

“คลื่นพลังงาน: ผลกระทบจากการเร่งสร้างเขื่อนในลาว” โดย องค์การแม่น้ำสากล (กันยายน 2551)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศเล็กๆ ที่กำลังก้าวสู่การเปลี่ยนแปลงสำคัญหลายประการ การที่ลาวพยายามจะเป็น “แบตเตอรี่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ทำให้เกิดการตื่นตัวของอุตสาหกรรมไฟฟ้าพลังน้ำในลาวเป็นอย่างมาก ความต้องการใช้พลังงานที่เพิ่มมากขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศไทยและเวียดนาม กอปรกับนักลงทุนใหม่ๆ จากประเทศไทย จีน รัสเซีย เวียดนามและมาเลเซีย ช่วยหนุนให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมนี้เพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันมีเขื่อนหกแห่งที่กำลังอยู่ในระหว่างการก่อสร้างอย่างเป็นทางการในลาว และอีก 12 แห่งเป็นอย่างน้อยอยู่ในขั้นตอนการวางแผนเกือบแล้วเสร็จ และลาวยังเสนอให้มีการสร้างเขื่อนอีกหกแห่ง บนแม่น้ำโขงสายหลักอีกด้วย

ไฟฟ้าส่วนใหญ่ที่ผลิตได้จากเขื่อนเหล่านี้ จะถูกส่งออกไปยังประเทศไทย เวียดนาม กัมพูชา และจีน หลังการเจรจาข้อตกลงผลประโยชน์กับผู้ซื้อกระแสไฟฟ้าแล้วเสร็จ ประเทศลาวจะได้รับผลตอบแทนอย่างเป็นทางการเหล่านี้ในอีกหลายสิบปีข้างหน้า แต่เนื่องจากรัฐบาลลาวมีความสามารถที่จำกัด ในการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่เกิดจากโครงการสร้างเขื่อน อีกทั้งเนื่องจากการจำกัดเสรีภาพ การขาดความโปร่งใส และการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีอยู่ทั่วไป โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ที่มีความเสี่ยงสูงเหล่านี้ จึงก่อให้เกิดความเป็นห่วงอย่างมีนัยยะสำคัญ เนื่องจากชาวบ้านหลายแสนคนมีแนวโน้มที่จะต้องสูญเสียที่ทำกิน การประมง และแหล่งทรัพยากรอื่นๆ เมื่อโครงการต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้น ในขณะที่รัฐบาลลาวไม่เคยสามารถจะจัดการกับผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากเขื่อนขนาดใหญ่ได้เลย

โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่สองถึงสามโครงการที่ลาวมีอยู่ในปัจจุบัน เช่น เขื่อนห้วยเฮาะ และเทิน-หินบุน ทำให้คนลาวหลายหมื่นคนประสบกับความยากจนมากขึ้น โดยชาวบ้านที่ถูกโยกย้ายไม่ได้รับรายได้จำนวนเท่ากับที่พวกเขาเคยได้รับในอดีต และชาวบ้านในพื้นที่อื่น ๆ ต้องสูญเสียอาชีพประมง ที่นา และสวนพืชผักริมฝั่งน้ำ ทั้งนี้ โดยไม่ได้รับค่าชดเชยหรือการชดเชยที่เหมาะสมเพียงพอ

เขื่อนน้ำเทิน 2 ซึ่งเป็นเขื่อนที่ใหญ่ที่สุดในลาวที่กำลังจะสร้างแล้วเสร็จ โครงการนี้ได้รับการคาดหมายว่าจะช่วยยกระดับมาตรฐานด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำอื่น ๆ ที่มีแผนการจะสร้าง ทว่า โครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 เองกลับประสบปัญหาการโยกย้ายชุมชนและการจ่ายค่าชดเชยเสียเอง

และโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อจัดการกับผลกระทบต่อชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มน้ำตอนล่าง
ก็ไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะแก้ปัญหาได้ นอกจากนี้โครงการสร้างเขื่อนอื่นๆ
ที่ได้รับการอนุมัติต่อมาหลังจากโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2
ก็ประสบกับความถดถอยเกี่ยวกับความเอาใจใส่ในประเด็นสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย
ดูเหมือนว่าโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2
ไม่ได้สามารถจะนำพาให้เกิดการปรับปรุงในส่วนของการออกแบบ
และการจัดการโครงการเขื่อนในลาว
ซึ่งจะให้ประเด็นผลกระทบที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมได้ถูกเสนอขึ้นมาแต่อย่างใด

ถึงแม้ลาวจะมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และนโยบายที่ฟังแล้วดูดีบนแผ่นกระดาษ
แต่กฎระเบียบเหล่านั้นก็ได้ถูกนำไปปฏิบัติจริงโดยบริษัทที่ดำเนินการก่อสร้างเขื่อน
รัฐบาลลาวเองก็ดูเหมือนจะมีได้พยายามบังคับใช้กฎหมายที่รัฐบาลได้กำหนดออกมาเองแต่
อย่างใด กรณีศึกษา 11 กรณีในรายงานฉบับนี้ แสดงให้เห็นถึงปัญหาในการวางแผน
การจ่ายค่าชดเชยที่ไม่เหมาะสม การบรรเทาทุกข์ที่ไร้ประสิทธิภาพ
และการไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ (กรณีศึกษาที่ตารางในหน้า 7-9)

นักพัฒนาโครงการเขื่อน บริษัทที่ปรึกษา และบริษัทก่อสร้าง
ได้รับผลประโยชน์จากการขาดทรัพยากรบุคคล กำลังความสามารถ และอำนาจ
ขององค์กรเพื่อทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมแห่งลาว (WREA)
ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ควรดูแลในส่วนของการบังคับใช้นโยบาย
และกฎหมายว่าด้วยสังคมและสิ่งแวดล้อมในโครงการสร้างเขื่อนต่างๆ ในประเทศ ทว่า
องค์กรเพื่อทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมแห่งลาว
มิได้เป็นผู้อนุมัติแผนว่าด้วยสังคมและสิ่งแวดล้อมของโครงการสร้างเขื่อนเหล่านี้ก่อนการดำ
เนินการก่อสร้างแต่อย่างใด
และผู้สร้างเขื่อนก็ไม่จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาจัดการกับผลกระทบที่จะเกิดจาก
โครงการของตนต่อชาวบ้านแต่อย่างใด
เนื่องจากองค์กรเพื่อทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมแห่งลาวขาดงบประมาณและบุคลากรในก
ารที่จะติดตามตรวจสอบโครงการเขื่อนในระหว่างการก่อสร้าง
หรือระหว่างการดำเนินโครงการ
บริษัทก่อสร้างหลายบริษัทจึงได้ลดค่าใช้จ่ายของตนลงด้วยการฝ่าฝืนกฎหมายและไม่รักษา
คำมั่นและความรับผิดชอบที่ให้ไว้กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ เหนือสิ่งอื่นใด
องค์กรเพื่อทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมแห่งลาวไม่มีอำนาจในการยับยั้งโครงการหนึ่งโครงก
ารใด ดังนั้นโครงการที่เป็นอันตรายก็จะยังดำเนินการต่อไปได้โดยปราศจากการตรวจสอบ

นอกจากนี้ลาวยังไม่มีกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์
หรือวิธีจัดการลุ่มน้ำที่สามารถจะเป็นแนวทางในการคัดเลือกและอนุมัติโครงการเขื่อนต่าง ๆ
ได้
ถึงแม้จะเคยมีการศึกษาเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของโครงการในประเด็นราคาที่จะต้
องจ่ายในการสร้างเขื่อน ผลประโยชน์ที่จะได้รับ
และผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมมาบ้างในอดีต

แต่ข้อแนะนำจากการศึกษาเหล่านั้นก็มิได้ถูกนำไปปฏิบัติแต่อย่างใด
ดูเหมือนว่าบริษัทก่อสร้างใดต้องการจะสร้างเขื่อนในลาวก็ทำได้ทั้งสิ้น
ปัญหาการสร้างเขื่อนนี้ที่ไร้ระเบียบเช่นนี้ ได้เพิ่มราคาที่จะต้องจ่ายในการสร้างเขื่อน
ค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดผลกระทบด้านลบจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำต่อรัฐบาลและประชาชน
ชาวลาวทั่วประเทศ

เนื่องจากเขื่อนส่วนใหญ่ในลาวทำการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อการส่งออกไปยังนอกประเทศ
ผลประโยชน์หลักจึงได้มาจากภาษี อากร ส่วนแบ่งกำไร และรายได้อื่นๆ
จากโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเหล่านี้ที่จะตกมายังรัฐบาลลาว
ลาวเป็นหนึ่งในประเทศที่ยากจนที่สุดในโลก
ดังนั้นรายได้เหล่านี้ควรนำไปใช้เพื่อช่วยลดปัญหาความยากจน
ดังเช่นที่ได้มีการสัญญาไว้ว่าจะเกิดขึ้น หลังจากโครงการน้ำเทิน 2
เริ่มต้นผลิตกระแสไฟฟ้าในปี 2552 อย่างไรก็ตาม
เพียงแค่เม็ดเงินแต่ประการเดียวนั้น ไม่เพียงพอต่อการลดทอนความยากจน
หากนโยบายและการโครงการที่เป็นอันตรายยังคงได้รับการสนับสนุนจากทั้งรัฐบาลและผู้ให้
ทุน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการลบล้างการทำไร่หมุนเวียน การโยกย้ายประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ
และการเร่งรีบให้สัมปทานสร้างเขื่อน ปลูกป่า และทำเหมืองแร่ เหล่านี้
ล้วนก่อให้เกิดปัญหาต่อความมั่นคงทางอาหารและโอกาสในการสร้างรายได้ของชุมชนในชน
บท

ยังมีแนวทางเพื่อการพัฒนาแบบอื่นอีกมากมายสำหรับประเทศลาว
ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้เริ่มดำเนินการแล้วโดยหน่วยงานภาครัฐ
ภายใต้ความร่วมมือจากผู้ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนและหน่วยงานไม่แสวงผลกำไรภาค
เอกชน
วิธีการเหล่านี้ช่วยให้ชาวบ้านที่ทำการเกษตรทั้งในที่ราบและที่สูงสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ย
นแปลง และสามารถปกป้องรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของพวกเขาไว้ได้
ทั้งยังช่วยสร้างโอกาสในการได้รับผลประโยชน์จากการสร้างรายได้ด้วยวิธีใหม่ ๆ
นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ล่างสู่บนเช่น การพัฒนาตลาดเกษตรที่เน้นเฉพาะกลุ่ม
การให้สิทธิในที่ทำกินให้กับชุมชน
และยุทธศาสตร์บนลงล่างเช่นการพัฒนาความโปร่งใสของรัฐ การปรับปรุงการจัดเก็บรายได้
และกำลังความสามารถในการบริหารจัดการ
เหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกและต้องทำเพิ่มมากขึ้น

ในขณะที่ประเทศลาวได้ประกาศให้โครงการพัฒนาเขื่อนพลังงานไฟฟ้าเป็นวาระเร่งด่วนแห่ง
ชาติ
ประเทศลาวเองนั้นจะได้รับประโยชน์เพียงน้อยนิดจากการดำเนินการตามนี้โดยไม่ไตร่ตรอง
ให้รอบคอบ ควรมีการตั้งคำถามอย่างจริงจังว่า ลาวควรดำเนินการโครงการใด เมื่อใด
และอย่างไร เสียก่อน
การเร่งรีบดำเนินการเพียงเพื่อสนองตอบความต้องการของเพื่อนบ้าน
หรือเพื่อจุดประสงค์ในการแสวงกำไรของนักลงทุนยังแต่นำมาซึ่งความเสียหายมากกว่าผล

ประโยชน์ต่อประเทศลาว แนวทางการดำเนินงานที่ระมัดระวังรอบคอบ ผ่านการกลั่นกรองอย่างดีแล้วเท่านั้นที่จะอำนวยให้รัฐสามารถนำรายได้จากโครงการเขื่อนใหม่ สอง-สามโครงการข้างหน้า มาเสริมสร้างกำลังความสามารถในการออกกฎหมาย และส่งเสริมความสามารถในการเจรจาข้อตกลงต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ โครงการเขื่อนขนาดใหญ่ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบและนโยบายของประเทศ และจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมอย่าง ไม่สามารถฟื้นกลับคืนมาได้ ไม่ควรได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการ

ข้อเสนอแนะโดยรวมต่อการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาว ได้แก่

- **การประเมินทางเลือกในการพัฒนาที่ดีกว่านี้**
รัฐบาลลาวและผู้ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนควรดำเนินการประเมินทางเลือก ในการลดความยากจนและการสร้างรายได้อย่างละเอียด โดย ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีการประเมินผลได้ผลเสียด้วย
- **การลดกระแสการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำลง**
รัฐบาลลาวควรลดความเร่งรีบในการสร้างเขื่อนใหม่และพิจารณาที่จะเพิ่มเวลาในการ พิจารณาข้อตกลงเพื่อการสัมปทาน จนกว่าจะมีการประเมินโดยละเอียด รวมทั้ง ต้องมีการให้ความสำคัญกับการวางแผนลุ่มน้ำเพื่อคัดกรองโครงการเขื่อนต่างๆ
- **การลดผลเสียและการเพิ่มผลประโยชน์**
ผู้ให้ความช่วยเหลือเงินทุนและรัฐบาลลาวควรทำงานร่วมกันเพื่อเพิ่มกำลังความสา มาารถ อำนาจ และทรัพยากร ของสถาบันแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อมของลาว ควรสร้างความเข้มแข็งให้กับกำลังความสามารถของรัฐในการเจรจาข้อตกลงที่เป็นผล ประโยชน์ของประเทศกับผู้ซื้อไฟฟ้า
- **การปรับปรุงการประเมินโครงการด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม**
รัฐบาลและนักสร้างเขื่อนควรเปิดเผยข้อมูลการศึกษาความเป็นไปได้ และ ว่าง การประเมินผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นภาษาลาวและภาษาอังกฤษ ในเวลาที่เหมาะสม และข้อมูลนั้นควรได้รับการเผยแพร่โดยหลากหลายในสื่อต่าง ๆ รวมทั้งในอินเทอร์เน็ตด้วย ควรมีการหารือโดยละเอียดเพื่อหาช่องว่างและข้อด้อยในการศึกษาเหล่านั้น
- **การให้ความคุ้มครอง/ช่วยเหลือวิถีชีวิตแบบชนบท**
รัฐบาลลาวควรปฏิเสธแผนการโยกย้ายชุมชนที่ไม่มีการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับที่ดินที่อ ดมสมบูรณและทำกินได้พร้อมแหล่งทรัพยากรในที่ดินที่เสนอให้ชุมชนย้ายไปโดยละเอียด รัฐบาลไม่ควรดำเนินโครงการสร้างเขื่อนโดยปราศจากการประเมินข้อมูลผลกระทบต่ อการประมงในเขตต้นน้ำและปลายน้ำอย่างถี่ถ้วน ควรมีการจ่ายค่าชดเชยต่อการสูญเสียด้านการประมงต่อชุมชนตลอดอายุโครงการนั้น ๆ ควรมีข้อตกลง หรือกลไกข้อบังคับทางกฎหมาย

ที่จะทำให้นักสร้างเงื่อนไขดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการกับผลกระทบที่เกิดจากโครงการของตนด้วย

- **การให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบได้ร่วมรับผลประโยชน์โดยตรง**
รัฐบาลลาวควรจัดให้มีกลไกที่ชัดเจนและนำไปบังคับใช้ได้เกี่ยวกับการที่จะทำให้ชุมชนได้รับผลประโยชน์จากโครงการและผลประโยชน์อื่น ๆ ร่วมกันตลอดโครงการ การร่วมได้รับผลประโยชน์ไม่เกี่ยวกับค่าชดเชยความเสียหายที่ชุมชนควรได้รับอยู่แล้ว
- **การปกป้องแหล่งทรัพยากรที่ทรงคุณค่า**
เมื่อมองดูถึงคุณค่าอันยิ่งใหญ่ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของบรรดาสายน้ำทั้งปวง จะเห็นได้ชัดเจนว่า สายน้ำบางสาย รวมทั้งแม่น้ำโขงสายหลัก
ย่อมเป็นสายน้ำที่ไม่สมควรที่จะให้เกิดโครงการเขื่อนขึ้นเลย
ด้วยเหตุผลประการทั้งปวง