

แนวทางการจัดทำ สมุดปกขาว ของกองทัพอากาศ

“กรณีศึกษาจากกองทัพออสเตรเลีย”³⁰

ชวัล ภาวสุทธิการ³¹

1. บทคัดย่อ



ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 ประเด็นความมั่นคง รวมทั้งแผนระดับ 2 ประเด็นความมั่นคง ยึดหลักการพัฒนากองทัพบนพื้นฐานหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหมายรวมถึงการจัดหายุทธโปกรณ์ ของกองทัพที่ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ รวมถึงการจัดหา ยุทธโปกรณ์อย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ กองทัพประเทศต่าง ๆ ใช้สมุดปกขาวของกองทัพ (Defence White Paper) เอกสารสำคัญในการสื่อสารกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อได้รับทราบถึงเป้าหมาย ของกองทัพ (Ends) ยุทธศาสตร์ของกองทัพ (Ways) และแนวทางการพัฒนากองทัพ (Means) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะ

บทความนี้ มุ่งเน้นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างสมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ. 2563 กับสมุดปกขาวของกองทัพออสเตรเลีย จำนวน 7 ฉบับ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการจัดทำสมุดปกขาว ของกองทัพที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ภาคสังคม นักวิชาการ และ ภาคประชาชน โดยเมื่อดำเนินการศึกษาเชิงเปรียบเทียบแล้ว พบประเด็นศึกษา 3 ประเด็นหลัก ประกอบด้วย 1) เนื้อหาสำคัญ (What) ของสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ทั้ง 7 ฉบับ ระบุถึง สถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศออสเตรเลีย เป้าหมายของ กองทัพออสเตรเลีย (Ends) ยุทธศาสตร์ของกองทัพออสเตรเลีย (Ways) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ที่กำหนด และทรัพยากร (Means) ที่กองทัพต้องการใช้เพื่อไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้ความสำคัญ ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และการวิจัยและพัฒนา 2) วัตถุประสงค์ของสมุดปกขาว

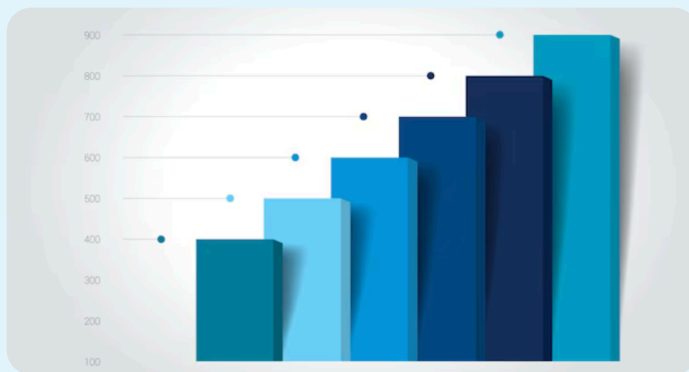
³⁰ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรความมั่นคงศึกษา (ระดับต้น) รุ่นที่ 3 จัดโดย สถาบันความมั่นคงศึกษา สำนักงานสภาความมั่นคง แห่งชาติ

³¹ นาวาโท ชวัล ภาวสุทธิการ หัวหน้ายุทธศาสตร์ กองนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผน กรมยุทธการทหารเรือ กองทัพเรือ

กองทัพออสเตรเลีย (For What) มีไว้เพื่อสื่อสารกับภาคประชาชนและภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ โดยมุ่งเน้นการพัฒนากองทัพผ่านการส่งเสริมการลงทุนร่วมกับภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ รวมทั้งสื่อสารถึงกองทัพประเทศต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน และ 3) กระบวนการจัดทำสมุดปกขาวของกองทัพออสเตรเลีย (How) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ผ่านกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ การสังเกตการณ์จากมิตรประเทศ และการพิจารณาจากรัฐสภา เพื่อยืนยันความสำเร็จในการปฏิบัติตามแผนการพัฒนากองทัพ แตกต่างจากสมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ. 2563 ที่เนื้อหา (What) มุ่งเน้นการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านเทคโนโลยีทางอากาศเป็นหลัก ระบุพันธกิจ (Ends) ของกองทัพอากาศ แนวทางการใช้กำลังทางอากาศ (Ways) และความต้องการกำลังทางอากาศ (Means) โดยมีวัตถุประสงค์ในภาพรวม (For What) เพื่อสื่อสารกับภาคสังคมถึงเหตุผลความจำเป็นในการพัฒนากำลังกองทัพอากาศ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดหายุทธโศปกรณ์ของกองทัพอากาศ รวมถึงยืนยันการส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ผ่านกระบวนการจัดทำภายในกองทัพอากาศเป็นหลัก โดยสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียเป็นสมุดปกขาวที่จัดทำระดับกระทรวงกลาโหม และผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาออสเตรเลีย ขณะที่สมุดปกขาวกองทัพอากาศจัดทำระดับกองทัพ

จากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ สามารถกำหนดแนวทางการจัดทำสมุดปกขาวกองทัพไทยได้ดังนี้

1.1 เนื้อหา (What) มีประเด็นเนื้อหาหลัก 5 ประเด็น ประกอบด้วย 1) การศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง โดยเป็นการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง ระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยเน้นถึงผลกระทบของสภาวะแวดล้อมดังกล่าวกับกองทัพไทย (ระดับกลาโหม) 2) การระบุถึงพันธกิจและเป้าหมาย (Ends) ของหน่วย 3) การวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วย (Ways) 4) การกำหนดความต้องการทรัพยากรเพื่อบรรลุพันธกิจและเป้าหมายของหน่วย (Means) โดยระบุความต้องการทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากขีดความสามารถและยุทธโศปกรณ์ อาทิ บุคลากร สิ่งสนับสนุน สิ่งอำนวยความสะดวก และความต้องการในการปฏิบัติการ และ 5) ระบุความเชื่อมโยงของความต้องการทรัพยากรกับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศในระดับนโยบายกลาโหม เพื่อยืนยันนโยบายและข้อผูกพันของกลาโหมต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ



1.2 วัตถุประสงค์ (For What) ของสมุดปกขาว
กองทัพไทย (ระดับกลาโหม) ควรมีการสื่อสารระดับยุทธศาสตร์ถึงประเทศพันธมิตร เพื่อมุ่งเน้นการเสริมสร้างความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน เพื่อลดความหวาดระแวงต่อกัน รวมทั้งแสวงหาโอกาสในการสร้างความร่วมมือ

