

ด่วนที่สุด

ที่ พน ๐๖๐๐/๕๕



๒๐๑/๔๗

๕ ๑๗ ๖๒

๑๔๐๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ศ๓๐๕๑๑
วันที่ : ๕๑๘๖๐/๕๒
วันที่ : ๐๕ ก.พ. ๖๒ เวลา : ๑๓:๓๙

กระทรวงพลังงาน

ศูนย์เอนเนอร์ยี่คอมเพล็กซ์ อาคารบี

ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒

เรื่อง การปรับเพิ่มเงินลงทุนและเปลี่ยนแปลงรายละเอียด โครงการโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เครื่องที่ ๔ - ๗

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
- ๑ หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
 - ๒ สำเนาหนังสือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ กฟผ. ส๔๐๐๐๐/๑๐๔๘๔๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ พร้อมรายงานการศึกษาความเหมาะสมของโครงการฯ
 - ๓ สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๕/๗๗๓๙ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๑
 - ๔ สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๑๘.๑/๒๐๗๗๙ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๑
 - ๕ สำเนาหนังสือสำนักงานงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๒๗/๓๔๑๒ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๒
 - ๖ สำเนาหนังสือคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ที่ สกพ ๕๕๐๒/๑๖๒๗๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๑
 - ๗ สำเนาหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลับ ที่ ตผ ๐๐๒๐/๕๔๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๑
 - ๘ สำเนาหนังสือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ กฟผ. ส๔๒๐๐๐๐/๑๐๔๑๓๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
 - ๙ สำเนาหนังสือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ กฟผ. ส๓๐๐๐๐/๑๑๐๔๘๐ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๑

ด้วย กระทรวงพลังงาน (พน.) ขอเสนอเรื่อง การปรับเพิ่มเงินลงทุนและเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เครื่องที่ ๔ - ๗ (โครงการฯ) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณา โดยเรื่องที่เสนอดังกล่าวเข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอ ครม. ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม ครม. พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๙) และ (๑๑) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง) กำกับและบริหารราชการ พน. ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอ ครม. ด้วยแล้ว

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑ เรื่องเดิม

๑.๑ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้พิจารณาโครงการฯ และมีมติ เห็นชอบให้ กฟผ. ดำเนินโครงการฯ ขนาดกำลังผลิตติดตั้ง ๖๐๐ เมกะวัตต์ ในวงเงินลงทุนรวม ๓๖,๘๑๑ ล้านบาท

๑.๒ ในการเตรียมเอกสารประกวดราคาของโครงการฯ กฟผ. ได้ทำการสำรวจถ่านหินลิกไนต์เหมืองแม่เมาะเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง พบว่ามีปัญหาด้านคุณภาพถ่านลิกไนต์ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากรายงานการศึกษาความเหมาะสมโครงการฯ โดยมีค่าแคลเซียมออกไซด์ในขี้เถ้า (CaO in Ash) ในปริมาณที่สูงขึ้น และมีคุณภาพด้อยลง ซึ่งโรงไฟฟ้าจะไม่สามารถเดินเครื่องได้เต็มพิกัดด้วยถ่านลิกไนต์คุณภาพดังกล่าว กฟผ. จึงได้ปรับปรุงข้อกำหนดทางเทคนิคของเอกสารประกวดราคาเพื่อให้โรงไฟฟ้าสามารถเดินเครื่องรองรับถ่านหินที่มีคุณภาพดังกล่าวได้

๑.๓ กฟผ. ได้ดำเนินงานจัดซื้อและจ้างก่อสร้างโรงไฟฟ้าทดแทนโรงไฟฟ้าแม่เมาะเครื่องที่ ๔-๗ ปรากฏว่าได้ผู้ชนะการประกวดราคาซึ่งเสนอเทคโนโลยีขนาดกำลังผลิตติดตั้ง ๖๕๕ เมกะวัตต์ โดยเป็นขนาดใหญ่กว่าที่ กฟผ. ได้รับการอนุมัติจาก คสช. และมีราคาสัญญา Engineering Procurement and Construction (EPC) ๓๕,๓๑๒ ล้านบาท ทำให้ กฟผ. คงเหลือค่าใช้จ่ายในการบริหารงานอื่นๆ ๑,๑๓๙ ล้านบาท (เดิมกำหนดวงเงินบริหารจัดการไว้ ๕,๘๒๓ ล้านบาท) ทั้งนี้ กฟผ. คาดว่าเพียงพอต่อการบริหารโครงการฯ

