

วิเคราะห์การกำหนดนโยบายประมงปลากะตัก

ปัญหาความขัดแย้งในการทำประมงปลากะตักที่ผ่านมา แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงว่าปลากะตักเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการบริโภคผลิตภัณฑ์จากปลากะตักในปริมาณสูงและเป็นสินค้าส่งออกที่มีมูลค่ามาก ทำให้มีการพัฒนาวิธีการทำประมงปลากะตักเพื่อให้สามารถจับปลากะตักได้เป็นจำนวนมาก มีการพัฒนาเครื่องมือจับปลากะตักแบบใช้แสงไฟล่อ ใช้เรือขนาดใหญ่และใช้วนที่มีขนาดตาดิ่งมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการขยายพื้นที่แหล่งจับปลากะตักออกไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายกองเรือไปทำการประมงในแหล่งอื่นๆตามฤดูกาลของลมมรสุม การขยายแหล่งทำการประมงของเรือปลากะตักต่างถิ่น ประกอบกับเรือท้องถิ่นบางส่วนเปลี่ยนเครื่องมือเพื่อทำประมงปลากะตัก ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการทำประมงระหว่างชาวประมงปลากะตักด้วยกันที่ใช้เครื่องมือต่างชนิดกัน โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งกับกลุ่มประมงพื้นบ้านที่ทำการประมงขนาดเล็ก

ตั้งแต่เกิดปัญหาความขัดแย้งในการทำประมง มีการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นจำนวนมาก ในช่วงปี พ.ศ.2524-2535 ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะได้รับการแก้ไขไปในทางที่ดีขึ้น แต่หลังจากนั้นคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา ถึงแม้จะมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตัก แต่นโยบายเหล่านั้นนอกจากนโยบายยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้แล้ว นโยบายบางเรื่องเองกลับเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง เมื่อระยะเวลาผ่านไปนานขึ้นโดยนโยบายไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งก็เริ่มมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหามากขึ้น และปัญหาก็มีระดับความซับซ้อนเพิ่มขึ้นจากความขัดแย้งในการทำประมงในพื้นที่ชายฝั่งกลายมาเป็นปัญหาระดับชาติที่มีประเด็นต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก เช่น เรื่องของคุณค่าทรัพยากรชายฝั่งที่ถูกทำลาย เรื่องผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย หรือเรื่องของเศรษฐกิจการส่งออกที่ทำรายได้ให้กับประเทศที่ต้องพึ่งพิงอุตสาหกรรมประมงปลากะตัก ฯลฯ

ความซับซ้อนของปัญหาและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งดังกล่าวทำให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Policy Making) เนื่องจากปัญหานี้เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงจะพบว่า วิธีการทำประมงโดยใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าดังกล่าวแม้จะช่วยให้จับปลากะตักได้เป็นจำนวนมาก อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุดิบปลากะตัก

เช่น โรงงานน้ำปลา ธุรกิจปลากะตักตากแห้ง และธุรกิจที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนหนึ่งมีการเจริญเติบโต และขยายตัว ก่อให้เกิดการจ้างงานและทำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมากจากการส่งออก แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ทำลายทรัพยากรประมงทะเลและก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบกับชาวประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นชาวประมงส่วนใหญ่อย่างรุนแรง แต่รัฐก็ยังคงอนุญาตให้เรือปั่นไฟทำการประมงได้ต่อไป นโยบายหรือมาตรการต่างๆที่รัฐนำมาใช้แก้ปัญหาเช่น การตั้งคณะกรรมการศึกษาข้อเท็จจริงหรือการแบ่งเขตการทำประมงนั้น นอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้แล้วยังปรากฏว่าเกิดประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม

การพิจารณาการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับความขัดแย้งในการทำประมงปลากะตักที่เกิดขึ้นเป็นการพยายามวิเคราะห์ที่ปัญหาในกรอบของการกำหนดนโยบายที่ยึดหลักเหตุผล ภายใต้อะไร ประเด็นสำคัญสองประเด็นคือ

1. การกำหนดนโยบายจะมุ่งให้สังคมได้รับผลประโยชน์มากกว่าต้นทุน
2. รัฐบาลหรือผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย จะเลือกข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายที่สังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์ตอบแทนสูงสุด

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเรื่องกลุ่มผลักดันทางการเมืองและเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เป็นแนวคิดเสริมในการวิเคราะห์ปัญหา

ในการที่จะแสดงให้เห็นปัญหาของนโยบายที่กำหนดขึ้นมาโดยสังคมไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนต่างๆทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมหรือสิ่งแวดล้อมที่เสียไปมีค่ามากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญกับทรัพยากรปลากะตักในฐานะเป็นที่มาของรายได้ทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและผลประโยชน์โดยเฉพาะกลุ่มทุนเป็นอันดับแรก ส่วนปัญหาจากการใช้ประโยชน์และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในระยะยาวรัฐให้ความสำคัญในอันดับรองลงไป ในการพิสูจน์ถึงปัญหาดังกล่าวมีสมมติฐานในการศึกษาคือ การกำหนดนโยบายประมงที่เกี่ยวข้องกับปลากะตักตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเหตุผลมากน้อยแค่ไหน โดยมีประเด็นในการพิจารณาดังนี้

1. บทบาทรัฐต่อประมงทะเล เพื่อต้องการแสดงให้เห็นภาพรวมของบทบาทรัฐในฐานะผู้กำหนดและวางแนวทางการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงทะเลและทรัพยากรปลากะตัก และพิจารณาดูว่ากระบวนการทางเศรษฐกิจและการเมืองมีส่วนในการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์จากปลากะตักอย่างไร

2. การกำหนดนโยบายประมงปลากะตัก เพื่ออธิบายให้เห็นกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้น โดยเริ่มต้นจากการผลักดันข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่ายคือประมงพื้นบ้านและประมงปลา

กะตักเชิงพาณิชย์ว่ามีการผลักดันหรือวิธีการอย่างไร ต่อมาเมื่อข้อเรียกร้องของแต่ละกลุ่มเข้าสู่บริบทการกำหนดและการตัดสินใจทางการเมือง รัฐมีบทบาท ทำที่หรือการดำเนินการอย่างไรต่อข้อเรียกร้องเหล่านั้น เช่นการเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจ เป็นต้น

3. แนวคิดการกำหนดนโยบาย ต้องการที่จะชี้ให้เห็นถึงแนวคิดเบื้องหลังของการกำหนดนโยบายว่าแท้จริงแล้วนโยบายเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตักที่กำหนดขึ้นมาเช่น ประกาศกระทรวงเกษตรฯ มติกรมประมง ประกาศจังหวัด ตั้งอยู่บนแนวคิดอะไรเป็นสำคัญ มีเป้าหมายที่แท้จริงอย่างไร

4. ความล้มเหลวของระบบกฎหมายและการละเลยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดนโยบายและการจัดการทรัพยากร เพื่อแสดงให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายที่ผ่านมารัฐตระหนักถึงประสิทธิภาพของกฎหมายและกระบวนการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการทรัพยากรปลากะตักมากน้อยเพียงไร นอกจากนี้รัฐให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนประมงมากน้อยแค่ไหนในการจัดการทรัพยากรของชุมชน

5. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย เปรียบเทียบให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดจากนโยบายทั้งในแง่บวกและลบว่า มีกลุ่มไหนได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์อย่างไร ผลกระทบที่เกิดขึ้นกระทบกับแต่ละกลุ่มมากน้อยแค่ไหน

4.1 บทบาทรัฐต่อประมงทะเล

การทำประมงของไทยในช่วงทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วมีการจับสัตว์น้ำและการแปรรูปผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำได้ขยายเพิ่มขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดสัตว์น้ำที่ขยายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากการขยายตัวของประชากรและความเจริญทางเศรษฐกิจ ตลอดจนความต้องการบริโภคสัตว์น้ำทะเลในต่างประเทศและภายในประเทศเพิ่มขึ้นและความต้องการแสวงหาเงินตราเข้าประเทศ ระบบการคมนาคมขนส่งที่ดีขึ้น และการพัฒนาเทคนิคการจับสัตว์น้ำทำให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับทรัพยากรและการประมงทะเลคือ รัฐมีนโยบายให้ความสำคัญกับการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเกษตรทุกชนิด จึงเป็นเหตุให้รัฐเริ่มพัฒนาการใช้ประโยชน์จากสัตว์ทะเลอย่างจริงจัง ปัจจัยต่างๆเหล่านี้ส่งผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจการประมงทะเล มีการลงทุนในอุตสาหกรรมประมงเพิ่มขึ้นเช่น การพัฒนาและปรับปรุงเทคนิควิธีการจับสัตว์น้ำ การแปรรูปและการตลาด ตลอดจนการตั้งองค์การธุรกิจต่างๆ

เป็นต้น¹ สภาพการณ์ดังกล่าวได้เริ่มเกิดขึ้นเมื่อมีการบรรจุแผนพัฒนาการประมงไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก (พ.ศ.2504 – 2509) โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการประมงเช่น การให้ชาวประมงกู้ยืมเงินทุนไปขยายกิจการ การบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ เพื่อขยายปริมาณสัตว์น้ำให้เพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะให้ชาวประมงจับได้มากขึ้นตามความต้องการของตลาด²

หลังจากได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาการประมง ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการทำการประมงเช่น การขยายตัวของตลาดส่งออกและความต้องการสัตว์น้ำในต่างประเทศ การช่วยเหลือของรัฐบาล และองค์การระหว่างประเทศ การลงทุนของภาคเอกชนในอุตสาหกรรมประมงในบริเวณต่างๆ ความพร้อมด้านเทคโนโลยี และการเติบโตของกลุ่มทุนธุรกิจภายในประเทศ และการสนับสนุนจากภาครัฐ³ ได้ทำให้อุตสาหกรรมประมงทะเลไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และรวดเร็วนับตั้งแต่ปี 2503 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมและสนับสนุนของรัฐในสองด้านหลักคือ การส่งเสริมการใช้เครื่องมือประมงอวนลาก และการสำรวจค้นหาแหล่งทำประมงโดยสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนทำการประมงมากขึ้น⁴ ส่งผลให้เกิดการตื่นตัวและการขยายตัวในการทำการประมงอวนลากอย่างกว้างขวาง จำนวนเรือประมง

¹ประกาศ ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, "ชบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้: สัมภาษณ์ชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน," เอกสารประกอบการสัมมนารายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. โดย ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร "พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2543" 22-23 มีนาคม 2543. ณ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เอกสารไมตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 10.

²สมลักษณ์ ไตสกุล, "อุตสาหกรรมประมงไทย." จุลสารธนาคารกรุงเทพ (กรกฎาคม-กันยายน 2521): 4.

³วัฒนา สุกัณศีล, "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลในภาคใต้," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรสถานการณ์ในประเทศไทย. อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 535.

⁴ประกาศ ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, "ชบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้: สัมภาษณ์ชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน," เอกสารประกอบการสัมมนารายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. โดย ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร "พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2543" 22-23 มีนาคม 2543, หน้า 12.

โดยรวมเพิ่มขึ้นมากอย่างรวดเร็ว⁵ ต่อมาเมื่อเรือประมงเฉพาะที่ติดเครื่องยนต์ที่จุดทะเบียนกับกรมเจ้าท่า จากปี 2500 ที่มีเพียง 1,769 ลำ เพิ่มขึ้นเป็น 5,136 ลำ ในปี 2507 และอีก 3 ปีต่อมามีจำนวนถึง 19,047 ลำ โดยมีอวนลากเป็นเครื่องมือประมงที่ใช้มากที่สุด เช่นเดียวกับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ก็เป็นของเรือประมงอวนลากมากที่สุด เมื่อเทียบกับเครื่องมือชนิดอื่น

นอกจากมาตรการการส่งเสริมการทำประมงด้วยเครื่องมืออวนลาก และการสำรวจหาแหล่งประมงแล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินการพัฒนากิจการอุตสาหกรรมประมงในแง่อื่นๆด้วย เพื่อกระตุ้นความสนใจของนักลงทุนให้หันมาลงทุนประกอบกิจการมากขึ้นเช่น การส่งเสริมการทำประมงน้ำลึกของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) การสร้างท่าเทียบเรือขนาดใหญ่ตามจังหวัดชายทะเลสำคัญ รวมทั้งการสนับสนุนในทางวิชาการเช่น การทดลองปรับปรุงวิธีการรักษาคุณภาพสัตว์น้ำ การทดลองส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆเช่น ถนนสายสำคัญได้แก่ การสร้างถนนสุขุมวิทและถนนเพชรเกษม ที่เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการที่ทำให้อุตสาหกรรมประมงขยายตัวเร็วขึ้น⁶

การเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลานี้ชี้ให้เห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการทำประมงแบบยังชีพ มาสู่การประมงพาณิชย์ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้จะช่วยสนองความต้องการบริโภคภายในประเทศแล้ว ผลผลิตที่ได้จากอุตสาหกรรมประมงยังเป็นสินค้าส่งออกที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศถึงปีละ 2,000 ล้านบาท นับเป็นรายได้มากเป็นอันดับสองรองจากเกษตรกรรม หรืออยู่ในอันดับที่ 7 ของรายได้จากการส่งออกทั้งหมด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อๆมา จึงมีเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิตให้ทันกับการเพิ่มของประชากร และส่งเป็นสินค้าออกไปยังตลาดต่างประเทศ เนื่องจากรัฐบาลตระหนักว่าอุตสาหกรรมประมงก่อให้เกิดการพัฒนา และแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่แล้วมาใช้ให้เกิดประโยชน์และมี

⁵สุมน เสวกวรรณ, เอกสารภูมิศาสตร์ประเทศไทยชุดที่ 3 (สภาพเศรษฐกิจ) การประมง (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติ, ม.ป.ป.), หน้า 15-16.

⁶บุญเลิศ ผาสุก, "การประมงทะเลในน่านน้ำไทย," ใน อนาคตประมงไทย: รายงานผลการสัมมนาภาครัฐบาลและภาคเอกชน 4-6 มิถุนายน 2530. (กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาการประมงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2530), หน้า 140-142.

ความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ เพราะปีหนึ่งๆสินค้าประเภทสัตว์น้ำสามารถทำเงินเข้าประเทศเป็นมูลค่านับพันล้านบาท⁷

นโยบาย มาตรการแทรกแซง และการพัฒนาการประมงที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาี้ มีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นและสนับสนุน การทำประมงพาณิชย์และอุตสาหกรรมประมงเช่น การพัฒนาประสิทธิภาพการทำประมง การสำรวจแหล่งทำการประมง การส่งเสริมให้คำแนะนำด้านเทคนิค การสร้างระบบสาธารณูปโภคต่างๆเป็นต้น เพื่อปรับให้การประมงสามารถตอบสนองความต้องการของตลาดโลก⁸

บทบาทรัฐในการสนับสนุนกิจการประมงในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) และฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการระดมทรัพยากรของประเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อขยายผลผลิตและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ การประมงทะเลประสบความสำเร็จเกินเป้าหมายที่ตั้งไว้คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายในการเพิ่มปริมาณการผลิต โดยดำเนินนโยบายในด้าน การพัฒนาประมงเช่น การส่งเสริมความรู้ทางวิชาการเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตสัตว์น้ำ ส่งเสริมการทำประมง จัดหาแหล่งทุนกู้ยืมให้แก่ชาวประมง เป็นต้น หลังจากสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ผลผลิตที่ตั้งเป้าว่าเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 10 กลับเพิ่มขึ้นเกินเป้าหมาย ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ในปี 2509 มีปริมาณ 720,082 ตัน หรือเกินกว่าร้อยละ 80 ผลผลิตสัตว์น้ำที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ทำให้อุตสาหกรรมสัตว์น้ำขยายตัวโดยเฉพาะการส่งออกเช่น ในปี 2502 การส่งออกมีมูลค่า 30 ล้านบาท ขาดดุล 66 ล้านบาท ต่อมาปี 2509 มีมูลค่าการส่งออก 235 ล้านบาท และเกินดุลถึง 171 ล้านบาท⁹

⁷สมลักษณ์ ไตสกุล, "อุตสาหกรรมประมงไทย," จุลสารธนาคารกรุงเทพ, หน้า 4.

⁸สันติ จีระพันธ์, "ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมเรื่อง สิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 146.

⁹บุญเลิศ ผาสุก, "การประมงทะเลในน่านน้ำไทย," ใน อนาคตประมงไทย:รายงานผลการสัมมนาภาครัฐบาลและภาคเอกชน 4-6 มิถุนายน 2530, หน้า 478-480.

ความสำเร็จจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ที่มีการพัฒนาได้เกินเป้าหมาย ทำให้มีการแก้ไข และปรับปรุงแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อมาโดยเน้นการพัฒนาประมงทะเลเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ และส่งออก เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ผลผลิตทางการประมงเพิ่มสูงเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนด มีปริมาณการจับสัตว์น้ำสูงถึง 1,587.007 ตัน เป็นสัตว์น้ำทะเล 1,470.29 ตัน เกินกว่าเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ถึงร้อยละ 85 มีมูลค่าการส่งออก 498 ล้านบาท หรือเกินดุล 415 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นผลผลิตสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงอวนลาก ส่วนผลผลิตปลาผิวน้ำยังไม่เพิ่มมากนัก¹⁰

ผลของการสนับสนุนอุตสาหกรรมประมงของรัฐส่งผลให้จำนวนเรืออวนลากเพิ่มมากขึ้น ชนิดและปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่มขึ้นมากและหลากหลายชนิดทั้ง ปลาผิวน้ำ ปลาหน้าดิน ปลาเบ็ด ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการประมงหลายประเภทเช่น การผลิตปลาป่น อุตสาหกรรมผลิตและแปรรูปอาหารทะเล อุตสาหกรรมผลิตน้ำปลา เป็นต้น ส่งผลให้ประเทศไทยมีอัตราการส่งออกสัตว์น้ำที่สูงติดอันดับต้นๆของโลก การเติบโตนี้ทำให้สัตว์น้ำเช่น กุ้ง หอย ปู ซึ่งเคยเป็นสัตว์น้ำที่ไม่มีราคาในอดีตกลายเป็นที่ต้องการและมีราคาขายสูง ในหมู่บ้านตามชายฝั่งทะเลหรือตามเกาะต่างๆเริ่มมีการเกิดขึ้นของแปปลาหรือเก้าแก่แปปลา ซึ่งทำหน้าที่เป็นพ่อค้าคนกลางรับซื้อสินค้าสัตว์น้ำจากชาวบ้านเพื่อส่งขายให้ตลาดภายนอก ที่สำคัญแพเหล่านี้ยังทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นหรือร่วมออกทุนกับชาวบ้านเช่น การสร้างเรือ ซื้อเครื่องยนต์เรือและเครื่องมือประมงต่างๆ

ผลกระทบในด้านลบที่เริ่มปรากฏเห็นได้ชัดควบคู่ไปกับการพัฒนาประมงทะเลคือ สภาวะความเสื่อมโทรมของทรัพยากร รัฐเริ่มตระหนักถึงปัญหาและหาทางแก้ไขด้วยวิธีการต่างๆเช่น การดำเนินการลดการใช้เครื่องมือประมงที่มีศักยภาพในการทำลายสัตว์น้ำสูงได้แก่ ร้ว ไช้มา น โพงพาง ใปีะ รวมทั้งการหาแหล่งประมงใหม่¹¹ แต่การดำเนินการของรัฐต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำดังกล่าว ไม่ได้เน้นที่การจำกัดปริมาณการทำประมงหรือจำนวนเรือประมงอวนลาก แต่เป็น

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ ทศพร วงศ์รัตน์, "ทรัพยากรประมงทะเลของไทย," ใน การอนุรักษ์ธรรมชาติในประเทศไทย ในแง่การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ. วัชชัย สันติสุข และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สยามสมาคม, 2528), หน้า 68-69.

การพยายามทำให้ธุรกิจอุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างราบรื่น และจับสัตว์น้ำให้ได้ปริมาณมากอย่างต่อเนื่องเป็นสำคัญ¹²

ดังจะเห็นได้ภายหลังจากปี 2515 หรือหลังจากที่เข้าสู่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 แนวนโยบายของแผนพัฒนาฉบับนี้ วัตถุประสงค์หลักคือปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ขยายขีดความสามารถของการผลิตและเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้น โดยรัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างต่อเนื่องในฐานะปัจจัยที่ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นทรัพยากรที่มีศักยภาพสูงในการแก้ไขปัญหาขาดดุลการค้ากับต่างประเทศ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 กำหนดเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำในปีสุดท้ายของแผนต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 ของปีสุดท้ายของแผนก่อนหน้า เนื่องจากเป็นแหล่งรายได้เข้าประเทศที่สำคัญ และมีมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นทุกปี ในช่วงเวลาดังกล่าวทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลถูกมองว่า มีความแตกต่างจากทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นไม่ต้องเผชิญกับความเสียหายเสื่อมโทรม ดังที่เกิดขึ้นกับการส่งออกพืชเศรษฐกิจชนิดต่างๆ ที่ต้องมีการถางป่าเพื่อทำการเพาะปลูก เนื่องจากสัตว์น้ำเป็นทรัพยากรที่คืนรูปได้ สามารถสร้างทดแทนขึ้นมาใหม่ได้ด้วยตนเอง และเมื่อสัตว์น้ำชนิดใดลดลงก็มักจะมีสัตว์น้ำชนิดอื่นเพิ่มเข้ามาแทนที่¹³

ผลของการพัฒนาประมงทะเลที่ดำเนินมาถึงช่วงเวลานี้ได้สร้างผลกระทบและผลักดันให้มีการทำประมงสูงขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในด้านจำนวนเรือ เครื่องมือประมง และระดับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำเกินศักยภาพการผลิตของทรัพยากรที่ประเมินไว้ ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ขยายตัวจนเกินขีดความต้องการของประเทศตั้งแต่ปี 2517 สภาวะดังกล่าวได้ทำให้รัฐเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาหันไปมุ่งเน้นการส่งออกสินค้าและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเช่น การแนะนำและเผยแพร่วิธีการแปรรูป การยกเว้นภาษี การตั้งกำแพงภาษีสินค้าต่างประเทศ และการลดหย่อนภาษีนำเข้าอุปกรณ์สำหรับโรงงานแปรรูป¹⁴ ซึ่งทำให้จำนวนอุตสาหกรรมและโรงงานเกี่ยวกับการประมง

¹²ชลิตา บัณฑุงศ์, หัวโทง : พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน (กรุงเทพฯ: โครงการความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน, 2543), หน้า 35.

¹³เรื่องเดียวกัน.

¹⁴วิวัฒนา สุกัณศีล, "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลในภาคใต้," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรสถานการณ์ในประเทศไทย, หน้า 535.

เช่น โรงงานแช่แข็ง ห้องเย็น โรงงานแปรรูปและบรรจุกระป๋อง ขยายตัวเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับปริมาณ และมูลค่าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำส่งออกมากขึ้น

หลังจากปี 2524 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่มีปัญหาทางประมงเกิดขึ้นเช่น ปัญหาของทรัพยากร สัตว์น้ำลดลง ปัญหาในการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านทำให้กองเรือ ประมงไทยที่มีจำนวนมากเริ่มประสบปัญหาเพราะมีพื้นที่ในการทำประมงน้อยลง ทางรัฐก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ทำให้การทำประมงลดจำนวนลง เรือที่มีขนาดใหญ่จึงสักลอบเข้าไปทำการ ประมงในเขตเพื่อนบ้าน ส่วนเรือประมงขนาดเล็กก็เข้ามาลักลอบเข้ามาทำการประมงในเขตหวง ห้ามต่างๆ รวมถึงการปรับตัวด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำเช่น การลดขนาดตาอวน ก้นถุง การปรับตัวของเรืออวนลากดังกล่าวจะส่งผลและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวประมงพื้น บ้าน เศรษฐกิจการประมงในช่วงนี้ไม่ว่าจะเป็นกิจการแปรรูปการประมงส่งออก หรือด้านตัวเลขการ ส่งออกยังคงตัวอยู่ได้ เพราะมีการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ รัฐจึงไม่เห็นความสำคัญมากนัก ของการลดลงของทรัพยากรชายฝั่ง¹⁵

ผลสืบเนื่องจากการปรับตัวต่อปัญหาการทำประมงทะเลที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลอันเนื่องมาจากการทำประมงมากเกินไป ดังจะเห็นได้จากงาน สัมภาษณ์ของกรมประมงในช่วงเวลานั้นที่บ่งชี้ว่าการจับสัตว์น้ำหลายชนิดได้เกินศักยภาพการผลิตทดแทน แล้ว โดยเฉพาะในปี 2524 มีการทำประมงโดยเรืออวนลากสูงกว่าที่ได้ประเมินไว้ถึงร้อยละ 31 และมีจำนวนการลากอวนสูงกว่าอัตราที่เหมาะสมถึงร้อยละ 82¹⁶ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ทรัพยากร สัตว์น้ำของไทยจะประสบปัญหาความเสื่อมโทรม แต่อุตสาหกรรมประมงหรือการแปรรูปสัตว์น้ำยังคงมีการขยายตัวและมีการลงทุนเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังมีการพัฒนาเทคโนโลยีการแปรรูปเช่น

¹⁵ ฝ่ายข้อมูล-วิจัย และรณรงค์เผยแพร่โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, “หัวโพง: พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน,” เอกสารสรุปรายงานเวที วิชาการ ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ กับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง: สถานการณ์ปัญหาและแนว ทางยุทธศาสตร์ 18-20 พฤศจิกายน 2543. ณ ห้องประชุม ชั้น 3 ฝ่ายหอสมุดคุณหญิงหลง อรรถ กระวิสุนทร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, หน้า 20.

¹⁶ บุญเลิศ ฝาสุก, “การประมงทะเลในน่านน้ำไทย,” ใน อนาคตประมงไทย: รายงานผลการ สัมมนาภาครัฐบาลและภาคเอกชน 4-6 มิถุนายน 2530. หน้า 351.

อุตสาหกรรมการผลิตน้ำปลา¹⁷ แสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ ดังปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ที่ได้รวมเอาแผนพัฒนาอุตสาหกรรมประมงทั้งน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม ไว้เป็นเรื่องสำคัญอันดับต้นๆ และได้มอบหมายให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้เร่งดำเนินการแก้ไข ส่วนทางฝ่ายเอกชนเช่น สมาคมประมงแห่งประเทศไทย พยายามเข้ามามีบทบาทโดยการเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับมติของรัฐบาล แนวทางแก้ปัญหามุ่งเน้นการพัฒนาประมงทะเลให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ การพัฒนาอุตสาหกรรมสัตว์น้ำและการค้นคว้าทางวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพสัตว์น้ำ เพื่อให้การให้ทรัพยากรประมงให้ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด¹⁸

อย่างไรก็ตามแม้รัฐจะพยายามแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำทะเล แต่การดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ส่วนใหญ่ไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติเช่น นโยบายควบคุมจำนวนเรืออวนลาก อวนรุน ที่มีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กันยายน 2521 ระบุให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควบคุมจำนวนเรือประมง ประเภทของเครื่องมือและให้ระงับการออกใบอนุญาตใหม่สำหรับเรืออวนลากหน้าดิน แต่ก็ประสบความล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติสาเหตุหนึ่งเป็นเพราะการขอผ่อนผันของผู้ประกอบการและสมาคมประมง อีกส่วนหนึ่งคือ ความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐเช่น หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ออกใบอนุญาต และจดทะเบียนเรือเป็นคนละหน่วยงาน จึงเกิดความลำบากในการควบคุมจำนวนเรือประมง การขาดข้อมูลจำนวนเครื่องมือประมงที่แน่นอน รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการจับสัตว์น้ำ และปริมาณที่แท้จริงของสัตว์น้ำที่ชาวประมงจับได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับต่างๆ ที่ออกมาบังคับใช้ก็ไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก ขณะที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งแม้ว่าจะจะเป็น กิจกรรมที่สร้างงานและให้ผลตอบแทนสูง แต่ก็ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อทรัพยากร และชาวประมงชาย

¹⁷ ประภาส ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, "ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้: สัมภาษณ์ชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน," เอกสารประกอบการสัมมนารายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. โดย ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร "พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2543," 22-23 มีนาคม 2543, หน้า 20.

¹⁸ สมลักษณ์ โตสกุล, "อุตสาหกรรมประมงไทย," *จุลสารธนาคารกรุงเทพ*, หน้า 58,68.

ฝั่งเช่น ผลกระทบจากน้ำเสีย การทำลายพื้นที่ป่าชายเลน และผลกระทบด้านนิเวศอื่นๆ ตลอดจนความขัดแย้งเรื่องสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งที่มีความซับซ้อนมากขึ้น¹⁹

ปัญหาความล้มเหลวของมาตรการควบคุมการทำประมงที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจาก ความพยายามจากผู้ประกอบการประมงพาณิชย์เรียกร้องขอให้ลดหย่อนกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ เช่น ชาวประมงอวนล้อมปลากะตักประกอบแสงไฟล่อในตอนกลางคืนได้ร้องเรียนให้กรมประมงผ่อนผันให้สามารถทำการประมงได้ในบางพื้นที่ พร้อมทั้งให้มีการเลื่อนบังคับใช้ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ปี 2526 รวมทั้งการขอให้กรมประมงลดหย่อนให้เรืออวนลาก อวนรุน สามารถทำการประมงในเขต 1,000-2,000 เมตร นับจากชายฝั่งออกไป²⁰ ต่อมาในภายหลังการเรียกร้องในลักษณะนี้มีอำนาจต่อรองกับกรมประมงมากขึ้น และมักใช้เป็นเหตุผลในการยกเลิกกฎระเบียบที่ออกมา แม้ว่าจะขัดกับแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งการทำประมงปลากะตักที่มีการผลักดันให้มีการยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรฯ ฉบับลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526 เรื่องกำหนดขนาดของตาอวนที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง เป็นต้น

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาการประมงอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงเช่น อุตสาหกรรมหอยแครง อุตสาหกรรมปลาป่น อุตสาหกรรมอาหารทะเลกระป๋อง และธุรกิจต่อเนื่องอย่างมากมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับรายได้และแรงงานของประชาชนอีกเป็นจำนวนมาก รัฐจึงเข้ามาดำเนินการในการบริหารและจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อที่จะส่งผลทางเศรษฐกิจและสังคมต่อชาวประมง ซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางแก้ไขในลักษณะผสมผสานคือ²¹ การพัฒนาควบคู่กับการบริหารและการจัดการทรัพยากรอย่างเข้มงวดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530 – 2534) เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดผล

¹⁹ วัฒนา สุภัทธานนท์, "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลในภาคใต้," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรสถานการณ์ในประเทศไทย, หน้า 542.

²⁰ ชลิตา บัณฑุงศ์, หิวโห้ง: พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน, หน้า 30.

²¹ ปลอดประสพ สุรัสวดี, "การประมงทะเลไทย," เอกสารประกอบคำบรรยายสำหรับนายทหารนักเรียนวิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ 26, ณ วิทยาลัยการทัพเรือ พระราชวังเดิม (กรุงเทพฯ: กรมประมง, 2533), หน้า 2.

ดีทางเศรษฐกิจและสังคมต่อชาวประมง และจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมของชาติต่อไป ซึ่งในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่ 6 นี้รัฐให้ความสำคัญกับสัตว์น้ำทะเลมากขึ้น ในฐานะเป็นปัจจัยที่ช่วยรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศและได้ถูกจัดประเภทเป็น "สินค้าใหม่มีผู้ทางส่งออก" ต้องมีการส่งเสริมให้เพิ่มปริมาณผลผลิตมากขึ้น เพื่อแทนที่สินค้าออกตัวเดิมเช่น ข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา และปาล์มน้ำมัน ที่ผลิตได้เกินความต้องการ และมีราคาตกต่ำลง²²

ในช่วงปี 2531 เป็นต้นมา รัฐมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงและทรัพยากรชายฝั่งเป็นจำนวนมาก²³ เช่น

1. หน่วยงานรัฐได้หันมาให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งและระบบนิเวศน์ชายฝั่ง การทำประมง และการเพาะเลี้ยงอย่างยั่งยืนมากขึ้น ซึ่งการตื่นตัวนี้มาจากกระแสเรื่องสิ่งแวดล้อมโลก ทำให้รัฐเริ่มหันมาสนใจประเด็นเหล่านี้มากขึ้น

2. การตระหนักถึงการจักระบบขนาดใหญ่เพื่อที่จะใช้การจัดการทรัพยากรชายฝั่ง หรือการควบคุมรักษาสิ่งแวดล้อมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สถาปนิกมักจะมีมุมมองว่าปัญหาที่ผ่านมาเกิดจากการไม่มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง ไม่มีนโยบายหลักและไม่มีมีการประสานงานของการจัดการ ซึ่งแนวคิดที่เสนอดังกล่าวนี้เห็นได้ชัดในแผนยุทธศาสตร์ชนบทของธนาคารโลก และนโยบายจำนวนหนึ่งของสถาปนิก

3. แนวโน้มที่ส่งเสริมให้ชุมชนให้มีการจัดการทรัพยากรชายฝั่งเช่น ระบบสิทธิประมงชายฝั่ง สิทธิประมงหน้าบ้าน การจัดการทะเลโดยชุมชน การจัดการทรัพยากรชุมชนร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชน เพื่อแก้ปัญหาให้ชาวประมงพื้นบ้านและชาวประมงพาณิชย์

²²ชลิตา บัณชุงศ์, หัวโอง: พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน, หน้า 51.

²³ฝ่ายข้อมูล-วิจัย และรณรงค์เผยแพร่โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, "หัวโอง: พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน," เอกสารสรุปรายงานเวทีวิชาการ ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ กับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง:สถานการณ์ปัญหาและแนวทางการยุทธศาสตร์ 18-20 พฤศจิกายน 2543, หน้า 21. และชลิตา บัณชุงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 58-69.

สิ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาประมงเพิ่มมากขึ้นคือ รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบแก่นโยบายการประมงทะเลของไทยในน่านน้ำไทยเมื่อปี 2536 ตามนโยบายนี้ กำหนดให้มีการจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เร่งรัดกำหนด แก๊ซ และปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมโดยเน้นการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ และให้มีการฟื้นฟูทรัพยากรในน่านน้ำไทยให้มีศักยภาพการผลิตอย่างสูงสุดและต่อเนื่อง โดยรักษาระดับการผลิตของทรัพยากรประมงทะเลในน่านน้ำไทยให้ได้ไม่ต่ำกว่า 1,580,000 ตันต่อปี โดยจำแนกเป็นทรัพยากรประมงทะเลฝั่งอ่าวไทยประมาณ 1,300,000 ตัน และทางฝั่งอันดามัน 280,000 ตัน และให้มีการส่งเสริม พัฒนาอาชีพและยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของชาวประมงให้ดีขึ้น²⁴ ซึ่งแนวทางดังกล่าวยังคงนำมาปฏิบัติต่อๆมา ดังจะเห็นได้จากในปี 2540 รัฐบาลยังคงแนวนโยบายประมงทะเลตามเดิม โดยให้เหตุผลว่าการประมงทะเลมีความสำคัญเพราะนอกจากการประมงจะมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมแล้ว หากการพัฒนาประมงประสบความสำเร็จชาวประมงทั้งหลายซึ่งทำการสำรวจเมื่อปี 2538 มีจำนวนถึงกว่าหนึ่งแสนครัวเรือนจะมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้นรัฐจึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาการประมงไว้ในแผนการพัฒนาระดับชาติและนโยบายของรัฐบาลโดยให้มีคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดแนวทางและเป้าหมายในการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน²⁵

สินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงกลายเป็นสินค้าที่มีปริมาณและมูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมาผลผลิตด้านการประมงสามารถทำรายได้ให้กับประเทศมากกว่า 60.000 ล้านบาท จากปริมาณการจับสัตว์น้ำมากกว่า 2 ล้านตัน โดยเฉพาะในปี 2541 มีปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำขยายตัวมากถึง 1,316,280 ตัน คิดเป็นมูลค่า 176,311 ล้านบาท²⁶ เพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนๆถึงร้อยละ 11.60 แต่อย่างไรก็ตาม ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งและทรัพยากรสัตว์น้ำที่ค่อยๆทวีความรุนแรงมากขึ้น สถานการณ์การจับสัตว์น้ำทะเลในน่านน้ำไทยช่วงปี 2538-2542 มีแนวโน้มลดลงประมาณร้อยละ 6.6 ต่อปี จากที่เคยจับได้ประมาณ

²⁴ กอบกุล ราชะนาคร, "กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรน้ำและชายฝั่งทะเล," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย. อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการพิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 418.

²⁵ "ทิศทางพัฒนาประมงในอนาคต" สยามโพสต์ (15 เม.ย. 40): 3.

²⁶ สุนันทา นิลเพชร, "อวนลาก" ภาพสะท้อนวิกฤติทะเลไทย: แก้ปัญหาองค์กรชุมชน (สงขลา: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2544), หน้า 69.

1.92 ล้านตันในปี 2538 เหลือเพียง 1.42 ล้านตันในปี 2542 ซึ่งปริมาณการจับสัตว์น้ำของชาวประมงลดลงทั้งประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน²⁷ ทำให้รัฐต้องกลับมาให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวมากขึ้น เนื่องจากได้ส่งผลกระทบให้การเติบโตของผลผลิตทางการเกษตรต่ำกว่าเป้าหมาย เช่น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีการขยายตัวเพียงร้อยละ 2.9 ต่อปี จากเดิมที่กำหนดไว้ร้อยละ 4.5 ต่อปี เช่นเดียวกับสองปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 การขยายตัวของภาคเกษตรก็ลดต่ำกว่าเป้าหมายเช่นกัน

รัฐมองปัญหาที่เกิดขึ้นว่ามีสาเหตุมาจากการใช้ทรัพยากรอย่างขาดประสิทธิภาพและไม่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุด²⁸ ดังนั้นวิธีแก้ไขเพื่อบรรลุปเป้าหมายการขยายตัวของผลผลิตคือ การกำหนดแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำ เพื่อเพิ่มปริมาณและคุณภาพผลผลิตสัตว์น้ำที่มีอยู่หลายมาตรการ เช่น การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งประมง การเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมการจับสัตว์น้ำ หรือการควบคุมจำนวนเรือประมงให้เหมาะสมกับทรัพยากรเพื่อลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วย

วิธีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของรัฐกลับไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกระเบียบข้อบังคับการทำประมงเพื่อรักษาทรัพยากรชายฝั่งเช่น กรณีความล้มเหลวของนโยบายควบคุมจำนวนเรืออวนลาก อวนรุนตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 กันยายน 2521 เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามจากนโยบายและมาตรการต่างๆของรัฐแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรสัตว์น้ำในช่วงเวลานี้ยังคงมีความสำคัญในฐานะปัจจัยที่ช่วยรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการสนับสนุนการเติบโตของอุตสาหกรรมประมงเป็นแนวทางหลัก รวมทั้งการหาทางแก้ไข ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งและสัตว์น้ำโดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาระดับการผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์และการส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ รวมถึงการแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพหรือศักยภาพของนโยบายและหน่วยงานในการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว.

²⁷ "ชาวประมงพื้นบ้านลี้ภัยนักการเมือง" กรุงเทพธุรกิจ (4 ม.ค. 44): 26.

²⁸ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "แผนปฏิบัติการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2537-2539," หน้า 12.

วิเคราะห์บทบาทรัฐต่อการประมงทะเล

บทบาทรัฐในการพัฒนาประมงทะเลแสดงให้เห็นว่านโยบายและมาตรการต่างๆ ที่ผ่านมามีเป้าหมายในการพัฒนาปรับปรุงการประมงให้ทันสมัย เพื่อผลประโยชน์จากตลาดสัตว์น้ำที่สามารถสร้างผลตอบแทนได้เป็นจำนวนมาก การพัฒนาประมงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนโยบายส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาการประมงขนาดใหญ่ หรือประมงพาณิชย์และอุตสาหกรรมประมง โดยกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนได้รับสิทธิและแรงจูงใจต่างๆ เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการทำประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่และกิจการประมงอื่นๆ โดยรัฐได้ทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาประมงขนาดใหญ่ผ่านแผนและโครงการต่างๆ เช่น การพัฒนาเครื่องมือประมง การให้สิทธิพิเศษในด้านการลงทุนในธุรกิจประมง การสำรวจแหล่งประมง การให้สินเชื่อ และการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ที่จำเป็นต่อการเติบโตของธุรกิจประมง ฯลฯ นอกจากการดำเนินนโยบายของรัฐแล้ว ยังมีปัจจัยสำคัญอื่นๆ ที่ช่วยส่งเสริมการเติบโตของธุรกิจประมงเช่น ความช่วยเหลือด้านวิชาการจากรัฐบาลต่างประเทศและองค์ระหว่างประเทศ และสภาวะทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์

ปัจจัยสำคัญที่มีบทบาททำให้การประมงทะเลขยายตัวอย่างรวดเร็วมีสามประการ²⁹ คือ ปัจจัยแรก การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ โดยการนำเอาอวนลาก อวนรุน และเรือติดเครื่องยนต์มาทดลองจับปลาประสบผลสำเร็จ ทำให้เกิดการขยายตัวทางด้านการลงทุนทำประมงทะเลในภาคเอกชน การพัฒนาดังกล่าวทำให้จำนวนเรือจดทะเบียนเพิ่มขึ้นมากอย่างรวดเร็ว ควบคู่ไปกับปริมาณการจับสัตว์น้ำทะเลขึ้นมาใช้ประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน

ปัจจัยที่สอง การที่รัฐปล่อยให้การประมงทะเลและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องดำเนินการภายใต้กลไกตลาด โดยมีรัฐเป็นผู้วางแผนพัฒนาส่งเสริมการผลิต และสนับสนุนการลงทุนให้แก่การทำประมงทะเล และอุตสาหกรรมประมงเช่น การส่งเสริมการใช้เครื่องมืออวนลาก การค้นหาสำรวจ

²⁹Theodore Panayotou and Songpol Jetanavanich, The Economics and Management of Thai Marine Fisheries (Manila: International Center for Living Aquatic Resources Management, 1987), p. 70. และ Craig Johnson, Conflict and Change in an Open- Access Resource: An Analysis of Thailand's Coastal Fisheries (Bangkok: Thailand Development Research Institute, 1997), pp.6-8.

แหล่งทำประมง การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การสนับสนุนด้านเงินทุน การออกกฎหมาย ควบคุมการทำประมงเช่น พ.ร.บ.ประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น บทบาทดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นในช่วงแรก เนื่องจากภาคธุรกิจประมงในขณะนั้นอยู่ในภาวะอ่อนแอ และมีขนาดเล็ก เนื่องจากเป็นระยะเริ่มต้นของการพัฒนาประมงทะเล ผลจากการสนับสนุนของรัฐดังกล่าวส่งผลให้เกิดการตื่นตัว และขยายตัวในการทำประมงอย่างกว้างขวาง บทบาทของรัฐเริ่มมีน้อยลง ขณะที่อุตสาหกรรมประมงทะเลเติบโตขยายตัวมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องเช่น กลไกตลาด เงินลงทุนในการประกอบการ ระบบขั้นตอนต่างๆในธุรกิจอุตสาหกรรมตั้งแต่ การขนส่ง การแปรรูป การเก็บรักษา แม้แต่การจำหน่ายสินค้า ล้วนขึ้นอยู่กับบทบาทของภาคเอกชน

ปัจจัยที่สาม ความต้องการสัตว์น้ำของตลาดภายใน และภายนอกประเทศที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำไปยังตลาดต่างประเทศเนื่องจากความต้องการจากต่างประเทศยังมีมาก อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการแปรรูปสัตว์น้ำล้วนได้รับการส่งเสริมจากนโยบายพัฒนาการประมงในเรื่องการลงทุน และระบบจัดเก็บภาษี เมื่อแปรรูปสัตว์น้ำส่งออกต่างประเทศ จำนวนโรงงานเหล่านี้ได้เพิ่มขึ้น ปริมาณสินค้าสัตว์น้ำต่างๆที่ส่งออกจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และได้รับราคาดีจากการแปรรูปให้เหมาะสมกับตลาดแต่ละแห่ง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้สินค้าสัตว์น้ำส่งออกมีราคาสูงขึ้น จึงเป็นสิ่งจูงใจให้มีการลงทุนทำประมงมากขึ้น

ปัจจัยต่างๆและบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาประมงทะเลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นนโยบายหรือมาตรการต่างๆเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายสนับสนุนการทำประมงและอุตสาหกรรมประมง หรือมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงต่างๆ เป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในสังคมไทยและปัจจัยภายนอก ทั้งด้านเศรษฐกิจการเมือง และสังคม ที่ร่วมกันกำหนดบทบาทของรัฐในการทำประมงทะเล ดังจะเห็นได้จากบทบาทของรัฐที่มีต่อประมงทะเลที่ผ่านมา ได้แก่

1. การประมงทะเลและอุตสาหกรรมประมงที่เกี่ยวข้องขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นผลมาจากการพัฒนาภายใต้การกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐ
2. ลักษณะการขยายตัวดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้การพึ่งพาที่มีต่อระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้โครงสร้างทางการเมืองต้องมีการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องและปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจโลก ลักษณะนี้ทำให้รัฐเน้นความสำคัญของภาคเอกชน

บทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาประมงทะเลภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาแสดงนัยว่า รัฐมีลักษณะที่ต้องพึ่งพากระบวนการสะสมทุนของเอกชน บทบาทของรัฐ

และระบบราชการทำหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายประมงต่างๆที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการลงทุนของภาคเอกชน นอกจากนี้ยังต้องดำเนินการเพื่อสร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมสำหรับการลงทุนของภาคเอกชน³⁰ และรัฐยังแสดงให้เห็นว่ามีแนวโน้มที่จะปกป้องผลประโยชน์และหาทางกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรมประมงอย่างชัดเจน เนื่องจากในขณะเวลาตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมาสังคมต้องพึ่งพาและอยู่ภายใต้การชี้นำของระบบทุนนิยม รัฐจึงถูกกำหนดให้มีภารกิจหรือหน้าที่ในการแก้ปัญหาต่างๆ ให้แก่ระบบทุนนิยมหรืออุตสาหกรรมประมงโดยส่วนรวม เพื่อช่วยให้กระบวนการของทุนสามารถดำเนินต่อไปในสังคม (social reproduction process of capital)³¹ นอกจากนี้การที่รัฐกำหนดนโยบายด้านต่างๆในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาประมงทะเล ถึงแม้ว่าจะเป็นประโยชน์แก่ทุนเอกชนเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีส่วนที่ก่อให้เกิดผลดีต่อคนกลุ่มอื่นในสังคมเช่นกัน เพราะในสังคมทุนนิยมนั้นคนส่วนใหญ่ต้องพึ่งพารายได้ที่มาจากระบบทุนนิยมในด้านหนึ่งด้านใดเสมอเช่น รายได้จากการทำงานในการแปรรูปสัตว์น้ำของชาวบ้านในหมู่บ้านประมงทะเลในพื้นที่ต่างๆ³² ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐมีฐานะเป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุน แต่หมายความว่ารัฐมีแนวโน้มหรือความจำเป็นต้องตอบสนองผลประโยชน์ของทุน ไม่เพียงแต่รัฐจะต้องพึ่งพารายได้จากการเก็บโต

³⁰ กฤษ เพิ่มทันจิตต์, "อิทธิพลขององค์ระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย:กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก," ใน ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย, รั้งสรรค์ ธนะพรพันธ์ สมบูรณ์ ศิริประชัย, บรรณาธิการ พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 205.

³¹ ลักษณะรัฐดังกล่าวคือลักษณะหนึ่งในสี่แบบตามการแบ่งประเภทของรัฐตามแนวคิดนีโอมาร์กซิสต์ ซึ่งในแต่ละแบบมีความแตกต่างกันดังจะสังเกตได้อย่างน้อยในสองประเด็นคือ ความมากน้อยของอิทธิพลที่ชนชั้นนายทุนมีอยู่เหนือรัฐและประเด็นที่สอง สาเหตุที่รัฐต้องกำหนดนโยบายตามความต้องการของชนชั้นดังกล่าวมากกว่าชนชั้นอื่นในสังคม ในการพิจารณาว่ารัฐจะมีลักษณะตามตัวแบบใดขึ้นอยู่กับว่าได้รับอิทธิพลในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนชั้นที่มีอำนาจในสังคมจากแนวคิดของใครเช่น Marx Lenin หรือ Gramsci. โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก อนุสรณ์ ลิ้มมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542), หน้า 51.

³² Reichet 1978 (ไม่ปรากฏที่มา), pp. 43-44, อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลิ้มมณี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-52.

ของการผลิตแบบทุนนิยม ความชอบธรรมของรัฐในสังคมยังขึ้นอยู่กับการขยายตัวของระบบทุนนิยมอีกด้วย ซึ่งทำให้รัฐมักจะกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของทุน³³

ในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจของประเทศเปิดสู่ตลาดโลกมากขึ้นคือนับตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา รัฐกำหนดให้ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นสินค้าสำคัญที่สร้างรายได้เข้าประเทศ แนวความคิดหรือการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรประมงและทรัพยากรชายฝั่งในฐานะเป็นปัจจัยที่ช่วยในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ มีความพยายามเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อที่จะสามารถแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งรัฐเองได้หันมาเน้นนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออก ส่งผลให้ชนชั้นผู้ประกอบการประมงขยายตัวอย่างรวดเร็วและหันมาสนใจการเมืองเพิ่มขึ้น เพราะไม่ต้องการให้อุปสรรคของระบบราชการกระทบต่อภาคเอกชน³⁴ ดังนั้นกลุ่มธุรกิจต่างๆ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และกลุ่มทุนอุตสาหกรรมส่งออก ตลอดจนชนชั้นกลางจึงได้เข้ามามีส่วนร่วมในวงการเมืองทุกระดับ การประมงทะเลในระยะหลังรัฐมีบทบาทเพียงกำกับดูแล ขณะที่เอกชนมีความสำคัญและแสดงบทบาทมากขึ้น สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำที่ส่งผลกระทบไปถึงกิจการประมงเกิดขึ้นในช่วงที่กิจการประมงขยายตัวอย่างกว้างขวาง แต่การดำเนินการของรัฐมีผลต่อกิจการประมงน้อยมากเมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้านี้ การเติบโตขยายตัวในระยะหลังเกิดขึ้นจากการดำเนินการหรือการขยายกิจการกันเองของผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะเรื่องของกลไกราคา เงินลงทุนในการประกอบการ ระบบขั้นตอนต่างๆ ในอุตสาหกรรมประมงนับตั้งแต่ การขนส่ง การเก็บรักษา การแปรรูป ฯลฯ³⁵ อีกทั้งการดำเนินการของรัฐในบางด้านยังบกพร่อง ไร้ประสิทธิภาพไม่สามารถสนับสนุนอุตสาหกรรมประมงได้เท่าที่เอกชนต้องการ แต่อย่างไรก็ตามนโยบายและการดำเนินมาตรการต่างๆ แสดงว่ารัฐยังคงสนับสนุนการเติบโตของประมงพาณิชย์ และธุรกิจอุตสาหกรรมประมง³⁶

³³Fred Block, "The Ruling Class Does Not Rule : Note on the Marxist Theory of the State" *Socialist Revolution* 33,(1977): 6-28, อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลีมนณี, เรื่องเดียวกัน.

³⁴อานันท์ กาญจนพันธ์, "การเปลี่ยนแปลงสังคมกับศักยภาพของชุมชนไทย," ใน *วิพากษ์สังคมไทย*. ฉลอง สุนทรวาณิชย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ:สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 166.

³⁵ชลิตา บัณฑวงศ์, *หัวโพง : พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน*, หน้า 38-39.

³⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

ถึงแม้ว่าปัญหาด้านประมงจะรุนแรงขึ้น และกระแสความตื่นตัวของสังคมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ส่งผลให้รัฐตระหนักถึงการจัดระบบการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร รวมถึงความพยายามแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้าน แต่แนวทางดังกล่าวกลับไม่ช่วยแก้ปัญหามากนัก หากแต่เป็นแนวทางที่มีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมประมง³⁷ ภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐมีลักษณะที่ประกอบด้วยแนวคิดหลักสองด้านคือ ด้านหนึ่งเน้นการอนุรักษ์ธรรมชาติ ส่วนอีกด้านหนึ่งเน้นการส่งเสริมธุรกิจเอกชน แนวคิดทั้งสองนี้ได้กลายเป็นหลักการเบื้องหลังการออกกฎหมายและนโยบายต่างๆ ที่ภายหลังกลายเป็นสาเหตุความขัดแย้งกับภาคชนบท³⁸ เนื่องจากในความเป็นจริงปรากฏว่ารัฐให้ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมธุรกิจมากกว่า มิใช่เป็นการดำเนินนโยบายคู่ขนานระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างที่ได้กล่าวอ้าง

ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ลักษณะนโยบายยังคงความสำคัญของธุรกิจประมงที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการเติบโตของธุรกิจประมงที่ผ่านมา เป็นผลจากการผลักดันนโยบายของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการขยายตัวของภาคธุรกิจสมัยใหม่ ในขณะเดียวกันกลุ่มทุนและอุตสาหกรรมประมงพยายามเข้าไปมีบทบาทและสถานะทางการเมืองมากขึ้น ตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น และมีแนวโน้มที่ตัวแทนประมงพาณิชย์จะเข้าสู่กลไกการตัดสินใจการเมืองในระดับชาติมากยิ่งขึ้น

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

³⁸ อานันท์ กาญจนพันธ์, "การเปลี่ยนแปลงสังคมกับศักยภาพของชุมชนไทย," ใน วิพากษ์สังคมไทย, หน้า 167.

การเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับท้องถิ่นของประมงพาณิชย์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในจังหวัดที่มีธุรกิจประมง อาจเป็นเพราะองค์การการเมืองในระดับท้องถิ่นเหล่านี้เกี่ยวข้องกับวงจรธุรกิจประมง เช่น ท่าเทียบเรือ แพลลา ตลาดสัตว์น้ำ การดูแลรักษาความสะอาด ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีอำนาจบริหารจัดการดูแลรักษาทรัพยากรท้องถิ่นด้วย ผู้ประกอบการรายหนึ่งกล่าวว่า “ถ้าไม่รู้จักใครบ้าง แค่เทศบาลไล่มให้ตั้งแผงปลา ตากปลา ธุรกิจเราก็แย่แล้ว”³⁹

ประภาส ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าในปัจจุบันมีตัวแทนทุนประมงพาณิชย์เข้าสู่ หรือพยายามเข้าสู่เวทีการเมืองระดับชาติอันเป็นกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบายมากขึ้น อาจเป็นเพราะการเติบโตของประมงพาณิชย์เกี่ยวข้องกับหลายเงื่อนไข จึงต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนโยบายมากยิ่งขึ้น เช่นนโยบายด้านการจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทะเล นโยบายที่เกี่ยวข้องกับต้นทุน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องน้ำมัน แรงงานต่างด้าว ฯลฯ การที่มีตัวแทนประมงพาณิชย์ ในกระบวนการตัดสินใจระดับชาติสะท้อนให้เห็นถึงการผลักดันนโยบายสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาและการเติบโตของประมงพาณิชย์อย่างมาก สัมพันธภาพระหว่างภาครัฐ กลไกระบบราชการและภาคธุรกิจ คือกลุ่มทุนประมงพาณิชย์และภาคธุรกิจการเมืองมีแนวโน้มที่จะมีความสัมพันธ์ที่เป็นเอกภาพ ภายใต้ฐานทิศทางการพัฒนาประเทศ การใช้ทรัพยากรทะเล และผลประโยชน์ที่เอื้อต่อกัน

ลักษณะดังกล่าวมีอิทธิพลทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐมีลักษณะเน้นหนักผลประโยชน์และทรัพยากรไปที่ภาคเอกชนเป็นสำคัญ⁴⁰ รัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่ผูกพันกับนโยบายเศรษฐกิจอันมีมาแต่เดิมภายใต้ระบอบอำนาจนิยม จึงมีแนวโน้มที่จะคงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

³⁹ ประภาส ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, “ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้: สัมภาษณ์ชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน,” เอกสารประกอบการสัมมนารายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. โดย ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร “พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2543” 22-23 มีนาคม 2543, หน้า 22.

⁴⁰ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, “พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย: แง่คิดเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย,” ใน วิพากษ์สังคมไทย, ฉลองสุนทราวาณิชย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2538), หน้า 134.

กับสังคมไว้เช่นเดิม สภาพดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกันและผลประโยชน์ที่ได้รับจากความสัมพันธ์ดังกล่าวภายใต้ลักษณะ

1. กลุ่มประมงภาคเอกชนที่เข้าไปมีบทบาทพร้อมกับอำนาจรัฐยิ่งเสริมให้ แนวทางการพัฒนาประเทศโดยการมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้รับการสนับสนุนจากอำนาจของรัฐรวมศูนย์มากขึ้น ผลของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในลักษณะดังกล่าวทำให้นโยบายการพัฒนาประเทศยังคงมุ่งเน้นการสร้างความต้องการของความต้องการเติบโตทางเศรษฐกิจ สิ่งที่เกิดควบคู่กันไปอีกอย่างหนึ่งคือ การมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจมากขึ้นของกลุ่มทุนประมง

2. ขณะเดียวกันระบบการเมืองที่ปรับเปลี่ยนให้พลังภายนอกระบบราชการประจำเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองได้โดยอาศัยกลไกการเลือกตั้ง ทำให้กลุ่มทุนประมงที่ยึดติดกับระบบพรรคการเมืองสามารถใช้ข้อได้เปรียบทางเศรษฐกิจเป็นฐานในการแปรอำนาจทางเศรษฐกิจไปเป็นอำนาจทางการเมืองได้ ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจจึงสามารถเข้าไปควบคุมอำนาจรัฐรวมศูนย์ และยังคงเน้นย้ำแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในทิศทางเดิม การขยายตัวและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการผลิต การตลาด และเทคโนโลยีมีความเชื่อมโยง และมีทิศทางที่สอดคล้องกับตลาดโลกมากขึ้น โดยที่กลไกรัฐที่เป็นระบบราชการก็ยังคงมีบทบาทอำนาจอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญ ซึ่งเนื้อหาหลักยังคงจัดวางโครงสร้างอำนาจหน้าที่ไว้ในลักษณะรวมศูนย์และให้อำนาจกับหน่วยงานรัฐส่วนกลางโดยเฉพาะกระทรวงและกรมต่างๆ ไว้ค่อนข้างสูง

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร์ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายและโครงการพัฒนาชนบทของรัฐบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่า เป็นเพียงรูปแบบหรือวิธีการหนึ่งที่มีความซับซ้อนในการอำพรางการขยายตัวและแทรกแซงของอำนาจรัฐไทยเข้าไปในสังคมชนบท โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะผนวกเอาระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองของชาวชนบท (rural subsistence economy) ให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและระบบเศรษฐกิจเงินตรา ทั้งนี้เพื่อเอื้ออำนวยให้กระบวนการสะสมทุน (capital accumulation) ภายในประเทศเจริญก้าวหน้า ขณะเดียวกันนโยบายและโครงการพัฒนาชนบทจะทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการสะสมทุนและการแทรกแซงของรัฐไปพร้อมๆ กันด้วย⁴¹

⁴¹ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร์, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ: บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้แนววิพากษ์ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 83.

สภาพการณ์เช่นนี้ได้ทำให้แบบแผนการใช้ทรัพยากรประมงของไทยเท่าที่ผ่านมา มีการใช้ประโยชน์จนเกินศักยภาพการผลิตตามธรรมชาติซึ่งนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร แต่การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นยังคงดำเนินการภายใต้แนวทางการพัฒนาประเทศที่วางไว้ โดยมีภาคเศรษฐกิจเป็นตัวนำ มีการประสานผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับทุนในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน⁴² ทำให้รัฐมีบทบาทต่อทรัพยากรประมงทะเลคือ

1. รัฐยังคงมีทิศทางหลักในการจัดการทรัพยากรประมงที่มุ่งการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อรักษาความต่อเนื่องของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงอย่างจริงจังมากขึ้น แต่ก็เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นควบคู่กับการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่เป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐมองว่าการจัดการทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นจะเป็นทางออกในการแก้ปัญหา

2. รัฐยังคงมีอำนาจและบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรประมง โดยรัฐมองว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง เป็นผลที่เกิดจากเหตุปัจจัยทางเทคนิคและวิธีการจัดการมากกว่าปัจจัยทางด้านโครงสร้างทางการเมือง ทิศทางการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตามแนวนโยบายของรัฐจึงเชื่อมโยงกับการมีอำนาจควบคุมกำกับของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญ

3. หน่วยงานหลักๆ ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรเช่น กรมประมง คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายจัดการทรัพยากร นโยบายและแนวทางในการจัดการทรัพยากรประมงในระดับชาติได้รับอิทธิพลจากแนวคิด และแนวนโยบายการจัดการของหน่วยราชการของรัฐค่อนข้างมาก ขณะเดียวกันแต่ละหน่วยงานก็มีบทบาทเป็นอย่างมากในการกำหนดนโยบาย การจัดการ และแผนปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงที่ยังใช้สืบเนื่องมาจากอดีต ซึ่งมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจอย่างมากกับเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากร

บทบาทรัฐในการจัดการทรัพยากรประมงทะเลดังกล่าวที่ผ่านมาได้สร้างผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ การประมงทะเลที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วประสบความสำเร็จจากการอนุญาตให้กลุ่มทุนประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่เข้ามาประกอบการ แทนที่จะเป็นการยกระดับและสนับสนุนการประมงขนาดเล็กทางด้านเทคนิคและการเงิน ทำให้ภาคเศรษฐกิจการประมงของไทยมีภาวะทวี

⁴² สันติ จีระพันธ์, "ความขัดแย้งในแนวคิดระหว่างรัฐกับสังคมเรื่อง สิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย", หน้า 116.

ลักษณะแตกต่างอย่างชัดเจน⁴³ ด้านหนึ่งคือผู้ประกอบการประมงพาณิชย์ที่มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 22 แต่เป็นผู้จับปลาและสร้างผลผลิตประมงถึงร้อยละ 95-96 อีกด้านหนึ่งคือ กลุ่มชาวประมงขนาดเล็กหรือชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งมีจำนวนประมาณร้อยละ 78 แต่เป็นมีผลผลิตทางการประมงเพียงร้อยละ 5-6 เท่านั้น

ลักษณะความแตกต่างดังกล่าวก็ยังคงดำเนินไปภายใต้ความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกันระหว่างประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์⁴⁴ กล่าวคือ

ประเด็นแรก ชาวประมงทั้งสองกลุ่มต่างก็สัมพันธ์กับระบบธุรกิจอุตสาหกรรมประมงในแบบเดียวกัน การเติบโตของตลาดสัตว์น้ำและอุตสาหกรรมประมงทำให้ชาวประมงพื้นบ้านตามริมฝั่งทะเลหันมาทำการประมงกันมากขึ้น รวมทั้งมีผลต่อการเลือกใช้ชนิดของอุปกรณ์ประมงของชาวบ้านด้วย จึงจะได้ชนิดของสัตว์น้ำตามที่ตลาดต้องการ

ประเด็นที่สอง เส้นทางของสินค้าสัตว์น้ำของชาวประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์โดยเฉพาะเรืออวนลากไม่แตกต่างกัน สินค้าจากทั้งสองส่วนต่างมุ่งเข้าโรงงานแปรรูปแบบเดียวกัน

ประเด็นสุดท้าย สถานะของชาวประมงพื้นบ้านที่อยู่ท่ามกลางธุรกิจอุตสาหกรรมประมง ชาวประมงพื้นบ้านขาดอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจ ขายสินค้าได้ในราคาต่ำ ในขณะที่ต้องซื้อเครื่องมือประมงแพงกว่าราคาตามท้องตลาดทั่วไป เพราะจะต้องผ่านพ่อค้าคนกลางหลายทอด ชาวประมงพื้นบ้านขาดโอกาสที่จะสะสมทุนในการขยายกิจการการทำประมงของตน แต่กลับไม่ได้เป็นที่น่าสนใจของหน่วยงานรัฐ ส่วนหนึ่งหน่วยงานรัฐอาจมองว่า การผลิตจากชาวประมงพื้นบ้านมีน้อยไม่มีนัยสำคัญต่อธุรกิจอุตสาหกรรมประมงและการจับปลาของชาวประมงพื้นบ้านเป็นเพียงการจับปลาเพื่อนำไปกินเท่านั้น

⁴³Mingsam Kaosa-ard and Sunil S.Pednekar, Background Report for the Thai Marine Rehabilitation Plan 1997-2001 (Bangkok:Thailand Development Research Institute,1998), p.9.

⁴⁴ฝ่ายข้อมูล-วิจัย และรณรงค์เผยแพร่โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, "หัวโพง : พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน," เอกสารสรุปรายงานเวทีวิชาการ ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ กับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง:สถานการณ์ปัญหาและแนวทางยุทธศาสตร์ 18-20 พฤศจิกายน 2543, หน้า 22.

ขณะที่ปัญหาการประมงทะเลปรากฏขึ้นในลักษณะต่างๆ แนวทางหรือนโยบายรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงก็แสดงให้เห็นว่าไม่มีศักยภาพในทางปฏิบัติ แต่นโยบายหรือแผนงานของรัฐยังคงมีเป้าหมายในการสนับสนุนการเติบโตของธุรกิจอุตสาหกรรมประมงเป็นหลักต่อไป แม้จะมีการตื่นตัวในเรื่องของการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรอยู่บ้างก็ตาม ดังจะเห็นได้จากความร่วมมือในด้านต่างๆระหว่างผู้ประกอบการประมงพาณิชย์และอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้านประมงรัฐบาล และหน่วยงานราชการต่างๆ เช่น การจัดประชุมสัมมนาปัญหาการประมง ที่ผู้ประกอบการประมงพาณิชย์มักใช้เป็นช่องทางเรียกร้องข้อเสนอกของกลุ่มต่อรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านองค์กรที่มีอำนาจต่อรองแทนกลุ่มเช่น สมาคมประมงแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทย ซึ่งผลการหารือหรือข้อสรุปต่างๆมักมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการทำงานของรัฐบาล

ขณะที่การเรียกร้องของกลุ่มหรือองค์กรของชาวประมงพื้นบ้านเกี่ยวกับผลกระทบจากการประมงพาณิชย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อเรียกร้องที่ขัดผลประโยชน์หรือกระทบต่อประมงพาณิชย์มักจะได้รับ ความสนใจน้อยกว่า ถึงแม้ว่าจะมีโอกาสเข้าร่วมหารือ เสนอความคิดเห็นต่อรัฐหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นกรณี การเรียกร้องให้ยกเลิกการทำประมงปลากะตักปั่นไฟ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมและลดลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวประมงทั้งสองกลุ่มก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น และพัฒนา กลายมาเป็นการเผชิญหน้าระหว่างอำนาจรัฐกับชุมชนในท้องที่หลายแห่งทั่วไป⁴⁵

สรุป

การจัดการทรัพยากรประมงทะเลเป็นอีกกรณีหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่ามีการจัดการเหมือนกับทรัพยากรประเภทอื่น ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็นำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรม ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงด้วยกัน และความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวประมง เนื่องจากการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องทรัพยากรประมงทะเลที่ผ่านมา ได้รับอิทธิพลของแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ให้ความสำคัญกับรัฐ และมุ่งให้รัฐเป็นศูนย์กลางบนพื้นฐานของการพัฒนา

⁴⁵Phasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thailand Economy and Politics* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995), p. 86.

ระบบทุนนิยม ที่เน้นการแข่งขันเพื่อแสวงหากำไรหรือรายได้⁴⁶ แนวความคิดในการพัฒนาความเติบโตทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมีอิทธิพลและบทบาทสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ การพัฒนาประเทศที่มุ่งอุตสาหกรรมเป็นหลักใหญ่ การเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงความสมดุลของการพัฒนา นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรประมงที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยไร้ประสิทธิภาพ ผลกระทบที่ตามมาคือ

1. การพัฒนาการประมงโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม และยังก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างรุนแรง

2. ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อมาคือ ความล้มเหลวของโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนประมงขนาดเล็กหรือชาวประมงพื้นบ้าน ที่อาศัยทรัพยากรประมงเหล่านั้นเป็นแหล่งอาหารและรายได้

3. ผลกระทบสำคัญที่เกิดตามมาคือความขัดแย้งที่เกิดจากการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงทะเล ก่อให้เกิดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งทางการเมืองในสองระดับ⁴⁷คือ

-ความขัดแย้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งชาวบ้านได้พัฒนาไปสู่การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อหยุด (mass politics) ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนทำการกวาดล้างจับกุมชาวบ้านที่เคลื่อนไหวเหล่านั้น

-ความขัดแย้งในระดับมหัพภาค ซึ่งได้กลายเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ หรือระหว่างสื่อมวลชน นักวิชาการกับรัฐบาล (macro/government politics)

ปัญหาความขัดแย้งจากการทำประมงปลากะตักก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นภาวะดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีการออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ ลงวันที่ 15 มีนาคม 2539 ที่อนุญาตให้มีการทำประมงปลากะตักปั่นไฟได้ ประกาศฉบับนี้สะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดนโยบายท่ามกลาง

⁴⁶ปิยะ กิจถาวร และคณะ, "บทบาทของชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน ในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้กับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง: สถานการณ์ปัญหาและแนวทางยุทธศาสตร์" 18-20 พฤศจิกายน 2543. ณ ห้องประชุม ชั้น 3 ฝ่ายหอสมุดคุณหญิงหลง อรรถกระวีสุนทร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, หน้า 11.

⁴⁷เอนก นาคะบุตร, คน กับดิน น้ำ ป่า "จุดเปลี่ยนแห่งความคิด" (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 44.

ปัญหาความรุนแรงของการแย่งชิงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรระหว่างกลุ่มทุนประมงพาณิชย์กับกลุ่มประมงพื้นบ้านเนื่องจากปัจจัยที่สำคัญคือ ทรัพยากรประมงได้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมกำลังขยายตัว กระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเริ่มมีบทบาทและกดดันการดำเนินนโยบายของรัฐควบคู่ตามกันไป ผลที่ตามมาถึงแม้รัฐจะให้ความสนใจกับนโยบายด้านการอนุรักษ์มากขึ้น แต่แนวโน้มนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้ฐานอำนาจและกรอบแนวคิดของรัฐ ผลของการกำหนดนโยบายจึงปรากฏไปในทางประมงพาณิชย์ได้รับสิทธิประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ นายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ ซึ่งตัวแทนของทุนประมงพาณิชย์ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งก่อนหน้านั้นยังไม่มีตัวแทนของทุนประมงพาณิชย์ได้ก้าวไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเป็นทางการเมือง ซึ่งเป็นรูปธรรมมาก่อน ดังนั้นเมื่อทุนได้เข้าไปผนวกกับโครงสร้างทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์จึงถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายออกมาในทิศทางที่ทุน และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตักปั่นไฟได้รับประโยชน์

โฆเซิต ปันเปียมรัชฎ์ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายของรัฐตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาว่าเป็นสิ่งซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า การพัฒนาภายใต้การนำของเอกชน (Private Led Development) ที่ขณะนี้ได้มีวิวัฒนาการมาสู่ยุคธุรกิจมีสัมพันธภาพกับการเมือง และเรื่องของธุรกิจมักจะถูกนำไปเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของชาติ⁴⁸ ซึ่งปัญหาการขัดแย้งในการทำประมงปลากะตักที่เกิดขึ้นในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย มีข้อน่าสังเกตว่า ด้านนโยบายหรือมาตรการเช่น ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ฉบับลงวันที่ 15 มีนาคม 2539 มีความโน้มเอียงเข้าข้างกลุ่มที่มีอำนาจเช่น กลุ่มประมงปั่นไฟ กลุ่มโรงงานน้ำปลา กลุ่มธุรกิจตากแห้งปลากะตัก ฯลฯ หรือกลุ่มเหล่านี้สามารถเข้าไปมีบทบาทในกลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบาย ซึ่งเท่ากับว่าการนำประกาศกระทรวงฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัติเป็นการสร้างความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น ยิ่งนโยบายประสบความสำเร็จไม่ว่าจะเป็นตัวเลขการส่งออกที่เพิ่มขึ้น อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับปลากะตักขยายตัว ฯลฯ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและปัญหาความขัดแย้งกับประมงพื้นบ้านก็ยิ่งขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นไปได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายถูกกำหนดขึ้นโดยการผลักดันจากกลุ่มที่ได้เปรียบทางสังคมมากกว่าที่จะเป็นการกำหนดที่คำนึงถึงเหตุผล หรืออีกนัยหนึ่ง

⁴⁸โฆสิต ปันเปียมรัชฎ์, การพัฒนาประเทศไทย แนวความคิด และทิศทาง (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534), หน้า 88.

นโยบายหรือประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าวถูกกำหนดให้สนองตอบต่อกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ.

ในประเด็นบทบาทรัฐต่อการประมงทะเล ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงบทบาทรัฐ กระบวนการทางเศรษฐกิจและการเมืองว่ามีส่วนในการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างไร ข้อเท็จจริงที่ปรากฏมีประเด็นที่สำคัญเชื่อมโยงกับสมมติฐานการศึกษาสองประการคือ ประการแรกกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงไม่ได้เป็นการกำหนดนโยบายที่สังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริงเพราะ การจัดการทรัพยากรประมงไม่ว่าจะเป็นนโยบายแผนงาน หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องต่างเป็นประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะภาคธุรกิจ ดังจะสังเกตได้จากนโยบายเหล่านั้นมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการรักษาระดับการผลิตที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ ประการที่สองนโยบายในการจัดการทรัพยากรประมงทะเลเหล่านั้นกลับเป็นสาเหตุให้เกิดผลกระทบในด้านลบหรือต้นทุนทางสังคมมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ ดังจะเห็นได้จากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำ ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงด้วยกันหรือระหว่างชาวประมงกับรัฐที่เกิดขึ้นขยายตัวไปทั่วเกือบทุกพื้นที่ชายฝั่งทะเล

ผลการศึกษาที่สำคัญในสองประเด็นข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงบทบาทรัฐในกระบวนการกำหนดนโยบายและการจัดการทรัพยากรประมงระดับมหภาคในส่วนที่สำคัญต่างๆ เช่น รัฐมีกระบวนการกำหนดนโยบาย แนวคิดในการกำหนดและผลกระทบที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นอย่างไร ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตักในส่วนต่อไป

4.2 การกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตัก

ลักษณะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตัก บริบทและเงื่อนไขสำคัญของปัญหาเช่น ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายประมงและแนวทางการพัฒนาประเทศของรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชน ฯลฯ ทำให้ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มประมงปั่นไฟปลากะตักและรัฐ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง และสองกลุ่มแรกมีแนวโน้มที่จะมีอิทธิพลทำให้ปัญหาความขัดแย้งทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น โดยมีรัฐทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการแก้ปัญหา

ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นในกรอบของกระบวนการกำหนดนโยบายว่าแต่ละฝ่ายได้แก่มิมีบทบาทอย่างไร เช่น การเรียกร้องผลักดันปัญหาแต่ละกลุ่มได้แก่กลุ่มประมงพื้นบ้านและกลุ่มประมงปั่นไฟปลากะตักที่มีต่อผู้กำหนดนโยบาย รัฐมีบทบาทอย่างไรกับการเคลื่อนไหวทั้งสองกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบาย และเพื่อทำความเข้าใจถึงผลที่ออกมาของนโยบาย หรือดูว่านโยบายก่อนหน้านี้มีผลต่อปัญหาหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและมีการส่งผลสะท้อนกลับไปยังกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่อไปอย่างไร

4.2.1 การเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้าน

กระบวนการเรียกร้องที่เกิดขึ้นสามารถแบ่งออกได้ 2 ระดับคือ ในระดับท้องถิ่นและในระดับการกำหนดนโยบาย

1. การเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้านในระดับท้องถิ่น

ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของประกาศกระทรวงเกษตรฯ ที่อนุญาตให้มีการทำประมงปลากะตักโดยใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าประกอบเครื่องมืออวน ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐยกเลิกการทำประมงด้วยวิธีการดังกล่าว กระแสการเรียกร้องเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและปรากฏในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายทะเลภาคใต้ การเคลื่อนไหวต่อสู้ของชาวประมงพื้นบ้านดังกล่าวค่อยๆ มีการพัฒนาปรับตัวมาสู่ "การเคลื่อนไหวทางสังคม"⁴⁹ มีการรวมตัวเป็นกลุ่ม องค์กร หรือชมรม เพื่อดำเนินการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งในบริเวณหมู่บ้านหรือตำบล หรือแม้แต่การรวมตัวในระดับจังหวัดและระดับภาคเช่น สมัชชาชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ เป็นต้น

ปัจจัยที่สนับสนุนการรวมตัวของชาวบ้านได้แก่ ปัจจัยภายนอกคือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้ามาสนับสนุนการรวมตัวและเข้าร่วมผลักดันร่วมกับชาวประมงพื้นบ้าน กลุ่มทางสังคมอื่นๆ เช่น กลุ่มนักวิชาการ นักศึกษา หรือกลุ่มองค์กรประชาชนอย่างเช่น กลุ่มสมัชชาคนจนที่เข้าร่วมกิจกรรมส่วนปัจจัยภายในที่เอื้อต่อการทำงานขององค์กรประมงชาวบ้านเช่น ความร่วมมือที่ได้รับจากผู้นำทางการ ผู้นำศาสนาและเจ้าของแพปลา ซึ่งทำให้การดำเนินงานขององค์กรบางช่วงเวลาประสบ

⁴⁹ เอนก นาคะบุตร. คน กับดิน น้ำ ป่า "จุดเปลี่ยนแห่งความคิด". หน้า 38.

ความสำเร็จในระดับหนึ่ง⁵⁰ การเคลื่อนไหวโดยชาวบ้านและกลุ่มหรือองค์กรที่เกิดขึ้น อาจแบ่งได้สองลักษณะคือ การเรียกร้องโดยสันติวิธีและการใช้ความรุนแรง

- การเรียกร้องโดยสันติวิธี

ในช่วงแรกที่เกิดปัญหาความขัดแย้ง การผลักดันและการเคลื่อนไหวในพื้นที่ที่มีปัญหาจะมีลักษณะการแก้ปัญหาโดยชุมชน กล่าวคือชาวบ้านจะใช้วิธีการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งร่วมกัน จัดทำเขตอนุรักษ์แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ ซึ่งดำเนินการควบคู่ไปกับการใช้วิธีการเจรจาพูดคุยกับคู่อริโดยตรง ในระยะต้นๆที่เรือปั่นไฟเข้ามาทำการประมง มีหลายชุมชนที่ผู้นำขึ้นไปเจรจายกเลิกเรือปั่นไฟเหล่านั้น โดยขอให้ไปทำการประมงในบริเวณอื่น แต่ไม่ได้ผลเพราะฝ่ายเรือประมงปั่นไฟเหล่านั้นมักจะบอกว่าไม่ได้เป็นการทำประมงที่ผิดกฎหมาย⁵¹

ในช่วงระยะเวลาต่อมาเมื่อวิธีการแก้ปัญหาโดยชุมชนไม่ประสบความสำเร็จ ชาวประมงพื้นบ้านเริ่มใช้วิธีการเข้าไปร้องเรียนกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นผู้นำทางการในท้องถิ่นเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่รัฐในท้องที่เช่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ประมง นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี ซึ่งวิธีการเรียกร้องต่อทางการได้ผลพอสมควร เพราะเมื่อร้องเรียนไปแล้วครั้งก็มักจะมีเรือตำรวจน้ำเข้ามาตรวจการณเป็นช่วงๆ รวมทั้งมีการออกตรวจการณร่วมกับชาวบ้าน นอกเหนือจากวิธีการเข้าร้องเรียนต่อทางการแล้ว การคัดค้านโดยใช้กลุ่มพลังต่อรองเพื่อสร้างแรงกดดันต่อทางการก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่ชาวประมงพื้นบ้านใช้ควบคู่กันไปด้วย และมักจะเป็นวิธีการที่ประสบความสำเร็จในการทำให้รัฐเข้ามาดูแล เนื่องจากการกดดันโดยกลุ่มพลังสามารถทำให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงปัญหาและหันมาสนใจแก้ปัญหาความเดือดร้อนอย่างจริงจังมากขึ้นเช่น การประท้วงที่หน้าศาลากลางจังหวัดสงขลาของชาว

⁵⁰ ฝ่ายข้อมูลวิจัย-รณรงค์เผยแพร่โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, "หัวโทง : พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน," เอกสารสรุปรายงานเวทีวิชาการ ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ กับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง: สถานการณ์ปัญหาและแนวทางยุทธศาสตร์ 18-20 พฤศจิกายน 2543, หน้า 27

⁵¹ เลิศชาย ศิริชัย รัฐภูมิ เสนาคำ และมานะ ชวยชู, รายงานสรุปผลปัญหาเรือปั่นไฟปลากะตักกับผลกระทบต่อทะเลและชุมชนประมงพื้นบ้าน (นครศรีธรรมราช: มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2542), หน้า 51.

บ้านตำบลบ้านม่วงงามและบ้านเล ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลาเป็นผู้ประสานการเจรจาระหว่างฝ่ายต่างๆ⁵² หรือเหตุการณ์ประท้วงเมื่อต้นเดือนกรกฎาคม 2542 ทำให้ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย และนายพลการ สุวรรณรัฐ ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้(ศอ.บต.) ต้องเดินทางไปพบกับกลุ่มผู้ชุมนุมและรับปากว่าจะดำเนินการตามข้อเรียกร้องต่างๆ⁵³

ในระยะเวลาต่อมาการดำเนินการเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้านได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาช่วยเหลือเช่น สมาคมหยาดฝน โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและพื้นที่ลุ่มน้ำภาคใต้ โครงการทะเลเพื่อชีวิต เป็นต้น ในลักษณะการเสริมและสนับสนุนยกระดับการเรียกร้องของชาวบ้านให้เป็นเรื่องของการวิจัย การหาข้อมูล และการรณรงค์ด้วยข้อมูลที่เป็นรูปธรรมต่อสาธารณชน สื่อมวลชน เจ้าหน้าที่รัฐและฝ่ายการเมืองเช่น ล่าสุดมีการจัดสัมมนาเรื่อง "ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้กับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง:สถานการณ์ปัญหาและแนวทางยุทธศาสตร์" ร่วมกันระหว่างองค์กรชาวบ้าน องค์กรวิชาการและองค์กรเอกชน เพื่อให้ได้ข้อมูลและเป็นการรณรงค์ให้ฝ่ายการเมือง หน่วยงานรัฐและชุมชน ตระหนักถึงการใช้ประโยชน์ ปัญหาและการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง

- การเรียกร้องโดยวิธีการรุนแรง

เมื่อการเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้านโดยสันติวิธีไม่ได้รับความสนใจหรือตอบสนองการแก้ปัญหาจากเจ้าหน้าที่ทางการ ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านต้องใช้วิธีการรุนแรงคือ การรวมตัวประท้วงโดยการปิดถนนและการปิดปากอ่าวสงขลาเช่น การเคลื่อนไหวและการชุมนุมของกลุ่มประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา ภูเก็ต และสตูล ที่ไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2542 การเคลื่อนไหวประท้วงมีการนำเรือประมงมาจอดปิดร่องน้ำและทำเรื่อน้ำลึกสงขลา โดยมีเป้าหมายเพื่อกดดันให้รัฐปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของตัวแทนกรรมการสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ที่เดินทางไปเข้าพบนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เพื่อยื่นเรื่องคัดค้านมติของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ก่อนหน้านี้อีก

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

⁵³ "ประมงพื้นบ้านซีดเส้นตาย 8 ก.ค.นี้ฉีกประกาศกระทรวงให้กะดักปั่นไฟ." มติชน (8 ก.ค.2542):19.

มีการประท้วงโดยการปิดอ่าวและท่าเรือหลายครั้ง การเคลื่อนไหวโดยวิธีนี้ในระยะหลังเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากขึ้นเพราะเป็นวิธีการที่สามารถทำให้รัฐเข้ามาดูแลปัญหาได้มากขึ้น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้านที่ผ่านมา จะพบว่ามีการใช้ช่องทางการเรียกร้องอย่างเป็นทางการเป็นลำดับขั้นต่อนจากการเรียกร้องสู่ระดับตัวแทนในท้องถิ่นคือ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัดขึ้นไปถึงระดับชาติ แต่การเรียกร้องที่ประสบความสำเร็จมักเกิดจากการที่ชุมชนสามารถยกประเด็นปัญหาของตนให้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่สามารถกดดันและมีพลังต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับต่างๆได้ เนื่องจากกระบวนการเรียกร้องตามระบบราชการมักจะไม่ได้รับการตอบสนอง แต่หากเมื่อชาวประมงพื้นบ้านใช้วิธีการรวมตัวกดดันจนเป็นพลังเพียงพอที่จะทำให้สาธารณชนหันมาสนใจประเด็นปัญหาเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการเดินขบวน การชุมนุมประท้วง เมื่อกรณีปัญหาถูกนำเสนอสู่สังคมผ่านทางสื่อมวลชนแล้ว การให้ความสำคัญต่อปัญหาของทางราชการก็จะเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตามวิธีการเรียกร้องดังกล่าวมักได้ผลเพียงบางส่วนและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น เมื่อใดที่การเคลื่อนไหวอ่อนแอลงปัญหาความเดือดร้อนก็จะกลับมาปรากฏอีกครั้ง เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริงจากรัฐบาล

2. การเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้านในระดับการกำหนดนโยบาย

ความขัดแย้งได้ก่อให้เกิดการรวมตัวของชาวบ้านเพื่อเดินขบวนและชุมนุมประท้วง ซึ่งได้พัฒนาไปสู่การรวมกันเป็นกลุ่มและเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านร่วมกับพันธมิตรคนชั้นกลางในเมืองที่ตระหนักถึงสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง มีการเคลื่อนไหวต่อสู้ร่วมกันในหลายระดับและหลายมิติ⁵⁴ เพื่อคัดค้านนโยบายการทำประมงปลากะตักในปัจจุบัน การเรียกร้องของชาวบ้านในระดับการกำหนดนโยบายนี้จะมีลักษณะเป็นการดำเนินการประสานงานของชาวประมงพื้นบ้านกับนักวิชาการ นักการเมือง สื่อมวลชน และภาคราชการ ในการผลักดันเคลื่อนไหวไปสู่การปรับนโยบายและแผนการประมงในระดับชาติ ดังจะเห็นได้จากการเข้าร่วมเสนอความคิด

⁵⁴ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทยในยุควิกฤติเศรษฐกิจ," ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540-2541. สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์. บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542), หน้า 5.

เห็นและข้อร้องเรียนในที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติและเสนอวิธีแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้านกับกลุ่มประมงปลากะตัก เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการส่งตัวแทนของชาวประมงพื้นบ้านให้ข้อมูลความเดือดร้อนและปัญหาสู่สาธารณะด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การสัมภาษณ์ทางสื่อมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ การร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการอนุญาตให้มีการทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟ และผลกระทบของวิธีการประมงดังกล่าวต่อสภาพระบบนิเวศ การให้ข้อมูลความเดือดร้อนและยื่นข้อเรียกร้องผ่านทางหน่วยงานต่างๆ เช่น สภานายความแห่งประเทศไทย คณะกรรมการการเกษตรวุฒิสภา เป็นต้น

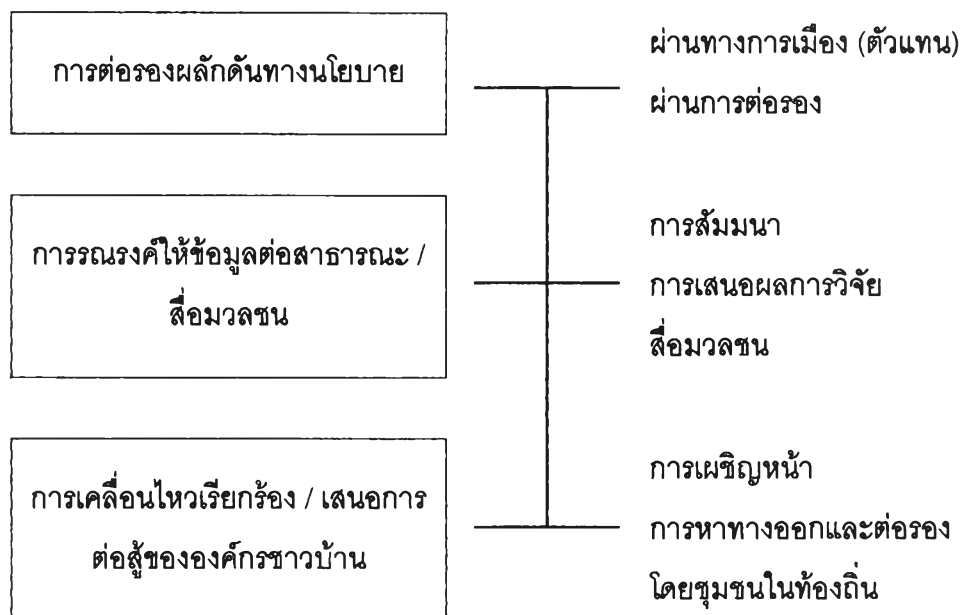
บทบาทในการเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้านเหล่านี้ ได้รับการสนับสนุนและประสานงานจากองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรนิสิตนักศึกษาเช่น คณะกรรมการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 สถาบัน (คอทส.) เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์กรชนชั้นกลางภายในเมือง โดยการหาช่องทางให้ชาวประมงพื้นบ้านได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและข้อเรียกร้องด้วยการประสานกับบุคคลากรในระดับต่างๆ ที่มีผลต่อการผลักดันนโยบายเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามประเด็นการเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้านจะได้รับความสนใจหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงปัจจัยสองประการคือ

1. กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีเป้าหมายในการผลักดันนโยบายต่อรัฐบาลมีความเข้มแข็งเพียงไร เพราะการเคลื่อนไหวนี้จะส่งผลเป็นแรงบีบสาธารณะอีกทางหนึ่งต่อการเคลื่อนไหวในระดับนโยบายในเวทีและรูปแบบต่างๆ⁵⁵ ในทางกลับกันถ้าขาดพลังการเคลื่อนไหวก็ไม่สามารถแสดงศักยภาพในการต่อรองหรือมีผลต่อการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย

2. บทบาทของสื่อมวลชน ถ้าสื่อมวลชนนำเสนอปัญหาของชาวประมงพื้นบ้านจนกลายเป็นประเด็นสาธารณะก็จะมีส่วนในการสร้างพลังต่อรองของชาวประมงพื้นบ้านกับผู้กำหนดนโยบายมีความเข้มแข็งและมีโอกาสในการต่อรองข้อเรียกร้องเพิ่มมากขึ้น

⁵⁵ เอนก นาคะบุตร, คน กบดิน น้ำ ป่า “จุดเปลี่ยนแห่งความคิด”. หน้า 42.

แผนภาพ 6 การเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้านในระดับต่างๆ



ที่มา: อเนก นาคะบุตร, คน ดิน น้ำ ป่า จุดเปลี่ยนแห่งความคิด. หน้า 42 .

4.2.2 การเรียกร้องของกลุ่มประมงปลากะตักบ้นไฟ

การเรียกร้องของกลุ่มนี้จะประกอบไปด้วยกลุ่มประมงปลากะตัก กลุ่มธุรกิจต่อเนื่องหรือกลุ่มอุตสาหกรรมแปรรูป วิธีการเคลื่อนไหวผลักดันข้อเรียกร้องคล้ายๆกับวิธีของกลุ่มประมงพื้นบ้านคือ มีทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับการกำหนดนโยบาย

1. การเรียกร้องในระดับท้องถิ่น

มีทั้งวิธีการเรียกร้องโดยสงบและการใช้ความรุนแรง กล่าวคือ จะใช้วิธีการส่งตัวแทนของกลุ่มเข้ายื่นหนังสือหรือข้อเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดควบคู่ไปกับการรวมกลุ่มสร้างพลังกดดันอีกทางหนึ่งเช่น การชุมนุมของชาวประมงบ้นไฟปลากะตักในจังหวัดตราดที่ได้ออกมาชุมนุมและยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม⁵⁶ หรือเหตุการณ์การประท้วงที่หน้าว่าการอำเภอสิงหนคร โดยกลุ่มผู้ชุมนุมมาจากจังหวัดต่างๆในภาคใต้เช่น นราธิวาส

⁵⁶"ประมงตราดทำปองพล พิสูจน์ทำลายธรรมชาติ," กรุงเทพธุรกิจ (27 มิ.ย. 2542):1.

ปัตตานี พัทลุง สตูล ภูเก็ตและสงขลา เป็นต้น⁵⁷ การเรียกร้องที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งแสดงให้เห็นว่าเกิดขึ้นเพื่อเป็นการตอบโต้การเรียกร้องของกลุ่มประมงพื้นบ้าน โดยมีการรวมตัวเป็นองค์กรเช่น ชมรมประมงปลากะตักในจังหวัดต่างๆ องค์กรที่มีบทบาทสำคัญคือ สมาคมประมงปลากะตักแห่งประเทศไทย วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์กรเนื่องจาก ที่ผ่านมาสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรสูงสุดของชาวประมง ไม่ได้ดูแลกลุ่มประมงปลากะตักและยังกล่าวหาผู้ประกอบการเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายและทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำทะเล ซึ่งสร้างปัญหาให้กับผู้ประกอบการมาก ดังนั้นกลุ่มประมงปลากะตักจึงได้ก่อตั้งสมาคมการประมงปลากะตักแห่งประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะได้เป็นปากเป็นเสียงและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการประมงปลากะตัก⁵⁸

2. การเรียกร้องในระดับการกำหนดนโยบาย

การร้องเรียนในระดับนี้นอกจากจะมีกลุ่มประมงปลากะตักปั่นไฟแล้วยังมีกลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในการเรียกร้องด้วยเช่น สมาคมโรงงานน้ำปลา เป็นต้น วิธีการหลักที่กลุ่มใช้ดำเนินการคือ การส่งตัวแทน การยื่นหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรฯ กรมประมง และคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เพื่อชี้แจงถึงความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเช่น กรณีการเคลื่อนไหวก่อนเพื่อให้ยกเลิกประกาศจังหวัดสงขลา ฉบับวันที่ 28 กรกฎาคม 2541 โดย ร.ต.อ.อารยฤทธิ์ อำมาตย์โยธิน ตัวแทนกลุ่มได้ยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีให้มีการทำประชาพิจารณ์และหาทางช่วยเหลือผู้ประกอบการปลากะตักที่ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากประกาศจังหวัดสงขลาฉบับดังกล่าว จึงได้ขอผ่อนผันให้มีการใช้เครื่องมือบางประเภททำประมงปลากะตักได้ กรณีการทำหนังสือร้องเรียนต่อนายปองพล อดิเรกสาร ของนายสุเดิน เลาะเหม ประธานชมรมผู้ประกอบการปลากะตักจังหวัดสงขลา เกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของประกาศจังหวัดสงขลาและขอให้ชะลอการบังคับใช้ ฯลฯ

ข้อน่าสังเกต วิธีการดังกล่าวคือการยื่นหนังสือหรือการส่งตัวแทนพบกับฝ่ายรัฐเป็นวิธีการกดดันทางหนึ่งเท่านั้น เพราะหลายๆครั้งแสดงให้เห็นว่าไม่ได้ผลและจำเป็นต้องใช้ความรุนแรงใน

⁵⁷“มีอบเรือกะตักปั่นไฟฮือบุกทำเนียบ!,” มติชนรายวัน (28 มิ.ย. 2542):21.

⁵⁸“กลุ่มผู้ประกอบการปลากะตักรวมตัวค้านคำสั่ง จับกุมอัครนักวิชาการประมงสุดโง่,” แนวหน้า (18 พ.ย.2542)

การเรียกร้องควบคู่ไปด้วยไม่ว่าจะเป็นฝ่ายประมงพื้นบ้านหรือฝ่ายประมงปลากะตักปั่นไฟ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่รัฐจะเข้ามาดูแลให้ความสนใจก็ต่อเมื่อเห็นว่าเหตุการณ์มีแนวโน้มการใช้ความรุนแรงเพิ่มขึ้น และส่วนใหญ่จะเป็นการรับปากสัญญาเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า มากกว่าการนำข้อเรียกร้องไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายในระดับชาติ แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มประมงปลากะตักปั่นไฟยังมีข้อได้เปรียบหรือช่องทางในการร้องเรียนที่เหนือกว่ากลุ่มประมงพื้นบ้านเช่น

การเข้าร่วมในคณะกรรมการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย กรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ การเข้าร้องเรียนผ่านทางคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ถึงแม้ว่าจะไม่มีตำแหน่งอยู่ในคณะกรรมการโดยตรงเป็นเพียงผู้เข้าร่วมประชุม แต่บ่อยครั้งที่ได้มีโอกาสเสนอข้อเรียกร้องและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อที่ประชุมได้มากกว่ากลุ่มประมงพื้นบ้าน นอกจากนี้ตัวแทนอุตสาหกรรมประมงภาคเอกชนที่เป็นคณะกรรมการก็พยายามสนับสนุนการทำประมงปั่นไฟ การที่ตัวแทนประมงปลากะตักได้เข้าร่วมในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตัก จึงเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการมีบทบาทผลักดันแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มประมงปลากะตักและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องมากที่สุดไว้ในแผนและนโยบายเกี่ยวกับประมงปลากะตักในระดับต่างๆได้โดยตรง

การผลักดันผ่านกลไกทางการเมือง เป็นการเคลื่อนไหวผลักดันโดยผ่านระบบความสัมพันธ์กับกลไกทางการเมือง และนักการเมืองในระดับต่างๆโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นและด้วยลักษณะความสัมพันธ์ที่หลากหลาย ในการเมืองระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สจ. และ สท. จะพบว่า มีตัวแทนประมงพาณิชย์เข้าไปเกี่ยวข้องกับทั้งในลักษณะการสนับสนุนที่ผู้สมัคร และส่งตัวแทนลงสมัครเอง เช่นที่จังหวัดภูเก็ต แพ้แห่งหนึ่งมีตัวแทนในสังกัดลงรับสมัคร สท. และยังเป็นนายทุนให้กับทีม สจ. ครั้งที่ผ่านมา⁵⁹ เช่นเดียวกับที่จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา มีผู้สมัครที่เป็นตัวแทนประมงพาณิชย์ในการเลือกตั้ง สท.และสจ. ครั้งที่ผ่านมา นอกจากนี้ผู้ประกอบการประมง

⁵⁹ โกลก สัมภาษณ์ อ่างถึงโน ประภาส ปันตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, "ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้: สัมภาษณ์ชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน," เอกสารประกอบการสัมมนารายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. โดย ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร "พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2543" 22-23 มีนาคม 2543, หน้า 22.

พาณิชย์รายใหญ่รายหนึ่งในจังหวัดระนอง กล่าวว่า ตนสนับสนุนทีมผู้สมัครทุกทีม ทั้งการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ⁶⁰ และนอกจาก สจ.แล้ว พบว่าประมงพาณิชย์ในหลายแห่งยังหมุนหรือเข้าไปมีบทบาทใน อบต.หลายแห่ง

การเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับท้องถิ่นของประมงพาณิชย์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในจังหวัดที่มีธุรกิจประมง อาจเป็นเพราะองค์การการเมืองระดับท้องถิ่นเหล่านี้เกี่ยวข้องกับวงธุรกิจประมงเช่น ท่าเทียบเรือ ตลาดสัตว์น้ำฯลฯ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการบริหารจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่นด้วยเช่น กรณีเรือปั่นไฟปลากะตักที่จังหวัดประจวบฯและชุมพร พบว่า อบต.เป็นตัวแทนสำคัญกลุ่มหนึ่งที่ผลักดันโดยการเรียกร้องให้มีการอนุญาตทำเรือปั่น ส่วนที่จังหวัดสงขลาเรือปั่นไฟเกี่ยวข้องกับแพขนานนกการเมืองคนหนึ่ง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเรือปั่นไฟเหล่านี้สัมพันธ์กับฐานการเมืองอย่างแนบแน่น ซึ่งน่าจะสัมพันธ์กับกลุ่มทุนประมงที่มีนักการเมืองสังกัดอยู่ในพรรคฝ่ายค้าน ดังจะเห็นได้ว่า กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่พรรคร่วมรัฐบาล พรรคฝ่ายค้านเองก็ไม่ได้มีการออกมาเคลื่อนไหวแต่อย่างใด⁶¹

การเรียกร้องของกลุ่มประมงพื้นบ้านและกลุ่มประมงปั่นไฟปลากะตักดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันที่แต่ละกลุ่มพยายามเข้าถึงอำนาจรัฐ เพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการและวัตถุประสงค์ของกลุ่มโดยการใช้ช่องทางในหลายระดับและวิธีการต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐ ซึ่งกลุ่มประมงปั่นไฟพยายามที่จะรักษาผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนประมงที่เกี่ยวข้อง ขณะที่กลุ่มประมงพื้นบ้านเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านแนวนโยบายที่ก่อปัญหา การนำเสนอแนวทาง การพัฒนาทางเลือก ตลอดจนการต่อสู้เพื่อสร้างพื้นที่หรือช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตักที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

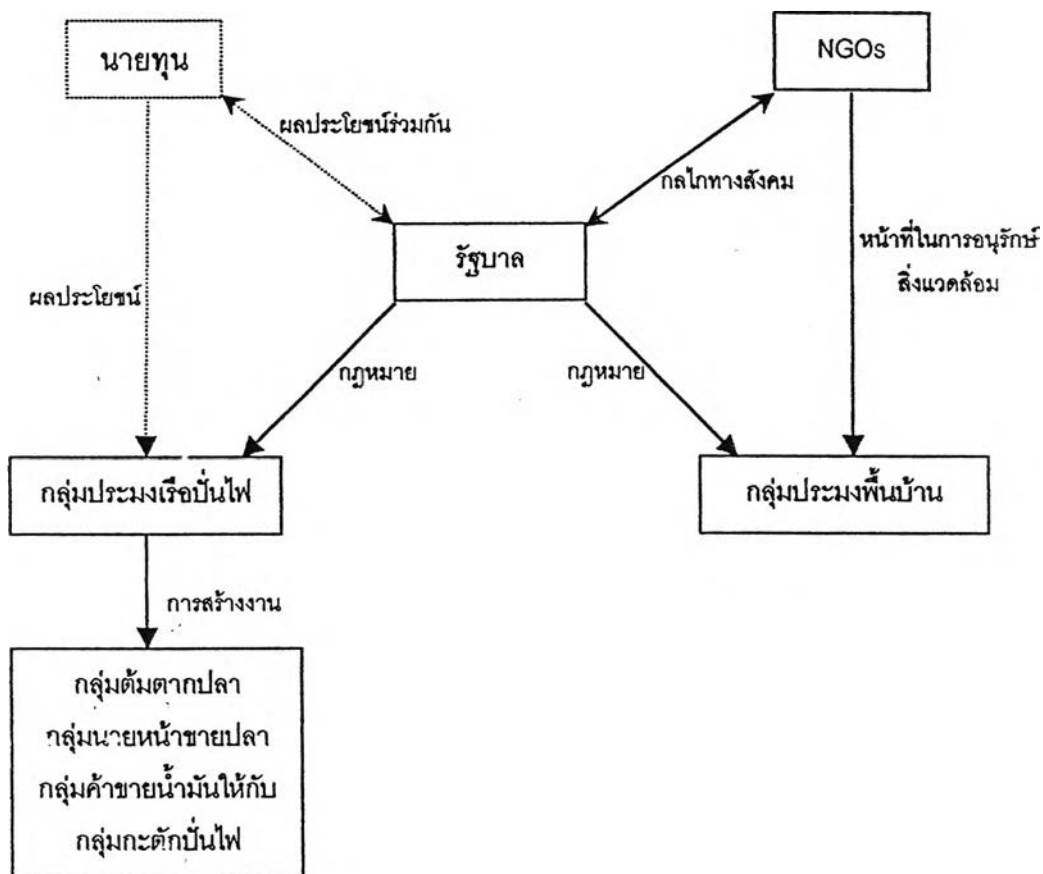
⁶⁰ เจ็เจียม สัมภาษณ์, เรื่องเดียวกัน.

⁶¹ โกลก สัมภาษณ์, เรื่องเดียวกัน.

4.2.3 บทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มต่างๆ

บทบาทของรัฐที่มีต่อความขัดแย้งระหว่างชาวประมงทั้งสองฝ่ายคือ การเป็นคนกลางในการเจรจาถ่วงดุลและประสานผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน โดยรัฐบาลสามารถใช้อำนาจในแง่กฎหมายเพื่อกำหนดความเป็นไปของกลุ่มประมงพื้นบ้านและกลุ่มประมงปั่นไฟปลากะตักได้

แผนภาพ 7 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เกี่ยวกับปัญหา⁶²



⁶²“สัมมนาปัญหาการเมืองการปกครองไทย:ความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง,” เอกสารประกอบการเรียน ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 3.

