

## การประมงไทยกับองค์การสะพานปลา

กรรณิการ์ สุขเกษม\* และอุดม พันทุมโฆสิต\*\*

### 1. ความนำ

องค์การสะพานปลาเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ.2496 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการคือ

- 1) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของสะพานปลา ตลาดกลางสินค้าสัตว์น้ำและอุตสาหกรรมการประมง
- 2) จัดดำเนินการหรือควบคุม และการบริการซึ่งกิจการแพปลา การขนส่ง และกิจการอื่น ๆ อันเกี่ยวกับกิจการแพปลา
- 3) จัดส่งเสริมฐานะสวัสดิการหรืออาชีพของชาวประมงและบูรณะหมู่บ้านการประมง
- 4) จัดส่งเสริมสหกรณ์หรือสมาคมการประมง

ในปัจจุบันหน่วยงานขององค์การสะพานปลามีจำนวนทั้งสิ้น 14 แห่ง ทำหน้าที่ให้บริการสถานที่สำหรับขนถ่ายและจำหน่ายสินค้าสัตว์น้ำให้แก่ชาวประมง และผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้อง โดยจำแนกเป็นสะพานปลา 3 แห่ง และท่าเทียบเรือประมง 11 แห่ง

การดำเนินกิจการของสะพานปลา และท่าเทียบเรือประมงส่วนใหญ่ ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากมีสะพานปลาหรือท่าเทียบเรือหลายแห่งตกอยู่ในภาวะการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง โดยภาพรวมจึงทำให้องค์การสะพานปลาเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งยังมีปัญหาในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันสภาพแวดล้อมทางการประมงได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมากในการนี้้องค์การสะพานปลาและท่าเทียบเรือต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปในปัจจุบัน ให้สามารถให้บริการแก่ผู้ประกอบการประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การสะพานปลาเพื่อเป็นการปรับปรุง/แก้ไขปัญหาในการดำเนินธุรกิจขององค์การสะพานปลาอีกประเภทหนึ่งด้วย

\* ผู้อำนวยการสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## 2. วิธีการศึกษา

ในการวิจัยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารขององค์การใด ๆ จำเป็นที่ผู้วิจัยจะต้องทำการศึกษาร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สามารถจะนำไปสู่ข้อสรุปที่สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ในเชิงปฏิบัติการได้จริง องค์การทุกองค์การมีประวัติความเป็นมา มีวัฒนธรรมและบรรทัดฐาน ตลอดจนประสบการณ์ในด้านความพยายามในการปรับปรุงองค์การและข้อจำกัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่ได้พบการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างผู้วิจัยกับผู้บริหารองค์การเจ้าหน้าที่และบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นส่วนสำคัญของการศึกษา

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยที่ดีจะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริง ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการไว้ดังต่อไปนี้

### 2.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสารของทางราชการ

โดยเฉพาะเอกสารเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานขององค์การสะพานปลา เช่นรายงานการประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ขององค์การในเรื่องการปรับปรุงโครงสร้าง เอกสารการพัฒนาสะพานปลากรุงเทพและท่าเทียบเรือแต่ละแห่ง ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่นรายงานประจำปี

### 2.2 การศึกษาข้อมูลภาคสนาม

คณะผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจการขององค์การสะพานปลา โดยมีการเดินทางไปศึกษาสะพานปลาและท่าเทียบเรือต่าง ๆ รวม 5 ครั้ง คือ

- ครั้งที่ 1 เก็บข้อมูลที่สะพานปลากรุงเทพ กรุงเทพมหานคร
- ครั้งที่ 2 เก็บข้อมูลที่สะพานปลาสมุทรปราการ
- ครั้งที่ 3 เก็บข้อมูลที่ท่าเทียบเรือสงขลา ปัตตานี สตูล นครศรีธรรมราชและสุราษฎร์ธานี
- ครั้งที่ 4 เก็บข้อมูลที่ท่าเทียบเรือมหาชัย สมุทรสาคร
- ครั้งที่ 5 เก็บข้อมูลที่ท่าเทียบเรือระนอง และภูเก็ต

ในการเก็บข้อมูลภาคสนาม ได้ดำเนินการโดยวิธีการสัมภาษณ์เป็นกลุ่ม (ประกอบด้วยกลุ่มผู้วิจัยและกลุ่มผู้ให้ข้อมูล) ผู้ประกอบการธุรกิจในสะพานปลาและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- คณะผู้บริหารท่าเทียบเรือ/สะพานปลา
- ผู้ประกอบกิจการแพปลาในสะพานปลา/ท่าเทียบเรือ
- ผู้ประกอบกิจการเรือประมงขนาดเล็ก-ใหญ่
- ผู้แทนกลุ่ม/สถาบันของชาวประมง
- ผู้ประกอบกิจการแพปลาเอกชน/ท่าเทียบเรือเอกชน

- ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมประมงขนาดย่อม เช่น ธุรกิจโรงงาน
- ปลาแป้น ธุรกิจห้องเย็น ธุรกิจโรงน้ำแข็ง
- ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมประมงขนาดใหญ่ เช่น ธุรกิจแช่แข็ง
- อาหารทะเล ธุรกิจอาหารกระป๋อง
- ฯลฯ

### 2.3 การระดมความคิดเห็น

เมื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามในแต่ละครั้ง คณะผู้วิจัยจะระดมความคิดเห็นจากทีมงานวิจัยเพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอเบื้องต้นต่อกับผู้บริหารระดับสูงขององค์การ

ภายหลังจากผู้บริหารระดับสูงขององค์การสะพานปลาได้พิจารณาข้อเสนอของผู้วิจัยแล้ว ได้จัดให้มีการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างทีมผู้วิจัย และคณะผู้บริหารระดับสูงขององค์การสะพานปลา เพื่อพิจารณาปรับปรุงรายงานให้สมบูรณ์ต่อไป

## 3. สถานการณ์การประมงไทย

### 3.1 พัฒนาการของกิจการประมง

การประมงทะเลของประเทศไทยมีพัฒนาการขึ้นมาเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่กิจการประมงขนาดเล็กของชาวประมงทำมาหากินแถบชายฝั่งทะเล ก็ได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นเรือประมงขนาดกลางและขนาดใหญ่ลวกไปทำการประมงไกลไปเรื่อย ๆ จนถึงน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านหรือน่านน้ำสากลในปัจจุบัน

พัฒนาการของกิจการประมงทะเลนี้สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะใหญ่ ๆ คือ

- 1) ระยะที่เป็นการประมงพื้นบ้าน เป็นการทำประมงในเขตน่านน้ำของไทยเช่น บริเวณชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยและมหาสมุทรอินเดีย ส่วนใหญ่จะเป็นเรือประมงขนาดเล็กหรือเรือประมงชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นที่นิยมกันมากในอดีต ซึ่งบริเวณนี้มีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างสูง แต่ในปัจจุบันปริมาณสัตว์น้ำทะเลแถบชายฝั่งดังกล่าวได้ลดน้อยลงไปมาก การทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยจึงลดความสำคัญลงไป แต่อย่างไรก็ตามยังมีชาวประมงอีกจำนวนมากโดยเฉพาะชาวประมงซึ่งอาศัยอยู่ในเขตภาคใต้ตอนบนตั้งแต่จังหวัดสุราษฎร์ธานีขึ้นมาซึ่งนิยมทำการประมงขนาดเล็กในบริเวณน่านน้ำของไทยอยู่
- 2) ระยะที่เป็นการประมงในน่านน้ำของเพื่อนบ้าน เป็นลักษณะของการประมงในยุคปัจจุบัน เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำของประเทศเราลดน้อยลง ชาวประมงบางส่วนจึงขยายพื้นที่การจับปลาออกไปสู่น่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านเช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย เวียดนาม กัมพูชา พม่า เป็นต้น การทำประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านของชาวประมงไทยมีอยู่ 2 แนวทางคือ

- การเข้าไปทำประมงในน่านน้ำเพื่อนบ้านโดยถูกต้องตามกฎหมาย วิธีการนี้คือมีการเจรจาตกลงกันระหว่างประเทศไทย กับประเทศเพื่อนบ้านให้มีการทำประมงร่วมกันหลังจากนั้นภาคเอกชนซึ่งเป็นชาวประมงจะทำการติดต่อขอใบอนุญาตทำประมงจากประเทศเพื่อนบ้านเมื่อได้รับใบอนุญาตจึงสามารถเข้าไปจับปลาในประเทศนั้นได้ หรืออีกวิธี หนึ่งอาจเปิดให้มีการร่วมลงทุนระหว่างชาวประมงไทยกับชาวประมงต่างชาติ
  - การเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำเพื่อนบ้านโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการทำประมงในน่านน้ำเพื่อนบ้านโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากเพราะต้องมีการเจรจาตกลงในระดับรัฐบาลก่อน และเมื่อได้รับอนุญาตให้ทำประมงได้แล้วยังมีปัญหาเรื่องค่าธรรมเนียมที่ค่อนข้างสูงปัญหาการจำกัดบริเวณพื้นที่จับสัตว์น้ำ จึงทำให้ชาวประมงไทยจำนวนมากลักลอบเข้าไปทำประมงในเขตน่านน้ำเพื่อนบ้านโดยไม่ขออนุญาตจนเกิดปัญหาการจับกุมเรือประมงอยู่เสมอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องเรือสองสัญชาติ (เรือลำเดียวมีทั้งทะเบียนเรือไทยและทะเบียนเรือต่างชาติ) เกิดขึ้นเพื่อให้สามารถเข้าไปจับปลาในเขตน่านน้ำเพื่อนบ้านได้โดยไม่ถูกจับกุม
- 3) ระยะที่เป็นการประมงในน่านน้ำสากล ในอนาคตการทำประมงของไทยมีความจำเป็นที่จะต้องขยายออกไปเขตน่านน้ำสากลเหมือนชาวประมงต่างชาติ เช่น ใต้หวัน ญี่ปุ่น ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณจับปลาในน่านน้ำไทยได้ลดน้อยลงตามลำดับ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านก็มีแนวโน้มจะหวงแหนทรัพยากรสัตว์น้ำมากยิ่งขึ้น ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีนักธุรกิจการประมง กลุ่มหนึ่งได้เกิดความคิดที่จะเข้าไปทำการประมงในเขตน่านน้ำสากล แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคมากมายตั้งแต่ปัญหาทางด้านการลงทุนที่ค่อนข้างสูง ปัญหาการติดต่อระหว่างประเทศ ปัญหาความรู้ความสามารถของชาวประมงและลูกเรือ ปัญหาแรงงานประมง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ และข้อจำกัดของการประมงในปัจจุบันแล้ว จึงเห็นว่าแนวโน้มที่การประมงของไทยจะเปลี่ยนรูปแบบไปเป็นการประมงนานาชาติหรือการจับปลาในเขตน่านน้ำสากลจะเป็นสถานะที่จำเป็นและอาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าจะส่งเสริมให้มีการทำการประมงทางทะเลกันต่อไป

