

## บทที่ 6

### การจัดการความขัดแย้งและการจัดการทรัพยากรเชิงสถาบันในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

#### 6.1 พัฒนาการความขัดแย้งในการจัดการน้ำในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

ในอดีตก่อนทศวรรษ 2500 ลุ่มน้ำแม่ตาช้างมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติมาก ผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณต้นน้ำ เป็นชาวเขาเผ่าม้งทั้งหมดที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในช่วงทศวรรษ 2480 ระบบการผลิตหลัก ก็คือ การทำการเกษตรแบบเรียบง่าย และแบบดั้งเดิม ใช้วิถีชีวิตควบคู่กับวัฏจักรของระบบไร่แบบย้ายที่ (Teb haav xv vyeem) ระบบการผลิต แบ่งเป็น 3 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบไร่ฝิ่น ระบบไร่ข้าว ระบบไร่ข้าวโพด (เครือข่ายสิ่งแวดล่อมม้ง, 2545) ระบบไร่ฝิ่น เป็นการเพาะปลูกที่มีการปลูกพืชผสมผสานในไร่ เช่น กะหล่ำปลี ผักกาดเขียว ผักชี มันฝรั่งแดง เผือก มัน หอม กระเทียม พริก ถั่ว ฯลฯ นอกจากพืชที่ปลูกแล้วยังมีพืชผักธรรมชาติหลายชนิด ที่สามารถนำมาเป็นอาหารได้ เช่น กำหล่ำปลีคอย มันฝรั่งสีแดง เป็นต้น ในยุคนี้ไร่ ฝิ่นของชาวม้งเปรียบเสมือนธนาคารที่ให้ดอกผล โดยจะนำฝิ่นที่ผลิตได้นอกเหนือจากการบริโภค มาแลกเปลี่ยนที่จำเป็นภายนอกเช่นเสื้อผ้าเกลือ เหยี่ยว (Txaj dlewb) และแถบเงิน (Nyai drm) เป็นเครื่องประดับเพราะยุคนั้น ชาวม้งที่ใช้น้ำแม่ตาช้าง จะไม่มีการทำเหยี่ยวต่างๆ ต้องนำแลกเปลี่ยนไปแลกกับชาวจีนฮ่อที่มักนำสิ่งของจากภายนอกมาแลกเปลี่ยน และสำหรับไร่ฝิ่นยังเปรียบเป็น ตลาดสดของชาวม้งที่มีพืชผักพร้อมในไร่ที่สามารถเก็บเอามากินเมื่อไรก็ได้ ไร่ฝิ่นนั้นจะปลูกหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวโพดเสร็จ ประมาณเดือนกันยายน-ตุลาคม ก็จะหว่านเมล็ดลงในไร่ฝิ่นที่เตรียมไว้ จะเก็บเกี่ยวฝิ่น ประมาณเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ ระบบไร่ข้าวหรือเต้เบล (Teb npleg) เป็นการเพาะปลูกที่สำคัญมากในยุคนั้น เพราะกว่าจะเดินทางมาซื้อข้าวถึงในเมืองได้ ต้องใช้เวลาหลายวัน เพราะฉะนั้นจึงมีการปลูกข้าวไว้ใช้ในครอบครัว ในไร่ข้าวจะมีการปลูกพืชหลากหลายผสมผสานกัน เช่นเดียวกับไร่ฝิ่น เช่น แดงกวา แดงร้าน พริก มะระ บวบ มันแกว เผือก เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาบริโภคและเลี้ยงสัตว์ได้อย่างสะดวก ระบบไร่ข้าวโพด เป็นระบบที่มีการเพาะปลูกที่มีพืชหลากหลายผสมผสานกันเหมือนไร่ฝิ่น และไร่ข้าวโพด เช่น ฟักทอง แดงกวา มันฝรั่งแดง เผือก ถั่ว เป็นต้น ซึ่งข้าวโพดก็จะนำมาบริโภคและเลี้ยงสัตว์เป็นหลัก ข้าวโพดจะปลูกประมาณเดือน พฤษภาคม-มิถุนายน จะเก็บเกี่ยวประมาณเดือน กันยายน-ตุลาคม จากนั้นก็เตรียมดินและหว่านเมล็ดฝิ่นลงไป

นอกจากการปลูกพืชทั้งสองระบบแล้ว บางส่วนยังปลูกถั่วเขียวเพื่อนำมาทำเป็นเครื่องนุ่งห่ม และใช้ในพิธีกรรมต่างๆ ส่วนการเลี้ยงสัตว์นั้น มีการเลี้ยงแบบปล่อยตามธรรมชาติ เช่น ม้า วัว ควาย เพื่อใช้เป็นแรงงาน และหมู เป็ด ไก่ เพื่อใช้ในพิธีกรรมและการบริโภคในครัวเรือน

หลังจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) และรัฐบาลได้ร่วมกับองค์การสหประชาชาติ (UN) ดำเนินโครงการปลูกพืชพาณิชย์ทดแทนฝิ่นและพัฒนาชาวเขาในภาคเหนือตอนบน ทำให้ชาวม้งบริเวณต้นน้ำ ปรับเปลี่ยนรูปแบบของการผลิต แทนการอพยพโดยยกย้ายชุมชนดังที่ผ่านมา ปรากฏการณ์ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ระบบการเกษตรและรูปแบบการใช้น้ำที่เข้มข้น คือการเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนชาวเขาเผ่าม้ง บ้านคอยปุยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมราชินีนาถ เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2506 ทรงเล็งเห็นปัญหาการปลูกฝิ่นและการทำการเกษตรของชาวม้งคอยปุยในขณะนั้น ทรงส่งเสริมในเรื่องการปลูกพืชทดแทนฝิ่น ทรงมีการจัดตั้ง “สถานีทดลองคอยปุย” ในปี 2506 นั้นเอง เพื่อทดลองการปลูกไม้ผลเมืองหนาว เพื่อหาทางส่งเสริมให้ชาวม้งได้ปลูก เพื่อทดแทนการปลูกฝิ่น โดยมีแปลงทดลองแปลงแรก คือ สวนบวกห้า มีเนื้อที่ 10-15 ไร่ ต่อมา ปี พ.ศ. 2512 ได้เสด็จเยี่ยมบ้านคอยปุยอีกครั้ง และได้ขยายพื้นที่สถานีทดลองคอยปุยเพิ่ม โดยพระราชทานเงินจำนวน 200,000 บาท เพื่อซื้อสวนผลไม้ของนายปรีชา เขียวประสิทธิ์ มีพื้นที่ประมาณ 150 ไร่ เรียกว่า “สวนสองแสน” พร้อมกับทรงพระราชทานพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์แก่ชาวม้งที่เข้าเฝ้า โดยเฉพาะพืชยืนต้น ได้แก่ ท้อพันธุ์ดี ลิ้นจี่ และพลับ (สัมภาณี ผอหลวง ยิ่งยศ หวังวัฒนวัตร, 2544) และต่อมา เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2512 ได้ทรงเยี่ยมชาวม้งแม่สาใหม่ และได้พระราชทานหมูจำนวน 3 ตัว พร้อมอาหาร (อภัย วาณิชประดิษฐ์, 2546) ซึ่งเป็นที่มาที่มาจากโรงเรียนเจ้าพ่ออุปถัมภ์ 7 ในปี 2513 และระบบชลประทานกับโรงสีไฟฟ้าพลังน้ำในปี พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะมูลนิธิโครงการหลวง ที่เกิดมาจาก “การประชุมสันบนคอย” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในครั้งนั้น ได้เกิดศูนย์พัฒนาโครงการหลวงแม่สาใหม่ ในปี พ.ศ. 2517 ที่ร่วมกับมหาวิทยาลัยแม่โจ้ โดยใช้พื้นที่บ้านแม่สาใหม่ทดลองพืชผักเมืองหนาวและผลิตเมล็ดพันธุ์พืชผักเมืองหนาว รวมทั้งการส่งเสริมการปลูกผักประเภทต่างๆ เช่น ผักกาดหอมห่อ แครอท ผักกาดหางหง ฯลฯ และผลไม้ เช่น ลิ้นจี่ ท้อ พลับ ฯลฯ โดยเฉพาะ ลิ้นจี่ ชาวบ้านแม่สาใหม่จะนิยมปลูกกันมากในพื้นที่ป่าต้นน้ำ

ส่วนตอนกลางและตอนปลายของกลุ่มน้ำที่เป็น “คนเมือง” ใช้วิถีชีวิตที่พึ่งพาการเกษตรเป็นหลัก เช่น ปลูกข้าวเอาไว้กินเอง อาศัยน้ำจากระบบเหมืองฝายตามลำน้ำสาขาของกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ทำไร่ ทำสวนบ้าง เก็บของป่า เอาไว้เพื่อกินและขายในเมือง รวมทั้งบางชุมชนที่อยู่ตอนกลางน้ำก็ตัดไม้แปรรูปขาย ระบบการผลิตในพื้นที่ ป่าไม้ในชุมชนยังถือเป็นแหล่งอาหารของชาวบ้าน จำพวกเห็ด หน่อไม้ น้ำก็ยังอาศัยน้ำฝนตามฤดูกาล และน้ำจากระบบเหมืองฝาย ทำให้ก่อนทศวรรษ 2500 ความขัดแย้งในเรื่องการใช้น้ำยังไม่เคยเกิดขึ้น เนื่องจากระบบการผลิตยังเป็นแบบเรียบง่าย ไม่เป็นการขาย อีกทั้งความหนาแน่นของประชากรยังน้อยมาก และการใช้น้ำก็อาศัยน้ำฝนตามฤดูกาล

นับตั้งแต่ทศวรรษ 2500-2530 เป็นต้นมา เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ตาช้างมากมาย ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ กระแสการพัฒนาของภาครัฐ ได้ผลักดันให้ชุมชนในลุ่มน้ำแม่ตาช้างเข้าสู่ ความทันสมัยมากขึ้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเข้มข้นและหลากหลายยิ่งขึ้น ชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่าถูกควบคุมพื้นที่ที่ขึ้นมาใหม่ตามหลักเกณฑ์ทางนิเวศวิทยา ได้มีการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายในการจัดประเภทของป่าไม้เป็นประเภทต่างๆ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น รัฐเริ่มปฏิบัติการเข้าถึงทรัพยากรตามจารีตของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนการจำกัดพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน ทั้งชุมชนต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตที่ละเอียดละน้อย ปัจจัยภายนอกที่เป็นนโยบายรัฐในรูปแบบต่างๆ การผลิตเพื่อยังชีพ เปลี่ยนเป็นการผลิตแบบกึ่งอาชีพ คือ ส่วนหนึ่งไว้เพื่อตอบสนอง ความต้องการบริโภคในครัวเรือน อีกส่วนก็เพื่อขายหรือตอบสนองระบบตลาดภายนอก ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าทั้งกลุ่มต้นน้ำ และกลางน้ำบางส่วนถูกผนวกเข้าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ รัฐบังคับให้มีการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยแบบถาวร ลดการปลูกพืชหมุนเวียน ปลูกพืชพาณิชย์ทดแทนฝิ่น ในยุคนั้นได้แก่ การปลูกกะหล่ำปลี และไม้ยืนต้น จำพวกบัวและท้อ รวมทั้งลิ้นจี่ การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตเช่นนี้ เป็น ปรากฏการณ์ที่ทำให้ชุมชนต้นน้ำและกลางน้ำบางส่วน จำเป็นต้องใช้น้ำอย่างเข้มข้น เนื่องจากพืชเหล่านี้ต้องการน้ำมาก โดยเฉพาะลิ้นจี่ ระบบการใช้ท่อ PVC ก็ถูกนำมาใช้ ในช่วงนี้เอง

นอกจากการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ น้ำของชุมชนต้นน้ำและกลางน้ำบางส่วนแล้ว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่มีการสร้างถนนวงแหวนรอบดอยสุเทพ ไปอำเภอสะเมิงและหางดง ซึ่งเป็นตอนปลายน้ำของแม่ตาช้าง การสร้างถนนเป็นตัวกระตุ้นชุมชนในลุ่มน้ำแม่ตาช้างขยายที่ทำกิน ผลิตมากขึ้นกว่าเดิม เพราะการคมนาคมขนส่งสะดวก นำผลผลิตไปขายในตัวเมืองง่ายขึ้น สิ่งเหล่านี้ก็ใช้น้ำเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว และจุดเริ่มของการขาดแคลนน้ำ รวมทั้งการเกิดขึ้นของสถานประกอบการต่างๆ ที่ใช้น้ำหลากหลายรูปแบบและอย่างฟุ่มเฟือย การใช้ น้ำของสถานประกอบการ มีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน คือ 1.) การสร้างฝายกั้นน้ำเล็กๆ บริเวณต้นน้ำ แล้วนำท่อไปต่อกันมาเก็บไว้ในบ่อพักน้ำ 2.) การสร้างฝายกั้นลำน้ำแล้วสูบน้ำขึ้นมาเก็บไว้ในบ่อพักน้ำ 3.) การใช้ลำเหมืองเก่าของชาวบ้านในการส่งน้ำเข้ามาใช้ในสถานประกอบการ 4.) การใช้ลำเหมืองเก่าของชาวบ้านด้วยการต่อท่อจากลำเหมืองเข้าสู่บ่อพักน้ำ 5.) การเปลี่ยนทิศทางการไหลของน้ำเดิมเพื่อให้น้ำไหลเข้าสู่พื้นที่ของตนเอง และ 6.) การทำฝายกั้นน้ำเพื่อให้เกิดความชุ่มชื้นในบริเวณสนามหญ้าและสวนไม้ดอกไม้ประดับ

ส่วนการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้นของชุมชนปลายน้ำก็เริ่มจากการส่งเสริมการปลูกพืชพาณิชย์ เหมือนชุมชนต้นน้ำและกลางน้ำบางส่วนคือการทำยาสูบหลังฤดูทำนา ต่อมาก็ส่งเสริมการปลูกถั่ว

เหลือง ถั่วลิสง ซึ่งจะปลูกกันช่วงฤดูแล้งซึ่ง ถั่วเหลือง ถั่วลิสงต้องการใช้น้ำมาก บางครั้งชาวบ้านก็เกิดปัญหาการแย่งน้ำเป็นประจำทุกปี ที่สำคัญตั้งแต่การสร้าง ถนนเลียบกั้นคลองชลประทาน แม่แตง เสร็จในปลายปี 2532 ถนนเหล่านี้ทำให้เกิดความสะดวกในการเดินทางเข้าสู่อำเภอหางดงรวมทั้งในบ้านไร่ด้วย นักธุรกิจ นักค้าที่ดิน อาศัยการเดินทางที่ไปมาระหว่างอำเภอหางดงกับตัวเมือง รวมทั้งสนามบิน ใช้ระยะเวลาสั้น เป็นแนวคิดที่จะซื้อที่ดิน เพื่อจะทำบ้านจัดสรร ประกอบกับปี 2533-2534 เป็นยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ ที่ดินมีราคาแพง ธุรกิจทางด้านที่ดินกำลังทำรายได้ดี ชาวไร่ต่างพากันขายที่นาให้แก่ขายทุน โดยเฉพาะผู้ที่ถือครองที่ดินหรือที่นามาก ก็จะเริ่มแบ่งขายเป็นบางส่วน เอาไว้ทำนาบางส่วน บางรายที่มีที่ดินหรือที่นามาก ก็จะขายทั้งหมด และชาวบ้านส่วนใหญ่เมื่อขายที่นาหรือที่ดินได้ ก็จะไปซื้อที่นาต่างตำบลหรือต่างอำเภอ การทำบ้านจัดสรรนี้เองเป็น สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำและปริมาณน้ำในลำเหมืองน้อย หมู่บ้านจัดสรรเหล่านี้ปลูกสร้างแทนที่ทำการเกษตรเดิมของชาวบ้าน ลำเหมืองแม่ตาช้างที่ใช้ในการเกษตรเดิม บางแห่งถูกรุกกล้าด้วยตึกอาคาร และการถมดินปิดกั้นลำเหมืองทำให้น้ำในลำเหมืองแห้งและลำเหมืองแคบตื้นเงินน้ำไหลไม่สะดวก

ปรากฏการณ์ความขัดแย้ง ระหว่างผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ระยะเวลาในช่วงทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา เป็นความขัดแย้งระหว่างคนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขาเผ่าม้งที่อยู่บริเวณต้นน้ำ กับคนพื้นที่ราบบริเวณกลางน้ำ ซึ่งเป็น “คนเมือง” วิธีการแก้ไขปัญหามักใช้ความรุนแรง ปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่ถือว่าเป็นจุดเริ่มแห่งความรุนแรงคือ ในปี พ.ศ. 2535 ชาวบ้านในเขตตำบลบ้านปาง อำเภอหางดง ได้ขึ้นไปตัดต้นลิ้นจี่ และทำลายท่อส่งน้ำของชาวบ้านคอยปุ๋ย ตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ ซึ่งชาวบ้านที่อยู่พื้นที่ราบกล่าวหาว่าชาวเขาเผ่าม้งที่ปลูกต้นลิ้นจี่เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำ เหตุการณ์ในวันนั้นส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนพื้นที่ราบและคนบนพื้นที่สูงตลอดมา จนกระทั่งทางส่วนราชการที่มาจากจังหวัด และอำเภอมาเป็นตัวกลางแก้ไขปัญหาจนเกิดการประชุมกันหลายฝ่าย ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติคอยสุเทพ-ปุ๋ย องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ และผู้ใช้น้ำทั้งสามส่วนในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ให้มีการประชุมปรึกษาหารือถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและ ได้เกิดการจัดตั้ง “คณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง” ในช่วงปี พ.ศ. 2541

ปัญหาความขัดแย้งไม่ใช่จะเกิดแต่กลุ่มคนพื้นที่ราบและคนบนพื้นที่สูงเท่านั้น คนพื้นที่ราบด้วยกันเองก็เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งเช่นกัน โดยจะมีการแยกออกเป็น 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรก คนพื้นที่ราบที่เป็นชาวบ้านต้นลำเหมืองกับชาวบ้านท้ายเหมือง ซึ่งปัญหาก็จะเกิดเป็นระยะๆแต่ไม่รุนแรงมากนัก ส่วนมากจะใช้ตัวกลางที่เป็นแก่เหมือง แก่ฝ่าย เป็นตัวประสานแก้ไขปัญหาความ



ขัดแย้ง แต่มีบางปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้เด็ดขาดหรือหาข้อยุติได้ คือปัญหาที่ชาวบ้านต่างตำบลที่เป็นชานนาใช้น้ำคนละฝาย แต่จะเป็นส่วนที่เป็นฝายบริเวณต้นน้ำและฝายบริเวณปลายน้ำ โดยชานนาบริเวณปลายน้ำ ยกพวกขึ้นไปทำลาย แต่แบ่งน้ำ ของชานนาบริเวณกลางน้ำซึ่งการแก้ไข ปัญหาต้องอาศัยหน่วยงานรัฐซึ่งเป็น อบต.ของแต่ละตำบลเป็นตัวประสาน แก้ไขปัญหา แต่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ถึงแม้ว่าจะมีข้อตกลงที่จะทำ การแบ่งน้ำขึ้นมาใหม่ แต่ก็ยังมีการบุกทำลายขึ้น ทุกปี ลักษณะที่สอง เป็นความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับสถานประกอบการต่างๆ โดยเฉพาะรีสอร์ท ซึ่งหลายแห่งมีการกักเก็บน้ำไว้ใช้เอง โดยการเปลี่ยนทางน้ำหรือสร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำ สาธารณะ การแก้ไขปัญหาวบ้านก็ใช้วิธีการที่รุนแรงเช่นเดียวกับสถานการณ์ความขัดแย้งในกลุ่ม อื่นๆคือใช้กำลังทุบฝายกันลำน้ำ และท่อส่งน้ำของรีสอร์ท

หลังจากมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา การดำเนินงานของคณะกรรมการยังขาดความ ต่อเนื่อง ปัญหาความขัดแย้งก็ยังคงเกิดขึ้นมาเรื่อยๆ การแก้ไขปัญหามักจะหาข้อยุติไม่ได้ จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2544 ได้มีสถาบันเพื่อสิทธิชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัย (สกว.) ได้จัดเวทีประชุมเพื่อทบทวน ปรับปรุงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟู และจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง พบว่าปัญหาการขาดความต่อเนื่องของการทำงาน เนื่องจากมีประเด็น หลักๆ คือ 1. การขาดตัวกลางเชื่อมประสานที่ชัดเจน เนื่องจากในระยะแรกใช้ตัวแทนของภาครัฐ เป็นผู้ประสานงาน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ อบต. 2. ขาดงบประมาณในการสนับสนุน ในเรื่อง การประชุม การจัดเวทีปรึกษาหารือร่วมกันทำให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการ ลุ่มน้ำแม่ตาช้าง เป็นองค์กรภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกระบวนการของชาวบ้านเอง มีการร่าง ระเบียบ บทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งได้มีการร่างกฎ กติกา การใช้น้ำร่วมกันทั้งลุ่มน้ำ ซึ่งในขณะนี้ ยังอยู่ในช่วงการร่างกติกา และสถาบันเพื่อสิทธิชุมชนได้ร่วมกับคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและ จัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ได้ทำการวิจัยร่วมกันเป็นลักษณะการวิจัยเชิงปฏิบัติการ โดยชาวบ้านเป็น ศูนย์กลางการทำงาน และผู้ศึกษาได้มีโอกาสทำงานเป็นผู้ร่วมวิจัยกับโครงการนี้ด้วย

เมื่อได้เกิดคณะกรรมการทำงานที่เป็นตัวแทนของชุมชนต่างๆในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง เมื่อเกิดปัญหา ความขัดแย้งในการใช้น้ำ ในรูปแบบต่างๆแล้ว คณะกรรมการ ก็จะเป็นตัวกลางและตัว ประสานงานในการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งที่มีในอดีตมักจะแก้ไขโดยวิธีรุนแรง ปัจจุบันหันมาใช้ วิธีการแบบสันติวิธี เป็นหลักการเจรจาต่อรอง และเป็นตัวประสานให้หน่วยงานทางราชการที่ รับผิดชอบมาแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในระยะเวลาตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมาถึงปัจจุบันความขัดแย้งได้ลดน้อยลงกว่าเดิมมาก คณะกรรมการฯ มีบทบาทใน การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง หลายกรณี ถึงแม้ว่าการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งยัง

ไม่สามารถแก้ไขได้ทุกกรณี แต่ก็ถือได้ว่าปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำ ในลุ่มน้ำแม่ตาช้างได้ใช้แบบสันติวิธีมากขึ้น

## 6.2 ความเป็นมาของคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำ แม่ตาช้าง

การก่อเกิดของคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้างนั้นเกิดจากวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำที่ทุกฝ่ายเริ่มใช้วิธีการที่รุนแรงเพื่อแก้ไขปัญหา โดยในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2540 คนพื้นราบได้ขึ้นไปทำลายท่อส่งน้ำและต้นลินจี่ของชาวม้ง เพราะคิดว่าชาวม้งเป็นต้นเหตุของการขาดแคลนน้ำ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้สะท้อนให้เห็นว่ากลไกของรัฐที่มอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ เป็นผู้ดูแลจัดการทรัพยากรแบบแยกส่วนนั้นทำงานไม่ได้ผล และไม่สามารถแบ่งปันทรัพยากรให้กับคนในสังคมได้อย่างเป็นธรรม เท่าเทียม และยั่งยืนได้

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้นำท้องถิ่นบางส่วนต้องการใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหา ประกอบกับการที่มีคนกลางจากภายนอกเป็นผู้ประสานงานให้เกิดการประชุมเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างคนพื้นราบกับคนบนดอยในการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำการจัดประชุมในครั้งนี้นับเป็น “หน่ออ่อน” ที่ทำให้เกิดการรวมตัวของเครือข่ายชุมชนลุ่มน้ำแม่ตาช้าง โดยการรวมตัวกันในช่วงแรกนั้นเป็นการรวมตัวของกลุ่มอนุรักษ์ต้นน้ำ (ชาวม้ง), กลุ่มอนุรักษ์กลางน้ำ, และกลุ่มเหมืองฝายตอนปลายน้ำ ซึ่งต่อมากลายเป็นการรวมตัวของชุมชนหมู่บ้านในระดับลุ่มน้ำที่ต้องการสร้างตัวตนขึ้นมาเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ ยังเป็นการหลอมรวมตัวกันในลักษณะที่ก้าวข้ามเขตแดนด้านชาติพันธุ์และสถานภาพทางเศรษฐกิจ-สังคมอีกด้วย

ในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2541 ศูนย์ชาติพันธุ์ร่วมกับมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (ค.ก.น.) และคณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อท้องถิ่น (ค.ป.ถ.) ได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคนพื้นราบกับคนบนดอย ณ ห้องประชุมมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ และมีข้อสรุปว่าควรมีการตั้งคณะกรรมการ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้นควรเป็นตัวแทนจากหมู่บ้านสมาชิกผู้ใช้น้ำทุกหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ตั้งแต่ปลายน้ำถึงต้นน้ำ ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาแม่น้ำทั้งสายเพราะเป็นระบบนิเวศน์เดียวกัน และคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นมานั้นควรมีการประชุมแก้ไขปัญหอย่างต่อเนื่อง และให้คณะกรรมการหาทางประสานตัวแทนีส์อร์ททุกแห่งเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่อไป

ต่อมาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ได้จัดประชุมร่วมกันเป็นครั้งที่ 2 ณ วัดบ้านฟ่อน ตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีข้าราชการฝ่ายปกครอง, ป่าไม้, สมาชิกสภาจังหวัด, นักวิชาการ, องค์กรพัฒนาเอกชน, ตัวแทนชาวบ้านผู้ใช้น้ำทั้งลุ่มน้ำ, ตัวแทนสถานประกอบการและชาวเขา เข้าร่วมประชุมกว่า 150 คน และที่ประชุมได้มีมติร่วมกันว่าเห็นควร

แต่งตั้ง “คณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง” ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรน้ำ

โดยคณะกรรมการฯ มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ 1.) คณะกรรมการกลาง จำนวน 290 คน ประกอบด้วย ตัวแทนหมู่บ้านๆ ละ 5 คนจาก 56 หมู่บ้าน รวมเป็น 280 คน และตัวแทนสถานประกอบการๆ ละ 1 คน จาก 10 สถานประกอบการ รวมเป็น 10 คน และ 2.) คณะกรรมการดำเนินงาน จำนวน 18 คน ประกอบด้วยตัวแทนตำบลๆ ละ 2 คนจาก 8 ตำบล 16 คน และ 2.) ตัวแทนกลุ่มสถานประกอบการ 2 คน โดยคณะกรรมการดำเนินงานจะคัดเลือกมาจากคณะกรรมการกลาง

ต่อมาในช่วงเดือนมีนาคม – เมษายน พ.ศ. 2544 สถาบันเพื่อสิทธิชุมชนได้จัดประชุมร่วมกับชาวบ้าน โดยการสนับสนุนของ สกว. ภาค เพื่อสรุปภาพรวมของปัญหาและการจัดการทรัพยากรน้ำในช่วงที่ผ่านมาของคณะกรรมการฯ ซึ่งสรุปได้ดังนี้คือ

1. การทำงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการฯ นั้นขาดการดำเนินการตามแผนงานและขาดการประสานงานอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นจริงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ รวมทั้งการขาดงบประมาณในการดำเนินการ
2. คณะกรรมการ ส่วนใหญ่เป็นผู้นำที่เป็นทางการ เช่น กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน, สมาชิก อบต. เป็นต้น จึงทำให้มีเวลาในการดำเนินการน้อย รวมทั้งประชาชนคนเดิมมีภาระกิจการมาก ซึ่งมีตำแหน่งที่เป็นทางการถึง 3 ตำแหน่ง คือ กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน, และประธาน อบต. จึงทำให้กิจกรรมเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น
3. ตัวแทนของแต่ละกลุ่มผู้ใช้น้ำที่เข้าร่วมประชุม ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และไม่นำผลการประชุมไปปฏิบัติหรือทำความเข้าใจกับคนในชุมชน
4. ไม่สามารถประสานงานกับกลุ่มริสอร์ทให้เข้าร่วมกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม จากการประสานงานของสถาบันเพื่อสิทธิชุมชน ที่ได้รับการสนับสนุนจากทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนและตัวแทนชาวบ้านในลุ่มน้ำทั้งในส่วนตอนต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ได้นำไปสู่การจัดเวทีประชุมเพื่อปรับปรุงองค์กรและทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 ณ วัดบ้านพอน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้สรุปเหตุผลของการก่อตั้งองค์กรภาคประชาชนในนาม “คณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง” ดังนี้คือ

1. ปัญหาความขาดแคลนน้ำในการอุปโภคบริโภคและน้ำใช้เพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง
2. ปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนและหน้าดินพังทะลาย
3. ปัญหาการตัดไม้ทำลายไม้ และการขยายพื้นที่ทำกินในเขตต้นน้ำ
4. การบุกรุกทำลายห้วยสาธารณะ และทำสิ่งกีดขวางทางน้ำสาธารณะ

5. การไม่ได้รับความร่วมมือในการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา ทั้งภาครัฐและประชาชน
  6. ไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำถาวรที่จะใช้ในฤดูแล้ง
  7. การพัฒนาต่างระดับในระบบทุนนิยม ทำให้เกิดความไม่สมดุลทางธรรมชาติ และ ความไม่เสมอภาคทางกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อทุกคนทุกระดับ
  8. ปัญหาน้ำปนเปื้อนสารเคมีและน้ำเสีย
  9. ปัญหาผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้
- ในที่ประชุมดังกล่าวข้างต้น ได้มีการเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการกลาง โดยเปลี่ยนชื่อเป็น “อนุกรรมการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง” และให้มีตัวแทนจากทุกหมู่บ้าน ละ 2 คน (จากของเดิม 5 คน) โดยให้กำนันในแต่ละตำบลเป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่งและอีก 1 คนให้กลับไปเลือกในหมู่บ้าน และผู้ที่จะมาเป็นอนุกรรมการนั้นไม่จำกัดว่าจะเป็นผู้นำทางการหรือผู้นำธรรมชาติ แต่ต้องการผู้ที่ต้องการมาทำงานร่วมกันอย่างเสียสละ ส่วนคณะกรรมการดำเนินงานยังมีอัตราส่วนคงเดิม คือ ตำบลละ 2 คน จาก 8 ตำบล

นอกจากนั้นที่ประชุมยังได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ดังนี้ คือ 1.) รวบรวมข้อมูลพื้นฐานจากชาวบ้านในเรื่องการใช้น้ำในเขตพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ, 2.) สร้างกิจกรรมฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่า), และ 3.) ประสานงานทุกระดับ ทั้งระดับภายในและภายนอกพื้นที่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือและร่วมกันแก้ไขปัญหาในระยะยาว

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 คณะกรรมการฯ ได้จัดประชุมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานและแลกเปลี่ยนปัญหาเพื่อหาทางแก้ไข ที่ประชุมได้มีมติในการปรับโครงสร้างของคณะกรรมการดำเนินการ โดยการกำหนดให้มีตำแหน่งต่างๆ ดังนี้ คือ ประธาน, รองประธาน, เภรัญญิก, เลขานุการ, และฝ่ายทะเบียน

นอกจากนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2545 คณะกรรมการฯ ได้พยายามร่างกติกาหรือข้อตกลงร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตลุ่มน้ำแม่ตาช้าง และในร่างกติกาก็ได้มีการปรับปรุงวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งมีดังนี้ คือ

1. เพื่อเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
2. เพื่อความสามัคคีของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ไม่ให้มีความขัดแย้งกัน
3. เพื่อสร้างคน สร้างจิตสำนึกความเป็นชุมชนในการรักท้องถิ่น รักทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้ตัว
4. เพื่อต้องการให้เกิดการเรียนรู้ในด้านการใช้ประโยชน์และอันตรายอันเกิดจากทรัพยากรธรรมชาติ



5. เพื่อสร้างกฎ กติกา ระเบียบข้อบังคับของชุมชน เพื่อนำไปบริหารและจัดการโดย  
องค์กรประชาชน

ในร่างกติกานี้เอง คณะกรรมการ ก็ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของตนเองเพื่อเป็นเป้าหมายใน  
การดำเนินการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ซึ่งมีดังนี้ คือ

1. กำหนดแผนงานพัฒนากลุ่มน้ำแม่ตาช้างให้เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนทุกคนที่อยู่ในเขต  
กลุ่มน้ำแม่ตาช้างและบุคคลอื่นๆ ด้วย
2. บริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนและมติที่ประชุม
3. สร้างองค์กรประชาชนให้เข้มแข็ง โดยการรณรงค์ เรียนรู้ อบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน  
และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในทุกๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับชุมชน
4. เป็นผู้ประสานงานที่ดีกับทุกหน่วยงาน/องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน และองค์กร  
ประชาชนอื่นๆ
5. บำรุง รักษา ปกป้อง คุ้มครอง ป้องกัน และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในเขตกลุ่มน้ำแม่  
ตาช้างและนอกเขตที่มีผลกระทบต่อชุมชนคนกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง
6. สร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดให้มีขึ้นในเขตชุมชนคนกลุ่มน้ำทุกส่วน
7. จัดหาเงินทุนเพื่อพัฒนาองค์กรตนเอง

ต่อมาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2546 คณะกรรมการฯ ได้จัดประชุมประจำเดือน และมี  
วาระการปรึกษาหารือเรื่องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุ  
หลายประการ คือ 1.) คณะกรรมการในส่วนของสถานประกอบการมีเพียง 2 คน ทำให้ไม่สามารถ  
ทราบข้อมูลและปัญหาของสถานประกอบการทั้งหมด อีกทั้งกลุ่มสถานประกอบการได้ร้องขอเพิ่ม  
สัดส่วนของตัวแทนสถานประกอบการ 2.) คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งบางส่วนไม่มาร่วม  
ประชุม และบางคนที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งแต่ก็มาเข้าร่วมประชุม จึงอยากปรับเปลี่ยนและหาคนที่  
ต้องการทำงานเพื่อส่วนรวมมาร่วมเป็นคณะกรรมการ

ที่ประชุมได้ตกลงสัดส่วนของคณะกรรมการ ดังนี้ คือ 1.) โชนต้นน้ำมีตัวแทนได้ 6 คน 2.)  
โชนกลางน้ำมีตัวแทนได้ 16 คน 3.) โชนปลายน้ำมีตัวแทนได้ 16 คน, และ 4.) โชนสถาน  
ประกอบการมีตัวแทนได้ 7 คน รวมทั้งหมด 45 คน. และให้ตัวแทนแต่ละโชนปัจจุบันไปหาคนมา  
เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่อไป และให้แจ้งชื่อมายังประธานฯ ให้รับทราบด้วย

นอกจากนั้น ที่ประชุมยังมีการปรับโครงสร้างของคณะกรรมการดำเนินงาน โดยให้มี  
ประธาน 1 คน, รองประธาน 2 คน, เลขานุการ 2 คน, เภรัญญิก 2 คน, ประชาสัมพันธ์ 2 คน, นาย  
ทะเบียน 1 คน, ฝ่ายตรวจสอบ 4 คน. และตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นให้ถือว่าอยู่รวมในส่วนของ  
คณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ภายในจำนวน 45 คน

กล่าวโดยสรุปแล้ว การก่อตั้งคณะกรรมการในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง 2 ครั้งและปรับเปลี่ยนประธานฯ 2 คน และการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรในครั้งนี้เป็นไปในลักษณะขององค์กรอาสาสมัครของกลุ่มคนที่ประสบกับปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ก็เพื่อ

- 1.) แสวงหาข้อตกลงร่วมในการจัดสรรน้ำอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำทุกกลุ่ม, 2.) เสนอให้รัฐกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรให้แก่คนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม และ 3.) ต้องการพัฒนารูปแบบการจัดตั้งองค์กรชุมชนที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่

ดังนั้น การศึกษากระบวนการก่อรูป (Formation) ของคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง จึงนับเป็นสิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งในแง่ของการศึกษาถึงเงื่อนไขที่เป็นศักยภาพและจุดอ่อนขององค์กรชุมชนท้องถิ่นในที่จะปรับตัวเข้าไปดูแลทรัพยากรของตน โดยชุมชนท้องถิ่นจะสามารถเปิดพื้นที่การนิยามความหมายของทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ จากทรัพยากรที่ “เปิดเสรี” (เมื่อใครยาว สาวได้สาวเอา) ไปสู่ทรัพยากรที่เป็นของ “หน้าหมู” ที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างมีระเบียบกฎเกณฑ์

### 6.3 บทวิเคราะห์การจัดการเชิงสถาบันของคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

การที่ชุมชนในลุ่มน้ำแม่ตาช้างได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำ ในรูปแบบของคณะกรรมการ มีโครงสร้างการทำงาน มีกฎระเบียบข้อตกลงที่สร้างขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก ในการเข้าถึงทรัพยากรในลุ่มน้ำ นอกจากชุมชนท้องถิ่นได้พยายามที่จัดให้เป็นตั้งองค์กร หรือสถาบันทางสังคมร่วมกันเพื่อความสามารถในการควบคุมทรัพยากรตามสถานการณ์ทางสังคมแล้ว จะเห็นได้ว่าการออกมารวมกัน ประชุม ทุกเดือน การตรวจสายน้ำ การเดินป่า การเสนอการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายของกลุ่มต่างๆ ในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ให้กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาตรวจสอบข้อเท็จจริง เช่น การยื่นหนังสือต่อรัฐมนตรี กรณิ ธีรสาร 2 แห่งบุกรุกลำเหมืองสาธารณะ สร้างอาคาร กีดขวางลำน้ำและปล่อยสิ่งปฏิกูลลงลำน้ำสาธารณะหรือยื่นเรื่องให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอและจังหวัด เข้ามาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการแย่งน้ำกันของชาวนา ดันลำเหมืองและทำยลำนหมือง รวมทั้งกรณีบ้านพักตากอากาศบุกรุกขยายพื้นที่เข้าไปในเขตป่า เป็นต้น การร่วมกันวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำ การบวชป่าและพิธีสืบชะตาลุ่มน้ำแม่ช้าง ตลอดจนการร่วมข้อตกลงร่วม (กติกา) เพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นของคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง นับเป็นการสร้างตัวตนของชุมชนท้องถิ่นที่แสดงตัวออกว่าต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตนเอง

การที่คณะกรรมการฯ มีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรส่วนร่วมนั้นสิ่งที่สำคัญที่ถือว่าเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ทรัพยากร คือ สถาบัน (Institution) ซึ่งในที่นี้หมายถึงกฎระเบียบข้อตกลง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่สร้างขึ้นมาเพื่อเป็นกลไก การจัดการความสัมพันธ์ในการเข้าถึงทรัพยากรเป็นที่รวมของสิ่งที่เป็นกิจกรรมร่วมกัน (Collective Action) และอาจจะมีระเบียบการลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎ (Bromley (1989) อ้างใน ชูศักดิ์ วิทยากศ, 2538) การจัดการสถาบันหรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นการจัดการเกี่ยวกับระบบตัดสินใจ ถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญในการจัดการความขัดแย้งในการใช้น้ำของกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ซึ่งชุมชนท้องถิ่นได้สร้างข้อตกลงร่วมกันเพื่อนำมาใช้ควบคุมการใช้ทรัพยากรกลุ่มน้ำและเป็นสถาบันทางสังคมที่เป็นตัวกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในการใช้ทรัพยากรน้ำ

นอกจากนั้น กระบวนการเคลื่อนไหวของคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในระดับรากหญ้า สาเหตุที่คณะกรรมการฯ ออกมาเคลื่อนไหวนี้มีสาเหตุมาจากความไม่ยุติธรรม ทั้งด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง นอกจากนี้ คนที่ออกมาร่วมเคลื่อนไหวด้วยก็เป็นประชาชนในระดับล่าง ตลอดจนผู้นำท้องถิ่น เช่น ชามัง, ชาวนา, ชาวสวน, แก่ฝ่าย, และผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ไม่เคยมีอำนาจต่อรองในฐานะกลุ่มผลประโยชน์มาก่อน การที่กลุ่มคนเหล่านี้ออกมาเคลื่อนไหว เป็นเพราะเกิดวิกฤตการณ์น้ำในระดับกลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นเรื่องความเป็นความตายของคนในชุมชน และประเด็นที่เรียกร้องนั้นเป็นเรื่องของการเคารพในคุณค่าและวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น, ภูมิปัญญาชาวบ้าน, และการจัดการบริหารทรัพยากรธรรมชาติตามจารีตประเพณีท้องถิ่น

#### 6.4 บทบาทและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของคณะกรรมการ

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา กลุ่มคนหลายกลุ่มในกลุ่มน้ำแม่ตาช้างได้เกิดความขัดแย้งกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรน้ำ และความขัดแย้งเหล่านี้มีระดับความรุนแรงที่ต่างกันในแต่ละปี ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่าปริมาณน้ำในแม่น้ำลำธารมีมากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตาม ในช่วงการดำเนินงานใน พ.ศ. 2545 ต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ. 2546 คณะกรรมการได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาความขัดแย้งใหญ่ๆ 3 กรณีด้วยกัน คือ

**6.4 .1. กรณีคณะกรรมการฯ กับผู้ประกอบการ** ปัญหาความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยในทศวรรษ 2530 พื้นที่ตอนกลางกลุ่มน้ำฯ มีสถานประกอบการเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และสถานประกอบการหลายแห่งได้รื้อกล้า หรือสร้างสิ่งกีดขวางทางเดินน้ำตามธรรมชาติ และปล่อยสิ่งปฏิกูลลงในน้ำแม่ตาช้าง ในช่วงปี พ.ศ. 2545 ทางคณะกรรมการฯ ได้พยายามเสนอปัญหาไปให้ทาง อบต.,

อำเภอ, และจังหวัดให้รับทราบถึงปัญหาอยู่หลายครั้ง แต่ก็ไม่มีหน่วยงานไหนเอาจริงเอาจังกับการแก้ไขปัญหาล่าช้า

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2546 ทางคณะกรรมการลุ่มน้ำฯ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ณ โรงแรมปางสวนแก้ว หลังจากนั้นรัฐมนตรีก็ส่งเรื่องไปให้ปลัดกระทรวงฯ ให้ดำเนินการ และปลัดกระทรวงได้ส่งเรื่องไปให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่ ผ่านกรมอุทยานพันธุ์พืชและสัตว์ป่า ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง

วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2546 สำนักงานทรัพยากรฯ ได้มอบหมายให้หัวหน้าหน่วยจัดการต้นน้ำหนองหอย-แม่สาใหม่ในขณะนั้น ให้มาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการฯ ส่งเรื่องไปจากการเดินตรวจสอบข้อเท็จจริงร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกับเจ้าหน้าที่ฯ พบว่ายังมีการรुक้า, การเปลี่ยนทางเดินน้ำธรรมชาติ, และการสร้างสิ่งกีดขวางทางเดินน้ำอีกหลายจุดที่ทางคณะกรรมการฯ ยังไม่ได้ส่งเรื่องร้องเรียนไป เช่น การก่อสร้างศาลาคร่อมลำน้ำแม่ตาช้าง บริเวณโครงการบ้านจัดสรรปางยาง หมู่ที่ 7 ตำบลบ้านปาง, การเปลี่ยนทางเดินของน้ำตามธรรมชาติบริเวณสวนคุณเจอร์ บริเวณโครงการบ้านจัดสรรปางยาง หมู่ที่ 7 ตำบลบ้านปาง, การสร้างฝายกั้นน้ำสวนคุณฉิมรงค์, และการต่อท่อของเสียดลงน้ำแม่ตาช้างเพิ่มเติม บริเวณสวนบัว รีสอร์ท หมู่ที่ 3 ตำบลบ้านปาง การพบเห็นเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น ทางคณะกรรมการฯ ได้ขอให้หัวหน้าหน่วยจัดการต้นน้ำฯ เพิ่มเติมในรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงไปด้วย เพราะในจดหมายร้องเรียนได้ระบุว่ายังมีเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและขอให้ตรวจสอบเพิ่มเติมด้วย แต่ทางหัวหน้าฯ ยืนยันที่จะทำรายงานข้อตกลงเฉพาะการร้องเรียนที่มีภาพประกอบเท่านั้น และจะนำเรื่องที่คณะกรรมการลุ่มน้ำฯ เสนอเพิ่มเติมไปปรึกษากับหัวหน้าของตนเองก่อน

นอกจากนั้น หัวหน้าหน่วยจัดการต้นน้ำฯ ยังบอกว่าการตรวจสอบครั้งนี้เป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งจะทำรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวส่งไปให้ผู้บังคับบัญชา ว่าแต่ละจุดที่ตรวจสอบเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดบ้าง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ จะส่งไปให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการต่อไป เป็นการหา “เจ้าภาพ” ในการแก้ไขปัญหาการละเมิดกฎหมาย แล้วให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปตามกระบวนการที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ชุดนี้ไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว นอกจากนั้น รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดจะต้องให้มีการเซ็นรับรองทั้งสองฝ่าย โดยหัวหน้าหน่วยฯ จะไปจัดพิมพ์เป็นเอกสารให้สมบูรณ์ก่อน

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 – 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 คณะกรรมการแก้ไขปัญหามาจากฝ่ายรัฐได้ลงมาตรวจสอบและทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ 1.) ตัวแทนคณะกรรมการ 2.) ตัวแทนภาครัฐ, และ 3.) ตัวแทนผู้ประกอบการ โดยทำการตรวจสอบและทำข้อตกลงร่วมกัน 4 จุด คือ 1.) บริเวณ



โครงการบ้านจัดสรรปางยาง 2.) บริเวณโรงแรมเบลล์ วิลล่า 3.) บริเวณสวนบัว รีสอร์ท และ 4.) บริเวณไร่สวัสดิ์

กล่าวโดยสรุปแล้ว การแก้ไขปัญหานี้ครั้งนี้มีอุปสรรคจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐแก้ไข ปัญหาโดยยึดหลักฐานรูปถ่ายที่ส่งเรื่องให้ดำเนินการเท่านั้น ทั้งๆ ที่จดหมายร้องเรียนได้ระบุไว้ว่า ยังมีกรณีอื่นๆ ที่ไม่ได้ร้องเรียนและประสงค์จะให้ตรวจสอบการรुक้าทั้งหมด ทำให้ปัญหาบางจุด ไม่ได้รับการแก้ไข นอกจากนั้น การทำงานของคณะกรรมการฯ เอง ก็ขาดความต่อเนื่อง และขาด การวางแผนร่วมกันในการติดตามผลการร้องเรียน ทำให้ปัจจุบันไม่ทราบว่าเรื่องกำลังดำเนินการไป ถึงไหนแล้ว

อย่างไรก็ตาม การร้องเรียนครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบอีกด้านหนึ่ง คือ กระบวนการแก้ไข ปัญหาครั้งนี้ ทำให้ผู้ประกอบการมีความตื่นตัวมากขึ้น และให้ความสนใจต่อกิจกรรมของ คณะกรรมการฯ มากยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนั้น ยังมีการนัดหมายพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อกัน โดยตรงระหว่างคณะกรรมการฯ กับผู้ประกอบการบางส่วน โดยมีอาจารย์จากมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน เข้าร่วมประชุมด้วยเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ณ โรงแรมเบล วิลล่ากล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ จาก การตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ก่อให้เกิดจุดเริ่มต้นในการหันหน้ามาพูดคุยแลกเปลี่ยนปัญหา กันระหว่างสถานประกอบการกับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งในอดีตนั้นมักจะเป็นการเผชิญหน้ากันมากกว่า การเจรจา กัน นอกจากนั้น สถานประกอบการยังสนใจที่จะส่งตัวแทนเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของ คณะกรรมการมากขึ้น โดยส่งรายชื่อตัวแทนมาให้คณะกรรมการเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2547 และกลุ่มผู้ประกอบการยังสนใจในการเข้าร่วมปรับปรุงร่างกติกาการใช้น้ำด้วย

จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ากิจกรรมการตรวจป่าตรวจสายน้ำอย่างต่อเนื่องของ คณะกรรมการฯ จนส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาตรวจสอบข้อเท็จจริง ทำให้สถานประกอบการบาง แห่งหันมายอมรับ “ความมีตัวตน” ของคณะกรรมการมากยิ่งขึ้น และยอมรับว่าคณะกรรมการฯ เป็น องค์กรชุมชนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ดูแลและจัดการทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของกลุ่มคนทุกกลุ่มในลุ่ม น้ำแม่ตาช้าง นอกจากนั้น สถานประกอบการบางแห่งยังแสดงความพร้อมที่จะเข้ามาเจรจาเพื่อหา ข้อตกลงในการใช้น้ำร่วมกันด้วย

**6.4.2. ชุมชนกลางน้ำกับชุมชนปลายน้ำ** ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ปัญหาความขาดแคลนน้ำใน ถดถูกลงในลุ่มน้ำแม่ตาช้างอยู่ในขั้นวิกฤต ทำให้เกิดข้อโต้แย้งการแบ่งปันน้ำระหว่างฝ่ายต่างๆ กรณี ฝ่ายวังจั่นเป็นข้อขัดแย้งกันระหว่างชาวนาในพื้นที่ตอนกลางน้ำกับชาวนาในพื้นที่ตอนปลายน้ำ ซึ่ง ปะทุขึ้นมาเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2544 โดยชาวนาตอนปลายลุ่มน้ำ ได้ยกพวกขึ้นไปรื้อ ทำลายแต่แบ่งน้ำของฝ่ายวังจั่นซึ่งเป็นฝ่ายของชาวนาในพื้นที่ตอนกลางน้ำ

เมื่อเกิดกรณีความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น ชาวบ้านได้ร้องเรียนมายังคณะกรรมการลุ่มน้ำแม่ตาช้างฯ จึงแจ้งเรื่องไปยัง อบต. ที่รับผิดชอบในพื้นที่ แต่ อบต. ได้ส่งเรื่องกลับมาให้คณะกรรมการฯ จัดการแก้ไขปัญหาตนเอง ต่อมา คณะกรรมการฯ ได้แจ้งเรื่องไปยังกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท แต่ก็ไม่เป็นผล จนกระทั่งเมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2545 คณะกรรมการฯ ได้จัดเวทีแก้ไขปัญหากรณีฝายวังจั่นขึ้นที่ห้องประชุมอำเภอหางดง และเชิญผู้เกี่ยวข้องมาร่วมเจรจา โดยมีปลัดอำเภอหางดงมาร่วมเป็นพยานและให้ข้อเสนอแนะด้วย แต่ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ ยังคงพยายามแก้ไขปัญหานี้อยู่ และในวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2545 ได้จัดประชุมขึ้นอีกที่วัดอรุณยูวาส ตำบลบ้านปง โดยเชิญคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายมาตกลงร่วมกัน ครั้งนี้ตกลงกันว่า จะสร้างเตบ่งน้ำด้วยคอนกรีตบริเวณปากเหมืองโดยใช้งบประมาณจาก 4 อบต. ละ 400 บาท คือ บ้านปง, บ้านแหวน, น้ำแพร่, และหนองควาย แต่เมื่อสร้างเตบ่งน้ำด้วยคอนกรีตเสร็จไม่กี่เดือน ก็มีคนไปทุบทำลายเตบ่งนี้ ทำให้ปัญหานี้ยังไม่ยุติ

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ลุ่มน้ำแม่ตาช้างมีข้อเสนอให้กรรมการตอนปลายน้ำดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยมิมติให้กลุ่มผู้ใช้น้ำตอนปลายลุ่มน้ำฯ เป็นผู้ประสานงานจัดประชุมคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหา กลุ่มผู้ใช้น้ำตอนปลายลุ่มน้ำฯ พยายามประสานงานไปยังผู้เกี่ยวข้องอยู่หลายครั้งด้วยกัน จนในที่สุดเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2546 สมาชิกฝายวังจั่นและกรรมการตอนปลายน้ำได้ประชุมแก้ไขปัญหาหารือกัน ณ วัดอรุณยูวาส ที่ประชุมได้แต่งตั้งคณะกรรมการทั้ง 2 ฝ่าย และตกลงให้มีการทดลองการแบ่งปันน้ำ โดยสร้างประตูน้ำที่ทำด้วยไม้บริเวณปากเหมืองฝายวังจั่น และเริ่มทำการทดลองปริมาณการใช้น้ำตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ - 1 เมษายน พ.ศ. 2547 หากเกิดปัญหาให้คณะกรรมการ 2 ฝ่ายดำเนินการแก้ไขต่อไป

การที่กรณีฝายวังจั่นต้องใช้เวลาเกือบ 3 ปี ถึงจะมีข้อตกลงร่วมกันอีกครั้งหนึ่งได้ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2545 - 2546 นั้น ปริมาณน้ำในน้ำแม่ตาช้างมีมากพอที่ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยไม่มีกลุ่มใดเดือดร้อน ประกอบกับพื้นที่การเกษตร โดยเฉพาะพื้นที่นาในพื้นที่ตอนปลายน้ำก็เหลือน้อยลงไปทุกปี (เพราะเปลี่ยนพื้นที่นาเป็นบ้านจัดสรร) และพื้นที่นาที่เหลือนั้น ชาวนาในพื้นที่ตอนปลายน้ำก็หันไปปลูกถั่วเหลืองกันหมด เพราะใช้น้ำไม่มาก

อย่างไรก็ตาม ในช่วงฤดูแล้งปี พ.ศ. 2547 เกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำอย่างหนัก ผู้ใช้น้ำจากฝายวังจั่นก็ได้รับประตูน้ำออกไปหมด ทางกลุ่มปลายน้ำจึงประสานงานไปทางอำเภอหางดง และนายอำเภอได้ลงมาไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อหาทางจัดสรรน้ำให้ทั่วถึงและอย่างเป็นธรรม ดังนั้น การแย่งชิงกันใช้น้ำดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีศึกษาว่าความขัดแย้งนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา และเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำ การมีอยู่ของ

คณะกรรมการ นับเป็นกลไกที่จะประสานงานให้ทุกฝ่ายที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกันมี “เวที” ในการเจรจาต่อรองกัน

นอกจากนั้น การที่คณะกรรมการฯ พยายามจัดเวทีพูดคุยเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันอย่างต่อเนื่อง และท้ายที่สุดก็สามารถตกลงแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าวได้ก่อนที่จะมีการปะทะกันอย่างรุนแรงจนไม่สามารถเจรจากันได้ สิ่งนี้เป็นนัยที่บ่งบอกถึงความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนในการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

#### 6.4.3. กรณีชุมชนกับรัฐ

ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ตลอดจนการประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ทับพื้นที่ดินทำกินของชาวบ้าน นับเป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐที่ปะทุขึ้นทั่วไปในเขตภาคเหนือตอนบน ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ตาช้างก็เช่นกัน มีชุมชนที่อาศัยอยู่ตอนต้นน้ำลุ่มน้ำแม่ตาช้างที่เกิดความขัดแย้งเรื่องการใช้ที่ดินกับเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าทศวรรษ

ช่วงประมาณต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 ทีมทำแผนที่ของโครงการฯ ได้เข้าไปทำแผนที่ที่บ้านผานกกกเพื่อใช้ประกอบการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชนบนพื้นที่สูงโดยการจับพิกัดทางภูมิศาสตร์ (GPS) ในพื้นที่ลักษณะต่างๆ ของชุมชน

การทำแผนที่ดังกล่าวข้างต้นทำให้ชาวบ้านสนใจเทคโนโลยีการทำแผนที่สมัยใหม่เพื่อการจัดการที่ดินทำกินในเขตต้นน้ำ/เขตอนุรักษ์ โดยชาวบ้านมีความกระตือรือร้นที่จะทำขอบเขตแนวพื้นที่ดินทำกินและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนด้วยการปักหมุดตามแนวเขตพื้นที่ที่ได้จับพิกัดทางภูมิศาสตร์ไว้ อันจะเป็นการแสดงให้เห็นภายนอกให้รับรู้ว่าคุณคนจะไม่ขยายพื้นที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่าอีกต่อไป และเป็นการวางแผนแบ่งเขตพื้นที่เพื่อการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนร่วมกันภายในชุมชนด้วย

ต่อมาในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ผู้นำชุมชนได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ส่วนต้นน้ำในเรื่องดังกล่าวข้างต้น เมื่อเจ้าหน้าที่รับทราบแนวคิดแล้ว เจ้าหน้าที่ฯ ก็เห็นด้วยกับแนวคิด และพร้อมที่จะสนับสนุนและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนด้วยการใช้แผนที่แบบสมัยใหม่ผสมผสานกับ “แผนที่ทางสังคมวัฒนธรรม” ของตนเอง

การแก้ไขความขัดแย้งในประเด็นการใช้ที่ดินระหว่างชุมชนบนพื้นที่สูงกับรัฐนั้น ผู้นำชุมชนเสนอว่าการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนนั้น ควรจะขกกฎหมายไปไว้ที่อื่นก่อน (ไม่ต้องพิจารณาว่าผิดหรือถูกกฎหมาย) แล้วมาวางแผนการจัดการทรัพยากรร่วมกันระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่รัฐจากสถานการณ์ที่เป็นจริง โดยชุมชนบนพื้นที่สูงจะขอไม่ย้ายไปไหน และจะช่วยกัน

รักษาป่าต้นน้ำ ตลอดจนแบ่งปันน้ำกันใช้ระหว่างคนบนพื้นที่สูงกับคนพื้นราบโดยการหาข้อตกลงร่วมกัน

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าผู้นำชุมชนสามารถที่จะประสานงานและเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจถึงอำนาจการตัดสินใจ/จัดการทรัพยากรของชุมชนว่าสามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างยั่งยืนได้อย่างไร โดยให้รัฐเป็นหน่วยงานหนุนเสริมการจัดการทรัพยากร แต่การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐคงต้องรอการออกกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่รับรองอำนาจขององค์กรชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

## 6.5 ปัญหาและอุปสรรค การจัดการเชิงสถาบันในกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

ในการวิเคราะห์เชิงสถาบันของการจัดการความขัดแย้งในการใช้น้ำของกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ผู้วิจัยได้พบปัญหาและอุปสรรค ในการทำงานเชิงสถาบันของคณะกรรมการฯ ที่ทำให้เกิดความล่าช้า ในการจัดการรวมทั้ง บางกรณีก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปการจัดการได้ ในที่นี้ผู้วิจัยได้แยกเป็น 3 หัวข้อหลักคือ

### 6.5.1. ความหลากหลายของกลุ่มคนในกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

ตลอดสายน้ำแม่ตาช้างตั้งแต่ ต้นน้ำในอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย จนถึงปลายน้ำติดกับคลองชลประทานแม่แตง-หางดง จะพบว่า มีกลุ่มคนเข้ามาอาศัยตั้งบ้านเรือนหลายกลุ่ม โดยเฉพาะกลางน้ำ บริเวณตำบลบ้านปาง มีคนภายนอกชุมชน เข้ามาใช้ประโยชน์จากน้ำแม่ตาช้างเป็นจำนวนมาก มีทั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับรัฐมนตรี, ศ.ส., ศ.ว., นายทหาร ตำรวจ ยศตั้งแต่ระดับนายพันถึงนายพล ทั้งที่เกษียณแล้วและยังไม่เกษียณ กลุ่มคนเหล่านี้มีทั้งบ้านพักตากอากาศที่มีการตกแต่งสวยงามเกือบทุกหลังจะอยู่ในพื้นที่ใกล้แหล่งน้ำธรรมชาติมีการต่อท่อโดยตรงจากลำน้ำ ทำสปริงเกอร์ใช้รดน้ำต้นไม้และดอกไม้ สวนเกษตรขนาดใหญ่ รวมทั้งกลุ่มนายทุนจากกรุงเทพฯ ที่เข้ามาทำโรงแรม บ้านจัดสรร รีสอร์ท และซื้อที่ดินไว้เก็งกำไร กลุ่มคนเหล่านี้มีฐานะทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองสูงกว่าชาวบ้านที่เป็นคนท้องถิ่นเดิมมาก เมื่อเกิดกรณีความขัดแย้งกับกลุ่มคนเหล่านี้การขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหามักจะเข้าไม่ถึงกลุ่มคนเหล่านี้ การเข้าไม่ถึงในที่นี้มีด้วยกัน 2 ประเด็นคือ 1) ไม่สามารถพบหรือเจรจากับเจ้าของได้เลย มักจะพบแต่คนดูแล ผู้จัดการ โดยจะอ้างว่า ไม่มีใครอยู่ เจ้าของอยู่กรุงเทพฯ มาไม่ได้ 2) ถึงแม้จะสามารถพบได้แต่บางรายไม่ให้ความร่วมมือ ไม่สนใจ ถึงแม้จะมีการพยายามเข้าไปเจรจาโดยผ่านส่วนปกครองท้องถิ่น มักจะเจอปัญหาความล่าช้าของหน่วยงานท้องถิ่น บางกรณีก็เสียชีวิต ไม่มีการติดตาม



### 6.5.2. ข้อจำกัดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากความหลากหลายของผู้ใช้น้ำข้างต้น เมื่อเกิดสถานการณ์ ความขัดแย้งกับนายทุนหรือกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งระดับการเมืองซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีอำนาจเหนือหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การแก้ไขปัญหา มักจะไม่สำเร็จต้องติดอยู่กับหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง เช่นกรณี ของสวนบัววิริสอร์ทได้สร้างอาคารและกำแพงรูกูล้ำน้ำ ปล่อยของเสียและขยะลงน้ำซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พบปัญหาหลังจากการเดินสำรวจสายน้ำประจำเดือน พฤศจิกายน 2545 ได้ส่งเรื่องให้ปกครองส่วนท้องถิ่นต่อมา อบต.ทำการตรวจสอบ จึงส่งเรื่องให้อำเภอเป็นฝ่ายดำเนินงานต่อ แต่เนื่องจากมีหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบให้กรณีนี้ ตั้งแต่ กรมที่ดิน สำนักงานกรมเจ้าท่า กรมชลประทาน สำนักงานสาธารณสุข จึงส่งเรื่องต่อให้อำเภอ เพื่อประสานงานกับส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น ในเบื้องต้นมีการตั้งคณะกรรมการสอบ โดยมอบหมายนายอำเภอหางดงเป็นประธานในการสอบสวน เมื่อทางองค์กรชาวบ้านและคณะกรรมการฯ สอบถาม ติดตามเรื่อง ก็มีการบ่ายเบี่ยง โยนความรับผิดชอบไปมา ให้เหตุผลว่ากำลังประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ จนไม่สามารถสรุปได้ว่าเรื่องถึงไหนแล้ว จนเรื่องเงียบหายไป จนกระทั่ง คณะกรรมการฯ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นรัฐมนตรี ก็ส่งเรื่องไปยังปลัดกระทรวง และได้ส่งเรื่องมาที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เชียงใหม่ จนมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ในวันที่ 21-24 กรกฎาคม พ.ศ.2546 ได้ข้อสรุปว่า กรณีรูกูล้ำน้ำเหมืองสาธารณะให้มีการรื้อออก ปัญหาสิ่งปลูกสร้าง ให้มีการทำระบบท่อใหม่ ส่วนปัญหาตัวอาคารที่เป็นโรงแรมรูกูล้ำน้ำนั้นได้ตรวจสอบแบบแปลนอีกครั้ง ถึงแม้จะมีข้อสรุปจากส่วนราชการ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปก็ยังไม่มีการตรวจสอบ ปรับปรุง เมื่อคณะกรรมการฯ ตามเรื่องก็จะเจอปัญหามากมายไม่ว่า กำลังดำเนินการอยู่, มีการเปลี่ยนแปลงคณะทำงาน จนกระทั่งตัวรัฐมนตรีมีการเปลี่ยนแปลง ก็ยังหาข้อสรุปไม่ได้จนถึงปัจจุบัน

### 6.5.3. ปัญหาเรื่องการกระจายข่าวสารข้อมูล การทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

ภารกิจของคณะกรรมการลุ่มน้ำฯ ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำ คณะกรรมการฯ ส่วนมากเป็นแกนนำชุมชนทั้งที่เป็นทางการ(อบต. ,กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน) และไม่เป็นทางการที่เป็นผู้นำทางธรรมชาติ(แก่เหมือง แก่ฝ่าย ,อดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ถึงแม้เมื่อถึงตอนทำกิจกรรมของคณะกรรมการฯ ไม่ว่าจะ สำรวจสายน้ำ สำรวจการบุกรุกป่า สืบชะต่าน้ำหรือการบวชป่า มีชาวบ้านในแต่ละชุมชน ให้ความร่วมมือ เป็นอย่างดี แต่เมื่อเทียบกับประชากรลุ่มน้ำ การรับรู้ยังมี

น้อย มีเพียงชุมชนที่มีคณะกรรมการฯที่เข้าร่วมกิจกรรมประจำและมีบทบาทการทำงานสูง จะรับรู้สถานการณ์การทำงานของคณะกรรมการฯอย่างทั่วถึง แม้การทำงานของคณะกรรมการฯ จะมีวิธีการสื่อสารที่หลากหลาย เช่น การมีวารสารประจำเดือน ของกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ที่ได้บอกเล่าการทำงานของคณะกรรมการฯ โดยจะให้คณะกรรมการฯนำไปกระจายตามชุมชนของตนเอง ประกาศเสียงตามสาย ส่งจดหมายเชิญ หรือเมื่อมีการประชุมคณะกรรมการประจำเดือน ก็จะทำให้คณะกรรมการฯนำไปบอกกล่าวต่อในการประชุมหมู่บ้านของผู้อื่น ที่สำคัญก็คือ การกระจายข่าวสารไปถึงกลุ่มสถานประกอบการค่อนข้างจะมีอุปสรรค ในระยะแรกมีตัวแทนของสถานประกอบการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ 2 ท่าน โดยจะมีหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มสถานประกอบการต่าง เข้าร่วมประชุม และนำข่าวสาร ไปบอกกล่าวกับสถานประกอบการอีกที ผู้วิจัยพบว่า การกระจายข่าวสารในการทำงานของคณะกรรมการฯ ให้แก่สถานประกอบการโดยผ่านตัวแทนนั้น มีปัญหาเกิดขึ้น 2 กรณีคือ 1)ตัวแทนเป็นเพียงชาวบ้านที่ทำงานในสถานประกอบการ และเมื่อนำข้อสรุปในที่ประชุมแล้วนำไปให้สถานประกอบการต่างๆรับรู้ บางประเด็นได้รับการตอบรับให้ความร่วมมือ แต่เมื่อมีประเด็นขัดแย้งก็จะไม่ให้ความร่วมมือ โดยมักจะอ้างว่า เจ้าของที่แท้จริงอยู่กรุงเทพฯ ยังไม่รู้หรือยังตัดสินใจไม่ได้(คนรับเรื่องส่วนมากเป็นผู้จัดการรีสอร์ท/โรงแรม) 2)สถานประกอบการจำพวกบ้านพักตากอากาศต่างๆที่มีจำนวนมากถึง 40-50 หลัง (รายงานฉบับสมบูรณ์ Phase2, 2546) บางหลังมีเนื้อที่มากกว่า 50 ไร่ บางหลังขุดบ่อกักเก็บน้ำและเปลี่ยนทางน้ำเข้าไปในพื้นที่ตนเอง ซึ่งบ้านพักตากอากาศเหล่านี้ เจ้าของจะมาเพียงเดือนละ ครั้งหรือ ปีละ 2-3 ครั้ง เท่านั้นเอง ทำให้ไม่สามารถ การติดต่อสื่อสารกับคนกลุ่มนี้ได้

ดังนั้นจึงพบว่าการรับรู้การทำงานของคณะกรรมการฯ มักจะเป็นกลุ่มของแกนนำ และหมู่บ้านบางหมู่บ้านเท่านั้นที่กระจายได้อย่างทั่วถึง ยังมีชาวบ้านอีกหลายหมู่บ้านยังถือว่ารับรู้เพียงส่วนสถานประกอบการโดยรวมก็ยังคงถือว่ามีส่วนร่วม และรับรู้ เห็นได้จากช่วงระยะปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา เกิดการประชุมระหว่างสถานประกอบการด้วยกันเองในเรื่องการจัดการกลุ่มน้ำแม่ตาช้าง และเรื่องการทำงานของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ณ โรงแรมเบลวิลล์ล่า (รายละเอียดในรายงานฉบับสมบูรณ์ Phase3, 2547) ส่วนบ้านพักตากอากาศต่างๆการทำงานยังถือว่ายังเข้าไม่ถึงการรับรู้ยังน้อยเกินไป

#### 6.5.4. การลดลงของฐานสมาชิกในคณะกรรมการกลุ่มน้ำ

ในระยะแรกของการตั้งคณะกรรมการฯ ปี 2541 คณะกรรมการเกือบทั้งหมดเป็นตัวแทนจากทางราชการ (รายงานฉบับสมบูรณ์ Phase 3, 2547)เช่น ประธานอบต. สมาชิก อบต. กำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่อยู่ในกลุ่มน้ำแม่ตาช้างเป็นหลัก การปรับคณะทำงานครั้งแรก ช่วงเดือน เมษายน 2544

ให้มีการปรับประธานอบต. กำนัน สมาชิกอบต. ออกหลายคนเนื่องจากมีภารกิจมาก ไม่มีเวลาที่จะทำงาน ทำให้คณะกรรมการชุดนี้เหลือเพียง กำนัน 2 ตำบล เป็นอนุกรรมการ ผู้ใหญ่บ้านเป็นคณะกรรมการ และคัดเลือกแกนนำในแต่ละหมู่บ้าน เป็นกรรมการอีกหมู่บ้านละ 2 คน แต่เมื่อทำงานได้ระยะหนึ่ง ได้ทำงานขัดแย้งกับ อบต.เนื่องจากคณะกรรมการฯมองว่า ทางอบต.ยังทำงานไม่เต็มที่ ไม่ทำตามคำร้องเรียนของชุมชน และจงใจเข้าข้างกลุ่มสถานประกอบการ ประกอบกับการทำงานของคณะกรรมการฯบางเรื่องเข้าไปขัดแย้งกับนโยบายรัฐ เช่น การไม่เห็นด้วยกับ พ.ร.บ.น้ำ การไม่เห็นด้วยกับโครงการสวนสัตว์กลางคืน(ไนท์ซาฟารี) ที่พื้นที่บางส่วนของโครงการที่อุทยานแห่งชาติจะอยู่ในเขตตำบลบ้านโป่ง และตำบลหนองควาย และที่สำคัญโครงการสวนสัตว์กลางคืน(ไนท์ซาฟารี) เมื่อเกิดกรณีน้ำไม่พอทางสวนสัตว์อาจจะใช้น้ำจากชลประทานแม่แตง-หางดง ซึ่งถ้า น้ำชลประทานแม่แตง-หางดงไม่พอใช้ ชาวบ้านก็ต้องหันกลับมาใช้น้ำแม่ตาช้าง เป็นต้น อีกประเด็นที่ทำให้ฐานสมาชิกคณะกรรมการฯและชาวบ้านที่เป็นแนวร่วมบางส่วนลดลง เกิดกระแสข่าวว่า คณะกรรมการ เป็นกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน( NGO) ที่รับเงินจากต่างประเทศ หรือเงินจากเอกชนมาสนับสนุนการเคลื่อนไหวของคณะกรรมการลุ่มน้ำ และได้มีหนังสือขอความร่วมมือ จากกระทรวงมหาดไทยให้ส่วนปกครองท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สนับสนุน การทำโครงการสวนสัตว์กลางคืน(ไนท์ซาฟารี) ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกอบต. หลายคน ที่เป็นคณะกรรมการฯ ได้ลาออก และทำให้ถูกมองว่าคณะกรรมการฯไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ

## 6.6 สรุป

คณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้างก่อตั้งขึ้นมาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2541 โดยการสนับสนุนจากหลายหน่วยงาน เช่น สถาบันเพื่อสิทธิชุมชน, มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น จากการดำเนินงานที่ผ่านมา นอกจากจะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างคณะกรรมการ 2 ครั้งแล้ว ยังมีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายและวิธีการดำเนินกิจกรรมตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย ปัจจุบันคณะกรรมการที่ทั้งหมด 45 คน ประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มต้นน้ำ 6 คน, ตัวแทนกลุ่มกลางน้ำ 16 คน, ตัวแทนกลุ่มปลายน้ำ 16 คน, และตัวแทนกลุ่มสถานประกอบการ 7 คน

การรวมตัวเป็นคณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง ขององค์กรชุมชนต่างๆ ในครั้งนี้ นับว่าเป็นการปรับตัวขององค์กรชุมชนที่เป็นการรวมตัวของชุมชนหมู่บ้านในระดับลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นการก่อตัวในลักษณะเครือข่ายชุมชนลุ่มน้ำแม่ตาช้างและเป็นการรวมตัวที่ก้าวข้าม “เขตแดน” ทางชาติพันธุ์และสถานภาพทางเศรษฐกิจ-สังคม และให้มีลักษณะการจัดการทรัพยากรแบบจัดการร่วม (Co- management) นอกจากนั้น การรวมตัวเป็นคณะกรรมการฯ ยังนับว่าเป็นส่วน

หนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในระดับรากหญ้าที่ต้องการเปิดพื้นที่ทางสังคมให้กับตนเอง โดยการนิยามความหมายของการจัดการทรัพยากรขึ้นมาใหม่ รวมทั้งพยายามเปลี่ยนรูปแบบการจัดการทรัพยากรให้เป็นสถาบันหรือองค์กรที่เป็นทางการมากขึ้น ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันในความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากร



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved