

บทที่ 5

บทสรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นความพยายามศึกษาวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งในการทำประมงปลากะตักในประเด็นของการกำหนดนโยบาย ปัญหาความขัดแย้งในการทำประมงปลากะตักที่เกิดขึ้นในข้อเท็จจริงจะพบว่า วิธีการทำประมงโดยใช้อวนตาถี่ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าจะสามารถจับปลากะตักได้เป็นจำนวนมาก อุตสาหกรรมที่ใช้ปลากะตักเป็นวัตถุดิบ เช่น โรงงานน้ำปลา อุตสาหกรรมแปรรูปปลากะตักเติบโตอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการจ้างงานและสร้างรายได้เข้าประเทศจากการส่งออกสินค้าแปรรูปจากปลากะตัก ในขณะเดียวกันวิธีการทำประมงปลากะตักดังกล่าวได้สร้างความเสียหายกับทรัพยากรสัตว์น้ำและชาวประมงพื้นบ้านอย่างร้ายแรง แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันเรือประมงปั่นไฟปลากะตักยังสามารถทำการประมงได้

สมมติฐานในการศึกษาคือ การกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักของรัฐ มีเหตุผลประกอบน้อยมากหรือแทบจะไม่ปรากฏ การศึกษาครั้งนี้ได้อาศัยแนวคิดเรื่อง การกำหนดนโยบายที่ยึดหลักเหตุผล แนวคิดเรื่องกลุ่มผลักดันทางการเมือง และแนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหา โดยแบ่งประเด็นการพิจารณาออกเป็น 5 ประเด็นคือ บทบาทรัฐต่อการประมงทะเล การกำหนดนโยบายประมงปลากะตัก แนวความคิดในการกำหนดนโยบาย ความล้มเหลวของระบบกฎหมายและการละเลยสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร และประเด็นเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย

ผลการศึกษาปรากฏว่า รัฐมีแนวโน้มในการใช้เหตุผลในการกำหนดนโยบายน้อยมาก จากที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้ ผลจากการกำหนดนโยบายปรากฏว่าต้นทุนทางสังคมเช่น ความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้านและสภาพทรัพยากรสัตว์น้ำ มีค่ามากกว่าประโยชน์ที่ได้รับและนับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ผลกระทบที่เกิดขึ้นนำไปสู่ปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สาเหตุที่รัฐมีแนวโน้มในการใช้เหตุผลประกอบการกำหนดนโยบายน้อยมาก เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐในฐานะเป็นผู้กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงทะเลได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรปลากะตักเช่นเดียวกับทรัพยากรอื่นๆ คือ เป็นที่มาของรายได้และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ส่วนปัญหาจากการใช้ประโยชน์และ

ความเลื่อมใญ่ของทรัพยากรที่ควรจะเป็นอีกแนวทางที่รัฐใช้ควบคู่กับแนวทางแรกในการกำหนดนโยบายแต่รัฐกลับให้ความสำคัญเป็นอันดับรองลงไป

ในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุนประมงพาณิชย์ และกลุ่มประมงพื้นบ้านเป็นไปในลักษณะรัฐกับทุนประมงพาณิชย์เป็นพันธมิตรที่คอยช่วยเหลือกันและกัน หน่วยงานภาครัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจเหล่านี้ในฐานะผู้กำหนดนโยบายกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ตลอดจนเป็นกลไกอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินงานธุรกิจประมงให้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งในเวลาต่อมาได้ทำให้กลุ่มทุนประมงพาณิชย์มีอำนาจต่อรองกับภาครัฐ ตลอดจนก่อให้เกิดการส่งเสริมพัฒนาและความร่วมมือจากรัฐบาลและนักการเมืองที่มีผลประโยชน์ร่วมทั้งในรูปแบบพรรคการเมืองและตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเมือง การที่รัฐช่วยเหลือทุนส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐต้องอาศัยทุนในการดำรงอยู่ อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญคือ รัฐบาลและผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของกลุ่มทุน

ดังนั้นเมื่อทุนประมงพาณิชย์สามารถเข้าไปผนวกกับโครงสร้างทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ทั้งทางตรง ยกตัวอย่างเช่นกรณีนายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนในทางอ้อมได้แก่ การเป็นสมาชิกในคณะกรรมการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและทิศทางการทำประมง เช่น คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ การผนวกระหว่างทุนประมงพาณิชย์กับรัฐจึงถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักออกมาในทิศทางที่ทุนและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ ดังจะเห็นได้จากส่วนหนึ่งของการศึกษาคั้งนี้ที่ปรากฏว่า

1. กรอบในการจัดการทรัพยากรปลากะตักยังคงมีทิศทางสนับสนุนการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาการเติบโตของทุนและแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายหรือมาตรการอนุรักษ์มากขึ้นก็ตาม แต่ก็เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อกระบวนการของทุนดำเนินต่อไป คือ ผลที่ได้จากการอนุรักษ์ถูกนำกลับมาใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

2. ปัญหาความขัดแย้งในการทำประมงที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่านโยบายการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตักของรัฐขึ้นอยู่กับการณ์อำนาจควบคุมกำกับของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญ

ลักษณะการจัดการทรัพยากรดังกล่าวได้นำไปสู่ความขัดแย้ง ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมและการต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรคือ รัฐได้ร่วมกับกลุ่มทุนประมงพาณิชย์เข้าควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยกลุ่มประมงพื้นบ้านกลายเป็นกลุ่มที่ถูกกันออกจากการ

ให้ประโยชน์และต้องรับภาระหรือผลกระทบจากความเลื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นความขัดแย้งทางสังคมระหว่างภาครัฐและกลุ่มทุนประมงพาณิชย์ กับกลุ่มประมงพื้นบ้านที่มีพื้นฐานการให้คุณค่าของทรัพยากรที่แตกต่างและขัดแย้งกัน

การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตักเท่าที่ผ่านมา เป็นผลของความขัดแย้ง การต่อสู้ การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีรัฐเป็นตัวกลาง ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักแสดงให้เห็นว่าไม่ได้ประกอบไปด้วยข้อมูลและพิจารณาทางเลือกอย่างครบถ้วนและเท่าเทียมกันเช่น การพิจารณาเกี่ยวกับต้นทุนทางสังคม นอกจากนี้ข้อสรุปส่วนใหญ่ก็แสดงออกว่าเป็นผลของการผลักดันทางการเมือง มาตรการแก้ปัญหาเป็นการต่อสู้ระหว่างรัฐที่มีอำนาจทางกฎหมายในการครอบครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตักเหนือชุมชนท้องถิ่นหรือชาวบ้าน ลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งแต่กลับดำรงตนเป็นคู่กรณีในข้อขัดแย้งเสียเอง

กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งแต่ละกลุ่มพยายามที่จะเข้าถึงอำนาจรัฐเพื่อใช้อำนาจรัฐในระดับต่างๆ สนับสนุนความต้องการและวัตถุประสงค์ของกลุ่มตน มีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐ แต่รัฐเองกลับให้น้ำหนักและเลือกปฏิบัติในการใช้กลไกอำนาจรัฐเอื้อประโยชน์ต่อประมงพาณิชย์ ในขณะที่เดียวกันประมงพื้นบ้านถูกผลักออกไปจากการเข้าถึงทรัพยากรและกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักในระยะหลังนับจากปี 2539 เป็นต้นมาภาวะดังกล่าวถูกทำให้มีความชอบธรรมโดยกระบวนการต่างๆ เช่น การตั้งคณะกรรมการศึกษาข้อเท็จจริง การทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ และใช้เป็นเหตุผลในการใช้นโยบายแบบรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรโดยอ้างผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของชาติเป็นประเด็นสำคัญ ขณะที่กลุ่มประมงพื้นบ้านก็ตอบโต้โดยยกเหตุผลในประเด็นเรื่องคุณค่าของการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการใช้กลไกทางสังคมในการกดดันและใช้ความรุนแรง เช่น การเดินขบวน การชุมนุมประท้วง และพัฒนาไปสู่การรวมตัวเป็นเครือข่ายชุมชนต่างๆ ในการต่อสู้ เนื่องจากการเรียกร้องผ่านโครงสร้างการเมืองปกติไม่สามารถสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางออกคือการเคลื่อนไหวเรียกร้องโดยไม่ผ่านช่องทางและกลไกรัฐ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการทรัพยากร

แนวความคิดในการกำหนดนโยบายแต่เดิมปรากฏเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ทรัพยากรปลากะตักอย่างเห็นได้ชัด แต่เมื่อปัจจัยทางตลาดเข้ามาเป็นตัวแปรสำคัญใน

การกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากร คือ ความต้องการปลากะตักสดและแห้งเพิ่มสูงขึ้น แม้ว่ารัฐจะมีมาตรการอนุรักษ์เป็นข้อจำกัดในการทำประมงซึ่งทำให้พื้นที่และโอกาสในการจับปลากะตักน้อยลง แต่เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับทำให้ชาวประมงยังคงจับปลากะตักกันมากขึ้น แม้ว่าจะเป็นการลักลอบทำประมง และยังมีการรวมตัวเป็นสหพันธ์หรือสมาคมกดดันรัฐมากขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เรือประมงปั่นไฟสามารถทำการประมงต่อไปได้ ในช่วงเวลาต่อมา นโยบายการจัดการทรัพยากรมีการเปลี่ยนแปลงไป มีการนำเอาหลักการจัดการทรัพยากรเชิงเศรษฐกิจมาใช้ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์เพื่อสนองความต้องการของปัจจัยตลาดที่เพิ่มมากขึ้น

นโยบายในช่วงหลังประมาณ 7 ปีที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะเห็นว่าสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มทุนประมงพาณิชย์ เช่น โรงงานน้ำปลา กลุ่มเรือประมงปั่นไฟปลากะตัก ฯลฯ ผลผลิตที่ได้จากการทำประมงปลากะตักภายใต้การสนับสนุนของรัฐบ่งชี้ให้เห็นว่า ไม่ได้ตระหนักถึงเรื่องความสูญเสียทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคมที่เสียไปว่าคุ้มค่ากับประโยชน์ที่ได้รับกลับมาหรือไม่ ข้อน่าสังเกตคือภายใต้นโยบายที่เอื้อหรือสนับสนุนในการทำประมงปลากะตักปั่นไฟของรัฐในปัจจุบันดำเนินไปควบคู่กับความเป็นจริงที่ว่า ยังไม่มีการดำเนินการควบคุมการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือประมง และการลงแรงประมงที่เห็นผล

การกำหนดนโยบายในปัจจุบันนี้ แนวคิดเบื้องหลังในการตัดสินใจคือผลของการเปลี่ยนแปลงเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ที่มีปัจจัยทางด้านตลาดเป็นสาเหตุ ทำให้มีการจัดการทรัพยากรไปในแนวทางของการประนีประนอมระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ โดยใช้วิธีการต่างๆ เช่น การอ้างเหตุผลว่าเป็นการช่วยเหลือชาวประมงขนาดเล็ก แต่ปรากฏว่านโยบายส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงไปในทิศทางที่ทุนได้ประโยชน์มากกว่า เมื่อถูกต่อต้านและไม่สามารถปฏิเสธแนวคิดเรื่องการอนุรักษ์ คุณค่าทรัพยากรและความยั่งยืน รัฐก็พยายามตีความการแก้ปัญหาใหม่เพื่อเบี่ยงเบนให้สอดคล้องกับประโยชน์ฝ่ายตนมากที่สุด

สำหรับมาตรการควบคุมและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำตกอยู่ในภาวะเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกลุ่มต่างๆ ภาวะที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในลักษณะที่ยั่งยืน กับนโยบายสนับสนุนการทำประมงปลากะตักเชิงพาณิชย์

โครงสร้างอำนาจและกระบวนการปฏิบัติตามกฎหมายในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและการจัดการทรัพยากรที่เกิดขึ้นมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกรมประมง โดยเฉพาะอำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประมง 2490 มาตรา 32 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ในการกำหนดมาตรการต่างๆ ได้ทันที โดยมีต้องผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี ขณะที่ตัวกฎหมายเองก็ปรากฏว่าเป็นสาเหตุของปัญหา เพราะไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง บทบัญญัติล้าสมัยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทำประมงน้ำจืด การนำกฎหมายไปปฏิบัติบังคับใช้มีข้อจำกัด มีความซ้ำซ้อน และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ความขัดแย้งจำนวนหนึ่งมาจากการไม่ยอมรับในกฎหมายและนโยบายที่มีอยู่ เช่น การปฏิรูประบบมาตรการแบ่งเขตการทำประมงของกลุ่มประมงพื้นบ้าน หรือการต่อต้านประกาศจังหวัดสงขลาของกลุ่มประมงปลากะตักบั้งไฟ

การจัดการปัญหาความขัดแย้งการทำประมงปลากะตักที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังไม่มีแบบแผนหรือนโยบายที่เป็นบรรทัดฐานในการบังคับใช้แก้ปัญหา วิธีการแก้ปัญหาต่างๆ ภายใต้ออกกฎหมายจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการยุติปัญหาแต่ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหา เป็นเพียงการซื้อเวลา มากกว่าแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ

เมื่อรัฐใช้นโยบายแบบเลือกปฏิบัติผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย ได้ส่งผลกระทบต่อคนหลายกลุ่มในวงกว้าง คนกลุ่มหนึ่งได้รับประโยชน์ ได้แก่ กลุ่มเรือประมงปลากะตักบั้งไฟ และกลุ่มอุตสาหกรรม ที่พึ่งพาทรัพยากรปลากะตักในการดำเนินธุรกิจบนข้ออ้างและเหตุผลของการสร้างรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ส่วนกลุ่มคนที่ได้รับความเสียหายจากการทำประมงดังกล่าวคือ ชาวประมงพื้นบ้านที่อาศัยทรัพยากรสัตว์น้ำในการดำรงชีพ แต่กลับต้องรับผิดชอบต้นทุนที่เกิดขึ้นโดยมิได้เป็นผู้ก่อ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบในด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจ

ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคหรือความยุติธรรมในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน นโยบายรัฐที่กำหนดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นประโยชน์กับกลุ่มทุนประมงมากกว่าชาวประมงพื้นบ้านโดยที่มิได้คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างชาวประมงทั้งสองกลุ่ม โดยที่กลุ่มประมงพาณิชย์ซึ่งมีจำนวนน้อยแต่สามารถจับสัตว์น้ำได้มากกว่าร้อยละ 90 ขณะที่กลุ่มประมงขนาดเล็กที่เป็นคนส่วนใหญ่แต่มีผลผลิตประมงเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้านไม่มีหน่วยงานไหนผลักดันให้มีการตรวจสอบและเข้ามาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ถ้าปัญหานั้นกระทบ

กับกลุ่มประมงพาณิชย์รัฐกลับกระตือรือร้นในการรับฟังปัญหาจากการเรียกร้องของกลุ่มทุนประมงพาณิชย์

นัยสำคัญที่ได้จากการศึกษา

ข้อค้นพบในประเด็นต่างๆเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักแสดงให้เห็นถึงการใช้เหตุผลในการกำหนดนโยบายของรัฐว่าเป็นไปตามหลักเหตุผลน้อยมาก แต่การที่จะสรุปผลการศึกษาในลักษณะเช่นนี้อาจไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องทั้งหมด ถึงแม้ผลการศึกษาล้วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะเป็นไปในทิศทางดังกล่าว แต่ก็มีบางส่วนที่พบว่าในบางเวลารัฐเองก็มีความพยายามที่จะทำให้การกำหนดนโยบายประกอบด้วยหลักเหตุผลเช่น การเสนอมาตรการยกเลิกการทำประมงปลากะตักปั่นไฟของกรมประมง เป็นต้น ดังนั้นผลการศึกษาในประเด็นต่างๆจึงไม่สามารถนำไปสู่ข้อสรุปหรือยืนยันการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักที่ผ่านมาได้ว่าการตัดสินใจกำหนดนโยบายไม่ได้ประกอบด้วยหลักเหตุผลหรือตั้งอยู่บนหลักเหตุผลโดยสมบูรณ์ เนื่องจากข้อจำกัดในการวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดการกำหนดนโยบายที่ยึดหลักเหตุผล ที่แม้ว่ารูปแบบการกำหนดนโยบายจะมีกระบวนการกำหนดและเงื่อนไขของการตัดสินใจที่เป็นหลักเกณฑ์แน่นอน แต่ก็ปรากฏข้อบกพร่องและข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นว่ากระบวนการกำหนดนโยบายประกอบด้วยหลักเหตุผลมากเพียงไร ดังนี้

