

เขื่อนน้ำเทิน 2 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ไฟฟ้านำเข้าประเทศไทย

โครงการฟื้นฟูนิเวศวิทยาในภูมิภาคอินโดจีนและพม่า (TERRA)
พฤศจิกายน 2547

เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2546 รัฐบาลไทย โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 กับกลุ่มผู้ลงทุนโครงการในนามบริษัทไฟฟ้าน้ำเทิน 2 เพื่อซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเทิน 2 จากประเทศลาว จำนวน 920 เมกะวัตต์ (จากกำลังผลิตติดตั้ง 995 เมกะวัตต์) เป็นระยะเวลา 25 ปี โดยค่าไฟฟ้าในปีแรกจะมีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย 1.49 บาท/หน่วย (ณ อัตราแลกเปลี่ยน 42.5 บาท/เหรียญสหรัฐ) และหลังจากนั้นจะเพิ่มขึ้นในอัตราประมาณ 1.38 ต่อปี และเมื่อคำนวณค่าไฟฟ้าเฉลี่ยตลอดอายุสัญญา 25 ปี เท่ากับ 1.64 บาท/หน่วย¹ (หรือประมาณ 4.2 เซนต์สหรัฐ/หน่วย²) โดยระบุว่า จะรับซื้อไฟฟ้าได้ภายในปี 2553

ทั้งนี้ ทางกลุ่มผู้ลงทุนในนามบริษัทไฟฟ้าน้ำเทิน 2 ซึ่งประกอบด้วยการไฟฟ้าฝรั่งเศส (Electricite de France หรือ อีดีเอฟ) ถือหุ้นร้อยละ 35, การไฟฟ้าลาวร้อยละ 25, บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) หรือ เอ็กโก ร้อยละ 25, และบริษัทอิตาเลียน-ไทย ดีเวลลอปเม้นต์ จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 15 กลุ่มผู้ลงทุนดังกล่าวได้ขอให้ทางธนาคารโลกเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้แก่โครงการ ซึ่งกลุ่มผู้ลงทุนจะขอกู้จากธนาคารพาณิชย์ โดยขณะนี้ทางธนาคารโลกกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาว่า การศึกษาและเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับโครงการเพื่อเสนอให้คณะกรรมการบริหารของธนาคารโลกพิจารณาว่าจะให้การค้ำประกันกับโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 หรือไม่ ในขณะที่แหล่งข่าวจากกลุ่มผู้ลงทุนโครงการออกมาระบุว่า ธนาคารโลกมีแนวโน้มที่จะอนุมัติการรับประกันความเสี่ยงของโครงการภายในต้นปี 2548 และการก่อสร้างจะสามารถเริ่มขึ้นได้ประมาณกลางปีหน้า

ราคาไฟฟ้าที่ประเทศไทยรับซื้อจากเขื่อนน้ำเทิน 2 มีราคาสูงเกินไป

สถานการณ์ทางการเงินและการลงทุนของโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 อยู่ในภาวะชะงักงันตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา และเป็นโครงการที่ได้รับข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากลมาโดยตลอด เนื่องจากไม่มีความชัดเจนในเรื่องของการจัดการทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ โครงการที่มีต้นทุนสูงถึง 1.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ (ประมาณ 43,000 ล้านบาท) นี้ ยังคงมีคำถามถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจสำหรับทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องราคาไฟฟ้าที่ไทยจะรับซื้อจากเขื่อนน้ำเทิน 2 มีราคาสูงเกินไป เมื่อเทียบกับราคาโดยเฉลี่ยที่สามารถผลิตได้เองในประเทศ และที่สำคัญ เมื่อพิจารณาถึงความต้องการและศักยภาพของพลังงานที่สามารถผลิตใช้ได้เองภายในประเทศ ทำให้เกิดคำถามว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นและมีความต้องการไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเทิน 2 หรือไม่ เพราะหากต้องนำเข้าไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเทิน 2 ในราคาสูง ในขณะที่สัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่ได้ตกลงกันนั้นเป็นแบบ Take-or-Pay นั้นย่อมเท่ากับว่า ภาระการจ่ายค่าไฟนั้นจะถูกผลักให้กับประชาชนไทยผู้ใช้ไฟฟ้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ราคาไฟฟ้าที่ กฟผ. เซ็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเทิน 2 อยู่ที่ 4.2 เซนต์สหรัฐ/หน่วย ราคานี้ยังไม่รวมค่าลงทุนสร้างสายส่งไฟฟ้ากำลังสูง (ขนาด 500 กิโลโวลต์) จากชายแดนลาว-ไทยที่จังหวัดมุกดาหาร มาสู่สถานีไฟฟ้าที่จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นระยะทางกว่า 166 กิโลเมตร ซึ่งทาง กฟผ. จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงทุนอีกประมาณเกือบ 7

¹ สำนักนโยบายและแผนพลังงาน, สถานการณ์นโยบายและมาตรการพลังงานของไทย 2546, มีนาคม 2547

² The Nation, 12 February 2004.

