

สรุปผลการสัมมนาการจัดการกำลังผลิตของการทำประมงทะเล

วชิรปราณี คล้ายทอง

เกวณิน หนูฤทธิ์

กรมประมงร่วมกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่อง “ การจัดการกำลังการผลิตของการทำประมงทะเล ” ระหว่างวันที่ 11-14 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรมโกลเด้นแซนด์ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากลยุทธ์ในการลดกำลังการผลิตและการจัดการประมงทะเลในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประมงอวนลาก อวนรุน และอวนปลากะตัก ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการ ชาวประมง อาจารย์มหาวิทยาลัย และองค์กรเอกชน (NGO) และผู้แทน FAO จำนวนประมาณ 80 คน ผลการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

1. วิวัฒนาการและการจัดการประมงทะเล

1.1 การประมงของไทยเป็นระบบเสรี (Open access) ไม่มีการควบคุมจำนวนเรือ/กองเรือ จึงทำให้เกิดปัญหาการเคลื่อนย้ายการทำประมงไปตามฤดูกาล การที่เรามีมาตรการปิดอ่าวในบางพื้นที่และบางจังหวัดนั้น เป็นการลดการลงแรงในพื้นที่ และเป็นผลให้การลงแรงกลับไปเพิ่มขึ้นในบางพื้นที่เนื่องจากการย้ายไปทำที่อื่น อย่างไรก็ตามการจัดการประมงโดยชุมชน แต่ก็ยังคงมีปัญหาเนื่องจากมีการจัดการเฉพาะเครื่องมือประมงเท่านั้น แต่ภาวะปัจจุบันเรือประมงมีจำนวนมากเกินไปจึงควรมาพิจารณาเกี่ยวกับการลงแรงประมง

1.2 สาเหตุที่การจัดการในปัจจุบันจะต้องพิจารณาเน้นไปที่การทำประมงอวนลาก อวนรุน และอวนปลากะตัก เนื่องจากเป็นเครื่องมือประมงที่ทำลายสัตว์น้ำ และมีผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำมาก เนื่องจากขนาดตาอวนที่ใช้มีขนาดเล็กมาก โดยอวนลากและอวนรุนมีขนาด 2.4 - 2.5 ซม. และอวนปลากะตักมีขนาดเพียง 0.6 ซม. สัตว์น้ำที่จับได้จากอวนรุน ร้อยละ 50 เป็นปลาเบ็ด ส่วนอวนลากก็เช่นเดียวกันร้อยละ 50 เป็นปลาเบ็ด และในสัดส่วนของปลาเบ็ดถึงร้อยละ 50 เป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่มีขนาดเล็ก

1.3 ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน เรายังขาดข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเรือและอาชีพที่แท้จริง จึงทำให้การประเมินศักยภาพการผลิตไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้มีการจัดการที่ไม่ถูกต้อง อีกทั้งกฎหมายยังมีการบังคับใช้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ ชาวประมงยังขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงทำให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างผู้ใช้ทรัพยากร และทรัพยากรมีการเสื่อมโทรมลงในที่สุด ดังนั้นจึงต้องมีการจัดการกำลังการผลิต

1.4 การบริหารจัดการกำลังแรงงานประมงที่ผ่านมายังดำเนินการไม่ได้ตามที่ควรจะเป็น จึงต้องมาพิจารณาว่า กระบวนการในการบริหารจัดการ และระเบียบต่าง ๆ มีเพียงพอหรือไม่ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือชาวประมงมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือไม่

1.5 การแก้ปัญหาในระยะยาว ไม่ควรมุ่งแต่ทรัพยากรประมงเท่านั้น ต้องมาพิจารณาในภาพรวมว่าทรัพยากรสัตว์น้ำ ทู่น (เรือประมง) และแรงงาน ถูกใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าหรือไม่ ทำให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุดหรือไม่ หากยังมีกำลังการผลิตส่วนเกินอยู่ ทั้งแรงงาน และทู่น จึงควรต้องลดลงเพื่อให้เกิดความสมดุล ซึ่งหมายถึง “การลดกำลังการผลิต” นั่นเอง

2. สภาพและประเด็นปัญหา

2.1 ทรัพยากรประมง

- อัตราการจับ (CPUE) ลดลงอย่างต่อเนื่อง
- องค์ประกอบสัตว์น้ำ (ชนิด / ขนาด) ขนาดเล็กลง และจำนวนชนิดสัตว์น้ำลดลง

2.2 ขนาดการลงทุนเกินความเหมาะสม

3. นโยบายประมงแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการลดกำลังการผลิต

3.1 เร่งรัดการจดทะเบียนเกษตรกรประมง เพื่อควบคุมจำนวนเกษตรกรประมง โดยใช้แรงจูงใจและการให้สิทธิประโยชน์

3.2 ควบคุมการทำประมงให้เหมาะสมกับปริมาณสัตว์น้ำ

3.3 สร้างทางเลือกประกอบอาชีพใหม่แก่เกษตรกรประมง เพื่อสร้างงานและเพิ่มรายได้

3.4 สร้างแรงจูงใจให้ชาวประมงปรับเปลี่ยนเครื่องมือ วิธีการทำประมงที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ และทำประมงอย่างรับผิดชอบ

