



พลังไทย Palang Thai

303/10 ถนนสาทรประดิษฐ์ 19 ยานนาวา กทม. 10120
303/10 Sathupradit Road 19, Bangkok, Thailand 10120
Tel./Fax. +66 (0) 2674-0087 [http:// www.palangthai.org](http://www.palangthai.org)

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ความเห็นเรื่องการปรับอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติของ บมจ. ปตท.

เรียน ประธานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การปรับอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติของ บมจ. ปตท. ผ่านทางเว็บไซต์ ในระหว่างวันที่ ๒๔ ก.พ. - ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ นั้น

ดิฉันในฐานะผู้ติดตามและศึกษาเรื่องนี้ และในฐานะผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ ใคร่ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. กระบวนการรับฟังความเห็น

การรับฟังความเห็นผ่านทางเว็บไซต์มีข้อจำกัดอย่างมาก ไม่ควรนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการรับฟังความเห็นของ กกพ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเรื่องที่มีเนื้อหาเข้าใจยากและมีผลกระทบกว้างเช่นนี้ หาก กกพ. มุ่งหวังให้การรับฟังความเห็นมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ควรจะพิจารณาจัดประชุมสัมมนา และย่อยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ศึกษาและพิจารณาให้ความเห็น โดยการให้ความเห็นผ่านทางเว็บไซต์ควรเป็นเพียงหนึ่งในหลายช่องทางเท่านั้น และควรมีการประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าถึงการตัดสินใจต่างๆ ที่จะมีการรับฟังความเห็น โดยอาจประชาสัมพันธ์ผ่านบิลค่าไฟฟ้า (Bill Insert) เพื่อให้มีการรับทราบอย่างทั่วถึง อันจะเป็นการสร้างกรรมมาภิบาลของกระบวนการกำกับดูแลกิจการพลังงานให้มีความน่าเชื่อถือ

๒. วิธีการคำนวณมูลค่าทรัพย์สิน

ทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้าและระบบท่อส่งก๊าซล้วนเป็นกิจการสาธารณูปโภคและมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าบริการผ่านโครงข่ายพลังงานทั้งสองประเภทนี้ กกพ. จึงควรใช้มาตรฐานเดียวในการคิดมูลค่าทรัพย์สิน โดยวิธีการคำนวณมูลค่าทรัพย์สินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว นั่นคือ การใช้มูลค่าสินทรัพย์คงเหลือ (ตัดค่าเสื่อมแล้ว โดยผู้บริโภคริได้จ่ายทั้งค่าเสื่อมและกำไรให้แก่ ปตท. และ บมจ. ปตท. แล้ว) บวกด้วยเงินลงทุนใหม่ สำหรับการยืดอายุการใช้งานของท่อก็ควรคิดเฉพาะค่าลงทุนเพื่อปรับปรุงหรือบำรุงรักษาเพื่อนำกลับมาใช้งานหรือยืดอายุท่อ มิเช่นนั้น หาก กกพ. อนุมัติให้ บมจ. ปตท. นำสินทรัพย์ที่ตัดค่าเสื่อมแล้วมาเก็บคิดเงินกับผู้บริโภคซ้ำสอง จะถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ บมจ. ปตท. ในขณะที่ภาวะเกินควรที่เกิดขึ้นจะตกอยู่กับผู้บริโภค

๓. อัตราส่วนหนี้ต่อทุน

ควรปรับ Debt/Equity Ratio จาก ๕๕:๔๕ เป็น ๗๕:๒๕ ตามเดิม ซึ่งสอดคล้องกับกิจการ
สาธารณูปโภคทั่วไปรวมทั้งกิจการไฟฟ้า เนื่องจากการกำกับอัตราค่าผ่านท่อใช้เกณฑ์การประกันกำไร IRR
on Equity (IRROE) ในอัตราที่สูงมาก (ทั้งๆที่เป็นกิจการที่ผูกขาด ไม่มีความเสี่ยง) ดังนั้น ยิ่งสัดส่วนของทุนสูง
ผลตอบแทนการลงทุนในส่วนของทุน (ซึ่งก็คือผลตอบแทนผู้ถือหุ้น บมจ. ปตท. ในการลงทุนระบบท่อก๊าซ) ก็
ยิ่งสูงขึ้นตาม กลายเป็นภาระส่วนเกินของผู้บริโภค หาก บมจ. ปตท. ประสงค์ที่จะใช้ทุนมากกว่าร้อยละ ๒๕
ของมูลค่าการลงทุน ก็ย่อมเป็นสิทธิของ บมจ. ปตท. แต่ไม่ควรจะประกันผลตอบแทนทุนส่วนที่เกินกว่าร้อยละ
๒๕ หรือนำทุนส่วนเกินนี้มาคำนวณรวมใน IRROE ทั้งนี้ เนื่องจากต้นทุนเงินทุน (Cost of Equity) ของ บมจ.
ปตท. สูงกว่าต้นทุนของหนี้มาก

หากพิจารณาจากสถิติค่าความเสี่ยงของ บมจ. ปตท. หลังเข้าตลาดหลักทรัพย์ ๓ ปี จะพบว่ามีความ
ความเสี่ยงอยู่ที่ ๑.๓ ซึ่งเมื่อนำไปคำนวณ จะพบว่า ต้นทุนเงินทุนผลตอบแทนของ บมจ. ปตท. นั้นสูงถึงร้อยละ
๒๐ (ซึ่งสูงมากสำหรับธุรกิจผูกขาด) ในขณะที่ต้นทุนของหนี้หรืออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยู่ที่ประมาณร้อยละ
๗.๕ เท่านั้น ดังนั้น กกพ. จึงควรกำหนด Debt:Equity สำหรับทุกโครงการให้เป็นมาตรฐานเดียวที่ ๗๕:๒๕
เพื่อลดต้นทุนเฉลี่ยของเงินลงทุน (Weighted average cost of capital) ลดกำไรเกินควรของ บมจ. ปตท. และให้
ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค อีกทั้งยังเป็นการสร้างธรรมาภิบาลด้วยการใช้มาตรฐานเดียวในการกำกับดูแล
กิจการพลังงาน

๔. การเลื่อนการลงทุนและปริมาณการใช้ก๊าซ

แม้ กกพ. จะ ได้พิจารณาปรับเลื่อนการลงทุนไปแล้วรอบหนึ่ง แต่อาจจะต้องปรับเลื่อนเพิ่มเติมอีก
เพื่อให้สอดคล้องกับแผน PDP ที่ปรับปรุงใหม่ มิเช่นนั้นแล้ว อาจทำให้มีการลงทุนและเก็บเงินล่วงหน้าเกินจริง

นอกจากนี้ กกพ. ควรตรวจสอบด้วยว่า ในการคำนวณอัตราค่าผ่านท่อฯ ได้มีการนับรวมปริมาณ
ก๊าซที่โรงไฟฟ้าต่างๆและอุตสาหกรรมใช้เพื่อทดสอบเครื่องก่อนใช้งานเชิงพาณิชย์ (COD) หรือไม่ เพราะ
หากไม่คำนวณไว้ การขายก๊าซในส่วนนี้จะกลายเป็นรายได้ส่วนเกินของ บมจ. ปตท. เพราะ บมจ. ปตท. เก็บ
เงินค่าผ่านท่อจากผู้บริโภคตามปริมาณที่ใช้จริง

๕. ค่าบริการส่วนของต้นทุนผันแปร (Commodity Charge)

การเพิ่มค่าบริการส่วนของต้นทุนผันแปรหรือ Tc ถึง ๓ เท่า มีที่มาอย่างไร กกพ. ควรแสดง
รายละเอียดที่มาของค่า Tc เดิมเปรียบเทียบกับที่มีการเสนอใหม่ล่าสุดจึงเพิ่มขึ้นมาก และควรชี้แจงด้วย
ว่าเหตุใดค่าบริการส่วนนี้จึงแปรผันตามราคาเชื้อก๊าซถึงร้อยละ ๘๘ (ยิ่งราคาเชื้อก๊าซสูง ทำให้ค่าผ่านท่อส่วน
นี้จะต้องขึ้นตามด้วย)

