

การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย

โดย

พลเรือตรี อะดุง พันธุ์เอี่ยม
ผู้อำนวยการ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ
กรมยุทธศึกษาทหารเรือ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัย
ส่วนบุคคล เรื่อง “การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย” ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์
ของ พลเรือตรี อะดุง พันธุ์เอี่ยมเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร
รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562-2563

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย
ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์
ผู้วิจัย พลเรือตรี อะดุง พันธุ์เอี่ยม **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่๖๒

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์คือ ๑. เพื่อศึกษาแนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมสถานการณ์ภัยคุกคามทางทะเล ๒. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในด้านความร่วมมือขององค์กรในการรักษาความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ๓. เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล ให้สามารถตอบสนองต่อภัยคุกคามด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างเท่าทัน รวมทั้งการปรับปรุงองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงทางทะเล ให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทยในอนาคต

การวิจัยในครั้งนี้จะเป็นการวิจัยแบบผสมเชิงปริมาณและคุณภาพ (Quantitative and Qualitative Research) โดยมีวิธีดำเนินการ ได้แก่ ๑. การรวบรวมข้อมูล ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลทุติยภูมิ จะรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย และรายงานบันทึกผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ และข้อมูลปฐมภูมิ จะรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามหน่วยงานต่าง ๆ ใน ศรชล. ในทุกระดับ ทั้งระดับผู้บริหาร และระดับปฏิบัติงาน และ ๒. การวิเคราะห์ข้อมูล จะวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้วยทฤษฎีและหลักการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่นำเสนอโดยองค์การสหประชาชาติ และองค์กรอื่น ๆ ที่เป็นที่ยอมรับในสากลรวมถึงประสบการณ์การปฏิรูปภาคความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ

ผลการวิจัย มีดังนี้ ๑. ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรภาคความมั่นคงของประเทศไทย (Organizing) มีปัญหาน้อยมาก ๒. ปัญหาที่ตรวจพบจากมากไปน้อย ได้แก่การวางแผน (Planning) การนำองค์กร(Leading) และการประเมินผล (Controlling) โดยปัญหาการวางแผน ประกอบด้วย แผนความมั่นคงทางทะเล ของ สมช. ฉบับปัจจุบันที่จะสิ้นสุดในปี พ.ศ.๒๕๖๔, รวมทั้งการวางแผนด้านบุคลากร ตั้งแต่การจัดหา พัฒนาความรู้ในด้านเกี่ยวกับทะเล ด้านกฎหมาย นโยบายระหว่างประเทศ และการประสานงานกับหน่วยข้างเคียง, และการวางแผนในการจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือ ที่ตอบสนองภารกิจ และมีการบูรณาการการใช้งานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ, รวมทั้งต้องมีการวางแผนในระดับปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ชัดเจน ส่วนปัญหาการนำองค์กร แม้ว่ายังไม่แสดงข้อบกพร่องให้ตรวจสอบได้มากนัก แต่หากวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารแล้วพบว่า การที่ประเทศไทย เลือกใช้รูปแบบการจัดการความมั่นคงทางทะเลโดยการใช้รูปแบบของศูนย์อำนวยการแทนการก่อตั้งหน่วยงานยามฝั่ง (Naval Coastguard) โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้ภารกิจของ ทร. ยังไม่แยกชัดเจนระหว่างการป้องกันประเทศ และการบังคับใช้กฎหมาย ยังคงใช้ยุทธวิธีของ ทร. ที่ซ้ำซ้อน เช่น ในบางกรณีมีการนำเรือรบไปใช้ในการลาดตระเวนตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย จึงสามารถคาดการณ์ได้ว่าภายหลังจากการวางแผนงานเกี่ยวกับองค์กรบุคคล องค์กรวัตถุ และองค์ยุทธวิธีได้ถูกจัดทำเรียบร้อยแล้ว ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ จะเริ่มเห็นปัญหาในส่วนของการนำองค์กรเมื่อนำแผนงานดังกล่าว ๆ มาใช้ปฏิบัติ ทั้งนี้ความสำเร็จทั้งหมดทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำองค์กร

ของผู้นำองค์กร จึงจำเป็นต้องใช้ผู้นำองค์กรที่มีภาวะผู้นำสูง สำหรับปัญหาการติดตามและการประเมินผล การติดตาม มีปัญหาในระบบตรวจการณ์ติดตามทางทะเล รวมทั้งการมีข้อมูลที่ครบถ้วนในทุกมิติและทันเวลา ซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยการมีศูนย์เฝ้าตรวจและติดตามแห่งชาติ (Thailand Maritime Domain Awareness Center) เพื่อเป็นศูนย์ที่รวบรวม และกระจายข้อมูลทางทะเลทั้งหมด ตลอด ๒๔ ชั่วโมง ส่วนการประเมินผลจากภาคประชาชน ควรสนับสนุนการจัดตั้งประชาคม หรือสมาคมภาคประชาชน ที่ช่วยสนับสนุนและตรวจสอบการปฏิบัติงานของ ศรชล. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ ศรชล. รวมทั้งเพื่อความโปร่งใส มีธรรมาภิบาล ข้อเสนอแนะ การศึกษาครั้งนี้จึงได้นำเสนอการปฏิรูปในส่วนต่างๆ ดังนี้ ๑. ระดับนโยบาย ควรจัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษาด้านความมั่นคงทางทะเล ทำหน้าที่เสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ นโยบายด้านทะเล แก่รัฐบาล , ครม. และ นปท. รวมทั้งเสนอกฎหมายและข้อมูลความรู้แก่หน่วยปฏิบัติเพื่อให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ๒. ระดับปฏิบัติ ควรจัดรูปแบบโครงสร้างภาคความมั่นคงทางทะเล ที่มี ๓ หน้าที่หลักคือ การป้องกันประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย และการรักษาความปลอดภัยในทะเล แต่ให้มีการบูรณาการหน่วยงานเข้าร่วมกัน เพื่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งตามหลักการและผลการวิจัยแล้ว องค์กรความมั่นคงทางทะเลของไทย ควรอยู่ในรูปแบบของ Naval Coastguard แต่ด้วยการปรับโครงสร้างล่าสุดตาม พ.ร.บ. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รัฐบาลเลือกใช้วิธีการปรับเปลี่ยนจากศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งมีแนวทางการปฏิบัติยังไม่ถึงระดับ Naval Coastguard อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า คงจะต้องใช้เวลาอีกนานกว่าจะสามารถปรับเปลี่ยนตามแนวทางของผลการวิจัย ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขในด้านอื่น ๆ เพื่อให้การดำเนินการในรูปแบบศูนย์อำนวยการฯ มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลการวิจัย มีข้อเสนอ ดังนี้

๒.๑ ควรจัดตั้งศูนย์เฝ้าตรวจและติดตามทางทะเลแห่งชาติ (Thailand Maritime Domain Awareness Center) เพื่อเป็นศูนย์ที่รวบรวม และกระจายข้อมูลทางทะเลทั้งหมด ตลอด ๒๔ ชั่วโมง

๒.๒ ควรจัดตั้งสำนักงานให้บริการทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับทะเล ทั้งด้านทะเบียนด้านภาษี ใบอนุญาตต่าง ๆ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ในรูปแบบ Maritime Government Shop Front หรือ One Stop Service

๒.๓ ควรจัดตั้งองค์กรภาคประชาคม/สมาคมภาคประชาชนขึ้นเพื่อช่วยเหลือและตรวจสอบภาครัฐ รวมถึงการเสนอแนะนโยบายแก่ภาครัฐ

ซึ่งการปฏิรูปในทุกมิติตามที่กล่าวข้างต้น ย่อมจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยตามหลักการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่เป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้

Abstract

Title : The Study of Thai Maritime Security Sector Reform

Field : Strategy

Name : Rear Admiral ADOONG PAN-IAM **Course** NDC Class 62

The objective of this study is 1. to study about trends and developed situations of Thai maritime environment and threats, 2. to study the main factors those effect to the succession in cooperation among Thai maritime security sector organization, and 3. to introduce the new solutions for Thai maritime security sector reform to respond to those threats and increase the efficiency of the Thai maritime organization in the future.

This research is conducted by mixed methods, that is, the method combining a qualitative method and a quantitative method in order to obtain empirical confirmed data. The qualitative method research is conducted for: literature reviews, and collecting data and to those secondary data obtain by collecting and studying from many books, research papers and the report from maritime operations agencies. The primary data is collected by sending questionnaire papers direct to policy maker level and operational level of the Thai government agencies those are under Thai Maritime Enforcement Command Center (THAIMECC) and finally analysis and comparative those data by using modern management theory (Planning, Organization, Leading, Controlling: POLC) and concept in maritime securities sector reform by UN. The research results are gained from collecting and analysis as follows :

1. The obvious direct problem caused by lack of Thai maritime securities sector organization structure is rare.

2. Those problems found by modern management theory from high to low level, are showed in planning, leading, and controlling section. The problem in Thai maritime organization planning in the next future are consisted of the expiring of Thai National Security Strategy will take place in 2021 and The THAIMECC have not established the new one yet and there are not had plan for 1: The personal planning for recruiting, developing personal to support the organization in the field of maritime law, international policy maker, and cooperation among organization personal, 2: the holistic plan of equipment acquisition to respond to the THAIMECC missions and the concept of integrating those equipment from different government agencies, and including the mutual understanding in action and concept to respond to each missions.

The problem from leading organization is difficult to obviously identify the problem now but if using this theory to analysis it will illustrate the future problem in leading organization that caused from not choosing Naval Coastguard model which is the best model for managing Thai maritime securities sector instead to use THAIMECC model. The example problem is the Royal Thai Navy (RTN) must complete all missions from defensive country role, constabulary role, and diplomatic role those are too many functions for one agency to be perfectly complete. Due to the roles and duty of each government agencies under THAIMECC is not clear, then the actions will also redundancy such as the RTN must use the high efficiency combat frigate to patrol and wear out in constabulary mission. Therefore, after established personal, equipment, and mutual action planning in both policy maker level and operational level, the problem of the leading organization will be revealed and how to overcome the problems of leading organization will depend on the capability of organization leader. In this situation, the organization leader must carry out high leadership.

For the problem that caused by controlling and monitor, is mainly come from lacking of the awareness system to facilitate in surveillance and recognizance (SR) to gain the real time situation at sea. THAIMEC can overcome this problem by establishing Thailand Maritime Domain Awareness Center to be the center to collect and distribute all maritime information for 24 hours. The improvement of the monitor and assessment by civilian sector is also necessary, therefore the Thai maritime securities sector should initiate the participating action from civilian to check and balance and support to THAIMECC operation to increase the efficiency, transparency, and good governance at sea of THAIMECC. Then, in this research need to present the solutions to reform the Thai maritime security sector as follow:

1. At the policy maker level, the Thai maritime security sector should establish Maritime Security Advise Office to give the advice to the government and the cabinet to issue appropriate maritime strategy and policy and also advice to the operation level in conducting their duty to be the same direction to desiring of the policy maker.

2. At the operation level, the Thai maritime security sector should arrange the maritime security sector organization in 3 main duties which are defense, constabulary, and maintaining the safety at sea but the Thai maritime security sector must integrate all activities from difference maritime agencies to gain the unity of the operation. By the theory, the Thai maritime security sector organization should be in the model of Naval Coastguard instead of the model of THAIMECC that was

approved by the government. However, the researcher's opinion has considered it will take more time to approach to that state. Therefore, the Thai maritime security sector now a day should diminish those effect from unsuitable of the organization structure by the solutions as follows.

2.1 Establish the Thailand Maritime Domain Awareness Center to collect and distribute all information to all agencies for 24 hours.

2.2 Establish Maritime Government Shop Front or One Stop Service to service to support all types of maritime services to facilitate civilian need for example tax payment.

2.3 Establish civilian organization or association to support and to play the role in balance and check to the activities of the Thai maritime security sector and including to the organization that create and advice maritime policy to Thai government.

All dimensional above actions will affect to sustain the efficiency and development of the Thai maritime security sector following the concept of maritime security sector reform by UN which is the objective of this research.

คำนำ

งานวิจัยเรื่องการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยนี้ ผู้วิจัยได้แรงบันดาลใจจากการที่ได้เคยปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ได้รับทราบปัญหา ข้อขัดข้องในการดำเนินการมาโดยตลอด ประกอบกับเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะบูรณาการภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมรับผิดชอบเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความมุ่งหมายที่จะตรวจสอบภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ภายใต้ พระราชบัญญัติ ฯ ฉบับใหม่นี้ ว่ามีความเหมาะสมเพียงใด หรือควรได้ปรับปรุงแก้ไข หรือเพิ่มเติมในประเด็นใด เพื่อให้มีความเป็นสากล และมีประสิทธิภาพสูงสุด

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการวิจัยในครั้งนี้ จะสามารถนำไปพัฒนา ปรับปรุงการดำเนินการภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ เพื่อความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และบรรลุตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้

พลเรือตรี

(อะดุง พันธุ์เยี่ยม)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย” นี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ พันเอกหญิง นวพร มีปรีชา และ นาวาเอกหญิง เต๋นสุรางค์ ภิรมย์สวัสดิ์ ที่ได้กรุณาตรวจงานวิจัย พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ ตลอดจนแก้ไขระเบียบวิธีวิจัย และการจัดทำรูปเล่มจนเป็นฉบับที่สมบูรณ์นี้ ขอขอบพระคุณแรงสนับสนุน จาก พลโท นพดล มังคะทอน อาจารย์ที่ปรึกษาหมู่ซึ่งที่ได้กรุณาเป็นกำลังใจ และสนับสนุนการศึกษาตลอดเวลาที่ศึกษา ณ วิทยาลัยป้องกันประเทศนี้

ขอขอบคุณพลังใจ ความรัก ความอบอุ่นจาก เพื่อนร่วมรุ่น วปอ.๖๒ หมู่ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ศึกษา และทำกิจกรรมร่วมกัน และขอขอบคุณทุกท่านที่อยู่เบื้องหลังการจัดทำเอกสารวิจัยฉบับนี้ จนสำเร็จเป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์

สุดท้ายนี้ งานวิจัยจะสำเร็จไม่ได้ หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากครอบครัว ที่ห่วงใยและให้กำลังใจ จนงานวิจัยนี้เป็นผลสำเร็จ ณ วันนี้

พลเรือตรี

(อะดุง พันธุ์เยี่ยม)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ค
คำนำ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญแผนภาพ	ฎ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
กล่าวนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๒
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๕
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๖
คำจำกัดความ	๖
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๘
ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่	๘
ทฤษฎีการปฏิรูปภาคความมั่นคง	๑๖
แนวทางปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศต่าง ๆ	๔๕
ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย	๔๗
สภาพแวดล้อมความมั่นคงที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล	๔๙
โครงสร้างความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย	๕๕
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๕๙
กรอบความคิดของการวิจัย	๖๔
สรุป	๖๔

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๓ สภาพปัญหา และผลกระทบด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย	๖๘
สภาพทั่วไปด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย	๖๘
ภัยคุกคามทางทะเลในอนาคตสำหรับประเทศไทย	๗๗
ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จต่อการปฏิบัติงานของภาคส่วนความมั่นคงทางทะเลของไทย	๘๒
สรุป	๑๐๐
บทที่ ๔ วิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล	๑๐๒
กล่าวนำ	๑๐๒
แนวทางการตรวจสอบการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของไทย	๑๐๒
ผลการตรวจสอบขีดความสามารถภาคความมั่นคงทางทะเล	๑๑๒
การพัฒนาภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย	๑๓๖
สรุป	๑๔๔
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๔๗
กล่าวนำ	๑๔๗
สรุป	๑๔๙
ข้อเสนอแนะ	๑๕๓
บรรณานุกรม	๑๕๔
ภาคผนวก	๑๕๙
ผนวก ก แบบประเมินภาคความมั่นคงทางทะเลของไทย	๑๖๐
ผนวก ข สรุปผลการประเมินแบบสอบถาม	๑๘๖
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๘๙

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒-๑	หน้าที่หลักและหน้าที่ย่อยในภาคความมั่นคงทางทะเล	๓๔
๒-๒	แสดงระดับตัวชี้วัดและคำอธิบาย	๓๖
๒-๓	โครงสร้างหน้าที่หลักของภาคความมั่นคงทางทะเล	๓๙
๒-๔	โครงสร้างหน้าที่ย่อยและขีดความสามารถของภาคความมั่นคงทางทะเล	๔๐
๒-๕	เกณฑ์การวัดและคำอธิบายโดยใช้ตัวชี้วัดจากวิธีการ	๔๑
๒-๖	เกณฑ์การวัดและคำอธิบายโดยใช้ตัวชี้วัดจากการปฏิบัติ	๔๒
๒-๗	แบบสรุปผลการประเมินในภาพรวม	๔๓
๔-๑	เครื่องมือตัวชี้วัดและประเมินผลหน้าที่ย่อย	๑๐
๔-๒	การบริหารจัดการทางทะเล	๑๑๓
๔-๓	การบังคับใช้กฎหมายทางแพ่งและอาญาทางทะเล	๑๑๙
๔-๔	การป้องกันประเทศทางทะเล	๑๒๒
๔-๕	ความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล	๑๓๑

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒-๑	สถาบันที่ให้บริการด้านความมั่นคงและความยุติธรรม	๒๒
๒-๒	แนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคง	๒๕
๒-๓	โครงสร้างขององค์กรในภาคความมั่นคงทางทะเล	๓๒
๒-๔	ความเชื่อมโยงระหว่างภาคความมั่นคงทางทะเล	๓๓
๒-๕	องค์ประกอบในการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล	๔๔
๒-๖	ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพเรือกับหน่วยงานอื่นภายใต้หน้าที่การป้องกันประเทศ กับการรักษากฎหมาย	๔๖
๓-๑	เขตทางทะเลของไทยในช่องแคบมะละกา	๗๑
๓-๒	ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์ต่าง ๆ	๘๓
๓-๓	โครงสร้างการจัดหน่วยของ ศรชล.	๙๒
๓-๔	สถิติการเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ ทั้ง ๙ ด้าน	๙๙
๔-๑	ภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย	๑๐๕
๔-๒	โครงสร้างหน้าที่และหน่วยงานระดับปฏิบัติของ Naval Coastguard	๑๔๐
๔-๓	โครงสร้างและการจัดภาคความมั่นคงทางทะเลหลังการปฏิรูป	๑๔๔

บทที่ ๑

บทนำ

กล่าวนำ

การที่ประเทศไทยจะมีสถานะแวดล้อมที่เหมาะสมให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตและ
กิจกรรมได้อย่างอยู่ดีมีสุขนั้น รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐจะต้องสร้างและรักษาสถานะแวดล้อม
ความมั่นคงให้เกิดสภาพที่เรียกว่ามีความมั่นคง มีความมั่งคั่ง และอยู่ได้อย่างยั่งยืน ในส่วนของภาค
ความมั่นคงทางทะเลนั้น นับได้ว่าพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยในปัจจุบันนี้เป็นพื้นที่ที่มี
ความสำคัญที่มีผลต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนในแผ่นดินเป็นอย่างมาก เพราะทะเลนั้นได้
แสดงบทบาทที่สำคัญ คือ เป็นแหล่งที่มาของทรัพยากร เส้นคมนาคม สื่อกกลางในการขยายอิทธิพล
และเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร^๑ หากความมั่นคงทางทะเลของประเทศนั้นถูกคุกคามหรือไม่
มีความปลอดภัยเพียงพอที่จะให้ประชาชนเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางทะเลได้อย่างต่อเนื่องแล้ว
ปรากฏการณ์ดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งความไม่มั่นคงต่อรัฐและความอยู่ดีกินดีของประชาชนในชาติ
ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องมิกลไกสำคัญที่เป็นเครื่องมือในการประกันและนำมาซึ่งความมั่นคง
ทางทะเล ซึ่งได้แก่ หน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของภาครัฐ โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องมี
ประสิทธิภาพเพียงพอต่อการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้งสามารถสร้างสถานะ
แวดล้อมที่เกื้อกูลต่อภาคประชาชนที่จะเข้าไปแสวงหาประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ จากความสำคัญ
ของทะเลในข้างต้น ประกอบกับปัญหาด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยในห้วงที่ผ่านมา รัฐบาลจึงได้
ผ่านความเห็นชอบ พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ เพื่อคุ้มครอง
ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย และได้มีผลให้หน่วยต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วย กองทัพเรือ
กรมประมง กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
จำเป็นต้องบูรณาการขีดความสามารถเข้าคุ้มครองผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ในการนี้จึงมีความ
จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงช่องว่างระหว่างภัยคุกคาม สภาพแวดล้อมทางทะเลในอนาคตที่อาจมีผลต่อ
ความมั่นคงทางทะเลของประเทศ รวมทั้งเครื่องมือของรัฐที่ได้นำมาใช้ใหม่นั้นว่า มีความสอดคล้อง
หรือแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้และประสิทธิภาพในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กร
ต่าง ๆ ได้มากน้อยเพียงใด และควรมีการจัดการเครื่องมือหรือพัฒนาส่วนใดในภาคความมั่นคงทาง
ทะเลดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ๆ ได้ ผู้วิจัย
จึงมุ่งศึกษาถึงหลักการการบริหารองค์กร และการวัดประเมินผลการจัดการองค์กรด้วยกรอบ
แนวคิดการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลหรือ Maritime Security Sector Reform เพื่อนำผล

^๑ เจฟฟรีย์ ทิลล์, อิทธิพลของสมุทรภาพ ๒, แปลโดย นท.หัสไชยญ์ มั่งคั่ง, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กองโรงพิมพ์ กรมสารบรรณทหารเรือ, ๒๕๕๘), หน้า ๙-๑๗.

ที่ได้มาวิเคราะห์และประยุกต์ใช้ในการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย (Maritime Security Sector Reform for Thailand) รวมทั้งนำมาใช้เป็นแนวทางการออกแบบและพัฒนาหน่วยงานให้เพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยต่อไป

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยนับได้ว่าเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศในโลกที่มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค ไม่ว่าทั้งทางบกที่เชื่อมต่อกับประเทศมหาอำนาจอย่าง จีน และอินเดีย หรือทางทะเลที่เชื่อมมหาสมุทร แปซิฟิก และมหาสมุทรอินเดียเข้าด้วยกัน ลักษณะทางภูมิศาสตร์เช่นนี้ จึงมีผลอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคง และความอยู่รอดของประเทศ ในทางทะเลนั้นจากการที่ประเทศไทยมีพื้นที่ทางทะเลกว้างใหญ่ไพศาลถึง ๓๑๖,๑๑๘ ตารางกิโลเมตร รวมทั้งมีแนวชายฝั่งยาวรวมทั้งสิ้น ๒,๖๐๕ กิโลเมตร^๒ ที่สามารถใช้ในการแสวงหาประโยชน์ในการหล่อเลี้ยงประเทศไม่ว่าบทบาทของทะเลจะเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งเพื่อการติดต่อค้าขาย เป็นแหล่งอาหาร พลังงาน และทรัพยากร ในการขับเคลื่อนประเทศ ตลอดจนเป็นสถานที่ท่องเที่ยว และสถานที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ รวมไปถึงการแพร่ขยายอิทธิพล จนกล่าวได้ว่าพื้นที่ทะเลทั้งหมดของประเทศไทย ณ เวลานี้มีความสำคัญอย่างมากมายต่อความอยู่รอดและการอยู่ดีกินดีของประชาชนทั้งประเทศ หากท้องทะเลของประเทศไทยไม่ได้รับการดูแลให้มีความมั่นคงปลอดภัยอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร และสังคมจิตวิทยา อย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

สภาวะแวดล้อมของโลกในยุคปัจจุบัน โลกได้ก้าวเข้าสู่โลกยุคเทคโนโลยีที่ทันสมัย ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องหันมาสู่การรวมตัวเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจแทนที่การแข่งขันทางการทหาร จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ประเทศต่าง ๆ ย่อมมีกิจกรรมและการใช้ประโยชน์จากทะเลมากขึ้น ไม่ว่าจะเกิดจากกิจกรรมของกลุ่มที่เป็นรัฐ และกลุ่มที่มีไ้รัฐ อย่างไรก็ตาม การเข้ามาใช้ทะเลมากขึ้น อย่างที่ไม่เคยปรากฏมีในประวัติศาสตร์มนุษยชาติมาก่อนนั้น ย่อมก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของปัญหา ความเสียหายและความขัดแย้งที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทั้งในรูปแบบของชีวิตและทรัพย์สิน ยิ่งไปกว่านั้นปัจจุบันพบว่าภัยคุกคามในสภาวะแวดล้อมทางทะเลในอนาคตที่จะเกิดขึ้นนั้นมีแนวโน้มของการเกิดในรูปของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non - Traditional Threat) ที่มีทั้งที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และจากธรรมชาติในทะเล ตัวอย่างเช่น การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮิงจา การทำประมงผิดกฎหมาย (IUU) การรุกรานน้ำของชาวประมงระหว่างประเทศ การกระทำอันเป็นโจรสลัด การก่อการร้ายในทะเล การลักลอบลำเลียงสินค้าผิดกฎหมาย และการกระทำอื่น ๆ เช่น การปล่อยทิ้งน้ำเสีย ขยะ น้ำมัน สารเคมีและกากของเสียจากอุตสาหกรรม จากความจงใจหรือ

^๒ กองวิทยาการ กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ, บันทึกข้อความ อส. (กองวิทยาการ) ที่ กท ๐๕๒๙/๑๐๔๑ ลง ๒๘ ก.ค.๕๒ เรื่องขอแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับขนาดพื้นที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยและความยาวขอบฝั่ง ซึ่งใช้การวัดความยาวขอบฝั่งโดยวัดจากแผนที่ขยาย ส่วนพื้นที่ทางทะเลใช้โปรแกรม Autocat Map ในการวัดระยะ.

อุบัติเหตุก็ตาม นอกจากนี้ยังมีปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติทางทะเลขนาดใหญ่และรุนแรงสูงต่อประเทศไทย ปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาวและไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยองค์กรของรัฐเพียงองค์กรเดียว รวมทั้งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากจึงมีความจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือและการผนึกกำลังระหว่างองค์กรทั้งภายในและภายนอกประเทศจึงจะแก้ปัญหาได้

จากหลาย ๆ เหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงทางทะเล พบว่าองค์กรความมั่นคงทางทะเลของไทยยังไม่สามารถที่จะร่วมมือประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพได้ ดังตัวอย่างเรือนักท่องเที่ยวจมน้ำที่ จว.ภูเก็ต เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๑ นอกจากนี้ปัญหาลักษณะดังกล่าวนี้หากไม่ได้รับการตอบสนองอย่างทัน ท่วงทีก็จะสามารถขยายวงกว้างออกไปจนเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้ตัวอย่างเช่นความล้มเหลวของประเทศโซมาเลียในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศจนนำไปสู่ปัญหาโจรสลัดในอ่าวเอเดน ที่ร้ายที่สุดแล้วองค์กรสหประชาชาติก็ส่งกำลังทางเรือเข้าไปควบคุมอ่าว เอเดนจากเหตุการณ์ดังกล่าว เห็นได้ว่าปัญหาความมั่นคงทางทะเลนั้น ได้ส่งผลเสียในภาพรวมแก่ทุกประเทศ หากรัฐชายฝั่งที่รับผิดชอบนั้นไม่สามารถดำเนินการต่อปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งการแก้ปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่แหล่งต้นเหตุของปัญหา เป็นแนวทางหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่าสามารถรับมือกับปัญหาภัยคุกคามไปแบบใหม่ในทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีค่าใช้จ่ายต่ำแต่ต้องใช้ความร่วมมือของรัฐและองค์กรภายในรัฐจึงจะประสบผลสำเร็จได้

สำหรับประเทศไทย ในห้วงที่ผ่านมาภาครัฐได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลอย่างต่อเนื่อง จนถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๔ ได้แบ่งสาระสำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมขีดความสามารถและการพัฒนากำลังทางเรือ การแก้ไขความขัดแย้งและส่งเสริมความร่วมมืออันดีกับประเทศรอบบ้าน การคมนาคมขนส่งทางทะเลและกิจการพาณิชย์นาวี การดำเนินการเพื่อเป็นภาคีสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล และการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการศึกษา ค้นคว้า วิจัยและพัฒนาาระบบข้อมูลสมุทรศาสตร์ ธรณีวิทยานโยบายที่เกี่ยวข้องกับความพยายามจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางทะเล และต่อมาได้มีพัฒนาการบูรณาการองค์กร โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ เมื่อ ๙ มี.ค.๖๒ ก่อให้เกิดการจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็น ผอ.ศูนย์ ฯ ร่วมกับกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (นปท.) จำนวน ๒๗ คน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๓ คน มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ในครั้งนี้ได้มีการจัดหน่วยภายใน ศรชล. เป็นศรชล. ภาค และ ศรชล.จังหวัด เป็นหน่วยระดับปฏิบัติ ซึ่งการจัดตั้ง นปท. และ ศรชล. ใหม่ขึ้นมา นับเป็นความพยายามอีกครั้งในการบูรณาการในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยในยามปกติหน่วยต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยปฏิบัติจะปฏิบัติงานเช่นเดิม แต่หากจำเป็นต้องมีการบูรณาการหน่วยงานตั้งแต่ ๒ หน่วยขึ้นไป ศรชล.จะเข้ามามีบทบาท ในการอำนวยการปฏิบัติในภาพรวม

สรุปได้ว่า การรักษาความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมปฏิบัติหน้าที่นั้น จำเป็นต้องมีการบูรณาการอย่างจริงจัง และมีการปฏิบัติงานที่ประสานสอดคล้อง และมีกรอบการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันที่ จนเป็นที่มาของการกำเนิด พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้อ่าควรได้มีการตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพของโครงสร้างภาคความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Sector) ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปใหม่ ตาม พ.ร.บ. ในมิติต่าง ๆ ว่ามีประสิทธิภาพที่จะสามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทันหรือไม่ หรือควรได้ปรับปรุงแก้ไขอย่างไร จึงนำมาสู่คำถามวิจัยว่า **ปัจจัยหลักอะไรบ้างที่ส่งผลให้องค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถบูรณาการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางทะเล คุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทัน และปัจจัยเหล่านี้จะนำไปสู่การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงทางทะเลของไทยอย่างไร**

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลให้สามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทัน รวมถึงการปรับปรุงองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงทางทะเล ให้มีประสิทธิภาพ โดยสามารถแบ่งเป็นหัวข้อได้ดังนี้

๑. เพื่อศึกษาแนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมสถานการณ์ภัยคุกคามทางทะเล
๒. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในด้านความร่วมมือขององค์กรในการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทย
๓. เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล ให้สามารถตอบสนองต่อภัยคุกคามด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบได้อย่างเท่าทัน รวมทั้งการปรับปรุงองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงทางทะเล ให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อการรักษาความมั่นคงทางทะเลของไทยในอนาคต

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ได้กำหนดขอบเขตการวิจัยใน ๔ มิติ คือ ขอบเขตพื้นที่ ขอบเขตด้านประชากร ขอบเขตเนื้อหา และขอบเขตระยะเวลา โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. ขอบเขตพื้นที่

จะกำหนดขอบเขตเฉพาะอาณาเขตการปฏิบัติงานภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งอยู่ในศักยภาพที่ศูนย์อำนาจการรักษากฎหมายของชาติทางทะเลจะสามารถปฏิบัติการได้ครอบคลุม

๒. ขอบเขตด้านประชากร

จะกำหนดขอบเขตเฉพาะองค์การที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงทางทะเลภายในประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐบาลจะมีอำนาจสั่งการปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมใด ๆ ได้

๓. ขอบเขตเนื้อหา

จะกำหนดขอบเขตการวิจัยใน ๓ ส่วนได้แก่ ภาคการป้องกันประเทศ (Defense Sector) ภาคการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Sector) และภาคการรักษาความปลอดภัยและบริการ (Safety and Service Sector)

๔. ขอบเขตระยะเวลา

จะกำหนดขอบเขตการวิจัยใน ๗ เดือน (ธ.ค.๖๒ - มิ.ย.๖๓)

วิธีดำเนินการวิจัย

ตามที่ได้กล่าวไว้ในความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ว่า พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ มุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การรักษาความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย รวมทั้งภัยคุกคามทางทะเลมีความซับซ้อน และมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้ จะได้มีการรวบรวมข้อมูลผลการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวที่ผ่านมา ตรวจสอบผลปฏิบัติงาน ปัญหา ข้อขัดข้องจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพของโครงสร้างภาคความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Sector) ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปใหม่ ตาม พ.ร.บ. ในมิติต่าง ๆ ว่ามีประสิทธิภาพที่จะสามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทันหรือไม่ หรือควรได้ปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

ดำเนินการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นการวิจัยเป็นการวิจัยแบบผสมมีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (Quantitative and Qualitative Research) โดยมีวิธีดำเนินการ ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ จะรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย และรายงานบันทึกผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ จะรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามหน่วยงานต่าง ๆ ใน ศรชล. ในทุกระดับทั้งระดับผู้บริหาร และระดับปฏิบัติงาน

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล

จะวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้วยทฤษฎีและหลักการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่นำเสนอโดยองค์การสหประชาชาติ และองค์กรอื่น ๆ ที่เป็นที่ยอมรับในสากล รวมถึงประสบการณ์การปฏิรูปภาคความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทะเล รวมทั้งกองทัพเรือ ได้รับทราบปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบต่าง ๆ ของปัญหาความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย และทราบผลการแก้ปัญหาความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา แนวโน้มของปัญหา หรือปัญหาใหม่อื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานต่อไป

๒. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลได้ทราบแนวทางการแก้ปัญหาความมั่นคงทางทะเล และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของไทย แบบบูรณาการให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลที่เปลี่ยนแปลงในอนาคต และสามารถนำไปประกอบการจัดทำนโยบายระดับชาติต่อไป

๓. กองทัพเรือ และ ศรชล. ทราบแนวทางปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล และการป้องกันภัยคุกคามทางทะเลของไทย และสามารถดำเนินการพัฒนาภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องตามแนวทางที่ได้รับการยอมรับว่าสามารถสร้างความมั่นคงทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำจำกัดความ

ความมั่นคงแบบเดิม (Traditional Security)

หมายถึง ความมั่นคงที่ยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง โดยให้ความสำคัญต่อภัยคุกคามทางทหาร เพื่อความอยู่รอดของชาติ และมุ่งใช้ความสามารถของชาติในการป้องกันตัวเองจากการรุกรานด้วยกำลังทหารของชาติอื่นต่อชาติของตน ดังนั้น ความมั่นคงจะเกิดขึ้น เมื่อมีการใช้อำนาจของชาติ (National Power) ไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติในต่างประเทศ อันเกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะและเงื่อนไขบางประการของระบบระหว่างประเทศ ในการที่จะประกันและสนับสนุนให้ชาติ มีความมั่นคงปลอดภัย

ความมั่นคงร่วมสมัย (Contemporary Security)

หมายถึง ความมั่นคงรูปแบบใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับความปลอดภัย และความเป็นอิสระของมนุษย์หรือประชาชนที่เป็นทั้งปัจเจกชนและหมู่เหล่าให้ปราศจากความกดดันทั้งร่างกายและการบีบคั้นต่อความเป็นมนุษย์ ซึ่งทำให้มนุษย์ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมตามที่ต้องการได้อย่างอิสระ

ความมั่นคงแบบสมบูรณ์ (Comprehensive Security)

หมายถึง ความมั่นคงที่มุ่งเน้นในความมั่นคงและความปลอดภัยแบบรอบด้านทั้งเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางอาหาร พลังงาน การก่อการร้าย การค้ามนุษย์และความมั่นคงของมนุษย์

ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threat)

หมายถึง ภัยคุกคามในทุก ๆ มิติ ที่ไม่ใช่ภัยคุกคามเฉพาะมิติด้านทางการทหารเท่านั้น ดังตัวอย่างเช่น ปัญหาโลกร้อนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมวลมนุษยชาติ และระบบนิเวศน์หรือการเคลื่อนย้ายทุนจากบริษัทข้ามชาติที่ส่งผลให้ประเทศบางประเทศล้มละลายได้ภายในชั่วข้ามคืนหรือการก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบที่กระทำต่อผู้บริสุทธิ์ด้วยความรุนแรงและความหวาดกลัว หรือการค้ำมนุษย์ข้ามชาติ เป็นต้น

ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (Maritime National Interest)

หมายถึง ผลประโยชน์ของชาติที่พึงได้รับหรือเกี่ยวเนื่องจากทะเลทั้งภายในและภายนอกน่านน้ำของรัฐ

การปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR)

หมายถึง กระบวนการในการประเมิน ทบทวน เพิ่มเติม ติดตาม และประเมินผล ที่นำโดยผู้มีอำนาจระดับชาติ เพื่อขยายขอบเขตของความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อรัฐและประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติรวมถึงเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน และหลักนิติรัฐ (ความหมายตามองค์การสหประชาชาติ)

การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล (The Maritime Security Sector Reform : MSSR)

หมายถึง กระบวนการและเครื่องมือเชิงวิเคราะห์ที่ออกแบบเพื่อกำหนดทิศทาง และประเมินภาคทะเล และการประเมินขีดความสามารถและประเมินช่องว่างระหว่างภาคความมั่นคงทางทะเลที่มีอยู่ และเพื่อสร้างความร่วมมือการประสานงานกันที่จะปรับปรุง ความมั่นคงและความปลอดภัยทางทะเล (An analytical tool designed to map and assess the maritime sector; to assess existing maritime security sector capabilities and gaps; and/or to enable coordination and collaboration to improve maritime safety and security)

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการที่ผู้นำองค์กรจะสามารถนำองค์กรให้บรรลุจุดหมายปลายทางตามที่ได้ตั้งเป้าไว้ให้ได้นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการรอบความคิดในการบริหารจัดการ การทำงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนได้ผลผลิตที่มีประสิทธิผลไปพร้อมกันด้วย กรอบแนวความคิดหรือทฤษฎีจึงนับได้ว่ามีความจำเป็นต่อผู้บริหารขององค์กรนั้น ๆ ที่จะต้องมีความเข้าใจถึงที่มาที่ไป ความหมาย และความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ให้กระจ่างอย่างถ่องแท้ มิเช่นนั้นแล้วการนำทฤษฎีดังกล่าวไปใช้ในการปฏิบัติก็จะขาดประสิทธิภาพไปอย่างสิ้นเชิง ส่งผลให้ขาดประสิทธิผลตามมา ในการบริหารยังมีอีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าทฤษฎีการบริหาร องค์กรนั้นก็คือการเข้าใจสภาพแวดล้อมแวดล้อมองค์กร ณ ห้วงเวลานั้น ซึ่งความเข้าใจต่อสภาพแวดล้อมขององค์กรจะเป็นตัวบ่งชี้ให้ผู้บริหารองค์กรนั้นควรปรับกลยุทธ์ ยุทธศาสตร์ขององค์กรไปในทิศทางใด หากปราศจากสิ่งนี้แล้วทฤษฎีที่มีความถูกต้อง แม่นยำ ย่อมหมดคุณค่าในตัวของมันเองลง เนื่องจากไม่สามารถนำไปใช้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมขององค์กรที่แท้จริงกลับกลายเป็นการนำเครื่องมือการบริหารไปใช้ผิดประเภท ตัวอย่างเช่น การที่กองทัพของอยุธยาใช้ยุทธศาสตร์การใช้ตัวพระนครเป็นฐานที่มั่นในการตั้งรับต่อศัตรูได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนได้รับชัยชนะต่อศัตรูได้อย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อพม่านั้นเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการรบแล้ว กองทัพของอยุธยาจึงต้องตั้งที่ที่ใช้หลักการรบหรือเรียกอีกอย่างว่าทฤษฎีดั้งเดิม ผลที่ตามมาก็คือ ความพ่ายแพ้ต้องสูญเสียเอกราชชีวิต และทรัพย์สินของราษฎรไปเป็นอันมาก จากตัวอย่างข้างต้นทำให้เห็นถึงความสำคัญของทฤษฎี และสภาพแวดล้อมขององค์กร ในบทนี้จึงจะนำเสนอทฤษฎี โดยได้มีเนื้อหา ๓ ส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนแรกจะว่าด้วยหลักการพื้นฐานของทฤษฎีองค์กรสมัยใหม่ ที่เป็นรากฐานทฤษฎีการปฏิรูปภาคความมั่นคง และตัวอย่างของหลักการปฏิรูปที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองจะเป็นการนำเสนอภาพของผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของประเทศไทย สภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลและโครงสร้างความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ส่วนสุดท้ายจะเป็นการทบทวนวรรณกรรมของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดการวิจัย

ทฤษฎีองค์กรสมัยใหม่ (Modern Organization Theory)

ในธรรมชาติของมนุษย์เรานั้นมีเหตุผล ดังนั้นในการที่มนุษย์ในอดีตนั้นสามารถจะเอาชีวิตรอดซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของมนุษย์ในสภาวะแวดล้อมของธรรมชาติที่โหดร้ายได้นั้น ก็เพราะความสามารถในการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ โดยรอบและความสามารถในการปรับตัวเอง หมุ่คณะให้สอดคล้องกับสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเอง รวมถึงใช้ประโยชน์จากปัจจัยเหล่านั้น จึงทำให้มนุษย์สามารถดำรงเผ่าพันธุ์และสร้างอารยธรรม จากพฤติกรรมดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่ามนุษย์เรานั้นมีทักษะ ความสามารถในการบริหารจัดการติดตัวโดยกำเนิด แต่สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงพื้นฐานสำหรับ

สังคมมนุษย์ที่ไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก เมื่อสังคมมนุษย์มีการพัฒนาและแข่งขันกันเองอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาของทักษะเหล่านี้ได้รับการพัฒนาและถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นจนเกิดเป็นทฤษฎีการบริหารองค์การจนนำมาสู่วิชารัฐประศาสนศาสตร์ “ซึ่งหมายถึง การบริหารงานราชการ การบริหารงานสาธารณะ และมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐและบางครั้งคำนี้อาจมีชื่อเรียกเป็นอีกอย่างหนึ่งก็ได้ เช่น การบริหารรัฐกิจ”^๑ ซึ่งเห็นการก่อร่างอย่างเป็นสาขาวิชาเมื่อโลกเริ่มเปลี่ยนเข้าสู่ความเป็นยุคสมัยใหม่ ดังนั้นการทำความเข้าใจทฤษฎีองค์การสมัยใหม่จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเริ่มจากการศึกษาที่รากฐานดั้งเดิมของทฤษฎีองค์การ ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ ๑๙ ในยุคของงานเขียนคลาสสิก เพื่อใช้เป็นฐานในการทำความเข้าใจถึงพัฒนาการของหลักการบริหารองค์การสมัยใหม่ และสามารถระบุได้ถึงความแตกต่าง ข้อดี และข้อด้อยของทฤษฎีในแต่ละชุด มิเช่นนั้นแล้วจะไม่สามารถแยกแยะความแตกต่างของสิ่งเหล่านี้ได้เลย หากไม่สามารถแยกแยะได้แล้วการนำไปใช้ย่อมเกิดปัญหาให้กับองค์กรตามมา

๑. ทฤษฎีและแนวความคิดแบบดั้งเดิม (Classical Theory)

ทฤษฎีและแนวความคิดแบบดั้งเดิมนี้ได้เริ่มต้นช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๙ แรงแซบเคลื่อนของการเปลี่ยนแปลงการบริหารนี้ คือ การที่รัฐต่าง ๆ ในพายุยุโรปเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเริ่มปรับตัวจากสังคมเกษตรกรรมเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม โดยทั่วไปแล้วทฤษฎีการบริหารในยุคคลาสสิกนี้จะเป็นการมุ่งเน้นไปยังผลผลิตที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (Effective and Efficient Productivity) เป็นหลัก มากกว่าการให้ความสำคัญต่อปัจจัยและความสำคัญของทรัพยากรบุคคล ดังนั้นระบบการบริหารงานจึงมุ่งเน้นไปที่การจัดการอย่างมีแบบแผน กฎเกณฑ์ โครงสร้างชัดเจนตายตัวปราศจากความยืดหยุ่น (Flexible) ส่งผลให้องค์กรมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีรูปแบบ (Formal Organization) และจากการที่การบริหารนั้นมุ่งเน้นให้เกิดผลผลิตสูงสุด ดังนั้น การบริหารจัดการในยุคนี้จึงให้คุณค่ามนุษย์ที่ใช้แรงงานเปรียบเสมือนเครื่องจักรกล (Mechanistic) นับเป็นการมองภาพรวมแบบสสารนิยม (Materialism) ซึ่งการเพิ่มปริมาณผลผลิตนั้นแปรผันตรงกับประสิทธิภาพของมนุษย์ในระบบ หมายความว่ายิ่งเพิ่มประสิทธิภาพมนุษย์ให้ทำงานได้ดีขึ้นเท่าไรก็ยิ่งสร้างผลผลิตได้ปริมาณเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น โดยทฤษฎีและแนวความคิดในกลุ่มนี้อาจแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑.๑ แนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)

การจัดการแบบวิทยาศาสตร์นั้น หมายถึง การจัดการการทำงานแบบมีระบบ โดยอาศัยเทคนิคหรือวิธีการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ซึ่งก็คือ “กฎระเบียบ” นำมาใช้กับการปฏิบัติงาน จัดระเบียบงานต่าง ๆ ให้เป็นระบบ การพัฒนาแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์เริ่มจากการศึกษาเพื่อหาเหตุและผล เก็บข้อมูล ตลอดจนวิเคราะห์เพื่อหาวิธีการ ระบบโครงสร้างงานที่ดีที่สุดในการทำงานนั้น ๆ แนวคิดการจัดการเช่นนี้เริ่มเกิดขึ้นในช่วงต้นของยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่เริ่มเปลี่ยนจากการใช้

^๑ วิเชียร วิทยอุดม. แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ. (กรุงเทพฯ : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, ๒๕๕๑).

แรงงานคนมาเป็นแรงงานจากเครื่องจักร ในภาพรวมของทฤษฎีในยุคนี้จะมุ่งเน้นไปยังเป้าหมายผลสำเร็จ ที่มาจากการจัดการทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยนักทฤษฎีและแนวความคิดที่โดดเด่น ได้แก่

“Frederic Winslow Taylor” (เฟรเดอริค วินสโลว์ เทย์เลอร์, อ้างถึงใน ธาดา ราชกิจ, ๒๕๖๓) : เป็นบุคคลที่มีแนวคิดที่ล้ำหน้าและมีความเฉพาะตัวที่สุดในยุคและถือเป็นผู้เริ่มต้นสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ถูกได้รับการยกย่องว่าเป็น “บิดาแห่งการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Principle of Scientific Management)” นับได้ว่าเป็นบุคคลแรกที่นำแนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานในระบบอุตสาหกรรม เขาตั้งใจชี้ให้เห็นว่าการจัดการในรูปแบบนี้ดีกว่าการจัดการในรูปแบบเดิมอย่าง Rule of Thumb ที่ไม่มีรูปแบบชัดเจนดังในอดีตที่ผ่านมา โดยได้เริ่มศึกษาวิธีเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมหลอมเหล็กในรัฐเพนซิลวาเนีย ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. ๑๘๗๘ ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำและการบริหารงานไร้ประสิทธิภาพอย่างยิ่ง Taylor ได้ทดลองนำเอาวิธีการต่าง ๆ มาใช้ ตั้งแต่การฝึกอบรมให้พนักงานใช้อุปกรณ์, การแบ่งงานออกเป็น ส่วน ๆ อย่างชัดเจน, ตลอดจนการใช้วิธีจ่ายค่าแรงตามรายชิ้น ซึ่งผลที่ได้รับทำให้โรงงานนี้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นถึง ๔ เท่าตัว สำหรับแนวความคิดตามรูปแบบนี้จะให้ความสำคัญกับปริมาณมากกว่าคุณภาพการผลิต

Max Weber^m (แมกซ์ เวเบอร์) : เป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องและถูกขนานนามว่าเป็นบิดาของการบริหารของระบบราชการ (Bureaucracy) โดยได้เริ่มทำการศึกษาระบบโครงสร้างขององค์กรขนาดใหญ่ขององค์กรต่าง ๆ ในยุคนั้น แล้วสรุปเพื่อนำเสนอแนวทางการจัดการองค์กรขนาดใหญ่ขึ้นมาในปี ค.ศ. ๑๙๑๑ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพไปที่การมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจน โดยมีองค์ประกอบ ๗ ประการ ดังนี้ ๑. หลักลำดับชั้น (Hierarchy) ๒. หลักความสำนึกแห่งความรับผิดชอบ (Responsibility) ๓. หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality) ๔. หลักการมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement Orientation) ๕. หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือการมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ๖. หลักระเบียบวินัย (Discipline) ๗. ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization)ⁿ

จากนักคิดข้างต้น เห็นได้ว่าการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ให้ความสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างตามสายงานให้มีความชัดเจน เพื่อใช้ความชัดเจนของโครงสร้างเป็นตัวเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน โดยได้ละเลยต่อความสำคัญของมนุษย์ที่เป็นทรัพยากรที่ความคิด หรือทัศนคติต่อองค์กรได้ จึงเป็นข้อด้อยของแนวความคิดของทั้ง ๒ แบบ

^๒ ธาดา ราชกิจ. “แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารจัดการ (Management Concept)”. เข้าถึงได้จาก : <https://th.hnote.asia/orgdevelopment/190419-management-concept/>, ๒๕๖๓.

^m Ibid.

ⁿ บุญทัน ดอกไธสง. “ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์”, วารสาร มจร. ทรัพย์สินพิทักษ์. ปีที่พิมพ์ ๒ (ฉบับที่ ๑), หน้า ๘๙-๙๑.

๑. แนวความคิดการจัดการแบบหลักการบริหาร (Administrative Management)

แนวคิดนี้เกิดขึ้นในยุคคลาสสิก ร่วมสมัยกับการเกิดของแนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ แต่จะมีการจัดการที่เป็นระบบระเบียบขึ้นโดยมุ่งเน้นไปที่การใช้การสร้างระบบระเบียบที่เกิดจากผู้บริหารในการเพิ่มประสิทธิภาพของงาน แนวความคิดนี้เกิดจากความเชื่อที่ว่า การบริหารแบบวิทยาศาสตร์นั้นเป็นลักษณะสากลที่มีอยู่เป็นปกติอยู่แล้ว แต่นักทฤษฎีในกลุ่มการจัดการแบบการบริหารนี้จะมุ่งเน้นสนใจในการปรับปรุงทักษะการบริหารของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการจัดการโดยเฉพาะ ไม่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการทำงานของพนักงานระดับล่าง โดยนักทฤษฎีกลุ่มนี้จะมีสมมติฐานว่าความสำเร็จของงานนั้นขึ้นอยู่กับการทำงานของฝ่ายจัดการหรือฝ่ายบริหารเสียมากกว่า นักทฤษฎีและแนวความคิดที่โดดเด่น ได้แก่

Lyndall Urwick & Luther Gulick^๕ : สองนักทฤษฎีที่โดดเด่นในเรื่องทฤษฎีองค์กรและกระบวนการบริหารงาน ที่ให้ความสำคัญของการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่าการทำงานของฝ่ายพนักงานระดับล่าง และมุ่งเน้นไปยังวิธีการทำงานตลอดจนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารระดับสูงเป็นหลัก โดยหลักการที่เป็นที่รู้จักในระดับสากลนั้นก็คือ POSDCoRB ที่ทั้งสองเป็นหนึ่งในกลุ่มนักวิชาการที่ถูกกองทัพสหรัฐเรียกรวมตัวกันช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเพื่อประเมินข้อผิดพลาดในการบริหารจัดการกองทัพและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งทั้งสองได้นำเสนอแนวคิดดังกล่าวที่เป็นภาระหน้าที่สำคัญของนักบริหารอันประกอบไปด้วยหน้าที่ ๗ ประการ ดังนี้

P – Planning : การวางแผน ตลอดจนการจัดวางโครงสร้างของการทำงาน รวมไปถึงการวางแผนการล่วงหน้าเพื่อเตรียมการ ไปจนถึงการวางแผนทำงานร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ

O – Organizing : การจัดองค์กร ตั้งแต่การกำหนดโครงสร้าง ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนการกำหนดส่งงาน แบ่งงานทำอย่างเป็นระบบระเบียบ

S – Staffing : การจัดการเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กร ตั้งแต่การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การจัดตำแหน่ง การพัฒนา เป็นต้น

D – Directing : การอำนวยความสะดวก ตั้งแต่หน้าที่ในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการ ออกคำสั่ง ไปจนถึงการมอบหมายภารกิจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนภาวะการเป็นผู้นำ

Co – Co-ordinating : การประสานงานตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ให้การทำงานบรรลุเป้าหมายด้วยดี รวมไปถึงการประสานงานในแต่ละส่วนให้สอดคล้องกันด้วย เพื่อให้การทำงานสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

R – Reporting : การรายงานการปฏิบัติงานตั้งแต่งานส่วนบุคคลไปจนถึงองค์กร เพื่อให้รู้ถึงการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ และควบคุมให้ดำเนินไปตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ และสามารถตรวจสอบตลอดจนประเมินผลได้

B – Budgeting : การบริหารงบประมาณ ตั้งแต่การประเมินงบประมาณ การจัดทำบัญชี การตรวจสอบด้านการเงิน ไปจนถึงการนำงบประมาณมาใช้อย่างคุ้มค่าที่สุด

^๕ Ibid.

๒. แนวความคิดการจัดการแบบหลักการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อความสามารถของผู้บริหารนั้นสามารถใช้กับการบริหารทุกประเภท ครอบคลุมการบริหารได้ทั้งองค์กร อย่างไรก็ตามการบริหารดังกล่าวยังมีข้อด้อย คือ ใช้ได้กับการบริหารภาพรวมขององค์กรได้เท่านั้น และต้องได้รับความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของทั้งองค์กร โดยเฉพาะบุคลากรในระดับล่าง ซึ่งแนวคิดนี้ได้ละเลยไป จึงส่งผลให้มีช่องว่างของความไม่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้วรูปแบบขององค์กรทั้ง ๒ แบบ ของการบริหารแบบคลาสสิก จะส่งผลให้องค์กรมีลักษณะการจัดการที่คงเดิมไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง หากมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นก็จะเป็นช่วงสั้น ๆ เท่านั้น ท้ายที่สุดก็จะหวนกลับสู่ระบบเดิม

๒. ทฤษฎีและแนวความคิดดั้งเดิมแบบสมัยใหม่ (Neo - Classical Theory of Organization)

ทฤษฎีและแนวความคิดนี้พัฒนามาจากทฤษฎีและแนวความคิดแบบดั้งเดิม (Classical Theory) โดยพัฒนามาพร้อมกับวิชาการด้านสังคมวิทยาและจิตวิทยา ทฤษฎีนี้เริ่มพัฒนาขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๐ ซึ่งเริ่มมีการศึกษาด้านปัจจัยมนุษย์เพิ่มขึ้น มองเห็นคุณค่าและความสำคัญของบุคคลากร ตลอดจนการบริหารงานบุคคลในเชิงมนุษย์สัมพันธ์ นอกจากนี้ยังเริ่มเกิดการศึกษากลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Group) ซึ่งแฝงเข้ามาในองค์กรที่มีรูปแบบมากขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดจนให้ความสนใจในด้านความต้องการของมนุษย์ที่สามารถส่งผลต่อกระบวนการทำงาน และพัฒนาตนเอง สำหรับแนวคิดที่โดดเด่นในยุคนี้ ได้แก่

แนวความคิดการจัดการแบบมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation)^๖

แนวคิดนี้ค่อนข้างจะขัดแย้งกับแนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ที่เน้นไปที่ประสิทธิภาพของการทำงานเป็นหลัก และมองข้ามความสำคัญของบุคคลไป มุ่งให้มนุษย์ทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามกระบวนการควบคุมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลผลิตเป็นสำคัญ แต่นักทฤษฎีในแนวมนุษย์สัมพันธ์นี้มีแนวความคิดว่าการที่จะทำงานให้บรรลุผลสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยแรงงานคนเป็นสำคัญ แล้วมนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่มีความต้องการหลากหลายมิติและไร้เหตุผลด้วย ไม่ได้ทำงานเพื่อหวังตอบแทนเรื่องค่าจ้างเพียงอย่างเดียว อีกทั้งมนุษย์ทุกคนยังมีลักษณะที่แตกต่างกัน ฉะนั้นการใส่ใจเรื่องความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์กรจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อผลผลิตโดยตรงด้วยเช่นกัน และส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กรได้เป็นอย่างดีอีกด้วย นักทฤษฎีและแนวความคิดที่โดดเด่น ได้แก่

Abraham H. Maslow^๗ : แนวความคิดในเรื่องมนุษย์สัมพันธ์ที่โดดเด่นมากและเป็นที่รู้จักไปทั่วโลกจนถึงยุคปัจจุบันนี้ก็คือแนวความคิดของ Maslow ที่เรารู้จักกันดีนั่นเอง ซึ่งนักทฤษฎีมนุษย์สัมพันธ์นี้ได้นำเสนอทฤษฎี Hierachy of Needs หรือ ทฤษฎีลำดับขั้นของความ ต้องการ หรือที่คนยุคนี้อาจเรียกติดปากกันในชื่อ “ทฤษฎีมาสโลว์ (Maslow Theory)” ที่สร้างแผนภูมิปิรามิดแสดงลำดับขั้นความสำคัญของความต้องการของมนุษย์ไว้อย่างยอดเยี่ยมทีเดียว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

^๖ ธาดา ราชกิจ. “แนวคิดด้านมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation Concept)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.hmote.asia/orgdevelopment/190524-human-relation-concept/>, ๒๕๖๓.

^๗ Ibid.

๑. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs)
๒. ต้องการความปลอดภัยและมั่นคง (Security or Safety Needs)
๓. ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and Love Needs)
๔. ความต้องการการยกย่อง (Esteem Needs)
๕. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Self-Actualization)

Hugo Münsterberg^๘ : นักจิตวิทยาชาวเยอรมัน-อเมริกัน ที่เป็นหนึ่งในผู้บุกเบิกด้านจิตวิทยาประยุกต์ เขาเป็นผู้ริเริ่มเรื่องจิตวิทยาอุตสาหกรรมที่ศึกษาวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อนำมาปรับปรุงให้ได้ผลผลิตมากที่สุด เขาได้นำเอาแนวคิด Psychology and Industrial Efficiency นี้มาใช้กับระบบโรงงาน โดยได้ผสมผสานทฤษฎีของเขาเข้ากับทฤษฎีการจัดการตามแนวคิดวิทยาศาสตร์ของ Frederic Winslow Taylor โดยเน้นการใช้พลังงานคนให้เป็นประโยชน์กับความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ ตัดทอนเวลาทำงานให้น้อยลง แต่ได้งานเพิ่มมากขึ้น และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้

Elton Mayo^๙ : นักสังคมวิทยาแห่งฝ่ายวิจัยด้านอุตสาหกรรมของฮาร์วาร์ด (The Department of Industrial Research at Harvard) ที่ได้รับยกย่องว่าเป็น “บิดาแห่งการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์” ที่เน้นการศึกษาพฤติกรรมศาสตร์ ผลงานที่โดดเด่นของเขาก็คือการทำงานกับคณะวิจัยพนักงานที่โรงงาน Hawthorne Plant ของบริษัท Western Electric ในชิคาโก รัฐอิลลินอยด์ สหรัฐอเมริกา ช่วงปี ค.ศ.1927-1932 ซึ่งเน้นไปที่การวิจัย 3 เรื่องใหญ่ ได้แก่ ศึกษาสภาพห้องทำงาน (Room Studies), การสัมภาษณ์ (Interview Studies) และการสังเกตการณ์ (Observation Studies) จนเกิดเป็นกรณีศึกษาสำคัญอย่าง Hawthorne Effect ที่เป็นต้นแบบการศึกษาเรื่อง Employee Motivation หรือ Theory of Motivation นั่นเอง

นักทฤษฎีในยุคนี้เน้นไปที่การสร้างแรงจูงใจให้บุคลากร เพื่อเป็นเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เริ่มมีความโน้มเอียงมาสู่ความเป็นจิตนิยม (Idealism) แต่เมื่อการบริหารลักษณะนี้อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว กลับพบว่าประสิทธิภาพการดำเนินการนั้นด้อยลงจากข้อจำกัดของแต่ละบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญที่ต่างกัน ไม่สามารถปรับตัวให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงทีของยุคโลกาภิวัตน์ ในบางครั้งองค์กรจึงเสียโอกาสที่ดีไป ซึ่งโอกาสดังกล่าวนั้นมีไม่บ่อยครั้งและเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ ที่จะคว้าไว้

๓. ทฤษฎีและแนวความคิดแบบสมัยใหม่ (Modern Theory of Organization)

ในยุคที่สภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไว รุกิจต่าง ๆ มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การบริหารจัดการมีความสลับซับซ้อนและต้องรวดเร็วมากยิ่งขึ้น องค์กรจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จะมีความคงที่บ้างก็เพียงช่วงสั้น ๆ จึงต้องมีการจัดการแบบพลวัตรสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมตลอดเวลา จึงมีความยืดหยุ่นสูง เน้นการปฏิบัติงานที่ถูกต้องและผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการองค์กรจึงมีการผสมผสาน

^๘ Ibid.

^๙ Ibid.

หลากหลายรายละเอียดเข้ามา โดยเฉพาะการนำเอาหลักคณิตศาสตร์เข้ามาใช้ในระบบการคำนวณต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพสูงสุด ไปจนถึงการบริหารงานบุคคลที่มีความซับซ้อนมากขึ้น พนักงานต้องเพิ่มศักยภาพของตนเองที่จะเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องได้รอบด้าน รวมถึงการสร้างกลยุทธ์ต่าง ๆ ในการบริหารจัดการออกมามากหลายรูปแบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด สำหรับในยุคการบริหารสมัยใหม่นี้มีนักทฤษฎียุคใหม่เกิดขึ้นมากมาย มีการค้นคิดวิธีการบริหารจัดการหลากหลายรูปแบบออกมาไม่ต่างจากการทดลองทางวิทยาศาสตร์ เพื่อแข่งกับปัจจัยเวลา ดังนั้นการพิจารณาค่าตอบแทนการทำงาน (Compensation) ในองค์กรสมัยใหม่มีแนวโน้มที่จะตอบแทนตามทักษะ (Skill Based) โดยมีนักทฤษฎีและแนวความคิดที่โดดเด่น ได้แก่

Henri Fayol^{๑๐} : เป็นนักทฤษฎียุคเดียวกันกับ Frederick Winslow Taylor บิดาแห่งแนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) แต่ทฤษฎีการจัดการของ Henri Fayol นั้นแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ปัจจุบันได้รับการยกย่องว่าเป็น ผู้ก่อตั้งศาสตร์แห่งการบริหารยุคใหม่ (Founder of Modern Management Method) แนวความคิดการบริหารยุคใหม่นี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อบุคคลากร ระบบการทำงาน ระบบค่าตอบแทน ไปจนถึงระบบสวัสดิการ เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานและสร้างความภักดีต่อองค์กรในคราวเดียวกัน จึงเป็นที่มาของทฤษฎีการบริหารจัดการธุรกิจ (Theory of Business Administration) ซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ ๕ ปัจจัยหลักที่เรียกว่า POCCC ที่จะต้องดำเนินการไปให้ได้อย่างประสานสอดคล้องกัน ได้แก่

- P – Planning : การวางแผน
- O – Organizing : การจัดองค์กร
- C – Commanding : การบังคับบัญชาหรือสั่งการ
- C – Coordinating : การประสานงาน
- C – Controlling : การควบคุม

William Ouchi^{๑๑} : ศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัย UCLA ที่เป็นเจ้าตำรับ Theory Z ซึ่งเป็นทฤษฎีการบริหารธุรกิจที่ผสมผสานระหว่างระบบการบริหารธุรกิจแบบตะวันตกและตะวันออกเข้าด้วยกัน โดย Theory Z นั้นเกิดจากการศึกษา Theory A ซึ่งเป็นการบริหารจัดการแบบอเมริกัน และ Theory J ซึ่งเป็นการบริหารจัดการแบบญี่ปุ่น โดยนำเอาข้อดีของทั้งสองศาสตร์มาผสมผสานกันจนเกิดเป็นทฤษฎีบริหารรูปแบบใหม่ขึ้น โดย Theory Z มีหลักสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๑. ระยะเวลาจ้างงานเป็นแบบระยะยาว หรือ ตลอดชีวิต
๒. ลักษณะงานอาชีพต้องให้เรียนรู้หลายๆ ด้าน ไม่เน้นที่ด้านเดียว
๓. การเลื่อนตำแหน่งไม่จำเป็นต้องรอระยะเวลา 10 ปี เลื่อนได้ตามความสามารถ

และความเหมาะสม

๔. มีการประเมินประสิทธิภาพของการทำงานแบบระบบทีม

^{๑๐} Ibid.

^{๑๑} Ibid.

๕. การตัดสินใจ มีการกระจายอำนาจ และรวมอำนาจตามสถานการณ์และความเหมาะสม

๖. ทุกคนมีเสรีภาพเท่าเทียมกัน มีอิสระในความคิดของตนเอง เสริมสร้างมนุษย์สัมพันธ์ในองค์กรให้ดี

๗. การบริหาร ใช้ระบบ Management by Objective (MBO) หรือการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก และเป็นแบบที่ทุกคนมีส่วนร่วมกำหนด

ทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่ POLC^{๑๒} ผู้ที่นำเสนอทฤษฎีนี้ คือ Louis A. Allen ที่ปรึกษาด้านการจัดการชาวอเมริกัน ได้เขียนหนังสือ Management and Organization ขึ้นในปี ค.ศ.1958 โดย POLC ถือว่าเป็นทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่ในยุคเริ่มแรกที่ยังคงนิยมใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมีหลักการง่ายๆ ไม่มีความซับซ้อน แต่ครอบคลุมการปฏิบัติการอย่างครบกระบวนการ ตั้งแต่ต้นจนจบ ซึ่งในทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับการจัดการทั้งในเรื่องขององค์กร บุคลากร รวมถึงการวางแผนทุกอย่างให้มีความสอดคล้องที่ดี เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญต้องยังมีการประเมินผล เพื่อนำผลการประเมินนั้นมาวิเคราะห์ปรับปรุงตลอดจนแก้ไขให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งนั่นจะทำให้การทำงานสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้เป็นอย่างดี โดยมีหลักการดังนี้

P – Planning จะประกอบไปด้วยการ กำหนด “วิสัยทัศน์” และ “พันธกิจ” ขององค์กร (Defining Organization Vision & Mission) เพื่อสร้าง “เป้าหมาย” และ “วัตถุประสงค์” ให้ชัดเจน (Setting Goals & Objectives) ก่อนที่จะคิดค้นกลยุทธ์ที่โดดเด่น (Strategizing) ก่อนการนำมาวางแผนปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (Plan of Action to Achieve Goals)

O – Organizing จะเป็นการจัดการองค์กรโดยการกำหนดโครงสร้างองค์กรให้ชัดเจนและไม่ทับซ้อน (Formulate Organizational Structure) จัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมลงตัว (Resource Allocation) ออกแบบการทำงานของแต่ละตำแหน่งให้ครบถ้วน (Job Design)

L – Leading ภาวะผู้นำมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ดังนั้นในขั้นนี้จึงต้องสร้างภาวะผู้นำและทิศทางของการทำงาน (Leadership & Direction) โดดเน้นที่ความมีไหวพริบการตัดสินใจ (Decision Making) ความสามารถในการสร้างกระตุ้นแรงจูงใจในการทำงาน (Motivation) การติดต่อสื่อสาร และประสานงานให้มีประสิทธิภาพ (Coordination & Communication) ลดความขัดแย้งและความตึงเครียดในองค์กร

C – Controlling การควบคุมสร้างระบบการทำงานให้ได้มาตรฐานเพื่อให้การทำงานราบรื่น (Process & Standards) สามารถติดตามผล รายงานผล ประเมินผล (Review & Evaluation) ปฏิบัติการอย่างถูกต้องตามมาตรฐานที่วางไว้ (Corrective Action) โดยผู้บริหารจะต้องประเมินผล เปรียบเทียบและแก้ไขให้เป็นที่ไปตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

^{๑๒} ธาดา ราชกิจ. “แนวคิดด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation Concept)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.hmote.asia/orgdevelopment/190619-polc-management-concept/>, ๒๕๖๓.

ในองค์กรที่ประสบความสำเร็จในโลกปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัตสูงนั้น พบว่าองค์กรนั้นความสามารถในการดำเนินการสร้างความสอดคล้องของตัวแปร POLC นั้นมีสูง ส่วนองค์กรที่ไม่ประสบความสำเร็จนั้นกลับมีปัญหาเกิดขึ้นกับตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งในกระบวนการ สิ่งที่ต้องดำเนินการในองค์กรก็คือ องค์กรจะต้องสำรวจหาความจริงให้ได้ และเมื่อตรวจพบความบกพร่อง ดังกล่าวแล้วจะต้องดำเนินการแก้ไขความบกพร่องนั้นให้ได้อย่างทันท่วงทีต่อสภาวะแวดล้อมขององค์กร

Franklin D. Roosevelt (FDR)^{๑๓} : อดีตประธานาธิบดีคนที่ ๓๒ ของสหรัฐอเมริกา นับได้ว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถเรื่องการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก การบริหารของเขาที่โด่งดังก็คือ นโยบาย New Deal ที่คิดค้นขึ้นเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ The Great Depression ที่รุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ๑๙๒๙-๑๙๓๙^{๑๔} โดยนโยบายนี้แตก เป็นหลักการ 3Rs ที่ประกอบไปด้วย

๑. Relief เน้นการบริหารไปที่การบรรเทาทุกข์หรือลดปัญหาต่าง ๆ โดยมุ่งเน้น ไปที่พนักงานให้อยู่รอด

๒. Recovery การฟื้นฟูสิ่งที่แย่ให้กลับดีขึ้น เน้นที่การทำให้ระบบขององค์กร มีฟื้นคืนสภาพ สามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้

๓. Reform การปฏิรูปล้างใหม่ให้ก้าวหน้า ซึ่งหลักการนี้ยังถูกนำไปใช้อีกมากมาย ตั้งแต่หน่วยงานรัฐบาล, บริษัทเอกชน, หรือแม้แต่ผู้บริหารในประเทศอื่น ๆ เพื่อมิให้ปัญหาเช่นเดิม หวนกลับมาอีก

ในส่วนของการพัฒนาทฤษฎีขององค์กรในยุคที่มีพลวัตของการเปลี่ยนแปลง ของสภาวะแวดล้อมที่สูง เมื่อวิเคราะห์ทฤษฎีต่าง ๆ แล้วเห็นได้ว่าทฤษฎีในชุดนี้ได้เน้นไปที่การบริหาร บุคลากรให้มีความผูกพันกับองค์กร โดยนับว่าทุกคนล้วนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่มีความสำคัญ ต่อการขับเคลื่อนขององค์กรไปสู่เป้าหมาย ดังนั้นผู้มีส่วนร่วมจะต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่รวมทั้ง ต้องปรับตัวทั้งในภาพย่อยและภาพรวมอยู่ตลอดเวลาให้เท่าทันต่อสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนไป จึงมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในโลปัจจุบันที่สภาวะแวดล้อมมีความเป็นพลวัตสูง องค์กรจึงต้อง พัฒนาภาพย่อยด้วยการเป็นองค์กรแห่งความรู้และภาพใหญ่ที่ต้องมีการปฏิรูประบบการทำงาน อยู่ตลอดเวลา ในการปฏิรูปนั้นองค์กรจะต้องมีกระบวนการวัดและประเมินผลเพื่อหาข้อบกพร่อง ขององค์กรให้พบและดำเนินการแก้ไขให้ทันเวลา จึงนำมาสู่การใช้ทฤษฎีปฏิรูปภาคความมั่นคงต่อไป

ทฤษฎีการปฏิรูปภาคความมั่นคง

๑. ความสำคัญและความหมายการปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform)

ในโลกปัจจุบันพบว่าความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) เป็นประเด็น ที่สำคัญไม่น้อยกว่าการระงับปัญหาจากสงครามหรือการก่อการร้ายดังเช่นในอดีต ปัญหาและ

^{๑๓} Ibid.

^{๑๔} Great Depression History. (Online). Available : <https://www.history.com/topics/great-depression/great-depression-history>, 2020.

ภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อภาคประชาชนของประเทศต่าง ๆ ในโลก พบว่ามีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้นการป้องกันและการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมมนุษย์จึงได้รับความสนใจจากองค์กรและหน่วยงานด้านความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางกว่าปัญหาสงครามดังเช่นในอดีต อีกทั้งยังพบว่าภัยคุกคามต่อความมั่นคงมนุษย์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ล้วนมีสาเหตุมาจากความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านความมั่นคงของประเทศ เมื่อหน่วยงานเหล่านั้นต้องเผชิญกับปัญหาด้านการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงยิ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในชาติต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงมากยิ่งขึ้น ดังนั้นในการรับมือกับภัยคุกคามของมนุษย์ที่ซับซ้อนเหล่านี้ รัฐและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงมีความจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงการแก้ปัญหาแบบแยกส่วนที่ขาดการบูรณาการเข้าด้วยกัน ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการนำเสนอแนวทางที่ใช้ชื่อว่าปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR) ขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงมนุษย์ให้เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน

การปฏิรูปภาคความมั่นคงนั้นคือการแสดงให้เห็นว่าความมั่นคงได้ขยายออกไปเกินจากองค์ประกอบทางทหารแบบดั้งเดิม และเกี่ยวข้องกับสถาบันต่างประเทศและตัวแสดงอื่น ๆ ของประเทศและสถาบันการศึกษาต่างประเทศและตัวแสดงอื่น ๆ ในมุมมองที่กว้างมากขึ้น นอกจากนี้ยังเน้นความจำเป็นในการรักษาความมั่นคง การเตรียมการที่คำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในขณะเดียวกันการปฏิรูปภาคความมั่นคงจะเน้นที่การมีประสิทธิภาพที่เป็นรูปธรรมสามารถจับต้องได้ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วมในองค์ประกอบของความมั่นคงในปัจจุบันการปฏิรูปความมั่นคงนับเป็นหลักการสำคัญขององค์การระหว่างประเทศและชาติมหาอำนาจต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการรักษาสันติภาพของโลก ได้แก่ องค์การสหประชาชาติ สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ซึ่งในรายงานประจำปี พ.ศ.๒๕๕๑ เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้กล่าวถึงการปฏิรูปภาคความมั่นคงว่า "ภาคความมั่นคงควรมีการดำเนินการให้มีมาตรฐานด้านประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมและความโปร่งใสตรวจสอบได้เช่นเดียวกับภาคส่วนอื่น ๆ และการปฏิรูปภาคความมั่นคงต้องมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาการรักษาความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพและให้เป็นที่ไว้วางใจได้ทั้งต่อรัฐและประชาชนของตน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมอย่างเต็มที่"^{๑๕}

แนวคิดการปฏิรูปภาคความมั่นคงเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๙๐ (พ.ศ.๒๕๓๓-๒๕๔๒) ในยุคหลังคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกและปฏิบัติการสันติภาพในแอฟริกา และมีพัฒนาการโดยสถาบันด้านความมั่นคงต่าง ๆ ภายใต้อชช Security Sector Reform เนื่องด้วยองค์การระหว่างประเทศ และชาติมหาอำนาจตะวันตกเหล่านี้ได้เข้าไปมีบทบาทด้านความมั่นคงในประเทศโลกที่สาม และประเทศสังคมนิยม ซึ่งระบอบการเมืองเพิ่งล่มสลายในช่วงหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นและการแยกตัวออกจากสหภาพโซเวียตที่ล่มสลายไปเช่นกัน แต่เดิมประเทศเหล่านี้ปกครองด้วยระบบที่ความมั่นคงมุ่งที่รัฐเป็นผู้ชี้ขาด และมีทหารเป็นตัวแสดงสำคัญในระบอบการ

^{๑๕} รูเบน อาซิเชียน, การพัฒนาภาคความมั่นคง (ฮาวาย : ศูนย์การศึกษาความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.apdforum.com/th/article/rmiap/articles /print/features/2014/07/01/feature-pr-10>>, ๒๐๑๔

ปกครอง ผลสุดท้ายความมั่นคงของรัฐกลับกลายเป็นความไม่มั่นคงของประชาชน เพราะรัฐใช้อำนาจเข้ากดขี่ บังคับต่อประชาชนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงมีการกำหนดกรอบคิด และแนวทางการปฏิบัติ เพื่อปฏิรูปความมั่นคงและกองทัพให้มีความเหมาะสมกับระบอบเสรีประชาธิปไตย กระบวนการดังกล่าวถูกเรียกขานในระดับสากลว่าการปฏิรูปภาคความมั่นคง ซึ่งมีการนำไปใช้ในพื้นที่ย่าง ๆ ของโลกในรูปแบบและคำจำกัดความที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามนิยามของการปฏิรูปภาคความมั่นคงโดยองค์การนาซาชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่ช่วยสนับสนุนงานด้านการปฏิรูปภาคความมั่นคงในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกได้ให้คำจำกัดความในลักษณะต่าง ๆ ไว้ดังนี้^{๑๖}

๑.๑ องค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN)

นับเป็นองค์กรหลักที่มีภารกิจและดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงของมวลมนุษยชนในโลก และเป็นผู้ริเริ่มใช้แนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศที่องค์การเข้าไปสร้างสันติภาพ โดยให้ความหมายการปฏิรูปภาคความมั่นคงว่าเป็น “กระบวนการในการประเมินคุณค่า ทบทวน เติบโต ติดตาม และประเมินผล ที่นำโดยผู้มีอำนาจระดับชาติ เพื่อขยายขอบเขตของความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบ ต่อรัฐและประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติรัฐ” ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติได้ถือว่าการปฏิรูปภาคความมั่นคงนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเข้มแข็งของประเทศ และต้องเป็นส่วนเดียวกันกับการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพ รวมถึงการสนับสนุน ส่งเสริมบรรเทาความยากจน การปกครองโดยกฎหมาย หลักธรรมาภิบาล การใช้อำนาจรัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และการปกครองที่จะมีให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้อีก ซึ่งการปฏิรูปที่จะถูกต้องเหมาะสมนั้น จะแตกต่างกันตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศ^{๑๗} โดยคณะกรรมการความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะต้องส่งเสริมให้มีการดำเนินการปฏิรูปในลักษณะแบบองค์รวมที่ครอบคลุม ทั้งการวางแผนเชิงกลยุทธ์ โครงสร้างสถาบันหลักที่สำคัญ การจัดการบริหารทรัพยากรขีดความสามารถ ในการส่งเสริมให้เกิดหลักธรรมาภิบาล รวมถึงกระบวนการตรวจสอบจากฝ่ายพลเรือน

๑.๒ องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development-Development Assistant Committee : OECD-DAC)

ให้ความหมายการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงว่า “เป็นความพยายามในการเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อตอบสนองต่อขอบเขตความมั่นคงที่จำเป็นภายในสังคม การเมืองนั้น ๆ โดยมีหลักการที่ต้องยึดปฏิบัติได้แก่ หลักวิถีทางประชาธิปไตย การบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส ยึดมั่นในหลักนิติรัฐและนิติธรรม และมาตรฐานความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้” แต่จะต้องพิจารณาให้ความครอบคลุมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือภาคความมั่นคงแบบเดิม

^{๑๖} คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ, วุฒิสภา รายงานสรุปผลการสัมมนา เรื่อง “มองอนาคตประเทศไทย...ผ่านการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ”, วันพุธที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร

^{๑๗} องค์การสหประชาชาติ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/security.shtml>>, ๒๕๕๘.

ทั้งที่เป็นการป้องกันประเทศ การข่าวกรอง และการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วย โดยกระบวนการปฏิรูปภาคความมั่นคงจะไม่ละเลยภารกิจความมั่นคงแบบดั้งเดิม อันได้แก่การป้องกันประเทศ งานข่าวกรอง และการลาดตระเวนตรวจการณ์ ดังนั้นจึงนับว่าเป็นการขยายขอบเขตนิยามความหมายความมั่นคงให้กว้างขวางครอบคลุมมากขึ้น

๑.๓ ศูนย์รวมการป้องกันความขัดแย้งโลก แห่งรัฐบาลสหราชอาณาจักร (UK Government's Global Conflict Prevention Pool : GCPP) กำหนดความหมายการปฏิรูปภาคความมั่นคงว่า “เป็นกรอบแนวคิดกว้าง ๆ ที่ครอบคลุมชุดความคิดเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับ ผู้ที่เกี่ยวข้อง และกิจกรรมต่าง ๆ ในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้การปฏิรูปภาคความมั่นคงจะมุ่งเน้นในเรื่องของความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กฎหมาย โครงสร้าง และการควบคุม ตรวจสอบ โดยยึดมั่นในหลักการ และมาตรฐานของประชาธิปไตยเป็นสำคัญ” ทั้งนี้ศูนย์ฯ ได้แนะนำว่าการนำหลักการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงไปประยุกต์ใช้กับบริบทในสังคมของประเทศต่าง ๆ นั้น ไม่สามารถยึดถือรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นหลักได้เสมอไป

จากความหมายที่องค์กรต่าง ๆ นิยามขึ้นนั้น พบว่าการปฏิรูปภาคความมั่นคงนับเป็นกระบวนการปฏิรูปหรือการสร้างภาคความมั่นคงของรัฐขึ้นใหม่ (Process to reform or rebuild a state's security sector) เพื่อแก้ไขสถานการณ์ภาคความมั่นคงที่เกิดความผิดปกติ จนไม่สามารถทำให้เกิดความมั่นคงต่อรัฐและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่อยู่ภายใต้หลักการประชาธิปไตย และที่สำคัญคือภาคความมั่นคงกลับกลายเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคง เพราะหน่วยงานภาคความมั่นคงมีนโยบายและการปฏิบัติแบบเลือกปฏิบัติ ประพฤติตนไม่ถูกต้องตามครรลองคลองธรรม จนเป็นเหตุให้ผลการปฏิบัติงานของภาคความมั่นคงที่ไม่ได้รับการปฏิรูปหรือมีรูปแบบที่ผิด ๆ เหล่านี้ไปขัดขวางอย่างมากต่อการพัฒนา การสร้างประชาธิปไตยและสันติสุขที่ยั่งยืนของรัฐ ดังนั้นการปฏิรูปภาคความมั่นคงจึงเป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้ภาคความมั่นคงและภาคยุติธรรมทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพที่จับต้องและตรวจสอบได้ ซึ่งส่งผลที่ดีต่อความมั่นคงของประเทศและประชาชนภายใต้กรอบประชาธิปไตยที่มีการเคารพสิทธิมนุษยชนและกฎหมายของรัฐ

กล่าวโดยสรุป นิยามและความหมายของแนวคิดเรื่องการปฏิรูปภาคความมั่นคงจึงเป็นแนวคิดที่มีการขยายความจากรอบคิดดั้งเดิมที่จำกัดภารกิจความมั่นคงไว้ที่การป้องกันภัยคุกคามภายในและภายนอกประเทศ ไปสู่กรอบคิดที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของมนุษย์ในระดับปัจเจก และถือว่าความไม่มั่นคงนั้นอาจเกิดขึ้นจากปัจจัยภายในรัฐเอง ดังนั้นเพื่อสร้างรัฐที่ประชาชนในชาติมีความมั่นคงจึงต้องสร้างเสถียรภาพ และความยั่งยืนให้แก่รัฐ ด้วยการสร้างเสริมบริหารจัดการที่ดี ยึดมั่นในวิถีประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ธรรมาภิบาลและหลักนิติรัฐ

๒. วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปฏิรูปภาคความมั่นคง

การปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR) เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งหน่วยงานระดับโลก ระดับภูมิภาค ว่าเป็นแนวคิดที่จะสามารถสร้างสภาวะแวดล้อมที่ดี มีเสถียรภาพและมีความมั่นคงอันจะนำไปสู่การพัฒนา ลดความยากจน สร้างธรรมาภิบาล สร้างสถาบันการเมืองอันเป็นรากฐานนำไปสู่ความเป็นนิติรัฐ และความมั่นคงที่ยั่งยืน โดยในการปฏิรูปนั้นต้องการให้มีการบริหารจัดการภาคความมั่นคงที่ดี (Good security

sector governance) ซึ่งจะสร้างความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ภายใต้กรอบประชาธิปไตย นิติรัฐและมนุษยธรรม ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักในการปฏิรูปภาคความมั่นคงแบ่งได้เป็นสองประการคือการปฏิรูปเพื่อพัฒนาภาคความมั่นคงให้มีประสิทธิผล มีเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ (Effective, Affordable and Efficient) ด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การปรับโครงสร้าง หรือการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่องค์กรบุคคลและองค์กรวัตถุ (Restructuring or building human and material capacity) วัตถุประสงค์ที่สองเพื่อปฏิรูประบบการควบคุมภาคความมั่นคงโดยระบบประชาธิปไตยและภาคฝ่ายพลเรือน ตัวอย่างเช่นการเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารและการตรวจสอบของรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรภาคสังคมให้มีความเข้มแข็ง^{๑๘} ในของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐแห่งรัฐสภาไทย ได้สร้างกระแสความตื่นตัวเรื่องการปฏิรูปภาคความมั่นคงแก่สังคมไทย แต่มีความคลาดเคลื่อนที่มองเพียงวัตถุประสงค์ประเด็นที่สองเพียงอย่างเดียวว่าการปฏิรูปภาคความมั่นคงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้^{๑๙}

๒.๑ เพื่อเป็นทิศทางในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

๒.๒ เพื่อลดกระบวนการทหารนิยมในสังคม

๒.๓ เพื่อสามารถควบคุมงบประมาณทางการทหารได้ในประเทศที่มีการใช้งบประมาณการทหารสูง

๒.๔ เพื่อเป็นหนทางในการสร้างให้เกิดการยอมรับในสิทธิมนุษยชน

๒.๕ เพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศนั้น ๆ

องค์ความรู้ที่เกิดจากการเรียนรู้และความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาและความมั่นคง อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมและดุลอำนาจของโลกที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตลอดระยะเวลา ๒๕ ปีที่ผ่านมา องค์การระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทในการรักษาสันติภาพของโลก ได้ศึกษาวิเคราะห์แนวทางการสร้างความมั่นคงและนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศที่เกิดความขัดแย้งทั่วทุกมุมโลก จนสามารถสร้างเป็นทฤษฎีหรือหลักการว่าด้วยการปฏิรูปภาคความมั่นคง ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติและองค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคสังคม ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก นอกจากนี้การบริหารจัดการภาคความมั่นคงเป็นงานที่ทำนายต่อรัฐที่จะพัฒนาไปสู่สังคมประชาธิปไตย เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ รัฐบาลแต่ละประเทศจำเป็นต้องยึดแนวทางในการสร้างความมั่นคงที่เป็นสากล หลักการปฏิรูปภาคความมั่นคงจึงได้รับการเผยแพร่ไปสู่ประเทศต่าง ๆ ที่ถึงแม้จะไม่มี ความขัดแย้งที่รุนแรงก็ตาม โดยการปฏิรูปภาคความมั่นคงจะมีเป้าหมายให้เกิดขึ้นในประเทศของตนดังนี้^{๒๐}

^{๑๘} Albrecht Schnabel and Hans Born, Security Sector Reform : Narrowing the Gap between Theory and Practice, (Geneva : DCAF, 2011), p. 11.

^{๑๙} คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐวุฒิสภา, op.cit. , p.2.

^{๒๐} Ibid. p.3.

๑. สนับสนุนให้เกิดการกำกับภาคความมั่นคงโดยพลเรือนและภาคประชาสังคม ในลักษณะการอบรม ให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับงานภาคความมั่นคง เสริมสร้างกลไก การตรวจสอบงบประมาณภาคความมั่นคง โดยใช้หลักการธรรมาภิบาล หลักสิทธิมนุษยชน และความแตกต่างเชิงวัฒนธรรม

๒. เสริมสร้างบุคลากรด้านความมั่นคงให้มีความเป็น “มืออาชีพ” ด้านความมั่นคง มีความพร้อม มีความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

๓. นำแนวคิดการปฏิรูปภาคความมั่นคงมาใช้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้น

๔. การพัฒนานิติรัฐและนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

๓. ภาคความมั่นคง (Security Sector)

การปฏิรูปความมั่นคงจะมุ่งที่สถาบันของรัฐและหน่วยงานที่มีบทบาทรับผิดชอบ ด้านความมั่นคงของรัฐและประชาชนแบบรอบด้าน ได้แก่ กองทัพ หน่วยบังคับใช้กฎหมาย (รวมถึงตำรวจ) หน่วยข่าวกรอง สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเขตชายแดน งานศุลกากร งานด้านยุติธรรมและการลงโทษ รวมถึงส่วนอื่น ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวกับการออกแบบ บริหาร กำกับ ดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เช่น รัฐสภา รัฐบาล นักการเมือง กรรมการสิทธิมนุษยชน และ องค์การภาคสังคม ในบางกรณีอาจรวมถึงกองกำลังที่ไม่ใช่รัฐ และบริษัทที่ให้บริการด้านความปลอดภัยหรือทหารรับจ้าง^{๒๑} ดูแผนภาพที่ ๒-๑ แสดงถึงส่วนต่าง ๆ ในภาคความมั่นคง

^{๒๑} Hans Born (Switzerland), เอกสารประกอบการบรรยาย Security Sector Governance and Reform – Concepts and Contexts Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) กรุงเทพฯ ค.ศ.๒๐๑๓

แผนภาพที่ ๒-๑ สถาบันที่ให้บริการด้าน ความมั่นคงและยุติธรรม



๔. วิธีการ (Approach) การปฏิรูปภาคความมั่นคง

การปฏิรูปภาคความมั่นคงมีเป้าหมายที่กระบวนการดำเนินการสร้างความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงของมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเสมอภาคเท่าเทียมไม่เกิดการแบ่งแยกเลือกปฏิบัติ และอยู่ภายใต้กรอบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามในบางประเทศไม่อาจนำไปใช้ได้ โดยเฉพาะประเทศที่มีสังคมที่แตกแยก มีความขัดแย้งขาดรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย อย่างเช่นสถานการณ์ที่ไร้เสถียรภาพทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจของประเทศอัฟกานิสถานจำเป็นต้องประยุกต์การปฏิรูปความมั่นคงในลักษณะการสร้าง ความมั่นคงของมนุษย์มากกว่าความมั่นคงของรัฐ ภายใต้กระบวนการการสร้างรัฐ (State-building) ทั้งนี้สิ่งบอกเหตุที่รัฐหนึ่งๆ จำเป็นต้องปฏิรูปภาคความมั่นคง ก็คือเกิดปัญหาจากส่วนที่ให้บริการด้านความมั่นคงไม่มีประสิทธิผลและไม่มีประสิทธิภาพจนเป็นต้นเหตุให้เกิดความไม่มั่นคง อีกประการคือการขาดหรือไม่เพียงพอในความโปร่งใส และการตรวจสอบที่เข้มแข็ง

หลักแนวคิดสำคัญในการปฏิรูปภาคความมั่นคงจะต้องให้ทั้งตัวแสดงและกลไกที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้ามาอยู่ในกระบวนการปฏิรูป เพื่อเปลี่ยนให้ระบบที่ทำงานผิดปกติไปสู่ระบบที่เหมาะสม ถูกต้อง ผลของการปฏิรูปคือการมีกองกำลังด้านความมั่นคงที่ได้รับการปฏิรูปให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเพิ่มขึ้น ทั้งนี้การทำให้กองทัพมีความทันสมัย เช่น การจัดหาอาวุธใหม่ ๆ การปรับโครงสร้างการบังคับบัญชากองทัพไม่นับว่าเป็นการปฏิรูปภาคความมั่นคง หากไม่มีการสร้างกลไกตรวจสอบความโปร่งใสเชิงประชาธิปไตยให้แก่ภาคความมั่นคง ซึ่งการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่สำคัญจะต้องรวมถึงการปรับปรุงระบบการควบคุม ตรวจสอบ และการสร้างกรอบกลไกการจัดสรรงบประมาณที่ถูกต้องให้แก่ภาคความมั่นคง^{๒๒}

ในการปฏิรูปและการบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคง ประเด็นหลักที่ต้องการให้องค์กรมีการปฏิรูปก็คือ กระบวนการทางประชาธิปไตย อย่างเช่นที่ประเทศตะวันตกดำเนินการอยู่เป็นต้นแบบในการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้สิ่งสำคัญของการปฏิรูปภาคความมั่นคงจะไม่มุ่งประเด็นไปเพียงกองทัพและกองกำลังต่าง ๆ (Security Forces) อย่างเช่น ตำรวจ และหน่วยงานด้านการข่าวของรัฐ เท่านั้น แต่การปฏิรูปที่แท้จริงแล้วจะพิจารณาปฏิรูปภาคความมั่นคงทั้งหมดตามที่กล่าวไปแล้วในข้างต้นได้แก่ กองทัพ หน่วยบังคับใช้กฎหมาย (รวมถึงตำรวจ) หน่วยข่าวกรอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชายแดน หน่วยงานศุลกากร หน่วยงานยุติธรรมและการลงทัณฑ์ รวมถึงส่วนอื่น ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวกับการออกแบบ บริหาร กำกับดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เช่น สภา รัฐบาล นักการเมือง กรรมการสิทธิมนุษยชน และองค์กรภาคสังคม ในบางกรณีอาจจะรวมถึงกองกำลังที่ไม่ใช่รัฐ และบริษัทที่ให้บริการด้านความปลอดภัยหรือทหารรับจ้าง ทั้งนี้ต้องประเมินภาคส่วนเหล่านี้ก่อนแล้วจึงทำการปฏิรูปให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์สองประการของการปฏิรูปภาคความมั่นคงตามที่ได้กล่าวแล้วเช่นกัน โดยกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปความมั่นคงนั้นแบ่งออกได้ ๕ กลุ่มกิจกรรมได้แก่^{๒๓}

๑. กิจกรรมการตรวจสอบภาพรวม (Overarching activities) การวิเคราะห์ตรวจสอบและประเมินผลภาคความมั่นคงในภาพรวมของประเทศในด้านต่างๆ รวมถึงยุทธศาสตร์และนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติด้วย

๒. กิจกรรมที่เกี่ยวกับสถาบันที่ให้บริการด้านความมั่นคงและความยุติธรรม ได้แก่การปรับโครงสร้างและการปฏิรูปหน่วยงานป้องกันประเทศ ตำรวจ และหน่วยบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ รวมถึงระบบยุติธรรมและราชทัณฑ์

๓. กิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการฝ่ายพลเรือนและการตรวจสอบควบคุมหน่วยงาน ความมั่นคงและหน่วยงานยุติธรรมตามระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ระบบการบริหารประเทศ การตรวจสอบจากรัฐสภา การทบทวนกระบวนการยุติธรรม และการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระและภาคสังคม

^{๒๒} The Department of International Development London School. (Online). Available : [http://www2.lse.ac.uk/international Development/pdf/WP/WP135. pdf](http://www2.lse.ac.uk/international%20Development/pdf/WP/WP135.pdf), 2020.

^{๒๓} Albrecht Schnabel and Hans Born, op.cit. , pp.10-1.

๔. กิจกรรมที่เกี่ยวกับการสร้างสภาวะแวดล้อมหลังความขัดแย้ง (SSR in post-conflict environments) ได้แก่ การปลดอาวุธ การระดมพล การรวมกองกำลังเข้าด้วยกัน การควบคุมอาวุธขนาดเล็ก การปรับเปลี่ยนกระบวนการยุติธรรม

๕. กิจกรรมที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องอื่น ๆ เช่น การปกป้องเด็กและการละเมิดเรื่องเพศ

อย่างไรก็ตามนักวิชาการไทยได้เสนอมุมมองในการดำเนินการในการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่ไม่เน้นการพัฒนาหรือเพิ่มประสิทธิภาพภาคความมั่นคง โดยสรุปไว้ว่ากิจกรรมที่สำคัญในการปฏิรูปภาคความมั่นคงจะประกอบไปด้วย ๕ กิจกรรมดังนี้^{๒๔}

๑. สร้างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และข้อกฎหมายต่าง ๆ (Constitutional and legal framework) จะเป็นกรอบสำคัญที่ภาคความมั่นคง โดยเฉพาะกองทัพ และกองกำลังอื่นๆ จะต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

๒. สร้างบทบาทของฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกระบวนการประชาธิปไตย ให้เข้ามาควบคุมจัดการการทำงานของภาคความมั่นคง โดยเฉพาะกองทัพและกองกำลังต่าง ๆ (Civilian control and management)

๓. สร้างกระบวนการทางรัฐสภา ในการเข้ามาควบคุมและตรวจสอบ การทำงานของภาคความมั่นคง (Parliamentary control and oversight of the security sector) ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณด้านความมั่นคง (Approval of security budgets) การจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ (Weapons procurement) การวางแผนทางยุทธศาสตร์ในงานความมั่นคง (Security strategy and planning) นอกจากนี้รัฐสภายังต้องมีอำนาจ ในการตรวจสอบ (Investigate) การทำงานของภาคความมั่นคงต่าง ๆ อีกด้วย

๔. สร้างกระบวนการยุติธรรม ที่หน่วยงานความมั่นคงต้องยึดถือตาม โดยภาคความมั่นคงจะอยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมที่ฝ่ายพลเรือนยึดถือเป็นสำคัญ (The security sector is subject to the civilian justice system)

๕. สร้างระบบควบคุมและตรวจสอบจากประชาคมความมั่นคง ภาคความมั่นคงต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมจากประชาคมความมั่นคง (Public control of the security sector through a security community) ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม ภาคการเมือง องค์กรอิสระ (NGOs) สื่อสารมวลชน รวมถึงภาควิชาการ หน่วยงาน Think Tanks ต้องมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการทำงานของภาคความมั่นคง

^{๒๔} Hanggi, Heiner, *Making Sense of Security Sector Governance*, pp. 14-15. อังนิน นเรศน์ วงศ์สุวรรณ, การทบทวนแนวคิด การปฏิรูป และ การบริหารจัดการ ภาคส่วนความมั่นคงในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ) , หน้า ๓๘-๙.

จากการนำเสนอแนวทางที่ไม่ครบถ้วนต่อสังคมไทยทำให้ ฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะ กองทัพและนักวิชาการไทยได้วิพากษ์แนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงว่ามีความโน้มเอียงไป ในลักษณะที่ให้กองทัพหรือหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐอยู่ในการกำกับของรัฐบาลพลเรือน โดยเฉพาะนักวิชาการสายทหารเห็นว่าหลักการการปฏิรูปภาคความมั่นคงไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรม และสภาพการเมืองของไทย เพราะงานความมั่นคงจะต้องอาศัยทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกัน

แผนภาพที่ ๒-๒ แนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคง (How to reform a security sector)^{๒๕}



ที่มา : Hans Born loc.cit, 2017

ดังนั้น ทุกภาคส่วนจะต้องสร้างกลไกของความร่วมมือระหว่างกันบนพื้นฐานของไว้เนื้อเชื่อใจกันทางสังคม (Social Trust) ไม่ควรให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็นให้ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือฝ่ายทหาร หรือฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือฝ่ายพลเรือนก็ตาม และที่สำคัญคือประเทศจะต้องสร้างให้ประชาชนมีความมั่นคง ไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่สร้างระบบทุนนิยมที่ไร้ธรรมาภิบาล และการผูกขาดที่จะนำไปสู่ “การขูดรีดและครอบงำฟุ้งพา (Dominate – dependent)”^{๒๖}

^{๒๕} Hans Born, loc.cit.

^{๒๖} นเรศน์ วงศ์สุวรรณ, พ.อ. การทบทวนแนวคิด การปฏิรูป และการบริหารจัดการ ภาคส่วนความมั่นคงในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ) หน้า๔๐-๕๑.

ในทำนองเดียวกันคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (คปร.) ซึ่งรัฐสภาจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ศึกษาและสรุปแนวทางปฏิรูปประเทศไทยในทุกมิติและได้จัดทำรายงานเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย : ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ได้กล่าวถึงแนวทางปฏิรูปกองทัพเพื่อสร้างกองทัพที่มีสมรรถนะสูงสุดสำหรับทำภารกิจป้องกันประเทศต้องยึดหลักการในการปฏิรูปสำคัญสามประการได้แก่ทหารต้องยอมรับอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายแห่งชาติจากรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ลดภารกิจที่ไม่ใช่กิจการโดยตรงของกองทัพ โดยเฉพาะการเข้ามา มีบทบาททางการเมือง และการปรับลดขนาด ตำแหน่ง และยุทธโธปกรณ์ที่ไม่จำเป็น แล้วนำทรัพยากรไปทุ่มเทให้กับภารกิจและหน้าที่หลักของกองทัพ^{๒๗}

จากการวิเคราะห์นิยามและแนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่กล่าวแล้วนั้น ไม่ได้เป็นแนวทางที่จะให้รัฐบาลพลเรือนควบคุมกองทัพและภาคความมั่นคงอย่างสมบูรณ์จนสามารถนำอำนาจนี้ไปแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของรัฐบาลได้ แต่แนวทางสำคัญในการปฏิรูปความมั่นคงคือการสร้างและพัฒนาความมั่นคงของชาติที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยให้ทุกภาคส่วนมีการบริหารปกครองตามลำดับชั้นแบบนิติรัฐ และต้องสามารถตรวจสอบได้ในทุกระดับ จึงมีหลักธรรมาภิบาลความโปร่งใสตรวจสอบได้อยู่ด้วย และที่สำคัญการปฏิรูปยังต้องรวมถึงการพัฒนาประสิทธิภาพภาคความมั่นคง ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการควบคุมตรวจสอบตามที่นักวิชาการไทยเข้าใจ ทั้งนี้ในแต่ละประเทศประสบสถานการณ์ความไม่มั่นคงในรูปแบบต่าง ๆ กัน การปฏิรูปนั้นต้องมีความอ่อนตัว โดยการปฏิรูปจะประกอบด้วยทั้งแนวทางการปฏิบัติและหลักการ ซึ่งแนวคิดการปฏิบัติได้กล่าวแล้วข้างต้น ในส่วนของหลักการที่สำคัญในกระบวนการปฏิรูปภาคความมั่นคงได้แก่ หลักธรรมาภิบาลที่ดี (Good governance) หลักการติดตามตรวจสอบโดยพลเรือน (Civilian oversight) หรือแม้แต่หลักแห่งหลักนิติรัฐ (Rule of law) ซึ่งหลักการเหล่านี้นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในนโยบายของรัฐ หรือของรัฐต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาสถานการณ์หลังความขัดแย้งเป็นส่วนใหญ่^{๒๘} โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งการปฏิรูปความมั่นคงเดิมใช้กับประเทศที่ผ่านการสู้รบขัดแย้งในประเทศจนทำให้ประเทศขาดเสถียรภาพอย่างยั่งยืน ในยุคปัจจุบันการปฏิรูปภาคความมั่นคงสามารถนำไปใช้ได้กับประเทศต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางมาก โดยเฉพาะกับประเทศที่มีการเปลี่ยนผ่านทางด้านต่าง ๆ เช่นเปลี่ยนผ่านทาง การเมือง สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งประเทศพัฒนาแล้วด้วย โดยสถานการณ์ของประเทศต่าง ๆ ที่สามารถนำแนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงไปใช้ได้สรุปได้ ดังนี้

ประเทศที่สถานการณ์เพิ่งผ่านพ้นความขัดแย้ง (Post conflict situation)
มีลักษณะสถานการณ์ที่องค์ประกอบส่วนใหญ่ของประเทศถูกทำลาย ขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และการบริหารการปกครองที่ผิดพลาด มีความขัดแย้งและความไม่มั่นคงขยายวงกว้าง มีความแตกแยกทางเชื้อชาติ ศาสนา หรือสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ และมีภาวะเสี่ยงทาง

^{๒๗} คณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (คปร.), แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย : ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, ๒๕๕๕.

^{๒๘} DCAF, Publications. (Online). Available : <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm>., 2016.

เศรษฐกิจไม่มีความมั่นคง การปฏิรูปความมั่นคงต้องลงถึงการสร้างโครงสร้างภาคความมั่นคงขึ้นใหม่ (Security Sector Reconstruction) ต้องมีการปรับโครงสร้างให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ในการควบคุมและใช้กองทัพ โดยต้องปรับโครงสร้างกองทัพให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยการริเริ่มการวางโครงสร้างใหม่และการเริ่มการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงต่อประชาชนและ ไม่ให้ความขัดแย้งกลับมาอีก ดังตัวอย่างเช่น ประเทศเฮติ อัฟกานิสถาน แอฟริกาใต้ โมซัมบิก ศรีลังกา ติมอร์ตะวันออก ฯลฯ

ประเทศที่อยู่ในสถานการณ์การเปลี่ยนผ่าน (Transitional countries) เป็นลักษณะ ประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองรูปแบบหนึ่งไปสู่อีกรูปแบบหนึ่ง แต่ไม่ถึงกับมีความรุนแรงเกิดขึ้น การปฏิรูปภาคความมั่นคงจะเป็นการปรับปรุงภาคส่วนความมั่นคง ของประเทศ เป็นการปรับสร้างหรือปรับองค์กรที่เกี่ยวกับความมั่นคง รวมทั้ง กองกำลังกึ่งทหาร ทั้งนี้การปฏิรูปจะมุ่งที่การสร้างเครื่องมือตรวจสอบและสร้างให้สาธารณะให้ความไว้วางใจต่อองค์กร ความมั่นคง ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศอินโดนีเซียได้นำหลักการมาปฏิรูปกองทัพ และตำรวจตั้งแต่ยุคหลังเผด็จการประธานาธิบดี ซูฮาร์โตในปี พ.ศ.๒๕๔๑ พร้อมการพัฒนา ประชาธิปไตยของประเทศ ส่วนประเทศอียิปต์นั้นสหรัฐฯ ได้เข้าไปช่วยปฏิรูปภาคความมั่นคงภายใต้ ชื่อโครงการ Stabilization Operations and security Sector Reform ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๙ ที่สามารถทำให้ภาคความมั่นคงมีประสิทธิภาพมาก โดยเฉพาะไม่เป็นเครื่องมือให้แก่ระบบเผด็จการ ในส่วนของประเทศตุรกีที่ร่วมมือกับสหภาพยุโรปปรับปรุงภาคความมั่นคงตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๘ ทำให้ ภาคความมั่นคงของประเทศมีความประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งมีการปรับโครงสร้างของหน่วยงาน ความมั่นคงทางทะเลด้วย

ประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed countries) ปกติแล้วการปฏิรูปภาคความมั่นคง ไม่ได้มุ่งใช้กับประเทศพัฒนาแล้ว แต่แนวทางการปฏิรูปก็จำเป็นสำหรับประเทศพัฒนาแล้วในบางส่วน บางภาคเช่นการสร้างประสิทธิภาพ การเพิ่มมาตรการการกำกับดูแล การบริหารจัดการและการ กำหนดแนวทางปฏิบัติ รวมถึงการปฏิรูปที่เป็นลักษณะการสร้างความเข้าใจ และการให้ประชาชน ได้เห็นถึงความสำคัญของภาคส่วนความมั่นคงในเชิงบวก สามารถสร้างการรับรู้ที่เชื่อมโยงกับ การพัฒนาด้านความมั่นคง โดยเฉพาะบทบาทของการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อภาคส่วนความมั่นคง ส่งเสริมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือ ที่ช่วยพัฒนากระบวนการที่เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กับความมั่นคง ประเทศที่นำหลักการนี้ ไปใช้ได้แก่ สหรัฐฯ ออสเตรเลีย อังกฤษ และเยอรมัน ซึ่งนำหลักการปฏิรูปภาคความมั่นคงไป ประยุกต์ใช้ในยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ

๕. เครื่องมือในการปฏิรูปภาคความมั่นคง (Instruments)

องค์ประกอบพื้นฐานของการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงที่ใช้เป็นเครื่องมือพื้นฐาน ในการปฏิรูปภาคความมั่นคง (Basic instruments of SSR) ประกอบด้วย^{๒๙}

^{๒๙} องค์การสหประชาชาติ. "การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ". (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/ssr/ssr_perspective_2012.pdf, 2016.

การปฏิรูปการป้องกันประเทศ (Defence Reform) กองทัพอากาศที่มียุทธศาสตร์และนโยบายด้านการป้องกันประเทศและความมั่นคงของรัฐ สร้างภาพที่มีความน่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นประชาธิปไตย สร้างความเข้าใจตรงกันระหว่างผู้นำกองทัพและพลเรือน

การปฏิรูปภาคการบังคับใช้กฎหมายหรือภาคตำรวจ (Police Reform) เพิ่มความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การรักษาความปลอดภัยให้แก่ประชาชน และการแบ่งแยกหน้าที่ที่ชัดเจนของตำรวจกับทหาร

การปฏิรูปภาคการข่าวกรอง (Intelligence Reform) หน่วยข่าวกรองมีบทบาทสำคัญในด้านความมั่นคงของชาติ และต้องได้รับการตรวจสอบจากภาคพลเรือนที่เหมาะสม โดยการใช้อำนาจที่กฎหมายรองรับ

การปฏิรูปภาคยุติธรรม (Justice Reform) ต้องการระบบยุติธรรมที่เที่ยงตรง มีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งและลดการกระทำรุนแรงลงได้

การปฏิรูปภาคการลงทัณฑ์ (Penal Reform) เป็นบรรทัดฐานสำคัญสำหรับการจัดการกับสถานการณ์ความขัดแย้งด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม และมีความน่าเชื่อถือ ปฏิรูประบบตุลาการ การให้สิทธิมนุษยชนในการคุมขัง และระบบตุลาการสำหรับเยาวชน

การปรับขนาดและสร้างระบบการงบประมาณที่ถูกต้อง (Right-financing/ Right-sizing) เป็นการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ลดปัญหาคอร์รัปชัน

ทั้งนี้มาตรการต่าง ๆ มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้การปกครองและการบริหารประเทศของภาคพลเรือนและการตรวจสอบความโปร่งใสขององค์กรความมั่นคงภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐสภา และภาคสังคม และ**เครื่องมือที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูปคือต้องเชื่อมโยงทุกการดำเนินการไว้ในภาพเดียวกัน** เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเกิดการแยกงานที่เป็นงานองค์ประกอบของภาคความมั่นคงไปอยู่ภาคส่วนอื่นได้

ในส่วนของการจัดทำเครื่องมือวัดประเมินผลภาคความมั่นคงนั้น ศูนย์ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐาน และรณรงค์การปฏิรูปภาคความมั่นคง โดยเฉพาะในเรื่องการควบคุมและลดจำนวนกองกำลังและยุทโธปกรณ์ทางการทหารทั่วโลก ได้จัดทำรายงานว่าด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับกระบวนการปฏิรูป โดยแบ่งหัวข้อการประเมินเป็นสองหัวข้อ ได้แก่

ประเมินคุณภาพการบริหารจัดการความมั่นคง

แนวคิดการประเมิน	ตัวชี้วัด
รัฐและควมมีเสถียรภาพของประชาธิปไตย	ลักษณะของผู้มีอำนาจทางการเมือง ควมมีเสถียรภาพของสถาบันและการเมือง การแข่งขันกันมีส่วนร่วมทางการเมือง การจำกัดการใช้อำนาจ ขั้นตอนการดำเนินการในการใช้อำนาจ
กลไกควบคุมและกำกับควมรับผิดชอบโดยประชาชน	รัฐสภาและตุลาการมีบทบาทในการกำกับดูแลสถาบันต่างๆ มีกลไกสร้างความรับผิดชอบให้องค์กรนั้นๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาสังคม บทบาทในการผูกขาดควมรุนแรงทางการเมืองไว้ที่รัฐโดยลำพัง
หลักนิติรัฐ	เกียรติภูมิของสถาบัน กลไกในการต่อต้านการคอร์รัปชัน ระดับควมรับรู้เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

ประเมินคุณภาพของข้อกำหนดความมั่นคง

แนวคิดการประเมิน	ตัวชี้วัด
ความมั่นคงที่ประเมินโดยถือรัฐเป็นศูนย์กลาง (ความมั่นคงภายนอก)	จำนวนสงครามและควมรุนแรงที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง ข้อมูลงบประมาณ จำนวนยุทธโศปกรณ์ วัฒนธรรมควมรักในสันติภาพในประเทศ
ความมั่นคงที่ประเมินโดยถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (ความมั่นคงภายใน)	จำนวนอาชญากรรม จำนวนเหยื่อของอาชญากรรมทุกรูปแบบ ควมรู้สึกมั่นคงปลอดภัยของประชาชน เสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เสรีภาพในการแสดงควมคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่มทางการเมือง สิทธิในการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมือง จำนวนผู้ต้องขังที่เกิดจากการใช้เสรีภาพทางการเมือง

๖. การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล

พื้นที่ทางทะเลหมายถึงพื้นที่ที่ครอบคลุมตั้งแต่มหาสมุทร ทะเล ทะเลสาบ ชายฝั่ง และท่าเรือนั้น นับเป็นช่องโหว่ให้แก่ภัยคุกคามที่มีหลากหลายประเภท ได้แก่ การประมงที่ผิดกฎหมาย การไม่รายงานและไม่มี การควบคุม การสร้างความเสื่อมโทรมต่อสิ่งแวดล้อม การค้ามนุษย์ การลักลอบขนสินค้าผิดกฎหมาย การลักลอบค้ายาเสพติด โจรสลัด การแพร่กระจายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง รวมทั้งการก่อการร้าย ภัยคุกคามทางทะเลทั้งหมดนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับมิติทางบกอย่างมากไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับที่มาของภัยคุกคาม การเป็นพื้นที่ที่เกิดผลกระทบหรือความต้องการใช้ขีดความสามารถทางบกสำหรับการป้องกันหรือการรับมือกับปัญหาทางทะเล ดังนั้นตัวแสดงจากแผ่นดินและขีดความสามารถจากบนบกเป็นสิ่งสำคัญต่อความมั่นคงทางทะเล เนื่องจากสามารถใช้เป็นขีดความสามารถทางทะเลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเล

ลักษณะประจำชาติที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนที่เกี่ยวกับทะเล (Maritime Sector) สามารถนับได้ว่าเป็นส่วนเล็ก ๆ ของประเทศเท่านั้น แต่หากลักษณะประจำชาติมีลักษณะที่มีปัญหา อย่างเช่น รัฐบาลขาดความสมานฉันท์ทางการเมือง และขาดความสามัคคีของประชาชน การผูกขาดทางการเมืองจนถึงเผด็จการ การขาดความสามารถหรือขาดการบริหารจัดการจากภาครัฐ ก็ส่งผลให้ภาคส่วนที่เกี่ยวกับทะเลมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากลักษณะเหล่านี้เช่นกัน ในทำนองเดียวกันการปรับปรุงการบริหารทางทะเล (Maritime Governance) การบังคับใช้กฎหมายและการรักษาความปลอดภัยอาจมีผลกระทบในเชิงบวกต่อประชาชน ทำให้การดำรงชีวิตดีขึ้น เกิดความมั่นคงทางอาหาร การเข้าถึงสินค้าและบริการได้ง่ายขึ้น หรือการปลอดจากการข่มขู่คุกคามทั้งทางร่างกายและทรัพย์สิน

จากการศึกษาทฤษฎีหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่ผ่านมานั้น พิสูจน์แล้วว่าต้องดำเนินการให้เกิดการพึ่งพาเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างส่วนต่าง ๆ ในภาคความมั่นคง และที่จำเป็นอย่างยิ่งคือการประสานงานและความร่วมมือระหว่างส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงกับสถาบันภาคพลเรือน ในการวิเคราะห์แนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล ในส่วนนี้ จึงจะเป็นการประยุกต์ทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วมาใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งจากการสืบค้นเอกสารการศึกษาจากแหล่งต่าง ๆ พบว่ากระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ โดยได้ร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งใน และต่างประเทศจัดทำคู่มือการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล หรือ Maritime Security Sector Reform Guide (MSSR)^{๓๐} ที่นับว่ามีกระบวนการ ขั้นตอนที่เป็นมาตรฐานและผ่านการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ ในการนำแนวทางในคู่มือนี้ไปใช้กับปฏิรูปภาคความมั่นคงในพื้นที่สำคัญทางทะเล (Maritime Domain) ของประเทศต่าง ๆ แล้ว ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จะได้นำแนวทางจากคู่มือดังกล่าวมาเป็นใช้ประกอบการศึกษากระบวนการในการสร้างภาพรวมของกิจกรรมความมั่นคงทางทะเล ซึ่งประกอบด้วยด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการกำกับดูแล ด้านการปฏิบัติการ

^{๓๐} BUREAU OF POLITICAL-MILITARY AFFAIRS, กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ (Department of state). “Maritime Security Sector”. (Online). Available : <http://www.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/151106.htm>, 2016.

ด้านองค์ประกอบเชิงสถาบัน ด้านนโยบาย และด้านทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้แนวทางการปฏิรูปความมั่นคงทางทะเลที่จะกล่าวต่อไปไม่ใช่ยุทธศาสตร์ แต่เป็นเครื่องมือเชิงปฏิบัติการที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในหลากหลายสถานการณ์ความมั่นคง รวมทั้งสามารถใช้เป็นแผนที่และแนวทางการวิเคราะห์ภาคความมั่นคงทางทะเลโดยรวมเพื่อประเมินขีดความสามารถและช่องว่างระหว่างขีดความสามารถของหน่วยงานภาคความมั่นคง รวมถึงการสร้างความร่วมมือและประสานงานเพื่อการพัฒนาความมั่นคงและความปลอดภัยทางทะเลในอนาคต

๗. องค์การภาคความมั่นคงทางทะเล

กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทะเลของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เสนอคู่มือเพื่อเป็นมาตรฐานการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลขึ้นตามที่กล่าวไว้แล้วนั้น โดยลดภาคความมั่นคงลงเหลือ ๕ ภาคส่วนได้แก่ ฝ่ายบริหารส่วนพลเรือนและส่วนตรวจสอบ กองทัพและส่วนราชการด้านความมั่นคง ตัวแสดงไม่ใช่รัฐ ภาคสังคม และตัวแสดงอื่น ๆ โดยมีรายละเอียดตามแผนภาพที่ ๓ และ ๔

๘. แนวทางปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล

การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล (ปมล.) จะเริ่มจากการจำแนกหรือจัดโครงสร้างองค์ประกอบของความมั่นคงทางทะเลเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับหน้าที่หลัก (Functions) หน้าที่ย่อย (Sub—functions) และขีดความสามารถ (Capabilities) โดยระดับหน้าที่หลักจะใช้อธิบายเกี่ยวกับกิจกรรมหลักที่จำเป็นสำหรับการสร้างเสถียรภาพ ความปลอดภัย และความเจริญก้าวหน้าของทะเล ลักษณะของหน้าที่หลัก (Functions) จะรวมกิจกรรมต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน ไม่ใช่หน้าที่ที่เจาะจงขององค์กร หน่วยงานหรือสถาบันใดสถาบันหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่จะเป็นบทบาทและความรับผิดชอบที่เป็นของประเทศโดยรวม ในแต่ละหน้าที่หลักจะสัมพันธ์สอดคล้องกับหน้าที่ย่อยต่าง ๆ โดยหน้าที่หลักแต่ละหน้าที่จะแบ่งออกมาเป็นหน้าที่ย่อยจำนวนหนึ่งหน้าที่ย่อยหรือมากกว่าหนึ่งหน้าที่ย่อยก็ได้ ทั้งนี้แต่ละหน้าที่ย่อย (Sub-functions) จะเป็นอิสระจากกัน ไม่สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แต่จะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทางทะเล และจะเชื่อมโยงกันสู่หน้าที่หลักต่าง ๆ เมื่อจำแนกโครงสร้างหน้าที่หลักของภาคความมั่นคงทางทะเลแล้วจะนำไปวิเคราะห์ประเมินผลเพื่อจะได้ปฏิรูปในส่วนที่มีปัญหาหรือช่องว่างต่อไป ทั้งนี้โดยทั่วไปแล้วในภาพรวมของหน่วยงานในภาคความมั่นคงทางทะเลทุก ๆ ประเทศจะสามารถจำแนกหน้าที่หลักได้ ๖ หน้าที่หลัก ได้แก่

๘.๑ การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance)

๘.๒ การบังคับใช้ทางแพ่งและอาญาทางทะเล (Maritime Civil and Criminal Authority)

๘.๓ การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense)

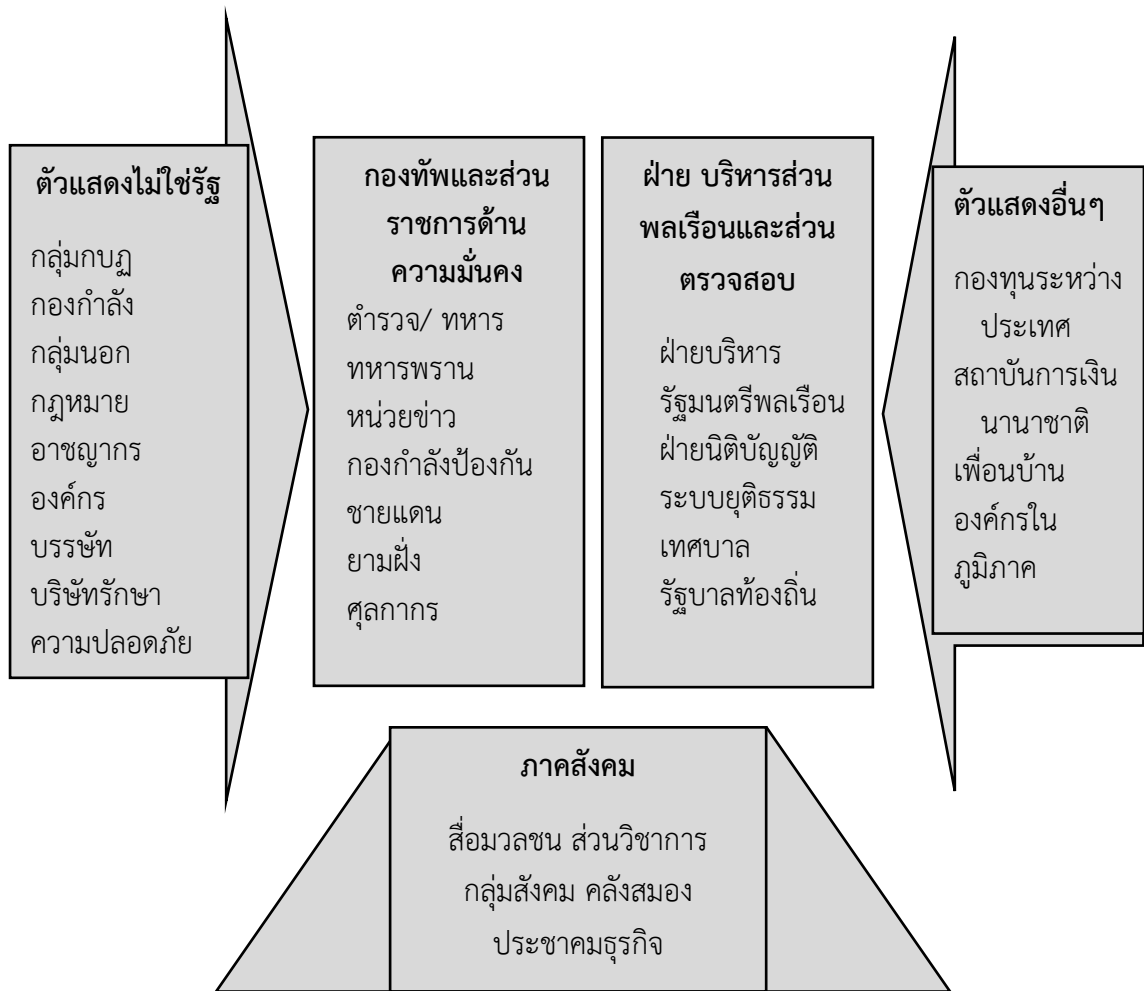
๘.๔ ความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety)

๘.๕ การจัดการและฟื้นฟูทางทะเล (Maritime Response and Recovery)

๘.๖ เศรษฐศาสตร์ทางทะเล (Maritime Economy)

หากโครงสร้างองค์กรในภาคความมั่นคงทางทะเลสามารถระบุหน้าที่หลักและหน้าที่ย่อยในภาคความมั่นคงทางทะเลได้ตามตารางที่ ๒-๑^{๓๑}

แผนภาพที่ ๒ - ๓ โครงสร้างขององค์กรในภาคความมั่นคงทางทะเล (Structure of the Maritime Security Sector)



ที่มา : Bureau of Political-Military Affairs

^{๓๑} Bureau of Political-Military Affairs, op.cit., P.2.

แผนภาพที่ ๒-๔ ความเชื่อมโยงระหว่างภาคความมั่นคงทางทะเล



ที่มา : Bureau of Political-Military Affairs, กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐฯ, Maritime Security Sector Reform, ๒๕๕๓

๙. การประเมินผลภาคความมั่นคงทางทะเล

กลุ่มขีดความสามารถหลัก (Series of Core Capabilities) จะใช้ในการประเมินหน้าที่ย่อยแต่ละหน้าที่ว่ามีขีดความสามารถดำเนินการอยู่ในระดับใด โดยแต่ละขีดความสามารถจะเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการบรรลุเป้าประสงค์ทางทะเล นอกจากนี้ยังสามารถนำไปใช้ประกอบการจัดทำเป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลด้วยก็ได้ การกำหนดขีดความสามารถหลักจะเป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์เพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาความเพียงพอของขีดความสามารถทางทะเลที่มีอยู่ผ่านการวัดสองตัวชี้วัดได้แก่ ตัวชี้วัดจากการวัดวิธีการ (Approach Measurement Indicators) และตัวชี้วัดจากการวัดการปฏิบัติงาน (Delivery Measurement Indicators) ตัวชี้วัดวิธีการนั้นจะประเมินจากขอบเขตที่แผนงาน กระบวนการ โครงการ หรือความพยายามอื่น ๆ ที่มีการระบุชี้ไว้เพื่อการพัฒนาหรือสนับสนุนขีดความสามารถโดยเฉพาะด้าน ส่วนตัวชี้วัดการปฏิบัติงานจะประเมินว่าวิธีการมีหรือไม่และวิธีการอะไรที่ได้นำไปใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ^{๓๒} ทั้งนี้การกำหนดวิธีการวัดที่มีทั้งวัดโดยผ่านวิธีการและผ่านการปฏิบัตินั้นเพื่อให้การวิเคราะห์มีความถูกต้องมากขึ้นลดการผิดพลาดในการประเมินผล ตัวอย่างเช่น การมียุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลที่ประเมินแล้วอยู่ในเกณฑ์ดีจะไม่มีประโยชน์เลยหากไม่ได้นำไปใช้ ในทางตรงกันข้ามการฝึกอย่างถูกต้องและหนักซึ่งเป็นการวัดจากการปฏิบัติ (Delivery) อาจให้ผลกระทบที่ยั่งยืนน้อยมาก ถ้าอุปกรณ์การฝึกที่มีอยู่อย่างเพียงพอในปัจจุบัน แต่ไม่ได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมกับการฝึกที่เป็นการเฉพาะในอนาคต^{๓๓}

^{๓๒} Ibid., P.2.

^{๓๓} Ibid., PP.2-3.

ตารางที่ ๒-๑ หน้าที่หลักและหน้าที่ย่อยในภาคความมั่นคงทางทะเล

หน้าที่ Functions	การบริหาร จัดการทาง ทะเล (Maritime Governance)	การบังคับใช้ทาง แพ่งและอาญา ทางทะเล (Maritime Civil and Criminal Authority)	การป้องกัน ประเทศทางทะเล (Maritime Defense)	ความปลอดภัยทาง ทะเล (Maritime Safety)	การจัดการและการ ฟื้นฟู (Maritime Response and Recovery)	เศรษฐศาสตร์ ทางทะเล (Maritime Economy)
หน้าที่ย่อย Sub- Functions	ภารกิจทาง ทะเล (Maritime Mission) หน่วยงานและ องค์กรทาง ทะเล (Maritime Agency Organization) กฎหมายและ นโยบายทาง ทะเล (Maritime Law and Policy) การทูตและ กิจการระหว่าง ประเทศ (Diplomatic and Foreign Affairs Support) โครงการ เกี่ยวกับทะเล (Maritime Programs) ผู้เชี่ยวชาญทาง ทะเล (Maritime Professionals)	การบังคับใช้ กฎหมายแพ่งและ อาญา (Enforcement of Civil and Criminal Laws) การบูรณาการการ บริหารจัดการ ชายแดน (Integrated Border Management) ส่วนสนับสนุนฝ่าย ยุติธรรม (Judicial Sector Support) ความปลอดภัยใน ท่าเรือ (Port Security) ความปลอดภัย ของเรือ (Vessel Security) ความปลอดภัยใน ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Security) การบังคับใช้ด้าน กฎหมาย สิ่งแวดล้อม	การบริหารการ ป้องกันประเทศ ทางทะเล (Maritime Administration) กองกำลังป้องกัน ประเทศทางทะเล (Maritime Defense Forces) การเฝ้าระวังและ การรับรู้ สถานการณ์ทาง ทะเลและบริเวณ สำคัญทางทะเล (Maritime Situational Awareness; Maritime Domain Awareness)	การบริการความ ปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety Administration) การควบคุมจากรัฐ เจ้าของเรือ (Flag State Control) การควบคุมจากรัฐ เจ้าของท่าเรือ (Port State Control) การบริหารจัด การ เรือประมง และเรือ เล็กและการ ปฏิบัติการ (Fishing and Small Vessel Safety and Operations Management) การบริหารความ ปลอดภัยต่อสิ่ง อำนวยความสะดวก ทางทะเล (Maritime Facility Safety Management) การบริหารจัดการ การออกใบอนุญาต ผู้เดินเรือ (Mariner Licensing)	การบริหารการ รับมือภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response Administration) การจัดการ อุบัติเหตุ(Incident Management) การค้นหาและ ช่วยเหลือ (Search and Rescue) การอัคคีภัย (Fire) สิ่งแวดล้อม (Environmental) การช่วยเหลือของ หน่วยงานป้องกัน ประเทศต้องจ้ำง หน้าที่ฝ่ายพลเรือน (Maritime Defense Assistance to Civil Authorities) การสอบสวนและ การวิเคราะห์หลัง การปฏิบัติการ (Investigation and After-action Analysis)	การบริหารและ กฎระเบียบ เกี่ยวกับกิจกรรม ทางเศรษฐกิจ (Economic Activity Regulation and Management) ท่าเรือพาณิชย์ (Commercial Ports) การขนส่ง เงื่อนไขทาง ตลาด (Market Conditions)

ตารางที่ ๒-๑ หน้าที่หลักและหน้าที่ย่อยในภาคความมั่นคงทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ Functions	การบริหาร จัดการทาง ทะเล (Maritime Governance)	การบังคับใช้ทาง แพ่งและอาญา ทางทะเล (Maritime Civil and Criminal Authority)	การป้องกัน ประเทศทางทะเล (Maritime Defense)	ความปลอดภัยทาง ทะเล (Maritime Safety)	การจัดการและการ ฟื้นฟู (Maritime Response and Recovery)	เศรษฐกิจ ทางทะเล (Maritime Economy)
หน้าที่ย่อย Sub- Functions	การประสาน งานระหว่าง หน่วยงาน ส่วน งานอื่น และผู้มี ส่วนได้เสียทาง ทะเล (Maritime Agency Outreach and Stakeholder Coordination) ความโปร่งใส และการ ตรวจสอบ (Accountabilit y and Oversight)	(Maritime Environmental Enforcement)		Administration) การช่วยเหลือและ การบำรุง รักษา ด้านโครงสร้างสิ่ง อำนวยความสะดวก การเดินเรือ (Aids to Navigation Infrastructure, Equipment and Maintenance) การบริหารจัดการ ร่องน้ำและท่าเรือ (Channel and Harbor Management) การประสาน งาน ภายในระหว่าง หน่วยงานด้าน ความปลอดภัยทาง ทะเล (Maritime Safety Interagency Coordination)		

ที่มา : Bureau of Political-Military Affairs

การประเมินจะใช้วิธีการทั้งแบบเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อบันทึกระดับของขีดความสามารถ ในบางกรณีคะแนนตัวเลขอาจเป็นประโยชน์มากกว่า เมื่อความคืบหน้าในบางประเด็นได้รับการวัดตามเวลาผ่านไป คะแนนที่เป็นตัวเลขมักจะให้ความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น มีรายละเอียดมากขึ้น และสามารถบ่งชี้ภาพรวมว่ามีการปรับดีขึ้นหรือแย่ลงในลักษณะความคืบหน้าที่เกิดขึ้น ๆ กัน ทั้งนี้ในทั้งสองกรณีควรจะมีการอธิบายเบื้องหลังความเป็นมารวมอยู่ด้วยเพื่อช่วยในการพิจารณาถึงเหตุผลในการเลือกระดับหนึ่งมากกว่าอีกระดับ

ตารางที่ ๒-๒ แสดงระดับตัวชี้วัดและคำอธิบาย^{๓๔}

ระดับตัวชี้วัด เชิงคุณภาพ (Qualitative Indicator Range)	ระดับตัวชี้วัด เชิงปริมาณ (Quantitative Indicator Range)	ตัวชี้วัดจากวิธีการ (Approach Indicator Definition)	ตัวชี้วัดจากการ ปฏิบัติงาน (Delivery Indicator Definition)	หมายเหตุ (Comments and Remarks)
ปกติ (Nominal)	๐ - ๒	มีหลักฐานแสดงว่ามีกิจกรรมเพื่อวัดขีดความสามารถ แต่กิจกรรมดังกล่าวไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของแผนอย่างเป็นทางการหรือจากนโยบายกระบวนการหรือโปรแกรมที่จะช่วยให้ขีดความสามารถอยู่บนพื้นฐานความน่าเชื่อถือได้และทำซ้ำได้	ขีดความสามารถมีการนำไปใช้นานครั้ง (๐-๓๐% ของเวลา) และผลเชิงบวกในการใช้ขีดความสามารถมีน้อยมาก	การรับรู้ถึงว่ามีความพยายามหรือกิจกรรมบางอย่าง (แม้ว่าอาจจะไม่เกิดขึ้นจากแผน หรือนโยบายที่เป็นทางการ) กระบวนการหรือโปรแกรม นอกจากนี้ยังตระหนักถึงการกระจายหรือการไม่เชื่อมต่อของความพยายาม (Efforts) (มักจะอยู่ในระดับบุคคลหรือท้องถิ่น)
พอประมาณ (Modest)	๓ - ๕	มีแนวทางเพื่อระบุและจัดการกับขีดความสามารถและความพยายามที่ยังมีจุดอ่อน	ขีดความสามารถไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ (๓๐-๖๐% ของเวลา) และผลลัพธ์ที่มีความผิดปกติหรือคาดเดาไม่ได้	ตระหนักดีว่าอาจจะไม่มีความสอดคล้องต่อเนื่องกันของความพยายาม แต่มีความหลากหลายในระดับขององค์กรที่มีอยู่

^{๓๔} Ibid. , P.3.

ตารางที่ ๒-๒ แสดงระดับตัวชี้วัดและคำอธิบาย (ต่อ)

ระดับตัวชี้วัด เชิงคุณภาพ (Qualitative Indicator Range)	ระดับตัวชี้วัด เชิงปริมาณ (Quantitative Indicator Range)	ตัวชี้วัดจากวิธีการ (Approach Indicator Definition)	ตัวชี้วัดจากการ ปฏิบัติงาน (Delivery Indicator Definition)	หมายเหตุ (Comments and Remarks)
ปานกลาง (Moderate)	๖ - ๘	มีกิจกรรมที่สนับสนุน ขีดความสามารถเป็น อย่างมืออาชีพ มีการ จัดระเบียบ และได้รับ งบประมาณในระดับที่ เพียงพอ	ขีดความสามารถมีการ นำไปใช้เป็นส่วนใหญ่ (๖๐-๘๐% ของเวลา) และสามารถให้ผลลัพธ์ที่ เพียงพอ	แสดงให้เห็นถึงความ ซับซ้อนและองค์กรที่ จะให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้ แม้ว่าขีด ความสามารถจะไม่ได้ รับการนำไปใช้อย่าง ต่อเนื่อง หรือไม่มีการ ใช้ในพื้นที่สำคัญทาง ทะเลทั้งหมด แต่ ผลลัพธ์อยู่ในระดับ เพียงพอ
มาก (Significant)	๙ - ๑๐	มีกิจกรรมที่เป็น ทางการ มีการ วางแผน ได้รับการ สนับสนุนงบประมาณ มีการประเมินผลและ ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง มีหลักฐานแสดงระดับ ขีดความสามารถใน ด้านนี้อยู่ในระดับดี มาก	ขีดความสามารถมีการ ใช้อย่างต่อเนื่อง (๘๐% ของเวลาหรือสูงกว่า) และสร้างผลลัพธ์ที่มี ประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล มีการ ทบทวนขีดความสามารถ เพื่อสร้างความมั่นใจว่า ขีดความสามารถได้รับ การพัฒนาปรับปรุง หากมีความจำเป็นตาม สถานการณ์	กำลังการผลิตที่มีอยู่มี ความแข็งแกร่งมากขึ้น และมีความคงทนและ ยั่งยืน ส่วนความ พยายามในการปฏิบัติ มีการใช้อย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงความ สามารถในทุกๆ พื้นที่ สำคัญทางทะเล

ที่มา : Bureau of Political-Military Affairs

คำอธิบายการวัดหน้าที่ย่อยของการบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance Sub-Functions)^{๓๕}

๑. การกิจทางทะเล (Maritime mission) งานแต่ละงานจำเป็นต้องให้แน่ใจว่า มีความสมดุลระหว่างมาตรการด้านความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกต่อการค้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย เสรีภาพในการเดินเรือ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล สิทธิส่วนบุคคลและวิถีชีวิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน

๒. หน่วยงานทางทะเล (Maritime agency organization) งานแต่ละงานจำเป็นต้องวิเคราะห์บทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงาน (รวมทั้งหน่วยงานระดับย่อย) ภายใต้ภาคความมั่นคงทางทะเลแห่งชาติ และต้องแน่ใจว่ามีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และระหว่างหน่วยงานของรัฐในการสนับสนุนของยุทธศาสตร์ชาติ

๓. นโยบายและกฎหมายทางทะเล (Maritime law and policy) งานแต่ละงานจะต้องมีการพัฒนา การประเมิน การปรับปรุงและมีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย นโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ ทางทะเล

๔. การสนับสนุนการทูตและกิจการต่างประเทศ (Diplomatic and foreign affairs support) งานแต่ละงานจำเป็นต้องใช้ในการประสานงานระหว่างหน่วยบังคับใช้กฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญากับหน่วยงานรับผิดชอบกิจการระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางทะเลแห่งชาติที่มีประสิทธิภาพ

๕. โครงการทางทะเล (Maritime programs) งานแต่ละงานต้องมีการพัฒนาและการบังคับใช้กฎระเบียบและมาตรฐานในการสนับสนุนยุทธศาสตร์และเป้าหมายแห่งชาติ

๖. ความเชี่ยวชาญทางทะเล (Maritime professionals) งานต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการสรรหาบุคลากร ให้การฝึก ศึกษา อบรม และรักษาบุคลากรทางทะเลทุกแขนงอาชีพ ทั้งที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงทางทะเลในทั้งบุคลากรในภาครัฐ ภาคเอกชนและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุน

๗. การเชื่อมโยงและการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทางทะเลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Maritime agency outreach and stakeholder coordination) งานแต่ละงานจำเป็นต้องมั่นใจว่ามีการนำเสนอข้อมูลและมีการประสานงานที่เหมาะสมแก่ผู้ตัดสินใจในระดับนโยบาย โดยต้องได้รับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านความมั่นคงทางทะเลที่หลากหลาย และมีการเผยแพร่ข้อมูลให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาความมั่นคงปลอดภัยทางทะเล

๘. ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ (Accountability and oversight) งานแต่ละงานต้องให้แน่ใจว่าการพัฒนาและการนำนโยบายไปใช้อย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และยอมรับได้

^{๓๕} Ibid. , P.5.

ตามที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้จัดทำคู่มือสำหรับการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลขึ้นนั้น มีกระบวนการในการวัดและประเมินภาคความมั่นคงทางทะเล โดยจะมีการดำเนินการที่เป็นขั้นตอน ซึ่งสามารถสรุปได้ด้วยตัวอย่างที่แสดงต่อไปนี้^{๓๖}

๑. กำหนดโครงสร้างหน้าที่หลักของภาคความมั่นคงทางทะเล

โดยแบ่งหน้าที่ของภาคความมั่นคงทางทะเลออกเป็น ๖ ด้านตามตารางที่ ๒-๓

ตารางที่ ๒-๓ โครงสร้างหน้าที่หลักของภาคความมั่นคงทางทะเล

Function	Sub-function	Capability	Approach Measurement Indicators	Delivery Measurement Indicators
Maritime Governance				
Maritime Civil and Criminal Authority				
Maritime Defense				
Maritime Safety				
Maritime Response and Recovery				
Maritime Economy				

ที่มา : USAID Maritime Security Sector Reform

๒. กำหนดโครงสร้างหน้าที่ย่อยและขีดความสามารถของภาคความมั่นคงทางทะเล

จากหน้าที่หลักที่กำหนดในข้อ ๑. นำมากำหนดเป็นหน้าที่ย่อยรองรับหน้าที่หลักแต่ละหน้าที่หลัก จากนั้นในแต่ละหน้าที่ย่อยให้พิจารณาว่าจำเป็นต้องมีขีดความสามารถอะไรบ้างในการทำหน้านั้น ๆ ตามตารางที่ ๔

^{๓๖} Ibid. , PP.18-43.

ตารางที่ ๒-๔ โครงสร้างหน้าที่ย่อยและขีดความสามารถของภาคความมั่นคงทางทะเล

Function	Sub-function	Capability	Approach Measurement Indicators	Delivery Measurement Indicators
	Sample Sub-function	Sample Capability		
	b. Maritime defense forces <i>The tasks required to ensure naval assets and agencies are able to keep the national maritime domain free of threats or losses from illegal acts or aggression that could have security, safety, economic, or environmental impacts.</i>	<p>1. Ability to effectively exert appropriate command and control of naval and supporting forces for maritime operations.</p> <p>Components: Military command structures subordinate to, and in support of, appropriate civilian authorities; Inter-service liaison and coordination; Regional and international cooperation</p> <p>2. Ability to fulfill specified operational missions, such as those to detect, deter and interdict sovereignty threats against the infrastructure, assets and interests of maritime domain stakeholders and users.</p> <p>Components: Policies and plans; Standard operating procedures; Standard organization regulation manuals; Tactics, techniques and procedures; Ongoing operational training</p> <p>3. Ability to deploy and sustain a maritime defense fleet.</p> <p>Components: Vessels, aircraft and supporting equipment; Adequate levels of equipment maintenance; Stores, fuels and supplies to ensure open sea lines of communication and the safe transit of maritime commerce</p> <p>4. Ability to collect, process, analyze, integrate, and interpret on a systematic basis available information/intelligence concerning external threats to the maritime domain.</p> <p>Components: Threat detection; Investigative capacity; Information coordination and sharing; MSA/MOA coordination</p> <p>5. Ability to plan for maritime defense contingencies.</p> <p>Components: Training; Joint exercises; International interoperability</p>		

ที่มา : USAID Maritime Security Sector Reform

๓. ประเมินหน้าที่ย่อย

โดยใช้เครื่องมือตัวชี้วัดจากวิธีการปฏิบัติ และเครื่องมือจากตัวชี้วัดจากการปฏิบัติ ที่มีเกณฑ์การให้คะแนนทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณตามตารางที่ ๕ และที่ ๖

ตารางที่ ๒-๕ เกณฑ์การวัดและคำอธิบายโดยใช้ตัวชี้วัดจากวิธีการ

Functions	Sub-functions	Capability	Approach Measurement Indicators	Delivery Measurement Indicators															
			<table border="1"> <thead> <tr> <th>Qualitative Indicator Range</th> <th>Quantitative Indicator Range</th> <th>Approach Indicator Definition</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Nominal</td> <td>0 – 2</td> <td>Some activity exists evidencing the capability measured, but such activities are not part of formal plans, policies, processes, or programs that would enable the capability to exist on a reliable and reproducible basis.</td> </tr> <tr> <td>Modest</td> <td>3 – 5</td> <td>Organized, if basic, approaches to the capability exist, and efforts are in place to address weaknesses.</td> </tr> <tr> <td>Moderate</td> <td>6 – 8</td> <td>Organized activities supporting the capability are professional, formalized and supported by adequate budget levels.</td> </tr> <tr> <td>Significant</td> <td>9 – 10</td> <td>Activities are formalized, planned, funded, assessed and adjusted on a continual basis, evidencing a significant level of capability in this area.</td> </tr> </tbody> </table>	Qualitative Indicator Range	Quantitative Indicator Range	Approach Indicator Definition	Nominal	0 – 2	Some activity exists evidencing the capability measured, but such activities are not part of formal plans, policies, processes, or programs that would enable the capability to exist on a reliable and reproducible basis.	Modest	3 – 5	Organized, if basic, approaches to the capability exist, and efforts are in place to address weaknesses.	Moderate	6 – 8	Organized activities supporting the capability are professional, formalized and supported by adequate budget levels.	Significant	9 – 10	Activities are formalized, planned, funded, assessed and adjusted on a continual basis, evidencing a significant level of capability in this area.	
Qualitative Indicator Range	Quantitative Indicator Range	Approach Indicator Definition																	
Nominal	0 – 2	Some activity exists evidencing the capability measured, but such activities are not part of formal plans, policies, processes, or programs that would enable the capability to exist on a reliable and reproducible basis.																	
Modest	3 – 5	Organized, if basic, approaches to the capability exist, and efforts are in place to address weaknesses.																	
Moderate	6 – 8	Organized activities supporting the capability are professional, formalized and supported by adequate budget levels.																	
Significant	9 – 10	Activities are formalized, planned, funded, assessed and adjusted on a continual basis, evidencing a significant level of capability in this area.																	

ที่มา : USAID Maritime Security Sector Reform

ตารางที่ ๒-๖ เกณฑ์การวัดและคำอธิบายโดยใช้ตัวชี้วัดจากการปฏิบัติ

Functions	Sub-functions	Capability	Approach Measurement Indicators	Delivery Measurement Indicators
Qualitative Indicator Range	Quantitative Indicator Range	Delivery Indicator Definition		
Nominal	0 – 2	The capability is infrequently employed (0-30% of the time) and its contribution to positive outcomes is minimal.		
Modest	3 – 5	The capability is not consistently employed (30-60% of the time) and outcomes are erratic or unpredictable.		
Moderate	6 – 8	The capability is mostly employed (60-90% of the time) and produces adequate outcomes.		
Significant	9 – 10	The capability is consistently employed (90% of the time or higher) and produces effective and efficient outcomes. Capability reviews ensure the capability is upgraded if/as circumstances require.		

ที่มา : USAID Maritime Security Sector Reform

๔. สรุปผลการประเมิน

การสรุปผลในขั้นตอนสุดท้ายของการประเมินภาคความมั่นคงให้จัดทำตารางสรุปภาพรวมว่าในหน้าที่หลักและหน้าที่ย่อยทั้งหมดมีขีดความสามารถรองรับอยู่ในระดับใด โดยใช้ผลการวัดทั้งแบบใช้ตัวชี้วัดวิธีการและการปฏิบัติ พร้อมทั้งให้คำอธิบายผลการประเมินแต่ละขีดความสามารถ

ตารางที่ ๒-๗ แบบสรุปผลการประเมินในภาพรวม

MSSR Function	MSSR Sub-function	MSSR Capability	Approach Measurement		Delivery Measurement		Explanatory Notes
			Qualitative Indicator	Quantitative Indicator	Qualitative Indicator	Quantitative Indicator	
1	a	1	Modest	4	Nominal	1	Although initial efforts have been made to develop a national maritime strategy, no strategy has been finalized to date. As a result, no overarching strategic guidance has been provided to national maritime organizations and national budgeting does not adequately support maritime missions.
1	b	1	Nominal	2	Modest	3	Maritime roles and responsibilities have not been clarified in national legislation. Although agencies are performing many standard maritime roles, this lack of clarity has impeded coordination and cooperation between the national navy and the national coast guard.
1	b	2	Moderate	8	Moderate	6	A national maritime coordinating committee has been established and is generally effective at coordinating responses to complex maritime issues. However, the lack of clearly defined maritime roles and responsibilities noted above has limited the ability of the committee to coordinate key issues. Operational levels of coordination (common procedures, etc.) have also been less effective than they should be as a result.

