

บทที่ 2

ความเป็นมาของการจัดซื้อจัดหาและการยกเลิกโครงการเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทย

ในบทนี้ กล่าวถึง การจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารของไทย โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายของรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และนโยบายทางทหารของประเทศเพื่อนบ้านของไทย เพื่อสร้างความเข้าใจในเบื้องต้น ก่อนจะได้อธิบายถึงความเป็นมาของการจัดซื้อจัดหาเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทย และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเครื่องบินดังกล่าว และการเจรยกเลิกการจัดซื้อเอฟ-18 ของไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับท่าทีการเจรจา ข้อเสนอของสหรัฐฯ ทางเลือกของไทย และข้อยุติทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกัน และกล่าวถึงบทสรุปทั้งหมด

2.1 การจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจะมีบัญญัติไว้ชัดเจนว่าพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย บทบัญญัตินี้มีความหมายอย่างชัดเจนว่าสถาบันกษัตริย์ไทยนับแต่โบราณกาลมา มีความสนิทสนมแน่นแฟ้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับสถาบันทหารตลอดมา และทุกประเทศในโลกที่มีความเป็นเอกราช จะต้องมีการตั้งทหารเป็นของตนเองไว้เพื่อแสดงถึงความเป็นประเทศเอกราช และเพื่อป้องกันความมั่นคงของประเทศ ฉะนั้นทหารกับอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกมากบ้างน้อยบ้างขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในทางเศรษฐกิจของประเทศและตามสถานการณ์ความจำเป็น¹

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย จึงทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องถวายรายงานเกี่ยวกับกิจการด้านการทหารให้ทรงทราบ รวมถึงการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายรายงาน ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะได้รับรายงานตามสายการบังคับบัญชาเริ่มตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพ

¹ พชร สุทธิธรรมดำรง, “งบประมาณด้านการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารกับภาวะขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศไทย,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคลคิดค้น นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรไทย หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมภาคเอกชน รุ่นที่ 9 ประจำปีการศึกษา 2539-2540), หน้า ๗.

ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้นำทางทหารเหล่านี้ก็สามารถถวายรายงานโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ได้ด้วยเช่นเดียวกัน²

2.1.1 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร

ในหัวข้อนี้ เป็นการกล่าวถึงเรื่องเกี่ยวกับภารกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายด้านเศรษฐกิจและนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาล นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นโยบายการพัฒนากองทัพของผู้บัญชาการทหารสูงสุด และนโยบายทางทหารของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ภารกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี ค.ศ. 1997 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ⁴

“มาตรา 72 รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเพื่อการพัฒนาประเทศ”

“มาตรา 74 รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค”

² Panitan Wattanayagorn, “Thailand,” in *Arms Procurement Decision Making*, ed. Ravinder Pal Singh (London: Oxford University Press, 1998), p. 213.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใน ฉบับปีพุทธศักราช 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 336 มาตรา แบ่งออกเป็น 12 หมวด และอีก 1 หมวดว่าด้วยบทเฉพาะกาล

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทบัญญัติในหมวด 5 มีชื่อว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” นับเป็นครั้งแรกที่ได้กำหนดชื่อหมวดเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่แนวคิดเช่นนี้มีมาของใหม่ หากแต่เคยปรากฏมาแล้วในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 ฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ฉบับ พ.ศ. 2511 ฉบับ พ.ศ. 2517 ฉบับ พ.ศ. 2521 และฉบับ พ.ศ. 2534 เพียงแต่เรียกว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ดังปรากฏในฉบับ พ.ศ. 2492 ซึ่งจะกำหนดกว้างๆว่า รัฐต้องปฏิบัติหรือพึงปฏิบัติอย่างไรบ้างในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร การต่างประเทศ และเรียกเช่นนั้นเรื่อยมาจนกระทั่งเปลี่ยนเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ในฉบับปัจจุบัน สาเหตุที่เปลี่ยนก็เนื่องมาจาก รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต่างก็มีนโยบายตามพรรคการเมืองของตนจนทำให้นโยบายที่ออกมาไม่ประสานและต่อเนื่องกัน ดังนั้น จึงสมควรกำหนดนโยบายกลางของรัฐอันคงที่ถาวร ไม่ว่าผู้ใดเข้ามาเป็นรัฐบาลก็ต้องปฏิบัติตาม โดยถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นเจตจำนงร่วมกันของชนในชาติ ดังนั้น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” หมายถึงแนวนโยบายหลักของรัฐหรือประเทศ (State Policy) ไม่ใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) แนวนโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนได้ตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาล อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลชวน หลีกภัย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2541), หน้า 9-15.

2. นโยบายด้านเศรษฐกิจและนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาล

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 ดังนี้⁵ (ผู้เขียนเลือกมาบางประเด็นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น)

1. นโยบายด้านเศรษฐกิจ

“โดยที่เศรษฐกิจไทยตกอยู่ในสภาพวิกฤติที่มีปัญหารุมล้อมจากทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน การคลัง การค้า การลงทุน และด้านค่าครองชีพ การลอยตัวของอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งมีผลให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงมาก มีส่วนผลักดันราคาสินค้าให้สูงขึ้น นอกจากนี้ การดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ยังไม่มีผลในการสร้างความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจไทยที่กำลังอยู่ในภาวะชะงักงันอย่างรุนแรงก่อปัญหาการว่างงาน และปัญหาทางสังคม ข้ำเดิมสภาวะวิกฤติให้มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น รัฐบาลตระหนักในความรุนแรงของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ จึงกำหนดแผนการ ดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วนทุกวิถีทางเพื่อบรรเทาปัญหา และระดับประคองเศรษฐกิจ ให้พ้นวิกฤติการณ์นี้ให้ได้ โดยกำหนดนโยบายให้เกิดผลต่อเนื่อง สามารถนำพาเศรษฐกิจ ไทยเข้าสู่ภาวะปกติภายในเวลาที่ไม่นานจนเกินควร ดังนี้”

1.1 การเร่งรัดเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

(1) รัฐบาลถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะดำเนินการแก้ไข ปัญหาสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการชั่วคราว 58 แห่งทันที โดยเร่งรัดให้องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

- กลุ่มสถาบันการเงินที่สามารถเพิ่มทุนและดำเนินการต่อไปได้ ให้พ้นจากการถูกควบคุม และอนุญาตให้เปิดกิจการทันที
- กลุ่มที่จำเป็นต้องควบหรือรวมกิจการ ให้จัดการให้เกิดการควบกิจการทันที
- กลุ่มที่มีปัญหาและต้องปิดกิจการ ให้จัดการแบ่งแยกสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดี และเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินภายในและหรือต่างประเทศรับไปบริหาร ส่วนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ จะได้รับการบริหาร โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.)

⁵ สำนักนายกรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบาย ของ คณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐, (<http://www.thaigov.go.th>)

(2) สถาบันการเงินและธนาคารที่ยังดำเนินกิจการอยู่ รัฐบาลจะสนับสนุนให้มีการดำเนินการในทิศทางที่ก่อให้เกิดความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน อย่างถาวรต่อไป

(3) เร่งดำเนินการให้มีการแปลงสินทรัพย์เป็นตราสารที่ เปลี่ยนมือได้ เพื่อช่วยเสริมสภาพคล่องของระบบการเงินอีกทางหนึ่ง

(4) สนับสนุนให้การลงทุนจากต่างประเทศปลอดจาก อุปสรรคด้านกฎระเบียบที่ยังมีได้แก่ใจ

1.2 การรักษาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับที่ เพียงพอต่อการสร้างความเชื่อมั่น

(1) วางแผนปฏิบัติและวางระบบติดตามผลด้านรายรับ และรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศทุกด้านทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด

(2) สนับสนุนการดำเนินงานและร่วมมือกับภาคเอกชน

1.3 การเพิ่มรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

(1) เร่งรัดเสริมสภาพคล่องให้กับธุรกิจและอุตสาหกรรม ส่งออก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาด กลาง และขนาดเล็ก ผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคาร เพื่อการส่งออก และนำเข้าแห่ง ประเทศไทย และผ่านสถาบันการเงินของเอกชน

(2) ขจัดอุปสรรคการส่งออก ทั้งด้านภาษีศุลกากร และ ภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งลดต้นทุน โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายศุลกากรและเพิ่มประสิทธิภาพด้าน การขนส่งสินค้า

(3) ร่วมมือกับภาคเอกชนในการวางแผนและกำหนด เป้าหมายเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน ระหว่างระบบการผลิตในประเทศกับทิศทางการค้าระหว่าง ประเทศ

(4) เร่งรัดการขยายตัวและขจัดอุปสรรคการท่องเที่ยว โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมโครงการ "ไทยเที่ยวไทย" เพื่อประหยัด เงินตราต่างประเทศ

1.4 การบริหารงานงบประมาณแผ่นดิน

(1) การบริหารงบประมาณรายจ่าย รัฐบาลจะดำเนินการ โดยยึดเงื่อนไข ที่ตกลงไว้กับกองทุน การเงินระหว่างประเทศเป็นหลัก แต่จะไม่ให้การบริหาร งบประมาณรายจ่ายเกิดผลกระทบต่อ การให้บริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขพื้นฐาน

(2) สนับสนุนการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนใน รัฐวิสาหกิจ โดยเน้นกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีหุ้นอยู่ แล้วในตลาดหลักทรัพย์และที่มีโอกาสจะออกหุ้น ทุนขยายในตลาดหลักทรัพย์ได้อีก ทั้งนี้เพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐ

1.5 การส่งเสริมการประหยัด

(1) รัฐบาลจะเป็นผู้นำในการประหยัด โดยติดตามควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อป้องกันการรั่วไหล และขจัดความฟุ่มเฟือย

(2) รมรณรงค์ร่วมกับองค์กรเอกชนและประชาชนในการประหยัดการใช้จ่าย การเพิ่มการออม และการประหยัดพลังงาน

1.6 การสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม

(1) จัดให้ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวมมีเอกภาพในการตัดสินใจ และ โปร่งใส

(2) ปรับโครงสร้างองค์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีระบบงานที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

2. นโยบายความมั่นคง

รัฐบาลมุ่งสานต่อนโยบายความมั่นคงที่ดำเนินการมาก่อนแล้ว โดยกำหนดคนนโยบายเพิ่มเติม และปรับเปลี่ยนบางประการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงในภูมิภาคและใน โลก ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจ และ สังคม ดังนี้

2.1 ส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของกองทัพในการปฏิบัติภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพรวมทั้งในการร่วมเสริมสร้างความสัมพันธ์และความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีมิตรประเทศ โดยใช้ศักยภาพที่มีอยู่

2.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้กองทัพปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างกองทัพให้กะทัดรัด แต่ทันสมัย มีการพัฒนาหลักนิยมการเตรียมกำลังกองทัพ การจัดระบบกำลังสำรอง การพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิต และบำรุงรักษายุทธโปกรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้กำลังพลมีความพร้อมและความสามารถในการปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนให้กองทัพพัฒนาระบบสวัสดิการและศักยภาพอื่น ๆ แก่กำลังพลทหาร ผ่านศึกและครอบครัวในด้านอนามัย การกีฬา การฝึกอาชีพ เพื่อให้มีสถานะเกียรติยศ ศักดิ์ศรี และสามารถทำภารกิจอื่นเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมตามศักยภาพ

2.4 ส่งเสริมและสนับสนุนให้กองทัพพัฒนากำลังพลทุกระดับ เพื่อนำความรู้และทักษะด้านวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี การแพทย์ การพยาบาล และความมีระเบียบวินัย มาใช้ในการ พัฒนากองทัพและการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ การผลิตบุคลากรสาขาขาดแคลน การให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชน การรักษา

ระเบียบวินัยในสังคม การบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ปัญหาภาวะแวดล้อม และการร่วมมือกับเอกชนในเรื่องอื่น ๆ

3. นโยบายต่างประเทศ

รัฐบาลยึดมั่นในพันธกรณีที่มีตามกฎบัตรสหประชาชาติ สนธิสัญญาและความตกลงต่าง ๆ ที่ประเทศไทย เป็นภาคี และจะเน้นการปรับบทบาทของไทยให้เห็นเด่นชัดในความกระตือรือร้น และความรับผิดชอบ ต่อประชาคมโลก ดังนี้

3.1 ส่งเสริมมิตรภาพ สมานฉันท์ และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยใช้ศักยภาพและประสบการณ์ทางการทูตของไทยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

3.2 เพิ่มพูนและพัฒนาความสัมพันธ์ความร่วมมือกับประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินให้เขตการค้าเสรีอาเซียนประสบผลสำเร็จโดยครอบคลุมถึงผลผลิตด้านการเกษตรและการบริการ ตลอดจนผลักดันให้มีข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม การลงทุน และการจัดการทรัพยากรมนุษย์

3.3 ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญภายใต้ระบบการค้าเสรี โดยให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ตลอดจนร่วมมือบทบาทในการลดความขัดแย้งระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจาก ปัญหาทางการค้า การลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา โดยคำนึงถึงความพร้อมเป็นหลัก

3.4 ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ วัฒนธรรม การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมุ่งเน้นความร่วมมืออนุภูมิภาค

3.5 เสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและสมดุล

3.6 อำนวยความสะดวก คู่ครอง ตลอดจนส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และธุรกิจภาคเอกชนของไทยในต่างประเทศ

3.7 ร่วมมือบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ในด้านการคุ้มครองและส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน

4. นโยบายความมั่นคงด้านการป้องกันประเทศ⁶

4.1 พัฒนาและส่งเสริมกำลังป้องกันประเทศให้มีโครงสร้างกำลังกองทัพที่เหมาะสมมีความพร้อมรบมีขีดความสามารถที่จะทำการรบได้อย่างต่อเนื่อง

⁶ กองประสานนโยบายและแผน, นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2541-2544). (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, 2540), หน้า 18-19.

