



การประชุมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และกลไกความร่วมมือในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง
16-18 พฤศจิกายน 2547
ห้องประชุมอาคารสหประชาชาติ, กรุงเทพฯ, ประเทศไทย

ความเปลี่ยนแปลงของแม่น้ำโขง กับ โครงการโขงสายน้ำของประเทศไทย

โครงการฟื้นฟูนิเวศวิทยาในภูมิภาคอินโดจีนและพม่า (TERRA)
พฤศจิกายน 2547

ลุ่มน้ำโขง เป็นลุ่มน้ำที่มีปริมาณน้ำท่ามหาศาล หลากไหลไปในพื้นที่อันกว้างใหญ่ไพศาลในประเทศถึง 6 ประเทศคือ จีน พม่า ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม กินอาณาบริเวณกว้างประมาณถึง 810,000 ตารางกิโลเมตร (ประมาณ 500 ล้านไร่) ในปริมาณน้ำท่าทั้งหมด น้ำที่ไหลออกสู่ทะเลจีนใต้มีประมาณ 405,000 ล้านลูกบาศก์เมตร (ลบ.ม.) แม่น้ำโขงจึงเป็นเส้นเลือดใหญ่ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และยังประกอบด้วยลุ่มน้ำสาขาอันเป็นเหมือนเส้นเลือดฝอย ที่แตกแขนงออกไปหล่อเลี้ยงพื้นที่ลุ่มน้ำสาขาและประชาชนจำนวนเกือบ 70 ล้านคน นิเวศวัฒนธรรมแห่งนี้อุดมไปด้วยความหลากหลายของพืชพันธุ์ สัตว์น้ำและสัตว์บก วัฒนธรรมประเพณีของกลุ่มชาติพันธุ์พื้นถิ่นนับร้อยชาติพันธุ์ ซึ่งมีวิถีชีวิตที่งดงามเรียบง่ายในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ และมนุษย์กับธรรมชาติ

ในปัจจุบัน โครงการขนาดใหญ่มากมายเกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขง ทั้งในแม่น้ำโขงสายใหญ่และน้ำสาขา เฉพาะในส่วนแม่น้ำโขงตอนบนในประเทศจีน มีโครงการสร้างเขื่อนบนลำน้ำโขงสายหลัก 8 โครงการ สร้างเสร็จไปแล้ว 2 เขื่อน และกำลังก่อสร้างอีก 2 เขื่อน และในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา มีการเสนอให้สร้างเขื่อนอีกกว่า 200 เขื่อน ในสาขาของแม่น้ำโขงของประเทศทางตอนล่าง ปัจจุบันมีทั้งโครงการที่สร้างเสร็จแล้ว และกำลังเร่งสร้างอีกหลายเขื่อน

นับตั้งแต่เมื่อรัฐบาลของประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ได้ตกลงร่วมกันจัดตั้ง "คณะกรรมการประสานงานสำรวจแม่น้ำโขงตอนล่าง" หรือ เรียกสั้น ๆ ว่า "คณะกรรมการแม่น้ำโขง (The Mekong Committee)" ครั้งแรกในปี 2500 จนถึงในปัจจุบัน การทำความเข้าใจด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ซึ่งได้พัฒนามาอยู่ภายใต้ "คณะกรรมการบริหารแม่น้ำโขง (Mekong River Commission [MRC])" ตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ได้ดำเนินโครงการพัฒนาแม่น้ำโขงและลุ่มน้ำสาขาของประเทศต่างๆ ซึ่งเน้นที่การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่อย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งผลกระทบรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ จากความต้องการการพัฒนาทางเศรษฐกิจของทุกประเทศ

สำหรับประเทศไทย หลังจากการจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2501 โครงการพัฒนาในลุ่มน้ำสาขาของแม่น้ำโขงของประเทศไทยจึงเดินหน้าไปก่อนประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ มีการสร้างเขื่อนในภาคอีสานและภาคเหนือจำนวนมาก รวมทั้งแผนการสร้างเขื่อน 14 เขื่อนกันแม่น้ำมูลและชีภายใต้โครงการโขง-ชี-มูล และแผนโครงการผันน้ำกก-อิง-น่าน ซึ่งเน้นทั้งการผันน้ำจากแม่น้ำโขง และจากลุ่มน้ำสาขาในประเทศลาว พม่า และกัมพูชา เข้ามาเติมให้กับเขื่อนสิริกิติ เพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนน้ำในลุ่มเจ้าพระยา