๑.๔ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน โดยเงินบาทได้อ่อนค่าลงเมื่อเทียบอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ประกวดราคา (๓๑.๒๑๘๒ บาทต่อเหรียญสหรัฐ) กับอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริง ณ วันที่ กฟผ. ต้องจ่ายค่างานให้คู่สัญญา ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ (มีค่าอยู่ในช่วง ๓๒.๕๗๐๙ - ๓๖.๓๒๗๑ บาทต่อเหรียญสหรัฐ) ส่งผลให้เงินลงทุนที่ได้รับอนุมัติไว้ ๓๖,๘๑๑ ล้านบาทไม่เพียงพอ จึงมีความจำเป็นต้องขอปรับเพิ่มวงเงินลงทุนโครงการฯ อันเนื่องจากผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่ง กฟผ. ไม่สามารถควบคุมได้เป็นจำนวนเงิน ๑,๑๕๐ ล้านบาท

๑.๕ ต่อมา กฟผ. ได้มีหนังสือถึง พ.น. ขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ จากเดิมที่ คสช. อนุมัติที่ขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าติดตั้ง ๖๐๐ เมกะวัตต์ (ขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิ ๕๔๐ เมกะวัตต์) เป็นขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าติดตั้ง ๖๕๕ เมกะวัตต์ (ขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิ ๖๐๐ เมกะวัตต์) และขอปรับเงินลงทุนของโครงการฯ จากเดิมที่ได้รับอนุมัติเงินลงทุน ๓๖,๘๑๑ ล้านบาท เพิ่มขึ้น ๑,๑๕๐ ล้านบาท สรุปวงเงินลงทุนรวมเป็นจำนวนเงิน ๓๗,๙๖๑ ล้านบาท อันเนื่องจากผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๒ ความเร่งด่วนของเรื่อง

โครงการฯ มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เนื่องจากเป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติจาก คสช. แล้ว เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยมีกำหนดจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์ภายในปี ๒๕๖๑ ซึ่งขณะนี้การดำเนินการจนถึงปัจจุบันมีความก้าวหน้าร้อยละ ๙๙ แต่การขออนุญาตผลิตไฟฟ้ายังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากกำลังผลิตติดตั้งที่ได้รับอนุมัติไม่สอดคล้องกับปัจจุบัน อีกทั้งได้รับผลกระทบจากค่าผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ส่งผลให้เงินลงทุนที่ได้รับอนุมัติไว้ไม่เพียงพอ จึงมีความจำเป็นต้องขอปรับเพิ่มวงเงินลงทุนและเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ เพื่อที่โครงการฯ สามารถจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์ได้

๓ สารสำคัญ

๓.๑ การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ

เนื่องจากการดำเนินงานจัดซื้อและจ้างก่อสร้างโรงไฟฟ้าทดแทนโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เครื่องที่ ๔-๗ ของ กฟผ. พบว่าผลการพิจารณาตามขั้นตอนของการประกวดราคางาน ผู้ชนะการประกวดราคา เป็นบริษัทที่มีข้อเสนอทางเทคนิคถูกต้องและมีต้นทุนการผลิตไฟฟ้าต่ำสุดตามเงื่อนไขการประกวดราคาของ กฟผ. โดยเสนอเทคโนโลยีโรงไฟฟ้าขนาดกำลังผลิตขนาดใหญ่กว่าที่ กฟผ. ได้รับอนุมัติ โดยมีราคาค่าก่อสร้างรวมภายหลัง เจริญจ่าต่อราคา ๓๕,๓๑๒ ล้านบาท ซึ่งไม่เกินวงเงินลงทุนที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วจำนวน ๓๖,๘๑๑ ล้านบาท ซึ่ง กฟผ. พิจารณาแล้วเห็นว่าโรงไฟฟ้ามีเทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีกำลังผลิตที่เพิ่มขึ้น จะส่งผลดีต่อการผลิตไฟฟ้า ในภาพรวมของประเทศ โดยกำลังผลิตไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อระบบส่งไฟฟ้าบริเวณโดยรอบ โดยมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

