



### บทที่ 3

## ความเป็นมาของนโยบายโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล

### ความนำ

นับแต่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้รับการยกย่องให้เป็นต้นแบบของการพัฒนาอุตสาหกรรมและสาธารณูปโภคพื้นฐาน โดยเป็นหนึ่งในตัวอย่างของความสำเร็จ 2-3 กรณีที่ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้การสนับสนุน<sup>1</sup> นโยบายการพัฒนาประเทศด้วยอุตสาหกรรมดังกล่าว ก่อให้เกิดการใช้พลังงานของประเทศเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 600 ในช่วงปี พ.ศ. 2502-2512 ไฟฟ้าเป็นพลังงานหนึ่งที่ใช้ในกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมดังนั้น ไฟฟ้าจึงนับได้ว่ามีส่วนสำคัญในการร่วมพัฒนาประเทศ พลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำเป็นแหล่งหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ได้เช่นเดียวกับที่มาจากน้ำมันเชื้อเพลิง หรือก๊าซธรรมชาติอื่นๆ แต่พลังงานที่ได้มาจากน้ำจะไม่หมดสิ้นไป คือน้ำยังหมุนเวียนกลับมาใหม่ได้อีกในขณะที่ก๊าซธรรมชาติหรือน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นนับวันมีแต่จะสูญสิ้นไปกับการเผาไหม้ เพื่อแลกเปลี่ยนพลังงานไฟฟ้าออกมา ดังนั้น การสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำจึงมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ<sup>2</sup>

เขื่อนได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่เริ่มมีการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า หรือที่เรียกกันว่า เขื่อนเอนกประสงค์ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของเขื่อนเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางด้านไฟฟ้า ชลประทาน บรรเทาอุทกภัย คมนาคมทางน้ำ อุตสาหกรรม ปักผ่อนหย่อนใจ และผลกักน้ำเค็ม เป็นต้น<sup>3</sup> ประโยชน์ต่างๆ ดังกล่าว

<sup>1</sup> เดวิด เมอเรีย, เขื่อน : เหตุแห่งความขัดแย้งในสังคมไทย, แปลโดย กรรณิการ์ พรหมเสาร์ (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, 2535), หน้า 5.

<sup>2</sup> สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่องการศึกษาและออกแบบบันไดปลาโจนสำหรับโครงการก่อสร้างเขื่อนปากมูล,” ธันวาคม 2533. (อัดสำเนา)

<sup>3</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “เขื่อนเอนกประสงค์,” 2533, หน้า 20. (อัดสำเนา)

จึงสอดคล้องไปกับนโยบายในด้านการพัฒนาประเทศที่อยู่ภายใต้แผนพัฒนาฯ จากการที่เขื่อนถูกมองว่าให้ประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่าดังกล่าว ขณะเดียวกันเขื่อนก็ยังเป็นสิ่งหนึ่งที่เสริมสร้างภาพลักษณ์ความสามารถของมนุษย์ก็คือ การเอาชนะธรรมชาติ และควบคุมธรรมชาติให้ลดความรุนแรงลงจนกระทั่งแปรเป็นความงามอันกินเนื้อที่กว้างใหญ่ อันดูเหมือนว่าไม่มีความสูญเสียอันใดจะเกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนและประโยชน์ที่จะได้รับก็สามารถวัดออกมาเป็นตัวเลขเงินตรา จนนักเศรษฐศาสตร์ใช้เป็นดัชนีวัดความเจริญเติบโตของประเทศ

อย่างไรก็ดี ภาพลักษณ์ของการสร้างเขื่อนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่างๆ ในอดีตกลับถูกโต้แย้งและท้าทายจากพลังประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนา รวมไปถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบในทางอ้อม อาทิ นักอนุรักษ์ นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มเหล่านี้พยายามที่จะสะท้อนภาพความสูญเสียจากการสร้างเขื่อนอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตของคน เจ้าหน้าที่รัฐอาจมีผลประโยชน์ส่วนตนแอบแฝงอยู่เบื้องหลังการสร้างเขื่อน สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นสิ่งบั่นทอนความจริงของอุดมการณ์แห่งประโยชน์ในการพัฒนาจากการสร้างเขื่อน และทำให้อุดมการณ์ใหม่ของเขื่อนก่อตัวขึ้นมา นั่นคือ อุดมการณ์แห่งความสูญเสียอันเกิดจากการพัฒนา

การต่อสู้ระหว่างอุดมการณ์และผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายที่นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมชัดเมื่อมีนโยบายการสร้างเขื่อนโดยทั้งสองฝ่ายพยายามเคลื่อนไหวเพื่อให้ฝ่ายตนได้รับชัยชนะ ต่างก็สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของอุดมการณ์และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การเคลื่อนไหวต่างๆ ที่เกิดขึ้นของทั้งสองฝ่ายจึงขาดความเป็นกลาง และมีความโน้มเอียงในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเสมอ ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูลเป็นการต่อสู้ระหว่างอุดมการณ์และผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย นับตั้งแต่ปี 2532 จนถึงปัจจุบัน (2538) สำหรับในบทนี้จะทำการกล่าวถึงเนื้อหาของนโยบาย (policy content) เพื่อเป็นพื้นฐานในการมองภาพความขัดแย้งของทั้งสองฝ่าย อันนำไปสู่การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของเขื่อนปากมูลในบทที่ 4

ในส่วนนี้ ได้กล่าวถึงนโยบายโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูลในมติเนื้อหาของนโยบายประกอบด้วย 1) สาระสำคัญของโครงการเขื่อนปากมูล 2) ผลกระทบและแนวทางแก้ไขโครงการเขื่อนปากมูล และ 3) ประเด็นโต้แย้งผลกระทบของโครงการเขื่อนปากมูล

## โครงการเขื่อนปากมูลในมิติเนื้อหาของนโยบาย

การก่อตัวของนโยบายอันเป็นที่มาของโครงการเขื่อนปากมูล ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) นั้นอยู่ภายใต้นโยบายการพัฒนาพลังงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ที่กำหนดให้ลดสัดส่วนการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ และกระจายแหล่งที่มาและชนิดของพลังงานให้กว้างขวางออกไปด้วยการเร่งสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศ คือ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันดิบลิแกไนท์ และพลังงานนอกแบบอื่นๆ<sup>4</sup> นโยบายดังกล่าวกำหนดขึ้นจากสาเหตุความไม่แน่นอนของราคาน้ำมันของโลกที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 ทำให้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง และทางด้านพลังงานก็เป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 4 นั้นได้ก่อให้เกิดความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เห็นได้จากการใช้พลังงานทั้งหมดคิดเปรียบเทียบกับน้ำมันได้เพิ่มขึ้นจาก 2,700 ล้านลิตร ในปี พ.ศ.2504 เป็น 17,151 ล้านลิตร ในปี พ.ศ.2524 โดยแหล่งพลังงานร้อยละ 75 ต้องพึ่งพาการใช้ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม จากต่างประเทศเป็นหลัก เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันแพงขึ้นทั่วโลกจึงส่งผลกระทบต่อระบบพลังงานในทันที ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) จึงกำหนดนโยบายและ แนวทางปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานให้สามารถปรับตัวเข้ากับวิกฤตการณ์ น้ำมันที่ผันผวนของโลก โดยลดการใช้ปริมาณการใช้พลังงานจากน้ำมันมาเป็นการมุ่งเน้นด้านการใช้พลังงานทดแทนทุกรูปแบบเท่าที่ความสามารถจัดหาได้ภายในประเทศ<sup>5</sup> ซึ่งนโยบายการพัฒนาพลังงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2529), หน้า 275.

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการพิจารณาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำแควใหญ่ตอนบน : เขื่อนน้ำโจน,” กันยายน 2525, หน้า 2-3. (อัดสำเนา)

ในช่วงปี พ.ศ. 2532 กฟผ. ได้พิจารณาสถานะและแนวโน้มการผลิตและความต้องการไฟฟ้าของประเทศ ดังนี้<sup>6</sup>

- กำลังผลิตของ กฟผ. ในปี พ.ศ.2532 มีกำลังผลิตติดตั้งทั้งระบบรวม 7,254.3 เมกะวัตต์ มาจากแหล่งผลิต 4 ระบบ ที่ กฟผ. มีอยู่คือ

1) โรงไฟฟ้าพลังความร้อน	4,006.5 เมกะวัตต์ (55%)
2) โรงไฟฟ้าพลังน้ำ	2,249.2 เมกะวัตต์ (31%)
3) โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม	760.6 เมกะวัตต์ (11%)
4) โรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ	238.0 เมกะวัตต์ (3%)

- ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศ แยกออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าสูงสุด (Peak Demand) ในช่วงปีพ.ศ. 2532 มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด 6,232 เมกะวัตต์ เพิ่มขึ้นจากปี 2531 ร้อยละ 14.4 คาดว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6,7 และ 8 จะมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 13.1, 8.7 และ 5.7 ตามลำดับ

2) ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้า (Energy Demand) ในช่วงปี พ.ศ. 2532 มีความต้องการใช้ไฟฟ้า 36,457 ล้านกิโลวัตต์/ชั่วโมง เพิ่มจากปี พ.ศ.2531 ร้อยละ 13.9 คาดว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6,7 และ 8 จะมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 13.3, 9.1 และ 6.3 ตามลำดับ

จากภาพรวมการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. สามารถสนองต่อความต้องการไฟฟ้าของประเทศในขณะนั้น เป็นผลมาจากการที่ กฟผ. เป็นองค์กรของรัฐตามพระราชบัญญัติ

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการพิจารณาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล,” 29 มีนาคม 2533, หน้า 2.(อัดสำเนา)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511\* ที่ระบุว่า กฟผ.มีหน้าที่ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดหาหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้พลังงาน ซึ่งในการดำเนินกิจการของ กฟผ. ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและโครงการในอนาคต ให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่ง กฟผ. รับผิดชอบในการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงต่างๆ ให้มีต้นทุนการผลิตต่ำ โดย กฟผ. จะได้รับสิทธิพิเศษมีอำนาจผูกขาดการผลิต ไฟฟ้า ซึ่งเป็นสิทธิในการดูแลและให้

\*พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ได้กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ กฟผ. ไว้ดังนี้

1. ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา และประเทศใกล้เคียง
2. ดำเนินงานงานต่างๆ เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นๆ ที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.
3. ผลิตและขายลิกไนต์หรือวัตถุดิบจากลิกไนต์ หรือโดยอาศัยลิกไนต์ หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

ซึ่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ยังกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการของ กฟผ. ไว้ 3 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 เป็นส่วนนโยบาย มีคณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และคณะกรรมการไม่เกิน 10 คน เป็นผู้กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหน้าที่ของ กฟผ.

ส่วนที่ 2 เป็นส่วนบริหาร มีผู้ว่าการ กฟผ. เป็นหัวหน้าบริหารสูงสุด ได้รับแต่งตั้งถอดถอนจากคณะกรรมการ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ผู้ว่าการ กฟผ. เป็นกรรมการ กฟผ. โดยตำแหน่ง

ส่วนที่ 3 เป็นส่วนปฏิบัติงาน มีพนักงานและลูกจ้างเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการและผู้ว่าการ กฟผ. กำหนด

บริการสาธารณะ มิใช่สิทธิผูกขาดการทำธุรกิจ ที่สำคัญประการแรก กฟผ. รับผิดชอบในการวางแผนระบบไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการทั้งด้านการพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า การวางแผนดังกล่าวจะดำเนินการทำแผนระยะยาว 12-15 ปี เพื่อใช้เป็นกรอบหลักในการขยายงานและกำหนดแผนและโครงการโดยวางแผนการผลิตไฟฟ้าให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชน<sup>7</sup>

สำหรับการผลิตและความต้องการไฟฟ้าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น กฟผ. ได้พิจารณาสถานะและแนวโน้มทางด้านพลังงานไฟฟ้าไว้ ดังนี้<sup>8</sup>

- กำลังผลิตของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี พ.ศ. 2532 มีกำลังผลิตรวม 666.5 เมกะวัตต์ เป็นกำลังผลิตติดตั้งของภาคนี้เอง 136.5 เมกะวัตต์ (20%) ต้องรับไฟจากสายส่งภาคเหนือและภาคกลาง 500 เมกะวัตต์ (75%) และซื้อจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) 30 เมกะวัตต์ (3%)

- ความต้องการใช้ไฟฟ้าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือแยกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าสูงสุด ในปี พ.ศ.2532 มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด 718.6 เมกะวัตต์ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2531 ร้อยละ 16.4 คาดว่าในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6,7 และ 8 จะมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 12.6, 7.7 และ 4.3 ตามลำดับ

2) ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้า ในปี พ.ศ.2532 มีความต้องการใช้ไฟฟ้า 2,792 ล้านกิโลวัตต์/ชั่วโมง เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2531 ร้อยละ 13.3 คาดว่าในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6,7 และ 8 จะมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 12.3, 8.4 และ 5.8 ตามลำดับ

จากการผลิตไฟฟ้าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเมื่อเทียบกับความต้องการไฟฟ้าแล้วยังไม่เพียงพอ ทำให้มีการทดแทนไฟฟ้าในลักษณะรับไฟฟ้าจากภาคเหนือและภาคกลาง

<sup>7</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 25 ปี แห่งความมุ่งมั่น (ม.ป.ท., 2537), หน้า 176.

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการพิจารณาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล,” หน้า 2-3. (อัคราเนหา)

และซื้อจาก สปป.ลาว ซึ่งไม่เป็นการประหยัดเนื่องจากเกิดการสูญเสียพลังงานไปในขณะที่ส่งกระแสไฟฟ้า และจะทำให้ความมั่นคงในระบบลดน้อยลง การมีแหล่งผลิตที่อยู่ใกล้และพอเพียงกับความต้องการจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ดังนั้น เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาระบบบริการพื้นฐานของประเทศ และ ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดหาพลังงานที่เหมาะสม เพื่อสนองความต้องการใช้พลังงานในชนบท โดยพิจารณาควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทำให้แหล่งผลิตไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงมีความจำเป็น และสมควรได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วนที่สุดให้ทันกับความต้องการอย่างเพียงพอและมั่นคง ซึ่ง กฟผ. ได้กำหนดแผนงานสนับสนุนตามโครงการต่างๆ<sup>9</sup> โดย กฟผ. ได้ศึกษาเปรียบเทียบเพื่อหาแหล่งผลิตไฟฟ้าที่มีต้นทุนผลิตต่ำสุดเพื่อใช้ในช่วงที่มีความต้องการไฟฟ้าสูงสุดให้แก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งปรากฏว่าโครงการนี้ยังมีลักษณะเด่นตรงที่มีการใช้พลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ และไม่ก่อให้เกิดมลภาวะ ซึ่งต่างจากโครงการโรงไฟฟ้าที่เดินเครื่อง โดยใช้ น้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งมีราคาแพงและก่อให้เกิดมลภาวะ<sup>10</sup> ในกรณีนี้ กฟผ. ได้พิจารณากำหนดโครงการเขื่อนปากมูลเข้าไปอยู่ในแผนกำลังผลิตไฟฟ้า พ.ศ.2530-2534 ซึ่งประกอบด้วย การก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โครงการขยายหม้อต้มและโครงการขยายระบบส่งพลังไฟฟ้า รวมทั้งสิ้น 35 โครงการใช้เงินลงทุนทั้งสิ้น 138,000 ล้านบาท

ขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พิจารณาโครงการเขื่อนปากมูลแล้วมีความเห็นสนับสนุนโครงการดังกล่าว โดยมีเหตุผลพอสรุปได้ว่า โครงการเขื่อนปากมูลสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาพลังงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่จะช่วยลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ กระจายแหล่งที่มาและชนิดของพลังงานเพิ่มขึ้น และเป็นโครงการที่จะช่วยให้ระบบผลิตไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความมั่นคงขึ้น โดยลดการพึ่งพาจากภาคเหนือและภาคกลาง รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้าน โครงการดังกล่าวได้รับการคัดเลือกโดยใช้หลักต้นทุนต่ำสุด และอยู่ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ที่ยัวยัง

<sup>9</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 25 ปีแห่งความมุ่งมั่น, หน้า 176.

<sup>10</sup> สำนักกิจการภายนอกของธนาคารโลก, เขื่อนปากมูล ข้อเท็จจริง ความเป็นมา คำถามและคำตอบ, แปลโดย ประชาสัมพันธ์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ม.ป.ท., 2537), หน้า 3.

ว่าจะทำให้กำลังผลิตสำรองของระบบ ณ ปีที่โครงการเสร็จอยู่ในระดับร้อยละ 15 ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6<sup>11</sup>

การก่อตัวของนโยบายโครงการเขื่อนปากมูลที่กล่าวมานั้น ควรที่จะทำความเข้าใจถึงความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าของประเทศไทยในภาพรวม เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่ากระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้ถูกใช้ไปในทิศทางใด ซึ่งรายงานของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ<sup>12</sup> ได้แบ่งการใช้ออกเป็นส่วนตามสาขาการผลิต พบว่าในปี พ.ศ.2533 สาขาอุตสาหกรรมมีการใช้ไฟฟ้ามากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 47.5 รองลงมาได้แก่ สาขารัฐกิจการค้ามีการใช้ไฟฟ้าร้อยละ 24.3 และสาขาบ้านพักอาศัยมีการใช้ไฟฟ้าร้อยละ 21.2 ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแนวโน้มการใช้ไฟฟ้าจากพลังงานไฟฟ้ารวมทั้งหมดที่เพิ่มขึ้น ในช่วงปี พ.ศ.2528-2532 ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นจะถูกใช้สำหรับสาขาอุตสาหกรรมร้อยละ 47.91 สาขารัฐกิจการค้าร้อยละ 36.71 และสาขาบ้านพักอาศัยร้อยละ 14.53 หากจำแนกการใช้ไฟฟ้าตามภูมิภาคต่าง ๆ เห็นได้ว่า ในปี พ.ศ.2533 เขตนครหลวงมีการใช้ไฟฟ้าร้อยละ 48.21 ภาคกลางไม่รวมเขตนครหลวง มีการใช้ไฟฟ้าร้อยละ 30.65 ดังนั้น หากรวมการใช้ไฟฟ้าทั้งสองเขตจะมีการใช้ไฟฟ้า 3 ใน 4 ของพลังงานไฟฟ้าทั้งประเทศ (ร้อยละ 76.33) ในขณะที่เขตภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ มีการใช้ไฟฟ้าทั้งหมดรวมกันร้อยละ 21.14 ซึ่งเมื่อพิจารณาการเพิ่มขึ้นของการใช้ไฟฟ้าในช่วงปี พ.ศ. 2528-2532 พบว่า เป็นการเพิ่มขึ้นของการใช้ไฟฟ้าในเขตนครหลวงร้อยละ 43.13 และในเขตภาคกลางเพิ่มขึ้นร้อยละ 36.91 ส่วนในเขตภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้เพิ่มขึ้นรวมกันทั้งสิ้นร้อยละ 19.06 ดังนั้น การใช้ไฟฟ้าของประเทศไทยส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตนครหลวงและเขตภาคกลาง ที่สำคัญ พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตขึ้นจะตอบสนองต่อภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจการค้าเป็นส่วนใหญ่เช่นกัน

