

TDRI

รายงานที่ตีอาไรโอ

ฉบับที่ **164**
พฤษภาคม
2563

เศรษฐกิจสีน้ำเงิน

บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยี่งไฟบูลย์วงศ์

กองบรรณาธิการ

วัฒนา กาญจนานิจ

ผู้เขียน

อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา

กาญจนา ย่าเสน

ออกแบบ

wrongdesign

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ตีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลิ่นกรอมงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ตีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายละเอียด และปริบท เป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ตีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสะดวก พร้อมทั้งยังมีคำแนะนำเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

ที่มา: รายงานการวิจัยเรื่องเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินของประเทศไทย โดยมี ศร.ดร.อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นหัวหน้าโครงการ นางกัทพิชญ์ แก้วมีศรี นางสาวปริญญารัตน์ เลี้ยงเจริญ นางสาวกาญจนา ย่าเสน นักวิจัย ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เมื่อปี 2561



เศรษฐกิจสีน้ำเงิน



ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนมาช้านานในฐานะเป็นแหล่งอาหาร แหล่งประกอบอาชีพการประมงและการเพาะเลี้ยง

สัตว์น้ำ การขนส่งและการพาณิชย์ การท่องเที่ยวและนันทนาการ และเป็นแหล่งแร่ธาตุและพลังงาน ในอนาคตการแสวงหาประโยชน์จากฐานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยิ่งจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันนานาประเทศล้วนเร่งให้ความสำคัญและเสนอแนวคิดเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน ที่เป็นที่ยอมรับในชื่อว่า “Blue Economy หรือเศรษฐกิจสีน้ำเงิน”

การพัฒนาเศรษฐกิจสีน้ำเงินประกอบด้วยกิจกรรมที่มีความหลากหลายตั้งแต่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิต เช่น การประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การค้าผลิตภัณฑ์อาหารทะเล ผลิตภัณฑ์ยาและสารเคมี และการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต เช่น การทำเหมืองแร่ การเป็นแหล่งเชื้อเพลิงและพลังงานหมุนเวียน อาทิ พลังงานจากคลื่นทะเล พลังงานจากลม และพลังงานจากน้ำขึ้นน้ำลง นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมการใช้ประโยชน์ทางทะเลและชายฝั่งในด้านการคมนาคมขนส่ง การค้า และการท่องเที่ยว รวมถึงกิจกรรมทางอ้อม เช่น การกักเก็บคาร์บอน การป้องกันชายฝั่ง และการกำจัดของเสีย ดังตารางที่ 1

กิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่และประเทศชาติจำนวนมาก จากการประเมินมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล โดยเผด็จศึกดิ์ จารยะพันธุ์ และคณะ (2550) พบว่า มูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่ประเทศไทยได้รับมีไม่น้อยกว่า 7.44 ล้านล้านบาท เป็นมูลค่าจากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในส่วนของทรัพยากรมีชีวิตและทรัพยากรไม่มีชีวิต รวมทั้งหมดประมาณ 0.73 ล้านล้านบาท (ร้อยละ 9.86) และมูลค่าจากกิจกรรมการใช้ทะเล เช่น พาณิชยนาวิ อุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ และการท่องเที่ยวและอื่นๆ สามารถสร้างมูลค่าได้ประมาณ 6.71 ล้านล้านบาท (ร้อยละ 90.14) ซึ่งกิจกรรมจากการขนส่งทางทะเลหรือพาณิชยนาวิเป็นกิจกรรมที่ทำให้เกิดมูลค่ามากที่สุดประมาณ 6.12 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 82.24 ของมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลทั้งหมด ส่วนมูลค่าผลกระทบจากกิจกรรมการใช้ทะเลที่เกิดจากการกัดเซาะชายฝั่ง การรั่วไหลของน้ำมัน และจากภัยสึนามิ รวมมูลค่าทั้งหมดประมาณ 0.09 ล้านล้านบาท ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 1 ส่วนประกอบของเศรษฐกิจสีน้ำเงิน

ประเภทกิจกรรม	สาขา/อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง
การประมง	- การประมงพาณิชย์ - การประมงพื้นบ้าน
กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง	- การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง - การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในทะเล - การค้าผลิตภัณฑ์อาหารทะเล
เทคโนโลยีชีวภาพทางทะเล	- ผลิตภัณฑ์ยา และสารเคมี
แร่	- การทำเหมืองแร่ในทะเล
พลังงาน	- น้ำมัน - ก๊าซ - พลังงาน (ลม คลื่นทะเล น้ำขึ้นน้ำลง)
น้ำจืด	- การผลิตน้ำจืดจากน้ำทะเล
การคมนาคมขนส่งและการพาณิชย์นาวี	- การขนส่งทางทะเล - การจัดส่งสินค้า - ท่าเรือ - อุตสาหกรรมต่อเรือและซ่อมเรือ
การท่องเที่ยวและนันทนาการ	- การท่องเที่ยวชายหาด - กิจกรรมดำน้ำ - กิจกรรมการแล่นเรือ - สถานที่พักตากอากาศ - การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ - การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม
การเฝ้าระวังและการติดตาม	- การปกป้องพื้นที่ทางทะเล - เทคโนโลยี การวิจัยและการพัฒนา
การกักเก็บคาร์บอน	- blue carbon
การป้องกันชายฝั่ง	- การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง - การปกป้องแหล่งที่อยู่อาศัย - การอนุรักษ์พันธุ์พืช
การทำจัดของเสีย	- ขยะมูลฝอย

ที่มา: Economist Intelligence Unit (2015)

ตารางที่ 2 มูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

ประเภทกิจกรรม	หน่วย (ล้านบาท)
1. มูลค่าจากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	
1.1 ทรัพยากรมีชีวิต	234,608.85
1.2 ทรัพยากรไม่มีชีวิต	499,069.12
2. มูลค่าจากกิจกรรมการใช้ทะเล	
2.1 พาณิชยนาวี	6,120,901.00
2.2 อุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ	341,061.30
2.3 การท่องเที่ยว	197,390.30
2.4 อื่นๆ	49,786.60
รวมมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล*	7,442,817.17
3. มูลค่าผลกระทบจากกิจกรรมการใช้ทะเล	
3.1 การกัดเซาะ	4,657.00
3.2 น้ำมันรั่วไหล	1,919.11
3.3 สึนามิ	85,084.17
รวม	91,660.28