เดิมที่การเรียกร้องต่างๆของชาวประมงทั้งสองกลุ่มเป็นเรื่องเกี่ยวกับเครื่องมืออวนล้อมจับปลากะตักประกอบแสงไฟ หลังจากที่มีการกำหนดประกาศกระทรวงเกษตรฯลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526 เป็นต้นมา การเคลื่อนไหวจากชาวประมงทั้งสองกลุ่มเพิ่มมากขึ้น ฝ่ายประมงพื้นบ้านได้ร้องเรียนไปยังสมาคมประมงในแต่ละจังหวัดและสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของชาวประมงพื้นบ้านที่สำคัญในการเรียกร้องให้มีการยกเลิก การใช้เครื่องมืออวนล้อมจับปลากะตักประกอบแสงไฟทำการประมงในเวลากลางคืน ขณะที่กลุ่มประมงปลากะตักปั่นไฟพยายามร้องเรียนขอให้มีการผ่อนผันให้อวนล้อมจับปลากะตักสามารถทำการประมงในเวลากลางคืนประกอบการปั่นไฟได้และพยายามร้องขอให้มีการทดลองทางวิชาการ โดยอ้างว่า

- 1.เป็นการทำประมงที่มุ่งจับเฉพาะปลากะตักจึงสามารถจับปลากะตักได้ในจำนวนสูงมาก
- 2.การทำประมงอวนล้อมจับปลากะตักปั่นไฟในเวลากลางคืนได้ลงทุนไปเป็นจำนวนมาก การทำประมงในเวลากลางวันไม่คุ้มทุน และการเปลี่ยนไปใช้เครื่องมือชนิดอื่นก็ค่อนข้างยาก ในขณะที่เจ้าหน้าที่กวดขันจับกุมมาก มีความเดือดร้อนจึงขอผ่อนผันทำประมงในบางพื้นที่

ต่อมาชาวประมงได้ดัดแปลงวิธีการทำประมงไดเหมือกโดยเปลี่ยนมาใช้อวนตาถี่เพื่อทำการประมงอวนช้อน อวนยก และอวนครอบปลากะตักประกอบแสงไฟมากขึ้น จึงได้มีการรวมกลุ่มเรียกร้องให้มีการทดลองทางวิชาการ ในระหว่างการทดลองขอทำประมงอย่างถูกกฎหมาย โดยอ้างให้เหตุผลว่า เรือประเภทยานี้มีขนาดเล็กใช้อวนเท่ากับความเร็วและไม่อาจออกทำประมงไปไกลจากฝั่งได้

กรมประมงเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงกับปัญหาการร้องเรียนที่เกิดขึ้น ได้ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาปลากะตักเช่น

- รวบรวมสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับชีววิทยาและสภาวะการประมงปลากะตัก
- พิจารณาตรวจสอบปัญหาและข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตัก
- จัดทำรายงานและเสนอแนะในการควบคุมการประมงปลากะตัก

หลังจากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสรุปเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านประมงและนักวิชาการประมงในสาขาต่างๆ ของกรมประมง เพื่อกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ การศึกษาทดลองการทำประมงปลากะตักเพื่อประโยชน์ทางวิชาการดังกล่าว เป็นอำนาจตามกฎหมายที่อธิบดีกรมประมงสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490

นโยบายหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นในช่วงแรกๆ บ่งชี้ให้เห็นว่ามีแนวทางการอนุรักษ์และตอบสนองความต้องการของประมงพื้นบ้าน ส่วนเรื่องการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องรองลงไป ตั้งแต่ปี 2525-2536 หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องคือ กรมประมงและกระทรวงเกษตรฯ ในขณะนั้นมีแนวโน้มที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มเรือประมงที่ร้องเรียนในแนวทางที่ตื้นเขินโดยเห็นว่าการใช้เครื่องมืออวนตาถี่ประกอบแสงไฟทำการประมงในเวลากลางคืนเป็นการทำลายสัตว์⁶³ ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า

1. ในกระบวนการเรียกร้องที่เกิดขึ้น กลุ่มประมงพื้นบ้านมีช่องทางและองค์กรในการนำเสนอปัญหาและติดตามผลที่ได้เปรียบกว่า ในที่นี้คือสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ในขณะที่กลุ่มเรือประมงปั่นไฟยังไม่มีองค์กรและช่องทางที่มีประสิทธิภาพ

“...ในเวลานั้นยังไม่มีตัวกลางในการต่อสู้เรียกร้องกับรัฐ เป็นเพียงการรวมกลุ่มของคนที่เดือดร้อนเหมือนกัน ส่วนที่เห็นว่ามีสมาคมประมงบางจังหวัดออกมาเคลื่อนไหวร่วมกับปั่นไฟ ก็เป็นเพราะในจังหวัดเหล่านั้นมีพวกของปั่นไฟอยู่มาก ไม่เหมือนในช่วงเวลานี้ที่มีทั้งสมาพันธ์อวนล้อม สมาพันธ์ประมงปลากะตักแห่งประเทศไทย อีกทั้งสมาคมโรงงานน้ำปลา ที่คอยดูแลผลประโยชน์ได้”⁶⁴

2. ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดการทำประมงปลากะตักปั่นไฟในเวลากลางคืนจะผิดกฎหมายแต่เรือประมงส่วนใหญ่ยังคงสามารถทำการประมงได้ ดังนั้นจึงมีผลทำให้การรวมตัวเรียกร้องกดดันต่อรัฐจึงไม่มีพลังเพียงพอและเป็นเอกภาพ

⁶³ ฝ่ายข้อมูล/วิจัยและรณรงค์เผยแพร่ สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้, ปัญหาการทำประมงเรือปั่นไฟปลากะตัก ภายใต้การแก้ปัญหาโดยสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านและเครือข่ายพันธมิตร (สงขลา: เครือข่ายพันธมิตรประมงพื้นบ้านภาคใต้, 2542), หน้า 5.

⁶⁴ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กองนโยบายและแผนงานประมง กรมประมง, วันที่ 26 ธันวาคม 2543

“...พวกที่เดือดร้อนจริงจะเป็นพวกเรือเล็ก ออกไปทำประมงก็ถูกจับ ถูกด่าน ส่วนเรือใหญ่ บางทีก็แอบเข้ามา พอเรือตรวจมาก็หนีออกไปนอกเขตได้ พวกที่เดือดร้อนหนักก็พวกชาวบ้านหรือพวกเรือเล็กเป็นส่วนใหญ่แทบจะทำประมงไม่ได้เลย”⁶⁵

ในระยะหลังรัฐต้องเผชิญกับการกดดันจากกลุ่มประมงปั่นไฟเพิ่มมากขึ้น โดยคราวนี้มีกลุ่มสมาคมโรงงานน้ำปลาเป็นพันธมิตร การเรียกร้องมีทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ส่งผลให้การจัดการทรัพยากรปลากะตักและปัญหาความขัดแย้งโดยวิธีการการจัดการในเชิงเศรษฐกิจเริ่มมีบทบาทความสำคัญมากขึ้น ในที่สุดการเรียกร้องของกลุ่มประมงปั่นไฟก็ประสบความสำเร็จสมัยที่มีนายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ

การผลักดันของกลุ่มประมงปั่นไฟจนนำไปสู่การอนุญาตให้ทำประมงปั่นไฟได้แสดงให้เห็นความสำเร็จและการเปลี่ยนแปลงของกลไกและกระบวนการในการผลักดันที่กลไกการนำเข้าของข้อเรียกร้องฝ่ายเอกชนมีช่องทางและมีอิทธิพลผลักดันมากกว่า ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งคือความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในระดับพื้นที่และในระดับชาติกับทุนประมงที่ปรากฏว่ามีตัวแทนทุนประมงเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ นายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ ส.ส.สมุทรสาคร พรรคความหวังใหม่ ก่อนหน้าที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ ในอดีตมีอาชีพประกอบธุรกิจประมงพาณิชย์และเคยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมประมงที่เป็นองค์กรของผู้ประกอบการประมงขนาดใหญ่และการประกอบการของประมงขนาดใหญ่หรือประมงพาณิชย์⁶⁶ และมีธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเรือประมงตลอดจนฐานเสียงทางการเมืองในกลุ่มเรือประมง “..ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปลากะตักก็คือที่จังหวัดสมุทรสาคร ระยอง ชลบุรีมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ปลากะตักจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับปลากะตักส่วนมากล้วนใกล้ชิดกับโรงงานเหล่านี้ ในสมัยที่คุณมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงสามารถออกระเบียบให้ทำปลากะตักปั่นไฟในเวลากลางคืนได้”⁶⁷

⁶⁵ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กองนโยบายและแผนงานประมง กรมประมง, วันที่ 26 ธันวาคม 2543

⁶⁶ “ชาวประมงพื้นบ้านและรัฐบาลต่างตอบแทน,” มติชน (24 พ.ค.2539):29.

⁶⁷ “สงครามปลากะตักรัฐบาลอุ้มนายทุน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (7-13 พ.ย.2542):2.

เมื่อนายมณฑลเข้ามาดำรงตำแหน่งรมช.กระทรวงเกษตรฯ ได้ดำเนินมาตรการหลายอย่าง que แสดงให้เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อชาวประมงพาณิชย์ เช่น

1. การออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ ผ่อนผันให้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนที่ไม่มีอาชญาบัตรทำการประมงสามารถมาขอยื่นจดทะเบียนและอาชญาบัตรได้ ทั้งที่ความเป็นจริงพบว่าปัญหาการทำประมงและความเดือดร้อนของชาวประมงพื้นบ้านเกิดจากเครื่องมือดังกล่าวทำลายทรัพยากรอย่างรุนแรงและการละเมิดกฎหมายของเรืออวนลาก อวนรุนเข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตร และมาตรการดังกล่าวยังขัดแย้งกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่ส่วนหนึ่งระบุไว้ชัดเจนว่า "สนับสนุนการออกกฎหมายยกเลิกเครื่องมือประมงทะเลที่ทำลายระบบนิเวศชายฝั่ง โดยเฉพาะอวนลาก อวนรุน และสนับสนุนการเปลี่ยนเครื่องมือประมงที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม"⁶⁸

2. เปิดโอกาสให้กลุ่มชาวประมงปลากะตักทำเรื่องผ่านสมาคมในพื้นที่เพื่อขอผ่อนผันอนุญาตให้เรือปั่นไฟปลากะตักสามารถทำการประมงในเวลากลางคืนได้ ซึ่งปรากฏว่าชาวประมงที่ร้องเรียนเข้าไปส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก คือ ระยอง จันทบุรี และตราด ที่มีการจับปลากะตักกันมาก⁶⁹ อีกทั้งกลุ่มของโรงงานน้ำปลาก็ได้ออกมาร้องเรียนถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากไม่อนุญาตให้มีการทำประมงปลากะตักปั่นไฟ ในที่สุดกระทรวงเกษตรฯ ก็มีประกาศลงวันที่ 15 มีนาคม 2539 ให้เรือประมงอวนล้อม ยวนยก อวนครอบ ที่ใช้อวนขนาดเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร ทำการประมงปั่นไฟล่อปลากะตักในช่วงเวลากลางคืนได้ โดยในส่วนของอวนครอบ อวนช้อน ได้กำหนดความยาวของเรือไม่เกิน 16 เมตร

3. เหตุผลหรือที่มาของประกาศกระทรวงเกษตรฯ ฉบับนี้ นายมณฑลได้อ้างว่าเกิดจากการศึกษาหาข้อมูลร่วมกันระหว่าง 3 ฝ่ายคือ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย กรมประมงและชาวประมงปลากะตัก แต่แท้ที่จริงแล้วได้มีการศึกษาถึงเครื่องมือที่สามารถอนุญาตให้ทำการประมงปลากะตักได้เมื่อครั้งการสัมมนาเรื่องพื้นฟูทะเลไทยเมื่อวันที่ 20-22 ส.ค. 2536 ส่วนหนึ่งของข้อสรุปคือ อนุญาตให้อวนช้อน อวนยกประกอบเครื่องปั่นไฟสามารถทำการประมงปลากะตักได้ แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ และไม่เห็นด้วยที่จะให้เครื่องมืออวนครอบปั่นไฟทำการประมง ต่อมาในการประชุมระหว่างกองประมงทะเลกับกองอนุรักษ์ประมงทะเลก็มีมติยืนยันออกมาในแนวทางเดียวกันคือ "เห็นควรให้ชาวประมงให้เครื่องมืออวนช้อนหรืออวนยกเท่านั้นและต้อง

⁶⁸"ชาวประมงพื้นบ้านและรัฐบาลต่างตอบแทน," มติชน :29.

⁶⁹"นโยบายประมงรวนเร ค้างปลากะตักยึดเหยื่อ," ผู้จัดการรายสัปดาห์ (28 มิ.ย.42):12.

ทำการประมงห่างฝั่ง ห่างเกาะไม่น้อยกว่า 3,000 เมตร”⁷⁰ และได้ข้อสรุปว่าจะอนุญาตเฉพาะเรือประมงขนาดเล็กมีความยาวไม่เกิน 14 เมตรเท่านั้น แต่เมื่อกำหนดเป็นประกาศกระทรวงเกษตรฯ ออกมากลับเห็นควรอนุญาตให้เรือที่มีความยาว 16 เมตรสามารถทำการประมงได้ “...แต่ตอนหลังความยาวเรือกลับออกขึ้นมาอีก 2 เมตรในขั้นตอนไหนก็ไม่รู้ ทั้ง ๆ ที่ตกลงกันแล้วว่า 14 เมตร”⁷¹

บทบาทรัฐหลังจากมีการออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ ฉบับปี 2539 หลังจากที่มีการออกประกาศในปี 2539 เป็นต้นมา ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงทั้งสองกลุ่มกลับมาทวีความรุนแรงมากขึ้น ลักษณะปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาเก่าที่ยืดเยื้อมานาน แต่กลไกรัฐจัดการปัญหาได้น้อยมาก ถึงแม้ว่าจะปรากฏชัดเจนว่าคู่ขัดแย้งฝ่ายหนึ่งทำประมงโดยผิดกฎหมาย ดังนั้นขณะที่ปัญหามีลักษณะเกิดขึ้นวนเวียนเช่นเดิมความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงได้แก่นำสิ่งเกิดคือท่ามกลางสภาวะปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐไม่ว่าจะเป็นประกาศกระทรวงเกษตรฯ ประกาศจังหวัด หรือมติของกรมประมง แสดงให้เห็นว่าเป็นความพยายามตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มที่มีอำนาจผลักดันในช่วงเวลานั้น ๆ เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ปี 2539 เป็นนโยบายของรัฐที่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มประมงปลากะตักปั่นไฟ ขณะที่ประกาศจังหวัดสงขลาเมื่อปี 2541 ห้ามทำการประมงปลากะตักปั่นไฟในเขตจังหวัดสงขลา ก็ตอบสนองต่อการเรียกร้องของกลุ่มประมงพื้นบ้าน

การกำหนดนโยบายในช่วงเวลานี้ รัฐและหน่วยงานต่างๆ มีบทบาทเป็นตัวกลางในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรปลากะตักระหว่างผู้ประกอบการประมงกลุ่มต่างๆ ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ในการหาข้อมูล ทำการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจ โดยมีตัวแทนทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายประมงพื้นบ้าน และฝ่ายปลากะตักปั่นไฟ แต่มติและข้อสรุปของคณะกรรมการเป็นเพียงข้อตกลงร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงทั้งสอง นอกจากนี้มติข้อตกลงที่ได้

⁷⁰ ไพโรจน์ ช้ายเกลี้ยง, สรุปเหตุการณ์ ข้อเรียกร้อง และการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงโดยใช้แสงไฟ (เครื่องกำเนิดไฟฟ้า) ล่อสัตว์น้ำ, ม.ป.ท. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 23-24.

⁷¹ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กองนโยบายและแผนงานประมง กรมประมง, วันที่ 26 ธันวาคม 2543.

ร่วมกันดังกล่าวส่วนใหญ่นำไปสู่การเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตัก

โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนต่างๆคือ ข้าราชการ ฝ่ายการเมือง และภาคเอกชน (โปรดดูภาคผนวก ก) เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการการจัดการทรัพยากรประมงในด้านต่าง ๆ การกำหนดนโยบายและมาตรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรสำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงและปลากะตักของประเทศ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติจะพบว่า ประกอบด้วยข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมีกรมประมงเป็นแกนหลัก และสมาคมอาชีพของภาคเอกชนซึ่งได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับประมงพาณิชย์ได้แก่ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคมประมงนอกน่านน้ำไทย สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย สมาคมโรงงานน้ำปลา สมาคมผู้เพาะเลี้ยงกุ้งแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป นอกจากนั้นเป็นตัวแทนจากสถาบันการศึกษาคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีตัวแทนของชาวประมงพื้นบ้านเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งของการประมงทะเลด้วยเช่นกัน

ดังนั้นนโยบายของรัฐส่วนใหญ่จะมีแนวคิดให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของส่งออกโดยสนับสนุนการเติบโตของประมงพาณิชย์และอุตสาหกรรมประมง แม้ในข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผลจากแนวคิดดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำเสื่อมโทรมและชาวประมงพื้นบ้านจะได้รับความเดือดร้อนยิ่งขึ้นก็ตามที่ โดยเฉพาะในการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติในแต่ละครั้งที่มีปัญหาปลากะตักเป็นวาระสำคัญพบว่าสมาชิกของคณะกรรมการส่วนใหญ่ให้เหตุผลสนับสนุนการทำประมงปลากะตักปั่นไฟ ดังจะเห็นได้จากการประชุมครั้งที่ผ่าน ๆ มาคือ ครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 ครั้งที่ 2/2542 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2542 และแห่งชาติครั้งที่ 3/2542 เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2542

1. การประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542⁷² กรมประมงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้านกับกลุ่มประมงปลากะตัก ที่ประชุมเห็นชอบในมาตรการอย่างหนึ่งคือ ยกเลิกการทำประมงอวนครอบภายในหนึ่งปี ผู้ที่ต้องการทำประมงต่อไปเปลี่ยนจากอวนครอบไปเป็นอวนช้อนหรืออวนยก แล้วให้รอผลการสัมมนาความร่วมมือระหว่างชาวประมงและผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาครั้งต่อไป ต่อมากรมประมงได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเรื่อง “ทิศทางการประมงทะเลไทย” ขึ้นในวันที่ 21 – 23 เมษายน 2542 ณ กรมประมง ข้อสรุปที่ได้คือ “ไม่ต้องการให้มีการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟล่อ”

2. การประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติครั้งที่ 2/2542 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2542⁷³ มีการพิจารณาผลการประชุมสัมมนาทิศทางการประมงทะเลไทย กรมประมงได้เสนอมาตรการแก้ไขปัญหาลากะตักสองแนวทางคือการยกเลิกการทำประมงปั่นไฟและหามาตรการรองรับจากการยกเลิก

กลุ่มผู้สนับสนุนการทำประมงปั่นไฟเช่น พ.ต.ต.เสงี่ยม สํารานุรัตน์ ผู้แทนประมงปลากะตัก นายมะคารี ยะนายเดิม ผู้แทนประมงปลากะตักพื้นบ้าน นายวิทยา คุณปลื้ม เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ร.ต.อ.อารยฤทธิ์ อํามาตย์โยธิน ผู้แทนประมงปลากะตักจังหวัดสงขลา นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม นายกสุมาคมประมงนอกน่านน้ำไทย นายกวิน ยงสวัสดิกุล เลขาธิการสมาคมโรงงานน้ำปลา นายนิพนธ์ บุญญามณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา ต่างแสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับมาตรการยกเลิกการทำประมงปั่นไฟ และได้แย้งการสัมมนาที่กรมประมงจัดขึ้นว่ามีได้เป็นความเห็นของทุกฝ่าย พร้อมกันนี้ นายวิทยา คุณปลื้มได้เสนอมาตรการแบ่งเขตการทำประมง แต่ถ้าจะให้มีการยกเลิกมาตรการตามที่กรมประมงเสนอคงมีปัญหาก็ ควรใช้วิธีการจำกัดการใช้ไฟ จำกัดระยะเวลาการทำประมงแทน

สุดท้ายที่ประชุมคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวของกรมประมง โดยให้เหตุผลว่ามาตรการดังกล่าวไม่มีข้อมูลยืนยันอย่างเพียงพอและเกรงว่ามาตรการเหล่านี้จะก่อปัญหาให้กับชาวประมง ทางคณะกรรมการฯ จึงได้กำหนดการแก้ไขปัญหาระยะสั้นโดยการแบ่งเขตการทำ

⁷² รายงานผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2542

⁷³ รายงานผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2542

ประมงปลากะตักขึ้นมาแทน และมอบหมายให้กรมประมงศึกษาหาข้อมูลผลกระทบเครื่องมือแต่ละประเภทเป็นอย่างไร เพื่อแก้ปัญหาในระยะกลางและระยะยาวในการอนุรักษ์ทรัพยากร

3. การประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติครั้งที่ 3/2542 เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2542⁷⁴ สามารถสรุปได้ว่า กลุ่มประมงพื้นบ้าน เช่น ผู้แทนจากชมรมอนุรักษ์สัตว์น้ำจังหวัดสงขลา นายมุหามะสุกรี มะสะนิง ผู้แทนชาวประมงพื้นบ้านสงขลา เรียกร้องว่าไม่ต้องการให้มีการทำประมงปลากะตักโดยการปั่นไฟและยกตัวอย่างถึงความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น

คณะกรรมการบางส่วนเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องการให้การค้าปลากะตักภายในประเทศและการส่งออกเพิ่มขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต่างมีความเห็นไปในทำนองเดียวกันคือ ควรให้คงมีการทำประมงเช่นนี้ต่อไปเพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีความเห็นว่าในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ มีคนว่างงานเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงควรให้มีการทำประมงปั่นไฟต่อไปเพื่อให้เกิดการจ้างงาน สมาชิกคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการประจำก็มีความเห็นด้วยกับมติเสียงส่วนใหญ่และสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับที่รัฐมนตรีของข้าราชการเหล่านั้นสังกัดอยู่⁷⁵ ความเห็นของคณะกรรมการเหล่านี้สอดคล้องกับข้อเสนอของกลุ่มประมงปลากะตักเช่น พ.ต.ต.เสงี่ยม สัราญรัตน์ ผู้แทนชาวประมงปลากะตัก นายกวิน ยงสวัสดิกุล เลขาธิการสมาคมโรงงานน้ำปลา นายวัชรชัย พงษ์ไพโรจน์ ที่ปรึกษาสมาคมโรงงานน้ำปลาจังหวัดชลบุรี ต่างแสดงความเห็นให้มีการทำประมงปลากะตักต่อไปโดยพยายามชี้แจงว่า “ปลากะตักเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมหลายประเภทเช่น น้ำปลา น้ำบูดู ปลาดุกแห้ง ปลาดัม ธุรกิจเหล่านี้ใช้แรงงานไม่ต่ำกว่าแสนคนมีการกระจายรายได้สู่ชุมชน ถ้ายกเลิกการทำประมงจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของชุมชนลดลง เมื่อวัตถุดิบลดลงอุตสาหกรรมต่อเนื่องจะประสบปัญหาเนื่องจากปลากะตักเป็นปลาที่มีโปรตีนสูงถ้าใช้ปลาอื่นมาทดแทนต้องใช้ถึงสองเท่า”

⁷⁴ รายงานผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2542

⁷⁵ Angkarb poonnachit-Kosieporn, "Conflict over natural resource : the case of anchovy fishing with luring light," เอกสารประกอบการประชุม ผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรม และสุขภาพจากวิกฤติเศรษฐกิจ 26 มกราคม 2543. ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 14-15.

นอกจากนี้ยังมีการเสนอมาตรการต่างๆเพื่อมิให้มีการยกเลิกการทำประมงปั่นไฟโดยนายวิทยา คุณปลื้ม เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เช่น กำหนดเขตพื้นที่การทำประมง กำหนดขนาดความยาวเรือ กำหนดระยะเวลาทำประมงและจำนวนเรือที่จะอนุญาตให้ทำประมง เป็นต้น สุดท้ายที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการการศึกษาการทำประมงปลากะตักโดยมีนายสุรพล สุดาราเป็นประธาน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ผู้แทนประมงปลากะตัก และผู้แทนชาวประมงพื้นบ้านเป็นอนุกรรมการ นอกจากนี้ยังอนุญาตให้เรือปั่นไฟปลากะตักสามารถทำการประมงได้ตามปกติในช่วงเวลาที่ทำการศึกษ

ภายใต้อำนาจการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการทำประมงปลากะตักของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงบางประการที่สำคัญคือทิศทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวประมงทั้งสองกลุ่มถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐภายใต้ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับชาวประมงทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ฐานคะแนนเสียงส่วนใหญ่อยู่ทางภาคใต้ก็คือชาวประมงพื้นบ้านจำนวนมาก ขณะที่พรรคการเมืองที่รับผิดชอบกระทรวงเกษตรฯ ดูแลเกี่ยวกับนโยบายการทำประมงปลากะตักคือพรรคชาติไทย ซึ่งมีฐานคะแนนส่วนหนึ่งอยู่ทางภาคตะวันออกซึ่งเป็นแหล่งที่ตั้งโรงงานน้ำปลา อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำทะเล และกลุ่มผู้ประกอบการประมงปลากะตักปั่นไฟ ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองดังกล่าวส่งผลต่อการกำหนดทิศทางนโยบายเนื่องจากทั้งพรรคชาติไทยและประชาธิปัตย์ต่างมีฐานคะแนนเสียงที่เกี่ยวข้องกับการประมงปลากะตักทั้งสองพรรค

ทางพรรคชาติไทยโดย นายวิทยา คุณปลื้ม เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ มีฐานเสียงอยู่ในภาคตะวันออกได้ออกมาคัดค้านแผนยกเลิกเรือปั่นไฟของกรมประมง โดยอ้างถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับโรงงานน้ำปลาและโรงงานปลาป่นหากมีการยกเลิกเรือปั่นไฟจับปลากะตักมาโดยตลอด นอกจากนี้ยังมีนายธีระ สลักเพชร ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์จังหวัดตราดร่วมด้วย หลังจากผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2542 มีมติไม่เห็นด้วยกับแผนงานของกรมประมงที่ให้ยกเลิกการทำประมงปลากะตักปั่นไฟแต่กลับให้มีการศึกษาผลกระทบอีก 4 เดือน⁷⁶ ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านไม่พอใจและมีการชุมนุมประท้วงกันต่อไปอย่างไม่มีกำหนดและออกมาประกาศว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะไม่เลือกพรรคชาติไทยและ

⁷⁶“ปองผล ผ่าทางตันกะตักแยกไซน-อุปกณ์จ้บปลา,” กรุงเทพฯธุรกิจ (28 มิ.ย.2542):8.

พรรคประชาธิปัตย์อีกพร้อมกับเตรียมคืนบัตรสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์⁷⁷ ทำให้นายชวน หลีกภัย ได้เรียกนายนิพนธ์ พร้อมพันธ์ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีและนายอำนาจ ปะติเร รองเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีเข้าหารือทันที โดยได้สั่งการให้นายอำนาจไปประสานกับนายปองพลเพื่อดำเนิน การยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรฯฉบับปี 2539 พร้อมกันนี้พรรคประชาธิปัตย์ได้ตั้งคณะทำงาน เพื่อติดตามปัญหาโดยให้บุคคลระดับแกนนำของพรรคคือ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี เป็นประธาน ซึ่งเป็นวิธีการที่จะแสดงให้เห็นว่าพรรคประชาธิปัตย์ให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับประมงพื้น บ้านอย่างจริงจัง ถึงกับให้แกนนำระดับสูงของพรรคเข้ามารับผิดชอบ

“...นายชวนโกรธมากที่นายปองพลเคยรับปากแล้วว่าจะยกเลิกการประมงด้วยวิธีปั่นไฟ และห้ามใช้ฉนวนที่มีตาถี่ต่ำกว่า 2.5 ซม. แต่ทำไมยังไม่ดำเนินการ จึงทำให้ในวันที่ 29 มิถุนายน นายชวนได้สั่งนายอำนาจมาเจรจากับนายปองพลถึงกระทรวงเกษตรฯ ในที่สุดนายปองพลได้ยอม ที่จะดำเนินการตามซึ่งจะใช้เวลาในอีก 2 สัปดาห์ข้างหน้าเพื่อให้บอร์ดประมงฯ มีมติห้ามประมง กะตักด้วยวิธีปั่นไฟ”⁷⁸

นอกจากความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองในระดับการกำหนดนโยบายแล้ว ยังปรากฏ ความขัดแย้งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่แบ่งออกเป็นสองฝ่าย ส.ส.ที่อยู่ฝ่ายประมงพื้นบ้านได้ แก่ นายวินัย เสนเนียม ส.ส.สงขลา พรรคประชาธิปัตย์, นายสนั่น สุธากุล ส.ส.สตูล พรรคประชาธิ ปัตย์และนายนิกร จำนง อดีตส.ส.สงขลาพรรคชาติไทย ส่วนฝ่ายประมงปลากะตักปั่นไฟมีนาย นิพนธ์ บุญญามณี ส.ส.สงขลาและนายธีระ สลักเพชร ส.ส.ตราด พรรคประชาธิปัตย์

“..ในกรณีสงขลา เดิมที่นักการเมืองอยู่ฝ่ายประมงพื้นบ้าน แต่พอประมงพื้นบ้านบางส่วน หันไปทำกะตักปั่นไฟทำให้นักการเมืองแตกออกเป็นสองฝ่ายเนื่องจากฐานคะแนนเสียงออกเป็น สองกลุ่ม คนหนึ่งอยู่ฝ่ายประมงพื้นบ้านคือ นายอำนาจ นายวินัย ส่วนนายนิพนธ์อยู่ฝ่ายปั่นไฟ ทำ ที่ของนักการเมืองที่แสดงออกจึงเห็นความพยายามรักษาคะแนนเสียงของตน⁷⁹ ซึ่งนายนิพนธ์ ยอม

⁷⁷“ชื่อเวลาแก้ปัญหาประมงปลากะตัก ผลประโยชน์นักการเมืองขัดแย้งกัน,”กรุงเทพธุรกิจ (5 ก.ค. 2542): 8.

⁷⁸เรื่องเดียวกัน.

⁷⁹สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กองนโยบายและแผนงานประมง กรมประมง, วันที่ 26 ธันวาคม 2543.

รับว่าที่ไม่สามารถแก้ปัญหาให้ชัดเจนเพราะเกี่ยวข้องกับหวัหระแนงของตนเองในเขตอำเภอจะนะ และเทพา”⁸⁰

ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทยในระดับการกำหนดนโยบายแสดงให้เห็นว่า

1. แม้ว่าคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทาง แต่ผู้มีอำนาจทางการเมืองและมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายคือ ผู้ที่มีอำนาจในกระทรวงเกษตรฯ ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการ และเป็นที่น่าสังเกตว่าประธานคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ มักจะมาจากพรรคการเมืองเดียวกับรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ เช่น นายปัญญา เกษรทอง ประธานคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติกับนายปลอด อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ทำให่นโยบายที่กำหนดขึ้นมามีทิศทางที่พรรคการเมืองอย่างพรรคชาติไทยจะพอใจกับผลที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น การยกเลิกแผนหรือมาตรการยกเลิกเรือปั่นไฟของกรมประมงและหันมาใช้การแบ่งเขตแทน

“..คนที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาเรื่องนี้ ส่วนมากเป็นพรรคพวกของนักการเมือง แต่จะเป็นพรรคใดคงไม่ต้องพูด พวกนี้มีบารมี มีอำนาจจะสั่งอะไรก็ได้ บางคนมีกิจการเช่นโรงงานน้ำปลา มีเรือจับปลากะตัก 10-20 ลำมีพรรคพวกบริวารของตัวเองเข้าไปสนับสนุนพรรคการเมืองอยู่”⁸¹

เหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดจากประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่องกำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2543 ลงนามโดยนายอนุรักษ์ จูรีมาศ รมช.กระทรวงเกษตรฯ ก็แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งในการตัดสินใจกำหนดนโยบายระหว่างพรรคการเมือง เนื่องจากประกาศฉบับนี้ก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ของชาวประมงที่อาจลุกลามเป็นความขัดแย้ง ดังนั้นหลังจากมีการเสนอให้มีการพิจารณาแก้ไขประกาศฉบับนี้ในที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติครั้งที่ 3/2543 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 หลังจากนั้นหนึ่งวันก็มีการดำเนินการแก้ไขได้ผลสรุปเป็นที่เรียบร้อยและกรม

⁸⁰“ประชาพิจารณ์ปลากะตักก่วน สงขลาประชาคมไม่รับหน้าจัดเวที,” โฟกัส (17-23 ส.ค.41):15.

⁸¹“สงครามปลากะตักรัฐบาลอุ้มนายทุน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (7-13 พ.ย.42):2.

ประมงได้ดำเนินการแก้ไขเรียบร้อยแล้วจึงส่งต่อให้กระทรวงเกษตรฯ พิจารณาแต่กลับปรากฏว่ามีได้มีการดำเนินการใด ๆ

“...นับตั้งแต่วันนั้นจนถึงวันนี้ล่วงเวลามาเกือบ 2 เดือน ปรากฏว่ายังไม่ได้มีการดำเนินการประกาศให้ชาวประมงได้ทราบจากการสอบถามไปยังกรมประมงทราบว่าเจ้าหน้าที่ได้ส่งประกาศที่เป็นการแก้ไขเรียบร้อยแล้วไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องแต่ปรากฏว่ารัฐมนตรีได้ส่งเรื่องกลับมาทั้งหมดเพื่อถามว่าผมได้รับทราบแล้วหรือไม่ จนถึงวันนี้ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างไร ผมขอใครเรียนตรงๆ ว่าขณะนี้มีการวิจารณ์ว่าพรรคการเมืองที่รับผิดชอบพยายามถ่วงเรื่องเพื่อที่จะให้เกิดความวุ่นวายเป็นการสร้างความไม่ศรัทธาให้เกิดกับพรรคประชาชนไทย”⁸²

2. การปฏิเสธแผนการต่างๆของกรมประมงนั้นแสดงให้เห็นว่าไม่ได้เป็นเพราะ กรมประมงขาดความชำนาญ ไม่มีแผน หรือมาตรการเป็นของตนเอง แต่เป็นเพราะนักวิชาการและนักเศรษฐศาสตร์ด้านทรัพยากรประมงของกรมประมงไม่มีอำนาจการตัดสินใจการกำหนดนโยบายหากแต่ต้องอยู่ภายใต้ผู้ที่มีบทบาททางการเมือง ซึ่งสามารถกำหนดและเปลี่ยนแปลงทิศทางของแผนและมาตรการที่เสนอโดยฝ่ายราชการเพื่อที่จะเอื้อประโยชน์ทางการเมืองของตน⁸³ ดังจะเห็นได้หลังจากที่กรมประมงได้ทำการศึกษาข้อมูลและเสนอมาตรการให้คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นกระทรวงเกษตรฯพิจารณา ผลปรากฏว่ามาตรการเหล่านั้นมิได้มีบทบาทต่อการตัดสินใจของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายเช่นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ดังจะเห็นได้จากกรณี

⁸² หนังสือที่ ดร.สุรพล สุฑาธา เสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี พล.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์ ประธานคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2543.

⁸³ Angkarb poonnachit-Kosieporn, "Conflict over natural resource : the case of anchovy fishing with luring light," เอกสารประกอบการประชุม ผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรม และสุขภาพจากวิกฤติเศรษฐกิจ 26 มกราคม 2543, หน้า14.

1. กรณีการออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ 15 มีนาคม 2539 ซึ่งกรมประมงได้มีการศึกษาข้อมูลและมีข้อสรุปว่าจะอนุญาตให้มีการทำประมงปลากะตักบ้นไฟเฉพาะเรือประมงขนาดเล็กที่มีขนาดไม่เกิน 14 เมตร แต่พอเมื่อเสนอข้อมูลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ พิจารณาตัดสินใจออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ ผลลัพธ์ก็กลับอนุญาตให้เรือประมงปลากะตักขนาดใหญ่กว่าคือเรือประมงที่มีความยาว 16 เมตร สามารถทำการประมงได้

2. กรณีการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติครั้งที่ 2/2542 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2542 กรมประมงเสนอมาตรการยกเลิกการทำประมงปลากะตักภายในระยะเวลา 5 ปี แต่ที่ประชุมกลับไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวของกรมประมง โดยให้เหตุผลว่ามาตรการดังกล่าวขาดข้อมูลยืนยันอย่างเพียงพอและอาจจะก่อให้เกิดปัญหากับชาวประมง

ทั้งสองกรณีแสดงให้เห็นว่าถึงแม้จะมีการเสนอข้อมูลประกอบการตัดสินใจมากน้อยหรืออิงเหตุผลอย่างไร ก็ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้การตัดสินใจประกอบด้วยหลักเหตุผล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่สำคัญคือผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในที่นี่คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ รวมถึงกลุ่มที่มีพลังในการผลักดันตัวแปรที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเช่น กลุ่มประมงปลากะตักเชิงพาณิชย์ ซึ่งทำให้เห็นได้ในระดับหนึ่งว่าการตัดสินใจไม่ได้ตั้งอยู่บนผลประโยชน์สุทธิสูงสุดของสังคมเสมอไป

3. มาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมาเช่น การตั้งคณะกรรมการศึกษาและหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ การแบ่งเขตการทำประมง หรือการตั้งคณะกรรมการพหุภาคีพิจารณาแบ่งเขตการทำประมงแต่ละจังหวัด มาตรการเหล่านี้พบว่า

3.1 แสดงให้เห็นถึงการไม่ตัดสินใจกำหนดนโยบายหลักในการจัดการทรัพยากรปลากะตักในระดับชาติ มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นประโยชน์กับทั้งสองพรรคการเมืองที่ขัดแย้งกัน ด้านหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นชาวประมงพื้นบ้านเห็นว่ารัฐบาลและพรรคประชาธิปัตย์ กำลังดำเนินการแก้ปัญหาแต่ต้องมีการศึกษาข้อมูลให้รอบคอบ ส่วนอีกด้านหนึ่งพรรคชาติไทยก็ได้ประโยชน์เพราะฐานคะแนนเสียงที่เกี่ยวข้องก็สามารถทำการประมงต่อไปได้

"...เรื่องนี้คงแก้ไขได้ยาก เพราะผู้มีอำนาจโดยตรงในการแก้ปัญหานี้ รู้กันอยู่ว่ามาจากพรรคการเมืองไหน พรรคการเมืองที่มีนายทุนที่เกี่ยวข้องกับปลากะตักเป็นนายทุนสนับสนุนอยู่ จึงต้องซื้อเวลาด้วยการตั้งคณะกรรมการศึกษาผลกระทบกันอยู่อย่างนี้...ตอนนี้ทำอะไรไม่ได้ ต้องซื้อเวลากันอยู่เพราะมีผู้ใหญ่อยู่เบื้องหลัง ขณะที่ปัญหาเกิดจากกลุ่มธุรกิจในจังหวัดระยอง ชลบุรี

สมุทรวรสาร สมุทรวรสาร ผู้มีอำนาจในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับคนในกลุ่มจังหวัดเหล่านี้ แล้วจะแก้ปัญหาได้อย่างไร⁸⁴

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสองพรรคการเมืองในระดับรัฐบาลที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่งผลให้ส่วนใหญ่การแก้ปัญหาความขัดแย้งถูกผลักดันให้เป็นเรื่องของท้องถิ่นเช่น การออกประกาศจังหวัดสงขลาหรือการตั้งคณะกรรมการพหุภาคีในแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นวิธีการลดความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐ อีกทั้งเป็นวิธีการที่ไม่ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองและทุนประมงส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาปลากะตัก "...การแก้ไขและการเคลื่อนไหวยังเป็นไปแบบเดิมๆ ก็คือเมื่อมีปัญหาความเดือดร้อนก็เรียกร้องกดดันภาครัฐในระดับจังหวัด ภาครัฐในพื้นที่ก็รับเรื่องไป โดยสุดท้ายก็แก้ปัญหาไม่ได้ ซึ่งก็ต้องมีการเรียกร้องอีก โดยจะเป็นแบบนี้ไปเรื่อย ๆ ซึ่งจะไม่มีการแก้ปัญหาได้"⁸⁵

3.2 วิธีการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เท่ากับว่าเป็นการหาเหตุผลมารองรับหรือสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะคณะกรรมการศึกษาและหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2542 ที่ถูกโจมตีในหลายประเด็นนับตั้งแต่เรื่องสถานะของคณะกรรมการและสถานะของการศึกษา ว่าเป็นเพียงวิธีการในการสร้างความชอบธรรม ความขลัง ความน่าเชื่อถือให้กับการตัดสินใจของรัฐบาลและเป็นเพียงการซื้อเวลาของรัฐบาลที่จะได้ยืดเวลาการตัดสินใจออกไป รวมถึงถูกโจมตีในเรื่องความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการบางท่าน ในขณะที่แนวคิด ระเบียบวิธีในการศึกษา และผลการศึกษาก็ถูกวิจารณ์เช่น การศึกษาให้ความสำคัญกับการศึกษาในด้านการประมงหรือทรัพยากรประมงมากกว่าด้านสังคม เศรษฐกิจ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความเดือดร้อนและผลกระทบของชาวประมงพื้นบ้านที่เกิดจากการทำประมงปั่นไฟปลากะตัก⁸⁶ ทั้งนี้มีการตั้งข้อสังเกตว่า การศึกษาให้ความสำคัญกับแนวคิดในด้านการประมงแบบกระแสหลักที่เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

⁸⁴"สงครามปลากะตักรัฐบาลอุ้มนายทุน," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ :2.

⁸⁵"ประมงพื้นบ้านเตรียมถวายเป็นกุศลเรือจับปลาล้างผลาญทุกชนิด," ผู้จัดการรายวัน (6-7 ก.ค.43):6.

⁸⁶ชลิตา บัณทวงศ์, หัวโอง : พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้าน อันดามัน, หน้า 7-8.

"...คนรับผิดชอบตัดสินใจซึ่งก็คือนักการเมือง แล้วที่นี้เรื่องทรัพยากร เรื่องโครงสร้างพื้นฐานที่ไปกระทบกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรมันเรื่องมิติความเสียหาย ก็เลยเอาระบบคณะกรรมการที่ตั้งเจ้าหน้าที่ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องสารพัด ตั้งแต่รองนายกรัฐมนตรี ปลัด อธิบดี ตั้งตัวแทนมาเป็นสิบ ๆ คนแล้วก็มีตัวแทนกลุ่ม วิชาชีพบ้าง ผู้ชำนาญบ้าง ผู้ทรงคุณวุฒิบ้าง รวม 30-40 คนขึ้นไปทั้งนั้นแล้วมาปล้ำ...สุดท้ายผลก็เหมือนกันคือ การตัดสินใจจะถูกอ้างว่ามาจากคณะกรรมการซึ่งมันจับมือใครไม่ถนัด ตัวรัฐมนตรีก็ลอยล้าไป คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมา ก็เหมือนกับการตั้งขึ้นมาเพื่อหาข้อมูลยกเหตุผลมาประกอบความชอบธรรมที่จะสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่มีส่วนได้เสียกับประโยชน์ตรงนี้"⁸⁷

3. ในโครงสร้างทางการเมืองปรากฏว่าระบบการเมืองปกติคือประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไม่สามารถตอบสนองการเข้าถึงทรัพยากรของสังคมและการปกป้องวิถีชีวิตของกลุ่มประมงพื้นบ้านเพราะระบบการตัดสินใจกำหนดนโยบายมีลักษณะรวมศูนย์การจัดการอยู่ที่ส่วนกลางเช่น สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการฟื้นฟูทะเลไทย และโดยเฉพาะคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติที่โครงสร้างของคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยข้าราชการและตัวแทนของทุนประมงพาณิชย์ โดยกลุ่มประมงพื้นบ้านถูกกันออกไปจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมที่อาศัยช่องทางผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เป็นเพียงรูปแบบของการมีส่วนร่วมเท่านั้น ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการสร้างอำนาจต่อรองโดยการกดดันทางการเมืองเช่น การประท้วง เพราะกลไกและโอกาสในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายท่ามกลางความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจกับชุมชนท้องถิ่น มีน้อยกว่ากลุ่มประมงปลากะตักเชิงพาณิชย์

กระบวนการกำหนดนโยบายจัดการทรัพยากรปลากะตักในปัจจุบันได้กลายเป็นกลไกที่สำคัญที่ภาครัฐและภาคธุรกิจสามารถใช้เป็นช่องทางสำคัญเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตัก โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย ที่ปรากฏว่ามีทิศทางในการบริหารจัดการและกำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรปลากะตักแบบรวมศูนย์ที่ส่งผลให้ธุรกิจที่

⁸⁷ บทสัมภาษณ์ แก้วสรร อติโพธิ อ้างถึงใน "ทะเลไทยมันถึงจุดวิกฤติเต็มที่แล้ว," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (7-11 พ.ย.42): 23-24.

เกี่ยวข้องกับเช่น โรงงานน้ำปลา อุตสาหกรรมแปรรูปจากปลากระดัก กลุ่มเรือประมงปั่นไฟปลากระดัก เป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบาย

ในการพิสูจน์สมมติฐานการศึกษาว่านโยบายประมงประกอบด้วยหลักเหตุผลมากน้อยอย่างไรนั้น ผลการศึกษาที่ได้ในส่วนนี้พบประเด็นสำคัญที่เชื่อมโยงกับสมมติฐานคือ นโยบายไม่ได้สะท้อนถึงทางเลือกที่เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง เนื่องจากนโยบายเกิดขึ้นจากผลลัพธ์ของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆโดยการใช้ช่องทาง วิธีการ เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐดังปรากฏตามแนวคิดเรื่องกลุ่มผลักดันที่ได้กล่าวไปในบทที่สอง ซึ่งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเช่น กลุ่มประมงปลากระดักพาณิชย์ มีโอกาสที่จะผลักดันนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการรวมกลุ่มทางสังคมเช่น กลุ่มประมงพื้นบ้าน เพราะกลุ่มทางเศรษฐกิจนั้นมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง อันทำให้มีอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มอื่นๆหรือรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่กลุ่มทางสังคมต้องใช้กลไกทางสังคมเช่นการประท้วง ในการผลักดันนโยบาย แต่ท้ายที่สุดนโยบายส่วนใหญ่เป็นการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ซึ่งบ่อยครั้งผลของการดำเนินนโยบายปรากฏว่าลำเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง นอกจากนโยบายจะถูกกำหนดขึ้นตามแรงผลักดันของกลุ่มแล้วการรักษาผลประโยชน์ของรัฐเองที่เกิดจากทุนที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการพยายามรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งต้องอาศัยความชอบธรรมหรือได้รับการยอมรับจากสังคม ส่งผลให้บทบาทของรัฐในประเด็นความขัดแย้งการทำประมงปลากระดัก รัฐมิใช่คนกลางในการแก้ปัญหา หากแต่เปลี่ยนสถานะกลายเป็นคู่ขัดแย้งโดยเฉพาะกับชาวประมงพื้นบ้าน

4.3 แนวคิดการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากระดัก

ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นรัฐมีแนวความคิดในการกำหนดนโยบายแตกต่างกันออกไประหว่างช่วงปี 2526 ถึงก่อนมีประกาศกระทรวงเกษตรฯปี 2539 และในช่วงที่มีประกาศกระทรวงเกษตรฯปี 2539 ถึงปัจจุบัน ดังนี้

1. ช่วงปี 2526 ถึงก่อนมีประกาศกระทรวงเกษตรฯปี 2539

นโยบายที่กำหนดขึ้นในช่วงระยะเวลานี้ ฝ่ายที่มีบทบาทในการผลักดันให้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรฯคือ ฝ่ายวิชาการกรมประมง ที่มีหน้าที่ศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการร้องเรียนของชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากเรือประมงปั่นไฟปลากระดักตั้งแต่ปี 2524

เป็นต้นมา หลังจากที่ชาวประมงมีการพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์การจับ เป็นผลให้ปริมาณการจับเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อนปี 2525 มีผลจับอยู่ระหว่าง 10,000-20,000 เมตริกตันต่อปี เพิ่มขึ้นเป็น 100,000 เมตริกตันในปี 2528 พร้อมๆกับการร้องเรียนถึงปัญหาความเดือดร้อนจากการทำประมงของชาวประมงพื้นบ้านที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ทำให้กรมประมงต้องดำเนินการศึกษาถึงผลกระทบต่อสภาวะทรัพยากรปลากะตักเนื่องจากมีแนวโน้มว่าจะถูกจับขึ้นมาเกินศักยภาพการผลิตตามธรรมชาติ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงผลกระทบต่อสัตว์น้ำเศรษฐกิจชนิดอื่นๆที่ถูกจับโดยเครื่องมืออวนล้อมจับปลากะตักประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่ใช้อวนตาถี่ปะปนขึ้นมาด้วย

เมื่อผลการศึกษาสรุปออกมาว่า การใช้เครื่องมืออวนล้อมจับปลากะตักประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงเป็นการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ กรมประมงจึงได้เสนอข้อมูลให้กระทรวงเกษตรฯ โดยผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในขณะนั้นคือนายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่องกำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลา ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526 แต่ยังคงอนุญาตให้ชาวประมงสามารถใช้เครื่องมืออวนล้อมจับทำการประมงในเวลากลางวันขึ้นมาใช้ประโยชน์ทางธุรกิจได้ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมทำน้ำปลาและปลากะตักแห้ง

แต่หลังจากที่ได้บังคับใช้ประกาศกระทรวงเกษตรฯปี 2526 ยังคงมีชาวประมงฝ่าฝืนการทำประมงและถูกจับกุมบ่อยครั้ง ในขณะเดียวกันชาวประมงบางรายยังหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยแยกเรืออวนล้อมจับและเรือปั่นไฟออกจากกันคนละลำ ทำให้การจับกุมยากลำบากเพราะขาดองค์ประกอบการกระทำความผิด กระทรวงเกษตรฯจึงได้อุดช่องว่างในทางปฏิบัติโดยการออกประกาศกระทรวงลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2534 เรื่องห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตรทำการประมงในเวลากลางวัน นอกจากนี้ยังมีประกาศกระทรวงเกษตรฯฉบับอื่นๆที่มีการประกาศบังคับใช้ในขณะนี้ เช่น

- 1.ฉบับวันที่ 28 พ.ค. 2527 ห้ามเครื่องมือประมงทำการประมงในฤดูวางไข่ และเลี้ยงตัวอ่อนในบริเวณจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี ตั้งแต่วันที่ 15 ก.พ.-15 พ.ค.2518
- 2.ฉบับวันที่ 24 ม.ค. 2528 ห้ามเครื่องมือ อวนล้อมจับทุกประเภท ทุกขนาด ทำการประมงในอ่าวตราด
- 3.ฉบับวันที่ 16 เม.ย. 2533 ห้ามอวนล้อมจับปลากะตักทำการประมงในเขต 3,000 เมตร บริเวณ อ.ทับสะแก อ.บางสะพาน อ.บางสะพานน้อย จ.ประจวบคีรีขันธ์ และ อ.ปะทิว จ.ชุมพร

มาตรการอีกอย่างในช่วงเวลานี้ที่รัฐแสดงให้เห็นว่าตระหนักถึงสภาวะทรัพยากรที่กำลังเสื่อมโทรมคือ มาตรการการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ชาวประมงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 โดยผ่านองค์การสะพานปลา⁸⁸ ที่ได้จัดสรรเงินกู้ให้กับเรือประมงต่างๆเช่นเรืออวนลอย เรืออวนล้อมจับพื้นเมือง เรืออวนล้อมจับปลากะตักในเวลากลางวัน แต่ทั้งนี้ไม่ได้จัดสรรเงินกู้ให้แก่กิจการเรือประมงอวนลาก ซึ่งเป็นกิจการที่สำคัญมากประเภทหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่าลักษณะการเก็บเกี่ยวทรัพยากรประมงของเรืออวนลากในขณะนี้ ได้ก่อให้เกิดภาวะการจับปลามากเกินควร ซึ่งขัดกับหลักการอนุรักษ์ประมง

จากการที่กรมประมงได้กำหนดมาตรการทางด้านกฎหมายในการควบคุมการทำประมงปลากะตัก เนื้อหาของประกาศแต่ละฉบับเหล่านี้มีการระบุอย่างชัดเจนว่ามีเหตุผลและเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรเป็นสำคัญเช่น มีการกำหนดวิธีการใช้เครื่องมือการทำประมง การกำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำบางชนิดโดยเด็ดขาด และกำหนดชนิด ขนาด เครื่องมือการทำประมงเช่น การห้ามใช้ช่องตาอวนเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตรใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง และกำหนดห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีขนาดเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตรทำการประมงในเวลากลางคืน ทั้งนี้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำไม่ให้ถูกทำลายจนเสื่อมโทรม โดยให้อยู่ในลักษณะสมดุลกับความสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ

แต่การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักในช่วงเวลานี้ ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากสาเหตุสำคัญคือ

1. ความต้องการปลากะตักเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทั้งปลากะตักสดเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำปลา ปลากะตักแห้งและต้มตากแห้ง เพื่อการบริโภคภายในและส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ ความต้องการของตลาดเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งให้ชาวประมงพยายามจับปลากะตักให้ได้จำนวนมาก เพื่อสนองความต้องการของโรงงานผลิตน้ำปลาและผู้บริโภคทั้งภายในและภายนอกประเทศ แม้ว่าจะเป็นการลักลอบทำการประมงที่ผิดกฎหมาย

2. การใช้มาตรการอนุรักษ์และการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดในการจัดการทรัพยากรปลากะตัก เพื่อจัดสรรและลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในกลุ่มชาว

⁸⁸วิวัฒน์ ไม้แก่นสาร, "ภาวะอุตสาหกรรมประมงไทย," รายงานเศรษฐกิจธนาคารกรุงไทย (เมษายน 2520): 72.

