



บทความพิเศษ

การจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติ : หลักการ แนวคิด และกระบวนการเชิงบูรณาการ

อรรคเดช ประทีปอุษานนท์
Akradej Prateapusanond

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
National Defence College, National Defence Studies Institute

Email: akradej.pr@thaindc.org

วันที่รับบทความ : 25 พฤศจิกายน 2568

วันที่แก้ไขบทความ : 2 ธันวาคม 2568

วันที่ตอบรับบทความ : 2 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

ในโลกยุคที่ภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และความมั่นคง เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างผันผวนรวดเร็วกว่าทุกช่วงเวลาในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ การมียุทธศาสตร์ระดับชาติที่ถูกต้องและทันต่อสถานการณ์จึงไม่ใช่เป็นเพียงเครื่องมือเชิงบริหาร แต่กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับ “สถาปัตยกรรมความมั่นคงของรัฐ” ที่ส่งผลต่อการกำหนดอนาคตประเทศโดยตรง บทความนี้มุ่งนำเสนอกรอบองค์ความรู้สำคัญในการออกแบบยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยบูรณาการหลักการและแนวคิดที่เป็นสากลในการกำหนดยุทธศาสตร์ เข้ากับแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ซึ่งเชื่อมโยงพลวัตรระหว่าง End-Ways-Means ในฐานะแกนกลางของกระบวนการยุทธศาสตร์สมัยใหม่ ผ่านทางระบบเหตุและผลที่ตรวจสอบได้ พร้อมขยายความกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ 8 ขั้นตอน ของ วปอ. ที่ครอบคลุมตั้งแต่การตรวจสอบสถานะแวดล้อมด้วยกรอบการพิจารณา 6 มิติ ที่เรียกว่า STEEP-M การประเมินพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติ การกำหนดผลประโยชน์ชาติ ภาพอนาคต และสถานะสุดท้ายที่พึงปรารถนา ไปจนถึงการออกแบบกรอบแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การกำหนดเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ ทรัพยากร กลไกขับเคลื่อน และระบบบริหารความเสี่ยง ที่จะทำให้อยุทธศาสตร์สามารถตอบสนองต่อโอกาสและความท้าทายต่าง ๆ ในอนาคตได้จริง โดยผลลัพธ์ที่ได้ชี้ชัดว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติในปัจจุบันต้องตั้งอยู่บนข้อมูลเชิงประจักษ์ ความเป็นเหตุเป็นผลภายในที่ชัดเจน และการบูรณาการพลังอำนาจแห่งชาติในทุกมิติ ซึ่งทำให้อยุทธศาสตร์ไม่ได้เป็นเพียงแผนระยะยาวเชิงอุดมคติ หากแต่เป็นการออกแบบอนาคตบนความเข้าใจอย่างลึกซึ้งว่าโลกกำลังเคลื่อนไปทิศทางใด ประเทศชาติยืนอยู่ตรงไหน และเราจะเดินหน้าไปสู่ความมั่นคงและเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืนในอนาคตได้อย่างไร

คำสำคัญ : ยุทธศาสตร์ชาติ, ความมั่นคง, การตรวจสอบสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์, พลังอำนาจแห่งชาติ, ขีดความสามารถของชาติ, ผลประโยชน์ชาติ, วิสัยทัศน์ของชาติ, การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

อุปนำ

การจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนประเทศ ไปสู่จุดมุ่งหมายที่พึงปรารถนาในระยะยาว โดยทำหน้าที่เป็นกรอบแนวคิดนำ (Conceptual Framework) ที่เชื่อมโยงระหว่างค่านิยมแห่งชาติ วิสัยทัศน์ของประเทศ ผลประโยชน์ของชาติพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติเข้ากับบริบทแวดล้อมในทุกมิติทั้งในระดับโลก ระหว่างประเทศ และภายในประเทศ เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายการขับเคลื่อนประเทศที่ชัดเจน เหมาะสม และเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ โดยการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติในลักษณะดังกล่าวควรจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Thinking) การตรวจสอบสถานะแวดล้อมเชิงระบบ (Systemic Environmental Scanning) การบูรณาการพลังอำนาจแห่งชาติ (National Power Integration) และการบริหารจัดการความเสี่ยงในระยะยาว (Strategic Risk Governance)

ปัจจุบัน โลกในศตวรรษที่ 21 กำลังเผชิญกับพลวัตที่ผันผวน รวดเร็ว สลับซับซ้อน และเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ทั้งทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ทำให้การพิจารณาถึงกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์บนพื้นฐานดังกล่าวอย่างรอบด้าน มีความจำเป็นมากขึ้นยิ่งกว่ายุคใด ๆ ที่ผ่านมามีวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ หรือ วปอ. ในฐานะสถาบันการศึกษาทางด้านความมั่นคงในระดับสูงสุดของประเทศ ซึ่งมีหน้าที่ประสิทธิประสาทสนวิทยาการให้กับผู้บริหารระดับสูงทั้งของภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์และความมั่นคงของประเทศ จึงถือเป็นหน่วยงานหลักในการศึกษา พัฒนา และถ่ายทอดกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติให้กับประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ล่าสุด วปอ. ได้มีการจัดทำ “คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติ (เอกสาร วปอ. หมายเลข 009)” เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร และใช้เผยแพร่องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ให้เป็นที่แพร่หลาย และได้มาตรฐานเดียวกัน

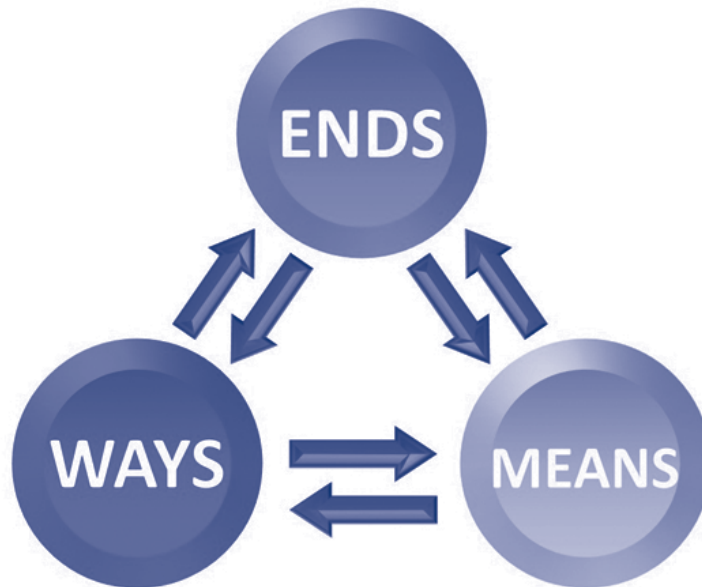
บทความนี้ถูกจัดทำขึ้นตามพื้นฐานความเข้าใจข้างต้น เพื่อมุ่งพัฒนาองค์ความรู้ความเข้าใจต่อแนวคิดและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติให้ครบถ้วน โดยสังเคราะห์แนวทางมาตรฐานจาก “คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติของ วปอ.” อย่างสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดสากล ภายใต้ความมุ่งหมายที่จะขยายและเผยแพร่องค์ความรู้ที่สมบูรณ์รอบด้านเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับความมั่นคงของประเทศในปัจจุบัน ให้นักศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงอื่น ๆ หน่วยงานหรือองค์กรในระดับชาติ ผู้กำหนดนโยบายในระดับประเทศตลอดถึงผู้สนใจทั่วไป ได้เห็นภาพรวมของการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติตามที่ได้กลั่นกรองมาอย่างรอบคอบจากคู่มือหลักของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรดังกล่าว