### 3.2 การประมงทะเลในอนาคต

เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของการประมงทะเลแล้ว ทำให้มองเห็นว่าในอนาคตธุรกิจจากการประมงขนาดเล็กจะประสบปัญหาไม่คุ้มทุนและจะต้องล้มเลิกกิจการไป ชาวประมงส่วนที่เหลือจำเป็นจะต้องพัฒนาตนเองให้เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อให้มีศักยภาพและความสามารถที่สอดคล้อง

กับแหล่งจับปลาซึ่งจะอยู่ห่างไกลออกไปเรื่อย ๆ การประมงทะเลของไทยในอนาคตจะมีลักษณะสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ธุรกิจการเลี้ยงสัตว์ทะเลหรือสัตว์น้ำชายฝั่ง จะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อทดแทนสัตว์น้ำตามธรรมชาติที่ลดน้อยลง ชาวประมงบางส่วนได้เปลี่ยนอาชีพมาเป็นผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อการส่งออก อาทิเช่น การเลี้ยงกุ้งกุลาดำ การเลี้ยงปลาในกระชัง เป็นต้น
- 2) ธุรกิจการประมงหรือการจับสัตว์น้ำในทะเลจะเป็นธุรกิจที่ต้องลงทุนเพิ่มสูงขึ้น การประมงเพื่อการส่งออกสินค้าอาหารทะเลจะต้องมุ่งเน้นไปสู่การจับปลาในเขตน้ำน่านน้ำต่างชาติเป็นหลัก โดยเฉพาะเขตน่านน้ำสากล การออกเรือไปจับปลาแต่ละครั้งจะต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนานมากขึ้นกว่าเดิม และจะมีลักษณะเป็นกองเรือหลายลำมากกว่าที่จะเป็นเรือแต่ละลำเป็นเอกเทศ
- 3) ธุรกิจการประมงเพื่อการส่งออกจะมีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะผู้บริโภคประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะชาวต่างชาติซึ่งเป็นตลาดเป้าหมาย จะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมมาตรฐานสินค้า และควบคุมทางด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติมากยิ่งขึ้น ทำให้ชาวประมงต้องปรับปรุงในเรื่องต่อไปนี้
  - มาตรฐานของสินค้าสัตว์น้ำในสภาพของการประมงในปัจจุบันพบว่า สัตว์น้ำที่จับได้จำนวนมากมีคุณภาพต่ำ เนื่องจากชาวประมงขาดความรู้ ขาดความสนใจ และขาดแรงจูงใจในการรักษาคุณภาพปลาภายหลังจับขึ้นมาแล้ว ขาดความระมัดระวังในการขนถ่าย ทำให้สัตว์น้ำเสียหายต้องขายเป็นสินค้าคุณภาพต่ำในสัดส่วนที่สูงมาก เช่น ปลาเป็ด สินค้าส่วนที่เหลือก็ไม่ได้ให้ความสนใจในด้านมาตรฐานทางสาธารณสุข หรือด้านความสะอาดเท่าที่ควร ในสภาวะดังกล่าวนี้ชาวประมงส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่ปริมาณการจับมากกว่าการรักษาคุณภาพของปลาที่จับได้ ในอนาคต การรักษาคุณภาพของสัตว์น้ำเป็นเรื่องที่ชาวประมงจะต้องให้ความสำคัญมากขึ้นเพราะสัตว์น้ำมีน้อยลง ต้นทุนในการจับสูงขึ้นต้องออกจับในที่ไกลมากขึ้นระยะเวลาในการออกเรือนานขึ้น ค่าใช้จ่ายในการลงทุนย่อมสูงขึ้นด้วย ดังนั้นสัตว์น้ำที่จับมาได้จึงจำเป็นต้องรักษาคุณภาพและราคาให้ดีที่สุด ในแง่ของผู้บริโภคภายในประเทศหรือต่างประเทศได้ให้ความสนใจมาตรฐานสัตว์น้ำมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ตลาดกลุ่มประชาคมยุโรปและตลาดญี่ปุ่นได้เน้นความสำคัญ ในเรื่องนี้ถึงกับได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดูกระบวนการในการทำประมงของไทย ตั้งแต่ขั้นตอนการจับปลาจนถึงการขนถ่ายสินค้าเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม เป็นข้อมูลเพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาอนุญาตให้สินค้าสัตว์น้ำของไทยเข้าไปในประเทศหรือไม่
  - ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม การประมงในอดีตมักจะไม่ได้อุทิศความสนใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงหลายอย่าง อาทิเช่น การแพปลา กิจ

การสะพานปลา โรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องหรือแม้แต่การจับสัตว์น้ำได้ทำให้เกิดมลภาวะและทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แม้แต่กิจการสะพานปลาขององค์การสะพานปลาหลายแห่งก็ยังทิ้งน้ำเสียลงสู่น้ำและทะเล แต่ในปัจจุบันสังคมทั้งในระดับประเทศและระดับโลกได้ให้ความสำคัญกับปัญหาสภาพแวดล้อมมากขึ้นจึงเป็นข้อจำกัดบังคับให้กิจการประมงต้องปรับตัวตาม โดยต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะแก่สิ่งแวดล้อมและตัวผลิตภัณฑ์ก็ต้องมีการตรวจและควบคุมคุณภาพ ซึ่งสภาพเช่นนี้นอกจากจะทำให้ค่าใช้จ่ายของกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงจะสูงขึ้น ชาวประมงและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องจะต้องปรับตัวเองและกิจการให้ทันต่อสภาวะและเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งองค์การสะพานปลาควรจะมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ด้วย

### 3.3 ปัญหาของการประมงในอนาคต

การประมงทะเลของไทยในอนาคต จะต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญ ๆ ดังนี้

- 1) ปัญหาอาชีพการประมงมีแนวโน้มตกต่ำลง นับว่าเป็นปัญหาพื้นฐานที่สุด ทั้งนี้เพราะปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำตามธรรมชาติได้ลดน้อยลงไป อันเป็นผลมาจากการจับปลาอย่างไม่ระมัดระวังในอดีต ในอนาคตชาวประมงจะต้องลงทุนลงแรงเพิ่มมากขึ้นเพื่อรักษาระดับผลผลิตในระดับเดิม ทำความเสี่ยงภัยในการประกอบอาชีพเพิ่มมากขึ้น ชาวประมงจำนวนมากจะหมดกำลังใจในการพัฒนาธุรกิจ พร้อมหรือตั้งใจที่จะเปลี่ยนการประกอบอาชีพไปประกอบอาชีพอื่นทันทีที่สามารถขายเรือและอุปกรณ์การประมงให้แก่ผู้อื่นได้
- 2) ปัญหาต้นทุนการผลิตสูงขึ้น อาชีพการประมงเป็นอาชีพที่ต้องลงทุนสูงเป็นค่าเรือ ค่าอุปกรณ์เครื่องมือและเชื้อเพลิง ค่าใช้จ่ายในการออกจับปลาในแต่ละครั้งสูงและมีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะเป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน จะส่งผลกระทบต่อชาวประมงเป็นอย่างมาก
- 3) ปัญหาราคาผลผลิตสัตว์น้ำตกต่ำ เนื่องจากขาดการควบคุมคุณภาพของสัตว์น้ำที่จับมาได้ และส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะการซื้อขายสัตว์น้ำในปัจจุบันที่ยังไม่มีระบบที่แน่นอน โดยปกติแพปลาจะเป็นผู้รับซื้อสัตว์น้ำจากชาวประมงเพื่อส่งขายต่อไปให้กับ โรงงานหรือพ่อค้าสัตว์น้ำ โรงงานจะกำหนดราคาซื้อขายปลาสำหรับผลิตปลาป่น โดยอิงกับราคาปลาป่นที่ผู้รับซื้อ(ผู้ผลิต/จำหน่ายอาหารสัตว์)กำหนดขึ้น ส่วนราคาของสัตว์น้ำอื่น ๆ มักจะถูกกำหนดโดยพ่อค้าสัตว์น้ำซึ่งจะแจ้งให้แพปลาทราบภายหลัง ดังนั้นราคาซื้อสัตว์น้ำจากเจ้าของเรือประมง ถูกกำหนดไว้ค่อนข้างต่ำเพื่อลดความเสี่ยงของพ่อค้าคนกลาง ตัวอย่างเช่นราคาปลาเป็ดจะตกประมาณกิโลกรัมละ 2.00-2.50 บาท ซึ่งถือว่าเป็นราคาต่ำมากเมื่อเทียบกับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงประมาณลิตรละ 7-8 บาท ส่วน

ราคาปลาอื่น ๆ ที่เจ้าของแพปลารับซื้อจากชาวประมงก็มักจะกำหนดราคาโดยเทียบเคียงกับราคาปลาเบ็ด

- 4) ปัญหาขาดแคลนแรงงานประมง เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจประมงหรือชาวประมงส่วนใหญ่ต้องการลดค่าใช้จ่ายในการจับปลาให้ต่ำลง ดังนั้นจึงมีการกำหนดค่าแรงงานของลูกเรือไว้ค่อนข้างต่ำ รายได้หลักของลูกเรือจะมาจากส่วนแบ่งจากปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ซึ่งไม่ค่อยแน่นอน แต่ลักษณะงานมีความเสี่ยงค่อนข้างสูง ดังนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานคุณภาพขึ้นในกิจการประมง แรงงานส่วนใหญ่มีคุณภาพต่ำ มีปัญหาทางด้านสุขภาพร่างกาย (ติดยาเสพติดและเป็นโรคเอดส์) และมีปัญหาทางด้านสังคม (เคยต้องคดีและติดคุก) คุณภาพของแรงงานอันสืบเนื่องมาจากค่าจ้างต่ำกลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาการประมง
- 5) ปัญหาการขาดแคลนเงินลงทุน การประกอบกิจการเรือประมง ชาวประมงจำเป็นต้องใช้เงินทุนของตนหรือเงินกู้ยืมจากระบบ (เช่นเงินกู้จากเจ้าของโรงงานปลาป่น เจ้าของแพปลา เป็นต้น) เป็นหลัก ทั้งนี้เพราะทรัพย์สินหลักเช่นเรือประมง เป็นทรัพย์สินที่ไม่อาจใช้ค้ำประกันเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ได้ ส่วนในภาคราชการก็ไม่มีแหล่งเงินทุนช่วยเหลือ ดังนั้นชาวประมงเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถพัฒนาตัวเองตามสถานการณ์ประมงที่เปลี่ยนแปลงไปได้

จากสถานการณ์การประมงที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นว่าการประมงทะเลของไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ชาวประมงส่วนใหญ่ต้องดิ้นรนเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของทรัพยากรสัตว์น้ำที่ผันแปรไปตลอดเวลาและต้องประสบปัญหาหลายประการ

#### 4. ภาพรวมของกิจการสะพานปลา

##### 4.1 สภาพของสะพานปลาในปัจจุบัน

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า กงคการสะพานปลาได้จัดตั้งสะพานปลาขึ้นในจังหวัดชายทะเล เพื่อให้เป็นท่าเทียบเรือประมงและเป็นตลาดกลางซื้อขายสินค้าสัตว์น้ำในแต่ละท้องถิ่น แต่เนื่องจากกิจการประมงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้กิจการสะพานปลาหลายแห่งเกิดการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย สะพานปลาที่เคยเจริญเติบโตมีเรือประมงจำนวนมากเข้ามาใช้บริการ อาจกลายเป็นสะพานปลาที่มีเรือประมงเพียงไม่กี่ลำเข้ามาใช้บริการก็ได้ นอกจากนั้นกิจการสะพานปลาหรือท่าเทียบเรือและกิจกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ เป็นกิจการที่รัฐไม่ได้ผูกขาด จึงมีเอกชนเข้ามาทำกิจการด้านนี้แข่งขันส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมกับองค์การสะพานปลาด้วย

ในปัจจุบันสะพานปลาขององค์การสะพานปลาแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามฐานะทางการเงินของธุรกิจ

- 1) สะพานปลาหรือท่าเทียบเรือที่ธุรกิจมีกำไร (Profit Center) หมายถึงสะพานปลาที่มีรายได้เลี้ยงตัวเองได้จนถึงระดับที่กิจการมีกำไร เช่น สะพานปลากรุงเทพ สะพานปลาสมุทรปราการ สะพานปลาปัตตานี เป็นต้น สะพานปลาเหล่านี้จะมีชาวประมง เรือประมง และกิจการแพปลาใช้บริการในแต่ละวันค่อนข้างมาก
- 2) สะพานปลาหรือท่าเทียบเรือที่ธุรกิจประสบปัญหาขาดทุน (Cost Center) เนื่องจากเป็นท่าเทียบเรือที่มีชาวประมงเข้ามาใช้บริการค่อนข้างน้อยด้วยเหตุผลต่างๆ ทำให้รายได้ของสะพานปลาดูต่ำกว่ารายจ่าย อาทิเช่น ท่าเทียบเรือสงขลาเดิมเป็นท่าเทียบเรือที่กิจการค่อนข้างดี แต่ในปัจจุบันเทศบาลเมืองสงขลาห้ามไม่ให้ดำเนินกิจการขนถ่ายสินค้าสัตว์น้ำในเขตเทศบาล ชาวประมงจึงไม่สามารถขึ้นปลาที่สะพานปลาขององค์การสะพานปลาได้ต้องไปขึ้นที่ท่าเทียบเรือของเอกชน ท่าเทียบเรือปากพนังจังหวัดนครศรีธรรมราชแม้จะเป็นท่าเทียบเรือที่ทันสมัยพร้อมแทบทุกอย่าง แต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของกิจการแพปลาในจังหวัด จึงมีผู้ใช้บริการสะพานปลาค่อนข้างน้อย ในบรรดาสะพานปลาที่ธุรกิจประสบปัญหาการขาดทุนนี้สามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มย่อยคือ
  - ท่าเทียบเรือที่ไม่มีศักยภาพในการพัฒนา หมายถึงท่าเทียบเรือซึ่งโอกาสที่จะพัฒนาให้มีรายได้เลี้ยงตัวเองได้หรือมีกำไรมีน้อยมาก อาทิเช่นท่าเทียบเรือสงขลา ท่าเทียบเรือสุราษฎร์ธานี เป็นท่าเทียบเรือที่เคยมีกิจการรุ่งเรืองมาก่อนแต่ต้องซบเซาลงและไม่มีโอกาสจะฟื้นกลับสู่สภาพเดิม
  - ท่าเทียบเรือที่มีศักยภาพในการพัฒนา หรือเป็นท่าเทียบเรือที่มีอนาคตในการพัฒนา อาทิเช่น ท่าเทียบเรือปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ท่าเทียบเรือสตูล เป็นท่าเทียบเรือที่คาดว่าจะสามารถปรับปรุงให้เป็นท่าเทียบเรือที่มีกำไรได้ในอนาคต

ในภาพรวม กิจการทำท่าเทียบเรือขององค์การสะพานปลา เป็นความพยายามของภาครัฐที่จะสร้างสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Infrastructures) ไว้รองรับกิจการด้านการประมงในอดีตและปัจจุบันเป็นหลัก ไม่ได้มองในเชิงธุรกิจจึงทำให้ท่าเทียบเรือบางแห่งประสบปัญหาขาดทุนและหาทางออกไม่ได้เว้นแต่จะใช้วิธีการปิดกิจการ ซึ่งก็จะขัดกับแนวความคิดเดิมที่มุ่งให้เป็นสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน ในปัจจุบันองค์การสะพานปลาก็ยังไม่มีนโยบายหรือมาตรการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนในเรื่องนี้

#### 4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับชาวประมง

ในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การสะพานปลาหรือท่าเทียบเรือกับชาวประมง (หรือ "เจ้าของเรือประมง") มีค่อนข้างน้อย ชาวประมงเพียงแต่อาศัยเข้ามาใช้ท่าเทียบเรือเพื่อขนถ่ายสินค้าสัตว์น้ำ แล้วให้ค่าบริการตามที่องค์การสะพานปลากำหนดไว้เท่านั้นส่วนในเรื่องการประมูลซื้อขายสัตว์น้ำองค์การสะพานปลาแทบจะไม่ได้มีส่วนร่วมเพราะแต่ละท่าเทียบเรือจะมีกิจการแพปลาคอยทำ



หน้าที่รับซื้อสัตว์น้ำจากเรือประมงโดยตรง ส่วนใหญ่ไม่ต้องมีการประมูล กิจการแพปลาแต่ละแพจะมีเรือประมงในความดูแลจำนวนหนึ่ง เจ้าของแพปลาหลายแห่งจะให้บริการแก่เรือประมงแบบครบวงจรตั้งแต่การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ในการทำประมง เมื่อจับสัตว์น้ำมาได้ก็จะรับซื้อไว้ทั้งหมด ดังนั้นชาวประมงจึงไม่จำเป็นต้องมาติดต่ออื่นใดกับท่าเทียบเรือเว้นแต่การชำระค่าใช้บริการท่าเทียบเรือเท่านั้น

ในอดีตที่ผ่านมา องค์การสะพานปลาได้พยายามสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับชาวประมงให้มีมากขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิเช่น การปล่อยเงินกู้ให้ชาวประมง การจัดหาเรือประมง การจัดหาสินค้าที่จำเป็นในการประมงมาจำหน่ายให้ชาวประมง เช่น เครื่องยนต์เรือ อุปกรณ์จับปลา หรือแม้กระทั่งน้ำมันเชื้อเพลิง แต่กิจกรรมเหล่านี้ได้ผลค่อนข้างน้อย สินค้าบางตัวยกเว้นน้ำมันและน้ำแข็ง มักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของชาวประมง และมักจะมีราคาแพงหรือไม่แตกต่างจากราคาตามร้านค้าทั่ว ๆ ไป

ดังนั้นความสำคัญขององค์การสะพานปลาในสายตาชาวประมง จะมีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่มักจะมองว่าชาวประมงต้องแบกภาระในการจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อเลี้ยงดูท่าเทียบเรือให้ดำรงอยู่ได้

#### 4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับเจ้าของกิจการแพปลา

ผู้ประกอบการแพปลามีอยู่ 2 ประเภท คือ

- 1) แพปลาซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบกิจการแพปลาจากกรมประมง แพปลากลุ่มนี้จะทำการในลักษณะเป็นนายหน้าคนกลาง ทำการรับปลาจากชาวประมงมาขายให้แก่ผู้ซื้อปลาต่าง ๆ ในบริเวณสะพานปลาขององค์การสะพานปลา โดยจะเรียกเก็บค่านายหน้า ในการขายทอดตลาดสินค้าสัตว์น้ำจากเจ้าของสัตว์น้ำ
- 2) แพปลาเอกชน ได้แก่แพปลาซึ่งไม่ได้เข้ามาประกอบกิจการในบริเวณสะพานปลาขององค์การสะพานปลา แพปลาเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าของเรือประมงรายใหญ่ มีท่าเทียบเรือเป็นของตนเอง และเปิดให้เรือประมงอื่น ๆ เข้าไปใช้บริการท่าเทียบเรือของตนด้วยแพปลาเหล่านี้มักจะให้บริการแก่เรือประมงแบบครบวงจรกล่าวคือ เมื่อเรือประมงจะออกไปจับปลา แพปลาจะจัดหาสิ่งของที่จำเป็นต้องใช้ อาทิเช่น อาหาร น้ำมัน เชื้อเพลิง น้ำแข็ง ฯลฯ ให้แก่เรือในรูปเงินเชื่อ หลังจากเรือประมงจับปลาได้แล้ว แพปลาจะรับซื้อสัตว์น้ำจากเรือประมงจัดส่งไปให้แก่พ่อค้าขายสัตว์น้ำหรือโรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็น แพปลาจะมีรายได้มาจากการซื้อปลาและขายสิ่งของต่าง ๆ ให้เรือประมงโดยไม่ต้องเรียกเก็บค่าบริการท่าเทียบเรือ

แพปลาประเภทที่สองนี้ มีลักษณะเป็นคู่แข่งกันของท่าเทียบเรือขององค์การสะพานปลา แพปลาหลายแห่งมีเรือประมงเข้ามาใช้บริการมากกว่าท่าเทียบเรือขององค์การ ทั้งนี้ เพราะอำนวยความสะดวกให้ชาวประมงได้ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นผู้รับซื้อสินค้าสัตว์น้ำ ผู้กำหนดราคาสินค้าสัตว์น้ำให้ชาวประมง แพปลาเหล่านี้แทบทั้งหมดแม้จะจับจองแพปลาของท่าเทียบเรือประมงของ

องค์การแต่ก็จะไม่เข้าไปดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ เป็นแต่เพียงจองที่ไว้เฉย ๆ กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในการใช้ประโยชน์และการพัฒนาท่าเทียบเรือประมงขององค์การสะพานปลา

ส่วนแพปลาประเภทแรก ซึ่งทำมาหากินอยู่ในบริเวณสะพานปลาขององค์การ ส่วนใหญ่มักจะเป็นเจ้าของเรือประมงรายใหญ่ มีกิจการต่อเนื่อง เช่น เป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมปลาในอุตสาหกรรมห้องเย็นและเป็นผู้รับซื้อสัตว์น้ำโดยตรงด้วยเรือประมง ส่วนใหญ่จะขายสัตว์น้ำให้กับแพปลาเจ้าประจำโดยไม่ต้องมีการประมูล ดังนั้นเรือประมงจึงมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับแพปลา ทำให้แพปลา มีอำนาจต่อรองกับองค์การสะพานปลาเป็นอย่างมากหากองค์การฯ หรือท่าเทียบเรือขัดแย้งกับแพปลา แพปลาสามารถชักนำเรือประมงไม่ให้มาขึ้นสัตว์น้ำที่ท่าเทียบเรือขององค์การสะพานปลาได้

เนื่องจากรายได้หลักของท่าเทียบเรือมาจากค่าบริการท่าเทียบเรือ ซึ่งเรียกเก็บจากเจ้าของแพปลา หรือเจ้าของเรือประมง ทำให้แพปลาจำนวนหนึ่งเกิดความรู้สึกว่าแพปลาเป็นผู้อุปถัมภ์ท่าเทียบเรือให้ถูกรูดมีรายได้ การทำงานของท่าเทียบเรือหลายแห่งดังตักอยู่ภายใต้อาณัติของบรรดาแพปลา ดังนั้นแทนที่องค์การสะพานปลาจะเป็นผู้ควบคุมการทำงานของแพปลาให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็กลายเป็นว่าท่าเทียบเรือต้องทำงานเอาอกเอาใจแก่ผู้ประกอบการแพปลาตลอดเวลา จนบางครั้งเกิดความเสียหายแก่องค์การเองเช่น เก็บค่าบริการได้ต่ำกว่าความเป็นจริง ไม่มีการประมูลซื้อขายสัตว์น้ำ เป็นต้น

#### 4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

กิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่อง มีความสำคัญต่อธุรกิจการประมงค่อนข้างมากเพราะสัตว์น้ำที่จับได้ส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น โรงงานอุตสาหกรรมปลาใน อุตสาหกรรมสัตว์น้ำแช่แข็ง เป็นต้น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่อเนื่องถือว่าเป็นตลาดหรือเป็นผู้บริโภคสัตว์น้ำที่สำคัญที่สุด ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ส่วนมากมักจะมีกิจการการประมงของตนเอง มีเรือประมงของตนเองหรือเป็นเจ้าของกิจการแพปลาเอง ดังนั้นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่อเนื่องจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับบรรดา แพปลาหรือชาวประมง ส่วนท่าเทียบเรือหรือองค์การสะพานปลาจะมีความสัมพันธ์กับกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องพวกนี้ค่อนข้างน้อย ชาวสารข้อมูลต่าง ๆ จะไหลโดยตรงไปสู่แพปลาและเรือประมงโดยไม่ผ่านท่าเทียบเรือขององค์การสะพานปลา

โดยสรุปบทบาทขององค์การสะพานปลาที่ผ่านมาก มีสภาพเป็นเพียงผู้ให้บริการท่าเทียบเรือเท่านั้น องค์การไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในกิจการประมงโดยตรง เพราะความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับเรือประมงหรือชาวประมงนั้นมีอยู่ค่อนข้างน้อย ชาวประมงขาดความเชื่อถือท่าเทียบเรือและตัวองค์การมองไม่เห็นคุณค่าและความสำคัญในด้านอื่น ๆ ของท่าเทียบเรือ ในกระบวนการซื้อขายสัตว์น้ำองค์การสะพานปลาก็เข้าไปเกี่ยวข้องได้น้อย มีหน้าที่แต่เพียงคอยเก็บค่าบริการท่าเทียบเรือ ส่วนการซื้อขายที่แท้จริงกลับตกอยู่ในมือของกิจการแพปลา แพปลา มีอำนาจเต็มที่ในกระบวนการ

เหล่านี้จนทำเทียบเรือไม่สามรถเข้าไปควบคุมดูแลให้เป็นประโยชน์แก่ชาวประมงทั่วไปได้ ส่งผลทำให้ความสำคัญของการทำเทียบเรือขององค์การสะพานปลาในสายตาชาวประมงมีน้อย

## 5. ปัญหาหลักขององค์การสะพานปลา

จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การประมงทะเลของไทยและภาพรวมของกิจการสะพานปลาที่กล่าวมาทั้งหมดจะทำให้มองเห็นปัญหาต่าง ๆ ที่ทำเทียบเรือและองค์การสะพานปลาประสบอยู่หลายประการดังนี้

### 5.1 ปัญหาในเรื่องบทบาทขององค์การ

แม้ว่าตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะได้กำหนดบทบาทขององค์การสะพานปลาไว้กว้างขวางมากมาย แต่บทบาทที่องค์การสามารถทำได้จริงจังก็น้อย การสร้างสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อรองรับกิจการประมงในยุคเก่าและยุคปัจจุบันแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น องค์การฯ และทำเทียบเรือไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในเรื่องการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาด้านการประมงให้แก่ชาวประมงได้ ในอดีตองค์การฯ ก็พยายามสร้างบทบาทของหน่วยงานตรงจุดนี้แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ในแง่กิจการทางด้านการตลาดหรือการซื้อขายสัตว์น้ำ องค์การสะพานปลาก็ไม่สามารถสร้างบทบาทขององค์การให้เกิดขึ้นตรงจุดนี้ได้เช่นกัน ตลาดการค้าซากสัตว์น้ำเป็นตลาดที่ไม่ค่อยเป็นระบบชัดเจน ข้อมูลข่าวสารราคาซื้อขายมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาซึ่งองค์การไม่สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนี้ได้ และมีได้ดำเนินการใด ๆ ในการจัดทำกรซื้อขายปลาให้มีระบบที่เป็นธรรม กิจการด้านการตลาดทั้งหมดจึงตกอยู่ในมือของภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าของกิจการแพปลา และพ่อค้าคนกลางหรือบรรดาเจ้าของโรงงาน ซึ่งองค์การสะพานปลาไม่สามารถเข้าไปควบคุมตรงจุดนี้ให้เป็นประโยชน์แก่ชาวประมงทั่ว ๆ ไปได้

