

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีว่า ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ทั้งในแง่ที่เป็นแหล่งรวมทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีคุณค่า อาทิ สัตว์น้ำ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุอื่น ๆ ตลอดจนการเป็นเส้นทางคมนาคมหลักในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศปริมาณมาก ๆ ที่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศคร่อมทะเล ตั้งอยู่ติดกับมหาสมุทรอินเดียทางด้านทิศตะวันตก และติดกับทะเลจีนตอนใต้และมหาสมุทรแปซิฟิกทางทิศตะวันออก มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ: Exclusive Economic Zone) ที่สามารถใช้แสวงหาประโยชน์จากทะเลได้ คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 314,000 ตารางกิโลเมตร ซึ่งในเขต EEZ นี้ นำมาซึ่งผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมีมูลค่าสูงถึง 7.5 ล้านล้านบาท โดยแบ่งออกเป็นมูลค่าสินค้านำเข้า-ส่งออกทางทะเล 6.5 ล้านล้านบาทต่อปี มูลค่าทางการประมงประมาณ 123,000 ล้านบาทต่อปี และมูลค่าทางการท่องเที่ยวทางทะเลประมาณ 240,000 ล้านบาทต่อปี นอกจากนี้ ปัจจุบันในอ่าวไทยมีแท่นขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเรียงรายอยู่ตามที่ต่าง ๆ รวมจำนวน 225 แท่น มีผลผลิตปิโตรประเทศคิดเป็นมูลค่าประมาณ 930,000 ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 30 ของปริมาณการใช้ภายในประเทศ ทั้งนี้การขนส่งสินค้าเข้า-ออกประเทศไทยใช้การลำเลียงขนส่งทางทะเลประมาณร้อยละ 95 ของสินค้าทั้งหมด ในจำนวนนี้รวมถึงน้ำมันและก๊าซธรรมชาตินอกเหนือจากส่วนที่ผลิตได้เอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าทะเลเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาซึ่งผลประโยชน์ของชาติของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้ามทะเลก็เป็นประตูสำคัญในการนำมาซึ่งสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา ซึ่งสร้างปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ให้กับประเทศอย่างมากในหลายด้าน อาทิ ปัญหาความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านในการแสวงหาประโยชน์จากทะเลในพื้นที่เหลื่อมทับทางทะเลที่ยังมีปัญหาตกลงแบ่งเขตกันไม่ได้ ปัญหาการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) คือ ความมั่นคงของสังคม (Social Security) และความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) เช่น แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยใช้เส้นทางทางทะเล การขนถ่ายยาเสพติด การลักลอบ

ชนสินค้าหน้าภาษี การกระทำอันเป็นโจรสลัด ปัญหาประมง อุบัติภัยทางทะเลและภัยธรรมชาติต่าง ๆ รวมทั้งการทำลายสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ที่สำคัญคือ ปัญหาการก่อการร้ายทางทะเลที่มีการเปลี่ยนรูปแบบและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมาอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลสมัยที่ ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้อนุมัติให้จัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ขึ้น เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2540 สำหรับใช้เป็นศูนย์กลางในการประสานงานต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการทางทะเลในทุก ๆ ด้าน โดยมีกองทัพเรือเป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติดำเนินงานร่วมกับหน่วยราชการอื่นที่มีเรือเป็นเครื่องมือในการทำงาน ได้แก่ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี นอกจากนี้ ยังมีหน่วยราชการที่มีส่วนร่วมในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล แต่ไม่มีเรือหรืออากาศยานในสังกัด ได้แก่ กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมศิลปากร กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการต่างประเทศ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมสรรพสามิต สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมควบคุมมลพิษ และสำนักงานเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อให้การปฏิบัติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ และมีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลกันอย่างต่อเนื่อง โดยที่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เข้าร่วมดำเนินการจะยังคงปฏิบัติงานตามภารกิจเหมือนปกติ และคงมีหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยต่าง ๆ ไม่เปลี่ยนแปลง

นับถึงปัจจุบัน ศรชล. ได้มีอายุกว่า 10 ปี และกำลังอยู่ในทศวรรษที่สองของการทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ถึงแม้ว่า ศรชล. จะมีผลการปฏิบัติงานที่เด่นชัดและเป็นรูปธรรมอย่างมากมาย แต่ยังคงมีปัญหาในด้านการดำเนินงานอยู่มาก เนื่องจาก การปฏิบัติงานของ ศรชล. ที่ผ่านมา มักมีข้อจำกัดเนื่องด้วยเพราะเป็นเพียงหน่วยประสานการปฏิบัติ ไม่มีอำนาจในการสั่งการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีปัญหาด้านความพร้อมขององค์วัสดุและองค์บุคคล ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านความร่วมมือของการปฏิบัติงานในทะเล ปัญหาด้านกฎหมายทะเล ปัญหาความไม่ชำนาญในหน้าที่ของบุคลากร และปัญหาด้านเอกภาพในการบังคับบัญชา จึงทำให้บ่อยครั้งที่การดำเนินการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทะเลไม่ทันต่อสถานการณ์

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลได้มีการดำเนินการเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศตนเช่นกัน งานดังกล่าวโดยทั่วไปจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่รู้จักกันดีในชื่อของ “หน่วยยามฝั่ง” หรือ “Coast Guard” ดังนั้นจากการที่ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมีความสำคัญ และโดยที่ภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น มีความสลับซับซ้อน มีรูปแบบที่หลากหลาย ประกอบกับ องค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย คือ ศรชล. มีสภาพปัญหาที่ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน อีกทั้งปัจจุบันได้เคยมีผู้ศึกษาแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยอยู่บ้างแล้ว แต่ยังไม่เห็นผลการพิจารณาที่เป็นรูปธรรม และยังไม่ได้อำนาจที่ชัดเจน เป็นเหตุให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรของหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันว่า ประเทศต่าง ๆ มีการดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยใช้หน่วยยามฝั่งกันอย่างไร เพื่อนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเรื่องนี้ของประเทศไทย ด้วยการปรับโครงสร้างการจัดองค์กรของ ศรชล. ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และปัญหาข้อขัดข้องจากการดำเนินงานของ ศรชล.
2. เพื่อศึกษาทฤษฎี หลักการ และแนวความคิดในการจัดองค์กร รวมทั้งศึกษาแนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยที่ได้เคยมีการศึกษามาแล้ว
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 พระราชกฤษฎีกา ฯ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม กองทัพเรือ ทักษะเรือภาค และการจัดตั้งกองเรือยามฝั่งขึ้นใหม่
5. เพื่อกำหนดรูปแบบการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย

สมมติฐานการศึกษา

การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นการเฉพาะในลักษณะของ “หน่วยยามฝั่ง” จะทำให้งานด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีปัญหาลดลง

ขอบเขตของการศึกษา

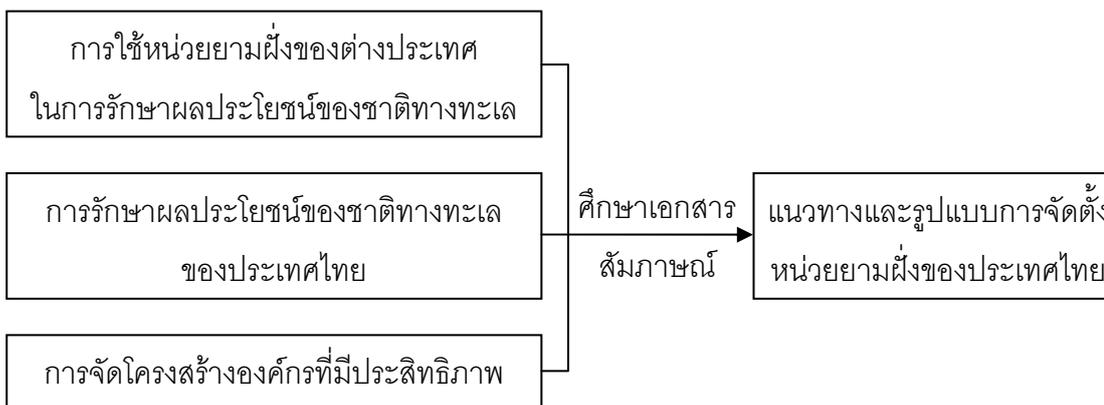
การศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตอยู่ที่การศึกษาในเรื่องของการปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์กรของ ศรชล. โดยศึกษาเฉพาะกรณีการจัดตั้งเป็นหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยในลักษณะเดียวกับต่างประเทศ ควรจะมีแนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมอย่างไร

กรอบที่ใช้ในการศึกษา

กรอบแนวคิดในการศึกษานี้ จะใช้แนวความคิดเรื่องของทฤษฎีองค์การและหลักการจัดโครงสร้างองค์กร มาวิเคราะห์ร่วมกับ แนวทางการดำเนินการเรื่องการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของต่างประเทศโดยหน่วยยามฝั่งที่ประสบความสำเร็จ และบริบทของประเทศไทย เพื่อนำเสนอเป็นแนวทางและรูปแบบการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งเพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย

แผนภาพที่ 1.1

กรอบแนวคิดในการศึกษา



วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาในลักษณะของการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อวิเคราะห์หาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรูปแบบการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ ทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สภาพปัญหาของการทำหน้าที่ของหน่วยงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยที่ผ่านมา แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์เสนอแนวทางและรูปแบบการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยที่เหมาะสม จากนั้นจะนำข้อเสนอที่ได้รับไปทำการสัมภาษณ์เพื่อขอความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งสังกัดส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับนโยบายและผู้ปฏิบัติ ก่อนที่จะสรุปผลการศึกษาต่อไป โดยแบ่งขั้นตอนออกเป็นดังนี้

1. การพิจารณาข้อมูลจากเอกสารทางการศึกษา หลักฐาน และเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง ศรชล. และการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศ
2. การพิจารณาข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่มีความรู้และมีความเข้าใจถึงความ เป็นมาในการจัดตั้ง ศรชล. และการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศ
3. การดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อชี้ให้เห็นสภาพปัญหา บรรยายสรรพคุณ และคุณลักษณะ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
4. การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาของ ศรชล. ที่ผ่านมา
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงานของหน่วยยามฝั่งประเทศต่าง ๆ
3. ทำให้ทราบแนวทางและรูปแบบหน่วยยามฝั่งที่เหมาะสมของประเทศไทย
4. เพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงโครงสร้าง การจัดองค์กรของ ศรชล. ให้มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย