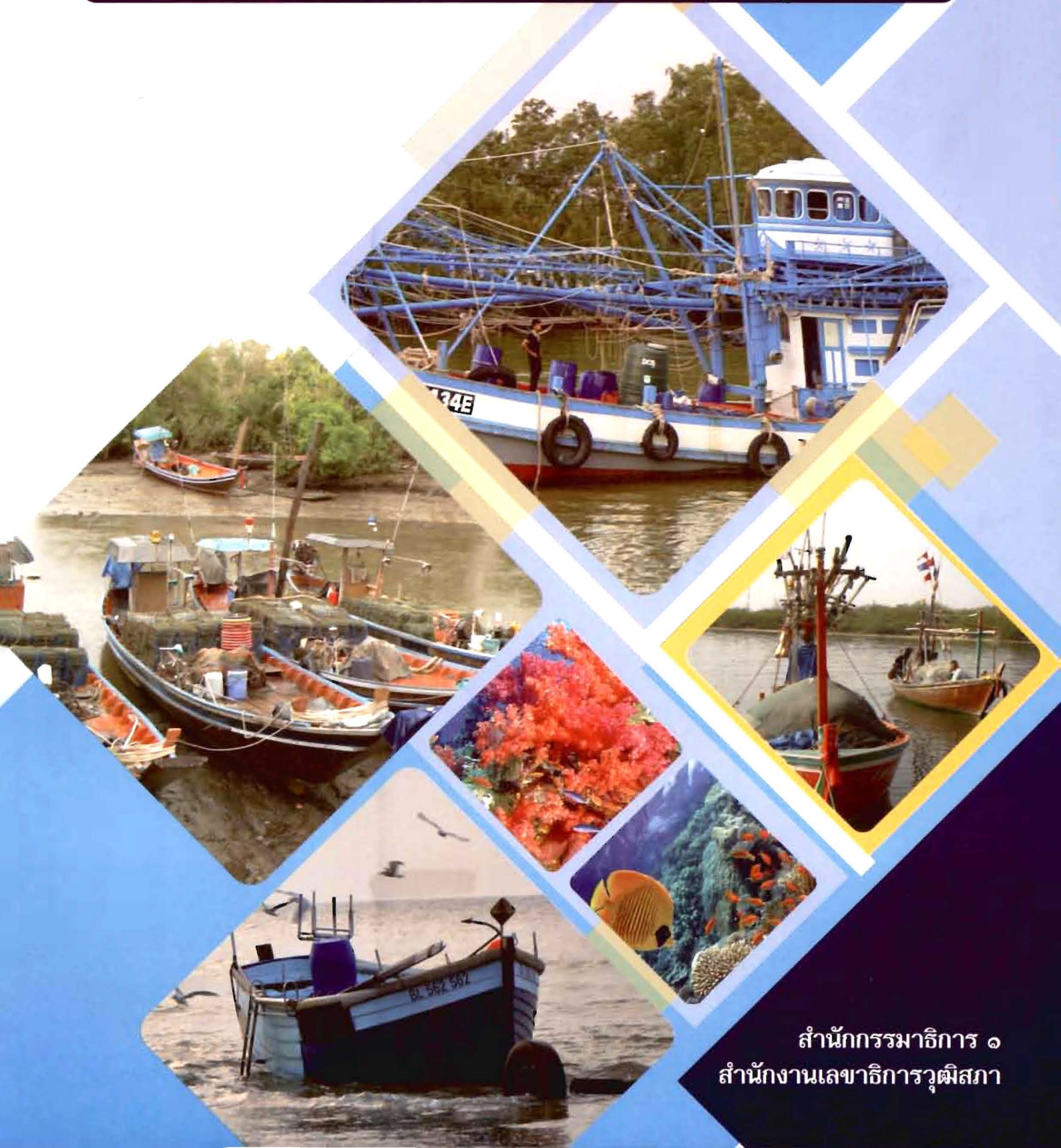




รายงานการพิจารณาศึกษาติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ
ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล

ของ คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา



สำนักกรรมาธิการ ๑
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

รายงานการพิจารณาศึกษาติดตาม เสนอแนะ
และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ
ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล

ของ
คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๑
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๐

ที่ สว.(กมธ.๑) ๐๐๐๙/(ร.๓) วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๓

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ได้พิจารณาและมีมติตั้งคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๓) มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน แก้ไขปัญหาและพัฒนาเกษตรกรรม การใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำและปัจจัยการผลิตทางการเกษตร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทางการเกษตร อุตสาหกรรมเกษตร อาหาร การสหกรณ์ การพัฒนาการผลิต การแปรรูป ธุรกิจการเกษตรและการเกษตรสร้างมูลค่า พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|--|---|
| ๑. พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. พลเอก ดนัย มีชูเวช | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายวิทยา ผิวผ่อง | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายสุธี มากบุญ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายลักษณ์ วจนานวัช | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. นายสมชาย ชาญณรงค์กุล | เลขาธิการคณะกรรมการ |
| ๗. นายรณวริทธิ์ ปริยฉัตรตระกูล | รองเลขาธิการคณะกรรมการ
และโฆษกคณะกรรมการ |
| ๘. นางจินตนา ชัยยวรรณาการ | รองโฆษกคณะกรรมการ |
| ๙. นายระวี รุ่งเรือง | รองโฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๐. ศาสตราจารย์เกียรติคุณไกรสิทธิ์ ตันติศิรินทร์ | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๑. พลเอก ปิฎมพงศ์ ประถมภัฏ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๒. พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๓. นายเฉลียว เกาะแก้ว | กรรมการ |
| ๑๔. นายบุญมี สุระโคตร | กรรมการ |
| ๑๕. นายประมาณ สว่างญาติ | กรรมการ |
| ๑๖. นายไพโรจน์ พวงทอง | กรรมการ |
| ๑๗. นายสำราญ ครรชิต | กรรมการ |
| ๑๘. นายอุดม วรัญญูรัฐ | กรรมการ |

บัดนี้...

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล และได้จัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาดังกล่าวต่อวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ ต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ
(ฉัตรชัย สาริกัลยะ)

ประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง

(นางอุมาพร สายสุวรรณ)

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
สำนักกรรมาธิการ ๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๐
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๑

ธิดา พิมพ์
อุมาพร ทาน

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา



พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ
ประธานคณะกรรมการ



พลเอก ดนัย มีชูเวท
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายวิทยา ผิวผ่อง
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นายสุธี มากบุญ
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม



นายลักษณ์ วจนานวัช
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่



นายสมชาย ชาญนรงค์กุล
เลขานุการคณะกรรมการ



นายรณวริทธิ์ ปริยฉัตรตระกูล
รองเลขานุการคณะกรรมการ
และโฆษกคณะกรรมการ



นางจินตนา ชัยยวรรณาการ
รองโฆษกคณะกรรมการ



นายระวี รุ่งเรือง
รองโฆษกคณะกรรมการ

(๒)



ศาสตราจารย์เกียรติคุณไกรสิทธิ์ ตันติศิรินทร์
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



พลเอก ปฐมพงศ์ ประถมภักดิ์
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เขิตบุญเมือง
ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ



นายเฉลียว เกาะแก้ว
กรรมการธิการ



นายบุญมี สุระโคตร
กรรมการธิการ



นายประมาณ สว่างญาติ
กรรมการธิการ



นายไพโรจน์ พ่วงทอง
กรรมการธิการ



นายสำราญ ครรชิต
กรรมการธิการ



นายอุดม วรรณรัฐ
กรรมการธิการ

รายงานการพิจารณาศึกษาติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ
ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล
ของ
คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ได้พิจารณาและมีมติตั้งคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ซึ่งเป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๓) โดยมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน แก้ไขปัญหาและพัฒนาเกษตรกรรม การใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำและปัจจัยการผลิตทางการเกษตร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทางการเกษตร อุตสาหกรรมเกษตร อาหาร การสหกรณ์ การพัฒนาการผลิต การแปรรูป ธุรกิจการเกษตรและการเกษตรสร้างมูลค่า พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ ดังนี้

๑. ในการดำเนินงานพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น คือ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมประมง

๑.๑ นายวิชาญ อิงศรีสว่าง

รองอธิบดี

๑.๒ นายถาวร ทันใจ

ผู้อำนวยการกองนโยบายและยุทธศาสตร์

พัฒนาการประมง

๑.๓ นางชวนพิศ จันทรวราทิตย์

ผู้เชี่ยวชาญด้านที่ปรึกษาการประมงต่างประเทศ

๑.๔ นางวรรณวิภา สุวรรณรักษ์

ผู้อำนวยการกองตรวจสอบคุณภาพสินค้าประมง

กระทรวงคมนาคม

กรมเจ้าท่า

๑.๑ นายนรินทร์ศักดิ์ สัทธาประสิทธิ์

ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานทะเบียนเรือ

๑.๒ นางสาวจิราภรณ์ เลิศมงคลนาม

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

๑.๓ นายฐากร สิทธิบุศย์ หัวหน้ากลุ่มตรวจทำ
๑.๔ นายนิพิฐ ทิพย์ทัศน์ นักวิชาการปฏิบัติการ

กระทรวงแรงงาน

กรมการจัดหางาน

๑.๑ นายอรเทพ อินทรสกุล ผู้ตรวจราชการกรม
๑.๒ นายอาจศึก ชนะหาญ นักวิชาการแรงงานชำนาญการ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

๑.๑ นางสาวกาญจนา พูลแก้ว ผู้อำนวยการกองคุ้มครองแรงงาน
๑.๒ นายอเนก กุลพ่วง นักวิชาการแรงงานชำนาญการ

**๒. คณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒
ข้อ ๘๗ ดังนี้**

๒.๑ นางอุมาพร สายสุวรรณ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการ
การเกษตรและสหกรณ์
๒.๒ นางสาวลภัสนันท์ พร้อมมูล วิทยาการชำนาญการ
กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

๓. พิจารณาศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงจากการเดินทางไปศึกษาดูงาน จำนวน ๑ ครั้ง คือ

- การเดินทางไปศึกษาดูงานและติดตามการทำประมงอย่างยั่งยืน ณ จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ ๒๘
มกราคม ๒๕๖๓

๔. ผลการศึกษา

จากการพิจารณาศึกษาข้างต้น คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา จึงขอเสนอรายงาน
การพิจารณาศึกษาติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล เพื่อให้วุฒิสภาโปรดพิจารณา หากวุฒิสภาให้ความ
เห็นชอบด้วยกับรายงานการพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โปรดแจ้งไปยัง
คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและการพัฒนาประเทศต่อไป



(นายสมชาย ชาญณรงค์กุล)

เลขานุการคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

(๑)

บทสรุปผู้บริหาร
การติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ
ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล

.....

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในคาบสมุทรอินโดจีน มีลักษณะภูมิประเทศเขตร้อน มีพื้นที่ที่เป็นแผ่นดินทั้งสิ้น ๕๑๓,๑๒๐ ตารางกิโลเมตร มีชายฝั่งทะเลความยาวทั้งสิ้น ๓,๑๔๘.๒๓ กิโลเมตร ทั้งทางฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก และมหาสมุทรอินเดียซึ่งทำให้ประเทศไทยมีพื้นที่น่านน้ำไทย (รวมน่านน้ำภายในและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ) ประมาณ ๒ ใน ๓ ของพื้นแผ่นดิน (คิดเป็น ๓๒๓,๔๘๘ ตารางกิโลเมตร) ทำให้พื้นที่ประเทศไทยมีพื้นที่รวมทั้งสิ้น ๘๓๖,๖๐๘ ตารางกิโลเมตร จากลักษณะภูมิประเทศที่มีแม่น้ำหลายสายต่อเชื่อมตั้งแต่ทางภาคเหนือและไหลลงสู่ทะเล ห้วย หนอง คลอง บึง อ่างเก็บน้ำกระจายอยู่ทั่วไปและน่านน้ำไทยที่กว้างขวาง ทำให้ “การประมง” เป็นกิจกรรมที่ผูกพันกับวิถีชีวิตของคนไทยมาเป็นเวลานาน เป็นแหล่งอาหารโปรตีนที่มีความสำคัญ และสร้างรายได้ให้กว่า ๖ - ๗ แสนครัวเรือนในปัจจุบัน อุตสาหกรรมประมงและสินค้าสัตว์น้ำแปรรูปในปัจจุบันสร้างรายได้ให้ประเทศกว่าแสนล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ ๙ ของ GDP ภาคเกษตรหรือร้อยละ ๐.๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของไทย

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ซึ่งรับผิดชอบติดตามงานการปฏิรูปประเทศ โดยเรื่องการบริหารจัดการประมงทะเล เป็นหนึ่งในภารกิจที่ได้รับมอบหมายที่มีความสำคัญ แต่จากการพิจารณาข้อมูลที่ผ่านมาพบว่า แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในแผนนั้นยังไม่เพียงพอ กระจายและขาดการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ทำให้ยากที่จะวัดผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน รายงานฉบับนี้จึงมีเจตนารมณ์ที่จะประมวล รวบรวม วิเคราะห์ และพัฒนากรอบแนวคิด เพื่อให้การติดตามและผลักดันการทำงานเพื่อพัฒนาไปสู่ “การประมงไทยอย่างยั่งยืน” และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุจุดมุ่งหมายได้อย่างแท้จริงในเร็ววัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. การประมงไทยประกอบด้วย “การทำประมง” และ “การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ” โดยในระยะก่อนปี ๒๕๑๑ การประมงน้ำจืด ซึ่งหมายถึงการจับสัตว์น้ำจากแหล่งน้ำจืดตามธรรมชาติ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ต่อมาได้มีการนำเทคโนโลยีทางการประมงทะเลจากต่างประเทศเข้ามาส่งเสริมทำให้มีการขยายตัวด้านการประมงทะเลอย่างรวดเร็วจนทำให้ผลผลิตการประมงทะเลกลายเป็นสิ่งผลิตภัณฑ์เศรษฐกิจของไทย แต่ในขณะเดียวกัน การขยายการประมงทะเลอย่างรวดเร็วส่งผลให้เกิดสภาวะ “การทำประมงเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ (Overfishing)” ในขณะที่พื้นที่ทำการประมงลดลงจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน จนส่งผลให้ผลผลิตด้านการประมงทะเลลดลง นอกจากนี้การพัฒนาเทคโนโลยีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่มีมากขึ้นจากแรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจ ได้ส่งผลให้การพัฒนาการเพาะเลี้ยง

สัตว์น้ำโดยเฉพาะการเพาะเลี้ยง “กุ้งทะเล” เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งช่วงเวลาต่อมาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของประเทศไทยเริ่มประสบปัญหา “โรคระบาด” แต่อย่างไรก็ตามผลผลิตทางการประมง ทั้งจากการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ยังคงเป็นรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจทั้งด้านการเกษตร และแหล่งอาหารโปรตีนของประชากรไทย

๒. “การพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน” ภายใต้ศักยภาพทั้งการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของประเทศไทยจึงเป็นสิ่งที่จะสร้างหลักประกันที่สำคัญต่อ “ความมั่นคงทางอาหาร” ของประชากรไทยและประชาคมโลกในอนาคต โดยพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการประมง มีเป้าหมาย คือ ต้องการให้มี “...การจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสม...” จึงเห็นได้ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ได้ออกแบบมาไม่เพียงแต่เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ยังต้องการให้ได้มาซึ่งหลักประกันที่จะสร้างความมั่นใจได้ว่าการพัฒนาประมงของประเทศไทยจะเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน และโดยที่การประมงมีความเกี่ยวเนื่องกันในหลายภาคส่วน กรอบการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืนจึงควรที่จะต้องครอบคลุมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ กิจกรรมการประมงและกิจกรรมต่อเนื่อง ตลอดจนความมั่นคงด้านอาหารสำหรับการบริโภค (ทั้งผลผลิตและผลิตภัณฑ์)

๓. คณะกรรมาธิการเห็นว่า “การพัฒนาการทำประมงของไทยเพื่อความยั่งยืน” ควรเป็นการพัฒนาที่ครอบคลุมตั้งแต่การปรับปรุงและฟื้นฟูขีดความสามารถของแหล่งประมงให้มีศักยภาพในการผลิตมากขึ้นทั้งระบบนิเวศ ควบคู่ไปกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้แนวทางในการพัฒนาการทำประมงของประเทศไทย ถึงเวลาแล้วที่จะต้องให้ความสำคัญกับการลดการใช้แรงงาน พลังงาน และความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีมาตรการที่เป็นรูปธรรมและไม่เป็นภาระกับงบประมาณของรัฐมากจนเกินไปในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาวประมงและองค์กรประมงท้องถิ่น ช่วยส่งเสริมทักษะให้กับชาวประมงไทย โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นต่อการบริหารจัดการการทำประมงให้เป็นการทำประมงที่มีความสมดุลกับปริมาณสัตว์น้ำเพื่อให้อำนาจการประมงเป็นการทำประมงอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

๔. จุดเริ่มต้นที่สำคัญของการทำประมงอย่างยั่งยืน คือ กรมประมงจะต้องเร่งพัฒนา “จุดอ้างอิง” และวิธีการคำนวณค่า MSY (Maximum Sustainable Yield) ให้มีความน่าเชื่อถือ แม่นยำ และสะท้อนสถานะของทรัพยากรสัตว์น้ำของประเทศไทยในปัจจุบันได้อย่างแท้จริง จากนั้นกรมประมงและกรมเจ้าท่าจำเป็นต้องเร่งหารือกันเพื่อให้ได้ข้อสรุปโดยเร็วว่า เพื่อไม่ให้ประเทศไทยมีปัญหาการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ (Overfishing) อีกต่อไป ประเทศไทยควรมีเรือประมงแต่ละขนาด พร้อมด้วยเครื่องมือประมงแต่ละประเภทได้ไม่เกินกี่ลำ จากนั้นจำเป็นต้องจัดทำแผนการบริหารจัดการเรือประมง

ส่วนเกินที่มีเป้าหมายการทำงานอย่างชัดเจนเป็นรายปี และมีการพัฒนาระบบการควบคุม ติดตาม เฝ้าระวัง การทำประมงเพื่อกำกับดูแลให้เป็นการทำประมงที่มีประสิทธิภาพและต้องปราศจากการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) และการใช้แรงงานบังคับในภาคประมง ในส่วนของ เรือประมง (ซึ่งรวมถึงเรือที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง เช่น เรือขนถ่าย เรือน้ำมันที่เติมให้กับเรือประมง) ทั้งที่ซักธงประเทศไทย และธงต่างชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ การปฏิรูปภาคการประมงของประเทศไทยเพื่อให้ก้าวหน้าไปสู่การทำประมงอย่างยั่งยืนและปราศจากการทำประมง IUU นี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทำงานควบคู่ไปกับการพัฒนาเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือเพื่อกำจัดการทำประมง IUU ในระดับภูมิภาค (Asean IUU Network) ตลอดจนต้องมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบย้อนกลับของประเทศไทยให้เข้มแข็ง และครอบคลุมสินค้าประมงทั้งหมดเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะไม่มีการนำวัตถุดิบจากการทำประมงผิดกฎหมายมาใช้ในภาคการผลิตของประเทศไทย เป้าหมายของการพัฒนาไปสู่การทำประมงอย่างยั่งยืนควบคู่ไปกับการผลักดัน IUU Free Thailand เป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นชาวประมงประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ รวมไปถึงผู้บริโภค จำเป็นจะต้องมีความมุ่งมั่นและเห็นตรงกันก่อนว่า จะเป็นทางเดียวที่จะทำให้ประเทศไทยมั่นใจได้ว่าทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยจะยังคงความอุดมสมบูรณ์ต่อเนื่องไปยังอนาคต

๕. “การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อความยั่งยืน” ควรเป็นการพัฒนาตั้งแต่การบริหารการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้สามารถที่จะควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพิ่มศักยภาพพื้นที่เพาะเลี้ยงโดยการเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม การนำเทคโนโลยีทั้งเครื่องจักรกล, Internet of Things (IOT), Artificial Intelligence (AI) มาพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพื่อลดปัญหาหาข้อจำกัดของพื้นที่ดิน แรงงาน น้ำ และพลังงาน สร้างระบบในการควบคุมและป้องกันการระบาดของโรค เพิ่มศักยภาพของเกษตรกร ระบบการตรวจสอบย้อนกลับให้มั่นใจได้ว่าผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ไม่มีสารตกค้างและยาปฏิชีวนะที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค ตลอดจนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่จำเป็นต้องนำมาซึ่งความมั่นใจได้ว่าผลผลิตสัตว์น้ำทั้งหมดจะถูกนำมาใช้ในอาหารสำหรับมนุษย์ (Food) แทนที่จะนำไปใช้เป็นวัตถุดิบการผลิตสิ่งที่ไม่ใช่อาหาร (Non food uses) เช่น อาหารสัตว์ ซึ่งแปลว่าผลผลิตสัตว์น้ำจะถูกนำมาใช้ในการบริโภคได้อย่างคุ้มค่า การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนี้เองจะเป็นสิ่งที่ยืนยันได้ว่าประเทศไทยจะมี “อาหารโปรตีนเพื่อการบริโภค” ที่เพียงพอต่อการเพิ่มขึ้นของประชากรได้อย่างมั่นคง

๖. ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้ “การพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน” บรรลุจุดมุ่งหมายได้จริง ในอนาคตอันใกล้ คือ จำเป็นต้องมี “การบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ตลอดจนภาคประชาสังคม” ในการที่จะผลักดันการพัฒนาการประมงของประเทศไทยไปในทิศทางที่มี “ความสมดุล” ทั้งทางทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม ภายใต้ความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรสัตว์น้ำ แม้ว่าในปัจจุบันจะปฏิเสธไม่ได้ว่า กระแสการพัฒนาเทคโนโลยีและการสื่อสาร การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ตลอดจนการแปรปรวนของสภาวะภูมิอากาศ ล้วนเป็นแรงกระตุ้นที่อาจทำให้

(๔)

ความสมดุลนั้นเสียไป แต่ตราบดีที่คนไทยและหน่วยงานที่รับผิดชอบยังคงมีความ “เชื่อมั่น มุ่งมั่น ตั้งใจ” และยึดมั่นต่อหลักการที่กล่าวมาข้างต้น เป้าหมายการทำประมงอย่างยั่งยืนและปราศจากการทำประมง IUU ก็จะมีใช้เป้าหมายที่ไกลเกินเอื้อม จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐบาลจำเป็นต้องเดินหน้าปฏิรูปภาคประมงประเทศไทยต่อไป เพราะหากปราศจากความสมดุลดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว สภาพปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตจะกลับมาและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น อันจะมีผลกระทบไม่เพียงต่อ “ภาคการประมง” และ “ความมั่นคงทางอาหาร” ของประเทศไทยในอนาคต แต่ยังจะตามมาด้วยผลกระทบในเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อม และความเสียหายทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่ามหาศาลP

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	(๑) - (๕)
สารบัญ	
สารบัญตาราง	
สารบัญภาพ	
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑. การดำเนินการ	๒
๑.๑ ด้านการประชุม	๒
๑.๒ ด้านการเดินทางลงพื้นที่	๒
๑.๓ ด้านการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง	๒
บทที่ ๒ บทวิเคราะห์	๓
๒.๑ การพัฒนาประมงอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Fisheries)	๔
๒.๑.๑ คำจำกัดความ	๔
๒.๑.๒ การพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืนของประเทศไทย	๕
๒.๒ สถานการณ์การประมงไทย	๖
๒.๒.๑ สถานการณ์การทำประมง (Capture)	๘
๒.๒.๒ สถานการณ์การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Aquaculture)	๑๒
๒.๓ การพัฒนาการทำประมงเพื่อความยั่งยืน	๑๔
๒.๓.๑ การฟื้นฟูแหล่งประมงและสิ่งแวดล้อม	๑๕
๒.๓.๒ การพัฒนาการทำประมงและชาวประมง	๑๖
๒.๓.๓ การพัฒนาผลผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมง	๑๗
๒.๔ การบริหารจัดการทรัพยากรประมงอย่างมีประสิทธิภาพ	๑๘
๒.๔.๑ จุดอ้างอิงที่มีประสิทธิภาพ	๑๙
๒.๔.๒ ระบบ MCS (Monitoring, Control and Surveillance) ที่มีประสิทธิภาพ	๒๒
๒.๔.๓ การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement)	๒๓
๒.๕ การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อความยั่งยืน	๒๔
๒.๕.๑ การพัฒนา/ปรับปรุงพื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	๒๕
๒.๕.๒ การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	๒๖
๒.๕.๓ การพัฒนาผลผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมง	๒๖
บทที่ ๓ ข้อเสนอแนะ	๒๙
บรรณานุกรม	๓๕
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก กรอบภารกิจของ กมธ.กษ. วุฒิสภา	๓๗
ภาคผนวก ข ตัวอย่างของแผนการพัฒนา	๓๙

สารบัญตาราง

ตารางที่ ๑ ปริมาณสัตว์น้ำสูงสุดที่ทำประมงได้อย่างยั่งยืน (MSY) และปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมงในน่านน้ำไทย (TAC).....	๖
---	---

สารบัญภาพ

ภาพที่ ๑ ผลผลิตสัตว์น้ำของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๖๐.....	๗
ภาพที่ ๒ ผลผลิตสัตว์น้ำ จำแนกตามรายแหล่งที่มา.....	๗
ภาพที่ ๓ วิเคราะห์แนวโน้มของผลผลิตสัตว์น้ำจากการทำประมงทะเลและการประมงน้ำจืด.....	๙
ภาพที่ ๔ วิเคราะห์แนวโน้มผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง และน้ำจืด	๑๒
ภาพที่ ๕ วิเคราะห์แนวโน้มผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง จำแนกตามชนิดการเลี้ยง	๑๓
ภาพที่ ๖ แนวคิดในการพัฒนาการทำการประมง.....	๑๕
ภาพที่ ๗ กรอบการบริหารจัดการประมงที่มีประสิทธิภาพ.....	๑๙
ภาพที่ ๘ กรอบแนวคิดในการพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	๒๔

บทที่ ๑

บทนำ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๐ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งขณะนี้รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งจะมีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งการดำเนินงานประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ทำให้ทุกหน่วยงานต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา รับผิดชอบติดตามงานการปฏิรูปประเทศตามกรอบงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งคณะกรรมการได้ศึกษาติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล โดยสืบเนื่องจากสถานการณ์ประมงของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่า เกิดสภาวะทรัพยากรสัตว์น้ำลดน้อยลงเนื่องจากถูกจับมาใช้ประโยชน์มากและเร็วเกินไป อีกทั้งจำนวนเรือประมงที่มีอยู่เป็นจำนวนมากทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร การรุกร้าพื้นที่ และการทำประมงเกินสภาวะของทรัพยากรที่กำลังถดถอย (Over Fishing) กอปรกับสหภาพยุโรปได้ตั้ง กติกาว่าด้วย Illegal Unreported and Unregulated Fishing หรือ IUU-Fishing จึงส่งผลให้ภาครัฐต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดการด้านการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับ IUU-Fishing เพื่อป้องกันยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย แต่ในทางกลับกันก็ยังมีปัญหาของการประมงทะเลไทยอีกเป็นจำนวนมากที่รอการแก้ไขในเรื่องของการบริหารจัดการอย่างมีระบบที่จะช่วยให้ทรัพยากรสัตว์น้ำฟื้นตัวได้ ซึ่งจำเป็นจะต้องดำเนินการต่อเรื่องนี้อย่างเร่งด่วน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดให้ “การบริหารจัดการการประมงทะเล” อยู่ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล ภายใต้การปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการจึงได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นการปฏิรูปที่ ๖ : การบริหารจัดการการประมงทะเล มีกรอบระยะเวลาดำเนินงาน ๓ ปี โดยเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๓ ซึ่งใกล้จะครบกำหนดระยะเวลาตามแผนงานดังกล่าวแล้ว จึงได้ติดตาม เร่งรัด และเสนอแนะให้เกิดการบริหารจัดการการประมงทะเล ตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนปฏิรูปประเทศต่อไป

๑. การดำเนินการ

๑.๑ ด้านการประชุม

คณะกรรมการฯ ได้เชิญหน่วยที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงแผนการดำเนินการตามกรอบการปฏิรูปประเทศที่กำหนดไว้ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๓ ประกอบด้วย กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

๑.๒ ด้านการเดินทางลงพื้นที่

คณะกรรมการฯ ได้ลงพื้นที่ติดตามงานด้านการประมง ณ จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๓ เพื่อรับทราบปัญหาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและพี่น้องชาวประมงในพื้นที่

๑.๓ ด้านการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

จากการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงคณะกรรมการฯ ได้ศึกษากรอบงานการปฏิรูปประเทศในเรื่องการบริหารจัดการการประมงทะเล ภายใต้แผนปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแผนการดำเนินการของหน่วยที่เกี่ยวข้องในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ มีข้อสังเกตดังนี้

๑.๓.๑ แผนการปฏิรูปประเทศ กำหนดกรอบการทำงาน เรื่อง การบริหารจัดการการประมงทะเลไว้อย่างกว้าง ๆ มีการกำหนด เป้าหมาย ตัวชี้วัด หน่วยงานรับผิดชอบหลัก หน่วยงานสนับสนุน กิจกรรมที่ดำเนินการ รวมถึงกรอบเวลาในการดำเนินการกำหนดไว้ ๓ ปี (จากปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๓)

๑.๓.๒ กรมประมง จัดทำแผนรองรับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๕ โครงการ แต่โครงการทั้งหมดอยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ มีการกำหนดเป้าหมายเน้นเชิงปริมาณ เช่น จำนวนครั้งในการตรวจเรือประมง จำนวนแห่งในการตรวจรับรองคุณภาพสินค้าประมง จำนวนลำในการสำรวจเรือประมงพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถสะท้อนถึงเป้าหมายการบริหารจัดการการประมงทะเลให้มีประสิทธิภาพนำไปสู่ความยั่งยืนตามกรอบการปฏิรูปประเทศในห้วงเวลา ๕ ปีได้

๑.๓.๓ กรมเจ้าท่า มีแผนการพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่ไม่มีความเชื่อมโยงกับหน่วยที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการการประมง

๑.๓.๔ กรมการจัดหางาน มีแผนอบรมนายจ้างและแรงงานต่างด้าวในภาคประมง ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ มีเป้าหมายดำเนินการรวม ๘,๐๐๐ คน

๑.๓.๕ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีแผนคุ้มครองสิทธิแรงงานในภาคประมง ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ โดยการตรวจคุ้มครองแรงงานในเรือประมงจำนวน ๑๔๘ ครั้ง จัดประชุมคณะทำงานศูนย์บริหารจัดการแรงงานประมงจังหวัดพื้นที่ชายฝั่งทะเล ๒๒ จังหวัด

๑.๓.๖ จากการดำเนินการของหน่วยที่เกี่ยวข้อง (ข้อ ๒ - ๕) มีข้อสังเกตว่าไม่ได้อยู่ในกรอบการปฏิรูปประเทศที่กำหนดไว้ แต่ละหน่วยแยกดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานปกติของตัวเอง ไม่ได้มีการบูรณาการแผนให้เป็นที่มาวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนคือ ต้องสำเร็จในปี พ.ศ. ๒๕๖๕

บทที่ ๒ บทวิเคราะห์

การติดตามงานของสมาชิกวุฒิสภาจะต้องทราบแผนงานและเป้าหมายของหน่วยที่รับผิดชอบ ดำเนินการตามกรอบปฏิรูปในเรื่องนั้น ๆ เพื่อนำไปสู่การประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน การดำเนินการในบางเรื่อง ต้องมีการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานมีเจ้าภาพหลักในการดำเนินการไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การแยกกันดำเนินการโดยขาดเป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างคนต่างของงบประมาณ ทำให้ต่างคนต่างทำงาน และไม่ได้คำนึงถึงความเร่งด่วนหรือการบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ เป็นสำคัญ ตามข้อสังเกตข้างต้นทำให้ไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากความไม่เข้าใจไปพร้อม ๆ กันทั้งระบบของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยที่ต้องกำกับแผนและหน่วยดำเนินการ รวมถึงการขาดเจ้าภาพหลักในการริเริ่มดำเนินการ ดังนั้น การติดตามงานของคณะกรรมการในห้วงครึ่งปีหลัง ของปีงบประมาณ ๒๕๖๓ จะติดตามการดำเนินงานตามโครงการของหน่วยที่ได้รับงบประมาณดำเนินการ ซึ่งอาจเป็นงานเพียงส่วนหนึ่งในภาพรวมที่จะต้องดำเนินการในเรื่องการบริหารจัดการการประมงทะเล รวมถึงคณะกรรมการจะพิจารณาให้ข้อเสนอแนะให้หน่วยดำเนินการในบางประเด็นที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบเดิมที่มีอยู่ และเพื่อตอบโจทยการปฏิรูปประมงให้ยั่งยืนในอนาคต

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า “การบริหารจัดการประมงไปสู่ความยั่งยืน” ควรต้องทำในเชิงบูรณาการ และควรพิจารณาใน ๒ ส่วนหลักไปพร้อม ๆ กัน คือ (๑) การพัฒนาการทำประมง และ (๒) การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เนื่องจากการดำเนินการพัฒนาทั้ง ๒ ส่วนจะมีผลต่อเนื่องซึ่งกันและกันและส่งผลต่อ “ความมั่นคงทางอาหาร” ของประชากรไทยและประชาคมโลกในอนาคต อันเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของ “ความยั่งยืน” ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

นอกจากนี้การกำหนดแผนเพื่อตอบโจทยการปฏิรูปการประมงภายในปี ๒๕๖๕ ควรรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาพิจารณา เช่น เรื่องประมงทะเลมีกรอบแผนการบริหารจัดการการประมงทะเลของประเทศไทย (FMP) ที่กำหนดจากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ รองรับหน่วยทำแผนอาจพิจารณากรอบงานจาก FMP เป็นกรอบตั้งต้นในการทำแผน หรืออาจคิดเพิ่มเติมปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และในเรื่องหนึ่งของแผนที่ดำเนินการควรต้องมีแผนติดตาม กำกับ ดูแลงานที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ให้คงมีมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ เช่น มีการทบทวน ซักซ้อม ติดตามเป็นระยะ เป็นต้น

เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนและเพื่อให้หน่วยงานรับผิดชอบพิจารณาจัดทำแผนให้สอดคล้องตามแผนปฏิรูปประเทศ มีแนวทางการดำเนินการ เป้าหมาย กรอบเวลาที่ชัดเจน สะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริง เพื่อต่อการดำเนินการของหน่วยปฏิบัติเอง ง่ายต่อการติดตามงานของคณะกรรมการ นำไปสู่ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ คณะกรรมการ ได้ประมวล รวบรวม วิเคราะห์ และพัฒนารอบแนวความคิด

พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพ และบรรลุจุดมุ่งหมาย “การประมงไทยอย่างยั่งยืน” ดังนี้

๒.๑ การพัฒนาประมงอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Fisheries)