โครงสร้างแนวคิดนำของยุทธศาสตร์ระดับชาติ

การจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติจำเป็นต้องอาศัยกรอบความคิดเชิงองค์รวมที่สามารถอธิบาย “จุดมุ่งหมาย-แนวทาง-วิธีการ” ได้อย่างสอดคล้องกัน ซึ่งโดยทั่วไปในระดับสากล แนวคิดที่ใช้กันอย่างแพร่หลายคือโครงสร้างแนวคิดแบบ “End-Ways-Means” ซึ่งกำหนดให้จุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ (End) ถูกถ่ายทอดออกมาเป็นเป็นแนวทางการดำเนินการ (Ways) โดยอาศัยวิธีการ ทรัพยากร และกลไกที่มีอยู่จริงทั้งปวงของชาติ (Means) ทั้งนี้ องค์ประกอบสำคัญทั้ง 3 ประการนี้ จะมีบทบาทที่ส่งผลถึงองค์ประกอบอื่น ๆ อย่างเป็นพลวัตต่อเนื่อง กล่าวคือ เมื่อองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบอื่น ๆ ย่อมที่จะได้รับผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน การพิจารณาองค์ประกอบทั้งสาม จึงต้องอาศัยทั้งการคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Thinking) และการวิเคราะห์สถานะแวดล้อมเชิงระบบ (Systemic Environmental Scanning) อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

โครงสร้างแนวคิดแบบ “End-Ways-Means” ในการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติ ตามที่ระบุอยู่ในคู่มือการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติของ วปอ. ถูกอธิบายถึงความหมายและ

แผนภาพ 1: โครงสร้างแนวคิดการพัฒนายุทธศาสตร์แบบ End-Ways-Means



ที่มา: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (2568). คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติ (เอกสาร วปอ. หมายเลข 009), น.2.

ความเกี่ยวข้องกันอย่างสำคัญ สรุปได้ดังนี้

1. จุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ (Strategic End) หมายถึง สถานะที่พึงปรารถนาสูงสุดในทุกมิติที่ประเทศชาติต้องการไปถึง ซึ่งโดยทั่วไปผลสัมฤทธิ์สูงสุดที่พึงปรารถนาของทุกรัฐ ทุกชาติ ทุกประเทศเหมือน ๆ กัน ก็คือความมั่นคงของชาติ (National Security) นั่นเอง

2. กรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Strategic Ways) หมายถึง แนวทางหลักที่ถูกออกแบบมาเพื่อนำพาองค์กรหรือประเทศชาติไปสู่จุดมุ่งหมายที่พึงปรารถนาร่วมกันของคนในชาติ โดยในระดับชาติ ก็คือ การดำเนินการเสริมสร้าง รักษา และปกป้องผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) ในทุกมิติ ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้อย่างครบถ้วน ก็จะนำไปสู่การคงอยู่ของความมั่นคงแห่งชาติที่เป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของประเทศชาติ อย่างยั่งยืนตามที่มุ่งหวัง

3. วิธีการในการขับเคลื่อน (Strategic Means) หมายถึง หลักการ กลไก ทรัพยากร และเครื่องมือทั้งปวงทั้งที่มีตัวตนและไม่มีตัวตน ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อความสัมฤทธิ์ผลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยทั่วไป กลไกหรือ

เครื่องมือต่าง ๆ ทั้งปวงนี้ จะถูกเรียกรวมกันว่า พลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) ที่ต้องใช้ในการดำเนินการตามกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ซึ่งก็คือการดำเนินการกับผลประโยชน์ชาติ (Ways) เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่พึงปรารถนาร่วมกัน (End) ของคนในชาตินั่นเอง

กรอบความคิดเชิงองค์รวมเช่นนี้ทำให้กระบวนการวางยุทธศาสตร์มีตรรกะภายใน (Internal Logic) ที่ชัดเจน กล่าวคือ หากจุดมุ่งหมายคือ “ประเทศมีความมั่นคงอย่างยั่งยืน” แนวทางที่กำหนดต้องตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายนี้อย่างเป็นทางการเป็นผลก็คือ การดำเนินการกับผลประโยชน์ทั้งปวงของประเทศอย่างครอบคลุม ขณะเดียวกันการดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดดังกล่าว ก็ต้องสัมพันธ์กับศักยภาพขีดความสามารถของประเทศ ทั้งทางด้านนโยบาย กำลังคน งบประมาณ เทคโนโลยี การทหาร ไปจนถึงขีดความสามารถทั้งปวงของสถาบันต่าง ๆ การจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติที่มีประสิทธิภาพสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนด จึงไม่ใช่ว่าการกำหนดเพียงความฝันที่อยากให้เป็น แต่จะเป็นการกำหนดอนาคตที่พึงประสงค์บนฐานคิดของบริบทแวดล้อม ศักยภาพ ขีดความสามารถ และข้อจำกัดที่แท้จริงของประเทศ

แผนภาพ 2: โครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ในระดับชาติ สำหรับหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.)



ที่มา:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (2568).คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติ (เอกสาร วปอ. หมายเลข 009),น.4.

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ในระดับชาติ

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติที่สังเคราะห์จากคู่มือหลักของ วปอ. สามารถอธิบายในองค์รวมได้ว่าเป็น “พลวัตแห่งการตัดสินใจ” (Decision Dynamics) ที่ครอบคลุมตั้งแต่การทำความเข้าใจกับบริบทแวดล้อมของโลกและประเทศ ศักยภาพและขีดความสามารถของชาติ ไปจนถึงการกำหนดจุดมุ่งหมาย แนวทางการดำเนินการ วิธีการ เครื่องมือ กลไก ทรัพยากร และการบริหารจัดการความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบซึ่ง วปอ. ได้รวบรวมจัดทำเป็นแผนภาพการบูรณาการองค์ประกอบและปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติหรือที่เรียกว่า “โครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ในระดับชาติ” รายละเอียดดังที่ปรากฏอยู่ในเอกสารคู่มือฯ ของ วปอ.

