



ไฟฟ้าพลังน้ำทำให้ยังยืนขึ้นได้หรือ

แนวทางการวัดความยั่งยืนโดยการนำของเวทีประชุม
สำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำ

ธีระ ฝอแรน

M-POWER
Mekong Program on Water
Environment and Resilience

ไฟฟ้าพลังน้ำทำให้ยั่งยืนขึ้น ได้หรือ

แนวทางการวัดความยั่งยืนโดยการนำของเวทีประชุม
สำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำ

โดย

ธีระ ฟูแรม

หน่วยวิจัยสังคมและสิ่งแวดล้อม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กติกรรูปประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณ Helen Locher, John Dore, Louis Lebel และ Kate Lazarus

สำหรับคำวิจารณ์ที่เป็นประโยชน์จำนวนมาก

ขอขอบคุณมูลนิธิบลูมูน (The blue moon fund) สำหรับการสนับสนุนทางการเงิน

และองค์กรแม่น้ำนานาชาติ (International Rivers) สำหรับความอนุเคราะห์ภาพถ่ายบนปก

ไฟฟ้าพลังน้ำทำให้ง่ายขึ้นได้หรือ

แนวทางการวัดความยั่งยืนโดยการนำของเวทีประชุม

สำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำ

โดย **ธีระ ฟูอาน**

หน่วยวิจัยสังคมและสิ่งแวดล้อม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

งานแปลฉบับร่างโดย **วลีรัตน์ ฟูอาน**

© สงวนลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2553

สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย. ห้ามคัดลอกหรือทำซ้ำส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของเอกสารฉบับนี้
ไปเผยแพร่ในทุกรูปแบบ ยกเว้นได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์

พิมพ์ครั้งที่ 1: พ.ศ. 2553



1. ความเป็นมา.....	2
2. แนวทางสู่ความยั่งยืนนำโดยภาคอุตสาหกรรม.....	5
3. ระเบียบการสำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำ มีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้งานอย่างไร.....	6
4. ประเด็นสำคัญสำหรับภูมิภาคแม่โขง.....	10
5. ข้อจำกัดและศักยภาพของระเบียบการ HSAP ฉบับร่าง	21
บทสรุป.....	24
เอกสารอ้างอิง	27



จุดประสงค์ของบทความนี้คือการเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบการสำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำฉบับร่าง (Draft Hydropower Sustainability Assessment Protocol หรือ Draft HSAP) ร่าง HSAP ฉบับปี 2552 (2009) ได้รับการออกแบบโดยมีจุดประสงค์ให้เป็นเครื่องมือที่ใช้ได้จริงในการวัดความยั่งยืนซึ่งจะได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ รวมทั้งภาคประชาสังคม

บทความนี้เสนอการวิเคราะห์ที่เป็นอิสระ เราเปรียบเทียบร่างระเบียบการ HSAP กับกรอบงานการตัดสินใจของ คณะกรรมการเขื่อนโลก เราเน้นประเด็นที่สมควรได้รับการพิจารณาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อไป

เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะผลิตไม่เพียงแต่พลังงาน แต่ยังก่อให้เกิดการถกเถียงกันอย่างมากด้วย รัฐบาลและบริษัทด้านพลังงานมองเห็นความสามารถในการที่จะเปลี่ยนน้ำที่ไหลอยู่ให้กลายเป็นไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพยากรอันมีค่าทางเศรษฐกิจ ผู้วิจารณ์ให้เหตุผลว่าเขื่อนขนาดใหญ่ในภูมิภาคแม่โขงเชื่อมโยงกับผลกระทบทางลบต่อระบบนิเวศและผู้คนที่เสี่ยงต่อการถูกระทบ ซึ่งร้ายแรงและบ่อยครั้งยังแก้ไม่ตก (Molle et al. 2009)

ในบริบทที่การกำกับดูแลของรัฐนั้นยังทำงานได้ไม่เต็มที่ หรือยังขาดสิ่งกระตุ้นทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนเพื่อที่จะปรับปรุงการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมเราจะสามารถทำอะไรได้ แนวทางปฏิบัติหนึ่งก็คือการเริ่มโดยการชวนให้ผู้พัฒนาโครงการทั้งหลายและกลุ่มผู้สนใจอื่น ๆ มาประเมินความยั่งยืนของการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในลักษณะที่เป็นกลาง บทความนี้เสนอระเบียบการสำหรับการประเมินไฟฟ้าพลังน้ำซึ่งสนับสนุนโดยสมาคมไฟฟ้าพลังน้ำนานาชาติ (International Hydropower Association หรือ IHA)

ในปี พ.ศ. 2550 (2007) IHA ในความร่วมมือกับองค์กรกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล หรือ WWF และองค์กร เดอะ เนเจอร์ คอนเซอร์เวชันซี (The Nature Conservancy หรือ TNC) [องค์กรเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ] ได้จัดตั้งเวทีประชุมแสดงความคิดเห็นที่เรียกว่า “เวทีประชุมสำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำ” (Hydropower Sustainability Assessment Forum หรือ HSAF) จุดสำคัญของเวทีประชุมนี้คือเพื่อทบทวนและให้คำแนะนำในการปรับปรุงระเบียบการสำหรับการประเมินความยั่งยืนของ IHA ที่มีอยู่แล้ว (IHA 2006)¹ เวทีประชุมนี้มีทั้งตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรม ภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนนานาชาติอีกสี่องค์กรด้วยกัน² ในช่วงปี พ.ศ. 2551 ถึง 2552 (2008-2009) สมาชิกของ HSAF ได้ทำงานร่วมกันเพื่อที่จะกลั่นกรองระเบียบวิธีการประเมินด้วยความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาเครื่องมือที่ปราศจากอคติและเป็นประโยชน์อย่างกว้างขวาง ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2552 (2009) เวทีประชุมนี้ได้เสนอ**ระเบียบการสำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำฉบับร่าง** (“Draft HSAP”) ที่สำคัญ (HSAF 2009a) ระเบียบการ HSAP ฉบับร่างเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองที่มีพื้นฐานมาจากความเห็นพ้องเป็นเอกฉันท์ระหว่างสมาชิกของเวทีประชุม HSAF

งานของเวทีประชุมนี้ได้รับข้อวิจารณ์ที่ทั้งสนับสนุนและเป็นประโยชน์มาจากตัวแสดงมากมาย จุดประสงค์ของบทความเพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นนี้คือเพื่อเพิ่มความเข้าใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับระเบียบการ HSAP ฉบับร่าง เราทบทวนแนวทางสู่ความยั่งยืนของเวทีประชุม HSAF และเปรียบเทียบแนวทางนั้นกับกรอบงานของคณะกรรมการเขื่อนโลก (World Commission on Dams หรือ WCD) เราเน้นประเด็นที่อยู่ในระเบียบการ HSAP ฉบับร่างซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาและถกกันต่อไป

1 ความเป็นมา

กรอบงานที่น่าจะเป็นกรอบงานในการตัดสินใจสำหรับโครงการน้ำและพลังงานที่มีเนื้อหาครอบคลุม มีสาระสำคัญและมีความคาดหวังสูงที่สุดคือกรอบงานนี้ที่ได้รับการพัฒนาโดยคณะกรรมการเขื่อนโลก (World Commission on Dams หรือ WCD) เพื่อที่จะเข้าใจแนวทางของเวทีประชุม HSAF ในปัจจุบันและความหมายโดยนัยของเวทีประชุมนี้ อันดับแรกจำเป็นที่จะต้องทบทวน WCD ก่อน WCD เป็นกระบวนการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายขนาดใหญ่ซึ่งทำงานมาตั้งแต่ปี.ศ. 2541-2543 (1998-2000) WCD ตรวจสอบความมีประสิทธิผลของเขื่อนขนาดใหญ่ในแง่การบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

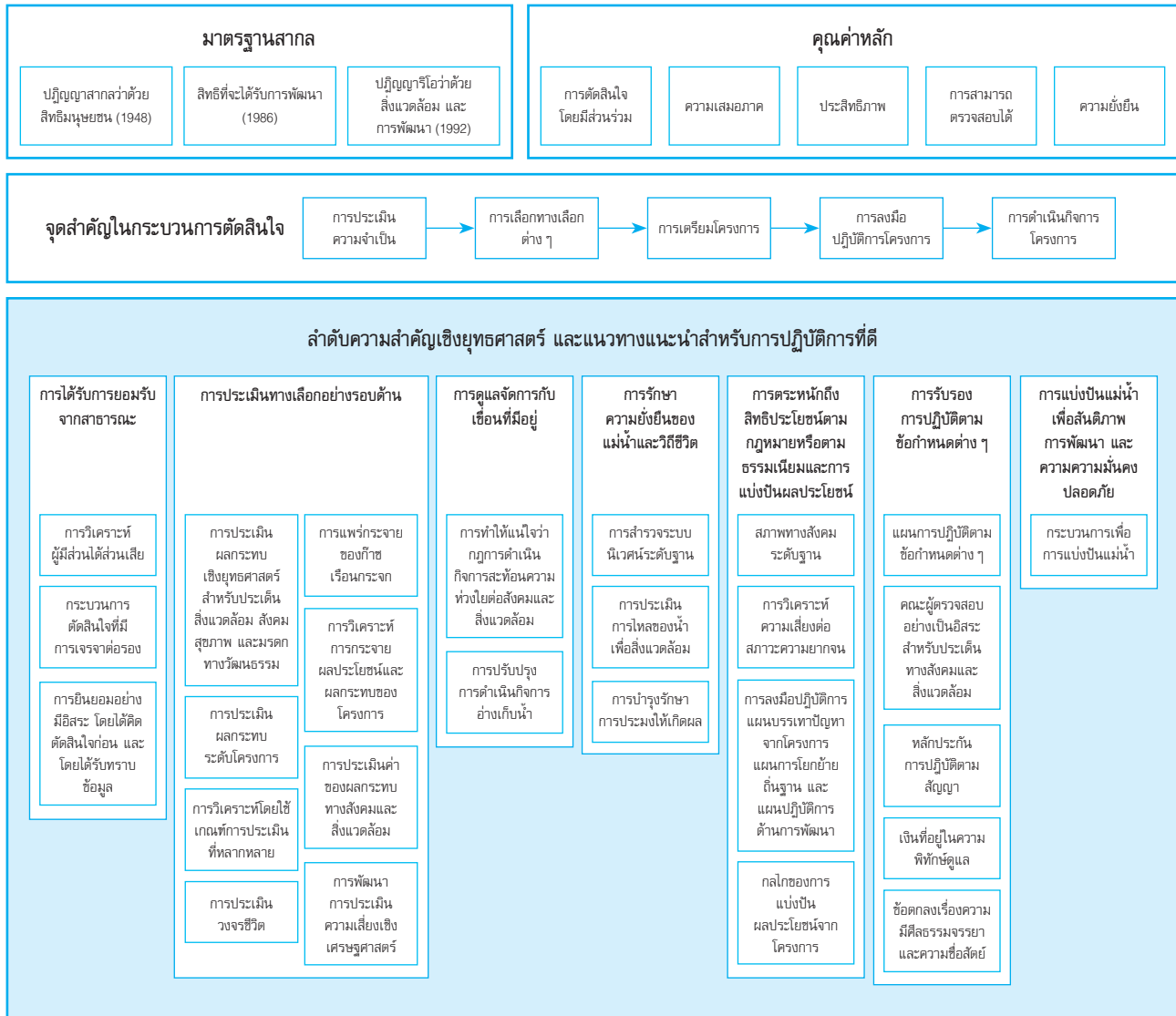
WCD ประกอบไปด้วยคณะสมาชิกผู้เชี่ยวชาญสิบสองท่านรวมทั้งตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมไฟฟ้าพลังงาน ภาคประชาสังคม ประชาชนที่ถูกระทบ ภาครัฐบาล และนักวิชาการ คณะกรรมการได้รับการสนับสนุนโดยกองเลขาธิการมืออาชีพซึ่งมีคณะทำงานสิบท่านและคณะกรรมการได้รายงานความคืบหน้าของพวกเขาต่อเวทีประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ประกอบด้วยองค์กรต่าง ๆ 68 องค์กร (หนึ่งในนั้นก็คือ IHA)

WCD ได้ศึกษาเขื่อนเจ็ดแห่งรวมทั้งเขื่อนปากมูลและประเทศที่สร้างเขื่อนสามประเทศอย่างถี่ถ้วน และยังได้พิมพ์เผยแพร่รายงานทางเทคนิคถึง 130 รายงาน WCD ได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ต่าง ๆ ของโลกให้ผู้เข้าร่วม 1,400 คน และได้รับการส่งรายงาน

เข้ามาจำนวน 950 ฉบับจากผู้เชี่ยวชาญและจากบุคคลทั่วไป (World Commission on Dams 2000) ปลายปี 2543 (2000) WCD ได้สร้างกรอบงานเพื่อการตัดสินใจสำหรับโครงการน้ำและพลังงานที่มีเนื้อหาครอบคลุมซึ่งมีสาระสำคัญที่สุดในโลกโดยมีฐานความรู้ที่เข้าถึงได้เป็นสิ่งสนับสนุน

กรอบงานของ WCD นี้ใช้ผลการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลของเขื่อนขนาดใหญ่ของคณะกรรมการเขื่อนโลก ผลการศึกษาที่สำคัญพบว่าบ่อยครั้งที่เขื่อนขนาดใหญ่ไม่สามารถกระจายผลประโยชน์และผลกระทบได้อย่างเสมอภาคกัน WCD ตั้งกรอบงานในการตัดสินใจตามแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ให้สิทธิของประชาชนและพลเมืองผู้ถูกระทบนั้นเป็นศูนย์กลางซึ่งสอดคล้องกับวาทกรรมทางการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ หรือ U.N. ในขณะนั้น (Dubash et al. 2001: 100) WCD ได้ให้เหตุผลว่าสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการพัฒนา รวมทั้งสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของพวกเขาจะได้รับการคุ้มครองโดยการปฏิบัติตามชุดวัตถุประสงค์การพัฒนาเจ็ดประการ “ลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์” เหล่านี้ประกอบด้วย การได้รับการยอมรับจากสาธารณชน การประเมินทางเลือกอย่างครอบคลุมรอบด้าน การรักษาวินัยชีวิตความเป็นอยู่ และการแบ่งปันผลประโยชน์ (โปรดดู แผนภาพที่ 1) เพื่อที่จะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเจ็ดประการ WCD ได้ออกชุด “แนวทางแนะนำสำหรับการปฏิบัติการที่ดี” 26 ประการซึ่งละเอียดมากขึ้น

แผนภาพที่ 1 กรอบงานสำหรับการตัดสินใจของคณะกรรมการเชิงโลก (WCD)



แหล่งที่มา: Dore et al. (2004)

เป็นที่ถกเถียงได้ว่ากรอบงานของ WCD ได้กลายมาเป็นกรอบงานที่โดดเด่นที่สุดในโลกสำหรับการประเมินความยั่งยืนของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ โครงการเขื่อนขนาดใหญ่ใดที่ต้องการที่จะขายสิทธิ์ในการลดคาร์บอน (คาร์บอนเครดิต) ในระบบการค้าคาร์บอนของสหภาพยุโรปจะต้องปฏิบัติตามกรอบงานของ WCD (International Rivers 2008) ธนาคารโลก องค์กรสิทธิเพื่อการส่งออก และ IHA ทั้งหมดนี้ได้ให้การรับรองลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของ WCD อย่างเป็นทางการ แต่ว่ามีจุดยืนต่างกันไปเกี่ยวกับแนวทางแนะนำที่เฉพาะเจาะจงของ WCD

ข้อวิจารณ์สำคัญข้อหนึ่งของ WCD ก็คือกรอบงานนั้นทำให้กินเวลาและยากมากขึ้นสำหรับประเทศต่าง ๆ ในการที่จะสร้างเขื่อนซึ่งอาจจำเป็นเร่งด่วน ตัวอย่างเช่น WCD เรียกร้องให้การตัดสินใจที่สำคัญทุก ๆ เรื่องมี “การยอมรับทางสาธารณะซึ่งสามารถพิสูจน์ได้” โดยได้มาจากการเจรจาต่อรองอย่างมีส่วนร่วมที่เป็นธรรมในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด WCD ยังเรียกร้องให้มี “การยินยอมอย่างมีอิสระ โดยได้คิดตัดสินใจก่อน และโดยได้รับทราบข้อมูล (free, prior, informed consent หรือ FPIC)” ของชนพื้นเมืองและชนเผ่า ซึ่งจะได้มาจากกลุ่มคนที่เป็นตัวแทนทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (WCD 2000: 219-220) ผู้พัฒนาโครงการโต้แย้งว่าคำแนะนำนี้ให้สิทธิในการยับยั้งโครงการพัฒนาต่าง ๆ แก่คน

ส่วนน้อยจำนวนไม่เท่าไร ในทางตรงกันข้าม บรรดากลุ่มผู้ถูกกระทบและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างก็สนับสนุนคำแนะนำให้มี FPIC พวกเขา มอง FPIC ว่าเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่จะก่อตั้งและรักษาความเห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้สนับสนุนโครงการและตัวแทนของประชาชนทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อน ไม่เพียงแต่กลุ่มชนพื้นเมืองเท่านั้น (Dubash et al. 2001; Simon 2009)

กล่าวโดยสรุป WCD ได้ให้ชุดมาตรฐานที่สูงสำหรับการวิเคราะห์เขื่อนที่ได้วางแผนว่าจะสร้างและที่มีอยู่แล้ว และสำหรับการตอบประเด็นที่ยังตกค้างจากโครงการที่มีอยู่แล้ว และผู้ถูกกระทบหากนำคำแนะนำของ WCD มาปฏิบัติก็จะชะลอการตัดสินใจให้ช้าลงได้จริง เพราะคำแนะนำเสนอให้โครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ใด ๆ ต้องถูกประเมินจากมุมมองที่แตกต่างหลากหลาย WCD ให้เหตุผลว่าประชาชนคนธรรมดาที่มีสิทธิ์ที่จะวางกรอบการตัดสินใจโดยตรงและอย่างแข็งขันเกี่ยวกับพลังงาน น้ำ และเขื่อน แน่หนอนที่คำแนะนำบ่งบอกถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงลึกต่อธรรมเนียมปฏิบัติทางด้านการวางแผนและการอนุมัติโครงการ ในประเทศส่วนใหญ่กว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่นำยืดยาวเช่นนั้นดูเหมือนว่าจะต้องใช้เวลานาน ยืดยาว การเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการสะท้อนความคิด ถกประเด็น และมีการสนทนาอย่างต่อเนื่องระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประกอบหลากหลายของภาคประชาสังคม

2 แนวทางสู่ความยั่งยืน นำโดยภาคอุตสาหกรรม

แนวทางของ IHA เริ่มต้นด้วยความเชื่อมั่นว่าไฟฟ้าพลังน้ำทุกขนาดให้พลังงานที่ปราศจากมลพิษและมีประสิทธิภาพสูงแก่โลก (International Hydropower Association 2003) แนวทางซึ่งนำโดยภาคอุตสาหกรรมนั้นคล้ายกันกับแนวทางของ WCD ในหลาย ๆ ประการ IHA สนับสนุนคุณค่าหลักขององค์กร และหลักปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ของ WCD จากข้อความของ IHA เอง IHA สนับสนุน “หลักปฏิบัติของกระบวนการวางแผนแบบบูรณาการ การประเมินทางเลือกอย่างรอบด้าน การพัฒนาที่เหมาะสมที่สุด และการจัดการโดยรับผิดชอบ” รวมทั้ง “การพิจารณาเรื่องความยุติธรรมทางสังคมในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานโครงการโดยผ่านกำหนดการที่วางแผนไว้เพื่อการปรึกษาหารือในชุมชน” (IHA 2003: 12, 94)

กรอบความคิดของ IHA เรื่องการวางแผนรวมเอา *การมองเรื่องการออกแบบในแง่ดี* เข้ากับ *การปฏิบัติจริงมากกว่าตามทฤษฎี* การมองในแง่ดี (Optimism) ในที่นี้หมายถึง ความเชื่อที่ว่าโครงการพลังงานที่ดีสามารถระบุและสร้างได้ และปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ซับซ้อนสามารถบ่งชี้และคลี่คลายได้ การปฏิบัติจริง (Pragmatism) หมายถึงความคิดในการสำเร็จลุล่วงทางการปฏิบัติซึ่งได้ผลดี แต่ไม่จำเป็นต้องสมบูรณ์แบบ (IHA 2003: 95)

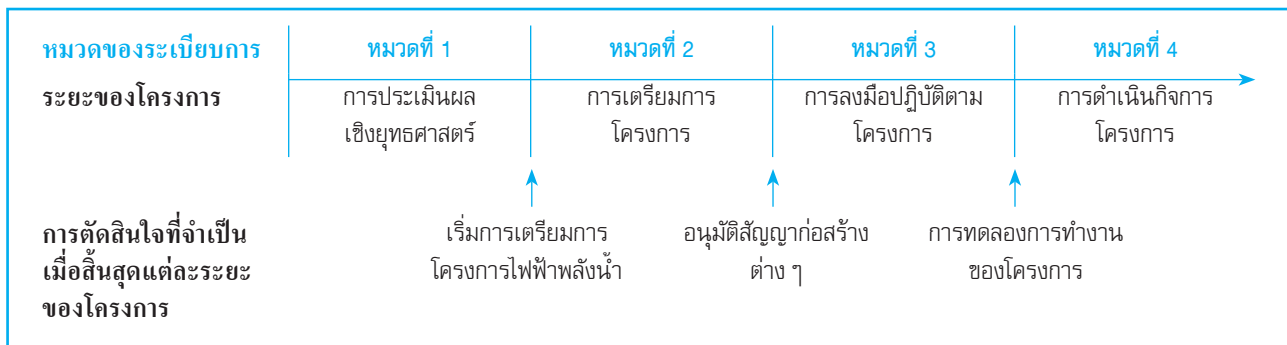


3 ระเบียบการสำหรับการประเมินความยั่งยืนของ ไฟฟ้าพลังน้ำมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้งานอย่างไร

ระเบียบการ HSAP มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นชุดของแนวทาง คำแนะนำที่ใช้งานได้จริงเพื่อให้โครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่ตั้งอยู่แล้ว และที่มีการวางแผนเอาไว้มีการตรวจสอบในช่วงกรอบเวลาที่ตอบสนองความต้องการของผู้ให้ทุนเอกชน ผู้พัฒนาโครงการ และผู้ประกอบการธุรกิจเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เวทีประชุม HSAF หวังว่า ระเบียบการ HSAP ฉบับปี 2552 (2009) จะได้รับการทดลองใช้โดยกลุ่มต่าง ๆ ในวงกว้าง รวมทั้งภาคประชาสังคม และท้ายที่สุดก็จะได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยภาคประชาสังคมด้วย

ระเบียบการ HSAP ถูกแบ่งออกเป็นสี่หมวด (International Hydropower Association 2009b) กรอบงานนั้นครอบคลุมช่วงระยะที่แตกต่างในรอบกระบวนการของโครงการ โดยเริ่มต้นด้วย (1) การประเมินเชิงยุทธศาสตร์สำหรับโครงการที่จะให้บริการด้านพลังงานไฟฟ้าและน้ำ (2) การเตรียมการโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ (กล่าวคือ ทำการวิจัยและการวางแผนที่หลากหลายก่อนที่จะยอมให้ทำสัญญาการก่อสร้าง) (3) การลงมือปฏิบัติตามโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ (4) การดำเนินกิจการโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ (โปรดดูแผนภาพที่ 2)

แผนภาพที่ 2 โครงสร้างของระเบียบการสำหรับการประเมินความยั่งยืน



แหล่งที่มา: IHA (2009b)

แต่ละหมวดจะมีประเด็นต่าง ๆ จำนวนหนึ่ง (เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง) ซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบกับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำหรือความคิดริเริ่มดำเนินงานพัฒนาโดยจะได้คะแนน

จากต่ำไปหาสูงตามวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่สังเกตได้ (โปรดดูตารางที่ 1) แต่ละหมวดต่อเติมขึ้นมาจากหมวดก่อนหน้านั้น แต่ก็ยังได้รับการออกแบบให้ทำหน้าที่ประเมินผลอย่างเป็นเอกเทศได้

ตารางที่ 1 ร่างระเบียบการสำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำ: สรุปสาระสำคัญของเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัด

หมวด / จุดประสงค์	ตัวอย่างของเกณฑ์การประเมินหลัก และคำถามที่เกี่ยวข้อง
<p>(1) การประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์ ประเมินผลหลักเกณฑ์พื้นฐานเชิงยุทธศาสตร์สำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่ได้รับการเสนอ</p>	<p>ชุดเกณฑ์การประเมินแก้เกณฑ์ (Aspects หรือประเด็น) รวมถึง</p> <p>ความจำเป็นที่พิสูจน์แล้ว – โครงการที่ได้รับการเสนอนั้นสมเหตุสมผลในฐานะที่เป็นแหล่งให้บริการไฟฟ้าและ/หรือน้ำที่พอใจมากกว่าหรือไม่ เมื่อความต้องการการบริการด้านไฟฟ้าและน้ำถูกประเมิน กระบวนการการประเมินมีคุณภาพอย่างไร เมื่อเป้าหมายการพัฒนาพลังงานและน้ำได้ถูกตั้งขึ้น คุณภาพของกระบวนการปรึกษาหารือเป็นอย่างไร</p> <p>การประเมินทางเลือก – การประเมินนั้นครอบคลุมแนวทางการวางแผนรวมทั้งการอนุรักษ์พลังงานและน้ำทั้งหมดหรือไม่ กรอบงานการวิเคราะห์มีคุณภาพอย่างไร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ถูกกระทบโดยตรงสนับสนุนการประเมินทางเลือกได้ดีเพียงไร</p> <p>นโยบายและแผนระดับภูมิภาคและระดับประเทศ – คุณภาพของแผนที่มียู่สำหรับพลังงาน น้ำ การอนุรักษ์ และการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างไร แผนที่ให้แนวทางแนะนำสำหรับการวางแผนโครงการไฟฟ้าพลังน้ำได้ดีเพียงไร โครงการที่ถูกเสนอนั้นสอดคล้องกับแผนอย่างไร</p> <p>ความเสี่ยงทางการเมือง – การประเมินความเสี่ยงทางการเมืองนั้นครอบคลุมเพียงไร ระดับของความเสี่ยงทางการเมืองเป็นอย่างไร (ตัวอย่างของความเสี่ยงทางการเมืองรวมถึง ความเสี่ยงจากการแทรกแซงทางการเมือง การทุจริต การเวนคืนบริษัท ปัญหาเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินตรา และความรุนแรงทางการเมือง)</p> <p>ศักยภาพการทำงานระดับสถาบัน – มีแผนที่จะจัดการกับข้อจำกัดด้านศักยภาพการทำงานภาคสาธารณะอยู่หรือไม่ จะสามารถจัดการกับข้อจำกัดดังกล่าวได้ในระดับใด</p> <p><i>ผลลัพธ์สามารถนำมาใช้ในการตัดสินใจที่จะลงทุน (หรือไม่ลงทุน) ในการเตรียมโครงการใหม่ สำหรับโครงการที่มีอยู่แล้วผลลัพธ์นั้นสามารถบอกได้ถึงการตัดสินใจที่สำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือยกเลิกโครงการ</i></p>

ตารางที่ 1 รำละเอียดการสำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำ: สรุปสาระสำคัญของเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัด (ต่อ)

