



สิทธิจาก
เรือสู่ฝั่ง

ลดเท่ากับเพิ่ม

ความเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทยสำหรับงานประมง



ลดเท่ากับเพิ่ม

ความเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและเทคโนโลยีส่งผลกระทบอย่างไร
ต่อตลาดแรงงานไทยสำหรับงานประมง



บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศมีระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเป็นประเทศผู้นำในตลาดอาหารทะเลของโลก โดยในแง่ของมูลค่าการส่งออกอาหารทะเลเป็นรองแต่เพียงประเทศจีน นอร์เวย์ และเวียดนาม แต่อุตสาหกรรมการส่งออกอาหารทะเลของไทยกลับต้องพึ่งพาการจับปลานอกน่านน้ำไทยเป็นหลักเนื่องจากการเติบโตของอุตสาหกรรมประมงพาณิชย์ไทยที่ค่อนข้างไร้ระบบและไร้การควบคุมตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา จึงทำให้ปริมาณปลาในน่านน้ำของไทยลดจำนวนน้อยลงเป็นอย่างมาก สภาพดังกล่าวทำให้เจ้าของเรือประมงต้องออกเรือไปหาปลาไกลมากขึ้น¹ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ประกอบกับแรงกดดันด้านราคาจากการค้าอาหารทะเลที่มีการแข่งขันมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้เกิดความต้องการแรงงานค่าแรงต่ำจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศกัมพูชาและเมียนมาทำงานประมงในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

แรงงานประมงพาณิชย์ของไทยในปัจจุบันต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติเป็นหลัก ในปีพ.ศ. 2561 จากแรงงานประมงในประเทศไทยทั้งหมดจำนวน 60,000 คนประมาณร้อยละ 90 เป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาและกัมพูชา แรงงานประมงข้ามชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่กระจายไปตามเรือประมงพาณิชย์จำนวนประมาณ 5,500 ลำ ซึ่งในจำนวนนี้ ส่วนมากเป็นเรือไม้แบบเดิมที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป² รายได้โดยเฉลี่ยของคณงานประมงเหล่านี้ในปีพ.ศ. 2561 ต่ำกว่า 400 เหรียญสหรัฐฯ ต่อเดือน

แต่ด้วยระดับค่าแรงที่ค่อนข้างต่ำ และสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมประมงไทยยังคงต้องพยายามหาแรงงานเพื่อมาทำงานประมงให้เพียงพอต่อความต้องการ เมื่อรวมกับปัญหาการจับปลามากเกินขนาดและการไม่ยอมลงทุนในเทคโนโลยีที่จะสามารถลดจำนวนแรงงาน จึงยิ่งสร้างแรงกดดันให้กับบรรดาเจ้าของเรือประมงไทย ซึ่งเจ้าของเรือบางส่วนหันไปรีดเค้นเอาจากลูกเรือแทน จึงนำไปสู่ปัญหาแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย

สมมติฐานของรายงานฉบับนี้จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า อุตสาหกรรมที่แข็งแกร่งจะรับมือกับแรงกดดันเช่นนี้ด้วยการปรับค่าจ้างและสภาพการทำงานให้ดีขึ้นเป็นประการแรก เพื่อจ้างคนงานเดิมและดึงดูดคนงานใหม่ได้ จากนั้นก็จึงเพิ่มการลงทุนในเทคโนโลยีเพื่อลดความต้องการแรงงานของตนลง สิ่งที่กำลังมานี้ยังไม่เกิดขึ้นในระดับที่กว้างขวางมากเพียงพอที่จะเอาชนะปัญหาการขาดแรงงานประมงของไทยได้ กลุ่มสมาคมเจ้าของเรือกลับเรียกร้องให้รัฐบาลไทยรับซื้อเรือจากพวกตนเพื่อนำออกนอกระบบจำนวนหลายพันลำ และให้จัดหาแรงงานเพิ่มอีกหลายหมื่นคนด้วยการทำข้อตกลงแรงงานย้ายถิ่นกับประเทศเพื่อนบ้าน³

รายงานฉบับนี้สำรวจหาสาเหตุของปัญหาตลาดแรงงานและนำเสนอแนวทางการรับมือกับปัญหาแก่รัฐบาลไทยและนายจ้าง รวมถึงการลงทุนที่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดความสมดุลของตลาดแรงงานที่ยืดเยื้อมานานและพัฒนาความยั่งยืนทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมประมงพาณิชย์ไทยด้วย

1 Choomjet Karnjanakesorn and Somboon Yen-Eng, 'Revision to Thai Fisheries Law and Opportunities for Community-Based Management' (Paper presented at National Workshop on Community-based Fisheries Management, Phuket, 14–16 February 1996). www.fao.org/3/ad903e/ad903e09.pdf.

Greenpeace, 'Turn the Tide: Human Rights Abuses and Illegal Fishing in Thailand's Overseas Fishing Industry' (Greenpeace Southeast Asia, 2016). <https://www.greenpeace.org/southeastasia/publication/669/turn-the-tide/>.

2 กรมประมง, ธันวาคม 2561.

3 Bangkok Post, 'Government to buy back 1,900 illegal fishing trawlers', December 20, 2017.

<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1381967/government-to-buy-back-1-900-illegal-fishing-trawlers>.

รายงานนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการสำรวจความต้องการแรงงานข้ามชาติในภาคประมงไทยและผลกระทบจากนโยบายการรับแรงงานข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมประมง เนื้อหาในส่วนนี้รายงานถึงเหตุผลของความ ต้องการแรงงานประมงเพิ่มอีกกว่า 53,000 คน และการที่แรงงานข้ามชาติขาดความสนใจที่จะเข้ามาทำงานประมงใน ประเทศไทย⁴ และในตอนท้ายเป็นการกล่าวถึงความเหมาะสมของเป้าหมายนโยบายที่ค่อนข้างขัดแย้ง ระหว่างเป้าหมาย ในการจ้างแรงงานข้ามชาติเพื่อมาทำงานในภาคประมงมากขึ้น และเป้าหมายในการลดจำนวนเรือประมงให้น้อยลง

เนื้อหาส่วนที่สองเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงเรือประมงเพื่อลดความต้องการด้านแรงงาน กรณีศึกษาแสดงให้เห็น ว่าการลงทุนเป็นเงินจำนวน 1.75 ล้านบาทเพื่อติดตั้งระบบไฮดรอลิกส์ เครื่องมือก๊อวน (power block) แบบธรรมดา สามารถลดจำนวนแรงงานประมงลงได้ถึงร้อยละ 37 ภายในเวลาหนึ่งปี ซึ่งจะช่วยให้เจ้าของเรือสามารถพัฒนาปรับปรุง สภาพการทำงานของแรงงานประมงให้ดีขึ้นได้โดยทันที ในส่วนนี้ยังมีรายละเอียดเกี่ยวกับต้นทุนการปรับปรุงเรือโดย อ้างอิงจากการปรับปรุงเรืออวนล้อมขนาด 91 ตันกรอสที่จังหวัดปัตตานีในปีพ.ศ. 2562 ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าการติดตั้ง ระบบทำความเย็นที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นจะสามารถสามารถเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้น ผลคือจะสามารถคืนทุนการปรับปรุง เรือในระยะเวลาเพียงแค่หนึ่งปี

ในส่วนสุดท้ายของรายงานนี้เป็นข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและนายจ้างเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างตลาดแรงงานกับ การทำงานที่มีคุณค่าในภาคการประมงด้วยการลงทุนในเทคโนโลยีเรือแบบง่ายๆ ที่สามารถส่งเสริมความยั่งยืนของ อุตสาหกรรม และปรับปรุงค่าแรงและสภาพการทำงานของแรงงานได้

รายงานนี้จะตอบคำถามสำคัญที่นายจ้างอาจจะถาม คือ 'นายจ้างจะสามารถลงทุนได้อย่างไร?' โดยมีข้อเสนอแนะให้มี โครงการค้ำประกันเงินกู้ที่สนับสนุนแหล่งเงินกู้เพื่อการพาณิชย์ให้แก่เจ้าของเรือที่ปฏิบัติสอดคล้องตามมาตรฐานแรงงาน ไทยมาโดยตลอด หากมีโครงการสินเชื่อ soft loan สนับสนุนโดยสถาบันการเงินของรัฐหรือเอกชน เพื่อให้มีการปรับปรุง เรืออวนล้อมด้วยงบประมาณ 1.5-2 ล้านบาทต่อลำ ก็จะทำให้ผู้ประกอบการประมงสามารถทำการปรับปรุงเรือและจ่าย เงินกู้คืนได้ภายในประมาณ 2 ปี โดยโครงการสินเชื่อที่มีงบประมาณ 5 ล้านเหรียญสหรัฐฯ จะสามารถช่วยปรับปรุงเรือ ได้ประมาณ 80-100 ลำภายใน 2 ปี

รายงานนี้เป็นผลจากการสัมภาษณ์ที่ทำเรือประมงไทย 5 แห่ง คือ สมุทรสาคร ชลบุรี ระยอง สงขลา และปัตตานี ใน ช่วงปี พ.ศ. 2560 และ 2562 โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์ที่ประกอบไปด้วยเจ้าของเรือ ตัวแทนสมาคมประมงระดับจังหวัด สหภาพแรงงานและองค์กรประชาสังคม ผู้จัดการสินค้าปลารายใหญ่ และตัวแทนรัฐบาลจากหลายหน่วยงานเช่น กระทรวง แรงงาน และกรมประมง ผู้วิจัยหลักคือ โธมัส ฮาร์เร ธันฐานต์ สุมิน อัญมณี ทับทิมศรี วสุ ธีระศักดิ์ และเจสัน จัดด์

4 Bangkok Post, 'PM gives guideline to fix labour shortage in fishing', September 9, 2018.

<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1536870/pm-gives-guideline-to-fix-labour-shortage-in-fishing>.

กระทรวงต่างประเทศ, 'Thailand uses MOU system to recruit migrant workers to fill jobs in marine fisheries sector'. Press release: Oct. 11, 2018. <http://www.mfa.go.th/main/en/news/3/6886/95148-Thailand-uses-MOU-system-to-recruit-migrant-worker.html>.

ความเป็นมา

ในปีพ.ศ. 2557 สื่อต่างประเทศรายงานถึงการละเมิดสิทธิแรงงานที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในอุตสาหกรรมประมงของไทย ในปีเดียวกันนั้นเอง กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาจัดอันดับประเทศไทยในรายงานการค้ามนุษย์ไปอยู่ในกลุ่มล่างสุด คือ Tier 3 ในปีพ.ศ. 2558 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission หรือ EC) ให้ ‘ใบเหลือง’ แก่ประเทศไทยเนื่องจากการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (illegal, unregistered and unregulated fishing หรือ IUU Fishing)

เมื่อมีความเป็นไปได้ว่าอุตสาหกรรมประมงอาจจะเผชิญกับการถูกคว่ำบาตร ประเทศไทยจึงดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในภาคการประมงและแปรรูปอาหารทะเลโดยการปฏิบัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคประมงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ฉบับ 188 พ.ศ. 2550) ในเดือนมกราคม 2562 ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคประมง (Work in Fishing Convention หรือ C. 188) โดยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ซึ่งมีการกำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำสำหรับคนงานบนเรือประมงทะเล

จากความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเดือนมิถุนายน 2561 กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เลื่อนอันดับประเทศไทยในรายงานการค้ามนุษย์จาก ‘บัญชีที่ต้องจับตา’ ขึ้นมาอยู่ใน Tier 2 และในปีพ.ศ. 2562 คณะกรรมาธิการยุโรปก็ถอนใบเหลืองหลังจากเห็นว่าประเทศไทยได้ดำเนินการจัดกรอบกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและได้ปรับปรุงระบบติดตามและเฝ้าระวังจนอยู่ในระดับมาตรฐานที่สหภาพยุโรปยอมรับได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของไทยในขณะนั้น พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว ผู้ยื่นสัตยาบันตราสารที่สำนักงานใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ) ณ กรุงเจนีวา ต่อนายกาย ไรเดอร์ ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กล่าวว่า “การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ของรัฐบาลไทยแสดงถึงเจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่ที่จะจัดการดูแลให้สภาพการทำงานในอุตสาหกรรมประมงของประเทศเป็นไปตามมาตรฐานของไอแอลโอ การให้สัตยาบันเน้นย้ำถึงความมุ่งมั่นของไทยที่จะยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานสำหรับทั้งคนงานไทยและแรงงานข้ามชาติและขจัดการบังคับใช้แรงงานให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” อนุสัญญาฯ จะมีผลบังคับใช้ในประเทศไทยในวันที่ 30 มกราคม 2563 หรือสิบสองเดือนหลังจากการให้สัตยาบัน

การให้สัตยาบัน C. 188 เผชิญกับการต่อต้านจากกลุ่มสมาคมประมงในประเทศที่กลัวว่าการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามข้อกำหนดในอนุสัญญาฯ จะเพิ่มภาระทางการเงินให้กับธุรกิจประมงขนาดเล็กและขนาดกลาง ในการจัดการกับข้อกังวลดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน พล.ต.อ.อดุลย์ กล่าวว่าอนุสัญญาฯ น่าจะมีผลใช้กับเรือประมงขนาดใหญ่ 30 ตันกรอสขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งมีจำนวนราว 5,000 ลำ นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานระบุว่าเรือประมงที่มีอยู่แล้วไม่ต้องปรับปรุงให้เป็นไปตามข้อกำหนดในอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง

รัฐบาลไทยนำมาตรฐานต่างๆ ดังกล่าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 เมื่อประเทศไทยบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในปลายปีพ.ศ. 2562 ก็จะมีการดำเนินมาตรการ 14 มาตรการ บางมาตรการเป็นส่วนหนึ่งในกฎหมายแรงงานไทยอยู่แล้ว เช่น อายุขั้นต่ำของคนงาน การศึกษาพยาบาล จำนวนชั่วโมงการทำงานสูงสุดและช่วงเวลาพัก การลงทะเบียนคนงานและหนังสือสัญญาจ้าง การจ่ายค่าจ้างเป็นประจำโดยการโอนเงินผ่านทางธนาคาร อุปกรณ์ความปลอดภัยในการทำงานและการป้องกันอุบัติเหตุ และการจ่ายค่าชดเชยกรณีการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บจากการทำงาน มาตรการใหม่สี่มาตรการที่เพิ่มมาได้แก่ การตรวจสุขภาพประจำปี การส่งตัวจากท่าเรือต่างประเทศมายังประเทศไทยโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การประกันสังคม และการรับรองเรื่องสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ที่ดีของลูกเรือประมง



I. ตลาดแรงงาน

เนื่องจากการกำหนดเส้นตายสำหรับการหมดอายุของใบอนุญาตทำงานชั่วคราวหรือ ‘บัตรชมพู’ ในปีพ.ศ. 2560 และ 2561 กรมประมงจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 83 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ขยายเวลาใบอนุญาตทำงานไปอีกสองปีจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2563 มาตรา 83 นี้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดดังกล่าวตามความต้องการของกรมประมง และอนุญาตให้อธิบดีกรมประมงออกหนังสือคนประจำเรือแก่แรงงานข้ามชาติแทนบัตรชมพูหลังจากบัตรหมดอายุ⁵ พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้รัฐบาลไทยสามารถทำให้แรงงานข้ามชาติมีสถานะถูกกฎหมายได้และถูกเขียนขึ้นมาเพื่อให้ใช้ในกรณีที่อาจมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากต้องกลายเป็นมีสถานะผิดกฎหมายเนื่องจากเอกสารที่ถืออยู่หมดอายุไป⁶

ในบรรดากระบวนการการออกใบอนุญาตทำงาน มีเพียงกระบวนการภายใต้บันทึกความเข้าใจหรือ MOU (ที่ลงนามระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในปี พ.ศ. 2545 เกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงาน) เท่านั้นที่ยังอนุญาตให้มีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติอยู่ต่อไป รัฐบาลไทยมีเจตนาที่จะให้บัตรสีชมพูที่คนงานประมงถืออยู่หมดอายุไป เนื่องจากกรมประมงถือว่ามาตรา 83 ควรใช้สำหรับในสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น โดยมีจุดประสงค์ที่จะให้ใช้แค่หนึ่งครั้งในทุกสองปี⁷

ทำความเข้าใจกับความต้องการด้านแรงงานของนายจ้าง

จากการสัมภาษณ์เจ้าของเรือตลอดช่วงเวลาการวิจัยนี้ ประเด็นที่พบมากคือความผิดหวังต่อวิธีการรับมือของรัฐบาลไทยกับใบเหลืองจากคณะกรรมการสิทธิการยุโรป นี่เป็นมุมมองที่กำหนดกรอบสนทนาส่วนใหญ่ของเจ้าของเรือในรายงานนี้

สำหรับเจ้าของเรือที่ให้สัมภาษณ์ ประเด็นการย้ายถิ่นของแรงงานนั้นโยงกับประเด็นการทำประมงอย่างผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) พวกเขาไม่ได้แยกแยะสภาพเงื่อนไขของการกำกับดูแลในแต่ละประเด็นออกจากกัน แต่เข้าใจกฎระเบียบใหม่ทั้งหมดอย่างเหมารวมว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินธุรกิจของตน

สำหรับนายจ้างที่ให้สัมภาษณ์ในรายงานนี้ มีปัจจัยหลัก 5 ประการที่ส่งผลต่อความต้องการแรงงานข้ามชาติของพวกเขา ดังต่อไปนี้

1. การขาดแคลนแรงงานในภาคประมง
2. ต้นทุนค่าแรง
3. ความจำเป็นต้องจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าให้กับลูกจ้าง
4. ต้นทุนจากการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐ
5. ต้นทุนของการลงทุน

5 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558, มาตรา 83.

6 สัมภาษณ์กรมประมง กรุงเทพฯ

7 สัมภาษณ์กรมประมง กรุงเทพฯ

โดยแต่ละปัจจัยมีรายละเอียดดังนี้

1. การขาดแคลนแรงงานในภาคประมง

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนแจ้งว่าแรงงานในภาคประมงมีไม่เพียงพอ ถึงแม้ตัวเลขประมาณการความต้องการแรงงานจะลดลงไปอย่างมากในช่วงปีหลังๆ มานี้ก็ตาม ทั้งนี้ แผนปฏิบัติการปีพ.ศ. 2557 ที่จัดทำโดยกรมประมงระบุว่าประเทศไทยมีความต้องการแรงงานกว่า 300,000 คนในงานอุตสาหกรรมประมงชายฝั่งและนอกชายฝั่งของไทย⁸ ในปีพ.ศ. 2560 สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยระบุว่ามีความต้องการแรงงาน 61,000 คนสำหรับงานประมง⁹ ตัวเลขประมาณการของรัฐบาลและของอุตสาหกรรมประมงในปีพ.ศ. 2561 คือ 30,000-53,000 คน¹⁰

ตารางต่อไปนี้จะแสดงตัวเลขแรงงานประมงในอุตสาหกรรมประมง ที่จัดเก็บในระยะเวลา 12 เดือน โดยกรมประมง¹¹ (เดือนกรกฎาคม 2562)

ตาราง 1: ตัวเลขแรงงานประมงในแต่ละจังหวัด

จังหวัด	จำนวนแรงงาน
ตราด	6,028
จันทบุรี	997
ระยอง	8,444
ชลบุรี	3,883
ฉะเชิงเทรา	66
สมุทรปราการ	2,830
สมุทรสาคร	4,116
สมุทรสงคราม	1,643
เพชรบุรี	1,561
ประจวบคีรีขันธ์	5,147

จังหวัด	จำนวนแรงงาน
ชุมพร	6,475
สุราษฎร์ธานี	1,545
นครศรีธรรมราช	4,067
สงขลา	1,914
ปัตตานี	8,171
นราธิวาส	62
ระนอง	3,422
พังงา	2,854
ภูเก็ต	3,186
กระบี่	266
ตรัง	970
สตูล	1,274
รวม	68,921

8 กรมประมง, Action Plan and Implementation by the Department of Fisheries in Addressing Labour Issues and Promoting Better Working Conditions in Thai Fisheries Industry, April 2014. <https://www.fisheries.go.th/thgflp/files/actionPlanApril2014.pdf>.

9 กระทรวงแรงงาน, 'Permanent Secretary consults National Fisheries Association on Labour Shortages', February 8, 2017. <http://mol.go.th/en/content/56828/1486518782>.

10 Bangkok Post, 'PM gives guideline to fix labour shortage in fishing', September 9, 2018. www.bangkokpost.com/thailand/general/1536870/pm-gives-guideline-to-fix-labour-shortage-in-fishing.

11 กรมประมง, Report on background and fingerprint for migrants with seabooks, July 2019.

เพื่อทำความเข้าใจต่อความต้องการด้านแรงงานประมง ได้มีการสัมภาษณ์เจ้าของเรือประมงเรื่องแรงงานบนเรือประมงว่ามีอัตราการออกจากงานมากน้อยเท่าใด ส่วนใหญ่ตอบว่าคนงานประมงของตนโดยมากแล้วจะทำงานจนครบกำหนดตามสัญญา มีเพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่ระบุว่าคนงานประมงของตนมีอัตราการออกจากงานสูงมากในแต่ละปี ในการสนทนากลุ่ม มีการพูดถึงแรงงานประมงจำนวนมากที่ทำงานกลางคัน แต่ในการตอบที่เป็นข้อเขียนของแต่ละคนจำนวนคนงานประมงที่ทำงานกลางคันจะแตกต่างกันไปมาก ซึ่งเจ้าของเรือหลายรายบอกว่าไม่มี หรือแทบไม่มีเลย จากการสัมภาษณ์กลุ่มกับสมาคมอุตสาหกรรมประมงต่างๆ ก็ให้คำตอบทำนองเดียวกันว่ามีจำนวนน้อยที่คนงานประมงจะทำงานกลางคัน และจากการงานวิจัยข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแรงงานประมงและอาหารทะเลในประเทศไทย (Baseline Research Findings on Fishers and Seafood Workers in Thailand) ของไอแอลโอ ในปีพ.ศ. 2561 เกี่ยวกับคนงานประมงและแปรรูปอาหารทะเลในประเทศไทย แรงงานประมงข้ามชาติระบุว่าตนทำงานประมงเป็นเวลาสี่ปีโดยเฉลี่ยและวางแผนที่จะอยู่ในประเทศไทยต่ออีก 4.5 ปี

ทั้งนี้ รายงานนี้จึงขอกล่าวถึงประเด็นอุปสงค์กับอุปทานด้านแรงงาน เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์ในรายงานนี้ระบุว่ามีความขาดแคลนแรงงานอย่างมากในงานประมง ซึ่งน่าจะมาจาก 3 สถานการณ์ที่เป็นไปได้ ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นไปได้ว่าอุตสาหกรรมประมงต้องการแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมากจริง เพราะผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมประมงบางส่วนคาดการณ์ว่าประมงไทยกำลังฟื้นตัว (ซึ่งอาจขัดแย้งกับหลักฐานและจำนวนปลาที่ยังไม่ฟื้นตัว) แต่ศักยภาพทางการเงินยังไม่ดีพอที่จะจัดหาแรงงานเพิ่มเองได้ อีกทั้ง ไม่สามารถเพิ่มค่าแรงให้ขึ้นมาอยู่ในระดับที่จะดึงดูดแรงงานใหม่เข้ามาได้ ทำให้กลไกตลาดแรงงานขึ้นพื้นฐานทำงานได้ไม่เต็มที่
- 2)ความเป็นไปได้ข้อที่สองคือ อุตสาหกรรมประมงไม่ได้มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานเท่าใดนัก แต่ว่าเป็นปัญหาของการมีจำนวนเรือประมงมากเกินไป ในการสัมภาษณ์ มีผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านแจ้งว่าปัจจุบันมีเรือประมงมากเกินไป และการลดจำนวนเรือจะทำให้ลดความต้องการแรงงานประมงไปด้วย
- 3) ความเป็นไปได้ข้อที่สามคือ อุตสาหกรรมประมงไม่ได้ต้องการแรงงานประมงเพิ่มขึ้นอีก 30,000 – 60,000 คน (ตัวเลขหลังนี้คาดว่าหมายถึงกรณีการแทนที่แรงงานประมงทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบัน) แต่ต้องการให้มีแหล่งป้อนแรงงานประมงข้ามชาติที่ใหญ่ขึ้นเพื่อให้เป็นหลักประกันในการรับมือกับภาวะขาดแคลนแรงงานระยะสั้นและเพื่อคลายแรงกดดันเรื่องการขึ้นค่าแรง

2. ต้นทุนค่าแรงที่มีต่อเจ้าของเรือ

จากการสัมภาษณ์เจ้าของเรือประมงเกี่ยวกับต้นทุนด้านค่าแรงของแรงงานบนเรือประมง โดยเฉพาะในบริบทของการเสนอขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ คำตอบที่พบส่วนใหญ่คือ เจ้าของเรือรู้สึกถูกบีบเค้นจากนโยบายของรัฐบาล ซึ่งทำให้ต้องรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้ต้องเลิกกิจการไป ประเด็นเหล่านี้มักจะถูกโยงไปถึงเรื่องค่าแรงขั้นต่ำ ซึ่งเจ้าของเรือระบุในการสัมภาษณ์ในปีพ.ศ. 2560 ว่าหากค่าแรงขั้นต่ำถูกเพิ่มเป็น 12,000 บาท ตนก็อาจจะต้องเลือกที่จะเลิกจ่ายเงินจูงใจในการทำงานให้กับแรงงานประมง หรือไม่อย่างนั้นก็ต้องเลิกกิจการไปเลย

เจ้าของเรือระบุว่าด้วยอุปสรรคของต้นทุนในธุรกิจอุตสาหกรรมประมงในปัจจุบันทำให้ไม่สามารถเพิ่มค่าแรงได้ โดยรายงานว่าเฉลี่ยแล้วอุตสาหกรรมประมงมีอัตราผลกำไรเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 8–10 และการบังคับให้ต้องลดจำนวนวันทำการประมงลงก็ส่งผลให้ผลกำไรลดต่ำลงด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อครั้งรัฐบาลไทยและเมียนมาหารือกันเกี่ยวกับนโยบายการย้ายถิ่นใหม่สำหรับงานประมงในปีพ.ศ. 2561 สมาคมเจ้าของเรือในระดับจังหวัดก็ได้เสนอให้ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำสำหรับคนงานประมงเป็น 12,000 บาท ทั้งนี้ มีการรายงานว่าค่าแรงของแรงงานประมงมีการปรับเพิ่มขึ้นตามลำดับในปีพ.ศ. 2562¹²

12 Rapid Asia, Humanity United, Freedom Fund, 'Evaluation of the Electronic Payment System in the Thai Fishing Industry', September 2019. https://humanityunited.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-E-payment-study_2019.11.08.pdf.

3. การจ่ายค่าแรงล่วงหน้าให้ลูกเรือประมง

จากการงานวิจัยข้อมูลพื้นฐาน¹³ ของไอแอลโอในปีพ.ศ. 2561 ร้อยละ 52 ของคนงานประมงที่ให้ข้อมูลระบุว่าตนเบิกค่าแรงล่วงหน้าจากนายจ้างโดยเฉลี่ย 7,770 บาท โดยจำนวนเงินที่เบิกล่วงหน้าสูงสุดคือ 9,840 บาท (เทียบเท่าค่าจ้างหนึ่งเดือน) ซึ่งเป็นแรงงานในแถบนำน่านน้ำอันดามัน¹³

โดยปกติ มีการจ่ายเงินเดือนล่วงหน้าเพื่อให้แรงงานประมงสามารถใช้จ่ายในเรื่องเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานและเริ่มงานใหม่ได้ เมื่อมองในแง่นี้ การจ่ายค่าแรงล่วงหน้าจึงเป็นการอำนวยความสะดวกให้การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม เจ้าของเรือที่ให้สัมภาษณ์ในรายงานนี้มองเรื่องนี้ในทางลบ โดยบอกว่าแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงเอาเปรียบเจ้าของเรือโดยการขอเบิกเงินล่วงหน้า และเจ้าของเรือรู้สึกว่าตนไม่สามารถปฏิเสธคำขอของคนงานได้ อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ก็สามารถมองได้ว่าเป็นกลไกที่เจ้าของเรือใช้เป็นสิ่งจูงใจทางการเงินเพื่อจูงใจให้คนงานทำงานจนครบกำหนดตามสัญญา

4. ต้นทุนในการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐ

ต้นทุนในการปฏิบัติตามนโยบายรัฐเป็นอีกประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่เจ้าของเรือกล่าวถึง พวกเขาแสดงความกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบเกี่ยวกับระบบการติดตามเรือที่กำหนดให้เจ้าของเรือต้องจ่ายเงินซื้อระบบสำรองเพื่อเสริมและแทนที่ระบบที่มีอยู่แล้ว พวกเขาระบุว่าต้นทุนการดำเนินการเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าและนโยบายใหม่ของรัฐบาลได้เพิ่มภาระต้นทุนให้กับเจ้าของเรือโดยไม่ได้มีแผนที่จะเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมประมง

เจ้าของเรือหลายรายระบุว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างเฉียบพลันทำให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมประมงปรับตัวตามไม่ทัน ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งบอกว่ามาตรฐานที่กำหนดโดยกฎระเบียบของรัฐบาลนั้นสูงเกินไปสำหรับอุตสาหกรรมประมง พวกเขาเล่าถึงกรณีเจ้าของเรือที่ปรับตัวตามกฎระเบียบไม่ทันและถูกปรับเงินเป็นจำนวนหลายล้านบาทซึ่งทำให้ต้องเลิกกิจการไป

ประเด็นหลักประการหนึ่งที่เจ้าของเรือมักยกขึ้นมาคือหน่วยงานรัฐ ‘ไม่ประสานงานกัน’¹⁴ ในแนวทางการกำกับดูแลอุตสาหกรรมประมง เจ้าของเรือต้องการให้มีการศึกษาวิจัยการเปลี่ยนแปลงต่างๆ มาเป็นอย่างดีก่อนออกกฎระเบียบและขอให้กฎต่างๆ สนับสนุนอุตสาหกรรมประมงมากกว่านี้ ควรมีการหารือรับฟังความคิดเห็นของพวกเขาก่อนทำการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ เจ้าของเรือมีความกังวลอย่างยิ่งกับการใช้มาตรา 44 ตามคำสั่งที่ออกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นคำสั่งพิเศษของรัฐบาล เพื่อออกกฎหมายสำหรับอุตสาหกรรมประมงโดยไม่เผื่อเวลาให้อุตสาหกรรมได้ปรับตัว ดังที่เจ้าของเรือรายหนึ่งบอกว่า ‘เราก็จำเป็นต้องยอมรับทั้งน้ำตา’

5. การลงทุนในภาคการประมง

จากการสัมภาษณ์เจ้าของเรือและข้อมูลจากกรมการจัดหางานและกรมประมง ดูเหมือนว่าอุตสาหกรรมประมงไทยกำลังอยู่ในสถานการณ์ที่ลำบาก ระดับปริมาณการจับปลาที่ทำได้กับการลงทุนที่จำกัดในอุตสาหกรรมประมงทำให้เจ้าของเรือไม่เหลือทางเลือกอะไรนอกจากการคงสภาพเดิมเอาไว้

ในสถานการณ์ตลาดแบบปกติ การลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ จะนำไปสู่การใช้เครื่องจักรกลบนเรือประมงมากขึ้น และทำให้สามารถลดจำนวนแรงงานลงได้ การประมงพาณิชย์ของมาเลเซียใช้ระบบเทคโนโลยีในการประมง ทำให้ใช้แรงงานเพียงร้อยละ 50 ของแรงงานที่ต้องใช้บนเรือประมงไทย ได้หวั่นซึ่งมีเรือประมงที่ใช้เครื่องจักรกลช่วยในการประมงก็เป็นเช่นเดียวกัน สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยระบุว่าเรือประมงของเดนมาร์กใช้เรือขนาดเท่าๆ กับของไทย แต่ใช้แรงงานเพียงแค่ 1 ใน 4 เท่านั้น

¹³ ILO, 'Baseline Research Findings on Fishers and Seafood Workers in Thailand', (ILO, 2018).