4.2 ใช้ระบบการพ่นก้าง ในการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ

4.3 ส่งเสริมให้กองทัพมีบทบาทในการช่วยพัฒนาประเทศ และเสริมสร้างความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม และสนับสนุนภารกิจของกองทัพในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

4.4 พัฒนาความร่วมมือทางทหารกับมิตรประเทศ และเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางทหารกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างใกล้ชิดในทุกระดับ บนพื้นฐานของการรักษาความมั่นคงปลอดภัยร่วมกัน รวมทั้งป้องกันมิให้กลุ่มต่อต้านรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน ใช้ประโยชน์จากดินแดนไทยในการต่อต้านรัฐบาลของตน

4.5 สนับสนุนและให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ ในการปฏิบัติการกิจด้านกองกำลังรักษาสันติภาพและสนับสนุนให้ความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล

3. นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

นายชวน หลีกภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ให้นโยบายการพัฒนากองทัพต่อที่ประชุมสภากลาโหม เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 ดังนี้⁷

3.1 พัฒนาเสริมสร้างระบบป้องกันประเทศให้เกิดความสอดคล้องกับพลังอำนาจของชาติในประการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความประสานสอดคล้องระหว่างเหล่าทัพ

3.2 พิจารณาปรับปรุง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้สามารถตอบสนองต่อจุดประสงค์ของรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของความเปลี่ยนแปลงในสังคม และของโลก โดยยังคงสามารถรักษาศักยภาพของกองทัพให้สามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 การปฏิบัติการป้องกันชายแดนขามปกติ ให้ดำเนินการโดยยึดหลักการออมกำลังและมีการใช้กำลังอย่างเป็นขั้นตอน สามารถตอบโต้ได้อย่างทันท่วงที และสามารถยุติสถานการณ์ความขัดแย้งได้โดยเร็ว

3.4 พัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกับกองทัพมิตรประเทศ การปฏิบัติการเพื่อสันติภาพร่วมกับองค์การสหประชาชาติ และการต่อต้านการก่อการร้ายสากล รวมทั้งเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกองทัพไทยกับกองทัพมิตรประเทศ และประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน

⁷ “นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (นายชวน หลีกภัย) แถลงต่อที่ประชุมสภากลาโหม” เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2540. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

3.5 จัดเตรียมกำลังกองทัพให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการปฏิบัติการหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการป้องกัน การป้องกัน และการต่อสู้เอาชนะภัยคุกคามต่อความมั่นคง รวมทั้งการรักษาผลประโยชน์ของชาติ พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนการพัฒนากองทัพให้มีโครงสร้างกะทัดรัด แต่มีอำนาจกำลังรบสูงและมีความทันสมัยในทุกด้าน ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศ

3.6 ปรับปรุงหลักนิยม ยุทธวิธี การฝึก การศึกษา การจัดหน่วย ยุทธโธปกรณ์ และระบบการส่งกำลังบำรุง ให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางวิชาการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สภาพแวดล้อมของสงครามสมัยใหม่ และความเป็นมาตรฐานสากล ทั้งนี้ ให้ปรับใช้อย่างเหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศและข้อจำกัดของกองทัพไทย

3.7 พัฒนาระบบกำลังสำรอง ให้สามารถหวังผลในการปฏิบัติจริง ทั้งในด้านการทดแทนกำลังประจำการ และการขยายกำลังยามสงคราม พัฒนาระบบการเกณฑ์ทหารและระบบกำลังสำรองไปสู่ระบบอาสาสมัคร พร้อมทั้งปรับปรุงระบบการวิจัยและพัฒนาทางทหาร การอุตสาหกรรมเพื่อป้องกันประเทศ และระบบการระดมสรรพกำลัง ให้เกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยร่วมมือกับภาครัฐ เอกชน และมิตรประเทศ

3.8 จัดให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ โดยยึดถือระบบคุณธรรม ความเป็นเอกภาพ มุ่งขจัดความซ้ำซ้อน และลดขั้นตอนการดำเนินการให้เหลือเท่าที่จำเป็น มีการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสมพิจารณาใช้ประโยชน์จากภาคเอกชนภายในประเทศทั้งในด้านการจัดหา การผลิต และการซ่อมบำรุง ยุทธโธปกรณ์ สิ่งอุปกรณ์ของกองทัพ อีกทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรมของทหารมากยิ่งขึ้น

3.9 พัฒนาทางด้านการกีฬา การฝึกอาชีพให้กับทหารกองประจำการก่อนปลด ให้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้ง ปรับปรุงงานด้านการสวัสดิการ การบริหารกำลังพล และครอบครัว โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อยและทหารผ่านศึก ให้สามารถดำรงชีพอยู่อย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี สมควรแก่ฐานะ

3.10 ใช้ขีดความสามารถของกองทัพในการปฏิบัติกร่วมกับส่วนราชการอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาในสังคมตามขีดความสามารถ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งในกองทัพ และการผลิตบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลน และมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ สนับสนุนต่อภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะด้านวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การแพทย์และสาธารณสุข โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่งเสริมความมีวินัยของคนในชาติ การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรบริเวณชายแดน การช่วยเหลือประชาชน การบรรเทาสาธารณภัย การอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนโยบายหลักๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (นายชวน หลีกภัย) ยังได้มอบนโยบายเพิ่มเติม ดังนี้⁸

1. นโยบายของกระทรวงกลาโหมที่ได้มอบหมายให้กองทัพดำเนินการไปแล้ว และไม่ขัดแย้งกับนโยบายปัจจุบันที่เสนอ ขอให้ดำเนินการต่อไปจนลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2. ไม่นำเอาเรื่องการเมืองมาเกี่ยวข้องกับกองทัพ หรือไม่ต้องการให้กองทัพเสียหายกับการเมือง โดยต้องการให้กองทัพเป็นกองทัพที่มีทหารอาชีพอย่างแท้จริง มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีภารกิจในการปฏิบัติเพื่อประเทศชาติ และจะไม่ใช้กองทัพเป็นเครื่องมือสนับสนุนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

3. กองทัพเป็นองค์กรของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

4. ไม่มีนโยบายจะให้กระทรวงกลาโหมขอพระราชทานยศทหารเป็นพิเศษให้กับนักการเมืองทั้งพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลและพรรคร่วมฝ่ายค้าน

5. สภากลาโหมเป็นที่ประชุมของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพเป็นสภาของทหารประชาธิปไตย ปกติจะประชุมเดือนละ 1 ครั้ง ขอให้ นำเรื่องเข้าพิจารณาข้อยุติต่างๆ ด้านการทหารให้มากที่สุด และนำเรื่องปัญหาต่างๆ มาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งสมาชิกฯ ทุกท่านมีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่

6. ในสถานภาพของงบประมาณรายจ่ายที่จำกัด ขอให้ทุกหน่วยงานช่วยกันประหยัดในการใช้สาธารณูปโภค และขอให้ช่วยกันกำกับดูแลอย่าให้งบประมาณเกิดการรั่วไหล ซึ่งไม่ใช่รองรับสภาพทางเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่เป็นศักยภาพของหน่วยงานกระทรวงกลาโหมและของกองทัพ

7. ในสภาพเศรษฐกิจที่รัดตัว ขอให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทหารทุกเหล่าทัพ สั่งให้ผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารในส่วนภูมิภาค กำกับและติดตามดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติและปฏิบัติเป็นตัวอย่างที่ดี อย่าให้ผู้ใต้บังคับบัญชาบางกลุ่มหรือส่วนน้อยก่อปัญหาขึ้นและกลายเป็นภาพพจน์ที่เสียหายแก่กองทัพเป็นส่วนรวม

⁸ เรื่องเดียวกัน

4. นโยบายการพัฒนากองทัพของผู้บัญชาการทหารสูงสุด

พลเอกมงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 ได้แถลงเจตนารมณ์กำหนดนโยบายเพื่อให้กองทัพมีความเจริญในระดับแนวหน้าในภูมิภาคเป็นหลักประกันความมั่นคงของชาติและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ดังนี้⁹

4.1 พัฒนากำลังพลของกองทัพทุกระดับให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติการและมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยเพิ่มคุณภาพด้านการศึกษาและสวัสดิการ

4.2 ปรับปรุงกองทัพให้ทันสมัยและเป็นสากล ด้วยการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่โดยมีเป้าหมายให้กองทัพไทยเป็นกองทัพชั้นนำในภูมิภาค

4.3 สร้างความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นระหว่างนายทหารทุกระดับกับประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มประเทศอาเซียนและประเทศในภูมิภาคตามลำดับ บนพื้นฐานของความเสมอภาคให้เกียรติซึ่งกันและกัน โดยมุ่งหมายให้สามารถใช้ความสัมพันธ์อันดีเป็นสื่อประสานในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ ให้ยุติลงโดยเร็ว

4.4 ดำเนินงานด้านการพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และตามนโยบายรัฐบาล ประสานแผนกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดมิให้เกิดความขัดแย้ง และมีการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

5. นโยบายทางทหารของประเทศเพื่อนบ้าน¹⁰

จากการประเมินสถานการณ์ ด้านการข่าวเกี่ยวกับนโยบายทางทหารของประเทศเพื่อนบ้านของไทย โดยกองบัญชาการทหารสูงสุดในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 ได้ประเมินสถานการณ์และท่าทีของประเทศต่างๆ ที่มีกำลังทางทหารในภูมิภาคไว้ดังนี้

สหรัฐอเมริกา จะยังคงมีส่วนสำคัญในการรักษาเสถียรภาพความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ต่อไป เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ควบคู่ไปกับการพยายามรักษาสัมพันธ์ภาพกับทุกประเทศ เน้นความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ เพื่อรักษาดุลอำนาจในภูมิภาค

สาธารณรัฐประชาชนจีน จะดำเนินนโยบายค้ำรองอิทธิพลในภูมิภาคเอเชีย ด้วยการปรับปรุงกองทัพให้มีประสิทธิภาพ สร้างความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาค และพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ให้มีอำนาจมากยิ่งขึ้น เพื่อสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของมหาอำนาจอื่นสู่ภูมิภาค

⁹ พชร ยุติธรรมดำรง, “งบประมาณด้านการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารกับภาวะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศไทย.” หน้า 20.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม จะยังคงเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็มีการปรับยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ การเปลี่ยนท่าทีเป็นฝ่ายรุก โดยขึ้นกับเงื่อนไขของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในระดับสากล สำหรับนโยบายสถาปนาสหพันธ์อินโดจีน แม้ว่าเวียดนามจะไม่กล่าวถึงโดยตรง แต่รูปแบบการให้ความสำคัญพิเศษในลาวและกัมพูชายังเป็นข้อผูกพันที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ยังสามารถรักษาเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศได้ ส่วนปัญหาชายแดนไทยลาว ได้ลดระดับความขัดแย้งลงมาก

ราชอาณาจักรกัมพูชา ยังสามารถรักษาเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์การสู้รบในกัมพูชามีแนวโน้มจำกัดเฉพาะพื้นที่ สถานการณ์ชายแดนไทยกับกัมพูชาอาจมีผลกระทบจากการปราบปรามกองกำลังเขมรแดง และจากการที่กลุ่มทหารกัมพูชาเข้ามารบกวณราษฎรไทย

สหภาพพม่า จะดำเนินมาตรการแข็งกร้าวต่อไป โดยไม่สนใจต่อการกดดันจากภายนอก โดยเฉพาะสหรัฐฯและสหภาพยุโรป แม้ว่าพม่ายังคงต้องการความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาประเทศก็ตาม ในระยะยาวพม่าน่าจะไม่เป็นภัยคุกคามต่อไทย แต่อาจเกิดการกระทบกระทั่งกับไทยในปัญหาเส้นเขตแดน ปัญหาประมง และปัญหาชนกลุ่มน้อย

มาเลเซีย การกระทบกระทั่งกับประเทศไทยน่าจะมีมากขึ้น จากปัญหาเรื่องเกี่ยวกับเขตแดน กลุ่มก่อการร้าย ปัญหาการค้า โดยเฉพาะจากผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในทะเล และจากการที่มาเลเซียมีความมั่นใจในขีดความสามารถของกองทัพที่มีการพัฒนามากขึ้น

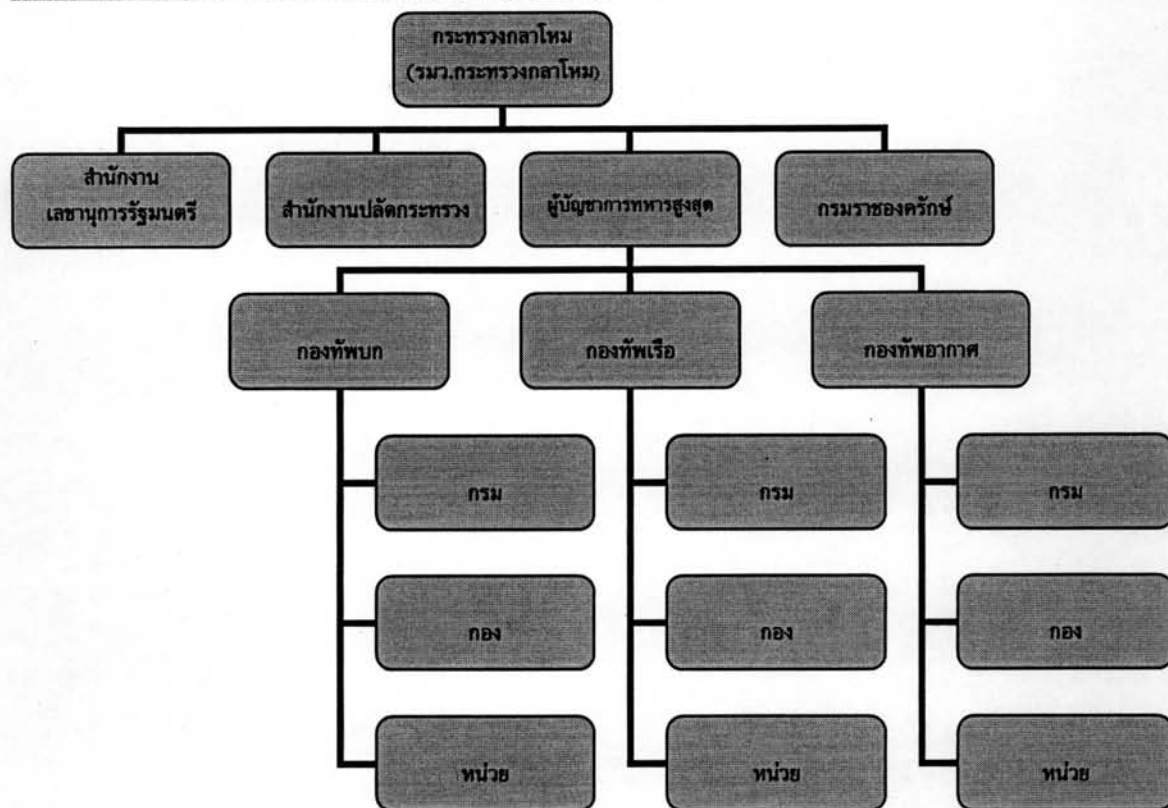
2.1.2 งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงกลาโหม

โดยพื้นฐานแล้ว งบประมาณทางทหารนั้นเป็นผลต่อเนื่องจากแผนทางทหาร เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้แผนทหารประสบความสำเร็จออกมาเป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงขอเสนอข้อที่อาจเกี่ยวข้องขอเป็นสังเขป ดังนี้

1) การจัดหน่วยงานของกระทรวงกลาโหม

หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม ได้แก่ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมราชองครักษ์ และกองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งมีหน่วยที่ขึ้นตรงอีก 3 เหล่าทัพ คือ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ โดยแต่ละเหล่าทัพก็จะมีหน่วยงานที่เป็นกรม กอง และหน่วยบัญชาการต่างๆตามความเหมาะสมของการจัดวางกำลังพล

แผนภาพที่ 2 การจัดหน่วยงานของกระทรวงกลาโหม



ที่มา: พชร ยุติธรรมดำรง, “งบประมาณด้านการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารกับภาวะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศไทย,” หน้า 33.

ประเด็นที่เป็นข้อสังเกต

1. หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และสมุหราชองครักษ์ ต่างก็ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ไม่ได้ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงกลาโหม
2. กองทัพบก กองทัพอากาศ และกองทัพอากาศ ขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการทหารสูงสุดต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่ไม่ได้ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงกลาโหม
3. ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด สมุหราชองครักษ์ ผู้บัญชาการกองทัพบก กองทัพอากาศ และกองทัพอากาศ มียศเท่ากันคือ พล.อ. (อัคราจอมพล)

2) แผนทางทหาร

เมื่อกำหนดภัยคุกคาม และกำหนดผลประโยชน์สำคัญของชาติที่จะต้องปกป้องแล้วก็ต้องกำหนดแผนทางทหารว่าจะต้องใช้กำลังทหารอย่างไร อาวุธอย่างไรจึงจะต่อสู้กับภัยคุกคามหรือศัตรูที่จะมารุกรานได้ และสามารถที่จะคุ้มครองผลประโยชน์สำคัญของชาติไว้ให้ได้ แผนทางทหารอาจมีทั้งระยะยาวและระยะสั้น เช่น แผนเสริมสร้างกำลังกองทัพ เป็นแผนที่พัฒนา

ขีดความสามารถของกองทัพให้ต่อสู้กับภัยคุกคามและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติได้ ปกติแผนนี้จะเป็นแผนระยะ 5 ปี มีการปรับปรุงทุกๆปี และแผนป้องกันประเทศ เป็นแผนระยะสั้น เพื่อใช้กำลังทหารและยุทโธปกรณ์ที่มีอยู่แล้ว เตรียมการป้องกันประเทศเมื่อมีการรุกรานเกิดขึ้น เช่น กองกำลังสุรนารี กองกำลังจันทบุรี-ตราด เหล่านี้ ก็จะปฏิบัติตามแผนป้องกันประเทศ

3) โครงการ

การที่จะได้กำลังรบ และยุทโธปกรณ์ เพื่อเป็นไปตามแผนทางทหาร ก็จะต้องเขียนโครงการขึ้นมา ในเนื้อหาของโครงการ จะประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ของโครงการ นโยบายที่ได้รับ ความเป็นมา สิ่งที่ต้องการจะมี (เช่นยุทโธปกรณ์อะไร) งบประมาณ ระยะเวลา ดำเนินการ วิธีดำเนินการ และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเมื่อโครงการนี้จบสมบูรณ์ เป็นต้น โครงการเหล่านี้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ โครงการเสริมสร้างกำลังของกองทัพ และโครงการปกติต่างๆเพื่อพัฒนากองทัพ

ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการงบประมาณ ได้กำหนดขั้นตอนในการเสนอโครงการ การติดตามและประเมินผลโครงการ ไว้ว่าจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก่อน จึงจะขอตั้งงบประมาณได้ ก่อนจะเสนอก็กี่ต้องผ่านผบ.เหล่าทัพเพื่อกำหนดความเร่งด่วนของโครงการเรียงตามลำดับไว้เพื่อเจรจากับสำนักงบประมาณ

4) งบประมาณ

งบประมาณของกระทรวงกลาโหม จะแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ๆคือ

1) งบประมาณโครงการหรืองบพัฒนากองทัพ ตั้งไว้เพื่อการพัฒนากองทัพ เช่น การจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ การจัดตั้งหน่วยใหม่ เป็นต้น ปกติจะเป็นโครงการต่อเนื่องหลายปีหรือโครงการผูกพันงบประมาณข้ามปี งบประมาณที่ออกมาตามข่าวสื่อมวลชนจะเป็นงบประมาณด้านนี้เป็นส่วนใหญ่

2) งบประมาณตามแผนป้องกันประเทศ เป็นงบประมาณประจำปี ซึ่งตั้งเป็นปีๆ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายของหน่วยงานทหารที่ออกปฏิบัติการกิจตามชายแดน

3) งบทรงชีพ เป็นงบเงินเดือน ค่าวัสดุสำนักงาน ค่าซ่อมแซมทรัพย์สิน เป็นต้น งบนี้ถือว่าเป็นความจำเป็นสูงสุด ถ้าไม่มีแล้วหน่วยงานต่างๆจะอยู่ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลได้พยายามปรับลดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมลงอย่างมาก คือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 จากงบประมาณรายจ่ายจำนวน 104,093 ล้านบาท ลดลงในปี ค.ศ. 1998 เป็นเงินจำนวน 89,998.6 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 1999 เป็นเงินจำนวน 77,066.9 ล้านบาท และในปี ค.ศ. 2000 เป็นเงินจำนวน 77,299.8 ล้านบาท ทั้งนี้เป็นเพราะว่าได้รับงบประมาณจากรัฐบาลน้อยลง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987-2004¹¹

ปีงบประมาณ	1	2		3			4		
	GDP	งบประมาณรายจ่าย ของประเทศ		งบประมาณรายจ่าย ของกระทรวงกลาโหม			งบประมาณรายจ่าย ของกองทัพอากาศ		
		จำนวน	%เทียบ1	จำนวน	%เทียบ1	%เทียบ2	จำนวน	%เทียบ1	%เทียบ3
1987	1,299,913	227,500	17.501	39,155.5	3.012	17.211	8,511.9	0.655	21.739
1988	1,559,804	243,500	15.611	41,170.7	2.639	16.908	8,478.9	0.544	20.595
1989	1,856,992	285,500	15.374	44,484.1	2.395	15.581	9,037.2	0.487	20.316
1990	2,191,094	335,000	15.289	25,632.5	2.402	15.711	10,885.5	0.497	20.682
1991	2,519,618	387,500	15.379	60,575.2	2.404	15.632	12,233.9	0.486	20.196
1992	2,833,277	460,400	16.250	69,283.0	2.444	15.039	13,691.0	0.483	19.774
1993	3,164,000	560,000	17.699	78,941.0	2.495	14.097	15,682.7	0.496	19.866
1994	3,635,000	625,000	17.197	85,423.9	2.350	13.668	17,507.9	0.482	20.495
1995	4,203,000	715,000	17.012	91,884.1	2.186	12.851	19,624.6	0.467	21.358
1996	4,728,000	843,200	17.834	100,603.0	2.128	11.931	20,702.5	0.438	20.578
1997	5,205,500	944,000	18.135	104,093.0	2.000	11.027	21,324.1	0.410	20.486
1998	5,076,000	800,000	15.760	80,998.6	1.596	10.125	16,777.3	0.331	20.713
1999	5,583,000	825,000	14.777	77,066.9	1.380	9.341	15,286.8	0.274	19.836
2000	5,420,000	860,000	15.867	77,299.8	1.426	8.988	15,288.3	0.282	19.777
2001	5,208,600	910,000	17.471	77,210.6	1.482	8.484	15,261.4	0.293	19.765
2002	5,614,900	1,023,300	18.224	78,495.3	1.397	7.670	15,383.4	0.273	19.597
2003	5,799,700	999,900	17.240	79,923.3	1.378	7.993	15,540.9	0.267	19.444
2004	6,236,700	1,028,000	16.483	77,960.7	1.250	7.583	15,406.1	0.247	19.761

หมายเหตุ : ปี ค.ศ. 1997-2000 เป็นปีงบประมาณสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนวน หลีกภัย
ปี ค.ศ. 2001-2004 เป็นปีงบประมาณสมัยรัฐบาลของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1

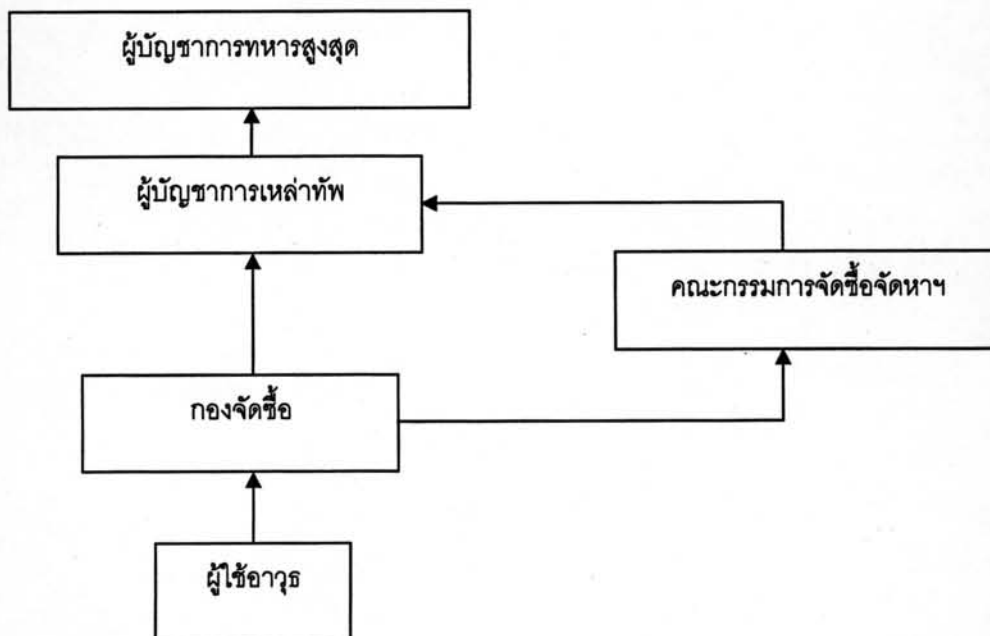
ที่มาของข้อมูล : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี
GDP มาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹¹ ผู้เขียนเพิ่มเติมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987-2004 จากวชิระ ฤทธาณี "ฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจแบบทหาร-ทหาร(1)"
มติชนสุดสัปดาห์. (13 เมษายน 2542) : 31.

2.1.3 ขั้นตอน วิธีดำเนินการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์

โดยทั่วไป กระบวนการตัดสินใจจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารของไทย แบ่งได้เป็น 5 ระดับด้วยกัน ระดับแรก คือ ระดับผู้บัญชาการเหล่าทัพ ทักษก ทักษเรือ และทัพอากาศ ระดับสอง คือ ระดับผู้บัญชาการทหารสูงสุด ระดับสาม คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีความสำคัญสุดในการตัดสินใจในระดับหน่วยงานของฝ่ายทหาร ระดับสี่ คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และระดับสุดท้ายคือ คณะกรรมการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์¹² ดังปรากฏในแผนภาพที่ 2 การแสดงขั้นตอนการตัดสินใจจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ของไทย

แผนภาพที่ 3 การแสดงขั้นตอนการตัดสินใจจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ของไทย



ที่มา : Panitan Wattanayagorn, "Thailand," in *Arms Procurement Decision Making*, pp. 213-214.

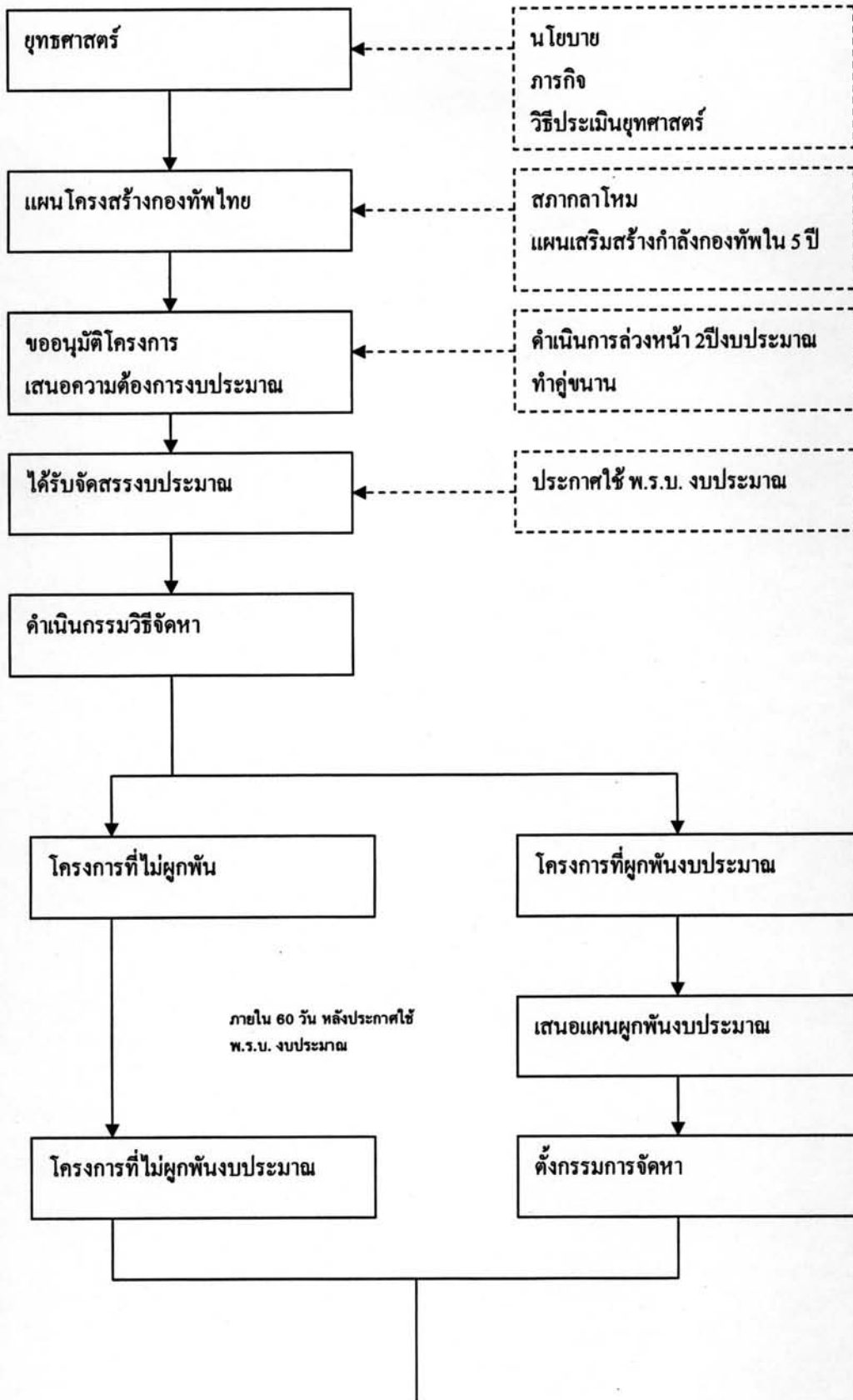
¹² Panitan Wattanayagorn, "Thailand," in *Arms Procurement Decision Making*, pp. 213-214.