ในภาพรวม โครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติของ วปอ. ประกอบด้วย 8 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1) การตรวจสอบสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ 2) การประเมินพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติ 3) การกำหนดผลประโยชน์ชาติ 4) การกำหนดวิสัยทัศน์ของชาติ 5) การ

กำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ 6) การกำหนดกรอบแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 7) การกำหนดวิธีการทรัพยากร และกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และ 8) การบริหารจัดการความเสี่ยงของยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งในส่วนนี้จะได้สรุปและอธิบายแต่ละขั้นตอนให้เกิดความเข้าใจและเห็นถึงความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นลำดับ เพื่อเป็นแผนที่นำทางการศึกษาคู่มือฯ ดังกล่าวโดยละเอียดต่อไป ทั้งนี้เนื้อหาในแต่ละขั้นตอนจะมุ่งตอบประเด็นคำถามสำคัญที่ว่า “ในขั้นตอนนั้น ๆ ผู้จัดทำยุทธศาสตร์ควรจะต้องทำอะไร คิดอย่างไร และส่งมอบผลลัพธ์เป็นอะไร” เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้และขยายผลต่อไปได้จริง

ขั้นตอนที่ 1 : การตรวจสอบสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Scanning)

การตรวจสอบสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องด้วยเป็นกระบวนการที่ช่วยให้ประเทศ “รู้จักโลก รู้จักภูมิภาค และรู้จักตนเอง” อย่างเป็นระบบ ก่อนจะเริ่มตัดสินใจเรื่องจุดมุ่งหมายที่ต้องการ

จะบรรลุและแนวทางการดำเนินการใด ๆ กระบวนการนี้จึงมิใช่เป็นเพียงแค่การรวบรวมข้อมูลข่าวสารทั่วไป หากแต่เป็นการสำรวจตรวจสอบ คัดเลือก วิเคราะห์ และสังเคราะห์ “สถานการณ์และแนวโน้มเชิงยุทธศาสตร์” ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการพัฒนาของประเทศในระยะสั้น กลาง และยาว

ในการพิจารณาตรวจสอบสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ คู่มือฯ ของ วปอ. ได้เสนอตัวแบบที่เป็นการบูรณาการองค์ประกอบการพิจารณาสถานะแวดล้อมอย่างครอบคลุมรอบด้าน 6 มิติ ตามแนวคิดที่เรียกโดยย่อว่า “STEEP-M” ซึ่งประกอบด้วยมิติด้านสังคม (Social) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Technological) เศรษฐกิจ (Economic) สิ่งแวดล้อมและพลังงาน (Environmental) การเมือง/การบริหารภาครัฐ (Political) และการทหาร/การป้องกันประเทศ (Military) โดยวิเคราะห์ผ่านกรอบมุมมองทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับภายในประเทศของแต่ละมิติอย่างบูรณาการกัน

ในเชิงกระบวนการ การตรวจสอบสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ถูกแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนย่อยกล่าวคือขั้นแรกเป็นการกำหนด “ประเด็นสำคัญ” (Key Issues) ที่เป็นผลผลิตจากการตรวจสอบและวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มเชิงยุทธศาสตร์เบื้องต้น เพื่อตีกรอบพื้นที่หรือประเด็นที่ต้องให้น้ำหนักความสำคัญ (Area of Interest: AOI) ให้เกิดความชัดเจน อันจะนำไปสู่การมองเห็นโอกาสหรือความท้าทายต่าง ๆ ที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณาในขั้นต่อไป เบื้องต้นมักใช้การระดมสมองจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานจริง ร่วมกับการศึกษาข้อมูลและรายงานเชิงนโยบายต่าง ๆ แล้วนำมาจัดกลุ่มเป็นประเด็นสำคัญในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับภายในประเทศ เมื่อได้ประเด็นในขั้นต้นแล้วต้องกลั่นกรองให้เหลือเฉพาะประเด็นที่มีนัยสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาของประเทศในสามระดับ ได้แก่ ความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงของชุมชนและสังคม และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเมื่อผ่านการทบทวนเช่นนี้จึงจะถือเป็น “ประเด็นสำคัญที่สมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน” (common ground key issues) สำหรับใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ต่อไป

ขั้นที่สองเป็นการกำหนด “ตัวบ่งชี้ (Indicators) และปัจจัยสำคัญ (Triggers)” ของแต่ละประเด็นสำคัญที่ได้จาก

ขั้นแรกโดยตัวบ่งชี้เหล่านี้ไม่ได้เกิดจากการคาดเดา แต่ได้มาจากการเลือกใช้นวัตกรรมและทฤษฎีที่มีสถานะเป็นองค์ความรู้สากล เช่น ทฤษฎีด้านภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง ความมั่นคง ตลอดจนการใช้ข้อมูลล่าสุดที่มีความเป็นปัจจุบัน ซึ่งโดยทั่วไปมักจะไม่เกิน 1 ถึง 3 ปี เพื่อให้การประเมินแนวโน้มมีความเที่ยงตรงและทันสมัย สำหรับการนำทฤษฎีมาประยุกต์ใช้เป็นไฟฉายนำทางให้เห็นถึงตัวบ่งชี้และปัจจัยสำคัญ ควรเริ่มจากทฤษฎีระดับใหญ่ (grand theory) ก่อน แล้วค่อยเพิ่มเติมด้วยทฤษฎีระดับกลางหรือทฤษฎีฐานรากตามบริบทที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้ภาพอนาคตที่วิเคราะห์ได้มีรากฐานทางวิชาการรองรับอย่างหนักแน่น

ขั้นที่สาม คือ การวิเคราะห์ “ภาพแนวโน้มในอนาคต” หรือภาพอนาคตเชิงยุทธศาสตร์ ด้วยการนำประเด็นสำคัญร่วม (common ground key issues) มาพิจารณาร่วมกับตัวบ่งชี้และหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยอาศัยเครื่องมือด้านอนาคตศาสตร์หรือการมองภาพอนาคตเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Foresight) ในการสร้างฉากทัศน์ (scenarios) ที่สมเหตุสมผลหลายรูปแบบ มีใช้ภาพอนาคตที่เป็นแบบเส้นตรง แต่เพียงแบบเดียว ซึ่งขั้นนี้จะทำให้เกิดความรู้ความตระหนักไม่แต่เพียงว่า “อะไรที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน” แต่ยังทำให้มองเห็นถึงภาพแนวโน้มความเป็นไปได้ในอนาคต รวมถึงความไม่แน่นอนต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย

ขั้นสุดท้ายจะเป็นการวิเคราะห์ “ผลกระทบทางยุทธศาสตร์” ที่ภาพแนวโน้มในอนาคตเหล่านั้นสามารถส่งผลกระทบต่อประเทศในเชิงโครงสร้าง ทั้งในด้านบวกและด้านลบ ผลลัพธ์ที่ต้องการในขั้นนี้คือการระบุโอกาสและความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ของแต่ละภาพแนวโน้มในอนาคต ที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศได้อย่างเป็นระบบ เช่น แนวโน้มการเปิดเสรีทางการค้าอาจเป็นทั้งโอกาสในการขยายตลาดสินค้าไทย และความท้าทายสำคัญหากโครงสร้างต้นทุนและระบบโลจิสติกส์ของประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยสรุปเมื่อสามารถวางกรอบและระบุสถานการณ์แนวโน้มไปจนถึงผลกระทบทางยุทธศาสตร์ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน ก็จะเป็นการนำข้อมูลเข้าสู่ขั้นตอนการสังเคราะห์ยุทธศาสตร์ในลำดับถัดไป

ขั้นตอนที่ 2 : การประเมินพลังอำนาจแห่งชาติ และขีดความสามารถของชาติ (National Power and Capability)

หลังจากมองเห็นภาพสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์อย่างชัดเจนจนเกิดความตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ขั้นตอนถัดมาคือการประเมิน “พลังอำนาจแห่งชาติ และขีดความสามารถของชาติ” เพื่อสร้างความเข้าใจถึงศักยภาพที่แท้จริงของประเทศในแต่ละมิติรวมไปถึงในองค์รวมโดยการประเมินนี้ไม่ได้มุ่งเพียงจะระบุว่าประเทศมีพลังอำนาจหรือทรัพยากรอะไรบ้าง แต่มุ่งจะตอบคำถามให้ได้ว่า ประเทศมีขีดความสามารถเพียงใดในการใช้ศักยภาพเหล่านั้นเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายเฉพาะในบริบทและช่วงเวลาตามที่กำหนด

ในเชิงแนวคิด การวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติมักพิจารณาอย่างครอบคลุมทุกมิติสำคัญ อาทิ กำลังทางกายภาพ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ การเมือง ประชากร เทคโนโลยี สังคม วัฒนธรรม และการทหาร พร้อมทั้งประเมินน้ำหนักความสำคัญควบคู่ไปกับความสัมพันธ์ของมิติต่าง ๆ เหล่านี้กับสภาวะแวดล้อมภายนอกตามประเด็นสำคัญที่สนใจหรือพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีปัญหาในภูมิภาค จำเป็นต้องวิเคราะห์ทั้งศักยภาพของประเทศและศักยภาพของประเทศคู่ขัดแย้งหรือคู่แข่งในภูมิภาคนั้นด้วย เพื่อให้เห็นภาพเปรียบเทียบเชิงประจักษ์ที่ชัดเจน

ในทางปฏิบัติ คู่มือฯ ของ วปอ. ได้แนะนำเครื่องมือการวิเคราะห์ที่แตกต่างหลากหลายให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ เช่น กรอบการประเมินพลังอำนาจแห่งชาติ (National Power Assessment Framework) ที่เน้นการวัดมิติต่าง ๆ ของพลังอำนาจแห่งชาติอย่างเป็นระบบ ร่วมกับการใช้ตัวชี้วัดที่เหมาะสม กรอบการวิเคราะห์แบบ PESTEL ที่เน้นไปที่เงื่อนไขด้านการเมือง (Political) เศรษฐกิจ (Economic) สังคม (Social) เทคโนโลยี (Technological) สิ่งแวดล้อม (Environmental) และกฎหมาย (Legal) กรอบตัวแบบ DIME ที่พิจารณาผ่านเครื่องมือพลังอำนาจแห่งชาติ (Instruments of National Power) ซึ่งจำแนกออกเป็นอำนาจทางการทูต (Diplomacy) สารสนเทศ (Information) การทหาร (Military) และเศรษฐกิจ (Economics) ตลอดจนกรอบการวิเคราะห์แบบ McKinsey 7S ซึ่งเป็นกรอบการพิจารณาสภาวะแวดล้อมภายในองค์กรที่เป็นที่รู้จักกันดีในภาคธุรกิจ และเหมาะสม

นำมาใช้วิเคราะห์ความสามารถเชิงโครงสร้างและทรัพยากรที่เป็นเอกลักษณ์ของประเทศทั้งนี้ในการวิเคราะห์และประเมินดังกล่าว จะไม่ได้จำกัดการใช้เครื่องมือหรือกรอบแนวคิดใดเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น การเลือกใช้เครื่องมือได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ถือเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ผลการวิเคราะห์มีความลึกซึ้ง ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลต่อการดำเนินในขั้นต่อไป

ผลลัพธ์ที่สำคัญของขั้นตอนนี้คือการระบุ “จุดแข็ง” (Strength) และ “จุดอ่อน” (Weakness) ของประเทศในมิติที่เกี่ยวข้องกับสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ ซึ่งเมื่อประยุกต์ข้อมูลเกี่ยวกับจุดแข็งและจุดอ่อนของประเทศเข้ากับข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสและความท้าทายที่ได้จากขั้นตอนการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เสร็จสิ้นไปแล้ว ก็จะทำให้สามารถกำหนดกรอบการวางยุทธศาสตร์ของประเทศ ที่มีความสมจริง ชัดเจน และสอดคล้องกับศักยภาพที่แท้จริงของชาติได้

ขั้นตอนที่ 3 : การกำหนดผลประโยชน์ของชาติ (National Interest)

เมื่อประเทศตระหนักแล้วว่าสภาวะแวดล้อมภายนอกกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และตนเองมีศักยภาพในระดับใด ขั้นตอนต่อมาคือการตอบคำถามที่ว่า “ประเทศชาติจำเป็นต้องส่งเสริม ปกป้องหรือดำรงรักษาอะไร” ซึ่งก็คือการกำหนดผลประโยชน์ของชาติ (National Interest) นั่นเอง ผลประโยชน์ของชาติในความหมายนี้จึงมิใช่เป็นเพียงผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ หากแต่ครอบคลุมไปถึงความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐ ความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ และประชาชน เกียรติภูมิของประเทศ รวมทั้งความสามารถในการดำรงสถานภาพและบทบาทสำคัญในเวทีระหว่างประเทศในระยะยาว

คู่มือฯ ของ วปอ. ได้อธิบายถึงผลประโยชน์ของชาติว่าสามารถจำแนกได้หลายรูปแบบซึ่งโดยทั่วไปจะแบ่งแยกออกเป็นตามระดับความสำคัญ (Degree of Primacy) ระดับความยั่งยืน (Degree of Permanence) หรือระดับความเฉพาะเจาะจง (Degree Generality) โดยเมื่อนำทั้งหมดมาสังเคราะห์ร่วมกันจะช่วยให้สามารถพิจารณาผลประโยชน์ของชาติได้เป็นสองระดับสำคัญคือ ผลประโยชน์เชิงนามธรรม (Intangible) และผลประโยชน์เชิงรูปธรรม (Tangible) โดยผลประโยชน์เชิงนามธรรมจะหมายถึงสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก เช่น เอกราช

อธิปไตย ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ความยั่งยืนของทรัพยากร ขณะที่ผลประโยชน์เชิงรูปธรรมจะไม่คงทนถาวร และสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามบริบทและช่วงเวลา เช่น การรักษาสัดส่วนตลาดสินค้าบางอย่าง หรือการดำรงสถานะในความตกลงระหว่างประเทศบางฉบับ