รายละเอียด	หน่วย	ปริมาณการติดตั้ง ที่ได้รับอนุมัติแล้ว	ปริมาณรวม ประกวดราคา
กำลังผลิตติดตั้ง	เมกะวัตต์	๖๐๐	๖๐๐
กำลังผลิตสุทธิ	เมกะวัตต์	๕๔๐	๖๐๐
ค่าความร้อน	kcal/kg	๓,๒๐๐	๓,๑๕๐
ค่าเฉลี่ยของค่าความร้อน	%	๒๐	๑๕
อัตราค่าความร้อนโรงไฟฟ้าสุทธิ	kJ/kWh	๘,๗๙๑	๘,๗๑๔
ประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าสุทธิ	%	๕๐.๕๔	๕๐.๖๓
อัตราการใช้เชื้อเพลิง	ตันต่อวัน	๘,๕๐๔	๑๐,๔๐๑
อัตราการใช้พื้นที่	ตันต่อวัน	๘๔๕	๑,๒๓๒
ปริมาณการใช้น้ำ	ลบ.ม. ต่อวัน	๔๕,๐๘๔	๓๗,๘๕๓
ปริมาณน้ำทิ้ง	ลบ.ม. ต่อวัน	๑,๑๒๑	๑,๑๕๗
เจ้าหน้าที่	ตันต่อวัน	๔๕๕	๖๔๙
เจ้าหน้าที่	ตันต่อวัน	๑,๐๘๗	๑,๔๑๕
ยิปซัม	ตันต่อวัน	๑,๖๙๑	๒,๐๔๐
อัตราค่าระบบควบคุม			
ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์	ppm	๑๐๐	๙๐
ค่าเฉลี่ยของค่าซัลเฟอร์ไดออกไซด์	เปอร์เซ็นต์	๓๖๐	๒๕๐
ฝุ่นละออง	mg/m ^๓	๓๐	๓๐

๓.๒ การปรับเปลี่ยนวงเงินลงทุนโครงการฯ

ราคาโครงการที่ปรับเปลี่ยนมีผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน โดยอัตราแลกเปลี่ยนจริงที่เกิดขึ้น ณ วันที่ กฟผ. ต้องจ่ายค่างานให้กับคู่สัญญา เมื่อเทียบอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันประกวดราคา (๓๑.๒๑๘๒ บาทต่อเหรียญสหรัฐ) เงินบาทได้อ่อนค่าลง โดยอัตราแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจริง ตามการแจ้งหนี้ของคู่สัญญาตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ มีค่าอยู่ในช่วง ๓๒.๕๗๐๙ - ๓๖.๓๒๗๑ บาทต่อเหรียญสหรัฐ และมีค่าเฉลี่ย ๓๕.๒๔๓๕ บาทต่อเหรียญสหรัฐ ส่งผลให้ กฟผ. ต้องจ่ายค่างานเพิ่มขึ้น ๑,๑๕๐ ล้านบาท โดยเกิดขึ้นจริงแล้ว ๑,๑๓๐ ล้านบาท และคาดการณ์ปี ๒๕๖๑ อีก ๒๐ ล้านบาท ดังนี้

ปี	อัตราแลกเปลี่ยน		วงเงินที่เพิ่มขึ้นตามค่าเงินบาท ของงวดงานที่เปลี่ยนแปลงไป
	ต่ำสุด	สูงสุด	
๒๕๕๘	๓๒.๕๗๐๙	๓๖.๑๒๘๖	๙๐๓
๒๕๕๙	๓๔.๗๒๑๔	๓๖.๓๒๗๑	
๒๕๖๐	๓๒.๖๗๖๗	๓๖.๑๗๑๔	๒๒๗
๒๕๖๑ (ค่าประมาณ)	๓๔.๕๐๐๐	๓๔.๕๐๐๐	๒๐
รวม			๑,๑๕๐

หมายเหตุ อัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดในรายงานศึกษาความเหมาะสมฯ (เดือนมิถุนายน ๒๕๕๕) อยู่ที่ ๓๑ บาทต่อ ๑ USD ปี ๒๕๖๑ ใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่ สศช. กำหนดในการตั้งงบประมาณ ปี ๒๕๖๑

