

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา

เรื่องที่ ๕

ลำดับเลขที่ของเรื่อง	๗๓๙๐
รับที่	
วันที่	๗.๐๕.๒๕๕๒

ความเห็นที่เสนอ

ที่ กษ ๐๕๑๓/ ๖๙๖๖



กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๒๐๐

๗

กันยายน ๒๕๕๒

1/๓๙๒.๕
๗/๑๕๕๒
๑๖.๐๕๖

เรื่อง โครงการฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

- ๘ ก.ย. ๒๕๕๒
จัดเข้าวาระ.....

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ล) ๑๔๔๒ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. แผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๖๑ จำนวน ๑ เล่ม

๒. สำเนาหนังสือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ทส ๐๔๐๔/๗๖๔

ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ จำนวน ๑ แผ่น

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอโครงการฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างปะการังเทียมโดยใช้แท่งคอนกรีตเป็นวัสดุ รวมปีละ ๒๒๖ แห่ง ในพื้นที่แหล่งละ ๑.๕ ไร่ ระยะเวลา ๕ ปี รวมจัดสร้าง ๑,๑๓๐ แห่ง เป็นพื้นที่ทั้งหมดรวม ๑,๗๐๐ ไร่ เพื่อทดแทนปะการังธรรมชาติที่เสื่อมโทรม ใช้งบประมาณปีละ ๓,๔๐๐ ล้านบาท รวมทั้งสิ้น ๑๗,๐๐๐ ล้านบาท มีกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดสร้างปะการังเทียมแบบแท่งคอนกรีต กิจกรรมจัดสร้างปะการังเทียมแบบพื้นบ้าน (ซั้ง) กิจกรรมทำความสะอาดบ้านปลา กิจกรรมปลูกจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชน และกิจกรรมการติดตามประเมินผล และประชาสัมพันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูทะเลไทย โดยการจัดทำปะการังเทียม และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งเพื่อลดความขัดแย้งของการแย่งชิงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งได้เสนอขออนุมัติคณะกรรมการเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินโครงการเกี่ยวกับปะการังเทียม ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ข้อเท็จจริง

๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมประมงเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจตามกฎหมายในการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และฟื้นฟูทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมในแหล่งทำการประมงในทะเล ตลอดจนส่งเสริมอาชีพการทำประมง ถือเป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานแรกของประเทศในการริเริ่มจัดสร้างแหล่งอาศัยสัตว์ทะเล หรือปะการังเทียม โดยเริ่มทำการทดลอง ศึกษา วิจัยเกี่ยวกับวัสดุที่ใช้ทำปะการังเทียม และรูปแบบที่เหมาะสม การจัดวางที่เหมาะสมในการดึงดูดสัตว์น้ำให้เข้ามาอยู่อาศัย การติดตามผลทาง

/วิชาการ...

วิชาการ ทั้งในด้านทรัพยากรสัตว์น้ำและปัจจัยสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทางด้านสังคม-เศรษฐกิจ โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2522 หลังจากนั้นจึงได้มีการจัดสร้างปะการังเทียมที่ทำจากวัสดุคอนกรีตตามพื้นที่ชายฝั่งทะเลมาตั้งแต่ปี 2528 จนถึงปี 2552 กรมประมงได้สร้างปะการังเทียม รวมทั้งสิ้น 362 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 1,920 ตารางกิโลเมตร ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หลักในการจัดสร้างปะการังเทียมก็เพื่อเป็นแหล่งทำการประมงที่สำคัญของชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก ทำให้ชาวประมงมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการจับสัตว์น้ำในบริเวณที่วางปะการังเทียมตามแนวชายฝั่งทะเลทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน นอกจากนี้ กรมประมงยังได้รับเกียรติจากโครงการพระราชดำริ โดยการนำตู้รถไฟเก่า รถขยะที่ไม่ใช้งานแล้ว และท่อระบายน้ำมาจัดสร้างเป็นปะการังเทียมในพื้นที่จังหวัดปัตตานีและนราธิวาส ตั้งแต่ปี 2545 จนถึงปัจจุบัน และชาวประมงในพื้นที่ยังแสดงความต้องการให้กรมประมงไปจัดสร้างเพิ่มเติม

การจัดสร้างปะการังเทียมในแต่ละครั้งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ นอกจากจะพิจารณาตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังต้องพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นในเรื่องความมั่นคง ความปลอดภัย ในการสัญจรทางน้ำและความเหมาะสมทางวิชาการ ดังนั้นจึงต้องเสนอขอความเห็นชอบจากกองทัพเรือ ในเรื่องของความมั่นคง เสนอขออนุญาตจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเนื่องจากการจัดสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2457 และเสนอขออนุญาตจากกรมประมง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานดังกล่าวก่อนดำเนินการจัดสร้าง

2. ตั้งแต่ปี 2540 กรมประมงได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดสร้างแหล่งอาศัยสัตว์ทะเล ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ อาทิเช่น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และกองทัพเรือ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ในการจัดสร้างแหล่งอาศัยสัตว์ทะเล พิจารณาชนิดวัสดุ จำนวนและวิธีการที่จะใช้ในการจัดสร้างแหล่งอาศัยสัตว์ทะเล รวมทั้งให้ความเห็นชอบและให้ข้อเสนอแนะต่างๆ

3. จากผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 21 เมษายน 2552 ได้ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย พ.ศ. 2552 – 2561 ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และเห็นชอบให้กรมประมงเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย รวมทั้งเห็นชอบให้หน่วยงานทั้งหมด 12 กระทรวง รวมทั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับแผนแม่บทฯ ด้วย โดยเฉพาะในกลยุทธ์ที่ 4 เกี่ยวกับการฟื้นฟูระบบนิเวศและพัฒนาแหล่งประมงทะเลเพื่อรักษาความหลากหลาย

ทางชีวภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เคยเสนอความเห็นขอคำเน้นการร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2 ซึ่งแนวทาง ในกลยุทธ์นี้คือ พัฒนาแหล่งปะการังเทียมและการใช้ทรัพยากรในแหล่งปะการังเทียมโดยชุมชนหรือองค์กรชาวประมงชายฝั่งมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เป็นการยืนยันว่าการจัดสร้างและการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากแหล่งปะการังเทียมจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนแม่บทการจัดการประมงทะเลไทย และมีผลประโยชน์ต่อการทำการประมงของชาวประมงอย่างแท้จริง

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. โครงการนี้เป็นโครงการที่มีประโยชน์ เนื่องจากช่วยในการจัดสร้างแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำเพิ่มเติม อันจะก่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งกิจกรรมอื่นๆ ที่เสริมอยู่ด้วยนั้นสอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำที่ดี แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีข้อสังเกต คือ

1.1 จากเป้าหมายของโครงการฯ จะเห็นได้ว่าการจัดสร้างปะการังเทียมในแต่ละแห่งครอบคลุมพื้นที่เพียง 1.5 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ค่อนข้างเล็ก ในขณะที่ใช้งบประมาณในการจัดสร้างสูงถึงแห่งละ 15 ล้านบาท หากถ้ามีการจัดสร้างโดยใช้แท่งคอนกรีตขนาด 1.5x1.5x1.5 เมตร ซึ่งเป็นแบบมาตรฐานที่กรมประมงใช้อยู่ขณะนี้ จะได้แท่งคอนกรีตไม่น้อยกว่า 2,500 แท่ง (ในโครงการมิได้ระบุรูปแบบหรือขนาดของแท่งคอนกรีต แต่ถ้าเป็นแท่งคอนกรีตที่มีขนาดเล็กกว่าหรือเป็นรูปแบบอื่นก็อาจได้จำนวนแท่งมากกว่านี้) การใช้แท่งคอนกรีตถึง 2,500 แท่ง วางในพื้นที่ 1.5 ไร่ นับว่าหนาแน่นเกินไป และอาจจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำ ตลอดจนการตกตะกอน รวมทั้งมีผลกระทบต่อการทำงานประมงและการสัญจรทางน้ำ

