



ถึงเวลาต้องทบทวน การลงทุนภาคพลังงาน

ในอนุภูมิภาคน้ำโขง



กันยายน 2558

ถึงเวลาต้องทบทวนการลงทุนภาคพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ผู้เขียน: Tanya Lee

ผู้จัดพิมพ์: International Rivers และ Mekong Watch

กันยายน 2558

กิตติกรรมประกาศ: บทวิเคราะห์ชิ้นนี้สะท้อนความเห็นของ International Rivers และ Mekong Watch โดยไม่เกี่ยวข้องกับความเห็นของแหล่งทุนหรือผู้อ่านตรวจทานต้นฉบับ

สรุปหน้า: บ้านเรือนของครอบครัวที่อาศัยอยู่ริมฝั่งแม่น้ำเซกเกมาน รวมทั้งเรือสวนไร่นาจะต้องจมน้ำ เนื่องจากแผนการสร้างเขื่อนหลายแห่งที่เกี่ยวข้องกับโครงการสายส่งไฟฟ้า สปป.ลาว-เวียดนาม ผู้หญิงเป็นกลุ่มบุคคลที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดจากความไม่มั่นคง เนื่องจาก การขาดแคลนด้านต่างๆ เนื่องจากผู้หญิงมักเป็นผู้ให้การดูแลโดยตรงกับเด็ก ๆ ผู้สูงอายุและคนเจ็บป่วย

สรุปหลัง: แม่น้ำเซกเกอ เมืองกะลิม สปป.ลาว

ภาพทั้งหมดเป็นของ: International Rivers

สนับสนุนโดย:  OXFAM

การลงทุนภาคพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

บทบาทของธนาคารพัฒนาเอเชียและธนาคารโลก ในภาคพลังงานภูมิภาคแม่น้ำโขงเป็นอย่างไร?

โดยผ่านโครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion – GMS) ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) กำลังให้ทุนสนับสนุนโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานภูมิภาคและการศึกษาเชิงเทคนิคเกี่ยวกับภาคพลังงานของภูมิภาคนี้ เป็นการให้ทุนตามเงื่อนไขของแผนพัฒนาพลังงานอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS Energy Roadmap) ซึ่งให้ความสำคัญในเบื้องต้นกับการพัฒนาโครงข่ายพลังงานภูมิภาค ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ที่จะมีการสร้างในลำน้ำสาขา และแม่น้ำสายหลักในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ส่งผลให้ธนาคารพัฒนาเอเชียและธนาคารโลก กำลังให้ทุนสนับสนุนโดยตรงกับการพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้าแรงสูงที่จำเป็นสำหรับระบบการเชื่อมต่อ และมีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อวิเคราะห์ทางเลือกการพัฒนาภาคพลังงาน

ปัญหาคืออะไร?

- มีช่องว่างอยู่มากพอสมควรระหว่างการลงทุนด้านพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงกับข้อเสนอแนะที่มาจากงานวิจัยที่จัดทำขึ้นตามข้อเสนอของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งธนาคารพัฒนาเอเชียเอง
 - แม้ว่าที่ปรึกษาที่ธนาคารพัฒนาเอเชียว่าจ้างให้ทำวิจัย มีข้อเสนอแนะให้เพิ่มการให้ทุนสนับสนุนโครงการเพิ่มประสิทธิภาพพลังงานและโครงการพลังงานหมุนเวียน (ไม่รวมถึงโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่) ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง แต่การลงทุนในภาคส่วนนี้ยังคงเหมือนมุ่งเน้นสนับสนุนเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ และโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง
- การลงทุนด้านพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงขาดความโปร่งใสและการตรวจสอบได้
 - ที่ผ่านมาไม่มีการปรึกษาหารืออย่างจริงจังและไม่มีการทบทวนการตัดสินใจที่มีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานภาคประชาสังคม และชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ไม่ว่าจะในระดับ

ท้องถิ่น ระดับชาติ และภูมิภาค หากขาดกระบวนการที่มีส่วนร่วมในการวางแผนภาคพลังงานทั้งในระดับภูมิภาค ระดับชาติ หรือท้องถิ่น ย่อมทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจอยู่เหนือการตรวจสอบ

- ที่ผ่านมา ยังไม่มีการประเมินต้นทุนด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในเชิงสะสมของการลงทุนด้านพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ทั้งในแง่ของผลกระทบข้ามพรมแดน และไม่มีกรนำมาคำนวณต้นทุน/ผลกำไร และต้นทุนด้านการประกันภัย นอกจากนี้ ยังไม่รวมถึงต้นทุนที่ต้องใช้ในการปลดระวางเขื่อน

ฝ่ายบริการของธนาคารพัฒนาเอเชียและธนาคารโลกทำอะไรได้บ้าง?