1.3 กระบวนการจัดทำสมุดปกขาวระดับกลาโหม (How) จำเป็นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในการจัดทำ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับ โปร่งใส ตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมดังกล่าวควรดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เริ่มจากการมีส่วนร่วมจากนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐด้านความมั่นคง และภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศก่อน เพิ่มการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และต่างประเทศ เพื่อให้กระบวนการไม่ซับซ้อนจนทำให้การจัดทำสมุดปกขาวใช้ระยะเวลาจัดทำนานเกินความจำเป็น เนื่องจากสมุดปกขาวกองทัพไทยดังกล่าวจะเป็นฉบับแรก



2. บทนำ



ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 กำหนดยุทธศาสตร์ไว้จำนวน 6 ด้าน รวมถึง ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาสำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับใช้กลไกแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงแบบบูรณาการ บนพื้นฐานหลักธรรมาภิบาล³² โดยยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ประเด็นการพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ มุ่งเน้นการยกระดับขีดความสามารถของกองทัพ³³ ซึ่งก็คือการจัดหายุทธโศปกรณ์เพื่อเผชิญภัยคุกคามได้ทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับ โดยมุ่งเน้นให้กองทัพมีการพัฒนาคน โครงสร้างกำลังรบและยุทธโศปกรณ์ให้เหมาะสมเพียงพอ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ อย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญรวมถึงการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐรวมทั้งกองทัพที่ยึดหลักธรรมาภิบาล มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม³⁴ อีกทั้งแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง ซึ่งเป็นแผนระดับ 2 รองรับยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนหน่วยงานความมั่นคง และกองทัพ เพื่อให้ปฏิบัติได้ตามที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดทิศทาง และแนวทางอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการกำหนดเป้าหมาย ค่าเป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทาง การพัฒนา รวมทั้งหน่วยรับผิดชอบ

³² ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561 – 2580 หน้า 9

³³ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561 – 2580 หน้า 16

³⁴ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561 – 2580 หน้า 10

วารสารมุมมองความมั่นคง



โดยมี กระทรวงกลาโหม และเหล่าทัพ เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการพัฒนาศักยภาพของประเทศ ให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ รวมถึงการจัดหายุทธโศปกรณ์ให้เหมาะสม โปร่งใส ตรวจสอบได้³⁵ ดังนั้นกองทัพจึงมีความจำเป็นต้องมีการสื่อสารให้กับภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะ ภาคประชาชน ให้ทราบถึงเป้าหมาย (Ends) และความจำเป็นของการดำรงไว้ของกองทัพในการปฏิบัติงาน ในการรักษาความมั่นคง ปลอดภัย เอกราช อธิปไตย แนวความคิดของกองทัพในการรักษาความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติ (Ways) และทรัพยากรและการจัดยุทธโศปกรณ์ (Means) เพื่อให้สามารถ ปฏิบัติงานของกองทัพได้ตามที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้

โดยทั่วไป กองทัพประเทศต่าง ๆ ใช้สมุดปกขาวของกองทัพ (Defence White Paper) ในการ สื่อสารกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้รับทราบถึงเป้าหมายของกองทัพ (Ends) ยุทธศาสตร์ของกองทัพ (Ways) และแนวทางการพัฒนากองทัพ (Means) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับ ต่อสาธารณะ รวมทั้งสามารถใช้สื่อสารทางยุทธศาสตร์ต่อกองทัพประเทศอื่น ๆ ถึงแนวทางการปฏิบัติ ของกองทัพ เพื่อป้องกันความเข้าใจผิด (Miscommunication) หรือ การป้องปราม (Deterrence) แล้วแต่กรณี ดังนั้น บทความนี้ จึงต้องการศึกษาแนวทางการจัดทำสมุดปกขาวของกองทัพที่ เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหายุทธโศปกรณ์ของกองทัพ บนพื้นฐาน หลักธรรมาภิบาล ที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ผ่านการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างสมุดปกขาว กองทัพอากาศ พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นสมุดปกขาวของกองทัพเล่มแรกของประเทศไทย และได้รับความ ชื่นชมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะจากคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณา พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ของ กองทัพอากาศในการจัดสรรงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังทางอากาศ กับสมุดปกขาวของกอง ทัพออสเตรเลีย ที่ปัจจุบันมีการทบทวนปรับปรุงประกาศใช้แล้วทั้งสิ้น 7 ฉบับ ว่ามีความเหมือน และแตกต่างอย่างไร เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางการจัดทำสมุดปกขาวของกองทัพที่เหมาะสม กับบริบทของประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และสนับสนุน การมีส่วนร่วมจากภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ภาคสังคม นักวิชาการ และภาคประชาชน โดยมีขอบเขตการศึกษาใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

● **2.1 ศึกษาวิวัฒนาการของสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย เพื่อศึกษาว่ากองทัพออสเตรเลีย ระบุเนื้อหาใดบ้าง (What) ในสมุดปกขาวแต่ละเล่ม และวัตถุประสงค์ของสมุดปกขาวกองทัพ ออสเตรเลียทั้ง 7 ฉบับ (For What) รวมถึงกระบวนการจัดทำสมุดปกขาวของกองทัพออสเตรเลีย (How)**

● **2.2 เปรียบเทียบทั้งเนื้อหา (What) วัตถุประสงค์ (For What) และ กระบวนการ (How) ระหว่างสมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ. 2563 กับ สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียในภาพรวม**

● **2.3 กำหนดแนวทางการจัดทำสมุดปกขาวกองทัพไทย**

³⁵ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง หน้า 23 – 26

3. วิวัฒนาการของสมุดปกขาว กองทัพออสเตรเลีย (What)



สมุดปกขาวของกองทัพออสเตรเลียฉบับแรก เป็นฉบับปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ซึ่งฉบับแรกประกาศใช้ในยุคนสงครามเย็น โดยแนวความคิดของประเทศออสเตรเลียในด้านการป้องกันประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่แนวคิดการป้องกันประเทศของออสเตรเลียเป็นการป้องกันประเทศแบบการป้องกันร่วมกัน (Collective Defence) กับสหราชอาณาจักร³⁶ ซึ่งหมายรวมถึงการพัฒนากำลังรบและการจัดกำลังรบไปปฏิบัติหน้าที่เป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับรัฐบาลออสเตรเลีย อย่างไรก็ตาม การเสื่อมถอยในเชิงอำนาจของสหราชอาณาจักร หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้หัวอำนาจของโลกเปลี่ยนผ่านมา นำโดยสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต แทนหัวอำนาจเดิมอย่างสหราชอาณาจักร ประกอบกับบทเรียนในการทำสงครามแปซิฟิกในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างสหรัฐฯ กับ ญี่ปุ่น ทำให้ออสเตรเลียไม่สามารถพึ่งพาอิทธิพลทางทหารของสหราชอาณาจักรได้อีกต่อไป ออสเตรเลียจึงได้ทำการทบทวนยุทธศาสตร์ทางทหารของประเทศ และจัดทำสมุดปกขาวฉบับแรกในปี ค.ศ. 1976 ขึ้น เพื่อการพัฒนากำลังกองทัพออสเตรเลียให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และบรรลุเป้าหมายการป้องกันออสเตรเลีย (Defence Of Australia) ต่อมากองทัพออสเตรเลียได้มีการทบทวนปรับปรุงสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียให้สอดคล้อง

กับสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงมาโดยตลอด และฉบับที่ประกาศใช้ในปัจจุบันเป็นฉบับปี ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ซึ่งมีการทบทวนปรับปรุงและประกาศใช้มาแล้วจำนวนทั้งสิ้น 7 ฉบับ ได้แก่ สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ทั้งนี้เมื่อศึกษาสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียทั้ง 7 ฉบับแล้ว พบว่า เนื้อหาสำคัญของสมุดปกขาว ประกอบด้วย 5 ส่วนหลัก ดังนี้

3.1 สถานะแวดล้อมด้านความมั่นคง

ในยุคแรกของสมุดปกขาวของกองทัพออสเตรเลีย (ยุคนสงครามเย็น) วิเคราะห์สถานะแวดล้อม ด้านความมั่นคงระดับโลก โดยให้ความสนใจสำคัญกับโลกระบบสองขั้วอำนาจ (Bipolar) ภายใต้การแข่งขันของมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และโซเวียต โดยเฉพาะภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์และการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของสองมหาอำนาจ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของโลก และภูมิภาคเอเชีย³⁷ รวมทั้งความจำเป็นในการสร้างหุ้นส่วนความมั่นคงกับสหรัฐฯ ที่มีประวัติในการทำสงครามร่วมกันในห้วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในพื้นที่

³⁶ Defence White Paper 1976 หน้า 1/(1976)/Australian Government Publishing Service Canberra

³⁷ Defence White Paper 1976 หน้า 1/(1976)/Australian Government Publishing Service Canberra

แปซิฟิก และอิทธิพลของสหรัฐฯ ในภูมิภาค ได้ถูกระบุไว้ในสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียทุกฉบับ และเพิ่มพูนความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งได้วิเคราะห์หามาอย่างจริงจังที่มีการเติบโตทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหารอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะยุคหลังสงครามเย็นและปัญหาคาบสมุทรเกาหลี นอกจากนี้ออสเตรเลียยังให้ความสนใจต่อภูมิภาคอาเซียนอย่างมาก เห็นได้จากการที่กองทัพออสเตรเลียระบุถึงการสนับสนุนการก่อตั้งสมาคมอาเซียนและต้องการเห็นอาเซียนที่มั่นคง³⁸ โดยกองทัพออสเตรเลียมองว่าเสถียรภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความอยู่รอดของออสเตรเลียโดยตรง รวมทั้งมีการจัดทำบทวิเคราะห์ประเทศต่างๆ ในอาเซียนเป็นรายประเทศ นอกจากนี้สมุดปกขาวออสเตรเลียทุกฉบับระบุถึงความสำคัญของประเทศเพื่อนบ้านในแปซิฟิกตะวันตกเฉียงใต้ นิวซีแลนด์ อินโดนีเซีย และปาปัวนิวกินี อย่างต่อเนื่อง โดยการวิเคราะห์สถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงของสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียจะเป็นลักษณะมองอนาคต (Future Outlook) ในระยะเกิน 15 ปีขึ้นไป

ตั้งแต่เหตุการณ์ 9/11 ในสหรัฐฯ เมื่อ 11 กันยายน 2544 สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียฉบับปี ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) ได้ให้ความสำคัญกับภัยคุกคามจากการก่อการร้าย และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมากขึ้นการส่งกำลังทหารเข้าปฏิบัติการในตะวันออกกลางและอัฟกานิสถาน รวมทั้งการเตรียมความพร้อมของกองทัพในการแสดงบทบาทนำในกองกำลังร่วม (Coalition) โดยเพิ่มความพยายามในการเสริมสร้างความมั่นคงในแปซิฟิกใต้และติมอร์ตะวันออก รวมถึงการส่งกำลังไปปฏิบัติการร่วมในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก โดยสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ได้เน้นย้ำถึงสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงที่ต้องการคือการรักษาระเบียบโลกที่มั่นคง (Rules - Based Global Order) ซึ่งระบุว่าจะเป็นหลักประกันความมั่นคงและมั่งคั่งของประเทศออสเตรเลีย โดยเฉพาะการขยายอิทธิพลของประเทศจีนในทะเลจีนใต้ มหาสมุทรอินเดีย และแปซิฟิก ซึ่งกองทัพออสเตรเลียมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของออสเตรเลียโดยตรง

ภูมิประเทศของออสเตรเลีย ก็เป็นอีกบทวิเคราะห์สำคัญที่ระบุไว้ในสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียทุกฉบับ โดยเฉพาะภูมิประเทศที่อยู่ติดกับประเทศอินโดนีเซีย รวมถึงมีภูมิประเทศที่เป็นทวีป และเป็นรัฐทางทะเล มีอาณาเขตทางทะเลที่กว้างขวางกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่โลก³⁹ ก็ถูกนำมาวิเคราะห์และสื่อสารถึงความจำเป็นในการที่ออสเตรเลียจำเป็นต้องมีกองทัพเรือที่เข้มแข็ง



³⁸ Defence White Paper 1976 หน้า 6/(1976)/Australian Government Publishing Service Canberra

³⁹ Defence White Paper 1987 หน้า 2 – 5/(1987)/Australian Government Publishing Service Canberra

3.2 พันธกิจ เป้าหมายของกองทัพออสเตรเลีย (Ends)

เมื่อทำการศึกษาสรุปปกขาวของกองทัพออสเตรเลียทั้ง 7 ฉบับ พบว่าเป้าหมายของกองทัพออสเตรเลีย ยังคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลงคือ การป้องกันออสเตรเลีย (Defence Of Australia) จากการคุกคามทางทหารของฝ่ายตรงข้าม⁴⁰ ได้ด้วยการพึ่งพาตนเอง(Self-Reliance)ซึ่งหมายถึงการป้องกันและรักษาอธิปไตย ประชาชน และผลประโยชน์ของประเทศออสเตรเลีย หมายรวมถึงการป้องกันจากการคุกคามเสรีภาพของรัฐประชาชนและทรัพยากรของประเทศออสเตรเลียจากรัฐอื่น