การดำเนินการในขั้นตอนนี้จะเริ่มต้นด้วยการระบุผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นนามธรรม จากนั้นจึงทำการแปลงผลประโยชน์ของชาติจากระดับนามธรรมไปสู่ระดับรูปธรรมโดยอาศัยการสร้าง “นิยามเชิงปฏิบัติการ” (operational definition) กล่าวคือ ทำการถอดความหมายเชิงคุณค่าที่เป็นเรื่องนามธรรมของผลประโยชน์ของชาติเชิงนามธรรมให้กลายเป็นเป้าหมายหรือเงื่อนไขที่สามารถตรวจสอบและวัดได้ อันจะทำให้เกิดผลประโยชน์ของชาติที่เป็นรูปธรรม เช่น จากผลประโยชน์ของชาติเชิงนามธรรมเกี่ยวกับ “ความมั่นคงของมนุษย์” อาจถูกตีความและกำหนดกรอบการดำเนินการเชิงปฏิบัติการเป็นความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การมีปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต การเข้าถึงบริการพื้นฐานด้านสุขภาพและการศึกษาที่เพียงพอ เป็นต้น

ขั้นตอนนี้นับเป็นกระบวนการสำคัญในการเชื่อมโยง “ความมั่นคงในเชิงแนวคิด” เข้ากับ “การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์” อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อที่จะทำให้ประเทศทราบอย่างชัดเจนว่า ในสถานการณ์ที่พลังอำนาจแห่งชาติมีข้อจำกัด หากจำเป็นต้องเลือก ประเทศควรจะต้องเลือกปกป้องหรือส่งเสริมประเด็นใดก่อนหลัง

ผลลัพธ์ที่สำคัญของกระบวนการนี้ คือ การกำหนดผลประโยชน์สำคัญสูงสุดของชาติ ซึ่งมีลักษณะถาวร เป็นการทั่วไป และมีความเป็นนามธรรมสูงเมื่อกำหนดได้แล้ว จึงนำไปสังเคราะห์ร่วมกันกับสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ รวมถึงขีดความสามารถและพลังอำนาจแห่งชาติเพื่อแปลงผลประโยชน์สำคัญสูงสุดของชาติดังกล่าว ออกมาเป็นผลประโยชน์ของชาติในระดับรอง ที่ไม่คงทนถาวร มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และเป็นรูปธรรมสามารถระบุและวัดได้อย่างชัดเจน สำหรับนำไปเป็นกรอบในการกำหนดวิสัยทัศน์ของชาติในลำดับถัดไป

ขั้นตอนที่ 4 : การกำหนดวิสัยทัศน์ของชาติ (National Vision)

วิสัยทัศน์ของชาติ (National Vision) เป็นคำตอบที่ตกผลึกในระดับภาพรวมของคำถามที่ว่า “ประเทศชาติ

ต้องการเป็นอะไรในระยะยาว” จึงถือเป็นภาพอนาคตที่ทุกภาคส่วนของสังคมควรมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ร่วมกัน วิสัยทัศน์ของชาติที่ดีควรเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ต้องมีคุณลักษณะที่สะท้อนนัยยะสำคัญสองประการไปพร้อมกัน กล่าวคือ ต้องมีพลังเชิงสัญลักษณ์ที่สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้กับทุกคนในชาติ ขณะเดียวกันก็ต้องตั้งอยู่บนรากฐานของสภาวะแวดล้อมที่เป็นจริงทางยุทธศาสตร์ ศักยภาพขีดความสามารถของชาติที่ประเมินมาเป็นอย่างดีแล้ว รวมไปถึงผลประโยชน์ของชาติทั้งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ และผลประโยชน์ระดับรองที่เปลี่ยนแปลงได้ตามบริบทและช่วงเวลา โดยมีความเป็นรูปธรรมและเฉพาะเจาะจงเพียงพอที่จะระบุเป็นเป้าหมายที่ต้องการบรรลุทำให้สามารถวัดประเมินได้ชัดเจนว่าบรรลุตามที่กำหนดหรือไม่ เพียงใด

ในเชิงกระบวนการ การกำหนดวิสัยทัศน์จะเริ่มจากการทบทวนผลประโยชน์ของชาติทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมผ่านการประมวลผลร่วมกับข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์และการประเมินพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติ ทั้งในรายมิติตามกรอบ STEEP-M รวมถึงการสรุปব্যยอดเป็นวิสัยทัศน์ของชาติในภาพรวมสูงสุดซึ่งเมื่อได้ข้อมูลของวิสัยทัศน์ที่พึงปรารถนาทั้งหมดแล้ว จึงนำมาสังเคราะห์ขึ้นใหม่เป็นถ้อยคำที่สั้นกระชับและชัดเจน มีความยืดหยุ่นในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมที่เป็นจริง และที่สำคัญคือต้องสามารถสร้างแรงบันดาลใจให้กับคนในชาติได้ขณะเดียวกันก็สะท้อนคุณภาพของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงที่ประเทศต้องการไปถึงในขอบเขตเวลาตามที่กำหนด เช่น 20 ปี

ผลลัพธ์ที่ได้จากการกำหนดวิสัยทัศน์ของชาติผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ อย่างเป็นรูปธรรม และครอบคลุมรอบด้านนี้ จะทำให้ได้ภาพอนาคตที่ประเทศชาติต้องการจะเป็นในระยะยาว อันเป็นภาพอนาคตที่คนในชาติมีความใฝ่ฝันและปรารถนาร่วมกัน ซึ่งถือเป็นเป้าหมายสูงสุดที่เป็นรูปธรรมชัดเจนของประเทศ เปรียบได้เสมือนกับ “ดาวเหนือ” ที่ชี้ขึ้นทิศทางให้กับกระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติในทุกขั้นตอนถัดไป

ขั้นตอนที่ 5 : การกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ ในระดับชาติ (Strategic Ends)

จุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ในคู่มือฯ ของ วปอ. ถูกระบุให้ทำหน้าที่เป็น “สภาวะสุดท้ายที่พึงปรารถนา” (Desired

End-State) อันสื่อความถึงผลลัพธ์สุดท้ายที่ชัดเจน ซึ่งประเทศชาติต้องบรรลุเพื่อสานต่อวิสัยทัศน์ที่กำหนดให้เป็นความจริงรวมทั้งตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์จึงถือเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงและแปลงคุณค่าพื้นฐานของประเทศหรือผลประโยชน์ของชาติ และภาพลักษณ์ของชาติในอนาคตที่เป็นแรงบันดาลใจร่วมกันของคนในชาติหรือวิสัยทัศน์ของชาติ ให้กลายเป็นผลลัพธ์ที่ชัดเจนจับต้องได้นอกจากนั้น ยังถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดกรอบแนวทางการขับเคลื่อนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Ways) และวิธีการในการขับเคลื่อนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Means) ที่จะถูกดำเนินการเป็นลำดับถัดไปอีกด้วย

ในเชิงกระบวนการ หลังจากมีวิสัยทัศน์แล้ว จำเป็นต้องแปลงวิสัยทัศน์เชิงภาพรวมให้กลายเป็น “จุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์” ที่ชัดเจนและวัดผลได้มากขึ้นภายในกรอบระยะเวลาของยุทธศาสตร์โดยโจทย์สำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบการสังเคราะห์ด้วยตารางตัดขวาง (cross matrix synthesize) ในขั้นตอนนี้ คือ ปัจจัยสำคัญ 4 ประการที่ได้มีการดำเนินการมาเป็นลำดับ ได้แก่ การตรวจสอบสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ การประเมินพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติ ผลประโยชน์ชาติ และวิสัยทัศน์ของชาติ โดยผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ของชาติในภาพรวม ขณะเดียวกันก็มีความเป็นไปได้ตามพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติที่มีอยู่จริง รวมทั้งสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

คู่มือฯ ของ วปอ. ยังได้แบ่งจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ในระดับชาติออกเป็นอีก 2 ระดับ เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์ในแต่ละขั้นตอนมีความถูกต้องชัดเจนมากขึ้น อันได้แก่ จุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ในระดับ “เป้าหมายทางยุทธศาสตร์” (Strategic Goal) เพื่อเป็นการเชื่อมโยงถึงทิศทางที่จะนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลของวิสัยทัศน์ของชาติในระยะยาว ผ่านทางการสังเคราะห์วิสัยทัศน์ สถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ และพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติในภาพรวมโดยผลที่ได้ของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์มักอยู่ในระดับกว้าง เช่น การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การยกระดับคุณภาพชีวิต การเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ

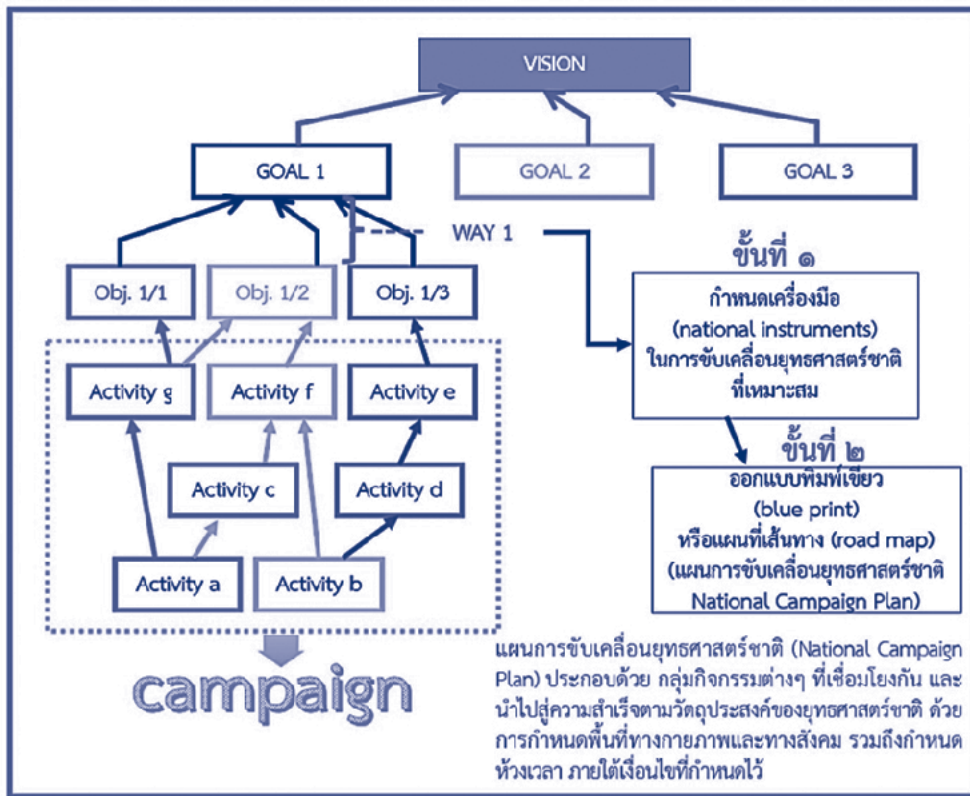
จุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ในระดับที่สอง คือ “วัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์” (Strategic Objective) เพื่อนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรมในการนำเป้าหมายทางยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ของชาติในภาพรวมไปสู่ความสำเร็จ ผ่านทางการสร้างนิยามเชิงปฏิบัติที่สามารถแปลงเป้าหมายทางยุทธศาสตร์จากสิ่งที่เป็นนามธรรมไปสู่สิ่งที่เป็นรูปธรรมทำให้เป็นที่เข้าใจและวัดได้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันก็มีความสอดคล้องกับพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติรวมถึงสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ อย่างเป็นเนื้อเดียวกันด้วยโดยผลที่ได้ของวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์มักอยู่ในระดับที่เฉพาะเจาะจงและสามารถกำหนดตัวชี้วัดได้ ตัวอย่างเช่น หากเป้าหมายคือ “การเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ” วัตถุประสงค์อาจเป็นการกำหนดระดับการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวม หรือระดับความสามารถด้านนวัตกรรมที่ต้องการบรรลุ ซึ่งการกำหนดจุดมุ่งหมายเช่นนี้จะทำให้ยุทธศาสตร์มิใช่เป็นเพียงข้อความเชิงนามธรรม แต่จะมีลักษณะเป็น “เป้าหมายเชิงปฏิบัติการ” ที่สามารถติดตามประเมินผลได้จริง

ขั้นตอนที่ 6: การกำหนดกรอบแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Ways)

เมื่อจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์เกิดความชัดเจน ขั้นตอนต่อมาคือการออกแบบ “วิถีทาง” หรือกรอบแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งในคู่มือฯ ของ วปอ. ได้เปรียบเทียบไว้ว่าเหมือนกับเป็น “พิมพ์เขียวในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำหรับการเปลี่ยนแปลงประเทศ” (Blueprint for Change) ไปสู่วิสัยทัศน์ในภาพรวมของประเทศ อันจะทำให้ภาพอนาคตของประเทศในระยะยาวที่ทุกภาคส่วนในสังคมมีความใฝ่ฝันและปรารถนาพร้อมกันกลายเป็นความจริง

ในการกำหนดกรอบแนวทาง ต้องเริ่มจากการพิจารณาเชื่อมโยงทั้งภาพอนาคตที่ต้องการบรรลุ เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ และวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ให้มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล แล้วจึงออกแบบ “เส้นทาง” ที่ทำให้ประเทศขับเคลื่อนจากสถานะปัจจุบัน ไปสู่สถานะที่พึงประสงค์เหล่านั้นได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตามนัยยะนี้กรอบแนวทางจะอยู่ในรูปแบบของประเด็นยุทธศาสตร์หลัก เช่น การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ การเสริมสร้างทุนมนุษย์ การพัฒนาระบบดิจิทัลของรัฐ หรือการยกระดับระบบป้องกัน

แผนภาพ 3 : ขั้นตอนการกำหนดกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับชาติ



ที่มา: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (2568). คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติ (เอกสาร วปอ. หมายเลข 009), น.61.

