



Briefing Paper เขื่อนปากมูล

โดย แม่โจงวอช



เขื่อนปากมูล : เขื่อนระบายน้ำไหลผ่าน สูง 17 เมตร ยาว 300 เมตร กำลังการผลิต 136 เมกะวัตต์
ที่ตั้ง: บ้านหัวเหว อำเภोजงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี (เหนือปากแม่น้ำมูลไหลบรรจบกับแม่น้ำโขง)
เจ้าของโครงการ: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGAT)

ปัญหาของเขื่อนปากมูล

เขื่อนปากมูลได้ให้บทเรียนที่หลากหลายเกี่ยวกับการพัฒนาเขื่อนต่อสังคมในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ที่กล่าวว่า เขื่อนปากมูลมีผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมน้อยเพราะว่าเป็นเขื่อนแบบน้ำไหลผ่าน (Run of River Dam) แห่งแรกสร้างขึ้นในลุ่มน้ำโขง แต่ในความเป็นจริง กลับมีผลกระทบอย่างมหาศาล ทำให้ปริมาณทรัพยากรปลาในลุ่มน้ำลดลงอย่างรุนแรง ระบบนิเวศถูกทำลายอย่างย่อยยับและนำไปสู่ความยากจนของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ ความล้มเหลวของโครงการต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านได้กลายเป็นฟันเฟืองในการต่อต้านเขื่อนปากมูล จุดประกายขบวนการคัดค้านและถูกบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์ขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนไทย รวมไปถึงถึงความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ ที่งบประมาณค่าชดเชยเริ่มต้นด้านการอพยพโยกย้ายไม่เพียงพอ และไม่มีการจัดสรรค่าชดเชยเรื่องการประมงไว้ด้วย เมื่อไม่มีการทบทวนโครงการ ทำให้ประชาชนเรียกร้องค่าชดเชย เมื่อขบวนการประชาชนเข้มแข็งทำให้ผู้เสียหายจากเขื่อนได้รับค่าชดเชยได้ แต่ทำให้มูลค่าของการสร้างเขื่อนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก แคมป์ประชาชนที่ได้รับผลกระทบก็ยังไม่สามารถชดเชยวิถีชีวิตที่พวกเขาสูญเสียไปได้ เขื่อนแห่งนี้

เป็นโครงการไม่ใช่เพียงโครงการของประเทศไทย แต่ได้รับการสนับสนุนโดยธนาคารโลก ซึ่งความล้มเหลวของเขื่อนปากมูลนี้จึงเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางไปทั่วโลก

เขื่อนปากมูล มีการสำรวจครั้งแรกโดยฝรั่งเศสตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 บริเวณตอนล่างจากจุดที่ตั้งเขื่อนปัจจุบันลงไป แต่โครงการไม่มีการคืบหน้าในช่วงเวลานั้น แต่หลังจากการสำรวจในปี 2523 ได้มีการตัดสินใจลดขนาดความสูงของเขื่อนลงจาก 112 เมตร เป็น 108 เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลาง เพื่อลดผลกระทบต่อชาวบ้านเมื่อเดือน พฤษภาคม ปี พ.ศ. 2533 รัฐบาลไทยได้อนุมัติโครงการระหว่างการประชุมคณะรัฐมนตรี โดยเริ่มก่อสร้างช่วงปี พ.ศ. 2534 และแล้วเสร็จปี พ.ศ.2537

เขื่อนปากมูลและธนาคารโลก

เขื่อนปากมูลสร้างเสร็จโดยได้รับทุนสนับสนุนบางส่วนจากธนาคารโลก¹ ช่วงที่เริ่มก่อสร้าง มีชาวบ้านหาปลา นักวิชาการ และนักพัฒนาองค์กรเอกชน คัดค้านเขื่อนดังกล่าว โดยเชื่อว่าอาจจะส่งผลกระทบต่อการอพยพของปลา ซึ่งว่ายล่องขึ้นจากแม่น้ำโขงสู่แม่น้ำมูล เมื่อคณะกรรมการบริหารของธนาคารโลกได้ตัดสินใจสนับสนุนทุนเมื่อปี 2534 ตัวแทนจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเอง เช่นเดียวกับตัวแทนจากเยอรมันและออสเตรเลีย ได้คัดค้านการลงทุนต่อโครงการดังกล่าว ส่วนแคนาดาดอกเสียง ตามรายงานข่าวของสื่อมวลชนว่า ตัวแทนประเทศญี่ปุ่นกดดันให้มีการอนุมัติทุนสนับสนุนดังกล่าว ในการประเมินโครงการต่อมา ในปี 2541 ธนาคารโลกอ้างว่า การเตรียมการอพยพโยกย้ายและผลลัพธ์ของโครงการดังกล่าว “เป็น ตัวอย่างที่ดีด้านการอพยพโยกย้ายตามการช่วยเหลือตามโครงการของธนาคาร”² สิ่งนี้ได้ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ไปทั่วโลก

จากปี 2542 ชาวบ้านจึงได้จัดตั้งขบวนการเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวาง เรียกร้องให้มีการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแทนยอมรับค่าชดเชย ชื่อเรียกร้องนี้สร้างการสนุนอย่างกว้างขวาง ดึงความสนใจไปที่เขื่อนนี้ให้กลายเป็นสัญลักษณ์แห่งความล้มเหลวของโครงการพัฒนาของธนาคารโลก และถูกเลือกให้เป็นกรณีศึกษาที่มีการสอบสวนโดยคณะกรรมการเขื่อนโลก ซึ่งถูกตั้งขึ้นเพื่อให้มีการประเมินผลโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ทั่วโลก

แม่น้ำมูลและปลา

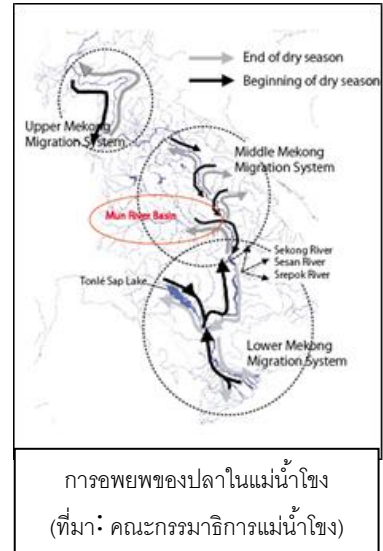
ภายใต้อิทธิพลมรสุมเขตร้อนชื้น ภาคอีสานของประเทศไทยมีความแตกต่างกันชัดเจนมากระหว่างช่วงฤดูฝนและฤดูแล้ง ชื่อ "มูล" มีความหมายว่า "มรดก" "ปากมูล" หมายถึงพื้นที่รอบปากแม่น้ำมูล ซึ่งถูกตั้งชื่อของเขื่อนอีกด้วย ระดับน้ำในลุ่มน้ำโขงตอนล่างจะเพิ่มระดับสูงขึ้นในฤดูฝนขึ้นอยู่กับปริมาณของฝนตก ปลาจำนวนมากจะอพยพขึ้นมายังพื้นที่ตอนบนรวมไปถึงบริเวณปากแม่น้ำมูลด้วย ในช่วงฤดูนั้น ช่วงฤดูแล้งมาถึงปลาจะว่าย

¹ โครงการได้รับเงินจำนวน 54 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็นเงินจากโครงการ Third Power Project (3) ของธนาคารนานาชาติเพื่อการก่อสร้างใหม่และพัฒนา (IBRD).

² ประสพการณ์เกี่ยวกับการโยกย้ายที่ไม่สมัครใจ: ปากมูล ประเทศไทย” ฝ่ายการประเมินผลและการดำเนินการ ธนาคารโลก, 2 มิถุนายน 1998.

กลับคืนไปยังแม่น้ำโขงสายหลักที่ยังมีน้ำมาก (ดูตารางภาพประกอบด้านขวา)

แม่น้ำมูนตอนล่าง มีแก่งจำนวนมากและแอ่งน้ำเป็นลักษณะสำคัญ และช่วงตอนกลางมีพื้นที่ป่าถูกน้ำท่วม (ป่าบุงป่าทาม) ถึงครอบคลุมเป็นบริเวณกว้าง ซึ่งมีความเหมาะสมต่อการวางไข่ของปลาในพื้นที่ตอนกลางของกลุ่มน้ำโขง ในอดีตมีการพบชนิดพันธุ์ปลามากกว่า 270 ชนิด เป็นที่รู้กันดีว่าแม่น้ำมูนตอนล่างมีความอุดมสมบูรณ์ของปลามาก และถึงแม้ว่าจะไม่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเล แต่ชุมชนกว่า 60 แห่งในลุ่มน้ำแห่งนี้ก็สามารถดำรงชีวิตด้วยการประมงมากกว่าการทำเกษตรกรรม



ผลกระทบจากประมงที่ดำเนินไป

แม่น้ำมูน เป็นหนึ่งในพื้นที่สำคัญต่อการวางไข่ของปลาช่วงที่ปลาอพยพขึ้นมาจากแม่น้ำโขง เชื้อนปากมูลก็เชื่อได้ว่าจะมีผลกระทบต่อปลาอย่างมหาศาลในแม่น้ำโขงตอนล่าง แต่ไม่มีการสืบค้นที่ครบถ้วนเพียงพอก่อนการก่อสร้าง ยิ่งไปกว่านั้น มูลค่ารวมของค่าชดเชยทั้งหมดที่มีการจ่ายไปในการก่อสร้างเขื่อนยังสูงกว่าการประเมินเบื้องต้นไว้เกือบ 3 เท่า

ตาราง แผนงานที่วางไว้กับแผนการจ่ายค่าชดเชยและผลกระทบจริงของเขื่อนปากมูล

	ค่า อ พ ย พ โย ก ย้าย ถิ่น (บาท)	การ บัง คับ โย ก ย้าย	พื ช น ที่ เกษตรกรรมถูก น้ำท่วม	ล ด ผล ก ร ะ ท พ ด้ าน การ ประ ม ง (บาท)
ตามแผน	394.77 ล้าน (2541)	248 ครัวเรือน (2528)	--	--
ค่าใช้จ่าย จริง	1113.1 ล้าน (2542)	943 ครัวเรือน (2537)	706 ครัวเรือน (2537)	305.55 ล้าน (2538-2541)

(ที่มา: เขื่อนปากมูล, ลุ่มน้ำโขง, ประเทศไทย. กรณีศึกษา คณะกรรมาธิการเขื่อนโลก. 2543)

ชาวบ้านได้คัดค้านการก่อสร้างเขื่อนอย่างหนัก หลังจากที่เขื่อนกำลังดำเนินการสร้าง อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยไม่ได้ทบทวนโครงการดังกล่าว ดังนั้นพวกเขาจึงเพิ่มข้อเรียกร้องเรื่องค่าชดเชยและยังคงประท้วงอย่างต่อเนื่อง ในปี 2538 รัฐบาลไทยได้อนุมัติค่าชดเชยด้านการประมงรายครอบครัว จำนวน 30,000 บาทต่อครอบครัว เป็นระยะเวลา 3 ปี ในช่วงที่เขื่อนกำลังก่อสร้าง แต่ก็ยังไม่ได้รับ จนกระทั่งปี 2542 ในที่สุดพวกเขา

³ อ้างอิงจากรายงานการประเมินผลทางยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมโดยคณะกรรมการแม่น้ำโขง(MRC)

ได้รับค่าชดเชยจำนวน 90,000 บาท (30,000 บาทเป็นเงินสด และอีก 60,000 บาทถูกฝากไว้กับสหกรณ์การเกษตร) จำนวนผู้ที่ได้รับค่าชดเชยครั้งนั้นประมาณ 3,966 จำนวนเงิน 395.6 ล้านบาท

บันไดปลาโจนและโครงการฟื้นฟูด้านการประมงสัตว์น้ำได้ถูกจัดทำขึ้น หลังจากที่เขื่อนสร้างเสร็จ และพิสูจน์ว่าไม่มีความคุ้มค่า และสร้างหายนะต่อการประมงในภูมิภาค ชาวบ้านต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปเป็นแรงงานชั่วคราวในเมืองต่างๆ แต่ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 ทำให้ชาวบ้านจำนวนมากตกงานและกลับมาขังหมู่บ้าน จึงมีการเรียกร้องเพื่อให้การจ่ายค่าชดเชยเพิ่มขึ้นอีกให้กับชาวบ้านสามารถไม่ดำรงชีวิตด้วยการจับปลาได้ ปี 2541 ยุครัฐบาลชวนหลีกภัย 2 คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมและตัดสินใจไม่จ่ายค่าชดเชยซ้ำซ้อนต่อโครงการเขื่อนที่ได้มีการจ่ายค่าชดเชยไปแล้ว

ชาวบ้านสูญเสียความหวังต่อรัฐบาล และพิจารณาแล้วว่า ค่าชดเชยที่ได้รับมานั้นไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูวิถีชีวิตได้ พวกเขาจึงเรียกร้องให้มีการเอาเขื่อนออก เมื่อเดือนมีนาคม ปี 2543 กลุ่มคนหลายพันคนและชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนอื่นๆ ได้ยึดสันเขื่อนปากมูล สร้าง "หมู่บ้านแม่มนมันยืน" ขึ้นเพื่อเป็นพื้นที่สำหรับการปรึกษารือกัน จากกิจกรรมนี้ได้ทำให้เกิดความสนใจจากขบวนการเคลื่อนไหวทั่วประเทศ นอกจากนั้น มีการชะลอการสร้างเขื่อนใหญ่แห่งใหม่ในสหรัฐอเมริกา การคัดค้านเขื่อนขนาดใหญ่ได้กระจายไปทั่วโลก และเขื่อนปากมูลกลายเป็นที่จุดสนใจและเป็นตัวอย่างของความล้มเหลวของโครงการพัฒนาที่สนับสนุนโดยธนาคารโลก ดังนั้นชาวบ้านจึงเรียกร้องให้เอาเขื่อนออกเป็นที่โด่งดังไปทั่วโลก ขณะนั้น ขณะเดียวกัน จำนวนของครอบครัวที่อ้างว่าได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากมูลเพิ่มขึ้นถึง 6,000 ครอบครัว

การทดลองเปิดประตูระบายน้ำและการประเมินผลกระทบใหม่

ปี 2544 พรรคไทยรักไทย โดย ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศต่อสู้กับปัญหาความยากจนและชนชั้นการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย นายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร อนุมัติให้มีการเปิดประตูระบายน้ำของเขื่อนเป็นช่วงระยะเวลาสั้นๆ เพื่อให้มีการสำรวจ⁴ และมีคำสั่งให้มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลผลกระทบ หลังจากประตูระบายน้ำถูกเปิดแล้ว สภาพธรรมชาติของแม่น้ำได้เปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด มีการจับปลาได้มากขึ้น ชาวบ้านและนักพัฒนาองค์กรเอกชนได้ร่วมกันทำงานวิจัยสำรวจ เรียกว่า "วิจัยไทบ้าน" และได้นำเสนอรายงานการสำรวจทางสังคมบนพื้นฐานความรู้ของชาวบ้าน งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากนักวิจัยที่มีชื่อเสียงหลายคน

ทีมวิจัยของมหาวิทยาลัยได้เสนอให้มีการเปิดประตูระบายน้ำเขื่อนตลอดปีเพื่อเป็นการทดสอบเบื้องต้นเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยอ้างถึงตัวเลขระดับความยากจนของชาวบ้านกับความไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจจากการผลิตไฟฟ้าของเขื่อน และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการฟื้นฟูการประมงระหว่างที่มีการเปิดประตูเขื่อน และมีข้อสังเกตว่า การเปิดประตูระบายน้ำไม่ได้มีผลกระทบต่อการผลิตกระแสไฟฟ้า กลับจะช่วยปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจของ

⁴ ช่วงแรก บานประตูได้ถูกเปิดเพียงสองสามเดือน แต่เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยและมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พวกเขาจึงยังคงให้เปิดประตูเขื่อนจากเดือนมิถุนายน ปี 2001 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2002

ชาวบ้านที่ประสบปัญหาความยากจนในหมู่บ้าน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยไม่ได้รับข้อเสนอดังกล่าวและตัดสินใจเปิดประตูเขื่อนเพียง 4 เดือนต่อปี(ช่วงเดือนกรกฎาคม - ตุลาคม)⁵ ขณะที่มีการอ้างเรื่องผลกระทบต่อการอพยพของทรัพยากรปลา พวกเขาเริ่มเปิดประตูเขื่อนแต่ไม่สัมพันธ์กับช่วงที่ปลาอพยพ⁶

การเปิดประตูระบายน้ำประจำปี 4 เดือน

ปี 2546 มีการประเปิดประตูระบายน้ำเป็นครั้งแรก เป็นเวลา 4 เดือน แต่ไม่ได้ช่วยแก้ไขเรื่องประมงท้องถิ่นให้ดีขึ้น ดังนั้นปี 2547 ปีต่อมา ชาวบ้านจึงเรียกร้องรัฐบาลให้เปลี่ยนช่วงเวลาในการเปิดประตูระบายน้ำให้สอดคล้องกับช่วงที่ปลาอพยพ คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการเปิดประตูเขื่อนเดิม จากวันที่ 1 พฤษภาคม เป็นวันที่ 31 สิงหาคม และมีการเปิดประตูในเดือนมิถุนายนของปีนั้น

อย่างไรก็ตาม ในปี 2550 การประเปิดประตูระบายน้ำได้หยุดลง หลังจากความวุ่นวายทางการเมืองเริ่มขึ้นที่นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัติกดดำ และทำให้พลเอกสุรยุทธ์เป็นนายกรัฐมนตรีโดยได้อำนาจจากรัฐประหาร คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้ตัดสินใจไม่เปิดประตูเขื่อนอีก และบอกว่ามีส่งคนจดหมายร้องเรียนพร้อมด้วยลายเซ็น 20,000 ลายเซ็น ถึงรัฐบาลให้ปิดประตูเขื่อน กระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างชาวบ้านและนักวิจัยและตัวแทนรัฐบาลถูกชะงักงัน โดยคณะกรรมการเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเขื่อนปากมูลได้ถูกแต่งตั้งในปี 2551 ในจังหวัดอุบลราชธานี หลังจากที่มีการตัดสินใจให้เปิดประตูเขื่อนเป็นระยะเวลา 4 เดือน กฎเกณฑ์ใหม่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดผลกระทบคือ เมื่อปริมาณการไหลของน้ำผ่านจุดฝายระวังมากเกินกว่าระดับปกติ ประตูน้ำถึงจะถูกเปิดขึ้น แต่ด้วยมีการเปลี่ยนแปลงด้านบริหารจัดการบ่อยครั้ง ข้อตกลงนี้จึงพิสูจน์ได้ว่าไม่เป็นจริงอีกครั้งในปี 2554 ด้วยการกดดันเรียกร้องของชาวบ้านได้ส่งผลให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการเปิดประตูระบายน้ำ แต่รัฐบาลไทยก็ไม่ยอมรับ

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาแม่น้ำโขงได้ส่งผลกระทบต่อปลาทั้งกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมธรรมชาติในแม่น้ำมูนจะมีผลที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะปกป้องระบบนิเวศทั่วทั้งแม่น้ำโขง รัฐบาลไทย ควรจะปฏิบัติตามข้อเสนอปัจจุบันที่จัดทำโดยมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เมื่อปี 2545 ยกตัวอย่างเช่น การเปิดประตูระบายน้ำตลอดปีเป็นระยะเวลา 5 ปี

⁵ อ้างอิงจากข้อมูลของนักพัฒนาองค์กรเอกชนในพื้นที่, ช่วงระยะเวลา 4 เดือนที่ประตูระบายน้ำเปิดนั้น เป็นช่วงฤดูฝน เมื่อระดับน้ำในแม่น้ำโขงต่ำกว่าเขื่อนเพิ่มสูงขึ้นเพียงพอที่จะระบายน้ำในระดับที่ต่างกันระหว่างเขื่อนและท้ายน้ำ และเกือบจะไม่จำเป็นต้องทำการปั่นไฟฟ้า)

⁶ อ้างถึงความรู้ท้องถิ่นของชาวบ้าน, ช่วงที่ปลาอพยพมากที่สุดจากปากแม่น้ำมูนขึ้นมาคือช่วงปลายเดือนพฤษภาคม ถึงต้นเดือนกรกฎาคม และพวกมันจะอพยพกลับไปยังตอนล่างอีกครั้งช่วงเดือนพฤศจิกายน)