

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ผลที่ได้รับจากการศึกษา

ประเทศไทยได้พึ่งพาทะเลในระดับสูงจนนับได้ว่าผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอยู่ในระดับสำคัญต่อประเทศ ที่คำนวณมูลค่าสูงกว่า 7.4 ล้านล้านบาทต่อปี แต่ในผลประโยชน์ที่มีมูลค่ามหาศาลนี้ไม่ได้รับการดูแลและบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการปกป้องรักษา นั้นจะพบว่ามีปัญหาและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมาก และมีความรุนแรงของความเสียหายหรือสูญเสียที่สูง ได้แก่ การปล้นสะดม โจรสลัด ที่เกิดขึ้นในทะเลของไทยและในต่างประเทศ ภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุทางทะเลและอุบัติเหตุ เช่น เรือล่ม และเรือโดนกัน การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการค้าแรงงานผิดกฎหมาย การลักลอบค้าสิ่งผิดกฎหมายและอาชญากรรมข้ามชาติที่ทำเป็นเครือข่าย โดยทั้งคนไทยและชาวต่างประเทศ ที่ใช้เรือสินค้า เรือท่องเที่ยว และเรือประมงเป็นพาหนะในการกระทำผิด การลักลอบลำเลียงสินค้าผิดกฎหมาย เช่น น้ำมันเถื่อน ยาเสพติด อาวุธสงคราม ไม้ บุหรี่ และเหล้า การลักลอบจับสัตว์น้ำและโบราณวัตถุใต้ทะเล การก่อกองทัพทางทะเล และการทำลายสภาวะแวดล้อม และที่สำคัญปัญหาทางสังคมที่เกี่ยวกับความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรในทะเล ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มีมูลค่าความสูญเสียและความเสียหายทั้งหมดนับได้มากกว่า 458,301.4 ล้านบาทต่อปี หรือนับได้กว่า 42 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าของผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยรวม

นอกจากปัญหาภัยคุกคามแล้ว ปัญหาในด้านการบริหารจัดการนั้นเป็นปัญหาที่ใหญ่และสำคัญเนื่องจากส่งผลต่อการรับมือต่อภัยคุกคามของประเทศไทย และจะส่งผลกระทบต่อแผ่นดิน โดยจากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่มีการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลที่มีประสิทธิภาพหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติยังรับผิดชอบในลักษณะแยกส่วนขาดการบูรณาการและเอกภาพในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร มีปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาวัฒนธรรมองค์กร และปัญหาด้านงบประมาณ ที่ทำให้การลงทุนในทรัพยากรในภาพรวมในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไม่เกิดความคุ้มค่า

ปัญหาเหล่านี้มีปัจจัยจากโครงสร้างและระบบย่อยที่มีส่วนเชื่อมโยงกันและกันที่กระทบกับประสิทธิภาพการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในภาพรวม จึงไม่สามารถแก้แบบแยกส่วน และต้องดำเนินการระดับนโยบายแบบบนลงล่าง (Top Down) ดังนั้น ถ้าต้องการ

แก้ปัญหาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่เกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรมได้จะต้องแก้ปัญหาในภาพรวมในทุก ๆ ส่วน โดยหน่วยงานระดับนโยบายไม่ว่าจะเป็นสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือรัฐบาลจะต้องตัดสินใจที่ชัดเจนถึงภาพรวม ทั้งโครงสร้างและการบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศ ซึ่งจะเป็นส่วนที่จะกำหนดทิศทางการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในทะเลไปในทิศทางเดียวกัน และจะทำให้การจัดการปัญหาต่าง ๆ ในทะเลมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในภาพรวมต้องทำให้เกิดระเบียบในทะเล โดยมีการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับทะเล (Improved Level of Maritime Awareness) มีนโยบายที่มีประสิทธิภาพ (Effective Policy) มีบูรณาการการบริหารจัดการ (Integrated Governance)