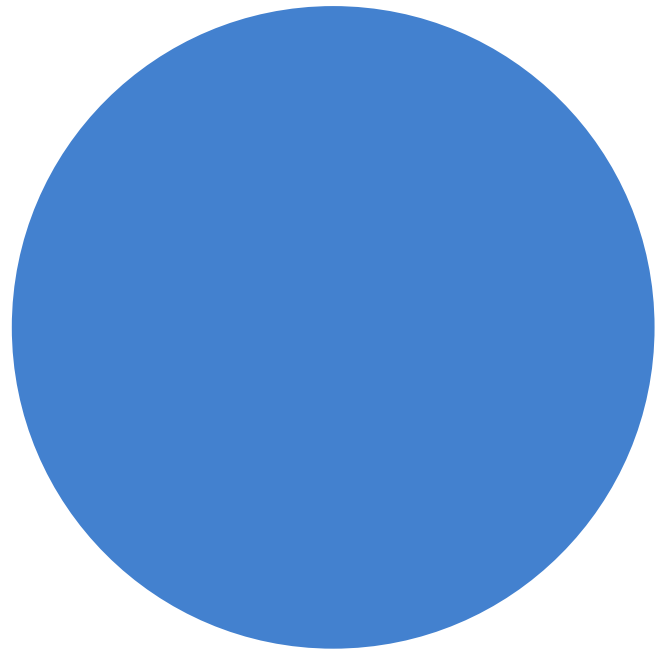
หมายเหตุ: *เป็นมูลค่าที่รวบรวมได้เท่าที่มีการประเมินโดยการศึกษาวิจัยยังไม่ใช้มูลค่าที่แท้จริงทั้งหมด
ที่มา: เพติศศักดิ์ ธาระพันธุ์ และคณะ (2550)

เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน

เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน หรือ Blue Economy Zoning เป็นรูปแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่ในลักษณะเดียวกับการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ ที่พบเห็นในหลายประเทศ เช่น เขตอุตสาหกรรม หรือเขตสถาบันบันเทิง เป็นต้น เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินคือพื้นที่เศรษฐกิจที่มีฐานการสร้างรายได้มาจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเล เช่น การสร้างรายได้จากกิจกรรมการประมง การท่องเที่ยว การเดินเรือ หรือชุดเจาะน้ำมัน เป็นต้น เนื่องจากทรัพยากรทางทะเลล้วนต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันเป็นระบบนิเวศเดียวกันและในหลายกรณีทรัพยากรทางทะเลก็ยังคงมีความเปราะบางด้วย ดังนั้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจจึงควรดำเนินไปอย่างระมัดระวัง มิฉะนั้นอาจส่งผลให้การใช้ประโยชน์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจขาดความยั่งยืน หรือส่งผลกระทบต่อกิจกรรมข้างเคียง ทำให้ในที่สุด

ประเทศไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ผลจากการสำรวจพื้นที่ภาคสนามและการประชุมระดมความคิดเห็นในพื้นที่ศึกษาชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตอนในหรืออ่าวไทยรูปตัว ก พบว่ามีบางพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อสร้างรายได้อย่างมากและมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่โดดเด่นและช่วยเสริมซึ่งกันและกัน (Complement) ดังรูปที่ 1 เช่น กิจกรรมการเพาะเลี้ยงหอยแครงและหอยนางรมบริเวณชายฝั่งทะเลคลองตำรุ้ เสม็ด และอ่างศิลา จ.ชลบุรี (D) กิจกรรมด้านพลังงานซึ่งมีคลังจัดเก็บก๊าซแอลพีจีบริเวณริมแม่น้ำบางปะกง จ.ฉะเชิงเทรา และโรงกลั่นน้ำมันบริเวณแหลมฉบัง จ.ชลบุรี (F) และกิจกรรมท่องเที่ยวตามชายหาด ดำน้ำดูปะการัง ชมโลมาและวาฬบรูด้า (H) เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้หากขาดการบริหารจัดการที่ดีทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเสื่อมโทรม การสร้างรายได้ขาดความยั่งยืน ตลอดจน



มีความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการหรือมีการจัดสรรผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม กิจกรรมที่มีปัญหาหรือความขัดแย้ง (Conflict) ระหว่างกันภายในพื้นที่ ดังรูปที่ 2 เช่น ปัญหาทะเลและชายฝั่ง (E) ปัญหาสิ่งปลูกสร้างบริเวณชายฝั่งที่นำไปสู่ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง (H) ปัญหาความขัดแย้งจากการใช้เครื่องประมงต่างชนิดกันระหว่างการประมงพื้นบ้านและการประมงเชิงพาณิชย์ (I) ปัญหาความขัดแย้งจากการใช้พื้นที่เพื่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (N) ปัญหาคราบน้ำมันและน้ำเสียจากกิจกรรมการประมง (L) การเดินเรือ (T) และการท่องเที่ยว (U) ปัญหาฝุ่นละอองจากการขนถ่ายสินค้ากลางทะเลบริเวณเกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี (X) เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อาศัยฐานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมจึงควรมีการบริหารจัดการที่ดี โดยวิธีการหนึ่งที่บางประเทศนิยมนำมาใช้คือ การกำหนดให้พื้นที่เศรษฐกิจที่ใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือที่เรียกว่า “เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน” เพื่อนำมาสู่การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสม มีกลไกในการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ประกอบการต่างๆ มีการกำหนดกรอบกติกาที่สำคัญ มีการกำหนดแนวนโยบาย มีการวางแผน และมีการประเมินการดำเนินงาน

รูปที่ 1 กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ช่วยเสริมกัน (Complement) ในพื้นที่อำเภอไทยรุ่งเรือง

พื้นที่ชายฝั่งทะเล	ประมงพาณิชย์	ประมงพื้นบ้าน	เพาะเลี้ยงชายฝั่ง	นาเกลือ	พลังงาน	เดินเรือ	ท่องเที่ยว	เศรษฐกิจ	สังคม	กิจกรรม/สาขา
A: การพึ่งพาหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ อาหารทะเลสดจากจังหวัดชายฝั่งทะเลที่อยู่ใกล้เคียงกัน	B: การประกอบอาชีพการประมงพาณิชย์เพื่อจับสัตว์น้ำไปจำหน่าย	C: การประกอบอาชีพการประมงพื้นบ้านเพื่อการบริโภคและหารายได้เลี้ยงครอบครัว	D: ชายฝั่งทะเลเป็นแหล่งเพาะเลี้ยงหอยนางรม หอยแครง หอยแมลงภู่ แหล่งเพาะพันธุ์ลูกกุ้ง และแหล่งเพาะเลี้ยงปลาพะงัดยักษ์ฝั่งทะเล	E: ชายฝั่งทะเลเป็นแหล่งผลิตเกลือสมุทรหรือเกลือทะเล พืช อ. เมืองสมุทรสาคร จ. สมุทรสาคร อ. เมืองสมุทรสงคราม และ อ. บ้านแหลม จ. เพชรบุรี	F: ชายฝั่งทะเลเป็นที่ตั้งคลังจัดเก็บก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ริมแม่เมาะบึงปะกง จ. ฉะเชิงเทรา และโรงกลั่นน้ำมัน บริเวณแหลมฉบัง จ. ชลบุรี	G: ชายฝั่งทะเลเป็นที่ตั้งเรือสำราญและเรือยอร์ช ชมวิทิวทัศน์หาดทราย เกาะแก่ง ดำน้ำดูปะการัง	H: กิจกรรมการท่องเที่ยวเรือสำราญและเรือยอร์ช ชมวิทิวทัศน์หาดทราย เกาะแก่ง ดำน้ำดูปะการัง ชมโลมาและวาฬรูปร่างน่ารัก และนกชายเลนหายาก หรือท่องเที่ยวที่ดอนหอยหลอด	I: ชายฝั่งทะเลเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้กับอาชีพการประมงและเกิดมูลค่าจากผลิตภัณฑ์ตากแห้งและแปรรูป รวมถึงมูลค่าด้านการท่องเที่ยวและการขนส่งทางทะเล	J	พื้นที่ชายฝั่งทะเล
										พื้นที่ชายฝั่งทะเล
										ประมงพาณิชย์
										ประมงพื้นบ้าน
										เพาะเลี้ยงชายฝั่ง
										นาเกลือ
										พลังงาน
										เดินเรือ
										ท่องเที่ยว
										เศรษฐกิจ
										สังคม

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2561)

รูปที่ 2 กิจกรรณภาพเศรษฐกิจที่มีปัญหาหรือขัดแย้งกัน (Conflict) ในพื้นที่อ่าวไทยรูปตัว ก

พื้นที่ชายฝั่งทะเล	ประมงพาณิชย์	ประมงพื้นบ้าน	เพาะเลี้ยงชายฝั่ง	นาเกลือ	ชยะ	น้ำเสีย	อากาศ	เดินเรือ	ท่องเที่ยว	เศรษฐกิจ	สังคม	กิจกรรมสาขา
A	B	C	D		E	F		G		H		พื้นที่ชายฝั่งทะเล
A: ความขัดแย้งเรื่องเอกสารสิทธิ์การใช้ที่ดิน และโครงสร้างบ่อน้ำมันการกักตุนชายฝั่ง ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียงกัน												
B: การทำการประมงเกินขีดความสามารถในการรองรับ ทำให้ปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำลดลง												
C: ชาวบ้านจับหอยตลับและหอยตัวที่มีขนาดเล็กทำให้ปริมาณหอยลดลง												
D: พื้นที่เพาะเลี้ยงหอยบางส่วนได้รุกรานแนวเขตพื้นที่ป่าชายเลน												
E: ชยะสะสมในทะเลและชายฝั่ง เช่น กุ้งฟอสฟอริก หลอดเครื่องต้ม และก้นหม้อหรือตามชายหาด												
F: น้ำเสียส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำทะเลทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลงและส่งผลกระทบต่อป่าชายเลน												
G: การจอดเรือไม่เป็นระเบียบเนื่องจากไม่มีการกำหนดจุดจอดเรือที่ชัดเจนและมีทุ่นจอดเรือไม่เพียงพอ												
H: การสร้างถนนเลียบริมชายฝั่ง สะพาน และร้านอาหาร ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชายเลน และการสร้างสิ่งปลูกสร้างทำให้เกิดปัญหาการกักตุนชายฝั่ง												
I: ความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์พื้นที่และเครื่องมือประมงที่ต่างชนิดกัน												
J: กระบวนการผลิตที่ต้องใช้เกลือลดลง เนื่องจากเรือประมงบางส่วนหยุดทำการจากการแก้ไขปัญหา IUU												
K: ชยะมูลฝอยจากเรือประมงพาณิชย์และบริเวณท่าเทียบเรือ												
L: น้ำอับจากเรือ สิ่งปฏิกูล และน้ำชะล้างของโรงงาน น้ำจากการล้างเรือ ทำเรือ และสะพานปลา												
M: มีปัญหาขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากแรงงานถูกกฎหมายมีค่าใช้จ่ายสูงและใช้ระยะเวลานานในการขอทำบัตรแรงงาน												
N: การขยายพื้นที่เพาะเลี้ยงหอยและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ทำการประมงพื้นบ้าน O: ต้นทุนในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำค่อนข้างสูง แต่ราคาสลผลิตสัตว์น้ำค่อนข้างต่ำ												
P: ปริมาณผลผลิตเกิดออกสู่อุตสาหกรรมจำนวนมากทำให้ราคาเกลือตกต่ำ และมีการทำนาเกลือลดลง Q: ชยะจากเรือชนถ่ายสัตว์น้ำ หรือเรือพาณิชย์												
R: ชยะมูลฝอยจากกิจกรรมการท่องเที่ยวโดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงหรือมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เช่น เกาะลันตา												
S: ชยะมูลฝอยจากครัวเรือนหรือชุมชนริมแม่น้ำและชุมชนชายฝั่งทะเล T: น้ำเสียและคราบน้ำมันจากท่าเรือ การเดินเรือ และจากการชนถ่ายสัตว์น้ำเค็มจากทะเล												
U: น้ำเสียจากธุรกิจโรงแรม รีสอร์ทท่าอากาศยาน เรือท่องเที่ยว และเรือโดยสาร V: น้ำเสียส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำทำให้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและชาวประมงต้องสูญเสียรายได้												
W: น้ำเสียจากชุมชนริมแม่น้ำและโรงงานอุตสาหกรรม รวมถึงการนำน้ำในกรณีน้ำท่วมจากพื้นที่ด้านบนลงสู่ทะเล X: ควันเรือและฝุ่นและองจากการชนถ่ายสัตว์น้ำเค็มจากทะเลบริเวณเกาะสี่ช้าง												

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2561)

เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

การกำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินเป็นการนำหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลในรูปการกำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินก็เพื่อการมุ่งหวังให้สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลได้อย่างยั่งยืน เช่น มีอัตราการจับสัตว์น้ำที่ไม่เกินขีดความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ มีการกำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวที่ธรรมชาติสามารถรองรับได้ มีการบังคับใช้กฎระเบียบด้านการปล่อยมลพิษ การจัดการของเสียต่างๆ อย่างถูกต้อง มีการแบ่งพื้นที่การใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมต่างๆ อย่างเหมาะสมกับธรรมชาติ เช่น พื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เส้นทางเดินเรือ หรือพื้นที่เพื่อการันทนาการ เป็นต้น และที่สำคัญคือกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ต้องมีการกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์เพื่อนำรายได้กลับคืนสู่ภาครัฐเพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน และเพื่อเป็นการชดเชยประชาชนที่ต้องโยกย้ายถิ่นฐานหรือต้องได้รับผลกระทบทางลบจากการดำเนินการ

สาเหตุสำคัญที่ต้องมีการกำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน

สาเหตุสำคัญที่ต้องกำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินซึ่งเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน มีอยู่สี่ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง กำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินเพื่อสามารถใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีศักยภาพแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี ด้วยการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือ หากมีการบริหารจัดการพื้นที่ที่ดีในลักษณะการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษก็จะสามารถทำให้พื้นที่นั้นๆ สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินนี้อาจมีกิจกรรมหลักทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของแต่ละพื้นที่ เช่น บาง

พื้นที่อาจมีความได้เปรียบด้านการท่องเที่ยวก็ควรพัฒนาพื้นที่นั้นขึ้นมาเป็นเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินที่เน้นด้านการท่องเที่ยว ในขณะที่เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินอื่นอาจเน้นการสร้างรายได้ในรูปแบบอื่น เช่น ด้านอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ด้านการเดินเรือ ด้านการประมง หรือบางแห่งอาจมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากกว่าหนึ่งประเภทผสมผสานกัน ดังนั้น พื้นฐานสำคัญของการนำมาสู่การเป็นเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน คือ การที่พื้นที่นั้นๆ มีศักยภาพในการสร้างกิจกรรมและรายได้ทางเศรษฐกิจสูง