1. ข้อจำกัดของข้อมูลที่จะนำมาใช้วิเคราะห์คุณค่าหรือเป้าหมายของนโยบาย ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามหลักเหตุผลได้นั้นต้องประกอบด้วยข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของเหตุผล ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าหรือค่านิยม แต่ในความเป็นจริงกลับมิได้เป็นเช่นนั้น

กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลโดยสมบูรณ์ เนื่องจากกระบวนการหาข้อมูลไม่ว่าจะเป็นตัวแปร เครื่องมือ วิธีการ ฯลฯ ต่างมีข้อจำกัดเมื่อต้องเผชิญกับความไม่พลวัตของปัญหาเช่น การเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ล่วงหน้าซึ่งไม่สามารถกำหนดได้อย่างแน่นอนเช่น การเปลี่ยนแปลงของปริมาณอุปสงค์ อุปทานและระดับราคาในอนาคต หรือข้อมูลด้านชีววิทยาที่ต้องอาศัยเวลาในการรวบรวม ขั้นตอนจำนวนมากในการศึกษาวิจัยรวมไปถึงความแปรปรวนของข้อมูล เป็นต้น ข้อมูลที่ปรากฏส่วนใหญ่ในการกำหนดนโยบายมีที่มาจากการใช้กระบวนการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ปัญหาในลักษณะที่หยุดนิ่ง ทำให้ขาดซึ่งข้อมูลต่างๆที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์ก่อนที่จะมีการตัดสินใจกำหนดนโยบายอย่างครบถ้วน ดังนั้นถึงแม้ว่าบาง

ครั้งจะมีความพยายามจากรัฐในการกำหนดนโยบายที่ประกอบด้วยหลักเหตุผล แต่ขีดจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและค่านิยมที่เกิดขึ้น ทำให้การกำหนดนโยบายไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเหตุผลอย่างสมบูรณ์ทุกครั้งทุกกรณี

2. คุณค่าหรือค่านิยมที่แต่ละฝ่ายยกขึ้นมากล่าวอ้างไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ว่าเหตุผลของฝ่ายใดถูกต้องหรือมีเหตุผลมากกว่ากัน เช่น การเปรียบเทียบระหว่างภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องพึ่งพาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร กับคุณค่าของทรัพยากรในแง่ของการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยที่ต่างฝ่ายต่างยกเหตุผลของตน ฝ่ายประมงปลากะตักเชิงพาณิชย์มักจะกล่าวอ้างถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างรายได้ให้กับประเทศและการก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งรายได้และก่อให้เกิดการจ้างงานกับคนเป็นจำนวนมาก ส่วนฝ่ายประมงพื้นบ้านก็จะอ้างถึงคุณค่าของการรักษาทรัพยากรและผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือต้นทุนทางสังคมที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงและทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกวัน

การตัดสินใจว่าข้ออ้างหรือเหตุผลของฝ่ายใดถูกต้องหรือมีเหตุผลมากกว่ากันเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการรวบรวมข้อมูลทั้งสองประเภทได้แก่ข้อเท็จจริงและคุณค่า เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจไม่สามารถทำได้อย่างครบถ้วนดังที่กล่าวไปในส่วนที่แล้ว หรือแม้ว่าจะมีทางเป็นไปได้แต่ก็จะเป็นการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งมีต้นทุนจำนวนมากอาจไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้รับ นอกจากนี้ข้อมูลที่มีอยู่ก็ปรากฏความขัดแย้งเกี่ยวกับความแตกต่างของข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบายเช่น ความแตกต่างของข้อมูลในการศึกษาสัดส่วนปลากะตักเปรียบเทียบกับสัตว์น้ำเศรษฐกิจอื่นที่จับได้โดยเรือปั่นไฟ ข้อมูลที่ได้ศึกษามาของแต่ละฝ่ายไม่เป็นที่ยอมรับของอีกฝ่ายหนึ่ง จนถึงปัจจุบันก็ยังคงหาข้อสรุปร่วมกันไม่ได้ ลักษณะดังกล่าวทำให้หลักเหตุผลมีความไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับการตีความของผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ดังเช่นการแก้ปัญหารัฐในแง่ของเหตุผลที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของชาติ

3. ถึงแม้ว่าในการกำหนดนโยบายจะมีข้อมูลครบถ้วนประกอบด้วยหลักเหตุผลโดยสมบูรณ์ แต่ก็ไม่ได้เป็นสิ่งประกันได้ว่านโยบายที่ออกมาจะตั้งอยู่บนหลักเหตุผล ตัวแปรที่มีอิทธิพลในการที่จะให้นโยบายตั้งอยู่บนหลักเหตุผลหรือไม่ นั่นคือผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ดังที่ปรากฏในการศึกษานโยบายไม่ได้แสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์สุทธิทางสังคมสูงสุด การกำหนดนโยบายเป็นเพียงการตอบสนองเพื่อลดแรงกดดันที่เกิดขึ้น นโยบายยังแสดงให้เห็นถึงการไม่แสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด หากเป็นเพียงนโยบายที่พอแก้ปัญหาได้เท่านั้นดังจะเห็นจากนโยบายที่มีลักษณะการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับการ

อนุรักษ์ แต่บ่อยครั้งที่ปรากฏนโยบายมีความโน้มเอียงเข้าข้างฝ่ายแรกมากกว่า เนื่องจากการกำหนดนโยบายก็แสดงให้เห็นว่าเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างทุนกับการเมืองเช่น ฐานคะแนนเสียงในพื้นที่ การเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง สิทธิประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น ดังนั้นถึงแม้ข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายจะตั้งอยู่บนหลักเหตุผล แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากระบวนการกำหนดและตัวนโยบายจะประกอบด้วยหลักเหตุผลหรือไม่

4. การพิจารณาว่าการกำหนดนโยบายประกอบด้วยหลักเหตุผลหรือไม่อย่างไรโดยใช้แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแนวคิดแสดงให้เห็นถึงความไม่เพียงพอในการวิเคราะห์ปัญหา เนื่องจากในการกำหนดนโยบายต้องใช้แนวคิดหรือวิธีการต่างๆเป็นจำนวนมากในการที่จะทำให้แน่ใจได้ว่านโยบายตั้งอยู่บนหลักเหตุผลอย่างแท้จริง ดังนั้นในการอธิบายนโยบายดังกล่าวก็จำเป็นต้องอาศัยแนวคิดต่างๆร่วมในการวิเคราะห์ด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของแนวคิดนี้

เนื่องจากแนวคิดนี้ใช้การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์เป็นเครื่องมือในการประเมินคุณค่านโยบาย แต่ตัวแปรบางตัวอยู่นอกเหนือการอธิบายด้วยเครื่องมือดังกล่าวเช่น การใช้แนวคิดเรื่องกลุ่มผลักดันทางการเมืองเพื่ออธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังที่ปรากฏในผลการศึกษานโยบายเป็นผลของความขัดแย้ง การต่อสู้ การเจรจาต่อรองและการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆ และระหว่างกลุ่มเหล่านั้นกับรัฐ ซึ่งเป็นกระบวนการและลักษณะความสัมพันธ์ที่ซับซ้อน ลักษณะเหล่านี้ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายไม่ใช่เรื่องของทางเลือกที่มีเหตุผลหากแต่เป็นเรื่องของเหตุผลทางการเมือง ส่วนสภาพและความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจ ที่มีต่อสังคมเช่น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของกลุ่มต่างๆ ในประเด็นที่สำคัญได้แก่ ต้นทุนทางสังคม กลไกตลาดหรือการแทรกแซงของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายก็ต้องใช้แนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์ในการอธิบาย นอกจากนั้นตัวแปรบางตัวที่มีความซับซ้อนเกี่ยวกับการกระจายผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของกลุ่มคนจำนวนมากก็ประสบปัญหาในการอธิบายเช่น สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการจัดการทรัพยากร ซึ่งเป็นการยากที่จะอธิบายว่าเกี่ยวข้องกับหลักเหตุผลหรือถ้าตัวแปรนี้ได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมก็ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้นโยบายตั้งอยู่บนหลักเหตุผล.