ประมง เช่น การกำหนดห้ามใช้อวนที่มีขนาดตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตรประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง การกำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดในฤดูที่ปลามีไข่แก่และเลี้ยงลูกในท้องที่บางแห่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนด ฯลฯ ผลจากการบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการทำประมงปลากะตักอย่างมาก เนื่องจากธรรมชาติของปลากะตักเป็นปลาผิวน้ำที่มีขนาดเล็กมากแม้จะโตเต็มวัย ชอบตอมแสงไฟ และมีชุกชุมมากบริเวณชายฝั่งรอบๆ อ่าวไทย ดังนั้นการทำประมงปลากะตักจึงต้องใช้เครื่องมืออวนที่มีขนาดตาไม่เกิน 1.0 เซนติเมตร เมื่อมาตรการกำหนดแหล่งและฤดูทำการประมงรวมทั้งการกำหนดขนาดช่องตาอวนมีผลบังคับใช้ จึงทำให้พื้นที่และโอกาสในการจับปลากะตักน้อยลง ขณะเดียวกันความต้องการปลากะตักสดและแห้งเพิ่มสูงขึ้น จึงเป็นเหตุจูงใจให้ชาวประมงหันมาดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับปลากะตักมากขึ้น ตลอดจนพยายามฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์ ทำให้การทำประมงปลากะตักขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการเข้มงวดบังคับใช้กฎหมายก็มีการร้องเรียนและมักจะได้รับคำฟ้องผันให้สามารถทำการประมงได้ นอกจากนี้เรืออวนล้อมจับปลากะตักจำนวนมากใช้แสงไฟล่อฝูงปลาก่อนทำการประมง เมื่อถูกกวาดขึ้นจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย จึงมีการรวมกลุ่มเป็นสหพันธ์และสมาคมปลากะตัก ร้องเรียนต่อกรมประมง เช่น สหพันธ์ปลากะตักแห่งประเทศไทย เป็นต้น

สาเหตุทั้งสองประการดังกล่าวคือ ความต้องการของตลาดที่เพิ่มขึ้นและข้อจำกัดทางกฎหมายประกอบกับการผลักดันอย่างต่อเนื่องของกลุ่มประมงปลากะตักบั้งไฟ มีอิทธิพลทำให้แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรปลากะตักของรัฐเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เป็นการจัดการทรัพยากรเพื่อการอนุรักษ์เป็นวัตถุประสงค์สำคัญ เปลี่ยนเป็นการจัดการทรัพยากรในเชิงเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วยในระยะเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการศึกษาเรื่อง การประมงปลากะตักของประเทศไทย (2536) ที่พบว่าจากการรวบรวมข้อมูลทรัพยากรและการประมงปลากะตัก กรมประมงมีข้อมูลเกี่ยวกับปลากะตักทั้งในด้านวงจรชีวิต กำลังการผลิตสูงสุด ปริมาณการลงแรงงานที่เหมาะสม ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านมาตรการอนุรักษ์และควบคุม รวมทั้งปัญหาด้านการประมงปลากะตักที่ขัดแย้งกับมาตรการอนุรักษ์ และกลุ่มชาวประมงอื่นๆซึ่งมีผลทำให้เกิดความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพของชาวประมงกลุ่มต่างๆและกลุ่มชาวประมงปลากะตัก ซึ่งข้อมูลต่างๆเหล่านี้จะใช้เป็นแนวทางในการจัดการกับกลุ่มชาวประมงที่ทำการประมงปลากะตักที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในขั้นเด็ดขาดต่อไป

แต่ในขณะเดียวกันกรมประมงก็ได้อ้างถึงข้อมูลที่ได้จากการประเมินสถานะทรัพยากรของปลากะตักในบริเวณอ่าวไทย พบว่าทรัพยากรปลากะตักสามารถนำขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้ปีละไม่น้อยกว่า 101,000 เมตริกตัน มีมูลค่าเบื้องต้นประมาณ 500 ล้านบาท การที่ไม่นำทรัพยากรสัตว์

น้ำส่วนนี้ขึ้นมาใช้ประโยชน์ นับว่าเป็นการไม่สมควรและไม่ถูกต้องหากทิ้งเอาไว้ทรัพยากรสัตว์น้ำส่วนนี้จะตายไปในช่วงระยะเวลาหนึ่งปี ซึ่งเป็นการสูญเสียในทางเศรษฐกิจเป็นอันมาก ในเวลาเดียวกันผลเสียที่จะตามมาคือชาวประมงปลากะตัก และอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกิดจากผลผลิตของปลากะตัก⁸⁹ กรมประมงจึงได้พยายามหาแนวทาง ข้อกำหนด หรือมาตรการที่เหมาะสมในการที่จะนำทรัพยากรปลากะตักขึ้นมาใช้ประโยชน์ต่อไป

2. ช่วงที่มีประกาศกระทรวงเกษตรฯ ปี 2539 จนถึงปัจจุบัน

ในช่วงเวลานี้กรอบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงและทรัพยากรชายฝั่งแสดงให้เห็นว่าต่างได้พยายามปรับเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เคยให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการนำทรัพยากรชายฝั่งและสัตว์น้ำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการสนับสนุนการเติบโตขยายตัวของการประมงพาณิชย์และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงเป็นหลัก โดยหันมาให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง การจัดการทรัพยากรชายฝั่งอย่างยั่งยืน ตลอดจนการสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง แต่ในความเป็นจริงหรือในทางปฏิบัตินโยบายเหล่านี้ไม่อาจช่วยให้ทรัพยากรชายฝั่งฟื้นตัวได้มากนัก ในบางกรณีกลับเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับชาวประมงพื้นบ้าน

ในการปรับตัวของหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือทิศทางการประมงทะเลของประเทศเช่น สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ธนาคารโลก รวมถึงหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและสัตว์น้ำเช่นกรมประมง⁹⁰ เป็นไปตามกระแสอิทธิพลทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะนโยบายการพัฒนาการประมงปี 2540 ของกรมประมงที่ต้องมีการปรับตัวตามระเบียบข้อบังคับของต่างประเทศที่กำหนดขึ้นมาและส่งผลกระทบต่อประเทศไทยเช่น มาตรการสิทธิพิเศษอัตราภาษีศุลกากร (จีเอสพี) ของ อียู หรือจริยธรรมในการทำประมงที่กำหนดขึ้นมา

⁸⁹ กรมประมง, การประมงปลากะตักของประเทศไทย (กรุงเทพฯ:กรมประมง กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์, 2536), หน้า 126.

⁹⁰ ชลิตา บัณจุวงศ์, หัวใจ พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน, หน้า 10-11.

โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ เป็นต้น ที่ทำให้มีการปรับนโยบายทางด้าน การอนุรักษ์การทำประมงในประเทศไปสู่การทำประมงที่ยั่งยืน

ตัวอย่างของการปรับตัวเช่น นโยบายการประมงในน่านน้ำไทย อันเป็นนโยบายประมง 1 ใน 4 ด้านของคณะกรรมการพัฒนาการประมงแห่งชาติที่เน้นการควบคุมการจัดระเบียบการทำประมงให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและฟื้นฟูทรัพยากรที่เสื่อมโทรม เพื่อเน้นการฟื้นฟูทะเล และรักษาระดับการผลิตในน่านน้ำไทยให้ได้โดยรวมไม่ต่ำกว่า 1.73 ล้านเมตริกตันต่อปี ซึ่งแผนงานต่างๆประกอบด้วยมาตรการย่อยเช่น การลดจำนวนเรืออวนลาก อวนรุน การแบ่งโซนทำกินทำกินของเครื่องมือประมงต่างชนิด ฯลฯ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อรักษาระดับการผลิตและส่งออก รวมทั้งสร้างความคุ้มทุน และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนนโยบายประมงดังกล่าวมีเป้าหมายที่จะทำให้ธุรกิจการส่งออกสินค้าประมงสามารถเพิ่มมูลค่าและไม่ต้องถูกกีดกันทางการค้าในตลาดโลก⁹¹ สำหรับการจัดการทรัพยากรปลากะตักก็แสดงให้เห็นลักษณะการจัดการในลักษณะเดียวกันคือ ให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกและดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการอนุรักษ์ กล่าวคือ

แนวความคิดในการมองปัญหาความขัดแย้งของรัฐในช่วงเวลานี้ยังคงตั้งอยู่บนกรอบความคิดเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรหรือความขัดแย้งในแง่ผลประโยชน์ระหว่างชาวประมงสองกลุ่ม ดังนั้นรัฐจึงทำหน้าที่ในการพยายามผสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มประมงทั้งสองฝ่ายให้สามารถทำประมงร่วมกันได้ โดยชาวประมงพื้นบ้านสามารถกลับมาทำการประมงเช่นเดิมได้ ขณะเดียวกันกลุ่มประมงปลากะตักบั้งไฟก็สามารถทำการประมงเชิงพาณิชย์ต่อไปได้ ซึ่งนำไปสู่มาตรการแก้ไข ปัญหาโดยการกำหนดมาตรการแบ่งเขตการทำประมง ดังจะสังเกตได้จากทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีบทบาทสำคัญต่อปัญหาเช่น

กรณีที่นายปองพล อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2542 เกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นว่า “ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติที่จะมีขึ้น ตนอยากเสนอให้กำหนดการใช้รัศมีทำการของเรือประมงเป็นหลัก โดยเรือประมงพื้นบ้านให้มีรัศมีทำการไม่เกิน 5 ไมล์ทะเล เรือประมงขนาดเล็กมีรัศมีทำการระหว่าง 5-10 ไมล์ทะเล ส่วนเรือประมงขนาดใหญ่ให้มีรัศมีทำการ 12 ไมล์ทะเลขึ้นไป จากนั้นค่อย

⁹¹“ประมงรื้อนโยบายปี 40,” วชิราวุธ (23 กันยายน 2539): 5.

มาพิจารณาว่าในแต่ละรัฐมีทำการควรใช้อุปกรณ์อะไรในการจับปลากระตัก เพื่อให้เป็นที่ยอมรับทุกฝ่าย"⁹²

นายธำมรงค์ ประกอบบุญ อธิบดีกรมประมงกล่าวว่า "การแก้ปัญหาความขัดแย้งในความคิดเห็นของประมงทั้งสองฝ่ายที่มีปัญหาในขณะนี้ ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่จะละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง เพราะอาชีพประมงของทั้งสองฝ่ายต่างมีประโยชน์ทั้งคู่ เราจะทำอย่างไรให้การทำประมงปลากระตักเป็นไปอย่างถูกต้องไม่เป็นการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ แต่ก็ได้ปลากะตักในปริมาณที่ตอบสนองความต้องการของตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ ซึ่งปลากะตักนั้นถือว่าเป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจตัวหนึ่งที่ทำรายได้ให้กับประเทศมาก แต่การที่จะปล่อยให้ชาวประมงทำประมงปลากระตักโดยวิธีที่ผิดก็เป็นสิ่งที่ยอมไม่ได้เช่นกัน แต่การต้องยกเลิกอะไรก็แล้วแต่ต้องคำนึงถึงฝ่ายที่เสียประโยชน์ด้วย เพราะพวกเขาต่างก็เป็นคนหาเช้ากินค่ำกันทั้งสิ้น หากจะยกเลิกอะไรทันทีทันใด ควรจะหาอะไรมารองรับและให้เวลากับพวกเขาบ้าง"⁹³ "การแบ่งเขตการทำประมงหรือการจัดทำโซนนิ่งน่าจะแก้ปัญหาได้ แต่จะหวงห้ามไม่ให้มีการทำประมงปลากระตักในพื้นที่เลยก็คงไม่ได้ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในขณะนี้คือ ให้เรือปลากะตักที่มีอยู่แล้วประกอบอาชีพไปก่อน ซึ่งเชื่อว่าการทำโซนนิ่งจะเป็นการจัดระเบียบและจำกัดจำนวนเรือประมงปั่นไฟปลากะตักไปโดยปริยาย"⁹⁴

"..ถึงแม้จะมีการเรียกร้องของกลุ่มประมงปั่นไฟหรือกลุ่มประมงพื้นบ้านเข้ามามาก ทางกรมประมงก็พยายามวางตัวเป็นกลางต่อปัญหา พยายามแบ่งรับแบ่งสู้กับข้อเรียกร้องต่าง ๆ อันไหนพออนุโลมโดยไม่กระทบกระเทือนต่ออีกฝ่ายก็จะพยายามหามาตรการมาดำเนินการให้พร้อมๆกับการพยายามศึกษาข้อมูลโดยการทดลองทางวิชาการร่วมกับชาวประมงเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเพื่อจะนำมาปรับใช้กับกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งในช่วงเวลานี้จะเห็นได้ว่ากรมประมงไม่ได้กำหนดมาตรการใดขึ้นมาบังคับใช้ใหม่ ยังคงดำเนินการตามมาตรการที่ระบุไว้เดิมๆ"⁹⁵

⁹²"มือเบเรื่อกะตักปั่นไฟฮื้อบุกทำเนียบ," มติชน (28 มิ.ย. 2542): 1, 21.

⁹³"ปัญหาปลากะตัก," เดลินิวส์ (29 มิ.ย. 2542):16.

⁹⁴"กมธ.หนุนโซนนิ่งเขตประมง," กรุงเทพธุรกิจ (10 มิ.ย. 2542):10.

⁹⁵สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กองนโยบายและแผนงานประมง กรมประมง, วันที่ 26 ธันวาคม

ต่อมากลุ่มประมงพื้นบ้านพยายามที่จะชี้ให้เห็นคุณค่าของทรัพยากร โดยยกประเด็นเรื่องการอนุรักษ์และความยั่งยืนของทรัพยากรว่า การทำประมงโดยเรือปั่นไฟเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างรุนแรง เมื่อรัฐไม่สามารถปฏิเสธข้อเท็จจริงในประเด็นเรื่องการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำได้ ก็พยายามตีความการแก้ปัญหาใหม่โดยการยกประเด็นความสำคัญของเศรษฐกิจของประเทศขึ้นมาแสดงให้เห็นว่า ถ้ามีการยกเลิกเรือปั่นไฟปลากะตักจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจการส่งออกต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมการผลิตน้ำปลา และอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับปลากะตัก อีกทั้งยังจะส่งผลถึงกลุ่มชาวบ้านที่ยึดอาชีพต้มตากปลาอีกด้วย

นโยบายหรือมาตรการต่างๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นมา เรือประมงปลากะตักปั่นไฟและธุรกิจที่เกี่ยวข้องมักจะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์เสียเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดประกาศกระทรวงเกษตรฯ ออกมาบังคับใช้จะมีการร่วมหารือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเช่น การสัมมนาทิศทางการประมงทะเลไทย เมื่อวันที่ 21-23 เมษายน 2542 การสัมมนาเรื่อง ปัญหาและทางออกกรณี การใช้แสงไฟ ประกอบเครื่องมือทำประมงปลากะตักกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อวันที่ 14 มิ.ย. 42 และการประชุมเชิงปฏิบัติการปลากะตักในอ่าวไทย วันที่ 21-23 ก.ค. 2542 เป็นต้น ซึ่งผลสรุปที่ได้จากการประชุมแต่ละครั้งเห็นควรให้ยกเลิกการทำประมงปลากะตักปั่นไฟ เนื่องจากเป็นวิธีการประมงที่ทำลายทรัพยากรปลากะตักอย่างรุนแรง แต่ในทางปฏิบัติกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ยังคงให้มีการทำประมงต่อไป โดยกำหนดวิธีการต่างๆ ขึ้นมาควบคุม โดยเฉพาะการแบ่งเขตการทำประมงที่ยังคงอนุญาตให้เรือประมงปลากะตักปั่นไฟสามารถทำการประมงต่อไปได้ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและระเบียบที่ได้กำหนด

ลักษณะสำคัญบางประการที่บ่งชี้ว่า การกำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับภาวะเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกโดยมิได้คำนึงถึงปัจจัยทางสังคมอื่นๆ ประกอบ โดยเฉพาะการคำนึงภาวะทรัพยากรความเสื่อมโทรมคือ การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มประมงปลากะตักเชิงพาณิชย์ และประเด็นเรื่องต้นทุน/ผลตอบแทนการทำประมงปลากะตักและการค้าปลากะตัก นอกจากนี้ยังมีประเด็นของผลกระทบต่อเกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้านในด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่จะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

1. การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของกลุ่มประมงปลากระตักเชิงพาณิชย์⁹⁶

กลุ่มที่เป็นแกนนำในการเรียกร้องขอให้มีการทำประมงปั่นไฟต่อไปคือ กลุ่มโรงงานผลิตน้ำปลา โดยนายสันติ ตันติเวชกุล เจ้าของบริษัทโรงงานน้ำปลาตั้งถ้ำเชียงจำกัด จังหวัดระยอง และที่ปรึกษาสมาคมโรงงานน้ำปลาแห่งประเทศไทย ได้เผยถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับโรงงานน้ำปลาภายในประเทศ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกที่มีโรงงานน้ำปลาจำนวนมาก หลังรัฐบาลเตรียมออกนโยบายห้ามใช้ไฟล่อปลากะตักซึ่งเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตน้ำปลาวานโยบายนี้จะทำให้ปริมาณปลากะตักที่ถูกจับขึ้นมาลดลงกว่าเดิม ร้อยละ 50 ทำให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องหาซื้อปลาเบญจพรรณ ซึ่งใช้ในอุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์เข้ามาทดแทน

ผลที่ตามมานอกจากราคาปลาเบญจพรรณและอาหารสัตว์แพงขึ้นแล้ว ต้นทุนการผลิตน้ำปลาที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ผู้บริโภคมายในประเทศ ซึ่งมีมูลค่ากว่า 6,000 ล้านบาท ต้องรับภาระซื้อสินค้าที่มีราคาแพงขึ้นด้วย นอกจากนี้ตลาดต่างประเทศซึ่งมีมูลค่าส่งออกไม่น้อยกว่า 600 ล้านบาทต่อปี โดยกลุ่มลูกค้ารายใหญ่ อาทิ กลุ่มประเทศแถบยุโรป อเมริกา แคนาดา และญี่ปุ่น ก็จะมีผลของดั่งซื้อสินค้าจากไทย เนื่องจากปลาเบญจพรรณจะมีคุณภาพต่ำกว่าปลากะตัก ซึ่งจะทำให้รสชาติและมาตรฐานของน้ำปลาไทยต่ำลง ที่สำคัญจะทำให้ผู้ผลิตในประเทศเวียดนาม ซึ่งเป็นคู่แข่งทางการค้าที่สำคัญ เนื่องจากในน่านน้ำเวียดนามยังมีปลากะตักอยู่เป็นจำนวนมาก ก็จะแย่งตลาดจากไทย และมีความเป็นไปได้ที่เวียดนามจะส่งน้ำปลาราคาถูกเข้ามาตีตลาดภายในประเทศอีกด้วย

ทางด้านนายพิรุณ รัตนประสิทธิ์ กรรมการผู้จัดการบริษัทน้ำปลาพิไชยจำกัด จังหวัดชลบุรี ผู้ผลิตน้ำปลาดราหอยนางรม เผยว่าเวียดนามเป็นคู่แข่งทางการตลาดในอุตสาหกรรมน้ำปลาที่สำคัญ เพราะเวียดนามมีปลากะตักเป็นจำนวนมาก แต่ยังคงตามหลังไทยเรื่องเทคโนโลยีทางการผลิตเท่านั้น ดังนั้นหากรัฐบาลประกาศนโยบายห้ามใช้ไฟล่อในการจับปลากะตัก นอกจากผู้ผลิตในประเทศจะได้รับผลกระทบจากการใช้ปลาเบญจพรรณอื่นเป็นวัตถุดิบ ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการสูงขึ้นแล้ว กลุ่มผู้ประกอบการปลากะตักตากแห้งก็จะพลอยได้รับผลกระทบตามไปด้วย เมื่อถึงตอนนั้นอุตสาหกรรมส่งออกทั้งน้ำปลาและปลากะตักแห้ง ซึ่งมีมูลค่ารวมกว่าพันล้านบาทต่อปี จะได้รับผลกระทบ

⁹⁶"ประมงพื้นบ้านเตรียมถวายนกเงือกเล็กเรือจับปลาล้างผลาญทุกชนิด," ผู้จัดการรายวัน :7.

นอกจากนี้ในอนาคตหากรัฐบาลออกนโยบายห้ามจับปลากระทักจริง การเปิดตลาดต่างประเทศของบริษัทจะได้รับผลกระทบอย่างมาก ที่สำคัญเป้าหมายตลาดต่างประเทศที่ตั้งไว้ว่าจะต้องเพิ่มเป็นร้อยละ 30 ของการส่งออกทั้งหมด จากเดิมที่ปริมาณส่งออกอยู่ในระดับร้อยละ 20 ก็ จะพลอยได้รับผลกระทบ ดังนั้นเมื่อวันที่ 3 มิ.ย. 2542 สมาคมโรงงานน้ำปลาแห่งประเทศไทยและ ชมรมปลากะตักได้เข้าเสนอแนวทางแก้ไขให้รัฐบาลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ที่ ทำเนียบรัฐบาล โดยขอให้แบ่งโซนการจับปลาออกเป็น 3 ระยะคือ ระยะจากฝั่งถึง 5 กิโลเมตร เป็นเขตประมงพื้นบ้าน ระยะ 5-12 กิโลเมตร ให้เรือขนาดกลางจับปลากะตัก และตั้งแต่ 12 กิโลเมตรเป็นเขตของเรือขนาดใหญ่ พร้อมกับให้กระทรวงเกษตรฯขอข้อมูลจากกรมวิชาการเกษตร เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงว่า แท้ที่จริงแล้วการใช้ไฟจับปลากะตักให้ผลเสียหรือไม่อย่างไร เมื่อเทียบกับการจับปลาโดยใช้อวนตาถี่ และขอให้แก้พระราชบัญญัติต่างๆที่ไม่ส่งผลประโยชน์ต่อการประมง ซึ่งทางสมาคมฯ เห็นว่า การใช้ไฟล่อปลาเป็นการพัฒนาของระบบการประมงของไทย

หลังจากนั้นการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติครั้งที่ 2/2542 ก็มีมติ อนุญาตให้เรือปั่นไฟปลากะตักสามารถทำการประมงได้ ตามเขตการทำประมงที่ได้จัดแบ่งไว้ตาม ความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ตามการพิจารณาของคณะกรรมการพหุภาคีที่ตั้งขึ้นมาในระดับ จังหวัด ซึ่งวิธีการดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเรียกร้องให้มีการแบ่งเขตการทำประมงตามที่สมาคม โรงงานน้ำปลาแห่งประเทศไทยและชมรมประมงปลากะตักเสนอการประชุมคณะกรรมการ นโยบายประมงแห่งชาติครั้งต่อมาในวันที่ 28 มิถุนายน 2542 ยังคงยืนยันในมติการจัดแบ่งโซนหนึ่ง พื้นที่การจับปลากะตักเช่นเดิม แต่จะเปลี่ยนแปลงในเรื่องของขนาดเรือจับปลาและระยะพื้นที่การ จับปลาใหม่ โดยกำหนดให้ระยะห่างจากฝั่งออกไป 5-12 ก.ม. ให้เรือหาปลาที่มีขนาดไม่เกิน 14 เมตร เข้ามาจับปลากะตักได้ แต่มีเงื่อนไขว่าเรือดังกล่าวจะต้องติดไฟใช้แสงล่อปลาได้ไม่เกิน 20 ดวง (เครื่องปั่นไฟไม่เกิน 2 กิโลวัตต์) ส่วนเรือหาปลาที่มีขนาดตั้งแต่ 14-16 เมตร ให้ทำการประมง ปลากะตักนอกเขตที่มีระยะห่างฝั่งตั้งแต่ 25 ก.ม. ขึ้นไป ซึ่งกรมประมงเห็นว่าเป็นระยะที่ห่างจาก ฝั่งมาก ดังนั้นจึงไม่น่าที่จะมีข้อจำกัดในเรื่องของการใช้แสงไฟล่อกะตัก

มติดังกล่าวได้นำไปสู่การออกประกาศกระทรวงเกษตรฯเรื่องกำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2542 โดยมีสาระสำคัญสอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติที่ผ่านมาคือ เรือ ประมงที่ใช้เครื่องมืออวนช้อน อวนยก และอวนครอบ ที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร สามารถทำการประมงประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าได้ โดยเรือประมงขนาดความยาวไม่เกิน 14 เมตรทำการประมงนอกเขต 5 กิโลเมตรขึ้นไป เรือขนาดความยาวไม่เกิน 16 เมตร ทำการประมง

นอกเขต 25 กิโลเมตรขึ้นไป ประกาศฉบับนี้เพื่อประโยชน์ให้กับกลุ่มประมงปลากะตักโดยตรง เนื่องจากในช่วงเวลาที่คณะอนุกรรมการศึกษาผลกระทบและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ ดำเนินการศึกษาในช่วงเวลา 4 เดือน คือตั้งแต่ 1 กรกฎาคม ถึง 31 ตุลาคม 2542 อยู่ในช่วงฤดูกาลทำประมงปลากะตักที่จังหวัดสงขลาพอดี

การกำหนดมาตรการดังกล่าวเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นผลลัพธ์จากการตัดสินใจของรัฐว่า สิ่งที่เกิดขึ้นกับประมงพื้นบ้านกลับตรงกันข้ามหรือแตกต่างไปจากการตอบสนองของรัฐที่มีต่อกลุ่มประมงปลากะตัก การผลักดันของชาวประมงพื้นบ้านที่ต้องการให้ยกเลิกการทำประมงปลากะตักปั่นไฟมักจะถูกเพิกเฉย หรือไม่การแก้ปัญหาก็มีลักษณะที่ทุนประมงได้ประโยชน์ เช่น การแบ่งเขตการทำประมง กรมประมงในฐานะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการกำหนดเขตการทำประมงได้ให้เหตุผลว่า⁹⁷

1. การยกเลิกการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ สอดคล้องกับนโยบายของกรมประมงอยู่แล้ว แต่การยกเลิกดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ควรให้เวลาดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมการของรัฐ การเปลี่ยนอาชีพการทำประมง รวมถึงอุตสาหกรรมต่อเนื่องปลากะตัก

2. การกลับไปใช้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปี 2526 อาจเกิดข้อร้องเรียนได้ จึงไม่ใช่แนวทางการแก้ปัญหาที่ดีในขณะนี้ เพราะผู้ได้รับผลกระทบคือชาวประมงปลากะตักพื้นบ้านขนาดเล็กจำนวนหนึ่งซึ่งมีอาชีพในการจับปลากะตัก

2. ต้นทุน/ผลตอบแทนการทำประมงปลากะตักและการค้าปลากะตัก

การทำประมงปลากะตักเพื่อป้องกันความต้องการของตลาดที่เพิ่มขึ้น ตลาดส่งออกคือปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการกำหนดปริมาณการทำประมง เมื่อตลาดมีความต้องการเพิ่มสูงโดยเฉพาะปลากะตักตากแห้ง และต้มตากแห้ง การจับปลากะตักก็ยิ่งเพิ่มขึ้น แต่การทำประมง การแปรรูปและการค้าปลากะตัก ไม่เคยมีการประเมินถึงความสูญเสียทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางธรรมชาติจากการส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ได้จากปลากะตักในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าทรัพยากรต้องสูญเสียไป ผลตอบแทนที่สูงในตลาดของการส่งออกทำให้เกิดแรงจูงใจในการจับปลากะตักมากขึ้น ซึ่ง

⁹⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติครั้งที่ 3/2542, หน้า 7.

ส่งผลให้ยิ่งจับปลากะตักมากเท่าใดก็ยิ่งเร่งให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมเร็วขึ้น ซึ่งรัฐมิได้ตระหนักถึงมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นดังกล่าว ข้อมูลส่วนใหญ่ที่รัฐมีมักจะเป็นสัดส่วนมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์แต่ละชนิดที่มีการสำรวจโดยหน่วยเศรษฐกิจการประมง สิ่งที่แสดงให้เห็นมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจนคือ ต้นทุนและผลตอบแทนการทำประมง และตลาดการค้าปลากะตักส่งออก⁹⁸

2.1. ต้นทุนผลตอบแทนการทำประมงปลากะตัก

ข้อมูลการศึกษาต้นทุนการทำประมงอวนครอบที่จังหวัดสงขลาในปี 2542 (ตาราง 6) พบว่ามีต้นทุนเพิ่มจากปี 2540 ถึงสองเท่า รายได้สุทธิต่อปีเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับอวนครอบที่ประจวบคีรีขันธ์ในปี 2540 ซึ่งเป็นบริเวณที่มีการทำประมงปลากะตักนานกว่าที่สงขลา ซึ่งชี้ให้เห็นถึงต้นทุนที่สูงกว่าและรายได้น้อยกว่าที่สงขลาว่าครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้จะเป็นเพราะการใช้เรือที่มีขนาดเล็กกว่าแล้ว อาจเป็นไปได้ว่าที่ประจวบคีรีขันธ์เป็นแหล่งที่มีการทำประมงมานานกว่าสงขลา การเพิ่มการลงทุนประมงในบริเวณนี้จึงส่งผลต่อปริมาณการจับต่อหน่วยการลงทุนกำลังประมงมีอัตราลดลง จำนวนเรือที่มีอยู่มากเมื่อเปรียบเทียบกับความชุกชุมของปลากะตักที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงส่งผลให้ผลจับต่อเที่ยวอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าพื้นที่ที่เพิ่งเริ่มมีการพัฒนาการทำประมงอย่างสงขลา

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในการใช้อุปกรณ์จับปลาชนิดเดียวกันในแหล่งประมงต่างๆ ผลประโยชน์ที่ได้มีมากกว่าการทำประมงในปีก่อนๆ และได้กลายเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ชาวประมงเข้ามาทำการประมงมากขึ้นทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของปลาลดลง ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการทำประมงก็จะสูงขึ้นเมื่อมีการทำประมงนานขึ้น ขณะที่ผลประโยชน์ที่ได้ก็มีแนวโน้มลดลง เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงเกิดความพยายามในการหาอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพในการทำประมงพร้อมกับจำนวนเรือประมงที่เพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อมากมายรวมถึงความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำระหว่างชาวประมงปลากะตักกับประมงพื้นบ้าน

⁹⁸ เรืองโร โตกฤษณะ, รายงานการศึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543), หน้า 12-20.

ตาราง 6 ต้นทุนและรายได้ของการทำประมงปลากะตักปี 2542 และ 2540 แยกตาม
เครื่องมือและแหล่งประมง

เครื่องมือ	วนรอบ 1/	วนรอบ 2/	วนรอบ 2/	วนล้นม กลางวัน 2/
แหล่งประมง	จ.สงขลา	จ.สงขลา	จ.ระยองฯ	จ.ชุมพร
1. ปี พ.ศ.	2542	2540	2540	2540
2. ความยาวเรือ (เมตร)	13.00	12.21	9.75	11.25
3. มูลค่าเรือและอุปกรณ์ (บาท/ลำ)	665,809.00	321,428.57	246,750.00	445,000.00
4. จำนวนวันทำประมง (วัน/ปี)	120.00	112.12	167.00	172.81
5. ผลจับ (กก./วัน)	720.91	663.14	449.75	250.25
6. รายได้ (บาท/ลำ/วัน)	4,685.92	3,315.70	2,191.38	3,003.00
7. ต้นทุนคงที่ (บาท/ลำ/วัน)	184.99	146.05	103.29	185.17
8. ต้นทุนผันแปร (บาท/ลำ/วัน)	3,137.54	2,423.56	1,905.83	2,803.17
9. ต้นทุนรวม (บาท/ลำ/วัน)	3,322.53	2,569.61	2,009.12	2,988.34
10. รายได้สุทธิจากการทำประมง (บาท/ลำ/ วัน)	1,363.39	746.09	182.26	14.66
11. ราคาปลากะตัก (บาท/กก.)	6.50	5.00	4.87	12.00
12. ต้นทุนทำประมงปลากะตัก (บาท/กก.)	4.61	3.87	4.47	11.94
13. รายได้สุทธิต่อปีจากการทำประมงปลา กะตัก (บาท/ลำ/ปี)	163,606.80	83,651.61	30,437.42	2,533.39

ที่มา: เรืองโร โดกฤษณะ. "รายงานการศึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ." หน้า 13.

ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และต้นทุนจากการทำประมงในตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่า ต้นทุนที่เกิดจากการทำประมงปลากะตัก เป็นต้นทุนที่ไม่มีการคิดรวมมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปลาปน มีการคำนวณว่าถ้าปล่อยให้ลูกปลาเศรษฐกิจที่ปะปนขึ้นมาเติบโตต่อไปร้อยละ 25 จะมีมูลค่ามากกว่า 500 ล้านบาท และถ้าร้อยละ 80 จะมีมูลค่ามากกว่า 2,000 ล้านบาท⁹⁹

2.2. ตลาดการค้าปลากะตักส่งออก

จากข้อมูลการแปรรูปปลากะตัก(ตาราง 7)พบว่าปลากะตักสด 1 กิโลกรัม มีต้นทุนในการทำประมง 4.61 บาท แต่ต้นทุนดังกล่าวไม่ได้รวมมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปลาปนที่สูงถึง 1.2-13.4 เท่าของรายได้จากการทำประมงปลากะตัก ปลาจำนวนนี้เมื่อนำไปจำหน่ายที่ตลาดมาเลเซียในรูปของปลากะตักต้มตากแห้งจะมีมูลค่าประมาณ 23.03 บาท/กก. คิดเป็นมูลค่าเพิ่ม 18.42 บาท/1กก.ปลาสด ต้นทุนการทำประมงที่ไม่ได้คิดรวมมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปลาปนนี้คิดเป็นร้อยละ 20.02 ของมูลค่าปลายทาง ซึ่งต้นทุนที่ใช้ต้มตากแห้ง การตลาด และการส่งออก รวมกันมีร้อยละ 17.33 ในขณะที่มาเลเซียได้รับส่วนเหลือมไปทั้งสิ้น ร้อยละ 43.8 ของมูลค่าปลายทาง

สำหรับมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการส่งออกปลากะตักตากแห้งและต้มตากแห้ง พบว่าเรือประมงปลากะตักแต่ละลำจะมีค่าความสูญเสียสูงประมาณ 186 ถึง 24,959 บาทต่อลำต่อวัน ในพื้นที่จังหวัดสงขลาค่าความสูญเสียในปี 2541 โดยคิดจากเรือต่างถิ่นตกประมาณ 5,600 บาท/ลำ/วัน ขณะที่เรือในพื้นที่จะตกประมาณ 2,000-8,000 บาท/ลำ/วัน ค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจดังกล่าว คิดจากการสุ่มตัวอย่างเรือประมงปลากะตักในจังหวัดสงขลาจำนวน 194 ลำ (เรือต่างถิ่น 84 ลำ เรือในพื้นที่ 110 ลำ) ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อเศรษฐกิจโดยรวมสูงถึง 111,265,667.2 บาท/ปี และคิดเป็น 573,543 บาท/ลำ/ปี ขณะที่การสำรวจของกรมประมงในปี 2542 พบว่ามีเรือจับปลากะตักทั้งสิ้น 1,808 ลำ และจำนวน 1,696 ลำ หรือมากกว่าร้อยละ 93 มี

⁹⁹ ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จังหวัดสงขลาและสหพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้, การจัดการทรัพยากรชายฝั่งจังหวัดสงขลา กรณี: เรือประมงปลากะตักโดยใช้เครื่องปั่นไฟ (สงขลา: หาดใหญ่ พริน, 2542), หน้า 10.

ตาราง 7 ตารางแสดงมูลค่าเพิ่มของปลากะตักที่ใช้ต้มตากแห้ง เปรียบเทียบระหว่างการ
ส่งออกไปยังมาเลเซียและการบริโภคภายในประเทศ

หน่วย (บาท/ปลากะตักสด 1 กก.) และ ร้อยละของมูลค่าปลายทาง

ปลาต้มตากแห้งส่งขายมาเลเซีย			ปลากะตักแห้งสำเร็จรูป ทำในประเทศไทย		
	บาท/ กก.	%		บาท/ กก.	%
ต้นทุนการทำประมง	4.61	20.02	ต้นทุนการทำประมง	4.61	4.66
กำไรที่ตกแก่ชาวประมง	1.89	8.21	กำไรที่ตกแก่ชาวประมง	1.89	1.91
ต้นทุนการต้มตากแห้ง	1.19	5.17	ต้นทุนการต้มตากแห้ง	1.19	1.20
ปลาต้มตากแห้งส่งขายมาเลเซีย			ปลากะตักแห้งสำเร็จรูป ทำในประเทศไทย		
กำไรที่ตกแก่ผู้แปรรูปต้มตากแห้ง	0.75	3.26	กำไรที่ตกแก่ผู้แปรรูปต้มตากแห้ง	0.75	0.76
ต้นทุนการตลาด	1.87	8.12	ต้นทุนการตลาด	1.87	1.89
กำไรที่ตกแก่ผู้รวบรวม	1.21	5.25	กำไรที่ตกแก่ผู้รวบรวม	1.21	1.22
ต้นทุนการส่งออก	1.28	5.56	มูลค่าเพิ่มการแปรรูปและ การตลาดในประเทศ	87.3 9	88.35
กำไรที่ตกแก่ผู้ส่งออก	0.14	0.61	มูลค่าปลายทางใน ประเทศ	98.9 1	100.0 0
ภาชีนำเข้าจ่ายให้มาเลเซีย	0.85	3.69			
ส่วนเหลือมการค้าในมาเลเซีย	9.24	40.11			
มูลค่าปลายทางที่มาเลเซีย	23.0 3	100.0 0			

ที่มา: เรืองโร โตกฤษณะ. "รายงานการศึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ." หน้า 19.

การใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลากะตัก โดยค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในจังหวัดสงขลากว่าร้อยละ 60 เกิดจากการทำประมงปั่นไฟสูงถึงร้อยละ 62 ถึง 764 โดยขึ้นอยู่กับระยะห่างจากฝั่ง ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ว่าค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการจับปลากะตักของเรือทั้งหมดนั้นมีสูงกว่าในปี 2541 เป็นจำนวนมาก

ส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมแปรรูปปลากะตักคือ การส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูปปลากะตักไปยังตลาดมาเลเซียนั้น แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงสามประการ¹⁰⁰ คือ

1. ธุรกิจหลักของปลากะตักคือ การแปรรูปเป็นต้มตากแห้ง โดยมีมาเลเซียเป็นตลาดหลักเพียงแห่งเดียว ถ้ามาเลเซียลดปริมาณการซื้อจะมีผลกระทบต่อราคาในประเทศไทย
2. ปลากะตักตากแห้งและต้มตากแห้งส่วนใหญ่ที่ส่งออกในตลาดมาเลเซีย ไม่ได้ถูกบริโภคเฉพาะภายในมาเลเซียเท่านั้น หากยังส่งออกไปบรูไน ใต้หวัน สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย ซึ่งได้ทำให้มาเลเซียกลายเป็นศูนย์กลางการค้าปลากะตักต้มตากแห้งของไทย และสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลมาเลเซียในรูปภาษีนำเข้าปีละกว่า 25 ล้านบาท
3. การใช้ประโยชน์ในประเทศยังคงจำกัด เป็นการให้ทรัพยากรได้เพียงสร้างงานในภาคถูกให้กับชาวประมงที่ไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าจึงมีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า เพื่อให้มีงานและรายได้เพื่อการครองชีพไปวันต่อวัน

การส่งออกปลากะตักดังกล่าวเป็นเสมือนการส่งออกสินค้าประมงในราคาต่ำที่ต่ำกว่ามูลค่าความเป็นจริงของทรัพยากรประมง โดยค่านึงเพียงแต่กำไรที่ผู้ประกอบการจะได้รับจากราคาที่ประเทศผู้ซื้อเป็นผู้กำหนดโดยมิได้รวมต้นทุนทางธรรมชาติที่เสียไป จำนวนการส่งออกที่มีปริมาณมากก็เนื่องมาจากราคาและต้นทุนที่เกิดขึ้นไม่สะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของทรัพยากร ผลตอบแทนที่ได้รับจำนวนหนึ่งทำให้ชาวประมงหันมาทำประมงปลากะตักจำนวนมาก เหตุผลส่วนหนึ่งคือรายได้จากการทำประมงอย่างอื่นต่ำมากเมื่อเทียบกับการทำประมงปลากะตัก ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เรือประมงอวนลากหันมาดัดแปลงเรือเพื่อทำประมงปลากะตัก โดยใช้การใช้อวนครอบประกอบแสงไฟ ซึ่งเรืออวนลากที่หันมาทำ

¹⁰⁰ สมคิด ทักษิณาวินูทธิ, "การตลาดปลากะตักในจังหวัดสงขลา," ใน รายงานผลการศึกษาและมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ. (กรุงเทพฯ: กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2542), หน้า 165.

ประมงวนครอบปลากะตักเหล่านี้สามารถดัดแปลงเครื่องมือกลับไปทำวนลากได้ ขณะที่ในปัจจุบันยังไม่มี การดำเนินการควบคุมการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือประมงและการลงแรงประมงที่เห็นผลชัดเจน

ในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนำปลากะตักขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้แก่ การทำประมง การแปรรูป การค้าปลากะตักที่มีได้มีการประเมินหรือค่านึงถึงต้นทุนของผลิตภัณฑ์มีได้สะท้อนมูลค่าแท้จริงของทรัพยากร ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวกลับมิได้มีการหยิบยกขึ้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ การประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติที่ผ่านมาแต่ละครั้ง ส่วนใหญ่มักปรากฏความพยายามของบุคคลแต่ละฝ่ายไม่ว่าจะเป็นตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน นักวิชาการ และโดยเฉพาะตัวแทนประมงพาณิชย์ต่างนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตักในส่วนของตนเอง เช่น ประเด็นเกี่ยวกับเครื่องมือประมงและอัตราการปะปนของสัตว์น้ำในการทำประมง รวมไปถึงการโต้แย้งในเรื่องของผลกระทบและความเดือดร้อนของแต่ละฝ่าย ขณะที่กรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานที่นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตักเพื่อประกอบการพิจารณาต่อที่ประชุม เช่น ในการประชุมครั้งที่ 2/2542 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2542 และครั้งที่ 3/2542 เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2542

1. การประชุมครั้งที่ 2/2542 กรมประมงได้เสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับเครื่องมือทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟ ซึ่งพบว่าการใช้แสงไฟประกอบวนครอบหรือวนล้อมมีประสิทธิภาพสูงในการทำประมงปลากะตักและมีผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจชนิดอื่นพลอยถูกทำลายไปด้วย กรมประมงจึงเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาให้มีการเปลี่ยนจากเครื่องมือที่ทำลายสัตว์น้ำชนิดอื่นเป็นจำนวนมากมาเป็นเครื่องมือที่ทำลายน้อยลง เช่น เปลี่ยนมาใช้วนซ้อนแทน¹⁰¹

2. การประชุมครั้งที่ 3/2542 ตัวแทนกรมประมงได้สรุปข้อมูลต่างๆแก่คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาได้แก่ ข้อมูลทางชีววิทยา (วงจรชีวิต แหล่งอาศัย ชนิด ขนาดและรูปร่างลักษณะ) การพัฒนาการใช้เครื่องมือประมงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน องค์ประกอบสัตว์น้ำที่จับได้จากเครื่องมือประมงปลากะตัก และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตัก¹⁰²

¹⁰¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติครั้งที่ 2/2542, หน้า 9.

¹⁰² รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติครั้งที่ 3/2542, หน้า 7-8.

เมื่อพิจารณาข้อมูลที่กรมประมงเสนอในที่ประชุมที่ผ่านมาทั้งสองครั้ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่ปรากฏข้อมูลเรื่องค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจหรือต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากกระบวนการใช้ประโยชน์จากปลากะตัก ทั้งที่ในความเป็นจริงมีการเรียกร้องเกี่ยวกับผลกระทบจากการทำประมงที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้านเรื่อยมา

เหตุการณ์ที่รัฐแสดงว่าให้ความสนใจในประเด็นต้นทุนทางสังคมที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรม เกิดขึ้นเมื่อการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติครั้งที่ 3/2542 ที่ประชุมมีมติให้ตั้ง คณะอนุกรรมการศึกษาและหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตัก โดยใช้แสงไฟประกอบ ซึ่งแบ่งคณะทำงานออกเป็นสามฝ่าย หนึ่งในนั้นคือคณะทำงานศึกษาด้าน เศรษฐกิจและสังคมที่ทำการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับ (1) ความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้วนตาถั่วประกอบแสงไฟ (2) ต้นทุนรายได้จากการทำประมงปลากะตัก (3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชาวประมงพื้นบ้านจากผลของการทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเท่าที่ผ่านมาโดยเฉพาะการออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ มิได้มีการนำเอาข้อมูลต้นทุนทางสังคมมาใช้ประกอบการตัดสินใจอย่างแท้จริง

หนึ่งเกี่ยวกับข้อมูลของกรมประมงมีข้อที่น่าสังเกตว่า ข้อมูลดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักเหตุผล ในความหมายของงานวิจัยนี้หรือไม่หรือไม่ จากการวิเคราะห์เกี่ยวกับที่มาของข้อมูลในการนำเสนอต่อฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเช่นคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ฝ่ายประมงพื้นบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ พบว่าข้อมูลต่างๆของกรมประมงมีแนวโน้มและมีความพยายามที่จะทำให้ข้อมูลมีความสมเหตุสมผลแต่เนื่องจากมีข้อจำกัดในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลกล่าวคือ ในการกำหนดนโยบายข้อมูลทางด้านเศรษฐศาสตร์และด้านชีววิทยาเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาตัดสินใจกำหนดนโยบายที่เหมาะสม แต่ในกระบวนการหาข้อมูลไม่ว่าจะเป็นตัวแปรต่างๆ วิธีการ หรือขั้นตอนต่างพบกับข้อจำกัดเช่น

การเก็บรวบรวมข้อมูลทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ข้อมูลประเภทที่ต้องเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ล่วงหน้าซึ่งไม่สามารถกำหนดได้อย่างแน่นอน เช่น การเปลี่ยนแปลงของปริมาณอุปสงค์ อุปทาน และระดับราคาในอนาคต ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับข้อมูลทางชีววิทยา¹⁰³

¹⁰³Thanwa Chitsanguan, Economics of Fishery Resource (Bangkok: Fac.of Economics and Business Administration, Kasetsart University, 1983), p.161.

สำหรับข้อมูลทางด้านชีววิทยาเช่น ข้อมูลทางด้านประชากรและอัตราการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ ต้องอาศัยเวลาในการรวบรวมและมีขั้นตอนหลายอย่างในการศึกษาวิจัยเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของปลากะตักในห่วงโซ่อาหารที่ต้องใช้ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล ส่วนข้อมูลภาคสนามเกี่ยวกับตัวเลขสัดส่วนการปนของสัตว์น้ำก็มีความแปรปรวนของข้อมูล เนื่องจากมีความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือประมง (อวนตาเล็กหรือใหญ่) สถานที่ ระยะห่างฝั่งและพื้นที่ที่รอบเกาะ ชนิดของเรือ และที่สำคัญคือขั้นตอนในการจับเช่น การเคลื่อนที่ของเรือประมง การเคลื่อนที่ของปลา หรือในกรณีที่ใช้แสงไฟอาจมีผลล่อให้สัตว์น้ำเข้ามา เป็นต้น¹⁰⁴

ข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวมีผลต่อการกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ ในบางครั้งแสดงให้เห็นว่าไม่เหมาะสมในการนำไปบังคับใช้ทั่วประเทศ เนื่องจากมาตรการในการจัดการประมงบางครั้งขึ้นอยู่กับข้อมูลทางวิชาการในแต่ละพื้นที่ “..เช่นที่จังหวัดสงขลาพบว่าการจับปลากะตักด้วยเรืออวนครอบต่างถิ่นแล้วมีสัตว์น้ำปนสูงในบางฤดู อาจเสนอห้ามทำการประมงปลากะตักด้วยเรืออวนครอบต่างถิ่นขนาดใหญ่ในช่วงเดือนตุลาคม ในขณะที่จังหวัดตราดพบว่าไม่มีปัญหาเกิดขึ้น”¹⁰⁵ ดังนั้นหากต้องการความเป็นเหตุผลอย่างสมบูรณ์อาจจะต้องศึกษาและจัดทำกฎระเบียบในแต่ละพื้นที่ซึ่งเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

สรุป

แนวความคิดในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับจัดการทรัพยากรปลากะตักตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมคือ การกำหนดนโยบายในช่วงแรกเน้นการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์และสาระสำคัญที่ระบุว่า “เพื่อเป็นการป้องกันการให้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพกล่าวคือ เป็นการป้องกันการนำเอาทรัพยากรสัตว์น้ำขนาดเล็กที่ยังไม่ได้ขนาดตามที่ตลาดต้องการมาใช้ประโยชน์ ซึ่งได้ผลตอบแทนต่ำ ต้องขายในรูปปลาเปิด แทนที่จะปล่อยให้สัตว์น้ำเหล่านั้นเติบโตต่อไปซึ่งจะเป็นการเพิ่มขนาดและมูลค่า ทำให้ได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่าและเพื่อเป็นการอนุรักษ์

¹⁰⁴“รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาและหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ,ครั้งที่ 2/2542,” 17 สิงหาคม 2542. หน้า 10-11.

