

### บทที่ 3

## ปัจจัยภายในที่ส่งผลให้ผู้นำพลเรือนเข้าไปมีบทบาท ในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000

ในบทนี้ เป็นการอธิบายและวิเคราะห์ถึงปัจจัยภายในที่ส่งผลให้ผู้นำพลเรือนเข้าไปมีบทบาทร่วมกับผู้นำทหารในกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000 โดยใช้กรณีศึกษาการยกเลิกโครงการการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ แนวคิดความเชื่อ และประสบการณ์ทางการเมืองและความมั่นคงของผู้นำรัฐบาลพลเรือน แนวความคิดความเชื่อ และประสบการณ์ด้านการเมืองและความมั่นคงของผู้นำทางทหาร การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สภาพของสังคมไทย และบทสรุป

### 3.1 ปัจจัยด้านแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ทางการเมืองและความมั่นคงของผู้นำพลเรือน

ประเทศไทยมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขฝ่ายที่จะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลก็คือพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือได้รับเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากจึงจะได้จัดตั้งเป็นรัฐบาล

พรรคการเมืองจะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องมีปัจจัยเกื้อหนุนอยู่อย่างน้อยหนึ่งใน 2 ประการคือ 1) จะต้องมีผู้นำที่ต้องการแสวงหาความความสนับสนุนจากประชาชน (แม้ประชาชนจะไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองก็ตาม) และ 2) ประชาชนเองตื่นตัว และสนใจการเมืองจึงผลักดันให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น การที่ประชาชนจะตื่นตัวนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหลายประการ กล่าวคือ เป็นการก่อกำเนิดเกิดขึ้นของกลุ่มชนชั้นใหม่ๆ เช่น กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนายทุน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักวิชาชีพ และกลุ่มมวลชนต่างๆ เป็นต้น<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองจะดำรงอยู่ได้จึงต้องแข่งขันขอความสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนเพียงแก่การที่จะได้เข้าไปมีบทบาทในการปกครอง ดังนั้น การขึ้นสู่อำนาจการปกครองในรัฐบาลของพรรคประชาธิปไตยในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 จึงอยู่ในบริบทดังกล่าวเช่นกัน

---

<sup>1</sup> พงศศิลาณ ชุมพล, ระบบการเมือง : ความเบื้องต้น. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 159-160.

ในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 พรรคประชาธิปัตย์ ผู้นำการจัดตั้งรัฐบาลต่อจากรัฐบาลของพรรคความหวังใหม่ เป็นรัฐบาลพลเรือนที่เข้าไปมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคงด้านการทหารหรือด้านการป้องกันประเทศมากกว่าในอดีต สิ่งที่เป็นข้อบ่งชี้ก็คือ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ยังได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และการแต่งตั้งพลเรือนเข้าเป็นที่ปรึกษาความมั่นคงด้านการทหาร คือ ดร. ปณิธาน วัฒนายากร อาจารย์ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พร้อมกับแต่งตั้งนายทหารเข้ามาเป็นที่ปรึกษาดูแลเช่นกัน เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงทางการทหารและการป้องกันประเทศของไทย

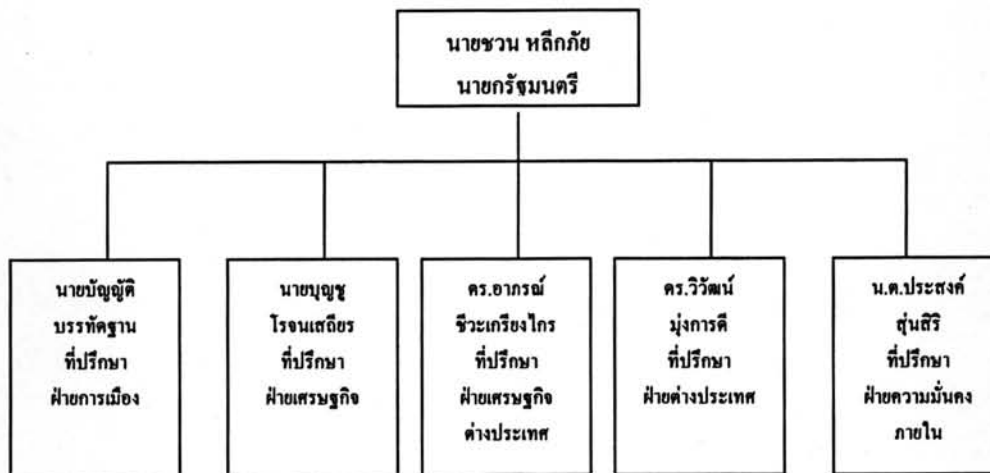
บทบาทของฝ่ายพลเรือนในช่วงดังกล่าว มีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับพรรคประชาธิปัตย์หลายคน ซึ่งเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทางด้านต่างๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร เป็นต้น บุคคลดังกล่าวจำแนกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือกลุ่มแรกเป็นกลุ่มบุคคลตามโครงสร้างของรัฐ นั่นก็คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการประจำตามกระทรวงต่างๆ ส่วนกลุ่มที่สองคือ กลุ่มที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ หรือในทางวิชาการเรียกว่า “คลังสมอง” (Think Tank) การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา มีหลักการคือ การไม่ไว้ใจการบริหารงานจากหน่วยงานตามปกติของระบบราชการต่างๆ ตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี และข้าราชการประจำตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ดังนั้น การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาก็เพื่อถ่วงดุลงานให้ผู้นำประเทศอีกชั้นหนึ่งเพื่อที่จะบริหารงานได้ให้มีประสิทธิภาพ<sup>2</sup>

คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีมีจำนวนตามนายกรัฐมนตรีเห็นว่าบุคคลใดจะสามารถช่วยให้การบริหารเป็นไปตามความต้องการและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารของประเทศในแต่ละฝ่าย ในช่วงนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย นั้น แบ่งที่ปรึกษาออกเป็นฝ่ายต่างๆ ได้แก่ ฝ่ายการเมือง (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) ฝ่ายเศรษฐกิจ (นายบุญชู โรจนเสถียร และดร.อาภรณ์ ชีวะเกรียงไกร) ฝ่ายการต่างประเทศและความมั่นคง (ดร.วิวัฒน์ มุ่งการดี และน.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ) ฝ่ายความมั่นคงด้านการทหาร (ดร.ปณิธาน วัฒนายากร พล.อ.นฤนาท กัมปนาทแสนยากร และพล.อ. กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ) ฝ่ายรัฐสภา (นายปรีชา สุวรรณทัต) รวมทั้งตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์) และรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง และการต่างประเทศ ก็จัดเป็นคณะที่ปรึกษาดูแล (ดังแผนภาพที่ 4)<sup>3</sup>

<sup>2</sup> “คลังสมองได้คืนชวน เปิดโหมทีมขุนศึกผู้วิกฤติประเทศ” กรุงเทพธุรกิจ. (12 ตุลาคม 2541) : 2.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน

แผนภาพที่ 5 คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย สมัยที่สอง (ค.ศ. 1997-2000)  
(ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง)



ที่มา : ผู้วิจัยเรียบเรียงเองจากการศึกษาผ่านสื่อหนังสือพิมพ์

ตามแผนภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีมีที่ปรึกษาด้านต่างๆ มาก แต่อำนาจและความรับผิดชอบของที่ปรึกษา จะไม่มีอยู่ในโครงสร้างภายในรัฐอย่างแน่ชัด แต่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีอย่างมาก เนื่องจากว่าเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีมากที่สุด ทำงานอยู่ที่เดียวกับนายกรัฐมนตรีคือที่ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล การเสนอแนะและให้คำปรึกษา จึงสามารถกระทำได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านขั้นตอนทางราชการแต่อย่างใด ซึ่งแต่ละคนจะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาความรู้ความเชี่ยวชาญของตนเอง มีรายละเอียดดังนี้<sup>4</sup>

1. ที่ปรึกษาด้านการเมือง มีนายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นบุคคลที่คอยให้คำปรึกษาทางด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในพรรคและภายนอกพรรค ร่วมวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศเพื่อประกอบการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี

2. ที่ปรึกษาด้านด้านเศรษฐกิจ มีนายบุญชู โรจนเสถียร และดร.อากรณ์ ชีวะเกียรียงไกร ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังประสบปัญหาอยู่ ทีมที่ปรึกษาด้านนี้จะทำหน้าที่เชื่อมโยงกันกับ ทีมรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่มีนายวรากรณ์ สามโกเศศ เป็นผู้นำทีมซึ่งในกลุ่มจะมีคนรุ่นใหม่ร่วมขบวนการด้วยประมาณ 10 กว่าคน โดยมีทั้งข้าราชการประจำที่เข้ามาช่วยราชการและบุคคลที่นายกรัฐมนตรีคัดเลือกมาอีกที

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน

3. ที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศและความมั่นคง มี ดร.วิวัฒน์ มุ่งการดี และน.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ คอยให้คำปรึกษา ซึ่งดร.วิวัฒน์ มุ่งการดี จะให้คำปรึกษาด้านการต่างประเทศและด้านรัฐศาสตร์ ร่างและตรวจร่างสุนทรพจน์ และปาฐกถาต่างๆ เนื่องจากนายทนายฯไม่มั่นใจส่วนราชการที่ได้ร่างมาแล้วจะถูกตั้งตามวัตถุประสงค์และใช้ภาษาได้อย่างที่ต้องการหรือไม่ บางครั้งจึงต้องนำมาแก้ไขเพิ่มเติมจนนายรัฐมนตรีพอใจ ส่วนงานด้านความมั่นคงนั้น น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ จะมีทีมที่คอยหาข่าวด้านความมั่นคงภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อนำเสนอข้อมูลที่แม่นยำมากที่สุดต่อนายกรัฐมนตรีประกอบการตัดสินใจ

4. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงด้านการทหารและการป้องกันประเทศ มี ดร.ปณิธาน วัฒนายากร ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงทางการทหารหรือการป้องกันประเทศ แม้ว่าจะสามารถรายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่ก็ได้ทำงานร่วมกันกับฝ่ายต่างประเทศและความมั่นคงที่มีดร.วิวัฒน์ มุ่งการดี และน.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ ซึ่งดูแลความมั่นคงภายในประเทศร่วมทีมด้วย เรื่องที่ปรึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนากองทัพไทย และการป้องกันประเทศ ซึ่งในทีมก็จะมีคณะนายทหารร่วมทีมด้วยหลายคน เช่น พล.อ.นฤนาท กัมปนาทแสนยากร พล.อ.กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ เป็นต้น ร่วมงานกับคณะทำงานของที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่มีพล.อ.อุทธรณ์ แยมพันธุ เป็นหัวหน้าคณะสายทหาร ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทหลักด้านนี้

ดร. อากรณ ชิวะเกรียงไกร หนึ่งในคณะที่ปรึกษาให้สัมภาษณ์ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1998 ว่า การทำงานของที่ปรึกษา จะทำงานภายใต้ปรัชญาที่ว่า นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำประเทศจะต้อง “รู้เร็ว รู้ลึก รู้ก่อน” เพื่อประกอบการตัดสินใจ นายกรัฐมนตรี จะไม่รอให้กระทรวง ทบวง กรม มารายงาน เพราะข้อมูลจะล่าช้ากับการตัดสินใจ การหาข้อมูลจะมาจาก 3 ทาง คือ ส่วนราชการ ภาคเอกชน และจากต่างประเทศ โดยข้อมูลทั้งหมดจะนำมาสรุป และเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย หากข้อมูลมีไม่เพียงพอ นายกรัฐมนตรีก็จะสั่งลงมา เช่น เรื่องการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เกี่ยวกับสถาบันทางการเงินต่างประเทศเขามีวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร มีข้อดี-ข้อเสียอย่างไร ทีมที่ปรึกษาก็จะต้องหามาและสรุปให้ด้วย เพื่อที่นายกรัฐมนตรีจะได้นำไปประกอบการหารือกับทีมเศรษฐกิจของรัฐบาล ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาตัดสินใจสั่งการ หรือเสนอความเห็นเพิ่มเติมได้

