

บทวิเคราะห์การกำหนดนโยบายด้านการประมงพาณิชย์ในประเทศไทย:

จากวิกฤตสู่จุดเริ่มต้นของความเปลี่ยนแปลง

**The Analysis of Commercial Fishery's Policy in Thailand:
from the Crisis to The Beginning of Change**

ภาวิดา รังสี¹ ปุณยวีร์ หนูประกอบ²

Pawida Rungsee, Punyavee Nooprakop

บทคัดย่อ (Abstract)

การประมงพาณิชย์ก่อให้เกิดการจ้างงานและการผลิตอาหารแก่คนจำนวนมาก รัฐบาลต้องจึงเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายด้านการประมง บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการประมงพาณิชย์ในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา โดยทำการศึกษาใน 3 มิติย่อยของกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ การก่อตัวของนโยบาย การเตรียมเสนอร่างนโยบาย การอนุมัติและประกาศนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า การก่อตัวของนโยบายมีสาเหตุสำคัญ 2 ประการคือ 1) การที่สหภาพยุโรปประกาศแจ้งเตือนว่าประเทศไทยไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และ 2) ปัญหาการบริหารจัดการด้านการประมงในประเทศไทย ทำให้รัฐบาลที่มีอำนาจอย่างมากในเวลานั้นได้จัดเตรียมร่างนโยบายภายใต้คำแนะนำของสหภาพยุโรป ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการประมงพาณิชย์ โดยมีการประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 บทความนี้ให้ข้อคิดเห็นว่าการกำหนดนโยบายที่ดำเนินการอย่างเร่งรีบและขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ประกอบอาชีพประมงอาจส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

คำสำคัญ (Keywords): การกำหนดนโยบาย; นโยบายสาธารณะ; การประมงพาณิชย์

Abstract

Commercial fisheries crucially generate large-scale employment and food production for people. The Thai government is then required to play an active role

Received: 2021-02-04 **Revised:** 2021-03-08 **Accepted:** 2021-03-14

¹ สาขาวิชาการเมืองและการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยแม่โจ้-ชุมพร มหาวิทยาลัยแม่โจ้, Program in Politics and Local Government, Maejo University at Chumphon, Maejo University, Corresponding Author e-mail: pawida_r@kkumail.com

² สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, Program in Public Administration, Faculty of Humanities and Social Science, Suratthani Rajabhat University, email: punyaveenew@gmail.com

in determining a proper policy direction on fisheries. This article investigates the policy formulation process of the commercial fishery's policy in Thailand since 2015. It examines three dimensions under the policy formation: the policy initiative, the policy drafting, and the policy approval and declaration processes. The findings revealed that the policy formulation in this context comprises of two significant forces: 1) the warning from the European Union claiming that Thailand does not cooperate effectively in solving the Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and 2) the problem of fisheries management in Thailand causing the government, which was very powerful at that time, to prepare the particular set of policy under the guidance of the European Union. This resulted in the amendment of the commercial fishery's policy in Thailand, leading to the Fisheries Act 2015. This paper argued that the rush of the policy formulation process and lack of participation from the fisheries professionals might affect the effectiveness of the policy implementation.

Keywords: Policy Formulation; Public Policy; Commercial Fisheries

บทนำ (Introduction)

ในแต่ละปีมีผลผลิตอาหารโปรตีนจากการทำประมงในทะเลจำนวนมาก ดังเช่นในรายงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2557 พบว่ามีผลผลิตจากการทำประมงในทะเล 81.5 ล้านตัน โดยผลผลิตส่วนใหญ่มาจากการทำประมงพาณิชย์ซึ่งใช้เครื่องมือการทำประมงที่มีประสิทธิภาพสูงเพื่อจับสัตว์น้ำให้ได้ในปริมาณมาก ประเทศไทยถือเป็นแหล่งผลิตอาหารทะเลที่สำคัญของโลกมานาน โดยมีการทำประมงพาณิชย์มาตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และจากข้อมูลพบว่าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) มีการส่งออกผลผลิตด้านการประมงในปริมาณมากติดอันดับ 1 ใน 10 ของโลก และใน พ.ศ. 2557 มีการส่งออกสินค้าประมงมากเป็นอันดับ 4 ของโลก (FAO, 2016) การนำทรัพยากรขึ้นมาใช้ประโยชน์จำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน ในลักษณะที่มองว่าสัตว์น้ำในทะเลเป็นของสาธารณะจึงเกิดการทำประมงอย่างเสรี ทำให้สัตว์น้ำที่จับได้ลดลงเรื่อยๆ การจับสัตว์น้ำใน พ.ศ. 2521 มีอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ 126.75 กิโลกรัม/ชั่วโมง ขณะที่ใน พ.ศ. 2548 มีอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ 51.456 กิโลกรัม/ชั่วโมง (สิชล หอยมุข และคณะ, 2559) หากสถานการณ์ยังเป็นเช่นนี้ต่อไป ในระยะยาวธรรมชาติจะไม่สามารถผลิตทรัพยากรเพื่อชดเชยทรัพยากรส่วนที่ถูกนำมาใช้ได้ทันจะทำให้ปริมาณอาหารโปรตีนของโลกลดลง รวมถึงส่งผลกระทบต่อภาคการประมงของประเทศไทยด้วย

ประกอบกับในเวลาต่อมาสหภาพยุโรปได้ประกาศแจ้งเตือนมายังประเทศไทยอย่างเป็นทางการ เพื่อให้รับทราบว่าเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing หรือ IUU fishing) เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 หากรัฐบาลไม่แก้ไขภายใน 6 เดือน ระหว่างเดือน พฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย (อริยพร โพธิ์สัย, 2560) ถือเป็นวิกฤตด้านการประมงครั้งสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนระบบการจัดการประมงที่เกิดขึ้นมากกว่า 6 ทศวรรษ ดังจะสังเกตได้จากการยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งบังคับใช้นานแล้วเปลี่ยนมาใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 จากปรากฏการณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้นำกระบวนการนโยบายสาธารณะมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ด้านการประมง โดยกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นมี 6 ขั้นตอน คือ 1) การก่อตัวของนโยบาย 2) การเตรียมร่างนโยบายและการเสนอร่างนโยบาย 3) การอนุมัติ/ประกาศเป็นนโยบาย 4) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 5) การประเมินผลนโยบาย และ 6) การปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุดนโยบาย (สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2543) อาจสรุปให้ง่ายกว่านั้นด้วยการรวม 3 ขั้นตอนแรกเข้าด้วยกันเป็นการกำหนดนโยบาย จากนั้นก็นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย (สัญญา เคนาภูมิ, 2559) น่าสนใจว่าจากจุดเริ่มต้นจนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการประมงที่สั่งสมมานานมีการนำกระบวนการกำหนดนโยบายมาปรับใช้อย่างไร

ดังนั้น ในบทความเรื่องนี้ผู้เขียนจึงทำการศึกษาและนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายด้านการประมงพาณิชย์ซึ่งมีขั้นตอนย่อย ๆ 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การก่อตัวของนโยบาย 2) การเตรียมเสนอร่างนโยบาย และ 3) การอนุมัติ/ประกาศเป็นนโยบาย โดยเริ่มจากนโยบายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา

การก่อตัวของนโยบายด้านการประมงพาณิชย์

หนึ่งในนักวิชาการที่อธิบายถึงการก่อตัวของนโยบายสาธารณะไว้อย่างชัดเจนคือ สมพิศ สุขแสง (2551) โดยกล่าวว่าการก่อตัวของนโยบายหรือการก่อรูปนโยบายเป็นการระบุสภาพปัญหาสาธารณะว่าปัญหานี้เป็นปัญหาของใคร ใครได้รับความเดือดร้อนบ้าง ถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ไข ใครจะได้รับประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ และใครควรเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล จากความหมายข้างต้นเมื่อนำมาพิจารณาการก่อตัวของนโยบายด้านการประมงพาณิชย์มีรายละเอียด ดังนี้

1. ปัญหาด้านการประมงพาณิชย์ในประเทศไทยที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาแก้ไขปัญหา มีดังนี้

1.1 ปัญหาเร่งด่วน ได้แก่ การที่สหภาพยุโรปได้ประกาศแจ้งเตือนมายังประเทศไทยอย่างเป็นทางการเพื่อให้รับทราบว่าเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 หากรัฐบาลไม่แก้ไขภายในระยะเวลา 6 เดือน ระหว่างเดือน พฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย (อริยพร

โพธิสัย, 2560) ที่มีการส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปมูลค่า 67,557.3 ล้านบาท โดยสินค้าส่วนใหญ่ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ปลาหมึกสดแช่เย็น แช่แข็ง กุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง และปลาสดแช่เย็น แช่แข็ง (กระทรวงพาณิชย์, 2558) โดยสหภาพยุโรปได้เสนอแนะให้ประเทศไทยปรับปรุงการดำเนินการ ดังนี้ 1) ปรับปรุงสาระพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ของไทยให้มีความสอดคล้องกับมาตรการบริหารจัดการสากล รวมถึงควรกำหนดบทลงโทษอย่างเหมาะสมและรุนแรงเพียงพอ 2) ปรับปรุงร่างแผนระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมง IUU เพื่อให้เหมาะสมกับการทำประมงของประเทศไทยและสอดคล้องกับการบริหารจัดการการประมงสากล 3) เร่งรัดการติดตั้งระบบติดตามตำแหน่งเรือประมง โดยเฉพาะเรือประมงนอกน่านน้ำ และ 4) เพิ่มความเข้มงวดในระบบการตรวจสอบย้อนกลับตลอดสายการผลิตอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ สหภาพยุโรปได้ติดตามผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมายของรัฐบาลไทย โดยส่งคณะทำงานผู้แทนจากสหภาพยุโรปให้เดินทางลงพื้นที่ทุก ๆ 6 เดือน เพื่อตรวจสอบความคืบหน้า และเข้าพบกับผู้บริหารระดับสูงของประเทศเพื่อรับฟังรายงานความก้าวหน้า รวมถึงทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลต่อกรณีดังกล่าว (พศกร โยธินีรินาถ และคณะ, 2559) นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังได้ประกาศแจ้งเตือนประเทศคู่ค้าด้านการประมงของประเทศไทย เช่น ประเทศอินโดนีเซีย ให้แก้ไขการทำประมง IUU ด้วยเช่นกัน กล่าวได้ว่ามาตรการที่สหภาพยุโรปนำมาใช้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งโดยตรงและทางอ้อม

1.2 การที่สหภาพยุโรปเสนอให้ประเทศไทยทำการปรับปรุงสาระของพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการบริหารจัดการด้านการประมง เนื่องจากพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีการบังคับใช้มานาน รวมถึงไม่มีความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายจึงพบปัญหา เช่น เรือประมงในประเทศไทยส่วนใหญ่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนและยังมีการสวมทะเบียน รวมถึงมีการนำเรือที่มีอาชญาบัตรไม่ตรงตามประเภทเครื่องมือการทำประมงที่ได้รับอนุญาตจากรัฐออกไปทำการประมง ในช่วงก่อน พ.ศ. 2553 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการส่งเสริมและสนับสนุนการจดทะเบียนเรืออย่างจริงจัง ทำให้ข้อมูลเรือไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง (พศกร โยธินีรินาถ และคณะ, 2559) ส่งผลให้การวางแผนการจัดการประมงไม่มีประสิทธิภาพ

2. ประโยชน์ที่จะได้รับจากการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการประมงพาณิชย์ของรัฐบาลคือการทำให้ประเทศมีระบบการจัดการทรัพยากรประมงที่มีประสิทธิภาพ การส่งออกสินค้าประมงได้รับความเชื่อมั่นจากประเทศคู่ค้า ผู้ประกอบอาชีพด้านการประมงมีรายได้ ขณะเดียวกันก็ทำให้ระบบนิเวศเกิดความยั่งยืนและสามารถผลิตอาหารทะเลได้อย่างต่อเนื่อง

3. ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหากรัฐบาลไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านการประมงพาณิชย์ในประเทศไทย จนอาจทำให้สหภาพยุโรปไม่นำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพด้านการประมง นอกจากผู้ประกอบการแล้วยังมีการจ้างแรงงานประมาณ 172,430 คน (ร้อยละ 82 เป็นชาวต่างชาติ) และประมาณ 515,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหญิง ถูกจ้างในอุตสาหกรรมประมงที่เกี่ยวข้อง เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมต่อเรือ โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์

ประมงกระป๋องและแช่แข็ง และโรงงานปลาป่น เป็นต้น (กรมประมง, 2558) อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงหากต้องปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ตามที่สหภาพยุโรปกำหนดคือผู้ประกอบการที่ทำการประมงอย่างถูกกฎหมายที่จะมีต้นทุนการทำประมงสูงขึ้น รวมถึงผู้ประกอบการที่ทำการประมงผิดกฎหมาย เช่น ใช้เรือประมงที่ไม่มีทะเบียนเรือ ทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาตทำการประมง เครื่องมือการประมงไม่ตรงกับใบอนุญาตทำการประมง เป็นต้น จะต้องเลิกประกอบอาชีพประมง

4. ผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากการทำประมงพาณิชย์มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันจึงมีคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2558 ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2558 ให้จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์ทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ศปมผ. ถือเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบาย มีหน้าที่กำกับดูแลให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงดำเนินงานทำความเข้าใจกับสหภาพยุโรปด้วย

ลักษณะของการใช้คำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบในการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสอดคล้องกับที่ ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ (2559) กล่าวว่า โครงสร้างในการกำหนดนโยบายจะขึ้นอยู่กับกลุ่มข้าราชการระดับสูงและผู้นำกองทัพ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและพาณิชย์รัฐบาลจะให้ข้าราชการระดับสูงจัดทำนโยบาย อย่างไรก็ตาม ผู้นำกองทัพและข้าราชการระดับสูงจะไม่เข้าไปแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีความเป็นเทคนิคสูง ดังนั้น ระดับการควบคุมการกำหนดนโยบายจะขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ หากมีความซับซ้อนเกินกว่าความรู้ของผู้นำกองทัพ รัฐบาลก็จะให้ข้าราชการพลเรือนดูแล

สรุปได้ว่าการก่อตัวของนโยบายด้านการประมงพาณิชย์มาจากปัญหาเร่งด่วนที่สหภาพยุโรประบุว่าประเทศไทยไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU และปัญหาการบริหารจัดการด้านการประมงที่เกิดขึ้นมานาน หากรัฐบาลไม่เร่งแก้ไขจะกระทบกับภาคประมงพาณิชย์ทั้งระบบ รัฐบาลจึงจัดตั้ง ศปมผ. เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหา โดยทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและทำความเข้าใจกับสหภาพยุโรป

การเตรียมเสนอร่างนโยบายด้านการประมงพาณิชย์

หลังจากที่สหภาพยุโรปได้ประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยจากปัญหาการทำประมง IUU พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ออกประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติจำนวนมาก จากนั้น

เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนและนโยบายด้านการประมง 2 ฉบับ ฉบับแรกคือแผนปฏิบัติการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558-2562 และแผนฉบับต่อมาคือแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562 ซึ่งดำเนินการตามแนวทางที่สหภาพยุโรปได้ให้คำแนะนำ ได้แก่

1. การจัดทำกฎหมายเพื่อปรับเปลี่ยนจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และมีการยกเลิกอีกครั้ง จากนั้นจึงมีการจัดทำพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยมีฐานคิดที่สำคัญ เช่น ต้องการปรับเปลี่ยนการประมงพาณิชย์ซึ่งจากเดิมเป็นการประมงโดยเสรีเป็น “การอนุญาต” ที่หมายถึงการให้สิทธิการทำประมงแก่บุคคลบางคนในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของชาติ และกำหนดบทลงโทษเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องปรามการตัดสินใจที่จะทำการประมงผิดกฎหมาย โดยเห็นว่าการทำประมงเป็นการตัดสินใจเชิงเศรษฐกิจ การตัดสินใจจะกระทำหรือไม่กระทำจะอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “ผลตอบแทนคุ้มค่าหรือไม่” ดังนั้น หากอัตราโทษปรับมีมูลค่าน้อยกว่าค่าตอบแทนที่เกิดขึ้นก็จะมี การยอมจ่ายค่าปรับเพื่อให้สามารถกระทำผิดได้ จึงควรมีการลงโทษตามมูลค่าทางเศรษฐกิจและผลตอบแทนที่เกิดขึ้น (สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์, 2562)

2. การนำเรือประมงเข้าระบบกฎหมายด้วยการเร่งจดทะเบียนเรือประมงและออกใบอนุญาตทำการประมง ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการนี้ผู้ประกอบการต้องลงทุนเพิ่มลำละ 200,000-500,000 บาท จากการที่เจ้าหน้าที่สำรวจตัวเลขในหลายจังหวัดของภาคใต้พบว่าใน จังหวัดสงขลาที่มีเรือประมงอยู่ประมาณ 1,000 ลำ มีเรือที่ถูกต้องตามกฎหมายเพียง 100 กว่าลำ ดังนั้นจึงมีเรือจอดเทียบท่าไม่สามารถออกทำการประมงได้ 800 กว่าลำ เช่นเดียวกับที่จังหวัดปัตตานี นครศรีธรรมราช สตูล ตรัง และอื่น ๆ ที่เรือประมาณร้อยละ 80 หยุดทำการประมง มีเรือเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ถูกต้องและออกทำการประมงได้ (ไม้ เมืองงาม, 2558) ดังนั้น ในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 เรือประมงกว่าร้อยละ 80 ทั่วประเทศ ได้นัดตอบโต้รัฐบาลด้วยการหยุดเดินเรือไม่ออกทำการประมง (เดลินิวส์ออนไลน์, 2558) แต่รัฐบาลก็ยังยืนยันที่จะดำเนินการตามแนวทางเดิม แสดงให้เห็นถึงการเลือกที่จะดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาคาการประมง IUU ตามคำแนะนำของสหภาพยุโรป

3. เมื่อรัฐบาลทำให้เรือประมงเข้าระบบกฎหมายได้แล้วก็ทำการจัดเตรียมระบบการควบคุมเพื่อป้องกันการนำเรือประมงผิดกฎหมายมาทำการประมง และมีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับทั้งระบบ ตั้งแต่ท่าเทียบเรือที่เรือประมงเข้าเทียบท่าเพื่อนำสัตว์น้ำขึ้นมาขาย ผู้ซื้อสัตว์น้ำเพื่อให้ตรวจสอบได้ว่าสัตว์น้ำมาจากเรือที่ทำการประมงผิดกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น ขั้นตอนการเตรียมเสนอร่างนโยบายด้านการประมงพาณิชย์จึงมีทั้งการจัดทำกฎหมายด้านการประมงฉบับใหม่ ควบคู่ไปกับการออกมาตรการนำเรือประมงเข้ามาอยู่ในระบบกฎหมายและจัดเตรียมระบบการตรวจสอบ ควบคุมเรือประมงทั้งระบบเพื่อป้องกันการทำประมง IUU

การอนุมัติ/ประกาศนโยบายด้านการประมงพาณิชย์

รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งมีการระบุถึงวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม โดยใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภายใต้แนวทางการรักษาสกุลของระบบนิเวศและหลักการป้องกันล่วงหน้า ตลอดจนเพื่อรักษาและฟื้นฟูระดับทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถก่อให้เกิดผลผลิตสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน มีการป้องกันและจัดการทำประมงที่เกิดศักยภาพการผลิตและขีดความสามารถในการทำประมงส่วนเกินเพื่อควบคุมมิให้การทำประมงมีผลบั่นทอนความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยรายละเอียดของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประมงพาณิชย์ที่จะถูกนำไปกำหนดเป็นมาตรการในการปฏิบัติ ได้แก่

1. การจัดแบ่งประเภทของการทำประมงไว้อย่างชัดเจน โดยให้ความหมายของการประมงพาณิชย์ว่าหมายถึงเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ 10 ตันกรอสขึ้นไป หรือเรือประมงที่ใช้เครื่องยนต์ที่มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
2. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการประมง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการประมง เช่น กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประมงจังหวัดซึ่งประกอบด้วยตัวแทนภาคส่วนต่าง ๆ ด้านการประมงในจังหวัด รวมถึงตัวแทนจากภาคประมงพาณิชย์เป็นกรรมการ เพื่อนำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการประมงในจังหวัด รวมถึงแนวทางพัฒนาการประมงเสนอต่อคณะกรรมการประมงแห่งชาติ อธิบดี หรือรัฐมนตรี
3. เรือประมงพาณิชย์ที่ออกทำการประมงจะต้องมีทะเบียนเรือและใบอนุญาตทำการประมง
4. มีการนำค่าผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืนมาใช้คำนวณจำนวนเรือประมงพาณิชย์ที่จะได้รับใบอนุญาตทำการประมงในแต่ละรอบปีการประมง ประเภทเครื่องมือที่ได้รับใบอนุญาตทำการประมงและจำนวนวันที่รัฐบาลอนุญาตให้เรือแต่ละประเภททำการประมงในแต่ละปี
5. เรือประมงพาณิชย์ทุกลำที่ออกทำการประมงจะต้องจัดทำสมุดบันทึกการทำประมงซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับประเภท จำนวน และพิกัดที่จับสัตว์น้ำได้ ส่งให้กับเจ้าหน้าที่ศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมงเมื่อเรือเข้าเทียบท่า เพื่อนำข้อมูลนี้ไปคำนวณค่าผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืนต่อไป
6. มีการแบ่งเขตการทำประมงระหว่างเรือประมงพื้นบ้านและเรือประมงพาณิชย์เพื่อป้องกันการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างเรือทั้งสองประเภท และทำให้พื้นที่ชายฝั่งเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน
7. แรงงานที่ทำงานในเรือประมงซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติจะต้องมีใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพในการทำงาน
8. มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้นและตรวจสอบการทำประมง โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมง 28 แห่งทั่ว

ประเทศซึ่งมีทีมสหวิชาชีพจากสำนักงานแรงงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมประมง สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคจังหวัด คอยตรวจเรือที่เข้าและออกจากท่าเทียบเรือประมง รวมถึงเรือประมงพาณิชย์ที่มีขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป จะต้องติดตั้งระบบติดตามเรือเพื่อให้กรมประมงสามารถตรวจสอบพิกัดการเดินเรือได้ตลอดเวลา เป็นต้น

9. มีการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดไว้สูง โดยเฉพาะอัตราค่าปรับ เช่น ผู้ประกอบการที่ใช้เรือขนาดตั้งแต่ 20 ตันกรอสขึ้นไป แต่ไม่ถึง 60 ตันกรอส ทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาต ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 200,000 - 600,000 บาท หรือปรับจำนวน 5 เท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า และในการกระทำความผิดบางประการจะมีการลงโทษโดยใช้มาตรการทางปกครองที่ให้อำนาจคณะกรรมการทางปกครองพิจารณาบังคับใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมง ส่งผลต่อผู้รับใบอนุญาตทำการประมงโดยตรง คือจะไม่สามารถทำการประมงได้ในห้วงระยะเวลาหนึ่งหรือไม่สามารถทำการประมงได้อีกต่อไป และในบางกรณีอาจส่งผลต่อการขอรับใบอนุญาตทำการประมงในปีทำการประมงถัดไปด้วย (สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์, 2562)

สรุปได้ว่าสาระสำคัญของนโยบายด้านการประมงพาณิชย์มีดังนี้ ประการแรกรัฐมีการควบคุมการใช้ทรัพยากร โดยใช้องค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์การประมง มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบังคับให้ผู้ประกอบการติดตั้งระบบติดตามเรือ การตรวจเรือประมงและมีบทลงโทษทางกฎหมาย ประการที่สองหลังจากประกาศนโยบายด้านการประมงพาณิชย์แล้ว รัฐจึงเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการจัดการประมง เช่น การให้ข้อมูลการจับสัตว์น้ำกับเจ้าหน้าที่รัฐ การมีคณะกรรมการประมงจังหวัด และประการสุดท้ายนโยบายครอบคลุมไปยังภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงพาณิชย์ เช่น เรือประมงพื้นบ้านและแรงงานในภาคการประมง

วิเคราะห์ปัจจัยหนุนเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกำหนดนโยบายด้านการประมงพาณิชย์

ปัจจัยหนุนเสริมต่อการกำหนดนโยบายด้านการประมงพาณิชย์ของประเทศไทยคือ การที่รัฐบาลหลังการรัฐประหารมีอำนาจอย่างมากในการบริหารประเทศ ทำให้เมื่อได้รับการแจ้งเตือนจากสหภาพยุโรปก็สามารถปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการประมงที่เกิดขึ้นมานานได้ ทั้งที่รัฐบาลก่อนหน้านี้ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการประมงทะเลไทย พ.ศ. 2552-2561 เพื่อรองรับการออกกฎระเบียบ EU Regulation No. 1005/2008 ที่สหภาพยุโรปได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการประมง IUU ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2553 (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2552) แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการตามแผนแม่บทดังกล่าว เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่กระทบกับหลายภาคส่วน และมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยจำนวนมาก

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกำหนดนโยบายด้านการประมงเกิดจากการรับถ่ายโอนนโยบายแบบถูกบังคับผ่านมาตรการด้านการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งลักษณะการเกิดขึ้นของนโยบาย

เป็นแบบไม่ค่อยเต็มใจนัก (ธีรพัฒน์ อังศุवाल, 2558) โดยมีเงื่อนไขระยะเวลาที่รัฐบาลจะต้องแก้ไข ปัญหาตามคำแนะนำของสหภาพยุโรปภายในระยะเวลา 6 เดือน ทำให้การกำหนดนโยบายเป็นไป อย่างเร่งรีบไม่ได้ทำการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้าน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลัก เช่น ผู้ประกอบอาชีพ ประมงไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทั้งที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง โดยตรง ดังนั้น เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีปัญหามากมายประการที่จะต้องทำการปรับปรุง แก้ไขต่อไป ดังที่ปรากฏในผลการวิจัยของ ชุมสิน ชมชูชื่น (2561) เรื่องนโยบายการแก้ไขปัญหาการ ทำประมงผิดกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวประมง ตำบลสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ที่พบว่านโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวตำบลสมสารคือความไม่ เข้าใจของชาวประมงต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ชาวประมงมองแค่เพียงว่าสิ่งที่รัฐได้กำหนดนโยบายขึ้นมา นั้นขัดต่อวิถีชีวิตของตนเอง

กล่าวได้ว่าปัจจัยหนุนเสริมที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในนโยบายด้านการประมง พาณิชนัยคืออำนาจของรัฐบาลหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคคือการถ่าย โอนนโยบายแบบถูกบังคับจากสหภาพยุโรป ทำให้เกิดการกำหนดนโยบายอย่างเร่งด่วน ไม่ได้มีการ รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน

บทสรุป (Conclusion)

การกำหนดนโยบายด้านการประมงพาณิชนัยในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่สหภาพยุโรปแจ้งเตือนประเทศไทยจากปัญหาการทำประมง IUU โดยใช้ เงื่อนไขด้านการค้าระหว่างประเทศกดดันให้ประเทศไทยปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการประมง การ กำหนดนโยบายจึงเป็นการถ่ายโอนนโยบายในลักษณะของการบังคับและเป็นไปอย่างเร่งรีบ แต่ เนื่องด้วยรัฐบาลหลังการรัฐประหารมีอำนาจทางการเมืองอย่างมากก็สามารถอนุมัติหรือประกาศ นโยบายด้านการประมงคือพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้ โดยใช้ระยะเวลาไม่นาน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการประมงพาณิชนัยในประเทศไทยที่ใช้นานมา อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายอย่างเร่งรีบ ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ผู้ประกอบอาชีพประมงก็อาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข ต่อไป

เอกสารอ้างอิง (References)

- กรมประมง. (2558). แผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย ข้อมูลการส่งออกสินค้า ประมง ปี 2547-2557. สืบค้น 14 มีนาคม 2563, จาก <http://www.fisheries.go.th/forign/images/excel/exMainPage56.xlsx>.
- กระทรวงพาณิชย์. (2558). สินค้าส่งออกสำคัญของไทยตามโครงสร้างสินค้าส่งออกโลก. สืบค้น 7 เมษายน 2563, จาก <http://tradereport.moc.go.th/TradeThai.aspx>.

- ชุมสิน ชมชูชื่น. (2561). นโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวประมง ต.แสมสาร อ.สัตหีบ จ.ชลบุรี. *วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์*. 1(1), 27-48.
- เดลินิวส์ออนไลน์. (2558, 1 กรกฎาคม). เรือประมงนับพันจอดประท้วงรัฐบาลออกกฎหมาย. สืบค้น 15 ธันวาคม 2563, จาก www.dailynews.co.th/regional/332026.
- ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์. (2559). *เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐและการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พศกร โยธินีรนาท และคณะ. (2559). การพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมการค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ พ.ศ. 2559. *รายงานผลการวิจัย*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เมือง ไม้ขม. (2558, 8 กรกฎาคม). “วิกฤติประมงไทยจะให้ตายหรือให้รอด”. *แนวหน้า*, 14.
- สมพิศ สุขแสน. (2551). *นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. อุดรดิตถ์: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์.
- สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2543). *สาธิตบริหารศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). การกำหนดนโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและกระบวนการ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี*. 7(2), 101-126.
- สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์. (2562). กรมประมงถอนผู้ถือใบอนุญาตประมงพาณิชย์ให้รักษา “สิทธิ” และ “ความรับผิดชอบ” ของตนเองเพราะส่งผลการประกอบอาชีพทั้งในปัจจุบันและอนาคต. สืบค้น 12 ธันวาคม 2563, จาก <https://gnews.apps.go.th/news?news=44720>.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2552). *แผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย พ.ศ. 2552-2561*. สืบค้น 21 ธันวาคม 2563, จาก http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=219581.
- สิชล หอยมุข และคณะ. (2559). ทรัพยากรสัตว์น้ำจากเรือสำรวจประมง บริเวณฝั่งทะเลอันดามันของประเทศไทย พ.ศ. 2549. *รายงานผลการวิจัย*. ภูเก็ต: ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงทะเลฝั่งอันดามัน.
- อริยพร โพธิ์ใส. (2560). “มาตรการและแนวทางป้องกันปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายของประเทศไทยกับหลักการสำคัญของ IUU Fishing”. *วารสารจุลนิติ*. 14(4), 149-161.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. (2016). *The State of World Fisheries and Aquaculture*. Rome: Policy and Support Branch.