พันล้านบาท³ เพราะฉะนั้น ต้นทุนค่าไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเทิน 2 จะสูงกว่าราคาที่ กฟผ. ได้ตกลงไว้ในสัญญา และสูงกว่าอัตราค่าไฟฟ้าที่ กฟผ. ผลิตได้เอง หรือราคาที่ได้รับซื้อได้จากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) ภายในประเทศ โดยไม่มีภาระค่าสายส่งเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังไม่ได้รวมค่าชดเชยที่ กฟผ. จะต้องจ่ายให้กับประชาชนจำนวน 300-600 ครัวเรือน ที่จะต้องสูญเสียที่ดินอันเนื่องมาจากเสาไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน

อัตราค่าไฟฟ้าของเขื่อนน้ำเทิน 2 ถือว่าไม่คุ้มทุนสำหรับรัฐบาลลาว

ความสมเหตุสมผลของการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้านั้นก็คือ ต้องมีตลาดรองรับ และราคาไฟฟ้าต้องสมประโยชน์สำหรับทั้งผู้ผลิตและผู้ซื้อ ในกรณีของเขื่อนน้ำเทิน 2 ทางกลุ่มผู้ลงทุนโครงการยังไม่สามารถแสดงให้เห็นว่า มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจสำหรับประเทศลาว เพราะจากรายงานการวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ของโครงการโดยบริษัท หลุยส์ เบร์เกอร์ อินเทอร์เน็ตซันแนล ในปี 2540 ได้สรุปไว้ว่า โครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 จะมีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ก็ต่อเมื่ออัตราค่าไฟฟ้าอยู่ที่ 5.75 เซนต์สหรัฐ/หน่วย เพื่อที่จะสามารถครอบคลุมค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการลงทุน และเพื่อผลตอบแทนที่ยุติธรรมต่อรัฐบาลลาว นั้นหมายความว่าราคาที่ตกลงกันที่ 4.2 เซนต์สหรัฐ/หน่วย นั้น เป็นราคาที่ไม่สมประโยชน์สำหรับประเทศลาว แม้ว่ามันจะเป็นราคาที่สูงเกินไปสำหรับประเทศไทยก็ตาม

การรับซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเทิน 2 ยังเป็นการกีดกันโครงการผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อยและโครงการพลังงานหมุนเวียนอื่นๆ ที่มีศักยภาพในประเทศไทย

ประเทศไทยมีศักยภาพด้านพลังงานหมุนเวียนที่จะสามารถจะรองรับความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นในประเทศได้ ทั้งนี้จากรายงานการศึกษายุทธศาสตร์ด้านพลังงานของกระทรวงพลังงานประเทศไทยเมื่อเดือนสิงหาคม 2546 แสดงให้เห็นว่า ผู้ผลิตไฟฟ้ารายย่อย (SPP) มีศักยภาพสูงกว่า 3,000 เมกะวัตต์ ในขณะที่เดียวกัน ทางกระทรวงพลังงานได้วางยุทธศาสตร์ด้านพลังงานที่จะเพิ่มสัดส่วนของพลังงานหมุนเวียนจากร้อยละ 0.5 เป็นร้อยละ 8 ภายในปี 2554 ซึ่งขณะนี้ก็มีโครงการที่มีศักยภาพอยู่ถึง 1,540 เมกะวัตต์ เช่น โครงการพลังงานแสงอาทิตย์ (250 เมกะวัตต์) พลังงานลม (100 เมกะวัตต์) กากของเสีย (100 เมกะวัตต์) ชีวมวล (740 เมกะวัตต์) พลังน้ำขนาดเล็ก (350 เมกะวัตต์) จะเห็นได้ว่า การนำเข้าไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 จำนวน 920 เมกะวัตต์ มีส่วนทำให้การพัฒนาโครงการพลังงานหมุนเวียน ซึ่งเป็นพลังงานทางเลือกที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าต้องถูกตัดออกไปจากแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า หรือ PDP ทั้ง ๆ ที่พลังงานในประเทศไทยมีศักยภาพเพียงพอ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 แต่อย่างใด

โครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 ดำเนินการอยู่บนผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน ระหว่าง กฟผ. ในฐานะผู้รับซื้อไฟฟ้า กับบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทลูก ในฐานะผู้ลงทุนและผู้ขายไฟฟ้า

การที่บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) หรือ เอ็กโก ซึ่งเป็นบริษัทลูกของ กฟผ. (กฟผ. มีหุ้นอยู่ใน บริษัท เอ็กโก มากที่สุด) ถือหุ้นอยู่ในบริษัทกิจการไฟฟ้าน้ำเทิน 2 (NTEC) ร้อยละ 25 เท่ากับว่า กฟผ. และรัฐบาลที่กำกับดูแล กฟผ. กำลังดำเนินการอยู่บนผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน

โครงการนี้เป็นโครงการที่ตกลงกันระหว่างรัฐกับบริษัทผู้ลงทุน โดยการสนับสนุนของธนาคารโลก โดยที่ภาคประชาชนในประเทศไทยไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ตามหลักการของความโปร่งใสและความเป็นประชาธิปไตยแล้ว เนื้อหาเกี่ยวกับสัญญาข้อตกลงที่รัฐจะกระทำต่อภาคเอกชนควรจะเปิดเผยต่อสาธารณะ หลังจากที่สัญญาได้ถูกตรวจสอบ

³ ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. พ.ศ.2547- 2558, กรกฎาคม 2547

⁴ รายงานสรุปการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม โครงการไฟฟ้าพลังน้ำ น้ำเทิน 2 (ฉบับร่าง), สปป.ลาว 26 กรกฎาคม 2004

โดยสำนักงานอัยการสูงสุด และควรจะมีระยะเวลาพอสมควรให้สาธารณชนได้ศึกษาเกี่ยวกับสัญญาข้อตกลงนั้น ก่อนที่จะนำเรื่องเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเพื่อการลงนามอนุมัติ แต่ปรากฏว่าการตัดสินใจในเรื่องนี้กลับไม่มีส่วนร่วมจากประชาชนในการตัดสินใจ ไม่มีกระบวนการระดมความคิดเห็นต่อสาระสำคัญของโครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 ที่จะช่วยให้ประชาชนในฐานะผู้ใช้ไฟฟ้า และผู้เสียภาษี ได้รับข้อมูล และทราบถึงผลดีผลเสียของโครงการ และร่วมตัดสินใจโดยยึดผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

ในช่วงปลายเดือนสิงหาคม ถึงต้นเดือนกันยายน 2547 ธนาคารโลก ร่วมกับกลุ่มบริษัทผู้สร้างเขื่อนจัดให้มีการสัมมนาทางเทคนิค (Technical Workshop) ขึ้นที่ประเทศไทย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และประเทศสปป.ลาว เพื่อทำการสรุปในเอกสารรับรอง "ความปลอดภัย" (safeguard document) ของโครงการ "ตามมาตรฐานธนาคารโลก" เพื่อที่ทางผู้บริหารของธนาคารโลกจะยกมือสนับสนุนเพื่อรับประกันโครงการในขั้นต่อไป อย่างไรก็ตาม ในช่วงของการประชุมดังกล่าว ปรากฏว่าเอกสารการศึกษาที่สำคัญในประเด็นต่างๆ ไม่เสร็จเรียบร้อย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเด็นทางเศรษฐกิจของโครงการ และเอกสารที่มีอยู่ เช่นในประเด็นสิ่งแวดล้อมและสัตว์ป่า ก็มีเนื้อหาเบาบางมาก

และแม้ว่าทางภาคประชาสังคมของแต่ละประเทศจะพยายามซักถามและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องผลกระทบของเขื่อน และผลการศึกษาที่ไม่ชัดเจน รวมทั้งกระบวนการอันไม่โปร่งใส การให้ข้อมูลที่ไมเพียงพอก่อนหน้าการประชุม ทางธนาคารโลกและบริษัทผู้สร้างก็มีได้ตอบคำถามดังกล่าวเหล่านั้นให้กระจ่าง

ยิ่งไปกว่านั้น พบว่าธนาคารโลกเอง ก็มีการศึกษาทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งชี้ว่าโครงการน้ำเทิน 2 ไม่ใช่โครงการที่ "ถูกที่สุด" ตามที่กลุ่มบริษัทผู้สร้างกล่าวอ้าง แต่เอกสารดังกล่าว ก็มีได้ถูกนำมาถกเถียงกัน แม้เมื่อทางธนาคารโลกเร่งจัดให้มีการประชุม "เพื่อวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ" อีกครั้งหนึ่งที่กรุงเทพฯ ในวันที่ 5 พฤศจิกายน กระบวนการในการประชุม ก็ยังปราศจากความโปร่งใส เอกสารไม่เสร็จ และมุ่งเปิดโอกาสให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และผู้สนับสนุนการสร้างเขื่อนให้ความคิดเห็นอย่างไม่เท่าเทียมกับฝ่ายภาคประชาสังคมอยู่เช่นเดิม การจัดประชุมของธนาคารโลก จึงไม่สามารถเป็นที่ยอมรับของผู้ที่ติดตามกระบวนการของธนาคารโลกมาโดยตลอด

เพราะฉะนั้น คำถามที่ว่าธนาคารโลกกำลังพิจารณาที่จะรับประกันการเสี่ยงในการลงทุนของโครงการ จะทำให้ภาระค่าไฟฟ้าจากการลงทุนที่ไม่คุ้มประโยชน์และไม่จำเป็นนั้น ต้องตกอยู่กับผู้ใช้ไฟฟ้าในประเทศไทยในที่สุด จึงยังคงเป็นคำถามสำคัญของโครงการน้ำเทิน 2 อยู่ต่อไป