

2551 ภารกิจทางทหารของรัฐบาลพลเรือนใหม่

สุรชาติ บำรุงสุข

“ในที่ซึ่งความผูกพันของสาธารณชนต่อสถาบันพลเรือนแข็งแกร่ง การแทรกแซงของทหารในการเมืองจะอ่อนแอ ... ในทำนองเดียวกันในที่ซึ่งความผูกพันของสาธารณชนต่อสถาบันพลเรือนอ่อนแอหรือไม่มีเลยนั้น การแทรกแซงของทหารในการเมืองจะมีขอบเขตอย่างกว้างขวางทั้งในรูปแบบและเนื้อหา”

Samuel E. Finer

The Man on Horseback (1962)

หนึ่งในประเด็นสำคัญของรัฐบาลใหม่ที่เกิดจากการเลือกตั้งที่มีขึ้นในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 จะต้องคิดอย่างมากก็คือ การจัดความสัมพันธ์กับกองทัพ ซึ่งมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นจากการรัฐประหารในปี 2549 จนอาจกลายเป็นปัจจัยที่ครอบงำการเมืองในภาคพลเรือนได้ไม่ยากนักในอนาคต

การเมืองในสภาพดังกล่าวทำให้รัฐบาลพลเรือนจะต้องคิดให้ได้ว่า จะทำอย่างไรที่กองทัพจะไม่กลายเป็น “ปัจจัยขัดขวาง” ต่อการพัฒนาการเมือง ซึ่งก็คือการลดบทบาททางการเมืองของทหารลงนั่นเอง แต่การลดบทบาทเช่นนี้ มิได้หมายความว่า จะต้องทำให้กองทัพมีความอ่อนแอในทางการเมืองการทหาร เป็นแต่เพียงการทำให้ความเป็นเสรีในทางการเมืองของกองทัพลดลงจากสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากการยึดอำนาจในปี 2549 ต่างหาก

ดังนั้นภารกิจสำคัญของรัฐบาลใหม่หลังการเลือกตั้งในความสัมพันธ์กับกองทัพจึงได้แก่

1) สร้างกระบวนการทำให้เป็นทหารอาชีพ

ไม่ว่าจะมองในทางทฤษฎีหรือปฏิบัติก็ตาม กองทัพที่ตัดสินใจเข้าแทรกแซงทางการเมืองด้วยการรัฐประหารนั้น ไม่อาจถูกเรียกว่าเป็นกองทัพของ “ทหารอาชีพ” ได้เลย แม้จะมีข้อถกเถียงในทางการเมืองและในทางการเมืองการทหารว่า ทหารอาชีพคืออะไร แต่ทุกฝ่ายดูเหมือนจะมีข้อยุติในเชิงความหมายว่า ทหารอาชีพคือ นายทหารที่อุทิศตนให้แก่ความรู้และความรับผิดชอบในเรื่องทางทหาร หรืออีกด้านหนึ่งก็คือ การทำให้นายทหารในกองทัพมีความเป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจการด้านการทหาร และในขณะเดียวกันก็ดำรงความรับผิดชอบทางสังคมในกรอบของภารกิจทางทหารไว้ ซึ่งก็จะมีผลทำให้นายทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องทางการเมืองน้อยลง

กระบวนการเช่นนี้ย่อมไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับทางฝ่ายกองทัพแต่เพียงด้านเดียว เพราะกระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อ รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องมีความมุ่งมั่น พร้อมทั้งความตั้งใจจริงที่จะผลักดันให้กระบวนการนี้เกิดขึ้นได้จริง ซึ่งความมุ่งมั่นเช่นนี้ต้องการทั้งความรู้ และความสามารถในการบริหารจัดการความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างรัฐบาลกับกองทัพให้อยู่

ในกรอบของความเป็นประชาธิปไตยได้ เพราะในท้ายที่สุดแล้ว การจะทำให้นายทหารเป็นทหารอาชีพได้ ก็คือ จะต้องสร้างให้เกิดความเชื่อในหลักการเรื่อง “ความเป็นใหญ่ของพลเรือน”

ความเชื่อเช่นนี้เป็นหลักประกันอย่างสำคัญต่อการแทรกแซงของทหารในการเมือง เพราะหากปราศจากซึ่งความเชื่อในหลักการเช่นนี้แล้ว การแทรกแซงของกองทัพหรือการขยายบทบาททางการเมืองของทหาร ย่อมกลายเป็นเรื่องปกติ

ปัญหานี้อาจจะทำให้พรรคการเมืองทั้งหลายคิดว่าเป็นเรื่องในระยะยาวและเป็นเรื่องที่มีความประปรายอย่างมาก ซึ่งอาจจะทำให้พรรคการเมืองไม่ค่อยอยากเข้ามายุ่งเกี่ยวกับ เพราะไม่ใช่ประเด็นที่จะทำให้พรรคการเมืองได้เสียงจากสาธารณชน หากแต่อาจจะส่งผลกระทบต่อพรรคอื่น ๆ ได้ง่าย

ฉะนั้นปัญหาการสร้างความเป็นทหารอาชีพจึงควรต้องผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติในเวทีสาธารณะควบคู่กับความตั้งใจ และความมุ่งมั่นของพรรคการเมืองที่จะต้องทำให้ประเด็นเช่นนี้เป็น “วาระร่วม” ของทุกพรรค เพราะหากกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นไม่ได้แล้ว โอกาสการหวนคืนของทหารในการเมืองย่อมเป็นไปได้ตลอดเวลา

2) ปฏิรูปกองทัพ

ในกระบวนการสร้างทหารอาชีพนั้น รัฐบาลจะต้องมุ่งมั่นในอีกส่วนที่จะต้องปฏิรูปกองทัพให้ได้ เพราะเป็นไปได้เลยที่จะสร้างกองทัพของทหารอาชีพให้เกิดขึ้นได้จริง โดยปราศจากการปฏิรูปกองทัพ และยังพิจารณาจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์แล้ว ก็ยังเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูปกองทัพ เพราะกองทัพไม่ได้อยู่ในสภาพแวดล้อมเช่นในอดีตเช่นที่นายทหารทั้งหลายคุ้นเคย ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น (2532/33) และการกำเนิดของสงครามก่อการร้าย (2544) ล้วนแต่ทำให้เงื่อนไขของประเด็นความมั่นคงที่รัฐต้องเผชิญเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ความคุ้นเคยและความเคยชินของโลกความมั่นคงในอดีตอาจจะไม่ช่วยอะไรเลย

กองทัพในสภาพแวดล้อมใหม่จึงต้องการการปฏิรูปตัวเองในเรื่องสำคัญได้แก่

2.1 ระบบงบประมาณ ผู้นำกองทัพอาจจะเชื่อมั่นว่า อำนาจของกองทัพที่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐประหารนั้น ทำให้กองทัพทั้งในเชิงสถาบันและในเชิงตัวบุคคล (ผู้นำกองทัพ) ได้ผลประโยชน์ตอบแทนหลาย ๆ อย่าง แต่ประเด็นเช่นนี้มีใช้สิ่งที่ดำรงอยู่อย่างถาวรในระบบบริหารกองทัพ

ดังนั้นประเด็นที่ต้องการการคิดใหม่ก็คือ การบริหารจัดการระบบงบประมาณ ที่เอื้อให้เกิดการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก ๆ ใน 3 เรื่องคือ

2.1.1 การจัดสรรงบประมาณของเหล่าทัพ

2.2.1 การจัดซื้อจัดหายุทธโศปกรณ์

2.1.3 การจัดทำงบประมาณเพื่อรองรับแผนเผชิญเหตุ

การจัดสรรงบประมาณของเหล่าทัพเป็นเรื่องที่ต้องการการปฏิรูป มิใช่การผูกติดอยู่กับขนาดของกำลังพลในเหล่าทัพแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่การใช้งบประมาณต้องมุ่งในประเด็นของการพัฒนากองทัพ และต้องวางน้ำหนักในเงินโยกย้ายให้ได้ว่าในแต่ละช่วงเวลา กองทัพไทยมุ่งจะใช้งบประมาณเพื่อการ

พัฒนาอะไรเพื่อตอบสนองความต้องการของยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ทหารของประเทศ ประเด็นเช่นนี้มีความเกี่ยวพันโดยตรงต่อแนวคิดในการจัดซื้อจัดหายุทธโธปกรณ์ ซึ่งก็คือการจัดซื้อจัดหาจะต้องไม่เป็นไปอย่างไร้ทิศทาง หรืออีกด้านหนึ่งก็ต้องไม่เป็นไปในแบบ “ตามใจนาย” หรือ “ตามรงนาย”

นอกจากนี้ต้องมีระบบงบประมาณรองรับเพื่อกำล้างผลที่ปฏิบัติหน้าที่ในสนามอย่างจริง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสิทธิกำลังพลในทางงบประมาณ หรือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการกำลังพลในสนาม เป็นต้น การปฏิรูปในประเด็นเช่นนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า กองทัพให้ความสนใจต่อความเป็นอยู่ของกำลังพลในสนาม มิใช่สนใจแต่กำลังพลที่อยู่ “ใกล้ชิดนาย” เท่านั้น

2.2 ระบบตอบแทนและการให้ความดีความชอบ

การให้ความดีความชอบในระบบราชการปรากฏชัดในรูปของการปรับเงินเดือน และการเลื่อนยศ ซึ่งในส่วนของกองทัพยังผูกโยงอยู่กับเรื่องสำคัญก็คือ ความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่การงานหลัก อันได้แก่ การมีตำแหน่งเป็นผู้บัญชาหน่วยกำลังรบ หรือการมีตำแหน่งในฝ่ายอำนวยการสำคัญ ๆ เป็นต้น

ทำอย่างไรที่การแต่งตั้งโยกย้ายจะเกิดขึ้นอย่างมีแนวทางรองรับ เช่น การใช้แนวทางในการรับราชการเป็นปัจจัยกำหนด หรือการแต่งตั้งผู้ช่วยทูตทหารประจำในประเทศที่นายทหารผู้นั้นได้รับการศึกษามา มิใช่การเลือกนายทหารที่ไม่มีภูมิหลังเกี่ยวข้องกับประเทศที่ตนเองต้องไปเป็นทูต หรือการแต่งตั้งจะต้องใช้ “ระบบคุณธรรม” (merit system) และในด้านหนึ่งก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า ในความเป็นกองทัพอาชีพนั้น นายทหารทุกคนถูกคัดเลือกจากความสามารถในวิชาชีพทหาร มิใช่จากในความเป็น “ลูกผู้ใหญ่” หรือเป็น “เด็กนาย” มิเช่นนั้นแล้ว นายทหารอย่างนโปเลียนย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะเขามีลูกขุนนางที่มีตำแหน่งสูงในกองทัพ หากแต่เป็นเพราะเขาเป็นนายทหารปืนใหญ่ที่มีความสามารถต่างหาก

ดังนั้นการปฏิรูปกองทัพจะต้องทำให้เกิดระบบคุณธรรมในการเลื่อนยศปลดย้ายให้ได้ อย่างน้อยนายทหารทุกคนมีหลักประกันว่า พวกเขาจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันและเป็นธรรมในฐานะแห่งความเป็นนายทหารของชาติที่เป็น “ทหารอาชีพ”

2.3 ระบบสวัสดิการ

ในบริบททางประวัติศาสตร์กำลังพลเมื่อเข้ามาบรรจประจำการในกองทัพ จึงทำให้ความเป็นกองทัพสมัยใหม่เกิดขึ้น ซึ่งกองทัพในสถานะเช่นนี้มีความแตกต่างโดยตรงจากกองทัพยุคเก่า เพราะกองทัพสมัยใหม่เป็น “กองทัพประจำการ” ที่มีระบบการจ่ายค่าตอบแทน และระบบสวัสดิการรองรับ แทนระบบทหารรับจ้างเช่นในอดีต ซึ่งความผูกพันเกิดขึ้นจากผู้ว่าจ้างไม่ใช่ในความหมายของการรับราชการทหารให้แก่รัฐ

ในเงื่อนไขเช่นนี้ จึงมิใช่ว่ารัฐจะดูแลเฉพาะในเรื่องเงินเดือนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่กองทัพซึ่งได้รับงบประมาณจากรัฐ จะต้องดูแลความเป็นอยู่ของชีวิตกำลังพลในกองทัพอีกด้วย เพราะกำลังพลจะต้องมีหลักประกันว่า การสูญเสียที่เกิดขึ้นในสงครามนั้น รัฐและกองทัพจะเป็นผู้ดูแลครอบครัวที่ยังเหลืออยู่ของพวกเขา หรือในยามสันติ พวกเขาก็ควรมีหลักประกันในการได้รับสวัสดิการตอบแทนจาก

กองทัพ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ผลประโยชน์ในกองทัพจะต้อง ไม่ใช่สิ่งที่ถูกแบ่งปันเฉพาะกลุ่มนายทหารระดับสูงในกองทัพเท่านั้น

อนาคต

ประเด็นที่กล่าวแล้วในข้างต้นเป็นเรื่องที่รัฐบาลใหม่ต้องคิด แน่นนอนว่า บางส่วนของปัญหาที่นำเสนออาจจะเป็นเรื่องระยะยาว แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับกองทัพ เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องดำเนินการให้ได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และความสำเร็จก็คือ การทำให้กองทัพพลอนตัวออกจากการเมืองได้อย่างเป็นจริง โดยไม่ต้องกังวลถึงการหวนคืนของการแทรกแซงของทหารไม่ว่าระบบการเมืองจะต้องเผชิญกับวิกฤตหรือไม่ก็ตาม

ในท้ายที่สุดเรื่องราวเหล่านี้ให้คำตอบอย่างสำคัญแต่เพียงประการเดียวก็คือ จะต้องเริ่มต้นปฏิรูปกองทัพคู่ขนานกับการปฏิรูปการเมืองไทยให้ได้ในปี 2551 !

ที่มา : มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับประจำวันที 4-10 มกราคม พ.ศ. 2551 ฉบับที่ 1429