โครงการสร้างเขื่อนของประเทศต่าง ๆ ในลุ่มแม่น้ำโขงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า เป็นสาเหตุหลักของความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงทางด้านอุทกวิทยาของแม่น้ำโขงและแม่น้ำสาขา การสร้างเขื่อนกันลำน้ำ สร้างผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบน้ำขึ้นน้ำลงตามธรรมชาติ

พื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึง (ป่าบุงป่าทาม) อันเป็นแหล่งประมงที่มีความหลากหลายของพันธุ์ปลาน้ำจืดกว่า 1,000 ชนิด และเป็นแหล่งอาหารโปรตีนที่สำคัญที่สุดของประชาชนในลุ่มน้ำโขง และยังคงกระทบต่อการไหลและการพัดพาของตะกอนลำนํ้าที่สร้างความสมบูรณ์แก่พื้นที่การเกษตรกรรมสองฝั่งแม่น้ำโขงที่ไม่คงที่ และเกิดการหนูนของน้ำทะเลบริเวณปากแม่น้ำโขงที่ผิดปกติ เป็นต้น

ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน (Mekong River Commission for Sustainable Development)

ข้อตกลงโดยสมาชิกในประเทศลุ่มน้ำโขงตอนใต้ทั้ง 4 ประเทศในปี 2538 นี้ เป็นข้อตกลงที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับระเบียบการใช้น้ำในลุ่มน้ำโขง และการผันน้ำข้ามลุ่ม รวมถึงการใช้น้ำในลุ่มน้ำ การรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง กำหนดว่าต้องมีการแจ้งให้ทราบ การปรึกษาหารือ และการทำข้อตกลงเฉพาะระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความตกลงนี้ มีความมุ่งหมายให้มีการใช้น้ำในลุ่มน้ำโขงอย่างสูงสุด จึงเป็นข้อตกลงที่สนับสนุนการสร้างเขื่อน การผันน้ำ อันเป็นช่องทางที่ทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ พยายามที่จะใช้น้ำในลำนํ้าโขง และลำนํ้าสาขาของแม่น้ำโขงให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงสุดต่อประเทศของตน

โครงการโครงข่ายน้ำแห่งชาติ (National Water Grid System) ของประเทศไทย

นับตั้งแต่เกิดโครงสร้างความร่วมมือในแม่น้ำโขงในยุคแรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน เห็นได้ชัดว่ารัฐบาลไทยพยายามผลักดันโครงการเพื่อนำน้ำจากแม่น้ำโขงมาใช้อยู่ตลอดเวลา ปัจจุบัน รัฐบาลไทยเสนอโครงการพัฒนาโครงข่ายน้ำแห่งชาติ หรือ Water Grid ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งเชื่อมโยงแหล่งน้ำในพื้นที่ต่างๆ ทั้งในและนอกประเทศเข้าด้วยกัน โดยยืนยันว่า โครงการนี้จะแก้ไขปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้ง เพิ่มพื้นที่ชลประทาน ชจัดปัญหาความยากจนของประชาชนไทยได้