๓.๓ ผลวิเคราะห์โครงการฯ ด้านเศรษฐศาสตร์และการเงิน

ผลวิเคราะห์โครงการฯ ด้านเศรษฐศาสตร์และการเงินกรณีของบเพิ่ม ๑,๑๕๐ ล้านบาท

สรุปได้ ดังนี้

รายละเอียด	หน่วย	รายละเอียดเดิม	รายละเอียดโครงการ รวมการเปลี่ยนแปลง
ขนาดกำลังผลิตติดตั้ง	เมกะวัตต์	๖๐๐	๖๕๕
วงเงินลงทุนโรงไฟฟ้า	ล้านบาท	๓๖,๔๕๑	๓๗,๖๐๑
ค่าต้นทุนเงินทุนถัวเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (WACC)	%	๗.๒๙ (ปี ๒๕๕๕)	๖.๒๔ (ปี ๒๕๖๐)
ราคาค่าไฟฟ้า	บาท/หน่วย	๑.๘๔๐๐	๑.๘๑๓๘
- ค่าความพร้อมจ่าย (AP)	บาท/หน่วย	๑.๐๐๘๐	๐.๘๘๐๗
- ค่าพลังงานไฟฟ้า (EP)	บาท/หน่วย	๐.๘๓๒๐	๐.๙๓๓๑
อัตราผลตอบแทนการลงทุนโครงการด้านเศรษฐศาสตร์ (EIRR)	%	๙.๗๑	๑๓.๓๕
อัตราผลตอบแทนการลงทุนโครงการด้านการเงิน (FIRR)	%	๙.๕๓	๖.๗๙

ผลการวิเคราะห์โครงการฯ กรณีเพิ่มเงินลงทุน ๑,๑๕๐ ล้านบาท มีค่าพลังงานไฟฟ้า (Energy Payment: EP) สูงกว่าในรายงานการศึกษาความเหมาะสมโครงการฯ เนื่องจากคุณสมบัติของถ่านหินลิกไนต์ตามที่ระบุในเอกสารประกวดราคาดีกว่าในรายงานการศึกษาความเหมาะสมโครงการฯ โดยคุณสมบัติของ

ถ่านหินลิกไนต์ส่งผลให้อัตราค่าความร้อนโรงไฟฟ้า (Heat Rate) อัตราการใช้เชื้อเพลิง อัตราการใช้หินปูน ปริมาณเถ้าและขี้ปี้สูง สูงกว่าประมาณการ ทำให้ค่า EP สูงขึ้น

๓.๔ สถานะโครงการฯ

การดำเนินการจนถึงปัจจุบันมีความก้าวหน้าร้อยละ ๙๙ โดยมีกำหนดการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์ภายในปี ๒๕๖๑ แต่การขออนุญาตผลิตไฟฟ้ายังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากการอนุมัติโครงการที่กำลังผลิตติดตั้ง ๖๐๐ เมกะวัตต์ ไม่สอดคล้องกับรายละเอียดโครงการฯ ในปัจจุบัน จึงต้องขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ เป็นขนาดกำลังผลิตติดตั้ง ๖๕๕ เมกะวัตต์ (กำลังผลิตสุทธิ ๖๐๐ เมกะวัตต์) ทั้งนี้ กฟผ. ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ครอบคลุมขนาดกำลังผลิตติดตั้ง ๖๕๕ เมกะวัตต์ และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๑

๔ ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ ความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

การขอปรับเพิ่มวงเงินลงทุนโครงการฯ จำนวน ๑,๑๕๐ ล้านบาท และการขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ จากขนาดกำลังผลิตติดตั้ง ๖๐๐ เมกะวัตต์ (กำลังผลิตสุทธิ ๕๔๐ เมกะวัตต์) เป็นกำลังผลิตติดตั้ง ๖๕๕ เมกะวัตต์ (กำลังผลิตสุทธิ ๖๐๐ เมกะวัตต์) เป็นการดำเนินการบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพถ่านหินลิกไนต์ที่เหมืองแม่เมาะที่มีคุณภาพต่ำกว่าในรายงานการศึกษาความเหมาะสมของโครงการฯ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้า รวมทั้งเป็นการดำเนินการเนื่องจากได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงขนาดกำลังผลิตดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๗๙ (PDP ๒๐๑๕) แล้ว และการขอปรับเพิ่มวงเงินลงทุน กฟผ. ยืนยันว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้า นอกจากนี้เมื่อพิจารณาผลกระทบต่อความคุ้มค่าของโครงการฯ จากวงเงินที่เพิ่มขึ้น พบว่า โครงการฯ ยังมีความคุ้มค่า โดยอัตราผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR) และทางเศรษฐศาสตร์ (EIRR) ยังคงสูงกว่าต้นทุนถั่วเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (WACC) ของ กฟผ. ดังนั้น จึงไม่ขัดข้องในการขอปรับเพิ่มเงินลงทุนและเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ ตามที่ พณ. เสนอ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินโครงการลงทุนในอนาคต กฟผ. ควรกำกับดูแลการลงทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามมติ ครม. อย่างเคร่งครัด โดยหาก กฟผ. จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการที่เป็นสาระสำคัญ กฟผ. ต้องเร่งนำเรื่องดังกล่าวเสนอ ครม. พิจารณา เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนดไว้

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)

๔.๒ ความเห็นของกระทรวงการคลัง (กค.)

เห็นควรให้ความเห็นชอบการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ ของ กฟผ. จากขนาดกำลังผลิตติดตั้ง ๖๐๐ เมกะวัตต์ (กำลังผลิตสุทธิ ๕๔๐ เมกะวัตต์) เป็นกำลังผลิตติดตั้ง ๖๕๕ เมกะวัตต์ (กำลังผลิตสุทธิ ๖๐๐ เมกะวัตต์) และการปรับเพิ่มเงินลงทุนโครงการฯ จำนวน ๑,๑๕๐ ล้านบาท ตามที่ กฟผ. เสนอด้วยเหตุที่ กฟผ. วิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับคุณภาพถ่านหินลิกไนต์จากบริเวณโรงไฟฟ้าแม่เมาะและเพื่อให้สามารถจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์ได้ตามที่กำหนดในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ซึ่งมีความสำคัญต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ อย่างไรก็ตาม มีความเห็นเพิ่มเติมว่าในการดำเนินโครงการใดๆ กฟผ. ควรพิจารณาดำเนินโครงการอย่างรอบคอบ และหากมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของโครงการ จะต้องตรวจสอบขั้นตอนดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนและถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔)

๔.๓ ความเห็นของสำนักงานงบประมาณ (สงป.)

การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ ดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงขนาดกำลังการผลิตเพื่อให้สามารถเดินเครื่องโรงไฟฟ้าถ่านลิกไนต์คุณภาพต่ำโดยได้มีการใช้เทคโนโลยีที่มีระบบควบคุมการระบายมลสารได้ดีขึ้น ส่งผลดีต่อการผลิตไฟฟ้าในภาพรวมของประเทศ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด สนองต่อการรักษาสภาพแวดล้อม สำหรับการขอปรับเพิ่มวงเงินลงทุน จำนวน ๑,๑๕๐ ล้านบาท ที่มีสาเหตุมาจากผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากเงินบาทอ่อนค่าลงเมื่อเทียบกับอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ประกวดราคาซึ่ง กฟผ. ยืนยันว่าไม่ส่งผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าตลอดจนโครงการฯ ยังมีความคุ้มค่าทั้งด้านการเงินและเศรษฐศาสตร์ซึ่งไม่เป็นการงบประมาณในระยะยาวจึงไม่ขัดข้องที่ พน. จะเสนอ ครม. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ ตามที่ กฟผ. เสนอ

ทั้งนี้ กฟผ. ควรมีการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศในทุกโครงการที่มีการจัดทำสัญญาการจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศอย่างรอบคอบเพื่อลดผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน โดยต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ประกาศ หรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติ ครม. ที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนดำเนินโครงการด้วย

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๕)

๔.๔ ความเห็นของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

เห็นชอบการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ และการขอปรับเพิ่มเงินลงทุนเป็นจำนวน ๑,๑๕๐ ล้านบาท ทั้งนี้ กฟผ. ต้องไม่นำเงินลงทุนจำนวนดังกล่าวมาคิดในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๖)

๔.๕ ความเห็นของ พน.

พน. ได้พิจารณาข้อเสนอโครงการฯ ของ กฟผ. แล้ว มีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๔.๕.๑ การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ

โครงการฯ ได้ถูกบรรจุในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๗๙ (Power Development Plan: PDP ๒๐๑๕) ซึ่งมีกำหนดจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๑ โดยปัจจุบันโครงการฯ มีความคืบหน้าการดำเนินการประมาณร้อยละ ๙๙ และได้จัดทำ EHIA ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ แล้ว อีกทั้ง การขอเปลี่ยนแปลงขนาดกำลังผลิตนั้นเพื่อให้สามารถเดินเครื่องโรงไฟฟ้าถ่านลิกไนต์คุณภาพต่ำได้โดยมีการใช้เทคโนโลยีที่มีระบบควบคุมการระบายมลสารได้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยกำลังผลิตไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อระบบส่งไฟฟ้าบริเวณโดยรอบและไม่ส่งผลกระทบต่อกำลังผลิตสำรองของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น พน. จึงเห็นควรให้ความเห็นชอบการขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการฯ จากขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าติดตั้ง ๖๐๐ เมกะวัตต์ (ขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิ ๕๔๐ เมกะวัตต์) เป็นขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าติดตั้ง ๖๕๕ เมกะวัตต์ (ขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิ ๖๐๐ เมกะวัตต์)

๔.๕.๒ การปรับเพิ่มวงเงินลงทุนโครงการ

พน. โดย สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ได้ประชุมหารือกับ สศช. กค. สงป. และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ ในประเด็นการปรับเพิ่มวงเงินลงทุนโครงการฯ ของ กฟผ. จึงได้ทราบว่า สตง. เคยมีการทักท้วง กฟผ. เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๘ ในประเด็นค่าบริหารโครงการฯ หลังหักค่าก่อสร้างโรงไฟฟ้าว่าอาจไม่เพียงพอต่อการดำเนินการที่จะเกิดขึ้นจริง ซึ่งต่อมา กฟผ. ชี้แจงว่าได้ประมาณการค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เป็นวงเงิน ๑,๑๓๙ ล้านบาท โดยแบ่งเป็น ค่าภาษีอากรขาเข้า (๒๐๐ ล้านบาท) ค่า Energy Fund และค่าใช้จ่ายทางการเงิน (๓๘๙ ล้านบาท) ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการฯ และค่าใช้จ่ายอื่น (๕๕๐ ล้านบาท) โดย กฟผ. สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการฯ ให้อยู่ในวงเงิน ๑,๑๓๙ ล้านบาทได้ โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวยังคงอยู่ในวงเงินที่ คสช. ให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ตาม กฟผ. ไม่สามารถควบคุมผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนได้ ที่ประชุมจึงมีความเห็นให้ กฟผ. ประสาน สตง. เพื่อสอบถามแนวทางการดำเนินการต่อไปที่จะไม่เป็นการขัดแย้งกับคำชี้แจงของ กฟผ.

ต่อมา กฟผ. ได้ขอความเห็น สตง. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าบริหารจัดการโครงการฯ ซึ่ง สตง. มีความเห็นว่า การขอปรับเพิ่มวงเงินงบประมาณลงทุนเนื่องจากผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนนั้น เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวควรอยู่ในค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการฯ จึงขอให้ กฟผ. พิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติ ครม. ที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๗)

