

การจัดการประมงโดยชุมชน ทางรอดของการประมงขนาดเล็กไทย

บทความพิเศษ

สันติ คังวาลีพาก

ทรัพยากรธรรมชาติกับชุมชน แยกออกจากกันไม่ได้ ในป่ามีคน คนอยู่กับป่า อาศัยป่า และรักษาป่า เช่นเดียวกัน ตามชายฝั่งทะเลก็มีคนมีชาวประมงที่หากหากินอยู่กับทะเลท่าอย่างไรจึงจะให้ชาวประมงอยู่กับทะเล และรักษาทรัพยากรในทะเลให้คงอยู่อย่างยั่งยืน มีข้อเสนอแนะสำคัญซึ่งเชื่อมโยงหมวกกับ "ความเชื่อมโยง" ของชาวประมงชายฝั่งเช่นเดียวกัน

ทางออกที่สอดคล้องกับวิวัฒนาการของสังคมโลกประการหนึ่งก็คือ ให้อำนาจจัดการทรัพยากรประมงแก่ "ชุมชน" ท้องถิ่น ให้คนที่มีความรู้เกี่ยวกับทะเลตั้งแต่หัวทักกับก่าบิน มีสิทธิและอำนาจในการจัดการ รับผิดชอบ จัดสรร ใช้ประโยชน์ และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อไป

เกี่ยวกับเรื่องนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. กังวาลี จันทรโชติ แห่งภาควิชาการประมง คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ประมวลเป็นองค์ความรู้พื้นฐานไว้ในหนังสือชื่อ "การจัดการประมงโดยชุมชน" (พ.ย. 2541) ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีสาระสำคัญดังนี้

1. ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการประมงทั้งในระดับชาติและนานาชาติ เพื่อหาแนวทางในการจัดการประมงที่เหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการประมงชายฝั่ง ซึ่งเป็นการประมงของชาวประมงขนาดเล็ก เกือบสี่ปีที่ได้จากการประชุมที่หลายมีความสอดคล้องกันคือ "ในการจัดการประมงชายฝั่งนั้น จะต้องให้ชาวประมง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประมงชายฝั่งอย่างเต็มที่" อันว่าการจัดการต้องเปลี่ยนถ่ายจากมือของรัฐ ไปสู่มือของชุมชนประมง

2. ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดการประมงชายฝั่งที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ส่งผลให้ชาวประมงขนาดเล็กของญี่ปุ่นอยู่ดีกินดี สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

3. หลักการสำคัญของการจัดการประมงโดยชุมชนคือ รัฐจะทำการมอบอำนาจในการจัดการประมงให้กับชุมชน โดยรัฐจะทำหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการให้กับชุมชน ชุมชนจะมีสิทธิครอบครองทรัพยากรที่อาศัยอยู่ในท้องทะเลที่ชุมชนได้ใช้มอบแก่รัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทะเลที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และในขณะเดียวกัน ชุมชนก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่างๆ ที่อยู่ในทะเลอาณาเขตของชุมชน รวมทั้งทำหน้าที่บริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทะเล ภายใต้เงื่อนไขของการอยู่ดีกินดีของชาวประมงในชุมชน และการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืนของชุมชน

4. ในการเปลี่ยนแปลงการจัดการประมงที่ดำเนินการโดยรัฐ ไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนนั้นจะไม่สามารถกระทำได้ทันที หรือในระยะเวลายาวสั้น ทั้งนี้เนื่องจากชาวประมงในเกือบทุกประเทศมีความคุ้นเคยกับการเป็น "ราชการ สมบัติ" ของทรัพยากรประมง และการทำการประมง "แบบเสรี" มาเป็นเวลานาน รวมทั้งในกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องมีปัจจัย หรือตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก และที่สำคัญที่สุด ก็คือ "ความพร้อมของฝ่ายรัฐ" ที่จะยินยอมโอน อำนาจในการจัดการให้กับชุมชนรวมทั้ง "ความพร้อม" ของชาวประมง (เช่นการจัดการตั้งองค์กรชุมชนที่เอกราชอย่างมีประสิทธิภาพและ

หน้าที่ดังกล่าว) ด้วย

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงจะต้องดำเนินไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยรัฐจะค่อยๆลดบทบาทในการจัดการประมงลงไม่ทีละน้อยๆ ในขณะที่ยุทธศาสตร์ของการเรียนรู้การจัดการและเพิ่มการมีบทบาทในการจัดการมากขึ้นทีละน้อยๆ ซึ่งเรียก "ระยะผ่าน" นี้ว่าเป็น "การจัดการประมงร่วมกัน"

5. สิ่งสำคัญที่สุดสองประการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง จากการจัดการประมง โดยรัฐไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชน (ระหว่างนี้ต้องผ่านขั้นตอน "การจัดการประมงร่วมกัน" ก็คือ **ประการแรก** รัฐจะต้องมีนโยบายที่แน่ชัด ในการที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการประมงโดยยึดหลักว่า ผู้ที่สมควรเข้ามามีบทบาทในการจัดการประมงนั้น จะต้องเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับประมง ซึ่งได้แก่ชาวประมง

ประการที่สอง ชาวประมงจะต้องเข้ามามีสิทธิชอบอย่างเต็มที่ในการจัดการประมง และรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการจัดการประมง ทั้งนี้เพื่อรักษาความเป็นธรรมไว้ในสังคม ที่ผู้ได้ประโยชน์จะต้องเป็นผู้ "จ่าย" (ไม่มีอะไรที่ได้มาฟรีๆ) โดยในเบื้องต้นรัฐอาจให้ความช่วยเหลือสนับสนุนค่าใช้จ่ายในบางส่วนที่ชาวประมงยังไม่เต็มแรงพอที่จะแบกรับไว้ได้เอง

6. เงื่อนไขสำคัญ 17 ประการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการประมงโดยชุมชน คือ

ประการที่หนึ่ง มีการกำหนดขอบเขตแหล่งทำการประมงของแต่ละชุมชนให้ชัดเจน จะต้องมีการแสดงขอบเขตไว้อย่างเด่นชัด ซึ่งโดยทั่วไปจะอาศัยสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นเส้นเขตของเขตเพราะดูได้ง่าย นอกจากนี้ ในการกำหนดว่าชุมชนใดควรจะมีแหล่งทำการประมงเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับความชุกชุมของทรัพยากรประมง จำนวนชาวประมง ระดับความลึกของน้ำ และความสามารถในการจัดการของชุมชน

ประการที่สอง มีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกให้ชัดเจน ผู้ที่มีสิทธิในการทำการประมงในแหล่งประมงชุมชน จะต้องเป็นสมาชิกขององค์กรชาวประมงของชุมชนเท่านั้น

ประการที่สาม ชาวประมงมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งอาจจะเป็นการรวมกลุ่มกันทางเครือญาติหรือศาสนา มีประสบการณ์ในการรักษาหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและแก้ปัญหาาร่วมกัน คุณสมบัติเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่ดีสำหรับการทำงานเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน

ประการที่สี่ ชุมชนเคยมีประสบการณ์ในการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน เช่นการจัดการเรื่องแหล่งน้ำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์และป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งหลักการในการจัดการจะคล้ายคลึงกับการจัดการประมงโดยชุมชน

ประการที่ห้า ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการจัดการประมงโดยชุมชน จะต้องมากกว่าค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องไป ซึ่งจุดนี้จะต้องสามารถชี้แจงให้ชาวประมงเห็นได้อย่างชัดเจน

ประการที่หก ชาวประมงที่จะเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงทุกคน ต้องเข้าร่วมส่วนร่วมในการจัดการประมง โดยจะต้องเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กรชาวประมงที่ตั้งขึ้นเข้าร่วมประชุมออกความเห็นและลงคะแนนเสียงในการกำหนดทิศทางในการจัดการประมง รวมทั้งต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทำประมงของตนเองอย่างถูกต้องและทันสมัยแก่องค์กรชุมชนก่อนที่จะมาทำหน้าที่จัดการประมง และต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ของชุมชนอย่างเคร่งครัด

ประการที่เจ็ด มาตรการในการจัดการประมงที่ชุมชนกำหนดขึ้นนั้นสามารถดำเนินการใช้ในทางปฏิบัติ ดังนั้น มาตรการต่างๆ จึงควรง่ายในการปฏิบัติ ติดตาม ตรวจสอบ ที่ชาวประ

มง ทุกคนสามารถปฏิบัติตามได้ไม่ยาก

ประการที่แปด มีกฎหมายที่เหมาะสมสนับสนุน โดยรัฐ จะต้องตรากฎหมายออกมารองรับการรวมตัวกันขององค์กรชาวประมง สิทธิในการทำประมง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการประมงโดยชุมชน ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะต้องมีให้พร้อมตั้งแต่เริ่มต้น

ประการที่เก้า สมาชิกของชุมชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี และมีกลุ่มผู้นำในชุมชนสมาชิกของชุมชนจะต้องมีความสนใจในการเสียสละเวลา กำลังและทรัพยากรในการจัดการประมง โดยมีกลุ่มผู้นำทำหน้าที่เป็นหลักในการจัดการประมง

ประการที่สิบ รัฐมีการกระจายอำนาจและมอบอำนาจในการจัดการประมงให้แก่ชุมชน รัฐจะต้องมีนโยบายที่แน่ชัดในเรื่องนี้ มีการตรากฎหมายที่จำเป็นออกมารองรับ เพื่อแสดงเจตจำนงที่แน่วแน่ของรัฐ ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

ประการที่สิบเอ็ด มีการประสานงานที่ดีเนื่องระหว่างรัฐกับชุมชน โดยรัฐอาจตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำการประสานงานกับชุมชนในเรื่องนี้ โดยเฉพาะองค์กรนี้ควรจะต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ติดตามประเมินผลการจัดการประมงโดยชุมชนในแต่ละพื้นที่ แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างชุมชน รวมทั้งเป็นองค์กรที่กำหนดกฎระเบียบที่ทุกชุมชนต้องปฏิบัติตามร่วมกัน

ร่วมด้วยช่วยกัน พลิกวิกฤติเป็นโอกาส

รองศาสตราจารย์ ดร. กังวาลี จันทรโชติ ได้สรุปไว้ในหนังสือเล่มดังกล่าวว่า การประมงทะเลชายฝั่งมีความสำคัญต่อประเทศทั้งในด้านการผลิตอาหารโปรตีนจากเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพสูงให้แก่คนไทย (โปรตีนจากเนื้อสัตว์นี้เป็นโปรตีนที่มีคุณภาพสูงที่สุด) สร้างงานให้แก่ชาวชนบทที่อยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเล และการผลิตสินค้าอาหารทะเลสำหรับการส่งออกที่รายได้เข้าประเทศ แต่ผลจากการจัดการประมงชายฝั่งที่รัฐได้ดำเนินการมาในอดีต ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ โดยปัญหาความเสียหายของทรัพยากรชายฝั่งเป็นปัญหาที่สำคัญและรุนแรงที่สุดซึ่งต้นตอของปัญหานี้ก็คือ การปล่อยให้ทรัพยากรประมงเป็นสาธารณสมบัติ และการทำการประมงดำเนินไปอย่างเสรี ดังนั้น หากรัฐยังใช้วิธีการจัดการประมงแบบเดิมๆ อีกต่อไป และพยายามแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ปัญหาต่างๆ ก็จะยังคงอยู่ต่อไป และนำไปสู่การล่มสลายของการประมงขนาดเล็กในที่สุด

เพื่อปกป้องวิถีชีวิตที่ดีและการประมงขนาดเล็กของไทยต้องสูญเสีย และสามารถพัฒนาก้าวหน้า "อย่างยั่งยืน" ชาวลูกชาวหลานได้ รัฐจะต้องเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการประมงเสียใหม่โดยจะต้องให้ชาวประมงขนาดเล็กได้เข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ในการจัดการประมงชายฝั่ง

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน ที่รัฐจะต้องพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชนให้เกิดขึ้นโดยเร็ว

มาถึงตรงนี้ก็ต้องโยนลูก เบ๊เบ๊ "ประชาชน" ชาวประมงชายฝั่งทั้งหลายด้วย ว่าเพื่อนภาคีและความอยู่รอดของพวกเราทุกคนพึ่งกันรวมตัวกันเข้ามาแล้วหรือยัง

ในเมื่อคนไทยรู้จักอยู่กับป่า รักษาป่าได้ (แม้จะเป็นเพียงป่าชุมชน เช่นในหลาย ๆ ท้องที่ในภาคเหนือ) แล้วทำไมชาวประมงไทยจะไม่สามารถอยู่กับทะเล และรักษาทรัพยากรทะเลได้ละ

อำนาจการจัดการเป็นของชุมชน สะท้อนให้เห็น "แนวโน้มนโยบาย" ของบรรดาภาค "ประชาธิปไตย" ในประเทศไทยยุค "โลเกอพอ" (โลกาภิวัตน์ + โลเกอพอ) ที่นำจับตามองเป็นที่สุด ■