

โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำสาละวิน และข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงการ

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ
มิถุนายน 2546

แม่น้ำสาละวินมีจุดกำเนิดจากเทือกเขาหิมาลัยในทิเบต ไหลผ่านมณฑลยูนนาน ประเทศจีน รัฐฉาน รัฐคะเรนนี และรัฐกะเหรี่ยง ประเทศพม่า ก่อนจะเป็นเส้นแบ่งพรมแดนไทย-พม่า แล้วไหลผ่านที่ราบทางตอนใต้ของพม่า และลงสู่ทะเลอันดามัน บริเวณอ่าวเมาะตะมะที่เมืองเมาะลาเลิงประเทศพม่า รวมระยะทางประมาณ 2,800 กิโลเมตร โดยมีชื่อเรียกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เช่น "นู่เจียง" (Nu Jiang) ในเขตทิเบตและจีน "ตาลวิน" (Thanlwin) ของคนพม่า และ "น้ำคง" ของคนท้องถิ่นโดยเฉพาะชนเผ่าต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและพม่า

แม่น้ำสาละวินเป็นแม่น้ำสายใหญ่สายเดียวในภูมิภาคนี้ที่ยังคงไหลอย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม โครงการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ก็ได้รับการผลักดันตลอดมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 โดยนักสร้างเขื่อนและอุตสาหกรรมเขื่อน ได้แก่ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ซึ่งเป็นหน่วยงานให้เงินกู้ บริษัทที่ปรึกษาระหว่างประเทศ เช่น Norconsult ประเทศนอร์เวย์, Electric Power Development Company (EPDC) และ Japanese International Cooperation Agency (JICA) ประเทศญี่ปุ่น และบริษัทรับเหมาก่อสร้างสัญชาติไทย เช่น บริษัท เอ็มดีเอ็กซ์ มหาชน (MDX), บริษัท เวิร์ลด์อิมเพกซ์ จำกัด รวมถึงรัฐบาล 3 ประเทศในลุ่มน้ำสาละวิน คือ จีน พม่า และไทย

เจ้าหน้าที่ระดับสูงของการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ระบุว่า เฉพาะในแม่น้ำสาละวินสายหลักสามารถสร้างเขื่อนได้ 5 โครงการ มีกำลังการผลิตติดตั้งรวมประมาณ 12,400–16,000 เมกะวัตต์ โดย 2 โครงการอยู่ในบริเวณพรมแดนไทย-พม่า ซึ่งมีระยะทางประมาณ 127 กิโลเมตร นับจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ถึงจุดบรรจบแม่น้ำเมยในเขตอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอีก 3 โครงการอยู่ในประเทศพม่า

EPDC ซึ่งเป็นผู้ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นของโครงการสร้างเขื่อนบริเวณชายแดนไทย-พม่าในปี 2535 เสนอให้สร้างเขื่อนสาละวินตอนบนและเขื่อนสาละวินตอนล่างบนลำน้ำสาละวินช่วงที่เป็นพรมแดนไทย-พม่า สอดคล้องกับการศึกษาของ Norconsult ในปี 2537 และผลการศึกษาโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำสาละวินชายแดนไทย-พม่าของ กฟผ. ที่นำเสนอตั้งแต่ปี 2524

ปลายปี 2545 กฟผ. เสนอให้มีการพิจารณาโครงการทั้งสองอีกครั้ง ภายใต้การดำเนินงานโครงการในรูปแบบรัฐต่อรัฐ โดยให้ชื่อว่า "โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำสาละวิน" มีมูลค่าการลงทุนกว่า 2.7 แสนล้านบาท มีกำลังการผลิตไฟฟ้าติดตั้งรวมกันประมาณ 5,332 เมกะวัตต์ ทั้งนี้ กฟผ. ในนามรัฐบาลไทยต้องการเป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด และแบ่งผลประโยชน์จากการขายไฟฟ้าให้กับรัฐบาลพม่าครึ่งหนึ่ง (50:50)