- ปรับปรุงเนื้อหานโยบายเชิงสถาบันด้านพลังงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้ตัดโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ออกไป และให้สนับสนุนพลังงานหมุนเวียนเป็นทางเลือก
- ให้คำปรึกษาทางเลือกด้านพลังงานที่มีอยู่ทั้งหมดในกระบวนการตัดสินใจก่อนอนุมัติโครงการ รวมทั้งการพิจารณาข้อเสนอแนะอันเป็นผลมาจากการศึกษาภาคพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งเป็นการศึกษาตามข้อเสนอของธนาคารพัฒนาเอเชียเอง
- จัดให้มีการปรึกษาหารือกับชุมชนอย่างจริงจัง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการประเมินทางเลือกของแหล่งพลังงานและความต้องการด้านพลังงาน
- ขอความเห็นจากภาคประชาสังคม เครือข่ายและองค์กรชุมชนต่าง ๆ อย่างจริงจัง
- กำหนดแผนการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมทั้งชายและหญิงอย่างเป็นองค์รวม ทั้งนี้โดยให้นำผลการศึกษาไปใช้อย่างจริงจังในโครงการภาคพลังงานต่างๆ
- ตระหนักถึงการละเมิดหลักประกันต่างๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ และให้ลดการสนับสนุนการลงทุนในโครงการเขื่อนขนาดใหญ่และโครงการที่เกี่ยวข้อง และ
- จัดให้มีการทบทวนการอนุมัติโครงการอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในภูมิภาค

กรณีศึกษาโครงการพลังงาน ใน สปป.ลาว ที่ได้รับการสนับสนุน ตามโครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

PROJECT 41450-012: โครงการสายส่งไฟฟ้า สปป.ลาว-เวียดนาม (หาดชัน-เปलगู)

สถานภาพ: ยังไม่อนุมัติ
การก่อสร้างยังดำเนินอยู่ (บริษัทจากเวียดนาม)

โครงการสายส่งไฟฟ้า สปป.ลาว-เวียดนาม เป็นการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าเป็นระยะทางกว่า 150 กิโลเมตร และสร้างสถานีย่อยในเมืองหาดชัน สปป.ลาว เพื่อส่งไฟฟ้าจากเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่เกี่ยวข้อง 8 แห่ง ในทางใต้ของลาวไปยังประเทศเวียดนาม โครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกับโครงการสายส่งไฟฟ้า เป็นการวางแผนพัฒนาในลุ่มน้ำเซกองซึ่งเป็นลุ่มน้ำข้ามพรมแดนในลาวครอบคลุมเขื่อนเซกะมาน 1 เขื่อนเซกะมาน 4 และเขื่อนเซกอง 3 (ด้านเหนือและด้านท้ายน้ำ) โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเหล่านี้จะขวางเส้นทางแม่น้ำเซกองและเซกะมานในหลายจุด ซึ่งไม่เพียงส่งผลกระทบต่อการค้าทางเรือของประชาชนหลายหมื่นคนตามริมฝั่งแม่น้ำในประเทศลาวและกัมพูชาเท่านั้น หากยังทำให้เกิดการสูญเสียชีวมวลด้านประมงจำนวนมาก (ลดลงประมาณ 4%) และกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพตลอดทั้งลุ่มน้ำโขง เนื่องจากบริเวณนี้เป็นแหล่งอาศัยของพันธุ์ปลาอพยพจำนวนมาก¹

นับแต่เริ่มโครงการ International Rivers เรียกร้องให้ธนาคารพัฒนาเอเชียนิยามว่า เขื่อนเหล่านี้เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกัน² ซึ่งเป็นไปตามถ้อยแถลงด้านนโยบายในแง่การป้องกันของธนาคารพัฒนาเอเชีย และสอดคล้องกับข้อเสนอแนะตามรายงานที่ปรึกษาเชิงเทคนิคที่เป็นการจัดทำตามเงื่อนไขของโครงการนี้ (ปี 2555) ทั้งนี้เนื่องจากกว่าเขื่อนเซกะมาน 1 ซึ่งเป็นโครงการเดียวที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างและเกี่ยวข้องกับโครงการสายส่งไฟฟ้า มีลักษณะที่ละเมิดนโยบายเชิงป้องกันของธนาคารพัฒนาเอเชียอย่างมาก ธนาคารพัฒนาเอเชียจึงควรชะลอการให้ทุนสนับสนุน โครงการสายส่งไฟฟ้าหาดชัน-เปलगู International Rivers ได้จัดทำข้อมูลอย่างละเอียดเกี่ยวกับปัญหาในที่ตั้งโครงการเขื่อนเซกะมาน 1 รวมทั้งข้อมูลที่มาจากบริษัทที่ปรึกษาของธนาคารพัฒนาเอเชียเอง ซึ่งระบุว่า



ตอนที่การก่อสร้างเขื่อนเซกะมาน 1 เริ่มขึ้นเมื่อกว่าทศวรรษที่แล้ว ครอบครัวนี้ได้อพยพเข้าไปในพื้นที่รองรับชั่วคราวซึ่งขาดแคลนด้านสาธารณูปการ รวมทั้งไม่มีน้ำกินน้ำใช้ เนื่องจากหลายปีที่ผ่านมาสภาพความเป็นอยู่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น และพวกเขา ยังไม่ได้รับเงินค่าชดเชยจากการอพยพ พวกเขาจึงตัดสินใจย้ายไปอยู่ในพื้นที่ซึ่งเหมาะสมกับการเพาะปลูกและมีการเก็บของป่าเพื่อเลี้ยงชีวิต อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพวกเขาไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในพื้นที่ใหม่ จึงต้องอยู่อาศัยด้วยความหวาดกลัวว่าจะถูกไล่รื้อตลอดเวลา

- ที่ผ่านมายังไม่มีการให้ข้อมูลกับประชาชนเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและแผนการอพยพ
- ยังไม่มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างจริงจังกับชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบ ซึ่งชาวบ้านทั้งหมดเป็นชนพื้นเมืองเผ่าอ่ากและเจ
- ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ชาวบ้านอาศัยอยู่ในพื้นที่อพยพชั่วคราวที่สร้างขึ้นมาอย่างง่าย ๆ ใกล้กับพื้นที่ก่อสร้าง ขาดแคลนสาธารณูปการ และไม่มีข้อมูลว่าจะต้องโยกย้ายเมื่อใด
- ที่ผ่านมายังไม่มีการจำแนกพื้นที่รองรับผู้อพยพอย่างเหมาะสมเนื่องจากพื้นที่ที่มีการเสนอก่อนหน้านี้ตั้งอยู่ติดกับสวนยางพาราทำให้ชาวบ้านที่มีอาชีพทำเกษตรกรรมอย่างอื่นหากินได้ยากลำบาก
- ไม่มีหลักฐานว่าที่ผ่านมามีการทำประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเชิงสะสม และ
- ไม่มีการจัดทำมาตรการบรรเทาผลกระทบเนื่องจากการสูญเสียด้านความหลากหลายทางชีวภาพ

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู: <http://www.internationalrivers.org/node/7730>

1 Ziv และคณะ “Trading-off fish biodiversity, food security, and hydropower in the Mekong River Basin,” (ผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ความมั่นคงด้านอาหาร และไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำโขง) รายงานจาก National Academy of Sciences of the United States of America (ปีที่ 109 ฉบับที่ 15) 2555
2 ถ้าโครงการนี้ต้องพึ่งพา “โครงการย่อยที่เกี่ยวข้อง” เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ (เช่น สายส่งไฟฟ้ากับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ) ถ้าเช่นนั้นแล้วต้องถือว่า “โครงการย่อยที่เกี่ยวข้อง” เหล่านี้ ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมตามมาตรการเชิงป้องกันของธนาคารพัฒนาเอเชียด้วย ก่อนจะมีการอนุมัติทุนสนับสนุนโครงการ

PROJECT 41924-014: โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนน้ำเจียบ 1



ประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจียบต้องพึ่งพาแม่น้ำเพื่อการดำรงชีพและการขนส่ง

สถานภาพ: อนุมัติเมื่อปี 2557
การก่อสร้างยังดำเนินอยู่

โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนน้ำเจียบ 1 ขนาด 290 เมกะวัตต์ ในลาว อยู่ระหว่างการก่อสร้างโดยบริษัทไฟฟ้าเขื่อนน้ำเจียบ 1 (Nam Ngiep 1 Power Company) ซึ่งเป็นกลุ่มบริษัทที่ประกอบด้วย Kansai Electric Power Company จากญี่ปุ่น (45%) บริษัท กฟผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด จากไทย (30%) และ Lao Holding State Enterprise (25%) โดยธนาคารพัฒนาเอเชียให้เงินกู้ยืมกว่า 220 ล้านดอลลาร์ และอีก 200 ล้านดอลลาร์ จากระนาการเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation – JBIC) กว่า 90% ของไฟฟ้าที่ผลิตได้จะส่งออกไปประเทศไทย ที่ผ่านมามีการอพยพประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนเผ่าม้งและขมุกว่า 3,000 คนออกไปจากพื้นที่โครงการ เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพทางการเมืองในลาว ผู้ได้รับผลกระทบเหล่านี้จึงไม่สามารถร้องทุกข์กับหน่วยงานใดได้ ไม่เช่นนั้นอาจถูกทางการเรียกตัวมาสอบปากคำ ทั้งไม่สามารถวิจารณ์ การตัดสินใจด้านการพัฒนาของรัฐบาล โดยเฉพาะในแง่ที่ว่ามีความเห็นชอบกับการก่อสร้างโครงการนี้หรือไม่

การละเมิดหลักป้องกันของธนาคารพัฒนาเอเชีย กรณีเขื่อนน้ำเจียบ 1 ประกอบด้วย

- การไม่จัดให้มีข้อมูลที่เข้าใจได้และเข้าถึงได้เกี่ยวกับผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของเขื่อน แผนการอพยพ และกรอบเวลาในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ
- ไม่มีการยืนยันอัตราค่าชดเชย และไม่มีการทำความเข้าใจมูลค่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้น แม้ที่ผ่านมายังมีการเดินหน้าในขั้นเตรียมการโครงการแล้ว

- ไม่มีการปรึกษาหารืออย่างจริงจังและไม่มีการให้ความเห็นชอบอย่างเป็นทางการของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบที่ต้องอพยพหรือสูญเสียที่ดินของตน
- พื้นที่รองรับขาดความเหมาะสม (70% เป็นพื้นที่ป่าสงวน) และ
- ไม่มีการประเมินผลกระทบเชิงสะสมอย่างเป็นองค์รวม ไม่มีการประเมินผลกระทบที่เป็นอันตรายอย่างสำคัญ และไม่มีแผนบรรเทาผลกระทบหรือไม่มีการประเมินเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรการที่เหมาะสมกับพื้นที่ท้ายน้ำ ในการรับมือกับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนในด้านเหนือ

นอกจากนั้น ที่ผ่านมายังไม่มีการจัดทำแผน “ชดเชยผลกระทบด้านความหลากหลายทางชีวภาพ” กรณีเขื่อนน้ำเจียบ 1 อย่างเหมาะสม จากข้อมูลและการศึกษาของกลุ่มสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายกลุ่มรวมทั้งสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature – IUCN) จึงมีคำถามว่าเหตุใดในข้อเสนอโครงการจึงระบุว่า “ไม่มีผลกระทบสุทธิ” ในเชิงความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่โครงการ (เป็นไปตามข้อเสนอของผู้สนับสนุนโครงการ) ทั้งนี้เพื่อชดเชยกับการสูญเสียแหล่งอาศัยของสัตว์ป่าที่สำคัญและพื้นที่ป่าอันเป็นมาจากโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโครงการเขื่อนน้ำเจียบ 1 ที่ผ่านมาการศึกษาข้อมูลพื้นฐานในช่วงเตรียมโครงการยังไม่แล้วเสร็จ เป็นเหตุให้ไม่สามารถคำนวณมูลค่าความเสียหายในเชิงความหลากหลายทางชีวภาพก่อนจัดทำโครงการได้อย่างเที่ยงตรง หรือไม่มีการคำนวณเลย

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู: <http://www.internationalrivers.org/node/8372>

PROJECT 37734-032: โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนน้ำเทิน 2



ด้านท้ายน้ำของเขื่อนน้ำเทิน 2 ตามลำน้ำเซบียงไหล สภาพริมฝั่งน้ำยังคงมีการกัดเซาะ: ส่งผลให้ชาวบ้านสูญเสียที่ดินที่มีค่าและเคยใช้เพาะปลูก น้ำยังคงมีลักษณะขุ่น ทำให้ยากต่อการจับปลา และสัตว์น้ำอื่นๆ ซึ่งเคยเป็นแหล่งโปรตีนที่สำคัญของชาวบ้าน

สถานภาพ: อนุมัติเมื่อปี 2548
การก่อสร้างเสร็จโดยสมบูรณ์ปี 2553

โครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 เป็นเขื่อนผลิตไฟฟ้าขนาด 1,070 เมกะวัตต์ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาเอเชีย ธนาคารโลก และธนาคารเพื่อการลงทุนแห่งยุโรป (European Investment Bank) เป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2553 ส่งผลให้ชนพื้นเมืองกว่า 6,300 คนต้องอพยพออกไปจากพื้นที่อ่างเก็บน้ำขนาด 450 ตารางกิโลเมตร และส่งผลกระทบต่อประชาชนด้านท้ายน้ำกว่า 110,000 คน

แม้ว่าสถาบันการเงินระหว่างประเทศถือว่าโครงการนี้เป็นโครงการสำคัญมาก และยกย่องว่าเป็นต้นแบบเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ที่สามารถผลิตพลังงานที่ยั่งยืน แต่ประโยชน์ตามคำโฆษณาเหล่านี้ยังไม่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ที่ผ่านมามีการบันทึกข้อมูลผลกระทบด้านลบหลายประการ ทั้งจากการศึกษาของธนาคารพัฒนาเอเชียและคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Panel of Experts – POE) ของธนาคารโลก การศึกษาของที่ปรึกษาเชิงเทคนิคของกลุ่มผู้ให้ทุน (Lenders’ Technical Advisory (LTA) Review) รวมทั้งจากการศึกษาในภาคสนามของ International Rivers และ Mekong Watch ผลกระทบเหล่านี้ประกอบด้วย

- การขาดการจ้างงานที่ยั่งยืนและประชากรที่อพยพออกไปไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้
- ที่ดินที่จัดสรรให้ใหม่มีคุณภาพต่ำและไม่เหมาะสมกับการปลูกพืชเป็นอาหารหรือพืชเศรษฐกิจ³

- ชาวบ้านในพื้นที่ซึ่งต้องอพยพออกมายังคงต้องรับจ้างจากกลุ่มค้าสัตว์ป่าและกลุ่มตัดไม้อย่างผิดกฎหมาย ในบริเวณพื้นที่ป่าสงวน ทั้งนี้เพื่อให้มีเงินเพียงพอต่อการดำรงชีพประจำวัน
- การฟื้นฟูรายได้และอาชีพของชุมชนด้านท้ายน้ำไม่ได้เกิดขึ้นจริงตามความตกลงด้านสัมปทาน (Concession Agreement) (จากการประเมินของ LTA Review ธันวาคม 2557)
- มีการสูญเสียความมั่นคงด้านเศรษฐกิจอย่างมากในกลุ่มประชากรด้านท้ายน้ำ โดยเป็นผลมาจากการลดลงอย่างมากของพันธุ์ปลาตามธรรมชาติ (ในขณะที่บริษัทให้ข้อมูลว่าจะมีการลดลงของพันธุ์ปลาในระยะยาว) มีปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มสำหรับทำนา และมีน้ำขังบริเวณแปลงเกษตรกรรมฝั่งน้ำซึ่งเป็นที่ปลูกพืชผล และ
- 67 หมู่บ้านด้านท้ายน้ำที่ได้รับผลกระทบ ไม่สามารถเข้าถึงโครงการให้ความช่วยเหลือด้านอาชีพ โดยที่ผ่านมามีการให้เงินชดเชยเพียงก้อนเดียว