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลได้ผลักดันโครงการโขง-ชี-มูลในภาคอีสาน และโครงการผันน้ำก-อิง-น่าน ในภาคเหนือโดยเชื่อมกับโครงการผันน้ำในประเทศ แต่ประชาชนในประเทศกลับคัดค้านโครงการดังกล่าว เนื่องจากเคยได้รับผลกระทบจากเขื่อนจำนวนมากมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบด้านประมงจากเขื่อนปากมูล ปัญหาดินเค็มจากเขื่อนราษีไศล ปัญหาน้ำท่วมภาคอีสานอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากการสร้างเขื่อนในโครงการโขง-ชี-มูล แรงต่อต้านของประชาชน บวกกับความไม่คุ้มทุนของโครงการเอง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถพัฒนาโครงการผันน้ำขนาดใหญ่ได้ตามเป้าหมายในช่วงที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยกำลังพยายามรื้อฟื้น โครงการผันน้ำขึ้นมาอีก รวมทั้งการสร้างระบบชลประทาน สร้างระบบท่อเชื่อมโยงเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เป็นโครงข่ายท่อน้ำลักษณะเดียวกับสายส่งไฟฟ้า เพื่อจัดหาและส่งน้ำ โดยอ้างว่าจะทำให้สามารถขยายพื้นที่ชลประทานทั้งหมดได้จำนวนถึง 132.48 ล้านไร่ โดยในแผนปฏิบัติการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (23 กรกฎาคม 2546) ได้กำหนดแนวทางการหาน้ำต้นทุนฤดูแล้งเพิ่ม โดยการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ ระบบอ่างเก็บน้ำแก้มลิง รวมทั้งการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำในประเทศ คือโครงการผันน้ำก-อิง-น่าน ผันน้ำ 2,080 ล้าน ลบ.ม.ต่อปี และโครงการผันน้ำสาละวิน-เขื่อนภูมิพล ผันน้ำ 3,800 ล้านลบ.ม.ต่อปี นอกจากนี้มีโครงการจะผันน้ำจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่

ประเทศ	โครงการที่ทำการศึกษา	ลบ.ม./วินาที	พื้นที่ (ล้านไร่)
ลาว	ผันน้ำจากน้ำงึม ลงห้วยหลวง	200	1.2
	ผันน้ำจากเขม็งเหียง ลงลุ่มน้ำชีตอนล่าง	250	1.9
	ผันน้ำจากเขม็งไฟมายังจังหวัดมุกดาหาร	200	1.2
พม่า	แม่น้ำสาละวินมายังเขื่อนภูมิพล	3,800 ล้านลบ.ม.ต่อปี	
กัมพูชา	สตึงนัมมายังจังหวัดตราด จันทบุรี ระยอง	-	0.1

ทั้งนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอแผนปฏิบัติการภายใต้แนวคิดเดียวกันกับข้างต้น โดยเน้นแนวทางผันน้ำจากลำน้ำสาขาต่าง ๆ มาสู่ระบบคลองธรรมชาติ แนวนโยบายเร่งพัฒนา ระบบโครงข่ายน้ำทั่วประเทศของรัฐบาลนี้ ถูกอ้างว่าจะทำให้ลดการสูญเสียของน้ำในระบบส่งน้ำได้ มากกว่าร้อยละ 25 และจะช่วยการปรับโครงสร้างภาคเกษตรในไทยให้เป็นแบบครบวงจร โดยตั้ง เป้าระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี โดยการสำรวจและออกแบบทั้งระบบภายในปี พ.ศ. 2547 และดำเนินการก่อสร้างในปี พ.ศ. 2547-2551

จากแนวทางนี้จะเห็นว่า ทิศทางนโยบายน้ำของประเทศไทยกำลังเข้าสู่จุดเปลี่ยนอย่าง ชัดเจน นับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ในขณะที่ รัฐบาลพยายามจะสร้างความชอบธรรมแก่โครงการ ในระดับลุ่มน้ำย่อย เช่น มีการยกย่องพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ และมีการจัดทำแผนรวมในการบริหารจัดการน้ำ โดยการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาจัดทำพร้อม ๆ กันทั่ว ประเทศ ภายใต้การอำนวยการของกรมทรัพยากรน้ำ และยังร่วมผลักดันกับคณะกรรมการแม่น้ำโขง ให้มีโครงการต่างๆ ในแหล่งน้ำเล็ก ๆ และลุ่มน้ำย่อยในพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อตอบสนองเชื่อมโยง กับแนวคิดของโครงการพัฒนาโครงข่ายน้ำแห่งชาติ

