

รูปแบบทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเล* Legal Form for Establishing Maritime Knowledge Management Organization

วรพล มาลสุขุม
Voraphol Malsukhum

อาจารย์ประจำ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
Full-time Lecturer
Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330
Corresponding author E-mail: v.malsukhum@gmail.com

ดุลยวัฒน์ เชาวนดี
Dulyawat Chaowadee

นาวาเอก
ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล นครปฐม 73170
Captain
Naval Strategic Studies Center, Salaya, Phutthamonthon, Nakhon Pathom 73170
Corresponding author E-mail: dulyawat_c@yahoo.co.th
(Received: May 12, 2021; Revised: June 17, 2021; Accepted: June 17, 2021)

บทคัดย่อ

บทความนี้เสนอระเบียบวิธีและผลการศึกษาวิจัยรูปแบบทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย เนื่องจากองค์กรของรัฐแต่ละรูปแบบมีสถานะและโครงสร้างทางกฎหมายที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องพิจารณาเลือกรูปแบบองค์กรที่สอดคล้องกับภารกิจและบริบทการจัดการความรู้ทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ องค์กรประกอบสำคัญที่จะนำไปสู่ผลการศึกษา ได้แก่ การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ ลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่ประเทศไทยพึงมี ผ่านการศึกษาแนวคิดและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในบริบทสากลและในประเทศไทย และความเป็นมาและอุปสรรคที่ผ่านมาในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย การศึกษาโครงสร้างและลักษณะทางกฎหมายที่ดีขององค์กรจัดการความรู้ทางทะเล

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “รูปแบบการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเล” เสนอต่อ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและโอกาสในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและโอกาสที่สนับสนุนการทำวิจัยและอนุญาตให้เผยแพร่เนื้อหาและผลของการศึกษาวิจัย ในบทความนี้ ผู้วิจัย และผู้ช่วยวิจัย ได้แก่ อาจารย์ภูมิรพี บรรณการ นายทนงศักดิ์ มหากุล นางสาวศศิวิมล ยอดสุทธิ นางสาวปาริชาติ ดวงแก้ว ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยทุกท่าน

จากตัวอย่างในต่างประเทศ การศึกษารูปแบบทางกฎหมายที่เป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ในระบบกฎหมายไทย ทั้งหลักการและลักษณะพื้นฐานของรูปแบบองค์กรเหล่านั้น พร้อมตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ในด้านอื่นที่จัดตั้งขึ้นแล้ว ตลอดจนความเห็นเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติจากผู้เชี่ยวชาญและทรงคุณวุฒิ

ผลการศึกษาพบว่าการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทยในระยะเริ่มแรกพึงเป็นองค์กรที่เน้นภารกิจในการจัดการความรู้มากกว่าการสร้างความรู้ด้วยตนเองทั้งหมด โดยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานรวบรวม และบูรณาการองค์ความรู้จากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนเหตุผลทางวิชาการที่จำเป็นต่อการตัดสินใจทางนโยบายของหน่วยงานภาคปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบทางกฎหมายที่สอดคล้องกับภารกิจเช่นนี้ได้แก่ มูลนิธิ หรือ สถาบันภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ ส่วนในอนาคตพึงยกระดับสู่การเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ เพื่อการจัดการความรู้อย่างครบวงจร ซึ่งรูปแบบทางกฎหมายที่สอดคล้องกับการดำเนินงานดังกล่าว ได้แก่ องค์กรมหาชน

คำสำคัญ : องค์กรจัดการความรู้ทางทะเล, รูปแบบทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรของรัฐในประเทศไทย, การจัดทำบริการสาธารณะ, องค์กรมหาชน, มูลนิธิ, สถาบันภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ, ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

Abstract

This article demonstrates methodology and findings of a research on a legal form of maritime knowledge management organization in Thailand. As each form of state organ has different legal status and framework, it is then necessary to consider the one most suitable and effective for maritime knowledge management in the Thai context. By this, the essential elements leading to the findings include an analysis of objective, characteristic, and function of a maritime knowledge management organization which Thailand supposed to have, an investigation on the necessity of establishing a maritime knowledge management organization both internationally and domestically, as well as background and impediment encountered during the establishments of past maritime knowledge management organizations in Thailand. In addition, it is crucial to conduct a comparative study of the good legal framework of international maritime knowledge management organizations. The research then studies a possible form of maritime knowledge management organization under the Thai legal system along with samples of established knowledge management organization for other affairs. Finally, comments from experts in maritime domain are integrated into this study.

The findings demonstrate that, at the beginning, the organization should focus on managing knowledge instead of creating it on their own. Its main function shall be cooperating, gathering, and integrating knowledge from various organization to support useful academic reason for decision and policy makers in practice. The most suitable legal form of organization for such duty is foundation or institute under public university. In the future, the form of establishment of knowledge management organization could be improved to public organization, so as to become a more well-rounded organization in terms of being able to cover more knowledge management competence.

Keywords : Maritime Knowledge Management Organization, Legal Form of Organization in Thailand, Public Administration, Public Organization, Foundation, Institute under Public University, National Maritime Resources

ที่มา ความสำคัญ และวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

ประเทศไทยมีลักษณะภูมิศาสตร์ทางทะเลประกอบด้วยชายฝั่งอ่าวไทยและชายฝั่งอันดามันยาวรวมประมาณ 3,010 กิโลเมตร มีพื้นที่เขตทางทะเล (maritime zones) รวมประมาณ 320,000 ตารางกิโลเมตร และมีจังหวัดที่มีอาณาเขตติดกับทะเล 23 จังหวัด¹ จึงถือเป็นจุดยุทธศาสตร์ในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ที่สำคัญของเส้นทางเดินเรือและขนส่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สามารถสร้างผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างมหาศาล ทั้งในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากร แหล่งพลังงาน และแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ซึ่งผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยนี้เป็นทั้งผลประโยชน์ที่ไม่สามารถวัดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ² และผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่สามารถวัดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ³ ทั้งนี้ ประเมินได้ว่าผลประโยชน์ทางทะเลที่สามารถวัดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันมีมูลค่ามากกว่า 24 ล้านล้านบาทต่อปี⁴ ด้วยเหตุนี้ ทะเลจึงเป็นฐานทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของคนไทยและการรักษาผลประโยชน์ของชาติทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม และในอนาคตก็จะต้องยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การใช้ทะเลของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาหลายประการ เช่น การบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากความซับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเล ภัยคุกคามทางทะเลต่าง ๆ ซึ่งต้องอาศัยการทำงานอย่างบูรณาการทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนความไม่ชัดเจนในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในอดีตที่ผ่านมาทั้งในภาพรวมและการจัดการปัญหาเฉพาะด้าน

ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การจัดการปัญหาทางทะเลไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คือ ประเทศไทยยังขาดองค์กรจัดการความรู้ทางทะเล (maritime knowledge management organization) อันเป็นคลังสมองระดับชาติที่จะทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้าวิจัยทางวิชาการในมิติต่าง ๆ ทั้งในเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ประการนี้แตกต่างจากในต่างประเทศที่มีองค์กรหรือสถาบันทางวิชาการที่ทำหน้าที่เสนอแนะเหตุผลทางวิชาการแก่หน่วยงานในภาคปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารจัดการนโยบายทางทะเลของประเทศสอดคล้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล⁵ นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายไทยยังมีองค์กรที่จัดการความรู้เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในด้านอื่น ๆ แต่กลับไม่ปรากฏองค์กรที่จัดการความรู้ทางทะเลโดยเฉพาะด้วย แม้ว่ากิจการทางทะเลจะเป็นเรื่องสำคัญต่อประเทศดังที่ได้อธิบายไปแล้ว⁶

¹ นันทิยา ทองคณารักษ์, เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี : ยุทธศาสตร์และการพัฒนาขีดความสามารถกำลังทางเรือ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2560), หน้า 1.

² อาทิ ความเป็นเจ้าของอ่าวจอร์เจียโดย บูร์มาภาพแห่งดินแดน ความมั่นคงและสงบเรียบร้อย ตลอดจนการมีสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์และการดำเนินกิจกรรมทางทะเล

³ อาทิ การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน ทรัพยากรสัตว์น้ำ เส้นทางคมนาคมของประเทศในการนำเข้า ส่งออกสินค้า และพลังงาน การประกอบกิจการเดินเรือพาณิชย์และเรือประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารและการท่องเที่ยวที่อาศัยทะเล ทรัพยากรใต้ทะเล เกาะแก่ง และชายฝั่ง เป็นต้น

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ การศึกษาตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลเหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัย ทั้งการพิจารณาองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในภาพรวม และการศึกษาโดยเฉพาะเจาะจงสำหรับองค์กรในประเทศที่น่าสนใจ ดังจะได้อธิบายต่อไปด้านล่าง

⁶ อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ หรือ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยเช่นกัน ดังจะได้อธิบายต่อไปด้านล่าง

แม้ประเทศไทยจะมีแนวคิดริเริ่มเรื่องการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลมาก่อนในอดีต อาทิ การจัดตั้งมูลนิธิเพื่อสถาบันพัฒนากิจการทางทะเลไทยเพื่อเป็นกองทุนเริ่มต้นในการสนับสนุนด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายทะเล ในปี พ.ศ. 2540 ตลอดจนการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนา กิจการทางทะเลแห่งประเทศไทย สถาบันศึกษาด้านทะเลแห่งประเทศไทย และสถาบันกิจการทางทะเล แห่งประเทศไทย ฯลฯ ตามลำดับ แต่องค์กรเหล่านี้ก็มิได้รับการสนับสนุนหรือดำเนินอยู่อย่างมั่นคงได้

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้รับมอบหมายให้ดำเนินการศึกษารูปแบบ ทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเล ทั้งนี้ โดยกำหนดความสำคัญไว้ในแผนระดับชาติ หลายฉบับ ได้แก่ แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2561 ในเรื่อง และประเด็นปฏิรูปที่ 4 การบริหารจัดการองค์ความรู้ทางทะเล และแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. 2558-2564) ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์ความรู้ และความตระหนักรู้ความสำคัญ ของทะเล ข้อ 5.1 นอกจากนี้ แนวคิดความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลยังเป็นข้อสังเกต ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรักษามลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ... อีกด้วย

ประการนี้จึงเป็นที่ชัดเจนในเชิงแนวคิดและเหตุผลความจำเป็นว่าควรจะมีการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ ทางทะเลขึ้นในประเทศไทย อย่างไรก็ดี คำถามสำคัญในทางกฎหมายมหาชนที่เกิดขึ้นและพึงได้รับการพิจารณา อย่างเป็นระบบระเบียบ คือ **องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ควรจัดตั้งขึ้นในรูปแบบทางกฎหมายใดจึงจะสามารถ ดำเนินการจัดการความรู้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด** ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรของรัฐ (state organ) แต่ละรูปแบบ ในระบบกฎหมายไทยมีสถานะทางกฎหมาย ขอบวัตถุประสงค์และภารกิจ การจัดตั้ง โครงสร้างการบริหาร ภายในองค์กร การบริหารบุคลากรและงบประมาณที่แตกต่างกันในรายละเอียด

ด้วยเหตุนี้ จึงนำมาสู่การศึกษาวินิจฉัยเรื่องรูปแบบทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทาง ทะเลนี้ เพื่อพิจารณารูปแบบองค์กรที่สอดคล้องกับภารกิจและบริบทการจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะ (public service)⁷ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้อง กับหลักการทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ⁸ และวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครอง⁹

⁷ การจัดการความรู้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะถูกพิจารณาในฐานะภารกิจที่สำคัญของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐทั่วโลก (โปรดดู ASIAN Productivity Organization, *Knowledge Management for the Public Sector*, p.3.) สำหรับประเทศไทย “การพัฒนาความรู้” ถูกบัญญัติเป็น “หน้าที่ของส่วนราชการ” ตามมาตรา 11 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

⁸ อาทิ หลักการบริหารจัดการที่ดี (good administration) หลักความชอบธรรม (accountability) หลักการในกฎหมายของบริการสาธารณะ ที่เสนอโดย Louis Rolland แห่งสำนักความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (L'Ecole de Bordeaux) หรือหลักธรรมาภิบาลของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (โปรดดูเพิ่มเติมใน Timothy Endicott, *Administrative Law*, 4th ed. (Oxford : Oxford University Press, 2018), pp.3-42.; นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการ สาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 43-52.)

⁹ ดังที่ถูกลอบายไว้ว่า “Administrative law is part of the legal framework for public administration” (โปรดดู Peter Cane, *Administrative Law*, 5th ed. (Oxford : Oxford University Press, 2011), p.1.; David Rosenbloom, Robert Kravchuk and Richard Clerkin, *Public Administration; Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 8th ed. (New York : McGraw-Hill Education, 2015), p.30.)

ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

จากที่มาและวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยดังที่ได้แจกแจงไปแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการจะตอบคำถามหลักของการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบระเบียบ จำต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญในประการต่าง ๆ ทั้งข้อพิจารณาในทางกฎหมายและข้อพิจารณาในเชิงนโยบายกฎหมาย ในลักษณะของการศึกษาแบบบูรณาการ (interdisciplinarity) องค์ความรู้ต่าง ๆ เข้ากับสภาพแวดล้อมและบริบทในความเป็นจริง (reality)¹⁰ ทั้งนี้ เพื่อการตอบคำถามและออกแบบโครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรของรัฐ (institutional design)¹¹ ที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจของรัฐ ทั้งนี้ องค์ประกอบที่มีความสำคัญ ได้แก่

การศึกษาแนวคิดและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในทางสากลและในประเทศไทย และความเป็นมาและอุปสรรคที่ผ่านมาในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ ลักษณะและหน้าที่ขององค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่ประเทศไทยพึงมีอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เนื้อหาการศึกษาในส่วนนี้ถูกจัดไว้ในบทที่ 2 ของรายงานวิจัย

การศึกษาลักษณะทางกฎหมายที่ดีขององค์กรจัดการความรู้ทางทะเลจากการศึกษาเปรียบเทียบตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในต่างประเทศ (comparative analysis) ได้แก่ สถาบันศึกษายุทธศาสตร์และป้องกันประเทศ ประเทศสิงคโปร์ ศูนย์วิจัยด้านทรัพยากรและความมั่นคงทางทะเลแห่งชาติ ออสเตรเลีย สถาบันกิจการทางทะเลเกาหลีและสถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเลและเทคโนโลยีเกาหลี มูลนิธิวิจัยนโยบายทางทะเลแห่งชาติ ประเทศญี่ปุ่น สถาบันกิจการทางทะเลแห่งชาติมาเลเซีย และสถาบันกิจการทางทะเลแห่งชาติ ประเทศอินเดีย โดยศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและสภาพการณ์ในการจัดตั้ง สถานะทางกฎหมาย วัตถุประสงค์และภารกิจ โครงสร้างการบริหารจัดการภายใน การบริหารงบประมาณขององค์กรเหล่านี้ ตลอดจนวิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดทางกฎหมายของรูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลเหล่านี้ เพื่อนำผลการวิเคราะห์มาใช้เป็นตัวอย่างในการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทยต่อไป ทั้งนี้ เนื้อหาการศึกษาในส่วนนี้ถูกจัดไว้ในบทที่ 3 ของรายงานวิจัย

การศึกษารูปแบบทางกฎหมายที่เป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ในประเทศไทย ในเชิงเปรียบเทียบหลักการและลักษณะพื้นฐานของรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ทั้งในด้านตัวตนและสถานะทางกฎหมาย ขอบวัตถุประสงค์ การจัดตั้งและการยุบ โครงสร้างการบริหารงาน การควบคุมตรวจสอบ สถานะของบุคลากร และการบริหารงบประมาณ พร้อมการศึกษาตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ในด้านอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นแล้วในประเทศไทยในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื้อหาการศึกษาในส่วนนี้ถูกจัดไว้ในบทที่ 4 ของรายงานวิจัย

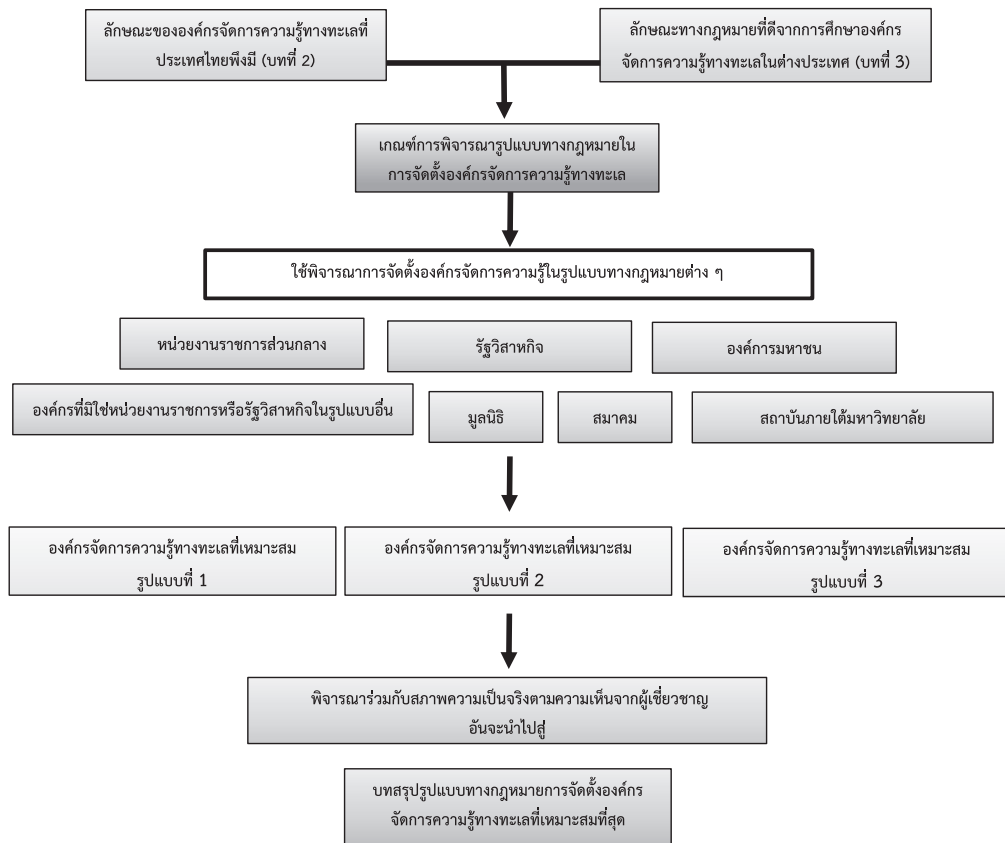
จากนั้น บทที่ 5 ของรายงานวิจัยจะนำองค์ประกอบทั้งหมดที่ได้วิเคราะห์แล้ว มาสังเคราะห์รูปแบบ**องค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่เหมาะสมกับประเทศไทย** โดยเริ่มจากการนำลักษณะขององค์กรจัดการ

¹⁰ โปรดดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีวิจัยแบบบูรณาการใน Robert Frodeman, *The Oxford Handbook of Interdisciplinarity*, 2nd ed. (Oxford : Oxford University Press, 2017), Part 1 The Landscape of Knowledge.

¹¹ ในฐานะองค์ประกอบหนึ่งของการเปรียบเทียบกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในทางปฏิบัติ (functional method) ทั้งนี้ เมื่อเป็นการศึกษาเกี่ยวกับมาตรฐานของการจัดทำบริการสาธารณะที่ดี (standards of good administration) อำนาจและองค์กรของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ (powers and organizations of the administration) แล้ว จึงอยู่ภายใต้สาขาการศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (โปรดดูเพิ่มเติมใน Ralf Michaels, "The Functional Method of Comparative Law" and John Bell "Comparative Administrative Law", in *The Oxford Handbook of Comparative Law* 2nd ed. Mathias Reimann and Reinhard Zimmermann (Oxford : Oxford University Press, 2019)

ความรู้ทางทะเลที่ประเทศไทยพึงมี มาผนวกกับลักษณะที่ดีขององค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในต่างประเทศ เพื่อสังเคราะห์เกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เกณฑ์ด้านตัวตนและบทบาทขององค์กร เกณฑ์ด้านความสามารถในการจัดทำภารกิจเพื่อจัดการความรู้ทางทะเล เกณฑ์ด้านความสะดวกในการจัดตั้ง และความมั่นคงในการดำรงอยู่ เกณฑ์ด้านความคล่องตัวในโครงสร้างการบริหารจัดการ และเกณฑ์ด้านความเพียงพอของงบประมาณในการบริหารงาน แล้วจึงนำรูปแบบองค์กรจัดการความรู้ที่เป็นไปได้ ได้แก่ องค์กรที่มีสถานะเป็นหน่วยราชการ (ส่วนกลาง) รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรที่มีได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในรูปแบบอื่น สถาบันภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ มูลนิธิ และสมาคม มาวิเคราะห์เข้ากับเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในด้านต่าง ๆ เพื่อเลือกรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย

หลังจากนั้น จึงนำรูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้ง 3 ไปเสนอในการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อนำไปสู่การปรับเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลตามความคิดเห็นดังกล่าว และนำเกณฑ์ดังกล่าวไปพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของรูปแบบองค์กรต่าง ๆ อีกครั้ง เพื่อให้ได้บทสรุปรูปแบบทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทยที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ สามารถแจกแจงกระบวนการและโครงสร้างการศึกษาวิจัยทั้งหมดเป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้



สรุปสาระสำคัญของการศึกษาวิจัย

บทความวิจัยนี้จะนำเสนอสาระสำคัญและผลการศึกษารายละเอียดในส่วนต่าง ๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

บทที่ 2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเล

การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ ลักษณะและหน้าที่ขององค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่ประเทศไทยพึงมีต้องมีรากฐานมาจากการศึกษาแนวคิดและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในทางสากล และความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย กรอบกฎหมาย นโยบายและกลไกในการบริหารจัดการทางทะเลของไทยในปัจจุบัน ตลอดจนความเป็นมาและอุปสรรคที่ผ่านมาในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญโดยสังเขปได้ดังต่อไปนี้

ความสำคัญของทะเล แนวคิดการบริหารจัดการทางทะเล และกรอบกฎหมาย นโยบายและกลไกระหว่างประเทศในการบริหารจัดการทางทะเลในบริบทสากล

ทะเลเป็นส่วนที่มีเนื้อที่ประมาณร้อยละ 71 ของเปลือกโลกทั้งหมด ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลต่าง ๆ ได้ใช้ทะเลเพื่อใช้ประโยชน์สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ การใช้เพื่อเป็นแหล่งทรัพยากร (resources) ที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต การใช้เพื่อเป็นเส้นทางการขนส่งและการค้า (means of transportation and trade) การใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (means of exchanging information) และการใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างอิทธิพลหรือกำลังอำนาจของชาติ (source of power and domination)¹²

ปัจจุบัน การบริหารจัดการทางทะเลในระดับสากลเป็นไปเพื่อให้เกิดการใช้ทะเลอย่างมั่นคง (security) มั่งคั่ง (prosperity) และยั่งยืน (sustainability) ทั้งนี้ โดยมีแนวคิดที่สำคัญอันจะนำไปสู่ความมุ่งหมายข้างต้น ได้แก่ แนวคิดเรื่องสมุทรภิบาล (ocean governance)¹³ และแนวคิดการจัดระเบียบที่ดีในทะเล (good order at sea)¹⁴ โดยแนวความคิดทั้งสองนี้มีลักษณะสำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือการให้ความสำคัญกับการบริหารกิจการทางทะเลในลักษณะงานบูรณาการเพื่อการใช้ทะเลอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนานาชาติ และระดับรัฐ และตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบายจนถึงการวางแผนปฏิบัติการ ทั้งนี้ นอกจากความจำเป็นที่รัฐต่าง ๆ ต้องบริหารจัดการทางทะเลให้เป็นไปตามแนวคิดข้างต้นนี้ ยังต้องคำนึงถึงกรอบกฎหมายและนโยบายระหว่างประเทศในการบริหารจัดการทางทะเลซึ่งรัฐสมาชิกมีภาระต้องปฏิบัติตาม ซึ่งมีอยู่มากมายในปัจจุบันทั้งในระดับโลก¹⁵ และในระดับภูมิภาคอาเซียน¹⁶ ด้วย

¹² Geoffrey Till, *Seapower A Guide for the Twenty-First Century*, 2nd ed. (UK : Routledge, 2009), pp 23-33.

¹³ United Nations, "Understanding the Ocean Governance," [online] Available from : https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/22828Pratikto_PPT.pdf [1 June 2020]

¹⁴ Geoffrey Till, *Seapower A Guide for the Twenty-First Century*, pp 286-322.

¹⁵ อาทิ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 วาระและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) กรอบกฎหมายและนโยบายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการประมง (Fishery Law and Policy) กรอบกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Law and Policy) ภายใต้การกำกับดูแลโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization; IMO) เป็นต้น

¹⁶ อาทิ ความร่วมมือด้านความมั่นคงในกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ความร่วมมือตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint) เป็นต้น

ด้วยสถานะที่การดำเนินกิจการทางทะเลมีแนวคิดการบริหารจัดการทางทะเล และกรอบกฎหมายและนโยบายระหว่างประเทศที่ซับซ้อนและหลากหลายเช่นนี้ ทำให้การจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลขึ้นเป็นหน่วยงานสนับสนุนทางวิชาการ เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายทางทะเลของรัฐ เป็นแนวทางที่ได้รับความนิยมในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (maritime interest) มีความสำคัญยิ่ง หรือเป็นผลประโยชน์เพื่อความอยู่รอดของชาติ (survival interest)

ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย

ส่วนผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยนั้น ปัจจุบันได้มีการกำหนดนโยบายการดำเนินการไว้ในแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564 ประกอบด้วย (1) อำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย (2) ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัย (3) ความเจริญรุ่งเรือง ความสมบูรณ์ มั่งคั่งที่ยั่งยืนของชาติ (4) ความยั่งยืนจากทะเลในทุกมิติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และ (5) การมีเกียรติศักดิ์ศรี และเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศด้านกิจกรรมทางทะเล¹⁷

สำหรับผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในทางเศรษฐกิจนั้น ประเทศไทยมีการประเมินมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2550 ไม่น้อยกว่า 7.4 ล้านล้านบาท และมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนในปี พ.ศ. 2557 มีมูลค่าเพิ่มขึ้นสูงถึง 24 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ กิจกรรมที่ทำให้เกิดมูลค่ามากที่สุด คือ การขนส่งทางทะเล และแนวโน้มในห้วง 10 ปีข้างหน้า ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยน่าจะมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง¹⁸

ส่วนสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยนั้น จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประเทศไทยตั้งอยู่ในพื้นที่ทะเลปิดหรือกึ่งปิด (semi - enclosed sea) มีอาณาเขตทางทะเลด้านอ่าวไทยติดกับเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา เวียดนาม มาเลเซีย และด้านทะเลอันดามันติดกับเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ ได้แก่ เมียนมา อินเดีย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ทำให้ประเทศไทยมีปัญหาทางกฎหมายในพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ จากการทบทวนสถานะแวดล้อมในอีก 20 ปีข้างหน้า ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกยังต้องเผชิญกับความท้าทายในมิติทางทะเลจากปัจจัยภายนอกหลายประการ อาทิ ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ปัญหาความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งปัญหาความต้องการแสวงประโยชน์จากทะเลของรัฐต่าง ๆ ที่เพิ่มมากขึ้น¹⁹

¹⁷ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.2558-2564, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2558), หน้า 4.

¹⁸ เติมศักดิ์ จารยะพันธุ์, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสถานการณ์และข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562), หน้า 27.

¹⁹ คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (อจล.) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, ทะเลและมหาสมุทรและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล, หน้า 11-14.

นอกจากนี้ ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ทางทะเลก็ยังมีแนวโน้มเกิดขึ้นหรือยังคงดำรงอยู่ในเขตทางทะเลของไทย ไม่ว่าจะเป็นภัยการก่อการร้ายในทะเล การกระทำอันเป็นโจรสลัด การลักลอบลำเลียงสิ่งผิดกฎหมายทางทะเล การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ การทำประมงผิดกฎหมาย การรุกล้ำน่านน้ำ การทำลายสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งนี้ โดยมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารจัดการทางทะเลในระดับนโยบายในห้วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่าประเทศไทยมีช่องว่างทางนโยบายกับการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลทั้งในแนวดิ่ง (vertical policy gap) และแนวนอน (horizontal policy gap) ทำให้เกิดปัญหาเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารจัดการของรัฐ และการจัดสรรการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก²⁰

กรอบกฎหมาย นโยบาย และกลไกในการบริหารจัดการทางทะเลของไทยในปัจจุบัน

นอกจากนี้ การบริหารจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทยในปัจจุบัน ยังมีกรอบกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก ได้แก่ กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเลรวม 90 ฉบับ ประกอบด้วยกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรมีชีวิต กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในเขตต่อเนื่อง กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยทางทะเล กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับกิจกรรมทางทะเลอื่น ๆ²¹

ด้านนโยบาย ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนรองรับใน 3 ระดับ คือ แผนระดับที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) มียุทธศาสตร์จำนวน 6 ด้าน แผนระดับที่ 2 มีแผนที่เกี่ยวข้อง 4 แผน ประกอบด้วย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 23 แผน แผนปฏิรูปประเทศ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2562-2565 และแผนระดับที่ 3 เป็นแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ²²

สำหรับกลไกขับเคลื่อนการบริหารจัดการทางทะเลของไทยในปัจจุบันมีการปฏิบัติงานอยู่ใน 2 ระดับ คือ ระดับนโยบายประกอบด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (นปท.) และส่วนราชการระดับกระทรวง และระดับปฏิบัติการ ได้แก่ หน่วยงานที่เป็นกลไกการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งมีส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ

²⁰ นวรัตน์ ไกรพานนท์ กัญติยา สดใส และวรัชยา สุวรรณนตร, ช่องว่างทางนโยบายกับการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของประเทศไทย : ความท้าทายการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลไทยภายใต้กติกาสากล, (กรุงเทพฯ: มทส. : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2555), หน้า 201-231.

²¹ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล (Marine Knowledge Hub), “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเล,” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=154&lang=th [6 มิถุนายน 2563]

²² สำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, (กรุงเทพฯ: มทส. : สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561), หน้า 11-63; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564, (29 ธันวาคม 2559), หน้า 63-189.

ทางทะเลทั้งปวง ในการบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อมีความจำเป็น²³ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการที่ปรึกษาและจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (อจชล.) ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการภายใต้ นพท. ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลแก่ นพท. และ ศรชล. รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่ นพท. มอบหมายด้วย

ด้วยประเด็นปัญหาความซับซ้อนของแนวคิดการบริหารจัดการ กฎหมาย กรอบนโยบาย กลไกและปัญหาต่าง ๆ ทั้งในระดับสากลและในประเทศไทยทั้งหมดที่ได้แจกแจงไปแล้ว ทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลขึ้น เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการทางทะเลทั้งในระดับนโยบาย เช่น การสนับสนุน นพท. โดยการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และในด้านวิชาการ เช่น การสนับสนุนการศึกษาวิจัยเฉพาะกรณีให้กับ อจชล. และประสานความร่วมมือกับสถาบันทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านทะเลต่อไป

ความเป็นมาและอุปสรรคในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทยในอดีต

แนวความคิดในเรื่องการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทยได้มีมาอย่างยาวนาน ทั้งที่ริเริ่มโดยภาควิชาการและส่วนราชการ โดยในช่วง พ.ศ. 2540-2557 มีการริเริ่มแนวความคิดโดยภาควิชาการที่ปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทะเล ที่เล็งเห็นความจำเป็นและความสำคัญของการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อสนับสนุนการศึกษาวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับทะเลเป็นการเฉพาะ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.พิพัฒน์ ตั้งสืบสกุล อดีตผู้อำนวยการโครงการกฎหมายทะเลแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asian Program in Ocean Law Policy and Management) ได้จัดตั้งมูลนิธิเพื่อสถาบันพัฒนากิจการทางทะเลไทยขึ้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นกองทุนเริ่มต้นในการค้นคว้าและวิจัยเกี่ยวกับกิจการทางทะเล เสนอแนะนโยบายทางทะเล และส่งเสริมการประสานงานภาครัฐ รวมถึงสร้างความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสถาบันทางทะเลทั้งในและต่างประเทศ ทั้งนี้ มูลนิธิดังกล่าวยังดำรงสถานะทางกฎหมายอยู่จนถึงปัจจุบัน แต่ไม่มีบทบาทในการจัดการความรู้หรือสนับสนุนการวิจัยมากนัก

ต่อมาได้มีการศึกษาการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวในชื่อที่หลากหลาย เช่น สถาบันวิจัยและพัฒนากิจการทางทะเลแห่งประเทศไทย (MARDIT) สถาบันศึกษาด้านทะเลแห่งประเทศไทย (IMAT) สถาบันกิจการทางทะเลแห่งประเทศไทย (TIMA) แต่การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้ขาดหายไปเนื่องจากการขาดความต่อเนื่องในการผลักดันนโยบาย²⁴

²³ มาตรา 19, 25 และ 26 พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

²⁴ โปรดดู บันทึกข้อความ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ ที่ กท 0532.3/25 ลง 26 มกราคม 2544 เรื่อง แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อศึกษาค้นคว้าและเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับทะเล; บันทึกข้อความ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง ที่ กท 0532/899 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 เรื่อง การจัดตั้งและดำเนินการขององค์กรอิสระในรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับทะเล; บันทึกข้อความ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง ที่ กท 0532/1631 ลง 15 ตุลาคม 2544 เรื่อง การจัดตั้งและดำเนินการขององค์กรอิสระในรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับทะเล

แต่หลังจากนั้น รัฐบาลได้มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้มากขึ้น เช่น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ทางทะเล พ.ศ. 2548-2552 ข้อ 4.2 เพื่อให้เร่งรัดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้าและเสนอแนะ นโยบายยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเล ขณะเดียวกัน อจชล. ก็ได้มีการประชุมสรุปข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ รูปแบบขององค์กรที่เป็นประโยชน์หลายประการ เช่น ควรเป็นองค์กรที่อิสระและปลอดการเมือง ไม่ทำหน้าที่ ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิม มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและกำกับนโยบายทางทะเลของชาติในลักษณะที่อยู่ระหว่าง ราชการและเอกชน และมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแต่ละด้านที่สามารถให้ข้อเสนอแนะได้อย่างทันเหตุการณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นต้น²⁵

อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา เริ่มมีการนำแนวคิดการจัดการความรู้มาเป็นส่วนหนึ่งของการ จัดทำบริการสาธารณะของรัฐ จึงมีการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเพิ่มขึ้น เช่น แผนความมั่นคง แห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564 ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ข้อ 5.1 โดยให้จัดตั้งองค์กร หรือสถาบันที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและจัดการความรู้เกี่ยวกับทะเลในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อเป็นศูนย์กลาง ข้อมูลเชิงวิชาการทางทะเล สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกันในการปกป้องและรักษาความมั่นคงของชาติ และการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลให้เกิดประโยชน์สูงสุด²⁶ โดยมี สมช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

ในเวลาต่อมา ได้มีการกำหนดแผนปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2561 เรื่องทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเด็นการปฏิรูปที่ 4 : การบริหารจัดการองค์ความรู้ทางทะเล โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม คือ การจัดตั้งองค์กร จัดการความรู้ทางทะเลและมีความสามารถในการบริหารจัดการ²⁷ และหลังจากนั้น ในระหว่างการประชุม พิจารณาร่าง พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.... วาระที่สอง พ.ศ. 2561 คณะกรรมาธิการ วิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.... ได้ให้ข้อสังเกตว่า รัฐบาลควรจัดให้ มีการพิจารณาศึกษาถึงการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในรูปแบบทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อการ จัดการองค์ความรู้ทางทะเลอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง²⁸

ลักษณะ หน้าที่ และวัตถุประสงค์ขององค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่ประเทศไทยพึงมี

จากการวิเคราะห์แนวคิดการบริหารจัดการทางทะเล กรอบกฎหมาย นโยบายและกลไกการบริหาร จัดการและการจัดการความรู้ทางทะเลในบริบทสากลและในประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 รวมถึงข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องในห้วงที่ผ่านมา สรุปได้ว่าองค์กร จัดการความรู้ทางทะเลที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยควรมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของ หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ โดยพึงมีลักษณะดังนี้ (1) ควรเป็นองค์กรจัดการ ความรู้ที่มีอิสระทางวิชาการและปลอดการเมือง (2) ควรมีสถานะทางกฎหมายที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้าน

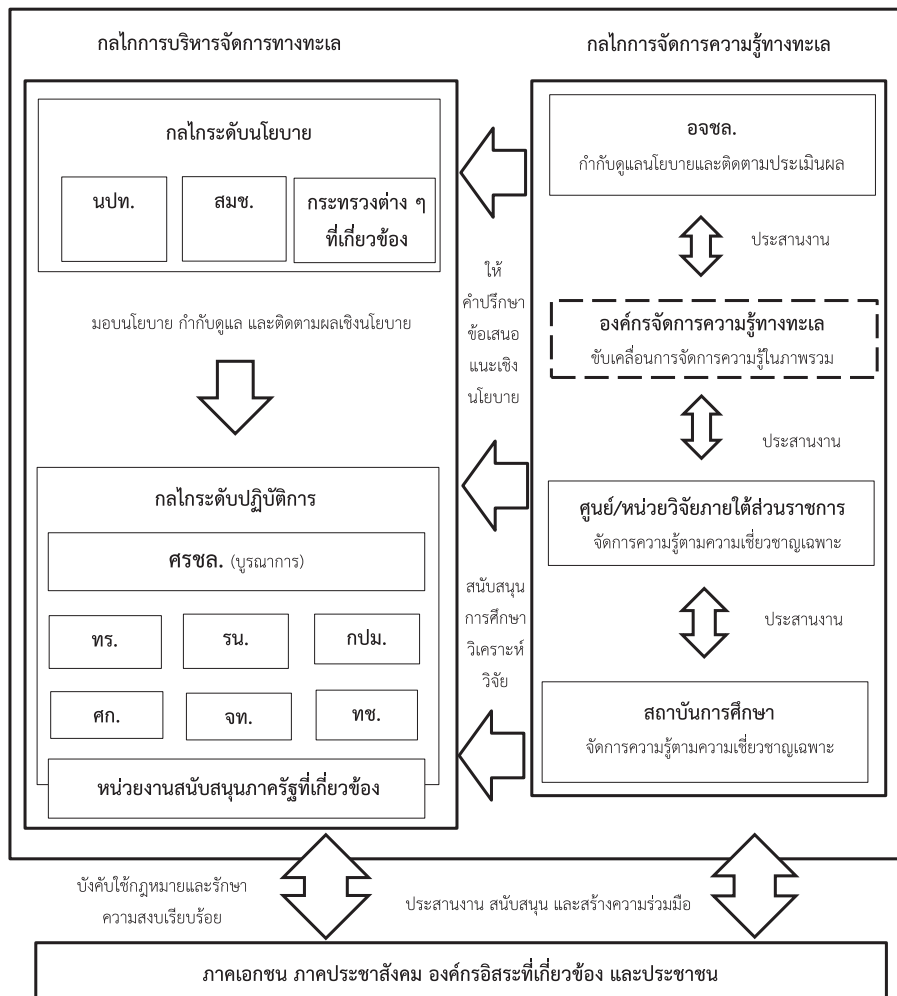
²⁵ เติมศักดิ์ จารย์พันธุ์และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553), หน้า 141-145.

²⁶ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564, หน้า 64.

²⁷ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ, หน้า 202-206.

²⁸ หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (สว/สนช) ที่ 0007/6349 ลง 20 พฤศจิกายน 2561 เรื่อง ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

การจัดการความรู้ (3) ควรเป็นองค์กรกลางระดับชาติในลักษณะของคลังสมอง ทำหน้าที่รวบรวมการศึกษาวิจัย องค์กรความรู้ด้านกิจกรรมทางทะเลร่วมกับสถาบันวิชาการทางทะเลทั้งภายในและต่างประเทศ (4) ควรมีหน้าที่ ให้คำแนะนำและคำปรึกษาในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (5) ควรมี หน้าที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษาเพื่อสนับสนุนส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเล (6) ควรมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตระหนักรู้ในสำคัญของผลประโยชน์ ของชาติทางทะเล (7) ควรเป็นองค์กรที่มีลักษณะอยู่ระหว่างหน่วยงานราชการและเอกชน (8) ควรเป็นองค์กร ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่โดยไม่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิม (9) ควรเป็นองค์กรจัดการความรู้ที่มีผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะตามกิจกรรมทางทะเลในแต่ละด้าน และสามารถให้ข้อเสนอแนะได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ ทั้งนี้ ควรเป็นหน่วยงานหลักของการขับเคลื่อนกลไกการจัดการความรู้ทางทะเลของประเทศไทยทั้งระบบ สำหรับ ความสัมพันธ์ที่ควรจะเป็นระหว่างองค์กรจัดการความรู้กับกลไกที่มีอยู่เดิม ควรเป็นไปดังต่อไปนี้



บทที่ 3 รูปแบบการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในต่างประเทศ

เพื่อให้องค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วิเคราะห์ไว้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงต้องศึกษารูปแบบทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศต่าง ๆ เป็นตัวอย่างด้วย ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญของการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

ภาพรวมองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศต่าง ๆ

ประเทศซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับทางทะเลเกือบทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและเก็บรวบรวมฐานข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินกิจการทางทะเลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมนี ฝรั่งเศส จีน ฯลฯ²⁹ นอกจากนี้ บางประเทศยังมีองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนานโยบายและดำเนินการด้านความมั่นคง (security) ความมั่งคั่ง (prosperity) และความยั่งยืน (sustainability) ด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงอีกด้วย³⁰ โดยรูปแบบทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลเหล่านี้มีความหลากหลาย ทั้งที่มีสถานะเป็นหน่วยงานในระบอบราชการของรัฐ หน่วยงานที่จัดตั้งโดยเอกชนหรือมหาวิทยาลัย หรือแม้แต่เป็นเพียงเวทีทางวิชาการที่สร้างขึ้นเพื่อศึกษาวิเคราะห์ถกเถียงในทางวิชาการเฉพาะเรื่อง³¹

การศึกษาตัวอย่างการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในต่างประเทศในรายละเอียด

ด้วยเหตุที่องค์กรจัดการความรู้ทางทะเลทั่วโลกมีความหลากหลาย การจะศึกษาองค์กรทุกองค์กรจึงเป็นการดำเนินการที่เกินขอบเขตของการศึกษาวิจัย อีกทั้งไม่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย สิ่งที่พึงดำเนินการมากกว่า คือ การพิจารณาเลือกองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่เหมาะสมกับการนำมาเป็นตัวอย่างในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากเหตุผลในเชิงภูมิศาสตร์ เชิงความสัมพันธ์ทางทะเลกับประเทศไทย เชิงภารกิจ เชิงคุณภาพ และเชิงความหลากหลายของรูปแบบการจัดตั้งองค์กร และศึกษาวิเคราะห์องค์กรเหล่านั้นอย่างเจาะลึกในรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ แนวคิดและสภาพการณ์ในการจัดตั้ง ขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานะทางกฎหมาย ภารกิจ โครงสร้างการบริหารจัดการองค์กร งบประมาณและแหล่งที่มาของทุนสนับสนุนการดำเนินการขององค์กร³² ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญของการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

²⁹ อาทิ ศูนย์กลางความมั่นคงทางทะเลนานาชาติ (Center for International Maritime Security) ประเทศสหรัฐอเมริกา สถาบันทางทะเล (The Nautical Institute) สหราชอาณาจักร สถาบันทางทะเลเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Maritime Institute) ประเทศจีน ฯลฯ

³⁰ อาทิ International Maritime Organization ซึ่งจัดการความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมและการขนส่งทางทะเล Shanghai International Shipping Institute ที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างกรมคมนาคมของปักกิ่งกับมหาวิทยาลัยเซี่ยงไฮ้ มุ่งเน้นการศึกษาในด้านการขนส่งทางทะเลเป็นหลัก

³¹ อาทิ European Marine Board, The Maritime Institute of Eastern Mediterranean, International Transport Forum (ITF) หรือ Global Shipping Think Tank Alliance

³² หัวข้อได้มาจากการพิจารณาวัตถุประสงค์ในบทที่ 2 และตัวอย่างการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบองค์กรของรัฐอื่น ๆ อาทิ Serafin Talisayon, "Knowledge Management for Public-sector Productivity", Report on the Asian Productivity Organization (Tokyo, 2013); Vasileios Ismyrlis, Theodore Tarnanidis and Efstratios Moschidis, Knowledge Management Practices in the Public Sector (Pennsylvania : IGI Global, 2019)

สถาบันศึกษายุทธศาสตร์และการป้องกันประเทศ (Institute of Defence and Strategic Studies: IDSS) ประเทศสิงคโปร์³³

เป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้คณะรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศ เอส ราจารัตนาม (S. Rajaratnam School of International Studies หรือ RSIS) ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาเปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษา อยู่ในสังกัดของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี นันยาง (Nanyang Technological University) ถูกก่อตั้งเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 โดย ดอกเตอร์ โทนี ตัน เค็ง ยัม (Dr. Tony Tan Keng Yam) ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของประเทศสิงคโปร์ในขณะนั้น

RSIS มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาภูมิศาสตร์การเมืองการปกครองในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และส่งเสริมให้สังคมสนใจและเข้าใจในประเด็นทางยุทธศาสตร์และการป้องกันประเทศในสิงคโปร์และภูมิภาคเอเชีย โดยปัจจุบันมีการเน้นให้ทำวิจัยในเรื่องความมั่นคง ยุทธศาสตร์และการป้องกันประเทศ ทั้งนี้ RSIS มีการบริหารจัดการอิสระแยกจากระบบราชการ (autonomous university) แต่ยังคงได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้ มีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลในด้านความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ โดยถูกกำหนดภารกิจไว้ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษาวิจัยในประเด็นความมั่นคงของชาติ เทคโนโลยีกลาโหมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (2) เปิดหลักสูตรการเรียนการสอนเป็นการทั่วไปและระดับปริญญาโทในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เทคโนโลยีกลาโหม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (3) ส่งเสริมการจัดโครงการร่วมกันและโครงการแลกเปลี่ยนกับสถาบันซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกันในภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศ และ (4) จัดสัมมนาและการประชุมในหัวข้อเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ เทคโนโลยีกลาโหม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

RSIS อยู่ภายใต้การให้คำแนะนำของสภาผู้ว่าการ (Board of Governors) ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยคณะกรรมการทรัสต์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีนันยาง สภาดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนจากทางมหาวิทยาลัย องค์กรและหน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกลาโหม การศึกษายุทธศาสตร์ การทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยคุณสมบัติของ RSIS จะดำรงตำแหน่งสมาชิกของสภานี้โดยตำแหน่ง ทั้งนี้ RSIS ได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาล แต่ยังมีคามยืดหยุ่นในการบริหารจัดการแผนด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังได้รับเงินทุนสนับสนุนต่าง ๆ รวมถึงการทำวิจัยจากการบริจาคจากบุคคลทั่วไปและกลุ่มทุนต่าง ๆ ได้ด้วย

³³ RSIS Nanyang Technological University Singapore, "About the Institute of Defence and Strategic Studies," [online] Available from : <https://www.rsis.edu.sg/research/idss/about-the-centre/about-the-institute-of-defence-and-strategic-studies-idss/#.X8H9l7MxXws> [28 November 2020]

ศูนย์วิจัยด้านทรัพยากรและความมั่นคงทางทะเลแห่งชาติออสเตรเลีย (Australian National Center for Ocean Resources and Security: ANCORS)³⁴

เป็นศูนย์กลางการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นภายใต้มหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการวิจัย ศึกษา และฝึกฝนทักษะ อันจำเป็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินกิจการในทางกฎหมายทะเล ทั้งความมั่นคงทางทะเลและการจัดการทรัพยากรทางทะเล ทั้งนี้ อยู่ภายใต้การกำกับของคณะธุรกิจและกฎหมาย มหาวิทยาลัยวูลลองกอง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ตั้งอยู่ที่เมืองชายฝั่งวูลลองกอง รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย การดำเนินงานของศูนย์วิจัยจึงใช้บุคลากรและงบประมาณของมหาวิทยาลัยวูลลองกองเป็นหลัก

ANCORS มีภารกิจสำคัญ ได้แก่ ภารกิจด้านงานวิจัยที่มีผลต่อนโยบายทางทะเล ภารกิจในการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรต่าง ๆ ภารกิจในการให้คำแนะนำและคำปรึกษาออกแบบพัฒนานโยบายและให้คำแนะนำในเชิงเทคนิคแก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชนในประเทศออสเตรเลีย รวมถึงองค์การระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

โครงสร้างการบริหาร ANCORS ประกอบด้วยผู้อำนวยการศูนย์ รองผู้อำนวยการศูนย์ นักวิชาการประจำต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ธุรการ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของอธิการบดีมหาวิทยาลัย คณบดี และสภามหาวิทยาลัย อีกชั้นหนึ่ง ได้รับเงินสนับสนุนจากทางรัฐบาลกลางออสเตรเลีย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยยังได้เงินทุนมาจากการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เงินค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมจากนักศึกษา ตลอดจนเงินที่ได้จากการลงทุน ค่าจ้างที่ปรึกษาและค่าจ้างวิจัยด้วย

สถาบันกิจการทางทะเลเกาหลี (Korea Maritime Institute: KMI)³⁵

สถาบันกิจการทางทะเลเกาหลีเป็นศูนย์กลางคลั่งสมองด้านการวิจัยและพัฒนานโยบายการประมงและกิจการทางทะเลของประเทศเกาหลีใต้ มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงโซล ดำเนินภารกิจต่าง ๆ ผ่านทางสำนักงานประสานนโยบายรัฐบาล (Office of Government Policy Coordination) เพื่อแนะนำนโยบายแห่งชาติ ด้านการประมงและกิจการทางทะเลให้แก่รัฐบาล เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ KMI มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการสังกัดสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี และมีสถานะการก่อตั้งตามรัฐธรรมนูญติการ จัดตั้ง ปฏิบัติการ และสนับสนุนเงินทุนรัฐบาลในสถาบันวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Act on the Establishment, Operation and Fostering of Government-funded Science and Technology Research Institutes)

³⁴ University of Wollongong Australia, "About," [online] Available from : <https://www.uow.edu.au/ancors/about/> [28 October 2020]

³⁵ รวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์ Korea Maritime Institute [online] Available from : <https://www.kmi.re.kr/eng/contents/contents-View.do?rbsldx=215> [28 November 2020]

KMI มีภารกิจหลัก ได้แก่ ภารกิจในการวิจัยและวิเคราะห์ในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการทางทะเล การประมง และนโยบายการขนส่งทางทะเลและท่าเรือ ภารกิจในการรวบรวม วิเคราะห์ เผยแพร่แนวโน้มและข้อมูลเกี่ยวกับกิจการทางทะเล และดำเนินโครงการตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล นอกจากนี้ ยังมีการทำโครงการแลกเปลี่ยนหรือกิจกรรมโครงการวิจัยร่วมกับหน่วยงานต่างประเทศอย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย และองค์การระหว่างประเทศด้วย การดำเนินงานของ KMI ประกอบด้วยประธานทำหน้าที่ควบคุมแผนกตรวจสอบภายใน และผู้ตรวจสอบภายในโดยตรง รองประธานด้านการทำวิจัยทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลงานด้านการวิจัยและกำกับหน่วยงานวิจัย และรองประธานด้านบริหารจัดการทำหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารจัดการทั่วไปและธุรการ โดย KMI ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาล

สถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเลและเทคโนโลยีเกาหลี (Korea Institute of Ocean Science and Technology หรือ KIOST)³⁶

เป็นสถาบันของรัฐที่ตั้งขึ้นภายใต้สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศเกาหลีใต้ ตามรัฐธรรมนูญ การจัดตั้ง ปฏิบัติการ และสนับสนุน เงินทุนรัฐบาลในสถาบันวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อค้นหาความรู้ทางวิทยาศาสตร์ใหม่ ๆ เกี่ยวกับทะเล อันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนเกาหลีใต้ มีภารกิจสำคัญ ได้แก่ การวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับทะเล การวิจัยเกี่ยวกับนโยบายและหน้าที่ของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับทะเลและวิทยาศาสตร์ทั่วโลก การสนับสนุนระบบราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทะเล การพัฒนา ตรวจสอบและซ่อมแซมเทคโนโลยี เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทะเล การจัดตั้ง และดำเนินการสาธิตปฏิบัติการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทะเล ตลอดจนการสร้างพันธมิตรกับมหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย และบริษัทต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การบริหารจัดการงานของ KIOST อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ โดยกระจายอำนาจออกไปยังสำนักประธาน (Office of the President) ซึ่งดูแลด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ นโยบายทางทะเลและงานบริหารจัดการและวางแผนต่าง ๆ ส่วนสำนักรองประธาน (Office of the Vice President) จะเน้นรับผิดชอบงานด้านวิจัยแขนงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเล ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลภายใต้กฎหมายจัดตั้ง

สถาบันวิจัยนโยบายทางทะเล (Ocean Policy Research Institute, The Sasakawa Peace Foundation) ประเทศญี่ปุ่น³⁷

จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นคลังสมองของประเทศในการค้นคว้า ศึกษาวิจัย และให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบายทางทะเลแก่ผู้กำหนดนโยบายในประเทศญี่ปุ่น โดยอยู่ภายใต้มูลนิธิซาซากาวาเพื่อสันติภาพ (Sasakawa Peace Foundation) อันมีลักษณะเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Not-for-Profit Foundation) ตั้งอยู่ ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ สถาบันวิจัยนโยบายทางทะเลเป็นหนึ่งในมูลนิธิเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ใหญ่ที่สุดของประเทศญี่ปุ่น มีสินทรัพย์ตีมูลค่าเป็นเงินสูงถึง 142.6 พันล้านเยน

³⁶ รวบรวมข้อมูลจากเว็บไซต์ Korea Institute of Ocean Science & Technology [online] Available from : https://www.kiost.ac.kr/eng/sub01_01.do [28 November 2020]

³⁷ The Ocean Policy Research Institute, "About OPRI," [online] Available from : <https://www.spf.org/en/opri/profile/> [3 November 2020]

สถาบันวิจัยนโยบายทางทะเลมีภารกิจงานหลัก ได้แก่ การจัดกิจกรรมหรือการเข้าร่วมประชุมสัมมนา ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทะเล การจัดทำโครงการวิจัย การแนะนำและเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทะเล ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยให้ข้อมูลสามารถเข้าถึงได้มากที่สุด และการส่งเสริมกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบาย ทางทะเลโดยส่งเสริมให้มีการศึกษา วิจัย และอภิปรายในเชิงลึก การบริหารจัดการของสถาบันวิจัยนโยบาย ทางทะเลอยู่ภายใต้คณะกรรมการบริหาร (Executive Director) ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการนโยบายผ่านมายัง ประธาน (President) และรองประธาน (Vice President) โดยโครงสร้างหลักแบ่งออกได้เป็น แผนกวางแผน และการจัดการทางทะเลและแผนกวิจัยนโยบาย มีรายได้หลักในการปฏิบัติงานมาจากการบริจาค เงินทุนพิเศษ การให้เปล่า ตลอดจนแหล่งเงินอื่น ๆ เช่น เงินได้จากการลงทุน เงินฝาก การขายสินทรัพย์ต่าง ๆ ด้วย

สถาบันกิจการทางทะเลแห่งชาติมาเลเซีย (Maritime Institute of Malaysia: MIMA)³⁸

เป็นสถาบันวิจัยด้านนโยบายที่ก่อตั้งโดยรัฐบาลประเทศมาเลเซีย ถูกจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทจำกัด ภายใต้รัฐบัญญัติบริษัทและเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ของชาติทางทะเลของประเทศ และทำหน้าที่เป็นจุดศูนย์กลางการวิจัยในภาคส่วนทางทะเล ศึกษาแนวทางการ บริหารจัดการกิจการทางทะเลที่เกี่ยวข้องกับประเทศทั้งหมดอย่างครอบคลุม โดยมีภารกิจหลัก ได้แก่ การศึกษา วิจัยกิจการทางทะเล การสนับสนุนเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนทะเล โดยจัดหา ผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยงานและสนับสนุนวางแผนนโยบายทางทะเลและการนำนโยบายดังกล่าวไปใช้ทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังจัดทำคำแนะนำและให้ความเห็นทางวิชาการต่อเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

MIMA มีโครงสร้างการบริหารจัดการภายในองค์กรแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและควบคุมการดำเนินงานทั้งปวงของสถาบัน สำนักงานผู้อำนวยการใหญ่ สำนักงานรอง ผู้อำนวยการใหญ่ แผนกงานบริหารและการเงิน และศูนย์กลางทรัพยากร ซึ่งเป็นศูนย์รวมของงานวิจัยทางทะเล และห้องสมุดพิเศษทางทะเล โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม MIMA ก็ยังสามารถ รับเงินทุนสนับสนุนจากท้องถิ่นหรือต่างประเทศ และสามารถสร้างรายได้จากการขายสิ่งพิมพ์ งานให้คำปรึกษา ค่าธรรมเนียมสมาชิก ค่าธรรมเนียมจัดหลักสูตรสัมมนาเชิงปฏิบัติการได้อีกด้วย

มูลนิธิทางทะเลแห่งชาติ (National Maritime Foundation หรือ NMF) ประเทศอินเดีย³⁹

เป็นสถาบันคลังสมองของชาติแห่งแรกของอินเดีย ซึ่งดำเนินการในฐานะศูนย์กลางการศึกษาวิจัยใน กิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเล เพื่อพัฒนาและสนับสนุนแผนสำหรับการส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ แห่งชาติทางทะเลของประเทศ ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นมูลนิธิที่มีการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระก็ตาม แต่การ พัฒนาขององค์กรก็ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงกลาโหมและกองทัพเรืออินเดียมาโดยตลอด มูลนิธิทางทะเล แห่งชาติมีสถานะทางกฎหมายเป็นมูลนิธิ โดยจัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐบัญญัติการจดทะเบียนทางสังคม (Societies Registration Act XXI of 1860[ND2])

³⁸ MIMA Martine Institute of Malaysia, "MIMA Overview," [online] Available from : <https://www.mima.gov.my/about-us/about-mima/mima-overview> [10 November 2020]

³⁹ National Maritime Foundation, "The Foundation Genesis," [online] Available from : <https://maritimeindia.org/the-foundation/#toggle-id-1> [10 November 2020]

มูลนิธิทางทะเลแห่งชาติ มีภารกิจเป็นคณะทำงานระดับมัธยมศึกษาในการทำวิจัยที่มุ่งเน้นเรื่องความมั่นคงทางทะเล อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของมูลนิธิก็มีลักษณะเป็นองค์รวมและมีเนื้อหาที่ครอบคลุมโดยไม่จำกัดเฉพาะในเรื่องของความมั่นคงทางทะเลเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ กฎหมาย และประวัติศาสตร์ ตลอดจนการสร้างฐานพันธมิตรทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศที่หลากหลายเพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับทะเลด้วย

โครงสร้างการบริหารงานภายในมูลนิธิทางทะเลแห่งชาติประกอบด้วยบุคลากรทางทะเลซึ่งมากด้วยประสบการณ์จากหลากหลายสาขา ไม่ว่าจะเป็นจากผู้ปฏิบัติงานจริง โดยเฉพาะจากภาคกองทัพหรือนักวิชาการพลเรือน โดยมีบุคลากรคณะผู้วิจัยหลักจำนวน 18 คน และทีมสนับสนุนคณะผู้วิจัยจำนวน 3 คน โดยสามารถจำแนกโครงสร้างการบริหาร ได้แก่ ผู้บริหารอาวุโส สถาปกรรณ และคณะกรรมการบริหาร โดยมูลนิธิทางทะเลแห่งชาติมีเงินทุนที่ใช้ดำเนินงานมาจากเงินทุนเดิมของมูลนิธิ (corpus fund) และมีรายได้มาจากค่าบอกรับสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของมูลนิธิ (membership subscription) สมาชิกวารสาร (journal subscription) ค่าสมาชิกตลอดชีวิต ค่าสมาชิกสถาบัน ดอกเบี้ยต่าง ๆ จากการออม ค่าใช้สิทธิ (Royal Fee) ตลอดจนเงินรับบริจาค ค่าธรรมเนียมการเรียน ค่าขายหนังสือพิมพ์เก่า เป็นต้น

บทที่ 4 รูปแบบทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การจัดการความรู้ในประเทศไทย

องค์ประกอบส่วนสุดท้ายเพื่อการสังเคราะห์รูปแบบองค์กรที่เหมาะสมเพื่อการจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย คือ การศึกษารูปแบบทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ในระบบกฎหมายไทย การศึกษาในส่วนนี้นอกจากจะวิเคราะห์หลักการทางกฎหมาย ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยรัฐและการกำเนิดรัฐ ภารกิจของรัฐ การแบ่งประเภทองค์กรของรัฐ ทฤษฎีประชาธิปไตยและการปกครองโดยกฎหมาย อันเป็นที่มาของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความเหมาะสมของการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ระบบการบังคับบัญชาและกำกับดูแล ภายใต้หลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ⁴⁰ อันมีผลต่อลักษณะพื้นฐานของรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ทั้งในแง่ของสถานะทางกฎหมาย ขอบวัตถุประสงค์ การจัดตั้งและการยุบ โครงสร้างการบริหารองค์กร การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงาน สถานะของบุคลากร และการบริหารงบประมาณแล้ว ยังศึกษาตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ที่จัดตั้งขึ้นแล้วในประเทศไทยในรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทยตามรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย ทั้งนี้ผลการศึกษารูปแบบองค์กรที่เป็นไปได้ทั้งสิ้น 5 รูปแบบหลัก (7 รูปแบบย่อย) ดังต่อไปนี้

(1) องค์กรที่จัดตั้งขึ้นในฐานะหน่วยงานราชการส่วนกลาง

เป็นองค์กรหลักของรัฐที่ทำหน้าที่จัดทำภารกิจของรัฐ ประกอบด้วยกระทรวงและองค์กรย่อยต่าง ๆ ภายในกระทรวง ได้แก่ ทบวง กรม สำนักงาน ฯลฯ ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายไทย การจัดตั้งและแบ่งหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามกระทรวงต่าง ๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และ

⁴⁰ โปรดดูการวิเคราะห์และแหล่งข้อมูลที่ใช้อ้างอิงอย่างละเอียดในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ส่วนราชการภายใต้กระทรวงต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของแต่ละกระทรวง ส่วนการบริหารงานภายในกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ภายใต้ระบบการควบคุมแบบบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมการดำเนินงานได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม โดยระบบและกระบวนการในทางงบประมาณมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ใช้เป็นมาตรฐานกลาง

ตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ที่จัดตั้งขึ้นในฐานะหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ **สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเล** โดยเป็นหน่วยงานราชการภายใต้สังกัดของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴¹ มีภารกิจในการศึกษาวิจัย สนับสนุนและถ่ายทอดองค์ความรู้ เทคโนโลยี และบริการวิชาการที่เกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีผู้อำนวยการหนึ่งคนเป็นผู้บริหารสูงสุด และผู้เชี่ยวชาญสองคนอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการจึงได้รับเงินทุนในการดำเนินการหลักมาจากงบประมาณแผ่นดิน

จากการพิจารณาหลักการและลักษณะทางกฎหมายขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นในฐานะหน่วยงานราชการส่วนกลาง พบข้อดีหลายประการ อาทิ ความเป็นเอกภาพและชัดเจนในการจัดทำภารกิจ เนื่องจากจะได้รับคำสั่งโดยตรงจากผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานต้นสังกัดภายใต้หลักการรวมอำนาจ เช่นว่าต้องการให้องค์กรจัดการความรู้ศึกษาค้นคว้า วิจัย หรือให้ความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทำให้ตรงต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติงานโดยตรง การประหยัดงบประมาณแผ่นดิน เพราะเป็นการใช้ทรัพยากรทั้งสถานที่ บุคลากรและอุปกรณ์ที่มีอยู่แล้ว ไม่ต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรที่แยกการดำเนินงานออกเป็นอิสระเพิ่มเติมอีก ความสอดคล้องกับเนื้อหาการจัดการความรู้ทางทะเลซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนการได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นประจำทุกปี ทำให้มีความมั่นคงในแง่แหล่งรายได้

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยพบข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่น่าจะเกิดขึ้นหากจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในรูปแบบหน่วยงานราชการส่วนกลาง อาทิ ธรรมชาติของภารกิจในการจัดการความรู้ทางทะเลมีเนื้อหาที่มีความซับซ้อน จำต้องอาศัยความเชี่ยวชาญจากบุคลากรผู้มีความรู้ทางวิชาการโดยเฉพาะ การนี้อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะทั่วไปของการคัดเลือกบุคลากรในระบบราชการที่มักใช้ระบบข้อสอบกลาง (เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการคัดเลือก) การมีสายบังคับบัญชาที่ยาว การนี้แม้จะเป็นไปเพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่มีขอบของเจ้าหน้าที่ แต่ก็ทำให้เกิดความล่าช้าและยุ่งยากในการดำเนินการ ไม่เอื้อต่อภารกิจที่จะต้องศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้อย่างเป็นอิสระ และเสนอแนะนโยบายในปัญหาเฉพาะหน้าอย่างทันทั่วทั้งที่ การควบคุมตรวจสอบในลักษณะของการบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมการดำเนินงานได้ทั้งความชอบด้วย

⁴¹ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2563

กฎหมายและความเหมาะสม ทำให้กระบวนการจัดการความรู้ซึ่งพึงเป็นเรื่องทางวิชาการที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง ถูกแทรกแซงได้ นอกจากนี้ ในความเป็นจริงแล้ว องค์กรที่ปฏิบัติงานทางทะเลในปัจจุบันมีหน่วยงานย่อยของตนเองที่ดำเนินการจัดการความรู้อยู่แล้ว การจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในรูปแบบหน่วยงานราชการส่วนกลางเพิ่มอีกอาจเป็นการทับซ้อนกับองค์กรที่มีอยู่แล้ว

(2) รัฐวิสาหกิจ หรือ วิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise)

เป็นองค์กรของรัฐอีกรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยเฉพาะภารกิจทางเศรษฐกิจทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่สำคัญของประเทศ ภายใต้แนวคิดของรัฐเสรีนิยม โดยที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของหรือสามารถรองรับการอำนวยความสะดวกในกิจการของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากมีทุนหรือหุ้นในวิสาหกิจนั้นทั้งหมดหรือส่วนมาก แม้ว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นจะมีหลากหลายและแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่เหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจค่อนข้างมีความเป็นสากล กล่าวคือประสงค์ให้เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างการบริหารงานแยกต่างหากจากราชการ เพื่อให้การดำเนินการมีขั้นตอนและสายการบังคับบัญชาไม่ยาวและสลับซับซ้อน ทำให้สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว กำหนดค่าตอบแทนของบุคคลได้อย่างเหมาะสมตามความสามารถของบุคคล มีระบบการบริหารงบประมาณที่ยืดหยุ่นไม่ต้องอาศัยเพียงแต่งบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียว แต่สามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการได้ด้วย ทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้เหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งมีธรรมชาติเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ และสามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้⁴²

อย่างไรก็ดี การที่รัฐเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ย่อมหมายความว่าเงินทุนในการบริหารส่วนหนึ่งนั้นเป็นเงินทุนที่มาจากงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นแล้ว นอกจากที่ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อบุคคลที่เป็นผู้ถือหุ้นแล้ว ก็ยังต้องมีความรับผิดชอบต่อประเทศชาติด้วย การบริหารงานจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ (และประชาชน) ภายใต้หลักการกระจายอำนาจในเชิงกิจการ โดยรัฐบาลจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงานซึ่งองค์กรนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดการรั่วไหลหรือใช้ผิดวัตถุประสงค์ของงบประมาณ⁴³

ในประการนี้ จึงต้องพิจารณาความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างความเป็นอิสระในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจและการควบคุมครอบงำของรัฐ โดยอาจให้การดำเนินการโดยหลักเป็นไปโดยอิสระ แต่คงอำนาจในการควบคุมดูแลในเรื่องที่สำคัญไว้ อาทิ การตัดสินใจลงทุนโครงการขนาดใหญ่⁴⁴ ทั้งนี้ ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ๆ เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ และโครงสร้างการบริหารงาน

⁴² ชาญชัย แสงศักดิ์, **องค์การมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 99-110.; ชาญชัย แสงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 28 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 205-206.; ประยูร กาญจนดุล, **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 120-121.

⁴³ ชาญชัย แสงศักดิ์, **องค์การมหาชน**, หน้า 99-110.

⁴⁴ ไพรอดู วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม, “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539). ใน ชาญชัย แสงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, หน้า 214-215.

ในส่วนต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ อาทิ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ฯลฯ

ตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ **สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.)** ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีภารกิจในการดำเนินการวิจัย เผยแพร่ งานวิจัย ฝึกอบรมนักวิจัย และให้บริการในการทดสอบ ตรวจจับ และบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะกรรมการบริหารประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้ว่าราชการและผู้ทรงคุณวุฒิ อีกไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ รายได้หลักของสถาบันมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

จากการพิจารณาหลักการและลักษณะทางกฎหมายขององค์กรที่จัดตั้งในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ พบข้อดีหลายประการ อาทิ การถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองน้อยกว่าหน่วยงานราชการ เนื่องจากเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนาธรรมาภิบาลเพื่อความเป็นอิสระโดยเฉพาะ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางเป็นแบบกำกับดูแล ซึ่งส่วนกลางควบคุมได้เพียงความชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่อาจลงมาบีบบังคับต่อการพิจารณาความเหมาะสมของการดำเนินการได้ โครงสร้างการบริหารมีความเป็นอิสระและคล่องตัว การนี้นำมาซึ่งความสามารถในการใช้ความเชี่ยวชาญในการจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะการจัดการความรู้ที่มีประสิทธิภาพ ระบบการบริหารงานบุคคลที่คล่องตัวและสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนและสวัสดิการแก่บุคลากรได้อย่างเหมาะสมตามความสามารถของบุคคลนั้น อันเป็นการสร้างแรงจูงใจและดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่องค์กรได้ง่ายกว่า นอกจากนี้ ยังมีแหล่งรายได้ที่หลากหลายกว่าหน่วยงานราชการ เพราะนอกจากการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการแล้ว ยังรับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินได้ด้วย

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยก็พบข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่น่าจะเกิดขึ้นหากจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ อาทิ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปมักมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าหน่วยงานราชการและต้องใช้ทรัพยากรแยกต่างหากจากหน่วยงานราชการ ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐในภาพรวม และที่สำคัญคือ ปัญหาความไม่ชัดเจนของนิยามความเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในการกำหนดขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรจัดการความรู้ที่จะจัดตั้งขึ้น กล่าวคือ แท้ที่จริงแล้ว รัฐวิสาหกิจจะจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นหลัก และโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นไปเพื่อแสวงหากำไร มีการผลิตสินค้าและบริการแก่ผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม การจัดการความรู้ทางทะเลไม่มีมิติของการดำเนินงานในด้านความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ซึ่งกว้างขวางกว่าด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมากนัก อีกทั้งโดยธรรมชาติแล้ว การทำงานวิชาการหรือการให้คำแนะนำกับหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีความเป็นอิสระและไม่อิงกับการหารายได้เป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาจากตัวอย่างองค์กรในประเทศไทยก็พบว่ามีองค์กรจัดการความรู้ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจน้อยมากและองค์กรเหล่านี้ก็มีขอบวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจน

(3) หน่วยงานที่ไม่ใช่ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

เป็นองค์กรของรัฐอีกประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจของรัฐเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญในกิจการนั้น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจ คือ มีความเป็นอิสระและคล่องตัว โครงสร้างและระบบการทำงานเป็นของตนเอง ไม่ต้องดำเนินการตามสายการบังคับบัญชาที่มีความยุ่งยากและซับซ้อน ทั้งนี้ เริ่มแรกเดิมนั้น หน่วยงานประเภทนี้จะถูกจัดตั้งขึ้นเป็นราย ๆ ตามความจำเป็นของสถานการณ์ของประเทศในขณะจัดตั้ง เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ องค์กรเหล่านี้มีเงินทุน สิทธิพิเศษหรืออำนาจบังคับต่อประชาชนหรืออำนาจกำกับดูแลของรัฐที่แตกต่างกันมากทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการบริหารงาน ทำให้เกิดความสับสนและไม่เป็นระบบระเบียบ⁴⁵ การนี้จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะทำกฎหมายกลางออกมากำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรประเภทนี้ให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน กฎหมายดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรที่มีไม่ใช่อำนาจหรือรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา จึงมักจัดตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็นมาตรฐานกลาง โดยการออกพระราชกฤษฎีกา ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เรียกองค์กรประเภทนี้ว่า “องค์การมหาชน”⁴⁶

(3.1) องค์การมหาชน (Public Organization)

องค์การมหาชนมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ อาทิ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทุนบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ฯลฯ ทั้งนี้ โดยที่เห็นว่าการจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการจะมีความเหมาะสมมากกว่า เพราะจะมีความคล่องตัวในการบริหาร แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช่งานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก⁴⁷

โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยคณะกรรมการองค์การมหาชน และผู้อำนวยการซึ่งมาจากการแต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการ⁴⁸ และอยู่ในการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายจากส่วนกลาง⁴⁹ โดยผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน มี 2 ประเภท ได้แก่ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรประจำและลูกจ้างขององค์การมหาชน นอกจากนี้ยังสามารถขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การ

⁴⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 218.

⁴⁶ มาตรา 3, 6 และ 7 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁴⁷ มาตรา 5 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁴⁸ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่เป็นไปตามมาตรา 19, 27, 31-32, 34 และ 39 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁴⁹ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้แจกแจงลักษณะของอำนาจที่ส่วนกลางมีต่อองค์การมหาชนไว้ใน 7 ลักษณะ ได้แก่ (1) อำนาจในการกำหนดภารกิจ (2) อำนาจในการกำหนดงบประมาณประจำปี (3) อำนาจในการวางโครงสร้างการบริหารงาน ทั้งคุณสมบัติและวาระ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ (4) อำนาจในการกำหนดแนวทางและระบบบริหารงานบุคคล (5) อำนาจในการตรวจสอบงบการเงินและประเมินผลการปฏิบัติงาน (6) อำนาจในการกำกับดูแลทั้งเหนือตัวบุคคลและการกระทำ และ (7) อำนาจในการพิจารณาขององค์การมหาชน หากภารกิจสิ้นสุดแล้วหรือหมดความจำเป็นแล้ว (โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 281-283.)

มหาชนเป็นการชั่วคราวได้ด้วย⁵⁰ สำหรับแหล่งที่มาของรายได้นั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มิได้จำกัดมิให้องค์การมหาชนมีรายได้อื่นนอกเหนือจากเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐ และบรรดารายได้ต่าง ๆ นั้น ไม่เป็นรายได้ที่จำต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁵¹

ทั้งนี้ พึ่งเกิดข้อสงสัยว่าองค์การมหาชนมีความแตกต่างกับรัฐวิสาหกิจอย่างไร ในประการนี้ แท้จริงแล้วไม่มีการนิยามไว้อย่างชัดเจน แต่มีหลักการทางวิชาการในการพิจารณา 2 ประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** รัฐวิสาหกิจจะทำการกิจของรัฐในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเท่านั้น ในขณะที่องค์การมหาชนจะจัดทำบริการสาธารณะในด้านอื่น ๆ อาทิ ด้านสาธารณสุข วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การศึกษาและวัฒนธรรม เป็นต้น⁵² และ**ประการที่สอง** หากพิจารณาถึงสถานะและบทบาทตามเหตุผลในการจัดตั้งองค์กรแล้ว พบว่า รัฐวิสาหกิจจะมีบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการและมีฐานะที่เท่าเทียมกับเอกชน กล่าวคือ เข้ามาเป็นผู้เล่นแข่งขันหรือผู้ประกอบการแข่งกับเอกชน (player หรือ entrepreneur) ในขณะที่องค์การมหาชนมักจะเข้ามาในระบบในฐานะผู้ควบคุมกฎ (regulator) เพื่อให้การแข่งขันระหว่างเอกชนด้วยกันดำเนินไปอย่างเป็นธรรม หรือเข้ามาเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วย โดยในการดำเนินการมีการใช้อำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผลการปฏิบัติฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องมีการยินยอมของเอกชน⁵³

ตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบขององค์การมหาชน ได้แก่ **สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย** หรือ Thailand Institute of Justice (TIJ) ซึ่งเป็นองค์กรในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ภายใต้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เริ่มแรกเดิมที มีภารกิจในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการอนุวัติข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีใช้การคุมขัง หรือ “Bangkok Rules” ต่อมาจึงขยายการดำเนินงานไปสู่การศึกษาวิจัย และเผยแพร่มาตรฐานและบรรทัดฐานของสหประชาชาติเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้ด้านหลักนิติธรรม ตลอดจนเป็นศูนย์กลางแห่งความเป็นเลิศในการพัฒนาและส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของกระบวนการยุติธรรมไทย ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วยผู้อำนวยการสถาบัน คณะกรรมการบริหารสถาบัน และคณะที่ปรึกษาสถาบัน สำหรับเงินทุนนั้น TIJ ได้รับเงินทุนหลักมาจากงบประมาณแผ่นดิน

⁵⁰ มาตรา 36 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁵¹ มาตรา 13 และ 14 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁵² โปรตดู สุรพล นิติไกรพจน์, “การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดตั้งกรมมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ,” (รายงานการวิจัยเสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ, กรกฎาคม 2541), หน้า 12-15. ในชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, หน้า 215.

⁵³ สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 160-161.

จากการพิจารณาหลักการและลักษณะทางกฎหมายของการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบองค์การมหาชน พบข้อดีหลายประการ อาทิ ความเป็นอิสระในการบริหารงานในทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจ เพราะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบการกระจายอำนาจในเชิงกิจการ ส่วนกลางที่กำกับดูแลสามารถควบคุมได้เพียงความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจควบคุมความเหมาะสมของการดำเนินงานได้ การนี้ทำให้มีความเสี่ยงต่อการครอบงำของฝ่ายการเมืองน้อยกว่า และสามารถปฏิบัติภารกิจโดยใช้ความเชี่ยวชาญได้อย่างเต็มที่และคล่องตัว ทันทีที่ต่อสถานการณ์เฉพาะหน้า การบริหารงานบุคคลมีระบบของตัวเองแยกออกจากส่วนราชการ ทำให้มีความยืดหยุ่นและอิสระ จึงน่าจะสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนได้มากกว่าหน่วยงานราชการ นอกจากนี้ยังมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ มีแหล่งที่มาของรายได้หลากหลายช่องทาง อีกทั้ง รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

ในขณะเดียวกัน ระบบโครงสร้างการบริหารงานก็มีกรอบที่ชัดเจน คือเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงกล่าวได้ว่ามีความสมดุลระหว่างการกำหนดกรอบให้การดำเนินงานขององค์การมหาชน เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันเป็นการควบคุมจากส่วนกลางในเชิงนโยบายอย่างกว้าง และการให้อิสระขององค์การมหาชนแต่ละแห่งในการจัดโครงสร้างการบริหารงานของตนเองให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรนั้น ๆ นอกจากนี้ ในแง่ของตัวตนและวัตถุประสงค์ยังมีความชัดเจนมากกว่ารัฐวิสาหกิจ เนื่องจากธรรมชาติขององค์การมหาชนนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านอื่นนอกจากในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และมีลักษณะการดำเนินงานในบทบาทที่เป็นผู้ควบคุมมากกว่าเป็นผู้ประกอบการ ประการเหล่านี้มีความสอดคล้องกับเนื้อหาของภารกิจในการจัดการความรู้มากกว่า

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยก็พบข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่น่าจะเกิดขึ้น หากจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในรูปแบบองค์การมหาชน อาทิ ข้อเท็จจริงที่ว่าแม้ระบบการบริหารงานจะมีความเป็นอิสระมากกว่าหน่วยงานราชการแล้ว แต่ก็ยังถือว่าซับซ้อนและยุ่งยากกว่าการบริหารงานในภาคเอกชน เช่น ยังต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบและการประเมินคุณภาพอยู่ ทำให้การดำเนินงานบางอย่างอาจมีความล่าช้า

(3.2) หน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในรูปแบบอื่น ๆ

นอกจากองค์การมหาชนแล้ว ยังมีหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในรูปแบบอื่น ๆ โดยเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะทั้งก่อนและหลังที่จะมีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน องค์กรเหล่านี้มีลักษณะเหมือนองค์การมหาชน คือมีการดำเนินงานเป็นอิสระต่อส่วนกลางและมีระบบการบริหารงานและงบประมาณของตนเอง แต่ข้อแตกต่างคือระบบบริหารที่แตกต่างเช่นว่านั้นจะถูกกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรแต่ละแห่ง มิใช่กำหนดโดยมาตรฐานกลางดังเช่นพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในรูปแบบอื่น ๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และขับเคลื่อนระบบการวิจัยและนวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และสหวิทยาการของประเทศ อันจะนำไป

สู่การสร้างองค์ความรู้และสนับสนุนการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ในเชิงเศรษฐกิจและสังคม บริหารจัดการ โดยคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กสว.) ทั้งนี้ ประกอบกิจการโดยอาศัยแหล่งเงินทุน จากเงินงบประมาณแผ่นดิน เงินบริจาค และรายได้อื่นจากการดำเนินงาน

สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (สทป.) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการของรัฐทางด้านการศึกษาค้นคว้า วิจัยและพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ด้านยุทธโศปกรณ์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ เดิมมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2551 ส่งผลให้สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศเคยมีฐานะเป็นองค์การมหาชน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาด้านเทคโนโลยีป้องกันประเทศมีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศซึ่งต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ และต้องอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นของกระทรวงกลาโหมและภาคเอกชน จึงมีการตราพระราชบัญญัติเทคโนโลยีป้องกันประเทศ พ.ศ. 2562 ยกฐานะ สทป. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ การบริหารงานของ สทป. ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารงาน 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และคณะกรรมการสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ทั้งนี้ มีรายได้จากเงินอุดหนุนของภาครัฐ เงินบริจาค ตลอดจนรายได้จากการดำเนินงาน

สถาบันพระปกเกล้า ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเทิดพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสู่ประชาชน และเพื่อศึกษาค้นคว้าวิจัยปัญหาและแนวทางประชาธิปไตยอย่างมีระบบ สถาบันพระปกเกล้าดำเนินการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการ 3 คณะ ได้แก่ สภาสถาบันพระปกเกล้า คณะกรรมการบริหารสถาบันพระปกเกล้า และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบัน ทั้งนี้ รายได้หลักของสถาบันพระปกเกล้ามาจากงบประมาณแผ่นดิน

จากการพิจารณาหลักการและลักษณะทางกฎหมายของการจัดตั้งองค์กรเป็นหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพบข้อดีและข้อจำกัดในทำนองเดียวกับองค์การมหาชน คือการดำเนินงานขององค์กรมีความเป็นอิสระในความสัมพันธ์ต่อส่วนกลาง ทำให้ความเสี่ยงต่อการครอบงำของฝ่ายการเมืองมีน้อย และสามารถให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ ทำให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า รวมถึงมีการจัดโครงสร้างภายในและบริหารงานบุคคลที่มีความยืดหยุ่น ตลอดจนมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ มีแหล่งที่มาของทุนและรายได้หลากหลายช่องทาง

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในรูปแบบอื่น ก็ยังมีความแตกต่างจากการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยในประการสำคัญ คือ การไม่มีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน กำหนดกรอบของการจัดตั้งและโครงสร้างการดำเนินงานในภาพรวม ทำให้ขาดความชัดเจนไปบ้าง และการจัดตั้งเกิดขึ้นโดยการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ การนี้แม้นำมาซึ่งสถานะที่มีความมั่นคงในการดำรงอยู่มากกว่า แต่ก็จัดตั้งยากและใช้เวลานานกว่าเพราะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

(4) หน่วยงานในสังกัดมหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ

นอกจากองค์การมหาชนและหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในรูปแบบอื่นแล้ว ยังมีองค์กรของรัฐที่มีลักษณะคล้ายกันอีก กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานและงบประมาณ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ซึ่งรูปแบบหนึ่งที่สามารถใช้จัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลได้ คือ การเป็นมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เนื่องจากพิจารณาแล้วว่าการจัดการศึกษาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ การบริหารงานของมหาวิทยาลัยทั้งในเชิงบุคลากรและงบประมาณจึงควรมีความเป็นอิสระ สามารถพิจารณาจัดหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการผู้เรียนได้ ทำให้เกิดแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับส่วนกลางจากความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชามาเป็นความสัมพันธ์แบบกำกับดูแล หรือที่เรียกว่า “การออกนอกกระบบ” ของมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีการดำเนินการมาตั้งแต่พุทธศักราช 2530 เป็นต้นมา

ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐแต่ละแห่งถูกจัดตั้งและมีโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติเฉพาะ แต่มีระบบในการตรวจสอบการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม บุคลากรในมหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐเหล่านี้มีสถานะเฉพาะในระบบกฎหมาย ได้แก่ การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา และการได้มาซึ่งรายได้ของมหาวิทยาลัยนั้น นอกจากจะมาจากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐแล้ว ยังสามารถหารายได้ด้วยตนเองภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้งได้อีกด้วย

ตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบสถาบันภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ ได้แก่ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 เนื่องด้วยในขณะก่อตั้ง สภาพเศรษฐกิจสังคมและการประกอบธุรกิจการค้าของประเทศมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่กลับพบว่ามีกฎหมายที่เป็นอุปสรรคหรือไม่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและธุรกิจการค้าอยู่มาก แต่ไม่ปรากฏว่ามีภาครัฐ เอกชน หรือมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยปัญหาต่างๆอย่างเป็นระบบโดยตรง ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนามีผู้อำนวยการศูนย์หนึ่งคน ทำหน้าที่เป็นผู้แทนศูนย์ในการติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ และเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานทั้งปวงของศูนย์ และมีคณะกรรมการดำเนินงาน เภรัณญิก และเลขานุการ เนื่องจากศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา อยู่ภายใต้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เงินทุนของศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาโดยระบบจึงได้มาจากงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง แต่รายได้หลักในความเป็นจริงส่วนมากมาจากการรับจ้างทำโครงการวิจัยให้หน่วยงานต่าง ๆ

เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐเป็นองค์กรที่มีแนวคิดในการจัดตั้งอยู่ในกลุ่มเดียวกับหน่วยงานที่มีได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งในรูปแบบขององค์การมหาชนและในรูปแบบอื่น ดังนั้น ในส่วนของข้อดีจากลักษณะทั่วไปจึงมีในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน อาทิ ความเป็นอิสระในความสัมพันธ์ต่อส่วนกลางจากการอยู่ภายใต้การกำกับดูแล มีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรง การมีโครงสร้างหน่วยงานภายในและ

ระบบบริหารงานบุคคลของตนเอง ตลอดจนการมีแหล่งที่มาของทุนและรายได้หลากหลายช่องทาง ทั้งการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ และค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เก็บจากนักศึกษาหรือผู้เข้าฝึกอบรม

อย่างไรก็ดี ด้วยธรรมชาติของการเป็นสถาบันการศึกษายังนำมาซึ่งข้อดีในประการต่าง ๆ เพิ่มเติม ได้แก่ ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของมหาวิทยาลัยในการเป็นแหล่งสร้างองค์ความรู้และระบบการรวบรวมองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ ความคุ้นเคยกับภารกิจต่าง ๆ ในการจัดการความรู้ ทั้งการวิจัย การให้คำแนะนำ การเป็นศูนย์กลางข้อมูล การจัดการฝึกอบรมและสัมมนาทางวิชาการ ตลอดจนการเผยแพร่ความรู้สู่ประชาชน การมีบุคลากรโดยเฉพะอย่างยิ่งอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางวิชาการอย่างสูงสุด และทุ่มเทเวลาทั้งหมดเพื่อการทำงานทางวิชาการ การมีเครือข่ายทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ ความสามารถในการบูรณาการความรู้ศาสตร์ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เนื่องจากมหาวิทยาลัยเป็นศูนย์ความรู้หลากหลายสาขา มีคณะวิชาเปิดสอนและมีห้องสมุดเฉพาะทางมากมาย ประการเหล่านี้จึงน่าจะสามารรถคาดหวังถึงงานวิชาการที่มีคุณภาพในระดับสูงได้

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยก็พบข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่น่าจะเกิดขึ้น หากจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ อาทิ การไม่มีบุคลากรในภาคปฏิบัติอยู่ในมหาวิทยาลัย ทำให้การดำเนินการต้องมีการสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่นเพิ่มเติม หรือการที่แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐทุกปี แต่การนี้มิได้ประกันว่างบประมาณจะถูกจัดสรรมายังองค์กรจัดการความรู้ที่ตั้งขึ้นเสมอไปหากผู้บริหารคณะหรือมหาวิทยาลัยไม่เห็นความจำเป็น จึงถือว่าในแง่ของแหล่งรายได้มีความไม่มั่นคงนัก

(5) องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน

การจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลสามารถพิจารณาดำเนินการในระบบกฎหมายเอกชนได้ด้วย ดังเช่นตัวอย่างการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในรูปแบบมูลนิธิในประเทศญี่ปุ่น ประการนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบรูปแบบองค์กรที่เป็นไปได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ มูลนิธิ และสมาคม เพราะเป็นนิติบุคคลในภาคเอกชน แต่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นการรวมกลุ่มโดยไม่ได้แสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน⁵⁴

(5.1) มูลนิธิ

เป็นรูปแบบองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กลุ่มบุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือหรือเพื่อการศึกษาสิ่งใดโดยเฉพาะ แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะมีได้ให้นิยามคำว่า มูลนิธิไว้โดยตรง แต่ก็ได้ยกตัวอย่างว่า มูลนิธิ ได้แก่ ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จัดระเบียบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้⁵⁵ ทั้งนี้ มูลนิธิต้องดำเนินการตาม

⁵⁴ มาตรา 78 และ 110 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁵⁵ มาตรา 110 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

วัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ประการใดประการหนึ่งที่กำหนดไว้เท่านั้น ไม่สามารถดำเนินกิจการเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะได้⁵⁶ ทำการจัดตั้งโดยการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของมูลนิธิจะจัดตั้งขึ้น⁵⁷ เมื่อนิติได้จดทะเบียนแล้วย่อมมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จัดสรรให้มูลนิธิได้⁵⁸

โครงสร้างการบริหารงานมูลนิธิประกอบด้วยคณะกรรมการของมูลนิธิ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลอย่างน้อยสามคน เป็นผู้ดำเนินการของมูลนิธิตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ โดยถือเป็นผู้แทนของมูลนิธิในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก⁵⁹ ทั้งนี้ การควบคุมและตรวจสอบการทำงานของมูลนิธิมีความแตกต่างจากนิติบุคคลอื่นในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนและบริษัท เนื่องจากมูลนิธิไม่มีสมาชิกหรือผู้ถือหุ้น และไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของสมาชิกหรือผู้ถือหุ้นเพื่อให้มีการตรวจสอบ ดังนั้น คณะกรรมการมูลนิธิจึงไม่ต้องตอบคำถามสมาชิกหรือผู้ถือหุ้น เพราะไม่มีการเลือกโดยผู้ถือหุ้น อยากรู้กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจตราและควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของมูลนิธิให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับ⁶⁰

ตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบมูลนิธิ ได้แก่ **สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)** ซึ่งเป็นสถาบันวิจัยเชิงนโยบายที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2527 เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรโดยการริเริ่มของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ต้องการให้ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เป็นคลังสมองของประเทศชาติในการทำวิจัยและเสนอแนะนโยบายต่าง ๆ ต่อผู้บริหารประเทศ ทั้งนี้ โดยความมุ่งหวังให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้ผลงานวิจัยและการเสนอแนะนโยบายสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือการดำเนินการและส่งเสริมการวิจัยเชิงนโยบาย การสร้างเครือข่ายงานวิจัยและเผยแพร่ผลงานวิจัย ดำเนินงานโดยประธานสภาสถาบัน ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันและคณะกรรมการบริหารสถาบัน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลสำคัญที่มีชื่อเสียงทั้งจากรัฐบาลและเอกชน สำหรับรายได้หลักของสถาบันมาจากการรับจ้างทำวิจัย ทั้งจากผู้ว่าจ้างที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานต่างประเทศ แม้สถาบันจะรับจ้างทำวิจัยจากหน่วยงานของเอกชนด้วยแต่ก็มีจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้ ยังได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากเงินบริจาคทั้งจากในประเทศและต่างประเทศด้วย

จากการพิจารณาหลักการและลักษณะทางกฎหมายของการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ในรูปแบบมูลนิธิพบข้อดีหลายประการ อาทิ การจัดตั้งมีความสะดวกและรวดเร็ว เพียงแค่บุคคลธรรมดา 3 คนก็สามารถดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิได้ ความคล่องตัวในการบริหารงานภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน ความสามารถในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับความสามารถของบุคลากร ซึ่งทำให้สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานได้มาก การควบคุมเป็นไปอย่างไม่เคร่งครัดจนเกินไป การนี้ทำให้อื้อ

⁵⁶ มาตรา 110 วรรคสอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁵⁷ ข้อ 3 กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545

⁵⁸ มาตรา 121 และ 122 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁵⁹ มาตรา 123 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁶⁰ มาตรา 128 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ต่อธรรมชาติของการผลิตผลงานวิชาการที่ต้องการความเป็นอิสระในการศึกษาวิจัย ความสะดวกในการระดมทุน เนื่องจากผู้บริจาคมีความเข้าใจอยู่แล้วว่ามูลนิธิเป็นหน่วยงานที่โดยปกติมีการรับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยก็พบข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่น่าจะเกิดขึ้น หากจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในรูปแบบมูลนิธิ อาทิ ข้อจำกัดในเรื่องของการได้รับการสนับสนุนในการดำเนินภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากมิได้เป็นหน่วยงานของรัฐโดยตรงและไม่มีอำนาจรัฐในการบังคับกับประชาชนได้ การไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับเงินสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยหรือมูลนิธิเพื่อการศึกษาวิจัยทางทะเลในต่างประเทศ นอกจากนี้ รายได้จากการจ้างให้ทำวิจัยอาจจะยังไม่มี ความแน่นอน และเนื่องด้วยกิจการทางทะเลมีมิติของความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ซึ่งเป็นนโยบายที่มีผล ต่อสาธารณะเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะในมิติของความมั่นคง ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่ออธิปไตยของประเทศ การนำเรื่องเหล่านี้มาอยู่ในการศึกษาของหน่วยงานเอกชนโดยแท้เช่นนี้ ก็มีข้อสงสัยในความเหมาะสมอยู่บ้าง

(5.2) สมาคม

แม้จะไม่ได้มีการให้นิยามไว้โดยตรง แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 ได้บัญญัติ ลักษณะของการดำเนินการของสมาคมไว้ว่า การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ โดยต้องมีใช้มีลักษณะเพื่อทางบันเทิงเรีงรมย์หรือการพักผ่อนหย่อนใจ มิฉะนั้นจะเป็นรูปแบบของสโมสรซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนแต่อย่างใด⁶¹ และวัตถุประสงค์ของสมาคมต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดว่าการตั้งสมาคมมิใช่เพื่อหาผลกำไร แต่สมาคมก็สามารถหารายได้เข้าสมาคมได้ เพียงแต่รายได้นั้นไม่สามารถนำมาแบ่งปันในระหว่างคณะกรรมการสมาคมและสมาชิกได้ โดยรายได้นั้นต้องเป็นของสมาคมเพื่อใช้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมต่อไป⁶² ซึ่งก็หมายความว่าผู้เป็นคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกของสมาคมต้องทำงานให้สมาคมโดยเสียสละ ไม่รับผลประโยชน์ใด ๆ จากสมาคม การจัดตั้งทำโดยผู้จะเป็นสมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ร่วมกันยื่นคำขอต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้น⁶³ โครงสร้างการบริหารสมาคมประกอบด้วยคณะกรรมการของสมาคมและสมาชิก โดยคณะกรรมการของสมาคมทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการกิจการของสมาคมตามกฎหมาย และข้อบังคับภายใต้การควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่⁶⁴

⁶¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการดำเนินงานมูลนิธิและสมาคม, หน้า 17.

⁶² เรื่องเดียวกัน.

⁶³ ข้อ 2 กฎกระทรวง (พ.ศ. 2537) ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (โปรดดูเอกสารแนบประกอบรายงานวิจัยรายการที่ 7)

⁶⁴ มาตรา 86 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตัวอย่างองค์กรจัดการความรู้ที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบสมาคม ได้แก่ สมาคมนักวิจัยแห่งประเทศไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานและปฏิบัติงานวิจัยทางมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และสหวิทยาการ ตลอดจนประสานงานวิจัยระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน และเผยแพร่งานวิจัยและให้ความรู้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภายในหรือระหว่างประเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการทำวิจัย สมาคมนักวิจัยแห่งประเทศไทยบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารสมาคมนักวิจัยแห่งประเทศไทย ซึ่งนิยามสมาคมปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้า สมาคมนักวิจัยแห่งประเทศไทยมีแหล่งเงินได้หลักมาจากค่าสมาชิกของสมาชิกและค่าสมาชิกวารสารของสมาคม

จากการพิจารณาหลักการและลักษณะทางกฎหมายของการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ในรูปแบบสมาคม พบข้อดีหลายประการ อาทิ ลักษณะการดำเนินการของสมาคมที่ถูกกำหนดให้ต้องดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่อง ทำให้กิจกรรมของสมาคมจึงมักมีการผลิตผลงานออกมาอยู่เสมอ การจัดตั้งทำได้สะดวก มีความคล่องตัวในการบริหารงานเพราะดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการและสมาชิก การนี้ย่อมเอื้อต่อธรรมชาติของการผลิตผลงานวิชาการที่ต้องการความเป็นอิสระในการศึกษาวิจัย

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยก็พบข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่น่าจะเกิดขึ้นหากจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในรูปแบบสมาคม อาทิ การที่สมาชิกของสมาคมไม่สามารถรับค่าตอบแทนของสมาคมได้ จึงทำให้เกิดอุปสรรคในการดึงดูดบุคลากรเข้ามาทำวิจัย การที่แหล่งเงินได้ของสมาคมมีจำนวนจำกัด จึงอาจเกิดปัญหาขาดแคลนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการในสมาคมได้ การที่สถานะที่เป็นหน่วยงานเอกชนโดยแท้ซึ่งไม่มีอำนาจรัฐ อาจทำให้การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐเป็นไปอย่างไม่สะดวกนัก

บทที่ 5 การพิจารณาความเหมาะสมและแนวทางการดำเนินการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย

เกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเล

จากการผนวกรวมลักษณะขององค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่ประเทศไทยพึงมี และลักษณะที่ดีขององค์กรจัดการความรู้ทางทะเลจากการศึกษาตัวอย่างในต่างประเทศ พบลักษณะพื้นฐานทางกฎหมายที่เหมาะสมร่วมกันในประการต่าง ๆ ซึ่งสามารถแจกแจงได้ ดังต่อไปนี้

ในด้านตัวตนและบทบาทขององค์กร คณะผู้วิจัยเห็นว่า องค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย พึงมีลักษณะ (1) เป็นองค์กรกึ่งราชการกึ่งเอกชน (Track 1.5) การดำเนินงานเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของภาครัฐ แต่มีความยืดหยุ่นในรูปแบบขององค์กรเอกชน และสามารถร่วมมือกับภาคประชาชนได้ และ (2) มีอิสระทางวิชาการและไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง

ในด้านความสามารถในการจัดทำภารกิจเพื่อจัดการความรู้ทางทะเล องค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยพึงมีลักษณะ (1) เป็นองค์กรกลางและคลั่งสมองในการจัดการความรู้ทางทะเลในระดับชาติ (2) สามารถปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ในขอบเขตดังต่อไปนี้ได้ครบถ้วน ทั้ง (2.1) การให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล รวมถึงสนับสนุนส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกิจการทางทะเล (2.2) การดำเนินการศึกษาวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ทางทะเล (2.3) การเป็นศูนย์กลางข้อมูลเชิงวิชาการทางทะเล สามารถรวบรวมและปรับปรุงฐานข้อมูลทางทะเลของชาติ และ (2.4) การเผยแพร่องค์ความรู้ทางทะเลให้ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ

นอกจากนี้ ยังควรต้อง (3) สามารถผลิตผลงานที่มีคุณภาพสูง โดยมีลักษณะเป็นผลงานและข้อเสนอแนะที่ (3.1) เกิดจากความเชี่ยวชาญทางทะเลโดยเฉพาะ (3.2) มีความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ (3.3) มีความผสมผสานความรู้ทางวิชาการเข้ากับข้อมูลในภาคปฏิบัติ (3.4) มีการบูรณาการความรู้ทางทะเลกับองค์ความรู้ในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ (3.5) ครอบคลุมภารกิจในการจัดการความรู้ทางทะเลทั้งในมิติของความมั่นคง ความมั่งคั่ง และความยั่งยืน ตลอดจน (4) มีความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทางทะเลในด้านต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยมีลักษณะการดำเนินการที่ (4.1) ไม่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิม และ (4.2) สามารถรับการสนับสนุนด้านข้อมูลจากหน่วยงานในภาคปฏิบัติได้ดี ตลอดจน (5) มีความสามารถในการสร้างความร่วมมือและพันธมิตรกับองค์กรในต่างประเทศ โดย (5.1) สามารถผลิตผลงานวิจัยและงานวิชาการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล (5.2) สามารถมีส่วนร่วมในการประชุมวิชาการนานาชาติ และ (5.3) มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทางทะเลในภูมิภาค

ในด้านความสะดวกในการจัดตั้งและความมั่นคงในการดำรงอยู่ องค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยพึง (1) มีการจัดตั้งที่มีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากจนเกินไป และ (2) มีความมั่นคงในการดำรงอยู่พอสมควร ไม่ถูกยกเลิกได้โดยง่ายจนเกินไป เพื่อให้ภารกิจในการจัดการความรู้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ในด้านความคล่องตัวในโครงสร้างการบริหารจัดการ องค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยพึงมีลักษณะการบริหารงานที่ (1) เป็นอิสระ คล่องตัวและยืดหยุ่น เพื่อให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านการจัดการความรู้ การศึกษาและการวิจัย (2) ไม่ควรมีภาระด้านเอกสารมากจนเกินไป เพราะจะก่อให้เกิดความไม่สะดวกต่อการดำเนินงาน (3) มีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่ไม่เข้มงวดจนเกินไป (4) มีโครงสร้างองค์กรประกอบด้วยศูนย์ความเชี่ยวชาญเฉพาะหลักในสาขาต่าง ๆ และ (5) มีความหลากหลายของบุคลากรที่มาจากทั้งจากภาควิชาการและภาคปฏิบัติ

ในด้านความเพียงพอของงบประมาณในการบริหารงาน องค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยพึงมี (1) แหล่งเงินทุนที่เพียงพอในการบริหารงาน ทั้งนี้ อาจหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ นอกจากเงินสนับสนุนจากงบประมาณภาครัฐ และ (2) แหล่งทุนไม่ควรนำมาพร้อมกับการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน เพื่อให้คงความเป็นอิสระในทางวิชาการไว้

ในด้านภาพลักษณ์และการประชาสัมพันธ์องค์กร องค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยพึง (1) มีระบบการประชาสัมพันธ์ผลงานที่ดี เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรและความร่วมมือ

กับภาคประชาชน มีการจัดการสัมมนาทางวิชาการและกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และ (2) มีการเผยแพร่ข้อมูลเป็นภาษาอังกฤษ เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนและองค์กรต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาความเหมาะสมของการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในรูปแบบทางกฎหมายต่าง ๆ ตามเกณฑ์ข้างต้น พบว่ารูปแบบขององค์กรจัดการความรู้ที่มีความเหมาะสมสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ องค์กรมหาชน มูลนิธิ และหน่วยงานภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ⁶⁵

การปรับเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

อย่างไรก็ดี เมื่อนำรูปแบบขององค์กรจัดการความรู้ที่มีความเหมาะสมสูงสุดทั้ง 3 อันดับแรก ไปรับฟังความคิดเห็นและข้อสังเกตจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ได้มาซึ่ง “สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ” แล้ว จึงพิจารณาปรับเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลอีกครั้งดังต่อไปนี้

ในด้านตัวตนและบทบาทขององค์กรนั้น องค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย ยังพึงต้องยึดลักษณะที่สำคัญ คือ การมีความเป็นอิสระทางวิชาการและไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองไว้ ส่วนการเป็นองค์กรกึ่งราชการกึ่งเอกชนนั้น อาจจะลดความสำคัญของการพิจารณาลง เพราะการบริหารจัดการองค์กรภาคเอกชนมีความแตกต่างกับการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น การเป็นองค์กรกึ่งราชการกึ่งเอกชนจึงเป็นไปได้ยาก แม้จะอยู่ในรูปแบบของกรมมหาชนก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว การบริหารงานก็จะมีผลคล้ายคลึงกับหน่วยงานราชการอยู่ดี

ในขณะที่องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ อจชล. และหน่วยงานในภาคปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทะเลนั้น ควรมีความเป็นอิสระทางวิชาการให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะต้องทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและบูรณาการองค์ความรู้และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อตอบสนอง “เหตุผลทางวิชาการ” ต่อการตัดสินใจในทางนโยบายของ อจชล. และหน่วยงานในภาคปฏิบัติต่าง ๆ โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

ในด้านความสามารถในการจัดทำภารกิจเพื่อจัดการความรู้ทางทะเลนั้น แม้การมีความสามารถในการจัดทำภารกิจเพื่อจัดการความรู้ทางทะเลได้หลายประการจะเป็นเป้าหมายสูงสุดของการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว การจะจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ที่ดำเนินการทุกอย่างเต็มรูปแบบเช่นนี้ อาจจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างง่ายดายในระยะเวลานี้ เนื่องจากประเด็นความคล้ายคลึงในเชิงภารกิจขององค์กรจัดการความรู้ที่จะจัดตั้งขึ้นกับหน่วยงานภาครัฐเดิม ทำให้เกิดอุปสรรคในการจัดตั้งในทางปฏิบัติไม่น้อย

⁶⁵ ดังเหตุผลโดยสังเขปที่ปรากฏด้านบน ทั้งนี้ โปรดดูการวิเคราะห์แจกแจงข้อดีและข้อจำกัดอันเกิดจากลักษณะทางกฎหมายขององค์กรรูปแบบต่าง ๆ โดยละเอียดในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ดังนั้นแล้ว การจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลอาจต้องดำเนินการเป็นระยะ (phase) อาทิ เริ่มแรกอาจจะจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ขึ้นโดยมอบหมายภารกิจที่มีความจำเป็นสูงสุดและไม่คล้ายคลึงกับหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่แล้วมากนัก ซึ่งในประการนี้น่าจะต้องเป็นภารกิจในลักษณะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ “ศึกษาค้นคว้าวิจัยและจัดการความรู้” ทั้งนี้ โดยอยู่ในฐานะของผู้ประสานงาน (cooperating) รวบรวม (gathering) จัดการ (managing) สร้างโครงข่าย (networking) และบูรณาการ (integrating) องค์กรความรู้จากหน่วยงานต่าง ๆ มากกว่าการเป็นผู้สร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง การเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ (decision maker) หรือผู้ปฏิบัติงาน (operating) แต่เป็นคลังสมองที่จะช่วย “สนับสนุนเหตุผลทางวิชาการ” ที่เป็นประโยชน์และจำเป็นต่อการตัดสินใจทางนโยบายของ ออชล. และหน่วยงานภาคปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดในการนำไปใช้ในภาคปฏิบัติ

ทั้งหมดที่ได้กล่าวไปข้างต้นนี้เป็นความสามารถในการจัดทำภารกิจเพื่อจัดการความรู้ทางทะเลที่องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นพึงมีในระยะเริ่มแรก หากการดำเนินการเป็นไปด้วยดี มีความพร้อมทางทรัพยากรและต้องการขยายการดำเนินงานให้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่และภารกิจต่าง ๆ มากขึ้น จึงค่อยยกระดับสู่การเป็นองค์กรในรูปแบบอื่น ๆ ในระยะต่อไปในอนาคต

ในด้านความสะดวกในการจัดตั้งและความมั่นคงในการดำรงอยู่นั้น การจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่โดยเฉพาะองค์กรภาครัฐจะมีอุปสรรคมากในความเป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือองค์กรมหาชน ทั้งนี้ สาเหตุหลักเป็นเพราะหากเป็นองค์กรที่รับการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินจากรัฐแล้ว การจัดตั้งต้องถูกตรวจสอบอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้มีการทับซ้อนหรือคล้ายคลึงกับองค์กรที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ดังนั้น การจะจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลให้เป็นผลสำเร็จ น่าจะเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญที่สุดในเบื้องต้น

ในด้านความคล่องตัวในโครงสร้างการบริหารจัดการนั้น องค์กรจัดการความรู้ที่จัดตั้งขึ้นควรมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง เพื่อคงความเป็นอิสระในการศึกษาวิจัยทางวิชาการไว้ และเมื่อต้องการให้องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นในระยะแรกนี้ดำเนินการในภาคประสานงานเพื่อจัดการองค์ความรู้ทางทะเลเป็นหลัก มากกว่าการเป็นผู้สร้างงานวิจัยด้วยตัวเอง หรือผู้ใช้อำนาจหน้าที่ โครงสร้างการบริหารก็สามารถใช้ทรัพยากรบุคคลและงานด้านเอกสารได้มาก

ในด้านความเพียงพอของงบประมาณในการบริหารงานนั้น ความสามารถในการหารายได้เลี้ยงตัวเองน่าจะกลับกลายเป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญสูงสุดในการพิจารณาความเพียงพอของงบประมาณในการบริหารงานองค์กร เนื่องจากเมื่อพิจารณาร่วมกับเกณฑ์ด้านตัวตนและบทบาทแล้ว พบว่าการรับงบประมาณแผ่นดินจากรัฐย่อมนำมาซึ่งการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการคงความเป็นอิสระในทางวิชาการขององค์กร ในทางกลับกัน การยืนอยู่ได้และเติบโตบนความสามารถของตนเองจากรายได้ที่ได้รับจากการรับจ้างทำโครงการวิจัยทางวิชาการน่าจะมีความยั่งยืนมากกว่า และเมื่อพิจารณาควบคู่กับเกณฑ์ในด้านความสามารถในการจัดทำภารกิจแล้ว พบว่าการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในระยะเบื้องต้นอาจไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณมากมายนัก เพราะมีภารกิจเป็นผู้ประสานงานมากกว่าการสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเองทั้งหมด และการที่ไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ทำให้ภาระในด้านเอกสารที่จะต้องใช้งบประมาณในการจ้างบุคลากรมาดำเนินการลดลงได้อีกด้วย

ในด้านภาพลักษณ์และการประชาสัมพันธ์องค์กรนั้น พบว่าจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างความยอมรับแก่ประชาชนและสังคม เพราะจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในการดำเนินการและก่อให้เกิดผลประโยชน์ตามเป้าประสงค์ได้ดี

บทสรุปรูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด

จากเหตุผลที่ได้วิเคราะห์และอภิปรายไปอย่างละเอียดตลอดการศึกษาวิจัย สามารถสรุปการพิจารณารูปแบบทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุดได้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การศึกษาวิจัยในโครงการวิจัยนี้เป็นไปเพื่อการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลทั้งในปัจจุบันและอนาคต เนื่องจากหากจะจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่มีความสามารถในการดำเนินการกิจต่าง ๆ อย่างครอบคลุมเต็มรูปแบบในทันที ย่อมมีอุปสรรคทางกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการในทางปฏิบัติที่ยุ่ยาก การจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทยจึงควรดำเนินการเป็นระยะ (phase) ได้แก่ รูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่เหมาะสมในระยะเริ่มแรก (ในบริบทปัจจุบัน) และรูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่เหมาะสมในอนาคต

ประการที่สอง การพิจารณาว่าองค์กรจัดการความรู้ในรูปแบบทางกฎหมายใดมีความเหมาะสมกับระยะเริ่มแรก ต้องพิจารณาจากภารกิจที่มีความจำเป็นสูงสุดและไม่คล้ายคลึงกับหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ การเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้าวิจัย โดยเน้นการจัดการความรู้มากกว่าการสร้างความรู้ด้วยตนเองทั้งหมด และการเป็นองค์กรที่อยู่ในฐานะผู้ประสานงาน รวบรวม จัดการ สร้างโครงข่าย และบูรณาการองค์ความรู้จากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุน “เหตุผลทางวิชาการ” ที่จะเป็นประโยชน์และจำเป็นต่อการตัดสินใจทางนโยบายของหน่วยงานภาคปฏิบัติต่าง ๆ มากกว่าการอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ลงมือปฏิบัติเอง หรือผู้วางกฎหรือบังคับการฝ่ายเดียวกับปัจเจกชน

ส่วนการพิจารณาว่าองค์กรจัดการความรู้ในรูปแบบทางกฎหมายใดมีความเหมาะสมในอนาคตนั้น ต้องพิจารณาจากความสามารถในการดำเนินการกิจต่าง ๆ อย่างครบวงจร ทั้งการให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล การสนับสนุนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการกิจการทางทะเล การดำเนินการศึกษา วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางทะเลที่มีคุณภาพสูง การเป็นศูนย์กลางข้อมูลเชิงวิชาการทางทะเลของชาติ ตลอดจนสร้างความร่วมมือและพันธมิตรกับองค์กรในต่างประเทศ ฯลฯ

ประการที่สาม พิจารณาได้ว่ารูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่เหมาะสมกับการจัดตั้งในระยะเริ่มแรกมี 2 รูปแบบ ได้แก่ มูลนิธิและสถาบันภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ

สำหรับมูลนิธินั้น มีความเหมาะสมด้วยเหตุผลทางกฎหมายที่สำคัญได้แก่ การเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน ไม่ได้รับการอุดหนุนงบประมาณแผ่นดินจากรัฐ ทำให้ปลอดจากการครอบงำและแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และสามารถดำเนินงานด้านวิชาการได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ต้องทุ่มเททรัพยากรบุคคล

และงบประมาณไปปฏิบัติงานด้านเอกสารและธุรการมากจนเกินไป มีความคล่องตัวในการบริหารเหมาะกับภารกิจในการประสานงาน สร้างโครงข่าย และบูรณาการองค์ความรู้ เพื่อการเป็นคลังสมองของประเทศ ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใด ๆ สามารถจัดตั้งได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ไม่ต้องพิจารณาและอธิบายความคล้ายคลึงกับองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วอย่างเข้มงวดเกินไป สามารถดึงดูดนักวิชาการที่มีชื่อเสียงและประสบการณ์มาร่วมโครงการวิจัยได้ดี เพราะสามารถกำหนดและอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างยืดหยุ่นตามความเหมาะสมของคุณวุฒิและความสามารถของบุคคล สามารถหารายได้และเติบโตได้ด้วยตนเองจากค่าจ้างทำโครงการวิจัย ไม่ต้องรอรับงบประมาณหรือเงินอุดหนุนจากภาครัฐอย่างเดียว

สำหรับสถาบันภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐนั้น มีความเหมาะสมด้วยเหตุผลที่สำคัญได้แก่ความสามารถในการดำรงความเป็นอิสระและปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายการเมือง เนื่องจากสถานะแห่งความเป็นสถาบันการศึกษาที่ถูกปกครองด้วยบรรยากาศของความเป็นอิสระทางวิชาการ การเป็นแหล่งรวมความเพียบพร้อมของทรัพยากรทางวิชาการ ทั้งบุคลากรที่เป็น “นักวิชาการ” ที่มีความเชี่ยวชาญ แหล่งข้อมูลทางวิชาการและห้องสมุด อีกทั้งยังมีความสามารถในการติดต่อประสานงานและสร้างฐานความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ จึงเหมาะกับภารกิจด้านการจัดการความรู้ การมีระบบการดำเนินงานด้านเอกสารและธุรการเกี่ยวกับการใช้งบประมาณและประกันคุณภาพอยู่แล้ว จึงไม่ต้องจัดหาบุคลากรและจัดตั้งระบบการดำเนินการใหม่ทั้งหมด จึงสามารถย่อชั้นตอนและความยุ่งยากในการดำเนินการจัดตั้งได้มากความสามารถในการจัดสรรจำนวนบุคลากรให้เหมาะสมกับภารกิจ โดยไม่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก ทำให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว ตลอดจนความสามารถในการรับจ้างทำโครงการวิจัยอย่างเปิดกว้าง เนื่องจากธรรมชาติขององค์กรมีความเป็นสถาบันการศึกษาที่ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับองค์กรใด

ประการที่สี่ พิจารณาได้ว่ารูปแบบองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลที่เหมาะสมกับการจัดตั้งในอนาคตได้แก่ องค์กรมหาชน เพราะมีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจในการจัดการความรู้ทางทะเลต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งให้ไว้ และมีจุดเกาะเกี่ยวและการแสดงออกซึ่งความเป็นรัฐได้เป็นอย่างดีชัดเจน แต่โครงสร้างการดำเนินการขององค์กรมหาชนที่มีความเป็นอิสระมากกว่าหน่วยงานราชการ เพราะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบกำกับดูแลที่ฝ่ายการเมืองและหน่วยงานราชการส่วนกลางจะสามารถควบคุมการดำเนินงานได้เพียงความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจแทรกแซงความเหมาะสมของการดำเนินการได้

ประการที่ห้า การพิจารณารูปแบบทางกฎหมายการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลอย่างละเอียดในโครงการวิจัยนี้ นอกจากจะเป็นไปเพื่อตอบคำถามหลักของการวิจัย คือ การสังเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมที่สุดในการจัดตั้งองค์กรจัดการความรู้ทางทะเลในประเทศไทยแล้ว ยังทำให้เกิดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพิ่มเติมนอกเหนือจากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายพื้นฐาน อันเป็นการ “ตกแต่ง” โครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมที่สุดด้วย อาทิ การทำให้มูลนิธิหรือสถาบันภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐ เกิดความเชื่อมโยงกับกลไกและโครงสร้างการดำเนินงานของ อจชล.

และ ศรชล. เพื่อให้การดำรงอยู่เป็นไปอย่างมั่นคง การทำให้สถาบันที่จะจัดตั้งขึ้นอยู่ภายใต้การควบคุมจากมหาวิทยาลัยโดยตรง แยกออกจากการบริหารและนโยบายของคณะใดคณะหนึ่ง เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดในกรณีที่ผู้บริหารของคณะที่สถาบันสังกัดอยู่ไม่มีนโยบายสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบัน และการพิจารณาโครงสร้างคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนให้กรรมการโดยตำแหน่งมาจากหน่วยราชการและภาควิชาการอย่างเหมาะสม และแม้จะได้รับการอุดหนุนงบประมาณจากภาครัฐ แต่แหล่งรายได้หลักขององค์การมหาชนควรมุ่งเน้นรายได้ที่เกิดจากการรับจ้างทำโครงการวิจัย เพื่อการเติบโตบนความสามารถของตนเองอย่างยั่งยืน