ประการที่สอง กำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินก็เพื่อให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นไปในรูปแบบที่ไม่ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อให้ทรัพยากรดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว และสามารถสร้างรายได้ให้กับสังคมโดยรวมอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การใช้ประโยชน์พื้นที่ทางทะเลจำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยความรู้ความเข้าใจในระบบนิเวศทางทะเลเป็นอย่างมาก เช่น ผลกระทบของการท่องเที่ยวต่อปะการัง ปัญหาน้ำเสียและขยะทะเลที่ส่งผลกระทบต่อปะการังและสัตว์น้ำ ปัญหาการจับปลาเกินขีดความสามารถในการรองรับของจำนวนประชากรประมง ปัญหาการเดินเรือ และที่สำคัญคือ ปัญหาการก่อสร้างที่ยื่นลงไปทะเลและการก่อสร้างชายฝั่งในพื้นที่หนึ่งแต่ส่งผลกระทบต่อกระแสน้ำและทำให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่ข้างเคียง

ประการที่สาม กำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในหลายๆ ด้านส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตพื้นที่เศรษฐกิจสีน้ำเงินให้สามารถสร้างมูลค่าได้อย่างเต็มที่ เช่น การสื่อสาร การขนส่ง ท่าเรือ สาธารณูปโภค สนามบิน ไฟฟ้า ประปา การบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้เป็นการลงทุนที่สูง หากมีการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ก็จะทำให้การลงทุนดังกล่าวมีการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ผู้ใช้ประโยชน์แต่ละรายก็จะมีค่าใช้จ่ายต่อคนในระดับที่ต่ำและทำให้สามารถแข่งขันได้

ประการที่สี่ กำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถกำหนดให้กิจกรรมที่เสริมซึ่งกันและกันมีทำเลที่ตั้งใกล้เคียงกันเพื่อลดต้นทุนในการเดินทางหรือต้นทุนในการขนส่ง ส่วนกิจกรรม

ที่ส่งผลกระทบต่อทางลบต่อกันก็สามารถกำหนดให้มีทำเลแยกห่างจากกัน เช่น การกำหนดให้ที่อยู่อาศัย โรงเรียน หรือแหล่งสินทนการอยู่ห่างจากเขตอุตสาหกรรมการผลิต เป็นต้น หรือการกำหนดให้แหล่งอุตสาหกรรมไม่อยู่ใกล้แหล่งท่องเที่ยวเพื่อป้องกันมิให้มลพิษที่เกิดจากกิจกรรมอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยเองก็เคยมีการกำหนดเขตเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นเขตพิเศษมาแล้วทั้งที่เป็นเขตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและเขตเศรษฐกิจที่ภาครัฐกำหนดขึ้น ซึ่งในบางกรณีเขตเศรษฐกิจบางแห่งเข้าข่ายหรือจัดได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ตัวอย่างของเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น เขตเขาวราชที่เป็นย่านค้าขายของชาวไทยเชื้อสายจีน เขตธุรกิจย่านสีลมสาทร หรือพื้นที่ปลูกข้าวลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในขณะที่บางพื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจที่ภาครัฐจัดตั้งขึ้น เช่น เขตอุตสาหกรรมมาบตาพุดในจังหวัดระยองที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนงาน Eastern Sea Board เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเขตพื้นที่อนุรักษ์บางกะเจ้าที่ภาครัฐประกาศให้เป็นพื้นที่สีเขียวและมีการควบคุมความสูงของอาคาร และที่กำลังอยู่ในการดำเนินการคือ เขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกซึ่งอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการของรัฐบาล เป็นต้น

กรณีเขตปกครองพิเศษเมืองพัทยาถือได้ว่าเป็นเขตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ การสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวทางทะเลเริ่มเมื่อประมาณปี 2500 ที่มีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาตินิยมไปพักผ่อนและมีทหารชาวต่างชาติซึ่งส่วนมากเป็นทหารชาวอเมริกันที่เดินทางมากับเรือและมาเทียบท่าที่ฐานทัพเรืออู่ตะเภา อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และใช้เวลาพักผ่อนที่เมืองพัทยา ต่อมาเมื่อพญากลายเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวอย่างสมบูรณ์แบบที่มีการสร้างโรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยวอย่างมากมาย จึงมีการประกาศเขตพัทยาให้มีการปกครองพิเศษเรียกว่า เมืองพัทยา และไม่ขึ้นตรงต่อจังหวัดชลบุรี ซึ่งแตกต่างกับเขตพื้นที่อุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจที่ภาครัฐกำหนดขึ้น โดยมีการนิคมอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด จึงทำให้เกิดสถานประกอบการขึ้นอย่างมากมาย และถือเป็นลักษณะหนึ่งของ

เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินเพราะสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งจากการเดินเรือ การขนส่งสินค้า และการปิโตรเลียม

การดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตามที่กล่าวข้างต้น มีทั้งความสำเร็จและสิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อ ความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจต่างๆ ในประเทศไทยคือ ความสามารถในการสร้างรายได้จากทรัพยากรในพื้นที่เป็นอย่างมาก เช่น การสร้างมูลค่าเพิ่มจากพื้นที่อุตสาหกรรมมาบตาพุดหรือการสร้างรายได้จากภาคการท่องเที่ยวและกิจกรรมต่อเนื่องจากเมืองพัทยา ประสบการณ์การดำเนินงานด้านเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยพบว่า ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น การควบคุมมลพิษสะสมในพื้นที่ เช่น ปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุด หรือการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับระบบนิเวศ เช่น ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งของหาดจอมเทียนที่เมืองพัทยาหรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างกิจกรรมต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น หากมีการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินขึ้นใหม่ในประเทศไทยจึงควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกับปัญหาดังกล่าว

พื้นฐานทางความคิดของการกำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งในการพัฒนาประเทศที่สนองต่อการดำเนินการด้านการจัดทำผังเมืองที่มีการกำหนดขอบเขตของกิจกรรมให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างเต็มศักยภาพ มีการจัดระบบสาธารณูปโภคที่เหมาะสม ลดความขัดแย้งและให้ประชาชนในพื้นที่อยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นธรรม จึงมีความจำเป็นที่ต้องจัดทำผังเมืองขึ้นในหลายๆ พื้นที่ ซึ่งประเทศไทยได้มีการดำเนินการในด้านนี้มาเป็นเวลานานแล้ว

แม้เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินจะจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารจัดการในลักษณะของการดำเนินงานด้านผังเมือง แต่ก็มีความแตกต่างกันในแง่ที่เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน

นั้นเป็นการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะ และเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งมีความพึ่งพากันและกัน ส่งผลกระทบต่อกันในรูปแบบที่เป็นระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ดังนั้น การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินจึงแตกต่างจากการจัดทำผังเมืองทั่วไป นั่นคือ การดำเนินการในรูปเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินมีพื้นฐานทางความคิดส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดการจัดทำผังเมือง และอีกส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง

ดังนั้น การดำเนินงานของเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินจึงมีพื้นฐานทางความคิดสำคัญสี่ประการดังต่อไปนี้