รายละเอียดโครงการ¹

	เขื่อนสาละวินตอนบน	เขื่อนสาละวินตอนล่าง
ที่ตั้ง	ละติจูด 18° 55' เหนือ ลองจิจูด 97° 35' ตะวันออก อยู่เหนือจุดตรวจออกเลาะของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวิน และห่างจากสบแฉะ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ขึ้นไปตามลำน้ำสาละวินประมาณ 14 กิโลเมตร	ละติจูด 18° 05' เหนือ ลองจิจูด 97° 35' ตะวันออก บริเวณบ้านท่าตาดฝั่ง ห่างจากบ้านแม่สาบแลบ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ขึ้นไปตามลำน้ำสาละวินประมาณ 15 กิโลเมตร
พื้นที่รับน้ำ	293,200 ตร.กม.	294,500 ตร.กม.
ปริมาณน้ำเข้าอ่างเก็บน้ำเฉลี่ยต่อปี	118,600 ล้าน ลบ.ม.	119,200 ล้าน ลบ.ม.
ระดับกักเก็บน้ำ	220 ม.รทก.	86 ม.รทก.
ความจุของอ่างที่ระดับสูงสุดปกติ	21,000 ล้าน ลบ.ม.	245 ล้าน ลบ.ม.

¹ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. ข้อมูลโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำสาละวินชายแดนไทย-พม่า นำเสนอต่อคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา. 12 กุมภาพันธ์ 2546

รายละเอียดโครงการ (ต่อ)

พื้นที่อ่างเก็บน้ำ	เฉพาะในไทย 19,101 ไร่ ² 51,700 ไร่ ³	เฉพาะในไทย 1,340 ไร่ ² 3,540 ไร่ ³
ชนิดของเขื่อน	คอนกรีต, กักเก็บน้ำ (storage dam)	คอนกรีต, ระบายน้ำ (gravity dam)
ความสูง	168 เมตร	49 เมตร
ความยาว	570 เมตร	379.5 เมตร
ความสูงของน้ำสุทธิ	116.8 เมตร	20.9 เมตร
กำลังผลิตไฟฟ้ารวม (ติดตั้ง)	4,540.00 เมกะวัตต์	792.00 เมกะวัตต์
กำลังผลิตไฟฟ้าที่พึ่งพิงได้	2,139.75 เมกะวัตต์	476.61 เมกะวัตต์
ปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ต่อปี	29,271.04 ล้านหน่วย	5,422.49 ล้านหน่วย
ปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่พึ่งพิงได้	18,744.15 ล้านหน่วย	4,175.12 ล้านหน่วย
ค่าลงทุน	277,000 ล้านบาท (6,150 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	
ปีที่เริ่มจ่ายไฟ	พ.ศ.2555 (ค.ศ.2012)	

ผลกระทบ

พื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนสาละวินตอนบนมีความยาวประมาณ 380 กิโลเมตร อยู่ในเขตประเทศไทยประมาณ 56 กิโลเมตร นับจากสันเขื่อนขึ้นไปตามลำน้ำ โดยจะครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 390,000 ไร่ กระทบต่อระบบนิเวศของลุ่มน้ำสาละวินที่มีความอุดมสมบูรณ์และมีลักษณะเฉพาะแห่งหนึ่งของโลก ในฐานะที่เป็นรอยต่อของระบบนิเวศวิทยาเขตชีวภูมิศาสตร์ย่อยอินโดจีน (Indo-Chinese Subregion) กับเขตชีวภูมิศาสตร์สินิหิมาลายันหรือเขตชีวภูมิศาสตร์ย่อยอินเดียน (Sino-Himalayan or Indian Subregion)

การสร้างเขื่อนสาละวินตอนบนจะทำให้พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวินที่ได้รับอิทธิพลด้านการกระจายชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ป่าจากแถบเทือกเขาหิมาลัยลงมาตามเทือกเขาสูงชนากับแม่น้ำสาละวินและแม่น้ำโขงถูกน้ำท่วมประมาณ 20,000 ไร่ ซึ่งถือเป็นการคุกคามถิ่นที่อยู่ของสัตว์ป่าไม่น้อยกว่า 235 ชนิด ในจำนวนนี้หลายชนิดอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ เช่น เสือโคร่ง เสือไฟ กระต๊อ ชะนีมือขาว ค่างแว่นถิ่นเหนือ กวางผา เสี่ยงผา นกยูงไทย นกกก นกหัวขวานใหญ่สีดำ ไก่ฟ้าหลังเทา เต่าปูลู ปลาสะตือ และปลาตุหนุา รวมถึงชนิดที่พบเฉพาะในฝั่งพม่าเท่านั้น ทั้งจะกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เช่น บ้านโพซอ บ้านอุหลู บ้านนอโบ และบ้านจอร์ซอโต

นอกจากนี้เขื่อนสาละวินตอนบนจะทำให้พื้นที่ลุ่มน้ำสาขาต่างๆ ที่ไหลลงแม่น้ำสาละวินได้รับผลกระทบด้วย เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำปายจะถูกน้ำท่วมขึ้นไปตามลำน้ำถึงเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และคาดว่าจะมีชุมชนได้รับผลกระทบในเขตนี้เฉพาะในประเทศไทยประมาณ 18 หมู่บ้าน ในเขตตำบลผาบ่อง ได้แก่ บ้านน้ำเพียงดิน บ้านห้วยจี บ้านห้วยโป่ง บ้านห้วยเตือ บ้านห้วยปุกอม บ้านป่าปี่ บ้านผาบ่อง บ้านแม่สะกิด บ้านท่าโป่งแดง และบ้านทุ่งไม้สักเลา ตำบลปางหมู ได้แก่ บ้านห้วยผักมัน บ้านสบป่อง บ้านขุนกลาง บ้านทุ่งกองมู บ้านสบสอย บ้านปางหมู บ้านทุ่งไม้สัก และบ้านแม่สะงา

พื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนสาละวินตอนบนจะกินเนื้อที่ไปจนถึงเมืองสาหลวงระหว่างเขตรัฐคะยาห์ ซึ่งเป็นที่ตั้งบ้านเรือนของกลุ่มชนชาติคะเรนนี และรัฐฉานที่อยู่อาศัยของชนชาติไทยใหญ่ ในปัจจุบันพื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นบริเวณปลอดประชากร เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งรุนแรง ขณะเดียวกันทหารพม่าได้พยายามบีบบังคับให้ชาวบ้านอพยพออกจากพื้นที่ที่จะเป็นอ่างเก็บน้ำ ทำให้ชาวบ้านจำนวนมากต้องหลบหนีความรุนแรงและการปราบปรามเข้ามาอาศัยอยู่ในค่ายอพยพในประเทศไทย อย่างไรก็ตามหากมีการสร้างเขื่อนขึ้นจริงบ้านเกิดเมืองนอนของผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะถูกน้ำท่วมอย่างถาวร และจะไม่มีบ้านให้กลับอีกต่อไป

ขณะที่เขื่อนสาละวินตอนล่างจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อพื้นที่ริมน้ำของอุทยานแห่งชาติสาละวิน และชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนบ้านแม่สามแลบ บ้านท่าตาดึง และบ้านแม่ค่างอง นอกจากนี้ คาดว่าโครงการสร้างเขื่อนทั้งสองแห่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพนิเวศวิทยาของแม่น้ำสาละวินตอนล่างและปากแม่น้ำ ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยสำคัญของช้างป่า นกเงือก และจระเข้ รวมถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านในเขตดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ

² การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. ข้อมูลโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำสาละวินชายแดนไทย-พม่า นำเสนอต่อคณะกรรมการการค้าต่างประเทศ วุฒิสภา. 12 กุมภาพันธ์ 2546

³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 20

อย่างรุนแรง เนื่องจากการลดลงของปริมาณน้ำทำให้น้ำทะเลหนุนเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ธรรมชาติมากขึ้น พื้นที่เกษตรกรรมน่าจะไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป

นอกจากนี้แล้ว พื้นที่ลุ่มน้ำสาละวินยังถือเป็นแหล่งโบราณคดีที่มีความสำคัญแห่งหนึ่งของมนุษยชาติ โดยเฉพาะบริเวณ “ถ้ำผี” ซึ่งอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวิน มีการค้นพบเครื่องมือหินกระเทาะ ขวานหินขัด เครื่องปั้นดินเผา ดาชายจับปลาและเชือกที่ทำมาจากเส้นใยพืช รวมทั้งเศษของพืชชนิดต่างๆ จำนวนมาก สันนิษฐานว่าบริเวณนี้เป็นศูนย์กลางการดำเนินชีวิตในแบบเกษตรกรรมยุคเริ่มแรกสุดแห่งหนึ่งของโลก

สถานะของโครงการในปัจจุบัน

ปัจจุบันกำลังมีการสำรวจจุดก่อสร้างเขื่อนสาละวินตอนบน (เวจจี) และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ กฟผ. ให้สัมภาษณ์ว่า ได้มีการเตรียมจัดตั้งงบประมาณสำหรับการการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม และการลดผลกระทบของโครงการประมาณ 10,000 ล้านบาท และมีงบที่ตั้งไว้สำรองไว้ในกองทุนสิ่งแวดล้อมอีกประมาณ 100,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตามมีความเป็นไปได้ว่า การศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมจำกัดวงเฉพาะพื้นที่น้ำท่วมในเขตประเทศไทยเท่านั้น

ขณะเดียวกัน กฟผ. ได้บรรจุแผนการรับพลังงานไฟฟ้าจากเขื่อนสาละวินไว้ในร่างล่าสุดของแผนการพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. พ.ศ. 2546-2559 ซึ่งเป็นเอกสารการวางแผนการลงทุนผลิตไฟฟ้าในระยะยาวของ กฟผ. โดยระบุว่า เขื่อนสาละวินจะเริ่มจ่ายไฟได้ภายในปี 2556 และจะมีกำลังการผลิตทั้งสิ้น 5,400 เมกะวัตต์ภายในปี 2559

ข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงการ

นอกจากคำถามถึงความจำเป็นด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบันแล้ว การลงทุนโครงการเขื่อนขนาดใหญ่บริเวณชายแดนของสองประเทศอย่างเช่นโครงการเขื่อนสาละวินเช่นนี้ ถือว่ามีประเด็นความซับซ้อนอยู่มากทั้งในด้านนิเวศวิทยา, สังคม, การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ต้องพึงตระหนักอย่างรอบคอบ

- **ความจำเป็นด้านพลังงานไฟฟ้า** ปัจจุบันประเทศไทยมีพลังงานไฟฟ้าสำรองเกินร้อยละ 40 หากลงทุนในการสร้างเขื่อนสาละวินมูลค่า 2.7 แสนล้านบาท จะเป็นการก่อหนี้สาธารณะให้กับประเทศโดยไม่จำเป็น ทั้งยังทำให้ประชาชนแบกรับภาระค่าไฟฟ้าในราคาที่สูงขึ้น และเศรษฐกิจของประเทศชะงักงันเพราะนำเงินจำนวนมหาศาลไปลงทุนกับการสร้างเขื่อน
- **ต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้า** การที่ กฟผ. ระบุว่า ต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้าจากเขื่อนสาละวินตอนบนต่ำมาก กล่าวคือ ประมาณ 90 สตางค์ต่อหน่วย และจะทำให้ประเทศไทยประหยัดเงินได้ปีละประมาณ 31,000 ล้านบาทนั้น ยังเป็นคำถามใหญ่ที่ถกเถียงได้ตลอดเวลาว่าต้นทุนของการสร้างเขื่อนสาละวินที่ประเมินไว้ในปัจจุบันจำนวนนั้นจะทำให้ค่าไฟฟ้าถูกลงจริงหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับการสูญเสียพื้นที่ป่าธรรมชาติ และที่อยู่อาศัยของประชาชนรวมเนื้อที่ประมาณ 390,000 ไร่ ซึ่งเป็นการทำลายระบบนิเวศน์ของกลุ่มน้ำสาละวินอย่างสิ้นเชิง ส่งผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลกและวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนทั้งในประเทศไทยและพม่า
- **ผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของลุ่มน้ำสาละวิน** เนื่องจากลุ่มน้ำสาละวินนับว่าเป็นเขตที่มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์แห่งหนึ่งของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นรอยต่อของระบบนิเวศวิทยาที่สำคัญของโลก ระหว่างเขตชีวภูมิศาสตร์ย่อยอินโดจีน (Indo-Chinese Subregion) กับเขตชีวภูมิศาสตร์ลิวินิมาลายัน หรือ เขตชีวภูมิศาสตร์ย่อยอินเดียน (Sino-Himalayan or Indian Subregion) พื้นที่ป่าแห่งนี้จึงได้รับอิทธิพลทางด้านการศึกษาชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ป่าจาก แถบเทือกเขาหิมาลัยลงมาตามเทือกเขาสูงที่ขนานแม่น้ำสาละวินและแม่น้ำโขง จนบรรจบกับเทือกเขาสูงทางภาคเหนือของไทย การทำลายผืนป่าบริเวณนี้จะส่งผลกระทบต่อการทำลายพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และสภาพแวดล้อมทั้งประเทศไทยและประเทศพม่าอย่างรุนแรงมากยิ่งขึ้น