๒.๑.๑ คำจำกัดความ

ในปี ๑๙๘๗ คณะกรรมาธิการโลกด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The World Commission on Environment and Development) ได้กำหนดคำนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ว่า “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นอนาคตเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง” คำจำกัดความนี้ชี้ให้เห็นว่า ความต้องการของมนุษย์นั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่การรักษาความสมบูรณ์ของสภาพแวดล้อมไว้ให้คนรุ่นอนาคตเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำตั้งแต่วันนี้เพื่อให้แน่ใจว่าคนรุ่นต่อไปในอนาคตจะไม่ต้องรับภาระที่สร้างขึ้นโดยเรา แต่จะสามารถก้าวไปข้างหน้าและตระหนักถึงศักยภาพที่แท้จริงของความต้องการในการพัฒนาตนเอง

ต่อมา คณะกรรมการด้านประมงขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) Committee on Fisheries ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืนคือการจัดการและการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรธรรมชาติ และการวางแผนของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงหลักการเพื่อให้มั่นใจว่าการบรรลุและความพึงพอใจต่อความต้องการของมนุษย์สำหรับคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตการพัฒนาดังกล่าวช่วยอนุรักษ์ที่ดิน น้ำ พืชและทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมเหมาะสมกับเทคโนโลยีการใช้งานทางเศรษฐกิจและเป็นที่ยอมรับทางสังคม” คำจำกัดความนี้ได้รับการพัฒนา และยอมรับความต้องการเพื่อให้เกิดความสมดุล ระหว่างการรับประกันความพึงพอใจของความต้องการของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมถึงการเติมเต็มความต้องการทางสังคมและเศรษฐกิจและการรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติ*

จากคำจำกัดความของการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืนของ FAO จะเห็นได้ว่าการประมงอย่างยั่งยืนต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ๓ หลักที่สำคัญ กล่าวคือ ๑) ด้านธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๒) ด้านเศรษฐกิจ และ ๓) ด้านสังคม โดยในช่วงแรกการจัดการประมงจำเป็นต้องมุ่งเน้นไปที่การสร้างแบบจำลองทางชีวภาพของสัตว์น้ำ เพื่อให้สามารถที่จะคาดการณ์การแสวงหาผลประโยชน์โดยเป็นการคำนวณระดับสูงสุดของการจับสัตว์น้ำที่จะอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการจับได้สูงสุด

* Susan Singh-Renton, Introduction to the Sustainable Development Concept in Fisheries, สืบค้นจาก <http://www.fao.org/๓/Y๔๒๖๑E/Y๔๒๖๑๑e๑r.htm#TopOfPage>

อย่างยั่งยืนนี้เรียกว่า “ผลผลิตสูงสุดอย่างยั่งยืน” (Maximum Sustainable Yield, MSY) ซึ่งเป็นจุดอ้างอิงสำคัญในการจัดการประมงในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี การคำนวณค่า MSY ยังเป็นการคำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากรเท่านั้น จากมุมมองนักเศรษฐศาสตร์การประมงได้แย้งว่าการทำประมงเป็นธุรกิจและไม่ควรละเลยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการทำประมง สิ่งนี้นำไปสู่การพัฒนาจุดอ้างอิงที่ใช้การจัดการที่เรียกว่า “ผลผลิตทางเศรษฐกิจสูงสุด” (Maximum Economic Yield, MEY) ซึ่งเป็นการคำนวณจากการปรับความแตกต่างระหว่างต้นทุนการทำประมงและรายได้ที่ได้รับจากการทำประมง โดยปกติค่า MEY มักมีค่าต่ำกว่า MSY

ต่อมา นักสังคมศาสตร์ได้พัฒนาหลักคิดจากเรื่อง MEY ด้วยการตั้งข้อสังเกตถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาสังคมเพื่อให้แน่ใจว่าการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น “ผลตอบแทนทางสังคมสูงสุด” (Maximum Social Yield, MsocY) ซึ่งหลักคิดนี้ได้รับการยอมรับและจุดอ้างอิงที่เกี่ยวข้องนั้นแตกต่างกันไปตามสถานการณ์การประมง

๒.๑.๒ การพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืนของประเทศไทย

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน และได้นำมาบัญญัติเป็นจุดมุ่งหมายของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนี้ “...เพื่อการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศ รวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของคนประจำเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง...”

พร้อมกันนี้ ยังได้มีการกำหนดแนวทางและวิธีการที่ใช้ในการบริหารจัดการประมงของไทยไว้ในมาตรา ๔ (๕) ดังนี้ “มีการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำนำไปสู่การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน สอดคล้องกับแนวทางการรักษาสสมดุลของระบบนิเวศและหลักการป้องกันล่วงหน้าเพื่อรักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถ ก่อให้เกิดผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน” ซึ่งจะเห็นได้ว่าภายใต้มาตราดังกล่าวมีการกำหนด “จุดอ้างอิง” พื้นฐานในการบริหารจัดการประมงไทยคือ “MSY” โดยใช้ “หลักการป้องกันล่วงหน้า”

จากบทบัญญัติพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ จะเห็นได้ว่านอกจากความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมแล้ว ความยั่งยืนในมิติของประเทศไทยนั้น มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้การประมงต้องเป็น “แหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน” อีกประการหนึ่งด้วย

โดยเมื่อปี ๒๕๕๙ เป็นครั้งแรกของประเทศไทย ภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ได้เริ่มนำค่า MSY มาใช้เป็น “จุดอ้างอิง” ในการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำสูงสุดที่อนุญาตให้ทำการประมงในน่านน้ำไทย (TAC) เพื่อป้องกันมิให้มีการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตอันจะทำให้สถานการณ์

การทำประมงของประเทศไทยตกอยู่ในภาวะ Overfishing โดยใช้ค่า MSY ดังกล่าวจำแนกตามพื้นที่อ่าวไทย และทะเลอันดามัน และกลุ่มสัตว์น้ำหน้าดิน ปลาผิวน้ำ และปลากะตัก ซึ่งการจำแนกเช่นนี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นจุดอ้างอิงในการออกใบอนุญาตประมงพาณิชย์ต่อเนื่องมาในรอบการประมง ปี พ.ศ ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒ และ พ.ศ ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ (ตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ ปริมาณสัตว์น้ำสูงสุดที่ทำประมงได้อย่างยั่งยืน (MSY) และปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมงในน่านน้ำไทย (TAC)

หน่วย : ตัน

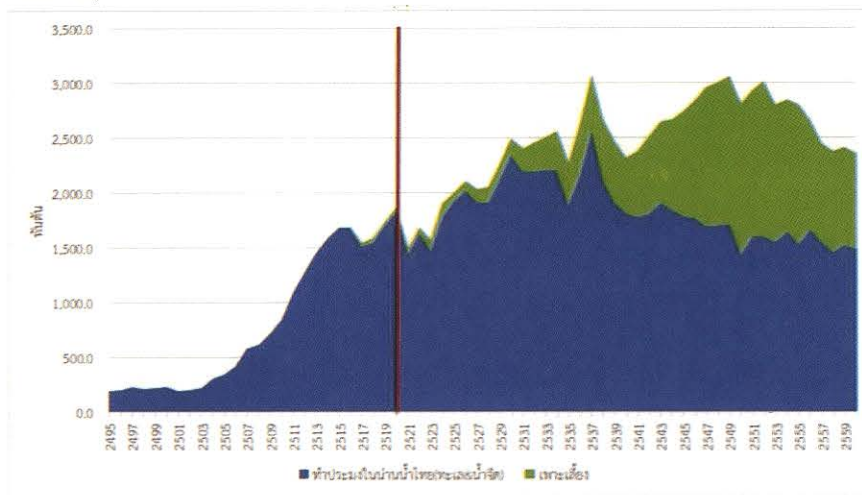
	๒๕๕๙ - ๒๕๖๐		๒๕๖๑ - ๒๕๖๒		๒๕๖๓ - ๒๕๖๔	
	MSY*	TAC	MSY**	TAC	MSY***	TAC
อ่าวไทย	๑,๒๓๔,๗๓๓	๑,๒๓๔,๗๓๒	๑,๒๔๘,๑๗๒	๑,๑๘๕,๗๖๔	๑,๒๔๔,๖๐๙	๑,๑๘๒,๓๗๙
สัตว์หน้าดิน	๗๙๔,๗๗๒	๗๙๔,๗๗๑	๗๙๕,๘๖๙	๗๕๖,๐๗๖	๗๙๐,๙๘๕	๗๕๑,๔๓๖
ปลาผิวน้ำ	๒๔๘,๑๗๖	๒๔๘,๑๗๖	๒๕๐,๗๓๙	๒๓๘,๒๐๒	๒๕๑,๕๔๗	๒๓๘,๙๗๐
ปลากะตัก	๑๙๑,๗๘๕	๑๙๑,๗๘๕	๒๐๑,๕๖๔	๑๙๑,๔๘๖	๒๐๒,๐๗๗	๑๙๑,๙๗๓
ทะเลอันดามัน	๓๙๑,๙๑๐	๓๙๑,๙๑๐	๓๙๒,๘๖๕	๓๗๓,๒๒๑	๓๘๑,๔๖๖	๓๖๒,๓๙๓
สัตว์หน้าดิน	๒๔๐,๕๑๙	๒๔๐,๕๑๙	๒๔๐,๙๑๖	๒๒๘,๘๗๐	๒๓๐,๑๑๕	๒๑๘,๖๐๙
ปลาผิวน้ำ	๑๑๘,๔๔๗	๑๑๘,๔๔๗	๑๑๘,๗๕๕	๑๑๒,๘๑๗	๑๑๘,๓๔๔	๑๑๒,๔๒๗
ปลากะตัก	๓๒,๙๔๔	๓๒,๙๔๔	๓๓,๑๙๔	๓๓,๕๓๔	๓๓,๐๐๗	๓๑,๓๕๗

หมายเหตุ * MSY ปี ๒๕๕๘, ** MSY ปี ๒๕๖๐, *** MSY ปี ๒๕๖๒

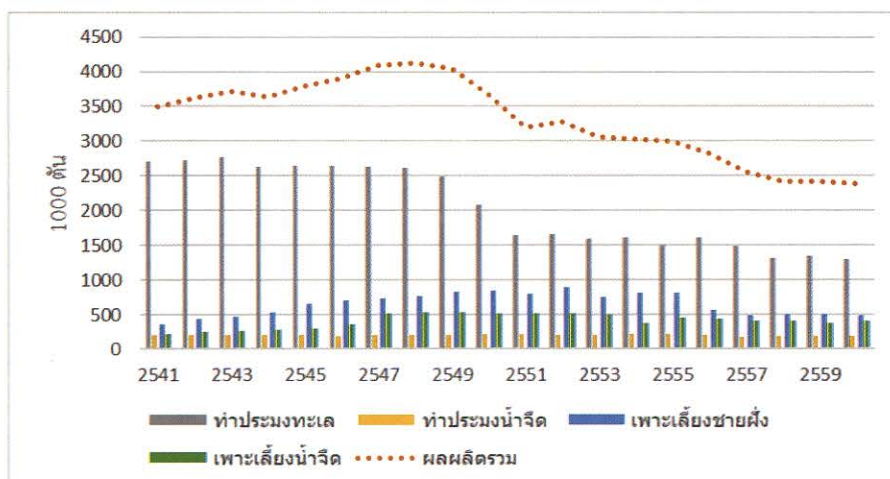
๒.๒ สถานการณ์การประมงไทย

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งสิ้น ๕๑๓,๑๒๐ ตารางกิโลเมตร และมีความยาวตามแนวทะเลชายฝั่งทั้งสิ้น ๓,๑๔๘.๒๓ กิโลเมตร ครอบคลุมจังหวัดชายฝั่งทะเล ๒๓ จังหวัด โดยจำแนกเป็นอ่าวไทย มีความยาว ๒,๐๕๕.๑๘ กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ ๑๗ จังหวัด และอันดามันมีความยาว ๑,๐๙๓.๑๔ กิโลเมตร นอกจากนี้ยังมีพื้นที่น่านน้ำทางทะเลทั้งสิ้น ๓๒๓,๔๘๘ ตารางกิโลเมตร จากสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศที่มีความเหมาะสมสำหรับการประมง จึงทำให้การประมงของประเทศไทยประกอบด้วยการทำประมง (Capture Fisheries) และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Aquaculture) และจากข้อมูลสถิติการประมงของประเทศไทยที่ผ่านมาพบว่า สถานการณ์ผลผลิตการประมงของประเทศไทยมีลักษณะและทิศทางที่สอดคล้องกับสถานการณ์ผลผลิตการประมงของโลก กล่าวคือ ผลผลิตการประมงของไทย มีปริมาณเพิ่มขึ้นจาก ๑๙๑,๕๐๐ ตัน ในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เพิ่มขึ้นเป็น ๒.๓๕ ล้านตันในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยระยะแรก (ปี พ.ศ ๒๔๙๕ - ๒๕๐๔) ประเทศไทยมีผลผลิตทางการประมงอยู่ระหว่าง ๑ - ๓ แสนตันต่อปี ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้มีการพัฒนาการประมงอวนลากในน่านน้ำไทยส่งผลให้ผลผลิตการประมงของประเทศไทยเพิ่มขึ้นในระยะเวลาอันรวดเร็วภายในระยะเวลาเพียง ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๑๓) ผลผลิตทางการประมงของประเทศไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๗๕

(๑.๔๔ ล้านตัน) และผลผลิตด้านการประมงของประเทศไทยก็ยังมีปริมาณเพิ่มขึ้นอีกแต่ในอัตราเพิ่มที่ลดลง จนในปี พ.ศ ๒๕๒๐ ประเทศไทยมีผลผลิตทางการประมงอยู่ที่ ๒.๒๓ ล้านตัน และหลังจากนั้น เริ่มมีการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone ,EEZ) ของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศไทยเอง ทำให้ไทยสูญเสียพื้นที่ที่จะทำการประมงได้โดยเสรีไปเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ผลผลิตจากการทำการประมงเริ่มทรุดตัว และต้องออกไปทำการประมง ในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านมากยิ่งขึ้น แต่ผลผลิตทางการประมงของประเทศไทยก็ยังไม่ลดน้อยลง เนื่องจากประเทศไทยเริ่มมีการพัฒนาทางด้านการประมงน้ำจืด และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเข้ามาทดแทนผลผลิตจากการทำการประมงทะเล จนทำให้ผลผลิตด้านการประมงของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นถึง ๕.๔๒ ล้านตัน ในปี พ.ศ ๒๕๔๘ ประเทศไทยกลายเป็น “ผู้ผลิตอาหารทะเล” ลำดับต้น ๆ ของโลก แต่ต่อมาจากสภาพปัญหาการเสื่อมโทรมทรัพยากรทางการประมง สิ่งแวดล้อม การเกิดโรคระบาด ส่งผลให้ผลผลิตทางการประมงของประเทศไทยลดลงโดยลำดับเหลือเพียง ๓.๒๒ ล้านตัน ในปี พ.ศ ๒๕๖๐ (ภาพที่ ๑)



ภาพที่ ๑ ผลผลิตสัตว์น้ำของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๕ - ๒๕๖๐



ภาพที่ ๒ ผลผลิตสัตว์น้ำ จำแนกตามรายแหล่งที่มา

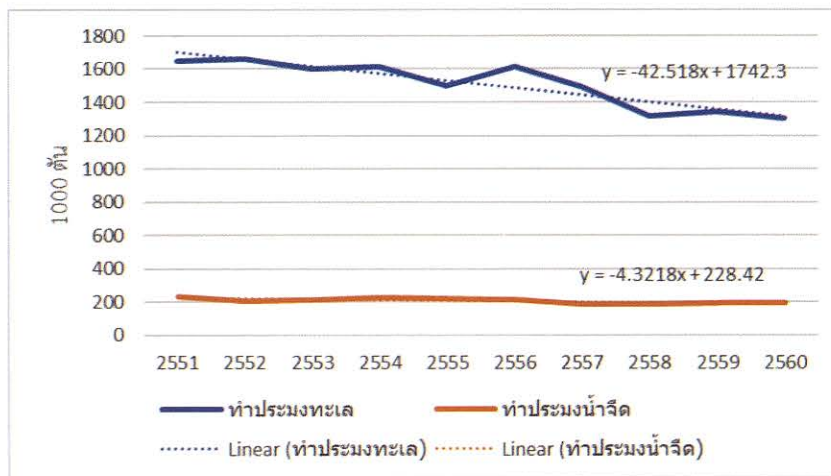
๒.๒.๑ สถานการณ์การทำประมง (Capture)

การทำประมงของประเทศไทย (Capture) มีแหล่งการทำประมง อยู่ ๒ แหล่ง คือ ๑) การประมงน้ำจืด ซึ่งเป็นการทำประมงในแม่น้ำ ลำคลอง และแหล่งน้ำสาธารณะ ๒) การประมงทะเล ซึ่งเป็นการทำประมงในน่านน้ำไทย ทั้งในเขตทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone : EEZ) และการประมงนอกล่านน้ำไทยของเรือประมงไทย ตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจะพบว่าผลผลิตจากการทำประมงทะเลมีความสำคัญเชิงเศรษฐกิจมากกว่าผลผลิตจากการทำประมงน้ำจืด แม้ในช่วงแรกก่อนการพัฒนาการประมงทะเล (ปี พ.ศ. ๒๕๐๔) ผลผลิตจากการประมงน้ำจืดจะมีสัดส่วนร้อยละ ๓๐ - ๕๐ ของผลผลิตจากการทำประมง แต่ต่อมาสัดส่วนของผลผลิตจากการทำประมงน้ำจืดเหลือไม่ถึงร้อยละ ๑๕ ของผลผลิตจากการทำการประมง โดยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๖๐ ผลผลิตจากการทำประมงน้ำจืดมีปริมาณค่อนข้างคงที่ โดยมีปริมาณสัตว์น้ำอยู่ระหว่าง ๑๘๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ ตัน

