



กลุ่มผลประโยชน์และการดำรงอยู่ของนโยบายสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย



ดุชนีพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม  
หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต  
ปีการศึกษา 2563



INTEREST GROUP AND THE EXISTENCE OF  
PETROLEUM CONCESSION IN THAILAND



A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIRMENT FOR  
THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY IN PUBLIC ADMINISTRATION  
INSTITUTE OF PUBLIC ADMISTRATION AND PUBLIC POLICY

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2020

ดุชนีพนธ์เรือง

กลุ่มผลประโยชน์และการดำรงอยู่ของนโยบายสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย

โดย

ม.ล. กรกสิวัฒน์ เกษมศรี

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2563

ศ.ดร.สมบุญ สุขสำราญ  
ประธานกรรมการสอบ

รศ.ดร.ตระกูล มีชัย  
กรรมการ

ศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ  
กรรมการ

รศ.ดร.ปธาน สุวรรณมงคล  
กรรมการ

รศ.ดร.ชนิดา จิตตรุทตะ  
กรรมการ

ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา  
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

15 ตุลาคม 2563

Thesis entitled  
**INTEREST GROUP AND THE EXISTENCE OF  
PETROLEUM CONCESSION IN THAILAND**

by  
M.L. KORNKASIWAT KASEMSRI

was submitted in partial fulfillment of the requirements  
for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration

Rangsit University  
Academic Year 2020

---

Prof.Somboon Suksamran, Ph.D. Examination Committee Chairperson	Assoc.Prof.Trakul Meechai, Ph.D. Member
Prof.Supachai Yavaprabhas, Ph.D. Member	Assoc.Prof. Pathan Suvanamongkol, Ph.D. Member
Assoc.Prof. Chanida Jittaruttha, Ph.D. Member	Prof.Charas Suwanmala, Ph.D. Member and Advisor

---

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plt.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

October 15, 2020

## กิตติกรรมประกาศ

ดุष्ฎินิพนธ์เล่มนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความรู้จากท่าน ดร. อาทิตย์ อุไรรัตน์ อธิการบดี มหาวิทยาลัยรังสิต ที่ได้เมตตาให้ทุนการศึกษาในระดับปริญญาดุष्ฎินิพนธ์ในครั้งนี้ โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ เป็นประธานกรรมการ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ รองศาสตราจารย์ ดร. ตระกูล มีชัย รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ เป็นกรรมการ และศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา เป็นที่ปรึกษาในการสอบดุष्ฎินิพนธ์ พร้อมทั้งให้ความเห็น คำชี้แนะ และตรวจทานงาน วิจัยนี้ รวมถึงให้กำลังใจลูกศิษย์ในการเขียนวิจัย และติดตามความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง จนดุष्ฎินิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ตามที่ปรากฏ อีกทั้งยังมีคณาจารย์ อาทิ ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนีมพานิช รองศาสตราจารย์ ดร.ปฐม มณีโรจน์ ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และอีกท่านที่ต้องเอ่ยถึง คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ที่ปลูกฝังความมีจิตสาธารณะ เพื่อประเทศชาติและประชาชน จนเป็นอุดมการณ์ที่ฝังลึกอยู่ในใจ ทำให้ผู้วิจัยเลือกแนวทางชีวิตที่จะอุทิศตนเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ผู้วิจัยจึงใคร่ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านอย่างสูงยิ่งมา ณ ที่นี้ ทั้งนี้ หากข้อมูลและเนื้อหาในดุष्ฎินิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ หม่อมราชวงศ์ เกษมศิริพันธ์ เกษมศรี และคุณแม่ วิภาณี เกษมศรี ณ อยุธา ที่ส่งเสริมให้ผู้วิจัยเป็นผู้ใฝ่รู้ รักการเรียน โดยสอนว่า ความรู้นั้นเป็นทรัพย์สินที่พิเศษกว่าทรัพย์สินทั่วไปเพราะใช้แล้วไม่มีวันหมดไป จึงให้สะสมความรู้ให้มากก็จะประสบความสุขและความสำเร็จในอนาคต ท่านทั้งสองจึงสนับสนุนให้ผู้วิจัยได้รับโอกาสที่ดีที่สุดทางการศึกษามาตลอดชีวิตของท่าน และผู้วิจัยต้องขอบคุณอีกครั้งหนึ่ง คือ ดร. อาทิตย์ อุไรรัตน์ อธิการบดี มหาวิทยาลัยรังสิต ที่รับช่วงต่อจากพ่อ และคุณแม่ ที่ให้โอกาสผู้วิจัยในการศึกษาในระดับดุष्ฎินิพนธ์ในครั้งนี้

ม.ล. กรกสิวิวัฒน์ เกษมศรี

ผู้วิจัย

5709943 : ม.ล. กรกสิวัฒน์ เกษมศรี  
 ชื่อคุณูปนิพนธ์ : กลุ่มผลประโยชน์และการดำรงอยู่ของนโยบายสัมปทาน  
 ปิโตรเลียมในประเทศไทย  
 หลักสูตร : ปรัชญาคุณูปนิพนธ์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์  
 อาจารย์ที่ปรึกษา : ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา

### บทคัดย่อ

คุณูปนิพนธ์นี้ ทำการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายการให้สัมปทานปิโตรเลียมของประเทศไทยว่ามีที่มาที่ไปอย่างไร ทำไมจึงเลือกใช้ระบบสัมปทาน (Concession System) และไม่ใช้ระบบอื่น ๆ เช่น ระบบสัญญา (Contractual System) ที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียน วิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งแสวงหาความจริงในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ มติสหประชาชาติ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และฉบับแก้ไขทุกฉบับ ศึกษาความเป็นมาของสัมปทานฉบับแรกของโลก ศึกษาการเข้าครอบครองแหล่งพลังงานของประเทศมหาอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงศึกษากฎหมายการจัดการปิโตรเลียมของประเทศอื่น ๆ ฯลฯ โดยใช้ทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะตามตัวแบบเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model Approach) มาเป็นกรอบการวิเคราะห์และแปลความหมาย ผลการวิจัยพบว่า สัมปทานปิโตรเลียมไทยเกิดขึ้นภายใต้อิทธิพลของตะวันตกในยุคสงครามเวียดนาม โดยมีหลักการสำคัญคือ การจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรของรัฐ และการโอนกรรมสิทธิ์ (Transfer of Ownership) ปิโตรเลียมให้เป็นของผู้รับสัมปทานแต่เพียงผู้เดียว (Exclusive rights) เพื่อประโยชน์สูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น กรรมการ และผู้บริหาร ให้ทรัพยากรเหล่านี้ไม่สามารถสร้างความมั่นคงด้านพลังงานในมิติใหม่ ซึ่งหมายถึงสวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) แก่คนในประเทศได้ เพราะแม้ว่าประเทศจะมีทรัพยากรปิโตรเลียมแต่เสมือนไม่มี กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานจึงไม่เป็นไปตามตัวแบบเชิงเหตุผล แต่อธิบายได้ด้วยทฤษฎีตัวแบบเชิงสถาบัน (Institutional Approaches) เช่น ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ หรือหลายทฤษฎีผสมผสานกัน งานวิจัยนี้ยังนำเสนอการคลี่คลายของอำนาจและอิทธิพลจากยุคเริ่มต้นที่บริษัทน้ำมันต่างชาติและมหาอำนาจตะวันตกเข้ามามีบทบาท มาสู่ยุคปัจจุบันที่ข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ และนักธุรกิจ เข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลแทนที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมว่าเป็นมาอย่างไร

(คุณูปนิพนธ์จำนวนทั้งสิ้น 384 หน้า)

คำสำคัญ : สัมปทาน, กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม, การขัดกันซึ่งผลประโยชน์, อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ, คณะกรรมการบริษัท

ลายมือชื่อนักศึกษา.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

5709943 : M.L. Kornkasiwat Kasemsri  
 Dissertation Title : Interest Group and The Existence of Petroleum Concession in Thailand  
 Program : Doctor of philosophy Program in Public Administration  
 Dissertation Advisor : Prof.Charas Suwanmala, Ph.D.

**Abstract**

This dissertation was conducted to study the petroleum concession policy-making process of Thailand to determine how it originated and why the government chose to use the Concession System and not to use other systems such as the Contractual System used in ASEAN countries. This qualitative research aims to find the truth in phenomena arising from documentary research such as the United Nations resolution, Petroleum Act B.E. 2514, studying the history of the world's first concession, studying the acquisition of petroleum resources of western powers in developing countries including studying petroleum management laws of other countries by using the theory of public policy processes according to the Rational Decision-Making Model as a framework for analysis and interpretation. The research results found that the Thai petroleum concession was formed under Western influence during the Vietnam War with the main principles comprising the limitation of sovereignty over state resources and the transfer of petroleum ownership to the exclusive concessionaire for the best benefit of the shareholders, directors, and executives. This policy makes Thailand impossible to provide new energy security, which means welfare and well-being for Thais from its petroleum. The process of formulating a concession policy does not follow a rational model, but it can be explained by institutional theory such as interest group theory etc. The research also presents the dissolution of power and influence from the early days when foreign oil companies and Western powers came into play. It has come to the present time where senior government officials, academics and businessmen have replaced roles and influences on the petroleum resource management policy process.

(Total 384 pages)

Keywords: Concession, Petroleum Interest Group, Conflict of Interest, Sovereignty over Natural Resources , Board of Directors

Student's Signature..... ..Dissertation Advisor's Signature..... ..

## สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญรูป	ญ
<b>บทที่ 1</b>	
<b>บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	22
1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	22
1.4 สมมติฐานการวิจัย	22
1.5 ขอบเขตงานวิจัย	24
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	25
1.7 นิยามศัพท์	26
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	29
<b>บทที่ 2</b>	
<b>แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>30</b>
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม	30
2.2 แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติ	38
2.3 แนวคิดทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง	40
2.4 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ	46
2.5 งานวิจัยเชิงประจักษ์	61



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3</b>	
<b>วิธีการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของรัฐ</b>	<b>70</b>
3.1 อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ	73
3.2 ระบบการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมกับการรักษาอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ	78
3.3 การเปรียบเทียบสาระสำคัญของระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมรูปแบบต่าง ๆ	100
3.4 ประสบการณ์การจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศในกลุ่มอาเซียน	105
<b>บทที่ 4</b>	
<b>การสร้างความสำเร็จในนโยบายสัมปทานปิโตรเลียม</b>	<b>112</b>
4.1 กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานของประเทศไทย	112
4.2 ผลของนโยบายสัมปทาน (Policy Impact) ที่แตกต่างจากระบบสัญญา	117
4.3 เหตุผลในการเลือกนโยบายสัมปทาน	122
4.4 กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานฯ อาจไม่เป็นไปตามหลักทฤษฎีเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model)	140
<b>บทที่ 5</b>	
<b>กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม: เครือข่ายธุรกิจ การเมือง และข้าราชการระดับสูง</b>	<b>142</b>
5.1 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม	142
5.2 ระบบสัมปทาน และการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Approaches)	145
5.3 เครือข่ายกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมในหน่วยงานของรัฐ	148
5.4 ปัญหาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการดำรงอยู่ของเครือข่ายกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม	177
5.5 ที่มาของกฎหมายที่เป็นปัญหา	180
5.6 รางวัลด้านธรรมาภิบาล และคำชี้แจงของ บมจ.ปตท.	183
5.7 สรุปท้ายบท	189

**สารบัญ (ต่อ)**

	<b>หน้า</b>
<b>บทที่ 6</b>	
<b>อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมกับการกำหนดนโยบายพลังงาน</b>	<b>191</b>
6.1 นโยบายการจำกัดทางเลือกของรัฐในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม	195
6.2 นโยบายการต่อระยะเวลาผลิต (ต่อสัมปทาน) ที่มีปัญหาการตีความทางกฎหมายระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและกระทรวงพลังงาน	200
6.3 นโยบายการจัดสรรก๊าซหุงต้ม (LPG) ในประเทศแก่ธุรกิจปิโตรเคมีเป็นลำดับแรก	208
6.4 นโยบายขายก๊าซหุงต้ม (LPG) ที่ผลิตจากทรัพยากรก๊าซในประเทศในราคาเสมือนนำเข้าจากประเทศซาอุดีอาระเบีย	213
6.5 สัญญาแบ่งปันผลผลิตไทยไม่เป็นไปตามหลักสากล โดยผลของกฎหมายมีลักษณะเหมือนสัมปทาน	220
6.6 กฎหมายการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมที่หย่อนกว่าสากลและอาจเป็นภาระของแผ่นดินในอนาคต	225
6.7 นโยบายการแบ่งแยกทรัพย์สินในการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่มีปัญหาการตีความทางกฎหมายระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กับ ฝ่ายกระทรวงพลังงาน และ บมจ.ปตท.	235
6.8 นโยบายการกำกับดูแลการผลิตปิโตรเลียมที่ลดความเข้มงวดลง	249
6.9 สรุปท้ายบท	250
<b>บทที่ 7</b>	
<b>สรุปผลและข้อเสนอแนะ</b>	<b>252</b>
7.1 สรุปผล	252
7.2 ข้อเสนอแนะ	267

**สารบัญ (ต่อ)**

	<b>หน้า</b>
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>273</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>316</b>
<b>ภาคผนวก ก</b>	<b>317</b>
การกำเนิดและพัฒนาการของบริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC)	
<b>ภาคผนวก ข</b>	<b>325</b>
สัมปทานดาร์ซี (The D'Arcy Oil Concession)	
<b>ภาคผนวก ค</b>	<b>330</b>
ความหมายของ “Tax Havens”	
<b>ภาคผนวก ง</b>	<b>333</b>
รายนาม และค่าตอบแทนกรรมการของบริษัทปิโตรเลียม	
ที่ศึกษา (ปี 2549 – 2560)	
<b>ภาคผนวก จ</b>	<b>338</b>
รายนาม และการดำรงตำแหน่งในส่วนราชการของ	
กรรมการบริษัทปิโตรเลียมที่ศึกษา 100 ลำดับแรก	
<b>ภาคผนวก ฉ</b>	<b>344</b>
โครงการที่ประสบปัญหาการลงทุนในต่างประเทศ	
<b>ภาคผนวก ช</b>	<b>349</b>
อัตราค่าตอบแทนกรรมการมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ	
กรรมการ	
<b>ภาคผนวก ซ</b>	<b>356</b>
สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการ	
ต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียม	
<b>ภาคผนวก ฌ</b>	<b>359</b>
ข่าวผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรณี	
ปตท. คืบসাဇာဏးສမပီຕີໃຫ້កະທၱវဏ်ការငွေငြိမ့်မီကရပ်ငွေ	
<b>ภาคผนวก ฎ</b>	<b>380</b>
กลุ่มทุนปิโตรเลียมและการเมืองไทย	
<b>ประวัติผู้วิจัย</b>	<b>384</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 แสดงตลาดส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปของประเทศไทย 20 อันดับแรก ปี พ.ศ. 2559 - 2561	15
1.2 แสดงสินค้าส่งออก 20 อันดับแรกของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 - 2561	16
1.3 แสดงตลาดส่งออกน้ำมันดิบของประเทศไทย 6 อันดับแรก ปี พ.ศ. 2560	17
3.1 แสดงข้อมูลของสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยงของประเทศมาเลเซีย	99
3.2 เปรียบเทียบสาระสำคัญของระบบสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต และสัญญาจ้างบริการ	100
5.1 แสดงค่าตอบแทนกรรมการในกลุ่มบริษัทที่ศึกษา แยกตามหน่วยราชการต้นสังกัด หรือการเป็นคณะกรรมการของรัฐ	152
5.2 แสดงค่าตอบแทนเฉลี่ยต่อคน แยกตามหน่วยงานต้นสังกัด หรือการเป็นคณะกรรมการของรัฐ	153
5.3 แสดงค่าตอบแทนกรรมการบริษัท (ในกลุ่มที่ศึกษา) ที่มีรายได้สูงที่สุด 50 รายแรก (ไม่รวมผู้บริหารของกลุ่มบริษัท)	155
5.4 แสดงค่าตอบแทนกรรมการที่เป็นผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารของบริษัทในกลุ่มที่ศึกษา (ไม่รวมเงินเดือนและผลประโยชน์ในฐานะผู้บริหาร)	160
5.5 แสดงรายชื่อและค่าตอบแทนของข้าราชการการเมืองระดับรัฐมนตรี ที่เคยเป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษา	163
5.6 แสดงรายชื่อและค่าตอบแทนสมาชิกรัฐสภาที่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษา	166
5.7 แสดงรายชื่อกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานในสมัยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษา	168
5.8 แสดงข้อมูลรายได้ และกำไรก่อนดอกเบี้ย ภาษี และค่าเสื่อมราคา ของ บมจ. ปตท. และราคาน้ำมันดิบ (WTI) ปี พ.ศ. 2556 ถึง 2560	169

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
5.9 แสดงผลการเปรียบเทียบมูลค่าตลาด ระหว่างบริษัท Equinor ASA บมจ.ปตท. บมจ.พีทีที โกลบอลฯ บมจ. ไทยออยล์ บมจ. ปตท.สผ. และ บมจ. ไออาร์พีซี	173
5.10 แสดงผลการเปรียบเทียบรายได้ ค่าตอบแทนกรรมการระหว่างบริษัท Equinor ASA บมจ.ปตท. บมจ. พีทีที โกลบอลฯ บมจ.ไทยออยล์ และ บมจ.ปตท.สผ. (พ.ศ. 2549 - 2560) และ บมจ.ไออาร์พีซี (พ.ศ. 2550 - 2560)	174
6.1 กฎหมายที่ใช้บังคับในการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมและอุปกรณ์ของประเทศต่าง ๆ	229
6.2 ข้อมูลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่สรุปมูลค่าทรัพย์สินที่ บมจ. ปตท. ต้องส่งคืนกระทรวงการคลัง	243



## สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
1.1	แสดงกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม (Industrial Process)	3
1.2	แสดงการผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2529 - 2559	5
1.3	แสดงแผนภาพการผลิตน้ำมันดิบของประเทศบรูไน ปี ค.ศ. 1981- 2018	6
1.4	แสดงแผนภาพการผลิตก๊าซธรรมชาติของประเทศบรูไน ปี ค.ศ. 1981 - 2018	6
1.5	แสดงปริมาณการผลิตก๊าซธรรมชาติของประเทศไทยเทียบกับกลุ่มโอเปก ปี พ.ศ. 2558	7
1.6	แสดงการส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2532 - 2559	14
2.1	แสดงค่า API - specific gravity ของปิโตรเลียมชนิดต่าง ๆ	32
2.2	แสดงประเภทของปิโตรเลียมตามค่า API	33
2.3	แสดงประเภทของน้ำมันดิบที่ผลิตทั่วโลก	34
2.4	แสดงข้อมูลค่า API ของประเภทของปิโตรเลียมในประเทศไทย	36
2.5	แสดงคำอธิบายของทฤษฎี World-System Theory ของอิมมานูเอล วอลเลอ์สไตน์	41
2.6	แสดงกรอบแนวคิด Open Policy Subsystem ของ Gary L. Wamsley และ Mayer N. Zald	43
2.7	แสดงการวิเคราะห์รัฐในระบบทุนนิยม แนว Instrumentalist จากทฤษฎี ของ Miliband	44
2.8	แสดงการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยรูปแบบชนชั้นผู้นำ (Elite Model)	49
2.9	แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายตามทฤษฎีตัวแบบเชิงเหตุผล (A Rational Model of a Decision System)	52
2.10	แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ	54
3.1	แสดงการแบ่งประเภทของการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมสากล	79
3.2	แสดงความหนาแน่นของพลังงานของเชื้อเพลิงต่อน้ำหนัก 1 กิโลกรัม	84

## สารบัญรูป (ต่อ)

รูปที่		หน้า
3.3	แสดงภาพนาย Mozzafar al-Din, Shah of Persia และ William Knox D'Arcy	85
3.4	แสดงภาพการประท้วงหยุดงานของแรงงานชาวอิหร่านต่อบริษัทแองโกลอิราเนียน ออยล์	88
3.5	แสดงภาพโฆษณาบริษัท แองโกล อิราเนียน ออยล์ ในประเทศอังกฤษ	89
3.6	แสดงกระบวนการทัศนกรรมการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมบนหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ	109
4.1	แสดงภาพรอกปลัดกระหวงกลาโหมเยียมศูนย์พัฒนาปิโตรเลียมภาคเหนือกรมการพลังงานทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 13 - 14 ธันวาคม 2560	127
4.2	แสดงภาพประกาศราคาน้ำมันของประเทศมาเลเซีย แสดงราคาที่ประชาชนจ่าย และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้รับจากบริษัทปิโตรนาส เดือนกุมภาพันธ์ 2557 และเดือนพฤศจิกายน 2557	129
5.1	แสดงอัตรากำไรก่อนดอกเบี้ยและค่าเสื่อมราคาเทียบกับยอดขาย (EBITDA Margin) รายกลุ่มธุรกิจ ปี พ.ศ. 2558 - 2560	170
5.2	แสดงสถานีบริการน้ำมันของ บริษัท Equinor ASA (หรือชื่อเดิม Statoil)	171
5.3	แสดง Equinor' Value Chain	172
5.4	แสดงภาพรวมการจ่ายค่าตอบแทนกรรมการของบริษัทใน SET 50 ประจำปีพ.ศ.2557	189
6.1	แสดงการวิเคราะห์รัฐในระบบทุนนิยมแนว Instrumentalist จากทฤษฎีของ Miliband	193
6.2	แสดงสัดส่วนการใช้ก๊าซหุงต้ม (LPG) ปี พ.ศ. 2546 - 2556 (เดือนมกราคม - มิถุนายน)	210
6.3	แสดงปริมาณการใช้ก๊าซ LPG เปรียบเทียบปี พ.ศ. 2551 กับ พ.ศ. 2556	212
6.4	แสดงภาวะขาดเซยก๊าซ LPG พ.ศ. 2551 - 2555	212

## สารบัญรูป (ต่อ)

รูปที่		หน้า
6.5	แสดงการจัดการและความต้องการใช้ก๊าซ LPG ปี ค.ศ. 2013 - 2017	217
6.6	แสดงปริมาณการผลิตก๊าซ LPG ของโรงแยกก๊าซเพียงพอดอกการใช้ ของภาคครัวเรือนและยานยนต์ ปี พ.ศ. 2560	218
6.7	แสดงต้นทุนบวกกำไรในการผลิตก๊าซ LPG ของโรงแยกก๊าซ ณ แหล่ง สิริกิติ์	219
6.8	แสดงกฎหมายไทยไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศและ อนุสัญญาระดับภูมิภาคกฎหมายที่ใช้บังคับในการรื้อถอนแท่นผลิต ปิโตรเลียมและอุปกรณ์	230





## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

“ปิโตรเลียม” คือ ทรัพยากรธรรมชาติที่ทวีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะเป็นปัจจัยทางการผลิตที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ นอกเหนือไปจาก ที่ดิน ทุน แรงงาน และผู้ประกอบการ ดังนั้น นโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมดีหรือไม่ จึงย่อมมีผลกระทบต่อในหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านเศรษฐกิจ การดำรงชีวิตของ ประชาชน ซึ่งส่งผลถึงปัญหาด้านสังคม และด้านความมั่นคงทางการทหารในฐานะยุทธปัจจัย อีกทั้ง ยังเกี่ยวข้องกับรายได้ของแผ่นดินโดยตรง ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศตรากฎหมาย ปิโตรเลียมแยกต่างหากจากกฎหมายแร่ธาตุชนิดอื่น ๆ ซึ่งประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติ ปิโตรเลียมขึ้นในปี พ.ศ. 2514 เพื่อให้ความสำคัญเป็นการเฉพาะ เนื่องจากการประกอบกิจการ ปิโตรเลียมมีลักษณะพิเศษ แตกต่างจากการดำเนินอุตสาหกรรมทั่วไป ไม่ว่าจะเป็น ด้านการกำกับ ดูแล การจัดเก็บผลประโยชน์ และการร่วมดำเนินการของรัฐ นอกจากนี้ บางประเทศมีการจัดตั้ง กระทรวงปิโตรเลียม เพื่อกำหนดนโยบายควบคู่กับการจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” (National Oil Company: NOC) ขึ้นมารับผิดชอบด้านการปฏิบัติ ปัจจุบันประเทศที่มีทรัพยากรปิโตรเลียมในกลุ่ม อาเซียนทุกประเทศ ได้มีการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้น แต่มีเพียงประเทศไทยเท่านั้นที่รัฐบาล โดยกระทรวงพลังงานในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ปี พ.ศ. 2560) ได้ประกาศชัดเจนถึง ความไม่ต้องการที่จะให้มีการจัดตั้งองค์การดังกล่าวขึ้น

นอกจากนี้ ทรัพยากรปิโตรเลียมยังมีบทบาทสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ได้มีอยู่ในทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน ดังจะเห็น ได้จากประวัติศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศที่ผ่านมา ได้ปรากฏความขัดแย้ง และความตึงเครียด ทางการเมืองและการทหารในพื้นที่แหล่งปิโตรเลียมมาโดยตลอด ทั้งในตะวันออกกลาง อเมริกาใต้ หรือบริเวณหมู่เกาะสแปรตลี (Spratly Islands) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยประเทศ

สหรัฐอเมริกาส่งกองทัพเรือของตนเข้าเผชิญหน้ากับกองทัพเรือของประเทศจีนในช่วงปี พ.ศ. 2561 โดยมีสาเหตุเกี่ยวเนื่องกับแหล่งปิโตรเลียมในบริเวณดังกล่าวนั่นเอง อาจกล่าวได้ว่า สำหรับประเทศมหาอำนาจแล้วนโยบายเกี่ยวกับปิโตรเลียมถือว่าเป็นนโยบายด้านความมั่นคง ที่ต้องให้ความสำคัญอยู่ในลำดับต้น ๆ เพราะ “ปิโตรเลียม” เป็น “พลังงานประเภทปฐมภูมิ” (Primary Energy Source) ประกอบไปด้วย น้ำมันดิบ (Crude Oil) ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) และคอนเดนเสท (Condensate) หรือ น้ำมันดิบชนิดเบามาก (เกิดร่วมกับก๊าซธรรมชาติ) เมื่อนำมากลั่นหรือแยกชนิดปิโตรเลียมแล้วก็สามารถนำมาใช้ให้พลังงานได้โดยตรง และยังสามารถนำไปผลิต “พลังงานทุติยภูมิ” (Secondary Energy Source) ซึ่งหมายถึง การแปรรูปพลังงานปฐมภูมิไปเป็นพลังงานในรูปแบบอื่น เช่น ไฟฟ้า ได้อีกด้วย

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ 2 ระบบ ดังนี้

(1) ระบบกฎหมายที่ถือว่าเจ้าของที่ดินคือเจ้าของทรัพยากร (Accession Theory) ระบบนี้ถือว่า ทรัพยากรเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน ความเป็นเจ้าของทรัพยากรจึงเป็นไปตามกฎหมายที่ดิน ระบบนี้ใช้เป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ตามมาด้วยสหรัฐอเมริกา แคนาดา(บางรัฐ) และแอฟริกาใต้ (จนถึงปี พ.ศ. 2545) ระบบนี้ถือว่า เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในแร่ธาตุใต้ดินทั้งหมด โดยประเทศในกลุ่มนี้มักใช้ระบบสัมปทานในการจัดการ

(2) ระบบกฎหมายที่ถือว่าปิโตรเลียมเป็นของรัฐ (Regalian Theory) ระบบนี้ถือหลักว่า รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรโดยไม่คำนึงว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดิน ดังนั้น ผู้ใดจะสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเสียก่อน โดยรัฐสามารถดำเนินการเอง ดำเนินการร่วมกับเอกชน หรือให้เอกชนเข้าดำเนินการทั้งหมดก็ได้ ระบบนี้ ส่วนใหญ่ใช้อยู่ในแถบเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ โดยประเทศในกลุ่มนี้มักใช้ระบบสัญญาในการจัดการ

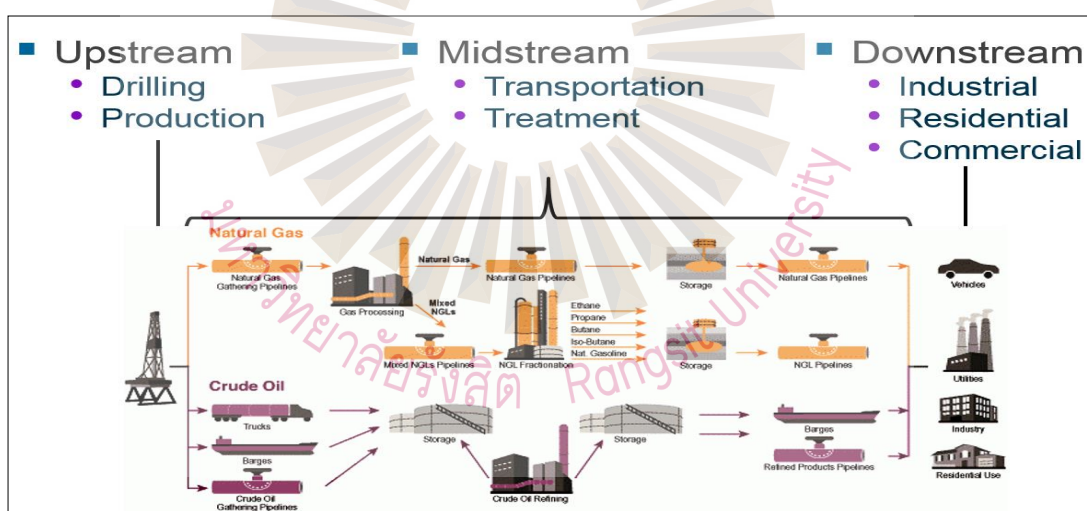
ประเทศไทยได้บัญญัติให้ทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นของรัฐไม่ว่าอยู่ในที่ดินของผู้ใดก็ตาม ปรากฏตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ไทยจึงเป็นประเทศที่ยึดหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรตาม Regalian Theory แต่กลับเลือกใช้ระบบสัมปทานจึงเป็นการเลือกแนวนโยบายที่แตกต่างจากประเทศในกลุ่มอาเซียนทั้งหมด

ทรัพยากรปิโตรเลียมเมื่อได้มาแล้วจะต้องผ่านกระบวนการทางอุตสาหกรรม (Industrial Process) 3 ชั้น คือ กิจการต้นน้ำ กิจการกลางน้ำ และกิจการปลายน้ำ ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันจากแหล่งทรัพยากรเพื่อเปลี่ยนเป็นผลิตภัณฑ์ไปสู่ผู้บริโภคขั้นสุดท้าย ดังรูปที่ 1.1 คือ

(1) กิจการขั้นต้นน้ำ (Upstream) คือ การสำรวจและผลิตปิโตรเลียม (Exploration and Production)

(2) กิจการขั้นกลางน้ำ (Midstream) คือ กิจการโรงกลั่นน้ำมัน กิจการโรงแยกก๊าซปิโตรเลียม กิจการคลังปิโตรเลียม และการขนส่งปิโตรเลียม (Oil Refinery, Gas Separation Plant, Oil Depot and Pipeline)

(3) กิจการขั้นปลายน้ำ (Downstream) คือ การจำหน่ายน้ำมันสำเร็จรูปและก๊าซ ณ สถานีบริการ และการจำหน่ายก๊าซหุงต้ม ณ ร้านค้า (Gas Station and LPG Retail Shop)