www.ilo.org/asia/publications/WCMS_619727/lang-en/index.htm#targetText=Baseline%20research%20

¹⁴ สัมภาษณ์สมาคมการประมงจังหวัดสงขลา

อย่างไรก็ตาม เจ้าของเรือประมงที่ให้สัมภาษณ์ในรายงานนี้ระบุว่าเรือประมงไทยเป็นเรือที่ไม่เหมาะสำหรับการใช้เทคโนโลยีการประมงใหม่ๆ และเจ้าของเรือบอกว่าในการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดการใช้แรงงานอาจทำให้พวกเขาต้องซื้อเรือใหม่เลย แต่ในความเป็นจริงในกรณีของเรืออวนล้อมไม่เป็นเช่นนั้น (ดังในกรณีศึกษาที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป) เรืออวนล้อมในประเทศไทยมีจำนวน 909 ลำ คิดเป็นร้อยละ 17 จากเรือประมงพาณิชย์ของไทยขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปที่มีราว 5,500 ลำ¹⁵ การปฏิเสธการใช้เทคโนโลยีสะท้อนให้เห็นถึงการขาดการพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อมูลในหมู่เจ้าของเรือเกี่ยวกับเทคโนโลยีต่างๆ ที่มีอยู่ รวมถึงต้นทุน และช่องทางสนับสนุนการลงทุนด้วย นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งบอกว่าภายใต้กฎระเบียบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน “สถานการณ์เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา”¹⁶ ซึ่งไม่ส่งผลดีต่อทั้งเจ้าของเรือและแหล่งเงินกู้ เนื่องจากก่อนที่จะพิจารณาลงทุนต้องการเห็นความแน่นอน คาดการณ์ได้ และโอกาสที่จะได้ผลกำไรอย่างชัดเจนในอุตสาหกรรมประมงไทย

กรมประมงระบุว่ามีการระดมเรือประมงพาณิชย์ด้วยการรับซื้อเรือคืน จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้ดำเนินการซื้อเรือจำนวน 305 ลำจากเจ้าของเรือชาวไทย¹⁷ กรมประมงยังระบุแผนการเพิ่มเทคโนโลยีบนเรือประมงที่จะทำให้สามารถลดจำนวนคนงานประมงได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะมีการศึกษาวิจัยมากขึ้น รายงานฉบับนี้จึงขอเสนอกรณีศึกษาในปีพ.ศ. 2562 เรื่องการปรับปรุงเรืออวนล้อมของไทยที่สามารถลดจำนวนแรงงานบนเรือและทำให้สภาพความเป็นอยู่บนเรือดีขึ้น พร้อมรายได้สุทธิตั้งแต่ปีที่สองหลังการปรับปรุงเรือเป็นต้นไป

15 กรมประมง, Commercial fishing vessel data report. December 2019.

16 สัมภาษณ์ Aphisit Techanitisawad (November 2017).

17 Khao Sod English, Government to pay fishermen for boats lost in EU crackdown', March 19, 2019.

<http://www.khaosodenglish.com/news/crimecourtscalemity/2019/03/19/govt-to-pay-fishermen-for-boats-lost-in-eu-crackdown/>.

II. กรณีศึกษา: การปรับปรุงเรือประมง

เรือประมงไทยส่วนใหญ่ยังคงใช้ประเภทของเครื่องมือจับปลาที่ต้องใช้แรงงานคนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเรืออวนล้อมและเรืออวนลาก ยกตัวอย่างเช่น เรืออวนล้อมต้องใช้คนงานประมาณ 30-40 คนต่อลำ ส่วนเรืออวนลากก็ใช้แรงงานมากถึง 22 คน สาเหตุที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากมาจากการต้องใช้แรงงานคนในการก๊อวนขึ้นมวนเรือ

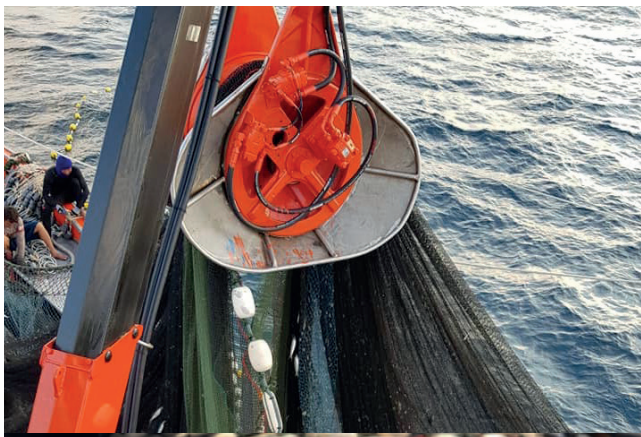
ในการนี้ กรมประมง สำนักงานฝ่ายฝึกอบรม ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAFDEC) และสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี มีโครงการร่วมมือกันเพื่อปรับปรุงเรืออวนล้อม (น.ล.ภ.ประเสริฐ 8) เป็นกรณีศึกษา ซึ่งเรือดังกล่าวเป็นเรืออวนล้อมขนาด 91 ตันกรอสในจังหวัดปัตตานี



ภาพ 1: เรืออวนล้อมหลังจากติดตั้งอุปกรณ์ช่วยทำการประมง (ภาพ: SEAFDEC)

ในโครงการนี้ มีการติดตั้งเครน ระบบไฮดรอลิกส์ เครื่องมือก๊อวน (power block) และระบบเครื่องทำความเย็นให้กับเรือ โดยเครนและเครื่องมือก๊อวน (power block) จะทำหน้าที่ในการดึงอวนขึ้นเรือ จากเดิมที่เป็นการใช้แรงงานคน และระบบเครื่องทำความเย็น เพื่อเก็บรักษาคุณภาพสัตว์น้ำให้สามารถคงความสดและสามารถทำให้ขายได้ราคาดีขึ้นด้วย

ต้นทุนการปรับปรุงเรือนั้นแบ่งออกเป็นสองส่วนใหญ่ๆ โดย SEAFDEC ได้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในส่วนของ เครื่องมือ และ อุปกรณ์ที่จำเป็น ส่วนคุณสุรัตน์ รัตนศิริ เจ้าของเรือสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการติดตั้งและค่าซื้ออวนล้อมใหม่ การติดตั้ง อุปกรณ์บนเรือใช้เวลาสองเดือนช่วงปลายปีพ.ศ. 2561 เนื่องจากเป็นการปรับปรุงขนาดใหญ่ แต่ SEAFDEC ประเมิน การว่า การติดตั้งเครื่องมือในครั้งต่อไปกับเรือลำอื่นๆจะใช้เวลาไม่ถึงหนึ่งเดือน และระบุว่าประเทศไทยมีความพร้อมใน การติดตั้งเทคโนโลยีนี้ ซึ่งอู่ต่อเรือตามท่าเรือหลักๆ ของไทยต่างก็รู้วิธีการติดตั้ง และสามารถทำได้เลย



ภาพที่ 2: ภาพสาธิตการใช้เครื่องมือกู้วน (power block) ดึงอวน (ภาพ: SEAFDEC)

ก่อนการติดตั้งเครื่องมือบนเรือต้องใช้แรงงานประมงราว 30 คนในการออกเรือในแต่ละครั้ง ซึ่งจะออกเรือครั้งละ 7-10 วัน ค่าอาหารสำหรับลูกเรือตกอยู่ประมาณ 10,000 บาทต่อเที่ยว ปลาที่จับได้มีมูลค่าประมาณ 475,000 บาทต่อเที่ยว ก่อนมีการปรับปรุงเรือ มีพื้นที่นอนบนเรือ ประมาณ 72 ตารางเมตร (3 x 6 เมตร x 4 ชั้น) สำหรับ ลูกเรือ 29 คน ดังนั้น คนงานประมงแต่ละคนจึงมีพื้นที่ เฉลี่ยคนละแค่ 2.5 ตารางเมตรก่อนการปรับปรุงเรือ (ได้กันอนแยกพื้นที่ต่างหาก)

การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (ก่อนและหลังการปรับปรุงเรือ)

ตั้งแต่การติดตั้งเครื่องมือใหม่แล้วเสร็จในต้นปีพ.ศ. 2562 มีความต้องการใช้แรงงานลดลงประมาณร้อยละ 37 การติดตั้ง เครื่องมือกู้วน (พาวเวอร์บล็อก) เครน และระบบไฮดรอลิกส์ ทำให้การกู้วนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยใช้คนงานจำนวนน้อยกว่าเดิมมาก โดยจำนวนแรงงานประมงลดลงจากเดิม 27 คนเหลือแค่ 17 คน และเวลาเฉลี่ยที่ใช้ ในการกู้วนก็ลดลงเหลือเพียงแค่ 1 ชั่วโมง 30 นาที จากมากกว่า 2 ชั่วโมงก่อนการปรับปรุงเรือ ทั้งนี้ SEAFDEC จะทำการปรับปรุงเรืออีกเล็กน้อยซึ่งคาดว่าจะสามารถลดแรงงานลงเหลือประมาณ 14-15 คน หรือครึ่งหนึ่งจากเดิม ก่อนการปรับปรุง

ต้นทุนค่าแรงทั้งหมดจะลดลงจาก 4,117,133 บาทต่อปีเป็น 3,242,987 บาท ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าจะคำนวณค่าแรงให้คนงานเพิ่ม เป็น 12,000 บาทต่อเดือนตามข้อเสนอนโยบายของสมาคมเจ้าของเรือและคนงานแล้วก็ตาม ส่วนค่าใบอนุญาตทำงาน ของแรงงานประมงข้ามชาติจะลดลงประมาณร้อยละ 45 หรือประมาณ 79,000 บาทในสองปี

ระบบเครื่องทำความเย็นที่ใช้ระบบสารหล่อเย็นได้พิสูจน์ ว่าสามารถดักปริมาณปลาด้วยคุณภาพลงได้ (คุณภาพ ปลาจะด้อยลงหลังการออกเรือหลายวัน ปลาที่จับได้ ในวันแรกๆ จึงมีคุณภาพด้อยกว่าปลาที่จับได้ในช่วง วันท้ายๆ ของการออกเรือ) จากร้อยละ 34 เหลือร้อยละ 10 ซึ่งหมายความว่าเจ้าของเรือจะสามารถขายปลา ที่จับได้ในราคาเต็มถึงร้อยละ 90 (จากเดิมแค่ร้อยละ 70-80) ทำให้รายได้เพิ่มประมาณร้อยละ 10 จากราย ได้ประมาณ 475,000 บาทต่อเที่ยวเป็น 522,500 บาท ต่อเที่ยวโดยเฉลี่ย



ภาพที่ 3: เครื่องมือกู้วน (พาวเวอร์บล็อก) บนเรือก่อนออกทะเล (ภาพ: SEAFDEC)

ด้วยจำนวนคนงานที่น้อยลงเหลือแค่ 17 คน (ไม่รวมได้กั๊ง) ทำให้พื้นที่การทำงานและพักผ่อนบนเรือต่อคนเพิ่มมากขึ้น จากพื้นที่ประมาณ 72 ตารางเมตร คนงานแต่ละคนจะมีพื้นที่ประมาณ 4.23 ตารางเมตรจากเดิมที่มีเพียง 2.48 ตารางเมตร ซึ่งหมายความว่าคนงานจะมีพื้นที่ส่วนตัวมากยิ่งขึ้น ไม่ต้องทำงานในสภาพที่แออัด ซึ่งในอุตสาหกรรมที่เป็นที่กล่าวขวัญถึงความอันตราย นี่หมายถึงการทำงานที่ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ค่าเชื้อเพลิงไม่เปลี่ยนแปลงมากนักหลังจากการปรับปรุงเรือ เนื่องจากการใช้เชื้อเพลิงมากขึ้นจากน้ำหนักของเครน ถูกชดเชยด้วยการมีคนงานบนเรือน้อยลง SEAFDEC กำลังปรับแก้ระบบทำความเย็น โดยวิศวกรเชื่อว่าจะสามารถลดต้นทุนเชื้อเพลิงลงได้อีก ส่วนในเรื่องเครื่องยนต์ที่ใช้กันในอุตสาหกรรมประมงไทยไม่นิยมใช้เครื่องยนต์ที่มีระบบฉีดเชื้อเพลิงที่มีประสิทธิภาพสูงเช่นในประเทศอื่นๆ เนื่องจากเครื่องยนต์เหล่านั้นมีราคาแพงเป็นสอง-สามเท่าของเครื่องยนต์ที่ใช้กันทั่วไปในประเทศไทย อีกทั้งยังว่ากันว่าอาจมีปัญหาทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งอาจทำงานผิดพลาดเมื่อเจอน้ำทะเล ดังนั้นเจ้าของเรือไทยจึงแทบไม่มีความสนใจในการเปลี่ยนมาใช้เครื่องยนต์ที่ปล่อยคาร์บอนต่ำเลย

สุดท้าย SEAFDEC ประเมินว่ามูลค่าของเรือหลังการปรับปรุงอยู่ที่ประมาณ 10 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นสองในสามเท่าจากเดิมราคา 6 – 7 ล้านบาทก่อนการปรับปรุง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนงานประมงบนเรือก็สนับสนุนข้อค้นพบเบื้องต้นในกรณีนี้ นาย Ko Oo แรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาเคยทำงานบนเรืออวนลากในประเทศอินโดนีเซีย หลังจากออกเรือได้สามทีเียนนาย Ko Oo กล่าวว่า

"ถึงแม้ว่านี่จะเป็นครั้งแรกในการทำงานบนเรืออวนล้อม แต่บนเรือลำนี้การทำงานง่ายมากและการถ่วงอวนก็ง่าย ผมไม่จำเป็นต้องออกแรงสาวยวนเลย ผมจึงมีเวลาพักผ่อนมากขึ้นและมีพื้นที่มากขึ้น สามารถนอนบนเรือได้อย่างสบาย"



ภาพที่ 4: นาย Ko Oo กำลังซ่อมอวน (ภาพ: ญัฐกานต์ สุมณ)

นาย Say Ya Laing เป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาอีกคนหนึ่ง ซึ่งทำงานประมงในประเทศไทยมาเป็นเวลา 9 ปีแล้ว นาย Say Ya Laing แจ้งว่าเวลาทำงานบนเรืออวนล้อมลำอื่น คนงานทั้ง 26 คนจะต้องอยู่บนดาดฟ้าเรือเพื่อช่วยกันสาวยวน ตอนนี้นบนเรือลำนี้นาย Say Ya Laing แจ้งว่า



"การทำงานบนเรือลำนี้ มีความสะดวกสบายมาก และมีเวลาพักผ่อนมากขึ้นด้วย"

ภาพที่ 5: นาย Say Ya Laing ขณะพักทานมื้อเที่ยง (ภาพ: ญัฐกานต์ สุมณ)

สภาพการทำงานที่ดีขึ้นได้ทำให้อัตราการออกจากงานของคณงานของเรือลำนี้ลดลงจากร้อยละ 30 เป็นศูนย์ในช่วงหลายเดือนหลังจากการปรับปรุงเรือ กรณีนี้แสดงให้เห็นว่าการติดตั้งเครื่องมือกู้วนแบบพื้นฐาน บนเรืออวนล้อมสามารถช่วยลดปัญหาขาดแคลนแรงงานและทำให้สภาพการทำงานและการใช้ชีวิตบนเรือดีขึ้นได้

การปรับปรุงเรือมีต้นทุนที่ค่อนข้างสูงสำหรับกิจการเรือประมงขนาดเล็กที่มีเรือแค่หนึ่งหรือสองลำ แต่เจ้าของเรือและ SEAFDEC เห็นตรงกันว่าเครื่องมือหลักๆ ที่ต้องเพิ่มเติมคือ เครน เครื่องมือกู้วน (พาวเวอร์บล็อก) และระบบไฮดรอลิกส์ ส่วนเครื่องทำความเย็นและการซื้ออวนใหม่ไม่จำเป็นในขั้นแรกนี้ โดยเจ้าของเรือสามารถเพิ่มเติมเอาทีหลังได้

อย่างไรก็ตาม ต้นทุนทั้งหมดในการปรับปรุงเรือ (ไม่รวมค่าอวนใหม่) เป็นเงินจำนวน 1.75 ล้านบาทซึ่งรวมถึงระบบเครื่องทำความเย็น การติดตั้ง และเครื่องมือกู้วนหลักคือ เครน ปั่นจั่น พาวเวอร์บล็อก และระบบไฮดรอลิกส์ สมมติว่ากำไรเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ต่อการออกเรือหนึ่งเที่ยวเนื่องจากระบบเครื่องทำความเย็นที่ดีขึ้น หมายความว่ารายได้จาก 475,000 บาทต่อเที่ยวโดยเฉลี่ยจะเพิ่มเป็น 522,500 บาทต่อเที่ยว หากมีการออกเรือ 30 เที่ยวต่อปี รายได้ที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีก็จะประมาณ 1.425 ล้านบาท เมื่อรวมกับการประหยัดค่าแรงคนงานไปได้ 874,146 บาทต่อปีก็จะสามารถคืนทุนในการปรับปรุงเรือในเวลาไม่ถึงหนึ่งปี ผลตอบแทนจากการลงทุนจึงมีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก และหากมีการค้าประกันเงินกู้ด้วยแล้วก็จะช่วยลดความเสี่ยงของธนาคารไทยในการปล่อยกู้ได้อีกด้วย

ตาราง 2: สรุปการลงทุนเพื่อปรับปรุงเรือ

ต้นทุนการปรับปรุงเรือทั้งระบบ (ไม่รวมอวนใหม่)	1.75 ล้านบาท
ประมาณการรายได้เพิ่มต่อปีหลังการปรับปรุงเรือ	1.425 ล้านบาท
ค่าแรงคนงานที่ประหยัดลงได้ต่อปีหลังการปรับปรุงเรือ	0.87 ล้านบาท
ระยะเวลาในการคืนทุน	ไม่ถึงหนึ่งปี

มีเรือประมงกว่า 100 ลำในจังหวัดปัตตานีที่มีขนาดและเครื่องมือประมงใกล้เคียงกับเรือลำนี้ จึงเชื่อว่าหากมีโครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำสนับสนุนโดยรัฐบาลสำหรับการปรับปรุงเรืออวนล้อมในวงเงิน 1.5 - 2 ล้านบาท จะทำให้ผู้ประกอบการเรือประมงสามารถปรับปรุงเรือและชำระเงินกู้คืนได้ภายในหนึ่งถึงสองปี

อย่างไรก็ตาม โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำจะต้องประเมินผู้กู้ว่าดำเนินกิจการสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานของไอแอลโอ และกฎหมายแรงงานและกฎหมายประมงของประเทศไทยหรือไม่ ทั้งนี้ ท่าเรือในจังหวัดปัตตานีซึ่งเรือลำดังกล่าวนำปลาขึ้นมาขึ้นยังคงมีปัญหาเรื่องการจ่ายค่าจ้างแรงงานประมงอยู่ จึงควรมีการคัดเลือกเจ้าของเรือโดยผู้ประเมินอิสระก่อนที่จะสามารถเข้าอยู่ในโครงการดังกล่าวได้

ตาราง 3: การคำนวณการลงทุนและผลที่จะได้รับหลังการปรับปรุงเรือ

	Vessel Cost-benefit	Year 1 (before reconfig.)			Year 2 (reconfig.)			Year 3 (reconfig. +1)			Yr 1 vs Yr 3 (%)
		Total Cost (THB)	Years (deprec.)	Cost per year (THB)	Total Cost (THB)	Years (deprec.)	Cost per year (THB)	Total Cost (THB)	Years (deprec.)	Cost per year (THB)	
1.0	Fixed costs										
	Boat	10,000,000	30	333,333	10,000,000	30	333,333	10,000,000	30	333,333	
	Boat gear (transmission)	500,000	15	33,333	500,000	15	33,333	500,000	15	33,333	
	Fishing nets	4,000,000	10	400,000	-	-	-	-	-	-	
	Radar	300,000	10	30,000	300,000	10	30,000	300,000	10	30,000	
	Sonar	300,000	10	30,000	300,000	10	30,000	300,000	10	30,000	
	VMS	40,000	10	4,000	40,000	10	4,000	40,000	10	4,000	
	Tide monitoring equipment	450,000	10	45,000	450,000	10	45,000	450,000	10	45,000	
1.1	New fixed costs										
	Fishing nets (for use with crane)				4,000,000	10	400,000	4,000,000	10	400,000	
	Crane (second-hand)				160,000	7	22,857	160,000	7	22,857	
	Engine for hydraulic system				280,000	5	56,000	280,000	5	56,000	
	Hydraulic System Equipment				150,000	10	15,000	150,000	10	15,000	
	Reconfiguration Cost (crane and power block)				250,000	7	35,714	250,000	7	35,714	
	Reconfiguration Cost (nets, towing and hauling system)				100,000	7	14,286	100,000	7	14,286	
	Engine for cooling system				200,000	7	28,571	200,000	7	28,571	
	Cooling tubes				50,000	7	7,143	50,000	7	7,143	
	Refrigerating and cooling system				560,000	7	80,000	560,000	7	80,000	
	Total new fixed costs				5,750,000						
	Total fixed costs	15,590,000		875,667	17,340,000		1,135,238	17,340,000		1,135,238	30
2.0	Variable costs										
2.1	Labour costs	Cost per month	Units	Cost per year	Cost per month	Units	Cost per year	Cost per month	Units	Cost per year	
	Compensation (min.)										
	Skipper	30,000	1	360,000	35,000	1	420,000	35,000	1	420,000	17
	Boatswain (chieu)	20,000	1	240,000	22,000	1	264,000	22,000	1	264,000	10
	Engineer	20,000	1	240,000	22,000	1	264,000	22,000	1	264,000	10
	Cook	12,000	1	144,000	13,000	1	156,000	14,000	1	168,000	17
	Deckhand	9,300	26	2,901,600	10,500	14	1,764,000	12,000	14	2,016,000	- 31
	Freezer (additional)	500	2	12,000	500	2	12,000	500	2	12,000	
	Ice picker (additional)	500	4	24,000	500	2	12,000	500	2	12,000	- 50
	Rock dropper (additional)	500	3	18,000	500	1	6,000	500	1	6,000	- 67
	Bouyancy dropper (additional)	500	2	12,000	500	-	-	500	-	-	- 100
	Swimmer (additional)	500	2	12,000	500	1	6,000	500	1	6,000	- 50
	Compensation total			3,963,600			2,904,000			3,168,000	- 20
	Permit for migrant fishers (2 yrs/fisher)	398	23	111,533	398	11	50,987	398	11	50,987	- 54
	Permit application migrants (1 yr/fisher)	125	28	42,000	125	16	24,000	125	16	24,000	- 43
	Total labour costs			4,117,133			2,978,987			3,242,987	- 21
2.2	Trip material costs	Cost per trip	Unit	Cost per year							
	Fuel	61,275	30	1,838,250	61,275	27	1,654,425	61,275	30	1,838,250	
	Hydraulics			-	2,050	27	55,350	2,050	30	61,500	
	Ice	27,000	30	810,000	18,900	27	510,300	18,900	30	567,000	- 30
	Dry food	3,750	30	112,500	3,750	27	101,250	3,750	30	112,500	
	Fresh food	10,000	30	300,000	10,000	27	270,000	10,000	30	300,000	
	Cooking gas	1,180	30	35,400	885	27	23,895	1,180	30	35,400	
2.3	Maintenance cost										
	Boat and motor maintenance			700,000			700,000			700,000	
	Fishing gear maintenance			1,000,000			1,000,000			1,000,000	
	VMS fee			14,400			14,400			14,400	
	Fishing license			10,000			10,000			10,000	
2.4	Fish selling costs										
	Portering	20,000	30	600,000	20,000	27	540,000	20,000	30	600,000	
	Selling fee	3,000	30	90,000	3,000	27	81,000	3,000	30	90,000	
3.0	Total costs										
	Operating costs			9,627,683			7,939,607			8,572,037	- 11
	Overall costs (operating + fixed)			10,503,350			9,074,845			9,707,275	- 8
4.0	Revenue										
	Catch market value (12 month average)	475,000	30	14,250,000	522,500	27	14,107,500	522,500	30	15,675,000	10
	Operating profit (catch - operating cost)			4,622,317			6,167,893			7,102,963	54
	Net profit (catch - overall cost)			3,746,650			5,032,655			5,967,725	59

III. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานนี้มีข้อสรุป 3 ข้อพร้อมด้วยข้อเสนอแนะที่จะช่วยแก้ปัญหาด้านตลาดแรงงานและการแสวงประโยชน์จากแรงงานในอุตสาหกรรมประมงพาณิชย์ไทย ข้อเสนอแนะมุ่งนำเสนอต่อรัฐบาลไทย เมียนมา และกัมพูชา เจ้าของเรือประมงไทย ผู้ซื้อทั้งในไทยและต่างประเทศ องค์กรแรงงาน และแหล่งทุนที่ต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงและความยั่งยืนในอุตสาหกรรมประมงไทย

ทั้งนี้ ขอเริ่มจากข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเรือเนื่องจากเป็นการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม และหากมีการดำเนินการอย่างจริงจังก็จะสามารถส่งผลดีต่อตลาดแรงงานได้ ซึ่งจะช่วยปรับปรุงสภาพการทำงานและเพิ่มค่าจ้างให้กับแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมประมงไทยได้อีกด้วย

1. กองเรือในอุตสาหกรรมประมงไทยขาดปัจจัยโดยรวมเพื่อการลงทุนในเทคโนโลยีเพื่อประหยัดแรงงาน ซึ่งยิ่งก่อให้เกิดแรงกดดันต่อตลาดแรงงานที่มีปัญหาอยู่แล้ว

กองเรือประมงพาณิชย์ไทยขาดการส่งเสริมและปรับปรุงเรือให้ทันสมัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านการใช้แรงงาน พลังงาน และการประหยัดต้นทุน การลงทุนติดตั้งเครื่องมือลากอวนระบบไฮดรอลิกส์ด้วยค่าใช้จ่ายที่ไม่สูงมากนัก ช่วยลดจำนวนแรงงานประมงลงได้ ซึ่งส่งผลให้เกิดความสมดุลในตลาดแรงงาน ทั้งนี้ ในภาคเศรษฐกิจอื่นๆ การลดกำลังแรงงานอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างแรงงานและนายจ้าง (และองค์กรภาคแรงงาน) ได้ แต่อุตสาหกรรมประมงซึ่งมีสภาพการทำงานที่ย่ำแย่และค่าแรงที่ต่ำจึงเผชิญปัญหาขาดแคลนแรงงานมาเป็นเวลานาน ดังนั้น การแก้ปัญหาในระยะยาวจึงต้องมีการลดความต้องการแรงงานใหม่ และปรับปรุงสภาพการทำงานและค่าจ้างให้ดีขึ้น จึงจะเป็นแนวทางโดยรวมที่ดีที่สุดสำหรับทั้งแรงงานและเจ้าของเรือ

ข้อเสนอแนะ

- รัฐบาลไทยและเจ้าของเรือประมงควรดำเนินการแผนนำร่องในการปรับปรุงเรือโดยใช้เทคโนโลยีดังกล่าว ควบคู่ไปกับโครงการรับซื้อเรือที่กรมประมงดำเนินการอยู่
- SEAFDEC สามารถให้การสนับสนุนด้านเทคนิคในการปรับปรุงเรือและขยายผลให้ครอบคลุมท่าเรือหลักๆ ของประเทศไทย ขณะที่ ไอแอลโอสามารถให้คำแนะนำด้านแรงงานสำหรับแผนการกู้ยืมเงิน เพื่อให้เกิดความมั่นใจเรื่องการปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎหมายแรงงานไทยและการปรับปรุงสภาพการทำงานและความเป็นอยู่บนเรือ ตลอดจนค่าจ้างอีกด้วย
- รัฐบาลไทยและองค์กรนายจ้างควรรณรงค์อย่างจริงจังในช่วงต้นปีพ.ศ. 2563 ตามท่าเรือหลักๆ อย่างน้อย 5 แห่งเพื่อสร้างแรงสนับสนุนในการปรับปรุงเรือตามรายละเอียดที่นำเสนอในรายงานนี้ (เทคโนโลยี ต้นทุน ความประหยัด และรายได้ที่เพิ่มขึ้น) การรณรงค์ดังกล่าวควรระบุชัดว่ารัฐบาลจะให้การสนับสนุนในการปรับปรุงเรือโดยพิจารณาจากการที่เจ้าของเรือปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎหมายแรงงานไทย และผ่านการตรวจสอบรับรองที่มีความเป็นอิสระ ทาง SEAFDEC ก็สามารถช่วยสนับสนุนกรมประมง และไอแอลโอ ประเมินเรื่องเครื่องมืออื่นๆ ที่จะช่วยทุ่นแรงในเรือแบบอื่นๆ อีกด้วย

2. ไม่มีการปล่อยสินเชื่อก่ออุตสาหกรรมประมง สถาบันปล่อยสินเชื่อต้องการหลักประกันในการปล่อยเงินกู้แก่อุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงอยู่ในตัว

การปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไทยให้แก่เจ้าของเรือประมงได้ลดลงจนใกล้เป็นศูนย์เนื่องจากการตีแผ่เรื่องการละเมิดแรงงานในอุตสาหกรรมประมงไทยและความไม่แน่นอนในอุตสาหกรรมที่ตามมา ดังนั้น โครงการสนับสนุนการปรับปรุงเรือนี้อาจทำให้เกิดหลายคำถามจากเจ้าของเรือประมงทันที เช่น ‘ใครจะปล่อยกู้ให้เรา’ และ ‘จะเกิดอะไรขึ้นถ้าเราไม่สามารถชำระเงินกู้คืนได้’ สถาบันปล่อยสินเชื่อก็จะมีคำถามว่า ‘จะมีสถาบันไหนให้หลักประกันการให้สินเชื่อแก่ผู้กู้ได้’ และ ‘โครงการสินเชื่อนี้จะมีขนาดใหญ่พอที่จะพัฒนาสินเชื่อใหม่สำหรับเรือประมงและค่าการตลาดคัมค่าสำหรับธนาคารหรือไม่’

ข้อเสนอแนะ

- รัฐบาลไทย สหภาพยุโรป และไอแอลโอ ควรแสวงหาหุ้นส่วนที่จะสามารถสนับสนุนการปล่อยสินเชื่อได้ โดยขนาดและความยืดหยุ่นของกองทุน เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ธนาคารรัฐหรือเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ความโปร่งใสในการพิจารณาสินเชื่อและการใช้เงินของแหล่งทุนสนับสนุนก็สำคัญเช่นกัน เงื่อนไขสองประการนี้จะช่วยให้แน่ใจได้ว่าผู้ให้กู้จะอาศัยแนวทางตามมาตรฐานตลาดมากกว่าที่จะใช้การพิจารณาจากความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือปัจจัยอื่นๆ ในการประเมินผู้กู้
- โครงการสินเชื่อที่มีงบประมาณ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จะสามารถช่วยปรับปรุงเรือได้ประมาณ 80-100 ลำ (ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 10-15 ของกองเรือขนาดเกินกว่า 60 ตันกรอสในประเทศไทย) ภายในทั้งระยะเวลา 2 ปี แหล่งทุนที่จะช่วยให้เงินกู้ควรกำหนดกลไกการประเมินผู้กู้ว่าดำเนินกิจการสอดคล้องกับกฎหมายประมงและแรงงานของไทยหรือไม่ และมีความเป็นอิสระจากทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เจ้าของเรือ และผู้ให้กู้ การประเมินดังกล่าวควรเจาะจงผู้ประกอบการที่เป็นรายบริษัทและเจ้าของเรือที่มีประวัติดี ผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการว่าเป็นอิสระเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการสอดคล้องกับกฎหมายแรงงานจึงจะได้รับการสนับสนุนจากโครงการปรับปรุงเรือ
- การประเมินโดยผู้ประเมินที่เป็นอิสระควรมีการปรับให้เป็นปัจจุบันทุกสิบสองเดือนนับจากการพิจารณาสินเชื่อ หากเจ้าของเรือถูกพบว่าไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน หลักประกันเงินกู้ก็ควรถูกถอนไปโดยอัตโนมัติ

3. ขาดข้อมูลที่มียุคภาพในหลายด้าน

การสัมภาษณ์ในรายงานนี้ชี้ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ สม่ำเสมอ และเปิดเผยมากขึ้นระหว่างรัฐบาล (ทั้งรัฐบาลไทยและประเทศอื่นๆ) เจ้าของเรือ ตัวแทนจัดหางาน และแรงงานข้ามชาติ รัฐบาลเมียนมาและกัมพูชาขาดข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงานในอุตสาหกรรมประมงไทย ด้วยเหตุนี้ จึงประสบปัญหาในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเดินทางมาทำงานประมงในประเทศไทย รายงานการสำรวจข้อมูลพื้นฐานฯ ปีพ.ศ. 2561 ของไอแอลโอเป็นข้อมูลแรกที่รัฐบาลเมียนมาและกัมพูชาได้รับนับแต่เริ่มมีการปฏิรูปอุตสาหกรรมประมงไทยในปีพ.ศ. 2558

นอกจากนี้ยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับการจัดหาแรงงานในประเทศเมียนมาและกัมพูชา ถึงแม้จะมีการวางกฎระเบียบใหม่ๆ และมีการใช้กลไกการจัดหาแรงงานและการจ้างงานตามช่องทางบันทึกความเข้าใจ (MOU) มากขึ้นก็ตาม รัฐบาลกัมพูชายังไม่บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการย้ายถิ่นเพื่อการทำงานในอุตสาหกรรมประมงไทย แต่ปรากฏว่า รัฐบาลไทยแจ้งว่ามีการจ้างแรงงานประมงกัมพูชาผ่านช่องทาง MOU แล้วจำนวนหลายพันคน เรื่องนี้ชี้ให้เห็นถึงการขาดการควบคุมที่ดีพอในเรื่องกิจการจัดหาแรงงานของกัมพูชาและไทย รวมถึงชี้ว่า (หัวหน้าคนงานประมง) ที่ทำหน้าที่จัดหาคนงานผ่านเครือข่ายญาติและเพื่อนในประเทศต้นทางอีกด้วย

การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างรัฐบาลไทยและนายจ้างมีความสำคัญต่อการวางแผนสำหรับอุตสาหกรรม แต่เจ้าของเรือที่ให้สัมภาษณ์ในรายงานนี้ระบุว่าเมื่อรัฐบาลไทยกำหนดนโยบาย ยังไม่มีการสื่อสารที่ดีพอกับอุตสาหกรรม ผู้จัดหาสินค้าปลาและสัตว์น้ำและสมาคมอุตสาหกรรมต่างๆ ต่างก็ตอกย้ำประเด็นนี้ ตัวอย่างหนึ่งคือเจ้าของเรือมีความวิตกกังวลที่รัฐบาลไทยต้องการลดขนาดของอุตสาหกรรมประมงลงถึงร้อยละ 50 กรมประมงวางแผนรับซื้อเรือ 305 ลำ (หรือประมาณร้อยละ 6 ของเรือประมงขนาดเกินกว่า 30 ตันกรอส) แต่เจ้าของเรือยังไม่เห็นว่าการฝึกอบรมหรือการสนับสนุนใดๆ เพื่อช่วยให้พวกเขาไปทำงานอย่างอื่นได้

ไม่ว่าจะเป็นเพราะสาเหตุใดก็ตาม กรณีที่เจ้าของเรือไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเป็นปัญหาที่ภาครัฐต้องดำเนินการแก้ไข รวมถึงการชี้แจงเรื่องบทบัญญัติและผลกระทบจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาการทำงานในภาคการประมงของไอแอลโอ (C. 188) ด้วย¹⁸

ข้อเสนอแนะ

- รัฐบาลเมียนมาและกัมพูชาควรแสวงหาข้อมูลที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับสภาพการทำงานในอุตสาหกรรมประมงไทยและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้มีการพูดคุยหารือกับทางการไทยเกี่ยวกับนโยบายการย้ายถิ่นและผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในอุตสาหกรรมประมงไทยโดยมีการใช้ข้อมูลมากขึ้น
- รัฐที่ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ควรดำเนินการสำรวจทุกปีหรือสองปีโดยประเทศต้นทางและประเทศปลายทางร่วมกันออกค่าใช้จ่าย
- ควรมีข้อมูลให้กับแรงงานข้ามชาติมากขึ้น ทั้งนี้ การอบรมแรงงานก่อนออกเดินทางไปทำงานนอกประเทศที่ร่วมจัดโดยโครงการสิทธิจากเรือผู้ฝั่งและกระทรวงแรงงาน ตรวจคนเข้าเมือง และประชากรของเมียนมา (หรือ MOLIP) สำหรับแรงงานประมงจากเมียนมาที่เกาะสอง ประเทศเมียนมา ในปีพ.ศ. 2562 เป็นแนวทางที่ดี องค์กรแรงงานควรมีบทบาทหลักในการจัดฝึกอบรมเพื่อให้มั่นใจเรื่องคุณภาพการฝึกอบรม โดยควรมุ่งเน้นประเด็นเรื่องสิทธิ การจัดหาแรงงาน การทำสัญญา กฎหมาย ความปลอดภัย และสุขภาพของแรงงานประมง
- รัฐบาลกัมพูชาและไทยควรบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการย้ายถิ่นเพื่อการทำงานในภาคการประมงหรือห้ามการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชาเพื่อมาทำงานประมงเพิ่มอีก ควรมีการกำกับควบคุมดูแลบทบาทของซีวี (หรือหัวหน้าแรงงาน) ที่ทำหน้าที่เป็นคนจัดหางาน
- กระทรวงเกษตรฯ ของไทยควรเปิดเผยนโยบายและหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการรับซื้อเรือประมงเพื่อลดความสับสนในหมู่เจ้าของเรือและสร้างความโปร่งใสในการตัดสินใจในระดับเรือแต่ละลำ นอกจากนี้ กรมประมงควรหารือกับกระทรวงแรงงาน ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก และองค์กรแรงงาน เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าของเรือที่มีการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างรุนแรงจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมโครงการนี้

18 ดูตัวอย่างได้ที่ Kearns, Madelyn, *Seafood Source*, 19 Sep 2019, 'Thai fishing group lobbies government to relax reforms, leaving NGOs, retailers, and suppliers troubled'. <https://tinyurl.com/ss2goc8>.

ทั้งนี้ กรอบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการทำงานในอุตสาหกรรมประมง (และภาคอื่น ๆ) ยังไม่ถือว่าปฏิบัติตามมาตรฐานสากลอย่างเต็มที่ กฎหมายไทยไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติก่อตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งในการปฏิเสธรสิทธิขั้นพื้นฐานนี้เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย และเกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะหลายประการที่แจ้งไว้ข้างต้น การที่แรงงานร่วมสหภาพแรงงานจะได้รับประโยชน์หลายด้าน ได้แก่ หนึ่งชาวประมงที่เข้าสหภาพสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานและกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานในประมงมากขึ้น ประการที่สอง สหภาพแรงงานประมงข้ามชาติจะสามารถเป็นแหล่งข้อมูลที่ดีให้แก่รัฐบาลและอุตสาหกรรมประมงเพื่อระบุและกำจัดแรงงานบังคับ สามสหภาพแรงงานในอุตสาหกรรมประมงจะเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญในการหารือแบบไตรภาคีเกี่ยวกับนโยบายและประเด็นการดำเนินการ เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ในฐานะรัฐสมาชิกของไอแอลโอ ประเทศไทยควรให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 ในปี พ.ศ. 2563 และเพิ่มการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้พวกเขาสามารถจัดตั้งสหภาพได้ และมีสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมกันต่อไป

ASEAN Information Center, “DOE to seek G2G deals with Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam” (April 2, 2017). http://www.asean thai.net/english/ewt_news.php?nid=1899&filename=index.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* (signed and entered into force November 14, 2017). <https://asean.org/storage/2019/01/3.-March-2018-ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers.pdf>.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *ASEAN Human Rights Declaration*, November 19, 2012. <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>.

Aung Hein, Paul Minoletti, Aung The Paing, Lei Ni, and Benjamin Harkins, “Safe Migration Knowledge, Attitudes and Practices in Myanmar” (ILO, 2015). https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_340260/lang-en/index.htm.

Bangkok Post, "Government to buy back 1,900 'illegal' fishing trawlers", December 20, 2017. www.bangkokpost.com/thailand/general/1381967/government-to-buy-back-1-900-illegal-fishing-trawlers.

Bangkok Post, "PM gives guideline to fix labour shortage in fishing", September 9, 2018. www.bangkokpost.com/thailand/general/1536870/pm-gives-guideline-to-fix-labour-shortage-in-fishing.

Benjamin Harkins, Daniel Lindgren and Tarinee Suravoranon, “Labour Migration in South-East Asia: Assessing the Socio-Economic Outcomes for Migrant Workers” (International Labour Organisation, International Organisation for Migration, 2017).

Bryant Yuan Fu Yang, “Life and Death away from the Golden Land: The Plight of Burmese Migrant Workers in Thailand”, *Thailand Law Journal* (2009), 12(1). www.thailawforum.com/articles/Burmese-Migrants-in-Thailand.html.

Charmian Goh, Kellynn Wee and Brenda SA Yeoh, "Who's Holding the Bomb? Debt-Financed Migration in Singapore's Domestic Work Industry" (Working Paper 38, Migrating out of Poverty Research Programme Consortium, August 2016). <https://tinyurl.com/s679fe7>.

Choomjet Karnjanakesorn and Somboon Yen-Eng, “Revision to Thai Fisheries Law and Opportunities for Community-Based Management” (Paper presented at National Workshop on Community-based Fisheries Management, Phuket, February 14-16, 1996). <http://www.fao.org/3/ad903e/ad903e09.pdf>.

Dennis Arnold, “The Situation of Burmese Migrant Workers in Mae Sot, Thailand” (Working Papers Series, No 71, South East Asian Research Center, City University of Hong Kong, September 6, 2004). www.academia.edu/809397/The_situation_of_Burmese_migrant_workers_in_Mae_Sot_Thailand.

Department of Fisheries, “Action Plan and Implementation by the Department of Fisheries in Addressing Labour Issues and Promoting Better Working Conditions in Thai Fisheries Industry”, April 2014. www.fisheries.go.th/thgflp/files/actionPlanApril2014.pdf.

Department of Fisheries, “Report on background and fingerprint for migrants with seabooks”, July 2019.

European Commission, “EU acts on illegal fishing: Yellow card issued to Thailand while South Korea & Philippines are cleared”, Press Release, April 21, 2015.
https://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4806_en.htm.

Greenpeace, “Turn the Tide: Human Rights Abuses and Illegal Fishing in Thailand’s Overseas Fishing Industry” (Greenpeace Southeast Asia, 2016).
<https://www.greenpeace.org/southeastasia/publication/669/turn-the-tide/>.

ILO, “Building Labour Migration Policy Coherence in Myanmar” (ILO, 2017), 11.
www.ilo.org/yangon/publications/WCMS_566066/lang-en/index.htm.

ILO, “Baseline Research Findings on Fishers and Seafood Workers in Thailand” (ILO, 2018).
www.ilo.org/asia/publications/WCMS_619727/lang-en/index.htm#targetText=Baseline%20research%20findings%20on%20fishers,and%20seafood%20processing%20including%20aquaculture.

ILO, “Employment Practices and Working Conditions in Thailand’s Fishing Sector” (ILO, 2013).
www.ilo.org/asia/publications/WCMS_220596/lang-en/index.htm.

ILO, “Fair Migration with a Focus on Recruitment”, *Report of the Director-General to the 16th Asia-Pacific Regional Meeting*, Geneva, 2016 (ILO, 2016). <https://tinyurl.com/uk6pmwf>.

ILO, “Inter-State Cooperation on Labour Migration: Lessons Learned from MOUs between Thailand and Neighbouring Countries” (ILO, 2008).
https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_106181/lang-en/index.htm.

ILO, “Migration in ASEAN in figures: The International Labour Migration Statistics (ILMS) Database in ASEAN” (ILO, 2016).
https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_420203/lang-en/index.htm?shared_from=shr-tls%20.

ILO, “Rapid Assessment on Electronic Payment in Thai Fishing”(ILO Ship to Shore Rights Project, 2019).

ILO Regional Office for Asia & the Pacific and Tripartite Action to Protect the Rights of Migrant Workers within and from the Greater Mekong Subregion, *Review of the Effectiveness of the MOUs in Managing Labour Migration between Thailand and Neighbouring Countries* (ILO, 2015).
<https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2015/487359.pdf>.

International Symposium on Migration, *Bangkok Declaration on Irregular Migration* (signed and entered into force 23 April 1999). <https://tinyurl.com/w7yl8zv>.

Interview with Aphisit Techanitisawad, Bangkok (November 2017).

Interview with Chonburi Provincial Fisheries Association, Chonburi (November 2017).

Interview with Department of Fisheries, Bangkok (November 2017).

Interview with ITF, Songkhla (November 2017).

Interview with Pichit Nintongkham (November 2017).

Interviews with SEAFDEC, Bangkok (December 2018 - October 2019).

Interview with Songkhla Provincial Fisheries Association, Songkhla (November 2017).

Interview with Thai Overseas Fisheries Association (TOFA), Bangkok (November 2017).

Interview with Thai Union, Bangkok (November 2017).

Jason Hoge, “Burmese Workers in a State of Forced Labour Within and Without Burma” (2007),10(1) *Thailand Law Journal*. <http://www.thailawforum.com/articles/burmese-migrants2.html>.

Jerrold Huguet and Sureeporn Punpuing, *International Migration in Thailand* (International Organisation for Migration, 2005). <https://tinyurl.com/smo5hyl>.

Kari Tapiola, “Remarks at the Celebration of the Entry into Force of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families”, Geneva, Palais des Nations (July 1, 2003).

Khao Sod English, “Government to pay fishermen for boats lost in EU Crackdown”, March 19, 2019. <http://www.khaosodenglish.com/news/crimecourtsalamity/2019/03/19/govt-to-pay-fishermen-for-boats-lost-in-eu-crackdown/>.

Kingdom of Cambodia, *Policy on Labour Migration for Cambodia*, June 2010 (ILO, 2010). www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/documents/publication/wcms_145704.pdf.

Marinella Marmo and Nerida Chazal, *Transnational Crime and Criminal Justice* (Sage, 2016).

Maritime Union of New Zealand, “Fishing Charges for Oyang 75 Officers Point to Industry Wide Failings”, Press Release, October 16, 2011.

Ministry of Foreign Affairs, “Thailand uses MOU system to recruit migrant workers to fill jobs in marine fisheries sector”. Press release: Oct. 11, 2018. <http://www.mfa.go.th/main/en/news3/6886/95148-Thailand-uses-MOU-system-to-recruit-migrant-worker.html>.

Ministry of Labour, “Permanent Secretary consults National Fisheries Association on Labour Shortages”, February 8, 2017. <https://www.mol.go.th/en/news/permanent-secretary-consults-national-fisheries-association-on-labour-shortages/>.

Migration for Employment Recommendation (Revised), 1949 (No. 86). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312424.

Minutes of Technical Meeting between Thailand and Myanmar during 20-21 March 2017, Hua Hin, Thailand.

Mirror Foundation, *Trafficking and Forced Labour of Thai Males in Deep-Sea Fishing* (Anti-Human Trafficking Center, Mirror Foundation, 2011).

MOU between Thailand and Cambodia on Labour Cooperation, art 1; *MOU between Thailand and Myanmar on Labour Cooperation*, art 10. Royal Ordinance on Fisheries BE 2558 (2015).

Rapid Asia, Humanity United, Freedom Fund, “Evaluation of the Electronic Payment System in the Thai Fishing Industry”, September 2019. https://humanityunited.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-E-payment-study_2019.11.08.pdf.

Royal Thai Government, *Cabinet Resolution, 23 February 2016* (Migrant worker management for 2016).

Ruji Auethavornpipat, "Thailand's New Migrant Worker Policy Is a Step onto Uncertain Ground". EastAsia Forum, August 10, 2017.

<http://www.eastasiaforum.org/2017/08/10/thailands-new-migrant-worker-policy-is-a-step-onto-uncertain-ground/>.

Sompong Srakaew, Patima Tangpratchakoon, "Brokers and Labor Migration from Myanmar: A Case Study from Samut Sakorn" (Green Print Co, 2009).

Sub-Decree 190 on the Management of the Sending of Cambodian Workers Abroad Through Private Recruitment Agencies 2011 ('Sub-Decree 190').

Supang Chantavanich et al, "Employment Practices and Working Conditions in Thailand's Fishing Sector" (International Labour Organization, Asian Research Center for Migration, 2013).

Supang Chantavanich, Premjai Vungsiriphisal and Samarn Laodumrongchai, "Thailand Policies Towards Migrant Workers From Myanmar" in APMRN Conference (Asian Research Center for Migration (ARCM), Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 2007).

https://www.academia.edu/31927683/Thailand_policies_towards_migrant_workers_from_Myanmar.

Susan Kneebone, "ASEAN: Setting the Agenda for the Rights of Migrant Workers?" in Hitoshi Nasu and Ben Saul (eds), *Human Rights in the Asia-Pacific Region* (Routledge, 2011).

Tama Salim, "ASEAN Shelves Declaration on Rights of Migrant Workers", *The Jakarta Post* (online) 28 April 2017.

<http://www.thejakartapost.com/seasia/2017/04/28/asean-shelves-declaration-on-rights-of-migrant-workers.html>.

Thai Anti-Human Trafficking, Forced Labor, and Child Labor, "Prevention and Suppression on Trafficking in Persons", *Thai Anti-Human Trafficking Action, Graphic, Charts, Statistics*.

www.thaianti-humantraffickingaction.org/Home/?page_id=64.

Thai Union, *Thai Union Leads in Opting for Zero Recruitment Fees Policy - a Major Step towards Eliminating Potential Abuses of Labor and Human Rights Welcomed by Migrant Rights Group* (29 April 2016) Thai Union.

<http://www.thaiunion.com/en/newsroom/press-release/126/thai-union-leads-in-opting-for-zero-recruitment-fees-policy-a-major-step-towards-eliminating-potential-abuses-of-labor-and-human-rights-welcomed-by-migrant-rights-group>.

Undercurrentnews, "Thailand set to be first Asian country to ratify Work in Fishing Convention", November 30, 2018.

<https://www.undercurrentnews.com/2018/11/30/thailand-set-to-be-first-asian-country-to-ratify-work-in-fishing-convention/>.

United States Department of State, "Trafficking in Persons Report: Thailand" (2016).

www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2016/258876.htm.

World Bank, *Migration and Remittances Data*.(2019).

<https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>.

โครงการสิทธิจากเรือสำเภา

โดยสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทย กัมพูชา และ สปป.ลาว

สนับสนุนงบประมาณจาก
สหภาพยุโรป

ระยะเวลาดำเนินโครงการ
กุมภาพันธ์ 2559 – ธันวาคม 2562

กลุ่มเป้าหมายที่จะได้ประโยชน์

ผู้หญิง ผู้ชาย และเด็กที่ทำงานในภาคการประมงและอาหารทะเล และกิจการต่างๆ ตามห่วงโซ่อุปทานสินค้าอาหารทะเล

พื้นที่ทางภูมิศาสตร์

จังหวัดชายฝั่ง 22 จังหวัดในประเทศไทย โดยเน้นที่ชลบุรี ชุมพร ปัตตานี พังงา ภูเก็ต ระนอง ระยอง สมุทรสาคร สงขลา สุราษฎร์ธานี และตรัง

มีการดำเนินกิจกรรมบางส่วนในกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์

ภาคี

กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองทัพเรือ องค์การนายจ้าง องค์การลูกจ้าง สมาคมอุตสาหกรรม องค์การภาคประชาสังคม และกลุ่มผู้ซื้อและผู้ค้าปลีก

วัตถุประสงค์โครงการ

เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกรอบกฎหมาย นโยบายและการกำกับดูแลในภาคการประมงและอาหารทะเลด้วยการยกระดับมาตรฐานแรงงานและอำนวยความสะดวกให้มีการย้ายถิ่นโดยถูกกฎหมายมากขึ้นในภาคดังกล่าว

เสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงพนักงานตรวจแรงงาน ให้สามารถระบุชี้และดำเนินการต่อแรงงานบังคับและการละเมิดสิทธิแรงงานอื่นๆ ในภาคการประมงและอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

พัฒนาการปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงาน (มาตรฐานแรงงานหลักของไอแอลโอ) ในภาคการประมงและแปรรูปอาหารทะเล ผ่านทางการใช้แนวปฏิบัติด้านแรงงานที่ดี และช่วยยกระดับกลไกการร้องเรียนโดยการเพิ่มความตระหนักและความเป็นเจ้าของของตลอดห่วงโซ่อุปทานการผลิต

เพิ่มการเข้าถึงบริการให้ความช่วยเหลือสำหรับแรงงานและเหยื่อของการละเมิดสิทธิแรงงาน รวมถึงผู้หญิงและเด็ก ผ่านทางการมีส่วนร่วมและการเสริมอำนาจของสหภาพแรงงาน และองค์การภาคประชาสังคม

SHIP TO SHORE RIGHTS



International
Labour
Organization

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำประเทศไทย กัมพูชา และ สปป.ลาว

อาคารสหประชาชาติ ถ.ราชดำเนินนอก

กรุงเทพฯ 10200 ประเทศไทย

Tel: +662 288 1762

Fax: +662 280 1735

Email: info@ilo.org

www.ilo.org

This project is funded by
The European Union



ISBN: 978-92-2-030691-8 (Print)

978-92-2-030692-5 (Web PDF)