



Adam Baske

วัตถุประสงค์ของการจัดการ

วางอนาคตให้กับการจัดการประมงปลาทูน่า

ไม่นานมานี้ ผู้จัดการของการทำประมงปลาทูน่าทั่วโลกได้เริ่มเปลี่ยนมาใช้ยุทธศาสตร์การทำประมงหรือขั้นตอนการจัดการ เนื่องจากให้สิ่งที่คาดหวังไว้ได้มากกว่าและเป็นแนวทางที่มั่นคงกว่าใช้วิธีจัดการแบบดั้งเดิมในการประเมินทรัพยากรที่มักจะตามด้วยการต่อรองโคเวตการจับสัตว์น้ำส่วนมากจะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และปริมาณทรัพยากรสำหรับการจัดการตามผู้จัดการการประมงได้ตกลงกันแล้ว หลังจากนั้น จึงใช้ขั้นตอนที่เรียกว่าการประเมินยุทธศาสตร์การจัดการ (Management Strategy Evaluation, MSE) เพื่อเลือกกฎควบคุมการประมงที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย

การตกลงในเรื่องวัตถุประสงค์ของการจัดการเป็นขั้นตอนแรกที่ทำหายในกระบวนการนี้ แต่การกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในตอนแรกจะช่วยให้มั่นใจว่าสามารถหาไปสู่การสรุปเลือกกฎควบคุมการประมงที่เหมาะสม แม้ว่าข้อกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสำหรับการทำประมงส่วนใหญ่จะพูดถึงข้อตกลงในเรื่องต่างๆ ไป แต่กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์การทำประมงต้องสื่อความหมายได้ มีความเฉพาะเจาะจงและเป็นที่ยอมรับของผู้จัดการการประมง ผู้มีส่วนได้เสีย และนักวิชาการ กระบวนการทวนซ้ำในการให้ข้อเสนอแนะและการทดสอบจะช่วยสร้างความเข้าใจร่วมกันในเรื่องของวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน

โดยทั่วไป องค์กรจัดการปลาทูน่าระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organizations, RFMOs) จะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายในการรักษาระดับประชากรปลาทูน่าไว้เท่ากับหรือสูงกว่าระดับมวลชีวภาพ (Biomass, B) ซึ่งเป็นระดับที่ให้ผลผลิตที่ยั่งยืนสูงสุด (B_{MSY}) แนวทางของยุทธศาสตร์การทำประมงยังช่วยผู้จัดการการประมงกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการประมงเพิ่มเติม เช่น การมีผลการจับสัตว์น้ำคงที่ อีกทั้งยังใช้เป็นแนวทางกำหนดสถานะเป้าหมายสำหรับการทำประมงประเภทนั้นๆ โดยคำนึงถึงความยั่งยืนของปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำ ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยหลีกเลี่ยงการทำประมงเกินกำลังผลิตจนสัตว์น้ำเกิดทดแทนไม่ทัน เพราะหากตัวสัตว์น้ำเต็มวัยลดลงมากเกินไปจนถึงจุดนั้นแล้วจะทำให้ปริมาณทรัพยากรไม่สามารถฟื้นคืนสู่สภาพปกติได้

วัตถุประสงค์เฉพาะกิจช่วยให้มาตรการการจัดการสัมฤทธิ์ผล

เมื่อไม่นานมานี้ ผู้จัดการการประมงขององค์กรจัดการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียเป็นผู้นำในการกำหนดหัวข้อที่เป็นพื้นฐาน จำนวน 5 หัวข้อเพื่อจัดทำวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการประมงตามแนวทางพัฒนาของยุทธศาสตร์การทำประมง¹ หัวข้อเหล่านี้ได้ถูกนำไปใช้พิจารณาเพื่อพัฒนากลยุทธ์สำหรับพื้นที่มหาสมุทรแอตแลนติกและแปซิฟิกด้วย

- **สถานะ:** เพื่อความเป็นไปได้สูงสุดที่จะรักษาระดับสถานะปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในโซนที่ปลอดภัย (สีเขียว) ของโกเบพล็อต (ตัวอย่างเช่น ไม่ทำประมงเกินกำลังผลิต)
- **ปลอดภัย:** เพื่อลดความเป็นไปได้ที่ปริมาณทรัพยากรจะลดลงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าจุดอ้างอิงจำกัดของมวลชีวภาพ B_{lim} ผลผลิต: เพื่อผลการจับสูงสุด (หรือการลงแรงประมง) ในระดับภูมิภาค และ/หรือ เครื่องมือประมง
- **ผลผลิต:** เพื่อผลการจับสูงสุด (หรือการลงแรงประมง) ในระดับภูมิภาค และ/หรือ เครื่องมือประมง
- **ความอุดมสมบูรณ์:** เพื่ออัตราการจับสูงสุดและช่วยขยายผลกำไรในการทำประมง
- **ความคงที่:** เพื่อให้เกิดความคงที่มากที่สุดในการจับสัตว์น้ำเพื่อลดการทำประมงเชิงพาณิชย์ที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอน โดยทำให้เกิดความผันผวนน้อยที่สุด

ระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้

ขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์การทำประมง คือ การเลือกระดับความเสี่ยงเพื่อเป็นแนวทางการตัดสินใจสำหรับการทำประมงในอนาคต เมื่อมีการประเมินและคัดเลือกกฎควบคุมการประมงแล้ว ผู้จัดการการประมงต้องกำหนดระดับความเสี่ยงซึ่งเหมาะสมที่สุดเพื่อจัดการตามแนวทางเชิงป้องกัน ซึ่งอาจพบได้บ่อยๆ ว่าระดับเหล่านี้ถูกนำไปใช้ในการออกข้อบังคับตามวัตถุประสงค์สำหรับการจัดการประมง

ความเสี่ยงจะถูกกำหนดจากผลลัพธ์เชิงลบที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น การล่มสลายของปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำหรือการละเมิดจุดอ้างอิงจำกัด ในทางตรงกันข้าม ความเสี่ยงอาจสร้างความเป็นไปได้ของความสำเร็จ เช่น โอกาสที่จะทำให้การจับสัตว์น้ำอยู่ในระดับจุดอ้างอิงเป้าหมาย หรือไม่มีการละเมิดจุดอ้างอิงจำกัด

การจัดการประมงตั้งแต่อดีตนั้นอยู่ในระดับที่มีความเสี่ยงสูงมาตลอด ตัวอย่างเช่น โครงการฟื้นฟูปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำส่วนใหญ่ออกแบบให้มีโอกาสสำเร็จเพียงแค่ 50% แม้ว่าบางครั้งจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จมากกว่าแต่ก็ไม่เกิน 60% หลายๆ กรณีที่มาตรการเพื่อจัดการประมงไม่มีความไม่ชัดเจนในความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จในระดับสูงเป็นเพราะไม่มีการกำหนดระดับเชิงคุณภาพไว้ก่อนล่วงหน้า ทำให้ระดับความเสี่ยงเป็นเรื่องที่ต้องมีการอธิบาย และจำเป็นต้องใช้การต่อรองทางการเมืองบ่อยๆ

ดังนั้น การเลือกระดับความเสี่ยงจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก การจัดการความเสี่ยงด้วยความเป็นไปได้ต่ำถึงปานกลางที่จะประสบความสำเร็จจะทำให้เกิดอันตรายขึ้นกับสถานะของปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำและการประมงในอนาคต ในทางตรงกันข้าม การจัดการความเสี่ยงด้วยความเป็นไปได้สูงที่จะส่งผลลัพธ์ที่ประสบความสำเร็จช่วยทำให้มั่นใจว่าจะมีความอุดมสมบูรณ์ของปริมาณทรัพยากรในอนาคตด้วยการสนับสนุนจากชาวประมง

ผู้จัดการการประมงสามารถใช้องค์ความรู้ที่มีเพิ่มขึ้น รวมถึงแนวทางปฏิบัติเมื่อจัดทำระดับการจัดการที่เป็นที่ยอมรับกัน ข้อตกลงว่าด้วยการจัดการปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำของสหประชาชาติได้ร้องขอให้มีจุดอ้างอิงจำกัดโดยกำหนดความเสี่ยงในการละเมิดไว้ในระดับ “ต่ำมาก” และเพื่อให้บรรลุ “ค่าเฉลี่ย” ของจุดอ้างอิงเป้าหมายได้ โดยทั่วไปแล้วค่าเหล่านี้จะกำหนดไว้ระหว่าง 5-10% และ 50-75% ตามลำดับ

ตัวอย่างเช่น ประเทศออสเตรเลียและคณะอนุกรรมการสำหรับอารักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในมหาสมุทรแอตแลนติก มีนโยบายยุทธศาสตร์การทำประมงโดยกำหนดจุดอ้างอิงจำกัดในยุทธศาสตร์การทำประมงไว้ไม่น้อยกว่า 10% ส่วนประเทศแคนาดามีกรอบการทำงานนโยบายการจัดการประมงตามแนวทางเชิงป้องกัน ที่กำหนดระดับเป้าหมายเชิงปริมาณสำหรับความเสี่ยงเชิงคุณภาพไว้ที่ระดับ “ต่ำมาก” คือตั้งไว้ที่น้อยกว่า 5%² โดยส่วนใหญ่แล้วผู้จัดการการประมงควรกำหนดระดับความเสี่ยงให้ต่ำไว้ก่อนเพื่อป้องกันหากเกิดความไม่แน่นอน

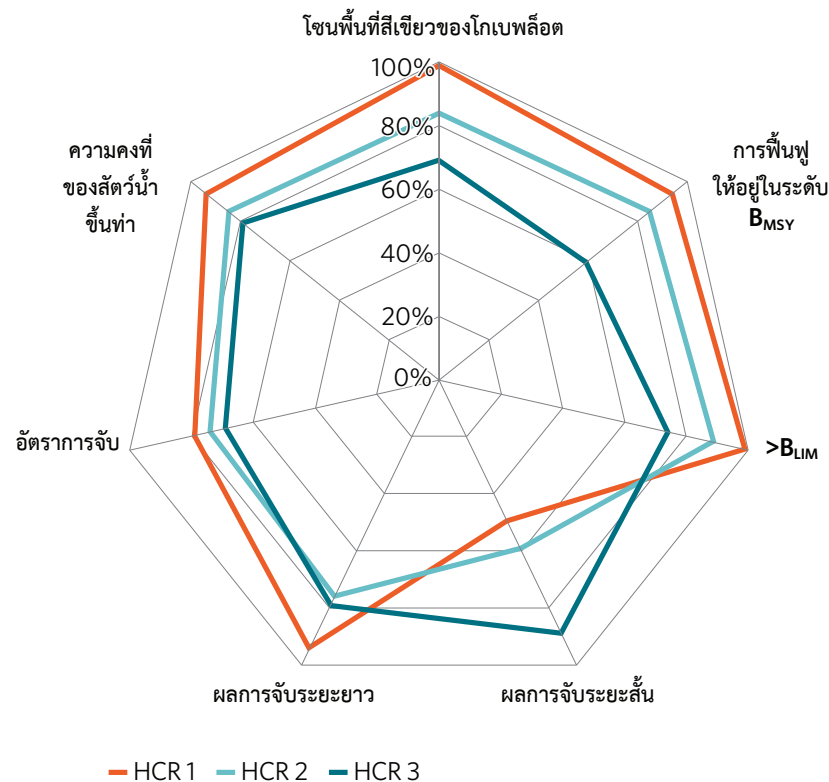
วัตถุประสงค์ที่เป็นไปได้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่เรื่องเหล่านี้ แต่สามารถสะท้อนเป้าหมายอื่นสำหรับการทำประมง ได้แก่ ความต้องการใช้เครื่องมือประมงประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อที่จะได้อัตราการจับสัตว์น้ำพลอยจับได้ต่ำ นอกจากนี้ ในยุทธศาสตร์การทำประมงบางยุทธศาสตร์ อาจจะมีวัตถุประสงค์หลายข้อรวมอยู่สำหรับหัวข้อที่เกี่ยวกับสถานะของสัตว์น้ำ เช่น เป้าหมายที่กินวงกว้างมากที่สุดในจำนวนเป้าหมายทั้งห้า และเป็นเป้าหมายที่สามารถบรรลุได้ รวมถึง เป้าหมายมวลชีวภาพ เป้าหมายอัตราการตายจากการทำประมง และโครงการฟื้นฟูทรัพยากร

หากเป็นไปได้ควรตั้งวัตถุประสงค์เฉพาะกิจที่สามารถวัดผลได้ โดยมีรอบเวลาที่เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ ดังนั้น ระบบการจัดการสามารถถูกประเมินผลและอาจปรับเปลี่ยนได้เมื่อจำเป็น เรื่องนี้มักจะเกิดขึ้นจริงในสถานะและหัวข้อที่มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัย (ตัวอย่างเช่น ความเสี่ยง 5% ที่จะมีการละเมิดจุดอ้างอิงจำกัด หรือมีโอกาส 75% ของการฟื้นฟูทรัพยากรให้อยู่ในสถานะ B_{MSY} ภายใน 10 ปี) เจื่อนไขหลายอย่างไม่ได้ถูกนำมาอธิบาย เช่น “มีความเป็นไปได้สูง” หรือ “ในระยะเวลาสั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้” ควรได้รับการตีความ เพราะเรื่องเหล่านี้สามารถทำให้เกิดความไม่ชัดเจนซึ่งนำไปสู่ความซับซ้อนในการเจรจาเรื่องการจัดการได้

วัตถุประสงค์บางอย่างของการจัดการอาจจะขัดกับเรื่องอื่น เช่น การจับสัตว์น้ำได้สูงสุดและลดจำนวนการละเมิดขีดจำกัดของมวลชีวภาพ ซึ่งหมายความว่าผู้จัดการอาจจะให้วัตถุประสงค์ที่มีน้ำหนักมากกว่าแตกต่างกันออกไป และพิจารณาที่จะตัดอย่างใดอย่างหนึ่งออกเมื่อต้องเลือกกฎควบคุมการประมงที่เหมาะสมที่สุด ในขณะที่การทำประมงช่วยให้มีอาหาร อาชีพการทำงาน และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อหลายภาคส่วน ผลที่ได้รับเหล่านี้จะได้รับการรักษาในระดับของผลผลิตทางชีวภาพและความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ ดังนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ของการจัดการเพื่อให้มั่นใจว่ามีโอกาสเป็นไปได้สูงที่จะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยและสถานะในการทำประมง ไม่ควรพยายามใส่ความพยายามเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อื่นเข้ามาพร้อมกับวัตถุประสงค์นี้ เวิร์ดโคแอม (อาจเรียกว่า กราฟปริศมี แผนภูมิเรดาร์หลายแกนซ์ หรือพล็อตใยแมงมุม) จะใช้เพื่อแสดงถึงส่วนที่มักจะถูกตัดออกผ่านกระบวนการ MSE (ดูรูปที่ 1)

รูปที่ 1 การแสดงผลการประเมินยุทธศาสตร์การจัดการ

เครื่องมือช่วยในการให้น้ำหนักกับความสำคัญที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้สำหรับวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน



ตัวอย่างนี้ แม้ว่ารูปแบบ HCR 1 จะให้ผลการจับสัตว์น้ำต่ำเป็นเวลาชั่วคราว แต่สามารถให้ผลประโยชน์สูงสุดได้ในระยะยาว

โคแอมแสดงประสิทธิภาพของตัวเลือกของกฎควบคุมการประมงตามสมมติฐานที่ต่างกัน 3 แบบที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดการ 7 ข้อ จุดตรงกลางแสดงว่าไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ในขณะที่จุดรอบนอกสุดแสดงถึงโอกาสประสบความสำเร็จ 100%

© 2559 The Pew Charitable Trusts

ข้อสรุป

การตั้งวัตถุประสงค์การจัดการช่วยให้เห็นแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการประมง ซึ่งผลประโยชน์ที่ชาวประมงจะได้รับผ่านความโปร่งใสและการที่สามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ได้ เมื่อมีการรับประกันความสำเร็จ วัตถุประสงค์ของการจัดการจะวัดประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์การทำประมง สิ่งนี้จะช่วยให้นักวิทยาศาสตร์และผู้จัดการการประมงประเมินประสิทธิภาพของโครงการ หากมีการรับรองในช่วงแรกในกระบวนการของยุทธศาสตร์การทำประมงแล้ว วัตถุประสงค์จะช่วยจัดทำวิสัยทัศน์สำหรับการทำประมง และเป็นกลไกสำหรับวัดความสำเร็จของกลยุทธ์นั้นในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- 1 Indian Ocean Tuna Commission, "Report of the 2nd IOTC Management Procedure Dialogue" (April 2015), http://iotc.org/sites/default/files/documents/2015/07/IOTC-2015-MPDO2-RE_-_FINAL.pdf.
- 2 Fisheries and Oceans Canada, "A Fishery Decision-Making Framework Incorporating the Precautionary Approach," last modified March 23, 2009, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/peches-fisheries/fish-ren-peche/sff-cpd/precaution-eng.htm>.

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดไปที่
pewtrusts.org/harveststrategies

ติดต่อ: Amanda Nickson, director, international fisheries
อีเมล: anickson@pewtrusts.org
เว็บไซต์โครงการ: pewtrusts.org/harveststrategies

The Pew Charitable Trusts ขับเคลื่อนโดยพลังแห่งความรู้ เพื่อแก้ปัญหาที่ท้าทายที่สุดในปัจจุบัน Pew ใช้แนวทางการวิเคราะห์ที่เข้มงวดเพื่อปรับปรุงนโยบายสาธารณะ
แจ้งข่าวสารแก่ประชาชน และสร้างพลังและสีสันแก่ชีวิตพลเมือง