- **ผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านที่อาศัยพึ่งพาสาหร่ายน้ำสาละวิน** การศึกษาผลกระทบจะให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตและเศรษฐกิจของชาวบ้านที่พึ่งพาอาศัยสาหร่ายน้ำสาละวินและลำน้ำสาขามากน้อยแค่ไหน ทั้งในเรื่องของคุณภาพน้ำ การประมง การสัญจรเดินทาง และการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้า เป็นต้น
- **การละเลยไม่ศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในฝั่งพม่า** การสำรวจโครงการโดย กฟผ. ในเบื้องต้นนั้นมีการสำรวจเฉพาะในฝั่งประเทศไทยเท่านั้น ยังมีได้มีการดำเนินการในฝั่งพม่าซึ่งคาดว่าจะได้รับผลกระทบเป็นอย่างรุนแรงแต่อย่างไรก็ตาม กฟผ. ระบุได้เพียงว่า โครงการเขื่อนสาละวินตอนบน และตอนล่างจะทำให้พื้นที่เฉพาะฝั่งไทยถูกน้ำท่วมประมาณ 19,000 และ 4,000 ไร่ โดยพยายามหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงพื้นที่น้ำท่วมในเขตพม่า ขณะเดียวกันก็ไม่ได้กล่าวถึงพื้นที่น้ำท่วมในเขตลุ่มน้ำปายที่กระทบต่อชุมชนเกือบ 20 แห่ง ซึ่งถือเป็นการปกปิดบิดเบือนข้อมูลของตนเองที่เคยระบุก่อนหน้านี้ว่า เขื่อนตอนบนจะทำให้พื้นที่น้ำท่วมฝั่งไทยถึง 51,700 ไร่ ทำให้ไม่อาจแน่ใจได้ว่า กฟผ. จะศึกษาผลกระทบและหามาตรการแก้ไขผลกระทบอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในเขตพม่าทั้งในบริเวณอ่างเก็บน้ำ และด้านท้ายน้ำ
- **การลงทุนโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่บริเวณชายแดนของสองประเทศ ถือว่าเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** เนื่องจากทั้งสองประเทศจะครอบครองเป็นเจ้าของร่วมกัน และการแบ่งปันผลประโยชน์ย่อมต้องอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียม รวมทั้งผลเสียหลายใดๆ ที่จะเกิดขึ้นก็ย่อมเป็นสิ่งที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งเป็นเรื่องเปราะบางที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้
- **การสร้างเขื่อนบริเวณชายแดนไทย-พม่า จะทำให้แนวเขตชายแดนที่ยึดเอาร่องน้ำลึกต้องเปลี่ยนแปลงไป** ซึ่งในมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญระบุว่า การกระทำใดๆ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของประเทศไทยนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่จะต้องผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาก่อน