หมวด / จุดประสงค์	ตัวอย่างของเกณฑ์การประเมินหลัก และคำถามที่เกี่ยวข้อง
(2) การเตรียมการโครงการ ประเมินคุณภาพของการหาข้อเท็จจริง การวางแผน และการออกแบบของ โครงการต่าง ๆ	ชุดเกณฑ์การประเมิน 28 เกณฑ์ (Aspects หรือประเด็น) รวมถึงความสามารถดำรงอยู่และเติบโตได้ ทางเศรษฐกิจและการเงิน การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) การประเมินผลกระทบทางสังคม การ แบ่งปันผลประโยชน์ ชุมชนที่ถูกระทบจากโครงการ การโยกย้ายถิ่นฐาน ประชาชนพื้นเมือง และชนกลุ่มน้อย ชาติพันธุ์ ประเด็นข้ามเขตแดนต่าง ๆ การไหลเวียนของน้ำเพื่อสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนในพื้นที่ท้ายน้ำ การอนุมัติจากผู้กำกับดูแล บรรษัทภิบาล เกณฑ์การประเมินแต่ละเกณฑ์จะมีชุดตัวชี้วัด (คำถามสำหรับการประเมิน) หมวดที่ 2 จำเป็นต้องมีการประเมินความจำเป็นที่พิสูจน์แล้ว (demonstrated need) (ประเมินแล้วในหมวดที่ 1) ผลลัพธ์สามารถนำมาใช้ในการตัดสินใจที่จะอนุมัติโครงการและยอม (หรือไม่ยอม) ให้ทำสัญญาก่อสร้าง
(3) การลงมือปฏิบัติโครงการ ประเมินคุณภาพของการก่อสร้างและ การจัดการด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ของโครงการ	ชุดเกณฑ์การประเมิน 26 เกณฑ์ (Aspects หรือประเด็น) โดยที่ 24 เกณฑ์นั้นซ้ำกับในหมวดที่ 2 (เพื่อให้เกิด การประเมินอีกครั้ง) เกณฑ์การประเมินแต่ละเกณฑ์จะมีตัวชี้วัดของตัวเอง ผลลัพธ์สามารถนำมาใช้ในการตัดสินใจที่จะให้อำนาจในการทดลองการทำงาน (หรือไม่ให้ทำงาน) โครงการ
(4) การดำเนินกิจการโครงการ ประเมินคุณภาพของการดำเนินกิจการ โครงการ	ชุดเกณฑ์การประเมิน 23 เกณฑ์ (Aspects หรือประเด็น) โดยที่ 21 เกณฑ์นั้นซ้ำกับในหมวดที่ 3 (เพื่อให้เกิด การประเมินอีกครั้ง) เกณฑ์การประเมินแต่ละเกณฑ์จะมีตัวชี้วัดของตัวเอง ผลลัพธ์สามารถนำมาใช้ในการตัดสินใจที่จะอนุญาตให้ปรับเปลี่ยนการดำเนินกิจการที่กำลังทำอยู่

แหล่งที่มา: อ้างอิงจากเวทีประชุม HSAF (2009a)

หมายเหตุ: คำถามต่าง ๆ ในตารางเป็นการตีความของผู้เขียนโดยมีพื้นฐานจากคำที่ใช้ในเป็นตัวชี้วัด HSAF อ้างถึงเกณฑ์การประเมินว่าเป็น “ประเด็น” และ
ตัวชี้วัด ว่าเป็น “คุณสมบัติ”

จุดมุ่งหมายของเวทีประชุม HSAF คือการพัฒนาเทคนิคที่นำไปสู่การ
ประเมินการปฏิบัติงานและความยั่งยืนของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ
ต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและไม่มีอคติ ตามหลักการแล้วเครื่องมือนี้
ควรจะให้โครงสร้างแบบแผนเพียงพอเพื่อที่ว่าใครก็ตามที่ทำการ

ประเมิน ไม่ว่าจะเป็นผู้พัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ องค์กรพัฒนาเอกชนที่
ดำเนินเรื่องผลกระทบต่อคนท้องถิ่น หรือองค์กรพัฒนาเอกชน
ภายนอกจะได้มาซึ่งบทสรุปที่คล้ายคลึงกัน

สถานภาพ

ในปี 2552 (2009) เวทีประชุมนี้ได้เสนอโครงสร้างแบบแผนพื้นฐานและเนื้อหาสาระของระเบียบการฉบับร่างใน “เอกสารแสดงองค์ประกอบสำคัญ” (Key Components Document) ซึ่งโดยพื้นฐานแล้ว เป็นรายงานแสดงทัศนวิสัยและขอบเขต (IHA 2009b) ดังนั้น เวทีประชุมนี้จึงจัดให้มีการปรึกษาหารือทางสาธารณะรอบแรกขึ้นในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมในปี 2552 (2009) เพื่อเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการนี้ และเพื่อรับผลการตอบรับเกี่ยวกับเอกสารแสดงองค์ประกอบสำคัญ การปรึกษาหารือได้ใช้แบบสอบถามผ่านระบบเครือข่ายทางอินเทอร์เน็ต และการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ๆ เอกสารแสดงองค์ประกอบสำคัญได้รับคำวิจารณ์ในวงกว้างจากตัวแสดงทั้งในและนอกวงการอุตสาหกรรมไฟฟ้าพลังงาน (โปรดดู ARUP 2009)

ในเดือนสิงหาคม 2552 (2009) เวทีประชุม HSAF ได้เผยแพร่ระเบียบการสำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังงานฉบับร่าง (โปรดดู HSAF 2009a) เวทีประชุมได้ประกาศการปรึกษาหารือทางสาธารณะรอบสอง (ผ่านระบบเครือข่ายทางอินเทอร์เน็ต และกับบุคคลโดยตรง) และการทดลองใช้ระเบียบการระหว่างเดือนกันยายน–พฤศจิกายน 2552 (2009) การพูดคุยรอบที่สองนั้นเน้นที่เนื้อหาสาระและการนำระเบียบการฉบับร่างเดือนสิงหาคม 2552 (2009) ไปใช้ปฏิบัติจริง



4 ประเด็นสำคัญสำหรับภูมิภาคแม่โขง

เมื่อก้าวถึง “ภูมิภาคแม่โขง” เราหมายถึงภูมิภาคที่ถูกนิยามขึ้นโดยมีนัยทางการเมือง โดยหมายรวมถึงประเทศกัมพูชา สาธารณะประชาธิปไตยประชาชนลาว พม่า [ทั้งประเทศ] ไทย เวียดนาม และมณฑลยูนนาน และกวางสีของประเทศไทย โดยการให้คำนิยามวิธีนี้ ภูมิภาคที่ว่านั้นมีอาณาบริเวณใหญ่กว่าลุ่มแม่น้ำโขงสามเท่า และเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน 300 ล้านคน (Lebel et al. 2007) จนกระทั่งปี 2551 (2008) ที่ภาวะเศรษฐกิจโลกชะลอตัวลง ภูมิภาคนี้ได้ประสบกับการพัฒนาอย่างรวดเร็วในการส่งเสริมโครงการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่และแหล่งทรัพยากรน้ำ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลของ สปป. ลาว มีเขื่อน 8 แห่งที่อยู่ในระหว่างการก่อสร้าง และเขื่อน 16 แห่งที่อยู่ในระยะของการวางแผนที่ก้าวหน้าไปมากแล้ว สปป. ลาวได้เซ็นสัญญาตกลงในขั้นต้นกับผู้พัฒนาโครงการสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำอีก 45 โครงการ (MEM 2009)

การพัฒนาอย่างรวดเร็วในภูมิภาคนี้โดยหลัก ๆ แล้วเป็นผลมาจาก (1) นโยบายทางรัฐบาลที่จะทำให้เศรษฐกิจเติบโตขึ้นโดยการสร้างเขื่อนและขายไฟฟ้า (2) ความเชื่อในบรรดานักวางแผนว่าไฟฟ้าพลังน้ำมีข้อได้เปรียบต่าง ๆ ที่สำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับพลังงานไฟฟ้าจากฟอสซิล (3) บริบททางการเมืองที่ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ ต่อการดำรงอยู่และเติบโตได้ทางธุรกิจเหนือการดำเนินการที่ดีทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (Molle et al. 2009)

ในไม่กี่ปีที่ผ่านมา ภูมิภาคนี้ได้ประสบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนเขื่อนที่พัฒนาขึ้นมาและได้รับเงินทุนหรือการร่วมกันจัดหาเงินทุนให้โดยผู้ให้ทุน “ใหม่” (นั่นก็คือตัวแสดงที่ไม่ใช่ธนาคารเพื่อการพัฒนาที่เป็นพหุภาคี เช่นธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย) ผู้ที่ให้เงินสนับสนุนการทำธุรกิจที่ใหญ่ที่สุดในบรรดาผู้ให้ทุนใหม่คือธนาคารแห่งประเทศจีนที่เป็นของรัฐบาล ผู้ให้ทุนใหม่อื่น ๆ ก็จะมีบริษัทที่เป็นทั้งของรัฐบาล และ/หรือบริษัทที่ปรากฏอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งอยู่ในภูมิภาคหรืออยู่ในประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD

ส่วนต่อไปนี้มีพื้นฐานมาจากการพิจารณาอย่างละเอียดของเราถึงระเบียบการฉบับร่าง (HSAF 2009; IHA 2009b) คำวิจารณ์ที่ได้รับจากเวทีประชุมหลังจากการปรึกษาหารือรอบแรก (ARUP 2009) คำโต้ตอบจากเวทีประชุม HSAF ที่มีต่อคำวิจารณ์เหล่านั้น (International Hydropower Association 2009a) และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ เรายังได้เปรียบเทียบแนวทางทั่ว ๆ ไปของเวทีประชุม HSAF กับกรอบงานสำหรับความยั่งยืนอื่น ๆ และสะท้อนความคิดว่าระเบียบการ HSAF ที่ได้รับการเสนอขึ้นมานั้นจะเป็นผลอย่างไรในบริบทที่มีการนำไฟฟ้าพลังน้ำมาใช้ในภูมิภาคแม่โขงอย่างรวดเร็ว การทบทวนของเราเผยประเด็นต่าง ๆ ซึ่งสมควรที่จะได้รับการอภิปรายต่อไป

4.1 การเชื่อมต่อกับกรอบงานสำหรับการประเมินอื่นๆ การเชื่อมต่อกับ WCD

— กรอบงานของ WCD และของเวทีประชุม HSAF ต่างให้การรับรองแนวความคิดเรื่องการวางแผนทรัพยากรน้ำที่มีเหตุผลและมีระยะยาว ความแตกต่างหลักๆ ระหว่างทั้งสองกรอบงานคือบทบาทที่มอบหมายให้กับประชาชนธรรมดาทั่วไป WCD มีตรรกะด้านการให้สิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลางอย่างแตกต่างชัดเจน ในขณะที่ร่างระเบียบการ HSAP จะเป็นแบบรัฐเป็นศูนย์กลางและนำโดยเทคโนโลยีเสียมากกว่า และยังมีแนวโน้มที่จะสรุปเอาเองว่าโครงการไฟฟ้าพลังน้ำหรือชุดของโครงการได้ถูกชี้ชัดแล้ว

ระหว่างการปรึกษาหารือรอบแรก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งสนับสนุนแนวทางของ WCD ได้กล่าวในเวทีประชุมว่า “พวกเขาได้มีส่วนร่วมในทุกๆ ด้านอย่างครอบคลุม และมีศรัทธาต่อ WCD และไม่อยากที่จะเสียเวลาไปกับกระบวนการใด ๆ ที่ไม่ได้กำลังปฏิบัติตามแนวทางนั้นอย่างชัดเจน” (โปรดดู ARUP 2009: 8-9)

เวทีประชุมของ HSAF ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่า HSAF ได้นำเอาคุณค่าหลักขององค์กรและลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์รวมทั้งหลักปฏิบัติและนโยบายที่มีอยู่แล้วของ WCD มาใช้ด้วย (International Hydropower Association 2009a) เวทีประชุมได้เผยแพร่รายงานเปรียบเทียบว่าเนื้อหาในรายงานสรุปของ WCD นั้นเกี่ยวข้องกับรายงานเสนอองค์ประกอบหลักของตนอย่างไร (HSAF 2009b)

ระเบียบการ HSAP ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญหลายประการที่คล้ายกับลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของ WCD อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยสรุปแล้ว WCD ให้สิทธิประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางขึ้นกว่าร่างระเบียบการ HSAP ตัวอย่างเช่น เกี่ยวกับสิทธิของชุมชนที่ถูกระทบในการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายที่ผ่านการเจรจาต่อรองแล้ว ร่างระเบียบการ HSAP เสนอให้มอบสิทธินี้แก่

ชุมชนพื้นเมือง ชุมชนซึ่งจะต้องโยกย้ายถิ่นฐาน และชุมชนซึ่งถูกเวนคืนที่ดิน (HSAF 2009b) ในทางกลับกันกรอบงานของ WCD เรียกร้องให้มีการเจรจาข้อตกลงกับชุมชนทุกชุมชนซึ่งการดำรงชีวิตถูกระทบในทางลบ (WCD 2000: 240)

การเชื่อมต่อกับมาตรฐานการดำเนินงานของ IFC — มาตรฐานการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาคเอกชนของธนาคารโลก มุ่งเน้นในการวิเคราะห์และจัดการกับความเสี่ยงต่าง ๆ ต่อผู้ลงทุนด้านการเงิน ร่างระเบียบการ HSAP แสดงชุดตัวชี้วัดที่เน้นเฉพาะภาคส่วน (ไฟฟ้าพลังน้ำ) ที่มากกว่าตัวชี้วัดเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานของ IFC (IFC 2006) หรือเกณฑ์มาตรฐานที่เรียกว่าหลักเกณฑ์อิกเวเตอร์ (the Equator Principles) [เกณฑ์มาตรฐานในการประเมินความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมในการให้กู้เพื่อการลงทุน] (2006) ผู้ตอบสนองจากภาคการเงินต้องการที่จะเห็นร่างระเบียบการ HSAP ถูกปรับปรุงแก้ไขใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของ IFC ในแง่เกณฑ์การประเมินที่เกี่ยวข้องกับประชาชนพื้นเมือง และการโยกย้ายถิ่นฐานและการเวนคืนที่ดิน ร่างระเบียบการ HSAP เกี่ยวโยงกับมาตรฐานของ IFC อย่างชัดเจน สิ่งที่ยังคงรอที่จะเห็นคือว่ากลุ่มผู้ให้ทุนจะขอให้มีความกลมกลืนเป็นหนึ่งในหนึ่งเดียวที่ชัดเจนขึ้นหรือไม่

4.2 ขอบเขตและความเหมาะสมของเกณฑ์การประเมิน

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งมีส่วนร่วมในระยะที่ 1 ของการปรึกษาหารือไม่เห็นด้วยเรื่องขอบเขตที่เหมาะสมของการประเมิน ตัวอย่างเช่น ผู้พัฒนาโครงการอาจจะมุ่งเน้นไปที่การประเมินความเสี่ยงต่อโครงการที่ได้รับการเสนอที่แตกต่างออกไป คนที่ไม่ใช่ผู้พัฒนาโครงการอาจจะสนใจการประเมินคุณภาพของนโยบายพลังงานในระดับประเทศและระดับภูมิภาคด้วย (ARUP 2009: 14)

ระหว่างการปรึกษาหารือรอบแรก ผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นกล่าวว่าการให้การปฏิบัติดูแลต่อประชาชนผู้ถูกระทบ ในเอกสารแสดงองค์ประกอบสำคัญ (IHA 2009b) ยังไม่มีความเหมาะสมพอเพียงประเด็นเกี่ยวกับชุมชนที่อยู่ท้ายน้ำยังไม่ได้ถูกรวมเข้าไปด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านสังคมได้วิจารณ์ระเบียบการว่ายังคำนึงถึงความเสี่ยงเรื่องความยากจนขั้นแค้น ไม่เพียงพอ พวกเขาต้องการให้ระเบียบการเน้นไปที่การทำให้ประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานนั้นถูกต้องและเป็นธรรม ทั้งในด้านการยอมรับและในด้านการแบ่งปันผลประโยชน์ ผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นคนอื่น ๆ ต้องการให้มีเครื่องมือที่จะใช้ในการประเมินความยั่งยืนในระดับลุ่มแม่น้ำ (ARUP 2009: 13) เวทีประชุม HSAF ได้พยายามที่จะตอบประเด็นเหล่านี้ในร่างระเบียบการ HSAP ฉบับเดือนสิงหาคม 2552 (2009)

4.3 ความสำคัญของการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์

ร่างระเบียบการ HSAP ถูกแบ่งออกเป็นสี่หมวด ซึ่งสามารถใช้ได้กับขั้นตอนต่าง ๆ ของวงจรของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ (โปรดดูแผนภาพที่ 2) การออกแบบนั้นเป็นประโยชน์เพราะว่าความขัดแย้งได้เพียงทั้งหลายเรื่องโครงการไฟฟ้าพลังน้ำนั้นเป็นการโต้แย้งกันในเรื่องความเพียงพอของเหตุผลเชิงยุทธศาสตร์สำหรับโครงการหนึ่ง ๆ หมวดที่ 1 ของร่างระเบียบการ HSAP ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจน การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์อาจจะถูกนำมาอภิปรายได้เนื่องจากเหตุผลบางประการ จุดที่จะอภิปรายกันได้อาจจะมีขอบเขตกว้างตั้งแต่เรื่องความจำเป็นที่สูงจนแล้ว (เช่น โครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่ได้รับการเสนอ ผลิตไฟฟ้ามากเกินไปจนความต้องการใช้อย่างมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของภูมิภาคหรือไม่) จนถึงการโต้แย้งเกี่ยวกับว่าจะไรเป็นองค์ประกอบให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม (เช่น การพัฒนาที่มีไฟฟ้าพลังน้ำเป็นลุ่มน้ำนั้นเป็นยุทธศาสตร์

การพัฒนาที่มีผลดีต่อคนยากจนสำหรับภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง โดยเฉพาะหรือไม่) ดังนั้นจึงเป็นประโยชน์ที่จะมีเครื่องมือการประเมินที่ยอมให้มีการประเมินคุณภาพของการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ต่างหากและมีการประเมินก่อนการประเมินในระดับโครงการ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่โครงการได้เริ่มต้นขั้นตอนการเตรียมการไปแล้ว (เช่น เชื้อนตอนสะสอง ในประเทศลาว) ขั้นตอนการลงมือปฏิบัติ (เช่น เชื้อนน้ำเทิน 2 ในประเทศลาว เชื้อน Illisu ในประเทศตุรกี) หรือขั้นตอนการค้าเนกิจการ (เช่น เชื้อนสามโตรก ในประเทศจีน เชื้อนปากมูลในประเทศไทย) จำเป็นหรือไม่ที่จะทำการประเมินหมวดที่ 1 ควรจะให้น้ำหนักแก่หมวดที่ 1 เท่าไรเมื่อเปรียบเทียบกับหมวดอื่น ๆ

ในกรณีของเชื้อนน้ำเทิน 2 ผู้วิจารณ์อาจจะอยากทำการประเมินเต็มรูปแบบ พวกเขาให้เหตุผลว่าคุณภาพของแผนพัฒนาไฟฟ้าของลูกค้านไทยยังคงมีข้อบกพร่องต่าง ๆ อยู่ (du Pont 2005; Greacen and Palettu 2007) และมีข้อบกพร่องในตรรกะที่สนับสนุนแผนพัฒนาระดับชาติของรัฐบาลลาวด้วย (Cavallo et al. 2008) ในทางตรงกันข้าม ผู้สนับสนุนโครงการอาจจะอยากเริ่มการประเมินที่หมวดที่ 2 เลย ซึ่งเกี่ยวกับขั้นตอนการลงมือปฏิบัติ ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีความไม่ลงรอยกันทางความคิดในการร่วมมือต่าง ๆ ของตัวแสดงเกี่ยวกับขอบเขตของการประเมิน

ในบริบทของการพัฒนาโครงการตามอุดมคติ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (เช่น การประเมินทางเลือกด้านไฟฟ้า แผนการพัฒนาทั้งระดับประเทศและระดับภูมิภาคที่หลากหลาย) จะเกิดขึ้นในลักษณะที่โปร่งใส ไม่มีอคติ และมีส่วนร่วม การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะเกิดขึ้นเป็นปกติธรรมดาและทำก่อนหน้าการศึกษาข้อมูลระดับโครงการต่าง ๆ โครงสร้างของระเบียบการ HSAP สะท้อนอุดมคติ

ของการวางแผนนี้ อย่างไรก็ตามการปฏิบัติจริงในภูมิภาคแม่โขงนั้น ยังห่างไกลจากอุดมคตินี้ ตัวอย่างเช่น นักวางแผนขององค์กรสาธารณูปโภคไฟฟ้าไม่บรรจุโครงการประสิทธิภาพพลังงานเข้ามาเป็นทางเลือกในการลงทุนที่ต้องพิจารณาในแผนพัฒนาไฟฟ้าระยะยาวขององค์กรด้วย (du Pont 2005; Greacen and Palettu 2007) ในประเทศที่ส่งออกไฟฟ้าพลังน้ำ การศึกษาหาข้อมูลเพื่อการคัดกรองนั้นมียอยู่ แต่แทบจะไม่กำหนดลำดับความสำคัญสำหรับแหล่งผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในลักษณะที่โปร่งใสและมีส่วนร่วม แทนที่จะเป็นเช่นนั้น โครงการไฟฟ้าพลังน้ำกลับถูกพัฒนาตามกระบวนการที่ขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการธุรกิจและมีการผูกขาดสูง ลูกค้า (กล่าวคือองค์กรการไฟฟ้าต่าง ๆ ในภูมิภาค) เจรจาต่อรองซื้อไฟฟ้าจากโครงการที่พัฒนาขึ้นมาจากกระบวนการจากล่างขึ้นบน กระบวนการนี้โดยปกติแล้วเริ่มด้วยการที่ผู้พัฒนาโครงการประมูลเพื่อให้ได้สิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวจากรัฐบาลในการสำรวจสถานที่ที่ตั้ง แล้วผู้พัฒนาโครงการก็เดินทางต่อไปเพื่อผลิตความรู้ที่ผ่านการกลั่นกรองเรื่องผลกระทบ ค่าใช้จ่าย และผลตอบแทนอย่างเพิ่มพูนขึ้นอีก ความรู้นี้ถูกใช้ในการสนับสนุนข้อตกลงจำนวนหนึ่งที่ผู้พัฒนาโครงการได้เจรจาต่อรองกับรัฐบาลและผู้ซื้อ ข้อตกลงเหล่านี้เพิ่มความซับซ้อนขึ้นมาก หลังจากนั้นสาธารณะก็เริ่มเรียนรู้เกี่ยวกับรายละเอียดของโครงการและมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ ถึงเวลานี้ ความยืดหยุ่นในการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของผู้สนับสนุนในการตอบสนองต่อข้อมูลที่สาธารณะป้อนเข้ามาก็ลดลงอย่างหน้าเสียดาย

ในบริบทนี้ ความเต็มใจที่จะทำการประเมินหมวดที่ 1 ในลักษณะที่โปร่งใส ไม่มีอคติ และมีการมีส่วนร่วมนั้นเป็นหนึ่งในการแสดง ความรับผิดชอบที่ชัดเจนที่สุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งบริษัทผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ หรือรัฐบาลที่เป็นเจ้าภาพสามารถทำได้

4.4 บริบทของการปฏิบัติการประเมินทางสังคมและการเมือง

ควรจะมีการจัดระเบียบการประเมินอย่างไร การประเมินของใครมีความสำคัญ ระเบียบการควรจะให้แนวทางแนะนำที่เพียงพอเพื่อที่ใครก็ตามที่ทำการประเมินจะได้มาซึ่งข้อสรุปที่คล้ายคลึงกัน ระเบียบการฉบับร่างนี้ยังไม่ได้ให้แนวทางแนะนำเพียงพอ ดังที่เราจะอธิบายข้างล่างนี้

เนื่องจากการประเมินความยั่งยืนของพลังงานไฟฟ้าครอบคลุมเกณฑ์การประเมินที่กว้าง ความเชี่ยวชาญในหลากหลายสาขาจึงสำคัญ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มาจากหลากหลายสาขาวิชาซึ่งทำตามระเบียบการ HSAP จะสามารถผลิตผลงานการประเมินที่น่าเชื่อถือได้เพื่อที่จะทำเช่นนั้นพวกเขาจำเป็นต้องมีระเบียบวิธีวิจัยเพื่อการผนวกความรู้ของประชาชนที่เป็นคนชายขอบ และประชาชนที่มีความอ่อนแอและเสี่ยงต่อการถูกกระทบเข้าด้วยกัน การประเมินควรจะทำให้แหล่งความรู้ที่สำคัญอื่น ๆ (เช่น แบบจำลองทางชลศาสตร์ และต้นแบบทางเศรษฐกิจและการเงิน) สามารถเป็นที่เข้าถึงได้สำหรับการตรวจสอบจากสาธารณะอีกด้วย

ระเบียบการฉบับร่างไม่ได้กล่าวถึงประเด็นธรรมาภิบาลในการประเมินในรายละเอียด อาจจะเป็นไปไม่ได้หรือไม่เป็นที่พึงปรารถนาที่จะคาดหวังว่าตัวแสดงที่สนใจทุกคนจะร่วมมือในการทำการประเมินงานเดียวกัน ในกรณีใดก็ตาม โครงการซึ่งก่อให้เกิดการโต้แย้งสมควรที่จะได้รับการประเมินต่างหากอย่างเข้มงวด

4.5 การวิเคราะห์การออกแบบระเบียบการที่เสนอ สรุป

ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 1 ระเบียบการจำเป็นต้องมีเกณฑ์การประเมิน (Aspects หรือประเด็น) ที่แตกต่างกันหลากหลาย เพื่อที่จะใช้ในการประเมิน เวทีประชุม HSAF ได้เสนอให้ทุกประเด็นได้รับการประเมินโดยวิธีที่ ๑ ไปหนึ่งวิธี

(1) แต่ละประเด็นมีตัวชี้วัดการประเมินมาตรฐานถึงเจ็ดตัว

- คุณภาพของกระบวนการประเมิน
- คุณภาพของกระบวนการจัดการ
- คุณภาพของกระบวนการปรึกษาหารือ
- ระดับของการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ระดับของการปฏิบัติตาม
- ระดับของการทำให้สอดคล้องกันกับแผน
- ระดับของความมีประสิทธิภาพ

(HSAF 2009a: Section 1, p.6)

ระเบียบการฉบับร่างนี้เรียกตัวชี้วัดการประเมินเหล่านี้ว่า “Attributes หรือ คุณสมบัติ” ระเบียบการนี้มีแนวทางแนะนำ (Guidance Notes) ที่มีความยาวต่างกันออกไปสำหรับแต่ละคุณสมบัติ

(2) หลังจากการเก็บข้อมูลที่เพียงพอแล้ว กลุ่มที่ทำการประเมินจะให้คะแนนเป็นตัวเลขกับแต่ละคุณสมบัติข้างต้น (1 = “แย่มาก” และ 5 = “ยอดเยี่ยม”)

(3) ระเบียบการอาจจะแบ่งแต่ละคุณสมบัติข้างต้นต่อไปให้เป็นคำถามย่อยอีกจำนวนหนึ่ง ตัวอย่างเช่นแผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่าการตอบเรื่องคุณภาพของกระบวนการประเมินจำเป็นต้องตอบคำถามย่อยอีกสี่คำถาม

บทวิเคราะห์

ความกำกวมในการใช้คำ – เพื่อให้ระเบียบการนี้เป็นประโยชน์ จำเป็นต้องมีการระบุรายละเอียดของเกณฑ์การประเมิน (Aspects หรือประเด็น) และตัวชี้วัด (Attributes หรือคุณสมบัติ) ที่ชัดเจน เป็นเหตุเป็นผลและถูกต้อง เกณฑ์การประเมินบางเกณฑ์ในระเบียบการ เช่นการประเมินทางเลือก (Options Assessment) ได้มีการอธิบายไว้อย่างละเอียดชัดเจน เกณฑ์การประเมินอีกหลายเกณฑ์ถูกอธิบายในลักษณะที่สับสน ตัวอย่างเช่นในเกณฑ์การประเมินเรื่องความจำเป็นที่พิสูจน์แล้ว (Demonstrated Need) (แผนภาพที่ 3) ตัวชี้วัด (Attributes หรือคุณสมบัติ) สองประการข้างล่างนี้ยังสับสนอยู่

ก) “คุณภาพของกระบวนการ [การประเมิน] นำไปสู่ความเข้าใจวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ชาติ และนานาชาติ”

ข) “สำหรับผู้พัฒนา บทบาทของโครงการที่น่าจะเป็นไปได้ต่อความจำเป็นและวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา”

(HSAF 2009a, p. 23)

ตัวชี้วัด (ก) มีสี่ระดับในทางภูมิศาสตร์ การประเมินผลของทั้งสี่ระดับจำเป็นต้องมีการรวบรวมหลักฐานที่สุดและคะแนนสี่คะแนนที่จะให้ แต่มีช่องว่างให้สำหรับคำตอบเพียงหนึ่งช่องเท่านั้น

ตัวชี้วัด (ข) นั้นเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ซึ่งเน้นที่ประสิทธิภาพของโครงการที่ได้รับการเสนอ อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้วคำถามนั้นมีความสำคัญที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนควรพิจารณาไม่เพียงแต่ผู้พัฒนาเท่านั้น ที่สำคัญไปกว่านั้นจากมุมมองด้านความยั่งยืน เราจำเป็นต้องประเมินไม่เพียงประสิทธิภาพของโครงการที่ได้รับการเสนอเท่านั้น เรายังจำเป็นต้องประเมินว่า “ความจำเป็นและวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา” ที่จำเพาะเจาะจงมีประสิทธิภาพเพียงไรในการที่จะบรรลุ

แผนภาพที่ 3 “ความจำเป็นที่พิสูจน์แล้ว” ประเด็น I-1

คุณสมบัติเชิงกระบวนการ	5	4	3	2	1
การประเมิน	คุณภาพของกระบวนการซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจความจำเป็นสำหรับการบริการด้านพลังงานในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ				
	เยี่ยมยอด	ดีมาก	ดี	แย่	แย่มาก
	คุณภาพของกระบวนการซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจความจำเป็นสำหรับการบริการด้านน้ำในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ				
	เยี่ยมยอด	ดีมาก	ดี	แย่	แย่มาก
	คุณภาพของกระบวนการซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ				
	เยี่ยมยอด	ดีมาก	ดี	แย่	แย่มาก
การจัดการ	สำหรับผู้พัฒนาโครงการ คุณภาพของกระบวนการซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจความเหมาะสมในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างโครงการกับความจำเป็นและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในการพัฒนา				
	เยี่ยมยอด	ดีมาก	ดี	แย่	แย่มาก
การปรึกษาหารือ	โดยทั่วไปแล้วไม่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการประเมินเชิงยุทธศาสตร์				
	สำหรับรัฐบาลต่าง ๆ คุณภาพของการปรึกษาหารือเกี่ยวกับความจำเป็นที่พิสูจน์แล้ว [โปรดดูข้อความแนะนำด้านการปรึกษาหารือ]				
	เยี่ยมยอด	ดีมาก	ดี	แย่	แย่มาก
	คุณสมบัติเชิงปฏิบัติการ	5	4	3	2
การสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	สำหรับรัฐบาลต่าง ๆ การสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำหรับการตัดสินใจเรื่องความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการพัฒนา [โปรดดูข้อความแนะนำด้านการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย]				
	เยี่ยมยอด	ดีมาก	ดี	แย่	แย่มาก
ความสอดคล้องกันของแผน	โดยทั่วไปแล้วไม่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการประเมินเชิงยุทธศาสตร์				
การปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ	โดยทั่วไปแล้วไม่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการประเมินเชิงยุทธศาสตร์				
ความมีประสิทธิผล	สำหรับผู้พัฒนา บทบาทของโครงการที่น่าจะเป็นไปได้ต่อความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการพัฒนา				
	สูงมาก	สูง	เหมาะสม	น้อยที่สุด	ไม่เลย

แหล่งที่มา: HSAF (2009a: Section 1, p. 23)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย คำถามนี้ซึ่งเกี่ยวกับประสิทธิผลที่เป็นพื้นฐานกว่าขาดหายไปจากเกณฑ์การประเมินความจำเป็นที่พิสูจน์แล้ว สำหรับความจำเป็นที่พิสูจน์แล้ว (Demonstrated Need) ตัวชี้วัดที่ใกล้เคียงที่สุดเกี่ยวกับประเด็นนี้คือ “คุณภาพของการปรึกษาหารือในเรื่องของความจำเป็นที่พิสูจน์แล้ว” (โปรดดูหมวดที่ 5 ข้างล่าง) เปรียบเทียบคำถามนี้กับเกณฑ์การประเมินทางเลือก (ประเด็นที่ 1-2) ซึ่งตัวชี้วัดเกี่ยวกับประสิทธิผลมีสาระสำคัญว่า

“ระดับที่การประเมินทางเลือกชี้แนวทางเลือกในการพัฒนาซึ่งมีรากฐานมาจากเกณฑ์การประเมินที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืน” (HSAF 2009a, p. 24)

ในหมวดที่ 5 เรากล่าวถึงความสำคัญของการเชื่อมระเบียบการ HSAP เข้ากับ “เกณฑ์การประเมินที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืน” หลัก ๆ

วิธีการวิจัยเชิงตีความ – โดยทั่วไปแล้ว วิธีการประเมินและการให้คะแนนเป็นวิธีที่ต้องใช้การตีความอย่างสูง ปรัชญาด้านการตีความ (interpretivist) ให้เหตุผลว่า ไม่มีความจริงใดที่เป็นความจริงเดียวอยู่จริง คุณภาพของแผนพลังงานหรือเชื้อเพลิงไฟฟ้าพลังงานใด ๆ ที่เจาะจงจะขึ้นอยู่กับสิ่งที่ตัวแสดงต่าง ๆ กันนั้นตีความแผนนั้นหรือเชื่อมกันอย่างไร ปรัชญาทางวิทยาศาสตร์นี้ปฏิเสธคำกล่าวอ้างที่ว่ามีความรู้ “แท้ ๆ” หนึ่งใดอยู่จริง (Sayer 2000; Blaauw and Pritchard 2005)

เนื่องจากว่าระเบียบการ HSAP เป็นความพยายามที่จะสร้างชุดความรู้ที่บอกเป็นตัวเลขได้โดยปราศจากอคติ เราแปลกใจที่ระเบียบการ HSAP นั้นขึ้นอยู่กับวิธีการวิจัยเชิงตีความอย่างมาก

ในระเบียบการ HSAP การให้คะแนนเป็นตัวเลขน้อยครั้งจะมีพื้นฐานมาจากภาษาเช่น “พอเพียง” และ “มีประสิทธิภาพ” คำศัพท์สำคัญแต่ละคำเหล่านี้ปรากฏขึ้นหลายครั้ง คำศัพท์ถูกนิยามในภาษาที่จำเป็นต้องมีการตีความกันต่อไปอีก ดังเช่นที่เวทีประชุม HSAF

“มีประสิทธิภาพ” หมายถึง “การผลิตหรือสามารถผลิตให้ได้ผลดังตั้งใจ คาดหวัง และ/หรือที่ปรารถนาไว้”

“พอเพียง” หมายถึง “เพียงพอ หรือ พอที่จะทำได้เป็นที่พอใจดังข้อกำหนด หรือ บรรลุตามความจำเป็น” (HSAF 2009: หมวดที่ 1, p. 17 ผู้เขียนเน้นย้ำความสำคัญเพิ่ม)

ใครเป็นผู้ตัดสินใจว่าผลต่าง ๆ ที่ได้ (กล่าวคือ ผลลัพธ์) ใดเป็นสิ่งที่ต้องการ ใครเป็นผู้กำหนดว่าข้อกำหนดและความจำเป็นใดมีความชอบธรรม นักอนุรักษ์นิยมอาจแย้งว่า “ข้อกำหนด” นั้นก็ไม่ได้เป็นมากไปกว่ากฎหมายระดับชาติและกระบวนการที่มีอยู่แล้ว และผลลัพธ์ที่ต้องการก็ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว คนอื่น ๆ โต้แย้งว่าชุดของผลลัพธ์และข้อกำหนดที่ลึกซึ้งยิ่งกว่านั้นจะต้องบรรลุได้หากสังคมมนุษย์จะมี “ชีวิตความเป็นอยู่ที่เหมาะสมสำหรับทุกชีวิตโดยไม่ทำลายโลกให้พังพินาศย่อยยับ” ดังที่ Gibson (2006) กล่าวไว้อย่างน่าจดจำ

ตามร่างระเบียบการนี้ 5 คะแนนจะให้สำหรับ “การปฏิบัติการที่ได้รับการพิสูจน์ว่าดีที่สุดใน” (proven best practice) อย่างไรก็ตามวิธีการวิจัยเชิงตีความ ร่างระเบียบการอนุญาตให้ “การปฏิบัติการที่ได้รับการพิสูจน์ว่าดีที่สุดใน” แตกต่างกันออกไปแล้วแต่ประเทศและระหว่างโครงการที่มีขนาดต่างกัน

อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปรึกษาหารือระยะที่ 2 โดยผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เวทีประชุมได้ขอให้สาธารณชนแนะนำตัวอย่างของ “การปฏิบัติการที่ได้รับการพิสูจน์ว่าดีที่สุดใน” สำหรับแต่ละตัวชี้วัดในระเบียบการ (HSAF 2009a:1) เน้นอนุระเบียบการ HSAP ควรบรรจุมาตรฐานที่มีเนื้อหาตายตัว ภายใต้ระเบียบวิธีวิจัยปัจจุบัน หากประเมินแผนและโครงการที่มีคุณภาพแย่ โดยที่การเข้ามามีส่วนร่วมของบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถูกจำกัด อาจจะทำให้ได้คะแนนสูงมากกว่าแผนและโครงการซึ่งถูกประเมินอย่างเคร่งครัดและคิดอย่างรอบคอบมากกว่า

แต่ละตัวชีวิต (คุณสมบัตินั้น) ควรจะให้ตัวอย่างที่ชัดเจนของการปฏิบัติที่ก้าวหน้าแก่ผู้นำไปใช้ เพื่อให้คะแนนสำหรับการปฏิบัติต่าง ๆ ที่ได้สังเกตในการประเมิน

ตัวอย่างที่ชัดเจนของการปฏิบัติที่ก้าวหน้าซึ่งถูกใช้หรือเลือกนำมาใช้โดยภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับพลังงานรวมถึง

- การวางแผนการให้บริการด้านไฟฟ้าหรือน้ำแบบบูรณาการ (รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่า การวางแผนด้านทรัพยากรแบบบูรณาการ) ซึ่งเป็นข้อกำหนดของผู้กำกับดูแลสำหรับองค์กรพลังงานหลาย ๆ องค์กรในอเมริกาเหนือ (D'Sa 2005)
- การได้รับการยินยอมอย่างมีอิสระ โดยได้คิดตัดสินใจก่อน และโดยได้รับทราบข้อมูลจากตัวแทนต่าง ๆ ของกลุ่มคนที่ถูกระทบจากโครงการ ซึ่งถูกนำมาปรับใช้โดยที่ประชุมโต๊ะกลมประเด็นความยั่งยืนของน้ำมันปาล์ม (RSPO 2007)

การระบุตัวผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย – ดั้งที่ได้อภิปรายไว้ข้างต้น ระเบียบการ HSAP ฉบับร่างที่ทั้งประเด็นเรื่องขอบเขตของความจำเป็นต่าง ๆ ที่มีความชอบธรรม (และดังนั้นการนิยามความพอเพียง ความยั่งยืน และความมีประสิทธิผลที่เฉพาะเจาะจงสำหรับแต่ละกรณีก็เช่นกัน) ให้ขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เจาะจง ในทางที่ดีที่สุดแล้ว วิธีการนี้จะนำไปสู่การสนทนาที่เปิดกว้างระหว่างผู้ตรวจสอบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคนอื่น ๆ เกี่ยวกับว่าควรบรรลุข้อกำหนดและความจำเป็นใด (กล่าวคือ คุณค่าทางสังคม สิ่งที่สำคัญเป็นอันดับต้น ๆ และนโยบายต่าง ๆ) แต่การสนทนาและการประเมินที่มีความหมายจะเกิดขึ้นในระดับใดก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับการระบุตัวและชวนให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างไร

ระเบียบการ HSAP ได้ยอมรับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียห้ากลุ่ม (โปรดดูแผนภาพที่ 4) ระดับที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันสนับสนุนกระบวนการประเมิน การจัดการ และการปรึกษาหารือ และ

ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันนั้นเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญของความยั่งยืน ระดับที่ว่านี่เป็นตัวชี้วัด (คุณสมบัตินั้น) มาตรฐาน และปรากฏอยู่ในระเบียบการโดยตลอด

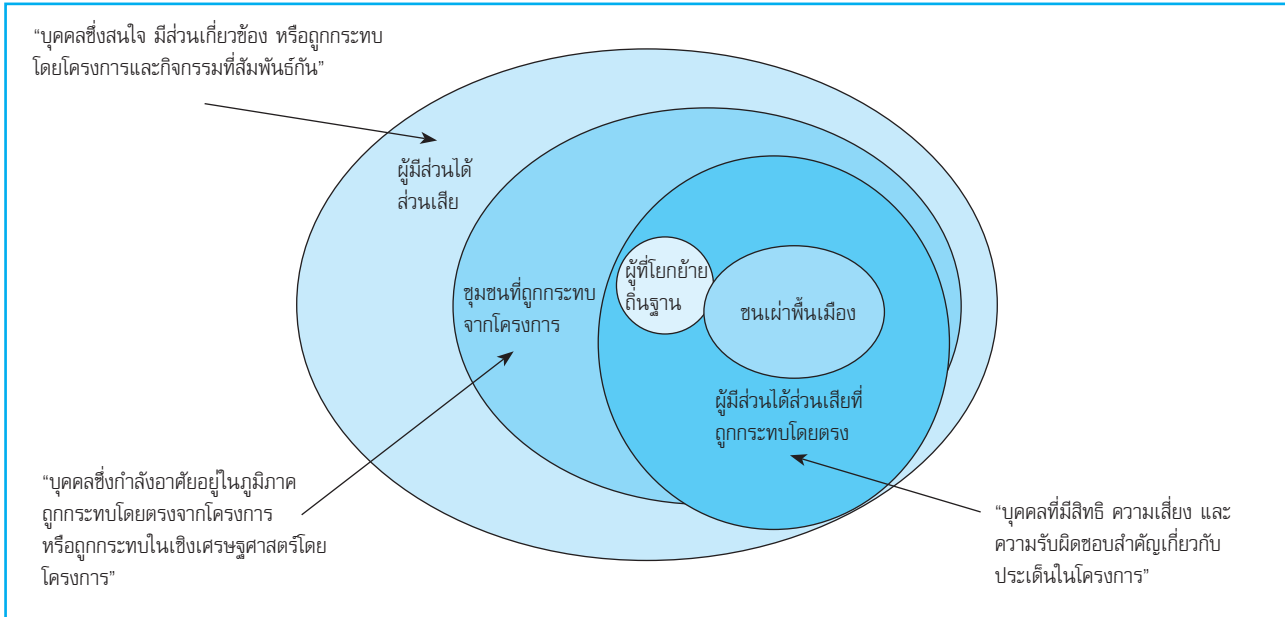
อย่างไรก็ตาม ในระเบียบการฉบับร่าง ตัวชี้วัด “การสนับสนุนโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ “ถูกระทบโดยตรง” จุดสำคัญอยู่ที่ระดับที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ “ถูกระทบโดยตรง” สนับสนุนกระบวนการหรือผลลัพธ์หนึ่งใด

คำนิยามที่ตั้งขึ้นว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ “ถูกระทบโดยตรง” หมายถึงผู้ที่มี **“สิทธิ ความเสี่ยง และความรับผิดชอบสำคัญ เกี่ยวเนื่องกับประเด็นโครงการ”** (แผนภาพที่ 4) มีความยุ่งยากมากมาย ประการแรกคือนิยามนี้คลุมเครือเกินไป ใครเป็นผู้ให้คำนิยามคำที่สำคัญ

ประการที่สอง แนวคิดที่ว่าตัวแสดงต่าง ๆ ถูกระทบโดยตรงโดย “เกี่ยวเนื่องกับประเด็นโครงการ” จำเป็นต้องมีการทำให้กระจ่างชัด มีตัวแสดงหลายคนที่มีความสนใจโดยสายอาชีพ ด้านพลังงาน น้ำ และการพัฒนาที่ยั่งยืน นั่นคือ นักวิทยาศาสตร์ นักวางแผน ผู้นำทางด้านความคิดเห็นสาธารณะ ผู้ที่ทำงานด้านการพัฒนา และตัวแทนของชุมชนที่ถูกระทบโดยตรงจากโครงการ โปรดสังเกตว่าชุดที่สองของเหล่าตัวแสดงนี้มาจากองค์กรที่ทั้งใช่และไม่ใช้รัฐบาล องค์กรแต่ละองค์กรที่อยู่ในชุดที่สองนี้ต้องพิสูจน์การเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ “ถูกระทบโดยตรง” เป็นประเด็น ๆ ไปหรือไม่

ภายนอกพื้นที่ซึ่งถูกระทบจากโครงการ ระเบียบการ HSAP ระบุถึงสถาบันทางการเงิน ผู้พัฒนาโครงการ และผู้กำกับดูแลในฐานะที่เป็นตัวแสดงซึ่งตามเงื่อนไขแล้วสามารถพิจารณาได้ว่า “ถูกระทบโดยตรง” (HSAF 2009a: Section 1, p. 18) เราสันนิษฐานว่าการระบุเช่นนี้อยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบตามหลักกฎหมาย

แผนภาพที่ 4 คำนิยามประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย



แหล่งที่มา: HSAF 2009a: Section 1, p. 19

หลักวิชาชีพ และหลักจรรยาบรรณ แต่ไม่มีแนวทางแนะนำอย่าง ชัดเจนว่าจะประเมินสถานะดังกล่าวได้อย่างไร

กล่าวโดยสรุป ระเบียบการ HSAP ฉบับร่างไม่ได้กำหนดให้ทำการ ประเมินระดับของการสนับสนุนของ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ในสังคม การอธิบายคำนิยามถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามที่เสนอไว้อาจสะตูดใจ ผู้อ่านบางคนว่ามีระเบียบแบบแผนเคร่งครัด และไม่ได้เป็นตัวแทน ของสังคมในวงกว้าง ระเบียบการนี้อาจจะไม่ให้ผลดีหากเป้าหมายคือ การสนับสนุนให้สังคมมีการสนทนาแลกเปลี่ยนและถกประเด็นที่ สำคัญ

ความสอดคล้องในการตั้งมาตรฐานระหว่างเกณฑ์การประเมิน ต่าง ๆ — สำหรับเกณฑ์การประเมินบางเกณฑ์ ระเบียบการ HSAP ฉบับร่างให้แนวทางแนะนำที่เฉพาะเจาะจงหรือมีสาระสำคัญมากกว่า เกี่ยวกับสิ่งที่จำเป็นซึ่งจะต้องแสดงในการที่จะได้มาตรฐาน ใน บางกรณีร่างระเบียบการนี้ก็ให้การชี้เฉพาะเจาะจงที่น้อยกว่านั้น

- สำหรับเกณฑ์การประเมินที่เกี่ยวข้องกับคนพื้นเมืองและ การโยกย้ายถิ่นฐาน (โปรดดูประเด็น หรือ Aspects II-15 และ II-16) เพื่อที่จะได้คะแนนสูงสุด เกณฑ์กำหนดว่าต้องมีการ ยินยอมอย่างเต็มรูปแบบของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยมีการ ตกลงที่มีข้อผูกมัดตามกฎหมาย นี่คือตัวอย่างของแนวทาง แนะนำที่ชัดเจนและมีสาระสำคัญ

- สำหรับเกณฑ์การประเมินที่เกี่ยวข้องกับการประเมินทางเลือก (ประเด็น Aspect I-2) การประเมินทางเลือกทั้งทางด้านความต้องการและการจัดหาที่มีต้นทุนต่ำที่สุดแบบบูรณาการ (สำหรับพลังงานหรือน้ำ) นั้นไม่ได้ถูกกำหนดอย่างชัดเจนในการที่จะได้คะแนนสูงสุด นี่คือตัวอย่างของแนวทางแนะนำเชิงเปรียบเทียบ

เกณฑ์การประเมินบางเกณฑ์ มาพร้อมกับข้อความแนะนำที่มีรายละเอียดมาก (โปรดดู Environmental Flows และ Downstream Sustainability ประเด็น หรือ Aspect II-25) อย่างไรก็ตามระดับของรายละเอียดที่ให้สำหรับเกณฑ์การประเมินอื่น ๆ ซึ่งมีความสำคัญที่เทียบกันกลับน้อยกว่ามาก (โปรดดูเรื่องการประเมินทางเลือก) ระเบียบการ HSAP ฉบับร่าง ยังไม่ได้ให้มาตรฐานที่สมบูรณ์ชัดเจนสำหรับการปฏิบัติการที่ก้าวหน้าถ้วนทั่วสำหรับทุกเกณฑ์การประเมิน

การระบุและเก็บข้อมูล – เวทีประชุม HSAF เสนอว่าการทดลองใช้ร่างระเบียบการสามารถทำให้เสร็จได้โดยกลุ่มของผู้ตรวจสอบสามถึงหกคนในระยะเวลาสามวัน (รวมทั้งการลงพื้นที่) การทดลองใช้อาจจะมีบริษัทไฟฟ้าพลังงานน้ำสักแห่งเป็นเจ้าภาพ และมีสามหนึ่งคนช่วยบริษัทนั้นจะช่วยให้ความสะดวกแก่กลุ่มที่ทำการประเมินในการเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลรายสำคัญ รวมไปถึงตัวแทนของบริษัท และรัฐบาลตัวแทนของชุมชนและผู้เชี่ยวชาญท้องถิ่น

ขอบเขตของข้อมูลซึ่งระเบียบการ HSAP ฉบับร่างถือว่าเป็นที่มาของ “หลักฐาน” นั้นไม่เพียงพอ ตัวอย่างเช่น ระเบียบการ HSAP ฉบับร่างเสนอว่าการสนับสนุนของชุมชนซึ่งถูกระงับจากโครงการสามารถประเมินได้โดยการตรวจสอบการสำรวจต่าง ๆ ในระดับชุมชนและการสำรวจความคิดเห็นจากคนจำนวนมาก อย่างไรก็ตามบ่อยครั้งที่การเมืองของการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำนั้นมีการโน้มน้าว

ชักจูงอย่างเข้มข้นในระดับท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเข้าร่วมในการสนับสนุนโครงการที่ถูกเสนอ การสำรวจความคิดเห็นจากคนจำนวนมาก และการสำรวจอาจให้ผลที่ไม่ถูกต้องและจำเป็นที่จะต้องเสริมด้วยวิธีการที่ละเอียดอ่อนกว่านั้น เช่นการพยายามติดต่อประชาชนที่มีความอ่อนแอและเสี่ยงต่อการถูกระงับ หรือประชาชนที่มีข้อสงสัย ตามด้วยการสัมภาษณ์ที่รักษาความลับ การติดต่อแหล่งข้อมูลเหล่านี้จำเป็นต้องมีการสร้างความเชื่อถือและความเป็นมิตร การไปเยี่ยมสั้น ๆ เพื่อเก็บข้อมูลโดยที่เจ้าภาพคือตัวแทนของบริษัทผลิตไฟฟ้าพลังน้ำอาจจะไม่เพียงพอ

มีข้อกำหนดที่ยังอ่อนสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการและผลลัพธ์ต่าง ๆ หรือไม่ – เพื่อที่จะทำให้การประเมินสมบูรณ์ ผู้ตรวจสอบจะต้องพัฒนาความเข้าใจที่ละเอียดต่อกระบวนการวางแผนและสถาบันในประเทศหรือภูมิภาคที่เฉพาะเจาะจงลงไป

ตัวอย่างเช่น ความเข้าใจที่มีรายละเอียดนั้นจำเป็น เนื่องจากร่างระเบียบการกำหนดให้ผู้ตรวจสอบแถลงว่าสิ่งท้าทายทางสถาบันประเภทต่าง ๆ สามารถถูก “จัดการ” ได้ในระดับใด ตัวอย่างเหล่านี้รวมทั้ง “ช่องว่าง” หรือ “สิ่งที่ขาดหายไป” เมื่อคำนึงถึงนโยบายประเทศ แผน และศักยภาพของภาครัฐ (HSAF 2009a: Section 1: pp. 26, 29)

ตามตรรกะแล้ว ในการประเมินประเภทนี้ ขั้นตอนอันดับต้น ๆ สำหรับผู้ตรวจสอบคือการเข้าใจว่าอะไร คือช่องว่างที่มีอยู่ในกระบวนการวางแผนที่เฉพาะเจาะจง หรือในบริบททางสถาบัน แต่ก็ไม่น่าแปลกใจพอสมควรที่ร่างระเบียบการนี้ไม่ได้เรียกร้องให้ผู้ตรวจสอบรายงานถึงความเข้าใจของพวกเขาในรายละเอียด

เวทีประชุม HSAF มีเหตุผลที่จะจัดลำดับความสำคัญของการจัดการกับปัญหาเอาไว้เป็นอันดับต้น ๆ แต่การทำเช่นนั้นโดยละเว้นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ปราศจากอคติเกี่ยวกับสถานการณ์ต่าง ๆ นั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลดี อาจทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรู้สึกสะอึกใจว่าเป็นการกระทำที่คลุมเครือหรือฉิวเฉียด เราแนะนำว่าการตรวจสอบจะต้องทำร่วมไปกับการเก็บรวบรวมข้อมูล (กรณีศึกษา) ที่ละเอียดยิ่งขึ้นด้วย

ความซับซ้อน และความไม่ปะติดปะต่อ – ความยาวและความซับซ้อนของร่างระเบียบการ (39 ประเด็นและมากกว่า 200 ตัวชี้วัด ซึ่งต้องได้รับคะแนน) อาจจำกัดการมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยที่ได้รับความมาก่อน ยังมีความเสี่ยงอีกด้วยว่า เมื่อให้คำตอบสำหรับตัวชี้วัดจำนวนเป็นโหล ๆ เกณฑ์การประเมินความยั่งยืนหลัก ๆ บางเกณฑ์ก็หายไป ตัวอย่างเช่น ระเบียบการ HSAP ฉบับร่างเสนอเกณฑ์การประเมินสำหรับ*การจัดลำดับความสำคัญ* ของทางเลือกการบริการด้านพลังงานและน้ำเพียงแต่ตอนท้าย ๆ ของข้อความแนะนำสำหรับการประเมินทางเลือก (Options Assessment) (HSAF 2009a, Section 1, p. 25)



5 ข้อจำกัดและศักยภาพของระเบียบการ HSAP ฉบับร่าง

ระเบียบการ HSAP ฉบับร่างเป็นวิธีการประเมินที่ใช้เกณฑ์การประเมินหลายเกณฑ์ ซึ่งภายในนั้นเกณฑ์การประเมิน (Aspects หรือประเด็น) จำนวนมากที่แตกต่างในเชิงคุณภาพได้รับน้ำหนักเท่ากัน ดังนั้นระเบียบการฉบับร่างมีศักยภาพที่จะให้ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจด้านนโยบายสาธารณะ แต่ไม่สามารถแทนที่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะได้

ในภูมิภาคแม่ฮ่อง ผู้วิจารณ์เชื่อมโยงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ได้ให้เหตุผลว่าการให้บริการไฟฟ้าสามารถบรรลุตามเป้าหมายได้โดยทางเลือกทางเทคนิคหลากหลายวิธี ในขณะที่ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวไร่ชาวนารายย่อย ที่พึ่งพิงพื้นที่ชุ่มน้ำและแม่น้ำไม่สามารถแทนที่ได้ในลักษณะเดียวกัน (Foran and Manorum 2009; Ubon Ratchatani University [UBU] 2002) ข้อโต้แย้งนี้ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การประเมินความยั่งยืนชุดหนึ่ง (การรักษาความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำที่เป็นทรัพยากรส่วนกลางเพื่อเป็นอาหารให้กับคน) มากกว่าอีกชุดหนึ่ง (ไฟฟ้าพลังน้ำ) ระเบียบการ HSAP ฉบับร่างตามที่เราเข้าใจนั้น โดยเจตนาแล้วเป็นกลางในวิธีการซึ่งน้ำหนักระหว่างประเด็นต่าง ๆ

ท้ายที่สุดแล้ว การตัดสินใจว่าเชื่อมหนึ่งเชื่อมใดโดยเฉพาะนั้น คำนึงค่าแก่การสร้าง การดำเนินการ หรือการเปิดทดลองใช้งาน เป็นการตัดสินใจที่จะทำโดยตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งยึดถือคุณค่าและขบวนการให้เหตุผลต่าง ๆ ดังนั้น เรายังเห็นความจำเป็นที่ต้องมีแนวทางแนะนำพื้นฐานมากขึ้นสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้คิดถึงเรื่องความยั่งยืนด้วย

ประเด็นพื้นฐานเกี่ยวกับความยั่งยืน — เพื่อที่จะช่วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ได้ประโยชน์จากการประเมินความยั่งยืนมากขึ้น ประเด็นหลัก ๆ ใน “แนวทางแนะนำที่ปฏิบัติได้จริง” (practical approach) ในการประเมินความยั่งยืนของ Robert Gibson's (2006) ก็ควรค่าแก่การทบทวน Gibson ผู้เชี่ยวชาญการประเมินด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีประสบการณ์กับอุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่ ให้เหตุผลว่าประชาชนสนใจที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีมั่นคง มีชุมชนที่มีสุขภาพดี และมีชีวิตชีวา มีโอกาสและทางเลือกใหม่ ๆ และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ (2006: 173) การประเมินความยั่งยืนควรเป็นโอกาสที่จะเรียนรู้เกี่ยวกับความเชื่อมโยงต่าง ๆ ภายในระบบนิเวศน์และสังคม เขาให้เหตุผลว่า

การประเมินความยั่งยืนจะต้องถือเป็นภาระหน้าที่ที่จะเห็นคุณค่าของการพึ่งพาระหว่างกัน และการทاملประโยชน์ที่หลากหลายที่ต่างสัมพันธ์กันในทางบวก (multiple reinforcing gains) ในทุกด้านอย่างจริงจัง โดยการตั้งวาระที่เกี่ยวกับความเข้าใจซึ่งครอบคลุมชุดที่สมบูรณ์ของความจำเป็นที่เป็นแก่นหลักสำหรับการเคลื่อนไปข้างหน้าสู่ความยั่งยืน ถึงอย่างนั้น ก็ยังสำคัญมากที่จะสร้างแนวทางแนะนำสำหรับการตัดสินใจแบบได้อย่างที่ต้องเสียอีกอย่างที่เข้มงวด เพื่อที่จะให้แน่ใจว่าการเสียสละนั้นถูกทำในกรณีที่ไม่มีทางเลือกอื่นซึ่งใช้การได้ที่ 'แย่น้อยกว่า' เท่านั้น (Gibson 2006: 172; ผู้เขียนเน้นย้ำความสำคัญเพิ่ม)

บรรจุแน่นอนอยู่ในย่อหน้านี้คือ ข้อโต้แย้งที่เชื่อมโยงกันสามข้อซึ่งทั้งหมดนั้นเน้นความสำคัญของการเชื่อมโยงระหว่างกัน แนวคิดเรื่อง “ผลประโยชน์ที่ต่างสัมพันธ์กันในทางบวก” มีนัยว่าต้องมีการเลือกเฟ้นแผนหรือเงื่อนไขที่ดีที่สุด (รวมทั้งการค้นหาลำดับต่อเนื่อง) อย่างเคร่งครัด ไม่ใช่เพียงแค่การดำเนินการจำแนกแยกแยะแผนหรือเงื่อนไขที่ดีกว่าออกจากแผนหรือเงื่อนไขแย่กว่า

ข้อที่สอง Gibson (2006) ให้เหตุผลว่าเป็นไปได้ที่จะระบุชุดของความจำเป็นเรื่องความยั่งยืนที่เป็นแก่นหลักซึ่งเป็นพื้นฐานและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เราสามารถระบุสิ่งเหล่านี้ได้ในวิธีที่ต่างกันแต่ความจำเป็นทั้งหมดเกี่ยวข้องกับเกณฑ์การประเมินที่มีสาระสำคัญ เช่น

- การลดการคุกคามจากมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเสถียรภาพของระบบ (นิเวศน์)
- การให้โอกาสในการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เหมาะสม

- ความเสมอภาคระหว่างคนในยุคสมัยเดียวกัน
 - ความเสมอภาคระหว่างคนในยุคสมัย
 - การบำรุงรักษาทรัพยากร และ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ความเป็นอารยะทางสังคมและนิเวศวิทยา และธรรมาภิบาลประชาธิปไตย
- (Gibson 2006: 174)

ตัวอย่างเช่น ความมีประสิทธิภาพและความเสมอภาคบ่งบอกถึงการพัฒนาแนวทางต่าง ๆ ให้เป็นไปในทางที่เป็นวัตถุนิยมน้อยลง และใช้พลังงานอย่างหนักน้อยลงเพื่อสนองความพอใจส่วนบุคคลในบรรดาผู้ที่ได้เปรียบทางสังคม เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้มีความพอใจเพียงทางด้านวัตถุและพลังงานสำหรับทุกคน ความเป็นอารยะเรียกร้องให้มีการสร้างศักยภาพและมีการระดมกำลังผู้ผลิตและผู้บริโภคทั้งหมดให้ลดผลกระทบทางสังคมและนิเวศวิทยาให้น้อยลงไม่เพียงแค่ภาคไฟฟ้าพลังน้ำเท่านั้น (2006: 174).

ระเบียบการที่มีรายละเอียดอย่างระเบียบการ HSAP ควรจะเชื่อมต่อย่างชัดเจนกับชุดของหลักการเรื่องความยั่งยืนที่เป็นแก่นหลัก การทำเช่นนั้นจะให้ความมั่นใจแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่มว่าระเบียบการ HSAP นั้นสร้างอยู่บนพื้นฐานแข็งแรงซึ่งมีการใช้สติปัญญาและเหตุผล แน่ใจว่าหลักการเรื่องความยั่งยืนที่เป็นแก่นหลักดังที่อภิปรายไปแล้วข้างต้น ได้ยกประเด็นที่ไกลกว่าเรื่องการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำขึ้นมา การทำตามข้อเรียกร้องเหล่านี้จะท้าทายผลประโยชน์ สถาบัน และคุณค่าต่าง ๆ ซึ่งขับเคลื่อนระบบสังคมและระบบนิเวศน์สมัยใหม่ แต่นี่ไม่ใช่ข้อโต้แย้งที่มีเหตุผลสำหรับระเบียบการ HSAP ในการหลีกเลี่ยงการเชื่อมต่อกับข้อเรียกร้องที่เป็นแก่นหลักชุดใดชุดหนึ่งให้ชัดเจนเท่าที่จะทำได้

ประเด็นที่สองของ Gibson (2006) คือผู้ทำการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงต่อประเด็นความยั่งยืนต้องพยายามที่จะบรรลุผลทางบวกในแก่นหลักทุกส่วนดังกล่าวข้างต้น ก่อนการพิจารณาแบบใดอย่างก็ต้องเสียอีกอย่าง ประเด็นที่สามคือ เมื่อจำเป็นต้องยอมเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง Gibson เสนอว่ามีชุดของกฎพื้นฐานที่จะช่วยได้ซึ่งรวมถึง

- ผลประโยชน์สูงสุดที่สุด — ประโยชน์ที่สัมพันธ์กันในทางบวกที่สะสมขึ้นอย่างมั่นคงยืนยาว
 - การหลีกเลี่ยงผลลัพธ์ทางลบอย่างมีนัยสำคัญ — ไม่มีผลลัพธ์ที่เป็นไปในทางลบต่อระบบสังคมและระบบนิเวศน์ เว้นเสียแต่ว่าทางเลือกส่งผลกระทบต่อระบบสังคมและระบบนิเวศน์
 - การคุ้มครองอนาคต — ไม่เลื่อนผลลัพธ์ทางลบออกไปในอนาคต เว้นเสียแต่ว่าทางเลือกนั้นคือการเลื่อนผลกระทบซึ่งแย่งกันออกไปในอนาคต
 - การอ้างเหตุผลชัดเจน — มีรากฐานมาจากลำดับความสำคัญที่จำเพาะเจาะจง เกณฑ์การประเมินความยั่งยืนพื้นฐาน และกฎการตัดสินใจแบบใดอย่างก็ต้องเสียอีกอย่าง
 - กระบวนการตัดสินใจที่เปิดกว้างให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด
 - ให้ผู้สนับสนุนการตัดสินใจแบบใดอย่างก็ต้องเสียอีกอย่าง รับภาระในการนำเสนอเหตุผล
- แหล่งที่มา: จาก Gibson (2006: 176)

บทสรุปของเราเรื่องกรอบงานพื้นฐาน ๆ แต่มีสาระสำคัญมากนี้ (Gibson 2006) เน้นจุดสำคัญที่เกี่ยวกับศักยภาพและข้อจำกัดของระเบียบการ HSAP ฉบับร่าง ระเบียบการ HSAP มีศักยภาพที่จะให้ข้อมูลความรู้สำหรับการตัดสินใจเรื่องนโยบายสาธารณะ แต่การที่จะบรรลุศักยภาพนี้ ระเบียบการจำเป็นต้องเชื่อมเกณฑ์การประเมินจำเพาะทั้ง 39 เกณฑ์ (Aspects หรือประเด็น) อย่างชัดเจนกับหลักการเรื่องความยั่งยืนที่เป็นแก่นหลักซึ่งเป็นเรื่องพื้นฐานที่สุด ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจจะเรียนรู้มากกว่าจากการใช้เกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดจำนวนน้อยกว่าแต่สมบูรณ์แท้จริงกว่า

บทความเพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นนี้ได้นำเสนอระเบียบการสำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำฉบับร่าง (เดือนสิงหาคม 2552) และเสนอการวิเคราะห์แบบละเอียด แต่เป็นเพียงระดับเบื้องต้นว่าระเบียบการนี้ถูกออกแบบมาให้ทำงานเช่นไร การวิเคราะห์ของเราเผยถึงข้อจำกัดหลายข้อในร่างฉบับนี้ ข้อจำกัดที่เห็นได้ชัดเจนหนึ่งข้อคือความยาวและซับซ้อนของระเบียบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ 2, 3 และ 4 ซึ่งจะจำกัดการมีส่วนร่วมแบบได้รับข้อมูลของสาธารณะ รวมทั้งการนำไปประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย ปัญหานี้สามารถแก้ไขได้โดยการเน้นไปที่เกณฑ์การประเมินที่มีลำดับความสำคัญสูงที่มีจำนวนน้อยกว่า ซึ่งระบุได้โดยมีพื้นฐานจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก่อนหน้าระหว่างหรือภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับ “หลักการเรื่องความยั่งยืนที่เป็นแก่นหลัก” ใดที่พวกเขาปรารถนาที่จะประเมิน (โปรดดูหมวดที่ 5)³

ข้อจำกัดที่สำคัญอีกข้อหนึ่งคือการที่ร่างระเบียบการนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงตีความ วิธีนี้ยอมให้ตัวแสดงที่เฉพาะต่าง ๆ มีขอบข่ายในการกำหนดนิยามของความจำเป็น ข้อกำหนดและผลลัพธ์หลัก ๆ ที่อยู่นอกการประเมิน หากการประเมินและการประเมินก่อนการประเมินจริงถูกปฏิบัติโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายเกี่ยวข้องในลักษณะที่จำกัด หรือประเมินโดยใช้ตัวอย่างที่ชัดเจนของการปฏิบัติแบบก้าวหน้าจำนวนเล็กน้อย แผนพลังงานหนึ่งหรือสองไฟฟ้าพลังน้ำสักแห่งที่มีจุดบกพร่องอาจจะได้รับคะแนนที่สูงกว่าแผนหรือเงื่อนไขที่ถูกประเมินอย่างเข้มงวดและโดยมีการ

ไตร่ตรองมากกว่า การใช้ตัวเลขเพื่อสรุปผลจากการประเมินนำไปสู่ความเข้าใจเรื่องความเที่ยงธรรมที่บิดเบือน

การอภิปรายในบริบทที่เฉพาะนั้นจำเป็นอย่างแน่นอน อะไรคือผลลัพธ์เฉพาะที่ต้องการได้รับจากเขื่อน พลังงาน แผนการให้บริการพลังงาน หรือแผนการพัฒนาในระดับภูมิภาคหนึ่งใดที่กล่าวถึง เราสามารถเห็นด้วยกับความจำเป็นในการอภิปรายประเภทนี้ (ที่มีขึ้นอย่างต่อเนื่อง) แต่ตามเหตุผลแล้วการอภิปรายไม่ได้บังคับว่าตัวระเบียบการเองนั้นจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของระเบียบวิธีวิจัยแนวสัมพันธนิยมอย่างสูง โดยแท้จริงแล้วเพื่อที่จะสานต่อการอภิปรายที่มีขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ ระเบียบการ HSAP ฉบับร่างควรจัดให้มีแนวทางแนะนำที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการปฏิบัติการเชิงก้าวหน้าที่มีอยู่ให้มากกว่านี้สำหรับเกณฑ์การประเมิน (Aspects หรือประเด็น) ด้านความยั่งยืนทั้งหมด ร่างระเบียบการฉบับเดือนสิงหาคม 2552 (2009) ยังไม่ได้ทำเช่นนั้นอย่างสม่ำเสมอ ตัวอย่างของการปฏิบัติการเชิงก้าวหน้าที่ใช้หรือปรับใช้โดยอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับพลังงานรวมถึง

- IRP การวางแผนทรัพยากรแบบบูรณาการ (IRP – integrated resource planning) (D'Sa 2005)
- การได้รับการยินยอมอย่างมีอิสระ โดยได้คิดตัดสินใจก่อนและโดยได้รับทราบข้อมูลจากประชาชนที่ถูกกระทบจากโครงการ (FPIC – free, prior, and informed consent) (RSPO 2007)

โดยสรุปแล้ว เวทีประชุมสำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำได้ให้เครื่องมือที่ปรับปรุงใหม่เพื่อที่จะประเมินการวางแผนและพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ แนวทางของเวทีประชุมเน้นการจัดการปัญหาที่ปฏิบัติได้จริง และการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่องไปสู่การปฏิบัติการที่ยั่งยืน ร่างระเบียบการใช้การออกแบบเกณฑ์การประเมินที่หลากหลายซึ่งยึดเอาการปฏิบัติการที่ยั่งยืนหลายประเด็นมาใช้ แต่ตัวชี้วัดการประเมินส่วนมากยังจำเป็นต้องถูกเชื่อมโยงกับมาตรฐานที่มีเนื้อหาสาระและก้าวหน้า

