

การนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU

ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาประมงพื้นบ้านในจังหวัดชลบุรี

Combating the IUU Fishing Policy: A Case Study of Local Fishermen in Chon Buri Province

¹อวิรุทธ์ ชุ่มเมืองปัก, จรัส สุวรรณมาลา และ เฉลิมพร เย็นเยือก

¹Avuruth Shoommuangpak, Charas Suwanmala and Chalernporn Yenyuak

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต

Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University

Email: chalernporn.y@rsu.ac.th

Received June 10, 2021; Revised September 5, 2021; Accepted October 13, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการ และผลสำเร็จ รวมถึงผลกระทบของการนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชลบุรี โดยเน้นเฉพาะกลุ่มประมงพื้นบ้านที่ทำประมงเพื่อมุ่งเน้นในการยังชีพเป็นหลัก โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการมาตรการฯ ที่เกี่ยวข้อง ประธานหรือตัวแทนชุมชน/หมู่บ้านประมงพื้นบ้าน และ วิเคราะห์ปริมาณโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นชาวประมงพื้นบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดชลบุรี จำนวน 100 คน แล้วนำผลมาวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพรรณนาประกอบการบรรยาย

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินนโยบายของหน่วยที่รับผิดชอบในพื้นที่ ส่วนใหญ่เป็นไปตามตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานในพื้นที่ได้รับมอบหมายภารกิจตามสายการบังคับบัญชาให้ดำเนินการมาตรการที่ชัดเจน มีการชี้แจงเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ออกนโยบาย และมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นครั้งคราว อย่างไรก็ตาม กระบวนการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ไม่พบว่ามีกระบวนการวางแผน การควบคุมกับดูแล และการวัดผลจากหน่วยงานส่วนกลาง รวมทั้งไม่มีมาตรการในการให้คุณให้โทษผู้ปฏิบัติงานที่ชัดเจน แต่กระนั้นก็ตาม ผลการดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ก็ประสบความสำเร็จได้ตามที่กำหนด ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีระดับความเข้าใจและตระหนักรู้ในนโยบายการแก้ปัญหาอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 71 นอกจากนี้ ยังพบว่าการดำเนินการเป็นไปตามข้อบังคับ IUU มีผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านค่อนข้างน้อย เนื่องจากมาตรการที่ออกมาในตอนนั้นมุ่งเน้นในการจัดระเบียบกับประมงพาณิชย์มากกว่า

คำสำคัญ: ประมงพื้นบ้าน; การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ; การทำประมงแบบผิดกฎหมาย ไม่รายงานและไร้การควบคุม

Abstract

The purpose of this research was to investigate the process and the achievements, including the impacts of the policy implementation on combating illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing in Chonburi Province. Emphasis is placed on local fishermen's villages in Chonburi Province, which are mainly engaged in fishing to focus on subsistence as the area of study. The research used a qualitative method by interviewing 4 government officials and 6 village leaders, and quantitative methods by using questionnaires as a tool to collect 100 questionnaires from local fishermen. The results were analyzed using descriptive statistics.

The results of this research indicated that the policy implementation process was partially consistent with the rational model of policy implementation where policy objectives, strategic measures, and targets were clearly allocated from the policy to implementing units at the provincial levels. In addition, follow-up consulting and coordinating activities have been found in the process. However, the process seems to lack some key implementing activities, such as planning and control, monitoring and evaluation, and reward-punishment mechanisms. The results of the quantitative methods found that the sample group had a high level of understanding and awareness of the problem-solving policy at 71 percent. Nevertheless, the legal enforcement measures against the local fishermen were considerably successful.

Keywords: Local Fishermen, Policy implementation, Illegal Unreported and Unregulated Fishing.

บทนำ

ประเทศไทยมีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลครอบคลุม 24 จังหวัด ทั้งด้านทะเลฝั่งอ่าวไทย และด้านทะเลฝั่งอันดามัน มีความยาวถึง 2,614 กิโลเมตร ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ที่อาศัยใกล้ฝั่ง ทะเล ประกอบอาชีพทำการประมง จากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเลปี พ.ศ.2543 ระบุว่า มีชุมชนชาวประมงทั่วประเทศ 3,797 ชุมชน มีครัวเรือนที่ทำประมงเพียงอย่างเดียว 55,981 ครัวเรือน หรือประมาณ 280,000 คน มีเรือประมง 58,119 ลำ (กรมประมง, 2550) ซึ่งแบ่งได้ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มชาวประมงพาณิชย์และกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน (กังวาลย์ จันทรโชติ, 2529) ชาวประมงพื้นบ้าน