3.5 เร่งรัดให้มีการกำหนดเขตทำการประมงให้เหมาะสม และสอดคล้องกับทรัพยากรประมง

4. ข้อผูกพันและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการลดกำลังผลิตประมง

4.1 จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (1995 Code of Conduct for Responsible Fisheries) ได้กำหนดให้รัฐบาลนำมาตรการจำกัดกำลังแรงงานประมงที่มากเกินไป รวมทั้งรักษาระดับการจัดกำลังแรงงานประมง ให้สอดคล้องกับปริมาณทรัพยากร เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

4.2 แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการจัดการกำลังผลิตของการทำการประมง (1999 International Plan of Action for Management of Fishing Capacity) ได้กำหนดให้มีการลดกำลังการผลิตเป็นไปโดยสมัครใจ โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

1) การจัดการกำลังการผลิตทางด้านประมงให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ในลักษณะโปร่งใส เท่าเทียมกัน และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายในปี 2003 หรือ อย่างช้าไม่เกินปี 2005

2) รัฐและองค์กรประมงในภูมิภาคที่มีปัญหาการทำประมงมากเกินไป (Overfishing) การดำเนินการในระยะแรก ควรควบคุมระดับกำลังการผลิตก่อน หลังจากนั้นค่อยลดจำนวนกำลังผลิต

4.3 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (1992 Convention on Bio-diversity) ได้กำหนดให้ลดกำลังการผลิตประมงเพื่อให้คงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพของชนิดพันธุ์สัตว์ทะเล

5.สรุปแนวทางการจัดการกำลังผลิตประมงทะเล

5.1 การควบคุมจำนวนเรือประมง

1) นำเรือประมงที่ไม่มีอาชญาบัตรเข้าสู่ระบบครั้งสุดท้าย โดยใช้ฐานข้อมูลที่สำรวจเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2546

2) ตรวจสอบอาชญาบัตรเรือประมงทั้งหมด หากพบว่าไม่มีจะต้องถูกปรับ

3) หลังจากพ้นระยะเวลาที่กำหนด เรือที่ฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษตามขนาดเรือ เช่น จ่ายค่าปรับตามขนาดเรือ ริบ และทำลายเครื่องมือและเรือประมง

4) การประมงที่ไม่ตรงกับที่แจ้งไว้ในอาชญาบัตร ให้ริบใบอาชญาบัตรและยึดเรือ และเครื่องมือประมง

5) ห้ามต่อเรือประมงใหม่ทุกประเภทเครื่องมือ ในกรณีการต่อเรือใหม่เพื่อทดแทนเรือเก่า รวมทั้งเรือเพื่อใช้ในกิจการอื่นๆ จะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการระดับจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วย กรรมการขนส่งทางน้ำฯ อุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมประมงท้องถิ่น กรมประมง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.2 การควบคุมประสิทธิภาพการทำประมง

การควบคุมประสิทธิภาพการทำประมงหลังการควบคุมจำนวนเรือ เป็นการดำเนินการเพื่อกคงไว้ซึ่งการลงแรงประมงให้อยู่ในระดับเดิม การควบคุมประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

1) ขนาดเรือและเครื่องมือประมง

2) ขนาดกำลังเครื่องยนต์

3) ขนาดตาอวน

5.3 การควบคุมพื้นที่ทำการประมงโดยการกำหนดเขตทำการประมง

1) การประมงอวนลากแผ่นตะเภาทำประมงนอกเขต 3,000 เมตร และให้อวนลากคู่ทำการประมงนอกเขต 6,000 เมตร นับจากฝั่งและพื้นที่ควบคุมตามประกาศอื่นๆ

2) การประมงอวนรุนทำประมงนอกเขต 3,000 เมตร ยกเว้นอวนซ้อนเคยให้ทำการประมงในเขต 3,000 เมตร โดยกรมประมงกำหนดเงื่อนไข เช่น ฤดูกาล ขนาดเรือ คันรุน และเครื่องยนต์

3) การประมงอวนครอบ ซ้อน ยก ปลากระตัก ครอบคลุมแสงไฟล่อ ขนาดความยาวเรือน้อยกว่า 14 เมตร ทำการประมงนอกเขต 3 ไมล์ทะเล ยกเว้นจังหวัดสงขลา ให้ทำการประมง 5 ไมล์ทะเล และเรือขนาดยาวกว่า 16 เมตร ทำนอก 15 ไมล์ทะเล

5.4 การลดจำนวนเรือประมง

- 1) การออกจากอาชีพประมงจะต้องเป็นไปตามความสมัครใจ
- 2) รัฐต้องสร้างแรงจูงใจ
- 3) ใช้มาตรการตามกฎหมาย ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด
- 4) การซื้อเรือคืน อาจใช้จากแหล่งเงินทุน ดังนี้
 - (1) ค่า Premium ส่งออกสินค้าประมง
 - (2) งบจัดสร้างปะการังเทียม
 - (3) ภาษีรายได้จากการขายสัตว์น้ำที่เพิ่มขึ้น
 - (4) เก็บค่าธรรมเนียมการใช้เครื่องมือเพิ่มขึ้น

