

**นโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน
จังหวัดสมุทรปราการ**

**Policy for solving Illegal Fishing Problems Towards the Local
Fishery Group, Samutprakan Province.**

ยุพดี หวังทวีทรัพย์¹

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน ใน จังหวัดสมุทรปราการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการประเมินผล ปัญหาอุปสรรค และเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบาย โดยมีกรมพัฒนาทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินนโยบาย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกลุ่มประมงพื้นบ้าน จำนวน 8 คน ผลการวิจัยพบว่า นโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทุกประการโดยเฉพาะการปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรป แต่ผลจากการดำเนินนโยบายได้สร้างผลกระทบเป็นวงกว้างแก่ชาวประมง โดยเฉพาะกลุ่มประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบโดยตรงไร้การเยียวยาเหมือนกลุ่มประมงพาณิชย์ นอกจากนี้กระบวนการก่อร่างทางนโยบายยังมีปัญหาเนื่องด้วยมาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยไม่ผ่านกระบวนการปกติ

คำสำคัญ: การประเมินผลนโยบาย, กลุ่มประมงพื้นบ้าน, กรมพัฒนาทางทะเลและชายฝั่ง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง นโยบายการป้องกันความปลอดภัยของแรงงาน พ.ศ. 2554 ถึง พ.ศ. 2562

Abstract:

This research aims to study the Solving IUU Fishing Policy: On Artisanal Fisheries Groups in Samut Prakan Province. The objectives are to study about of problems and obstacles in practices. To policy evaluation and to make suggestion for policy improvement to The Department of Marine and Coastal Resources. This research is a qualitative research. By interviewing key informants includes The Officer of the Department of Marine and Coastal Resources. and a group of 8 people in Artisanal Fisheries Groups. The studies found that the Policy meets all of its objectives, especially to lift the yellow cards from the European Union. But the result of policy had a broader impact especially on the Artisanal fishermen. that have directly affected because don't get any Compensation from Government not like The Commercial fisheries Groups. And In addition, the policy-making process is also problematic because use the process through thre National Council for Peace and Order not the normal process.

Keywords: Policy Evaluation, Artisanal Fisheries, the Department of Marine and Coastal Resources

บทนำ

การทำประมงเป็นอาชีพที่สร้างรายได้แก่ประเทศในระดับจุลภาคและมหภาค โดยเฉพาะชาวประมง ไม่ว่าจะเป็นการจับสัตว์น้ำ ส่งออก แปรรูป ซึ่งการทำประมงมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยตามบันทึกของศิลาจารึกที่กล่าวถึง ‘ในนามิปลา ในนามิข้าว’ แสดงถึงความอุดมสมบูรณ์ของประเทศไทยนอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำสำคัญ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำปิง แม่น้ำวัง แม่น้ำยม แม่น้ำน่าน แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำ บางปะกง เป็นต้น แม่น้ำหลายสายล้วนไหลลงสู่อ่าวไทย การทำประมงจึงเป็นที่นิยมตั้งแต่สมัยโบราณจากหลักฐานการเก็บภาษีค่าน้ำ ภาษีอากรซึ่งเริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 (ฟาร์มไทยแลนด์, 2556, ออนไลน์)

การรัฐประหาร พ.ศ.2557 โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ส่งผลให้ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ทำหน้าที่พิจารณาด้านนิติบัญญัติ มีรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีคณะรักษาความสงบแห่งชาติทำหน้าที่รักษาความมั่นคง ในระหว่างการบริหารประเทศคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 แทนที่ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวพ.ศ.2557 ซึ่งมีมาตรา 44 ในการนิรโทษกรรมการกระทำทั้งปวงของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สิ่งที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนคือการที่ประเทศไทยถูกให้ใบเหลืองจากสหภาพยุโรป (EU) เป็นการตักเตือนในการที่ประเทศไทยไม่ได้แก้ไข ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายหรือ IUU Fishing อย่างเป็นรูปธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้อาศัยมาตรา 44 ในการออกกฎหมายปฏิรูปการทำประมงในประเทศไทยอย่างเร่งด่วน ลดการเพิ่มขึ้นของจำนวนชาวประมงแข่งขังว่ดกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย และปราบปรามการค้ามนุษย์ (กรมประมง, 2562, ออนไลน์)

นอกจากเรื่อง IUU Fishing แล้ว การให้ความสำคัญต่อรายงานประจำปี เรื่อง สถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ซึ่งเป็นรายงานที่กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐ จัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี ตามกฎหมายว่าด้วยการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act of 2000 หรือ TVPA) เพื่อรายงานต่อรัฐสภาสหรัฐ ซึ่งในรายงานประจำปีดังกล่าว สหรัฐฯ ได้มีประเมินความพยายามของรัฐบาลทั่วโลกจำนวน 188 ประเทศในการจัดการกับการค้าทาสยุคใหม่ โดยมีการจัดอันดับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของประเทศต่าง ๆ เป็น 4 ระดับด้วยกัน คือ เทียร์ 1, เทียร์ 2, เทียร์ 2 ที่ต้องจับตามอง และเทียร์ 3 (Nation, 2560, ออนไลน์) ในระยะเวลา 4 ปี สหภาพยุโรปได้ปลดสถานะใบเหลืองของประเทศไทย เป็นการประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่กระบวนการในการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ได้สร้างผลกระทบต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะในกลุ่มประมงพื้นบ้านที่ไม่มีความรู้และความเข้าใจในนโยบายของรัฐ (กรมประมง, 2562, ออนไลน์) ชาวประมงที่จับสัตว์น้ำบริเวณแม่น้ำลำคลองตามวิถีชีวิตพื้นบ้าน โดยเป็นการนำสัตว์น้ำที่ได้ไปขายหรือแลกอาหาร โดยไม่ได้ทำการประมงใหญ่โตเป็นธุรกิจ ถูกเรียกว่า ‘กลุ่มประมงพื้นบ้าน’ การทำประมงแบบเรียบง่าย ไม่มีระเบียบแบบแผน ทำตามจารีตที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา โดยถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ไม่คำนึงถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ นอกจากนี้กลุ่มประมงพื้นบ้านได้หาประมงโดยแฝงการสะท้อนอัตลักษณ์ในพื้นที่ของตน ดังเช่นกรณีของกลุ่มประมงพื้นบ้าน ตำบลบางปูใหม่ จังหวัดสมุทรปราการ (ไทยตาบล, 2562, ออนไลน์)

กลุ่มประมงพื้นบ้าน ตำบลบางปูใหม่ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นเขตที่แยกออกมาจากตำบลบางปู ประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านหัวลำภู บ้านบางปูใหม่ บ้านยายจิว บ้านตำหรุ บ้านเสาธงบ้านกลุ่มพอกหนัง บ้านวังปลา บ้านตำหรุ บ้านใหม่

วังปลา บ้านใหม่บางปู โดยมีพื้นที่ติดทะเลที่เชื่อมต่อไปยังอ่าวไทย กลุ่มประมงพื้นบ้านบริเวณนี้ประกอบอาชีพหาประมง จับสัตว์น้ำเพื่อยังชีพในชีวิตประจำวัน ไม่ใช่ทำเพื่อการค้าขายและส่งออกดังเช่นกลุ่มประมงพาณิชย์ หรือ กลุ่มประมงขนาดใหญ่ (ไทยตำบล, 2562)

จากความเป็นมาและความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยทำการศึกษาโดยการนำความรู้ทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย ในแง่ของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มประมงพื้นบ้านที่เกิดขึ้นภายหลังนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย มารวบรวมสังเคราะห์โดยผลวิจัยที่ได้จะเป็นองค์ความรู้เพื่อที่จะได้ใช้ในการอ้างอิงและต่อยอดในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ของนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาการประเมินผลนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการในประเด็นผลการดำเนินงานปัญหา และอุปสรรค การบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยมีสำนักงานประมงจังหวัดสมุทรปราการเป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับวิถีชีวิตเศรษฐกิจ และสังคมของกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ

2. ขอบเขตด้านสถานที่

การวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะกลุ่มประมงพื้นบ้าน ตำบลบางปูใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ศึกษานโยบายการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้านจังหวัดสมุทรปราการ ระหว่างปี พ.ศ.2558 – 2562 โดยใช้ระยะเวลาเก็บข้อมูลระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - เดือนมีนาคม พ.ศ.2563

4. ขอบเขตด้านข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ คือ เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกลุ่มประมงพื้นบ้านจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 8 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบการประเมินผลการดำเนินงานของนโยบายการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ

2. เพื่อทราบปัญหา อุปสรรค ของนโยบายการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ

3. เพื่อนำเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดเรื่องการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) เป็นคำที่ประกอบขึ้นจากคำว่า การประเมินผล (Evaluation) กับคำว่าโครงการ (Project) ซึ่งหมายความว่า เป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์บางประการ เมื่อทำกิจกรรมนั้นตามหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้ว จะบรรลุวัตถุประสงค์ในบางประการหรือหลายประการที่ตั้งไว้ หากมีกฎเกณฑ์หรือขั้นตอนหรือกระบวนการที่ดำเนินการแตกต่างกันก็อาจได้ผลลัพธ์ออกมาไม่เหมือนกัน ดังนั้นการประเมินผลนโยบายจึงเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายสาธารณะเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์นโยบายการปฏิบัติตามนโยบาย และการประเมินผลกระทบหรือผลที่เกิดขึ้น เพื่อแสวงหาคำตอบสำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่และระดับใด และการวัดต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผลและนาข้อมูลที่ได้มานั้นเพื่อทำการสรุปผล (วชิรวัชร งามละม่อม, 2559, ออนไลน์)

2. นโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตและส่งออก สินค้าประมงเป็นอันดับต้นๆ ของโลก มีศักยภาพการผลิตสินค้าประมง ประมาณ 3 ล้านตันต่อปี มูลค่าการส่งออกสินค้าประมงถึง 1 แสนล้านบาท เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองประเทศไทย เพื่อเป็นการเตือนอย่างเป็นทางการต่อกรณีของไทยไม่มีการแก้ไขปัญหายาอย่างเป็นรูปธรรมในการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ IUU

Fishing เนื่องจากสหภาพยุโรปประเมินว่า ไทยไม่มีระบบควบคุมการทำประมงที่ดีพอ กฎหมายประมงของไทยล้าสมัย (สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำ สหภาพยุโรป, 2561,ออนไลน์) นับตั้งแต่ได้ใบเหลือง ไทยดำเนินการ ตามข้อเรียกร้อง ของสหภาพยุโรปทุกด้าน คือปรับปรุงกรอบกฎหมาย, การจัดทำแผนการบริหารจัดการ ด้านการประมงระดับชาติ,การสร้างระบบควบคุม ตรวจสอบ และติดตามการทำประมง , การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับเพื่อออก ใบรับรองการจับสัตว์น้ำส่งออกไปยังสหภาพยุโรป (สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตร ต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป, 2561, ออนไลน์)

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรเทพ ทองดี ผู้วิจัยเรื่องนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้านจังหวัดสมุทรสาคร โดยการแจกแบบสอบถามแก่กลุ่มประมง พื้นบ้านสัมภาษณ์แกนากลุ่มประมงพื้นบ้าน สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมประมง และการ วิจัยเชิงเอกสาร ผลการวิจัยปรากฏว่า ภายหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.) ได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ มีคณะกรรมการร่าง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทยให้ก้าวเข้าสู่ ความมั่นคงมั่งคั่ง ยั่งยืน ก้าวเข้าสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยหลักปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง เป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งปัจจัย ภายนอกและปัจจัยภายในครอบคลุมทุกมิติในสังคมไทยโดยหลักการที่เกี่ยวข้องกับการ ประมงคือการหาประมงอย่างยั่งยืนควบคู่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ หลักประมงสากลของนานาชาติจึงต้องมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงภาคประมงของประเทศ ไทยก่อให้เกิดกฎหมายนโยบายต่าง ๆ ตามมา

พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ได้ทำการวิจัยเรื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน : กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัดตราด ผลการวิจัยปรากฏว่าสาเหตุที่ได้รับใบเตือนครั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสหภาพยุโรปที่ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมายฯ รวมทั้งสถานการณ์การค้ามนุษย์ในกิจการประมง สำหรับมาตรการในการแก้ไขปัญหของรัฐบาลไทย เป็นไปในรูปแบบของการปรับปรุงกฎหมายประมง กฎหมายลาดับรอง การออกคำสั่งจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ บางประเด็นได้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอาชญาบัตร การทำประมง ปัญหาเกี่ยวกับการนิยามเขตทะเลนอกชายฝั่งเรือประมงพื้นบ้าน เรือไร้สัญชาติ เป็นต้น ส่วนข้อเสนอในการแก้ไขปัญห ผู้เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับวิธีการออกมาตรการแก้ไขปัญหา การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และการบรรเทาผลกระทบจากการประกาศใช้มาตรการในรูปแบบต่าง ๆ

วิธีดาเนินการวิจัย

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาการประเมินผลนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ เป็นการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ กลุ่มประมงพื้นบ้านจำนวน 5 คน และเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จำนวน 3 คน โดยผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยเป็นคำถามในการสัมภาษณ์เดียวกัน

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบพรรณนา โดยมีวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

1. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ที่ได้แยกเอาไว้ในแต่ละประเด็นมาวิเคราะห์ข้อมูล
2. วิเคราะห์ข้อมูลภายใต้หลักรัฐประศาสนศาสตร์
3. นำผลการวิเคราะห์มาสรุปผล ให้ข้อเสนอแนะ และนำเสนอ

ผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 การประเมินผลการดำเนินงานนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้านจังหวัดสมุทรปราการ

ในด้านการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้านจังหวัดสมุทรปราการของเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีกระบวนการทำงานตามนโยบายและการประเมินผล 2 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 จำนวนคดี ในพื้นที่ของตำบลบางปูใหม่ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นพื้นที่เล็กประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน จึงทำให้ง่ายต่อการดำเนินนโยบาย จำนวนคดีจึงมีน้อยมากเพราะอาศัยการตักเตือนกัน เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีความเข้าใจถึงความลำบากของชาวบ้าน

ประการที่ 2 การตรวจความอุดมสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีกระบวนการประเมินผลจากการดูทำขึ้นปลาและอ่าวไทย ถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติของสัตว์น้ำ เป็นการสะท้อนผลของการดำเนินนโยบาย

ส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ

ในด้านปัญหาและอุปสรรคของนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ ทั้งด้านเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกลุ่มประมงพื้นบ้าน มีทั้งสิ้น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การดำเนินนโยบายของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพบอุปสรรคในการดำเนินการ 2 ประการ นั่นคือ การฝ่าฝืนของกลุ่มประมงพื้นบ้านที่ยังคงลักลอบออกจับสัตว์น้ำ ไม่เกรงกลัวกฎหมาย เมื่อโดนจับกุม มีการรวมมวลชนกดดันเจ้าหน้าที่ และสภาพอากาศที่เป็นอุปสรรคในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่

ประการที่ 2 ผลกระทบต่อชาวบ้าน นโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่ดำเนินโดยรัฐบาลไทยทำให้กลุ่มประมงพื้นบ้านที่ไม่มีใบอนุญาตไม่สามารถออกเรือได้ นอกจากนี้ยังไม่รับจดทะเบียนใหม่อีกด้วย ทั้งยังไม่มีกรเยียวยาที่เป็นรูปธรรม

ส่วนที่ 3 การเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ

ในการเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการทั้งด้านเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและกลุ่มประมงพื้นบ้าน มีทั้งสิ้น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การเยียวยาอย่างเป็นรูปธรรม กลุ่มประมงพื้นบ้านที่ไม่มีใบอนุญาตไม่สามารถประกอบอาชีพประมงต่อไปได้อย่างถูกกฎหมาย จึงอยากได้รับการ

เขียนอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่การจัดตั้งกองทุนดอกเบี้ยถูก การสอนอาชีพ และการซื้อเรือประมง เพื่อให้กลุ่มประมงพื้นบ้านสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้

ประการที่ 2 การแก้ไขกฎหมายอย่างผ่อนปรน เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับฟังปัญหาจากกลุ่มประมงพื้นบ้าน พร้อมนำเอาข้อเสนอแนะไปเข้าร่วมการประชุมระหว่างหน่วยงานราชการ เพื่อปรับปรุงกฎหมาย ผ่อนปรน ต่อกฎหมายกลุ่มประมงพื้นบ้าน เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพประมงต่อไปได้อย่างยั่งยืน

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่องการศึกษาเรื่องนโยบายการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกฎหมายกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ โดยผู้วิจัยมีประเด็นสำคัญที่พบจากการศึกษา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.ด้านการดำเนินนโยบาย

เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีมาตรการในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกฎหมายกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ โดยมีมาตรการทั้งหมด 2 มาตรการดังต่อไปนี้

1. การตรวจตรา จับกุม เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการตรวจตราบริเวณอ่าวไทยอย่างสม่ำเสมอ เมื่อพบเห็นผู้กระทำความผิดก็ได้ดำเนินการจับกุม ส่งพนักงานสอบสวน

2. การประชาสัมพันธ์และสร้างเครือข่าย นอกจากการจับกุมแล้ว ยังมีการประชาสัมพันธ์เป็นวงกว้าง ดึงผู้นำกลุ่มประมงพื้นบ้านเข้ามาเป็นเครือข่ายระหว่างรัฐกับกลุ่มประมงพื้นบ้าน เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกันประเทศไทยเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตและส่งออก สินค้าประมงเป็นอันดับต้นๆ ของโลก มีศักยภาพการผลิตสินค้าประมง ประมาณ 3 ล้านตันต่อปี มูลค่าการส่งออกสินค้าประมง

ถึง 1 แสนล้านบาท เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองประเทศไทย เพื่อเป็นการเตือนอย่างเป็นทางการต่อกรณีของไทยไม่มีการแก้ไขปัญหาย่างเป็นรูปธรรมในการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ IUU Fishing เนื่องจาก สหภาพยุโรปประเมินว่า ไทยไม่มีระบบควบคุมการทำประมงที่ดีพอ กฎหมายประมงของไทยล้าสมัย (สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป, 2561, ออนไลน์)

นับตั้งแต่ได้ใบเหลือง ไทยดำเนินการ ตามข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปทุกด้าน คือ ปรับปรุงกรอบกฎหมาย, การจัดทำแผนการบริหารจัดการด้านการประมงระดับชาติ, การสร้างระบบควบคุมตรวจสอบ และติดตามการทำประมง, การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและจัดการระบบตรวจสอบย้อนกลับเพื่อออกไปรับรองการจับสัตว์น้ำส่งออกไปยังสหภาพยุโรป (สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป, 2561, ออนไลน์) การได้ใบเหลืองในครั้งนี้ ถือเป็นการปฏิรูปการประมงไทยครั้งยิ่งใหญ่ โดยมีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และฉบับแก้ไขซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรงที่สุด มีโทษปรับสูงสุดถึง 30 ล้านบาท (สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป, 2561, ออนไลน์) นอกจากนี้ ประเทศไทยได้จัดทำแผนบริหารจัดการประมงระดับชาติ จัดทาระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System หรือ VMS) ทำให้สามารถติดตามพฤติกรรมเรือประมงไทย ด้วยอุปกรณ์ที่ทันสมัย มีการจัดตั้งศูนย์ PIPO (Port-in Port-out Center) ใน 22 จังหวัดชายทะเล จัดสรรอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ตรวจสอบเรือประมงเพิ่มเติมอีกกว่า 200 ตำแหน่ง เพื่อตรวจสอบเรือประมงที่ทำเทียบเรือก่อนออกไปทำประมงและหลังจากกลับจากทำประมง จัดทำระบบการออกใบอนุญาตทำประมงแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยจัดเก็บข้อมูลใบอนุญาตระบบคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบ ใบอนุญาตผ่าน QR Code รวมถึงกำหนดให้เรือประมงติดเครื่องหมายรหัสใบอนุญาตไว้บนเรืออย่าง

เด่นชัด สามารถตรวจสอบได้ง่ายว่าเรือประมงนั้นมีใบอนุญาตหรือไม่ แม้ว่าการแก้ไข ปัญหา IUU จะทำให้ชาวประมงบางส่วนออกมาต่อต้านแต่ในระยะยาวจะส่งผลดีต่อทุก ฝ่ายเพราะการปฏิรูประบบควบคุมการทำประมงของไทยในครั้งนี้ เพื่อให้เกิดการทำ ประมงอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง (สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำ สหภาพยุโรป, 2561, ออนไลน์) สอดคล้องกับงานวิจัยของพรเทพ ทองดี ผู้วิจัยเรื่อง นโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้านจังหวัด สมุทรสาคร โดยการแจกแบบสอบถามแก่กลุ่มประมงพื้นบ้าน สัมภาษณ์แกนนำกลุ่ม ประมงพื้นบ้าน สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมประมง และการวิจัยเชิงเอกสาร ผลการวิจัย ปรากฏว่า การแก้ไขปัญหาระเบิดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การ ควบคุม (IUU Fishing) ต้องอาศัยหลักนิติรัฐในการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ จึงเป็นที่มาของ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2558 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อยกระดับการปฏิรูปภาคประมง ของประเทศไทยให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มโทษเกี่ยวกับการ กระทำผิดให้รุนแรงมากยิ่งขึ้นรวมถึงให้อำนาจรัฐแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถ จัดการปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายได้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นระนาบเดียวกัน มีมาตรฐานเดียวกันในภาคประมงทั้งกลุ่มประมงขนาดเล็กกลุ่มประมงขนาดใหญ่กลุ่ม ประมงพาณิชย์และกลุ่มประมงพื้นบ้านการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการ ปฏิรูประบบราชการ มีประชาชนเป็นจุดศูนย์กลางเน้นการมีส่วนร่วมของทุก ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะภาคประชาสังคมนโยบายการแก้ไขปัญหาระเบิดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาด การรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ไม่ได้มาจากหลักการบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประมง กระบวนการทางกฎหมายของรัฐ มิได้มาตามหลักการของประชาธิปไตยทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

2.ด้านผลการดำเนินนโยบาย

นโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน จังหวัดสมุทรปราการ มีการดำเนินนโยบายที่รวดเร็ว ไม่มีการผ่อนปรน เน้นการให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่รัฐในการจับกุม โดยการประเมินผลนโยบาย เป็นไปดังต่อไปนี้ (วชิรวีชร งามละม่อม, 2559, ออนไลน์)

1. ตัววัดผล (Indicator)

ตัววัดผล คือ สิ่งที่จะใช้ในการบอกว่าการใช้ความรู้ ทักษะ และการแสดงพฤติกรรมของผู้รับการประเมินนั้นอยู่ในระดับใด เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ในกระบวนการวัดผล โดยการวัดผลของการดำเนินนโยบายดูจากจำนวนคดีที่ลดลงและสัตว์น้ำบริเวณทำขึ้นเรือและอ่าวไทยมีความอุดมสมบูรณ์ตามระบบนิเวศทางธรรมชาติ

2. เป้าหมาย (Target)

เป้าหมาย คือ ระดับของความรู้ ทักษะ และพฤติกรรม ที่ต้องการให้ผู้เข้าอบรมมี และสามารถปฏิบัติได้ ในการดำเนินนโยบายมีเป้าหมายเพื่อลดสถานะใบเหลืองของสหภาพยุโรปลงประเทศไทยประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย

3. การเปรียบเทียบ (Comparison)

การเปรียบเทียบ คือ การนำผลที่ได้จากการวัดผลมาเทียบกับเป้าหมาย หรือเทียบกับผู้เข้าอบรมท่านอื่น ๆ เพื่อให้ทราบว่าผ่านเกณฑ์มาตรฐาน หรือเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ จึงมีการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ที่กรมประมงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบนอกจากนี้ยังต้องเปรียบเทียบในประเทศที่ได้รับสถานะใบเหลืองเช่นเดียวกัน

4. วิธีการปรับปรุงและพัฒนา (Development Method)

เมื่อทราบว่าจะวัดผลอะไร มีเป้าหมายอยู่ที่เท่าไร และระดับคะแนนที่ได้แล้ว ก็จะออกแบบวิธีการปรับปรุงและพัฒนาต่อไป โดยนำผลที่ได้จากการประเมินนี้มา กำหนดเป็นเป้าหมายใหม่ในการพัฒนา ซึ่งอาจจะเป็นกระบวนการพัฒนาที่ต่อยอดจาก โครงการเดิม เช่น การเฝ้าระวังยาเสพติดที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย การปรับปรุงกฎหมาย เช่นเดียวกับงานวิจัยของ พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ได้ทำการวิจัยเรื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการ รายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน : กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัด ตราด ผลการวิจัยปรากฏว่า สาเหตุที่ได้รับใบเตือนครั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยไม่ ปฏิบัติตามระเบียบ สหภาพยุโรป ที่ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อ ป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมายฯ รวมทั้งสถานการณ์การค้ามนุษย์ใน กิจกรรมประมง สำหรับมาตรการในการแก้ไขปัญหของรัฐบาลไทย เป็นไปในรูปแบบ ของการปรับปรุงกฎหมายประมง กฎหมายลำดับรอง การออกคำสั่งจากหน่วยงานหรือ บุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ บางประเด็นได้สร้างปัญหาและ ส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เช่นปัญหาเกี่ยวกับอาชญาบัตร การทำประมง ปัญหาเกี่ยวกับการนิยามเขตทะเลนอกชายฝั่ง เรือประมงพื้นบ้าน เรือไร้สัญชาติ เป็นต้น ส่วนข้อเสนอในการแก้ไขปัญห ผู้เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับวิธีการออก มาตรการแก้ไขปัญห การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และการบรรเทา ผลกระทบจากการประกาศใช้มาตรการในรูปแบบต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะ

1. เชนนโยบาย การกำหนดนโยบายต้องมีการดำเนินการตามกระบวนการอย่างถูกต้องตามการก่อตัวของนโยบายภาครัฐ เนื่องจากนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายไม่มีการศึกษาผลกระทบ มุ่งเน้นเพียงการปลดใบเหลืองเท่านั้น ทำให้มีผลกระทบต่าง ๆ ที่ตามมา

2. เชนปฏิบัติการ ดำเนินมาตรการจากเบาไปหาหนัก เริ่มจากการดักเตือนภาคทัณฑ์ ไปจนถึงการจับกุมผู้กระทำความผิด ติดต่องล้องวงจรปิดตามพื้นที่จุดเสี่ยง เพื่อกอยสอดส่องได้อย่างทันท่วงที

บรรณานุกรม

กรมประมง.(2558).อาชีพอประมง.ค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2563, จาก

[https://www.nationtv.tv/main/content/378554169/](https://www4.fisheries.go.thเนชั่น.(2560).เที่ยวร์ คืออะไร.26 กุมภาพันธ์ 2563, จาก<a href=)

พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา.(2560).เรื่อง ผลกระทบจากการบังคับใช้

มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน :

กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัดตราด.บทความวิจัยคณะรัฐศาสตร์,

มหาวิทยาลัยบูรพา

96 วารสารรัฐศาสตร์พิจารณา

ปีที่ 7 ฉบับที่ 1

พรเทพ ทองดี.(2563).การประเมินผลนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมง
ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ที่มีต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน
จังหวัดสมุทรสาคร.การค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ฟาร์มไทยแลนด์.(2556).การประมง.ค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2563, จาก
<http://www.farmthailand.com/203>

วชิรวิชญ์ งามละม่อม.การประเมินผลนโยบาย.(2559). ค้นเมื่อ
26 กุมภาพันธ์ 2563, จาก[http://learningofpublic.blogspot.
com/2016/01/](http://learningofpublic.blogspot.com/2016/01/)

สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป.
(2561).การค้ามนุษย์.ค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2563, จาก
<https://www.moac.go.th/foreignagri-about-structure>