ที่มา : USAID Maritime Security Sector Reform

๕. การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล (ขั้นสุดท้าย)

ในส่วนของดำเนินการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลนั้น เป็นขั้นตอนสำคัญที่จะนำผลไปเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจและนำไปปฏิรูปภาคความมั่นคงของชาติในภาพรวมต่อไป หลังจากได้ผลสรุปข้อมูลภาพรวมของภาคความมั่นคงทางทะเลที่นำมาจากผลการประเมินขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของภาคความมั่นคงทางทะเลแล้ว ในขั้นตอนนี้จะเป็นการนำผลที่ได้ไปทำการออกแบบภาคความมั่นคงทางทะเลใหม่ โดยผลลัพธ์จะเป็นแนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่บรรจุในนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ ในขั้นนี้จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลัก ๕ ด้านที่ต้องปฏิรูปได้แก่

แผนภาพที่ ๒-๕ องค์ประกอบในการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล (Elements of Institutional Reform)



ที่มา : USAID Maritime Security Sector Reform

๕.๑ เป้าหมาย (Purpose) ประกอบด้วย ภารกิจ (Mission) และการจัดองค์กร (Organization)

๕.๒ นโยบาย (Policy) ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การพัฒนา (Development) และงบประมาณ (Budgeting)

๕.๓ การปฏิบัติงาน (Performance) ประกอบด้วย กฎระเบียบ (Regulation) โครงการ (Programs) การตัดสินใจ (Decisions) การปรับตัว (Adjudication)

๕.๔ บุคลากร (People) ประกอบด้วย การจัดการ (Performance Management) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital Management) การบริการ (Civil Service) การสื่อสารประชาสัมพันธ์ (Communications)

๕.๕ ภาพที่ปรากฏสู่สาธารณะ (Public) ประกอบด้วย การวัดผลงานได้ (Accountability) จริยธรรม (Ethics) การมีส่วนร่วม (Participation)

การปฏิรูปความมั่นคงทางทะเลจะเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้คือ เป็นการปฏิรูปแบบภาพรวมต่อองค์กรด้านความมั่นคงของรัฐ ทั้งที่เป็นทหาร ตำรวจ และหน่วยบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ โดยพิจารณากรอบกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วย โครงสร้าง กระบวนการบริหารจัดการ หากมีที่ใดที่เป็นปัญหา ไม่เข้มแข็ง หรือไม่เพียงพอ ก็ให้การปฏิรูปด้วยการจัดตั้งหน่วย หรือเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคความมั่นคงด้วยการจัดเพิ่มทรัพยากรหรืออุปกรณ์ ประการต่อมาการปฏิรูปจะเกี่ยวกับการปฏิรูปประสิทธิภาพ ประสิทธิผลขององค์กร และปฏิรูปการระบบการ

วางแผน ด้วยการสร้างให้องค์กรมีความเป็นมืออาชีพ การกำหนดบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการพัฒนาโครงสร้าง การฝึกที่เหมาะสมต่อภารกิจ มีการวางระบบการวางแผนและจัดทำหลักปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน และส่วนที่สำคัญในการปฏิรูปภาคความมั่นคงคือการยึดและใช้หลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักการปฏิบัติงานที่ตรงจืดได้ และหลักความโปร่งใสของภาคความมั่นคง

แนวทางปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศต่าง ๆ

ประเทศต่าง ๆ ที่มีพื้นที่ทางทะเลต่างมีการกำหนดโครงสร้างภาคความมั่นคงทางทะเลที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป ขึ้นกับสถานการณ์ความมั่นคง ลักษณะพื้นที่ ลักษณะสังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ รวมถึงการเมือง แต่สิ่งที่เป็นเป้าหมายสำคัญในการจัดโครงสร้างภาคความมั่นคงทางทะเลของทุกชาติที่เหมือนกันคือการรับมือกับภัยคุกคามที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ภายใต้ทรัพยากรและข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ของประเทศ ในการศึกษาครั้งนี้จะได้นำรูปแบบการจัดภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นรูปแบบตัวอย่างเพื่อประกอบการวิเคราะห์ ในบทต่อไป โดยจากการศึกษารูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางทะเลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกแล้วสามารถจำแนกได้ ๕ แบบดังนี้^{๓๗}

๑. การจัดโครงสร้างไม่ชัดเจน (การจัดหน่วยแบบไม่มีการจัดการ) มีลักษณะหน่วยต่าง ๆ ของรัฐทำงานที่ได้รับมอบหมายของหน่วยในลักษณะต่างคนต่างปฏิบัติงาน ถึงแม้มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเลให้หน่วยงานหลายหน่วยงานแยกกันทำงานตามที่ได้รับมอบ แต่อาจจะมีงานที่ซ้ำซ้อนบ้าง โดยมากประเทศที่มีการจัดแบบนี้จะมีกองทัพเรือ และหน่วยงานภาคประชาชนพลเรือนแบบอาสาสมัครที่เข้มแข็งเพื่อรับผิดชอบงานช่วยเหลือและค้นหาผู้ประสบภัย ส่วนหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ จะประสานงานและทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทางทะเลตามภารกิจหน้าที่ของตน โดยที่แต่ละหน่วยจะไม่มีทรัพยากรใช้ปฏิบัติงานในทะเลมาก ประเทศที่มีการจัดหน่วยลักษณะนี้ได้แก่ อังกฤษ และนิวซีแลนด์

๒. โครงสร้างแบบมีหลายหน่วยร่วมกันทำงาน แต่มีหน่วยประสานการควบคุม สั่งการประเทศในกลุ่มนี้มีการพัฒนาการบริหารจัดการโครงสร้างภาคความมั่นคงทางทะเลมากขึ้นจากแบบแรก โดยจัดตั้งหน่วยเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งหน่วยสำหรับประสานงานหน่วยต่าง ๆ ประเทศที่มีการจัดหน่วยลักษณะนี้ได้แก่ประเทศฝรั่งเศส โปรตุเกส ออสเตรเลีย และแคนาดา รวมถึงประเทศไทย

๓. โครงสร้างแบบให้กองทัพเรือเป็นหลักในการทำหน้าที่ทั้งปวงเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงทางทะเล โดยในกองทัพเรือจะมีหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard ทำหน้าที่เรือทำหน้าที่ทั้งการป้องกันประเทศ และมีหน่วยงานภายใต้กองทัพเรือที่มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่การรักษากฎหมายและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งบางประเทศจัดตั้งหน่วยขึ้นในกองทัพเรือขึ้นโดยตรง หรือบางประเทศโอนมาฝากการบังคับบัญชาเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้ ถึงแม้หน่วยนี้จะอยู่ภายใต้กองทัพเรือ แต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากหน่วยด้านป้องกันประเทศ โดยหน่วยนี้มีการจัด

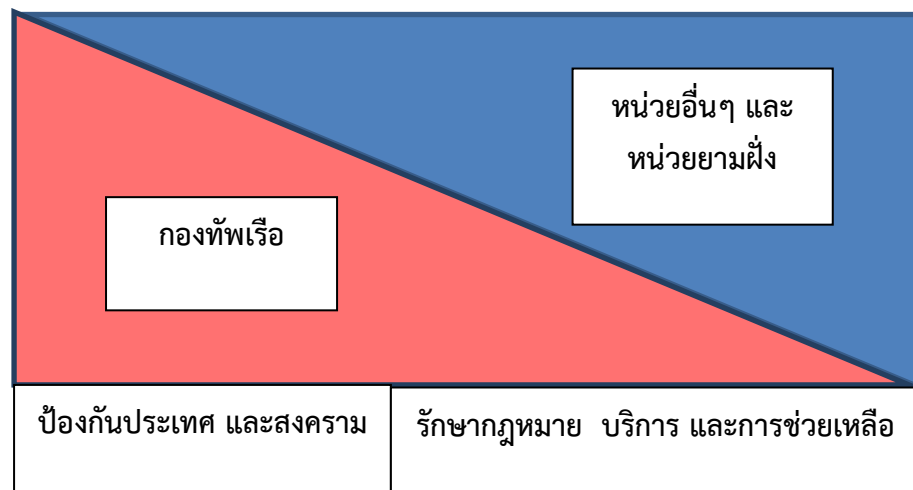
^{๓๗} ผู้วิจัยได้รวบรวมลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรในทะเลของประเทศต่าง ๆ จากข้อมูลของหน่วยงานทางทะเลทั่วโลก แล้วสรุปเป็นกลุ่มโครงสร้างการจัดหน่วยงานทางทะเล

โครงสร้างหน่วย หน้าที่และบุคลากรสำหรับทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและการช่วยผู้ประสภภัยที่ชัดเจน โดยมีการประสานการปฏิบัติที่ใกล้ชิดกับหน่วยกำลังรบของกองทัพเรือ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนต่าง ๆ จากกองทัพเรือ เช่น ท่าเรือ อู่ซ่อม หรือการส่งกำลังบำรุงอื่น ๆ ในบางประเทศหน่วยลักษณะนี้จัดกำลังพลและเรือจากกองทัพเรือไปขึ้นการบังคับบัญชากับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ เช่นกระทรวงคมนาคม ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ได้แก่ ประเทศนอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ อิตาลี ซิลี เปรู อุรุกวัย บราซิล อาร์เจนตินาและปากีสถาน

๔. โครงสร้างที่มีการจัดแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนแต่หน่วยรับผิดชอบการรักษากฎหมายในทะเลจะมีขนาดเล็ก โดยมากจะมอบให้หน่วยงานนี้ไปอยู่ภายใต้ตำรวจ โดยมีหน้าที่รักษากฎหมายทั้งปวงในทะเลและการช่วยผู้ประสภภัยด้วย ส่วนกองทัพเรือรับผิดชอบหน้าที่ป้องกันประเทศแต่อย่างไรก็ตามบางประเทศอาจจะมีหน่วยประสานการปฏิบัติอยู่ด้วย ส่วนมากประเทศที่มีการจัดโครงสร้างลักษณะนี้จะเป็นประเทศที่มีพื้นที่ทางทะเลขนาดเล็ก ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ฮองกง ไซปัส และเฮติ

๕. โครงสร้างการจ้ดภาคความมั่นคงทางทะเลแบบสมบูรณ์ การจัดโครงสร้างจะมีกองทัพเรือและหน่วยยามฝั่งแยกจากกัน โดยหน่วยยามฝั่งเป็นหน่วยอิสระขึ้นตรงกับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นกระทรวงกลาโหมก็ได้ โดยหน่วยยามฝั่งรูปแบบนี้จะมีโครงสร้างกำลัง งบประมาณ และอำนาจตามกฎหมายรองรับที่ชัดเจน รวมทั้งจะเป็นหน่วยที่แยกออกจากกองทัพเรือ การจัดลักษณะนี้จะใช้งบประมาณสูง โดยมากจะเป็นประเทศใหญ่ที่มีผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลสูงเช่นกัน ได้แก่ สหรัฐฯ มาเลเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เวียดนาม ศรีลังกา สวีเดน เยอรมัน ตุรกี รัสเซีย อินเดีย บังคลาเทศ กรีซ ไต้หวัน จีน (เพิ่งตั้งหน่วย State Oceanic Administration ขึ้นเมื่อ ก.ค. ๒๐๑๓)

แผนภาพที่ ๒-๖ ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพเรือกับหน่วยงานอื่นภายใต้หน้าที่การป้องกันประเทศกับการรักษากฎหมาย



ที่มา : กองทัพเรือ, ๒๕๖๓.

เมื่อพิจารณารูปแบบการจัดภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศต่าง ๆ ที่จัดเป็นกลุ่มแล้วจะพบว่าในแบบที่มีการพัฒนาโครงสร้างได้อย่างสมบูรณ์มีการจัดหน่วยแยกหน้าที่ระหว่างการป้องกันประเทศและการบังคับใช้กฎหมายออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงที่สุด แต่ก็มีค่าใช้จ่ายสูงเช่นกัน ประเทศในกลุ่มนี้จะเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจดี มีผลประโยชน์ทางทะเลสูง ส่วนประเทศเล็ก ๆ ที่มีการจัดการที่ดีก็มีการแบ่งการป้องกันประเทศ ออกจากงานรักษาและบังคับใช้กฎหมาย โดยเป็นประเทศที่เล็กมีพื้นที่ทางทะเลไม่มาก จึงมอบภารกิจ การบังคับใช้กฎหมายและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเลไปฝากไว้กับหน่วยงานตำรวจ แต่หากเป็นประเทศที่มีผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลปานกลางถึงมาก และคำนึงด้านการใช้งบประมาณที่คุ้มค่า ก็จะทำให้หน่วยงานด้านบังคับใช้กฎหมายไปฝากไว้ภายใต้กองทัพเรือ ตามลักษณะที่ ๓ ในลักษณะ Naval Coastguard เพราะจะสามารถใช้สิ่งอำนวยความสะดวก และการฝึกศึกษา ร่วมกัน รวมทั้งทำให้การประสานงานกันได้ใกล้ชิด การจัดภาคความมั่นคงทางทะเลลักษณะที่ ๓ จึงมีประสิทธิภาพมากและใช้งบประมาณได้อย่างประหยัดคุ้มค่ากว่าลักษณะโครงสร้างแบบอื่น

ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย^{๓๔}

แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔) ได้กำหนดขึ้นให้เป็นแผนหลักสำหรับรองรับการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวมพลังพิทักษ์ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพ ความปลอดภัย เสรีภาพ และสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันระหว่างมิติความมั่นคงทางทะเลกับมิติการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงได้มีการเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล กับประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) และกรอบทิศทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) เพื่อสนับสนุนการดำเนินการมุ่งสู่เป้าหมาย “ประเทศมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง” โดยอาศัย “ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” เป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญ

๑. ความสำคัญของทะเล

ประเทศไทยมีแผ่นดินติดกับทะเล ๒ ด้าน คือ ด้านตะวันตกเป็นทะเลอันดามัน และช่องแคบมะละกา ส่วนด้านตะวันออกเป็นอ่าวไทย มีพื้นที่เขตทางทะเล ประมาณ ๓๒๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร มีความยาวชายฝั่งทะเลรวม ๓,๐๑๐ กิโลเมตร (ด้านอ่าวไทย ๑,๙๗๒.๕ กิโลเมตร และด้านอันดามัน ๑,๐๓๗.๕ กิโลเมตร) การแบ่งทะเลของไทยประกอบด้วยน่านน้ำภายใน (Internal Waters) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตไหล่ทวีป (Continental Shelf Zone) และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ) และเมื่อพิจารณาที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่าน่านน้ำอ่าวไทยมีลักษณะเป็นกึ่งปิด (Semi

^{๓๔} สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔)”, หน้า ๑-๑๕.

Enclosed Sea) ที่ล้อมด้วยน่านน้ำที่เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศต่าง ๆ ถึง ๒ ชั้น ด้านอ่าวไทยชั้นใน คือ ประเทศกัมพูชา เวียดนาม และมาเลเซีย และชั้นนอก คือ ประเทศจีน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ส่วนทางด้านตะวันตกในส่วนของพื้นที่ตอนเหนือของช่องแคบมะละกา ถูกโอบล้อมด้วยน่านน้ำของประเทศมาเลเซีย และอินโดนีเซีย ส่วนพื้นที่ตอนบนในส่วนของทะเลอันดามันถูกโอบล้อมด้วยน่านน้ำของประเทศอินเดียและเมียนมา มีการประเมินว่าผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมีไม่ต่ำกว่า ๑๗.๙ ล้านล้านบาทต่อปี (ข้อมูลตัวเลข ณ ปี ๒๕๕๕ และในปี ๒๕๕๗ ประมาณ ๒๔ ล้านล้านบาทต่อปี ตามการประเมินยุทธศาสตร์ใน ๑๐ ปีข้างหน้าของกองทัพเรือ) ทั้งนี้ในจำนวนดังกล่าว มูลค่าที่ตกอยู่ในมือคนไทยมีไม่ถึงร้อยละ ๓๐ โดยกิจกรรมที่ทำให้เกิดมูลค่ามากที่สุด คือ การขนส่งทางทะเล และในห้วง ๑๐ ปี ข้างหน้า ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมีแนวโน้มมูลค่าเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทะเลยังเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของคนไทย โดยประเทศไทยสามารถทำการประมงได้เป็นมูลค่ามหาศาล จนกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ (กองเรือประมงไทยเคยติดอันดับ ๘ ของโลก) น่านน้ำไทยยังมีทรัพยากรทั้งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุ อีกทั้งทะเลยังเป็นเส้นทางลำเลียงขนส่งสินค้าประมาณร้อยละ ๙๐ ของการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าพลังงานอันได้แก่ น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ ที่ต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งประเทศไทยจะสามารถใช้เส้นทางคมนาคมทางทะเลได้อย่างสะดวกและปลอดภัยก็ต่อเมื่อพื้นที่เขตทางทะเลของไทยและบริเวณใกล้เคียงปราศจากความขัดแย้งและภัยคุกคาม ตลอดจนทะเลไทย และบริเวณชายฝั่งยังมีภูมิประเทศที่สวยงาม เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล นอกจากนี้ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยไม่จำกัดอยู่เฉพาะภายในพื้นที่เขตทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้น หากยังรวมถึงทะเลหลวง และเขตทางทะเลของประเทศอื่นทั่วโลกที่สามารถทำความตกลงกันได้ นับได้ว่าทะเลเป็นแหล่งที่มาของกำลังอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา ทหาร วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมความมั่นคงและความมั่งคั่งของชาติ ซึ่งในอนาคตพลังอำนาจของชาติที่มาจากทะเลจะยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น

๒. ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับและการคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนในประเทศ ดังนั้น การกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจึงอยู่บนพื้นฐานการรับรู้ของสังคม โดยทั่วไปว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดร่วมกันของทุกฝ่ายภายในชาติ เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคง ประชาชนมีความมั่งคั่งและสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ สามารถกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้ ดังนี้

๒.๑ อำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจของชาติทางทะเล

๒.๒ ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และการมีสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์และการดำเนินกิจกรรมทางทะเล

๒.๓ ความเจริญรุ่งเรือง ความสมบูรณ์มั่งคั่งที่ยั่งยืนของชาติ และความอยู่ดีมีสุขของประชาชนอันเนื่องมาจากกิจกรรมทางทะเลในทุกมิติ

๒.๔ ผลประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนจากทะเลและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทะเลในทุกมิติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

๒.๕ การมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศ ด้านกิจกรรมทางทะเล

๓. วัตถุประสงค์ของชาติทางทะเล

จากผลของการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเล สามารถกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของชาติทางทะเลได้ ดังนี้

๓.๑ เพื่อปกป้องและรักษาอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจของชาติทางทะเลจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

๓.๒ เพื่อคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรม หรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกลำน้ำ

๓.๓ เพื่อจัดการและควบคุมการใช้ทะเลให้มีความสงบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมของทุกฝ่ายร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมศักยภาพ ในการแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

๓.๔ เพื่อปกป้อง รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล

๓.๕ เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เสริมสร้างองค์ความรู้ ความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเลและปลูกจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากร ตลอดจนส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

๓.๖ เพื่อจัดทำและพัฒนากฎหมาย รวมทั้งการบริหารจัดการทางทะเลโดยองค์กรของรัฐ

สภาพแวดล้อมความมั่นคงที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

จากการวิเคราะห์ในภาพรวม เพื่อสรุปสถานการณ์ความมั่นคงทางทะเล สามารถแบ่งได้ เป็น ๕ หัวข้อ ได้แก่ ๑. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลในระดับโลก ๒. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลในระดับภูมิภาค ๓. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน ๔. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและ ๕. สถานการณ์ความมั่นคงในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลในระดับโลก

ปัจจุบันนี้สังคมโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่เทคโนโลยีอันเจริญก้าวหน้าได้เชื่อมโยง โลกเข้าด้วยกันทำให้โลกมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ความเป็นไปทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของประเทศต่าง ๆ ได้ถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายตัวของระบบทุนนิยมที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจของโลกนอกจากเชื่อมโยงกันแล้ว ยังทำให้ มีการเกิดขึ้นของประเทศหรือกลุ่มประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นจีน อินเดีย รัสเซีย บราซิล เกาหลีใต้ กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป กลุ่มประเทศอาเซียน เป็นต้น ระบบโลก ในปัจจุบันจึงเป็นระบบหลายขั้วอำนาจ (Multi – Polar System) ที่ประเทศที่มีศักยภาพต่างก็แข่งขัน

ถ่วงดุล และร่วมมือซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ โลกยุคโลกาภิวัตน์ยังส่งผลให้รูปแบบของภัยคุกคามได้เปลี่ยนแปลงไปภัยคุกคามอันเกิดจากรัฐ กำลังทหาร หรือการเกิดสงครามขนาดใหญ่มีแนวโน้มลดลง ขณะที่การพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีการเดินทางและการติดต่อสื่อสาร นอกจากทำให้รัฐต่าง ๆ มีศักยภาพพลดลงในการบริหารจัดการด้านความมั่นคงแล้ว ยังทำให้เกิดภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ขึ้น ซึ่งครอบคลุมทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจความมั่นคงทางสังคม ความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม ที่เป็นภัยคุกคามที่มีลักษณะข้ามชาติและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น การก่อการร้าย การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์การลักลอบขนส่งอาวุธ โจรสลัด ภัยต่อการเดินเรือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ความมั่นคงทางด้านอาหาร ความมั่นคงทางพลังงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของโลกและของแต่ละประเทศอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ยังอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศได้อีกด้วย ภัยคุกคามรูปแบบใหม่จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายและต้องอาศัยการบริหารจัดการของภาครัฐที่สามารถปรับตัว ให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ จากการวิเคราะห์สถานการณ์ความมั่นคงในระดับโลกพบว่า ภัยคุกคามความมั่นคงที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวาง มีผลต่อแนวทางการบริหารจัดการของรัฐ และจะมีความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้นในอนาคตก็คือ

๑.๑ การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มขยายตัวขึ้นตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคม กลุ่มก่อการร้ายจะยังคงเป็นตัวแสดง (Actors) ที่สำคัญในเวทีการเมืองระดับโลก ท่ามกลางสถานการณ์ของโลกที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วของอาวุธทำลายล้างสูงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านอาวุธ จึงทำให้ภัยคุกคามอันเกิดจากความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม มีความเข้มข้น รุนแรง และรวดเร็วมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อผนวกกับลักษณะของการบริหารจัดการความมั่นคงทางทะเลที่มีความยากลำบากในการควบคุมแล้ว ทะเลจึงเป็นได้ทั้งแหล่งซ่อนสมุขของบรรดาเหล่าผู้ก่อการร้าย เป็นทั้งเส้นทางเดินเรือเส้นทางขนส่งอาวุธและเป้าหมายในการปฏิบัติการ ทั้งการที่ไม่สามารถระบุรูปแบบของภัยคุกคามของการก่อการร้ายที่ชัดเจนได้ว่าจะใช้อาวุธประเภทใด เวลา และสถานที่ใดในการปฏิบัติการ นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์จะมีส่วนสนับสนุนสำคัญต่อปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ทำให้ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติเป็นภัยคุกคามหลักที่กระทบต่อความมั่นคงของโลกในปัจจุบัน

๑.๒ ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก กระแสโลกาภิวัตน์ที่มาพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแบบทุนนิยมที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเป็นหลัก ทำให้ธรรมชาติในฐานะที่เป็นทรัพยากร ถูกนำมาใช้อย่างมาก ขาดความรับผิดชอบ และไร้การควบคุม จนธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว และส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก (Climate Change) ที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก และที่สำคัญปัญหาสิ่งแวดล้อมยังส่งผลกระทบต่อชีวิตของมนุษย์ในทุกด้านอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของพื้นผิวโลก ความมั่นคงทางพลังงาน ความมั่นคงทางอาหาร รวมทั้งยังกระทบต่อภาคสังคม เช่น ปัญหาความยากจน การอพยพย้ายถิ่น และการแย่งชิงทรัพยากร

๑.๓ ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของประชากรโลก การแสวงหากำไรสูงสุดของระบบทุนนิยม และปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจมีความเข้มข้นมากขึ้น เช่น ความขัดแย้งจากการแย่งชิงตลาดและทรัพยากร ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่สำคัญปัญหาจากความขัดแย้งทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศและการเกิดขึ้นของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ๆ ได้ และยังส่งผลให้ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ภายในแต่ละประเทศมีความรุนแรงยิ่งขึ้นอีกด้วย

๒. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลในระดับภูมิภาค

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก มีอาณาเขตติดต่อกับมหาสมุทรแปซิฟิกมหาสมุทรอินเดียและช่องแคบมะละกา จึงนับได้ว่าประเทศไทยตั้งอยู่บนจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญใน ๒ แง่มุม กล่าวคือ

๒.๑ เป็นแหล่งทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต

๒.๒ เป็นเส้นทางเดินเรือที่สำคัญ ด้วยเหตุนี้มหาอำนาจต่าง ๆ จึงมุ่งที่จะรักษาและแผ่ขยายอิทธิพลของตนเองในพื้นที่ดังกล่าว คุณภาพและพลวัตด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก จึงขึ้นอยู่กับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคกับประเทศมหาอำนาจเป็นสำคัญ ในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิกมีเส้นทางยุทธศาสตร์ด้านการขนส่งทางทะเลที่สำคัญอย่างยิ่ง ได้แก่ ๑. ช่องแคบฮอร์มุซ เป็นเส้นทางผ่านเข้าออกช่องทางเดียวของรัฐในตะวันออกกลางที่ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกความตึงเครียดใด ๆ ที่เกิดขึ้นบริเวณช่องแคบดังกล่าวจึงสร้างความอ่อนไหวต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของโลกอย่างมาก ๒. ช่องแคบมะละกา เป็นเส้นทางขนส่งสินค้าและพลังงานของหลายประเทศในทวีปเอเชียรวมทั้งประเทศไทยมหาอำนาจต่าง ๆ รวมทั้งประเทศชายฝั่งช่องแคบจึงให้ความสำคัญต่อสถานการณ์ความมั่นคงในพื้นที่ดังกล่าว และ ๓. ทะเลจีนใต้ มีความสำคัญต่อประเทศเอเชียตะวันออกและสหรัฐอเมริกาอย่างมากเพราะเป็นแหล่งทรัพยากรและเส้นทางขนส่งพลังงานจากตะวันออกกลางไปจีน ญี่ปุ่น และภาคตะวันตกของสหรัฐอเมริกา ทะเลจีนใต้จึงเป็นพื้นที่ที่มีการแข่งขันและความขัดแย้งระหว่าง ๒ มหาอำนาจ คือ จีน และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ การอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะสแปรตลี และพาราเซลซึ่งเป็นแหล่งสำรองน้ำมัน ยังเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศจีน เวียดนาม ฟิลิปปินส์ บรูไน มาเลเซีย และไต้หวัน อีกด้วย ในส่วนบทบาทของมหาอำนาจ สหรัฐอเมริกายังคงให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิกในฐานะที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ทั้งในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ ขณะที่จีนมุ่งสร้างศักยภาพและเพิ่มบทบาทด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคให้มีเสถียรภาพและเป็นประโยชน์ต่อจีนมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก กลุ่มประเทศตะวันออกกลางและแอฟริกา ควบคู่ไปกับการส่งเสริมความร่วมมือกับนานาประเทศในระดับพหุภาคี ปัจจัยสำคัญที่ทำให้จีนสนใจภูมิภาคนี้อย่างมาก คือ การที่จีนต้องพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบในการผลิตและพลังงานผ่านน่านน้ำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และช่องแคบมะละกา ทั้งนี้ เศรษฐกิจของจีนต้องพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศเกือบทั้งหมด โดยร้อยละ ๘๐ ของน้ำมันที่ถูกบริโภคในจีนขนส่งผ่านมหาสมุทรอินเดีย ส่งผลให้จีนมุ่งสู่มหาสมุทรอินเดียในทุกทางเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เส้นทางขนส่งสินค้าและพลังงานของตนเองการแข่งขันของมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ยังต้องคำนึงถึงบทบาทของอีก ๒ ประเทศที่สำคัญ คือ ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มบทบาทของ

ตนเองในเวทีการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกมากขึ้น โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความสำคัญต่อญี่ปุ่นทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง เป็นแหล่งทรัพยากร แหล่งลงทุน ฐานการผลิต และตลาดที่สำคัญ แต่ในปัจจุบันอิทธิพลของจีนได้แผ่ขยายลงมาในภูมิภาคนี้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทำให้ญี่ปุ่นต้องแข่งขันอิทธิพลทางเศรษฐกิจและความมั่นคงกับจีนในภูมิภาคนี้มากขึ้น เช่นเดียวกับประเทศอินเดียยังคงให้ความสำคัญกับนโยบายเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อินเดียใช้นโยบายมุ่งตะวันออก (Look East) เพื่อโดดเดี่ยวปากีสถาน และถ่วงดุลอำนาจกับจีน โดยมองว่าการขยายอิทธิพลของจีนในภูมิภาคนี้เป็นการคุกคามอินเดีย ทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้ อินเดียยังมีนโยบายเร่งเปิดความสัมพันธ์กับมหาอำนาจอื่น ๆ โดยไม่เลือกฝ่าย เพื่อเสริมสร้างระบบหลายขั้วอำนาจขึ้นในโลกและเป็นการแสดงอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียใต้และมหาสมุทรอินเดีย และอินเดียจะยังคงใช้นโยบาย มุ่งตะวันออกต่อไป ซึ่งให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติการทางทะเลเชิงรุกและเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเรืออีกด้วย

๓. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียน

ความมั่นคงทางทะเลจัดเป็นองค์ประกอบหนึ่งในกรอบความร่วมมือของอาเซียน ภายใต้เสาหลักประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และได้มีการกำหนดแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community Blueprint) ปัจจุบันมีการส่งเสริมความร่วมมือทางทะเลในอาเซียนดำเนินการผ่านกรอบและกลไกต่าง ๆ เช่น การประชุมหารืออาเซียนว่าด้วยประเด็นทางทะเล (ASEAN Maritime Forum - AMF) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defense Ministers' Meeting - ADMM) เป็นต้น ทั้งนี้ในระยะ สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของอาเซียนที่ต้องเฝ้าระวัง ได้แก่ ๑. การอ้างสิทธิ์และแย่งชิงผลประโยชน์ในพื้นที่ทางทะเล ๒. ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ และการขาดความไว้วางใจกันของประเทศในภูมิภาค อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้ประเทศในภูมิภาคมีความจำเป็นต้องเสริมสร้างกำลังทางเรือของแต่ละประเทศ ๓. ความปลอดภัยทางทะเลของอาเซียน โดยเฉพาะจากการก่อเหตุของโจรสลัดและการปล้นเรือโดยใช้อาวุธ เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจอาเซียนอาจทำให้กลุ่มโจรสลัดเข้ามาก่อเหตุในพื้นที่โดยเฉพาะบริเวณอื่นที่มีการเฝ้าระวังไม่เข้มงวด ๔. การก่อการร้ายทางทะเล ขีดความสามารถของกลุ่มก่อการร้ายที่พัฒนาขึ้นและมีการเชื่อมโยงกัน อาจทำให้เสถียรภาพความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคเป็นอีกเป้าหมายหนึ่งที่จะถูกโจมตียุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถประเมินได้ ดังนี้

๓.๑ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย แบ่งภารกิจเป็น ๒ ด้านคือ ด้านการป้องกัน และด้านการปราบปราม มีเป้าหมายสำคัญในการกำจัดความรุนแรงและการกระทำผิดทางทะเล ให้ความปลอดภัยและความช่วยเหลือในการเดินเรือ การดูแลอาณาเขตทางทะเล การปกป้องคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล การต่อต้านและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และการเสริมสร้างความเชื่อมั่นกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายฝั่งและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเสี่ยงในภูมิภาค และการฝึกและตรวจการณ์ร่วมกัน

๓.๒ สาธารณรัฐสิงคโปร์ แบ่งภารกิจออกเป็น ๓ ด้าน คือ การติดตามภัยคุกคาม การป้องกัน และการตอบโต้ซึ่งยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลจะมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพเรือให้ทันสมัย และสร้างความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาค รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อทั้งสหรัฐอเมริกาและจีน

๓.๓ ประเทศมาเลเซีย มีเป้าหมายเพื่อเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ทั้งด้านการผลิตอาวุธ การพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี เสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพให้มีความสมดุลในทุกมิติ เช่น การคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติทางทะเล การถ่วงดุลอำนาจทางทหาร สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ยังคงดำเนินยุทธศาสตร์ โดยให้ความสำคัญในการรักษาอธิปไตยเหนือดินแดนและเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งรวมถึงทะเลจีนใต้ การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเล การรักษาความปลอดภัยและป้องกันภัยคุกคาม การปราบปรามอาชญากรรมทางทะเล

๓.๔ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ดำเนินยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเล โดยมุ่งเน้นการพัฒนากองทัพเรือให้ทันสมัยทั้งในเชิงป้องกันและเชิงรุก การต่อเรือได้เองภายในประเทศ การสร้างดุลอำนาจทางทะเลกับประเทศมหาอำนาจ การใช้แนวทางกฎหมายระหว่างประเทศหรือการเจรจาทางทวิภาคีเพื่อระงับปัญหาพิพาททางทะเล และการร่วมมือกับประเทศอาเซียนในการแก้ปัญหาทางทะเล

๓.๕ บรูไนดารุสซาลาม บรูไนให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพให้ทันสมัยเพื่อรับมือกับภัยคุกคามต่าง ๆ เนื่องจากมีทรัพยากรน้ำมันบริเวณชายฝั่งทะเลอาณาเขต รวมทั้งทรัพยากรประมง มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านความมั่นคงทางทะเล ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภัยคุกคามทางทะเล และจัดตั้งกองกำลังเฉพาะกิจ (Special Force) ซึ่งเป็นชุดปฏิบัติการระหว่างเจ้าหน้าที่กองทัพเรือและกองทัพอากาศบรูไนไว้ปกป้องน่านน้ำ

๓.๖ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาให้ความสำคัญกับการพัฒนากองทัพเรือให้ทันสมัย ด้วยการพัฒนาขีดความสามารถในการต่อเรือไว้ใช้ภายในประเทศควบคู่กับการรับความช่วยเหลือจากมิตรประเทศ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งประกอบด้วยแหล่งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแหล่งประมง นอกจากนี้ กองทัพเรือเมียนมายังปรับปรุงโครงสร้างการส่งกำลังบำรุงทางทะเลด้วยการปรับปรุงสถานีทหารเรือตามเกาะต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันกองทัพเรือเมียนมายังคงพัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่อง

๓.๗ ราชอาณาจักรกัมพูชา ยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลของกัมพูชาเป็นไปในเชิงป้องกัน โดยมุ่งเน้นการจัดการประเด็นข้อพิพาททั้งทางบกและทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง มีการจัดตั้ง คณะกรรมการความมั่นคงทางทะเลแห่งชาติ (National Committee on Maritime Security - NCMS) มีภารกิจหลักคือ ส่งเสริมอำนาจอธิปไตยทางทะเลและบังคับกฎหมายทางทะเล โดยมีหลักการทำงานคือ การรักษาความมั่นคงทางทะเล การปกป้องผลประโยชน์ในน่านน้ำของประเทศ การต่อต้านภัยคุกคามทางทะเล และการตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในน่านน้ำ

๔. สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน

แนวโน้มในอนาคตอันใกล้ของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะรวมตัวกันใกล้ชิดมากขึ้น และจะเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนใน พ.ศ.๒๕๕๘ ทั้งทางการเมือง และความมั่นคงเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามประเทศต่าง ๆ ยังคงมีความขัดแย้งในหลายด้าน รวมทั้งประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยสถานการณ์ความขัดแย้งที่สำคัญที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

๔.๑ ด้านเมียนมา ยังมีปัญหาเส้นเขตแดนทางทะเลที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ รวมไปถึงทะเลยังเป็นเส้นทางในการลักลอบขนส่งยาเสพติดและการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอีกด้วย และในปัจจุบันเมียนมาได้ควบคุมการประมงมากขึ้นส่งผลให้เรือประมงต่างชาติไม่สามารถลักลอบเข้าไปทำการประมงในเขตเมียนมาได้เหมือนในอดีต

๔.๒ ด้านมาเลเซียปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยและมาเลเซียคลี่คลายมากขึ้นหลังจากมีการตกลงให้พื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนเป็นเขตพัฒนาร่วม

๔.๓ ด้านกัมพูชา ความขัดแย้งเรื่องพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนทางทะเลจะมีแนวโน้มเข้มข้นขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนดังกล่าวเป็นบริเวณที่คาดว่าจะมีทรัพยากรทางพลังงานที่อุดมสมบูรณ์

๔.๔ ด้านเวียดนาม เวียดนามอนุญาตให้เรือประมงไทยเข้าไปทำประมงในลักษณะการเช่าเรือเข้าไปทำการประมงแต่ยังคงมีการลักลอบเข้าไปทำประมงโดยไม่ถูกต้องอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่าเรือประมงของเวียดนามรุกล้ำเข้ามาในพื้นที่ทางทะเลของไทยจำนวนมาก

๔.๕ ด้านอินโดนีเซีย อินโดนีเซียประกาศห้ามเรือประมงต่างชาติเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำอินโดนีเซียโดยเด็ดขาด ยกเว้นเรือประมงที่จดทะเบียนกับบริษัทของอินโดนีเซียหรือร่วมทุนกับอินโดนีเซียเท่านั้น

๕. สถานการณ์ความมั่นคงในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย

สถานการณ์ความมั่นคงและประเด็นปัญหาในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย อาจแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่มที่สำคัญและสัมพันธ์กันคือ ๑. กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ ๒. กลุ่มปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และ ๓. กลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ

๕.๑ กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ การบริหารจัดการทางทะเลของหน่วยงานรัฐยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดมาจากหลายสาเหตุ ทั้งการขาดการประสานงานและบูรณาการระหว่างหน่วยงาน การขาดงบประมาณ กฎหมายหลายฉบับยังมีความล้าสมัยและมีความซ้ำซ้อน รวมไปถึงการขาดการตระหนักถึงความสำคัญของผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบายของชาติที่ผ่านมาจึงให้ความสำคัญกับทะเลน้อย ซึ่งปัญหาการบริหารจัดการของภาครัฐนี้ยังส่งผลต่อกลุ่มปัญหาอื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้การขาดการให้ความสำคัญกับทะเลยังส่งผลให้เกิดการขาดการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานทางทะเลและทรัพยากรทางทะเลหลัก (Maritime Critical Infrastructure and Key Resources) อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น

ท่าเรือ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทะเล อาทิ การต่อเรือ การซ่อมเรือ การขนส่งทางทะเล ฯลฯ อีกด้วย

๕.๒ กลุ่มปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจากการขาดประสิทธิภาพในการจัดการทางทะเลของภาครัฐ ประกอบกับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากทะเลอย่างขาดความรับผิดชอบและการควบคุม ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวาง ความหลากหลายทางชีวภาพลดลงอย่างรวดเร็ว ทะเลกลายเป็นพื้นที่รับภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างรุนแรง อาทิ การก่อมลพิษทางทะเลการสร้างสิ่งปลูกสร้างที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การทำประมงอย่างขาดความรับผิดชอบ การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing - IUU) การขาดการควบคุมกิจการของภาคเอกชน ฯลฯ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลนั้น ยังส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมด้วย เช่น ความขัดแย้งระหว่างธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ ธุรกิจเอกชนขนาดเล็ก และชุมชนท้องถิ่น ความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการประมง ทั้งยังบีบให้ผู้ประกอบการประมงออกไปแสวงหาผลประโยชน์ในเขตประมงของประเทศอื่น อันนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากการประมงอีกด้วย

๕.๓ กลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติจากการที่ทะเลเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเปิด ประกอบกับการขาดประสิทธิภาพในการควบคุมทะเลทำให้ทะเลเป็นพื้นที่ที่มีการกระทำผิดกฎหมายมาก และหลายประเด็นปัญหามีลักษณะข้ามชาติ เช่น การลักลอบขนส่งสิ่งผิดกฎหมาย สินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน ยาเสพติด การค้ามนุษย์ การลักลอบขนส่งอาวุธ การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การก่อการร้าย โจรสลัด จากสภาพการณ์ของปัญหาจึงจำเป็นเร่งด่วนที่ภาครัฐจะต้องปรับตัวเพื่อให้การควบคุมทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โครงสร้างความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย^{๓๙}

เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งรักษาไว้ซึ่งอาณาจอธิปไตย สิทธิอธิปไตย และสิทธิหน้าที่อื่นใดตามกฎหมายระหว่างประเทศ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้ตราพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น โดยได้มีการกำหนดโครงสร้าง และอำนาจการจัดการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล นับได้ว่า พรบ. เป็นการจัดโครงสร้างองค์กร และอำนาจการทำงานของหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม ถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญในการเริ่มการปฏิรูปงานด้านความมั่นคงของประเทศ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. หมวดที่ ๑ เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (นปท.) ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนยี่สิบเจ็ดคน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ

^{๓๙} ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๓๐ ก พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒, หน้า ๑ - ๒๐.

ต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานกรังแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ นอกจากนี้ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสามคน จากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านกิจกรรมทางทะเล ด้านกฎหมาย ด้านการทหารเรือ หรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้งหากมีความจำเป็นคณะกรรมการอาจมีมติให้เชิญรัฐมนตรีหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องที่จะพิจารณา หรือผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้เข้าร่วมประชุมเป็นครั้งคราวในฐานะกรรมการเฉพาะกิจด้วยก็ได้ โดยได้กำหนดอำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการ ดังนี้

๑.๑ กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และมาตรการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล นโยบายและแผนระดับชาติ ว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๒ ให้คำแนะนำ ปรีกษา และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

๑.๓ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท มาตรการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของ ศรชล. หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และเสนอผลการดำเนินงานต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

๑.๔ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๒. หมวดที่ ๒ เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรชล.) ให้ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ มีหน้าที่และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และหน้าที่และอำนาจของส่วนงานและอัตรากำลังให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในการจัดองค์กรนั้นกำหนดให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการศูนย์
 อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ผอ.ศรชล.) รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ
 ศรชล. โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นรองผู้อำนวยการ ทั้งผู้อำนวยการสามารถแต่งตั้งผู้ช่วย
 ผู้อำนวยการจากข้าราชการในสังกัด ศรชล. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นได้ตามความเหมาะสม
 โดยคำนึงถึงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานภายในของ ศรชล. รวมทั้งกำหนดให้เสนาธิการทหารเรือ
 เป็นเลขาธิการ ศรชล. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ ศรชล. ในส่วนการกำหนด
 อำนาจนั้นรองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเลขาธิการ ศรชล. มีอำนาจบังคับบัญชา
 ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน ศรชล. และมีหน้าที่และอำนาจอื่น ทั้งนี้ ตามที่ผู้อำนวยการ
 กำหนดให้ผู้อำนวยการมีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับ
 คดีอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของ ศรชล. ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี
 ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือ
 ให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้ ทั้งนี้ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของ
 ศรชล. ดังนี้

๒.๑ วางแผน อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของ
 หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

๒.๒ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัย
 คุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และรายงานต่อ และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ เพื่อพิจารณา
 ต่อไป

๒.๓ เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการตามนโยบาย
 ยุทธศาสตร์ หรือแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
 และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและ
 โครงการเพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนและแนวทางดังกล่าวต่อไป

๒.๔ วางแผน พัฒนา และดำเนินการเกี่ยวกับระบบควบคุมบังคับบัญชาและ
 เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการปฏิบัติงานของ ศรชล. ให้สามารถติดต่อ เชื่อมโยง หรือ
 แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

๒.๕ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตระหนักรู้ในความสำคัญของผลประโยชน์
 ของชาติทางทะเล สิทธิอธิปไตย เขตอำนาจ และสิทธิในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในเขต
 ทางทะเลพื้นที่ต่าง ๆ และหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้ง
 ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์
 ของชาติทางทะเล

๒.๖ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ ศรชล.
 หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว
 บรรดาหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้
 ผอ.ศรชล.ภาค หรือ ผอ.ศรชล.จังหวัด หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นปฏิบัติแทนก็ได้

นอกจากนี้ พรบ. ดังกล่าวยังได้มีการจัดตั้งและกำหนดหน้าที่ให้มีคณะกรรมการบริหาร ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการบริหาร ศรชล.” ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นประธานกรรมการ รองผู้บัญชาการทหารเรือ ซึ่งผู้บัญชาการทหารเรือมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย อธิบดีกรมสรรพสามิต อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และ ผอ.ศรชล. ภาคว่าเป็นกรรมการ โดยให้เสนอการทหารเรือเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เจ้าหน้าที่ของ ศรชล. ซึ่งผู้บัญชาการทหารเรือแต่งตั้งอีกหนึ่งคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจของ ศรชล. พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ใน ศรชล. ตามที่ผู้อำนวยการร้องขอ และให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคล หรือองค์กรอื่นที่มีหน้าที่และอำนาจทำนองเดียวกันของหน่วยงานของรัฐนั้น จัดให้หน่วยงานของรัฐที่จัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ยัง ศรชล. มีอัตรากำลังแทนตามความจำเป็นแต่ไม่เกินจำนวนอัตรากำลังที่จัดส่งไป โดยการจัดอัตรากำลังแทนดังกล่าวอาจจัดเป็นรายอัตราหรือเป็นหน่วยก็ได้โดยคณะกรรมการบริหาร ศรชล. ที่ได้จัดตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๒. เสนอแนะหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานในหน้าที่และอำนาจของ ศรชล.

๓. วางระเบียบเกี่ยวกับการอำนวยการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

๔. วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้มีการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเฝ้าระวัง ตรวจสอบ หรือเตรียมการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์หรือสถานการณ์ใด ๆ ที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือกิจกรรมทางทะเลเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการกิจตามที่ได้กำหนดไว้ใน พรบ. นี้ ได้ทันต่อสถานการณ์และมีประสิทธิภาพ

๕. วางระเบียบเกี่ยวกับการรวบรวมและบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานของรัฐให้สามารถติดต่อเชื่อมโยง หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเล

๖. วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ศรชล. ศรชล.ภาค และ ศรชล.จังหวัด

๗. วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน และการสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งระเบียบดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดสถานที่ควบคุมตัวผู้ต้องหา และการเก็บรักษาและการดำเนินการเกี่ยวกับของกลาง ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๘. ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน การคลัง การจัดการทรัพย์สินของ ศรชล. ศรชล.ภาค และ ศรชล.จังหวัด และการอื่นใดที่จำเป็น

๙. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา ศรชล. เพื่อให้การเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นและให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการบริหาร ศรชล. และ ศรชล.

๑๐. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริหาร ศรชล. หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ใน พรบ. นี้ยังได้ให้อำนาจให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค เรียกโดยย่อว่า “ศรชล.ภาค” ขึ้นใน ศรชล. โดยมีผู้บัญชาการทัพเรือภาคเป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค เรียกโดยย่อว่า “ผอ.ศรชล.ภาค” มีหน้าที่และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเขตพื้นที่รับผิดชอบของทัพเรือภาคและจังหวัดชายทะเลตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และยังกำหนดให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “ศรชล.จังหวัด” ตามด้วยชื่อจังหวัดขึ้นในจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดที่อยู่ในเขตของ ศรชล.ภาค เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อศรชล.ภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “ผอ.ศรชล.จังหวัด” มีหน้าที่และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเขตพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดชายทะเล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Maritime Security Sector Reform : Lessons From The Mainstream โดย Timothy Edmunds มหาวิทยาลัยบริสตอล^{๔๐} มีใจความโดยสรุปได้ว่า

“การปฏิรูปความมั่นคงได้กลายเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการสร้างสันติภาพ เสถียรภาพ และประชาธิปไตยระหว่างประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นต้นมา ในส่วนของการปฏิรูปของความมั่นคงทางทะเลนั้นยังอยู่ในวงจำกัด ในบทความนี้จะกล่าวถึงบทเรียนจากแนวทางหลักในการปฏิรูปความมั่นคงทางทะเลที่สัมพันธ์กับการสร้างขีดความสามารถทางทะเล และความร่วมมือจากกลุ่มต่าง ๆ ในการหยุดยั้งการกระทำอันเป็นโจรสลัดบริเวณชายฝั่งของประเทศโซมาเลีย ซึ่งการดำเนินการลักษณะนี้ในภาคความมั่นคงทางทะเลนั้นยังไม่เคยมีมาก่อน และโดยธรรมชาติของความมั่นคงทางทะเลนั้นมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายและองค์กรต่าง ๆ อย่างซับซ้อน และโดยธรรมชาติแล้ว พบได้บ่อยครั้งที่การปฏิรูปจะทำให้เกิดความแตกแยกของชุมชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของเจ้าขององค์กรหรือชุมชนจึงมีความสำคัญ และการบีบบังคับหรือแรงขับเคลื่อนจากภายนอก

^{๔๐} Timothy Edmunds Maritime, Security Sector Reform : Lessons From The Mainstream, มหาวิทยาลัยบริสตอล, ๒๕๖๓.

จะไม่ได้รับการตอบรับ และเกิดแรงต้านจากโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีความระมัดระวังในการใช้รูปแบบของ Best Practice ที่จะนำเข้าไปแก้ไขปัญหาหรือปฏิรูป

ความไม่มั่นคงทางทะเล มีส่วนสำคัญต่อแนวคิดความมั่นคงของโลกและโลกตะวันตก โดยทั่วไปแล้วปัญหาดังกล่าวถูกทำให้รุนแรงขึ้นจากความขาดแคลนขีดความสามารถ ความตั้งใจหรือทรัพยากรที่จะใส่เข้าไปเพื่อบังคับใช้ ควบคุมในเขตแดนทางทะเลและผลประโยชน์ทางทะเล ในการเกิดโจรสลัดในโซมาเลีย นั้น เป็นผลพลอยจากการล่มสลายของขีดความสามารถในองค์กรตำรวจ และยามฝั่ง เปิดโอกาสให้เกิดการเข้ากอบโกยและปล้นสะดมในหลายรูปแบบ รวมทั้งการประมงและการลักลอบทิ้งสารพิษ จากประเทศที่พัฒนาแล้ว การเกิดขึ้นของโจรสลัดนั้นจึงเกิดจากแรงกระตุ้นดังกล่าว โดยกลุ่มของชาวประมงในพื้นที่ และอดีตเจ้าหน้าที่ได้ผันแปรเป็นผู้กระทำการ เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว ทั้งที่เกิดจากการละเลยขององค์กรในประเทศ และเรือของต่างชาติที่เข้ามาในเขตที่ขีดความสามารถของตำรวจไปไม่ถึง Maritime Security Sector Reform (MSSR) จึงมีความสำคัญต่อการปิดช่องว่างดังกล่าวด้วยการเข้าสร้างองค์กรความมั่นคงในพื้นที่ขึ้นมา และทำให้มีความแข็งแกร่ง ในการดำเนินการดังกล่าวต้องประสบกับความซับซ้อนของสถานะแวดล้อมของความมั่นคงในด้านต่าง ๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๕ มิติ ที่เกี่ยวข้องของโซมาเลีย

๑. ความมั่นคงทางทะเลมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด และขึ้นอยู่กับความมีนิติรัฐ และความไม่มั่นคงทางบก เช่น การหายไปขององค์กรตำรวจในการดูแลสถานะแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลของโซมาเลีย

๒. กิจกรรมทางบกมีส่วนสนับสนุนต่อความไม่มั่นคงทางทะเล เช่น การลักลอบขนสินค้า การปล้น และการคอร์รัปชันองค์กร

๓. การกระทำอันเป็นโจรสลัดสร้างประโยชน์ให้กับการเมืองและเศรษฐกิจในพื้นที่ของโซมาเลีย

๔. ความมั่นคงทางทะเลไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนต่อรัฐบาล เช่น ทะเลหลวง เป็นสถานะแวดล้อมความมั่นคงที่ข้ามชาติ รวมทั้งมีตัวแสดงหลากหลาย และมีตัวแสดงที่เป็นตัวแสดงข้ามชาติ

๕. ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการโจรสลัดในทะเลหลวง ก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามมา

การดำเนินการปฏิรูปความมั่นคงทางทะเล เป็นความท้าทายที่จะต้องดำเนินการเชื่อมระหว่างความมีนิติรัฐ สิทธิมนุษยชน และความมั่นคงเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งของชุมชนหรือรัฐ ซึ่งจะมีรูปแบบการดำเนินการ อาทิเช่น การส่งเสริมประชาธิปไตย การสร้างเสถียรภาพการปฏิบัติการสันติภาพ แม้กระทั่งการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งทั้งหมดนี้ ความสำเร็จขึ้นอยู่กับร่วมกันของการปฏิบัติการต่าง ๆ รวมทั้งการได้รับความร่วมมือทั้งจากการเมืองและองค์กร

๑. ในระดับการเมือง การปฏิรูปความมั่นคงจะมุ่งไปที่การตรวจสอบความมีนิติรัฐ และการควบคุมองค์กรความมั่นคง ด้วยการสนับสนุนกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองในทางที่ดี

๒. ระดับองค์กรความมั่นคง การปฏิรูปความมั่นคงจะเน้นไปที่การปฏิรูปองค์กรความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพ มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติ โดยเน้นไปที่ขีดความสามารถในการให้ความคุ้มครองต่อพลเมือง และผลประโยชน์ของรัฐ

๓. บรรยากาศของสภาวะความมั่นคง มุ่งไปที่การเติมเต็มหน่วยงานความมั่นคง ทั้งทหาร ยามฝั่งและตำรวจ และอื่น ๆ โดยเฉพาะงบประมาณและสิ่งก่อสร้าง เช่น เรือรบ ศาล

ในการปฏิรูปของโซมาเลียรัฐบาลสหรัฐ ได้กระทำในส่วนแรก คือการสร้างความเข้มแข็ง ให้กับการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล ด้วยการฝึกและเพิ่มขีดความสามารถของรัฐในพื้นที่ รวมทั้ง สร้างขีดความสามารถด้านความมั่นคงทางบก เนื่องจากทั้ง ๒ ด้านมีความสัมพันธ์ต่อกัน ส่วนที่ ๒ มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องค้นหาสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง มิเช่นนั้นจะเป็นการปฏิรูปเพื่อแก้ไข อาการเจ็บป่วย ซึ่งจะมีความเชื่อมโยงจากการเมืองไปสู่องค์กรความมั่นคง

เป้าหมายและลำดับความสำคัญ การปฏิรูปความมั่นคงในทั้งทางบกและทางทะเล จะเป็นการเสนอแนวทางต่อประเด็นปัญหาความมั่นคงที่ต้องการจัดการ ซึ่งองค์กรที่รับผิดชอบจะต้อง ดำเนินการ ซึ่งการปฏิรูปความมั่นคงควรมีรูปแบบเข้าไปดำเนินการ ดังนี้

๑. การเข้าไปดำเนินการปฏิรูปความมั่นคง ควรมีลักษณะเป็นรูปแบบของสถาบันความมั่นคงของรัฐ เช่น กองทัพ ตำรวจ และ ยามฝั่ง

๒. การดำเนินการปฏิรูป อยู่บนพื้นฐานของควมมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของ องค์กร และการวางแผนงาน

๓. การปฏิรูปความมั่นคงมรดกพิเศษ ที่มุ่งเน้นการมีนิติรัฐ ตรวจจับ และความ โปร่งใส

จากความกว้างและความมีบรรทัดฐานของการปฏิรูปภาคความมั่นคง นับได้ว่าเป็นความท้าทายในการนำไปสู่การปฏิบัติ ในสภาวะแวดล้อมความมั่นคงทางทะเล เงื่อนไขของความสำเร็จ มีดังนี้

๑. ความเป็นเนื้อเดียวกัน การปฏิบัติต่าง ๆ ในการปฏิรูปภาคความมั่นคงนั้นมีความเสี่ยงต่อการที่การปฏิรูปนั้นไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันของภาพรวม เนื่องจากภาคส่วนต่าง ๆ นั้น มีความแตกต่างกัน ดังนั้นจะต้องตรวจสอบให้มั่นใจว่าความเป็นเนื้อเดียวกันนั้นเกิดขึ้นจริงในการ ปฏิรูป

๒. บริบท สภาวะแวดล้อมทางการเมือง หรือเทคนิคเฉพาะทางต่าง ๆ ขององค์กร ความมั่นคงล้วนมีความสำคัญต่อการปฏิรูปภาคความมั่นคง และการปฏิรูปจะก่อให้เกิดผู้เสีย ผลประโยชน์และผู้ได้ประโยชน์ในสังคม โดยเฉพาะองค์กรภาคความมั่นคงในพื้นที่ ซึ่งอาจทำลาย หลักการพื้นฐานของการปฏิรูปภาคความมั่นคงในทางปฏิบัติ

๓. ความเป็นเจ้าขององค์กร การที่มีผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิรูปภาคความมั่นคงนั้น การเห็นพ้องร่วมกันของผู้ที่มีส่วนร่วมต่อการปฏิรูปจะเป็นส่วนสนับสนุนให้การปฏิรูปภาค ความมั่นคงง่ายต่อการประสบความสำเร็จ

๓.๑ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสอบถามความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนร่วม อย่างจริงจัง เพื่อให้เข้าถึงรากของปัญหา และความต้องการ

๓.๒ มีความจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูปภาคความมั่นคงอย่างต่อเนื่องและซ้ำ ๆ

๓.๓ ความสำเร็จ มักเกิดจากการที่บังคับใช้ Best practice จากภายนอก และ มักจะเกิดจากการคิดพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์กับสภาวะแวดล้อมการเมืองภายในอย่างไร เพื่อกระตุ้นผู้ที่ถูกปฏิรูป

๓.๔ จำเป็นที่จะต้องคิดอย่างสร้างสรรค์ เกี่ยวกับโอกาสที่จะสร้างเงื่อนไขในพื้นที่รวมทั้งจำกัดการสร้างเงื่อนไขของผู้ที่ถูกปฏิรูป

บทสรุปและคำแนะนำ ตัวแสดงเกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเล และสถาบันมีบทบาทน้อยในการเมืองภายในและความอดทนของผู้ที่ถูกปฏิรูปน้อยกว่าตัวแสดงทางบก รวมทั้งเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิรูปความมั่นคงภาคทะเลนั้นไม่มีความซับซ้อน เหมาะสมเพียงพอ เช่น การลาดตระเวน อาจทำให้ผลที่ได้รับมีความแตกต่างกัน การที่การปฏิรูปสารลดดำเนินการในระยะเวลาที่ยาวนานได้จะสามารถระบุงรากของปัญหาที่แท้จริงของชุมชนได้ แทนที่จะไปติดอาวุธเพิ่มขีดความสามารถให้กับองค์กร สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การหาระเบียบที่สามารถทำงานร่วมกับตัวแสดงในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยมีคำแนะนำเฉพาะดังนี้

๑. ความไม่มั่นคงทางทะเลนั้น มักจะเชื่อมโยงกับความล้มเหลวของความไม่มั่นคงบนบกและการขาดนิติรัฐ

๒. การปฏิรูปความมั่นคงภาคทะเลนั้นไม่สามารถดำเนินการได้แบบ Top-Down หรือการใช้รูปแบบจากภายนอกต่อสถานะแวดล้อมในพื้นที่ที่หลากหลาย

๓. การปฏิรูปความมั่นคง มิใช่เครื่องชี้นำของนโยบายรวมทั้งในทางกลับกัน เป็นการทำให้ได้กลยุทธ์ที่ดีต่อการปฏิรูปความมั่นคงที่เฉพาะ ที่เกิดจากการวางแผน ร่วมมือ ของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ

๔. บริบทในพื้นที่เป็นปัจจัยต่อความสำเร็จ

๕. การดำเนินการให้เป็นไปในทางบวก หลีกเลี่ยงการลงโทษ หรือการบีบบังคับ

๖. พึงระลึกถึงความต้องการทางการเมืองในความคิดของฝ่ายตรงข้าม

๗. พิจารณาถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระตุ้นให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบปรับตัวตามกระบวนการปฏิรูป

๘. ขีดความสามารถของภาคพลเรือนสามารถเป็นปัจจัยในความสำเร็จได้”

แนวคิดในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง (Coast Guard) ของประเทศไทย^{๕๑}

“กล่าวถึงว่าประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องหน่วยยามฝั่งแล้วหรือยัง รวมทั้งหากจัดตั้งแล้ว แนวคิดในการจัดตั้งและรูปแบบควรเป็นอย่างไร

จากการที่ทะเลมีความสำคัญต่อประเทศไทย ส่งผลให้มีหน่วยงานที่เข้าไปดูแลมี ๒ ระดับ ได้แก่

๑. ระดับนโยบาย ประกอบด้วยหน่วยงานภายใต้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)

๒. ระดับผู้ปฏิบัติ ได้แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มหน่วยงาน

๒.๑ หน่วยงานหลัก จำนวน ๖ หน่วยงาน ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

^{๕๑} ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ. นาวิกาธิปไตยสาร. เล่มที่ ๗๙ พ.ศ. ๒๕๕๓ หน้า ๓๗ - ๕๔.

๒.๒ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๗ หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรธรณี กรมศิลปากร และสำนักงานเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

ซึ่งหน่วยงานทั้งหมดนี้ประสานงานความมั่นคงทางทะเลภายใต้ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรชล. ก่อนที่จะกลายสภาพมาเป็นศูนย์อำนวยการ) ได้มีแนวคิดการปฏิรูปหน่วยยามฝั่งไว้ จำนวน ๓ แนวคิด ได้แก่ แบบพลเรือน แบบทหาร และ ก. แบบผสมผสานระหว่างพลเรือนและทหาร สามารถออกแบบหน่วยงานยามฝั่งได้ ๓ รูปแบบ

๑. Super Coastguards เป็นแนวคิดของประเทศที่ไม่มีกองทัพเรือเลย

๒. Law Enforcement Coastguards มีรูปแบบเป็นไปได้ทั้งพลเรือน หรือทหาร แต่แยกออกจากกองทัพเรืออย่างเด็ดขาด

๓. Coordinating Coastguards เป็นการผสมผสานระหว่างหน่วยงานพลเรือนและหน่วยงานทหาร ในการเข้ารักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

๔. Naval Coastguards เป็นหน่วยงานสังกัดกองทัพเรือ

๕. Navies as Coastguards ประเทศที่มีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานเดียวในทะเลที่ดูแล

ด้านนี้

จากการศึกษาพบว่าแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานที่มุ่งจะให้เกิดระเบียบในทะเล (Good order at sea) โดยมีหลักการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับทะเล มีนโยบายที่มีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการการบริหารจัดการ สามารถจัดกลุ่มงานด้านดังกล่าวออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มงานที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ กลุ่มงานที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และกลุ่มงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพได้มีแนวคิดให้แยกกลุ่มงานที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศให้ออกจากกลุ่มงานที่เหลือ และจัดสร้างโครงสร้างการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลใน ๒ ระดับ

๑. ระดับนโยบาย จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล มาทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและทันต่อสถานการณ์

๒. ระดับปฏิบัติ บูรณาการและพัฒนาทรัพยากรที่มีอยู่เดิมให้เกิดความเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพภายใต้การบริหารอย่างคุ้มค่า โดยเน้นลักษณะ ดังนี้

๒.๑ เป็นหน่วยงานระดับกรมขึ้นไป มีการแยกสายงานในหน่วยตามหน้าที่อย่างชัดเจน

๒.๒ สายการบังคับบัญชาของหน่วยต้องสั้น กะทัดรัด

๒.๓ มีความพร้อม ๒๔ ชม.

๒.๔ มีอำนาจการบริหารจัดการในตนเอง ทั้งกำลังพล งบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ

๒.๕ มีกฎหมายรองรับหน้าที่ในการปฏิบัติงานของหน่วยอย่างชัดเจน

๒.๖ มีช่องทางในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้”

ในบทความนี้ได้เสนอรูปแบบการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยไว้ตามข้างต้น หลังจากที่มีการอนุมัติพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ พบว่าประเทศไทยเลือกแนวทางการจัดองค์กรความมั่นคงทางทะเลเป็นไปตามรูปแบบการจัดแบบ Coordinating Coastguards และนับได้ว่าเป็นการปฏิรูปองค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลอย่างเป็นรูปธรรม

จากเอกสารทั้ง ๒ ฉบับ พบว่าเอกสารฉบับแรกเป็นการสรุปทริเจนที่รับจากการเข้าไปปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลในประเทศโซมาเลีย ซึ่งการปฏิรูปนั้นเป็นแรงบีบบังคับจากภายนอกและมีองค์จากภายนอกมาดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรคโดยรวมแล้วจึงเป็นปัญหาทางการเมือง และความล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมายและการไม่มีสถาบันดังกล่าว ในเอกสารเรื่องที่ ๒ เป็นแนวคิดในการปฏิรูปจากศูนย์ประสานงานมาสู่ ศรชล. ซึ่งมีแรงขับจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร อย่างไรก็ตาม เอกสารทั้ง ๒ ฉบับก็ไม่ได้ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยจะประสบความสำเร็จแต่อย่างใด มีเพียงหลักฐานที่เชื่อได้ว่าการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว

กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากการที่ประเทศไทยได้ริเริ่มปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล โดยมีการปรับโครงสร้างขององค์กรและมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ อย่างชัดเจนจนนำองค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลมาสู่รูปแบบตาม พ.ร.บ. การรักษาผลประโยชน์ของชาติ ของ ศรชล. ๒๕๖๒ ดังนั้น เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าการปรับเปลี่ยนภาคความมั่นคงทางทะเลในครั้งนี้ครบถ้วนในทุกมิติทั่วไป จึงจะทำการศึกษาหาผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย โดยมีขอบเขตของหน่วยการศึกษา (Unit of Analysis) คือ องค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลภายในประเทศ โดยจะทำการวิจัยภาคความมั่นคงทางทะเลทั้ง ๓ ส่วน ตามแนวคิดการจัดการองค์กรสมัยใหม่ และทฤษฎีการปฏิรูปความมั่นคง รวมทั้ง ทฤษฎีการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล ได้แก่ ภาคการป้องกันประเทศ (Defense sector) ภาคการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement sector) และภาคการรักษาความปลอดภัยและบริการ (Safety and service sector) เฉพาะที่รับผิดชอบความมั่นคงทางทะเลภายใต้อาณาเขตทางทะเลของไทย โดยการศึกษาความมั่นคงในลักษณะความมั่นคงแบบ Comprehensive security เปรียบเทียบกับผลการประเมินตามแบบสอบถามทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สรุป

จากการที่มนุษย์มีความสามารถในการบริหารจัดการในการเอาชีวิตรอดและเปลี่ยนแปลงตนเองให้เข้ากับธรรมชาติ นั่นก็เป็นเพราะมนุษย์รู้จักการบริหารจัดการอย่างง่ายเมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น การบริหารจัดการจึงกลายมาเป็นศาสตร์ที่ต้องเรียนรู้และนำมาใช้ปรับเปลี่ยนองค์กรให้อยู่รอด โดยเริ่มจากการคิดแบบวิทยาศาสตร์ ที่เน้นการกำหนดโครงสร้าง

อำนาจ และหน้าที่อย่างชัดเจน และทำให้การบริหารจัดการแบ่งออกเป็นการบริหารรัฐกิจและ การบริหารงานภาคเอกชน แต่ในยุคต่อมาการบริหารได้ให้ความสำคัญต่อความเป็นมนุษย์มากกว่า การให้คุณค่าทรัพย์สินมนุษย์เป็นเพียงเครื่องจักร (Materialism) จึงเน้นไปที่การสร้างแรงจูงใจ ให้บุคลากร เพื่อเป็นเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เริ่มมีความโน้มเอียงมาสู่ความเป็นจิตนิยม (Idealism) แต่เมื่อการบริหารลักษณะนี้อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว กลับพบว่าประสิทธิภาพการดำเนินการนั้นด้อยลงจากข้อจำกัดของแต่ละบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ ที่ต่างกัน ไม่สามารถปรับตัวให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมกับสภาวะการณที่เปลี่ยนแปลง ได้อย่างทันท่วงทีของยุคโลกาภิวัตน์ ในบางครั้งองค์กรจึงเสียโอกาสที่ดีไป ดังนั้นทฤษฎีการบริหาร องค์กรสมัยใหม่จึงเน้นการพัฒนาทฤษฎีขององค์กรในยุคที่มีพลวัตของการเปลี่ยนแปลงของสภาวะ แวดล้อมที่สูง เมื่อวิเคราะห์ทฤษฎีต่าง ๆ แล้วเห็นได้ว่าทฤษฎีในชุดนี้ได้เน้นไปที่การบริหารบุคลากร ให้มีความผูกพันกับองค์กร โดยนับว่าทุกคนล้วนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่มีความสำคัญต่อการ ขับเคลื่อนขององค์กรไปสู่เป้าหมาย ดังนั้นผู้มีส่วนร่วมจะต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่รวมทั้งต้องปรับตัว ทั้งในกายย่อยและภาพรวมอยู่ตลอดเวลาให้เท่าทันต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป จึงมีความเหมาะสม ที่จะนำมาใช้ในโลกรปัจจุบันที่ที่สภาวะแวดล้อมมีความเป็นพลวัตสูง จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง องค์กรหรือปฏิรูปตาม และการจะปฏิรูปหรือปรับองค์กรได้อย่างทันท่วงทีจะต้องมีการจัดการเกี่ยวกับ การวางแผน โครงสร้างหน่วย การนำองค์กร และการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

การปฏิรูปภาคความมั่นคงเป็นกระบวนการปฏิรูปหรือการสร้างภาคความมั่นคง ของรัฐขึ้นใหม่ (Process to reform or rebuild a state's security sector) เพื่อแก้ไขสถานการณ์ ภาคความมั่นคงที่เกิดความผิดปกติจนไม่สามารถทำให้เกิดความมั่นคงต่อรัฐและประชาชน ได้อย่างอยู่ภายใต้หลักการประชาธิปไตย และไม่เป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคงใหม่ เพราะหน่วยงานภาคความมั่นคงมีนโยบายและการปฏิบัติแบบเลือกปฏิบัติ จนไปขัดขวางต่อการ พัฒนา การสร้างประชาธิปไตยและสันติสุขที่ยั่งยืนของรัฐ ดังนั้นการปฏิรูปภาคความมั่นคง จึงเป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้ภาคความมั่นคงและภาคยุติธรรมทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลที่จับต้องและตรวจสอบได้ โดยมีองค์ประกอบพื้นฐานของการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง ที่ใช้เป็นเครื่องมือพื้นฐานในการปฏิรูปภาคความมั่นคง (Basic instruments of SSR) ประกอบด้วย

๑. การปฏิรูปการป้องกันประเทศ (Defence reform)
๒. การปฏิรูปภาคการบังคับใช้กฎหมายหรือภาคตำรวจ (Police reform)
๓. การปฏิรูปภาคการข่าวกรอง (Intelligence reform)
๔. การปฏิรูปภาคยุติธรรม (Justice reform)
๕. การปฏิรูปภาคการลงทัณฑ์ (Penal reform)
๖. การปรับขนาดและสร้างระบบการงบประมาณที่ถูกต้อง (Right-financing/Right-sizing)

ทั้งนี้มาตรการต่าง ๆ ข้างต้นนั้น มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้การปกครองและการบริหาร ประเทศของภาคพลเรือนและการตรวจสอบความโปร่งใสขององค์กรความมั่นคงภายใต้ระบอบ ประชาธิปไตย ด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐสภา และภาคสังคม

ในส่วนการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล (ปมล.) จะเริ่มจากการจำแนกหรือจัดโครงสร้างองค์ประกอบของความมั่นคงทางทะเลเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับหน้าที่หลัก (Functions) หน้าที่ย่อย (Sub—functions) และขีดความสามารถ (Capabilities) โดยระดับหน้าที่หลักจะใช้อธิบายเกี่ยวกับกิจกรรมหลักที่จำเป็นสำหรับการสร้างเสถียรภาพ ความปลอดภัย และความเจริญก้าวหน้าของทะเล ทั้งนี้โดยทั่วไปแล้วในภาพรวมของหน่วยงานในภาคความมั่นคงทางทะเลทุก ๆ ประเทศจะสามารถจำแนกหน้าที่หลักได้ ๖ หน้าที่หลัก ได้แก่

๑. การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance)
๒. การบังคับใช้ทางแพ่งและอาญาทางทะเล (Maritime Civil and Criminal Authority)
๓. การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense)
๔. ความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety)
๕. การจัดการและฟื้นฟูทางทะเล (Maritime Response and Recovery)
๖. เศรษฐศาสตร์ทางทะเล (Maritime Economy)

ดังนั้น ในการประเมินผลภาคความมั่นคงทางทะเล ในกลุ่มขีดความสามารถหลัก (Series of Core Capabilities) จะใช้ในการประเมินหน้าที่ย่อยแต่ละหน้าที่ว่ามีขีดความสามารถดำเนินการอยู่ในระดับใด โดยแต่ละขีดความสามารถจะเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการบรรลุเป้าประสงค์ทางทะเล การกำหนดขีดความสามารถหลักจะเป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์เพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาความเพียงพอของขีดความสามารถทางทะเลที่มีอยู่ผ่านการใช้สองตัวชี้วัดได้แก่ ตัวชี้วัดจากการวัดวิธีการ (Approach Measurement Indicators) และตัวชี้วัดจากการวัดการปฏิบัติงาน (Delivery Measurement Indicators) ตัวชี้วัดวิธีการนั้นจะประเมินจากขอบเขตที่แผนงาน กระบวนการ โครงการ หรือความพยายามอื่น ๆ ที่มีการระบุชี้ไว้เพื่อการพัฒนาหรือสนับสนุนขีดความสามารถโดยเฉพาะด้าน ส่วนตัวชี้วัดการปฏิบัติงานจะประเมินว่าวิธีการมีหรือไม่มีและวิธีการอะไรที่ได้นำไปใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยในปัจจุบันมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง และมีความสำคัญต่อการอยู่รอดของประเทศ ดังนั้นความไม่มั่นคงทางทะเลจึงส่งผลอย่างยิ่งยวดต่อความอยู่ดีกินดีและการอยู่รอดของชาติ จากการประเมินแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลพบว่าภัยที่จะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในอนาคตมีลักษณะของภัยคุกคามที่ค่อนข้างทางภัยคุกคามที่เป็นการก่อการร้าย ภัยที่เกิดจากธรรมชาติ และความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ ซึ่งภัยเหล่านี้ไม่สามารถทำนายได้อย่างชัดเจน รวมทั้งเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง โดยมีองค์กรที่รับผิดชอบต่อภัยคุกคามด้านดังกล่าวที่เป็นองค์กรหลัก ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชย์นาวี กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก ๑๗ องค์กร โดยแต่ละองค์กรมีหน้าที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง การที่ประเทศไทยจะสามารถจัดการต่อภัยลักษณะดังกล่าวได้โดยใช้รูปแบบการจัดการแบบเดิมจึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นองค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูป ซึ่งการปฏิรูปนั้นได้เริ่มอย่างเป็นทางการ เมื่อมีการอนุมัติพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ จาก พรบ. ดังกล่าว

พบว่าประเทศไทยเลือกแนวทางการจัดองค์กรความมั่นคงทางทะเลเป็นไปตามรูปแบบการจัดแบบ Coordinating Coastguards จึงสร้างคำถามวิจัยได้ว่าอะไรจะเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้องค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถบูรณาการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางทะเลได้ตามแผน เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้ ให้สามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทัน

บทที่ ๓

สภาพปัญหา และผลกระทบด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย

ในการบริหารจัดการกิจกรรมการดำเนินการต่าง ๆ ในยุคสมัยใหม่ที่โลกเรานั้น มีการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์อย่างเป็นพลวัต อีกทั้งมีการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคส่วนต่าง ๆ ของประชาชน และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวที่เป็นทั้งที่เป็น ส่วนสนับสนุน หรือส่วนที่เป็นอุปสรรค ในงานด้านความมั่นคงทางทะเลมีโอกาสและช่องทางของการรับรู้ได้หลายช่องทางที่มีความรวดเร็ว เปิดเผย จนรัฐในปัจจุบันไม่สามารถปกปิดและบิดเบือนความจริงต่อโลกในปัจจุบันได้ดังเช่นในอดีต แม้แต่ประเทศที่มีการจำกัดการรับรู้ของข้อมูลข่าวสารอย่างสูง เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีนก็ไม่สามารถจัดการเกี่ยวกับการรับรู้ของโลกในปัจจุบันได้อย่างสมบูรณ์ ในเรื่องการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนาในเมืองวูฮั่น ณ มณฑลหูเป่ย์ เมื่อต้นปี ๒๕๖๓ จนต้องยอมรับความจริงและนำมาสู่การปิดเมือง และปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินกิจกรรมในทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เนื่องจากปัจจุบันเราได้เข้าสู่โลกของโลกาภิวัตน์อย่างสมบูรณ์ที่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วสามารถเอาชนะข้อจำกัดของปัจจัยพื้นที่และปัจจัยเวลา (Space-Time) อีกทั้งมีการเชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อนของสังคมในปัจจุบันจนทำให้การรับรู้ข้อมูลหนึ่ง ๆ ส่งผลกระทบต่ออีกภาคส่วนหนึ่งของสังคมที่อยู่คนละซีกโลกได้อย่างมากมาย ดังนั้น การรับรู้ความเป็นจริงของสภาพสถานการณ์ สภาพปัญหา บริบทของสังคม ความคาดหวังของประชาชนและผู้ที่มีส่วนร่วมในงานด้านความมั่นคงทางทะเล จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะกำหนดทิศทางการแก้ปัญหา และนำองค์กรนั้นไปสู่ความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ในบทนี้จึงนำเสนอในภาพรวมของสภาพทั่วไปด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ภัยคุกคามทางทะเลในอนาคตสำหรับประเทศไทย ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จการปฏิบัติงานของภาคส่วนความมั่นคงทางทะเลของไทย

สภาพทั่วไปด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย

การกล่าวถึงสภาพทั่วไปด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยในส่วนนี้ จะเป็นการกล่าวเพื่อให้เห็นภาพโดยรวมของ ขนาด ที่ตั้ง ค่าจำกัดความต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอาณาจอธิปไตยของรัฐในทะเล และผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเล ทั้งนี้ยังเป็น การสร้างความเข้าใจของผู้อ่านให้ตรงกับความตั้งใจของผู้เขียนงานว่ามีขอบเขตของงานอย่างไร

๑. พื้นที่และอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างลองจิจูด ๙๗ องศา ตะวันออก กับ ๑๐๖ องศาตะวันออก และละติจูด ๕ องศาเหนือ กับ ๒๑ องศาเหนือ นับเป็น รัฐชายฝั่ง (Coastal State) ที่ตั้งอยู่ในคาบสมุทรอินโดจีน โดยมีชายฝั่งทะเลแยกเป็น ๒ ด้าน คือ ด้านตะวันออก ได้แก่ อ่าวไทย ส่วนด้านตะวันตกที่ประกอบด้วยทะเลอันดามันและช่องแคบมะละกา

ทำให้ประเทศไทยมีเส้นทางออกสู่มหาสมุทร ๒ มหาสมุทร คือมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย ในส่วนพื้นที่ทางทะเลนั้นฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยมีพื้นที่ประมาณ ๒๐๓,๖๑๙.๓๗๕ ตารางกิโลเมตร ยาวประมาณ ๑,๘๔๐ กิโลเมตร หรือ ๙๙๔ ไมล์ทะเล ส่วนด้านทะเลฝั่งตะวันตกหรือที่คุ้นเคยเรียกกันว่าฝั่งอันดามันมีพื้นที่ประมาณ ๑๑๒,๔๙๘.๘๖ ตารางกิโลเมตร ยาวประมาณ ๘๖๕ กิโลเมตร หรือ ๔๖๗ ไมล์ทะเล รวมประเทศไทยมีพื้นที่ทางทะเลประมาณ ๓๑๖,๑๑๘ ตารางกิโลเมตร มีชายฝั่งยาวรวมทั้งสิ้น ๒,๖๐๕ กิโลเมตร^๑

ตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ถือว่าประเทศไทยตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เป็นทะเลปิดหรือกึ่งปิด (Enclosed or Semi - Enclosed Sea) กล่าวคือ ด้านอ่าวไทยถ้าวัดจากชายฝั่งตะวันตกของอ่าวไทยที่โกตาบารูถึงปลายแหลมญวนหรือแหลมกาเมา มีความกว้าง ๓๘๑ กิโลเมตร หรือ ๒๐๖ ไมล์ทะเล โดยมีประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับอ่าวไทยด้านนอก ๓ ประเทศ คือ กัมพูชา เวียดนาม และมาเลเซีย ทำให้เกิดพื้นที่เหลื่อมทับไทย - กัมพูชา ๓๔,๐๓๔.๐๖๕ ตารางกิโลเมตร ส่วนด้านทะเลอันดามันมีความกว้าง ๓๓๐ ไมล์ทะเล^๒ (วัดจากชายฝั่งด้านทะเลอันดามันถึงหมู่เกาะนิโคบาร์ของอินเดีย) ประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลอันดามัน ๔ ประเทศ คือ เมียนมาร์ อินเดีย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย

อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยถูกปิดล้อมด้วยพื้นที่ทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านทั้งสองด้าน เมื่อใช้หลักการเส้นมัธยะ (The Principle of Equidistant) ในการแบ่งเขตแดนทางทะเลระหว่างประเทศ จึงทำให้บรรดาประเทศต่าง ๆ รอบอ่าวไทยและทะเลฝั่งตะวันตกไม่สามารถขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้เต็มที่ถึง ๒๐๐ ไมล์ทะเล โดยเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยด้านอ่าวไทย ขยายได้เพียง ๑๒๐ ไมล์ทะเล ส่วนฝั่งทะเลด้านตะวันตก (ทะเลอันดามันและปากช่องแคบมะละกา) ขยายได้เพียง ๑๖๓ ไมล์ทะเลเท่านั้นก็จะประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน ลักษณะเช่นนี้จึงถือว่าประเทศไทยถูกปิดล้อมไปด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน โดยไม่มีน่านน้ำส่วนใดที่ติดต่อกับทะเลหลวงได้เลย ซึ่งเมื่อพิจารณาในด้านความมั่นคงแล้ว จะเห็นว่าน่านน้ำของประเทศไทยทั้ง ๒ ด้านถูกห้อมล้อมด้วยน่านน้ำของประเทศต่าง ๆ ถึง ๒ ชั้น คือ ด้านอ่าวไทยชั้นใน คือ กัมพูชา เวียดนาม และมาเลเซีย ส่วนชั้นนอก คือ จีน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ สำหรับด้านทะเลฝั่งตะวันตกชั้นใน คือ เมียนมาร์ อินเดีย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ส่วนชั้นนอก คือ ศรีลังกา และบังกลาเทศ

จังหวัดที่มีชายฝั่งทะเลหรือมีส่วนของพื้นดินติดกับทะเล หรือจังหวัดที่ได้รับอิทธิพลจากการขึ้นถึงของน้ำทะเลมีจำนวน ๒๓ จังหวัด ได้แก่ ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พังงา กระบี่ ภูเก็ต ตรัง สตูล สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส ทั้งนี้พื้นที่

^๑ กองวิทยาการ กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ, บันทึกข้อความ อส. (กองวิทยาการ) ที่ กท ๐๕๒๙/๑๐๔๑ ลง ๒๘ ก.ค.๕๒ เรื่องขอแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับขนาดพื้นที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยและความยาวขอบฝั่ง ซึ่งใช้การวัดความยาวขอบฝั่งโดยวัดจากแผนที่ขยาย ส่วนพื้นที่ทางทะเลใช้โปรแกรม Autocat Map ในการวัดระยะ.

^๒ กองวิทยาการ, กรมอุทกศาสตร์. op.cit.

ในทะเลส่วนบนคือพื้นที่ทางทะเลที่อยู่ระหว่างอ่าวไทยฝั่งตะวันออกบริเวณช่องแสมสารจังหวัดระยอง กับอ่าวไทยฝั่งตะวันตกบริเวณเหนืออำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์จนถึงก้นอ่าวไทย โดยบริเวณที่เรียนกันว่าก้นอ่าวไทย คือ ชายฝั่งทะเลตั้งแต่ปากแม่น้ำแม่กลอง ท่าจีน เจ้าพระยา จนถึงบริเวณปากแม่น้ำบางปะกง หรือเรียกพื้นที่ทางทะเลนี้ว่า “อ่าวประวัติศาสตร์” ในส่วนของจังหวัดที่มีพื้นที่ถัดไปจากอ่าวประวัติศาสตร์ นับเป็นทะเลภาคใต้ของประเทศไทยจะแบ่งออกได้ เป็น ๒ ส่วนคือชายฝั่งทะเลภาคใต้ฝั่งตะวันออก ได้แก่ บริเวณตอนบนของภาคต่อเนื่องถึงที่ราบชายฝั่ง ทะเลด้านตะวันออก ประกอบด้วย ๙ จังหวัด ได้แก่ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ส่วนชายฝั่งทะเลภาคใต้ฝั่งตะวันตก ประกอบด้วย ๖ จังหวัด ได้แก่ ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล

พื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยที่เป็นช่องแคบมะละกาด้านที่ติดกับมหาสมุทรอินเดีย มีความยาวตามขอบฝั่งนับได้ประมาณ ๑๕๘.๙ ไมล์ทะเล รวมพื้นที่ประมาณ ๓๒,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร จากพื้นที่ทางทะเลด้านตะวันตกทั้งหมด ๑๑๖,๒๘๐ ตารางกิโลเมตรตามที่กล่าวแล้วข้างต้น โดยแบ่งเป็นพื้นที่อาณาเขตทางทะเล (Maritime Zone) ของไทยในส่วนนี้ประกอบด้วยน่านน้ำภายใน (Internal Water)^๓ ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea)^๔ เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone)^๕ และเขต เศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone)^๖ ภูมิภาคเขตทางทะเลของไทยในช่องแคบมะละกา ประกอบ^๗ ไทยมีสถานะเป็นเจ้าของช่องแคบมะละกาหรือรัฐชายฝั่งช่องแคบมะละกา (The littoral states/coastal states of the Straits of Malacca) แต่พื้นที่ของช่องแคบมะละกาในบริเวณนี้มีความกว้างมากกว่า ๒๐๐ ไมล์ทะเล ทำให้เส้นทางเดินเรือช่องแคบมะละกาอยู่ในพื้นที่ริมนอกของเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย และการเดินเรือไม่จำเป็นต้องเข้ามาในพื้นที่ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องที่เป็นพื้นที่อธิปไตยของไทย ซึ่งทำให้ไทยไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการควบคุมการเดินเรือ

^๓ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UNCLOS) มีผลใช้บังคับเมื่อ ๑๖ พ.ย. ๓๗)) Article 8. Internal waters คือ น่านน้ำที่อยู่ในเส้นฐานปกติและเส้นฐานตรง เช่น อ่าว แม่น้ำ ทะเลสาบ ท่าเรือหรือที่จอดเรือ

^๔ ตาม UNCLOS Article 3. Breadth of the territorial sea กำหนดความกว้างไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน.

^๕ ตาม UNCLOS Article 33. Contiguous zone รัฐชายฝั่งขยายเขตต่อเนื่องไม่เกิน ๒๔ ไมล์ทะเล จากเส้นฐาน.

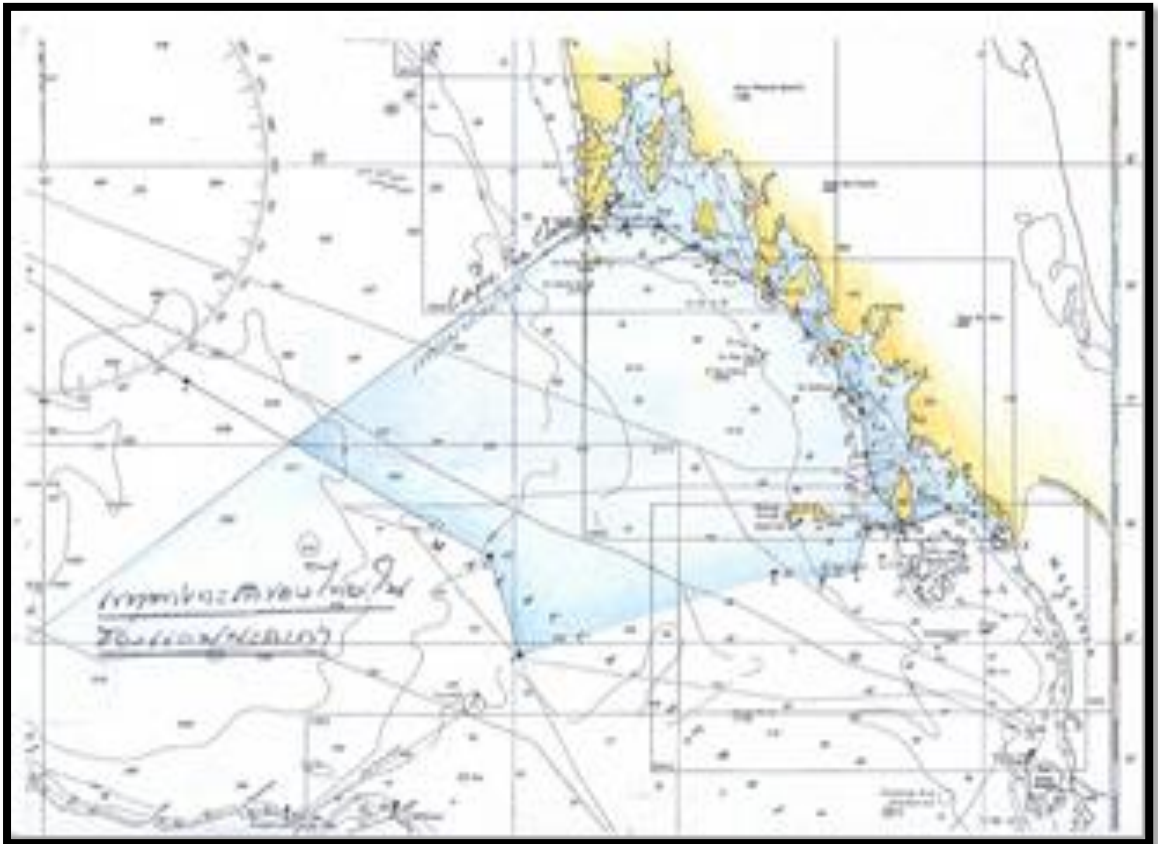
^๖ ตาม UNCLOS Article 55-75 เขตเศรษฐกิจจำเพาะมีความกว้างไม่เกิน ๒๐๐ ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน ซึ่งในฝั่งอันดามันไทยประกาศได้เพียง ๙๐ ถึง ๑๓๒ ไมล์ทะเลเท่านั้น.

^๗ พล.ร.อ. ถนอม เจริญลาภ (กรรมการในคณะกรรมการที่ปรึกษากองทัพเรือและที่ปรึกษารัฐบาลไทยเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายทะเลและเขตแดนทางทะเลของประเทศไทย) อ้างใน รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทของกองทัพเรือต่อความมั่นคงในช่องแคบมะละกา กองศึกษายุทธศาสตร์ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, กันยายน ๒๕๔๙.

ผ่านเข้าออกในช่องทางเดินเรือของช่องแคบมะละกาในส่วนนี้ ยกเว้นการสำรวจแสงประโยชน์ และการอนุรักษ์ จัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตบนและใต้ท้องทะเลตามเขตอำนาจรัฐชายฝั่งเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ส่วนกิจกรรมอื่นนอกจากนี้จะไม่ตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งเช่นการเดินเรือผ่าน หรือการบินผ่าน^๘

พื้นที่ทางทะเลของไทยนั้นมีขนาดกว้างและลึกเข้ามาจากเส้นทางคมนาคมหลักทั้งสองด้าน ทำให้มีลักษณะที่ถูกล้อมรอบด้วยพื้นที่ทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้าน การดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจึงมีความยุ่งยากต้องแบ่งกำลังออกเป็นสองส่วน อีกทั้งตำแหน่งของประเทศไทยอยู่กึ่งกลางระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก หากพิจารณาถึงข้อดีคือเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงคมนาคมทางทะเล แต่หากพิจารณาถึงจุดด้อยก็สามารถเป็นแหล่งรวมของปัญหาภัยคุกคามต่าง ๆ ได้เช่นกัน ส่งผลให้ภาคความมั่นคงทางทะเลจะต้องรับผิดชอบภาระที่ยากลำบากมากขึ้น

แผนภาพที่ ๓-๑ เขตทางทะเลของไทยในช่องแคบมะละกา^๙



ที่มา : ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, ๒๕๔๙

^๘ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (มีผลใช้บังคับเมื่อ ๑๖ พ.ย.๓๗)

^๙ พล.ร.อ. ถนอม เจริญลาภ, loc.cit.

๒. อำนาจอธิปไตยในทะเลของประเทศไทย

ประเทศไทยมิได้มีอำนาจและสิทธิอธิปไตยเหนืออาณาเขตทางทะเลอย่างสมบูรณ์ในทุกพื้นที่ที่เป็นของประเทศไทย เนื่องจากทะเลมีการแบ่งเขตอำนาจและสิทธิอธิปไตยออกเป็นเขตต่าง ๆ ถึง ๖ เขต คือ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง ไหล่ทวีป เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และทะเลหลวง ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายสากลที่กำหนดให้ใช้หลักเสรีภาพในการใช้ทะเล (Mare Liberum) หลักการเดินทางเรือในพื้นที่ทางทะเลของรัฐต่าง ๆ และหลักการเกี่ยวกับทรัพยากรในทะเลหลวงที่นับเป็นทรัพย์สินหรือสมบัติของมนุษยชาติ โดยรวม (Common Heritage of Mankind)^{๑๐} ดังนั้นอาณาเขตทางทะเลที่นับว่าเป็นของประเทศไทยนั้นมีพื้นที่ถึง ๓๑๖,๑๑๘ ตารางกิโลเมตร แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจอธิปไตยในเขตทางทะเลเต็มพื้นที่ทั้งหมด อีกทั้งประเทศไทยก็มีสิทธิอธิปไตยเหนือ น่านน้ำของประเทศอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน โดยอ้างตามกฎหมายระหว่างประเทศอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ ได้แบ่งอำนาจและสิทธิอธิปไตยในทะเลของไทยออกเป็นเขตต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑ น่านน้ำภายใน (Internal Waters) เป็นน่านน้ำที่อยู่หลังเส้นฐานปกติหรือเส้นฐานตรง เข้ามาทางด้านพื้นแผ่นดิน รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อย่างสมบูรณ์ เช่นเดียวกับอำนาจอธิปไตยบนแผ่นดิน

๒.๒ ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนของรัฐชายฝั่ง “อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งขยายออกไปจากอาณาเขตพื้นดินและน่านน้ำภายในของรัฐจนถึงแนวด้านนอกสุดของทะเลอาณาเขต นอกจากนั้นอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งยังขยายไปถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต ตลอดจนพื้นดินท้องทะเลและใต้ผิวดินของท้องทะเลอาณาเขต” ถึงแม้รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ แต่ต้องยอมให้เรือต่างชาติผ่านโดยสุจริต (Innocent Passage) ประเทศไทยได้ประกาศความกว้างของทะเลอาณาเขตเป็นระยะ ๑๒ ไมล์ทะเล โดยใช้วัดเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๐๙ การวัดความกว้างของทะเลอาณาเขตใช้วัดจากเส้นฐาน เส้นฐานตามปกติ ได้แก่แนวน้ำลาด (น้ำลง) ตลอดฝั่งทะเลตามที่ได้หมายไว้ในแผนที่ เส้นฐานนี้ใช้ในกรณีที่ชายฝั่งทะเลมีลักษณะปกติ คือไม่เว้าแหว่งมากและไม่มีเกาะเรียงรายอยู่ใกล้ฝั่ง เส้นฐานตรง เป็นเส้นตรงที่รัฐชายฝั่งกำหนดขึ้นใช้ลากเชื่อมจุดที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นลักษณะพิเศษโดยเฉพาะสำหรับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องไม่เกิน ๒๔ ไมล์ เส้นฐานตรงจะต้องแสดงไว้ให้ชัดเจนบนแผนที่และจะต้องโฆษณาให้ทราบตามสมควร สำหรับแม่น้ำที่ไหลลงสู่ทะเลโดยตรง เส้นฐานได้แก่เส้นตรงที่ลากผ่านปากน้ำระหว่างจุดแนวน้ำลาดของฝั่งแม่น้ำ

๒.๓ เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เป็นเขตทางทะเลที่ต่อออกไปจากทะเลอาณาเขต โดยวัดจากเส้นฐานออกไปในทะเลได้ไม่เกิน ๒๔ ไมล์ ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย (Sovereignty Rights) และมีสิทธิหยุดเรือที่ก้ำกึ่งผ่านเขตนี้ได้ เมื่อมีเหตุอันสงสัยว่ามีการกระทำความผิดในเรื่องการศุลกากร รัชฎากร การเข้าเมือง และการสาธารณสุข

^{๑๐} Arviid Pardo. นักการทูตจากมอลต้าได้นำเสนอต่อสมัชชาสหประชาชาติเมื่อ ค.ศ.๑๙๖๗ ในการประชุมกฎหมายทะเล

๒.๔ ไหล่ทวีป (Continental Shelf) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ ในข้อ ๗๖ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ นี้ ได้ให้คำจำกัดความว่า “ไหล่ทวีป” ว่า หมายถึงพื้นดินท้องทะเล (Sea - bed) และดินใต้ผิวดิน (Subsoil) ของบริเวณใต้ทะเลซึ่งขยายออกไป ทะเลอาณาเขตของรัฐตลอดแนวทอดยาวตามธรรมชาติ (Natural Prolongation) จากแผ่นดินจนถึงริมนอกของขอบทวีป (Continental Margin) หรือจนถึงระยะ ๒๐๐ ไมล์ทะเล จากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ในกรณีที่ริมนอกของขอบทวีป (Continental Margin) ขยายไปถึง ๒๐๐ ไมล์ทะเล รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือไหล่ทวีป เพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจไหล่ทวีปและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีป ซึ่งทรัพยากรที่อ้างถึงนี้ประกอบด้วยแร่และทรัพยากรที่ไม่มีชีวิตอย่างอื่นของพื้นดินท้องทะเลและใต้ผิวดิน รวมทั้งอินทรีย์ภาพมีชีวิตซึ่งเป็นประเภทติดอยู่กับที่ การสำรวจไหล่ทวีปและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีปต้องไม่ยุ่งผลอันเป็นการแทรกแซงโดยไม่มีเหตุผลสมควรต่อการเดินเรือ การประมง หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตในทะเล หรือยังผลให้เป็นการแทรกแซงการวิจัยทางสมุทรศาสตร์ หรือทางวิทยาศาสตร์อื่น ๆ ในกรณีที่ไหล่ทวีปเดียวกันอยู่ประชิดกันกับอาณาเขตของรัฐสองรัฐหรือมากกว่า ซึ่งมีฝั่งทะเลอยู่ตรงข้ามเขตแดนของไหล่ทวีปของแต่ละรัฐกำหนดโดยความตกลงระหว่างกันหากไม่มีการตกลงกันหรือมีพฤติการณ์พิเศษที่สมควรใช้เส้นเขตแดนอื่นแล้ว เส้นแบ่งเขตแดนของไหล่ทวีประหว่างรัฐที่ประชิดกันนั้นได้แก่ “เส้นมัธยะ” ซึ่งจุดทุกจุดบนเส้นมัธยะนั้นจะมีระยะห่างเท่า ๆ กัน จากจุดที่ใกล้ที่สุดของเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตของแต่ละรัฐ

การกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยได้มีประกาศพระบรมราชโองการกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๑๖ การกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ค.ศ.๑๙๕๘ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๑๑ การกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทยนี้ ทำให้เกิดการทับซ้อนกับเขตไหล่ทวีปของประเทศเพื่อนบ้าน คือ เวียดนาม และกัมพูชา ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีความตกลงแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศไทยกับประเทศดังกล่าวในอ่าวไทย ทางด้านตะวันตก ประเทศไทยได้ทำความตกลงแบ่งเขตไหล่ทวีปกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ การแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซีย ประเทศไทยกับประเทศอินเดีย ประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซีย และอินเดีย ประเทศไทยกับมาเลเซีย ประเทศไทยกับอินโดนีเซีย ประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ประเทศไทยกับเมียนมา

๒.๕ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Executive Economic Zone) เป็นแนวความคิดของกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา โดยมีหลักการว่า เขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นเขตต่อเนื่องออกไปจากทะเลอาณาเขต มีความกว้าง ๒๐๐ ไมล์ทะเลจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน เพื่อมุ่งประสงค์จะทำการสำรวจ ขุดค้นแสวงประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต และจากพื้นดินท้องทะเลตลอดจนในดินใต้ผิวดินท้องทะเล นอกจากนี้ยังสามารถใช้ผลิตพลังงานจากกระแสน้ำและกระแสลมได้ รัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน คือ

๒.๕.๑ สร้างและใช้เกาะเทียมและติดตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ

๒.๕.๒ สำรวจและวิจัยเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเล

๒.๕.๓ ป้องกันสภาพแวดล้อมสิ่งเป็นพิษ (มลภาวะ) ทางทะเล

อย่างไรก็ดี รัฐอื่น ๆ ไม่ว่าจะป็นรัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ฝั่งทะเลก็ตาม มีเสรีภาพในการเดินเรือ การบินผ่าน การวางสายเคเบิล และท่อใต้น้ำได้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย แต่ต้องเคารพสิทธิของประเทศไทย

๒.๖ ทะเลหลวง (High Seas) ความหมายตามอนุสัญญาปี ค.ศ.๑๙๕๘ คือ “ส่วนทั้งหมดของทะเลซึ่งไม่รวมอยู่ในทะเลอาณาเขตหรือน่านน้ำภายในของรัฐ” ความหมายตามแนวโน้มของกฎหมายทะเลฉบับใหม่ คือ “ส่วนทั้งหมดของทะเลซึ่งไม่รวมถึง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทะเลอาณาเขต น่านน้ำภายในของรัฐ หรือน่านน้ำหมู่เกาะของรัฐหมู่เกาะ” ทะเลหลวงเปิดให้แก่ชาติทั้งปวง ไม่มีรัฐใดอาจอ้างสิทธิที่จะทำให้อาณาเขตใดของทะเลหลวงตกอยู่ในอธิปไตยของตนได้ เสรีภาพแห่งทะเลหลวงประกอบด้วย เสรีภาพในการเดินเรือ เสรีภาพในการทำประมง เสรีภาพที่จะวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล เสรีภาพที่จะบินเหนือทะเลหลวง รัฐทุกรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่งหรือไม่ก็ตามรวมถึงประเทศไทยจึงมีสิทธิที่จะเดินเรือโดยซ้กธงของตนในทะเลหลวง

๒.๗ บริเวณพื้นที่ (The Area) บริเวณพื้นที่คือพื้นดินท้องทะเล พื้นมหาสมุทรและดินใต้ผิวดิน ที่อยู่พ้นขอบเขตของเขตอำนาจของรัฐทั้งปวง บริเวณพื้นที่และทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ถือเป็นมรดกกรรมของมนุษยชาติ (The Common Heritage of Mankind) ทะเลมีลักษณะที่แตกต่างจากพื้นที่ทางบกเพราะรัฐเจ้าของทะเลไม่ได้มีอำนาจอธิปไตยเต็มที่อยู่พื้นที่ทางบก โดยทะเลจะแบ่งเขตสิทธิอธิปไตยออกไปจากฝั่งเป็นลำดับขั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงมีความซับซ้อน ผู้ปฏิบัติงานในทะเลต้องทำความเข้าใจถึงธรรมชาติเหล่านี้ จึงจะสามารถรักษาความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

๓. ความสำคัญและมูลค่าของการใช้ทะเล

ทะเลนั้นมีสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์มาโดยตลอดตั้งแต่อดีต การพึ่งพาทะเลนั้นเริ่มจากเป็นแหล่งอาหารที่อุดมสมบูรณ์ และเมื่อมนุษย์มีการพัฒนาเทคโนโลยีมากขึ้นก็มีการใช้ทะเลเพิ่มมากขึ้นทั้งการคมนาคมขนส่ง การแสวงหาทรัพยากรและแร่ธาตุ รวมทั้งการแสวงหาอำนาจ การใช้ทะเลนั้นมีมากขึ้นกับขีดความสามารถของสมุทรทาทนภาพแต่ละประเทศที่พึ่งจะนำไปแสวงหาประโยชน์จากทะเลได้ในลักษณะต่าง ๆ โดยสรุปแล้วประโยชน์จากทะเลต่อประเทศต่าง ๆ มีดังนี้^{๑๑}

๓.๑ ทะเลในฐานะเป็นแหล่งทรัพยากร ทั้งที่มีชีวิตอันได้แก่ พืชและสัตว์น้ำ และไม่มีชีวิตอันได้แก่ แร่ธาตุ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ

๓.๒ ทะเลในฐานะที่เป็นสื่อในการคมนาคม การคมนาคมขนส่งสินค้าทางทะเลนับเป็นเส้นเลือดสำคัญของโลกเพราะสามารถขนส่งได้ปริมาณมากและราคาถูก

^{๑๑} Geoffrey Till, Sir Julian Corbett and the Twenty-First Century : Ten Maritime Commandments, in Mike Lawrence Smith and Matthew R. W. Uttley, (eds.) The Changing of Maritime Power (London : Macmillan Press,1999), p.287-300.

๓.๓ ทะเลในฐานะเป็นสื่อการเพิ่มพูนและแลกเปลี่ยนข้อมูล ทะเลเป็นแหล่งความรู้ที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้มนุษย์เข้าใจเกี่ยวกับดาวเคราะห์ที่เราพำนักและประวัติศาสตร์ของมนุษย์ ซึ่งทะเลยังเป็นแหล่งความรู้ที่มนุษย์ยังไม่รู้จักเป็นจำนวนมาก ยิ่งเรียนรู้เกี่ยวกับทะเลมากขึ้นเท่าใด ก็จะใช้ประโยชน์จากทะเลได้มากขึ้นเท่านั้น ทำให้การวิจัยทางทะเลเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในบางประเทศ

๓.๔ ทะเลในฐานะเป็นพื้นที่สำหรับแผ่ขยายอิทธิพล นับตั้งแต่อดีตประเทศมหาอำนาจมักจะใช้ทะเลในการแสวงหาทรัพยากร และสนองต่อความต้องการมีอำนาจหรืออิทธิปไตยเหนือดินแดนอื่นใด นอกจากนี้การได้ครอบครองทะเลเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจหรือคุณค่าของรัฐ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องแสดงอำนาจในการปกป้องอาณาเขตทางทะเลและพลเมืองจากศัตรูทั้งภายในและภายนอกประเทศ

๓.๕ ทะเลในฐานะเป็นแหล่งของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ มนุษย์จะเป็นสัตว์บก โดยธรรมชาติ แต่ทะเลเป็นแหล่งของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่สำคัญ ทะเลช่วยลดผลกระทบจากมลพิษที่เกิดขึ้นจากแผ่นดิน จากสภาวะโลกร้อน เนื่องมาจากคุณสมบัติของน้ำทะเลมีความเฉื่อยต่อความร้อน และมีขีดความสามารถในการดูดซับคาร์บอนจากบรรยากาศ ดังนั้นระดับน้ำ แนวปะการัง รวมทั้งจำนวนสัตว์น้ำ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงสุขภาพทางกายภาพของโลกนี้ทั้งหมด

สำหรับประเทศไทยให้ความสำคัญกับทะเลว่าเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญ โดยประเทศไทยสามารถทำการประมงได้เป็นมูลค่ามหาศาลจนเป็นผลให้สัตว์น้ำกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ จากกองเรือประมงไทยมีจำนวนเรือนับเป็นลำดับต้นๆ ของโลก^{๑๒} กรมประมงได้มีการสำรวจพื้นที่ในช่วงต้นปี พ.ศ.๒๕๕๘ พบว่าปัจจุบันนี้มีเรือประมงที่จดทะเบียนแล้วรวม ๕๑,๒๐๕ ลำ และมีใบอนุญาตทำการประมงรวม ๒๕,๒๑๖ ลำ^{๑๓} น่านน้ำไทยยังมีทรัพยากรอื่นๆ อีกเช่นน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุ นอกจากนี้ทะเลยังเป็นเส้นทางลำเลียงขนส่งสินค้าของไทย คิดเป็นปริมาณกว่าร้อยละ ๙๐ ของการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าพลังงานอันได้แก่ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเป็นหลัก อีกทั้งทะเลและบริเวณชายฝั่งของ泰ไทยนับเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล นอกจากนี้ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยไม่จำกัดอยู่เฉพาะภายในพื้นที่เขตทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้น หากยังรวมถึงทะเลหลวง และเขตทางทะเลของประเทศอื่นทั่วโลกที่คนไทยหรือรัฐบาลได้รับอนุญาตเข้าไปแสวงหาประโยชน์ได้ ทั้งนี้หากวัดมูลค่าเชิงประจักษ์ที่เป็นการประมาณการที่น่าเชื่อถือจากผลการวิจัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สามารถกำหนดเป็นมูลค่าในด้านต่าง ๆ ดังนี้

^{๑๒} สำนักงานวิจัยและพัฒนาประมงทะเล. “ระบบฐานข้อมูลเรือประมงทะเลไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.platalay.com/boatsurvey2554/index.ph>, ๒๕๕๘.

^{๑๓} นายจุมพล สงวนสิน, อธิบดีกรมประมง. สัมภาษณ์. ๙ ก.พ. ๒๕๕๘.

๓.๕.๑	มูลค่าจากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง		
	ทรัพยากรมีชีวิต	๒๓๔,๖๐๘.๘๕	ล้านบาท
	ทรัพยากรไม่มีชีวิต	๔๙๙,๐๖๙.๑๒	ล้านบาท
๓.๕.๒	มูลค่าจากกิจกรรมการใช้ทะเล		
	พาณิชย์นาวี	๖,๑๒๐,๙๐๑.๐๐	ล้านบาท
	อุตสาหกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ	๓๔๑,๐๖๑.๓๐	ล้านบาท
๓.๕.๓	การท่องเที่ยว	๑๙๗,๓๙๐.๓๐	ล้านบาท
๓.๕.๔	อื่น ๆ	๔๙,๗๘๖.๖๐	ล้านบาท

จากข้อมูลเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๐ สามารถรวมมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้กว่า ๗.๔ ล้านล้านบาท นับว่าเป็นจำนวนที่มาก ถึงแม้ในรายงานวิจัยจะวัดกว่ามูลค่าดังกล่าวนี้เป็นมูลค่าที่ครอบครองโดยชาวไทยไม่ถึง ๓๐ เปอร์เซ็นต์^{๑๔} ซึ่งรัฐบาลจะต้องหาทางแก้ปัญหาให้เป็นรายได้สู่ประเทศไทยให้มากขึ้น อย่างไรก็ตามมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีการประเมินว่าผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมีไม่ต่ำกว่า ๑๗.๙ ล้านล้านบาทต่อปี^{๑๕} และ พ.ศ.๒๕๕๗ ได้เพิ่มเป็นประมาณ ๒๔ ล้านล้านบาทต่อปี ทั้งนี้กิจกรรมที่ทำให้เกิดมูลค่ามากที่สุดคือ การขนส่งทางทะเล และในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้าผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมีแนวโน้มมูลค่าเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง (แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๔) เมื่อพิจารณาประโยชน์ที่เกิดจากทะเลนั้นจะพบว่าทะเลเป็นแหล่งแสวงหาประโยชน์ของประเทศที่รู้จักใช้ทะเลได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ประเทศไทยได้ใช้ทะเลให้เป็นประโยชน์ทั้งภาคคมนาคมขนส่ง ภาคพลังงาน และภาคประมง รวมถึงการท่องเที่ยว นับว่ามูลค่าจากการใช้ประโยชน์จากทะเลนั้นวันจะสูงขึ้นเมื่อการใช้ทะเลมีมูลค่ามาก การปกป้องรักษาก็ต้องลงทุนให้มีสัดส่วนสูงขึ้นตามไปด้วย

๔. ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเชิงนโยบายของประเทศไทย

ผลประโยชน์ของชาติจะต้องมีพื้นฐานจากการยอมรับและการคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนในประเทศ ดังนั้นการกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จึงนับเป็นพื้นฐานการรับรู้ของสังคมโดยทั่วไปว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดร่วมกันของทุกฝ่าย เพื่อตอบสนองต่อความมั่นคง ความมั่งคั่ง เกียรติภูมิ และวัฒนธรรมของชาติ โดยจากการพิจารณาความสำคัญของทะเลที่มีต่อประเทศไทยร่วมกับนโยบายของชาติด้านต่าง ๆ ตลอดจนกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ การกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนั้นสามารถอ้างอิงได้จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล เนื่องจากมีกระบวนการกำหนดขึ้นจากการร่วมกันเห็นชอบระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน รวมทั้งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ในการดำเนินการจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (เล่มปัจจุบันใช้ชื่อว่าแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๔)

^{๑๔} เติมศักดิ์ จารยะพันธุ์ และคณะ. “โครงการสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทย กับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน”. (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สกว., พ.ศ.๒๕๕๐).

^{๑๕} สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘”. หน้า ๑.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือ สมช. ได้ระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทะเล เพื่อจัดทำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ที่ ครม. รับทราบแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ ต.ค.๒๕๕๗ นั้น ได้กำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยไว้อย่างเป็นทางการดังนี้

๔.๑ อำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจของชาติทางทะเล

๔.๒ ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และการมีสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์และการดำเนินกิจกรรมทางทะเล

๔.๓ ความเจริญรุ่งเรือง ความสมบูรณ์มั่งคั่งที่ยั่งยืนของชาติ และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน อันเนื่องมาจากกิจกรรมทางทะเลในทุกมิติ

๔.๔ ผลประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนจากทะเลและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทะเลในทุกมิติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

๔.๕ การมีเกียรติ ศักดิ์ศรีและเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศด้านกิจกรรมทางทะเล

ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งที่จับต้องได้และที่จับต้องไม่ได้นั้นนับว่ามีมูลค่ามหาศาล ซึ่งนำพาประโยชน์ทั้งที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดและการอยู่ดีกินดีสู่ประชาชนมาสู่แผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่โลกต้องอยู่ในโลกสมัยใหม่ที่ต้องพึ่งพาระบบโลก ทั้งด้านความมั่นคงและการค้า หากประเทศไทยไม่มีความมั่นคงทางทะเลแล้ว ศักยภาพและสถานะต่าง ๆ ทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหารและสังคมระหว่างประเทศของประเทศไทยย่อมเปลี่ยนไปอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลค่าของผลประโยชน์ทางทะเลที่นับได้จำนวน ๒๔ ล้านล้านบาทต่อปีที่เป็นตัวเลขประมาณการนั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วทะเลนั้นยังมีความสำคัญและมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าดังกล่าวมากสืบเนื่องจากบทบาทของทะเลยังเป็นอธิปไตย เป็นที่สร้างโอกาสและศักยภาพในการแข่งขันและโอกาสในการแสวงหาทรัพยากรอื่น ๆ ให้กับประเทศเข้าไปเกี่ยวเนื่องได้อีกในหลาย ๆ ส่วนและที่สำคัญการที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาทะเลค่อนข้างสูงด้วยการที่ประเทศไทยมีรายได้หลักจากพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศและภาคบริการเป็นหลัก และการค้าและภาคบริการเหล่านี้ล้วนต้องพึ่งพาการขนส่งทางทะเลมากกว่าร้อยละ ๙๐ จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ผลประโยชน์จากทะเลในลักษณะต่าง ๆ เป็นมูลค่าที่สูงมาก จึงนับได้ว่าความมั่นคงทางทะเลเป็นผลประโยชน์แห่งชาติในระดับสำคัญ (Vital Interests) ที่รัฐบาลและประชาชนจะต้องปกป้องและดูแลรักษาให้มีความสำคัญในลำดับแรก

ภัยคุกคามทางทะเลในอนาคตสำหรับประเทศไทย

สถานการณ์ความมั่นคงและประเด็นปัญหาในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยนั้นได้รับผลกระทบจากสภาวะความมั่นคงในระดับโลก ภูมิภาคและระดับอาเซียนตามที่กล่าวแล้วในบทที่ ๒ ปัญหาและภัยคุกคามที่เกิดขึ้นจากภายในก็สามารถส่งผลกระทบต่อภัยคุกคามผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ที่อาจนำมาซึ่งความสูญเสียหรือความเสียหายของทรัพย์สินและชีวิต หรือทำให้ประเทศไทยไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จากทะเลได้อย่างเต็มที่ โดยภัยคุกคามด้านต่าง ๆ นับเป็นภัยคุกคาม

ที่เรียกว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่หรือ Non-Traditional Threat มีทั้งที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และจากธรรมชาติ สรุปลงได้ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม

การทำลายทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลมีสาเหตุมาจากหลากหลายทั้งจาก ภาควัตถุศาสตร์ การขนส่ง เช่นการปล่อยน้ำเสีย การทิ้งขยะและกากของเสียอุตสาหกรรมในทะเล การลักลอบปล่อยน้ำมันลงทะเล น้ำมันจากอุบัติเหตุเรือล่มหรือโดนกันชนในทะเล สถิติของกรมเจ้าท่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖ ถึง พ.ศ.๒๕๕๔ มีน้ำมันรั่วไหลลงทะเลจำนวน ๒๑๕ ครั้ง และเหตุการณ์ ท่อน้ำมันดิบบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล รั่วกลางทะเลใกล้ชายฝั่งมาตาพุด จ.ระยอง เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ประมาณว่ามีน้ำมันดิบรั่วสู่ทะเลประมาณ ๕๐,๐๐๐ - ๗๐,๐๐๐ ลิตร รวมถึง ได้ส่งผลให้เกิดคราบน้ำมันที่ซัดเข้าฝั่งบริเวณอ่าวพร้าว เกาะเสม็ด เป็นพื้นที่ยาว ๔๐๐-๕๐๐ เมตร กว้าง ๓๐ - ๔๐ เมตร นอกจากนี้การทำประมงและการท่องเที่ยวทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจเช่นการลากอวน ในเขตอนุรักษ์ปะการัง การทำประมงโดยเครื่องมือผิดกฎหมายเช่น การใช้ระเบิด ไฟฟ้า แสงไฟล่อ อวนตาถี่ เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุในการทำลายสิ่งแวดล้อมทางทะเลทั้งสิ้น ผลกระทบที่เห็นได้ชัดคือ ความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลของไทยกำลังประสบปัญหาอย่างมาก จากเดิมที่ทะเลไทย นับได้ว่าเป็นแหล่งที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงมาก ตัวอย่างเช่นปลาน้ำเค็มเคยมีกว่า ๒,๑๐๐ ชนิด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๑๐ ของชนิดพันธุ์ปลาของโลกนั้นมีการลดลงทั้งชนิดและปริมาณ เนื่องจากถูกคุกคามจากมลพิษทางทะเลและการทำลายสภาวะแวดล้อม^{๑๖}

๒. ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ

สภาวะภูมิอากาศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากนำมาซึ่งความเสี่ยงที่จะเกิดภัย ธรรมชาติขนาดใหญ่และรุนแรงสูงต่อประเทศไทย ได้แก่ พายุ และคลื่นสึนามิ เป็นต้น คลื่นสึนามิ เมื่อเดือน ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเนื่องมาจากแผ่นดินไหวใต้ทะเลครั้งใหญ่ขนาด ๙.๘ ริกเตอร์ ประเทศไทยมีผู้เสียชีวิต ๕,๔๐๑ ราย บาดเจ็บ ๑๑,๗๗๕ ราย สูญหาย ๒,๙๐๑ ราย^{๑๗} นอกจากนี้ คลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและจะส่งผลกระทบต่ออย่างมากในระยะเวลาดังกล่าว เพราะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิประเทศตามแนวชายฝั่งเนื่องจากการกัดเซาะและการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล

๓. ปัญหาการทำการประมง

ประเทศไทยมีกองเรือประมงที่มีจำนวนเรือประมงจำนวนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นแบ่ง ออกเป็นสองส่วนคือส่วนปัญหาของรัฐและปัญหาของชาวประมง ในส่วนปัญหาของรัฐที่เกิดขึ้น จากการประมงคือการจับสัตว์น้ำโดยขาดการควบคุมที่มีประสิทธิภาพจากหน่วยงานของรัฐเป็นผล ให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งทะเล การลักลอบทำประมงในฤดูห้ามจับสัตว์น้ำช่วงปิด อ่าว รวมทั้งปัญหาการใช้แรงงานผิดกฎหมาย การกดขี่แรงงานที่ทำงานกับเรือประมง ซึ่งข้อมูลการจ

^{๑๖} กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. “น้ำมันรั่วไหลในทะเล”. (ออนไลน์). เข้าถึง ได้จาก : <http://marinegiscenter.dmcr.go.th/km/oilspill01/#.VOinzP-OdDY>, ๒๕๕๘

^{๑๗} กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย. “ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ”. ๒๕๔๗.

ทะเบียนเรือประมงและออกใบอนุญาตทำการประมงที่กรมประมงได้มีการสำรวจพื้นที่ในช่วงต้นปี พ.ศ.๒๕๕๘ พบว่าปัจจุบันนี้มีเรือประมงที่จดทะเบียนแล้วรวม ๕๑,๒๐๕ ลำ และมีใบอนุญาตทำการประมงรวม ๒๕,๒๑๖ ลำ ทั้งนี้การควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงผิดกฎหมายตาม พ.ร.บ. การประมง ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงปัจจุบันพบผู้กระทำผิดจำนวน ๑๗๖ คดี และผู้ต้องหา ๘๗๘ ราย^{๑๘}

นอกจากนี้ประเทศไทยยังเผชิญกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดระหว่างประเทศ ในการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU : Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) หรือเรียกว่า IUU Fishing ที่สหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศคู่ค้าต้องปฏิบัติตาม ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องให้กองเรือประมงปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นจะถูกตัดสิทธิการค้ากับประเทศในสหภาพยุโรป

สำหรับปัญหาของชาวประมง พบว่าการทำประมงของคนไทยประสบปัญหา การขาดทรัพยากรสัตว์น้ำที่ลดลงมาก ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงกันระหว่างประมงประเภทต่าง ๆ ส่วนการทำประมงในต่างประเทศ เรือประมงไทยถูกจับกุมโดยรัฐชายฝั่งทั้งในอินโดนีเซีย เมียนมา และมาเลเซีย ที่กล่าวหาว่าเรือไทยได้ลักลอบเข้าไปทำประมง นอกจากนี้ปัญหาจากภัยคุกคามจากโจรสลัดยังคุกคามกองเรือประมงของไทยอีกด้วย

๔. ปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรในทะเลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ภายในชาติ

ความต้องการใช้ทรัพยากรจากทะเลที่มีมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร ในทะเลระหว่างคนในชาติจนนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เช่น ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านกับผู้ประกอบการประมงพาณิชย์ ความขัดแย้งระหว่างเรือประมงกับกิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกับผู้ประกอบการท่องเที่ยว ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้าน ชาวประมง ผู้ประกอบการท่องเที่ยว กับบริษัทขุดเจาะปิโตรเลียมในทะเล เป็นต้น

๕. ปัญหาการค้าและขนส่งสิ่งผิดกฎหมายที่ใช้เส้นทางขนส่งทางทะเล

การลักลอบค้าและขนส่งสิ่งผิดกฎหมายที่ทำได้ง่ายและสะดวกทั้งคนไทยและชาวต่างชาติโดยใช้เรือสินค้า เรือท่องเที่ยว และเรือประมงเป็นพาหนะในการกระทำผิด เช่น น้ำมันเถื่อน ยาเสพติด อาวุธสงคราม ไม้ บุหรี่ สุรา เป็นต้น ปัญหาการค้าน้ำมันเถื่อนทางทะเลนั้นคาดว่า มีปริมาณเงินหมุนเวียนจากการซื้อขายวันละ ๖๐ ถึง ๒๑๐ ล้านบาท โดยเรือใหญ่รับน้ำมันจากเพื่อนบ้านมาจอดเพื่อจำหน่ายตามรอยต่อของเขตทางทะเลระหว่างประเทศ และนำเรือประมงดัดแปลงที่มีอยู่กว่า ๕๐ ลำไปรับมาแจกจ่ายตามเป้าหมายต่าง ๆ ตามชายฝั่งตั้งแต่ จว.นราธิวาส ไปยัง จว.เพชรบุรี มีการประมาณการว่ามีการลักลอบขนถ่ายในทะเลในปี พ.ศ.๒๕๕๐ กว่า ๑,๐๐๐ ล้านลิตร หรือเทียบเป็นมูลค่าที่รัฐสูญเสียประโยชน์กว่า ๘,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี^{๑๙} จากข้อมูลการการ

^{๑๘} โปสต์ทูเดย์. Loc.cit.

^{๑๙} โปสต์ทูเดย์. “บทบรรณาธิการ เส้นทาง...ส่วยน้ำมันเถื่อนฉบับ”. ๓๐ พ.ย. ๕๗,

จับกุมน้ำมันเถื่อนของศูนย์ปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง (ปนม.) ในช่วง ๔ เดือนแรก ของปี พ.ศ.๒๕๕๖ สามารถจับกุมผู้ต้องหาได้ ๔๗๑ คดี^{๒๐}

๖. การใช้แรงงาน/การเข้าเมืองผิดกฎหมาย (Illegal Labour/Illegal Immigration)

ทะเลเป็นทั้งแหล่งทำงาน และทางผ่านของแรงงานต่างด้าวที่ทั้งเพื่อเข้าประเทศไทย และเพื่อออกไปสู่ประเทศที่สามนั้นมีปริมาณสูงขึ้นมาก และมีแนวโน้มว่าเป็นการบังคับใช้แรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) ด้วยเพราะผู้ประกอบการยังนิยมใช้วิธีลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำ และการลักลอบเข้ามาทางทะเลนั้นตรวจจับยาก ส่วนปัญหาชาวโรฮิงจาที่อพยพลี้ภัยจำนวนมากมาทางทะเลนับเป็นปัญหาทั้งทางความมั่นคงและทางสังคมมากในปัจจุบัน คาดว่ามีชาวโรฮิงจาอยู่ในประเทศไทยแล้วประมาณ ๒๐,๐๐๐ – ๓๐,๐๐๐ คน และมีแนวโน้มว่าจะอพยพเข้ามาเพิ่มอย่างต่อเนื่อง^{๒๑} นอกจากนี้ยังรวมถึงการแอบลอบเข้าเมืองในลักษณะนักท่องเที่ยวที่มากับเรือท่องเที่ยวส่วนตัว ซึ่งอาจมีอาชญากรข้ามชาติแอบแฝงเข้ามา หรือเป็นทางผ่านของยาเสพติดหรืออาวุธสงครามได้ ทั้งนี้การเข้าเมืองของแรงงานผิดกฎหมายนั้นสามารถสร้างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยคือสามารถนำโรคร้ายแรงเฉพาะติดตัวมาแพร่ระบาดในประเทศไทย ก่ออาชญากรรมต่าง ๆ เช่น ปล้น/ฆ่า นายจ้าง หรือเรือประมงไทย กระทำความผิดต่าง ๆ เพราะไม่รู้กฎหมายไทย ซึ่งบางครั้งยากต่อการตรวจพบและจับกุม

๗. ปัญหาโจรสลัดและการปล้นสะดมเรือในทะเล

เรือของประเทศไทยมักถูกคุกคามในรูปแบบการปล้นเรือ จับยึดเรือเรียกค่าไถ่ โดยเป็นการกระทำของเรือประมงดัดแปลงติดอาวุธ เรือไฟเบอร์กลาสความเร็วสูงของประเทศเพื่อนบ้านที่มีเครือข่ายในประเทศกัมพูชา เมียนมา มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ส่วนภัยคุกคามกองเรือของไทยจากโจรสลัดนั้นเกิดในพื้นที่น่านน้ำโซมาเลีย และบริเวณช่องแคบมะละกา โดยเฉพาะถูกปล้นและเรียกค่าไถ่ในอ่าวเอเดน ประเทศโซมาเลีย

๘. ปัญหาผู้ก่อการร้าย

ประเทศไทยมีความขัดแย้งที่อ้างอิงถึงศาสนาเพื่อใช้ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ของไทย อีกทั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่มีการปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายค่อนข้างสูงทั้งในอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ จากสภาพแวดล้อมดังกล่าวประเทศไทยจึงมีความเสี่ยงเป็นพื้นที่ปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้าย ซึ่งในอดีตชายฝั่งทะเลภาคใต้ของไทยตั้งแต่จังหวัดสงขลาถึงนราธิวาสเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยต่อตัวเรือ การเกิดสงคราม การถูกโจมตี การก่อการร้าย และอันตราย

^{๒๐} กองบรรณาธิการโพสต์ทูเดย์. “รวมน้ำมันเถื่อน ๓ ล้านลิตรใต้ปีกธุรกิจระดับชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <<http://www.posttoday.com>>, ๒๕๕๖.

^{๒๑} กรุงเทพธุรกิจ, ปีที่ ๒๖ (ฉบับที่ ๘๘๘๗), หน้า ๑๖.

อื่น ๆ (List of areas at risk for hull, war, strikes, terrorism and related perils) เมื่อ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๘ และได้มีการยกเลิกเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๓^{๒๒}

๙. ปัญหาด้านท่าเรือและสิ่งอำนวยความสะดวก

ไทยมีท่าเรือชายฝั่งทะเลทั้งของรัฐและเอกชนหลายแห่ง แต่เกือบทั้งหมดอยู่ในอ่าวไทย ได้แก่ ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือคลองเตย และท่าเรือสงขลา สำหรับท่าเรือฝั่งตะวันตกมีขีดความสามารถรองรับเรือสินค้าได้อย่างจำกัด ได้แก่ ท่าเรือระนอง ท่าเรือภูเก็ต และท่าเรือกันตัง ทำให้ปริมาณการขนส่งฝั่งอ่าวไทยมีปริมาณถึง ๙๗ เปอร์เซ็นต์ อีก ๓ เปอร์เซ็นต์ขนส่งผ่านท่าเรือฝั่งตะวันตก^{๒๓}

๑๐. ปัญหาการปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายทางทะเลของไทย

ไม่ว่าจะในแง่ของการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมกิจกรรมการใช้ทะเลที่ขาดประสิทธิภาพ หรือในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการใช้ทะเลซึ่งมีประมาณกว่า ๕๐ ฉบับ ที่มีความซ้ำซ้อนและขาดการปรับปรุงพัฒนา ประกอบกับการที่ไทยยังไม่ได้ปรับปรุงกฎหมายภายในให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ จึงทำให้การควบคุมกิจกรรมทางทะเลของประเทศยังคงมีความบกพร่องในด้านต่าง ๆ และไม่สามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้อย่างเต็มที่ และทำให้การดำเนินกิจกรรมทางทะเลของประเทศไทยไม่เกิดความยั่งยืน เช่นเหตุการณ์อุบัติเหตุของเรือ Phoenix จมบริเวณเกาะเฮ จว.ภูเก็ต เมื่อ ๕ ก.ค. ๖๑ มีผู้ประสบภัยที่สามารถช่วยเหลือได้เพียง ๔๐ คน และเสียชีวิตจำนวน ๔๗ คน^{๒๔}

สรุป สถานการณ์และสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคตนั้น มีแนวโน้มที่จะเผชิญสถานการณ์ที่สามารถจำแนกออกได้สามลักษณะ คือ ๑. กลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ ได้แก่ การขัดแย้งทางทะเลกับเพื่อนบ้าน ปัญหาโจรสลัดและการก่อการร้าย ๒. กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ ได้แก่ การก่อกมลภาวะ การประมงผิดกฎหมาย แรงงานเถื่อน เข้าเมืองผิดกฎหมาย การลักลอบค้าและขนส่งสิ่งผิดกฎหมาย ๓. กลุ่มปัญหาเกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรและภัยธรรมชาติ ได้แก่ พายุ และคลื่นสึนามิ โดยทั้งสามสถานการณ์มีโอกาสที่เกิดขึ้นและมีความรุนแรงหรือทำความเสียหายต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลด้วยกันทั้งสิ้น ในการบริหารจัดการสามารถมองกลุ่มปัญหาข้างต้นแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับนโยบาย และระดับผู้ปฏิบัติ

^{๒๒} The Joint War Committee, List of areas at risk for hull, war, strikes, terrorism and related perils, 20 June 2005.

^{๒๓} กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, รายงานการสำรวจสถิติการขนส่งสินค้าทางน้ำบริเวณเมืองท่าชายทะเล ปี ๒๕๔๐-๒๕๔๖, ๒๕๔๗.

^{๒๔} เอกสารประกอบการบรรยาย กองยุทธการ ท้าเรือภาค ๓

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จต่อการปฏิบัติงานของภาคส่วนความมั่นคงทางทะเลของไทย

ในมุมมองของสังคมมนุษย์แล้ว ปัญหาต่าง ๆ ในสังคมที่มีมนุษย์เป็นตัวแปรร่วมสามารถสรุปปัญหาสาเหตุดังกล่าวในภาพรวมว่าเกิดจากความไม่ลงตัวของ โครงสร้างอำนาจ ผลประโยชน์ และวัฒนธรรม จากการที่ได้ทำการสำรวจวรรณกรรมในบทที่ ๒ และตอนต้นของบทที่ ๓ ร่วมกับการรวบรวมปัญหาพบว่าม็อการสรุปปัญหาแทบทั้งหมดโน้มเอียงไปทางปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจขององค์กร ดังนี้

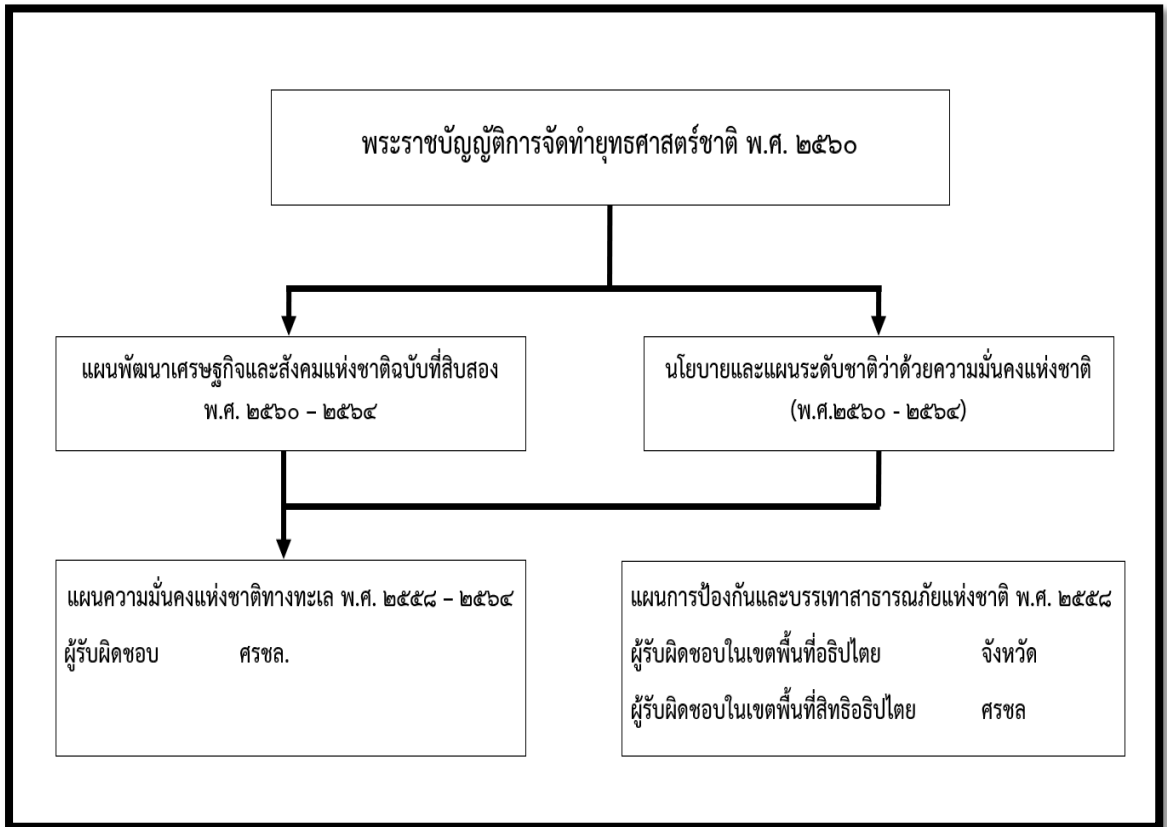
๑. โครงสร้างหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย

โครงสร้างหน่วยงานภาคความมั่นคงทางทะเลประกอบด้วยสองส่วนคือหน่วยงานระดับนโยบายและหน่วยงานระดับปฏิบัติ ซึ่งทุกภาคส่วนควรจะต้องทำงานประสานความร่วมมือกันในการปกป้องรักษาความมั่นคงทางทะเลให้ประเทศไทยสามารถใช้ผลประโยชน์จากทะเลได้อย่างเต็มที่ โดยในหลักการแล้วส่วนนโยบายความมั่นคงจะต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมของประเทศภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาล อย่างไรก็ตามด้วยลักษณะโครงสร้างวัฒนธรรมการบริหารจัดการแบบของประเทศไทยที่มีลักษณะเฉพาะทำให้จำเป็นต้องวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงในส่วนของโครงสร้างและปัญหาข้อขัดข้องภาคความมั่นคงทางทะเลสรุปได้ ดังนี้

๑.๑ ส่วนงานระดับนโยบาย

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อปฏิบัติของหน่วยงานในภาครัฐ เพราะรัฐนั้นสามารถใช้พลังอำนาจของรัฐในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐได้เพียง ๓ ทาง คือ การทูต เศรษฐกิจ และการทหาร เท่านั้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตาม และกำหนดนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายการทูต นโยบายความมั่นคง และนโยบายทางเศรษฐกิจ และเป็นທີ່ปรึกษาให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานระดับรองลงไปในการแสดงออกของประเทศภาพรวม ที่เป็นเช่นนี้เพราะหน่วยงานระดับรองจะสามารถเห็นทิศทางในการปฏิบัติงาน และสามารถตัดสินใจในกรณีต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง ตัวอย่างเช่น เมื่อหน่วยต้องไปร่วมประชุมวางแผนกับต่างประเทศ หากปราศจากหน่วยงานดังกล่าวในการชี้แนะทางนโยบาย หน่วยงานที่เป็นตัวแทนก็ย่อมไม่สามารถแสดงจุดยืนของรัฐได้อย่างถูกต้อง ในส่วนของประเทศไทยได้มี ๒ กลุ่มหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภา มช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายความมั่นคง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ส่วนทางการทูตนั้นเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศในการกำหนด ดังนั้นในการดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศซึ่งวงรอบนั้นยาวนานจึงใช้รูปแบบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ในส่วนของเศรษฐกิจและความมั่นคงใช้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ โดยมีเนื้อหาการจัดทำและมีส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเล ดังนี้

แผนภาพที่ ๓-๒ ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์ต่าง ๆ



ที่มา : ผู้วิจัย, ๒๕๖๓

๑.๑.๑ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

“โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๕ บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ครอบ ๒๐ ปี โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ ๑๓ ต.ค.๖๑ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม โดยการประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย

- ๑.๑.๑.๑ ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทย
- ๑.๑.๑.๒ ชีตความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้
- ๑.๑.๑.๓ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ
- ๑.๑.๑.๔ ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของสังคม
- ๑.๑.๑.๕ ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ
- ๑.๑.๑.๖ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ

โดยเป้าหมายทั้งหมดนี้ รัฐได้จัดทำประเด็นยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวไว้ ๖ ประเด็น ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ได้มีการกล่าวถึงการส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของกองทัพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน ให้สามารถพัฒนาสมุทธานุภาพของประเทศ ควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการสมุทธานุภาพในการบริหารจัดการ ปกป้อง และดูแลผลประโยชน์ทั้งมวลของชาติ
๒. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
๓. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
๔. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
๕. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
๖. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ”^{๒๕}

จากประเด็นยุทธศาสตร์ข้างต้น จะสะท้อนให้เห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศที่มีความชัดเจนมากขึ้นจากเดิมที่ผ่านมา นับได้ว่าได้มีการตระหนักรู้ของรัฐบาลที่ว่า การกำหนดเป้าหมายและนโยบายที่ชัดเจนมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และเป็นปัจจัยหลักในความสำเร็จของหน่วยงานที่รับนโยบายดังกล่าวไปใช้ในการปฏิบัติ จึงนับได้ว่าเป็นก้าวแรกของการออกเดินเข้าสู่เป้าได้อย่างถูกต้อง และสามารถสรุปได้ว่ารัฐบาลได้กำหนดอนาคตของประเทศไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในอีก ๒๐ ปี ข้างหน้า ด้วยการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ภายใต้การรักษาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเป็นการกำหนดสิ่งที่ประเทศไทยจะเป็นในภาพรวมอีก ๒๐ ปี ข้างหน้า แต่ในยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี ดังกล่าวมิได้มีการระบุถึงความมั่นคงทางทะเลอย่างชัดเจน ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์รองรับในแต่ละด้านจะต้องขยายความให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และ

^{๒๕} “ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐)”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก, หน้า ๕-๑๐.

จะต้องแปลงยุทธศาสตร์ดังกล่าวให้มีความเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับงานด้านอื่น ๆ สำหรับเป็น
บริบทในการรักษาความมั่นคงทางทะเลในการนำไปใช้งาน รวมทั้งจะต้องครอบคลุมและสะท้อนให้
การปฏิรูปความมั่นคงทางทะเลทั้ง ๖ ด้าน ซึ่งได้แก่ การบริหารจัดการทางทะเล การบังคับใช้
กฎหมายแพ่งและอาญาทางทะเล การป้องกันประเทศทางทะเล การจัดการและฟื้นฟูทางทะเล และ
เศรษฐกิจทางทะเล

๑.๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนัก
นายกรัฐมนตรี ได้จัดทำบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ซึ่งเป็นแผน
แม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development
Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ ตลอดจนประเด็นการ
ปฏิรูปประเทศ นอกจากนี้ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน
ทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวาง
และต่อเนื่องเพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทารายละเอียด
ยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ
ฉบับที่ ๑๒ วงรอบ ๕ ปี จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี
ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยในแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ
ฉบับที่ ๑๒ ได้กำหนดประเด็นการพัฒนา พร้อมทั้งแผนงาน/โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็น
ผลเป็นรูปธรรมในช่วง ๕ ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเตรียมความพร้อมคน
สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง
ได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกัน ยังได้กำหนดแนวคิดและกลไกการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผล
ที่ชัดเจน เพื่อกำกับให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีทิศทางและเกิดประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนา
เพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทย โดยได้มียุทธศาสตร์หลักที่ถอดจากยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี
กำหนดเป็นแนวทางในรายละเอียดที่แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องและการตอบสนองต่อเป้าหมาย
ที่ต้องบรรลุในระยะ ๕ ปี ที่จะเป็นการวางพื้นฐานที่สามารถสานต่อการพัฒนาในประเด็นสำคัญของ
ประเทศในระยะต่อไป รวมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาที่ต้องการผลสำเร็จจึงประกอบด้วย
ยุทธศาสตร์ชาติทั้ง ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ๑. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์
๒. ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมลดและความเหลื่อมล้ำในสังคม ๓. ยุทธศาสตร์การสร้าง
ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ๔. ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ๕. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่
ความมั่งคั่งและยั่งยืน และ ๖. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤ
ติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย และประกอบกับอีก ๔ ยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการพัฒนาพื้นฐาน
เชิงยุทธศาสตร์และกลไกสนับสนุนให้การดำเนินยุทธศาสตร์ทั้ง ๖ ด้านให้สัมฤทธิ์ผล ประกอบด้วย
๗. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ๘. ยุทธศาสตร์การพัฒนา
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ๙. ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ
และ ๑๐. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

จากการตรวจสอบในรายละเอียดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสองแล้วพบว่าการกล่าวถึง ขยายความและระบุความต้องการต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้ครอบคลุมการปฏิรูปความมั่นคงทางทะเลทั้ง ๖ ด้าน โดยมีการวิเคราะห์ปัญหา^{๒๖} การมีนโยบายในการวางโครงข่ายขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ^{๒๗} การแก้ปัญหา IUU นโยบายความมั่นคง รวมทั้งได้มีการกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกันทำแผนรองรับด้านความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ประกอบด้วย ๑. แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ ๒. มาตรการส่งเสริมการลงทุนในด้านพาณิชย์นาวี ๓. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ๔. แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.๒๕๕๖ - ๒๕๖๔ และ ๕. แผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย ระยะที่สอง ๕ ปี (ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑)^{๒๘} ทั้งนี้ได้มีการระบุหน่วยผู้รับผิดชอบ ห้วงเวลาที่ให้ไปดำเนินการรวมทั้งนโยบายข้างต้น นับได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ นี้ ได้ให้ความสำคัญต่อความมั่นคงทางทะเลมีความชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมของการวางแผนงานที่จะเป็นหลักให้ยุทธศาสตร์อื่น ๆ ดำเนินการตามได้ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าแผนงานที่ได้วางไว้นี้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ถูกต้องซึ่งแตกต่างจากฉบับที่ ๑๑ ที่มีได้กล่าวไว้เลย

๑.๑.๓ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดและกลยุทธ์ในแต่ละประเด็นความมั่นคง รวมถึงได้มีการประเมินและวิเคราะห์แนวโน้มบริบทความมั่นคงทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ การศึกษาแนวคิดกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปีของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) วงรอบ ๕ ปี นโยบาย/ยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณในการขับเคลื่อนนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้กำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนด้านความมั่นคงเฉพาะเรื่อง หรือกำหนดแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อสนับสนุนและประสานบูรณาการการดำเนินงานให้เกิด ความเชื่อมโยงและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันในอันที่จะสนองตอบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ โดยมี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยติดตามผลการดำเนินงาน

^{๒๖} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ หน้า ๔๘.

^{๒๗} Ibid. หน้า ๕๑.

^{๒๘} Ibid. หน้า ๑๒๖.

ในการสำรวจรายละเอียดของนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทะเลไว้ที่นโยบายที่ ๖ ปกป้อง รักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล เพื่อพัฒนาศักยภาพของภาครัฐ และส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งของทุกภาคส่วน ในการรับมือกับภัยคุกคามทุกรูปแบบที่กระทบกับความมั่นคง^{๒๙} อีกทั้งยังมีสอดแทรกในนโยบายอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ในส่วนของ การกำหนดกลยุทธ์ได้มีการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์และตัวชี้วัดสำหรับความมั่นคงทางทะเล เพื่อรองรับนโยบายที่ ๖ อย่างชัดเจน จึงทำให้แผนนั้นขยายความ และระบุความต้องการในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงได้อย่างมีความชัดเจนสามารถชี้้นำในการปฏิบัติงานได้มากขึ้น

๑.๑.๔ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดทำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ วงรอบ ๗ ปี โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่ต่อบต่อวัตถุประสงค์และสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ ดังนี้

๑.๑.๔.๑ ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพความมั่นคงของชาติทางทะเล

๑.๑.๔.๒ ยุทธศาสตร์การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล

๑.๑.๔.๓ ยุทธศาสตร์การสร้างความสะดวกสบายและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเล

๑.๑.๔.๔ ยุทธศาสตร์การสร้างสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล

๑.๑.๔.๕ ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์ความรู้และความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล

๑.๑.๔.๖ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยองค์กรของรัฐ

แผนนี้นั้นมีมาก่อนยุทธศาสตร์ชาติ แม้ว่าประเด็นหัวข้อยุทธศาสตร์จะมีความใกล้เคียงกันแต่ในเนื้อความมีความแตกต่างกัน จึงสรุปได้ว่าแผนนี้ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี มากนัก และมีระยะเวลาการใช้ รวมทั้งการเริ่มใช้ที่ไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

ปัญหาข้อขัดข้องระดับนโยบาย

โครงสร้างของหน่วยงานระดับนโยบายได้รับการออกแบบและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีต้นแบบที่ดีจากต่างประเทศ มีการสร้างสภาความมั่นคงและหน่วยงานที่ปรึกษารองรับคือ สมช. และมีการจัดทำนโยบายและแผนด้านความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการออกแบบให้มีสภาและนโยบายแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ คือ มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าปัญหาข้อขัดข้องด้านความมั่นคงในระดับนโยบายในปัจจุบันสามารถสรุปได้ ดังนี้

^{๒๙} สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)”, หน้า ๑๔.

