

ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

เอกสารประกอบการสัมมนา

กลุ่มที่ 2

ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้ยากจน

1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความยากจนในสังคมไทย
(Poverty and Water Resource Management in Thailand)
โดย มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด
2. การจัดการทรัพยากรที่ดินและความยากจน (Land Resources Management and Poverty)
โดย โสภณ ชมชาญ
3. การเข้าถึงแหล่งสินเชื่อของคนจนในชนบทไทย (Credit Accessibility of the Poor in Rural Thailand)
โดย ประยงค์ เนตยารักษ์
4. ธ.ก.ส. กับการเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้ยากจน ภายใต้ภารกิจและบทบาทใหม่ในการพัฒนาชนบท (BAAC and the Enhancement of the Potential and the Opportunities for the Rural Poor (Under BAAC's New Mission and Role in Rural Development))
โดย เอ็นนู ชื้อสุวรรณ
5. มองความยากจนจากคนเคยจน: สร้างชุมชนภูมิปัญญาเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในสังคมไทย (Poverty As Viewed by the Poor Who Used to Be Poor: A Learning Community Approach to Poverty Eradication in Thai Society)
โดย โอภาส ปัญญา

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักงบประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2544

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การจัดการจัดปัญหาความยากจน

กลุ่มที่ 2

ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้ยากจน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความยากจนในสังคมไทย
(Poverty and Water Resource Management in Thailand)

โดย

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานประมง

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
นิยามความยากจน	2
ความยากจนและความขัดแย้งในสังคมไทย.....	4
สาเหตุของความยากจน.....	6
วิวัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับปัญหาความยากจนในประเทศไทย.....	7
การจัดการทรัพยากรน้ำกับความยากจน	9
การจัดสรรน้ำกับความยากจน.....	15
การคิดค่าน้ำกับความยากจน.....	19
บรรณานุกรม	22

สารบัญตาราง และกรอบ

	หน้า
ตารางที่ 1 เส้นความยากจนเฉลี่ยทั้งประเทศ.....	3
ตารางที่ 2 สัดส่วนคนจน พ.ศ. 2505-2542.....	3
ตารางที่ 3 แสดงจำนวนการเดินขบวนของประชาชนในประเด็นปัญหาต่างๆ.....	4
ตารางที่ 4 สถิติการชุมนุมราษฎรและกลุ่มพลัง.....	5
ตารางที่ 5 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของรัฐด้านการพัฒนาชนบท.....	8
ตารางที่ 6 ตัวอย่างผลกระทบต่อราษฎรจากการสร้างเขื่อน.....	12-14
ตารางที่ 7 การจัดสรรทรัพยากรน้ำสำหรับประเทศไทย.....	21
กรอบที่ 1 ประสบการณ์ของผู้อพยพจากเขื่อน.....	10-11
กรอบที่ 2 ปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง.....	16-17

Poverty and Water Resource Management in Thailand

Mingsarn Kaosa-ard

Executive Summary

Most studies on poverty in Thailand concentrate on defining poverty and measuring the number of the poor. Indices of poverty are used to approximate the extent of success of development efforts. Analysts have strongly criticized this approach, arguing that it emphasizes only income and has diverted the government from solving the poverty problem at its root causes. As a result, poverty is considered to be automatically eliminated through the trickle-down effect triggered down effect when income has increased sufficiently. Poverty policy critiques argue that government policies designed on the basis of existing unequal power relationships tend to be biased towards urban and formal economies and are important causes of poverty.

This study aims at investigating the impact of water resources management on poverty. The research methods used are reviews of current literature and case studies in the upper North of Thailand concerning three types of water resource management infrastructure development, water allocation and water pricing. The study starts by examining conflicts in natural resources use especially between the state and the poor, which have both broadened and deepened. The study reveals that while water resource development has lifted many from poverty, dam evacuees have been made poor or poorer. In addition because water users' rights are not protected, water can be diverted to other uses without consent of and compensation for traditional users.

As for water allocation, Thailand has no laws, rules or regimes regarding water allocation. Surface water is under an open access regime (i.e. water rights are not well specified) whereby those who have more resources, more power and more labor will have greater access to water. Therefore the current water allocation regime is inequitable. Since there are no laws, for example forest laws, regulating competition for water between local or national power structures (which means there is no recognition of the rights of highland users), this has complicated water shortage issues and could see them broaden into national security issues.

In Thailand, water pricing has not been implemented seriously and the government has not announced publicly and openly about the various types of water prices and charges, which led to mob protests during the ADB annual meeting last year. Under the existing structure, however, in which rights of water users are not specified, collecting water fees that are equivalent to the opportunity cost would have a negative impact on the poor because the poor, who generally lack adequate accompanying factors of production (such as land, capital), are unlikely to be able to use water most efficiently and will be driven out of production when water is charged. However, if water rights are given to users, including the poor, then at least poor farmers will be compensated for water use as they are forced to leave production.

The study concludes by pointing out that water resource management in Thailand is in a nearly chaotic situation and should be addressed before water conflicts become uncontrollable.

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความยากจนในสังคมไทย

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด*

ในช่วงต้นของการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย ความยากจนในสังคมไทยนั้น เป็นปัญหาที่ดูเหมือนว่าจะไม่ค่อยไม่มีใครจะได้รับความสนใจเท่าใดนัก ในช่วง 2 แผนฯ แรก (2504-2514) นโยบายเพื่อ “คนยากจน” อยู่ในหมวดประชาสงเคราะห์ ต่อมาปัญหาความยากจนได้มีระบุเป็นเป้าหมาย อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 และ 5 ซึ่งเป็นในช่วงที่ ๔ พจนฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ให้ความสำคัญกับคนยากจนในชนบทเป็นพิเศษ ขณะเดียวกันทาง ธนาคารโลกก็เริ่มมีบทบาทในการสนับสนุนให้รัฐบาลประเทศต่างๆ นิยามและวัดความยากจนเพื่อให้เป็น ตัวบ่งชี้ผลของการพัฒนาในระดับหนึ่ง เมื่อฟองสบู่เศรษฐกิจแตกในปี 2540 เรื่องความยากจนกลายเป็น เรื่องที่มีคนสนใจมากขึ้น ปัญหาความยากจนกลายเป็นเป้าหมายที่ชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับความยากจนเกิดจากนิยามของคนจนที่สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใช้ ประเมินการความยากจน ซึ่งเน้นการวัดจากกระแสรายได้แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งพบว่า คนจนส่วนใหญ่อยู่ใน ชนบท นักวิชาการจำนวนหนึ่งเห็นว่า นิยามดังกล่าวทำให้รัฐหลงทางไม่สามารถเข้าถึงรากเหง้าแห่ง ปัญหาความยากจน นักเศรษฐศาสตร์การเมือง เช่น ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2535) เห็นว่า ความยากจน เป็นปัญหาอันเกิดจากโครงการสร้างอำนาจที่ควบคุมและแย่งชิงทรัพยากรในท้องถิ่น ดังนั้น ในเมื่อนโยบาย การลดความยากจนของรัฐจะเน้นแต่การจ้างงานและการสร้างรายได้ การแก้ไขปัญหายของรัฐย่อมไม่ สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ ในหลาย ๆ บทความของอาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543) อาจารย์นิธิเห็นว่า นโยบายเศรษฐกิจของรัฐลำเอียงเข้าข้างภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ นโยบายสาธารณะ ถูกกำหนดโดยคนกลุ่มน้อย ซึ่งได้ควบคุมและช่วงชิงทรัพยากรไปจากคนชนบทที่มีสถานภาพทางการเมือง ย่อนแอ ประชาชนในชนบทถูกกลืนรอนสิทธิในการใช้ทรัพยากรที่จำเป็นในการผลิตทำให้ผู้คนชนบท กลายเป็นคนจนไปในที่สุด

การศึกษานี้มุ่งที่จะตรวจสอบผลกระทบของนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรของรัฐที่มีต่อ คนยากจน โดยจะพูดถึงคนจนในชนบทเท่านั้น โดยแบ่งออกเป็นหัวข้อย่อยคือ นิยามความยากจน ตัวบ่งชี้ ปัญหาความยากจน สาเหตุของความยากจน นโยบายของรัฐกับความยากจน และกรณีศึกษา นโยบาย การจัดการทรัพยากรน้ำกับความยากจน ซึ่งแยกออกเป็น 3 หัวข้อย่อยคือ การจัดหา น้ำ การจัดสรรน้ำ และ ค่าน้ำโดยโยงทั้ง 3 หัวข้อนี้โยงกับความยากจน รายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า ความพยายามของรัฐที่จะ พัฒนาประเทศทำให้คนไม่จนส่วนหนึ่งกลายเป็นคนจน และคนจนจนยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าตัวบ่งชี้ของรัฐได้แสดง ว่า ปัญหาความยากจนได้ลดลงเป็นลำดับ แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรูปการชุมนุมของราษฎร และ

* ดร. มิ่งสรรพ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สมัยชาคนจนกลับมีความดีและมีความรุนแรงมากขึ้น บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาความยากจนจึงเป็นเรื่องที่ยุ่ยากซับซ้อนเกี่ยวข้องกับสิทธิการใช้ทรัพยากรของประชาชนในชนบทซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจเท่านั้น

นิยามความยากจน

ได้มีความพยายามที่จะนิยามความยากจนไว้ทั้งอย่างกว้างและอย่างแคบ นิยามอย่างกว้างของความยากจนไม่เพียงหมายถึงการขาดแคลนรายได้และปัจจัยสี่ แต่รวมไปถึงมิติความเสี่ยง การเข้าไม่ถึงสินค้าสาธารณะของรัฐ เช่นการศึกษาการบริการข้อมูล การขาดแคลนการพักผ่อนหย่อนใจ การเข้าไม่ถึงสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่า รวมไปถึงทุนสังคม ในประเทศไทยได้มีนักวิชาการบางคนพยายามที่จะรวมถึงมิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความยากจน นอกเหนือไปจากงานงาน จนการศึกษา จนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนทางสังคม (สถาบันล่มสลาย) จนทางการเมือง(ขาดการมีส่วนร่วม) จนทางวัฒนธรรมและจนทางจิตวิญญาณ ขาดคุณธรรม(จริยธรรม) (อมรรัตน์ 2540) การนิยามอย่างหลังนี้กลับก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านการวัดและในการหาคนยากจนเป้าหมาย เช่น คนที่เงินไม่จำเป็นต้องจนวัฒนธรรม คนที่จนจริยธรรม คุณธรรม (ซึ่งน่าจะเรียกว่าคนเลวมากกว่าคนจน) ก็อาจไม่ขาดเงินและปัจจัยสี่ ดังนั้นนักวิชาการจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก จึงหันไปใช้นิยามที่เจาะจงและแคบกว่า โดยนิยามความยากจน หมายถึงการมีรายได้หรือการบริโภคต่ำกว่าเกณฑ์ ความหมายที่ 2 จึงเป็นความหมายที่ค่อนข้างหยاب ซึ่งเป็นนิยามที่รัฐบาลใช้เป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

การศึกษาเรื่องความยากจนในประเทศไทยก่อนวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 มีไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นงานเกี่ยวกับการหาเส้นแห่งความยากจน เส้นแห่งความยากจนนี้ก็คือ ระดับรายได้พอยังชีพได้ ซึ่งคำนวณจากจำนวนแคลอรีที่จำเป็นสำหรับร่างกายและสินค้าอุปโภคบริโภคขั้นต่ำ เส้นแห่งความยากจนนี้ได้รวมผลผลิตที่ชาวบ้านผลิตขึ้นมาใช้อุปโภค บริโภคเองด้วย ผู้ใดที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้ดังกล่าวก็ถือได้ว่าเป็นผู้ยากจน ระดับรายได้เป็นเส้นแห่งความยากจนนี้แตกต่างกันไประหว่างภูมิภาค และระหว่างเมืองและชนบท ตามสถิติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นผู้วัดเส้นแห่งความยากจน และประมาณจำนวนคนไทยที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ในปี 2539 ก่อนที่จะมีวิกฤตเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีคนจนตามนิยามนี้ 6.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 11.4 ของคนทั้งประเทศ ในปี 2542 จำนวนคนยากจนเพิ่มเป็น 9.9 ล้านคน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ เส้นแห่งความยากจนในสังคมไทยแสดงไว้ในตารางที่ 1 และในตารางที่ 2 แสดงจำนวนและสัดส่วนคนยากจนในประเทศไทย ซึ่งยืนยันว่าคนจนส่วนใหญ่ของไทยอยู่ในชนบท หลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยเริ่มเลวลง

ตารางที่ 1 เส้นความยากจนเฉลี่ยทั้งประเทศ

(หน่วย : บาทต่อคนต่อเดือน)

ปี	เส้นความยากจน
2531	473
2533	522
2535	600
2537	636
2539	737
2541	878
2542	886

ที่มา: ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2 สัดส่วนคนจน พ.ศ. 2505-2542

(หน่วย : ร้อยละ)

พ.ศ.	เทศบาล	สุขาภิบาล	ชนบท	ประเทศ
2505/2506	38	-	61	57.0
2524	7.5	13.5	27.3	23.0
2535	3.6	12.7	29.7	23.2
2539	1.6	5.8	14.9	11.4
2542	1.3	8.8	21.5	15.9

ที่มา: พ.ศ. 2505/2506-2518/2519, ดร.เอื้อย มีสุข, Income Consumption and Poverty in Thailand, 1962/63 to 1975/76 พ.ศ. 2524 และ 2529, การศึกษาของ TDRi พ.ศ. 2531-2542, กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รัฐบาลในนานาประเทศอาศัยข้อมูลนี้เป็นตัวบ่งชี้ตัวหนึ่งความสำเร็จของการพัฒนาประเทศโดยรวม แต่นักคิดของไทยวิพากษ์การใช้นิยามนี้ว่า เป็นนิยามที่มีมิติเดียวที่ใช้รายได้เป็นเกณฑ์ ในขณะที่ชาวบ้านให้นิยามความยากจนไว้หลายมิติมากกว่า (นิธิ 2543) เช่น คนจนเป็นคนมีหนี้สิน เป็นพวกรับจ้าง ไม่มีที่ทำกิน หาเช้ากินค่ำ ไม่พอกิน ลูกหยุดเรียน อาจารย์บัณฑิต อ่อนด้า (2542) พบว่านิยามความยากจนของชาวบ้านมิได้จำกัดแค่กระแสรายได้ แต่จะรวมไปถึงปัจจัยการผลิต เช่น คนจนคือคนไม่มีที่ดิน อาจารย์นิธิ มีความเห็นว่า รายได้ของคนจนมักเป็นรายได้ที่แปรปรวนไม่แน่นอนยากที่จะรวบรวมได้ในขณะที่นิยามของชาวบ้านแสดงถึงปัญหาทางโครงสร้างได้ชัดเจนกว่า นิยามของรัฐจะทำให้เกิดแนวโน้มที่ให้แก่ปัญหาโดยเพิ่มรายได้แต่อย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงสาเหตุของความยากจน ดังนั้นการไม่รู้เหตุจึงไม่สามารถแก้ปัญหาที่เหตุ จึงยากที่รัฐจะบรรลุเป้าหมายที่จะลดความยากจนได้

ความยากจนและความขัดแย้งในสังคมไทย

ถึงแม้ว่าสถิติความยากจนของรัฐจะแสดงว่าปัญหาความยากจนได้ลดลงอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่ความยากจนก็ยังเป็นเหตุผลหลักให้เกิดความขัดแย้งในสังคมไทย แสดงออกในรูปของการชุมนุมของประชาชนเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐ การมองภาพความยากจนผ่านเลนส์ของการขัดแย้งจะให้เห็นปัญหาโครงสร้างกับความยากจนชัดเจนยิ่งขึ้น ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับความยากจน มักจะเป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับที่ทำกิน อันเกิดจากการประกาศที่อุทยานแห่งชาติทับที่ทำกินของประชาชน ระหว่างปี 2533 ถึง 2538 ซึ่งเป็นช่วงของเศรษฐกิจฟองสบู่ ปรากฏว่าความถี่ของความขัดแย้งเพิ่มขึ้นสูงมาก สวนกับทิศทางของตัวบ่งชี้ด้านความยากจน จากตารางที่ 3 เกือบร้อยละ 80 ของการชุมนุมราษฎร เป็นการชุมนุมที่เกิดจากความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากร และความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในป่ามีความถี่สูงสุดสูงถึงร้อยละ 40 ของความขัดแย้งทั้งหมด ประเด็นขัดแย้งด้านป่าและที่ทำกินเป็นประเด็นที่มีความถี่สูงสุดส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการปลุกยุคลิปลัดทับที่ทำกินชาวบ้านในภาคอีสานช่วงปี 2529-2532 ซึ่งเป็นโครงการที่เกิดเนื่องมาจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี 2528 และการอพยพประชาชนออกจากป่าอนุรักษ์ตามโครงการจัดสรรที่ดินทำกิน (คจก.) ให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม เมื่อดูสถิติครัวเรือนที่ทำกินในป่าจะเห็นได้ว่าปัญหานี้จะยังเป็นชนวนให้เกิดความขัดแย้งต่อไป เพราะเมื่อพิจารณาสถิติจำนวนหมู่บ้านที่อยู่ในป่าสงวนในปี 2539 โดยการสำรวจของกรมพัฒนาชุมชนพบว่า มีจำนวนถึง 11,858 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 19.5 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2543ก)

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนการเดินขบวนของประชาชนในประเด็นปัญหาต่าง ๆ

ประเด็นปัญหา	2538		2533	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในเขตเมือง	33	9.51	2	2.86
2. ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ	58	16.71	10	14.29
3. ความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในเขตป่า	137	39.48	24	34.26
4. คัดค้านโครงการขนาดใหญ่	41	11.82	15	21.43
5. ด้านมลพิษอุตสาหกรรม ขยะจากเมือง	65	18.73	7	10
6. การชุมนุมเรียกร้องในมิติประชาธิปไตย	13	3.75	12	17.14
รวม	347	100	70	100

ที่มา: ประภาส ปันตกแต่ง 2541

การศึกษาที่กล่าวมานี้มิได้มีบันทึกของความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งก็เริ่มมีปัญหามากขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ที่ใช้อวนลาก อวนรุน ที่มีอัตราการทำลายทรัพยากรสูง วัฒนา สุกัณตีส (2540) ได้รวบรวมปัญหาความขัดแย้ง ตั้งแต่ปี 2499-2540 พบว่าเกิดกรณีความขัดแย้ง 43 กรณี แต่ในหลายกรณีเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องที่เดียวกันหลายครั้ง เช่น ที่อ่าวลึกที่กระเป๋มีปัญหาระหว่างชาวประมงชายฝั่งกับประมงอวนลากเล็ก อวนลากคู่ อวนรุน

มาตั้งแต่ปี 2499 นอกจากนี้ ยังมีปัญหาชาวประมงปลากะตักจากภาคตะวันออก ย้ายมาจับปลาในถิ่นอื่น เช่น สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ สำหรับความขัดแย้งระหว่างนาุ้งกับนาข้าว ในปัจจุบัน ได้กลายเป็นประเด็นระดับชาติในที่สุด

อย่างไรก็ดี ถ้าจะพิจารณาข้อมูลความขัดแย้งของรัฐซึ่งมีข้อมูลทันสมัยกว่าไม่เห็นภาพชัดเจนนัก (ตารางที่ 4) เพราะปัญหาของกรณีเขื่อนปากมูล ซึ่งน่าจะอยู่ในข้อ 4 หรือ 7 กลับมาอยู่ได้ข้อ 3 คือกลุ่มผลประโยชน์และอาชีพ นอกจากนี้การคัดค้านและสนับสนุนโครงการก็ยังรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน

ตารางที่ 4 สถิติการชุมนุมราษฎรและกลุ่มพลัง

ที่	กลุ่มปัญหา	2537	2538	2539	2540	2541	2542
1	ที่ดินทำกิน	135	75	89	58	66	77
2	การเกษตร	39	37	40	100	66	66
3	กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มอาชีพ	143	148	218	242	219	198
4	ราษฎรคัดค้านขัดแย้ง/สนับสนุนเจ้าหน้าที่รัฐ	150	135	156	157	147	167
5	แรงงาน	41	53	69	102	100	102
6	สิ่งแวดล้อม	42	78	62	36	40	35
7	คัดค้าน/สนับสนุนโครงการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ	102	104	68	32	30	32
8	การเมือง	0	24	44	61	21	51
9	ปัญหาอื่นๆ	85	29	26	27	20	58
	รวม	737	683	772	815	709	786

หมายเหตุ: อ้างในกรุงเทพมหานครกิจ วันที่ 29 พฤษภาคม 2543 ถึงที่มาดังต่อไปนี้ 1. ส่วนความมั่นคง สำนักงานประสานมวลชน กรมการปกครอง; 2. กองปฏิบัติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย; 3. ศูนย์วิทยุเอกภพ กองตำรวจสันติบาล 1; 4. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

อย่างไรก็ดีข้อมูลของการขัดแย้ง เหมาะแก่การพิจารณาปัญหาความยากจนด้านโครงสร้างแต่ไม่อาจใช้บ่งชี้ถึงสภาพความยากจนที่แพร่หลายหรือเลวร้ายลง เพราะจำนวนการชุมนุมที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวข้องกับบรรยากาศทางสังคมและการเมือง ทศนคติ และความเปิดกว้างของผู้บริหารที่มาจากการเมืองในแต่ละช่วงเวลา นอกจากนี้ ยังขึ้นกับหัวข้อ โอกาสและจังหวะที่กลุ่มจะเรียกร้องความสนใจจากสาธารณชนกลุ่มอื่นๆ นอกจากนี้การจัดการชุมนุมขึ้นกับความสามารถของผู้นำในการจัดตั้งองค์กรและขอความร่วมมือจากเครือข่าย ดังนั้น ถึงแม้บางครั้งความขัดแย้งจะมีมานานแล้ว แต่ผู้นำอาจไม่สามารถจัดตั้งองค์กรรวมและทุนทรัพย์มาเรียกร้องความสนใจจากสื่อมวลชน และรัฐ การชุมนุมประท้วงรัฐบาลในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติในระยะหลัง ยังมีแนวโน้มที่เปลี่ยนเป็นการต่อสู้เพื่อสิทธิมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชุมนุมของสมัครพรรคชนจนเป็นการชุมนุมเพื่อเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน การชุมนุมได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ *ขบวนการ* การเรียกร้องสิทธิของประชาชนผู้ยากไร้ คือเป้าหมายที่เป็นนโยบายหรือสิทธิขั้นพื้นฐานพร้อมๆ กับการแก้ไขปัญหาเฉพาะที่เฉพาะถิ่น นอกจากนี้เนื่องจากขั้นตอนปกติที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรมักไม่ได้มีการแก้ไข และการชุมนุมแต่ละครั้งก็ยาวนานมากขึ้น ดังนั้น การชุมนุมจะบ่งชี้หรือความรู้สึกของปัญหาที่เป็นนามธรรมมากกว่า แต่อาจไม่สะท้อนขนาดของปัญหา หากวัด

จากจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น กล่าวไม่ได้ว่าเนื่องจากชาวเขื่อนปากมูลชุมนุมหลายครั้ง หมายความว่า ปัญหาเขื่อนปากมูล สำคัญกว่าปัญหาที่นาทุ่งขัดแย้งกับเกษตรกรเจ้าของนาข้าว แต่เป็นเพราะชาวปากมูล สามารถเข้าถึงขบวนการที่จะเรียกร้องสิทธิชุมชนได้มากกว่า

นอกจากนี้การชุมนุมในระยะหลังมีข้อเรียกร้องที่มีลักษณะเป็น “กลุ่ม” (packaged) มากกว่า เช่น กรณีการชุมนุมที่เราเรียกว่า กรณีเขื่อนปากมูลเป็นการชุมนุมเพื่อแก้ไขปัญหา 16 เรื่องด้วยกัน แบ่งเป็น หนึ่งกลุ่มปัญหาเขื่อนที่สร้างแล้ว ซึ่งมีปัญหาด้านค่าชดเชย และเขื่อนที่ยังไม่สร้างซึ่งราษฎรเรียกร้องให้ รัฐบาลดำเนินการเพื่อศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม สอง กลุ่มปัญหาที่ดิน 8 กรณีซึ่งมีความขัดแย้งเรื่องป่าสงวนฯ และป่าอนุรักษ์กับที่ทำกิน การขอถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ และ ปัญหาโครงการพัฒนาช่องเม็ก ดังนั้น จึงควรการใช้ข้อมูลการชุมนุมเพื่อแสดงควมลึกของปัญหามากกว่า การแพร่กระจายของปัญหา

สาเหตุของความยากจน

เศรษฐศาสตร์ไม่มีทฤษฎีอธิบายความยากจนโดยเฉพาะหรือโดยตรง สำหรับนักเศรษฐศาสตร์ ความยากจนเป็นประเด็นเชิงประจักษ์ (empirical issue) แต่นักเศรษฐศาสตร์อาจใช้ทฤษฎีอื่นๆ มาช่วย อธิบายความยากจนได้ เช่น การขาดแคลนและการแปรปรวนของปัจจัยการผลิต (สมพร 2543) เช่น การขาดแคลนที่ดิน ทุน ลมฟ้าอากาศไม่อำนวย การเข้าไม่ถึงตลาดที่มีการแข่งขันหรือการติดกักขังของตลาด ที่มีผู้ซื้อ (ผลิตผลหรือแรงงานของคนจน) รายเดียว หรืออาจใช้ปัจจัยทางสังคม เช่น การขาดการศึกษา (กนกศักดิ์ 2541) ความเจ็บป่วย ฯลฯ มาอธิบายความยากจน

นักสังคมศาสตร์อื่นๆ นำโดย ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และนิธิ เอียวศรีวงศ์ ซึ่งเป็นเสาหลักของ ความคิดแบบไทยๆ วิพากษ์วิธมองเกี่ยวกับความยากจนของไทยว่า มาจากวัฒนธรรมฝรั่งเป็นกระแส โลกานุวัตนั้นก็ว่าได้ แต่เดิมนั้น คนไทยมองสาเหตุของความยากจนตามแนวของพระพุทธศาสนาว่าเป็น เรื่องของ “บุญทำกรรมแต่ง” (นิธิ 2543) มุมมองเช่นนี้ทำให้นักสังคมศาสตร์จำนวนมากเห็นว่า ทำให้คนจน ยอมรับในชะตาชีวิตของตน มีความอดทนอดกลั้นต่อความอยุติธรรมที่อาจเกิดขึ้นกับตน นักสังคมศาสตร์ ได้มองว่า ความยากจนเกิดจากการเอารัดเอาเปรียบในสังคม บ้างก็เห็นว่า “ตลาด” ที่เป็นกลไกพิเศษของ พวกนักเศรษฐศาสตร์เป็นกลไกที่นำความยากจนมาสู่ชนบท การพัฒนาพีชพาณิชย์นโยบายส่งเสริม การผลิตวัวนม (พลาสติก) ทำให้เกิดหนี้สิน สูญเสียที่ดิน ฯลฯ อาจารย์นิธิ ยังเห็นว่ามโนนโยบายของรัฐจำนวนมากที่ทำให้คนเล็กๆที่ไม่จนจนลง และคนจนจนมากขึ้น นโยบายที่สำคัญที่ทำให้คนชนบทยากจน ได้แก่ นโยบายป่าไม้โดยเฉพาะพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติซึ่งไม่อนุญาตให้ราษฎร (ซึ่งแต่เดิมเคยอาศัยป่า เก็บผักจับแมลง) เข้าไปมีกิจกรรมทำกินในป่าแต่เดิม หรือนโยบายพัฒนาทรัพยากรน้ำหรือโครงการ ขนาดใหญ่เป็นนโยบายที่ไม่มองรอบด้าน ลิดรอนเอาปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะที่ดินเป็นต้นเหตุสำคัญที่ ก่อให้เกิดความยากจน (นิธิ 2543)

การศึกษาเกี่ยวกับชีวิตคนจนในหมู่บ้าน กรุงเทพฯ และปริมณฑล (อัญชญา และคณะ 2543) ภาคใต้ (ศุภีมาน และคณะ 2543) และภาคกลาง (บัณฑิต อ่อนดำ และคณะ 2543) พบว่าชาวบ้านกล่าวถึง

สาเหตุของความยากจนเป็นเสี่ยงเดียวกันว่า เกิดจากการสูญเสียที่ทำกิน การไร้ที่ดิน ปัญหาที่ชาวบ้านต้องการให้คนภายนอก (รัฐ) ช่วยแก้ ได้แก่ ปัญหาที่ทำกิน ในขณะที่ปัญหาอื่นๆ เช่น หนี้สิน (ทุน) นั้น ชาวบ้านคิดว่าจะสามารถแก้ไขได้เอง ดังนั้นนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินและการเข้าถึงที่ดินของชาวบ้านจึงนับว่าเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุดในการลดหรือแก้ไขความยากจน

นักสังคมศาสตร์ชั้นครูอีกผู้หนึ่งคือ รศ.ดร. อคิน รพีพัฒน์ เห็นว่าคนจนเพราะขาดโอกาส เป็นคนที่ไม่สามารถก้าวพ้นออกจากระบบผลิตสมัยเก่า (informal sector) เข้าสู่ภาคการผลิตสมัยใหม่ และอุปสรรคของการก้าวทัน อาจจะอยู่ที่โอกาสของการได้รับข่าวสาร (อคิน 2541)

วิวัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับปัญหาความยากจนในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) แนวความคิดเกี่ยวกับคนจนและความยากจนเป็นเรื่องของประชาสงเคราะห์ และสวัสดิการ เช่นการจัดการที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) เป็นครั้งแรกที่มีการกล่าวถึงการลดความแตกต่างทางด้านรายได้ และอาศัยแนวทางวางแผนเป็นการพัฒนารายสาขาและรายโครงการเป็นหลัก สาเหตุที่ไม่มีนโยบายว่าด้วยความยากจนโดยชัดเจนในตอนต้นอนุมานได้ว่ารัฐได้เห็นว่ามีการพัฒนาในด้านต่างๆ ไว้แล้ว หากทำสำเร็จจำนวนคนจนก็จะค่อยๆ ลดลงไปเอง ซึ่งในช่วงเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วปรากฏว่าจำนวนคนจนลดลงค่อนข้างชัดเจน ถึงแม้ว่าจะสรุปไม่ได้ว่าเป็นผลพวงของการพัฒนาของรัฐโดยตรงก็ตาม มาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520-2524) การแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำ ต่ำสูง ใช้วิธีการกระจายรายได้และการจ้างงาน รวมทั้งการกระจายบริการทางสังคม ในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 นายโฆสิต บันเปี่ยมรัฐ (2523) ซึ่งเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการวางนโยบายพัฒนาชนบท ได้เขียนบทความจำแนกแนวความคิดพัฒนาไว้ 4 ประเภทก็คือ *กลุ่มที่ 1* พวกที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยสมมติว่า เมื่อเศรษฐกิจดีแล้วความยากจนก็จะลดไปเอง *กลุ่มที่ 2* เชื่อในเรื่องการขยายสาธารณูปโภค เช่น ชลประทานและการปฏิรูปที่ดินที่ว่า ถ้าทำไปมากๆ คนยากจนก็จะหมดไป *กลุ่มที่ 3* เน้นในด้านการจัดองค์กร เช่น การจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร *กลุ่มสุดท้าย* คือกลุ่มที่พยายามจะถ่ายทอดระบบพัฒนาชนบทจากต่างประเทศ (เช่นอิสราเอล ไต้หวัน) มาสู่ไทย ในบทความนี้คุณโฆสิต ได้เสนอแนวทางใหม่ในการลดความยากจน โดยให้ยึดการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ แล้วจึงพัฒนาไปตามศักยภาพว่าเป็นเกษตรก้าวหน้า เกษตรก้าวหน้าปานกลางและเขตเกษตรยากจน ในระยะเวลาต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) การพัฒนาชนบทได้ยึดถือแนวทางดังกล่าว โดยที่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้เริ่มกำหนดพื้นที่เป้าหมายใน 286 อำเภอและกิ่งอำเภอ เพื่อลดความยากจน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้ขยายขอบเขตพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ล้าหลังที่ต้องพัฒนาใน 5,787 หมู่บ้านทั่วประเทศ

บทความเดีวนี้ ได้ย้าถึงข้อควรทำและไม่ควรทำในการพัฒนาพื้นที่ไว้อย่างน่าสนใจ (ตารางที่ 5) ซึ่งมีข้อคิดหลายอย่างใกล้เคียงกับนักเศรษฐศาสตร์การเมืองและนักสังคมศาสตร์อื่นๆ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

ตารางที่ 5 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของรัฐด้านการพัฒนาชนบท

สิ่งที่ควรทำ	สิ่งที่ไม่ควรทำ
ก. จะต้องเพิ่มความพยายามในการขยายขอบเขตการพัฒนาให้ครอบคลุมถึงชนบททั่วไป	ก. ไม่ควรทำโครงการทดลองเพียงในบางท้องที่เท่านั้น
ข. จะต้องจัดการพัฒนาโดยยึดข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก	ข. ไม่ควรทำการพัฒนาโดยอาศัยแม่แบบซึ่งกำหนดขึ้นโดยตรงจากส่วนกลางแต่เพียงด้านเดียว
ค. ในการพัฒนาจะต้องให้ความสำคัญแก่พื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นเป็นพิเศษ	ค. ไม่ควรทำการพัฒนาโดยคำนึงถึงพื้นที่ที่มีแนวโน้มในการเพิ่มผลผลิตเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียวเช่นในปัจจุบัน
ง. ยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาชนบทจะต้องมุ่งเน้นเพื่อเพิ่มคุณภาพของชีวิตชาวชนบท	ง. ยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งอาศัยทรัพยากรชนบทเพื่อเร่งความเร็วเติบโตของประเทศ และแก้ปัญหาส่วนรวม เช่น ปัญหาดุลชำระเงินนั้นไม่เหมาะสมกับการพัฒนาชนบท
จ. บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทการเป็นการกระตุ้นให้ชาวชนบทเข้าใจปัญหาและเพิ่มพูนสติปัญญาความสามารถในการต่อสู้ปัญหาด้วยตนเองอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น	จ. ไม่ควรเข้าไปโอบอ้อมหรือมุ่งเข้าไปพัฒนาแทนชาวชนบท
ฉ. เจือใจที่สำคัญในการพัฒนาชนบทที่ถาวรคือการมีส่วนร่วมของชาวชนบทในการต่อสู้กับปัญหาของตน	ฉ. ไม่ควรขยายโครงการระดับพื้นที่ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนและการปฏิบัติ
ช. ในระยะสั้นรัฐควรเตรียมพื้นฐานเพื่อให้มีการกระจายความสามารถในการพัฒนาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจังเพื่อจุดมุ่งหมายให้ชนบทสามารถเจริญเติบโตได้ด้วยความสามารถของตนเองในที่สุด	ช. ไม่ควรทำโครงการพัฒนาโดยมิได้คำนึงถึงการเพิ่มระดับความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น
ซ. ความสำเร็จของการพัฒนาชนบทจะต้องวัดจากความสามารถในการพึ่งตนเองของชาวชนบทเป็นสำคัญ	ซ. ไม่ควรวัดความสำเร็จของการพัฒนาชนบทจากการเพิ่มรายได้แต่อย่างเดียวเช่นปัจจุบัน

ที่มา: โฉมฉัต บันเปียมรัฐ 2523 หน้า 30-31

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจในบทความเดียวกันก็คือ ข้อคิดที่ว่าปัจจัยโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความยากจน ปัจจัยโครงสร้างเหล่านี้ได้แก่ กรรมสิทธิ์ที่ดิน ระบบตลาด ระบบสินเชื่อ การศึกษาประชากร สถาบันและความปลอดภัย ซึ่งในแต่ละพื้นที่ ปัจจัยโครงสร้างนี้จะแตกต่างกันและจำเป็นต้องศึกษาในระดับพื้นที่และการศึกษาทางโครงสร้างอย่างกว้างนั้น ไม่เป็นประโยชน์อันใด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่านักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ไม่ได้ปฏิเสธปัจจัยทางโครงสร้าง เพียงแต่มิได้เน้นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่นเดียวกับนักเศรษฐศาสตร์การเมือง

แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้นเห็นว่า เนื่องจากเกิดปัญหาความยากจนเกิดจากปัญหาโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน วิธีการแก้ไขก็ต้องแก้ไขโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ดำเนินการต่อรองให้ได้ปัจจัยการผลิตที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ (กฤษฎา บุญชัย 2543) การชุมนุมของราษฎรเพื่อต่อรองกับรัฐจึงกลายเป็นวิธีการต่อรองที่สำคัญของคนจน (รวมทั้งคนที่ไม่จนซึ่งคิดว่าตน

เสียเปรียบ) ซึ่งในปัจจุบันการเคลื่อนไหวการเมืองของคนจนอยู่ในรูปของสมัชชาคนจน และสมัชชาเกษตรกรรายย่อยอีสานมีจำนวนสมาชิกรวมกันกว่า 200,000 คนทั่วประเทศ

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะจับแต่ประเด็นนโยบายของรัฐกับความยากจน โดยเฉพาะนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ความยากจนส่วนหนึ่งของไทยเกิดจากความล้มเหลวของการจัดการของรัฐ โดยจะยกกรณีศึกษาของการจัดการทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรที่ดินมาเป็นตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

การจัดการทรัพยากรน้ำกับความยากจน

การจัดการน้ำของไทยตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบันเน้นเรื่องการจัดหาน้ำมากกว่าการจัดสรรน้ำ และในกระบวนการจัดหาน้ำนี้เองซึ่งทำให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ให้แก่คนกลุ่มหนึ่ง แต่ก็ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และความยากจนให้แก่คนอีกกลุ่มหนึ่ง

เป้าหมายหลักของการจัดการทรัพยากรน้ำของไทย ได้แก่ การจัดหาน้ำให้แก่กลุ่มเจ้าพระยาตอนล่างซึ่งเป็นผู้ขำผู้นำของไทยโดยอาศัยการสร้างเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ซึ่งทำให้เกิดการปลูกข้าวนาปรัง (ข้าวในฤดูแล้ง) สามารถเพิ่มผลผลิตข้าวของไทยจนประเทศไทยได้เป็นจ้าวโลกในตลาดข้าวระหว่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันเกษตรกรบางท้องที่ในเขตชลประทานเจ้าพระยาตอนล่าง สามารถใช้ข้าวอายุสั้นปลูกข้าวได้ถึง 7 ครั้งใน 2 ปี จึงไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่าการจัดการทรัพยากรน้ำเขตใต้เขื่อนสามารถลดความยากจนในกลุ่มเจ้าพระยาตอนล่างได้ นอกจากการเพิ่มผลผลิตจากการใช้พื้นที่อย่างเข้มข้น การชลประทานที่สามารถช่วยให้มีการให้น้ำสม่ำเสมอ จะทำให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้นกว่าครึ่ง หรือเกือบ 2 เท่าของผลผลิตเดิม (Sattarasart 1999)

นอกจากเขื่อนภูมิพลและสิริกิติ์แล้วโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ซึ่งเป็นเขื่อนอเนกประสงค์ และเขื่อนที่สร้างขึ้นเพื่อการชลประทานอีกหลายเขื่อน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยด้วยกัน ตั้งแต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) กรมชลประทาน กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน รวมกันแล้วก่อให้เกิดพื้นที่ชลประทาน 38.12 ล้านไร่ ในปี 2541 พื้นที่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินชั้นสูตรปลูกพืชเพิ่มขึ้น 2 เท่าจากร้อยละ 95 เป็นร้อยละ 180 ต่อปี (ILACO 1975 อ้างในสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530) การควบคุมระดับน้ำได้ทำให้ผลผลิตข้าวนาปีสูงกว่าเดิม ร้อยละ 25-30 การศึกษาในจังหวัดพิษณุโลกเกี่ยวกับรายได้สุทธิของการปลูกข้าวนาปีในเขตชลประทานเทียบกับนอกเขตพบว่ารายได้สุทธิในเขตสูงกว่าถึง 2 เท่าเช่นกัน (เกียรติชัย จงเจตน์ และ บุญเลิศ 2532) นอกจากนี้การใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นและประณีตทำให้เกิดการจ้างงานมากขึ้น 2.5 เท่า เพราะเกษตรกรเปลี่ยนวิธีการผลิตข้าวนาหว่านเป็นนาปรัง (ILACO 1975 อ้างในสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530) ในปี 2543 ตามข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการ

* เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ เป็นเขื่อนของ กฟผ. มิใช่ของกรมชลประทาน แต่เป็นเขื่อนอเนกประสงค์ ปัจจุบันการปล่อยน้ำเป็นไปตามความต้องการภาคเกษตรเสียเป็นส่วนใหญ่

เกษตร ผลผลิตต่อไร่ในเขตชลประทานเท่ากับ 469 กิโลกรัมต่อไร่ ในขณะที่นอกเขตมีผลผลิตต่อไร่เพียง 302 กิโลกรัม หรือสูงกว่ากันกว่าร้อยละ 50

การพัฒนาแหล่งน้ำไม่ได้ยุติความยากจนอย่างตงามลงที่การลดความยากจนของคนได้เขื่อน แต่ก็ได้มีผลที่ได้สร้างความยากจนของคนเหนือเขื่อนที่ต้องถูกอพยพออกจากเขื่อนด้วย ตารางที่ 6 ให้ภาพเกี่ยวกับการอพยพของราษฎร เนื่องจากการสร้างเขื่อนใหญ่ ๆ ของไทยและกรอบที่ 1 ให้ภาพเกี่ยวกับชีวิตที่ลำบากยากเข็ญของผู้ถูกอพยพออกจากเขื่อน

การก่อสร้างเขื่อนส่งผลกระทบต่อราษฎรที่อาศัยหรือมีที่ทำกินในบริเวณการก่อสร้างเขื่อนทั้งด้านการอพยพย้ายถิ่นและคุณภาพชีวิต เพราะต้องจากที่เคยอยู่ในพื้นที่อุดมสมบูรณ์กว่าเช่นในที่ราบลุ่มแม่น้ำไปอยู่ยังที่ดอน เมื่อย้ายไปที่ใหม่ ที่สภาพดินไม่อุดมสมบูรณ์เท่าเดิม ต้องปรับระบบการเพาะปลูก และต้องใช้ระยะเวลาในการปลูกไม้ผลเพื่อใช้ประโยชน์ได้ทำให้ทั้งรายได้และคุณภาพชีวิตเลวลง บ้างก็ไม่มีเงินไป

กรอบที่ 1 ประสบการณ์ของผู้อพยพจากเขื่อน

ชุมชนตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน เริ่มมีการตั้งถิ่นฐานเมื่อประมาณก่อนปี พ.ศ. 2452 เมื่อเจ้าฟ้าเมืองดากและครอบครัวเดินทางมาพร้อมกับช้างและข้าทาสบริวารมาตั้งถิ่นฐานบริเวณที่เป็นบ้านก้อทุ่งในปัจจุบันเพื่อทำไม้

ในปี พ.ศ. 2506 รัฐบาลได้ทำการสร้างเขื่อนภูมิพล เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำบริเวณช่องเขายันฮี จังหวัดตาก ก่อให้เกิดอ่างเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ท่วมบ้านเรือนของ 3 หมู่บ้านในตำบลก้อ คือ บ้านก้อจอก บ้านก้อหนอง และบ้านก้อท่า รวมกันประมาณ 203 ครัวเรือน รัฐบาลจึงได้อพยพราษฎรจากพื้นที่อ่างเก็บกักน้ำ โดยได้จัดสรรพื้นที่ที่อยู่อาศัย และพื้นที่เพาะปลูกให้ 3 หมู่บ้าน ที่อพยพมาโดยการจัดสรรที่ดินบริเวณทิศเหนือและทิศตะวันตกของหมู่บ้านก้อทุ่ง ซึ่งบริเวณทิศเหนือและทิศตะวันตกของบ้านก้อทุ่งเป็นพื้นที่เพาะปลูกของบ้านก้อทุ่งมาก่อน โดยจัดสรรที่อยู่อาศัยครัวเรือนละ 500 ตารางวา และพื้นที่เพาะปลูกครัวเรือนละ 15-20 ไร่ ซึ่งในช่วงนี้เองตำบลก้อได้ออนมาอยู่ภายใต้การดูแลของอำเภอลี้จังหวัดลำพูน

เมื่อถูกทางรัฐบาลอพยพมาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่จัดสรร ไม่ได้จัดสรรที่นาให้แก่ชาวบ้านส่งผลให้ชาวบ้านต้องหาทางออกโดยการปลูกข้าวไร่ แต่ผลผลิตข้าวไร้น้อยกว่าปริมาณน้ำฝนซึ่งบางปีก็ได้ผลผลิตบางปีก็ไม่ได้ผลผลิต ชาวบ้านไม่มีข้าวเพียงพอในการบริโภคบางส่วนต้องอาศัยขูดกลอย ดอกไม้ มาผสมกินกับข้าวเพื่อให้ได้ปริมาณข้าวเพิ่มขึ้น ชาวบ้านบางคนกล่าวว่า "ทุกข์แต่ทุกข์ว่า ข้าวไม่พอกิน ต้องขูดกลอยกินแทนข้าว" ส่วนบ้านก้อท่าเป็นหมู่บ้านที่มีพื้นที่น้อยที่สุดจึงได้รับผลกระทบน้อย แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างการขนส่งไม้ ค่าขาย เมื่อทางการอพยพพวกเขาขึ้นมาอาชีพเหล่านี้ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เพราะมีเขื่อนขวางกั้นการขนส่งไม้ ประกอบกับมีการก่อสร้างถนนติดต่อกับอำเภอลี้ชาวบ้านจึงเดินทางไปซื้อขายกับทางอำเภอลี้แทน

ชาวบ้านบางส่วนกล่าวว่า "ทางการเอาที่สามารถทำกินจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัย แต่กลับเอาที่ดอน (เนินเขา) ที่เขาเป็นที่ทำกิน แล้วจะอยู่ได้อย่างไร" ทางราชการยังไม่จัดสรรระบบเหมืองฝายเพื่อช่วยในการเพาะปลูกให้แก่ชาวบ้าน ผู้นำชาวบ้านกล่าวว่า "อยู่ที่เดิมยังมีเหมืองฝายไว้ช่วยในการปลูกข้าว ย้ายมาที่ใหม่ให้ทำกินบนที่ดอน แลกรมทางรัฐบาลยังไม่สร้างเหมืองฝายให้อีก จัดชาวบ้านมาอยู่แล้วทิ้งชาวบ้านไป"

แต่พื้นที่ทำการเพาะปลูกมีอยู่จำกัดและผลผลิตทางการเกษตรให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ทำให้ชาวบ้านจาก 3 หมู่บ้านที่อพยพมากับบ้านก้อทุ่ง เริ่มเปลี่ยนไปประกอบอาชีพการทำไม้เป็นช่วงสมัยที่ 2 โดยมีนายทุนมา

(ต่อหน้า 11)

ซื้อที่ทำกินที่ใหม่ได้เพราะนำเงินมาใช้สอยในชีวิตประจำวันช่วงการอพยพ หรือมีการเข้าไปทำงานทำในเมือง การโยกย้ายที่อยู่อาศัยไปที่ทำกินแห่งใหม่ทำให้พลัดพรากจากถิ่นอาจเกิดปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ประชาชนที่ถูกลิดรอนโอกาสการทำมาหากินโดยอาศัยธรรมชาติที่เคยมีอยู่อย่างสมบูรณ์ จากการสำรวจรายได้เฉลี่ย (กรมการพัฒนาชุมชน 2542) ของกลุ่มราษฎรที่เข้าไปอยู่ในนิคมสร้างตนเอง พบว่าผู้อพยพจากเขื่อนไปอาศัยในนิคมยังมีหลายจุดที่มีรายได้เฉลี่ยไม่ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ เช่น นิคมกระเสียว จ.สุพรรณบุรี มีสัดส่วนครัวเรือนที่ผ่านเกณฑ์ร้อยละ 17 ซึ่งเท่ากับที่นิคมลำโดมน้อย จ.อุบลราชธานี นิคมคำสร้อย จ. มุกดาหาร มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 14 ที่ผ่านเกณฑ์ จากการสำรวจความเห็นของครัวเรือนในเขตชลประทานและเขตนิคมเขื่อนสิริกิติ์ พบว่าในขณะที่ร้อยละ 74 ของครัวเรือนในเขตชลประทานเขื่อนสิริกิติ์มีสภาพความเป็นอยู่หลังจากสร้างเขื่อนดีขึ้น เพียงร้อยละ 28 ของครัวเรือนในเขตที่...มีความเห็นเช่นเดียวกัน (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530)

กรอบที่ 1 (ต่อ)

จากจังหวัดต่างๆ ในภาคเหนือเดินทางเข้ามาจับซื้อไม้สักจากชาวบ้าน เนื่องจากไม้สักทองบริเวณป่าแม่ก้อ เป็นที่ต้องการของตลาดถึงแม้ว่าคุณภาพอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง ประกอบกับการเดินทางเข้ามาติดต่อซื้อขายสะดวกมาก เพราะว่ามีถนนที่รัฐบาลสร้างให้แก่ชาวบ้านตำบลก้อ ปี พ.ศ. 2509 เป็นช่วงที่การทำไม้เป็นอาชีพหลักของชาวบ้านตำบลก้อ โดยมีอาชีพทางการเกษตรเป็นอาชีพรอง แรงงานชายจะอยู่ในอาชีพการทำไม้ ส่วนแรงงานหญิงจะเข้าสู่ภาคการเกษตร รายได้หลักจะมาจากการทำไม้ และมีเจ้าหน้าที่ทางราชการเกือบทุกหน่วยงานที่ตั้งในตำบลก้อเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง โดยเป็นทั้งนายทุนให้แก่ชาวบ้านในการลักลอบตัดไม้ และยังมีรู้เห็นกับพ่อค้าที่เข้ามาเป็นนายทุนให้แก่ชาวบ้านในการลักลอบตัดไม้ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2524 ทางราชการประกาศเขตป่าเป็นอุทยานแห่งชาติแม่ปิง เจ้าหน้าที่เริ่มจับกุมชาวบ้านที่ทำไม้เป็นอาชีพแต่ยังไม่รุนแรงมากนัก ปี พ.ศ. 2532 กรมป่าไม้ร่วมกับจังหวัดลำพูนมีนโยบายห้ามมิให้นำสิ่งประดิษฐ์จากไม้และไม้บ้านเก่าออกเขตอุทยานฯ ทำให้ชาวบ้านต้องหันไปประกอบอาชีพทางการเกษตร บางส่วนต้องออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน

ค่าชดเชยที่ชาวบ้านได้รับก็ไม่เพียงกับการสร้างบ้านและยังไม่เท่าเทียมกัน ชาวบ้านที่ได้รับเงินต้องเสียเงินบางส่วนให้แก่ผู้นำหมู่บ้านในการดำเนินการเบิกจ่ายเงินจากรัฐบาล เมื่อการทำกรเกษตรล้มเหลวทางออกของชาวบ้านคือการทำไม้ผิดกฎหมายให้แก่นายทุนทั้งในหมู่บ้านและนอกหมู่บ้าน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2532 นโยบายของอุทยานฯ แม่ปิงร่วมกับจังหวัดลำพูนห้ามนำสิ่งประดิษฐ์จากไม้ และบ้านเรือนเก่าออกจากอุทยานฯ แม่ปิง ชาวบ้านส่วนใหญ่ต้องเปลี่ยนกลับมาประกอบอาชีพทางการเกษตรอีกครั้ง

ชาวบ้านตำบลก้อต้องเสียสละที่ทำกินเป็นอ่างเก็บกักน้ำเพื่อประโยชน์ในการผลิตกระแสไฟฟ้า แต่กลับต้องรอถึง 29 ปีถึงจะได้ใช้ไฟฟ้า ถนนที่จะสร้างเสร็จสมบูรณ์ต้องรอถึง 38 ปี ที่ทำกินก็ไม่สามารถเพาะปลูกได้ ชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาไม่ได้ดีขึ้นกว่าเดิมเลยและคาดว่าจะเป็นอย่างนี้ต่อไปในอนาคต เหล่านี้เป็นสภาพความเป็นจริงที่ชาวบ้านตำบลก้อได้รับ หน่วยงานที่รับผิดชอบเคยได้ให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่หรือไม่ บทเรียนนี้ควรต้องได้รับพิจารณาหากต้องมีโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่อีก

ที่มา: อุกฤษฏ์ อุปราสิทธิ์ 2544.

การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลต่อการอพยพชาวบ้านที่สำคัญ ได้แก่ กรณีเขื่อนปากมูล จ.อุบลราชธานี ที่สร้างไปแล้ว และเขื่อนที่ยังไม่ได้สร้าง เช่น เขื่อนแก่งเสือเต้น จ.แพร่ เขื่อนรับร้อ-ท่ามะชะ จ.ชุมพร (ตารางที่ 6) แม้ในกรณีเขื่อนที่สร้างเสร็จแล้วแต่ชาวบ้านก็ยังประสบปัญหาเรื่องพื้นที่รองรับ เงินค่าทดแทนจากการอพยพที่อยู่อาศัยและที่ทำกินสำหรับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนและชาวบ้านที่อยู่ในที่จัดสรรใหม่

ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจะได้รับการชดเชยกรณีที่มีเอกสารสิทธิ์และได้รับค่าขนย้าย ในกรณีไม่มีเอกสารสิทธิ์จะได้รับแค่เพียงค่าขนย้าย ในหลายกรณีปรากฏว่าที่ทำกินของราษฎรที่ได้รับผลกระทบไม่มีเอกสารสิทธิ์และเป็นที่ดินที่ตกอยู่ในเขตป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ ทำให้ไม่สามารถรับค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินอื่นๆ หรือรับความช่วยเหลือให้เข้าไปอยู่ในนิคมสร้างตนเองได้ ประสบการณ์ของผู้อพยพจากเขื่อนที่ดำเนินการก่อสร้างเหล่านี้ได้สะสมเกิดเป็นบทเรียนสำหรับขบวนการต่อต้านการสร้างเขื่อนในเวลาต่อมา

ตารางที่ 6 ตัวอย่างผลกระทบต่อราษฎรจากการสร้างเขื่อน

เขื่อน	ที่ตั้ง	ผลกระทบต่อราษฎร
แก่งเสือเต้น	อุทยานแห่งชาติแม่มียม แม่น้ำยม อ.สอง จ.แพร่	● อพยพชาวบ้านและสูญเสียที่ดินรวมกันประมาณ 2,500 ไร่
รับร้อ	แม่น้ำรับร้อ อ.ท่ามะชะ จ.ชุมพร	● อพยพชาวบ้านประมาณ 500 ไร่ ● ที่ดินที่จัดสรรใหม่บริเวณคลองมะละ มีความลาดชันสูง การใช้ประโยชน์จากที่ดินอาจทำให้เกิดการพังทลายของดิน
ลำโดมใหญ่	แม่น้ำลำโดม อ.นาจะหลวย อ. น้ำยืน และ อ. เดชอุดม จ.อุบลราชธานี	● อพยพชาวบ้าน 2,321 ไร่ ● บ้านเรือนที่ถูกน้ำท่วมและที่ทำกิน 955 ไร่ ● ทำลายแหล่งทำมาหากินของชาวบ้านซึ่งเป็นป่าบุ่งป่าทามประมาณ 6,000 ไร่
โป่งขุนเพชร	แม่น้ำลำเชียงทา อ.หนองบัวระเหว อ.เทพสถิต จ.ชัยภูมิ	● อพยพชาวบ้านประมาณ 600 ไร่
สายบุรี	แม่น้ำสายบุรี อ.รามัน จ.ยะลา	● อพยพชุมชนมุสลิมอายุกว่า 200 ปี จำนวนไม่ชัดเจน
อ่างเก็บน้ำ ห้วยโสมง	อ. กบินทร์บุรี จ. ปราจีนบุรี	● ราษฎรต้องอพยพย้ายออกจำนวน 376 ไร่เรือน และอีก 752 ไร่เรือน ซึ่งอาศัยในพื้นที่เขตอพยพ ซึ่งต้องจัดสรรที่ดินทำกินให้ครอบครัวละ 15 ไร่และที่อยู่อาศัย 1 ไร่
ปากมูล	แม่น้ำมูล จ.อุบลราชธานี	● อพยพชาวบ้านและสูญเสียที่ดินประมาณ 3,000 ไร่ ● ตัวเลขจากทางราชการระบุว่าจำนวนผู้อพยพ 903 ไร่
แควน้อย	แม่น้ำแควน้อย จ.พิษณุโลก	● ราษฎรที่ได้รับผลกระทบที่จะได้รับการจัดสรรพื้นที่อพยพให้จำนวน 143 ไร่เรือน และราษฎรที่มีที่ทำกินในบริเวณอ่างเก็บน้ำ 260 ไร่เรือน และราษฎรที่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างฝายทดน้ำอีก 50 ไร่เรือน ● ราษฎรเดิมซึ่งอาศัยในที่จัดสรรใหม่ที่ได้รับผลกระทบในที่ทำกินจำนวน 656 ไร่เรือน

(ต่อหน้า 13)

ตารางที่ 6 (ต่อ)

เขื่อน	ที่ตั้ง	ผลกระทบต่อราษฎร
ราษีไศล	กั้นลำน้ำมูล อ.ราษีไศล จ.ศรีสะเกษ (เป็นพื้นที่สาธารณะ จึงมีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก)	<ul style="list-style-type: none"> มีราษฎรที่ได้รับผลกระทบรวมทั้งหมดจำนวน 2,689 ราย ซึ่งมีราษฎรจำนวน 1,189 ราย ซึ่งผ่านการตรวจสอบจากคณะอนุกรรมการให้จ่ายเงินค่าชดเชย และมีราษฎรที่ได้รับผลกระทบมาเรียกร้องอีกชุดหนึ่งจำนวน 1,525 ราย พื้นที่ป่าบุง ป่าทาม ราษฎรสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ตลอดปี เมื่อมีโครงการราษีไศลทำให้น้ำท่วมที่ดิน ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ หากฝนไม่ตก ต้องกักเก็บเป็นหนี้สิน และมีการอ้างอิงจากเอกสารของนายประสิทธิ์ คุณุรัตน์จากสำนักงานโยธาและแผนสิ่งแวดล้อมได้สำรวจความเป็นอยู่ในป่าบุง ป่าทาม พบว่าชาวบ้านสามารถสร้างรายได้ถึง 38,000 บาท/ครัวเรือน/ปี (ปี พ.ศ. 2535) ซึ่งเป็นรายได้จากการทำนา และการงมหอย เลี้ยงวัว-ควาย และการทำประโยชน์อื่นจากป่าบุง-ป่าทาม ซึ่งหลังจากที่มีการสร้างเขื่อนทำให้รายได้ลดลง (สนั่น ชูสกุล 2540) มีปัญหาการได้รับเงินค่าชดเชยต่ำเกินไปจากที่มีการเรียกร้องและปัญหาการทับซ้อนที่ดินในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยมีราษฎรหลายกลุ่มมาขอค่าชดเชยที่ดิน ซึ่งการจ่ายค่าชดเชย ราษฎรที่มาเรียกร้องมีพื้นที่ทับซ้อนกันจึงต้องทำการสำรวจเพื่อพิสูจน์พื้นที่ โดยหน่วยงานรัฐบาลว่าใครเป็นเจ้าของที่แท้จริง (มติชน 7 ธันวาคม 2541)
แม่มอก	ลำน้ำแม่มอก อ. เกิน จ.ลำปาง	<ul style="list-style-type: none"> ราษฎรที่ได้รับผลกระทบต้องอพยพบ้านและที่ดินทำกินจำนวน 303 ครัวเรือน ผู้ที่สูญเสียที่ทำกินซึ่งถูกน้ำท่วมจำนวน 193 ครัวเรือน การย้ายไปในที่ทำกินใหม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของราษฎรเนื่องจากไม่สามารถปลูกพืชในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรใหม่ ประมาณรายละ 7 ไร่ คุณภาพดินในที่ดินจัดสรรใหม่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร อีกทั้งพื้นที่จัดสรรที่เตรียมไว้ไม่เพียงพอที่จะรองรับผู้ได้รับผลกระทบที่มีเอกสารสิทธิ์ต่างๆ ถูกต้อง ซึ่งรัฐบาลมีแผนในการรองรับการเปลี่ยนแปลงอาชีพจากเกษตรกรกรรมมาทำอาชีพนอกการเกษตร (บริษัท พอล คอนซัลแตนท์ จำกัด 2538)
สิรินธร	แม่น้ำลำโดมน้อย จ.อุบลราชธานี	<ul style="list-style-type: none"> ราษฎรได้รับผลกระทบจำนวน 2,526 ครอบครัวย การย้ายไปในที่ทำกินที่ไม่ดี มีสภาพดินไม่เหมาะกับการเพาะปลูกพืช เช่น ที่ดินจัดสรรใหม่ในนิคมลำโดมน้อย สภาพที่ดินมีความลาดชันสูงเต็มไปด้วยลูกรังและดินทรายจนทำการเกษตรไม่ได้ ซึ่งชาวบ้านเรียกร้องต่อรัฐคือ ให้ชดเชยด้วยการจัดหาที่ดินพร้อมเอกสารสิทธิ์ครอบครัวยละ 15 ไร่ (จากวารสารเสียงประชาชน สมัชชาคนจน ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ต.ค. 2540)
แม่หวง	กั้นลำน้ำแม่หวง อ.แม่หวง จ. นครสวรรค์	<ul style="list-style-type: none"> ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำคอนล่างประมาณ 2,100 ครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบ โดยจะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้ราษฎรหากที่ใหม่เอง

(ต่อหน้า 14)

ตารางที่ 6 (ต่อ)

เขื่อน	ที่ตั้ง	ผลกระทบต่อราษฎร
คลองท่าด่าน	อ. เมือง จ.นครนายก	• ราษฎรที่ถูกอพยพจากจำนวน 143 ครอบครัวที่ถูกน้ำท่วม และราษฎรที่มีที่ทำกินในพื้นที่อ่างเก็บน้ำจำนวน 93 ครัวเรือน
ก๊วยคองหมา	อ.แจ้ห่ม จ.ลำปาง	• ราษฎรได้รับผลกระทบจำนวน 242 ครัวเรือนที่สูญเสียที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน
น้ำเลย	จ. เลย	• ราษฎรจำนวน 37 ครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบ จาก 6 หมู่บ้าน
ชีบน	ลุ่มน้ำชีตอนบน อ.หนองบัวแดง และ อ. เมือง จ.ชัยภูมิ	• มีราษฎรจำนวน 758 ครัวเรือนที่สูญเสียที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน
ภูมีพล		• การย้ายที่ดินไปในที่ทำกินไม่ได้นับปี พ.ศ. 2507 ชาวบ้าน 20,000 คน จาก 39 หมู่บ้านถูกอพยพออกจากพื้นที่น้ำท่วม ผ่านมา 30 ปี ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรใหม่ยังไม่มียุทธศาสตร์ปลูกไม้ที่มีที่ดินทำกินที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก ทำให้คนรุ่นหนุ่มสาวเข้ามาหางานทำในเมือง และเขื่อนสิริกิติ์ซึ่งมีการอพยพชาวบ้านในปี พ.ศ. 2511 ขึ้นไปอยู่บนภูเขาและที่สูงที่มีความสมบูรณ์ของดินต่ำ (เดวิด 2536)
สิริกิติ์		• ได้รับเงินชดเชยที่ได้รับต่ำเกินไปสำหรับทดแทนที่ดินที่สูญเสียไป (เดวิด 2536)

- ที่มา: 1. เอกสารเผยแพร่ของสมัชชาคนจน
2. รายงานการประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ
3. อ่างในแนวทางการจัดการน้ำในทศวรรษหน้า มิ่งสรรพ์ ขาวสอาดและคณะ 2544

ไม่เพียงแต่โครงการใหญ่ๆ เท่านั้นที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความยากจน โครงการเล็กๆ ก็อาจมีผลให้คนชนบทที่เคยพอมีพอกินยากจนลงได้ ต่อคำถามที่ว่า การจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐเป็นอย่างไร แก่เหมือง (ผู้จัดการชลประทานราษฎรแบบพื้นบ้าน) ผู้หนึ่งในลุ่มน้ำแม่วางตอบผู้เขียนดังนี้

“การจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐเป็นอย่างไรก็ขอให้ดูตัวอย่างที่บ้านผม ปกติ เราใช้น้ำอยู่ 5 สาย แม่เตียน แม่สะปอก แม่มุด แม่วิน และแม่บัว อยู่มาวันหนึ่ง หน่วยงานของรัฐก็มาทำเขื่อนขนาดเล็กเพื่อผลิตไฟฟ้า กันน้ำแม่เตียน ต่อมาโครงการของรัฐก็ผันน้ำอีกสายหนึ่งไปปลูกไม้เมืองหนาว ปลูกดอกอะไรก็ไม่ว่า กินไม่ได้ แต่พวกเราที่ปลูกข้าวไม่มีน้ำใช้ เวลานี้ น้ำที่เหลืออีก 3 สายเป็นน้ำที่ใช้กินใช้ดื่มไม่ได้ เพราะปนเปื้อนสารเคมีเกษตร”

ระบบการจัดการน้ำของรัฐในปัจจุบันไม่ปกป้องสิทธิผู้ใช้น้ำ สิทธิโดยจารีต ไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าทำไมจึงมีเสียงเรียกร้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทำไมขบวนการของชาวบ้านจึงแข็งแกร่งขึ้นทุกวัน เพราะหากคนเหล่านี้ไม่ช่วยตัวเอง ใครจะมาเป็นปากเสียงให้กับคนเล็กๆ เหล่านี้ หากเรายอมรับว่า ถ้าโครงการดีจริง(ทางเศรษฐศาสตร์) ไม่ควรมีใครต้องเสียสละ เพราะผลประโยชน์ที่ได้ย่อมสูงกว่าต้นทุนและผู้สูญเสียผลประโยชน์ย่อมได้รับการชดเชยได้เต็มที่

การจัดสรรน้ำกับความยากจน

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีหน่วยงานของรัฐถึง 40 องค์กรซึ่งแยกกันจัดการดูแลทรัพยากรน้ำทั่วประเทศ แต่ระบบการจัดสรรน้ำของไทยยังอยู่ในระบบการเข้าถึงโดยเสรี (open access) ใครใคร่ใช้ใช้ระบบการเข้าถึงโดยเสรีนี้ เมื่อยามทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ก็นับเป็นระบบที่ดี เพราะสามารถอำนวยความสะดวกให้นำทรัพยากรเข้ามาใช้ได้เต็มที่ แต่ในยามทรัพยากรเริ่มขาดแคลนเช่นในปัจจุบัน ระบบการเข้าถึงได้โดยเสรีเป็นระบบที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม เพราะเป็นระบบที่คนที่มีเงินมากกว่า มีกำลังมากกว่า มีอำนาจสามารถเข้าถึงและใช้น้ำได้มากกว่า เช่น คนที่มีเงินมากกว่าสามารถลงทุนซื้อสูบน้ำได้ และซื้อที่ริมน้ำซึ่งมักมีราคาสูงกว่าที่ไกลน้ำ คนที่มีอำนาจในท้องถิ่น อาจใช้อำนาจในการชี้แนะให้เส้นทางส่งน้ำเข้าใกล้ที่ของตนมากกว่า การศึกษาสถานภาพทรัพยากรน้ำของไทยชี้ให้เห็นว่า การขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งของไทยเริ่มเป็นปรากฏการณ์ที่ถาวรยิ่งขึ้น ในขณะที่ต้นทุนน้ำคงที่และการจัดหาเพิ่มเติมโดยอาศัยโครงการเขื่อนขนาดใหญ่นับวันก็จะยังมีโอกาสน้อยลง เพราะต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมสูงขึ้นทุกทีๆ ความต้องการน้ำที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการขยายตัวประชากรและเศรษฐกิจ ดังนั้นการหาวิธีจัดสรรทรัพยากรน้ำนอกเหนือไปจากที่เป็นอยู่ จึงนับว่าเป็นงานใหม่ที่ทำท้าทายรัฐอย่างยิ่ง

ในปัจจุบันเราไม่มีกติกาที่แน่นอนในการจัดสรรน้ำ รัฐบาลตอบไม่ได้ว่า ใครควรได้น้ำระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างชาวบ้านต้นน้ำกับปลายน้ำ ก็ไม่มีผู้ตัดสินว่าใครควรได้น้ำเท่าใด ในภาคเหนือในลุ่มน้ำเหนือเขื่อน มีการช่วงชิงน้ำระหว่างเกษตรกรต้นน้ำและปลายน้ำมีอยู่เป็นประจำ แล้วการช่วงชิงน้ำก่อให้เกิดความขัดแย้งที่มีแนวโน้มจะขยายวงกว้างเป็นปัญหาความมั่นคงภายในได้อีกด้วย (มิ่งสรรพ และคณะ 2544)

ปัญหาการจัดสรรน้ำที่เป็นปัญหาโครงสร้างที่สำคัญ เป็นปัญหาระหว่างที่สูงและที่ราบลุ่มน้ำ ซึ่งเกิดการขยายตัวของความต้องการน้ำทั้งในที่สูงและที่ราบ เพื่อการเกษตรพาณิชย์ ในที่สูงก็มีการขยายการปลูกพืชกิ่งเมืองหนาวที่ติดดอกออกผลและต้องการน้ำในฤดูแล้ง ในที่ราบก็มีการขยายการปลูกพืชฤดูแล้ง เช่น ข้าวนาปรัง ถั่วเหลือง เห็ด ฯลฯ การเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจเช่นที่เป็นผลพวงของการพัฒนาเทคโนโลยีและการขยายตัวของการเกษตรเชิงพาณิชย์ ดังนั้น จึงไม่มีกติกาและภูมิปัญญาท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะมาจัดการจัดสรรน้ำ ฝ่ายที่สูงเป็นฝ่ายได้เปรียบในเรื่องพื้นที่เพราะเข้าถึงน้ำได้ก่อน ฝ่ายที่ราบไม่พอใจจึงเกิดการชุมนุมประท้วงจนเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ บางครั้งมีการชุมนุมปิดถนนหรือข้าวของ ฯลฯ ความขัดแย้งนี้แพร่หลายไปทุกจังหวัดในภาคเหนือตอนบน แต่ที่รู้จักกันมากที่สุดคือ ปัญหาที่แม่กลางจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ อ.เชียงดาว จังหวัดน่าน และที่รู้จักกันน้อยกว่าก็คือ แม่ยวน พะเยา (มิ่งสรรพ และคณะ 2544 ภาคผนวกบทที่ 17) ทั้งหมดนี้มีสาเหตุมาจากความต้องการน้ำเชิงพาณิชย์เหมือนกันทั้งหมด แตกต่างก็เพียงรายละเอียดของส่วนผสมของกลุ่มผลประโยชน์ในแต่ละพื้นที่

ความขาดแคลนและการช่วงชิงทรัพยากรนี้อาจทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างมาก การศึกษาของ Vincent ที่ทำร่วมกันกับนักวิจัยของ TDRi พบว่า การขยายพื้นที่เกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ในที่สูง และการปลูกป่าสนทดแทนป่าผลัดใบอาจมีผลทำให้พื้นที่ไหลลงเข้าสู่ระบบชลประทานแม่แดงลดลงโดยเฉลี่ย 3 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี คิดเป็นค่าเสียโอกาสที่ไม่สามารถใช้พื้นที่ชลประทานเต็มระบบเพื่อ

ปลูกพืชเศรษฐกิจประมาณ 26-93 ล้านบาท/ต่อปี (ขึ้นอยู่กับประเภทพืชที่ใช้เพาะปลูกและราคาพืชผลในแต่ละปี) ความเสียหายเหล่านี้ ถึงแม้เกษตรกรจะคำนวณไม่ได้แต่ก็ย่อมรู้สึกถึงความสูญเสียที่ตนได้รับผลกระทบ ในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ ซึ่งเป็นช่วงที่ทำการศึกษาศาสตร์เกษตรและมีการขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรทำให้ความต้องการใช้น้ำในภาคเกษตรลดลงไปด้วย แต่เมื่อฟองสบู่แตก การเกษตรกลับกลายมาเป็นภาคเศรษฐกิจหลักอีกครั้ง ความต้องการน้ำก็กลับมาเป็นประเด็นขัดแย้งที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง

กรอบที่ 2 ปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

ลุ่มน้ำแม่ตาช้าง อยู่ในเขตอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ มีอาณาเขตประมาณ 96.5 ตารางกิโลเมตร บริเวณที่เป็นต้นน้ำอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุยและอุทยานแห่งชาติออบขาน จากคำบอกเล่าของชาวบ้านในพื้นที่ แม่ตาช้างเป็นลำน้ำไหลผ่านอำเภอหางดง ชุมชนในที่ราบที่ใช้น้ำในลำน้ำแม่ตาช้างใช้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและทำการเกษตรมีการใช้ระบบเหมืองฝายในการจัดการ แบ่งสรรการใช้ น้ำ และการทำนา

ลำดับความเป็นมาของปัญหาความขัดแย้ง

ในอดีตชาวนาในลุ่มน้ำแม่ตาช้างปลูกข้าวนาปีเพียงปีละ 1 ครั้งในช่วงฤดูฝน (สิงหาคม-ธันวาคม) วิธีการผลิตเป็นไปเพื่อการยังชีพ ต่อมาเมื่อตลาดของพืชเกษตรขยายตัวมากขึ้น อีกทั้งมีพันธุ์พืชใหม่ๆ ที่สามารถปลูกได้เพิ่มมากขึ้น ทำให้ชาวนาหันมาปลูกพืชในช่วงฤดูแล้งกันมากขึ้น เช่น ข้าวนาปรัง ถั่วเหลือง มะเขือเทศ เป็นต้น เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตเพื่อยังชีพไปเป็นการผลิตเพื่อการค้า การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตทางการเกษตรที่เข้มข้นขึ้นทำให้มีความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำเพิ่มขึ้นด้วย

ต่อมาในปี 2497 ได้เริ่มมีชาวไทยภูเขาเผ่าม้งอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในบริเวณต้นน้ำ ในระยะแรกชาวม้งได้ทำการปลูกข้าวไร่และพืชไร่อีกเล็กน้อยเพื่อการยังชีพเช่นกัน โดยทำในลักษณะของการทำไร่หมุนเวียนตามวิถีชีวิตดั้งเดิม ในปี 2509 โครงการหลวงได้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมให้ชาวม้งหันมาปลูกสินค้าแทนการปลูกพืชไร่ ชาวม้งบ้านดอยปุยจึงเริ่มปลูกสินค้าอย่างจริงจัง การเปลี่ยนจากการปลูกพืชไร่มาเป็นสวนผลไม้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้น้ำอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในช่วงแรกของการออกดอกออกผล จะต้องให้น้ำอย่างเพียงพอ ซึ่งช่วงนี้อยู่ในช่วงต้นของฤดูแล้งพอดี คือประมาณปลายเดือนมกราคมและเดือนกุมภาพันธ์

นอกจากชาวไทยภูเขาเผ่าม้งที่อพยพเข้ามาใช้ร่วมใช้น้ำในบริเวณต้นน้ำของลุ่มน้ำแม่ตาช้างแล้ว ก็ยังมีกลุ่มรีสอร์ทที่เริ่มเข้ามาตั้งแต่ปี 2528 จนในปัจจุบันมีถึง 15 แห่ง และโครงการบ้านพักจัดสรร อีก 5 โครงการ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพราะนอกจากรีสอร์ทจะมีความต้องการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของพนักงานและแขกที่มาพักแล้ว ยังต้องใช้ในการสร้างทัศนียภาพให้สวยงามอีกด้วย วิธีการนำน้ำมาใช้ของรีสอร์ททำโดยการสร้างฝายกันลำน้ำ แล้วใช้เครื่องสูบน้ำสูบน้ำมาใช้ ในบางรีสอร์ทก็สร้างฝายกันลำน้ำให้ไหลเข้าทางน้ำสู้อรีสอร์ท การสร้างฝายกันลำน้ำได้ส่งผลต่อปริมาณน้ำทำในลำน้ำ ถึงแม้ฝายจะมีลักษณะเป็นฝายน้ำล้น ซึ่งเมื่อปริมาณน้ำมีมากพอน้ำก็จะล้นออกจากฝายเอง แต่ความแรงของการไหลย่อมลดลง อาจทำให้ในช่วงที่มีน้ำน้อย (ฤดูแล้ง) มีปริมาณน้ำท่าลดลงไปอีก

ในช่วงปี พ.ศ. 2533 ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตตอนกลางและตอนล่างของลำน้ำ อันได้แก่ ตำบลบ้านปาง และหนองควาย เริ่มประสบปัญหาขาดแคลนน้ำอย่างหนักในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งรุนแรงกว่าปีก่อนๆ ที่เคยเกิดขึ้น กลุ่มชาวบ้านและผู้นำชุมชนได้ตั้งประเด็นในเรื่องการขาดแคลนน้ำไว้ว่า เกิดจากภาวะที่ความอุดมสมบูรณ์ของลำน้ำ

(ต่อหน้า 17)

ในอดีต การจัดสรรน้ำในภาคเหนือกระทำโดยชุมชน ซึ่งรู้จักกันในนามระบบเหมืองฝายซึ่งชุมชนจะร่วมกันกำหนดกติกาในการจัดสรรน้ำกันเองมาร่วมพันปีแล้ว กติกาของเหมืองฝายนี้ตามประเพณีปฏิบัติใช้กับการปลูกข้าวในฤดูฝน และสามารถปรับมาใช้ในต้นฤดูแล้งได้บ้าง เมื่อปริมาณน้ำยังอุดมสมบูรณ์

แต่ความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันนั้น ทำทนายภูมิปัญญาเหมืองฝายอย่างยิ่ง ประการแรก ผู้ใช้น้ำไม่ได้เป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน ในที่สูงและที่ดอนสมาชิกมีทั้งชนเผ่า

กรอบที่ 2 (ต่อ)

ลดลงอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่เกษตรและการสร้างฝายกั้นลำน้ำเพื่อนำน้ำไปใช้สำหรับการปลูกพืชหรือให้น้ำไปใช้ในรีสอร์ท เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง เกิดจากการขยายตัวของการทำงานเกษตรเชิงพาณิชย์ที่มีการใช้น้ำเข้มข้นและมีการใช้น้ำในฤดูแล้ง ประกอบกับมีการขยายตัวของประชากรและเมืองเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ใช้น้ำที่อยู่ต้นน้ำและปลายน้ำ และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำแต่เดิมกับบุคคลภายนอกที่เข้ามาใช้น้ำในพื้นที่ในภายหลัง

ความพยายามที่จะสร้างกติกาเพื่อจัดสรรน้ำในลุ่มน้ำแม่ตาช้าง

การโต้เถียงกันระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ ยังไม่สามารถหาข้อยุติ ตลอดจนหนทางที่จะแก้ไขปัญหามภาวะขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งได้ จึงทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงค้างคาและเกิดขึ้นในช่วงฤดูแล้งของทุกปี และถึงแม้ว่าทางการจะได้เข้ามาดำเนินการช่วยแก้ไขปัญหามาโดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม 3 ฝ่าย ระหว่างชาวเขาเผ่าม้ง ชาวบ้านในดอนกลางและตอนท้ายลุ่มน้ำ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เพราะไม่สามารถตอบได้ว่าน้ำจากลำน้ำมีเท่าไร ใครนำไปใช้เท่าไร แต่ละฝ่ายควรมีสิทธิได้ใช้เท่าไร

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนอิสระ (NGOs) ในพื้นที่ ได้พยายามเข้าไปไกล่เกลี่ยเพื่อลดความขัดแย้งดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้จักคุ้นเคยกับผู้นำชุมชนทั้ง 2 กลุ่ม ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการผู้ใช้น้ำแม่ตาช้าง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ทั้งจากกลุ่มคนเมือง กลุ่มชาวม้ง และกลุ่มรีสอร์ท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน และได้มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นในการใช้น้ำร่วมกัน ดังนี้

- ◆ ใช้กติกา "รอบเวร" ดังเช่นในระบบเหมืองฝายในอดีตเพื่อการจัดสรรน้ำในฤดูแล้ง
- ◆ กลุ่มผู้ใช้น้ำตกลงกันได้ว่า "สิทธิการใช้น้ำ" ไม่ผูกกับกรรมสิทธิ์ของที่ดิน แต่สิทธิการใช้น้ำตกอยู่กับผู้ที่เคยใช้น้ำมาแต่เดิม
- ◆ จัดทำข้อมูลเพื่อกำหนดขอบเขตของลุ่มน้ำ ขอบเขตตำบล และที่ตั้งของผู้ใช้น้ำรายใหญ่ๆ
- ◆ มีการจดทะเบียนผู้ใช้น้ำหรือทำบัญชีผู้ใช้น้ำอย่างเป็นทางการเป็นระบบต่อเนื่องกันอย่างน้อย 5 ปี เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดการน้ำ
- ◆ ตั้งจุดวัดปริมาณน้ำท่าหลายๆ จุดทั้งที่สูงและพื้นราบอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงปริมาณน้ำที่แน่นอนและปริมาณน้ำที่ขาดแคลน

ที่มา : มิ่งสรรพ และคณะ. 2544 (บทที่ 17).

ภูเขา นายทุนจากกรุงเทพฯ ในทำนองเดียวกัน ในที่ราบ ประการที่สองขอบเขตของความขัดแย้งกินพื้นที่มากกว่า ในอดีต อาจครอบคลุมไปหลายตำบล เช่น ในลุ่มแม่แตง ในลุ่มแม่ทามีเหมืองฝายที่ใช้ร่วมกันถึง 79 ลูก แต่องค์กรชุมชนจะมีความเข้มแข็งก็เพียงกลุ่มใช้น้ำที่อยู่ใกล้ๆ กัน ยิ่งกลุ่มใช้น้ำมีชาติพันธุ์แตกต่างกัน หรือมีผู้ใช้น้ำที่ไม่พำนักในท้องที่ โอกาสที่จะใช้กติกาชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่ำลงไป ด้วย ที่ไม่มีกฎหมายรองรับ

ประการที่ 3 กิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำหลากหลายและผิดแผกแตกต่างไปกว่าเดิมมาก แต่เดิมผู้ใช้น้ำปลูกข้าวทำให้กำหนดเวลาได้ แต่ในปัจจุบัน บ้างก็ปลูกข้าว บ้างก็ปลูกผัก บ้างก็ทำรีสอร์ท กติกาเดิมที่กำหนดขนาดทางส่งน้ำตามพื้นที่ปลูกข้าวก็หย่อนความศักดิ์สิทธิ์ไปโดยลำดับ

ในขณะนี้ รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอนเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรที่เกิดจากความขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำและโครงการนำร่องที่กำลังทดสอบการจัดการน้ำในลุ่มแม่ปิงตอนบนครอบคลุมในพื้นที่ที่กว้างขวางมาก และไม่ลงมาถึงกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ขัดแย้งกันอยู่ ผู้ใช้น้ำจึงไม่มีเวทีที่จะเจรจาต่อรองกัน เมื่อไม่มีเวทีและกรรมการที่จะหาข้อตกลงกัน กลุ่มผู้ใช้น้ำที่ขัดแย้งกันก็จะอิงอำนาจของกฎหมายเดิมที่มีอยู่ เช่น กฎหมายป่าไม้ หรืออิงกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นหรือมีฉันทานุมัติจากส่วนกลางที่กลุ่มของตนมีเส้นมีสาย การแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าจึงไม่เกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นหน่วยราชการที่ถูกดึงเข้าไปเกี่ยวข้องก็ไม่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ทำให้ปัญหาพัวพันซับซ้อนยิ่ง เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติ เช่น กลุ่มที่ลุ่มฟองร้องให้กรมป่าไม้ไล่กลุ่มผู้ใช้น้ำในที่สูงโดยอาศัยกฎหมายป่าไม้เพราะชาวไทยภูเขาอยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ในขณะที่ กลุ่มชาวไทยภูเขาถูกบีบบังคับให้ออกจากพื้นที่ แต่กลุ่มรีสอร์ทกลับอยู่ต่อไปได้ ความขัดแย้งเช่นนี้นับวันก็ได้แต่จะเพิ่มพูนยิ่งขึ้น เตรียมพร้อมที่จะใช้ความรุนแรงและอำนาจเข้าหักหาญกัน ทั้งๆ ที่ทางออกน่าจะเป็นการแบ่งปันน้ำใช้กันอย่างยุติธรรม

ในการช่วงชิงทรัพยากรระหว่างที่ราบกับที่สูงนี้ มีอีกกลุ่มที่สูงยากจน หรือกลุ่มที่ราบยากจน เช่นที่นำกลุ่มผู้ใช้น้ำในที่สูงบนเขาไประหว่างชาวถิ่น ชาวขมุ ที่ยากจน และนายทุนชาวม้งต่างอำเภอที่มาซื้อที่จากชาวถิ่นเพื่อทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ ที่ห้วยตาช้าง (กรอบที่ 2) ในที่สูงมีทั้งชาวไทยภูเขาชาวม้งที่ทำเกษตรในพื้นที่ของตน และในต่ำลงมา มีรีสอร์ทของนายทุนคนไทยจากกรุงเทพฯ ในทำนองเดียวกันในที่ราบก็มีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทั้งคนรวยและคนจน การแก้ปัญหาต้องอาศัยความเป็นกลาง ความเที่ยงธรรมและการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างนายทุน นักการเมือง ข้าราชการไทย ฯลฯ และคนไทยที่มีชาติพันธุ์อื่นๆ แต่พอสรุปได้ว่า เนื่องจากรัฐไม่มีกฎหมายจัดสรรน้ำที่เป็นที่ยอมรับ คนที่จนกว่าไม่ว่าจะอยู่ในที่สูงที่ต่ำไม่ว่าเป็นชาติพันธุ์โดยอมตอยู่ในฐานะที่เป็นเบี้ยล่าง

ในการแก้ปัญหาการจัดสรรน้ำประเด็นที่สำคัญ ก็คือ รัฐต้องไม่ผูกพันการใช้น้ำกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพราะหากทำดังกล่าวแบบแผนการกระจายรายได้ของไทยก็จะเลวลงไปกว่าเดิมอีก เพราะประเทศไทยยังมีผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ที่ไม่ใช้ที่ดินจำนวนมาก

การคิดค่าน้ำกับความยากจน

ในขณะนี้คำว่า “ค่าน้ำ” ใช้กันอย่างหละหลวมมาก และครอบคลุมความหมายอย่างน้อย 4 ประการ

1. ค่าธรรมเนียมการใช้คั่นคลองชลประทานของรัฐ ซึ่งตาม พ.ร.บ. ชลประทานได้กำหนดราคาขึ้นสูงไว้ที่ 5 บาทต่อไร่ หรือ 0.50 บาท/ลบ.ม.
2. ค่าจัดการน้ำของเหมืองฝายที่กลุ่มผู้ใช้น้ำจ่ายให้แก่เหมือง (ผู้บริหารจัดการ)และคณะ
3. ค่าค้ำเงิน คือการคิดค่าธรรมเนียมการใช้คั่นคลองชลประทาน หรือการจัดรูปที่ดินที่ก่อให้เกิดการใช้น้ำโดยรวมต้นทุนการก่อสร้างหรือต้นทุนคงที่
4. ค่าเสียโอกาสน้ำ ซึ่งเป็นการเก็บค่าน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับค่าน้ำข้อที่ 1 นั้นคงมีผลกระทบต่อคนยากจนน้อย เพราะคนยากจนมักอยู่ในพื้นที่นอกเขตชลประทาน ค่าน้ำในข้อที่ 2 เป็นค่าน้ำที่เก็บตามธรรมเนียมประเพณีเป็นความยินยอมพร้อมใจของผู้ใช้น้ำเอง ค่าน้ำในข้อที่ 3 เป็นค่าค้ำเงินซึ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนว่า การใช้น้ำควรคิดค่าค้ำเงินด้วยเพื่อจะเอาเงินที่ได้ไปลงทุนในโครงการอื่นต่อไป หากการค่าค้ำเงินปัจจุบันใช้ในสาธารณูปโภคอื่นๆ ด้วยก็คงเป็นความคิดที่ไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ แต่เช่นเดียวกับกรณีนี้ 1 และ 2 เกษตรกรที่อยู่ในที่ที่ต้องจ่ายค่าค้ำเงินน่าจะไม่ใช่คนยากจน

ค่าน้ำที่เป็นค่าเสียโอกาสน้ำเท่านั้นที่จะมีผลต่อคนจนค่อนข้างมาก ค่าน้ำที่เป็นค่าเสียโอกาสน้ำเก็บเพื่อวัตถุประสงค์ให้การใช้น้ำมีประสิทธิภาพ ค่าเสียโอกาสน้ำนี้ปกติจะประกอบด้วยต้นทุนการผลิต จัดหา และแจกจ่าย ต้นทุนเสียโอกาสระหว่างเวลา ค่าเสียโอกาสนี้มีแนวคิดที่ว่า เมื่อผู้ใดมีโอกาสได้ใช้น้ำผู้อื่นก็จะเสียโอกาสที่จะได้ใช้น้ำส่วนนั้น ดังนั้น ค่าน้ำจะต้องคิดถึงโอกาสที่ผู้อื่นที่มีประสิทธิภาพรองลงมาหรือผู้มีประสิทธิภาพคนถัดไปต้องสูญเสียโอกาสไป โอกาสของผู้อื่นที่สูญเสียไปเป็นเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจของผู้คนที่ได้จากการใช้น้ำในทางเลือกอื่นๆ เช่น การใช้น้ำในเมืองทำให้เกษตรกร (ที่มีประสิทธิภาพในการใช้น้ำรองจากเมือง) สูญเสียโอกาสที่จะใช้น้ำหารายได้มาได้ลูกบาศก์เมตรละ 2 บาท ค่าน้ำที่ใช้เก็บในเมืองก็จะไม่ต่ำกว่า 2 บาท แต่การเก็บค่าน้ำ 2 บาท อาจทำให้เกษตรกรที่ใช้น้ำมีประสิทธิภาพต่ำกว่า เช่น ใช้น้ำ 1 ลบ.ม. หามูลค่าทางเศรษฐกิจได้ 1 บาท ไม่สามารถเสียค่าน้ำได้และต้องเลิกผลิตไป

การเก็บค่าเสียโอกาสน้ำนี้ จะเก็บในฤดูแล้งเมื่อมีการขาดน้ำเท่านั้น แต่จะมีโอกาสที่จะมีผลกระทบต่อคนยากจนมาก เพราะคนจนมักจะไม่มีโอกาสที่จะใช้น้ำหามูลค่าทางเศรษฐกิจได้ต่ำ เพราะขาดแคลนปัจจัยการผลิตต่างๆ นานาที่จะประกอบกันให้ได้ผลที่สมบูรณ์ การตั้งค่าเสียโอกาสก็จะเป็นการขับไล่คนจนออกจากการใช้น้ำ!

มักเป็นที่เข้าใจผิดๆ ว่านักเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะสำนักเทพลีลา (ซึ่งก็รวมถึงผู้เขียนด้วยเพราะทำวิจัยเรื่องน้ำที่ TDR ในขณะนั้น) นิยมการคิดค่าน้ำและต้องการให้คิดค่าน้ำ ค่าพูดเช่นนี้ออกจะตีขลุ่ยกว้างเกินไป โดยทั่วไปนักเศรษฐศาสตร์และตัวผู้เขียนจะเห็นด้วยกับการเก็บค่าน้ำประเภทที่ 1 และ 2 สำหรับประเภทที่ 1 จะเก็บได้ก็ต่อเมื่อมีบริการตามหลักการใครได้รับประโยชน์คนนั้นเป็นผู้จ่าย

(Beneficiaries pay principle) คำน้ำที่เป็นค่าคืนทุนนั้น ควรคิดใน 2 กรณี คือ กรณีที่รัฐก็เก็บค่าคืนทุนจากสาธารณูปโภคอื่น ๆ กล่าวคือ ไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ใช้น้ำกับผู้ใช้น้ำใช้สาธารณูปโภคอื่น หรือในกรณีที่ 3 ที่รัฐอาจมอบสิทธิในการจัดการน้ำให้แก่ผู้ที่จ่ายค่าคืนทุน เช่น ในกรณีของโครงการกักเก็บน้ำขนาดเล็ก หรือในกรณีของการจัดรูปที่ดินที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกกับเกษตรกร และการปรับปรุงที่ดิน ซึ่งอาจรวมการจัดทำคันคลองซึ่งทำให้ประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้น และผลตอบแทนของที่ดินสูงขึ้น

ในกรณีที่ 4 คือ ค่าเสียโอกาสน้ำเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพก็จริง แต่ผู้เขียน (รวมทั้งนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก) มักจะเห็นว่าในโครงสร้างการครอบครองปัจจัยการผลิตในปัจจุบัน จะเกิดปัญหาความเป็นธรรม วิธีการที่แก้ไขปัญหานี้ก็คือการให้สิทธิการใช้น้ำแก่ประชาชนในระดับกลุ่มมิใช่ระดับปัจเจก หากในกรณีนี้ รัฐจะสามารถดึงน้ำจากผู้ใช้ที่ต่อเมื่อมีการชดเชยที่เป็นธรรม โดยผู้จ่ายค่าชดเชยจ่ายค่าน้ำผ่านรัฐ สำหรับคนยากจนในกลุ่ม กลุ่มจะต้องนำเงินที่ได้มาชดเชยและฟื้นฟูคนยากจน ตามแต่จะเห็นสมควร หากเราเชื่อว่า กลุ่มที่มีความเป็นชุมชนเข้มแข็งจะดูแลผู้ยากไร้ได้ดีกว่ารัฐ วิธีการที่เพิ่งกล่าวมานี้ก็จะเป็นการสร้างประสิทธิภาพการใช้น้ำที่มีความเป็นธรรมกว่าอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ชะตากรรมของคนจนก็ยังคงขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางการเมืองและทางสังคมของกลุ่มผู้ใช้น้ำแต่ละกลุ่มอยู่ดี

การศึกษาองค์ประกอบของการจัดการน้ำของไทยในปัจจุบันจากนโยบาย กฎหมาย มาตรการขององค์กรของรัฐ (มิ่งสรรพ และคณะ 2544) พบว่า การจัดการน้ำของไทยนอกจากจะเป็นที่รู้และยอมรับกันทั่วไปว่าขาดความเป็นเอกภาพแล้ว ยังไม่มีความเป็นธรรม ขาดความมีประสิทธิภาพ แต่มีความยั่งยืนในระดับหนึ่ง (ตารางที่ 7) ทั้งนี้โดยใช้เกณฑ์วัดที่ผู้เขียนตั้งขึ้นเองในการประเมินนโยบาย ในการประเมินนี้ผู้เขียนให้หลักง่าย ๆ ว่ามีหรือไม่มี นโยบายกฎหมายและองค์กร แต่ไม่ได้ประเมินประสิทธิภาพและคุณภาพของมาตรการนั้น เช่น เรามีการชดเชยผู้เสียประโยชน์จากการสร้างเขื่อนก็ได้เครื่องหมาย ✓ หนึ่งครั้ง ทั้ง ๆ ที่การชดเชยในหลายกรณี ทำให้คนหลังเขื่อนมีคุณภาพชีวิตต่ำ เรามีกฎหมายที่กำหนดให้ทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ชัดเจนให้ 1 ครั้ง ทั้ง ๆ ที่ EIA จำนวนมากมีปัญหาด้านคุณภาพ และใช้น้ำไปใช้เพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดการทรัพยากรน้ำของไทยอยู่ในสภาพที่เรียกว่าโกลาหลและสมควรที่จะได้รับการปรับปรุงอย่างขนานใหญ่ ร่าง พ.ร.บ.น้ำควรที่จะได้มีการประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวางในบรรดากลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยเฉพาะกับกลุ่มเหนือเขื่อน มิฉะนั้น การขัดแย้งด้านการใช้น้ำในทศวรรษนี้ จะขยายเป็นความขัดแย้งที่ยิ่งใหญ่ไม่แพ้หรือ ไม่น้อยกว่าการใช้ทรัพยากรที่ดิน

ตารางที่ 7 การจัดสรรทรัพยากรน้ำสำหรับประเทศไทย

วัตถุประสงค์/เป้าหมาย (Deliverables)	หลักการ	เกณฑ์วัด		
		นโยบาย	กฎหมาย	องค์กร
<ul style="list-style-type: none"> • ขรรษาภิบาล • ลดความขัดแย้ง • สอดคล้องกับจารีตสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> • มีการกำหนดสิทธิการใช้น้ำ • การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ใช้น้ำ • ปกป้องสิทธิของผู้ใช้น้ำ • การชดเชยผู้เสียประโยชน์ • การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ 	<ul style="list-style-type: none"> • รับรองสิทธิการใช้น้ำให้ชัดเจน และโทษของการละเมิด • กำหนดให้ผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วม • มีกลไกแก้ไขความขัดแย้ง • มีการศึกษาผลกระทบด้านสังคม (SIA) 	<ul style="list-style-type: none"> • ผู้ใช้น้ำเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำกับองค์กร • มีกรรมการที่เป็นอิสระจากการเมืองและรัฐบาลร่วมกับองค์กร • ระบบข้อมูลเศรษฐกิจสังคมของผู้ใช้น้ำ 	
<ul style="list-style-type: none"> • การใช้น้ำให้มีประโยชน์สูงสุด 	<ul style="list-style-type: none"> • การจัดลำดับความสำคัญของการใช้ • ใช้เกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์เลือกโครงการ (B/C, IRR, NPV) • ใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดสรรน้ำ 	<ul style="list-style-type: none"> • กำหนดภาษีหรือค่าธรรมเนียม • การใช้น้ำ • รับรองการโอนสิทธิ 	<ul style="list-style-type: none"> • มีองค์กรบริหารระดับลุ่มน้ำ • องค์กรมีอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติโครงการในลุ่มน้ำ • องค์กรผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในระดับที่สำคัญในการจัดสรรน้ำ • ระบบข้อมูลด้านอุทกวิทยา การใช้น้ำ และผลตอบแทน 	
<ul style="list-style-type: none"> • ปกป้องผลประโยชน์ (คุณภาพ, ปริมาณของลุ่มน้ำ) 	<ul style="list-style-type: none"> • ควบคุมผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม • การวิจัย และพัฒนา (เทคโนโลยี/คน เช่น การนำมาใช้ใหม่) • การกำหนดมาตรฐานคุณภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> • กำหนดสิทธิการใช้น้ำของระบบนิเวศ • การศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม 	<ul style="list-style-type: none"> • การติดตาม ตรวจสอบผลกระทบ • ระบบข้อมูลสิ่งแวดล้อม • งานวิจัย/พัฒนา 	

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2541. คนจน ในประเทศไทย: ทศวรรษ 2530 (2530-2540). คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เอกสารเผยแพร่จาก website www.welfareforall.org (22 สิงหาคม 2544).
- กฤษฎา บุญชัย. 2543. ความยากจนในชนบท. เอกสารเผยแพร่จาก website www.welfareforall.org (22 สิงหาคม 2544).
- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. 2542. รายงานคุณภาพชีวิตของคนไทย จากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2541. ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท กองวิชาการและแผนงาน. หจก.เพิ่มเสริมกิจ.
- โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. 2523. ชนบทไทย: เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความยากจน. เอกสารอัดสำเนา. _____ . 2536. การพัฒนาประเทศไทย: แนวความคิดและทิศทาง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกเบี๋ย.
- จิรชนม์ ศรีสวัสดิ์เล็ก. 2523. ปัญหาของการมีน้ำใช้ การควบคุมและการจัดการเกี่ยวกับน้ำและผลที่มีต่อความยากจนในท้องถิ่นชนบท. เอกสารอัดสำเนา.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และศิริพร ยอดกมลศาสตร์. 2544. สถานภาพของคนจนในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ. เอกสารเผยแพร่จาก website www.welfareforall.org (22 สิงหาคม 2544).
- ชเนตร นรภูมิพิภักษ์. 2524. ปัญหาความยากจนในการวางแผนพัฒนาชนบท. สถาบันไทยคดีศึกษา. สิงหาคม.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2543. คนจนกับนโยบายการทำให้เงินของรัฐ: รวมบทความ นิธิ เอียวศรีวงศ์. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา.
- บัณฑิต อ่อนดำ และคณะ. 2543. การศึกษาความยากจน: ภาคกลาง อ้างในรายงานการศึกษาความยากจน: กรณีประเทศไทย นำเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ประภาส ปันตบแต่ง. 2541. การเมืองบนท้องถนน: 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินทางชนวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา, มหาวิทยาลัยเกริก. _____ . 2544. คนจนเมืองในทศวรรษ 2530. สถาบันนโยบายและการจัดการสังคม มหาวิทยาลัยเกริก. เอกสารเผยแพร่จาก website www.welfareforall.org (22 สิงหาคม 2544).

- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. 2535. "ความยากจน สิ่งแวดล้อม และการพัฒนา." ใน *วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย: วิธีใหม่แห่งการพัฒนา*. จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (บก.). กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนไทย.
- พิทักษ์สิทธิ์ ฉายะภูมิ และคณะ. 2543. การศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่ยากจนตกงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้รับความสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. มิถุนายน. กรุงเทพฯ.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด. 2544. การศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางการวิจัยในการแก้ปัญหาเร่งด่วนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้วาระการวิจัยแห่งชาติในภาวะวิกฤตเพื่อฟื้นฟูชาติ. เสนอ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. มิถุนายน.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ. 2544. แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. 2540. *สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550: ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- วัฒนา สุภักดิ์. 2540. สภาพเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนประมงรอบอ่าวปัตตานี : การเปลี่ยนแปลง ปัญหา และการปรับตัว. ปัตตานี: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาอ่าวปัตตานี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- วันเพ็ญ สุรฤกษ์ และคณะ. 2543. ความยากจนตกงานในภาคเหนือของประเทศไทย. เป็นส่วนหนึ่งหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง "วิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนยากจนตกงานและวิกฤตเศรษฐกิจของผู้ตกงานในภาคเหนือ."
- ศิริรัตน์ ธานีรัตนานนท์, รมโพธิ์ เรืองสงฆ์, และ จักร ทองเรือง. 2543. คนยากจนตกงานในภาคใต้. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ได้รับความสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. ธันวาคม. กรุงเทพฯ.
- ศุภีมาน นฤมล วงศ์สุภาพ, วัฒนา สุภักดิ์ และจำนง แรกพินิจ. 2543. การศึกษาความยากจน: ภาคใต้ อ่างในรายงานการศึกษาความยากจน: กรณีประเทศไทย นำเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สมจินต์ สันถาวรภัทร์ และคณะ. 2543. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่ยากจนตกงานในภาคกลาง รายงานฉบับสมบูรณ์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้รับความสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. มกราคม. กรุงเทพฯ.
- สมพร อิศวิลานนท์. 2543. ปัจจัยที่นำไปสู่ภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตร. เอกสารอัดสำเนา.
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2530. การศึกษาและประเมินผลสิ่งแวดล้อมภายหลังการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์. กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2503. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2505-06-09. กรุงเทพฯ. ตุลาคม.

_____. 2509. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514. กรุงเทพฯ.

_____. 2514. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519. กรุงเทพฯ.

_____. 2519. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524. กรุงเทพฯ.

_____. 2524. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529. กรุงเทพฯ.

_____. 2529. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ.

_____. 2534. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539. กรุงเทพฯ.

_____. 2539. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544. กรุงเทพฯ.

_____. 2543ก. ข้อมูลและเครื่องชี้การพัฒนายของประเทศไทย 2533-2542. กรุงเทพฯ.

_____. 2543ข. "ความยากจนและการกระจายรายได้ปี 2542" จากเครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย: จดหมายข่าวของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปีที่ 4 เล่มที่ 1 (กันยายน).

_____. 2544. สรุปวิวัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เอกสารเผยแพร่จาก website www.nesdb.go.th (22 สิงหาคม 2544).

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2543. รายงานผลการศึกษา เรื่องภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ของครัวเรือนเกษตร. สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. มกราคม.

_____. 2544. รายงานผลการศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ของครัวเรือนเกษตร. สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร. มกราคม.

สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข. 2541. รายงาน โครงการพัฒนาแบบสำรวจเพื่อการสำรวจประชากรกลุ่มเฉพาะ (กลุ่มยากจนในเมืองและในชนบท). โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กันยายน. กรุงเทพฯ.

อดิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. 2541. พุดคุยเรื่องคนจนกับ รศ. ดร. ม.ร.ว. อดิน รพีพัฒน์. เอกสารเผยแพร่จาก website www.welfareforall.org (22 สิงหาคม 2544).

อภิชัย พันธเสน. 2540. "วิกฤติการณ์ความยากจนและทางออก." ใน *กลียุคกับหายนะเศรษฐกิจไทย*. พิทยา ว่องกุล (บก.) โครงการวิถึทรรศน์ ชุตโลกาภิวัตน์ ลำดับที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อรุณ อวนสกุล. 2540. เกษตรกรไทยกับความยากจน: ปัญหาเรื้อรังและแนวทางแก้ไข. เอกสารอัดสำเนา.

อมรรัตน์ ชันดี. 2540. "การแก้ไขปัญหาคความยากจนแนวใหม่ : เน้นการมีส่วนร่วมและบูรณาการ."

วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 34 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม).

อัญชนา ณ ระนอง และคณะ. 2543. การศึกษาความยากจน: กรุงเทพมหานครและปริมณฑล อ้างในรายงานการศึกษาความยากจน: กรณีประเทศไทย นำเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อัมมาร สยามวาลา. 2534. บทอภิปรายทิศทางการปฏิรูประบบนโยบายเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1990.

ตีรณ พงศ์มณฑิณี (บก.). คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุกฤษฏ์ อุปราสิทธิ์. 2544. รายงานการศึกษาสภาพเศรษฐกิจและสังคมของตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัด

ลำพูน. เสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ภาษาอังกฤษ

Sattarasart, A. 1999. Socio-Economic Implications of Water Resource Management: North Thailand.

Thailand Development Research Institute. 2000. *Consultation with the Poor, National Synthesis Report: Thailand*. World Bank, A Study to Inform The World Development Report 2000/01. Bangkok.