นอกจากนั้น วัตถุประสงค์ของโครงการฯ ได้ระบุว่า จะจัดสร้างเพื่อฟื้นฟูแนวปะการังธรรมชาติ จึงคาดได้ว่าน่าจะมีการจัดสร้างในแหล่งปะการังที่เสื่อมโทรม ทำให้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องระมัดระวังเกี่ยวกับรูปแบบในการจัดวาง

1.2 การจัดทำโครงการจัดสร้างปะการังเทียมนี้ จำเป็นต้องมีการสำรวจ ศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ สำรวจความคิดเห็นของชาวประมง ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวมทั้งขอความเห็นชอบหรือขออนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายให้ครบถ้วน ได้แก่ กองทัพเรือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และกรมประมง ซึ่งในทางปฏิบัติอาจต้องมีการย้ายจุดปักการวางแท่งคอนกรีต อีกทั้งจากแผนที่แสดงจุดวางปะการังเทียมพบว่า มีวางกระจายอยู่ตลอดแนวชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นแหล่งทำการประมง ดังนั้น การกำหนดจุดที่จะต้องจัดวางในโครงการฯ นี้ถึงปีละ 226 แห่ง รวม 1,130 แห่งตลอดทั้งโครงการ 5 ปี อาจประสบปัญหาการดำเนินการในโครงการได้ เพราะบางจุดอาจไม่เหมาะสมหรืออาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ทำให้หาพื้นที่จัดสร้างได้ยาก

2. การจัดสร้างปะการังเทียมเป็นการนำวัสดุที่มีใช้วัสดุตามธรรมชาติไปวางในท้องทะเล ดังนั้นการตัดสินใจสร้างปะการังเทียมบริเวณใดนั้นต้องมีการศึกษาให้ชัดเจนว่าจัดสร้างในพื้นที่ที่เหมาะสมหรือไม่ และพื้นที่ที่จัดวางจะต้องไม่กระทบกับความมั่นคงของประเทศ ซึ่งกรมประมงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะดังได้อธิบายข้างต้นแล้ว จึงเห็นควรที่การจัดสร้างปะการังเทียมตามโครงการนี้จะได้รับการพิจารณาของคณะกรรมการฯ และประการสำคัญต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนด้วย

3. ปัจจุบัน การจัดสร้างปะการังเทียม ได้มีหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการอยู่หลายหน่วย ได้แก่ กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดชายทะเลต่างๆ ตลอดจนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดสร้างฯ ยังไม่มีการบูรณาการเท่าที่ควร ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดมีข้อมูลที่ครบถ้วนที่จะสามารถบอกได้ว่าปัจจุบันมีการจัดสร้างปะการังเทียมอยู่ในพื้นที่ใดบ้าง ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหากับความมั่นคงของประเทศ และอาจเป็นการจัดสร้างที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากมิได้มีการขออนุญาต จึงสมควรที่จะมีหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลในการจัดสร้างปะการังเทียมทั้งหมด เพื่อให้มีการจัดสร้างฯ อย่างเป็นระบบ ไม่ซ้ำซ้อน และเป็นแหล่งข้อมูลหลักเพียงแหล่งเดียวของประเทศ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจรับผิดชอบโดยตรงต่ออาชีพของชาวประมง และเป็นหน่วยงานแรกที่ดำเนินการจัดสร้างปะการังเทียม จึงมีความพร้อมที่จะที่จะรับดำเนินการในเรื่องนี้

4. เนื่องจากหลายหน่วยงานมีการจัดสร้างปะการังเทียม จึงควรที่จะได้มีการปรึกษาหารือร่วมกันในการกิจการจัดสร้างปะการังเทียมให้ชัดเจนและมีการบูรณาการยิ่งขึ้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายธีระ วงศ์สมุทร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมประมง

สำนักวิจัยและพัฒนาประมงทะเล

โทร. 0 2940 6559

โทรสาร 0 2940 6559