบดังกล่าวถูกนำไปใช้ตามแผนการใช้กำลังที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องใช้การปฏิบัติการซึ่งอ้างอิงจากหลักนิยมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกำหนดระดับความพร้อมรบให้กำลังรบมีความพร้อมสำหรับการปฏิบัติตามแผนทางทหาร หรือแผนเผชิญเหตุอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังแสดงตามภาพที่ ๑ ตั้งแต่กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ โครงสร้างกำลังรบที่ต้องการ ไปจนถึงแผนทางทหาร เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้น กระบวนการฯ นี้ จึงจำเป็นต้องได้รับการทบทวนอยู่เสมอ เพื่อให้แน่ใจว่าโครงสร้างกำลังรบฯ ซึ่งเป็นทรัพยากรหรือขีดความสามารถ (Means) ยังคงสามารถถูกใช้ตามแนวทาง (Ways) หรือยุทธศาสตร์ (Strategy) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Ends) ที่ได้กำหนดเอาไว้หรือไม่



ภาพที่ ๑ ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ โครงสร้างกำลังรบ และการใช้กำลัง
ที่มา: ผู้เขียน

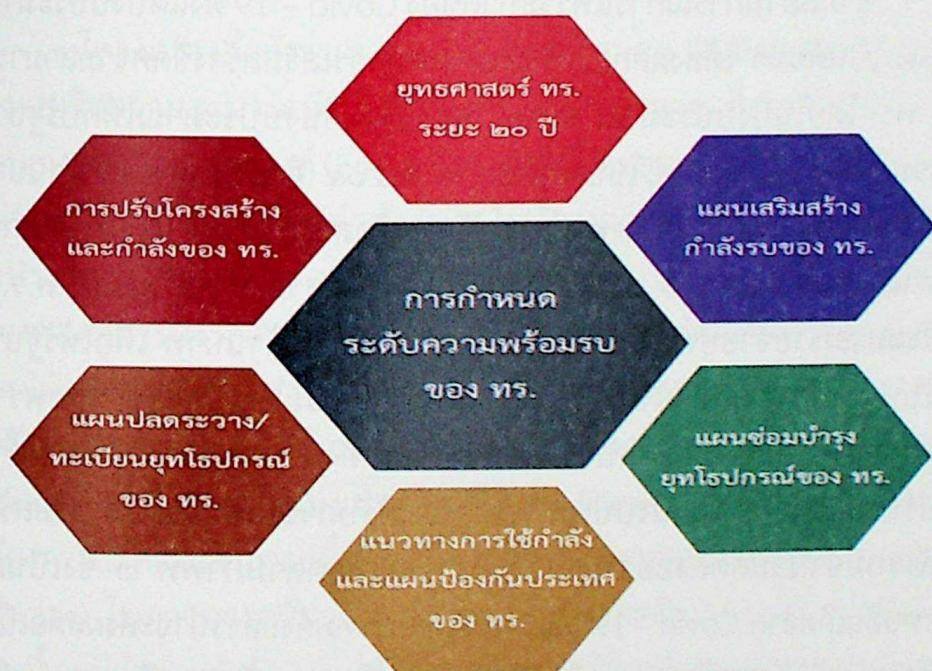
ต้นแบบยุทธศาสตร์เพื่อความเข้าใจเบื้องต้นนี้ เป็นไปเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความไม่สอดคล้องกัน (Mismatch) ระหว่างทรัพยากรหรือขีดความสามารถ (Means) กับวัตถุประสงค์ (Ends)^๖ ดังนั้น ในทางตรงกันข้ามยุทธศาสตร์ที่ไม่ดี คือ ยุทธศาสตร์/แนวทาง (Strategy/Ways) ที่ไม่มีความสอดคล้องกันระหว่าง ทรัพยากร หรือขีดความสามารถ (Means) กับวัตถุประสงค์ (Ends) นั้นเอง ซึ่งเมื่อสภาวะดังกล่าวเกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ปัจจัยต่าง ๆ กลับมาสอดคล้องกันอีกครั้งหนึ่ง เช่น การปรับเปลี่ยน วัตถุประสงค์ (Modify the Ends) การปรับเปลี่ยนเครื่องมือ (Change the Means) การทบทวนยุทธศาสตร์หรือแนวทาง (Revise the Strategy/Means) หรือการประเมินค่าความเสี่ยงซ้ำ (Reevaluate the Risks) เป็นต้น อันจะนำไปสู่การมียุทธศาสตร์/แนวทาง (Strategy/Ways) ที่สามารถใช้ทรัพยากรหรือ ขีดความสามารถ (Means) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Ends) ที่ได้กำหนดเอาไว้ ได้ตลอดเวลา สำหรับ ทร. ได้กำหนดกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นเอง โดยมี พื้นฐานจากกระบวนการฯ ของนักยุทธศาสตร์ต่างประเทศและนำมาประยุกต์ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับ ทร. อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมยังเป็นการใช้ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ตามต้นแบบยุทธศาสตร์เพื่อความเข้าใจเบื้องต้นนี้

ยุทธศาสตร์ การเสริมสร้างกำลังรบของ ทร. และการเตรียมความพร้อมรบของ ทร.

ในปัจจุบัน ทร. กำหนดยุทธศาสตร์ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) โดยมีแนวความคิดทางยุทธศาสตร์สำคัญ คือ “ปฏิบัติการสองฝั่งมหาสมุทรและสามพื้นที่ปฏิบัติการ” หรือ “Two Oceans and Three Areas (OOAAA/Double O Triple A)” ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ บนพื้นฐานการกำหนดยุทธศาสตร์แบบการกำหนดภาพสถานการณ์ (Scenario Based Strategy) โดยนำปัจจัยต่าง ๆ มาร่วมพิจารณา ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์และนโยบายของหน่วยเหนือ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ สถานภาพด้านงบประมาณ ความเสี่ยง และเทคโนโลยีทางทหาร เพื่อนำมากำหนดวัตถุประสงค์ (Ends) ภาพสถานการณ์ (Scenario) และแนวความคิดการปฏิบัติ (Concept of Operations) แล้วพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวทาง (Strategy/Ways) และกำหนดเป็น “โครงสร้างกำลังรบที่ต้องการ (Programmed Forces)” และจัดทำแนวทางการเสริมสร้างกำลังรบฯ รองรับ โดยโครงสร้างกำลังรบฯ นี้จะทำให้ ทร. สามารถดำรงทั้ง ๓ บทบาท ประกอบด้วย บทบาทในด้านการปฏิบัติการทางทหาร (Military Role) บทบาทในด้านการรักษากฎหมายและการช่วยเหลือ (Constabulary and Benign Role) และบทบาทในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Diplomatic Role) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ทร. ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนา ทร. จำนวน ๗ ด้าน ประกอบด้วย ด้านการเสริมสร้างกำลังรบ ด้านกำลังพล ด้านการข่าว ด้านการส่งกำลังบำรุง ด้านการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านกิจการพลเรือน และด้านการวิจัยและพัฒนา เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ ใน ทร. นำไปเป็นกรอบหลักในการพิจารณาจัดทำแผนงานปฏิบัติราชการ และเพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

การกำหนดโครงสร้างกำลังรบฯ ของ ทร. เป็นการพิจารณาทั้งขีดความสามารถที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน (Current Forces) และขีดความสามารถที่ต้องการในอนาคต (Future Forces) โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถ

กำลังรบจะมีการดำเนินการตามแผนแม่บทฯ ด้านการเสริมสร้างกำลังรบ ตลอดช่วงเวลาที่กำหนดตามยุทธศาสตร์ฯ เพื่อให้ ทร. มีกำลังรบที่สามารถเสริมสร้างขีดความสามารถได้จริง (Available Forces) และถูกนำไปสนับสนุนการปฏิบัติการของหน่วยต่าง ๆ ตามแผนป้องกันประเทศหรือแผนเผชิญเหตุของ ทร. ต่อไป การนี้ ทร. ได้กำหนดระดับความพร้อมรบของ ทร. ขึ้น เพื่อให้กำลังรบทั้งหมดมีความพร้อมในการปฏิบัติการ โดยการกำหนดระดับความพร้อมรบฯ มีปัจจัยที่นำมาประกอบการพิจารณา รายละเอียดตามภาพที่ ๒ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ฯ แผนการเสริมสร้างกำลังรบฯ การปรับโครงสร้างและกำลังฯ แผนซ่อมบำรุงฯ แผนปลดระวางฯ รวมทั้งแนวทางการใช้กำลังและแผนป้องกันประเทศของ ทร. ซึ่งการกำหนดระดับความพร้อมรบฯ มี ๔ ด้าน ประกอบด้วย ด้านยุทธโธปกรณ์ ด้านกำลังพล ด้านการส่งกำลังบำรุง และด้านการฝึกและหลักนิยม



ภาพที่ ๒ การกำหนดระดับความพร้อมรบของ ทร.

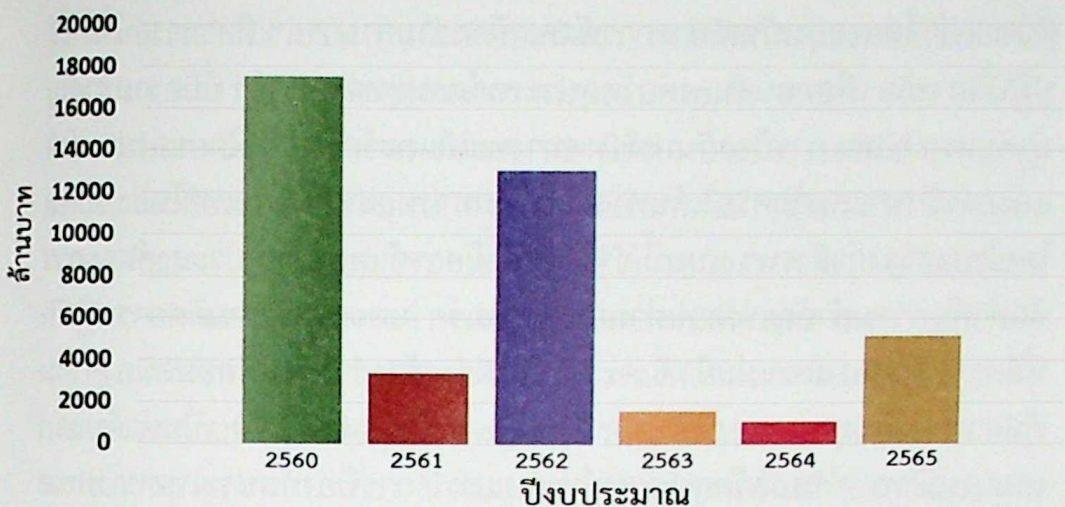
ที่มา: ผู้เขียน

ยุทธศาสตร์ ทร. ได้กำหนดโครงสร้างกำลังรบฯ แบบกำลังรบที่สมดุล (Balanced Forces) เพื่อให้สามารถนำไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์จำนวนมาก ทั้งวัตถุประสงค์มูลฐานทางเรือ จำนวน ๕ วัตถุประสงค์ และวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือ จำนวน ๑๐ วัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ โครงสร้างกำลังรบฯ แบบกำลังรบที่สมดุล จะมีความเหมาะสมเมื่อสถานภาพด้านงบประมาณที่ ทร. ได้รับ เอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างกำลังรบแบบดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ภายใต้สถานภาพด้านงบประมาณที่จำกัด ทร. อาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาทบทวน ยุทธศาสตร์ฯ และพิจารณาทางเลือกของโครงสร้างกำลังรบฯ ให้เป็นกำลังรบที่มุ่งเน้นขีดความสามารถเฉพาะ (Focused Forces) เพื่อให้สอดคล้องกับข้อจำกัดด้านงบประมาณในปัจจุบัน

กำลังรบที่สมดุล (Balanced Forces) และกำลังรบที่มุ่งเน้นขีดความสามารถเฉพาะ (Focused Forces)

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ Covid - 19 ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถของ ทร. โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ ทร. ได้ส่งคิบบประมาณให้กับรัฐบาล จำนวน ๓,๓๗๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๖๔ จำนวน ๓,๙๒๕ ล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๖๕ ทร. ไม่ขอรับการจัดสรรงบประมาณของโครงการจัดหาเรือดำน้ำ ลำที่ ๒ และลำที่ ๓ ซึ่งปรากฏรายการอยู่ในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๖๕ จำนวน ๙๐๐ ล้านบาท เพื่อให้รัฐบาลนำงบประมาณดังกล่าวไปบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในภาพรวมของประเทศ ตามความจำเป็นเร่งด่วนต่อไป^๓ ทั้งนี้ หากดูจากสถิติทางด้านงบประมาณ พบว่า วงเงินงบประมาณที่ ทร. ได้รับการจัดสรรในการเสริมสร้างกำลังรรมีจำนวนลดลงอย่างมาก ดังมีรายละเอียดตามภาพที่ ๓ ซึ่งเป็นผลกระทบอันเกิดจาก Covid - 19 และคาดว่าผลกระทบดังกล่าวจะส่งผลต่อเนื่องไปอีกหลายปีข้างหน้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณไปแก้ไขปัญหาในภาพรวมของประเทศเป็นลำดับแรก

งบประมาณโครงการเสริมสร้างกำลังรบที่ ทร. ได้รับการจัดสรร



ภาพที่ ๓ สถานภาพงบประมาณที่ ทร. ได้รับการจัดสรรตามโครงการเสริมสร้างฯ
ที่มา: ยก.ทร.

