

การจัดการประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง Commercial Fisheries Management in Ranong Province

¹ภาวิดา รังษี (Pawida Rungsee)

²เศกสรรค์ ยงวนิชย์ (Sekson Yongvanit)

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

(Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University)

Email: pawida_r@kkumail.com

Received October 12, 2020; **Revised** November 18, 2020; **Accepted** February 20, 2021

Abstract

The objectives of this research were (1) to study the commercial fisheries management process in Ranong province, and (2) to study the results of the commercial fisheries management process in the implementation in Ranong province. This research used qualitative methods with in-depth interviews conducted with 27 key informants, participatory and non-participatory observations, and descriptive data analysis. The results show that the processes used within the management of commercial fisheries in Ranong province include the collection of fishing boat data, the analytical process, the planning and decision-making process, the allocation of resources for artisanal and commercial fisheries, the determination and enforcement of regulations for the restoration and control of commercial fisheries, and the presence of relevant agencies to regulate the behavior of fishermen. As a result of these processes, the problems related to the fisheries of Ranong province have been successfully resolved. Fisheries professionals have shown their desire to engage with the state to manage fisheries. At the same time, there are new problems that need to be addressed, including the problem of documenting a large number of boats and fisheries workers, the illegal presence of commercial fishing boats in the coastal sea area, the illegal presence of the artisanal fishing boats in the area preserved for the commercial fishing vessels, the quality and the monthly cost of ship-tracking equipment, the delay in the allocation of budget by the government to purchase the fishing boats, and the rising cost of fishing operations.

Keywords: fisheries management; commercial fishing; Ranong province

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการจัดการประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง และ 2) ศึกษาผลจากการนำกระบวนการจัดการประมงพาณิชย์ไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 27 คน การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาวิเคราะห์ ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการที่ใช้ในการจัดการประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลเรือประมง การวิเคราะห์ วางแผนและตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากรสำหรับการทำประมงพื้นบ้านและการทำประมงพาณิชย์ การกำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบเพื่อฟื้นฟูและควบคุมการทำประมงพาณิชย์ และการมีหน่วยงานควบคุมพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรของชาวประมง ส่วนผลที่เกิดจากการใช้กระบวนการต่าง ๆ เพื่อจัดการประมงพาณิชย์ คือ การแก้ไขปัญหาการประมงของจังหวัดระนองที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตได้สำเร็จ ผู้ประกอบอาชีพประมงต้องการมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐในการจัดการประมง ขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาใหม่ที่จะต้องแก้ไขต่อไป ได้แก่ ปัญหาการจัดทำเอกสารเรือและแรงงานประมงจำนวนมาก เรือประมงพาณิชย์ขนาดเล็กลักลอบเข้าไปทำประมงในเขตทะเลชายฝั่ง เรือประมงพื้นบ้านออกไปทำการประมงในเขตของเรือประมงพาณิชย์ คุณภาพและค่าใช้จ่ายรายเดือนของอุปกรณ์ติดตามเรือรัฐบาลอนุมัติเงินซื้อเรือคืนล่าช้า และผู้ประกอบการมีต้นทุนในการทำประมงสูงขึ้น

คำสำคัญ: การจัดการประมง; การประมงพาณิชย์; จังหวัดระนอง

บทนำ

อาหารทะเลเป็นแหล่งโปรตีนที่มีความสำคัญต่อมนุษย์และสัตว์ ในแต่ละปีทั่วโลกมีผลผลิตอาหารที่มาจาก การทำประมงในทะเลจำนวนมาก ดังเช่นรายงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2557 พบว่า มีผลผลิตจากการทำประมงในทะเล จำนวน 81.5 ล้านตัน (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2016) โดยผลผลิตจำนวนมหาศาลนี้มาจากการทำประมงพาณิชย์

การประมงในเชิงพาณิชย์ เกิดขึ้นในประเทศไทยประมาณ พ.ศ. 2504 จากนั้นได้มีการขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้การส่งออกสัตว์น้ำมีมูลค่าเกินดุล และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ภาคการประมงของประเทศไทย มีผลผลิตด้านการประมงสูง ติดอันดับ 1 ใน 10 ของโลก จนกระทั่งใน พ.ศ. 2557 มีการส่งออกสินค้าประมง มากเป็นอันดับ 4 ของโลก (FAO, 2016)

การที่ผู้ประกอบการประมงพาณิชย์ นำทรัพยากรขึ้นมาใช้ประโยชน์จำนวนมหาศาล ทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำลดลง โดยพบว่า พ.ศ. 2521 มีอัตราการจับสัตว์น้ำ เฉลี่ยอยู่ที่ 126.75 กิโลกรัม/ชั่วโมง เมื่อเวลาผ่านไป ใน พ.ศ. 2548 มีอัตราการจับสัตว์น้ำ เฉลี่ยลดลงมาอยู่ที่ 51.452 กิโลกรัม/ชั่วโมง (Sichon Hoimuk et al., 2016) ซึ่งรัฐบาลไทยพยายามแก้ไขปัญหาด้วยการควบคุมการใช้ทรัพยากร เช่น การกำหนดเขตการทำประมงพาณิชย์ การกำหนดขนาดตาอวนที่ใช้จับสัตว์น้ำ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กระทั่งเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรป ได้ประกาศเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ เพื่อให้รับทราบว่าเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม หากประเทศไทยไม่แก้ไขภายในระยะเวลา 6 เดือน ในระหว่างเดือนพฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย (Ariyaporn Phothisai, 2017) อาจส่งผลกระทบต่อรายได้ทางเศรษฐกิจของประเทศและ