การจำกัดบทบาทขององค์การสะพานปลาในลักษณะที่ค่อนข้างคับแคบ เหมาะสมกับสถานการณ์การประมงในอดีตมากกว่าการประมงในยุคปัจจุบันและในอนาคต การทำงานขององค์การจึงไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมากได้ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในกิจการประมงตั้งแต่เจ้าของเรือ เจ้าของคนแพปลา เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องไม่เห็นความสำคัญหรือคุณค่าของกิจการด้านที่สนับสนุนของรัฐ บางคนกลับมองว่าเป็นภาระของพวกตนที่ต้องช่วยให้ทำเทียบเรือถูกรื้อทิ้ง สิ่งเหล่านี้กลายเป็นข้อจำกัดในการที่องค์การสะพานปลาจะพัฒนารูปแบบบทบาทของหน่วยงานออกไป

### 5.2 ปัญหาการลดลงของกิจการของกลุ่มแพปลา

ในปัจจุบันทำเทียบเรือ ขององค์การสะพานปลาเกือบทุกแห่งได้ถูกทิ้งร้างของเจ้าของกิจการแพปลา ทั้งนี้เพราะแพปลาแต่ละแห่งปลาจะมีเรือประมงของตนเองและเรือประมงอื่นในลูกค้าของตนเองโดยเฉพาะอยู่จำนวนหนึ่ง แพปลาจะชักชวนให้เรือประมงเหล่านี้ไปขึ้นทำเทียบเรือได้ก็ได้นั้นทำเทียบเรือจึงต้องระแวงใจกลุ่มแพปลาตั้งแต่การก่อตั้งทำเทียบเรือ ต้องชักชวนขอร้องไห้แพ

ปลาเข้ามาทำกิจการที่ทำเทียบเรือ เมื่อแพปลาเข้ามาแล้วก็ต้องหมั่นดูแลเอาใจใส่ให้แพปลาพอใจตลอดเวลา ดังนั้นการบริหารงานต่างๆ จึงเสมือนถูกครอบงำจากกิจการแพปลา การคิดค่าบริการต่างๆ ต้องดำเนินการตามความพอใจของแพปลา การซื้อขายปลาก็ต้องใช้วิธีการของเจ้าของแพปลาเป็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นการประมูลตามกฎหมายกำหนด หรือแม้กระทั่งการคิดคำนวณค่าบริการก็ต้องคิดตามข้อมูลที่แพปลาแจ้ง

### 5.3 ปัญหาการแข่งขันจากภาคเอกชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากิจการท่าเรือเป็นกิจการที่ไม่ได้มีการผูกขาดเหมือนสาธารณูปโภคพื้นฐานอื่น ๆ ทำให้ภาคเอกชนหลายรายที่ทำกิจการเรือประมงครบวงจรเข้ามาทำกิจการท่าเทียบเรือประมงแข่งขันกับองค์การสะพานปลา ทำให้ปริมาณเรือที่จะเข้ามาใช้บริการท่าเทียบเรือขององค์การลดน้อยลงไป ท่าเทียบเรือของภาคเอกชนมีความสามารถในการแข่งขันค่อนข้างสูง เนื่องจากสามารถให้บริการต่างๆ แก่เรือประมงได้ครบวงจร และประการสำคัญแพปลาเหล่านี้เป็นผู้รับซื้อสัตว์น้ำโดยตรงจากเรือประมง ทำให้เรือประมงสนใจที่จะเข้าไปใช้บริการท่าเรือของภาคเอกชนมากกว่า อาทิเช่น กรณีของท่าเทียบเรือสตูลซึ่งมีท่าเทียบเรือของภาคเอกชนแข่งขันอยู่จำนวนมากและมีเรือประมงเข้ามาใช้บริการมากกว่าท่าเทียบเรือขององค์การ หรือกรณีท่าเทียบเรือปากพ่อง จังหวัดนครศรีธรรมราชซึ่งรัฐโดยความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่นได้ลงทุนมากมายในการสร้างสะพานปลา แต่มีผู้เข้ามาใช้บริการเพียงไม่กี่รายเพราะไม่มีแพปลาเข้าไปรับซื้อสัตว์น้ำ เรือประมงจึงต้องไปใช้ท่าเทียบเรือของภาคเอกชน

### 5.4 ปัญหาผู้ใช้บริการท่าเทียบเรือมีจำนวนน้อย

ท่าเทียบเรือขององค์การสะพานปลาหลายท่าเช่น ท่าเรือสงขลา ท่าเรือปากพ่อง ท่าเรือสุราษฎร์ธานี มีเรือประมงเข้ามาใช้บริการน้อยมากด้วยสาเหตุหลายประการคือ

- 1) มีการแข่งขันจากภาคเอกชนดังที่กล่าวมาแล้ว
- 2) จำนวนเรือประมงและชาวประมงได้ลดน้อยถอยลง เนื่องจากประกอบอาชีพการประมงไม่คุ้มทุน
- 3) ราคาซื้อขายสัตว์น้ำของท่าเทียบเรืออื่น ๆ ดีกว่า เรือประมงจึงเลือกไปขึ้นท่าเรือที่ให้ราคาดีกว่า
- 4) สภาพทางภูมิศาสตร์ไม่เอื้ออำนวย เช่น ท่าเรือสุราษฎร์ธานี และท่าเรือปากพ่องมีปัญหาเรื่องร่องน้ำเดินเรือไม่สะดวก ที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากแหล่งจับปลาการขนส่งทางรถไม่สะดวกเพราะถนนไม่ดี/ไม่มีไฟฟ้า
- 5) ปัญหาเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของท่าเทียบเรือบางแห่งมีความล่อแหลมต่อการโจรกรรม

- 6) ปัญหาทางกฎหมาย เช่น ทำเทียบเรือสงขลาอยู่ในเขตซึ่งเทศบาลห้ามขึ้นและขนถ่ายสินค้า สัตว์น้ำ

### 5.5 ปัญหารายได้ต่ำ

แม้ว่าในภาพรวมของกิจการองค์การสะพานปลาจะมีกำไรในการดำเนินกิจการมาทุกปีแต่รายได้นั้นก็ยังอยู่ในระดับต่ำ ทำเทียบเรือหลายแห่งประสบปัญหาการขาดทุน เนื่องจากผู้ใช้บริการมีจำนวนน้อย นอกจากนี้แม้แต่ทำเทียบเรือซึ่งมีเรือประมงและแพปลาใช้บริการกันมากก็ยังมีปัญหาการเก็บค่าบริการได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากเจ้าของแพปลาไม่เต็มใจจ่ายค่าบริการ พยายามหาทางหลีกเลี่ยงหรือหลบหลีกโดยวิธีการต่าง ๆ ทำให้องค์การสะพานปลาต้องกำหนดเกณฑ์/วิธีการจัดเก็บในรูปแบบต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาหลักเกณฑ์/วิธีการในการจัดเก็บไม่แน่นอน มีการรื้อไหลเกิดขึ้นทำให้้องค์การฯมีรายได้จากค่าบริการต่ำกว่าความเป็นจริงต้องหารายได้อื่นมาเสริม การนำทรัพย์สินที่ดินขององค์การฯไปให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ก็มีได้ให้ก่อให้เกิดผลประโยชน์เต็มที่แก่ทำเทียบเรือหรือองค์การสะพานปลาได้มากเท่าที่ควร

### 5.6 ปัญหาการบริหารงานภายในองค์การสะพานปลา

- 1) ปัญหาด้านนโยบาย องค์การสะพานปลาเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลในอดีตกำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจทุกหน่วยงาน ดำเนินธุรกิจเพื่อให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ไม่ขาดทุน กรณีขององค์การสะพานปลาซึ่งมีรายได้หลักมาจากการบริการทำเทียบเรือประมง ซึ่งในทางปฏิบัติก็มักจะจัดเก็บไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทำเทียบเรือหลายแห่งประสบปัญหาการขาดทุน แม้จะมีการนำทรัพย์สินขององค์การฯ (เช่นที่ดิน) ไปหาประโยชน์แล้วก็ตามสภาพการณ์เช่นนี้ถือว่าองค์การสะพานปลายังขาดแนวทางในการบริหารที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งถึงปัจจุบันแม้ว่าองค์การสะพานปลาจะมีนโยบาย กว้าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานแต่ก็ยังไม่มีการกำหนดนโยบายและแนวทางการทำงานให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรกับทำเทียบเรือที่ประสบปัญหาขาดทุนรวม ถึงในภาพรวมก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนว่าองค์การสะพานปลา (1) จะดำเนินกิจการในรูปแบบช่วยเหลือสงเคราะห์แก่ชาวประมง หรือ (2) จะดำเนินเชิงธุรกิจเพื่อให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ดังนั้นทำเทียบเรือแต่ละแห่งจึงยังคงทำงานไปโดยไม่มั่นใจในนโยบายแนวทางการทำงานของหน่วยงาน
- 2) ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การฯ ในส่วนกลางกับทำเทียบเรือแต่ละท่า ในปัจจุบันความสัมพันธ์ตรงจุดนี้ยังขาดความชัดเจน ดูเสมือนจะไม่มีหลักการที่แน่นอน ทำให้การบริหารงานของทำเทียบเรือแต่ละแห่งมีรูปแบบที่อิงตัวบุคคลที่เป็นผู้จัดการค่อนข้างมาก การทำงานค่อนข้างขาดแบบแผนแน่นอน ขึ้นอยู่กับบุคลิกของผู้จัดการในการตัดสินใจแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยความเสี่ยงอยู่ค่อนข้างมาก สภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้ทำ

เทียบเรือแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน อันจะนำไปสู่ปัญหาความสับสน ความไม่มั่นใจ ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ

- 3) ปัญหาประสิทธิภาพในการทำงาน องค์การสะพานปลาได้พยายาม ดำเนินธุรกิจหลาย อย่างเพื่อสร้างบทบาทในกลุ่มชาวประมง เช่นการให้สินเชื่อเพื่อการประมง การจำหน่ายอุปกรณ์การประมง การผลิต/จำหน่ายวัสดุเพื่อการประมงเช่น น้ำมันแข็ง แต่ปรากฏว่ากิจการเหล่านี้ไม่ประสบความสำเร็จทำให้มองได้ว่าองค์การมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน บุคลากรขององค์การสะพานปลาขาดความสามารถและความถนัดทางด้านงานประกอบกิจการเชิงธุรกิจ ดังนั้นการจะประกอบกิจการใด ๆ ในเชิงธุรกิจซึ่งภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันได้ จะต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความสามารถ ในด้านการตลาดใกล้ชิดเชิงหรือระดับเดียวกับภาคเอกชน
- 4) ปัญหาการบริหารงานบุคคล การหมุนเวียนตัวบุคคลระดับผู้จัดการ สะพานปลาหรือท่าเทียบเรือขององค์การสะพานปลา มีการโยกย้ายคนจากท่าเทียบเรือขนาดใหญ่ที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างดีแล้ว ไปสู่ท่าเทียบเรือขนาดเล็กที่ประสบปัญหาในเชิงธุรกิจ มองไม่เห็นผู้จัดการที่มีความสามารถอาจจะนำความรู้ความสามารถมาแก้ไขปัญหากับท่าเทียบเรือขนาดเล็กได้ แต่ในเชิงจิตวิทยาอาจจะทำให้เกิดปัญหาขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ได้ หรือในเชิงธุรกิจแล้วอาจจะเป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำยกเว้นแต่จะมีเหตุผลหรือความจำเป็นในเรื่องอื่น

โดยสรุป ปัญหาที่สำคัญที่สุดขององค์การสะพานปลาในขณะนี้ คือ ปัญหาท่าเทียบเรือหลาย แห่งประสบปัญหาขาดทุน องค์การมีรายได้ค่อนข้างน้อย ไม่เพียงพอจะพัฒนาธุรกิจให้เติบโตขึ้นได้ ปัญหานี้เกิดมาจากปัญหาอื่น ๆ อีกหลายอย่าง ทั้งตั้งแต่ขบวนการธุรกิจขององค์การฯ มีจำกัด องค์การขาดคนที่มีวิสัยทัศน์สอดคล้องกับสภาวะการแข่งขันประมงที่ได้เปลี่ยนแปลงไป ธุรกิจขององค์การฯ ถูกครอบงำโดยเอกชน ถูกแบ่งพื้นที่จากภาคเอกชนซึ่งดำเนินธุรกิจได้กว้างขวางและมีความคล่องตัวกว่า

## 6. ข้อเสนอแนะทางในการแก้ปัญหา

การแก้ไขปัญหการบริหารงานองค์การสะพานปลา จะจะทำให้้องค์การมีรายได้เพิ่มมากขึ้นสามารถจะพัฒนาธุรกิจให้เป็นประโยชน์ต่อชาวประมงที่อุตสาหกรรมประมงมาถึงขึ้น จำเป็นต้องดำเนินการเป็น 2 ส่วนคือ

### 6.1 การปรับบทบาทขององค์การสะพานปลา

องค์การสะพานปลาจะต้องปรับบทบาทขององค์การสะพานปลา ตามปัจจัยแวดล้อมที่ได้เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้บทบาทขององค์การสะพานปลาสอดคล้องกับความต้องการของชาวประมง และทำให้องค์การฯ มีความสำคัญในการพัฒนาธุรกิจการประมงของประเทศ และมีแหล่งรายได้เพิ่มขึ้น โดยจะพิจารณาบทบาทขององค์การสะพานปลาที่เทียบเรือให้สัมพันธ์กับ ด้วยการเพิ่มรูปแบบบริการ

ให้มีมากขึ้นตามสภาพความต้องการของชาวประมงในปัจจุบันและอนาคต รูปแบบบริการที่สมควรพัฒนาขึ้นมามีดังนี้

- 1) สถานการณ์ทางการประมงของประเทศและของโลก มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรง มีการแข่งขันและการอนุรักษ์น้ำมากขึ้น ดังนั้น ปริมาณสัตว์น้ำและการแข่งขันการแสวงหาประโยชน์จากน่านน้ำมีมากขึ้น ทำให้ปริมาณปลาที่จับได้น้อยลง การประมงขนาดเล็กต้องประสบปัญหาอย่างรุนแรง และมีแนวโน้มว่าการประมงไทยจะพัฒนาไปสู่การจับสัตว์น้ำในน่านน้ำสากลมากขึ้นอย่างรวดเร็ว องค์การสะพานปลาควรจัดรูปการบริหารเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอันนี้โดยขยายเป้าหมายของส่วนงานสืบเชื้อจากชาวประมงรายย่อยไปสู่ชาวประมงรายใหญ่เพื่อส่งเสริมการจัดส่งกองเรือประมงที่มีขีดความสามารถสูงในน่านน้ำสากลเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความจำเป็นของการพัฒนาชาวประมงรายย่อยในทางที่แก้ปัญหาอันเกิดจากพฤติกรรมของชาวประมงรายย่อย กลไกสำคัญของกาปรับปรุงนี้ก็คือ จัดสร้างกองทุนสินเชื่อเพื่อการประมงที่มีขนาดใหญ่ยิ่งขึ้น การจัดสร้างกองทุนหมุนเวียนนี้อาจทำได้โดยขอตั้งงบประมาณเริ่มต้น (seed money) จากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง หาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำอีกจำนวนหนึ่งมาสมทบกันเข้า องค์การสะพานปลาควรจัดโครงสร้างองค์การรองรับในส่วนนี้
- 2) การพัฒนาท่าเทียบเรือลอยน้ำ ในปัจจุบันกิจการประมงของประเทศไทยจะเน้นการทำประมงในเขตน่านน้ำเพื่อนบ้าน ในอนาคตอาจกว้างไกลไปถึงน่านน้ำสากล การเดินทางไปทำการประมงจะต้องใช้เวลานานนับเดือน ดังนั้นถ้าหากองค์การสะพานปลายังเน้นการให้บริการท่าเทียบเรือชายฝั่ง ก็จะเกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกับสภาพการประมง ปัญหาการรักษาคุณภาพของสัตว์น้ำจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ค่าใช้จ่ายของชาวประมงก็จะสูงขึ้นจนอาจจะไม่คุ้มกับการลงทุน ดังนั้นองค์การฯ ควรจะพิจารณาถึงการจัดตั้งท่าเทียบเรือลอยน้ำไว้รองรับกิจการประมงเหล่านี้เพื่อให้ชาวประมงสามารถเข้ามาขนถ่ายปลาเป็นระยะ ๆ ส่วนการคมนาคมจากท่าเทียบเรือลอยน้ำกลางทะเลถึงชายฝั่ง ก็ให้มีระบบเรือขนถ่ายสัตว์น้ำเข้ามาสู่ท่าเทียบเรือชายฝั่ง แทนที่จะให้เรือประมงต้องเดินทางเข้าท่าเทียบเรือชายฝั่งเอง การพัฒนาท่าเทียบเรือลอยน้ำและระบบเรือขนถ่ายสัตว์น้ำ จะเป็นการช่วยให้มีการพัฒนาคุณภาพของสัตว์น้ำไม่ให้เสียหายมากเกินไปจากความจำเป็นและมีคุณภาพในเชิงสาธารณสุขสูงขึ้นและยังเป็นการแก้ปัญหาความสะอาดและสิ่งแวดล้อมในตัวด้วย
- 3) การส่งเสริมพัฒนากิจการประมงในรูปแบบต่าง ๆ องค์การสะพานปลา ควรเข้าไปมีบทบาทในการส่งเสริมให้ชาวประมงได้พัฒนากิจการประมงของตนเองด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ เช่น
  - การจัดตั้งกองทุนพัฒนากิจการประมงโดยอาจเก็บภาษีร้อยละ 1 จากผู้ส่งออกอาหารทะเล เพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนช่วยเหลือในการพัฒนาการจับสัตว์น้ำ หรือ

แหล่งสินเชื่อเพื่อกิจการประมง ตัวอย่างเช่น ชาวประมงบางคนอาจต้องการพัฒนา กิจการประมงไปสู่น่านน้ำสากลแต่ไม่สามารถลงทุนด้วยตัวเองได้ทั้งหมด รัฐอาจ เข้าไปร่วมทุนโดยใช้เงินกองทุนนี้ก็ได้

- ส่งเสริมและให้บริการรักษาคุณภาพสัตว์น้ำ องค์การสะพานปลาต้องเข้าไปส่งเสริม ให้ชาวประมงรู้จักรักษาคุณภาพสัตว์น้ำ จัดฝึกอบรมให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาคุณภาพ สัตว์น้ำ (เช่น ซื่อถังดองสัตว์น้ำ ลงทุนจัดตั้งห้องเย็น) นอกจากนี้อาจจะมีการรับ รองคุณภาพสัตว์น้ำโดยองค์การสะพานปลา
  - การให้บริการติดต่อขอทำใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการประมงในเขตน่านน้ำ เพื่อนบ้าน เพื่อลดค่าใช้จ่ายของชาวประมงซึ่งในปัจจุบันจะมีภาคเอกชนเป็นผู้ ดำเนินการติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน แล้วเรียกเก็บค่าบริการจากชาวประมงใน อัตราค่อนข้างสูง ทำให้ชาวประมงจำนวนมากต้องใช้วิธีการเข้าไปขโมยจับปลาใน เขตน่านน้ำของเพื่อนบ้าน การให้บริการดังกล่าว จะช่วยให้องค์การสะพานปลามี เงื่อนไขข้อต่อรองให้เรือที่ได้รับใบอนุญาตที่องค์การดำเนินการจัดทำได้ ให้นำเรือ มาใช้ที่ท่าเทียบเรือหรือสะพานปลาขององค์การสะพานปลาได้ดีกว่าสภาพปัจจุบัน
- 4) การปรับปรุงบริการบริเวณหน้าท่าเทียบเรือ เนื่องจากในปัจจุบันองค์การฯเข้าไปดูแล บริเวณหน้าท่าเทียบเรือค่อนข้างน้อย ปล่อยให้เป็นหน้าที่ของแพปลาที่จะจัดคนเข้าไป ทำงานขนปลา แยกปลา รวมถึงการซื้อขายปลา ตรงจุดนี้้องค์การฯควรทำการปรับปรุง เพิ่มบทบาทขององค์การให้มากขึ้น โดยอาจจะจัดให้ลูกจ้างทั้งหมดขึ้นอยู่กับท่าเทียบ เรือ แพปลารายใดต้องการใช้คนงานจำนวนเท่าใดก็แจ้งให้กับท่าเทียบเรือเพื่อจัด บริการให้
- 5) กิจการแพปลา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งของเอกชน) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของตลาด สัตว์น้ำ ซึ่งยังมีข้อบกพร่องที่พบได้หลายประการ เช่น
- สกปรก ขาดมาตรฐานการจัดระเบียบการประกอบกิจการอาหาร (ผิดพรบ.อาหาร และยา, พรบ.สาธารณสุข)
  - ทำลายสิ่งแวดล้อม และก่อเหตุรำคาญเป็นอย่างมาก (ผิด พรบ.สิ่งแวดล้อม)
  - องค์การสะพานปลาจึงควรมีบทบาททำการควบคุมมาตรฐานในส่วนนี้ โดยการปรับ ปรุงกฎหมายและประสานงานกับผู้มีอำนาจตาม พรบ.ฉบับอื่น (1) เพราะหากปรับ ปรุงได้จะเป็นการส่งเสริมมาตรฐานการส่งออกอีกด้วย หากจำเป็นควรเพิ่มมาตรการ ลงโทษของกฎหมายให้สูงขึ้น (2) การจัดส่งหน่วยงานคอยตรวจตราดูแลมาตรฐาน และคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นในองค์การสะพานปลา โดยการควบคุมดูแลนี้จะต้องมี อำนาจตามกฎหมายด้วย เป้าหมายสำคัญในการดูแลนี้ก็คือ ท่าเทียบเรือ และสะพาน ปลา ทั้งของรัฐและเอกชน



- 6) การพยายามพัฒนาบริการต่อเนื่องในบริเวณสะพานปลา เนื่องจากกิจการประมง มีความจำเป็นต้องใช้บริการต่อเนื่องหลายอย่าง เช่น บริการห้องเย็นบริการขนส่งสินค้า บริการน้ำแข็งเพื่อ凍ปลาบริการสินค้าอุปโภคบริโภค องค์กรจะต้องส่งเสริมให้เกิดบริการต่อเนื่องเหล่านี้โดยอาจเป็นผู้ลงทุนดำเนินธุรกิจเองหรือส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนหรือลงทุนร่วม
- 7) การแทรกแซงกระบวนการตลาดสินค้าสัตว์น้ำ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในกระบวนการทางการตลาดของสัตว์น้ำนั้นองค์กรสะพานปลาแทบจะไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการกำหนดราคาซื้อขาย การซื้อขายต่าง ๆ ดำเนินการโดยแพปลาทั้งหมด ซึ่งทำให้ชาวประมงไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร ดังนั้นตรงจุดนี้จึงควรเข้าไปแทรกแซงซึ่งอาจทำได้โดย
- องค์กรฯประสานงานติดต่อกับผู้ซื้อไม่ว่าจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรม พ่อค้ารายใหญ่ เพื่อให้ผู้ซื้อทั้งหลายส่งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสัตว์น้ำแล้ว องค์กรฯแจ้งราคากลางให้ทำเทียบเรือทุกแห่งทราบข้อมูลพร้อม ๆ กันทุกวัน โดยสินค้าที่ซื้อขายทำเทียบเรือขององค์กรฯจะผ่านการรับรองคุณภาพจากองค์กรฯ เรือประมงใดที่ต้องการจะขายปลาตามราคากลางก็สามารถจะขายให้กับองค์กรฯได้ โดยองค์กรฯจะนำไปขายต่อยังโรงงานอุตสาหกรรมในเครือข่ายต่อไป ทั้งนี้ องค์กรสะพานปลาจะต้องพัฒนาขีดความสามารถทางด้านการตลาดโดยมีบุคลากรที่สามารถวิจัย/ วิเคราะห์การตลาดและในด้านการดำเนินการตลาดการค้าสัตว์น้ำ
  - ส่งเสริมให้เกิดการค้าเสรีขึ้นในตลาดกลางของทำเทียบเรือ โดยอาจให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรฯเข้าไปทำหน้าที่เป็น "หลงจู้" แทนลูกจ้างของแพปลา นอกจากนี้ก็ต้องทำการชักชวนแพปลาให้เข้าทำการซื้อขายสัตว์น้ำในทำเทียบเรือให้มากที่สุด

## 6.2 การปรับปรุงแบบและแนวทางการทำงานขององค์กร

องค์กรสะพานปลา ควรปรับปรุงแบบและแนวทางการทำงานขององค์กรสะพานปลาให้มีความชัดเจนมีความเป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับความสามารถและความถนัดของบุคลากรที่มีดังเช่น

- 1) การปรับปรุงแนวทางการจัดเก็บค่าบริการทำเทียบเรือ การจัดเก็บค่าบริการทำเทียบเรือในปัจจุบันมีลักษณะหลายอย่าง เช่น ทำเทียบเรือบางแห่งคิดตามปริมาณการซื้อขายสัตว์น้ำ บางแห่งคิดตามขนาดเครื่องยนต์ของเรือ ทำให้เกิดปัญหาการบริหารการจัดเก็บตามมา ดังนั้นองค์กรสะพานปลาจึงควรปรับปรุงเรื่องนี้ โดยการสร้างเกณฑ์ในการกำหนดค่าบริการที่เป็นสากลขึ้นมาใช้กับทำเทียบเรือทุกแห่ง ค่าบริการหน้าทำปัจจุบันถูกมากเกินไป ควรมีการปรับปรุงค่าบริการหน้าทำให้สูงขึ้น

- 2) ปรับปรุงแนวทางการทำงานที่เน้นการดำเนินการเอง ให้มาเป็นการเชิญชวนให้ภาคเอกชน เข้ามาร่วมทุนโดยองค์การสะพานปลาระดับบทบาทเป็นเครือข่ายในกิจกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมประมง
- 3) เนื่องจากองค์การมีทรัพย์สินจำนวนมากที่ดินในบริเวณสะพานปลาอยู่จำนวนมาก องค์การจึงควรให้คณะกรรมการในการพัฒนาที่ดินทรัพย์สินโดยทางผู้เงินเพื่อพัฒนาทรัพย์สินด้วยตนเองหรือเข้าร่วมทุนกับภาคเอกชนในรูปแบบของการถือหุ้น ทั้งนี้เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้องค์การเข้าไปดำเนินการธุรกิจที่ไม่มีความชำนาญด้วยตนเอง
- 4) กิจการตลาด (ซึ่งไปผูกพันและขึ้นอยู่กับแปปลาและโรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่อง) เป็นภารกิจสำคัญขององค์การสะพานปลา ซึ่งพบว่า นอกจกองค์การสะพานปลาจะได้รับค่าตอบแทนจากกิจการแปปลาค่อนข้างน้อยแล้ว ยังพบว่าระบบที่เป็นอยู่ทำให้ชาวประมงเสียเปรียบเป็นอย่างมาก ดังนั้นควรปรับปรุงกลไกตลาดและบริหารจัดการบริการเสียใหม่โดย
  - ให้องค์การสะพานปลาวินิจฉัยและวินิจฉัย ตลอดจนติดตามราคาสัตว์น้ำอย่างจริงจังและเป็นระบบ
  - ให้องค์การสะพานปลากำหนดมาตรฐานสินค้าสัตว์น้ำขึ้นจากความจำเป็น
  - ให้ทำการศึกษาและประเมินราคาสินค้าหน้าท่า พร้อมทั้งประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องทราบทุกวัน
  - ดึงขงเงินจากเขตพัฒนาบริเวณทางการตลาดให้หมดไป (เช่นการริ้วระหว่างหลงจู้กับผู้ซื้อ) หากเป็นไปได้ องค์การน่าจะจัดแปปลาของตัวเองขึ้นด้วยจำนวนหนึ่งโดยอาจจัดในรูปบริษัทที่แปปลาเข้าไปถือหุ้นอยู่ด้วย เพื่อให้แปปลาที่จัดขึ้นใหม่นี้ทำหน้าที่เป็นแปปลา กลางสำหรับรับราคาและมาตรฐานที่เป็นธรรม
  - องค์การสะพานปลาอาจติดต่อกับโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้ความตกลงซื้อขายปลาในระยะเวลา ในราคาที่กำหนดแล้วใช้ราคานั้นเป็นราคามาตรฐานสำหรับการจัดซื้อจากชาวประมง
  - ตาม ม. ๖๕ ห้ามมิให้ผู้ประกอบการแปปลาที่สะพานปลาจับซื้อสินค้าสัตว์น้ำเสียเอง เว้นแต่จะได้รับขออนุญาตจากเจ้าพนักงานสัตว์น้ำ ทั้งนี้ ในกรณีเช่นนี้ห้ามมิให้เรียกเก็บค่านานหน้าจากเจ้าของสินค้าสัตว์น้ำนั้น ข้อความใน ม. ๖๕ นี้ เป็นการป้องกันมิให้แปปลาเอาเปรียบชาวประมง แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าแปปลาต่าง ๆ มีอิทธิพลมาก เป็นผู้รับซื้อและประเมินราคาไปพร้อมกัน บางทีกลับกับสินค้าประมงเป็น inferior goods อาจนับเสียได้ท้าย ดังนั้น ชาวประมงจึงเป็นส่วนเสียเปรียบองค์การ สะพานปลาควรจะจัดการเรื่องนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย

## 7. เสนอแนะในการจัดรูปองค์กรใหม่

### 7.1 เหตุผลและความจำเป็นของการจัดรูปองค์กรใหม่

จากการวิเคราะห์สถานการณ์การประมงและสถานภาพขององค์การสะพานปลาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การฯกับชาวประมงกับเจ้าของกิจการแพปลาและกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และจากการวิเคราะห์ปัญหาหลักขององค์การสะพานปลาและแนวทางในการแก้ไขการปรับบทบาทขององค์การฯ และการปรับรูปแบบและแนวทางการทำงานขององค์การฯ ตามที่ได้เสนอมมาแล้วข้างต้น ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่องค์การสะพานปลาจะต้องปรับโครงสร้างการบริหารขององค์การสะพานปลา เพื่อให้ความอยู่รอดและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของแนวความคิดในการจัดตั้งองค์การสะพานปลาและตามภารกิจที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496

นอกจากเหตุผลและความจำเป็นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จากการศึกษาระดมความคิดเห็นจากบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ยังพบว่าองค์การสะพานปลายังไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตามพ.ร.บ. 2496 ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ บางวัตถุประสงค์ (เช่น การขนส่ง บริการห้องเย็น) ที่มีภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นร่วมปฏิบัติอยู่ด้วย องค์การฯก็ไม่สามารถดำเนินการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

องค์การสะพานปลา จึงควรจัดรูปแบบปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารให้เกิดความคล่องตัว เพื่อนำมาซึ่งความเจริญของสะพานปลา ตลาดสินค้าสัตว์น้ำและอุตสาหกรรมการประมง ตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2496

### 7.2 แผนผังการจัดองค์กรใหม่ขององค์การสะพานปลา

การจัดองค์กรใหม่ให้สอดคล้องกับสถานะการณ์ของการประมงที่เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารขององค์การสะพานปลาเป็นไปตามแผนผังการจัดองค์กรที่เสนอมาท้ายรายงานนี้

เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลของการจัดองค์กรใหม่ตามที่เสนอไว้ในแผนผัง การจัดองค์กรในส่วนต่อไปของเอกสารนี้จะอธิบายเหตุผลและความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงแต่ละส่วน และหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่มีการปรับปรุง

### 7.3 แนวทางและมาตรการที่ควรดำเนินการก่อนการปรับปรุงองค์การ

แผนผังการจัดองค์กรที่แนบเสนอมาท้ายรายงาน เป็นการเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารกิจการขององค์การสะพานปลา ที่จะต้องใช้ระยะเวลา ซึ่งอาจจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นไม่ได้ หากองค์การสะพานปลาไม่มีแนวทางหรือมาตรการที่สามารถดำเนินการได้ในปัจจุบันที่จะนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข แนวทางและมาตรการที่ควรดำเนินในปัจจุบันคือ

- 1) การแก้กฎหมายและ/หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และการขอยกเว้นระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีขั้นตอนมากมาย และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารและกระบวนการตัดสินใจให้เกิดความคล่องตัว และสามารถตอบสนองความต้องการเร่งด่วนในด้านต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ การมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารขององค์การสะพานปลาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารควรดำเนินการเองได้ คณะกรรมการองค์การสะพานปลาควรเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางกว้าง ๆ ให้แก่ฝ่ายบริหารขององค์การสะพานปลา มากกว่าควบคุมดูแลการบริหารองค์การในทุก ๆ เรื่อง
- 2) เนื่องจากองค์การสะพานปลาที่มีที่ดินหลักทรัพย์ ที่ยังมีได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ และแนวทางเต็มที่ให้เป็นภาระของเอกชนผู้เข้ามาดำเนินกิจการแสวงหาผลประโยชน์ และเอาบุญคุณกับองค์การ ควรที่องค์การสะพานปลาจะได้มุ่งพัฒนาหลักทรัพย์ขององค์การให้เป็นทรัพย์สินถาวรวัตถุที่มีคุณค่ามากขึ้นกว่าเดิม โดยอาจกู้เงินเพื่อพัฒนาหลักทรัพย์ด้วยตนเอง หรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชนให้การพัฒนาหลักทรัพย์ขององค์การ หรือจัดตั้งบริษัทในเครือเพื่อดำเนินกิจการต่อเนื่องต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาหลักทรัพย์ขององค์การ
- 3) องค์การสะพานปลาควรมุ่งส่งเสริมพัฒนากิจการประมงขนาดกลางและขนาดใหญ่ ให้เป็นกิจการระดับชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาการประมงชายฝั่ง การประมงในเขตประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นการประมงในน่านน้ำสากล เพื่อให้การประมงไทยมีความก้าวหน้าและมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงทัดเทียมการประมงของประเทศอื่น ๆ

## บรรณานุกรม

- การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย. 2534. คำสั่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่ 969/2534 เรื่องกำหนดกลุ่มงาน ระดับงาน และชื่อตำแหน่งงาน. (เอกสารสำเนา)
- เชิงชาย บุญยะพุทกณะ. 2534. การประมงฝั่งทะเลอันดามันที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 4
- องค์การสะพานปลา. 2525. ระเบียบองค์การสะพานปลาว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานองค์การสะพานปลา พ.ศ. 2525. 3 มิถุนายน 2525. (เอกสารสำเนา)
- องค์การสะพานปลา. 2535. รายงานการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างงานขององค์การสะพานปลา 1/2535 16 พฤศจิกายน 2535 และ 2/2535 25 พฤศจิกายน 2535. (เอกสารสำเนา)
- องค์การสะพานปลา. 2535. คำสั่งองค์การสะพานปลา ที่ 132/2535 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานขององค์การสะพานปลา 7 ตุลาคม 2535. (เอกสารสำเนา)
- องค์การสะพานปลา. 2523. ข้อบังคับองค์การสะพานปลา ว่าด้วยระเบียบบริหารและแบ่งส่วนงาน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2523. (เอกสารสำเนา)
- องค์การสะพานปลา. 2535. รายงานสรุปผลการดำเนินกิจการขององค์การสะพานปลา (เอกสารสำเนา)
- องค์การสะพานปลา. 2536. 40 ปี ขององค์การสะพานปลา. กรุงเทพฯ ฯ : องค์การสะพานปลา.
- องค์การสะพานปลา. 2496. พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการสะพานปลา พ.ศ. 2496. กรุงเทพฯ. องค์การสะพานปลา.
- องค์การสะพานปลา. 2533. รายงานประจำปี 2533. กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์รุ่งศิลป์การพิมพ์จำกัด.
- องค์การสะพานปลา. 2535. แผนวิสาหกิจ (2535 - 39). กรุงเทพฯ ฯ : องค์การสะพานปลา.
- องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว. 2535. รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การท่องเที่ยว 2/2535. 23 กุมภาพันธ์ 2535. (เอกสารสำเนา)
- เอกสารโรเนียว. ทำเทียบเรือประมงสงขลา.
- เอกสารโรเนียว. ทำเทียบเรือประมงสตูล.

เอกสารโรเนียว. ทำเทียบเรือประมงสุราษฎร์ธานี.

เอกสารโรเนียว. ทำเทียบเรือประมงสมุทรปราการ.

เอกสารโรเนียว. ทำเทียบเรือประมงปัตตานี.

องค์การสะพานปลา. 2535. **Fish Marketing Organization**. กรุงเทพฯ ฯ : องค์การสะพานปลา.

**Bangkok Post**. 1993. *Chuan opposes oil cut for boats*. July 14, 1993.

**Bangkok Post**. 1993. *World Bangkok recommends sale of State Enterprises*. July 12, 1993.