แนวทางหลักในการแก้ปัญหาการบริหารจัดการนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการแยกงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้ชัดเจน การศึกษาได้จัดกลุ่มงานออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มงานป้องกันประเทศ กลุ่มที่สองการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล (Law Enforcement Function หรือ Constabulary Function) และกลุ่มงานที่สามเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ (Safety and Service Function) จากการแบ่งงานออกเป็นสามกลุ่มดังกล่าวจะพบว่าปัญหาคืองานทั้งสามกลุ่มมีความซ้ำซ้อนและไม่มีการบูรณาการ ส่งผลต่อการปฏิบัติในภาพรวม ขาดประสิทธิภาพตามที่กล่าวแล้ว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดความชัดเจนของขอบเขตงานและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในงานทั้งสามกลุ่ม ผลการศึกษาพบว่าจะต้องแยกงานในกลุ่มป้องกันประเทศออกจากงานอื่น ๆ ให้ชัดเจน เนื่องจากเป็นงานที่มีลักษณะพิเศษ เป็นงานทางทหาร และให้มีการรวมงานในกลุ่มที่สองการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล และกลุ่มที่สามเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ เพื่อเกิดการบูรณาการ โดยการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งขึ้นรับผิดชอบ โดยภารกิจของหน่วยยามฝั่ง ควรประกอบด้วย

1. รักษากฎหมายในทะเล ทั้งกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมาย กฎหมายประมง กฎหมายเดินเรือ กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมือง กฎหมายศุลกากร และกฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายระหว่างประเทศ
2. คุ้มครองและรักษาความปลอดภัยในทะเล เช่น การถวายเป็นอารักขาแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบรมราชวงศานุวงศ์ รักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญประชาชน เรือ ท่าเรือ สถานีจุดเจาะ และทรัพย์สินอื่น ๆ ในทะเล
3. ปกป้องและรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในทะเล เช่น การขจัดคราบน้ำมันในทะเล คุ้มครองเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำ

4. จัดการการสัญจรทางทะเล (Sea Line Communication Management) ได้แก่ การควบคุมการจราจรและความปลอดภัยทางทะเล เพื่อติดตามภาพสถานการณ์ในทะเลทั้งหมด และสามารถจัดให้การเดินเรือมีระเบียบ ปลอดภัย

5. ค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล รวมถึงการส่งกลับสายแพทย์และการดับเพลิง

6. เสริมสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชนเพื่อปกป้องทรัพยากรทางทะเล

7. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

8. สนับสนุนการป้องกันประเทศในยามสถานการณ์ไม่ปกติ

ลักษณะหน่วยยามฝั่ง

จากการวิเคราะห์ปัญหาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่เกิดจากการขาดการบูรณาการการบริหารจัดการและการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ จนทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งหมายถึงการไม่มีระเบียบทั้งปวงในทะเล ดังนั้น จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบทะเล ซึ่งเป็นแนวทางการสร้างระบบการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพ โดยหลักการจัดระเบียบทะเลนั้นประกอบด้วยการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับทะเลให้เกิดกับประชาชน รัฐบาล ต้องกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพและมีการบูรณาการการบริหารจัดการ จากหลักการจัดระเบียบทะเลดังกล่าว จำเป็นต้องมีการสร้างโครงสร้างการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในสองระดับ คือ ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ดังนี้

1. ระดับนโยบาย (Policy Maker Level) จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (Maritime Security Policy Board) ซึ่งคณะกรรมการนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผบ.หน่วยยามฝั่งเป็นเลขานุการ และมีผู้บัญชาการทหารเรือ เลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมง และปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการ ฯ จะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับการ และประสานการปฏิบัติ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีสำนักงานฝ่ายเลขฯ ที่อำนวยความสะดวกด้านธุรการ และฐานข้อมูล โดยคณะกรรมการ ฯ มีหน้าที่กำหนดและกำกับดูแลนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงการกำหนดและกำกับนโยบายการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและทันต่อเหตุการณ์

2. ระดับปฏิบัติ (Operation Level) จะต้องจัดตั้งหน่วยยามฝั่งเป็นระดับปฏิบัติแบบรวมการที่จำเป็นต้องจัดตั้งจากการบูรณาการและพัฒนาทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติที่มีอยู่เดิม

ให้เกิดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานภายใต้การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ซึ่งลักษณะหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยที่จะสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ และเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด ควรมีลักษณะทั่วไปดังนี้

2.1 เป็นหน่วยงานราชการที่มีระดับกรมขึ้นไป แยกสายงานภายในหน่วยตามหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายปฏิบัติการ และฝ่ายสนับสนุน เนื่องจากการดำเนินการต่าง ๆ ในทะเลนั้นว่าเป็นการดำเนินการที่สำคัญระดับประเทศ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีความคล่องตัว มีอำนาจและสถานะที่ทัดเทียมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบงานอื่น ๆ ในระดับเดียวกัน อีกทั้งหน่วยงานนี้เป็นการรวมอำนาจทางกฎหมายและหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ เดิมที่มีสถานะระดับกรมอยู่แล้ว

2.2 สายการบังคับบัญชาของหน่วยปฏิบัติสั้น กะทัดรัด มีการมอบอำนาจอย่างชัดเจนตามหลักการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเพื่อให้การออกแบบหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้ หน่วยงานนี้จะต้องมีลักษณะโครงสร้างที่อ่อนตัว (Flexible Structure Design) โดยเจ้าหน้าที่ได้รับหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กรจะได้รับอำนาจในการปรับแต่งหรือจัดการงานของตนได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้บริหารต้องมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ระดับล่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาของแต่ละวันได้อย่างอิสระ

2.3 มีหน่วยปฏิบัติพร้อมปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง มีการกระจายกำลังครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลของประเทศ เนื่องจากหน่วยงานนี้นอกจากจะต้องติดตามสถานการณ์การกระทำผิดทางทะเลแล้ว ยังต้องเตรียมพร้อมในการช่วยเหลือประชาชนจากอุบัติเหตุต่าง ๆ ให้ทันเวลา

2.4 มีอำนาจบริหารจัดการในตนเอง ทั้งบุคลากร งบประมาณ ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาและเพื่อการสร้างและพัฒนาองค์กรและองค์ความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก แต่มีระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง

2.5 มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติของหน่วยงานที่ชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องให้อำนาจหน่วยงานได้ปฏิบัติงานทั้งด้านการสืบสวน สอบสวน จับกุม และส่งฟ้องศาลได้ และสามารถพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

2.6 มีช่องทางในการประสานการปฏิบัติกับหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในทะเลอื่น ๆ

รูปแบบของหน่วยยามฝั่ง

จากลักษณะทั่วไปของหน่วยยามฝั่งที่กำหนดขึ้นนั้น เป็นลักษณะที่เหมาะสมต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ส่วนรูปแบบโครงสร้างของหน่วยยามฝั่งที่ต้องการวิเคราะห์รูปแบบหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย โดยใช้เกณฑ์การพิจารณา คือ เกณฑ์การมีกำลังประจำหน่วย และหน่วยควบคุมการบังคับบัญชา ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

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

2. เกณฑ์การพิจารณาต่อไปว่า หน่วยงานนี้ควรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหน่วยงานใด โดยในรูปแบบ Coordinating Coastguards จะต้องขึ้นกับหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดของประเทศ คือ นายกรัฐมนตรี (อ้างอิงตามแบบนานาประเทศ) เนื่องจากรูปแบบนี้ต้องมีอำนาจที่พอที่จะสามารถสั่งการ กำหนดแผนการปฏิบัติให้หน่วยอื่น ๆ ได้ ส่วนรูปแบบหน่วยมีกำลังประจำหน่วยสามารถพิจารณาเป็นรูปแบบต่าง ๆ พิจารณาจากเกณฑ์หน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งเลือกจากกระทรวงหรือหน่วยงานที่มีการปฏิบัติงานในทะเลที่มีขีดความสามารถและมีทรัพยากรสนับสนุนงานทั้งปวงในทะเลได้อย่างเพียงพอ ได้แก่ หน่วยยามฝั่งภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพเรือ และหน่วยยามฝั่งภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรีภายใต้ นายกรัฐมนตรี

เมื่อนำรูปแบบต่าง ๆ มาวิเคราะห์ด้วยหลักการและกรอบการวิเคราะห์ ได้แก่ ความซับซ้อนเชิงโครงสร้าง ความเป็นทางการขององค์การ ระเบียบ กฎ หลักการทำงาน ระบบงาน ระเบียบปฏิบัติประจำ (รปจ.) การจัดสรรอำนาจการตัดสินใจ (รวมหรือกระจายอำนาจ) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน เอกภาพในการรักษาผลประโยชน์ทางทะเล งบประมาณ วัฒนธรรมองค์การเชิงบวก พบว่ารูปแบบต่าง ๆ มีข้อดีและข้อเสีย (Strengths and Weaknesses หรือ Advantage and Disadvantage) ที่แตกต่างกัน

ผลการทดสอบรูปแบบหน่วยยามฝั่งด้วยเกณฑ์ทั้งสาม ปรากฏว่ารูปแบบที่ไม่ผ่านเกณฑ์ คือ รูปแบบการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Coordinating Coastguard เนื่องจากหน่วยต่าง ๆ ยังคงปฏิบัติภารกิจเดิมที่จะทำให้ยังคงความซ้ำซ้อนและหน่วยยามฝั่งต้องอาศัยกำลังจากหน่วยต่าง ๆ ส่งมาขึ้นการบังคับบัญชาควบคุมที่ในกรณีฉุกเฉินอาจไม่สามารถจัดกำลังได้ทันที และไม่สามารถพัฒนากำลังได้ด้วยหน่วยยามฝั่งเอง ทำให้ยังคงมีความเสี่ยงที่ไม่สามารถทำให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพ รูปแบบที่ผ่านการทดสอบที่ดีที่สุดคือ รูปแบบจัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard ที่เป็นการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบบูรณาการกำลังและฝากการบังคับบัญชากับกองทัพเรือ โดยมีลักษณะรูปแบบการจัดตั้งนี้

1. แยกกำลังที่ปฏิบัติการในทะเลของหน่วยงานเดิม เฉพาะที่ใช้ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการรักษากฎหมายและความปลอดภัยในทะเลมาจัดตั้งเป็นหน่วยยามฝั่ง และให้กองทัพเรือกำกับดูแล โดยเป็นหน่วยขึ้นตรงของกองทัพเรือ
2. ขึ้นการกำกับกับการดำเนินนโยบายกับคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งคณะกรรมการนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้บัญชาการทหารเรือ เลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมง และปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการ ฯ จะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับการ และประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีสำนักงานฝ่ายเลขา ฯ
3. กำลังพลที่แยกจากหน่วยงานเดิมให้มีการเทียบโอนระดับ/ชั้นยศเพื่อบรรจุในอัตราใหม่
4. ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยยามฝั่งเป็นหน่วยขึ้นตรงกับกองทัพเรือ
5. ผู้บังคับบัญชาของหน่วยยามฝั่งเป็นข้าราชการชั้นยศพลเรือเอก หรือพลตำรวจเอก หรือข้าราชการพลเรือนระดับ 11
6. ได้รับงบประมาณสนับสนุนผ่านคณะกรรมการนโยบาย ฯ โดยตรง
7. ยกเลิกกิจของหน่วยงานเดิมที่ซ้ำซ้อนกับกิจของหน่วยยามฝั่งที่ตั้งขึ้นใหม่ และโอนกำลังที่เคยปฏิบัติงานรักษากฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและงานบริการในทะเลให้หน่วยงานยามฝั่งนี้
8. มีอำนาจการบังคับบัญชา บริหารจัดการกำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณในหน่วยงาน
9. โครงสร้างการจัดหน่วย ประกอบด้วย ส่วนบัญชาการ ฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายปฏิบัติการ
10. เป็นนิติบุคคล

แนวทางการดำเนินการและข้อเสนอแนะ

1. การจัดตั้งหน่วยยามฝั่งสำหรับประเทศไทยนับเป็นเรื่องใหม่ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือและความเข้าใจ รวมถึงความเสียสละของหน่วยทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง โดยต้องยึดผลประโยชน์แห่งชาติและประชาชนเป็นหลักเหนือผลประโยชน์ขององค์กร และต้องละเว้นการยึดติดกับหน่วย เพราะการจัดการกับปัญหาภัยคุกคามทางทะเลที่มีลักษณะทางกายภาพเฉพาะที่แตกต่างจากการปฏิบัติการทางบก โดยทะเลเชื่อมต่อกันทั่วโลก แต่ละเขตอำนาจอธิปไตยและอำนาจตามกฎหมายต่างกันไปตามพื้นที่ ด้วยผลประโยชน์ที่มีมูลค่าสูงทำให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลต้องเป็นการจัดการที่มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพอย่างมาก

2. การจัดตั้งหน่วยยามฝั่งต้องเกิดจากการตัดสินใจโดยเด็ดขาดจากรัฐบาล เพราะการที่หน่วยต่าง ๆ จะสามารถร่วมกันแก้ปัญหาตนเอง ย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะทุกหน่วยมีศักดิ์และศรีเท่าเทียมกัน การแก้ปัญหาแบบร่วมกันทำในที่สุดก็จะเป็นการปฏิบัติแบบต่างหน่วยต่างทำหรือต่างหน่วยต่างไม่ทำ ดังที่เกิดกับการแก้ปัญหาเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมา ด้วยการจัดตั้งเป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่ต้องการที่จะได้รับผลกระทบใด ๆ จากการแก้ปัญหา

3. เห็นควรให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาตินำเสนอขอมติจากสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เห็นชอบในหลักการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งรูปแบบจัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard ตามที่เสนอ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติเห็นชอบด้วย รวมทั้งขอมติแต่งตั้งคณะทำงานเริ่มก่อตั้ง หรือ Nucleus Team โดยประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยต่าง ๆ ที่ได้รับการคัดเลือกอย่างดีจากบุคลากรที่มีคุณภาพ มีคุณธรรม และความสามารถ เพื่อเป็นแกนในการเริ่มก่อตั้งหน่วยยามฝั่งรวมทั้งเพื่อเป็นต้นแบบในการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีให้แก่หน่วยยามฝั่งที่จะตั้งขึ้นเต็มรูปแบบต่อไป ทั้งนี้คณะทำงานเริ่มก่อตั้งมีหน้าที่เสนอรายละเอียด โครงสร้างหน่วยยามฝั่ง แนวทางการบริหารจัดการ และงบประมาณต่อรัฐบาล รวมถึงนำเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยยามฝั่งเพื่อให้รัฐบาลพิจารณาอนุมัติและนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป ซึ่งการทำงานของคณะทำงานเริ่มก่อตั้งจะใช้เวลา 2 ปีงบประมาณ จากนั้นการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งเต็มรูปแบบจะถูกนำเสนอในแผนการปฏิบัติที่คณะทำงานเริ่มก่อตั้งจะนำเสนอ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปีหลังจากประกาศพระราชบัญญัติหน่วยยามฝั่ง ซึ่งการดำเนินการที่จะให้เกิดเป็นหน่วยยามฝั่งเต็มรูปแบบจะใช้เวลาทั้งสิ้น 5 ปีงบประมาณ ซึ่งคาดว่าประเทศไทยจะมีหน่วยยามฝั่งที่สมบูรณ์ในปี พ.ศ.2558 โดยในระหว่างนี้ให้หน่วยงานต่าง ๆ รักษาสถานภาพการปฏิบัติการตามภารกิจเดิมไปก่อน และให้เตรียมการพร้อมให้การสนับสนุนคณะทำงานเริ่มก่อตั้งในการเปลี่ยนถ่ายกำลังภารกิจไปสู่การเป็นหน่วยยามฝั่งต่อไป

4. ในระดับนโยบายเห็นควรให้มีคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (Maritime Security Policy Board) ซึ่งคณะกรรมการนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้บัญชาการหน่วยยามฝั่งเป็นเลขาธิการ และมีผู้บัญชาการทหารเรือ เลขาธิการ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการฯ จะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับการ และประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีสำนักงานฝ่ายเลขาฯ ที่อำนวยความสะดวกด้านธุรการและฐานข้อมูล โดยคณะกรรมการฯ มีหน้าที่กำหนดและกำกับดูแลนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงการกำหนดและกำกับนโยบายการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและทันต่อเหตุการณ์

5. จัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่ปรึกษาทางวิชาการระดับประเทศเพื่อนำเสนอแนวทางหลักการทางวิชาการ ให้คำปรึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระที่รัฐให้การสนับสนุนงบประมาณ ทั้งนี้หน่วยงานนี้ยังเป็นองค์กรทางวิชาการที่จะปกป้องผลประโยชน์ของชาติในเวทีทางวิชาการระหว่างประเทศด้วย

6. จัดตั้งองค์กรภาคประชาชน เพื่อช่วยเหลือในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยเฉพาะการช่วยเหลือในกลุ่มงานเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ (Safety and Service Function) โดยตั้งศูนย์รับแจ้งข่าวและกระจายข่าว และช่วยในการจัดตั้งมวลชนในการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ซึ่งสามารถใช้มวลชนกลุ่มต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้สนับสนุนให้มีการดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ อยู่แล้ว เช่น กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติทางทะเล (ทสปช.ทางทะเล) เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีความรู้สึกห่วงแหนทรัพยากรธรรมชาติตามที่ประเทศต่าง ๆ ต่างให้ประชาชนมีส่วนร่วม มักจะประสบความสำเร็จมากกว่าที่จะมอบให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการฝ่ายเดียว

7. หากแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย ตามผลการศึกษาคั้งนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล สมควรมีการศึกษาวิจัยหรือพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างการจัดองค์การในรายละเอียดต่อไป