

คำถาม 10 ข้อ การแปรรูป กฟผ. โดย ดร. ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่ง ชาติ

1. แผนการแปรรูป กฟผ. เริ่มมาตั้งแต่เมื่อไหร่
2. ทำไมต้องรีบแปรรูป กฟผ. ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่มีกำไร
3. ไอเอ็มเอฟสั่งให้แปรรูป กฟผ. หรือเปล่า
4. หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ด้านการแปรรูปกิจการพลังงาน ระบุอะไรไว้บ้าง
5. ทำไมต้องแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรีและน้ำพองก่อน
6. ข้อเสนอการแปรรูปที่ กฟผ. เสนอมามีวิธีการแปรรูปอย่างไร
7. แปรรูปแล้วค่าไฟฟ้าจะแพงขึ้นหรือไม่
8. แปรรูป กฟผ. แล้วเงินไปไหน ใช้หนี้ไอเอ็มเอฟ หรือกองทุนฟื้นฟูหรือไม่
9. อะไรเป็นหลักประกันผลประโยชน์ของชาติ และประชาชน ถ้าแปรรูป กฟผ.
10. ถ้าไม่แปรรูป กฟผ. แล้วอะไรจะเกิดขึ้น

1. แผนการแปรรูป กฟผ. เริ่มมาตั้งแต่เมื่อไหร่

แผนการแปรรูป กฟผ. ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1. การแปรรูป โครงสร้างกิจการไฟฟ้า ของประเทศ และ 2. การแปรรูปองค์กร โดยการแปรรูปโครงสร้าง กิจการไฟฟ้าของประเทศ ได้เริ่มกำหนดเป็นนโยบายของรัฐเมื่อ **10 ปีแล้ว** ในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยรัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการผลิตไฟฟ้า โดยเอกชนเพื่อขายให้กับ กฟผ. หรือโรงงานอุตสาหกรรม บริเวณใกล้เคียง ผู้ผลิตไฟฟ้า ที่ได้รับการส่งเสริม ในช่วงนั้น เรียกว่า ผู้ผลิตไฟฟ้าย่อยเล็ก (**เอสพีพี**) ซึ่งคือการผลิตไฟฟ้า โดยระบบ cogeneration (คือ ไฟฟ้า และไอน้ำร่วมกัน) หรือใช้พลังงานนอกูปแบบ เช่น แกลบ ชานอ้อย เป็นเชื้อเพลิง

เมื่อมีการส่งเสริม เอสพีพี แล้ว จึงเริ่มแปรรูปตัวองค์กร กฟผ. โดยมีการจัดตั้ง **บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด หรือ เอ็กโก** ขึ้นมา เพื่อรับซื้อโรงไฟฟ้าระยองของ กฟผ. โดยในขั้นแรก เอ็กโกถือหุ้นโดย กฟผ. 100% แล้วต่อมาก็ระดมทุน จากตลาดหลักทรัพย์ ทำให้สัดส่วนการถือหุ้นของ กฟผ. ในเอ็กโก ลดลงเหลือ 48% จากนั้นได้มีการขายโรงไฟฟ้าขนอม ให้เอ็กโก ในการขายนั้น เอ็กโกได้ระดมทุน จากตลาดหลักทรัพย์ เป็นครั้งที่ 2 ทำให้สัดส่วนการถือหุ้น กฟผ. ในเอ็กโกลดเหลือ 40%

หลังจากนั้น ก็ได้มีการส่งเสริม ให้มีการผลิตไฟฟ้า โดยเอกชนรายใหญ่ คือ **ไอพีพี** โดยมีการออกประกาศเชิญชวน รับซื้อไฟฟ้าจากไอพีพี ในเดือนธันวาคม 2537 โดยกำหนดให้ผู้สนใจยื่นข้อเสนอเข้ามาภายในปลายเดือนมิถุนายน 2538 ในการคัดเลือกไอพีพีนั้น ใช้ระบบการประมูลแข่งขัน โดยให้ความสำคัญกับราคาไฟฟ้า ที่แต่ละบริษัทจะเสนอเข้ามา เป็นปัจจัยหลัก และมีการดำเนินการคัดเลือกอย่างโปร่งใส มีกติกาและกฎเกณฑ์ การคัดเลือกที่ชัดเจน ทำให้ กฟผ. สามารถคัดเลือกไอพีพี ได้ 7 โครงการ รวมกำลังการผลิตไฟฟ้า ที่จะขายให้ กฟผ. 5,900 เมกกะวัตต์ ทำให้ กฟผ. รับซื้อไฟฟ้า จากไอพีพี ในราคาที่ค่อนข้างต่ำ และต่ำกว่าราคา ที่ กฟผ. จะสามารถผลิตไฟฟ้าเอง หากไม่ซื้อไฟฟ้าจากไอพีพีทั้ง 7 ราย

หลังจากที่ได้มีการคัดเลือกไอพีพีแล้ว ก็ได้มีการเริ่มดำเนินการ ลดการถือหุ้นของ กฟผ. ในเอ็กโกให้ต่ำกว่า 40% เนื่องจาก กฟผ. ขาดสภาพคล่องทางการเงิน จึงจำเป็นต้องมีการระดมทุน จากภาคเอกชน โดยสรรหาพันธมิตรร่วมทุน เข้ามาถือหุ้นในเอ็กโก 20% ซึ่งจะทำให้สัดส่วน การถือหุ้นของ กฟผ. ลดเหลือ 20% ทั้งนี้การถือหุ้นอีก 60% เป็นการถือหุ้น โดยประชาชนในตลาดหลักทรัพย์

2. ทำไมต้องรีบบรรูป กฟผ. ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่มีกำไร

ประการแรกแม้ว่าขณะนี้ กฟผ. เป็นองค์กร ที่บริหารงาน อย่างมีประสิทธิภาพ และมีกำไรที่ดีพอสมควร แต่ประสิทธิภาพสามารถ เพิ่มขึ้นได้ หากมีการแปรรูป ในลักษณะที่ส่งเสริม ให้มีการแข่งขันกันมากยิ่งขึ้น ในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งจากการดำเนินการ ที่ผ่านมา ก็เห็นแล้วว่า ในการเปิดประมูล โครงการ และคัดเลือกไอพีพี ได้มีการแข่งขันระหว่างผู้ลงทุนต่างๆ สูงมาก กฟผ. สามารถรับซื้อไฟฟ้า ในราคาที่ต่ำลง เมื่อเทียบกับกรณีที่ กฟผ. เป็นผู้ดำเนินการเอง และในที่สุดแล้ว ผลประโยชน์ จากราคาที่ต่ำลง ก็จะทำให้ ประชาชนรับซื้อไฟฟ้า ในราคาที่ต่ำลง

ประการที่ 2 ความต้องการไฟฟ้าของประเทศโดยปกติ เพิ่มขึ้นในระดับกว่าร้อยละ 10 ทำให้มีความจำเป็นในการลงทุน ก่อสร้างโรงไฟฟ้า สายส่ง และระบบจำหน่ายไฟฟ้าทุกปี เพื่อให้สามารถผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นได้ ตอบสนองความต้องการไฟฟ้า ที่เพิ่มสูงขึ้นปีละกว่า 1,000 เมกกะวัตต์ ในการลงทุนเพิ่มเติมนี้ ต้องใช้เงินลงทุนโดย กฟผ. กฟน. และ กฟภ. ประมาณปีละ 50,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นภาระต่อภาครัฐ ที่จะต้องค้ำประกันเงินกู้ สำหรับการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งอีกทั้งยังทำให้ภาระหนี้สิน ของประเทศและของภาครัฐ เพิ่มขึ้นด้วย จึงจำเป็นต้องมีการแปรรูป เพื่อระดมทุนจากภาคเอกชน และโดยเฉพาะ ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน ที่ประเทศไทยประสบปัญหา การขาดแคลนเงินทุน จากต่างประเทศอย่างรุนแรง การแปรรูปเพื่อให้เอกชน เข้ามาแบ่งเบาภาระของ กฟผ. จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

3. ไอเอ็มเอฟสั่งให้แปรรูป กฟผ. หรือเปล่า

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ที่รัฐบาลได้ยื่นต่อไอเอ็มเอฟ กำหนดให้มีการขายหุ้น ในโรงไฟฟ้าราชบุรี และแปรรูป กฟผ. โดยการแยกกิจการผลิตไฟฟ้า ออกจากระบบส่งไฟฟ้า ที่จริงการแปรรูปกิจการไฟฟ้า มีการดำเนินการมากกว่า 10 ปีแล้ว และนโยบายและแผนพัฒนา ทางด้านพลังงาน ในช่วงแผน 8 ก็ได้กำหนด ให้มีการระดมทุน จากภาคเอกชน สำหรับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ของ กฟผ. ซึ่งรวมถึงโรงไฟฟ้าราชบุรีด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบัน กำลังมีความรุนแรง ค่อนข้างมาก มาตรการหนึ่ง ที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ คือ การเร่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อระดมทุนจากภาคเอกชน จึงได้มีการระบุ ให้มีการแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรี และ กฟผ. ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3

4. หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ด้านการแปรรูปกิจการพลังงานระบุอะไรไว้บ้าง

ตามหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ได้กำหนดให้มีการขายหุ้นของ กฟผ. ในบริษัท เอ็กโก ในปี 2541 ซึ่งได้คาดว่า จะสามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้น ภายในเดือนสิงหาคม 2541 ส่วนโรงไฟฟ้าราชบุรี กำหนดไว้ว่า ให้มีการเริ่มกระบวนการระดมทุน จากภาคเอกชนในปี 2541 แต่ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องระดมทุนให้เสร็จในปีนี้ ทั้งนี้การศึกษารายละเอียดต่างๆ การสรรหาผู้ลงทุน และพิจารณาคัดเลือกอย่างละเอียด คาดว่าจะต้องใช้เวลาประมาณ 1 ปี

5. ทำไมต้องแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรี และน้ำพองก่อน

เนื่องจากโรงไฟฟ้าราชบุรี เป็นโรงไฟฟ้าที่ยังก่อสร้างไม่เสร็จ จึงยังไม่มีพนักงานของ กฟผ. ปฏิบัติงาน มีเพียงพนักงานก่อสร้างของ กฟผ. อยู่ประมาณ 200 คน ซึ่งหลังจากงานก่อสร้างเสร็จ ก็สามารไปทำงานก่อสร้างอื่นได้ ดังนั้นผลกระทบต่อพนักงานจึงน้อยมาก หากแปรรูปโรงไฟฟ้าแม่เมาะ หรือบางปะกง หรือโรงไฟฟ้าอื่นๆ จะมีผลกระทบต่อพนักงาน กฟผ. จำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม จากแผนการแปรรูปใหม่ที่ กฟผ. ได้เสนอคณะอนุกรรมการ ประสานการดำเนินงานในอนาคต ของการไฟฟ้า ประกอบด้วยผู้แทนจาก สพช. กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง

ได้มีมติชัดเจนว่า การดำเนินการแปรรูปในปี 2541 นั้น จะแปรรูปเฉพาะ โรงไฟฟ้าราชบุรี ยังไม่มีการดำเนินการแปรรูป โรงไฟฟ้าน้ำพอง

6. ข้อเสนอการแปรรูปที่ กฟผ. เสนอมามีวิธีการแปรรูปอย่างไร

ข้อเสนอการแปรรูปที่ กฟผ. เสนอต่อคณะอนุกรรมการ เป็นข้อเสนอที่ผู้บริหาร กฟผ. ได้หารือกับตัวแทน ของสมาพันธ์วิสาหกิจ (สพช.) กฟผ. แล้ว คณะอนุกรรมการ ประสานการดำเนินงานในอนาคต ของการไฟฟ้า ได้มีมติในการประชุมวันที่ 16 เมษายน 2541 เห็นชอบข้อเสนอดังกล่าว พอสรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1

- แปรสภาพโรงไฟฟ้าแห่งใหม่แต่ละแห่ง เป็นบริษัทจำกัด
- ระดมทุนจากภาคเอกชน โดยบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะต้องถือหุ้นในบริษัทโรงไฟฟ้าใหม่แต่ละแห่งไม่เกิน 49%

ขั้นตอนที่ 2

- แปรสภาพโรงไฟฟ้าแห่งใหม่แต่ละแห่ง เป็นบริษัทจำกัด
- ระดมทุนจากภาคเอกชน โดยบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะต้องถือหุ้นในบริษัทโรงไฟฟ้าใหม่ แต่ละแห่งไม่เกิน 49%

ขั้นตอนที่ 3

- แปรสภาพหน่วยธุรกิจ เป็นบริษัทในเครือ ของ กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดย บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะถือหุ้น 100%
- ให้เอกชนเข้าร่วมทุน ในบริษัทในเครือ ตามความเหมาะสม
- กำหนดให้มีกลไก ในการกำกับดูแล ที่ครอบคลุมและชัดเจนมากขึ้น สำหรับกิจการไฟฟ้า

7. แปรรูปแล้ว ค่าไฟฟ้าจะแพงขึ้นหรือไม่

ถ้ามีการแปรรูปกิจการไฟฟ้า โดยส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น เชื่อว่า ค่าไฟฟ้าจะลดลง เมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีการแปรรูป เพราะในการเปิดให้เอกชน เข้ามาแข่งขันในการผลิตไฟฟ้า จะใช้วิธีเปิดประมูลแข่งขัน ซึ่งผู้ลงทุนต่างๆ จะยื่นข้อเสนอ ทางด้านราคาเข้ามาแข่งขัน โดยที่ กฟผ. จะเปรียบเทียบค่าไฟฟ้า ที่ผู้ลงทุนเสนอมากับค่าไฟฟ้าของ กฟผ. ในกรณีที่ กฟผ. ดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเอง แทนที่จะซื้อจากไอพีพี ซึ่งถ้าเอกชนเสนอเข้ามาสูงกว่าที่ กฟผ. จะทำเอง กฟผ. ก็

