

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๐๘๑๘.๑ / ๑๐๗๕๘



กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม ๖ กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๒๐๓๖
วันที่ ๑๙๖๖-๙.๑๖

จัดเข้าวาระ..... 19 ส.ค. 2557 ๙ สิงหาคม ๒๕๕๗

เรื่อง โครงการปรับปรุงระบบส่งไฟฟ้าบริเวณภาคตะวันตกและภาคใต้เพื่อเสริมความมั่นคงระบบไฟฟ้า

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา
เรื่อง ที่ ๓๓

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๑๓๒๔๒ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย ใบนำส่งฝ่ายเศรษฐกิจ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (๑) ด่วนที่สุด ที่ คสช (คก) ๑ ๑๖๗ ๖
ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๗

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า ฝ่ายเศรษฐกิจ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เห็นชอบให้กระทรวงพลังงานเสนอเรื่อง โครงการปรับปรุงระบบส่งไฟฟ้าบริเวณภาคตะวันตกและภาคใต้เพื่อเสริมความมั่นคงระบบไฟฟ้าไปเพื่อดำเนินการ จึงขอให้กระทรวงการคลังเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว ขอเรียนดังนี้

๑. เห็นควรให้ความเห็นชอบในหลักการโครงการปรับปรุงระบบส่งไฟฟ้าบริเวณภาคตะวันตกและภาคใต้เพื่อเสริมความมั่นคงระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในวงเงินลงทุนรวม ๖๓,๒๐๐.๐๐ ล้านบาท เป็นเงินตราต่างประเทศ ๖,๕๑๐.๐๐ ล้านบาท (เทียบเท่า ๒๑๗.๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา (เหรียญ สรอ.) คิดที่อัตราแลกเปลี่ยน ๓๐ บาท ต่อ ๑ เหรียญ สรอ.) และเงินบาท ๕๖,๖๙๐.๐๐ ล้านบาท เนื่องจากเป็นโครงการที่เสริมสร้างความมั่นคงระบบไฟฟ้าเพื่อรองรับปัญหาการเกิดไฟฟ้าดับในภาคใต้จากการขาดกำลังผลิตไฟฟ้า และสนองความต้องการไฟฟ้าในภาคใต้ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มความสามารถการส่งพลังไฟฟ้าจากภาคตะวันตกไปยังภาคใต้ เพื่อรักษาระดับความมั่นคงของระบบส่งไฟฟ้าให้สามารถจ่ายไฟฟ้าได้อย่างต่อเนื่องตามมาตรฐาน นอกจากนี้ ยังสามารถเพิ่มความคล่องตัวในด้านปฏิบัติการควบคุมและการจ่ายไฟฟ้าในภาคใต้ ซึ่งรวมถึงกรณีที่ต้องปลดโรงไฟฟ้าเข้า/ออกในการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบ และโรงไฟฟ้าที่หยุดซ่อมบำรุงรักษา รวมทั้ง ยังเป็นการส่งเสริมการขยายตัวของอุตสาหกรรมและธุรกิจการท่องเที่ยวบริเวณภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านเศรษฐกิจของประเทศ และลดความเสียหายด้านเศรษฐกิจของประเทศจากการเกิดไฟฟ้าดับ (Outage Cost) ประกอบกับโครงการดังกล่าวมีอัตราผลตอบแทนทางการเงินอยู่ที่ร้อยละ ๑๕.๘๑ และมีอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์อยู่ที่ร้อยละ ๒๑.๐๒ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความคุ้มค่าทั้งทางการเงินและเศรษฐศาสตร์ อีกทั้งสถานะทางการเงินของ กฟผ. ยังสามารถรองรับการลงทุนในโครงการดังกล่าวได้

๑๒. เนื่องจาก...