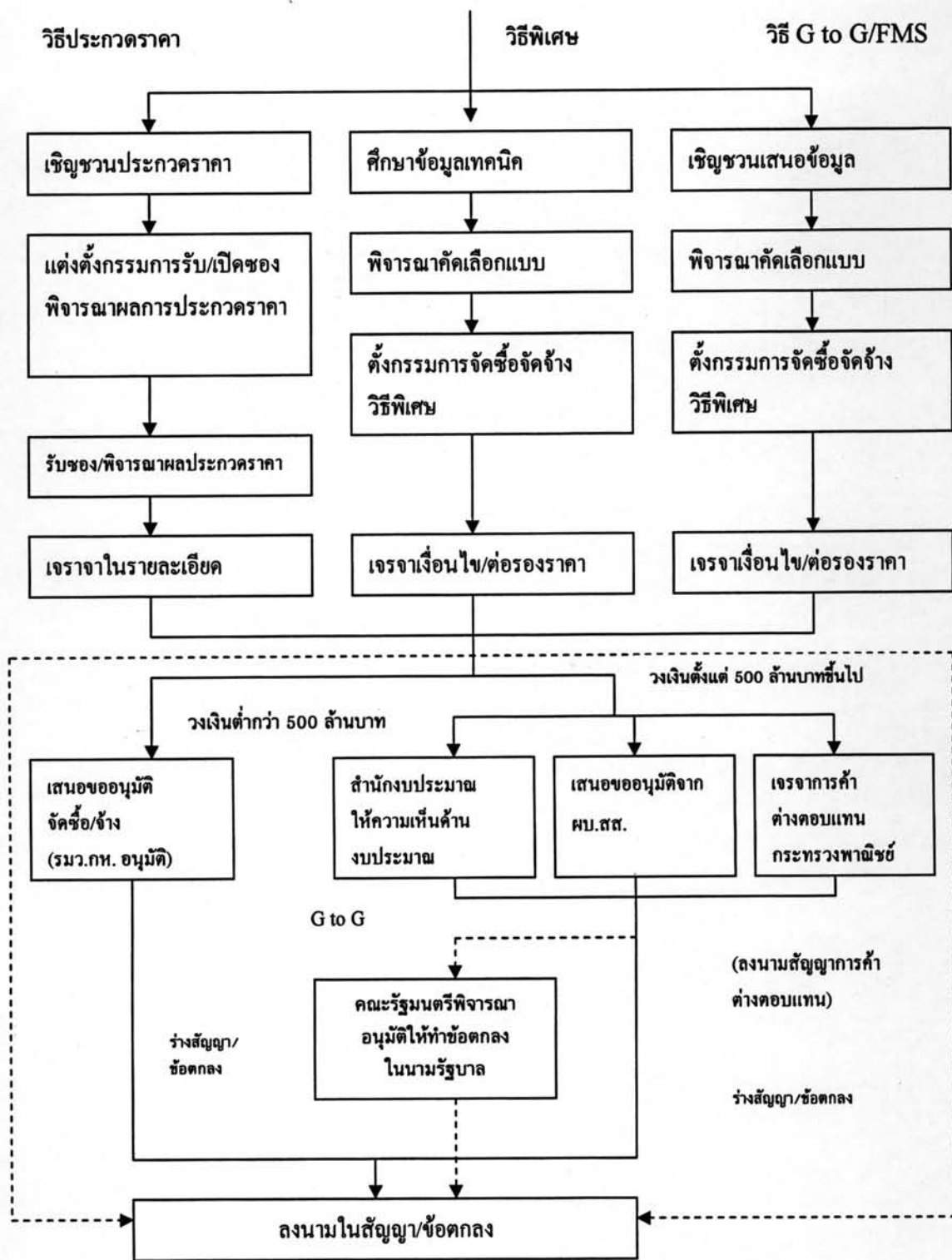
อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนวิธีการดำเนินการ จัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร กระทรวงกลาโหม จะปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ค.ศ. 1978 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ค.ศ. 1980 (ฉบับที่ 3) ค.ศ. 1983 (ฉบับที่ 4) ค.ศ. 1984 (ฉบับที่ 5) ค.ศ. 1985 (ฉบับที่ 6) ค.ศ. 1986 (ฉบับที่ 7) ค.ศ. 1987 และ ค.ศ. 1989 (ฉบับที่ 8)¹³ แต่การจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร ส่วนมากจะจัดหาโดยวิธีพิเศษ เนื่องจากจำเป็นต้องรักษาความลับในรายละเอียดของยุทโธปกรณ์นั้นๆ และมีความเหมาะสมกับการใช้งาน ไม่ใช่คำนึงถึงราคาต่ำเพียงเท่านั้น ดังนั้นอาวุธยุทโธปกรณ์เกือบทั้งหมด จะจัดซื้อจากต่างประเทศและมีราคาแพงในแต่ละสัญญาจะมีงวดการชำระเงินประมาณ 2-5 ปีหรือมากกว่านั้น การซื้ออาวุธจึงมิใช่การจ่ายครั้งเดียว ปีเดียว แต่เป็นการเฉลี่ยจ่ายหลายปีตามกำลังงบประมาณ ประกอบกับงวดการชำระเงินที่เหมาะสมกับการส่งของ ดังแผนภาพที่ 3¹⁴

¹³ ประจวบ ชัยประสาธน์, “การจัดซื้อพัสดุและยุทโธปกรณ์ของกองทัพเรืออย่างมีประสิทธิภาพ” เอกสารงานวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรนักศึกษาวชิรยุทธป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา 2532-2533, หน้า 3.

¹⁴ พชร สุทธิธรรมดำรง, “งบประมาณด้านการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารกับภาวะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศไทย.” หน้า 40-42.

แผนภาพที่ 4 แสดงรายละเอียดขั้นตอนระยะเวลาจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์หลัก





ที่มา : พชร ยุติธรรมดำรง, “งบประมาณด้านการจัดซื้อจัดหาเวชภัณฑ์ทางทหารกับภาวะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศไทย.” หน้า 40-42.

ดังนั้น การดำเนินการเพื่อจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารของกระทรวงกลาโหม ในแต่ละเหล่าทัพ หากจะเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่เริ่มดำเนินการ เสนอความต้องการของหน่วยงาน การศึกษาความเป็นไปได้ที่สอดคล้องกับแผนป้องกันประเทศ กำหนดคุณลักษณะตามความต้องการ ดำเนินการจัดหา จัดสรรงบประมาณ ลงนามในสัญญา ข้อตกลงการชำระเงินจนถึงการส่งมอบ อาจ ต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 7-9 ปี จึงจะได้อาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารมาใช้

2.2 ความเป็นมาของการจัดซื้อและการยกเลิกเครื่องบินรบแบบเอฟ-18

ปัญหาการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทย เปิดเผยให้สาธารณชน รับรู้กันทั่วไป เมื่อหลังการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อมีการประกาศให้ค่าเงิน บาทของไทยลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 เนื่องจากวิกฤตการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ รัฐบาลและกองทัพอากาศไทยในหลายด้าน เช่น การการตัดสินใจยกเลิกโครงการดังกล่าว หรือการ ดำเนินโครงการต่อระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนที่เป็นรัฐบาล ทั้งที่ไม่สามารถหางบประมาณ มาดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไปได้ ซึ่งในที่สุดรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาด้วยการเจรจาให้ฝ่าย สหรัฐรับซื้อโครงการเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 กลับคืนไป อันทำให้กองทัพอากาศรอดพ้นจาก วิกฤตการณ์ดังกล่าวได้

ดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขออธิบายถึงความเป็นมา และ ข้อเท็จจริงต่างๆที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.2.1 ความเป็นมา

เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1986 พล.อ.อ.พะเนียง กานตรัตน์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม สมัยรัฐบาลของ ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้อนุมัติ โครงการจัดหาเครื่องบิน โจมตีทดแทนเครื่องบินแบบฝึกโจมตีแบบ 13 รุ่น ที-28ดี (T-28D) ตามที่ กองทัพอากาศเสนอ แต่ไม่ได้รับการสนับสนุน เนื่องจากไม่มีงบประมาณ¹⁵

¹⁵ ไทยโพสต์ (29 พฤษภาคม 2541) : 2.

ต่อมาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1995 พล.อ.วิจิตร สุขมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยแรก ได้อนุมัติให้กองทัพอากาศจัดหาเครื่องบินขับไล่โจมตีจำนวน 18 เครื่องทดแทนโครงการจัดหาเครื่องบินโจมตีทดแทนเครื่องบินแบบฝึกโจมตีแบบ 13 รุ่น ที-28ดี (T-28D) พร้อมอุปกรณ์ระบบอาวุธ และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ โดยกองทัพอากาศได้พิจารณาเลือกเครื่องบินขับไล่เอนกประสงค์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ได้แก่ เครื่องบินแบบเอฟเอ-18 รุ่นซี/ดี (F/A-18 C/D) โดยในขั้นต้นจะดำเนินการจัดซื้อจำนวน 8 เครื่อง และได้มีการลงนามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลสหรัฐฯ ใน Letter Of Offer and Acceptance (LOA) เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 การจัดซื้อผ่านความช่วยเหลือเพื่อความมั่นคงของรัฐบาลสหรัฐฯ โดยวิธีการจัดซื้อทางทหาร (Foreign Military Sales : FMS) มีมูลค่าทั้งสิ้น 392,156,856 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 10,000 ล้านบาท ตามอัตราแลกเปลี่ยนเดิม 26 บาทต่อเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ โดยกำหนดชำระ 5 ปี (ปี ค.ศ. 1996-2000)

ปี ค.ศ. 1996 ชำระ 19.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ปี ค.ศ. 1997 ชำระ 54.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ปี ค.ศ. 1998 ชำระ 94 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ปี ค.ศ. 1999 ชำระ 90.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ปี ค.ศ. 2000 ชำระ 133.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤตทางการเงินอย่างรุนแรง นับตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา ภาระหนี้สินที่เกิดจากการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ เพิ่มมูลค่าขึ้นอย่างรวดเร็วตามภาวะความผันผวนของค่าเงินบาท ดังนั้น งบประมาณในการชำระค่าเครื่องบินระบบเอฟ-18 จึงต้องได้รับผลกระทบตามมาด้วยเช่นเดียวกัน

หากประเทศไทยจะต้องซื้อเครื่องบินดังกล่าว อาจจะต้องจ่ายเป็นเงินจำนวน 392.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 20,000 ล้านบาท ตามอัตราแลกเปลี่ยนใหม่ 53 บาทต่อหนึ่งเหรียญสหรัฐฯ หลังการประกาศอัตราเงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 กลับเพิ่มขึ้นจากเดิมอยู่ที่ 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่ออัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้นประมาณ 26 บาทต่อหนึ่งเหรียญสหรัฐฯ

2.2.2 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการที่ผ่านมา กองทัพอากาศได้ชำระเงินไปแล้วในปี ค.ศ. 1996 และ ค.ศ. 1997 เป็นเงินจำนวน 74.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และในปี ค.ศ. 1998 ถึง ค.ศ. 2000 จะต้องชำระอีก 317.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากสัญญาการซื้อเครื่องบินแบบเอฟ-18 ซึ่งมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 392.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หากไทยยกเลิกสัญญาดังกล่าวจะต้องชำระค่ายกเลิกสัญญาเป็นเงินจำนวน 251 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

เนื่องจากสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศและการประกาศปรับค่าเงินบาทเป็นแบบอัตราลอยตัว ทำให้รัฐบาลของฯ ผนวช นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้นำรัฐบาลประกาศนโยบายให้หน่วยงานราชการประหยัด หากแต่ทางกองทัพก็ยังประสงค์ที่จะได้เครื่องบินเอฟ-18 เข้าประจำการ

นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้กำหนดนโยบายให้กองทัพปรับลดงบประมาณที่มีผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการให้กองทัพอากาศปรับลดงบประมาณลงจากเดิมที่ได้ในปี ค.ศ. 1997 จำนวน 21,324 ล้านบาท ลดลงในปี ค.ศ. 1998 เหลือจำนวน 16,777 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.33 เมื่อเปรียบเทียบกับจีดีพีของประเทศในปี ค.ศ. 1998 และร้อยละ 20.7 เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหมที่ได้รับในปี ค.ศ. 1998 จำนวน 80,998 ล้านบาท พร้อมกับสั่งชะลอการสั่งซื้อเครื่องบินเอฟ-18 จากสหรัฐอเมริกา รวมถึงการโอนความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ของกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งโดยปกติแล้วการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์นั้นเป็นเรื่องของหน่วยงานในแต่ละกองทัพเป็นผู้ดำเนินการเอง และส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของทหารในกองทัพด้วย แต่ผู้นำพลเรือนของรัฐบาลชุดนี้มีแนวคิดให้การจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์แบบรวมการ โดยจะต้องเสนอความต้องการมาที่กระทรวงกลาโหม เพื่อให้สภากลาโหมและคณะกรรมการทรัพยากรและมาตรฐานยุทโธปกรณ์ของกระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดความเหมาะสมของยุทโธปกรณ์นั้นๆ¹⁶ และนายชวณ ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 ของกองทัพอากาศว่า¹⁷ “ภาวะกระเป๋าสตางค์แบบนี้รัฐบาลหมดปัญญาที่จะหาเงินมาซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ”

¹⁶ สืบค้นจากวารสาร 257 (27 มีนาคม - เมษายน 2542) : 19.

¹⁷ มติชนรายวัน (19 มกราคม 2541) : 18.

อย่างไรก็ตาม ผู้นำฝ่ายทหารได้แสดงทัศนคติต่อประเด็นที่ผู้นำพลเรือนได้กำหนดนโยบายให้กองทัพอากาศซเลหรือยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่ พลเอกมณฑล อัมพรพิสิฏฐ์ บัญชาการทหารสูงสุดทาง มีทัศนคติว่ากองทัพยังจะยังสามารถจัดซื้อได้¹⁸

“กองทัพน่าจะยังอยู่ในฐานะที่จะซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ได้ เพราะถ้าไม่อย่างนั้นแล้วจะเกิดการหยุดชะงัก เพราะว่าการพัฒนากองทัพต้องวางแผนล่วงหน้าว่าปีใดจะมีเครื่องบิน ปีใดจะมีเครื่องมือ เครื่องใช้ประเภทใดเพื่อต่อต้านภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้น ซึ่งเมื่อวางแผนการจัดซื้อแล้วก็ต้องเดินไปตามนั้น”¹⁹

พล.อ.ต. คราพิทย์ ภูษธร ณ อุรุยา เลขาธิการกองทัพอากาศ กล่าวว่า ที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาการใช้งบประมาณของกองทัพอากาศ ซึ่งมี พล.อ.อ.เนก พัวสุวรรณ เสนาธิการทหารอากาศ เป็นประธาน ได้พิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 เช่น การขายใบจองให้กับประเทศที่สาม และการขยายเวลาการชำระหนี้ออกไป สอดคล้องกับความเห็นของ พล.อ.อ.ธนนิศย์ เนียมทัตต์ บัญชาการทหารอากาศ ที่ออกมายอมรับหลังจากได้มีการหารือร่วมกับนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ว่า²⁰

“กองทัพอากาศจะขอยืดเวลาชำระหนี้การจัดซื้อเอฟ-18 ออกไปอีก 3-5 ปี เพื่อลดปัญหางบประมาณ เนื่องจากเดิมค่าเงินบาทอยู่ที่ 25-26 บาทต่อดอลลาร์ กองทัพอากาศมีหนี้ที่ต้องชำระประมาณ 5,900 ล้านบาท และเมื่อค่าเงินบาทอ่อนตัวลงยอดหนี้จะเพิ่มขึ้นทวีคูณ”

ในช่วงดังกล่าว กองทัพอากาศได้เตรียมความพร้อมสำหรับการจัดกำลังของเครื่องบินเอฟ-18 จำนวน 8 ลำ เท่ากับ 1ฝูงบินไว้แล้ว ซึ่งเครื่องบินก็ใกล้จะสร้างเสร็จบ้างแล้ว เพียงแต่ยังไม่มีการส่งมอบ ในขณะที่นั้นใกล้จะถึงเวลาที่จะต้องจ่ายค่างวดแล้วในต้นปี ค.ศ. 1998 ซึ่งกองทัพอากาศยังไม่มีเงินจ่าย เนื่องจากรัฐบาลปรับลดงบประมาณในส่วนของกองทัพลงมาก²¹

¹⁸ สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย-สหรัฐฯ เอฟ-18 ข้อคิดเพื่อการจัดซื้ออาวุธ., หน้า 44.

¹⁹ กรุงเทพธุรกิจ (31 มกราคม 2541): 11.

²⁰ กรุงเทพธุรกิจ (23 ธันวาคม 2540): 11.

²¹ เรื่องเดียวกัน

การปรับลดงบประมาณของกองทัพอากาศจากรัฐบาลพลเรือน ทำให้ต้องชะลอโครงการต่างๆ ไว้ในขณะนั้นถึง 7 โครงการ ได้แก่

1. โครงการจัดซื้ออุปกรณ์สายช่างและขนส่งจากรัสเซียวงเงิน 132 ล้านบาท
2. โครงการสนับสนุนระบบควบคุมทางยุทธวิธีจัดซื้อเรดาร์ 2 ชุดจากอังกฤษ จำนวนเงิน 557.5 ล้านบาท
3. โครงการจัดหาเครื่องบินลำเลียง 6 เครื่อง ต้องจ่ายเงินงวดสุดท้าย 25.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ
4. โครงการพัฒนาควบคุมแจ้งเตือนภัยทางอากาศในภาคใต้ต้องจ่ายเงิน 70.1 ล้านดอลลาร์ 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 ค้นหา และช่วยชีวิต 10 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 400 ล้านบาท
7. โครงการปรับปรุงเครื่องบินปฏิบัติการกิจฝนหลวง จำนวน 12 ล้านดอลลาร์

จะเห็นได้ว่า กองทัพอากาศมีภาระหนี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากต้องจ่ายเงินค่าโครงการต่างๆ ที่กล่าวมาก็จะทำให้กองทัพอากาศอยู่ในสถานะที่ล้มละลายได้ โดยเฉพาะค่าเครื่องบินเอฟ-18 ซึ่งมีภาระหนี้สูงกว่าโครงการอื่นๆ ดังนั้น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชน เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1997 ถึงทางออกของเครื่องบินเอฟ-18 ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกรยกเลิกการจัดซื้อและเจรจาคืนคืนการชำระหนี้ออกไปแล้ว การยกเลิกอาจจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุด เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณให้ได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม ก็ได้มอบหมายให้ พล.อ.ยุทธนา แซ่มพันธ์ุ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ไปศึกษาทางออกต่างๆ เพิ่มเติม²²

²² กรุงเทพธุรกิจ (24 ธันวาคม 2540) : 11.

ต่อมา พล.อ.ยุทธนา แซ่มพันธุ์ ก็ได้รายงานให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรับทราบเกี่ยวกับแนวทางแก้ไข โดยกล่าวว่า แนวทางแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 น่าจะมีทางเลือก 3 แนวทาง คือ 1) ขอยกเลิกการจัดซื้อและไม่ยอมให้เสียดำปรับ 2) ขยายเวลาการชำระหนี้ออกไป และ 3) การขายใบจองให้กับประเทศที่สาม²³ และนายกรัฐมนตรี ก็ได้แจ้งให้ทางกองทัพอากาศนำไปพิจารณาถึงแนวทางต่างๆดังกล่าว²⁴

อย่างไรก็ตาม พล.อ.อ.อเนก พัวสุวรรณ เสนาธิการทหารอากาศ กล่าวว่า²⁵

“การจัดซื้อเอฟ-18 จำนวน 8 ลำ นั้น ผูกพันงบประมาณปี 1996-2000 ไทยจ่ายเงินไปแล้วจำนวน 74 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และในปี 1997 จะต้องจ่ายอีก 90 ล้านดอลลาร์ ปี 1998 จะต้องจ่าย 93 ล้านดอลลาร์ ซึ่งไทยไม่มีเงินจ่าย จึงต้องหาทางออกด้วยการเจรจากับสหรัฐฯ ในการยืดเวลาชำระหนี้ออกไปอีก 3 ปี 5 ปี ... สำหรับการยกเลิกโครงการนั้น ทำไม่ได้แน่นอน เพราะต้องเสียดำปรับ 5 พันล้านบาท และที่สำคัญเรา (กองทัพอากาศ) อยากจะได้เอฟ-18 เพราะถ้าไม่ซื้อตอนนี้ก็ไม่รู้จะได้ซื้อเมื่อไหร่ เพราะมีความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงทางภาคใต้”

ในขณะเดียวกัน พล.อ.อ.ธนิตช์ เนียมทัณฑ์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ กล่าวว่า โครงการเครื่องบินเอฟ-18 เป็นงบผูกพัน 5 ปี เมื่อกองทัพอากาศประสบกับปัญหาเรื่องงบประมาณทางกองทัพก็จะได้เดินทางไปสหรัฐฯ เพื่อขอยืดเวลาการชำระหนี้ออกไป 5 ปี โดยผู้บัญชาการทหารอากาศจะเป็นตัวแทนรัฐบาลเดินทางไปเจรจากับสหรัฐฯ ในกลางเดือนมกราคม ค.ศ. 1998 เพื่อหาข้อยุติเรื่องดังกล่าว²⁶ อย่างไรก็ตาม กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ได้ขอเลื่อนการเจรจาเรื่องดังกล่าว โดยระบุว่า จะขอเจรจากับนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีของไทย ซึ่งมีกำหนดเดินทางไปเยือนสหรัฐฯ ในระหว่างวันที่ 11-12 มีนาคม ค.ศ. 1998 เพื่อเข้าพบปะหารือกับประธานาธิบดีบิล คลินตัน²⁷

²³ เรื่องเดียวกัน

²⁴ ข่าวสด (26 ธันวาคม 2540) : 8.

²⁵ ข่าวสด (24 ธันวาคม 2540) : 10.

²⁶ กรุงเทพธุรกิจ (30 ธันวาคม 2540) : 11.

²⁷ เดลินิวส์ (1 มกราคม 2541) : 14.

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลขึ้นชั้นหนักแน่นว่าอาจจะต้องขอยกเลิกการจัดซื้อดังกล่าว ต่อมา ทศนะของฝ่ายทหารก็คลี่คลายลง เมื่อพล.อ.มงคล อัมพรพิสิษฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พล.อ.อ. ธนินิตย์ เนียมทัณฑ์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และพล.อ.อ.อเนก พัวสุวรรณ เสนาธิการทหารอากาศ ได้แสดงออกอย่างชัดเจนที่จะยุติโครงการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 เนื่องจากเห็นใจรัฐบาล เมื่อฐานะการเงินของประเทศไม่ดีจึงไม่สามารถหาเงินมาจ่ายได้²⁸

ต่อมา พล.อ.อ. ธนินิตย์ เนียมทัณฑ์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ก็ได้ออกมายอมรับว่า กองทัพอากาศไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อได้ เนื่องจากไม่มีเงินจ่าย และการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะต้องหารือถึงแนวทางแก้ไขกับ ทางการสหรัฐฯ เนื่องจากสหรัฐฯ จะหารือในรายละเอียดต่างๆ จากนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย และ นายฯ รับทราบปัญหาของกองทัพอากาศคืออยู่แล้ว เพราะเข้ามาช่วยเหลือและดูแลตั้งแต่แรก²⁹

2.3 การเจรจายกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของไทยกับสหรัฐอเมริกา

สำหรับหัวข้อนี้ กล่าวถึง การเดินทางเยือนไทยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม สหรัฐฯ การเดินทางของคณะผู้แทนเจรจาของฝ่ายสหรัฐฯ และการเดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาของ ฝ่ายไทย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 การเดินทางเยือนไทยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและคณะ จะได้ เดินทางเยือนสหรัฐฯ ก็ได้มีการพบปะหารือกับนายวิลเลียม โคเฮน รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในโอกาสเดินทางมาเยือนไทย เมื่อระหว่างวันที่ 16-17 มกราคม ค.ศ. 1998 เพื่อความร่วมมือด้านต่างๆ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และได้มีการนำปัญหาเรื่องการจัดซื้อ เครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ขึ้นสู่การเจรจาด้วย ซึ่งในการนี้ฝ่ายสหรัฐฯ ไม่ได้แสดงท่าทีที่ชัดเจนใน ระยะแรกว่ามีแนวทางในการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร เป็นแต่เพียงให้มีการจัดตั้งคณะเจรจาก จากฝ่ายสหรัฐฯ เข้ามาพิจารณาปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 ร่วมกับฝ่ายไทย

²⁸ กรุงเทพธุรกิจ (2 กุมภาพันธ์ 2541) : 4.

²⁹ ข่าวสด (3 มีนาคม 2541) : 3.

นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้กล่าวกับ นายวิลเลียม โคเฮน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ถึงแนวทางของฝ่ายไทยต่อการจัดการแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 ว่าไทยอยากจะขายใบจองให้กับประเทศผู้ซื้อรายใหม่ หรือยกเลิกโครงการดังกล่าว

“หากสหรัฐฯจะให้ซื้อต่อก็ต้องใช้เวลาชำระหนี้ออกไป แต่ที่เป็นไปได้ที่สุด น่าจะเป็นการหาหนทางขายใบจองให้กับผู้ซื้อรายใหม่ หรือการยุติโครงการ”³⁰

ในขณะที่นายวิลเลียม โคเฮน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เห็นทำที่และความมุ่งมั่นของไทยที่ประสงค์จะยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินดังกล่าว และยังคงขายเครื่องบินดังกล่าวให้สหรัฐฯ จึงกล่าวกับนายกรัฐมนตรีว่า “สหรัฐฯขอเวลาอีกระยะหนึ่งเพื่อจะส่งผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาในรายละเอียด ก่อนจะให้คำตอบว่าทางออกควรจะเป็นอย่างไร”³¹

ผลการประชุมระหว่างนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไทย กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ฝ่ายสหรัฐฯยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน เพียงว่าจะดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการจากฝ่ายสหรัฐฯเข้ามาพิจารณาปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 ร่วมกับฝ่ายไทย ภายใน 2 สัปดาห์ โดยฝ่ายไทยจึงมีข้อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯเพื่อนำไปพิจารณา ดังนี้³²

1. ถ้าฝ่ายไทยตัดสินใจยุติโครงการดังกล่าว ไทยจะต้องเสียค่าใช้จ่ายการดำเนินการที่ได้เกิดขึ้นแล้วเป็นจำนวนเท่าใด และถ้าไทยตัดสินใจเลือกทางออกในประการนี้ รัฐบาล/กองทัพ และสาธารณชนจะยอมรับต่อการสูญเสียในจำนวนดังกล่าวหรือไม่

2. ถ้าเงินค่าดำเนินการสูงเกินไปกว่าที่ฝ่ายไทยจะรับได้ เป็นไปได้หรือไม่ที่สหรัฐฯจะให้ความช่วยเหลือไทยในการขายโครงการดังกล่าวให้แก่ประเทศที่สาม ซึ่งการจะดำเนินการดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการอนุมัติจากสหรัฐฯเสียก่อน (ตามกฎหมายสหรัฐฯ)

³⁰ มติชนรายวัน (19 มกราคม 2541) : 18 .

³¹ เรื่องเดียวกัน.

³² สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย-สหรัฐฯเอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ, หน้า 73.

