

ยุทธศาสตร์ – ยุทธศาสตร์ชาติ - ความหมายของยุทธศาสตร์ และ ยุทธศาสตร์ชาติ

พันเอก ดร. ชีรนนท์ นันทขว้าง

รองผู้อำนวยการกองศึกษาวิจัยยุทธศาสตร์

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

ปัจจุบันคำว่า **ยุทธศาสตร์** เป็นคำที่มีการกล่าวถึงบ่อยครั้งและทุกครั้งที่มีการกล่าวถึงนั้น ก็มักจะสร้างความสับสน คลุมเครือ และเข้าใจความหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งความจริงแล้วปัญหาดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่เพิ่งเกิด เพราะถ้าได้มีโอกาสศึกษาไปในอดีตแล้วจะพบว่า คำว่ายุทธศาสตร์เป็นคำศัพท์ที่มีปัญหามาตั้งแต่อดีตกาล ทั้งนี้เพราะความหมายของคำว่า **ยุทธศาสตร์** ที่เหมาะสมนั้นจะขึ้นอยู่กับบริบทและช่วงเวลาที่ใช้ ดังเช่น ในอดีตนั้น คำว่า **ยุทธศาสตร์** หรือ **Strategy** นั้นจะมาจากภาษากรีกคือ **Stratēgos** ซึ่งเป็นคำที่มีรากคำศัพท์มาจากคำว่า **Stratos** ที่มีความหมายว่า กองทัพ และคำว่า **ago** หมายถึงการนำ หรือ คำแนะนำ หรือ การเคลื่อนย้าย ของ ผู้นำกองทัพกรีกในสมัยโบราณ ซึ่งเมื่อนำมารวมกันแล้วความหมายของ **Strategy** คือ **วิธีการหรือแนวทางในการนำกองทัพ** [1]

และเมื่อศึกษาต่อมาจะพบว่า คาร์ล ฟอน คลาเซวิทซ์ (Karl von Clausewitz) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ไว้ว่า **The art of the employment of battles as a means to gain the object of war.** [2] หรือถอดใจความเป็นภาษาไทยได้ว่า **ศิลปะของการจัดการในสนามรบเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการทำสงคราม** ซึ่งความหมายดังกล่าวนี้ อาจจะมีความเหมาะสมในห้วงเวลาที่ คลาเซวิทซ์ มีชีวิตอยู่ แต่ถ้านำความหมายนี้มาใช้ในปัจจุบันอาจส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการสื่อสารกันได้ เพราะภาคส่วนต่างๆ ได้นำไปใช้ในลักษณะที่หลากหลาย

ดังเช่นใน วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี ภาษาอังกฤษได้อธิบายคำว่า **Strategy** ไว้ว่า **A strategy is a plan of action designed to achieve a particular goal.** [3] ถอดความเป็นภาษาไทยได้ว่า **ยุทธศาสตร์คือการออกแบบการดำเนินการที่นำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์** หรือใน พจนานุกรมฉบับออนไลน์ของ Merriam-Webster ได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย [4] เช่น **the science and art of employing the political, economic, psychological, and military forces of a nation or group of nations to afford the maximum support to adopted policies in peace or war.** ที่ถอดใจความเป็นภาษาไทยได้ว่า **เป็นศาสตร์และศิลปะในการนำ การเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังทางทหาร ของประเทศหรือกลุ่ม ที่มุ่งไปสู่การกำหนดนโยบาย ในภาวะสงครามหรือสันติภาพ**

ส่วนใน พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายคำว่า ยุทธศาสตร์ ไว้ว่า วิชาว่าด้วยการพัฒนาและการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังรบทางทหารตามความจำเป็นทั้งในยามสงบและยามสงคราม [5]

จากที่กล่าวมาในข้างต้นจะพบว่าคำจำกัดความของยุทธศาสตร์ ส่วนใหญ่แล้วจะมีความหมายไปในทิศทางที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการทหาร แต่ในความเป็นจริงปัจจุบันมีการใช้คำว่ายุทธศาสตร์ในมิติที่แตกต่างออกไปจากเดิมค่อนข้างมาก ดังตัวอย่างเช่น การใช้คำว่ายุทธศาสตร์ในภาคธุรกิจ จะใช้คำว่า Business Strategy และจะมียุทธศาสตร์ย่อยๆ ในภาคธุรกิจอีก เช่น ยุทธศาสตร์การตลาด (Marketing Strategy) และ ยุทธศาสตร์เทคโนโลยี (Technology Strategy)

เมื่อคำว่ายุทธศาสตร์ได้มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายแล้ว ภาคส่วนที่ไม่ใช่ด้านกิจการความมั่นคงและการทหารก็ได้มีการให้คำจำกัดความของคำว่ายุทธศาสตร์ ไว้อย่างหลากหลาย เช่น ใน Investorwords.com ได้ให้ความหมายที่สั้นและกระชับว่า **Long-term action plan for achieving a goal.** [6] หรือความหมายสั้นๆ ในภาษาไทยว่า **แผนปฏิบัติงานระยะยาวที่นำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์**

ส่วน ศาสตราจารย์ เกรอร์รี จอห์นสัน (Gerry Johnson), ศาสตราจารย์ เควานน์ สโคลส์ (Kevan Scholes) ได้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ในหนังสือ Exploring Corporate Strategy: Text and Cases ไว้ดังนี้ **Strategy is the direction and scope of an organisation over the long-term: which achieves advantage for the organisation through its configuration of resources within a challenging environment, to meet the needs of markets and to fulfil stakeholder expectations.** [7] ซึ่งถือเอาความได้ว่า ยุทธศาสตร์เป็นกรอบและทิศทางระยะยาวขององค์กร โดยมีการจัดสรรทรัพยากรท่ามกลางภาวะแวดล้อมที่ท้าทายเพื่อให้เกิดประโยชน์กับองค์กร รวมถึงมีความสอดคล้องกับความต้องการทางการตลาด และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร

นอกเหนือจากการใช้คำว่ายุทธศาสตร์ในมิติต่างๆ ที่หลากหลายที่ไม่เฉพาะเจาะจงแค่ด้านความมั่นคงและการทหารเท่านั้น ความสับสนในการใช้คำว่ายุทธศาสตร์จะเกิดขึ้นกับคำว่า **ยุทธวิธี (Tactics)** ในเว็บไซต์ Thefreedictionary.com ได้ให้ความหมายไว้ว่า **Maneuvers used against an enemy.** หรือ การใช้การดำเนินกลยุทธ์เพื่อต่อสู้ข้าศึก [8] หรือ **A procedure or set of maneuvers engaged in to achieve an end, an aim, or a goal.** [9] ที่ถอดเป็นใจความภาษาไทยได้คือ **ขั้นตอนหรือกลุ่มของการดำเนินกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่เป้าหมายปลายทางสุดท้าย** ซึ่งถ้าดูความหมายที่กล่าวมานั้น ยุทธศาสตร์จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

วิธีการที่จะต้องดำเนินการในระยะยาวที่ต้องมีพร้อมทั้ง เป้าหมาย วิธีการ และทรัพยากร แต่ยุทธวิธีมุ่งเน้นแค่วิธีการบรรลุเป้าหมาย

จากที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นหากจะรวบรวมความหมายของยุทธศาสตร์ที่กระชับและครอบคลุมในทุกมิติ นั้น สามารถกำหนดได้ดังนี้ **ยุทธศาสตร์เป็นศาสตร์และศิลป์ในการนำพองค์กรไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้ทรัพยากรทั้งหมดที่มี**

ดังนั้นหากจะสรุปโดยภาพรวมสามารถกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์ เป็นคำที่เริ่มกำเนิดมาจากคำศัพท์เฉพาะในทางทหาร แต่ปัจจุบันได้มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายในภาคส่วนต่างๆ และสิ่งที่สำคัญยิ่งของยุทธศาสตร์ คือในยุทธศาสตร์จะต้องมีองค์ประกอบหลักๆ 3 องค์ประกอบคือ 1) เป้าหมาย (Ends) 2) วิธีการไปสู่เป้าหมาย (Ways) และ 3) เครื่องมือ (Means) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยเป้าหมายของยุทธศาสตร์นั้นจะมีความสอดคล้องและมีห้วงระยะเวลาที่เหมาะสมไม่ไกลเกินไป และที่สำคัญคือมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ รวมถึงจะต้องไม่นำไปใช้สับสนกับคำว่า ยุทธวิธี เพราะยุทธวิธีมุ่งไปที่การปฏิบัติอย่างไรให้สัมฤทธิ์ผล ส่วนยุทธศาสตร์จะมุ่งเน้นไปที่การกำหนดเป้าหมายระยะยาว พร้อมทั้งวิธีการและทรัพยากรที่จะทำให้เป้าหมายดังกล่าวบรรลุผล

สำหรับระดับของยุทธศาสตร์ว่าหน่วยงานในระดับใดจะใช้คำว่ายุทธศาสตร์หรือคำว่ายุทธวิธี สามารถพิจารณาได้จาก อิสระในการกำหนดเป้าหมาย ว่ามีอิสระเพียงใด อิสระในการกำหนดวิธีการว่ามีอิสระเพียงใด และที่สำคัญคือ อิสระในการใช้ทรัพยากรต่างๆ ถ้าหน่วยงานนั้นๆ สามารถกำหนด เป้าหมาย วิธีการ และทรัพยากร แล้ว หน่วยงานนั้นจึงจะสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ได้ เพราะความหมายของคำว่ายุทธศาสตร์ไม่ได้อยู่ระดับหรือขนาดขององค์กร แต่จะอยู่ที่ขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรว่ามีมากน้อยเพียงใด ที่กล่าวเช่นนี้เพราะปัจจุบัน องค์กรที่มีขนาดเล็ก อาจจะมีขีดความสามารถมากกว่าองค์กรขนาดใหญ่ และการดำเนินการใดก็ตามขององค์กรดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบต่อภาพรวมขององค์กรขนาดใหญ่ได้

ดังนั้นเมื่อคำว่ายุทธศาสตร์ได้มีการนำไปใช้อย่างทั่วไปและหลากหลาย ถ้าหากจะกล่าวถึงคำว่ายุทธศาสตร์ในบริบทของมิติด้านความมั่นคงแล้ว ควรจะมีการกำหนดความหมายในลักษณะที่ครอบคลุมและมีความชัดเจน โดยการใช้คำว่ายุทธศาสตร์ร่วมกับคำว่า **ชาติ** เป็น **ยุทธศาสตร์ชาติ** (National Strategy) และใน Thefreedictionary.com [10] และ เอกสาร Joint Publication 1-02* เรื่อง Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms [11] ได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ชาติที่เหมือนกันว่า **The art and science of developing and using the diplomatic, economic, and informational powers of a nation, together with its armed forces, during peace and war to secure national objectives.** ซึ่งถอด

ความเป็นภาษาไทยได้อย่างกระชับว่า เป็นศาสตร์และศิลปะในการพัฒนา โดยใช้การทูต เศรษฐกิจ และกำลังอำนาจของชาติ ร่วมกับกองทัพในการรักษาวัตถุประสงค์ของชาติ ทั้งในภาวะสงครามและสันติภาพ

ส่วนในเอกสารประกอบวิชาการพัฒนาความมั่นคงแห่งชาติ ของหลักสูตรวิทยาการทหาร ได้ให้ความหมายของคำว่ายุทธศาสตร์ชาติไว้ว่า ยุทธศาสตร์ชาติเป็นยุทธศาสตร์ระดับสูงสุดของประเทศที่รัฐบาลกำหนดขึ้น เพื่อใช้สำหรับดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ซึ่งเมื่อบรรลุจุดมุ่งหมายแล้ว จะสามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ด้วยการใช้ เครื่องมือที่มีอยู่ทั้งหมดของชาติ คือ การเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร [12]

จากที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นหารจะรวบรวมความหมายของยุทธศาสตร์ชาติที่กระชับและครอบคลุมนั้น สามารถกำหนดได้ดังนี้ ยุทธศาสตร์ชาติเป็นศาสตร์และศิลปะในการนำพาชาติไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ โดยใช้ทรัพยากรทั้งหมดที่มี ** อย่างไรก็ตามปัจจุบันเรื่องที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องที่ยังขาดความชัดเจน เพราะประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ชาติ จึงทำให้การกำหนดนโยบายและแนวทางต่างๆ ในระดับรองๆ ลงไปมีลักษณะต่างคนต่างทำ ส่งผลให้ทิศทางการขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้าค่อนข้างที่จะเป็นปัญหา ประเทศไทยจึงไม่สามารถที่จะก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงและมีทิศทาง เพราะแผนและนโยบายระดับชาติยังคงเป็นสิ่งที่ไม่ได้พิจารณาถึงกำลังอำนาจของชาติในมิติต่างๆ ครอบคลุม

ดังเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันเป็นแผนฉบับที่ 10 อาจจะมองไปที่มิติของ เศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก ในขณะที่หลายท่านมองว่า นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เปรียบเสมือน ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง*** ซึ่งถ้านำมารวมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วยังขาดมิติที่สำคัญด้านอื่นๆ อีก เช่นด้านการเมือง และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น ดังนั้นสิ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวได้คงจะไม่มีอะไรที่จะดีไปกว่าการให้ความรู้ด้านความมั่นคงแห่งชาติกับนักการเมืองและผู้บริหารประเทศ เพื่อที่ว่าเมื่อจะกำหนดนโยบายหรือทำอะไรก็ตามจะได้มีมุมมองของการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติเป็นที่ตั้งเสมอ ไม่ใช่อย่างในปัจจุบันที่มองผลประโยชน์ของกลุ่มตัวเองมากกว่าผลประโยชน์แห่งชาติ และเมื่อนักการเมืองมองผลประโยชน์แห่งชาติเป็นที่ตั้งแล้ว ประเทศไทยคงจะขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างมีทิศทางและมีความหวังมากกว่าทุกวันนี้ ผมและคนไทยทุกๆ คนกำลังรอวันนั้นครับ.....

เชิงอรรถ

* Joint Publication 1-02 เป็นเอกสารของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ที่ว่าด้วยการให้คำนิยามของคำศัพท์ทางเทคนิคที่ใช้ในกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ

** ยุทธศาสตร์จะต้องประกอบไปด้วย เป้าหมาย (Ends) แนวทาง (Ways) และ ทรัพยากร (Means) ในคำจำกัดความนี้ เป้าหมายคือวัตถุประสงค์ของชาติ แนวทางคือ ความเป็นศาสตร์และศิลปะ และ ทรัพยากรหมายถึงกำลังอำนาจของชาติ อันประกอบไปด้วย การเมือง เศรษฐกิจ การทหาร สังคม-จิตวิทยา และ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

*** ในมุมมองของผู้เขียนนั้น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไม่สามารถใช้เป็นยุทธศาสตร์ชาติได้ ถึงแม้ในระหว่างจัดทำจะเชิญหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมจัดทำ เพราะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติให้ความสำคัญกับมิติของความมั่นคงแห่งชาติด้านเดียว และที่สำคัญในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติมีองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ที่ คือ เป้าหมาย (Ends) แนวทาง (Ways) และ ทรัพยากร (Means) ไม่ครบขาดความชัดเจนในเรื่องแนวทางและทรัพยากร

อ้างอิง

[1] <http://www.easy-strategy.com/strategy-definition.html>.

[2] Ibid.

[3] <http://en.wikipedia.org/wiki/Strategy>.

[4] <http://www.merriam-webster.com/dictionary/strategy>.

[5] <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>.

[6] <http://www.investorwords.com>.

[7] G. Johnson, and K. Scholes, “Exploring Corporate Strategy: Text and Cases”, Financial Times/Prentice Hall; 7 edition, 2006.

[8] <http://www.thefreedictionary.com/tactics>.

[9] Ibid.

[10] <http://www.thefreedictionary.com/national+strategy>.

[11] <http://www.asafm.army.mil/pubs/jp1-02/jp1-02.pdf>.

[12] กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย, “วิชาวิทยาการพัฒนความมั่นคงแห่งชาติ” พิมพ์ครั้งที่ 1, ISBN 978-974-06-8654-5, พ.ศ.51, หน้าที่ 195.