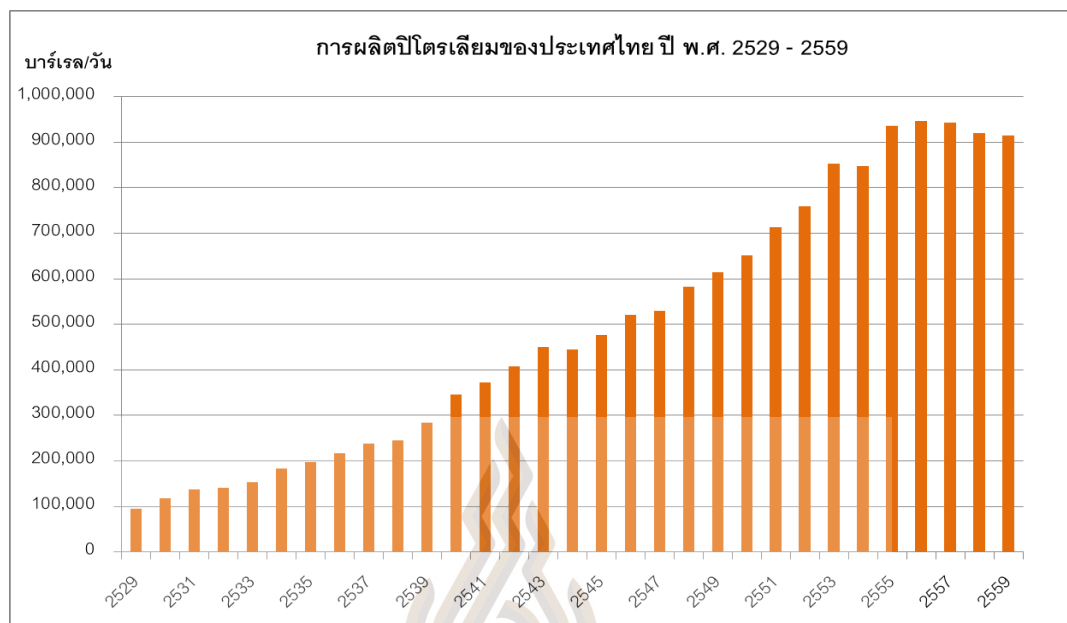
รูปที่ 1.1 แสดงกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม (Industrial Process)

ที่มา: Staff Reports, 2016

การผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทยแบ่งออกเป็นสองยุคตามระบอบการปกครอง โดยภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2464 ด้วยวิธีการจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาดำเนินการสำรวจปิโตรเลียม จึงอาจกล่าวได้ว่า สยามเป็นประเทศแรก ๆ ที่ใช้ระบบสัญญาจ้างบริการ ส่วนการผลิตและกลั่นนั้นดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ โดยปิโตรเลียมที่ผลิต

ได้ถูกนำไปใช้ในราชการเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ต่อมาภายใต้ระบอบประชาธิปไตย กระทรวงพลังงาน ระบุว่า การสำรวจปิโตรเลียมในทะเลอ่าวไทยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 ภายใต้เงื่อนไขพิเศษตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 จึงได้โอนสิทธิการสำรวจมาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม โดยมีการให้สิทธิสำรวจแก่เอกชนครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลประมาณ 300,000 ตารางกิโลเมตร ด้านตะวันตกติดต่อกับคาบสมุทรมไทย - มาเลเซีย ด้านตะวันออกติดต่อกับน่านน้ำประเทศกัมพูชาและเวียดนาม และด้านใต้ติดต่อกับประเทศมาเลเซีย โดยแหล่งผลิตปิโตรเลียมแห่งแรกของอ่าวไทย คือ แหล่งเอราวัณ ที่เริ่มทำการผลิตเมื่อปี พ.ศ. 2524 อันเป็นที่มาของวาทะกรรมสำคัญในยุค พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีว่า ประเทศไทยจะ “โชติช่วงชัชวาล” เนื่องจากการพบแหล่งก๊าซธรรมชาติขนาดใหญ่ และจากนั้นกิจกรรมการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในอ่าวไทยก็ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันปิโตรเลียมที่ผลิตได้ในอ่าวไทยมีส่วนการผลิตกว่าร้อยละ 90.5 ของการผลิตปิโตรเลียมทั้งประเทศ (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2561ก, น. 11)

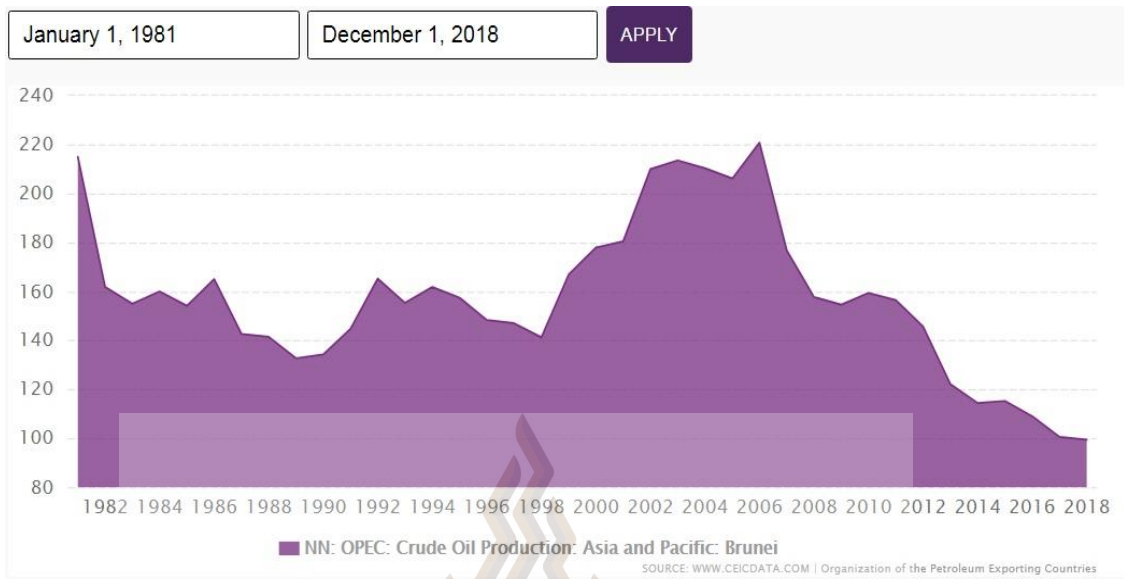
กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติระบุไว้ในรายงานประจำปี 2558 (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2559, น. 33) ว่า ประเทศไทยมีการดำเนินงานผลิตปิโตรเลียม จำนวน 43 สัมปทาน 53 แปลงสำรวจ แบ่งออกเป็นแปลงในพื้นที่ทะเลอ่าวไทยจำนวน 24 สัมปทาน 31 แปลงสำรวจ และแปลงในพื้นที่บนบกจำนวน 19 สัมปทาน 22 แปลงสำรวจ โดยมีปริมาณการผลิตปิโตรเลียมเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่เริ่มให้สัมปทานในปี พ.ศ. 2514 อย่างต่อเนื่อง โดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2562) ได้รายงานข้อมูลการผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทย (รวมพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย) ประกอบด้วย น้ำมันดิบ คอนเดนเสท (น้ำมันดิบชนิดเบา) และก๊าซธรรมชาติ ระบุว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 ประเทศไทยทำสถิติปริมาณการผลิตสูงสุดใหม่ (New High) เกือบทุกปีติดต่อกัน เป็นเวลา 28 ปี โดยสถิติการผลิตสูงสุดอยู่ที่ ปี พ.ศ. 2556 ที่ 945,914 บาร์เรลต่อวันเทียบเท่าน้ำมันดิบ หรือคิดเป็นปริมาณ 150,400,326 ลิตรต่อวันเทียบเท่าน้ำมันดิบ ปรากฏดังรูปที่ 1.2 โดยแหล่งปิโตรเลียมที่มีปริมาณการผลิตสูงจะอยู่ในพื้นที่ในอ่าวไทย ในปัจจุบันมีแท่นผลิตปิโตรเลียมจำนวนมากกว่า 300 แท่น



