

## บทที่ 6

### บทสรุป

ความร่วมมือไทย-ลาว ในโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาวช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี 1993 จนถึงปี 1997 นี้ เป็นมิติความร่วมมือในด้านการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ และการซื้อขายกระแสไฟฟ้าระหว่างกัน โดยไทยอยู่ในฐานะผู้รับซื้อไฟฟ้า ส่วนลาวอยู่ในฐานะผู้ขายไฟฟ้า นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือของเอกชนไทยเข้าไปลงทุนพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาวด้วยเช่นกัน ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้ไม่ใช่เป็นลักษณะการซื้อขายไฟฟ้าเหมือนที่เคยเป็นมาในอดีตที่เป็นการซื้อขายในลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลกันดังในกรณีเขื่อนน้ำงึมและเขื่อนเซเสท โดยไทยยอมรับซื้อไฟฟ้าจากลาวทั้งๆ ที่สามารถผลิตไฟฟ้าได้เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศ ที่สำคัญคือไทยรับซื้อในอัตราที่สูงกว่าอัตราต้นทุนการผลิตไฟฟ้าในประเทศ แต่การซื้อขายไฟฟ้าในความร่วมมือนี้เป็นลักษณะเชิงพาณิชย์ที่มีนัยของการที่ทั้งสองฝ่ายต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอยู่

แรงผลักดันที่ก่อให้เกิดความร่วมมือนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากความต้องการใช้ไฟฟ้าของไทยที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมและการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเงินของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้การใช้ไฟฟ้าของประเทศขยายตัวสูงขึ้น และคาดการณ์กันว่าจะมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 8.07 ต่อปี หรือประมาณ 1,955.5 เมกะวัตต์ต่อปีในช่วงปี 1997 ถึงปี 2011 ทำให้ไทยต้องแสวงหาแหล่งพลังงานมารองรับความต้องการที่เกิดขึ้นให้เพียงพอ แต่ทว่าทรัพยากรพลังงานภายในประเทศไม่สามารถตอบสนองความต้องการไฟฟ้าที่เกิดขึ้นได้ เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องปริมาณและสิ่งแวดล้อม ทางออกของไทยคือต้องนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ทั้งในรูปของไฟฟ้าและทรัพยากรพลังงานมาผลิตไฟฟ้า

ในบรรดาประเทศเพื่อนบ้านที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรพลังงาน ไทยเลือกที่จะสร้างความร่วมมือกับลาวโดยนำเข้ากระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำของลาวมาตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุผลประการแรก ลาวมีศักยภาพพลังน้ำที่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าตอบสนองไทยได้ และพลังไฟฟ้าจากพลังน้ำนั้นก็เป็นพลังงานที่สะอาดที่สุด ซึ่งตรงกับความต้องการของไทยที่ต้องการผลิตและบริโภคไฟฟ้าสะอาด เพื่อไม่สร้างปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ประการที่สอง ไทย-ลาว มีพื้นที่ติดต่อกันเป็นแนวยาวกว่า 1,730 กิโลเมตร พรมแดนส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นที่ราบมีแม่น้ำ

น้ำโขงกั้นกลาง ทำให้ง่ายต่อการเดินสายส่งกระแสไฟฟ้าระหว่างกันมากกว่าประเทศอื่นๆ ที่พรมแดนระหว่างกันมีภูเขากั้นกลางเช่นพม่า หรือไม่มีพรมแดนติดต่อกับไทยเช่นมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน และเวียดนาม หรือในกรณีเดินท่อก๊าซจากอ่าวไทยและทะเลอันดามันในกรณีของมาเลเซียและพม่า ประการที่สาม การร่วมมือซื้อขายไฟฟ้ากับลาวมีความเสี่ยงในเรื่องความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของไทยน้อยกว่าการสร้างความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ เช่น พม่า หรือ กัมพูชา เพราะในบรรดาประเทศรอบบ้านของไทย สถานการณ์การเมืองภายในของลาวนับว่ามีเสถียรภาพและความมั่นคงมากที่สุด นอกจากนี้ การที่ไทยเลือกสร้างความร่วมมือกับลาวยังมีนัยทางการเมืองที่ไทยหวังจะให้ช่วยลดความหวาดระแวง เรื่องการเข้าครอบงำทางเศรษฐกิจของลาว เนื่องจากลาวประสบกับการขาดดุลการค้าจากไทยต่อเนื่องมาทุกปี ไทยมองว่าการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างกันครั้งนี้จะทำให้ลาวขาดดุลกับไทยน้อยลง และเมื่อรวมปริมาณมากๆ ก็อาจถึงขั้นที่ทำให้ไทยเริ่มเป็นฝ่ายขาดดุลกับลาวบ้าง ภาวะเช่นนี้ก็จะช่วยให้ความหวาดระแวงไทยผ่อนคลายลง เมื่อลาวมีความพร้อมที่จะตอบสนองความต้องการของไทยได้มากกว่าประเทศอื่นๆ ไทยจึงต้องหันไปสร้างความร่วมมือกับลาวเพื่อพึ่งพาอาศัยไฟฟ้าจากลาวเป็นประเทศแรก

ในส่วนของลาว แรงผลักดันสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือนี้ขึ้นมาคือ ความต้องการเงินทุนมาพัฒนาประเทศ ในสถานะที่ลาวไม่สามารถพึ่งพาความช่วยเหลือทางการเงินจากสหภาพโซเวียตได้อีกต่อไป ลาวจึงต้องหาทางสร้างรายได้มาใช้จ่ายเป็นงบประมาณของประเทศได้เพียงพอภายใต้ข้อจำกัดของการพัฒนาด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องพื้นที่ทำการเกษตร เทคโนโลยี แรงงานที่มีฝีมือ ทำให้ลาวเลือกใช้แนวทางสร้างรายได้จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ภายในประเทศ ได้แก่ พลังน้ำ ป่าไม้ แร่ธาตุ แต่ด้วยข้อจำกัดเรื่องสิ่งแวดล้อมทำให้ลาวไม่เลือกมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ และด้วยข้อจำกัดในเรื่องเทคโนโลยี และโครงสร้างพื้นฐานทำให้ลาวไม่เลือกมุ่งเน้นการพัฒนาแร่ธาตุ มีเพียงพลังน้ำเท่านั้นที่ลาวพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความพร้อมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศรองรับอยู่ และจะอำนวยความสะดวกให้ลาวสูงสุด กล่าวคือ ความพร้อมภายในที่สำคัญของลาวคือ สภาพภูมิประเทศที่เหมาะสมต่อการสร้างเขื่อน ทั้งปริมาณน้ำและลักษณะพื้นที่ที่เป็นหุบเขาคอคอดลึกมีแม่น้ำไหลผ่าน การสร้างเขื่อนในภูมิประเทศลักษณะนี้จะใช้พื้นที่ไม่มากแต่สามารถกักเก็บน้ำได้จำนวนมาก รัฐบาลลาวตระหนักว่า การพัฒนาศักยภาพพลังน้ำตรงนี้จะนำมาซึ่งรายได้เข้าประเทศลาวมูลค่ามหาศาล และยังช่วยตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าในประเทศลาวที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตได้ รวมถึงเป็นตัวดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้ดี และที่สำคัญผู้นำลาวมองว่า การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำนี้จะเป็นการช่วยดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศได้เป็นอย่างดี

ขณะเดียวกันสภาพภายนอกประเทศคือ บรรดาประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ได้แก่ พม่า ไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม และมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งต่างอยู่ในภาวะของการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ จึงมีการคาดการณ์ไว้ว่าประเทศเหล่านี้จะมีความต้องการบริโภคไฟฟ้าสูงขึ้น เพราะไฟฟ้าเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญต่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ลาวจึงมองเห็นโอกาสที่จะพัฒนาตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นตรงนี้ เพราะตระหนักถึงศักยภาพพลังน้ำของตน และที่ตั้งของประเทศที่อยู่ใจกลางของอนุภูมิภาค ซึ่งสามารถเดินสายส่งไปยังประเทศต่างๆ ได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ในบรรดาประเทศเหล่านี้ ผู้นำลาวตระหนักดีว่าไทยเป็นประเทศที่มีความต้องการไฟฟ้ามากที่สุดโดยเฉพาะในช่วงปี 1997 ถึงปี 2000 ความต้องการไฟฟ้าของไทยคิดเป็น 2 ใน 3 ของความต้องการไฟฟ้าในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ขณะเดียวกัน ไทยก็มีศักยภาพทางการเงินที่จะรับซื้อไฟฟ้าจากลาวสูงกว่าประเทศอื่นๆ และจะสร้างความมั่นใจให้กับผู้ลงทุนรวมถึงสถาบันการเงินต่างๆ ได้ดี ประกอบกับการเดินสายส่งระหว่างกันทำได้ง่ายกว่าประเทศอื่นๆ จึงทำให้ลาวเลือกพึ่งพาอาศัยการรับซื้อไฟฟ้าจากไทย

สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นแรงผลักดันประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความร่วมมือนี้ กล่าวคือ การสิ้นสุดของสงครามเย็นในปลายทศวรรษ 1980 ได้ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคคลี่คลายลง ความแตกต่างทางการเมืองไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกต่อไป ประเทศต่างๆ หันมาให้ความสำคัญต่อการสร้างเสริมกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นผลให้ทั้งสองประเทศจึงปรับนโยบายที่เปิดต่อกันมากขึ้นคือ ไทยปรับนโยบายมุ่งสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจทั้งในรูปแบบการค้าและการลงทุนกับกลุ่มประเทศอินโดจีน ส่วนลาวปรับนโยบายมามุ่งฟื้นฟูความสัมพันธ์และสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะไทยและอาเซียน ผลคือความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความรู้สึกเป็นมิตรไมตรีพื้นกลับคืนมา ความหวาดระแวงแคลงใจในเรื่องการบ่อนทำลายความมั่นคงของกันและกันหมดไป ทำให้ทั้งสองประเทศกล้าหันมาร่วมมือกันเพื่อพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในเรื่องพลังไฟฟ้า ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองของทั้งสองฝ่าย

จากความจำเป็นของสถานการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ทั้งสองประเทศต้องหันมาพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยไทยต้องพึ่งพาอาศัยลาวในเรื่องไฟฟ้า ไฟฟ้าจากลาวกล่าวได้ว่ามีความสำคัญต่อการตอบสนองความต้องการไฟฟ้าของไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมถึงการเสริมสร้างกำลังผลิตสำรองของประเทศให้มั่นคงมากขึ้น คือจากร้อยละ 15 ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด เพิ่มเป็นร้อยละ 25 ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุดหลังจากที่ไทยเริ่มรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากลาวในปี 1998

ส่วนลาวต้องพึ่งพาอาศัยไทยในการรับซื้อไฟฟ้า ซึ่งเป็นประเทศที่มีการบริโภคไฟฟ้ามากที่สุด ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง การรับซื้อไฟฟ้าของไทยมีความสำคัญต่อการพัฒนาโครงการเชื่อมตามแผนการที่ลาววางไว้ เพราะทำให้ผู้ลงทุนเอกชน ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศให้ความสนใจที่จะมาเข้าร่วมและสนับสนุนโครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าในลาว เนื่องจากเห็นผลประโยชน์ที่จะได้รับเป็นรูปธรรมมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นรายได้จากการขายไฟฟ้า ศักยภาพในการใช้น้ำของลาว เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศต่างก็พยายามรักษาระดับการพึ่งพาต่อกันไว้ไม่ให้มีมากเกินไป เพราะต่างตระหนักดีว่าหากประเทศต้องอยู่ในสภาวะการพึ่งพาอีกประเทศหนึ่งมากเกินไป จะก่อให้เกิดสภาวะที่ไม่มั่นคงได้ เช่น ความมั่นคงของชาติเพราะพลังงานไฟฟ้าเป็นปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจ โทรคมนาคม การสื่อสาร และวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน ในยามสงคราม ฐานการผลิตไฟฟ้านอกประเทศอาจจะกลายเป็นฝ่ายศัตรู และความมั่นคงในเรื่องของราคาค่ากระแสไฟฟ้าก็เช่นเดียวกัน ไทยต้องการเสถียรภาพของราคาจึงได้พยายามหาแหล่งพลังงานทั้งในรูปของไฟฟ้าและเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าจากประเทศอื่นเช่นพม่าและยูนานของจีน มาช่วยตอบสนองความต้องการไฟฟ้าและทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคาค่ากระแสไฟฟ้า ดังที่ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจซื้อขายไฟฟ้าแล้วในปี 1997 และ 1998 ตามลำดับ ส่วนลาวพยายามหาตลาดรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศอื่นๆ ได้แก่ เวียดนามและกัมพูชา ซึ่งได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับเวียดนามแล้ว ส่วนกัมพูชาได้เจรจาตกลงเบื้องต้นได้แล้ว

เมื่อต่างฝ่ายต่างตระหนักถึงสภาวะที่พึ่งพาอาศัยกันและกัน ต่างฝ่ายต่างพยายามใช้สภาวะนี้เอื้อประโยชน์เข้าสู่ประเทศตนเองมากที่สุด เห็นได้จากกระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อนำมาสู่การทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันฯ กล่าวคือ ไทยได้ขอเข้าไปมีบทบาทในการวางแผนพัฒนาด้านพลังงานของลาวและแผนการก่อสร้างเขื่อนในลาวด้วย เพื่อให้ระบบแผนพัฒนาไฟฟ้าของลาวสอดคล้องกับแผนพัฒนาไฟฟ้าของไทย หรือการร้องขอให้ลาวให้การสนับสนุนการก่อสร้างสายส่งจากประเทศที่สามผ่านลาวมายังประเทศไทย เพื่อให้ไทยมีแหล่งพลังไฟฟ้าเพิ่มเติม นอกจากนี้ไทยยังได้อาศัยสภาวะการพึ่งพาอาศัยนี้สร้างช่องทางให้กับเอกชนไทยเข้าไปมีส่วนกับการพัฒนาเขื่อนในลาว ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายด้านพลังงานของไทยที่ต้องการให้เอกชนไทยเข้ามามีบทบาทในการจัดหาพลังงานมาตอบสนองความต้องการพลังงานของประเทศ

ส่วนลาวได้อาศัยสภาวะนี้ร้องขอความร่วมมือจากไทยให้ช่วยปรับปรุงจัดจ่ายกระแสไฟฟ้าสำรวจก่อสร้างจัดจ่ายกระแสไฟฟ้าเพิ่มเติม การว่าจ้างให้กฟผ. เป็นผู้ลงทุนก่อสร้างจัดจ่ายกระแส

ไฟฟ้าในลาว การขอให้ทก. ช่วยจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าไปในพื้นที่ชนบทของลาว ซึ่งไม่คุ้มทุนหากลาวดำเนินการเอง เป็นต้น ความร่วมมือช่วยเหลือในเรื่องเหล่านี้ของไทยจะช่วยให้ระบบไฟฟ้าของลาวได้รับการพัฒนาให้มีความมั่นคงมากขึ้น รวมถึงการตอบสนองการบริโภคไฟฟ้าของลาวมากและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตามไม่ว่าทั้งสองฝ่ายจะพยายามใช้การพึ่งพาอาศัยนี้สร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับตนเองเพียงใด อีกฝ่ายหนึ่งก็จะได้รับผลประโยชน์ไม่มากก็น้อยด้วยเช่นกัน

กลไกการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการซื้อขายไฟฟ้าของทั้งสองประเทศ ต่างตระหนักถึงสภาวะการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันดี จึงนำมาสู่การเจรจาที่ประนีประนอมต่อกันในหลายๆ ประเด็น เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายเกิดความพอใจในผลประโยชน์ที่ได้รับ กระบวนการซื้อขายไฟฟ้าจึงสามารถดำเนินต่อไปได้ จะเห็นได้จากกระบวนการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างกัน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าทั้งสองฝ่าย ต้องยอมประนีประนอมกันหลายๆ ประเด็น เช่น เรื่องกฎหมายที่บังคับคดี หน่วยงานในการซื้อขายกระแสไฟฟ้า ราคาค่ากระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ความร่วมมือนั้นนอกจากจะช่วยให้ทั้งสองประเทศสามารถตอบสนองต่อแรงผลักดันที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ อันได้แก่ ความต้องการไฟฟ้าของไทย และเงินทุนในการพัฒนาประเทศของลาวได้แล้ว ความร่วมมือนี้ยังจะช่วยเพิ่มพูนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตก้าวไปสูเป้าหมายที่แต่ละประเทศมุ่งหวังไว้ ผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อม ไฟฟ้าพลังน้ำจะช่วยทั้งสองประเทศลดการใช้เชื้อเพลิงที่ปล่อยมลพิษออกมาสู่บรรยากาศ รวมถึงการพึ่งพาแหล่งพลังงานที่มีความผันผวนในเรื่องราคาสูง เช่น น้ำมัน ส่วนสัมพันธภาพทางการเมืองของทั้งสองประเทศนั้นก็ค่อยๆ พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น เนื่องจากลาวค่อยคลายความกังวลในเรื่องการเข้าครอบงำทางเศรษฐกิจของไทย

สรุปคือ ความร่วมมือของทั้งสองประเทศครั้งนี้ มีความหมายและความสำคัญต่อการพัฒนาของแต่ละประเทศแตกต่างกัน สำหรับลาวแล้วคือการสามารถพึ่งตนเองได้ และมีเงินรายได้สำหรับพัฒนาประเทศต่อไป สำหรับไทยคือการก้าวไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมและการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเงินของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผลประโยชน์ที่แต่ละประเทศมุ่งหวังและความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศจะพัฒนาไปในทิศทางใด เป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์