ประเทศสมัยใหม่ ซึ่งประเด็นยุทธศาสตร์หลักที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนประเทศเหล่านี้ จะถูกสกัดเอากิจกรรม (activity) ที่ส่งผลต่อความสำเร็จมาทำการเชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างประสานสอดคล้อง (synchronization) ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์อย่างเป็นระบบของผู้เกี่ยวข้องกับการออกแบบยุทธศาสตร์เพื่อให้ประเทศขับเคลื่อนไปตามเส้นทางที่กำหนด

ความสำคัญของการกำหนดกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ จะอยู่ที่การสร้าง “ความเชื่อมโยงเชิงตรรกะ” ระหว่าง End ทั้งที่เป็นวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ กับ Ways ซึ่งก็คือแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นขั้นเป็นตอน กล่าวคือ แต่ละแนวทางที่กำหนดต้องสามารถอธิบายได้ว่าหากดำเนินการจนบรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว จะผลักดันให้เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนเข้าใกล้วิสัยทัศน์ของชาติได้อย่างไร

ในเชิงกระบวนการ การกำหนดกรอบแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนย่อย คือ การกำหนดเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (National Strategic Instruments) และการกำหนดแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (National Campaign Plan) โดยในขั้นแรก “การกำหนดเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์” จะเป็นการสังเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายทางยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ ให้ได้เป็นเครื่องมือทางยุทธศาสตร์ ซึ่งก็คือ ประเด็นยุทธศาสตร์หลักต่าง ๆ ที่ส่งผลอย่างสำคัญต่อการขับเคลื่อนประเทศ โดยอาศัยตารางการสังเคราะห์เชิงเส้น (linear matrix synthesis) ดังแผนภาพ 3 ขั้นตอนการกำหนดกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ปรากฏอยู่ในคู่มือฯ ของ วปอ. และได้นำมาแสดงไว้ด้านล่างนี้

จากนั้นในขั้นที่สอง “การกำหนดแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์” จะเป็นการนำเอาเครื่องมือฯ หรือประเด็นยุทธศาสตร์หลักที่ได้ มากำหนดกิจกรรม (activity) ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์โดยกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ จะมีความเชื่อมโยงและประสานสอดคล้องกันภายใต้จังหวะเวลาที่เหมาะสมในภาพรวม (orchestration) เพื่อให้สามารถนำไปสู่ความสำเร็จตามที่วัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ของชาติกำหนดไว้ ผลที่ได้รับก็จะเป็นสะพานเชื่อมระหว่าง “สิ่งที่ต้องการบรรลุ” กับ “วิธีการที่จะบรรลุ” อย่างเป็นระบบนั่นเอง

ขั้นตอนที่ 7 : การกำหนดวิธีการ ทรัพยากร และกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Strategic Means)

กรอบแนวทางที่ชัดเจนจะไม่มีความหมาย หากไม่มีวิธีการ ทรัพยากรและกลไกที่เหมาะสมทำหน้าที่ดำเนินการขับเคลื่อน จุดมุ่งหมายหลักของขั้นตอนนี้จึงเป็นการกำหนดว่า “ใคร” และ “อะไร” จะเป็นเครื่องมือในการทำให้ยุทธศาสตร์เกิดผลในทางปฏิบัติ

ในเชิงเนื้อหา การกำหนดวิธีการ ทรัพยากร และกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ครอบคลุมถึงองค์กร หน่วยงาน และสถาบันต่าง ๆ ที่จะรับผิดชอบการดำเนินยุทธศาสตร์ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมไปถึงวิธีการและทรัพยากรประเภทต่าง ๆ เช่น กรอบนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและดิจิทัลงบประมาณ บุคลากร และระบบข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ การกำหนดวิธีการและทรัพยากรที่ดีต้องไม่เป็นเพียงการระบุถึง “ชื่อวิธีการ และ/หรือ ทรัพยากรทรัพยากร” เท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องและการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดพลังเสริม (synergy) ตามที่คู่มือฯ ของ วปอ. ได้เน้นย้ำเอาไว้อย่างหนักแน่น

ในทางปฏิบัติการกำหนดวิธีการ ทรัพยากร และกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ประกอบไปด้วย 3 กระบวนการหลัก คือ 1) การทบทวนกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นการตรวจทานว่ามีกิจกรรมอะไร อย่างไร และเชื่อมโยงกันอย่างสมเหตุสมผลดีแล้วหรือไม่ รวมถึงจะนำไปสู่ความสำเร็จตามที่วัตถุประสงค์สุดท้ายทางยุทธศาสตร์กำหนดไว้อย่างไร 2) การกำหนดผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายของแต่ละกิจกรรม ทิศทางเชิงนโยบายและผู้รับผิดชอบในการนำไปสู่การปฏิบัติ โดยผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายที่จะต้องนำไปสู่การตอบสนองต่อวัตถุประสงค์

ทางยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน รวมถึงต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ (feasibility) ทั้งในเชิงสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์และพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติ ขณะที่ทิศทางเชิงนโยบายของแต่ละกิจกรรมก็ต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ รวมทั้งข้อห้ามและข้อจำกัดที่จำเป็น เพื่อเป็นการตีกรอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันอย่างประสานสอดคล้อง สำหรับการกำหนดองค์กรหรือสถาบันที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำไปสู่การปฏิบัติเปรียบได้กับการกำหนดกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นั่นเอง ทั้งนี้ การดำเนินการในทุกขั้นตอนข้างต้นจำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงปัจจัยสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ และพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติ ที่เป็นสารตั้งต้นของการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติอยู่ตลอดเวลา และ 3) การสรุปผลการกำหนดวิธีการ ทรัพยากร และกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เป็นการนำประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นมาสังเคราะห์เป็นตารางประสานสอดคล้อง เพื่อเชื่อมโยงรายละเอียดต่าง ๆ ของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้ปรากฏเป็นภาพที่ชัดเจน สามารถนำไปสื่อสาร สั่งการ และดำเนินการต่อไปได้

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าผลลัพธ์ที่ได้ของขั้นตอนนี้ก็คือการออกแบบ “ระบบนิเวศของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์” ให้ทำงานได้จริง ทั้งในเชิงโครงสร้างและกระบวนการ เช่น การตั้งคณะกรรมการระดับชาติ การจัดตั้งหน่วยงานกำกับยุทธศาสตร์ การออกกฎหมายรองรับ การจัดระบบงบประมาณระยะยาว และการสร้างกลไกความร่วมมือกับภาคเอกชนและสังคมพลเมือง ซึ่งหากระบบเหล่านี้สามารถถูกออกแบบได้อย่างเหมาะสม กลมกลืน และตอบสนองได้จริงกับสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ และพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติที่ประเมินไว้ ยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ออกแบบมาก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