ผลผลิตจากการทำประมงทะเล (รวมการทำประมงทั้งในน่านน้ำไทยและนอกล่านน้ำไทย) ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงหลังจากการพัฒนาการประมงอวนลากในประเทศไทยนั้น ส่งผลให้เกิดการต่อเรือประมงเพิ่มมากขึ้นและขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อออกไปทำการประมงทะเลที่ไกลมากขึ้น ทำให้ในช่วงแรกประเทศไทยมีผลผลิตจากการทำประมงทะเลเพิ่มสูงขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว แม้ต่อมาผลกระทบจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone ,EEZ) ทำให้พื้นที่ทำการประมงในทะเลสากลหายไป เรือประมงไทยก็ยังคงออกไปทำการประมงในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า กัมพูชา เวียดนาม มาเลเซีย อินโดนีเซีย หรือประเทศที่ไกลออกไป เช่น อินเดีย บังกลาเทศ เยเมน โดยการเข้าไปซื้อใบอนุญาตทำการประมง (Fishing license) ทำให้ผลผลิตจากการทำประมงทะเลยังไม่ลดลง จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเทศหลักที่เรือประมงของประเทศไทยเข้าไปทำการประมง เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย เป็นต้น และต่อมาคือ เมียนมาร์ (ปี พ.ศ. ๒๕๕๖) ได้ออกกฎหมายที่ว่าเรือประมงที่จะทำการประมงในน่านน้ำนั้น ๆ ได้จะต้องเปลี่ยนสัญชาติเรือเป็นของชาตินั้น ๆ เป็นการห้ามมิให้มีเรือประมงต่างชาติทำการประมงในน่านน้ำของตนเองทำให้เรือประมงไทยที่ทำประมงอยู่ในน่านน้ำนั้น ๆ ต้องเปลี่ยนสัญชาติเรือทั้งหมด ดังนั้น ผลผลิตที่เรือที่จับได้จึงไม่ถือว่าเป็นผลผลิตการประมงของประเทศไทยอีกต่อไป ส่งผลให้ผลผลิตจากการทำประมงทะเลของประเทศไทยลดลงเป็นอันมาก โดยผลผลิตจากการทำประมงนอกล่านน้ำของประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๐ จะมีผลผลิตจากการทำประมงทะเล (นอกล่านน้ำ) อยู่ที่ ๑ ล้านตัน และเริ่มมีปริมาณที่ลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จนในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ประเทศไทยมีผลผลิตจากการทำประมงนอกล่านน้ำไทยเหลือเพียง ๕,๐๐๐ ตัน

เมื่อวิเคราะห์ผลผลิตจากการทำประมง ภายใต้ข้อจำกัดของสภาพแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การพัฒนาและการขยายตัวของเมืองและชุมชน ตลอดจนสถานการณ์การออกทำประมงนอกล่านน้ำของเรือประมงไทย การเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติจะเป็นเรื่องยากและใช้ระยะเวลา จะเห็นได้จากเมื่อนำปริมาณผลผลิตจากแหล่งทำการประมงทั้ง ๒ แหล่งในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๖๐

มาวิเคราะห์โดยใช้สมการเส้นตรง พบว่าผลผลิตจากการทำประมงทั้ง ๒ แหล่ง มีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตจากการทำประมงทะเล ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ลดลง และค่าความชัน (slope) สูงถึง -42.5 (ภาพที่ ๓) แต่อย่างไรก็ตามจากการปฏิรูปการประมงที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อาจส่งผลให้ผลผลิตการประมงทะเลไม่ลดลงอย่างในอดีตและฟื้นตัวกลับมา แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ต้องใช้ระยะเวลา ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาในเชิงคุณภาพ คือ ให้ผลผลิตสัตว์น้ำที่จับได้มีชนิดและขนาดที่เหมาะสมกับการบริโภคจึงเป็นทิศทางหนึ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กัน การฟื้นฟูทรัพยากรประมงทะเลที่สำคัญคือการฟื้นฟูแนวชายฝั่งซึ่งเป็นแหล่งวางไข่ เลี้ยงตัววัยอ่อนของสัตว์น้ำ การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งชุมชนประมงชายฝั่งจึงเป็น “จุดสำคัญ” สำหรับการฟื้นฟูทรัพยากรประมงทะเล ในขณะที่ในแหล่งน้ำจืดเกิดความท้าทายขึ้น คือ ปริมาณน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อปริมาณผลผลิตสัตว์น้ำจืดโดยตรง



ภาพที่ ๓ วิเคราะห์แนวโน้มของผลผลิตสัตว์น้ำจากการทำประมงทะเลและการประมงน้ำจืด

๑) ปัญหาการทำประมงและการบริหารจัดการการทำประมง

จากสถานการณ์การประมงจะเห็นได้ว่า การทำประมงของประเทศไทย (ทั้งการทำประมงทะเลและการทำประมงน้ำจืด) ประสบปัญหาอย่างยาวนาน การปฏิรูปการประมงที่เกิดขึ้นจากการตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้รัฐมีเครื่องมือที่จะใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการนั้นต้องใช้เวลา โดยประเด็นปัญหาหลักสำหรับการทำประมงประกอบด้วย

๑.๑) ความไม่เชื่อมั่นต่อจุดอ้างอิงและวิธีการประเมินจุดอ้างอิงเพื่อใช้ประกอบการ

คำนวณค่า MSY ของไทย :

เมื่อความต้องการบริโภคสัตว์น้ำของประชากรทั้งภายในและภายนอกประเทศเพิ่มสูงมาก จึงทำให้เกิดความต้องการในการทำประมงมากเกินไปกำลังผลิตของธรรมชาติ ซึ่งการทำประมงเกินขนาดนั้น สามารถส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงต่อขนาดของประชากรสัตว์น้ำ จากการประเมิน

สภาวะทรัพยากรสัตว์น้ำจากกรมประมงใช้แบบจำลองชีวประมงประเมินสภาวะทรัพยากรสัตว์น้ำ MSY ในแบบจำลองของ Fox ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยการพิจารณาในลักษณะกลุ่มสัตว์น้ำ พบว่า สัตว์น้ำทั้งกลุ่มปลา ผิวน้ำ กลุ่มปลาหน้าดิน และกลุ่มปลากระดูก ตกอยู่ในสภาวะที่ทำการประมงมากเกินไปกำลังผลิต

จากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ประเทศไทยต้องมีการบริหารจัดการประมงภายใต้ MSY และปฏิรูปหลักการของกฎหมายที่เปลี่ยนจากการให้ทำการประมงได้ โดยเสรีเป็นต้องขออนุญาตนั้น ทำให้ภาพรวมของการประมงเป็นการทำประมงที่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การคำนวณค่า MSY แต่อย่างไรก็ตาม จากผลการดำเนินการที่ผ่านมา (พ.ศ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒) เกิดคำถามอยู่เสมอว่าจุดอ้างอิง วิธีการประเมินจุดอ้างอิงที่ใช้ในปัจจุบันเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรประมงในประเทศไทย และมีประสิทธิภาพพอที่จะสามารถสะท้อนถึงสภาวะทรัพยากรประมงที่รวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ หรือไม่

๑.๒) ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการการจับสัตว์น้ำในขนาดที่เหมาะสม

แม้ในหลักการ ประเทศไทยจะมีการบริหารจัดการทรัพยากรประมงภายใต้กลุ่มสัตว์น้ำให้อยู่ภายใต้ MSY แล้ว แต่ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของการทำประมงที่ยังคงอยู่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างรุนแรง คือ ยังพบว่า ในประเทศไทยมีการจับสัตว์น้ำก่อนถึงขนาดที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัตว์น้ำผลพลอยได้เกิดจากการทำประมงในสัตว์น้ำที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายหลัก ซึ่งจะเกิดความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ รวมลูกปลาขนาดเล็กที่ยังไม่ได้ขนาดหรือปลาขนาดใหญ่ เช่น ปลาฉลาม เป็นต้น

แม้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ให้อำนาจในการที่จะบริหารจัดการการทำประมงดังกล่าว แต่การจะนำไปสู่การบริหารจัดการต้องใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ทั้งทางด้านชีววิทยา เศรษฐกิจ และสังคม มาใช้ประกอบในการตัดสินใจ เนื่องจากเครื่องมือพาณิชย์หลักในการทำประมงของประเทศไทย เช่น อวนลาก เป็นเครื่องมือที่ไม่เลือกจับสัตว์น้ำ ในขณะที่ชนิดสัตว์น้ำมีความหลากหลายทั้งชนิดพันธุ์และขนาด จึงเป็นที่มาของการตั้งคำถามโดยหลายภาคส่วนว่า ถึงเวลาแล้วหรือไม่ที่ไทยจะต้องตัดสินใจยกเลิกการใช้เครื่องมือทำประมงที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง เพื่อให้สามารถเดินหน้าไปสู่การทำประมงอย่างยั่งยืนได้จริง

๑.๓) ปัญหาที่เกิดจากการที่กลไกการบริหารจัดการทำประมงผิดกฎหมาย IUU ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ คณะกรรมาธิการยุโรป (The European Commission) สหภาพยุโรป (Europe Union) ได้มีคำประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ เพื่อให้รับทราบถึงความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เนื่องจากมีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์ว่าประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการตามพันธกรณี/ข้อตกลงที่ได้มีการให้ไว้ทั้ง UNCLOS ๑๙๘๒, IPOA-IUU ตลอดจนการเป็นสมาชิก RFMO เช่น IOTC เป็นต้น

สาเหตุหลักที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการตามพันธกรณี/ข้อตกลงที่ได้มีการให้ไว้ได้ คือการที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่สอดคล้องกับพันธกรณีที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ UCOLS ๑๙๘๒ ที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ ที่ “รัฐ” ต้องกระทำในการจะใช้ทะเลหรือการนำทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์

นอกจากนี้จากลักษณะการบริหารราชการของประเทศไทยที่มีการแบ่งตาม Function กล่าวคือ กรมเจ้าท่าดูแล เรือประมง ท่าเทียบเรือ อุเรือ กรมประมงดูแลทรัพยากรสัตว์น้ำ การทำประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดูแลสัตว์น้ำหายากและใกล้สูญพันธุ์ พื้นที่อนุรักษ์ กระทรวงแรงงาน ดูแล แรงงานประมง เป็นต้น และแต่ละหน่วยงานถือกฎหมายคนละฉบับซึ่งมีเจตนาารมณ์ในการตราออกมามคนละวัตถุประสงค์ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการการทำประมง ซึ่งต้องใช้การบริหารจัดการร่วมกันในลักษณะ Cross-Function

ในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยได้ใช้กลไก “คณะกรรมการเฉพาะกิจ” เพื่อใช้ในการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ภายใต้เป้าหมายระยะสั้นที่ชัดเจนในการที่จะปลดใบเหลืองของ EU ในขณะที่เป้าหมายระยะยาวในการที่จะบริหารจัดการการประมงของประเทศไทยให้เกิดความยั่งยืน ปราศจากการทำประมง IUU อย่างแท้จริง นั้น ยังมีคำถามว่าหน่วยงานราชการของไทยซึ่งยังคงทำงานในลักษณะที่ต่างคนต่างทำและไม่ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังจะสามารถทำได้หรือไม่

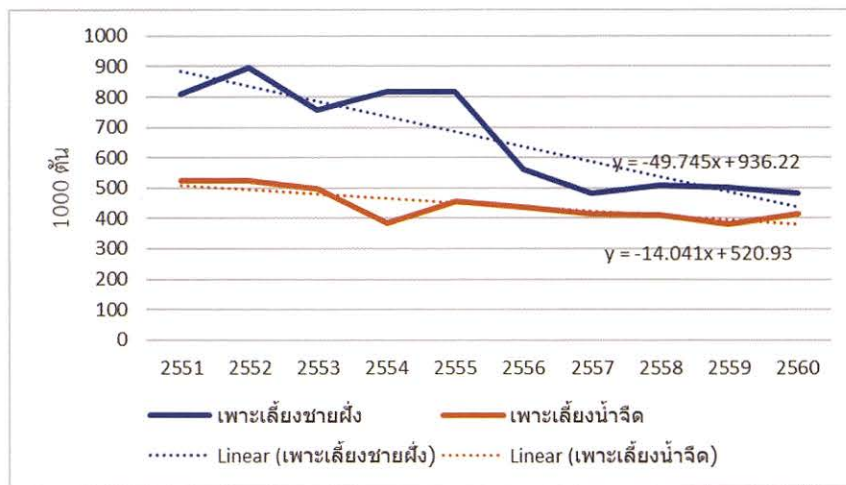
๑.๔) ปัญหาด้านแรงงาน และการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อลดการใช้แรงงาน

สภาพการทำงานประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงทะเล เป็นงานที่ทั่วโลกยอมรับว่างานเสี่ยงอันตราย ยากลำบาก และต้องใช้ชีวิตอยู่ในทะเลระยะยาว ในขณะที่สถานการณ์การทำประมงในเชิงเศรษฐกิจก็ไม่ได้จูงใจมากพอ ทำให้แรงงานด้านประมงมีการขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาที่ยาวนานและภาคเอกชนของไทยก็ไม่สามารถมีข้อเสนอว่าจะแก้ไขปัญหการขาดแคลนแรงงานในภาคประมงไทยได้อย่างไร แม้จะมีการใช้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านทดแทนแรงงานไทยถึงร้อยละ ๙๐ ของแรงงานประมงทั้งหมด แต่การขาดแคลนแรงงานประมงยังคงมีอยู่ และจากสภาพการทำงานที่มีต้องอยู่กลางทะเลเป็นระยะเวลานาน ซึ่งมีความเสี่ยงในการที่ก่อให้เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ และการบังคับใช้แรงงาน แม้ต่อมาจะมีความพยายามของรัฐบาลในการที่จะไม่ใช่ออกทำการประมงเป็นระยะเวลานาน (เกิน ๓๐ วัน) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคประมงก็ยังไม่ดีขึ้นมากนัก

ทางเลือกหนึ่งคือ การใช้เทคโนโลยีเพื่อลดการใช้แรงงานในเรือประมง แต่ปัจจุบันจะเห็นได้ว่า การนำเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาใช้บนเรือประมงมักจะเป็นเทคโนโลยีในการหาแหล่งทำการประมง หาฝูงปลา การสื่อสาร ในขณะที่การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อช่วยลดการใช้แรงงานในเรือประมงยังมีน้อยมาก ภาคเอกชนไทยยังมองว่า ภายใต้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ไม่กระตุ้นให้เกิดการลงทุนเพื่อเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนทั้งโครงสร้างเรือ พฤติกรรมการทำประมง

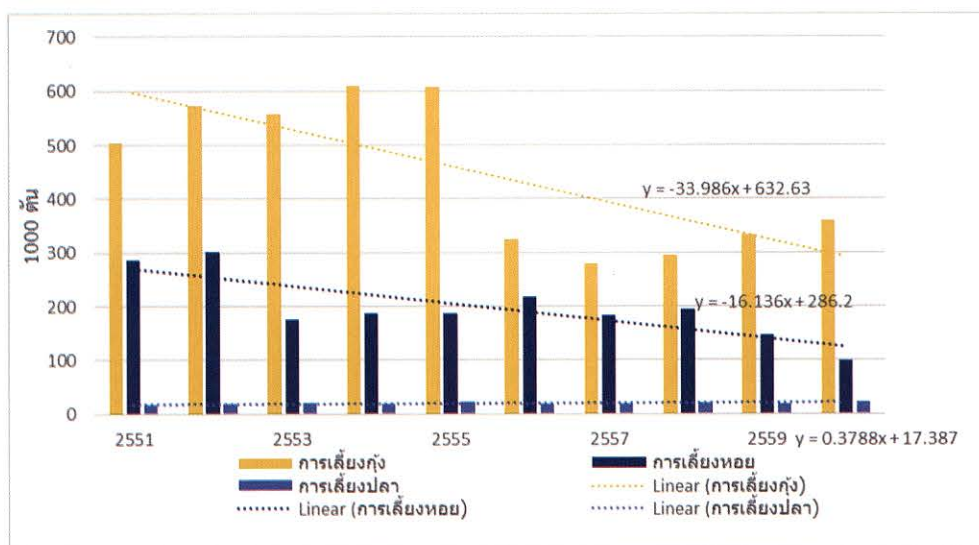
๒.๒.๒ สถานการณ์การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Aquaculture)

ประเทศไทยมีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทั้งในพื้นที่น้ำจืด และพื้นที่ชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นการเพาะเลี้ยงทั้งในพื้นที่ของเอกชนและพื้นที่สาธารณะ ทำให้ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงของไทยมีแหล่งที่มาของผลผลิตอยู่ ๒ แหล่ง คือ ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงน้ำจืด และผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงเริ่มมีบทบาททางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา โดยสัดส่วนของผลผลิตของการเพาะเลี้ยงน้ำจืดมีเพียงร้อยละ ๓๐ - ๔๐ ของผลผลิตจากการเพาะเลี้ยง ทำให้เห็นได้ว่าผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่งมีความสำคัญมาก การพัฒนาการเพาะเลี้ยงชายฝั่งเริ่มมีการขยายตัวมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา จนมีผลผลิตเพิ่มขึ้นถึง ๘๑๗,๗๐๐ ตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ “กุ้ง” เป็นผลผลิตสำคัญที่มีสัดส่วนมากถึงร้อยละ ๗๕ ในขณะที่ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงน้ำจืดไม่ได้เพิ่มปริมาณขึ้นมากนักในช่วงเวลาเดียวกัน



ภาพที่ ๔ วิเคราะห์แนวโน้มผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง และน้ำจืด

เมื่อวิเคราะห์ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจะพบว่าทั้ง ๒ แหล่ง มีแนวโน้มทิศทางที่เป็นไปเช่นเดียวกับผลผลิตที่มาจากการทำงานประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ซึ่งแนวโน้มที่จะลดลงเป็นอันมาก (โดยมีค่าความชันลดลงถึง - ๔๙) (ภาพที่ ๔) ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาการเกิดโรค EMS ในการเพาะเลี้ยงกุ้ง และการเพาะเลี้ยงน้ำจืดก็มีแนวโน้มผลผลิตที่ลดลง ปัญหาของการเพาะเลี้ยงที่สำคัญ คือ โรค ต้นทุนการผลิตที่สูง