ผู้ประกอบการอาชีพด้านการประมงเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงเข้ามาจัดการประมงอย่างจริงจัง จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนระบบการประมงของประเทศครั้งใหญ่ ส่งผลให้เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2562 สหภาพยุโรป ได้ประกาศว่ารัฐบาลไทยสามารถแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมให้หมดไปได้ (Thairath Online, 2019) ความสำเร็จดังกล่าวเกิดจากการมีระบบการบริหารจัดการประมงที่ดี เป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจว่าประเทศไทยมีการจัดการประมงอย่างไร แต่เนื่องจากประเทศไทย มีพื้นที่ติดทะเลถึง 22 จังหวัด (Department of Marine and Coastal Resources, Ministry of Natural Resources and Environment, 2013) ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการจัดการประมงได้ชัดเจนมากขึ้น การวิจัยครั้งนี้ จึงทำการศึกษาในจังหวัดระนอง ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนบนของทะเลอันดามัน มีความยาวชายฝั่ง 151 กิโลเมตร เป็นแหล่งวัตถุดิบด้านการประมงที่สำคัญของประเทศไทย มีสัตว์น้ำขึ้นเทียบท่ามากที่สุดจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน เพราะมีสัตว์น้ำจากประเทศพม่า นำมาขึ้นท่าที่จังหวัดระนอง ด้วย (Ranong Fisheries Provincial Office, 2010) จากนั้นสัตว์น้ำจะถูกส่งไปขายทั้งในและต่างประเทศ จากอัตราร้อยละของปริมาณสัตว์น้ำที่ถูกส่งไปขายที่สะพานปลา กรุงเทพฯ แยกตามจังหวัดสำคัญ พ.ศ. 2557-2561 พบว่าสัตว์น้ำที่ถูกส่งไปขายกว่าร้อยละ 50 มาจากท่าเทียบเรือประมงระนอง ส่วนที่เหลือมาจากจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ (Fish Marketing Organization, 2018) น่าสนใจว่าการทำประมงในจังหวัดระนอง ที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน จนทำให้สัตว์น้ำลดความอุดมสมบูรณ์ลง ผู้ประกอบการอาชีพประมงจับสัตว์น้ำได้น้อยลง และเมื่อรัฐบาลปรับเปลี่ยนระบบการจัดการประมงตั้งแต่ พ.ศ. 2558 โดยกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ถูกนำมาปฏิบัติในจังหวัดระนอง จะส่งผลต่อผู้ประกอบการอาชีพประมงอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดการประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง
2. เพื่อศึกษาผลจากการนำกระบวนการจัดการประมงพาณิชย์ไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) มีจำนวน 27 คน แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. ผู้ประกอบการอาชีพในภาคการประมงพาณิชย์ รวม 12 คน ได้แก่ ผู้ประกอบการ 5 คน ผู้จัดการเรือ 2 คน ผู้ควบคุมเรือ 5 คน คัดเลือกด้วยวิธีการแบบลูกโซ่ (snowball sampling)
2. ชาวประมงพื้นบ้าน 5 คน คัดเลือกด้วยวิธีการแบบลูกโซ่ (snowball sampling)
3. เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานด้านการประมงในพื้นที่ รวม 5 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากสำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค จังหวัด ท่าเทียบเรือองค์การสะพานปลาระนอง หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงทะเล เกาะสุรินทร์ พังงา ศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมงระนอง ใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยพิจารณาจากภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง
4. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ รวม 5 คน ได้แก่ ประธานสมาคมประมงจังหวัด 1 คน เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน 1 คน ซึ่งใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง ผู้ประกอบธุรกิจแพปลา 2 คน และนายหน้ารับทำเอกสารเรือประมงและแรงงานประมง 1 คน ใช้การคัดเลือกด้วยวิธีการแบบลูกโซ่ (snowball sampling)

ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่ในการวิจัยมี 2 พื้นที่ ได้แก่ 1) ตำบลปากน้ำ และตำบลบางวัน อำเภอเมือง จังหวัดระนอง เป็นที่ตั้งของท่าเทียบเรือประมงพาณิชย์และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงอื่น ๆ และ 2) บ้านหาดทรายขาว หมู่ 7 ตำบลกำพวน อำเภอสุขสำราญ จังหวัดระนอง เป็นชุมชนชาวประมงพื้นบ้านที่ทำประมงในพื้นที่เดียวกับเรือประมงพาณิชย์ คือ บริเวณใกล้กับเกาะพยามและเกาะช้าง

ขอบเขตด้านเวลา ระยะเวลาในการศึกษาระหว่างเดือน พฤษภาคม-พฤศจิกายน พ.ศ. 2562

ทบทวนวรรณกรรม

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2011) ให้ความหมายของการจัดการประมงไว้ว่าเป็นกระบวนการบูรณาการของการรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ การวางแผน การให้คำปรึกษา การตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร การกำหนดกฎระเบียบเพื่อควบคุมการทำประมง และบังคับใช้ตามความจำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าจะเกิดการผลิตรักษาอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน และบรรลุความสำเร็จของวัตถุประสงค์อื่น ๆ ในด้านการประมง ซึ่งสอดคล้องกับที่ U.S. Department of Commerce National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) (2014) ให้ความหมายของการจัดการประมงและสรุปเป็นกระบวนการจัดการประมง ดังนี้ 1) การรวบรวมข้อมูล 2) การวิเคราะห์ การวางแผน การตัดสินใจ 3) การจัดสรรทรัพยากร 4) การกำหนดและบังคับใช้กฎหมายด้านการประมง และ 5) การมีหน่วยงานด้านการประมงคอยควบคุมพฤติกรรมของชาวประมงและผู้ใช้ทรัพยากร

ทั้งนี้ สาเหตุที่จะต้องมีการจัดการประมง เนื่องจากปัจจุบันทรัพยากรการประมงที่มีอยู่ในโลกส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับการลงแรงประมงที่ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ หรืออยู่ในระดับที่เกินขนาดไปแล้ว และมีส่วนน้อยที่ยังสามารถเพิ่มระดับการลงแรงประมงได้อีก ส่งผลให้ขนาดของสต็อกสัตว์น้ำลดลงจนถึงขั้นเสื่อมโทรมสายพันธุ์ และไม่สามารถเติบโตเพื่อเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำให้มีปริมาณเท่าเดิมได้ในระยะเวลาอันสั้น (FAO, 2012)

Ruangrai Tokrisna (2015) กล่าวว่า มาตรการในการจัดการประมง จำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 มุ่งฟื้นฟูทรัพยากรการประมง มีมาตรการ 4 ประการ ได้แก่ 1) การห้ามใช้เครื่องมือประมงบางประเภท ทำโดยจำกัดชนิดและขนาดเครื่องมือประมง รวมถึงขนาดเรือ 2) การห้ามทำประมงในบางฤดูกาล เช่น ในฤดูวางไข่ของสัตว์น้ำ 3) การห้ามทำประมงในบางพื้นที่ เช่น ห้ามทำประมงในแหล่งวางไข่ หรือแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน และ 4) การกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับขึ้นมาจากการทำประมง

กลุ่มที่ 2 มุ่งควบคุมการลงแรงทำประมง เพื่อลดปริมาณการนำสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์ มีมาตรการ 4 ประการ ได้แก่ 1) การออกใบอนุญาตทำการประมงให้แก่ชาวประมงหรือเครื่องมือการประมง 2) การลดจำนวนเรือประมงด้วยการซื้อเรือคืนเพื่อจูงใจให้ชาวประมงเลิกประกอบอาชีพประมง 3) การเก็บภาษีจากปัจจัยการทำประมงและจากผลการจับเพื่อเพิ่มต้นทุนและลดรายได้จากการทำประมง 4) การให้โควตาแต่ละราย โดยกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำประมงได้ ในการดำเนินการรัฐบาลมักใช้วิธีการในกลุ่มที่ต้องการฟื้นฟูทรัพยากรประมง และกลุ่มที่ต้องการควบคุมการลงแรงทำประมงควบคู่กันไป

ทั้งนี้ จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงพาณิชย์ ได้แก่ งานวิจัยของ Ali and Abdullah (2010); Njock et al. (2009); Da Rocha, Cerviño and Villasante (2012); Rodwell et al., (2014) และงานวิจัยของ Njaya (2018) สรุปข้อค้นพบได้ว่า

1. หากไม่มีการจัดการประมงที่ดี จะทำให้เกิดการทำประมงผิดกฎหมายและทำลายระบบนิเวศทางทะเล รวมถึงส่งผลให้ภาครัฐมีค่าใช้จ่ายในการป้องกันการประมงผิดกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายสูง

2. กระบวนการในการจัดการประมงมี 2 ส่วน ซึ่งจะต้องทำควบคู่กันไป ดังนี้

2.1 กระบวนการด้านนโยบายการจัดการประมง ต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างการยอมรับในนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ การสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ

2.2 ด้านการป้องกันและปราบปราม ภาครัฐจะต้องพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการตรวจจับเพื่อปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย และทำการลงโทษเมื่อพบว่ามีกรณีการละเมิดกฎหมายอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการประมงมีข้อดีคือทำให้สัตว์น้ำเพิ่มจำนวนมากขึ้น แต่ก็ต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะจะมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนนี้ เช่น ในระยะแรกผู้ประกอบการจะมีรายได้ลดลง มีความกดดันเพราะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ภาครัฐควรมีการจัดสรรเงินเข้าไปช่วยเหลือเพื่อลดแรงกดดันและการต่อต้านจากผู้ประกอบการ รวมถึงทำให้ผู้ประกอบการสามารถปรับตัวได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่

1.1 การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อมูลสถิติการทำประมง กฎหมายด้านการประมง เช่น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการประมง ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ของกรมประมง เป็นต้น เพื่อให้เข้าใจภาพรวมของนโยบายด้านการจัดการประมงในประเทศไทยที่ถูกไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง

1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างที่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือจากผู้เชี่ยวชาญ ทั้งหมด 3 ท่าน (IOC=0.96) ซึ่งทำการสัมภาษณ์เกี่ยวกับมาตรการจัดการประมง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และผลที่เกิดขึ้นกับการประกอบอาชีพประมง

1.3 การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านการประมงของชุมชน เช่น การเข้าร่วมประชุมกับผู้ประกอบการประมง การตรวจเรือประมงของเจ้าหน้าที่รัฐ การนำเรือเข้าเทียบท่าเพื่อขายสัตว์น้ำ เป็นต้น

2. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยใช้การตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) 2 วิธี ได้แก่

2.1 การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนเดิมแต่ต่างระยะเวลาขึ้นเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล กล่าวคือถ้าผู้ให้ข้อมูลสำคัญตอบเหมือนกันทุกครั้งแสดงให้เห็นว่าข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ

2.2 การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล โดยมีการเก็บข้อมูลจากหลายวิธีการเพื่อยืนยันความเที่ยงตรงของข้อมูล เช่น การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม

3. การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้มาจัดหมวดหมู่ตามกลุ่มของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และตามวิธีการรวบรวมข้อมูล เช่น ข้อมูลเอกสาร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ข้อมูลจากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม แล้วนำมาวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของประเด็นต่าง ๆ อย่างรอบด้าน และนำเสนอข้อค้นพบด้วยการบรรยายซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)

ผลการวิจัย

1. กระบวนการจัดการประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง มีกระบวนการ ดังนี้

1.1 การรวบรวมข้อมูล เรือประมงในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนและยังมีการสวมทะเบียน รวมถึงการนำเรือที่มีอาชญาบัตรไม่ตรงตามเครื่องหมายการทำประมงไปทำการประมง ในช่วงก่อน พ.ศ. 2553 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการส่งเสริมและสนับสนุนการจดทะเบียนเรืออย่างจริงจัง ทำให้ข้อมูลเรือไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง (Supang Chantavanich et al., 2017) เมื่อรัฐจะทำการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการประมง เมื่อ พ.ศ. 2558 สิ่งแรกที่ต้องทำคือ การมีข้อมูลที่ถูกต้อง ดังนั้น มาตรการแรก ในการจัดการประมง ได้แก่ การให้เจ้าของเรือมารายงานตัวกับสำนักงานเจ้าท่า ภูมิภาคจังหวัด และแสดงหลักฐานแจ้งจำนวนเรือที่มีอยู่ จากนั้นเปิดให้เรือที่มีทะเบียนถูกต้องขอใบอนุญาตทำการประมง รวมถึงห้ามเรือที่ไม่มีทะเบียน และไม่มีใบอนุญาตทำการประมง ออกทำการประมง การจัดการดังกล่าวทำให้รัฐมีข้อมูลจำนวนเรือและเครื่องมือการทำประมงที่ถูกต้อง ผลการสำรวจพบว่าจำนวนเรือประมงของจังหวัดระนอง ลดลงจาก พ.ศ. 2557 ที่มีเรือ 861 ลำ และ พ.ศ. 2558 ลดลงเหลือ 698 ลำ (Fisheries Development Policy and Strategy, 2019) หลังจากนำเรือประมงเข้าระบบได้แล้ว กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ควบคุมเรือจดข้อมูลสัตว์น้ำที่จับได้ลงในสมุดบันทึกทำการประมง ส่งให้กับศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมง เมื่อเรือเข้าเทียบท่าเรือ ซึ่งจะมีการตรวจสอบความถูกต้องของน้ำหนักสัตว์น้ำอีกครั้งจากแพลา หรือผู้ที่รับซื้อสัตว์น้ำ แล้วนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์ค่าผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืน เพื่อกำหนดจำนวนวันทำการประมงในแต่ละปี และจำนวนเรือที่จะได้รับใบอนุญาต ทำการประมงในรอบปีการประมง ถัดไปด้วย

1.2 การวิเคราะห์ วางแผนและการตัดสินใจ เมื่อทำการนำเรือประมงเข้าสู่ระบบกฎหมาย รัฐสามารถควบคุมการทำประมงได้ และหลังจากมีข้อมูลของเรือประมงแล้ว ภาครัฐได้ทำการวางแผนและนโยบายเพื่อจัดการประมง ดังที่คณะรัฐมนตรี ได้เห็นชอบแผนบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558-2562 และแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 จากนั้นมีการนำแผนและนโยบายที่กำหนดไปปฏิบัติในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างจริงจัง รวมถึงเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในจังหวัดระนองด้วย

1.3 การจัดสรรทรัพยากร จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า ก่อนที่จะมีมาตรการนี้มักจะมีเรือประมงพาณิชย์ลักลอบเข้ามาทำการประมงใกล้ชายฝั่ง ซึ่งมีสัตว์น้ำเศรษฐกิจอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่เรือประมงพาณิชย์มีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำสูงก็ทำให้จับสัตว์น้ำไปเป็นจำนวนมาก จนชาวประมงพื้นบ้านจับสัตว์น้ำได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ คณะกรรมการประมงจังหวัดระนอง จึงได้กำหนดเขตทะเลชายฝั่งระยะ 3 ไมล์ ทะเลนับจากแนวชายฝั่ง และระยะ 1.6 ไมล์ทะเลนับจากแนวชายเกาะ ทั้งนี้ ในเขตทะเลชายฝั่งกำหนดไว้ให้เป็นพื้นที่ทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้าน และนอกเขตทะเลชายฝั่งเป็นพื้นที่ทำการประมงของเรือประมงพาณิชย์ เพื่อจัดสรรพื้นที่การใช้ทรัพยากรให้มีความชัดเจนมากขึ้น

1.4 มีการกำหนดและบังคับใช้กฎหมายด้านการประมง กฎหมายหลักที่นำมาบังคับใช้ ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งระบุถึงมาตรการในการจัดการประมง ดังนี้

1) มาตรการในกลุ่มที่มุ่งฟื้นฟูทรัพยากรประมง โดยกำหนดขนาดเครื่องมือการทำประมง เช่น ขยายขนาดตาอวนให้กว้างขึ้นเพื่อให้สัตว์น้ำได้หลุดออกจากอวนไปเติบโตในทะเล

2) มาตรการในกลุ่มที่มุ่งควบคุมการใช้ทรัพยากรประมง ประกอบด้วย การออกใบอนุญาตทำการประมง การห้ามเรือย่ำฝั่งทำการประมง โดยให้เลือกพื้นที่หลักในการทำประมงเพียงพื้นที่เดียว ระหว่างทะเลอันดามันหรือทะเลอ่าวไทย การกำหนดจำนวนวันทำการประมงต่อปี รัฐจ่ายเงินซื้อเรือคืนจากผู้ประกอบการเพื่อจูงใจให้เลิกประกอบอาชีพประมง ซึ่งจะส่งผลต่อการลดจำนวนเรือประมงและการนำทรัพยากรขึ้นมาใช้ประโยชน์