¹⁰⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

สัตว์น้ำชนิดต่างๆ” แต่เมื่อปัจจัยทางการตลาดเช่น ความต้องการปลากะตักเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการทำน้ำปลา ต้ม-ตากแห้งและตากแห้งที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เป็นปัจจัยที่เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายจึงเป็นเหตุให้แนวความคิดในการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรปลากะตักในช่วงหลังมีลักษณะเน้นการจัดการทรัพยากรปลากะตักในเชิงเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากกรณีการกำหนดประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปี 2539 ที่อนุญาตให้ใช้เครื่องมือประมงที่มีขนาดตาอวนเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้า และให้อวนซ้อน อวนยก หรืออวนครอบที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าสามารถทำการประมงปลากะตักปั่นไฟได้ โดยให้เหตุผลว่า “เครื่องมือทำการประมงประเภทอวนซ้อน อวนยกและอวนครอบ ที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลากะตักเป็นเครื่องมือทำการประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก และทำการประมงเพื่อการยังชีพ ซึ่งไม่เป็นการทำลายพันธุ์ปลากะตักและพันธุ์สัตว์น้ำชนิดอื่น ๆ มากนัก จึงเห็นสมควรให้ชาวประมงสามารถใช้เครื่องมือดังกล่าวทำการประมงเพื่อประกอบอาชีพได้ โดยยังคงกำหนดมาตรการในเชิงอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจไว้เช่นเดิม” แต่ความเป็นจริงของเรือประมงปลากะตักในปัจจุบันเป็นการประมงเพื่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่

เหตุผลของประกาศกระทรวงเกษตรฉบับนี้เมื่อพิจารณากับลักษณะสำคัญบางประการที่บ่งชี้ว่า การกำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับภาวะเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกโดยมิได้คำนึงถึงปัจจัยทางสังคมอื่นๆ ประกอบที่ได้กล่าวไปแล้วคือ การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มประมงปลากะตักเชิงพาณิชย์ และต้นทุน/ผลตอบแทนการทำประมงปลากะตักและการค้าปลากะตัก ปรากฏว่า

1. รัฐมีแนวโน้มหรือเป้าหมายมุ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะสั้นและมีความสำคัญเป็นอันดับแรก มากกว่าการคำนึงถึงสภาวะทรัพยากรชายฝั่ง เพราะนโยบายดังกล่าวเอื้อต่อการขยายตัวต่อการทำลายทรัพยากรเพื่อมารองรับความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจในระยะสั้น ขณะที่ผลเสียที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อชาวประมงส่วนใหญ่และสังคมที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว

2. ผลประโยชน์จากประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปี พ.ศ.2539 ตกอยู่กับกลุ่มสนับสนุนการทำประมงปลากะตักปั่นไฟเป็นส่วนใหญ่ เมื่อพิจารณาเหตุผลของรัฐที่แม้จะระบุว่าเป็นการช่วยเหลือชาวประมงขนาดเล็ก แต่แท้ที่จริงแล้วผลประโยชน์ที่ได้กลับตกอยู่กับนายทุนหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องการทำประมงปั่นไฟปลากะตัก การต่อสู้เกี่ยวกับนโยบายของกลุ่มผู้คัดค้านได้ยกแนวคิดการอนุรักษ์และความยั่งยืนของทรัพยากรเป็นประเด็นสำคัญในการต่อสู้ เมื่อรัฐไม่สามารถปฏิเสธความชอบธรรมของแนวความคิดดังกล่าวได้ก็พยายามตีความการแก้ปัญหาใหม่เพื่อเบี่ยงเบนให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ฝ่ายตนมากที่สุด โดยเฉพาะประเด็นความสำคัญระหว่างการรักษาสิ่งแวดล้อมกับเศรษฐกิจของชาติ

3. "การอนุญาตให้มีการปั่นไฟทำการประมงปลากะตักเพื่อมารองรับความต้องการทางเศรษฐกิจ" มีความสำคัญต่อประเทศโดยรวม ถึงแม้ว่าวิธีการทำประมงโดยใช้การปั่นไฟเพื่อให้สามารถจับปลากะตักได้จำนวนมากในการตอบสนองความต้องการวัตถุดิบป้อนอุตสาหกรรมจะเป็นการเร่งให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตัก

ในการพิสูจน์สมมติฐานในส่วนของผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดนโยบายของรัฐดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับผลการศึกษาในประเด็นเรื่องการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักในหัวข้อก่อนหน้านี้ ซึ่งแนวคิดในการกำหนดนโยบายที่ปรากฏเป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดจากการผลักดันของกลุ่มที่ปรากฏว่า กลุ่มทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลในการผลักดันมากกว่า ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรปลากะตักมีแนวโน้มสนองตอบการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐได้รับอิทธิพลจากพลังภาคเอกชนที่เข้าไปมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ส่งผลให้รัฐมีแนวคิดในการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในขณะที่กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวรัฐยังคงมีอำนาจและบทบาทหลักในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตักทั้งจากนโยบายในระดับต่างๆ และโครงสร้างทางการเมืองที่มีลักษณะแบบรวมศูนย์ซึ่งรัฐมีอำนาจในการควบคุมกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับองค์กรท้องถิ่น

4.4 กฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมงทะเลของรัฐและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรประมง

ภาพรวมของกฎหมายการจัดการทรัพยากรประมงทะเล

ตามกรอบกฎหมายการจัดการทรัพยากรประมง ทรัพยากรสัตว์น้ำถือเป็นสาธารณสมบัติ โดยที่รัฐเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในการควบคุมดูแล (Access Control and Right-to-Use) การจัดการใช้ประโยชน์ (Allocative Process) และการบริหารจัดการทั้งหมด¹⁰⁶ บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ปรากฏอยู่ในรูปของกฎระเบียบต่างๆ โดยมีกฎหมายหลักที่ใช้ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงทะเลคือ พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายนี้จัดทำ

¹⁰⁶ วัฒนา สุภณศิลป์, "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลในภาคใต้," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรสถานการณ์ในประเทศไทย. หน้า 529.

ขึ้นในช่วงที่เป็นการประมงทะเลในทะเลไทยยังไม่พัฒนา บทบัญญัติส่วนใหญ่จึงเน้นไปในเรื่องของการประมงน้ำจืด

บทบัญญัติที่สำคัญในกฎหมายนี้ และถูกนำมาใช้มากที่สุดในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำคือ มาตรา 32 ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีฯ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในการออกประกาศเพื่อควบคุมเกี่ยวกับชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือที่ใช้จับสัตว์น้ำ กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือประมงอย่างใดอย่างหนึ่ง กำหนดวิธีการทำการประมงในฤดูการวางไข่ ชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง ตลอดจนกำหนดห้ามมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเด็ดขาด แสดงให้เห็นว่า มาตรา 32 ได้ให้อำนาจแก่ทางราชการอย่างกว้างขวางในการควบคุมวิธีการ เครื่องมือทำการประมงและออกมาตรการอนุรักษ์แก่สัตว์น้ำ

ประกาศกระทรวงฯที่กำหนดมาตรการควบคุมเกี่ยวกับการทำประมงโดยอาศัยมาตรา 32 ที่สำคัญได้แก่ มาตรการห้ามใช้เครื่องมืออวนลาก อวนรุนในเขต 3,000 เมตร ตลอดแนวชายฝั่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกั้นพื้นที่การประมงไว้สำหรับชาวประมงขนาดเล็ก และเพื่อป้องกันไม่ให้เรือประมงพาณิชย์ที่ใช้เครื่องมือประมงที่มีประสิทธิภาพสูงจับหรือทำลายสัตว์น้ำในเขตดังกล่าว ตลอดจนป้องกันไม่ให้เครื่องมือเหล่านั้นทำลายเครื่องมือประมงประจำที่ของชุมชนประมงขนาดเล็ก นอกจากนี้ยังมีประกาศกระทรวงฯที่ควบคุมการใช้เครื่องมือประมงอื่นๆ และกำหนดฤดูกาลที่อนุญาตให้ทำการประมง

อย่างไรก็ตามแม้จะมีมาตรการทางกฎหมายมากมายในการคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน แต่การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงก็ประสบความสำเร็จในขีดจำกัดจะเห็นได้จากการที่สัตว์น้ำยังคงเสื่อมโทรมและลดจำนวนลงอย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญคือ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่และอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีที่เห็นชัดเจนคือ การไม่สามารถบังคับใช้ข้อห้ามในการใช้อวนลากและอวนรุนในเขตทะเล 3,000 เมตร ตามแนวชายฝั่งยังปรากฏการละเมิดกฎหมายอย่างกว้างขวางโดยเรือประมงขนาดเล็กและขนาดใหญ่

ปัญหาที่เกิดควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายคือ จำนวนเรือประมงที่มีมากเกินไป จากสถิติของกรมประมงในช่วงปี 2516-2536 มีเรือที่จดทะเบียนเพิ่มขึ้นถึงเท่าตัวจาก 9,813 ลำ เป็น 18,079 ลำ แต่ประมาณว่าจำนวนเรือประมงที่แท้จริงมีมากกว่าจำนวนเรือที่จดทะเบียนหลายเท่า

ตัว และจากสถิติสำมะโนประมงปี 2538 พบว่ามีเรือทั้งสิ้นประมาณ 51,599 ลำ¹⁰⁷ ซึ่งนับตั้งแต่ปี 2523 รัฐบาลได้มีนโยบายควบคุมจำนวนเรืออวนลากและอวนรุน โดยจะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนเรือและจะลดจำนวนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับสภาวะทรัพยากร แต่นโยบายดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ

ผลของการควบคุมดูแลและการบังคับใช้กฎหมายการจัดการทรัพยากรประมง ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำตกอยู่ในสภาวะเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกลุ่มต่างๆที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายและระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยรัฐไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากร และกลไกของรัฐไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้

ภาพรวมของการจัดการทรัพยากรประมงทะเลดังกล่าว รากเหง้าของปัญหาของการจัดการทรัพยากรประมงทะเลในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่า เป็นความขัดแย้งระหว่างนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรในทะเลอย่างยั่งยืน กับนโยบายส่งเสริมการทำประมงพาณิชย์เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกด้านประมงและอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องจากการทำประมง ความขัดแย้งกันในนโยบายดังกล่าวส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายและประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ¹⁰⁸

งานวิจัยของกังวาลย์ จันทโรตติ เรื่องการประมงขนาดเล็กของไทยพบว่า การจัดการประมงชายฝั่งของรัฐล้มเหลว เท่าที่ผ่านมากการจัดการประมงชายฝั่งของประเทศไทยดำเนินอยู่ภายใต้แนวคิด 2 ประการคือ ประการแรก รัฐเป็นผู้ที่มีสิทธิในการจัดการประมงแต่เพียงผู้เดียว และประการที่สอง ผู้ที่ละเมิดมาตรการในการจัดการประมง รัฐจะต้องเป็นผู้ควบคุมมาลงโทษ ซึ่ง

¹⁰⁷ กอบกุล ราชะนาคร, "กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรน้ำและชายฝั่งทะเล," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย, หน้า 415.

¹⁰⁸ ปิยะ กิจถาวร และคณะ, "บทบาทของชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน ในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้กับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง: สถานการณ์ปัญหาและแนวทางยุทธศาสตร์" 18-20 พฤศจิกายน 2543, หน้า 93.

ผลที่ได้จากการดำเนินการที่ผ่านมากล่าวได้ว่าไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสาเหตุต่างๆเหล่านี้¹⁰⁹ ได้แก่

1) ชาวประมงส่วนใหญ่โดยเฉพาะประมงพาณิชย์ไม่ให้ความร่วมมือในมาตรการต่างๆที่รัฐกำหนด คอยมุ่งแต่จะจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุด ไม่ว่าจะสัตว์น้ำจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น ตัวอย่างเช่น การห้ามจับสัตว์น้ำในบางฤดูกาล บางท้องที่ การห้ามใช้เครื่องมือประมงบางชนิด จึงถูกละเมิดมาตลอด

2) ชาวประมงไม่มีส่วนร่วมในการจัดการประมงชายฝั่ง รัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่ผู้เดียว ชาวประมงจึงมีความรู้สึกว่าการจัดการต่างๆของรัฐมีลักษณะเป็นการบังคับและไม่เข้าใจถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ชาวประมงจึงต่อต้านไม่ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆที่กำหนดออกมาใช้

3) การจัดการประมงชายฝั่งขาดเอกภาพ กรมประมงไม่สามารถเป็นหน่วยงานเดียวในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการประมงชายฝั่งยังต้องอาศัยหน่วยงานอื่นๆเช่น กรมเจ้าท่า กรมตำรวจ กรมอัยการ กรมการปกครอง เป็นต้น ในการดำเนินการแต่ละหน่วยงานก็จะยึดหลักกฎหมายของตนเองเป็นสำคัญ ดังนั้นมาตรการในการจัดการประมงที่กรมประมงประกาศใช้จึงไม่สำเร็จ

4) ค่าใช้จ่ายในการตรวจจับสูง (Enforcement cost) และการตรวจจับขาดประสิทธิภาพ รัฐต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างกองเรือตรวจชายฝั่ง รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆในการดำเนินการตรวจจับ ทำให้จับผู้กระทำผิดได้เพียงส่วนน้อยเท่านั้น ทำให้ชาวประมงขนาดเล็กจำนวนไม่น้อยไม่พอใจต่อการทำงานของหน่วยงานและมาตรการอนุรักษ์ของกรมประมง

5) การจัดการประมงในอดีตถึงปัจจุบัน ได้ยึดเอาเหตุผลทางชีววิทยาเป็นหลักและใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นข้อสนับสนุน โดยมีได้ให้ความสำคัญต่อเหตุผลทางเศรษฐกิจสังคม (Socioeconomic) ประกอบการพิจารณาในการกำหนดมาตรการจัดการประมงควบคู่กันไปด้วย ทำให้มาตรการต่างๆ ไม่ประสบความสำเร็จในการบังคับใช้

¹⁰⁹ กังวาลย์ จันทโรตติ. การประมงขนาดเล็กของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ม.ป.ป.), หน้า 34-35.

กรณีของนโยบาย กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตักบั้งไฟ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักบั้งไฟ นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดจากระบบการจัดการและโครงสร้างการบริหารราชการที่มีขีดความสามารถจำกัดในการดำเนินนโยบายและบังคับใช้กฎหมายแล้ว การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนท้องถิ่นเป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญที่รัฐไม่ให้ความสำคัญถึงศักยภาพในการดูแลทรัพยากร ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำ ความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ มักจะถูกกำหนดว่าเป็นปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร ซึ่งแท้ที่จริงก็คือ การที่ทรัพยากรของส่วนรวมถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนส่วนน้อย โดยอ้างเหตุผลของการพัฒนา ขณะที่ชาวบ้านและประชาชนส่วนใหญ่กลับถูกปิดกั้นสิทธิ์ที่จะเข้าถึงทรัพยากรส่วนรวมมากขึ้น¹¹⁰

1. ปัญหาและข้อจำกัดการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักบั้งไฟ

1.1 ความล้มสมัยและขาดประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติประมง 2490

พระราชบัญญัติประมงของประเทศไทยซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 2490 บทบัญญัติส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทำประมงและการคุ้มครองพื้นที่ทำการประมงในแหล่งน้ำจืดเป็นส่วนใหญ่ เพราะสภาพการประมงทะเลของไทยในตอนนั้นยังไม่มีการพัฒนามากนัก ผลที่ปรากฏชัดเจนในปัจจุบันจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ พบว่าทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากสถิติการจับสัตว์น้ำก่อนปี 2503 ประเทศไทยจับสัตว์น้ำได้เพียงปีละ 150,000 ตัน ต่อมาการจับสัตว์น้ำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนถึง 1,500,000 ตันในปี 2515 และปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่มสูงถึง 2,753,000 ตันในปี 2536 ซึ่งเกินกว่าศักยภาพการผลิตที่มีการประเมินไว้ว่ามีประมาณ 1,400,000 เมตริกตัน ส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ดังจะพบว่าปลาที่จับได้เป็นปลาขนาดเล็กและลูกปลาเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 40 ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งระหว่างชาวประมง

¹¹⁰ อานันท์ กาญจนพันธ์, "การเปลี่ยนแปลงสังคมกับศักยภาพของชุมชนไทย," ใน วิพากษ์สังคมไทย, หน้า 160.

ขณะที่การควบคุมจำนวนเครื่องมือการทำประมง มาตรา 28 บัญญัติให้บุคคลที่จะใช้เครื่องมือในพิภตต้องได้รับอนุญาตและเสียเงินค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ทางการได้รู้จำนวนเครื่องมือประมง แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีการหลีกเลี่ยงไม่แจ้งเครื่องมือประมงในครอบครองเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้อัตราค่าอากรเรียกเก็บต่ำเกินไป และเนื่องจากคิดตามขนาด จึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในบางกรณีเช่น เครื่องมือทำการประมงบางชนิดที่ชาวบ้านใช้อาจต้องเสียค่าอากรมากกว่าอวนลากที่มีศักยภาพในการจับปลามากกว่า ด้วยปัญหาต่างๆของความไม่มีประสิทธิภาพในการเรียกเก็บอากร และอัตราค่าอากรที่ต่ำเกินกว่าค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการบริหาร การกำหนดให้มีการเก็บค่าอากรเครื่องมือในพิภตจึงเกิดประโยชน์น้อยมากในแง่การจัดการหรืออนุรักษ์ทรัพยากรประมง¹¹¹

พระราชบัญญัติประมงได้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการนำระบบใบอนุญาตมาใช้และกำหนดมาตรการควบคุมการทำประมง เช่น มาตรการจำกัดพื้นที่และฤดูกาลทำประมง จำกัดขนาดช่องตาอวน เครื่องมือ และควบคุมปริมาณการจับ รวมทั้งอำนาจในการบังคับใช้มาตรการเหล่านี้ แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีกลับมิได้บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามนั้น เพราะข้อจำกัดในการบริหารการจัดการและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจทางการเมือง¹¹² กล่าวคือ

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประมงที่ห้ามมิไว้ในครอบครอง และห้ามใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายทรัพยากรเช่น อวนรุน อวนลาก และเครื่องมือประมงที่ใช้แสงไฟประกอบเพื่อจับสัตว์น้ำในเวลากลางคืนทุกชนิด มิได้มีการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ซึ่งในความเป็นจริงพบว่ายังคงมีการอนุญาตให้มีไว้ในครอบครองและสามารถใช้ทำการประมงได้ อธิบดีกรมประมงนายอำมรงค์ ประกอบบุญ ยอมรับว่า “ปัจจุบันทะเลไทยจับปลาได้น้อยมาก เพราะเราไม่ได้มีการวางแผนการจัดการประมงมาก่อน และปัญหาอวนรุน อวนลากละเมิดกฎหมายรुक้าเข้ามาจับสัตว์น้ำในเขต 3,000 เมตร และเขตปิดอ่าวโดยที่กรมประมงยังไม่สามารถดำเนินการเรื่องห้ามทำการประมงในเขต 3,000 เมตรให้เป็นรูปธรรม” นอกจากนี้กฎหมายอื่นๆเช่น การกำหนดขนาดช่องตาอวน การ

¹¹¹ กอบกุล ราชะนาคร, "กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรน้ำและชายฝั่งทะเล." ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย. หน้า 412.

¹¹²Theodore Panayotou and Songpol Jetanavanich, The Economics and Managment of Thai Marine Fishries.p. 66.

กำหนดเขตห้ามทำการประมงในระยะ 3,000 เมตรจากชายฝั่ง ล้วนถูกละเลยจากชาวประมงเช่นกัน¹¹³ ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากมาตรการจัดการประมงมีข้อจำกัดมากมาย¹¹⁴ เช่น

1. จำนวนเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น เรือตรวจการณ์มีไม่เพียงพอ

2. ค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมายสูง และเป็นที่น่าพิจารณาว่าผลประโยชน์ที่ได้รับกลับมาคุ้มค่าหรือไม่

3. ชาวประมงขาดความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรการที่ได้กำหนด

4. กฎหมายหรือมาตรการต่างๆมีช่องว่างในการหลีกเลี่ยงความผิด

5. แม้จะบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรการดังกล่าวได้ทั่วไป แต่จะสามารถสกัดกั้นชาวประมงรายใหม่ได้เท่านั้น ซึ่งอาจลดการจับปลาแบบปกติ แต่จะต้องใช้เวลาอีกนานในการลดระดับการจับปลาในปัจจุบันลงครึ่งหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ข้อพิจารณาทางการเมืองเป็นอุปสรรคหรือแม้กระทั่งเป็นข้อจำกัดการขยายตัวของข้อกำหนดนโยบายหรือการบังคับใช้มาตรการเหล่านั้น¹¹⁵ เพราะอำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามพระราชบัญญัติประมง 2490 มาตรา 32 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการออกประกาศมาตรการต่างๆ เป็นเพียงการกำหนดกฎหมายระดับรองที่มีต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ มีอำนาจพิจารณาออกประกาศได้ทันที ทำให้ขาดการตรวจสอบอย่างละเอียด ทั้งที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำของประเทศ ดังเช่นกรณีเรือปั่นไฟปลากะตัก

¹¹³ บทสัมภาษณ์นายอำมรงค์ ประกอบบุญ ใน "ทะเลไทยซีฟเวอร์ออนไลน์ในปีสมุทรสากล," วารสารโลกสีเขียว. (พฤษภาคม-มิถุนายน 2541), หน้า 28-29.

¹¹⁴ Mala Supongpan et al. "Anchovy Fisheries in The Gulf of Thailand." a paper submitted to fishcode management, FAO/Norway programme of assistances to developing countries for the code of conduct for responsible fisheries, January 2000, pp.102-103. และ Theodore Panayotou and Songpol Jetanavanich, The Economics and Managment of Thai Marine Fishries. p. 66.

¹¹⁵ Theodore Panayotou and Songpol Jetanavanich, op cit, p. 66.

1.2 สาธารณะของพระราชบัญญัติประมงไม่เอื้อต่อการนำไปสู่การปฏิบัติ

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้มาตรการต่างๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการทำประมงที่เกิดขึ้นได้เพราะ นัยเนื้อหาในพระราชบัญญัติการประมงไม่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 4 (2) บัญญัติไว้ว่า “การประมง” หมายถึง “การจับ ดัก ล่อ ทำอันตราย ฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมง หรือด้วยวิธีใดๆ นั้นหมายความว่า การจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายประมงในปัจจุบันจะต้องเป็นการจับในขณะที่กำลังทำความผิด แม้ว่าจะมีเครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายอยู่บนเรือแต่ไม่ได้ทำการประมงก็ไม่สามารถเข้าจับกุมได้ ซึ่งยากต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และเป็นช่องว่างให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายประมงมาโดยตลอด

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายประมงของประเทศมาเลเซียที่เรียกว่า Fisheries Act 1985 (Act 317) ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายมีความละเอียดกว่า เพราะได้ระบุความหมายของคำว่า “การทำประมง” ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 2 ว่า “การทำประมง” หมายถึง “การจับ การเอา การพา หรือการฆ่าสัตว์น้ำด้วยวิธีการต่างๆ และหมายรวมถึงความพยายาม การเตรียมการและการสนับสนุนในการกระทำเพื่อการจับ การเอา การพาหรือการฆ่าสัตว์น้ำด้วย”¹¹⁶

นอกจากกรอบของเนื้อหาในพระราชบัญญัติการประมงคลุมเครือไม่ชัดเจนเช่น กรณีการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายประมงต้องเป็นการจับในขณะที่กำลังทำความผิด แม้ว่าจะมีเครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายอยู่บนเรือแต่ไม่ได้ทำการประมงก็ไม่สามารถจับกุมได้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายประมงขาดประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังมีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นเช่น เรือตรวจการณ์ น้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งปัญหาการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำให้ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน สาเหตุเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาด

¹¹⁶ เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, “กฎหมายและการใช้มาตรการทางกฎหมายกับการแก้ปัญหาและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรทางทะเล: บทเรียนจากกรณีความขัดแย้งการทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟ จังหวัดสงขลา” (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 67.

ประสิทธิภาพ กรณีของเรือปั่นไฟปลากะตักเช่นเดียวกัน จากรายงานการศึกษาของคณะอนุกรรมการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ ด้านกฎหมายพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการทำประมงปลากะตักคือ

1. คดีความผิดตามกฎหมายประมง เป็นคดีชั้นศาลแขวง ต้องส่งฟ้องภายใน 48 ชั่วโมง ทำให้เรือประมงสามารถกลับไปทำการประมงได้อีกอย่างรวดเร็ว
2. เป็นคดีที่ทำผิดในทะเลการจับกุมและรวบรวมพยานหลักฐานยุ่งยาก ทำให้จับกุมผู้กระทำความผิดได้เพียงบางส่วนเท่านั้น
3. ปัญหาเรื่องเขตอำนาจสอบสวน กล่าวคือเขตการปกครองทางทะเลไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าอยู่ในเขตหรือจังหวัดใด
4. ปัญหาข้อกฎหมายเรื่องเครื่องมือประมงที่ไม่รวมกับเรือ
5. บทกำหนดโทษต่ำมาก ในความผิดมาตรา 32 จำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับตั้งแต่ 5,000 - 10,000 บาท ทำให้ชาวประมงไม่เกรงกลัวเพราะผลประโยชน์ที่ได้คุ้มค่า ประกอบกับตัวกฎหมายยังมีช่องว่างให้สามารถหลีกเลี่ยงความผิดได้ง่าย
6. ไม่มีการริบเรือหรือเครื่องมือประมง เพราะชาวประมงใช้ช่องว่างทางกฎหมายโดยทำสัญญาเช่าแสดงไว้ในการซื้อขายของกลางต่อศาล เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 วรรค 1 กำหนดให้เป็นดุลยพินิจของศาลในการริบทรัพย์สิน ซึ่งบุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด แต่หากทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดจะริบไม่ได้

1.3 ความไม่ชัดเจนและความขัดแย้งในเนื้อหาของนโยบายและกฎหมาย

นโยบายการจัดการทรัพยากรปลากะตักแสดงให้เห็นว่าไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการของการจัดการทรัพยากรประมงให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสอิทธิพลของชาวประมงแต่ละกลุ่มที่ทำการกดดัน ส่วนใหญ่จะแสดงให้เห็นว่ากลุ่มประมงพาณิชย์มักจะได้รับประโยชน์ นโยบายการประมงที่มีอยู่สามารถตีความได้ว่ามีเป้าหมายของการใช้ทรัพยากรเพื่อมุ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่เอื้อผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่าง นายทุน รัฐ และนักการเมือง โดยการพึ่งพาทรัพยากรประมงเป็นฐานการผลิต ดังจะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนประกาศกระทรวงภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งนักการเมืองที่เข้ามาบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การส่งเสริมการส่งออกสินค้าประมง การผ่อนผันกฎหมายควบคุมการทำประมง การแบ่งเขตการทำประมง ฯลฯ โดยอ้างผลกระทบในวงกว้างที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีการดำเนินการไปตามนั้นเช่น อุตสาหกรรมน้ำปลาจะได้รับผลกระทบ ตัวเลขรายได้จากการส่งออกสินค้าจะลดลง เป็นต้น หรือแม้แต่การให้ความสำคัญและส่งเสริมการพัฒนา

เครื่องมือการทำงานประมง ขณะที่กฎระเบียบหรือมาตรการควบคุมการทำงานประมงไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

ตัวอย่างเหตุการณ์ที่สะท้อนให้เห็นปัญหาดังกล่าวคือ การออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่องกำหนดขนาดช่องตาอวน ที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2543 ลงนามโดยนายอนุรักษ์ จุรีมาศ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้คือ อนุญาตให้เรือที่ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลากะตักที่เปลี่ยนเครื่องมือจับปลากะตักจากอวนล้อมเป็นอวนครอบ อวนช้อนหรืออวนยกโดยไม่จำกัดขนาดของเรือ สามารถเข้ามาจับปลากะตักใกล้ชายฝั่งไม่เกิน 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่งได้และสามารถทำการประมงในบริเวณเกาะต่างๆได้ ซึ่งเท่ากับว่าได้ยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรฯ ฉบับลงวันที่ 15 มีนาคม 2539 และ 5 กรกฎาคม 2543

ประกาศทั้งสองฉบับมีการระบุห้ามเรือปั่นไฟจับปลากะตักขนาดเกินกว่า 16 เมตร เข้ามาจับปลากะตักบริเวณชายฝั่งรวมทั้งห้ามการทำงานประมงบริเวณเกาะ ซึ่งการไม่รวมเกาะเข้าไปในพื้นที่ห้ามทำการประมงนับจาก 3,000 เมตรห่างจากชายฝั่งนั้น แสดงให้เห็นว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับกฎหมายกำหนดเขตอนุรักษ์ชายฝั่งของกรมประมงเองและยังขัดกับนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากบริเวณชายฝั่ง 3,000 เมตรกับเกาะแก่งต่างๆนั้นจัดเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของตัวอ่อนของสัตว์น้ำ

ต่อมาในภายหลังได้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงเกษตรฯฉบับนี้ เนื่องจากได้รับการต่อต้านจากสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ และสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย¹¹⁷ การกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่า เป็นการตัดสินใจกำหนดนโยบายโดยขาดเป้าหมายและหลักการของการจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนเป็นกรอบในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย

¹¹⁷“ประกาศกระทรวงเกษตรฯหมกเม็ดเรือปั่นไฟลุยจับปลากะตัก.” ประชาชาติธุรกิจ (13-15 พ.ย. 2543): 5.

1.4 ความขัดแย้งระหว่างรัฐธรรมนูญ 2540 และพระราชบัญญัติประมง 2490

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40 และมาตรา 56 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ มีการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรและบทบัญญัติรับรองสิทธิและจารีตของชุมชน โดยให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และบุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง

ในปัจจุบันแม้ว่าจะมีผลการศึกษาพบว่า การประมงพื้นบ้านเป็นไปอย่างสมดุลและมีลักษณะของการอนุรักษ์และการรักษาแหล่งทรัพยากรในการประมงควบคู่ไปกับการนำสัตว์น้ำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม มีการใช้เครื่องมือประมงที่สอดคล้องกับธรรมชาติและตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิส่วนรวมของชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิที่เกิดจากการใช้ประโยชน์และไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น มีการห้ามใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายทรัพยากรเพราะเป็นการใช้ทรัพยากรส่วนรวมอย่างไม่คุ้มค่าและเป็นการปิดกั้นสิทธิคนอื่นในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลอย่างยั่งยืน ภายใต้หลักการทำประมงแบบเปิด (open access) รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร¹¹⁸ แต่รัฐก็ไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายรับรอง คุ้มครองสิทธิ กฎเกณฑ์และจารีตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากตัวกฎหมาย โครงสร้างอำนาจและกระบวนการปฏิบัติตามกฎหมาย มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและกรมประมง¹¹⁹ ดังจะเห็นได้จาก

¹¹⁸ ปิยะ กิจถาวร และคณะ, "บทบาทของชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน ในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้กับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง:สถานการณ์ปัญหาและแนวทางการยุทธศาสตร์" 18-20 พฤศจิกายน 2543, อ่างแล้ว, หน้า 124.

¹¹⁹ ภาคภูมิ วิธานศิริวัฒน์, "ปฏิรูปพระราชบัญญัติการประมง 2490," เอกสารประกอบการสัมมนา ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้กับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง:สถานการณ์ปัญหาและแนวทางการยุทธศาสตร์, หน้า 2.

ประการแรก กระบวนการแก้ไขปัญหาล้วนใหญ่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติประมง 2490 ซึ่งบัญญัติให้ฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การประมงได้แก่กรมประมง เป็นเจ้าของปัญหาและเป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการแก้ปัญหา

ประการที่สอง วัตถุประสงค์สำคัญสองประการที่ระบุชัดเจนในพระราชบัญญัติประมงคือ เพื่อควบคุมจัดระเบียบเกี่ยวกับการทำประมงและเพื่อเป็นการหารายได้ให้กับรัฐ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ทำให้รัฐรวมศูนย์อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงทะเล รวมทั้งควบคุมว่าใครจะใช้ประโยชน์ อะไรคือการอนุรักษ์

ประการที่สาม โครงสร้างการใช้อำนาจผูกขาดอยู่ที่หน่วยราชการ โดยมีได้ดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ทำให้อำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัด นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มองค์การประชาชนในระดับท้องถิ่น ยังไม่ได้ถูกกำหนดให้มีสิทธิ อำนาจและหน้าที่ ในการสนับสนุน ตรวจสอบ ควบคุมดูแล การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ซึ่งในปัจจุบันองค์การดังกล่าวจะมีหน้าที่เพียงการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเล นอกจากนี้้องค์กรเหล่านี้เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งได้กลายเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม เช่นกลุ่มผู้ประกอบการประมงปลากะตักอีกด้วย¹²⁰

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างรัฐธรรมนูญ 2540 และพระราชบัญญัติประมง 2490 ดังกล่าว ทำให้การแก้ปัญหาคำสั่งประมงที่ผ่านมาสามารถดำเนินการได้เพียงในระดับการแก้ไขเฉพาะพื้นที่และเป็นการชั่วคราว นายบัญญัติ จันทิเสนา อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา กล่าวว่า “..การทำประมงปลากะตักไม่ได้มีเฉพาะที่จังหวัดสงขลาเท่านั้น แต่มีหลายจังหวัดในประเทศไทยและหากทุกจังหวัดต่างแก้ปัญหาด้วยวิธีการของตัวเอง ในขณะที่นโยบายประมงแห่งชาติไม่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ก็จะไม่มีวันสิ้นสุด”¹²¹

¹²⁰“กะตักบ้านไฟได้เฮ รัฐซื้อเวลา 4 เดือน,” กรุงเทพธุรกิจ (29 มิ.ย. 2542): 16.

¹²¹“ความขัดแย้งประมงพื้นบ้าน-ปลากะตัก ปัญหาที่รออำนาจรัฐเข้ามาแก้ไข,” กรุงเทพธุรกิจ (25 พฤษภาคม 2542):15.

1.5 ความซ้ำซ้อนและขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กฎหมายการจัดการประมงขาดประสิทธิภาพคือ ปัญหาความซ้ำซ้อนและขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมง เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเลและทรัพยากรชายฝั่งมีจำนวนมาก แต่ละฉบับต่างให้อำนาจหน่วยงานราชการแต่ละหน่วยมีอำนาจจัดการเหนือพื้นที่ทะเล ชายฝั่งและเกาะ ตลอดจนการควบคุมจำนวนเรือและเครื่องมือประมง เมื่อหน่วยงานราชการที่มีอำนาจต่างทำงานโดยมีกฎหมายต่างกันแต่มีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นในพื้นที่เดียวกันจึงเกิดความขัดแย้งและซ้ำซ้อนกัน¹²² เช่นการขอมิเรือทำการประมง ทะเบียนเรือต้องขอที่กรมเจ้าท่า ส่วนอาชญาบัตรเครื่องมือประมงขอที่กรมประมง ทำให้เกิดช่องว่างโดยชาวประมงจะขอจดทะเบียนเรือเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ส่วนเครื่องมือประมงก็ลักลอบใช้โดยไม่จดทะเบียน การผลิตอวนประเภทต่างๆตามขนาดที่เหมาะสมในการจับทรัพยากรแต่ละประเภท อำนาจการควบคุมโรงงานผลิตอวนอยู่ที่กระทรวง อุตสาหกรรม กิจการแพปลาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การสะพานปลาและกรมประมง การกำหนดเขตรักษาพืชพันธุ์เป็นพื้นที่ควบคุมทางทะเลเป็นอำนาจของกรมประมง ในขณะที่อำนาจในการประกาศเขตทะเล เกาะและชายฝั่งเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าและสัตว์ป่า (ทะเล) คุ่มครอง เป็นอำนาจกรมป่าไม้ ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ต่างๆเกี่ยวกับการจัดการประมงทะเลนั้นกระจายอยู่ทั่วไปในส่วนราชการต่างๆนอกเหนือไปจากกรมประมง ถึงแม้ว่าผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการต่างๆนั้นจะได้มีการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอ แต่ผลที่ออกมานั้นไม่ได้แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการไปสู่เป้าหมายเดียวกันและจะยังมีปัญหามากขึ้นถ้าอำนาจนั้นอยู่ต่างกระทรวง¹²³

สรุป

นอกจากปัญหาของการใช้กลไกทางกฎหมายในการแก้ปัญหาที่ไม่มีประสิทธิภาพดังที่กล่าวไปแล้วเช่น ความล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพ สาระกฎหมายไม่เอื้อต่อการปฏิบัติ ความขัดแย้งในเนื้อหาของนโยบายและกฎหมาย ความซ้ำซ้อนและขาดการประสานงาน ฯลฯ แสดงให้

¹²² สุนันทา นิลเพชร. "อวนลาก" ภาพสะท้อนวิกฤติทะเลไทย: แก้ปัญหาองค์กรมชน. หน้า

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

เห็นว่าส่วนหนึ่งของปัญหาที่ยังคงอยู่เป็นผลมาจากตัวกฎหมายเองที่เป็นปัญหาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ความขัดแย้งจำนวนหนึ่งมาจากการไม่ยอมรับกฎหมายที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การแบ่งเขตการทำประมง และโดยเฉพาะการตั้งคณะกรรมการศึกษาข้อเท็จจริง ที่ผ่านมารวมประมงก็ประสบความล้มเหลวในการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายประมงมาโดยตลอด ในขณะที่มติของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติกลับเปิดโอกาสให้มีการทำประมงปั่นไฟปลากะตักต่อไปได้และมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ควบคุมการทำประมงไม่ให้เกินขอบเขต ทั้งที่ปรากฏอยู่แล้วว่ากลไกรัฐขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการทำประมงปลากะตักมีลักษณะเหมือนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรอื่นๆ ที่ปรากฏว่ายังไม่มีแบบแผนของการแก้ไขปัญหาที่เป็นบรรทัดฐานหรือกรอบการแก้ปัญหาจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตักระดับชาติในการจัดการปัญหา แม้จะมีการใช้วิธีการบางอย่างเช่น การเจรจาต่อรองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การทำประชาพิจารณ์¹²⁴ ซึ่งวิธีการจัดการความขัดแย้งเรื่องปลากะตักของรัฐที่ผ่านมาภายใต้กรอบกฎหมาย เป็นเพียงเครื่องมือในการยุติปัญหาแต่ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาและการดำเนินการต่างๆ เหล่านั้นเป็นเพียงการซื้อเวลามากกว่าการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ

2. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรประมง

เมื่อประเทศไทยได้พัฒนาประเทศไปสู่ระบบอุตสาหกรรมและทุนนิยมมากขึ้น ปัจจัยด้านการตลาดและการขยายตัวทางการค้าได้กระตุ้นให้มีการเร่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่ง ทรัพยากรประมงอย่างเข้มข้น รัฐได้เปิดโอกาสให้ธุรกิจเอกชนและหน่วยงานรัฐเองเข้าครอบครองการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยตรงในรูปแบบต่างๆ อย่างเต็มที่ ตลอดจนแทรกเสริมให้หมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการผลิตที่อยู่ใกล้ชิดกับธรรมชาติมากที่สุดต้องเปลี่ยนวิธีการผลิต จากการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นเพื่อการค้า ก่อให้เกิดการบุกรุกทำลายทรัพยากรอย่างรวดเร็ว และในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาชุมชนประมงพื้นบ้านต้องเผชิญกับปัญหาทรัพยากรชายฝั่งเสื่อมโทรม

¹²⁴“สัมมนาปัญหาการเมืองการปกครองไทยความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง,” หน้า 16.

การแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร และความเดือดร้อนของประมงพื้นบ้านด้วยระบบการจัดการประมงโดยรัฐ (Government based fishery management) ที่ผ่านมามีการกำหนดมาตรการในการจัดการประมงในรูปแบบต่างๆ เช่น การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล การกำหนดขนาดตาอวนของเครื่องมือทำการประมง การห้ามจับสัตว์น้ำในบางพื้นที่ การควบคุมเครื่องมือทำการประมง ฯลฯ มาตรการเหล่านี้ได้กำหนดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางชีววิทยาประมงและเศรษฐศาสตร์ประมงคือ ผลผลิตถาวรสูงสุด (MSY) และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุด (MEY) ซึ่งมีได้คำนึงถึงชาวประมงและชุมชนชาวประมง ทั้งนี้เนื่องจากเชื่อกันว่า การทำประมงที่จุด MSY หรือ MEY จะมีผลดีต่อชาวประมงโดยตรง โดยมีได้พิจารณาว่า การที่จะมีการทำประมงที่จุด MSY หรือ MEY ได้นั้น ผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดคือตัวชาวประมงเองมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรการต่างๆ ที่รัฐประกาศออกมาใช้นั้น หากชาวประมงไม่ปฏิบัติตามแล้ว มาตรการเหล่านั้นก็จะล้มเหลวโดยสิ้นเชิง¹²⁵

ปัญหาความล้มเหลวในการกำหนดมาตรการจัดการประมงดังกล่าวเป็นเพียงปัญหาส่วนหนึ่งเท่านั้น เพราะปัญหาที่แท้จริงของการจัดการประมงโดยรัฐคือ ลักษณะกฎหมายและโครงสร้างอำนาจมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐ และการที่รัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ได้ซึ่งได้ไปทำลายสิทธิตามจารีตของท้องถิ่นในการดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการพัฒนาที่ได้มองข้ามองค์ความรู้หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น และองค์กรประชาชนในท้องถิ่นที่มีได้รับการยอมรับจากรัฐอย่างเป็นทางการและไม่ได้ได้รับความไว้วางใจถึงความสามารถในการดูแลและจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการกระจายทรัพยากรของหน่วยงานรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องต่อการพัฒนาและการแก้ปัญหาของคนในท้องถิ่น¹²⁶ โดยเฉพาะการจัดการประมงโดยชุมชน (Community – based fishery management) ประกอบกับการที่รัฐได้เป็นผู้ดำเนินการในการจัดการประมงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผลสำเร็จของการดำเนินการมีค่อนข้างต่ำและมีต้นทุนในการจัดการสูง¹²⁷

¹²⁵ กังวาลย์ จันทโรตติ. การประมงขนาดเล็กของไทย. หน้า 9-10.

¹²⁶ สุนันทา นิลเพชร, "อวนลาก" ภาพสะท้อนวิกฤติทะเลไทย: แก้ปัญหาองค์กรชุมชน. หน้า 62.

¹²⁷ กังวาลย์ จันทโรตติ. การประมงขนาดเล็กของไทย. หน้า 38.

การมีส่วนร่วมของชุมชนในประเด็นการศึกษาครั้งนี้หมายความว่านอกจากจะให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและยังหมายถึงโอกาสในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตน ซึ่งหมายความว่าประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้อง การที่ชาวประมงมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรเปรียบเสมือนเป็นการยกเลิกหลักการเบื้องต้นของทรัพยากรสัตว์น้ำในเรื่องสมบัติส่วนรวม (common property) เพราะทรัพยากรสัตว์น้ำในแต่ละเขตน่านน้ำจะมีการถือสิทธิได้โดยชาวประมง แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลว่าทำไมชุมชนต้องมีสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากรประมงทะเล พบว่าถึงแม้การจัดการประมงในแบบนี้จะแสดงให้เห็นว่ามีความยากลำบากในการดำเนินการควบคุมการทำประมงให้อยู่ในสภาพที่ถูกต้องและมีเหตุผล¹²⁸ ชาวประมงต่างคิดว่าทรัพยากรสัตว์น้ำมีลักษณะเป็นสมบัติส่วนรวมของทุกคนในสังคม การจับสัตว์น้ำจึงกระทำอย่างเสรี การพยายามลดคุณสมบัติดังกล่าวของทรัพยากรสัตว์น้ำลงบ้าง ในบางกรณีอาจอาจช่วยให้การจัดการประมงสามารถทำได้ง่ายขึ้นหรือก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด หรือเพื่อให้เกิดการจับสัตว์น้ำในปริมาณที่เหมาะสมในการที่จะก่อให้เกิดต้นทุนให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับกลับมาก็จะตกอยู่กับสังคมส่วนรวม

สิทธิของชาวประมงพื้นบ้านหรือสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งหรือประมงทะเลดังกล่าว จะต้องอยู่บนหลักการของการให้สิทธิและอำนาจหน้าที่แก่ชาวประมงพื้นบ้านในการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งรวมถึงการมีอำนาจจับกุมผู้ที่ทำประมงผิดกฎหมายและบุกรุกเข้ามาจับสัตว์น้ำในบริเวณที่ชาวประมงพื้นบ้านดูแลรักษา สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งดังกล่าว จะประกอบไปด้วย¹²⁹

1. สิทธิครอบครอง คือสิทธิครอบครองในขอบเขตของพื้นที่ทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งชาวประมงพื้นบ้านเป็นผู้กำหนดขึ้นมาเองตามศักยภาพของชุมชนโดยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ตัวอย่างเช่นศักยภาพของชุมชน สภาพภูมิประเทศของทรัพยากรชายฝั่ง สภาพการทำประมงของชาวประมงพื้นบ้าน ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชายฝั่ง ฯลฯ

2. สิทธิการใช้ประโยชน์ คือแต่ละชุมชนต้องพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในบริเวณชายฝั่งที่ชุมชนดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่อื่นๆตามสภาพและวัฒนธรรม การทำ

¹²⁸Thanwa Chitsanguan, *Economics of Fishery Resource*. p.162.

¹²⁹ศยามล ไกยูรวงศ์, *ทะเลชุมชน: คู่มือกฎหมายสำหรับชาวประมงพื้นบ้าน* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน, 2541), หน้า 23-24.

ประมงของชาวประมงพื้นฐาน รวมถึงการควบคุมการใช้ประโยชน์ว่าจะมีมาตรการอย่างไร ตัวอย่างเช่น การควบคุมเครื่องมือประมง, กำหนดพื้นที่และฤดูกาลทำประมง ฯลฯ

3. สิทธิการบริหารจัดการคือ สิทธิในการรวมกลุ่มเป็นองค์กรในการบริหารจัดการ กำหนดข้อตกลง กฎระเบียบร่วมกัน การควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ การวางแผนการจัดการ การมีอำนาจจับกุมและฟ้องคดี เมื่อมีการทำประมงผิดกฎหมาย เป็นต้น

เหตุผลในการกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากรประมงทะเลคือ¹³⁰

-ในแง่ของความยุติธรรมในการใช้ทรัพยากร การให้สิทธิแก่ชุมชนเป็นการเอื้อให้เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมแก่ชุมชนท้องถิ่น การเติบโตและขยายตัวของประมงพาณิชย์ที่ผ่านมาประมงพื้นบ้านคือ กลุ่มที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาของประมงพาณิชย์ นอกจากนั้นยังเป็นคนกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเมื่อประสบกับปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรจากเรือประมงพาณิชย์

-การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร เป็นการช่วยให้การบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น

-การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นที่กำหนดโดยส่วนกลางอาจจะไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน เพราะชุมชนมีองค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรภายในท้องถิ่น ทำให้สามารถกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร การควบคุมชนิดของเครื่องมือประมง การเก็บค่าธรรมเนียมและการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรได้ดีกว่า เป็นต้น ดังเช่นการศึกษาชุมชนประมงในอ่าวพังงาของ Ruohomaki¹³¹ พบว่าภายในชุมชนมีจารีตประเพณีซึ่งแสดงถึงสิทธิการใช้พื้นที่ชายฝั่ง เรียกว่าเขตหาปลาโดยมีกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์

¹³⁰ กอบกุล ราชะนาคร, "กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรน้ำและชายฝั่งทะเล," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย, หน้า 420-421.

¹³¹ Olli Ruohomaki, "Resource Conflict and Resolution in Southern Thai Fisheries." in Proceeding of the 6th International Conference on Thai Studies. Theme II. Culture Crisis and the Thai Capitalist Transformation. October 14-17, 1996, Chaing Mai University, Chaing Mai. อ้างถึงใน วัฒนา สุภัทน์ศิลป์, "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลในภาคใต้," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรสถานการณ์ในประเทศไทย, หน้า 528-529.

อักษร กำหนดการใช้เครื่องมือจับปลาชนิดต่างๆ ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการแบ่งทรัพยากรกับชุมชนใกล้เคียง เพราะเขตหาปลาไม่ได้กำหนดชัดเจนตายตัว ส่วนพื้นที่นอกเขตออกไปก็จะเป็นเขตทำการประมงอย่างเสรี ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นการจัดการของสิทธิที่ซ้อนทับกันหลายประเภท ทั้งสิทธิของรัฐ สิทธิของปัจเจกบุคคลและสิทธิของชุมชน ซึ่งช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการควบคุมพื้นที่ และสามารถจัดการข้อพิพาทในท้องถิ่น

ในช่วงระยะเวลา 2-3 ปี ที่ผ่านมาปรากฏการแก้ไขปัญหาของชุมชนประมงพื้นบ้านในลักษณะการรวมกลุ่ม/องค์กรของชุมชนในระดับต่างๆเช่นระดับภาค ได้แก่สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ สมัชชาชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน เป็นต้น ในระดับท้องถิ่นเช่น กลุ่มหรือชมรมที่ตั้งขึ้นในหมู่บ้าน ตำบลและจังหวัด ดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง ตัวอย่างเช่น การร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐออกตรวจจับเรือประมงอวนลาก/อวนรุน เรือประมงปั่นไฟปลากะตัก ที่รุกล้ำเข้ามาในเขตหวงห้ามบริเวณชายฝั่ง รวมถึงกิจกรรมผลักดันและรณรงค์เชิงนโยบายเช่น การผลักดันให้มีการปรับแผนปฏิบัติการของกระทรวงเกษตรฯ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 รวมทั้งเรียกร้องให้ยกเลิกการทำประมงด้วยอวนตาถี่ประกอบเครื่องปั่นไฟ เป็นต้น¹³²

ปัญหาการทำประมงและบทบาทขององค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นทำให้รัฐมีแนวนโยบายหรือแนวทางแก้ไขปัญหาทรัพยากรชายฝั่ง โดยให้องค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรชายฝั่ง ดังจะเห็นได้จากแนวคิดเรื่อง “ระบบสิทธิประมงชายฝั่ง สิทธิหน้าบ้าน การจัดการทะเลโดยชุมชน การจัดการทะเลร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชน”¹³³ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิทรัพยากรประมงเดิมที่เป็นสาธารณสมบัติ ให้มาเป็นสมบัติของชุมชนหรือชุมชนเป็นเจ้าของ และต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำประมงแบบเสรีที่ใครจะจับสัตว์น้ำมากเท่าไรก็ได้ มาเป็นการทำประมงแบบควบคุม พร้อมกับมีการควบคุมจำนวนชาวประมง โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตการเป็นเจ้าของทรัพยากรชายฝั่งของชุมชน รวมทั้งกำหนดว่าใครจะเป็นผู้มีสิทธิใช้

¹³²ชลิตา บัณฑวงศ์, หัวโทง : พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน, หน้า 65.

¹³³กังวาลย์ จันทรโชติ, การจัดการประมงโดยชุมชน (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541), หน้า15-18.

ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งแนวทางดังกล่าวรัฐคาดว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างพื้นบ้านและพาณิชย์ได้

การสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรได้ถูกกำหนดไว้ในแผนฯ 8 และในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเล ได้มีการสนับสนุนให้ออกกฎหมายสำหรับรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงขนาดเล็ก ในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่ง โดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน ดังจะเห็นได้จากนโยบาย “ระบบสิทธิประมงชายฝั่งฯ” ที่รัฐพยายามแสดงให้เห็นว่า เปิดโอกาสให้ชาวประมงพื้นบ้านได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง แต่แนวนโยบายการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง โดยให้องค์กรประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรชายฝั่งดังกล่าวกลับไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดไว้ โดยมีสาเหตุ¹³⁴ คือ

1. ความไม่เข้าใจในความหมายของชุมชนของผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรไว้ แต่ในทางปฏิบัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะยอมรับเฉพาะหน่วยของชุมชนที่ยึดติดกับพื้นที่ตามนิยามของราชการเท่านั้นเช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านและองค์กรภาคเอกชนที่จดทะเบียนไว้กับหน่วยราชการ ซึ่งถือว่าไม่ครอบคลุมเพียงพอ ที่จะเปิดให้ชุมชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะในความเป็นจริงของมิติทางสังคม ความหมายของสิทธิชุมชนแสดงนัยของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่น ที่พยายามจะสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อจัดการกับวิถีชีวิตและชุมชนอย่างมีพลวัต

2. หน่วยงานราชการที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรตามกฎหมายยังคงพยายามที่จะรักษาอำนาจไว้พร้อมกับคงแนวทางการจัดการทรัพยากรในเชิงพาณิชย์เป็นหลัก โดยไม่สนใจเปิด

¹³⁴ อานันท์ กาญจนพันธ์, “มิติทางสังคมของเงื่อนไขและปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย,” ใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สุรวัดดี เสถียรไทย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544), หน้า 350-351.

โอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ดังนั้นหน่วยงานต่างๆจึงมักไม่ค่อยให้ความสนใจกับการออกกฎหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น กรมประมงยังคงมีทัศนคติว่า ชาวประมงขนาดเล็กตามชายฝั่งยังไม่มีความพร้อมที่จะเข้ามารับผิดชอบในการจัดการประมง ถึงแม้ว่าจะมีการยอมให้หลักการร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนประมงชายฝั่ง จากการประชุม “อนาคตประมงไทย” จัดขึ้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี¹³⁵ ข้อเสนอที่สำคัญประการหนึ่งจากการประชุมคือ กรมประมงควรจะนำระบบสิทธิการทำประมงมาใช้สำหรับการจัดการประมงชายฝั่ง และเปิดโอกาสให้ชาวประมงขนาดเล็กได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประมงชายฝั่ง

ในเวลาต่อมากรมประมงได้ดำเนินมาตรการต่างๆเช่น ตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางในการสร้างระบบการจัดการประมงโดยชุมชน การจัดทำโครงการนำร่องในบางพื้นที่สำหรับทดลองนำระบบสิทธิชุมชนมาใช้ รวมทั้งทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งของชาวประมงพื้นบ้านบางหมู่บ้านของ 3 จังหวัดคือ ปัตตานี พังงา และตรัง เพื่อหาตัวแบบที่เหมาะสมของสิทธิประมงชายฝั่งแต่ละแห่ง หรือการศึกษาเรื่องการมอบสิทธิประมงชายฝั่งให้แก่สหกรณ์หรือกลุ่มชาวประมงในท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลมีพื้นฐานอยู่ในระดับชุมชน เป็นต้น

ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามดำเนินการในหลายด้าน แต่การจัดการทรัพยากรชายฝั่งของชุมชนกลับไม่ประสบความสำเร็จ รัฐยังคงมีท่าทีต้องการที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรชายฝั่งแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังจะเห็นได้จากเจตนาของฝ่ายรัฐที่จะเป็นผู้กำหนดรูปแบบขอบเขต และอำนาจหน้าที่ของชุมชนประมงพื้นบ้านได้จากคำกล่าวของอดีตอธิบดีกรมประมง ซึ่งเป็นผู้ส่งเสริมการออกกฎหมายสิทธิหน้าบ้านว่า “..ขณะนี้ความพยายามของเราก็คือ เราพยายามสร้างกรอบให้คุณ ให้คุณมีอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมาย กฎหมายสิทธิหน้าบ้านคือ กฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของผู้อยู่ใกล้ทรัพยากรที่สุดเท่านั้นเอง ขณะนี้คุณไม่ได้มีสิทธิอะไรหรือมีอะไรเหนือ

¹³⁵ “สรุปผลการสัมมนาร่วมระหว่างสมาคมประมงกับกรมประมง ข้อคิดเห็นและแนวทางแก้ไข,” ใน ไพโรจน์ ชัยเกลี้ยง. “การจัดการเชิงเศรษฐกิจของการประมงปลากะตักในอ่าวไทย.” (โครงการศึกษาพิเศษปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทรัพยากร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2538), ตารางภาคผนวก 8.

คนอื่นเลย สิทธิหน้าบ้านมันจะให้สิทธิคุณ ให้ไปนึกเอาเองว่าอยากจะได้สิทธิหรือไม่อยากจะได้สิทธิ ก็เท่านั้นเอง”¹³⁶

3. การให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล รัฐบาลจะต้องมีการออกกฎหมายมารองรับ โดยตัวกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องสาระและขอบเขตของสิทธินั้น และจะต้องมีการแบ่งพื้นที่ทำการประมงระหว่างชุมชนและบุคคลภายนอก โดยคำนึงถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์และธรรมชาติของทรัพยากรสัตว์น้ำที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติกระทำได้ยาก เนื่องจากทรัพยากรประมงนั้นมีลักษณะหลากหลาย (Multi – Stock) ที่ต้องการการจัดการแตกต่างกันไป อีกทั้งเครื่องมือก็มีลักษณะหลากหลาย ฯลฯ ซึ่งในปัจจุบันพบว่ากฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถส่งเสริมการครอบครองทรัพยากรประมงของชุมชนและระบบสิทธิการทำประมง ดังนั้นวิธีการแก้ปัญหาโดยการกำหนดแหล่งและเขตการทำประมงของเครื่องมือแต่ละประเภท และการแบ่งเขตการทำประมง ไม่สามารถแก้ปัญหาของชาวประมงพื้นบ้านได้เนื่องจาก ประการแรก การแบ่งหรือจำกัดเขตการทำประมงไม่สามารถกระทำได้เพราะทะเลเป็นทรัพยากรส่วนรวม แหล่งการทำประมงของชาวพื้นบ้านไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับฤดูกาลและสภาพแวดล้อม การจำกัดเขตอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนชาวประมงพื้นบ้านด้วยกันเองได้ ประการถัดมา การจำกัดชนิดเครื่องมือประมงไม่สามารถกระทำได้เพราะทรัพยากรสัตว์น้ำจะเปลี่ยนไปตามฤดูกาล และอีกประการหนึ่งคือการจดทะเบียนสำหรับควบคุมชาวประมงไม่ควรทำ เพราะจะนำไปสู่การจำกัดพื้นที่และชนิดของเครื่องมือประมง¹³⁷

นอกจากนี้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนในการใช้หรือจัดการทรัพยากร ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดเขตอนุรักษ์ต่างๆ ตัวอย่างเช่น เขตอุทยานแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, เขตป่าสงวน ตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตาม พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายที่สำคัญและมีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะชุมชนประมงทะเลขนาดเล็กตามแนวชายฝั่งคือ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากการประกาศเขตอุทยานในบริเวณชายฝั่งทะเลในหลายๆกรณีเป็นการประกาศทับพื้นที่ใช้

¹³⁶ รายการอ้างอิงที่ 97 ใน ชลิตา บัณจุงศ์, หัวโอง : พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน. หน้า 69.

¹³⁷ กอบกุล ราชะนาคร, "กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรน้ำและชายฝั่งทะเล," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย. หน้า 420.

ประโยชน์หรือเคยสามารถทำการประมงโดยถูกต้องตามกฎหมายของชาวบ้านมาก่อน แม้ว่ากฎหมายอุทยานแห่งชาติจะห้ามการใช้ทรัพยากรต่างๆในเขตอุทยาน แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า กฎหมายอุทยานมักจะถูกละเลยไม่ว่าจะโดยชุมชนในพื้นที่และโดยเรือประมงพาณิชย์ และเจ้าหน้าที่ของกองอุทยานแห่งชาติทางทะเลของกรมป่าไม้ก็ไม่มีความสามารถ หรือได้รับการเตรียมพร้อมสำหรับการรักษาอุทยานทางทะเลอีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายก็ได้มีการประสานทั้งในด้านนโยบาย และการปฏิบัติการกับเจ้าหน้าที่ของกรมประมงที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรในทะเลโดยตรง¹³⁸

สรุป

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ชุมชนยังคงไม่มีสิทธิในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลด้วยตนเองอย่างแท้จริง หากรัฐมีความต้องการให้ชาวประมงพื้นบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ก็ต้องเปิดโอกาสให้ชาวประมงพื้นบ้านมีส่วนร่วมนับตั้งแต่ขั้นตอนการร่างกฎหมายหรือร่วมกำหนดแนวทางสิทธิประมงชายฝั่งมาตั้งแต่ต้น มิใช่การมีส่วนร่วมตามรูปแบบและขอบเขตที่รัฐกำหนดขึ้นมาเท่านั้น¹³⁹ และนอกจากนี้การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่ขัดแย้งกับการใช้ทรัพยากรของชุมชนก็เป็นสิ่งสำคัญที่รัฐยังมิได้มีการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะกฎหมายอุทยานแห่งชาติ การออกกฎหมายกำหนดเขตอุทยานทางทะเลในพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นบริเวณกว้าง โดยมีได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ดังกล่าวเคยเป็นพื้นที่ที่ชุมชนใช้อาศัยในการทำประมงเพื่อเลี้ยงชีพ

หนึ่งในประเด็นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรนี้ มีข้อน่าสังเกตว่าการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายก็ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้ นโยบายประกอบด้วยหลักเหตุผล เพราะถึงอย่างไรเท่าที่ปรากฏในประเด็นที่ศึกษาก่อนหน้านี้ พบว่าสุดท้ายแล้วการตัดสินใจกำหนดว่านโยบายจะมีลักษณะและเป็นไปในแนวทางใดขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เสียเป็นส่วนใหญ่ ที่มักจะยึดเอาเหตุผลทางชีววิทยา

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 410.

¹³⁹ ชลิตา บัณชุงศ์, หัวโทง : พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน, หน้า 69.

เป็นหลัก ซึ่งข้อมูลที่ได้ส่วนใหญ่ก็มาจากหน่วยงานรัฐ เช่น กรมประมง และใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจ เป็นข้อสนับสนุน โดยมีได้ให้ความสำคัญต่อเหตุผลทางเศรษฐกิจสังคม (socio-economic) ประกอบการพิจารณาในการกำหนดมาตรการจัดการประมง

การศึกษาครั้งนี้มีนัยยะในการเสนอว่า ถ้าชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่นในคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ถึงแม้จะไม่สามารถเป็นสิ่งรับประกันการตัดสินใจ กำหนดนโยบายจะประกอบด้วยหลักเหตุผลได้หรือไม่ แต่การมีส่วนร่วมอาจจะทำให้รัฐมีข้อมูลในการตัดสินใจครบถ้วนมากขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจนำมาซึ่งข้อมูลที่ได้มีการนำไปใช้ วิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจก่อนหน้านี้เช่น ข้อมูลต้นทุนทางสังคม เป็นต้น ขณะที่ในปัจจุบัน ปรากฏว่าการกำหนดนโยบายเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลหรือผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย มิได้เลือกข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบาย ที่สังคมส่วนรวมได้รับผลตอบแทนสูงสุด อันเนื่องมาจากสาเหตุหนึ่งคือมิได้พิจารณาทางเลือกหรือความต้องการของทุกฝ่ายอย่างแท้จริง ดังนั้นสิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการจัดการทรัพยากรอาจเพิ่มโอกาสความมีเหตุผลมากขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายตามความหมายของงานชิ้นนี้

ผลการศึกษาที่ได้ในประเด็นความล้มเหลวของระบบกฎหมายและการละเลยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร นับได้ว่าเป็นข้อมูลประกอบในการพิสูจน์สมมติฐานในประเด็น การศึกษาก่อนหน้านี้คือ กระบวนการกำหนดนโยบายและแนวคิดในการกำหนดนโยบายที่ปรากฏว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเกิดจากอิทธิพลการผลักดันของกลุ่มทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้นโยบายแสดงให้เห็นที่มาของแนวคิดในการกำหนดว่าการจัดการทรัพยากรปลากะตักมีแนวโน้มตอบสนองความต้องการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยมิได้ตระหนักถึงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นว่าส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดของรัฐในการดำเนินนโยบายหรือการบังคับใช้กฎหมายโดยตัวรัฐเอง นอกจากนี้การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่รัฐมิได้คำนึงถึง ดังนั้นผลประโยชน์จากนโยบายที่เกิดขึ้นจึงอาจกล่าวได้ว่ามิได้สะท้อนความต้องการของทุกฝ่าย และเกิดประโยชน์กับคนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง

4.5 ผลกระทบที่เกิดจากการกำหนดนโยบาย

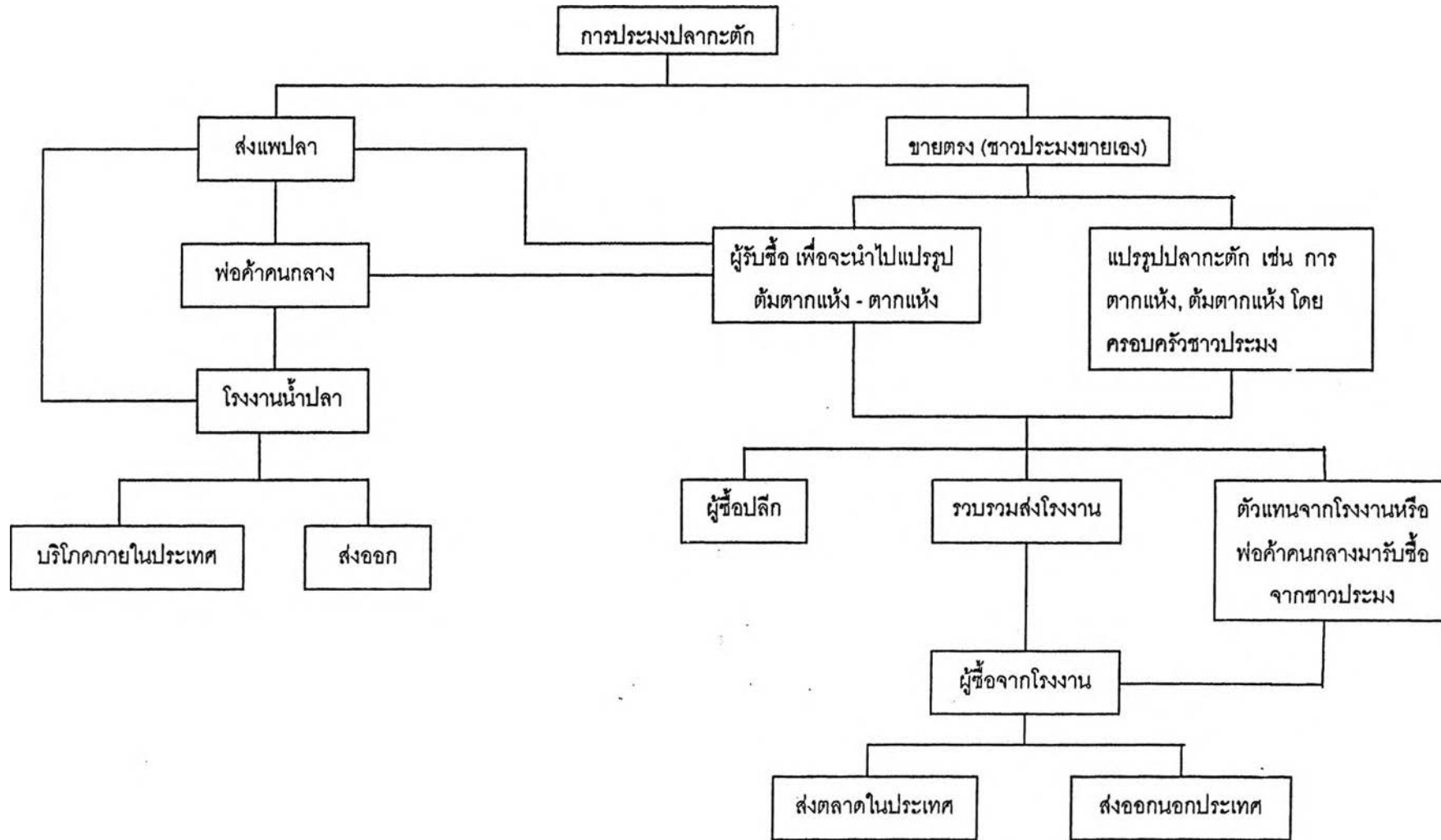
ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักในปัจจุบัน เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่ากลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตักซึ่งประกอบด้วยชาวประมงพื้นบ้าน กลุ่มเรือปลากะตักปั่นไฟ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น โรงงานน้ำปลา ธุรกิจแปรรูปปลากะตัก ฯลฯ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นตกอยู่กับกลุ่มใดในสังคม และผลกระทบหรือความเสียหายที่อีกกลุ่มหนึ่งได้รับส่งผลกระทบต่อกลุ่มเพียงไร โดยเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มเรือประมงปั่นไฟปลากะตักและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลที่ถูกกล่าวไปในส่วนก่อนหน้าแสดงให้เห็นว่าเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการทำประมงปลากะตัก และกลุ่มประมงพื้นบ้านที่ได้รับความเสียหายจากการอนุญาตให้มีการประมงปลากะตักประกอบแสงไฟ

4.5.1 กลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการทำประมงปลากะตัก

ผลจากการพัฒนาการทำประมงปลากะตัก ทำให้ปริมาณการจับปลากะตักเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 10 ของผลผลิตประมงทะเลทั้งหมด จากข้อมูลการศึกษาเรื่อง การประมงปลากะตักของประเทศไทย ในปี 2536 ของกรมประมง พบว่าปลากะตักเป็นแหล่งอาหารที่มีคุณภาพสูงและมีราคาต่ำ ผลผลิตจากการประมงปลากะตักยังก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ เพราะปลากะตักที่จับได้ทั้งหมดจะใช้ในอุตสาหกรรมแปรรูปซึ่งเป็นการเพิ่มมูลค่าได้เป็นจำนวนมาก¹⁴⁰ และมีแนวโน้มของการทำประมงสูงขึ้นในอนาคต เมื่อมีการยกเลิกข้อห้ามการทำประมงปลากะตักที่ใช้บังคับในอดีตโดยประกาศกระทรวงเกษตรฯเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2539 กลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงอาจจำแนกได้สองกลุ่มใหญ่คือ กลุ่มเรือประมงที่ใช้อวนช้อน อวนยก อวนครอบประกอบเครื่องปั่นไฟทำประมงในเวลากลางคืน และกลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ปลากะตักเป็นวัตถุดิบ เช่น ผู้ผลิตปลากะตักแห้ง โรงงานน้ำปลา

¹⁴⁰ กรมประมง, การประมงปลากะตักของประเทศไทย, หน้า 101.

แผนภาพ 8 วงจรการทำประมงปลากะตัก



ที่มา : Mala Supongphan et al, *Anconov Fishery in The Gulf of Thailand*, p 138.

1. กลุ่มเรือประมงปลากะตักเชิงพาณิชย์

เป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบังคับใช้ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ลงวันที่ 15 มีนาคม 2539 ได้แก่ กลุ่มชาวประมงเรืออวนครอบ อวนซ้อนหรืออวนยกประกอบแสงไฟทำการประมงในเวลากลางคืนทั้งหมดประมาณ 1,470 ลำ นอกจากนี้ยังมีเรือไต่หมึกจำนวนกว่า 1,700 ลำก็เป็นเรืออีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับประโยชน์ เรือประมงเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นของกลุ่มชาวประมงทางอ่าวไทยฝั่งตะวันออกจังหวัดตราด ระยอง และจันทบุรี ปลากะตักที่จับได้จะส่งป้อนโรงงานน้ำปลาและนำไปตากแห้ง การนำปลากะตักไปตากแห้งได้ก่อให้เกิดอาชีพและการจ้างงานต่อเนื่องจากการทำประมง แผลตากปลากะตักตามสถานที่ต่างๆมีประมาณไม่ต่ำกว่า 350 แห่ง แต่ละแห่งตากแห้งจะใช้คนงานประมาณ 35 คน มีรายได้ประมาณ 100-150 บาท/วัน/คน นับว่าเป็นแหล่งจ้างงานและสร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่นมากพอสมควร¹⁴¹

2. อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตัก

ปลากะตักนอกจากจะสร้างรายได้ให้กับชาวประมงทั่วประเทศที่ทำทำการประมงปลากะตักเชิงพาณิชย์และพื้นบ้านเป็นจำนวนมากแล้ว ยังก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องที่สำคัญคือ อุตสาหกรรมผลิตน้ำปลา อุตสาหกรรมปลากะตักตากแห้ง-ต้มตากแห้ง และอุตสาหกรรมอื่นๆเช่น การทำปลาป่น ทำน้ำบูดู เป็นต้น ผลผลิตที่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อบริโภคภายในประเทศและส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

2.1 อุตสาหกรรมการผลิตน้ำปลา

เนื่องจากปลากะตักเป็นปลาทะเลที่เกล็ดหลุดง่ายและมีขนาดเล็ก การเสื่อมคุณภาพหรือเน่าเปื่อยจึงเกิดขึ้นได้ง่ายและรวดเร็ว การใช้ประโยชน์จึงค่อนข้างจำกัด ส่วนใหญ่จึงนิยมใช้เป็นวัตถุดิบในการทำน้ำปลา โดยมีโรงงานน้ำปลาที่เป็นโรงงานผลิตและบรรจุเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกและบริเวณอ่าวไทย (ตาราง 8) โรงงานน้ำปลาที่ภาคใต้มีเพียงที่จังหวัดชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดละ 1 แห่งเท่านั้น ซึ่งในช่วง 5-10 ปีที่ผ่านมามีข้อสงสัยเกี่ยวกับภาคตะวันออกซึ่งเป็นแหล่งที่มีการผลิตน้ำปลาที่ใหญ่ที่สุด โรงงานน้ำปลาขนาดใหญ่มีการขยาย

¹⁴¹ สมศักดิ์ จุลละศร, "สภาวะการประมงปลากะตักในอ่าวไทย แนวทางการจัดการประมงปลากะตัก," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ฝ่าวิกฤติปัญหาปลากะตักสู่การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน 15 สิงหาคม 2542. ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 31-32.

ตัวสูงมากกว่า 5-10 โรง โดยมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต ด้วยการส่งเข้าเครื่องจักร (ตัวละ 30-40 ล้านบาท)ที่ใช้ในการบรรจุเข้ามา เช่น โรงงานน้ำปลาทิพย์รสเพิ่มการผลิตเป็น 40,000 บ่อ โรงงานน้ำปลาตราคนแบกกุ้ง 2,000-3,000 บ่อ บริษัทจิ๋วฮวดที่แต่เดิมผลิตซอสหอยนางรม ได้หันมาสร้างโรงงานน้ำปลาขนาด 800-1,000 บ่อ และที่สำคัญคือโรงงานน้ำปลาพรพิมล ในจังหวัดตราด ที่สร้างโรงงานน้ำปลาใหญ่ที่สุดขนาดบ่อหมัก 50,000 บ่อ เป็นต้น โรงงานน้ำปลาเหล่านี้ต้องการปลากะตักเป็นจำนวนมาก เพราะบ่อหมัก 1 บ่อ ต้องใช้ปลากะตัก 1 ตัน โดย 1 บ่อ จะต้องลงทุนราว 100,000 บาท ดังนั้นจึงทำให้ปลากะตักจึงเป็นที่ต้องการสำหรับโรงงานเหล่านี้เป็นอย่างมาก¹⁴²

ผลการสำรวจสถิติของหน่วยธุรกิจการประมง 2540 พบว่าปริมาณสัตว์น้ำที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการทำน้ำปลาอยู่ระหว่าง 58,514 เมตริกตัน ในจำนวนนี้ประกอบด้วยปลากะตักร้อยละ 95.18 คิดเป็นปริมาณ 55,693 เมตริกตัน(ตาราง 9)

ผู้ประกอบการโรงงานน้ำปลารายหนึ่งในจังหวัดชลบุรีกล่าวว่า การห้ามเรือปั่นไฟจับปลากะตักในเวลากลางคืน จะส่งผลกระทบต่อโรงงานน้ำปลาทั่วประเทศอย่างแน่นอน เพราะจะทำให้ปริมาณปลากะตักที่ถูกจับขึ้นมาลดลงกว่าเดิมร้อยละ 50 ทำให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องหาซื้อปลาเบญจพรรณ ที่ใช้ในอุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์เข้ามาทดแทน ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำปลาเพิ่มขึ้น ผู้บริโภคภายในประเทศซึ่งมีมูลค่าตลาดกว่า 6,000 ล้านบาทต้องซื้อน้ำปลาแพงขึ้นด้วย นอกจากนี้ตลาดต่างประเทศซึ่งมีมูลค่าส่งออกไม่น้อยกว่า 600 ล้านบาท จะได้รับผลกระทบเพราะปลาเบญจพรรณมีคุณภาพต่ำกว่าปลากะตัก ทำให้รสชาติและมาตรฐานของน้ำปลาไทยต่ำลง ซึ่งจะทำให้ถูกคู่แข่งสำคัญคือเวียดนามชิงตลาดไป¹⁴³

¹⁴² ประภาส ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, ประภาส ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้: สัมภาษณ์ชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน เอกสารประกอบการสัมมนารายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัย อวูโส สกว. โดย ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร "พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2543," 22-23 มีนาคม 2543, หน้า 20.

¹⁴³ "นโยบายประมงรวมเร่ คึกซิงปลากะตักยึดเยื่อ," ผู้จัดการรายสัปดาห์ (28 มิ.ย.-4 ก.ค. 2542):12.

ตาราง 8 จำนวนโรงงาน ปริมาณสัตว์น้ำสดที่ใช้ในการผลิตน้ำปลา รายจังหวัด ปี 2540

ปริมาณ (Q) : ตัน (tons)

จังหวัด	จำนวน โรงงาน	รวม	ปริมาณสัตว์น้ำสดที่ใช้ในการผลิต		
			ปลากะตัก	ปลาหู	ปลาเบญจ พรรณ
รวม	97	58,514.00	55,693.00	2,771.00	50.00
ร้อยละ	-	100.00	95.18	4.73	0.09
ตราด	4	3,360.00	3,360.00	-	-
จันทบุรี	3	288.00	288.00	-	-
ระยอง	26	14,392.00	14,392.00	-	-
ชลบุรี	12	4,716.00	4,716.00	-	-
สมุทรปราการ	10	24,875.00	24,875.00	-	-
สมุทรสาคร	11	2,720.00	2,720.00	-	-
สมุทรสงคราม	20	3,084.00	364.00	2,720.00	-
เพชรบุรี	2	154.00	53.00	51.00	50.00
ประจวบคีรีขันธ์	5	1,800.00	1,800.00	-	-
ชุมพร	3	2,625.00	2,625.00	-	-
สุราษฎร์ธานี	-	-	-	-	-
นครศรีธรรมราช	1	500.00	500.00	-	-

ตาราง 9 ปริมาณสัตว์น้ำสดที่ใช้ในการผลิตน้ำปลา รายจังหวัด ปี 2536-2540

ปริมาณ (Q) : ตัน (Tons)

จังหวัด	2536	2537	2538	2539	2540
รวม	38,671.00	32,855.30	50,745.00	65,190.00	58,514.00
ตราด	1,370.00	1,301.50	1,760.00	2,100.00	3,360.00
จันทบุรี	108.00	112.00	196.00	690.00	288.00
ระยอง	11,203.00	7,185.00	8,938.00	14,892.00	14,392.00
ชลบุรี	3,128.00	3,440.80	3,600.00	4,317.00	4,716.00
สมุทรปราการ	15,440.00	14,668.00	27,800.00	30,080.00	24,875.00
สมุทรสาคร	1,905.00	1,132.00	1,902.00	2,680.00	2,720.00
สมุทรสงคราม	3,620.00	2,963.00	3,372.00	4,972.00	3,084.00
เพชรบุรี	74.00	73.00	153.00	159.00	154.00
ประจวบคีรีขันธ์	1,224.00	1,101.00	1,064.00	1,960.00	1,800.00
ชุมพร	549.00	825.00	1,850.00	2,650.00	2,625.00
สุราษฎร์ธานี	15.00	18.00	30.00	เล็กกิจการ	-
นครศรีธรรมราช	35.00	36.00	80.00	690.00	500.00

ที่มา. สถิติธุรกิจการประมง 2540, หน้า 6.

2.2 อุตสาหกรรมปลากะตักตากแห้ง / ต้มตากแห้ง

การทำปลากะตักต้มตากแห้งได้เริ่มอย่างจริงจังในปี 2525 ส่วนการตากแห้งเริ่มในราวปี 2527-2528 เนื่องจากในระยะเวลาดังกล่าวปริมาณปลากะตักที่จับได้มีมากทำให้โรงงานน้ำปลา ซึ่งเป็นผู้ซื้อรับซื้อในราคาต่ำประมาณกิโลกรัมละ 3 บาท ทำให้ชาวประมงหันมาพัฒนาการใช้ประโยชน์จากปลากะตักในรูปแบบของปลาแห้งซึ่งพบว่ามีผลตอบแทนดีกว่าและมีความต้องการในตลาดสูงโดยเฉพาะการส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาด คุณภาพและชนิด (ดำ,ขาว) ของปลากะตัก เช่น ราคาปลากะตักต้มตากแห้งที่ใช้ปลากะตักสีดำขนาด 4-5 เซนติเมตร

ราคา 30 บาท/กิโลกรัม ปลากระตักสีขาว ขนาด 4-5 เซนติเมตร ราคา 50-55 บาท/กิโลกรัม โดยปลาสายไหม ขนาดเล็กสุดจะมีราคาสูงกว่าปลากระตักขนาดอื่นๆประมาณ 10 เท่า ราคาประมาณ 300 บาท/กิโลกรัม

ตลาดส่งออกที่สำคัญของปลากระตักแห่งอยู่ที่ศรีลังกา มาเลเซีย ญี่ปุ่น ปลากระตักเมื่อแปรรูปแล้วจะส่งเข้ามาที่หาดใหญ่ แล้วจึงส่งเข้ามาเลเซีย และขายในพื้นที่จังหวัดพังงา ภูเก็ต และตรัง ปลาที่จับได้จะแบ่งเป็นสามเกรดคือ เกรด A เกรด B และเกรด C โดยที่เกรด A จะส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศส่วนที่เหลือจะขายภายในประเทศ ผลจากการสำรวจปริมาณปลากระตักแห่งที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศโดยกรมศุลกากรพบว่า ระหว่างปี 2531-2535 มีปริมาณเพิ่มขึ้นตลอดเวลา โดยเพิ่มขึ้นจาก 1,692.3 เมตริกตัน เป็น 22,064.1 เมตริกตัน สำหรับปี 2541 ปริมาณการส่งออกลดจำนวนลงเหลือ 12,613.7 เมตริกตัน ส่วนใหญ่ส่งไปจำหน่ายยังประเทศศรีลังกา มาเลเซีย ญี่ปุ่น ฮองกง ไต้หวันและสิงคโปร์¹⁴⁴

ธุรกิจประเภทนี้ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วและแพร่กระจายไปยังจังหวัดต่างๆเช่น สงขลา ตรัง ชลบุรี เป็นต้น นายฐิติกร โลหะคุปต์ เลขาธิการสมาพันธ์ประมงปลากระตักแห่งประเทศไทย ได้ยกตัวอย่างอุตสาหกรรมแปรรูปตากแห้งในจังหวัดตรังว่า ประกอบไปด้วยเรือประมงจับปลากระตักจำนวน 300 ลำ มีการจ้างงานประมาณ 4,000 คน รวมทั้งมีรายได้ที่เกิดขึ้นจากค่าเช่าพักที่ตากปลาใกล้ๆท่าขึ้นปลา มีค่าผ่านแพปลา ค่าขนส่งปลาจากท่าไปยังโรงตาก ซึ่งก่อให้เกิดการจ้างงานและรายได้เป็นจำนวนมาก ประมาณว่ารายได้จากอุตสาหกรรมปลากระตักแห้งเฉลี่ยประมาณ 18.93 ล้านบาท/เดือน¹⁴⁵ (ฤดูกาลจับปลากระตักมีสองรอบคือ มกราคม-พฤษภาคม และ ตุลาคม-ธันวาคม)

¹⁴⁴ไพโรจน์ ชัยเกลี้ยง.การจัดการปลากระตักในเชิงเศรษฐกิจ. หน้า 90-92.

¹⁴⁵กรมประมง, "สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง ปลากระตักในอ่าวไทย"เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ 1/2542, สิงหาคม 2542, หน้า 9,11.

2.3 อุตสาหกรรมแปรรูปอื่นๆ

อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเช่น การทำปลาป่น การทำน้ำบูดู เป็นต้น โดยเฉพาะน้ำบูดูต้องอาศัยปลากะตักเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิต มีการทำกันมากในสองจังหวัดภาคใต้คือปัตตานีและนราธิวาส จากสถิติหน่วยธุรกิจประมงปี 2540 พบว่าปริมาณสัตว์น้ำสดที่ใช้ในการผลิตน้ำบูดูมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ในช่วงปี 2536-3539 มีปริมาณ 346.35-364.00 เมตริกตัน เพิ่มขึ้นเป็น 409.80 เมตริกตันในปี 2540

นอกเหนือจากอุตสาหกรรมหลักทั้งสามประเภทแล้วยังมีหน่วยธุรกิจอื่นๆที่มีความจำเป็นและเกี่ยวข้องกับการแปรรูปและการตลาดของการทำประมงปลากะตักอีกหลายประเภท จากการศึกษาเรื่อง การตลาดปลากะตักในจังหวัดสงขลา โดย รศ.สมคิด ทักษิณาวินสุทธิ์ พบว่าการทำประมงปลากะตักก่อให้เกิดการลงทุนและการสร้างงานตามประเภทคนกลาง จำนวนคนกลางในแต่ละประเภทและลักษณะผลิตภัณฑ์ที่ต้องการแปรรูปให้ตรงกับความต้องการของผู้บริโภคนั้นเกี่ยวข้องกับธุรกิจต่างๆถึง 10 ประเภทด้วยกัน ธุรกิจที่สำคัญได้แก่

1. การขายปลากะตักโดยตรงของชาวประมง

ชาวประมงที่ทำประมงปลากะตักในจังหวัดสงขลาสามารถแยกได้สองกลุ่มคือ ชาวประมงในท้องที่และชาวประมงต่างถิ่น (มาจากภาคตะวันออก) ชาวประมงในท้องที่ที่สามารถขายปลาให้แก่ผู้แปรรูปโดยตรง ขณะที่ชาวประมงต่างถิ่นต้องอาศัยคนในพื้นที่ทำหน้าที่เป็นแพปลาในการจัดหาผู้แปรรูป น้ำ น้ำแข็ง และอาหารให้กับเรือ ซึ่งได้ค่าบริการการขายปลากะตักกิโลกรัมละ 0.50 บาท นอกจากนี้ลักษณะของเรือต่างถิ่นเป็นเรือขนาดใหญ่ไม่สามารถเทียบท่าที่ขายหาได้โดยตรง ทำให้ต้องอาศัยเรือท้ายตัดในการลำเลียงปลาจากเรือประมงมาถึงขายหาได้ในอัตรา 30 กิโลกรัมต่อ 4 บาท เรือประมงปลากะตักหนึ่งลำจะมีผู้แปรรูปปลากะตักโดยการต้มตากแห้งประมาณ 3-5 ครอบครัว

2. ผู้รวบรวมปลากะตัก

ผู้รวบรวมมีบทบาทที่สำคัญต่อธุรกิจปลากะตักเป็นอย่างมาก บางรายอาจทำหน้าที่ทั้งแพปลาและผู้รวบรวมในกรณีที่ทำธุรกิจกับเรือต่างถิ่นแต่ถ้าทำธุรกิจกับเรือในท้องที่จะเป็นการออกทุนให้ชาวประมงกู้เงินบางส่วน ประมาณลำละ 1.5-1.7 แสนบาท เพื่อซื้อเรือและอุปกรณ์ทำประมง โดยมีเงื่อนไขว่าต้องนำสัตว์น้ำที่ได้มาขายให้กับผู้รวบรวม ซึ่งทำให้เกิดการจ้างงานในท้องที่ประมาณลำละ 5 ครอบครัว ทั้งในฐานะเป็นลูกเรือประมงและผู้แปรรูป

3. ธุรกิจการฉีกปลากระดักต้มตากแห้ง

ธุรกิจการฉีกปลาจะมีผู้รับจ้างฉีกปลาเป็นจำนวนมาก คนหนึ่งจะฉีกปลาได้ประมาณวันละประมาณ 2 ถุงหรือ 20 กิโลกรัม ซึ่งเป็นการกระจายงานให้กับคนในท้องที่เป็นจำนวนมาก โดยค่าจ้างขึ้นอยู่กับชนิดและขนาดของปลา

4. ผู้ส่งออกปลากระดักต้มตากแห้ง

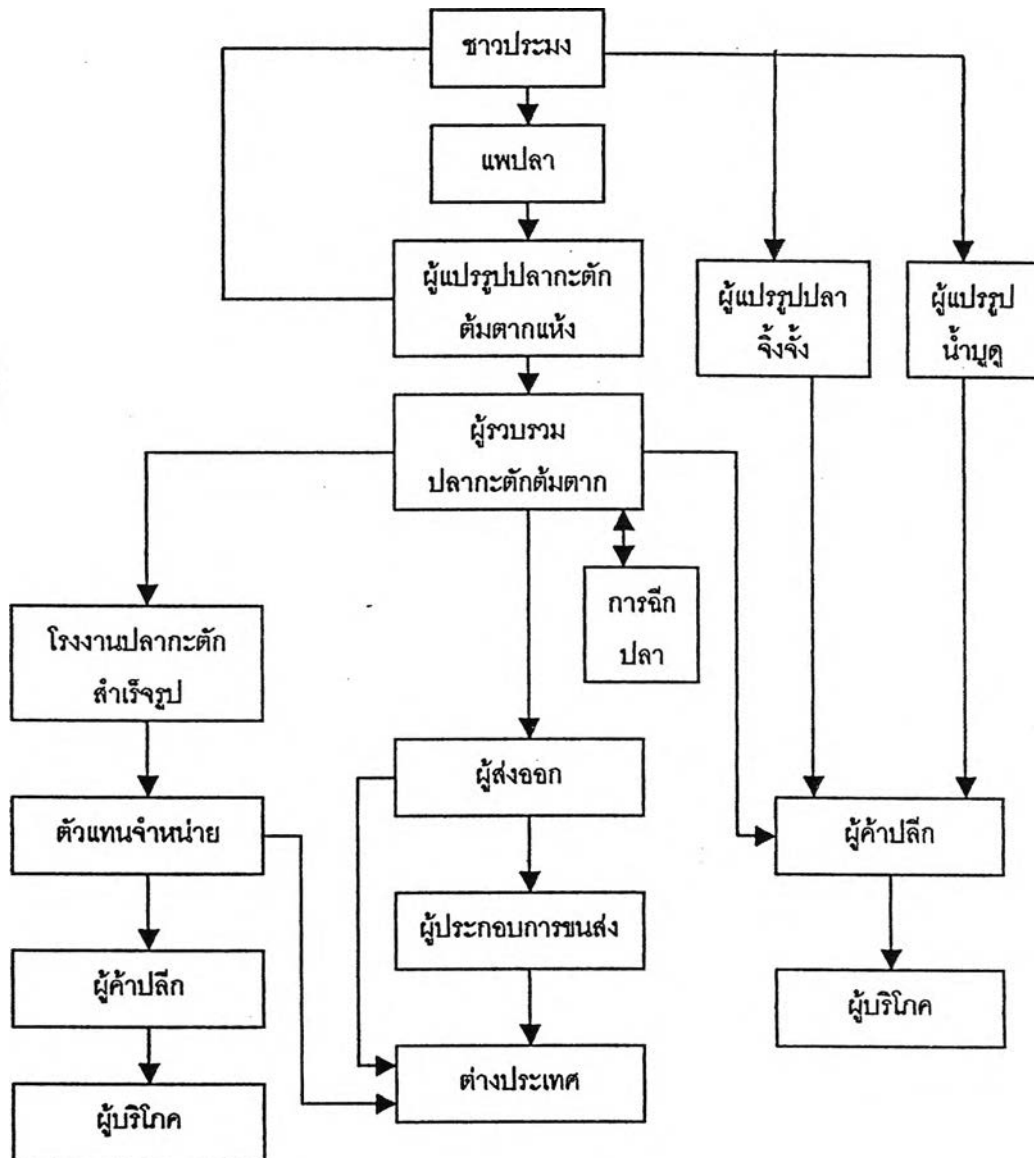
ในจังหวัดสงขลามีผู้ส่งออกปลากระดักต้มตากแห้งไม่น้อยกว่า 10 ราย จังหวัดอื่นที่เป็นแหล่งผลิตที่มีผู้ส่งออกได้แก่ ระนอง ภูเก็ต ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี

นอกจากธุรกิจที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีธุรกิจอื่นๆอีกเช่น ธุรกิจการแปรรูปปลากระดักต้มตากแห้ง ผู้ประกอบการขนส่ง ผู้แปรรูปปลากระดักต้มตากแห้งเป็นอาหารสำเร็จรูป ผู้แปรรูปปลาจิ้งจั้ง และผู้แปรรูปน้ำบูดู (แผนภาพ 9) ในจังหวัดสงขลาธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับปลากระดักที่สำคัญคือ การแปรรูปต้มตากแห้ง ปลากระดักที่ต้มตากแห้งแล้วผู้แปรรูปจะส่งขายให้ผู้รวบรวมปลาแห้ง ส่วนหนึ่งส่งไปจำหน่ายกับผู้ค้าปลีกภายในประเทศ แต่ส่วนใหญ่จะขายต่อไปให้ผู้ส่งออก ซึ่งจะส่งสินค้าไปยังประเทศมาเลเซีย ปลากระดักต้มตากแห้งนอกจากจะขายให้ผู้ส่งออกและผู้ค้าปลีกแล้ว ผู้รวบรวมสินค้ายังส่งสินค้าให้แก่โรงงานปลากระดักสำเร็จรูปในประเทศ ซึ่งจะขายปลากระดักแห้งปรุงรสพร้อมบริโภคผ่านตัวแทนจำหน่ายสินค้า

ผลผลิตปลากระดักแห้งในจังหวัดสงขลาส่วนหนึ่งได้มาจาก การจับและการแปรรูปโดยคนในท้องถิ่น ด้วยการชักชวนและลงทุนให้เรืออวนลากเล็กหันมาทำประมงปลากระดักปั่นไฟ เช่นในพื้นที่บ้านเลและบ้านม่วงงาม อำเภอสิงหนคร บ้านปากบาง อำเภอจะนะ และมีการจัดสร้างเครือข่ายโรงงานต้มปลา ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 1,500 โรง มีแรงงานที่เกี่ยวข้องประมาณ 2,000 ครอบครัว หรือประมาณ 20,000 คน นายอาซิด เลาะเหม ผู้ประกอบการต้มตากแห้งปลากระดัก กล่าวว่า ชาวบ้านเหล่านี้หันมาแปรรูปปลากระดัก 300-350 กิโลกรัม/วัน มีรายได้ประมาณ 800-1,000 บาท/วัน คิดเป็น 1.8 ล้านบาทหรือ 36-40 ล้านบาทต่อเดือน (ทำการแปรรูป 18-22 วัน/เดือน) คิดเป็น 200-250 ล้านบาท/ปี¹⁴⁶ นอกจากนี้ยังมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการฉีกปลากระดักต้มตากแห้งอีก โดยค่าจ้างฉีกกิโลกรัมละ 4-6 บาท

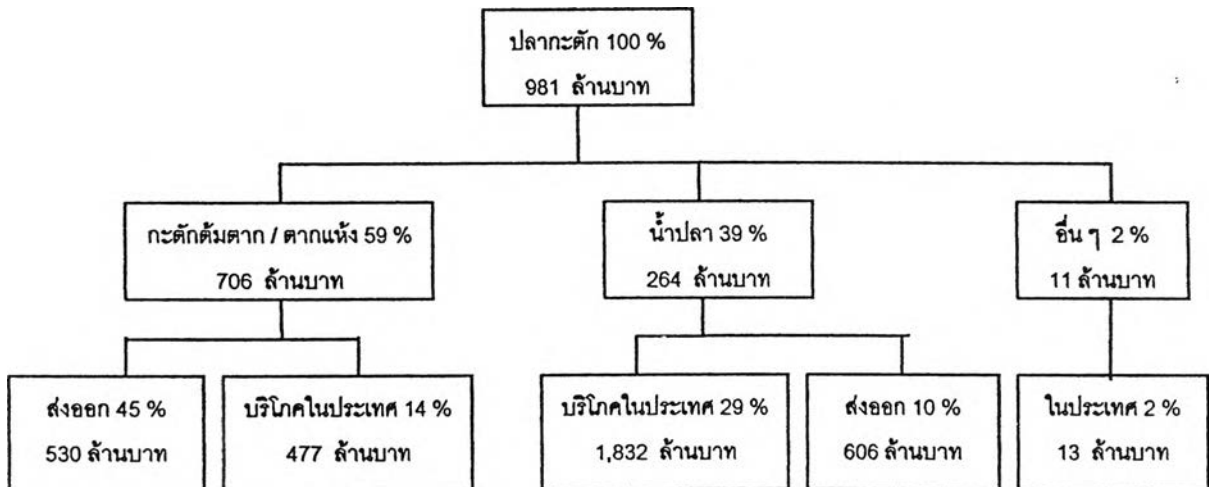
¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

แผนภาพ 9 แสดงวิถีการตลาดในจังหวัดสงขลาและปัตตานี ปี 2542



ที่มา: สมคิด ทักษิณาวินสุทธิ์ อ่างถึงโน คณะอนุกรรมการศึกษาฯ.2542 รายงานด้านเศรษฐกิจและสังคม.เอกสารประกอบการประชุมแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากระดักโดยใช้แสงไฟประกอบ ครั้งที่ 4/2542. 28 ตุลาคม, หน้า 1.

แผนภาพ 10 การใช้ประโยชน์ปลากะตัก ปี 2540



ที่มา: อําพร เลาวพงษ์ อํางถึงใน คณะอนุกรรมการศึกษาฯ.2542 รายงานด้านเศรษฐกิจและสังคม.เอกสารประกอบการประชุมแก้ไขปัญหาคาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบครั้งที่ 4/2542. 28 ตุลาคม, หน้า 8.

ภาพรวมของอุตสาหกรรมการแปรรูปและการตลาดปลากะตักในปี 2540 พบว่าจำนวนปลากะตักที่ทำการประมงได้ทั้งหมดจะถูกนำมาแปรรูป ส่วนใหญ่จะส่งออกในรูปของปลากะตักแห้งและน้ำปลาร้อยละ 55 อีกร้อยละ 45 เป็นการบริโภคภายในประเทศ มากกว่าครึ่งคือร้อยละ 59 ของปลากะตักที่ทำการประมงได้ภายในประเทศจะนำไปแปรรูปเป็นปลากะตักคั้ตมตากแห้งและปลากะตักตากแห้ง ซึ่งส่วนใหญ่จะส่งออก โดยตลาดหลักของปลาคั้ตมตากแห้งคือ มาเลเซีย และตลาดหลักของปลาทากแห้งคือศรีลังกา

ถ้าเป็นปลากะตักขนาดเล็กมากที่เรียกว่าปลาข้าวสารหรือปลาสายไหมจะคั้ตมตากแล้วส่งขายประเทศญี่ปุ่นและไต้หวันเป็นสำคัญและขายได้ราคาสูงกว่าชนิดอื่นเนื่องจากตลาดยังมีความต้องการซื้อสูง ปลากะตักแปรรูปคั้ตมตากแห้ง/ตากแห้งใช้บริโภคภายในประเทศเพียงร้อยละ 14 อีกร้อยละ 45 ซึ่งเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของที่ทำการประมงได้และเป็นส่วนใหญ่ของปลากะตักคั้ตมตากแห้ง/ตากแห้งจะส่งออก ส่วนปลากะตักที่นำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำปลาคิดเป็นร้อยละ 39

เป็นการบริโภคภายในประเทศร้อยละ 29 ส่งออกอีกร้อยละ 10 ปลากระตักสดส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 2 จะนำมาใช้ทำปลาป่น น้ำบูดู ปลาจิ้งจั้ง บริโภคภายในประเทศ

เมื่อมีการคำนวณมูลค่าปลากระตักที่ทำประมงได้ในปี 2540 จะมีมูลค่า 981 ล้านบาท และเมื่อแปรรูปแล้วจะมีมูลค่าสูงถึง 3,458 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่าเพิ่ม 2,477 ล้านบาท ประมาณการไว้ว่าในธุรกิจขนาดนี้ มีการจ้างงานในเรือประมงจำนวน 13,440 คน และในอุตสาหกรรมแปรรูปจำนวน 5,145 คน รวมทั้งสิ้น 18,585 คนคิดเป็นค่าจ้างแรงงาน 740 ล้านบาท/ปี¹⁴⁷

4.5.2 กลุ่มที่ได้รับผลกระทบในด้านลบจากการอนุญาตให้มีการประมงปลากระตักประกอบแสงไฟ

กลุ่มที่ได้รับผลกระทบและความเสียหายโดยตรงจากการทำประมงปลากระตักปั่นไฟคือ ชาวประมงพื้นบ้านที่ต้องอาศัยทรัพยากรสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งดำรงชีพ เมื่อเกิดปัญหาการลดลงของสัตว์น้ำที่มีสาเหตุมาจากการทำประมงของเรือปั่นไฟปลากระตัก คนกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเป็นกลุ่มแรกและมีความเดือดร้อนรุนแรงกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ผลกระทบที่เกิดขึ้นสามารถพิจารณาออกเป็น 2 ด้านคือ ผลกระทบที่เกิดกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม

1. ผลกระทบด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

การประมงของไทยมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว เรือประมงมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นทั้งในด้านจำนวนและประสิทธิภาพการจับสัตว์น้ำ ส่งผลให้เกิดการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตของทะเลมาตั้งแต่ปี 2516 ทั้งฝั่งอ่าวไทยและอันดามัน ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ทรัพยากรลดลงอย่างมาก

ตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมาการประมงทะเลได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วจากผลสำเร็จของการทดลองใช้เครื่องมืออวนลากในอ่าวไทย ทำให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนทำประมงทะเลของภาคเอกชน โดยการเปลี่ยนจากการใช้เครื่องมือที่ไม่มีประสิทธิภาพและใช้แรงงานคนตามแบบการประมงเพื่อยังชีพมาเป็นการประมงพาณิชย์ที่ต้องลงทุนสูง มีการใช้วิธีการและอุปกรณ์ที่

¹⁴⁷ เรืองโร โตกฤษณะ, รายงานการศึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากระตักโดยใช้แสงไฟประกอบ, หน้า 17.

ทันสมัย ทำให้จำนวนเรือและเครื่องมือทำประมงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะการทำประมง อวนลาก ซึ่งรัฐได้เข้ามาส่งเสริมการลงทุน ทำให้การพัฒนาอวนลากในประเทศไทยขยายตัวอย่าง รวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากสถิติจำนวนเรืออวนลากที่เพิ่มจาก 99 หน่วยในปี 2506 เป็นจำนวน 11,475 หน่วยในปี 2525 ส่วนอวนรุนมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 354 หน่วยในปี 2513 เป็น 1,216 หน่วย ในปี 2525 จำนวนเรือและประสิทธิภาพเครื่องมือทำประมงที่เพิ่มขึ้นทำให้ปริมาณการจับสัตว์น้ำ ทะเลขึ้นมาใช้ประโยชน์ของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 233,275 เมตริกตันในปี 2504 เป็น 1,548,157 เมตริกตันในปี 2515 คิดเป็นร้อยละ 92.18 ของผลผลิตทั้งหมดทางด้านประมงของ ประเทศ¹⁴⁸

ผลกระทบที่ตามมาจากการทำประมงที่เพิ่มขึ้นคือ การทำประมงอวนลากในประเทศเริ่ม เข้าสู่ภาวะการทำประมงมากเกินไป เรือทำการประมงปลาผิวน้ำประเภทอวนล้อมจับ อวนลอย และอวนติดตาได้เพิ่มชนิดและจำนวนขึ้น พร้อมทั้งลดขนาดตาอวนให้เล็กลงจึงมีผลทำให้ปริมาณ การจับปลาผิวน้ำเพิ่มขึ้นทุกปี โดยมีผลผลิตเฉลี่ยปีละ 200,000 เมตริกตันระหว่างปี 2507-2517 และเพิ่มสูงถึง 639,914 เมตริกตันหรือประมาณร้อยละ 83.62 ของจำนวนปลาผิวน้ำที่จับได้ ทั้งหมดในปี 2520 ต่อมาได้มีการพัฒนาวิธีการทำประมงเช่น การใช้เครื่องช่วยค้นหาฝูงปลา การใช้ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า ทำให้ผลผลิตปลาผิวน้ำมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การประมงขยายตัวนอกเหนือจากการพัฒนาเทคโนโลยีการทำประมง คือ การประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะและราคาน้ำมันที่สูงขึ้นในช่วงปี 2522-2524 ทำให้เรือประมง อวนลากที่เคยออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำกลับเข้ามาในเขตน่านน้ำไทย ปริมาณการจับสัตว์ น้ำเพิ่มสูงขึ้นและมีอัตราปริมาณการจับมากกว่า 2,000,000 ตันตั้งตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในปี 2536 ปริมาณสัตว์น้ำทะเลที่จับได้มีมากกว่า 2,700,000 ตันหรือร้อยละ 83 ของ ปริมาณสัตว์น้ำทะเลที่จับได้ทั้งหมด (ตาราง 10)

¹⁴⁸บุญเลิศ ผาสุก, "การประมงทะเลในน่านน้ำไทย," ใน อนาคตประมงไทย:รายงานผลการ สัมมนาภาครัฐบาลและภาคเอกชน 4-6 มิถุนายน 2530. หน้า 326.

ตาราง 10 ผลผลิตสัตว์น้ำของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2516-2536

หน่วย : ตัน

ปี พ.ศ.	ปริมาณรวม	ปริมาณสัตว์น้ำทะเล	ปริมาณสัตว์น้ำจืด
2516	1,678,901	1,538,016	140,885
2517	1,510,466	1,351,590	158,876
2518	1,555,300	1,394,608	160,692
2519	1,699,086	1,551,792	147,294
2520	2,189,900	2,064,400	125,500
2521	2,099,300	1,947,700	151,600
2522	1,946,300	1,802,300	144,000
2523	1,792,900	1,587,900	205,000
2524	1,989,00	1,756,900	232,100
2525	2,120,100	1,949,700	170,400
2526	2,255,400	2,055,200	200,200
2527	2,134,800	1,911,500	223,300
2528	2,225,200	1,997,200	228,000
2529	2,536,300	2,309,500	226,800
2530	2,779,000	2,540,000	239,000
2531	2,629,700	2,337,200	292,500
2532	2,740,000	2,370,500	369,500
2533	2,786,400	2,362,200	424,200
2534	2,967,700	2,478,600	489,100
2535	3,239,800	2,736,400	503,400
2536	3,327,100	2,752,500	574,600

ที่มา: วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย. หน้า 45.