ผลจากความบกพร่องของโครงการบรรเทาผลกระทบเหล่านี้ ภาพรวมการให้คะแนนของธนาคารโลกกับโครงการนี้อยู่ในระดับ “ไม่เป็นที่น่าพอใจระดับปานกลาง” นอกจากนี้ จากการศึกษาเมื่อเร็วๆ นี้กรณีเขื่อนน้ำเทิน 2 ซึ่งเป็นการศึกษาที่ดีพิมพ์ในวารสารทางวิชาการชื่อ Biogeosciences (สิงหาคม 2557) มีข้อสรุปว่าที่ผ่านมามีการประเมินการปล่อยปริมาณก๊าซเรือนกระจกจากอ่างเก็บน้ำต่ำกว่าความเป็นจริงมาก และต้องมีการให้ความใส่ใจเป็นพิเศษตลอดอายุโครงการ ตรงข้ามกับข้อสมมติฐานของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำแห่งนี้ที่ระบุว่า เป็นแหล่งพลังงานสีเขียว

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู: <http://www.internationalrivers.org/node/2337>

3 จากข้อมูลของ NTPC (ตามที่อ้างถึงในรายงาน LTA Review report (ธันวาคม 2557)) จนถึงเดือนพฤษภาคม 2557 82% ของผู้อพยพ ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่จัดสรรใหม่ได้

กรอบยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

โครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อปี 2535 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้าภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อกระจายไฟฟ้าพลังน้ำจากแม่น้ำที่มีอยู่ในเขตกึ่งหนึ่งของประเทศหนึ่งไปยังชุมชนในเขตเมืองและแหล่งอุตสาหกรรมในอีกประเทศหนึ่ง อย่างไรก็ดี ประชากรส่วนใหญ่ในภูมิภาคประมาณ 326 ล้านคน ยังคงขาดข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแผนงานที่จะดำเนินงานตามโครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง พวกเขาไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงาน ไม่รู้ว่าใครเป็นผู้ตัดสินใจ ไม่รู้ว่าจะตรวจสอบอย่างไร และไม่มีความชัดเจนเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่มักไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลจากการประเมินทางเลือก การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมจากการลงทุนด้านพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

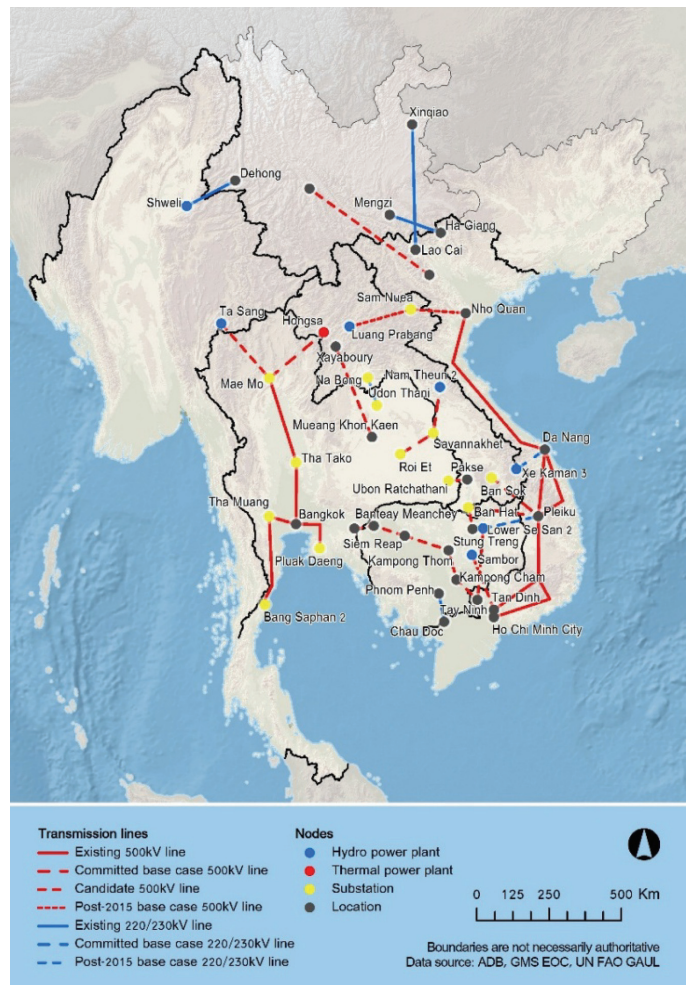
ตัวแทนของรัฐบาลจากประเทศลุ่มน้ำโขงแต่ละแห่ง เห็นชอบต่อกรอบยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาด้านพลังงานของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งสนับสนุนโครงการผลิตพลังงานขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมความมั่นคงด้านพลังงานโดยผ่านระบบโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าภูมิภาค ผลจากการวางแผนงานเหล่านี้ เป็นเหตุให้มีการเสนอสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในแม่น้ำสายต่างๆ ของประเทศลาว พม่า และกัมพูชา ทั้งนี้เพื่อผลิตไฟฟ้าให้กับเขตเมืองในไทย เวียดนาม และจีนผ่านโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าแรงสูง