ไม่รับซื้อ และจากผลการคัดเลือกไอพีพี ในรอบปีที่ผ่านมา พบว่าอัตราค่าไฟฟ้า ที่เอกชนเสนอเข้ามา และได้รับคัดเลือกนั้น อยู่ในระดับต่ำกว่าค่าไฟฟ้าที่ กฟผ. ดำเนินการเอง จึงเชื่อได้ว่า หากมีการแปรรูปแล้ว ค่าไฟฟ้าจะต่ำกว่า ในกรณีที่มีการผูกขาด

8. แปรรูป กฟผ. แล้วเงินไปไหน ใช้นี่ไอเอ็มเอฟ หรือ กองทุนฟื้นฟูใช้หรือไม่

หากมีการแปรรูปโรงไฟฟ้าของ กฟผ. โดยให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน เช่น การให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน ในโรงไฟฟ้าราชบุรี หรือ กฟผ. ขายหุ้นของ กฟผ. ในเอ็กโก เงินที่ได้มาก็ต้องไปที่เจ้าของทรัพย์สินนั้น คือ กฟผ. ซึ่ง กฟผ. สามารถนำไปใช้ลงทุนในโครงการใหม่ หรือในกิจกรรมอื่นของ กฟผ.

อย่างเช่นกรณีการขายหุ้น ในเอ็กโก ที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ทางคณะรัฐมนตรีได้มีมติชัดเจนว่า 90% ของรายได้ที่ได้รับจากการขายหุ้นนั้น ให้นำไปใช้ในกิจการของ กฟผ. อีก 10% จัดตั้งเป็นกองทุนสำหรับพนักงาน ที่ออกจากงาน ด้วยความสมัครใจ

ในกรณีที่กระทรวงการคลัง มีความต้องการรายได้เพิ่มเติม ก็อาจจะเจรจากับ กฟผ. เพื่อขอเพิ่มเงินนำส่งรัฐ

อย่างไรก็ตาม หากเป็นการขายหุ้น ของกระทรวงการคลัง เช่น หุ้นของกระทรวงการคลัง ในบริษัท กฟผ. จำกัด รายได้จากการขายหุ้นนั้น ก็จะไปที่กระทรวงการคลัง รัฐบาลนำไปชำระหนี้ก็ได้ ตามที่กระทรวงการคลัง จะเห็นสมควร

9. อะไรเป็นหลักประกันผลประโยชน์ของชาติ และประชาชน ถ้าแปรรูป กฟผ.

ถ้ามีการแปรรูป กฟผ. เป็นบริษัท จำกัด โดยที่กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นอยู่ 100% การไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจ ในกรณีนี้ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และ สพช. ก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป ในฐานะผู้กำกับดูแลคุณภาพบริการ และอัตราค่าไฟฟ้า แต่หากมีการระดมทุน เพื่อให้เอกชน มาถือหุ้นในบริษัท กฟผ. จำกัด แล้ว จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายใหม่ เพื่อให้อำนาจรัฐอย่างเพียงพอ ในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งในเรื่องราคาและค่าบริการ และจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาใหม่ เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ในการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า

10. ถ้าไม่แปรรูป กฟผ. แล้วอะไรจะเกิดขึ้น

กฟผ. จะประสบปัญหาทางการเงิน ภายใต้สภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน การไปกู้เงิน โดยเฉพาะจากต่างประเทศ ทำได้ยากมาก และโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ หลายโครงการ ก็ยังไม่มีเงินกู้เพียงพอ ที่จะทำให้โครงการ สามารถดำเนินการได้เสร็จ ดังนั้นการแปรรูปก็จะทำให้ กฟผ. มีฐานะทางการเงิน ที่มั่นคงยิ่งขึ้น

และถ้าไม่แปรรูป การปรับปรุงประสิทธิภาพ จากการแข่งขันในการผลิตไฟฟ้าก็จะไม่เกิดขึ้น ประชาชนก็จะต้องซื้อไฟฟ้า ในอัตราที่สูงกว่าที่ควร ซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน ต้นทุนการผลิตภาคอุตสาหกรรม ต้นทุนสินค้าส่งออก และฐานะการเงินของประเทศในที่สุด

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
21 เมษายน 2541



National Energy Policy Office

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
File posted 28 April 1998