

# 10 คำถามที่รัฐบาลต้องตอบ

ก่อนดำเนินโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

**SEA FOOD BANK**

วิโชคศักดิ์ วัฒนรงค์ไพรี

สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้

คำนำผู้เขียน

รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้เห็นชอบโครงการ SEA FOOD BANK ภายใต้นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2547 โดยผู้เข้าร่วมโครงการสามารถนำไปอนุญาตเพาะเลี้ยงในพื้นที่หนึ่ง ๆ และไปรับรองการเข้าร่วมโครงการ SEA FOOD BANK เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน ได้ ปัจจุบัน กำลังอยู่ในขั้นตอนดำเนินการตรวจสอบรังวัดพื้นที่ จัดสรรพื้นที่การเพาะเลี้ยงโดยรวมทั่วประเทศ และออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชนไปแล้วบางส่วน

กระนั้นก็ตาม ผู้เขียนและเรียบเรียงในฐานะที่ทำงานใกล้ชิดกับสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ซึ่งเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนชาวประมงพื้นบ้านในภาคใต้ ได้ติดตามข้อมูลข่าวสารและทำการศึกษาร่วมกับองค์กรภาคีอื่นๆ เกี่ยวกับโครงการนี้มาตั้งแต่เริ่มดำเนินการ พร้อมกับได้เกิดเวทีแลกเปลี่ยนอย่างกว้างขวางในหลายครั้งหลายโอกาส กลับพบประเด็นปัญหาและข้อกังวลสำคัญหลายประการภายใต้หลักการของโครงการ

แม้ว่าจะมีการดำเนินการไปแล้วบางขั้นตอน แต่หากประเด็นปัญหาข้อใจไม่ได้รับการคลี่คลาย น่าจะเป็นความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันอย่างรุนแรงในอนาคตอันใกล้ เพื่อจะได้ค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาค้นหาแนวทางร่วมกันก่อนที่จะบานปลายในอนาคต ในทางกลับกันผู้เขียนยังเห็นด้วยในหลักการเพาะเลี้ยงชายฝั่งอย่างเหมาะสม จึงได้รวบรวม 10 ประเด็นคำถามขึ้นเผยแพร่ในโอกาสนี้

เป็นคำถามที่รัฐบาลควรจะต้องร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องหาคำตอบ

## แนวคิด และการดำเนินโครงการ SEA FOOD BANK <sup>1</sup>

เหตุผลที่จัดทำโครงการ กรมประมงระบุว่า เพราะความสมบูรณ์ของสัตว์น้ำในแหล่งการประมงไทยลดลงมาก มีการใช้ทรัพยากรเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ ควรพัฒนาแหล่งการผลิตใหม่ทดแทนแหล่งธรรมชาติ เน้นการเพาะเลี้ยงในพื้นที่แหล่งธรรมชาติ ให้เพียงพอการบริโภคและการส่งออก สร้างระบบการผลิตที่ปลอดภัยและไม่กระทบสิ่งแวดล้อม ขยายพื้นที่ที่เหมาะสมและเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนตามนโยบายรัฐบาลปัจจุบันด้วย

วิธีการดำเนินการ คล้ายกับว่าจะปฏิรูปการถือครองและจัดระบบการใช้พื้นที่เพาะเลี้ยงชายฝั่งใหม่ทั้งหมด แล้วนำมาจัดสรรให้กับประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ โดยในขั้นต้น จะทำการสำรวจ รั้งวัด ทำแผนที่ พื้นที่สำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในท่อนุญาติเดิม พื้นที่ที่มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอยู่ในปัจจุบันซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่มีการบุกรุกอยู่แล้ว และพื้นที่ที่มีศักยภาพเพิ่มเติม รวมจำนวน 284,492 ไร่

ประชาชนที่จะได้รับสิทธิ คือ ผู้ที่ลงทะเบียนคนจนไว้กับรัฐบาล และผู้เลี้ยงรายเดิม โดยต้องรวมกลุ่มจัดตั้งเป็น สหกรณ์ ประชาคม หรือรัฐวิสาหกิจชุมชน ต้องผ่านการฝึกอบรมจากกรมประมงให้ท้องถิ่นร่วมคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับเอกสารสิทธิ(ยังไม่ระบุว่าท้องถิ่นไหน และร่วมคัดเลือกอย่างไร)ทั้งนี้จะจัดระบบจัดสรรพื้นที่ให้ประชาชนที่ร่วมโครงการดังนี้

- ผู้เลี้ยงหอยแครงจะจัดสรรให้รายละ 3 ไร่
- ผู้เลี้ยงหอยแมลงภู่อจัดสรรให้รายละ 10 ไร่
- ผู้เลี้ยงหอยนางรมจะจัดสรรให้รายละ 1 ไร่
- ผู้เลี้ยงปลากะพงขาวในกะชังรายละ 700 ตารางเมตร (0.438 ไร่)
- ปลากะรังในกะชังจัดสรรให้รายละ 500 ตารางเมตร (0.313 ไร่)

สิทธิ ที่ประชาชนจะได้รับสามารถนำไปค้ำประกันเงินกู้กับสถาบันการเงินได้ ทั้งนี้สามารถกู้ได้ด้วยตัวเอง หรือ กู้โดยผ่านระบบที่องค์การสะพานปลาจัดตั้งขึ้น สิทธินี้ไม่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนแต่ตกทอดเป็นมรดกได้

องค์การสะพานปลาจะทำหน้าที่บริหารจัดการโครงการ ได้แก่การจัดการพื้นที่ ลูกหนี้ ติดต่อแหล่งทุนให้กับกลุ่มประชาชนที่ได้รับเอกสารสิทธิคล้ายกับหน้าที่นายหน้าโดยตรง (ระบบ Contract Farming) หมายความว่า องค์การสะพานปลาจะทำหน้าที่ หาแหล่งทุนเงินให้เกษตรกรประมงผู้ขาย ปัจจุบันการผลิต (อุปการณ์) ให้ และรับซื้อผลผลิต อาจมีการจัดทำระบบซื้อขายล่วงหน้า ซึ่งหมายถึงทำสัญญาซื้อขายไว้แล้วโดยตกลงราคาที่แน่นอนไว้ก่อนจะประกันราคาให้ด้วย

ประชาชนรายใดไม่ประสงค์ทำสัญญากับบริษัทก็สามารถจัดหาปัจจัยการผลิตและหาแหล่งทุนเองได้ แต่ต้องผ่านการอบรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและบัญชีฟาร์มตามเงื่อนไข

<sup>1</sup> สรุปประเด็นจากเอกสารโครงการ Sea Food Bank ; กรมประมง 2547

ใบอนุญาตที่ประชาชนแต่ละรายนำไปเป็นหลักค้ำประกันเงินกู้ กรมประมง องค์การสะพานปลา ประชาคม และแหล่งทุน จะร่วมกันประเมินราคาพื้นที่ซึ่งจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับราคาการตลาดของผลิตที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ วงเงินกู้จะได้ไม่เกินราคาประเมิน การชำระหนี้ให้บริษัทร่วมทุน จะทำการหักจากมูลค่าการจำหน่ายผลผลิตสัตว์น้ำแต่ละรอบ

หากประชาชนรายใดไม่สามารถชำระหนี้สินตามกำหนดจะใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น ยึดผลผลิตที่ยังคงเหลืออยู่ โดยประเมินราคาสัตว์น้ำเพื่อชำระหนี้ (ยึดผลผลิต) ไปจนถึงการยึดเพิกถอนใบอนุญาตรายนั้น ๆ แล้วคัดเลือกผู้เลี้ยงรายใหม่

จะมีการกำหนดพื้นที่ทะเลบริเวณใดบริเวณหนึ่ง เพื่อเป็นแหล่งพันธุ์สัตว์หอยในธรรมชาติ (ในพื้นที่ทะเลปัจจุบัน) เบื้องต้นประมาณ 1,000 ไร่ ในพื้นที่ดังกล่าวจะมีการควบคุมเด็ดขาดเข้มงวดเพื่อสงวนไว้ใช้ผลิตพ่อแม่พันธุ์ สำหรับประชาชนที่ร่วมโครงการเท่านั้น นอกจากนั้นยังให้ควบคุมพื้นที่พันธุ์หอยในธรรมชาติ (อื่น ๆ)เอาไว้อีกด้วย

โครงการนี้ จะใช้ระยะเวลา 5 ปี (เริ่มจริง ๆ ในปี 2548-2552) งบประมาณดำเนินการ (กันยายน 2547) รัฐบาลอนุมัติแล้ว 500 ล้านบาท (งบประมาณนี้ยังไม่รวมเงินทุนเพาะเลี้ยง ที่ผู้เข้าร่วมโครงการจะต้องนำเอกสารสิทธิไปกู้เอาเองต่างหาก) การดำเนินการปีแรก (2548) จะเป็นช่วงการสำรวจพื้นที่ จัดทำแผนที่ และเตรียมออกใบอนุญาตเวลาที่เหลือจะส่งเสริมให้ลงทุนเพาะเลี้ยงให้เต็มพื้นที่

พื้นที่ที่จะจัดสรรจำนวน 284,492 ไร่ เป็นพื้นที่ที่เลี้ยงอยู่แล้ว 130,106 ไร่ ขยายเพิ่ม 154,386 ไร่ มอบให้ประชาชนได้รับเอกสารสิทธิ 107,000 ราย กรมประมงคาดว่าจะทำรายได้ให้กับประชาชนกว่า 10,000 บาทต่อเดือนต่อราย รวมปีละไม่น้อยกว่า 12,800 ล้านบาท และสามารถผลิตสัตว์น้ำได้ประมาณ 1.5 ล้านตันต่อปี มูลค่า 17,000 ล้านบาท

หน่วยงานที่รับผิดชอบ โครงการระบุว่ากรมประมง องค์การสะพานปลา สำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ธนาคารเพื่อพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฯ และสถาบันการเงินอื่น ๆ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ต่อมามติคณะรัฐมนตรี ระบุให้องค์การสะพานปลาทำหน้าที่บริหารจัดการโครงการ และให้แปรรูปองค์การสะพานปลาเพื่อนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ต่อไป

## คำถามที่หนึ่ง

### ใครมีอำนาจในการยกทะเลเป็นสมบัติส่วนบุคคล และใช้อำนาจตามหลักกฎหมายแห่งรัฐ ข้อใด

โครงการนี้จะจัดสรรพื้นที่ทะเลที่เหมาะสมสำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งจำนวน 284,492 ไร่ จะมอบให้ประชาชนจำนวน 107,000 ราย รายละ 3 ไร่ บ้าง 10 ไร่บ้าง ขึ้นอยู่กับว่าจะเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชนิดใด ใบอนุญาตที่ได้รับถือเป็นสิทธิเด็ดขาดของบุคคลเหนือพื้นที่นั้น ๆ สามารถนำไปค้าประกัน จำนอง จำน่า เพื่อนำเงินมาลงทุนได้ สืบทอดเป็นมรดกได้

ทะเล ถือเป็นสมบัติของสาธารณะ ตามหลักของรัฐและชุมชนแต่เดิม ถือว่า ต่างถือว่ามีบุคคลใดถือสิทธิ์ยึดครอบครองได้ การอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแบบเดิม ก็เป็นการอนุญาตเป็นปี ๆ และบุคคลที่ได้รับอนุญาตนั้นจะถือสิทธิ์ครอบครองทะเลเป็นของส่วนตนไม่ได้ ในชุมชนก็เช่นกัน เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการจับสัตว์น้ำ หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเท่านั้นที่เป็นสิทธิของเจ้าของ พื้นที่ทางทะเลยังเป็นของสาธารณะ อุปกรณ์อาจมีการโอนย้ายเปลี่ยนเจ้าของได้ แต่เมื่อเรือถอนออกไปทะเลยังเป็นของทุกคน

แต่กรณีดำเนินการตามโครงการนี้ กรรมสิทธิ์ที่ได้รับคือ พื้นที่ทะเลที่จะใช้เพาะเลี้ยง การครอบครองพื้นที่การเพาะเลี้ยงจะถือกันว่าเป็นสิทธิส่วนบุคคลหวงห้ามไม่ให้บุคคลอื่นเข้าไปหาประโยชน์

จึงยังเป็นที่สงสัยว่า สิทธิและอำนาจในกฎหมายประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งยังบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ให้อำนาจแก่กลไกของรัฐหน่วยงานหรือบุคคลใด มีอำนาจ ในการยกที่สาธารณะในทะเล ให้บุคคลยึดถือ ครอบครองเป็นสิทธิส่วนตัว สามารถนำไปเป็นสินทรัพย์ จำน่า จำนอง หรือ ค้ำประกัน ได้

## คำถามที่สอง

### ละเมิดกติการัฐธรรมนูญหรือไม่?

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ถือเป็นหัวใจในการขับเคลื่อนสังคมไทย โดยปกติหากรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารจะดำเนินโครงการใด ๆ ย่อมมีระเบียบกติกาของแต่ละส่วนราชการอยู่แล้ว และถ้าหากเรื่องดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน เศรษฐกิจ บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทย ยังมีกลไกอิสระอื่น ๆ ช่วยตรวจสอบถ่วงดุล

แต่แนวคิดและนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน SEA FOOD BANK ได้เข้าสู่การพิจารณาและกลายเป็นมติคณะรัฐมนตรีในทันที ที่หน่วยงานระดับกระทรวงฯเสนอ โดยก้าวข้ามการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ลักษณะโครงการจะมีผลกระทบต่อบุคคลหลายกลุ่ม อย่างน้อยที่สุดกระทบต่อผู้เลี้ยงรายเดิม ชาวประมงพื้นบ้าน และแนวทางการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ทั้งด้านผลดี และผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดของโครงการไม่ปรากฏว่ามีการวิเคราะห์ผลกระทบในแง่มุมต่าง ๆ แต่อย่างใด

เป็นแนวนโยบายที่มีหลักการบริหารจัดการแบบใหม่ คือ ให้สิทธิในที่ดินสาธารณะแก่บุคคลโดยอ้างว่าใช้อำนาจตามกฎหมายการประมงฉบับเดิม ทั้งที่ปัจจุบันสังคมไทย โดยหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้แต่กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เอง ก็กำลังยกร่าง พ.ร.บ.การประมงฉบับใหม่ ย่อมเป็นที่กังขาว่า ร่างกฎหมายประมงฉบับใหม่จะให้อำนาจกระทำได้ หรือไม่

กติกาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีเจตจำนงให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีบทบาทมีส่วนร่วมร่วมกับแนวคิดหรือโครงการของฝ่ายบริหาร โดยใช้กลไกและมาตรการต่าง ๆ เช่น การศึกษาผลกระทบทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม ก่อนดำเนินโครงการรัฐบาล ต้องเคารพต่อกติกาดังกล่าว ใช่หรือไม่

## คำถามที่สาม

### โครงการนี้จะแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทะเล ได้อย่างไร?

หากพิจารณาเหตุผลที่ทางกรมประมงอ้างถึง คือ ปัจจุบันความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำในทะเลได้ลดลงมาเป็นลำดับ สืบเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรมากเกินไปกำลังผลิตของสัตว์น้ำตามธรรมชาติ

ต้นเหตุของความเสื่อมโทรมของทะเลในประเทศไทย เกิดขึ้นจากระบบทุนการประมงขยายตัวมากเกินไป ภายใต้การส่งเสริมอย่างยิ่งของรัฐ รายได้จากการประมงทรัพยากรสัตว์น้ำที่เคยกระจายเข้าสู่กระเป๋าของชาวประมงขนาดเล็ก ถูกจำกัดและเปลี่ยนทิศทางเข้าสู่กระเป๋าขนาดใหญ่

จากขนาดของการผลิตที่เพียงพอ เปลี่ยนเป็นการถลุงทรัพยากรขึ้นมาใช้อย่างไม่ยั้งมือ เกิดเทคโนโลยีและเครื่องมือประมงทันสมัยมากมาย ซึ่งไม่ใช่เพื่อบริโภค แต่เพื่อแข่งขันกันร่ำรวย และเพื่อส่งออกให้ติดอันดับ 1 ใน 10 ของโลก

ขณะที่ชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็กจำนวนมากต้องอยู่อย่างอดอยาก ทำให้มีชาวประมงเพียง 15 % เท่านั้นที่มีรายได้เหลือเฟือจากปริมาณการจับถึง 88% ขณะที่ชาวประมงยากจนอีก 85 % จับสัตว์น้ำได้ 12 % ของสัตว์น้ำทั้งหมด แม้จะอดอยากแต่รายได้จากการจับสัตว์น้ำ 12 % นั้นเลี้ยงครอบครัวยากจนในสังคมไทยอยู่เกือบ 5 แสนครอบครัว

การจับสัตว์น้ำจำนวนมากนั้นไม่ใช่การลงแรง แต่เกิดขึ้นจากการลงทุนจำนวนมาก และใช้เครื่องมือที่กวาดจับสัตว์น้ำทุกชนิด ทุกขนาด เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสัตว์น้ำ 88% ที่ชาวประมงขนาดใหญ่(อวนรุน อวนลาก เรือปั่นไฟ ฯลฯ) จับได้เป็นลูกปลาเศรษฐกิจที่ยังไม่ได้ขนาดถูกนำไปป่นขายเป็นอาหารสัตว์ ราคา กิโลกรัมละ 3-4 บาท (100-200 ตัว / กิโลกรัม) การประมงไทยดำรงสถานการณ์นี้มารวม 30 ปี

ทุกวันนี้เป็นอย่างนี้ จะเปลี่ยนไปก็คือแหล่งทรัพยากรในประเทศเสื่อมโทรมจนไม่เหลือพออีกแล้ว เรือประมงอวนลากพาณิชย์จากไทยหันไปกอบโกยจากประเทศเพื่อนบ้านแทน ซึ่งสภาพของเรือมือดังกล่าว ได้ทำลายแหล่งทรัพยากรในทะเล และแหล่งเพาะฟักสัตว์น้ำวัยอ่อนถูกทำลายโดยตรงเพราะมีลักษณะการลาก ไถ ขูด กวาด จนถึงท้องทะเล

ประเด็นก็คือ เหตุการณ์เหล่านี้ รัฐบาลไทยไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง แทนที่จะเน้นการฟื้นฟู และเข้มงวดการใช้เครื่องมือไม่เหมาะสม กลับมุ่งค้นหาการผลิตแบบใหม่ เพื่อรักษาอัตราการส่งออกเอาไว้ ธรรมชาติผลิตได้ไม่พอ ก็นำพื้นที่ธรรมชาติมาเพาะเลี้ยงเอง การประมงทำลายเดิมก็ยังดำรงต่อไป ความเสื่อมโทรมของทะเลยิ่งเพิ่มมากขึ้น ใช่หรือไม่

## คำถามที่สี่

**การใช้แหล่งอาหารในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งจำนวนมาก เท่ากับส่งเสริมการทำลายทรัพยากรยิ่งขึ้น หรือไม่ ..**

การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ต้องพิจารณาแหล่งและชนิดสัตว์น้ำที่จะเลี้ยง อย่างรอบคอบ โดยเฉพาะปลากะชัง หรือสัตว์น้ำที่กินอาหารประเภทสัตว์เป็นอาหาร ต้องการอาหารที่เป็นสัตว์น้ำ ตัวเล็กตัวน้อยจำนวนมาก ในกลุ่มผู้เลี้ยงหลายรายมักมีวิธีที่ลงทุนไม่มาก เช่น การทำอวนรุน ใช้โป๊ะน้ำตื้น และโป๊ะน้ำลึก เพื่อจับลูกสัตว์น้ำมาเป็นอาหารปลาที่เลี้ยง ซึ่งเป็นวิธีการจับสัตว์น้ำแบบทำลาย ยิ่งทำลายสัตว์น้ำธรรมชาติมากขึ้น

ในกลุ่มผู้เลี้ยงเป็นระบบธุรกิจมักใช้อาหารสำเร็จซึ่งผลิตจากปลาป่น เป็นจำนวนมาก ปลาป่นผลิตมาจากสัตว์น้ำวัยอ่อน ปลาเบ็ดปลาไก่ ที่ได้จากการประมง ซึ่งพบว่าจำนวนเกินครึ่งหนึ่งของปริมาณปลาป่นเป็นลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจ

เมื่อมีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงมากขึ้น ปริมาณอาหารที่ต้องใช้ก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัว หมายความว่า จะมีการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลทั่วโลกอีกจำนวนมหาศาล ในขณะที่ทรัพยากรของโลกยิ่งเสื่อมโทรมลง

ผู้เกี่ยวข้องได้วางมาตรการป้องกันไว้อย่างไรบ้าง

## คำถามที่ห้า

### เพิ่มหนี้ให้ประชาชนเป็นทางรอดเดียวเท่านั้นหรือ

เป็นที่ตระหนักดีของบรรดาชุมชนชาวประมงว่า การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนั้น แม้อูเหมือนง่าย ๆ แต่เมื่อลงมือทำการจริงแล้วต้องเจอกับอุปสรรค และความเสียหายหลายประการ

ทั้งด้านประสบการณ์ในการเลี้ยง / การเข้าถึงแหล่งต้นทุนพันธุ์สัตว์น้ำ / แหล่งอาหาร / แหล่งที่เหมาะสมในการเลี้ยง / การเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำในมิติต่างๆ / ตลาด และเชื้อโรค

ยิ่งต้องใช้งบประมาณจากเงินกู้มาลงทุน ผู้เลี้ยงรายใหม่ย่อมพบกับความเสี่ยงสูงยิ่งขึ้น ผู้เลี้ยงมีแต่รายจ่ายเท่านั้นเพราะต้นทุนเดิมต้องใช้เวลาสั่งสมประสบการณ์

การทำการเพาะเลี้ยงแบบเดิมของรายย่อยที่ยังทำอยู่ ยังมีเวลาในการเรียนรู้และสร้างช่องทางให้กับตัวเอง ลงทุนไม่สูงมาก แต่ถ้าได้รับสิทธิที่ประกันเงินกู้ได้ภาระและความเสี่ยงจะเกิดขึ้นตามมา

บรรดาประชาชนชายฝั่ง- ชาวประมงขนาดเล็กและชาวประมงเพาะเลี้ยงรายย่อยก็เช่นกัน เมื่อโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงิน(สร้างหนี้) มาถึง เป็นทางหนึ่งที่ต้องรับเอาไว้ก่อน แทนที่นำมาลงทุนทางธุรกิจ เม็ดเงินก็อาจถูกใช้หมุนไปในด้านอื่นด้วย การเปิดโอกาสให้ชุมชนสร้างหนี้ เท่ากับเปิดโอกาสให้พวกเขาทำลายตัวเองด้วย ใช่หรือไม่

กรมประมงคาดว่าจะทำรายได้ให้กับประชาชนกว่า 10,000 บาทต่อเดือนต่อราย รวมปีละไม่น้อยกว่า 12,800 ล้านบาท และสามารถผลิตพันธุ์สัตว์น้ำได้ประมาณ 1.5 ล้านตันต่อปี มูลค่า 17,000 ล้านบาท

ตัวเลขดังกล่าวคิดขึ้นจากหลักวิชาใด

ได้คิดถึงในส่วนที่ประชาชนได้ก่อหนี้ขึ้นว่าจะเป็นจำนวนเท่าใดต่อรายหรือไม่ รายได้ดังกล่าวคิดจากฐานคิดอะไร ทำไมจึงเชื่อมั่นว่าทุกคนจะมีรายได้เท่านั้น ถ้าหักลบหนี้ที่ได้ก่อขึ้น ประชาชนจะมีเหลือพอเลี้ยงครอบครัวหรือไม่ และเมื่อการเพาะเลี้ยงล้มเหลวขาดทุน จะมีประชาชนที่ยากจน มีหนี้สินเพิ่มพูนขึ้นจำนวนกี่ราย หนี้สินเดิมที่ทำไว้กับกองทุนต่างๆ และหนี้ในระบบ ประชาชนจะชำระได้อย่างไร และเมื่อสินทรัพย์ที่นำไปค้ำประกันถูกยึดคืนเปลี่ยนเจ้าของ ประชาชนรายนั้นจะยิ่งยากจนมากกว่าเดิม หรือไม่

## คำถามที่หก

### ยึดพื้นที่คืนจากนายทุนหรือเอื้อประโยชน์ให้ทุนใหญ่เพิ่มขึ้น

ปัจจุบันพื้นที่ที่เลี้ยงอยู่แล้ว 130,106 ไร่ และที่ขยายเพิ่ม 154,386 ไร่ ในข้อเท็จจริงจะพบว่า มีเจ้าของที่อนุญาตรายใหญ่ไม่กี่ราย แต่ใช้ประโยชน์พื้นที่จำนวนมาก บางรายมีมากถึง 5,000 ไร่ ทั้งที่ถูกกฎหมายและยึดครองพื้นที่แบบผิดกฎหมาย ผู้อ่านต้องถามตัวเองว่าเนื้อที่ดังกล่าวใครเป็นผู้ถือครองรายใหญ่ จำนวนเท่าไร ที่เป็นเช่นนั้นมาจากการสูญเสียสิทธิของรายย่อยทั้งสิ้น ทั้งโดยเต็มใจ และจำยอม จากหลายกรณีได้แก่

- 1.) เจ้าของที่แท้จริงเพียงรายเดียว เริ่มทำตั้งแต่กระบวนการขออนุญาตหรือขอสัมปทานเพาะเลี้ยงในที่อนุญาต แต่ใช้วิธีการให้บุคคลอื่น เช่น ญาติ คนในครอบครัว บริวาร ถือครองแทน(แบบเดียวกับที่ท่านนายกษทักษิณเคยใช้ตอนกรณีชุกหูน)
- 2.) รายย่อยที่ประสบภาวะขาดทุน ขาดสิทธิของตัวเองให้คนอื่นจนถึงรายใหญ่ มีชาวประมงยืนยันว่าบางพื้นที่มีการซื้อขายกันถึงไร่ละ 9,000 บาท
- 3.) ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น จับจองที่เอาไว้เสียเอง และใช้วิธีการกว้านซื้อซึ่งประชาชนทั่วไปไม่กล้าเข้าใจ หรือไม่กล้าคัดค้านหรือเปิดโปง กรณีนี้อาจมีการลงทุนเพาะเลี้ยงเองหรือขายต่อให้นายทุนรายใหญ่ต่อไป

หากดำเนินการให้สิทธิเด็ดขาดแก่ผู้ถือครองตามโครงการนี้เป็นไปได้หรือไม่ว่าจะมีการถือครองสิทธิจำนวนมากไว้ด้วยวิธีเดิมที่กล่าวข้างต้น สุดท้ายก็จะมีนายทุนและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ทำประโยชน์เพียงไม่กี่ราย ยิ่งเมื่อใบอนุญาตสามารถนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ เม็ดเงินจำนวนมากจะไหลออกจากระบบไปสู่คนไม่กี่คน เมื่อล้มละลายจ่ายหนี้ไม่ได้(อาจจะหนักกว่า เพราะคราวนี้ถึงไม่ยอมจ่ายหนี้ ก็ถูกยึดพื้นที่ทะเลคืนเท่านั้นได้มาโดยไม่ต้องลงทุนอะไรมากได้มาฟรีๆ ) จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งประเทศอย่างที่เกิดขึ้นแล้วเมื่อปี 2540 หรือไม่

รัฐบาลยืนยันเหตุผลเพื่อสนับสนุนนโยบายนี้ว่า เพื่อทำการปฏิรูปพื้นที่จากรายใหญ่สู่รายย่อย แต่ข้อเท็จจริงในการปฏิบัติ (ปัจจุบัน กันยายน 2548) กลับไม่พบว่ามีกรยึดพื้นที่คืนจากผู้ถือครองแหล่งใหญ่ๆ แต่อย่างใด แต่กลับไปเปิดพื้นที่อนุญาตใหม่เพิ่มขึ้นอีก นับว่ามอบให้ผู้เพาะเลี้ยงรายย่อย และบางพื้นที่กลับไปยึดพื้นที่คืนจากผู้เพาะเลี้ยงรายย่อย เพื่อมอบให้อีกกลุ่ม เป็นต้น

เมื่อในทางปฏิบัติดำเนินอยู่เช่นนี้ ประชาชนจะเชื่อมั่นต่อแนวทางนี้ได้หรือไม่

## คำถามที่เจ็ด

### ระบบฟาร์มครบวงจร (Contract Farming) จะทำให้เกิดการผูกขาดด้านเศรษฐกิจทั้งระบบหรือไม่

ตามโครงการนี้ องค์การสะพานปลาจะทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่, ลูกหนี้, ติดต่อแหล่งทุนให้กับกลุ่มประชาชนที่ได้รับเอกสารสิทธิ คล้ายกับหน้าที่นายหน้า ทำหน้าที่หาแหล่งเงินทุนให้เกษตรกรกู้เงิน พร้อมทั้งจัดหาปัจจัยการผลิต พันธุ์สัตว์น้ำ อาหาร ยารักษาโรค รับซื้อผลผลิต จัดทำระบบซื้อขายล่วงหน้าหรือการประกันราคา

ประชาชนที่เข้าร่วมระบบนี้จะไม่สามารถกำหนดการผลิตได้ด้วยตัวเอง ต้องยอมทำตามเจ้าหน้าที่ ไม่ต่างกับกรณีเกษตรกรเลี้ยงไก่ซีพี ไซ้หรือไม่

ระบบแพในหมู่บ้านชาวประมง เจ้าของแพจะเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตแก่ชาวประมงทุกอย่างและรับซื้อสัตว์น้ำเอง กำหนดราคาเอง เช่นเดียวกัน แต่จะมีความต่างกัน คือ ชาวประมงที่ขึ้นกับแพในหมู่บ้านจับสัตว์น้ำเท่าไรก็ได้ ให้หักหนี้เท่าไรก็ได้ ไม่มีการกำหนดราคาต่องวดที่ชัดเจน

แต่ในกรณีทำระบบสัญญาฟาร์มกับสถาบันการเงิน คงไม่มีธนาคารไหนใจดีขนาดให้จ่ายหนี้เท่าไรก็ได้ตามผลผลิตที่ได้รับ ระบบทุนของสถาบันการเงินต้องกำหนดราคาที่ต้องจ่ายแต่ละงวดที่ชัดเจน ผู้ผูกขาดทุนก็ไม่เกี่ยวกับแหล่งทุนขาดชำระหนี้ตามเงื่อนไขเมื่อไหร่ก็มีมาตรการทวงหนี้ต่างๆ ตามมา

ส่วนประชาชนรายใดไม่ประสงค์ทำสัญญากลับบริษัทก็สามารถจัดหาปัจจัยการผลิตและหาแหล่งทุนเองได้ แต่ต้องผ่านการอบรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและบัญชีฟาร์มตามเงื่อนไข ถึงกระนั้นตามเอกสารโครงการก็ยังระบุว่าต้องให้บริษัทนี้ เห็นชอบก่อนเข้าถึงแหล่งทุนด้วยตัวเอง หมายความว่าต้องผ่านการพิจารณาผูกขาดอำนาจอยู่นั่นเอง

## คำถามที่แปด

### ชาวประมง คนเก็บหาสัตว์น้ำตามธรรมชาติ และทรัพยากรธรรมชาติมีผลกระทบ จะจัดการอย่างไร

แหล่งพันธุ์สัตว์น้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะหอยเป็นแหล่งอาหารและเป็นแหล่งอาชีพเก็บหอยตามธรรมชาติของชาวประมงขนาดเล็ก ตามโครงการนี้จะมีการกำหนดพื้นที่ทะเลประมาณ 1,000 ไร่ เพื่อเป็นแหล่งพันธุ์สัตว์น้ำในธรรมชาติ(ในพื้นที่ทะเลปัจจุบัน)ในพื้นที่ดังกล่าวจะมีการควบคุมเด็ดขาดเข้มงวดเพื่อสงวนไว้ใช้ผลดีพ่อแม่พันธุ์สำหรับประชาชนที่ร่วมโครงการเท่านั้น

นอกจากนั้นยังให้มีการควบคุมพื้นที่พ่อแม่พันธุ์ในธรรมชาติ(อื่นๆ) เอาไว้อีกด้วย ภายใต้ข้ออ้างว่าป้องกันการแข่งขันพันธุ์สัตว์น้ำตามธรรมชาติ คำถามคือว่า จะมีหลักประกันอย่างไรให้ประชาชนที่เก็บหาสัตว์น้ำตามธรรมชาติเพื่อเลี้ยงชีพ

แหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหลายแหล่งทั้งที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและอนาคต ตามโครงการนี้เป็นแหล่งทำการประมงของชาวประมงอื่นๆอีกจำนวนมากใช้ทำมาหากินเลี้ยงชีพอย่างถูกกฎหมายใช้เครื่องมือที่รักษาสมดุล ไม่ทำลายทรัพยากร การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นวิธีการประมงแบบเกษตรกรใช้พื้นที่ประจำที่ ย่อมกีดขวางครอบครองพื้นที่ผู้อื่นไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้

คำถามคือ รัฐบาลมีหลักประกันอย่างไรที่จะยืนยันได้ว่าประชาชนที่เกี่ยวข้องและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลแบบยั่งยืนอยู่เดิม โดยเฉพาะชาวประมงพื้นบ้านชายฝั่งที่มีจำนวนมากที่สุด สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเป็นธรรม เท่าเทียม

เมื่อส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งระบบจึงแน่น แต่ให้ได้ผลผลิตของสัตว์น้ำชนิดนั้น สัตว์น้ำตามธรรมชาติอื่นๆกลายเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ในแปลงเพาะ จะทำให้ความหลากหลายของทรัพยากรสัตว์น้ำหายไป สัตว์น้ำในธรรมชาติหายากมากขึ้น หรือไม่

กระบวนการผลิตสัตว์น้ำด้วยการเพาะเลี้ยงในพื้นที่น้ำจืด พบกรณีพันธุ์สัตว์น้ำหลายชนิดเป็นหมันเพราะบริษัทผู้จำหน่ายพันธุ์ไม่ต้องการให้ผู้เลี้ยงเพาะพันธุ์เองได้ การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงในทะเลอย่างยิ่ง จะทำให้ผู้บริโภคได้รับอาหารสัตว์น้ำที่อาจเป็นหมัน และอาจปนเปื้อนสารเคมีและโลหะหนักบางชนิดที่ตกค้างจากฟาร์มเพาะเลี้ยง จากกระบวนการผลิตที่ทั้งบริษัทเอกชนรายใหญ่ และรายย่อย ต่างใช้สัตว์น้ำแปลงพันธุ์ (GMO) แล้วเพาะเลี้ยง ขุนด้วยอาหารสำเร็จเร่งขายเอากำไร

ประเด็นผลกระทบเหล่านี้ได้มีการคำนึงถึง และนำบทเรียนในอดีตมาปรับแก้ไขแล้ว บ้างหรือไม่ ...

## คำถามที่เก้า

### พื้นที่เพาะเลี้ยงชายฝั่งจะมีเพียงพอสำหรับทุกคน หรือไม่

แม้กรมประมงจะอ้างว่าพื้นที่ทะเลในประเทศไทยยังมีที่ว่างอยู่จำนวนมาก ควรจะได้นำมาใช้ประโยชน์ในการเพาะเลี้ยง และจะใช้เพียงแค่ 0.01 % ของพื้นที่ทะเลไทยทั้งหมดเท่านั้น แต่พื้นที่ทะเลย่อมไม่ใช่ที่ดิน

พื้นที่สำหรับเพาะเลี้ยงก็ย่อมมีพื้นที่เฉพาะ พื้นที่เพาะเลี้ยงนอกจากต้องมีความเหมาะสมในการเลี้ยงสัตว์น้ำโดยเฉพาะแล้ว ยังไม่สามารถเลี้ยงในพื้นที่ทะเลนอกได้ พื้นที่เพาะเลี้ยงทำได้บริเวณชายฝั่งเท่านั้น พื้นที่เพาะเลี้ยงเป็นจำนวนเท่าไรเมื่อเทียบกับพื้นที่ชายฝั่ง

เมื่อพื้นที่ทะเลไม่ใช่ที่ดิน การใช้ประโยชน์จากทะเลจึงเกิดขึ้นในเกือบทุกพื้นที่ ตลอดเวลา ต่างจากพื้นที่ดินอย่างชัดเจน ยิ่งใกล้ชายฝั่ง ความเข้มข้นและหลากหลายในการใช้ประโยชน์ ก็ยิ่งมีมาก จะเหลือพื้นที่เหมาะสมเท่าใด

ตามแนวคิดโครงการต้องการให้ทุกคนเข้าถึงแหล่งเพาะเลี้ยง เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติต่างๆ ยืนยันว่าประชาชนนอกพื้นที่ก็สามารถเข้าถึงได้หากผู้คนในพื้นที่ยินยอม นั่นแสดงว่าประชาชนจำนวนมากมีสิทธิเข้าถึงแหล่งทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัด

หากจะดำเนินการแบ่งพื้นที่เพาะเลี้ยงจริงๆ คำถามก็คือ จะแบ่งให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมเป็นธรรมอย่างไร โดยที่ต้องคำนึงถึงสิทธิการเข้าถึงในรูปแบบอื่นๆ ไปพร้อมกันด้วย เช่น นักท่องเที่ยว ประชาชนทั่วไปที่อยากพักผ่อนตกปลา ชาวประมงพื้นบ้าน คนเก็บหาหอย ชุมชนชายฝั่ง ฯลฯ

## คำถามที่สิบ

### ประโยชน์? ที่แท้จริงตกอยู่กับใคร

เมื่อมีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงมากขึ้น ปริมาณอาหารที่ต้องใช้ก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัว ผู้ที่รับรายจากการดำเนินการผลักดันแนวคิดนี้ แทนที่จะเป็นเกษตรกรรายย่อยกลับเป็น กลุ่มผู้ค้าอาหารสัตว์น้ำ เหมือนดังกรณีการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ใช่หรือไม่

โครงการระบุจะให้ กรมประมง องค์การสะพานปลา สำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ธนาคารเพื่อพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฯ และสถาบันการเงินอื่น ๆ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ต่อมามติคณะรัฐมนตรี ระบุให้องค์การสะพานปลาทำหน้าที่บริหารจัดการโครงการ และเมื่อพร้อมให้แปรรูปองค์การสะพานปลาเพื่อนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ต่อไป

ปัจจุบันรัฐบาลไทยกำลังไปทำข้อตกลง เอฟทีเอ (FTA) และข้อตกลงทางการค้ากับต่างประเทศยักษ์ใหญ่หลายประเทศ เปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศ(ที่มีเงินทุนมหาศาล)เข้ามาลงทุนในไทยได้เยี่ยงเดียวกับคนในชาติ กระบวนการอุปพื้นที่ชายฝั่งทะเลจะเกิดขึ้นแบบเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในประเทศชิลีหรือไม่

ข้อตกลง เอฟทีเอ (FTA) และข้อตกลงทางการค้ากับต่างประเทศยักษ์ใหญ่เป็นเหมือนประตูบานใหญ่ที่เปิดรออยู่แล้ว การเตรียมการแปรรูปองค์การสะพานปลาเข้าตลาดซื้อขายและกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในทะเล จะเป็นช่องทางให้ทุนขนาดใหญ่เข้ามาครอบครองทั้งพื้นที่และทั้งหน่วยบริหารจัดการ ได้หรือไม่

โดยสรุปแนวคิดของโครงการนี้คือการพยายามสร้างระบบการเกษตรการประมงเพาะเลี้ยงแบบครบวงจร และผูกขาด โดยบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่ ควบคุมทั้งปัจจัยการผลิต, การตลาด และการชำระหนี้ของเกษตรกร เมื่อพร้อมก็จะถูกนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ซึ่งระบุไว้ชัดเจนในมติคณะรัฐมนตรี

เส้นทางนี้ สังคมไทยจะวิเคราะห์ห่อนาคตได้หรือไม่ว่า...

สุดท้ายเกษตรกรจำนวนมากจะสูญเสียสิทธิที่ได้รับและมีหนี้สินมากมายในขณะที่บริษัทค้าพันธุ์สัตว์น้ำ ค่ายา ยังคงได้กำไรต่อเนื่อง

## ข้อเสนอทางออก

ผลจากการสัมมนาเพื่อแสวงหาความร่วมมือโดยสันติวิธีในการจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง วันที่ 4-5 กันยายน 2548 ณ ห้องราชพฤกษ์ โรงแรมมายการ์เด็นท์ อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี จัดโดย อนุกรรมการการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ในคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ ได้ข้อสรุปว่า

รัฐบาลควรจะต้องหยุดการดำเนินโครงการไว้ก่อน และให้ทำการศึกษาและปรึกษาหารือกับ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและเข้มข้น

ในกรณีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ชาวประมงที่ทำการเพาะเลี้ยงรายย่อยใน จ.สุราษฎร์ธานี เห็นด้วยว่าการปฏิรูปพื้นที่เพาะเลี้ยงปัจจุบันนำมากระจายสู่รายย่อยอย่างเหมาะสมให้ทำการเพาะเลี้ยงตามความสามารถและทุน แต่ภาครัฐต้องตระหนักถึงปัญหาเจ้าของพื้นที่เดิมด้วยโดยใช้หลักการการให้ใบอนุญาตแบบเดิมนำพื้นที่ที่ทำการเพาะเลี้ยงมากระจายสู่ผู้เลี้ยงรายย่อย ที่มีการอนุญาตให้ทำเป็นปี ๆ ไป

สำหรับทางออกในกรณีปัญหาความเสื่อมโทรมทางทะเลนั้น รัฐบาลเองก็ทราบถึงสาเหตุ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลดีอยู่แล้ว อยู่ที่จก้าตัดสินใจ ดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่ง เพื่อหาทางยกเลิกการใช้เครื่องมือไม่เหมาะสมในการทำประมงหรือไม่ หากประเทศไทยสามารถ แก้ไขปัญหาและยกเลิกเครื่องมือเหล่านี้ได้ เชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าทรัพยากรทางทะเลของไทยจะกลับมาอุดมสมบูรณ์เพียงพอสำหรับคนไทยทุกคน และเหลือพอสำหรับซื้อขายแลกเปลี่ยนกับประเทศต่าง ๆ

เมื่อนั้นทะเลไทยก็จะเป็น SEA FOOD BANK อย่างแท้จริง

หากวันนี้ รัฐบาลยังเร่งดำเนินโครงการนี้โดยที่ไม่ได้วิเคราะห์ข้อเท็จจริงให้รอบด้าน นอกจากจะเป็นการหนี และละทิ้งปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลไว้เบื้องหลังแล้ว ยังเป็นการซ้ำเติมให้ทรัพยากรยิ่งเสื่อมโทรมมากขึ้น และซ้ำเติมความยากจนและความหิวโหยให้รุนแรงมากขึ้น