ภาพที่ ๕ วิเคราะห์แนวโน้มผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง จำแนกตามชนิดการเลี้ยง

เมื่อวิเคราะห์การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งเชิงลึก จำแนกการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งตามประเภทการเลี้ยงทั้ง ๓ ชนิด แล้วพบว่า การเลี้ยงปลาเป็นการเลี้ยงที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่การเลี้ยงกุ้งและหอย แนวโน้มลดลง และเมื่อวิเคราะห์การเลี้ยงหอยที่ลดลงน่าจะมีปัจจัยหลักคือปัญหาพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะเลี้ยง ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากส่วนใหญ่เลี้ยงในแหล่งน้ำธรรมชาติ (ทะเล) ในขณะที่ปัญหาผลผลิตกุ้งที่ไม่เพิ่มขึ้นนั้นเนื่องจากราคาไม่เป็นตัวกระตุ้นเพียงพอที่จะลงทุนเนื่องจากมีความเสี่ยงในการเกิดโรค หรือหากลงทุนก็ต้องใช้สารเคมี/ยา จำนวนมากทำให้ต้นทุนสูงขึ้น

๑) ปัญหาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการบริหารจัดการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

๑.๑) ปัญหาพื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่จำกัด

พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแต่ละชนิดก็มีอยู่จำกัด โดยเฉพาะการเพาะเลี้ยงตามชายฝั่งยังพัฒนาทำได้ไม่เต็มศักยภาพ

๑.๒) ปัญหาด้านความเสื่อมโทรมของสภาวะแวดล้อม

ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณแหล่งเพาะเลี้ยงโดยเฉพาะเรื่องน้ำเสีย โดยแหล่งกำเนิดมลพิษอาจมาจากโรงงานอุตสาหกรรมบริเวณใกล้เคียง หรือจากการปล่อยน้ำทิ้งของเรือประมง ชุมชน ทำให้มีการปนเปื้อนสารเคมีกำจัดศัตรูพืช/สารพิษ เช่น โลหะหนักที่มากับน้ำ การเพาะเลี้ยงเกินขีดความสามารถในการรองรับของแหล่งน้ำ นอกจากนี้ในบางพื้นที่ยังประสบปัญหาปริมาณน้ำในการเพาะเลี้ยงไม่สม่ำเสมอในเขตพื้นที่น้ำเค็มก็ประสบปัญหาเรื่องความเค็มที่ไม่เหมาะสมต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเนื่องจากน้ำจืดลงมามากเกินไป อีกทั้งสภาพแวดล้อมที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ภัยธรรมชาติ ภัยแล้ง ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและทรัพยากร เป็นต้น ที่ทำให้พื้นที่เพาะเลี้ยงและผลผลิตสัตว์น้ำเสียหาย

๑.๓) ปัญหาการเกิดโรคระบาด และการใช้ยาและสารเคมี

จากการเกิดโรคระบาดเป็นปัญหาที่สำคัญและก่อความเสียหายอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยเฉพาะกุ้งขาวของไทย

๑.๔) ปัญหาด้านต้นทุนการผลิตสูง

ปัญหาด้านต้นทุนการผลิตที่สูง เนื่องจากระบบการเลี้ยงผูกขาดอยู่กับอาหารสำเร็จรูป ซึ่งมีราคาแพงและค่าแรงงานสูง ในบางครั้งเกษตรกรยังขาดแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการขยายกิจการและดำเนินธุรกิจ ปัญหาเรื่องโรคระบาดก็ทำให้การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำบางชนิดยังไม่ประสบความสำเร็จ

๒.๓ การพัฒนาการทำประมงเพื่อความยั่งยืน

สถานการณ์การทำประมงในน่านน้ำไทยทั้งในทะเลและน้ำจืดในปัจจุบันที่ส่งผลให้ผลผลิตสัตว์น้ำจากการทำประมงมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้ เนื่องจากสภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปทั้งจากมนุษย์ เช่น การขยายตัวของชุมชนเมือง ของเสียและมลพิษ และการเปลี่ยนแปลงจากสภาพภูมิอากาศ ซึ่งนับวันจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นทั้งอุทกภัย ภัยแล้ง ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิน้ำทะเล ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของแหล่งน้ำ และส่งผลกระทบต่อประชากรสัตว์น้ำโดยรวม สิ่งเหล่านี้กลายเป็นข้อจำกัดที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะพัฒนาการทำประมงให้มีการขยายตัวของผลผลิตสัตว์น้ำในเชิงปริมาณ (น้ำหนัก) การพัฒนาการทำประมงของประเทศไทยจึงควรมุ่งเน้นในการที่จะให้มีการนำทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ภายใต้ MSY โดยมุ่งเน้นในเชิงคุณภาพของสัตว์น้ำมากขึ้นกล่าวคือ สัดส่วนของสัตว์น้ำที่นำขึ้นมาจะถูกใช้เพื่อการบริโภคมากขึ้น

การพัฒนาการทำประมงของประเทศไทย ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่มีขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงในปัจจุบัน เพื่อให้การทำประมงของประเทศไทยเกิดความยั่งยืนนั้น คงไม่สามารถที่จะดำเนินการเพียงประเด็นใดประเด็นหนึ่งได้ เนื่องจากการทำประมงปัจจัยหลายอย่างที่จะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและความมั่นคงทางอาหารของประชากรไทยและประชากรโลก

กรอบแนวคิดในการพัฒนาการทำประมงของประเทศไทยควรจะมีแนวคิดที่จะมีการดำเนินการพัฒนาอย่างครอบคลุมตลอดห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่การพัฒนาพันธุ์พ่อแม่ประมงและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการทำประมงและชาวประมง ตลอดจนการพัฒนาผลผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมง และมีการเชื่อมโยงและต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบ (ภาพที่ ๖)



ภาพที่ ๖ แนวคิดในการพัฒนาการทำประมง

๒.๓.๑ การฟื้นฟูแหล่งประมงและสิ่งแวดล้อม

จากสภาพปัญหาหลักที่สำคัญของการทำประมงทั้งทะเลและน้ำจืดคือ การเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและทรัพยากร โดยมีสาเหตุทั้งจากการทำการประมง อาทิเช่น การทำประมงที่มากเกินไป กำลังผลิต เครื่องมือประมงบางส่วนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและจากกิจกรรมอื่น ๆ อาทิเช่น การขยายตัวของชุมชนเมือง การทิ้งของเสีย/ขยะ การสร้างสิ่งก่อสร้างกีดขวางทางน้ำ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงมากขึ้นทั้งอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของแหล่งน้ำโดยตรง

การพัฒนาการทำประมงเพื่อความยั่งยืนในส่วนของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะต้องมีการดำเนินการใน ๒ ส่วนหลักคือ

๒.๓.๑.๑ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : มาตรการนี้เป็นสิ่งที่จะช่วยชะลอการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกิจกรรมที่ควรดำเนินการ

๑) การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ ทั้งสัตว์น้ำเศรษฐกิจ เช่น ปลา กุ้ง หอยลาย และสัตว์น้ำหายาก อาทิเช่น เต่า เป็นต้น

๒) การฟื้นฟูแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดสร้างแหล่งอาศัยสัตว์ทะเล (ปะการังเทียม) บ้านปลา ชักกอบ ตลอดจนการปลูกปะการัง

๒.๓.๑.๒ การเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม/สภาพภูมิอากาศ : มาตรการนี้เป็นสิ่งที่จะช่วยให้ประเทศไทยมีข้อมูลที่สำคัญที่จำเป็นในอนาคตเพื่อที่จะใช้ในการวางแผนทั้งในเชิงป้องกันหรือบรรเทา สภาพปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มน้ำจืด เช่น ลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำโขง ทั้งนี้ เนื่องจากความผันผวน “ปริมาณน้ำ” ที่จะมีในอนาคต ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับน้ำในแหล่งน้ำที่จะมีเพียงพอที่จะรักษาระบบนิเวศของแหล่งน้ำหรือไม่ หรือส่งผลให้มีการทับถมของตะกอนที่เพิ่มสูงขึ้น สิ่งเหล่านี้จะทำให้มีการเปลี่ยนระบบนิเวศแหล่งน้ำอย่างถาวร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการประมงน้ำจืด อันจะมีผลต่อ “ความมั่นคงทางอาหารโปรตีน” ของประชาชนในชนบท นอกจากนี้ “ปริมาณน้ำจืด” ที่ไหลลงทะเลมากหรือน้อย จะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่งทะเล และประชากรสัตว์น้ำตามแนวชายฝั่ง โดยกิจกรรมที่ควรมีการดำเนินการ คือ ระบบการเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์

๒.๓.๒ การพัฒนาการทำประมงและชาวประมง

“การทำประมง” เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความยั่งยืนของการประมง เนื่องจากการทำประมงจะส่งผลกระทบต่อ “ความยั่งยืนของทรัพยากรประมง” และความยั่งยืนของทรัพยากรประมงจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ และความยั่งยืนของอาชีพประมงของไทยเป็นสำคัญ การพัฒนาการประมงในส่วนนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ส่วนที่เชื่อมต่อกัน กล่าวคือ

๓.๓.๒.๑ การบริหารจัดการประมงที่มีประสิทธิภาพ : การบริหารจัดการประมงเป็นกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาการประมงของประเทศไทย เนื่องจากเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญว่าการพัฒนาการประมงของประเทศไทยบรรลุถึงจุดมุ่งหมายความยั่งยืนหรือไม่ (การอธิบายรายละเอียดในประเด็นนี้จะอยู่หัวข้อที่ ๓.๔)

๓.๓.๒.๒ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต : การเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตใน “เชิงปริมาณ” เนื่องจากสถานการณ์ทรัพยากรที่ผ่านมาอยู่ในสภาวะทำการประมงมากเกินไปกำลังผลิต (Over Fishing) ซึ่งหากมีการเพิ่มประสิทธิภาพในเชิงปริมาณจะส่งผลกระทบต่อสภาวะทรัพยากรอย่างรุนแรง การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตในที่นี้จึงหมายถึง “การเพิ่มประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์” โดยกิจกรรมที่ควรดำเนินการ คือ

๑) การลดต้นทุนการผลิตโดยใช้เทคโนโลยี : ต้นทุนการทำประมงที่เป็นปัจจัยสำคัญ คือ “แรงงานในเรือประมง” เนื่องจากลักษณะการทำงานในเรือประมงมีความยาก อันตราย ทำให้แรงงานไทยไม่นิยมทำงานในเรือประมง แรงงานประมงจึงต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีการเคลื่อนไหวตลอดเวลา ทำให้เรือประมงมักประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การใช้เทคโนโลยีเพื่อทดแทนแรงงานจึงจะเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างถาวร และลดต้นทุนการผลิตในระยะยาว

๒) การเพิ่มรายได้โดยการเพิ่มมูลค่าของสัตว์น้ำ : การพัฒนาการทำประมงใน “การเลือกสัตว์น้ำที่มีขนาดที่เหมาะสม” และไม่ก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้ หรือพัฒนาการทำประมงให้เข้าสู่มาตรฐานสากล เช่น มาตรฐาน MSC (Marine Stewardship Council) นอกจากนี้จะเป็นการพัฒนาการประมงในทิศทางที่นำไปสู่ความยั่งยืนแล้ว ยังเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับผลผลิต

๓.๓.๒.๓ การเพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งให้ชาวประมง : ศักยภาพและความเข้มแข็งของชาวประมงและองค์กรประมงเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่จะส่งผลในระยะยาวที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการประมงไทยมีความยั่งยืนเนื่องจากเป็นที่ประจักษ์อย่างชัดเจนว่าหากชาวประมงมีความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลง จะเป็นหลักประกันที่สำคัญที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าการประมงจะมีความยั่งยืน พร้อมจะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก

๒.๓.๓ การพัฒนาผลผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมง

นอกจากการพัฒนาการทำประมงจะมีความสำคัญต่อความยั่งยืนของทรัพยากรประมงและอาชีพการประมงแล้ว การพัฒนาผลผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความยั่งยืนของการประมง เนื่องจากผลผลิตทางการประมงเกือบทั้งหมดตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ผลทางเศรษฐกิจจะส่งผลได้ทั้งในแง่บวกหรือแง่ลบต่อความยั่งยืน กล่าวคือ หากผลผลิตมีมูลค่าสูงก็เป็นแรงกระตุ้นที่จะทำให้เกิดการทำประมงมากยิ่งขึ้นเพื่อให้ได้ผลตอบแทน (กำไร) สูงสุด แต่ขณะเดียวกันหากผลผลิตมีมูลค่าต่ำ/รายได้น้อยก็จะกระตุ้นให้มีการทำประมงมากยิ่งขึ้นเพื่อให้ได้ผลตอบแทน (รายได้) คู่มต่อการลงทุนออกทำการประมง ทั้ง ๒ สาเหตุ มีที่มาของการทำการประมงผิดกฎหมาย IUU จึงอาจกล่าวได้ว่าปริมาณ/มูลค่าผลผลิตเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญที่จะบอกถึงความสำเร็จในการบริหารจัดการการทำประมง

แต่อย่างไรก็ตามภายใต้สถานการณ์การประมงของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาอยู่ในสภาวะทำการประมงมากเกินไปกำลังผลิต การปฏิรูปการประมงของไทยที่เกิดขึ้นในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมาจะต้องให้เวลาเนื่องจากทรัพยากรยังต้องการการฟื้นตัว การพัฒนาในส่วนของปลายน้ำที่สำคัญจึงมีอยู่ ๒ ประการคือ

๒.๓.๓.๑ การเพิ่มมูลค่าสัตว์น้ำจากการทำประมง : สัตว์น้ำเป็นสินค้าเกษตรที่มีมูลค่าเปลี่ยนแปลงตามความสด เนื่องจากสัตว์น้ำเป็นสินค้าเกษตรที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพง่ายมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเขตร้อน และสินค้าจะมีมูลค่าสูงมากหากเป็น “สินค้าสด” จากแนวโน้มความต้องการบริโภคสัตว์น้ำสดที่เพิ่มมากขึ้น โดยกิจกรรมที่ควรมีการดำเนินการ คือ

การพัฒนาเทคโนโลยีภายหลังการจับ : เนื่องจากความต้องการการตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปจะมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้สัตว์น้ำมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นได้

๒.๓.๓.๒ ระบบการตรวจสอบย้อนกลับที่มีประสิทธิภาพ : จากการปฏิรูปการประมงในช่วงที่ผ่านมาคงต้องยอมรับว่าการบริหารจัดการประมงที่มีประสิทธิภาพที่ส่งผลต่อพฤติกรรมกรรมการทำประมง ต้นทุนการทำประมง ระบบการตรวจสอบย้อนกลับจึงเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญเนื่องจาก

สินค้าประมงมากกว่าร้อยละ ๕๕ จะเข้าสู่ตลาด หากสินค้าประมงที่ทำการประมงผิดกฎหมาย (IUU) ที่มีต้นทุนที่ต่ำและความยุ่งยากน้อยกว่าสามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยเสรี จะเป็นสิ่งกระตุ้นให้ชาวประมงที่ทำการประมงอย่างถูกต้องตามกฎหมายหันกลับไปทำการประมงอย่างผิดกฎหมายเนื่องจากต้นทุนที่สูงและมีความยุ่งยากน้อยกว่า

๒.๓.๓.๓ การผลักดัน IUU Free Thailand : การทำประมงผิดกฎหมาย (IUU) เป็นสิ่งที่จะทำให้ผลผลิตการประมงที่ได้มาจากประมง IUU นั้นมีต้นทุนในการผลิตต่ำกว่าผลผลิตที่ได้จากการทำประมงที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่สิ่งที่สำคัญมากกว่านั้นคือ การทำประมง IUU จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำในเชิงลบ เนื่องจากการประมง IUU มักจะเป็นการทำประมงด้วยวิธีการ/เครื่องมือ/ช่วงเวลา “รัฐ” ห้ามไม่ให้ใช้ทำประมง เนื่องจากมีข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์แล้วว่า จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างรุนแรง ซึ่งจะครอบคลุมทั้งผลผลิตที่มาจากการทำประมงในประเทศ และผลผลิตสัตว์น้ำที่มีการนำเข้ามาผลิต ซึ่งการที่จะดำเนินการให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เช่นนี้ได้ ประเทศไทยควรต้องมีการดำเนินการ คือ

๑) การวางแผนการผลักดันให้เกิด IUU Free Thailand ที่เป็นระบบและมีขั้นตอน และเป้าหมายที่ชัดเจน