โครงสร้างกำลังรบฯ แบบกำลังรบที่สมดุล (Balanced Forces) จะมอบขีดความสามารถที่ปฏิบัติการได้หลากหลาย ซึ่งจะทำให้สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ (Ends) ที่กำหนดไว้ตามยุทธศาสตร์ฯ ได้ครอบคลุมอย่างใดก็ตาม โครงสร้างกำลังรบฯ ในลักษณะนี้ มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และมีความเสี่ยงของการมีขีดความสามารถที่ไม่เพียงพอต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ค่อนข้างสูง โดยจะเป็นโครงสร้างกำลังรบฯ แบบได้อย่างและเสียอย่าง (Trade – Off) ซึ่งอุปสรรคสำคัญของโครงสร้างกำลังรบฯ แบบนี้ คือ การมีกำลังรบหลากหลายประเภทซึ่งมอบขีดความสามารถที่หลากหลายและมุ่งเน้นความยืดหยุ่น (Flexibility) แต่ในภาวะขัดแย้งที่ต้องการขีดความสามารถซึ่งส่งผลชี้ขาดทางยุทธศาสตร์ (Decisive Strategic Results) ในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ฯ โครงสร้างกำลังรบฯ แบบนี้ จะมีจำนวนกำลังรบและขีดความสามารถที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าวได้

ส่วนโครงสร้างกำลังรบฯ แบบกำลังรบที่มุ่งเน้นขีดความสามารถเฉพาะ (Focused Forces) มักถูกใช้ภายใต้สถานภาพด้านงบประมาณ

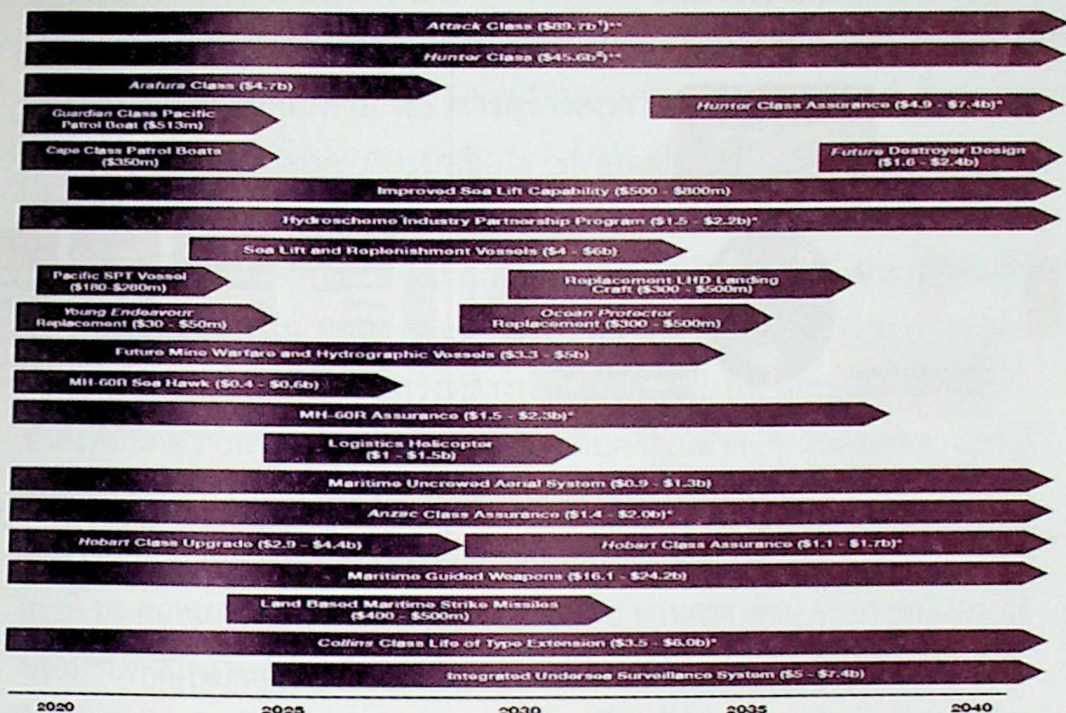
ที่ออกโดยรัฐบาลออสเตรเลีย ครอบคลุมการเสริมสร้างขีดความสามารถกำลังรบของทั้ง ๓ เหล่าทัพ ประกอบด้วย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ และเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถครอบคลุมทั้ง ๕ มิติ ประกอบด้วย มิติทางทะเล มิติทางอากาศ มิติทางบก มิติทางอวกาศ และมิติทางข้อมูลข่าวสารและไซเบอร์ โดยสรุปปกขาวฯ ฉบับล่าสุด คือ “The 2016 Defence White Paper” ครอบคลุมระยะเวลา ๒๐ ปีข้างหน้า (ค.ศ.๒๐๓๕) โดยมีการดำเนินการตามกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์เช่นเดียวกัน โดยการนำปัจจัยต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา ได้แก่ สภาวะแวดล้อมทางด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ความต้องการและวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์งบประมาณ และความเสี่ยง นำไปสู่การกำหนดโครงสร้างกำลังรบในอนาคต (Future Australian Defence Force) เช่นเดียวกับกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ฯ โดยทั่วไป

สรุปปกขาวฯ กำหนดความต้องการทางด้านยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์ (Ends) ๓ ส่วนหลัก ประกอบด้วย ๑) ออสเตรเลียต้องมีความปลอดภัยและสามารถฟื้นตัวได้ (A Secure, Resilient Australia) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ การป้องปราม การปฏิเสธ และการเอาชนะ (Deter, Deny and Defeat) ต่อยกคุกคามต่อออสเตรเลีย โดยออสเตรเลียจะต้องมีขีดความสามารถปฏิบัติการได้โดยลำพัง โดยกำหนดพื้นที่ป้องกันประเทศในพื้นที่ทางทะเลและทางอากาศด้านตอนเหนือของประเทศ (Air, Sea and Northern Approaches) เป็นหลัก ๒) พื้นที่ใกล้เคียงกับออสเตรเลีย รวมถึงพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และแปซิฟิกใต้ต้องมีความปลอดภัย (A Secure Nearer Region) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ การสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปาปัวนิวกินี ติมอร์เลสเต และประเทศหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก และ ๓) ภูมิภาคอินโดแปซิฟิกมีเสถียรภาพ (A Stable Indo – Pacific Region) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ การมีส่วนร่วมต่อเสถียรภาพระดับโลกเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของออสเตรเลีย

กระทรวงกลาโหม (กห.) ออสเตรเลีย ได้มีการกำหนดโครงสร้างกำลังรบในรูปแบบเอกสาร “The 2020 Force Structure Plan” ตามที่สรุปปกขาวฯ

ได้กำหนดโครงสร้างกำลังรบในอนาคตเอาไว้ เพื่อให้การเสริมสร้างขีดความสามารถตามโครงสร้างกำลังรบฯ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ในส่วนของการเสริมสร้างขีดความสามารถของ ทร.ออสเตรเลีย นั้น จะใช้งบประมาณในการดำเนินการปรับปรุงขีดความสามารถกำลังรบที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Current Forces) และการจัดหาขีดความสามารถกำลังรบใหม่เพิ่มเติม (Programmed Forces) โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมการต่อเรือในประเทศเป็นหลัก ประกอบด้วย ขีดความสามารถในการปราบเรือดำน้ำ การขนส่งทางทะเล การรักษาความมั่นคงทางทะเลในพื้นที่เขตแดนทางทะเล การลาดตระเวน และตรวจการณ์ทางทะเล การป้องกันภัยทางอากาศ การปฏิเสธการใช้ทะเล การควบคุมทะเล และสงครามใต้น้ำ โดยมีวงเงินงบประมาณในการเสริมสร้างขีดความสามารถรวมทั้งสิ้น ๗๕ พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย โดยมีรายละเอียดแผนการเสริมสร้างขีดความสามารถของ ทร.ออสเตรเลีย ดังภาพที่ ๔ โดยมีรายละเอียดสำคัญ ประกอบด้วย การขยายระยะเวลาประจำการเรือดำน้ำ (Collins Class) การจัดหาเรือดำน้ำใหม่ (Attack Class) เพิ่มเติม การปรับปรุงขีดความสามารถเรือพิฆาต (Hobart Class) การปรับปรุงและจัดหาเรือฟรีเกต (Hunter Class) การปรับปรุงขีดความสามารถเรือฟรีเกต (Anzac Class) การปรับปรุงและจัดหาเรือตรวจการณ์ไกลฝั่ง (Arafura Class) การจัดหาเรือสนับสนุนและยกพลขึ้นบก การจัดหาเรือปฏิบัติการสงครามทุ่นระเบิดและอุทกศาสตร์ การปรับปรุงและจัดหาอากาศยานทั้งมีคนขับและแบบไร้คนขับ และระบบป้องกันอาวุธปล่อยนำวิถีป้องกันฝั่ง รวมทั้งการจัดหาเรือตรวจการณ์ทางทะเล (Cape Class) นอกจากนี้ กห.ออสเตรเลีย จะใช้การปรับปรุงโครงสร้าง กองทัพ (Reforms) งบประมาณ (Funding) และการนำแนวความคิดไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ร่วมด้วย โดยมีการระบุในเอกสารสมุดปกขาวอย่างชัดเจน^๖

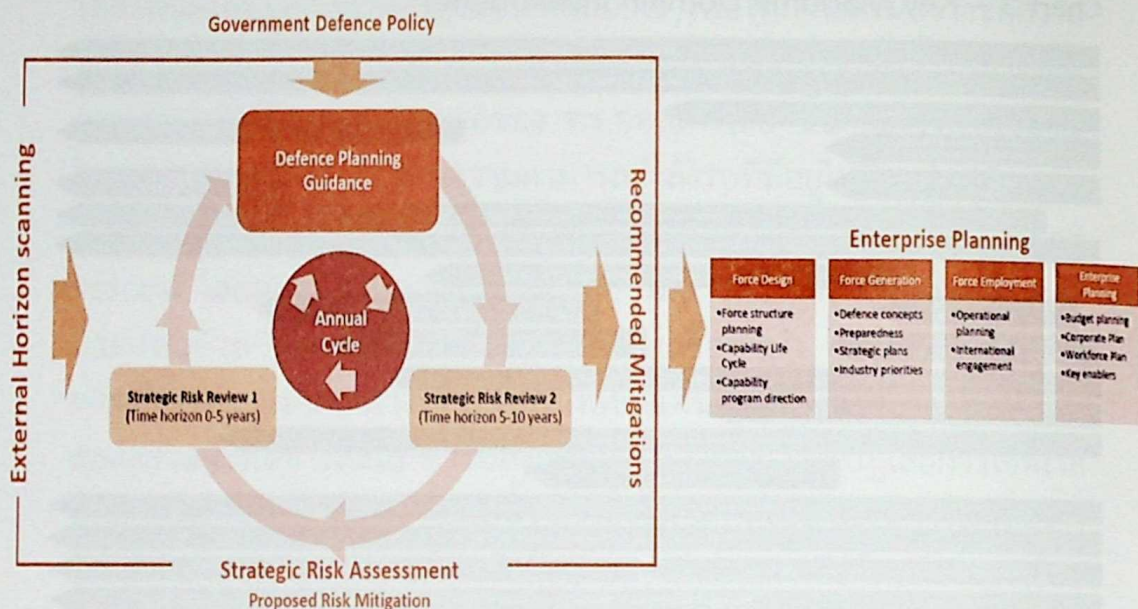
Chart 3 – Key Maritime Domain Investments



ภาพที่ ๔ การเสริมสร้างกำลังรบของ ทร.ออสเตรเลีย

ที่มา: The 2020 Force Structure Plan

กท.ออสเตรเลีย กำหนดกรอบในการประเมินนโยบายยุทธศาสตร์ โดยดำเนินการ ๔ ขั้นตอน ประกอบด้วย การประเมินสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในอนาคต การประเมินสิ่งที่ท้าทายสำหรับ กท.ออสเตรเลีย การหาข้อสรุปและหนทางแก้ไขปัญหา และการส่งผลการประเมินทางด้านยุทธศาสตร์ รวมทั้งการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ นอกจากนี้ กท.ออสเตรเลีย ยังกำหนดการประเมินความเสี่ยงตามวงรอบทุกวงรอบ ๕ ปี เพื่อเสนอแนะแนวทางการลดความเสี่ยง นำไปประกอบการปรับโครงสร้างกำลังรบฯ แนวความคิด การปฏิบัติฯ การเตรียมความพร้อมรบ การวางแผนปฏิบัติการ รวมทั้งการดำเนินการด้านงบประมาณ ดังรายละเอียดตามภาพที่ ๕



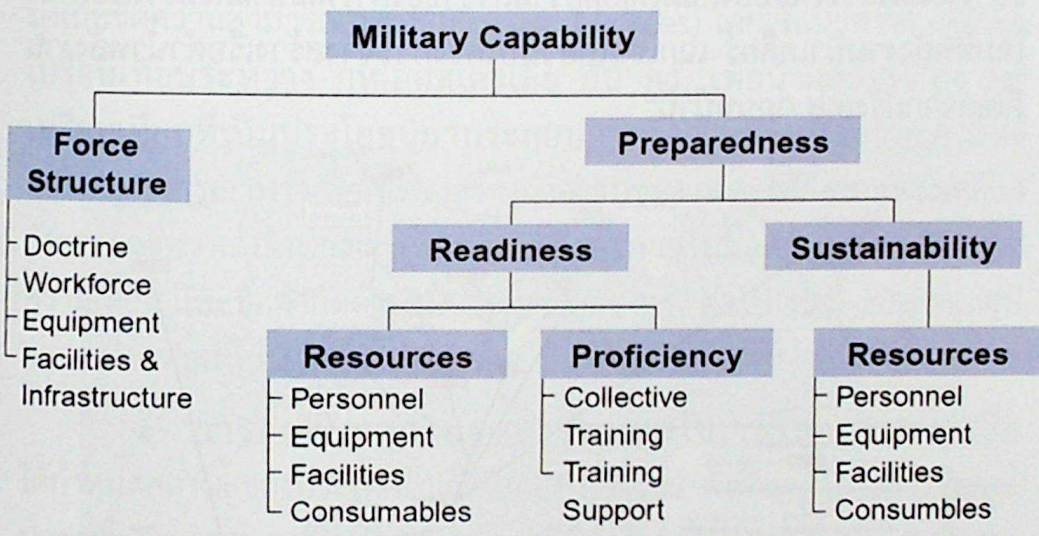
ภาพที่ ๕ วงรอบการประเมินความเสี่ยงของ กท.ออสเตรเลีย

ที่มา: The 2020 Defence Strategic Update and Force Structure Plan

ในช่วงที่ผ่านมา กท.ออสเตรเลีย ได้ทำการประเมินยุทธศาสตร์ผ่านเอกสาร “The 2020 Defence Strategic Update and Force Structure Plan” เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันของ นโยบายยุทธศาสตร์ นโยบายระหว่างประเทศ นโยบายอุตสาหกรรมทางทหาร และการทดสอบโดยเอกสารฯ ฉบับนี้ ได้ประเมินสถานะแวดล้อมทางด้านความมั่นคงที่ระบุไว้ใน “The 2016 Defence White Paper” โดยเห็นว่า การแข่งขันกันเป็นมหาอำนาจระหว่างจีนกับสหรัฐฯ จะมีความเข้มข้นขึ้น การเผชิญหน้าด้วยกำลังทหารจะมีมากขึ้นกว่าในอดีต การใช้ความได้เปรียบจากจุดที่ยังขาดความชัดเจน (Grey Zones) จะมีมากขึ้น เวลาเตือนก่อนเกิดความขัดแย้ง (Warning Times) จะน้อยลง การเสริมสร้างขีดความสามารถทางการทหารจะเข้มข้นขึ้น อีกทั้ง ยังได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบอันเกิดจาก Covid – 19 และภัยพิบัติทางธรรมชาติอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลออสเตรเลียยังได้กำหนดวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อใช้เป็นแนวทางให้กับ กท.ออสเตรเลีย นำไปประกอบแผนการเสริมสร้าง

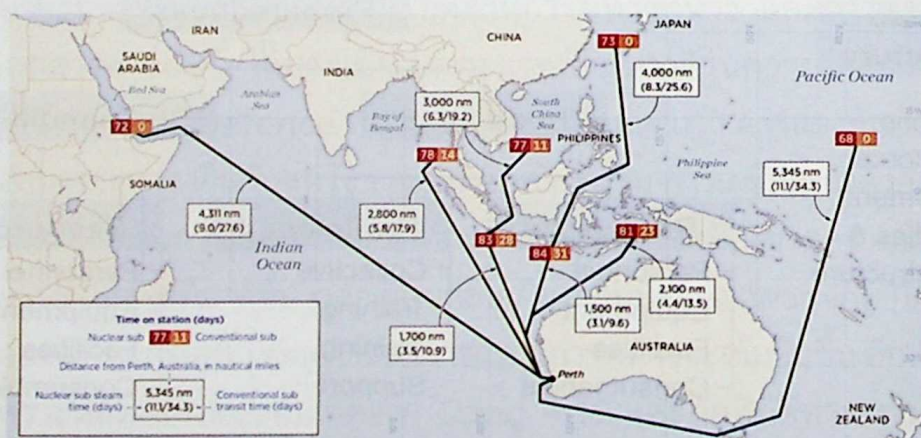
กำลังรบ การกำหนดแนวความคิดการปฏิบัติ และการเตรียมความพร้อมรบ การปฏิบัติการ และการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ จำนวน ๓ วัตถุประสงค์ ประกอบด้วย ๑) การสร้างสภาวะทางยุทธศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อออสเตรเลีย (Shape Australia's Strategic Environment) ๒) การป้องปรามการกระทำที่ส่งผลต่อผลประโยชน์ของออสเตรเลีย (Deter Actions against Australia's Interests) และ ๓) การตอบโต้ด้วยกำลังทหารที่เชื่อถือได้ หากมีความจำเป็น (Respond with Credible Military Force, When Required) โดยในส่วน of โครงสร้างกำลังรบฯ นั้น กห.ออสเตรเลีย มุ่งเน้นกำลังที่มีขีดความสามารถในการเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ ในอนาคต และมีขีดความสามารถในการฟื้นตัวรวมทั้งตอบสนองต่อสถานการณ์ด้วยความรวดเร็วโดยยังคงดำรงการดำเนินการตามแผนการเสริมสร้างกำลังรบที่ระบุไว้เดิม” การนี้ ทร.ออสเตรเลีย ได้กำหนดความพร้อมรบ ประกอบด้วย การกำหนดความพร้อมรบด้านทรัพยากร (กำลังพล ยุทโธปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก และสิ่งอุปกรณ์) และการกำหนดความพร้อมรบด้านทักษะความชำนาญ (การฝึก และการสนับสนุนการฝึก) ดังแสดงตามภาพที่ ๖

Components of military capability



ภาพที่ ๖ การกำหนดความพร้อมรบของ ทร.ออสเตรเลีย
ที่มา: Navy Operational Readiness, Department of Defence

เมื่อ ๑๕ กันยายน ค.ศ.๒๐๒๑ ประธานาธิบดี Joseph Biden ได้ออกแถลงการณ์กรอบความร่วมมือระหว่างออสเตรเลีย อังกฤษ และสหรัฐฯ (Australia-U.K.-U.S. : AUKUS) โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาและสร้างเรือดำน้ำโจมตีพลังงานนิวเคลียร์ให้กับออสเตรเลียอย่างน้อยจำนวน ๘ ลำ แม้ว่าก่อนหน้านี้ ออสเตรเลีย จะได้ลงนามในสัญญาโครงการจ้างสร้างเรือดำน้ำพลังงานดีเซลกับ France's Naval Group มูลค่า ๓๘.๕ พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลียเอาไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม ด้วยความเสี่ยงที่โครงการฯ ดังกล่าวจะเกิดความล่าช้าและงบประมาณบานปลายอย่างมาก โดยคาดว่าเรือดำน้ำลำแรกที่ฝรั่งเศสจะส่งมอบทำให้ออสเตรเลียต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัว เมื่อเปรียบเทียบกับที่เคยประมาณการไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งภายหลังจากการเจรจากับนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสเรียบร้อยแล้ว สหรัฐฯ จึงได้เสนอกรอบความร่วมมือ AUKUS ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องปรามทางยุทธศาสตร์ต่อจีนในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งเรือดำน้ำโจมตีพลังงานนิวเคลียร์จะมอบความได้เปรียบทางด้านยุทธศาสตร์ทั้งการใช้เวลาเดินทางเข้าสู่พื้นที่ปฏิบัติการน้อยกว่า แต่สามารถอยู่ในพื้นที่ปฏิบัติการได้ยาวนานกว่า ดังแสดงตามภาพที่ ๕ อย่างไรก็ตาม กรอบความร่วมมือฯ ดังกล่าว มีความจำเป็นต้องได้รับการบริหารจัดการจากทั้ง ๓ ประเทศอย่างระมัดระวัง เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่าช้าของการพัฒนาและสร้างเรือดำน้ำโจมตีพลังงานนิวเคลียร์ เชกเช่นเดียวกับโครงการจ้างสร้างเรือดำน้ำพลังงานดีเซลจากฝรั่งเศส ก่อนหน้านี้



ภาพที่ ๗ การเปรียบเทียบระยะเวลาเดินทางและการปฏิบัติการในพื้นที่ระหว่างเรือดำน้ำดีเซลและนิวเคลียร์
ที่มา: AUKUS: U.S. Navy Nuclear- Powered Forward Presence Key to Australian Nuclear Submarine and China Deterrence

สำหรับภารกิจในการรักษาความมั่นคงทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจ
จำเพาะ (Exclusive Economic Zone: EEZ) ระยะ ๒๐๐ ไมล์ทะเล
ของออสเตรเลียนั้น ออสเตรเลียดำเนินการภายใต้ Australian Border Force
(ABF) ซึ่งเป็นกองกำลังเฉพาะกิจประกอบกำลังจากหน่วยงานต่าง ๆ ของ
ออสเตรเลีย ในลักษณะเดียวกับ ศรชล. เพื่อปฏิบัติการในการป้องกันการ
กระทำผิดกฎหมายทางทะเล และการรักษาความมั่นคงทางทะเล รวมทั้งมลพิษ
ทางทะเล โดย ทร.ออสเตรเลีย จะส่งกำลังไปสนับสนุนการปฏิบัติการภายใต้
Maritime Border Command (MBC) โดยจัดกำลังเป็น Joint Task Force
639 และปฏิบัติการภายใต้ Operation Resolute ทั้งนี้ ในการส่งกำลังร่วม
ปฏิบัติการ ทร.ออสเตรเลีย จะจัดกำลังสนับสนุนเฉพาะเรือตรวจการณ์ทาง
ทะเลชั้น Armidale Class และ Cape Class เท่านั้น^๔

**การเปรียบเทียบยุทธศาสตร์และการเสริมสร้างกำลังรบของ กท.ออสเตรเลีย
กับ ทร.**

จากการศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation)
การเสริมสร้างกำลังรบ การเตรียมความพร้อมรบ และการศึกษาการกำหนด
โครงสร้างกำลังรบที่สมดุล (Balanced Forces) และโครงสร้างกำลังรบที่
มุ่งเน้นขีดความสามารถเฉพาะ (Focused Forces) โดยใช้แนวทางการศึกษา
เปรียบเทียบระหว่าง กท.ออสเตรเลีย กับ ทร. เพื่อนำผลการวิเคราะห์
เปรียบเทียบที่เป็นประโยชน์มาประกอบการพิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์
และการพิจารณาทางเลือกโครงสร้างกำลังรบของ ทร. ให้มีความสอดคล้อง
กับสถานะแวดล้อมทางด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ
ความเสี่ยง และข้อจำกัดด้านงบประมาณของ ทร. ต่อไป ทั้งนี้ สามารถสรุป
ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ดังนี้

๑. การกำหนดสถานะของประเทศในเวทีโลก ออสเตรเลีย
ได้กำหนดสถานะของประเทศในเวทีโลกอย่างชัดเจน ดังที่ระบุไว้ในเอกสารสมุด
ปกขาวฯ ว่า ออสเตรเลีย เป็น “ประเทศที่มีกำลังอำนาจขนาดกลาง (Middle
Power)” ในเวทีโลก ซึ่งมุ่งเน้นการเป็นชาติพันธมิตรและสนับสนุนการปฏิบัติ
การของสหรัฐฯ ในภูมิภาคอินโดแปซิฟิกและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

และคงสถานะการเป็นชาติผู้นำในภูมิภาคแปซิฟิกใต้ สำหรับการกำหนดสถานะของประเทศไทยในเวทีโลก ตรวจสอบจากนโยบายต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ (กต.) และยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของ กห. พบว่า ประเทศไทยมิได้กำหนดสถานะของประเทศในเวทีโลกไว้อย่างชัดเจน แต่สามารถประเมินได้ว่า ประเทศไทยใช้แนวทางการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศแบบปรับตามสถานการณ์ (Hedging Policy) และมุ่งเน้นการเป็น “ชาติผู้นำในอาเซียน” เป็นหลัก ขณะเดียวกันมุ่งเน้นการเสริมสร้างความร่วมมือกับมิตรประเทศ และประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี

๒. กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ ออสเตรเลีย กำหนดยุทธศาสตร์ในรูปแบบของนโยบายทางยุทธศาสตร์ (Strategic Policy) ผ่านสมุดปกขาวฯ ซึ่งออกโดยรัฐบาลออสเตรเลีย ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ ทั้งการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมทางด้านความมั่นคง การกำหนดวัตถุประสงค์ แนวทางการใช้ทรัพยากรหรือเครื่องมือ และการกำหนดโครงสร้างกำลังรบในอนาคต และการบริหารความเสี่ยง โดยกำหนดแผนการเสริมสร้างกำลังรบ และกำหนดความพร้อมรบร่วมด้วย สำหรับยุทธศาสตร์ ทร. เป็นแบบการกำหนดภาพสถานการณ์ (Scenario Based Strategy) โดยพิจารณายุทธศาสตร์ และนโยบายของหน่วยเหนือ สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ งบประมาณ เทคโนโลยีทางทหาร และความเสี่ยง เพื่อนำมาประกอบในการกำหนดวัตถุประสงค์ ภาพสถานการณ์ แนวความคิดการปฏิบัติ และกำหนดโครงสร้างกำลังรบที่ต้องการในอนาคต รวมทั้งมีการกำหนดแผนแม่บทฯ ด้านการเสริมสร้างกำลังรบ และกำหนดความพร้อมรบ เช่นเดียวกัน

๓. การกำหนดวัตถุประสงค์ กห.ออสเตรเลีย กำหนดความต้องการด้านยุทธศาสตร์ และกำหนดวัตถุประสงค์ ด้วยจำนวนที่น้อยที่สุดเพียง ๓ ส่วน ประกอบด้วย ๑) ออสเตรเลียต้องมีความปลอดภัยและสามารถฟื้นตัวได้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ การป้องปราม การปฏิเสธ และการเอาชนะต่อภัยคุกคามต่อออสเตรเลีย โดยออสเตรเลียจะต้องมีขีดความสามารถปฏิบัติการได้โดยลำพัง โดยกำหนดพื้นที่ป้องกันประเทศในพื้นที่ทางทะเลและ

ทางอากาศด้านตอนเหนือของประเทศเป็นหลัก ๒) พื้นที่ใกล้เคียงกับออสเตรเลีย รวมถึงพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และแปซิฟิกใต้ต้องมีความปลอดภัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ การสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปาปัวนิวกินี ติมอร์เลส และประเทศหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก และ ๓) ภูมิภาคอินโดแปซิฟิกมีเสถียรภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ การมีส่วนร่วมต่อเสถียรภาพระดับโลกเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของออสเตรเลีย ส่วน ทร. มีการกำหนดวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ฯ จำนวนมาก ประกอบด้วย วัตถุประสงค์มูลฐานทางเรือ จำนวน ๕ วัตถุประสงค์ และวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือ จำนวน ๑๐ วัตถุประสงค์ ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์จำนวนมากจะส่งผลทำให้โครงสร้างกำลังรบฯ ของ ทร. มีความจำเป็นต้องมีกำลังรบที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติการที่หลากหลาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ฯ ที่กำหนดเอาไว้ในยุทธศาสตร์ฯ ทั้งหมดได้

๔. การกำหนดโครงสร้างกำลังรบ กท.ออสเตรเลีย กำหนดโครงสร้างกำลังรบในอนาคตในนามของรัฐบาลออสเตรเลีย โดยจัดทำเป็นแผนการเสริมสร้างกำลังรบในรูปแบบ “Force Structure Plan” ซึ่งกำหนดรายละเอียดการเสริมสร้างกำลังรบของทั้ง ๓ เหล่าทัพ และมีการกำหนดวงเงินงบประมาณในการดำเนินการตามรายการเสริมสร้างกำลังรบทั้งหมด ทั้งการปรับปรุงขีดความสามารถกำลังรบที่มีอยู่ในปัจจุบัน และการจัดหาขีดความสามารถกำลังรบใหม่เพิ่มเติม ตลอดช่วงเวลาตามยุทธศาสตร์ไว้ด้วย รวมทั้งกำหนดรายละเอียดของการได้มาซึ่งงบประมาณดังกล่าว ผ่านการจัดทำแผนการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ (Reforms) แผนงบประมาณ (Funding) และแผนการนำแนวความคิดตามยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ด้วย ทั้งนี้ จากการพิจารณาโครงสร้างกำลังรบของ ทร.ออสเตรเลีย พบว่า โครงสร้างกำลังรบมีแนวโน้มเป็น “โครงสร้างกำลังรบที่มุ่งเน้นขีดความสามารถเฉพาะ (Focused Forces)” ที่มุ่งเน้นการปฏิเสธการเข้าถึงพื้นที่ทางทะเลและทางอากาศด้านเหนือของประเทศ (Air, Sea and Northern Approaches) และการสนับสนุนการปฏิบัติการในฐานะชาติพันธมิตรของสหรัฐฯ สำหรับยุทธศาสตร์ ทร. ได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนา ทร. รองรับ เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ

นำไปเป็นกรอบหลักในการพิจารณาจัดทำแผนงานปฏิบัติราชการ และเพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จำนวน ๗ ด้าน โดยการกำหนดโครงสร้างกำลังรบในอนาคต จะจัดทำเป็นแผนแม่บทด้านการเสริมสร้างกำลังรบ ตลอดห่วงเวลาตามยุทธศาสตร์ฯ โดยเป็นการปรับปรุงขีดความสามารถกำลังรบที่มีอยู่ในปัจจุบัน และการจัดหาขีดความสามารถกำลังรบใหม่เพิ่มเติม เช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้มีการระบุงบประมาณรองรับการปรับปรุงหรือการจัดหาขีดความสามารถกำลังรบแต่อย่างใด ทั้งนี้ ด้วยความจำเป็นที่ ทร. ต้องมีขีดความสามารถกำลังรบที่สามารถปฏิบัติการได้หลากหลาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ในยุทธศาสตร์ฯ ทั้งหมดได้ จึงส่งผลทำให้โครงสร้างกำลังรบของ ทร. เป็นกำลังรบที่สมดุล (Balanced Forces)

๕. การทบทวนยุทธศาสตร์ กท.ออสเตรเลีย กำหนดการประเมินยุทธศาสตร์ และความเสี่ยงทุกวงรอบ ๕ ปี เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันของ นโยบายยุทธศาสตร์ นโยบายระหว่างประเทศ นโยบายอุตสาหกรรมทางทหาร และการทดสอบความเป็นไปได้ในการดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบจาก Covid - 19 และการดำเนินการตามแผนการเสริมสร้างกำลังรบที่ไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ เช่น ความล่าช้า และงบประมาณที่บานปลายตามโครงการจ้างสร้างเรือดำน้ำกับฝรั่งเศส จนเป็นเหตุให้ออสเตรเลียหันไปดำเนินการตามกรอบความร่วมมือ AUKUS ร่วมกับสหรัฐฯ และอังกฤษ เป็นต้น สำหรับ ทร. กำหนดวงรอบการประเมินยุทธศาสตร์ ทร. ทุกวงรอบ ๒ ปี

๖. การใช้หน่วยงานอื่นสนับสนุน ออสเตรเลียจะใช้ ABF ในการรักษาความมั่นคงทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ของออสเตรเลียในภาพรวม โดย ทร.ออสเตรเลีย จะส่งกำลังเฉพาะเรือตรวจการณ์ทางทะเลไปร่วมปฏิบัติการภายใต้ MBC โดยจัดกำลังเป็น Joint Task Force 639 และปฏิบัติการภายใต้ Operation Resolute เท่านั้น ส่วนประเทศไทย การรักษาความมั่นคงทางทะเลเป็นหน้าที่ของ ศรชล. ซึ่งในปัจจุบันมีกองกำลังทางเรือเป็นของตนเอง โดยประกอบกำลังจัดตั้งเป็น หมวดเรือเฉพาะกิจ ศรชล.ภาค ๑ - ๓ (แต่ละหมวดเรือเฉพาะกิจ ศรชล.ภาค ประกอบด้วย เรือตรวจการณ์ อากาศยาน และอากาศยานไร้คนขับ) ซึ่งกำลังทั้งหมด จัดจาก ทร. กองบังคับการตำรวจน้ำ

กรมประมง กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาปฏิบัติงานร่วมกันตั้งแต่สภาวะปกติ มีเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชา และมีงบประมาณปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

การพิจารณาบทบาทยุทธศาสตร์และการเสริมสร้างกำลังรบของ ทร. ในอนาคต

ยุทธศาสตร์ ทร. ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) เป็นการดำเนินการตามกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นเอง โดยในภาพรวมของกระบวนการฯ ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกระบวนการฯ ของต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์มูลฐานและวัตถุประสงค์เฉพาะทางเรือจำนวนมาก จึงส่งผลทำให้ “โครงสร้างกำลังรบที่ต้องการ (Programmed Forces)” ของ ทร. มีความจำเป็นต้องมีขีดความสามารถในการปฏิบัติการที่หลากหลาย เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ฯ ที่กำหนดเอาไว้ตามยุทธศาสตร์ฯ ทั้งหมดได้ ดังนั้น จึงส่งผลทำให้โครงสร้างกำลังรบฯ ของ ทร. ดังกล่าว เป็นกำลังรบที่สมดุล (Balanced Forces) อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาวะแวดล้อมทางด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป และข้อจำกัดด้านงบประมาณ อันเกิดจากผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ Covid - 19 ซึ่งน่าจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปอีกหลายปี ทร. อาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาบทบาทยุทธศาสตร์ฯ และพิจารณาทางเลือกของโครงสร้างกำลังรบฯ ให้เป็นกำลังรบที่มุ่งเน้นขีดความสามารถเฉพาะ (Focused Forces) ซึ่งมักถูกนำไปใช้ภายใต้สถานการณ์ด้านงบประมาณที่จำกัด เนื่องจากจะใช้งบประมาณในการเสริมสร้างขีดความสามารถกำลังรบที่น้อยกว่า โดยจะมุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาขีดความสามารถกำลังรบ ที่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติการกิจ เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ฯ ที่มีความสำคัญลำดับแรก ๆ เช่น การป้องกันประเทศทางทะเลและการรักษาอธิปไตยของประเทศ และการรักษาและคุ้มครองเส้นทางการคมนาคมทางทะเลของประเทศไทย เป็นหลัก โดยโครงสร้างกำลังรบฯ แบบนี้ ทร. จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนตามยุทธศาสตร์ฯ และแนวความคิดการปฏิบัติ (Concept of Operations) ที่มีความชัดเจน และแม่นยำ ซึ่งจะมุ่งเน้นโครงสร้างกำลังรบที่ตอบสนองความ

คุ้มค่าทางด้านยุทธการ (Cost – Effective Capabilities) เป็นลำดับแรก โดยจะต้องนำสภาวะแวดล้อมทางความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ และความเสี่ยง มาพิจารณาร่วมด้วย

สำหรับวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ฯ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงทางทะเลที่มีการจัดลำดับความสำคัญถัดไป เช่น การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล การรักษาความมั่นคงทางทะเล หรือการบรรเทาภัยพิบัติ นั้น ทร. อาจมีความจำเป็นต้องใช้ขีดความสามารถของ ศรชล. ซึ่งตาม พ.ร.บ.รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ได้ยกระดับ ศรชล. จาก “ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” เป็น “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” โดย ศรชล. อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็น ผอ.ศรชล. และมี ผบ.ทร. เป็น รอง ผอ.ศรชล. รวมทั้งกำหนดให้ เสธ.ทร. เป็น เลขาธิการ ศรชล. ส่งผลทำให้ ศรชล. มีกองกำลังทางเรือเป็นของตนเอง ประกอบกำลังจัดตั้งเป็น หมวดเรือเฉพาะกิจ ศรชล.ภาค ๑ – ๓ (แต่ละหมวดเรือเฉพาะกิจ ศรชล.ภาค ประกอบด้วย เรือตรวจการณ์ อากาศยาน และอากาศยานไร้คนขับ) โดยกำลังทั้งหมด จัดจาก ทร. กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมประมง กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มาปฏิบัติงานร่วมกันตั้งแต่สภาวะปกติ มีเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชา และมีงบประมาณปฏิบัติงานเป็นของตนเอง ซึ่งหมวดเรือเฉพาะกิจ ศรชล.ภาค ๑ – ๓ สามารถให้การสนับสนุนขีดความสามารถในการปฏิบัติการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ฯ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเลได้ อีกทั้งจากการที่ ศรชล. มีงบประมาณปฏิบัติงานและการเสริมสร้างขีดความสามารถเป็นของตนเอง ทร. ซึ่งมีบทบาทสำคัญตามโครงสร้างการบังคับบัญชา และการปฏิบัติการของ ศรชล. ภาค ๑ - ๓ สามารถอำนวยการ ประสานงาน และบูรณาการที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของ ศรชล. ให้สามารถใช้ปฏิบัติการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทะเลตามข้างต้นได้อีกทางหนึ่งด้วย

ยุทธศาสตร์ ทร. ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) ได้กำหนด “โครงสร้างกำลังรบที่ต้องการ (Programmed Forces)” ซึ่งโครงสร้างกำลังรบฯ ดังกล่าว เป็นแบบ กำลังรบที่สมดุล (Balanced Forces) ซึ่งต้องการขีดความสามารถกำลังรบที่สามารถใช้ในการปฏิบัติการได้หลากหลาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ฯ ตามยุทธศาสตร์ฯ ที่กำหนดไว้จำนวนมากได้ ซึ่งการเสริมสร้างขีดความสามารถตามโครงสร้างกำลังรบฯ ลักษณะนี้ จำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการสูงมาก อย่างไรก็ตาม ด้วยภาวะแวดล้อมทางด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป และตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ Covid – 19 ซึ่งส่งผลทำให้งบประมาณที่ ทร. ได้รับการจัดสรรในการเสริมสร้างขีดความสามารถตามโครงสร้างกำลังรบฯ ลดลงและมีข้อจำกัดอย่างมาก ดังนั้นทร. อาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์ฯ และพิจารณาทางเลือกของโครงสร้างกำลังรบฯ ให้เป็นกำลังรบที่มุ่งเน้นขีดความสามารถเฉพาะ (Focused Forces) ซึ่งมีความเหมาะสมและมักถูกนำไปใช้ภายใต้สถานการณ์ด้านงบประมาณที่จำกัดในลักษณะนี้ เนื่องจากจะใช้งบประมาณในการเสริมสร้างขีดความสามารถกำลังรบที่น้อยกว่า โดยจะมุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาขีดความสามารถกำลังรบที่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติการกิจ เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ฯ ที่มีความสำคัญลำดับแรก ๆ เช่น

การป้องกันประเทศทางทะเลและรักษาอธิปไตยของ
ประเทศ และการรักษาและคุ้มครองเส้นทางคมนาคมทาง
ทะเลของประเทศไทยเป็นหลัก และเป็นโครงสร้างกำลังรบฯ
ที่อยู่ในภาวะขัดแย้งสามารถบดขี้นความสามารถที่ต้องการ
ให้กับ ทร. ซึ่งเพียงพอในการส่งผลชี้ขาดทางยุทธศาสตร์
(Decisive Strategic Results) สำหรับการปฏิบัติการกิจ
ในการป้องกันประเทศทางทะเลและรักษาอธิปไตยของ
ประเทศได้

เอกสารอ้างอิง

- ^๑ Steven Heffington, Adam Oler, & David Tretler 2019
“A National Security Strategy Primer”, Washington D.C., USA,
National Defence University Press, pp.1 – 3
- ^๒ Jeffrey W. Meiser 2017, “Ends+Ways+Means = (Bad) Strategy”,
The US Army War College Quarterly, vol 46, no 4, p. 82.
- ^๓ กองทัพเรือ, “คำแถลงโฆษกกองทัพเรือ กรณีชะลอโครงการจัดหา
เรือดำน้ำลำที่ ๒ และ ๓”. สืบค้นเมื่อ ๑๓ ก.พ.๖๕, จาก URL:
[https://www.navy.mi.th/index.php/today/detail/content_](https://www.navy.mi.th/index.php/today/detail/content_id/20388)
[id/20388](https://www.navy.mi.th/index.php/today/detail/content_id/20388).
- ^๔ Huge White 2009, “A Focused Force: Australian’s Defence
Priorities in the Asian Century”, New South Wales, Australia,
Lowy Institute Paper 26, pp. 1 - 43

- ๕ Commonwealth of Australia 2016, “2016 Defence White Paper”, pp. 17 - 18
- ๖ Commonwealth of Australia 2020, “2020 Force Structure Plan”, pp. 35 - 42
- ๗ Commonwealth of Australia 2020, “2020 Defence Strategic Update and Force Structure Plan”
- ๘ Brent D. Sadler 2021, “AUKUS: U.S. Navy Nuclear- Powered Forward Presence Key to Australian Nuclear Submarine and China Deterrence”, Blackgrounder, no 3662, pp. 1 - 10.
- ๙ Australian Government, Department of Defence, “Operation Resolute – Australian Maritime Interests”. สืบค้นเมื่อ ๑๓ ก.พ. ๖๕, จาก URL: <https://www.defence.gov.au/operations/resolute>.