---

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ นายกรัฐมนตรีจะต้องตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งการตัดสินใจของ นายกรัฐมนตรีไม่สามารถตัดสินใจโดยใช้ความรู้ความสามารถแต่เพียงผู้เดียว หากแต่ยังต้องอาศัย ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ แต่งตั้งมาเป็นที่ปรึกษาเพื่อขอรับคำปรึกษาและนำไปสู่การตัดสินใจสั่งการต่อไป

ประเด็นวิเคราะห์คือกระบวนการกำหนดและการตัดสินใจนโยบายด้านต่างๆ ของ นายกรัฐมนตรีสมัยนายชวน หลีกภัย สมัยที่สอง (ค.ศ. 1997-2000) มีบุคคลและหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยตรงนั้นมีบุคคลที่มีตำแหน่งอยู่ในรัฐบาลอยู่แล้ว เช่น นายสุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายธานีินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น ส่วนโดยอ้อมก็คือ ทีมที่ปรึกษาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ผู้วิจัยต้องการอธิบายเพื่อชี้ให้เห็นว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ความมั่นคงด้านการทหารและการป้องกันประเทศของไทย นั้น พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรค รัฐบาลพลเรือน ได้เข้าไปมีบทบาทต่อกระบวนการดังกล่าวมากกว่ารัฐบาลพลเรือนในอดีต เห็นได้ จากการมีนโยบายการปรับโครงสร้างของกระทรวงกลาโหมซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างของ กองทัพ และการจัดซื้อจัดหาอาวุธ ยุทโธปกรณ์ของกองทัพ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) นโยบายการปรับโครงสร้างของกระทรวงกลาโหม

การปรับโครงสร้างของกระทรวงกลาโหมเป็นความพยายามของหัวหน้ารัฐบาล นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ที่จะนำเอาการเมืองมาควบคุม กองทัพ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการกระทรวงกลาโหม เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 1998<sup>6</sup> มี พล.อ.ยุทธนา แซ่มพันธ์ เป็นหัวหน้าคณะเพื่อจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงการจัดส่วนราชการใน กระทรวงกลาโหมใหม่ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้มีมานานพอสมควร และมีแนวทางที่เห็นแตกต่างกัน เป็นสองแนวทางใหญ่ซึ่งมีปมปัญหาที่ถกเถียงกันมาโดยตลอดคือ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายการเมืองกับกองทัพว่าจะมีเส้นแบ่งกันที่ไหนเพียงใด

<sup>6</sup> สืบค้นจากวารสาร. (27 มีนาคม-2 เมษายน 2541) : 19-20.



แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหมใหม่ มีสาระสำคัญคือจะจัดโครงสร้างกระทรวงกลาโหมให้เข้าแนวการจัดโครงสร้างของหน่วยราชการอื่นๆ คือ หน่วยงานระดับกรมขึ้นกับสำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานปลัดกระทรวงขึ้นตรงกับรัฐมนตรี และปลัดกระทรวงกลาโหม บังคับบัญชาดูแลกองบัญชาการทหารสูงสุด โดยมีกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นหน่วยขึ้นตรงกับกองบัญชาการทหารสูงสุด ทำให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำกับควบคุมข้าราชการทหารผ่านสำนักงานปลัดกระทรวง อย่างไรก็ตาม ทหารในกองทัพส่วนใหญ่มีทัศนคติว่าภารกิจของกระทรวงกลาโหมมีลักษณะพิเศษจึงไม่สามารถจัดโครงสร้างในแบบทั่วไปได้<sup>7</sup>

### ประเด็นข้อสังเกต

1) การปรับโครงสร้างใหม่รัฐมนตรีจะสามารถมีอำนาจมาก เนื่องจากสามารถแต่งตั้งบุคคลต่างๆ ตั้งแต่ปลัดกระทรวงและคณะกรรมการวิจัยยุทธศาสตร์กลาโหม ซึ่งตำแหน่งบุคคลดังกล่าวได้รวบรวมหน่วยงานกองทัพเอาไว้บริหารจัดการที่จุดเดียว ดังนั้น ฝ่ายพลเรือนจึงสามารถเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงด้านการทหารและการป้องกันประเทศมากขึ้นได้ตามโครงสร้างใหม่ ซึ่งการพิจารณาของฝ่ายการเมืองหากคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลนั้นก็จะเป็นผลดีต่อหน่วยงาน แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง มักจะแต่งตั้งบุคคลของตนเข้าไปมากกว่า

2) การจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ แต่เดิมนั้น เหล่าทัพบริหารงบประมาณกันเอง โดยที่สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณได้ แต่มีหน้าที่เพียงตรวจทาน แล้วนำเสนอสำนักงบประมาณเพื่ออนุมัติเท่านั้น ส่วนโครงสร้างใหม่นั้นงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงกลาโหมนั้นสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บริหารจัดการให้กองบัญชาการทหารสูงสุดและเหล่าทัพ เมื่อเหล่าทัพมีความจำเป็นต้องจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จะต้องเสนอความต้องการมาที่กระทรวงกลาโหม เพื่อที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดความเหมาะสมของยุทโธปกรณ์นั้นๆ

<sup>7</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, ปรับโครงสร้างกลาโหม ประเด็น-ปัญหา-ข้อพิจารณา, (กรุงเทพมหานคร : โครงการศึกษาด้านการทหาร ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 6-13.

3) การจัดโครงสร้างใหม่ของกองทัพโดยฝ่ายการเมืองเพื่อเข้าไปมีบทบาทในด้าน การทหารและการป้องกันประเทศ อาจส่งผลกระทบต่อความรู้สึกหรือแนวคิดเดิมของทหารอย่าง แน่นนอน อันเนื่องมาจากไม่ต้องการความเปลี่ยนแปลงใดๆแม้ว่าจะมีเหตุการณ์ใดเปลี่ยนแปลงก็ตาม

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศในรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ในแนวกว้างๆ แต่หากจะแยกพิจารณาให้เห็นถึงบทบาทของผู้นำพลเรือนในสมัย ดังกล่าวให้ชัดเจนก็จำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงที่มาที่ไปของการกระทำดังกล่าวว่ามีปัจจัย ใดบ้างที่ทำให้เกิดผลนโยบายดังกล่าวออกมา โดยแยกพิจารณาบทบาทเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล และแต่ละกลุ่มเกี่ยวกับแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์เฉพาะตัวแต่ละคนแต่ละฝ่าย ดังนี้

#### 1) บทบาทของนายชวน หลีกภัย

การขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายชวน หลีกภัย เป็นการขึ้นดำรง ตำแหน่งในครั้งที่ 2 โดยครั้งแรกดำรงตำแหน่งในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1992-1995 จากการเลือกตั้ง ภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 แต่การดำรงตำแหน่งสมัยที่ 2 นั้น มีประวัติศาสตร์ใน แนวดวงการเมืองไทยเกิดขึ้นในหน่วยงานราชการของกองทัพเกิดขึ้นก็คือ การขึ้นดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของนายชวน หลีกภัย อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ทำให้เกิดข้อครหา มากมายตามมามีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะนายทหารบางคนในกองทัพไม่ยอมรับ เพราะคิดว่า นายชวนฯ ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกองทัพและการกำหนดนโยบายความมั่นคงด้านการทหารและการ ป้องกันประเทศ ข้อถกเถียงดังกล่าวแม้ว่าจะมีน้ำหนักแต่ก็ไม่สามารถทำให้นายชวน หลีกภัย ก้าวลง จากตำแหน่งดังกล่าวได้ จึงทำให้หลายคนเกิดข้อสงสัยว่า เป็นเพราะเหตุใดหรือมีเงื่อนไขปัจจัย ใดบ้างที่ทำให้นายชวน หลีกภัย เข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว และก็สามารถอยู่จนครบวาระของสมัย รัฐบาล จนสามารถเข้าไปดำเนินการในด้านกองทัพในเรื่องต่างๆมากมาย เช่น การปรับปรุง โครงสร้างของกองทัพ การแก้ไขปัญหางบประมาณกองทัพโดยปรับลดงบประมาณให้น้อยลงทั้งที่ บางครั้งก่อให้เกิดความไม่พอใจของกองทัพ และการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาการจัดซื้อจัดหา อาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆของกองทัพ และโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบิน เอฟ-18 ของกองทัพอากาศ

ด้วยแนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงกลาโหมในระยะเวลาต่อมา ซึ่งได้ตั้งเป้าหมายใช้ระยะเวลา 12 ปี แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ระยะแรกใช้เวลา 2 ปี ระยะที่สองใช้เวลา 5 ปี และระยะสุดท้ายใช้เวลา 5 ปี นับเป็นครั้งแรกที่พลเรือนสามารถเข้าไปควบคุมทหารได้มากกว่าอดีต ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีปัจจัยมาจากความเข้มแข็งในเจตนารมณ์หรือแนวคิดและภาวะผู้นำของผู้นำพลเรือน<sup>8</sup>

หากวิเคราะห์แนวคิดและประสบการณ์เฉพาะตัวในทางการเมืองของนายชวน หลีกภัย ในด้านต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา การทำงาน และประสบการณ์ทางการเมือง เป็นต้น พบว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และมุมมองและทางเลือกในการตัดสินใจกำหนดนโยบายความมั่นคงการทหารและการป้องกันประเทศอย่างมาก

หากย้อนกลับไปศึกษาภูมิหลังของนายชวนฯ ในด้านดังกล่าว จะพบว่า ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ผ่านการศึกษาและประสบการณ์ทางการเมืองมามากมาย นายชวน หลีกภัย จบการศึกษาด้านนิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และด้านรัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ซึ่งเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การใช้ภูมิความรู้เหล่านี้สู่แวดวงการเมืองได้อย่างดี ส่วนประสบการณ์ในชีวิตการทำงานเริ่มต้นการทำงานโดยการเป็นทนายความและต่อมาได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง ภายใต้อุปสรรคประชาธิปไตย และได้มาเป็นหัวหน้าพรรคในปี ค.ศ. 1991 นายชวน หลีกภัย ได้เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาหลายกระทรวง ซึ่งได้แก่ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษา และกระทรวงสาธารณสุข รวมถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้าน ในปี ค.ศ. 1990 ชวน หลีกภัย ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี และต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 1 และวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 พร้อมควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ค.ศ. 1932 เป็นต้นมา นายชวน เป็นพลเรือนคนที่สอง นับจาก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Panitan Wattanayagorn, "Current reform of the Thai Armed Forces: surviving the latest storm?," in Cavan Hogue (ed.) *Thailand, Australia and The Region, strategic development in Southeast-Asia*. (Canberra: The Australian National University Printing, 2002), pp. 43-44.

<sup>9</sup> ประวัตินายชวน หลีกภัย จากวิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) และศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ ฟองจันทร์ พยาขม, *รวมประวัตินายกรัฐมนตรี*. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ชูชมหาสารณณ์ พิมพ์ครั้งที่ 1, 2544), หน้า 171-176.



ประสบการณ์เฉพาะตัวในทางการเมืองคงได้กล่าวมา วิเคราะห์ได้ว่านายชวนฯ มีความพร้อมและอุดมการณ์ที่เชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพราะเคยกล่าวไว้ว่าตนเองไม่มีรุ่นในกองทัพ จึงเข้ามากำหนดนโยบายได้สะดวกโดยคำนึงถึงความถูกต้องเป็นหลัก และย้ำกับกองทัพว่า รัฐบาลมีนโยบายเสริมสร้างกองทัพให้เป็นทหารอาชีพ โปร่งใส และมีเกียรติ<sup>10</sup> และที่สำคัญในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การจัดซื้อจัดหางบประมาณต้องประหยัด การจัดซื้ออาวุธในราคา 100 ล้านบาทขึ้นไป จะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการกลางของกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน ร่วมด้วยตัวแทนจาก 3 เหล่าทัพ เพื่อให้การใช้งบประมาณคุ้มค่าที่สุด<sup>11</sup>

นักวิเคราะห์หลายคนมองว่าการที่นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมนั้น เป็นเพราะว่ามีแนวคิดจะทำให้การเมืองสามารถเข้ามาควบคุมทหารได้อย่างเบ็ดเสร็จเป็นระบบและให้นักการเมืองสามารถควบคุมกองทัพได้ในอนาคตเช่นเดียวกับที่นักการเมืองสามารถเข้าไปควบคุมสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานราชการอื่นๆ ได้

การวิเคราะห์ดังกล่าวอาจมีน้ำหนักเพียงด้านเดียว แต่หากศึกษาจากการให้สัมภาษณ์ของนายชวน หลีกภัย ก็จะมีน้ำหนักในแง่ของการให้เหตุผลถึงการเข้าไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมากยิ่งขึ้น ในหนังสือเรื่อง ฉะ ฉะ ฉาว นักการเมืองไทย ของหนังสือบริษัท มติชน นายชวน หลีกภัย กล่าวว่า<sup>12</sup>

“ตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหมตั้งแต่สมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐมนตรีล้วนเป็นทหารทั้งสิ้น และมักจะเป็นนายทหารประจำการ กลุ่มที่ไม่ใช่ทหารประจำการก็มี เป็นนักการเมือง แต่ก็มียศเป็นทหารอยู่ดี การเข้าไปเป็นรัฐมนตรีกลาโหมของผม เป็นช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นภาระใหญ่เพราะทหารก็มีวิกฤตเช่นเดียวกัน วิกฤตครั้งนั้นกระทบต่อรายจ่ายของราชการทุกหน่วยงาน รวมทั้งกองทัพ ซึ่งมีภาพลักษณ์ไม่ค่อยโปร่งใสในเรื่องการใช้งบประมาณและการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ ผมเข้ามาในจังหวะที่การเมืองกับ

<sup>10</sup> “เสร็จศึกฆ่าขุนพล?” สัปดาห์วิจารณ์ (23-29 มกราคม 2542) : 8.

<sup>11</sup> “บ๊ิก ขวน เข้ม ให้กลาโหมสกรีนซื้ออาวุธ” ข่าวสด (24 กุมภาพันธ์ 2541) : 3.

<sup>12</sup> ทีมข่าวการเมืองมติชน, ฉะ ฉะ ฉาว นักการเมืองไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2549), หน้า 98-105.

การทหารยังคงถูกรุ่น เพราะเป็นช่วงเวลาหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ไม่กี่ปี กลิ่นอายของทหารยุค รสช. (กองอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) เพิ่งจางหาย..มันมีปฏิกิริยาอยู่บ้าง แต่เป็นเรื่องธรรมดาสำหรับในการเข้ามารับตำแหน่ง เพราะเป็นคนนอกไม่มีรุ่น จึงสามารถเข้าไปควบคุมกองทัพได้เพื่อไม่ให้ทหารเข้าไปเป็นเครื่องมือทางการเมืองอีกต่อไป และ ตนเองจะต้องทำให้ทหารในกองทัพเป็นทหารอาชีพที่ไม่ใช่เครื่องมือทางการเมือง เมื่อครั้งแถลงนโยบายต่อสภาภิโหม ได้พูดย้ำกับบรรดาผู้นำเหล่าทัพทั้งหลายว่า ขอให้ทหารเป็นทหารอาชีพจริงๆ ไม่ใช่เป็นเครื่องมือทางการเมือง เอาไว้ใช้โงงเลือกตั้ง พูดอย่างนั้นเลยกับตัวแทนเหล่าทัพว่าตนเป็นนักการเมือง มาแล้วไม่นานผมก็ไป แต่กองทัพต้องอยู่ตลอดไป จึงขอให้ร่วมทำสิ่งที่ถูกต้อง ผมไม่มีรุ่น ไม่มีพวกในกองทัพ จึงสามารถวินิจฉัยอะไรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เต็มที่และจะไม่เข้าไปแทรกแซงโดยไม่จำเป็น”

สิ่งที่นายชวนฯ ริเริ่มเปลี่ยนแปลงมีหลายอย่างเช่น การปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างกองทัพไทย การปรับปรุงอัตรากำลังพล บางหน่วยงานมีปัญหาขาดพลเกิน ซึ่งกระทรวงกลาโหมมีนโยบายปรับปรุงเรื่องนี้มาก่อนแล้ว แต่ทำไม่ได้ แต่ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ นายชวนฯ มีนโยบายระงับการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของทุกเหล่าทัพด้วย ซึ่งนายชวนฯ เชื่อว่ามีผลต่อความรู้สึกต่อทหารในกองทัพอย่างมากเช่นเดียวกัน

“ช่วงนั้นผมสั่งให้ยกเลิกการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์บางประเภทที่รัฐบาลไม่สามารถหาเงินมาสนองได้ เพราะไม่อยากให้ใครตำหนิได้ว่ากองทัพอยู่ได้อิทธิพลของพ่อค้าขายอาวุธ ผมต้องการขจัดข้อกล่าวหาเรื่องอาวุธซื้อมาแล้วก็ใช้ไม่ได้ และเปลี่ยนให้มาจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ตามความต้องการแท้จริงของกองทัพต่างๆ ไม่ใช่เป็นการชี้นำของนายหน้าค้าอาวุธ ไม่ให้ซื้อเพื่อเอาค่านายหน้า”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

เหตุและปัจจัยดังกล่าว ทำให้วิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดนายชวน จึงมีแนวความคิดเช่นนั้น หากย้อนกลับไปศึกษาประวัติ นายชวน จะพบว่าพรรคประชาธิปัตย์และนายชวนเองมีความไม่ลงรอยกับกองทัพมาโดยตลอด เมื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 3 ในปี ค.ศ. 1976 นายชวนถูกกล่าวหาจากจากรัฐบาลเผด็จการทหารจอมพล ป. พิบูลสงคราม ว่า เป็นคอมมิวนิสต์ แม้ว่าจะเจ็บปวด แต่นายชวนก็มีความเชื่อมั่นและศรัทธาคือหลักการประชาธิปไตยอย่างมั่นคง ไม่ยอมรับระบบเผด็จการและไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองไปสู่ระบบอื่นๆที่ล้มล้างสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ อันมิใช่หนทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังคำกล่าวถึงประวัติของตนเองในเวปไซด์ส่วนตัวตอนหนึ่งว่า “ผมไม่ต้องการทั้งเผด็จการทหารและเผด็จการคอมมิวนิสต์”<sup>14</sup>

ในอดีต ไทยมีการปฏิรูปโครงสร้างกองทัพมาหลายครั้งเช่นกัน ในปี ค.ศ. 1887 มีการปฏิรูปครั้งใหญ่เป็นช่วงของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 (ค.ศ. 1868-1910) โดยได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตกซึ่งต้องปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ในขณะนั้น ต่อมาได้รับการปฏิรูปอีกครั้งในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 และปรับปรุงมาโดยตลอดจนถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 และเห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ซึ่งจะปรากฏให้เห็นถึงการจัดตั้งกองทัพอากาศในสมัยของพระองค์<sup>15</sup>

ต่อมาเมื่อถึงยุคปัจจุบัน ได้มีความพยายามหลายครั้งในการปฏิรูปโครงสร้างของกองทัพ แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ ส่วนใหญ่เป็นเพียงแต่กำหนดแบบแผนออกมา แต่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ในปี ค.ศ. 1990 แม้ว่าจะมีเอกสารที่เป็นทางการมากขึ้น และในปี ค.ศ. 1992 กระทรวงกลาโหมเปิดตัวเองมากขึ้นในระดับหนึ่งนำไปสู่การริเริ่มนโยบายให้มีการปฏิรูปโครงสร้างของกองทัพซึ่งปรากฏแผนขั้นต้นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในปี ค.ศ. 1996 แต่ก็ไม่ได้มีการตอบรับจากกองทัพเมื่อได้มีการนำเสนอแผนการปฏิรูปดังกล่าวในสภากลาโหม จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1997 สมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย จึงได้ปรากฏแผนแม่บทในการปฏิรูปโครงสร้างกองทัพซึ่งมีความสำคัญให้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปอย่างเป็นจริงเป็นจังมากขึ้น<sup>16</sup>

<sup>14</sup> อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่เวปไซด์ส่วนตัวของนายชวน หลีกภัย [www.Chuan.org](http://www.Chuan.org) ซึ่งให้รายละเอียดเกี่ยวกับประวัติทางด้านการศึกษา การทำงาน อุทิศคุณธรรมและแนวคิดทางการเมืองที่ผ่านมา

<sup>15</sup> Panitan Wattanayagorn, “Current reform of the Thai Armed Forces: surviving the latest storm?,” in Cavan Hogue (ed.) *Thailand, Australia and The Region, strategic development in Southeast-Asia.*, p. 44.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 45.

สรุปแนวคิดของนายชวน หลีกภัย ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมนั้น มี 3 ประเด็นหลักๆคือ

1) การให้ปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งขึ้นตรงต่อนักการเมืองมีอำนาจสูงสุด ทำให้ทั้งสามเหล่าทัพขึ้นตรงต่อฝ่ายการเมือง

2) เปลี่ยนองค์ประกอบของสมาชิกสภากลาโหมซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่กำหนดนโยบายการทหารทั่วไป โดยให้นักการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาโหมได้เกินครึ่งหนึ่ง ทำให้ฝ่ายการเมืองเป็นเสียงข้างมากในสภากลาโหม ส่งผลให้สภากลาโหมอยู่ภายใต้อำนาจการเมืองเต็มที่

3) การเปลี่ยนแปลงอำนาจการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจของเหล่าทัพไปขึ้นตรงต่อสภากลาโหม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธานที่ประชุม ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถรอกำแทรกแซงการจัดซื้อจัดหาได้ ส่งผลให้ข้อมูลเกี่ยวกับยุทธโธปกรณ์ของกองทัพไม่เป็นความลับทางการทหารอีกต่อไป

จุดประสงค์แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การ “การปฏิรูป” (reform)<sup>17</sup> ในช่วงดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัด โดยหลักการของการปฏิรูปก็คือการทำให้หน่วยของกองทัพดำเนินกิจการต่างๆ อย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ (transparency) การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ต้องผ่านมาที่กระทรวงกลาโหมซึ่งไม่เหมือนเช่นในอดีตที่แต่ละกองทัพดำเนินการกันภายในได้ การแปรรูปอุตสาหกรรมทหารบางอย่างสู่การบริหารจัดการของภาคเอกชนเพื่อความคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัยให้เหตุผลว่าจะต้องทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพอย่างแท้จริง ไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง<sup>18</sup>

ในกรณีการแก้ไขปัญหาการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 นั้น นายชวน มีนโยบายให้กองทัพยกเลิกการจัดซื้อ เนื่องจากจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่กองทัพกลับมองว่าควรดำเนินการยืหนื้อออกไปเพื่อให้ได้เครื่องบินดังกล่าวมาใช้เพราะจะสามารถปกป้องผลประโยชน์ทางทะเลของไทย ด้วยแนวคิดดังกล่าวบางครั้งนายทหารบางคนไม่พอใจต่อการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมือง เนื่องจากเป็นการเข้ามาแทรกแซงทางทหารในรายละเอียดมากเกินไป แต่ในหลักการปกครองนั้น การดำเนินปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับกองทัพอยู่ที่

<sup>17</sup> Panitan Wattanayagorn, “Current reform of the Thai Armed Forces: surviving the latest storm?,” in Cavan Hogue (ed.) *Thailand, Australia and The Region, strategic development in Southeast-Asia.*, p. 39.

<sup>18</sup> Panitan Wattanayagorn, “The Thai Military in the New Era” in Secretariat of the House of Representatives, *Regional Seminar for Parliaments from South-East Asia and the Asia-Pacific Region on Security Sector Reform in the National and Contexts.*, pp.1-11.

นักการเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำจะเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ อาจมีบ้างที่บางครั้งนักการเมืองพลเรือนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติ นโยบายกับข้าราชการประจำ

## 2) บทบาทของที่ปรึกษา

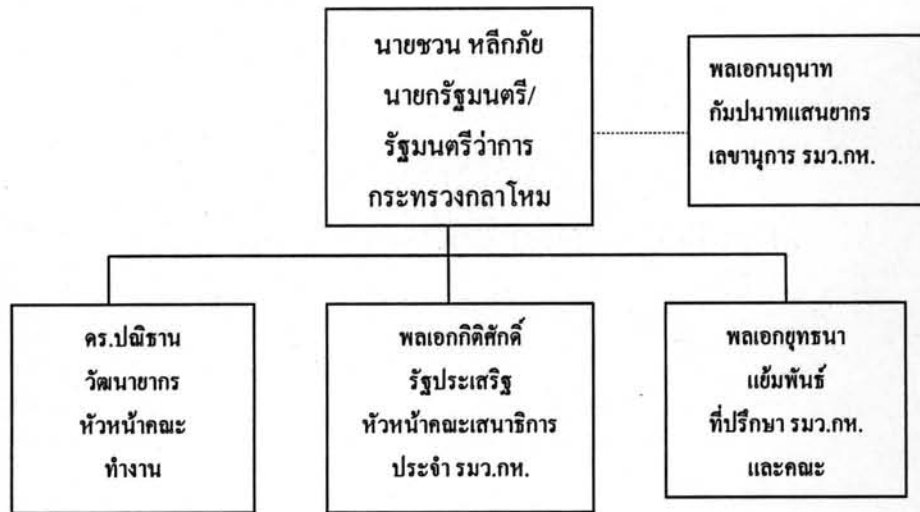
แม้ว่าแนวคิดและประสบการณ์ทางการเมืองของนายชวน หลีกภัย จะสามารถมีบาร์มี และสามารถกำหนดนโยบายด้านการทหารเพิ่มขึ้น แต่สิ่งหนึ่งที่ปรากฏก็คือการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือนคือ ดร.ปณิธาน วัฒนายากร อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นนักวิชาการมหาวิทยาลัยคนหนึ่งที่มีความสนใจและศึกษาด้านความมั่นคงและการทหารอย่างจริงจังตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 เมื่อได้มีโอกาสไปสหรัฐฯ และเรียนในระดับปริญญาเอกทางการป้องกันประเทศ เปรียบเทียบในปี ค.ศ. 1988 และเมื่อกลับเมืองไทยก็ได้ศึกษาเรื่องนี้มากขึ้น<sup>19</sup> จนมีความเชื่อว่าจะต้องให้พลเรือนเข้าไปเรียนรู้เกี่ยวกับนโยบายด้านการทหารและการป้องกันประเทศให้มากขึ้น เพื่อที่พลเรือนจะได้สามารถเข้าไปควบคุมทหารได้ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ Huntington นักทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร สิ่งหนึ่งที่ ดร.ปณิธาน วัฒนายากร ให้ความเห็นก็คือ การปฏิรูปกองทัพขึ้นอยู่กับการปฏิรูปเศรษฐกิจ ระเบียบกฎหมาย รวมถึงความสามารถของผู้นำพลเรือนในการเข้าไปร่วมมือกับกองทัพเพื่อไม่ฝ่ายทหารมองว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงกิจการทหารมากเกินไป<sup>20</sup> ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงนำไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งผลักดันให้พลเรือนเข้าไปควบคุมทหารในสมัยรัฐบาลนี้ในระดับหนึ่ง และทำงานประสานกับที่ปรึกษาฝ่ายทหารมีหลายคน เช่น พลเอกยุทธนา เยี่ยมพันธ์ พลเอกกฤษณะ กัมปนาทแสนยากร และ พลเอกกิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ เป็นต้น ประวัติการศึกษาและการทำงานแต่ละท่านล้วนมีความเกี่ยวข้องกับด้านการทหารและการป้องกันประเทศอยู่ในตัวอยู่แล้ว หน้าที่ของที่ปรึกษา คือ การเสนอทางเลือกให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเลือกทางเลือกย่อมขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ได้ศึกษามาแล้วทั้งสิ้น แต่ประเด็นจึงอยู่ที่นายกรัฐมนตรีจะเลือกทางไหนอย่างไร

<sup>19</sup> อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่การบรรยายสัมมนาของ ปณิธาน วัฒนายากร ในหนังสือของคณะกรรมการ โครงการอาณานิคมศึกษา 5 กุมภาพันธ์, บทบาทของกองทัพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสิ้นสุดสงครามเย็น, หน้า 50-63.

<sup>20</sup> Panitan Wattanayagorn, "Current reform of the Thai Armed Forces: surviving the latest storm?," in Cavan Hogue (ed.) Thailand, Australia and The Region, strategic development in Southeast-Asia., p. 47.



แผนภาพที่ 6 คณะที่ปรึกษาพิเศษวิชาการความมั่นคงทางทหารและกระทรวงกลาโหม



ที่มา : ผู้วิจัยเรียบเรียงเองจากการศึกษาผ่านสื่อหนังสือพิมพ์และการสัมภาษณ์ คร.ปนิชาน วัฒนยากร

ในช่วงดังกล่าว บทบาทของที่ปรึกษาเหล่านี้มีหลายประการ เช่น การศึกษาการปรับโครงสร้างของกองทัพ และการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ เป็นต้น<sup>21</sup> การที่นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่มาจากพลเรือนได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาที่มาจากนายทหารและพลเรือนด้วยนั้น ก็ไม่เคยมีในระบอบราชการทหารมาก่อน<sup>22</sup> อย่างไรก็ตาม จะขอนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับที่ปรึกษาในการให้คำปรึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกการจัดซื้อเอฟ-18 ซึ่งอาจมีความแตกต่างในข้อเสนอของฝ่ายข้าราชการประจำฝ่ายทหารอยู่บ้างแต่ก็เป็นความเห็นที่นำไปสู่การร่วมมือของทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดีในแง่ที่ว่าเมื่อนายกรัฐมนตรีต้องการปรึกษาก็จะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจอย่างมาก<sup>23</sup>

ในขณะที่กองทัพ โดยพลเอกมณฑล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น ได้เสนอแนวทางของกองทัพเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเอฟ-18 3 แนวทางคือ 1) ยอมให้มีการริบเงินมัดจำพร้อมกับเงินค่าปิดโครงการอีกจำนวน 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ 2) ขยายใบจองให้แก่ประเทศที่ต้องการซื้อเครื่องบินเอฟ-18 และ 3) เจริญยึดเวลาชำระหนี้ออกไป อย่างไรก็ตามทีมงานที่ปรึกษาได้เสนอทางเลือกใหม่เพื่อพบกันครึ่งทางระหว่างไทยกับสหรัฐฯ นั่นคือการเลือกแนวทางขอเช่าเอฟ-18 ทั้งหมดจากสหรัฐฯ โดยมีทางเลือกพิเศษพุ่งไปด้วย

<sup>21</sup> เนชั่นสุดสัปดาห์ 6 (26 มีนาคม - 1 เมษายน 2541) : 16-17.

<sup>22</sup> หลักไทย (28 สิงหาคม - 29 กันยายน 2541) : 34.

<sup>23</sup> "การตัดสินใจของคุณชวน กับคนใกล้ชิด เมื่ออายุ 60 ปี" มติชนสุดสัปดาห์ 19 (6 กรกฎาคม 2542) : 95.

แต่ทีมที่ปรึกษามองว่า ไทยควรใช้วิธีการเช่า กล่าวคือ ฝ่ายสหรัฐฯยังคงดำเนินการผลิตเครื่องบินเอฟ-18 ต่อไป โดยรัฐบาลไทยจะไม่ยกเลิกสัญญา แต่กองทัพต้องขอเปลี่ยนสัญญาซื้อขายมาเป็นสัญญาเช่าแทน โดยจะทำการเช่าเป็นงวดๆไป ในแต่ละงวดนั้นจะผูกพันด้วยเงื่อนไขที่ว่า ทุก 10 เปอร์เซ็นต์ของวงเงินที่ชำระเป็นค่าเช่าจะถูกหักเป็นเงินจ่ายค่าจัดซื้ออาวุธ ขั้นตอนการทำสัญญาเช่นนั้นรัฐบาลเสนอให้สหรัฐฯจัดหาบริษัทกลางเข้ามาจัดการด้านการเงินให้กับกองทัพอากาศ อย่างไรก็ตาม การจัดหาบริษัทกลางรัฐบาลได้เสนอให้สหรัฐฯไปเจรจากับบริษัทแม็ค โคนัลด์ ซึ่งเป็นบริษัทผลิตเครื่องบิน หากกองทัพอากาศไม่มีงบประมาณเพียงพอก็สามารถขยายระยะเวลาเช่าไปอีก และในทุกปีกองทัพจะมีเงินที่ถูกหักเป็นค่าอาวุธสะสมไปเรื่อยๆ เมื่อถึงเวลาที่กองทัพจะต้องจ่ายเงินค่าจัดซื้อก็ใช้จำนวนไม่มากนัก ดังนั้น ประโยชน์สูงสุดที่ไทยจะได้รับก็คือในช่วง 4-5 ปีข้างหน้าค่าเงินบาทจะแข็งขึ้น ซึ่งจุดนี้จะทำให้ต้นทุนค่าจัดซื้อต่ำลงมาก<sup>24</sup>

แม้ว่าทางเลือกดังกล่าวจะไม่ได้รับการพิจารณาแต่ก็เป็นข้อพิสูจน์อย่างหนึ่งว่าที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีก็ได้เข้าไปมีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการทหารด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นเพราะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้จากการศึกษาและการแสวงหาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ทำให้มองว่าการดำเนินปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารเป็นไปในลักษณะยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันละกันมากขึ้น โดยไม่ได้มีการปิดโอกาสในการเสนอความคิดเห็นแต่อย่างใด

### 3) แนวความคิดของนักวิชาการด้านความมั่นคง

ปัจจุบันสถานการณ์ทางการเมืองของไทยเปลี่ยนไปมาก สังคมไทยมีลักษณะเปิดมากขึ้น เรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านการทหารและนโยบายการป้องกันประเทศได้รับรู้และมีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่าเดิม และปัญหาเรื่องเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยก็เป็นที่รับรู้มากขึ้นเมื่อไทยประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ทำให้รัฐบาลไทยและกองทัพอากาศไทยไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการต่อไปได้ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ของไทยมานาน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของกองทัพกับภาวะเศรษฐกิจในช่วงดังกล่าวว่า กองทัพในช่วงนั้นมีความกังวลอย่างมากเนื่องจากงบประมาณถูกปรับลงไปอย่างมาก จึงแนะนำว่าให้กองทัพต้องปรับตัว ปรับกลยุทธ์ และยุทธวิธีในการบริหารใหม่ทั้งหมด แต่ดูเหมือนว่าสิ่งที่เป็นการเสนอแนะจะเป็นสิ่งยากยิ่งสำหรับกองทัพ ดังนั้น ข้อสำคัญก็คือ

<sup>24</sup> เดลินิวส์ (31 มกราคม 2541) : 1-2

การมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่มาจากพลเรือนต้องเข้ามาดูแลในเรื่องนโยบายให้มากขึ้น ทั้งนี้ไม่ใช่เข้ามาดูแลเรื่องการบริหารปฏิบัติ แต่เป็นการเข้ามากำกับดูแลอย่างถ่วงถึง<sup>25</sup> ส่วนปัญหาของเรื่อง เอฟ-18 คร.สุรชาติ บำรุงสุข มีข้อเสนอว่า<sup>26</sup>

- 1) กองทัพอากาศต้องตระหนักว่าวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศมีความรุนแรง กองทัพอากาศควรจะยุติโครงการเอฟ-18 ซึ่งจะเป็นปัญหาให้แก่การบริหารกองทัพในอนาคตมาก
- 2) ต้องการให้ใช้ประโยชน์จากฝูงบินเอฟ-16 ที่มีอยู่แล้วให้เต็มที่ เพราะในแง่การบริหารทรัพยากร การมีเครื่องบินเอฟ-18 อาจหมายถึงการลดลงของทรัพยากรด้านต่างๆที่ใช้ในการบำรุงรักษาเอฟ-16 ในระยะเวลาข้างหน้า
- 3) ผู้นำกองทัพต้องคิดให้หนักว่าการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์จะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่กองทัพในอนาคต ทำให้มีศักยภาพมากขึ้น

ข้อเสนอของ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข ดูเหมือนจะสอดคล้องกับข้อคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์ของสังคมไทยที่ต้องการให้ปัญหาเอฟ-18 ได้ถูกยกเลิกไปเนื่องประเทศกำลังประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในช่วงเวลาดังกล่าว นั้นแสดงให้เห็นว่าอิทธิพลจากพลังสังคมไทยได้เข้าสู่การมีส่วนร่วมทางทหารมากขึ้นกว่าเดิมเป็นผลส่งให้กองทัพต้องยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินดังกล่าว

โดยสรุป ไม่ว่าจะ เป็นบทบาทของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม บทบาทของที่ปรึกษา และบทบาทของนักวิชาการและสังคมไทย ต่างก็มีอิทธิพลที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแนวคิดของกองทัพในระดับหนึ่งอย่างไรก็ตาม ในหัวข้อต่อไป จะได้กล่าวถึงบทบาทและแนวคิดของผู้นำทางทหารที่มีความคิดเห็นอย่างไรในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายความมั่นคงด้านการทหารและการป้องกันประเทศ

<sup>25</sup> บทสัมภาษณ์ของ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข ใน “จุดดับแสนยานุภาพกองทัพ” *กรุงเทพธุรกิจ* (2 กุมภาพันธ์ 2541) : 1-3

<sup>26</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ไทยสหรัฐเอฟ-18 ข้อคิดเพื่อการซื้ออาวุธ*, หน้า คำนำ.

### 3.2 ปัจจัยแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ด้านความมั่นคงของฝ่ายทหาร

การสิ้นสุดของสงครามเย็นในช่วงต้นทศวรรษสุดท้ายในศตวรรษที่ 20 ที่เกิดจากการพังทลายของอิทธิพลและพลังอำนาจทางทหารของลัทธิคอมมิวนิสต์นั้น ส่งผลโดยตรงต่อการวางยุทธศาสตร์ทหารและนโยบายความมั่นคงด้านการป้องกันประเทศของทุกประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นโยบายในยุคที่ผ่านมาจึงวางอยู่บนรากฐานของการจัดระเบียบแนวความคิดและสมมติฐานของโลกยุคสงครามเย็น ที่มีลักษณะเป็นไปตามการกำหนดของประเทศมหาอำนาจในแต่ละค่าย ประเด็นข้อพิจารณาจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละประเทศในปัจจุบัน ว่าการวางยุทธศาสตร์ด้านการทหารและการป้องกันประเทศควรดำเนินไปอย่างไร ประเด็นนี้จะว่าไปแล้วก็เป็นประเด็นปัญหาที่หน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะหน่วยงานทหารน่าจะเป็นผู้ที่สามารถเข้าใจและไขข้อข้องใจเรื่องเหล่านี้ได้ ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคงของโลกที่เปลี่ยนไปดังกล่าว จึงส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการคิดและการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการทหารและนโยบายป้องกันประเทศของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน<sup>27</sup>

ถึงแม้ว่าพลเรือนจะสามารถเข้าไปมีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทหารและการป้องกันประเทศได้มากขึ้นในช่วงที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล แต่ทหารก็ยังถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทค่อนข้างมากในกระบวนการคิดและการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการทหารและนโยบายป้องกันประเทศของไทย โดยเฉพาะในส่วนการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์บางส่วนอาจกลายเป็นประเด็นปัญหาการเมือง ดังเช่น กรณีเอฟ-16 และเอฟ-18 นั่นคือการมีทัศนคติ และจุดยืนในการมองประโยชน์ของอาวุธชนิดต่างๆแตกต่างกันไป

ในอดีต แนวความคิดของทหารอาจมองว่าการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์มีความจำเป็นแค่ไหนอย่างไรที่ทางกองทัพจัดหายุทโธปกรณ์ เช่น แต่เดิมทหารมองว่าภัยคุกคามภัยคุกคามจะมาจากฝั่งตะวันออกของไทย นั่นคือ คอมมิวนิสต์เวียดนาม ไทยต้องปรับยุทธศาสตร์ให้มีกำลังและอาวุธเพียงพอที่จะรับมือกองทัพเวียดนามให้ได้เมื่อทหารเวียดนามได้บีบบังคับประเทศกัมพูชาในปี ค.ศ. 1989 และสถานการณ์คลี่คลายลงในปี ค.ศ. 1991 เมื่อได้มีการถอยทหารออกไปและทำข้อตกลงที่กรุงปารีสอันนำไปสู่การเลือกตั้งในกัมพูชาต่อมา และไม่มีสงครามใหญ่เป็นภัยคุกคามในปัจจุบัน ทำให้ทหารเปลี่ยนแนวคิดโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติในแง่อำนาจต่อรองทางการเมืองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเข้าไปด้วย

<sup>27</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ขบเครื่องเรื่องทหาร ข้อคิดสำหรับกองทัพไทย*. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิภาษา, 2540), หน้า

การซื้อเครื่องบินเอฟ-18 เป็นแนวคิดประการหนึ่งในการปกป้องผลประโยชน์ทางทะเล เนื่องจากเครื่องบินแบบเก่ากำลังหมดสภาพดังนั้นจึงต้องหาเครื่องบินรุ่นใหม่มาประจำการดังเหตุผล เพราะมีความสำคัญที่จะใช้เป็นอำนาจต่อรองทางการเมืองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางทะเลทางภาคใต้ของไทยได้<sup>28</sup> กล่าวคือ ถ้าไทยมีอาวุธยุทธโประกรณ์ที่ทันสมัยจะเป็นการป้องปรามการละเมิดอธิปไตยของเพื่อนบ้าน และจะทำให้เพื่อนบ้านเกิดความเกรงใจ และนอกจากนั้นยังมีนายทหารบางท่านในช่วงปีดังกล่าวออกมาแสดงท่าทีเชิงให้เหตุผลเปรียบเทียบว่า ถ้าไม่ซื้ออาวุธอย่างที่กองทัพต้องการแล้ว ไทยอาจจะประสบชะตากรรมเดียวกันกับประเทศคูเวตเมื่อตอนอิรักใช้กำลังบุกยึดในปี ค.ศ. 1990 ก็ได้<sup>29</sup> ทศนะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดมิติทางทหารที่อยู่ในสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องภัยคุกคามความมั่นคงไปมากในขณะนั้น ซึ่งสงครามขนาดใหญ่ในแถบประเทศเพื่อนบ้านของไทยไม่ได้เกิดขึ้นอีกต่อไป

หากวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญของการซื้ออาวุธชนิดต่างๆ เข้าประจำกองทัพไทย มีดังนี้<sup>30</sup>

1) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับอัตราการใช้จ่ายของกองทัพที่จะต้องซื้ออาวุธทันสมัยเข้าประจำการ ในอดีตมีภัยคุกคามจากสงครามก็ต้องซื้อบ้าง แต่เมื่อสงครามเหล่านั้นสิ้นสุดลง ภัยจากการรุกรานไม่มี ทหารจึงชี้ว่า สงครามขนาดใหญ่อาจไม่เกิดภายใน 10-20 ปีข้างหน้า จะมีก็แต่สงครามระดับความขัดแย้ง กองทัพไทยจึงต้องเร่งสร้างอานุภาพกองทัพ ด้วยการจัดซื้ออาวุธทันสมัยมาประจำการ เช่น รถถัง เรือดำน้ำ เรือบรรทุกเครื่องบิน เครื่องบินเอฟ-18 เป็นต้น ซึ่งเป็นเพราะมีงบประมาณจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

2) มหาอำนาจถอนตัวออกจากภูมิภาค ดังนั้นประเทศต่างๆ จึงต้องหาหนทางป้องกันตนเองไว้ก่อน กล่าวคือ ประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศในแถบเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ส่วนใหญ่ไม่เคยมีการป้องกันตนเองมาก่อน แต่ใช้อิทธิพลของมหาอำนาจอย่าง สหรัฐฯ รัสเซีย จีน เป็นแรงเสริมป้องกันตนเองจากภัยภายนอก ขณะเดียวกันกลับจัดสรรงบประมาณไว้เพื่อแก้ปัญหาภายในประเทศมากกว่า อย่างประเทศไทยก็คือใช้แก้ไขปัญหาจากภัยคอมมิวนิสต์ เป็นต้น (ปัจจัยหนึ่งก็คือสหรัฐฯ ต้องถอนความช่วยเหลือเพราะกำลังประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับศัตรูคือโซเวียตล่มสลายจึงไม่ต้องกังวลอีกต่อไป ส่วนจีนด้านกำลังการทหารยังไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้)

<sup>28</sup> บทสัมภาษณ์ ของพล.อ.อ.เอก พัวสุวรรณ เสนาธิการทหารอากาศ ใน ข่าวสด (24 ธันวาคม 2540) : 10.

<sup>29</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, ไทยเอฟ-18 ข้อคิดเพื่อการซื้ออาวุธ, หน้า 4-5.

<sup>30</sup> หลักไทย 18 (4 กุมภาพันธ์ 2539): 15.



3) สถานการณ์ความขัดแย้ง ปัจจุบันนี้เป็นตัวเร่งหรือส่งเสริมให้แต่ละประเทศต้องปรับปรุงคุณภาพของกองทัพให้เข้มแข็งขึ้น อย่างกรณีของไทยปัญหาขัดแย้งในน่านน้ำทะเลกับมาเลเซีย ซึ่งมาเลเซียประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะขยายออกมาเป็น 200 ไมล์ทะเล ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงเขตประมงเพื่อนบ้านอย่างเวียดนาม พม่า ทำให้ท้องทะเลไทยถูกรุกราน โดยเฉพาะปากอ่าวไทย ซึ่งเป็นทางออกทะเลสู่ทะเลสาบหรือกรณีการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ แม้จะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับไทยแต่ผลกระทบก็เชื่อว่าไม่มี เป็นต้น

4) ขบวนการจัดซื้อแบบเบ็ดเสร็จ เมื่อระบบการซื้อขายของโลกเป็นอย่างง่ายขาย ประกอบกับผู้ผลิตก็ต้องการขายสินค้ามากขึ้น การซื้อขายอาวุธจึงง่ายเหมือนกับการซื้อขายสินค้าทั่วไป รูปแบบการขายจึงไม่เหมือนสมัยก่อนที่ผู้ผลิตเลือกสรรลูกค้า การซื้อขายจึงมีทั้งขายผ่อนส่ง ลด แดม เช่น มาเลเซียซื้อมิก 29 จากโซเวียต ก็ได้ของแถมติดมือไปหลายอย่าง หรือไทยเอง อังกฤษก็เคยเสนอเรือดำน้ำให้เช่า การซื้อเอฟ-18 ไทยจึงสามารถตั้งเงื่อนไขให้ขายพร้อมจรวดอัมราม-120 เป็นต้น

5) ความภาคภูมิใจ เป็นปัจจัยที่มีน้ำหนักมากข้อหนึ่งที่ใช้อธิบายการซื้ออาวุธของประเทศกำลังพัฒนา อย่างกรณีการจัดซื้อเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทย เข้าประจำการตามโครงการ “จัดหาเครื่องบินขับไล่เอนกประสงค์ยุคที่ 2” เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางทะเลของไทย ทั้งที่มีข้อกังขาว่าเหมาะสมหรือไม่เนื่องจากว่ามีราคาแพงกว่าเอฟ-16 ถึง 3 เท่า

6) การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งมาเสริมให้มีการซื้ออาวุธทันสมัยราคาสูง และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องน้อยมากเนื่องจากเป็นคนที่รู้เรื่องดีถึงระบบและขั้นตอนการคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ทำให้ต้องวิเคราะห์ถึงบทบาททหารและการวางยุทธศาสตร์ในช่วงดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากคำกล่าวของผู้นำทหารอย่าง พลเอกมณฑล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น ที่ได้ให้สัมภาษณ์กับหนังสือมติชน เมื่อวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1998<sup>31</sup> ถึงแนวคิด ประสบการณ์ และบทบาทของกองทัพในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจมีอยู่ 3 ประการใหญ่ คือ ประการแรก กองทัพเข้าใจดีว่าปัญหาเศรษฐกิจเป็นปัญหาระดับชาติที่กำลังเดือดร้อนมาก กองทัพจะใช้งบประมาณที่เก็บภาษีจากประชาชนอย่างประหยัด ประการที่สอง การพัฒนาโครงการใช้จ่ายต่างๆจะใช้เฉพาะที่มีงบผูกพันตั้งแต่สมัยก่อน และ ประการที่สาม จะใช้ทรัพยากรของกองทัพที่มีอยู่ช่วยเหลือประชาชนเท่าที่สามารถจะทำได้

<sup>31</sup> “พลเอกมณฑล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด” มติชน (25 มกราคม 2541) : 4.

แนวนโยบายการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ กองทัพจะซื้อเท่าที่จำเป็นคือจะซื้อเฉพาะที่  
จะต้องใช้ ส่วนอาวุธใหม่ๆที่มีราคาแพงก็จะงัดไว้ก่อน แต่ถ้าซื้อคืออะไหล่ ละแต่ละหน่วยของ  
กองทัพก็ได้ปรับลดงบประมาณตามนโยบายของกองทัพ ซึ่งให้ปฏิบัติตามกองทุนการเงินระหว่าง  
ประเทศอยู่แล้ว เช่น กรณีปัญหาการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ที่ได้สั่งซื้อจากสหรัฐฯก็ได้เตรียมข้อมูล  
เพื่อขอเจรจาซื้อหนี้ออกไปและอาจจะขอยกเลิกไปเพราะไม่มีเงินประมาณมาจ่าย

ส่วนนโยบายการป้องกันประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า หรือมาเลเซีย  
กองทัพมีการป้องกันอยู่แล้ว ซึ่งปัญหาในปัจจุบันอาจจะมีปัญหาด้านเขตแดนที่เรียกว่าปัญหา  
ความมั่นคงชายแดน มีปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหาเส้นเขตแดนที่ไม่ชัดเจนหรือเปลี่ยนแปลงของ  
น้ำตามธรรมชาติทำให้เส้นเขตแดนเกิดข้อถกเถียงกัน แต่ก็พยายามใช้แนวทางสันติวิธี และปัญหา  
โจรก่อการร้ายทางภาคใต้เป็นเรื่องที่กองทัพให้ความสำคัญเพราะกระทบต่อคนในพื้นที่ภาคใต้

สำหรับบทบาทของทหารต่อการเมือง และบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม  
ที่มาจากพลเรือน กองทัพในยุคที่พลเอกมงคล อัมพรพิสิฏฐ์ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด และพล  
เอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น มีนโยบายมุ่งพัฒนากองทัพให้เป็นสถาบันที่  
พึงของประชาชน ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ส่วนบทบาทของผู้นำพลเรือนที่เข้ามาเป็น  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมนั้น

“เคยคาดไว้แล้วว่าเมืองไทยจะมีรัฐมนตรีกลาโหมที่เป็นพลเรือน ทหาร  
สมัยใหม่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวอะไรต่ออะไร โดยตั้งสมมติฐานว่ารัฐมนตรี  
กลาโหมพลเรือนนั้นจะมาแค่กำหนดนโยบายให้กองทัพทำอะไร โดยไม่  
เข้ามายุ่งเกี่ยวในรายละเอียดที่ไม่มีความจำเป็น และรัฐมนตรีก็ไม่ได้เข้ามายุ่ง  
เกี่ยวอะไรมากมายเพียงแต่ได้กำหนดนโยบายให้กองทัพอยู่เป็นสถาบันที่  
ทำงานให้กับประชาชนและจะไม่นำกองทัพไปเป็นฐานการเมือง”<sup>32</sup>

พล.อ.มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ กล่าวถึง การแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 ให้เป็นผลสำเร็จได้  
นั้น เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยมีหัวหน้าทีมมาจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงกลาโหมที่มีความสามารถในการบริหารงาน

<sup>32</sup> บทสัมภาษณ์ของ “พล.อ.มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด” มติชน (25 มกราคม 2541) : 4.

“สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ได้รับผลสำเร็จจากกรณีเอฟ-18 ก็คือ คณะรัฐบาลทำงานเป็นทีม ทางส่วนฝ่ายการเมืองท่านก็ทำงานของท่าน รัฐมนตรีสุรินทร์ ก็มีมีส่วนช่วยเหลือเป็นอย่างมาก ก็บอกพรรคพวกเพื่อนฝูงของท่านที่เคยทำงานกับท่านที่สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือในเรื่องนี้ รัฐมนตรีธารินทร์ ท่านก็มีมีส่วนช่วยในเรื่องนี้ด้วย ซึ่งทั้งกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง และกระทรวงกลาโหมก็ดี เราช่วยกันทุกคน ภายใต้หัวหน้าทีมคือท่านนายกรัฐมนตรี ก็เป็นความสำเร็จของทีมงาน”<sup>33</sup>

นอกจากระยะเวลาที่ผู้วิจัยศึกษา คือ ช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 แล้ว สถานการณ์ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้แนวคิดของทหารในสมัยใหม่เปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการมีแผนแม่บทในการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมเมื่อสมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 โดยให้ความสำคัญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะการก่อการร้ายสากล การก่อการร้ายอันเป็นภัยคุกคามในพื้นที่ได้ ซึ่งยังอยู่ในรูปของความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ และกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่<sup>34</sup>

ต่อมาเมื่อมีการจัดทำสมุดปกขาวในปี ค.ศ. 2005 ก็ได้ปรากฏแนวความคิดและแนวนโยบายของทหารต่อสถานการณ์รูปแบบใหม่ ตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีที่เป็นนายพลทหารนอกราชการ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้นำเหล่าทัพ ต่างก็ยอมรับว่าสถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก ยอมรับให้ภาคพลเรือนในการเข้าไปมีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นที่กองทัพได้จัดทำสมุดปกขาว ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถทำให้กองทัพพัฒนาในยุคสมัยใหม่ได้อย่างทันสถานการณ์ ในเนื้อหาสาระสำคัญของสมุดปกขาวปี 2005 ได้กล่าวถึงการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ความมั่นคงรูปแบบใหม่ การให้นิยามความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติในสถานการณ์ใหม่ การกล่าวการมีส่วนร่วมระหว่างทหารกับพลเรือนในการปฏิรูปงานของกองทัพ ซึ่งในอดีตไม่ปรากฏว่ากองทัพจะให้พลเรือนเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการของกองทัพด้วย การส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านต่างๆ และการกำหนดรูปแบบโครงสร้างของกองทัพในระยะเวลา 5 ปีข้างหน้า (2005-2010)<sup>35</sup>

<sup>33</sup> บ้านเมือง (17 พฤษภาคม 2541) : 19.

<sup>34</sup> Chulacheep Chinwanno, “Thailand’s perspective on security cooperation in the Asia-Pacific,” in See Seng Tan and Amitatav Acharya (eds.) *Asia-Pacific security cooperation national interests and regional order*. (Singapore: Institute for Defenses and Strategies Studies, Nanyang Technological University Press, 2004), p.203.

<sup>35</sup> Ministry of Defense, *The Defense of Thailand 2005*. (Bangkok: Royal Thai Survey Department, 2005), p. preface.

### 3.3 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

หลังการประกาศปล่อยค่าเงินบาทลอยตัวของรัฐบาลไทย เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 เป็นผลให้ไทยต้องตกอยู่ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์และขยายวงกว้างออกไปทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ แพร่กระจายไปยังมาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย รวมถึงเกาหลีใต้ ฮังกอน และรวมถึงประเทศจีน และในหมู่ประเทศอินโดจีนด้วย<sup>36</sup>

เมื่อถึงสิ้นปี ค.ศ. 1997 ทัวทั้งภูมิภาคจึงได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว และค่าเงินสกุลต่างๆ รวมทั้งเงินบาทตกลงต่ำสุดเกือบ 50 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อไม่สามารถแก้ไขได้ อย่างทันทีทันใดจึงปล่อยให้เนิ่นนานหลายเดือนกลายเป็นผลกระทบต่อทั่วโลก ดังนั้น หลายประเทศจึงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างเทศหรือไอเอ็มเอฟ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ธนาคารโลก รวมถึงรัฐบาลมหาอำนาจต่างๆ ได้แก่ สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป เพื่อสกัดกั้นการแพร่กระจายวิกฤตดังกล่าวไม่ให้ลุกลามออกไปมากขึ้น<sup>37</sup> อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตลอดช่วงทศวรรษ 1990 เป็นผลจากการเข้ามาลงทุนของนักลงทุนต่างชาติเป็นจำนวนมาก โดยไม่มีมาตรการควบคุมที่แน่ชัด อันเป็นสาเหตุหนึ่งนำไปสู่การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย นักลงทุนเหล่านี้ได้มีการ โจมตีค่าเงินเพื่อหวังเก็งกำไร และถอนทุนกลับคืนอย่างรวดเร็ว ประกอบกับเกิดการทุจริตรื้อปรับขึ้นในหมู่ผู้นำของประเทศในเอเชียด้วย ทำให้การเรียกขาน “มหัศจรรย์แห่งเอเชีย” (the Asian miracle) สิ้นสุดลง<sup>38</sup>

ในกรณีของไทย สาเหตุสำคัญการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ มีข้อสรุป เช่น เกิดจากการดำเนินนโยบายทางการเงินของไทยที่ไม่รัดกุม โดยมีได้ปรับปรุงโครงสร้างด้านกฎหมายทางการเงิน ปล่อยให้มีการเคลื่อนย้ายทุนโดยเสรี<sup>39</sup> การปล่อยให้ นักลงทุนต่างประเทศเข้ามาลงทุนอย่างมหาศาล โครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจในกลุ่ม ไม่กระจายความเจริญของรายได้สู่กลุ่มใหญ่ ผู้นำทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจส่วนใหญ่คอร์รัปชันและขาดความรู้ความเข้าใจที่แท้จริง

<sup>36</sup> อุกฤษณ์ ปัทมพันธ์, วิกฤตไทย-วิกฤตเอเชีย. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า ก.

<sup>37</sup> Panitan Wattanayagorn, "Current reform of the Thai Armed Forces: surviving the latest storm?," in Cavan Hogue (ed.) Thailand, Australia and The Region, strategic development in Southeast-Asia, pp. 36-37.

<sup>38</sup> Ibid., 38.

<sup>39</sup> รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คบไฟ, 2545), หน้า 4.



ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบพองสบู่ของผู้บริหารทุกรัฐบาลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 สมัย นายกรัฐมนตรีชาติชาย ชุณหะวัณ จนถึงสมัยนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (ค.ศ. 1997)<sup>40</sup>

วิกฤตเศรษฐกิจในไทยก่อให้เกิดผลกระทบตามมาในหลายด้าน เช่น มูลค่าการส่งออก ลดลงร้อยละ 0.2 ขณะที่มูลค่านำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.3 ส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลติดต่อกัน กว่าร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (Gross Domestic Product-GDP) มูลค่าหนี้เงินกู้ คอกเบี้ยต่ำจากต่างประเทศมีจำนวนสูงขึ้นตามภาวะเงินบาทลอยตัวในอัตราแลกเปลี่ยนกับเงิน ดอลลาร์สหรัฐฯ โดยเงินกู้เหล่านี้เอกชนไทยนำมาลงทุน ในกิจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และ กิจการลงทุนอื่นๆจากแหล่งเงินกู้จากประเทศสหรัฐฯเข้ามาเป็นจำนวนมาก โดยไม่ได้พิจารณาให้ รอบคอบ หรือแม้แต่ภาครัฐก็ได้กู้เงินจากต่างประเทศด้วยเช่นกัน โดยพบว่า ประเทศไทยระหว่างปี ค.ศ. 1990-1996 มีหนี้สินต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก จาก 29,308 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 1990 เป็น 52,107 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 1993 และเพิ่มเป็น 82,587 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ 90,536 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 1995 และ 1996 ตามลำดับ ทั้งนี้สร้างปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่าง มาก เป็นเพราะว่าหนี้ต่างประเทศดังกล่าวเป็นหนี้ภาคเอกชนที่มีสัดส่วนสูงคือ เพิ่มจากร้อยละ 60 ในปี 1990 เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 80 ในปี 1996 ในขณะที่หนี้ภาครัฐมีอัตราลดลงโดยตลอดคือจาก ประมาณร้อยละ 40 ในปี 1990 ลดลงเหลือร้อยละ 18 ในปี 1996<sup>41</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญหลายคนเชื่อว่า การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเป็นผลอันเกิดจากปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขมานานตั้งแต่สิ้นสุดการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก การสิ้นสุดสงครามโลกทั้ง สองครั้ง และแม้แต่หลังการสิ้นสุดสงครามเย็นก็ตาม โดยประเทศเหล่านี้ไม่ได้มีการปฏิรูป โครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างจริงจัง ทำให้เกิดปัญหาการบริหารบ้านเมืองไม่ โปร่งใส และมีการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมาก ดังนั้น แนวทางที่จะสามารถทำให้ประเทศเหล่านี้ รอดพ้นจากวิกฤตดังกล่าวได้นั้นก็คือ “การปฏิรูป” (reform)<sup>42</sup> โดยหลักการของการปฏิรูปก็คือการ ทำให้หน่วยของกองทัพดำเนินกิจการต่างๆอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ (transparency) โดยเฉพาะ กองทัพนั้น การปฏิรูปกระทำไปเพื่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์จึง

<sup>40</sup> คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท อมรินทร์ พรินติ้ง แอนพับลิชชิ่ง จำกัด, 2542), หน้า 5.

<sup>41</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ “ไทย” ใน วัชรินทร์ ษงศิริ และคณะ. เอเชียรายปี 1998/2541. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 128.

<sup>42</sup> Panitan Wattanayagom, “Current reform of the Thai Armed Forces: surviving the latest storm?,” in Cavan Hogue (ed.) Thailand, Australia and The Region, strategic development in Southeast-Asia., p. 39.



ต้องดำเนินการอย่างจริงจังโดยแต่ละเหล่าทัพจะต้องเสนอผ่านมาที่กระทรวงกลาโหมซึ่งไม่เหมือนเช่นในอดีตที่แต่ละกองทัพบกดำเนินการกันภายในได้ การแปรรูปอุตสาหกรรมทหารบางอย่างสู่การบริหารจัดการของภาคเอกชนเพื่อความคล่องตัวมากขึ้น

การเกิดปัญหาเศรษฐกิจในช่วงดังกล่าวเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐมีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับสถานะเศรษฐกิจการทหาร (Defense Economics) การที่รัฐเสริมสร้างแสนยานุภาพของรัฐย่อมทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ เนื่องจากผู้คนในยุคหลังสงครามเย็นจะมีความเชื่อและความรู้สึกที่โลกในยุคนี้ น่าจะมีสันติภาพมากกว่ายุคสงครามเย็น ความเชื่อเช่นนี้ส่งผลให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ จำต้องลดขนาดของกองทัพและการลงงบประมาณทหารด้วย ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้ได้กลายเป็นแนวโน้มสำคัญประการหนึ่งของสถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคงของโลก<sup>43</sup> และความรู้สึกของผู้คนในสังคมไทยก็ดูจะไม่แตกต่างเท่าใดนัก ดังนั้น การบริหารเศรษฐกิจการทหารของประเทศจึงเป็นประเด็นสำคัญในระบบเศรษฐกิจของไทยที่กำลังตกต่ำอย่างรุนแรง

ในกรณีประเทศไทย ปัญหาการจัดซื้อและการยกเลิกเครื่องบินเอฟ-18 เป็นตัวอย่างหนึ่งของคำถามในเรื่องเศรษฐกิจการทหาร ปัญหานี้มิได้เป็นแต่ประเด็นด้านการทหารเท่านั้น หากแต่ยังเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องการมีกลไกในการจัดการปัญหาดังกล่าวไม่ให้กลายเป็นปัญหาการเมือง เพื่อการรักษาคะแนนเสียงอันเป็นการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล และระบบเศรษฐกิจโดยรวม ประเด็นดังกล่าวจึงทำให้รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 จึงต้องปรับลดงบประมาณมาโดยตลอด และต้องยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทย ทั้งที่กองทัพอากาศยังต้องการเครื่องบินดังกล่าวด้วยเหตุผลการปกป้องผลประโยชน์ทางทะเลของไทย แต่รัฐบาลก็เห็นว่าการยกเลิกเป็นทางเลือกที่เหมาะสมมากที่สุด

กองทัพได้รับสัญญาณเดือนถึงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมาตั้งแต่รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อดีตนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หลังจากการเข้ามาควบคุมการใช้จ่ายด้านงบประมาณของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งได้ปรับลดงบประมาณถึง 3 ครั้ง รวมถึง 28 เปอร์เซ็นต์ ของงบประมาณกระทรวงกลาโหมทั้งหมด แต่ก็ต้องประสบปัญหาหนักหน่วงเอาในช่วงหลังการประกาศค่าเงินบาทลอยตัว ทั้งนี้เนื่องมาจาก อารุชทูโทปรกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของแต่ละเหล่าทัพเกือบ 100 เปอร์เซ็นต์ ล้วนได้จากการซื้อหากับต่างประเทศ

<sup>43</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, ยกเลิกเรื่องทหาร ข้อคิดสำหรับกองทัพไทย, หน้า 79-80.

เมื่อปัญหาเศรษฐกิจกลายเป็นปัญหารุนแรง กองทัพจึงต้องมีการปรับแนวคิดในช่วงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นได้จากคำกล่าวของพลเอกมณฑล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เมื่อครั้งไปบรรยายพิเศษหัวข้อ "สถานะเศรษฐกิจปัจจุบันมีผลต่อความมั่นคงอย่างไร" ให้นักศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรไทย (วปอ.) เมื่อวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1998 ว่า<sup>44</sup> "กองทัพถูกตัดงบประมาณไปมากถึง 28 เปอร์เซ็นต์ จำนวน 3 ครั้ง ทำให้แต่ละเหล่าทัพบริหารจัดการภายในลำบากมาก เช่น กองทัพอากาศที่อยู่ในสภาพเกือบล้มละลายงบประมาณติดลบอยู่ 5 พันล้านบาท ไม่มีเงินพอที่จะพัฒนาศักยภาพของกองกำลังที่จะปกป้องน่านฟ้าได้อย่างเต็มที่ ทหารถูกตัดงบต่างๆ ไปมาก ก็จำเป็นต้องยอมรับสภาพเช่นนี้"

วิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลได้พยายามปรับลดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมลงอย่างมาก<sup>45</sup> คือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 จากงบประมาณรายจ่ายจำนวน 104,093 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.02 ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ลดลงในปี ค.ศ. 1998 เป็นเงินจำนวน 89,998.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10.12 ในปี ค.ศ. 1999 เป็นเงินจำนวน 77,066.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.34 และในปี ค.ศ. 2000 เป็นเงินจำนวน 77,299.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 8.98 ในส่วนของกองทัพอากาศจากงบประมาณที่ได้รับจำนวน 21,324 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 1997 ลดลง 16,777 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 1998 หรือคิดเป็นร้อยละ 0.33 เมื่อเปรียบเทียบกับจีดีพีของประเทศ และร้อยละ 20.71 เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมในปี ค.ศ. 1998 และลดลงไปอีก 15,286 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 1999 หรือคิดเป็นร้อยละ 0.27 เมื่อเทียบกับจีดีพีของประเทศ และร้อยละ 19.83 เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมในปี ค.ศ. 1998 ที่ได้รับงบประมาณ 77,066 ล้านบาท (ดูรายละเอียดตารางที่ 1 หน้า 41)

การปรับลดงบประมาณของกองทัพอากาศจากรัฐบาลพลเรือน ทำให้ต้องชะลอโครงการต่างๆ ไว้ในขณะนั้นถึง 7 โครงการ ได้แก่<sup>46</sup>

1. โครงการจัดซื้ออุปกรณ์สายช่างและขนส่งจากรัสเซียวงเงิน 132 ล้านบาท
2. โครงการสนับสนุนระบบควบคุมทางยุทธวิธีจัดซื้อเรดาร์ 2 ชุดจากอังกฤษจำนวนเงิน 557.5 ล้านบาท
3. โครงการจัดหาเครื่องบินลำเลียง 6 เครื่อง ต้องจ่ายเงินงวดสุดท้าย 25.8 ล้านเหรียญสหรัฐ

<sup>44</sup> กรุงเทพธุรกิจ (2 กุมภาพันธ์ 2541) : 3.

<sup>45</sup> วชิระ ฤทธาคนี. "ฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจแบบทหาร-ทหาร(1)" มติชนสุดสัปดาห์ 19 (13 เมษายน 2542) : 31.

<sup>46</sup> กรุงเทพธุรกิจ (23 ธันวาคม 2540) : 11.

4. โครงการพัฒนาควบคุมแจ้งเตือนภัยทางอากาศในภาคใต้ต้องจ่ายเงิน 70.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หากคิดอัตราแลกเปลี่ยน 40 บาท จะเป็นเงิน 2,884 ล้านบาท แต่ขอเจรจาจ่ายเพียง 1,600 ล้านบาท

5. โครงการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 จำนวน 8 เครื่อง มูลค่า 392 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หากคิดในอัตราแลกเปลี่ยนในช่วงต้นปี ค.ศ. 1998 อยู่ที่ประมาณ 50 บาทต่อเหรียญสหรัฐฯ ก็จะเป็นเงินประมาณ 19,000 ล้านบาท ในขณะที่ กองทัพอากาศได้รับงบประมาณในปี ค.ศ. 1998 จำนวน 16,777 ล้านบาท

6. โครงการจัดหาเฮลิคอปเตอร์ลำเลียง คันทา และช่วยชีวิต 10 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 400 ล้านบาท

7. โครงการปรับปรุงเครื่องบินปฏิบัติการกิจฝนหลวง จำนวน 12 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ในที่สุดกองทัพอากาศก็ต้องยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 จากสหรัฐฯ เนื่องจากการปรับลดงบประมาณของกองทัพจำนวนมหาศาล ภายใต้เงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือไอเอ็มเอฟ การประกาศลดของค่าเงินบาท และกองทัพอากาศไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จำดำเนินการ โครงการงบประมาณจำนวนมากได้ ดังนั้นกองทัพจึงเห็นว่าจะต้องปรับในแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเพื่อความอยู่รอดของกองทัพในยุควิกฤตเศรษฐกิจ

สำหรับเงื่อนไขของไอเอ็มเอฟนั้น เป็นการเข้ามาควบคุมงบประมาณทางทหารของประเทศผู้กู้ ซึ่งไอเอ็มเอฟมองว่างบประมาณทางทหารจะเป็นตัววัดค่าใช้จ่ายในทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีสถานะทางเศรษฐกิจให้อ่อนแอ ทั้งนี้ ไอเอ็มเอฟมองว่า “ภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ” นั้น อาจอยู่ในรูปทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าในแง่ทางทหาร ดังนั้น ไอเอ็มเอฟ จึงมีนโยบายในการให้เงินกู้กับประเทศที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของตัวยิ่งกว่าประเทศที่ใช้จ่ายทางทหารเป็นจำนวนมาก หากค่าใช้จ่ายทางทหารส่งผลในทางลบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโอกาสในการกู้เงินเพื่อการพัฒนาจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศอาจลดได้ ซึ่งอาจส่งผลให้สถานะทางเศรษฐกิจอ่อนแอลงไปอีก<sup>47</sup> เงื่อนไขดังกล่าว จึงเป็นที่มาประการหนึ่งของการเข้าไปมีบทบาทของผู้นำพลเรือนในการผลักดันให้กองทัพลดการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์

<sup>47</sup> ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, งบประมาณทหารไทย 2525-2534 วิสัยทัศน์ และความคิดเชิงนโยบาย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2539), หน้า 17.

### 3.4 สภาพสังคมภายในประเทศ

ประเทศไทยผ่านประสบการณ์ทางการเมืองมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ โดยเฉพาะการพัฒนาการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและการยอมรับเรื่องสิทธิมนุษยชนในสังคม นับตั้งแต่ไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ค.ศ. 1932 และผ่านวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1973 และเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 เหตุการณ์ดังกล่าวสำคัญสำหรับไทยเพราะว่าเข้าสู่สังคมเปิดและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างพม่า ลาว หรือกัมพูชา

สังคมที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย เป็นที่เชื่อกันว่าจะมีกลไกที่เหมาะสมและมั่นคงในการแก้ไขปัญหาและจัดการกับปัญหาต่างๆ ปัญหา สังคมไทยในยุครัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ก็เช่นเดียวกัน เหตุการณ์ที่ผ่านมาก่อนการเข้าเป็นรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ นำโดย นายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ได้เกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ การอพยพย้ายถิ่น และการลักลอบขนยาเสพติด ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ เห็นว่าไทยสามารถเป็นผู้นำเรื่องความร่วมมือในรูปแบบใหม่ และการเข้าเกี่ยวข้องกับประเทศอาเซียน และเข้ารับบทบาทเป็นผู้นำอาเซียน โดยมีประเด็นความโปร่งใส การเปิดประเทศ และกระบวนการนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย และเคารพในสิทธิมนุษยชนมากขึ้น เนื่องด้วยเชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมในยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ไม่เชื่อในอุดมการณ์ประชาธิปไตยดังกล่าว ย่อมจะต้องต่อต้านนโยบายต่างประเทศของไทย เพราะมองว่าไทยพยายามที่จะอาศัยประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในการครอบงำประเทศของตนเอง เช่น ประเทศพม่า ซึ่งนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของไทย ไม่เคยเดินทางเยือนพม่าในช่วงของการดำรงตำแหน่ง จนครบวาระ 3 ปี

การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อคนและสังคม ทำให้เกิดการว่างงานและยากจนเพิ่มขึ้น การกระจายรายได้เลวลง ในปี ค.ศ. 1998 มีการว่างงานสูงสุดถึง 1.4 ล้านคน หรือร้อยละ 4.4 ของกำลังแรงงาน เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวในปี ค.ศ. 1999 อัตราการว่างงานลดลงเหลือร้อยละ 4.2 แต่ยักรับว่าอยู่ในเกณฑ์สูง ผลดังกล่าวทำให้รายได้ที่แท้จริงของแรงงานระหว่างปี ค.ศ. 1998-2001 ลดลงถึงร้อยละ 5.5 ต่อปี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนมาโดยตลอด โดยความยากจนลดลงจากร้อยละ 22.6 หรือ 17.9 ล้านคน ในปี ค.ศ. 1978 เหลือร้อยละ 11.4 หรือ 6.8 ล้านคน ในปี ค.ศ. 1986 การลดลงของปัญหาความยากจนได้สะดุดลงเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งทำให้ความยากจนกลับเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 หรือ 9.9 ล้านคนในปี ค.ศ. 1999 ส่วนด้านการศึกษาแม้ว่าคนไทยจะรู้หนังสือสูงขึ้นจาก 6.4 ปี ในปี ค.ศ. 1983 เพิ่มขึ้นเป็น 7 ปี ในปี ค.ศ. 1997 แต่คุณภาพของการศึกษายังอยู่ใน

ระดับประถมศึกษาซึ่งต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้วที่มีค่าเฉลี่ยในระดับมัธยมศึกษา ส่วนด้านสุขภาพอนามัยของคนไทยโดยรวมดีขึ้น เพศชายอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณ 70.1 ปี และเพศหญิงเพิ่มขึ้นประมาณ 75.2 ปี แต่การกระจายการบริการและคุณภาพการบริการยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบทและการเข้าถึงกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสยังไม่ครอบคลุมทันสถานการณ์<sup>48</sup>

เมื่อสังคมไทยมีลักษณะเปิดมากขึ้น ประกอบกับข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชนที่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลของทางราชการได้ในระดับหนึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้การทำงานของนักการเมืองและกองทัพต้องมีการเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลการจัดซื้ออาวุธมากขึ้น นั่นเป็นเพราะส่วนหนึ่งที่ฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นพลเรือนต้องการเข้าไปมีบทบาทร่วมกับทหารในกระบวนการดังกล่าว ซึ่งอันเป็นการสร้างกระแสนิยมให้กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่เป็นรัฐบาลด้วย

หลังการสิ้นสุดสงครามเย็น ผู้นำกองทัพและผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการซื้ออาวุธจะมีแนวคิดเพื่อการป้องกันเป้าหมายที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ของไทย การป้องกันผลประโยชน์ทรัพยากรและเส้นทางคมนาคมทางทะเล รวมทั้งการป้องกันทางอากาศ ซึ่งจะเป็นประเด็นที่ผู้นำเหล่านี้นำมาเพื่อสร้างแรงจูงใจให้สาธารณชนหรือสังคมไทยที่กำลังให้ความสนใจต่อประเด็นเศรษฐกิจนั้นจะเห็นด้วยกับความต้องการอาวุธของกองทัพ แต่ในสถานการณ์ความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มชนชั้นกลางในเมือง หรือจากสื่อมวลชน

ในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 ผู้นำทางทหารอาจมีความเข้าใจยากกับปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นในสังคมเนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงที่ผ่านมามีเกิดจากเจริญเติบโตและตกต่ำทางเศรษฐกิจที่ดี และผู้คนในสังคมไทยที่ดี ต่างก็มีความรู้สึกต่อเรื่องต่างๆมากขึ้นและรวดเร็วขึ้น เนื่องจากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีของข้อมูลข่าวสารอันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งหากกองทัพประสงค์จะได้ยุทธโศปกรณ์ใหม่ๆที่มีราคาสูงเพื่อใช้ปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ กองทัพจะไม่ได้รับการสนับสนุนและทั้งยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าใช้งบประมาณเพื่อการดังกล่าวมากไปในบางกรณีอีกด้วย

<sup>48</sup> คณะกรรมการ วปรอ. 4313, ยุทธศาสตร์ชาติ 2545-2549. (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545),



มูลเหตุของปัญหาเป็นเพราะว่ากลุ่มคนในสังคมไทย ไม่ได้รู้สึกว่าการประโชนทางเศรษฐกิจจะถูกกระทบกระเทือนหรือถูกคุกคามเหมือนเช่นในยุคสงครามคอมมิวนิสต์หรือยุคสงครามกลางเมืองในกัมพูชาและสงครามเย็น ดังตัวอย่างเช่น สังคมไทยไม่ได้รู้สึกว่ากองทัพเรือไทยจำเป็นต้องมีเรือดำน้ำเพื่อคุ้มครองเส้นทางเดินเรือในทะเล เนื่องจากทัศนคติของพวกเขาองว่าการคุกคามต่อเส้นทางคมนาคมทางทะเลของไทยไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม แต่อาจจะต่างกว่าในอดีตที่เกิดขึ้นในสมัย ร.ศ.112 ที่เกิดจากการปิดล้อมในอ่าวไทยของทหารฝรั่งเศส และที่สำคัญก็คือพวกเขาองไม่เห็นว่าจะมีใครมาปิดอ่าวเหมือนเช่นในประวัติศาสตร์ หรือกรณีสมัยใหม่ที่กองเรือบรรทุกเครื่องบินของโซเวียตเคยผ่านเข้ามาในพื้นที่อ่าวไทย หรือแม้แต่กรณีตัวอย่างของกองทัพอากาศที่กล่าวมาว่าเครื่องบินเอฟ-18 ถูกจัดมาเพื่อป้องกันและคุ้มครองผลประโยชน์ทางทะเลของไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากยิ่งต่อการมองให้เป็นรูปธรรมกว่ากรณีเรือดำน้ำเสียอีก<sup>49</sup>

นอกจากนั้น ในมุมมองของกลุ่มนักธุรกิจและชนชั้นกลางในเมือง ยังมีทัศนคติสวนทางกับความต้องการอาวุธของกองทัพอยู่มาก กล่าวคือ<sup>50</sup> เคยมีความเชื่อว่าอาวุธเป็นเครื่องมือที่จะคุ้มครองและความอยู่รอดทางเศรษฐกิจของพวกเขาในช่วงสงครามคอมมิวนิสต์ แต่ในปัจจุบันพวกเขาองว่าการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีมูลค่าสูงกลายเป็นปัญหาค่าระบบเศรษฐกิจ เพราะเมื่อระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปประสบปัญหารุนแรงขึ้น การประกอบการทางเศรษฐกิจของกลุ่มคนเหล่านี้ ก็จะได้รับผลกระทบไปด้วย และยิ่งสภาพที่พวกเขาองไม่เห็น (เหมือนฝ่ายทหาร) ว่าจะมีใครมาเป็น “ภัยคุกคาม” ต่อความอยู่รอดของไทยแล้ว โอกาสที่พวกเขาจะหันมาสนับสนุนความต้องการอาวุธสมัยใหม่ของกองทัพก็คงจะเป็นเรื่องยากมากและที่สำคัญก็คือ เงื่อนไขที่ประเทศไทยจะมีขีดความสามารถทางเศรษฐกิจในการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ใหม่ๆ ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมาก เครื่องบินเอฟ-18 จึงเป็นตัวอย่างที่ดีในปัญหานี้

<sup>49</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย สหรัฐ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ, หน้า 4-5.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน

### 3.5 บทสรุป

ปัจจัยภายในที่ส่งผลให้ผู้นำพลเรือนเข้าไปมีบทบาทร่วมกับผู้นำทหารในกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000 โดยใช้กรณีศึกษาการยกเลิกโครงการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ แนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์คุณลักษณะเฉพาะตัวทางการเมืองของผู้นำรัฐบาลพลเรือน ซึ่งได้แก่ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้ที่มิทั้งด้านแนวคิดและประสบการณ์ทางการเมืองมายาวนาน จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความมั่นใจในการเข้าไปมีบทบาทร่วมในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้อย่างโดดเด่น ประกอบกับการเลือกที่ปรึกษาซึ่งมีทั้งที่เป็นพลเรือนและทหารเข้ามาให้คำปรึกษาแนวคิดและการปฏิบัติในการกำหนดนโยบายด้านการทหารและการป้องกันประเทศ ทำให้มีทางเลือกในการตัดสินใจมากขึ้น ซึ่งเป็นการเสริมความมั่นใจในการบริหารและกำหนดนโยบายได้ด้านนี้อย่างเต็มที่ แนวความคิดการกำหนดนโยบายความมั่นคงของฝ่ายทหาร ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงสามารถอธิบายได้กับแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร ได้ชัดเจนขึ้น ซึ่งในหลักการของแนวคิดนี้คือการแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาความเป็นทหารอาชีพและวิธีการควบคุมกองทัพโดยพลเรือน โดยการปฏิรูปโครงสร้างของกองทัพเพื่อทันกับยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลง และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ยอมรับพลเรือนเข้าร่วมกำหนดนโยบายความมั่นคง ในขณะที่ประเทศกำลังประสบกับปัญหาเศรษฐกิจ ทำให้ทหารต้องมีการปรับตัวและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขไอเอ็มเอฟ จากการได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทางการทหารในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และปัจจัยอันหนึ่งที่สำคัญคือการตื่นตัวของภาคสังคมไทยที่มีลักษณะเปิดมากขึ้น และต้องการเห็นบทบาททหารอยู่ในกรอบตามระบอบประชาธิปไตย