๖. ควรนำรายได้จากค่าผ่านท่อส่วนเกินในอดีตมาคืนผู้บริโภคด้วยการลดอัตราค่าผ่านท่อ

รายได้จากค่าผ่านท่อส่วนเกินในอดีตของ บมจ. ปตท. ประกอบด้วย ๒ ส่วนหลักดังนี้

(๑) รายได้จากประมาณการการใช้ก๊าซที่ใช้ในการคำนวณค่าผ่านท่อต่ำกว่าความเป็นจริง
ในอดีต ตัวเลขประมาณการของปริมาณก๊าซที่จะใช้ในแต่ละปีมักมีจำนวนน้อยกว่าปริมาณที่เกิดขึ้นจริง ทำให้

ค่าท่อมีราคาแพง (เนื่องจากยอดจำหน่ายประมาณการต่ำเกินควร) และทำให้ บมจ.ปตท.ได้รับรายได้และกำไรส่วนเกินจำนวนมากซึ่งอาจสูงระดับหลายหมื่นล้านบาท ในการปรับอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติของ บมจ. ปตท. ครั้งนี้

(๒) รายได้จากต้นทุนหนี้จริงต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ ในปี ๒๕๕๐ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงถึงร้อยละ ๑๐.๕ แต่หลังจากนั้น ๒-๓ ปี อัตราดอกเบี้ยได้ลดลงมาอยู่ที่ระดับร้อยละ ๕ – ๗ ซึ่งการคิดค่าผ่านท่อในอดีตที่ผ่านมา ใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ร้อยละ ๑๐.๕ มาตลอดโดยไม่มีการปรับลดลง ทั้งๆที่ บมจ. ปตท. ทำการ Refinance โดยกู้ผ่านการออกพันธบัตรมาตลอด ดังนั้น รายได้ส่วนเกินที่ ปตท. ได้รับไปจากการกำหนดค่าผ่านท่อบนฐานอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินจริง ควรจะต้องนำมาคืนผู้บริโภค

กกพ. ในฐานะที่มีหน้าที่หลักในการคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของผู้บริโภค จึงควรพิจารณานำกำไรส่วนเกินที่ บมจ. ปตท. ได้ไปในอดีตที่กล่าวมาข้างต้น มาหักลดอัตราค่าผ่านท่อลง ซึ่งคาดว่าจะทำให้อัตราค่าผ่านท่อลดลง แทนที่จะเพิ่มขึ้น

๗. การวางระบบกำกับอัตราค่าผ่านท่อในในอนาคต

เพื่อหลีกเลี่ยงการซ้ำรอยปัญหาที่กล่าวถึงในข้อ ๕ ข้างต้น กกพ. ควรกำหนดให้มีการทบทวนต้นทุน และค่าประมาณการต่างๆที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าผ่านท่อเป็นระยะๆ เพื่อดูว่าตลาดเคลื่อนจากค่าจริงหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ กกพ. อาจต้องสร้างหรือปรับปรุงระบบการกำกับให้มีการนำเอารายได้ที่สูงกว่าที่คาดการณ์ไว้อันเนื่องจากปัจจัยอื่นๆที่ไม่ได้มีผลโดยตรงมาจากประสิทธิภาพการดำเนินงานของ บมจ. ปตท. มาส่งคืนแก่ผู้บริโภค แต่ในขณะเดียวกัน ก็ควรให้แรงจูงใจ บมจ. ปตท. ในการประหยัดต้นทุนและปรับปรุงประสิทธิภาพด้วย

๘. เสนอแนะต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นการกำกับดูแลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับค่าก๊าซ แต่อาจไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กกพ. โดยตรง แต่ในฐานะที่ กกพ. มีหน้าที่ให้คำแนะนำฝ่ายนโยบายเกี่ยวกับกิจการพลังงานและปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้ไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ดิฉันใคร่ขอเสนอให้ กกพ. พิจารณานำเสนอข้อแนะนำดังต่อไปนี้ต่อกระทรวงพลังงาน กพช. และคณะรัฐมนตรี เพื่อความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายและประโยชน์สูงสุดของประเทศ

(๑) ค่าตอบแทนในการจัดหาและจำหน่ายก๊าซ (Margin) กฟผ. ทำหน้าที่ในการผูกขาดการจัดหาไฟฟ้าและส่งผ่านต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากเอกชนไปยังการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายและลูกค้าตรง โดย กฟผ. ไม่มีการเก็บค่า Margin แต่อย่างใด แต่เหตุใด บมจ. ปตท. กลับต้องมีค่า Margin ทั้งๆที่ภาระหน้าที่ในการผูกขาดการจัดหาก๊าซไม่ได้ต่างจาก กฟผ. เลย ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนการเก็บค่า Margin และหาก บมจ. ปตท. ไม่สามารถชี้แจงถึงความจำเป็นเฉพาะกรณีในการเก็บค่า Margin และที่มาของการกำหนดอัตราได้แล้ว ก็ควรยกเลิกเสีย

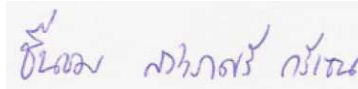
(๒) ค่าตอบแทนในการจัดหาและจำหน่ายก๊าซ (Margin) สำหรับ SPP หาก กพช. ยังคงอนุมัติให้มาตรฐานสองระดับ (Double Standard) ยังคงอยู่และให้ บมจ. ปตท. เก็บค่า Margin ต่อไป อย่าง

น้อยควรมีการปรับค่า Margin สำหรับ SPP (ร้อยละ ๙.๓๓ ของราคาเฉลี่ยของเนื้อก๊าซ) เฉพาะก๊าซส่วนที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าขายเข้าระบบของ กฟผ. ให้ลดลงเท่ากับค่า Margin สำหรับ กฟผ. และ IPP (ร้อยละ ๑.๗๕ (ร้อยละ ๙.๓๓ ของราคาเฉลี่ยของเนื้อก๊าซ) ข้อกล่าวอ้างที่ว่า บมจ. ปตท. มีต้นทุนสูงกว่าในการจัดหาและจำหน่ายให้แก่ลูกค้าอุตสาหกรรมนั้น ควรนำมาใช้เฉพาะการคิดค่า Margin ในส่วนของก๊าซที่ SPP ใช้เพื่อป้อนลูกค้าอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ไม่เกินเลยมาถึงส่วนที่ใช้เพื่อขายไฟฟ้าให้ กฟผ. เพราะนอกจากไม่สมเหตุสมผลแล้ว ยังเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตและภาระแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยไม่จำเป็นอีกด้วย ส่วนข้อกล่าวอ้างที่ว่า ไม่สามารถแยกหน่วยระหว่างการใช้ก๊าซเพื่อผลิตไฟฟ้าขาย กฟผ. และการใช้ก๊าซเพื่อการอื่นนั้น ไม่น่าจะเป็นจริงเพราะสามารถที่จะแยกแยะได้ทั้งในเชิงกายภาพ(ติดมิเตอร์)และเชิงบัญชีในการคำนวณค่า Margin

(๓) ราคา Pool ก๊าซ โรงแยกก๊าซ ควรแบ่งเป็น 2 ส่วน คือส่วนที่ 1 โรงแยกเดิมมีอภิสิทธิ์ในการใช้ราคา Pool 1 ก็อาจให้ใช้ต่อไปเพราะเป็นก๊าซเดิม แต่สำหรับโรงแยกใหม่ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องนำเข้าก๊าซราคาสูงเช่น LNG มาใช้ ก็ควรมาใช้ Pool 2 ร่วมกับคนอื่น การให้ใช้ Pool 1 ถือเป็น การเพิ่มภาระให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเพราะโรงแยกก๊าซใหม่จะไปแย่งก๊าซราคาถูกกว่าที่เดิมโรงไฟฟ้าได้ใช้ จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้ไฟฟ้าและอุตสาหกรรม

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นางชัชฌมา สงาราศรี กรีเซน)

นักวิจัยอิสระด้านพลังงาน