๒) การพัฒนาระบบ PSM และการตรวจสอบนำเข้าสัตว์น้ำที่มีประสิทธิภาพ

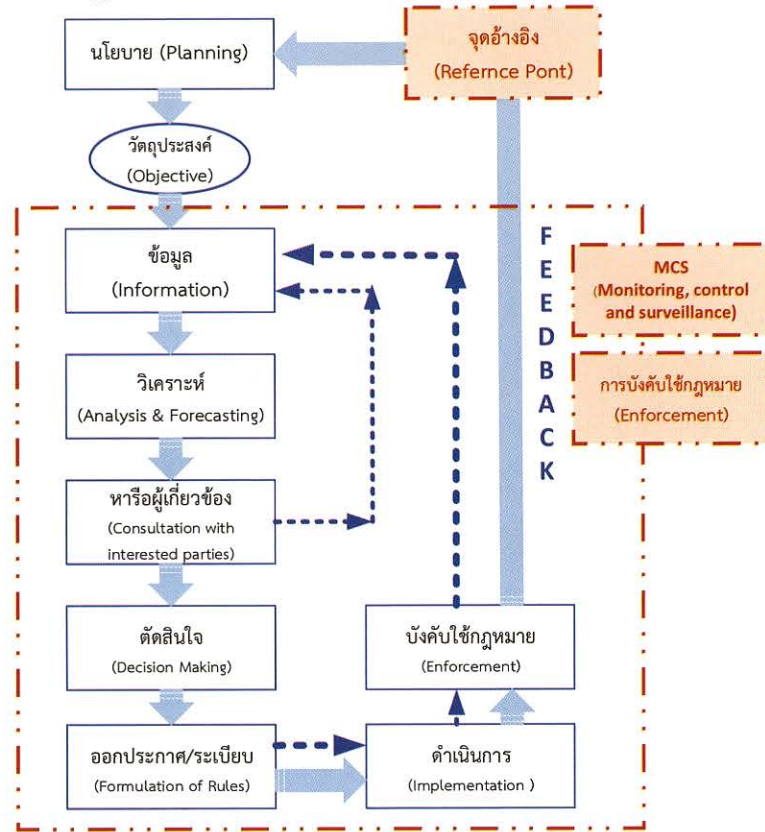
๒.๔ การบริหารจัดการทรัพยากรประมงอย่างมีประสิทธิภาพ

จากสถานการณ์การทำประมงในช่วงที่ผ่านมา (ก่อนการปฏิรูปการประมง) การประมงในน่านน้ำไทยอยู่ในภาวะการทำประมงมากเกินไปในการผลิต (Overfishing) การควบคุมหรือบริหารจัดการประมงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหลักการของกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการด้านการประมง (พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐) คือ การทำประมงโดย “เสรี” ยกเว้นการกระทำบางประการที่รัฐเห็นว่าจำเป็นต้องมีการอนุรักษ์เท่านั้น การขออาชญาบัตรเป็นเพียงเก็บภาษีเพื่อให้ “รัฐ” ทราบจำนวนเรือที่ทำการประมงเท่านั้น

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้เปลี่ยนหลักการในการบริหารจัดการการประมงของไทย โดยให้อำนาจแก่ “รัฐ” ในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ทำการประมงทั้งในทะเลและน้ำจืด แต่ก็ได้กำหนดหน้าที่ให้ “รัฐ” ต้องดำเนินการ “การออกใบอนุญาตทำการประมงให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการทำประมงและปริมาณผลผลิตสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน โดยใช้จุดอ้างอิงเป็นฐานในการพิจารณา” ตามมาตรา ๒๔ (๑) และนอกจากนี้ พระราชกำหนดดังกล่าวยังได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบ เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับระบบสากลเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรประมงของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการบริหารจัดการการประมงที่มีประสิทธิภาพเป็นกิจกรรมที่มีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกันหลายส่วนที่มีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกัน โดยมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญอยู่ ๓ ส่วน คือ

- ๑) จุดอ้างอิง
- ๒) ระบบ MCS (Monitoring, Control and Surveillance)
- ๓) การบังคับใช้กฎหมาย



ภาพที่ ๗ กรอบการบริหารจัดการการประมงที่มีประสิทธิภาพ

๒.๔.๑ จุดอ้างอิงที่มีประสิทธิภาพ

เพื่อเป็นหลักประกันว่าการทำประมงของไทยต้องมีความยั่งยืน พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ มีหน้าที่กำหนดปริมาณสูงสุดของสัตว์น้ำที่จะทำการประมงในน่านน้ำไทย (มาตรา ๑๙ (๔)) และกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมและสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน (มาตรา ๑๙ (๘)) และกำหนดให้มีแผนบริหารจัดการการประมง ไว้ในมาตรา ๒๔ ภายใต้แผนบริหารจัดการประมงดังกล่าวต้องมี “...แนวทางในการออกใบอนุญาตทำการประมงให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการทำการประมงและปริมาณผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน โดยใช้จุดอ้างอิงเป็นฐานในการพิจารณา...” (มาตรา ๒๔ (๑)) กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการออกใบอนุญาตต้องปฏิบัติตาม โดยกำหนดให้การออกใบอนุญาตการทำประมงต้อง “...สอดคล้องกับขีดความสามารถในการทำการประมง

และปริมาณผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงอย่างยั่งยืนที่กำหนดไว้ในแผนบริหารจัดการ การประมง” รวมทั้งให้อำนาจกับหน่วยงานในการยกเลิกใบอนุญาตทำการประมงได้ เนื่องจากใบอนุญาต มีอายุ ๒ ปี โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ ดังนี้

“...ในกรณีที่มีหลักฐานจาก**จุดอ้างอิง**แสดงให้เห็นว่าปริมาณผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำ มีไม่เพียงพอกับการทำการประมงอย่างยั่งยืน ให้รัฐมนตรีประกาศให้งดการออกใบอนุญาตทำการประมงไว้ เป็นการชั่วคราว สำหรับใบอนุญาตที่ออกไปแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างกรมประมง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมง เพื่อพิจารณาลดปริมาณการจับสัตว์น้ำลงตามที่จำเป็นและ ไม่เป็นเหตุให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงแล้วได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ในกรณีที่หาข้อมูลไม่ได้ให้ รัฐมนตรีมีอำนาจลดปริมาณการจับสัตว์น้ำลงตามที่เห็นสมควรหรือจะกำหนดมาตรการอื่นให้ผู้ทำการประมง ต้องปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ และในกรณีจำเป็นจะเสนอคณะกรรมการเพื่อให้กำหนด จำนวนเรือประมงสูงสุดที่จะพึงมี และมาตรการที่จะดำเนินการกับเรือประมงส่วนที่เกินจำนวนที่พึงมีก็ได้...”

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังได้กำหนดนิยามของ**จุดอ้างอิง**ไว้ในมาตรา ๕ ดังนี้ “**จุดอ้างอิง**” หมายความว่า ปริมาณเปรียบเทียบระหว่างขีดความสามารถในการทำการประมงและ ขีดความสามารถของผลผลิตสัตว์น้ำที่ธรรมชาติจะสร้างขึ้นได้ โดยใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ที่พิจารณา จากปริมาณสัตว์น้ำ ขนาด อัตราการเกิดและการตาย และช่วงชีวิตของสัตว์น้ำ เพื่อนำมาใช้กำหนดจำนวน สูงสุดที่พึงทำการประมงได้อย่างยั่งยืน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ให้ความสำคัญ กับ “**จุดอ้างอิง**” เป็นอันมากเนื่องจากเป็นตัวชี้วัดในการบริหารจัดการประมง ปัจจุบันในการบริหารจัดการ ประมงของประเทศไทยใช้**จุดอ้างอิง** คือ ปริมาณผลจับสูงสุดที่ทำการประมงได้อย่างยั่งยืน (MSY) ซึ่งเป็น **จุดอ้างอิง**ทางชีววิทยา และเป็นระดับที่สัตว์น้ำในน่านน้ำไทยสามารถถูกนำมาใช้ประโยชน์โดยไม่มีผลกระทบ ด้านลบต่อทรัพยากร และมีความสมดุลกับการผลิตตามธรรมชาติ และประเมินโดยใช้แบบจำลองผลิต ส่วนเกิน ของฟอกซ์ (Fox surplus production model; Fox, ๑๙๗๑) โดยแบบจำลองนี้ต้องใช้ข้อมูลทาง สถิติและผลจับสัตว์น้ำ อัตราการจับสัตว์น้ำ (CPUE) ตลอดจนข้อมูลการลงแรงประมง ทั้งเครื่องมือประมง พื้นบ้านและเครื่องมือประมงพาณิชย์ โดยจำแนก MSY ตามกลุ่มสัตว์น้ำหน้าดิน ปลาผิวน้ำ และปลากระดูก ซึ่งมีการใช้ข้อมูลจากสถิติจากการสุ่มตัวอย่าง ป พ.ศ. ๒๕๒๓ – ๒๕๕๗ (สัตว์น้ำหน้าดิน) ป พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๕๗ (ปลาผิวน้ำ) และปี พ.ศ. ๒๕๓๙ – ๒๕๕๗ (ปลากะตัก)^๒

^๒กรมประมง. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. แผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย ๒๕๕๘-๒๕๖๒

จากความสำคัญของ “จุดอ้างอิง” ที่กล่าวมา การพัฒนาการทำประมงเพื่อความยั่งยืน ควรที่จะมีการดำเนินการในกิจกรรมที่สำคัญดังนี้

๒.๔.๑.๑ การเพิ่มประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของ “จุดอ้างอิง”

ปัจจุบันประเทศไทยใช้ค่า MSY เป็นจุดอ้างอิงในการบริหารจัดการการทำประมงในน่านน้ำไทย ซึ่งเป็นการคำนวณจากผลการจับสัตว์น้ำหลายปีมาซึ่งอาจมีปัญหาในเชิงประสิทธิภาพที่จะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น หากค่า MSY ภายใต้อาณาเขต Model ดังกล่าวไม่ไวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรประมงโดยรวม กล่าวคือ อาจเกิดภาวะการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตแล้ว (Overfishing)

เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงเพื่อความยั่งยืน และเป็นไปตามหลักการป้องกันล่วงหน้า

○ ตัวชี้วัดหลายมิติ : ประเทศไทยควรที่จะมีตัวชี้วัดหลายตัว เพื่อช่วยในการตัดสินใจที่เหมาะสม โดยควรที่จะมีตัวชี้วัดทางชีววิทยา ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม เพื่อสะท้อนสถานการณ์การประมงที่เกิดขึ้นในทุกมิติ

○ ตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้ในหลายช่วงเวลา : ประเทศไทยควรที่จะมีตัวชี้วัดทั้งระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ทั้งนี้เนื่องจาก

ตัวชี้วัดระยะสั้น (๑ - ๒ ปี) เพื่อให้สามารถที่จะรองรับการดำเนินการตามมาตรา ๔๕ ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

ตัวชี้วัดระยะกลาง (๓ - ๕ ปี) เพื่อให้สามารถมองเห็นทิศทางหรือแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเพื่อหาทางแก้ไขได้อย่างทันท่วงที

ตัวชี้วัดระยะยาว (๕ - ๑๐ ปี) เพื่อให้เกิดความมั่นใจถึงทิศทางการดำเนินการว่าสามารถที่จะดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายหรือไม่

๒.๔.๑.๒ การบริหารจัดการเรือประมงและการลงแรงประมงส่วนเกิน

จากหลักการการบริหารจัดการประมงให้อยู่ภายใต้จุดอ้างอิง จากสถานการณ์การประมงของไทยที่ผ่านมาอยู่ในภาวะ Overfishing ทำให้ปัจจุบันยังคงมีเรือประมงหรือการลงแรงประมงส่วนเกินเหลืออยู่ในระบบการประมง ประเทศไทยควรที่จะมีแผนในการที่จะบริหารจัดการการลงแรงประมงส่วนเกิน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าเรือประมงหรือการลงแรงประมงส่วนเกินนั้นจะไม่มีมีการทำการประมงผิดกฎหมาย

๒.๔.๑.๓ การบริหารจัดการเครื่องมือประมง

การบริหารจัดการเครื่องมือประมงให้สามารถทำการประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ลดปริมาณสัตว์น้ำที่เคยจับได้ ลดการจับสัตว์น้ำขนาดเล็ก ตลอดจนส่งเสริมการลดการใช้เครื่องมือประมงที่ไม่เลือกจับสัตว์น้ำ

๒.๔.๒ ระบบ MCS (Monitoring, Control and Surveillance) ที่มีประสิทธิภาพ

การติดตามควบคุมและเฝ้าระวัง (MCS) เป็นมาตรการที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร การจัดการประมง ซึ่งการตรวจสอบรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประมงที่ใช้จะช่วยในการพัฒนาและประเมิน มาตรการการจัดการที่เหมาะสม โดย MCS ภายใต้อำนาจของ FAO ^๓ ประกอบด้วย

๑) Monitoring : ความต้องการข้อมูลอย่างต่อเนื่องสำหรับการตรวจสอบลักษณะ การทำประมงและผลตอบแทนจากทรัพยากร

๒) Control : กฎระเบียบ/เงื่อนไขที่ต้องดำเนินการในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร; และ

๓) Surveillance : ระดับและประเภทของการสังเกตเฝ้าระวังที่จำเป็นในการปฏิบัติตามกฎระเบียบควบคุมที่กำหนดไว้สำหรับการทำประมง

วัตถุประสงค์ของ MCS เพื่อให้มั่นใจได้ว่ามาตรการ/การควบคุมที่ออกไปมีความ เหมาะสมและมีการปฏิบัติตามอย่างครบถ้วน และส่งผลได้ตามเจตนารมณ์ที่กำหนด

จากองค์ประกอบของ MCS จะเห็นว่าเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดการ พัฒนาการทำประมงให้เกิดความยั่งยืน ประเทศไทยควรที่จะต้องมีการนำระบบ MCS เข้ามาใช้ในการบริหาร จัดการประมงอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

๑) การบูรณาการระบบการติดตามเฝ้าระวังอย่างแท้จริงและเป็นระบบ : พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ให้อำนาจกรมประมงในการที่จะพิจารณาเครื่องมือที่จำเป็นที่จะ ใช้ในการสังเกต/เฝ้าระวังการทำประมง ทั้งเครื่องมือที่ใช้ในการสังเกตระยะไกล เช่น ระบบติดตาม เรือประมง ระบบการตรวจสอบ ณ ท่าเทียบเรือ เช่น การแจ้งเข้าแจ้งออก ตลอดจนการตรวจสอบทางทะเล และทางอากาศ เพื่อให้การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของเรือประมงมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมี การบูรณาการระบบเฝ้าระวังอย่างแท้จริงและเป็นระบบ และเชื่อมโยงทุกหน่วยงาน จะทำให้การเฝ้าระวัง การทำประมงมีประสิทธิภาพ ลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ

๒) การวิเคราะห์ข้อมูลทรัพยากรและการทำประมงที่มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ : จากข้อมูลการทำประมงที่เกิดขึ้นจากระบบติดตามเฝ้าระวัง ทั้งจากระบบการติดตามระยะไกล ซึ่งทำให้เห็น พฤติกรรมของการทำประมงที่ชัดเจน ตลอดจนข้อมูลสัตว์น้ำที่ขึ้น ณ ท่าเทียบเรือ ซึ่งมีจำนวนมากและมี ความแม่นยำสูง จำเป็นที่จะต้องมีการนำมาสังเคราะห์และวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อนำสู่การปรับเปลี่ยน

^๓ FAO Expert Consultation ในปี ๑๙๘๑ (FAO, ๑๙๘๑)

มาตรการ/เงื่อนไขในการทำการประมงที่ก่อให้เกิดความยั่งยืน และยังเป็นการตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจได้ว่า มาตรการ/เงื่อนไขที่กำหนดไปนั้นมีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเกินความจำเป็น

๓) การสร้างกระบวนการหารืออย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ : กลไกที่สำคัญในการ ออกมาตรการ/เงื่อนไข เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกมิติ จำเป็นต้องมีการ หารือร่วมกันอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อให้เกิดการยอมรับข้อมูล/การวิเคราะห์ เข้าใจสภาพปัญหา ร่วมกัน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดมาตรการ/ทิศทางในการพัฒนาการประมง นอกจากนี้ยังอาจได้ข้อมูลหรือแนวคิดใหม่เพื่อนำสู่การวิเคราะห์ที่มีความแม่นยำมากขึ้น

๔) การออกมาตรการในการทำการประมงที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ : จากลักษณะ ทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงของประเทศไทยมีความหลากหลายทั้งขนาด ชนิด รูปแบบ การออก กฎระเบียบที่เหมาะสมในแต่ในพื้นที่ จึงมีความจำเป็นอย่างมากเพื่อให้มาตรการที่ออกมานั้นมีประสิทธิภาพ สูงสุดและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเกินความจำเป็น ซึ่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความ ยืดหยุ่นในการที่จะบริหารจัดการประมงให้มีประสิทธิภาพได้

๕) การประเมินผลระบบ MCS : การวัดประสิทธิภาพของระบบ MCS ควรเป็น กิจกรรมที่ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นประจำทุกปี และควรนำความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียเข้ามาประเมินด้วย และจากความจริงที่ว่าระบบ MCS ที่สมบูรณ์แบบที่มีความสอดคล้อง ๑๐๐% ไม่มีอยู่จริง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องประเมินระดับของการปฏิบัติตามที่ควรจะเป็นเปรียบเทียบระดับการ ปฏิบัติตามจริงที่เกิดขึ้นจริง และควรทำทุกองค์ประกอบของ MCS การกระทำเหล่านี้จะกระตุ้นให้ นักวิทยาศาสตร์ใช้พารามิเตอร์เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของการคำนวณเพื่อประเมินประชากรสัตว์น้ำ โดยระดับ ของการปฏิบัติที่ควรจะเป็นควรพิจารณาจาก ๒ ประเด็น กล่าวคือ ๑) การประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาอย่างยั่งยืนของประชากรที่ลดลง และ ๒) การประเมินต้นทุนในการปฏิบัติงานที่สูงสุด

๖) การเชื่อมโยงแลกเปลี่ยน “ข้อมูล” ด้าน MCS : ปัจจัยความสำเร็จของระบบ MCS คือการที่เจ้าหน้าที่มี “ข้อมูล” เพื่อใช้ในการตรวจสอบมากเพียงพอที่จะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าเรือประมง ที่ถูกต้องได้รับอนุญาต /ผลผลิตนั้นมาจากการทำการประมงที่ถูกต้อง ทั้งนี้เนื่องจากทั้ง ๒ ประการเป็นสิ่งที่มีการ เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีประเทศไทยได้ผลักดันกลไกการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูล ทางการประมงในระดับภูมิภาค (Asean IUU Network) ขึ้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มศักยภาพระบบ MCS ของ Asean โดยรวม อันจะเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งในนโยบาย IUU Free Thailand