๒. เนื่องจากโครงการปรับปรุงระบบส่งไฟฟ้าบริเวณภาคตะวันตกและภาคใต้เพื่อเสริมความมั่นคงระบบไฟฟ้าของ กฟผ. มีบางส่วนของแนวสายส่ง ๕๐๐ เควี บางสะพาน ๒ - สุราษฎร์ธานี ๒ วงจรคู่ และแนวสายส่ง ๕๐๐ เควี สุราษฎร์ธานี ๒ - ภูเก็ต ๓ วงจรคู่ (ใช้เขตรบบโครงข่ายไฟฟ้าใหม่) จะพาดผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม (ป่า C) เป็นระยะทาง ๑.๒ กิโลเมตร และ ๑๐ กิโลเมตร ตามลำดับ ซึ่ง กฟผ. จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) เพื่อขออนุญาตใช้พื้นที่ป่า C จากกรมป่าไม้ ดังนั้น จึงเห็นควรให้ กฟผ. ดำเนินการก่อสร้างแนวสายส่ง ๕๐๐ เควี บางสะพาน ๒ - สุราษฎร์ธานี ๒ วงจรคู่ และแนวสายส่ง ๕๐๐ เควี สุราษฎร์ธานี ๒ - ภูเก็ต ๓ วงจรคู่ได้ เมื่อรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environment Examination : IEE) ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว นอกจากนี้มีงานก่อสร้างสายส่ง ๕๐๐ เควี สุราษฎร์ธานี ๒ - ภูเก็ต ๓ วงจรคู่ แนวใหม่ จากจังหวัดสุราษฎร์ธานี ผ่านจังหวัดพังงาไปจังหวัดภูเก็ต พบว่า บางช่วงจำเป็นต้องผ่านพื้นที่ป่าชายเลนเป็นระยะทาง ๓.๓ กิโลเมตร ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๒๗ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด รวมทั้งห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้น จึงเห็นควรให้ กระทรวงพลังงาน โดย กฟผ. พิจารณาการใช้พื้นที่ดังกล่าวอย่างรอบคอบ และในการดำเนินการขอผ่อนผันและขออนุญาตใช้พื้นที่ให้ กฟผ. ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมทั้งควรกำหนดและปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน แก๊ซ และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณดังกล่าวและบริเวณใกล้เคียงด้วย เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศป่าชายเลนบริเวณพื้นที่ดังกล่าว อีกทั้งแนวสายส่ง ๕๐๐ เควี สุราษฎร์ธานี ๒ - ภูเก็ต ๓ วงจรคู่ แนวใหม่ มีบางส่วนที่พาดผ่านพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมของจังหวัดพังงาและจังหวัดภูเก็ต ดังนั้น กฟผ. จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดในการดำเนินการขออนุญาตใช้พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

ทั้งนี้ ในการดำเนินการพิจารณาจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) การพิจารณากำหนดและปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน แก๊ซ และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวทั้งหมดข้างต้น กฟผ. ควรคำนึงถึงสภาพพื้นที่จริงในปัจจุบันประกอบด้วย และในการดำเนินโครงการอื่นๆ ในอนาคต กระทรวงพลังงาน และ กฟผ. ควรพิจารณาหลีกเลี่ยงดำเนินการในพื้นที่ที่จะเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่า C ป่าชายเลน พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญทางทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ควรให้ กฟผ. ศึกษาทางเลือกอื่นเพิ่มเติมเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติที่อาจไม่สามารถกลับสู่สภาพเดิมหรือทดแทนได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของชุมชนและประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสำคัญ

๓. เนื่องจากโครงการดังกล่าวจะต้องมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างสถานีไฟฟ้าแรงสูง ๕๐๐/๒๓๐ เควี สุราษฎร์ธานี ๒ (เป็นสถานีไฟฟ้าแรงสูงแห่งใหม่) (ระยะที่ ๑) และจัดซื้อที่ดินเพิ่มเติมเพื่อขยาย/ก่อสร้างสถานีไฟฟ้าแรงสูง (ระยะที่ ๒) กฟผ. จึงควรบริหารจัดการการจัดซื้อที่ดินให้รอบคอบ และมีประสิทธิภาพ เพื่อลดการลงทุนที่ซ้ำซ้อน ภาระทางการเงินและผลกระทบที่อาจมีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมโดยรวมด้วย

๔. สำหรับแนวทางการระดมทุนโครงการ กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะการเงินที่มั่นคง มีศักยภาพในการก่อหนี้ โดยพิจารณาสัดส่วนความสามารถในการทำรายได้เทียบกับภาระหนี้ (Debt Service Coverage Ratio (DSCR)) ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ อยู่ที่ ๖ เท่า ซึ่งสูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (อยู่ที่ ๒.๔๑ เท่า) และจากผลการกู้เงินในประเทศของ กฟผ. โดยการออกพันธบัตรอายุ ๕ - ๒๐ ปี มีอัตราดอกเบี้ยในช่วงอัตราร้อยละ ๓.๒๔๐ - ๔.๗๒๕ ต่อปี และการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศอยู่ในช่วงอัตราร้อยละ ๐.๖๖ - ๑.๗๐ ต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่เป็นสกุลเงินบาทหลังบริหารความเสี่ยงแล้ว (Swap Rate) จะอยู่ที่ร้อยละ ๔.๐๗ - ๔.๙๔ ต่อปี ซึ่งการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศจะมีต้นทุนดอกเบี้ยต่ำกว่า จึงเห็นควรให้ กฟผ. พิจารณาใช้แหล่งเงินกู้ในประเทศเป็นลำดับแรก โดยกระทรวงการคลังไม่ค้ำประกันเงินกู้ เนื่องจากเป็นโครงการลงทุนในเชิงพาณิชย์ที่มีผลตอบแทนทางการเงินค่อนข้างสูง โดยกระทรวงการคลังจะพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไขและรายละเอียดต่างๆ ของการกู้เงินตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้มีต้นทุนทางการเงินที่สอดคล้องกับผลตอบแทนทางการเงินของโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ กฟผ. จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๔๓(๔) ที่กำหนดให้ กฟผ. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการดำเนินการกู้ยืมเงินเกินสี่สิบล้านบาท จึงจะสามารถดำเนินการกู้เงินได้

๕. เห็นควรให้ กฟผ. พิจารณานำเงินรายได้ของหน่วยงานมาสมทบค่าใช้จ่ายบางส่วนในการลงทุนปรับปรุงระบบส่งไฟฟ้าบริเวณภาคตะวันตกและภาคใต้เพื่อเสริมความมั่นคงระบบไฟฟ้า เนื่องจากหากใช้เงินกู้เพื่อมาดำเนินโครงการลงทุนทั้งหมดร้อยละ ๑๐๐ อาจทำให้หน่วยงานมีสัดส่วนภาระหนี้ต่อผู้ถือหุ้นเพิ่มสูงขึ้น (Debt to Equity) ซึ่งจะเป็นความเสี่ยงทางการเงินในอนาคต และอาจจะส่งผลต่อการดำเนินงานของ กฟผ. ในระยะยาว หากภาวะเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไป

อนึ่ง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้โครงการที่จะใช้เงินกู้จะต้องบรรจุในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี ในการนี้ ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการปรับปรุงระบบส่งไฟฟ้าบริเวณภาคตะวันตกและภาคใต้เพื่อเสริมความมั่นคงระบบไฟฟ้าแล้ว กฟผ. จะต้องเสนอความต้องการกู้เงินแต่ละปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายเงินต่อคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อบรรจุโครงการเงินกู้ไว้ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี

๖. โครงการปรับปรุงระบบส่งไฟฟ้าบริเวณภาคตะวันตกและภาคใต้เพื่อเสริมความมั่นคงระบบไฟฟ้าของ กฟผ. มีเงินลงทุนสูงถึง ๖๓,๒๐๐.๐๐ ล้านบาท และจะมีการนำเข้าอุปกรณ์จากต่างประเทศ กฟผ. จึงควรบริหารจัดการเรื่องการเงินและการลงทุนให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับแนวโน้มของอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร โดยอาจพิจารณากำหนดแผนการบริหารความเสี่ยงในกรณีที่ผลการดำเนินงานทางการเงินไม่เป็นไปตามประมาณการที่ตั้งไว้ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินในอนาคต นอกจากนี้ กฟผ. ยังมีโครงการลงทุนด้านพลังงานไฟฟ้าอื่นๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๗๓ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๓ (PDP ๒๐๑๐ Rev. ๓) ดังนั้น กฟผ. จึงควรให้ความสำคัญ

กับการวางแผนทางการเงินขององค์กรในระยะยาว เพื่อตอบสนองการลงทุนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดย กฟผ. ควรพิจารณา
ผสมผสานรูปแบบ วิธีการ และเครื่องมือทางการเงินสำหรับการระดมทุนเพื่อให้มีต้นทุนทางการเงินที่เหมาะสม

อนึ่ง ในการให้ความเห็นของกระทรวงการคลังในเรื่องดังกล่าว หัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ
คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์)

ปลัดกระทรวงการคลัง ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

กองพัฒนารัฐวิสาหกิจ ๒

โทร. ๐-๒๒๙๘-๕๘๘๐ ต่อ ๒๑๖๓

โทรสาร ๐-๒๒๙๙-๘๕๕๗

E-mail ployngarm_r@sepo.go.th