3.3 ยุทธศาสตร์ของกองทัพออสเตรเลีย (Ways)

ถึงแม้ว่าพันธกิจ เป้าหมายของกองทัพออสเตรเลียทั้ง 7 ฉบับ คือการป้องกันออสเตรเลียจากการคุกคามทางทหารของฝ่ายตรงข้ามเช่นเดียวกัน แต่ยุทธศาสตร์ของกองทัพออสเตรเลียยังมีการเปลี่ยนแปลงตามสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง โดยสรุปปกขาวกองทัพออสเตรเลียฉบับแรก มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ที่จะพึ่งพาตนเองมากกว่าการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับพันธมิตรเนื่องจากบทเรียนจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และมุ่งเน้นการป้องกันประเทศเป็นหลัก ภายใต้แนวคิดการป้องกันเชิงลึก (Sea – Air Gap) โดยกำลังรบของออสเตรเลีย ไม่เพียงพอในการปฏิบัติการนอกประเทศอีกต่อไป ยกเว้นการร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบขององค์การสหประชาชาติ (UN) โดยมีพื้นที่ปฏิบัติจำกัดเฉพาะภายในกลุ่ม

ประเทศแปซิฟิกตะวันตกเฉียงใต้ ปาปัวนิวกินี อินโดนีเซีย และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตามสรุปปกขาวกองทัพออสเตรเลียฉบับที่สอง (ค.ศ. 1987) เป็นต้นมา การเสริมสร้างความร่วมมือระดับยุทธศาสตร์กับสหรัฐฯ โดยเฉพาะการเป็นหลักการประกันความอยู่รอดในกรณีเกิดการโจมตีด้วยอาวุธนิวเคลียร์และการข่าวกรอง กลายเป็นยุทธศาสตร์ทางทหารที่สำคัญของกองทัพออสเตรเลีย⁴¹ รวมถึงการพัฒนาความร่วมมือภายใต้ข้อตกลง ANZUS ระหว่าง 3 ประเทศ (สหรัฐฯ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) และ FPDA ระหว่าง 5 ประเทศ (สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มาเลเซีย และสิงคโปร์) แต่ยังคงมุ่งเน้นการป้องกันประเทศภายในทวีป (Continental Defence) จำกัดการปฏิบัติการนอกประเทศ รวมทั้งสรุปปกขาวกองทัพออสเตรเลียปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ได้ระบุถึงแนวคิดในการสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารที่นำโดยสหรัฐฯ เพื่อจัดระเบียบความมั่นคงโลกอีกด้วย

นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ของกองทัพออสเตรเลีย ยังได้กำหนดแนวคิดในการปฏิบัติการทางทหาร โดยแบ่งระดับความรุนแรงของภัยคุกคามจากระดับเบา⁴² อาทิ การรบกวนเส้นทางคมนาคมทางทะเลจากฝ่ายตรงข้าม ไปถึงระดับรุนแรง คือ การโจมตีประเทศออสเตรเลียอีกทั้งยุทธศาสตร์กองทัพออสเตรเลีย



⁴⁰ Defence White Paper 1976 หน้า 6, Defence White Paper 1987 หน้า 1, Defence White Paper 1994 หน้า 3, Defence White Paper 2000 หน้า VIII, Defence White Paper 2013 หน้า 1

⁴¹ Defence White Paper 1987 หน้า 4/(1987)/Australian Government Publishing Service Canberra

⁴² Defence White Paper 1994 หน้า 23/(1994)/Australian Government Publishing Service Canberra

ออสเตรเลียยังกำหนดแนวคิดในการปฏิบัติ การสำหรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ได้มีการกำหนดแนวคิด ในการปฏิบัติการไซเบอร์ การต่อต้านการก่อการร้าย การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย การรักษากฎหมายจากการลักลอบทำผิดกฎหมาย และการปฏิบัติการต่อต้านการกระทำอันเป็น โจรสลัด เป็นต้น

3.4 ทรัพยากรและการเสริมสร้างกำลังรบ (Means)

การพัฒนาและเสริมสร้างกำลังรบ ที่ระบุในสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียทุกฉบับ ประกอบด้วย กำลังรบที่ต้องการโดยระบุถึงขีดความสามารถที่ต้องการ ทั้งกำลังทางบก ทางเรือ และทางอากาศ (กองเรือสองมหาสมุทร การป้องกัน การควบคุมบังคับบัญชา การติดตาม ภาพสถานการณ์ การตรวจจับระยะไกล การเคลื่อนกำลังระดับยุทธศาสตร์ การโจมตีระยะไกล การปฏิบัติการระยะไกล การส่งกำลังบำรุง) ยุทธโศปกรณ์ (ประเภทยานรบ และยาน ไร้คนขับ) รวมถึงจำนวนที่ต้องการ โดยใน หัวแรกของสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกำลังรบ ของออสเตรเลียจะเป็นแนวทางการเสริมสร้าง ระยะ 5 ปี⁴³ โดยระบุรายละเอียดถึงรายการ กำลังรบที่จะเสริมสร้าง ประมาณการงบประมาณ รายปี นอกจากนี้ในสมุดปกขาวกองทัพ ออสเตรเลียทุกฉบับ จะให้ความสำคัญในส่วน ของทรัพยากรบุคคล (จำนวนกำลังพล ประเภท ของกำลังทหาร การฝึก ศึกษา กำลังพลสำรอง การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในกองทัพ ความ เท่าเทียม และชนกลุ่มน้อย (Aborigine))

ส่วนสนับสนุน (สนามบินฐานทัพท่าเรืออาคาร สำนักงาน บ้านพัก) สวัสดิการ (รวมถึงการดูแล ครอบครัวของกำลังพล) รวมถึงการมีส่วนร่วม กับภาคสังคมและภาคประชาชน อาทิจำหน่าย โครงสร้างพื้นฐานในการปฏิบัติการทางทหาร การปฏิบัติการข่าวสารของภาคพลเรือน โดยมีภารกิจในการบรรเทาสาธารณภัย การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การต่อต้าน การก่อการร้าย การรักษาผลประโยชน์ของชาติ ทางทะเล เป็นต้น

สำหรับการงบประมาณสมุดปกขาว กองทัพออสเตรเลียปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) เป็นต้นมา ได้มีการระบุรายละเอียดของแผน การจัดสรรงบประมาณกองทัพว่า กองทัพ มีความต้องการงบประมาณในการพัฒนา กองทัพโดยการคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้ มวลรวมของประเทศ (GDP) และระบุสัดส่วน ของการใช้งบประมาณว่าจัดสรรในส่วนใด (งบประมาณการลงทุนเสริมสร้างกำลังรบ งบประมาณในการปฏิบัติการ งบประมาณ ดำรงสภาพ งบประมาณบุคลากร)

3.5 อุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และการวิจัยและพัฒนา

อุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และการวิจัยและพัฒนาถูกให้ความสำคัญมาตั้งแต่ สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียทุกฉบับ โดยระบุถึงความต้องการที่อุตสาหกรรมทาง ทหารภายในประเทศสามารถให้การสนับสนุน กับกองทัพออสเตรเลีย มีการเปิดเวทีการรับรู้ และถกแถลง เพื่อสนับสนุนการลงทุนในด้าน ความมั่นคงและการทหารโดยฉบับค.ศ. 1987 ได้ระบุความต้องการในการยกระดับอุตสาหกรรม

⁴³ Defence White Paper 1976 หน้า 58-59/(1976)/Australian Government Publishing Service Canberra

ป้องกันประเทศ ให้สามารถแข่งขันระดับระหว่างประเทศ และเน้นการจัดหาภายในประเทศและการสร้างพันธมิตรในอุตสาหกรรมทางทหารกับประเทศอื่น

โดยใน สมุดปกขาว กองทัพออสเตรเลียฉบับล่าสุด ปี ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ได้จัดทำเอกสารเพิ่มอีก 2 ฉบับ คือ Integrated Investment Program และ

- Defence Industry Policy Statement เพื่อแสดงวิสัยทัศน์ของรัฐบาลในการลงทุนทางทหารในอนาคต การส่งเสริมขีดความสามารถของกองทัพ การสร้างพันธมิตรด้านความมั่นคงและการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และการวิจัยและพัฒนาที่ชัดเจน รวมทั้งการพัฒนาเพื่อการส่งออกอย่างเป็นรูปธรรม

4. วัตถุประสงค์ (For What) ของสมุดปกขาว กองทัพออสเตรเลียที่ปรับตามสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง

สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียฉบับแรก (ค.ศ. 1976) มุ่งเน้นการสื่อสารถึงภาคประชาชนให้รับรู้ถึงความจำเป็นที่กองทัพออสเตรเลียเปลี่ยนแนวคิดจากการให้ความสำคัญกับการเป็นพันธมิตรทางทหารกับสหราชอาณาจักร สู่การพึ่งพาตนเองในการป้องกันประเทศ จากภัยคุกคามทางทหารซึ่งต้องใช้งบประมาณสูงขึ้น ดังนั้นความโปร่งใสในการใช้ภาษีประชาชนในการพัฒนากำลังรบผ่านการส่งเสริมการรับรู้การใช้งบประมาณของกองทัพให้กับภาคประชาชนด้วยสมุดปกขาว จึงเป็นวิธีการของกองทัพออสเตรเลีย เพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ภาคประชาชนสนับสนุนการพัฒนากองทัพ⁴⁴

ต่อมาสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียมีการเพิ่มวัตถุประสงค์ไว้ในสมุดปกขาว ได้แก่ การสร้างการรับรู้ให้กับประเทศพันธมิตรและประเทศอื่นๆ ว่ากองทัพออสเตรเลียมีการเตรียมความพร้อมทางทหาร โดยมุ่งเน้นการป้องกันตนเอง⁴⁵ ไม่มีแนวความคิดในการรุกรานประเทศอื่น และมีขีดความสามารถทางทหารระดับสูงในการป้องกันประเทศ อันเป็นยุทธศาสตร์เชิงป้องปราม รวมทั้งเน้นย้ำความเป็นพันธมิตรกับประเทศสำคัญ ทั้งระดับโลกอย่างสหรัฐฯ ระดับภูมิภาค ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น อินเดีย และประเทศกลุ่มอาเซียน และองค์การระหว่างประเทศ อาทิ องค์การสหประชาชาติ ในการสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารเพื่อสร้างความสงบสุข

⁴⁴ Defence White Paper 1976 บทนำ/(1976)/Australian Government Publishing Service Canberra

⁴⁵ Defence White Paper 1987 บทนำ และหน้า 1/(1987)/Australian Government Publishing Service Canberra

สำหรับสมุดปกขาวฉบับปี ค.ศ. 2000 มีการเพิ่มวัตถุประสงค์ของสมุดปกขาว เพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยนอกจากวัตถุประสงค์ในการสร้างการรับรู้ทั้งต่อภาคประชาชนในประเทศและประเทศอื่น ๆ แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ในการยืนยันถึงนโยบายของรัฐบาลที่จะดำเนินการให้แผนการพัฒนากองทัพที่กำหนดในระยะยาวถึง 25 ปี⁴⁶ เพื่อให้กองทัพมีความพร้อมในการปฏิบัติการกิจสืบเนื่องจากบทเรียนที่เกิดจากการปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกในห้วงปี ค.ศ. 1999 ที่มีหลายภารกิจที่กองทัพไม่มีความพร้อมเนื่องจากขาดแคลนยุทโธปกรณ์ อาทิ เรืออเนกประสงค์ยกพลขนาดใหญ่ ดังนั้นเพื่อให้การวางแผนพัฒนากองทัพระยะยาวรัฐบาลจำเป็นต้องเป็นผู้รับรองความเป็นไปได้จริงเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศเกิดความมั่นใจในการลงทุนของภาครัฐในด้านการทหาร

ต่อมาในห้วงต้นศตวรรษที่ 21 แนวคิดการบูรณาการทุกภาคส่วน “Whole of Enterprise” เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐมีความคุ้มค่าสูงสุด ดังนั้นสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียปี ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) จึงนำประชาคมความมั่นคงมาอยู่ในกระบวนการจัดทำสมุดปกขาวด้วย อีกวัตถุประสงค์สำคัญของสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียคือ การยืนยันความต้องการของรัฐบาลที่จะปรับเพิ่มงบประมาณในการพัฒนากองทัพไปถึง 2 เปอร์เซ็นต์ของรายได้มวลรวมของประเทศ (GDP)

สรุปสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียมีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 วัตถุประสงค์ ดังนี้

 **4.1 สื่อสารถึงภาคประชาชน** ให้รับรู้ถึงความจำเป็นที่กองทัพออสเตรเลียในการป้องกันประเทศ และ การพัฒนากองทัพให้สามารถป้องกันประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

 **4.2 สื่อสารถึงภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ** เพื่อยืนยันถึงความชัดเจนในการส่งเสริมการลงทุนและแผนการลงทุนของภาครัฐด้านการทหาร เพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศมีความเชื่อมั่นในการลงทุน

 **4.3 สื่อสารถึงพันธมิตร** เพื่อยืนยันความเป็นพันธมิตร เพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน และสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารกับประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ อาทิ สหประชาชาติ เพื่อสร้างความสงบสุข

 **4.4 สื่อสารถึงประเทศที่เป็นภัยคุกคาม** เพื่อยืนยันว่าออสเตรเลียไม่มีแนวคิดเชิงรุก แต่มีความพร้อมและมีขีดความสามารถทางทหารในการป้องกันประเทศ



⁴⁶ Defence White Paper 2000 หน้า 4/(2000)/Commonwealth of Australia

5. กระบวนการ (How) จัดทำสมุดปกขาว ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม จากภาคส่วนต่าง ๆ



สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียในยุคแรกเกิดจากการจัดทำเฉพาะกลุ่ม ประกอบด้วย กองทัพ ร่วมกับนักวิชาการด้านความมั่นคงและภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศบางส่วน โดยภาคประชาชนเป็นเพียงส่วนรับรู้ อย่างไรก็ตาม ในสมุดปกขาวฉบับปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) แผนการพัฒนากองทัพเป็นแผนระยะยาวถึง 25 ปี ดังนั้นสมุดปกขาวฉบับดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการพิจารณาจากรัฐสภา รวมทั้งสมุดปกขาวฉบับปี ค.ศ. 2000 ได้ผ่านคณะทำงานที่ปรึกษาฯ และผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ กว่า 28 ครั้ง⁴⁷ ซึ่งสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับสมุดปกขาวมากยิ่งขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นจากภาคส่วนอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ เพื่อให้เกิดการลงทุนทางทหารอย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับสมุดปกขาวฉบับปี ค.ศ. 2009 จัดทำผ่านการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ กว่า 65 ครั้ง⁴⁸ แต่ได้

ปรับระยะเวลาของแผนการพัฒนากองทัพจาก 25 ปีเหลือเพียง 5 ปี เนื่องจากสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว การจัดทำแผนระยะยาวอาจปรับเปลี่ยนไม่ทันกับสถานการณ์ ต่อมาสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียฉบับปี ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) ได้นำยุทธศาสตร์ระดับสูงกว่า (การประเมินยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ) ร่วมบูรณาการยุทธศาสตร์กับนโยบายของหน่วยงานความมั่นคงอื่น อาทิ การประเมินด้านการข่าวกรองมาเป็นฐานในการจัดทำ อีกทั้งยังมีการทำประชาสัมพันธ์กว่า 100 ครั้ง⁴⁹ และในสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียฉบับล่าสุด (ค.ศ. 2016) นอกจากการมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และภาคประชาชนในการจัดทำสมุดปกขาวแล้ว ยังได้เชิญผู้แทนจากมิตรประเทศ อาทิ สหรัฐฯ และ นิวซีแลนด์⁵⁰ ร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดทำสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียอีกด้วย

สรุปได้ว่า กระบวนการจัดทำสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย นอกจากกองทัพและนักวิชาการด้านความมั่นคงร่วมกันจัดทำแล้ว ยังเชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในระดับที่สูงกว่า อีกทั้งหน่วยงานความมั่นคงมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยผ่านกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ การสังเกตการณ์จากมิตรประเทศ และการพิจารณาจากรัฐสภา เพื่อยืนยันความสำเร็จในการปฏิบัติตามแผนการพัฒนากองทัพ

⁴⁷ Defence White Paper 2000 หน้า 3/(2000)/Commonwealth of Australia

⁴⁸ Defence White Paper 2009 หน้า 18/(2009)/Commonwealth of Australia

⁴⁹ Defence White Paper 2013 หน้า 4/(2013)/Commonwealth of Australia

⁵⁰ Defence White Paper 2016 หน้า 9/(2016)/Commonwealth of Australia

6. เปรียบเทียบสมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ. 2563 กับสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย

สมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ. 2563 เป็นสมุดปกขาวของกองทัพล้มแรกของประเทศไทย ซึ่งได้รับความชื่นชมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะจากคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ของกองทัพอากาศในการจัดสรรงบประมาณในการเสริมสร้างกำลังทางอากาศ มีเนื้อหาสำคัญประกอบด้วย ภารกิจหน้าที่ของกองทัพอากาศ⁵¹ ในการพิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคง และผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

สมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ. 2563 กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญ 5 ประการ⁵² ได้แก่ การเสริมสร้างความตระหนักรู้ของภาคประชาชนถึงความจำเป็นในการพัฒนากองทัพอากาศ การแสดงโครงการสำคัญของกองทัพอากาศ การเผยแพร่แนวคิดความต้องการของกองทัพอากาศในการจัดหาหรือปรับปรุงขีดความสามารถยุทธโธปกรณ์การส่งเสริมความร่วมมือการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และการยืนยันความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของกองทัพอากาศตามขีดความสามารถที่ต้องการ⁵³ ซึ่งประกอบด้วย การปฏิบัติการรบทางอากาศ การป้องกันทางอากาศ การล่าเหยื่อทางอากาศ การค้นหาและช่วยชีวิต การปฏิบัติกิจเฉพาะพิเศษในการช่วยเหลือประชาชน การข่าวกรอง การเฝ้าตรวจ และการลาดตระเวน ฐานบินและการป้องกันฐานบิน การปฏิบัติการทางไซเบอร์ การปฏิบัติการทางอวกาศ และการฝึกอบรมนักบิน รวมทั้งแผนการดำเนินการพัฒนากองทัพอากาศ⁵⁴ (ระบุประเภทอากาศยานปีจัดหา และงบประมาณที่ต้องการ)

โดยภาพรวมเป็นการสื่อสารกับภาคสังคม ถึงภารกิจหน้าที่ของกองทัพอากาศ และเหตุผลความจำเป็นในการพัฒนากำลังกองทัพอากาศ เพื่อความโปร่งใส และคุ้มค่า รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ) โดยสามารถเปรียบเทียบสมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ. 2563 กับสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียได้ใน 4 ประเด็น ดังนี้

6.1 ระดับของสมุดปกขาว

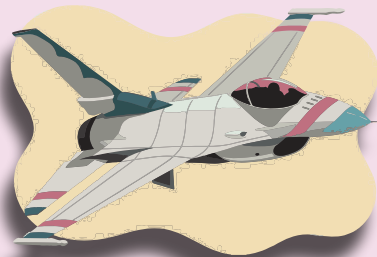
สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียเป็นสมุดปกขาวที่จัดทำระดับกระทรวงกลาโหม และผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาออสเตรเลีย รวมทั้งผ่านการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถือว่ามีระดับสูงกว่า สมุดปกขาวกองทัพอากาศ ที่จัดทำระดับกองทัพ และยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดทำ

⁵¹ สมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ.2563 หน้า 1, 7 และ 21

⁵² สมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ.2563 หน้า 3

⁵³ สมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ.2563 หน้า 31 – 39

⁵⁴ สมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ.2563 หน้า 41 – 49



6.2 เนื้อหาของสมุดปกขาว (What)

สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียมีเนื้อหาหลัก 5 ส่วน ประกอบด้วย 1) การวิเคราะห์สถานะแวดล้อมด้านความมั่นคง ระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศเพื่อนบ้าน 2) พันธกิจและเป้าหมายของกองทัพออสเตรเลีย (Ends) 3) ยุทธศาสตร์ของกองทัพออสเตรเลีย (Ways) 4) ทรัพยากรและการเสริมสร้างกำลังรบ (Means) และ 5) อุตสาหกรรมป้องกันประเทศ การวิจัยและการพัฒนา

สำหรับสมุดปกขาวกองทัพอากาศมีเนื้อหาใกล้เคียงกับสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย แต่มีรายละเอียดแตกต่างกัน โดยเฉพาะประเด็นการวิเคราะห์สถานะแวดล้อมด้านความมั่นคง สมุดปกขาวออสเตรเลียทำการวิเคราะห์เชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่วนสมุดปกขาวกองทัพอากาศเป็นการวิเคราะห์สถานะแวดล้อมที่เน้นการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีทางอากาศ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ซึ่งสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียมีวิสัยทัศน์ และแนวทางจากรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมป้องกันประเทศที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม ต่างจากสมุดปกขาวกองทัพอากาศที่ระบุถึงความต้องการของกองทัพอากาศในการเสริมสร้างกำลังทางอากาศเท่านั้น

6.3 วัตถุประสงค์ของสมุดปกขาว (For What)

สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย มีวัตถุประสงค์เพื่อสื่อสารถึงภาคประชาชน ภาคอุตสาหกรรม ป้องกันประเทศ พันธมิตร และประเทศที่เป็นภัยคุกคาม ถือว่าเป็นการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมกว่า สมุดปกขาวกองทัพอากาศ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสื่อสารให้ภาคประชาชนได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนากำลังทางอากาศของกองทัพอากาศ และภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ตามความต้องการกำลังทางอากาศของกองทัพอากาศเพื่อเป็นเอกสารประกันความโปร่งใสของการลงทุนในการพัฒนากำลังทางอากาศเท่านั้น

6.4 กระบวนการจัดทำสมุดปกขาว (How)

สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียมีกระบวนการจัดทำที่มีขั้นตอนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำหลายภาคส่วน ตั้งแต่ภายในกองทัพ รวมถึงนักวิชาการ อีกทั้งการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ผ่านกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ การสังเกตการณ์จากมิตร ประเทศ และการพิจารณาจากรัฐสภา เพื่อยืนยันความสำเร็จในการปฏิบัติตามแผนการ กระบวนการจัดทำ พัฒนากองทัพ ต่างจากสมุดปกขาวกองทัพอากาศที่ผ่านภายในกองทัพอากาศเป็นหลัก



7. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

จากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียจำนวน 7 ฉบับ กับสมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ. 2563 พบว่าระดับของสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียเป็นสมุดปกขาวระดับกลางโหม มีเนื้อหาในภาพรวมของทุกเหล่าทัพ (กองทัพบก กองทัพเรือและกองทัพอากาศ) รวมทั้งต้องการสื่อสารยุทธศาสตร์กองทัพออสเตรเลียทั้งภายในและภายนอกประเทศ ต่างจากสมุดปกขาวกองทัพอากาศที่เป็นสมุดปกขาวระดับเหล่าทัพ ที่มีเนื้อหามุ่งเน้นเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกองทัพอากาศเท่านั้น รวมทั้งต้องการสื่อสาร เฉพาะความโปร่งใสของกองทัพ ในการเสริมสร้างกำลังทางอากาศ ถึงภาคประชาชน และภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ไม่มีการสื่อสารถึงภายนอกประเทศเหมือนกับสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย

สำหรับในด้านเนื้อหา นั้น โดยรวม มีประเด็นเนื้อหาหลัก 5 ประเด็นเหมือนกัน ประกอบด้วย 1) การศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง 2) การระบุถึงพันธกิจและเป้าหมาย (Ends) ของหน่วย 3) การวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วย (Ways) 4) การกำหนดความต้องการทรัพยากรเพื่อบรรลุพันธกิจและเป้าหมายของหน่วย (Means) และ 5) ระบุความเชื่อมโยงของความต้องการทรัพยากรกับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาในแต่ละประเด็นมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในประเด็นสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง ความต้องการทรัพยากร และความเชื่อมโยงของความต้องการทรัพยากรกับอุตสาหกรรมป้องกัน

ประเทศ กล่าวคือ ประเด็นสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียทำการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยเน้นเชื่อมโยงผลกระทบของสภาวะแวดล้อมดังกล่าวกับกองทัพออสเตรเลีย ซึ่งแตกต่างจากสมุดปกขาวกองทัพอากาศไทยที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมในส่วนและเทคโนโลยีทางอากาศ และข้อจำกัดด้านงบประมาณของกองทัพอากาศ เป็นสำคัญ

ประเด็นความต้องการทรัพยากรกองทัพออสเตรเลีย จะระบุถึงความต้องการในส่วนของการขีดความสามารถ ยุทธโศปกรณ์ ในรายการต่าง ๆ รวมทั้งระบุถึงสิ่งสนับสนุนและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น อาทิ ฐานทัพ ท่าเรือ เป็นต้น รวมถึงระบุถึงความต้องการด้านบุคลากร และการปฏิบัติการของกองทัพ ซึ่งแตกต่างจากสมุดปกขาวกองทัพอากาศที่ระบุเฉพาะความต้องการยุทธโศปกรณ์เป็นหลัก

ความเชื่อมโยงของความต้องการทรัพยากรกับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียมีการยืนยันนโยบายและข้อผูกพันของรัฐบาลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ โดยมีแผนและงบประมาณการลงทุนที่ชัดเจน เพื่อเป็นเครื่องยืนยันให้ภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ กล้าลงทุนในการผลิตและวิจัยพัฒนา ยุทธโศปกรณ์ให้กองทัพ ต่างจากสมุดปกขาวกองทัพอากาศ ที่จะระบุเฉพาะว่ายุทธโศปกรณ์ประเภทใดที่อุตสาหกรรมป้องกันประเทศสามารถสนับสนุนให้กับกองทัพอากาศ

สำหรับวัตถุประสงค์ (For What) และ กระบวนการ (How) ของสมุดปกขาว กองทัพออสเตรเลียและสมุดปกขาวกองทัพอากาศมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียมีวัตถุประสงค์ที่จะสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ทั้งกลุ่มประเทศพันธมิตรและกลุ่มประเทศที่เป็นภัยคุกคาม ต่างจากสมุดปกขาวกองทัพอากาศที่มุ่งเน้นการสื่อสารเรื่องความโปร่งใสในการเสริมสร้างกำลังทางอากาศต่อภาคประชาชนและความเชื่อมโยงความต้องการเสริมสร้างกำลังทางอากาศกับภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ รวมทั้งมีกระบวนการของการมีส่วนร่วมของภาคต่าง ๆ ในการจัดทำสมุดปกขาวที่แตกต่างกัน โดยสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียเน้นการมีส่วนร่วมทั้งจากนักวิชาการภาคประชาชน ภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศหน่วยงานด้านความมั่นคง รัฐสภา รวมถึงพันธมิตรในการจัดทำสมุดปกขาว ต่างจากสมุดปกขาวกองทัพอากาศที่มีกระบวนการจัดทำภายในกองทัพอากาศเป็นหลัก

7.2 ข้อเสนอแนะ

บทความทางวิชาการฉบับนี้ มีข้อเสนอแนะจากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบดังกล่าว จำนวน 5 ประเด็น ได้แก่

7.2.1 เนื้อหา (What) ของสมุดปกขาวของกองทัพอากาศไทย สามารถแบ่งได้ 2 ระดับ

1) สมุดปกขาวของกองทัพอากาศไทย ระดับกลาโหม ควรมีเนื้อหาหลัก 5 ประเด็น ประกอบด้วย (1) การศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง โดยเป็นการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง ระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับพื้นที่รับผิดชอบ โดยเน้น

ถึงผลกระทบของสภาวะแวดล้อมดังกล่าวกับกองทัพอากาศไทย(ระดับกลาโหม)(2)การระบุถึงพันธกิจและเป้าหมาย (Ends) ของหน่วย (3) การวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วย (Ways) (4) การกำหนดความต้องการทรัพยากรเพื่อบรรลุพันธกิจและเป้าหมายของหน่วย (Means) โดยระบุความต้องการทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากขีดความสามารถและยุทธโปกรณ์ อาทิ บุคลากร สิ่งสนับสนุน สิ่งอำนวยความสะดวก และความต้องการในการปฏิบัติการด้วย และ (5) ระบุความเชื่อมโยงของความต้องการทรัพยากรกับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ในระดับนโยบายกลาโหม เพื่อยืนยันนโยบายและข้อผูกพันของกลาโหมต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ

2) สมุดปกขาวของเหล่าทัพ ระดับกองทัพบก ควรมีเนื้อหาหลัก 5 ประเด็น ประกอบด้วย (1) การศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง โดยเป็นการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับพื้นที่รับผิดชอบ โดยเน้นผลกระทบของสภาวะแวดล้อมดังกล่าวกับกองทัพบก (2) การระบุพันธกิจและเป้าหมาย (Ends) ของหน่วย (3) การวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วย (Ways) (4) การกำหนดความต้องการทรัพยากรเพื่อบรรลุพันธกิจและเป้าหมายของหน่วย (Means) โดยระบุความต้องการทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากขีดความสามารถและยุทธโปกรณ์ อาทิ บุคลากร สิ่งสนับสนุน สิ่งอำนวยความสะดวก และความต้องการในการปฏิบัติการด้วย และ (5) ระบุความเชื่อมโยงของความต้องการทรัพยากรกับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ที่มุ่งเน้นเฉพาะว่ายุทธโปกรณ์ประเภทใด

ที่อุตสาหกรรมป้องกันประเทศสามารถสนับสนุนให้กับกองทัพได้ (ลักษณะเดียวกับสมุดปกขาวกองทัพอากาศ)

7.2.2 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย จำนวน 7 ฉบับ กับสมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ. 2563 ซึ่งผลการศึกษาพบว่าระดับของสมุดปกขาวมีความแตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อให้การจัดทำแนวทางการจัดทำสมุดปกขาวกองทัพไทยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ขึ้น จึงควรมีการศึกษาสมุดปกขาวของกองทัพประเทศอื่นๆ เพิ่มเติม โดยเฉพาะประเทศที่มีศักยภาพของกองทัพใกล้เคียงกับกองทัพไทย อาทิ สมุดปกขาวกองทัพมาเลเซีย สมุดปกขาวกองทัพสิงคโปร์ เนื่องจากกองทัพออสเตรเลียถือเป็นกองทัพของสหประชาชาติในระดับกลาง/ระดับภูมิภาค (Middle / Regional Power) ดังนั้น นโยบายของการจัดทำสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลียอาจมีบริบทแตกต่างกับกองทัพไทยพอสมควร

7.2.3 ควรมีการสื่อสารระดับยุทธศาสตร์ถึงประเทศพันธมิตร เพื่อมุ่งเน้นการเสริมสร้างความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนระหว่างกัน เพื่อลดความหวาดระแวงต่อกัน รวมทั้งแสวงหาโอกาสในการสร้างความร่วมมือ ส่วนสมุดปกขาวเหล่าทัพ (ระดับกองทัพ) ควรมุ่งเน้นการสื่อสารภายในประเทศเป็นหลัก

7.2.4 กระบวนการจัดทำสมุดปกขาวระดับกลาโหม (How) จำเป็นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในการจัดทำเพื่อให้เป็นที่ยอมรับ โปร่งใส ตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมดังกล่าว ควรดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เริ่มจากการมีส่วนร่วมจากนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐด้านความมั่นคง และภาคอุตสาหกรรมป้องกันประเทศก่อน เพิ่มการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และต่างประเทศ เพื่อให้กระบวนการไม่ซับซ้อนจนทำให้การจัดทำสมุดปกขาวใช้ระยะเวลาจัดทำนานเกินความจำเป็น เนื่องจากสมุดปกขาวกองทัพไทยดังกล่าวจะเป็นฉบับแรก

7.2.5 สมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ฉบับปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) และสมุดปกขาวกองทัพออสเตรเลีย ฉบับปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) มีความใกล้เคียงกับสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงของไทยในปัจจุบันมากที่สุด โดยเฉพาะในประเด็นที่กองทัพออสเตรเลียไม่มีภัยคุกคามที่ชัดเจนในห้วงเวลานั้น จึงสามารถนำมาเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง และกำหนดยุทธศาสตร์กองทัพได้ใกล้เคียงกับบริบทของกองทัพไทย