๒.๔.๓ การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement)

แม้จำนวนการจับกุมหรือดำเนินคดีจะไม่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของระบบ MCS โดยตรง เนื่องจากไม่ได้สะท้อนถึงระดับความสำเร็จที่แท้จริงของระบบ MCS แต่วิธีที่มีความเป็นไปได้ มากที่สุดในการประเมินคือการเปรียบเทียบจำนวนการละเมิดที่ตรวจพบซึ่งสัมพันธ์กับร้อยละของจำนวน ประชากร (เรือประมง ชาวประมง เครื่องมือประมง ฯลฯ) ที่ถูกสุ่มตัวอย่าง

๒.๔.๓.๑ การบูรณาการแผนการ Inspection ร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ : การประเมินจำนวนการจับกุมหรือการกำหนดจำนวนวันสังเกตการณ์ ในทะเล และตัวอย่างปลาที่จะมีการสุ่มตัวอย่าง หรือจำนวนการตรวจและลาดตระเวนอาจให้รายละเอียด และสถิติเกี่ยวกับความพยายามที่กระทำผิด ซึ่งจะมีความสำคัญมากในการวางแผนควบคุม

๒.๔.๓.๒ การวิเคราะห์ทางการเงินที่เกี่ยวกับต้นทุนของการ Inspection และผลประโยชน์ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ : การ Inspection เป็นระบบที่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงมาก จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนทางการเงิน เพราะการเพิ่มระดับของการปฏิบัติตามควรจะเกี่ยวข้องกับค่าอากรที่จัดเก็บหรือความเสี่ยงที่ทำให้ประชากร สัตว์น้ำลดลง การวิเคราะห์ต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานจะต้องมีการเตรียมทั้งในอดีตและในอนาคต

๒.๕ การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อความยั่งยืน

จากสถานการณ์การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของไทยแม้ปริมาณความต้องการในการบริโภคสัตว์น้ำเพิ่มมากขึ้น แต่จากปริมาณผลผลิตการเพาะเลี้ยงของประเทศไทยกลับมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัด ในเรื่องพื้นที่การเพาะเลี้ยงที่ลดลงจากการพัฒนาเมืองหรืออุตสาหกรรมอื่น ๆ หรือต้นทุนการผลิตที่สูงมาก ซึ่งไม่สามารถที่จะแข่งขันกับสินค้าที่นำเข้ามาได้

แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงความมั่นคงทางอาหารของประชากรไทยในระยะยาวแล้ว การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจะเป็นทางออกที่สำคัญของประเทศไทย แต่การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้มีความ ยั่งยืนได้นั้นจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญทั้งตลอดสายการผลิตเช่นเดียวกันทั้งการพัฒนา/ปรับปรุงพื้นที่ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ตลอดจนการพัฒนาผลผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ ประมง (ภาพที่ ๘)



ภาพที่ ๘ กรอบแนวคิดในการพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

๒.๕.๑ การพัฒนา/ปรับปรุงพื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

๒.๕.๑.๑ การบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ

พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นสิ่งสำคัญที่สุดเพราะจุดเริ่มต้นที่จะให้มีการพิจารณาว่าพื้นที่ใดสมควรที่จะมีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยไม่มีผลกระทบภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจึงมีการบัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้องกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำไว้ในหมวดที่ ๖ การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยมีวัตถุประสงค์ “... เพื่อเป็นแหล่งผลผลิตของสัตว์น้ำอีกทางเลือกหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้เกิดความยั่งยืน โดยคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระยะยาว และการรักษาความสมดุลในระบบนิเวศ รวมทั้งสร้างความมั่นใจในการบริโภคสัตว์น้ำที่ได้จากการเพาะเลี้ยงทั้งในด้านคุณภาพและสุขอนามัยที่ได้มาตรฐาน...” แต่อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรืออันตรายต่อผู้บริโภค “รัฐ” สามารถที่จะกำหนดให้กิจการนั้นเป็นกิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมได้ (มาตรา ๗๖) ซึ่งทำให้ต้องมีการประกาศพื้นที่ที่จะอนุญาตให้มีการประกอบกิจการเพาะเลี้ยงนั้นๆ ได้ ซึ่งเป็นมาตรการที่ออกมาเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาประกาศฯ พื้นที่ใดทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนั้นก็ไม่สามารถกระทำในพื้นที่ที่มีการบังคับใช้กฎหมายอื่นอยู่แล้ว เช่น พื้นที่ที่ประกาศฯ ตามมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้พื้นที่ดังกล่าวจะมีการเลี้ยงกุ้งโดยใช้ความเค็มต่ำ และปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อเป็นเวลานานมากกว่า ๑๐ ปี ทำให้ประเทศไทยควรที่จะมีกิจกรรม ดังนี้

๑) การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน : ประเทศไทยควรที่จะมี “คณะกรรมการเฉพาะกิจ” ขึ้นมาเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีอำนาจตัดสินใจว่าพื้นที่เหล่านี้จะให้ประกอบกิจการประเภทใดได้หรือไม่ได้ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรที่จะทำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาหรือกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจน และมีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน และหากมีการพิจารณาอย่างชัดเจนแล้วจะส่งผลให้ “รัฐ” และ “เอกชน” สามารถที่จะกำหนดแนวทางในการที่จะพัฒนาพื้นที่เหล่านั้นให้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเพาะเลี้ยงได้ต่อไป

๒) การบูรณาการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน

๓) การพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเพาะเลี้ยงให้มีศักยภาพสูงสุด

๒.๕.๑.๒ การเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมและภูมิอากาศ

ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศมีผลกระทบต่อ การขยายตัวและความยั่งยืนของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ในขณะที่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดเมื่อเทียบกับกิจกรรมทางการเกษตรอื่น ๆ ดังนี้

- ๑) การพัฒนาระบบเฝ้าระวังเตือนภัยความเสี่ยงในการเกิดอุทกภัย หรือ ภัยแล้ง
- ๒) การพัฒนาระบบการปรับตัวการจัดการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

๒.๕.๒ การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

๒.๕.๒.๑ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

จากการที่พื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเริ่มลดลงเนื่องจากถูกนำไปใช้ในการประกอบกิจการอื่น การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจึงเป็นแนวทางในการพัฒนาที่จำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาการเพาะเลี้ยง ขณะเดียวกันการลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ก็มีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้เกิดความยั่งยืน แนวทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาการเพาะเลี้ยงให้เกิดความยั่งยืน ประเทศไทยควรที่จะต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) การพัฒนาสายพันธุ์ที่มีคุณภาพ
- ๒) การพัฒนาการเพาะเลี้ยงโดยใช้เทคโนโลยีเพื่อลดการใช้แรงงาน พลังงาน ปัจจัยการผลิต และสามารถบริหารจัดการฟาร์มได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๓) การพัฒนาระบบการเฝ้าระวังโรคและสารตกค้าง ตลอดสายการผลิต
- ๔) การพัฒนาการเพาะเลี้ยงเข้าสู่มาตรฐานสากล

๒.๕.๒.๒ การพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งของเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยง

เกษตรกรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการที่จะพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้เกิดความยั่งยืน เนื่องจากปัจจุบันเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ที่ส่งผลให้การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และประสบปัญหามากยิ่งขึ้น การพัฒนาเกษตรกรและองค์กรเกษตรกรให้เข้มแข็ง จึงมีความจำเป็นมากในการที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

๒.๕.๓ การพัฒนาผลผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมง

๒.๕.๓.๑ การพัฒนาผลิตภัณฑ์

ผลผลิตหลักของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาบางส่วนจะเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกซึ่งมักจะมีรูปแบบการแปรรูปในรูปแบบเดิม เช่น แช่เย็น/แช่แข็ง บรรจุกระป๋อง ขยายตัวใกล้เคียงกับในตลาดปลายทางหลักเดิม การครองตลาดปลายทางในสัดส่วนสูงอาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศผู้นำเข้าหันมาใช้มาตรการเข้มงวดกับสินค้าประมงไทย ควรอาศัยทักษะและความสามารถในการประกอบการที่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้านการประมงของประเทศไทยมีอยู่เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูงขึ้น ทดแทนการส่งออกในรูปแบบเดิม ๆ ตลอดจนแสวงหาตลาดใหม่ให้หลากหลายขึ้น ซึ่งก็เป็นแนวโน้มที่พบในระยะหลัง ดังนี้

- ๑) การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าสัตว์น้ำ
- ๒) การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ประมงที่ส่งออก

๒.๕.๓.๒ ระบบการตรวจสอบย้อนกลับ

การตรวจสอบย้อนกลับในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นสิ่งที่สร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคถึงความปลอดภัยอาหาร ปราศจากสารตกค้าง กระบวนการผลิตที่มีความรับผิดชอบ ต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ตลอดจนใช้ปัจจัยการผลิตที่ถูกต้องตามกฎหมาย (ไม่เป็น IUU) และมีการใช้แรงงานอย่างถูกต้อง ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการตรวจสอบย้อนกลับในผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงนั้นมีความซับซ้อนมากกว่าผลผลิตจากการทำประมงมาก ซึ่งนอกจากการตรวจสอบภายในกระบวนการผลิตของตนเองแล้ว ยังต้องตรวจสอบย้อนกลับไปยังปัจจัยการผลิต เช่น อาหารสัตว์มีส่วนผสมของปลาป่นที่มาจากการทำประมงที่ผิดกฎหมายหรือไม่ หรือมีฉนวนเหลืองที่ปลูกในที่ไม่อนุญาตหรือไม่ โดยควรมีกิจกรรมดังนี้

- ๑) การพัฒนาระบบการตรวจสอบย้อนกลับที่ครอบคลุม ตลอดสายการผลิต
- ๒) การประเมินความครอบคลุมของระบบ

หน้าว่าง

บทที่ ๓ ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลทีกล่าวนำมา เพื่อให้การบริหารจัดการประมงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่ความยั่งยืน และสำเร็จตามเป้าหมายการปฏิรูปประเทศภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา พิจารณาแล้วเห็นควรให้มีการบูรณาการแผนงานร่วมกัน โดยกำหนดหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการภายใต้เป้าหมายเดียวกัน ร่วมกันพิจารณาความคิดเห็นของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนองค์กรประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบในการวางแผน เนื่องจากการพัฒนาการประมงนั้นมีความเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมี “การวางแผนงานร่วมกัน” เพื่อให้แผนการดำเนินการสอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การประหยัดทรัพยากรในการปฏิบัติงาน และก่อให้เกิดผลสำเร็จในการปฏิบัติงานสูงสุด และควรมี “การติดตามและการประเมินผลการทำงานร่วมกัน” เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือปรับแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (ตัวอย่างแผนฯ ตามภาคผนวก ข)

๓.๑ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการ

การพัฒนาการประมงของไทยไปสู่ความยั่งยืนนั้น ควรต้องดำเนินการไปทั้ง ๒ ส่วน พร้อมกัน คือ

๓.๑.๑ การพัฒนาการทำประมง : เป็นการพัฒนาทั้งการประมงน้ำจืดและการประมงทะเล ซึ่งประเทศไทยควรที่จะมีการพัฒนาใน ๓ องค์ประกอบหลัก ดังนี้

๓.๑.๑.๑ การฟื้นฟูแหล่งประมงและสิ่งแวดล้อม : เพื่อฟื้นฟูแหล่งประมงและสิ่งแวดล้อมให้มีระบบนิเวศเหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ซึ่งจะมีการดำเนินการทั้งการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ หรือจัดสร้างแหล่งอาศัยสัตว์ทะเล ปูปลูปะการัง และการเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม/สภาพภูมิอากาศ : เพื่อให้ประเทศไทยมีข้อมูลมากพอที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ

๓.๑.๑.๒ การพัฒนาการทำประมงและชาวประมง : เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการทำประมงของประเทศไทยเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งจะมีการดำเนินการการบริหารจัดการประมงที่มีประสิทธิภาพ ทั้งการมีจุดอ้างอิงที่มีประสิทธิภาพ ระบบ MCS และระบบ Enforcement ที่มีประสิทธิภาพ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (การลดต้นทุน และการเพิ่มมูลค่า) ตลอดจนการเพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งให้ชาวประมง

๓.๑.๑.๓ การพัฒนาผลผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมง : เพื่อสร้างความมั่นใจว่าผลผลิตสัตว์น้ำทั้งจากการทำประมงหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ตลอดจนการนำเข้า มาจากการทำประมงที่ถูกต้องและมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการผลิตสินค้าประมงซึ่งควรจะต้องมี

การดำเนินการทั้งการเพิ่มมูลค่าสัตว์น้ำภายหลังการจับ การพัฒนาการแปรรูปสัตว์น้ำ การพัฒนาระบบการตรวจสอบย้อนกลับที่มีคุณภาพ การผลักดัน “IUU Free Thailand” ตลอดจนการสร้างเครือข่าย Asian IUU Network

๓.๑.๒ การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ : เป็นการพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทั้งการเพาะเลี้ยงน้ำจืด การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ซึ่งประเทศไทยควรที่จะมีการพัฒนาใน ๓ องค์ประกอบหลัก ดังนี้

๓.๑.๒.๑ การพัฒนา/ปรับปรุงพื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ : เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าพื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรักษาความสมดุลในระบบนิเวศ และอันตรายต่อกิจการอื่น ๆ ในพื้นที่ข้างเคียง ซึ่งควรที่จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ มีการบูรณาการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน การพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเพาะเลี้ยงให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดจนการเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมและภูมิอากาศเพื่อให้มั่นใจว่าเกษตรกรจะมีข้อมูลที่จำเป็นมากพอสำหรับการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

๓.๑.๒.๒ การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ : เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของประเทศไทยจะมีประสิทธิภาพเพียงพอในการผลิตเพื่อรองรับความต้องการบริโภคของประชากรไทยได้ในอนาคต ภายใต้ข้อจำกัดในการขยายตัวของพื้นที่การเพาะเลี้ยงและความปลอดภัยของผู้บริโภคซึ่งควรจะมีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งของเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยง

๓.๑.๒.๓ การพัฒนาผลผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมง : เพื่อให้เกิดมั่นใจว่าผลผลิตสัตว์น้ำจะมีการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อการบริโภค การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าสัตว์น้ำ การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ประมงที่ส่งออก ตลอดจนระบบการตรวจสอบย้อนกลับที่มีประสิทธิภาพสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคถึงความปลอดภัยด้านอาหาร

๓.๒ ข้อสังเกตของคณะกรรมการ

นอกจากการดำเนินการตามกรอบการพัฒนาข้างต้นแล้ว ยังคงมีข้อสังเกตบางประการที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญในรายละเอียด ในส่วนของ “การพัฒนาการทำประมง” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การประมงทะเล” ดังนี้

๓.๒.๑ ประเด็นการให้ความสำคัญในเชิงนโยบาย

รัฐบาลควรให้ความสำคัญในการดำเนินการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) อย่างต่อเนื่องและเข้มข้นยิ่งขึ้น หลังจาก EU ได้ปลดใบเหลือง โดยให้คณะกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่ประธานคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๓ เป็นศูนย์กลาง

นอกจากนี้ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบกระทรวงทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนผู้บังคับบัญชาทุกระดับในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องให้ความสำคัญและกำชับให้หน่วยงานในสังกัดบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด รวมทั้ง

รัฐบาลยังจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแผนการทำประมงทะเลอย่างยั่งยืนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพออย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและให้มีความสอดคล้องกันอย่างไร้รอยต่อ

๓.๒.๒ ประเด็นการบริหารจัดการ “จุดอ้างอิง” ที่มีประสิทธิภาพ

๓.๒.๒.๑ การพัฒนาจุดอ้างอิงที่มีประสิทธิภาพ : กรมประมงควรที่จะมีการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) ปรับปรุงหลักการและวิธีการคำนวณค่า MSY เพื่อใช้เป็นจุดอ้างอิงในการทำประมงทะเลอย่างยั่งยืน
- ๒) สนับสนุนการปรับปรุงกระบวนการเก็บข้อมูลที่สำคัญเพื่อใช้ในการคำนวณค่า MSY ให้มีประสิทธิภาพ
- ๓) จัดทำจุดอ้างอิงทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว เพื่อให้การติดตามและประเมินการบริหารจัดการทรัพยากรประมง ซึ่งอาจใช้ “คนกลางภายนอก” มาทำหน้าที่ในการประเมินเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานการประเมิน

๓.๒.๒.๒ การบริหารจัดการกองเรือที่มีประสิทธิภาพ : ควรเร่งรัดการรับขึ้นทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านให้แล้วเสร็จตามกำหนด

๓.๒.๒.๓ การบริหารจัดการกองเรือประมงให้เหมาะสมกับทรัพยากร (MSY) : หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง (กรมประมงและกรมเจ้าท่า) ควรที่จะมีการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) ดำเนินการประเมินจำนวนเรือประมงที่เหมาะสมในน่านน้ำไทย เพื่อให้จำนวนเรือประมงสมดุลกับปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลไทย และควรจะมีการประเมินด้วยว่าจำนวนเรือในแต่ละขนาดและเครื่องมือทำการประมงแต่ละประเภทควรมีจำนวนเท่าใด
- ๒) จัดทำแผนงานรายปีในการบริหารจัดการเรือประมงส่วนเกินออกจากระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ภายในระยะเวลา ๓ ปี โดยมีเป้าหมายชัดเจน มีมาตรการลดจำนวนเรือด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นภาระงบประมาณมากเกินไปจนเกินความจำเป็น
- ๓) ควรนำแนวความคิดในกฎกระทรวงการออกใบอนุญาตประมงพาณิชย์ เรื่องการควมรวม และแลกเปลี่ยนเรือประมง มาใช้ในการบริหารจัดการกองเรือฯ
- ๔) ควรส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไทยออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำตามมาตรฐานสากลให้มากยิ่งขึ้น
- ๕) ควรพิจารณาใช้เทคโนโลยีเพิ่มขึ้นเพื่อให้ต้นทุนการทำประมงอย่างยั่งยืนลดลง ในขณะที่คุณภาพในการทำประมงมิได้ลดลง

