

บทที่ 4

กระบวนการแทรกแซงระบบสาธารณะของรัฐในการจัดการน้ำ

ในบทนี้ จะทำการวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาชลประทานของรัฐ อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการแทรกแซงของรัฐในระบบการจัดการของชุมชนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดการน้ำชลประทานของชาวนาในที่ราบลุ่มทุ่งนาบ้านป่าจี้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของที่ราบลุ่มโด่งปันแอก แนวคิดการแทรกแซงของรัฐเป็นกระบวนการที่สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อท้องถิ่นที่สำคัญประการหนึ่ง และอาจมองเห็นในการสืบทอดความสัมพันธ์การผลิตแบบทุนนิยม ที่แพร่กระจายเข้าไปในหมู่บ้านภาคเหนือ กระบวนการนี้มีการฝึกอำนาจต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น และในระดับที่อยู่สูงกว่าท้องถิ่น โดยผ่านวาทะกรรมต่าง ๆ ของรัฐและชุมชน

การพิจารณากระบวนการแทรกแซงของรัฐต่อท้องถิ่น เป็นแนวคิดหนึ่งที่ใช้เป็นกรอบคิด การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของชุมชนชนบทกับรัฐ โดยรวมโดยผ่านการมองกิจกรรมการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการในการศึกษานี้จะได้แยกแยะอธิบายให้เห็นกลไกรูปแบบ และระดับของการแทรกแซงในส่วนของการจัดการชลประทานที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านแบ่งปันน้ำ การเกษตร การตัดสินใจ ซึ่งเป็นระบบการจัดการที่ชุมชนค่อนข้างมีความเป็นอิสระในตัวเอง ในฐานะที่เป็นทรัพย์สินที่ชุมชนใช้เป็นเจ้าของร่วมกัน

4.1 ระดับของการแทรกแซง (Level of Intervention) การดำเนินงานการแทรกแซงของรัฐ ต่อกรณีการจัดการน้ำในที่ราบลุ่มหมู่บ้านภาคเหนือ เพื่อเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบบการจัดการที่ถูกควบคุมโดยระบบข้าราชการประจำของรัฐส่วนกลางและถือว่เป็นทรัพยากรของรัฐนั้น มิได้ดำเนินงานโดยความสะดวกสบาย จนสามารถเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดการที่มีอยู่ทั้งหมดได้ในเวลาอันรวดเร็ว ในการแทรกแซงของรัฐนั้น

รัฐได้เข้าไปดำเนินงานเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการน้ำจากการจัดการของชุมชนมาเป็นการจัดการโดยรัฐอยู่สามระดับด้วยกัน คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร ในการจัดการและควบคุมการใช้น้ำ และการเปลี่ยนแปลงระเบียบแบบแผน จารีตธรรมเนียมปฏิบัติในการใช้น้ำ การเปลี่ยนแปลงทั้งสามระดับนี้ มีเป้าหมายที่สำคัญก็คือความพยายามของรัฐในการควบคุมการผลิตของสังคมชาวนาให้ไปในทิศทางเดียวกัน คือมุ่งทำการผลิตเพื่อตอบสนองต่อตลาด หรือการแพร่ขยายของระบบทุนนิยม

4.1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเทคโนโลยีในการจัดการน้ำ มีเป้าหมายพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกักเก็บและการส่งน้ำ ให้มีศักยภาพที่สูงขึ้น ให้ชลประ-

ทานช่วยตอบสนองต่อการเพาะปลูกพืชที่หลากหลายชนิด และในหลายฤดูกาล พัฒนาเทคโนโลยี การชลประทานส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของเทคโนโลยีเดิมของชุมชนที่เห็นได้ชัดเจนคือให้มีหน้าที่ใหม่จากเดิมที่มีหน้าที่อันหลากหลายมาเป็นเทคโนโลยีที่มีความเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น ดังเช่น แต่เดิมฝายมีหน้าที่ในการยกระดับน้ำและรักษาความสมดุลย์ของระบบนิเวศน์วิทยา การเจริญเติบโตของสิ่งมีชีวิตในแม่น้ำ ดังเช่น ข้อมูลจากการพูดคุยอดีตแก่ฝาย ซึ่งให้ความสำคัญ ของฝายไว้ในแง่ของนิเวศน์วิทยาด้วย โดยได้สะท้อนถึงความสำคัญของฝายในแง่ของการรักษาพันธุกรรมของปลาไว้อย่างน่าสนใจว่า

“...ฝายไม้ ฝายหิน ของเขาเมื่อเก่า เป็นแบ่งขึ้นมา เป็นจะพื่อหลาย อย่าง บ่ได้เอาประโยชน์ด้วเก่าว่า อย่างเดียว ต้องแบ่งหื้อออกมา ปลา วายสู่ บ่เต็ก บ่คี่ไผ จะต้องแบ่งหื้อปลา มันมาวางไข่ได้ ให้มันโคด ข้ามได้ สูง แน่นล้าไปหื้อมีน้ำบ่าฝายตลอดทั้งในหน้าแล้งหน้ากลาง พรรษา...”

(สัมภาษณ์พ่อเลาแก้ว 2538)

ดังนั้น หน้าที่ของฝายนั้นมิได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อประโยชน์ ในการยกระดับน้ำเพื่อ ทดน้ำเข้าไปใช้ในที่นาอย่างเดียว แต่ฝายยังมีสถานะเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาด้วยเนื่องจากใน บริเวณที่มีน้ำไหลมากนั้นปลามักจะใช้เป็นที่วางไข่ วิธีคิดในการสร้างฝายที่สะท้อนออกมาจากพ่อ เลาแก้ว พูดถึงนั้น เป็นความพยายามในการปรับปรุงเทคโนโลยี ให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์วิทยา มากที่สุด เพื่อการมีชีวิตอยู่ที่สมบูรณ์ของชาวนานั่นเอง

ลำเหมืองก็มีหน้าที่หลายอย่างด้วยเช่นกัน คือมีหน้าที่ทั้งในฐานะระบบส่งน้ำของ ฝาย และในฐานะแม่น้ำ หรือลำคลองสายหนึ่ง ที่ชาวบ้านใช้สำหรับบริโภค อุปโภค เป็นที่อาศัย ของสิ่งมีชีวิตในแม่น้ำ เป็นแหล่งน้ำสำหรับรักษาความชุ่มชื้นในดิน แม้ว่าจะไม่มีการปล่อยน้ำเข้า นาโดยตรง น้ำในลำเหมืองก็สามารถซึมเข้าสู่ไปได้ถ้าลำเหมืองยังเป็นดินอยู่ ดังนั้นน้ำในลำเหมือง แต่เดิมนั้นชาวนาจะไม่ปล่อยให้แห้งนานๆ เพราะจะนำมาสู่การสูญเสียสถานะสภาพในด้านอื่น ๆ ที่ มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของชาวนาด้วยเช่นกัน

สำหรับการพัฒนาโครงสร้างเทคโนโลยีและการจัดการน้ำที่รัฐเข้ามาดำเนินการ เอง หรือสนับสนุนงบประมาณ บริเวณที่นาโด่งปิ่นแอกนั้น จะมีการเปลี่ยนแปลงสองแบบคือ แบบแรกเป็น การรื้อฝายและเหมืองดั้งเดิมของชุมชนทิ้งไปเกือบทั้งหมดแล้ว มาใช้โครงสร้างเขื่อน และการจัดการน้ำของรัฐ ซึ่งจะพบได้ในกรณีการเปลี่ยนแปลงให้ผู้ใช้ น้ำจากฝายแม่ปิงถูกบนมาใช้

น้ำจากคันคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งขวาของเขื่อนแม่งัด และแบบที่สองเป็นการปรับปรุงโครงสร้างฝายและเหมืองดั้งเดิมของชุมชนให้มีความคงทนถาวรมากยิ่งขึ้นโดยใช้คอนกรีต จะพบได้ในกรณี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเทคโนโลยีฝายแม่ปิงลูกล่าง ให้มาใช้ระบบคอนกรีตเกือบทั้งหมด

ในด้านเทคโนโลยีมีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงในแบบแรก เป็นผลมาจากกรมชลประทานได้เข้ามาทำการก่อสร้างเขื่อนเอนกประสงค์กั้นน้ำลำน้ำแม่งัด เพื่อการชลประทานและการผลิตกระแสไฟฟ้า ดังได้กล่าวไปแล้วในบทที่สาม ซึ่งจุดประสงค์แต่เดิมนั้น จะเป็นการสร้างเขื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาฝายขาดและไม่มีน้ำใช้ ในบริเวณพื้นที่ ที่รับน้ำจากลำน้ำแม่งัดในเขต ต.แม่หอพระ ต.ช่อแลบางส่วน และพื้นที่อื่นที่รับน้ำจากฝายแม่งัดเท่านั้น แต่ต่อมาได้ขยายพื้นที่การส่งน้ำเพิ่มขึ้นไปจากเดิม ด้วยการส่งน้ำเข้าไปยังพื้นที่รับน้ำ ในบริเวณฝายแม่ปิงลูกบน และฝายแม่ปิงลูกล่างด้วย

โดยที่การส่งน้ำเข้าไปในบริเวณพื้นที่รับน้ำจากฝายแม่ปิงลูกบนนั้น กรมชลประทานได้เข้าไปเปลี่ยนแปลงลำเหมืองส่งน้ำใหม่ ในบริเวณที่เป็นเหมืองหลวงแต่เดิมนั้น จะเปลี่ยนจากเหมืองดินมาเป็นเหมืองคอนกรีตทั้งหมด ซึ่งลำเหมืองที่ทำใหม่นั้นจะมีทั้งส่วนที่ก่อสร้างทับลำเหมืองเดิม และลำเหมืองที่ขุดขึ้นมาใหม่ด้วยการเวนคืนที่ดิน ของราษฎรมาทำเป็นคันคลองส่งน้ำ การเปลี่ยนแปลงระบบการส่งน้ำใหม่

ดังนั้นแม้ว่าจะไม่มีการรื้อฝายเก่าทิ้งไป ก็เหมือนกับรื้อ เมื่อลำเหมืองส่งน้ำอันเป็นหัวใจสำคัญของกระจายน้ำไม่สามารถใช้การได้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเทคโนโลยีในฝายแม่ปิงลูกบนไม่เพียงต่อกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงแบบแผน โครงสร้างการจัดการน้ำชุมชนบ้านป่าจี้ที่เคยใช้น้ำจากฝายแม่ปิงลูกบนเท่านั้น แต่ยังมีส่วนกระทบต่อวิถีชีวิตในด้านอื่น ๆ ในสังคมชาวนาด้วย จะกล่าวอีกครั้งในหัวข้อต่อไป

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงระบบส่งน้ำนั้น กรมชลประทานไม่สามารถเข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการส่งน้ำให้มาอยู่ระบบเดียวกับของกรมชลประทานได้ทั้งหมด แต่ยังต้องอาศัยศักยภาพ ระบบการส่งน้ำดั้งเดิมของชุมชนเหมืองฝายเข้าร่วมด้วย โดยเฉพาะการส่งน้ำในระดับไร่นา ที่เป็นเหมืองขอย เหมืองไส้ไก่ และเหมืองน้ำทิ้ง ซึ่งโครงสร้างของเทคโนโลยีการส่งน้ำในระดับเล็ก ๆ เหล่านี้ จะต้องอาศัยความประณีตและความละเอียดอ่อนในการก่อสร้างมาก เพราะเทคโนโลยีในระดับนี้จะต้องทำขึ้นมา อย่างยืดหยุ่นให้สอดคล้องกับการแบ่งปันน้ำอย่างยุติธรรมกับสมาชิกทุกคนที่ใช้น้ำ แต่โครงสร้างเทคโนโลยีในระดับนี้ของรัฐจะมีลักษณะที่หยุดนิ่ง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเมื่อเกิดปัญหากระทำได้ยาก ชาวบ้านมักจะไม่อยากเปลี่ยนแปลงถ้าตนเองไม่

ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดหรือควบคุม ดังนั้นโดยสำนึกของความเป็นเจ้าของแล้วระบบการส่งน้ำในระดับไร่นายังเป็นของชุมชนอยู่ แม้ว่าจะมีบางลำเหมืองเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงมาใช้เหมืองคอนกรีต ที่มาจากงบประมาณจากรัฐบ้างแล้วก็ตาม

2. ส่วนการเปลี่ยนแปลงในแบบที่สองนั้น ยังดำรงโครงสร้างเทคโนโลยีระบบเหมืองฝายไว้เหมือนเดิม แต่รัฐได้เข้ามาปรับปรุงวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างให้มีความคงทนถาวรมากขึ้น ส่วนใหญ่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในบางจุดของฝายแม่ปึงลูกล่าง เช่น การเปลี่ยนแปลงจากฝาย “หินทิ้ง” ปูนไม้ รินไม้ มาเป็นฝาย ปูน รินคอนกรีต การดำเนินงานดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงหน้าที่อันหลากหลายของระบบเหมืองฝาย ให้เหลือหน้าที่เพียงประการเดียว คือการกักเก็บน้ำ และส่งน้ำ สำหรับพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ให้มีศักยภาพสูงขึ้นโดยมีความเชื่อว่าโครงสร้างเทคโนโลยีใหม่ที่เป็นคอนกรีตจะมีประสิทธิภาพในการส่งน้ำ และกักเก็บน้ำมากกว่าเดิม โดยเฉพาะการควบคุมการไหลของน้ำ ให้มีจำนวนและเวลาที่แน่นอนได้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ละเลยหน้าที่ในด้านอื่นของระบบเหมืองฝายทิ้งไปด้วย ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อวิถีชีวิต การผลิต และแบบแผนการจัดการน้ำของชาวนาในทุ่งนาโด่งป็นแอกตามมาอีกหลายประการ เราจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีความเชื่อว่าโครงสร้างเทคโนโลยีใหม่ที่เป็นคอนกรีตจะมีประสิทธิภาพในการส่งน้ำและกักเก็บน้ำมากกว่าเดิม โดยเฉพาะการควบคุมการไหลของน้ำให้มีจำนวนและเวลาที่แน่นอนได้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ละเลย หน้าที่ในด้านอื่นของระบบเหมืองฝายทิ้งไปด้วย ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อวิถีชีวิต การผลิตและแบบแผนการจัดการน้ำของชาวนาในทุ่งนาโด่งป็นแอกตามมาอีกหลายประการ เราจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

4.1.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรในการจัดการและควบคุมการใช้น้ำ คือความพยายามที่จะเข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรในการจัดการและควบคุมการใช้น้ำ โดยชุมชนทำหน้าที่ในการตัดสินใจซ่อมแซมบำรุงรักษาและการจัดแบ่งเวลาส่งน้ำทั้งระบบชุมชน เคยดำเนินงานเองค่อนข้างเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ มาเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ และเป็นองค์กรย่อยของระบบราชการในระดับหมู่บ้าน ที่กำหนดรูปแบบบริหารจัดการน้ำ จะขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของสายบังคับบัญชาที่อยู่เหนือกว่าระดับหมู่บ้านขึ้นไป ตามแผนผังการบังคับบัญชาที่กล่าวไปแล้วในบทที่สาม ซึ่งเป็นการลดฐานะขององค์กรในการจัดการน้ำที่เคยมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำ มาเป็นเพียงองค์กรผู้ใช้น้ำ โดยมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “กลุ่มผู้ใช้น้ำบ้าน” ซึ่งจะขึ้นต่อสายการบังคับบัญชา โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาที่สาม กรมชลประทาน

องค์กรที่ตั้งขึ้นมาใหม่นี้จะมีบทบาทเพียงเป็นผู้ร้องขอใช้น้ำเสนอรายละเอียด ข้อมูล ความต้องการใช้น้ำ การซ่อมแซม ฯลฯ ค่ายการบังคับบัญชา หรือการปฏิบัติตามคำสั่งของ สายบังคับบัญชาในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้น้ำ การดูแลซ่อมบำรุงรักษา คลองส่งน้ำ การแทรกแซง เพื่อเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวนี้ จะพบได้ในกรณีองค์กรเหมืองฝายแม่ปิงลูกบน ในทุกหมู่บ้านรวมทั้งสมาชิกเหมืองฝายแม่ปิงลูกบนบ้านป่าจี้ด้วย ที่ได้เปลี่ยนแปลงพื้นที่ของตนเองมารับน้ำ จากคันคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งขวาเขื่อนแม่งัด การแทรกแซงของรัฐเพื่อเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะ ดำเนินงานภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างเทคโนโลยีดั้งเดิมมาเป็นเทคโนโลยีของ รัฐแล้ว

สถานะขององค์กรเหมืองฝายแม่ปิงลูกล่าง ยังคงดำรงรูปแบบการจัดการของชุมชนอยู่ แม้ว่ากรมชลประทานมีความพยายามที่จะลดบทบาทให้องค์กรเหมืองฝายทั้งหมดมาขึ้นต่อ สายบังคับบัญชาของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาของทางราชการ ด้วยการเข้ามาชักนำให้เปลี่ยน ชื่อกลุ่มเหมืองฝายให้เป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำ ชาวบ้านไม่เห็นด้วย สถานะขององค์กรเหมืองฝายยังคงดำรง อยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตามก็เห็นว่ามีแนวโน้มอ่อนแอลงมากขึ้น เมื่อองค์กรเหมืองฝายเริ่มที่จะต้องเข้าไป เชื่อมต่อกับอำนาจรัฐเพื่อพึ่งพาเทคโนโลยีต่าง ๆ จากหน่วยงานที่หลากหลายของรัฐมาปรับปรุง ระบบเหมืองฝายที่เปิดโอกาสให้อำนาจของข้าราชการประจำ กลุ่มชนิกอำนาจต่าง ๆ จากภายนอก เข้ามามีบทบาทในการควบคุมอำนาจการบริหารจัดการน้ำขององค์กรเหมืองฝายแม่ปิงลูกล่างเพิ่ม มากขึ้น ที่อำนาจต่าง ๆ ที่เคยมีอยู่ขององค์กรเหมืองฝายเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และมี แนวโน้มที่จะต้องขึ้นต่ออำนาจภายนอกมากขึ้นในหลายด้าน ทั้งในด้านการใช้การควบคุม การพัฒนาเทคโนโลยี หรืออื่น ๆ ที่จะต้องคำนึงถึงอำนาจภายนอกมากขึ้น ทั้งจากข้าราชการประจำ หรือกลุ่มชนิกอำนาจต่าง ๆ ที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงให้ ในกรณีนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนกรณีการ เปลี่ยนแปลงฝายแม่ปิงลูกล่างให้เป็นฝายคอนกรีต ผู้เขียนจะวิเคราะห์อย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่งใน หัวข้อที่ 4.2

4.1.3 การเปลี่ยนแปลงแบบแผน จารีต กฎระเบียบในการจัดการน้ำ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ภายหลังจากมีการเปลี่ยนเทคโนโลยี และ โครงสร้างขององค์กรแล้ว ก็คือการเปลี่ยนแปลงแบบแผน จารีต กฎระเบียบการจัดการน้ำ จากเดิมที่เป็นสิทธิของชุมชนให้เป็นกฎระเบียบที่ ตราขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ หรืออยู่ในการควบคุมของรัฐ และจะต้องมีการตราขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งจะแตกต่างจากของชุมชนบางอย่างมีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร บางอย่างก็ไม่ได้ตราไว้ โดยที่รับรู้กันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของสมาชิกเหมืองฝาย

โครงสร้างของแบบแผน จารัต กฏระเบียบในการจัดการน้ำของชุมชนเหมืองฝาย ที่มีมาแต่เดิม จะมีอยู่สองส่วนหลักคือส่วนที่เกี่ยวข้องกับการซ่อมแซม บำรุงรักษาเหมืองฝายและการแบ่งปันน้ำ การกระจายน้ำ ทั้งสองส่วนจะระบุอำนาจ หน้าที่ แนวทางการปฏิบัติงาน การลงโทษ การให้รางวัล ของสมาชิกเหมืองฝายไว้อย่างชัดเจน ทั้งหมู่บ้านและหมู่ลูกสมาชิกจะต้องดำเนินงานในฐานะอย่างไร

โดยที่แบบแผน จารัต และกฏระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ ในระบบดั้งเดิมของชุมชนนั้น จะกำหนดขึ้นมาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของการจัดการน้ำคือ การสร้างความเป็นธรรมและการรักษาระบบการจัดการน้ำด้วยระบบเหมืองฝายอย่างยั่งยืน หรือกล่าวให้เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนก็คือ การจัดการน้ำที่มิให้สมาชิกผู้ใช้น้ำทุกคนมีโอกาสใช้น้ำเพื่อทำการเพาะปลูกได้จนเสร็จสิ้นฤดูการเพาะปลูกตามความจำเป็นของการเพาะปลูกของสมาชิกแต่ละคนอย่างยาวนานในทุก ๆ ฤดูกาล กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นจึงมักแฝงไว้ด้วยข้อกำหนดทางศีลธรรม ที่จะทำให้ระบบเหมืองฝายสามารถทำงานเพื่อตอบสนองเป้าหมายดังกล่าวได้

กฎเกณฑ์บางอย่างที่มีอยู่ในระบบเหมืองฝาย บางอย่างจะแสดงให้เห็นได้ในทางลายลักษณ์อักษร บางอย่างก็ไม่ได้ปรากฏไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ก็อาจจะมีการกำหนดไว้ด้วยการพูดหรือเขียนไว้ให้เป็นที่ยอมรับกันเช่น ข้อกำหนดในการระดมแรงงาน ระดมทรัพยากร การจ่ายเงินค่าน้ำ เวลาการเปิดปล่อยน้ำในแต่ละปี ฯลฯ ส่วนกฎเกณฑ์ที่เป็นข้อกำหนดทางศีลธรรมเพื่อรักษาความเป็นธรรม ในการใช้ทรัพยากรและการแบ่งปันน้ำให้เกิดความเป็นธรรมนั้น ข้อกำหนดบางอย่างก็ตกผลึกอยู่ในรูปการจิตสำนึกแล้ว แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่สมาชิกทุกคนก็ต้องปฏิบัติในทำนองเดียวกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะแสดงให้เห็นได้เมื่อมีการปฏิบัติงานเหมืองฝายในแต่ละครั้ง เช่น การไม่ถมเหมืองฝาย หรือในการระดมแรงงานแม้ว่าไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องมีการแบ่งงานกันระหว่างหญิงกับชาย ให้ทำงานหนักแตกต่างกัน แต่เวลาที่ทำจริงก็มีการแบ่งงานกัน คือผู้หญิงที่มอลอกกลางเหมืองฝายจะต้องทำงานที่เบากว่าฝ่ายชาย หรือข้อกำหนดในเรื่องสิทธิการใช้น้ำ ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าใครบ้างเป็นสมาชิกเหมืองฝายและใครที่ลาออกไป แต่จะรับรู้กันว่าผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเหมืองฝายเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับน้ำ ส่วนผู้ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมเหมืองฝายก็ไม่มีสิทธิที่จะได้น้ำ หรือการแบ่งปันน้ำในระดับไร่นาแทบจะไม่มีข้อกำหนดเลยว่า เจ้าของนาแต่ละรายจะได้น้ำมากน้อยต่างกันอย่างไร แต่สมาชิกก็จะดำเนินการแบ่งน้ำกันเองให้พอดีกับความต้องการใช้น้ำของตนเองในขณะนั้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคิดเผื่อคนที่ใช้น้ำคนถัดไปว่าจะมีโอกาสใช้น้ำหรือไม่ หรือในเรื่อง

อื่น ๆ ในทางพิธีกรรม เช่น การเลี้ยงผีฝ่าย การเคารพเชื่อฟังคำแนะนำผู้อาวุโส สิ่งเหล่านี้ไม่มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ต้องปฏิบัติตามเพื่อนำไปสู่เป้าหมายการจัดการน้ำอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

การเปลี่ยนแปลงแบบแผนจารีตกฎระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐพยายามเข้าไปดำเนินการนั้น เป็นการเข้าไปเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สมาชิกเหมืองฝายหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำ ใช้น้ำตามเป้าหมายของรัฐคือการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดพืชผลการเกษตร ดังนั้นแบบแผนและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น จึงเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายดังกล่าว กฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจึงออกมาในลักษณะของการกำหนดหน้าที่ของสมาชิกเหมืองฝายหรือสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายการจัดการน้ำของรัฐ ในลักษณะที่ต้องขึ้นต่อหรือยอมรับอำนาจรัฐ หรือ ข้าราชการประจำที่เป็นตัวแทนอำนาจรัฐที่เข้ามาปฏิบัติงานในท้องถิ่นมากขึ้น โดยผ่านกฎหมายของส่วนกลางสองฉบับคือ พ.ร.บ.ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และ พ.ร.บ.คันคูคลอง พ.ศ. 2482 การดำเนินดังกล่าวส่วนหนึ่ง เป็นการปฏิบัติการเพื่อเปลี่ยนวิธีคิดในเรื่องของอำนาจในการควบคุมน้ำที่เคยเป็นของชุมชนเมื่อในอดีต ทั้งที่เป็นอำนาจในทางนามธรรมและอำนาจในทางปฏิบัติให้มายอมรับอำนาจของรัฐอย่างเป็นทางการมากขึ้น ทั้งในด้านกรรมสิทธิ์ต่อน้ำ ต่อเทคโนโลยี สิทธิการจัดการควบคุมการแบ่งปันน้ำ

การปฏิบัติการในการจัดสรรน้ำนั้น จะมีการแยกส่วนกันอย่างชัดเจนระหว่างผู้ใช้น้ำ กับผู้จัดสรรน้ำ ผู้ใช้น้ำจะอยู่ในฐานะผู้ใช้บริการน้ำจากรัฐเท่านั้น จึงมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะผู้ใช้น้ำ ส่วนอำนาจในการจัดสรร การควบคุมการใช้ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีจะเป็นอำนาจของหน่วยงานรัฐ ที่ใช้วิธีคิดและหลักการความเหมาะสมและประสิทธิภาพของโครงสร้างวิศวกรรมเฉพาะแบบตามอย่างทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เป็นบรรทัดฐาน ในการคิดและกำหนดการจัดสรรน้ำ

อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงเพื่อเปลี่ยนแปลงอำนาจดังกล่าวของรัฐ ก็ยังไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ในทุกอนุของพื้นที่ ทั้งในระดับของการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร และการเปลี่ยนแปลงแบบแผน จารีต กฎเกณฑ์การใช้น้ำ อันมาจากปัญหาของรัฐและศักยภาพที่เข้มของชุมชนในหลายประการ เราจะทำความเข้าใจต่อสิ่งเหล่านี้ในหัวข้อต่อไป

เวลาส่งน้ำ คือการจ่ายน้ำตามความต้องการของพืชที่ปลูก, ขนาดพื้นที่ที่จะส่งทั้งหมด แรงส่งน้ำที่คาดว่าจะไปถึง ซึ่งจะต้องคิดให้สัมพันธ์กับปริมาณน้ำที่มีอยู่ในเขื่อน หลักคิดนี้จะเป็นแบบที่วิศวกรชลประทานใช้ร่วมกันทั่วประเทศ

4.2 การปฏิบัติงานในกระบวนการแทรกแซงของรัฐในระบบสาธารณะ

การแทรกแซงระบบสาธารณะ เพื่อเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี องค์กร และแบบแผนในการจัดการน้ำของชุมชนให้มาอยู่ภายใต้ระบบเทคโนโลยี การจัดสรร และการควบคุมน้ำ เพชฌัญญูอุปสรรคมากมาย จากความขัดแย้งทางรากฐานความคิด องค์กรความรู้ หลักการทางศีลธรรม ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่แต่ดั้งเดิมของชุมชน ในขณะที่กรมชลประทานหรือหน่วยงานราชการอื่นเป็นกลไกของรัฐก็ยังมีปัญหาภายในของตนเองอยู่ด้วยเช่นกัน การแทรกแซงของรัฐมีส่วนผลกระทบต่อการดำเนินงานในชุมชนเมืองฝ่ายใต้ในบางส่วน เพราะโดยแท้จริงแล้วชุมชนเมืองฝ่ายใต้มีความอ่อนแอ แนวโน้มการพึ่งพิงภายนอกด้วยเช่นกัน ดังเช่นกรณีการอพยพย้ายเข้าสู่เมืองเพื่อประกอบอาชีพอื่นที่ชาวนาเห็นว่าเป็นทางเลือกที่ดีมากกว่าการเกษตร ในกรณีนี้ส่งผลให้จำนวนสมาชิกเมืองฝ่ายใต้มีจำนวนที่ลดลงและปัญหาการขาดแคลนแรงงานจึงเกิดขึ้น กระบวนการแทรกแซงของรัฐจึงเป็นไปในทางที่รัฐตัดสินใจในเชิงการพัฒนา พร้อม ๆ กันนั้นชุมชนก็เผชิญปัญหาและเรียกร้อง ความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าจะมีชุมชนเมืองฝ่ายบางแห่งสามารถจัดน้ำโดยท้องถิ่นเองได้ อยู่ในบางเขตกรณีศึกษาที่วิเคราะห์นั้นแสดงให้เห็นการอ่อนตัวลงของความร่วมมือภายในเมืองฝ่ายแม่จัน แม่ปิง ที่สอดคล้องกับการเข้ามาของราชการ อำนาจรัฐ และการผนึกกำลังกันของส่วนอำนาจ

กลไกการแทรกแซง กลไกปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดการน้ำ ในที่นี้คือการพิจารณาถึงและกลไกของรัฐ ในฐานะที่เป็นโครงสร้างหนึ่งของรัฐทุนนิยมไทย ที่ไม่จำเป็นต้องมีเฉพาะหน่วยงานราชการที่เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่เท่านั้น แต่จะพิจารณาถึงและกลไกของรัฐในฐานะกลไกในการสืบทอดความสัมพันธ์ทางสังคมในการผลิตแบบทุนนิยม ซึ่งประกอบไปด้วย กลุ่มอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลาย ที่ใช้และอยู่ภายใต้โครงสร้างของระบบอำนาจรัฐทุนนิยมไทยอันเดียวกัน ในการร่วมมือกันเอาผลประโยชน์ จากกระบวนการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดการน้ำ ในลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน

ในบทนี้กล่าวเฉพาะกลุ่มชนชั้นอำนาจในระดับท้องถิ่นเท่านั้น ในฐานะเป็นกลไกสำคัญในการสร้างวาทกรรม การคลี่คลายความขัดแย้ง และการปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจัดระเบียบแบบแผนการจัดการน้ำใหม่ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ สมาชิกเมืองฝ่ายบางส่วน ผู้นำธรรมชาติ ข้าราชการประจำในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ข้าราชการประจำจากกรมชลประทาน จากหน่วยงานพัฒนาของรัฐ กลุ่มเครือข่ายผู้รับเหมาก่อการก่อสร้าง บริษัทส่งเสริมการเกษตรแบบมีพันธสัญญา นักการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ แต่ละกลุ่มก็มีกระบวนการปฏิบัติงาน ในบทบาทที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะทางธรรมชาติ แต่ก็มีลักษณะที่สอดคล้อง

กันในแง่ของการมีผลประโยชน์ร่วมกัน และกระบวนการดำเนินงานนั้น จะมีทั้งการร่วมมือกันทำ และแยกกันดำเนินงาน ซึ่งเราสามารถจำแนกบทบาทของแต่ละกลุ่ม ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจและแบบแผนการจัดการน้ำใหม่ ดังนี้

สมาชิกกลุ่มเหมืองฝาย นอกจากจะอยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียจากการใช้น้ำ และเป็นผู้ควบคุม การจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายดั้งเดิมแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในฐานะที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจและแบบแผนการจัดการน้ำใหม่ ในฐานะของผู้ร้องขอให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการทำให้โครงสร้างของการจัดการเหมืองฝายในระบบดั้งเดิม มีความอ่อนแอลงไปมาก อันเนื่องมาจากการทำให้เกิดปัญหาอันหลากหลายเช่น การขาดแคลนแรงงาน ในการจัดการเหมืองฝายและความต้องการใช้น้ำที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ

1. ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดการอ่อนตัวลงของความร่วมมือภายในเหมืองฝายและชุมชนท้องถิ่น ได้กลายมาเป็นปัญหาที่สำคัญมากปัญหาหนึ่งของการจัดการเหมืองฝายในปัจจุบัน เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนไปจากเดิม ที่ทำให้คนต้องออกไปพึ่งพาการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมมากขึ้น และกลับมาทำงานในไร่นามีจำนวนที่น้อยลง ซึ่งไม่เพียงแต่ปัญหาด้านแรงงานในการจัดการเหมืองฝายเท่านั้น ปัญหาในเรื่ององค์ความรู้ในการจัดการเหมืองฝายก็มีแนวโน้มที่ลดลงมากขึ้นด้วย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินที่คนที่ไม่เคยทำการเกษตรในระบบเหมืองฝาย เริ่มเข้ามาเป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้ทำนาในหมู่บ้านมากขึ้น ซึ่งคนที่เข้ามาทำบางรายเป็นชาวนาเช่าจากภาคอื่นเป็นลูกจ้างของเจ้าของที่ดิน ที่มาซื้อที่ดินไว้ในหมู่บ้าน ซึ่งไม่สามารถรับรู้ได้ว่าวิธีการจัดการเหมืองฝายนั้นทำอย่างไร

ตาราง 4.1 แสดงการใช้แรงงานเพื่อจัดการเหมืองฝายแม่ปิงลูกล่าง และการลอกกลางคูส่งน้ำ
ฝั่งขวาเขื่อนแม่จัดเข้าทุ่งนาบ้านป่าจี้

วัน เดือน ปี	จำนวน สมาชิก (คน)	จำนวนแรง งานสมาชิกที่ มาทำงาน (คน)	จำนวน แรงงานที่มา แทนสมาชิก (คน)	จำนวนแรง งานที่หัวหน้า เหมืองฝาย จ้าง (คน)	จำนวน แรงงานที่ ขาด
9/5/2537	ปุมป่าจี้ 1) 97	19	6	3	8
11/5/2537	ปุมป่าจี้ 2) 65	60	10	8	5
20/6/2537	คูส่งน้ำที่ 35) 47	20	6	4	27
25/6/2537	คูส่งน้ำที่ 36) 52	30	8	10	22

ที่มา สรุปรจากบัญชีบันทึกการทำงานเหมืองฝาย ของฝายแม่ปิงลูกล่าง
และสมุดบันทึกการทำงานลอกคูส่งน้ำที่ 35,36 บ้านป่าจี้

จากตาราง 4.1 ได้แสดงให้เห็นว่า ปริมาณการขาดแคลนแรงงานในการลอกกลาง
เหมืองฝายมีแนวโน้มที่เริ่มมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับการเปลี่ยนมือในการถือครอง
ที่ดินของชาวนา และการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการประกอบอาชีพของชาวนาในหมู่บ้านที่มีความ
หลากหลายมากขึ้น (ดูรายละเอียดในตารางที่ 4.2) ซึ่งเป็นเหตุผลของนำมาสู่ปัญหาการขาด
แคลนแรงงานและการลดลงของประสิทธิภาพในการจัดการน้ำของระบบเหมืองฝาย ซึ่งเป็นสาเหตุ
ภายในที่สำคัญที่ทำให้การจัดการน้ำด้วยระบบเหมืองฝายมีความอ่อนแอลง และนำมาสู่การเรียก
ร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เพื่อจะได้ไม่ต้องเข้าไปทำหน้าที่ในการระดมแรงงานชาวบ้าน
เข้ามาจัดการเหมืองฝายอีกต่อไป เนื่องจากเป็นเทคโนโลยีที่มีความคงทนถาวรแล้ว

ตารางที่ 4.2 แสดงลักษณะการถือครองที่ดิน การใช้ที่ดิน และการประกอบอาชีพของสมาชิก
เหมืองฝายและสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านป่าจี้

ประเภทของชาว นาจำแนกตามวิธี การได้ที่ดิน	ขนาดการถือ ครองที่ดิน	จำนวนชาว นที่ ประกอบ อาชีพทำนา อย่างเดียว	จำนวนชาวนาที่ ประกอบอาชีพทำ การเกษตรเพียง อย่างเดียวและทำ การเพาะปลูกมาก กว่าหนึ่งครั้งใน หนึ่งปี (ร้อยละ)	จำนวนชาวนาที่ ประกอบอาชีพ การเกษตรร่วม กับอาชีพอื่น นอกภาคเกษตร กรรม (ร้อยละ)	จำนวนชาวนา ที่มาจากภูมิภาค อื่น ที่ไม่ได้อยู่ ในเขตลำนานา (ร้อยละ)	จำนวนชาวนา ที่ปล่อยที่ดินทิ้ง ร้างในฤดูกาล เพาะปลูก (ร้อย ละ)	รวม (คน)
ได้ที่ดินมาโดย การเช่า	182	-	16	7	(4)	-	-
ได้มาโดยวิธีที่ ญาติและเจ้า ของที่ดินแบ่ง ให้ทำโดยไม่มี เก็บค่าเช่า	58	-	10	2	-	-	12
ได้มาด้วยการ ซื้อขาย	36	-	4	-	(4)	-	4
ได้มาด้วยการ สืบทอดมรดก	44	-	5	3	-	-	8
ได้มาโดยรัฐจัด สรรให้ในฐานะ ที่ดินในเขต ปฏิรูป	-	-	-	-	-	-	-
รวม	220 ไร่	-	35	12	(8)	-	47
ร้อยละ	100	-	74.46	25.54	(17.82)	-	100

ที่มา จากการสำรวจภาคสนาม ปี พ.ศ. 2538

จากตาราง 4.2 ได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของคนที่จะออกไปทำงาน นอกภาคการเกษตรร่วมกับเกษตรกรรมมากขึ้น ซึ่งมีสูงถึงร้อยละ 25.54 และเป็นคนที่มาจากภาคอื่นที่ไม่รู้จักการทำงานด้วยระบบเหมืองฝายถึง 17.82% ซึ่งหมายถึงตัวบ่งชี้ของปัญหาด้านแรงงานในการทำงานเหมืองฝายจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะจากค่าบอกล่าและยั่วยุของหัวหน้าคูส่งน้ำและหัวหน้าเหมืองฝายในระบบเดิม ได้ชี้ว่าคนที่มักจะไม่มีระดมแรงงานเพื่อทำเหมืองฝายนั้นจะเป็นคนที่ออกไปทำงานทางนอกหมู่บ้าน พร้อม ๆ กับการทำนาและคนรวยที่มาซื้อนาทิ้งไว้แล้วจ้างคนทางนอกเข้ามาทำงานในที่ดิน คนเหล่านี้จะขาดงานบ่อย ถ้าไม่ขาดก็จะใช้วิธีจ้างคนมาทำงาน ซึ่ง

มักจะทำงานไม่ค่อยเป็นและต้องควบคุมใกล้ชิด ทำให้เกิดปัญหาการทะเลาะวิวาทกันระหว่างสมาชิกผู้ใช้น้ำบ่อยครั้ง

2. นอกจากทางด้านแรงงานแล้ว ความต้องการใช้น้ำเพื่อตอบสนองการเพาะปลูกที่หลากหลายชนิดเพื่อการค้า ในช่วงฤดูแล้งที่มีการนำพืชต่างชนิดกันเข้ามาปลูกในเวลาเดียวกันจำนวนมาก และมีความต้องการใช้น้ำในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ของสมาชิกเหมืองฝาย ให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของฝาย และลำเหมืองใหม่ที่สามารถเก็บกักไว้ใช้ในช่วงที่ไม่ต้องการ และปล่อยมาใช้เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องใช้น้ำ เพื่อที่จะทำให้สามารถเพาะปลูกพืชที่หลากหลายชนิดได้ โดยไม่ต้องมารอเวลาการใช้น้ำของแต่ละคนที่จะต้องใช้น้ำพร้อม ๆ กันเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งตัดโอกาสคนอื่น ๆ ที่ต้องการปลูกพืชชนิดอื่น แต่ไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ เพราะพืชต้องการน้ำในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ดังเช่นคำอธิบายของอ้ายไหว ชาวนาที่เปลี่ยนมาทำสวนดอกไม้ และต้องการให้มีการคาดเหมืองว่า

“...เหมืองบ้านเฮามันบ่เหมือนเหมืองหมู่ซ่อแล ของเป็นได้คาดปูนหมด น้ำมันก่เลียบฮั่ว บ่จิม (ซึม) ใครใคร่ปลูกหยักก็ได้ แต่บ้านเฮานี๋บ่ได้ อย่างอ้ายปลูกดอกนี่ จะต้องกำหนดเวลาปลูกบ่หื้อกินน้ำพร้อม หมู่ปลูกหอม เพราะถ้าไปกินน้ำพร้อมเป็น ดอกเฮาบ่ได้กินน้ำดี เพราะหมู่ปลูกหอมจะกินน้ำน้อยเดียว แต่กินหลายเดือน ส่วนดอกนี่กินน้ำเตื่อหนึ่งกินนั๊ก แทบทุกวันกว่าได้ ในช่วงคัดดอก แต่อายุมันสั้นกว่าหอม”

“...ถ้าได้คาดปูนเหี้ยมคักดี น้ำมันจะบ่ฮั่วบ่จิมดี เวลาปล่อยมามันได้ใช้หมดเหมืองดินปล่อยมาสามหายไปส่วน หมู่ปลูกหอมมันก็มาโทษเฮาว่าใช้น้ำนั๊ก”

(สัมภาษณ์ นายไสว 2538)

จากกรณีการปลูกดอกของอ้ายไหว ได้สะท้อนให้เห็นว่า การปลูกพืชที่ต่างชนิดกันนั้นนำมาสู่การใช้น้ำในปริมาณที่มากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากไม่สามารถกำหนดรอบเวรการปิด เปิดน้ำภายใต้ระบบเดียวกันได้ การแบ่งน้ำเริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต ที่สามารถกำหนดรอบเวร ตามจำนวนความกว้างของพื้นที่ที่ใช้ทำการเพาะปลูก แต่เมื่อการเพาะปลูกได้มีการเปลี่ยนแปลงแก่เหมืองแก่ฝาย ไม่สามารถที่จะคิดคำนวณการเปิดปล่อยน้ำจากปริมาณของพื้นที่ได้อีกต่อไป ต้องมากำหนดการเปิดปล่อยน้ำให้สมาชิกตามพื้นฐานของความจำเป็นในการใช้น้ำของพืชแต่

ละชนิดที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ความซับซ้อนของความต้องการน้ำของพืชสมัยใหม่ ที่ผู้นำเหมืองฝายไม่สามารถกำหนดปริมาณน้ำได้สอดคล้องกับความต้องการใช้น้ำของสมาชิกในแต่ละรายได้ทุกคน จึงนำมาสู่การโจมตีแก่เหมืองฝายว่าแบ่งน้ำไม่ยุติธรรม และน่าจะให้องค์กรของรัฐเข้ามาจัดการตามแบบที่รัฐใช้ เพื่อจะได้มีการแบ่งน้ำยุติธรรมสอดคล้องกับการเพาะปลูกในยุคใหม่ แต่การเรียกร้องในลักษณะดังกล่าวนี้ ชาวบ้านก็ได้ล้มที่จะพิจารณาการจัดการน้ำโดยรัฐว่ามีปัญหาความไม่ยุติธรรมอยู่เช่นกัน เราจะแสดงให้เห็นอีกครั้งในบทต่อไป

3. นอกจากสมาชิกผู้ใช้น้ำแล้ว การทำให้มีการเร่งรัดให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดการน้ำใหม่ก็คือ กลุ่มทุนที่ทำธุรกิจการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชแบบครบวงจร และกลุ่มทุนธุรกิจการก่อสร้างที่มีการร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่น กับข้าราชการประจำและนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ โดยมีกระบวนการเคลื่อนไหวส่วนหนึ่งก็เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่จะนำมาสู่การตอบสนองต่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือพวกพ้อง ซึ่งบทบาทกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะเอื้ออำนวยประโยชน์ซึ่งกันและกันอยู่ในตัวเอง กล่าวคือ

บริษัทส่งเสริมการเกษตรแบบมีพันธสัญญา ก็มีความต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการน้ำใหม่ ที่สามารถกำหนดเวลาการเปิดปล่อยน้ำได้แน่นอน เพราะจะสามารถบีบให้ชาวนามาทำการเพาะปลูกได้ในเวลาที่บริษัทต้องการ ด้วยการเข้าไปควบคุมระบบการปิดเปิดน้ำ ร่วมกับผู้มีอำนาจในการวางแผนกำหนดการใช้น้ำ ซึ่งที่ผ่านมามีวิธีการนี้ได้ผลดีกับระบบการควบคุมการจัดการน้ำโดยระบบชลประทานของรัฐ ซึ่งสามารถทำได้ง่ายมากขึ้นโดยผ่านวาทกรรมของการพัฒนาการเกษตร หรือการวางแผนการผลิตการใช้น้ำของเกษตรกรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด แต่วิธีการนี้จะไม่สามารถใช้ได้กับระบบการจัดการน้ำ ภายใต้ระบบเหมืองฝาย ที่อำนาจของผู้ควบคุมน้ำไม่ได้เป็นอิสระออกจากสมาชิกผู้ใช้น้ำที่จะต้องทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้น้ำให้ตอบสนองการผลิตของสมาชิกทุกคน ไม่ว่าสมาชิกผู้นั้นจะทำการเพาะปลูกอะไร และจะต้องกระจายให้กับสมาชิกด้วยความเป็นธรรมดังที่กล่าวไปแล้ว ซึ่งระบบการควบคุมการจัดสรรน้ำในลักษณะนี้ไม่เป็นผลดีต่อบริษัทส่งเสริมการเพาะปลูกแบบมีพันธสัญญาที่ต้องการให้เกิดการรวมศูนย์การใช้ที่ดินให้มาอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เพื่อลดต้นทุนการขนส่งการเก็บเกี่ยวผลผลิตและต้นทุนในการบริการ สมาชิกเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเพาะปลูกในระบบพันธสัญญา เพราะจะไม่สามารถควบคุมการใช้น้ำของชาวนาให้ไปในทิศทางเดียวกันได้เหมือนน้ำที่ถูกจัดการโดยรัฐที่เทคโนโลยี แบบแผน และองค์กรในการควบคุมน้ำอยู่นอกอำนาจการจัดการของผู้ที่ทำการเพาะปลูก จึงมีความเป็นไปได้สูงที่การกำหนดแผนการใช้น้ำระหว่างข้าราชการที่มีอำนาจในการควบคุมน้ำหนักกับกลุ่มทุนส่งเสริมการเกษตรจะร่วมมือกันได้ง่าย โดยไม่มีข้อครหา

เมื่อการดำเนินงานในลักษณะนี้อยู่ในแผนการพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐ เอกชน โดยยังไม่มีใครเข้ามาตรวจสอบว่า การพัฒนาแบบนี้เอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้กับใครมากกว่ากัน หรือสนับสนุนให้ใครกำลังเอาเปรียบใคร ในวาทะกรรมของการพัฒนา

ในแง่ของการสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แบบแผนการจัดการน้ำของกลุ่มทุน ในลักษณะนี้ กลุ่มทุนจะไม่ได้เข้าไปดำเนินการเองโดยตรง แต่จะกดดันผ่านเครือข่ายกลุ่มทุนที่เป็นพ่อค้านายหน้า หรือสมาชิกผู้เข้าร่วมเพาะปลูกกับบริษัท ซึ่งบางคนอาจจะเป็นผู้นำในพื้นที่อยู่แล้วให้เข้าไปผลักดันกลุ่มผู้นำที่มีอำนาจในการจัดการน้ำอีกทอดหนึ่ง เพื่อให้เกิดการนำเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดการน้ำดังกล่าว

การกดดันของเครือข่ายกลุ่มทุนเหล่านี้จะมีวิธีการดำเนินการมากมาย ตั้งแต่การชุบฉับนิเทศ การกล่าวหาระบบการจัดการน้ำในระบบเก่า จนถึงการลอบบี้หน่วยงานราชการให้เข้ามาสำรวจเพื่อการพัฒนาเมืองฝาย ซึ่งการดำเนินการวิงวอนในลักษณะนี้จะมีผลกระทบทางอ้อมต่อผู้นำที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบโดยตรง เช่น แก่เหมือง แก่ฝาย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนในการจัดการน้ำที่มักจะเรียกว่า “การพัฒนา” ถ้าผู้นำไม่ดำเนินการก็ยิ่งจะเกิดผลในทางลบเพิ่มมากขึ้นเช่น เป็นผู้นำที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขี้เกียจเป็นต้น ในกรณีการเปลี่ยนแปลงในฝายแม่ปิงลูกกลางชาวบ้านได้ให้ความสำคัญกับเครือข่ายของกลุ่มทุน พ่อค้านายหน้าเป็นอย่างมากกว่าเป็นผู้ที่ทำให้ฝายลูกกลางเกิดการเปลี่ยนแปลงในทางพัฒนาที่ดีขึ้น เพราะว่าพ่อค้านายหน้ารู้จักกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานพัฒนาของรัฐ และเป็นผู้ไปขอร้องให้หน่วยงานดังกล่าวมาดำเนินการให้ จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในฝายแม่ปิงลูกกลางได้ แต่ถ้าวอกยหัวหน้าเมืองฝายไปดำเนินการอาจจะยังไม่ได้เร็วเหมือนกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

ความต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการน้ำใหม่ไม่เพียงเฉพาะแต่ชาวบ้าน หรือกลุ่มทุนในด้านการเกษตรเท่านั้น ข้าราชการประจำ กรมชลประทาน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่หรือมีอำนาจในการดำเนินการโครงการเพื่อขออนุมัติงบประมาณจากหน่วยงานต้นสังกัด หรือจากรัฐบาลกลางโดยตรงก็มีความต้องการเช่นเดียวกับกลุ่มทุนธุรกิจการก่อสร้างที่จะมีโอกาสได้ “ออกงานสนาม” ซึ่งหมายถึงรายได้อันงดงามที่เกิดจากการออกงานสนามในแต่ละครั้ง ทั้งจากเบี้ยเลี้ยง ค่างานสนาม ค่าคอมมิสชั่น ค่าควบคุมการก่อสร้าง และรายได้อื่น ๆ ที่จะติดตามมา ซึ่งการออกงานสนามนั้นไม่ใช่เรื่องที่ทำกันง่าย ๆ ในยุคปัจจุบันที่จะต้องมีการเสนอความต้องการมาจากชาวบ้านในพื้นที่ก่อนจึงจะสามารถทำเรื่องขออนุมัติในการทำโครงการ การสำรวจความเป็นไปได้ที่จะทำโครงการแล้วจึงจะนำมาสู่การออกงานสนามอย่างแท้จริงได้

ดังนั้น ในกรณีของฝ่ายแม่ปึงลูกล่างความสำคัญของขั้นตอนแรกที่จะต้องมีการร้องเรียนจากชาวบ้านก่อนจึงได้มีส่วนการลอบบี้เกิดขึ้นจากข้าราชการประจำหลายหน่วยงานกับแก๊งเหมือนฝ่ายในพื้นที่ เพื่อให้มาทำเรื่องเสนอขอของบประมาณขึ้นไป แล้วข้าราชการประจำผู้นั้นจะเป็นผู้อาศัยติดตามเรื่องดังกล่าวให้เอง ซึ่งไม่เพียงแต่ข้าราชการประจำเท่านั้น นักการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติก็เข้ามาอาสาชาวบ้านอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน แต่อย่างไรก็ตามชาวบ้านก็ได้เลือกสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทมาดำเนินการเพื่อสร้างฝายคอนกรีตเสริมเหล็กในขนาดราคาเยี่ยงสิบล้านบาทให้ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา

ในการดำเนินงานแทรกแซงในระบบสาธารณะนั้น ราชการได้ใช้กลไกและวิธีการอันหลากหลายร่วมกัน เพื่อสถาปนาองค์ความรู้ แบบแผนการจัดการ หรือระบบอำนาจชนิดใหม่เข้าไปเพื่อสร้างระบบการควบคุมน้ำ อาจพิจารณาได้ว่า การใช้กระบวนการของวาทกรรมเป็นเครื่องมือในการปรับอำนาจ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการดำเนินการแทรกแซงของตนเอง ด้วยวิธีการของวาทกรรมสองประการคือ ประการแรก การลบล้างวาทกรรมเดิม (Deconstruction of Discourse) ของฝ่ายตรงกันข้ามพร้อม ๆ กับสร้างวาทกรรม (Reconstruction of Discourse) อันใหม่ขึ้นมา เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับองค์ความรู้ชนิดใหม่ โดยผ่านการปฏิบัติการของกลุ่มนักอำนาจ (Power bloc) ในหลายระดับ

ในการแทรกแซงของรัฐ เราสามารถแสดงให้เห็นถึงกระบวนการลบล้างวาทกรรม และการสร้างวาทกรรมได้จากการต่อสู้กันเพื่อสถาปนาระบบอำนาจทั้งของรัฐและของชุมชนได้ดังตัวอย่างต่อไปนี้คือ

การลบล้างวาทกรรมเดิม การแทรกแซงของระบบราชการเพื่อสถาปนาองค์ความรู้ใหม่ และระบบอำนาจอันใหม่ลงไปในชุมชนนั้น การลบล้างองค์ความรู้และระบบอำนาจดั้งเดิมเป็นการดำเนินงานขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการทั้งหมดในการสถาปนาองค์ความรู้ และระบบอำนาจโดยที่การลบล้างวาทกรรมต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากนั้นสามารถแสดงให้เห็นได้จากกระบวนการเพื่อเปลี่ยนแปลงส่วนต่าง ๆ ของระบบการจัดการน้ำ ดังที่กล่าวมาในตอนต้น (ซึ่งสิ่งที่นำมาเสนอนี้เป็นเพียงตัวอย่างบางส่วนของวาทกรรมที่หยิบยกมาเพื่อการวิเคราะห์เท่านั้น)

1) กรณีตัวอย่างการลบล้างวาทกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ในการเปลี่ยนแปลงองค์ความรู้และระบบอำนาจในการจัดการน้ำจากของชุมชนมาเป็นระบบของรัฐนั้นสามารถแสดงให้เห็นได้จากการต่อสู้กันผ่านวาทกรรมหลักสองวาทกรรมคือ “การจัดการน้ำด้วยระบบเหมือนฝาย” กับ “การจัดการน้ำด้วยระบบชลประทานหลวง” (หรือรับน้ำจาก “เขื่อน”) เป็นวาทะ

กรรมหลักที่ปะทะกันอยู่ระหว่างวาทกรรมของชุมชนกับวาทกรรมของรัฐ ซึ่งแต่ละฝ่ายจะประกอบด้วยวาทกรรมย่อย ๆ อีกจำนวนมากที่ประกอบกันเข้ามาเป็นวาทกรรมหลัก หรือโครงสร้างใหญ่ของวาทกรรมที่ฝ่ายผู้ต้องการยึดครองนั้นจะต้องลบล้างวาทกรรมย่อย ๆ เหล่านั้นออกเสียก่อน ซึ่งเทคโนโลยีเป็นองค์ประกอบย่อยที่สำคัญอันหนึ่งที่ฝ่ายรัฐมุ่งทำลายความชอบธรรมก่อนที่จะสถาปนาองค์ความรู้และระบบอำนาจชุดใหม่ กระบวนการลบล้างวาทกรรมมีดังนี้คือ

การทำลายความชอบธรรมของเทคโนโลยีเหมืองฝาย โดยผ่านกระบวนการสิ่งแวดล้อมนิยม (Environmentalism) ซึ่งหมายถึงการใช้วาทกรรมของ “การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” เป็นเครื่องมือ (Instruments) เพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้ามาของระบบราชการ การแสวงหาผลประโยชน์ การทำลายความชอบธรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ในแง่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นเป้าหมาย (end) ที่แท้จริงของการสร้างวาทกรรม แต่มีสถานะเพียงเครื่องมือ

การเข้ามาของระบบราชการในระบบเหมืองฝาย โดยผ่านวาทกรรมของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนั้นมีการดำเนินอยู่ในหลายระดับ ทั้งในระดับสาธารณะและระดับพื้นที่ ในระดับสาธารณะนั้นก็จะใช้การกล่าวหาอย่างคลุมเครือเป็นเครื่องมือเพื่อทำลายความชอบธรรมเช่น การกล่าวหาว่าการจัดการน้ำด้วยระบบเหมืองฝายในภาคเหนือเป็นต้นตอของการทำลายทรัพยากรน้ำ ทำลายทรัพยากรป่าไม้ แต่การ กล่าวหานี้ก็ยังไม่มีการพิสูจน์อย่างชัดเจนว่าระบบเหมืองฝายเป็นผู้ทำลายทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้จริงหรือไม่ หรือถ้าทำลายแล้วระบบที่มาแทนทำลายน้อยหรือมากกว่าอย่างไร ซึ่งไม่มีการพิสูจน์กันแต่การกล่าวหาในลักษณะพิพาทษาได้เกิดขึ้นในทางสาธารณะเรียบร้อยแล้วโดยผ่านสถาบันทางอำนาจ หรือมีสถานภาพเชื่อถือได้ว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติการจริงหรือเป็นผู้ก้องคำความรู้ในด้านนั้นอยู่เช่น การกล่าวหาของวิศวกรชลประทานผู้หนึ่ง “การใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมของไทยมีการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย คือมีมากถึงร้อยละแปดสิบของการใช้น้ำทั้งหมด” “การใช้น้ำด้วยระบบเหมืองฝายในภาคเหนือเป็นการใช้น้ำที่สิ้นเปลืองทำให้เขื่อนที่อยู่ทางล่างแห้ง” (บันทึกการอภิปรายตอนหนึ่งในการสัมมนาเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ดิกลันติโมตรี 2536) ฯลฯ การพิพาทษาในลักษณะการใช้วาทกรรมไม่ได้มีเฉพาะในทางสาธารณะในระดับหมู่บ้านก็มีการสร้างวาทกรรมเพื่อทำลายความชอบธรรมด้วยเช่นกัน โดยผ่านสถาบันหรือกลไกในทำนองเดียวกันเช่น การอภิปรายตอนหนึ่งของพ่อหลวงบ้านป่าจี้ ในการประชุมกับสมาชิกเหมืองฝายเพื่อชี้แจงกรณี รพช. มาสร้างฝายคอนกรีตแม่ปึงลูกกลางแทนฝายเดิม “ฝายไม้มันบ่ดี มันใช้มันัก” “ใช้ไม้แป้งฝายบ่ดี มันหลง่าย แล้วมันทำลายป่าด้วย” “หมู่บ้านไม้เป็นก็บ่อยากหื้อไม้แล้ว เพราะเฮาใช้นักกล้าไป” “เฮาควรจะขอบคุณทาง รพช. ที่มาช่วยพัฒนามบ้านเฮาในครั้งนี้” (บันทึกการอภิปรายพ่อหลวงป่าจี้ 2537)

การกล่าวหาของพ่อหลวงว่าฝายไม้หรือฝายหินทั้งเป็นด้วยการทำลายป่า เป็นวัสดุที่ไม่คงทนถาวร และเป็นต้นเหตุของการทำลายสภาพแวดล้อม จะมีนัยสำคัญของการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือให้สมาชิกเหมืองฝายยอมรับที่จะรื้อโครงสร้างเทคโนโลยีเดิมทิ้งไปเลยแล้วกลับมาใช้เทคโนโลยีใหม่ที่ รพช. นำเข้ามาเพราะ “เป็นการพัฒนา” มากกว่าที่จะอภิปรายด้วยเหตุผลของความต้องการที่รักษาป่าไม้ไว้จริง ๆ อันเกิดจากปัญหาที่ตัวฝายที่เป็นส่วนหนึ่งของการทำลายป่าไม้ เพราะถ้าเป็นปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ที่เกิดจากการสร้างฝายนั้นมีทางเลือกอื่น ๆ ที่จะนำไม้มาใช้ตีฝายได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาป่าไม้จากกรมป่าไม้ก็ได้ ดังเช่นการอธิบายของพ่อเลาแก้ว อดีตแก่ฝายแม่ปิงลูกบน

“...ฝายไม้คอกหมู มันเล็งไม้ไปชักเท่าใดกับมันถ้าจะใช้ฝายไม้แบบเก่า ไม้มีอยู่ปะเหลื่อถ้าจะเขะมันดั่งมีไม้ป่าเป็นขง เขาก็ต้องไปเอาของเป็น ปลุกเอาคนเดียวเหี้ยที่หัวฝายมีเป็นชาวไร่ ที่ข้างน้ำเหมืองสองฝาก (ฝั่ง) ขวามือเป็นชาวกิโยปลุกมันเข้าไปกำ ที่ของเขาทั้งนั้น มันอ้างบ่ตายว่าบ่มีไม้ ถ้ามันจะเอาฝายแบบเก่าไว้แต่ มันดั่งเหี้ยะได้...”

(สัมภาษณ์ พ่อเลาแก้ว 2538)

จากทัศนะของพ่อเลาแก้วไม่เพียงแต่เป็นการอธิบายถึงทางเลือกอื่น ๆ ในการตอบโต้ความจริงที่พ่อหลวงพูดถึง ในเรื่องมีไม้หรือไม่มีไม้เท่านั้น แต่เป็นการลบล้างวาทะกรรมอื่น ๆ ของรัฐที่นำเสนอโดยพ่อหลวงด้วย โดยเฉพาะการยืนยันในสิทธิความเป็นเจ้าของในทรัพยากร การพึ่งตนเองมากกว่าที่จะพึ่งพาทรัพยากรของรัฐ เป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาได้ถ้าจะทำ

ในกรณีนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการนำเสนอความจริงของกระบวนการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยผ่านกระบวนการวาทะกรรม แบบลบล้างวาทะกรรมเดิมนี้ได้นำไปสู่การปิดบังซ่อนเร้นความจริงชนิดอื่น ๆ ทั้งในส่วนที่สร้างสรรค์ของระบบเหมืองฝาย ในฐานะเทคโนโลยีที่ยังมีประสิทธิภาพในการจัดการน้ำอยู่ ดังที่พ่อเลาแก้วได้กล่าวไว้ในตอนต้น หรือในส่วนที่เป็นปัญหาของระบบเหมืองฝายจริง ๆ ที่ทำให้ระบบเหมืองฝายแบบเดิมไม่สามารถจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนในอดีต ซึ่งมีอยู่หลากหลายปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ตรงจุด โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนแรงงานในการซ่อมบำรุงรักษาเหมืองฝาย ปัญหาแหล่งน้ำต้นทุนที่มหาล่อเลี้ยงระบบเหมืองฝาย และปัญหาการใช้น้ำที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ปัญหาเหล่านี้ได้กลายมาเป็น

ปัญหาสำคัญของความขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำในเวลาต่อมา ดังเช่นปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่กล่าวไปในตอนต้น

ดังนั้นแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงจากฝ่ายไม้มาเป็นฝ่ายปูน หรือเปลี่ยนมารับน้ำจากเขื่อนก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีการระดมแรงงานเพื่อซ่อมแซมระบบการจัดการน้ำอีกต่อไป เพราะการเข้าไปเปลี่ยนแปลงรัฐไม่ได้เข้าไปเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ทั้งในแง่เทคโนโลยี องค์กรในการจัดการ และระเบียบแบบแผนในการจัดการ รัฐยังต้องอาศัยศักยภาพบางส่วน of ชุมชนอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อให้ระบบการจัดการน้ำที่รัฐนำเข้ามาใหม่นั้นสามารถทำงานได้ โดยเฉพาะการส่งน้ำเข้าไปในระดับไร่นา รัฐยังต้องอาศัยกระบวนการจัดการของชุมชนเป็นหลัก

นอกจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดการน้ำภายใต้ระบบเหมืองฝายมีศักยภาพลดลงแล้วยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกที่กระบวนการกล่าวหาเพื่อทำลายความไม่ชอบธรรมของระบบเหมืองฝาย ไม่น่ามากล่าวอ้างเช่น ปัญหาการมีน้ำต้นทุนไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้น้ำที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น เพื่อตอบสนองการเพาะปลูกพืชที่มีหลากหลายชนิดมากขึ้น หรือการไม่เชื่อฟังระเบียบการแบ่งปันน้ำของชาวนาบางคน ทำให้ระบบเหมืองฝายมีประสิทธิภาพลดลง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นข้างต้นนี้แม้ว่าจะเป็นปัญหาจริง แต่เป็นปัญหาที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อถึงกับต้องรื้อเหมืองฝายโดยตรง เหมือนกับการกล่าวหาว่าระบบเหมืองฝายเป็นตัวการทำลายป่าที่ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของสาธารณะในสถานการณ์ที่การรณรงค์ให้มีการปกป้องการพังทลายของสิ่งแวดล้อมมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น รวมถึงความรู้สึกของการไปตัดไม้ที่จะต้องไปทำในสิ่งที่ผิดกฎหมายบ้านเมือง จากการไปตัดไม้ ดังเช่นความรู้สึกเป็นกังวลของพ่อทองสุไร แก่เหมืองปูนป้าจี้ที่จะต้องไปขอไม้จากหัวหน้าอุทยานมาตีหลักฝาย

“คนป่ได้มาเป็นแก่ (หัวหน้าเหมืองฝาย) แบบพ่อนี้มันบ่รู้ว่าเขาขับ

กอย่างใด เวลาไปขอไม้เป็นมาใส่ฝายทุกครั้งที่เขาไปมันก็จะบอกว่า

“เขาปิดป่าแล้วนะลุง ตั้ดระวังหน้อย ถ้าหน่วยเหนือเขามาตรวจผมก็โดนเหมือนกัน ลงก็โดนด้วย” “พอกได้แต่ซุกหน้าครับ ครับ” มันก็

จริงอย่างที่เป็นอยู่ มันปิดป่าแล้วแต่เขาไปเถียงเป็นบ่ได้ เวลาเอาไม้ก็ต้องค่อย ๆ เอามาเอิกเกริกเหมือนเก่าบ่ได้แล้ว”

(สัมภาษณ์ ทอง 2538)

การแทรกแซงของรัฐโดยผ่านกระบวนการรื้อหรือลบล้างวาทะกรรมเดิม ด้วยกระบวนการสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือ หรือการทำให้ปัญหาถูกกลืนเข้าไปเป็นปัญหาของสถานการณ์ใด

สถานการณ์หนึ่งที่อยู่ในความรู้สึกของสาธารณะมาปีบนี้นับว่าเป็นสิ่งที่อันตราย และส่อเสี่ยงเป็นอย่างมากต่อความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นจากกระบวนการเปลี่ยนแปลง และมีผลกระทบด้านอื่น ๆ ตามมาภายหลังจากได้มีการดำเนินงานแล้ว สำหรับในกรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการน้ำจากฝ่ายมาเป็นเขื่อน ในกรณีฝ่ายแม่ปิงลูกบนนี้ก็ได้อาศัยสถานการณ์ในลักษณะนี้เช่นเดียวกันกล่าวคือ

การเปลี่ยนแปลงให้มีการสร้างเขื่อนแม่จันนั้น วาตะกรรมที่นำมาใช้อย่างเพื่อสร้างความชอบธรรมเพื่อให้เกิดการสร้างเขื่อน ก็คือการ โจมตีความล้มเหลวของตัวฝ่ายดั้งเดิมที่มาจากปัญหาความไม่ทันสมัย และปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังคำอธิบายประวัติการสร้างเขื่อนแม่จันของกรมชลประทานตอนหนึ่งดังนี้

“...เมื่อ พ.ศ. 2495 ราษฎรในเขตตำบลช่อแล และตำบลแม่หอพระ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ได้ร่วมมือกันสร้างฝายกั้นลำน้ำแม่จันขึ้น ลักษณะเป็นฝายพื้นเมืองแบบหินทิ้ง ด้านบนขวาแนวคอนกรีตเพื่อทดน้ำและส่งน้ำให้พื้นที่นาประมาณ 3,600 ไร่ ซึ่งการก่อสร้างดังกล่าวราษฎรได้ช่วยกันทำตามแบบที่เคยทำมาแต่ดั้งเดิม จึงเป็นเหตุให้รากฐานของตัวฝายขาดความมั่นคงและแข็งแรง ในปี พ.ศ. 2516 ได้เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทำให้ฝายแม่จันเสียหายใช้การไม่ได้ ราษฎรจึงขอร้องให้ทางราชการช่วยเหลือ สร้างให้ใหม่เป็นฝายถาวร...”

(กรมชลประทาน 2534 : 1)

ข้อความที่พิมพ์เข้ม เป็นตัวอย่างหนึ่งของลักษณะการสร้างวาทะกรรม เพื่อทำลายความชอบธรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยใช้กระบวนการสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือผสมผสานเข้ากับความคิดในการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Modernization) เป็นเครื่องมือสำหรับ “การลบล้าง” (Deconstruction) ความจริงอีกฝ่ายหนึ่งจากข้อความที่พิมพ์เข้มอาจจะถูกตีความในความรู้สึกของคนที่ได้รับสื่อดังกล่าวได้ว่า หนึ่งเป็นของเก่าที่ไม่ทันสมัย และทำจากชาวบ้าน (มันจึงพังง่าย ผู้เขียน) และสองเมื่อมีภัยที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เกิดการพังทลายได้ง่ายดังเช่น น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2516 (ฝายก็พังแล้ว ดังนั้นอย่าไปใช้เลย ผู้เขียน) สามชาวบ้านเองต่างหากที่มาขอร้องให้เปลี่ยน (หาใช่เป็นความต้องการของกรมชลประทานแต่อย่างใด ผู้เขียน) ดังนั้นจึงสมควรแล้วที่จะต้องเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของชาวบ้าน (จึงไม่สมควรที่จะกล่าวหาว่าเป็นการพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจ ผู้เขียน)

จากลักษณะของวาทะกรรมดังกล่าว นอกจากจะเป็นการทำลายขอบธรรมของอีกฝ่ายหนึ่งแล้วก็ยังมีลักษณะของการปกป้องความชอบธรรมของตนเองที่จะดำเนินการไว้ด้วย

ภายหลังจากที่ปลี่ยนวาทะกรรมเดิมแล้วรัฐจึงนำเสนอวาทะกรรมอันใหม่ เพื่อครอบงำหรือทดแทนวาทะกรรมเดิม (Reconstruction of Discourse) โดยไม่ได้สนใจปัญหาดั้งเดิมของตัวฝ่ายที่มีการเรียกร้องให้รัฐเข้ามาช่วยเหลือคือ “ให้รัฐสร้างฝายให้ใหม่อย่างถาวร เวล่าน้ำหลากฝายจะได้ไม่พัง” แต่กรณีการสร้างเขื่อนแม่งัดนั้น เราสามารถพบวาทะกรรมในการสร้างความชอบธรรม เพื่อให้เกิดการสร้างเขื่อนได้ โดยละเอียดที่จะไม่พิจารณาปัญหาดั้งเดิมที่นำมาสู่การเรียกร้องให้มีการสร้างฝายใหม่ โดยผ่านอ้างความชอบธรรมดังนี้คือ การอ้างความชอบธรรมจากอำนาจที่สูงสุดในลักษณะคลุมเครือ ดังที่ปรากฏในรายงานประวัติโครงการสร้างเขื่อนแม่งัดตอนหนึ่งว่า

...ระหว่างการเสด็จพระราชดำเนินแปรพระราชฐานประทับแรม ณ จังหวัดเชียงใหม่เมื่อต้น พ.ศ. 2519 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถได้เสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนราษฎรบริเวณที่จะสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำในวันที่ 18 มีนาคม 2519 กรมชลประทานได้กราบบังคมทูลรายงานเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียของการสร้างโครงการชลประทานประเภทฝายและประเภทอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ของกลุ่มน้ำแม่งัด พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้พระราชทานพระราชดำรัสสรุปได้ว่า “โครงการประเภทใดถ้าหากพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถอำนวยประโยชน์ได้มากกว่าก็สมควรเลือกสร้างประเภทนั้น”

...ด้วยเหตุนี้กรมชลประทานจึงพิจารณาเลือกโครงการชลประทานประเภทอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ และได้เริ่มลงมือก่อสร้างตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา (กรมชลประทานอ้างแล้ว)

จะเห็นว่าในการอธิบายการเกิดขึ้นของโครงการนั้น โดยความเป็นจริงแล้วกรมชลประทานไม่จำเป็นต้องอ้างถึงกระแสพระราชดำริก็ได้ เพราะการตัดสินใจสร้างนั้นเป็นการตัดสินใจของกรมชลประทาน การท้วงติง วิพากษ์วิจารณ์สาธารณะชนย่อมมุ่งไปที่กรมชลประทาน แต่การอ้างถึงกระแสพระราชดำรินั้นทำให้เกิดการออกไปในลักษณะสามด้านโดยง่าย

ประการแรก กรมชลประทานดำเนินการตามพระราชดำริ

ประการที่สอง กรมชลประทานอ้างพระราชดำรินี้มาสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการก่อสร้างเขื่อนที่ตนเองกำลังทำอยู่

ประการที่สามเป็นการอ้างขึ้นมาเพื่อทอดพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงช่วยเหลือราษฎร แต่ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวอ้างขึ้นมาด้วยเหตุผลใดก็ตามกรมชลประทานก็ไม่ได้ชี้แจงผลดี ผลเสียให้ทราบอย่างละเอียดของการสร้างโครงการก่อสร้างประเภทฝายน้ำล้นว่ามีผลเสียอย่างไร ขนาดไหน นอกจากการอธิบายผลดีของโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ว่าจะเกิดผลดีเช่นไรบ้าง และผลเสียที่ตามมาจะมีอะไรบ้าง ในแง่นี้ก็ถือการสร้างความปลอดภัยจากผลดีของสิ่งที่ตนเองสร้างขึ้นนั่นเอง

ในทางวิชาการ การวางแผนการพัฒนาแล้วได้แสดงให้เห็นถึงการขาดความละเอียดอ่อนของการดำเนินการวางแผนพัฒนาชลประทานอย่างมาก และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาประเทศชาติ และสังคมโดยรวม

แต่สิ่งที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นในกรณีของการเปลี่ยนแปลงระบบเหมืองฝาย ก็ทำให้ล้มหรือละเลยที่จะตรวจสอบปัญหาที่เป็นต้นตอของระบบเหมืองฝายว่ายังมีปัญหาอื่น ๆ อีกหรือไม่ที่จะต้องนำมาแก้ไข

4.3 ผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาระบบชลประทานของรัฐ

สำหรับผลกระทบต่อสังคมชาวนาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาชลประทานในเขตรับน้ำไค้งปันแอกนั้นก็มีหลายด้าน แต่ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะผลกระทบต่อสังคมชาวนาในที่ราบลุ่มบ้านป่าจี้เท่านั้น ซึ่งเป็นพื้นที่ดูเหมือนว่าจะได้รับผลประโยชน์มากที่สุด เพราะสามารถรับน้ำจากสองแห่ง ทั้งจากเขื่อนแม่งัด (ท่อส่งน้ำที่ 35-36) และจากฝายแม่ปิงลูกล่าง จากปุมป่าจี้ และปุมใหญ่บ้านป่าจี้ ซึ่งในที่นี้จะดูผลกระทบสองด้านที่รัฐอ้างไว้เป็นนโยบายการพัฒนาชลประทานคือ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางด้านเกษตรกรรมโดยการพัฒนาชลประทานกับการกระจายอำนาจสู่ประชาชนในระดับท้องถิ่น

ผลกระทบในด้านการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตด้านการจัดการชลประทานของรัฐนั้นพบว่ามีปัญหาที่สำคัญสองประการที่เกิดจากการพัฒนาชลประทานคือ

1. ประการแรก ในด้านประสิทธิภาพการส่งน้ำของกรมชลประทานเขื่อนแม่งัดไม่สามารถตอบสนองความต้องการใช้น้ำในพื้นที่เป้าหมายได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา บางครั้งมีปัญหาการขาดแคลนน้ำสำหรับส่งเข้าพื้นที่แปลงนาในพื้นที่เป้าหมาย เนื่องจากน้ำในเขื่อนมีไม่มากพอที่จะส่งได้ โดยเฉพาะในฤดูแล้งต้องใช้วิธีการส่งน้ำแบบหมุนรอบเวรการใช้น้ำ ปัญหานี้เกิดจากการวางแผนการสร้างเขื่อนและกำหนดพื้นที่เป้าหมายการส่งน้ำในครั้งแรกมากเกินไป ซึ่งไม่มี

ความจำเป็นที่จะต้องทำโครงการขนาดใหญ่ขนาดเท่าที่เป็นอยู่ (ดูรายละเอียดในบทที่ 3) เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วนำมาสู่การสร้างเขื่อนแม่งัดนั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวนาในชุมชนเหมืองฝายแม่งัดในเขต ต.ช่อแล ต.บ้านเป้า และ ต.แม่หอพระ เท่านั้น ซึ่งแต่เดิมมีแหล่งน้ำที่จะใช้ประโยชน์อยู่แล้วโดยใช้น้ำจากฝายที่กั้นน้ำแม่งัด พื้นที่บางส่วนของ ต.ช่อแลใช้น้ำจากห้วยแม่จะมีฝายแบ่งสำหรับทดน้ำ ซึ่งปัจจุบันลำห้วยนี้เป็นห้วยที่นำน้ำมาเสริมให้กับเขื่อนแม่งัด พื้นที่บางส่วนของ ต.บ้านเป้าด้านฝั่งซ้ายของลำน้ำปิงในอดีต ใช้น้ำจากห้วยลูกที่ไหลลงสู่แม่น้ำปิง โดยมีฝายทำหลู่งน้ำเข้าพื้นที่ และเช่นเดียวกันกับหมู่บ้านในเขต ต.แม่หอพระ ก็จะมีแหล่งน้ำของตนเองอยู่แล้วเช่นกันคือฝายแม่หอพระจากลำน้ำห้วยกูก ซึ่งอยู่ทางด้านฝั่งซ้ายของลำน้ำแม่งัด ลำน้ำห้วยกูกจะไหลไปสมทบกับลำน้ำแม่ปิง

ส่วนพื้นที่ไต่ต่งเป็นแอ่งเป็นพื้นที่สามารถทดน้ำจากน้ำแม่ปิงมาใช้ได้อยู่แล้วโดยสร้างฝายใหญ่สองฝาย คือฝายแม่ปิงลูกบนกับฝายแม่ปิงลูกล่าง จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้น้ำจากเขื่อนแม่งัดแต่อย่างใด

การพัฒนาชลประทานของรัฐที่ได้เข้ามากระทำก็คือการรื้อฝาย และระบบส่งน้ำทั้งหมดออกไป แล้วให้พื้นที่เป้าหมายเหล่านี้มาใช้น้ำจากเขื่อนแม่งัดเพียงแห่งเดียว ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวนำมาสู่การรวมศูนย์เทคโนโลยีที่ใหญ่ทะอะทะ เพียงเพื่อทำให้เป็นโครงการขนาดใหญ่มากกว่าที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจริง เพราะสิ่งที่ตามมาคือเขื่อนแม่งัดไม่สามารถส่งน้ำให้กับพื้นที่ทั้งหลายเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีน้ำที่จะส่ง ซึ่งไม่ได้เกิดจากปัญหาทางกายภาพของแหล่งต้นน้ำที่เสื่อมโทรมลงไปทุกวันเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากปัญหาโครงสร้างและความจำเป็นในการเก็บกักน้ำ-ปล่อยน้ำด้วย กล่าวคือ

อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่จะต้องเก็บกักน้ำใช้สำหรับหล่อเลี้ยงเขื่อนไม่ให้เขื่อนแตกร้าว นั่นจะต้องมีน้ำอยู่ในระดับต่ำสุดคือ 360.500 รทก. ประมาณ 10 ล้าน ลบ.ม.³ ซึ่งหมายถึงมีน้ำเหลือที่จะปล่อยไปใช้ประโยชน์สำหรับการเกษตรและผลิตกระแสไฟฟ้าได้สูงสุดประมาณ 310 ล้าน ม.³ ซึ่งเป็นปริมาณน้ำสูงสุดที่เขื่อนจะรับน้ำได้ และยังไม่เคยปรากฏว่ามีน้ำสูงอยู่ในระดับ 400.00 รทก. ตั้งแต่มีการสร้างเขื่อนมาในแง่การส่งน้ำมีการส่งน้ำสำหรับผลิตกระแสไฟมากที่สุด ดังเช่นปี 2528 มีปริมาณน้ำทับทวี ตลอดปี 250,152,384 ล้าน ม.³ ต้องปล่อยเข้ากระแสไฟฟ้า 99,930,760 ม.³ แต่ปล่อยเข้าคลองฝางซ้าย 23,195,130.04 ล้าน ม.³ และฝางขวาเพียง 8,136,700.91 ล้าน ม.³ ซึ่งเหลือเป็นน้ำที่ใช้สำหรับการเกษตรเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งในปีต่อไปก็ปล่อยน้ำในทำนองเดียว (ดูรายละเอียดในกรมชลประทาน สถิติปริมาณน้ำเขื่อนแม่งัด 2528-2537)

นอกจากปัญหาทั้งในด้านกายภาพและวัตถุประสงค์การใช้น้ำของเขื่อนแล้วพบว่า การส่งน้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นเกิดจากปัญหาการซ่อมบำรุงรักษา การส่งน้ำของพนักงานส่งน้ำของราชการด้วย กล่าวคือ

อำนาจหน้าที่ในการซ่อมบำรุงรักษาคล่องส่งน้ำสายใหญ่ ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการส่งน้ำนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายซ่อมบำรุงรักษาอาคารของโครงการส่งน้ำ ซึ่งบางครั้งการซ่อมแซมดำเนินไปอย่างล่าช้า เช่นในปี พ.ศ. 2532 ในช่วงฤดูแล้ง ไม่สามารถปล่อยน้ำเข้าพื้นที่การเกษตรได้เลย เพราะเจ้าหน้าที่ซ่อมคลองไม่เสร็จ ชาวนาที่รับน้ำจากแม่จัดในปีนั้นจึงต้องงดทำการเพาะปลูกทั้งฤดูกาลแทบทุกพื้นที่ มีพื้นที่สามารถเพาะปลูกได้อยู่เฉพาะพื้นที่ที่อยู่ในเขตรับน้ำจากแม่จัดในปีนั้น จึงต้องงดทำการเพาะปลูกทั้งฤดูกาลแทบทุกพื้นที่ มีพื้นที่สามารถเพาะปลูกได้อยู่เฉพาะพื้นที่ที่อยู่ในเขตร่อนน้ำจากฝายแม่ปิงลูกล่าง ฝายร่องแกน และพื้นที่ใกล้ลำน้ำปิงเท่านั้น ซึ่งเป็นพื้นที่จัดการน้ำโดยชาวนาเอง

ปัญหาการส่งน้ำไม่มีประสิทธิภาพของชลประทาน ยังมาจากการวางระบบส่งน้ำไม่ดีด้วย โดยเฉพาะการวางแผนแปลงนา คล่องส่งน้ำในระดับแปลงนาที่ไม่ได้วางแผนคลองส่งน้ำเข้าแปลงนาทุกพื้นที่ จึงทำให้แปลงนั้นไม่สามารถรับน้ำได้ อันนี้เป็นปัญหาจากการสำรวจ ผังวางแผนคลองในครั้งแรกที่ช่างสำรวจกับฝ่ายก่อสร้างของกรมชลประทานเป็นคนละชุดกัน บางพื้นที่ช่างสำรวจไม่ได้กำหนดไว้ให้มีคูคลองแต่ช่างไม่ทำ แต่ในพื้นที่ที่ควรจะสร้างคลองส่งน้ำ แต่ฝ่ายก่อสร้างไม่ทำเพราะในแบบแปลนที่กำหนดไว้ไม่มี แม้ว่าจะมีการติดตามจากชาวนาว่าไม่ควรสร้าง แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนที่จะได้รับประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์ในการสำรวจจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

นอกจากปัญหาการวางท่อส่งน้ำไม่ตรงจุดที่ควรจะเป็นแล้ว ยังมีปัญหาที่เกิดจากการวางท่อส่งน้ำเข้าสู่แปลงนาในพื้นที่เดียวกันมากเกินไป จนทำให้เกิดการใช้น้ำเปลืองอันเนื่องมาจากข้อผิดพลาดในการจัดรูปที่ดินของรัฐในเขตบ้านม่วงคำที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมาจัดแปลงให้แล้ววางท่อส่งน้ำเข้าพื้นที่นาทุก ๆ แปลง ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเช่นนั้นก็ได้ ถ้าใช้ตามหลักการเดิมของชาวบ้านที่ใช้วิธีปล่อยน้ำจากพื้นที่สูงก่อนแล้วปล่อยลงสู่พื้นที่ต่ำตามแนวความลาดชันที่น้ำไปได้ วิธีการนี้จะไม่จำเป็นต้องมีท่อส่งน้ำหลายท่อก็สามารถปล่อยน้ำเข้าสู่ทุกพื้นที่ได้เหมือนกัน และไม่เสียน้ำมากด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางเทคนิคในด้านวิศวกรรมการก่อสร้างเหล่านี้ไม่ได้เป็นปัญหาทางด้านเทคนิคอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจแก้ไข

ปัญหาค้าง เพราะเมื่อเกิดปัญหาเกิดขึ้นแล้ว ชาวบ้านมักจะไปทักท้วงอยู่เสมอให้มีการทำใหม่ แต่ราชการหรือผู้รับเหมา ก็จะไม่ยอมแก้ไข โดยอ้างว่าทำตามแบบแปลนที่ราชการกำหนดมาให้

2. ผลกระทบประการที่สอง เป็นปัญหาการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำที่ถูกรวมศูนย์ไปอยู่ที่ระบบราชการในหลายระดับ ตั้งแต่อำนาจการตัดสินใจที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเทคโนโลยี การวางแผนแบ่งปันน้ำสำหรับใช้ทำการเกษตร การผลิตกระแสไฟฟ้า ไปในสัดส่วนเท่าไร จะปล่อยน้ำในเวลาไหน จะกำหนดแผนการซ่อมบำรุงรักษาลongส่งน้ำในพื้นที่ไหน อย่างไร สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ดำเนินงานโดยระบบราชการประจำที่มีอยู่จำนวนน้อย และมักจะไม่ใช่ใจระบบการเพาะปลูกของชาวบ้าน เพราะส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่มักจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางช่องมากกว่าจะมีความเข้าใจในด้านการเกษตร ซึ่งจะส่งผลตามมามากต่อการดำเนินงานเปิด-ปล่อยน้ำได้ตรงกับความต้องการของพืชจริง ๆ หรือของชาวบ้านที่เพาะปลูกพืชชนิดนั้นอยู่

นอกจากนี้แล้ว การให้เจ้าหน้าที่ราชการเป็นผู้กำหนดการเปิดปล่อยน้ำ เจ้าหน้าที่ทางราชการมักมีความโน้มเอียงอยู่อย่างน้อยสองประการคือ ประการแรกโน้มเอียงที่จะเปิดน้ำให้เฉพาะกับพื้นที่ที่บริษัทเข้ามาส่งเสริมให้ปลูกที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจมีผลประโยชน์ร่วมกับบริษัทตามการชุบชิบนิทาของชาวบ้าน ความโน้มเอียงประการที่สอง มาจากวิธีคิดแบบนักบริหารน้ำ คือ ปล่อยน้ำให้พืชที่มีการเพาะปลูกมากก่อน ส่วนพืชที่มีการปลูกน้อยมีความสำคัญลดลงมา ทำให้ผู้ปลูกพืชที่ไม่เหมือนคนอื่นไม่ได้รับน้ำไปด้วย

แต่ถ้าเป็นในระบบเหมืองฝาย พืชทุกชนิดที่ปลูกจะมีความสำคัญเท่ากัน สมาชิกผู้ใช้น้ำทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับน้ำ

ปัญหานี้คล้าย ๆ กับปัญหาแรกที่ชาวบ้านผู้ใช้น้ำเริ่มมีบทบาทในการตัดสินใจน้อยลง เนื่องอำนาจที่เคยมีอยู่ถูกรวมศูนย์ไปอยู่ที่ระบบราชการพร้อม ๆ กันนั้น องค์ความรู้ในการจัดการน้ำของชุมชนก็เริ่มสูญหายไปด้วย มีอยู่บ่อยครั้งที่ชาวนาไปร้องเรียนถึงปัญหาของตนเองในเรื่องการแบ่งน้ำให้ยุติธรรม แต่ชาวบ้านก็ไม่สามารถที่จะตอบกับหน่วยงานราชการได้ว่าการแบ่งน้ำให้ยุติธรรมควรจะทำอย่างไร เพราะความรู้ในการจัดการน้ำของผู้ที่ไปร้องเรียนไม่มีความชัดเจนในวิธีการในอดีต จึงจำต้องยอมรับการอธิบายของกรมชลประทานถึงวิธีการแบ่งน้ำให้ยุติธรรมด้วยหลักการคำนวณปริมาณน้ำที่มีอยู่ และความจำเป็นของการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่แต่ละชนิดพืชที่ปลูกมาสู่สาเหตุที่ต้องปล่อยน้ำในขนาดเท่าที่ได้รับแม้จะไม่เพียงพอก็ตาม

ตัวอย่างภาพสะท้อนเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่าสิ่งที่สำคัญของอำนาจในการต่อรองในเรื่องน้ำนั้น ไม่ได้อยู่ที่โครงสร้างอำนาจทางกฎหมายแต่เพียงประการเดียว องค์ความรู้ในการจัดการ

น้ำยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการจัดการน้ำในยุคใหม่ ที่รัฐจะต้องคืนสิ่งเหล่านี้ให้กับชุมชนด้วยการให้ชุมชนจัดการส่งน้ำเองเหมือนในอดีตภายใต้เทคโนโลยีชนิดใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

4.4 สรุปวิเคราะห์

กระบวนการพัฒนาชลประทานของรัฐ เป็นรูปแบบหนึ่งของการแทรกแซงระบบสาธารณะของรัฐลงไปในระบบการจัดการน้ำของชุมชนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การควบคุมระบบการจัดการน้ำทั้งหมดให้มาอยู่ในระบบเดียวกัน เมื่อตอบสนองการผลิตและการแพร่ขยายของระบบทุนนิยมลงสู่หมู่บ้าน

การดำเนินงานเพื่อการพัฒนาชลประทานของรัฐจะเข้าไปเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการน้ำของชุมชนสามระดับด้วยกันคือ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสถานภาพทางอำนาจขององค์กรผู้ใช้น้ำ และการเปลี่ยนแปลงแบบแผนกติกาการจัดการน้ำของชุมชนมาใช้ของรัฐ

ในการดำเนินงานเพื่อเปลี่ยนเปลี่ยนนั้นจะมีกลไกของรัฐทุนนิยมเป็นตัวขับเคลื่อนให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ซึ่งจะประกอบไปด้วย กลไกข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจ การก่อสร้างในระดับท้องถิ่น กลุ่มทุนธุรกิจการเกษตร ผู้นำท้องถิ่น ทั้งในแบบที่เป็นทางการและธรรม กลุ่มผู้ใช้น้ำบางคนได้ผนึกกำลังที่ผู้เขียนเรียกว่า “กลุ่มผืนกอำนาจ” เป็นตัวขับเคลื่อนบีบให้ชุมชนและรัฐต้องเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดการน้ำจากเดิมที่เป็นอยู่ภายใต้วาทะกรรมของการพัฒนา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแล้วแต่ตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองให้กับพลังขับเคลื่อนเหล่านี้เช่นกัน

ซึ่ง “การพัฒนา” ชลประทานในแง่นี้มีสถานะเป็นเพียง “เครื่องมือ” ที่ทำให้อำนาจรัฐขยายตัวลงไปควบคุมประชาชนได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการควบคุมการใช้ทรัพยากรของประชาชนให้มาอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การพัฒนาของรัฐ ที่เน้นการผลิตสินค้าให้มีประสิทธิภาพ และมีปริมาณมาก ๆ ในขณะที่ความสำคัญของคุณภาพชีวิตของคนถูกบีบคั้นมากยิ่งขึ้น เมื่อเทียบกับการจัดการน้ำในระบบดั้งเดิมที่ชุมชนค่อนข้างมีความอิสระในการตัดสินใจเพื่อใช้ทรัพยากร การพัฒนาชลประทานเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบชลประทานของท้องถิ่นกลไกของรัฐทุนนิยมนี้จะมีกระบวนการอย่างแยกย่อย ทั้งในแง่ของการควบคุม ความไม่ชัดเจน และขัดแย้งในระบบเดิม การเสนอผลประโยชน์ให้กับชุมชนจนต้องยอมรับโดยผ่านกระบวนการสร้างวาทะกรรมและลบล้างวาทะกรรม เป็นเครื่องมือผนวกกับการปฏิบัติการจริงในการพัฒนาของกลไกรัฐท้องถิ่น

ซึ่งผลของการพัฒนาชลประทานของรัฐได้ทำให้การจัดการน้ำของชุมชนมีประสิทธิภาพลดลงมาก คือ การลดลงของประสิทธิภาพการจัดการน้ำโดยรัฐ ที่มีผลทำให้ชุมชนมีอำนาจน้อยลงที่จะเข้าไปแก้ไขทั่วถึง ตรวจสอบ หรือแก้ไขให้สามารถใช้งานได้ เพราะพหุนัยของการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ผนวกเอาเรื่องความเป็นเจ้าของในทรัพยากรคือ เขื่อนฝายคอนกรีตและนำไปเป็นทรัพยากรของรัฐไปแล้ว ในทางปฏิบัติชุมชนจึงไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปแก้ไขเองได้นอกจากการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำเข้ามาแก้ไข หรือถ้าจะมีอำนาจแก้ไขก็ทำได้เฉพาะส่วนที่รัฐได้กำหนดไว้ให้ทำได้ ซึ่งไม่ใช่เป็นส่วนสำคัญของระบบการจัดการน้ำ เช่น การแบ่งน้ำในระดับนา การซ่อมคลองซอย เหมืองแยก เป็นต้น แต่ถ้าชลประทานซ่อมคลองสายใหญ่ไม่เสร็จ หรือไม่ปล่อยน้ำมาคลองซอย การแบ่งน้ำในระดับไร่นาก็มีสถานะเป็นเพียงไม่มีความหมายอะไรนอกจากเป็นแหล่งที่อาศัยของวัชพืชและ “เหมืองลม” ที่ไม่มีน้ำ

ถ้าจะกล่าวอย่างรวบรัดก็คือการพัฒนาชลประทานของรัฐก็คือ การรวมศูนย์อำนาจองค์ความรู้ การจัดการน้ำของชุมชนมีอยู่อย่างหลากหลาย และเหมาะสมต่อพื้นที่ให้น้ำอยู่ภายใต้ระบบอำนาจขององค์ความรู้ของรัฐ ภายใต้ข้ออ้างของ “การพัฒนา” ที่เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมของการขยายอำนาจรัฐและทุนเข้าไปในชุมชนท้องถิ่น