๑. แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลนั้นจะต้องถูกจัดทำให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งจะต้องมีขอบเขตไม่ทับซ้อนกับแผนที่มีอยู่ในระดับเดียวกัน ซึ่งประเทศไทยยังมีแผนอื่น ๆ ที่อยู่ระดับเดียวกับแผน ศรชล. เช่น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นความพยายามเชื่อมั่นนโยบายในภาพรวมของประเทศมาสู่ภาคส่วนงานทางทะเล รวมทั้งกำหนดกลยุทธ์ที่จะใช้ในการปฏิบัติ นอกจากนี้บทบาทของแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลนั้นควรเป็นจุดเริ่มของการแปลงนโยบายมาสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่ถูกต้องและชัดเจน **ข้อสังเกตประเด็นแรก**จากการที่แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ ได้ถูกจัดทำก่อนจึงทำให้ความสอดคล้องในส่วนนี้นั้นหายไป จึงยังไม่สามารถนำไปใช้ในการวางแผนงานของหน่วยในระดับปฏิบัติได้ หากดูเพียงผิวเผินจะเห็นว่าแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลนั้นมีความคล้ายคลึงมีส่วนประกอบของยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) แต่เมื่อลงในรายละเอียดแล้วจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ แผนความมั่นคงทางทะเลในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับแผนทั้ง ๓ เน้นที่การรักษาความมั่นคงทางบกมากกว่าการให้ความสำคัญของการใช้ทะเลเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อีกทั้งห้วงเวลาของแผนควรจะต้องมีความสอดคล้องกันและไม่ควรมีการทิ้งช่วงเวลาด้วย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วแผนต่าง ๆ ควรเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนการประกาศใช้ เพื่อให้ทุกแผนเริ่มดำเนินการอย่างใกล้เคียงกัน หากหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวได้จะก่อให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบาย (Policy continuity) อีกตัวอย่างหนึ่งของปัญหาที่เคยเกิดมา คือ การจัดทำนโยบายหรือยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลมีการจัดทำขึ้นรวม ๓ ฉบับนั้น มีการเว้นระยะตลอดทุกฉบับ ได้แก่ในฉบับที่ ๑ พ.ศ.๒๕๔๒-๒๕๔๖ ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๔๘-๒๕๕๒ และฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๔ ซึ่งใกล้จะหมดวาระลงจะเห็นได้ว่าการขาดความต่อเนื่องและความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ที่สูงกว่านั้น นอกจากจะส่งผลให้หน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายไม่มีทิศทางและความชัดเจน ไม่มีเป้าหมายร่วมกันที่ต่อเนื่อง ยังจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการรักษาความมั่นคงทางทะเล **ประเด็นที่สอง** หากกล่าวถึงความมั่นคงทางทะเลในปัจจุบันแล้วประเทศไทยนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เพียงลำพังประเทศเดียว เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมักเป็นภัยคุกคามข้ามชาติ (Transnational Threats) หากต้องร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ แล้วจึงจะแก้ปัญหาได้ ดังนั้น นโยบายการทูตหรือนโยบายระหว่างประเทศจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้หน่วยที่เป็นตัวแทนไปดำเนินการนั้นสามารถมีเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเลร่วมกับต่างประเทศด้วยความถูกต้องและรวดเร็ว

๒. โครงสร้าง สมช. นั้นมีรูปแบบเป็นข้าราชการประจำ ที่มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหัวหน้าสำนักงาน ดังนั้น การสนับสนุนข้อมูลเชิงลึกให้แก่ผู้นำรัฐบาลเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติหรือกำหนดนโยบายจึงไม่สนับสนุนซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่าข้อดีของโครงสร้างการเป็นข้าราชการประจำจะทำให้นโยบายความมั่นคงมีความต่อเนื่องเหมาะสมกับประเทศที่มีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง แต่ก็จะไม่สอดคล้องกับนโยบายของพรรคการเมืองที่กำหนดหรือได้หาเสียงไว้ อีกทั้งรัฐบาลของประเทศไทยไม่มีภาระตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงดังเช่นต่างประเทศ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลใด ๆ ขึ้นมาบริหารราชการก็ยังคงใช้แนวทาง

ความมั่นคงที่มีก่อนหน้าอยู่ หรือขาดการให้ความสำคัญต่อคำแนะนำของ สมช. หากขัดกับนโยบายของพรรคที่ได้หาเสียงไว้ การดำเนินการในสหรัฐฯ สภาความมั่นคงแห่งชาติและ สมช. จะอยู่ภายใต้การบริหารของที่ปรึกษาด้านความมั่นคง (National Security Adviser) และทำหน้าที่ช่วยเหลือประธานาธิบดีในการจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และประธานาธิบดี นับว่า สมช. ของสหรัฐฯ มีบทบาทและความสำคัญมากในการกำหนดทิศทางด้านความมั่นคง ดังนั้น ผู้ที่จะมารับหน้าที่ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงจะเป็นผู้ที่จะร่วมหาเสียงและกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของพรรคมาตั้งแต่ก่อนเป็นรัฐบาล เมื่อได้มาเป็นรัฐบาลจะแต่งตั้งคณะทำงานนี้จะเข้ามาทำงานใน สมช. ในขณะที่ประเทศไทยรัฐบาลเข้าไปโยกย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้นเป็นสิ่งที่ต้องทำตามวาระและต้องยึดกระบวนการโยกย้ายตามระบอบราชการ มิฉะนั้นจะมีความผิดฐานฐานก้าวกายหรือแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งมีคดีเกิดขึ้นแล้ว “...ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องใช้สถานะ หรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวกาย หรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเองและของผู้อื่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง...จากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรค ๑(๗)...”^{๓๐}

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในระดับนโยบายได้ตรงจะพบปัญหาข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น เช่น การจัดทำนโยบายยังอยู่ระหว่างการแก้ไขยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกันทุกยุทธศาสตร์และนโยบายอื่น ๆ การขาดนโยบายชี้นำด้านการทูตเมื่อต้องปฏิบัติงานด้านความมั่นคงทางทะเลจากรัฐบาล การที่หน่วยงานระดับนโยบายมีสภาพเป็นข้าราชการจึงขาดการตอบสนองจากรัฐบาลเมื่อนโยบายที่จัดทำไม่เป็นไปตามนโยบายพรรคและรัฐบาลไม่ยากที่จะไปก้าวกายงานดังกล่าว จึงสามารถสรุปในภาพรวมได้ว่าปัญหาในอดีตก่อนการมี พรบ.ศรชล. และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่ปัญหาความมั่นคงทางทะเลเกิดจากการขาดการจัดโครงสร้างองค์กรที่ไม่สอดคล้องกับงานที่ปฏิบัติ และปัญหาการที่รัฐบาลมีนโยบายคลุมเครือ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยในอดีตเคยชี้ว่านโยบายที่ สมช. กำหนดขึ้นนั้น “ส่วนราชการไม่สามารถนำนโยบายไปเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนงาน และโครงการรองรับ ได้อย่างเป็นรูปธรรม”^{๓๑} จะยังคงมีอยู่แม้จะเชื่อได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับนโยบายจะได้รับการแก้ไขในระดับหนึ่ง ภายหลังจากการประกาศใช้ พรบ. การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้วก็ตาม ซึ่งแม้ว่าจะมีคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลทำหน้าที่รับผิดชอบนโยบายในภาพรวมแล้ว แต่ปัจจุบันยังไม่มีมีการตรวจสอบและประเมินผลความสำเร็จในการแก้ปัญหาข้างต้นว่ามีความก้าวหน้ามากน้อยเพียงใด เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่ หรือมีข้อบกพร่องในส่วนใดที่ควรมีการปรับแก้ไขเพิ่มเติม

^{๓๐} ผู้จัดการออนไลน์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID= 957000050764](http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=957000050764), ๒๕๕๘.

^{๓๑} น.อ.ชูศักดิ์ ชูไพฑูรย์ , กรรมวิธีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทย , เอกสารประจำภาค ๖๖.๔๐.

๑.๒ หน่วยงานระดับปฏิบัติ

๑.๒.๑ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ รองรับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อเป็นการนำแนวคิดการพัฒนาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันโดยพัฒนาภูมิความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งระดับชุมชนในการเฝ้าระวังและรับมือกับสาธารณภัย การอยู่ร่วมกับธรรมชาติและการสร้างภูมิต้านทานให้แก่ชุมชนตามแนวทาง "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" รวมทั้งการนำแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อป้องกันภัยตามหลักสากลคือ "รู้รับ - ปรับตัว - ฟื้นเร็วทั่ว - อย่างยั่งยืน" (Resilience) โดยเสริมสร้างความตระหนักในการลดความเสี่ยงตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย และกำกับการดำเนินการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามกรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และสอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘- ๒๕๗๓ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030) โดยมียุทธศาสตร์การดำเนินงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกอบด้วย การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน (Build Back Better and Safer) และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นแนวทางหลักในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของแผน และนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อ 31 มีนาคม 2558 เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้แผนดังกล่าวเป็นแผนแม่บท (Master Plan) ในการจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยเป็นกรอบและทิศทางในการปฏิบัติการด้านสาธารณภัยให้แก่ประเทศไทย มีความมุ่งหวังให้เป็นเครื่องมือในการลดผลกระทบจากสาธารณภัยและสามารถสร้างมาตรฐานของการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้เกิดขึ้นทุกชุมชน ตลอดจนการผนวกแนวคิดและวิธีการในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้อยู่ในกระบวนการพัฒนาประเทศสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ในระดับนโยบาย คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีหน้าที่กำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ โดยมีคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติภัยของประเทศและเสนอแนะแนวทางปฏิบัติและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ

ในระดับปฏิบัติ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) จะทำหน้าที่บังคับบัญชา อำนาจการ ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ

โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ในกรณี การจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ ๓) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกรณีการจัดการ สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ ๔) มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการไปยังกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) ที่จะทำหน้าที่อำนวยการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดที่รับผิดชอบ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการ

แผนนี้ทำให้ในการปฏิบัติงาน จังหวัดจะมีบทบาทในการบรรเทา สาธารณภัย มีอำนาจในการประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติในพื้นที่อำนาจอธิปไตยในทะเล ทั้ง ๒๒ จังหวัดชายฝั่ง และสามารถใช้งบกลางในการเข้าไปแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ปัญหาแรก คือ ปัจจุบัน การพิจารณาแบ่งเขตทางทะเลนั้นยังไม่แล้วเสร็จอีก ๔ คู่จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุราษฎร์ธานีและ นครศรีธรรมราช จังหวัดพังงาและจังหวัดภูเก็ต จังหวัดพังงาและจังหวัดกระบี่ จังหวัดกระบี่และ จังหวัดตรัง^{๓๒} ปัญหาที่สอง ในส่วนของ ศรชล. จะเป็นหน่วยที่ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติในพื้นที่ สิทธิอธิปไตย และเมื่อประกาศแล้วจะสามารถใช้งบกลางได้เช่นกัน แต่หากมีการเกิดภัยพิบัติทางทะเล ทั้ง ๒ พื้นที่จังหวัดทางทะเลพร้อมกัน หน่วยงานที่มีเครื่องมือขึ้นตรงต่อทั้งจังหวัด หรือดูแลทั้งภาค เช่น ตำรวจน้ำ กรมประมง ซึ่งจะต้องสนับสนุนทั้งจังหวัด และ ศรชล. ด้วย จะให้กับสนับสนุน เครื่องมืออย่างไรให้เกิดความเพียงพอ นั้นยังเป็นคำถามในระดับของการปฏิบัติต่อไป ใครที่จะเป็น ผู้บังคับบัญชาในภาพรวมของพื้นที่นั้นใครจะมีอำนาจสูงสุด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผน ประสานงานของของหน่วยงานทั้ง ๒ เพื่อขยายความแผนฯ ให้ชัดเจนว่า ศรชล.จะเข้าไปมีส่วนร่วม ในแผนบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างอย่างไร หากปล่อยให้ไปเช่นนี้แล้วจะเกิดปัญหาขึ้นในอนาคต หลายประเด็น เช่น แต่ละจังหวัดจะทุ่มงบประมาณที่การสร้างขีดความสามารถของตนเอง ซึ่งไม่มี โอกาสที่จะเพียงพอที่จะสามารถตอบสนองต่อภารกิจได้

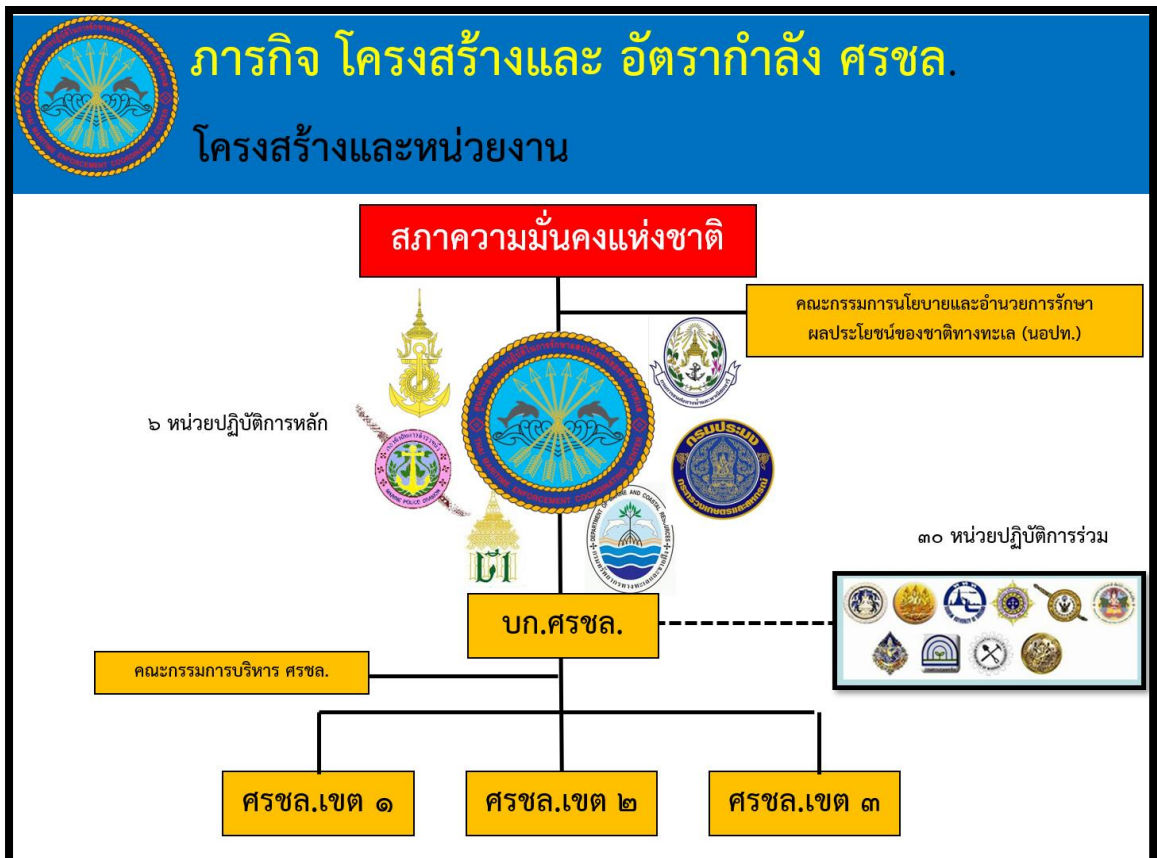
๑.๒.๒ พรบ. การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒

ในส่วนของระดับผู้ปฏิบัติภายหลังการประกาศใช้ พรบ.การรักษา ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมี “คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเล” เรียกโดยย่อว่า “นปท.” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมายเป็นประธานกรรมการ ร่วมกับกรรมการโดยตำแหน่ง ๒๗ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน ๓ คน มาทำการวางแผน นำองค์กร และควบคุมการทำงาน ในส่วนของระดับปฏิบัติ นั้น พรบ. นี้ก่อให้เกิดศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรชล.) ที่ขึ้นตรงต่อสำนัก นายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็น ผอ.ศรชล. และผู้บัญชาการทหารเรือเป็นรองผู้อำนวยการ มารับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงทางทะเล และมีการจัดส่วนราชการในหน่วยระดับปฏิบัติ

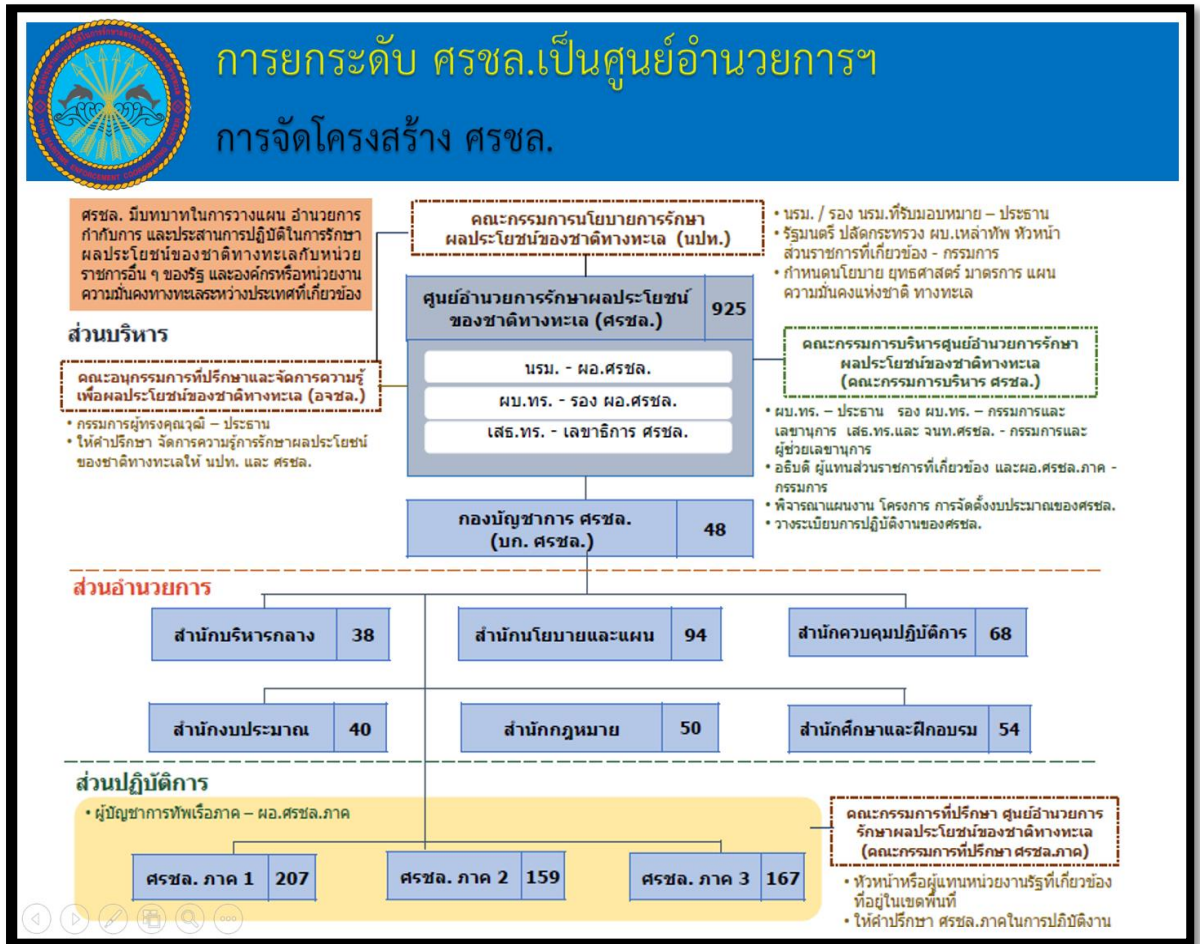
^{๓๒} รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการเรื่องทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ครั้งที่ ๓/ ๒๕๖๓ เมื่อ ๑๑ ก.พ.๖๓.

เป็น ศลชล.ภาค และ ศรชล. จังหวัด ลงไป ในมาตราที่ ๒๑ นี้ กำหนดให้หน่วยงานรัฐจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ใน ศรชล. ตามที่ผู้อำนวยการร้องขอ รวมทั้ง ยังมีคณะกรรมการบริหารศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการบริหาร ศรชล.” ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นประธานกรรมการ โดยมี ๖ หน่วยหลัก ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกกว่า ๓๐ หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรธรณี กรมศิลปากร และสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น โดย ศรชล. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการอำนวยการ สั่งการต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการทางทะเลในทุกด้าน ไปยัง ศรชล.ภาค และ ศรชล. จังหวัด โดยส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องให้การสนับสนุนการปฏิบัติ แต่ก็ยังคงปฏิบัติงานตามภารกิจเหมือนปกติ เห็นได้ว่าการปรับและได้รับอนุมัติเป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรชล.) มีเปลี่ยนแปลงหลายภาคส่วนไปจากเดิม และในหลายส่วนก็ยังปฏิบัติเช่นเดิม อาทิเช่นการปรับได้ก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจ การได้รับงบประมาณก็ตาม แต่แนวทางการดำเนินการยังมีลักษณะไม่ได้เปลี่ยนไปจากเดิมมากนัก โดยมีโครงสร้างและจำนวนบุคลากรที่ตั้งไว้ ดังภาพที่ ๒-๓

แผนภาพที่ ๓-๓ โครงสร้างการจัดหน่วยของ ศรชล.



แผนภาพที่ ๓-๓ โครงสร้างการจัดหน่วยของ ศรชล. (ต่อ)



ที่มา : การบรรยายจาก ศรชล. การสัมมนาของ ศยร.ยศ.ทร.

ก่อนหน้านี้รูปแบบการจัดตั้ง ศรชล. นั้นเริ่มจากการการเป็นศูนย์ประสานงานที่ไม่ได้ออกแบบให้เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างแท้จริงและมีการรับทราบข้อขัดข้องที่จะเกิดขึ้นแล้ว แต่เนื่องจากในเวลานั้นหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ต้องการที่จะลดบทบาทหรือสูญเสียอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ จึงเห็นพ้องให้จัดตั้งเป็นศูนย์ที่มีหน้าที่ประสานงานเท่านั้น^{๓๓} ซึ่งการออกแบบองค์กรในครั้งนั้นนับว่าเป็นส่วนสำคัญเบี่ยงเบน

^{๓๓} จากผลการศึกษาของ คณะกรรมการศึกษาปัญหาหาระดับยุทธศาสตร์และนโยบายของ ทร. ได้นำเสนอแนวทางแก้ปัญหาการควบคุมการใช้กฎหมายในทะเล ที่เสนอต่อ หน่วยต่าง ๆ และ สมช. ซึ่งเสนอแนวทางที่ดีที่สุดคือการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ เมื่อนำผลการศึกษาไปสัมมนาเมื่อ ๙ ม.ค. ๓๙ ณ. สรส. และระหว่าง ๑๑-๑๓ มี.ค.๔๐ ที่เมืองพัทยา ผู้แทนหน่วยต่าง ๆ เห็นว่าควรจัดตั้งเป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติก่อน โดยตรงกับผลการวิเคราะห์ในผลการศึกษาคั้งนั้นกล่าวว่าวิธีการจัดตั้งเป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติจะไม่มี การต่อต้านจากหน่วยต่าง เพราะรู้สึกว่าจะสูญเสียศักดิ์ศรี อ่างในเอกสารเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๒ปี สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, การศึกษาปัญหาหาระดับยุทธศาสตร์และนโยบายของ ทร. ประจำปีงบประมาณ ๓๙-๔๐, สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, ๒๕๔๐.

จากการออกแบบองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การจัดรูปแบบองค์กร ศูนย์ประสานงานไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบที่ควรจะเป็นในการที่แก้ปัญหที่เกิดขึ้นในทะเลได้ตามวัตถุประสงค์ในจัดตั้งศูนย์ฯ และเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาศูนย์ฯ ดังกล่าวที่ประสบมาโดยตลอดระยะเวลากว่า ๑๔ ปี ทั้งจากเอกสารรายงานการประชุมศูนย์ประสานงานฯ เอกสารนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลหรือเอกสารโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง ต่างสรุปตรงกันว่า ศูนย์ประสานงานฯ ต้องการการปรับปรุงและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพทั้งสิ้น ดังนั้นจึงได้มีการปรับจากศูนย์ประสานงานมาเป็นรูปแบบของศูนย์อำนวยการจึงนับได้เป็นการปรับโครงสร้างองค์กรอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อลดปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างรูปแบบการเป็นศูนย์ประสานงาน

ปัญหาในส่วนควบคุมของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติ

ทางทะเล

ในการจัดตั้ง ศรชล. ใหม่ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการอำนวยการและสั่งการ รวมทั้งงบประมาณโดยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ซึ่งภายหลังการยกระดับจาก “ศูนย์ประสานงานฯ” เป็น “ศูนย์อำนวยการฯ” ที่มีสำนักงานและจะมีผู้ปฏิบัติงานประจำที่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ มีกำลังทางเรือมาขึ้นการบังคับบัญชาจากหน่วยงานต่าง ๆ และที่สำคัญคือ มีงบประมาณสนับสนุนกำลังทางเรือที่มากขึ้นการบังคับบัญชา มีข้อสังเกตถึงแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาแบบแยกส่วน โดยยึดสมมุติฐานว่า ศรชล. จะมีประสิทธิภาพได้ต้องมีงบประมาณ มีอำนาจบังคับหน่วยงานต่าง ๆ ใน ศรชล. ซึ่งการแก้ปัญหาแบบแยกส่วนนี้จะก่อเกิดปัญหาอื่น ๆ อีก ไม่ได้เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่แท้จริง เพราะปัญหาที่แท้จริงของ ศรชล. คือ การขาดการบูรณาการทั้งองค์วัตถุและองค์บุคคลที่แท้จริง ต้องรับการสั่งการจากหน่วยต้นสังกัดและจาก ศรชล. ขาดความชัดเจนในกระบวนการปฏิบัติการ ยังไม่มีแผนงานของ ศรชล. ที่เป็นรูปธรรมในการขับเคลื่อนองค์กร และขาดความร่วมมือ ดังนั้นถึงแม้จะมีงบประมาณมาให้หรือมีอำนาจสั่งการมาให้ในทางปฏิบัติอาจจะไม่ทำให้หน่วยต่าง ๆ มาร่วมมืออย่างสอดคล้องกันหรือรับคำสั่งได้จริง แต่สุดท้ายแล้วจะมีเพียง ทร. เท่านั้นซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในศูนย์ ศรชล. ด้วยการดำเนินการในลักษณะความเข้าใจในมุมมองของ ทร. เท่านั้น มีเพียงได้การได้รับงบประมาณเพิ่มมาเท่านั้นที่ต่างจากเดิมอีกหนึ่งปัญหาที่จะต้องเผชิญก็คือ ความไม่เข้าใจอาชีพที่ผู้ได้รับการฝึกทางทหาร หรือทางกฎหมายเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไปทำงานด้านการรักษากฎหมายในพื้นที่ที่มีการใช้ความรู้ทางกฎหมายและความรู้อื่น ๆ หลายสาขาที่ต้องการทักษะที่ผ่านการฝึกพิเศษอย่างต่อเนื่องย่อมเป็นไปได้ยากหากขาดการร่วมมืออย่างแท้จริง ในส่วนประเด็นอื่น ๆ แม้ว่าในปี ๒๕๖๒ จะได้รับการอนุมัติโครงสร้างเป็นศูนย์อำนวยการแล้วก็ตามก็ยังพบว่า หน่วยงานอื่น ๆ นอกจาก ทร. ยังมิได้ส่งข้าราชการมาสังกัดที่ศูนย์ตามจำนวนอัตราที่ได้กำหนดไว้ เป็นเพียงแต่การส่งผู้ติดต่อประสานงานมา (POC) จึงควรเร่งการดำเนินการในส่วนนี้ รวมทั้งการดำเนินในปัจจุบัน ศรชล. ยังมิได้มีแผนงาน กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมจากส่วนควบคุมที่จะส่งลงไปให้หน่วยปฏิบัติ

ปัญหาในส่วนการปฏิบัติงานของหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ของชาติ

ทางทะเล

หน่วยงานรักษากฎหมายในทะเลที่เป็นหน่วยปฏิบัติหลักทั้ง ๖ หน่วยหลัก ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีการปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลของแต่ละหน่วยงานตามกฎหมายให้อำนาจ ในพื้นที่ขัดแย้งทางทะเลโดยเมื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานพบว่าหน่วยงานเหล่านี้ประสบปัญหาข้อขัดข้องในประเด็นที่แตกต่างกัน^{๓๔} เมื่อทบทวนปัญหาที่ได้สรุปไว้โดยศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือแล้วยังคงทำให้เชื่อว่าในระดับการปฏิบัติยังคงมีปัญหาดังกล่าว ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายและมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และการจัดบรรจุกำลังพลตามอัตราโครงสร้างที่มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและการดำเนินงานด้านการข่าว จึงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างจำกัด และขาดประสบการณ์ในการไล่ติดตามติดพัน เพื่อการสกัดกั้น จับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายทางทะเล ซึ่งเป็นปัญหาเช่นเดียวกับส่วนควบคุมของ ศรชล. ดังนั้นในการปฏิบัติงานจริงต้องเข้าตรวจค้น จับกุมโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพังโดยความเสี่ยง แต่เมื่อมีการฟ้องจะเป็นการร่วมจับกุมจึงทำให้ขาดหลักฐานที่จะเอาผิดด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การพบยาไอซ์ลอยเกยหาดเกาะกูด-เกาะหมาก รวม ๑๑๘ กก.^{๓๕} ที่ไม่สามารถขยายผลใด ๆ ได้มากนัก

๒. เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรือของบางหน่วยงานมีความรู้ประสบการณ์ในการค้นหา ไล่ติดตามติดพัน และตรวจค้น จับกุม เรือที่กระทำผิดกฎหมายทางทะเลสูง แต่เนื่องจากสภาพของเรือที่มีข้อจำกัดในด้านความคงทนทะเล ระบบการควบคุมสั่งการ ทำให้เป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในทะเล และที่สำคัญในสากลจะไม่ยอมรับภาพของการให้ทหารปฏิบัติการรักษากฎหมายเพราะจะเป็นภาพที่รุนแรง ซึ่งประเทศไทยเคยถูกประทุงจากนานาชาติในกรณีที่ทหารเรือปฏิบัติการต่อผู้เข้าเมืองกฎหมายในทะเลชาวโรฮิงจา^{๓๖} นอกจากนี้จะเห็นได้จากในพื้นที่ขัดแย้งต่าง ๆ ในทะเลเช่นในทะเลจีนใต้เรือที่ใช้ปฏิบัติการและเผชิญหน้ากันในปัจจุบันไม่ใช่เรือของกองทัพอีกแล้ว แต่เป็นเรือหน่วยยามฝั่ง เรือตรวจประมงหรือเรือของหน่วย State Oceanic Administration (SOA) ที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับการปรับโครงสร้างใหม่ของสาธารณรัฐประชาชนจีนใช้แทนเรือของกองทัพเรือ

^{๓๔} ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ , รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง เสนอต่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, พ.ศ.๒๕๕๓ หน้า ๑๐๔-๙.

^{๓๕} ไทยรัฐออนไลน์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.thairath.co.th/news/crime/1788608>, ๒๕๖๓.

^{๓๖} TNEWS. “รัฐนิยม” พุดถึง คนไทยใจแคบที่ไม่รับโรฮิงญา”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.tnews.co.th/politic/454862/เอาอีกแล้ว”รฐนิยม&rdquo> ; พุดถึง-คนไทยใจแคบที่ไม่รับโรฮิงญา-.คำขอโทษ-3ปีที่แล้วไม่ทำให้เธอเปลี่ยนได้เลย, ๒๕๖๓.

๓. เรือตรวจการณ์ทางทะเลของหน่วยต่าง ๆ เป็นเรือซึ่งมีขีดความสามารถในการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล ซึ่งมีจำนวนน้อยและมีข้อจำกัดในด้านการสื่อสารและการสั่งการ รวมทั้งไม่มีระบบป้องกันตนเอง อีกทั้งยังมีขนาดเล็กมีข้อจำกัดในด้านความคงทนทะเลไม่สามารถปฏิบัติการห่างจากชายฝั่งได้เป็นเวลานาน ดังนั้นจึงเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นหมู่เรือ หรือการปฏิบัติร่วมกับกำลังทางเรือของหน่วยราชการอื่น ๆ ตลอดจนถึงงบประมาณไม่เพียงพอด้วย

๔. กำลังทางเรือของส่วนราชการที่ทำหน้าที่ปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเลส่วนใหญ่เป็นเรือที่มีอายุการใช้ราชการมานาน สมรรถนะต่ำ และมีจำนวนไม่เพียงพอ เนื่องจากจะต้องมีเรือจำนวนหนึ่งเข้ารับการซ่อมทำ การปรนนิบัติบำรุงรักษา ทำให้กำลังทางเรือเหล่านี้ไม่สามารถการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการออกลาดตระเวนในทะเลเพื่อการค้นหาเรือกระทำผิดกฎหมายทางทะเลเป็นการสิ้นเปลือง ทำให้กำลังพลตรากตรำ เสียค่าใช้จ่ายในด้านน้ำมันเชื้อเพลิงและการปรนนิบัติบำรุงประกอบกับสถานภาพด้านงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถออกปฏิบัติการในทะเลได้อย่างต่อเนื่อง

๕. ขีดความสามารถในด้านการข่าวมีจำกัด เนื่องจากมีงบประมาณไม่เพียงพอ รวมทั้งยังไม่มีหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านการข่าวเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย อีกทั้งประชาชนที่ประกอบอาชีพการประมงก็ยังไม่เห็นความสำคัญ จึงไม่ให้ความร่วมมือในการแจ้งข่าวสารการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล ปัจจุบันหน่วยต่าง ๆ ขาดข้อมูล ขาดการประสานแลกเปลี่ยนข่าวสารที่ทันสมัยและล่าช้า ทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้ผลอย่างเต็มที่

๖. พื้นที่ปฏิบัติการกว้างขวาง มีเรือประมง เรือสินค้า สัญจรเป็นจำนวนมากตลอดเวลา ยากในการตรวจการณ์พิสูจน์ทราบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหน่วยราชการที่มีหน้าที่ไม่มีกำลังทางเรือเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเลตามที่รับผิดชอบได้อย่างทั่วถึง

๗. ความรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่างก็มีกำลังทางเรือ นโยบาย แผนปฏิบัติการต่างกันออกไป มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการดังกล่าวไม่มากนัก ผลที่ตามมาคือการขาดความเป็นเอกภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล ไม่มีหน่วยราชการที่จะควบคุม ดูแลการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในภาพรวม

๘. แต่ละหน่วยราชการมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติในส่วนที่ราชการนั้น ๆ รับผิดชอบเท่านั้น ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายไม่เหมือนกัน ทำให้การปฏิบัติร่วมกันเพื่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทะเลจึงสามารถกระทำร่วมกันได้ในระดับหนึ่ง คือ การสนับสนุนในขีดความสามารถ และมีกฎหมายรองรับของแต่ละส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้เท่านั้น

๙. การพัฒนาขีดความสามารถของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เนื่องด้วยมีข้อจำกัดทั้งด้านภารกิจ งบประมาณ และทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพเพื่อทำหน้าที่บูรณาการภารกิจและทรัพยากร

เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถของ ศรชล.อย่างเป็นทางการ^{๓๗}

๑๐. งบประมาณและกำลังทางเรือและอุปกรณ์ของหน่วยงานต่าง ๆ มีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่ต้องดำเนินการ ขาดการส่งเสริมและพัฒนา อันกระทบต่อประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติและความมั่นคงทางทะเลอย่างมาก และเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ

๑๑. ภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ มีความซ้ำซ้อน และขาดการบูรณาการ ทำให้ขาดประสิทธิภาพ ในการรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมไปถึงความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการปฏิบัติงานและดำเนินการตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลอีกด้วย

๑๒. การขาดประสิทธิภาพในการจัดการทางทะเลของภาครัฐ ประกอบกับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากทะเลอย่างขาดความรับผิดชอบและการควบคุมส่งผลให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวาง ความหลากหลายทางชีวภาพลดลงอย่างรวดเร็ว ทะเลกลายเป็นพื้นที่รับภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม การขาดการควบคุมกิจการของภาคเอกชน ฯลฯ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว

๑๓. การใช้ทรัพยากรในภาพรวมของประเทศไม่คุ้มค่า ทรัพยากรที่ใช้ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของหน่วยต่าง ๆ แล้ว ประเทศไทยได้มีการลงทุนไว้สูง เช่น เรือเฉพาะที่เป็นเรือขนาดเรือตรวจการณ์ขนาด ๒๐ ฟุตขึ้นไป มีทั้งหมดประมาณ ๓๘๔ ลำ แบ่งเป็น เรือของ ทร. ๒๐๐ ลำ กองบังคับการตำรวจน้ำ ๕๒ ลำ กรมเจ้าท่า ๓๐ ลำ กรมประมง ๖๒ ลำ กรมศุลกากร ๔๐ ลำ^{๓๘} เมื่อนำจำนวนเรือทั้งหมดมาเปรียบเทียบกับความยาวขอบฝั่งของประเทศไทยคือ ๒,๗๐๔ กิโลเมตร เรือเหล่านี้หนึ่งลำจะรับผิดชอบความยาวฝั่งเพียง ๗ กิโลเมตรเท่านั้น อีกทั้งเมื่อพิจารณาพื้นที่ทางทะเล ๓๒๓,๔๘๘.๓๒๔ ตารางกิโลเมตร ของประเทศไทยเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่น ออสเตรเลียมีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะมากกว่า ๑๕ ล้านตารางกิโลเมตร มีเรือที่ใช้ในการลาดตระเวนรักษาผลประโยชน์แห่งชาติรวมจากหน่วยต่าง ๆ เพียง ๑๘ ลำ อากาศยาน ๑๖ ลำ เท่านั้น หรือหน่วยบังคับใช้กฎหมายทางทะเลของมาเลเซียมีเรือประมาณ ๒๗๐ ลำ เพื่อรับผิดชอบขอบฝั่ง ๔,๔๙๐ กิโลเมตร พื้นที่เศรษฐกิจจำเพาะ ๔๗๑,๖๐๗ ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีขนาดมากกว่าประเทศไทยเล็กน้อย แต่ใช้ทรัพยากรเรื่อน้อยกว่า ถึงแม้ว่าการเปรียบเทียบเชิงปริมาณนี้ไม่สามารถชี้ถึงความเพียงพอหรือประสิทธิภาพการทำงานได้ แต่เป็นเพียงตัวชี้วัดเปรียบเทียบถึงการลงทุนจัดหาทรัพยากรของแต่ละประเทศ ทั้งนี้การมีเรือจำนวนมาก ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการและการซ่อมบำรุงรวมที่สูงตามไปด้วย

^{๓๗} สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔”. หน้า ๒-๓.

^{๓๘} ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ. Ibid. p.237.

๑๔. ปัญหาความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงาน หรือการละเลยต่อหน้าที่ โดยเจตนาจงใจนั้นไม่สามารถค้นหาได้จากเอกสารหรือการสืบค้นตามปกติ แต่จากการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่บางส่วนพบว่ามีการให้และรับสินบนของเจ้าหน้าที่เพื่อการกระทำผิดในหลายกรณีทั้งเรื่องสินค้าผิดกฎหมาย แรงงานเถื่อน และการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ การประมง การลักลอบขนน้ำมันเถื่อน การค้าแรงงาน ฯลฯ ดังจะเห็นได้จากการจับกลุ่มกระบวนการค้ามนุษย์ชาวโรฮิงจาครั้งใหญ่ที่มีเจ้าหน้าที่ระดับทุกระดับเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือที่รับทราบกันทั่วไปว่ามีการสวมสิทธิ์ทะเบียนเรือประมงแล้วไปถูกจับในต่างประเทศ ซึ่งเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เจ้าหน้าที่ไทยต่างรับทราบดี แต่ไม่มีการดำเนินการจัดการใด ๆ จนกว่าจะมีกระแสกดดันจากต่างประเทศหรือมีเหตุการณ์ส่งผลให้เป็นที่สนใจของประชาชนหรือเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีหลักฐานจากสื่อมวลชนอีกมากในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับทะเลที่ภาครัฐไม่สามารถจัดการในปัญหาดังกล่าวได้

จากปัญหาข้อขัดข้องของหน่วยงานต่าง ๆ และปัญหาของ ศรชล. (ยกเว้นเรื่องการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับการกล่าวถึงหรือพยายามแก้ไขจากภาคราชการ) ถึงแม้จะได้รับความสนใจและความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานั้นในระดับหน่วยของแต่ละหน่วยงาน และในรูปของการแก้ปัญหาของ ศรชล. เพื่อแก้ไขโครงสร้างขององค์กร และมีการให้นโยบายแผนงานเองแล้วก็ตาม ก็ยังพบว่าปัญหาข้างต้นนั้นยังเกิดอยู่อย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่หน่วยต่าง ๆ ประสบ เช่น การขาดงบประมาณ การขาดกำลังพล และปัญหาวัฒนธรรมองค์กร และยังรวมปัญหาของ ศรชล. ที่ไม่สามารถประสานงานหรือสั่งการหน่วยต่าง ๆ รวมทั้งระดับนโยบายยังมีช่องว่างในการให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว การแก้ปัญหาที่ทำโดยการจัดออกแบบโครงสร้างองค์กรใหม่ วางแผนงาน และการบริหารจัดการของ ศรชล. เพื่อแก้ปัญหาในภาพรวมของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น เป็นการแก้ปัญหาที่ถูกต้องหรือไม่ หรือเป็นการสร้างปัญหาซ้อนปัญหาอีก ประกอบกับวัฒนธรรมศักดิ์ศรียึดติดองค์กรและจากการที่หน่วยปฏิบัติทุกหน่วยเคยมีระดับสถานะเท่าเทียมกัน หากต้องอยู่ภายใต้การอำนวยการของ ทร. หน่วยต่าง ๆ ยอมที่จะให้หน่วยหนึ่งหน่วยใดมาควบคุมสั่งการหรือไม่ อีกทั้งแต่ละหน่วยย่อมต้องการที่จะมีผลงานเป็นของตนเองซึ่งจะเป็นผลให้เกิดผลสำเร็จตามกรอบของระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงาน ดังนั้น ปัญหาองค์กรในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนับว่าเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ พรบ.การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ตั้งแต่ ๑๒ มี.ค.๖๒ ซึ่งเป็นการปรับองค์กรภาคความมั่นคงอย่างมีนัยยะ หากเป็นการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ตรงจุดแล้ว สถิติที่สะท้อนผลการปฏิบัติงานขององค์กรควรจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นไม่มากก็น้อย โดยมีสถิติหลังการมี ศรชล. ดังแผนภาพที่ ๒-๔

แผนภาพที่ ๓-๔ สถิติการเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ ทั้ง ๙ ด้าน

พื้นที่/ประเภท ของเหตุการณ์	จำนวนเหตุการณ์ข้อมูลข่าวสาร									รวม
	โจรสลัด/ การปล้น เรือ	ช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย	การป้องกัน และบรรเทา สาธารณภัย	การก่อกอง ร้าย	ค้ำมนุษย์/ ลักลอบเข้า เมือง	ยาเสพติด/ สินค้าผิด กฎหมาย/ อาวุธ สงคราม	ขนส่งสินค้า สอง วีตดูประสง ค์	การทำประมง ผิดกฎหมาย	การทำลาย สิ่งแวดล้อม ทางทะเลและ ชายฝั่ง	
พื้นที่ ศรชล.ภาค ๑	-	๒๕	-	-	-	-	-	๔	๒	๓๑
พื้นที่ ศรชล.ภาค ๒	-	๑๘	-	-	๑	๒	-	๑๓	๑	๓๕
พื้นที่ ศรชล.ภาค ๓	-	๑๙	-	-	-	-	-	๘	-	๒๗
พื้นที่อื่น ๆ	๗	๑	-	-	-	๒	-	๒	-	๑๒
รวม	๗	๖๓	-	-	๑	๔	-	๒๗	๓	๑๐๕

ที่มา : การประชุมสรุปการปฏิบัติที่สำคัญของ ศรชล. และสถานการณ์ด้านความมั่นคงทางทะเล

จากภาพสถิติแสดงให้เห็นว่ายังคงมีการลักลอบกระทำความผิดที่ตรวจพบได้ ซึ่งตัวเลขของสถิติการรายงานดังกล่าวนี้เป็นผลที่เกิดจากจากการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการองค์กรหรือไม่ ตัวเลขนี้ได้แสดงบอกถึงประสิทธิภาพ หรือ ทิศทางการแก้ไขปัญหาที่เคยมีว่ามีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด ดังนั้นการตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิรูปความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยจึงควรมีการดำเนินการตรวจสอบเพื่อเป็นเครื่องยืนยันความสำเร็จ ความถูกต้องและหาประเด็นอื่นที่ถูกละเลยไป และเป็นหลักประกันว่าปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้นได้ทุเลาเบาบางลงมิใช่เป็นการจ้องจับผิดผู้ที่กำลังดำเนินการด้วยความทุ่มเท

๒. องค์กรภาคพลเรือน เอกชนและภาคสังคมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในทะเล

ภาคความมั่นคงยังมีอีกภาคส่วนหนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญ มีส่วนสนับสนุนงานด้านความมั่นคงในบทบาทที่เป็นทั้งผู้ได้รับผลกระทบ ผู้รับบริการ ผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและยังมีส่วนเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางทะเลได้ ได้แก่ องค์กรภาคพลเรือน เอกชนและภาคสังคมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในทะเล องค์กรภาคพลเรือนจะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทะเลที่ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การเผยแพร่ข่าวสาร โดยวัตถุประสงค์หลักจะมุ่งเน้นที่ภัย

ทางบกเป็นหลัก ในส่วนภาคเอกชนนับเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทะเลทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน ในทางปฏิบัติแล้วภาคเอกชนจะรวมตัวกันเป็นสมาคมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับภาครัฐ ตั้งคำถามและตรวจสอบต่อการปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐ รวมทั้งการเป็นส่วนกลางสำหรับการกำกับดูแลพฤติกรรมในกลุ่มของตนเอง ในส่วนภาคสังคมก็เป็นส่วนที่ เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นส่วนที่ได้รับหรือเสียประโยชน์ โดยทางอ้อม ดังนั้นภาคประชาชนควรมีประชาคมของตนเองแต่ในทางปฏิบัติภาคประชาชนไม่มีการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะระดับประเทศ และระดับชุมชนท้องถิ่น แต่เนื่องจากความอ่อนแอของภาคดังกล่าว การรวมกลุ่มจึงมีการรวมกลุ่มที่มีขนาดเล็กไม่มีอำนาจต่อรอง ตรวจสอบได้มากนัก หรือการรวมกลุ่มนั้นถูกใช้ให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ในการต่อรองกับหน่วยงานภาครัฐที่เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาความมั่นคงทางทะเล มิใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งไปกว่านั้นความง่ายในการเข้าถึงเทคโนโลยีข่าวสาร และการรับรู้ของภาคพลเรือนสามารถส่งผลกระทบต่อเรื่องความมั่นคงได้อย่างเป็นวงกว้างและมีผลกระทบต่ออย่างรวดเร็ว รุนแรงไปยังภาคอื่น เช่น ความมั่นคงทางบก การศึกษา เศรษฐกิจ การเมือง ฯลฯ ทั้งนี้ผลกระทบต่อกล่าวเป็นไปได้ทางไปละกลับทั้ง ๒ ทางต่อความมั่นคงทางทะเล ปราบปรามการผิดกฎหมายดังกล่าวเกิดได้เพราะว่าโลกในปัจจุบันเป็นโลกโลกาภิวัตน์อย่างสมบูรณ์ สังคมทุกภาคส่วนจึงมีพลวัตที่สูง

สรุป

จากการที่ประเทศไทยมีภูมิศาสตร์ ขนาดและที่ตั้งของพื้นที่ที่เหมาะสม เอื้อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางทะเลเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ส่งผลให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องให้บริการ ติดต่อดำเนินค้าขาย ร่วมมือและแข่งขันทางเศรษฐกิจกับชาติต่าง ๆ ในโลก ทั้งหมดทั้งหมดนี้จึงทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนมีความต้องการความมั่นคงทางทะเลที่สูง เพื่อสนับสนุนการใช้ทะเลในการเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง แหล่งทรัพยากร การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การขยายอิทธิพล และเป็นแหล่งที่สำคัญของสิ่งแวดล้อม หากมีความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจากการภัยคุกคามจะสร้างผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอย่างไม่สามารถประเมินค่าได้ นอกจากนี้ภัยต่าง ๆ ยังส่งผลให้ประเทศไทยต้องสูญเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรทางทะเลได้ในระยะยาว ในปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญสภาพของสถานการณ์ในอนาคตที่สามารถจำแนกออกได้สามลักษณะ กล่าวคือ ๑. กลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ ได้แก่ การขัดแย้งทางทะเลกับเพื่อนบ้าน ปัญหาโจรสลัดและการก่อการร้าย ๒. กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ ได้แก่ การก่อกวนมลภาวะ การประมงผิดกฎหมาย แรงงานเถื่อน เข้าเมืองผิดกฎหมาย การลักลอบค้าและขนส่งสิ่งผิดกฎหมาย ๓. กลุ่มปัญหาเกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรและภัยธรรมชาติ

ที่ผ่านมาภาครัฐได้พยายามป้องกันและบรรเทาภัยด้านต่าง ๆ ลงด้วยการมีมาตรการป้องกันและการมีหน่วยงานรับผิดชอบในรูปแบบของศูนย์ประสานงานการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลมาทำหน้าที่ แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวพบว่ายังคงมีปัญหาความขัดข้อง และอุปสรรคทั้งในระดับนโยบายและในระดับการปฏิบัติ สรุปได้คือ แผนความมั่นคงทางทะเลในปัจจุบัน

ยังไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ โครงสร้างการปฏิบัติงานของ สมช.รวมทั้งความที่เป็นข้าราชการประจำ จึงยังไม่สามารถสนับสนุนรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทั้งปัญหาในระดับปฏิบัติ ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบทางทะเลจำนวนมาก ขาดโครงสร้างการจัดสรรอำนาจ และขาดงบประมาณ ขาดการชี้แจงนโยบาย อีกทั้ง ยังคงมีความเสี่ยงสูงที่เผชิญกับภัยคุกคามทางทะเลรูปแบบใหม่ทั้งในด้านความมั่นคงและความปลอดภัยได้

นอกจากนี้พบว่าองค์กรภาคพลเรือน เอกชนและภาคสังคมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในทะเลที่มีความคาดหวังที่สูงต่อความสามารถขององค์กร ทรชล. ที่ได้จัดตั้งใหม่ในการเข้ามาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งการรับรู้ขององค์กรภาคพลเรือน เอกชนและภาคสังคมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในทะเลนั้น มีความอ่อนไหวทางความคิดต่อการรับรู้ข้อมูล เมื่อพิจารณาร่วมกับความเป็นโลกาภิวัตน์ของโลกปัจจุบันจะทำให้การบริหารจัดการความมั่นคงทางทะเลนั้นอยู่บนความไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานการณ์ หรือที่เรียกว่าความมีพลวัตสูง บนสภาวะการณ์เช่นนี้รัฐบาลจึงได้ตระหนักและปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการความมั่นคงทางทะเล จากการใช้ศูนย์ประสานงานการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลไปสู่ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล โดยได้มีการพิจารณาปรับโครงสร้างและการบริหารจัดการทั้งภายในแต่ละหน่วยและในภาพรวมของประเทศ รวมทั้งจำเป็นต้องมีการพิจารณาบทบาทของภาคองค์กรภาคพลเรือน เอกชนและภาคสังคมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในทะเลด้วย ซึ่งจะนับได้ว่าเป็นการปฏิรูปภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทะเลในทุกมิติ

เมื่อนำการจัดการที่ผ่านมาของรัฐบาลและกองทัพเรือมาพิจารณาในมุมมองของทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ (POLC) ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ สามารถสร้างเป็นสมมุติฐานเพื่อทำการพิสูจน์หาความจริงได้ว่า “ การมีโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์กรความมั่นคงทางทะเลที่ชัดเจน และโครงสร้างและระบบงานความมั่นคงทางทะเลของไทยควรเป็นอย่างไร จะเป็นปัจจัยหลักที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อันจะส่งผลให้องค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถบูรณาการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามแนวทางที่เหมาะสมและเป็นสากลนิยม สามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ”

บทที่ ๔

วิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางปฏิรูป

ภาคความมั่นคงทางทะเล

กล่าวนำ

จากการตรวจสอบทางทฤษฎี สภาพปัญหา และผลกระทบว่าด้วยการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยในบทที่ ๒ และ ๓ ที่ผ่านนั้น พบว่าแนวทางการจัดตั้งหรือปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลในลักษณะถอนรากถอนโคนนั้นเหมาะสมกับประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นความขัดแย้งหรือกำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนถ่าย (Transitional Countries) รวมทั้งสามารถใช้กับประเทศพัฒนาแล้วที่ภาคความมั่นคงมีปัญหาภัยคุกคามที่เกิดจากภาคความมั่นคงของตนเอง ส่วนภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยนั้นเผชิญกับปัญหาภัยคุกคามทางทะเลที่มีความหลากหลายและมีพลวัตสูง และภาคความมั่นคงของไทยยังมีปัญหาด้านการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน ปัญหาด้านประสิทธิภาพ และปัญหาการตอบสนองต่อเป้าหมายที่ยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งปัญหาด้านความโปร่งใสรวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ ๓ ดังนั้น จึงมีบางส่วนของสื่อดคล้องและอาจไม่สอดคล้องกับหลักการแนวคิดการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล ซึ่งจะต้องนำทั้งตัวแสดงและกลไกที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้ามาอยู่ในกระบวนการปฏิรูป เพื่อเปลี่ยนให้ระบบที่ทำงานผิดปกติไปสู่ระบบที่เหมาะสม ถูกต้อง ในบทนี้จะประยุกต์เครื่องมือการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลตามทฤษฎีการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลและหลักการบริหารสมัยใหม่ที่ได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ ๒ มาวิเคราะห์หาปัญหาหรือช่องว่างระหว่างขีดความสามารถของความมั่นคงทางทะเลของไทย โดยการวิเคราะห์ประเมินผลขีดความสามารถระดับต่าง ๆ กับหน้าที่หลักของภาคความมั่นคงทางทะเลแล้วจะนำผลที่ได้ไปกำหนดรูปแบบ และแนวทางการดำเนินการต่อภาคความมั่นคงทางทะเลขึ้นใหม่โดยใช้หลักทฤษฎีการบริหารจัดการเข้ามาประกอบ

แนวทางการตรวจสอบการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของไทย

การวิเคราะห์ภาคความมั่นคงทางทะเล โดยอาศัยรูปแบบการประเมินการปฏิรูปภาคความมั่นคง หรือ Maritime Security Sector Reform Guide (MSSR) ที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้จัดทำขึ้นนั้น จะสามารถนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ภาคความมั่นคงของไทยได้ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในทะเลทั้งภัยคุกคามจากกำลังทหาร ภัยจากการกระทำผิดกฎหมายและภัยธรรมชาติตามที่กล่าวแล้วนั้น ยังคงมีแนวโน้มว่าจะมีการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และประเทศไทยยังคงต้องใช้หน่วยงานภาคความมั่นคงทางทะเลรับมือในกรณีที่เกิดขึ้นในทะเล ปัจจุบันแม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างองค์กรจากศูนย์ประสานการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมาเป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพื่อให้รับมือกับปัญหาภัยคุกคามให้ได้แล้วก็ตาม แต่สถิติของการเกิดปัญหาทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการที่ผ่านมานั้น

ยังไม่สามารถทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกิดความมั่นใจว่าหน่วยงานดังกล่าวจะสามารถป้องกันและรับมือกับปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ ตามที่ได้กล่าวถึงในบทที่ ๒ และ ๓ ว่ามีโอกาสที่ภัยต่าง ๆ ต่อความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยจะเกิดขึ้นยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและที่สำคัญ คือ หากมีเหตุการณ์เกิดขึ้นแล้วภาคความมั่นคงทางทะเลจะสามารถรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพได้หรือไม่ จึงยังเป็นคำถามอยู่ ดังนั้น การตรวจสอบด้วยรูปแบบการประเมินการปฏิรูปภาคความมั่นคง หรือ Maritime Security Sector Reform Guide (MSSR) จะเป็นวิธีการหนึ่งในการตรวจสอบสถานะ หรือพัฒนาการที่ภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยว่าเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่ หรือมีสัญญาณความเสี่ยงใดที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากการแก้ปัญหาในลักษณะเดิมที่ใช้การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของภาคความมั่นคงทางทะเลในอดีตนั้นไม่สามารถทำให้เกิดความมั่นคงทางทะเลได้อย่างที่ควรจะเป็น จึงจำเป็นต้องให้การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลในครั้งนี้มีการเชื่อมโยงไปในทุกภาคส่วน และการปฏิรูปจะไม่เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนแต่ภาคสถาบันหรือโครงสร้าง แต่ต้องเป็นไปทั้งระบบในภาพรวม ทั้งการบริหารและวัฒนธรรมการปฏิบัติงาน

การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของไทย ตามทฤษฎีที่ได้กล่าวไว้จัดอยู่ในลักษณะการปฏิรูปของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีการเปลี่ยนผ่านทางสังคม หากอ้างหลักการตามทฤษฎีการสหประชาชาติกำหนดซึ่งกล่าวแล้วในบทที่ ๒ การปฏิรูปลักษณะนี้จะเป็นกระบวนการเพื่อมุ่งสร้างเสริมภาคส่วนความมั่นคงทางทะเลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งการสร้างหรือปรับปรุงองค์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเล แต่จะไม่เป็นการปฏิรูปแบบเริ่มต้นออกแบบภาคความมั่นคงทางทะเลใหม่ ดังที่องค์การระหว่างประเทศนำไปใช้กับประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นความขัดแย้ง (Post Conflict Situation) หรือเคยเป็นรัฐล้มเหลว (Fail State) ในกรณีของประเทศไทยจึงต้องเริ่มจากวิเคราะห์ภาคความมั่นคงที่มีอยู่ว่ามีขีดความสามารถที่สอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับภัยคุกคามเพียงใดในการดำรงภารกิจด้านความมั่นคงต่อไป โดยในบทนี้จะนำหน้าที่ (Functions) ของภาคความมั่นคงเป็นตัวตั้งเพื่อหาปัญหาหรือช่องว่างที่เกิดขึ้น เมื่อนำมาวิเคราะห์เทียบกับขีดความสามารถของภาคความมั่นคงทางทะเลภายใต้ภัยคุกคามและปัญหาเกิดขึ้นว่ามีขีดความสามารถเพียงพอหรือไม่พอเพียงอย่างไร ซึ่งจากผลวิเคราะห์ภัยคุกคามในบทที่ ๒ นั้นลักษณะสถานการณ์ภัยคุกคามทางทะเลของไทยแบ่งได้ ๓ ลักษณะ ได้แก่ สถานการณ์ความมั่นคงที่คุกคามจากการใช้กำลังทางทหาร ได้แก่ การขัดแย้งทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาโจรสลัดและการก่อการร้าย ส่วนที่สอง คือ สถานการณ์ความมั่นคงจากการกระทำผิดกฎหมาย ได้แก่ การก่อกวนลวาทะ การทำประมงผิดกฎหมาย แรงงานเถื่อน การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การลักลอบค้าและขนส่งสิ่งผิดกฎหมาย ส่วนสถานการณ์ที่สามคือภัยจากภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุ ได้แก่ พายุ คลื่นสึนามิ และอุบัติเหตุในทะเล ทั้งนี้เครื่องมือวัดและประเมินผลเพื่อหาช่องว่างระหว่างการบรรลุภารกิจกับขีดความสามารถจะใช้เครื่องมือสองประเภท ได้แก่ ตัวชี้วัดจากการวัดวิธีการ (Approach Measurement Indicators) และตัวชี้วัดจากการวัดการปฏิบัติงาน (Delivery Measurement Indicators) ร่วมกัน

๑. การจัดกลุ่มภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย

ตามทฤษฎีการสหประชาชาติได้กำหนดองค์ประกอบพื้นฐานที่ต้องปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงไว้ ๖ ด้าน เพื่อเป็นเครื่องมือพื้นฐานในการนำไปประยุกต์สำหรับประเทศต่าง ๆ ได้แก่ การปฏิรูปการป้องกันประเทศ การปฏิรูปภาคการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิรูปภาคการข่าวกรอง

การปฏิรูปภาคยุติธรรม การปฏิรูปภาคการลงทัณฑ์ และการปรับขนาดและสร้างระบบการงบประมาณที่ถูกต้อง ในส่วนของภาคความมั่นคงทางทะเลนับเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาคความมั่นคงรวม และมีการประยุกต์หลักการดังกล่าวมาใช้โดยกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทะเลของประเทศสหรัฐฯ ได้เสนอคู่มือเพื่อเป็นมาตรฐานการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลขึ้น โดยลดภาคต่าง ๆ ลงเหลือ ๕ ภาคส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหารและการตรวจสอบ (พลเรือน) กองทัพและส่วนราชการด้านความมั่นคง ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ภาคสังคมและตัวแสดงอื่น ๆ ทั้งนี้สหรัฐฯ ได้นำตัวแสดงที่เป็นภัยคุกคามมาพิจารณาด้วย ซึ่งอยู่ในส่วนตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ประกอบด้วยกลุ่มก่อการร้าย กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ กลุ่มอาชญากร กลุ่มโจรสลัดและบริษัทรักษาความปลอดภัย ในหลักการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลที่สหรัฐฯ ใช้ นั้นมีกระบวนการและองค์ประกอบที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลมากกว่าหลักการกว้าง ๆ ที่เสนอโดยองค์การสหประชาชาติ หรือหน่วยงานอื่น ๆ เนื่องจากผ่านกระบวนการประยุกต์และศึกษาจากประสบการณ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นของสหรัฐฯ และขององค์กรต่าง ๆ ในประเทศแล้วนำมาปรับปรุง ตรวจสอบโดยคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จนสำเร็จได้เป็นคู่มือมาตรฐานฉบับสมบูรณ์เพื่อให้องค์กรต่าง ๆ ของสหรัฐฯ และต่างประเทศนำไปใช้ได้ จึงเห็นได้ว่าคู่มือนี้เป็นหลักการเชิงปฏิบัติการมากกว่าเป็นทฤษฎีที่ใช้ในการปฏิรูปภาคความมั่นคง เนื่องจากได้นำเสนอเครื่องมือมาตรฐานเพื่อประเมินภาคความมั่นคงผ่านขีดความสามารถของภาคความมั่นคงโดยการวัดทั้งวิธีการและการปฏิบัติ ดังนั้นนับว่าหลักการที่นำเสนอโดยสหรัฐฯ ที่ทำการประเมินผ่านหน้าทำงานทั้ง ๖ ด้าน ได้แก่ ๑. การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance) ๒. การบังคับใช้ทางแพ่งและอาญาทางทะเล (Maritime Civil and Criminal Authority) ๓. การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense) ๔. ความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety) ๕. การจัดการและฟื้นฟูทางทะเล (Maritime Response and Recovery) และ ๖. เศรษฐศาสตร์ทางทะเล (Maritime Economy) ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาคั้งนี้ได้ ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์ภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย จึงจัดกลุ่มองค์กรทั้ง ๕ ภาคส่วน โดยได้หมายรวมถึงสถาบันและหน่วยงานทั้งของรัฐ พลเรือนและประชาชนทุกภาคส่วนที่มีบทบาทรับผิดชอบหรือเกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเล ได้ดังนี้

๑.๑ ฝ่ายบริหารส่วนพลเรือนและตรวจสอบ คือ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงาน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผู้ตรวจการแผ่นดิน อัยการสูงสุด ศาลยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐบาลท้องถิ่น (ได้แก่ จังหวัด อบจ. อบต.) ฯลฯ

๑.๒ กองทัพและส่วนราชการด้านความมั่นคง คือ กองทัพเรือ กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

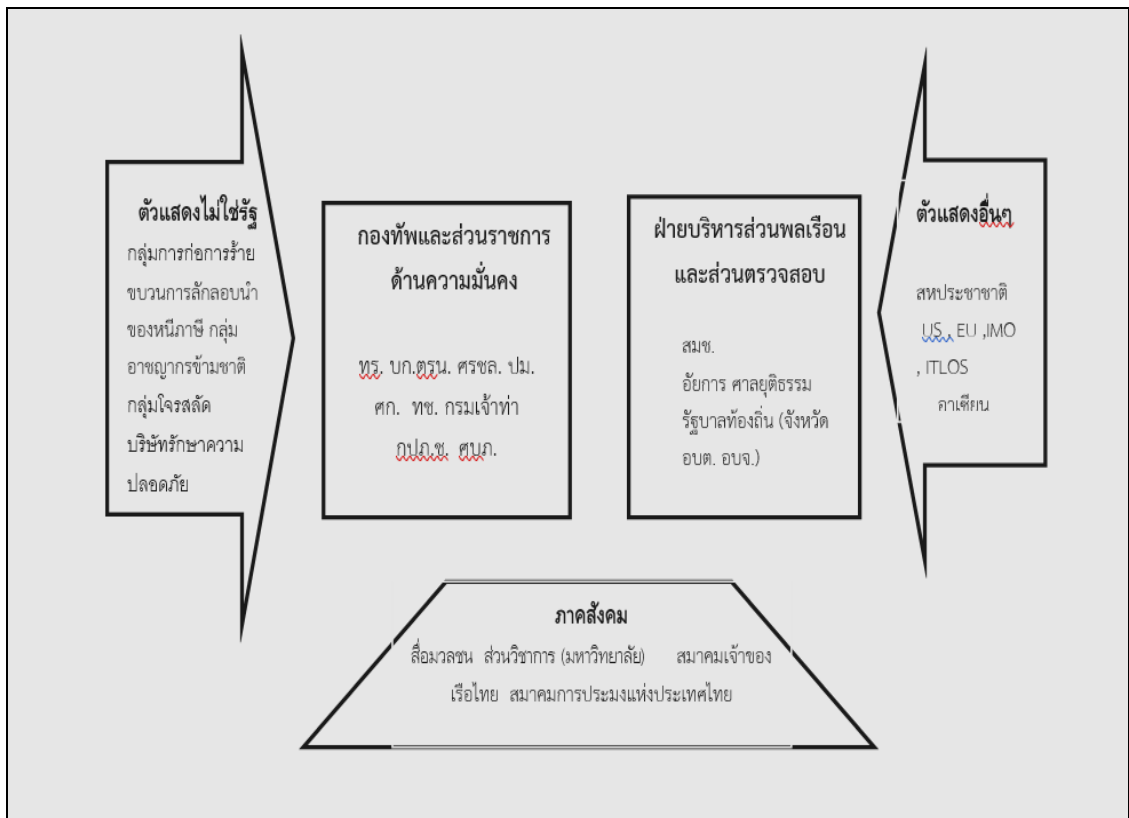
ยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมป่าไม้ ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของ กท. และของกองทัพ ฯลฯ

๑.๓ ตัวแสดงไม่ใช่รัฐ คือ บริษัทรักษาความปลอดภัย บริษัทประกันภัย บริษัทเกี่ยวกับพลังงาน บริษัทเดินเรือและขนส่ง บริษัทต่อและซ่อมเรือประมง บริษัทท่องเที่ยว กลุ่มก่อการร้าย ผู้ก่อความไม่สงบ ขบวนการลักลอบของหนีภาษี กลุ่มอาชญากรข้ามชาติ เช่น ขบวนการค้าแรงงานเถื่อน และโจรสลัด ฯลฯ

๑.๔ ภาคสังคม คือ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคมเจ้าของเรือไทย สมาคมต่อเรือและซ่อมเรือไทย มหาวิทยาลัย และสื่อมวลชน

๑.๕ ตัวแสดงอื่น ๆ คือ องค์การสหประชาชาติ (UN) สหรัฐฯ สหภาพยุโรป (EU) องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (ITLOS) อาเซียน และประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ เมียนมา กัมพูชา อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์และเวียดนาม

แผนภาพที่ ๔-๑ ภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย



ที่มา : ผู้วิจัย, ๒๕๖๓

๒. การออกแบบการประเมิน และกลุ่มตัวอย่างการสำรวจ

อ้างอิงแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้จัดทำคู่มือสำหรับการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลขึ้นนั้น ขั้นตอนในการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล ๕ ขั้นได้แก่ กำหนดโครงสร้างหน้าที่หลักของภาคความมั่นคงทางทะเล กำหนดโครงสร้างหน้าที่ย่อยและขีดความสามารถของภาคความมั่นคงทางทะเล ประเมินหน้าที่ย่อย สรุปผลการประเมิน และขั้นสุดท้ายเป็นการนำเสนอการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล ซึ่งกระบวนการนี้ได้ผ่านการยอมรับเพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของสหรัฐฯ และประเทศต่าง ๆ แล้ว และเนื่องจากมีการเสนอรายละเอียดขั้นตอนที่ครบถ้วน โดยเฉพาะการจำแนกหน้าที่ย่อย และการใช้ตัวชี้วัดสองประเภท คือ ตัวชี้วัดจากการวัดวิธีการ (Approach Measurement Indicators) จะประเมินจากขอบเขตที่แผนงาน กระบวนการ โครงการ และตัวชี้วัดจากการวัดการปฏิบัติงาน (Delivery Measurement Indicators) จะประเมินว่าวิธีการมีหรือไม่และวิธีการอะไรที่ได้นำไปใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งจะส่งผลให้ผลการประเมินมีความเที่ยงตรง สามารถนำไปวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงหรือที่เรียกว่าปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลส่วนที่มีปัญหาได้อย่างถูกต้อง โดยในส่วนของการศึกษาภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยในครั้งนี้ได้ประยุกต์หลักการดังกล่าวให้สอดคล้องกับลักษณะของประเทศโดยจะมีขั้นตอนการประเมินตามลำดับต่อไปนี้

๒.๑ กำหนดโครงสร้างหน้าที่หลัก (Functions)

ความมั่นคงทางทะเลที่กำหนดโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติว่าหมายถึงการที่ประเทศชาติมีสภาวะแวดล้อมทางทะเลที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเลได้อย่างเสรีปลอดภัย และเหมาะสมจนนำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลประกอบด้วยอำนาจอธิปไตยความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย ความเจริญรุ่งเรือง ความสมบูรณ์มั่งคั่งที่ยั่งยืนของชาติ และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน อันเนื่องมาจากกิจกรรมทางทะเลในทุกมิติ รวมถึงการมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศด้านกิจกรรมทางทะเล^๑ และเพื่อที่จะทำการวิเคราะห์กิจกรรมที่จำเป็นต่อการบรรลุผลประโยชน์ดังกล่าว จึงจะจัดกลุ่มองค์ประกอบของความมั่นคงทางทะเลออกเป็น ๓ ระดับได้แก่ระดับหน้าที่หลัก หน้าที่ย่อย และขีดความสามารถ ในลำดับแรกการกำหนดหน้าที่หลักของภาคความมั่นคงทางทะเลสามารถวิเคราะห์จากรูปแบบที่กำหนดไว้ในคู่มือการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลประกอบด้วย การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance) การบังคับใช้กฎหมายแพ่งและอาญาทางทะเล (Maritime Civil and Criminal Authority) การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense) ความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety) การจัดการและฟื้นฟูทางทะเล (Maritime Response and Recovery) เศรษฐศาสตร์ทางทะเล

^๑ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘-๖๔, หน้า ๑.

(Maritime Economy)^๒ ซึ่งเมื่อพิจารณาด้วยลักษณะความสอดคล้องระหว่างภาคความมั่นคงทางทะเลของไทย ผลประโยชน์ของชาติ และภัยคุกคามที่แบ่งออกได้ ๓ ประเภทตามข้างต้น สามารถกำหนดหน้าที่หลักของภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยได้ดังนี้

๒.๑.๑ การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance)

๒.๑.๒ การบังคับใช้กฎหมาย (Maritime Law Enforcement)

๒.๑.๓ การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense)

๒.๑.๔ การรักษาความปลอดภัย พื้นฟูและการให้บริการทางทะเล (Maritime Safety, Recovery and Service)

ทั้งนี้ในส่วนของหน้าที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจทางทะเลนั้น โครงสร้างประเทศไทยได้มีการแบ่งภาคเศรษฐกิจออกจากภาคความมั่นคงได้ชัดเจน โดยนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจมีหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบภาคเศรษฐกิจโดยตรงเช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง ฯลฯ ดังนั้น การวิเคราะห์ครั้งนี้ จึงได้แยกหน้าที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนี้ออกไปจากภาคความมั่นคงทางทะเล

๒.๒ กำหนดโครงสร้างหน้าที่ย่อย (Sub—Functions) และขีดความสามารถ (Capabilities)

การกำหนดหน้าที่ย่อยและขีดความสามารถจากหน้าที่หลักที่กำหนดในข้อ ๑ มากำหนดเป็นหน้าที่ย่อยรองรับหน้าที่หลักแต่ละหน้าที่หลัก จากนั้นในแต่ละหน้าที่ย่อยให้พิจารณาว่าจำเป็นต้องมีขีดความสามารถอะไรบ้างในการทำหน้าที่นั้น ๆ

๒.๒.๑ การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance) สามารถจำแนกเป็น ๙ หน้าที่ย่อยได้ ดังนี้ การกิจทางทะเล (Maritime Mission) หน่วยงานและองค์กรทางทะเล (Maritime Agency Organization) กฎหมายและนโยบายทางทะเล การทูตและกิจการระหว่างประเทศ โครงการเกี่ยวกับทะเล (Maritime Programs) ผู้เชี่ยวชาญทางทะเล การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ส่วนงานอื่นและผู้มีส่วนได้เสียทางทะเล ความโปร่งใสและการตรวจสอบ

๒.๒.๒ การบังคับใช้กฎหมาย (Maritime Law Enforcement) สามารถจำแนกเป็น ๗ หน้าที่ย่อยได้ ดังนี้ การบังคับใช้กฎหมายแพ่งและอาญา การบูรณาการการบริหารจัดการชายแดน ส่วนสนับสนุนฝ่ายยุติธรรม ความปลอดภัยในท่าเรือ ความปลอดภัยของเรือ ความปลอดภัยในห่วงโซ่อุปทาน และการบังคับใช้ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม

๒.๒.๓ การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense) สามารถจำแนกเป็น ๓ หน้าที่ย่อยได้ ดังนี้ การบริหารการป้องกันประเทศทางทะเล กองกำลังป้องกันประเทศทางทะเล การเฝ้าระวังและการรับรู้สถานการณ์ทางทะเลและบริเวณสำคัญทางทะเล

๒.๒.๔ การรักษาความปลอดภัย พื้นฟูและการให้บริการทางทะเล (Maritime Safety, Recovery and Service) สามารถจำแนกเป็น ๑๖ หน้าที่ย่อยได้ ดังนี้ การบริการความปลอดภัยทางทะเล การควบคุมจากรัฐเจ้าของเรือ การควบคุมจากรัฐเจ้าของท่าเรือ การบริหาร

^๒ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ, Maritime Security Sector Reform (MSSR) : September 2010, หน้า ๑-๒.

จัดการเรือประมงและเรือเล็กและการปฏิบัติการ การบริหารความปลอดภัยต่อสิ่งอำนวยความสะดวกทางทะเล การบริหารจัดการการออกใบอนุญาตผู้เดินเรือ การช่วยเหลือและการบำรุงรักษาด้านโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์การเดินเรือ การบริหารจัดการร่องน้ำและท่าเรือ การประสานงานภายในระหว่างหน่วยงานด้านความปลอดภัยทางทะเล การบริหารการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน การจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉิน การค้นหาและช่วยเหลือ การดับไฟ สิ่งแวดล้อม ความช่วยเหลือหน่วยงานพลเรือนจากกองทัพ การสืบสวนและการวิเคราะห์หลังปฏิบัติการ

๒.๓ กำหนดเครื่องมือตัวชี้วัดและประเมินผลหน้าที่ย่อย

เครื่องมือในการวัดภาคความมั่นคงทางทะเลในการศึกษาการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยในครั้งนี้จะใช้เครื่องมือ ๒ ลักษณะ คือ วัดประเมินจากวิธีการแผนและนโยบาย และวัดจากผลการปฏิบัติโดยแบ่งระดับการวัดในลักษณะเชิงคุณภาพออกเป็น ๔ ระดับ ได้แก่ น้อยมาก พอประมาณ ปานกลาง และมาก ตามตารางที่อธิบายรายละเอียดด้านล่าง

ตารางที่ ๔-๑ : เครื่องมือตัวชี้วัดและประเมินผลหน้าที่ย่อย

ระดับตัวชี้วัด เชิงคุณภาพ (Qualitative Indicator Range)	ตัวชี้วัดจากวิธีการ (Approach Indicator Definition)	ตัวชี้วัดจากการปฏิบัติงาน (Delivery Indicator Definition)	หมายเหตุ (Comments and Remarks)
น้อยมาก คะแนนน้อยกว่า ๑.๒๕	มีหลักฐานแสดงว่ามีกิจกรรมเพื่อวัดขีดความสามารถ แต่กิจกรรมดังกล่าวไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของแผนอย่างเป็นทางการหรือจากนโยบาย กระบวนการหรือโปรแกรมที่จะช่วยให้ขีดความสามารถอยู่บนพื้นฐานความน่าเชื่อถือได้และทำซ้ำได้	ขีดความสามารถมีการนำไปใช้นานครั้ง (๐-๓๐ % ของเวลา) และผลเชิงบวกในการใช้ขีดความสามารถมีน้อยมาก	การรับรู้ถึงความพยายามหรือกิจกรรมบางอย่าง (แม้ว่าอาจจะไม่เกิดขึ้นจากแผน หรือนโยบายที่เป็นทางการ) ถึงแม้จะมีกระบวนการหรือโปรแกรม แต่ยังเห็นการกระจายหรือการไม่เชื่อมต่อของความพยายาม (Efforts) (มักจะอยู่ในระดับบุคคลหรือท้องถิ่น)
พอประมาณ ระหว่าง ๑.๒๕ - ๒.๕	มีแนวทางเพื่อระบุและจัดการกับขีดความสามารถ แต่ความพยายามนั้นยังมีจุดอ่อน	ขีดความสามารถไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ (๓๐-๖๐% ของเวลา) และผลลัพธ์ที่มีความผิดปกติหรือคาดเดาไม่ได้	ไม่มีความสอดคล้องต่อเนื่องกันของความพยายาม แต่มีความหลากหลายในระดับขององค์กรที่มีอยู่

ตารางที่ ๔-๑ : เครื่องมือตัวชี้วัดและประเมินผลหน้าที่ย่อย (ต่อ)

ระดับตัวชี้วัด เชิงคุณภาพ (Qualitative Indicator Range)	ตัวชี้วัดจากวิธีการ (Approach Indicator Definition)	ตัวชี้วัดจากการปฏิบัติงาน (Delivery Indicator Definition)	หมายเหตุ (Comments and Remarks)
ปานกลาง ระหว่าง ๒.๕ - ๓.๗๕	มีกิจกรรมที่สนับสนุนขีด ความสามารถเป็นไปอย่างมี อาชีพ มีการจัดระเบียบ และ ได้รับงบประมาณในระดับที่ เพียงพอ	ขีดความสามารถมีการ นำไปใช้เป็นส่วนใหญ่ (๖๐-๙๐% ของเวลา) และ สามารถให้ผลลัพธ์ที่ เพียงพอ	แสดงให้เห็นถึงความ ซับซ้อนและองค์กรที่จะให้ บรรลุเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แม้ว่าขีดความสามารถจะ ไม่ได้รับการนำไปใช้อย่าง ต่อเนื่อง หรือไม่มีการใช้ใน พื้นที่สำคัญทางทะเล ทั้งหมด แต่ผลลัพธ์อยู่ใน ระดับเพียงพอ
มาก คะแนน มากกว่า ๓.๗๕	มีกิจกรรมที่เป็นทางการ มี การวางแผน ได้รับการ สนับสนุนงบประมาณ มีการ ประเมินผลและปรับปรุง อย่างต่อเนื่อง มีหลักฐาน แสดงระดับขีดความสามารถ ในด้านนี้อยู่ในระดับดีมาก	ขีดความสามารถมีการ ใช้อย่างต่อเนื่อง (๙๐% ของเวลาหรือสูงกว่า) และสร้างผลลัพธ์ที่มี ประสิทธิภาพ และ ประสิทธิผล มีการทบทวน ขีดความสามารถเพื่อสร้าง ความมั่นใจว่าขีดความ สามารถได้รับการพัฒนา ปรับปรุงหากมีความ จำเป็น ตามสถานการณ์	กำลังการผลิตที่มีอยู่มีความ แข็งแกร่งมากขึ้น และมีความ คงทนและยั่งยืน ส่วน ความพยายามในการ ปฏิบัติมีการใช้อย่าง ต่อเนื่องเพื่อปรับปรุง ความสามารถในทุก ๆ พื้นที่สำคัญทางทะเล

ที่มา : ผู้วิจัย, ๒๕๖๓

๒.๔ เอกสารแบบประเมิน

แบบประเมินที่ได้ดำเนินการจัดทำในการสำรวจความเห็นครั้งนี้ ได้นำแบบประเมินคำถามจากแบบมาตรฐานการประเมินการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล หรือ Maritime Security Sector Reform Guide (MSSR) ของสหรัฐฯ มาใช้ทั้งหมด ทั้งนี้แบบประเมินที่ได้ดำเนินการจัดทำได้เว้นการประเมินในหน้าที่ด้านเศรษฐกิจศาสตร์ทางทะเล (Maritime Economy) เนื่องจากเหตุผลประการแรก คือ เนื้อหาที่เกินขอบเขตและหน้าที่ของ ศรชล. อีกทั้งประเทศไทยได้แยกงานดังกล่าวออกจากภาคความมั่นคงอย่างชัดเจน และประการที่สอง เนื้อหาการประเมินในหน้าที่ส่วนนี้มีขอบเขตกว้างเกินกว่าที่ผู้วิจัยจะสามารถดำเนินการรวบรวมข้อมูลและศึกษาได้ในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้นการรวบรวมสำรวจข้อมูลเพื่อประกอบการวิจัยในครั้งนี้ จึงเหลือการตรวจวัดหน้าที่เพียง ๕ ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance) การบังคับใช้กฎหมายทางแพ่งและอาญาทางทะเล (Maritime Civil and Criminal Authority) การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense) ความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety) และการจัดการและฟื้นฟูทางทะเล (Maritime Response and Recovery) แต่ถือได้ว่าข้อมูลที่ได้รวบรวมสำรวจรวบรวมในส่วนนี้ นั้นมีความเกี่ยวข้อง และครอบคลุมกับหน้าที่ของ ศรชล. เป็นหลัก อีกทั้งแบบการประเมินที่ได้จัดทำนั้น จะพบว่ามีเพียง ๔ ด้านหลัก ทั้งนี้ผู้วิจัยได้รวมนำเอาหน้าที่ด้านความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety) และการจัดการและฟื้นฟูทางทะเล (Maritime Response and Recovery) รวมไว้เป็นชุดคำถามในหัวข้อเดียวกัน เพื่อให้ผู้ตอบคำถามเกิดความสับสน และเป็นการลดจำนวนคำถามลง โดยคำถามของแบบการประเมิน รวมทั้งหน่วยงานที่ตอบแบบสำรวจมีรายละเอียดตามผนวก ก.

๒.๕ การเลือกกลุ่มตัวอย่าง และจำนวนการสำรวจ

ในการคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างนั้นมีความสำคัญมากในงานวิจัย เพราะถ้าขนาดของกลุ่มตัวอย่าง (Sample Groups) มีจำนวนมากเพียงพอแล้ว ย่อมส่งผลให้ได้งานวิจัยที่มีคุณค่าและน่าเชื่อถือ จากจำนวนสมาชิกในองค์กร ศรชล. ทั้งหมด จำนวน ๙๒๕ อัตรา^๓ ซึ่งปัจจุบันบรรจุเพียงร้อยละ ๕๐ ดังนั้นจึงสามารถประมาณขนาดของกลุ่มประชากรที่ต้องทำการสำรวจนั้นอยู่ที่ จำนวน ๔๖๓ อัตรา (N) โดยมีอัตราส่วนระดับนโยบายกับระดับปฏิบัติเป็น ๒ ต่อ ๓ โดยการสำรวจจะใช้ค่าความคลาดเคลื่อนในการคำนวณที่ ๑๕% (e) ซึ่งจะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นของข้อมูลได้ที่ ๘๕% เมื่อนำมาคำนวณแล้ว จะได้จำนวนการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ต้องดำเนินการสำรวจด้วยแบบสอบถามในครั้งนี้เป็นอย่างน้อย จำนวน ๔๑ ซึ่งการหาขนาดตัวอย่างสามารถคำนวณนั้นได้จากการใช้สูตรคำนวณการกำหนดกลุ่มจำนวนประชากรสำหรับการวิจัยของ ทาโร่ ยามาเน่ (Taro Yamane)^๔ สามารถใช้ได้กรณีที่ทราบจำนวนประชากรที่ชัดเจนสามารถคิดสูตรในการคำนวณหาขนาดตัวอย่าง ดังนี้

^๓ ข้อมูลจาก ฝ่ายนโยบายและแผน ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เมื่อ ๑๑ ก.ย.๖๑

^๔ ทาโร่ ยามาเน่ <https://uxlabth.com/2018/11/26/taro-yamane-การกำหนดกลุ่มจำนวนปร/> <๓๐ เม.ย.๖๓>

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

n = ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการ

N = ขนาดของประชากร

e = ความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างที่ยอมรับได้

นอกจากนี้ ในการสำรวจยังมีความพยายามในการควบคุมการกระจายตัวของแบบสำรวจทั้งในแนวระนาบ ได้แก่ การแจกจ่ายไปยังหน่วยต่าง ๆ ที่เข้าร่วมปฏิบัติงาน และแนวตั้ง ได้แก่ การแจกจ่ายไปยังระดับนโยบาย และ ระดับปฏิบัติ ให้เหมาะสมกับสัดส่วนของเจ้าหน้าที่จากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้าร่วมอยู่ในองค์กรภาคความมั่นคงทางทะเล รวมทั้งยังได้แจกจ่ายแบบสำรวจไปยังผู้ที่ได้รับผลต่าง ๆ จากการดำเนินการปฏิรูป ซึ่งการควบคุมเช่นนี้ จะช่วยลดค่าความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการกระจุกตัวของแบบสำรวจลงได้ และจะส่งผลให้มีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ผู้ที่ตอบแบบสอบถามนั้น ๆ มีความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในงานด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน หรือความตั้งใจในการประเมิน เป็นต้น

๒.๖ การแจกจ่ายแบบประเมิน

ในการดำเนินการแจกจ่ายแบบประเมินนั้น ได้มีการดำเนินการไปตามสายงานของระบบราชการไปสู่หน่วยต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับงานด้าน ศรชล. ทั้งนี้ได้มีการประมาณการว่า ผู้ที่จะตอบแบบสอบถามสามารถมีเวลาดำเนินได้ ภายใน ๑๔ วัน แต่ด้วยสถานการณ์ระบาดของ COVID-19 ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินการส่งเอกสารไป-กลับ เป็นไปด้วยความล่าช้า ดังนั้นผู้วิจัยจึงใช้การส่งเอกสารไปยังหน่วยต่าง ๆ แบบฮาร์ดคอปี้ แต่ขอรับการตอบผ่านระบบอินเทอร์เน็ตทางเว็บไซต์ <https://forms.gle/cbomsB3jPYDGB7iu7> เพื่อเป็นการลดเวลาสำรวจและการรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อภาระเบี่ยงเบนของข้อมูล

ผลจากการประเมินในครั้งนี้ จะสามารถเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ในการสนับสนุนและตรวจสอบความถูกต้องในการวิเคราะห์การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยที่จะได้จากมุมมองของการใช้หลักการบริหาร (PLOC) อีกทั้งยังจะช่วยชี้แนวทางออก แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นของบุคลากรในองค์กรภาคความมั่นคงทางทะเล และกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อความสำเร็จที่ประเทศไทยได้ดำเนินการการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล เพื่อผลวิจัยนี้ไปใช้ปรับปรุงการปฏิรูปในระยะต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการตรวจสอบขีดความสามารถภาคความมั่นคงทางทะเล

จากการที่ภาระหน้าที่ของภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยตามแบบประเมิน ได้มีการจำแนกเป็น ๔ หน้าหลักนั้นสามารถแบ่งเป็นหน้าที่ย่อยจำนวน ๔๒ หน้าที่ใช้คำถามทั้งหมด ๖๒ คำถาม ในขั้นต่อไปจะเป็นกระบวนการที่สำคัญ คือ การประเมินผลขีดความสามารถภาคความมั่นคงทางทะเล โดยในขั้นตอนนี้จะใช้วิธีการวิจัยลักษณะ การประสมประสานระหว่างวิธีวิจัยอดีต (Premodernism) เข้ามาประกอบกับผลการประเมิน ซึ่งจะสามารถเป็นเครื่องช่วยในการใช้ทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ในการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน ที่ได้ศึกษาไว้แล้วในบทที่ ๓ นำมาประกอบกับวิธีวิจัยแบบอิงสถานการณ์ (Situationism) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ว่าหากภาพสถานการณ์ภัยคุกคามเกิดขึ้นแล้ว ขีดความสามารถที่จะวัดนั้นมีความเพียงพอหรือไม่อย่างไร ดังนั้นกระบวนการศึกษาจึงเป็นการนำขีดความสามารถที่จำเป็นสำหรับแต่ละหน้าที่ย่อยมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะหน่วยงาน การดำเนินงาน ปัญหาข้อขัดข้องของหน่วยต่าง ๆ รวมทั้งลักษณะภัยคุกคามที่เกิดขึ้นตามที่วิเคราะห์ในบทที่ ๒ เพื่อประเมินผลในทุกขีดความสามารถ และแสดงผลการวัด ๕ ระดับตามตารางเครื่องมือตัวชี้วัด และประเมินผลหน้าที่ย่อยข้างต้น

จากเกณฑ์การพิจารณาระดับผลการประเมินขีดความสามารถที่มี ๔ ระดับ เพื่อหาช่องว่างระหว่างขีดความสามารถกับหน้าที่ของภาคความมั่นคงทางทะเล โดยหากผลการประเมินขีดความสามารถแล้วมีเกณฑ์อยู่ในระดับน้อยเมื่อเทียบกับในกลุ่มของแต่ละหน้าที่จะหมายถึงว่าต้องนำขีดความสามารถนั้นมาพิจารณาปรับปรุงหรือปฏิรูปต่อไป

ผลการประเมินภาคความมั่นคงของไทยพบว่าจากจำนวนขีดความสามารถทั้งหมด ๖๒ ขีดความสามารถ เพื่อใช้ในการตอบสนองหน้าที่ย่อยจำนวน ๔๒ หน้าที่ย่อย และหน้าที่หลัก ๔ หน้า ที่เนื่องจากการปฏิรูปภาคความมั่นคงจะพิจารณานำขีดความสามารถที่ไม่เพียงพอมาพัฒนาแก้ไขปรับปรุง ดังนั้น การวิเคราะห์ผลการประเมินหน้าที่ต่าง ๆ จะคัดเลือกผลการประเมินเฉพาะขีดความสามารถที่อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำยอมรับไม่ได้หรือระดับน้อยมากในกลุ่มหน้าที่นั้น ๆ จำเป็นต้องมีปรับปรุงแก้ไขมาวิเคราะห์ ซึ่งสามารถแยกตามแต่ละหน้าที่หลักสรุปได้ ดังนี้

๑. การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance) มีช่องว่างที่ผลการประเมินอยู่ในระดับ ปานกลางถึงมาก โดยได้รับคะแนนของระดับนโยบายเฉลี่ยรวมทุกขีดความสามารถที่ระดับ ๓.๕ (ปานกลาง) ระดับปฏิบัติเฉลี่ยรวมทุกขีดความสามารถที่ ๓.๑ (ปานกลาง) ดังนั้นการบริหารทะเลมีคะแนนเฉลี่ยรวมอยู่ที่ระดับ ๓.๓ (ปานกลาง) โดยมีรายละเอียดแต่ละหัวข้อ ดังนี้

ตารางที่ ๔-๒ การบริหารจัดการทางทะเล

หน้าที่ย่อย Sub- Functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
ก.ภารกิจทางทะเล (Maritime mission)	๑. ขีดความสามารถในการพัฒนา เป้าหมาย ความมั่นคงทางทะเลแบบรอบด้าน และแผนยุทธศาสตร์ (strategic plans) และการประยุกต์ใช้แผน (คะแนน ๓.๘)	มาก (คะแนน ๔.๐) การมีโครงสร้างองค์กร (O) ที่มีความชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม หลังจากมี พรบ.ศรชล. และจากการที่มีการวางแผนความมั่นคงทางทะเล ๕๘-๖๔ (P) จึงมีการรอบการปฏิบัติงานในภาพกว้าง ๆ เท่านั้น	ปานกลาง (คะแนน ๓.๖)
ข. โครงสร้างหน่วยงานทางทะเล (Maritime agency organization)	๑. ขีดความสามารถกำหนดโครงสร้างหน่วยงานทางทะเลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๕)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๖)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๔) มีการจัดการโครงสร้างในภาพรวมชัดเจนกว่าในอดีต ทำให้โครงสร้างลดความซ้ำซ้อน งบประมาณ และทรัพยากรได้ในระดับหนึ่งแต่ยังเสร็จสมบูรณ์ การจัดตั้ง ศรชล. ยังไม่แก้ปัญหาก็แท้จริงเพราะตัวแทนภาคส่วนต่าง ๆ ที่มาร่วมงานยังมีการยึดติดกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดอยู่ อำนาจในการควบคุมหน่วยจึงยังไม่มีความเป็นองค์กรที่มีความเป็นเอกภาพ

ตารางที่ ๔-๒ การบริหารจัดการทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-Functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
	๒. ขีดความสามารถการร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๔) พบว่ายังมีการร่วมมือมีที่น้อย มีการแบ่งทรัพยากรที่ชัดเจน ยังไม่มีการส่งบุคลากรมาขึ้น การบังคับบัญชา แม้ว่าได้มีศรชล. มาเป็นหน่วยอำนวยความสะดวก แต่ก็ไม่ได้มีความชัดเจนในการความร่วมมือในทางปฏิบัติมากจนเห็นได้ชัด
ค.นโยบายและกฎหมายทางทะเล(Maritime law and policy)	๑. ความสามารถในการเข้าสู่ข้อตกลงทางทะเลระหว่างประเทศ (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๕) ๒. ความสามารถในการพัฒนาและประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงของชาติทางทะเลและกฎระเบียบที่ผ่านนโยบายที่เหมาะสมและโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๗)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๔) ปานกลาง (คะแนน ๓.๘)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๖) ในระดับรัฐบาลหรือนโยบาย ในการกำหนดเป้าหมายมีการปฏิสัมพันธ์ แต่ยังขาดการวางแผนจนมาสู่การปฏิบัติได้ จึงทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างเฉพาะกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ขาดการผลักดันให้ไปสู่การปฏิบัติหรือการดำเนินงานแบบเชิงรุกในเวทีต่าง ๆ ระหว่างประเทศได้ ปานกลาง (คะแนน ๓.๕) ระดับนโยบายให้ความสำคัญต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา IUU ส่งผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเร่งการดำเนินการ เนื่องจากถูกควบคุม และติดตามผลงานอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตามยังไม่มีสิ่งบ่งชี้ถึงความยั่งยืน

ตารางที่ ๔-๒ การบริหารจัดการทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-Functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
	<p>๓. ความสามารถในการสร้างระบบการบริหารทะเลของประเทศ (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๒)</p> <p>๔. ความสามารถในการพัฒนานโยบายทางทะเลอย่างต่อเนื่อง (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๐)</p> <p>ปัญหาระดับนโยบายไม่ให้ความสำคัญต่อการสร้างระบบการบริหารทะเลในภาพรวม ขั้นตอนการกำหนดระเบียบข้อบังคับ และที่สำคัญหน่วยศรชล. ยังไม่มีการกำหนดแผนการจัดทำระบบบริหารอย่างเป็นรูปธรรมและหน่วยงานกลาง เช่น สมช.</p> <p>ปานกลาง คะแนน (๓.๗)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๒)</p> <p>ระดับนโยบาย และหน่วยงานกลาง ไม่ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องในการวางแผน กำกับ และติดตามผลการปฏิบัติ</p>
<p>ง.การสนับสนุนการทูตและกิจการต่างประเทศ (Diplomatic and foreign affairs support)</p>	<p>๑. ความสามารถในการมีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศและระดับพหุภาคี (ทั้งเกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับทะเล) (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๗)</p> <p>มีหน่วยงานรับผิดชอบตามสาขาที่เกี่ยวข้องจะจัดผู้แทนเข้าร่วม แต่ไม่ได้เป็นหน้าที่หลักจึงเป็นการดำเนินการเฉพาะกิจ หรือให้ผู้แทนจากกระทรวงที่มีผู้แทนเข้าร่วมกิจกรรมระหว่างประเทศ</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๒)</p>

ตารางที่ ๔-๒ การบริหารจัดการทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-Functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
	<p>๒. ความสามารถในการเจรจาต่อรองและดำเนินการตามสนธิสัญญาที่เหมาะสมเกี่ยวกับเรื่องการเดินทางเรือ เช่น โจรสลัด การค้า การควบคุมของรัฐเจ้าของธง ส่งผู้ร้ายข้ามแดน อุทสาหกรรมการทดแทน ผู้ลี้ภัยการอพยพและการค้ามนุษย์ (คะแนน ๓.๐)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๑) ไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบในภาพรวมในเรื่องที่เกี่ยวกับทะเลโดยตรง ในระดับนโยบาย โดยเฉพาะ กต. และ สมช. และรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญ</p>	<p>พอประมาณ (คะแนน ๒.๙) แม้ว่ามี ศรชล. เป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบในภาพรวมในเรื่องที่เกี่ยวกับทะเลโดยตรง แต่ยังไม่มีการบริหารจัดการทำงานที่นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม การมาร่วมปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้อำนาจ ศรชล. ยังไม่เกิด</p>
	<p>๓. ความสามารถในการปรับใช้บุคลากรที่มีความรู้ทางการทูตในการสนับสนุนการจัดกิจกรรมระหว่างหน่วยงานทางทะเลที่เกี่ยวข้อง (คะแนนเฉลี่ยรวม ๒.๙)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๒) ไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบในภาพรวมในเรื่องที่เกี่ยวกับทะเลโดยตรง ในระดับนโยบาย โดยเฉพาะ กต. และ สมช. และรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญ</p>	<p>พอประมาณ (คะแนน ๒.๖) แม้ว่ามี ศรชล. เป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบในภาพรวมในเรื่องที่เกี่ยวกับทะเลโดยตรง แต่ยังไม่มีการบริหารจัดการทำงานที่นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม การมาร่วมปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้อำนาจ ศรชล. ยังไม่เกิด</p>
<p>จ.โครงการทางทะเล (Maritime programs)</p>	<p>๑. ความสามารถในการครอบคลุมห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ของกิจกรรมการค้ากับดูแล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๒)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๐)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕) มีข้อจำกัดทั้งบุคลากร งบประมาณ และการประสานงาน</p>

ตารางที่ ๔-๒ การบริหารจัดการทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-Functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
<p>ฉ.ความเชี่ยวชาญด้านทางทะเล (Maritime professionals)</p>	<p>๑. ความสามารถในการจัดการเชิงกลยุทธ์ทุนมนุษย์เกี่ยวกับทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๒)</p> <p>๒. ความสามารถในการพัฒนาจัดเตรียมการศึกษาและการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องด้วยคุณภาพและเป็นมืออาชีพให้กับบุคลากร (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๒)</p> <p>๓. ความสามารถในการฝึกอบรมให้มีความรู้อย่างมืออาชีพทางทะเลอย่างเพียงพอผ่านโครงการและสถาบันการศึกษา เพื่อสนับสนุนความต้องการทางบุคคลากรภาครัฐและเอกชน (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๑)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๓) ภาครัฐแต่ละหน่วยจะดำเนินการจัดทำแผนและดำเนินการตามวงรอบและความจำเป็นในการปฏิบัติงาน การให้ความสำคัญต่อการวางแผน กำหนดวิธีการจากการวิเคราะห์ที่มีน้อย</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๓)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๐) ภาครัฐแต่ละหน่วยจัดทำแผนและดำเนินการตามวงรอบและความจำเป็นในการปฏิบัติงาน การให้ความสำคัญต่อการวางแผน กำหนดวิธีการจากการวิเคราะห์ที่มีน้อย อีกทั้งความขาดแคลนด้านงป. และกำลังพล จึงใช้การบรรจุเฉพาะงานที่สำคัญทางบกก่อนทางทะเล</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๐) แต่ละหน่วยงานมีการวางแผนการศึกษาแก่บุคลากร แต่ไม่มีการสร้างมาตรฐาน คุณธรรม การตรวจสอบและกำกับดูแล โดยเฉพาะหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายจะละเอียดมาก</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๒.๙) มีการเปิดอบรมของแต่ละหน่วย แต่ก็ขาดการประสานบูรณาการร่วมกันหลักสูตรของแต่ละหน่วยนั้นไม่ได้รับการปรับปรุงให้เข้าความต้องการใช้ในปัจจุบัน</p>

สรุป ประเมินจากวิธีการ และการปฏิบัติงาน ในภาพรวมนั้นผลการประเมินผ่านเกณฑ์ในระดับปานกลาง คือ ได้รับคะแนนเฉลี่ยทั้งหมดอยู่ที่ ๓.๓ โดยคะแนนด้านขีดความสามารถในการพัฒนา เป้าหมาย ความมั่นคงทางทะเลแบบรอบด้าน และแผนยุทธศาสตร์(strategic plans) และการประยุกต์ใช้แผน และด้านขีดความสามารถความสามารถในการพัฒนาและประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงของชาติทางทะเลและกฎระเบียบที่ผ่านนโยบายที่เหมาะสมและโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแล มีคะแนนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ย อย่างไรก็ตามยังมีการตรวจพบว่า มีจำนวน ๓ ขีดความสามารถผ่านเกณฑ์การวัดในคะแนนที่ต่ำ ได้แก่ ๑. ด้านขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองและดำเนินการตามสนธิสัญญาที่เหมาะสมเกี่ยวกับการเดินเรือ เช่น โจรสลัด การค้า การควบคุมของรัฐเจ้าของธง ส่งผู้ร้ายข้ามแดน อุทสาหกรรมทดแทน ผู้ลี้ภัย การอพยพและการค้ามนุษย์ ๒. ด้านความสามารถในการปรับใช้บุคลากรที่มีความรู้ทางการทูตในการสนับสนุนการจัดกิจกรรมระหว่างหน่วยงานทางทะเลที่เกี่ยวข้อง และ ๓. ด้านขีดความสามารถในการฝึกอบรมและให้ความรู้อย่างมีอาชีพทางทะเลอย่างเพียงพอผ่านโครงการและสถาบันการศึกษา (เช่น โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนหน่วยยามฝั่ง วิทยาลัยทางทะเล) เพื่อสนับสนุนความต้องการของบุคลากรภาครัฐและเอกชน

เมื่อวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารสมัยใหม่ POLC แล้วจะเห็นได้ว่า ขีดความสามารถที่ได้รับการประเมินมีคะแนนสูงเมื่อเทียบกับกลุ่มเดียวกันทั้ง ๒ หัวข้อนั้น พบว่ากลุ่มผู้ที่ให้คะแนนสูงของทั้ง ๒ หัวข้อจะเป็นผู้ประเมินที่อยู่ในกลุ่มกลุ่มผู้ประเมินระดับนโยบายมากกว่ากลุ่มระดับผู้ปฏิบัติ เมื่อดูรายละเอียดของหัวข้อทั้งสองแล้วพบว่า เป็นจากการได้รับผลทางบวกจากการจัดการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรที่ผ่านมา ร่วมกับการที่ได้มีการวางแผนทางนโยบาย ซึ่งได้แก่ การที่รัฐบาลได้ผ่าน พ.ร.บ. ครชล. ที่ก่อให้เกิดโครงสร้างการบริหารงานด้านความมั่นคงทางทะเล มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่มีความชัดเจน สามารถลดความสับสนในการประสานงานได้ รวมทั้งจากการที่ สมช. ได้มีการวางแผนความมั่นคงทางทะเลไว้ก่อนแล้ว ทั้ง ๒ ประเด็นนี้ทำให้ระดับนโยบายมีความชัดเจน อย่างไรก็ตามแผนความมั่นคงทางทะเลจะครบกำหนดเวลาการใช้แผนในปี ๒๕๔ ดังนั้นในส่วนของนโยบายจึงควรต้องเร่งการจัดทำแผนความมั่นคงทางทะเลใหม่ให้มีความสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมในอนาคตด้วย

ในส่วนหัวข้อที่มีคะแนนต่ำทั้ง ๓ หัวข้อนั้น เป็นเครื่องแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นองค์กรมีความกังวลและขาดความเชื่อมั่นในเรื่องการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาใช้ในองค์กรทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในงานความมั่นคงทางทะเลและการทูต หากมองด้วยหลักการบริหารแล้ว จะเป็นการเห็นถึงปัญหาเรื่องของการภาวะผู้นำขององค์กร (Leadership) ในอนาคตที่โลกมีปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนมากขึ้นบนสถานะแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของโลก จึงเป็นที่มาของความต้องการผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถทางด้านความมั่นคงทางทะเลอย่างเพียงพอต่อการดำเนินงานด้านดังกล่าว ทั้งนี้ การจะผลิตผู้นำองค์กรสมัยใหม่ที่ตรงตามความต้องการได้นั้นจะต้องเกิดจากการวางแผนสร้างพัฒนาบุคลากร และมีการตรวจสอบติดตามผลอย่างมีระบบ และอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าองค์กร

ภาคความมั่นคงของประเทศไทยยังขาดการวางแผนเกี่ยวกับการจัดหา และพัฒนา ติดตามผล บุคลากรมาสู่ระบบงานไม่ว่าจะในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติยังไม่มีความชัดเจนที่เป็น รูปธรรม

๒. การบังคับใช้กฎหมายทางแพ่งและอาญาทางทะเล มีผลการประเมินอยู่ใน ระดับปานกลาง ดังนี้

ตารางที่ ๔-๓ การบังคับใช้กฎหมายทางแพ่งและอาญาทางทะเล

หน้าที่ย่อย Sub- functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
ก. การบังคับใช้ กฎหมายแพ่ง และอาญา (Enforcement of Civil and Criminal Laws)	๑. ความสามารถ ในการมีบุคลากรที่ ผ่านการฝึกอบรม และมีคุณสมบัติ การ บัง คับ ไ้ กฎหมาย (คะแนน เฉลี่ยรวม ๓.๒)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๖) ขาดการวางนโยบายใน การพัฒนาบุคลากรที่จะ ใช้ในองค์กร	ปานกลาง (คะแนน ๒.๙) มีหน่วยงานมีการวางแผนการศึกษาการ พัฒนาแก่บุคลากรของตนในด้านการ บังคับใช้กฎหมายไม่มาก เพราะไม่มี บุคลากรและสถาบันรองรับ
	๒. ความสามารถ ระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ และการ ประสานงาน ระหว่างประเทศ และความร่วมมือ ในการบังคับใช้ กฎหมาย (คะแนน เฉลี่ยรวม ๓.๓)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๙) มีหน่วยงานรับผิดชอบ ตามสาขาที่เกี่ยวข้องจะ จัดผู้แทนเข้าร่วม จึงทำ แผนล่วงหน้าได้ แต่ไม่ได้ เป็นหน้าที่หลักจึงเป็นการ ดำเนินการเฉพาะกิจ หรือ ให้ผู้แทนจาก กต. หรือ กระทรวงที่มีผู้แทนเข้า ร่วมกิจกรรมระหว่าง ประเทศ	ปานกลาง (คะแนน ๒.๗) มีหน่วยงานรับผิดชอบตามสาขาที่ เกี่ยวข้องจะจัดผู้แทนเข้าร่วม จึงทำแผน ล่วงหน้าได้ แต่ไม่ได้เป็นหน้าที่หลักจึงเป็น การดำเนินการเฉพาะกิจ หรือให้ผู้แทน จาก กต. หรือกระทรวงที่มีผู้แทนเข้าร่วม กิจกรรมระหว่างประเทศ

ตารางที่ ๔-๓ การบังคับใช้กฎหมายทางแพ่งและอาญาทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
	<p>๓. ความสามารถอย่างเหมาะสมในการเห็นยวรั้งบุคลากรด้านการบริหารด้านอาชญากรรมและด้านความเป็นมืออาชีพในการรับผิดชอบต่อมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อรักษาความเที่ยงธรรมสาธารณะชน และปราบปรามการทุจริตและการเห็นยวรั้งถึงภาคเอกชนและองค์กรอื่นๆ ที่รับผิดชอบ (คะแนนเฉลี่ยรวม ๒.๙)</p> <p>๔. ความสามารถในการดำเนินการด้านการปฏิบัติการ รวมถึงการปฏิบัติการร่วม (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๕)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕) หน่วยงานยังละเลยการรักษาบุคลากรจึงไม่มีแผนนโยบายรองรับด้านดังกล่าว</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๙)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๒.๔) ขาดความเชื่อมั่น และความไว้วางใจระหว่างองค์กรความมั่นคงทางทะเลในด้านความโปร่งใส และการมีจริยธรรม</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๑) จากการที่มีการจัดตั้ง ศรชล. ทำให้เกิดช่องทางการประสานงาน และเกิดอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องประสานงาน</p>

๑๒๑

ตารางที่ ๔-๓ การบังคับใช้กฎหมายทางแพ่งและอาญาทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
<p>ข. การจัดการชายแดนแบบบูรณา (Integrated border management)</p>	<p>๑. ความสามารถในการดำเนินการตามกฎหมายศุลกากรระเบียบและนโยบาย (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)</p> <p>๒. ความสามารถในการบริหารจัดการดำเนินงานศุลกากร (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๒)</p> <p>๓. ความสามารถในการบริหารงานศุลกากร ภาษีนำเข้าและส่งออก (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๓)</p> <p>๔. ความสามารถในการควบคุมการเข้ามายังท่าเรือ (คะแนนเฉลี่ยรวม (๓.๖)</p> <p>๕. ความสามารถในการดำเนินการเฝ้าระวังชายแดน (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๕)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๖) ความเข้าใจและการให้ ความสำคัญต่อทะเลว่าเป็น เพียงช่องทางเข้าออก ประเทศยังมุ่งที่แผ่นดิน และท่าเรือเท่านั้น</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๓)</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๗)</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๖)</p>	

ตารางที่ ๔-๓ การบังคับใช้กฎหมายทางแพ่งและอาญาทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
ค. การสนับสนุนภาคการพิจารณาคดี (Judicial sector support)	<p>๑. ความสามารถในการมีตุลาการที่มีความสามารถและสามารถสนับสนุนกระบวนการพิจารณาคดี(คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๐)</p> <p>๒. ความสามารถในการให้บริการที่มีความสามารถในการไต่สวนพิจารณาพิพากษาความผิดที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๑)</p> <p>๓. ความสามารถในการดำรงโครงสร้างพื้นฐานและระบบในการลงโทษ(คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๐)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๒) ผู้เกี่ยวข้องกับการกระบวนการยุติธรรมมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทะเลและธรรมชาติของทะเลน้อย</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๔) ผู้เกี่ยวข้องกับการกระบวนการยุติธรรมมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทะเลและธรรมชาติของทะเลน้อย</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๓) ผู้เกี่ยวข้องกับการกระบวนการยุติธรรมมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทะเลและธรรมชาติของทะเลน้อย</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๒.๙) ผู้เกี่ยวข้องกับการกระบวนการยุติธรรมมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทะเลและธรรมชาติของทะเลน้อย</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๒.๙) ผู้เกี่ยวข้องกับการกระบวนการยุติธรรมมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทะเลและธรรมชาติของทะเลน้อย</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๒.๘) ผู้เกี่ยวข้องกับการกระบวนการยุติธรรมมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทะเลและธรรมชาติของทะเลน้อย</p>
ง. ความมั่นคงท่าเรือ (Port security)	<p>๑. ความสามารถในการพิสูจน์ทราบถึงสภาพภัยคุกคาม และการตั้งระดับความมั่นคงที่เหมาะสมเพื่อรับมือกับภัยคุกคามบนพื้นฐานที่ยั่งยืน (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๓)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕) การขาดการบูรณาการและขาด งบประมาณและบุคลากรและที่สำคัญรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญ</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๒)</p>

ตารางที่ ๔-๓ การบังคับใช้กฎหมายทางแพ่งและอาญาทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
	๒. ความสามารถในการควบคุมการเข้าออกท่าเรือของทั้งองค์กรบุคคลและองค์กรวัสดุ เพื่อให้เกิดการดำเนินการคัดกรองความเหมาะสมของพนักงานและเอกสารของผู้มาปฏิบัติงาน และให้มีการตรวจสอบและการตอบสนองต่อภัยคุกคามที่เหมาะสม (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๖)	มาก (คะแนน ๓.๘)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๔)
จ. ความปลอดภัยของเรือ (Vessel security)	๑. ความสามารถในการควบคุมการเข้าออกเรือเพื่อให้เกิดการดำเนินการคัดกรองที่ความเหมาะสมต่อพนักงานและเอกสารของผู้ที่มาทำงาน และให้มีการตรวจสอบและการตอบสนองต่อภัยคุกคามที่เหมาะสมและให้พร้อมที่จะตอบโต้สิ่งแปลกปลอมที่ลึกลอบเข้ามา และการตอบโต้ภัยคุกคามด้วยกำลังที่เหมาะสม (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๖)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๗)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๕) ภาคเอกชนต้องการความสะดวกรวดเร็วจึงเกิดช่องว่างให้มีการคอร์รัปชัน

ตารางที่ ๔-๓ การบังคับใช้กฎหมายทางแพ่งและอาญาทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
จ. ความมั่นคงต่อห่วงโซ่อุปทาน (Supply chain security)	๑. ความสามารถในการควบคุมการเข้าถึงเพื่อดำเนินการคัดกรองอย่างเหมาะสมต่อพนักงานและเอกสารของแรงงาน เพื่อค้นหาและรับมืออย่างเหมาะสมต่อภัยคุกคามเพื่อค้นหาหรือความพยายามเข้าถึงโดยผิดกฎหมายและเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามด้วยที่มีการใช้กำลังที่เหมาะสม (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๖)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๒)
ข. การบังคับใช้กฎหมายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Maritime environmental enforcement)	๑. ความสามารถในการจัดการสายพันธุ์และที่อยู่อาศัยทางทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๐) ๒. ความสามารถในการควบคุมมลพิษในสภาพแวดล้อมทางทะเลอย่างเป็นระบบ (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๐)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๑) ขาดการผลักดันนโยบายของรัฐ ในการนำมาสู่การปฏิบัติที่จริงจังในภาคทะเล ปานกลาง (คะแนน ๓.๒) ขาดการผลักดันนโยบายของรัฐ ในการนำมาสู่การปฏิบัติที่จริงจังในภาคทะเล	ปานกลาง (คะแนน ๒.๙) ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ทางกฎหมาย จึงขาดความมั่นใจในการบังคับใช้ ปานกลาง (คะแนน ๒.๙) การขาดการบูรณาการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบกับหน่วยที่มีเครื่องมือรวมทั้ง ภาคเอกชนต้องการความสะดวกรวดเร็วจึงเกิดช่องว่างให้มีการคอร์รัปชัน และการกระทำผิด

ที่มา : ผู้วิจัย, ๒๕๖๓

สรุปประเมินจากวิธีการ และการปฏิบัติงาน ในภาพรวมนั้นผลการประเมินผ่านเกณฑ์ในระดับปานกลาง คือ ได้รับคะแนนเฉลี่ยทั้งหมดอยู่ที่ ๓.๓ แต่มีการตรวจพบว่า มีจำนวน ๕ ชีตความสามารถผ่านเกณฑ์การวัดในคะแนนที่ต่ำ ได้แก่ ๑. ความสามารถอย่างเหมาะสมในการเห็นยวรั้งบุคลากรด้านการบริหาร ด้านอาชญากรรมและด้านความเป็นมืออาชีพในการรับผิดชอบ ต่อมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อรักษาความเที่ยงธรรมสาธารณะชน และปราบปรามการทุจริต และการเห็นยวรั้งถึงภาคเอกชนและองค์กรอื่น ๆ ที่รับผิดชอบ ๒. ด้านความสามารถในการมีตุลาการที่มีความสามารถและการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาคดี ๓. ความสามารถในการดำรงโครงสร้างพื้นฐานและระบบในการลงทัณฑ์ ๔. ความสามารถในการจัดการสายพันธุ์และที่อยู่อาศัยทางทะเล และ ๕. ความสามารถในการควบคุมมลพิษในสภาพแวดล้อมทางทะเลอย่างเป็นระบบ

เมื่อวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารสมัยใหม่ POLC แล้วจะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายทางแพ่งและทางอาญาทางทะเล ไม่ได้มีปัญหาทางโครงสร้างองค์กรความมั่นคงทางทะเล แต่พบว่าหน่วยที่รับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ ของภาคความมั่นคงทางทะเลไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในงานด้านความมั่นคงทางทะเลอย่างเพียงพอ และในบางกรณีหน่วยที่ถืออำนาจกฎหมาย และมีความเชี่ยวชาญในตัวกฎหมายดังกล่าวไม่มีเครื่องมือในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในทะเล แต่หน่วยที่มีขีดความสามารถในการดำเนินการ เช่น ทร. พบว่าไม่มีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมาย จึงไม่สามารถตรวจพบการกระทำผิดได้ ซึ่งทางออกในกรณีนี้ คือ การบูรณาการการปฏิบัติ โดยมี ศรชล. เป็นผู้ประสานงาน ดังนั้น แผนงานและแนวทางการปฏิบัติต้องมีการวางแผนไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินการมีโอกาสในการบริหาร บุคลากร และทรัพยากร ได้อย่างเหมาะสม และผู้ที่มาร่วมปฏิบัติงานจะต้องมีความรู้ความสามารถเพียงพอ รวมทั้งเครื่องมือที่สามารถบูรณาการร่วมกันได้ จึงเห็นได้ว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีการพัฒนาบุคลากรด้านกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับทะเลให้มีความเพียงพอ รวมทั้งต้องมีการประชุม เสนอความคิดเห็น รับฟังปัญหาร่วมกันในการออก ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายทางทะเลจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกันงานด้านนั้น ๆ ให้ทันสมัย สอดรับและไม่ทับซ้อนหรือขัดกัน โดยต้องมีการให้อำนาจแก่หน่วยงานที่มีขีดความสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ในทะเล ต้องมีการให้การศึกษา อบรม ให้กับผู้บังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ และเพียงพอต่อการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างปลอดภัย เพื่อสนับสนุนการบูรณาการร่วมกัน ในระดับนโยบายจะต้องมีการวางแผนด้านองค์วัตถุ ของแต่ละหน่วยให้สามารถบูรณาการร่วมกันได้

๓. การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense) มีช่องว่างที่ผลการประเมินอยู่ในปานกลาง ดังนี้

ตารางที่ ๔-๔ การป้องกันประเทศทางทะเล

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
ก. การบริหารการป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime defense administration)	๑. ความสามารถในการบริหารจัดการทางทะเล การทหาร ระบบบริหารคดีทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และการบริหารระบบยุติธรรม (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๕)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๗)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๔) กองทัพเรือมีความพร้อมในการบริหารจัดการ และปฏิบัติงานที่เข้มแข็งชัดเจน เฉพาะการใช้กำลังทหาร แต่ในด้านกฎหมายต้องประสานหน่วยงานอื่น ๆ ยังมีปัญหาในด้านองค์วัตถุและบุคคลและวิธีการปฏิบัติ รวมถึงความรู้เกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ
	๒. ความสามารถของกองกำลังป้องกันประเทศที่จะทำงานร่วมกันกับกระทรวงต่างประเทศ และนักการทูตอื่น ๆ เกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๗)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๑)
	๓. ความสามารถในการจัดการบุคลากรการป้องกันทางทะเล(คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๖)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๒)

๑๒๗

ตารางที่ ๔-๔ การป้องกันประเทศทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
	<p>๔. ความสามารถในการบริหารจัดการทางทะเล การทหาร ระบบบริหารคดีทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และการบริหารระบบยุติธรรม (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๒)</p> <p>๕. ความสามารถในการจัดการอย่างเป็นระบบต่อการจัดยุทธโศปกรณ์ทางทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๕)</p> <p>๖. ความสามารถในการจัดการ ประกอบด้วย การจัดทำงบประมาณที่โปร่งใส การบริหารและการกำกับดูแลตามกฎหมาย และการควบคุมทั่วไปต่อผู้ตรวจสอบภายใน (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๒)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕) ไม่มีการวางนโยบาย เกี่ยวกับมาตรฐานเครื่องมือในภาพรวม</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๑) นโยบาย การจัดทำงบประมาณ แนวทางการบริหารเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๒.๙) ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ทางด้านกฎหมายที่ตนเองมีส่วนเกี่ยวข้อง จึงขาดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕) ไม่สามารถบูรณาการใช้เครื่องมือร่วมกันได้ระหว่างหน่วยงาน มีมาตรฐานที่ต่างกัน</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๓)</p>

ตารางที่ ๔-๔ การป้องกันประเทศทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
<p>ข. กองกำลังป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime defense forces)</p>	<p>๑. ความสามารถในการวางกำลังและรักษากองเรือป้องกันประเทศทางทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๘)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๙)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๖) การวางกำลังเป็นการที่ กร. จัดเตรียมและส่งไปที่ ทรภ. การเดินทางต้องผ่านประเทศเพื่อนบ้าน มีข้อจำกัดการ กบ. และ ทรภ. ไม่มีความพร้อมด้าน กบ. โดยเฉพาะ ทรภ.๓ ทำเรือ สถานีเรือด้าน กบ. ตามขอบฝั่งมีน้อย ระบบ สื่อสารมีข้อจำกัด งป. จำกัด</p>
	<p>๒. ความสามารถในการรวบรวม รักษาความปลอดภัย ส่งต่อตามกระบวนการ วิเคราะห์ บูรณาการและตีความอย่างเป็นระบบต่อข้อมูล/ข่าวสาร ที่เกี่ยวกับภัยคุกคามจากภายนอกต่อ ปมคมนาคมทางทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๕)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๗)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕) ระบบตรวจจับยังไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารได้ Realtime ระหว่างหน่วยงาน</p>
	<p>๓. ความสามารถในการวางกำลังและรักษากองเรือป้องกันประเทศทางทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๖)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๖)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)</p>

ตารางที่ ๔-๔ การป้องกันประเทศทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
	<p>๔. ความสามารถในการรวบรวม รักษาความปลอดภัย ส่งต่อตามกระบวนการ วิเคราะห์ บูรณาการและตีความอย่างเป็นระบบต่อข้อมูล / ข่าวสาร ที่เกี่ยวกับภัยคุกคามจากภายนอกต่อปมคมนาคมทางทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๓)</p> <p>๕. ความสามารถในการวางแผนสำหรับเหตุการณ์ในการการป้องกันประเทศทางทะเลฉุกเฉิน (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๕)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๖)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๑)</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)</p>
<p>ค. การรับรู้สถานการณ์ทางทะเล / ความตระหนักรู้ทางทะเล (Maritime situational awareness (MSA)/ maritime domain awareness (MDA))</p>	<p>๑. ความสามารถในการสร้างระบบการติดตามเรือสินค้าและลูกเรือผ่านการพัฒนาภาพสถานการณ์ทางทะเล (COP) (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๓)</p> <p>๒. ความสามารถในการควบคุมของหน่วยงานที่ปฏิบัติการทางทะเลต่าง ๆ และศูนย์รวบรวมและกระจายข่าวที่มีประสิทธิภาพ (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๓)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๖)</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๗)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๑) ขาด งบ. และเครื่องมืออุปกรณ์ที่สามารถติดตามได้แบบ Realtime และการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ</p> <p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๐) ขาด งบ. และเครื่องมืออุปกรณ์ ที่มีความสามารถส่งข้อมูลได้ Realtime ที่สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้</p>

ตารางที่ ๔-๔ การป้องกันประเทศทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
	๓. ความสามารถในการประสาน ร่วมกันแบ่งปัน และ เผย แพร่ ข้อมูล ข่าวสาร (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๖)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๑) ขาด งบ. และเครื่องมือ อุปกรณ์ ที่มีความสามารถส่งข้อมูลได้ Realtime ที่สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้ และยังไม่มีความร่วมมือที่จริงจัง

ที่มา : ผู้วิจัย, ๒๕๖๓

สรุปผลการประเมินด้านการป้องกันประเทศทางทะเล

ผลการประเมินด้านการป้องกันประเทศทางทะเลในภาพรวมนั้น ผลการประเมินผ่านเกณฑ์ในระดับปานกลาง คือ ได้รับคะแนนเฉลี่ยทั้งหมดอยู่ที่ ๓.๔ โดยมีขีดความสามารถด้านความสามารถในการวางกำลังและรักษากองเรือป้องกันประเทศทางทะเลที่คะแนนอยู่ในเกณฑ์มาก โดยมีคะแนนเฉลี่ยรวม อยู่ที่ ๓.๘ แม้ว่าระบบการส่งกำลังบำรุงไม่ครอบคลุมทั้ง ๒ ฝั่งทะเล ในส่วนของช่องว่างที่ได้คะแนนการประเมินต่ำในกลุ่มมีการตรวจพบว่ามีจำนวน ๒ ขีดความสามารถที่ผ่านเกณฑ์การวัดในคะแนนที่ต่ำ ได้แก่ ๑. ความสามารถในการบริหารจัดการทางทะเล การทหารระบบบริหารคดีทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและการบริหารระบบยุติธรรม และ ๒. ความสามารถในการจัดการ ประกอบด้วยการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใส การบริหารและการกำกับดูแลตามกฎหมาย และการควบคุมทั่วไปต่อผู้ตรวจสอบภายใน

เห็นได้ว่าการป้องกันประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการทหารนั้น จะได้รับคะแนนที่สูงอยู่ในเกณฑ์มาก ทั้งนี้เกิดจากการที่ความรับผิดชอบในด้านนี้มี ทร. เป็นผู้รับผิดชอบ ได้มีการดำเนินการที่ชัดเจนตั้งแต่การจัดโครงสร้างองค์กร การวางแผนที่มีการวางแผนป้องกันประเทศและยุทธศาสตร์อย่างสมบูรณ์ การนำองค์กรและการติดตามประเมินผลที่เห็นได้จากการมีการให้การฝึก ศึกษา พัฒนาบุคลากรที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่องและวัดผลงานผ่านการฝึกทั้งการ ฝึก ทร. ฝึกร่วม และการฝึกผสม จนมีความมั่นใจในการปฏิบัติ ส่วนงานด้านนี้ที่ได้รับการประเมินน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับในกลุ่มยังพบว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดความรู้ทางด้านกฎหมาย และความยากการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารที่ได้วางไว้เนื่องจากนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง และมีแนวทางที่ต่างไปจากเดิมมาก ดังนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบุคลากรในองค์กรยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับองค์กรในด้านนั้น ๆ อย่างแท้จริง ทำให้การวางแผน และนำองค์กรต้องมีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง

๔. ความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล (Maritime Safety Response and Recovery) มีช่องว่างที่ผลการประเมินอยู่ในระดับน้อยมาก ดังนี้

ตารางที่ ๔-๕ ความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
ก. การบริหารจัดการ ความปลอดภัยทางทะเล (Maritime safety administration)	๑. ความสามารถในการ ตรวจสอบความปลอดภัย ความเป็นมืออาชีพ ความ โปร่งใสและการคุ้มครอง การต่อต้านการทุจริต สำหรับผู้มีอาชีพทางทะเล รวมทั้งท่าเรือ นักบินเรือ พ่อค้าและชาวประมงใน เชิงพาณิชย์(คะแนนเฉลี่ย รวม ๓.๒)	ปานกลาง (คะแนน๓.๕) ในภาพรวม หน่วยต่าง ๆ ขาดการวางและกำหนด วิธีการแบบบูรณาการ	ปานกลาง (คะแนน ๓.๐) ขาดระบบ ขาดความ รับผิดชอบ และการ ตรวจสอบ
ข. การควบคุมของรัฐที่ เรือจดทะเบียน (Flag state control)	๑. ความสามารถในการ ปฏิบัติตามข้อบังคับเช่น SOLAS/MARPOL ด้วย การออกกฎหมายและ ระเบียบ (คะแนนเฉลี่ย รวม ๓.๕)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๙)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๑) ประสบปัญหาด้านต่าง ๆ มาก ทั้ง งบ. บุคลากร ยุทธโศปกรณ์ และความ รับผิดชอบของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง
ค. การควบคุมจากรัฐที่ เป็นเจ้าของท่าเรือ (Port state control)	๑. ความสามารถในการมี ส่วนร่วมและดำเนินการ และการประชุมระหว่าง ประเทศที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมท่าเรือ (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๗)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๒) ประสบปัญหาด้านต่าง ๆ มาก ทั้ง งบ. บุคลากร ยุทธโศปกรณ์ และความ รับผิดชอบของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง

๑๓๒

ตารางที่ ๔-๕ ความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
ง. การบริหารจัดการและการให้ความปลอดภัยเรือขนาดเล็กและเรือประมง (Fishing and small vessel safety and operations management)	๑. ความสามารถในการขึ้นทะเบียน ใบอนุญาต การอนุญาต การตรวจสอบ งานเอกสาร และการตรวจสอบเรือประมงและเรือขนาดเล็ก (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๓) ประสบปัญหาด้านต่างๆ มาก ทั้ง งบ. บุคลากร ยุทธโศภกรรม และ ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขาดระบบการตรวจสอบความโปร่งใส
จ. การบริหารจัดการความปลอดภัยสิ่งอำนวยความสะดวกทางทะเล (Maritime Facility safety management)	๑. ความสามารถในการดำเนินงาน และการบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกทางทะเล (รวมถึงที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับอุตสาหกรรม) และสินค้าได้อย่างปลอดภัย (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๓)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๕) มีนโยบายและแผนการปฏิบัติอยู่บ้าง โดยเฉพาะ โดย สมช. และ หน่วยที่เกี่ยวข้อง	ปานกลาง (คะแนน ๓.๑) ประสบปัญหาด้านต่างๆ มาก ทั้ง งบ. บุคลากร ยุทธโศภกรรม และ ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดระบบตรวจสอบ
ฉ.การบริหารจัดการงานด้านการออกใบอนุญาต (Mariner licensing administration)	๑. ความสามารถในการรับประกันความปลอดภัย ความเป็นมืออาชีพ ความโปร่งใส และการต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อปกป้องและรักษาบุคลากรที่ปฏิบัติงานในทะเลให้มีความรู้ ความชำนาญและความสามารถ (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๒)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๐)

ตารางที่ ๔-๕ ความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
ข. การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน เครื่องช่วยการนำเรือ อุปกรณ์ และการบำรุงรักษา	๑. ความสามารถที่ให้นั่นใจว่าการเดินเรือมีความปลอดภัย โดยมีสัญญาณอันตรายที่เหมาะสมและเครื่องหมายตามร่องน้ำ (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๗)	ปานกลาง (คะแนน ๔.๐)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๓)
ซ. การบริหารจัดการร่องน้ำและท่าเรือ	๑. ความสามารถเพื่อให้แน่ใจว่าศักยภาพของท่าเรือและช่องทางเข้า-ออก มีเพียงพอ โดยการร่วมมือกันของหน่วยงานต่างๆ ขีดความสามารถของอุปกรณ์ และการบังคับใช้กฎระเบียบ (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๖)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๔)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๘)
ณ. การประสานงานระหว่างหน่วยงานด้านความปลอดภัยทางทะเล	๑. ความสามารถในการประสานงานและความร่วมมือบนพื้นฐานความยอมรับระหว่างหน่วยงาน (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๖)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๘) มีแผนและวิธีการการประสานงานบ้างตามหน่วยที่เกี่ยวข้องและสมช.	ปานกลาง (คะแนน ๓.๔) ผลการปฏิบัติที่ร่วมมือกันมีน้อย และ ยังไม่มีประสิทธิภาพ
ญ. การบริหารการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน	๑. ความสามารถในการวางแผนที่เหมาะสมสำหรับกรณีฉุกเฉินทางทะเลในระดับชาติและระดับพื้นที่ (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๕)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๘) ขาดการวางแผนในภาพรวม	ปานกลาง (คะแนน ๓.๓) ไม่มีแผนปฏิบัติ และทำการฝึก ใช้การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

ตารางที่ ๔-๕ ความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
ก. การจัดการเหตุการณ์ ฉุกเฉิน (Incident management)	๑. ความสามารถในการ จัดการระบบปฏิบัติการ เกี่ยวกับการสั่งการและ ควบคุมเหตุการณ์ฉุกเฉิน ที่เกิดขึ้น (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๕)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๙)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๒) ไม่มีการเตรียมทรัพยากร และบุคลากรที่มี ประสิทธิภาพใช้การแก้ ปัญหาเฉพาะหน้า
ข. การค้นหาและ ช่วยเหลือ (Search and rescue)	๑. ความสามารถในการ จัดการปฏิบัติการค้นหา ช่วยเหลือทางทะเล อย่างเป็นระบบ รวมทั้ง การติดตามตรวจสอบ สถานการณ์ความ เดือดร้อน และการสื่อสาร กับหน่วยกู้ภัย (คะแนน เฉลี่ยรวม ๓.๗)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๗)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๗) ใช้หน่วยงานที่มีเครื่องมือ เช่น ทร. และ ตำรวจน้ำ เท่านั้น
ฐ. การดับไฟ (Fire)	๑. ความสามารถสำหรับ การจัดการการดับเพลิง ในทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๑)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๓) มีแผนและวิธีการตาม หน่วยที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เพื่อป้องกันตนเอง ขาด แผนในภาพรวม	ปานกลาง (คะแนน ๓.๐) ไม่มีการเตรียมทรัพยากร และบุคลากรที่มี ประสิทธิภาพ ใช้การ แก้ปัญหาเฉพาะหน้า
ฑ. สิ่งแวดล้อม (Environmental)	๑. ความสามารถในการ รับมือกับสิ่งรั่วไหลทาง ทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๑)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๒)	ปานกลาง (คะแนน ๓.๐) ไม่มีการเตรียมทรัพยากร และบุคลากรที่มี ประสิทธิภาพ ใช้การ แก้ปัญหาเฉพาะหน้า เท่านั้น

ตารางที่ ๔-๕ ความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล (ต่อ)

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัดจากวิธีการ Approach Measurement	ตัวชี้วัดวัดการปฏิบัติงาน Delivery Measurement
<p>ฅ. ความช่วยเหลือ หน่วยงานพลเรือนจาก กองทัพ</p>	<p>๑. ความสามารถในการ ใช้ประโยชน์จากกองกำลัง ป้องกันประเทศทาง ทะเลในการสนับสนุน สถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งหมด รวมทั้งการรักษา ความมั่นคง สิ่งแวดล้อม โจรสลัด และอุบัติเหตุ ในทะเล (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๔)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๓)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๕)</p>
<p>ณ. การสืบสวนและการ วิเคราะห์หลังปฏิบัติการ (Investigation and after-action analysis)</p>	<p>๑. ความสามารถในการ ตัดสินสาเหตุของการเกิด อุบัติเหตุทางทะเล และ ระบุมาตรการเพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดขึ้นอีก (คะแนนเฉลี่ยรวม ๓.๑)</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๒) มีแผนและวิธีการตาม หน่วยที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และเน้นทางบกมากกว่า ทางทะเล</p>	<p>ปานกลาง (คะแนน ๓.๐) ไม่มีการเตรียมทรัพยากร และบุคลากรที่มี ประสิทธิภาพ ใช้การ แก้ปัญหาเฉพาะหน้า</p>

ที่มา : ผู้วิจัย, ๒๕๖๓

ผลการประเมินด้านการป้องกันประเทศทางทะเลในภาพรวมนั้น ผลการประเมินผ่านเกณฑ์ในระดับปานกลาง คือ ได้รับคะแนนเฉลี่ยทั้งหมดอยู่ที่ ๓.๔ พบว่ามีกลุ่มที่ควรทำการปรับปรุงขีดความสามารถ จำนวน ๓ ด้าน ได้แก่ ๑. ความสามารถสำหรับการจัดการดับเพลิงในทะเล ๒. ความสามารถในการรับมือกับสิ่งรบกวนทางทะเล และ ๓. ความสามารถในการตัดสินสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางทะเล และระบุมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำขึ้นอีก

เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าขีดความสามารถด้านดังกล่าวที่ได้รับคะแนนน้อยนั้นมีใช้หน้าที่หลักของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลอย่างแท้จริง ดังนั้น ในการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น เท่าที่หน่วยงานจะมีเครื่องมือ และขีดความสามารถของบุคลากรจะใช้ได้ จึงเป็นที่มาของปัญหาในการปฏิบัติและขาดประสิทธิภาพ แต่การรับมือปัญหาดังกล่าวพบว่าปราศจากปัญหาในการควบคุมบังคับบัญชาในการปฏิบัติ แต่เป็นการขาดประสิทธิภาพของการทำงานมากกว่า ดังเช่น กรณีเรือฟินิกส์ล่ม หรือ

น้ำมันรั่วที่เกาะเสม็ด เห็นได้ว่าเป็นปัญหาจากการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานร่วม หรือ การบูรณาการขีดความสามารถเข้าด้วยกันนั้น เกิดจากการขาดการวางแผนร่วมกันตั้งแต่แผนการ ปฏิบัติและการฝึก แผนการจัดหาอุปกรณ์ และแผนการสร้างบุคลากรที่มีความสามารถในระดับสั่งการ ที่แต่ละหน่วยต่างดำเนินการเองโดยปราศจากการควบคุมในภาพรวม

จากการวิเคราะห์ประเมินประเมินทั้ง ๔ ส่วน ด้วยหลักการบริหารสามารถสรุปได้ว่า ความบกพร่องหรือข้อด้อยของการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๔ ส่วน ที่มีสาเหตุเกิดจากปัญหา โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ขององค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยนั้น มีการตรวจพบได้ น้อยมากจากแบบการประเมินที่ได้นำมาใช้ ซึ่งให้เห็นว่ามีหลายส่วนของแบบประเมินที่มีคะแนน การประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่สูงเมื่อเทียบกันแล้ว พบว่าด้านขีดความสามารถที่ได้รับคะแนนการประเมิน ที่สูงดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามกลับพบแนวโน้มของ ข้อบกพร่องของการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้น ในส่วนของการวางแผน การนำองค์กร และการประเมินผล อย่างลดหลั่นลงมา ในส่วนของการวางแผนชี้ให้เห็นถึงความต้องการอย่างแรก คือ แผนการปฏิบัติงาน ร่วมกัน องค์ยุทธวิธีหรือหลักการร่วมกัน ความรู้ที่ควรมีร่วมกันของผู้ปฏิบัติที่จะมาจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างที่สอง คือ การวางแผนเกี่ยวกับบุคลากร ตั้งแต่การจัดหา พัฒนาให้มีมีความรู้ความสามารถ เกี่ยวกับทะเล ในด้านกฎหมาย นโยบายระหว่างประเทศ ความรอบรู้ในการประสานงานกับองค์กร ข้างเคียง ส่วนที่สาม คือ การมีการวางแผนหรือนโยบายเกี่ยวกับการจัดหา การมีเครื่องมือที่จะต้อง สามารถบูรณาการ เชื่อมต่อ ประสานงานกันได้ ซึ่งในส่วนนี้ของการวางแผนควรมีการนำการวางแผน เชิงกลยุทธ์ในด้านต่าง ๆ ทั้ง ๓ ด้านให้กับหน่วยงานขององค์กร ส่วนการนำองค์กร และการติดตาม และการประเมินผลนั้น แม้ว่าจะยังไม่แสดงข้อบกพร่องให้ตรวจสอบได้อย่างเด่นชัด แต่หากวิเคราะห์ ด้วยหลักการบริหารแล้วการที่ประเทศไทยเลือกใช้รูปแบบการจัดการความมั่นคงทางทะเลโดยการใช้ รูปแบบของศูนย์อำนวยการแทนการก่อตั้งหน่วยงานยามฝั่ง สามารถคาดการณ์ได้ว่าภายหลังที่การ วางแผนงานเกี่ยวกับองค์กรบุคคล องค์กรวัตถุ และองค์ยุทธวิธีได้ถูกจัดทำเรียบร้อยแล้วในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ จะเริ่มเห็นปัญหาในส่วนของการนำองค์กรเมื่อนำแผนงานดังกล่าว ๆ มาใช้ปฏิบัติ ทั้งนี้ความสำเร็จทั้งหมดทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำองค์กรของผู้นำองค์กร จำเป็นต้อง ใช้ผู้นำองค์กรที่มีภาวะผู้นำสูง และเป็นภาวะผู้นำสมัยใหม่ที่มุ่งผลประโยชน์ในภาพรวมของชาติ และประชาชนเป็นหลัก ผู้นำเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรได้วางแผนผลิต และการพัฒนา บุคลากรอย่างต่อเนื่องและเป็นไปด้วยความรอบคอบ ซึ่งมีแนวโน้มขององค์กรที่จะอยู่ภายใต้สภาวะ ของการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

การพัฒนาภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย

จากการประเมินด้วยแบบสอบถามที่ผ่านมา พบว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของภาค ความมั่นคงทางทะเลที่เกิดจากขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๔ ส่วน ยังคงมีช่องว่างให้เห็น และทำให้สามารถมองช่องว่างนี้เป็นโอกาสให้กับหน่วยงานภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศ สามารถยกระดับขีดความสามารถในด้านดังกล่าว ๆ ได้ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับความมั่นคง

๑๓๗

ทางทะเลของประเทศสามารถบรรลุภารกิจ รวมทั้งเพื่อให้มีค่าการประเมินที่สูงขึ้นได้ในอนาคต ทั้งนี้ช่องว่างที่เกิดขึ้นนั้นมิตั้งที่ที่อยู่ในส่วนของหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย หน้าที่ในการป้องกันประเทศ หน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล และหน้าที่ในการบริหาร อีกทั้งยังเป็นเครื่องยืนยันว่าปัญหาในบทที่ ๓ ที่ได้มีการระบุและสรุปปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ว่ามีปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการในอดีตก่อนการมี พ.ร.บ.ศรชล. ที่หน่วยงานภาคความมั่นคงทางทะเลในช่วงนั้นยังมีโครงสร้างการทำงานที่ไม่มีการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันอย่างสมบูรณ์ จนทำให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนและลดประสิทธิภาพลงดังเช่นในอดีต ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบทะเล และปรับแนวทางให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมอยู่อย่างตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นแนวทางการสร้างระบบการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นหลังจากที่ได้ทำการประเมิน จากที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการดำเนินการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง แต่ยังคงพบว่ามีช่องว่างที่เกิดขึ้น เมื่อทำการวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหาร POLC สามารถสรุปวัตถุประสงค์ข้อ ๓ และสามารถเสนอแนวทางการเติมเต็มช่องว่างดังกล่าวได้

การเริ่มจัดตั้ง ศรชล. มาทำหน้าที่เป็นศูนย์อำนวยการในการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเลให้กับประชาชน ผลักดันรัฐบาลให้ต้องกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลที่มีประสิทธิภาพ เป็นตัวหลักให้มีการควบคุมและวัดผลการดำเนินงานไปใช้ มีบูรณาการในการบริหารจัดการ บูรณาการการปฏิบัติ มีความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน มีกฎหมายที่ชัดเจน มีความโปร่งใส มีระบบการตรวจสอบ มีการพัฒนางานและบุคลากรอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนมาได้ระยะเวลาหนึ่ง หากวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหาร POLC แล้วจะเห็นได้ว่า การผ่าน พรบ. ศรชล. เป็นการจัดสรรอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบขององค์กรที่มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยให้มีความชัดเจน ตั้งแต่ระดับนโยบายที่ไม่เคยมี จนถึงระดับปฏิบัติ จึงนับได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการจัดโครงสร้างองค์กรความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย จนมีความสมบูรณ์ในภาพรวม ส่งผลให้ให้ได้ว่าคำถามจากแบบประเมินที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ของแบบประเมินที่วัดทั้ง ๔ ด้านนั้น ภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยจึงได้รับผลการประเมินในระดับปานกลางที่ค่อนข้างต่ำมาก ทั้งนี้ก็เป็นเพราะประเทศไทยได้มีการดำเนินการในด้านดังกล่าวจนเป็นรูปธรรม แต่หากมองในภาพรวมการประเมินแล้วจะเห็นได้ว่าผลการประเมินยังไม่อยู่ในเกณฑ์ที่มาก และเข้าสู่มาตรฐานสากลอย่างเท่าที่ควรจะเป็นจนเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศได้ จึงสามารถสรุปคำถามวิจัยที่ได้ตั้งไว้ในบทที่ ๒ ว่า “อะไรจะเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้องค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถบูรณาการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางทะเลได้ตามแผน เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้ ให้สามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทัน” และสมมุติฐานที่ได้วางไว้ในบทที่ ๓ ว่าเป็นคำตอบของคำถามวิจัย คือ “การมีโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์กรความมั่นคงทางทะเลที่ชัดเจนจะเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้องค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถบูรณาการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางทะเลได้ตามแผน เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้ ให้สามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทัน” นับได้ว่าการดำเนินการมี ศรชล. เป็นการจัดการโครงสร้าง

องค์กรนั้น มีความถูกต้องของคำตอบต่อการปฏิรูปภาคความมั่นคงของประเทศไทยได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากหลักการบริการสมัยใหม่นั้น ความสำเร็จของการปฏิรูปองค์กรนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับ การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรเพียงปัจจัยเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับการปฏิรูปส่วนอื่น ๆ ที่อยู่ องค์กรด้วย ซึ่งอยู่ในส่วนของปฏิรูป การวางแผนงาน การนำองค์กร และการติดตามและควบคุม องค์กร ซึ่งที่กล่าวมาได้มีความสอดคล้องกับรูปแบบการปฏิรูประบบราชการที่พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ กำหนดแนวทาง ๕ ประการในการ ได้แก่ การปรับ บบาทภารกิจและโครงสร้าง การปรับปรุงวิธีการบริหาร การปฏิรูปวิธีการงบประมาณ การปฏิรูป ระบบบุคคล การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อนำไปสู่แนวคิด การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) อย่างไรก็ตามที่ประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศนั้น พบว่าการดำเนินการดังกล่าวได้ ดำเนินการมาอย่างถูกทิศทางแล้ว กล่าวคือ มีการเริ่มการปฏิรูปที่การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรก่อน การดำเนินการปฏิรูปหรือปรับระบบการวางแผนงาน การนำองค์กร และการติดตามและควบคุม องค์กร และจากแนวทางการจัดระเบียบทะเล จากการดำเนินการของต่างประเทศที่ได้ดำเนินการแล้ว สามารถนำมาเป็นแนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศบนหลักการบริหาร คือ การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรเพิ่มเติม (Organization) การวางแผนงาน (Planning) การนำองค์กร (Leadership) และ การติดตามและควบคุมองค์กร (Control) ที่สามารถเพิ่มเติมได้ทั้งสามระดับ คือ ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ดังนี้

๑. ระดับนโยบาย (Policy maker level)

โครงสร้างองค์กร ควรต้องมีการเพิ่มโครงสร้างองค์กรบางส่วนในการเพิ่มความ สามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์และกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทางทะเล เพื่อแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นจากผลการประเมินหน้าที่การบริหารจัดการทางทะเล ซึ่งมีช่องว่างในการพัฒนาและเติมเต็ม ขีดความสามารถในการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานทางทะเลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ (Strategic plans) การร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การเข้าสู่ข้อตกลง ทางทะเลระหว่างประเทศ การพัฒนาและประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงของชาติทางทะเล และกฎระเบียบที่ผ่านนโยบายที่เหมาะสมและโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแล การสร้างระบบ การบริหารทะเลของประเทศ การพัฒนานโยบายทางทะเลอย่างต่อเนื่อง มีการวางแผนการเตรียม ความพร้อมของบุคลากรอย่างเป็นระบบในทุกภาคส่วน และการมีส่วนร่วมในองค์การระหว่าง ประเทศและและระดับพหุภาคี ฯลฯ ควรมีการจัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษาด้านความมั่นคงทางทะเล ที่เป็นหน่วยงานภายใต้ สมช. เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์แก่รัฐบาล คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้งเสนอกฎหมาย ข้อมูล ความรู้ ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและกิจการทางทะเล ให้กับหน่วยเหนือ และหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับนโยบายการต่างประเทศ และความมั่นคง ด้านอื่น ๆ รวมถึงการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายหรือยุทธศาสตร์ และปัญหาทางทะเล แก่สาธารณชน อีกทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงานกับต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับทะเล ในระดับนโยบาย

การวางแผนงาน สร้างระบบการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ที่มีการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม อีกทั้งสร้างอำนาจบังคับใช้ให้แก่ยุทธศาสตร์และนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยกำหนดเป็นกฎหมายหน้าที่ของรัฐบาลต้องกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเลหลังเข้ารับหน้าที่ และให้มีการทบทวนอย่างสม่ำเสมอ และกำหนดเป็นกฎหมายบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อรองรับและให้เสนอให้ ครม. เห็นชอบ พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดและเชื่อมโยงกับงบประมาณที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ อีกทั้งควรเร่งดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ทางทะเลฉบับต่อไปให้ทันและสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้จากการที่การประเมินพบการขาดความสามารถทางด้านบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับภาคความมั่นคงทางทะเล ดังนั้นในยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะต้องมีการเน้นไปที่การวางแผนสร้างบุคลากรที่เหมาะสมกับงานด้านทะเลเข้าสู่ระบบ

๒. ระดับปฏิบัติ (Operational level)