5.5 การจัดทำระบบการเก็บข้อมูลปริมาณสัตว์น้ำ

- 1) สำรวจและเก็บข้อมูลองค์ประกอบสัตว์น้ำ (เรือประมงปลากระตัก)
- 2) บันทึกข้อมูลปริมาณการจับสัตว์น้ำ (เรือประมงปลากระตัก)
- 3) ให้จัดทำสมุดบันทึกการจับสัตว์น้ำ
- 4) สร้างจิตสำนึกให้ชาวประมงเพื่อความสำคัญในการการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการจัดการ

การกำลังการผลิต

5.6 การกำกับดูแลการทำประมง

- 1) การติดตาม
- 2) การควบคุม
- 3) การเฝ้าระวัง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทหารเรือ สหกรณ์ประมง เป็นต้น จะต้องเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจสอบ และการใช้เทคโนโลยีช่วยสนับสนุน

5.7 การวิจัย

เพื่อให้การจัดการกำลังผลิตประมงให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากที่สุด จำเป็นต้องมีการวิจัยในสาขาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1) ด้านทรัพยากรสัตว์น้ำ
- 2) ด้านสังคม
- 3) ด้านเศรษฐกิจ
- 4) ด้านการการเมือง

5.8 การติดตามและประเมินผล

การติดตามและประเมินผลระหว่างและหลังการดำเนินจัดการกำลังการผลิตประมง มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) นำเสนอผลจากมาตรการลดกำลังการผลิตต่อผู้บริหารระดับสูง
- 2) ประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติตามมาตรการจัดการกำลังการผลิตต่อสาธารณชน
- 3) ปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

6. ข้อคิดเห็นจากผู้แทนองค์การอาหารและเกษตรแห่งชาติ (FAO)

ปัญหาทรัพยากรประมงที่มีปริมาณสัตว์น้ำน้อยมีปัญหากันทั่วโลก การขยายการทำประมงไปนอกน่านน้ำเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมทรัพยากรประมงในน่านน้ำ และในขณะเดียวกันทางรัฐบาลควรส่งเสริมให้ขยายการทำประมงออกสู่น่านน้ำสากลมากขึ้น ซึ่งจัดเป็นแผนบริหารจัดการประมงส่วนหนึ่งของ FAO ที่ขอให้รัฐบาลประเทศต่างๆ มีข้อตกลงร่วมกันในการทำประมง คือ อนุญาตให้ทำประมงในแหล่งประมงที่ยังไม่ได้มีการแสวงหามากเกินไป หรือยังมีทรัพยากรประมงสมบูรณ์อยู่ หรือมีขีดความสามารถในการนำทรัพยากรประมงมาใช้ยังน้อยอยู่

ปัจจุบันการทำประมงน่านน้ำของประเทศต่างๆ ทั่วโลกแล้ว มีโอกาสน้อยมากที่จะขยายการทำประมงออกไปอีกประเทศหนึ่ง สิ่งสำคัญที่ควรทำ คือ การทำการประมงให้สอดคล้องกับทรัพยากรประมงที่มีอยู่ ถึงแม้ประเทศไทยจะได้รับสัมปทานการทำประมงกับประเทศเพื่อนบ้านก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากภาครัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน

ความพยายามในการลดและการจัดการกำลังผลิตของการทำประมงทะเลของประเทศต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จ ส่วนใหญ่เป็นการประมงที่มีพื้นฐานจากการให้สิทธิการจับปลาหรือสิทธิการใช้

ทรัพยากร สิทธิในการใช้ทรัพยากรจำเป็นต้องมีระบบกระจายชัดเจนว่าใครเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จับปลาได้ หรือไม่อนุญาตให้จับปลา จับได้ในเขตใด จับได้ปริมาณมากน้อยเท่าไร และอาจจะมีการโอนสิทธิการจับปลาได้ ควรเปิดเสรีการเข้ามาทำการประมง พร้อมทั้งไม่จำกัดเสรีภาพการประกอบอาชีพอื่นด้วย

มาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ในการลดและการจัดการกำลังผลิต เช่น การกำหนดเขตปิดพื้นที่บางส่วนหรือบางฤดูกาล ล้วนเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทั้งสิ้น แต่มาตรการต่างๆ ควรอยู่ภายใต้เงื่อนไขทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับข้อกำหนดต่างๆ เช่น เรื่องจรรยาบรรณ แผนปฏิบัติการของประเทศต่างๆ แผนงานต้องดำเนินการไปสู่แนวทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ และเกิดผลสำเร็จ ทั้งนี้ทาง FAO จะเฝ้าอำนวยความสะดวกต่างๆ ต่อประเทศไทย เช่น เงินสนับสนุนการสัมมนา และการวิจัยโครงการต่างๆ