

บทที่ 5

ผลการศึกษา: แนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย โดยการพิจารณาจากปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทั้งที่เป็นปัญหาการปฏิบัติการของหน่วยงาน และปัญหาภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในทะเลของประเทศไทย อันจะมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณากับรูปแบบของหน่วยยามฝั่ง ทั้งทางทฤษฎี และรูปแบบที่นานาประเทศได้ดำเนินการ โดยมีการศึกษาประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ ถึงแนวทางที่ประเทศนั้น ๆ ได้ดำเนินการแล้วประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร ภายใต้สภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างไร จากนั้นจะนำมาประกอบกับข้อมูลสภาวะแวดล้อมด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย เพื่อกำหนดรูปแบบหน่วยยามฝั่งที่เป็นไปได้แล้วจึงทำการสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผลการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร

จากการศึกษาเอกสารพบว่า ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยปัจจุบันมีความสำคัญมาก และกำลังได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ การดำเนินงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยปัจจุบันมีปัญหาคอขวดเนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพของ ศรชล. ถึงแม้ว่าจะมีการรวมตัวกันเป็นองค์การแบบเครือข่าย แต่ด้วยวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยราชการไทยที่ต่างยึดถือความสำคัญของตัวเอง ประกอบกับงานของ ศรชล. เป็นงานที่ต้องการความรวดเร็วตลอดเวลา ความเป็นเอกภาพของหน่วยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ต่างประเทศได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในรูปแบบต่าง ๆ และหนึ่งในองค์การที่ประสบความสำเร็จคือ ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยยามฝั่งรูปแบบของหน่วยยามฝั่งต่างประเทศ จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดรูปแบบหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างและการจัดองค์การของ ศรชล. ให้สามารถดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีปัญหาคอขวดลดลง ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย

จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่มีพื้นที่ทางทะเลประชิดแผ่นดินภาคใต้สองด้านนั้น ทำให้ประเทศสามารถหาประโยชน์จากทะเลในรูปแบบต่าง ๆ ที่รวมเรียกว่าผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งแบ่งออกได้ในลักษณะผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ ผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ทางสภาวะแวดล้อม (Strategic, Political, Economic and Environmental Maritime Interests) ผลประโยชน์ทางทะเลเชิงยุทธศาสตร์จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในด้านพลังอำนาจจากความได้เปรียบในทางยุทธศาสตร์ เช่น ตำแหน่งในการควบคุมเส้นทางคมนาคมของโลก ในเชิงทางการเมืองคือ การที่ประเทศไทยสามารถจัดการรัฐและเขตทางทะเลต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเชิงเศรษฐกิจประกอบด้วยอุตสาหกรรมทางทะเล การขนส่งและการค้าขาย กิจกรรมพลังงาน รวมถึงอุตสาหกรรมทางทะเลสมัยใหม่ เช่น พลังงานลมและจากกระแสน้ำ การทำน้ำจืด การทำเหมืองแร่ทะเล การแสวงและรวบรวมคาร์บอน รวมถึงเทคโนโลยีชีวะทางทะเล ผลประโยชน์ทางทะเลในเชิงสภาวะแวดล้อม ได้แก่ การมีสภาวะแวดล้อมธรรมชาติทางทะเลที่สมบูรณ์มีองค์ความรู้ที่ดีเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการมีสมุทพาทิบาล (Oceans Governance)

ทะเลของประเทศไทยเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญต่อยุทธศาสตร์ เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยจากผลการวิจัยของคณะนักวิชาการเมื่อปี พ.ศ.2550 ซึ่งว่าประโยชน์ทะเลมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงมากกว่า 7.4 ล้านล้านบาทต่อปี ทะเลได้นำรายได้ให้แก่ประชาชนและประเทศในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ จากการขนส่งพาณิชย์นาวีที่มีมูลค่ารวมกว่า 6.12 ล้านล้านบาทต่อปี อุตสาหกรรมต่อเนื่องที่มีมูลค่ารวมกว่า 0.34 ล้านล้านบาทต่อปี และการท่องเที่ยวที่มีมูลค่ารวมกว่า 0.02 ล้านล้านบาทต่อปี รายได้จากทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตมีมูลค่า 0.73 ล้านล้านบาทต่อปี มูลค่าดังกล่าวเป็นมูลค่าที่วัดเป็นจำนวนเงินได้แล้วยังมีในส่วนที่การใช้ทะเลที่ไม่สามารถวัดเป็นตัวเลขได้อีก เช่น การใช้ทะเลเพื่อแสดงพลังอำนาจของชาติเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ ดังที่ประเทศมหาอำนาจได้ดำเนินการแผ่ขยายอิทธิพลของกองทัพเรือในอดีตและปัจจุบันเพื่อควบคุมการใช้ทะเลให้เอื้อประโยชน์ต่อประเทศตนเองมากที่สุด

นอกจากนี้ทะเลยังนับเป็นโอกาสของแต่ละประเทศในการแสวงหาประโยชน์จากทะเลหลวง ประเทศต่าง ๆ ที่มีศักยภาพก็สามารถนำประโยชน์เหล่านั้นกลับเข้าประเทศได้ ดังเช่นในปัจจุบันนักวิทยาศาสตร์ได้พยายามจะศึกษาสิ่งมีชีวิตใต้ท้องทะเลและมีการค้นพบสิ่งมีชีวิตในทะเลที่นำไปสู่การพิสูจน์การกำเนิดของโลกและมนุษย์ นอกจากนี้ยังมีทรัพยากรแร่ธาตุในทะเลประเภทต่าง ๆ อีกมากมายที่รอให้เทคโนโลยีเข้าไปทำให้เกิดประโยชน์ มีหลายสิ่งหลายอย่าง

ในทะเลที่รอคอยให้มนุษย์นำไปใช้ประโยชน์ ดังที่จะกล่าวได้ว่ามนุษย์รู้จักดวงจันทร์มากกว่าท้องทะเล เมื่อกลับมาวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ทะเลของประเทศไทยที่ถึงแม้จะเป็นประเทศต้น ๆ ของโลกที่มีการส่งออกอาหารทะเลสูงสุด แต่มูลค่าที่ประเทศไทยแสวงหาได้จากทะเล นับว่ายังเป็นเพียงส่วนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่มีอยู่ในทะเลอีกมากมาย โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่รอศักยภาพของประเทศ เช่น การทำการประมง การทำเหมืองแร่ในทะเล ซึ่งถ้าประเทศไทยมีการสนับสนุนในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทะเลอย่างเต็มที่ย่อมสามารถหาประโยชน์ได้ อีกทั้งตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ของไทยที่สามารถพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการขนส่งทางทะเลระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดียได้ก็ยังคงเป็นโอกาสที่สามารถนำมาเป็นประโยชน์ต่อประเทศได้

ทะเลยังเป็นแหล่งต้นทุนทางธรรมชาติที่มนุษย์ไม่เคยนำมาคิดเป็นต้นทุนในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การที่ได้รับอากาศบริสุทธิ์จากทะเล การได้รับน้ำจืดจากฝนที่มาจากทะเล การได้รับความเพลิดเพลินจากท้องทะเลที่สวยงาม มนุษย์คำนวณถึงแต่ค่าการขนส่ง สิ่งอุปกรณ์และค่าแรงงาน การให้บริการที่ใช้ในแต่ละกิจกรรม แต่ไม่ได้คำนวณต้นทุนทางธรรมชาติที่มีอยู่ ดังนั้น มูลค่าของประโยชน์จากทะเลย่อมต้องบวกเพิ่มจากมูลค่าที่ได้จากการขนส่ง การท่องเที่ยว น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และการประมงที่คำนวณได้มากกว่า 7.4 ล้านล้านบาทต่อปี เมื่อพิจารณาจากการที่ประเทศไทยได้ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากแบบเศรษฐกิจเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมและระบบทุนนิยมที่เน้นการระดมทุน ระดมผลผลิตเพื่อการส่งออกและนำเข้า ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา ประเทศไทยต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศเป็นหลัก และทำให้มากกว่าร้อยละ 90 เป็นการค้าทางทะเล อีกทั้งประเทศไทยได้เพิ่มการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากทะเลในลักษณะต่าง ๆ เช่น การทำการประมง แหล่งพลังงาน การท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ทำให้ทะเลนับได้ว่าเป็นผลประโยชน์ในระดับสำคัญ (Vital Interests) ที่รัฐบาลและประชาชนจะต้องปกป้องและดูแลรักษา

ในการกำหนดภัยคุกคามจะดำเนินการตามแนวความคิดทางทหารที่นำองค์ประกอบ 4 ประการ คือ สภาพการณ์ (Circumstance) ชีตความสามารถ (Capabilities) ของภัยคุกคาม เจตนารมณ์ (Intentions) ของภัยคุกคาม และความอ่อนแอ (Vulnerability) ในการป้องกัน ที่ได้จากการวิเคราะห์จากสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอก โดยประเมินจากความรุนแรง (Seriousness) และโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้ (Probability of Occurrence) เมื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยพบว่า จากกระแสโลกาภิวัตน์และลัทธิทุนนิยมทำให้เกิดความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดในกิจการระหว่างประเทศในระดับโลก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและ

ถูกรุก ผลให้การใช้ทะเลในการขนส่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อีกทั้งการที่ทรัพยากรทางบกถูกใช้หมดไป จนต้องแสวงหาทรัพยากรทางทะเลเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น และด้วยประสิทธิภาพของเทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้ทรัพยากรทางทะเลมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็ว ไม่เพียงพอดต่ออัตราการบริโภคเพิ่มสูงมาก เมื่อมนุษย์มีกิจกรรมในทะเลมากขึ้นจึงเป็นช่องทางให้เกิดการกระทำผิดในรูปแบบต่าง ๆ ได้มากขึ้นเช่นกัน ในขณะที่เดียวกันกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ก่อให้เกิดผลกระทบตามมา โดยเฉพาะปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และความขัดแย้งในการแย่งชิง ทรัพยากร ซึ่งการจัดการกับทะเลให้ใช้ประโยชน์ได้สูงสุด และไม่ทำลายสภาวะแวดล้อมเป็นเรื่อง ที่ทุกประเทศต้องรับผิดชอบร่วมกัน รวมทั้งในปัจจุบันวิทยาการที่ก้าวหน้าทำให้มนุษย์มีความรู้ มากขึ้นเกี่ยวกับภัยธรรมชาติที่เกิดจากทะเล และได้ตระหนักถึงอันตรายที่นับวันจะรุนแรงและสร้างความสูญเสียในขอบเขตที่สูงมากขึ้น เช่น การเกิดสึนามิ คลื่นซัดฝั่ง ลมพายุ และผลกระทบอื่น ๆ จากภาวะโลกร้อน

นอกจากภัยธรรมชาติดังกล่าวแล้ว ภัยคุกคามที่เกิดจากมนุษย์ที่มีผลกระทบต่อกับกิจกรรม ทางทะเลยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ เช่น การกระทำอันเป็นโจรสลัด การค้ามนุษย์ การลักลอบขน สิ่งผิดกฎหมายและยาเสพติด และการก่อการร้ายที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในทะเล และทวีความ รุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะมาจากสาเหตุความยากจน ความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา และความคิด และรวมถึงปัญหาการเมืองภายในประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งการที่ ประเทศไทยอยู่ในตำแหน่งที่เป็นจุดกึ่งกลางของเส้นทางทะเล ยิ่งทำให้ประเทศไทยจะประสบ ปัญหาภัยคุกคาม ปัญหาต่าง ๆ จากกลุ่มคนที่มาจากประเทศต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มอาชญากรรม ข้ามชาติ จึงคาดได้ว่าปัญหาภัยคุกคามในทะเลหรือที่มาจากพื้นที่ทางทะเลไม่น่าที่จะแก้ไขได้สำเร็จ ในระยะเวลาอันสั้น และย่อมวนเวียนสร้างปัญหาให้กับประเทศและประชาชนต่อไปในอนาคต

เมื่อนำแนวคิดทั้งแบบทหารและพลเรือนมาวิเคราะห์ร่วมกันแล้ว สามารถสรุปได้ว่า ภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยมีอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ เรียงลำดับ ตามความรุนแรงได้ดังนี้

1. การปล้นสะดม โจรสลัด ที่เกิดขึ้นในทะเลของไทยและในต่างประเทศ เช่น การที่ เรือไทยถูกปล้นและเรียกค่าไถ่ในอ่าวเอเดน ประเทศโซมาเลีย รวมถึงปัญหาการก่อการร้าย ในทะเลที่ถึงแม้ในปัจจุบันจะยังไม่มีเหตุการณ์เกิดขึ้น แต่แนวโน้มและความล่อแหลมรวมถึงมูลค่า ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้นมีค่อนข้างสูง โดยเฉพาะประเทศไทยอยู่ในพื้นที่ที่เต็มไปด้วยการ ปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายค่อนข้างสูง ดังเช่น กลุ่ม Kumpulan Mujahidin (KMM) ในมาเลเซีย กลุ่ม Jemaah Islamiyah (JI) กลุ่ม Free Aceh Movement (GAM) ในอินโดนีเซีย กลุ่ม Moro

Islamic Liberation Front (MILF) ในฟิลิปปินส์ และกลุ่ม Pattani United Liberation Organization (PULO) ในไทย ซึ่งกลุ่มก่อการร้ายเหล่านี้นอกจากจะมีการเชื่อมโยงซึ่งกันและกันในภูมิภาคแล้ว ยังมีหลักฐานที่ยืนยันว่ามีการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มก่อการร้ายสากลอย่างกลุ่ม Al-Qaea ที่มีการวางแผนที่จะใช้ทะเลในการทำการก่อการร้ายอีกด้วย ดังนั้น จึงทำให้ชายฝั่งประเทศไทยถูกประกาศให้เป็นพื้นที่เสี่ยงภัยต่อตัวเรือ ต่อการเกิดสงคราม ต่อการถูกโจมตี การก่อการร้ายและอันตรายอื่น ๆ (List of Areas at Risk for Hull, War, Strikes, Terrorism and Related perils) ตั้งแต่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ของประเทศไทย ตั้งแต่จังหวัดสงขลาถึงนราธิวาส (Thailand, Southern Gulf Coast of, Between and Including Songkahla and Narathiwat) โดย The Joint War Committee (JWC) เมื่อ 20 มิถุนายน 2548 (ค.ศ.2005) โดยประมาณว่า จะทำให้ค่าประกันภัยเรือเพิ่มขึ้นประมาณ 400 เปอร์เซ็นต์

2. ภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุทางทะเล โดยปกติประเทศไทยจะมีพายุเคลื่อนผ่านเข้ามาโดยเฉลี่ยประมาณ 3 - 4 ลูกต่อปี โดยพื้นที่ทางใต้เป็นภูมิประเทศซึ่งเป็นพื้นที่เปิดสู่ทะเล ดังนั้น พายุที่เคลื่อนเข้าสู่อ่าวไทยและขึ้นฝั่งภาคใต้ที่มีกำลังแรงขนาดพายุโซนร้อนหรือไต้ฝุ่นจะมีผลกระทบเป็นอย่างมากจากคลื่นพายุซัดฝั่ง ลมที่พัดแรงจัด เกิดคลื่นลมแรงในอ่าวไทย และเกิดฝนที่ตกหนักถึงหนักมากจนเกิดอุทกภัยและแผ่นดินถล่ม โดยมากจะเกิดในห้วงกันยายนถึงธันวาคม รวมทั้งภัยพิบัติเกิดจากแผ่นดินไหวในทะเล ทำให้เกิดกรณีภัยพิบัติที่เกิดจากคลื่นสึนามิที่เคยเกิดเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ที่ทำให้เกิดการทำลายชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีภัยจากการกัดเซาะชายฝั่ง เรือล่ม และเรือโดนกัน โดยเฉพาะที่เกิดจากความประมาทไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อราษฎรเสียชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยและต่างชาติ โดยเฉพาะที่เป็นนักท่องเที่ยวจะกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกด้วย

3. การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการค้าแรงงานผิดกฎหมาย เนื่องจากภาคเอกชนมีความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ และจากปัญหาทางเศรษฐกิจภายในของประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับปัญหาความขาดแคลนแรงงานระดับล่าง หรือกิจการบางประเภทที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการยังนิยมใช้วิธีลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย อีกทั้งการเกี่ยวข้องกับขบวนการทั้งการดำเนินการในรูปของขบวนการค้ามนุษย์รวมอยู่ด้วย จึงเป็นการกระตุ้นให้แรงงานต่างด้าวคงมีการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และนอกจากปัญหาแรงงานต่างด้าวเหล่านี้แล้ว ไทยยังประสบปัญหาการที่แรงงานจากประเทศอื่นใช้เป็นเส้นทางลักลอบผ่านเพื่อไปทำงานยังประเทศที่สาม ดังนั้น จึงทำให้แนวโน้มของการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ยังคงปรากฏอยู่ตลอด

แนวทางทะเลอย่างต่อเนื่องและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยสถิติเกือบทุกปีที่ผ่านมาเฉพาะที่จังหวัดระนองจะมีชาวเรือประมงเข้ามาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2551 - มกราคม 2552 เข้ามากกว่า 1,000 คน และมีส่วนที่กำลักรอที่จะอพยพเข้ามาอีกกว่า 30,000 คน (กอ.รณน.ภาค 4)