2.3.2 การเดินทางของคณะผู้แทนเจรจาของฝ่ายสหรัฐฯ

คณะผู้แทนของฝ่ายสหรัฐฯ ซึ่งเป็นคณะผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ มีหน้าที่เจรจากับเจ้าหน้าที่กองทัพไทย เพื่อพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายไทยในการปิดเวลาการชำระหนี้ผูกพันด้านการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากสหรัฐฯ รวมทั้งเสนอใบจองเครื่องบินรบรุ่นเอฟ-18 เดินทางมาถึงประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1998 โดยมีพลโทไมเคิล เอส เดวิดสัน, จูเนียร์ (Lt.gen. Michael S. Davidson, Jr.) เป็นหัวหน้าคณะ พลโทเดวิดสันดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการของสำนักงานความช่วยเหลือด้านความมั่นคง (Defense Security Assistance Agency) ในกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ

ในส่วนของฝ่ายไทยมี พลเอกมงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธานการเจรจา ในส่วนของกองทัพอากาศมี พล.อ.อ.เอก พัวสุวรรณ เสนาธิการทหารอากาศ เป็นหัวหน้าคณะเจรจา ซึ่งในการเจรจาดังกล่าว ไทยมีท่าทีชัดเจนว่าต้องการที่จะยุติโครงการไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการยกเลิก หรือการขายโครงการก็ตาม

การเจรจาระหว่างฝ่ายไทยและฝ่ายสหรัฐฯ ในครั้งนี้ ใช้เวลา 3 วัน คือตั้งแต่วันที่ 28 – 30 มกราคม ค.ศ. 1998 ซึ่งพล.อ.อ.เอก พัวสุวรรณ เสนาธิการทหารอากาศ กล่าวถึงประเด็นที่ไทยต้องการเจรจากับคณะกรรมการชุดดังกล่าวคือจะเน้นเรื่องการขอยกเลิกจัดซื้อเครื่องบินรบเอฟ-18

“เราก็มียืนยันที่จะเสนอไปตามแนวทางเดิม คือการยกเลิกและ พยายามให้สหรัฐฯ รับผิดชอบโครงการต่อ หรือไม่ก็ช่วยหาประเทศมาช่วยซื้อหรืออีกทางก็คือให้ยืดเวลาในการชำระหนี้ออกไป”³³

การเจรจาดังกล่าวเริ่มขึ้นในวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 1998 ทางกองทัพอากาศ มีข้อเสนอต่อคณะผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในเบื้องต้นคือขอพักการชำระหนี้โครงการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 จำนวน 93 ลำนเรี่ยสหรัฐฯ ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1998 ทั้งหมด โดยหากทางสหรัฐฯ ไม่ยินยอมไทยก็จะขอชำระหนี้ให้น้อยที่สุด ซึ่งจะขอให้อยู่ในวงเงินระหว่าง 30-40 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ พร้อมกันนี้จะเสนอขยายระยะเวลาชำระหนี้โครงการ จาก 5 ปี เป็น 8 ปี

³³ กรุงเทพธุรกิจ (27 มกราคม 2541) : 12.

อย่างไรก็ตาม ผลการเจรจาในวันแรก ไม่สามารถตกลงกันได้จึงขอนัดเจรจากันใหม่ในรอบสอง คือ ในวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1998 เนื่องจาก พลโทไมเคิล เอส เควิดสัน หัวหน้าคณะเจรจาฝ่ายสหรัฐฯมีข้อเสนอว่าขอให้ไทยยืดระยะเวลาการชำระหนี้ออกไป

“ภายใต้โครงการเอฟ-18 กองทัพอากาศไทยและสหรัฐฯ ได้หารือถึงความเป็นไปได้ที่จะปรับ โครงสร้างหนี้ซึ่งรวมไปถึงการยืดชำระหนี้ เอฟ-18 โดยความร่วมมือของบริษัทผู้ผลิต”³⁴

แต่ดูเหมือนว่าฝ่ายสหรัฐฯจะยังไม่ตระหนักถึงวิกฤตเศรษฐกิจของไทย ซึ่งเห็นเป็นรูปธรรมมาตั้งแต่การประกาศค่าเงินบาทลอยตัวในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 กล่าวคือ ทางคณะผู้แทนเจรจาของสหรัฐฯมีความคาดหวังว่าการเจรจาในครั้งนี้จะมีผลสรุปออกมาในลักษณะของการยืดอายุการชำระหนี้ให้แก่ฝ่ายไทยมากกว่าจะทำให้ผลออกมาโดยการขอยกเลิกโครงการ โดยเฉพาะบริษัทผู้ผลิตเครื่องบินยังมีความคาดหวังว่าจะมีแรงผลักดันจากกลุ่มของผู้ที่ต้องการให้มีการจัดซื้อเครื่องบินนี้ให้สามารถนำประเด็นของการจัดซื้อ โดยการยืดอายุหนี้มาเป็นประเด็นหลักของการเจรจา ซึ่งก็คือเป็นแรงกดดันให้กองทัพไทยต้องซื้อเครื่องบินดังกล่าวโดยไม่นำพาถึงสถานการณ์ด้านการเงินทั้งของประเทศและกองทัพอากาศไทย

สำหรับฝ่ายไทย ยืนยันต่อสหรัฐฯว่าไม่ต้องการยืดระยะเวลาการชำระหนี้ออกไป แต่ต้องการให้สหรัฐฯ รับข้อเสนอของฝ่ายไทยคือการยกเลิกโครงการ หรือไม่ก็พิจารณาหาประเทศที่สามที่ต้องการซื้อใบจองเครื่องบินเอฟ-18 ต่อจากไทย

“การหาประเทศที่ 3 มารับซื้อโครงการเครื่องบินเอฟ-18 นั้น ไทยเรายังคงไม่ทราบอะไรมากนัก เพราะไม่ใช่บริษัทผู้สร้าง เราไม่รู้เรื่องการตลาด จึงให้สหรัฐฯจัดหาตรงนี้ ซึ่งเป็นความหวังของเรา”³⁵

³⁴ เรื่องเดียวกัน : 13.

³⁵ เรื่องเดียวกัน : 14.

ด้านพล.อ. เชนฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการทหารบก กล่าวแสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 ว่า ควรให้มีการยกเลิก เพราะว่าขณะนี้กองทัพมีงบประมาณจำกัด และหากต้องซื้อโครงการดังกล่าวต่อไปอาจจะต้องเสียงบประมาณจำนวนมาก³⁶

ด้านพล.อ. โชคชัย หงส์ทอง รองเสนาธิการทหารบก หนึ่งในคณะผู้เจรจาฝ่ายไทย กล่าวว่า การเจรจายังไม่ได้ข้อยุติ ซึ่งคงต้องเจรจากันต่อไปในวันสุดท้าย คือวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1998 โดยมีพล.อ.มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธานการเจรจา

อย่างไรก็ตาม ก่อนการเจรจาได้มีข่าวออกมาจากฝ่ายสหรัฐฯว่า สหรัฐฯต้องการจะช่วยเหลือไทย โดยการจัดหาแหล่งเงินกู้ใหม่ (refinance) ให้แก่กองทัพอากาศ โดยจะมีทางเลือกทั้งในรูปของแหล่งเงินกู้จากบริษัทผู้ผลิต และแหล่งเงินกู้จากทางกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ความแตกต่างก็คือดอกเบี้ยทั้งสองแหล่งนั้นมีจำนวนแตกต่างกัน

แต่ไทยไม่ต้องการแหล่งเงินกู้ที่สหรัฐฯ จัดให้ซึ่งอาจจะต้องรวบรวมเงินทั้งหมดจากเงินช่วยเหลือที่อยู่ในโครงการขายอุปกรณ์ทางทหารแก่ต่างประเทศ (Foreign Military Sales : FMS) ที่สหรัฐฯ ได้จัดสรรไว้ให้เหล่าทัพต่างๆของไทย เพื่อนำไปชำระให้แก่บริษัทผู้ผลิตเครื่องบินเอฟ-18 นั้น เหล่าทัพอื่นอ้างว่าติดขัดกับข้อกำหนดในการรวมเงิน FMS

ในเรื่องดังกล่าวนี้ พล.อ. เชนฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการทหารบก แสดงความไม่เห็นด้วยที่จะนำเงินงบประมาณเหล่านี้มาช่วยชำระหนี้เอฟ-18 เนื่องจากมีผลกระทบต่อเหล่าทัพอื่นๆทำให้ขาดเงินซื้ออุปกรณ์ทางทหารเช่นกัน และติดขัดข้อกำหนด “แนวทางที่จะแปลงงบประมาณส่วนอื่นไปช่วยโครงการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 คงทำไม่ได้ เพราะติดขัดที่ข้อกำหนดและข้อตกลงที่ทำไว้”³⁷

ในการเจรจาดังนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจอย่างหนึ่งถึงทำที่ที่ชัดเจน โดยเฉพาะจากประธานคณะกรรมการเจรจาฝ่ายไทยคือ พลเอกมงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ที่ต้องการจะยุติโครงการ “โดยส่วนตัวแล้ว ควรจะยกเลิกโครงการ เพราะกองทัพอากาศไม่มีเงิน แต่ก่อนจะตัดสินใจก็ต้องดูตัวเลขจำนวนเงินก่อนว่าจะต้องเสียไปเท่าใด”³⁸

³⁶ กรุงเทพธุรกิจ (31 มกราคม 2541) : 12.

³⁷ เรื่องเดียวกัน

³⁸ เรื่องเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสัญญาการจัดซื้อที่ถูกร่างขึ้นก่อนหน้าเจรจານี้ ทำให้การเจรจของฝ่ายไทยถูกจำกัดอยู่ค่อนข้างมาก และขณะเดียวกันก็มีแรงผลักดันที่จะไม่ให้มีการยุติโครงการในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเกิดขึ้น ด้านพล.อ.อ. อเนก พัวสุวรรณ เสนาธิการทหารอากาศ หนึ่งในคณะเจรจฝ่ายไทยกลับมีความเห็นไม่สอดคล้องกับผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทหารบก เกี่ยวกับการยกเลิกโครงการเอฟ-18 เนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายอีกมาก และต้องมีการทบทวนค่าใช้จ่ายในการยกเลิก แต่หากค่าใช้จ่ายน้อยลง แนวทางดังกล่าวอาจเป็นไปได้เช่นกัน

“การยกเลิกโครงการเอฟ-18 ไทยต้องเสียค่าปรับมาก ซึ่งทางสหรัฐได้ประเมินคร่าวๆ ไว้ที่ 250 ล้านดอลลาร์ ทางเราคิดว่าถ้าเสียค่าปรับ 250 ล้านดอลลาร์ เมื่อเทียบกับเงินที่เราต้องจ่ายทั้งโครงการ 392 ล้านดอลลาร์ โดยไม่ได้อะไรเลยก็คงไม่เหมาะสม แต่ถ้าเขาลดลงให้ได้เท่าไร ถ้าลดมามากๆ ก็คงจะยอมรับได้”³⁹

อย่างไรก็ตาม การเจรจาระหว่างประธานคณะกรรมการเจรจฝ่ายไทยคือ พลเอก มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด กับ พลโทไมเคิล เอส เดวิดสัน, จูเนียร์ (Lt.gen. Michael S. Davidson, Jr.) เป็นหัวหน้าคณะเจรจจากกระทรวงกลาโหมสหรัฐ ยังไม่ได้ข้อยุติ และพล.อ.อ.อเนก พัวสุวรรณ กล่าวถึงท่าทีของสหรัฐฯว่า สหรัฐฯ ยังคงไม่สามารถตอบอะไรได้มากนักเพียงแต่บอกว่าจะต้องนำเรื่องดังกล่าวไปหารือทำเนียบขาวและบริษัทผู้ผลิตเสียก่อน

“วันนี้ก็ยังไม่เหมือนเดิม คือ ทางผู้แทนสหรัฐฯบอกว่าจะไปหารือกับรัฐบาล และบริษัทที่ผลิตเครื่องบินภายใน 2 สัปดาห์ แล้วจะรีบแจ้งกลับมาให้เราทราบว่า ถ้าเป็นเงื่อนไขแรกเราต้องเสียอะไร เงื่อนไขที่สองเป็นอย่างไร ซึ่งเมื่อได้รับการแจ้งกลับมาแล้วเราก็ต้องมาประเมินกันอีกครั้ง”⁴⁰

ด้านพล.ท. เดวิดสัน กล่าวว่าสหรัฐฯยินดีให้ความร่วมมือกับไทย เพราะถือว่าไทยกับสหรัฐฯมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมานาน ส่วนเงื่อนไขที่ฝ่ายไทยเสนอมา สหรัฐฯคงต้องใช้เวลาพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายไทยประมาณ 2 สัปดาห์

³⁹ เรื่องเดียวกัน

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

“การเดินทางมาครั้งนี้เป็นการมารับทราบข้อมูล ปัญหา และนำข้อมูลที่
ที่สหรัฐฯมีอยู่มาชี้แจงให้ฝ่ายไทยรับทราบ แต่ในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับ
ฝ่ายไทยจะพิจารณาตัดสินใจ ... ส่วนที่ไทยเสนอให้สหรัฐฯรับซื้อคืน
เครื่องบินเอฟ-18 หรือไม่ คงต้องดูว่าเครื่องบินดังกล่าวตรงตามสเปก
ของนาวิกโยธินสหรัฐฯหรือไม่ อย่างไรก็ตามในเรื่องขีด
ความสามารถของสหรัฐฯในการซื้อนั้นยังไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียด
พอที่จะตอบได้ในขณะนี้”⁴¹

ทางเลือกทั้งสองทางดังกล่าว สหรัฐฯพยายามให้กองทัพอากาศไทยต้องตัดสินใจ
ดำเนินการจัดซื้อต่อไป ซึ่งเป็นผลสะท้อนออกมาประการหนึ่งก็คือสหรัฐฯคำนึงถึงผลทางธุรกิจของ
บริษัทผู้ผลิตเครื่องบินมากกว่าที่จะช่วยเหลือไทยซึ่งกำลังประสบปัญหาทางการเงินของประเทศ แต่
ข้อเสนอดังกล่าว ก็มีได้ทำให้คณะเจรจาของฝ่ายไทยคล้อยตามไปทั้งหมด

สำหรับข้อเสนอของฝ่ายไทยคือ ต้องการให้สหรัฐฯเป็นผู้รับซื้อเครื่องบินดังกล่าว
เพราะสหรัฐฯ ก็มีเครื่องบินเอฟ-18 ประจำการอยู่เป็นจำนวนมากถึง 1,000 กว่าลำ โดยที่สหรัฐฯ
อาจจะทำเป็นในรูปของการรับซื้อชิ้นส่วนอุปกรณ์ต่างๆ ก่อนที่จะมีการประกอบเครื่องบิน เพื่อนำ
ชิ้นส่วนเหล่านั้นไปเป็นอะไหล่และชิ้นส่วนหลัก หรือการรับซื้อคืนเครื่องบินที่ผลิตแล้ว เป็นต้น แต่
การเจรจาในรอบนี้ ไม่ประสบผลสำเร็จแก่ทั้งสองฝ่าย เพราะว่าฝ่ายสหรัฐฯไม่ต้องการที่จะผูกมัดกับ
ข้อเสนอของฝ่ายไทย เนื่องจากว่าสหรัฐฯไม่มีโครงการรับซื้อเครื่องบินเอฟ-18 รุ่น ซี/ดี เพิ่มเติม ซึ่ง
เป็นรุ่นที่ผลิตเฉพาะตามการสั่งซื้อของไทย แต่สหรัฐฯ ไม่ได้ใช้เครื่องบินนี้ชนิดเดียวกันกับไทย

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 นายวิลเลียม เอช อีโต๊ะ เอกอัครราชทูต
สหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทยได้เข้าพบนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงกลาโหม เพื่อแจ้งความคืบหน้ากรณีเครื่องบินเอฟ-18 ภายหลังจากที่คณะผู้เชี่ยวชาญได้มา
ศึกษาปัญหาดังกล่าวแล้วว่า สหรัฐฯกำลังหาทางช่วยเหลือไทย แต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ เพราะ
เครื่องบินผลิตโดยภาคเอกชนซึ่งอยู่ในระหว่างการเจรจา⁴²

⁴¹ กรุงเทพธุรกิจ (31 มกราคม 2541) : 10.