นอกจากนี้ มติ คสช. เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้ให้ กฟผ. ดำเนินการตามความเห็นของ สศช. เรื่องการรับประกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (Currency Hedge) ในเรื่องนี้ กฟผ. ได้ชี้แจงว่าการบริหารความเสี่ยงของโครงการฯ กฟผ. ไม่สามารถดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ลงนามสัญญากับผู้สัญญา เนื่องจากการดำเนินโครงการฯ มีระยะเวลายาวนาน เงื่อนไขการจ่ายเงินทั้งส่วนของจำนวนเงิน และเวลาที่จ่ายเงินยังไม่แน่นอน ทำให้ไม่สามารถทำธุรกรรมบริหารความเสี่ยงกับสถาบันการเงินได้ กฟผ. จึงต้องใช้นโยบายการบริหารความเสี่ยงภาวะผูกพันที่เป็นเงินตราต่างประเทศโดยพิจารณาภาวะผูกพันที่มีวงเงินและเงื่อนไขที่แน่นอนแล้วจึงไปทำธุรกรรมบริหารความเสี่ยงกับสถาบันการเงิน โดยเลือกใช้เครื่องมือในการบริหารความเสี่ยง ตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา พร้อมคำนึงถึงความคุ้มค่าและการะของค่าธรรมเนียมที่จะจ่ายในการทำธุรกรรม การดำเนินการโครงการฯ มีระยะเวลาดังแต่ปี ๒๕๕๘-๒๕๖๒ โดยเริ่มมีรายจ่ายค่าสินค้าและบริการตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ เป็นต้นมาสำหรับการบริหารความเสี่ยงได้เริ่มทยอยดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๘)

จากการที่ กฟผ. ได้ดำเนินการโครงการฯ โดยการบริหารโครงการหลังหักค่าก่อสร้างอยู่ในวงเงินที่ คสช. เห็นชอบและบริหารความเสี่ยงทางการเงินอย่างต่อเนื่องโดยตลอด ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการขอเพิ่มวงเงินลงทุนโครงการ ๑,๑๕๐ ล้านบาท มีความคุ้มค่าเพราะอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ (EIRR) และทางการเงิน (FIRR) สูงกว่าต้นทุนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (WACC) อีกทั้งราคาค่าไฟฟ้าถูกลงซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้ไฟฟ้า และ กฟผ. จะไม่นำวงเงินลงทุนดังกล่าวมาคำนวณผลตอบแทนการลงทุนในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๙) และการขอเพิ่มเงินลงทุนโครงการฯ ๑,๑๕๐ ล้านบาท นั้น ก็เพื่อให้การเบิกจ่ายของ กฟผ. ถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พน. พิจารณาแล้วจึงเห็นควรให้ความเห็นชอบการขอปรับเพิ่มเงินลงทุนโครงการ ๑,๑๕๐ ล้านบาท

๔.๕.๓ ประเด็นอื่นๆ

ด้วย กฟผ. มีโครงการลงทุนด้านพลังงานในอนาคตอีกหลายโครงการ จึงควรควบคุมการดำเนินการในการประกวดราคาและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องให้มีรายละเอียดตามที่ ครม. ได้ให้ความเห็นชอบไว้ โดยหากพบว่ามีรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญของโครงการต่างไปจากที่ ครม. ให้ความเห็นชอบไว้ ควรรับรายงานให้ พ.น. ทราบโดยเร็ว เพื่อหาทางแก้ไขและบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

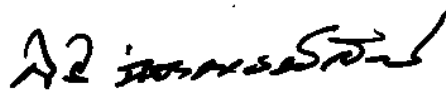
๕ ข้อเสนอของ พ.น.

๕.๑ เห็นชอบให้ กฟผ. ดำเนินการเปลี่ยนแปลงกำลังผลิตไฟฟ้าโครงการฯ จากขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิ ๕๔๐ เมกะวัตต์ เป็นขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าสุทธิ ๖๐๐ เมกะวัตต์

๕.๒ เห็นชอบให้ กฟผ. ปรับเงินลงทุนของโครงการฯ จากเดิมที่ได้รับอนุมัติเงินลงทุน ๓๖,๘๑๑ ล้านบาท เพิ่มขึ้น ๑,๑๕๐ ล้านบาท สรุปลงทุนรวมเป็นจำนวนเงิน ๓๗,๙๖๑ ล้านบาท เพื่อให้การเบิกจ่ายของ กฟผ. ถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จะต้องไม่นำวงเงินลงทุนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวมาคำนวณผลตอบแทนการลงทุนในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายศิริ จิระพงษ์พันธ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

สำนักนโยบายไฟฟ้า

โทร. ๐ ๒๖๑๒ ๑๕๕๕ ต่อ ๕๑๑, ๕๑๒

โทรสาร ๐ ๒๖๑๒ ๑๓๘๔

คุณ อรุณรัตน์ ๐๘๑-๖๘๙-๓๖๙๕