ล่าสุด ทางกรมทรัพยากรน้ำได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ศึกษาออกแบบความเป็นไป ได้ของโครงการโครงข่ายน้ำแห่งชาติ และการพัฒนาชลประทานระบบท่อ มีการแบ่งระบบโครงข่าย น้ำย่อยออกเป็น 13 ระบบทั่วประเทศ กลุ่มวิศวกรที่สนับสนุนโครงการ ออกมาเสนอว่าการพัฒนา โครงการชลประทานระบบท่อว่าเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากเป็น “ระบบชลประทานในอนาคตของ ไทย” ที่จะมีประสิทธิภาพสูงถึงร้อยละ 70 แม้ว่าจะมีค่าการลงทุนในระบบที่แพงกว่าระบบที่มีอยู่ถึง 3 เท่า และต้องมีการเก็บค่าน้ำในราคาไม่ต่ำกว่า 1.5 บาทต่อลูกบาศก์เมตร” ซึ่งจะทำให้เกษตรกร ต้องเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตแบบยังชีพ ไปเป็นการเกษตรแบบครบวงจรหรืออุตสาหกรรม การเกษตร และกลุ่มนักวิชาการดังกล่าวยังได้เสนอว่า เพื่อความคุ้มทุนของระบบดังกล่าว จะต้องมีการขายน้ำดิบเพื่อการผลิตอื่น ๆ เช่น น้ำประปา และการผลิตในภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น

ความพยายามของไทยในการตกลงกับเพื่อนบ้าน

นโยบายและการเตรียมการพัฒนาโครงข่ายน้ำแห่งชาติของไทย เพื่อลดข้อจำกัดในเรื่องน้ำต้นทุนที่ จะใช้ในการขยายพื้นที่ชลประทาน ทำให้ไทยพยายามผลักดันให้มีข้อตกลงกับประเทศในลุ่มน้ำโขง ในช่วงที่ผ่านมา อาทิ

- การลงนามในคำแถลงร่วมว่าด้วยการร่วมมือจัดการทรัพยากรน้ำ ในการประชุมคณะรัฐมนตรี ร่วมไทย-ลาว อย่างไม่เป็นทางการระหว่างวันที่ 20-22 มีนาคม 2547 โดยมีการแสดง เจตจำนงของทั้ง 2 ฝ่าย ในการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน ทั้งในด้านการใช้น้ำเพื่อการผลิต ไฟฟ้าพลังน้ำ การอุปโภคบริโภค การเกษตร การผันน้ำจากท้ายเขื่อนน้ำจันทน์มายังประเทศ ไทย และการศึกษาโครงการอื่นที่มีศักยภาพ โดยจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมว่าด้วย ความร่วมมือด้านทรัพยากรน้ำ มีการแลกเปลี่ยนทางด้านวิชาการ ซึ่งฝ่ายลาวได้พิจารณาให้ ความเห็นชอบแล้ว (มติคณะรัฐมนตรี 16 มีนาคม 2547)
- พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สั่งการให้ศึกษาความเป็นไปได้โครงการก่อสร้าง เขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังน้ำสตริงนัม ประเทศกัมพูชา หากมีความเหมาะสมและคุ้มค่าทาง เศรษฐกิจก็จะสนับสนุนการก่อสร้างโครงการนี้ทันที (ผู้จัดการรายสัปดาห์ 14 พฤษภาคม 2547)
- เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสุ วิทย์ คุณกิตติ) ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกับนายพล Htay Oo รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและชลประทานแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยบันทึก ความเข้าใจนี้แสดงความเห็นชอบร่วมกันในการร่วมมือพัฒนาและจัดการทรัพยากรน้ำ (ข่าว ประชาสัมพันธ์ ศูนย์สารสนเทศทรัพยากรน้ำ 2 พฤศจิกายน 2547)

ทั้งหมดนี้ นับเป็นความพยายามของรัฐบาลไทยในการที่จะพัฒนาโครงข่ายน้ำแห่งชาติให้ เป็นรูปธรรม โดยมุ่งพัฒนาความมั่นคงในทรัพยากรน้ำ และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลไทย มิได้แสดงสัญญาณใด ๆ ว่าได้คำนึงถึงความมั่นคงด้านน้ำ รวมทั้งทางผลกระทบทางสังคม สิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อนบ้าน ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่และการผันน้ำข้ามลุ่ม ดังที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศไทยแต่อย่างใด และที่สำคัญคือ มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับระบบนิเวศอันหลากหลายของลุ่มแม่น้ำโขง และความเปลี่ยนแปลงผันผวนของระบบอุทกวิทยาที่จะเกิดอย่างต่อเนื่องและรุนแรงขึ้น