

ปัญหาการประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง

PROBLEMS OF COMMERCIAL FISHING IN RANONG PROVINCE

ภาวิดา รังษี
PAWIDA RUNGSEE
เศกสรรค์ ยงวนิชย์
SEKSON YONGVANIT
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
KHON KAEN UNIVERSITY
จังหวัดขอนแก่น
KHONKAEN PROVINCE

รับต้นฉบับ : 6 มิถุนายน 2563/ ปรับแก้ไข : 7 สิงหาคม 2563/ รับลงตีพิมพ์ : 9 สิงหาคม 2563

Received : 6 June 2020/Revised : 7 August 2020/Accepted : 9 August 2020

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาของการทำประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้างเพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 29 คน ซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ที่ทำงานในภาคประมงพาณิชย์ 14 คน 2) ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการประมงพาณิชย์ 3 คน 3) ชาวประมงพื้นบ้าน 5 คน และ 4) เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานด้านการประมงในจังหวัดระนอง 7 คน และใช้การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ตรวจสอบข้อมูลโดยวิธีการการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลและด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ ปัญหาด้านแรงงาน ได้แก่ ต้นทุนและความเสี่ยงด้านแรงงานสูง การขาดแคลนแรงงาน การขาดช่วงของการพัฒนาทักษะการทำงานประมง และส่วนที่สอง คือ ปัญหาการทำประมง ได้แก่ พื้นที่ทำการประมงน้อย การขาดข้อมูลเรือและเครื่องมือการทำประมง สัตว์น้ำลดลงและมีราคาตกต่ำ การจับจองพื้นที่ทำประมงในทะเลที่เรียกว่า ภาวะทะเลมีเจ้าของ ความขัดแย้งระหว่างเรือประมงพาณิชย์กับเรือประมงพื้นบ้าน และความยุ่งยากที่เกิดจากการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการประมงจำนวนมาก ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยถูกนำไปเสนอต่อคณะกรรมการประมงจังหวัดระนองเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน และคณะกรรมการประมงจังหวัดระนอง จะนำเสนอข้อเสนองานการประมงไปยังรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ หรืออธิบดีกรมประมง

คำสำคัญ : ปัญหาการประมง, การประมงพาณิชย์, จังหวัดระนอง

ABSTRACT

This research aimed to study the problems of commercial fishing in Ranong Province. The research employed a qualitative research methodology. The research instruments used in this study were structured interviews, as well as participant and non-participant observation.

The sample group in this study was comprised of 29 key informants, including 14 workers in commercial fishing, three workers in the fisheries business, five artisanal fishermen, and seven fisheries officials in Ranong Province. Triangulation was used to ensure the credibility of the results. The data were analyzed using a descriptive analysis. The study's results showed that there were two main problems. The first problem is labor problems, consisting of the high cost of labor, high risk (i.e., because the laborers are paid in advance, but they do not always work), labor shortage, and a gap in the laborers' skill development. The second problem is fisheries problems consisting of the limited fishing area, lack of fishing vessels and equipment fishery information, a decrease in number and price of aquatic animals, laying claim to the sea for fisheries, the conflict between inshore fishing and commercial fishing, and difficulties in acquiring fisheries documents. The results from this research offered valuable information for the Ranong Provincial Fisheries Committee. They worked together to resolve the fishery problems in this province. Finally, they offered suggestions about fishery issues to the Minister, National Fisheries Policy Committee or Director-General of Fisheries.

Keywords : Problem of fisheries, Commercial fisheries, Ranong province

บทนำ

การประมงเป็นอาชีพเก่าแก่ มนุษย์เริ่มหาปลาเพื่อเป็นอาหารจากการวางกับดักในทะเลสาบ แม่น้ำ ไปจนถึงบริเวณชายฝั่งทะเล ปากแม่น้ำ และออกไปไกลถึงมหาสมุทร เวลาต่อมาได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการประมงมากขึ้น พบว่าในปี พ.ศ. 2557 ปริมาณผลผลิตอาหารจากการประมงทะเลมีถึง 81.5 ล้านตัน ประเทศไทยส่งออกสินค้าประมงมากเป็นอันดับ 4 ของโลก มีมูลค่าการส่งออก 6,565 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 213,362 ล้านบาท (Food and Agriculture Organization, 2016, pp. 4-7) ความสำคัญของการประมงได้พัฒนาจากการหาอาหารเพื่อยังชีพไปสู่การทำประมงพาณิชย์ซึ่งหมายถึงการทำประมงทะเลในระยะห่างจากฝั่ง ใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงเพื่อจับสัตว์น้ำให้ได้ในปริมาณมากและนำสัตว์น้ำที่จับได้มาขายทั้งในท้องถิ่นและตลาดค้าสัตว์น้ำ

ผลผลิตด้านการประมงของไทยมาจากพื้นที่ 22 จังหวัดชายทะเล หนึ่งในนั้น ได้แก่ จังหวัดระนอง ซึ่งตั้งอยู่ชายฝั่งทะเลอันดามันตอนบน มีพื้นที่ด้านตะวันตกติดกับประเทศพม่า โดยมีแม่น้ำกระบุรีแบ่งกั้นพรมแดนความยาวชายฝั่งประมาณ 151 กิโลเมตร แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงติดทะเลอันดามัน ความยาว 93 กิโลเมตร และช่วงแม่น้ำกระบุรี ความยาว 58 กิโลเมตร เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญด้านการประมง เนื่องจากมีปริมาณสัตว์น้ำขึ้นท่ามากที่สุด เมื่อเทียบกับท่าขึ้นสัตว์น้ำในจังหวัดอื่น ๆ ทางฝั่งทะเลอันดามัน เนื่องจากสัตว์น้ำที่ขึ้นท่าที่จังหวัดระนองนอกจากจะจับได้ในจังหวัดระนองและพื้นที่ใกล้เคียงแล้ว ยังมีสัตว์น้ำที่จับได้จากพม่า นำมาขึ้นท่าที่จังหวัดระนองด้วย (Ranong Fisheries Provincial Office, 2010, p. 34) จากนั้นสัตว์น้ำจะถูกส่งไปขายทั้งในและต่างประเทศ จากอัตราร้อยละของปริมาณสัตว์น้ำทะเลที่นำเข้าสะพานปลากรุงเทพฯ แยกตามจังหวัดสำคัญ พ.ศ. 2557-2561 พบว่าสัตว์น้ำที่ถูกส่งไปสะพานปลากรุงเทพมหานคร กว่าร้อยละ 50 มาจากท่าเทียบเรือประมงระนอง ส่วนที่เหลือมาจากจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ (Fish Marketing Organization, 2018, online) อย่างไรก็ตาม การใช้ทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน โดยขาดการควบคุมภายใต้ฐานความคิดว่าสัตว์น้ำเป็นสมบัติส่วนรวมและการจับสัตว์น้ำเป็นไปตามลักษณะที่เรียกว่า “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ทำให้ทรัพยากรประมงถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่หรือในระดับที่เกินขนาด สัตว์น้ำมีปริมาณลดลงจนในที่สุด

จะถึงขั้นเสื่อมโทรม สัตว์น้ำที่เหลืออยู่น้อยจนไม่สามารถแพร่พันธุ์และเติบโตเพื่อเพิ่มปริมาณให้มีเท่าเดิมได้ในระยะเวลาอันสั้น จากการประเมินล่าสุดขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2555 พบว่า ร้อยละ 30 ของสัตว์น้ำทั่วโลกอยู่ในสภาวะการประมงเกินขนาด และร้อยละ 57 อยู่ในสภาวะใกล้กับการทำประมงเกินขนาด มีเพียงร้อยละ 13 เท่านั้น ที่อาจพิจารณาว่าอยู่ในสภาวะสมบูรณ์ (Food and Agriculture Organization, 2012, p. 53) สอดคล้องกับปริมาณการจับสัตว์น้ำทะเลต่อหน่วยลงแรงประมง (Cash per Unit Effort: CPUE) ของทะเลไทย พ.ศ. 2551 อยู่ที่ 32.26 กิโลกรัม/ชั่วโมง และ พ.ศ. 2556 ลดลงเหลือ 20.59 กิโลกรัม/ชั่วโมง (Office of Natural Resources and Environment Policy and Planning, 2018, online) ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ. 2014 ว่าประเทศไทยมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้แรงงานเด็ก และแรงงานผิดกฎหมาย รวมถึงมีการค้ามนุษย์ในกิจการประมง และในเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรป ให้ใบเหลืองไทยจากปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม เพื่อให้ไทยแก้ปัญหาภัยคุกคาม ต่อการทำประมงอย่างยั่งยืน และหามาตรการป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล เพราะความเสื่อมโทรม ของทรัพยากรไม่เพียงส่งผลกระทบต่อปริมาณอาหาร แต่รวมถึงอาชีพ การจ้างงานและภาวะเศรษฐกิจโดยภาพรวมด้วย ทำให้หลังจากนั้นรัฐบาลไทยเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการประมงในประเทศครั้งใหญ่ แต่ปัญหาด้านการประมง มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายด้าน อีกทั้งปัญหาในแต่ละพื้นที่ก็แตกต่างกันเพราะมีบริบทที่ต่างกัน การรับรู้ เข้าใจ ถึงปัญหาที่แท้จริงเพื่อหาแนวทางแก้ไขได้อย่างถูกวิธีจากแต่ละพื้นที่สู่การบูรณาการในภาพรวม จึงมีความสำคัญ อย่างยิ่ง ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาปัญหาการประมงของจังหวัดระนอง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อการประมงพาณิชย์ ของประเทศไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาของการทำประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง

ประโยชน์การวิจัย

การวิจัยทำให้ทราบถึงสาเหตุและปัญหาของการประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนองจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประมงโดยตรงเพื่อเป็นข้อมูลให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและคณะกรรมการประมงจังหวัดซึ่งมีบทบาทในการหาแนวทางแก้ไข ปัญหาการประมงในพื้นที่เสนอต่อรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ หรืออธิบดีกรมประมง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative method) ใช้หน่วยการวิเคราะห์ระดับพื้นที่ คือ จังหวัดระนอง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 29 คน มาจาก 1) ผู้ที่ทำงานในภาคประมงพาณิชย์ ได้แก่ผู้จัดการเรือ 2 คน ผู้ควบคุมเรือหรือไตเรือ 5 คน หัวหน้าคนงานในเรือประมง 2 คน ผู้ประกอบการหรือเจ้าของเรือ 5 คน 2) ผู้ที่ทำงาน เกี่ยวข้องกับการประมงพาณิชย์ ได้แก่ คณะกรรมการสมาคมประมงจังหวัด 2 คน นายหน้ารับทำเอกสารเรือ และแรงงานประมง 1 คน 3) ชาวประมงพื้นบ้าน 5 คน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่มนี้ ผู้วิจัยคัดเลือกด้วยวิธีการบอกต่อ (Snowball technique) และ 4) เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ ที่ทำงานด้านการประมง ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากสำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาระนอง ศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมงระนอง (PIPO) สำนักงานท่าเทียบเรือประมง ระนอง องค์การสะพานปลา หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงทะเลเกาะสุรินทร์ พังงา สำนักงานจัดหางาน จังหวัดระนอง และสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดระนอง รวม 7 คน จากการคัดเลือกแบบเจาะจง

การเก็บข้อมูลใช้วิธีการ ดังต่อไปนี้ 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) มีแนวทางการสัมภาษณ์ ใน 2 ประเด็นหลัก คือ สภาพการทำงานประมง และปัญหาการทำงานประมง เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล โดยผู้วิจัย ทำการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง ใช้เวลาสัมภาษณ์ประมาณ 30-40 นาที/คน ก่อนสัมภาษณ์ผู้วิจัยขออนุญาตบันทึกเสียง การสนทนากับผู้ให้ข้อมูลสำคัญก่อนทุกครั้ง หากได้รับการอนุญาตจึงบันทึกเสียงการสนทนา แต่หากไม่ได้รับอนุญาต จะใช้วิธีการจดบันทึก 2) การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ผู้วิจัยทำการเรียบเรียงและจดบันทึกในช่วงเย็น ของทุกวันที่เก็บข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ด้วยวิธีการ 1) ตรวจสอบสามเส้า ด้านข้อมูล สัมภาษณ์บุคคลจากหลายกลุ่ม ทั้งผู้ที่ทำงานในภาคประมงพาณิชย์และผู้เกี่ยวข้อง ชาวประมงพื้นบ้าน และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ยังสอบถามด้วยคำถามเดิมในเวลาที่แตกต่างกันกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วย 2) ตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้านการประมงในพื้นที่ เช่น ร่วมสังเกตการณ์ประชุมสมาชิกสมาคมประมงจังหวัด ร่วมสังเกตการณ์ตรวจเรือประมง เข้าเทียบท่า การขายสัตว์น้ำ เป็นต้น

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกใช้วิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Analysis description) และการวิเคราะห์ข้อมูลแบบหาข้อสรุป โดยการรวบรวมประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสภาพการทำงานประมงและประเด็น ปัญหาสำคัญ ร่วมกับการอภิปรายในลักษณะองค์รวม คือ การมองอย่างรอบด้านและมองอย่างสัมพันธ์ในทุกมิติ ทั้งด้านทรัพยากรการประมง การทำงานหรือแรงงานและรายได้ทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างข้อสรุปแล้วนำเสนอ เป็นผลการวิจัยด้วยการบรรยายสรุปที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย และเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของจริยธรรม การวิจัยเรื่องการจัดการประมงร่วมในการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง ชื่อผู้ให้ข้อมูลที่นำเสนอในบทความนี้ จึงเป็นชื่อสมมติ (นามแฝง) ทั้งสิ้น

ผลการวิจัย

ปัญหาการประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ปัญหาด้านแรงงาน แรงงานในเรือประมง ประกอบด้วย 1) ผู้ควบคุมเรือหรือไตเรือ มีประสบการณ์การทำงาน ในเรือมานาน ตั้งแต่เป็นคนงานเรียนรู้งานด้านต่าง ๆ เลื่อนระดับขึ้นมาเรื่อย ๆ จนมีความรู้เกี่ยวกับสภาพลมฟ้า อากาศ พื้นที่ในทะเล การใช้เครื่องมือการประมงและเครื่องมือต่าง ๆ ในเรือเป็นอย่างดี เมื่อออกเรือทำการประมง มีหน้าที่สั่งการ ควบคุมทุกอย่างภายในเรือ 2) นายท้ายเป็นผู้ช่วยไตเรือ รับคำสั่งจากไตเรือและทำงานแทน ในระหว่างที่ไตเรือพักผ่อนในระหว่างวัน 3) ช่างเครื่องหรืออินเียนียร์ รับผิดชอบดูแลเครื่องยนต์ภายในเรือ ทั้งนี้ ไตเรือ นายท้าย และช่างเครื่อง ต้องได้รับใบประกาศนียบัตรจากกรมเจ้าท่า 4) คนงานหรือแรงงานในเรือ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า ประกอบด้วย หัวหน้าคนงานหรือชี่ว ทำหน้าที่จัดหาคนงาน ควบคุมการทำงานของคนงาน ส่วนคนงานทำหน้าที่วางอวน และเก็บอวนตามคำสั่งของไตเรือ คัดแยกและเก็บรักษาสัตว์น้ำ 5) พ่อครัวหรือจุมโม่ รับผิดชอบประเภที่มีจำนวนคนทำงาน แตกต่างกันไป เช่น เรืออวนลากคู่ ประมาณ 20-21 คน เรืออวนลากแผ่นตะเฆ่ ประมาณ 7-8 คน เรืออวนล้อม ประมาณ 20-25 คน เป็นต้น

เดิมปัจจัยด้านแรงงานประมงเป็นจุดแข็งของจังหวัดระนองซึ่งเป็นเมืองชายแดน หาแรงงานง่าย มีการเคลื่อนไหล สับเปลี่ยนของแรงงานอยู่ตลอด ในทางกลับกันก็มีปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา คือ การใช้แรงงานประมงผิดกฎหมาย บางส่วนทำงานในเรือตั้งแต่อายุ 12-13 ปี แรงงานเปลี่ยนนายจ้างบ่อยครั้ง ไม่มีสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน

ส่วนนายจ้างได้รับผลกระทบ คือ แรงงานบางคนเบิกค่าแรงก่อนออกเรือแล้วหนีกลับประเทศ หรือขโมยเรือข้ามฝั่งกลับประเทศ โดยที่ไม่สามารถดำเนินการเอาผิดได้ ขณะเดียวกันแม้รัฐจะมีมาตรการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทั้งระบบมาตั้งแต่ พ.ศ. 2547 แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการกับภาคประมงได้เพราะธรรมชาติของการทำงานอยู่กลางทะเล หน่วยงานภาครัฐด้านแรงงานไม่สามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึง ปัญหาด้านแรงงานที่สะสมมายาวนาน ประกอบกับการรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประจำปี ค.ศ. 2014 ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 ได้กล่าวไว้ว่า ประเทศไทยมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้แรงงานเด็กและแรงงานผิดกฎหมาย รวมถึงมีการค้ามนุษย์ในกิจการประมง เป็นโอกาสให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาแรงงานประมง มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ส่วนในการทำงานมีการบูรณาการกันของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น หน่วยงานด้านแรงงาน ได้แก่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด และสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นทีมสหวิชาชีพทำงานตรวจเรือในศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมง (PIPO) และมีโครงการตรวจเรือประมงกลางทะเลร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ส่งผลให้ในปัจจุบันแรงงานในเรือประมงทุกคนเป็นแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน เช่น การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ระยะเวลาการทำงาน การพักผ่อน อาหารและน้ำดื่ม อุบัติการณ์ความปลอดภัยในการทำงาน การรักษาพยาบาล เป็นต้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ

1. ผู้ประกอบการมีต้นทุนและความเสี่ยงด้านแรงงานสูง ต้องจ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อขอใบอนุญาตและจดทะเบียนแรงงาน ซึ่งต้องติดต่อหลายหน่วยงาน ผู้ประกอบการบางรายจ้างนายหน้ารับทำเอกสารดำเนินการให้ ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่ม ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และประกันชีวิตคนงาน จ่ายค่าจ้างเดือนละ 11,000-12,000 บาท ค่าอาหารและน้ำ รวมถึงอุปกรณ์ความปลอดภัยในเรือ ขณะที่รายจ่ายที่คนงานต้องรับผิดชอบตั้งแต่ยังไม่เริ่มงานคือค่าขอใบอนุญาตและจดทะเบียนแรงงานซึ่งนายจ้างจะหักจากเงินเดือน เงินที่ได้รับจริงต่อเดือนน้อย คนงานจะขอเบิกเงินล่วงหน้าแล้วทำงานชดใช้ ในลักษณะทำงานใช้หนี้ เมื่อหนี้สูงขึ้นนายจ้างเดิมไม่ให้เบิกเงินเพิ่ม คนงานบางรายหนีกลับประเทศ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าว หรือบางส่วนหานายจ้างรายใหม่มารับหนี้แทนและทำงานใช้หนี้ต่อไป สาเหตุที่นายจ้างคนใหม่ยอมชำระหนี้ให้นายจ้างเดิมเพราะขาดแคลนแรงงาน ดังที่ผู้ประกอบการให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยว่า “เรือระนองไม่น่าจะมีเกิน 10% ที่มีกำไรเลี้ยงตัวเองได้จริง ๆ ไม่ใช่กำไรของเรือนะ กำไรที่เลี้ยงตัวเองได้เพราะธุรกิจยิ่งใหญ่ยังมีค่าใช้จ่าย ค่าลูกน้องเยอะ ... กำไรเวลาเรามีออกไปกับรายทางหมดเลย ค่าลูกน้อง ต่อบัตรลูกน้องเอกสารเรือ” (Jakkapong, Interview, November 1, 2019)

2. ขาดแคลนแรงงาน ผู้ประกอบการหลายรายต้องหยุดทำการประมง บางรายลดจำนวนเรือประมงลงเพื่อแก้ปัญหาที่รัฐบาลผลักดันให้มีการนำเข้าแรงงานตาม MOU แต่ติดที่กระบวนการจากประเทศต้นทางล่าช้า ส่วนในระยะสั้น กรณีเปลี่ยนนายจ้างแล้วหาแรงงานมาทดแทน กระบวนการดำเนินงานยังไม่คล่องตัว ต้องติดต่อสำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด และสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค การออกเรือล่าช้าจากกำหนดเดิม เพราะทุกคนในเรือต่างมีหน้าที่รับผิดชอบ ถ้าขาดคนก็ออกเรือไม่ได้ นอกจากนี้การขาดแคลนแรงงานยังทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถคัดเลือกแรงงาน ไม่ว่าจะมีความรู้ทักษะการทำงานดีหรือไม่ ถ้ายังทำงานได้ก็ต้องรับเข้าทำงาน

3. การขาดช่วงการพัฒนาทักษะการทำงานประมง พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 กำหนดให้แรงงานในเรือประมงต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป เพื่อป้องกันการใช้แรงงานเด็ก ในความเป็นจริงก่อนมีกฎหมายนี้ ไต่เรือทำงานในเรือตั้งแต่เด็ก ใช้เวลาหลายปีเรียนรู้งานต่าง ๆ เมื่อกฎหมายกำหนดให้แรงงานในเรือต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป คนไทยรุ่นใหม่จะเลือกทำงานอื่นแทนการลงเรือ เมื่อไม่มีคนรุ่นใหม่มาเรียนรู้เรื่องการทำประมง ในอนาคตอาจขาดแคลนไต่เรือคนไทย

ปัญหาการทำประมง จังหวัดระนองเริ่มมีการทำประมงพาณิชย์มาตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา และเกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. พื้นที่ทำการประมงน้อย ปัจจุบันมีพื้นที่ ประมาณ 1,377 ตารางกิโลเมตร ซึ่งน้อยมากเพราะจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ พื้นที่ทะเลบริเวณจังหวัดระนองที่เป็นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า ลาดเอียงลงมาทางด้านเขตประเทศไทยประมาณ 45 องศา และภายใต้เส้นเขตทะเลชายฝั่งยังมีพื้นที่อุทยานซ้อนทับอยู่ซึ่งไม่สามารถเข้าไปทำการประมงได้ เรือประมงพาณิชย์จึงทำประมงห่างจากเกาะและชายฝั่งออกไป 3,000 เมตร หรือ 1.62 ไมล์ทะเล แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 คณะกรรมการประมงจังหวัดกำหนดให้เขตการทำประมงของเรือประมงพาณิชย์ห่างจากชายฝั่งทะเล 3 ไมล์ทะเล และห่างจากเกาะ 1.6 ไมล์ทะเล ส่งผลให้พื้นที่การทำประมงของเรือประมงพาณิชย์ลดลงไป

2. การขาดข้อมูลเรือและเครื่องมือการทำประมง ในอดีตรัฐบาลไม่ได้เข้มงวดกับเรือประมง จึงไม่มีข้อมูลจำนวนเรือและประเภทเครื่องมือการประมงที่ชัดเจน เพราะเรือบางลำไม่มีทะเบียน เรือบางลำแม้ว่าใช้เครื่องมือการประมงไม่ตรงกับอาชญาบัตรก็สามารถทำการประมงได้ และหากถูกเจ้าหน้าที่รัฐตรวจพบความผิดก็จะเสียค่าปรับเป็นครั้ง ๆ ไป ดังที่ผู้ประกอบการให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยว่า “ตอนแรกมีกฎหมายว่าถึงเวลา สมมติคุณไม่ไปต่ออาชญาบัตรภายในเดือนนี้ ค่าไม่ต่อให้แล้ว กลายเป็นว่าเรือเราไม่มีอาชญาบัตรอวนลาก ทำไปทำมาต่อเป็นอวนลอยก็ได้ทั้ง ๆ ที่เรือเราเป็นอวนลาก ให้เจ้าหน้าที่ดูว่าเราเสียภาษีแล้ว ก็โอเคแล้ว” (Jakkapong, Interview, November 1, 2019) เรือประมงผิดกฎหมายที่ออกทำการประมงมีจำนวนมาก ข้อมูลด้านการประมงก่อน พ.ศ. 2558 เช่น จำนวนสัตว์น้ำจำนวนเรือ จึงอาจไม่ใช่ข้อมูลที่แท้จริง ความไม่เป็นระบบที่สั่งสมมานาน ประกอบกับในเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองไทยจากปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ทำให้รัฐบาลเข้ามาแก้ปัญหาอย่างจริงจัง มีการออกสำรวจเรือประมง และไม่ให้เรือประมงที่ไม่มีทะเบียน ไม่มีอาชญาบัตร (ในเวลาต่อมาเปลี่ยนมาเรียกว่าใบอนุญาตทำการประมง) หรือใช้เครื่องมือการประมงไม่ตรงกับอาชญาบัตรไม่สามารถออกทำการประมงได้ เรือที่ออกทำการประมงได้ต้องมีทะเบียน ใช้เครื่องมือทำการประมงตรงกับที่ระบุในใบอนุญาตทำการประมงเท่านั้น มีการตรวจเรือประมงเข้าออกจากท่า และต้องส่งสมุดบันทึกการทำประมงระบุพื้นที่จับ และน้ำหนักสัตว์น้ำแต่ละชนิดส่งให้กับศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมง (PIPO) เพื่อนำข้อมูลมาคำนวณวันทำการประมงในแต่ละปีต่อไป ข้อมูลด้านการประมงในปัจจุบันจึงมีความเป็นระบบอย่างมาก ดังที่มีการให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยว่า “กฎที่มีอยู่เหมือนความฝันเลยว่าประเทศไทยน่าจะมีนานแล้ว เมื่อก่อนเราควบคุมเรือควบคุมอะไรไม่ได้ ไม่นี้อาจจะมาถึงจุดนี้ เมื่อก่อนเรือรุ่นเป็นร้อยลำ หลายร้อยลำวางพื้นทะเลผิดกฎหมาย ซึ่งเราทำอะไรไม่ได้ เราทำเพื่อชาวประมง ทรัพยากรของชาติ” (Wicha, Interview, August 26, 2019)

3. สัตว์น้ำลดลง รัฐบาลอนุมัติให้มีการสร้างท่าเทียบเรือองค์การสะพานปลาระนองเมื่อ พ.ศ. 2505 เป็นท่าเทียบเรือประมงแห่งแรกในทะเลอันดามันที่สร้างเพื่อรองรับการทำประมงพาณิชย์เพราะมีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์มาก กล่าวกันว่าในรุ่นปู่ รุ่นพ่อเพียงแค่ออกเรือจากฝั่งไปไม่กี่กิโลเมตรก็ได้สัตว์น้ำกลับมาเต็มลำ ชนิดของสัตว์น้ำเปลี่ยนไปตามฤดูกาล ดังที่ผู้ประกอบการให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัย ดังนี้ “ปลาบ้านเราเป็นไปตามฤดูกาล หน้าฝนก็พวกปู กุ้ง หน้ามรสุมต้องลากหน้าดิน ช่วงปลายปี ต้นปี เริ่มมีปลาไก่อปลาอื่นก็จะหายไป วนไปใหม่ เริ่มปีหน้า ปลาโรงงานก็ต้องไปทางพวกปลาปากคม ปลาทรายแดง ไปทางหมู่เกาะสุรินทร์ด้านนอกหน่อย วนลูกลับมามีอีก ” (Jakkapong, Interview, November 1, 2019) แต่การทำประมงด้วยเครื่องมือการประมงที่มีประสิทธิภาพสูงอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน โดยไม่มีกฎหมายควบคุมอย่างจริงจัง ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพระบบนิเวศ ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ลดลง โดยเฉพาะสัตว์น้ำที่ขายได้ราคาดี เช่น ปลาเต้าเตี้ย ปลาทราย ปลาถิ่นหมา ปลาลิ้นหมู

กระเบนจูด ปลาจักผาน ปลากะพง เป็นต้น ทำให้ผู้ประกอบการต้องออกเรือไปหาสัตว์น้ำไกลขึ้น ต้นทุนการทำประมงสูงขึ้น และสัตว์น้ำที่เคยส่งโรงงานเพื่อผลิตอาหารสัตว์หลายชนิด ปัจจุบันกลายมาเป็นสัตว์น้ำขายให้คนบริโภค เช่น ปลาไร้กอดังที่ผู้ประกอบการให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยว่า “เมื่อก่อนไร้กอดไม่คัด ส่งโรงปลาได้เลย แต่ทุกวันนี้ราคาสัตว์น้ำตกต่ำ ปลาน้อยลง อะไรที่แพงกว่าปลาไก่แม้แต่บาทเดียวเราต้องคัดมาใส่ถัง” (Piya, Interview, November 24, 2019) เมื่อสัตว์น้ำลดลงทางออกอีกวิธีหนึ่งคือการนำเข้าสู่ตัวน้ำจากพม่า ทำให้ราคาสัตว์น้ำยิ่งตกต่ำลง

4. ภาวะทะเลมีเจ้าของ เรืออวนล้อมจับของผู้ประกอบการในจังหวัดระนองจะนำเรือไปทำการประมงบริเวณจังหวัดพังงา เพราะเรือมีศักยภาพการทำประมงสูงและบริเวณดังกล่าวมีสัตว์น้ำมากกว่า จากนั้นจะนำสัตว์น้ำที่จับได้ไปขายที่ท่าเทียบเรือประมงในอำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา และนำเรือกลับมาเทียบท่าที่ระนองในช่วงเรือหยุดทำการประมงที่เรียกว่า หยุดหางย เรืออวนล้อมจับแต่ละลำในทะเลอันดามันจะมีการวางซั้งห่างจากฝั่งอย่างน้อย 10 ไมล์ทะเล โดยซั้งทำจากหินวางรวมเป็นกองในทะเลเพื่อล่อให้ฝูงปลาไปอยู่ แล้วทำสัญลักษณ์ไว้บนซั้งแต่ละกอง เรืออวนล้อมจับลำอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของซั้งไม่สามารถเข้าไปจับสัตว์น้ำบริเวณนั้นได้ เสมือนเป็นการจับจองพื้นที่ทะเล และเมื่อเรือประมงประเภทอื่น เช่น เรืออวนลากแผ่นตะเฆ่ (ซึ่งในช่วงหลังจับสัตว์น้ำได้น้อยลงต้องออกไปทำประมงไกลขึ้น) แล่นผ่านบริเวณที่มีซั้งวางอยู่ อวนอาจได้รับความเสียหาย

5. ความขัดแย้งระหว่างเรือประมงพื้นบ้านกับเรือประมงพาณิชย์ มีสาเหตุ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก การลักลอบเข้าไปทำประมงในเขตของเรือประมงพื้นบ้านซึ่งเกิดขึ้นมานาน ในปัจจุบันคณะกรรมการประมงจังหวัดระนองห้ามเรือประมงพาณิชย์เข้ามาทำการประมงในเขต 3 ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง และ 1.6 ไมล์ทะเลจากชายเกาะ ปัญหานี้ลดลงเมื่อพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้เรือประมงพาณิชย์ที่มีขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป ติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือ ซึ่งจะส่งสัญญาณเตือนให้เจ้าหน้าที่รัฐรู้และสามารถเข้าทำการจับกุมได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการเข้ามาทำประมงในเขตของเรือประมงพื้นบ้านยังมีอยู่บ้าง เพราะกฎหมายกำหนดเส้นแบ่งเขตการทำประมงเป็นเส้นโค้ง แต่เรือประมงพาณิชย์วางพิกัดการเดินเรือเป็นเส้นตรง จึงอาจสุ่มเสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมายในฤดูมรสุม คลื่นลมแรงซึ่งเรือไม่สามารถออกไปทำการประมงไกลฝั่งได้มากนัก และยังมีเรือประมงพาณิชย์ขนาดต่ำกว่า 30 ตันกรอส ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือแอบลักลอบเข้ามาทำประมงภายในเขตของเรือประมงพื้นบ้าน

ประการที่สอง เดิมกฎหมายกำหนดให้เรือประมงพาณิชย์ทำการประมงห่างจากชายฝั่งและเกาะ 3,000 เมตร และไม่ได้มีการกำหนดเขตการทำประมงของเรือประมงพื้นบ้าน เรืออวนลากซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นเรือประมงพาณิชย์ประเภทหนึ่งและเรือประมงพื้นบ้านทำประมงในพื้นที่เดียวกันมานานเกิดเป็นความสัมพันธ์ถ้อยที่ถ้อย อาศัยช่วยเหลือกันหากเรือจมหรือเครื่องเรือเสียกลางทะเล ชาวประมงจะส่งสัญญาณเตือนให้เรืออวนลากเห็นเมื่อแล่นไปใกล้เครื่องมือของเรือประมงพื้นบ้าน เช่น ลอบปู ที่วางเอาไว้ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับอวนหรือหากเกิดเหตุสุดวิสัยที่เรืออวนลากเกี่ยวเครื่องมือของเรือประมงพื้นบ้านเสียหาย ก็มีการเจรจาจ่ายเงินเป็นค่าเสียหายหรือจ่ายเป็นน้ำมันในเรือแทน โดยเจ้าของเรืออวนลากให้เหตุผลว่า คิดถึงใจเขาใจเรา เขาประกอบอาชีพ เราก็ประกอบอาชีพ แต่ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้เรือประมงพื้นบ้านทำประมงในเขต 3 ไมล์ทะเลจากฝั่ง และ 1.6 ไมล์ทะเลจากเกาะ ถัดจากนั้นเป็นเขตของเรือประมงพาณิชย์ เมื่อกฎหมายกำหนดให้เรือประมงพื้นบ้านหลายประเภทเครื่องมือทำการประมงในพื้นที่เดียวกัน ทำให้ได้ทรัพยากรน้อยลงจึงออกไปทำประมงในเขตของเรือประมงพาณิชย์ หากเรืออวนลากเกี่ยวทำลายเครื่องมือของเรือประมงพื้นบ้าน การเจรจาก็ทำได้ยาก เจ้าของเรืออวนลากไม่ยอมชดใช้ค่าเสียหายเพราะถือว่าเรือประมงพื้นบ้านออกมาทำประมงในเขตของเรือประมงพาณิชย์ ฝ่ายเรือประมงพื้นบ้านก็มีการวางกับดักทำให้อวนของเรืออวนลากเสียหาย ก่อตัวเป็นความขัดแย้งขึ้นระหว่างทั้งสองฝ่าย

6. การจัดทำเอกสารในเรือประมง ที่ผ่านมาการประมงพาณิชย์ของไทยค่อนข้างเสรี การจัดทำเอกสารเพื่อทำประมงตามกฎหมายในแต่ละปีมีเพียงการต่อทะเบียนเรือกับกรมเจ้าท่าและออกญาบัตรกับสำนักงานประมงจังหวัด รัฐจึงแทบจะไม่ได้ข้อมูลด้านการประมงที่เป็นจริง แต่หลังจากรัฐบาลเข้ามาจัดการด้านประมงของประเทศอย่างจริงจังตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา การจัดทำเอกสารเป็นส่วนหนึ่งของการทำประมงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตั้งแต่การขอใบอนุญาตทำการประมง การต่อทะเบียนเรือ การขึ้นทะเบียนแรงงาน และเมื่อได้รับอนุญาตให้ออกทำการประมงได้แล้ว ผู้ประกอบการต้องจัดทำเอกสาร จำนวน 14 รายการ นำไปไว้ในเรือเพื่อให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ตรวจสอบ ทั้งที่เอกสารหลายรายการสามารถใช้แทนกันได้ เช่น หนังสือรับรองสัญชาติ (CI) จากประเทศต้นทาง ใบอนุญาตทำงาน (Work permit) ออกโดยกรมการจัดหางาน หนังสือคนประจำเรือ (Sea book) สำหรับเรือประมงออกโดยกรมเจ้าท่า เป็นต้น รวมถึงเอกสารหลายรายการเมื่อแจ้งเข้าระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้วจะต้องจัดทำเป็นเอกสารส่งให้เจ้าหน้าที่รัฐอีกครั้งหนึ่ง สาเหตุหนึ่งที่เอกสารมีจำนวนมากเพราะบางหน่วยงานทำงานซ้ำซ้อนกัน เช่น การทำงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกับสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค เรื่องคนทำงานในเรือ เนื่องจากกรมเจ้าท่ายังไม่ได้มีการปรับแก้พระราชกำหนดการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งบังคับใช้มาก่อนก่อตั้งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

อภิปรายผล

ปัญหาการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ปัญหาด้านแรงงาน ได้แก่ ต้นทุนและความเสี่ยงด้านแรงงานสูง การขาดแคลนแรงงาน การขาดช่วงการพัฒนาทักษะการทำงานประมง และปัญหาการทำประมงได้แก่ พื้นที่ทำการประมงน้อย การขาดข้อมูลเรือและเครื่องมือการทำประมง สัตว์น้ำลดลงและมีราคาตกต่ำ การจับจองพื้นที่ในทะเลที่เรียกว่า ภาวะทะเลมีเจ้าของ ความขัดแย้งระหว่างเรือประมงพาณิชย์กับเรือประมงพื้นบ้าน รวมถึงการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการประมงจำนวนมาก ซึ่งบางปัญหาเกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่ ได้แก่ ปัญหาพื้นที่ทำการประมงน้อย ในขณะที่บางปัญหาสอดคล้องกับพื้นที่อื่น ๆ ได้แก่ 1) ปัญหาสัตว์น้ำลดลง สอดคล้องกับงานวิจัยของ Ayles, Porta, and Clarke (2016, pp. 246-254) เรื่องการพัฒนารอบการจัดการประมงร่วมแบบบูรณาการรูปแบบใหม่สำหรับการประมงเชิงพาณิชย์ในทะเล Canadian Beaufort กล่าวว่า การทำการประมงพาณิชย์ส่งผลกระทบต่อสายพันธุ์ของสัตว์น้ำ สัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนม งานวิจัยของ Kaplan and Kite-Powell (2000, pp. 493-497) เรื่องความปลอดภัยทางทะเลและการจัดการประมง: ทศนคติของชาวประมงและความต้องการจัดการร่วมกล่าวถึงปัญหาการลดจำนวนของสต็อกปลา 2) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเรือประมงพาณิชย์กับเรือประมงพื้นบ้าน ถูกกล่าวถึงในงานวิจัยของ Islam and Berkes (2016, pp. 1-16) ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเรือประมงพาณิชย์ขนาดเล็กและเรือประมงพื้นบ้านที่ทำประมงอยู่ในพื้นที่เดียวกัน

ปัญหาการประมงพาณิชย์จังหวัดระนอง ที่นำเสนอไปข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า มีพัฒนาการไปในแต่ละช่วงเวลากล่าวคือ บางปัญหาสั่งสมมาเป็นเวลานาน เช่น การใช้แรงงานและเรือประมงผิดกฎหมาย การใช้เครื่องมือการทำประมงที่มีประสิทธิภาพสูงอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน ทำให้สัตว์น้ำลดลง และได้รับการแก้ไขเมื่อมีปัจจัยภายนอกเข้ามากระตุ้นจากทั้งรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ. 2014 ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ระบุว่าประเทศไทยมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้แรงงานเด็กและแรงงานผิดกฎหมาย รวมถึงมีการค้ามนุษย์ในกิจการประมง และใน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองไทยจากปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม รัฐบาลซึ่งมีอำนาจอย่างมาก ในเวลานั้นเข้ามาจัดการประมงอย่างจริงจัง ปัญหาการใช้แรงงาน

และเรือประมงผิดกฎหมายได้รับการแก้ไขแต่เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมาแทน เช่น ความขัดแย้งที่เกิดจากเรือประมงพื้นบ้านเข้าไปทำประมงในเขตของเรือประมงพาณิชย์ ความยุ่งยากของผู้ประกอบการในการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการประมงจำนวนมาก เป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาด้านการประมงเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ 1) ภาครัฐ ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย กฎหมายด้านการประมงเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ เรื่องความเป็นธรรมในการทำประมง และปกป้องทรัพยากรประมง เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการและคนที่ทำงานในภาคประมงพาณิชย์ มีความรู้เกี่ยวกับการทำประมงในพื้นที่ เป็นกลุ่มคนที่น่าทรัพยากรจำนวนมากมาใช้เพื่อสร้างรายได้ อาชีพ และเมื่อรัฐบาลเข้ามาจัดการประมงอย่างจริงจัง คนกลุ่มนี้ได้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ ได้แก่ ชาวประมงพื้นบ้าน มีความรู้เกี่ยวกับการทำประมงในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการทำประมงพาณิชย์ และนโยบายการจัดการประมงของรัฐ หากทั้ง 3 ภาคส่วนนี้ทำงานร่วมกันการแก้ไขปัญหาด้านการประมงในพื้นที่น่าจะทำได้ดียิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้พบประเด็นที่น่าสนใจซึ่งเป็นแนวทางนำมาสู่การวิเคราะห์เพื่อสร้างข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะทางนโยบาย การแก้ปัญหาค่าประมงมีความเกี่ยวข้องกับหลายมิติ ทั้งในด้านทรัพยากร บทบาทภาครัฐ ผู้ประกอบการและแรงงานในภาคประมง ภาคประมงพื้นบ้าน จึงต้องเริ่มจากการสร้างความสมดุลในกระบวนการหรือชุดความคิดที่นำมาสู่นโยบายการจัดการประมงซึ่งรัฐควรให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ความเป็นธรรม เท่าเทียม ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ใช้ทรัพยากรประมงร่วมกัน รายได้ทางเศรษฐกิจ ตลอดจนสวัสดิการและความปลอดภัยของคนทำงาน

2. ข้อเสนอแนะในเชิงการปฏิบัติ มีดังนี้

2.1 สมาคมประมงจังหวัด ควรมีการจัดประชุมผู้ประกอบการประมงอยู่เสมอเพื่อแจ้งข่าวสาร เช่น การปรับเปลี่ยนกฎหมายด้านการประมง ทำให้เกิดการพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปัญหาการทำประมง และแนวทางในการแก้ไข

2.2 เพื่อแก้ปัญหาค่าขาดแคลนแรงงาน ควรมีการสนับสนุนเทคโนโลยีการทำประมง เช่น นำเครื่องกลทุ่นแรงที่ใช้ระบบไฮดรอลิกจำพวกเครนและ Power block มาใช้ในเรืออวนล้อมจับซึ่งช่วยผ่อนแรงในการกู้เก็บอวน ทำให้ลดจำนวนคนทำงานในเรือประมงลง

2.3 ควรลดปริมาณเอกสารเกี่ยวกับการทำประมงลง โดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น เช่น สามารถตรวจสอบทะเบียนเรือจากการสแกนบาร์โค้ดที่ติดอยู่กับตัวเรือแทนทะเบียนเรือตัวจริง เพื่อป้องกันเอกสารสูญหาย เป็นต้น

2.4 ควรมีการลดขั้นตอนการจัดทำเอกสารของผู้ประกอบการ โดยปรับแก้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 285 เรื่องคนงานรับจ้างในเรือเดินทะเลที่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าก่อน ซึ่งเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกับการทำงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการทำวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหาค่าประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง ใช้กระบวนการวิจัยเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน

เอกสารอ้างอิง

- Ayles, B., Porta, L., & Clarke, R. M. (2016). Development of an integrated fisheries co-management framework for new and emerging commercial fisheries in the Canadian Beauport sea. *Marine Policy, 72*, 246-254.
- Fish Marketing Organization. (2018). *Stat of fisheries 2018*. Retrieved November 10, 2019, from http://www.fishmarket.co.th/index.php?option=com_content&view=category&id=44&Itemid=356 (In Thai)
- Food and Agriculture Organization. (2012). *The state of world fisheries and aquaculture in 2012*. Rome : United Nation.
- Food and Agriculture Organization. (2016). *The state of world fisheries and aquaculture in 2016: Contributing to food security and nutrition for all*. Rome : United Nation.
- Islam, D., & Berkes, F. (2016). Can small-scale commercial and subsistence fisheries co-exist? Lessons from an indigenous community in Northern Manitoba, Canada. *Maritime Studies, 15*(1), 1-16.
- Jakkapong. (2019, 1 November). *Interview*. (In Thai)
- Kaplan, I. M., & Kite-Powell, H. L. (2000). Safety at sea and fisheries management: Fishermen's attitudes and the need for co-management. *Marine Policy, 24*(6), 493-497.
- Office of Natural Resources and Environment Policy and Planning. (2018). *Catch Per Unit of Effort (CPUE) at the Gulf of Thailand and Andaman Sea*. Retrieved November 2019, from http://www.onep.go.th/env_data/2016/01_33/ (In Thai)
- Piya. (2019, 24 November). *Interview*. (In Thai)
- Ranong Fisheries Provincial Office. (2010). *Ranong fisheries provincial office of work report 2010*. Ranong: Author. (In Thai)
- Wicha. (2019, 26 August). *Interview*. (In Thai)

ผู้เขียนบทความ

นางสาวภาวิดา รังษี

ศาสตราจารย์ ดร.เศกสรรค์ ยงวนิชย์

นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
เลขที่ 123 หมู่ 16 ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง
อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002
E-mail: pawida_r@gmail.com
อาจารย์ที่ปรึกษาหลักวิทยานิพนธ์
อาจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น