มีการเสนอว่าโครงการต้นแบบเหล่านี้จะ

- มีประสิทธิภาพด้านต้นทุนเป็นเหตุให้ประเทศซึ่งมีความต้องการไฟฟ้าสูง สามารถซื้อหาไฟฟ้าในราคาถูกได้มากขึ้น
- เป็นการผลิตไฟฟ้าจากประเทศที่ “อุดมสมบูรณ์ด้วยแหล่งไฟฟ้าพลังน้ำ” เพื่อส่งไปยังประเทศที่มีความต้องการไฟฟ้าค่อนข้างสูงกว่า
- เป็นการใช้ประโยชน์จากความแตกต่างของช่วงเวลาที่มีความต้องการไฟฟ้าสูงสุด และ/หรือช่วงที่มีความผันผวนของความต้องการไฟฟ้าสูงสุดที่เกิดขึ้นตามฤดูกาล
- ทำให้ความพึ่งพาได้ด้านไฟฟ้าเพิ่มขึ้น และช่วยลดต้นทุนค่าไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภค และ
- นำรายได้เป็นเงินสกุลต่างชาติเข้ามาในภูมิภาค โดยเฉพาะในประเทศที่มีการพัฒนาต่ำกว่า ทั้งนี้จากการเก็บค่าภาคหลวงและการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ

กรอบยุทธศาสตร์ซึ่งให้ความสำคัญกับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่เพื่อกระจายผ่านโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าข้ามพรมแดนได้รับการเสนอ โดย

- ไม่คำนึงถึงแนวโน้มความต้องการพลังงานที่คำนวณจากแนวทางพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระยะยาวจากล่างสู่บน ซึ่งเป็นวิธีการคำนวณแนวโน้มที่เกิดขึ้นจริงของการบริโภคพลังงาน⁴
- ไม่ได้พิจารณาทางเลือกทั้งหมดของเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งโครงการผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กและแบบกระจายไปตามพื้นที่ต่างๆ



แผนที่โครงข่ายสายส่งไฟฟ้าในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงทั้งที่ก่อสร้างแล้วและที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว Credit: GMS Atlas of the Environment ตุลาคม 2556 <www.gms-eoc.org>

4 เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่า แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าในภูมิภาคมักเป็นการจัดทำโดยหน่วยงานผลิตไฟฟ้าของรัฐ และมีการพยากรณ์ความต้องการเกินความจริงอย่างเป็นระบบ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศไทย แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าจัดทำขึ้นบนสมมติฐานว่ามีการเติบโตอย่างก้าวกระโดด แทนที่จะอ้างอิงแนวโน้มการเติบโตแบบเส้นตรงจากอดีต และมักมีการเสนอแนวทางตอบสนองความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้นด้วยการสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่แห่งใหม่ แต่จากแนวปฏิบัติที่ดีในระดับสากลชี้ให้เห็นว่ายังมีทางเลือกอื่นที่มีต้นทุนต่ำกว่า มีความเสี่ยงน้อยกว่า และทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมน้อยสุด โปรดดู อย่างเช่น “Proposed Power Development Plan 2012 and a Framework for Improving Accountability and Performance of Power Sector Planning” (แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าปี 2555 และกรอบเพื่อปรับปรุงการตรวจสอบได้และการดำเนินงานด้านการวางแผนภาคพลังงานไฟฟ้า) <http://www.internationalrivers.org/files/attached-fi les/pdp2012-eng_1.pdf>

- ไม่คำนึงถึงข้อมูลจากการประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเชิงสะสม
- ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานสภาพการณ์ต้นทุนต่ำสุดอย่างแท้จริง ซึ่งรวมต้นทุนด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเข้ามาด้วย แต่กลายเป็นว่าประชาชนในภูมิภาคต้องมาแบกรับความเสี่ยงเหล่านี้แทน เป็นเหตุให้โครงการที่ค่อนข้างใหญ่เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีพที่ต้องพึ่งพาการจับสัตว์น้ำตามธรรมชาติและการปลูกข้าว⁵ และ
- ทำให้ภูมิภาคนี้เกิดภาวะพึ่งพาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ ในขณะที่เราจำเป็นต้องมีแนวทางที่ยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหาด้านสภาวะภูมิอากาศ และเพื่อให้เกิดทางเลือกมากขึ้นในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

หน่วยงานหลักซึ่งสนับสนุนแผนพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

หน่วยงานหลักที่เป็นแกนนำผลักดันแผนภาคพลังงานของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และเป็นหน่วยงานกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการค้าพลังงานภูมิภาค ประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งมีตัวแทนมาจากกระทรวงพลังงานในประเทศที่เกี่ยวข้อง (คณะกรรมการประสานงานการค้าไฟฟ้าภูมิภาค - Regional Power Trade Coordination Committee) โดยผ่านการจัดประชุมและประสานงานของธนาคารพัฒนาเอเชีย

โครงการพลังงานที่ได้รับการคัดเลือกที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสำหรับการลงทุนในช่วงปี 2557-2561 ประกอบด้วยการพัฒนา

- โครงการสายส่งไฟฟ้า สปป.ลาว-เวียดนาม (หาดซัน-เปลดู) เพื่อส่งไฟฟ้า 1,013 เมกะวัตต์ จากเขื่อนต่างๆ ในลุ่มน้ำเซกองของ สปป.ลาว ไปเวียดนาม (Project REG-ENG-01) และ
- โครงการสถานีไฟฟ้าย่อยขนาด 500 kV เพื่อส่งออกไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเสียว 1 เขื่อนน้ำเทิน 1 และเขื่อนน้ำงึม 2 ในลาวมาไทย (Project REG-ENG-02)

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาโครงการ

- การจัดตั้งศูนย์ประสานงานไฟฟ้าภูมิภาคเพื่อส่งเสริมมาตรฐานการดำเนินงานที่เป็นเอกภาพ ระเบียบว่าด้วยโครงข่ายไฟฟ้า และหลักเกณฑ์ด้านการตลาด

การศึกษาที่ได้รับการสนับสนุนจากรนการเพื่อการพัฒนาเอเชีย: ข้อเสนอแนะเหล่านี้ถูกเพิกเฉยไปแล้วหรือ?