⁴² ผู้จัดการรายวัน (11 กุมภาพันธ์ 2541) : 3.

นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กล่าวว่า รู้สึกหนักใจกับปัญหาเอฟ-18 เพราะไม่มีเงินจ่าย และฝากให้เอกอัครราชทูตสหรัฐฯช่วยนำข้อเสนอ ข้อใดข้อหนึ่งของไทยไปให้รัฐบาลสหรัฐฯช่วยเหลืออีกครั้งหนึ่ง

“เป็นเรื่องน่าหนักใจ เพราะ ถ้าไม่ซื้อก็ต้องถูกปรับ เรื่องนี้เป็นเรื่อง สำคัญของกระทรวงกลาโหมอย่างมากๆขอให้ทางสหรัฐฯช่วยเหลือ ข้อใดข้อหนึ่งในสามข้อ คือ 1) ไทยต้องการยกเลิกสัญญาเครื่องบิน เอฟ-18 เนื่องจากไม่มีเงินชำระ 2) ให้สหรัฐฯช่วยหาประเทศที่สามมา รับซื้อแทน และ 3) ขอให้นาวิก โยรินกองทัพเรือสหรัฐฯรับซื้อใบ จอง”⁴³

อย่างไรก็ตาม นายวิลเลียม เอช อีโตะ เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ประจำ ประเทศไทย ไม่ได้รับปากทั้งสามข้อแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) และ คณะ จึงได้เดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาเพื่อเจรจากันในระดับรัฐบาลต่อไป

2.3.3 การเดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาของฝ่ายไทย

ในระหว่างวันที่ 11-13 มีนาคม ค.ศ. 1998 นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย พร้อมด้วย อดีตนายกรัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) รองนายกรัฐมนตรี (นายสุภชัย พานิชภักดิ์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศ (นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ) และคณะนักธุรกิจไทย ได้เดินทางเยือนสหรัฐอเมริกา เพื่อหารือข้อราชการกับประธานาธิบดี (นายบิล คลินตัน) และผู้บริหารระดับสูงของสหรัฐฯ

วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1998 พบกับคณะมนตรีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Council on Foreign Relations) และนักธุรกิจชั้นนำของสหรัฐฯ โดยนายกรัฐมนตรีกล่าวสุนทร พจน์ถึงปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและแนวทางแก้ไขปัญหา รวมถึงการสร้างมาตรการทาง เศรษฐกิจเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อการลงทุนของชาวต่างชาติ

⁴³ เรื่องเดียวกัน

“ต้นตอของปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นเพราะการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ โดยไม่มีมาตรการมารองรับผลที่เกิดขึ้น คือ ความไร้ประสิทธิภาพในเรื่องระบบราชการและความไม่โปร่งใส รวมถึงการดำเนินนโยบายทางการเงินที่ผิดพลาด โดยนำเอาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศไปช่วยพยุงค่าเงินบาท และนำเงินไปฟื้นฟูสถาบันการเงิน จนทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจขึ้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีจุดแข็งที่จะทำให้เศรษฐกิจฟื้นคืนมาได้ แต่คงต้องใช้เวลาเพราะขณะนี้ไทยได้เดินมาถูกทางแล้ว จึงอยากให้นักลงทุนที่มีศักยภาพเพียงพอเข้ามาลงทุนในไทย หลังจากประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดตามความเป็นจริงก็ยืนยันได้ว่าไทยพร้อมที่จะมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้นได้อย่างแน่นอน”⁴⁴ ... “ขณะนี้เราได้พัฒนาระบบกฎหมาย และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีระบบการตรวจสอบที่โปร่งใส รัฐบาลของข้าพเจ้าขอยืนยันว่าจะดูแลให้มีการจัดการที่ดี มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และแก้ไขกฎหมายให้นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้าไปลงทุนได้ง่าย”⁴⁵

ต่อมาวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1998 นายกรัฐมนตรีและคณะได้เดินทางไปพบนาย เฮนรี คิสซิงเจอร์ (Mr. Henry Kissinger) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนักธุรกิจชั้นนำของสหรัฐฯ ในโอกาสนี้ นายคิสซิงเจอร์กล่าวยอมรับถึงข้อผิดพลาดที่สหรัฐฯ ไม่ได้เข้าไปช่วยเหลือไทยตั้งแต่ภาวะเศรษฐกิจเริ่มมีปัญหาจนกระทั่งลุกลามไปทั่วภูมิภาคเอเชีย

“ยอมรับว่าผิดพลาดที่สหรัฐฯ ไม่ได้เข้าไปช่วยเหลือไทยตั้งแต่เริ่มมีปัญหาจนกระทั่งลุกลามทั่วเอเชีย จนสหรัฐฯ ต้องเชิญนายกรัฐมนตรีของไทยมาเยือน แต่โดยส่วนตัวเชื่อว่าไทยจะสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ และจะกลับมาแข็งแกร่งอย่างเดิม”⁴⁶

⁴⁴ หลักไทย (27 มีนาคม – เมษายน 2541) : 14 .

⁴⁵ US-ASEAN REPORT 4 (April 1998)

⁴⁶ หลักไทย : 14.

ต่อจากนั้น ได้พบกับบุคคลสำคัญของสหรัฐฯหลายคน เช่น นายนิวท์ กิงกริช (Mr. Newt Gingrich) ประธานสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐฯ นายเบนจามิน กิลแมน (Mr. Benjamin Gilman) ประธานคณะกรรมการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎรสหรัฐฯ และนายเครียง โทมัส (Mr. Craing Thomas) ประธานอนุกรรมการเอเชีย-แปซิฟิก

ในวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1998 เข้าพบประธานาธิบดีบิล คลินตัน ที่ทำเนียบขาว ประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ออกแถลงข่าวผลการหารือร่วมกันระหว่างกันว่า

“การเดินทางเยือนสหรัฐฯครั้งนี้ได้มีการหารือข้อราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เป็นปัญหาของไทยในการขอความช่วยเหลือ ความร่วมมือในด้านต่างๆ และประธานาธิบดีได้ชื่นชมที่รัฐบาลไทยพยายามแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้น และได้ขอความร่วมมือในบางเรื่อง เช่น เรื่องเครื่องบินรบเอฟ-18 ซึ่งท่านบอกว่าจะเป็นการครั้งแรก และครั้งเดียวที่ทางสหรัฐฯจะช่วยเหลือประเทศไทยไม่ให้ถูกปรับในการยกเลิกการซื้อเครื่องบินเอฟ-18...”⁴⁷

ดูเหมือนว่า การพบปะหารือกันระหว่างนายกรัฐมนตรีไทยกับประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในครั้งนี้ นับว่าเป็นการเน้นย้ำถึงมิตรภาพและความสัมพันธ์อันดีต่อกันมาอย่างยาวนาน และแสดงให้เห็นว่า สหรัฐฯ ได้ตระหนักถึงปัญหาที่ไทยกำลังประสบอยู่มากขึ้น เห็นได้จากคำกล่าวของประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Mr. Bill Clinton) ที่กล่าวในวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1998 ณ ทำเนียบขาวว่า

“เพื่อให้ประเทศไทยได้กลับคืนสู่สภาวะปกติด้านการเงินของประเทศโดยเร็ว เรา(สหรัฐฯ) มีความยินดีที่จะช่วยเหลือมิตรและหุ้นส่วนที่ดีของเรา และมีความเชื่อมั่นอย่างยิ่งต่อภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี และเรา(สหรัฐฯ)จะอยู่เคียงข้างมิตรไทยเสมอไป”⁴⁸

⁴⁷ หลักไทย: 15.

⁴⁸ US-ASEAN REPORT 4 (April 1998)

ภายหลังการพบปะหารือกับประธานาธิบดีสหรัฐฯ นายกรัฐมนตรีและคณะยังได้เข้าพบบุคคลต่างๆ เช่น นายรูเบิร์ต รูบิน (Mr. Robert Rubin) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายมิเชล คัมเดอซูว์ (Mr. Michel Camdessus) กรรมการผู้จัดการไอเอ็มเอฟ นายเจมส์ วูฟเฟินโซน (Mr. James Wolfenson) ประธานธนาคารโลก และนายวิลเลียม โคเฮน (Mr. William Cohen) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ

2.4 ข้อยุติการยกเลิกการจัดซื้อการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18

กรมกิจการพลเรือนทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด แดงผลการดำเนินการเจรจายกเลิกโครงการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 ว่า⁴⁹ “จากการเดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ 11-13 มีนาคม ค.ศ. 1998 ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา นายบิล คลินตัน ได้ประกาศว่า ยินดีที่จะช่วยเหลือประเทศไทยโดยจะรับซื้อเครื่องบินเอฟ-18 จากไทย และสหรัฐฯ จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงแผนแบบเครื่องบินเอฟ-18 ตามมาตรฐานของสหรัฐฯ สำหรับค่าใช้จ่ายที่ชำระไปแล้วในปี ค.ศ. 1996 และ ค.ศ. 1997 จำนวน 74.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซึ่งได้แก่ ค่าแบบแผนวิศวกรรม ค่าพัฒนาระบบให้ตรงกับความต้องการของกองทัพอากาศ ค่าอะไหล่เบื้องต้น และอุปกรณ์สนับสนุนบางอย่างที่ต้องการจัดหาล่วงหน้า และค่าบริหารโครงการ ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่โครงการฝ่ายสหรัฐฯ ดังนั้นเงินจำนวน 74.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จึงมิใช่เงินค้ำมัดจำแต่ประการใด เป็นแต่เพียงเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระตามสัญญาเท่านั้น”

โดยสรุป จากการดำเนินการของทุกฝ่าย ตั้งแต่ นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้บัญชาการทหารสูงสุด รวมทั้งหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้มีการเจรจากับประธานาธิบดีบิล คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และเจ้าหน้าที่สำนักงานความช่วยเหลือด้านความมั่นคง กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ทำให้ฝ่ายสหรัฐฯ รับโครงการเครื่องบินเอฟ-18 จากไทยไปดำเนินการต่อ โดยฝ่ายไทยไม่ต้องมีภาระในการชำระค่ายกเลิกสัญญาจำนวน 251 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จะมีแต่เพียงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขั้นต้นที่ต้องจ่ายเท่านั้น ซึ่งก็ไม่ได้นำมาใช้ในโครงการอื่น

⁴⁹ ไทยโพสต์ (29 พฤษภาคม 2541) : 2-3.

นอกจากนั้น สหรัฐฯ ยังได้ให้ความช่วยเหลือไทยในโครงการต่างๆ เช่น โครงการช่วยเหลือด้านการศึกษาทางทหาร (International Military Education Training : IMET) โครงการจัดหาอะไหล่สำหรับเครื่องบินในเรือหลวงจักรีนฤเบศร ซึ่งเป็นการช่วยเหลือของมิตรประเทศให้กับไทยที่นับได้ว่าสูงที่สุด และเป็นรายใหญ่ที่สุดในภูมิภาคนี้ รวมทั้งโครงการฝึกร่วม/ผสมต่างๆ ที่ได้ดำเนินการ เช่น การฝึกร่วม/ผสมคอบบร้า โกลด์ 98 เป็นต้น

2.5 ข้อมูลพื้นฐานของเครื่องบินรบแบบเอฟ-18⁵⁰

หัวข้อนี้จะเป็นการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานของเครื่องบินรบแบบเอฟ/เอ-18 โดยจะครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.5.1 ความเป็นมา

เครื่องบินรบแบบเอฟ-18 เป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการของกองทัพเรือสหรัฐฯ ในการจัดการจัดหาเครื่องบินรบราคาต่ำที่มีคุณลักษณะเป็นเครื่องบินรบขนาดเอนกประสงค์ (light-weight multi-mission fighter) โดยเรียกโครงการนี้ว่า “โครงการฝูงบินขับไล่โจมตีสำหรับเครื่องบิน”

วัตถุประสงค์ของโครงการนี้เพื่อจัดหาเครื่องบินรบแบบใหม่เข้าทดแทนเครื่องบินแบบเดิมที่ใช้กับเรือรบทุกเครื่องบิน อันได้แก่ เครื่องบินโจมตีแบบเอ-7 (A-7 Corsair) (เครื่องบินนี้ปัจจุบันก็มีประจำการในราชนาวีไทย) และเครื่องบินขับไล่แบบเอฟ-4 (F-4 Phantom) ซึ่งเครื่องบินทั้งสองแบบ โดยเฉพาะเอฟ-4 นั้น เป็น “กระดูกสันหลัง” ของกำลังอากาศนาวิกโยธินสหรัฐฯ ในทศวรรษที่ 6-7 และ เครื่องบินรบรุ่นใหม่จะทดแทนเครื่องบินของนาวิกโยธินสหรัฐฯ ด้วย

โครงการจัดหานี้ ได้รับการตกลงใจในช่วงต้นปี ค.ศ. 1974 และยุติการศึกษาในเดือนสิงหาคมของปีเดียวกันนั่นเอง โดยกองทัพเรือสหรัฐฯ ได้เสนอทางเลือก 2 ทาง ได้แก่ เครื่องบินรบแบบเอฟ-16 ของบริษัทเจนเนอรัล ไดนามิกส์ (General Dynamics) กับเครื่องบินแบบของเครื่องบินขนาดเบา (lightweight fighter) แบบวายเอฟ-17 ของบริษัทนอร์ทธรอป (Northrop)

⁵⁰ ข้อมูลจาก สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย-สหรัฐฯเอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ., หน้า 6-13.

ต่อมา บริษัทแมคโดแนล คักลาส (McDonnell Douglas) ได้นำเอาเครื่องบินต้นแบบคือวายุเอฟ-17 มาปรับปรุง และได้รับการคัดเลือกจากกองทัพเรือสหรัฐให้เป็น “เครื่องบินขับไล่สำหรับการสงครามทางอากาศของกองทัพเรือ” (Navy Air Combat Fighter) ซึ่งเครื่องบินนี้มีสมญาเรียกว่า “ฮอว์เน็ต” (Hornet) หรือชื่อภาษาไทยก็คือ “ตัวต่อ” เดิมเครื่องบินเอฟ-18 มี 2 แบบ โดยมีภารกิจที่แตกต่างกันในแต่ละแบบคือ เอฟ-18 เป็นเครื่องบินขับไล่ และเอฟ-18บี เป็นเครื่องบินโจมตี แต่ก็ได้มีการปรับปรุงให้เป็นเครื่องบินที่มีคุณลักษณะที่เป็นเครื่องบินรบแบบเอนกประสงค์ โดยใช้สัญลักษณ์แบบเอฟ/เอ-18 (F/A-18) ซึ่งสามารถใช้ได้ในภารกิจสองประการ ด้วยการเปลี่ยนที่ติดตั้งระบบอาวุธ (weapon racks) เพื่อความเหมาะสมที่จะใช้ในแต่ละภารกิจ

ในกระบวนการผลิตนั้น บริษัทหลัก (primary contractor) ผู้ได้รับสัญญาในการผลิตคือบริษัทแมคโดแนล คักลาส และบริษัทผู้รับช่วงสัญญาหลัก (principal subcontractor) คือบริษัทนอร์ธรอป ซึ่งสัญญาได้ลงนามโดยกองทัพเรือสหรัฐกับบริษัททั้งสองในการผลิตเครื่องดังกล่าวทุกแบบ และมีการนำเครื่องบินเอฟ-18 เอทคลองบินครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 1978 หลังจากนั้นจึงส่งมอบให้แก่กองทัพเรือและกองกำลังนาวิกโยธินสหรัฐฯ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1980 และสิ้นสุดการส่งมอบในปี ค.ศ. 1989 จนสามารถทำการบินครบ 1 ล้านชั่วโมงเมื่อวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 1990

ต่อมาได้มีการปรับปรุงเอฟ-18 เอ/บี (F-18 A/B) ให้เป็นเอฟ-18 ซีดี (F-18 C/D) โดยได้ทำการบินครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1987 และสำหรับขับไล่กับโจมตีกลางคืนครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ. 1988 โดยทั่วไปแล้วเอฟ/เอ-18 ซี จะมีลักษณะคล้ายเอฟ/เอ-18 เอ ต่อมาได้มีการปรับปรุงที่สำคัญสำหรับเอฟ/เอ-18 ซี ก็คือ ความสามารถในการติดตั้งอาวุธปล่อยที่ก้าวหน้าระยะกลางจากอากาศสู่อากาศหรือแอมแรม (AMRAAM) แบบเอไอเอ็ม-120 (AIM-120) หรือติดตั้งอาวุธปล่อยจากอากาศสู่พื้นมาเวอริค (Maverick) แบบเอจีเอ็ม-65 (AGM-65) ตลอดจนความสามารถในการติดตั้งอุปกรณ์เรดาร์แบบอื่นๆ เช่น เรดาร์ป้องกันตัวเองแบบเอเอ็น/เอแอลคิว-165 (AN/ALQ-165) เป็นต้น

นอกจากนี้ เครื่องบินเอฟ-18 บางลำถูกออกแบบใช้ในภารกิจลาดตระเวนทางอากาศ มีสัญลักษณ์แบบเอฟ/เอ-18 ดี (อาร์ซี) [F/A-18 D (RC)] ซึ่งเครื่องบินชนิดนี้ ทำการบินครั้งแรกในปี ค.ศ. 1984 โดยติดตั้งอุปกรณ์ตรวจจับแทนในที่ติดตั้งอาวุธปืนที่ส่วนหัวของเครื่องบิน และในปัจจุบันได้พัฒนาระบบตรวจจับนี้โดยติดตั้ง “ระบบลาดตระเวนทางอากาศยุทธวิธีที่มีสมรรถนะสูง” (Advanced Tactical Airborne Reconnaissance System-ATARS) ของบริษัทมาร์ติน มาเรียตา (Martin Marietta) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการลาดตระเวนทางอากาศ

2.5.2 แบบที่ทำการผลิตในประเทศต่างๆ

เครื่องบินเอฟ-18 ที่ประจำการในประเทศต่างๆ นั้นถูกจัดสร้างจากผู้ผลิตใน 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และสเปน ซึ่งในการนี้ผู้ใช้ในแต่ละประเทศได้กำหนดสัญลักษณ์แบบแตกต่างกันออกไป คือ

- สหรัฐอเมริกา

เครื่องบินเอฟ-18 ที่จัดสร้างโดยบริษัทผู้ผลิตของสหรัฐฯ และนำเข้ามาประจำการในกองทัพเรือและกองกำลังนาวิกโยธินนั้น ใช้สัญลักษณ์แบบว่า เอฟ/เอ-18 ซึ่งได้แก่ รุ่น เอ บี ซี และดี (F/A-18 A/B, C/D)

- แคนาดา

กองทัพอากาศแคนาดาได้จัดซื้อเอฟ-18 เอ/บี จำนวน 138 เครื่อง และได้ส่งมอบระหว่างเดือนตุลาคม 1982 จนถึงเดือนกันยายน 1988 โดยเป็นเครื่องแบบเอ 98 เครื่องและแบบ บี 40 เครื่อง ซึ่งได้ใช้สัญลักษณ์แบบ ซี เอฟ-18 เอ/บี (F-18 A/B) หรือสัญลักษณ์แบบในกองทัพอากาศแคนาดาคือซีเอฟ-188 เอ/บี (CF-188 A/B) มีคุณลักษณะแตกต่างจากเครื่องของสหรัฐฯ เพราะถูกออกแบบเพื่อใช้ปฏิบัติการจากฐานบินบนบก (land-based operation)

- ออสเตรเลีย

กองทัพอากาศออสเตรเลียได้สั่งซื้อเอฟ-18 เอ/บี จำนวน 75 เครื่อง โดยได้เริ่มส่งมอบในเดือนพฤษภาคม 1990 จนถึงเดือนพฤษภาคม 1995 เครื่องบินนี้กำหนดสัญลักษณ์แบบเอเอฟ-18 เอ (AF-18 A) [=F/A-18 A] และเอทีเอฟ-18 เอ (ATF-18 A) [=F/A-18 B] และมีคุณลักษณะของเครื่องคล้ายกับรุ่นของกองทัพอากาศแคนาดาคือถูกออกแบบเพื่อใช้สำหรับการปฏิบัติการจากฐานบินบนบกไม่ใช่จากเรือบรรทุกเครื่องบิน

- สเปน

กองทัพอากาศสเปนได้สั่งซื้อเอฟ-18 เอ/บี จำนวน 72 เครื่อง และได้เริ่มส่งมอบในปี 1986 โดยเป็นเครื่องแบบเอ 60 เครื่อง และแบบบี 12 เครื่อง เครื่องบินแบบนี้ของสเปนใช้สัญลักษณ์แบบอีเอฟ-18 เอ/บี (EF-18 A/B) หรือมีสัญลักษณ์แบบในกองทัพอากาศคือซี-15 (C-15) [=F/A-18 A] และซีอี-15 (CE-15) [=F/A-18B]

2.5.3 ประเทศผู้ใช้อื่นๆ⁵¹

นอกจากกองทัพของประเทศทั้ง 4 ที่กล่าวแล้วในข้างต้น ประเทศที่มีเอฟ-18 เข้าประจำการในกองทัพอากาศของตน ได้แก่

- สวีเดน มีเอฟ/เอ-18 ซี จำนวน 26 เครื่อง และเอฟ/เอ-18 ดี จำนวน 8 เครื่อง รวม 34 เครื่อง เริ่มรับมาตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 1996

- คูเวต มีเอฟ/เอ-18 ซี จำนวน 32 เครื่อง และเอฟ/เอ-18 ดี จำนวน 8 เครื่อง รวม 40 เครื่อง เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1988 ครั้นเมื่อคูเวตถูกอิรักบุกเข้ายึดครองในปี ค.ศ. 1990 ทำให้คูเวตได้รับเครื่องเร็วขึ้น จนกระทั่งถึงสิงหาคม ค.ศ. 1993 คูเวตจึงได้รับมาทั้งหมด เครื่องบินเอฟ-18 ที่คูเวตได้รับมานั้นเป็นการพัฒนาเครื่องยนต์ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

- ฟินแลนด์ มีเอฟ/เอ-18 ซี จำนวน 57 เครื่อง และเอฟ/เอ-18 ดี จำนวน 7 เครื่อง

- มาเลเซีย มีเอฟ/เอ-18 ดี จำนวน 8 เครื่อง (มีเฉพาะเครื่องแบบดี) เริ่มรับมาตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 1993 และส่งมอบแล้วเสร็จเมื่อปี ค.ศ. 1997

- ไทย ได้ลงนามในสัญญาสั่งซื้อเอฟ/เอ-18 ซี/ดี จำนวน 8 เครื่อง แต่ประเทศประสบปัญหาทางการเงิน จึงทำให้เกิดปัญหาการจัดซื้อในโครงการนี้

2.5.4 พัฒนาการในปัจจุบัน

เอฟ/เอ-18 ซี/ดี ได้รับการพัฒนาต่อมา โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาสหรัฐฯ ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1992 เพื่อจัดหาเครื่องบินขับไล่/โจมตีที่ใช้ประจำการกับเรือบรรทุกเครื่องบิน และในภารกิจของการครองอากาศในทะเล มีสัญลักษณ์แบบคือเอฟ/เอ-18 อี/เอฟ ซึ่งเครื่องรุ่นนี้มีความคล้ายกับเครื่องในรุ่น ซี/ดี แต่มีขนาดใหญ่กว่าและน้ำหนักมากกว่า จนมีคำกล่าวว่าเครื่องในรุ่นอี/เอฟ ไม่ใช่เอฟ/เอ-18 แต่เป็นเครื่องบินอีกแบบหนึ่งที่มีรูปร่างแบบเอฟ/เอ-18 ต่างหาก

⁵¹ มติชนรายวัน (26 มกราคม 2541) : 6.

2.4 บทสรุป

การดำเนินการแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยได้รับความร่วมมือจากกองทัพจนสามารถดำเนินการไปได้ด้วยดีนั้น อาจพบอุปสรรค และปัญหาต่างๆ บ้าง เช่น การหาแนวทางแก้ไขปัญหาระหว่างผู้นำฝ่ายพลเรือนกับทหาร การเจรจาระดับเจ้าหน้าที่ระหว่างฝ่ายไทยกับสหรัฐ และการเจรจาระดับรัฐบาลระหว่างไทยกับสหรัฐฯ

การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารของไทย เป็นภารกิจสำคัญที่หน่วยงานด้านการป้องกันประเทศมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดูแลและกำหนดนโยบายออกมา คือเริ่มตั้งแต่ระดับผู้บัญชาการเหล่าทัพ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงที่จะต้องกำหนดและตัดสินใจเพื่อการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารตามภารกิจของรัฐธรรมนูญไทย ค.ศ. 1997 “มาตรา 72 รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเพื่อการพัฒนาประเทศ” ส่วนจะกำหนดนโยบายและตัดสินใจเพื่อการจัดซื้อจัดหาชนิดใด อย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับผู้ที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมา และที่สำคัญการตัดสินใจของแต่ละฝ่ายจะขึ้นอยู่กับกรมองถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ อาจแตกต่างกันบ้างน้อยบ้างขึ้นอยู่กับเหตุผลที่นำมาอ้างถึง ซึ่งในช่วงรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (ระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000) ได้ให้นโยบายว่าจะต้องคำนึงถึงสภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจและความพร้อมของกองทัพ และให้กองทัพอากาศยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบเอฟ-18 เนื่องจากรัฐบาลไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายให้กับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ทางกองทัพ กลับมีความเห็นว่า ได้ดำเนินการจัดซื้อและมีการจ่ายเงินไปเป็นจำนวนมากบ้างแล้ว อาจจะทำให้ไทยเสี่ยงงบประมาณไปอีกมาก เพราะอาจมีค่าปรับเพิ่มเติม รวมทั้งไทยจำเป็นต้องมีเครื่องบินดังกล่าวเนื่องจากต้องนำมาปกป้องผลประโยชน์ทางทะเลของไทย

ต่อมา กองทัพอากาศจึงขอมให้ยกเลิก แต่การยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินดังกล่าวใช้ว่าจะทำได้ในทันที ต้องมีการเจรจากับสหรัฐฯ เพื่อขอยกเลิกการจัดซื้อ การเจรจาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ จึงมีขึ้นในหลายระดับเริ่มตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่ ระดับรัฐมนตรี และระดับสุดท้าย คือระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล การเจรจาในระดับเจ้าหน้าที่ไม่มีผลคืบหน้ามากนัก เนื่องจากสหรัฐฯ ไม่อยากให้ไทยยกเลิกการจัดซื้อ แต่มีข้อเสนอให้ไทยยึดหนี้ยื่นออกไป แต่ไทยก็คงยังยืนยันที่จะขอยกเลิก ดูเหมือนว่าสหรัฐฯ จะไม่ได้ตระหนักถึงสถานการณ์ของเศรษฐกิจภายในประเทศที่ไทยกำลังประสบ

แต่ในที่สุด สหรัฐฯ ก็ต้องยอมรับซื้อเครื่องบินดังกล่าว เมื่อนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย และคณะเดินทางเยือนสหรัฐฯ ระหว่างวันที่ 11-13 มีนาคม ค.ศ. 1998 ตามคำเชิญของ ประธานาธิบดีบิล คลินตัน โดยได้มีการหยิบยกปัญหาด้านเศรษฐกิจขึ้นหารือ และการเสนอความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ไทย รวมทั้งการแก้ไขปัญหที่สำคัญคือการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของไทย ซึ่งสหรัฐฯ ยอมรับซื้อคืนและกล่าวกับนายกรัฐมนตรีว่าการช่วยเหลือให้มีการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินดังกล่าวจะเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวที่สหรัฐฯ จะช่วยเหลือไทย ดังนั้น การดำเนินการแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 จึงเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นความร่วมมือกับกองทัพสามารถดำเนินการไปได้ด้วยดี นำไปสู่การเจรจากับสหรัฐฯ จนประสบความสำเร็จ โดยสหรัฐฯ ยอมรับซื้อคืนเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ต่อจากรัฐบาลไทย