ในขณะที่เวทีประชุม HSAF ได้เน้นความจำเป็นสำหรับการประเมินที่กว้างขวางแพร่หลาย เวทีประชุมนี้ยังคงแสดงความคิดเห็นออกมาน้อยกว่าการประเมินควรจะถูกจัดการอย่างไรในฐานะที่เป็นกระบวนการทางสังคม รัฐบาลและผู้พัฒนาโครงการต่าง ๆ เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ เวทีประชุมนี้เสนอกลไกอะไรในการที่จะให้แน่ใจว่าผลของการประเมินจะเป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณะ ในทำนองเดียวกัน กลไกอะไรที่เวทีประชุมนี้เสนอเพื่อจะให้แน่ใจว่ากลุ่มบุคคลที่สามซึ่งปรารถนาที่จะใช้ระเบียบการนี้สามารถเข้าถึงแหล่งของหลักฐานที่สำคัญได้ เนื่องจากว่าเป็นแนวทางแบบสมัครใจ (การกำกับดูแลเอง) เวทีประชุม HSAF ไม่สามารถบีบบังคับให้ระดับเฉพาะใด ๆ ของการเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึง และการมีส่วนร่วมได้ แต่สามารถที่จะสนับสนุนอย่างแข็งขันให้มีมาตรฐานสูงสุดของธรรมาภิบาลในการใช้ระเบียบการ HSAP โดยทั่วไปได้

ในภูมิภาคแม่โขง การทดลองใช้ระเบียบการสำหรับการประเมินความยั่งยืนของไฟฟ้าพลังน้ำ แม้แต่ในรูปแบบที่เป็นฉบับร่างสามารถนำไปสู่โอกาสใหม่ ๆ สำหรับการอภิปรายที่มีความหมายและมีโครงสร้างแบบแผน หัวข้อการอภิปรายที่สนับสนุนโดยการ

ทดลองใช้ระเบียบการ HSAP ประกอบด้วยความจำเป็นด้านพลังงานทางเลือกและค่าใช้จ่าย รวมทั้งมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในระยะต่าง ๆ ของการพัฒนาและสนับสนุนโครงการ ประเด็นของความยั่งยืนในพื้นที่ท้ายน้ำ การไหลเวียนของน้ำเพื่อสิ่งแวดล้อม และการประเมินข้ามเขตแดนและทั่วพื้นที่ลุ่มน้ำสามารถอภิปรายได้โดยการทดลองใช้ด้วย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ในฐานะที่จะเรียนรู้ได้มากจากเพียงการใช้ร่างเกณฑ์การประเมินสามถึงหกเกณฑ์ในหมวดที่ 1 (Section 1)

อย่างไรก็ตาม ในการสำรวจประเด็นต่าง ๆ เช่นนั้นในลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย การวางแผนทดลองใช้ระเบียบการฯ จำเป็นต้องจัดให้มีโอกาสของการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายด้วย เป็นเรื่องยากที่จะเห็นว่าการทดลองใช้แบบปิดกั้นจะบรรลุวัตถุประสงค์ของเวทีประชุมในการสร้างวิธีการประเมินความยั่งยืนให้เป็นที่รับรองกันอย่างกว้างขวางได้อย่างไร

เวทีประชุม HSAF ได้ทุ่มเทความพยายามไปกับร่างระเบียบการฉบับเดือนสิงหาคม 2552 (2009) อย่างมีนัยสำคัญ การปรับปรุงต่อเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ จากการสังเกตการณ์ในปี 2552 (2009) เราเชื่อว่าเวทีประชุมนี้ยินดีต้อนรับข้อวิจารณ์จากสาธารณะและจะนำมาพิจารณาอย่างจริงจัง

ภายในปี 2553 (2010) เวทีประชุม HSAF หวังว่าจะพัฒนาวิธีการประเมินที่ไม่เพียง “ใช้ปฏิบัติได้จริง ชัดเจน และปราศจากอคติ” แต่ยังเป็นวิธีการประเมินที่ตัวแสดงซึ่งแตกต่างกันมาก ๆ ยังสามารถเห็นพ้องต้องกันได้อีกด้วย หากเป็นเช่นนั้นได้ก็จะเป็นการก้าวไปข้างหน้าอย่างมีนัยสำคัญจากสถานะที่เป็นอยู่ในภูมิภาคแม่โขง

¹ ร่างระเบียบการประเมินความยั่งยืนของ IHA ปี 2549 (2006) เป็นเครื่องมือที่ใช้โดยความสมัครใจ ซึ่งพัฒนาโดย IHA เพื่อที่จะประเมินการดำเนินงานของโครงการตามแนวทางแนะนำสู่ความยั่งยืนของ IHA ฉบับปี 2547 (2004)

² ผู้สนับสนุนหลักของเวทีประชุมคือรัฐบาลแห่งประเทศไทย เยอรมันนี และไอซ์แลนด์ ในปี 2552 ที่ประชุมนี้ประกอบด้วยสองสมาชิกจากภาคการไฟฟ้าพลังน้ำ (ไฮโดรทาสมาเนีย และ IHA) สองสมาชิกจากภาคการเงิน (ตัวแทนหนึ่งจากสถาบันการเงินของหลักเกณฑ์อีเควเตอร์ (Equator Principles) [เกณฑ์มาตรฐานในการประเมินความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมในการให้กู้เพื่อการลงทุน] และหนึ่งผู้สังเกตการณ์จากธนาคารโลก) สมาชิกสี่สมาชิกจากองค์กรพัฒนาเอกชนนานาชาติ (องค์กรกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล เดอะ เนเจอร์ คอนเซอร์เวชันซี ทรานสปาเรนซี อินเตอร์เนชันแนล [Transparency International องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ] และออกซ์แฟม) และหกตัวแทนจากภาครัฐ (นอร์เวย์ ไอซ์แลนด์ เยอรมันนี จีน (2) และแซมเบีย)

³ ในแง่หนึ่ง เวทีประชุม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ระบุประเด็นเด่น ๆ ที่พาดพิงถึงประเด็นอื่น ๆ เอาไว้แล้วจำนวนหนึ่ง เช่นสิทธิมนุษยชน ประเด็นของลุ่มแม่น้ำ และประเด็นข้ามพรมแดน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การทุจริต การสื่อสาร ความโปร่งใส กลไกการร้องเรียน ชีวิตความเป็นอยู่ ชุมชนที่ถูกระทบ และโครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่มีวัตถุประสงค์หลายอย่าง





- ARUP. 2009. HSAF Phase I Consultation: Consultation Outcomes Report. 27 February 2009. Leeds: Ove Arup & Partners Ltd.
- Blaauw, Martijn, and Duncan Pritchard. 2005. *Epistemology A–Z*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Cavallo, Ernesto, Shannon Lawrence, and Aviva Imhof. 2008. Poverty Reduction in Laos: an Alternative Approach. In *Power Surge*, edited by S. Lawrence. Berkeley, CA: International Rivers.
- D'Sa, Antonette. 2005. Integrated resource planning (IRP) and power sector reform in developing countries. *Energy Policy* 33:1271–1285.
- Dore, John, Louis Lebel, and Jesse Manuta. 2004. Gaining Public Acceptance: a Strategic Priority of the World Commission on Dams. Background Paper for Proposed GPA E-Conference. Prepared for United Nations Environment Program (UNEP) Dams and Development Project (DDP). Chiang Mai: Unit for Social and Environmental Research.
- du Pont, Peter. 2005. Nam Theun 2 Hydropower Project (NT2). Impact of Energy Conservation, DSM, and Renewable Energy Generation on EGAT's Power Development Plan. Bangkok: World Bank.
- Dubash, Navroz K., Mairi Dupar, Smitu Kothari, and Tundu Lissu. 2001. *A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams*: World Resources Institute, Lokayan and Lawyer's Environmental Action Team.
- Equator Principles. The Equator Principles: *A benchmark for the financial industry to manage social and environmental issues in project financing* 2006 Available from <http://www.equator-principles.com/principles.shtml>.
- Foran, Tira. 2009. Good principles in search of better developers? The Equator Principles and Mekong infrastructure development. USER Working Paper 2009-15-WP. Chiang Mai, Thailand: Chiang Mai University, Unit for Social and Environmental Research (USER).
- Foran, Tira, and Kanokwan Manorom. 2009. Pak Mun Dam: Perpetually Contested? Chapter 3. In *Contested Waterscapes in the Mekong Region: Hydropower, Governance and Livelihoods*, edited by F. Molle, T. Foran and M. Kakonen. London: Earthscan Publications Ltd.
- Gibson, Robert B. 2006. Sustainability assessment: basic components of a practical approach. *Impact Assessment and Project Appraisal* 24 (3):170–182.
- Greacen, C. E., and Apsara Palettu. 2007. Electricity sector planning and hydropower. In *Democratizing Water Governance*, edited by L. Lebel, J. Dore, R. Daniel and Y. S. Koma. Chiang Mai: Mekong Press.
- Hydropower Sustainability Assessment Forum. 2009a. Draft Hydropower Sustainability Assessment Protocol — August 2009. Available (in four sections) from: http://www.hydropower.org/sustainable_hydropower/HSAF_Hydropower_Sustainability_

- Assessment_Protocol.html. International Hydropower Association, London.
- Hydropower Sustainability Assessment Forum. 2009b. Mapping of the World Commission on Dams Strategic Priorities within the Draft Hydropower Sustainability Assessment Protocol Content. August 2009. Available from: http://www.hydropower.org/sustainable_hydropower/HSAF-Mapping_of_WCD_Strategic_Priorities_within_the_Draft_HSAP_Content_August_2009.pdf. International Hydropower Association, London.
- International Finance Corporation. 2006. International Finance Corporation's Performance Standards on Social & Environmental Sustainability. 30 April 2006.
- International Hydropower Association. 2003. The Role of Hydropower in Sustainable Development. IHA White Paper February 2003. Sutton, Surrey, UK: International Hydropower Association.
- International Hydropower Association. 2006. Sustainability Assessment Protocol. London: International Hydropower Association.
- International Hydropower Association. 2009a. Hydropower Sustainability Assessment Forum. Response to Consultation Phase 1 Issues. (March 2009). London: International Hydropower Association.
- International Hydropower Association. 2009b. Hydropower Sustainability Assessment Protocol. Key components document. A consultation document for the work of the Hydropower Sustainability Assessment Forum Phase 1 Consultation, January–February 2009. International Hydropower Association.
- International Rivers. 2008. Social and Environmental Standards for Large Dams. Comparing the Strategic Priorities and Policy Principles of the World Commission on Dams, the Sustainability Guidelines and Sustainability Assessment Protocol of the International Hydropower Association, and the Performance Standards of the World Bank's International Finance Corporation. December 2008. Berkeley, CA: International Rivers.
- Lebel, Louis, John Dore, Rajesh Daniel, and Yang Saing Koma, eds. 2007. *Democratizing water governance in the Mekong region*. Chiang Mai: Mekong Press.
- Molle, Francois, Tira Foran, and Mira Käkönen, eds. 2009. *Contested Waterscapes in the Mekong Region: Hydropower, Governance and Livelihoods*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Roundtable on Sustainable Palm Oil. 2007. RSPO Principles and Criteria for Sustainable Palm Oil Production. Including indicators and guidance. Available from: http://www.rspo.org/resource_centre/RSPO%20Principles%20&%20Criteria%20Document.pdf. Kuala Lumpur: Roundtable on Sustainable Palm Oil Secretariat.
- Sayer, Andrew. 2000. *Realism in Social Science*. London: Sage.
- Simon, Michael. 2009. Consulting impacted peoples. Presentation given to Hydropower Sustainability Assessment Forum. Meeting 5. Itaipu, Brazil. 9 December 2008. Melbourne: Oxfam Australia.
- Ubon Ratchatani University [UBU]. 2002. *Khrong kan sueksa naew tang fuen fu rabop niwet withi chiwit lae chumchon thi dai rap phon krathop chak kan sang khuean pak mun* [Project to Study Approaches to Restoration of the Ecology, Livelihood, and Communities Receiving Impacts from Construction of Pak Mun Dam]. Ubon Ratchatani: Ubon Ratchatani University.
- World Commission on Dams. 2000. *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Wright, Christopher, and Alexis Rwabizambuga. 2006. Institutional Pressures, Corporate Reputation, and Voluntary Codes of Conduct: An Examination of the Equator Principles. *Business and Society Review* 111 (1):89–117.

M-POWER

Mekong Program on Water
Environment and Resilience

M-POWER (Mekong Program on Water Environment and Resilience) [โครงการแม่โขง เรื่องน้ำ สิ่งแวดล้อม และการฟื้นคืนสู่สภาพเดิม] คือโครงการวิจัยที่ประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่วิจัยและทำงานเชิงนโยบายอย่างแข็งขันในภูมิภาคแม่โขง ความมุ่งหมายสูงสุดของ M-POWER ก็คือความมั่นคงด้านชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสุขภาพของมนุษย์และระบบนิเวศในภูมิภาคแม่โขงที่ดีขึ้นโดยการทำให้ธรรมาภิบาลด้านน้ำเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แทนที่จะสันนิษฐานเอาว่ารูปแบบความเป็นประชาธิปไตยแบบเดียวจะเหมาะกับทุก ๆ บริบท เราเชื่อว่าการวิจัยเชิงปฏิบัติการสามารถช่วยสังคมต่าง ๆ ตรวจสอบและปฏิรูปธรรมาภิบาลด้านน้ำโดยมีการปรับให้เหมาะสม **โครงการวิจัยปรับปรุงการลงทุนด้านน้ำในแม่โขง (Improving Mekong Hydro Investment project)** มุ่งที่จะสำรวจและช่วยปรับปรุงธรรมาภิบาลในการตัดสินใจเรื่องการพัฒนาทรัพยากรพลังงานและน้ำในภูมิภาคแม่โขง เรามองว่าการวางแผนทรัพยากรไฟฟ้าแบบบูรณาการ (Integrated Resource Planning หรือ IRP) และการกระทำที่ริเริ่มแบบสมัครใจ (เช่นการใช้ร่างระเบียบการ HSAP) เป็นแนวการปฏิบัติที่สำคัญซึ่งเมื่อถูกนำมาปฏิบัติในลักษณะที่มีการมีส่วนร่วมจะสามารถปรับปรุงการตัดสินใจเรื่องขนาดของพลังงานและไฟฟ้าพลังน้ำได้

www.mpower.net.org