4. การลักลอบค้าสิ่งผิดกฎหมายและอาชญากรรมข้ามชาติที่ทำเป็นเครือข่าย โดยทั้งคนไทยและชาวต่างประเทศที่ใช้เรือสินค้า เรือท่องเที่ยว และเรือประมง เป็นพาหนะในการกระทำผิด การลักลอบลำเลียงสินค้าผิดกฎหมาย เช่น น้ำมันเถื่อน ยาเสพติด อาวุธสงคราม ไม้ บุหรี่ และเหล้า โดยเฉพาะน้ำมันเถื่อนที่มีการประมาณการว่ามีการลักลอบขนถ่ายกันในทะเลในช่วงปี พ.ศ.2550 คาดว่ามีปริมาณกว่า 1,000 ล้านลิตร หรือเทียบเป็นมูลค่าที่รัฐสูญเสียประโยชน์กว่า 8,000 ล้านบาทต่อปี¹ การลักลอบนำอาวุธสงครามเข้าประเทศ มีการลักลอบลำเลียงโดยทางทะเลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่ฝั่งทะเลอันดามันจะลักลอบปืนเล็กยาว AK-47 M16 และเครื่องยิงลูกระเบิด RPG ซุกซ่อนมากับเรือสินค้าจากจังหวัดอาเจะห์ ส่วนอ่าวไทยจะลำเลียงปืนเล็กยาว AK-47 และกระสุนปืน โดยซุกซ่อนมากับเรือประมงที่ออกจากจังหวัดเกาะกงหรือจังหวัดกัมปงโสม ตัดข้ามอ่าวไทยมายังจังหวัดชายแดนภาคใต้

5. การลักลอบจับสัตว์น้ำและโบราณวัตถุใต้ทะเล โดยทั้งจากคนไทยและต่างชาติ จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากสมาคมประมง พบว่า ในฤดูวางไข่มีการประกาศปิดอ่าวมีการลักลอบจับปลาทุกว่าแสนตันต่อคืน ปัญหาการทำประมงต่างประเทศ เรือประมงไทย บางส่วนได้ลักลอบเข้าไปทำประมง และถูกรื้อของทางการประเทศเพื่อนบ้านจับกุมอยู่บ่อยครั้ง รวมถึงปัญหาการไม่สามารถบรรลุข้อตกลงของเส้นเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อนทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน นอกจากนี้ยังปรากฏการรุกล้ำน่านน้ำของเรือประมงต่างชาติ โดยเฉพาะเรือประมงประเภทเรือเบ็ดของเวียดนามลักลอบเข้าทำการประมงในบริเวณฐานชุกเจาะก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยบ่อยครั้ง ปัญหาการค้าปลาทูน่าที่ลักลอบจับจากทะเลลึกก็นับเป็นปัญหาใหม่ที่เจ้าหน้าที่และกฎหมายต้องตามให้ทัน เพราะกำลังจะมีการขยายการกระทำผิดมากขึ้นทุกวัน

6. การก่อกมลพิษทางทะเลและการทำลายสภาวะแวดล้อมก็นับวันจะเป็นปัญหามากขึ้น ทั้งที่เกิดจากชายฝั่ง เช่น การปล่อยน้ำเสียหรือการนำขยะไปทิ้งในทะเล และยังมีการทำลายสภาวะแวดล้อมจากเรือและสิ่งปลูกสร้าง เช่น ฐานชุกเจาะในทะเลอีกด้วย ดังเช่น ปัญหาน้ำมันรั่วจากฐานชุกเจาะ เรือสินค้า เรือประมง และการทิ้งสารพิษในทะเล ซึ่งปัญหาคราบน้ำมันในทะเล

¹ สมาคมประมง อ่างใน หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ฉบับที่ 2266 วันที่ 1 พฤศจิกายน 2550, น.48.

ที่ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากกรณีเรือล่ม เรือจม และอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นภายในเรือ การสูบน้ำเข้า-ออกเรือ ในท่าหรือในทะเล และการลักลอบปล่อยน้ำมันและของเสียลงทะเล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ในบริเวณนั้นเป็นวงกว้าง จากสถิติปัญหาการเกิดคราบน้ำมันรั่วไหลในทะเลที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2540 ถึง 2550 เฉลี่ยแล้วจะเกิดเหตุการณ์ประมาณปีละ 12 ครั้ง อีกทั้งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล จากการทำประมงและการท่องเที่ยวที่ทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจ เช่น เรืออวนลากในเขตอนุรักษ์ปะการัง การทำประมงโดยเครื่องมือผิดกฎหมาย เช่น ระเบิด ไฟฟ้า แสงสว่าง อวนตาถี่ อุตสาหกรรมดำน้ำ ฯลฯ ซึ่งมีผลกระทบต่อวงจรชีวิตของสัตว์น้ำ และจะขยายผลกระทบต่อการสูญพันธุ์ของสัตว์ทะเลหลาย ๆ ประเภท

7. ปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรในทะเล เช่น ประมงพื้นบ้านกับพาณิชย์ประมงและกับการเดินเรือขนส่ง รวมถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมท่องเที่ยวกับกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ก็เริ่มมีปัญหาขัดแย้งจนถึงขั้นใช้อาวุธเข้าทำลายกันและกำลังจะเป็นปัญหาทางสังคมที่กำลังจะขยายความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต ถ้าไม่ได้รับการบริหารจัดการที่ดี เพราะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับปากท้องของประชาชน

ปัญหาและภัยคุกคามที่เกิดขึ้น นับว่ามีผลเสียหายต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างมาก ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนจะต้องเร่งดำเนินการให้การปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

จากความสำคัญของทะเลในด้านต่าง ๆ ต่อประเทศไทยได้จัดให้มีหน่วยงานที่เข้าไปดูแลจัดระเบียบและปราบปรามการกระทำผิดอยู่ 2 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบายและระดับผู้ปฏิบัติ ในระดับผู้ปฏิบัติมี 6 หน่วยหลัก ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกกว่า 17 หน่วย ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรธรณี กรมศิลปากร และสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น หน่วยต่าง ๆ จะอยู่ภายใต้ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการทางทะเลในทุกด้าน โดยมีกองทัพเรือเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติ และส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงปฏิบัติงานตามภารกิจเหมือนปกติ

เมื่อพิจารณางานที่เกิดขึ้นในทะเล มีการจำแนกเป็น 2 กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานบังคับใช้กฎหมาย (Enforcing the Law) และกลุ่มงานป้องกันประเทศ (Defending Security)² โดยกลุ่มงานป้องกันประเทศจะเป็นงานของกองทัพเรือ ส่วนงานส่วนการบังคับใช้กฎหมายมีหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบแตกต่างกันไป ได้แก่ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี กรมประมง กรมศุลกากร กรมทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง และหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน ฯลฯ และมี ศรชล. เป็นหน่วยประสานการปฏิบัติในภาพรวม ในส่วนของกองทัพเรือที่นอกจากรับผิดชอบต่อการป้องกันประเทศแล้ว เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งองค์วัตถุและองค์บุคคล จึงได้รับมอบอำนาจให้ทำหน้าที่ในกลุ่มงานรักษากฎหมายเพิ่มเติมด้วย

ตารางที่ 2

แสดงพื้นที่เขตอำนาจปฏิบัติการในการรักษากฎหมายเปรียบเทียบกับทรัพยากรของหน่วยต่าง ๆ

หน่วยงาน	ทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล	เขตต่อเนื่อง 24 ไมล์ทะเล	เขตเศรษฐกิจจำเพาะ/ไหล่ ทวีป 200 ไมล์ทะเล	ทะเลหลวง
กองทัพเรือ	←————→			————→
ตำรวจน้ำ	←————→	←————→		
กรมขนส่งทางน้ำ ฯ	←————→			
กรมประมง	←————→		————→	
กรมศุลกากร	←————→			
กรมทรัพยากร ฯ	←————→		————→	
หน่วยงานอื่น ๆ	←————→		————→	

ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ

²Geoffrey Till, *Seapower: A guide for the twenty-first century*, (London: Frank Cass 2004)

ปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องของหน่วย

ทั้งนี้ด้วยลักษณะธรรมชาติของทะเลที่มีพื้นที่กว้างขวางเชื่อมต่อกันได้ โดยไม่สามารถแบ่งพื้นที่หรือเขตการปฏิบัติการได้อย่างเด็ดขาดอย่างพื้นที่ทางบก ทำให้ในทางปฏิบัติงานในทะเลจำเป็นต้องอาศัยการจัดส่งเรือหรืออากาศยานเข้าพื้นที่โดยไม่สามารถตั้งฐานปฏิบัติการในทะเลได้ อีกทั้งสภาพภูมิอากาศก็ยังเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานดังที่ได้มีการสรุปผลกระทบในข้างต้น ในส่วนการปฏิบัติงานยังมีอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ อีกหลายด้าน ได้แก่ ปัญหาทรัพยากรบุคลากรและการปฏิบัติงาน ปัญหาที่เกิดสามารถสรุปประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาหลักคือ หน่วยต่าง ๆ มีข้อจำกัดในด้านยุทธโศปกรณ์ กำลังพล และงบประมาณ กล่าวคือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไม่มีกำลังพลพอที่จะปฏิบัติงานในเรือที่มีอยู่จำนวนมาก ส่วนกรมประมง กรมทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง และกรมศุลกากร ขาดเรือและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในทะเลให้บรรลุภารกิจของหน่วย ซึ่งหน่วยงานบางหน่วยไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการตั้งสถานีเรือผู้ปฏิบัติงานต้องไปขอสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกจากประชาชนในพื้นที่ การทิ้งงบประมาณปฏิบัติการ ทั้งน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าซ่อมบำรุงที่ไม่เพียงพอ ทำให้ทุกหน่วยต้องยึดถือภารกิจตนเป็นหลัก ทำให้การประสานงานไม่เป็นผล อีกทั้งวัฒนธรรมยึดติดองค์กรของตนที่การปฏิบัติงานจะคำนึงถึงประโยชน์ของหน่วย และการที่แต่ละหน่วยมีงานมีกฎหมายรับผิดชอบที่ต่างกัน ด้วยข้อจำกัดข้างต้นทำให้แต่ละหน่วยต้องมุ่งทำงานตามหน้าที่ก่อน และไม่ได้เตรียมกำลังพลให้มีความรู้ในงานนอกหน้าที่ เช่น กองทัพเรือมีความรู้ด้านการป้องกันประเทศ ประมงเน้นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายประมง ฯลฯ การทำงานในภาพรวมของการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จึงเป็นไปได้ยาก

ปัญหาอื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพเนื่องจากผู้บริหารบางหน่วยงานไม่เข้าใจหรือไม่มีพื้นฐานในด้านงานเกี่ยวกับงานทางทะเลเพียงพอ เช่น การไม่เข้าใจสภาพการใช้เรือที่จะต้องมีการใช้จ่ายสูง ไม่ว่าจะเป็นการซ่อมบำรุงหรืออัตราการใช้เชื้อเพลิงที่สูงกว่ายานพาหนะทางบก จึงจัดสรรงบประมาณการซ่อมบำรุงและค่าน้ำมันเชื้อเพลิงต่อเรือที่ออกปฏิบัติการอย่างจำกัด ทำให้เรือไม่สามารถออกปฏิบัติงานได้ วัฒนธรรมองค์กรไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานที่ต้องเป็นหน่วยงานที่กำลังพลต้องมีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ พร้อมทั้งต้องมีความเมตตากรุณา เพราะจะต้องเป็นหน่วยปราบปรามและหน่วยให้การช่วยเหลือ ความไม่เข้าใจในภารกิจอำนาจหน้าที่ของทั้งผู้ปฏิบัติงานในทะเล เช่น การที่เจ้าหน้าที่ทหารเรือ ไม่เข้าใจอำนาจตามกฎหมายที่มี ทำให้ไม่กล้าดำเนินการใด ๆ ต่อผู้กระทำความผิด ความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การที่เรือเข้ามาในราชอาณาจักรไทย จะต้อง

ถูกตรวจสอบและแจ้งหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วย³ เมื่อพิจารณาจากปัญหาที่รวบรวมได้ ชี้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีปัญหาด้านการปฏิบัติงาน และปัญหาทรัพยากรค่อนข้างมากที่มีสาเหตุมาจากข้อจำกัดด้านทรัพยากร บุคลากร งบประมาณ วัฒนธรรมองค์กร และความรู้ความเข้าใจและความสำนึกในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงปัญหาการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน ปัญหาต่าง ๆ ส่งผลต่อความพร้อมของหน่วย โดยเฉพาะกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง และกรมศุลกากร มีความพร้อมค่อนข้างต่ำ

ปัญหาที่กล่าวข้างต้นเป็นปัญหาของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในทะเลที่มีผลกระทบกับการปฏิบัติงานของหน่วยแล้ว ยังมีผลต่อความสำเร็จของ ศรชล. ด้วย โดยจากการวิเคราะห์ปัญหาของ ศรชล. พบว่า ประสบปัญหาหลายประการ ได้แก่ การที่ ศรชล. ไม่มีโครงสร้างขององค์กรที่สมบูรณ์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพราะไม่มีหน่วยปฏิบัติในทะเล จำเป็นต้องประสานให้หน่วยอื่น ๆ ใช้กำลัง และมีปัญหาองค์บุคคล เนื่องจาก ศรชล. ไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานแบบเต็มเวลา กำลังพลที่มาปฏิบัติงานใน ศรชล. จะเป็นบุคลากรที่มีงานประจำในหน่วยต้นสังกัด เช่น กำลังพลของกรมยุทธการทหารเรือ กองทัพเรือ จะทำหน้าที่ใน ศรชล. ในเวลาเดียวกันก็ทำหน้าที่ในกรมยุทธการทหารเรือ กองทัพเรือด้วย แต่เนื่องจากสำนักงานอยู่ที่เดียวกันจึงไม่มีปัญหามากนัก แต่จะเป็นปัญหากับบุคลากรจากหน่วยอื่น จึงไม่สามารถจัดส่งกำลังพลมาปฏิบัติงานใน ศรชล. ได้ เมื่อพิจารณาผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ของ ศรชล. พบว่าผู้ปฏิบัติการในกองบังคับการ ศรชล. เป็นข้าราชการจากกองทัพเรือทั้งสิ้น ส่วนกำลังพลจากหน่วยงานอื่นเป็นผู้ประสานงาน ถึงแม้กองทัพเรือจะพยายามให้หน่วยต่าง ๆ จัดกำลังพลมาประจำใน ศรชล. แต่ก็ไม่เป็นผล⁴ อีกทั้งเมื่อพิจารณารายงานผลการปฏิบัติประจำปีของ ศรชล. จะพบว่าผลงานที่ ศรชล. รายงานจะเป็นการปฏิบัติของกองทัพเรือเกือบทั้งสิ้น ในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 26 ผลงานเป็นการปฏิบัติของกองทัพเรือ 23 ครั้ง กรมประมง 1 ครั้ง และตำรวจน้ำ 2 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 88 เป็นผลงานกองทัพเรือ ซึ่งเป็นผลให้ ศรชล. มีภาพลักษณ์เป็นหน่วยของกองทัพเรือ ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง ศรชล. ขึ้นในทางนโยบายโดยตรงต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อเชื่อมโยงซึ่งกันและกันกับปัญหาภายในที่หน่วยต่าง ๆ ประสบตามข้างต้นเป็นส่วนที่ทำให้ ศรชล. ประสบปัญหาการประสานงานการปฏิบัติกับหน่วยต่าง ๆ แล้วไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่ การปฏิบัติงานในทะเลยังคงเป็นต่างฝ่ายต่างปฏิบัติ

³ สำนักความมั่นคงกิจการชายแดนและการป้องกันประเทศ, รายงานผลการสัมมนา เรื่อง แนวทางการพัฒนา ศรชล. ให้มีขีดความสามารถและบทบาทเพิ่มขึ้น, 2549.

⁴ ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ, รายงานผลการสัมมนา ศรชล. เมื่อ 19 - 21 สิงหาคม 2552.

โดยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามข้างต้น หน่วยงานระดับนโยบายได้รับทราบและพยายามแก้ไข ซึ่งจะเห็นได้จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.2542-2546 และฉบับ พ.ศ.2548-2552 ต่างกำหนดให้มีการพัฒนา ศรชล. ให้มีประสิทธิภาพ มีเอกภาพ และมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น และจากผลการสัมมนาของ ศรชล. หลายครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 มักสรุปปัญหาหลักคือ ศรชล. ไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการ บังคับบัญชา ขาดงบประมาณในการปฏิบัติการ และที่สำคัญโครงสร้าง ศรชล. ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติและไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ และจากผลการสัมมนาเมื่อ 19 - 21 สิงหาคม 2552 ผู้แทนหน่วยต่าง ๆ เห็นร่วมกันว่าต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร จัดการ ศรชล. โดยความเห็นจากผู้แทนหน่วยงานหลักเห็นว่า ควรเพิ่มกำลังพลจากทุกหน่วย มาปฏิบัติงานและจัดสรรงบประมาณให้ ส่วนผู้แทนหน่วยร่วมปฏิบัติเห็นควรให้ ศรชล. เป็น หน่วยงานที่มีลักษณะรวมภารกิจการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีกฎหมายรองรับ และการบูรณาการทรัพยากร ได้แก่ กำลังพล ยุทโธปกรณ์ และเครื่องมือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ⁵

พิจารณาจากทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Ineffective Organization)⁶ จะมีตัวชี้วัด ได้แก่ การไม่มีการประสานงานร่วมมือกัน (Lack of Coordination) มีความขัดแย้ง ในหน่วยงาน (Excessive Conflict) บทบาทของหน่วยงานและบุคลากรต่าง ๆ ไม่ชัดเจน (Unclear Roles) ใช้ทรัพยากรไม่เหมาะสม (Misused Resources) ระบบงานไม่เหมาะสม (Poor Workflow) กระบวนการในการปฏิบัติงาน (Process) ไม่มีประสิทธิภาพทั้งระบบ ไม่สามารถรับมือ จากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมได้ (Reduced Responsiveness) เมื่อเกิดเหตุการณ์ ใหม่ ๆ หรือสถานการณ์เลวร้าย องค์การไม่สามารถปรับตัวรับมือกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ เหล่านั้นได้ มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นมาก (Proliferation of Extra Organization) องค์การต้องพึ่งพาการจัดตั้งคณะทำงานหน่วยเฉพาะกิจ กรรมการ กลุ่มงาน เพื่อรับมือกับสิ่งท้าทายใหม่ ๆ

⁵ รายงานผลการสัมมนา ศรชล. ปีงบประมาณ 2549 และปีงบประมาณ 2552.

