

เขื่อนและการพัฒนา (Dams and Development)

สาธิต ภิมณีไชย¹

กล่าวนำ

ในโลกปัจจุบันซึ่งเป็นยุคแห่งข้อมูลข่าวสารในช่องทางารับรู้ข้อมูลหรือการแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ ช่างไม่มีข้อจำกัดเลยโดยเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ตซึ่งเปรียบเสมือนห้องสมุดขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยสิ่งตีพิมพ์มากมายหลากหลายสาขาวิชาจน “ล้นโลก” ต้องใช้เวลาพอสมควรในการค้นหาจำแนกแยกแยะและพินิจพิเคราะห์ความรู้ ความชอบ ความสนใจของแต่ละบุคคล

ข้อมูลหนึ่งที่ได้จากการท่องโลกอินเทอร์เน็ตคือ หอสมุดสำหรับผู้บริหารเรื่อง เขื่อนกับการพัฒนา ในเว็บไซต์ <http://www.dams.org> ซึ่งมีที่มาจากหนังสือ Dams and Development : A New Framework for Decision-Making หนังสือเล่มนี้วางขายทั่วโลกเมื่อปลายปี 2543 เป็นผลการศึกษาโดยคณะกรรมการเขื่อนโลก (The World Commission on Dams) ซึ่งใช้เวลาทำงานเกือบ 2 ปี ในการศึกษากรณีศึกษาเขื่อนขนาดใหญ่จำนวน 8 แห่งทั่วโลก โดยเขื่อนปากมูลได้ถูกคัดเลือกเป็นหนึ่งในกรณีศึกษาดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ รวมถึงการตรวจสอบเอกสารรายงานเขื่อนต่าง ๆ จำนวน 125 แห่ง การศึกษาเอกสารซึ่งจัดส่งมาจากนักวิชาการต่าง ๆ ทั่วโลกกว่า 900 บทความ การจัดประชุม สัมมนา ฯลฯ

การรวบรวมข้อมูลศึกษาและวิเคราะห์ครั้งนี้ทำให้คณะกรรมการยอมรับหลักการโดยทั่วไปเกี่ยวกับการสร้างเขื่อน ว่า

- เขื่อนมีประโยชน์อย่างมากมายต่อมนุษย์
- ในหลายแห่ง ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการสร้างเขื่อน ชุมชนท้ายเขื่อนและผู้เสียภาษีก็คือ ผู้ที่แบกรับค่าใช้จ่ายจากผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีมูลค่ามากเกินความจำเป็นและไม่สามารถยอมรับได้
- ความไม่เท่าเทียมกันกับการจัดแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากเขื่อน ก่อให้เกิดคำถามถึงคุณค่าและความจำเป็นของเขื่อนกับการตอบสนองความต้องการในการพัฒนาแหล่งน้ำและพลังงานเมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกในการพัฒนารูปแบบอื่น ๆ
- การเห็นถึงคุณค่าในสิทธิของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเจรจาเพื่อให้มาซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาก็ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

หนังสือดังกล่าวได้ให้ข้อมูลทั่วไปว่าในช่วงทศวรรษที่ 70 เป็นช่วงที่มีการขยายตัวการก่อสร้าง

¹ กลุ่มงานพัฒนาศูนย์สารสนเทศไทย สถาบันสำรวจราชการสมุทร สำนักงานกระทรวงมหาดไทย

² คณะกรรมการฯ ดังกล่าวเป็นองค์การอิสระ จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2541 ประกอบด้วยสมาชิก 12 คน ซึ่งมีการคัดเลือกจากกลุ่มวิชาชีพที่หลากหลายในทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งเพื่อ (1) พยายามประสิทธิภาพเขื่อนขนาดใหญ่และประเมินทางเลือกการพัฒนาพลังงานและแหล่งน้ำ และ (2) เพื่อพัฒนาการรื้อถอน แนวทาง และหลักเกณฑ์ที่ได้รับทนายยอมรับจากสังคมมาภาษาในการวางแผน ออกแบบ การประเมิน การก่อสร้าง การติดตามประเมินผล และการทำลายเขื่อนทิ้ง

เขื่อนขนาดใหญ่ที่สุด กล่าวคือ ในแต่ละวันจะมีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เกิดขึ้น 2 - 3 แห่ง ณ แห่งใดแห่งหนึ่งในโลก ในปัจจุบันจากการศึกษาโดยคณะกรรมการพบว่า ในช่วงทศวรรษที่ 20 มีเขื่อนขนาดใหญ่ถึง 45,000 แห่ง ปรากฏอยู่ในทุกภูมิภาคของโลก⁹ ซึ่งเขื่อนดังกล่าวเป็นแหล่งผลิตไฟฟ้าร้อยละ 19 ของกำลังผลิตที่มีอยู่ทั่วโลก รวมทั้งเป็นแหล่งสนับสนุนน้ำเพื่อการเกษตรครอบคลุมพื้นที่ระบบชลประทานทั่วโลกประมาณ 30 - 40 % อย่างไรก็ดีตามมีประชากรทั่วโลกประมาณ 40 - 80 ล้านคน ต้องถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐานใหม่ และแม่น้ำมากกว่า 60 % ทั่วโลกที่มีอยู่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการสร้างเขื่อนซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางน้ำและการผันน้ำ

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ได้นำเสนอผลการศึกษาซึ่งมีสาระ ประเด็น และแนวคิดที่ส่วนการวิเคราะห์และสังเคราะห์อย่างเป็นระบบให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าไปศึกษาก่อนที่จะมีการพัฒนาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำและพลังงานตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่

ผลการประเมินการดำเนินงานและประสิทธิภาพของเขื่อนขนาดใหญ่ : ข้อค้นพบในภาพรวม

จากการประเมินเขื่อนขนาดใหญ่ในพื้นที่กรณีศึกษาและการตรวจสอบเอกสาร พบว่า

- แนวโน้มมีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญในการก่อสร้างโครงการและต้นทุนในการก่อสร้างเพิ่มมากขึ้น
- พื้นที่การเกษตรที่ได้รับประโยชน์จากการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทานจะไม่ครอบคลุมพื้นที่ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โครงการส่วนมากไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการลงทุนและไม่มีความคุ้มค่าทางด้านเศรษฐกิจ
- การก่อสร้างเขื่อนเพื่อเป้าหมายการผลิตกระแสไฟฟ้า พบว่า ผลผลิตที่ได้รับน้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้

- เขื่อนขนาดใหญ่มีผลกระทบต่อแม่น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ และระบบนิเวศวิทยาทางน้ำ และในหลายกรณีต้องประสบปัญหาการสูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศวิทยา พันธุ์พืชและสัตว์น้ำนาชนิดในพื้นที่ก่อสร้างเขื่อน

- ความพยายามของมนุษย์ในการลดผลกระทบจากการสร้างเขื่อนต่อระบบนิเวศวิทยาประสบความสำเร็จน้อย เนื่องจากปัจจัยที่ดำเนินในหลายประการ คือ การขาดความตั้งใจในการคาดการณ์และการหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อน และความยุ่งยากในการแก้ไขปัญหาจากผลกระทบต่อระบบนิเวศซึ่งมีความหลากหลายและซับซ้อน

- ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้ด้อยรายและความทุกข์ยากของประชากรนับล้านคนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนซึ่งเป็นปัจจัยกระตุ้นให้มีการต่อต้านการสร้างเขื่อนไปทั่วโลกเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุที่สำคัญคือ

1. ความล้มเหลวในการประเมินผลกระทบอย่างครอบคลุม
2. การดำเนินการตามมาตรฐานลดผลกระทบจากการสร้างเขื่อนไม่มีประสิทธิภาพ
3. การพัฒนาพื้นที่รองรับสำหรับกลุ่มคนที่ต้องอพยพไม่เหมาะสม
4. ความล้มเหลวในการคำนึงถึงผลกระทบจากโครงการที่มีต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ท้ายเขื่อน

- เนื่องจากต้นทุนการก่อสร้างเขื่อนไม่ได้รับผลตอบแทนด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย ทำให้ไม่สามารถคำนวณผลกำไรจากโครงการได้อย่างแท้จริง

⁹ ผู้จัดทำได้สร้างแบบจำลองแผนที่โลกกำหนดตำแหน่งและที่ตั้งของเขื่อนขนาดใหญ่ไว้ด้วย โดยได้มีการจำแนกตามภูมิภาคซึ่งผู้ที่สนใจในรายละเอียดสามารถดาวน์โหลดเพิ่มเติมได้โดยเว็บไซต์ <http://www.dams.org>

คณะกรรมการฯ ยังพบข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญที่สุดว่า กลุ่มคนที่ต้องเผชิญกับผลกระทบทางด้านสังคมและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนไม่ใช่อีกกลุ่มคนเป้าหมายหลักที่จะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการสร้างเขื่อน(การพัฒนาแหล่งน้ำและระบบไฟฟ้า) รวมทั้งผลประโยชน์อื่น ๆ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

การตัดสินใจ การวางแผน และองค์กร

คณะกรรมการฯ พบว่า กระบวนการตัดสินใจที่จะสร้างเขื่อนหรือไม่นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเหตุผลทางด้านเทคนิคเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีตัวแปรอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังกรณีการคัดเลือกพื้นที่อ่างเก็บน้ำ จะมีกลุ่มผลประโยชน์ เช่น นักการเมือง หน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์กรระหว่างประเทศที่สนับสนุนเงินทุน และนักลงทุนเข้ามาเกี่ยวข้องและเป็นตัวแปรที่สำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้การตัดสินใจในโครงการยังฉะเฉยและไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และในบางกรณี ปัญหาการทุจริตและประเพณีที่มีขอบเขตมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือทำให้การตัดสินใจต้องบิดเบือนไปจากพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นจริง

