

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การทำประมงชายฝั่งมีความสำคัญต่อประชาชนและประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดรายได้แก่ชุมชน เช่น เกิดการจ้างงานและเกิดธุรกิจต่อเนื่องอีกหลายอย่าง เช่น ธุรกิจแปรรูปอาหารทะเล ธุรกิจห้องเย็นแช่แข็ง ธุรกิจร้านอาหาร รวมถึงธุรกิจส่งออกทำรายได้เข้าประเทศอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นแหล่งผลิตอาหารโปรตีนจากเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพสูง แต่จากการทำประมงชายฝั่งที่ผ่านมา จากการศึกษาพบว่ามีความหลากหลายและสาเหตุของปัญหาที่เกิดจากปัจจัยหลายอย่างจึงทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งมีจำนวนลดลงอย่างน่าใจหาย รวมถึงระบบนิเวศในท้องทะเลชายฝั่ง สิ่งแวดล้อมบริเวณที่ชุมชนประมงเสื่อมโทรมลง การแย่งชิงทรัพยากรสัตว์น้ำเกิดขึ้นระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงชายฝั่งหรือจากประมงชายฝั่งด้วยกันเอง

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นต้นเหตุของการลดลงของทรัพยากร คือ การบังคับใช้กฎหมายที่ออกมาจากกระทรวงต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่ง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมประมงและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าแต่ละหน่วยงานได้ออกมาตรการกฎหมายรวมถึงประกาศกระทรวงหลายฉบับเพื่อให้ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีทั้งมาตรการป้องกัน มาตรการควบคุมและมาตรการในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมแล้ว หากแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุด เพราะหากกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแล้ว แม้จะมีประสิทธิภาพเพียงใด แต่หากขาดการบังคับใช้ที่ดีก็จะทำให้กฎหมายนั้นด้อยประสิทธิภาพไป และปัญหาจากการทำประมงชายฝั่ง ก็เช่นเดียวกัน ผู้ที่ทำให้กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้มีประสิทธิภาพ คือ เจ้าพนักงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่กรมประมงและเจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฯลฯ แต่เนื่องจากกฎหมายและนโยบายของแต่ละหน่วยงานยังขัดกัน ไม่มีการสอดประสานทำความเข้าใจกัน เช่น นโยบายของกรมประมงที่มีการผ่อนปรนให้ชาวประมงชายฝั่งทำการประมงได้แม้บริเวณนั้นเป็นแหล่งปะการัง แหล่งหญ้าทะเล แต่กำหนดให้ใช้เครื่องมือที่ไม่ทำลาย เช่น เบ็ดหรือวนลอยกึ่ง แต่หากบริเวณนั้นเป็นบริเวณที่ประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลแล้ว

ชาวประมงก็ไม่อาจทำการประมงในบริเวณนั้นได้ จึงทำให้ในพื้นที่เดียวกัน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบถึง 2 หน่วยงานหลักจึงทำให้ชาวประมงเกิดความสับสน

ปัญหาอีกประการหนึ่งของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ คือ เมื่อต่างหน่วยงานต่างมีอำนาจหน้าที่เดียวกันจึงเกิดการเถียงกันว่าการทำความผิดนี้จะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานไหนที่รับผิดชอบ เช่น กรณีเรือประมงอวนลากเข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตร และเป็นบริเวณพื้นที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ เมื่อเกิดกรณีเช่นนี้จึงเกิดการเถียงกันระหว่างหน่วยงานว่าเจ้าหน้าที่หน่วยงานไหนจะเข้าทำการจับกุมผู้กระทำความผิด

จากสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้มาตรการกฎหมายต่างๆ ที่ออกมาจึงไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในการที่จะคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การขาดความร่วมมือจากชาวประมงในการทำการประมงในเชิงอนุรักษ์ โดยปัจจัยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ชาวประมง คิดว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรที่ใครมือยาวสาวได้สาวเอา ไม่คำนึงถึงว่าวันหนึ่งย่อมหมดไป แต่พอมารู้และสำนึกทรัพยากรเหล่านั้นก็หมดไปแล้ว โดยปัญหาในส่วนนี้จากการศึกษาพบว่า ชุมชนชาวประมงที่รวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนประมงชายฝั่งในหลายท้องที่ เช่น ชุมชนประมงชายฝั่งบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมชนประมงชายฝั่งปัตตานี ชุมชนเหล่านี้มีการช่วยเหลือกันทั้งในด้านความเป็นอยู่การทำมาหากินและที่สำคัญมีการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนกันเอง

ในการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ชาวประมงในกลุ่มนี้จะเกิดความรู้สึกว่าตัวเองเป็นเจ้าของทรัพยากรและเกิดความหวงแหน เมื่อชาวประมงมีความรู้สึกเช่นนี้แล้วก็จะไม่ทำลายทรัพยากร อีกทั้งคอยป้องกันการทำลายทรัพยากรในทุกรูปแบบไม่เฉพาะแต่ทรัพยากรสัตว์น้ำเท่านั้นยังรวมถึงสภาพแวดล้อมในบริเวณการทำประมงด้วย ซึ่งจะแตกต่างกันเป็นอย่างมากกับชาวประมงชายฝั่งที่ต่างคนต่างอยู่ไม่มีการรวมตัวกันเป็นชุมชน ชาวประมงกลุ่มนี้คิดแต่เพียงว่าให้ ได้ทรัพยากรมาเป็นจำนวนมากๆ โดยไม่คำนึงว่าการได้มานั้นจะเป็นการทำลายทรัพยากรหรือไม่และชาวประมงชายฝั่งกลุ่มนี้ก็อยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดความรู้และความเข้าใจในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

จากการศึกษามาตรการกฎหมายในการจัดการการทำประมงชายฝั่งพบว่า ในส่วนของมาตรการกฎหมาย ในการจัดการทำประมงชายฝั่งได้มีข้อกำหนดออกมาบังคับใช้ได้ครอบคลุมพอสมควรแล้ว ซึ่งหากมีการบังคับใช้หรือความเข้มงวดจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบก็จะทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพเต็มรูปแบบอันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการจัดการการทำประมงชายฝั่งได้ และหากชาวประมงชายฝั่งมีจิตสำนึกว่าทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นสิ่งที่ต้องรักษาดูแล

หวงแหน ก็จะทำให้ความสูญเสียลดน้อยลงทรัพยากรสัตว์น้ำก็ค่อยๆ เพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับที่น่าพอใจ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการกฎหมายในการจัดการ การทำประมงชายฝั่งทำให้เห็นปัญหาและสาเหตุของการเสื่อมโทรมของทรัพยากร ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม โดยสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากศักยภาพในการบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายไม่ได้พอ และสาเหตุนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากเจ้าพนักงานของรัฐในแต่ละหน่วยงานที่ถือกฎหมายกันคนละฉบับ และต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันมีภารกิจในการปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติเหมือนกัน แต่ยังขาดการประสานงานที่ดีจึงควรมีข้อตกลงในระดับนโยบายแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยแบ่งหน้าที่รับผิดชอบกัน และเข้มงวดกับมาตรการป้องกัน การทำลายทรัพยากรธรรมชาติทุกรูปแบบ

ส่วนมาตรการในการควบคุมและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

1. ให้เจ้าหน้าที่รัฐในแต่ละหน่วยงานให้ความรู้ปลูกฝังชาวประมงและให้ชาวประมงร่วมมือกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หาแนวทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในระดับที่ไม่ทำให้สมดุลของธรรมชาติเสียไป

2. ควรปรับปรุงสมรรถภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานโดยให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ ในเรื่องงบประมาณ แผนงานในการติดต่อประสานงาน โดยนำนโยบายของแต่ละหน่วยงานมาทำความเข้าใจในแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกัน

หน่วยงานของรัฐควรมีนโยบายส่งเสริม ให้มีการจัดการประมงโดยชุมชนให้มากขึ้นและจากการศึกษาพบว่ายังมีชุมชนที่รวมกลุ่มกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับผู้มีอาชีพทำประมงชายฝั่งทะเลทั่วประเทศ เพราะการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน เพราะหากชุมชนได้จัดการทรัพยากรธรรมชาติเองก็จะมีความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของทรัพยากรนั้น และจะเกิดจิตสำนึกร่วมกันการรักษาดูแลและอนุรักษ์ เพราะต้นเหตุความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ คือ การปล่อยให้ทรัพยากรประมงเป็นสาธารณะสมบัติและทำการประมงกันแบบเสรี

3. รัฐควรส่งเสริมทางด้านวิชาการและงบประมาณ รวมถึงบุคลากรในการจัดทำแผนจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนให้มากกว่าปัจจุบัน รวมถึงการขยายเขตการทำประมงชายฝั่งให้

มากกว่า 3,000 เมตร จากของน้ำชายฝั่ง เพราะในปัจจุบันในแถบชายฝั่งทะเลมีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งหมายความว่า ในบริเวณที่ประกาศเป็นเขตดังกล่าว ชาวประมงไม่สามารถเข้าไปทำการประมงได้ทำให้พื้นที่ในการทำประมงลดน้อยลง อีกทั้งการขยายเขตทำการประมงออกไปยังเป็นการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลได้ฟื้นตัวมากขึ้น เพราะประมงอวนลากจะไม่เข้ามาทำการประมงในเขตนั่นและเป็นการเพิ่มพื้นที่พักตัวของสัตว์น้ำวัยอ่อน

เท่าที่ผ่านมาระทรวงเกษตรได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32 เรื่องประกาศเพิ่มเขตอนุรักษ์ชายฝั่งจาก 3,000 เมตร เป็น 4,500 เมตร แล้ว แต่มาตรการดังกล่าวได้มีผลกระทบต่อการประมงพาณิชย์ จึงได้เกิดการรวมตัวกันร้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวระงับประกาศดังกล่าวมิให้มีผลบังคับใช้

4. ผู้เขียนเห็นด้วยกับมาตรการขยายเขตอนุรักษ์ชายฝั่งออกไปมากขึ้นเพราะหากเปรียบเทียบความเสียหายระหว่างโอกาสในการทำประมงของ ประมงพาณิชย์ที่มีโอกาสในการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำมากกว่าประมงชายฝั่ง การที่รัฐเพิ่มพื้นที่อนุรักษ์ออกไปจากฝั่งอีก 1,500 เมตร ย่อมไม่สร้างความเสียหายให้กับประมงพาณิชย์มาก เมื่อเทียบกับความสูญเสียทรัพยากรประมง และโอกาสในการฟื้นตัวของทรัพยากรแล้วภาครัฐควรจะประกาศขยายเขตอนุรักษ์ต่อไป