ผลจากการศึกษาเกี่ยวกับความช่วยเหลือเชิงเทคนิคที่สำคัญสำหรับโครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง นั้นให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญมากขึ้นกับประสิทธิภาพด้านพลังงานและทางเลือกพลังงานหมุนเวียน และมีข้อเสนอแนะที่ชัดเจนให้หลีกเลี่ยงการพึ่งพาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ แม้จะมีข้อค้นพบเช่นนี้ แต่ทางเลือกในภาคพลังงานของโครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

5 แม้จะมีการจัดทำโครงการด้านอาชีพให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ทั้งการเพาะพันธุ์ปลาและการปลูกข้าวในที่ดินชลประทาน แต่จากการติดตามข้อมูลในชุมชนของลาวที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนเทินหินปูนและโครงการต่อเนื่องอย่างเขื่อนน้ำเทิน 2 รวมทั้งเขื่อนในยุคแรกที่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาเอเชีย อย่างเช่น โครงการผันน้ำหลักและน้ำสอง แสดงให้เห็นว่าแผนการบรรเทาผลกระทบเหล่านี้ไม่ได้ช่วยให้ชาวบ้านมีรายได้กลับคืนมาและมีความมั่นคงด้านเศรษฐกิจเหมือนเดิมก่อนจะมีการก่อสร้างทั้งโครงการเพาะพันธุ์ปลาและปลูกข้าวในที่ดินชลประทาน ต่างต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตซึ่งหลายครอบครัวไม่สามารถหาซื้อมาได้ และอาจส่งผลให้พวกเขาตกอยู่ในวงจรหนี้สินเนื่องจากต้องแบกรับภาระมากขึ้น (การหาซื้ออาหารมาเลี้ยงปลา การซื้อพันธุ์สัตว์น้ำ และวัสดุเพื่อการก่อสร้าง การใส่ปุ๋ยในนาข้าว การปั้มน้ำ และการจัดการน้ำที่เพียงพอ)

ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงกลางปี 2556 ธนาคารพัฒนาเอเชียจัดพิมพ์รายงานประเมินการพัฒนาภาคพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง: ความก้าวหน้า อนาคต และลำดับความสำคัญด้านการลงทุนในภูมิภาค (Assessment of the Greater Mekong Subregion Energy Sector Development: Progress, Prospects, and Regional Investment Priorities) ซึ่งวิเคราะห์แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าระดับชาติและการลงทุนระดับภูมิภาค⁶

รายงานดังกล่าวเตือนว่าจะเกิดผลกระทบร้ายแรงของโรงไฟฟ้าและสายส่งไฟฟ้าต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน และเป็นข้อกังวลที่จำเป็นต้อง “ให้ความใส่ใจอย่างมากแม้ว่าจะไม่เกิดขึ้นก็ตาม” ทั้งในส่วนของรัฐบาลหรือผู้เสนอโครงการ มีข้อเสนอแนะให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการตามเป้าหมายที่มีระยะเวลาชัดเจน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพด้านพลังงานและเพื่อส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน นอกจากนี้ ในเดือนธันวาคม 2556 มีการจัดทำประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของธนาคารพัฒนาเอเชียจนแล้วเสร็จ ในหัวข้อ ประกันความยั่งยืนของการพัฒนาไฟฟ้าภูมิภาคในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง⁷ (Ensuring Sustainability of the GMS Regional Power Development) รายงานดังกล่าวประเมินแม่แบบแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าระดับชาติที่เป็นอยู่ของกัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนาม เปรียบเทียบกับอีกสองสภาพการณ์ทางเลือก กล่าวคือกรณีที่มีแผนพลังงานหมุนเวียนและแผนประสิทธิภาพด้านพลังงานไฟฟ้า และได้จำแนกปัญหาที่สำคัญของแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าฉบับปัจจุบัน รวมทั้ง

- แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของลาวและกัมพูชายังประกอบด้วยโครงการไฟฟ้าพลังน้ำจำนวนมาก ซึ่งมีการจำแนกว่าผลิตพลังงานในปริมาณที่สูงเกินจริงเพื่อส่งออก ไม่สอดคล้องกับแนวโน้มการนำเข้าตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยและเวียดนาม
- การพยากรณ์ศักยภาพและการเติบโตด้านความต้องการในระดับประเทศยังสูงเกินจริง ส่งผลให้มีการเสนอแผนพัฒนาพลังงานที่สูงกว่าความต้องการที่แท้จริง และ
- โครงการโรงไฟฟ้าใหม่ที่เสนอ (ทั้งนิวเคลียร์และไฟฟ้าพลังน้ำ) ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็น หากมีการนำมาตรการการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมาใช้ มีการให้ความสำคัญกับโครงการพลังงานหมุนเวียนที่ยั่งยืนมากขึ้น และมีการพยากรณ์ความต้องการโดยคำนึงถึงแผนการจัดการอุปสงค์ด้านไฟฟ้า