๓.๒.๒.๔ การบริหารจัดการเครื่องมือประมง : กรมประมงควรจะมีการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) มีแผนงาน/มาตรการในการบริหารจัดการการใช้เครื่องมือทำประมงที่มีประสิทธิภาพในการทำการประมง
- ๒) ควรนำกลไกการจัดสรรใบอนุญาตทำประมงมาสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร และแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ
- ๓) ควรสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาให้มีการนำเอาเครื่องจักรที่ทันสมัยมาใช้บนเรือประมงพาณิชย์เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานคน
- ๔) ควรแสวงหาแนวทางการส่งเสริมผู้ประกอบการประมงไทยนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในเขตทะเลที่ได้รับอนุญาตจากภาครัฐเพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิตสัตว์น้ำทดแทนการจับตามธรรมชาติ

๓.๒.๒.๕ การสร้างความเข้มแข็งของชาวประมงและองค์กรประมงท้องถิ่น : ควรจัดทำโครงการเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรประมงพื้นบ้าน รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนประมงพื้นบ้านมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ทะเลชายฝั่ง

๓.๒.๓ ประเด็นระบบ MCS ที่มีประสิทธิภาพ

๓.๒.๓.๑ การเฝ้าระวังเรือที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทย : หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการดำเนินการ

- ๑) กรมประมง กรมเจ้าท่า ควรที่จะมีระบบงานที่บูรณาการร่วมกันในการตรวจ ติดตาม เฝ้าระวังเรือที่ทำประมง IUU
- ๒) ศรชล และกรมเจ้าท่า ควรจะมีระบบการเฝ้าติดตามสัญญาณ AIS เรือทุกลำทั้งเรือไทยและเรือต่างด้าวที่เข้ามาในน่านน้ำไทยได้สมบูรณ์ ๑๐๐% และมีระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องของเรือที่มีประวัติการทำประมง IUU และเรือที่มีประวัติการทำผิดกฎหมายอื่น ๆ เช่น การใช้แรงงานข้ามมนุษย์ การลักลอบขนสินค้าผิดกฎหมาย ฯลฯ
- ๓) พิจารณาความเป็นไปได้ในการว่าจ้างหน่วยงานที่ไม่ใช่ราชการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องสำคัญ ๆ คู่ขนานไปกับหน่วยงานราชการ เช่น การ outsource บริษัทเอกชนที่ได้มาตรฐานสากลทำการตรวจเรือก่อนที่กรมเจ้าท่าจะออกใบอนุญาตการใช้เรือให้ทุกลำ หรือการว่าจ้าง NGO ที่มีคุณภาพในการร่วมตรวจเรือและสัมภาษณ์ลูกเรือที่ผ่านเข้าออกตามศูนย์ PIPO ต่าง ๆ ตลอดจนการเฝ้าติดตามเรือประมงที่ทำการประมงในน่านน้ำไทย
- ๔) ควรพิจารณาเพิ่มการใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดการพึ่งพาคนในการเฝ้าระวังและติดตามเรือ

๕) ควรเพิ่มการทำงานร่วมกับหน่วยงานในต่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญและมีระบบการเฝ้าระวังและติดตามเรือที่มีประวัติการทำประมง IUU แบบ real time

๓.๒.๓.๒ บทบาทของ ศรชล ในการแก้ไขปัญหา IUU : ควรที่จะมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า ศรชล จะเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU อย่างไร และอะไรที่เป็นหน้าที่ที่ ศรชล จะต้องทำให้สัมฤทธิ์ผลในอนาคต เพราะ ศรชล ควรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำคัญ ๆ ได้ด้วยตนเองมิใช่รอรับการแจ้งเตือนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน เช่น ควรสามารถวิเคราะห์พฤติกรรมของเรือที่มีพฤติกรรมต้องสงสัยในทุกมิติ (ไม่เพียงแต่ด้านการทำประมง IUU) ที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงได้ มีระบบการติดตามระบบ AIS ของเรือทุกลำได้เอง มิใช่มองว่าเป็นเรือที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง ให้เป็นหน้าที่ของกรมเจ้าท่าและกรมประมงในการแจ้งเตือน ศรชล

๓.๒.๓.๓ บทบาทของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการทำผิดด้านประมงและด้านแรงงาน ควรมีการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อสร้างคนที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีและขอรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการทำงานของตำรวจในด้านนี้โดยเฉพาะ เพราะที่ผ่านมาเป็นไปในลักษณะของการออกคำสั่งตั้งคณะทำงานพิเศษเป็นระยะ ๆ จึงอาจมีปัญหาเรื่องความต่อเนื่อง

๓.๒.๓.๔ การผลักดันเรื่อง ASEAN IUU Network ซึ่งเป็นผลประโยชน์อย่างแท้จริงของไทย และของประเทศสมาชิกอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับกรมประมง ควรที่จะดำเนินการดังนี้

๑) จัดทำแผนงานเพื่อให้ไทยมีบทบาทนำและสามารถผลักดันให้เป็นรูปธรรมได้โดยเร็วที่สุด ในขณะที่เรื่องนี้ยังไม่สามารถเกิดได้ในระดับอาเซียน

๒) กรมประมงควรเริ่มดำเนินการโน้มน้าวให้ประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของไทย คือ มาเลเซีย กัมพูชา เมียนมาร์ และเวียดนาม ให้ร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นต่อการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU และดำเนินคดีกับเรือที่มีประวัติการทำประมง IUU ร่วมกันโดยเร็วที่สุด

๓.๒.๔ ประเด็น IUU-Free Thailand

เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปลอดการทำประมง IUU อย่างแท้จริงจำเป็นต้องเดินหน้าอย่างเร่งด่วน รัฐบาลควรยกประเด็นนี้ให้เป็นวาระแห่งชาติ และหน่วยงานราชการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องควรมีการจัดทำแผนงาน และจัดทำค่าของงบประมาณร่วมกัน โดยมีกรมประมงเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก อันจะทำให้เป้าหมาย IUU-Free Thailand บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมที่แท้จริงในอนาคตอันใกล้

๓.๒.๕ ประเด็นการเชื่อมโยงการบริหารงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

นับตั้งแต่ที่สหภาพยุโรปปลดใบเหลืองให้กับประเทศไทย เห็นได้ว่า การทำงาน เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU เริ่มถดถอยหลัง จึงเห็นว่า บทบาทของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อ แก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๓ มีความสำคัญมาก และจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาของทุกหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวง แรงงาน ผู้บัญชาการทหารเรือ ฯลฯ โดยควรกำหนดให้เรื่องความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU เป็นเรื่องที่ข้าราชการแต่ละกระทรวงพึงต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของตนในแต่ละกระทรวง ได้ทราบทุกรายสัปดาห์

บรรณานุกรม

กรมประมง. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. แผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย
๒๕๕๘-๒๕๖๒

FAO Expert Consultation, ในปี ๑๙๘๑ (FAO, ๑๙๘๑)

Susan Singh-Renton. Introduction to the Sustainable Development Concept in Fisheries.
สืบค้นจาก <http://www.fao.org/๓/Y๔๒๖๑E/y๔๒๖๑e๑r.htm#TopOfPage>

ภาคผนวก



หน้าว่าง

ภาคผนวก ข ตัวอย่างของแผนการพัฒนา.

(ตัวอย่าง)

แผนการพัฒนา “จุดอ้างอิง” ที่มีประสิทธิภาพ

แผนงาน/โครงการ	เป้าหมาย/ตัวชี้วัด	หน่วยนับ	ข้อมูล Baseline	เป้าหมาย (รายไตรมาส)			หน่วยงาน รับผิดชอบ
				๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	
๑. การเพิ่มประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของ “จุดอ้างอิง”	เป้าหมาย : มีจุดอ้างอิงที่เหมาะสม ทั้งระยะสั้นระยะกลาง และระยะยาว						
๑.๑ ความสมบูรณ์และน่าเชื่อถือของข้อมูลที่นำเข้าสู่การวิเคราะห์							
- ข้อมูลเรือประมงทั้งพื้นบ้านและพาณิชย์	ร้อยละของเรือประมงทั้งพื้นบ้านและพาณิชย์มีความน่าเชื่อถือ	ร้อยละ					จท
- ข้อมูลผลจับสัตว์น้ำของเรือประมงทั้งพื้นบ้านและพาณิชย์	ความน่าเชื่อถือและค่าความคลาดเคลื่อนของข้อมูล						ปม
- ข้อมูลการลงแรงประมงของเรือประมงพื้นบ้านและพาณิชย์	ความน่าเชื่อถือและค่าความคลาดเคลื่อนของข้อมูล						ปม
๑.๒ ความพร้อมและเหมาะสมของ “จุดอ้างอิง”							
- “จุดอ้างอิง” ที่เหมาะสม ทั้งระยะสั้นระยะกลาง และระยะยาว	ร้อยละของความสำเร็จในการจัดทำตัวชี้วัด						ปม
- Model ที่เหมาะสมในการวิเคราะห์							ปม

แผนงาน/โครงการ	เป้าหมาย/ตัวชี้วัด	หน่วยนับ	ข้อมูล Baseline	เป้าหมาย (รายไตรมาส)			หน่วยงาน รับผิดชอบ
				๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	
๒ การบริหารจัดการเรือประมงและการลง แรงประมงส่วนเกิน							
๒.๑ การประเมินจำนวนเรือประมงที่สอดคล้องกับ ปริมาณทรัพยากร							
- จำนวนเรือประมงพื้นที่บ้านที่ควรมี	ความสำเร็จในการประเมิน	ขั้นตอน					ปม
- จำนวนเรือประมงพาณิชย์/เครื่องมือ ประมงพาณิชย์ที่ควรมี	ความสำเร็จในการประเมิน	ขั้นตอน					ปม
- แนวทางการจัดสรร TAC อย่างเป็นธรรม	ความสำเร็จในการกำหนด แนวทาง	ขั้นตอน					ปม
๒.๒ การบริหารจัดการจัดการเรือประมง ส่วนเกินออกจากระบบ							
- การส่งเสริมให้กลไกในการควบคุมและ แลกเปลี่ยนเรือประมง	ร้อยละของเรือประมง ส่วนเกินที่เข้าโปรแกรมการ ควบคุม/แลกเปลี่ยนเรือ	ร้อยละ					ปม
- การส่งเสริมให้มีการนำเรือประมงออก จากระบบโดยสมัครใจ	ร้อยละของเรือประมง ส่วนเกินที่เข้าโปรแกรม	ร้อยละ					ปม
- การนำเรือออกนอกระบบโดยการ ใช้งบประมาณ	ความสำเร็จในการนำเรือ ออกนอกระบบ	ขั้นตอน					ปม

(ตัวอย่าง)

แผนการพัฒนาระบบ MCS (Monitoring, control and surveillance) ที่มีประสิทธิภาพ

แผนงาน/โครงการ	เป้าหมาย/ตัวชี้วัด	หน่วยนับ	ข้อมูล Baseline	เป้าหมาย (รายไตรมาส)			หน่วยงาน รับผิดชอบ
				๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	
๑) การบูรณาการระบบการติดตามเฝ้าระวังอย่างแท้จริงและเป็นระบบ	เป้าหมาย : ระบบ MCS มีการติดตามเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ						
๑.๑ การเฝ้าติดตามระยะไกล							
- การเฝ้าติดตามเรือที่เข้ามาในน่านน้ำไทย (AIS)	ร้อยละของเรือที่เข้ามาในน่านน้ำไทยสามารถติดตามด้วยระบบ AIS	ร้อยละ					ศร.ชล. , จท.
- การเฝ้าติดตามการทำประมงระยะไกลของเรือประมงไทย (VMS)	ร้อยละของเรือเฝ้าระวัง สัดส่วนระหว่างเรือกระทำผิดกับเรือที่เฝ้าระวัง	ร้อยละ สัดส่วน					ปม.
๑.๒ การตรวจสอบเฝ้าระวัง ณ ท่าเทียบเรือ/อยู่เรือ							
- การตรวจสอบการสร้าง/ซ่อมเรือ ณ อยู่เรือ	ร้อยละของอยู่เรือที่มีแผนเข้าตรวจสอบ	ร้อยละ					จท.
-การตรวจสอบเรือที่จอดตามท่าเทียบเรือ/ชายฝั่ง	ร้อยละของเรือที่จอดตามท่าเทียบเรือ/ชายฝั่งที่มีแผนเข้าตรวจสอบ	ร้อยละ					จท. ปม. มท.
-การขึ้นตรวจสอบเรือที่เข้ามาเทียบท่าประเทศไทย	ร้อยละของเรือที่เข้าเทียบท่าที่มีการขึ้นตรวจสอบ	ร้อยละ					จท, ศุลกากร

แผนงาน/โครงการ	เป้าหมาย/ตัวชี้วัด	หน่วยนับ	ข้อมูล Baseline	เป้าหมาย (รายไตรมาส)			หน่วยงาน รับผิดชอบ
				๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	
-การตรวจสอบเรือประมงที่ทำประมงและเครื่องมือประมง ณ ท่าเทียบเรือ/ชายฝั่ง	ร้อยละของเรือประมงได้มีการขึ้นตรวจสอบ	ร้อยละ					ปมม ทช
๑.๓ การตรวจสอบในทะเล							
- การตรวจสอบ/สังเกตการณ์เรือที่ทำประมงอยู่กลางทะเล	สัดส่วนของจำนวนเรือที่สังเกตการณ์เห็นต่อระยะเวลาการออกตรวจการณ์	สัดส่วน					หน่วยงานที่มี การออกตรวจ การณ์ในทะเล เช่น ศรชล ปม. ทช. จท. ตร.
-การขึ้นตรวจสอบการทำประมง/เครื่องมือประมงบนเรือประมง	สัดส่วนของจำนวนเรือที่ขึ้นตรวจ/จำนวนสังเกตการณ์เห็น ใน ระยะเวลาการออกตรวจการณ์	สัดส่วน					ปม , ทช
๑.๔ การสังเกตการณ์เรือที่ทำการ (เดินทาง/ทำกิจกรรมอื่น ๆ) ในน่านน้ำไทย ทางอากาศ	สัดส่วนของจำนวนเรือที่สังเกตการณ์เห็นต่อระยะเวลาการออกตรวจการณ์	สัดส่วน					ทร, ทอ
๑.๕ การตรวจสอบการจ้างแรงงานและสภาพการทำงานในเรือประมง							

แผนงาน/โครงการ	เป้าหมาย/ตัวชี้วัด	หน่วยนับ	ข้อมูล Baseline	เป้าหมาย (รายไตรมาส)			หน่วยงาน รับผิดชอบ
				๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	
-การตรวจสอบความถูกต้องของการ จ้างงานแรงงานในเรือประมง	สัดส่วนของแรงงานที่ ถูกต้องกับแรงงานที่มีการ จ้างงาน	ร้อยละ					ก.รง
-การตรวจสอบสภาพการทำงานของ แรงงานในเรือประมงว่าถูกต้องตาม สัญญาจ้างและกฎหมาย	สัดส่วนของแรงงานที่ถูก ตรวจสอบกับแรงงานที่มี การจ้างงาน	ร้อยละ					ก.รง
๑.๖ Information ที่สมบูรณ์ที่ใช้ในการ ตรวจสอบ							
-เรือประมงไทย	ร้อยละข้อมูลที่เป็นใน การตรวจสอบได้รับการ รวบรวมและเชื่อมโยงและ สามารถนำมาตรวจสอบได้ อย่างมีประสิทธิภาพ	ร้อยละ					ปม จท
-เรือประมงต่างชาติ	ร้อยละจำนวนเรือที่เทียบ ท่าแต่ไม่สามารถตรวจสอบ ได้	ร้อยละ					ปม จท
-เรือไทย/เรือต่างชาติ	ร้อยละจำนวนเรือที่เทียบ ท่าแต่ไม่สามารถตรวจสอบ ได้	ร้อยละ					จท
๑.๖ การวางแผน/ประเมินผลระบบการ ติดตามเฝ้าระวังอย่างบูรณาการ							

แผนงาน/โครงการ	เป้าหมาย/ตัวชี้วัด	หน่วยนับ	ข้อมูล Baseline	เป้าหมาย (รายไตรมาส)			หน่วยงาน รับผิดชอบ
				๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	
-การวางแผนระบบเฝ้าระวังอย่าง บูรณาการ	ร้อยละของแผนงานที่มี การสอดคล้องประสานร่วมกัน ร้อยละของกระบวนการที่ มีการนำปัญหา/ข้อมูลมา กำหนดการทำแผน	ร้อยละ ร้อยละ					หน่วยงานที่มี หน้าที่ MCS เช่น ศร.ชล. ปม. ทช. จท. ตร
-การติดตามและแก้ไขปัญหาระบบการ เฝ้าระวังอย่างบูรณาการ	ร้อยละของกระบวนการที่ มีการปรับเปลี่ยนเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพ	ร้อยละ					คนกลางที่ทำ หน้าที่ผู้ประเมิน
- การประเมินความสำเร็จ/คุณค่าของ ระบบเฝ้าระวัง	ร้อยละของกระบวนการที่ มีผลการประเมินความ คุ้มค่ามากกว่ามาตรฐาน ที่ตั้งไว้	ร้อยละ					คนกลางที่ทำ หน้าที่ผู้ประเมิน



ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๐ ๒๕๓๑ ๙๕๓๗๒, ๐ ๒๕๓๑ ๙๕๓๗๕

ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ
ISO
9001:2015
QUALITY MANAGEMENT SYSTEM