หรือชาวประมงขนาดเล็ก มีพัฒนาการมานับร้อยปีในการทำประมงโดยมุ่งทำมาหากินประมงชายฝั่งทะเลภายในระยะ 3 กิโลเมตรนับจากแนวชายฝั่งหรือตามกำลังความสามารถของผู้ทำการประมงโดยใช้เรือขนาดเล็ก ซึ่งในปัจจุบันส่วนใหญ่จะติดเครื่องยนต์ ใช้เครื่องมือเรียบง่าย ไม่ซับซ้อน และการประมงของชุมชนชายฝั่งในขณะนั้นยังเป็นเพียงประมงเพื่อการยังชีพ (วัฒนา สุทัศน์กุล, 2543) แต่หลังการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะในปี พ.ศ. 2520 ของประเทศเพื่อนบ้าน มีผลทำให้ชาวประมงพาณิชย์ที่เคยทำประมงไกลฝั่งมากกว่า 200 ไมล์ทะเล ต้องกลับเข้ามาทำประมงในเขตน่านน้ำของไทย และส่งผลให้เรือประมงเพิ่มจำนวนขึ้นมากในระยะเวลาอันรวดเร็ว ทำให้การทำประมงของไทยเกินศักยภาพการผลิต ส่งผลให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเข้าถึงของระบบตลาด ระบบแปปลา รวมทั้งนโยบายด้านการประมงของรัฐที่มุ่งส่งเสริมการประมงทะเลเพื่อตอบสนองตลาดสินค้าสัตว์น้ำ และธุรกิจการประมง เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น แต่การเปลี่ยนวิถีชีวิตดังกล่าวในขณะที่ ทรัพยากรประมงกำลังเสื่อมโทรมเยี่ยงนั้น ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับเรือประมงพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของเรืออวนรุนในแต่ละพื้นที่ที่ทำประมงอย่างล้างผลาญ รวมทั้งการลักลอบเข้าทำประมงใกล้ ชายฝั่งของเรืออวนลาก (ชลิตา บัณฑิตวงศ์, 2543)

รัฐบาลไทยจึงได้ออกมาตรการแก้ไขปัญหาลากหลายรูปแบบ ได้แก่ มาตรการควบคุมที่สอดคล้องกับการป้องกัน ขจัด และยับยั้งการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ตลอดจนการจัดทำแผนระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มีการจัดทำ รายงาน และไร้การควบคุม หรือ National Plan of Action – IUU (NPOA-IUU) จึงมีมาตรการเชิงบวก เพื่อสนับสนุนให้ชาวประมงสามารถทำประมงอย่างเป็นมิตรต่อธรรมชาติ เช่น มาตรฐานการทำประมงพื้นบ้านอย่างยั่งยืนและแปรรูปสินค้าประมงพื้นบ้านปี พ.ศ. 2563, โครงการฟาร์มทะเล, โครงการสร้างเครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรประมง และโครงการสินเชื่อเพื่อเสริมสภาพคล่องผู้ประกอบการประมง เป็นต้น เพื่อกำกับ ควบคุม พฤติกรรมของผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เช่น การกำหนดกติกาการใช้ประโยชน์ป่าชายเลน ที่มีการสร้างความชัดเจน การสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง การสร้างเงื่อนไข ใช้ประโยชน์ การระบุบุคคลซึ่งมีหน้าที่หลักในการสอดส่อง ตรวจสอบ หรือการกำหนดบทลงโทษผู้ใช้ประโยชน์ที่ฝ่าฝืนกติกาของชุมชนแบบค่อยเป็นค่อยไป รวมทั้งสร้างกลไกจัดการความขัดแย้ง โดยการกำหนดให้มีคนกลางเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อยุติความขัดแย้ง เป็นต้น (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ, 2556) สำหรับสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ประกอบด้วย ผู้ใช้ประโยชน์ภายนอก ไม่ปฏิบัติตามกฎ กติกาของชุมชน ข้อจำกัดด้านองค์ความรู้ของชุมชน โครงสร้างอำนาจการจัดการทรัพยากรที่รัฐมีบทบาทเหนือกว่าชุมชน ความแตกต่างของกระบวนการตัดสินใจจัดการทรัพยากรระหว่างรัฐกับชุมชน การขาดกฎหมายลำดับรองที่รับรองการใช้สิทธิชุมชน ประสิทธิภาพของ

กระบวนการสอดส่องดูแล รวมทั้งความไม่เข้มแข็งและยั่งยืนของสถาบันทางสังคมที่ถูกจัดตั้งโดยชุมชน (พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และ ชัยณรงค์ เครือนวน, 2562)

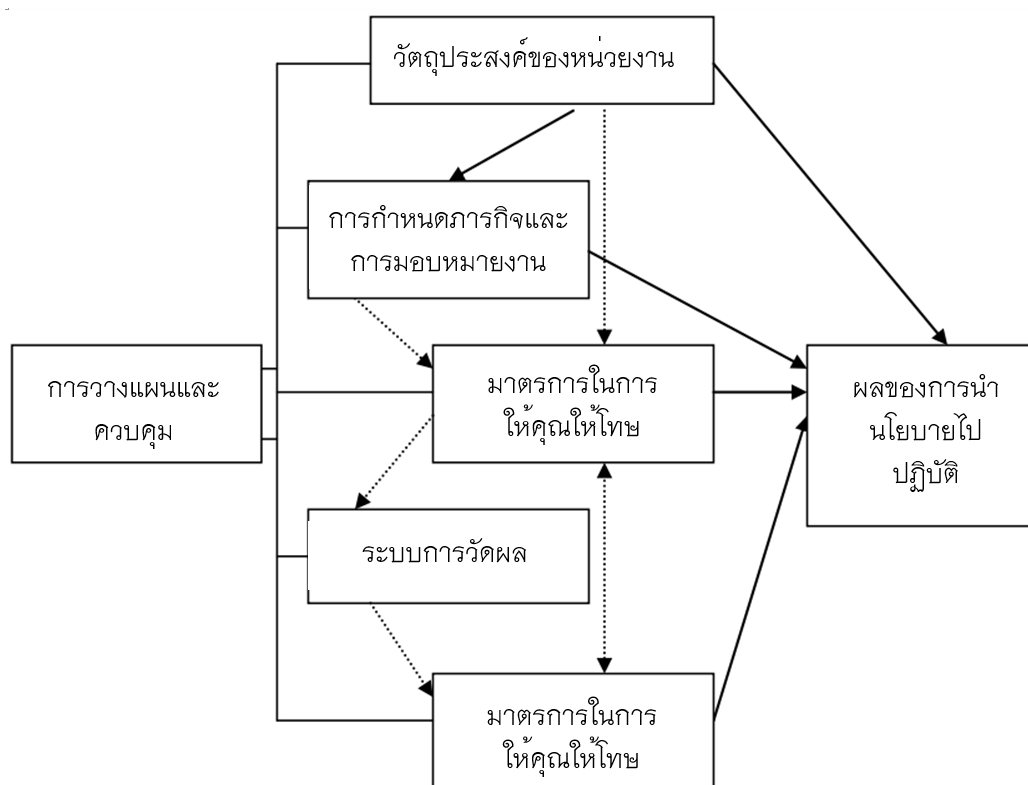
ดังนั้น ด้วยบริบทข้างต้นผลที่ได้รับจากมาตรการเชิงบวกและเชิงลบในการแก้ปัญหาประมงของรัฐบาลว่าประสบความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของชาวประมงพื้นบ้านให้หันมาอนุรักษ์/ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้มากขึ้นน้อยเพียงใด รวมถึงมีผลกระทบใดบ้างต่อกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการ และผลสำเร็จในการนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไปปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านจากการนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไปปฏิบัติ

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 ตัวแบบตามหลักการของทฤษฎีนิรนัยของ วรเดช จันทรศร (2540) ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management model) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization development model) ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic processes model) ตัวแบบทางการเมือง (Political model) และตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative model) ผู้วิจัยได้เลือกตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) มาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย เนื่องจากตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลจะเกิดผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด (ออกนโยบายโดยหน่วยงานส่วนกลาง) มีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อยภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะ เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผล วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน (การแบ่งแผนก/ ความรับผิดชอบภายในหน่วยงาน) มาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผล มาตรการในการให้คุณให้โทษ (การประเมินผลงานตามวงรอบ/ รายปี) ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (จำนวนผู้กระทำผิด จำนวนผู้เข้าใจ/ ยอมรับมาตรการ และการรับฟังความคิดเห็นในชุมชน) การวางแผน และควบคุม (ความเป็นเอกภาพของหน่วยงานในพื้นที่) ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ เป็นขั้นตอนในการปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐหลาย ๆ หน่วยงานใช้ในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ จึงเป็นตัวอย่างที่สอดคล้องกับการการศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาประมงพื้นบ้านในจังหวัดชลบุรี” มากที่สุด



ภาพที่ 1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ที่มา: วรเดช จันทรร (2540)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาประมงพื้นบ้านในจังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยทำการศึกษาเฉพาะ ชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน จังหวัดชลบุรี และศึกษาเฉพาะมาตรการควบคุมการใช้เครื่องมือทำการประมง (เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงที่จะส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน ตั้งแต่มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดให้การใช้เรือประมงทุกขนาดประกอบเครื่องมือทำการประมงบางประเภทเป็นประมงพาณิชย์ พ.ศ. 2560 และตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมง ที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560, มาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมง โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการประมงในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ซึ่งมี 2 หน่วยงาน โดยคัดเลือกจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ๆ ละ 2 คน รวม 4 คน และผู้นำชุมชนของหมู่บ้านประมงพื้นบ้าน ในจังหวัดชลบุรี โดยคัดเลือกจากผู้นำชุมชนเฉพาะผู้มีอาชีพทำประมงเพื่อการยังชีพ มีจำนวน 6 คน จาก 6 หมู่บ้าน เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด โดยระยะเวลาการสัมภาษณ์ระหว่างวันที่ 27 เมษายน – 9 พฤษภาคม 2564 แล้วนำมาผลการสัมภาษณ์มาบทสรุปเนื้อหา เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย และใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ จากการใช้

แบบสอบถามเพื่อสอบถามถึงความรู้ ความเข้าใจในมาตรการและกระบวนการการทำให้ประมงจากชาวประมงในพื้นที่จังหวัดชลบุรี โดยได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 100 คน จากประชากร 135 คนที่มีเรือหรืออุปกรณ์ขนาดเล็กสำหรับทำประมงเพื่อยังชีพ จากการคำนวณจำนวนกลุ่มตัวอย่างตามหลัก Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 0.05 ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น ด้วยการเลือกตัวอย่างแบบง่าย ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในระหว่าง 1 – 30 เมษายน 2564 แล้วนำผลที่ได้มาวิเคราะห์ด้วยสถิติพรรณนา ค่าความถี่และค่าร้อยละ แล้วนำเสนอข้อมูลในรูปแบบตารางพร้อมพรรณนาประกอบ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลหลายเครื่องมือด้วยกัน

1. ข้อมูลเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ระเบียบคำสั่ง สถิติการปฏิบัติงาน สถิติการจับกุม

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคล อันได้แก่ บุคลากรที่ทำงานอยู่ในองค์การภาครัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 4 คน จาก 2 หน่วยงาน และประธานหรือตัวแทนชุมชน/หมู่บ้านประมงพื้นบ้าน จังหวัดชลบุรี จำนวน 6 คน ช่วงเดือน เมษายน – พฤษภาคม 2564

3. ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนชาวประมงโดยใช้แบบสอบถาม จำนวน 100 คน ช่วงเดือน เมษายน 2564

ผลการวิจัย

1. กระบวนการดำเนินนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU มาตรการในการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมง

จากที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากเอกสาร และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากกรมประมง ได้ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ กระบวนการของมาตรการในการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมง พบว่ากรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจ/หน้าที่หลักในการดำเนินมาตรการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมง ซึ่งกรมประมงได้มอบหมายภารกิจให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่คือประมงจังหวัดชลบุรี และหน่วยป้องกันและปราบปรามประมงทะเล ชลบุรี กองตรวจการประมง ดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องกับชาวประมงพื้นบ้าน ได้แก่ การควบคุม และทำความเข้าใจกับชาวประมงพื้นบ้านโดยเฉพาะมาตรการที่เปลี่ยนไปจากเดิม ตลอดจนมีมาตรการเชิงบวกที่ช่วยกระตุ้นให้ชาวประมงดำเนินการตามมาตรการในการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมง ได้แก่ มอบหมายให้ประมงอำเภอประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ และควบคุมเรือประมงในพื้นที่รับผิดชอบ ประชาสัมพันธ์ผ่านหน่วยงานต่าง ๆ และให้ความรู้/ ความเข้าใจตามกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับเชิญให้มีส่วนร่วม รวมทั้งเวทีรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ

มาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้าน

จากที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากเอกสาร และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากเจ้าท่า ได้ผลการศึกษาระบบของการของมาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านดังนี้

กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจ/ หน้าที่หลักในการดำเนินมาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้าน กรมเจ้าท่าได้มอบหมายให้สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาชลบุรี ดำเนินการเพิกถอนทะเบียนเรือประมง ตามมาตรา 54/4 แห่ง พรก.เรือไทย พ.ศ.2561 ตามเหตุแห่งการเพิกถอนทะเบียนเรือที่กำหนดไว้ เมื่อดำเนินการเพิกถอนทะเบียนเรือเสร็จแล้วจะต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าของเรือประมงให้ดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนทะเบียนเรือฯ และแจ้งจุดจอดเรือเพื่อติดตั้งอุปกรณ์ตรึงพังงาเรือ ปฏิบัติงานได้ตลอดทุกช่วงเวลาเนื่องจาก ใบอนุญาตใช้เรือมีระยะเวลาในการครบอายุใบอนุญาตใช้เรือไม่เท่ากัน และยังได้มอบหมายให้ดำเนินการตาม ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 212/2562 เรื่อง ให้นำเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอสมาให้ตรวจสอบ โดยให้สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาชลบุรี รับคำร้องขอของคิวตรวจวัดขนาดเรือประมง ดำเนินการตรวจวัดขนาดเรือและแก้ไข เปลี่ยนแปลงรายการทะเบียนเรือ/ จดทะเบียนเรือประมง ระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562 ถึง 31 ธันวาคม 2562 โดยนโยบายขั้นต้นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดกองเรือประมงพื้นบ้าน ให้สามารถควบคุมปริมาณเรือประมงได้ เรือประมงมีความปลอดภัย เป็นไปตามมาตรฐานและข้อบังคับการตรวจเรือประมงของกรมเจ้าท่า ทำให้ปัญหาหลักของการทำการประมงที่ผิดกฎหมายลดน้อยลงไป

2. ผลสำเร็จในการนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไปปฏิบัติ

1) การประเมินผลสำเร็จของมาตรการในการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมง

ตารางที่ 1 ความเข้าใจและการตระหนักรู้ในมาตรการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมง

ความเข้าใจและการตระหนักรู้ในการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมง ของชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดชลบุรี	ความคิดเห็น	
	รับรู้/ เห็นด้วย	ไม่รับรู้/ ไม่เห็นด้วย
1. ความคิดเห็นต่อความจำเป็นในการควบคุมพื้นที่ทำการประมง	71(71)	29(29)
2. ความคิดเห็นต่อความจำเป็นในการควบคุมประเภทของอุปกรณ์ที่ใช้ ในการทำการประมง	83(83)	17(17)
รวมเฉลี่ย	77(77)	23(23)

จากตาราง 1 ความเข้าใจและการตระหนักรู้ในการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดชลบุรี จำนวน 100 คน อยู่ในระดับรับรู้/ เห็นด้วยอย่างมาก คิดเป็น

ร้อยละ 77 อันแสดงถึงผลสำเร็จในการนำเสนอมาตรการในการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมงต่อชาวประมงพื้นบ้าน ที่ชาวประมงได้รับรู้และเข้าใจได้เพิ่มมากขึ้น

2) การประเมินผลสำเร็จของมาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้าน

ตารางที่ 2 ความเข้าใจและการตระหนักรู้ในมาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้าน

ความเข้าใจและการตระหนักรู้ในมาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านของชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดชลบุรี	ความคิดเห็น	
	รับรู้/ เห็นด้วย	ไม่รับรู้/ ไม่เห็นด้วย
1. การรับรู้ในกระบวนการขอเอกสารประกอบการทำประมง	100(100)	0(0)
2. ความคิดเห็นต่อความจำเป็นในการมีเอกสารประกอบการทำประมง	100(100)	0(0)
รวมเฉลี่ย	100(100)	0(0)

จากตาราง 2 ความเข้าใจและการตระหนักรู้ในมาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านของชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดชลบุรี อยู่ในระดับรับรู้/ เห็นด้วยอย่างมาก คิดเป็นร้อยละ 100 วิเคราะห์ข้อมูลผลสำเร็จของมาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านจากข้อมูลเชิงสถิติ ข้อมูลการจับกุมฯ ที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ ทำให้เห็นว่าไม่มีเรือประมงพื้นบ้านที่ถูกดำเนินการจับกุมในฐานความผิดไม่จัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้าน ซึ่งถือได้ว่าโครงการได้รับความสนใจเป็นอย่างดีจากคนในพื้นที่ นับเป็นความสำเร็จโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการประชาสัมพันธ์

3. ผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านจากการนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไปปฏิบัติ

ชาวประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่คิดว่า ถ้าเป็นผลกระทบโดยตรงจากนโยบายการแก้ปัญหาประมงของรัฐบาลให้เป็นไปตามข้อบังคับของ IUU ไม่ส่งผลกระทบต่อรายได้ และปริมาณสัตว์ทะเลที่ชาวประมงพื้นบ้านจับได้ ยังคงมีปริมาณเท่าเดิม ไม่เปลี่ยนแปลง แต่มีคนส่วนน้อยที่มีความคิดเห็นว่า มีผลกระทบทางอ้อมอันเนื่องมาจากการดำเนินการตามนโยบาย IUU คือ ทำให้เรือประมงพาณิชย์จำนวนมากไม่สามารถทำการประมงได้อีก (ทุนสูงขึ้น/ ได้ไม่คุ้มเสีย) เมื่อเรือเหล่านั้นเลิกทำการประมงแรงงานต่างด้าวบนเรือจึงตงงาน แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นจึงผันตัวมาซื้อเรือประมงพื้นบ้าน และกลายเป็นชาวประมงพื้นบ้าน แต่เนื่องด้วยกฎหมายไทยไม่อนุญาตให้ชาวต่างด้าวเป็นเจ้าของเรือ ชาวต่างด้าวเหล่านั้นจึงไม่ขึ้นทะเบียนเรือหรือซื้อชื่อชาวไทยมาสวมแทน ชาวประมงต่างด้าวเหล่านี้ ซึ่งการดำเนินการขึ้นต้นผิดกฎหมายอยู่แล้ว ยังมักทำผิดกฎหมายอื่น ๆ ด้วย เช่น ใช้อุปกรณ์ทำการประมงผิดประเภท และ/หรือทำการประมงในพื้นที่หวงห้าม ทำให้จำนวนสัตว์น้ำลดลง

นอกจากนี้ ด้วยความตระหนักถึงปริมาณสัตว์น้ำในพื้นที่ที่ลดลง ในหลาย ๆ ชุมชนจึงมีการจัดตั้งธนาคารสัตว์น้ำ เพื่ออนุบาลสัตว์น้ำก่อนปล่อยลงทะเล (ปลาหมึกและปู) โดยมีกระบวนการ คือ เมื่อชาวประมงภายในชุมชนออกไปทำการประมง แล้วมีไข่ของสัตว์น้ำติดมากับสัตว์น้ำที่จับมาได้ เมื่อกลับมาถึงฝั่งจะดำเนินการมอบให้กับธนาคารสัตว์น้ำของชุมชน โดยบางชุมชนมีเจ้าหน้าที่ภาครัฐมาให้ความช่วยเหลือ/ สนับสนุนการดำเนินการของธนาคารสัตว์น้ำ เช่น ช่วยสนับสนุนอุปกรณ์แพงโซลาเซลล์สำหรับใช้ในธนาคารสัตว์น้ำ ฯลฯ

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า จากบทสรุปกระบวนการดำเนินนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ที่พบว่า มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักชัดเจน คือกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบมาตรการในการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมง ส่วนกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบมาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้าน แต่มีขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินการมาตรการของทั้ง 2 หน่วยงานใกล้เคียงกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายตามตามตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (วรเดช จันทรศร, 2540) คือความชัดเจนในการมอบหมายภารกิจ มีการออกกฎระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติงานนโยบาย ที่ชัดเจน ครบถ้วน แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หากยังไม่ได้มีการทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ขอบเขตความรับผิดชอบ รวมถึงขอบเขตพื้นที่ในการดำเนินงาน อาจส่งผลต่อความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน นำมาสู่ความล่าช้า และ ระดับประสิทธิภาพในผลการปฏิบัติงานอาจยังไม่บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดได้ เพราะว่าการระบุบุคคลซึ่งมีหน้าที่หลักในการสอดส่อง ตรวจสอบ หรือการกำหนดบทลงโทษผู้ใช้ประโยชน์ที่ฝ่าฝืนกติกาของชุมชน รวมทั้งสร้างกลไกจัดการความขัดแย้งโดยการกำหนดให้มีคนกลางเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อยุติความขัดแย้ง จะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงาน (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และ คณะ, 2556) รวมทั้งความไม่เข้มแข็งและยั่งยืนของสถาบันทางสังคมที่ถูกจัดตั้งโดยชุมชน (พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และ ชัยณรงค์ เครือนวน, 2562)

ผลจากการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่าจากบทสรุปด้านผลสำเร็จในการนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไปปฏิบัติพบว่า ระดับการรับรู้และตระหนักถึงความสำคัญในการทำประมงของชาวประมงพื้นบ้านให้สอดคล้องกับมาตรฐานระดับสากลนั้น ถือว่าอยู่ในระดับมาก แต่ก็ยังถือว่ายังต้องมีการพัฒนาเพิ่มเติมขึ้นอีก จากรูปแบบหรือช่องทางการสื่อสารเดิมที่สื่อสารไปยังชาวประมงเกี่ยวกับกฎ ระเบียบแนวปฏิบัติต่าง ๆ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรต้องยกระดับการสื่อสาร เพื่อสร้างความชัดเจน และตอกย้ำในสาระสำคัญของการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยอาจส่งเสริมการจัดกิจกรรมการสร้างความรู้และความเข้าใจในสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอปัญหา รวมถึงผลกระทบ ความเสียหายต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น จากการขาดความรู้

ความเข้าใจในนโยบายด้านการประมงอย่างชัดเจน โดยที่ผ่านมามีชาวประมงที่ถูกดำเนินคดีจากการขาดความรู้และเข้าใจเกณฑ์ เช่น การจับสัตว์น้ำนอกฤดู หรือ จับสัตว์น้ำที่ยังไม่โตเต็มวัย เป็นต้น

จากบทสรุปผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านจากการนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไปปฏิบัติที่พบว่ามีความขัดแย้งน้อยนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีความพยายามในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการฯ การทำประมงและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเข้าใจในวัฒนธรรมของประชากรในพื้นที่ (Doft, 1999) ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ เน้นที่ชาวประมงพื้นบ้านเป็นสำคัญ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นบุคคลในพื้นที่ จึงควรปฏิบัติหน้าที่โดยเน้นการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับชาวประมง เพื่อให้เกิดการประสานงาน ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด

องค์ความรู้ใหม่

กระบวนการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ไม่พบว่ามีวางแผน การควบคุมกับดูแล และการวัดผลจากหน่วยงานส่วนกลาง รวมทั้งไม่มีมาตรการในการให้ทุนให้โทษผู้ปฏิบัติงานที่ชัดเจน แต่กระนั้นก็ตาม ผลการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ก็ประสบความสำเร็จได้ตามที่กำหนด การดำเนินมาตรการเป็นไปตามข้อบังคับ IUU มีผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านค่อนข้างน้อย เนื่องจากมาตรการที่ออกมาในตอนนี้งมงเน้นในการจัดระเบียบกับประมงพาณิชย์มากกว่า

สรุป

กระบวนการดำเนินนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU เป็นมาตรการในการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมง และมาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคณะหน่วยงานคือกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบมาตรการในการควบคุมอุปกรณ์ในการทำการประมง ส่วนกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม เป็นผู้รับผิดชอบมาตรการจัดทำอัตลักษณ์/ ขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้าน แต่กระบวนการในการดำเนินมาตรการของทั้ง 2 หน่วยงานคล้ายกันคือ ทั้ง 2 หน่วยงานมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการดำเนินมาตรการจากนโยบายที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ออกนโยบายกำหนดมาให้ โดยมีการมอบหมายภารกิจระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัตินโยบาย รวมถึงกรอบในการปฏิบัติอย่างครบถ้วน ผลสำเร็จของการดำเนินมาตรการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ยังวัดได้จากสถิติการจับกุมโดยรวมยังพบว่าชาวประมงพื้นบ้านที่ถูกดำเนินการจับกุม เพียง 9 ลำหรือเพียงร้อยละ 0.63 จากเรือประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดชลบุรีที่ยังคงใช้งานอยู่ทั้งหมด จำนวน 1,423 ลำ ซึ่งถือได้ว่าโครงการได้รับความสนใจเป็นอย่างดีจากคนในพื้นที่ นับเป็นความสำเร็จโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นของการประชาสัมพันธ์สำหรับผลกระทบต่าง ๆ ที่ชาวประมงพื้นบ้านได้รับจากมาตรการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU มีค่อนข้างน้อย เนื่องจากมาตรการที่ออกมาในตอนนี้งมงเน้นในการจัดระเบียบกับประมง

พาณิชย์มากกว่า โดยมาตรการที่เปลี่ยนแปลงไป และบังคับใช้กับชาวประมงพื้นบ้าน ทำให้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐได้รับความร่วมมืออย่างดีของคนในกลุ่ม/ ชุมชน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

เนื่องจากปัจจุบันยังเป็นการดำเนินงานในการมุ่งเน้นผลสำเร็จเพียงหน่วยงานของตนเอง โดยไม่มีหน่วยที่จะควบคุมให้การทำงานต่าง ๆ ประสานกันเป็นอย่างดี เช่น การตรวจเรือ มีการรวมบูรณาการกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อร่วมกันตรวจเรือ ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีเพราะภายในเรือประมงแต่ละลำจะประกอบด้วย การปฏิบัติที่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน กล่าวคือ อุปกรณ์การทำประมงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประมงฯ ทะเบียนและอัตลักษณ์เรืออยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าฯ แรงงานต่างด้าวอยู่ในความรับผิดชอบของกรมแรงงานฯ ซึ่งการตรวจแต่ละรายการต้องอาศัยความชำนาญของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วย รวมทั้งแผนการตรวจเรือในแต่ละพื้นที่ที่ไม่ซ้อนทับกัน จนอาจทำให้เรือประมงที่ทำการประมงในพื้นที่ที่มีเจ้าหน้าที่หลายหน่วยเข้ามาตรวจ อาจเสียเวลาในการขึ้นตรวจเรือบ่อยเกินความจำเป็น การรวมบูรณาการกันตรวจเรือจึงเป็นวิธีที่จะช่วยให้ปัญหาข้างต้นหมดหรือลดน้อยลงได้ แต่ในปัจจุบันการรวมบูรณาการกันตรวจเรือยังเป็นการปฏิบัติเพียงครั้งคราว ไม่ได้ดำเนินการตลอด

ในปัจจุบันผลกระทบที่ชาวประมงพื้นบ้านได้รับจากมาตรการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ยังคงมีน้อย เนื่องจากมาตรการที่ออกมาในตอนนี้ง่ายเน้นในการจัดระเบียบกับประมงพาณิชย์ แต่ในระหว่างนี้อยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็น และปรับมาตรการเพื่อจะออกใบอนุญาตทำการประมง (พื้นบ้าน) ซึ่งเมื่อมีการบังคับใช้ให้ทำเอกสารฉบับนี้ ชาวประมงพื้นบ้านอาจได้รับผลกระทบมาก โดยเฉพาะการควบคุมพื้นที่ในการทำประมง และเจ้าหน้าที่ภาครัฐควรลงพื้นที่เพื่อทำกิจกรรมในการเสริมสร้างความเข้าใจในมาตรการ เพื่อให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถเข้าใจความจำเป็นของมาตรการ และปฏิบัติตามมาตรการได้อย่างถูกต้อง

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

งานวิจัยนี้ได้ข้อค้นพบ (องค์ความรู้) การนำนโยบายการแก้ปัญหาการประมงให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาประมงพื้นบ้านในจังหวัดชลบุรี สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับ การดำเนินการที่ส่งผลกระทบกับประมงพื้นบ้านโดยควรให้ความสำคัญกับการดำเนินชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านสำหรับประเด็นในการวิจัยครั้งต่อไปควรทำวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับ วิธีประมงพื้นบ้านกับการปฏิบัติตามข้อบังคับ IUU

เอกสารอ้างอิง

- กรมประมง. (2550). *จำนวนเรือที่จดทะเบียนการมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องมือทำการประมงทั้งหมด จำแนกตามชนิดของเครื่องมือทำการประมง ปี 2543 – 2547*. เอกสารประกอบการจัดทำแผนแม่บทการจัดการประมงทะเล. กรุงเทพฯ. คณะอนุกรรมการข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนแม่บทการจัดการประมงทะเล.
- กังวาลย์ จันทโรติ. (2529). *การส่งเสริมการประมง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ชลิตา บัณฑุวงศ์. (2543). *หัวโพง: พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้าน อันดามัน*. กรุงเทพฯ: ชนนิยม.
- ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 212/2562 เรื่อง ให้นำเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอสมาให้ตรวจสอบ. (2562, 6 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนพิเศษ 300 ง. หน้า 24-26.
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560. (2560, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 279 ง. หน้า 3.
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดให้การใช้เรือประมงทุกขนาดประกอบเครื่องมือทำการประมงบางประเภทเป็นประมงพาณิชย์ พ.ศ. 2560. (2560, 26 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 321 ง. หน้า 25.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และ คณะ. (2556). *เศรษฐกิจสีเขียวของชุมชนภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่ภาคตะวันออก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และ ชัยณรงค์ เครือนวน. (2562). สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นหลักคิดและความเป็นจริงทางสังคม: กรณีศึกษาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 11(3), 39-63.
- วรเดช จันทร. (2540). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ.
- วัฒนา สุกัณสีล. (2543). *ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลชายฝั่งภาคใต้: ปัญหาและทางเลือก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- Daft, R.L. (1999). *Leadership: Theory and Practice*. Fort Worth: Dryden Press.