### สาระสำคัญของโครงการเขื่อนปากมูล

โครงการเขื่อนปากมูลเป็นโครงการหนึ่งภายใต้แผนการลงทุนของ กฟผ. ภายในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนเอนกประสงค์เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าชลประทานและการประมง ซึ่งตัวเขื่อนตั้งอยู่บนลำน้ำมันที่บ้านหัวเหว

<sup>11</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการพิจารณาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล,” หน้า 5-9. (อัดสำเนา)

<sup>12</sup> สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, “รายงานสถานการณ์พลังงาน,” 2532. (อัดสำเนา)



อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ห่างจากตัวจังหวัดไปทางตะวันออก ประมาณ 70 กิโลเมตร และห่างจากจุดบรรจบแม่น้ำโขง ประมาณ 5.5 กิโลเมตร มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>13</sup>

1. **ลักษณะของโครงการ** เชื้อนปากมูลเป็นเขื่อนชนิดหินทิ้งแกนดินเหนียว ความสูง 17 เมตร สันเขื่อนยาว 255 เมตร ระดับสันเขื่อน 111 เมตรเหนือระดับทะเลปานกลาง (ม.รทก.) เพื่อกักเก็บน้ำที่ระดับปกติ 108 ม.รทก. เครื่องกำเนิดไฟฟ้าของเขื่อนมีจำนวน 4 เครื่องๆ ละ 34 เมกกะวัตต์ ระยะเวลาการก่อสร้างหากได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลจะเริ่มสร้างประมาณปี 2533 แล้วเสร็จปี 2536 (สร้างเสร็จเมื่อ 29 มิถุนายน 2537)

2. **ค่าใช้จ่ายในการลงทุน** เป็นเงินทั้งสิ้น 3,880 ล้านบาท (รวมค่าใช้จ่ายแผนงานแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม 194.67 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายทดแทนที่ดินและทรัพย์สิน 36.88 ล้านบาท) แยกเป็นเงินกู้ต่างประเทศ 1,940 ล้านบาท และเงินบาท 1,940 ล้านบาท โดยรัฐสมทบค่าก่อสร้าง 188.8 ล้านบาท และจากรายได้ของ กฟผ. 1,751.2 ล้านบาท (ต่อมามีค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพิ่มขึ้นเป็น 6,000 ล้านบาท)

### 3. ประโยชน์ของโครงการ<sup>14</sup>

1) **ด้านชลประทาน** จะมีน้ำอุดมสมบูรณ์ในลุ่มน้ำมูลจากจังหวัดอุบลราชธานีขึ้นไปจนถึงจังหวัดศรีสะเกษ อันจะเป็นประโยชน์กับการสูบน้ำให้กับพื้นที่การเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตในระยะแรกได้ 45,000 ไร่ และสามารถขยายเต็มโครงการได้ถึง 160,000 ไร่ นอกจากนี้ยังสามารถทำการสูบน้ำรายย่อยได้ตลอด 2 ฝั่งแม่น้ำเป็นการสนับสนุนโครงการอีสานเขียวอีกทางหนึ่ง

2) **ด้านพลังงานไฟฟ้า** มีกำลังผลิตไฟฟ้ารวม 136,000 กิโลวัตต์ โดยผลิตพลังงานไฟฟ้าปีละ 280 ล้านกิโลวัตต์/ชั่วโมง ซึ่งเสริมให้ระบบไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียง

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการพิจารณาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล,” หน้า 3-5. (อัคราเนนา)

<sup>14</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, รายงานโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล (กรุงเทพฯ:กองการพิมพ์ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กฟผ., 2534), หน้า 7-9.

เหนือนั้นคงขึ้น เนื่องจากกำลังผลิตในภาคนี้มีน้อยกว่าการใช้ไฟฟ้าเป็นอันมากและต้องพึ่งพาไฟฟ้าจากในและนอกประเทศมาสมทบ ทั้งยังสามารถเดินเครื่องจ่ายไฟฟ้าได้เร็วและมีความคล่องตัวในการปรับตัว (เพิ่ม-ลดการผลิต) ช่วยเสริมให้การผลิตและส่งไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3) **ด้านการประมง** น้ำเหนือเขื่อนปากมูลจะเหมาะแก่การเพาะพันธุ์ปลาและพัฒนาประมงน้ำจืด ซึ่งจะให้ผลผลิตประมาณปีละ 1,300,000 กิโลกรัม คิดเป็นมูลค่าประมาณ 19 ล้านบาท เป็นการเพิ่มพูนรายได้แก่ประชาชนตลอดสองฝั่งแม่น้ำ

4) **ด้านการท่องเที่ยว** จะเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวใหม่อีกแห่งหนึ่งของจังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากมีภูมิประเทศเกาะและแก่งในลำน้ำที่สวยงาม อันจะนำประโยชน์มาให้กับประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะแก่งตะนะจะได้มีการพัฒนาให้เกิดประโยชน์เร็วขึ้น

5) **ด้านการสนับสนุนโครงการโขง-ชี-มูล** ซึ่งเป็นสูบน้ำจากแม่น้ำโขงขึ้นมา และมีการสูบน้ำส่งต่อเป็นช่วงๆ ต่อไปอีก เพื่อนำน้ำส่งไปใช้ในพื้นที่การเกษตร ดังนั้นจะมีน้ำส่วนหนึ่งที่เหลือใช้จากพื้นที่การเกษตรไหลลงสู่แม่น้ำมูล และจะออกทางเขื่อนปากมูลทำให้สามารถเพิ่มการผลิตไฟฟ้าเพิ่มเติมได้อีก

6) **ด้านส่งเสริมการลงทุน** จะส่งเสริมเศรษฐกิจและการลงทุนในจังหวัดอุบลราชธานีทั้งในช่วงเวลาทำการก่อสร้างและภายหลังโครงการแล้วเสร็จ โดยเฉพาะด้านแรงงานก่อให้เกิดการสร้างงาน มีกระแสเงินหมุนเวียนสูง และมีอาชีพต่อเนื่องต่างๆ ขยายตัวออกไป ทำให้เกิดการกระจายรายได้สู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง

7) **ด้านการคมนาคมทางบก** สันเขื่อนจะสร้างใช้เป็นสะพานข้ามแม่น้ำมูล ซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในเขตอำเภอโขงเจียมที่กำลังพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในจังหวัดอุบลราชธานี

### ผลกระทบและแนวทางแก้ไขโครงการเขื่อนปากมูล

ในด้านผลกระทบนั้น โครงการเขื่อนปากมูลเป็นโครงการแรกที่ได้มีการศึกษาระบบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการศึกษาด้านวิศวกรรม จากรายงานการศึกษาระบุ

ว่า โครงการดังกล่าวมีผลกระทบทางนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม ซึ่ง กฟผ. ได้กำหนดแนวทางแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ตามแนวทางที่คณะกรรมการประสานการวางแผนโครงการเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันมีสาระสำคัญของผลกระทบและแนวทางแก้ไขดังนี้<sup>15</sup>

1. **ด้านอพยพราษฎร** มีราษฎรที่จำเป็นจะต้องอพยพออกมาอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่คัดเลือกไว้ประมาณ 400 หลังคาเรือน ซึ่งอยู่ในท้องที่อำเภอโขงเจียมและพิบูลมังสาหารเนื่องจากการพัฒนาเขื่อนปากมูลที่ระดับ 108 เมตร (รทท.) จะมีผลทำให้เกิดภาวะน้ำเอ่อโดยเฉพาะในฤดูน้ำหลาก ประมาณว่าที่อำเภอพิบูลมังสาหารและเมืองจะมีระดับน้ำในลำน้ำมูลสูง 108.5 เมตร และ 109.0 เมตร (รทท.) ตามลำดับ

2. **ด้านทรัพยากรป่าไม้และสัตว์น้ำ** จะต้องมีการขอเข้าทำประโยชน์พื้นที่ป่าไม้จากกรมป่าไม้ รวมทั้งสิ้น 710 ไร่ โดยแยกเป็นพื้นที่ในเขตป่าไม้สงวนแห่งชาติป่าหลังภู 25 ไร่ เพื่อก่อสร้างถนนเข้าโครงการ และพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ 685 ไร่ ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ใช้ชั่วคราวระหว่างการก่อสร้างจนกว่าจะหมดความจำเป็น 425 ไร่ พื้นที่ลำน้ำเหนือเขื่อน 135 ไร่ และพื้นที่ขอเพิกถอนบริเวณห้วยงาน 125 ไร่ ทางด้านทรัพยากรสัตว์ป่า พบว่ามีสัตว์ป่าอยู่จำนวน 20 ชนิด ซึ่งในที่นี้ไม่พบสัตว์ป่าที่จัดว่าหายาก สัตว์ป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์หรือสัตว์ป่าที่จัดว่ามีแนวโน้มจะสูญพันธุ์ในอนาคต

3. **ด้านการท่องเที่ยว** แก่งตะนะ ซึ่งกรมป่าไม้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเมื่อ พ.ศ.2524 จะไม่มีผลกระทบส่วนแก่งสะพือซึ่งมีนักท่องเที่ยวถึงปีละ 123,000คน (พ.ศ. 2524-2525) ร้อยละ 75 มาเที่ยวในฤดูแล้งและเดือนที่มีนักท่องเที่ยวมากที่สุด คือ เดือนมีนาคมและเมษายน ดังนั้น จะควบคุมปริมาณน้ำและระดับน้ำในฤดูแล้ง จนมองเห็นทิวทัศน์ของแก่งสะพือได้เช่นเดิม ตั้งแต่เดือนมกราคม - พฤษภาคม เพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวในโครงการส่งเสริมของทางจังหวัด

4. **ด้านทรัพยากรประมง** จะมีผลกระทบทำให้ปลาในธรรมชาติบางชนิดลดลงและบางชนิดมีปริมาณมากขึ้น ในขณะที่ความอุดมสมบูรณ์ของปลาในลำน้ำมูลมีค่าเฉลี่ย 16

<sup>15</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการพิจารณาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล,” เอกสารแนบ 3. (อัสสำเนา)

กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งถ้าหากพัฒนาเป็นแหล่งประมงขนาดใหญ่จะสามารถให้ผลผลิตได้ถึง 35 กิโลกรัมต่อไร่ หรือประมาณปีละ 1,313 ตัน คิดเป็นมูลค่าปีละ 19 ล้านบาท

5. **ด้านสาธารณสุข** จากผลการศึกษาในบริเวณพื้นที่โครงการพบว่าโรคติดต่อที่เป็นกันมากที่สุด ได้แก่ โรคเกี่ยวกับระบบทางเดินอาหาร โรคระบบทางเดินหายใจ ไข้ และพยาธิต่างๆ นอกจากนี้ พบหอย *Tricular aperta* ซึ่งเป็นพาหะของเชื้อโรคพยาธิใบไม้ในเลือด ถ้าหากวงจรชีวิตครบจะกลายเป็นปัญหาทางด้านสาธารณสุขของชุมชนจึงได้เสนอแนวทางในการบรรเทาปัญหาดังกล่าว โดยประกอบไปด้วยการติดตามปัญหาโรคติดต่อที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่น และให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในเรื่องนิเวศวิทยาของหอยดังกล่าวเพื่อหาวิธีควบคุมและป้องกันมิให้เกิดการแพร่ระบาดของโรค ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ทางด้านสุขศึกษา การสุขาภิบาล โภชนาการ ฯลฯ ให้แก่ราษฎรในพื้นที่โครงการด้วย

6. **ด้านคมนาคมทางบก** เส้นทางเชื่อมระหว่างอำเภอพิบูลมังสาหารกับอำเภอโขงเจียม บางช่วงมีระดับต่ำกว่าระดับเหนือเขื่อน ซึ่งจะถูกน้ำท่วมเป็นระยะร่วมประมาณ 1 กิโลเมตร จึงจำเป็นที่จะต้องยกระดับเส้นทางดังกล่าวให้สูงขึ้น

7. **ด้านโบราณคดี** ไม่พบหลักฐานสำคัญทางโบราณคดีทั้งสมัยก่อนประวัติศาสตร์ และสมัยประวัติศาสตร์ ในบริเวณลำน้ำเหนือเขื่อน เพื่อให้เกิดความมั่นใจ และมีผลกระทบทางด้านโบราณคดีน้อยที่สุด จึงให้มีการศึกษาเพิ่มเติมทางด้านโบราณคดีในพื้นที่อ่างเก็บน้ำอีกครั้งหนึ่ง หากพบหลักฐานทางโบราณคดีก็จะได้ขนย้ายไปเก็บรักษาในที่ปลอดภัย

8. **ด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ** การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมอาจผันแปรไปจากการวิเคราะห์หรือที่คาดคะเนไว้ จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและติดตามการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทั้งในระหว่างการก่อสร้างโครงการและภายหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จเพื่อกำหนดมาตรฐานการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ตลอดจนนำมาใช้เป็นข้อมูลในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการอื่นๆ ด้วย

### ประเด็นโต้แย้งผลกระทบของโครงการเขื่อนปากมูล

จากผลการศึกษาและแนวทางแก้ไขโครงการเขื่อนปากมูลข้างต้น ก่อให้เกิดกระแสคัดค้านจากประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากมูล นักศึกษา นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมองเห็นว่า ผลการศึกษาและแนวทางแก้ไขดังกล่าวยังไม่มีความสมบูรณ์ ขาดความชัดเจนอยู่หลายประการ และเป็นเพียงการแสวงหาความชอบธรรมในการ

สร้างเขื่อนของ กฟผ. ดังนั้น กลุ่มคัดค้านจึงได้ก่อกระแสวิพากษ์วิจารณ์และเคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนปากมูล นับตั้งแต่โครงการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบในหลักการเมื่อ 14 มีนาคม 2532 สำหรับประเด็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคัดค้านกับกลุ่มสนับสนุนมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. ด้านการอพยพราษฎร จากรายงานของ กฟผ. ที่ระบุจำนวนของประชาชนที่จะต้องอพยพจากการสร้างเขื่อนปากมูล จำนวน 400 ครอบครัว โดยมีการจ่ายค่าชดเชยและการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนที่ต้องอพยพ แต่ตัวเลขดังกล่าวที่ปรากฏออกมาทั้งจากการชี้แจงของเจ้าหน้าที่ของ กฟผ. และรายงานในเวลาต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเป็น 903 ครอบครัว<sup>16</sup>

ทำให้กลุ่มผู้คัดค้านได้ตั้งข้อสังเกตว่า จำนวนราษฎรที่จะต้องอพยพมีความไม่แน่นอน และค่าชดเชยก็จะมีอัตราที่ต่ำไม่เพียงพอที่จะหาที่ดินใหม่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เท่าเดิมได้ รวมทั้งการจัดสรรที่ทำกินให้กับราษฎรส่วนหนึ่งก็ไม่มี ความอุดมสมบูรณ์ยากแก่การทำเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพดั้งเดิมของพวกเขา เนื่องจากที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ได้ถูกจับจองจนหมดสิ้น<sup>17</sup> กอปรกับประสบการณ์ตัวอย่างที่ประชาชนได้รับจากการเข้าอยู่ที่จัดสรรในกรณีเขื่อนสิรินธร ซึ่งไม่สามารถทำกินได้จนต้องอพยพออกไป

2. ด้านระดับน้ำท่วม กฟผ. ได้ชี้แจงว่า เขื่อนปากมูลได้ถูกออกแบบให้ระดับน้ำสูงสุดที่ระดับ 108 เมตร เป็นเขื่อนระบายน้ำ ไม่มีการกักเก็บน้ำ และสามารถควบคุมให้อยู่ในระดับดังกล่าวได้เนื่องจากมีประตูระบายน้ำ 8 ประตู สามารถระบายน้ำได้ 18,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที สภาพของแม่น้ำมูลเมื่อมีเขื่อนจะมีลักษณะของน้ำเอ่อมิใช่ น้ำท่วม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>16</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กฟผ., 2536), หน้า 12.

<sup>17</sup> สุธานี ใจชื่อสมบูรณ์, “เขื่อนปากมูลจุดปะทุพลังมวลชนเหนือแคว้นอีสาน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 36 (2-8 กรกฎาคม 2532) : 17.

ดังนั้น เชื้อนปากมูลจะไม่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพลำน้ำแต่อย่างใด แต่ถ้าหากมีเหตุการณ์น้ำท่วมเช่นในกรณีปี พ.ศ.2519 น้ำจะท่วมในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีเช่นกัน<sup>18</sup>

ในกรณีนี้กลุ่มคัดค้านไม่มีความมั่นใจในเรื่องดังกล่าว เกรงว่าหากภายหลังจากการสร้างเขื่อนปากมูลแล้ว กฟผ. ไม่สามารถควบคุมให้อยู่ในระดับดังกล่าวได้ โดยอ้างว่ามีสาเหตุมาจากธรรมชาติ ทำให้ประชาชนที่ไม่ได้รับการสำรวจว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบในการสร้างเขื่อนตั้งแต่เริ่มโครงการจะไม่ได้รับค่าชดเชยได้จาก กฟผ. ทั้งนี้เนื่องจากในฤดูฝนน้ำในลำน้ำมูลตอนปลายจะมีระดับน้ำสูงก่อให้เกิดน้ำท่วมที่ทำกินของประชาชนสองริมฝั่งในบางปีที่มีปริมาณน้ำฝนมาก ซึ่งถ้าเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นปริมาณน้ำก็จะเกินความต้องการเพื่อใช้ผลิตไฟฟ้า เป็นผลให้เขื่อนจะรับน้ำไว้ไม่ไว้ก็จะระบายน้ำออกทำให้บริเวณใต้เขื่อนซึ่งคือจังหวัดอุบลราชธานีเกิดน้ำท่วมฉับพลัน<sup>19</sup>

3. ด้านทรัพยากรประมง ในรายงานของ กฟผ. ระบุว่า จากการศึกษานิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมทางด้านประมงของโครงการเขื่อนปากมูลพบว่า ความอุดมสมบูรณ์ของอาหารสัตว์น้ำในแม่น้ำมูลตอนล่างมีไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับแม่น้ำสายอื่น สำหรับพันธุ์ปลาไม่พบพันธุ์ปลาหายาก (rare species) เนื่องจากปลาในแม่น้ำมูลตามธรรมชาติเป็นปลาชนิดเดียวกับปลาในแหล่งน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั่วไป ไม่ใช่มีเฉพาะในแม่น้ำมูลหรือน้ำสาขาเท่านั้น นอกจากนั้นยังจะก่อสร้างบันไดปลาโจนตามคำแนะนำของกรมประมงอีกด้วย แม้กระทั่งในระหว่างก่อสร้างก็ก่อสร้างทำนบกั้นน้ำเพียงครั้งเดียว เพื่อการอพยพของปลาจะได้มีอย่างต่อเนื่องเป็นปกติ อีกทั้งพบว่า การประกอบอาชีพประมงในบริเวณนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับที่พบเป็นส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ทำการประมงเพื่อประมงซีฟเท่านั้น ซึ่งนักวิชาการสาขาประมงที่ทำการศึกษได้ประเมินว่า ในกรณีที่มีโครงการเขื่อนปากมูล ผลผลิตปลาจากลำน้ำเหนือเขื่อนในระยะยาวจะมีปีละประมาณ 16 กิโลกรัมต่อไร่ แต่ถ้าหากเพิ่มการ

<sup>18</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “สรุปคำตอบในประเด็นข้อสังเกตและข้อสงสัยของ ส.ส.ภาคอีสาน เรื่องโครงการปากมูลในการประชุม เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2532 ที่ห้องประชุม กฟผ.” 6 มิถุนายน 2532, หน้า 5. (อัดสำเนา)

<sup>19</sup> สุธานี ใจชื่อสมบูรณ์, “เขื่อนปากมูลจุดปะทุพลังมวลชนเหนือแคว้นอีสาน,” หน้า 17.

พัฒนาการเพาะเลี้ยงปลาอย่างเหมาะสมร่วมไปด้วยแล้ว ภายในปีเดียวผลผลิตปลาจะเพิ่มขึ้นประมาณ 35 กิโลกรัมต่อไร่<sup>20</sup>

ทางฝ่ายผู้คัดค้านเขื่อนปากมูลได้วิจารณ์รายงานการศึกษาดังกล่าวของ กฟผ. ว่ามีความบกพร่องทางวิชาการในการสำรวจดังนี้ คือ

- 1) การเก็บตัวอย่างพันธุ์ปลา เลือกจุดเก็บเฉพาะบริเวณชายฝั่งที่มีระดับน้ำตื้นเท่านั้น จึงไม่สามารถอ้างอิงความถูกต้องทางวิชาการได้
- 2) มีระยะเวลาในการเก็บข้อมูลค่อนข้างสั้น คือ 1 ปีเท่านั้นทำให้เก็บตัวอย่างพันธุ์ปลาได้เพียง 1 ฤดูกาล ซึ่งไม่เพียงพอในการสรุปผลการสำรวจทางวิชาการ
- 3) การคำนวณประโยชน์ผิดพลาด เพราะใช้วิธีคำนวณทางปลากับพื้นที่โดยไม่มี การเฉลี่ยลักษณะพื้นที่แต่ละประเภทก่อนการคำนวณ
- 4) การแก้ปัญหาการลดลงของพันธุ์ปลาโดยการเพาะเลี้ยงนั้น ไม่มีความคุ้ม ในแง่วิชาการเพราะพันธุ์ปลาดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ใช่พันธุ์ปลาในภูมิภาค
- 5) การแก้ปัญหาวิธีนำบันไดปลาโจนมาใช้กรณีเขื่อนปากมูลนั้น ใช้ได้กับปลา แซลมอนอย่างเดียว เนื่องจากบันไดปลาแต่ละแบบก็จะใช้ได้กับปลาชนิดเดียวเท่านั้น<sup>21</sup>

4. ด้านสาธารณสุข จากรายงานของ กฟผ. ที่ศึกษานิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมทางด้านสาธารณสุขในบริเวณพื้นที่โครงการเขื่อนปากมูล ปรากฏว่า พบหอยน้ำโอทริคูลา อเพอร์ตา ซึ่งสามารถเป็นพาหะของเชื้อโรคพยาธิใบไม้ในเลือด แต่ทว่าหอยดังกล่าวไม่สามารถขยายพันธุ์ได้ในแหล่งน้ำที่มีสภาพน้ำไหล ซึ่งเขื่อนปากมูลก็มีสภาพน้ำไหลเนื่องจากการระบายน้ำตลอดเวลาอย่างสม่ำเสมอ จึงไม่เป็นแหล่งขยายพันธุ์ของหอยดังกล่าว ดังนั้น จากการศึกษา นี้ กฟผ. จึงยืนยันว่าจะไม่มีการแพร่กระจายของโรคพยาธิใบไม้ในเลือดเกิดขึ้นในลำน้ำมูล

<sup>20</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล แผนการดำเนินงานการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ม.ป.ท., 2533), หน้า 19.

<sup>21</sup> ผู้จัดการรายวัน (26 สิงหาคม 2534) : 6.

พร้อมทั้งให้หลักประกันทางมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากโรคดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบรักษาโรค และการให้ความรู้ทางด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน<sup>22</sup>

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายผู้คัดค้านได้วิจารณ์การศึกษาดังกล่าวว่าเป็นการประเมินปัญหาด้านสาธารณสุขที่จะเกิดขึ้นต่ำกว่าความเป็นจริงและไม่รอบด้าน และได้ชี้แจงว่า ถ้ามีการก่อสร้างเขื่อนปากมูลจะเกิดโอกาสการระบาดของโรคอย่างน้อยอีก 4 โรค นอกเหนือจากพยาธิใบไม้ในเลือด คือ พยาธิในปอดซึ่งเกิดกับคน (Paragonimiasis) พยาธิในตับ (Opisthorchiasis) พยาธิในลำไส้ (Echinostomatidiasis) และพยาธิขนาดใหญ่ในตับ (Fasciolopsiasis) สำหรับการแพร่ระบาดของโรคพยาธิใบไม้ในเลือดนั้นอาจเกิดขึ้นได้หากกระแสน้ำจะไหลช้าลงและตื้นเขินมากขึ้น เห็นได้จากในประเทศอียิปต์ภายหลังการสร้างเขื่อนอัสวานทำให้เกิดโรคพยาธิใบไม้ในเลือดอย่างมาก จนกระทั่งต้องมีการพิจารณาเรื่องการทูปเขื่อนอัสวาน<sup>23</sup> นอกจากนี้ ฝ่ายผู้คัดค้านยังเห็นว่า มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นไม่เพียงพอ และแผนดำเนินการแก้ไขมีเพียงงบประมาณงานศึกษาและการกำหนดมาตรการป้องกันการแพร่ของโรคเพียง 3.4 ล้านบาท เท่านั้น

5. **ด้านโบราณคดี** ในรายงานของ กพผ.ระบุว่าจากการศึกษาทางด้านโบราณคดีของโครงการไม่พบหลักฐานที่สำคัญทางโบราณคดี ทั้งสมัยก่อนประวัติศาสตร์และสมัยประวัติศาสตร์ นอกเสียจากพบวัตถุซึ่งไม่เก่านั้น คือ มีบางวัตถุที่อายุต่ำกว่า 50 ปี และบางวัตถุที่มีอายุ 50-100 ปี และจากการสำรวจในพื้นที่ใกล้เคียง ก็พบว่ามีหลักฐานสมัยประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจอยู่ตามวัดต่างๆ หลายแห่ง แต่อยู่นอกเขตพื้นที่โครงการเขื่อนปากมูลแนวทางในการป้องกันผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น ถ้าหากพบหลักฐานที่สำคัญทางโบราณคดีก็จะทำการขุดค้นและขนย้ายไปเก็บรักษาไว้ในที่ปลอดภัยได้ทันเวลาก่อนที่จะถูกน้ำท่วม<sup>24</sup>

<sup>22</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล แผนการดำเนินงานการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม, หน้า 19-20.