ขั้นตอนที่ 8: การบริหารจัดการความเสี่ยงของยุทธศาสตร์ระดับชาติ(Strategic Risk Management)

ในฐานะขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติ การบริหารจัดการความเสี่ยงทางยุทธศาสตร์ถูกจัดว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าขั้นตอนอื่น ๆ ถึงแม้จะไม่ได้เป็นหนึ่งในส่วนประกอบหลักตามโครงสร้างแนวคิดแบบ “End-Ways-Means” ของยุทธศาสตร์ระดับชาติ เนื่องจากไม่ว่าจะดำเนินการออกแบบ End-Ways-

Means มาได้ดีเพียงใดก็ตาม ยุทธศาสตร์ระดับชาติก็ยังคงเผชิญกับความไม่แน่นอนจากสภาวะแวดล้อมโลก ไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศอยู่เสมอ การบริหารจัดการความเสี่ยงของยุทธศาสตร์จึงมีความสำคัญ และถือว่าเป็นขั้นตอนหลักขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ต้องเดินควบคู่ไปกับการติดตามและประเมินผลจนตลอดอายุของยุทธศาสตร์

การบริหารจัดการความเสี่ยงในบริบทนี้เริ่มจากการทบทวนกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างบูรณาการไปพร้อมกันกับสภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์และพลังอำนาจและขีดความสามารถของชาติ จากนั้นจึงทำการประเมินความเสี่ยงของยุทธศาสตร์ ด้วยการระบุปัจจัยที่อาจทำให้ยุทธศาสตร์ไม่บรรลุเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นจากข้อจำกัดเชิงทรัพยากร การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ปัจจัยระหว่างประเทศ วิกฤตเศรษฐกิจ หรือเหตุการณ์ไม่คาดฝัน เช่น ภัยพิบัติและโรคระบาด ซึ่งเมื่อระบุปัจจัยเหล่านี้ได้แล้ว ต้องทำการประเมินทั้งโอกาสการเกิดและความรุนแรงของผลกระทบ เสร็จแล้วจึงจัดทำ “แผนบริหารความเสี่ยงทางยุทธศาสตร์” ไม่ว่าจะเป็นแบบปรับกิจกรรมหรือยุทธศาสตร์ย่อยต่าง ๆ ตลอดถึงกลไก ทรัพยากร หรือเครื่องมือที่มีความเสี่ยงให้เหมาะสม หรือแบบพิจารณาจัดทำกิจกรรมหรือยุทธศาสตร์ย่อยเพิ่มเติม เพื่อลดทอนความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเตรียมทางเลือกสำรอง การจัดทำมาตรการรองรับฉุกเฉิน หรือการกำหนดจุดทบทวนยุทธศาสตร์ตามเงื่อนไขเฉพาะ ผลลัพธ์ที่ได้ของขั้นตอนทั้งหมดข้างต้นจะทำให้ได้สาระสำคัญของแผนบริหารความเสี่ยงทางยุทธศาสตร์ระดับชาติซึ่งถือเป็นหลักประกันสำคัญที่จะหลีกเลี่ยงความล้มเหลวในขณะเดียวกันก็เพิ่มโอกาสความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่จุดมุ่งหมายตามที่กำหนด

ขั้นตอนการบริหารจัดการความเสี่ยงทางยุทธศาสตร์นี้ยังเชื่อมโยงกับระบบติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์อย่างใกล้ชิด เพราะผลการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จอาจเปิดโอกาสใหม่ให้ยุทธศาสตร์สามารถขยายขอบเขตหรือยกระดับเป้าหมายได้ในทางกลับกัน หากตัวชี้วัดสะท้อนถึงความล้มเหลวหรือความไม่สอดคล้องกันกับบริบทที่เปลี่ยนไป ก็อาจจำเป็นต้องทำการทบทวนยุทธศาสตร์บางส่วนหรือทั้งฉบับใหม่ทั้งนี้ การมีวัฒนธรรมการเรียนรู้และปรับตัวอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ จะทำให้ยุทธศาสตร์ในระดับชาติเกิดความ

ยืดหยุ่นและอ่อนตัวจนทำให้สามารถ “วิวัฒน์ไปพร้อมกับบริบทโลก” ได้อย่างมีทิศทาง ตามที่กรอบแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระบุ

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่ผสมผสานการบูรณาการข้อมูลเชิงประจักษ์ การคิดเชิงระบบ และความเข้าใจในอนาคตอย่างครอบคลุมรอบด้านเข้าด้วยกันอย่างแนบเนียน มิใช่เป็นเพียงการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ หากแต่เป็นการวางสถาปัตยกรรมความมั่นคงและการพัฒนาประเทศที่จะกำหนดสถานะของชาติในระยะยาว ยุทธศาสตร์ที่ดีจึงต้องมีทั้งความลึกในเชิงวิเคราะห์ ความสอดคล้องกับบริบทรอบด้านที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความสามารถในการมองการณ์ไกลและตรรกะภายในที่ชัดเจน พร้อมกันนั้นยังต้องสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงบนพื้นฐานของศักยภาพและข้อจำกัดที่แท้จริงของประเทศ อันทำให้อาจกล่าวได้ว่า “ยุทธศาสตร์ที่มีความหมาย” ไม่ได้เริ่มจากสิ่งที่ประเทศอยากทำ แต่เริ่มจากการเข้าใจว่าโลกกำลังเคลื่อนไปในทิศทางใด และประเทศควรยืนอยู่ ณ จุดใด ที่จะธำรงรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติได้เป็นอย่างดีที่สุด

ท้ายที่สุด สิ่งสำคัญที่ผู้กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติตลอดถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พึงระลึกถึงและยึดมั่นเป็นแนวทางปฏิบัติอยู่เสมอ ได้แก่ การตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของชาติ หลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และความสามารถในการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ หากประเทศสามารถทำให้ยุทธศาสตร์กลายเป็น “บรรทัดฐานของการคิด” (thinking norm) ที่หล่อหลอมกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับชาติได้อย่างยั่งยืน ดังคำกล่าวอมตะของ Dwight D. Eisenhower อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ว่า “Plans are nothing; planning is everything” แล้ว การพัฒนาประเทศก็จะสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีทิศทาง มั่นคงต่อเนื่อง และสอดคล้องกับพลวัตโลกในทุกมิติอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- นเรศน์ วงศ์สุวรรณ. (2555). คู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ (National Strategic Formulation Handbook). ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. กรุงเทพมหานคร.
- วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2568). คู่มือเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ (เอกสาร วปอ. หมายเลข 008). วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2568.
- วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2568). คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติ (เอกสาร วปอ. หมายเลข 009). วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2568.
- อรรถเดช ประทีปอุษานนท์ และหัสยา ไทยานนท์. (2559). เอกสารประเมินยุทธศาสตร์ เรื่อง “คู่มือการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ”. ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. กรุงเทพมหานคร.