จากข้อมูลตัวเลขแสดงปริมาณสัตว์น้ำทะเลที่จับได้ในแต่ละปี แสดงให้เห็นว่ามีการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตสูงสุดของทรัพยากรสัตว์ทะเลในน่านน้ำไทย ที่มีการคำนวณไว้ว่ามีประมาณ 1,400,000 เมตริกตัน แบ่งเป็นแหล่งประมงในอ่าวไทย 1,150,000 เมตริกตัน และทะเลอันดามันประมาณ 250,000 เมตริกตัน สิ่งที่ยืนยันสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทะเลคือ ผลการลงแรงในการทำประมงด้วยเครื่องมืออวนลากในอ่าวไทยลดลงจาก 298 กิโลกรัมต่อชั่วโมง เหลือเพียง 20 กิโลกรัมต่อชั่วโมง หรือร้อยละ 6.71 เท่านั้น และจากปี 2532 เป็นต้นมา แม้ว่าข้อมูลอ้างอิงจะมีฐานการคำนวณที่แตกต่างกันออกไปซึ่งไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ แต่ก็เชื่อได้ว่าไม่มีข้อมูลที่บ่งชี้ถึงปริมาณความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำที่จับได้จะเพิ่มขึ้น นอกจากนี้จากข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าเรือประมงส่วนใหญ่ใช้ตาอวนขนาดเล็กลง มีการทำประมงใกล้ชายฝั่งมากขึ้น มีการใช้เครื่องมือที่ผิดกฎหมาย ฯลฯ¹⁴⁹

การจับทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลขึ้นมาใช้ประโยชน์มากขึ้นทุกปีติดต่อกันมานานกว่า 25 ปี ย่อมทำให้สภาวะทรัพยากรสัตว์ทะเลอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม ซึ่งกลายเป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการทำประมงมากขึ้นจนก่อให้เกิดการทำประมงมากเกินไป และก่อให้เกิดปัญหาการทำประมงระหว่างชาวประมงกลุ่มต่างๆ การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ กลุ่มประมงพาณิชย์จึงต้องปรับตัวรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเช่น การพัฒนาเทคโนโลยีการทำประมง การหาแหล่งทรัพยากรใหม่ หรือการหาทรัพยากรใหม่ที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เช่น ปลาผิวน้ำ ซึ่งได้ทำให้ปลากะตักกลายเป็นสัตว์น้ำที่ถูกจับมาใช้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้นเพื่อทดแทนทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดเดิมที่เสื่อมโทรม และรองรับการขยายตัวของความต้องการของตลาด ซึ่งได้ทำให้มีการพัฒนาเครื่องมือและวิธีการทำประมงพร้อมกับการเพิ่มการลงแรงประมงมากขึ้น จนนำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรปลากะตักอันเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ เช่น จำนวนเรือ เครื่องมือประมงและปริมาณการจับที่มากเกินไป ชนิดสัตว์น้ำที่ปะปนขึ้นมาจากวิธีการทำประมง

ดัชนีที่สามารถบ่งชี้ให้เห็นว่าการทำประมงปลากะตักอยู่ในสภาวะเสื่อมโทรม อาจพิจารณาได้จาก จำนวนเรือและเครื่องมือประมงบนไฟปลากะตัก ปริมาณการจับปลากะตัก ชนิดของปลาและสัตว์น้ำที่จับขึ้นมา

¹⁴⁹วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, "ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ประจำปีการศึกษา 2538-2539), หน้า 57.

1. จำนวนเรือและเครื่องมือประมงปั่นไฟปลากะตัก

แต่เดิมเครื่องมือที่มีบทบาทต่อการจับปลากะตักมากที่สุดคืออวนล้อมปลากะตัก อวนล้อมส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเรือทางอ่าวไทยฝั่งตะวันออก จากข้อมูลจำนวนเรือที่จดทะเบียนการมีไว้ในครอบครองอาชญาบัตรอวนล้อมปลากะตักตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา แสดงแนวโน้มเพิ่มขึ้นของอวนล้อมจับปลากะตักในบริเวณอ่าวไทยฝั่งตะวันตกในระยะหลัง โดยเฉพาะจังหวัดชุมพร สงขลา และสุราษฎร์ธานี ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่มีการทำประมง¹⁵⁰ ทั้งนี้การเพิ่มขึ้นของจำนวนเรือดังกล่าวเป็นเพราะความต้องการวัตถุดิบของโรงงานน้ำปลาและการขยายตัวของตลาดปลากะตักแห่งในต่างประเทศเป็นเหตุให้ราคาปลากะตักสดเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ชาวประมงปรับเปลี่ยนวิธีการทำประมงจากการทำประมงอวนล้อมในเวลากลางวัน มาเป็นการทำประมงตอนกลางคืนประกอบแสงไฟล่อ หรือการใช้เรือปั่นไฟล่อปลาแล้วใช้อวนล้อมจับไม่ว่าจะเป็นอวนล้อม อวนช้อนหรืออวนยก และอวนครอบ

ตาราง 11 ผลการสำรวจสำมะโนประมงทะเลเปรียบเทียบระหว่างปี 2538 และปี2541-2542

ผลการสำรวจสำมะโนประมงทะเลในปี 2538	ผลการสำรวจปี 2541-2542
อวนช้อน / อวนยกประกอบแสงไฟล่อ 101 ลำ	242 ลำ (เพิ่มขึ้น 2.39 เท่า)
อวนครอบประกอบแสงไฟล่อ 123 ลำ	1,228 ลำ (เพิ่มขึ้น 9.98 เท่า)

ที่มา; ปิยะ กิจถาวร, "รายงานการศึกษาปัญหาและผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้านจากการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบอวนตาถี่" ใน รายงานผลการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ, หน้า 183.

¹⁵⁰ กรมประมง, การประมงปลากะตักของประเทศไทย, หน้า 33.

ตาราง 12 จำนวนเรือประมงที่ทำประมงปลากะตักในประเทศไทย ปี 2539 และสำรวจ ปี 2541 – 2542

เขตการประมง / จังหวัด	เครื่องมือจับปลากะตัก (สำรวจ ปี 2541 – 2542)					จดทะเบียนกับกรมประมง ปี 2539		
	เครื่องมืออื่นๆ		อวนล้อมจับปลากะตัก		รวม	อวนล้อมฯ	แหหมึก ¹⁾	รวม
	อวนช้อน	อวนครอบ	กลางวัน	กลางคืน				
เขตการประมง 1	-	457	26	155	638	199	431	630
ตราด	-	121	-	101	222	79	75	154
จันทบุรี	-	68	-	-	68	1	29	30
ระยอง	-	268	26	54	348	119	327	446
เขตการประมง 2	237	9	20	5	271	78	590	668
ชลบุรี	237	-	20	5	262	73	217	290
ฉะเชิงเทรา	-	-	-	-	-	-	2	2
สมุทรปราการ	-	-	-	-	-	-	12	12
กรุงเทพมหานคร	-	-	-	-	-	5	4	9
สมุทรสาคร	-	-	-	-	-	-	31	31
สมุทรสงคราม	-	-	-	-	-	-	13	13
เพชรบุรี	-	9	-	-	9	-	311	311
เขตการประมง 3	5	151	30	24	210	87	370	457
ประจวบคีรีขันธ์	5	94	20	10	129	58	329	387
ชุมพร	-	57	10	14	81	22	3	25
สุราษฎร์ธานี	-	-	-	-	-	7	38	45
เขตการประมง 4	-	342	-	-	342	4	157	161
นครศรีธรรมราช	-	90	-	-	90	-	3	3
สงขลา	-	164	-	-	164	4	48	52
ปัตตานี	-	88	-	-	88	-	75	75
นราธิวาส	-	-	-	-	-	-	31	31
เขตการประมง 5	-	269	46	32	347	52	163	215
ระนอง	-	-	-	26	26	-	22	22
พังงา	-	6	44	4	54	1	34	35
ภูเก็ต	-	80	-	-	80	15	40	55
กระบี่	-	13	-	-	13	1	30	31
ตรัง	-	100	-	-	100	4	21	25
สตูล	-	70	2	2	74	31	16	47
รวมอ่าวไทย	242	959	76	184	1,461	368	1,548	1,916
จังหวัดอื่นๆ	-	-	-	-	-	-	3	3
ฝั่งอันดามัน	-	269	46	32	347	52	163	215
รวมทั้งประเทศ (ลำ)	242	1,228	122	216	1,808	420	1,714	2,134

ที่มา : กรมประมง , สถิติเรือประมงไทย ปี 2539. และผลการสำรวจจนถึงเดือนมิถุนายน 2542

หมายเหตุ : ¹⁾ เป็นเครื่องมือที่สามารถปรับเปลี่ยนมาใช้อวนช้อนยก หรืออวนครอบปลากะตักปั่นไฟได้

อวนล้อมฯ = อวนล้อมจับปลากะตัก

ตาราง 13 แสดงปริมาณผลผลิตปลากระตักของประเทศไทย ระหว่างปี 2515 – 2538

ปี	ปริมาณ (ตัน) และมูลค่าปลากระตัก (1,000 บาท)					
	ผลผลิตทั่วประเทศ		อ่าวไทย		อันดามัน	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	ร้อยละ	ปริมาณ	ร้อยละ
2515	20,263	61,735	18,894	93.24	1,69	6.76
2516	27,097	82,646	22,495	83.02	4,602	16.98
2517	27,581	77,227	27,424	99.43	157	0.57
2518	18,747	61,679	18,740	99.96	7	0.04
2519	17,296	57,069	17,277	99.89	19	0.11
2520	11,713	49,077	11,658	99.53	55	0.47
2521	10,743	34,488	10,612	98.78	131	1.22
2522	22,409	98,716	19,065	85.08	3,344	14.92
2523	20,299	103,321	20,225	99.64	74	0.36
2524	14,488	24,235	14,471	99.88	17	0.12
2525	24,626	117,363	24,617	99.96	9	0.04
2526	40,619	164,101	40,551	99.83	68	0.17
2527	90,087	212,217	90,039	99.95	48	0.05
2528	104,196	265,267	104,166	99.97	30	0.03
2529	59,363	138,533	59,175	99.68	188	0.32
2530	57,769	181,931	57,768	100.00	1	0.00
2531	69,378	211,000	69,378	100.00	0	0.00
2532	97,454	25,600	96,970	99.50	484	0.50
2533	124,740	365,600	123,958	99.37	782	0.63
2534	127,089	444,800	115,082	90.55	12,007	9.45
2535	159,884	620,800	123,288	77.11	36,596	22.89
2536	165,335	664,162	123,751	74.85	41,584	25.15
2537	169,359	807,002	102,729	60.66	66,630	39.34
2538	167,987	981,048	123,095	73.28	44,892	26.72

ที่มา : กรมประมง ,สถิติการประมงทะเลแห่งประเทศไทย ปี 2515 – 2538 อ้างถึงในการประมงปลากระตักในน่านน้ำไทย, เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ. (28 มิถุนายน 2542), หน้า 32.

การทำประมงปลากะตักในปัจจุบัน จำนวนเรือและเครื่องมือประมงปั่นไฟปลากะตักได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วและเกินศักยภาพการผลิตตามธรรมชาติ จากข้อมูลของกรมประมงจำนวนเรือที่จดทะเบียนในปี พ.ศ.2529 และรายงานผลการสำรวจจำนวนเรือ เครื่องมือที่ใช้ทำการประมงปลากะตักในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2541 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ.2542¹⁵¹ พบว่าเครื่องมือทำการประมงปลากะตักเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอวนครอบประกอบแสงไฟล่อมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นประมาณ 10 เท่าตัวจากปี พ.ศ.2538

จากข้อมูลการสำรวจสำมะโนประมงทะเลเปรียบเทียบระหว่างปี 2538 กับปี 2541-2542 จะเห็นว่า จำนวนเรือประมงและเครื่องมือที่ประมงปลากะตักเพิ่มขึ้นทุกเครื่องมือ ไม่ว่าจะเป็นเรืออวนช้อนหรืออวนยก และอวนครอบปลากะตักประกอบแสงไฟล่อ ผลการสำรวจสำมะโนประมงทะเลในปี พ.ศ.2538 พบว่ามีจำนวนเรือประมง 101 และ 123 ลำตามลำดับ แต่ผลจากการสำรวจที่พบในปี 2542 มีจำนวนถึง 242 และ 1,228 ลำตามลำดับ ในขณะที่อวนครอบหมึกที่จดทะเบียนกับกรมประมงลดลงจาก 1,891 ลำ ในปี พ.ศ.2538 เหลือเพียง 1,714 ลำในปี พ.ศ.2539¹⁵²

เรืออวนล้อมปั่นไฟโดยทำการประมงปลากะตักในเวลากลางคืน เป็นเครื่องมือประมงปลากะตักที่มีประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีขนาดตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตรทำการประมงในเวลากลางคืนมาตั้งแต่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2534 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ.2535 กรมประมงได้ผ่อนผันจนถึงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2535 และจะไม่มีการผ่อนผันอีกเด็ดขาด แต่ปรากฏว่ายังมีเรืออวนล้อมจับปลากะตักที่จดทะเบียนกับกรมประมงเมื่อปี 2539 จำนวน 420 ลำ และจากการสำรวจของกรมประมงในปี 2541-2542 เครื่องมือชนิดนี้ยังทำการประมงอย่างผิดกฎหมายอยู่ถึง 216 ลำ¹⁵³ ส่วนเรือแหหมึก (เรือโดหมึก) เป็นเรือประเภทหนึ่ง

¹⁵¹ กรมประมง, "การประมงปลากะตักในน่านน้ำไทย," เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2542 28 มิถุนายน 2542, หน้า 30.

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

¹⁵³ ปิยะ กิจถาวร, "รายงานการศึกษาปัญหาและผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้านจากการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบอวนตาถี่" ใน รายงานผลการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ (กรุงเทพฯ: กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2542), หน้า 183.

สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการทำประมงและเปลี่ยนมาใช้เครื่องมือโปลาตะกั้งได้ง่าย (อวนครอบ อวนล้อม อวนช้อน และอวนยก ประกอบแสงไฟ) เพียงแต่เพิ่มไฟสปอร์ตไลท์ในกลุ่มไฟหรีเป็น 4-12 ดวง และสร้างเครื่องมืออวนล้อมจับปลาตะกั้งขึ้นมาอีกชุดหนึ่งเพื่อมุ่งจับปลาตะกั้งในบางฤดูกาล รายงานผลจากการสำรวจล้ามะโนประมงทะเลพบว่า เรือโดหมึกเพิ่มจำนวนมากขึ้นจากจำนวน 1,236 ลำในปี พ.ศ.2528 เป็น 1,730 ลำในปี พ.ศ.2538¹⁵⁴

2. ปริมาณการจับปลาตะกั้ง

ปลาตะกั้งถูกจับเป็นปริมาณมากอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวของตลาดปลาตะกั้งแห้ง อุตสาหกรรมน้ำปลา มีผลทำให้ชาวประมงได้พัฒนาเครื่องมือและวิธีการจับปลาตะกั้งโดยใช้แสงไฟประกอบการล่อฝูงปลาในเวลากลางคืน จึงทำให้เครื่องมืออวนล้อมปลาตะกั้งมีสัดส่วนของปริมาณการจับมากกว่าร้อยละ 80 นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 และมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 ภายหลังจากปี พ.ศ.2532 เป็นต้นมา (ตาราง 13)

ปริมาณการจับปลาตะกั้งที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว จะผันแปรไปตามปริมาณการลงแรงประมงของอวนล้อมปลาตะกั้ง ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือประมงหลักในการจับปลาตะกั้ง โดยเฉพาะการลงแรงประมงของอวนล้อมปลาตะกั้งที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา จำนวนเรืออวนล้อมจับปลาตะกั้งในอ่าวไทยมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้น พร้อมทั้งมีการขยายแหล่งทำการประมงจากบริเวณอ่าวไทยฝั่งตะวันออกไปสู่ฝั่งตะวันตกของอ่าวไทย และอาจจะมีการข้ามไปทำการประมงบริเวณฝั่งทะเลอันดามันในฤดูลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ อันมีผลให้ปริมาณการจับปลาตะกั้งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกินระดับศักยภาพการผลิตตามธรรมชาติ¹⁵⁵

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

¹⁵⁵ กรมประมง, "การประมงปลาตะกั้งในน่านน้ำไทย," เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2542, หน้า 26-33.

ในการศึกษาศักยภาพการผลิตถาวรสูงสุดและสภาวะทรัพยากรปลากะตักโดยการใช้แบบจำลองของ Schaefer และของ Fox¹⁵⁶ พบว่าผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณการจับและการลงแรงงานประมงตามแบบ Schaefer โดยใช้ข้อมูลผลจับในช่วงปี 2522-2533 พบว่า ผลผลิตถาวรสูงสุดในอ่าวไทยมีประมาณ 104,839 เมตริกตัน และระดับการลงแรงงานประมงที่เหมาะสมเท่ากับ 53,379 วัน ส่วนวิธีการของ Fox พบว่าผลผลิตถาวรสูงสุดมีประมาณ 96,210 เมตริกตัน และระดับการลงแรงงานประมงที่เหมาะสมเท่ากับ 78,634 วัน ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ได้มีการจับปลากะตักขึ้นมาใช้ประโยชน์เต็มศักยภาพการผลิตของธรรมชาติแล้วตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ดังนั้นการที่เพิ่มการลงแรงงานประมงอย่างมากในปี 2533 จนทำให้ผลจับเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 23 นั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อขนาด และความชุกชุมของทรัพยากรปลากะตักในอนาคต

3. ชนิดของปลาและสัตว์น้ำที่ถูกจับขึ้นมา

เมื่อปี พ.ศ. 2533 กรมประมงได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาผลกระทบของเรือปั่นไฟปลากะตัก ผลการศึกษาสรุปว่า เรืออวนล้อมปลากะตักประกอบแสงไฟที่ทำการประมงในเวลากลางคืนทำลายสัตว์น้ำเป็นจำนวนมาก จำนวนสัตว์น้ำชนิดอื่นที่ปะปนขึ้นมากับการทำประมงปลากะตักมากถึงร้อยละ 22 - 38 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงออกประกาศเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 ห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีขนาดช่องตาอวนเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร ทำการประมงในเวลากลางคืนในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดโดยเด็ดขาด เว้นแต่การกระทำของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประมง โดยประกาศให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2535 แต่หลังจากนั้นก็มีการขออนุญาตจากกลุ่มเรือประมงปั่นไฟให้มีการทำประมงปลากะตักต่อไปอีกควบคู่ไปกับการทดลองทางวิชาการโดยกรมประมง

การศึกษาครั้งล่าสุดคือการศึกษาของคณะอนุกรรมการศึกษาผลกระทบฯ ด้านสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่าการทำประมงปลากะตักในเวลากลางคืนโดยอวนล้อมจับสามารถจับปลากะตักได้มากกว่าร้อยละ 90 สัตว์น้ำชนิดอื่นที่พบมากที่สุดคือ ปลาหลังเขียว มีประมาณร้อยละ 3 ส่วน

¹⁵⁶ เครื่องมือประมงมาตรฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตสูงสุดของปลากะตักในอ่าวไทยคือ เครื่องมืออวนล้อมจับปลากะตัก เนื่องจากเป็นเครื่องมือประมงที่มีประสิทธิภาพในการจับปลาชนิดนี้มากที่สุดและมีการทำประมงอย่างต่อเนื่อง, ไพโรจน์ ช้ายเกลี้ยง, การจัดการปลากะตักในเชิงเศรษฐกิจ, หน้า 93-94.

การทำประมงปลากะตักในเวลากลางคืนโดยการใช้อวนครอบ อวนซ้อนหรืออวนยกประกอบแสงไฟสามารถจับปลากะตักได้มากกว่าร้อยละ 80 มีสัตว์น้ำชนิดอื่นปนเพียงร้อยละ 8-17 ถือว่าเป็นการทำประมงที่ไม่ทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำเศรษฐกิจมากนัก¹⁵⁷ ข้อมูลดังกล่าวมีการนำไปเปรียบเทียบกับจำนวนปลาที่ไม่ได้ขนาดที่ติดมากับเครื่องมืออวนลาก โดยแสดงให้เห็นว่าเรืออวนลากจับปลาได้ 100 ตัว มีปลาที่ได้ขนาดประมาณร้อยละ 40 ที่เหลือเป็นปลาชนิดอื่นหรือปลาเปิด แต่ในจำนวนปลาเปิดทั้งหมดนั้นร้อยละ 70 เป็นปลาเปิดแท้ คือสัตว์น้ำที่ไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ที่เหลือร้อยละ 30 เป็นสัตว์น้ำวัยอ่อนชนิดอื่นๆ ส่วนในการทำประมงของเรืออวนรุน จะมีปลาที่ได้ขนาดประมาณร้อยละ 40-45 ที่เหลือร้อยละ 60 เป็นปลาเปิด โดยเป็นปลาเปิดแท้เพียงร้อยละ 30-35 ที่เหลือเป็นลูกปลาเศรษฐกิจ¹⁵⁸

การเปรียบเทียบชนิดและปริมาณของสัตว์น้ำชนิดอื่นที่ถูกจับโดยการทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟกับเครื่องมืออวนลากดังกล่าว กลุ่มประมงพื้นบ้านได้แย้งว่าตัวเลขปลาปนที่ได้จากเรือปั่นไฟเมื่อนำไปจำแนกระหว่างปลาเปิดและลูกปลาเศรษฐกิจ จะพบว่ามิปลาเปิดแท้้น้อยมากที่เหลือล้วนแต่เป็นลูกปลาเศรษฐกิจที่ชาวประมงพื้นบ้านจับเป็นหลัก และมีอัตราการติดปะปนมากับเรือปั่นไฟมากกว่าที่ติดกับเรืออวนลาก อวนรุน ชนิดของลูกปลาที่ติดปะปนไปก็เป็นปลาที่มีราคาแพงและเป็นรายได้หลักของชาวประมงพื้นบ้านเช่น ปลาอินทรี ปลาหลังเขียว ปลาทุ กุ้ง เป็นต้น

นอกจากนี้ข้อมูลการศึกษาของกรมประมงที่เกี่ยวกับสัดส่วนระหว่างปลากะตักกับลูกปลาเศรษฐกิจที่เรือปั่นไฟจับได้ พยายามจะชี้ให้เห็นว่าการทำประมงแต่ละครั้งมีสัดส่วนของปลากะตักมากกว่า เรืออวนล้อมปั่นไฟเท่านั้นที่ก่อผลกระทบต่ออย่างร้ายแรง ขณะที่อวนครอบ อวนซ้อนหรืออวนยกจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบมากนักเพราะจับปลาได้จำนวนไม่มาก เนื่องจากการจับแต่ละครั้งทำในพื้นที่ไม่มากและปลามีโอกาสหนีได้ ข้อมูลดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปว่า เรือปั่นไฟปลากะตักไม่มี

¹⁵⁷ คณะอนุกรรมการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ, รายงานผลการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ (กรุงเทพฯ: กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2542), หน้า 46.

¹⁵⁸ "นโยบายประมงรวนเร่ คึกซิงปลากะตักยึดเยื่อ," ผู้จัดการรายสัปดาห์ :12.

อันตรายต่อทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างที่ประมงพื้นบ้านเข้าใจ ผลการศึกษาของกรมประมงดังกล่าว กลุ่มประมงพื้นบ้านก็ได้ออกมาแย้งว่า¹⁵⁹

1. แม้ว่าอวนครอบ อวนซ้อนหรืออวนยก จะไม่สามารถจับปลากระตักได้ครั้งละหลายๆเช่น อวนล้อม แต่การปั่นไฟสามารถดึงปลาให้มารวมอยู่ในบริเวณที่จะครอบหรือซ้อนได้ และสามารถครอบหรือซ้อนได้ตลอดทั้งคืนไม่จำกัดจำนวนครั้ง ในที่สุดแล้วก็สามารถจับปลาได้ในจำนวนมาก เช่นเดียวกับอวนล้อม

2. จำนวนเรืออวนครอบ อวนซ้อนหรืออวนยกประกอบแสงไฟที่เพิ่มขึ้นมาก แม้แต่ละล้าจะมีสัดส่วนสัตว์น้ำเศรษฐกิจวัยอ่อนปนขึ้นมาไม่น้อยกว่าการใช้อวนล้อม แต่จำนวนเรือที่มากมายก็แสดงให้เห็นว่าปริมาณปลาเศรษฐกิจที่ถูกจับในแต่ละคืนย่อมมีปริมาณไม่น้อยกว่าการจับปลากระตักโดยใช้เรืออวนล้อมปั่นไฟ

3. มูลค่าของลูกปลาเศรษฐกิจที่ถูกจับก่อนถึงเวลาอันควรมีมูลค่าต่างกับปลากระตักมาก เพราะลูกปลาเศรษฐกิจเหล่านี้มีมูลค่าสูง บางชนิดกำลังจะสูญพันธุ์เช่น ปลาอินทรีบั้ง ปลาอินทรีจุด ปลาดาบหลวง เป็นต้น โดยเฉพาะปลาอินทรีตกกิโลกรัมละ 180 บาทในขณะที่ปลากระตักตกกิโลกรัมละ 5-6 บาทเท่านั้น เพราะฉะนั้นถึงแม้สัดส่วนลูกปลาเศรษฐกิจที่ปนไปจะมีปริมาณน้อยกว่าปลากระตักแต่ก็มีคุณค่ามากกว่า

ถ้าพิจารณาตามสัดส่วนว่าเครื่องมือประเภทไหนจับสัตว์น้ำหรือมีอัตราการปะปนของสัตว์น้ำชนิดอื่นมากกว่ากัน จะพบว่าเรืออวนลาก อวนรุน มีอันดับการปะปนสูงเป็นอันดับ 2 และ 1 ตามลำดับ ส่วนเรือปั่นไฟปลากระตักอยู่ในอันดับ 6 (โปรดดูตาราง 5 ในบทที่ 3) แต่ในขณะเดียวกันถ้ามีการจำแนกประเภทของสัตว์น้ำที่ปะปนขึ้นมาว่ามีปลาเศรษฐกิจ ปลาเบ็ด และปลากระตัก ปะปนอยู่ในอัตราส่วนเท่าไร จะพบว่าเรือประมงปั่นไฟปลากระตักมีอัตราการปะปนของสัตว์น้ำเศรษฐกิจมากกว่าเครื่องมือทำประมงประเภทอื่น เพราะเครื่องมือประเภทอวนลาก อวนรุน จะมีสัดส่วนการจับปลาชนิดอื่นขึ้นมามากกว่าเรือปั่นไฟปลากระตักแต่จะมีปลาเศรษฐกิจปะปนน้อยกว่า และเมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพและผลกระทบเปรียบเทียบกันระหว่างเครื่องมืออวนลากกับเรือปั่นไฟปลากระตักที่มีต่อประมงพื้นบ้านจะพบว่า

1. ความเดือดร้อนที่เกิดจากเครื่องมืออวนลากคือ การทำลายเครื่องมือประมงพื้นบ้าน ซึ่งมีราคาแพงยากที่จะซื้อหรือสร้างใหม่ได้ ส่วนการทำลายความอุดมสมบูรณ์ของทะเลเป็นเรื่องรองลง

¹⁵⁹ เลิศชาย ศิริชัย, สุริวุฒิ เสนาคำ และมานะ ช่วยชู, รายงานสรุปผลปัญหาเรือปั่นไฟปลากระตักกับผลกระทบต่อทะเลและชุมชนประมงพื้นบ้าน, หน้า 19-23.

มา ดังจะเห็นได้จากการที่ชาวบ้านบางแห่งสามารถป้องกันการบุกรุกเข้ามาของเรืออวนลาก อวนรุนได้โดยการออกตรวจ การทำกับดัก ส่วนการแก้ไขปัญหาคความเสื่อมโทรมก็จะใช้วิธีการทำปะการังเทียมหรืออุโมงค์ ขณะที่เรือปั่นไฟเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมกับสัตว์น้ำโดยตรงชาวบ้านไม่รู้อาจหาวิธีไหนมาป้องกัน

2. วิธีการจับปลาของเครื่องมืออวนลากคือ การไล่จับไปตามแนวที่ลากหรือรุนผ่าน สัตว์น้ำที่อยู่ข้างๆหรืออยู่นอกออกไปหรืออยู่ในเส้นทางผ่านก็ยังมีโอกาสหนีรอด สัตว์น้ำส่วนใหญ่ที่เป็นเป้าหมายในการทำประมงคือ ปลาหมึก ปลาลิ้นหมา ปลาจวด ปลาทรายแดง ปลาดาทู กุ้งตักแตน ซึ่งไม่ใช่สัตว์น้ำที่ชาวบ้านต้องการจับ ส่วนเรือปั่นไฟปลากะตัก แสงไฟสามารถล่อสัตว์น้ำเข้ามาให้จับได้ไม่ว่าอยู่ที่ไหน สัตว์น้ำที่ถูกจับติดไปมีลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจวัยอ่อนและปลาที่ชาวบ้านต้องการจับทั้งสิ้น เช่น ปลาทู ปลาสีกุน ปลาหลังเขียว ปลาอินทรี ปลาออกแร เป็นต้น

3. ความเดือดร้อนของชาวประมงพื้นบ้านที่เกิดจากเครื่องมืออวนลากและเรือปั่นไฟมีสถานะต่างกัน โดยเรืออวนลาก อวนรุนจะทำความเดือดร้อนให้กับประมงพื้นบ้านต่อเมื่อเข้ามาจับสัตว์น้ำในเขต 3,000 เมตร ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ปัญหาที่เกิดขึ้นทุกวันนี้เป็นเรื่องของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ช่องว่างทางกฎหมาย และความสามารถรักษากฎหมายเสียมากกว่า แต่ในกรณีของเรือปั่นไฟปลากะตัก แม้จะไม่ทำลายเครื่องมือประมงของชาวบ้าน แต่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างมาก

ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรประมงในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา เกิดขึ้นจากจำนวนเรือและเครื่องมือประมงจับปลากะตักประกอบแสงไฟล่อได้เพิ่มขึ้นมาอย่างรวดเร็ว จากปี 2528 มีเรืออวนล้อมปลากะตักเพียง 164 ลำและเรือไต่หมึกที่สามารถเปลี่ยนมาเป็นอวนช้อน อวนยก หรืออวนครอบปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบได้ จำนวน 1,236 ลำ รวมทั้งสิ้น 1,400 ลำ เพิ่มขึ้นเป็น 2,522 ลำในปี 2538 ซึ่งมีทั้งเรือแหหมึก อวนล้อม อวนทับตลิ่ง อวนครอบและอวนช้อน

ขณะที่ในปัจจุบันการสำรวจโดยกรมประมงเมื่อปี 2542 มีเรือประมงปลากะตักรวมทั้งสิ้น 3,416 ลำ ส่วนใหญ่เป็นเรือประกอบแสงไฟทำการประมงในเวลากลางคืนรวม 1,686 ลำ หรือร้อยละ 93 แยกเป็นอวนครอบ 1,228 ลำ อวนช้อน 242 ลำ และอวนล้อมกลางคืน 216 ลำและเรืออวนล้อมปลากะตักทำการประมงในเวลากลางวัน 122 ลำ นอกจากนี้ยังมีเรือไต่หมึกที่สามารถดัดแปลงเครื่องมือมาทำการประมงปลากะตักอีก 1,730 ลำ ประกอบกับปริมาณการจับที่เพิ่มขึ้นมากกว่า

100,000 เมตริกตันในแต่ละปีแสดงให้เห็นว่า ขณะนี้มีการทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟสูงกว่าศักยภาพการผลิตของทรัพยากรปลากะตักเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 10 เท่าตัว เนื่องจาก¹⁶⁰

1. จากผลการศึกษาสภาวะทรัพยากรปลากะตักในอ่าวไทยของกรมประมง โดยใช้ข้อมูลสถิติการประมงที่ได้จากการสำรวจในระหว่างปี 2522-2533 ซึ่งเป็นช่วงที่ระยะเวลาที่มีการพัฒนาเครื่องมืออวนล้อมจับปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ แสดงให้เห็นว่าปริมาณการจับที่เพิ่มขึ้นจาก 10,177 เมตริกตันในปี 2521 เป็น 104,166 เมตริกตันในปี 2528 หลังจากนั้นปริมาณการจับก็ลดลงและกลับเพิ่มสูงขึ้นถึง 123,958 เมตริกตันในปี 2533 เมื่อพิจารณาอัตราการจับต่อวันซึ่งเป็นดัชนีความชุกชุมของทรัพยากร จะพบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก อัตราการจับมีค่าสูงสุดคือ 2,721 กิโลกรัมต่อวันในปี 2527 หลังจากนั้นก็มีแนวโน้มลดลง

ลักษณะการเพิ่มขึ้นแล้วลดลงของปริมาณการจับดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ขนาดของทรัพยากรและความชุกชุมของปลากะตักในแหล่งประมงมีปริมาณลดลงหรือเสื่อมโทรมแล้ว อันเนื่องมาจากการทำประมงมากเกินไป แม้ว่าผลจับในปี 2532-2533 จะสูงขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพราะในระยะหลังจำนวนเรือปลากะตักได้เพิ่มขึ้นมาก แสดงให้เห็นว่าการทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟล่อในขณะนี้เกินกำลังการผลิตของปลากะตักไม่น้อยกว่าสิบเท่าตัว จำนวนเรือประมงปลากะตักที่อ้างอิงตามหลักฐานของกรมประมงเพิ่มขึ้นร้อยละ 80.1 ระหว่างปี พ.ศ.2528-2538 นั้น กลับทำประมงปลากะตักได้เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 61.2 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปริมาณปลากะตักที่ทำประมงได้ต่อหนึ่งหน่วยการทำประมงแสดงแนวโน้มที่ลดลง

2. ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณการจับและการลงแรงประมง (จำนวนวันที่ทำการประมงมาตรฐาน) ที่ระบุในผลการศึกษากิจการประมงปลากะตักในประเทศไทยปี 2536 ปรากฏว่าปริมาณผลผลิตถาวรสูงสุดของปลากะตักในอ่าวไทยที่เหมาะสม (Maximum Sustainable Yield ,MSY) จะมีประมาณ 101,000 เมตริกตัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการจับปลากะตักเต็มศักยภาพการผลิตของทรัพยากรมาตั้งแต่ปี 2528 ดังนั้นการลงแรงงานประมงเพิ่มขึ้นมากในระยะหลังจึงส่งผลกระทบต่อความชุกชุมของทรัพยากรปลากะตักในธรรมชาติ และผลผลิตที่ได้ลดลงในเวลาต่อมา

¹⁶⁰ เรืองโร โดกฤษณะ, รายงานการศึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ. หน้า 1 และกรมประมง. การประมงปลากะตักของประเทศไทย. หน้า 34-35.

3. ผลการประเมินปริมาณการลงแรงประมงที่เหมาะสมกับศักยภาพการผลิตของทรัพยากรปลากะตักพบว่า จำนวนเรืออวนล้อมปั่นไฟปลากะตักจำนวน 190 ลำ ให้ผลผลิตปลากะตักที่สูงสุดแล้วคือ สามารถจับปลากะตักได้ประมาณปีละ 101,000 ตันตลอดไป และถ้าจะมีการเพิ่มจำนวนเรือขึ้นมาได้บ้างแล้ว จำนวนที่เหมาะสมไม่ควรเกิน 264 ลำ โดยมีการลงแรงประมงที่เหมาะสมไม่เกิน 52,946 วันทำการประมง ในขณะที่ปัจจุบันมีเรือทำประมงปลากะตักมากกว่า 3,000 ลำ ประกอบกับในระยะสี่ปีที่ผ่านมาคือช่วง พ.ศ.2539 ถึง พ.ศ.2542 ได้มีการทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟล่อในลักษณะกองเรือที่เคลื่อนย้ายไปยังแหล่งประมงต่างๆทั่วทั้งอ่าวไทยและฝั่งอันดามัน การทำประมงในลักษณะนี้ส่งผลให้เกิดการทำลายสัตว์น้ำเศรษฐกิจวัยอ่อนประเภทต่างๆ จำนวนลูกปลาเศรษฐกิจที่จับได้จากเรือปั่นไฟ ได้แก่เรืออวนล้อม อวนครอบ อวนยกหรืออวนช้อน ประกอบแสงไฟ ล้วนแล้วแต่เป็นปลาเศรษฐกิจที่สำคัญเช่น ปลาอินทรี ปลาสีกุน ปลาหลังเขียว ปลาทุ เป็นต้น ซึ่งปลาเหล่านี้เป็นปลาที่มีราคาและเป็นรายได้หลักของชาวประมงพื้นบ้าน

2. ผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับประมงพื้นบ้าน

ชาวประมงพื้นบ้านคือ กลุ่มคนที่ยังชีพอยู่ด้วยการทำประมงโดยเครื่องมือพื้นบ้านตามแนวชายฝั่ง ใช้แรงงานภายในครอบครัวเป็นหลัก มีเรือขนาดยาวไม่เกิน 10 เมตร ขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 30 แรงม้า ทำการประมงห่างจากฝั่งประมาณ 5 กิโลเมตร¹⁶¹ ชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านเช่นเรื่อง รายได้ แหล่งอาหาร สภาพความเป็นอยู่ ฯลฯ ต้องขึ้นอยู่กับทรัพยากรจากท้องทะเลเป็นหลัก ชาวประมงเหล่านี้ส่วนใหญ่ตั้งถิ่นฐานกระจายอยู่ในพื้นที่กว่า 2,500 หมู่บ้านใน 24 จังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายฝั่ง ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดที่อยู่ในภาคกลาง 11 จังหวัด ส่วนอีกที่เหลืออยู่ในภาคใต้ซึ่งมีพื้นที่ชายฝั่งติดทั้งบริเวณชายทะเลด้านตะวันออกของอ่าวไทย และฝั่งทะเลอันดามันด้านตะวันตก¹⁶² รายงานการสำรวจสำมะโนประมงทะเลของสำนักงานสถิติแห่งชาติและกรม

¹⁶¹ บุญเลิศ ผาสุก, "การประมงทะเลในน่านน้ำไทย," ใน อนาคตประมงไทย: รายงานผลการสัมมนาภาครัฐบาลและภาคเอกชน 4-6 มิถุนายน 2530. หน้า 370-371.

¹⁶² การที่ครัวเรือนประมงขนาดเล็กที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างและฝั่งทะเลอันดามัน ก็เนื่องมาจากการพัฒนาประมงทะเลของไทยได้เริ่มมาจากบริเวณอ่าวไทยตอนบน เมื่อมีการ พัฒนาเกิดขึ้นจำนวนครัวเรือนประมงขนาดเล็กจะลดลง เพราะไม่สามารถแข่งขันกับประมงพาณิชย์ หรืออาจจะพัฒนาจากประมงขนาดเล็กไปเป็นประมงพาณิชย์ขนาดย่อม นอกจากนั้นแล้วผลของการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและการบริการของพื้นที่อ่าวไทยตอนบน ทำให้ชาว

ประมงในปี 2538 มีครัวเรือนที่ทำประมงขนาดเล็ก (คือไม่ใช้เรือ ใช้เรือไม่มีเครื่อง ใช้เรือมีเครื่องยนต์นอกเรือ และใช้เรือมีเครื่องยนต์ในเรือที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส)¹⁶³ ดำรงชีพอยู่ด้วยการจับสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งเป็นหลัก มีมากถึงร้อยละ 89.7 ของครัวเรือนประมงทะเลทั้งหมดหรือประมาณ 480,000 คน¹⁶⁴ และจากการสำรวจของโครงการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและพื้นที่ลุ่มน้ำภาคใต้เมื่อปี 2540 พบว่ามีชาวประมงที่อาศัยอยู่ในแถบพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ประมาณ 242,402 คนหรือ 46,630 ครัวเรือน¹⁶⁵ คิดเป็นร้อยละ 90 ของจำนวนครัวเรือนประมงขนาดเล็กทั่วประเทศ¹⁶⁶

การประมงขนาดเล็กเป็นการประมงเพื่อยังชีพ ซึ่งแตกต่างจากประมงพาณิชย์ที่ลงทุนทำการประมงเพื่อแสวงหากำไร การทำประมงของชาวประมงขนาดเล็กจะทำอยู่ในบริเวณชายฝั่งห่างออกไปไม่เกิน 3,000 เมตร โดยการใช้เครื่องมือประมงที่มีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ หลากหลายชนิดหมุนเวียนใช้ ขึ้นอยู่กับชนิดของสัตว์น้ำตามฤดูกาล การทำประมงจะแล้วเสร็จภายในหนึ่งวัน โดยอาจจะทำการประมงในช่วงกลางวันหรือกลางคืนขึ้นอยู่กับประเภทของเครื่องมือที่ใช้ แรงงานที่ใช้เกือบทั้งหมดเป็นแรงงานภายในครัวเรือน สัตว์น้ำที่จับได้ส่วนใหญ่เป็นปลาผิวน้ำ ปลาหน้าดิน และกุ้ง ผลผลิตสัตว์น้ำของการประมงขนาดเล็กมีน้อยมากเมื่อเทียบกับประมงพาณิชย์ มีการวิเคราะห์สัดส่วนของผลผลิตสัตว์น้ำของชาวประมงขนาดเล็กและประมงพาณิชย์เมื่อปี 2528 พบว่าผลผลิตของชาวประมงพาณิชย์จะมากกว่าของชาวประมงขนาดเล็ก 3.5 เท่าในด้านปริมาณ แต่

(ต่อ)ประมงขนาดเล็กมีทางเลือกประกอบอาชีพมากขึ้น ส่วนหนึ่งจึงออกไปประกอบอาชีพอื่น การเสื่อมโทรม ของทรัพยากรชายฝั่งก็เป็นสาเหตุหนึ่งในการที่ทำให้ครัวเรือนประมงขนาดเล็กลดลง อ่านรายละเอียดใน กังวาลย์ จันทโรจิติ, การประมงขนาดเล็กของไทย, หน้า 12.

¹⁶³ เรืองโร โตกฤษณะ, รายงานการศึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ, หน้า 20.

¹⁶⁴ ปิยะ กิจถาวร, รายงานผลการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำ-ประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ, หน้า 173.

¹⁶⁵ สุนันทา นิลเพชร, "อวนลาก" ภาพสะท้อนวิกฤติทะเลไทย: แก้ปัญหาองค์กรชุมชน, หน้า 52.

¹⁶⁶ วุฒนา สุกัณศีล, "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลในภาคใต้," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรสถานการณ์ในประเทศไทย, หน้า 522.

ในด้านมูลค่าแล้วจะเหลือเพียง 1.9 เท่า ทั้งนี้เนื่องจากสัตว์น้ำที่จับได้โดยชาวประมงขนาดเล็กนั้น เป็นสัตว์น้ำที่มีคุณภาพดี สามารถใช้ในการบริโภคได้โดยตรง ราคาต่อหน่วยจะสูง สำหรับประมงพาณิชย์นั้น ผลผลิตกว่าหนึ่งในสามเป็นปลาเปิดที่มีราคาต่ำมาก ดังนั้นเมื่อคิดออกมาเป็นมูลค่าทั้งหมดแล้วจึงมีไม่มากนัก¹⁶⁷

ในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา การลดลงของทรัพยากรสัตว์น้ำอันเนื่องมาจากการทำประมงที่เกินระดับศักยภาพการผลิต ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบเหล่านี้โดยตรงและรุนแรงกว่าคนกลุ่มอื่นๆ เช่นชาวประมงพื้นบ้านในจังหวัดสงขลา จังหวัดพังงา เป็นต้น ชาวประมงพื้นบ้านเห็นว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาดังกล่าวคือการทำประมงปลากะตักปั่นไฟ

ตัวอย่างของชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากเรือปั่นไฟปลากะตัก เช่น ที่เกาะยวน้อย แต่เดิม (ปี 2540-2541) สัตว์น้ำยังคงมีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกุ้งจับได้วันละ 3-4 กิโลกรัม แต่เมื่อเรือปั่นไฟเข้ามาในปี 2542 ชาวบ้านจับสัตว์น้ำได้น้อยลงมาก กุ้งจับได้เพียงไม่ถึงวันละ 1 กิโลกรัม ส่วนที่เกาะปู สัตว์น้ำเช่นหมึกที่ชาวบ้านเคยจับได้มีปริมาณลดลงอย่างมาก เดิมหากลงไซหมึก 100 ลูก จะได้หมึกวันละ 30-40 กิโลกรัม แต่ปัจจุบันได้มาไม่ถึง 10 กิโลกรัม อีกทั้งยังทำให้ปลาหลังเขียวซึ่งเดิมพอมืออยู่ตรงแถบปะการังเทียมก็หายไปจนเกือบหมด ชาวประมงที่ทำอวนปลาหลังเขียวจึงต้องออกทะเลไปไกลขึ้นและเพิ่มความยาวของอวนให้มากขึ้น¹⁶⁸

นอกเหนือจากชาวประมงพื้นบ้านกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากจำนวนสัตว์น้ำที่ลดลงแล้ว ยังมีเรือประมงอวนลากเล็ก ซึ่งทำการประมงในน่านน้ำเขตจังหวัดไม่ต่ำกว่า 300 ลำ ก็ได้รับความเดือดร้อน หลังจากกองเรือปลากะตักเข้ามาทำการประมงในเขตน่านน้ำจังหวัดสงขลา ปลาที่จับได้มีจำนวนที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด เช่น ปลาทู ปลาลัง ปลาหลังเขียว ปลาข้างเหลือง ปลาอินทรี ซึ่งเป็นปลาผิวน้ำที่มีปลากะตักเป็นแหล่งอาหารสำคัญ รายได้จากการจับปลาลดลงควบคู่ไปกับต้นทุนการทำประมงที่เพิ่มสูงขึ้นเช่น ต้องจ่ายค่าน้ำมันเพิ่มเพราะต้องออกเรือไปไกลขึ้น เครื่องมือประมงมีราคาแพงขึ้น ราคาอวนและอุปกรณ์อื่นๆซึ่งชาวประมงนำมาประกอบเป็นเครื่องมือประมงมีราคาสูง ทำให้ชาวประมงต้องมีต้นทุนสูง ดังนั้นเมื่อรายได้ลดลงเพราะจับสัตว์น้ำไม่ได้ ทำให้เกิด

¹⁶⁷ กังวาลย์ จันทโรชิตี, การประมงขนาดเล็กของไทย, หน้า 27

¹⁶⁸ ชลิตา บัณฑุวงศ์, หัวโทง : พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน, หน้า 154-156.

ปัญหาหนี้สินและเชื่อมโยงสู่ปัญหาสังคมอื่นๆตามมา เช่นวิถีชีวิตชาวประมงและชุมชนประมงพื้นบ้าน รวมทั้งวัฒนธรรมที่เปลี่ยนไป อันเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆตามมาเช่น ปัญหา ยาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ฯลฯ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้าน ที่มีสาเหตุมาจากการทำประมงปลากะตักปั่นไฟ สามารถแยกพิจารณาตามผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

1. ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ที่เกิดจากการสูญเสียสัตว์น้ำวัยอ่อนที่ถูกทำประมงขึ้นมาพร้อมปลากะตัก
2. ปัญหาและผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้านจากการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบอวนตาถี่

1. ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ที่เกิดจากการสูญเสียสัตว์น้ำวัยอ่อนที่ถูกทำประมงขึ้นมาพร้อมปลากะตัก

ในการทำประมงปลากะตักปั่นไฟแต่ละครั้งจะพบว่า มีสัตว์น้ำเศรษฐกิจจำนวนมากถูกจับปะปนขึ้นมา กลุ่มประมงพื้นบ้านเช่นกลุ่มที่ทำการประมงโดยเรือประมงท้ายตัดต่างก็กล่าวว่า สาเหตุความสูญเสียดังกล่าวมาจากการจับปลากะตักโดยใช้เครื่องมืออวนต่างๆที่มีช่องตาขนาดเล็กประกอบเครื่องปั่นไฟทำการประมง ซึ่งเป็นวิธีการทำประมงที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เนื่องจากการจับปลาโดยใช้เครื่องมือปั่นไฟจะล่อปลากะตักมารวมเป็นฝูง ขณะเดียวกันลูกสัตว์น้ำที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจชนิดอื่นก็จะติดขึ้นมากับการทำประมงด้วยเป็นสาเหตุที่ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านจับปลาได้น้อยลง ซึ่งส่งผลให้ชาวประมงพื้นบ้านมีรายได้ที่ลดลงตามไปด้วย

ลักษณะองค์ประกอบของสัตว์น้ำเศรษฐกิจต่างๆที่ปะปนขึ้นมาทั้งชนิดและปริมาณจากการทำประมงปลากะตักปั่นไฟสามารถนำมาประเมินมูลค่าเป็นตัวเงินได้ ซึ่งมูลค่าดังกล่าวจะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ซึ่งถ้าหากปล่อยให้สัตว์น้ำวัยอ่อนที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเหล่านี้เจริญเติบโตและถูกจับโดยการทำประมงที่ใช้เครื่องมือตามปกติแล้ว มูลค่าความเสียหายดังกล่าวก็จะน้อยลง ชาวประมงพื้นบ้านก็จะสามารถมีรายได้เพียงพอในการเลี้ยงดูครอบครัวจากการจับสัตว์น้ำเหล่านี้ แต่ในปัจจุบันชาวประมงพื้นบ้านกำลังสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมากเมื่อมีการทำประมงปลากะตัก

มูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ที่ประเมินขึ้นคิดจากการสูญเสียสัตว์น้ำวัยอ่อนที่ติดอวนปลากะตัก (โดยการใช้อวนตาที่ประกอบเครื่องปั่นไฟ) ขึ้นมาในลักษณะของปลาปน สัตว์น้ำวัยอ่อนเหล่านี้หากไม่ติดอวนปลากะตักขึ้นมา จะมีโอกาสเติบโตจนถึงวัยเจริญพันธุ์อยู่จำนวนหนึ่ง จากการประเมินค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละเครื่องมือประมง พบว่าเครื่องมือประมงที่มีค่าความสูญเสียต่ำสุดคือ 23 บาท/ลำ/วัน คือกรณีของเรืออวนล้อมกลางวัน จังหวัดระยอง พ.ศ.2540 ส่วนเครื่องมือที่สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจสูงคือ เรืออวนครอบปั่นไฟและเรืออวนล้อมปั่นไฟในพื้นที่จังหวัดสงขลา ซึ่งมีมูลค่าความสูญเสียสูงถึง 1,766 ถึง 12,463 บาท/ลำ/วัน มูลค่าความสูญเสียดังกล่าวเกิดจากการปะปนของปลาอินทรีเป็นจำนวนมาก ชนิดของสัตว์น้ำที่ก่อให้เกิดมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากมากไปน้อย คือ ปลาอินทรีบัง หมึกกล้วย ปลาหลังเขียว ปลาทุ-ลั้ง ปลาสิ่กุน และปลาข้างเหลือง ซึ่งปลาต่างๆเหล่านี้ล้วนเป็นปลาที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของชาวประมงพื้นบ้านที่จับขาย¹⁶⁹

เป็นที่น่าสังเกตว่าพื้นที่ที่มีความสูญเสียมากที่สุดส่วนใหญ่จะอยู่ในบริเวณของจังหวัดสงขลา เมื่อมีการนำเอามูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากเครื่องมือทำประมงปลากะตักแต่ละชนิดและในแต่ละพื้นที่มาเปรียบเทียบกัน พบว่าอวนครอบในจังหวัดสงขลามีค่าความสูญเสียที่สูงมาก เนื่องจากมีลูกปลาอินทรีติดอวนขึ้นมาเป็นจำนวนมาก โดยมีค่าความสูญเสียสูงถึง 2,024–9,250 บาท/ลำ/วัน เรือประมงบริเวณนี้ออกทำการประมงได้เฉพาะในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม และออกทำการประมงเฉพาะในช่วงเดือนมีด ส่วนเรืออวนครอบในพื้นที่อื่นๆเช่น สตูล พังงา ภูเก็ต ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์และปัตตานี มีค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจต่ำกว่าที่สงขลามากคือมีค่าประมาณ 53–415 บาท/ลำ/เที่ยว ที่เป็นเช่นนี้เพราะในการประเมินค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ปลาปนที่พบเป็นปลาที่มีราคาไม่สูงนัก ไม่มีลูกปลาอินทรีและลูกหมึกรวมอยู่ด้วย

สำหรับอวนชั้นซึ่งจะพบทางตะวันออกของอ่าวไทยบริเวณจังหวัดชลบุรี อ่าวไทยตอนบน บริเวณจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และชุมพร และอ่าวไทยตอนล่างที่จังหวัดปัตตานี อวนชั้นเป็นเครื่อง

¹⁶⁹ปิยะ กิจถาวร, "รายงานการศึกษาปัญหาและผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้านจากการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบอวนตาถ้ำ," ใน รายงานผลการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ. หน้า 101 –102.

มือที่พัฒนามาใช้ในการทำประมงก่อนอวนครอบ และเมื่อมีการพัฒนาอวนครอบมาใช้ในการทำประมง ก็เป็นที่แพร่หลายรวดเร็วกว่าอวนช้อน ซึ่งอาจเป็นเพราะอวนครอบมีสมรรถนะในการทำประมงสูงกว่าอวนช้อน กรณีค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจของปลาปนที่เกิดจากการทำประมงอวนช้อนที่ชลบุรีมีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ซึ่งอาจจะสังเกตได้จากการเปรียบเทียบอัตราความสูญเสียในปี พ.ศ. 2536 คือ 42 บาท/ลำ/วัน แล้วเพิ่มสูงขึ้นถึง 372 บาท/ลำ/วัน ในปี พ.ศ. 2540 (แต่ทั้งนี้อัตราที่ขยับสูงขึ้นดังกล่าวอาจเกี่ยวเนื่องมาจากขนาดของเรือ และปริมาณสัตว์น้ำที่ทำการประมงได้)

อวนช้อนและอวนครอบที่จังหวัดปัตตานีในปี พ.ศ. 2539 มีค่าความสูญเสียใกล้เคียงกัน คือ 420 และ 415 บาท/ลำ/วัน ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอวนช้อนในปี พ.ศ. 2536 กลับมีค่าความสูญเสียสูงกว่าปี พ.ศ. 2539 เล็กน้อย คือ 471 บาท/ลำ/วัน

อวนล้อมกลางวันเป็นเครื่องมือที่มีค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด ดังเช่นกรณีอวนล้อมกลางวันที่จังหวัดระยอง ในปี พ.ศ. 2540 มีค่าความสูญเสียเพียง 23 บาท/ลำ/วัน และในปี พ.ศ. 2535 อวนล้อมกลางวันที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และชุมพร มีค่าความสูญเสีย 284 บาท/ลำ/วัน แต่ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าเรืออวนล้อมกลางวันที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และชุมพรใช้เรือขนาดใหญ่กว่าที่จังหวัดระยอง

จากตัวเลขความสูญเสียทางเศรษฐกิจของจำนวนปลาปนเปรียบเทียบกับรายได้ที่ได้จากปลากะตัก (ตาราง 14) พบว่าอวนครอบที่จังหวัดสงขลามีอัตราความสูญเสียสูงถึง 1.2-3.4 เท่าของรายได้ที่ได้จากปลากะตัก แต่ถ้าในกรณีที่มีลูกปลาอินทรีติดอวนขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ค่าความสูญเสียจะอยู่ระหว่าง 0.42-4.69 เท่าของรายได้จากการทำประมงปลากะตัก ในขณะที่อวนครอบในแหล่งอื่น ๆ มีอัตราความสูญเสียเพียงร้อยละ 3-9 อวนช้อนมีอัตราความสูญเสียร้อยละ 2-7 ส่วนอวนล้อมกลางวันมีอัตราค่าความสูญเสียต่ำที่สุดคือร้อยละ 2 และ 4

ตาราง 14 ค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปลาปนแยกตามชนิดเครื่องมือและแหล่งประมง

ชนิดเครื่องมือ	แหล่งประมง	ปีที่ศึกษา	ความสูญเสีย (บาท/ลำ/วัน)	รายได้กะตัก (บาท/ลำ/วัน)	ร้อยละมูลค่า ความสูญเสีย
1 อวนครอบต่างถิ่น	สงขลา	2540 - 41	5,604	4,747	118
2 อวนครอบ อ. เทพา	สงขลา	2540 - 41	8,109	2,324	342
3 อวนครอบ อ. จะนะ	สงขลา	2540 - 41	2,024	1,153	176
4 อวนครอบ	สตูล พังงา ภูเก็ต	2540 - 42	266	7,920	3
5 อวนครอบ	ชุมพร ประจวบฯ	2541	324	3,635	9
6 อวนครอบ	ชุมพร ประจวบฯ	2540	53	1,316	4
7 อวนครอบ	ปัตตานี	2539	415	7,346	6
8 อวนช้อน	ชลบุรี	2540	372	5,021	7
9 อวนช้อน	ปัตตานี	2539	429	6,697	6
10 อวนช้อน	ปัตตานี	2536	471	9,471	5
11 อวนช้อน	ชลบุรี	2536	42	2,599	2
12 อวนล้อมกลางวัน	ระยอง	2540	23	563	4
13 อวนล้อมกลางวัน	ชุมพร ประจวบฯ	2535	284	11,559	2

ที่มา: เรืองโร โตกฤษณะ. รายงานการศึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ. หน้า 8.

การที่อวนครอบที่จังหวัดสงขลามีค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจสูงมาก เป็นเพราะปลาปนที่เป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจวัยอ่อน หากปล่อยให้โตจนมีขนาดที่ตลาดใช้บริโภคและสามารถแพร่พันธุ์ได้จะเป็นสัตว์น้ำที่ราคาสูงมาก ซึ่งแม้ว่าจะมีอัตราการประปนเพียงเล็กน้อยแต่เมื่อประเมินค่าความสูญเสียจะพบว่ามีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งได้แก่ ลูกปลาอินทรี จากข้อมูลพบว่ามีอัตราปนอยู่ระหว่าง 0.07 ถึง 1.10 กิโลกรัม/ลำ/วัน เท่านั้น แต่คิดเป็นมูลค่าความสูญเสียสูงถึง 786 ถึง 12,359 บาท/ลำ/วัน นอกจากลูกปลาอินทรีแล้วยังมีลูกปลาเศรษฐกิจที่มีราคาตกลงไปได้แก่ ลูกปลาหลังเขียว ปนขึ้นมามากเช่นกัน ในกรณีเรืออวนครอบต่างถิ่นที่จังหวัดสงขลามีปลาปนเป็นลูกปลาทูและลูกปลาลัง ปนอยู่มากกว่าเรือในท้องที่(เรือต่างถิ่นมักมีขนาดใหญ่กว่าและทำประมงไกลจาก

ชายฝั่งมากกว่าเรือประมงในท้องที่) ในกรณีของเครื่องมืออื่นๆในท้องที่อื่น ปลาปนที่พบเป็นลูกปลา หลังเขียว ลูกปลาทู ลูกปลาลัง ลูกปลาสีกุน และลูกหมึกกล้วย ไม่มีลูกปลาอินทรีและลูกปลาข้าง เหลืองปนอยู่ดังเช่นกรณีของสงขลา

ตาราง 15 ค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากปลาปนแยกตามระยะห่างฝั่งและความลึก

เครื่องมือ	แหล่งประมง	ปีที่ศึกษา	ระยะห่าง ฝั่ง(ไมล์)	ความลึก (เมตร)	ค่าความสูญเสีย (บาท/ลำ/วัน)	รายได้กะตัก (บาท/ลำ/วัน)	ร้อยละของค่า ความสูญเสีย (%)
อวนครอบ	สงขลา	2540-41	<5	n.a	12500	1636	764
			5-10	n.a	2698	2213	12
			10-15	n.a	2925	4716	68
			>20	n.a	9121	3323	274
					4929	5596	88
อวนครอบ	ประจวบฯ	2540	n.a	5-10	251	459	55
			n.a	10-15	240	851	63
			n.a	15-25	244	5195	5
อวนล้อมประกอบ แสงไฟ	ประจวบฯ	2540	5-10	n.a	6571	18746	35
			10-15	n.a	4021	17764	23
			15-20	n.a	5766	20607	28
			>20	n.a	7876	24959	32

ที่มา : เรืองโร โตกฤษณะ. รายงานการศึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ. หน้า 11.

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบค่าความสูญเสียตามระยะห่างจากฝั่งสำหรับอวนครอบที่จังหวัดสงขลาในปี พ.ศ. 2540-2541 และอวนล้อมประกอบแสงไฟ (ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการประมง) ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในปี พ.ศ. 2540 พบว่าอวนครอบที่สงขลา มีค่าความสูญเสียสูงเมื่ออยู่ในระยะใกล้ฝั่ง (น้อยกว่า 5 ไมล์จากฝั่ง) โดยจะสูงถึง 12,500 บาท/ลำ/วัน หรือ 7.6 เท่าของรายได้จากปลากะตัก รองลงไปเป็นระยะ 15-20 ไมล์จากฝั่ง ค่าความสูญเสีย 9,121 บาท/ลำ/วัน หรือ 2.7 เท่าของรายได้จากปลากะตัก ที่ระยะมากกว่า 20 ไมล์ ค่าความสูญเสีย 4,949 บาท/ลำ/วัน หรือ 0.9 เท่าของรายได้จากปลากะตัก ส่วนระยะ 10-15 ไมล์ และ 5-10 ไมล์ มีค่าความสูญเสียต่ำ

ที่สุดคือ 2,925 และ 2,697 บาท/ลำ/วัน ตามลำดับ คิดเป็น 0.6 และ 1.2 เท่าของรายได้จากปลากะตัก

เรืออวนครอบที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีค่าความสูญเสียเฉลี่ยประมาณ 240–550 บาท/ลำ/วัน ซึ่งนับว่าน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับอวนครอบที่จังหวัดสงขลาและอวนล้อมประกอบแสงไฟที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรืออวนครอบที่ประมงในระดับความลึกไม่เกิน 15 เมตร มักเป็นเรือขนาดเล็ก มีผลจับปลากะตักต่ำ อัตราความสูญเสียเมื่อเทียบกับรายได้จากปลากะตักจึงสูงถึงร้อยละ 55 และ 63 ตามลำดับ เรืออวนครอบที่ทำประมงในระดับความลึก 15–20 เมตร อาจเป็นเรือขนาดใหญ่กว่า มีปริมาณผลจับปลากะตักสูงกว่าจึงมีอัตราความสูญเสียต่ำกว่าประมาณร้อยละ 5 เท่านั้น

สำหรับเรืออวนล้อมปลากะตักประกอบแสงไฟ ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้ทำประมงตามกฎหมายยังคงมีการทำประมงที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่ามีค่าความสูญเสียสูงถึง 4,021–7,876 บาท/ลำ/วัน ค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจเหล่านี้คิดเป็นร้อยละ 23–35 ของรายได้ที่ได้จากปลากะตักตามลำดับ

จากข้อมูลการศึกษาความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากสัตว์น้ำวัยอ่อนติดปะปนขึ้นมาจากการทำประมงปลากะตักโดยใช้อวนตาถี่ประกอบแสงไฟพบว่า พื้นที่ทำการประมงและเครื่องมือประมงที่ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจสูง ได้แก่อวนครอบประกอบแสงไฟและอวนล้อมประกอบแสงไฟที่ทำการประมงในเขตน่านน้ำจังหวัดสงขลา ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาที่บ่งชี้ว่า

1. เครื่องมือทำประมงปลากะตัก ได้แก่อวนล้อมกลางวัน อวนช้อนประกอบแสงไฟ อวนล้อมประกอบแสงไฟ และอวนครอบประกอบแสงไฟ มีสัตว์น้ำวัยอ่อนปนอยู่ร้อยละ 2–30 แตกต่างกันไปตามปัจจัยต่างๆ เช่น ชนิดเครื่องมือ ขนาดเรือ แหล่งประมง เดือนที่ทำการประมง เป็นต้น เมื่อนำมาคิดอัตราส่วนค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจเทียบกับมูลค่าปลากะตักที่ทำประมงได้ในแต่ละเครื่องมือพบว่า อวนล้อมกลางวัน มีค่าความสูญเสียน้อยที่สุดเพียง ร้อยละ 2–4 อวนช้อนประกอบแสงไฟ ร้อยละ 2–7 ส่วนอวนครอบประกอบแสงไฟหากไม่นับกรณีจังหวัดสงขลา มีค่าความสูญเสียร้อยละ 3–9 แต่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามระยะเวลาที่มีการทำประมงในแหล่งนั้น สำหรับอวนครอบประกอบแสงไฟที่จังหวัดสงขลา มีค่าความสูญเสียสูงถึง 1.2–3.4 เท่าของมูลค่าที่ได้จากปลากะตัก และอวนล้อมประกอบแสงไฟมีค่าความสูญเสียสูงถึงร้อยละ 23–35

2. เมื่อแยกค่าความสูญเสียออกเป็นรายเดือนเปรียบเทียบกับระหว่างอวนครอบที่สงขลา และอวนครอบที่ประจวบคีรีขันธ์พบว่า กรณีสงขลาการทำประมงช่วงต้นฤดู (พฤษภาคม) และ

ปลายฤดู(ตุลาคม) มีค่าความสูญเสียร้อยละ 44 และ 42 ตามลำดับ ขณะที่เดือนกันยายนมีค่าความสูญเสียมากที่สุดคือ 4.7 เท่าของมูลค่าปลากะตัก ส่วนที่ประจวบคีรีขันธ์มีการทำประมงในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงตุลาคม ในช่วงสามเดือนแรกโดยเฉพาะเดือนเมษายนมีค่าความสูญเสียสูงถึง 2 เท่าของมูลค่าปลากะตักที่ทำประมงได้ ในช่วงหกเดือนหลังมีค่าความสูญเสียร้อยละ 2-19

3. ค่าความสูญเสียตามระยะห่างฝั่งและระดับความลึกของน้ำที่ทำประมง พบว่าการทำประมงใกล้ฝั่งมีค่าความสูญเสียสูงเช่น อวนครอบที่ส่งขลาระยะห่างฝั่งน้อยกว่า 5 ไมล์มีค่าความสูญเสียสูงถึง 8 เท่าของมูลค่าปลากะตัก อวนล้อมปั่นไฟที่ประจวบฯระยะห่างฝั่ง 5-10 ไมล์มีค่าความสูญเสียร้อยละ 35 ค่าความสูญเสียเหล่านี้จะลดลงในช่วง 5-15 ไมล์ แล้วกลับเพิ่มขึ้นในช่วง 15-20 ไมล์ และลดลงในช่วงไกลกว่า 20 ไมล์ ซึ่งข้อมูลส่วนนี้ชี้ให้เห็นว่าไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาการแบ่งเขตการทำประมงปลากะตักตามระยะห่างฝั่ง

2. ปัญหาและผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้านจากการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบอวนตาถี้

2.1 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่มีรายได้จากการทำประมงเพียงอย่างเดียว มีส่วนน้อยที่ประกอบอาชีพอย่างอื่น ซึ่งหมายความว่าแหล่งรายได้หลักของชาวประมงพื้นบ้านคือทรัพยากรชายฝั่ง ก่อนหน้าที่เรือปั่นไฟปลากะตักจะเริ่มขยายตัวทำประมงไปยังพื้นที่ต่างๆในภาคใต้ การทำประมงของชาวบ้านมีความหลากหลายในการใช้เครื่องมือประมง กว่าครึ่งหนึ่งของครัวเรือนประมงขนาดเล็ก (ร้อยละ 55.9) ทำการประมงอวนติดตา ซึ่งกว่าครึ่งเป็นอวนลอยกึ่ง อวนลอยปลาทุ อวนหมึก อวนลอยปลากระบอก¹⁷⁰ ซึ่งสามารถจับสัตว์น้ำได้จำนวนเพียงพอเลี้ยงครอบครัว ต่อมาหลังจากมีประกาศกระทรวงเกษตรฯปี 2539 การประกอบอาชีพของชาวบ้านลดลง การใช้เครื่องมือที่สามารถทำการประมงได้น้อยชนิดลง ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของจำนวนสัตว์น้ำที่ลดลงหลายชนิดหากเปรียบเทียบกับก่อนหน้านี้ เครื่องมือประมงบางประเภทในบางหมู่บ้านมีการหยุดทำประมงชนิดนั้นไปถาวรเช่น อวนลอยปลาทุ อวนลอยปลาหลังเขียว อวนปูม้า และไซหมึก ตั้งแต่มีการเข้ามาทำประมงของเรือปั่นไฟในเขตน่านน้ำต่างๆ

¹⁷⁰ เรืองโร โตกฤษณะ. รายงานการศึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ. หน้า 20.

เมื่อนำผลกระทบที่เกิดจากการลดลงของสัตว์น้ำที่มีการประเมินเป็นตัวเลขวามูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจในส่วนที่แล้ว มาพิจารณาเปรียบเทียบกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้าน จะทำให้เห็นผลกระทบด้านเศรษฐกิจภายใต้ประเด็นหลักๆคือ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนและรายได้ของชาวประมงขนาดเล็กหรือชาวประมงพื้นบ้าน กับ ตัวเลขมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น
2. ความสัมพันธ์ระหว่างที่มาหรือแหล่งรายได้ของกลุ่มประมงพื้นบ้านกับสัตว์น้ำเศรษฐกิจต่างๆเหล่านี้
3. การลดลงของสัตว์น้ำที่ถูกจับปะปนไปกับการทำประมงปลากะตัก มีความสัมพันธ์อย่างไรกับปริมาณการจับปลาของชาวประมงพื้นบ้าน

ปริมาณสัตว์น้ำที่ลดจำนวนลงส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวประมงพื้นบ้าน เนื่องจากถ้ามีการคำนวณมูลค่าปลาเปิดที่ปะปนขึ้นมากับการทำประมงปลากะตักก็จะพบว่ามีมูลค่าความสูญเสียสูง เช่นกรณีเรืออวนครอบปั่นไฟ พบว่าในทุกๆ 100 กิโลกรัมของสัตว์น้ำที่จับได้ จะมีลูกปลาเศรษฐกิจเฉลี่ย 16 กิโลกรัม ปลาเศรษฐกิจเหล่านี้มีขนาดเล็กเกินไปที่จะนำมาบริโภคจึงนำไปขายเป็นปลาเปิดในราคาเพียงกิโลกรัมละ 3 บาทเท่านั้น หากปล่อยให้ลูกปลาเหล่านี้ในจำนวน 1 กิโลกรัมโตขึ้น (มีจำนวนประมาณ 100-1,000 ตัว) จะได้น้ำหนักเพิ่มขึ้นประมาณ 20 กิโลกรัม และขายได้เฉลี่ยกิโลกรัมละ 40 บาท จะได้มูลค่าสูงถึง 800 บาท ซึ่งสูงกว่าลูกปลาที่ขายในราคาปลาเปิดถึง 267 เท่า¹⁷¹

“ชาวประมงพื้นบ้านที่อำเภอสังขละบุรี จังหวัดสงขลา ยืนยันว่าตั้งแต่เรือปั่นไฟปลากะตักเข้ามาในปี 2539 ชาวประมงที่เคยมีรายได้วันละ 700-800 บาท มีรายได้เหลือเพียงวันละ 200-300 บาทเท่านั้น เพราะกุ้งปลาหายไปหมด ไม่ว่าจะเป็นปลาทู ปลาอินทรี ปลาหลังเขียว ปลาสิ่กุน ปลา กูเลา ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดสอดคล้องกับชนิดของลูกปลาที่จับติดขึ้นมาโดยเรือปั่นไฟ

¹⁷¹ ประภัศสร เดชาภิณณ์, "ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้านและกลุ่มประมงปลากะตักปั่นไฟ ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสงขลา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต(รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 76.

ปลากะตัก นอกจากนั้นการเข้ามาของเรือปั่นไฟยังทำให้การทำประมงปลากะตักพื้นบ้านในเวลา กลางวันหมดไป ชาวประมงที่ใช้ควนลอยปลาหู ควนหมึก และเรือลากก็หมดอาชีพ¹⁷²

“ชาวประมงพื้นบ้านที่จังหวัดสตูลก็ประสบปัญหารายได้ที่ลดลงมาก ขณะที่ค่าใช้จ่ายยังคง มีเท่าเดิมซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2539-2540 กับปี 2541-2542 เฉลี่ยโดยรวมจากการใช้เครื่องมือ เกือบทุกชนิดชาวประมงพื้นบ้านมีรายได้ลดลง จากที่เคยมีรายได้เฉลี่ยคนละ 800-1,000 บาท/วัน เหลือเพียง 300-500 บาท/วัน”¹⁷³

เรือประมงขนาดเล็กเช่น เรือท้ายตัด เรือหัวโทง เรือกอแระ ที่เคยออกทะเลเป็นประจำ ต้อง ปรับตัวลดจำนวนวันออกทะเลน้อยลง เช่น จากเดิมออกเรือทุกวันต้องเปลี่ยนมาออกเรือเพียง 3 วัน ในสัปดาห์ สัตว์น้ำก็จับได้ปริมาณเพียงเล็กน้อยและมีแนวโน้มลดต่ำลง การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ของชาวประมงพื้นบ้านคือ การเพิ่มปริมาณเครื่องมือทำประมงให้มากขึ้นเช่น ควนลอยกุ่ม ควนลอย ปลา จะต้องเพิ่มจำนวน 2-3 เท่า “ชาวบ้านที่เคยใช้ควนกุ่ม 30 ผืน ต้องเพิ่มเป็น 80 ผืน ควนปูที่เคย ใช้ 20 ผืน ต้องเพิ่มเป็น 50 ผืน นอกจากนี้ยังใช้เวลาทำการประมงเพิ่มมากขึ้นเกือบสองเท่า จาก เดิมทำประมงวันละ 6-7 ชั่วโมง ต้องเพิ่มเป็น 10-12 ชั่วโมง”¹⁷⁴ (ตาราง 16)

¹⁷²“สงครามปลากะตัก หายนะทะเลไทย,” กรุงเทพธุรกิจ (17 มิ.ย. 2542): 2.

¹⁷³สุนันทา นิลเพชร.“ควนลาก”ภาพสะท้อนวิกฤติทะเลไทย:แก้ปัญหาองค์กรรมชน. หน้า

¹⁷⁴“สงครามปลากะตัก หายนะทะเลไทย,” กรุงเทพธุรกิจ: 2.

ตาราง 16 ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้โดยเฉลี่ย จำนวนอวนที่ใช้ ระยะห่างจากฝั่ง และระยะเวลาที่ใช้ของชาวประมงพื้นบ้านเปรียบเทียบปี 2541 กับปี 2537 – 2538 จำแนกตามประเภทของอวน

ประเภทอวน	พ.ศ.	สัตว์น้ำที่จับได้ กก. / วัน	จำนวนอวนที่ใช้ (ผืน)	ระยะห่างจาก ฝั่ง (ก.ม.)	เวลาที่ใช้ (ชม.)
อวนสามชั้น (กุ้ง)	2537 – 2538	20 – 30	30	3	6 – 7
	2541	5 - 10	80	6	6 – 7
อวนเอ็น (ปลาทุ)	2537 – 2538	30	40	3 – 4	6 – 7
	2541	20 – 25	80	18	12
อวนสามชั้น (ปลาหมึก)	2537 – 2538	30 – 40	40	3 – 4	6 – 7
	2541	0.5 – 1	80	18	12
อวนปู	2537 – 2538	30 – 40	20	6 – 7	6 – 7
	2541	15	40 – 50	36	12

ที่มา : ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลจังหวัดสงขลา 2542, ชาวประมงพื้นบ้านกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งจังหวัดสงขลา (สงขลา: หาดใหญ่พริน), หน้า 27.

การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าดังกล่าวโดยการเพิ่มเครื่องมือและการทำงานให้มากขึ้น กลับไม่ได้ทำให้สถานการณ์ดีขึ้น ชาวประมงยังคงจับปลาได้น้อยลง และยังคงเผชิญปัญหาที่เพิ่มขึ้น คือ การสูญเสียรายได้ การเป็นหนี้สินและก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา ปัญหาดังกล่าวถูกนำเสนอปรากฏอยู่ในการศึกษาเรื่องสภาวะปัญหาของชาวประมงพื้นบ้านโดย ปิยะ กิจถาวร รายงานเบื้องต้นการออกสำรวจในพื้นที่จังหวัดสงขลาโดย รศ.อาภา ศิริวงศ์ ณ.อยุธยา และอุมาภรณ์ ต้นประเสริฐ นอกจากนี้ยังมีรายงานสรุปสภาวะสังคมและเศรษฐกิจชาวประมงในจังหวัดสงขลา โดย อัมพร เลาวพงษ์

ข้อมูลการศึกษาเรื่องสภาวะปัญหาของชาวประมงพื้นบ้านโดย ปิยะ กิจถาวร ชี้ให้เห็นว่าการทำประมงปลากะตักโดยเรือปั่นไฟประกอบอวนตาถี่เป็นสาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งเสื่อมโทรมลงอย่างหนัก ผลกระทบที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงรายได้ของชาวประมงพื้นบ้าน รายงานการศึกษาแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงรายได้ในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2536-2542 เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก่อนและหลังจากมีประกาศกระทรวงเกษตรฯ ปี 2539 ในพื้นที่จังหวัดสงขลาและปัตตานี ผลการศึกษาปรากฏว่า

1. ในพื้นที่จังหวัดสงขลาพบว่า เมื่อเปรียบเทียบรายได้จากการทำประมงในปี 2538 ก่อนมี การทำประมงปลากะตักปั่นไฟในพื้นที่ กับปี 2542 ชาวประมงในพื้นที่ 5 หมู่บ้าน 4 อำเภอของ จังหวัดสงขลา มีรายได้จากการทำประมงหักค่าใช้จ่ายแล้ว ลดลงถึง 6 เท่าตัว หรือเฉลี่ยเพียงวันละ 50-200 บาท / ครอบครัว จากเดิมในปี 2538 เคยมีรายได้เฉลี่ยวันละ 50-1,300 บาท / ครอบครัว

2. ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ชาวประมงพื้นบ้านในอำเภอสายบุรี อำเภอปะนาเระ อำเภอ หนองจิก และอำเภอยะหริ่ง ต้องประสบปัญหาปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำมีน้อยลง ต้นทุนการผลิต สูงขึ้นและถูกกดราคา ชาวประมงเกือบจะไม่มีรายได้จากการทำประมงหลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว เช่น ที่ บ้านบางมะรวด อำเภอปะนาเระ แต่เดิมนั้นชาวประมงมีรายได้เฉลี่ยวันละ 700-1,900 บาท แต่เมื่อ มีเรือปั่นไฟเข้าไปทำการประมงตั้งแต่ปี 2541-2542 รายได้จากการทำประมงเหลือเป็น 0 หรือติด ลบวันละ 50-130 บาท ที่บ้านตันหยงเปาว์ อำเภอหนองจิก ตั้งแต่มีเรือประมงปั่นไฟปลากะตักเข้า ไปทำการประมงในพื้นที่ในปี 2542 รายได้จากการทำประมงของชาวประมงพื้นบ้านลดลงทันที จากที่เคยมีรายได้เฉลี่ยวันละ 600-1,200 บาท เหลือเพียงวันละ 0-100 บาท

ตาราง 17 แสดงรายได้ ต้นทุนและรายรับของชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา ปี 2536 – 2542
(รวม 5 หมู่บ้านใน 4 อำเภอ)

ปี	บ้านระวะ อ. ระโนด (เฉลี่ยต่อลำ/บาท/วัน)			บ้านพังช้างตาย อ. สทิงพระ ● (เฉลี่ยต่อลำ/บาท/วัน)			บ้านม่วงงาม อ. สิงหนคร ● (เฉลี่ยต่อลำ/บาท/วัน)		
	รายได้	ต้นทุน	รายรับ	รายได้	ต้นทุน	รายรับ	รายได้	ต้นทุน	รายรับ
2536	700-1000	200	500-800	600-800	300	300-150	1200	460	740
2537	700-1000	200	500-800	600-800	300	300-500	1200	460	740
2538	700-800	200	500-600	450-600	300	150-300	1350	460	890
2539	500-600	200	300-400	200-300	300	0-100	400-500	460	40-60
2540	400-500	200	200-300	200-300	150	50-150	500-600	120	380-480
2541	400-500	200	200-300	200-300	150	50-150	300-400	150	150-250
2542	300-400	200	100-200	200-300	150	50-150	300	150	150

ปี	บ้านเล อ. สิงหนคร (เฉลี่ยต่อลำ/บาท/วัน)			บ้านตลิ่งชัน อ. จะนะ (เฉลี่ยต่อลำ/บาท/วัน)		
	รายได้	ต้นทุน	รายรับ	รายได้	ต้นทุน	รายรับ
2536	2000-3000	200	1800-2800	800-1000	250	550-750
2537	2000	200	1800	800-1000	250	550-750
2538	1000-1500	200	800-1300	800-1000	250	550-750
2539	700-1000	200	500-800	800-1000	250	550-750
2540	200-400	200	0-200	400-500	250	150-250
2541	150	200	- 50	300-400	250	50-150
2542	50	300	- 250	300-400	250	50-150

● ที่บ้านพังช้างตายและบ้านม่วงงาม ในช่วงปี 2536-2538 จะจ้างลูกเรือประมาณวันละ 150 บาทหรือประมาณร้อยละ 30 ของรายได้ แต่ในปี 2539-2542 เพื่อลดต้นทุน ต้องเลิกจ้างลูกเรือและพาภรรยาหรือลูกๆ ออกทะเลแทน เพื่อให้มีรายได้มายังชีพและเลี้ยงดูครอบครัว ซึ่งส่งผลกระทบต่อครอบครัวและการศึกษาของเด็ก

ที่มา: ปิยะ กิจถาวร, "รายงานการศึกษาปัญหาและผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้านจากการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบอวนตาถี่" ใน รายงานผลการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ , หน้า 176.

ตาราง 18 แสดงรายได้ ต้นทุนและรายรับของชาวประมงพื้นบ้านอำเภอปะนาเระ ปี 2536-2542

ปี	บ้านบางมะรวด หมู่ที่ 1 ตำบลบ้านกลาง (เฉลี่ยต่อลำ/บาท/วัน)			หมายเหตุ
	รายได้	ต้นทุน	รายรับ	
2536	500-600	80	420-520	
2537	500-600	80	420-520	
2538	500-600	80	420-520	
2539	200-300	80	120-220	มีปัญหาอวนรุนบุกกรุกเข้ามาทำการประมงในเขต อนุรักษ์ 3,000 เมตรมาก ทำให้จับปลาได้น้อยลงมี การทำปะการังเทียม
2540	800-1000	100	700-900	มีการทำปะการังเทียม ปัญหาเรืออวนรุนฯลดน้อย ลง ทรัพยากรสัตว์น้ำเริ่มฟื้นตัวรายได้ของชาว ประมงพื้นบ้านดีขึ้น
2541	1000-2000	100	900-1900	ทรัพยากรสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์มากขึ้น ในขณะที่ เดียวกันเรือปั่นไฟปลากะตัก ได้เริ่มเข้ามาทำการ ประมงในพื้นที่อำเภอปะนาเระ ตั้งแต่เดือน มีนาคม-เดือนตุลาคม โดยใน ระยะแรกเข้ามา ประมาณ 10-15 ลำ/คืน และเพิ่มจำนวนเป็น 50- 70 ลำ/คืน
2542	0-50	130	- 50 ถึง - 130	เรือปั่นไฟปลากะตักเข้ามาทำการประมง ตั้งแต่ เดือนมีนาคม 2542 และเมื่อมีการต่อต้านที่ จังหวัดสงขลา จำนวนเรือปั่นไฟในพื้นที่ อ.ปะนา เระ ได้เพิ่มจำนวนเป็น 100-150 ลำ/คืน ชาว ประมงพื้นบ้านจับปลาแทบไม่ได้เลย

ที่มา: ปิยะ กิจถาวร, "รายงานการศึกษาปัญหาและผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นกับ
ชาวประมงพื้นบ้านจากการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบอวนตาถี่" ใน รายงาน
ผลการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้
แสงไฟประกอบ, หน้า 178.

ตาราง 19 แสดงรายได้ ต้นทุนและรายรับของชาวประมงพื้นบ้านอำเภอหนองจิก ปี 2536-2542

ปี	บ้านตันหยงเปาว์ หมู่ที่ 4 ตำบลท่ากำชำ (เฉลี่ยต่อลำ/บาท/วัน)			หมายเหตุ
	รายได้	ต้นทุน	รายรับ	
2536	200-400	30-50	170-350	มีเรืออวนบุกrukเข้าทำประมงในเขต 3,000 เมตร เป็นจำนวนมาก ประมาณ 50-70 ลำ/คืน ชาวบ้านต้องอพยพไปขายแรงงานที่ประเทศมาเลเซีย ประมาณร้อยละ 30 ของคนวัยทำงานในหมู่บ้าน
2537	300-500	40-60	260-440	ยังมีเรืออวนบุกrukเข้าทำประมงในเขต 3,000 เมตรกันมาก ชาวบ้านเริ่มออกทำการตรวจจับร่วมกับเจ้าหน้าที่
2538	500-700	40-60	460-640	ยังมีเรืออวนบุกrukเข้าทำประมงในเขต 3,000 เมตร แต่เริ่มน้อยลง ชาวบ้านออกทำการตรวจจับร่วมกับเจ้าหน้าที่
2539	500-1000	50-70	450-930	เรืออวนบุกrukที่บุกrukเข้าทำประมงในเขต 3,000 เมตร เริ่มน้อยลง ทรัพยากรสมบูรณ์มากขึ้น การตรวจจับเป็นไปอย่างจริงจัง
2540	400-800	50-70	350-730	ชาวประมงพื้นบ้านหากินได้ง่ายขึ้น แต่มีเรืออวนบุกrukขนาดใหญ่บุกrukเข้าทำประมงในเขต 3,000 เมตรมากขึ้น
2541	600-1200	50-70	550-1130	การบุกrukเข้าทำประมงในเขต 3,000 เมตรของเรืออวนบุกrukขนาดใหญ่และขนาดเล็กน้อยลง
2542	0-200	50-100	- 50 ถึง 100	<ul style="list-style-type: none"> - มีเรือปั่นไฟปลากะตักเข้ามาทำการประมงตั้งแต่เดือนมีนาคม 2542 ประมาณ 30-40 ลำ/คืน และในเดือนมิถุนายนได้เพิ่มจำนวนเป็น 50-60 ลำ/คืน - มีการลักลอบเข้าทำการประมงในเขต 3,000 เมตรของเรืออวนบุกrukมากขึ้น - ประมาณร้อยละ 30 ของคนวัยทำงานในหมู่บ้านชาวบ้านอพยพไปขายแรงงานที่มาเลเซีย

ที่มา: ปิยะ กิจถาวร, "รายงานการศึกษาปัญหาและผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้านจากการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบอวนตาถี่" ใน รายงานผลการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ , หน้า 179-180.

ตาราง 20 เปรียบเทียบผลกระทบของเรือปั่นไฟปลากะตักต่อชาวประมงอวนล้อมปลา
กะตัก(กลางวัน)ในอ่าวพังงา ช่วงก่อนปี 2541 และปี 2541-2542

รายการ	ก่อนเรือปั่นไฟเข้ามา (ก่อนปี 2541)	หลังเรือปั่นไฟเข้ามา (ปี 2541-2542)
ปลาที่จับได้/ปี/ตัน	12,331	3,113
รายได้/ปี(ล้านบาท)	49.3	12.6
ปลาที่จับได้สูงสุด/วัน/ลำ (กิโลกรัม)	3,000	1,001
ปลาที่จับได้ต่ำสุด/วัน/ลำ (กิโลกรัม)	1,000	0
ปลาที่จับได้เฉลี่ย/วัน/ลำ (กิโลกรัม)	1,101	278

ที่มา: สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 46,21(15-21 ส.ค. 2542), หน้า 50.

นอกจากนี้รายงานการศึกษาเบื้องต้นเรื่อง ผลกระทบของเรือประมงปลากะตักปั่นไฟต่อชาวประมงอวนล้อมปลากะตักกลางวันในอ่าวพังงา ยังบ่งชี้ว่าก่อนที่เรือปั่นไฟจะเข้ามาในปี 2541 ชาวประมงอวนล้อมปลากะตักกลางวัน 70 ลำ ซึ่งทำการประมงปีละ 160 วัน จับปลาได้เฉลี่ยวันละ 1,101 กิโลกรัมหรือปีละ 12,331.1ตัน มีรายได้จากการขายปลากะตักสดปีละ 49.3 ล้านบาท (กิโลกรัมละ 4 บาท) ส่วนปลากะตักแห้งสามารถขายได้ปีละ 138.1 ล้านบาท(กิโลกรัมละ 40 บาท) แต่หลังจากที่เรือปั่นไฟเข้ามาทำการประมง เรืออวนล้อมกลางวันจับปลาได้เพียงวันละ 278 กิโลกรัม เฉลี่ยปีละ 3,113.6 ตันเท่านั้น ปริมาณปลาที่จับได้ลดลง 9,217.5 ตัน คิดเป็นมูลค่าปลาสด 36.8 ล้านบาท ถ้าคิดเป็นมูลค่าปลาแห้งที่ลดลง 103.2 ล้านบาท ก่อนที่เรือปั่นไฟจะเข้ามาทำการประมง เรืออวนล้อมปลากะตักกลางวันมีรายได้เฉลี่ยปีละ 706,650 บาทหรือวันละ 4,404 บาท หลังจากเรือปั่นไฟเข้ามา (ปี 2541 ถึงปัจจุบัน) เรืออวนล้อมปลากะตักกลางวันมีรายได้ประมาณวันละ 1,112 บาทเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายของเรืออวนล้อมในแต่ละวันเช่น ค่าน้ำมัน ค่าอาหาร ฯลฯ เฉลี่ยวันละ 2,148 บาท ดังนั้นเรืออวนล้อมกลางวันจึงต้องทำงานขาดทุนสูงถึงวันละ 1,036 บาท¹⁷⁵

¹⁷⁵“กรณีคัดค้านเรือปั่นไฟปลากะตักของชาวประมงพื้นบ้าน.” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (15-21 สิงหาคม 2542): 49-51.

รายงานเบื้องต้นการออกสำรวจในพื้นที่จังหวัดสงขลา โดย รศ.อาภา ศิริวงศ์ ณ.อยุธยา และอุมาภรณ์ ตันประเสริฐ ซึ่งทำการสำรวจสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน / หมู่บ้าน ประมงพื้นบ้านและหมู่บ้านที่มีการทำประมงปลากะตัก พบว่าในหมู่บ้านประมงพื้นบ้านเช่น บ้าน พังช้างตาย บ้านระวะ และบ้านตลิ่งชัน ชาวประมงพื้นบ้านมีรายได้ลดลงในช่วงที่มีการพัฒนาการทำประมงปลากะตัก การทำประมงต้องลงทุนมากขึ้นแต่จับสัตว์น้ำได้น้อยลง "ก่อนหน้าที่จะมีการจับปลาด้วยเรือปั่นไฟ ชาวประมงอาจจะมียาได้จาก การออกเรือครั้งละตั้งแต่ 2,000-3,000 บาท เมื่อหักค่าใช้จ่ายเช่น น้ำมัน น้ำแข็ง อาหารและค่าจ้างลูกเรือ 2 คนออกแล้วยังเหลือรายได้ ประมาณ 1,000-1,500 บาท / วัน แต่รายได้ปัจจุบันลดลงมาก ครั้งล่าสุดออกเรือได้ปลามาขายได้ เพียง 800 บาท ต้องหักค่าน้ำมัน 57 บาท ค่าน้ำแข็ง 50 บาท ค่าอาหาร 150 บาท ค่าลูกเรือ 2 คนๆ ละ 125 บาท ฉะนั้นจึงเหลือเงินเพียง 293 บาท เป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว บางครั้งพอ บางครั้งไม่พอ ส่วนเงินออมไม่มีมากกว่า 2 ปีแล้ว"¹⁷⁶ นอกจากนี้ผู้รับซื้อสัตว์น้ำเริ่มงดการให้สินเชื่อแก่ประมงพื้นบ้านเนื่องจากมีความเสี่ยงสูงในการให้สินเชื่อและไม่แน่ใจว่าจะจับสัตว์น้ำได้ตามที่ผู้ค้าสัตว์น้ำ ต้องการ

รายงานสรุปภาวะสังคมและเศรษฐกิจชาวประมงในจังหวัดสงขลา ปี 2529 2532 และ 2540 โดยอำพร เลาวพงษ์ พบว่าในปี 2532 ก่อนที่จะมีการทำประมงปลากะตักในจังหวัดสงขลา ชาวประมงพื้นบ้านทำประมง อวนลอยกุ้ง อวนลอยปลา ลอบหมึก อวนหมึก ฯลฯ มีรายได้สุทธิตั้งแต่ 5,805-106,527 บาท/ครัวเรือน/ปี เฉพาะรายได้จากการจับสัตว์น้ำซึ่งยังไม่หักต้นทุนทำประมง อยู่ระหว่าง 9,126-159,498 บาท/ครัวเรือน/ปี มีเพียงหมู่บ้านเดียวจากการสำรวจห้าหมู่บ้านที่รายได้สุทธิเป็นลบคือที่บ้านท่ายาง อำเภอจะนะ เมื่อเปรียบเทียบกับหมู่บ้านประมงเดียวกันคือบ้านปาก บาง อำเภอเทพา ปี 2529 และ 2540 พบว่ารายได้จากการทำประมงของครัวเรือนประมงพื้นบ้าน ลดลงจาก 74,145 บาท เหลือเพียง 16,754 บาท แม้ว่ารายได้จากการทำประมงจะเพิ่มขึ้น แต่ต้นทุนทำประมงที่เพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะค่าน้ำมัน ทำให้รายได้สุทธิลดลงมากเช่นกัน

¹⁷⁶ อาภา ศิริวงศ์ ณ.อยุธยา และอุมาภรณ์ ตันประเสริฐ, "รายงานเบื้องต้นการออกสำรวจพื้นที่ในจังหวัดสงขลา (17-18 กันยายน 2542), ใน รายงานผลการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ, หน้า 194.

2.2 ผลกระทบด้านสังคม

การทำประมงปลากะตักโดยเรือปั่นไฟไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจแก่ชุมชนประมงพื้นบ้านเท่านั้น หากแต่ยังเป็นสาเหตุของปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอีกหลายปัญหา แต่ละปัญหาล้วนนำมาซึ่งความอ่อนแอและการล่มสลายของชุมชนที่มีลักษณะพึ่งตนเองอย่างชุมชนประมงพื้นบ้าน จากรายงานสรุปผลการศึกษาเรื่อง เรือปั่นไฟปลากะตักกับผลกระทบต่อทะเลและชุมชนประมงพื้นบ้าน โดยเลิศชาย ศิริชัย และคณะ พบว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นและกลายเป็นปัญหาของสังคมหรือชุมชนที่สำคัญคือ ระบบความสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไป และความล้มเหลวของระบบบรรทัดฐานในการควบคุมคนในสังคม ลักษณะดังกล่าวเริ่มปรากฏตั้งแต่การเข้ามาทำประมงของเรือปั่นไฟ สิ่งที่ยังชี้ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นมีดังนี้¹⁷⁷

2.2.1 ความขัดแย้งระหว่างครอบครัวและเครือญาติ

ความสัมพันธ์ภายในชุมชนหลังจากการเข้ามาของเรือปั่นไฟก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง ผู้นำศาสนากับชาวบ้าน ฯลฯ ฝ่ายหนึ่งสนับสนุนการทำประมงปั่นไฟปลากะตัก อีกฝ่ายหนึ่งยังคงยึดถือแนวทางการทำประมงพื้นบ้าน ความแตกแยกดังกล่าวค่อยๆทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยแต่ละฝ่ายจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับกันต่างคนต่างอยู่ แม้กระทั่งการทำละหมาดก็ยังแยกกัน นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดเฉพาะในแต่ละชุมชนเท่านั้น แต่ยังขยายขอบเขตความขัดแย้งระหว่างชุมชน ชุมชนที่ทำประมงหรือต้องพึ่งพาเรือปั่นไฟปลากะตักจะมองกลุ่มประมงพื้นบ้านจากชุมชนหรือหมู่บ้านนั้นเป็นศัตรู และจะต่อต้านกลุ่มประมงพื้นบ้านโดยการห้ามเข้ามาหาปลาในเขตน่านน้ำหน้าบ้านหรือในคลองของหมู่บ้านฝ่ายตน

2.2.2 ความอ่อนแอของสถาบันศาสนา

ชุมชนประมงพื้นบ้านที่เป็นมุสลิม ศาสนาจะเข้ามามีบทบาทในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของคนในสังคม เพราะศาสนาอิสลามจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตประจำวัน และเป็นหลักที่สอดคล้องกับสังคม ที่ไม่ได้พัฒนาตามหลักความทันสมัย ประกอบกับผู้นำในศาสนาอิสลามคือคนในสังคมปกติ ไม่ใช่ศาสนาที่มีนักบวชแยกไปอยู่ในที่ต่างหาก ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในชุมชน บทบาทของศาสนาที่มีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของคนก็กระทบกระเทือนไปด้วย ความขัดแย้งในชุมชนที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าบทบาทของศาสนาไม่สามารถที่จะประสาน

¹⁷⁷เลิศชาย ศิริชัย, รัฐวุฒิ เสนาคำ และมานะ ช่วยชู. รายงานสรุปผลปัญหาเรือปั่นไฟปลากะตักกับผลกระทบต่อทะเลและชุมชนประมงพื้นบ้าน. หน้า 41-49.

ความแตกแยกที่เกิดขึ้นได้ โต๊ะอิหม่ามและผู้นำศาสนาในระดับรองๆลงมาเดิมคือผู้ที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือ แต่ปัญหาความแตกแยกในชุมชนปรากฏว่า ผู้นำศาสนาไม่มีความเป็นกลาง มีความโน้มเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง บทบาทของผู้นำศาสนาดังกล่าวทำให้ถูกวิจารณ์จากคนในชุมชนว่ามีเรื่องผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้อง การวิพากษ์วิจารณ์เช่นนี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกระทบกระเทือนถึงบทบาทของศาสนาที่มีต่อวิถีชีวิตและชุมชน

2.2.3 ความอ่อนแอของสถาบันปกครองในชุมชน

ผู้นำที่มีบทบาทในชุมชนและมีลักษณะเป็นทางการได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้นำศาสนา บุคคลเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการดูแลความเรียบร้อยในชุมชน ผู้นำชุมชนเหล่านี้มักมาจากผู้ที่มีลักษณะเหนือกว่าคนอื่นในชุมชนเช่น มีฐานะทางเศรษฐกิจเหนือกว่า เป็นผู้ที่มีบทบาทในการอุปถัมภ์สมาชิกในชุมชนเช่น เป็นเจ้าแก้มให้ยืมเงินลงทุน เจ้าแก้มรับซื้อปลา หรือเป็นผู้ที่มีการศึกษาดีกว่าคนอื่นในหมู่บ้าน ชาวบ้านจะยอมรับสถานะของคนเหล่านี้ควบคู่ไปกับบทบาทของการเป็นผู้นำด้วย ปัญหาการทำประมงปั่นไฟปลากะตักที่เกิดขึ้น ในบางหมู่บ้านจะพบว่าผู้นำชุมชนเหล่านั้นนอกจากจะไม่สามารถช่วยเหลือชาวบ้านได้แล้ว ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางหรือนายหน้าเจรจาในการพิงพาทันระหว่างประมงปั่นไฟกับชาวบ้าน มีน้อยมากที่ผู้นำชุมชนที่เห็นแก่ประโยชน์ของประมงพื้นบ้าน ลักษณะดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าสถาบันการปกครองในชุมชนไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ทำให้ชาวบ้านไม่ไว้วางใจผู้นำชุมชนเป็นหัวเรือในการแก้ปัญหาอีกต่อไป ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวของชาวประมงพื้นบ้านในการต่อต้านเรือปั่นไฟปลากะตักที่พบว่าแกนนำของชาวประมงพื้นบ้านในหมู่บ้านต่างๆเป็นเพียงชาวบ้านธรรมดา

ปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมที่กล่าวมาทั้งสามกรณี แสดงให้เห็นว่าระบบความสัมพันธ์ของคนภายในชุมชนกำลังเกิดความแตกแยกและเปลี่ยนแปลง โครงสร้างสังคมเดิมไม่สามารถทำหน้าที่ได้เหมือนอดีต ระบบบรรทัดฐานทางสังคมเช่น หลักศาสนา หรือผู้นำชุมชน ไม่อาจจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนเช่น การฝ่าฝืนหลักศาสนา ปัญหา ยาเสพติด ชุมชนไม่สามารถดูแลป้องกันและแก้ไขได้ กลไกของสังคมที่เคยทำหน้าที่ควบคุมสมาชิกในสังคมเริ่มลดบทบาทลงอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับการล่มสลายของชุมชนประมงพื้นบ้าน โดยชาวประมงพื้นบ้านมองปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นว่า เรือประมงปลากะตักปั่นไฟคือสาเหตุสำคัญ

สรุป

ข้อนำสังเกตในส่วนนี้คือ ผลกระทบในแง่ลบที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่เกิดกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาความสูญเสียทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการสูญเสียสัตว์น้ำวัยอ่อนที่ถูกทำประมงขึ้นมาพร้อมปลากะตัก และปัญหาและผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้านจากการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบอวนตาถี่ ปรากฏว่าไม่มีหน่วยงานและกลไกของรัฐในการผลักดันตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นในวงกว้างกับชาวประมงพื้นบ้านดังกล่าวอย่างเป็นทางการ แม้แต่ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติที่ผ่านมาก็ไม่มีการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยรวมแล้วก็คือต้นทุนทางสังคมที่เกิดจากกระบวนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตัก ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในประเด็นเรื่องแนวคิดในการกำหนดนโยบายก่อนหน้านี้ ขณะที่ข้อเสนอและปัญหาต่างๆ ของผู้ประกอบการประมงพาณิชย์และอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้านประมงรัฐกลับมีท่าทีสนใจในปัญหาที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันกลุ่มผู้ประกอบการเหล่านี้ดูเหมือนจะมีอำนาจต่อรองและความชอบธรรมในการเสนอข้อเรียกร้องของตนต่อรัฐผ่านองค์กรเช่น สมาคมประมงแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทย¹⁷⁸ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อมีการสัมมนาเกี่ยวกับปัญหาการประมง มีหน่วยงานรัฐและตัวแทนรัฐบาลเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ส่วนข้อเสนอของกลุ่ม/ชมรม/องค์กรประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะหากเป็นข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องที่กระทบต่อผลประโยชน์ประมงพาณิชย์และรายได้จากการส่งออกมักจะได้รับความสนใจจากรัฐน้อยกว่า จนกระทั่งต้องเรียกร้องด้วยการชุมนุมประท้วงด้วยความรุนแรงบ่อยครั้ง

ผลการศึกษาในส่วนนี้ช่วยในการพิสูจน์สมมติฐานในประเด็นของผลจากนโยบายที่เกิดขึ้นกับสังคม ดังจะเห็นว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการหรือการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรปลากะตัก ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการผลิตหรือใช้ประโยชน์ เป็นการนำเอาทรัพยากรมาใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลืองโดยมิได้มีการคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอย่างแท้จริง การเข้ามาจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นโดยรัฐก่อให้เกิดประโยชน์กับคนส่วนน้อยได้แก่ กลุ่มประมงพาณิชย์ที่มีเพียงร้อยละ 20 มาตรการและนโยบายต่างๆ ล้วนเป็นประโยชน์และหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในภาค

¹⁷⁸ ชลิตา บัณฯ วงศ์ ห้วโทง : พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน หน้า 56-57.

ธุรกิจ ขณะที่การดำเนินมาตรการที่เอื้อต่อภาคธุรกิจเหล่านั้นกลับเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม ถึงแม้ว่าคนในสังคมจะได้ประโยชน์จากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนกลุ่มประมงปลากะตักเชิงพาณิชย์ เช่น สามารถบริโภคสินค้าแปรรูปจากปลากะตักในราคาถูก เช่น น้ำปลา หรือที่มาของรายได้และการจ้างงานในวงจรอุตสาหกรรมปลากะตัก ฯลฯ แต่แท้ที่จริงผลประโยชน์ดังกล่าวเกิดจากการบริโภคที่มีได้มีการคิดรวมต้นทุนการผลิต อีกทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบอีกกลุ่มหนึ่งคือ ชาวประมงพื้นบ้านที่มีจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 ต้องกลายเป็นผู้รับภาระต้นทุนการผลิตที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมได้แก่ สภาพะทรัพยากรที่เสื่อมโทรมจนไม่สามารถทำการประมงได้ตามปกติ ก่อให้เกิดผลกระทบตามมาอีกเป็นจำนวนมากเช่น รายได้ของประมงพื้นบ้านที่ลดลง ปัญหาสังคมในด้านต่างๆ เป็นต้น