ฐานคิดที่หนึ่ง เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินมีฐานความคิดมาจากการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ให้อิทธิพลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งดำเนินไปอย่างยั่งยืน กล่าวคือ ให้อิทธิพลการใช้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันไม่ส่งผลกระทบต่อโอกาสในการใช้ประโยชน์ในอนาคต ดังนั้น เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินจึงต้องให้ความสำคัญกับการเข้าใจกลไกทางธรรมชาติของระบบนิเวศทางทะเลแล้วสามารถรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้มากน้อยเพียงใด เช่น การดำเนินกิจกรรมในอุตสาหกรรมประมงต้องเป็นไปโดยประมาณการจับสัตว์น้ำต้องไม่สูงไปกว่าค่าผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield) หรือ MSY ในแง่มุมมองเศรษฐกิจอาจมีการกำหนดระดับการจับสัตว์น้ำเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าทั้งทางด้านผลตอบแทนทางการเงินและต้นทุนความสูญเสียด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ให้มีการจับสัตว์น้ำไม่เกิน Maximum Social Optimum เป็นต้น

นอกจากตัวอย่างการจำกัดกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางประมงแล้ว ยังมีกิจกรรมอีกมากมายที่ต้องมีการกำหนดขอบเขตประมาณการใช้ประโยชน์ให้อยู่ในระดับที่ไม่เกินขีดความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ (Carrying Capacity) เช่น กำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเปราะบาง กำหนดระดับการปล่อยมลพิษของผู้ประกอบการเพื่อให้ปริมาณมลพิษสะสมไม่เกินขีดความสามารถในการรองรับ กำหนดขอบเขตกิจกรรมประมงพื้นบ้านให้ชัดเจนเพื่อป้องกัน

มิให้มีการรุกรานจากเรือประมงน้ำลึก หรือกำหนดเส้นทางเดินเรือรับส่งสินค้า เป็นต้น

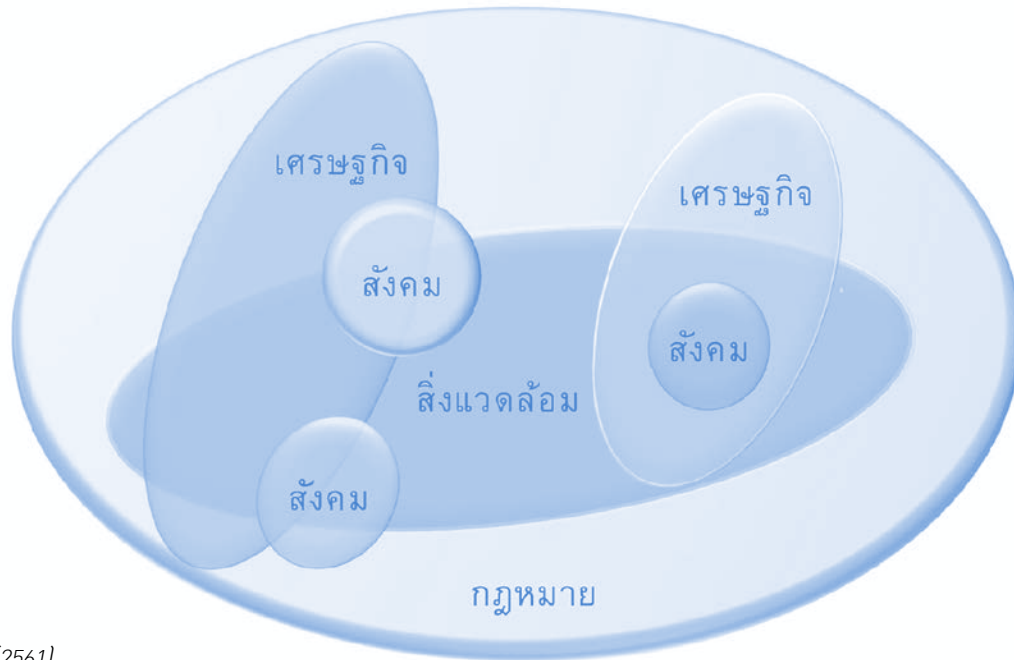
ฐานคิดที่สอง เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินมีฐานคิดมาจากการใช้ข้อมูลและสารสนเทศเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งการใช้ข้อมูลและสารสนเทศมีความสำคัญในสองนัย ได้แก่

นัยที่หนึ่ง คือ การใช้ข้อมูลเพื่อประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันว่าพื้นที่ใดจะสามารถประกอบกิจกรรมอะไรได้บ้าง การประกาศล่วงหน้าในลักษณะเช่นนี้เป็นการให้ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการสามารถเตรียมการได้ล่วงหน้าว่าจะสามารถดำเนินกิจกรรมใดได้ในพื้นที่ใด ประชาชนหรือผู้ประกอบการจึงจะสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือทิศทางการลงทุนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น กำหนดให้พื้นที่ ก. ข. และ ค. เท่านั้นที่สามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ ดังนั้น ผู้ประกอบการก็就不用เสียทรัพยากรหรือต้นทุนการใช้พื้นที่อื่นในการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว และไม่ต้องสูญเสียต้นทุนในการต้องยกเลิกกิจการเพราะรัฐไม่สามารถอนุญาตให้ดำเนินการได้ ดังนั้น การประกาศว่ากิจกรรมใดสามารถดำเนินการได้ในพื้นที่ใดจึงเป็นการใช้ข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนนัยที่สอง คือ การประกาศข้อมูลเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีเป็นการกำหนดสิทธิที่มีความชัดเจนให้กับประชาชนและผู้ประกอบการในพื้นที่ว่าผู้ใดมีสิทธิกระทำการอะไรได้บ้าง เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ เช่น การกำหนดสิทธิหรือกรรมสิทธิ์การใช้ที่ดิน การกำหนดสิทธิในการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง หรือการกำหนดสิทธิในการเดินเรือ นอกจากการกำหนดสิทธิจะเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งแล้ว การกำหนดสิทธิให้ชัดเจนว่ากิจกรรมใดสามารถดำเนินการได้ในพื้นที่ใดยังจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นกลไกการค้าขายสิทธิ (Tradable Permits) ซึ่งจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในระยะยาว

ฐานคิดที่สาม เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินมีฐานคิดมาจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ หมายถึง การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินนั้นควรมีการรับฟังข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากประชาชนและผู้ประกอบการในพื้นที่เพื่อนำ

รูปที่ 3 non-exclusive and multi-layer zone



ที่มา: คณะวิจัย (2561)

ไปสู่การกำหนดแนวทางและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน เป็นกลไกหนึ่งในการสร้างความร่วมมือ การรับรู้ข้อมูล การแสดงทัศนะ หรือแม้แต่การถ่วงดุลทางความคิดซึ่งกันและกัน ระหว่างประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานี้เองถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการมีธรรมาภิบาลที่ดีในการบริหารจัดการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในด้านการรับรู้ข้อมูล ด้านการตัดสินใจดำเนินโครงการ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการรับส่วนแบ่งของประโยชน์ที่เกิดขึ้น เช่น เป็นผู้รับส่วนแบ่งจากเงินประมูลหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ การมีส่วนร่วมยังครอบคลุมไปถึงการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจ่ายค่าธรรมเนียมและมีความรับผิดชอบค่าเสียหายอีกด้วย และ

ฐานคิดที่ดี เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินมีฐานคิดมาจากการใช้หลักการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ ที่สามารถทับซ้อนบนพื้นที่อื่นๆ ได้โดยไม่สร้างความขัดแย้งซึ่งกันและกัน หรือที่เรียกว่า non-exclusive and multi-layer zone ตามที่แสดงในรูปที่ 3

รูปที่ 3 แสดงให้เห็นว่า กิจกรรมต่างๆ สามารถมีพื้นที่ที่แยกออกจากกันอย่างสมบูรณ์ (exclusive) หรือมีพื้นที่ที่ทับซ้อนกันก็ได้ (non-exclusive) ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านระบบนิเวศ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือกิจกรรมด้านสังคม ตัวอย่างเช่น อาจมีการดำเนินการทางเศรษฐกิจเป็นเขตท่องเที่ยว เขตเศรษฐกิจนี้บางส่วนอาจทับซ้อนกับพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล แต่มีบางส่วนเป็นพื้นที่ที่อยู่นอกพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล และนอกเหนือไปกว่านั้นอาจมีการดำเนินงานด้านสังคม เช่น กิจกรรมการเรียนรู้ ในบริเวณหนึ่งที่เป็นทับซ้อนอยู่บนพื้นที่อนุรักษ์บางส่วนและไปทับซ้อนกับพื้นที่เศรษฐกิจบางส่วน

สำหรับหลักการการดำเนินการกิจกรรมที่ทับซ้อนกันได้นั้นจะไม่ใช้แนวคิดหน่วยงานเจ้าของพื้นที่เพราะพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ของส่วนรวม ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของโดยสมบูรณ์ ดังนั้น กิจกรรมหนึ่งจึงอาจดำเนินการโดยไปทับซ้อนกับกิจกรรมอื่นได้ เพื่อให้พื้นที่มีการใช้ประโยชน์สูงสุด และในเวลาเดียวกันก็ต้องไม่นำไปสู่ความขัดแย้งต่อกัน ในกรณีพื้นที่ที่ไม่สามารถดำเนินการทับซ้อนกันได้อย่างสมบูรณ์ เช่น

พื้นที่ที่มีหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ ซึ่งหมายความว่าหากจะมีการดำเนินการใดๆ ต้องมีการทำหนังสือขออนุญาตหน่วยงานเจ้าของพื้นที่อย่างเป็นทางการก่อน

แนวทางการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน

การดำเนินงานและแนวทางการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินมีองค์ประกอบที่จำเป็น 3 ประการ ได้แก่ 1) เครื่องมือการบริหารจัดการสู่เศรษฐกิจสีน้ำเงิน และ 2) หลักการการบูรณาการ และ 3) แนวทางการดำเนินงาน (Guidelines) ด้านเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ดังนี้

1) เครื่องมือการบริหารจัดการสู่เศรษฐกิจสีน้ำเงิน

การขับเคลื่อนไปสู่เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินต้องได้รับการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยวิธีการหรือแนวทางการบริหารจัดการ การศึกษานี้ได้นำเสนอเครื่องมือหรือแนวทางการบริหารจัดการทางทะเลและชายฝั่งที่สำคัญๆ ได้แก่ การจัดการบนฐานระบบนิเวศ (Ecosystem-Based Management: EBM) การวางแผนเชิงพื้นที่ทางทะเล (Marine Spatial Planning: MSP) และการจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการ (Integrated Coastal Management: ICM) เครื่องมือเหล่านี้มีหลักการและกลไกที่คล้ายคลึงกันที่สำคัญสี่ประการได้แก่ หนึ่ง การบูรณาการกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกัน สอง การมีส่วนร่วมของประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชน สาม การพัฒนาองค์ความรู้และภูมิปัญญาเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาและการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ แนวทางดังกล่าวยังมีความคล้ายคลึงกันในหลายด้านทั้งด้านการบูรณาการ การวางแผน การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการติดตามและประเมินผล แต่ก็มีแตกต่างเล็กน้อยในส่วนของการจัดพื้นที่และกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ ซึ่งการจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการ (ICM) มุ่งเน้นไปที่พื้นที่ชายฝั่งทะเลและมักจะถูกนำไปใช้ในระบอบท้องถิ่นหรือระดับชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์พื้นที่ควบคู่ไปกับการ

อนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเล ในขณะที่การวางแผนเชิงพื้นที่ทางทะเล (MSP) ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ทางทะเลเพื่อให้การใช้ประโยชน์พื้นที่ทางทะเลมีความเหมาะสม ส่วนแนวคิดการจัดการบนฐานระบบนิเวศ (EBM) ก็ถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการทางทะเลและชายฝั่งโดยนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเฉพาะเจาะจง รูปแบบสถานการณ์ของปัญหา บริบททางสังคมและวัฒนธรรม ระบบนิเวศ รวมถึงความสามารถของหน่วยงานในการดำเนินการจัดการที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวข้างต้นต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มความสอดคล้องระหว่างกิจกรรมของมนุษย์และลดความขัดแย้งระหว่างมนุษย์ด้วยกันและระหว่างการใช้ประโยชน์ของมนุษย์กับธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

จากการถอดบทเรียนโดยการจัดประชุมระดมความคิดเห็นในพื้นที่ศึกษาชายทะเลอ่าวไทยตอนในทั้งฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกพบว่า ทั้งประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชน ล้วนมีข้อเสนอแนะสำหรับแต่ละพื้นที่และแต่ละทรัพยากรแตกต่างกัน แต่ข้อเสนอแนะจากการประชุมในพื้นที่ศึกษาทั้งสองฝั่งทะเลพบว่าข้อเสนอแนะบางส่วนเป็นข้อเสนอแนะที่มีความเฉพาะสำหรับปัญหาทรัพยากรนั้นๆ หรือเป็นข้อเสนอแนะเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นๆ ในขณะเดียวกัน การศึกษาครั้งนี้พบว่า ข้อเสนอแนะจำนวนมากที่ได้จากการประชุมสอดคล้องกับหลักการของเครื่องมือการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจสีน้ำเงินทั้งสี่หลักการ ดังต่อไปนี้

หนึ่ง ในส่วนของหลักการด้านการบูรณาการกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกันพบว่า พื้นที่ชายฝั่งของประเทศไทยมีความจำเป็นที่ต้องบูรณาการแนวทางการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งร่วมกัน เพื่อให้วิธีการแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งของพื้นที่หนึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชายฝั่งข้างเคียง ในทำนองเดียวกัน ก็มีข้อเสนอให้มีบูรณาการแนวทางการแก้ไขปัญหาขยะในพื้นที่ชายฝั่งร่วมกันระหว่างพื้นที่ต่างๆ ด้วย

สอง ในส่วนของหลักการการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ การศึกษาพบว่า ในหลายกิจกรรมประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชนมีข้อเสนอตรงกันว่าควรพัฒนาความร่วมมือ



มือและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการแก้ไขปัญหา
ทรัพยากรทางทะเล เช่น การพัฒนาความร่วมมือในการฟื้นฟู
พื้นที่ป่าชายเลน การพัฒนาความร่วมมือในการแก้ปัญหา
ด้านการประมง การพัฒนาความร่วมมือในการจัดทำเขตการ
ใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชายฝั่งร่วมกัน การพัฒนาความร่วมมือ
ด้านการจัดระเบียบการค้าขายชายฝั่งเพื่อความสะอาดและ
ความเรียบร้อย การพัฒนาความร่วมมือด้านการเฝ้าระวัง
ปัญหาน้ำเสียและการจัดการน้ำเสีย และการพัฒนาความร่วม
มือด้านการท่องเที่ยว ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบการดำเนิ
การที่จะนำไปสู่ความสำเร็จด้านการบริหารจัดการในระยะต่อ
ไปควรเป็นรูปแบบการดำเนิการที่เน้นการมีส่วนร่วมของ
ภาคส่วนต่างๆ อย่างแท้จริง

สาม ในส่วนของการพัฒนาเทคโนโลยีในการแก้ปัญหา
และการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่าง
ยั่งยืนนั้น จากการประชุมในพื้นที่ศึกษาพบข้อเสนอแนะ
สำคัญคือให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะ
เป็นเรื่องการแก้ไขปัญหาขยะ ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาการทำ
ประมง ปัญหาการเดินเรือและการจอดเรือ หรือการดำเนิ
กิจกรรมของธุรกิจท่องเที่ยว โดยปัญหาส่วนหนึ่งเกิดมาจาก
การที่ประชาชนและผู้ประกอบการบางรายมีการดำเนิการ
ที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบจนทำให้เกิดกระบวนการทำลาย

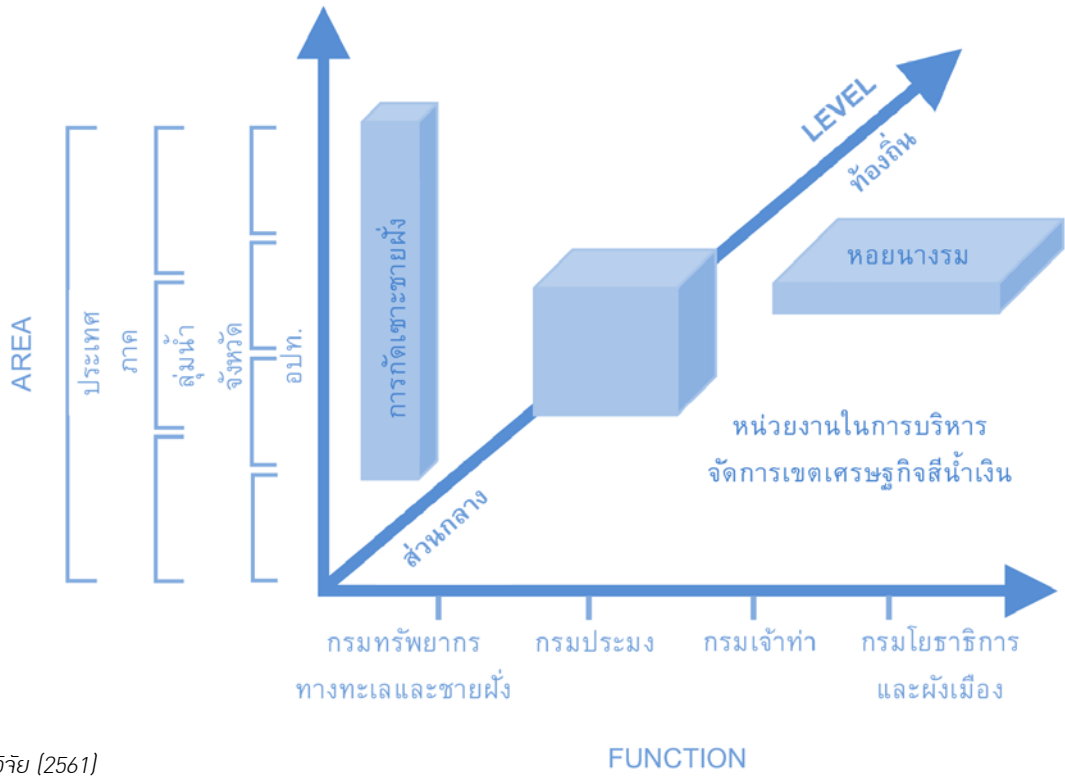
ทรัพยากรทางทะเล

ท้ายสุด ในส่วนของการพัฒนาองค์ความรู้และ
ภูมิปัญญา การศึกษาพบว่า เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์
ของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งวัฒนธรรมของ
ประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น แนวทาง
การบริหารพื้นที่เศรษฐกิจสีน้ำเงินควรให้ความสำคัญกับการ
พัฒนาองค์ความรู้และภูมิปัญญา ตัวอย่างเช่น การศึกษา
เพื่อกำหนดฤดูกาลในการจับสัตว์น้ำ หรือการกำหนดฤดูกาล
ห้ามจับสัตว์น้ำเพื่อให้มีการขยายพันธุ์ตามธรรมชาติ การนำ
หลักการน้ำดีไล่น้ำเสียมาใช้เพื่อการแก้ไขปัญหา น้ำเสีย การ
พัฒนาแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือการ
พัฒนาแนวทางในการสร้างความปลอดภัยจากกิจกรรมการ
ท่องเที่ยวทางทะเล เป็นต้น

2) หลักการการบูรณาการ

องค์ประกอบที่สองสำหรับการดำเนินงานด้าน
เศรษฐกิจสีน้ำเงิน คือ การบูรณาการงานส่วนต่างๆ เข้าด้วย
กัน โดยการบูรณาการที่สำคัญมีอยู่สามมิติ ได้แก่ หนึ่ง มิติ
การบูรณาการกิจการด้านต่างๆ (Function) สอง มิติการ
บูรณาการระหว่างพื้นที่ต่างๆ (Area) และสาม มิติการ
บูรณาการระหว่างระดับต่างๆ (Level) ดังรูปที่ 4

รูปที่ 4 มิติการบูรณาการงานระหว่างกัน



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2561)

มิติที่หนึ่ง การบูรณาการกิจกรรมด้านต่างๆ (Function) คือ การประสานงานระหว่างภารกิจต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภารกิจของแต่ละกรม แต่ละกระทรวง เช่น ด้านการดูแลพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งอาจต้องมีการบูรณาการการดำเนินงานระหว่างกรมประมง กรมเจ้าท่า และกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อบริหารจัดการพื้นที่เลี้ยงหอยอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่การแก้ไขปัญหาการกักตุนขยะชายฝั่งอาจไม่ต้องการบูรณาการมากนักเพราะเป็นหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยลำพังอยู่แล้ว

มิติที่สอง การบูรณาการระหว่างพื้นที่ต่างๆ (Area) คือ การคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นระหว่างพื้นที่ใกล้เคียงกัน เช่น เรื่องการไหลของน้ำช่วงฤดูน้ำหลากที่ปริมาณน้ำฝนจากพื้นที่หนึ่ง (เทศบาลหนึ่ง) อาจไหลท่วมบ้านเรือนในพื้นที่ใกล้เคียง ดังนั้น แนวทางการบริหารจัดการจึงต้องมีการประสานงานกันระหว่างพื้นที่ต่างๆ หรือในกรณีการแก้ไขปัญหาการกักตุนขยะชายฝั่งซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนทิศทางการไหลของน้ำทะเลหากมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างยื่น