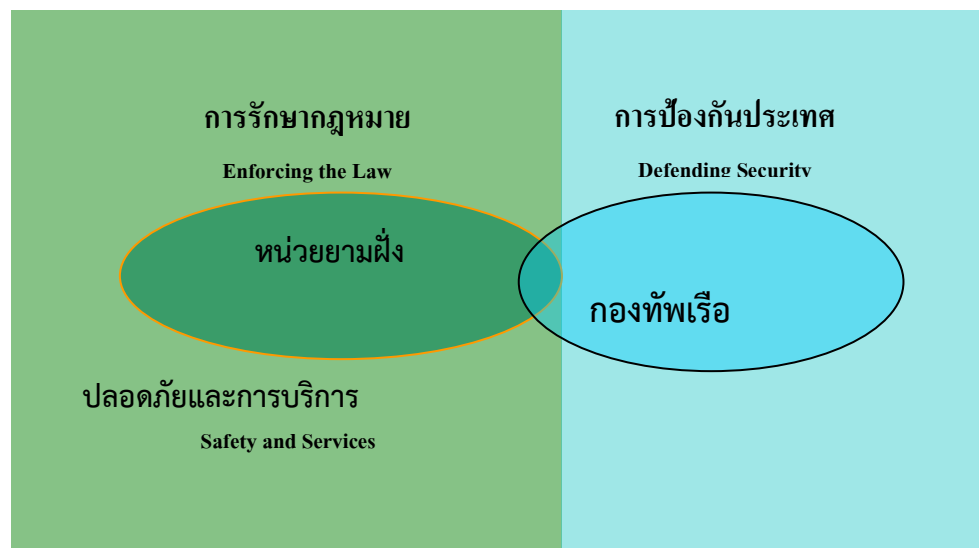
การมีปัญหาในขีดความสามารถการร่วมมือระหว่างหน่วยงาน จึงมีความจำเป็นต้องจัดหน้าที่ ทรัพยากร และพื้นที่รับผิดชอบ ให้ชัดเจนไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน โดยในส่วนของหน่วยงานสำหรับรับผิดชอบหน้าที่ในกลุ่มที่มีปัญหา ได้แก่ หน้าที่การบังคับใช้กฎหมาย หน้าที่การรักษาความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล แนวทางแก้ปัญหาเหล่านั้นจะต้องบูรณาการหน่วยปฏิบัติงานในทะเลขึ้นรับผิดชอบหน้าที่เหล่านี้ แต่ให้มีการแยกออกอย่างชัดเจนจากหน้าที่ป้องกันประเทศ ซึ่ง ทร. รับผิดชอบ เพราะการที่ให้ ทร. ไปรับผิดชอบหน้าที่การบังคับใช้กฎหมาย หน้าที่การรักษาความปลอดภัย และการรับมือและฟื้นฟูทางทะเลนั้น บุคลากร ทร. ไม่ได้ได้รับการฝึกมาให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอในด้านนี้ (เป็นปัญหาที่พบจากประเมินหน้าที่ป้องกันประเทศ) อีกทั้งปัญหาที่ ทร. ไม่สามารถได้รับงบประมาณและทรัพยากรมาเพิ่มเติมได้ เมื่อมีการนำทรัพยากรของ ทร. ไปใช้ในการรักษากฎหมาย จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของปฏิบัติภารกิจในการป้องกันประเทศได้ไม่เต็มที่ ขณะเดียวกันยุทธโธปกรณ์ทางทหารมีคุณค่าทางยุทธการสูงไม่คุ้มค่า และไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในหน้าที่การบังคับใช้กฎหมาย หรือหน้าที่การรักษาความปลอดภัย รวมทั้งการรับมือและฟื้นฟูทางทะเล ซึ่งจะเป็นภาพที่รุนแรงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ซึ่งประเทศไทยเคยถูกตำหนิจากนานาชาติถึงการปฏิบัติหน้าที่ ทร. ดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเลชาวโรฮิงจา ดังนั้นเมื่อนำหลักการบริหารองค์กรและแนวทางการจัดหน่วยงานของประเทศต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบแล้ว สามารถเสนอแนวทางการปฏิรูปในส่วนนี้ได้ ดังนี้

การจัดโครงสร้างหน้าที่ (Organization Structure)

การจัดโครงสร้างหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเลที่ชัดเจน เป็นเอกภาพ จะลดความซ้ำซ้อนจากปัญหาในภาพรวมของหน้าที่ ๓ หน้าที่หลัก ได้แก่ การป้องกันประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย และการรักษาความปลอดภัยและการช่วยเหลือที่ยังไม่มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบที่ชัดเจนได้ อีกทั้งเนื่องจากหน่วยงาน ต่าง ๆ รวมทั้ง ศรชล. ซึ่งรับผิดชอบงานทั้งสองกลุ่มหลังยังมีปัญหาอยู่มาก หากวิเคราะห์ตามหลักการแล้วควรปรับโครงสร้างใหม่ทั้งระบบด้วยการบูรณาการรวมส่วนงานการปฏิบัติการในทะเลของ หน่วยงานเหล่านี้แล้วจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่หน่วยเดียว ตามหลักการการจัดโครงสร้างส่วนราชการแบบแบบแยกฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายอำนวย (The Functional Type) นั่นคือประเทศไทยควรมีการบูรณาการและพัฒนา

ทรัพยากรของส่วนปฏิบัติงานในทะเลที่มีอยู่เดิม ได้แก่ หน่วยงานหลักทั้ง ๖ ของ ศรชล. และหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานภายใต้การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ซึ่งรูปแบบและชื่อที่เป็นสากลคือการ **จัดตั้งหน่วยยามฝั่ง หรือ Coastguard ในรูปแบบ Naval Coastguard** ที่กำกับการด้านนโยบายและได้รับงบประมาณผ่าน **สำนักงานที่ปรึกษาด้านความมั่นคงทางทะเล** แต่ในการปฏิบัติงานในทะเลให้หน่วยยามฝั่งมาขึ้นการบังคับบัญชากับกองทัพเรือ โดยแม้ว่าหน่วยงานนี้จะอยู่ภายใต้การอำนวยการโดยกองทัพเรือ แต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากหน่วยงานด้านป้องกันประเทศ โดยหน่วยงานนี้มีการจัดโครงสร้าง หน้าที่ และบุคลากรมืออาชีพสำหรับปฏิบัติหน้าที่การบังคับใช้กฎหมายและการช่วยผู้ประสบภัยที่ชัดเจน แต่จะมีการประสานการปฏิบัติที่ใกล้ชิดกับหน่วยกำลังรบของกองทัพเรือ ทำให้การส่งผ่านขั้นตอนระหว่างกิจในยามปกติ และกิจในการป้องกันประเทศมีความสอดคล้อง ไม่ขัดแย้งกันในทางปฏิบัติ ไม่เกิดการแบ่งแยกขึ้นอีกระหว่างสองหน่วยงานนี้ รวมทั้ง ข้อดีอีกประการคือ การใช้ทรัพยากรสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกันได้ โดยเฉพาะหน่วยยามฝั่งจะต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันกับกองทัพเรือ เช่น ท่าเรือ อู่ซ่อมบำรุงเรือ หรือการส่งกำลังบำรุงอื่น ๆ ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ได้แก่ ประเทศนอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ ซิลี เปรู อิตาลี ฯลฯ

แผนภาพที่ ๔-๒ โครงสร้างหน้าที่และหน่วยงานระดับปฏิบัติของ Naval Coastguard



ที่มา : ผู้วิจัย, ๒๕๖๓

แต่ด้วยการที่ภาคความมั่นคงของประเทศไทยที่ได้รับการปฏิรูปเป็นแบบศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล มิได้มีลักษณะเป็น Naval Coastguard ดังที่ควรจะเป็นตามผลการวิจัยข้างต้น ซึ่งเป็นการยากที่จะมีการปรับแก้ไขโครงสร้างในระยะเวลาอันใกล้นี้ได้ กล่าวคือทรัพยากรทั้งบุคลากร และเครื่องมือ มิได้ขาดจากต้นสังกัดอย่างแท้จริง เป็นเพียงการมาขึ้นการควบคุมบังคับบัญชา และงบประมาณโดย ศรชล. เท่านั้น จึงยอมให้ผลได้ไม่สมบูรณ์ตามรูปแบบของ Naval Coastguard ตามที่กล่าวมา ย่อมจะมีปัญหาอื่นเกิดขึ้นตามมา ดังนั้น หากต้องการก้าว

ข้ามปัญหาด้านโครงสร้างระดับปฏิบัติเหล่านี้ จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักการบริหารในภาคส่วนอื่นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การมีการวางแผนงานในระดับปฏิบัติที่ชัดเจนและสอดคล้องกันทั้งแนวตั้งกับหน่วยเหนือ และแนวระนาบกับหน่วยต้นสังกัดของงานแต่ละด้าน ด้วยเหตุนี้การใช้ภาวะผู้นำสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการสร้างการบูรณาการของงานทุกด้านเข้าด้วยกัน การสร้างระบบตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพจะเป็นปัจจัยที่สนับสนุนแผนงานที่ได้วางไว้สามารถเดินหน้าได้

ด้านกฎหมายควรมีการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องทะเล รวมทั้งหน่วยงานยุติธรรมอย่างมีบูรณาการ โดยจัดตั้ง คณะกรรมการกฎหมายทะเล ที่มีผู้แทนระดับอธิบดีกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเล เช่น กรมเจ้าท่า (จท.) กรมประมง (ปม.) กรมศุลกากร (ศก.) กองบังคับการตำรวจน้ำ (บก.รน.) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมป่าไม้ ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ รวมทั้งภาคเอกชนและประชาชน เพื่อบูรณาการและปรับปรุงกฎหมายทะเลให้ทันสมัยสอดคล้องกับกฎหมายทะเลระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง เช่น กฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (UNCLOS) และข้อตกลง กฎข้อบังคับอื่น ๆ รวมทั้งการสร้างระบบการตรวจสอบการใช้กฎหมาย การออกใบอนุญาต และการให้สิทธิต่าง ๆ ของภาครัฐ ไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อน ขัดกันของกฎหมายเกิดขึ้น

การวางแผนงาน (Planning)

การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลตามปัญหาจากการประเมินผลเกี่ยวกับความสามารถในการวางกำลังและรักษากองเรือป้องกันประเทศทางทะเล การรักษากฎหมาย การสนับสนุนการใช้ทะเลและการอนุรักษ์ มีความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือประกอบด้วย เรือ เครื่องบิน และอุปกรณ์สนับสนุน การบำรุงรักษายุทธโธปกรณ์ คลัง เชื้อเพลิงและสิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างพื้นฐานการส่งกำลัง เพื่อให้มั่นใจว่าเส้นทางเดินเรือและการขนส่งที่ปลอดภัยของการขนส่งสินค้าทางทะเลนั้น มีข้อเสนอในการวางแผนงาน ดังนี้

๑. ศรชล. ควรทำการวางแผนงานในแต่ละหน้าที่ และวงรอบงานประจำปีให้มีความสมบูรณ์ ชัดเจน อย่างเป็นรูปธรรม จากนั้นต้องทำการปรับลดแผนงานที่ดำเนินการโดยหน่วยต้นสังกัดเดิมที่ได้มอบมาให้ ศรชล. ดำเนินการแทน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มเอกภาพในการดำเนินการ รวมทั้งหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทะเลจะต้องเร่งทำการลดแผนงานที่มีความซ้ำซ้อนในหน่วยตนเองด้วย

๒. ศรชล.ควรมีการวางแผนงานด้านการส่งกำลังบำรุงและการเคลื่อนกำลังจากกรมมีทะเลสองฝั่งในภาพรวม โดยการพัฒนาการเชื่อมโยงเส้นทางระหว่างทะเลอ่าวไทยกับทะเลฝั่งตะวันตก รวมทั้งพัฒนาฐานทัพ ท่าเรือ ฐานส่งกำลังบำรุง สถานีเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกจังหวัดทั้ง ๒๓ จังหวัด โดยเฉพาะในฝั่งทะเลด้านตะวันตก ควรพร้อมที่จะสนับสนุนกองเรือที่จะประจำการฝั่งตะวันตก โดยกองเรือที่ประจำอยู่ฝั่งตะวันตกไม่ต้องเดินทางกลับมาที่ฝั่งอ่าวไทยซึ่งต้องผ่านน่านน้ำต่างประเทศ และใช้งบประมาณสูง ทั้งนี้การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก

ความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานจะดำเนินการโดยพิจารณาความต้องการของหน่วยยามฝั่งควบคู่กัน

๓. การวางแผนงานด้านกำลังพลในภาพรวม เพื่อให้หน่วยงานภาคความมั่นคงทางทะเล มีบุคลากรที่มีความสามารถอย่างเพียงพอต่อการดำเนินงานตามนโยบาย และปฏิบัติได้ตามแผนที่วางไว้ เนื่องจากความมั่นคงด้านดังกล่าวมีความเฉพาะทางที่สูง ไม่ว่าจะเป็นความเกี่ยวข้องกับการทูต ความมั่นคง ทะเล และกฎหมาย ดังนั้นงานด้านนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงมาร่วมกันปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอ ดังนั้น การวางแผนตั้งแต่การรับเข้ามา การพัฒนา และการเกษียณจากระบบจะต้องเป็นไปอย่างระมัดระวัง ปัญหาด้านนี้ได้แสดงให้เห็นได้ในการชีวิตด้วยแบบประเมินที่ได้จัดทำ

๔. การวางแผนด้านเครื่องมือในภาพรวม เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน และเป็นการใช้งานที่เหมาะสมที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ เศรษฐ. มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นตัวกลางในการวางแผนนโยบาย และร่วมแผนการจัดการเครื่องมือของหน่วยต่าง ๆ ให้มีความลงตัวทั้งในส่วนของปริมาณ และคุณภาพ ให้สอดคล้องเป็นระบบเดียวกัน สามารถเชื่อมต่อและประสานงานกันได้

การนำองค์กร คือภาวะที่นำไปสู่ความสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ต้องสร้างภาวะผู้นำและทิศทางของการทำงาน (Leadership & Direction) โดยเน้นที่ความสามารถในการตัดสินใจ (Decision Making) การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน (Motivation) การติดต่อสื่อสาร และประสานงาน (Coordination & Communication)

๑. บูรณาการกฎหมายทะเลและบูรณาการกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับธรรมชาติทางภูมิศาสตร์ของทะเล โดยพื้นที่เขตอำนาจศาลยุติธรรมจะไม่ยึดหลักเขตพื้นที่จังหวัด เช่น ศาลทางบก เพราะสภาพภูมิศาสตร์ของทะเลไม่มีรอยต่อหรือแบ่งเขตได้ชัดเจนเช่นทางบก ดังนั้น กระบวนการกฎหมายและบูรณาการกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับทะเลควรอยู่บนแนวคิดที่ว่าทะเลเป็นพื้นที่เดียว ศาลหรือสถานีตำรวจใดก็สามารถรับคดีจากพื้นที่ทางทะเลใด ๆ ก็ได้ เช่น การกระทำผิดเกิดขึ้นที่เขตทะเลบริเวณจังหวัดชุมพร แต่หน่วยงานทางเรือที่จับกุมสามารถนำส่งฟ้องศาลที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ หากท่าเรือที่สุราษฎร์ธานีใกล้และสะดวกกว่าการเดินทางไปชุมพร

๒. บูรณาการให้บริการภาครัฐทั้งด้านทะเบียน การศุลกากร ภาษี สรรพสามิต การออกใบอนุญาต การชำระค่าธรรมเนียม งานบริการข้อมูลและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการทางทะเลในลักษณะ Single Government Services หรือในลักษณะสำนักงานบริการภาครัฐ (Maritime Government Shop Front) โดยกระจายตามพื้นที่ที่เป็นเส้นทางเข้าออกของเรือ ท่าเรือ หรือจุดที่ผู้ใช้บริการเข้าถึงได้ง่าย และครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ทั้ง ๒๓ จังหวัด ทั้งนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานแต่ละงานยังคงมีหน้าที่ในการกำหนด พัฒนาระเบียบ ข้อบังคับหรือ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการประเมินผลข้อมูลและบริหารจัดการงานบริการเหล่านี้เหมือนเดิมเพียงย้ายจุดบริการมาอยู่ที่สำนักงาน Maritime Government Shop Front เท่านั้น ทั้งนี้ให้มีการพัฒนาใช้เทคโนโลยีระบบเครือข่ายในการรับส่งข้อมูลและการสื่อสาร ซึ่งการแยกจุดบริการรวมการลักษณะนี้จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นการลดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะมีทุกขั้นตอนมีการดำเนินการตามระบบและขั้นตอนที่ชัดเจน

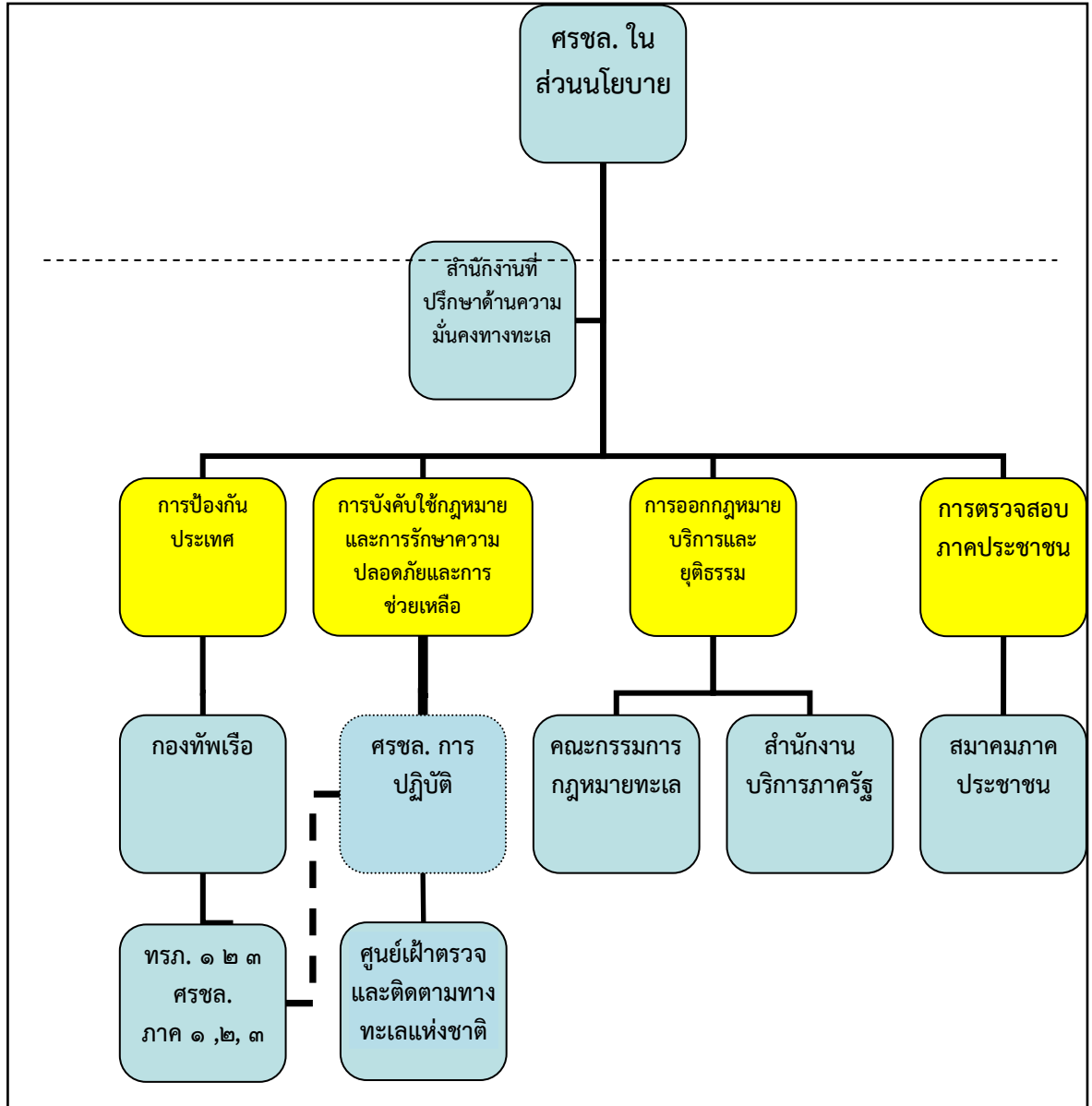
เจ้าหน้าที่จุดบริการไม่มีอำนาจในการให้สิทธิที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดได้ นอกจากนี้หลักฐานข้อมูลต่าง ๆ จะถูกส่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบงานนั้น ๆ ซึ่งจะสามารถตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จุดบริการอีกชั้นหนึ่ง

การติดตามและตรวจสอบ

๑. การปฏิรูประบบการตรวจ ติดตามภาพทางทะเล ซึ่งผลการประเมินขีดความสามารถที่เกี่ยวข้องพบปัญหาในด้านต่าง ๆ จำนวนมาก การแก้ปัญหาแบบบูรณาการระบบที่มีและสร้างระบบรวมของประเทศ โดยอาจจัดตั้งเป็นศูนย์เฝ้าตรวจและติดตามทางทะเลแห่งชาติ (Thailand Maritime Domain Awareness Center) แบบบูรณาการ ระบบที่มีอยู่แล้วทั้งหมดเข้าด้วยกัน ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน โดยต้องมีความพร้อมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์ตรวจจับติดตามเรือในทะเล และระบบเครือข่ายสื่อสารที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทางทะเลที่เป็นผลประโยชน์ของประเทศไทย และมีขีดความสามารถในการจัดทำและกระจายภาพสถานการณ์ทางทะเล (COP) ของประเทศไทยในส่วนของทะเลได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง และสามารถแลกเปลี่ยนข่าวสาร ข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อดำเนินการตามมาตรฐานสากล ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล (SOLAS 1974) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือเรือประสภภัยในทะเล (SAR 1979) โดยให้กองทัพเรือและหน่วยยามฝั่งรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ทั้งนี้จะเชื่อมโยงระบบที่มีอยู่เข้าเป็นระบบเดียว เช่น ระบบ AIS (Automatic Identification System) ของกรมเจ้าท่า และระบบติดตามเรือ (VMS : Vessel Monitoring System) ของกรมประมง และระบบเรดาร์ชายฝั่งของ ทร. โดยศูนย์นี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพเรือเนื่องจากมีความพร้อมทั้งองค์บุคคลมากที่สุด

๒. สนับสนุนการจัดตั้งประชาคม/สมาคมภาคประชาชน ที่มีความรับผิดชอบในการสนับสนุน และตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังการกระทำผิด หรือการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัย โดยประชาคมจะมีทั้งประชาคมตามพื้นที่และตามกลุ่มงานเช่น **ประชาคมประมงจังหวัด ประชาคม/อาสาสมัครอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล ศูนย์ดำรงธรรมภาคประชาชน และองค์กรภาคประชาชน เพื่อช่วยเหลือผู้ประสภภัยในทะเล** สนับสนุนกลุ่มงานเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ (Safety and service function) ในรูปศูนย์รับแจ้งข่าวและกระจายข่าวภาคประชาชนกระจายตามพื้นที่ชายทะเล โดยในการเริ่มต้นภาครัฐจะช่วยให้การจัดตั้งมวลชนในการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ซึ่งสามารถใช้มวลชนกลุ่มต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้สนับสนุนให้มีการดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ อยู่แล้ว เช่น กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติทางทะเล (ทสปช. ทางทะเล) ผลลัพธ์ที่คาดหวังคือจะเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีความรู้สึกหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติตามทั่วประเทศต่าง ๆ ต่างให้ประชาชนมีส่วนร่วมมักจะประสบความสำเร็จมากกว่าที่จะมอบให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการฝ่ายเดียว ทั้งนี้รัฐจะให้การสนับสนุนงบประมาณให้บางส่วนในการจัดตั้งประชาคม โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และให้สำนักงานที่ปรึกษาด้านความมั่นคงทางทะเลเป็นหน่วยงานกำกับด้านนโยบาย รวมถึงการประสานการปฏิบัติ

แผนภาพที่ ๔-๓ โครงสร้างและการจัดภาคความมั่นคงทางทะเลหลังการปฏิรูป



ที่มา : ผู้วิจัย, ๕๖๓

สรุป

การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยนั้น ได้ใช้เครื่องมือพื้นฐานที่องค์การสหประชาชาติจัดทำเพื่อประยุกต์ใช้สำหรับประเทศต่าง ๆ ได้แก่ การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance) การบังคับใช้กฎหมาย (Maritime Law Enforcement) การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense) และการรักษาความปลอดภัย พื้นฟูและการให้บริการทางทะเล (Maritime Safety, Recovery and Service) โดยนำแนวทางแบบการประเมินผล

ภาคความมั่นคงทางทะเลมาทำการประเมินโดยใช้กลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการใช้สูตรของ ทาโร่ ยามาเน มาทำการคำนวณ เพื่อให้ได้ค่าความเชื่อมั่นได้ที่ ๘๕ % จึงใช้ได้ตัวอย่างการประเมิน จำนวน ๔๑ ชุด แบ่งเป็นระดับนโยบาย จำนวน ๑๙ ชุด และระดับปฏิบัติ จำนวน ๒๒ ชุด ผลการประเมินพบว่า ค่าเฉลี่ยภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยอยู่ในระดับปานกลาง มีคะแนนเฉลี่ยแต่ละด้าน อยู่ที่ ๓.๓-๓.๔ จากคะแนนเต็ม ๕ โดยผลที่ได้พบว่าภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย มีช่องว่างระหว่างขีดความสามารถกับหน้าที่อยู่มากในด้านการบริหารจัดการ การบังคับใช้กฎหมาย และการรักษาความปลอดภัย แต่ในส่วนของ การป้องกันประเทศนั้น มีปัญหาที่น้อยกว่า เมื่อวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารจัดการสมัยใหม่แล้ว พบว่าด้านขีดความสามารถที่ได้รับ คะแนนการประเมินที่สูงดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ที่ได้รับการปฏิรูปแล้ว แต่อย่างไรก็ตามกับพบแนวโน้มของข้อบกพร่องของการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้น ในส่วนของการวางแผน การนำองค์กร และการประเมินผลอย่างลดล้นลงมา ในส่วนของการวางแผนชี้ให้เห็นถึงความต้องการ อย่างแรก คือ แผนการปฏิบัติงานร่วมกัน องค์กรวิธีหรือหลักการร่วมกัน ความรู้ที่ควรมีร่วมกัน ของผู้ปฏิบัติที่จะมาจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างที่สอง คือ การวางแผนเกี่ยวกับบุคลากร ตั้งแต่การจัดหา พัฒนาให้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับทะเล ในด้านกฎหมาย นโยบายระหว่างประเทศ ความรอบรู้ ในการประสานงานกับองค์กรข้างเคียง ส่วนที่สาม คือ การมีการวางแผนหรือนโยบายเกี่ยวกับการ จัดหา การมีเครื่องมือที่จะต้องสามารถบูรณาการกันได้ ซึ่งในส่วนของ การวางแผนควรมีการนำ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในด้านต่าง ๆ ทั้ง ๓ ให้กับองค์กร ส่วนการนำองค์กร และการติดตามและ การประเมินผลนั้น แม้ว่าจะยังไม่ไม่แสดงข้อบกพร่องให้ตรวจสอบได้มากนัก แต่หากวิเคราะห์ ด้วยหลักการบริหารแล้วการที่ประเทศไทยเลือกใช้รูปแบบการจัดการความมั่นคงทางทะเลโดยการใช้ รูปแบบของศูนย์อำนวยการแทนการก่อตั้งหน่วยงานยามฝั่ง สามารถคาดการณ์ได้ว่าภายหลังจาก ที่การวางแผนงานเกี่ยวกับบุคคล องค์กรวัตถุ และองค์กรวิธีได้ถูกจัดทำเรียบร้อยแล้ว ในระดับ นโยบาย และระดับปฏิบัติ จะเริ่มเห็นปัญหาในส่วนของ การนำองค์กรเมื่อนำแผนงานดังกล่าว ๆ มาใช้ ปฏิบัติ ทั้งนี้ความสำเร็จทั้งหมดทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำองค์กรของผู้นำองค์กร จำเป็นต้องใช้ผู้นำองค์กรที่มีภาวะผู้นำสูง และเป็นภาวะผู้นำสมัยใหม่ที่มุ่งผลประโยชน์ในภาพรวม ของชาติเป็นหลัก ผู้นำเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรได้วางแผนเกี่ยวกับเกี่ยวกับการพัฒนา บุคลากรอย่างรอบคอบ และอยู่ภายใต้สภาวะของการเป็นองค์กรแห่งความรู้ ดังนั้นเมื่อนำภาค ส่วนที่มีปัญหาปฏิรูปตามหลักการบริหารองค์กร ที่มีประสิทธิภาพและการอ้างอิงจากแนวทางการ ปฏิบัติที่ดีของนานาชาติแล้ว การศึกษาครั้งนี้จึงได้นำเสนอการปฏิรูปในส่วนของระดับนโยบายควรจัดตั้ง คณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และสำนักงานที่ปรึกษาด้าน ความมั่นคงทางทะเล ส่วนระดับปฏิบัติเสนอให้มีการจัดรูปแบบโครงสร้างภาคความมั่นคงทางทะเล ที่มี ๓ หน้าที่หลัก คือ การป้องกันประเทศ การบังคับใช้กฎหมายและการรักษาความปลอดภัยในทะเล แต่มีการบูรณาการหน่วยงานเข้าร่วมกัน เพื่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ของภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งจากการปฏิรูปครั้งนี้ได้ปลดความเป็นตัวตน ของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการสร้างความมั่นคงของประเทศไทยและประชาชนที่แท้จริง

๑๔๖

นอกจากนี้ควรสร้างระบบเฝ้าตรวจและติดตามทางทะเล คณะกรรมการกฎหมายทะเล สำนักงาน ให้บริการแบบ Maritime Government Shop Front และประชาคม/สมาคมภาคประชาชนขึ้น เพื่อช่วยเหลือและตรวจสอบภาครัฐ รวมถึงการเสนอแนะนโยบายแก่ภาครัฐ ซึ่งการปฏิรูปแบบรอบ ด้านเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของภาคความมั่นคงทางทะเลของไทย ตามหลักการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่เป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาคั้งนี้

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

กล่าวนำ

จากการที่สภาวะแวดล้อมของโลกในยุคปัจจุบัน โลกได้ก้าวเข้าสู่โลกยุคหลังสมัยใหม่ ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องหันมาสู่การรวมตัวเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจแทนที่การแข่งขันทางการทหาร จึงมีกิจกรรมและการใช้ประโยชน์จากทะเลมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมีในประวัติศาสตร์มนุษยชาติมาก่อน การที่เป็นเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดการสะสมความเสียหายและความขัดแย้ง รวมทั้งเกิดปัญหาใหม่อื่น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทั้งในรูปแบบของชีวิตและทรัพย์สิน ยิ่งไปกว่านั้นปัจจุบันพบว่าภัยคุกคามในสภาวะแวดล้อมทางทะเลในอนาคตที่จะเกิดขึ้นนั้น มีแนวโน้มการเกิดในรูปของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threat) ปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมาก ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยองค์การของรัฐเพียงองค์กรเดียว จึงมีความจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือและการผนึกกำลังระหว่างองค์กรทั้งภายในและภายนอกประเทศเข้าร่วมแก้ปัญหาดังกล่าว โดยที่ผ่านมาพบว่าองค์กรความมั่นคงทางทะเลของไทยยังไม่สามารถที่จะร่วมมือประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร นอกจากนี้หากปัญหาลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองอย่างทันท่วงทีตามเวลาที่เหมาะสมแล้ว ปัญหานั้น ๆ ก็จะสามารถขยายวงกว้างออกไปจนเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้ รวมทั้งจะไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขหากต้องแก้ไขที่ปลายเหตุของปัญหา

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญสภาพของสถานการณ์ในอนาคตที่สามารถจำแนกออกได้ ๓ ลักษณะ กล่าวคือ ๑. กลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ ๒. กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ และ ๓. กลุ่มปัญหาเกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรและภัยธรรมชาติ ที่ผ่านมาภาครัฐได้พยายามป้องกันและบรรเทาภัยดังกล่าวด้วยการมีมาตรการป้องกันและการมีหน่วยงานรับผิดชอบ โดยมีสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) รับผิดชอบในระดับนโยบาย ได้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลอย่างต่อเนื่อง ส่วนภาคปฏิบัติได้รวมหน่วยราชการ ๖ หน่วยประกอบด้วย กองทัพเรือ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง กองบังคับการตำรวจน้ำ มาร่วมปฏิบัติงานในรูปแบบของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือที่เรียกชื่อย่อว่า ศรชล. แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวพบว่ามีข้อขัดข้อง และอุปสรรคทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

รัฐบาลได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลขึ้น เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางทะเลทั้งปวงเป็นไปอย่างครอบคลุม เป็นระบบทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ พร้อมปรับเปลี่ยน

การดำเนินการในส่วนภาคปฏิบัติของทั้ง ๖ หน่วยงาน จากเดิมที่เป็นศูนย์ประสาน เป็นศูนย์
 อำนวยการ รวมทั้งมีการพิจารณาบทบาทขององค์กรภาคพลเรือน เอกชนและภาคสังคมที่เกี่ยวข้อง
 กับความมั่นคงในทะเลด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็นการปฏิรูปภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง
 ทางทะเลในทุกมิติครั้งสำคัญ

ในการนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรได้มีการประเมินประสิทธิภาพของโครงสร้างใหม่นี้
 จากหลาย ๆ มุมมองในทุกมิติว่ามีประสิทธิภาพที่จะสามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือ
 สภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทันหรือไม่ จึงนำมาสู่คำถามวิจัย
 ว่า อะไรจะเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้องค์กรความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถบูรณาการร่วมมือกัน
 แก้ไขปัญหาความมั่นคงทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ
 สามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัต
 ได้อย่างเท่าทันและมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยได้นำผลการดำเนินการของรัฐบาล กองทัพเรือ และ ศรชล.มาพิจารณาในมุมมอง
 ของทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ POLC (Planning , Organizing , Leading , Controlling)
 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นทฤษฎีแนวคิดสมัยใหม่ที่มีความสำคัญในทุกมิติของการบริหารองค์กร
 ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ สามารถสร้างเป็นสมมุติฐานเพื่อทำการคาดเดาคำตอบที่ให้กับคำถามวิจัย
 ที่ได้ตั้งไว้ ได้ว่า “การมีโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์กรความมั่นคงทางทะเลที่ชัดเจนจะเป็นปัจจัย
 หลักที่ส่งผลให้องค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถบูรณาการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา
 ความมั่นคงทางทะเลได้ตามแผน เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ เพื่อให้สามารถรองรับภัยคุกคาม
 รูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทัน” พร้อมกับ
 ได้ทำการพิสูจน์ในบทที่ ๔ ด้วยแบบสอบถามตามคู่มือ “การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล
 (Maritime Security Sector Reform Guide : MSSR)” ของสหรัฐฯ ที่ประกอบด้วย ๔ หน้าที่หลัก
 ได้แก่ การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance) การบังคับใช้กฎหมาย (Maritime Law
 Enforcement) การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense) และการรักษาความปลอดภัย
 ฟื้นฟูและการให้บริการทางทะเล (Maritime Safety, Recovery and Service) สำหรับรายละเอียด
 การประเมินนั้น ได้ประเมินจากขีดความสามารถของหน้าที่ย่อย ๆ จำนวน ๔๒ หน้าที่ย่อย ในหน้าที่
 หลักทั้ง ๔ หน้าที่ตามข้างต้น ว่ามีขีดความสามารถในการดำเนินการอยู่ในระดับใด โดยขีด
 ความสามารถจะวัดจากมิติด้านวิธีการ และมิติด้านการปฏิบัติงาน และวิเคราะห์ผลของแบบสอบถาม
 ด้วยการเปรียบเทียบกับทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ POLC กับเปรียบเทียบการดำเนินการ
 ภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ ได้ใช้กลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการใช้สูตรของ ทาโร
 ยามาเน่ มาทำการคำนวณ เพื่อให้ได้ค่าความเชื่อมั่นได้ที่ ๘๕ % จึงใช้ได้ตัวอย่างการประเมิน จำนวน
 ๔๑ ชุด ได้มีผลการวิจัยดังต่อไปนี้

สรุป

ผลการประเมินพบว่า ค่าเฉลี่ยภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยอยู่ในระดับปานกลาง มีคะแนนเฉลี่ยแต่ละด้านอยู่ที่ ๓.๓-๓.๔ จากคะแนนเต็ม ๕ โดยผลที่ได้พบว่าภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยมีช่องว่างระหว่างขีดความสามารถกับหน้าที่อยู่มากในด้านการบริหารจัดการทางทะเล ด้านการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งด้านการรักษาความปลอดภัย พื้นฟูและการให้บริการทางทะเล แต่ในส่วนของด้านการป้องกันประเทศนั้นมีปัญหาที่น้อยกว่ามิติด้านอื่น ๆ เมื่อเทียบกันแล้ว โดยมีรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

๑. ด้านการบริหารจัดการทางทะเล

๑.๑ ขีดความสามารถเฉลี่ย อยู่ในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย ๓.๓ จากคะแนนเต็ม ๕)

๑.๒ ขีดความสามารถที่ผ่านเกณฑ์ในระดับต่ำ มี ๓ ขีดความสามารถคือ ด้านขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองและการดำเนินการตามสนธิสัญญา, ด้านขีดความสามารถในการปรับใช้บุคลากรที่มีความรู้ทางการทูตในการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ, ด้านขีดความสามารถในการฝึกอบรม และให้ความรู้ผ่านโครงการและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งในภาพรวมคือการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ

๑.๓ เมื่อวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารสมัยใหม่ พบว่าผู้ประเมินในกลุ่มระดับนโยบายมีความพอใจมากกว่าระดับปฏิบัติ อันเนื่องมาจากความชัดเจนของ พ.ร.บ. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่มีการจัดโครงสร้าง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งการมีแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ของ สมช. ที่จะสิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ส่งผลให้สามารถบูรณาการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ตามแผนที่กำหนด และสามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เป็นพลวัตรได้อย่างเท่าทัน แต่ยังคงขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่เสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ นโยบายด้านทะเลแก่รัฐบาล , ครม. และ นปท. รวมทั้งเสนอกฎหมาย และข้อมูลความรู้แก่หน่วยปฏิบัติเพื่อให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

๑.๔ สรุปในภาพรวมของด้านการบริหารจัดการทางทะเล ยังขาดผู้บริหารองค์กรที่เป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเล ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งควรได้มีการวางแผนเกี่ยวกับการจัดหา และพัฒนาบุคลากรในระบบทั้ง ๒ ระดับ รวมทั้งการเร่งรัดจัดทำแผนความมั่นคงทางทะเล ของ สมช. เพื่อรองรับแผนฉบับปัจจุบันที่จะสิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ และการมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ นโยบายด้านทะเลแก่รัฐบาล, ครม. และ นปท. รวมทั้งเสนอกฎหมาย และข้อมูลความรู้แก่หน่วยปฏิบัติเพื่อให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

๒. ด้านการบังคับใช้กฎหมาย

๒.๑ ขีดความสามารถเฉลี่ย อยู่ในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย ๓.๓ จากคะแนนเต็ม ๕)

๒.๒ ขีดความสามารถที่ผ่านเกณฑ์ในระดับต่ำ มี ๕ ขีดความสามารถคือ ความสามารถในการเหนี่ยวนำบุคลากรในด้านการบริหาร ด้านอาชญากรรม ด้านความเป็นมืออาชีพทางจริยธรรมเพื่อรักษาความเที่ยงธรรม และการปราบทุจริต, ความสามารถในการมีตุลาการ

ที่มีความสามารถในการพิจารณาคดี , ความสามารถในการดำรงโครงสร้างพื้นฐาน และระบบ ในการลงทุน , ความสามารถในการจัดการสายพันธุ์และที่อยู่อาศัยในทะเล , ความสามารถในการ ควบคุมมลพิษอย่างเป็นระบบ

๒.๓ เมื่อวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารจัดการสมัยใหม่แล้วพบว่า การบังคับ ใช้กฎหมาย ไม่ได้มีปัญหาทางโครงสร้าง แต่เป็นปัญหาด้านการปฏิบัติที่หน่วยต่าง ๆ ใน ศรชล. ไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และมั่นใจในการใช้กฎหมาย, กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีเป็นจำนวนมาก และบางฉบับล้าสมัย, บุคลากร ทร. ไม่มีความรู้เพียงพอในหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และการรักษา ความปลอดภัย พื้นฟูและการให้บริการทางทะเล รวมทั้งการนำทรัพยากรของ ทร. มาใช้ในการบังคับ ใช้กฎหมาย ส่งผลกระทบต่อเตรียมความพร้อมในการกิจการป้องกันประเทศ รวมทั้งเป็นการใช้ ทรัพยากรที่มีคุณค่าทางยุทธการสูงไม่คุ้มค่า และไม่เหมาะสม

๒.๔ สรุปในภาพรวมด้านการบังคับใช้กฎหมาย คือบุคลากรตามหน่วยต่าง ๆ ยังขาดความชำนาญ และความเป็นมืออาชีพในสายงานด้านกฎหมาย ซึ่งควรได้จัดการศึกษา อบรม ให้แก่ผู้บังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ และให้มีจำนวนที่เพียงพอต่อการใช้งาน , กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องมีเป็นจำนวนมาก และบางฉบับล้าสมัย ซึ่งควรตั้ง คณะกรรมการกฎหมายทะเล ซึ่งมีผู้แทน จากหน่วยต่าง ๆ เพื่อบูรณาการ ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย เป็นสากล และไม่ซ้ำซ้อน

๓. ด้านการป้องกันประเทศ

๓.๑ ชี้ดความสามารถเฉลี่ย อยู่ในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย ๓.๔ จากคะแนน เต็ม ๕) ยกเว้นการป้องกันประเทศที่ ทร. รับผิดชอบได้รับคะแนนสูง เพราะมีโครงสร้าง การจัดหน่วย การแบ่งมอบความรับผิดชอบ มียุทธศาสตร์ และแผนการป้องกันประเทศที่ชัดเจน มีการฝึกอย่าง ต่อเนื่อง

๓.๒ ชี้ดความสามารถที่ผ่านเกณฑ์ในระดับต่ำ มี ๒ ชี้ดความสามารถคือ ความสามารถในการบริหารจัดการทางทะเล การทหาร ระบบบริหารคดี และระบบบริหารการ ยุติธรรมให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้, ความสามารถในการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใส และ การควบคุมทั่วไปต่อผู้ตรวจสอบภายใน

๓.๓ เมื่อวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารจัดการสมัยใหม่แล้วพบว่า ในระดับนโยบาย และโครงสร้าง ไม่มีปัญหา มีแผนรองรับชัดเจน มีปัญหาบ้างในการปรับเปลี่ยนแผน ส่วนปัญหา ที่ชัดเจนคือความซ้ำซ้อนในการใช้ยุทธภัณฑ์ ทร. ทั้งด้านการป้องกันประเทศ และการรักษา กฎหมายในทะเล

๓.๔ สรุปในภาพรวมด้านการป้องกันประเทศ มีปัญหาเล็กน้อยในด้านการปฏิบัติ ตามแผนงานที่กำหนดไว้ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงในบางครั้ง และปัญหาความซ้ำซ้อนในการใช้ ยุทธภัณฑ์ ทร. ทั้งด้านการป้องกันประเทศ และการรักษากฎหมายในทะเล

๔. ด้านการรักษาความปลอดภัย พื้นฟูและการให้บริการทางทะเล

๔.๑ ชีตความสามารถเฉลี่ย อยู่ในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย ๓.๔ จากคะแนนเต็ม ๕)

๔.๒ ชีตความสามารถที่ผ่านเกณฑ์ในระดับต่ำ มี ๓ ชีตความสามารถคือ ความสามารถในการดับเพลิงในทะเล, ความสามารถในการรับมือกับสิ่งรบกวนในทะเล, ความสามารถในการตัดสินใจของการเกิดอุบัติเหตุทางทะเล

๔.๓ การให้บริการทางทะเล ยังอยู่กระจัดกระจายตามหน่วยต่าง ๆ ทำให้ไม่สะดวกในการบริการแก่ประชาชน

๔.๔ สรุปลักษณะรวมด้านการรักษาความปลอดภัย พื้นฟูและการให้บริการทางทะเล ไม่มีปัญหาด้านการโครงสร้าง แต่เป็นปัญหาด้านการปฏิบัติที่ขาดความชำนาญ, ขาดอุปกรณ์เฉพาะในการปฏิบัติภารกิจ, ควรจัดตั้งสำนักงานให้บริการทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับทะเล ทั้งด้านทะเบียนด้านภาษี ใบอนุญาตต่าง ๆ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ในรูปแบบ Maritime Government Shop Front หรือ One Stop Service

จากผลการประเมิน ร่วมกับการเปรียบเทียบหลักการบริหารจัดการสมัยใหม่ สามารถสรุปลักษณะรวมของทั้ง ๔ ด้านได้ดังนี้

๑. ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร (Organizing) มีปัญหาน้อยมาก

๒. ปัญหาที่ตรวจพบจากมากไปน้อย ได้แก่การวางแผน (Planning) การนำองค์กร (Leading) และการประเมินผล (Controlling)

๓. ปัญหาการวางแผน ประกอบด้วยแผนความมั่นคงทางทะเล ของ สมช. ฉบับปัจจุบันที่จะสิ้นสุดในปี พ.ศ.๒๕๖๔, รวมทั้งการวางแผนด้านบุคลากร ตั้งแต่การจัดหา พัฒนาความรู้ในด้านเกี่ยวกับทะเล ด้านกฎหมาย นโยบายระหว่างประเทศ และการประสานงานกับหน่วยข้างเคียง, และการวางแผนในการจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือที่ตอบสนองภารกิจ และมีการบูรณาการการใช้งานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ, รวมทั้งต้องมีการวางแผนในระดับปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ชัดเจน

๔. ปัญหาการนำองค์กร แม้ว่าจะยังไม่แสดงข้อบกพร่องให้ตรวจสอบได้มากนัก แต่หากวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารแล้วพบว่าประเทศไทยเลือกใช้รูปแบบการจัดการความมั่นคงทางทะเลโดยการใช้รูปแบบของศูนย์อำนวยการแทนการก่อตั้งหน่วยงานยามฝั่ง (Naval Coastguard) โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้ภารกิจของ ทร. ยังไม่แยกชัดเจนระหว่างการป้องกันประเทศและการบังคับใช้กฎหมาย ยังคงใช้ยุทธวิธีของ ทร. ที่ซ้ำซ้อน เช่น ในบางกรณีมีการนำเรือรบไปใช้ในการลาดตระเวนตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย จึงสามารถคาดการณ์ได้ว่าภายหลังที่การวางแผนงานเกี่ยวกับบุคคล องค์กร วัตถุประสงค์ และองค์วิธีได้ถูกจัดทำเรียบร้อยแล้ว นโยบาย และระดับปฏิบัติ จะเริ่มเห็นปัญหาในส่วนของการนำองค์กรเมื่อนำแผนงานดังกล่าว ๆ มาใช้ปฏิบัติ ทั้งนี้ความสำเร็จทั้งหมดทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำองค์กรของผู้นำองค์กร จึงจำเป็นต้องใช้ผู้นำองค์กรที่มีภาวะผู้นำสูง

๕. ปัญหาการติดตามและการประเมินผล การติดตาม มีปัญหาในระบบตรวจการณ์ติดตามทางทะเล รวมทั้งการมีข้อมูลที่ครบถ้วนในทุกมิติและทันเวลา ซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยกรมมีศูนย์เฝ้าตรวจและติดตามแห่งชาติ(Thailand Maritime Domain Awareness Center) เพื่อเป็น

ศูนย์ที่รวบรวม และกระจายข้อมูลทางทะเลทั้งหมด ตลอด ๒๔ ชั่วโมง ส่วนการประเมินผลจากภาคประชาชน ควรสนับสนุนการจัดตั้งประชาคม หรือสมาคมภาคประชาชน ที่ช่วยสนับสนุน และตรวจสอบการปฏิบัติงานของ ศรชล. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ ศรชล. รวมทั้งเพื่อความโปร่งใส มีธรรมาภิบาล

ดังนั้นเมื่อนำภาคส่วนที่มีปัญหาปฏิบัติตามหลักการบริหารองค์กร ที่มีประสิทธิภาพ และการอ้างอิงจากแนวทางการปฏิบัติที่ดีของนานาชาติแล้ว การศึกษาครั้งนี้จึงได้นำเสนอการปฏิรูปในส่วนต่างๆ ดังนี้

๑. ระดับนโยบาย ควรจัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษาด้านความมั่นคงทางทะเล ทำหน้าที่เสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ นโยบายด้านทะเลแก่รัฐบาล , กรม. และ นปท. รวมทั้งเสนอกฎหมาย และข้อมูลความรู้แก่หน่วยปฏิบัติเพื่อให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

๒. ระดับปฏิบัติ ควรจัดรูปแบบโครงสร้างภาคความมั่นคงทางทะเลที่มี ๓ หน้าหลัก คือ การป้องกันประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย และการรักษาความปลอดภัยในทะเล แต่ให้มีการบูรณาการหน่วยงานเข้าร่วมกัน เพื่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งตามหลักการและผลการวิจัยแล้ว องค์กรความมั่นคงทางทะเลของไทย ควรอยู่ในรูปแบบของ Naval Coastguard แต่ด้วยการปรับโครงสร้างล่าสุดตาม พ.ร.บ. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รัฐบาลเลือกใช้วิธีการปรับเปลี่ยนจากศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งมีแนวทางการปฏิบัติยังไม่ถึงระดับ Naval Coastguard อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า คงจะต้องใช้เวลาอีกนานกว่าจะสามารถปรับเปลี่ยนตามแนวทางของผลการวิจัย ดังนั้นจึงควรปรับปรุงแก้ไขในด้านอื่น ๆ เพื่อให้การดำเนินการในรูปแบบศูนย์อำนวยการฯ มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลการวิจัย มีข้อเสนอ ดังนี้

๒.๑ ควรจัดตั้งศูนย์เฝ้าตรวจและติดตามทางทะเลแห่งชาติ (Thailand Maritime Domain Awareness Center) เพื่อเป็นศูนย์ที่รวบรวม และกระจายข้อมูลทางทะเลทั้งหมด ตลอด ๒๔ ชั่วโมง

๒.๒ ควรจัดตั้งสำนักงานให้บริการทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับทะเล ทั้งด้านทะเบียนด้านภาษี ใบอนุญาตต่าง ๆ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ในรูปแบบ Maritime Government Shop Front หรือ One Stop Service

๒.๓ ควรจัดตั้งองค์กรภาคประชาคม/สมาคมภาคประชาชนขึ้นเพื่อช่วยเหลือ และตรวจสอบภาครัฐ รวมถึงการเสนอแนะนโยบายแก่ภาครัฐ

ซึ่งการปฏิรูปในทุกมิติตามที่กล่าวข้างต้น ย่อมจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยตามหลักการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่เป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้

ข้อเสนอแนะ

๑. จากการที่การปฏิรูปความมั่นคงของประเทศไทยยังไม่เสร็จสมบูรณ์นั้น ดังนั้น การติดตามวัดผลการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยโดยรูปแบบนี้ จึงควรมีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องจนกว่าการปฏิรูปจะแล้วเสร็จสมบูรณ์ ทั้งนี้การวัดผล ควรมีการดำเนินการอย่างน้อยทุก ๆ วงรอบ ๒ ปี หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันในขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารแบบใหม่ POLC เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์หาจุดอ่อน และจุดแข็ง ในการพัฒนาขั้นต่อไป โดยในการสำรวจครั้งต่อไปนั้น หากไม่มีปัจจัยเวลามากำหนดควรเพิ่มจำนวนแบบสอบถามขึ้นเพื่อให้ได้ความน่าเชื่อถือที่ ๙๗.๕% ซึ่งเป็นค่ามาตรฐานทางคณิตศาสตร์

๒. ในส่วนของขั้นตอนการวางแผน (Planning) ขั้นตอนภาวะผู้นำหรือการนำองค์กร (Leadership) และการติดตามประเมินผล (Controlling) ควรมีการวิจัยเพื่อทำการศึกษาความเป็นไปได้ ความเหมาะสมในการใช้รูปแบบการบริหาร เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์รูปแบบต่าง ๆ มาใช้ในขั้นตอนการวางแผนงาน การสร้างภาวะผู้นำสมัยใหม่ เช่น องค์กรแห่งการเรียนรู้ในขั้นตอนการนำองค์กร ในส่วนของการติดตามและประเมินผล ควรมีการศึกษาในการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในงานด้านดังกล่าว รวมทั้งควรศึกษาหารูปแบบการประเมินผลภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก เพื่อนำมาใช้ประเมินผลงานขององค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- นเรศน์ วงศ์สุวรรณ. การทบทวนแนวคิด การปฏิรูป และการบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคง
ในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
บุญทัน ดอกไธสง. ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปัญญาชน,
๒๕๕๓.
- เผด็จศักดิ์ จารยะพันธุ์ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสถานการณ์ปัจจุบันและ
แนวโน้มในอนาคตของประเทศไทย กับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน, สกว. , พ.ศ.๒๕๕๐
- พัฒนาระบบบริหารบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ., สำนัก. แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของ
รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สัญญาชัย
เซ็นเตอร์, ๒๕๕๕.
- ยุทธศึกษาทหารเรือ, กรม. การประชุมทางวิชาการของกองทัพเรือ ครั้งที่ ๗ ๑๘ ก.ย.๕๖. กรุงเทพฯ :
กองโรงพิมพ์, ๒๕๕๖.
- วิเชียร วิทยอุดม. แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ. กรุงเทพฯ : บริษัทฟิล์มและ
ไซเท็กซ์จำกัด, ๒๕๕๑.
- ศึกษายุทธศาสตร์, กอง. ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, รายงาน
การวิจัยเรื่อง บทบาทของกองทัพเรือต่อความมั่นคงในช่องแคบมะละกา. ๒๕๕๙.
- สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, เอกสารเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๒ปี สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง,
การศึกษาปัญหาระดับยุทธศาสตร์และนโยบายของ ทร. ประจำปีงบประมาณ ๓๙-๔๐,
พ.ศ.๒๕๔๐.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทยและคณะ, ความท้าทายการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลไทยภายใต้
กติกาสากล, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ : ๒๕๕๖.

วารสารและหนังสือพิมพ์

- การขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี, กรม. “รายงานการสำรวจสถิติการขนส่งสินค้าทางน้ำบริเวณเมือง
ท่าชายทะเล ปี ๒๕๔๐-๒๕๔๖”, ๒๕๔๗.
- กรุงเทพธุรกิจ, ปีที่ ๒๖ ฉบับที่ ๘๘๘๗
- จุมพล สงวนสิน. โปสต์ทูเดย์. ๙ ก.พ. ๒๕๕๘.
- บทบรรณาธิการ. “เส้นทาง...สู่น้ำมันเถื่อน”, โปสต์ทูเดย์. ๓๐ พ.ย. ๒๕๕๗.
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ, “การบริหารจัดการด้านความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ
ทางทะเล ของไทยในปัจจุบัน”, นวีกาธิปไตยวาร (ฉบับที่ ๗๙), ๒๕๕๓.

วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

ชูศักดิ์ ชูไพฑูรย์, น.อ. “กรรมวิธีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทย”. เอกสารประจำภาค วทร.๔๐

สัมภาษณ์

จุมพล ลุ่มพิกานนท์, พลเรือโท, เจ้ากรมกิจการพลเรือนทหารเรือ. สัมภาษณ์. ๔ มีนาคม และ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

ณัฐชัย พลกล้า, วิศวกรโยธาชำนาญการพิเศษ กรมเจ้าท่า. สัมภาษณ์. ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘.

พรชัย สิงห์บุญ, นาวาโท, นักวิชาการประมงชำนาญการพิเศษ กรมประมง. สัมภาษณ์. ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘.

สนธิ โมธินา, น.อ., ผู้อำนวยการกองศึกษาสงครามทางเรือ ศูนย์ศึกษา ยุทธศาสตร์ทหารเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ. สัมภาษณ์. ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘.

บรรยาย

ทัพเรือภาค ๓, “เอกสารประกอบการบรรยาย กองยุทธการ ทัพเรือภาค ๓”.

Hans Born (Switzerland), เอกสารประกอบการบรรยาย “Security Sector Governance and Reform – Concepts and Contexts Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)”. ณ กรุงเทพมหานคร, ๒๐๑๓.

กฎหมาย

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช ๒๕๔๖

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๓๐ ก พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒

เอกสารไม่ตีพิมพ์

การต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, กระทรวง. “Maritime Security Sector Reform (MSSR) : September 2010”.

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (คปร.), แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย : ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, ๒๕๕๕

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙)”.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)”.

คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ, วุฒิสภา. “รายงานสรุปผลการสัมมนา เรื่อง “มองอนาคตประเทศไทย...ผ่านการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ”, วันพุธที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕.

ยก.ทร., อนุมัติ ทร. ทำยบันทึกข้อความ ยก.ทร.. ที่ กท ๐๕๐๕/๔๘๘ ลง ๒๐ มี.ค.๕๕ เรื่อง ขอความเห็นชอบแนวทางการปรับโครงสร้าง ศรชล. ที่อนุมัติ โดย ผบ.ทร. เมื่อวันที่ ๓๐ มี.ค. ๕๕.

ยุทธศึกษาทหารเรือ, กรม. “การประชุมทางวิชาการของกองทัพเรือ ครั้งที่ ๗ ๑๘ ก.ย.๕๖”. กรุงเทพฯ : กองโรงพิมพ์, ๒๕๕๖.

เรือ, กองทัพ. “ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๗”.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักงาน. “บันทึกข้อความ ที่ นร ๐๕๐๕/๒๒๗๘ ลง ๒๖ ต.ค.๕๗ เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๒”.

วิทยาการ กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ, กอง. “บันทึกข้อความ อส. (กองวิทยาการ) ที่ กท ๐๕๒๙/๑๐๔๑ ลง ๒๘ ก.ค.๕๒ เรื่องขอแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับขนาดพื้นที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยและความยาวขอบฝั่ง”. ๒๕๕๒.

ศรชล., “รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการเรื่องทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ครั้งที่ ๓/๒๕๖๓”. ๑๑ ก.พ.๖๓

ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ, ศูนย์. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง เสนอต่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ”. พ.ศ.๒๕๕๓

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)”.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘”.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “รายงาน โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง”. กรุงเทพฯ ๒๕๕๓.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ทาโร่ ยามาเน่. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://uxlabth.com/2018/11/26/taro-yamane-การกำหนดกลุ่มจำนวน>, 2020.

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, กรม. “น้ำมันรั่วไหลในทะเล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.marinegiscenter.dmcr.go.th/km/oilspill01/#.VOinzP-OdDY>, 2015.

ไทยรัฐออนไลน์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.thairath.co.th/news/crime/1788608>, 2020.

- ธาดา ราชกิจ. “แนวคิดด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation Concept)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.th.hrnote.asia/orgdevelopment/190524-human-relation-concept>, 2020.
- ธาดา ราชกิจ. “POLC ทฤษฎีที่สร้างประสิทธิภาพให้กับองค์กร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.th.hrnote.asia/orgdevelopment/190619-polc-management-concept>, 2020.
- บรรณาธิการโพสต์ทูเดย์, กอง. “รวบน้ำมันเถื่อน ๓ ล้านลิตรใต้ปีกธุรกิจระดับชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.posttoday.com>>, 2020.
- ผู้จัดการ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9570000050764>>, 2015.
- รูเบน อาซิเชียน. “การพัฒนาภาคความมั่นคง (ฮาวาย : ศูนย์การศึกษาความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : อ้างใน<<http://apdforum.com/th/article/rmiap/articles/print/features/2014/07/01/feature-pr-10>>, 2014.
- วิจัยและพัฒนาประมงทะเล,ระบบฐานข้อมูลเรือประมงทะเลไทย, สำนักงาน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :<<http://www.platalay.com/boatsurvey2554/index.ph>>, 2015.
- องค์การสหประชาชาติ. “การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/ssr/ssr_perspective_2012.pdf., 2015.
- องค์การสหประชาชาติ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/security.shtml>, 2015.
- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล.(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=216&lang=th, 2020.
- Arviid Pardo. “United Nation”. (Online). Available : https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/pardo_ga1967.pdf>, 2020.
- DCAF. Publications, (Online). Available : <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.Cfm>, 2015.
- DCAF. Publications, (Online). Available : <http://www.dcaf.ch/Publications/Security-Governance-in-Post-Conflict-Peacebuilding.>, 2015.
- History.com. “Great Depression History”. (Online). Available : <https://www.history.com/topics/great-depression/great-depression-history>, 2020.
- TNEWS. “‘รูปฉี’ พุดถึง คนไทยใจแคบที่ไม่รับโรฮิงญา”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.tnews.co.th/politic/454862/เอาอีกแล้ว-‘รูปฉี’พุดถึง-คนไทยใจแคบที่ไม่รับโรฮิงญา-..คำขอโทษ-3ปีที่แล้วไม่ทำให้เธอเปลี่ยนได้เลย>, 2020.
- The Department of International Development London School. (Online). Available : <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/pdf/WP/WP135.pdf>, 2015.

The Joint War Committee. “List of areas at risk for hull, war, strikes, terrorism and related perils”. (Online). Available : <https://www.maritimecyprus.com>, 2020.

Timothy Edmunds Maritime. “Security Sector Reform : Lessons From The Mainstream”. (Online). Available : <http://www.lessonsfrompiracy.net/files/2014/08/Edmunds-Maritime-Security-Sector-Reform-2.pdf>, 2020.

ภาษาอังกฤษ

Book

Albrecht Schnabel and Hans Born, Security Sector Reform : Narrowing the Gap between Theory and Practice, Geneva : DCAF, 2011.

BUREAU OF POLITICAL-MILITARY AFFAIRS กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ, Maritime Security Sector Reform (MSSR) : September 2010.

Mike Lawrence Smith and Matthew R. W. Uttley, (eds.) The Changing of Maritime Power London : Macmillan Press, 1999.

ภาคผนวก

ผนวก ก

แบบประเมินภาคความมั่นคงทางทะเลของไทย

๑. ข้อมูลผู้ให้การประเมิน

หน่วยงาน

: _____

ระดับงานปัจจุบัน (ระดับนโยบาย / ระดับปฏิบัติ)

: _____

ประสบการณ์การทำงาน : ในระดับนโยบาย _____ ปี ระดับ

ปฏิบัติ _____ ปี

วุฒิการศึกษาสูงสุด _____ อายุ _____ เพศ _____

๒. การประเมิน

ตารางระดับตัวชี้วัดที่ได้นำเสนอนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเป็นแนวทาง ตัวอย่างให้ผู้ประเมินมีเกณฑ์การให้คะแนนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ให้ผู้ประเมินใช้ระดับงานในปัจจุบันของผู้ประเมินเป็นตัวกำหนดเกณฑ์การชี้วัดที่จะใช้ในการประเมินในแต่ละหัวข้อ

๒.๑ การบริหารทางทะเล (Maritime Governance)

การใช้อำนาจและความรับผิดชอบของรัฐบาลในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย และในการออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย นโยบาย กฎระเบียบ แผนงานและโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล รวมถึงการเจรจาต่อรองและการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การควบคุมการใช้พื้นที่ทางทะเลด้วยการแย่งชิงผลประโยชน์ การฝึกอบรมและการศึกษาทางทะเล ความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและระหว่างรัฐบาล ความสามารถของหน่วยงานและความรับผิดชอบตามกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรม

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
<p>ก. ภารกิจทางทะเล (Maritime mission)</p> <p>งานแต่ละงานจำเป็นต้องให้แน่ใจว่ามีความสมดุลระหว่างมาตรการด้านความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกต่อการค้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย เสรีภาพในการเดินเรือ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล สิทธิส่วนบุคคลและวิถีชีวิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน</p>	<p>๑. ขีดความสามารถในการพัฒนา เป้าหมาย ความมั่นคงทางทะเลแบบรอบด้าน และแผนยุทธศาสตร์ (strategic plans) และการประยุกต์ใช้แผน ได้แก่</p> <p>ความร่วมมือระหว่างหน่วย การให้คำปรึกษา การตัดสินใจและการวางแผน การรายงานความก้าวหน้าการปฏิบัติตามแผน</p> <p>มีกำหนดเวลาการทบทวนยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติ</p> <p>มีการตรวจติดตามด้วยการบริหารและเชิงกฎหมาย</p>					
<p>ข. โครงสร้างหน่วยงานทางทะเล (Maritime agency organization)</p> <p>งานแต่ละงานจำเป็นต้องวิเคราะห์บทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงาน (รวมทั้งหน่วยงานระดับย่อย) ภายใต้ภาคทางทะเลแห่งชาติ และต้องแน่ใจว่ามีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และระหว่างหน่วยงานของรัฐในการสนับสนุนของยุทธศาสตร์ชาติ</p>	<p>๑. ขีดความสามารถกำหนดโครงสร้างหน่วยงานทางทะเลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ได้แก่</p> <p>มีผู้นำระดับสูงจากรัฐบาลเข้าร่วม มีความมั่นใจในการกำหนดความรับผิดชอบและการแบ่งมอบที่เหมาะสม</p> <p>การกำจัดความซ้ำซ้อนทั้งบทบาทละหน้าที่</p> <p>งบประมาณเหมาะสม</p> <p>ส่งเสริมการจัดสายการบังคับบัญชาและควบคุม</p> <p>มีการเสริมสร้างความสามารถการการอำนาจและการบังคับบัญชา</p> <p>๒. ขีดความสามารถการร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ประกอบด้วย :</p> <p>มีการสื่อสารกันสำหรับการพัฒนาและการบังคับใช้โครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทะเล</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	มีความเหมาะสมในการแบ่งปันและ ร่วมมือกันใช้ทรัพยากร มีความเหมาะสมในการมอบอำนาจ					
<p>ค. นโยบาย และ กฎหมายทางทะเล (Maritime law and policy)</p> <p>งานแต่ละงานจะต้องมี การพัฒนา ประเมิน ปรับปรุงและประกาศใช้ กฎหมาย นโยบายและ กฎระเบียบต่างๆ ทาง ทะเล</p>	<p>๑. ความสามารถในการเข้าสู่ข้อตกลงทาง ทะเลระหว่างประเทศ ประกอบด้วย : การมีปฏิสัมพันธ์ทางการทูตกับองค์กร การรักษาความปลอดภัยทางทะเลระหว่าง ประเทศ - เช่น IMO, WCO, ILO, IHO, IALA มีประสบการณ์ในการมีปฏิสัมพันธ์กับ องค์กรภาคเอกชนระหว่างประเทศทางทะเล (เช่นบริษัทประกัน) มีการทูตและการทำงานร่วมกันในระดับ ภูมิภาคในเรื่องที่เป็นความกังวลร่วมกัน ให้คำปรึกษาและความร่วมมือระหว่างกัน</p> <p>๒. ความสามารถในการพัฒนาและ ประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงของชาติทาง ทะเลและกฎระเบียบที่ผ่านนโยบายที่ เหมาะสมและโครงสร้างพื้นฐานด้านการ กำกับดูแล ประกอบด้วย: มีความเหมาะสมในการออกกฎหมาย ประกาศคำสั่งฝ่ายบริหาร มีการนำกฎระเบียบไปใช้ ปฏิบัติตามด้วยข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น IUU Fishing และ ISPS</p> <p>๓. ความสามารถในการสร้างระบบการ บริหารทะเลของประเทศ ประกอบด้วย: มีความเหมาะสมในกระบวนการออก ใบอนุญาต การแบ่งเขตและ /หรือการอนุญาต ที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมทางทะเล มีการ ใช้งานและการพัฒนา และการบริหารรายได้ ที่ เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ทางทะเล โดยรวม การรวบรวมและการพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	<p>การพัฒนาขีดความสามารถในการบังคับใช้ที่มีเป้าหมายและมีความเฉพาะเจาะจง</p> <p>การพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาทให้มีการจัดระเบียบ ตรากฎหมายและความโปร่งใส</p> <p>เผยแพร่ข้อมูลสาธารณะที่เฉพาะ เจาะจง และทันเวลา</p> <p>๔. ความสามารถในการพัฒนานโยบายทางทะเลอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วย:</p> <p>การเฝ้าตรวจและการประเมินผลการประเมินนโยบาย</p> <p>การทบทวนนโยบาย</p> <p>การวิจัยและการวิเคราะห์ที่เหมาะสม</p> <p>ข้อมูลการวางแผนที่เหมาะสม</p> <p>การทบทวนการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน กฎหมายและการตรากฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนานโยบาย</p> <p>การจัดทำงบประมาณที่โปร่งใสและมีกรอบแผนการกำกับดูแล</p>					
<p>ง.การสนับสนุนการทูตและกิจการต่างประเทศ (Diplomatic and foreign affairs support)</p> <p>งานแต่ละงานจำเป็นต้องใช้ในการประสานงานระหว่างหน่วยบังคับใช้กฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญากับหน่วยงานรับ ผิด ขอบ กิจ การระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางทะเลแห่งชาติที่มีประสิทธิภาพ</p>	<p>๑. ความสามารถในการมีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศและระดับพหุภาคี (ทั้ง เกี่ยว ข้อง และ ไม่ เกี่ยว ข้อง กับ ทะเล)</p> <p>ประกอบด้วย :</p> <p>สรรหาและพัฒนาบุคลากรมืออาชีพให้มีความเชี่ยวชาญตามที่ต้องการ</p> <p>๒. ความสามารถในการเจรจาต่อรองและดำเนินการตามสนธิสัญญาที่เหมาะสมเกี่ยวกับเรื่องการเดินทางเรือเช่นโจรสลัด การค้า การควบคุมของรัฐเจ้าของธง ส่งผู้ร้ายข้ามแดน อุตสาหกรรมการทดแทน ผู้ลี้ภัย การอพยพ และการค้ามนุษย์ ประกอบด้วย :</p> <p>สรรหาและพัฒนาบุคลากรมืออาชีพให้มีความเชี่ยวชาญตามที่ต้องการ</p> <p>กระบวนการให้คำปรึกษาและความคิดเห็นของประชาชน</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	<p>๓. ความสามารถในการปรับใช้บุคลากรที่มี ความรู้ทางการทูตในการสนับสนุนการจัด กิจกรรมระหว่างหน่วยงานทางทะเลที่ เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย:</p> <p>บุคลากรมืออาชีพที่มีความเชี่ยวชาญที่ จำเป็นสำหรับการทำงานระหว่างองค์กร</p>					
<p>จ. โครงการทางทะเล (Maritime programs)</p> <p>งานแต่ละงานต้องมีการ พัฒนาและการบังคับ ใช้กฎระเบียบและ มาตรฐานในการ สนับสนุนยุทธศาสตร์ และเป้าหมายแห่งชาติ</p>	<p>๑. ความสามารถในการครอบคลุมห่วงโซ่ คุณค่า (Value Chain) ของกิจกรรมการ กำกับดูแล ประกอบด้วย :</p> <p>การป้องกันโดยการสร้างและการประกาศ ใช้มาตรฐานและกฎระเบียบ การป้องกัน ด้วยการใช้หน่วยงาน ตรวจสอบและการบังคับใช้ การรับมือ ตอบโต้ ด้วยการใช้หน่วยงาน สืบสวนและหน่วยงานบังคับใช้ การคลี่คลาย และบรรเทา การฟื้นฟู</p>					
<p>ฉ. ความเชี่ยวชาญด้าน ทางทะเล (Maritime professionals)</p> <p>งานต่างๆ จำเป็นต้องมี การสรรหาบุคลากร ให้ การฝึก ศึกษา อบรม และ รักษาบุคลากรทางทะเล ทุกแขนงอาชีพ ทั้งที่ เกี่ยวกับการรักษาความ ปลอดภัยและความมั่นคง ทางทะเลในทั้งบุคลากร ในภาครัฐ ภาคเอกชน และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง กับการสนับสนุน</p>	<p>๑. ความสามารถในการจัดการเชิงกลยุทธ์ทุน มนุษย์เกี่ยวกับทะเลประกอบด้วย:</p> <p>การวิเคราะห์ความต้องการของภาครัฐ การวิเคราะห์ความต้องการของ ภาคเอกชน</p> <p>การวางแผนและการดำเนินการของ โครงการรับสมัครบุคลากร ที่มีการออกแบบ เพื่อให้บุคลากรที่มีทักษะที่เหมาะสมมีจำนวน ที่เพียงพอ</p> <p>การวางแผนและการดำเนินการระบบ ชดเชยและระบบบำเหน็จบำนาญอย่างเพียงพอ / ทันเวลา</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	<p>๒. ความสามารถในการพัฒนา จัดเตรียม การศึกษาและการฝึกอย่างต่อเนื่องด้วย คุณภาพและเป็นมืออาชีพให้กับบุคลากร ประกอบด้วย :</p> <p>การพัฒนาคุณสมบัติและมาตรฐานรวมถึง การยึดมั่นในหลักนิติธรรม</p> <p>กระบวนการรับสมัครและการรับที่ เหมาะสม</p> <p>ข้อกำหนดการออกไปอนุญาตและการ ทดสอบ ที่เหมาะสม (การประกาศและการ เผยแพร่ที่โปร่งใส)</p> <p>ความสามารถการตรวจสอบและสอบสวน ความต้องการการศึกษาต่อเนื่องที่ เหมาะสม</p> <p>กลไกทางจริยธรรมและการกำกับดูแล</p> <p>๓. ความสามารถในการฝึกอบรมและให้ ความรู้อย่างมืออาชีพทางทะเลอย่างเพียงพอ ผ่านโครงการและสถาบันการศึกษา (เช่น โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนหน่วยยามฝั่ง วิทยาลัยทางทะเล) เพื่อสนับสนุนความ ต้องการของบุคลากรภาครัฐและเอกชน ประกอบด้วย :</p> <p>องค์กร</p> <p>งบประมาณ (ภาครัฐและเอกชน)</p> <p>บุคลากร</p> <p>หลักสูตร</p> <p>อุปกรณ์ (Equipment)</p>					

๒.๒ การบังคับใช้ทางแพ่งและอาญาทางทะเล (Maritime Civil and Criminal Authority)

การบริหารจัดการอำนาจและความรับผิดชอบที่จะรักษาดินแดนทางทะเลจากกิจกรรมที่ผิดกฎหมายเช่นการก่อความเสียหายต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ด้วยการก่อวินาศกรรมการการทำลาย การก่อการร้ายหรืออาญากรรม การกระทำผิดตามชายแดน และการทำความเสียหายที่ผิดกฎหมายหรือลักลอบทรัพยากรทางทะเล

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
<p>ก. การบังคับใช้กฎหมายแพ่งและอาญา (Enforcement of Civil and Criminal Laws)</p> <p>งานที่จำเป็นต้องให้มั่นใจว่าการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและการบังคับใช้สนธิสัญญาทั้งหมดที่บังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบในลักษณะที่โปร่งใสและมีจริยธรรม</p>	<p>๑. ความสามารถในการมีบุคลากรที่ผ่านการฝึกอบรมและมีคุณสมบัติการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย:</p> <p>โครงการคัดเลือกและการฝึกอบรมบุคลากรที่เหมาะสม เพื่อสร้างหน่วยกำลังที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย</p> <p>โครงการฝึกอบรมต่อเนื่องและเฉพาะทาง ที่เหมาะสมสำหรับความท้าทายและสภาพแวดล้อมทางทะเล</p> <p>ขีดความสามารถเกี่ยวกับการร้องเรียนและการสืบสวน</p> <p>การควบคุมเชิงการบริหารต่อมาตรฐานวิชาชีพ</p> <p>๒. ความสามารถระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการประสานงานระหว่างประเทศ และความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย :</p> <p>การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ</p> <p>ความกังวลในเชิงพาณิชย์และการค้า</p> <p>โครงการเพื่อสภาพแวดล้อมและสาธารณสุขประชาชน</p> <p>การปกป้องความมั่นคง และการสืบสวน</p> <p>การแบ่งปันข่าวสาร และผลการวิเคราะห์ภัยคุกคาม ข้อมูลการเงิน การบังคับใช้กฎหมาย และผลการฝึกซ้อมอย่างเหมาะสม</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	<p>ความสามารถในการใช้ข้อมูลร่วมกันในระดับสากลตามความเหมาะสม และตามความต้องการ / ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกัน</p> <p>๓. ความสามารถอย่างเหมาะสมในการเหนี่ยวนำบุคลากรด้านการบริหาร ด้านอาชญากรรมและด้านความเป็นมืออาชีพในการรับผิดชอบต่อมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อรักษาความเที่ยงธรรมสาธารณะชน และปราบปรามการทุจริต และการเหนี่ยวนำถึงภาคเอกชนและองค์กรอื่น ๆ ที่รับผิดชอบประกอบด้วย:</p> <p>การทดสอบ การมอบใบอนุญาตและการศึกษาต่อเนื่องเกี่ยวกับกฎหมาย ทักษะและความรู้ด้านการปฏิบัติการและด้านยุทธศาสตร์สำหรับบุคลากรที่ทำหน้าที่การบังคับใช้กฎหมาย</p> <p>อำนาจและความสามารถด้านการกำกับดูแลทั่วไป</p> <p>การจัดตั้งและจัดการความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่าการกำกับดูแลที่เพียงพอ</p> <p>๔. ความสามารถในการดำเนินการด้านการปฏิบัติการ รวมถึงปฏิบัติการร่วมประกอบด้วย:</p> <p>การลาดตระเวนตามปกติ</p> <p>ตรวจสอบ เยี่ยมเรือ และกระบวน การสืบ / การค้นหา / จับกุม</p> <p>การสืบสวน ห่วงโซ่ของการดูแลและประสานงานอัยการ</p> <p>ความสามารถในการขึ้นเรือโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่ชักทวงสอดคล้อง</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	<p>กิจกรรมการรักษาความปลอดภัยเฉพาะรวมทั้งตบรักษาความปลอดภัยวีไอพี การควบคุมฝูงชน, ต่อด้านการก่อการร้าย / การป้องกันโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญทางทะเล และการตอบสนองทุกอันตราย</p> <p>ตรวจจับภัยคุกคาม</p> <p>การประสานงานและการแบ่งปันข้อมูล</p> <p>การแบบบูรณาการร่วมกันโดยหน่วยงานทางทะเลและอื่น ๆ และหน่วยงานที่จะห้ามกิจกรรมทางอาญา</p>					
<p>ข. การจัดการชายแดนแบบบูรณาการ (Integrated border management)</p> <p>เป็นภารกิจที่ต้องให้มีการกำกับดูแลชายแดนที่เหมาะสมเพื่อให้มั่นใจว่าภาษีและการศุลกากรสินค้าได้รับการจัดเก็บตามกฎหมาย และมีการป้องกันการขนย้ายสินค้าและการเข้าเมืองที่ผิดกฎหมาย</p>	<p>๑. ความสามารถในการดำเนินการตามกฎหมายศุลกากรระเบียบและนโยบาย ประกอบด้วย:</p> <p>ปฏิบัติตามกรอบมาตรฐาน ข้อตกลงระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค</p> <p>กฎหมายและนโยบายที่เหมาะสมกับมาตรฐานและกระบวนการที่มีอยู่</p> <p>กระบวนการศุลกากร เพื่อการปรับปรุงความมั่นคงและความสมบูรณ์ตามแนวชายแดน ในขณะที่ดำรงการอำนวยความสะดวกในการขนส่งการค้า</p> <p>๒. ความสามารถในการบริหารจัดการดำเนินงานศุลกากร ประกอบด้วย:</p> <p>บุคลากรที่ได้รับการฝึกฝนและทดสอบที่เพียงพอต่อการลาดตระเวน การอำนวยความสะดวกและการติดตามตรวจสอบงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการศุลกากรในทุกท่าเรือ</p> <p>การปฏิบัติตามมาตรฐานการตรวจสอบสินค้าก่อนขนถ่ายขึ้นลงเรือได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย</p> <p>๓. ความสามารถในการบริหารงานศุลกากร ภาษีนำเข้าและส่งออก ประกอบด้วย:</p> <p>ระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้าและภาษีระวางเรือ</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	<p>การประสานงานระหว่างหน่วยงาน มีผู้แทนในการประสานงานในการเชื่อมต่อรายรับของประเทศกับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งแห่งชาติ การจัดหาสินทรัพย์ทางทะเล และการบำรุงรักษาและการพัฒนาท่าเรือ</p> <p>ความสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการจัดเก็บภาษีและการแข่งขันทางการตลาด</p> <p>๔. ความสามารถในการควบคุมการเข้ามายังท่าเรือ ประกอบด้วย :</p> <p>การกำหนดเส้นเขตแดนที่ชัดเจน และการกำหนดการเข้าออกท่าเรืออย่างเป็นทางการ</p> <p>การอำนวยความสะดวกด้านรักษาความมั่นคง การตรวจสอบ การตรวจคนเข้าเมือง การตรวจติดตามการรวบรวมข่าว และระงับภัยคุกคามอย่างเหมาะสม</p> <p>ระบบการควบคุมชายแดนและการตรวจคนเข้าเมืองที่เหมาะสม รวมถึงการออกวีซ่าควบคุมหนังสือเดินทาง และการเข้าถึงข้อมูลของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศอื่นๆ</p> <p>การควบคุมและสั่งการตามกฎหมาย ได้รับการดำเนินการอย่างมืออาชีพ รวมทั้งการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยและพันธมิตรที่เหมาะสมตามความจำเป็น</p> <p>๕. ความสามารถในการดำเนินการเฝ้าระวังชายแดน ประกอบด้วย:</p> <p>จุดตรวจชายแดนที่ด่านผ่านที่สำคัญอื่น ๆ ความสามารถในการลาดตระเวนทางอากาศทางบก และทางทะเล</p> <p>การรวบรวมข่าวกรองและการประเมินภัยคุกคาม</p> <p>การประสานงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อจัดการการพื้นที่ความรับผิดชอบที่ทับซ้อนกัน และเติมเต็มช่องว่าง</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
<p>ค. การสนับสนุนภาคการ พิจารณาคดี (Judicial sector support)</p> <p>ภารกิจที่จำเป็นสำหรับ ภาคการพิจารณาคดีและ การพิพากษาคดีที่ เกี่ยวข้องกับทะเลภายใต้ ระบบกฎหมายที่เปิด กว้างที่มีพื้นฐานความ เข้าใจสภาพแวดล้อมการ ทำงานทางทะเล</p>	<p>๑. ความสามารถในการมีตุลาการที่มี ความสามารถและการสนับสนุนกระบวนการ พิจารณาคดี ประกอบด้วย :</p> <p>ตุลาการที่มีความรู้และได้รับการศึกษา อย่างต่อเนื่อง</p> <p>โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก สะดวกในการตัดสินคดีเกี่ยวกับกิจการทาง ทะเลและการประยุกต์ใช้กับคดีไม่ได้เกี่ยวกับ ทะเลโดยตรง เช่น ตรวจสอบคนเข้าเมือง</p> <p>๒. ความสามารถในการให้บริการที่มี ความสามารถในการไต่สวนพิจารณา พิพากษาความผิดที่เกี่ยวข้องกับกิจการทาง ทะเล ประกอบด้วย :</p> <p>ผู้เชี่ยวชาญบุคลากรมืออาชีพ ที่มีความรู้ และได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง</p> <p>โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก สะดวกในการตัดสินคดีเกี่ยวกับกิจการทาง ทะเลและการประยุกต์ใช้กับคดีไม่ได้เกี่ยวกับ ทะเลโดยตรง เช่น ตรวจสอบคนเข้าเมือง</p> <p>ประสบการณ์ ความสามารถ และอำนาจ การสืบสวน</p> <p>ดุลพินิจที่จะดำเนินคดี</p> <p>๓. ความสามารถในการดำรงโครงสร้าง พื้นฐานและระบบในการลงทัณฑ์ ประกอบด้วย:</p> <p>บุคลากรมืออาชีพผ่านการฝึกอบรม ที่ได้รับสิ่งอุปกรณ์จำเป็น และมีความ รับผิดชอบในการลงทัณฑ์</p> <p>โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ที่จำเป็นในการคุมขังนักโทษ ในข้อหาที่ค้างอยู่และถูกตัดสินจำคุกต่อผู้ที่ก่อ อาชญากรรมทางทะเล รวมทั้งผู้ที่มีกระทำผิด ในทะเลหลวง</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	ขั้นตอนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ สำหรับการติดตามและตรวจสอบนักโทษที่ถูก คุมขัง และที่ได้รับการทำทาบบน สืบสวนและดำเนินคดีละเมิดของบุคคล ที่อยู่ในความดูแล					
ง. ความมั่นคงท่าเรือ (Port security) งานที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจ ว่าท่าเรือและระบบการ ขนส่งทางทะเลได้รับความ ความคุ้มครอง และมีการ กำจัดขีดความสามารถที่ จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือ โจมตีดินแดนของประเทศ ประชากร เรือ และ โครงสร้างพื้นฐาน	๑. ความสามารถในการพิสูจน์ทราบถึงสภาพ ภัยคุกคาม และการตั้งค้ำระดับความมั่นคงที่ เหมาะสมเพื่อรับมือกับภัยคุกคามบนพื้นฐาน ที่ยั่งยืน ประกอบด้วย: การเชื่อมโยงกับแหล่งข่าว กลไกการสื่อสารที่ใช้ในการส่งข้อมูลภัย คุกคามตามความเหมาะสม ๒. ความสามารถในการควบคุมการเข้าออก ท่าเรือของทั้งองค์กรบุคคลและองค์กรรัฐ เพื่อให้ เกิดการดำเนินการคัดกรองความเหมาะสม ของพนักงานและเอกสารของผู้มาปฏิบัติงาน และให้มีการตรวจสอบและการตอบสนองต่อ ภัยคุกคามที่เหมาะสม ประกอบด้วย: การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพโดยการ บริหารงานทางทะเลที่เหมาะสม การฝึกอบรม การฝึกซ้อมและการฝึก จำลองสถานการณ์ในท่าเรืออย่างมีประสิทธิภาพ					
จ. ความปลอดภัยของ เรือ(Vessel security) ภารกิจที่จำเป็นเพื่อให้ แน่ใจว่าเรือได้รับความ คุ้มครองทั้งจากการนำเข้า มาหรือเปิดเผยในสิ่ง ต่อไปนี้ ผู้สินค้าไม่ได้รับ อนุญาต คน การติดตาม เรือ หรือการตรวจสอบ และจากการใช้ประโยชน์ หรือ นำ เป็น ไป เป็น เครื่องมือในการโจมตี	๑. ความสามารถในการควบคุมการเข้าออก เรือ เพื่อให้เกิดการดำเนินการคัดกรองที่ความ เหมาะสมต่อพนักงานและเอกสารของผู้ที่มา ทำงาน และให้มีการตรวจสอบและการ ตอบสนองต่อภัยคุกคามที่เหมาะสม และให้ พร้อมที่จะตอบโต้สิ่งแปลกปลอมที่ลักลอบ เข้ามา และการตอบโต้ภัยคุกคามด้วยกำลังที่ เหมาะสม ประกอบด้วย: การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพโดยการ บริหารงานทางทะเลที่เหมาะสม การฝึกอบรม การฝึกซ้อมและการฝึก จำลองสถานการณ์ในท่าเรืออย่างมีประสิทธิภาพ					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
<p>ฉ. ความมั่นคงต่อห่วงโซ่อุปทาน (Supply chain security)</p> <p>ภารกิจที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าส่วนประกอบหรือองค์ประกอบที่สนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในห่วงโซ่อุปทานทางทะเล ที่ไม่จำกัดเฉพาะการขนส่งสินค้าตู้คอนเทนเนอร์ แต่รวมถึง เชื้อเพลิง สิ่งอุปกรณ์ ชิ้นส่วน สิ่งอำนวยความสะดวก บนบกลูกเรือบริษัทผู้ผลิต คนทำงานตามท่าเรือ กรรมกรและแรงงาน ให้ได้รับการคุ้มครองจากผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาต การนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการโจมตี</p>	<p>๑. ความสามารถในการควบคุมการเข้าถึงเพื่อดำเนินการคัดกรองอย่างเหมาะสมต่อพนักงานและเอกสารของแรงงาน เพื่อค้นหาและรับมืออย่างเหมาะสมต่อภัยคุกคามเพื่อค้นหาหรือความพยายามเข้าถึงโดยผิดกฎหมาย และเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามด้วยที่มีการใช้กำลังที่เหมาะสมประกอบด้วย:</p> <p>แสวงหาและการประสานงานกับภาคเอกชน</p> <p>การฝึกอบรมและอุปกรณ์เพื่อช่วยในการตรวจสอบการปลอมแปลง</p>					
<p>ช. การบังคับใช้กฎหมายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Maritime environmental enforcement)</p> <p>งานที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล ให้สอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศ</p>	<p>๑. ความสามารถในการจัดการสายพันธุ์และที่อยู่อาศัยทางทะเล ประกอบด้วย:</p> <p>กฎหมายและกฎระเบียบที่กำหนดมาตรฐานและข้อห้ามเกี่ยวกับการรุกรานสัตว์และสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ ที่อยู่อาศัย และการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>การบังคับใช้ใบอนุญาต และระบอบการอนุญาต การสนับสนุนความสามารถในการสืบสวน</p> <p>ขีดความสามารถการไต่สวนและการพิจารณาคดีสำหรับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหาร คดีแพ่ง และคดีอาญา</p> <p>บุคลากรทางทะเลที่ได้รับการอบรม ได้รับมอบหมายหน้าที่ และมีการกำกับดูแลเพื่อทำงานด้านการบังคับใช้กฎหมายและ</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	<p>กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสายพันธุ์และการป้องกันที่อยู่อาศัย</p> <p>หุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนและการศึกษาเพื่อการอนุรักษ์ บรรเทาและฟื้นฟู สายพันธุ์และที่อยู่อาศัยการ</p> <p>๑. ความสามารถในการควบคุมมลพิษในสภาพแวดล้อมทางทะเลอย่างเป็นระบบประกอบด้วย :</p> <p>การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องในการอภิปรายเกี่ยวกับมาตรฐานสากลที่เวทีองค์การระหว่างประเทศระดับพหุภาคี</p> <p>กฎหมายและกฎระเบียบสอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศที่ใช้กำหนดมาตรฐานและข้อห้ามในการทิ้ง ปล่อยจากเรือ และการจัดการมลพิษทางทะเลอื่น ๆ</p> <p>การบังคับใช้ระบบใบอนุญาตและการอนุญาตให้ระบอบการปกครองที่มีกำลังการผลิตการตรวจสอบ</p> <p>ขีดความสามารถการไต่สวนและการพิจารณาคดีสำหรับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหาร คดีแพ่ง และคดีอาญา</p> <p>บุคลากรทางทะเลที่ได้รับการอบรม ได้รับมอบหมายหน้าที่ และมีการกำกับดูแลเพื่อทำงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย</p>					

๒.๓ การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense)

การใช้อำนาจและความรับผิดชอบในการป้องกันประเทศที่จะยับยั้ง ค้นหา และสกัดกั้น การกระทำที่ผิดกฎหมายต่อโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพย์สิน และผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ใช้ทะเล

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
<p>ก. การบริหารการป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime defense administration)</p> <p>งานที่จำเป็นในการทำความเข้าใจในบทบาทและความรับผิดชอบต่อบทบาทการป้องกันประเทศภายในและระหว่างหน่วยงานทางทะเล ในระดับชาติและระดับย่อย และต้องมีการประสานงานในการสนับสนุนของยุทธศาสตร์ชาติ</p>	<p>๑. ความสามารถในการอำนวยความสะดวกในการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วย ประกอบด้วย :</p> <p>การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โครงการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชน การป้องกันความมั่นคงและการคุ้มครองการสืบสวน</p> <p>ความสามารถของกองกำลังป้องกันประเทศที่จะทำงานร่วมกับกระทรวงต่างประเทศและนักการทูตอื่น ๆ เกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางทะเล ประกอบด้วย:</p> <p>การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและกระบวนการที่เห็นชอบร่วมกัน รวมทั้งการวางแผนร่วมกัน</p> <p>การแลกเปลี่ยนบุคลากร พิธีสารการแบ่งปันข้อมูล</p> <p>๓. ความสามารถในการจัดการบุคลากรการป้องกันทางทะเล ประกอบด้วย:</p> <p>โปรแกรมสรรหาและคัดเลือก โครงการการฝึกอบรมร่วมกันที่มีการควบคุมดูแลโดยคณะนายทหารที่มีความรู้ความสามารถ และนายทหารประทวน (NCO)</p> <p>๔. ความสามารถในการบริหารจัดการทางทะเล การทหาร ระบบบริหารคดีทั้งทางแพ่งทางอาญาและการบริหารระบบยุติธรรม</p> <p>ประกอบด้วย :</p> <p>ฐานทางกฎหมายที่เหมาะสม การร้องเรียนและความสามารถในการสืบสวน</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	<p>ความสามารถในการตัดสินใจ ระบบการบันทึกและการจัดการข้อมูล การร่วมมือและประสานงานกันกับ บุคลากรการบังคับใช้กฎหมายอื่น</p> <p>๕. ความสามารถในการจัดการอย่างเป็น ระบบต่อการจัดยุทธโศปกรณ์ทางทะเล ประกอบด้วย : ความโปร่งใสและกระบวนการสาธารณะ การร้องเรียนและความสามารถในการ ตรวจสอบ การบริหารจัดการโครงการที่เพียงพอ มีการต่อต้านการทุจริต และการขัดแย้ง ผลประโยชน์ที่เหมาะสม และมีแนวทางการ ปฏิบัติด้านจริยธรรมและการบังคับใช้ กระบวนการสาธารณะที่โปร่งใส ความสามารถรับเรื่องร้องเรียนและการ สืบสวน การบริหารจัดการโครงการที่เพียงพอ แนวทางและการบังคับใช้ที่เหมาะสม ต่อการต่อต้านการทุจริต การขัดกันของ ผลประโยชน์ และการขัดแย้งทางผลประโยชน์ และมีแนวทางการปฏิบัติด้านจริยธรรมและ การบังคับใช้</p> <p>๖. ความสามารถในการจัดการ ประกอบด้วย : การจัดทำงบประมาณที่โปร่งใส การบริหารและการกำกับดูแลตาม กฎหมาย การควบคุมทั่วไปต่อผู้ตรวจสอบภายใน</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
<p>ข. กองกำลังป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime defense forces)</p> <p>งานที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่ายุทธโศปกรณ์ของกองทัพเรือและของหน่วยงานที่มีบทบาทการป้องกันประเทศสามารถปกป้องปมทางทะเลแห่งชาติ จากภัยคุกคามหรือความสูญเสียจากการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือการรุกรานที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม</p>	<p>๑. ความสามารถในการควบคุมและบังคับบัญชาที่เหมาะสม ต่อกองกำลังทางเรือและกองกำลังสนับสนุนในการปฏิบัติการทางทะเลที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย:</p> <p>โครงสร้างการบังคับบัญชาทางทหารอยู่ภายใต้ และได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจฝ่ายพลเรือนที่เหมาะสม</p> <p>ผู้ประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วย</p> <p>การประสานงานในภูมิภาคและความร่วมมือระหว่างประเทศ</p> <p>๒. ความสามารถในการเติมเต็มภารกิจการปฏิบัติการพิเศษ เช่นการตรวจค้นหา การยับยั้งและสกัดกั้นภัยคุกคามต่อโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ สิทธิทรัพย์และผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ใช้ทะเล</p> <p>ประกอบด้วย :</p> <p>นโยบายและแผน</p> <p>ขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐาน</p> <p>คู่มือเกี่ยวกับกฎระเบียบมาตรฐานขององค์กร</p> <p>ยุทธวิธี เทคนิคและกระบวนการ</p> <p>การฝึกอบรมในการปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง</p> <p>๓. ความสามารถในการวางกำลังและรักษากองเรือป้องกันประเทศทางทะเล</p> <p>ประกอบด้วย :</p> <p>เรือ เครื่องบินและอุปกรณ์สนับสนุน</p> <p>การบำรุงรักษายุทธโศปกรณ์</p> <p>คลัง เชื้อเพลิงและสิ่งส่งกำลัง เพื่อให้มั่นใจว่าเส้นทางเดินเรือและการขนส่งที่ปลอดภัยของการขนส่งสินค้าทางทะเล</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	<p>๔. ความสามารถในการรวบรวม รักษาความปลอดภัย ส่งต่อตามกระบวนการ วิเคราะห์ บัญชีการและตีความอย่างเป็นระบบต่อ ข้อมูล /ข่าวสาร ที่เกี่ยวกับภัยคุกคามจาก ภายนอก ต่อ ปม คมนาคม ทางทะเล ประกอบด้วย :</p> <p>ตรวจจับภัยคุกคาม ความสามารถในการสืบสวน การประสานงานและการแบ่งปันข้อมูล การปฏิบัติการร่วมที่เกี่ยวกับ การเฝ้าระวังทางทะเล</p> <p>๕. ความสามารถในการวางแผนสำหรับ เหตุการณ์ในการการป้องกันประเทศทางทะเล ฉุกเฉิน ประกอบด้วย:</p> <p>การฝึกอบรวม การฝึกร่วม การปฏิบัติการร่วมกันระหว่างประเทศ</p>					
<p>ค. การรับรู้สถานการณ์ทางทะเล / ความตระหนักรู้ทางทะเล (Maritime situational awareness (MSA)/ maritime domain awareness (MDA))</p> <p>งานที่จำเป็นในการเข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อสิ่งที่เกี่ยวข้องกับปมทางทะเล ระดับโลกและระดับภูมิภาคที่สามารถส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม</p>	<p>๑. ความสามารถในการสร้างระบบการติดตามเรือ สินค้าและลูกเรือผ่านการพัฒนา ภาพสถานการณ์ทางทะเล (COP) ประกอบด้วย :</p> <p>การเข้าถึงและพัฒนา จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับเรือ อากาศยานทางทะเล รวมทั้ง คน อังค์กร และสินค้าและ / หรือโครงสร้างพื้นฐานทางทะเลที่สำคัญ</p> <p>๒. ความสามารถในการควบคุมของหน่วยงานที่ปฏิบัติการทางทะเลต่าง ๆ และ ศูนย์รวบรวมและกระจายข่าว ที่มีประสิทธิภาพ</p> <p>ประกอบด้วย:</p> <p>ภาพสถานการณ์ร่วม (Common operational pictures) การผสมกระแสของข่าวทางอากาศทางทะเล และทางบก การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข่าวกรอง</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
	<p>ตรวจจับภัยคุกคามจากทะเล อากาศ และทางบก</p> <p>ความสามารถการสืบสวน</p> <p>๓. ความสามารถในการประสาน ร่วมกัน แบ่งปัน และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ประกอบด้วย :</p> <p>การแบ่งปันข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย</p> <p>การปฏิบัติการร่วมและการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารจากพันธมิตรในภูมิภาค</p> <p>ช่องทางการในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร</p>					

๒.๔ ความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล (Maritime Safety Response and Recovery)

การดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบเพื่อให้มั่นใจว่าบุคลากรทำงานในเรือ เรือ สิ่งอำนวยความสะดวกมีความปลอดภัย รวมถึงเรือที่ชักธงต่างชาติ และสิ่งอำนวยความสะดวกบนบกและในทะเล และความสามารถในการกำกับดูแลและการบังคับใช้มาตรฐานการรับมือ ฟื้นฟู และตรวจสอบการเกิดอุบัติเหตุ การประพจน์มิชอบ และปรับปรุงมาตรฐานและนโยบาย

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
<p>ก. การบริหารจัดการความปลอดภัยทางทะเล (Maritime safety administration)</p> <p>งานที่จำเป็นในการจัดการคุณภาพและความเหมาะสมของผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับทะเลและผู้ใช้เส้นทางทางทะเลอื่นๆ</p>	<p>๑. ความสามารถในการตรวจสอบความปลอดภัย ความเป็นมืออาชีพ ความโปร่งใส และการคุ้มครองการต่อต้านการทุจริตสำหรับผู้มีอาชีพทางทะเล รวมทั้งท่าเรือ นักบินเรือ พ่อค้า และชาวประมงในเชิงพาณิชย์ ประกอบด้วย :</p> <p>ความสามารถและกระบวนการทางธุรการในการออกใบอนุญาต และกระบวนการเอกสาร</p> <p>การทดสอบ / การออกใบอนุญาต / การทดสอบทบทวนอีกครั้งสำหรับอาชีพที่ปฏิบัติการทางทะเลและตามลำน้ำ</p> <p>ความสามารถเกี่ยวกับการร้องเรียนและการสืบสวนการเกิดอุบัติเหตุ การละเมิด การกระทำผิดและความประมาท รวมถึงการใช้แรงงานเด็กและการละเมิดสิทธิแรงงานอื่น ๆ</p> <p>การบังคับทางคดี</p> <p>การปฏิบัติการร่วมระหว่างหน่วยงานและใช้ข้อมูลร่วมกัน (เช่นการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม) การตรวจสอบความต้องการทางกายภาพเช่นการตรวจยาเสพติด</p> <p>การศึกษาต่อเนื่อง</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
<p>ข. การควบคุมของรัฐที่เรือจดทะเบียน (Flag state control)</p> <p>งานที่จำเป็นในการจัดการเรือซักรงประจำชาติของตน ซึ่งรวมถึงความต้องการให้มีการจัดการสภาพการทำงาน และความปลอดภัยในการทำงาน และการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยไม่คำนึงถึงว่าเรือจะมีขนาดเท่าใดและอยู่ที่ใด</p>	<p>๑. ความสามารถในการปฏิบัติตามข้อบังคับ เช่น SOLAS/MARPOL ด้วยการออกกฎหมายและระเบียบประกอบด้วย :</p> <p>ระบบติดตามการขึ้นทะเบียนเรือ ใบอนุญาต การอนุญาตสิทธิ ตรวจสอบและระบบเอกสาร</p> <p>ระบบการควบคุมและตรวจสอบ การก่อสร้างเรือ และการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม</p> <p>การฝึกอบรมคณะผู้ตรวจเรือ และ / หรือ ขั้นตอนในการทบทวนคุณภาพ และการเลือกองค์กรที่ได้รับอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายตามกฎหมายต่างประเทศ</p> <p>กฎหมายและ / หรือกฎระเบียบที่ใช้กับเรือในประเทศที่ไม่ทำตาม</p>					
<p>ง. การบริหารจัดการและการให้ความปลอดภัยเรือขนาดเล็กและเรือประมง (Fishing and small vessel safety and operations management)</p> <p>งานที่จำเป็นสำหรับการจัดการใบอนุญาตความปลอดภัยและรักษาการสัตว์น้ำให้คงอยู่อย่างยั่งยืนเรือประมงและเรือขนาดเล็ก</p>	<p>๑. ความสามารถในการขึ้นทะเบียนใบอนุญาต การอนุญาต การตรวจสอบ งานเอกสาร และการตรวจสอบเรือประมงและเรือขนาดเล็ก ประกอบด้วย</p> <p>ระบบการควบคุมและการตรวจสอบการก่อสร้างเรือและการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม</p> <p>การกำหนดพื้นที่ประมง การประมงและเครื่องมือจับปลา</p> <p>กระบวนการตรวจจับ ลาดตระเวน กินนอนค้นหา / ยึดและกระการขึ้นเยี่ยมเรือ ค้นหา การจับกุม และการบังคับใช้สำหรับการจับสัตว์น้ำที่ผิดกฎหมาย ไม่ได้รายงาน หรืออยู่ระหว่างการรายงาน</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
<p>ฉ. การบริหารจัดการงานด้านการออกใบอนุญาต (Mariner licensing administration) งานที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าเรือพาณิชย์มีบุคลากรทำงานในเรือได้ที่ผ่านการฝึกและการฝึกอบรมและบุคลากรที่เรือมีข้อมูลประจำตัวที่เหมาะสม</p>	<p>๑. ความสามารถในการรับประกันความปลอดภัย ความเป็นมืออาชีพ ความโปร่งใส และการต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อปกป้องและรักษาบุคลากรที่ปฏิบัติงานในทะเลให้มีความรู้ ความชำนาญและความสามารถ ประกอบด้วย :</p> <p>กระบวนการและความสามารถในด้านงานธุรการการออกใบอนุญาต และระบบงานเอกสาร</p> <p>ความสามารถในด้านเกี่ยวกับการร้องเรียน และการสืบสวนการเกิดอุบัติเหตุ การละเมิด การกระทำผิด ความประมาท ฯลฯ</p> <p>การทดสอบ การออกใบอนุญาต การทดสอบอีกครั้งสำหรับอาชีพนักบินและอาชีพอื่นๆ</p> <p>ความสามารถและอำนาจในการตรวจสอบการกำกับดูแลโดยทั่วไป</p> <p>การประสานงานระหว่างหน่วยงานและใช้ข้อมูลร่วมกัน (เช่นการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม) ฐานข้อมูลใบอนุญาตผู้ประกอบการเดินเรือและนักเดินเรือ</p> <p>การรักษาความลับข้อมูลบุคคล</p> <p>การศึกษาต่อเนื่อง</p>					
<p>ช. การบริหารจัดการร่องน้ำและท่าเรือ งานที่จำเป็นสำหรับการส่งเสริมการค้า และการขนส่ง การสาธารณสุข ที่มีประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่นความปลอดภัยการเดินเรือ การขุดลอก และการเคลื่อนย้ายซากเรือจม</p>	<p>๑. ความสามารถเพื่อให้แน่ใจว่าศักยภาพของท่าเรือและช่องทางเข้าออกมีเพียงพอ โดยความร่วมมือกันของหน่วยงานต่างๆ ขีดความสามารถของอุปกรณ์ และการบังคับใช้กฎระเบียบ ประกอบด้วย :</p> <p>ความสามารถในการขุดลอก</p> <p>การกำจัดซากเรือจม</p> <p>การก่อสร้างสะพานข้ามทางเดินเรือและการจัดการ</p> <p>การจัดการเชิงปฏิบัติการในการเคลื่อนย้ายเรือ รวมทั้งการใช้อำนาจบังคับ</p>					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
ฉ. การประสานงาน ระหว่างหน่วยงาน ด้านความปลอดภัย ทางทะเล งานที่จำเป็นสำหรับ การบริหารจัดการ บทบาท และหน้าที่ หน่วยงานต่างๆ	๑. ความสามารถในการประสานงานและ ความร่วมมือบนพื้นฐานความยอมรับระหว่าง หน่วยงาน ประกอบด้วย : ข้อมูลพื้นฐานระหว่างประเทศ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์และการค้า โครงการด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข การปกป้องความมั่นคงและการสืบสวน					
ญ. การบริหารการ ตอบสนองต่อสถาน การณ์ฉุกเฉิน งานที่จำเป็นสำหรับ การสนับสนุน การ ประสานงาน และ ปรับปรุงการวางแผน การเตรียม การ ตอบสนอง และการ ฟื้นฟูเพื่อลดอันตราย ในทะเล	๑. ความสามารถในการวางแผนที่เหมาะสม สำหรับกรณีฉุกเฉินทางทะเลในระดับชาติและ ระดับพื้นที่ ประกอบด้วย: โครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมและการกำกับ ดูแล ขีดความสามารถในการบังคับบัญชาและ การควบคุม การสื่อสารและการประสานงานระหว่าง หน่วยงาน การปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ และการร้องขอความช่วยเหลือจากนานาชาติ ความสามารถในการสืบสวน การจัดการ และไต่สวนความผิดทางอาญาและทางแพ่ง แผนฟื้นฟูทางการเงิน พันธบัตร การ ชดใช้ทางแพ่ง และบัญชีงบประมาณสำหรับการ ตอบสนองภาวะฉุกเฉินแห่งชาติ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการ กำกับดูแล					
ฎ. การจัดการ เหตุการณ์ฉุกเฉิน (Incident management) งานที่จำเป็นสำหรับ ในการเตรียม ความ พร้อมการตอบสนอง	๑. ความสามารถในการจัดการระบบ ปฏิบัติการเกี่ยวกับการสั่งการและควบคุม เหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น ประกอบด้วย : การกำกับดูแลการตอบสนองต่อเหตุการณ์ ที่เกิดขึ้นเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสำหรับบุคคลที่ได้รับ การช่วยเหลือในทะเล					

หน้าที่ย่อย Sub-functions	ขีดความสามารถ Capabilities	ตัวชี้วัด Measurement				
		๕. มาก ที่สุด	๔. มาก	๓. ปาน กลาง	๒. ค่อนข้าง น้อย	๑. น้อย
ต่อ และ จัดการ ต่อ เหตุการณ์ฉุกเฉินทุก ประเภทที่เกิดขึ้น รวมทั้ง การค้นหา และกู้ภัย อพยพ การดับเพลิง และ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับ สิ่งแวดล้อมทั้งชายฝั่ง ในทะเลท่าเรือช่องทาง เดินเรือ เรือ	โครงสร้างพื้นฐานสำหรับศูนย์ปฏิบัติการ แผนความร่วมมือในการใช้ทรัพยากรและ ความรับผิดชอบของหน่วยต่างๆ แผนรับมือเหตุการณ์ฉุกเฉิน การฝึกซ้อม และการฝึกจำลองสถานการณ์ แผนการฟื้นฟูและแผนบรรเทาภัย การฝึกซ้อม แผนระหว่างหน่วย รวมทั้งการประสาน งาน และการใช้งานของทรัพยากรทางทหาร และของหน่วยอื่น เชื่อมโยงทรัพยากรที่จำเป็นและ MSA /MDA					
ฐ. การดับไฟ (Fire) งานที่จำเป็นสำหรับ การจัดการแผนปฏิบัติ และอุปกรณ์พิเศษเพื่อ ตอบสนองต่อการเกิด เพลิงไหม้ในเรือหรือสิ่ง อำนวยความสะดวก	๑. ความสามารถสำหรับการจัดการการ ดับเพลิงในทะเล ประกอบด้วย: แผนการการป้องกันไฟไหม้และการรับมือ ความพร้อมของบุคลากรและอุปกรณ์ รวมทั้งอากาศยาน ยานทางบก และเรือทะเล โพน / สารดับเพลิง และอุปกรณ์เผชิญเพลิง					
ฑ. สิ่งแวดล้อม Environmental) งานจำเป็นสำหรับใน การจัดการแผนฉุกเฉิน และอุปกรณ์พิเศษใน การต่อสู้กับสิ่งที่ที่ รั่วไหลจากเรือและสิ่ง อำนวยความสะดวก (ชายฝั่งและในทะเล) และการปล่อยมลพิษ ในอากาศในพื้นที่ คมนาคมทางทะเล และเพื่อป้องกัน ผลกระทบจากมลพิษ ต่อมนุษย์	๑. ความสามารถในการรับมือกับสิ่งรั่วไหล ทางทะเล ประกอบด้วย: แผนฉุกเฉิน บุคลากรและอุปกรณ์ที่พร้อมใช้งาน รวมทั้งอากาศยาน ยานบก และเรือทะเล และ อุปกรณ์บรรจิวัดที่เป็นพิษ และอุปกรณ์ บรรเทาผลกระทบอื่นๆ อุปกรณ์ป้องกันตัวสำหรับผู้ปฏิบัติงาน การป้องกันบุคคลที่ได้รับผลกระทบ					

รายการหน่วยงานที่แจกจ่าย

ระดับนโยบาย

๑. สภาความมั่นคงแห่งชาติ	๒	ชุด
๒. กองบังคับการตำรวจน้ำ	๔	ชุด
๓. กรมศุลกากร	๓	ชุด
๔. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	๒	ชุด
๕. กรมเจ้าท่า	๒	ชุด
๖. สนย.กอ.รมน.	๑	ชุด
๗. กรมประมง	๓	ชุด
๘. สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	๒	ชุด
รวม	๑๙	ชุด

ระดับปฏิบัติ

๙. ทร. (กมท. ยก.ทร.)	๒	ชุด
๑๐. ยศ.ทร. (ฝวก. / ศยร.)	๘	ชุด
๑๑. กองบัญชาการ ศรชล.	๑	ชุด
๑๒. ส่วนอำนวยการ ศรชล.	๓	ชุด
๑๓. ศรชล. ภาค ๑-๓	๖	ชุด
๑๔. ภาคประชาชนและผู้นำท้องถิ่น	๒	ชุด
รวม	๒๒	ชุด
รวมทั้งหมด	๔๑	ชุด

๒. การบังคับใช้กฎหมายแห่งและอาญาทางทะเล																															
	ยศ.พร.(1)	ยศ.พร.(2)	ยศ.พร.(3)	ยศ.พร.(3)	ยศ.พร.(1)	ยศ.พร.(2)	ยศ.พร.(3)	ยศ.พร.(4)	ยศ.พร.(5)	ยศ.พร.(1)	ยศ.พร.(2)	สน.สบ.ศรชด.	สนก.ศรชด.	สถก.ศรชด.	ศยก.ศรชด.	ศรชด. ภาค ๑ (1)	ศรชด. ภาค ๑ (2)	ศรชด. ภาค ๒	ศรชด. ภาค ๒ (๒)	สนอ.ศรชด.ภาค ๓	ศรชด.ภาค ๓	ประชาชน (1)	ประชาชน (2)	เฉลี่ย Hardcopy	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	ค่อนข้างน้อย	น้อย	เฉลี่ย 19 ชุด	ค่าเฉลี่ยรวม
ก.1	3	3	4	2	3	3	4	3	3	3	2	3	1	3	3	2	3	4	2	3	3	3	3	2.9	2	10	4	3	0	3.6	3.2
ก.2	3	2	3	2	3	3	5	3	4	3	3	3	3	3	2	2	3	1	2	3	2	2	2.7	4	9	6	0	0	3.9	3.3	
ก.3	2	2	3	3	2	3	4	3	3	2	3	2	3	3	2	2	3	1	2	2	2	1	2.4	2	8	6	3	0	3.5	2.9	
ก.4	3	2	3	3	3	4	4	3	3	4	3	3	3	3	2	3	4	3	2	4	3	3	3.1	3	11	5	0	0	3.9	3.5	
ข.1	3	2	3	4	3	4	5	3	4	3	3	3	2	3	3	4	4	3	2	3	3	4	3.2	3	9	5	1	1	3.6	3.4	
ข.2	2	2	4	4	3	4	4	3	4	3	3	3	2	3	3	4	4	3	1	3	2	3	3.0	3	6	5	4	1	3.3	3.2	
ข.3	4	2	4	4	3	4	4	3	4	3	3	3	1	3	3	4	3	3	1	3	3	3	3.1	2	10	3	3	1	3.5	3.3	
ข.4	3	3	3	4	4	4	5	3	4	3	3	3	4	3	3	4	4	4	3	4	4	2	3.5	1	13	4	0	1	3.7	3.6	
ข.5	3	3	4	4	4	3	4	3	4	5	4	4	3	3	4	4	4	3	3	3	3	4	3.6	3	8	4	2	2	3.4	3.5	
ค.1	3	3	4	3	3	2	4	3	3	4	4	1	3	2	4	3	3	1	3	3	2	3	2.9	0	9	7	1	2	3.2	3.0	
ค.2	3	3	4	3	3	4	3	3	4	3	3	3	2	3	2	2	3	2	3	3	2	3	2.9	2	8	6	1	2	3.4	3.1	
ค.3	3	2	4	3	3	4	3	3	3	3	2	3	2	3	2	2	3	1	3	3	3	4	2.8	2	7	6	2	2	3.3	3.0	
ง.1	3	2	4	2	4	3	4	3	4	4	3	3	2	3	2	2	4	3	1	3	3	4	3.2	2	10	2	5	0	3.5	3.3	
ง.2	4	3	3	2	3	4	5	3	4	3	3	4	3	3	4	4	3	3	3	3	4	3	3.4	4	8	6	1	0	3.8	3.6	
จ.1	4	3	4	3	4	4	5	3	4	3	3	4	3	3	4	4	3	3	3	4	3	3	3.5	3	9	6	1	0	3.7	3.6	
ฉ.1	3	3	4	3	3	3	4	3	4	3	3	3	3	3	4	4	3	2	3	3	4	3	3.2	4	6	8	0	1	3.6	3.4	
ช.1	3	4	3	2	2	4	4	3	4	3	3	3	2	3	3	3	3	2	3	3	3	4	3.1	1	4	8	5	1	2.9	3.0	
ช.2	3	3	4	2	2	3	4	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	2	2	2.9	1	6	9	2	1	3.2	3.0	
รวม	55	47	63	55	55	61	77	54	67	56	56	46	54	51	59	58	59	33	54	54	51	54	3.1	42	151	100	34	15	3.5	3.3	

๓. การป้องกันประเทศ																															
	ยศ.พร.(1)	ยศ.พร.(2)	ยศ.พร.(3)	ยศ.พร.(3)	ยศ.พร.(1)	ยศ.พร.(2)	ยศ.พร.(3)	ยศ.พร.(4)	ยศ.พร.(5)	ยศ.พร.(1)	ยศ.พร.(2)	สน.สบ.ศรชด.	สนก.ศรชด.	สถก.ศรชด.	ศยก.ศรชด.	ศรชด. ภาค ๑ (1)	ศรชด. ภาค ๑ (2)	ศรชด. ภาค ๒	ศรชด. ภาค ๒ (๒)	สนอ.ศรชด.ภาค ๓	ศรชด.ภาค ๓	ประชาชน (1)	ประชาชน (2)	เฉลี่ย Hardcopy	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	ค่อนข้างน้อย	น้อย	เฉลี่ย 19 ชุด	ค่าเฉลี่ยรวม
ก.1	2	3	4	2	3	3	4	4	4	4	4	3	3	3	3	4	4	2	3	3	3	3	3.4	4	6	8	1	0	3.7	3.5	
ก.2	3	2	3	2	3	3	2	4	3	4	4	3	3	3	3	4	4	4	1	3	3	3	3.1	2	12	3	1	1	3.7	3.4	
ก.3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	3	3	3	3	2	2	4	2	3	3	5	5	3.2	3	6	10	0	0	3.6	3.4	
ก.4	3	2	3	2	2	3	4	3	4	3	3	2	3	3	3	2	4	2	3	4	3	3	2.9	2	8	10	1	0	3.5	3.2	
ก.5	3	2	4	3	3	4	5	3	4	4	3	3	3	3	4	4	4	3	3	3	5	4	3.5	3	5	9	2	0	3.5	3.5	
ก.6	2	3	3	4	4	3	4	4	3	4	4	3	4	3	3	5	4	4	3	3	3	2	3.3	1	8	5	3	0	3.1	3.2	
ข.1	2	3	3	4	3	4	5	4	3	3	3	3	4	4	3	4	4	4	3	3	4	5	4	3.6	5	9	4	1	0	3.9	3.8
ข.2	3	2	4	4	3	4	4	4	3	3	3	3	4	4	3	4	4	4	3	3	3	3	3.4	2	11	5	0	1	3.7	3.5	
ข.3	3	3	4	3	2	4	5	4	3	3	3	3	4	3	3	4	4	4	3	3	3	5	3.5	4	8	5	0	2	3.6	3.6	
ข.4	3	2	3	2	2	3	4	4	3	3	3	3	4	3	3	4	4	4	1	3	3	4	3.1	2	8	7	1	1	3.5	3.3	
ข.5	2	3	4	4	3	4	4	4	4	4	4	3	4	3	3	4	4	4	1	4	4	3	3.5	3	8	7	0	1	3.6	3.5	
ค.1	2	3	3	3	3	4	4	3	3	3	4	4	3	3	3	4	3	3	3	3	3	2	3.1	3	8	5	3	0	3.6	3.3	
ค.2	3	2	4	2	3	4	4	3	4	3	3	3	4	3	3	4	3	2	3	3	2	2	3.0	2	10	6	1	0	3.7	3.3	
ค.3	3	3	4	2	2	4	3	4	3	3	3	4	3	3	4	4	3	2	3	3	3	2	3.1	1	10	8	0	0	3.6	3.4	
รวม	37	36	49	40	39	49	59	49	51	47	44	51	44	42	54	50	53	31	43	45	50	45	3.3	37	115	92	14	6	3.6	3.4	

๔. ความปลอดภัย การรับมือและฟื้นฟูทางทะเล																														
	ยศพร.(1)	ยศพร.(2)	ยศพร.(3)	ศษร.ยศพร.(1)	ศษร.ยศพร.(2)	ศษร.ยศพร.(3)	ศษร.ยศพร.(4)	ศษร.ยศพร.(5)	ยศพร.(1)	ยศพร.(2)	สน.สบ.ศรชล.	สน.ภ.ศรชล.	สศภ.ศรชล.	ศษภ.ศรชล.	ศษชล. ภาค ๑ (1)	ศษชล. ภาค ๑ (2)	ศษชล ภาค ๒	ศษชล ภาค ๒ (๒)	สผอ.ศษชล.ภาค ๓	สผอ.ศษชล.ภาค ๓	ประชาชน (1)	ประชาชน (2)	เฉลี่ย Hardcopy	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	ค่อนข้างน้อย	น้อย	เฉลี่ย 19 ชุด	ค่าเฉลี่ยรวม
ก.1	3	3	4	4	2	3	4	3	4	4	3	1	3	3	4	3	3	2	3	3	1	2	3.0	1	9	7	2	0	3.5	3.2
ข.1	3	2	4	4	2	4	4	3	4	3	3	4	3	3	3	3	4	2	3	3	3	2	3.1	4	10	4	1	0	3.9	3.5
ค.1	3	2	4	4	2	4	5	3	4	3	3	4	3	3	4	3	4	2	3	3	2	2	3.2	1	13	4	0	1	3.7	3.4
ง.1	3	3	4	4	2	4	5	3	4	3	3	3	3	2	4	4	4	3	3	3	2	4	3.3	2	9	6	1	1	3.5	3.4
จ.1	3	3	4	4	3	4	4	3	4	4	3	2	3	3	3	3	4	1	3	3	3	2	3.1	1	8	9	1	0	3.5	3.3
ฉ.1	3	3	4	4	3	3	4	3	4	3	3	2	3	3	4	3	4	2	3	3	1	1	3.0	1	9	8	1	0	3.5	3.2
ช.1	4	4	4	5	3	4	5	4	4	4	4	4	4	3	4	4	4	3	4	4	5	5	4.0	1	8	8	0	2	3.3	3.7
ซ.1	3	4	4	5	3	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4	4	3	2	3	3	5	5	3.8	0	9	9	0	1	3.4	3.6
ฎ.1	3	2	4	4	3	4	4	4	4	4	3	4	4	3	4	4	3	2	3	3	3	3	3.4	4	9	4	2	0	3.8	3.6
ฏ.1	3	3	4	4	3	3	4	4	4	3	4	3	3	3	4	4	3	2	3	3	3	3	3.3	4	8	6	1	0	3.8	3.5
ถ.1	4	3	4	3	2	4	4	4	4	4	3	3	3	3	4	4	4	2	3	3	1	2	3.2	4	9	6	0	0	3.9	3.5
ท.1	4	4	4	3	3	4	4	4	4	3	4	4	4	3	4	4	4	3	4	4	3	3	3.7	2	12	3	1	1	3.7	3.7
ธ.1	3	2	3	2	3	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	4	2	3	3	2	2	3.0	1	6	10	1	1	3.3	3.1
ด.1	2	3	4	2	2	4	4	4	4	4	3	3	4	3	4	3	3	2	2	3	2	2	3.0	2	4	9	3	1	3.2	3.1
ด.1	3	4	4	2	2	4	4	4	4	4	4	3	4	4	2	2	3	3	4	4	5	5	3.5	1	6	10	1	1	3.3	3.4
ด.1	4	3	4	3	2	3	4	4	4	2	3	3	3	3	3	3	2	4	4	4	1	1	3.0	1	7	7	3	1	3.2	3.1
รวม	51	48	63	57	40	60	67	58	64	55	53	50	52	50	58	54	57	35	51	52	42	44	3.3	30	136	110	18	10	3.5	3.4

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ : พลเรือตรี อะดุง พันธุ์เอี่ยม

วัน เดือน ปี เกิด : ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๖

ประวัติการศึกษา

- : ปริญญาตรี วิศวกรรมไฟฟ้า โรงเรียนนายเรือ
- : เสนาธิการทหารเรือ
- : เสนาธิการทหารเรือออสเตรเลีย
- : วิทยาลัยการทัพเรือ
- : ปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์)
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประวัติการทำงานโดยย่อ

- : ผู้ช่วยทูตทหารเรือ ประจำกรุงแคนเบอร์รา ออสเตรเลีย
- : ฝ่ายเสนาธิการ ประจำผู้บัญชาการทหารเรือ
- : ผู้บังคับการ โรงเรียนชุมพลทหารเรือ
- : รองเลขานุการ กองทัพเรือ
- : รองผู้อำนวยการ สำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ
- : รองผู้บัญชาการ ฐานทัพเรือกรุงเทพ
- : หัวหน้านายทหารฝ่ายเสนาธิการ ประจำเสนาธิการทหารเรือ
- : ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรมยุทธการทหารเรือ

ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้อำนวยการ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ
กรมยุทธศึกษาทหารเรือ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย
ผู้วิจัย พลเรือตรี อะดุง พันธุ์เอี่ยม หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒
ตำแหน่ง ผู้อำนวยการ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่สภาวะแวดล้อมของโลกในยุคปัจจุบัน โลกได้ก้าวเข้าสู่โลกยุคหลังสมัยใหม่ ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องหันมาสู่การรวมตัวเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจแทนที่ การแข่งขันทางการทหาร จึงมีกิจกรรมและการใช้ประโยชน์จากทะเลมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏ มีในประวัติศาสตร์มนุษยชาติมาก่อน การที่เป็นเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดการสะสมความเสียหายและความขัดแย้ง รวมทั้งเกิดปัญหาใหม่อื่น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทั้งในรูปแบบของชีวิตและทรัพย์สิน ยิ่งไปกว่านั้นปัจจุบันพบว่าภัยคุกคามในสภาวะแวดล้อมทางทะเลในอนาคตที่จะเกิดขึ้นนั้น มีแนวโน้มการเกิดในรูปของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threat) ปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมาก ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วย องค์การของรัฐเพียงองค์กรเดียว จึงมีความจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือและการผนึกกำลังระหว่างองค์กร ทั้งภายในและภายนอกประเทศเข้าร่วมแก้ปัญหาดังกล่าว โดยที่ผ่านมาพบว่าองค์การความมั่นคงทางทะเลของไทยยังไม่สามารถที่จะร่วมมือประสานการปฏิบัติระหว่างองค์กรให้สามารถแก้ไขปัญห ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร นอกจากนี้หากปัญหาลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองอย่างทันทั่วถึงตามเวลาที่เหมาะสมแล้ว ปัญหานั้น ๆ ก็จะสามารถขยายวงกว้างออกไป จนเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้ รวมทั้งจะไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขหากต้องแก้ไข ที่ปลายเหตุของปัญหา

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญสภาพของสถานการณ์ในอนาคต ที่สามารถจำแนกออกได้ ๓ ลักษณะ กล่าวคือ ๑. กลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ ๒. กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ และ ๓. กลุ่มปัญหาเกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรและภัยธรรมชาติ ที่ผ่านมามาครรัฐได้พยายามป้องกันและบรรเทาภัยดังกล่าวด้วยการมีมาตรการป้องกันและ การมีหน่วยงานรับผิดชอบ โดยมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) รับผิดชอบในระดับนโยบาย ได้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลอย่างต่อเนื่อง ส่วนภาคปฏิบัติ ได้รวมหน่วยราชการ ๖ หน่วยประกอบด้วย กองทัพเรือ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง กองบังคับการตำรวจน้ำ มาร่วมปฏิบัติงานในรูปแบบของ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือที่เรียกชื่อย่อว่า ศรชล. แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวพบว่ามีข้อขัดข้อง และอุปสรรคทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

รัฐบาลได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลขึ้น เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางทะเลทั้งปวงเป็นไปอย่างครอบคลุม เป็นระบบทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ พร้อมปรับเปลี่ยน การดำเนินการในส่วนภาคปฏิบัติของทั้ง ๖ หน่วยงาน จากเดิมที่เป็นศูนย์ประสาน เป็นศูนย์ อำนวยการ รวมทั้งมีการพิจารณาบทบาทขององค์กรภาคพลเรือน เอกชนและภาคสังคมที่เกี่ยวข้อง กับความมั่นคงในทะเลด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็นการปฏิรูปภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ทางทะเลในทุกมิติครั้งสำคัญ

ในการนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรได้มีการประเมินประสิทธิภาพของโครงสร้างใหม่นี้ จากหลายๆ มุมมองในทุกมิติว่ามีประสิทธิภาพที่จะสามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือ สภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทันหรือไม่ จึงนำมาสู่คำถามวิจัย ว่า อะไรจะเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้องค์กรความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถบูรณาการร่วมมือกัน แก้ไขปัญหาความมั่นคงทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ สามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัต ได้อย่างเท่าทันและมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลให้สามารถรองรับ ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทัน รวมถึง การปรับปรุงองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงทางทะเล ให้มีประสิทธิภาพ โดยสามารถแบ่งเป็นหัวข้อได้ดังนี้

๑. เพื่อศึกษาแนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมสถานการณ์ภัยคุก ตามทางทะเล

๒. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในด้านความร่วมมือขององค์กรในการรักษา ความมั่นคงทางทะเลของไทย

๓. เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล ให้สามารถตอบสนองต่อ ภัยคุกคามด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างเท่าทัน รวมทั้งการปรับปรุงองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ภาคความมั่นคงทางทะเล ให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อการรักษาความมั่นคงทางทะเล ของไทยในอนาคต

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ ได้กำหนดขอบเขตการวิจัยใน ๔ มิติ คือ ขอบเขตพื้นที่ ขอบเขตด้านประชากร ขอบเขตเนื้อหา และขอบเขตระยะเวลา โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. ขอบเขตพื้นที่

จะกำหนดขอบเขตเฉพาะอาณาเขตการปฏิบัติงานภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งอยู่ในศักยภาพที่ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจะสามารถปฏิบัติการได้ครอบคลุม

๒. ขอบเขตด้านประชากร

จะกำหนดขอบเขตเฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับภาคความมั่นคงทางทะเลภายในประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐบาลจะมีอำนาจสั่งการปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมใด ๆ ได้

๓. ขอบเขตเนื้อหา

จะกำหนดขอบเขตการวิจัยใน ๓ ส่วนได้แก่ ภาคการป้องกันประเทศ (Defense Sector) ภาคการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Sector) และภาคการรักษาความปลอดภัยและบริการ (Safety and Service Sector)

๔. ขอบเขตระยะเวลา

จะกำหนดขอบเขตการวิจัยใน ๗ เดือน (ธ.ค.๖๒ - มิ.ย.๖๓)

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ จะได้มีการรวบรวมข้อมูลผลการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวที่ผ่านมา ตรวจสอบผลปฏิบัติงาน ปัญหา ข้อขัดข้องจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพของโครงสร้างภาคความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Sector) ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปใหม่ ตาม พ.ร.บ. ในมิติต่าง ๆ ว่ามีประสิทธิภาพที่จะสามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทันหรือไม่ หรือควรได้ปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

ดำเนินการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นการวิจัยผสมเชิงปริมาณและคุณภาพ (Qualitative and Quantitative Research) โดยมีวิธีดำเนินการ ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ จะรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย และรายงานบันทึกผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ จะรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามหน่วยงานต่าง ๆ ใน ศรชล. ในทุกระดับทั้งระดับผู้บริหาร และระดับปฏิบัติงาน

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล

จะวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้วยทฤษฎีและหลักการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่นำเสนอโดยองค์การสหประชาชาติ และองค์กรอื่น ๆ ที่เป็นที่ยอมรับในสากล รวมถึงประสบการณ์การปฏิรูปภาคความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ

ผู้วิจัยได้นำผลการดำเนินการของรัฐบาล กองทัพเรือ และ ศรชล. มาพิจารณาในมุมมองของทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ POLC (Planning , Organizing , Leading , Controlling) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นทฤษฎีแนวคิดสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญในทุกมิติของการบริหารองค์กรตามที่ได้

กล่าวไว้ในบทที่ ๒ สามารถสร้างเป็นสมมุติฐานเพื่อทำการคาดเดาคำตอบที่ให้กับคำถามวิจัยที่ได้ตั้งไว้ได้ว่า “การมีโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์กรความมั่นคงทางทะเลที่ชัดเจนจะเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้องค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยสามารถบูรณาการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางทะเลได้ตามแผน เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ เพื่อให้สามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือสภาพแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในอนาคตที่มีพลวัตได้อย่างเท่าทัน” พร้อมกับได้ทำการพิสูจน์ในบทที่ ๔ ด้วยแบบสอบถามตามคู่มือ “การปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Sector Reform Guide : MSSR)” ของสหรัฐฯ ที่ประกอบด้วย ๔ หน้าที่หลัก ได้แก่ การบริหารจัดการทางทะเล (Maritime Governance) การบังคับใช้กฎหมาย (Maritime Law Enforcement) การป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense) และการรักษาความปลอดภัยฟื้นฟูและการให้บริการทางทะเล (Maritime Safety, Recovery and Service) สำหรับรายละเอียดการประเมินนั้น ได้ประเมินจากขีดความสามารถของหน้าที่ย่อย ๆ จำนวน ๔๒ หน้าที่ย่อย ในหน้าที่หลักทั้ง ๔ หน้าที่ตามข้างต้น ว่ามีขีดความสามารถในการดำเนินการอยู่ในระดับใด โดยขีดความสามารถจะวัดจากมิติด้านวิธีการ และมิติด้านการปฏิบัติงาน และวิเคราะห์ผลของแบบสอบถามด้วยการเปรียบเทียบกับทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ POLC กับเปรียบเทียบการดำเนินการภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ ได้ใช้กลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการใช้สูตรของทาโร่ ยามาเน่ มาทำการคำนวณ เพื่อให้ได้ค่าความเชื่อมั่นได้ที่ ๘๕ % จึงใช้ได้ตัวอย่างการประเมินจำนวน ๔๑ ชุด ได้มีผลการวิจัยดังต่อไปนี้

ผลการวิจัย

ผลการประเมินพบว่า ค่าเฉลี่ยภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยอยู่ในระดับปานกลาง มีคะแนนเฉลี่ยแต่ละด้านอยู่ที่ ๓.๓-๓.๔ จากคะแนนเต็ม ๕ โดยผลที่ได้ พบว่า ภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยมีช่องว่างระหว่างขีดความสามารถกับหน้าที่อยู่มากในด้านการบริหารจัดการทางทะเล ด้านการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งด้านการรักษาความปลอดภัย ฟื้นฟูและการให้บริการทางทะเล แต่ในส่วนของด้านการป้องกันประเทศนั้นมีปัญหาที่น้อยกว่ามิติด้านอื่น ๆ เมื่อเทียบกันแล้ว โดยมีรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

๑. ด้านการบริหารจัดการทางทะเล

๑.๑ ขีดความสามารถเฉลี่ย อยู่ในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย ๓.๓ จากคะแนนเต็ม ๕)

๑.๒ ขีดความสามารถที่ผ่านเกณฑ์ในระดับต่ำ มี ๓ ขีดความสามารถคือ ด้านขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองและการดำเนินการตามสนธิสัญญา, ด้านขีดความสามารถในการปรับใช้บุคลากรที่มีความรู้ทางการทูตในการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ, ด้านขีดความสามารถในการฝึกอบรม และให้ความรู้ผ่านโครงการและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งในภาพรวมคือการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ

๑.๓ เมื่อวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารสมัยใหม่ พบว่าผู้ประเมินในกลุ่มระดับนโยบายมีความพอใจมากกว่าระดับปฏิบัติ อันเนื่องมาจากความชัดเจนของ พ.ร.บ. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่มีการจัดโครงสร้าง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งการมีแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ของ สมช. ที่จะสิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ส่งผลให้สามารถบูรณาการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ตามแผนที่กำหนด และสามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เป็นพลวัตรได้อย่างเท่าทัน แต่ยังคงขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่เสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ นโยบายด้านทะเลแก่รัฐบาล , ครม. และ นปท. รวมทั้งเสนอกฎหมาย และข้อมูลความรู้แก่หน่วยปฏิบัติเพื่อให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

๑.๔ สรุปในภาพรวมของด้านการบริหารจัดการทางทะเล ยังขาดผู้บริหารองค์กรที่เป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเล ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งควรได้มีการวางแผนเกี่ยวกับการจัดหา และพัฒนาบุคลากรในระบบทั้ง ๒ ระดับ รวมทั้งการเร่งรัดจัดทำแผนความมั่นคงทางทะเล ของ สมช. เพื่อรองรับแผนฉบับปัจจุบันที่จะสิ้นสุดในปี พ.ศ.๒๕๖๔ และการมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ นโยบายด้านทะเลแก่รัฐบาล, ครม. และ นปท. รวมทั้งเสนอกฎหมาย และข้อมูลความรู้แก่หน่วยปฏิบัติเพื่อให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

๒. ด้านการบังคับใช้กฎหมาย

๒.๑ ชีตความสามารถเฉลี่ย อยู่ในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย ๓.๓ จากคะแนนเต็ม ๕)

๒.๒ ชีตความสามารถที่ผ่านเกณฑ์ในระดับต่ำ มี ๕ ชีตความสามารถคือ ความสามารถในการเหนี่ยวรั้งบุคลากรในด้านการบริหาร ด้านอาชญากรรม ด้านความเป็นมืออาชีพทางจริยธรรมเพื่อรักษาความเที่ยงธรรม และการปราบทุจริต, ความสามารถในการมีตุลาการที่มีความสามารถในการพิจารณาคดี , ความสามารถในการดำรงโครงสร้างพื้นฐาน และระบบในการลงทัณฑ์ , ความสามารถในการจัดการสายพันธุ์และที่อยู่อาศัยในทะเล , ความสามารถในการควบคุมมลพิษอย่างเป็นระบบ

๒.๓ เมื่อวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารจัดการสมัยใหม่แล้วพบว่า การบังคับใช้กฎหมาย ไม่ได้มีปัญหาทางโครงสร้าง แต่เป็นปัญหาด้านการปฏิบัติที่หน่วยต่าง ๆ ใน ศรชล. ไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และมั่นใจในการใช้กฎหมาย, กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีเป็นจำนวนมาก และบางฉบับล้าสมัย, บุคลากร ทร. ไม่มีความรู้เพียงพอในหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และการรักษาความปลอดภัย พื้นฟูและการให้บริการทางทะเล รวมทั้งการนำทรัพยากรของ ทร. มาใช้ในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลกระทบต่อการเตรียมความพร้อมในภารกิจการป้องกันประเทศ รวมทั้งเป็นการใช้ยุทธโศปกรณ์ที่มีคุณค่าทางยุทธการสูงไม่คุ้มค่า และไม่เหมาะสม

๒.๔ สรุปในภาพรวมด้านการบังคับใช้กฎหมาย คือบุคลากรตามหน่วยต่าง ๆ ยังขาดความชำนาญ และความเป็นมืออาชีพในสายงานด้านกฎหมาย ซึ่งควรได้จัดการศึกษาอบรมให้แก่ผู้บังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ และให้มีจำนวนที่เพียงพอต่อการใช้งาน, กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีเป็นจำนวนมาก และบางฉบับล้าสมัย ซึ่งควรตั้ง คณะกรรมการกฎหมายทะเล ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยต่าง ๆ เพื่อบูรณาการ ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย เป็นสากล และไม่ซ้ำซ้อน

๓. ด้านการป้องกันประเทศ

๓.๑ ชีตความสามารถเฉลี่ย อยู่ในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย ๓.๔ จากคะแนนเต็ม ๕) ยกเว้นการป้องกันประเทศที่ ทร. รับผิดชอบได้รับคะแนนสูง เพราะมีโครงสร้าง การจัดหน่วย การแบ่งมอบความรับผิดชอบ มียุทธศาสตร์ และแผนการป้องกันประเทศที่ชัดเจน มีการฝึกอย่าง ต่อเนื่อง

๓.๒ ชีตความสามารถที่ผ่านเกณฑ์ในระดับต่ำ มี ๒ ชีตความสามารถคือ ความสามารถในการบริหารจัดการทางทะเล การทหาร ระบบบริหารคดี และระบบบริหารการ ยุติธรรมให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้, ความสามารถในการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใส และการควบคุมทั่วไปต่อผู้ตรวจสอบภายใน

๓.๓ เมื่อวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารจัดการสมัยใหม่แล้วพบว่า ในระดับนโยบาย และโครงสร้าง ไม่มีปัญหา มีแผนรองรับชัดเจน มีปัญหาบ้างในการปรับเปลี่ยนแผน ส่วนปัญหา ที่ชัดเจนคือความซ้ำซ้อนในการใช้ยุทธโรปกรณ์ ทร. ทั้งด้านการป้องกันประเทศ และการรักษา กฎหมายในทะเล

๓.๔ สรุปในภาพรวมด้านการป้องกันประเทศ มีปัญหาเล็กน้อยในด้านการปฏิบัติ ตามแผนงานที่กำหนดไว้ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงในบางครั้ง และปัญหาความซ้ำซ้อนในการใช้ ยุทธโรปกรณ์ ทร. ทั้งด้านการป้องกันประเทศ และการรักษากฎหมายในทะเล

๔. ด้านการรักษาความปลอดภัย พื้นฟูและการให้บริการทางทะเล

๔.๑ ชีตความสามารถเฉลี่ย อยู่ในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย ๓.๔ จากคะแนนเต็ม ๕)

๔.๒ ชีตความสามารถที่ผ่านเกณฑ์ในระดับต่ำ มี ๓ ชีตความสามารถคือ ความสามารถในการดับเพลิงในทะเล, ความสามารถในการรับมือกับสิ่งรั่วไหลในทะเล, ความสามารถ ในการตัดสินใจสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางทะเล

๔.๓ การให้บริการทางทะเล ยังอยู่กระจัดกระจายตามหน่วยต่าง ๆ ทำให้ไม่สะดวก ในการบริการแก่ประชาชน

๔.๔ สรุปในภาพรวมด้านการรักษาความปลอดภัย พื้นฟูและการให้บริการทางทะเล ไม่มีปัญหาด้านการโครงสร้าง แต่เป็นปัญหาด้านการปฏิบัติที่ขาดความชำนาญ, ขาดอุปกรณ์เฉพาะ ในการปฏิบัติการกิจ, ควรจัดตั้งสำนักงานให้บริการทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับทะเล ทั้งด้านทะเบียน ด้านภาษี ใบอนุญาตต่าง ๆ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ในรูปแบบ Maritime Government Shop Front หรือ One Stop Service

จากผลการประเมิน ร่วมกับการเปรียบเทียบหลักการบริหารจัดการสมัยใหม่ สามารถ สรุปในภาพรวมของทั้ง ๔ ด้านได้ดังนี้

๑. ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร (Organizing) มีปัญหาน้อยมาก

๒. ปัญหาที่ตรวจพบจากมากไปน้อย ได้แก่การวางแผน (Planning) การนำองค์กร (Leading) และการประเมินผล (Controlling)

๓. ปัญหาการวางแผน ประกอบด้วยแผนความมั่นคงทางทะเล ของ สมช. ฉบับปัจจุบันที่จะสิ้นสุดในปี พ.ศ.๒๕๖๔, รวมทั้งการวางแผนด้านบุคลากร ตั้งแต่การจัดการ พัฒนาความรู้ในด้านเกี่ยวกับทะเล ด้านกฎหมาย นโยบายระหว่างประเทศ และการประสานงานกับหน่วยข้างเคียง, และการวางแผนในการจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือที่ตอบสนองภารกิจ และมีการบูรณาการการใช้งานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ, รวมทั้งต้องมีการวางแผนในระดับปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ชัดเจน

๔. ปัญหาการนำองค์กร แม้ว่ายังไม่แสดงข้อบกพร่องให้ตรวจสอบได้มากนัก แต่หากวิเคราะห์ด้วยหลักการบริหารแล้วพบว่าประเทศไทยเลือกใช้รูปแบบการจัดการความมั่นคงทางทะเลโดยการใช้รูปแบบของศูนย์อำนวยการแทนการก่อตั้งหน่วยงานยามฝั่ง (Naval Coastguard) โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้ภารกิจของ ทร. ยังไม่แยกชัดเจนระหว่างการป้องกันประเทศและการบังคับใช้กฎหมาย ยังคงใช้ยุทธวิธีของ ทร. ที่ซ้ำซ้อน เช่น ในบางกรณีมีการนำเรือรบไปใช้ในการลาดตระเวนตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย จึงสามารถคาดการณ์ได้ว่าภายหลังจากที่การวางแผนงานเกี่ยวกับองค์บุคคล องค์กรวิสัยทัศน์ และองค์ยุทธวิธีได้ถูกจัดทำเรียบร้อยแล้ว นโยบาย และระดับปฏิบัติ จะเริ่มเห็นปัญหาในส่วนของการนำองค์กรเมื่อนำแผนงานดังกล่าว ๆ มาใช้ปฏิบัติ ทั้งนี้ความสำเร็จทั้งหมดทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำองค์กรของผู้นำองค์กร จึงจำเป็นต้องใช้ผู้นำองค์กรที่มีภาวะผู้นำสูง

๕. ปัญหาการติดตามและการประเมินผล การติดตาม มีปัญหาในระบบตรวจการณ์ติดตามทางทะเล รวมทั้งการมีข้อมูลที่ครบถ้วนในทุกมิติและทันเวลา ซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยการมีศูนย์เฝ้าตรวจและติดตามแห่งชาติ(Thailand Maritime Domain Awareness Center) เพื่อเป็นศูนย์ที่รวบรวม และกระจายข้อมูลทางทะเลทั้งหมด ตลอด ๒๔ ชั่วโมง ส่วนการประเมินผลจากภาคประชาชน ควรสนับสนุนการจัดตั้งประชาคม หรือสมาคมภาคประชาชน ที่ช่วยสนับสนุน และตรวจสอบการปฏิบัติงานของ ศรชล. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ ศรชล. รวมทั้งเพื่อความโปร่งใส มีธรรมาภิบาล

ดังนั้น เมื่อนำภาคส่วนที่มีปัญหามาปฏิรูปตามหลักการบริหารองค์กร ที่มีประสิทธิภาพ และการอ้างอิงจากแนวทางการปฏิบัติที่ดีของนานาชาติแล้ว การศึกษาครั้งนี้จึงได้นำเสนอการปฏิรูปในส่วนต่างๆ ดังนี้

๑. ระดับนโยบาย ควรจัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษาด้านความมั่นคงทางทะเล ทำหน้าที่เสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ นโยบายด้านทะเลแก่รัฐบาล , ครม. และ นปท. รวมทั้งเสนอกฎหมาย และข้อมูลความรู้แก่หน่วยปฏิบัติเพื่อให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

๒. ระดับปฏิบัติ ควรจัดรูปแบบโครงสร้างภาคความมั่นคงทางทะเลที่มี ๓ หน้าที่หลัก คือ การป้องกันประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย และการรักษาความปลอดภัยในทะเล แต่ให้มีการบูรณาการหน่วยงานเข้าร่วมกัน เพื่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งตามหลักการและผลการวิจัยแล้ว องค์กรความมั่นคงทางทะเลของไทย ควรอยู่ในรูปแบบของ Naval Coastguard แต่ด้วยการปรับโครงสร้างล่าสุดตาม พ.ร.บ. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รัฐบาลเลือกใช้วิธีการปรับเปลี่ยนจากศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งมีแนวทางการปฏิบัติยังไม่ถึงระดับ Naval Coastguard อย่างไรก็ตาม

ผู้วิจัยเห็นว่า คงจะต้องใช้เวลาอีกนานกว่าจะสามารถปรับเปลี่ยนตามแนวทางของผลการวิจัย ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขในด้านอื่น ๆ เพื่อให้การดำเนินการในรูปแบบศูนย์อำนาจการฯ มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลการวิจัย มีข้อเสนอ ดังนี้

๒.๑ ควรจัดตั้งศูนย์เฝ้าตรวจและติดตามทางทะเลแห่งชาติ (Thailand Maritime Domain Awareness Center) เพื่อเป็นศูนย์ที่รวบรวม และกระจายข้อมูลทางทะเลทั้งหมด ตลอด ๒๔ ชั่วโมง

๒.๒ ควรจัดตั้งสำนักงานให้บริการทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับทะเล ทั้งด้านทะเบียน ด้านภาษี ใบอนุญาตต่าง ๆ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ในรูปแบบ Maritime Government Shop Front หรือ One Stop Service

๒.๓ ควรจัดตั้งองค์กรภาคประชาคม/สมาคมภาคประชาชนขึ้นเพื่อช่วยเหลือ และตรวจสอบภาครัฐ รวมถึงการเสนอแนะนโยบายแก่ภาครัฐ

ซึ่งการปฏิรูปในทุกมิติตามที่กล่าวข้างต้น ย่อมจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของภาคความมั่นคงทางทะเลของไทยตามหลักการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่เป็น วัตถุประสงค์ของการศึกษาคั้งนี้

ข้อเสนอแนะ

๑. จากการที่การปฏิรูปความมั่นคงของประเทศไทยยังไม่เสร็จสมบูรณ์นั้น ดังนั้น การติดตามวัดผลการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยโดยรูปแบบนี้ จึงควร มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องจนกว่าการปฏิรูปจะแล้วเสร็จสมบูรณ์ ทั้งนี้การวัดผล ควรมีการดำเนินการอย่างน้อยทุก ๆ วงรอบ ๒ ปี หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันในขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารแบบใหม่ POLC เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์หาจุดอ่อน และจุดแข็ง ในการพัฒนาขั้นต่อไป โดยในการสำรวจครั้งต่อไปนั้น หากไม่มีปัจจัยเวลามากำหนดควรเพิ่มจำนวนแบบสอบถามขึ้นเพื่อให้ได้ความน่าเชื่อถือที่ ๙๗.๕% ซึ่งเป็นค่ามาตรฐานทางคณิตศาสตร์

๒. ในส่วนของขั้นตอนการวางแผน (Planning) ขั้นตอนภาวะผู้นำหรือการนำองค์กร (Leadership) และการติดตามประเมินผล (Controlling) ควรมีการวิจัยเพื่อทำการศึกษาความเป็นไปได้ ความเหมาะสมในการใช้รูปแบบการบริหาร เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์รูปแบบต่าง ๆ มาใช้ใน ขั้นตอนการวางแผนงาน การสร้างภาวะผู้นำสมัยใหม่ เช่น องค์กรแห่งการเรียนรู้ในขั้นตอนการนำ องค์กร ในส่วนของการติดตามและประเมินผล ควรมีการศึกษาในการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามา ช่วยในงานด้านดังกล่าว รวมทั้งควรศึกษาหารูปแบบการประเมินผลภาคความมั่นคงทางทะเล ของประเทศไทยที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก เพื่อนำมาใช้ประเมินผลงาน ขององค์กรภาคความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยในอนาคตต่อไป