เมื่อพิจารณาถึงการวางแผนโครงการและการประเมินโครงการแล้วจะเห็นได้ว่ามีการพิจารณาถึงปัจจัยทางด้านเทคนิคและมีการวิเคราะห์ผลตอบแทนด้านการเงินเท่านั้น ในขณะที่การประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมจะไม่อยู่ในกรอบการวิเคราะห์ ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวมีมาจนถึงทศวรรษที่ 20

การตรวจสอบเขื่อนขนาดใหญ่ทั่วโลกเป็นที่ประจักษ์ว่าโครงการพัฒนาแหล่งน้ำและพลังงานไฟฟ้าที่ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องอาศัยองค์ความรู้ที่สมบูรณ์และเข้าใจถึงประโยชน์ ผลกระทบและความเสี่ยงที่ประชาชนในพื้นที่ต้องแบกรับความรับผิดชอบจากโครงการก่อสร้างเขื่อน และความล้มเหลวของโครงการยังขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียและกระบวนการตัดสินใจโครงการต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานของข้อตกลงร่วมกันของเสียงส่วนใหญ่หรือฉันทานุมัติ

คณะกรรมการฯ ได้นำเสนอหลักการที่สำคัญ 5 ประการ ซึ่งมีผลเชื่อมโยงกับการวางแผนและการตัดสินใจ คือ

1. ความเสมอภาค (Equity)
2. ประสิทธิภาพ (Efficiency)
3. การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Participatory decision - making)
4. ความยั่งยืน (Sustainability)
5. ความรับผิดชอบ (Accountability)

ข้อเสนอแนะกรอบนโยบาย

คณะกรรมการฯ ได้เสนอยุทธศาสตร์ 7 ประการ และแนวทางการบูรณาการศาสตร์ดังกล่าวในแต่ละด้านคือ

1. การได้รับการยอมรับจากสาธารณะ (Gaining public acceptance) การยอมรับจากสาธารณะจะเกิดขึ้นได้นั้นต้องยอมรับในสิทธิของประชาชน การประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และการปกป้องสิทธิของกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ และวิธีการที่สร้างการยอมรับจากสาธารณะคือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อกระบวนการตัดสินใจและยอมรับประเด็นที่มีการตัดสินใจด้วยวิธีการที่โปร่งใสและด้วยความยินยอมพร้อมใจ
2. การประเมินทางเลือกอย่างครอบคลุม (Comprehensive options assessment) โดยต้องมีการประเมินความต้องการและการศึกษาทางเลือกเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำ อาหาร และ พลังงานที่ชัดเจน รวมถึงการศึกษาด้านการคัดเลือกพื้นที่โครงการ การประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมต้องมีความเท่าเทียมกับการประเมินด้านผลตอบแทนการลงทุน และการประเมินทางเลือกต้องดำเนินการในทุกขั้นตอนของการวางแผนและดำเนินโครงการ
3. การให้ข้อมูลเกี่ยวกับเขื่อนที่มีอยู่ (Addressing existing dams) โดยนำเอาประสบการณ์และข้อมูลทางด้านเงินงานใน

ลดความใช้ประโยชน์ให้มากที่สุดทั้งใน
ด้านประเด็นปัญหาสังคม การเพิ่ม
ประสิทธิภาพในมาตรการลดผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมและมาตรการด้านการฟื้นฟู
ระบบนิเวศ และการบริหารโครงการ เป็นต้น

4. การทำให้แม่น้ำและความเป็นอยู่ของคนมี
ความยั่งยืน (Sustaining rivers and
livelihoods) น้ำและระบบนิเวศทางน้ำ
มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของพืชและ
สัตว์ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศ
ดังกล่าว จำเป็นต้องหลีกเลี่ยงผลกระทบ
ให้มากที่สุด โดยเฉพาะต้องมีความ
ชาญฉลาดในการคัดเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ
และการออกแบบโครงการที่เหมาะสม
5. การยอมรับในสิทธิและผลประโยชน์ร่วมกัน
(Recognising entitlements and
sharing benefits) ซึ่งเป็นผลจากการ
ตกลงร่วมกันของกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ
ซึ่งต้องมีสภาพความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิต
และได้รับประโยชน์จากโครงการสร้าง
เขื่อนอย่างชัดเจน นอกจากนี้ มาตรการลด
ผลกระทบ การอพยพตั้งถิ่นฐานใหม่และ
การพัฒนาในคืนที่รองรับผู้อพยพจะต้อง
เป็นพื้นฐานสัญญาและความรับผิดชอบของ
หน่วยงานของรัฐและนักลงทุนที่จะต้อง
ดำเนินการตามที่ได้มีการตกลงกันได้
6. การปฏิบัติตามข้อตกลง (Ensuring
compliance) ความที่ได้มีการศึกษาและ
ตกลงกันได้ เช่น ในเรื่องมาตรการลดผล
กระทบด้านต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนของกร
วางแผนและการดำเนินการตามแผน
7. การแบ่งปันน้ำเพื่อสันติสุข การพัฒนา
และความมั่นคง (Sharing rivers for
peace, development and security)
โดยเฉพาะการจัดการน้ำเพื่อการจับเก็บ
และผันน้ำจากแม่น้ำนานาชาติที่ไหลผ่าน
ประเทศต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยข้อ
ตกลงระหว่างประเทศเพื่อก่อให้เกิดการ
ส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันและนำไปสู่

ความร่วมมือระดับภูมิภาคและความ
ร่วมมือที่นำไปสู่สันติ

ข้อเสนอแนะแนวทางการวางแผนและ การบริหารโครงการ

คณะกรรมการฯ ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
ในประเด็นการตัดสินใจที่มีความสำคัญ 5 ประเด็น ที่
เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจที่มีอิทธิพลต่อ
ผลลัพธ์ของโครงการ โดยใน 2 ข้อแรกจะเกี่ยวข้องกับ
แนวโน้มการตัดสินใจในโครงการพัฒนา และอีก 3
ข้อที่เหลือจะเป็นกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับ
การกำหนดทางเลือก

1. การประเมินความต้องการ (Needs
assessment) โดยต้องพิสูจน์ในด้านความ
ต้องการการใช้น้ำและพลังงานได้อย่าง
ชัดเจน
2. การเลือกทางเลือกที่เหมาะสม (Selecting
alternatives) จากทางเลือกทั้งหมดที่มีการ
ศึกษาไว้
3. การเตรียมโครงการ (Project preparation)
โดยต้องพิสูจน์ว่าข้อตกลงต่าง ๆ ได้ดำเนินการ
อย่างถูกต้องและสอดคล้องก่อนที่จะจะมี
การประมูลโครงการ
4. การดำเนินโครงการ (Project implemen-
tation) ซึ่งต้องมีการยืนยันในข้อตกลงที่ทำไว้
(compliance) ก่อนมีการก่อสร้างโครงการ
5. การปฏิบัติตามโครงการ (Project opera-
tion) ซึ่งต้องมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
ตามสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ได้นำเสนอ
หลักเกณฑ์และแนวทางซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อ
แนวทางการดำเนินงานในการพัฒนาแหล่งน้ำและ
พลังงานเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานได้
อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
ในแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำและ
พลังงาน ประกอบด้วย

- นักวางแผนต้องระบุผู้มีส่วนได้เสียโดย
กระบวนการที่ยอมรับในคุณค่าการ

ประเมินสิทธิและประเมินความเสี่ยงของกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ (Right and risks assessment)

- หน่วยงานของรัฐต้องมีการศึกษามากขึ้นในการคัดเลือกโครงการสร้างเขื่อนที่ไม่เหมาะสมออกและต้องมีการศึกษาแบบครอบคลุมและมีการบูรณาการการทำงานจากทุกส่วนภายใต้บริบทของนิเวศลุ่มน้ำเป็นหลัก
- ผลการศึกษาความเป็นไปได้ทางสังคมและสิ่งแวดล้อมต้องเป็นที่ยอมรับจากสังคม
- ต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเปิดเผยและจริงจังในทุกขั้นตอนของการวางแผนและการดำเนินโครงการ
- หน่วยงานและบริษัทที่รับผิดชอบในการก่อสร้างโครงการต้องรับผิดชอบต่อพันธะสัญญาที่ได้ทำไว้เพื่อให้มาตรการลดผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- ให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำตามข้อตกลงต่าง ๆ ที่ได้จัดทำไว้
- เจ้าของโครงการต้องนำเอาประสบการณ์ที่ได้รับในอดีตจากการสร้างเขื่อนมาเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ พร้อมกับปรับปรุงแก้ไขภายใต้สถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง

โดยสรุป ในทัศนะของผู้เรียบเรียง เห็นว่าการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรหรือผลิตกระแสไฟฟ้า โดยการสร้างเขื่อนที่ศึกษาโดยคณะกรรมการเขื่อนโลกนั้น ก็คือความเข้าใจและการยอมรับร่วมกันในหลักการธรรมรัฐหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เพื่อให้สังคมและสิ่งแวดล้อมมีการพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน (Sustainable Development) โดยมีหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักคู่ค้าทันเวลา