⁶ Oliver Wyman, Strategic Organization Design: Delta Organization & Leadership: 2008.

ทั้งนี้จากที่มาของการจัดตั้ง ศรชล. นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบในลักษณะต่างฝ่ายต่างปฏิบัติ และมีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อน⁷ แต่เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยเพื่อแก้ปัญหาได้มีการเสนอการจัดตั้ง ศรชล. ที่กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ให้เป็นเพียงหน่วยงานปฏิบัติโดยไม่มีงบประมาณหรืออำนาจการสั่งการหน่วยงานใดได้ เนื่องจากในเวลานั้นหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ต้องการที่จะลดบทบาทหรือสูญเสียอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ จึงเห็นพ้องให้จัดตั้งเป็นศูนย์ที่มีหน้าที่ประสานงานเท่านั้น⁸ ซึ่งการออกแบบองค์กรในครั้งนั้นนับว่ามีส่วนปัจจัยที่ถูกเบี่ยงเบนจากการออกแบบองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้รูปแบบองค์กร ศรชล. ไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบที่ควรจะเป็นในการที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทะเลได้ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ศรชล. และเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหา ศรชล. ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นกับตัวชี้วัดองค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมยืนยันได้ว่า ศรชล. เป็นองค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

จากหลักการการออกแบบองค์กรหรือปรับเปลี่ยนองค์กรนั้น มีข้อเสนอแนะว่า “เมื่อองค์กรไม่มีประสิทธิภาพนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมาก เมื่อมีสัญญาณบ่งชี้ว่าองค์กรเริ่มมีการผลิตผลงานขององค์กรได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ สิ่งที่ผู้บริหารต้องพิจารณาคือ รูปแบบขององค์กรเหมาะสมหรือไม่ และให้มีการออกแบบองค์กรใหม่” ซึ่งผลการวิเคราะห์ปัญหาของ

⁷สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, การศึกษาปัญหาในระดับยุทธศาสตร์และนโยบายของกองทัพเรือ ประจำปีงบประมาณ 2539-2540, (กรุงเทพ ฯ: กองโรงพิมพ์, 2540), หน้า 33.

⁸จากผลการศึกษาของ คณะกรรมการศึกษาปัญหาในระดับยุทธศาสตร์และนโยบายของ ทร. ได้นำเสนอแนวทางแก้ปัญหาการควบคุมการใช้กฎหมายในทะเลที่เสนอต่อหน่วยต่าง ๆ และ สมช. ซึ่งเสนอแนวทางที่ดีที่สุดคือ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ แต่ถ้าจะตั้งในรูปแบบ ศรชล. จะไม่มีเอกภาพในการปฏิบัติงาน เมื่อนำผลการศึกษาไปสัมมนา เมื่อ 9 มกราคม 2539 ณ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง และระหว่างวันที่ 11-13 มีนาคม 2540 ที่เมืองพัทยา ซึ่งมีความเห็นจากผู้แทนหน่วยต่าง ๆ ว่าควรจัดตั้งเป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติก่อน โดยตรงกับผลการวิเคราะห์ในผลการศึกษาคั้งนั้นกล่าวว่า วิธีการจัดตั้งเป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติจะไม่มีการต่อต้านจากหน่วยต่าง ๆ เพราะรู้สึกสูญเสียศักดิ์ศรี แต่จะมีข้อเสียในการที่จะไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา โดยหลังจากนั้น ทร. ได้เปลี่ยนไปใช้ชื่อศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศอชล. เสนอต่อที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณา โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2540 เห็นตามที่ ทร. เสนอ แต่ขอแก้ไขชื่อเป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล. อ้างในเอกสารเรื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, การศึกษาปัญหาในระดับยุทธศาสตร์และนโยบายของ ทร. ประจำปีงบประมาณ 2539-2540, สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, 2540.

หน่วยงานต่าง ๆ และปัญหาของ ศรชล. ที่ไม่สามารถประสานงานหรือสั่งการหน่วยต่าง ๆ ได้ เป็นปัญหาจากโครงสร้างของ ศรชล. และเป็นปัญหาที่ส่งผลมาจากปัญหาเฉพาะของหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบกับวัฒนธรรมศักดิ์ศรียึดติดองค์กร และจากการที่หน่วยปฏิบัติทุกหน่วยมีระดับสถานะเท่าเทียมกัน จึงไม่ยอมที่จะให้หน่วยหนึ่งหน่วยใดมาควบคุมสั่งการ อีกทั้งแต่ละหน่วยย่อมต้องการที่จะมีผลงานเป็นของตนเอง ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดผลสำเร็จตามกรอบของระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน เนื่องจากปัญหาเหล่านี้มีปัจจัยจากโครงสร้างและระบบย่อยที่มีส่วนเชื่อมโยงกันและกันที่กระทบกับประสิทธิภาพการรักษาดูแลประโยชน์ของชาติทางทะเลในภาพรวม จึงไม่สามารถแก้ปัญหาแบบแยกส่วน และต้องดำเนินการระดับนโยบายแบบบนลงล่าง (Top Down) ดังนั้น ถ้าต้องการแก้ปัญหาการรักษาดูแลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่เกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรมได้ จะต้องแก้ปัญหาในภาพรวมในทุก ๆ ส่วน ซึ่งหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับรูปแบบองค์กรแบบรวมการ ซึ่งในลักษณะของนานาประเทศจะใช้รูปแบบการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานระดับนโยบายไม่ว่าจะเป็นสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือรัฐบาล ซึ่งจะเป็นส่วนที่จะกำหนดทิศทางการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในทะเลไปในทิศทางเดียวกัน และจะทำให้การจัดการปัญหาต่าง ๆ ในทะเลมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ต้องไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของหน่วยแต่ละหน่วย มิฉะนั้นก็จะเกิดความผิดพลาดซ้ำเหมือนอย่างที่เคยเกิดในครั้งที่มีการพิจารณาจัดตั้ง ศรชล.

ผลการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์

การศึกษาค้นคว้าข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ได้ดำเนินการกับประชากร 2 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มที่ 1 ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยปฏิบัติงานหลักของ ศรชล. ซึ่งได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมประมง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมศุลกากร และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกลุ่มที่ 2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการใช้ประโยชน์จากทะเล โดยมีรายละเอียดคำถามและผลการสัมภาษณ์ตามผนวก ข

1. ทุกภาคส่วนเห็นพ้องว่า ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนั้นมากมายนานาชาติ สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ รศ.ดร.เผด็จศักดิ์ ฯ ที่ประเมินว่าผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมีมูลค่ารวมกว่า 7.5 ล้านล้านบาท/ปี ถึงแม้ว่าในช่วงการเก็บข้อมูลจะไม่มีมูลค่าผลประโยชน์เป็นตัวเลขมายืนยันทางวิชาการ แต่ก็สามารถสรุปเบื้องต้นได้จากความคิดเห็นของผู้แทนส่วนราชการและผู้มีประสบการณ์หลายท่านที่ว่ามูลค่าผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจริง ๆ มีมากกว่านั้น

2. ภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมีหลากหลาย สำหรับปัญหาที่รวบรวมได้จากการเก็บข้อมูลคือ ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรในทะเลและความปลอดภัยในชีวิต

เป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องได้รับการแก้ไข ส่วนปัญหาการลักลอบจับสัตว์น้ำ แรงงานต่างด้าว ยาเสพติด การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย มลพิษทางทะเล การค้ามนุษย์ การกัดเซาะชายฝั่ง และอื่น ๆ มีความสำคัญน้อยลงไป

3. ข้อจำกัดของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายถือเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องดำเนินการโดยเร็ว ทั้งนี้จากข้อมูลที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นผลมาจากสาเหตุดังนี้

3.1 หน่วยต้นสังกัดของหน่วยปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมประมง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมศุลกากร และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) ไม่ได้ให้ความสำคัญกับหน่วยที่ปฏิบัติงานในทะเลอย่างเพียงพอ จึงไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์จากการเพิกเฉย การละเว้น การไม่บังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการรับสินบน

3.3 วัฒนธรรมองค์กรของบางหน่วยงานทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ

3.4 ที่ผ่านมากองทัพเรือให้ความสำคัญกับการป้องกันประเทศ จนทำให้เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เช่น ไม่ได้มีการเตรียมคนและยุทโธปกรณ์ที่จะทำงานด้านนี้เพียงพอ

3.5 การแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

3.6 การแย่งชิงผลงานและงบประมาณระหว่างหน่วยงาน

3.7 โครงสร้างของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในปัจจุบัน ไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้โดยสมบูรณ์

4. จากการเก็บข้อมูลทั้งจากหน่วยปฏิบัติในทะเลและผู้ใช้ประโยชน์จากทะเล ต่างยืนยันปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง ของหน่วยดังนี้

4.1 งบประมาณปฏิบัติการไม่เพียงพอ ทำให้ทุกหน่วยต้องยึดถือภารกิจตนเป็นหลัก

4.2 ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาสั่งการ

4.3 ไม่มีการบูรณาการกันอย่างจริงจัง

4.4 เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในภารกิจและพื้นที่ปฏิบัติของหน่วยงานทางทะเลอย่างถ่องแท้

4.5 องค์กรบุคคลมีพื้นฐานต่างกัน ขาดการฝึกปฏิบัติงานร่วมกัน

4.6 ขาดประสิทธิภาพด้านการประสานการปฏิบัติ

4.7 กฎหมายล้าสมัย มีอำนาจไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.8 ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถทำความตกลงกับหน่วยงานต่างประเทศได้

4.9 ภาพงานถูกกลืนเป็นภาพงานของกองทัพเรือ

5. เมื่อนำปัญหา/อุปสรรค/ข้อขัดข้องตามที่กล่าวข้างต้นมาสรุป จะได้ประเด็นสาเหตุของปัญหาในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ดังต่อไปนี้

5.1 ข้อจำกัดของหน่วยปฏิบัติในด้านยุทธโศปกรณ์และงบประมาณปฏิบัติการ

5.2 วัฒนธรรมองค์กรไม่เอื้อในการปฏิบัติ

5.3 ความไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ในภารกิจหน้าที่

5.4 การละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

5.5 ความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

5.6 กระบวนการบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในทะเล

5.7 การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ

6. ซึ่งหากประเด็นสาเหตุของปัญหาในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จะเกิดขึ้นอีก และส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความมั่งคั่ง และศักดิ์ศรีของประเทศ ยกตัวอย่างสำคัญ ๆ เช่น

6.1 ไม่สามารถเผชิญกับภัยคุกคามทางทะเลรูปแบบใหม่ ทั้งในด้านความมั่นคงและความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายอย่างไม่สามารถประเมินค่าได้

6.3 สูญเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรอย่างมีคุณค่า

6.4 ความขัดแย้งของประชาชนอันเนื่องมาจากการแย่งชิงทรัพยากรทางทะเลรุนแรงขึ้น

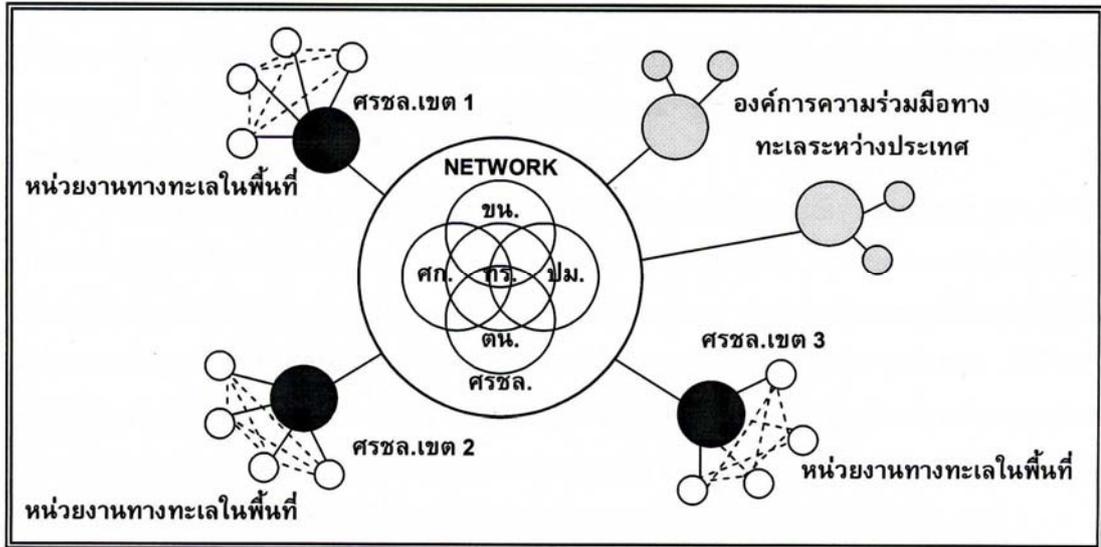
6.5 ขาดโอกาสในการแสวงความร่วมมือกับต่างประเทศ

7. ทั้งผู้บริหารระดับสูง ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ และผู้ใช้ประโยชน์จากทะเล ต่างเห็นพ้องถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน่วยยามฝั่งเพื่อทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ไม่เช่นนั้นความเสียหายจะเกิดขึ้นแก่ประเทศไทย โดยให้ข้อคิดเกี่ยวกับรูปแบบหน่วยยามฝั่งที่จะจัดตั้งว่าจะต้องมีความสมบูรณ์ในตัวเอง และที่สำคัญต้องเป็นมืออาชีพเหมือนหน่วยยามฝั่งต่างประเทศ มิฉะนั้น จะกลายเป็นหน่วยงานที่สร้างปัญหาแทนที่จะแก้ปัญหา ทั้งนี้ส่วนใหญ่เห็นว่ารูปแบบที่เหมาะสมที่สุดคือ รูปแบบที่ 2 จัดตั้งเป็นองค์กรประสานงาน รองลงมาคือรูปแบบที่ 3 จัดตั้งเป็นหน่วยยามฝั่งภายใต้กองทัพเรือ

จากผลการศึกษาข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและผู้ปฏิบัติ ทั้งจากหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักและหน่วยที่มีส่วนได้ส่วนเสียตามข้างต้น สรุปได้ว่า ทุกคนเห็นพ้องด้วยกับการที่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน่วยยามฝั่งแยกต่างหากเพื่อรับผิดชอบงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยเฉพาะ สำหรับรูปแบบนั้นผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า ควรดำเนินการคล้าย ศรชล. เดิม แต่เพิ่มอำนาจหน้าที่และงบประมาณให้ โดยให้เหตุผลว่า โครงสร้างองค์การของ ศรชล. เดิม นั้นเกือบสมบูรณ์อยู่แล้ว ในส่วนของผู้เกี่ยวข้องระดับปฏิบัติส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า ควรดำเนินการโดยให้ขึ้นการบังคับบัญชาที่กองทัพเรือ โดยให้เหตุผลว่ากองทัพเรือมีความพร้อมในเรื่องนี้คืออยู่แล้ว ในการนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยมีความจำเป็น แต่จะขึ้นการบังคับบัญชากับใครนั้น พิจารณาได้ว่าผู้เห็นด้วยกับรูปแบบเดิมเป็นเพราะความรู้สึกรังเกียจของการหวงแหนอำนาจ และความเกรงกลัวจะสูญเสียความสำคัญของหน่วย สำหรับการให้ขึ้นกับกองทัพเรือเป็นการแก้ปัญหาในระยะยาว ซึ่งจะทำให้หน่วยเกิดใหม่เป็นไปตามหลักการจัดองค์การการจัดตามแบบเดิม แต่เพิ่มอำนาจหน้าที่และงบประมาณให้ รูปแบบดังกล่าวถึงแม้ว่าจะดูง่ายในการดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นองค์กรซึ่งในระยะยาวจะมีปัญหาในเรื่องเดิม ๆ และต้องมาแก้ปัญหากันไปอีกในอนาคต ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ต่างเห็นด้วยว่า รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การของ ศรชล. ปัจจุบันนั้น สอดคล้องกับแนวความคิดตามทฤษฎีเครือข่าย (Network) แต่ควรจัดเครือข่ายให้มีความเป็นทางการมากขึ้น ไม่ใช่เป็นแบบหน่วยเฉพาะกิจ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาวัฒนธรรมขององค์การของหน่วยราชการไทยที่มักเห็นแก่ประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นอันดับรอง ดังนั้น ความเห็นที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ จึงเป็นข้อมูลทางวิชาการที่น่าจะยืนยันได้ถึงความจำเป็นและรูปแบบที่เหมาะสมของแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย

แผนภาพที่ 5.1

เครือข่ายการติดต่อสื่อสารภายในและภายนอกองค์การ



ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ

รูปแบบของหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย

แนวทาง หลักการ และกรอบการวิเคราะห์ว่ารูปแบบของหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยควรมีลักษณะอย่างไร ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ความซับซ้อนเชิงโครงสร้าง ความเป็นทางการขององค์การ ระเบียบ กฎ หลักการทำงาน ระบบงาน การจัดสรรอำนาจ การตัดสินใจ (รวมหรือกระจายอำนาจ) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน เอกภาพในการรักษาผลประโยชน์ทางทะเล งบประมาณ วัฒนธรรมองค์การเชิงบวก “เพื่อเสนอแนะลักษณะโครงสร้าง ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต้นแบบที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเหมาะสมต่อสภาวะแวดล้อมทางทะเลในปัจจุบันและอนาคต” โดยจะศึกษาวิเคราะห์ภารกิจให้เกิดความชัดเจนด้วยการกำหนดกรอบหน้าที่ และกำหนดลักษณะและรูปแบบของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

วิเคราะห์ภารกิจ

การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล คือ การทำให้เกิดระเบียบในทะเล (Good Order at Sea) เพื่อรัฐกับประชาชนจะได้ใช้ประโยชน์จากทะเลอย่างเต็มที่และปลอดภัย การรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของชาติต่าง ๆ จะแยกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้ การรักษาความมั่นคง

ทางทะเล (Maritime Security) การรักษาความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety) การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ (Protection of Natural Resources) การควบคุมการเดินเรือ (Maritime Mobility) และการป้องกันประเทศ (National Defense)⁹ นอกจากนี้ยังมีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ และการเสริมสร้างการแสวงหาทรัพยากรจากทะเล เมื่อพิจารณาจากภัยคุกคามจะแยกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การปราบปรามโจรสลัด การก่อการร้ายและการปล้นสะดม การสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง การปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามการลักลอบขนและค้าสิ่งผิดกฎหมาย การปราบปรามการลักลอบจับสัตว์น้ำ การป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล การกำหนดและรักษากฎระเบียบเกี่ยวกับการเดินเรือ การรักษาความปลอดภัยท่าเรือ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตลอดจนการป้องกันประเทศ

จากการวิเคราะห์ภารกิจที่จำเป็นของหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยควรรับผิดชอบเพื่อทำให้เกิดระเบียบในทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จะต้องมีการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับทะเล (Improved Level of Maritime Awareness) มีนโยบายที่มีประสิทธิภาพ (Effective Policy) มีบูรณาการการบริหารจัดการ (Integrated Governance)¹⁰ ทั้งนี้การศึกษาการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งครั้งนี้เกี่ยวข้องกับส่วนของการบริหารจัดการที่จะให้เกิดการบูรณาการ ด้วยการทำความเข้าใจในกรอบงานต่าง ๆ ให้เกิดขึ้น จึงได้วิเคราะห์กลุ่มงานในทะเลตั้งแต่การบังคับใช้กฎหมาย การรักษาความปลอดภัยทางทะเล การป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การช่วยการเดินเรือ และการป้องกันประเทศ โดยพิจารณาว่าจำเป็นต้องใช้กลุ่มทักษะ (Sufficient Set of Skill) ไว้กลุ่มเดียวกันทำให้สามารถจัดเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มงานป้องกันประเทศ (Defence Function) จะเป็นงานสำคัญของประเทศที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดและอธิปไตย ต้องใช้ทักษะการรบ (War Fighting Skill) จึงเป็นงานเฉพาะทางทหารที่กองทัพเรือรับผิดชอบ ส่วนงานกลุ่มที่สอง การบังคับใช้กฎหมายทางทะเล (Law Enforcement Function หรือ Constabulary Function) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับทักษะต่าง ๆ ได้แก่ การหาข้อมูลข่าวสาร (Information Gathering) การสืบสวน (Inspection) การกักกันและจับกุม (Detention) ตลอดจนการดำเนินคดีส่งฟ้องศาล โดยมีหน่วยงานถือกฎหมายรับผิดชอบแต่ละสาขา ได้แก่ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงกองทัพเรือที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยอื่น ๆ ด้วย ส่วนการช่วยเหลือ

⁹ เอกสารการบรรยายสรุปหน่วยยามฝั่งสหรัฐ ฯ, บรรยายที่โรงเรียนนายเรือสหรัฐ ฯ เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2552.

¹⁰ Geoffrey Till, *Seapower: A guide for the twenty-first century*: Frank Cass (London: 2004) p.334.

ผู้ประสบภัย การปกป้องและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การช่วยการเดินเรือนับเป็นกลุ่มงานที่สามเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ (Safety and Service Function) นั้น เป็นงานที่ไม่อาศัยทักษะเฉพาะมากเหมือนกลุ่มงานสองกลุ่มแรก แต่ต้องพึ่งพาทุกหน่วยงานรับผิดชอบเนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับมนุษยธรรม จากการแบ่งงานออกเป็น 3 กลุ่มดังกล่าว จะพบว่าปัญหาคืองานทั้งสามกลุ่มมีความซ้ำซ้อนและไม่มีการบูรณาการ ส่งผลต่อการปฏิบัติในภาพรวมขาดประสิทธิภาพตามที่กล่าวแล้ว ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดความชัดเจนและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในงานทั้งสามกลุ่ม ซึ่งเรียกว่าเป็นภารกิจการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

การวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยนั้น ได้นำผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย ปัญหาภัยคุกคามที่เกิดขึ้น และหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ มาศึกษาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบกับข้อกำหนดหน้าที่หน่วยยามฝั่งประเทศต่าง ๆ แล้วเสนอผลการศึกษาในประเด็นว่าหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยควรมีลักษณะอย่างไร ที่จะช่วยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศและความปลอดภัยของประชาชน โดยพิจารณาจากเงื่อนไขความต้องการแก้ปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจน ความซ้ำซ้อนในภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมถึงต้องแก้ปัญหาวัฒนธรรมองค์กร และปัญหาอื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว ซึ่งผลการศึกษาเห็นควรให้มีการรวมงานทั้งปวงในทะเลที่ไม่เกี่ยวกับงานป้องกันประเทศเป็นงานที่ให้หน่วยยามฝั่งรับผิดชอบ โดยภารกิจของหน่วยยามฝั่งควรประกอบด้วย

1. รักษากฎหมายในทะเล ทั้งกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมาย กฎหมายประมง กฎหมายเดินเรือ กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมือง กฎหมายศุลกากร และกฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายระหว่างประเทศ
2. คุ้มครองและรักษาความปลอดภัยในทะเล เช่น การถวายเป็นอารักขาแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และราชวงศ์ รักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญ ประชาชน เรือท่าเรือ ฐานขูดเจาะ และทรัพย์สินอื่น ๆ ในทะเล
3. ปกป้องและรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในทะเล เช่น การขจัดคราบน้ำมันในทะเล คุ้มครองเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำ
4. จัดการการสัญจรทางทะเล (Sea Line Communication Management) ได้แก่ การควบคุมการจราจรและความปลอดภัยทางทะเล เพื่อติดตามสภาพสถานการณ์ในทะเลทั้งหมด และสามารถจัดให้การเดินเรือมีระเบียบ ปลอดภัย

5. ค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล รวมถึงการส่งกลับสายแพทย์และการดับเพลิง
6. เสริมสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชนเพื่อปกป้องทรัพยากรทางทะเล
7. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ
8. สนับสนุนการป้องกันประเทศในยามสถานการณ์ไม่ปกติ

ลักษณะของหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย

จากการแบ่งงานที่รัฐต้องจัดการดูแลรับผิดชอบตามข้างต้น สามารถจัดกลุ่มออกเป็น 3 กลุ่มงาน คือ งานบังคับใช้กฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและบริการ และงานป้องกันประเทศ โดยงานป้องกันประเทศจะเป็นงานสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ จะมอบให้กองทัพเรือรับผิดชอบ เนื่องจากเป็นงานด้านการทหารและต้องมีการดำเนินการด้วยองค์กรและบุคลากรที่ได้รับการฝึกฝนในลักษณะพิเศษตามที่กล่าวแล้ว ส่วนงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและบริการ จะเป็นงานอีกด้านที่ต้องมีการพิจารณาออกแบบหน่วยงานรองรับงานกลุ่มนี้ ซึ่งใช้ชื่อในการศึกษาครั้งนี้ว่า หน่วยยามฝั่ง ทั้งนี้การกำหนดรูปแบบและภารกิจของหน่วยยามฝั่งแต่ละประเทศจะแตกต่างกันขึ้นกับปัจจัยหลายได้ เช่น มุมมองทางการเมือง (Political Outlook) รัฐธรรมนูญ สภาพเงื่อนไขลักษณะทางภูมิศาสตร์ (Individual Geographic Conditions)¹¹ รวมถึงปัจจัยจากลักษณะองค์กรที่มีอยู่แล้ว ปัจจัยวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ลักษณะของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้ประโยชน์จากทะเล โดยการออกแบบองค์กรได้ยึดแนวความคิดการออกแบบหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ที่จะต้องใช้การออกแบบให้มีโครงสร้างที่อ่อนตัว (Flexible Structure Design) โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กรจะได้รับอำนาจในการปรับแต่งหรือจัดการงานของตนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้บริหารต้องให้เจ้าหน้าที่ระดับล่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาในแต่ละวันได้อย่างอิสระ ซึ่งผลการวิจัยของสหรัฐฯ¹² ชี้ว่าการปรับองค์กรในลักษณะนี้จะทำให้การทำงานรักษากฎหมายมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจ¹²

เมื่อพิจารณาวิธีการจัดตั้งหน่วยงานของประเทศไทย มักเป็นการจัดตั้งหน่วยขึ้นแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลแต่ละด้าน ทำให้ขาดการบูรณาการประกอบกับข้อจำกัดด้านงบประมาณของประเทศและระเบียบการบริหารงานภาครัฐ รวมถึง

¹¹ Ibid, p.343.

¹² Robert A. Johnson, Police Organization Design and Structure, FBI Law Enforcement Bulletin, June 1994.

วัฒนธรรมองค์กรแล้ว ยิ่งทำให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไม่สามารถทำให้เกิดการจัดระเบียบทะเลได้อย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพ แนวทางการสร้างระบบการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพจะต้องมีการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับทะเลให้เกิดกับประชาชน รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ และมีบูรณาการการบริหารจัดการตามที่กล่าวแล้ว ซึ่งจะเห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีการสร้างโครงสร้างการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในสองระดับ คือ ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยหน่วยยามฝั่งเป็นระดับปฏิบัติที่จำเป็นต้องจัดตั้งจากการบูรณาการและพัฒนากำลังหน่วยปฏิบัติที่มีอยู่เดิมให้เกิดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานภายใต้การให้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า จึงสามารถกำหนดลักษณะหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยควรมีลักษณะทั่วไปดังนี้

1. เป็นหน่วยปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลด้านนโยบายโดยตรงจากคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (Maritime Security Policy Board) ซึ่งคณะกรรมการนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้บัญชาการหน่วยยามฝั่งเป็นเลขาธิการ และมีผู้บัญชาการทหารเรือ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมง และ ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการ ฯ จะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแลและประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีสำนักงานฝ่ายเลขาธิการที่อำนวยความสะดวกด้านธุรการและฐานข้อมูล โดยคณะกรรมการ ฯ มีหน้าที่กำหนดและกำกับดูแลนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงการกำหนดและกำกับนโยบายการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และทันต่อเหตุการณ์

2. เป็นหน่วยงานราชการที่มีระดับกรมขึ้นไป แยกสายงานภายในหน่วยตามหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายปฏิบัติการ และฝ่ายสนับสนุน เนื่องจากการดำเนินการต่าง ๆ ในทะเลนับว่าเป็นการดำเนินการที่สำคัญระดับประเทศ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีความคล่องตัว มีอำนาจและสถานะที่ทัดเทียมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบงานอื่น ๆ ในระดับเดียวกัน อีกทั้งหน่วยงานนี้เป็นการรวมอำนาจทางกฎหมายและหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ เดิมที่มีสถานะระดับกรมอยู่แล้ว

3. สายการบังคับบัญชาของหน่วยปฏิบัติสั้น กะทัดรัด มีการมอบอำนาจอย่างชัดเจนตามหลักการจัดองค์กรที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเพื่อให้การออกแบบหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้ หน่วยงานนี้จะต้องมีลักษณะโครงสร้างที่อ่อนตัว (Flexible Structure Design) โดยเจ้าหน้าที่ได้รับหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กรจะได้รับอำนาจในการ

ปรับแต่งหรือจัดการงานของตนได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้บริหารต้องมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ระดับล่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาของแต่ละวันได้อย่างอิสระ ซึ่งได้ผลการวิจัยของสหรัฐ ฯ ที่ว่าองค์การที่มีลักษณะเช่นนี้ จะทำให้การทำงานในการรักษากฎหมายมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจ¹³

4. มีหน่วยปฏิบัติพร้อมปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง มีการกระจายกำลังครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลของประเทศ เนื่องจากหน่วยงานนั้นนอกจากจะต้องติดตามสถานการณ์การกระทำผิดทางทะเลแล้ว ยังต้องเตรียมพร้อมในการช่วยเหลือประชาชนจากอุบัติเหตุต่าง ๆ ให้ทันเวลา

5. มีอำนาจบริหารจัดการในตนเอง ทั้งบุคลากร งบประมาณ ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาและเพื่อการสร้างและพัฒนาศักยภาพและองค์ความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก แต่มีระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง

6. มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติของหน่วยงานที่ชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องให้อำนาจหน่วยงานได้ปฏิบัติงานทั้งด้านการสืบสวน สอบสวน จับกุม และส่งฟ้องศาลได้ และสามารถพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

7. มีช่องทางในการประสานการปฏิบัติกับหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในทะเลอื่น ๆ ประเทศต่าง ๆ ในโลกส่วนมากมีการบริหารจัดการการรักษาดูแลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีการพัฒนาจัดรูปแบบโครงสร้างหน่วยงานในรูปแบบต่าง ๆ กัน แต่ก็มีหลายประเทศที่ยังคงไม่ได้สนใจในการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการ ซึ่งไม่ได้นำมาศึกษาในครั้งนี้ ในส่วนของรูปแบบโครงสร้างของหน่วยยามฝั่งที่ได้นำมาพิจารณาเป็นรูปแบบสากลที่ประเทศต่าง ๆ ได้มีการพัฒนาการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งขึ้น เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย โดยจากการศึกษาสำรวจหน่วยยามฝั่งและหน่วยที่มีลักษณะใกล้เคียงกันแล้ว พบว่าในโลกมีการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งในรูปแบบแตกต่างกันไป ทั้งเป็นพลเรือน ทหาร และแบบผสมผสาน จากข้อมูลประเทศในโลกนี้มีหน่วยยามฝั่ง 142 ประเทศ ภายใต้ชื่อหน่วยที่แตกต่างกันรวมได้ประมาณ 40 ชื่อ และมีรูปแบบการขึ้นการบังคับบัญชาภายใต้กระทรวงหรือกรมหรือหน่วยงานต่าง ๆ กัน 21 แบบ¹⁴ นอกจากนี้การแบ่งหน้าที่และภารกิจก็จะแตกต่างกันออกไปเช่นกัน แต่สิ่งที่หน่วยยาม

¹³ Ibid.

¹⁴ Prabhakaran Pareli, The Capacities of Coast Guards to Deal with Maritime Challenges in Southeast Asia, S. Rajaratnam School of International Studies, No.178, (Singapore: 2009), p.14.