จากนั้นรัฐบาลได้กำชับให้เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนด ทั้งการสร้างความรู้เข้าใจกับผู้ประกอบการและผู้ประกอบอาชีพประมงพาณิชย์ การตรวจสอบให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การตรวจเรือประมงทุกลำที่เข้าและออกจากท่าเทียบเรือ รวมถึงมีกระบวนการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้มีการนำเอาเทคโนโลยีมาช่วยทำให้การบังคับใช้มาตรการควบคุมการใช้ทรัพยากรประมงมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดให้เรือประมง ที่มีขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป ติดตั้งระบบติดตามเรือ ทำให้กรมประมง สามารถติดตามพิกัดการเดินเรือ ซึ่งช่วยแก้ไขปัญหาเรือลักลอบเข้ามาทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งได้

1.5 มีหน่วยงานด้านการประมง คอยควบคุมพฤติกรรมของชาวประมงและผู้ใช้ทรัพยากร หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง ได้แก่ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมงมีหน้าที่ตรวจเรือและแรงงานประมง ขณะที่เรือเข้าและออกจากท่าเทียบเรือ และหน่วยป้องกันและปราบปรามประมง เกษตรอินทร์ พังงา ทำการตรวจการณขณะที่เรือทำการประมงอยู่ในทะเล

2. ผลจากการนำกระบวนการจัดการประมงพาณิชย์ไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง

ในระยะเวลาของการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการประมงนั้น ผู้ประกอบอาชีพด้านการประมงพาณิชย์ต่อต้านอย่างมาก เพราะคุ้นเคยกับการทำประมงอย่างเสรี ไม่มีกฎ กติกาควบคุมการทำประมงมากนัก แต่เมื่อรัฐเข้ามาจัดการประมงทำให้พวกเขาต้องปฏิบัติตามกฎ กติกา ซึ่งอยู่ในรูปแบบของกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นเป็นจำนวนมากในระยะเวลาสั้น ๆ เช่น คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ, พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นต้น โดยที่ผู้ประกอบอาชีพประมง ไม่ได้มีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย แต่ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามเพื่อให้ประกอบอาชีพต่อไปได้เพราะกฎหมายมีบทลงโทษสูง ส่งผลให้เกิดการแก้ปัญหาการประมงของจังหวัดระนอง ที่เกิดขึ้นมานานได้สำเร็จ เช่น การนำเรือเข้าระบบเพื่อให้มีทะเบียนเรือตามกฎหมาย สามารถควบคุมจำนวนเรือประมงได้ การควบคุมประเภทเครื่องมือการทำประมงเพื่อลดการทำประมงทำลายล้าง การแก้ปัญหาเรือประมงพาณิชย์ที่มีขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป ลักลอบทำการประมงใกล้ฝั่ง ซึ่งเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำ และเป็นเขตการทำประมงของเรือประมงพื้นบ้าน เป็นต้น

หลังจากนั้นภาครัฐจึงเริ่มเปิดให้ผู้ประกอบอาชีพประมง มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อปรับแก้มาตรการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการทำประมงจริง หรือมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการทำประมง เช่น ระยะเวลาการแจ้งเข้าออกเรือประมง การกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตทำการประมง เป็นต้น ทำให้ผู้ประกอบการประมงยอมรับมาตรการด้านการประมงมากขึ้น และเมื่อเวลาผ่านไปเกิดความเคยชินในการปฏิบัติตามกฎหมาย อัตราการทำผิดกฎหมายด้านการประมงลดลง และมองว่าที่ผ่านมาการที่ภาครัฐออกมาตรการด้านการประมงที่พวกเขาไม่มีส่วนร่วมได้ส่งผลต่อการประกอบอาชีพอย่างมาก พวกเขาจึงต้องการจัดการประมงร่วมกับรัฐ โดยดำเนินการผ่านสมาคมประมงจังหวัดระนอง ซึ่งมีการประชุมสมาชิกสมาคมบ่อยครั้งเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลการทำประมงและปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการประมง ทั้งนี้ สมาคมประมงจังหวัดระนอง ทำงานเป็นเครือข่าย

ร่วมกันกับสมาคมประมงแห่งประเทศไทย ในการรับฟังปัญหาการประมงจากสมาชิกทั่วประเทศ และทำการต่อรองยื่นข้อเสนอดังกล่าว ในกรณีที่มีมาตรการที่กระทบต่อการประกอบอาชีพประมง

การจัดการประมงของภาครัฐถือว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนระบบการประมงที่ดำเนินการมาได้เพียง 5 ปี ถือเป็นระยะเวลาไม่นาน เมื่อเทียบกับการทำประมงพาณิชย์ที่เกิดขึ้นอย่างเสรีในประเทศไทยที่เกิดขึ้นมากกว่า 50 ปี ทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องแก้ไขต่อไปอีก 6 ข้อ ได้แก่

2.1 การจัดทำเอกสารจำนวนมาก ผู้ประกอบการต้องติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ และต้องจัดทำเอกสารให้เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานตรวจ ทำให้ในบางครั้งการออกเรือไปทำการประมงล่าช้า ไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ โดยมีเอกสารหลักจำนวน 14 รายการ เช่น ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตทำการประมง หนังสือรับรองมาตรฐานด้านสุขอนามัยในเรือ ใบอนุญาตพนักงานวิทยุโทรศัพท์ประจำเรือ เอกสารการเติมน้ำมันตามโครงการช่วยเหลือชาวประมงในเขตต่อเนื่อง สมุดบันทึกการทำประมง ใบแจ้งเข้า-แจ้งออกเรือประมง เอกสารเกี่ยวกับคนงานในเรือประมง เป็นต้น

2.2 เรือประมงพาณิชย์บางส่วนที่มีขนาดตั้งแต่ 10 ตันกรอสขึ้นไป แต่ไม่ถึง 30 ตันกรอส ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือ ได้ลักลอบเข้าไปทำการประมงในเขตของเรือประมงพื้นบ้าน

2.3 เรือประมงพื้นบ้านที่มีอยู่จำนวนมาก ถูกจำกัดพื้นที่ทำการประมงให้อยู่ในเขตทะเลชายฝั่ง ทำให้ได้สัตว์น้ำไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ต้องออกไปทำการประมงนอกเขตทะเลชายฝั่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ทำการประมงของเรือประมงพาณิชย์

2.4 การเร่งติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทำให้อุปกรณ์ไม่ได้มาตรฐาน และมีค่าใช้จ่ายจากค่าบริการรายเดือน แม้ว่าเรือจอดอยู่ที่ท่าเรือไม่ได้ออกไปทำการประมง ก็ต้องเปิดระบบติดตามเรือไว้ตลอดเวลา

2.5 รัฐบาลอนุมัติเงินซื้อเรือคืน ตามโครงการนำเรือออกนอกระบบล่าช้า และซื้อเรือคืนในจำนวนน้อย โดยมีเรือประมงจากทั่วประเทศเข้าร่วมโครงการ 679 ลำ เป็นเรือประมงจากผู้ประกอบการในจังหวัดระนอง 14 ลำ จากการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2562 รัฐบาลอนุมัติเงินให้ซื้อเรือคืนในรอบแรกเพียง 305 ลำ แต่ในระหว่างที่ผู้ประกอบการต้องรอเงินซื้อเรือคืนจากรัฐบาล เป็นเวลากว่า 4 ปี พวกเขาไม่สามารถนำเรือออกไปทำการประมงได้แต่มีรายจ่ายทุกเดือน ได้แก่ ค่าเช่าท่าเรือเพื่อจอดเรือ ค่าจ้างคนเฝ้าเรือและค่าบริการสัญญาของระบบติดตามเรือ

2.6 การปรับเปลี่ยนระบบการประมง ทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนการทำประมงที่สูงขึ้น ผู้ประกอบการหลายราย โดยเฉพาะรายเล็ก ๆ ที่มีเงินลงทุนน้อยต้องเลิกประกอบอาชีพประมง ส่วนที่ยังประกอบอาชีพเดิมอยู่ก็ต้องเรียนรู้ที่จะปรับตัวเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอด เช่น เมื่อไม่สามารถจับสัตว์น้ำใกล้เขตทะเลชายฝั่งซึ่งมีสัตว์น้ำเศรษฐกิจจำนวนมากได้ ทำให้รายได้น้อยลง ผู้ประกอบการจึงออกเรือไปทำการประมงไกลฝั่งมากขึ้นเพื่อจับสัตว์น้ำที่เรียกว่า “ปลาโรงงาน” จำพวกปลากะตะ, ปลาไก่อ, ปลาดาวหวาน และปลาเม็ดขนุน เพื่อนำไปแปรรูปเป็นปูดและลูกชิ้น และส่วนประกอบในอาหารต่าง ๆ ที่แม้จะมีราคาต่ำกว่าสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่เคยจับได้ แต่ผู้ประกอบการใช้การจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณมากเพื่อให้มีรายได้เท่าเดิม เป็นต้น

อภิปรายผล

สาเหตุที่รัฐบาลเข้ามาปรับเปลี่ยนระบบการจัดการประมงของประเทศไทยครั้งใหญ่ เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาการประมงในประเทศที่ไม่มีระบบการจัดการประมงที่ดี ทำให้สัตว์น้ำลดจำนวนลงเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่

สหภาพยุโรป ได้ประกาศเตือนมายังประเทศไทยอย่างเป็นทางการ เพื่อให้รับทราบว่าเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม หากรัฐบาลไม่แก้ไขภายในระยะเวลา 6 เดือน ในระหว่างเดือนพฤษภาคม – ตุลาคม พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย (Ariyaporn Phothisai, 2017) สังเกตเห็นได้ว่ากรอบระยะเวลาที่สหภาพยุโรป กำหนดให้ประเทศไทยทำการแก้ไขปัญหานั้นน้อยมาก รัฐบาลจึงต้องแก้ไขปัญหาย่างเร่งรีบ โดยดำเนินการตามกระบวนการต่าง ๆ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ วางแผนและการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร การกำหนดและบังคับใช้กฎหมายด้านการประมง มีหน่วยงานด้านการประมงคอยควบคุมพฤติกรรมของชาวประมงและผู้ใช้ทรัพยากร พบว่ามีบางกระบวนการที่ประสบปัญหา ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล มีการกำหนดให้เจ้าของเรือมารายงานตัวกับสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค จังหวัด ภายในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558 (THAIPUBLICA, 2017) ซึ่งเป็นระยะเวลาเพียง 1 เดือน ทำให้มีเรือตกสำรวจและรัฐบาลต้องเปิดให้เจ้าของเรือมารายงานกับสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค จังหวัด อีกหลายครั้ง การดำเนินการตามกระบวนการนี้ส่งผลให้จำนวนเรือที่ออกทำการประมงในทะเลลดลง เพราะเรือประมงผิดกฎหมายไม่สามารถออกทำการประมงได้อีก ผลในด้านที่ดีคือเรือประมงลดจำนวนลง การนำสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์ลดลง ซึ่งจะทำให้สัตว์น้ำในทะเลมีปริมาณมากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้ผู้ที่ทำการประมงผิดกฎหมายต้องเลิกประกอบอาชีพเป็นจำนวนมาก

2. การกำหนดและบังคับใช้กฎหมายด้านการประมง โดยมีการกำหนดมาตรการด้านการประมงตามที่ Ruangrai Tokrisna (2015) ได้กล่าวไว้ ทั้งมาตรการในกลุ่มที่มุ่งฟื้นฟูทรัพยากรการประมงและในกลุ่มที่มุ่งควบคุมการลงแรงทำประมง ซึ่งผู้ประกอบการก็ไม่เห็นด้วยในหลายมาตรการ เช่น การกำหนดขนาดตาอวนให้มีขนาดกว้างขึ้นทำให้จับสัตว์น้ำได้ลดลง การมีความเสี่ยงว่าจะไม่ได้รับใบอนุญาตทำการประมงในประเภทเครื่องมือที่ขอไว้ เพราะขอใบอนุญาตทำการประมงในประเภทที่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพการทำประมงสูง รวมถึงการที่รัฐบาลซื้อเรือประมงคืนจากผู้ประกอบการเพื่อจูงใจให้เลิกประกอบอาชีพประมงและลดจำนวนเรือประมง เป็นต้น แม้ว่าผู้ประกอบการจะไม่เห็นด้วยกับมาตรการในการจัดการประมงที่รัฐนำมาบังคับใช้ในหลายมาตรการ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามเพราะกฎหมายการประมงมีบทลงโทษสูง และเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง

จากปัญหาในกระบวนการรวบรวมข้อมูล การกำหนดและบังคับใช้กฎหมายด้านการประมง ที่กล่าวไปข้างต้นได้ทำให้ผู้ประกอบการมีรายได้จากการทำประมงลดลง มีต้นทุนการทำประมงสูงขึ้นเพราะต้องปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนด รวมถึงต้องใช้ความระมัดระวังในการทำประมงเพื่อไม่ให้ทำผิดกฎหมาย เกิดเป็นความกดดัน ตึงเครียดในการประกอบอาชีพซึ่งรัฐควรดำเนินการดังนี้

ประการแรก ในการปรับเปลี่ยนด้านการประมงที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ วิธีการประกอบอาชีพประมงต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้ผู้ประกอบการมีเวลาในการปรับตัว

ประการต่อมา ในระยะแรกที่รัฐปรับเปลี่ยนระบบการจัดการประมงของประเทศและมีผู้ได้รับผลกระทบ เช่น การปฏิบัติตามมาตรการด้านการประมงที่รัฐกำหนดทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนการทำประมงสูงขึ้น ภาครัฐควรมีการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ผู้ประกอบการที่มีทุนน้อยสามารถประกอบอาชีพประมงต่อไปได้ เช่น การจัดให้มีเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการในข้อนี้สอดคล้องกับข้อเสนอในงานวิจัยของ Da Roche, Cervino and Villasante (2012)

ประการสุดท้าย การที่รัฐจะกำหนดมาตรการใด ๆ ต้องทำการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการประมงร่วมด้วย หากมีมาตรการใดที่ผู้ประกอบการประมงไม่เห็นด้วยแต่เป็นประโยชน์ต่อทรัพยากรในระยะยาว

ภาครัฐต้องมีการแสดงสถิติ ข้อมูล เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพประมงยอมรับและเกิดความเข้าใจ การดำเนินการในข้อนี้สอดคล้องกับข้อเสนอในงานวิจัยของ Ali and Abdullah (2010); Njock et al. (2009) และ Rodwell et al. (2014)

สรุปผล

การจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทย ที่เกิดเมื่อ พ.ศ. 2558 ถือเป็นการปรับเปลี่ยนระบบการประมงของประเทศครั้งใหญ่ อันเนื่องมาจากปัญหาการประมงที่เกิดขึ้นในประเทศมานาน และได้รับการแจ้งเตือนจากสหภาพยุโรป ว่าประเทศไทยไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม โดยมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรสำคัญ กล่าวคือ สหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย หากว่าประเทศไทยไม่แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เพราะรัฐบาลในช่วงเวลานี้อำนาจอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การจัดการประมงที่รัฐบาลมีบทบาทในการออกกฎหมาย ควบคุม สั่งการ ด้านการประมง ก็ทำให้เกิดปัญหาตามมาในหลายประการ การจัดการประมงที่ดีจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพประมงซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้มาตรการด้านการประมงของรัฐ ถือเป็นการหาจุดร่วมระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร รวมถึงรายได้ทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการอาชีพประมงด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประมงจังหวัด ที่ทำหน้าที่เสนอข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการประมงในพื้นที่ไปยังคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ หรืออธิบดี ถือเป็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยเสนอข้อเสนอแนะไปยังส่วนกลาง ดังนั้น เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม ควรมีการกระจายอำนาจให้มีการจัดทำแผนการจัดการประมงของจังหวัด ร่วมกันระหว่างภาครัฐกับผู้ประกอบการอาชีพประมง รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อสะท้อนปัญหาการประมง หาแนวทางแก้ไข และนำไปสู่การปฏิบัติร่วมกันต่อไป

2. ข้อเสนอแนะในเชิงการปฏิบัติ

2.1 ในปัจจุบันผู้ประกอบการ ต้องจัดทำเอกสารจำนวนมากเพื่อให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบ จึงควรมีการยกเลิกพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 285 ที่กำหนดให้กรมเจ้าท่า มีหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ที่ทำงานในเรือกำปั่น รวมถึงคนงานในเรือประมง ซึ่งเป็นภาระงานที่ซ้ำซ้อนกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่เกิดขึ้นในภายหลัง

2.2 ควรใช้การตรึงฟังก์ชันเรือที่ไม่ได้ออกทำการประมง และปิดอุปกรณ์ติดตามเรือซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการไม่ต้องจ่ายค่าบริการสัญญาณรายเดือน ถือเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ ได้อีกทางหนึ่ง

2.3 ควรมีการยกเลิกการกำหนดเขตการทำประมงของเรือประมงพื้นบ้าน แต่ยังคงกำหนดเขตการทำประมงของเรือประมงพาณิชย์ไว้เช่นเดิมคือ ระยะ 1.6 ไมล์ทะเลจากแนวชายเกาะ และ 3 ไมล์ทะเลจากแนวชายฝั่ง

องค์ความรู้ใหม่

ประเทศไทย มีปัญหาในการจัดการทรัพยากรประมงมานาน จนทำให้ทรัพยากรลดความอุดมสมบูรณ์ลงและค่าเตือนจากสหภาพยุโรป ซึ่งใช้มาตรการทางเศรษฐกิจกดดันให้ประเทศไทยต้องแก้ไขปัญหาระบบการจัดการประมงภายในประเทศ กระบวนการของการจัดการจึงเริ่มจากภาครัฐในช่วงเวลาที่มีความพร้อมมากกว่าผู้ประกอบการอาชีพประมง ซึ่งมีผลประโยชน์จากการทำประมงเข้ามาเกี่ยวข้อง การที่รัฐวางแผนการจัดการประมงอย่างเป็นระบบและบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดได้ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการประมงที่เกิดขึ้นมานานได้ และในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2562 สหภาพยุโรปได้แจ้งว่า ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมได้สำเร็จ การส่งออกสินค้าประมงของประเทศไทยได้รับการยอมรับในระดับโลก เป็นข้อพิสูจน์ว่าการดำเนินการอย่างจริงจังของภาครัฐทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการประมงได้ในระดับหนึ่ง แต่เมื่อการจัดการประมงมีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก ทั้งชาวประมง เจ้าของแปปลา และธุรกิจท่องเที่ยว รวมถึงชุมชน ผลการวิจัยนี้จึงทำให้ได้องค์ความรู้ใหม่ เพื่อการจัดการประมงมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยทำให้เกิดการสร้างรายได้ให้ผู้ประกอบการด้านการประมง มีความยั่งยืนของทรัพยากร และมีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องมีเข้ามาจัดการประมงร่วมกับภาครัฐ ในลักษณะของความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน

References

- Ali, J., & Abdullah, H. (2010). Impact of Enforcement and Co-Management on Compliance Behavior of Fishermen. *International Journal of Economics and Finance*, 2(4), 113–121.
- Chantavanich, S., Jarayabhand, P., Tingsabadh, C., Sittitrai, W., Yothinneeranath, P., Kuikaew, P., Makcharoen, P., & Neelapaichit, K. (2017). *The Report of Policy Development on the Problems of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Forced Labour and Human Trafficking in Sea Fisheries in 2016*. Bangkok: Asian Research Center for Migration–Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Da Rocha, J. M., Cerviño, S., & Villasante, S. (2012). The Common Fisheries Policy: An enforcement problem. *Marine Policy*, 36(6), 1309–1314. DOI: 10.1016/j.marpol.2012.02.025
- Department of Marine and Coastal Resources, Ministry of Natural Resources and Environment. (2013). *Central Database System and Data Standard for Marine and Coastal Resources*. Retrieved July 1, 2019, from https://km.dmcr.go.th/th/c_56/s_77/d_2766
- Fisheries Development Policy and Strategy. (2019). *Thai Fishing Vessels Strategy 2018*. Retrieved July 21, 2020, from <https://www4.fisheries.go.th/index.php/doffile/fkey/ref59679>
- Fish Marketing Organization. (2018). *Fisheries Record 2018*. Retrieved July 21, 2020, from http://www.fishmarket.co.th/index.php?option=com_content&view=category&id=44&Itemid=356

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2011). *Fisheries management*. Rome: FAO, United Nations.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2012). *The state of world fisheries and aquaculture 2012*. Rome: FAO, United Nations.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2016). *In brief: The state of world fisheries and aquaculture: Contributing to food security and nutrition for all*. Rome: FAO, United Nations.
- Hoimuk, S., Keereerut, P., Jaiyen, T., Krajangdara, T., & Singtongyam, W. (2016). *Marine Resources from Research Vessel in the Andaman Sea Coast of Thailand in 2006*. Phuket: Andaman Sea Fisheries Research and Development Center (Phuket).
- Nation Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). (2014). *Definition term: Co-management*. Retrieved July 21, 2020, from https://definedterm.com/co_management
- Njaya, F. J. (2018). Ecosystem approach to fisheries in southern Lake Malawi: Status of the fisheries co-management. *Aquatic Ecosystem Health & Management*, 21(2), 159–167.
- Njock, J. C., Allison, E. H., Westlund, L., & Konan, A. (2007). Innovations in fisheries co-management, and the challenge of mobility. In Wramner, P. Cullberg, M., & Ackefors, H. (Eds.), *Fisheries, sustainability and development* (pp. 267–279). Stockholm: Royal Swedish Academy of Agriculture and Forestry.
- Phothisai, A. (2017). Measures and preventive measures against illegal fishing in Thailand and the key principles of IUU Fishing. *Junniti Journal*, 14(4), 149–161.
- Ranong Fisheries Provincial Office. (2010). *Ranong fisheries provincial office of work report 2010*. Retrieved July 22, 2020, from <https://www4.fisheries.go.th/local/index.php/main/site/fpo-ranong>
- Rodwell, L. D., Lowther, J., Hunter, C., & Mangi, S. C. (2014). Fisheries co-management in a new era of marine policy in the UK: A preliminary assessment of stakeholder perceptions. *Marine Policy*, 45, 279–286. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.09.008>
- THAIPUBLICA. (2017, January 7). *One year eight months: IUU fishery problems – Marine department has reduced the number of ships in one years. Through section 44 including withdraw 1.7 thousand ships into overfishing*. Retrieved July 1, 2019, from <https://thaipublica.org/2017/01/iuu2560-1/>

- Thairath Online. (2019, January 8). *Urgent! Thai fisheries, the European Union has announced the withdrawal of the IUU yellow card for Thailand*. Retrieved July 1, 2019, from <https://www.thairath.co.th/news/foreign/1464816>
- Tokrisna, R. (2015). *Coastal and Marine Resource Management: Marine Fishery Resources*. Bangkok: National Research Council of Thailand (NRCT).