

การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งในพื้นที่สาธารณะอ่าวปัตตานี
บทเรียนและข้อคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการ Sea Food Bank

โดย เรวดี ประเสริฐเจริญสุข
เกศินี แก้วเจริญ
มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การศึกษาเรื่องการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่ชายฝั่งบริเวณอ่าวปัตตานี จังหวัดปัตตานี เป็นการศึกษาพัฒนาการ การใช้ประโยชน์ และการเปลี่ยนแปลง เพื่อประเมินผลการใช้และการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว ให้ได้บทเรียนและประเด็นสำคัญเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อ่าวปัตตานีอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ เพื่อประมวลบทเรียนและข้อคิดเห็นประกอบการพิจารณาการดำเนินโครงการ Sea Food Bank ของกรมประมง การศึกษาดังกล่าวเป็นการวิจัยอย่างเร่งด่วน โดยจัดทำร่วมกับชุมชนโดยมีวิธีการศึกษาจากเอกสาร และการประชุมกลุ่มย่อยกับชาวบ้านในพื้นที่เป้าหมาย (Focus group) รวมทั้งการสัมภาษณ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในพื้นที่ การศึกษามีผลโดยสรุป กล่าวคือ

1. ลักษณะทางกายภาพและระบบนิเวศวิทยาของอ่าวปัตตานี : พื้นที่ทะเลสาบสาธารณะ

อ่าวปัตตานีเป็นเขตนํ้ากร่อยเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทยและของเอเชีย อ่าวปัตตานีมีพื้นผิวนํ้า 74 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่บนฝั่งรอบอ่าวประมาณ 70,000 ไร่ (ภาพที่ 1) แม่นํ้าที่นํ้าจืดไหลลงสู่อ่าวคือ แม่นํ้าปัตตานี และแม่นํ้ายะหริ่งได้นำเอาธาตุอาหารไหลลงสู่อ่าวเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้กับพืชและสัตว์ในอ่าวปัตตานี และมีผลทำให้อ่าวปัตตานีมีลักษณะระบบนิเวศวิทยาแบบผสมผสาน ระหว่างนํ้าจืด นํ้ากร่อย และนํ้าเค็ม อ่าวปัตตานีจัดเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีกระแสนํ้าขึ้น กระแสนํ้าลง คลื่น ตลอดจนการทับถมของตะกอน แร่ธาตุและสัตว์หน้าดินต่างๆ เช่น หอย สาหร่ายทะเล อ่าวปัตตานีมีความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ มีความหลากหลายทางชีวภาพ มีป่าชายเลนที่อุดมสมบูรณ์เป็นทั้งแหล่งอาหาร แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์นํ้า แหล่งอนุบาลสัตว์นํ้าวัยอ่อน จากลักษณะรูปร่างทั่วไปของอ่าวแห่งนี้เมื่อพิจารณาฝั่งอ่าวด้านอำเภอยะหริ่งที่เกิดจากสันทรายมาทับถมเป็นรูปโค้งไปจนถึงแหลมโพธิ์หรือแหลมดาชิ ทำให้อ่าวปัตตานีมีลักษณะเป็นรูปรียาว ตรงกลางอ่าวมีความกว้างมากกว่าปากอ่าว ทำให้สามารถคาดประมาณว่าสันทรายจะถูกพัดพามาทับถมโดยลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-เมษายนของทุกปี โดยค่อยๆ กองทับถมสะสมมาเป็นเวลานาน และป่าชายเลนในเขตอำเภอในเขตอำเภอ

ยะหริ่งยังได้ชื่อว่าเป็นป่าชายเลนที่มีความอุดมสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งบนฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย (โครงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและชายฝั่งทะเล, 2548)

อ่าวปัตตานีมีอัตราการผลิตทางชีวภาพสูงกว่าอ่าวไทยในเชิงเปรียบเทียบสูงกว่าอ่าวที่เม็กซิโก อินเดีย และแอฟริกา ในอ่าวปัตตานีจะมีหอยธรรมชาติอยู่เป็นจำนวนมาก มีกุ้ง ปู ปลา ที่อุดมสมบูรณ์ และให้ผลผลิตสูง อ่าวปัตตานีเป็นแหล่งอาหารธรรมชาติที่สำคัญพบว่ามีหอยธรรมชาติอยู่เป็นจำนวนมาก มีกุ้ง ปู ปลา ที่อุดมสมบูรณ์และให้ผลผลิตสูง การจับปลาที่ปัตตานีจึงมีปริมาณการจับสูงเพราะมีอ่าวปัตตานีเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำตัวอ่อนก่อนที่จะออกสู่ทะเลนอก (ปิยะ กิจถาวรและคณะ, 2543)

อ่าวปัตตานีมีสภาพธรรมชาติ พันธุ์สัตว์น้ำและคุณภาพน้ำที่อุดมสมบูรณ์ และแหล่งอาหาร แหล่งอาชีพที่เป็นรายได้หลักให้กับชุมชนชาวประมงพื้นบ้านรอบอ่าวปัตตานีในเขตอำเภอเมือง อำเภอ ยะหริ่ง และอำเภอหนองจิก ด้วยเพราะมีระบบนิเวศที่ให้ผลิตผลด้านสัตว์น้ำทั้งกุ้ง ปู ปลาและหอยอย่าง อุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้ในส่วนของหญ้าทะเล สาหร่าย ป่าชายเลนก็สมบูรณ์มากเช่นกัน

2. พัฒนาการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งในพื้นที่อ่าวปัตตานี

ก่อน ปี พ.ศ. 2500 พื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งอาหาร แหล่งการทำมาหากินและการประกอบอาชีพของชาวบ้าน ซึ่งมีบ้านเรือนตั้งถิ่นฐานอยู่รอบบริเวณชายฝั่งอ่าวปัตตานี ที่เรียกตัวเองว่า “ชาวประมงพื้นบ้าน” ครอบคลุมพื้นที่ 22 หมู่บ้าน 8 ตำบล 2 อำเภอ วิถีชีวิต วิธีการผลิตของชาวประมงพื้นบ้าน เป็นการทำการประมงโดยใช้เครื่องมือประมงหลากหลายต่างชนิด ตามความชอบและทักษะความถนัดของตนและครอบครัวในบริเวณชายฝั่งทะเลอ่าวปัตตานี อันเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน ชาวบ้านในชุมชนบางตาเว อำเภอหนองจิก อันเป็นชุมชนหนึ่งที่ได้สืบสานความเป็นชุมชนจากชีวิตที่สัมพันธ์กัน ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชายฝั่งว่า “ป่าชายเลนที่อยู่ในหมู่บ้านเป็นเสมือนที่พึ่งของคนจน เป็นธนาคารของชาวบ้าน จะซื้อหาอาหาร เครื่องใช้ไม่สอย ก็สามารถหาได้จากที่นี่” คำบอกเล่าดังกล่าวไม่ต่างจากชาวบ้านบ้านปาตา หมู่ที่ 1 ตำบลคันหยงลูโต๊ะ อำเภอเมือง ที่บอกเล่าถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชายฝั่ง ขณะที่ชาวบ้านบ้านบางปลาหมอ หมู่ที่ 2 ตำบลรูสะมิแล อำเภอเมือง เป็นอีกหมู่บ้านหนึ่งที่อยู่บริเวณอ่าวปัตตานี แต่สามารถสะท้อนความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ได้ว่า เดิมในพื้นที่ซึ่งมีป่าชายเลน และมีบึงน้ำเค็ม มีพืชและสัตว์มากมายหลายชนิด พื้นที่ป่าชายเลนมีทั้ง เป็ง ตาดุ่ม แสมหนาแน่นมาก อีกทั้งมี ลิงแสมมีเป็นร้อยๆ ตัว นอกจากนี้ ชาวบ้านเคยพบหมีดำ เขี้ยว เสือปลากี่พบมารวมทั้งมีนกน้ำหนาแน่น และสัตว์น้ำหลากหลายชนิด เช่น ปลากระบอก ปลาแยง ปลากระพงขาว ปลาตุ๊กทะเล ปูดำ กุ้งขาว กุ้งหาง กุ้งเปลือกแข็งสีเหลืองเทา จำนวนมาก พื้นที่บริเวณบึงน้ำเค็มแห่งนี้เป็นที่ที่สาธิตการที่ชาวบ้านเรียกว่า พื้นที่หลวงซึ่งชาวบ้านได้อาศัยใช้เป็นแหล่งหากินและประกอบอาชีพแต่เนิ่นนานมา

หลังปี 2510 สืบมา ชาวประมงพื้นบ้านที่ตั้งถิ่นฐานและทำมาหากินบริเวณชายฝั่งอ่าวปัตตานีเริ่มประสบปัญหาในการทำประมง เนื่องจากจับปลาได้น้อยลง ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ปรากฏการณ์ดังกล่าว เป็นผลจากการขยายตัวและการเพิ่มขึ้นของการทำประมงด้วยเครื่องมือประมงที่ทำลายล้าง อันได้แก่ อวนรุนและอวนลาก ในการทำประมงของเรือประมงพาณิชย์ เป็นผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำถูกจับเพิ่มมากขึ้น อย่างไม่มีการควบคุมและการจัดการที่เหมาะสม

หลังปี พ.ศ. 2528 กรมประมงได้สนับสนุนให้มีการเพาะเลี้ยงกุ้งในพื้นที่ที่มีศักยภาพ การส่งเสริมดังกล่าวได้ส่งผลต่อการขยายการบุกรุกทำลายป่าชายเลนบริเวณอ่าวปัตตานีเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพื่อนำพื้นที่ไปประกอบกิจกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล

การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงแตกต่างกันไปตามศักยภาพของพื้นที่ นอกจากมีการทำนากุ้งในพื้นที่แล้วยังได้มีการส่งเสริมให้มีการเพาะเลี้ยงปลาในกระชัง การเพาะเลี้ยงหอย เป็นอีกงานอาชีพหนึ่งที่กรมประมงได้ส่งเสริมการเพาะเลี้ยงหอยแครงในอ่าวปัตตานี อันเป็นผลมาจากการที่กรมประมงได้สำรวจพบว่า อ่าวปัตตานีมีความเหมาะสมในการเลี้ยงหอยแครง โดยเฉพาะบริเวณก้นอ่าว การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงหอยแครง ส่งผลต่อการขยายพื้นที่เลี้ยงหอยแครงซึ่งการส่งเสริมดังกล่าว ได้มีการนำเอาพันธุ์

หอยแครงมาปล่อยลงอ่าวปัตตานี ในพื้นที่หลายตำบล ได้แก่ ตำบลบานา บาราโหม และตันหยงลุโละ อำเภอเมือง บ้านมูดี บ้านแหลมโพ อำเภอยะหริ่ง

สำหรับพื้นที่ตำบลตันหยงลุโละ อำเภอเมือง กรมประมงได้ดำเนินการปล่อยพันธุ์หอยแครง ปี พ.ศ. 2530 โดยนำพันธุ์หอยแครงมาจากจังหวัดเพชรบุรี มาหว่านในพื้นที่อ่าวปัตตานีขนาด 15 ไร่ ผลการดำเนินงานไม่เป็นที่น่าพอใจเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ต่อมาในปีเดียวกันโครงการพัฒนาประมงทะเลชายฝั่งพื้นบ้าน ได้ขอสนับสนุนจากทางกรมประมงให้จัดซื้อพันธุ์มาปล่อยอีกครั้ง คราวนี้กรมประมงได้จัดซื้อพันธุ์หอยแครงมาจากประเทศมาเลเซียนำมาหว่านในพื้นที่ 60 ไร่ ทางโครงการพัฒนาประมงทะเลชายฝั่งพื้นบ้านได้วางแผนแบ่งปันผลตามโครงการกำหนดคือ แบ่งให้สมาชิกกลุ่มผู้เลี้ยงร้อยละ 60 พัฒนาหมู่บ้านร้อยละ 20 และ ร้อยละ 20 ที่เหลือนำไปจัดซื้อพันธุ์หอยแครงมาเลี้ยงในปีต่อไป การเลี้ยงหอยแครงได้ดำเนินการมาจนถึงปี พ.ศ. 2534 เริ่มมีปัญหาในหมู่บ้านคือชาวบ้านไม่เข้าใจในระบบการทำงานแบบกลุ่ม และคิดว่าพันธุ์หอยแครงที่ปล่อยลงไปเป็นของสาธารณะ ต่างคนก็ต่างเก็บผลผลิตจนทางกลุ่มไม่สามารถควบคุมได้ ในที่สุดกลุ่มผู้เลี้ยงหอยแครงบ้านตันหยงลุโละ ตำบลตันหยงลุโละ ได้แยกตัวเป็น 2 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มผู้เลี้ยงหอยแครงหมู่ที่ 2 บ้านตันหยงลุโละ และกลุ่มผู้เลี้ยงหอยแครงหมู่ที่ 1 บ้านตันหยงลุโละ ตำบลตันหยงลุโละ

การเลี้ยงหอยแครงที่หมู่ที่ 1 บ้านตันหยงลุโละ ตำบลตันหยงลุโละ เริ่มมีการจัดการเองเมื่อปี พ.ศ. 2536 เป็นการลงทุนภายหลังจากแยกตัวจากกลุ่มผู้เลี้ยงหอยแครงหมู่ที่ 2 บ้านตันหยงลุโละเป็นการลงทุนร่วมกันระหว่างนายทุนจากจังหวัดสตูลร่วมกับผู้นำทางการในขณะนั้น โดยขออนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจากประมงจังหวัดปัตตานีทำแปลงเลี้ยงหอยแครงเนื้อที่ประมาณ 100 กว่าไร่ พื้นที่ตำบลบาราโหม ในอ่าวปัตตานี โดยมีข้อตกลงกันว่าจะมีการแบ่งผลประโยชน์จากแปลงเลี้ยงหอยแครงร้อยละ 30 ให้กับมัสยิด หากต่อมานายทุนผู้ลงทุนภายนอกจากจังหวัดสตูลได้ถอนตัวออกไป อย่างไรก็ตาม กิจการเลี้ยงหอยแครงดำเนินการต่อมาโดยผู้นำทางการ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จดีนัก

ปี พ.ศ. 2538 กรมประมงได้ทดลองเพาะเลี้ยงหอยแครงที่อ่าวตะโล๊ะบานา ร่วมกับชาวบ้านตำบลบานา โดยมีการลงทุนให้ในลักษณะกองทุนหมุนเวียน มีการแบ่งปันผลกำไร ปรากฏว่าโครงการนี้ต้องล้มเลิกไปเนื่องจากมีปัญหาการลักขโมยหอยของโครงการ รวมทั้งมีชาวบ้านจากพื้นที่ต่างๆ ที่เข้ามาเก็บเกี่ยวหอยในพื้นที่โครงการจำนวนมากเจ้าหน้าที่กรมประมงแจ้งความตำรวจจับชาวบ้าน

ปี พ.ศ. 2539 ชาวบ้านรวมตัวกันเลี้ยงหอยแครงกันเอง โดยเข้าหุ้นๆ ละ 100 บาท ครอบครัวยุคใหม่ไม่เกิน 20 หุ้น เพื่อป้องกันทุนจากข้างนอกเข้ามาดำเนินในพื้นที่อ่าวปัตตานีในกิจกรรมการเพาะเลี้ยงระยะแรกไม่มีการปักแนวเขต เพียงแต่ใช้ต้นไม้บ่งเป็นแนวกำหนดเขตพื้นที่ ช่วงแรกชาวบ้านเลี้ยงเองโดยไม่ได้ออกอนุญาตเพาะเลี้ยงจากจังหวัด เมื่อการเพาะเลี้ยงได้ผลดีจึงมีการทำเรื่องขออนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่ประมาณ 20 ไร่ แต่มีการเพาะเลี้ยงจริงมากกว่า 20 ไร่ ต่อมาทางผู้นำทางการในหมู่บ้านต้องการทำด้วยจึงได้มีการปักไม้ทำแนวเขตกันขึ้น ช่วงแรกเป็นการลงทุนร่วมกันระหว่าง

ชาวบ้านกับงบประมาณที่สนับสนุนจากข้างนอก (งบผู้แทนราษฎร) ที่นำมาลงทุนด้วยเพื่อหากำไรมาจัดซื้อที่ดินขยายมัสยิด ส่วนทุนของชาวบ้านเพื่อเอากำไรมาเป็นผล ปรากฏว่าได้ผลกำไรดีสามารถจัดซื้อที่ดินให้มัสยิดได้ตามที่ต้องการ ในส่วนทุนของชาวบ้านมีการลงทุนเลี้ยงต่อเนื่อง การเพาะเลี้ยงหอยแครงดำเนินการเรื่อยมา โดยไม่มีการจำกัดหุ้น ทำให้หุ้นส่วนของผู้นำทางการกับเครือญาติและพรรคพวกมีสัดส่วนในการดำเนินกิจกรรมเพิ่มขึ้นในขณะที่สัดส่วนหุ้นของชาวบ้านลดลง จนกระทั่งปัจจุบันชาวบ้านมีหุ้นไม่ถึงร้อยละ 20 ของหุ้นทั้งหมดในการดำเนินกิจกรรม เนื่องจากมีการถอนหุ้นเพราะเกิดความไม่ไว้วางใจ ขาดการมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ ทุกอย่างอยู่ที่กลุ่มผู้นำทางการและกลุ่มทุนเกือบทั้งหมด

3. การเพาะเลี้ยงชายฝั่งกับการเปลี่ยนแปลง

ความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่อ่าวปัตตานีเรื่องการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเริ่มต้นเห็นชัดเจนขึ้นในปี 2539 เมื่อมีการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่มากขึ้นทั้งจากคนในพื้นที่เองหรือจากกลุ่มคนนอกพื้นที่หน่วยงารรัฐโดยเฉพาะกรมประมง มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายการใช้ และการจัดการ ควบคุมการใช้ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการออกใบอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยง การกำหนดเขตแนวการเพาะเลี้ยง

การเปลี่ยนแปลงมีเกิดขึ้นในหลายด้าน ทั้งในด้านกายภาพของทรัพยากรธรรมชาติ ที่เสื่อมสภาพและถูกทำลายลง รวมทั้งการลดลงของป่าชายเลน การเสื่อมโทรมของทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง ส่งผลต่อการลดลงของความหลากหลายและจำนวนสัตว์น้ำ การทำกิจกรรมประมงลงทุนสูง แต่ผลที่ได้ไม่คุ้มค่า เกิดภาวะแย่งชิงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและชาวประมงพาณิชย์ ที่ใช้เครื่องมือทำการประมงที่ทำลายล้าง นอกจากนี้ ยังเกิดการขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านกันเองในการแย่งชิงและขัดแย้งจากลักษณะและวิธีการใช้ทรัพยากร เกิดกระแสคัดค้านการเลี้ยงหอยแครงในอ่าวปัตตานี ซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นเพราะชาวประมงในอ่าวเชื่อว่าหอยแครงเป็นสาเหตุทำให้เกิดการระบาดของหอยสังข์หนาม เป็นอุปสรรคต่อการทำประมงของชาวบ้าน เนื่องจากเมื่อทำการสาวอวนยากลำบากเพราะติดเปลือกหอยเป็นผลให้อายุการใช้งานของอวนสั้นลง

ปัญหาความขัดแย้งในการทำประมงมีหลายประเด็น ทั้งเรื่องใช้เครื่องมือทำประมงที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดการเสื่อมโทรมของทรัพยากร รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายการเพาะเลี้ยงในอ่าวปัตตานี โดยเฉพาะการเพาะเลี้ยงหอยแครงด้วยว่ามีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวประมงขนาดเล็กเป็นอย่างมาก เนื่องจากเกิดกรณีความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากการใช้พื้นที่สาธารณะ

ในช่วงเวลา 10 ปี เริ่มจากการส่งเสริมกิจกรรมการเพาะเลี้ยงพบว่า การเพาะเลี้ยงหอยแครงส่วนใหญ่ แม้จะเริ่มจากกิจกรรมที่ชุมชนเห็นประโยชน์ และได้ประโยชน์ร่วมกันในช่วงต้น แต่จากปัญหาระบบการจัดการที่ไม่โปร่งใส และยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ต่อมากิจกรรมดังกล่าวได้ถูกปรับเปลี่ยน

จากกิจกรรมของชาวบ้าน กลายเป็นกิจกรรมของกลุ่มทุนจากภายนอก และกลุ่มทุนภายในชุมชนอีกส่วนหนึ่ง ดังเช่นการเลี้ยงหอยแครงที่แหลมบกส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนายทุนจากจังหวัดเพชรบุรี มีการใช้ไม้ปักกั้นแนวเขตสร้างขนาฝ้ายหอยในทะเลหลายแห่ง มีการลักลอบตัดไม้จากป่าชายเลนบริเวณริมชายฝั่งทะเลจนหมด มีการถมพื้นที่ชายฝั่งบริเวณอ่าวจินอ ซึ่งเป็นแหล่งหากินของชาวบ้านทำให้มีปัญหาทะเลาะเบาะแว้งกับชาวบ้านที่เคยทำมาหากินอยู่ดั้งเดิมเป็นประจำ ความขัดแย้งในบริเวณรอบอ่าวปัตตานีดำรงอยู่ และสืบทอดมาจนปัจจุบัน โดยไม่มีการจัดการที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา

ต่อมาระหว่าง ปี พ.ศ 2540 – 2541 ชาวบ้านที่บิลาควอกกับชาวบ้านบางปู อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานีทำการเพาะเลี้ยงหอยแครงทับพื้นที่กัน ก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาทจนเดือนร้อนถึงอำเภอต้องเข้ามายุติความขัดแย้ง โดยทางอำเภอต้องหาทุนมาชดเชยค่าเสียหายให้กับคู่กรณีเพื่อให้เรื่องยุติลง ท้ายที่สุดทางอำเภอจะต้องประกาศให้หอยที่ปล่อยไปแล้วเป็นสมบัติส่วนกลางและประกาศยกเลิกไม่ให้มีการเลี้ยงอีกต่อไป หากแต่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้เพาะเลี้ยงยังคงดำรงอยู่เพียงแต่ยังไม่ปรากฏชัด

ประเด็นปัญหาอีกประเด็นหนึ่งที่อ่าวปัตตานีต้องประสบคือการขยายพื้นที่เพื่อทำการเพาะเลี้ยงที่ขยายตัวออกจากขอบเขตพื้นที่เดิมที่มีการอนุญาตไว้ นับเป็นอีกปัญหาที่กรมประมงยังไม่สามารถหาข้อยุติได้

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังที่กรมประมงให้การสนับสนุนการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งรวมทั้งการอนุญาตให้เพาะเลี้ยงโดยขาดกระบวนการติดตามดูแลหรือป้องกันการขยายพื้นที่ ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในพื้นที่รวมถึงผลกระทบอันเนื่องมาจากการเพาะเลี้ยงได้ส่งผลให้เห็นร่องรอยความแตกร้าวจึงปัจจุบันนี้ ซึ่งหากทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นกรณีความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านกับผู้ประกอบการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ปัญหาระหว่างกลุ่มผู้เพาะเลี้ยงด้วยกันเอง ปัญหานายทุนนอกพื้นที่เข้าไปทำการสัมปทาน ปัญหาการขยายพื้นที่เพาะเลี้ยงออกไปเกินกว่าที่กำหนด ปัญหาเรื่องสารตกค้างอันเนื่องมาจากการเพาะเลี้ยงและปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรชายฝั่ง ปัญหาดังกล่าว ยังไม่มีกระบวนการหรือแนวทางชัดเจนจากภาครัฐที่จะทำร่วมกับชุมชนในการจัดการแก้ไขว่าปัญหาความขัดแย้งจึงยังคงเป็นประเด็นค้างคา หาข้อยุติยังไม่ได้

4. วิฤติอ่าวปัตตานี : การใช้และการจัดการที่เป็นปัญหา

ระบบนิเวศน์และทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานีได้ถูกทำลายจนเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วและอยู่ในภาวะวิฤติ สภาพดังกล่าวเป็นผลมาจากโครงการต่างๆ ของรัฐบาลที่เข้ามาเพื่อรองรับการพัฒนาจังหวัดให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรม โครงการพัฒนาต่างๆ แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ และเป็นการสร้างงาน แต่ผลที่เกิดขึ้น กลับสร้างปัญหาให้กับทั้งตัวทรัพยากรอ่าวปัตตานี

เอง และกับชุมชนรอบอ่าวปัตตานี โดยเฉพาะชาวประมงพื้นบ้านที่ต้องอาศัยอ่าวปัตตานีเป็นแหล่งอาหารและการประกอบอาชีพ

จากการศึกษาข้อมูลของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี เมื่อปี 2547 เพื่อจัดทำแผนแม่บทพัฒนาอ่าวปัตตานี พบว่ามีหมู่บ้านที่ทำประมงพื้นที่บ้านรวม 22 หมู่บ้าน ใน 8 ตำบล จาก 2 อำเภอคืออำเภอเมืองและอำเภอยะหริ่ง ซึ่งประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านประมาณ 50,000 คน ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการประกอบอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนเหล่านี้คือ (เอกสารประกอบโครงการเสนอผลงานวิจัยจากนักวิจัยท้องถิ่น, 2548)

1) เรือประมงพาณิชย์ เมื่อ 40 ปีก่อน เริ่มมีเรืออวนลากอวนรุนเข้ามาในอ่าวปัตตานี เรืออวนลากอวนรุนได้สร้างปัญหากับชาวบ้านมาก กล่าวคือ เรืออวนลากจะทำลายอุปกรณ์ประมงของชาวประมงพื้นบ้าน ลากเอาทั้งอวนและปลาเล็กปลาใหญ่ แหล่งอาหารและแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำดินก็ถูกทำลาย ระบบนิเวศถูกทำลาย ชาวบ้านเดือนร้อนมาก ภัยคุกคามจากภายนอกเริ่มส่งผลอย่างชัดเจนคือทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำเริ่มหายากขึ้น การทำมาหากินของชุมชนประมงรอบอ่าวปัตตานีเริ่มเป็นไปอย่างยากลำบาก ทำให้ต่อมาชาวบ้านบางส่วนเริ่มใช้เครื่องมือที่ทันสมัยมากขึ้น เช่น การวางอวนธรรมดา 1 ชั้น เป็นการวางอวน 3 ชั้น ตาอวนจะถี่ขึ้นสาเหตุที่ต้องใช้อวน 3 ชั้นตาถี่เนื่องจากปลาตัวใหญ่ไม่มีเหลือให้จับเพราะเรือประมงขนาดใหญ่จับไปหมดแล้ว แม้ว่าเรือขนาดใหญ่จะไม่ได้รับอนุญาตให้จับสัตว์น้ำในอ่าวปัตตานีก็ตาม นอกจากนี้การจับสัตว์น้ำในฝั่งอ่าวไทยยังคงส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในอ่าวปัตตานี กล่าวคือโดยธรรมชาติเมื่อถึงฤดูลมตะวันตก ปลาจากฝั่งอ่าวไทยจะว่ายน้ำเข้ามายังอ่าวปัตตานี แต่เมื่อมีเรือขนาดใหญ่คอยคัดอยู่ทำให้ปลาเหล่านี้ถูกจับไปก่อนที่จะว่ายเข้าอ่าวปัตตานีได้

2) การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง มีทั้งการเพาะเลี้ยงกุ้งและการเพาะเลี้ยงหอยแครง ซึ่งการเพาะเลี้ยงเป็นธุรกิจที่ทำงานอย่างมหาศาลโดยเฉพาะการเพาะเลี้ยงกุ้งแต่ในขณะเดียวกันนาุ้งก็เป็นตัวทำลายทรัพยากรอย่างมหาศาลเช่นกัน เริ่มจากสัตว์น้ำดินที่ติดอยู่กับนาุ้ง ไปจนถึงป่าชายเลนที่ถูกทำลายและบุกรุกเพื่อใช้เป็นพื้นที่เพาะเลี้ยงโดยกลุ่มนักลงทุนที่เข้ามาจับสัมปทานในพื้นที่ และต่อมาคนกลุ่มนี้ก็ได้เปลี่ยนการสัมปทานเป็นโฉนด เมื่อธุรกิจนาุ้งขาดทุนและนาร้างไปในที่สุด กรมป่าไม้ได้พยายามดำเนินการเข้าไปปลูกป่าทดแทน แต่ไม่สามารถทำได้เนื่องจากกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเจ้าของนาุ้ง สำหรับในส่วนของ การเพาะเลี้ยงหอยแครงพบว่าร้อยละ 35 ของพื้นที่อ่าวปัตตานี (74 ตารางกิโลเมตร) เป็นพื้นที่จับจองของนักลงทุนเลี้ยงหอยแครง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักลงทุนมาจากต่างถิ่น มีบ้างที่เป็นคนในท้องถิ่นแต่ก็จับจองพื้นที่ได้ไม่มาก วิธีการเลี้ยงหอยแครงคือ เตรียมที่ดิน ปักเขตและสร้างกระโจม จ้างคนเฝ้าหรือเฝ้าเอง ซื้อพันธุ์หอยแครงมาจากต่างถิ่น ปล่อยให้หอยแครงโต ประมาณ 5-6 เดือน การจับหอยแครงจะใช้ตะแกรงเหล็กติดเครื่องยนต์ โกลราดซึ่งการจับในลักษณะนี้ส่งผลให้หน้า

3) โรงงานอุตสาหกรรม เป็นผลอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่พยายามผลักดันให้ปัตตานีเป็นจังหวัดที่เป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออก เพื่อยกระดับให้คนปัตตานีมีงานทำเป็นผลให้บริเวณรอบอ่าวปัตตานีมีโรงงานเกิดขึ้นมากมาย โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอ่าวปัตตานีและชุมชนรอบอ่าวที่ประกอบอาชีพการทำประมงพื้นบ้าน โรงงานที่เกิดขึ้น เช่น โรงงานปลาป่น โรงงานปลากระป๋อง โรงงานปลาหมึก ทำการแปรรูปสัตว์เหล่านี้เพื่อการส่งออก ปล่อย่น้ำเสียลงในทะเลส่งผลให้เกิดน้ำเสีย นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดการถมทะเลเพื่อขยายโรงงานอุตสาหกรรมรองรับทุนจากต่างจังหวัดและต่างประเทศ

4) การถมทะเลในเขตแหลมมก 1,000 ไร่ และพื้นที่หน้าสวนสมเด็จ 860 ไร่ กิจกรรมดังกล่าวจัดเพื่อรองรับการก่อสร้างโรงงานจากนโยบายการดำเนินการในพื้นที่เขตแหลมมกและพื้นที่หน้าสวนสมเด็จฯ อีก โดยการถมทะเลได้ส่งผลให้ระดับน้ำในอ่าวปัตตานีตื้นเขินกว่าคือโดยปกติแล้วอ่าวปัตตานีจะต้องรองรับตะกอนจากคลองยะหริ่งและคลองต่าง ๆ ซึ่งตะกอนเหล่านี้จะค่อยไหลลงสู่ทะเลไปจนหมด แต่เมื่อมีการถมทะเลทำให้ปากอ่าวแคบลง ทำให้ระบบการไหลเวียนของน้ำซาลงตะกอนจึงไหลออกจากอ่าวไม่ได้ เกิดการทับถมจนเกิดสันดอนทรายเพิ่มขึ้นหลายจุด อ่าวตื้นเขิน และง่ายต่อการเกิดน้ำเสีย ซึ่งส่งผลต่อเนื่องทำให้สาหร่ายและหญ้าทะเลตาย เมื่อสาหร่ายและหญ้าทะเลตายยิ่งส่งผลในน้ำในอ่าวเสียมากขึ้น ท้ายที่สุดจะมีผลทำให้สัตว์น้ำไม่สามารถอยู่อาศัยได้และลดปริมาณลง

5) ท่าเทียบเรือ ถูกสร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2540 โดยจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบสร้าง แต่เริ่มมีการวางแผนมาก่อนหน้านี้ และกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคมได้ร่างแบบแผนพัฒนาร่องน้ำและท่าเรือ การสร้างท่าเทียบเรือใหม่จะก่อให้เกิดปัญหาให้กับชาวบ้านเช่นกัน เนื่องจากพื้นที่ที่ใช้สร้างท่าเทียบเรือเป็นพื้นที่ทำกินดั้งเดิมของชาวบ้าน ที่ในอดีตพื้นที่บริเวณนี้เป็นแหล่งที่ปลาดุกทะเล ปลากระบอก ปูดำ ชุกชุม แต่ปัจจุบันเนื่องจากคราบน้ำมันเครื่องของเรือที่เกิดจากการเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่องเมื่อมาจอดเทียบท่าในบริเวณดังกล่าว ส่งผลให้สัตว์น้ำไม่สามารถอาศัยอยู่ในบริเวณท่าเทียบเรือได้อีกต่อไป

อาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์ของอ่าวปัตตานีในขณะนี้อยู่ในภาวะที่ทรัพยากรถูกทำลายจนเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วและอยู่ในภาวะวิกฤติ กลุ่มคนที่ใช้ประโยชน์จากอ่าวปัตตานีล้วนได้รับผลกระทบไปมากน้อยแตกต่างกัน แต่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือชาวบ้านรอบอ่าวปัตตานีและพื้นที่ใกล้เคียงที่ประกอบอาชีพประมงชายฝั่งทะเลผู้มีต้นทุนในการผลิตน้อย ผลกระทบที่เกิดกับคนกลุ่มนี้คือถึงขั้นต้องเปลี่ยนแปลงการทำมาหากิน วิถีชีวิต และวัฒนธรรม โดยที่รัฐบาลเองก็ยังไม่ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือหรือร่วมแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง

5. โครงการ Sea Food Bank กับการใช้พื้นที่สาธารณะอ่าวปัตตานี

โครงการ Sea Food Bank หรือโครงการพัฒนาฐานการผลิตอาหารทะเลของประเทศ เกิดจากมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2547 ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งสำนักงานบริหารแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อออกใบอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เสนอให้เป็นแผนหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมในปี 2547 ซึ่งเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชายฝั่งที่มีการเพาะเลี้ยง กล่าวคือ **“พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง โดยหลักพื้นที่ชายฝั่งได้มีการอนุญาตให้มีกิจกรรมเพาะเลี้ยง ครอบคลุมพื้นที่ที่ไม่มีการกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นพื้นที่ชายฝั่งเหล่านี้ควรที่จะได้มีการออกเอกสารให้มีความชัดเจน ประกอบกับการจัดการทางด้านการเพาะเลี้ยงให้ถูกสุขลักษณะและสภาพสิ่งแวดล้อม สามารถที่จะนำมาใช้ในการแปลงเป็นทุนต่อไป”**

โครงการ Sea Food Bank มีกรมประมงเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ซึ่งโครงการถูกพัฒนาขึ้นภายใต้แนวคิดการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและความต้องการแก้ไขปัญหาความความยากจน โดยสร้างฐานการผลิตอาหารทะเลทดแทนการจับจากธรรมชาติ เพื่อสร้างระบบการผลิตอาหารทะเลที่มีความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล โดยมุ่งหวังจัดระบบการผลิตสัตว์น้ำที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กล่าวคือเป็นการพัฒนาฐานการผลิตอาหารทะเลของประเทศขึ้นใหม่เพื่อทดแทนผลผลิตจากธรรมชาติ โดยมองว่าการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามแนวชายฝั่งเป็นหนึ่งทางเลือกที่สำคัญ เหตุผลเพราะประเทศไทยมีพื้นที่น้ำจืดเป็นพื้นที่ทะเลประมาณ 420,280 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 262.68 ล้านไร่ และปัจจุบันพื้นที่ตามแนวชายฝั่งของประมาณ 130,106 ไร่ ของประเทศไทยได้มีการทำการเพาะเลี้ยงสัตว์ทะเล เช่น หอยแมลงภู่ หอยนางรม และปลาน้ำกร่อยอยู่แล้ว ขณะที่กรมประมงได้ทำการประเมินศักยภาพพื้นที่ชายฝั่งพบว่าพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเพาะเลี้ยงเหลืออีกประมาณ 154,386 ไร่ (กรมประมง, 2547; ธรรม์ ชำรงนาวาสวัสดิ์, 2547) ในส่วนของบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งจะใช้หลักของการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนมาจัดทำและออกเอกสารสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำรายพื้นที่ โดยให้สิทธิแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ให้สามารถเป็นที่ทำกิน โดยกำหนดให้มีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี ให้กับกลุ่มผู้เป้าหมาย 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ขึ้นทะเบียนคนจนและมีความประสงค์จะประกอบอาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแต่ไม่มีพื้นที่ กลุ่มผู้เพาะเลี้ยงรายเดิมและกลุ่มผู้ที่สนใจทั่วไป ในพื้นที่จำนวน 284,492 ไร่ ให้สามารถเป็นที่ทำกิน โดยกำหนดให้มีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี ขึ้นไป

ขณะเดียวกันกลุ่มคนเหล่านี้จะต้องทำการฝึกอบรมเรื่องเทคนิคการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชนิดต่างๆ ตามมาตรฐานของสุขอนามัยฟาร์มสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการจัดทำบัญชีฟาร์มจากกรมประมงก่อน จากนั้นจะต้องเข้าสู่ระบบการจัดทำระบบเกษตรครบวงจร (Contract Farming) โดยมีองค์การสะพานปลาทำหน้าที่จัดตั้งบริษัทขึ้นมาใหม่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ บริษัทที่จัดตั้งขึ้นนี้จะทำหน้าที่บริหารโครงการในส่วนที่จะทำสัญญากับกลุ่มประชาชนเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการตามเขตพื้นที่โครงการผลิต ให้การสนับสนุนปัจจัยการผลิต รับซื้อผลผลิตจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่

ประสงค์จะทำสัญญาเกี่ยวกับบริษัท รวมถึงการจัดทำตลาดซื้อขายล่วงหน้า ระบบประกันราคา และการให้สิทธิพิเศษต่างๆ กับเกษตรกรกลุ่มสัญญา นอกจากนี้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นจะทำสัญญากับแหล่งทุนเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับสินเชื่อ และร่วมกับกรมประมง ประชาคม และแหล่งทุน ในการประเมินมูลค่าใบรับรองสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อการขอรับทุนจากสถาบันการเงิน

การเข้าสู่แหล่งทุนและการประเมินมูลค่า แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) ประชาคมกลุ่มเป้าหมายผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ไม่ร่วมทำสัญญากับบริษัท จัดทำโครงการเสนอขอสนับสนุนเงินลงทุน (Project loan) เสนอให้แก่แหล่งทุนพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนให้การสนับสนุน โดยมีเอกสารต่างๆ และต้องผ่านการอบรมการเลี้ยงสัตว์น้ำและการจัดทำบัญชีฟาร์ม ตามเงื่อนไขที่กรมประมงกำหนด และ (2) ประชาคมกลุ่มเป้าหมายผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ร่วมทำสัญญากับบริษัท จัดทำโครงการเสนอขอสนับสนุนเงินลงทุน (Project loan) เสนอให้แก่บริษัทพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนให้เสนอแหล่งทุนพิจารณาสนับสนุน โดยมีเอกสารต่างๆ และต้องผ่านการอบรมการเลี้ยงสัตว์น้ำและการจัดทำบัญชีฟาร์ม ตามเงื่อนไขที่กรมประมงกำหนด

สำหรับการประเมินมูลค่าของใบรับรองสิทธิจะทำการประเมินโดยกรมประมง สถาบันการเงิน ประชาคม และองค์การสะพานปลา โดยใช้วิธีวิเคราะห์จากราคาตลาดของผลผลิตที่จะเกิดขึ้น ในพื้นที่นั้นๆ วงเงินกู้จะไม่เกินมูลค่าในสิทธิของผู้กู้โดยสถาบันการเงินจะพิจารณาเป็นรายๆ ไป ขณะที่การเข้าสู่แหล่งทุนเกษตรกรจะต้องมีเอกสารใบอนุญาต ใบรับรองสิทธิ ใบรับรองการผ่านการอบรมจากกรมประมงมีเอกสารโครงการและเอกสารรับรองจากประชาคม จากนั้นทางสถาบันการเงินจะจัดสรรเงินให้แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ขอรับรองการสนับสนุนเงินทุนผ่านบริษัทร่วมทุนฯ และในส่วนการชำระหนี้บริษัทร่วมทุนฯ จะหักจากมูลค่าการจำหน่ายผลผลิต

ขั้นตอนทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นอยู่ระหว่างดำเนินการในแต่ละจังหวัด โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ตามชายฝั่งทะเล 22 จังหวัดที่กรมประมงได้ทำการสำรวจทั้งภาคตะวันออกและภาคใต้ของประเทศ (กรมประมง, 2547) ความก้าวหน้าของการดำเนินงานขณะนี้ พบว่าได้มีการมอบเอกสารสิทธิการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือ โฉนดน้ำ ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน Sea Food bank เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ให้กับเกษตรกรในพื้นที่ตำบลเจ๊ะบิลัง อำเภอเมืองจังหวัดสตูลแล้วเป็นที่แรกและเปิดโอกาสให้ผู้สนใจประกอบอาชีพด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเข้าสู่แหล่งเงินทุนให้กับเกษตรกรกลุ่มแรกจำนวน 28 ราย (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, 13 ธันวาคม 2547; สำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน), 2547) ขณะที่ในจังหวัดอื่นของภาคใต้ เช่น สงขลา ปัตตานี พังงา นครศรีธรรมราช เป็นต้น ทางกรมประมงจังหวัดก็ได้เข้าไปให้ข้อมูลและทำกระบวนการเพื่อคัดเลือกผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิแล้ว

6. บทเรียนและประเด็นการพิจารณาในการดำเนินโครงการ Sea Food Bank เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่สาธารณะ อ่าวปัตตานี

พื้นที่อ่าวปัตตานีเป็นพื้นที่สาธารณะที่มีการใช้ประโยชน์จากกลุ่มคนหลายกลุ่ม ทั้งที่เป็นชุมชนประมงพื้นบ้านที่ตั้งบ้านเรือนบริเวณรอบอ่าวปัตตานี และการใช้ประโยชน์จากนักลงทุนต่างถิ่น ทั้งจากกิจกรรมประมงพาณิชย์ และการเพาะเลี้ยงต่างๆ ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าว มีปัญหาความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งความขัดแย้งในการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่ ที่ยังไม่ได้จัดการแก้ไขอย่างมีเป้าหมายและเป็นระบบ

เมื่อรัฐบาลมีนโยบายดำเนินโครงการ Sea Food Bank ในพื้นที่อ่าวปัตตานี จึงนำไปสู่ประเด็นสำคัญในทางหลักการหลายประการ กล่าวคือ

1) สิทธิการเข้าถึงการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียม

หลักการและแนวคิดของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในโครงการ Sea Food Bank ที่หยิบเอาพื้นที่สาธารณะคือทะเล มาแปลงเป็นเอกสารสิทธิหรือใบอนุญาตเพาะเลี้ยงที่สามารถใช้ประกอบการทางธุรกิจและสินเชื่อ จะมีเพียงบางบุคคลเท่านั้นที่ได้รับสิทธิเข้ามาใช้พื้นที่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากทะเลเป็นพื้นที่สาธารณะที่ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีบุคคลใดสามารถถือสิทธิยึดถือครอบครองได้ ดังนั้น การเข้าถึงการใช้พื้นที่สาธารณะเพียงเฉพาะใครคนใดคนหนึ่ง ก็จะส่งผลกระทบต่อการใช้และการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนโดยรวม อันจะส่งผลทำให้ทรัพย์สินส่วนกลางกลายเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลไป แม้ว่าจะมีข้ออ้างว่าการมอบสิทธิดังกล่าวเป็นการมอบสิทธิที่มีช่วงเวลาไม่ใช่สิทธิถาวร แต่จากตัวอย่างการอนุญาตให้มีการเพาะเลี้ยงในปัจจุบันที่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงในลักษณะการสัมปทานปรากฏว่า มีเพียงบุคคลบางกลุ่มที่เข้าถึงการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยแนวคิดที่จะมีการปรับเปลี่ยนเวียนผู้อื่นไปใช้ประโยชน์ เป็นเพียงแนวคิดในทางหลักการ ยังไม่ส่งผลต่อการปฏิบัติ การจัดสรรสิทธิดังกล่าว ได้กีดกันสิทธิของชุมชนอีกหลายกลุ่มที่ใช้ทรัพยากรดังกล่าวอยู่แล้วเพื่อการดำรงชีพ ดังนั้น บุคคลที่ได้รับอนุญาตทำการเพาะเลี้ยงจึงได้สิทธิครอบครองและใช้พื้นที่โดยส่งผลให้คนอื่นอีกหลายกลุ่มไม่สามารถเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ได้ จึงอาจประเมินในเบื้องต้นได้ว่า โครงการ Sea Food Bank จะก่อให้เกิดประเด็นความเท่าเทียมและความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากร ทำให้ชุมชนต้องสูญเสียสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากรร่วมกัน ประโยชน์จะตกอยู่เพียงคนกลุ่มหนึ่ง และสร้างผลกระทบให้กับกลุ่มคนอื่น ๆ ซึ่งใช้ทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าวในวัตถุประสงค์อื่นเช่นกัน

2) การรวมศูนย์อำนาจของหน่วยงานรัฐในการใช้และจัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะ รัฐธรรมนูญ

กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกี่ยวกับเรื่องสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” รวมทั้งเรื่องสิทธิของบุคคลในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและหน้าที่ของเจ้าของโครงการในการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment : EIA) ในกรณีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 56 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรทางด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด”

การดำเนินโครงการ Sea Food Bank เป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ในการใช้และจัดการทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว เป็นการรวมศูนย์การใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ อันเป็นประเด็นที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งรับรองสิทธิชุมชนในการใช้และการจัดการทรัพยากร ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ สะท้อนกระบวนการตัดสินใจที่ชุมชนท้องถิ่นไม่มีส่วนในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบกับทรัพยากรและงานอาชีพ วิถีชีวิตของชุมชน

จากบทเรียนที่ผ่านมา พบว่า การดำเนินโครงการต่างๆ เกิดผลกระทบในด้านลบหลายประการตามมา เช่น การสูญเสียอาชีพ สูญเสียรายได้ รวมทั้งเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในชุมชนและถูกพัฒนาให้กลายเป็นรอยร้าวในชุมชนและสังคมต่อไป ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์ในพื้นที่อ่าวปัตตานีที่อาจเป็นตัวแทนในเรื่องความขัดแย้งของชุมชนได้ดี

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนา การขยายพื้นที่ทำการเพาะเลี้ยง ซึ่งยังไม่ได้แก้ไข ดังนั้น การดำเนินการตามโครงการ Sea Food Bank จะยังเป็นการเพิ่มความซับซ้อนในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ แม้ทางกรมประมงจะบอกว่าได้มีการสำรวจเพิ่มเติมจากพื้นที่ที่ออกใบอนุญาตให้เดิมแต่ปัญหาคือ พื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตเพาะเลี้ยงกับพื้นที่ประกอบการจริง อ่าว

ปัตตานีมีขนาดการใช้พื้นที่ไม่ตรงกับที่อนุญาต ดังนั้นจำเป็นต้องมีมาตรการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเรื่องนี้ให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินโครงการตามกำหนด

3) ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ชุมชนรอบอ่าวปัตตานีโดยส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติดำเนินเชื่อมโยงกับหลักการทางศาสนา ความเชื่อ วิถีชีวิต และจารีตประเพณี ถูกแสดงออกมาในรูปของภูมิปัญญาท้องถิ่น อย่างแยกไม่ออก ดังจะเห็นจากตัวอย่างชุมชนบ้านบางตาวากับการเพาะเลี้ยงหอยแมลงภู่ ชาวบ้านใช้เพียงไม้หลักล่อหอยให้มาเกาะ และหลัก 1 ต้นสามารถเก็บผลผลิตจากหอยได้ถึง 15 กิโลกรัมและเมื่อนำไปจำหน่ายสามารถทำรายได้ถึง กิโลกรัมละ 3 บาท นอกจากนี้ ชาวบ้านที่เลี้ยงหอยหารายได้ ได้รู้จักปรับเปลี่ยนแนวไม้หลักที่ใช้แนวเลี้ยงหอยเป็นเขื่อนชีวภาพป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งได้ในเวลาเดียวกันด้วย นอกจากนี้ชุมชนบางตาวาได้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตของชุมชนได้อีกรูปแบบหนึ่ง ชาวบ้านเล่าว่าป่าชายเลนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นเสมือนแหล่งที่พึ่งที่สำคัญสำหรับคนจน เป็นเสมือนธนาคารชาวบ้านที่สามารถเบิกถอนและฝากเงินได้ตลอดเวลา และตามหลักของศาสนาอิสลามได้กล่าวสั่งสอนเสมอมาว่าป่าเป็นพื้นที่สาธารณะที่มีไว้สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน ใครไม่สามารถครอบครองหรือเป็นเจ้าของได้เพียงคนเดียว ทะเลก็เฉกเช่นเดียวกับป่า ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมไม่มีใครเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ชาวบ้านยังมีชุดความเชื่อที่น่าสนใจเกี่ยวกับอ่าวปัตตานีว่า “อ่าวเป็นพื้นที่เฮาะกามา (พื้นที่กลาง) และเป็นพื้นที่วากับ (พื้นที่กลาง ศักดิ์สิทธิ์) ที่ทุกคนจะต้องให้ความเคารพนับถือ”แต่อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาสถานการณ์การใช้ประโยชน์รอบอ่าวปัตตานีได้ทวีความเข้มข้นขึ้นทั้งการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการทำประมง สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อและลดทอนศักยภาพของชุมชนในการที่จะพิทักษ์ รักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันภายใต้กฎระเบียบที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณี แต่กลับถูกแทนที่โดยกฎระเบียบ ข้อบังคับทางกฎหมายที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หยิบยกมาใช้พร้อมกับการส่งเสริมการใช้พื้นที่ที่มีความเข้มข้นยิ่งขึ้นไปอีก สิ่งเหล่านี้เองที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดขึ้นกับชุมชนในการที่จะทำตามวิถีชีวิตดั้งเดิม ประกอบกับการนำนโยบายของรัฐมาใช้กับชุมชนโดยไม่มีมีการปรับใช้ให้เข้ากับวิถีชีวิตของชุมชนยิ่งตีกรอบ และสร้างปัญหาให้ชุมชน และยังโครงการมุ่งแก้ไขปัญหาคความยากจน การที่มีบุคคลบางกลุ่มเข้าถึงทรัพยากร แต่จะเป็นปัญหาให้กับกลุ่มคนอีกส่วนใหญ่ ที่ชีวิตอยู่ได้โดยการเข้าถึงในการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงน่าจะเป็นประเด็นคำถามว่า ในการนี้ จะแก้ไขปัญหาความยากจน หรือจะยิ่งนำไปสู่การเพิ่มความยากจน และเอื้อประโยชน์ให้กับคนเพียงบางกลุ่ม

4) การแปลงสินทรัพย์สาธารณะให้เป็นทุนเอกชน

คือการเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนมีเอกสารแสดงสิทธิสำหรับขอกู้ยืมเงินจากธนาคารภายใต้สมมติฐานเพื่อการแก้ไขความยากจนพร้อมกับการเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้กับท้องทะเล ในแง่มุมของการใช้เอกสารสิทธิเพื่อเพิ่มมูลค่าสำหรับการลงทุนจะมีมูลค่าเท่าไรหรือนักการผู้ปล่อยเงินให้กับลูกค้าจะเป็นผู้ตีความเท่านั้น แม้กรมประมงจะออกมารับประกันว่ามีการลงทุนที่ครบวงจรและสามารถสร้างความยั่งยืนทางอาชีพได้ แต่ก็ไม่ได้บอกถึงความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งเรื่องตลาด ราคา และความชัดเจนด้านการลงทุนชี้แจงเพียงแต่การได้มาซึ่งเงินลงทุนอันเกิดจากการกู้ยืมแหล่งเงินทุน แนวทางดังกล่าวอาจจะเป็นการสร้างหนี้ทางอ้อมให้กับชุมชนเป็นการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนที่ขาดความรับผิดชอบเพราะไม่มีอะไรรับประกันได้ว่าเงินที่กู้สามารถทำการส่งคืนได้จริง แม้จะมีการกล่าวว่าการลงทุนจะต้องมีความเสี่ยงแต่ชาวบ้านซึ่งไม่เคยประกอบอาชีพหรือสัมผัสในเรื่องระบบเงินกู้ยืมอาจยังคงอยู่ในวังวนของการเป็นหนี้มากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่เป็นหลักประกันการแก้ไขปัญหาคความยากจนตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าขณะที่สถานการณ์ปัจจุบันของทรัพยากรทะเลและชายฝั่งกำลังประสบกับปัญหาคความเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการประกอบกิจกรรมในท้องทะเลและชายฝั่งมากเกินไปกว่าศักยภาพของธรรมชาติจะรับได้ การแก้ไขปัญหาคของกรมประมงตามโครงการ Sea Food Bank มองเพียงการแก้ไขที่ปลายเหตุคือปริมาณสัตว์น้ำที่ลดน้อยลง แต่ขาดมิติมุมมองในด้านการฟื้นฟู อนุรักษ์ และพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เพิ่มขึ้นเองตามธรรมชาติ ยังไม่มีคำตอบชัดเจนในมิติด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องมลพิษทางทะเลและสารตกค้างจากการเพาะเลี้ยง มีเพียงเป้าหมายที่จะทำให้เกิดขึ้นในเรื่องอาหารปลอดภัยและการพัฒนาแหล่งอาหารที่สำคัญของโลก ทั้งที่ปัญหาเรื่องคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งของประเทศไทยจัดได้ว่ากำลังอยู่ในภาวะที่น่าเป็นห่วง และส่วนหนึ่งของปัญหาคก็เกิดขึ้นจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งนั่นเอง ดังนั้นทำอย่างไรจึงบรรเทาปัญหาคนี้หรือยุติปัญหาคนี้ให้ได้ก่อนที่จะดำเนินการเพื่อให้เกิดความปลอดภัยด้านอาหารอย่างแท้จริง ไม่เช่นนั้นแล้วความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจะต้องยุติลงก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการตามกำหนดเพียงฝ่ายรัฐฝ่ายเดียว

7. ข้อเสนอแนะของชุมชนกับโครงการ Sea Food Bank

จากการประชุมรับฟังความคิดเห็นของชุมชนบริเวณรอบอ่าวปัตตานีและอ่าวบ้านดอน และการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ Sea Food Bank ระหว่างวันที่ 20 – 21 กรกฎาคม 2547 ณ ห้องโถงกาบแก้ว โรงแรม เดอะริเจนซี่ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลาที่จัดโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่ามีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจในหลายประเด็น ในการบรรลุวัตถุประสงค์การแก้ไขปัญหาคความยากจน และยุติการแปลงสินทรัพย์สาธารณะให้เป็นเอกสิทธิ์ของปัจเจกชน

1) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา: กรมประมงควรจะมีการจัดลำดับความสำคัญของการแก้ไขปัญหาทรัพยากรทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นระบบ ควรให้นำหนักในเรื่องการฟื้นฟู อนุรักษ์ และพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามระบบนิเวศวิทยาก่อนที่จะมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตโดยขาดการพิจารณาถึงความสามารถและศักยภาพที่ธรรมชาติสามารถกระทำได้ เพราะหากกรมประมงจะให้เวลาและความสำคัญกับมิตินี้มากขึ้นกรมประมงจะสามารถแก้ไขสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่งที่มีอยู่ได้อย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย การอนุญาตเพาะเลี้ยงแบบไม่จำกัดพื้นที่ในทะเล การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ เป็นต้น เพราะหากกรมประมงยังคงมองข้ามมิตินี้การแก้ไขปัญหาก็จะเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุอยู่ร่ำไป นอกจากนี้การแก้ไขความยากจนตามนโยบายของรัฐบาลก็ไม่เกิดขึ้น เพราะฐานทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นฐานชีวิตของคนในประเทศยังคงถูกละเลยและมองข้ามต้นตอของปัญหาที่แท้จริง

2) การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ Sea Food Bank: เป็นอีกประเด็นที่กรมประมงควรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพราะโครงการเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายโดยเฉพาะชุมชนที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินงานแต่ขณะนี้มียุทธศาสตร์กลุ่มคนเพียงบางส่วนเท่านั้นที่รับทราบข้อมูล อีกทั้งข้อมูลที่ได้รับทราบยังคงไม่มีความชัดเจนและไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเรื่องนี้เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับชุมชนทั้งในด้านวิถีชีวิต กฎหมายและสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจะถือเอากฎสิทธิ์แปลงเอาทรัพย์สินสาธารณะไปเป็นของปัจเจกชน จำเป็นต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือกับทุกฝ่ายที่เป็นเจ้าของทรัพยากรสาธารณะนั้น

3) การเปิดรับฟังความคิดเห็น: กรมประมงและผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ Sea Food Bank ควรจะมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของคนในพื้นที่ก่อนมีการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีชีวิตสัมพันธ์และเกี่ยวข้องอยู่กับทะเล ไม่ว่าจะเป็นชาวประมงพื้นบ้าน กลุ่มผู้เพาะเลี้ยง ประมงพาณิชย์ รวมไปถึงหน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการทั้งในด้านการให้ข้อเสนอแนะต่อนโยบายที่เกิดขึ้น เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดมุมมองและวิสัยทัศน์ของกรมประมงในการหยิบยกสถานการณ์จริงในพื้นที่มาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายแทนการกำหนดนโยบายจากผู้บริหารส่วนกลาง และการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

4) การให้ความสำคัญกับองค์ความรู้ชุมชน : การดำเนินการของกรมประมงในหลายครั้งขาดมิติด้านสังคมและการเคารพองค์ความรู้ของชุมชน ทำให้เกิดปัญหากับคนในพื้นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งด้านความคิด ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังวิถีการปฏิบัติ ดังนั้นกรมประมงไม่ควรมองข้ามคุณค่าองค์ความรู้ของชุมชนแต่ควรให้การส่งเสริมและสนับสนุน หรือนำมาปรับใช้ให้ควบคู่ไปกับการดำเนินงานตามนโยบายทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับความต้องการของชุมชน และ

5) การพิจารณาถึงบทเรียนที่ผ่านมา : นโยบายของกรมประมงในการส่งเสริมกิจกรรมด้านทะเลและชายฝั่งที่ผ่านมาหลายกรณีสามารถเป็นบทเรียนสำคัญให้กรมประมงนำมาศึกษาและวิเคราะห์ได้ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติ ดังเช่นกรณีการให้อนุญาตให้ประกอบการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่เริ่มต้นจากการลงทุนที่เป็นการดำเนินงานของคนในพื้นที่และได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ท้ายที่สุดกลุ่มที่มีศักยภาพและอำนาจทางการเงินและการลงทุนเท่านั้นที่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เรื่องนี้จึงเป็นสิ่งที่กรมประมงจะต้องตั้งคำถามและหามาตรการว่าจะดำเนินการอย่างไรไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นอีก ทำอย่างไรไม่เกิดการกระจุกตัวของรายได้ และทำอย่างไรไม่ให้อำนาจถูกเปลี่ยนผ่านไปยังกลุ่มนายทุนเพียงกลุ่มเดียว หากกรมประมงสามารถมีคำตอบและสร้างหลักประกันให้เกิดขึ้นได้แล้วเชื่อแน่ว่าการยอมรับจากชุมชนยอมเกิดขึ้นโดยไม่ต้องมีข้อสงสัย