เข้าไปในทะเล ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการกักตุนขยะชายฝั่งจึงควรมีการบูรณาการระหว่างพื้นที่ต่างๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และ

มิติที่สาม การบูรณาการระหว่างระดับต่างๆ (Level) เข้าด้วยกัน ในการพัฒนาประเทศต้องคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของประเทศโดยรวมที่กำหนดจากส่วนกลาง เช่น การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ หรือการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งส่วนงานต่างๆ ควรมีการถอดยุทธศาสตร์หรือแผนชาติออกมาเป็นแผนของแต่ละองค์กรและแผนของแต่ละพื้นที่เพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน ในขณะเดียวกันการพัฒนาประเทศก็ต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วย หรือต้องคำนึงถึงภูมิสังคม วัฒนธรรมท้องถิ่น หรือความต้องการของชุมชนท้องถิ่นที่ล้วนแตกต่างกันไป ดังนั้น การบูรณาการจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบนจึงเป็นมิติสำคัญของการพัฒนาประเทศเช่นกัน

จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะเขต

เศรษฐกิจสีน้ำเงินนั้นมีความซับซ้อนมาก ความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับการพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการที่ต้องมีการบูรณาการภารกิจทั้งสามมิติของการดำเนินการเข้าด้วยกัน อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย การดำเนินการด้านการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินในการศึกษานี้เสนอให้ใช้รูปแบบการบูรณาการภารกิจด้านต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อประกาศเขตการปกครองพิเศษในลักษณะเดียวกับการประกาศเขตกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือระเบียบเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยภายใต้พระราชบัญญัตินี้จะสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินนั้นๆ รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีรูปแบบการดำเนินการหรือการบริหารงานแบบใด ไม่เพียงเพื่อลดความซ้ำซ้อน หากเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่เกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ และสอดคล้องกับลักษณะของระบบนิเวศของพื้นที่นั้นๆ เพื่อนำมาสู่การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและจัดสรรผลประโยชน์แก่ประชาชนและผู้ประกอบการอย่างเป็นธรรม

3) แนวทางการดำเนินงาน (Guidelines) ด้านเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินของประเทศไทย

การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจสีน้ำเงินเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้นั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของแต่ละประเทศ ซึ่งมีบริบทแตกต่างกัน ทั้งทางกฎหมาย กลไกทางการเมือง โครงสร้างการบริหารงานราชการของประเทศนั้นๆ หรือเงื่อนไขอื่นๆ ของสังคม ในบริบทของประเทศไทยซึ่งมีรูปแบบการบริหารที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายต่างๆ รวมทั้งมีโครงสร้างของราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีกลไกทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจสีน้ำเงินจึงควรต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่สำคัญดังต่อไปนี้

ลำดับที่หนึ่ง จัดทำรายงานความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ก. โดยหน่วยงาน เช่น กรมโยธาธิการและ

ผังเมือง กระทรวงมหาดไทย โดยควรระบุรายละเอียดของพื้นที่เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินนั้น ความจำเป็นในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินในพื้นที่นั้นๆ ความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาประเทศ ประโยชน์ในด้านต่างๆ ที่คาดว่าจะได้รับจากการประกาศเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน กลุ่มประชาชนที่จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ผลกระทบทางลบที่พึงระวังทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การเตรียมการของภาครัฐ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยง เป็นต้น

ลำดับที่สอง หน่วยงานเจ้าของโครงการ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง นำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในระดับนโยบายในการประกาศเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน

ลำดับที่สาม จัดทำรายงานการประเมินเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินในพื้นที่นั้นๆ รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบด้านต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment : EHIA) หรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการ

ลำดับที่สี่ หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานเสนอแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอมติคณะรัฐมนตรีออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ก. และอนุมัติงบประมาณสำหรับการดำเนินงานของสำนักงานดังกล่าว

ลำดับที่ห้า จัดตั้งสำนักงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ก. เพื่อทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน

ลำดับที่หก ยกร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ก. โดยสำนักงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน และดำเนินงานตามขั้นตอนของการเสนอกฎหมาย โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ควรเน้น 1) การมีกลไกการควบคุมการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรอย่างยั่งยืน 2) การมีกลไกในการประสานความร่วมมือระหว่างกิจกรรมต่างๆ 3) การมีกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการประเมินติดตามผลการดำเนินการ และ 4) การมีกลไกในการบูรณาการแผนงานต่างๆ เข้าด้วยกัน

ลำดับที่เจ็ด นำเสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ก. เข้าสู่กระบวนการพิจารณากฎหมาย

ลำดับที่แปด เมื่อพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ จึงสามารถดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่เศรษฐกิจสีน้ำเงินนั้นๆ ได้ โดยหน่วยงานดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนากลไกในการบริหารจัดการพื้นที่เศรษฐกิจสีน้ำเงิน และทำการบูรณาการภารกิจต่างๆ ระหว่างหน่วยงานในทั้งสามระดับตามที่กล่าวข้างต้น

ประเทศไทยนับว่ามีความโชคดีที่มีต้นทุนทางทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีคุณค่าและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศในฐานะการใช้ประโยชน์ทั้งด้านการประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำนาเกลือ การค้า การคมนาคมขนส่ง ปีโตรเลียม การท่องเที่ยวและนันทนาการ กิจกรรมเหล่านี้มีลักษณะการเสริมระหว่างกัน (Complement) และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง แต่หากขาดการบริหารจัดการที่ดีแล้วก็จะเกิดปัญหาและความขัดแย้งขึ้น (Conflict) หากพิจารณาในเชิงพื้นที่แล้วพบว่าสำหรับประเทศไทยแล้ว

ปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างไม่ยั่งยืนและไม่เป็นธรรมมิให้พบเห็นในหลายลักษณะ

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เข้ามาช่วยนั่นคือการกำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน (Blue Economy Zoning) เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการเศรษฐกิจสีน้ำเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการให้ความสำคัญกับการกำหนดอาณาบริเวณของระบบนิเวศทางทะเลควบคู่ไปกับการกำหนดอาณาบริเวณของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อาศัยฐานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รวมถึงการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ท้ายที่สุด การกำหนดเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาและเป็นทางออกที่ดีเพื่อให้เศรษฐกิจสีน้ำเงินเกิดความยั่งยืนและเป็นกลไกที่จะช่วยสร้างรายได้ในพื้นที่ต่างๆ ได้

เอกสารอ้างอิง

เผด็จศักดิ์ จารยะพันธุ์, ศรัณย์ เพ็ชรพิรุณ, โกมล จิรัชัยสุทธิกุล, พวงทอง อ่อนอูระ, สมิท ธรรมเชื้อ, อรชา ธนากร, . . . โสภิต สร้อยสอดศรี. (2550). *ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล: สถานการณ์และข้อเสนอ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Economist Intelligence Unit. (2015). *The Blue Economy: Growth, Opportunity and a Sustainable Ocean Economy*. Retrieved from <https://www.eiuperspectives.economist.com/sustainability/blue-economy/white-paper/blue-economy>.