ฝั่งต่าง ๆ มีส่วนสมมาตร (Symmetry) กัน คือ วัตถุประสงค์ (Purpose) หน้าที่ (Duties) บทบาท (Function) และลักษณะพื้นฐาน เนื่องด้วยการกำหนดของหน่วยยามฝั่งก็คือ กำลังกองทัพเรือ รูปแบบพิเศษที่ได้รับมอบอำนาจเฉพาะในการบังคับใช้กฎหมายและการบริการ โดยการออกแบบให้เป็นลักษณะของกองทัพเรือที่ไม่ได้เป็นหน่วยรบ (War Fighting Force) ถึงแม้บางประเทศที่หน่วยยามฝั่งไม่ได้เกิดจากกองทัพเรือ เนื่องจากข้อจำกัดจากรัฐธรรมนูญที่ไม่ให้ทหารมีบทบาทภายในประเทศ เช่น กฎหมาย Posse Comitatus Act ของสหรัฐฯ ๙ และการจำกัดบทบาททหารของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องจัดตั้งหน่วยยามฝั่งขึ้นแยกออกจากกองทัพเรือ แต่หน่วยยามฝั่งก็ยังมีลักษณะเช่นเดียวกับกองทัพเรือ ดังนั้น ความแตกต่างของหน่วยยามฝั่งของแต่ละประเทศคือโครงสร้างและการบริหารจัดการ โดยมีบางประเทศเลือกที่ใช้รูปแบบของสหรัฐฯ ๙ แต่ก็มีอีกหลายประเทศที่เลือกที่จะกำหนดรูปแบบของตนเอง รูปแบบของหน่วยยามฝั่งจึงไม่มีแบบตายตัวประเทศต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม สามารถจัดกลุ่มหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ยามฝั่งได้ 5 รูปแบบ คือ

1. Law Enforcement Coastguards เป็นหน่วยยามฝั่งที่มีสถานะเป็นหน่วยงานพลเรือน มีการจัดหน่วยงานแยกออกจากกองทัพอย่างชัดเจน ซึ่งในยามปกติหน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างกว้างขวางหลายมิติ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล การปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล การจัดการการสัญจรในทะเล และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่ในยามสงครามจะทำหน้าที่ช่วยเหลือในการป้องกันประเทศ ซึ่งประเทศที่มีรูปแบบนี้ได้แก่ หน่วยยามฝั่งญี่ปุ่น (Japan Coast Guard) หน่วยยามฝั่งเกาหลีใต้ (Korea Coast Guard) หน่วยยามฝั่งฟิลิปปินส์ (Philippine Coast Guard) และหน่วยยามฝั่งมาเลเซีย (Malaysian Maritime enforcement Agency: MMEA) เป็นต้น ข้อดีของหน่วยยามฝั่งลักษณะนี้จะมีความเป็นพลเรือนในการบังคับใช้กฎหมาย แต่จะมีปัญหาช่องว่างและการทับซ้อนในการปฏิบัติภารกิจกับกองทัพเรือ และมีการแย่งชิงการจัดหาทรัพยากร ประเทศต้องลงทุนสูง และอาจเกิดปัญหาการไม่สามารถประสานงานกันระหว่างหน่วยยามฝั่งกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะกับกองทัพเรือ

2. Coordinating Coastguards เป็นแบบหน่วยประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานพลเรือนและทหารเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นการการจัดตั้งหน่วยควบคุมกำลังที่จัดตั้งจากหน่วยต่าง ๆ หน่วยนี้จะอยู่ภายใต้ผู้นำสูงสุดของประเทศ หน่วยงานรูปแบบนี้ได้แก่ หน่วย Maritime and Coastguard Agency ของสหราชอาณาจักร และ Border Protection Command ของประเทศออสเตรเลีย การดำเนินการงานของ Maritime and Coastguard

Agency จะเป็นการประสานการใช้เรือและอากาศยาน ซึ่งส่วนใหญ่สังกัดกองทัพเรือและ กองทัพอากาศแห่งสหราชอาณาจักร ร่วมกับเรือและอากาศยานจากหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เช่น Her Majesty's Coastguard และหน่วยงานภาคเอกชนหรืออาสาสมัคร เช่น Royal National Lifeboat Institution เพื่อรวมขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกันภายใต้ การอำนวยความสะดวกจากส่วนกลางในลักษณะของการประสานการปฏิบัติการดำเนินการในรูปแบบนี้ จะมีประสิทธิภาพ ถ้าหน่วยงานเดิมมีการปฏิบัติการที่เข้มแข็ง และหน่วยนี้จะไปเสริมการปฏิบัติ ที่เป็นช่องว่างหรือกำจัดการซ้ำซ้อนในภาพรวมของการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เช่น รูปแบบของฟินแลนด์ ข้อเสียของการดำเนินการแบบนี้คือ การดำเนินการให้มีการประสานกัน อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient Coordination) นั้น ในทางปฏิบัติกระทำได้ค่อนข้างยาก โดยเฉพาะประเทศที่มีวัฒนธรรมแบบยึดองค์กรจะทำให้เกิดทั้งการแข่งขันของหน่วยงานและ การเกี่ยงงานกัน ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งสิ้น ประเทศ มาเลเซียเคยจัดตั้ง Maritime Enforcement Coordinating Centre: MECC ในปี ค.ศ.1985 (พ.ศ. 2528) แต่มีปัญหาการประสานการปฏิบัติจากหน่วยต่าง ๆ จนนายกรัฐมนตรีต้องให้รวมงานต่าง ๆ ที่ไม่ใช่งานป้องกันประเทศไว้ในหน่วยเป็นองค์กรเดียว คือ MMEA ในปี พ.ศ.2005

3. Naval Coastguards และ Military Coastguards เป็นหน่วยยามฝั่งที่มีสถานะ เป็นทหาร ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานทั้งที่ตั้งอยู่ในโครงสร้างของกองทัพเรือ หรือเป็นหน่วยขึ้นตรง กระทรวงกลาโหม เช่น ประเทศอินเดีย ประเทศนอร์เวย์ ประเทศอิตาลี และประเทศชิลี เป็นตัวอย่างของการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งสังกัดกองทัพเรือ ที่ได้มีการจัดเตรียมกำลังทางเรือ ส่วนหนึ่งไว้ปฏิบัติงานด้านยามฝั่งเป็นการเฉพาะ โดยกำลังทางเรือส่วนใหญ่ที่เหลือจะพร้อม ปฏิบัติงานด้านการป้องกันประเทศ กำลังพลที่ทำงานด้านยามฝั่งจะทำงานด้านการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตลอดชีวิตการรับราชการ หรืออาจจะมีการหมุนเวียนไปประจำการ ตามหน่วยต่าง ๆ ตามวาระก็ได้ ซึ่งรูปแบบนี้เหมาะสมกับประเทศที่ไม่ได้มีกองทัพเรือที่ออก ปฏิบัติการนอกประเทศหรือไม่มีเผชิญหน้าทางทหาร หรือเหมาะสมกับประเทศที่ไม่ได้มีกองทัพเรือ ที่ออกปฏิบัติการนอกประเทศหรือไม่มีเผชิญหน้าทางทหาร หรือเหมาะสมกับประเทศที่มีงบประมาณ จำกัด นอกจากนี้ ยังเป็นรูปแบบที่มีการแลกเปลี่ยนกำลังพลในงานด้านการป้องกันประเทศ กับงานยามฝั่งได้ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารบุคลากร ทำให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้กัน ระหว่างงานป้องกันประเทศและงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้ง่าย ผู้บริหารระดับ นโยบายจะมีความสะดวกในการปรับสัดส่วนกำลังในงานทั้งสองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ภัยคุกคามได้สะดวก เพราะอยู่ภายใต้หน่วยเดียวกัน ข้อเสียของรูปแบบนี้คือ หากกองทัพเรือ

ยึดติดกับรูปแบบทหาร มุ่งเน้นการปฏิบัติการทางทหารที่ยึดติดภารกิจแบบมีแบบแผนชัดเจน มีการปรับตัวยาก โดยเฉพาะการมีกระบวนการควบคุมแบบเด็ดขาด รวมศูนย์ของกองทัพเรือจะทำให้เป็นอุปสรรคของหน่วยยามฝั่งที่ต้องการทักษะการบังคับใช้กฎหมายและการบริการประชาชน ซึ่งต้องมีความอ่อนตัว ต้องการความรวดเร็วในการทำงานที่มุ่งความพึงพอใจของประชาชน

4. Navies as Coastguards เป็นรูปแบบที่การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ได้มอบให้กองทัพเรือรับผิดชอบหน่วยเดียว ไม่มีหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งเหตุผลที่ประเทศต่าง ๆ เลือกแบบนี้มีเหตุผลหลากหลาย เช่น เป็นประเทศที่เล็ก มีงบประมาณจำกัด หรือรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับงานหน่วยยามฝั่ง แต่ให้ความสำคัญกับงานป้องกันประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศกัมพูชา พม่า และศรีลังกา

5. Super Coastguards เป็นหน่วยยามฝั่งที่ทำหน้าที่ทุกอย่างในทะเล เพราะเป็นหน่วยงานเดียวที่มีศักยภาพในการปฏิบัติการทางทะเล โดยจะไม่มีกองทัพเรือซึ่งในโลกนี้มีไม่มากนัก และมักจะเป็นประเทศเล็ก ๆ ตัวอย่างเช่น ประเทศไอซ์แลนด์ หมู่เกาะโซโลมอน วานูอาตู (Vanuatu) พาลัว (Palua) และประเทศมัลดีฟ เป็นต้น ดังนั้น หน่วยยามฝั่งแบบนี้จึงต้องทำหน้าที่ทั้งในด้านการป้องกันประเทศและการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปพร้อมกัน ซึ่งรูปแบบนี้จะเหมาะสมกับประเทศที่ไม่มีภัยคุกคามทางทหาร

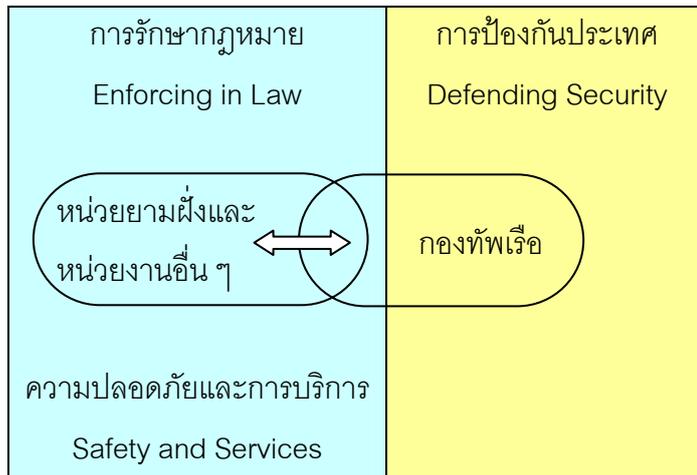
จากรูปแบบการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่เป็นรูปแบบที่สากลประเทศต่าง ๆ ทั้ง 5 รูปแบบ เมื่อนามวิเคราะห์กับโครงสร้าง หน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จะพบว่าหน่วยงานหลักที่ปฏิบัติงานในทะเลจะมีหน่วยยามฝั่ง และกองทัพเรือ ซึ่งถึงแม้จะมีการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งรวมงานที่ไม่ใช่งานป้องกันประเทศให้หน่วยยามฝั่งรับผิดชอบแล้ว หน่วยยามฝั่งก็ยังคงต้องพึ่งพากองทัพเรืออยู่ ด้วยเหตุผลจากความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร เรือ และอุปกรณ์ รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวก การสนับสนุนอื่น ๆ ได้แก่ ฐานเรือ โรงเรียน และระบบการสื่อสารสั่งการ จากการศึกษา รูปแบบของประเทศต่าง ๆ ทุกรูปแบบของหน่วยยามฝั่ง จำเป็นต้องประสาน พึ่งพาขีดความสามารถของกองทัพเรือทั้งสิ้น เพียงแต่ต่างกันที่ระดับของการพึ่งพาที่จะขึ้นกับงบประมาณของแต่ละประเทศ โดยประเทศที่ร่ำรวยก็ทำให้การพึ่งพาลดลง ประเทศเล็กมีข้อจำกัดด้านการคลัง จะทำให้การพึ่งพากองทัพเรือสูงขึ้น จนบางประเทศต้องโอนภารกิจหน่วยยามฝั่งให้กองทัพเรือไปดำเนินการ ดังเช่น รูปแบบที่ 4 Navies as Coastguards ดูรูปความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยกองทัพเรือกับหน่วยงานรับผิดชอบการรักษากฎหมาย¹⁵

¹⁵ ประยุกต์รูปแบบจาก Closing Circles of Jurisdictions, Geoffrey Till, op.cit. p.342.

แผนภาพที่ 5.2

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยกองทัพอากาศกับหน่วยงานรับผิดชอบการรักษากฎหมาย

ความปลอดภัย และการบริการ Safety and Services



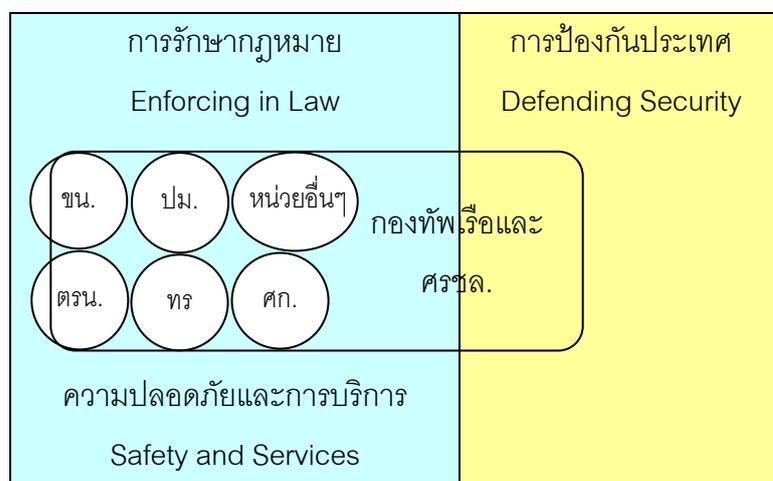
สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่มีผลประโยชน์ของชาติทางทะเลระดับสำคัญ แต่มีงบประมาณจำกัด จึงจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการรักษาปกป้องผลประโยชน์ให้เกิดความคุ้มค่าอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นไปตามหลักการออกแบบองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือองค์กรที่มีประสิทธิภาพ แต่จากปัญหาต่าง ๆ ตั้งแต่ปัญหาของแต่ละหน่วยจนถึงความซ้ำซ้อนและการที่ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติไม่สามารถประสานงานให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเกิดจากการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และการมอบภาระให้กองทัพอากาศรับผิดชอบงานบังคับใช้กฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและงานบริการที่ต้องใช้ทักษะที่ต่างจากทักษะในด้านการปฏิบัติการทางทหารที่กองทัพอากาศมีอยู่ ซึ่งนับเป็นภาระงานที่เพิ่มขึ้นที่กองทัพอากาศต้องมีการสร้างเสริมชุดทักษะอีกหลายด้าน และยังต้องมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการบริหารงานด้วย ซึ่งนับเป็นการยากสำหรับกองทัพอากาศที่มีโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการแบบ Machine Bureaucracy¹⁶ ที่มีความอ่อนตัวน้อย อีกทั้งกองทัพอากาศยังต้องเป็นหน่วยหลักใน ศรชล. อีกด้วย ย่อมทำให้ภาระงานที่กองทัพอากาศรับมากเกินไปจะซ้ำซ้อนงานต่าง ๆ ให้เกิด

¹⁶ กองทัพอากาศมีรูปแบบองค์กรแบบเครื่องจักรราชการ (The Machine Bureaucracy) โดยมีลักษณะตามที่ Henry Mintzberg ได้สรุปว่า องค์กรแบบเครื่องจักรราชการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่เติบโตมานาน มีสายการบังคับบัญชายาว มีการแบ่งแยกหน้าที่ตามความชำนาญพิเศษ มีลักษณะซ้ำซากจำเจ มีความเป็นทางการสูง และมีการรวมอำนาจในการตัดสินใจ องค์กรแบบนี้เหมาะกับสภาพแวดล้อมที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง.

ประสิทธิภาพ คุณภาพปัญหาการขาดการบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลประเทศไทย ในภาพรวมของหน่วยยามฝั่งได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ในขั้นต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบ หน่วยยามฝั่งของประเทศไทย โดยใช้เกณฑ์การพิจารณา คือ เกณฑ์การมีกำลังประจำหน่วยและ หน่วยควบคุมการบังคับบัญชา ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

แผนภาพที่ 5.3

ปัญหาการขาดการบริหารจัดการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยในภาพรวม



แนวทางแก้ปัญหาคือ รัฐต้องบริหารจัดการโครงสร้างและการบริหารจัดการการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในภาพรวม โดยการแยกออกจากงานป้องกันประเทศ แล้วบูรณาการ ทั้งหน่วยงานและงานต่าง ๆ ที่เป็นงานบังคับใช้กฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและบริการไว้ด้วยกัน ภายใต้หน่วยที่ใช้ชื่อในการศึกษาครั้งนี้ว่า หน่วยยามฝั่ง ซึ่งภารกิจและลักษณะทั่วไป

1. เกณฑ์กำลังประจำหน่วย จะพิจารณารูปแบบได้ 2 แบบ คือ หน่วยไม่มีกำลังประจำหน่วยจะเป็นรูปแบบใช้กำลังจากหน่วยต่าง ๆ มาขึ้นการบังคับบัญชา หรือเรียกว่า Coordinating Coastguards และแบบหน่วยมีกำลังประจำหน่วย

2. เกณฑ์การพิจารณาต่อไปว่า หน่วยงานนี้ควรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหน่วยงานใด โดยในรูปแบบ Coordinating Coastguards จะต้องขึ้นกับหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดของประเทศ คือ นายกรัฐมนตรี (อ้างอิงตามแบบนานาประเทศ) เนื่องจากรูปแบบนี้ต้องมีอำนาจที่พอที่จะสามารถสั่งการ กำหนดแผนการปฏิบัติให้หน่วยอื่น ๆ ได้ ส่วนรูปแบบหน่วยมีกำลังประจำหน่วย สามารถพิจารณาเป็นรูปแบบต่าง ๆ พิจารณาจากเกณฑ์หน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งเลือกจากกระทรวงหรือหน่วยงานที่มีการปฏิบัติงานในทะเลที่มีขีดความสามารถ และมีทรัพยากรสนับสนุนงานทั้งปวงในทะเลได้อย่างเพียงพอ ได้แก่

2.1 กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานเกี่ยวกับทะเล คือ มีกองทัพเรือเป็นหน่วยขึ้นตรง รูปแบบหน่วยยามฝั่งภายใต้กระทรวงกลาโหมนั้นแบ่งได้อีก 2 รูปแบบ คือ เป็นหน่วยยามฝั่งที่ขึ้นตรงกระทรวงกลาโหม และเป็นหน่วยยามฝั่งภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพเรือโดยตรง กองทัพเรือเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหน้าที่ ทั้งในงานกลุ่มที่หนึ่งการป้องกันประเทศและกลุ่มบังคับใช้กฎหมายและกลุ่มความปลอดภัยและการบริการ

2.2 กระทรวงคมนาคม หน่วยงานเกี่ยวกับทะเล คือ มีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นหน่วยขึ้นตรง มีหน้าที่เกี่ยวข้องข้องกับงานด้านการรักษาความปลอดภัยและการบริการด้านการเดินเรือและท่าเรือ

2.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานเกี่ยวกับทะเล คือ มีกองบังคับการตำรวจน้ำเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชา โดยมีหน้าที่ด้านการรักษากฎหมายบางส่วน คือ กฎหมายอาญาและการเข้าเมือง

2.4 สำนักนายกรัฐมนตรีภายใต้นายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีสามารถที่จะมอบหมายหน้าที่กำกับงานนโยบายทางทะเลทั้งปวง ปัจจุบันมีสำนักงานสภามั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลนโยบายความมั่นคงของชาติทางทะเล

2.5 กระทรวงอื่น ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานทางทะเลตามสาขา ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีกรมประมงรับผิดชอบงานด้านกฎหมายการประมง กระทรวงการคลังมีกรมศุลกากรรับผิดชอบกฎหมายด้านศุลกากร และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรับผิดชอบการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ

2.6 จัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ โดยรวมงานต่าง ๆ จากหน่วยทั้งหมดที่ปฏิบัติงานต่าง ๆ ในทะเลทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษากฎหมาย และกลุ่มความปลอดภัยและการบริการ มารวมอยู่ในกระทรวงนี้

ในการนี้ได้พิจารณาแล้วจากรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลายดังกล่าว คงมีเพียง 3 รูปแบบที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ คือ

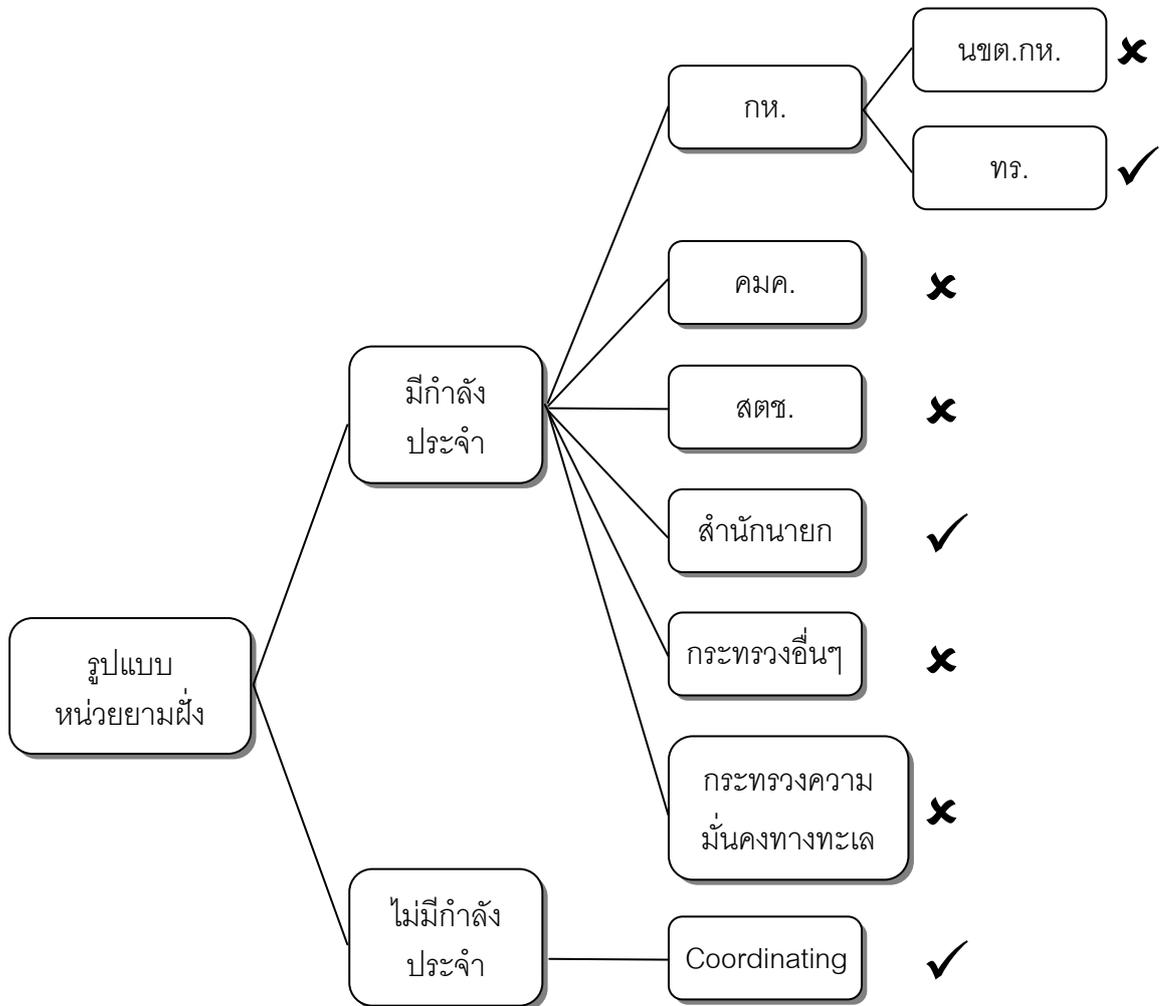
รูปแบบที่ 1 จัดตั้งเป็นแบบ Coordinating Coastguard ภายใต้การดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี

รูปแบบที่ 2 จัดตั้งเป็นหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard ภายใต้การดูแลของกองทัพเรือ

รูปแบบที่ 3 จัดตั้งเป็นหน่วยยามฝั่งแบบ Law Enforcement Coastguard ภายใต้การดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี

แผนภาพที่ 5.4

รูปแบบต่าง ๆ ของหน่วยยามฝั่งประเทศไทย



เมื่อนำรูปแบบต่าง ๆ ทั้ง 3 รูปแบบมาพิจารณาด้วยเกณฑ์ว่าแต่ละรูปแบบจะมีความเหมาะสม บรรลุความมุ่งหมายในการรับผิดชอบการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ มีความเป็นไปได้ในการจัดตั้งด้านทรัพยากร กำลังพล งบประมาณ และกฎหมาย ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความคุ้มค่าต่อทรัพยากรที่สนับสนุนให้ และไม่มีความเสี่ยงที่หน่วยงานนี้จะไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ได้นำรูปแบบหน่วยยามฝั่งประเทศไทยต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาพบว่า หน่วยงานที่สามารถรับผิดชอบหน่วยยามฝั่งได้ต้องมีภาระหน้าที่รับผิดชอบงานทางทะเลหลาย ๆ ด้าน (Interdisciplinary Ministry) และมีทรัพยากรสนับสนุนงานทางทะเลที่เพียงพอ เช่น คู่มือเรือ โรงเรียนหรือศูนย์ฝึก ระบบควบคุมติดตามสื่อสาร

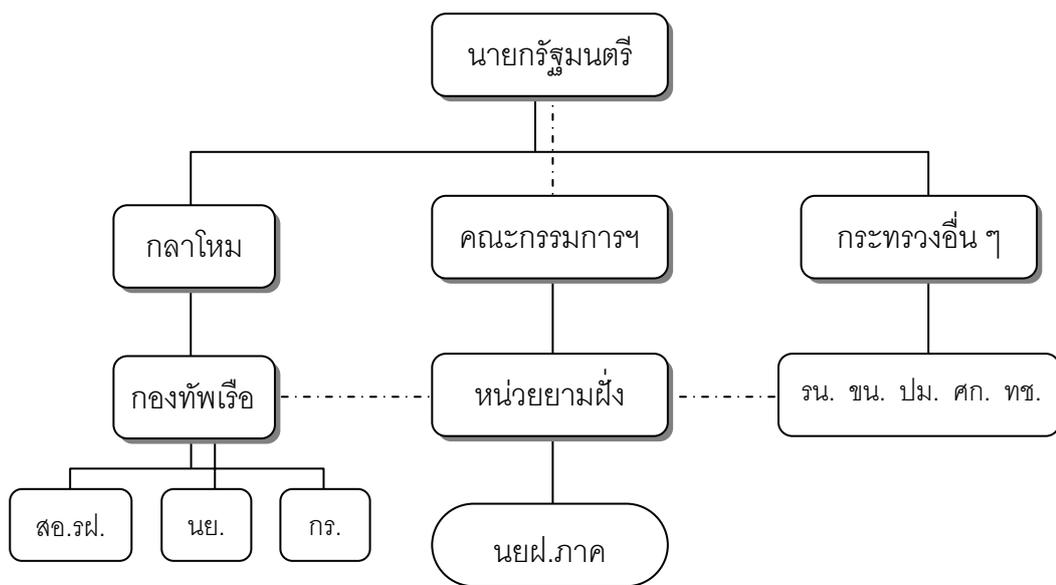
สั่งการ และท่าเรือ ซึ่งกระทรวงที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้น เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่มีศักยภาพตามเกณฑ์ที่จะเป็นหน่วยบังคับบัญชาหน่วยยามฝั่งได้แล้ว สามารถกำหนดเป็นรูปแบบหน่วยยามฝั่งของประเทศได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1: จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Coordinating Coastguard

เป็นรูปแบบของหน่วยบัญชาการเพื่อควบคุม สั่งการ เรือและอากาศยานของหน่วยต่าง ๆ ที่มาขึ้นการบังคับบัญชา

แผนภาพที่ 5.5

จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Coordinating Coastguard



————— สายการบังคับบัญชา
 - - - - - สายการประสานงาน

ลักษณะรูปแบบการจัด

1. เป็นการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งในลักษณะศูนย์ปฏิบัติการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศปชล.) โดยมีกำลังพลและยุทธโศปกรณ์ส่งมาจากหน่วยปฏิบัติการในทะเลของหน่วยงานเดิมเฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษากฎหมายและความมั่นคง รวมทั้งความปลอดภัยในทะเลมาขึ้นการควบคุมทางยุทธการ
2. ศปชล. เป็นหน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายกำกับดูแล
3. ขึ้นการกำกับดูแลนโยบายกับคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งคณะกรรมการนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้บัญชาการทหารเรือ เลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการ ฯ จะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีสำนักงานฝ่ายเลขานุการ ฯ
4. มีพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยยามฝั่งในลักษณะศูนย์ปฏิบัติการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
5. มีการกำหนดอัตราประจำและอัตราหมุนเวียนใน ศปชล. โดยย้ายกำลังพลขาดสังกัดจากหน่วยเดิมมาบรรจุในอัตราประจำ และย้ายกำลังพลหมุนเวียนเข้าบรรจุในอัตราหมุนเวียนใน ศปชล.
6. ศปชล. มีอำนาจสั่งการทางยุทธการและมีงบประมาณสำหรับกำลังที่มาขึ้นการบังคับบัญชาในการปฏิบัติการและซ่อมฉุกเฉิน
7. หน่วยต่าง ๆ ให้การสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่ ศปชล. ร้องขอ โดยหน่วยงานเดิมยังคงภารกิจเดิม แต่จะต้องปฏิบัติการตามแผนการปฏิบัติที่ ศปชล. กำหนด
8. ผู้บังคับบัญชาของ ศปชล. เป็นข้าราชการชั้นยศพลเรือเอก หรือพลตำรวจเอก หรือข้าราชการพลเรือนระดับ 11
9. กำลังพลที่แยกจากหน่วยงานเดิมให้มีการเทียบโอนระดับ/ชั้นยศเพื่อบรรจุในอัตราใหม่
10. มีอำนาจการบังคับบัญชาบริหารจัดการกำลังพลอัตราประจำ งบประมาณบริหารหน่วย และงบประมาณปฏิบัติการ
11. โครงสร้างการจัดหน่วย ประกอบด้วย ส่วนบัญชาการ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายควบคุมการปฏิบัติการ
12. เป็นนิติบุคคล

การวิเคราะห์

แนวทาง หลักการ และกรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ความซับซ้อนเชิงโครงสร้าง ความเป็นทางการขององค์การ ระเบียบ กฎ หลักการทำงาน ระบบงาน ระเบียบปฏิบัติประจำ (รปจ.) การจัดสรรอำนาจการตัดสินใจ (รวมหรือกระจายอำนาจ) ตอบสนองวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน เอกภาพในการรักษาผลประโยชน์ทางทะเล งบประมาณ วัฒนธรรมองค์การเชิงบวก โดยกำหนดเป็นข้อดีและข้อเสีย (Strengths and Weaknesses หรือ Advantage and Disadvantage) ได้ดังนี้

ข้อดี

1. เป็นการบูรณาการการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในงานบางส่วนที่ต้องทำร่วมกัน
2. ทำให้มีการประสานการปฏิบัติร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพราะมีการให้อำนาจ ศปชล. ในการกำหนดแผนและสั่งการ
3. ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติงานในทะเลของหน่วยต่าง ๆ โดย ศปชล. จะสนับสนุนงบประมาณปฏิบัติการให้แก่เรือของหน่วยต่าง ๆ ที่มาขึ้นการบังคับบัญชา
4. หน่วยงานเดิมยังคงทำงานตามปกติ ภายใต้แผนและกรอบการปฏิบัติงานจาก ศปชล. โดยเรือที่มาขึ้นการบังคับบัญชา กับ ศปชล. จะเป็นกำลังเสริมเพิ่มจากงานที่หน่วยเดิมดำเนินการไม่ถึง ทำให้ไม่กระทบภารกิจและโครงสร้างของหน่วยงานเดิมมากนัก
5. สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์การของหน่วยงานประเทศไทยที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง และสูญเสียประโยชน์
6. เป็นความต่อเนื่องของการพัฒนา ศรชล. ให้อำนาจการสั่งการ งบประมาณ และมีข้าราชการประจำปฏิบัติการ

ข้อเสีย

1. ศปชล. อาจเกิดอุปสรรคในการทำงานไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ เพราะไม่มีกำลังของตนเอง ต้องร้องขอจากหน่วยงานอื่น ด้วยวัฒนธรรมองค์การที่ยึดผลงานของหน่วย ทำให้หน่วยต่าง ๆ ไม่ต้องการส่งกำลังที่มีคุณภาพไปปฏิบัติงานกับ ศปชล. มีความเสี่ยงที่จะไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์ เช่น ปัญหาที่เกิดระหว่างเหล่าทัพกับกองบัญชาการกองทัพไทย หรือที่เกิดกับ ศรชล.
2. โครงสร้างการบังคับบัญชามีความซ้ำซ้อนและอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาไม่สามารถทำให้ชัดเจนได้ เพราะหน่วยมาขึ้นการบังคับบัญชาจากหน่วยเดิม ถึงแม้กำลังพลต้องมาขึ้นการบังคับบัญชาในด้านยุทธการกับ ศปชล. แต่ในทางปฏิบัติ ศปชล. ไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ

ในการควบคุมบังคับบัญชา เนื่องจากไม่มีอำนาจบริหารจัดการกำลังพลที่มาขึ้นการบังคับบัญชา เช่น การเลื่อนยศ ปลด ย้าย ย้ายขึ้นกับหน่วยต้นสังกัด ทำให้ ศปชล. ไม่สามารถสั่งการได้เต็มที่ หรือไม่ได้รับความร่วมมือ

3. กำลังพลที่มาขึ้นการบังคับบัญชา กับ ศปชล. อาจมีความสับสนกับหลักหรือระเบียบปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานต้นสังกัดกับระเบียบปฏิบัติที่กำหนดโดย ศปชล.

4. การสร้างและพัฒนากำลังทางเรืออาจไม่สอดคล้องกับแผนและนโยบายการปฏิบัติของ ศปชล. เนื่องจาก ศปชล. ไม่มีกำลังของตนเอง ต้องพึ่งพากำลังจากหน่วยต่าง ๆ ส่งมาให้ ซึ่งการสร้างและพัฒนาเรือและอุปกรณ์หน่วยต่าง ๆ จะเป็นผู้กำหนดให้ตอบสนองตามภารกิจของตน

5. การที่หน่วยต่าง ๆ ไม่สามารถใช้กำลังของตนเองได้อย่างอิสระ เพราะต้องส่งกำลังไปให้ ศปชล. หรือใช้กำลังตามแผนของ ศปชล. ทำให้ในอนาคตหน่วยต่าง ๆ จะไม่ทุ่มเทงบประมาณเพื่อเตรียมทรัพยากรให้ ศปชล. และหันไปทุ่มเทกับงานที่รับผิดชอบที่เหลืออยู่ เช่น กองทัพเรือจะต่อเรือหรืออากาศยานที่ใช้ในสงครามทางเรือ กรมประมงจะมุ่งที่เรือสำรวจวิจัยประมง ในที่สุด ศปชล. จะประสบปัญหาขาดทรัพยากรและไม่สามารถปฏิบัติงานได้

6. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในภาพรวม อาจกระทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานอื่น ๆ เนื่องจากการแข่งขันและแย่งชิงผลงาน และการหวงทรัพยากรของหน่วยเพื่อเก็บไว้ทำงานหลักของหน่วยตน จนทำให้ ศปชล. ไม่ได้รับความร่วมมือในการส่งกำลังที่มีคุณภาพและจำนวนเพียงพอมาขึ้นการบังคับบัญชา

7. ระบบการชักจูงใจให้หน่วยต่าง ๆ ส่งเรือมาปฏิบัติการภายใต้หน่วยยามฝั่งจะใช้การจูงใจโดยงบประมาณ เบี้ยเลี้ยง และสวัสดิการ ซึ่งการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นงานลักษณะงานประจำที่เดิมหน่วยต่างปฏิบัติอยู่แล้ว

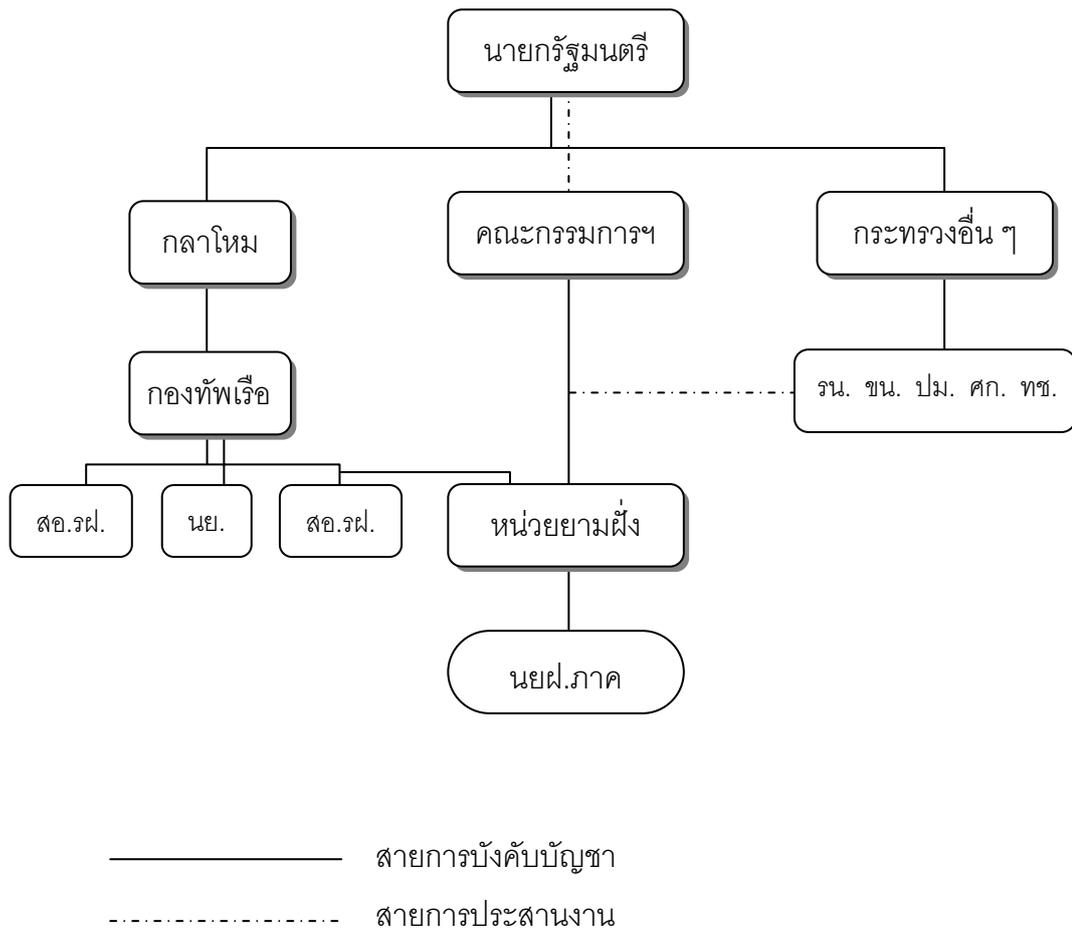
8. การทำงานจะไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากความไม่ต่อเนื่องของการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการรักษากฎหมายต้องอาศัยความชำนาญ ความคุ้นเคยพื้นที่ การข่าว และบางครั้งการติดตามคดีอาจใช้เวลานาน นอกจากนี้ยังไม่มีแรงจูงใจของการเรียนรู้ และการถ่ายทอดประสบการณ์เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เนื่องจากหน่วยที่มาปฏิบัติงานกับ ศปชล. เป็นระยะเวลาหนึ่ง แล้วจะสับเปลี่ยนหมุนเวียนกับหน่วยอื่น ๆ

รูปแบบที่ 2: จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard

เป็นการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบบูรณาการกำลังและฝักการบังคับบัญชากับกองทัพเรือ

แผนภาพที่ 5.6

จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard



ลักษณะรูปแบบการจัด

- แยกกำลังที่ปฏิบัติการในทะเลของหน่วยงานเดิม เฉพาะที่ใช้ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการรักษากฎหมายและความปลอดภัยในทะเลมาจัดตั้งเป็นหน่วยยามฝั่ง และให้กองทัพเรือกำกับดูแล โดยเป็นหน่วยขึ้นตรงของกองทัพเรือ

- ขึ้นการกำกับด้านการดำเนินงานกับคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งคณะกรรมการนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้บัญชาการทหารเรือ เลขาธิการ สภาความมั่นคง ผู้อำนวยการสำนักงานประมง และปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็น

กรรมการ โดยคณะกรรมการ ฯ จะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับการ และประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีสำนักงานฝ่ายเลขา ฯ

- กำล้างพลที่แยกจากหน่วยงานเดิมให้มีการเทียบโอนระดับ/ชั้นยศ เพื่อบรรจุในอัตราใหม่
- ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยยามฝั่งเป็นหน่วยขึ้นตรงกับกองทัพเรือ
- ผู้บังคับบัญชาของหน่วยยามฝั่งเป็นข้าราชการชั้นยศพลเรือเอก หรือพลตำรวจเอก

หรือข้าราชการพลเรือนระดับ 11

- ได้รับงบประมาณสนับสนุนผ่านคณะกรรมการนโยบาย ฯ โดยตรง
- ยกเลิกกิจของหน่วยงานเดิมที่ซ้ำซ้อนกับกิจของหน่วยยามฝั่งที่ตั้งขึ้นใหม่ และโอน

กำลังที่เคยปฏิบัติงานรักษากฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและงานบริการในทะเลให้หน่วยยามฝั่งนี้

- มีอำนาจการบังคับบัญชา บริหารจัดการกำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณในหน่วยงาน
- โครงสร้างการจัดหน่วย ประกอบด้วย ส่วนบัญชาการ ฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายปฏิบัติการ
- เป็นนิติบุคคล

วิเคราะห์

แนวทาง หลักการ และกรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ความซับซ้อนเชิงโครงสร้าง ความเป็นทางการขององค์การ ระเบียบ กฎ หลักการทำงาน ระบบงาน ระเบียบปฏิบัติประจำ (รปจ.) การจัดสรรอำนาจการตัดสินใจ (รวมหรือกระจายอำนาจ) ตอบสนองวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน เอกภาพในการรักษาผลประโยชน์ทางทะเล งบประมาณ วัฒนธรรมองค์การเชิงบวก โดยกำหนดเป็นข้อดีและข้อเสีย (Strengths and Weaknesses หรือ Advantage and Disadvantage) ได้ดังนี้

ข้อดี

1. เป็นการบูรณาการการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทุกกลุ่มงานอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากหน่วยยามฝั่งจะได้รับภารกิจที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ และหน่วยงานอื่น ๆ ได้มอบภารกิจให้กับหน่วยยามฝั่งไปดำเนินการ แล้วจึงโอนหน่วยยามฝั่งให้กองทัพเรือกำกับดูแลเพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพื้นฐานร่วมกันระหว่างงานป้องกันประเทศและงานหน่วยยามฝั่งได้ง่าย อีกทั้งยังทำให้การประสานการปฏิบัติได้สะดวกและรวดเร็ว เนื่องจากอยู่ภายใต้หน่วยเดียวกัน

2. ทำให้เกิดระบบการทำงานมีความชัดเจนในงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่แยกงานด้านรักษากฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและงานบริการ ออกจากงานป้องกันประเทศ

3. หน่วยยามฝั่งจะสามารถพัฒนาและสร้างองค์บุคคล องค์วัตถุ และองค์ความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง
4. ประหยัดงบประมาณจากการที่มีการแบ่งปันและเกื้อกูลกันในการใช้ทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติการในทะเลทั้งหมดไว้ด้วยกัน
5. มีความเป็นไปได้และง่ายในการจัด เนื่องจากไม่เพิ่มคนและทรัพยากรหลักมาก เนื่องจากการปรับโอนมาจากหน่วยต่าง ๆ รวมถึงกองทัพเรือก็ต้องมอบเรือและอากาศยานที่ไม่ใช้ในการป้องกันประเทศมาให้หน่วยยามฝั่ง
6. ช่วยกองทัพในการทำให้ลดการเผชิญหน้าทางทหารในพื้นที่ปฏิบัติการตามชายแดนหรือพื้นที่ขัดแย้ง เช่น กรณีการที่ต่างประเทศร้องเรียนไม่ให้มีการวางกำลัง กองทัพเรือก็จะใช้กำลังจากหน่วยยามฝั่งนี้แทนกำลังรบ แต่หน่วยงานนี้จะเป็นหน่วยที่มีศักยภาพเช่นเดียวกับกำลังกองทัพเรือ เนื่องจากเป็นกำลังที่ได้รับการฝึกแบบทหาร เพราะเป็นหน่วยของกองทัพเรือ
7. เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่กองทัพเรือทำงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นส่วนหลักอยู่แล้ว เพียงแต่มีการแยกหน่วยและงานให้เกิดความชัดเจน
8. กองทัพเรือมีต้นทุนทางทรัพยากรและต้นทุนทางสังคมที่มีภาพลักษณ์ที่ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนในการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลและช่วยเหลือประชาชน หน่วยยามฝั่งจะมีความง่ายต่อการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชน
9. สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมในปัจจุบันที่ภัยคุกคามทางทหารลดลง ทำให้มีการปรับบทบาททหารมาปฏิบัติงานรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและช่วยเหลือประชาชน ซึ่งหน่วยยามฝั่งถึงแม้จะเป็นหน่วยของกองทัพเรือ แต่จะต้องมีเอกลักษณ์ไม่ใช่ทหารแต่มีระเบียบวินัยเช่นทหาร
10. สามารถดำเนินการได้ทันที เพราะมีพระราชบัญญัติให้อำนาจกองทัพเรือในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นส่วนใหญ่ออยู่แล้ว (มากกว่าร้อยละ 70 ของกฎหมายทั้งหมด)
11. หน่วยยามฝั่งสามารถใช้ศักยภาพของกองทัพเรือในการปฏิบัติงานนอกประเทศ เนื่องจากกองทัพเรือมีหน่วยงาน เครือข่าย ประสบการณ์ และความรู้ในการออกไปปฏิบัติการทางทะเลที่ตราครุฑในต่างประเทศ
12. มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการกำลังพล เนื่องจากจะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกำลังพลด้านการป้องกันประเทศไปทำงานของหน่วยยามฝั่ง ซึ่งทำให้กำลังพลมีความรู้ความสามารถทั้งในการป้องกันประเทศกับการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลอื่น ๆ กำลังพลในส่วนของ การป้องกัน

ประเทศได้รับความรู้ในสาขาการรักษากฎหมายที่เป็นงานเฉพาะได้ ในขณะที่เดียวกันกำลังพลของหน่วยยามฝั่งก็ได้รับความรู้ในการปฏิบัติการทางทหาร

13. หน่วยยามฝั่งจะมีศักยภาพในการรับมือกับภัยคุกคามมีการใช้อาวุธหนักมากขึ้นได้ เช่น ผู้ก่อการร้าย เนื่องจากหน่วยยามฝั่งมีกำลังพลที่มีความรู้ในยุทธวิธีตัดเทียมนำล้งรบ หรือทำให้ผู้กระทำผิดมีความเกรงกลัวเจ้าหน้าที่ หากเป็นหน่วยงานพลเรือนอาจไม่เกรงกลัวเช่นที่เกิดกับเจ้าหน้าที่ประมงที่เข้าจับกุมผู้กระทำผิดแล้วถูกยิงตอบโต้หรือไม่ยอมให้จับกุม

14. ทำให้หน่วยยามฝั่งและหน่วยรบในกองทัพเรือ มีความอ่อนตัวสามารถปรับภารกิจเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เนื่องจากกำลังพลที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันประเทศในทะเลสามารถเรียนรู้การปฏิบัติงานรักษากฎหมายได้ง่าย และในทางกลับกันกำลังพลที่ปฏิบัติงานรักษากฎหมายในทะเลสามารถเรียนรู้ด้านการป้องกันประเทศ

15. หน่วยยามฝั่งจะถูกระบบการตรวจสอบที่เข้มงวดในแบบและวัฒนธรรมของกองทัพเรือ ซึ่งทำให้ป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชันได้ส่วนหนึ่ง

ข้อเสีย

1. ทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยยามฝั่งเป็นหน่วยทหาร หากไม่มีการปรับภาพลักษณ์หน่วยงานให้ชัดเจน และแตกต่างจากทหาร เช่น หน่วยยามฝั่งประเทศอิตาลีเป็นหน่วยของกองทัพเรือ แต่มีเครื่องแบบและใช้สีเรือแตกต่างจากกองทัพเรือ

2. หน่วยยามฝั่งจะมีสายการบังคับบัญชายาว ถ้ากองทัพเรือยังคงการบริหารจัดการแบบองค์การราชการทหารที่มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง เนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรของกองทัพเรือมีลักษณะแบบปิดที่ยึดการบริหารจัดการที่ยึดการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นอย่างเข้มงวด ไม่นิยมการเปลี่ยนแปลง

3. ความไม่ชัดเจนในการแบ่งงานระหว่างงานป้องกันประเทศกับงานรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ อาจเกิดขึ้นได้ ถ้ากองทัพเรือไม่มีการบริหารจัดการที่ดี หรือไม่มอบอำนาจให้หน่วยยามฝั่งให้ทำหน้าที่งานที่รับผิดชอบอย่างเต็มที่อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนโยบายของกองทัพเรือกับหน่วยยามฝั่ง

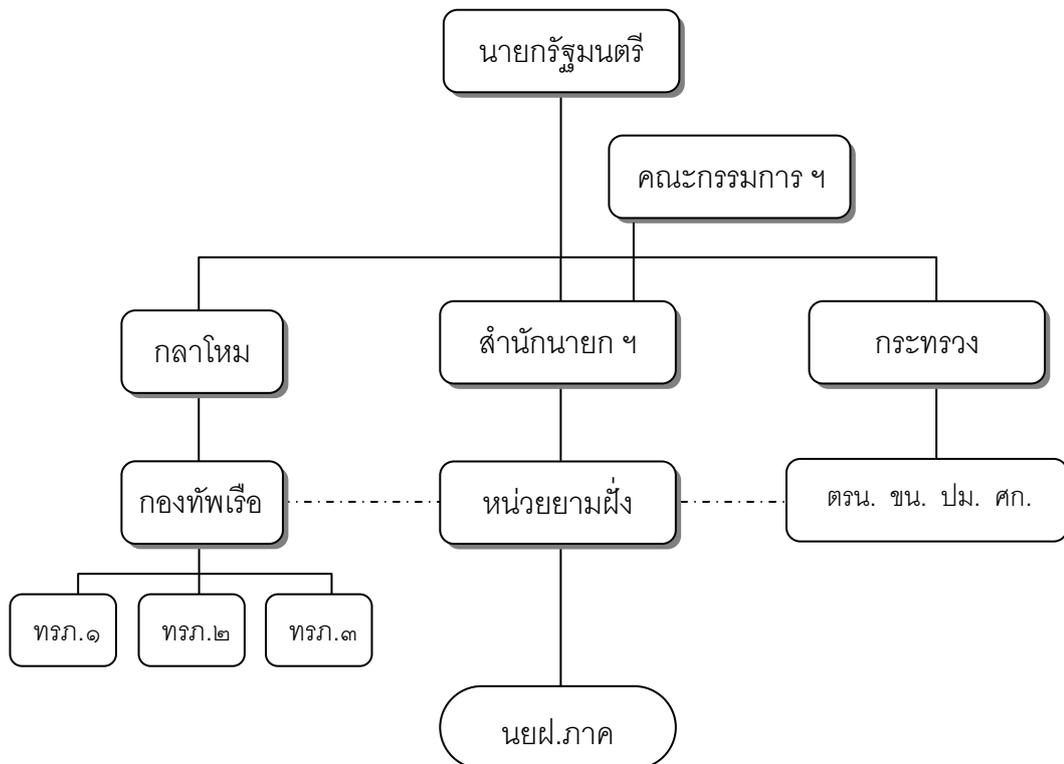
4. กระทับกับหน่วยงานเดิมเพราะต้องยุบหรือลดภารกิจ และโอนทรัพยากร บุคลากรมาจากหน่วยต่าง ๆ ทำให้หน่วยถูกลดภารกิจและความสำคัญของหน่วยลง ซึ่งจะมีผลต่อการทำงานให้ความร่วมมือกันในอนาคต

รูปแบบที่ 3: จัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่เป็นหน่วยยามฝั่งบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Coastguard)

เป็นรูปแบบที่จัดตั้งหน่วยใหม่และขึ้นการบังคับบัญชากับสำนักนายกรัฐมนตรี

แผนภาพที่ 5.7

จัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่เป็นหน่วยยามฝั่งบังคับใช้กฎหมาย (Law Coastguard)



————— สายการบังคับบัญชา

----- สายการประสานงาน

ลักษณะรูปแบบการจัด

- แยกกำลังหน่วยปฏิบัติการในทะเลของหน่วยงานเดิมเฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษา กฎหมายและความมั่นคง รวมทั้งความปลอดภัยในทะเลมาจัดตั้ง/บูรณาการเป็นหน่วยยามฝั่ง
- ขึ้นการกำกับการณ์ด้านนโยบายกับคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเล ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้บัญชาการทหารเรือ เลขาธิการ สภาความ มั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดย

คณะกรรมการ ฯ จะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีสำนักงานฝ่ายเลขา ฯ

- กำล้างพลที่แยกจากหน่วยงานเดิมให้มีการเทียบโอนระดับ/ชั้นยศ เพื่อบรรจุในอัตราใหม่
- ขึ้นการบังคับบัญชากับสำนักนายกรัฐมนตรี
- อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยยามฝั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
- ผู้บังคับบัญชาของหน่วยยามฝั่งเป็นข้าราชการชั้นยศพลเรือเอก หรือพลตำรวจเอก

หรือข้าราชการพลเรือระดับ 11

- ยกเลิกกิจของหน่วยงานเดิมที่ซ้ำซ้อนกับกิจของหน่วยยามฝั่งที่ตั้งขึ้นใหม่ และโอนกำลังที่เคยปฏิบัติงานรักษากฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและงานบริการในทะเลให้หน่วยยามฝั่งนี้

- มีอำนาจการบังคับบัญชา บริหารจัดการกำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณในหน่วยงาน
- โครงสร้างการจัดหน่วย ประกอบด้วย ส่วนบัญชาการ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายปฏิบัติการ

และฝ่ายสนับสนุน (การศึกษา การฝึก และซ่อมบำรุง)

- เป็นนิติบุคคล

วิเคราะห์

แนวทาง หลักการ และกรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ความซับซ้อนเชิงโครงสร้าง ความเป็นทางการขององค์การ ระเบียบ กฎ หลักการทำงาน ระบบงาน ระเบียบปฏิบัติประจำ (รปจ.) การจัดสรรอำนาจการตัดสินใจ (รวมหรือกระจายอำนาจ) ตอบสนองวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน เอกภาพในการรักษาผลประโยชน์ทางทะเล งบประมาณ วัฒนธรรมองค์การเชิงบวก โดยกำหนดเป็นข้อดีและข้อเสีย (Strengths and Weaknesses หรือ Advantage and Disadvantage) ได้ดังนี้

ข้อดี

1. เป็นการบูรณาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่ไม่ใช่การป้องกันประเทศ คือ งานรักษากฎหมาย ความปลอดภัยและบริการ มามอบให้หน่วยยามฝั่ง โดยหน่วยงานต่าง ๆ ได้มอบภารกิจให้กับหน่วยยามฝั่งไปดำเนินการ

2. ทำให้เกิดระบบการทำงานมีความชัดเจนในงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ที่แยกงานด้านรักษากฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและบริการ ออกจากงานป้องกันประเทศ

3. มีความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน เพราะแยกงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มาให้หน่วยนี้หน่วยเดียว ทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

4. หน่วยยามฝั่งจะสามารถพัฒนาและสร้างองค์บุคคล องค์วัตถุ และองค์ความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง

5. ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจในองค์การได้ดี เนื่องจากรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่หน่วยยามฝั่งไม่มีหน่วยควบคุมบังคับบัญชา เพราะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจการบริหารให้แก่หัวหน้าหน่วยนี้อย่างเต็มที่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านภารกิจที่มากของนายกรัฐมนตรี

6. สามารถจัดตั้งโครงสร้างที่เป็นเอกลักษณ์ของตัวเองได้ง่าย เนื่องจากเป็นหน่วยตั้งใหม่ ไม่อยู่ใต้หน่วยงานอื่น ๆ

7. สามารถสร้างวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับงานได้ง่าย เพราะไม่มีรากวัฒนธรรมจากหน่วยเดิม

8. สามารถออกแบบระบบการทำงานมีประสิทธิภาพในงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้ง่าย เพราะเป็นหน่วยงานใหม่

9. มีความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วย เนื่องจากเป็นการปรับโอนบุคลากรและเรือ รวมถึงทรัพยากรบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ถูกโอนให้หน่วยยามฝั่ง

10. ทำให้ลดการเผชิญหน้าทางทหารในพื้นที่ปฏิบัติการตามชายแดน เพราะหน่วยยามฝั่งที่ไม่ใช่หน่วยทหาร ทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยยามฝั่งไม่ใช่หน่วยกำลังรบ แต่เป็นพลเรือน

11. เป็นโอกาสดีของหน่วยงานเดิมสามารถมุ่งไปในงานหลัก หรืองานที่เหลืออยู่ให้ได้ อย่างเต็มที่ เช่น กองทัพเรือจะได้มุ่งที่งานด้านป้องกันประเทศอย่างเต็มที่

12. ประสานงานสั่งงานหน่วยอื่นได้ง่ายกว่า เพราะอยู่ภายใต้นายกรัฐมนตรี หรือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่เป็นศูนย์การบริหารของรัฐ

ข้อเสีย

1. ใช้งบประมาณสูงในการจัดตั้ง เพราะเป็นการตั้งหน่วยใหม่ และต้องจัดหาทรัพยากรบางส่วนขึ้นใหม่ เนื่องจากสำนักนายกรัฐมนตรีไม่มีหน่วยงานลักษณะนี้อยู่ ซึ่งถ้าเป็นการจัดตั้งในหน่วยงานที่มีหน่วยปฏิบัติงานในทะเลอยู่แล้วก็จะมีส่วนที่เข้าร่วมกันได้ จึงจำเป็นต้องสร้างสำนักงาน สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ขึ้นใหม่ เช่น ต้องสร้างท่าเรือ โรงเรียน ศูนย์ฝึก และอู่ซ่อมเรือ

2. ไม่สามารถใช้ทรัพยากรของประเทศแบบรวมการได้ เพราะกำลังส่วนหนึ่งยังต้องอยู่กับกองทัพเรือ ซึ่งจำเป็นต้องสร้างกองเรือเพื่อป้องกันประเทศ ส่วนหน่วยยามฝั่งจะต้องสร้างและพัฒนากองเรือเพื่อการบังคับใช้กฎหมายและรักษาความปลอดภัย แต่เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่แยกกันเด็ดขาดทำให้การร่วมกันปฏิบัติงานอาจกระทำได้ยาก ประกอบกับวัฒนธรรมองค์การของ

ประเทศไทยก็ยิ่งทำให้ไม่ต้องการประสานการปฏิบัติกัน ดังที่เกิดปัญหาในปัจจุบัน ทั้งนี้จะทำให้ประเทศไทยมีการสร้างกองเรือถึง 4 กองเรือ (Fleet) คือ กองเรือ กองทัพเรือ และกองเรือของหน่วยยามฝั่ง ที่แบ่งไปอยู่ฝั่งอ่าวไทยและฝั่งตะวันตก และจะนำไปสู่การแย่งชิงงบประมาณกันในที่สุด

3. กระทบกับหน่วยงานเดิม เพราะต้องยุบหรือลดภารกิจและโอนทรัพยากร บุคลากร มาจากหน่วยต่าง ๆ ทำให้หน่วยถูกลดภารกิจและความสำคัญของหน่วยลง ซึ่งจะมีผลต่อการให้ความร่วมมือกันในอนาคต

4. หน่วยงานบังคับบัญชาของหน่วยยามฝั่ง คือ สำนักนายกรัฐมนตรีนี่ เป็นหน่วยงานที่ไม่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในทะเลและไม่มีหน่วยในสังกัดมีงานในลักษณะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในทะเล จะทำให้การบังคับบัญชาไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน และไม่สามารถมีหน่วยอื่นให้การสนับสนุนเกื้อกูลกับหน่วยยามฝั่งได้ ทำให้ต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น ซึ่งจะทำให้หน่วยยามฝั่งไม่เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่

5. จัดตั้งได้ยาก เพราะต้องออกพระราชบัญญัติรองรับที่ต้องผ่านการเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เนื่องจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่

การเลือกรูปแบบ

จากปัญหาที่เกิดกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทำให้ต้องมีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วนทันที โดยได้กำหนดวิธีการแก้ปัญหาด้วยการศึกษารูปแบบของหน่วยงานต้นแบบขึ้น เพื่อรับผิดชอบการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งได้พิจารณากำหนดวิธีแก้ปัญหาได้ 3 รูปแบบ ในแต่ละรูปแบบมีจุดแข็งหรือข้อดี และจุดอ่อนหรือข้อเสีย ตามที่ได้อภิปรายไปแล้ว ในขั้นต่อไปจะนำแต่ละรูปแบบต่าง ๆ มาพิจารณาด้วยเกณฑ์ 3 เกณฑ์ ได้แก่ ความเหมาะสม (Suitability) ความเป็นไปได้ (Feasibility) ความยอมรับได้ (Acceptability) โดยเกณฑ์ความเหมาะสมเป็นการตรวจสอบว่าวิธีแก้ปัญหานั้นบรรลุความมุ่งหมายในการรับผิดชอบรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพหรือไม่ เกณฑ์ความเป็นไปได้อเป็นการตรวจสอบว่าวิธีแก้ปัญหานั้นสามารถกระทำได้ด้วยทรัพยากร กำลังพล และงบประมาณ และกฎหมายหรือไม่ และเกณฑ์การพิจารณาถึงความยอมรับได้ (Acceptability) เป็นการตรวจสอบว่าวิธีแก้ปัญหานั้นมีความคุ้มค่าและไม่มีความเสี่ยงต่อการบรรลุภารกิจแล้วเปรียบเทียบเลือกรูปแบบที่ดีที่สุด

รูปแบบที่ 1: จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Coordinating Coastguard

พิจารณาความเหมาะสม เป็นรูปแบบหน่วยยามฝั่งที่ผ่านบรรลุความมุ่งหมายในการรับผิดชอบการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ เพราะเป็นการรวมอำนาจการสั่งการหน่วยปฏิบัติที่มาขึ้นการบังคับบัญชาและเป็นหน่วยกำหนดแผนการปฏิบัติให้หน่วยต่าง ๆ แต่จะเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชากำลังที่มาขึ้นการบังคับบัญชาเท่านั้น

พิจารณาความเป็นไปได้ นั้น รูปแบบนี้สามารถกระทำได้ด้วยทรัพยากรและกำลังพลที่โอนมาจากหน่วยต่าง ๆ ส่วนเรือที่ปฏิบัติการในทะเลจะได้รับจากหน่วยต่าง ๆ ให้มาขึ้นการบังคับบัญชา และงบประมาณมาจากรัฐบาลจัดสรรให้ ส่วนการจัดตั้งหน่วยสามารถทำได้ด้วยพระราชบัญญัติ ซึ่งขั้นตอนทั้งหมดสามารถกระทำได้ง่าย

พิจารณาความยอมรับได้ รูปแบบนี้มีความคุ้มค่าเนื่องจากไม่ต้องมีการสร้างหน่วยงานแบบเต็มรูปแบบ เป็นเพียงหน่วยควบคุมการปฏิบัติของหน่วยงานอื่น ๆ แต่เนื่องจากไม่มีการปรับโครงสร้างและหน้าที่เดิมของหน่วยต่าง ๆ ทำให้แต่ละหน่วยงานนอกจากจะส่งกำลังมาให้หน่วยยามฝั่งแล้ว ยังคงต้องปฏิบัติงานตามภารกิจเดิม ดังนั้น ความซ้ำซ้อนยังไม่ได้รับการแก้ปัญหา วิธีการมีความเสี่ยงต่อการบรรลุภารกิจเนื่องจากอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยอื่น ๆ และไม่สามารถควบคุมการพัฒนา กำลังได้ จึงมีความเสี่ยงที่จะไม่มีกำลังที่พร้อมมาปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ ดังนั้น วิธีการที่ 1 ไม่ผ่านเกณฑ์การพิจารณา

รูปแบบที่ 2: จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard

พิจารณาความเหมาะสม เป็นรูปแบบหน่วยยามฝั่งที่ผ่านบรรลุความมุ่งหมายในการรับผิดชอบการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ เพราะเป็นการรวมภารกิจและกำลังทั้งปวงที่ใช้ในการปฏิบัติงานในทะเลมาไว้ในหน่วยเดียว เป็นรูปแบบที่บูรณาการกำลังและสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งปวงในทะเลไว้ในหน่วยเดียวกัน

พิจารณาความเป็นไปได้ นั้น รูปแบบนี้สามารถกระทำได้ด้วยทรัพยากรและกำลังพลที่โอนมาจากหน่วยต่าง ๆ ส่วนเรือที่ปฏิบัติการในทะเลจะได้รับจากหน่วยต่าง ๆ ให้มาขึ้นการบังคับบัญชา และงบประมาณก็จะมาจากรัฐบาลจะจัดสรรให้ ส่วนการจัดตั้งหน่วยสามารถทำได้ด้วยพระราชบัญญัติ แต่ต้องมีการปรับโอนทรัพยากร กำลังพล และมีการยุบเลิกภารกิจบางส่วน of หน่วยอื่น ๆ แต่ทรัพยากรหลักจะมีอยู่ที่กองทัพเรืออยู่แล้ว

พิจารณาความยอมรับได้ รูปแบบนี้มีความคุ้มค่าเนื่องจากการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว และเป็นการบูรณาการกำลังร่วมกับกำลังป้องกันประเทศ พิจารณาความเสี่ยงต่อการบรรลุภารกิจนั้นไม่มีความเสี่ยง เนื่องจากรูปแบบนี้มีกำลังของตนเอง สามารถสร้างและพัฒนาอย่างต่อเนื่องได้ จึงไม่มีความเสี่ยงที่กำลังจะไม่พร้อมมาปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ

รูปแบบที่ 3: จัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่เป็นหน่วยยามฝั่งบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรื

พิจารณาความเหมาะสม เป็นรูปแบบหน่วยยามฝั่งที่ผ่านบรรลุดความมุ่งหมายในการรับผิดชอบการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ เพราะเป็นการรวมภารกิจและกำลังที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ความปลอดภัยและการบริการ เป็นรูปแบบที่บูรณาการกำลังและสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งปวง ยกเว้นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศไว้ในหน่วยเดียวกัน และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจการบริหารสูงสุด เนื่องจากอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรื

พิจารณาความเป็นไปได้ นั้น รูปแบบนี้สามารถกระทำได้ด้วยทรัพยากรและกำลังพลที่โอนมาจากหน่วยต่าง ๆ ส่วนเรือที่ปฏิบัติการในทะเลจะได้รับจากหน่วยต่าง ๆ ให้มาขึ้นการบังคับบัญชา และงบประมาณก็จะมาจากรัฐบาลจะจัดสรรให้ ส่วนการจัดตั้งหน่วยสามารถกระทำได้ด้วย พ.ร.บ. แต่ต้องมีการปรับโอนทรัพยากร กำลังพล และมีการยุบเลิกภารกิจบางส่วนของหน่วยอื่น ๆ และหน่วยต้นสังกัดไม่เคยมีหน่วยงานหรือมีการปฏิบัติงานในลักษณะการปฏิบัติการในทะเลมาก่อน

พิจารณาความยอมรับได้ รูปแบบนี้ไม่มีความคุ้มค่าเนื่องจากไม่สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วได้ทันที และบางส่วนต้องสร้างขึ้นใหม่ เช่น ท่าเรือ อู่ และโรงเรือน นอกจากนี้ยังแยกออกจากกำลังที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศที่จะทำให้ประเทศไทยต้องมี 4 กองเรือ โดยที่การดำเนินการเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลต้องดำเนินการอย่างรอบไม่ได้ เพราะปัจจุบันมีภัยคุกคามที่ชัดเจนอยู่แล้ว ดังนั้น วิธีการที่ 3 จึงไม่ผ่านเกณฑ์การพิจารณา

สรุป

ผลการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและจากการสัมภาษณ์พบว่า การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จำเป็นต้องดำเนินการทันทีตั้งแต่บัดนี้ โดยมีองค์การรับผิดชอบโดยเฉพาะลักษณะเดียวกันกับหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศ แนวทางการดำเนินการสามารถปรับปรุงจากโครงสร้างการจัดองค์การในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีปัญหา ข้อขัดข้องลดลง

รูปแบบที่ดีที่สุดในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่มีทดสอบด้วยความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และยอมรับได้ คือ รูปแบบที่ 2 จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard ที่เป็นการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบบูรณาการกำลังจากหน่วยต่าง ๆ และฝากการบังคับบัญชากับกองทัพเรือ

นับเป็นรูปแบบที่จะทำให้เกิดการบูรณาการกำลังและทรัพยากรทั้งปวง รวมถึงบูรณาการการบริหารจัดการกิจการทั้งปวงในทะเลเพื่อให้การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมทางทะเลในปัจจุบันและอนาคตที่ภัยคุกคามทางทหารลดลง แต่เนื่องจากไม่สามารถยกเลิกการเตรียมกำลังรบได้ ซึ่งรูปแบบ Naval Coastguard นี้จะทำให้การบริหารจัดการกำลังทั้งหมดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนและปัญหาการที่ไม่ประสานการปฏิบัติกันได้ระหว่างหน่วยต่าง ๆ ดูภาพการบริหารงานในทะเล อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้หน่วยยามฝั่งที่ขึ้นการบังคับบัญชากับกองทัพเรือจะต้องได้รับกรอบอำนาจการบริหารจัดการภารกิจของตนอย่างชัดเจน แยกงานของหน่วยยามฝั่งออกจากงานป้องกันประเทศ แต่มีการเกื้อกูลกันภายใต้การบริหารจัดการในภาพรวมจากกองทัพเรือ เพื่อไม่ให้เกิดการแทรกแซงหรือทับซ้อนกันระหว่างงานของหน่วยยามฝั่ง และงานของหน่วยงานป้องกันประเทศอย่างไม่มีระบบการบริหารจัดการ

แผนภาพที่ 5.8

การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
โดยใช้รูปแบบหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard

