

การนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ

NATIONAL MARITIME SECURITY POLICY IMPLEMENTATION CASE OF NATIONAL MARITIME INTERESTS ENFORCEMENT

ชยากร พันธุ์หล้า¹, ทิพาพร พิมพิสุทธ์², ลลิตา ช่วยรักษ³ และพั๊ด ลวางกูร⁴
Chayakorn Panlar¹, Thipaporn Pimphisute², Lalida Chuayrak³ and Pad Lavankura⁴

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง¹
อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง²
อาจารย์พิเศษประจำโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง³
อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง⁴
yokeg@yahoo.com¹

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ลักษณะการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติการหลัก 2) ผลของการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ และ 3) ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ ในการดำเนินการวิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยการสุ่มแบบเจาะจง ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากบุคลากรของหน่วยปฏิบัติงานหลักทั้ง 6 หน่วย ของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) รวมทั้งบุคลากรของ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ผลการวิจัยพบว่า 1) ลักษณะการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ การประสานเป็นลักษณะของการทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย ส่วนการปฏิบัติเป็นเรื่องของการตัดสินใจของแต่ละหน่วยปฏิบัติการหลัก 2) ผลการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีผลการปฏิบัติงานระดับผลผลิตของหน่วย เกิดผลกระทบเฉพาะบางเรื่อง ส่วนระดับของการทำหน้าที่ตามนโยบายมีเพียงบางหน่วยงานหลักเท่านั้น ยังไม่เห็นภาพของการทำงานร่วมกัน และ 3) ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไป



ปฏิบัติมี 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ปัจจัยด้านบริบทนโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากรและการพึ่งพา และปัจจัยด้านการประสานการปฏิบัติ นอกจากนี้การวิจัยพบว่า การให้คำมั่นสัญญา (commitment) ของผู้บริหารระดับสูง มีผลต่อการประสานงานซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับการทำงานภาครัฐในปัจจุบัน ดังนั้นยุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันจึงเป็น ยุทธศาสตร์การประสานงาน

คำสำคัญ

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล, การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล, การประสานงาน, การให้คำมั่นสัญญา

ABSTRACT

The researcher investigates 1) the processes involved in implementing of the National Maritime Security Policy by major agencies 2) the results of implementation of the National Maritime Security Policy ; and 3) factors influencing the successful achievement of the goals on implementing of the National Maritime Security Policy. In carrying out this investigation, the research paper was conducted by in-depth interview. The researcher has specified key informants from the six major agencies and office of national security Council by purposive sampling. Findings derived from qualitative research found that the implementing of the National Maritime Security Policy were conducted through meetings to deliver working guidelines, seminar to gain more knowledge and exchange view of interests and experiences. The goal achievements of he National Maritime Security Policy implementation were not accomplished as defined in the policy objectives. There were only 4 factors that have effect on policy achievement as follows- interorganization relationship, policy context, resource dependence and coordination. Commitment by top management plays a crucial role in interorganization relation; therefore, coordination strategy is still relevant for government works.

Keywords

National maritime security policy, National maritime interest enforcement, Coordination, Commitment.

บทนำ

ประเทศไทยเริ่มตระหนักในเรื่องของความมั่นคงของชาติทางทะเลและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการออกเป็นนโยบายเมื่อประมาณ 20 ปีมานี้เอง ทั้ง ๆ ที่มีการใช้ประโยชน์จากทะเลมาก่อนหน้านี้นานมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็ประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรทางทะเล การใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งมูลค่าทางเศรษฐกิจมีไม่ต่ำกว่า 7.5 ล้านล้านบาท (เผด็จศึกดี จารยะพันธ์ และคณะ, 2550) รัฐบาลโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้จัดตั้ง ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการทางทะเลในทุกด้าน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบ 6 หน่วยงาน ได้แก่ กองทัพเรือ กรมศุลกากร กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า) กรมประมง กองบังคับการตำรวจน้ำ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (เมื่อเริ่มก่อตั้งมี 5 หน่วยงาน โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้าร่วมในภายหลัง) และได้มอบให้กองทัพเรือเป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติ โดยส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับตามปกติ อย่างไรก็ตาม ในช่วงของการก่อตั้ง หน่วยต่าง ๆ ไม่ต้องการที่จะลดบทบาทหรือสูญเสียอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ จึงเห็นพ้องให้จัดตั้งเป็นเพียงศูนย์ที่มีหน้าที่ประสานงานเท่านั้น (สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, 2540, หน้า 38-39) ทำให้โครงสร้าง การปฏิบัติงานของ ศรชล. ไม่เป็นตามโครงสร้างที่ควรจะเป็นในการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามจุดมุ่งหมายของการก่อตั้ง

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ (2553) ได้สรุปปัญหาในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลออกเป็นสองประเด็นคือ ปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลด้านการรักษากฎหมายในทะเล และปัญหาการควบคุมหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สมช. ได้เริ่มมีการพิจารณาทางเลือกนโยบายในการแก้ปัญหาเหล่านี้ตามที่ปรากฏในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2548-2552 ข้อ 3.5 ส่งเสริมและพัฒนา ศรชล. ให้มีขีดความสามารถและบทบาทเพิ่มขึ้นในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการให้มีหน่วยยามฝั่ง (coast guard) ในรูปแบบที่เหมาะสม แต่ยังไม่เกิดผลที่เป็นรูปธรรมชัดเจน อีกทั้งแนวโน้มของการกระทำผิดกฎหมายในทะเล มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น (ไพฑูรย์ ชีชนะนะ, 2554) ดังนั้น การปฏิบัติงานของ ศรชล. ในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่เพียงพอที่จะรับมือภัยคุกคามของผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หากได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาปัญหาของการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ



ทางทะเลไปปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติงานหลักในฐานะตัวแทนของผู้ปฏิบัติงานจะทำให้ทราบและเข้าใจถึงปัญหาในการทำงานร่วมกัน และสามารถกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในอนาคต อันจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายความมั่นคงของชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตลอดจนได้องค์ความรู้ที่เป็นบริบทของประเทศไทยเอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติการหลัก
2. เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบยุทธศาสตร์การบริหารระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการทำงานร่วมกันสำหรับการนำนโยบายความมั่นคงของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ
2. ทำให้ได้ตัวแบบในการนำนโยบายความมั่นคงของชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
3. ทำให้ได้องค์ความรู้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านความมั่นคงทางทะเลภายใต้บริบทของสังคมไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2548-2552 ในนโยบายที่ 3.4 และ 3.5 ที่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก คือ ศูนย์ประสานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) หรือที่เกี่ยวข้องกับ ศรชล. โดยเฉพาะหน่วยปฏิบัติการหลัก 6 หน่วย เท่านั้น

ขอบเขตด้านประชากร

ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้โครงสร้างของ ศรชล. ประกอบด้วย หน่วยปฏิบัติการหลัก 6 หน่วยรวมถึงหน่วยกำหนดนโยบายคือ สมช. ตลอดจนหน่วยงาน/องค์การที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลเข้ามาทำการศึกษาดูด้วย โดยทุกหน่วยงาน/องค์การที่เกี่ยวข้องจะถูกศึกษาในสองระดับทั้งในระดับผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายและระดับผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

ขอบเขตด้านพื้นที่

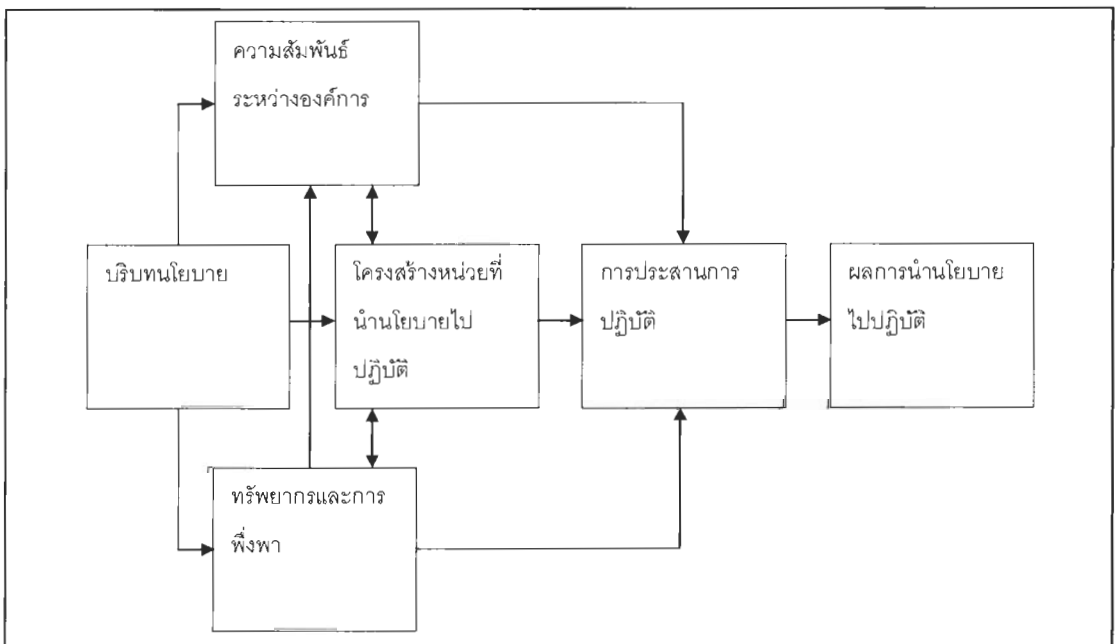
เน้นเฉพาะผลประโยชน์ของชาติทางทะเลใน (1) ทะเลอาณาเขต (2) เขตต่อเนื่อง และ (3) เขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยเท่านั้น

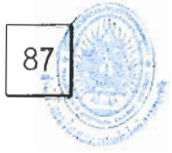
ขอบเขตการวิจัยด้านเวลา

มุ่งศึกษาเฉพาะการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2555

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัยดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในภาพรวม ดังแผนภาพต่อไปนี้





นิยามศัพท์เฉพาะ

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล หมายถึง นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ฉบับปี พ.ศ. 2548-2552 ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติที่เชื่อมโยงการทำงานแก้ไขปัญหาที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะหน่วยปฏิบัติการหลักในศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นการดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน โดยมุ่งที่จะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ดังนั้นองค์ประกอบของการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบกว้าง ๆ คือ ต้องมีกิจกรรม การกระทำ หรือกระบวนการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

ลักษณะการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ หมายถึง รูปแบบวิธีการหรือแนวทางในการปฏิบัติงานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2548-2552 ของหน่วยปฏิบัติการหลักในศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตามแผนงาน โครงการ กิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นโยบาย

ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ผลที่เกิดจากการประเมินประสิทธิผลของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในเรื่องของผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ ผลกระทบที่เกิดขึ้น และ ระดับของการทำหน้าที่ตามนโยบาย

การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หมายถึง การทำหน้าที่ในหน้าที่ต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ (1) การรักษาความปลอดภัยในทะเล (maritime safety) (2) การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล (protection of maritime natural resources) รวมถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในทะเล (3) การควบคุมการสัญจรทางทะเล (maritime mobility) (4) การรักษาความมั่นคงทางทะเล (maritime security) เป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ (5) การป้องกันประเทศ (national defense)

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ปัจจัยสำคัญของหน่วยปฏิบัติงานหลักที่สามารถทำให้การนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติบรรลุผลในเรื่องของ ผลลัพธ์ ผลกระทบ และระดับการทำหน้าที่ สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย ปัจจัยหลัก 5 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยโครงสร้างหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (2) ปัจจัย

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (3) ปัจจัยทรัพยากรและการพึ่งพา (4) ปัจจัยบริบทนโยบาย (5) ปัจจัยการประสานการปฏิบัติ

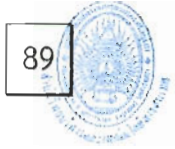
โครงสร้างหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง องค์ประกอบโครงสร้างการบริหารของ ศรชล. และหน่วยปฏิบัติการหลักของ ศรชล. ในเรื่องของ ความซับซ้อน ความเป็นทางการ และ การรวมหรือกระจายอำนาจขององค์การ ที่สัมพันธ์กันในการทำงาน เพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ หมายถึง การที่องค์การต่าง ๆ เข้ามาปฏิสัมพันธ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งต่อกันโดยมีแบบแผนความสัมพันธ์เกิดขึ้นระหว่างกันในทุกระดับของหน่วยปฏิบัติการหลักของ ศรชล. ทุกประเภทและทุกระดับ

ทรัพยากรและการพึ่งพา หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารองค์การในเรื่องของความเพียงพอและความเหมาะสมของทรัพยากร อำนาจของหน่วยงาน ความเป็นศูนย์กลาง ความสามารถในการทดแทน เพื่อช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ ศรชล. และหน่วยปฏิบัติการหลัก ได้แก่ งบประมาณ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ

บริบทนโยบาย หมายถึงสภาพแวดล้อมนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในเรื่องของรูปแบบทางการเมือง โครงสร้างการกำหนดนโยบาย ข้อจำกัดทางทรัพยากร ผลประโยชน์ของนโยบายต่อองค์การ และความพอเพียงของโครงการสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ตลอดจน สภาพแวดล้อมของหน่วยปฏิบัติการหลัก รวมถึงสภาพสังคมที่นโยบายและหน่วยปฏิบัติการหลักดำเนินการอยู่ อันจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีผลแตกต่างกัน

การประสานการปฏิบัติ หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงานของหน่วยปฏิบัติการหลักในเรื่องของ รูปแบบของการประสาน ระดับของการประสาน ผลประโยชน์และความขัดแย้งตลอดจนแนวทางการป้องกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยและ ศรชล. ในภาพรวม โดยอาจเป็นการปฏิบัติในลักษณะที่ต้องมีพันธะสัญญาต่อกัน



เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การสร้างเครื่องมือในการวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ชัดเจน ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายวิธี โดยมีขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือดังนี้

1. กรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการวิจัยก่อนสร้างเครื่องมือ คือ แนวคำถามที่สร้างขึ้นจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เป็นแนวทางการสัมภาษณ์กึ่งทางการ (semi-formal interview) ซึ่งรูปแบบของคำถามเป็นแบบปลายเปิด โดยใช้ผลการทบทวนวรรณกรรมเป็นพื้นฐานในสร้างคำถาม

2. นำเครื่องมือให้อาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณาและตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา ตลอดจนสำนวนภาษาในการสื่อความหมาย

3. นำเครื่องมือไปทำการทดสอบแนวทางการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะใกล้เคียงกับ ทรชล. คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) ที่ทำงานในลักษณะการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงาน เพื่อหาข้อบกพร่อง

4. นำข้อบกพร่องของแนวทางการสัมภาษณ์มาปรับปรุงแก้ไขร่วมกับอาจารย์ที่ปรึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้แบ่งวิธีการดำเนินการศึกษาเป็น 3 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 การศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ ตอนที่ 2 การยืนยันข้อมูลจากตอนที่ 1 โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ทางทะเล พ.ศ. 2548-2552 และตอนที่ 3 การสังเคราะห์ผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษาเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ใช้การสุ่มแบบเจาะจง (purposive sampling) เป็นการเลือกแบบไม่มีโครงสร้างที่เคร่งครัด มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการที่ไม่ซับซ้อน ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งทางการ (semi-formal interview) กับผู้เชี่ยวชาญที่สามารถให้ข้อมูลเชิงลึกได้ จำนวน 14 ท่าน ดังนี้

ตาราง 1 ผู้เชี่ยวชาญที่สามารถให้ข้อมูลเชิงลึกของแต่ละหน่วยงาน

หน่วยงาน	รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ	
	ผู้บริหารระดับสูง	ผู้ที่อยู่ในระดับปฏิบัติการ
สำนักงานสภา ความมั่นคง แห่งชาติ	คุณถวิล เปลี่ยนศรี อดีต เลขาธิการ สมช.	คุณดนัย มุ่สา ผอ. สำนักความมั่นคงในจังหวัด ชายแดนภาคใต้และชนต่าง วัฒนธรรม
กรมเจ้าท่า	นายสุชิน รัตนเสถียร ผอ. ศูนย์ควบคุมการจราจรและ ความปลอดภัยทางทะเล สำนัก ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ทางน้ำ	น.ต. สมนึก สุขวานิช รณ. นักเดินเรือ 7 สำนักพัฒนาและบำรุงรักษา ทางน้ำ
กรมประมง	นายมานพ แจ็งกิจ ผอ. สำนักบริหารจัดการประมง	นายแสน ศรีงาม ผอ. ส่วนบริหารจัดการประมง ทะเล
กรมศุลกากร	นายไพศาล ชื่นจิตร ผอ. สำนักสืบสวนปราบปราม	นายนิมิตร แสงอำไพ ผอ. ส่วนสืบสวนปราบปราม 2
กองบังคับการ ตำรวจน้ำ	พ.ต.อ. วิสูตร เกษมณี อดีตรองผู้บังคับการกองตำรวจน้ำ	พ.ต.อ. สมเกียรติ จิวตัน รอง ผกก. แผนก 3 บก.รน.
กองทัพเรือ	พล.ร.อ. เกกิงศักดิ์ วั่งแก้ว อดีตเสนาธิการทหารเรือ ในฐานะ ผอ.ศรชล.	น.อ. อภิชัย สมพลกรัง อดีต ผอ. กองกิจการความ มั่นคงทางทะเล กรมยุทธการ ทหารเรือ
กรมทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง	นาย โสภณ ทองดี ผอ. สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง	นาย วรพจน์ ทรัพย์เกิด ผอ. ส่วนอนุรักษ์ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง



สรุปผลการวิจัย

ลักษณะการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติการหลัก

ลักษณะของการปฏิบัติงานของ ศรชล. จะเป็นศูนย์รวมในการประสานงาน โดยเฉพาะหน่วยปฏิบัติการหลักทั้ง 6 หน่วย ยังคงมีโครงสร้างของหน่วยงานตนเอง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไม่เปลี่ยนแปลง ในการดำเนินการต่าง ๆ ยังคงปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ตามปกติ โดยที่กำลังของหน่วยปฏิบัติการหลักทั้ง 6 หน่วย จะไม่ขึ้นการควบคุมทางยุทธการโดยตรงกับ ศรชล. หรือ ศรชล. เขต แต่จะเป็นการประสานงานรวมทั้งมีการประชุมร่วมกัน การฝึกปฏิบัติงานร่วมระหว่างหน่วยงานใน ศรชล. ปกติจะจัดขึ้นปีละ 1 ครั้ง หรือตามความเหมาะสมมีวัตถุประสงค์เพื่อซักซ้อมการปฏิบัติงานในทะเลของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจถึงขั้นตอนในการปฏิบัติกรร่วมกันทั้งวิธีการและการติดต่อประสานงาน ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของนโยบายฉบับนี้คือการขาดทรัพยากรนโยบายทำให้ไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบายตามแนวทางระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้ ส่งผลกระทบให้หน่วยปฏิบัติการหลักใช้แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ปกติของหน่วยงานตนเองตามระบบงบประมาณที่พิจารณาแล้วนำที่จะจัดเข้ากับเรื่องการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้ ดังนั้นการวัดผลการดำเนินงานตามนโยบายก็จะเป็นการวัดผล แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ตามระบบงบประมาณที่ได้รับของหน่วยปฏิบัติงานหลักเอง ไม่ใช่เป็นการวัดผลการปฏิบัติงานในภาพรวมในลักษณะของการประสานงานซึ่งถือเป็นหัวใจของการทำงานภาครัฐในปัจจุบันในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ผลของการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ

สมช. สรุปผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละหน่วยปฏิบัติการหลักเห็นว่า ได้ผลในมุมมองของแต่ละหน่วย แต่ถ้ามองในภาพรวมของการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล แล้วไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในภาพรวมเนื่องจากหน่วยปฏิบัติการหลักยังไม่ตระหนักในเรื่องของการดูแลผลประโยชน์ของชาติทางทะเล อีกทั้งประชาชนผู้ซึ่งได้รับประโยชน์โดยตรงจากทะเลยังไม่มีความตระหนักถึงความสำคัญของทะเล ในส่วนของหน่วยปฏิบัติการหลักมองว่ายังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่แท้จริงตามที่กำหนดไว้ในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล จำเป็นต้องหาตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานในลักษณะของตัวชี้วัดร่วม (joint KPI)

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ มีเพียง 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ปัจจัยด้านบริบทนโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากรและการพึ่งพา และปัจจัยด้านการประสานการปฏิบัติ โดยตัดในส่วนของปัจจัยด้านโครงสร้าง เนื่องจากหน่วยต่าง ๆ ยังคงใช้โครงสร้างหน่วยงานเดิมของตนเองในการปฏิบัติ ตามโครงสร้างการบังคับบัญชาเดิมที่มีอยู่แล้ว จึงทำให้ปัจจัยด้านโครงสร้างไม่ก่อให้เกิดผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อภิปรายผลการวิจัย

ลักษณะการทำงานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจะเป็นการ “ประชุมและประสาน” บนพื้นฐานของระเบียบปฏิบัติประจำที่เป็นการกำหนดว่างานประจำจะอย่างไรบ้าง ซึ่งระเบียบปฏิบัติประจำโดยทั่วไปแล้วมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในด้านบวกและลบกล่าวคือช่วยประหยัดเวลาในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ และช่วยให้เจ้าหน้าที่รู้ว่าควรทำอะไรบ้าง แต่ระเบียบปฏิบัติประจำก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Edwards, 1980, pp. 125-133) โดยเฉพาะในเรื่องของการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น หากมีนโยบายใหม่ ๆ ออกมา มักจะหลีกเลี่ยงที่จะให้องค์การเดิมรับผิดชอบ การดำเนินนโยบายใหม่ ๆ จึงต้องสร้างหน่วยงานใหม่ขึ้นมา เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด ดังนั้นหากมีแนวทางใหม่ ๆ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลแล้ว การกำหนดหน่วยงานขึ้นมาใหม่ในการรับผิดชอบการทำงานก็เป็นหนทางหนึ่งที่น่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม ดังที่นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลที่ได้มีการศึกษาแนวทางความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ขึ้นมา

สำหรับการทำงานผ่านการประชุมของระบบราชการนั้น เป็นลักษณะของการสนทนาที่เรียกว่า Downloading การสนทนาแบบรับข้อมูลฝ่ายเดียว การประชุมของภาครัฐมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง คือ เป็นเพียงการรายงานว่าใครทำอะไร เกิดผลอะไร คิดจะทำอะไร ฯลฯ ผลัดกันพูดทีละคน หรืออาจจะมีเพียงคนใดคนหนึ่ง หรือไม่ก็คนที่ครองพื้นที่การสนทนา ส่วนคนอื่น ๆ ก็มีหน้าที่รับฟัง เก็บข้อมูลไปเขียนรายงานเสนอหน่วยงานสังกัด หรือ การประชุมในลักษณะที่เรียกว่า การ Debate หรือการสนทนาแบบโต้เถียงที่มีการปะทะความคิดเห็น แต่ละคนมีมุมมองหรือจุดยืนที่ต่างกัน ถกเถียงกันเพื่อหาข้อสรุปเอาชนะกันทางความคิดเห็น แต่โดยมาก ผู้ร่วมประชุมและสนทนาจะพยายามปกป้อง



จุดยืนและความคิดเห็นของตัวเอง (Bohm, 1991) เพื่อให้เกิดผลแพ้-ชนะกัน พยายามให้คนอื่นเห็นพ้องตามความคิดของตนเอง จึงยากที่จะได้ข้อสรุปร่วมกัน ดังนั้นหากการทำงานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลยังคงดำเนินการผ่านการประชุมเช่นเดิมหรือหลีกเลี่ยงการประชุมไม่ได้ จำเป็นต้องหาหนทางใหม่ ๆ ในการประชุมเพื่อก่อให้เกิดผลที่ดีในการพัฒนาการทำงานร่วมกัน เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่ดีร่วมกัน

ผลการวิจัยที่ได้ในเรื่องลักษณะการทำงานของหน่วยปฏิบัติการหลักแสดงให้เห็นว่าหน่วยปฏิบัติการหลักมีลักษณะการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติในลักษณะที่ต้องการดำรงสภาพของเรื่องดังต่อไปนี้ คือ ภารกิจตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานตนเอง กฎหมายที่ให้อำนาจตามลักษณะของภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบ ตลอดจนโครงสร้างการบริหาร ซึ่งเป็นลักษณะตามแนวทางหนึ่งใน ocean governance ที่เรียกว่า policy-based framework (Bache, Tsamenyi, & Baldwin, 2000) และยังมีมองว่าการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้หน่วยปฏิบัติการหลักทั้ง 6 มองเห็นว่าการประสานงานในการทำงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลร่วมกันเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญซึ่งแย้งกับผลการวิจัยของไพฑูรย์ ชีชนะ (2554) ที่บอกว่าการประสานงานเป็นปัจจัยรองที่มีผลต่อความสำเร็จในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติโดย ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ (2553) ได้ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง พบว่า ทรชล. มีปัญหาจากการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ไม่มีการประสานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลการศึกษาเป็นไปในแนวทางเดียวกันในเรื่องของการขาดการประสานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ แต่เป็นไปในแนวทางตรงกันข้ามเรื่องการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากหน่วยงานส่วนใหญ่ยกเว้นกองทัพเรือมองว่าการทำงานร่วมกันในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นการทำงานในลักษณะของการประสานงานกันดังนั้นจึงไม่มีหน่วยใดที่มีอำนาจเหนือกว่าหน่วยอื่นและการหาวิธีในการเพิ่มประสิทธิภาพของการประสานงานจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากกว่าเรื่องของเอกภาพในการทำงาน

ผลการวิจัยยืนยันผลการวิจัยในเรื่องโครงการสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืนของเผด็จศึกดี จารยะพันธ์ และคณะ (2550ข) ในประเด็นของความต้องการนโยบายที่มีความชัดเจนและครอบคลุมประเด็นทั้งหมดที่ว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลตลอดจนการมีการดำเนินงานร่วมกันของ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นองค์รวม แต่มีความเห็นที่แตกต่างในเรื่องของ การจัดการซึ่งรวมถึง นโยบาย ปัจจัยภายนอกและภายใน พัฒนานโยบาย และข้อเสนอแนะเพื่อการจัดการนโยบายเพราะเป็นเรื่องการสนับสนุนการกำหนดนโยบายให้กับ ผู้มีอำนาจตัดสินใจคือรัฐบาล ดังนั้นในส่วนของการจัดการหรือการบริหารนโยบาย ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดูแลไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากการขาดบุคคลากรในการรับผิดชอบนโยบายเฉพาะด้าน ตามกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่ การจัดทำนโยบาย การกำกับดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย โดยควรจะมีการแบ่งงาน มอบหมายความรับผิดชอบออกเป็น 3 ระดับ คือ ในระดับ ยุทธศาสตร์ (strategic) ยุทธการหรือปฏิบัติการ (operational) และ ยุทธวิธี (tactical) และควรมีการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติเกี่ยวกับผลประโยชน์ชาติทางทะเลในทุกมิติอย่างเป็นระบบที่สอดคล้องกัน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและ ยุทธศาสตร์จะเป็นตัวกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้มีความชัดเจนมากขึ้นและสามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่จะอุดช่องว่างของความไม่ชัดเจนของนโยบายความมั่นคงได้

อย่างไรก็ตามผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า การทดแทนกำลังคนด้วยเทคโนโลยีนั้นสามารถกระทำได้เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ลดภาระการตรากตรำในทะเลของกำลังพลประจำเรือตลอดจนช่วยเหลือในการตรวจการณ์ในทะเล อย่างไรก็ตามยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเรือเพื่อเข้าทำการตรวจค้นจับกุมผู้กระทำผิดในทะเล ในส่วนของลักษณะการทำงานแบบประสานระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่มีความชำนาญเฉพาะด้านและต่างสังกัดกันนั้น บริบทของนโยบายมีส่วนสำคัญในการทำงาน การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ก็ยังไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาของการประสานงานหน่วยงานภาครัฐได้ และเป็นการเพิ่มเพิ่มหน่วยปฏิบัติขึ้นมาอีกหน่วยเท่านั้น และการดำเนินการในลักษณะที่โอนย้าย เรือ กำลังพล สิ่งอำนวยความสะดวกจากหน่วยงานเดิมมาให้หน่วยงานใหม่ อาจมีความเป็นไปได้ในบริบทของมาเลเซียตามผลการวิจัยของ Sutarji Bin Kasmin (2003) ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าหากประเทศไทยดำเนินการในลักษณะเดียวกันจะก่อให้เกิดก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงในเรื่องของการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและขวัญกำลังใจในการทำงาน ดังนั้น รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการปรับเปลี่ยนตามบริบทของแต่ละประเทศในลักษณะของ context sensitivity สำหรับปัจจัยในแต่ละประเด็นนั้น มีผลกับการนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

ปัจจัยด้านโครงสร้าง

หน่วยปฏิบัติการหลักทั้ง 6 หน่วย ยกเว้น กองทัพเรือ ต่างใช้โครงสร้างปกติของตนเองในการทำงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภายใต้ ศรชล. ซึ่งการใช้โครงสร้าง



เดิมของตนเองทำให้ไม่เกิดปัญหาเรื่องของ ความซับซ้อน ความเป็นทางการ การรวมหรือกระจายอำนาจองค์การ เนื่องจากเหมือนเป็นการทำงานตามภารกิจปกติของหน่วยงานตนเองแต่เพิ่มงานที่ได้รับการประสานผ่าน ศรชล. เท่านั้น ซึ่งจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้ เนื่องจากเป็นการประสานขอความร่วมมือ ไม่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานหลักของหน่วย ดังนั้นปัจจัยโครงสร้างจึงไม่มีผลต่อการทำงานในการประสานการปฏิบัติ

ปัจจัยด้านการประสานการปฏิบัติ

ลักษณะการทำงานของ ศรชล. ที่มีลักษณะของการผสมผสานระหว่างการประสานงานโดยแผนหรือข้อตกลงและการประสานงานโดยอาศัยการปรับตัวเข้าหากัน โดยหน่วยปฏิบัติงานหลักจะตัดสินใจร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษร การตัดสินใจกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานจะเป็นระบบร่วมกันในลักษณะการประชุมร่วมกันโดยผู้บริหารระดับสูงซึ่งเป็นลักษณะของการประสานงานโดยแผนหรือข้อตกลง ส่วนการสั่งการจะสั่งได้เฉพาะหน่วยงานของตนเท่านั้น การสั่งการข้ามหน่วยงานในหน่วยปฏิบัติงานหลักจะใช้ลักษณะของการประสานการปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติที่ผ่านๆมาก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติมีความคุ้นเคยกันเป็นส่วนตัวโดยเฉพาะผู้ที่ เป็น Point of contact ของแต่ละหน่วยในการทำงานในลักษณะประสานงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆภาครัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย นั้น หน่วยปฏิบัติงานหลักของ ศรชล. จะมองภารกิจของหน่วยงานของตนเองเป็นอันดับแรกในการทำงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลร่วมกันซึ่งจะส่งผลเสียต่อการทำงานในลักษณะของการประสาน

ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

เนื่องจากหน่วยปฏิบัติไม่ได้มีลักษณะเป็นผู้ปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแต่มีลักษณะที่หลากหลายโดยเฉพาะความเป็นทหารกับพลเรือนที่มีมุมมองในการสร้างความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน ความสัมพันธ์ทางข้างที่ไม่สามารถใช้อำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาตามสายงานปกติได้เนื่องจากอยู่ต่างหน่วยงาน ต่างกรมหรือต่างกระทรวงตามลักษณะของโครงสร้างระบบราชการไทย ในลักษณะของความรู้จักคุ้นเคยกันเป็นส่วนตัวมาก่อน หรือรู้จักคุ้นเคยจากการประชุมร่วมกันของ ศรชล. ช่วยให้การประสานการปฏิบัติมีความราบรื่นและบรรลุผลตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย

ปัจจัยด้านบริบทนโยบาย

บริบทนโยบายเป็นปัจจัยที่มีผลต่อหน่วยงานในระดับกำหนดนโยบาย (สมช.) และแต่ไม่มีผลต่อการทำงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ปฏิบัติ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าผลประโยชน์ของนโยบายต่อองค์การ มีผลอย่างมากต่อความไว้วางใจในการ

ทำงานร่วมกัน ดังจะเห็นได้จาก ผลการศึกษาเรื่องความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง coast guard ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างหน่วยงาน

ปัจจัยด้านทรัพยากรและการพึ่งพา

ทรัพยากรที่สำคัญในการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติ คือ เรือ การมีเรือถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้หน่วยเป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักใน ศรชล. ได้ แต่ปัญหาที่สำคัญเป็นเรื่องของการขาดบุคลากรและงบประมาณ อันเนื่องมาจากการในทะเลเป็นงานที่ตราครุฑ จึงไม่ค่อยมีผู้สนใจ ตลอดจนปัญหาเรื่องราคาน้ำมันที่ปรับเปลี่ยนขึ้นตลอดเวลา สวนทางกับงบประมาณที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญที่ต้องมีการอาศัยพึ่งพากันมากเป็นเรื่องของอำนาจตามกฎหมายของหน่วยและการมอบอำนาจ

จากกรอบแนวคิดในการวิจัยที่นำเสนอในตอนต้น เมื่อทำการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลแล้วจะได้ตัวแบบดังภาพที่ 1-2

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเห็นได้ว่า ปัจจัยที่สำคัญในการทำงานภาครัฐเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น คือ การประสานงาน และเนื่องจากการทำงานร่วมกันของหน่วยงานราชการของไทยที่ยังยึดติดกับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการทำงานร่วมกันเป็นอย่างมาก ดังนั้นการมี การให้คำมั่นสัญญา (commitment) ของผู้บริหารระดับสูง จึงมีผลต่อความสัมพันธ์ ในขณะที่ทรัพยากรที่สำคัญในการทำงานลักษณะนี้คือ เรือและอำนาจตามกฎหมาย สุดท้าย บริบทนโยบาย มีผลกระทบโดยเฉพาะระดับหน่วยกำกับนโยบาย และระดับผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติการหลัก ด้วยเหตุที่การประสานงานยังคงเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับการทำงานภาครัฐในปัจจุบันดังนั้นยุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันจึงเป็นยุทธศาสตร์การประสานงาน ตามตัวแบบที่สรุปมาข้างต้น

ข้อเสนอแนะทั่วไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติเกี่ยวกับผลประโยชน์ชาติทางทะเล ในทุกมิติอย่างเป็นระบบที่สอดคล้องกัน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและยุทธศาสตร์จะเป็นตัวกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้มีความชัดเจนมากขึ้นและสามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่จะอุดช่องว่างของความไม่ชัดเจนของนโยบายความมั่นคงได้

การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องของโครงสร้าง ศรชล. เป็นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานสำหรับโครงสร้างการทำงานร่วมกันในลักษณะของการประสานงานเพื่อให้



องค์การมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ดังนั้นการที่หน่วยปฏิบัติงานหลักต่าง ๆ มาทำงานร่วมภายใต้โครงสร้างของ ศรชล. จึงเป็นไปตามลักษณะของ unity of effort โดยแต่ละหน่วยปฏิบัติงานหลักยังคงมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) หน่วยในสังกัดของตนเอง จึงเป็นหนทางที่มีความเหมาะสมที่สุด

ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน ในแต่ละระดับเพื่อกำกับดูแลการทำงานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล การกำกับดูแลในรูปแบบของคณะกรรมการจะช่วยให้การประสานงาน เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ประสพผลสำเร็จ คณะกรรมการจะต้องมีผู้แทนจากทุกหน่วยงานเข้าร่วมเป็นกรรมการ และควรแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ระดับนโยบาย (ยุทธศาสตร์) คณะกรรมการนโยบายผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ผลประโยชน์ชาติทางทะเล และเพื่อทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมและผลักดันให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ อีกทั้งการที่คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์ก็จะเป็นการแก้ปัญหาในลักษณะของตัวนโยบายในระดับชาติเองที่มีลักษณะเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์จะเป็นตัวกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้มีความชัดเจนมากขึ้นและสามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบาย

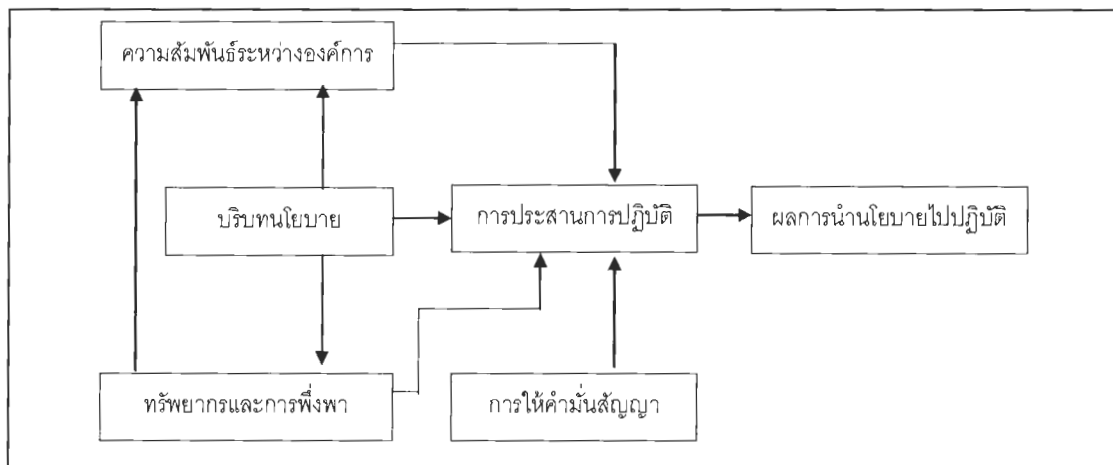
2. ระดับอำนวยการ (ยุทธการ) คณะอนุกรรมการ หรือ คณะทำงาน ในลักษณะเดียวกับ Maritime Security Working Group ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Implementing Unit ของประเทศในกลุ่มเครือจักรภพ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในระดับยุทธการหรือระดับปฏิบัติการของหน่วยปฏิบัติการหลัก

3. ระดับปฏิบัติการ (ยุทธวิธี) ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจะทำหน้าที่กำกับดูแลในระดับยุทธวิธีในพื้นที่ปฏิบัติการของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ของหน่วยปฏิบัติการหลัก

การจัดสรรงบประมาณนโยบาย ปัญหาส่วนหนึ่งในการปฏิบัติงานของการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล คือไม่มีงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติม ต้องใช้งบประมาณปกติของหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องนี้หน่วยปฏิบัติการหลักและ ศรชล. ต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับรัฐบาลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่คิดเป็นรายได้มหาศาลการมีงบประมาณที่เพียงพอในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้สามารถใช้ร่วมกันได้ ในปัญหาการปฏิบัติงานของ ศรชล. ส่วนหนึ่งคือ ความพร้อมด้านองค์บุคคล องค์กรวัตถุ (เรือ ท่าเรือ สถานที่ ฯลฯ) ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีความพร้อมแตกต่างกันออกไป ในการบูรณาการการ

รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลควรจะบูรณาการการใช้ทรัพยากรร่วมกันด้วย เพื่อให้การใช้ทรัพยากรของชาติเป็นไปอย่างคุ้มค่าและประหยัด เช่น การใช้เรือ ท่าเรือ อุโมงค์เรือ สถานีวิทยุ สถานี อาคาร ร่วมกัน



ภาพที่ 1 - 2 ตัวแบบหลังการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากลักษณะของแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติยังถูกมองว่ายังไม่มีความลึกซึ้งเพียงพอที่จะเป็นทฤษฎี และมีขอบเขตที่กว้างมากครอบคลุมองค์ความรู้หลายด้าน ในด้านการบริหารองค์การ การประเมินผล ตลอดจนความรู้เฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้อง เช่น ความมั่นคงและการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ดังนั้น การนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปปฏิบัติจึงต้องอาศัยระยะเวลาในการพิสูจน์และเก็บข้อมูลมากในมิติและมุมมองต่าง ๆ ด้วยระเบียบวิธีที่หลากหลายเพื่อให้มีความสมบูรณ์และสามารถนำไปอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตลอดจนพัฒนาแนวคิด/ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป โดยเฉพาะในเรื่องของการประสานการปฏิบัติ และการให้คำมั่นสัญญา

เอกสารอ้างอิง

- เผติมศักดิ์ จารยะพันธ์ และคณะ. (2550ก). ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล: สถานการณ์และข้อเสนอ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เผติมศักดิ์ จารยะพันธ์ และคณะ. (2550ข). โครงการสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ไพฑูริย์ ชีชนะ. (2554). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปปฏิบัติ: การศึกษาศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.). วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น. 8(2), 103-113
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ. (2553). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report): โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง (Royal Thai Coast Guard) เสนอ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง. (2540). การศึกษาปัญหาระดับยุทธศาสตร์และนโยบายกองทัพเรือปีงบประมาณ 2539-2540. นครปฐม: ผู้แต่ง.
- Bache, S., Tsamenyi, M., & Baldwin, C. (2000). Current developments in integrated oceans management & governance in APEC member economies, Input inventory document for the MRC Working Group Workshop on Integrated Oceans Management to be held in Vancouver, December 12-15, 2000, Centre for Maritime Policy, University of Wollongong (Unpubl).
- Bohm, D. (1991). *Dialogue - A proposal*. Retrieved from http://www.david-bohm.net/dialogue/dialogue_proposal.html
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Sutarji Bin Kasmin. (2009). *Efficiency Measurement of Malaysia's Maritime Enforcement Agencies*. Kuala Lumpur, Malaysia: Ampang Press.