รายงานสรุปว่า กระบวนการวางแผนภาคพลังงานไฟฟ้าในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ยังไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมทั้งในประเทศหรือข้ามพรมแดนมากเพียงพอ ไม่ได้เป็นการพยากรณ์ความต้องการอย่างสมเหตุผล ทั้งไม่มีการวิเคราะห์ทางเลือกที่คุ้มทุนกว่า มีข้อเสนอแนะในหลายด้านเพื่อปรับปรุงกระบวนการวางแผนพลังงาน รวมทั้งให้คำนึงถึงข้อกังวลด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ให้รวมต้นทุนด้านต่างๆ และให้ปรับปรุงคุณภาพของการจัดการปรึกษาหารือกับประชาชน

ข้อเสนอแนะในรายงานทั้งสองฉบับ รวมทั้งการศึกษาคั้งใหม่ ที่แล้วเสร็จในเดือนมิถุนายน 2558 เกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนและประสิทธิภาพด้านพลังงานในภูมิภาค (Project 43301-012) ให้ข้อมูลที่สำคัญซึ่งสามารถและควรเป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการดำเนินงานและการบริหารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานของธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย

6 จาก <http://www.adb.org/documents/assessment-greatermekong-subregion-energy-sector-development>

7 ADB TA 7764. Impact Assessment Report: Ensuring Sustainability of GMS Regional Power Development, ธันวาคม 2556 [ไม่ได้เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต]



ข้อเสนอแนะสำหรับการตัดสินใจด้านการลงทุนภาคพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

กล่าวโดยสรุป เราเสนอแนะให้ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชียชะลอแผนการลงทุนภาคพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ทั้งที่กำหนดไว้แล้วและที่จะมีในอนาคต จนกว่าจะมีการตรวจสอบได้ว่า

- มีการตรวจสอบการพยากรณ์ความต้องการพลังงานระดับประเทศและภูมิภาคอย่างเหมาะสม เพื่อประกันว่ามีความต้องการที่สอดคล้องกับข้อเสนอของโครงการ
- ให้ความสำคัญกับทางเลือกทุกประการเพื่อตอบสนองความต้องการด้านพลังงานที่พยากรณ์ไว้
- มีการประเมินผลการประเมินทางเลือกตามข้อเสนอโครงการอย่างเป็นองค์รวม โดยเป็นการประเมินอย่างโปร่งใสและมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ
- ให้มีการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนเชิงสะสม และเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นต่อสาธารณะ รวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบ
- การวิเคราะห์ต้นทุนและกำไรของโครงการต้องคำนึงถึงต้นทุนด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มที่ตลอดช่วงอายุโครงการ และให้เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ

- ที่ตั้งโครงการที่เสนอต้องไม่ส่งผลให้เกิดการทำลายหรือเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญในเชิงสังคม นิเวศวิทยา วัฒนธรรม และ/หรือเศรษฐกิจ
- มีการปรึกษาหารืออย่างจริงจังกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบและให้โอกาสพวกเขาได้แสดงความยินยอมโดยสมัครใจ มีการแจ้งล่วงหน้าอย่างได้รับข้อมูล และ
- กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้าถึงการเยียวยาอย่างเป็นผล และเข้าถึงกลไกร้องทุกข์ซึ่งเป็นกลไกที่จัดให้มีตั้งแต่เบื้องต้น และปฏิบัติหน้าที่ตลอดช่วงอายุของโครงการ

นอกจากนั้น สำหรับโครงการที่ได้รับการอนุมัติและมีการร้องเรียนจากผู้ได้รับผลกระทบและองค์กรภาคประชาสังคมว่ามีการละเมิดมาตรการป้องกันซ้ำซาก เรามีข้อเสนอแนะให้ชะลอการจ่ายเงินงวดต่อไป จนกว่าจะมีการสอบสวนตามข้อกังวลเหล่านี้ และจนกว่าจะมีการนำมาตราการบรรเทาผลกระทบที่เป็นองค์รวมมาปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาอย่างเต็มที่



International Rivers เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศซึ่งทำงานทั่วโลก เพื่อปกป้องแม่น้ำและสิทธิของชุมชนที่พึ่งพาแม่น้ำเหล่านี้ International Rivers มุ่งทำงานเพื่อยุติการสร้างเขื่อนที่ทำลายล้าง และสนับสนุนทางออกด้านน้ำและพลังงานเพื่อให้เกิดโลกที่เป็นธรรมและยั่งยืน



Mekong Watch

Mekong Watch เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนตั้งอยู่ที่กรุงโตเกียว ทำหน้าที่ติดตามข้อมูลโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนจากรัฐและเอกชนของญี่ปุ่น Mekong Watch ทำงานอย่างใกล้ชิดกับชุมชนในท้องถิ่นและหน่วยงานภาคประชาสังคม เพื่อหลีกเลี่ยงและบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและสิทธิมนุษยชนเนื่องจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่