<sup>23</sup> รังสฤษฏ์ กาญจนวณิชย์, “สร้างเขื่อนไม่ว่า อย่าลืมปัญหาหอย,” ไทยรัฐ (20 สิงหาคม 2534) : 17.

<sup>24</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล แผนการดำเนินงานการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม, หน้า 21.



อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจบริเวณลุ่มน้ำมูล-ชี ตอนล่าง ทางด้านโบราณคดีของโครงการพลังงานและน้ำโขงเมื่อปี พ.ศ. 2528-2529 พบว่าในบริเวณที่จะสร้างเขื่อนปากมูลตั้งแต่บริเวณผาแต้ม ตัวเมืองอุบลราชธานี สบมูล-ชี ลงมาจนถึงปากแม่น้ำมูล รวมทั้งบริเวณชายฝั่งโขงขึ้นไปจนถึงมุกดาหาร เป็นบริเวณที่มีคุณค่ามากทั้งในด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและวัฒนธรรม และหลักฐานทางโบราณคดีที่แสดงให้เห็นว่า บริเวณนี้เป็นแหล่งกำเนิดของอารยธรรมภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ มีศาสนสถานที่แสดงว่าเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรมและบอกอาณาเขตทางการเมือง เช่น ถ้ำวัด ถ้ำปราสาท ถ้ำแก่งคอย และภาพเขียนสีที่สวยงามมีขนาดใหญ่และคลุมบริเวณที่กว้างขวางเป็นจำนวนมาก<sup>25</sup>

6. นโยบายด้านพลังงานไฟฟ้า กฟผ. มีเป้าหมายในการสร้างเขื่อนปากมูลเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับระบบการผลิตไฟฟ้าในภาคอีสาน ซึ่ง กฟผ. ได้ประเมินว่าในอนาคตความต้องการใช้ไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนั้นการผลิตไฟฟ้าเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่หลักของ กฟผ. อีกทั้งการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังน้ำถือว่าการผลิตที่ต้นทุนต่ำสุดในการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วย วิธีการต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การผลักดันให้เกิดโครงการเขื่อนปากมูล

ในขณะที่กลุ่มคัดค้านโดยเฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อมมีความเห็นว่า ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นระบบเซอริกิตเดียว คือ ผลิตไฟฟ้าที่ไหนก็เข้าไปในวงจรและสามารถใช้กันได้ทั่วประเทศ ในขณะที่กระแสไฟฟ้าส่วนใหญ่สนองต่อภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจการค้า และมีการใช้ไฟฟ้าเน้นหนักในเขตนครหลวงและภาคกลาง ดังนั้น กระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้จากโครงการเขื่อนปากมูลไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนโดยตรง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นผู้สูญเสียจากการสร้างเขื่อน เมื่อเป็นเช่นนี้ การเพิ่มการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้านั้น ไม่ได้เป็นหนทางที่ถูกต้อง ควรให้ความสำคัญในการใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ จะช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้ดีกว่าการสร้างเขื่อน ทั้งนี้เนื่องจากการสร้างเขื่อนก่อให้เกิดผลกระทบที่ติดตามมาหลายด้าน ซึ่งบางกรณีจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ<sup>26</sup>

<sup>25</sup> ศรีศักร วัลลิโภคม, “เขื่อนปากมูลกับความพินาศทางอารยธรรมและสภาพแวดล้อมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” สยามรัฐ (6 พฤศจิกายน 2534) : 11.

<sup>26</sup> กรุงเทพธุรกิจ (11 พฤศจิกายน 2534): 6.

7. **ด้านท่องเที่ยว** การสูญเสียแก่งขนาดใหญ่ในแม่น้ำมูลซึ่งถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดอุบลราชธานีถึง 2 แห่ง คือ แก่งตะนะ และแก่งสะพือ ที่อำเภอพิบูลมังสาหาร โดยเฉพาะแก่งสะพือ นักวิชาการที่ศึกษาด้านนี้ได้ประเมินจำนวนนักท่องเที่ยวที่แก่งสะพือไว้ถึงปีละประมาณ 123,000 คน (พ.ศ. 2524-2525) ซึ่งร้อยละ 75 จะมาเที่ยวในฤดูแล้ง และเดือนที่มีนักท่องเที่ยวมากที่สุดคือเดือนมีนาคมและเมษายน มีนักท่องเที่ยวประมาณ 41,000 คนต่อเดือน ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทางจังหวัดอุบลราชธานีได้มีนโยบายส่งเสริมเป็นแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัด เพื่อเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ราษฎรในท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยว กฟผ. ชี้แจงว่า โครงการเขื่อนปากมูลได้ปรับปรุงการออกแบบทางด้านวิศวกรรม ทำให้สามารถควบคุมปริมาณน้ำและระดับน้ำในฤดูแล้งจนสามารถมองเห็นทิวทัศน์ของแก่งสะพือได้เช่นเดิมตั้งแต่เดือนมกราคม-พฤษภาคม ดังนั้น ชาวอุบลราชธานียังคงได้รับประโยชน์ทางด้านการท่องเที่ยวจากแก่งทั้งสองเหมือนเดิม นอกจากนี้ กฟผ. ได้ยืนยันว่าในการก่อสร้างเขื่อนปากมูลจะไม่มีการระเบิดแก่งใด ๆ ในลำน้ำมูล<sup>27</sup>

ภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการก่อสร้างเขื่อนปากมูล ได้เกิดประเด็นขัดแย้งระหว่าง กฟผ. กับฝ่ายผู้คัดค้านเขื่อนปากมูลเพิ่มขึ้นอีก กล่าวคือ ในฤดูแล้งปี 2535 กฟผ. ทำการระเบิดแก่งหินซึ่งอยู่ท้ายตัวเขื่อนเพื่อทำช่องทางระบายน้ำ และระเบิดแก่งตาดหัวภูที่อยู่อีกด้านหนึ่งด้วยเหตุผลเดียวกันและเป็นไปตามแบบแปลนที่วางไว้แล้ว ซึ่งกลุ่มคัดค้านถือว่าเป็นการผิดสัญญาที่ กฟผ. ยืนยันไว้ และผิดพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หลายมาตรา เช่น มาตรา 16 ซึ่งห้ามมิให้ใช้วัตถุระเบิดภายในเขตอุทยานแห่งชาติอย่างไรก็ดี กฟผ. ได้ออกมาชี้แจงว่ามีการระเบิดแก่งหินจริง แต่เป็นเพียงแก่งหินใต้น้ำที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและโบราณคดีและสามารถกระทำได้ เพราะได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>27</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล แผนการดำเนินงานการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม, หน้า 18.