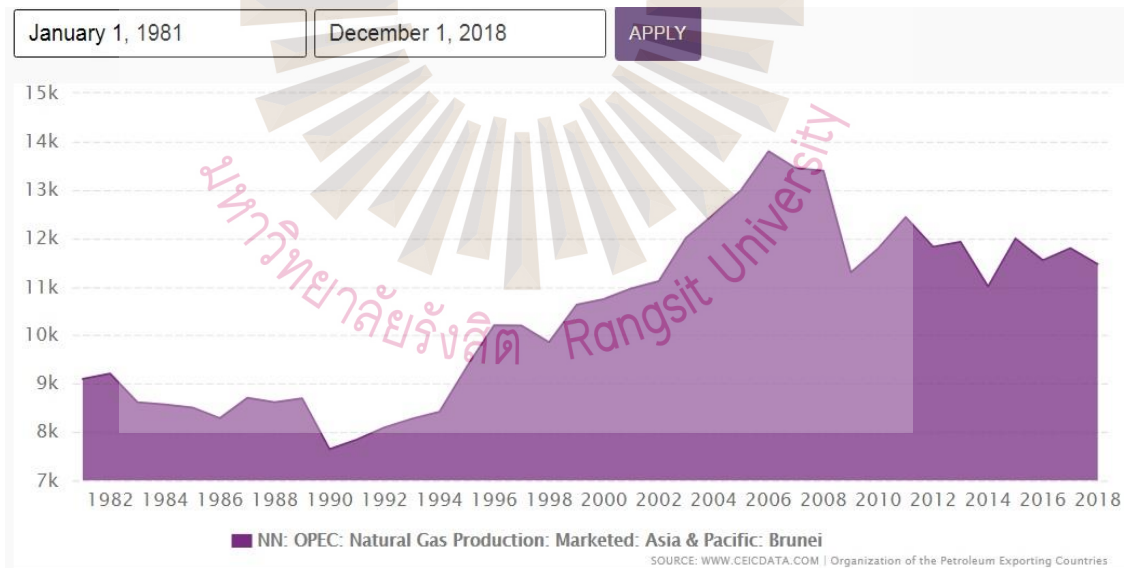
รูปที่ 1.2 แสดงการผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2529 - 2559

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2562

ธรณีพื้นฐานของประเทศไทยพบปิโตรเลียมในสถานะก๊าซมากกว่าของเหลว (น้ำมันดิบและคอนเดนเสท) โดยมีสัดส่วนก๊าซธรรมชาติประมาณร้อยละ 70 ของปริมาณปิโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2524 ประเทศไทยเริ่มการผลิตก๊าซธรรมชาติเชิงพาณิชย์เป็นครั้งแรกจากแหล่งเอราวัณ แต่ในปัจจุบันมีแหล่งก๊าซธรรมชาติที่สำคัญเพิ่มขึ้นอีกหลายแหล่ง ได้แก่ แหล่งบงกช แหล่งอาทิตย์ แหล่งไพลิน และแหล่งพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย (Malaysia - Thailand Joint Development Area) เป็นต้น โดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ได้รายงานข้อมูลการผลิตก๊าซธรรมชาติ ปรากฏตามรายงานสถิติพลังงานของประเทศไทย ว่า ในปี พ.ศ. 2529 การผลิตก๊าซธรรมชาติในประเทศไทย อยู่ที่ระดับ 350 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และผลิตสูงสุดในปี พ.ศ. 2557 อยู่ที่ระดับ 4,073 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน คิดเป็นอัตราที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 1,064 ในเวลา 28 ปี หรือร้อยละ 38 ต่อปี หากรวมผลผลิตปิโตรเลียมทุกชนิดโดยแปลงหน่วยเทียบเท่าน้ำมันดิบจะมีการเจริญเติบโตจากปี พ.ศ. 2529 ที่ 95,344 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ เพิ่มขึ้นเป็น 943,183 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ ในปี พ.ศ. 2557 คิดเป็นอัตราที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 889 ในเวลา 28 ปี หรือร้อยละ 32 ต่อปี ซึ่งเป็นสถิติที่ดีกว่าการผลิตปิโตรเลียมของประเทศบรูไนในช่วงเวลาเดียวกัน โดย CEIC ได้รายงานข้อมูลดังรูปที่ 1.3 และรูปที่ 1.4 เรื่องการผลิตน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติของประเทศบรูไนตามลำดับ

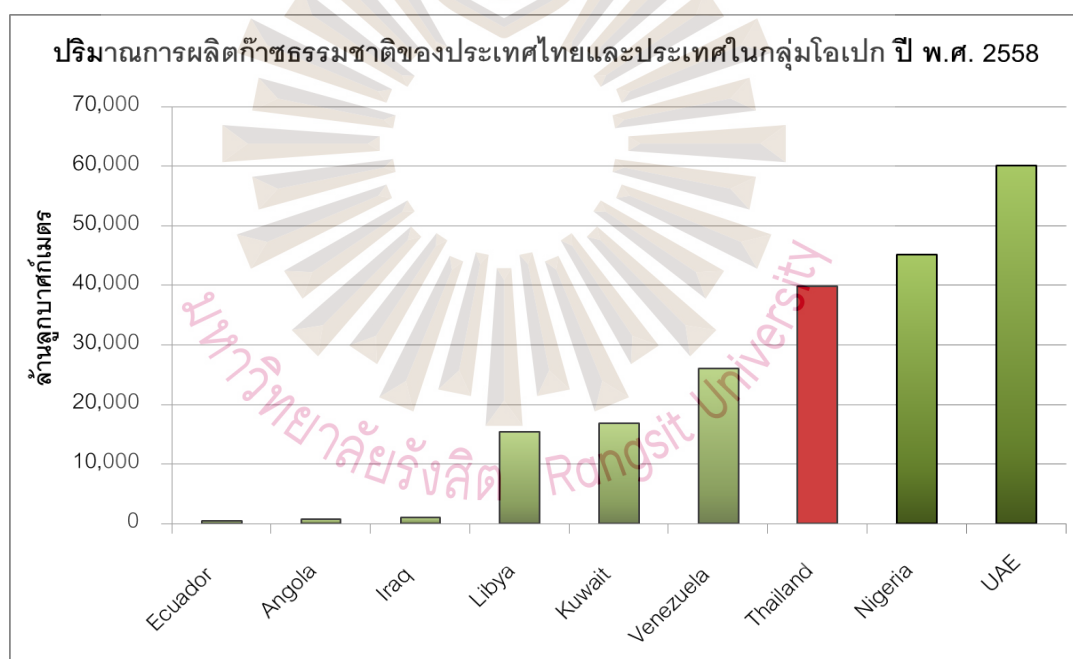


รูปที่ 1.3 แสดงแผนภาพการผลิตน้ำมันดิบของประเทศบรูไน ปี ค.ศ. 1981- 2018 (บาร์เรลต่อวัน)  
ที่มา: CEIC, 2020a



รูปที่ 1.4 แสดงแผนภาพการผลิตก๊าซธรรมชาติของประเทศบรูไน ปี ค.ศ. 1981 - 2018  
(ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี)  
ที่มา: CEIC, 2020b

โดยสำนักข่าวกรองกลางของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (Central Intelligence Agency [CIA], 2019) ได้รายงานการข้อมูลของประเทศต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบประเทศที่มีการผลิตก๊าซธรรมชาติจากทั่วโลก ระบุว่า ปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติ ในอันดับที่ 22 ของโลก ซึ่งถือเป็นอันดับที่ดีกว่า ประเทศอินเดีย (อันดับที่ 25) โอมาน (อันดับที่ 26) เวเนซุเอลา (อันดับที่ 29) คาซัคสถาน (อันดับที่ 30) โมลิเวีย (อันดับที่ 31) บราซิล (อันดับที่ 32) และยูเครน (อันดับที่ 33) และข้อมูลจากรายงานประจำปีของกลุ่มโอเปก ปี 2559 (Organization of the Petroleum Exporting Countries [OPEC], 2016, pp 102-105) ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยผลิตก๊าซธรรมชาติเพื่อการค้า (Marketed Natural Gas) ได้สูงกว่าประเทศในกลุ่มโอเปก จำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศเวเนซุเอลา คูเวต ลิเบีย อิรัก แองโกลา และเอกวาดอร์ จากจำนวนสมาชิกโอเปกทั้งหมด 13 ประเทศ ปราบกฏดังรูปที่ 1.5 ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศเหล่านี้เป็นแหล่งปิโตรเลียมที่สำคัญของโลก



รูปที่ 1.5 แสดงปริมาณการผลิตก๊าซธรรมชาติของประเทศไทยเทียบกับกลุ่มโอเปก ปี พ.ศ. 2558

ที่มา: OPEC, 2016

ส่วนอันดับการผลิตน้ำมันดิบ (รวมคอนเดนเสท) ปี พ.ศ. 2559 สำนักข่าวกรองกลางของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (CIA, 2019) ได้จัดอันดับให้ประเทศไทยผลิตน้ำมันดิบ (รวมคอนเดนเสท) อยู่ที่ 34 ของโลก ซึ่งเป็นอันดับที่ดีกว่าประเทศอดีตสมาชิกโอเปก อย่างประเทศกาบอง (อันดับที่ 37)

และดีกว่าประเทศบรูไนซึ่งขึ้นชื่อว่าเป็นเศรษฐกิจน้ำมันของอาเซียน (อันดับที่ 42) โดยประเทศไทยเป็นผู้ผลิตปิโตรเลียมอันดับที่ 3 ในกลุ่มประเทศอาเซียน ที่เป็นรองเพียงประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียเท่านั้น

จากข้อมูลปริมาณการผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทยข้างต้น ทำให้เกิดข้อสงสัยต่อผู้วิจัยเป็นอย่างมากว่า เมื่อประเทศไทยผลิตปิโตรเลียมเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญจนติดอันดับที่ดีกว่าประเทศที่มีชื่อเสียงด้านปิโตรเลียมหลายประเทศแล้วก็ตาม แต่เหตุใดประเทศไทยจึงไม่พบกับคำว่า “โชติช่วงชัชวาล” หรือ “ความมั่งคั่ง” ตามที่รัฐบุรุษอย่าง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เคยกล่าวไว้ในปี พ.ศ. 2524 เมื่อครั้งพบกษัตริย์สยามเป็นครั้งแรกในอ่าวไทย และยังคงปัญหาราคาพลังงานแพงกว่าหลาย ๆ ประเทศที่ไทยส่งออกปิโตรเลียมไปขาย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดกระแสคัดค้านจากภาคประชาชนต่อการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมใหม่รอบปีที่ 21 ของรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 โดยเรียกร้องให้ยกเลิกระบบสัมปทานที่ใช้มานานกว่า 45 ปี ดังปรากฏข่าวจากสำนักข่าวเดลินิวส์ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2556 (มนูญ ศิริวรรณ, 2556, ย่อหน้า 1) ระบุว่า “ประชาชนบางกลุ่มเห็นว่า ระบบการให้สัมปทานปิโตรเลียมไม่เหมาะสมกับประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยและประชาชนไม่ได้รับส่วนแบ่งที่เป็นธรรมจากรายได้ในทรัพยากรธรรมชาติที่มีมูลค่ามากมายมหาศาล”

ผู้วิจัยพบว่า กรณี การให้สิทธิสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทยนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ขึ้นที่เจาะจงให้ใช้ระบบสัมปทาน (Concession) เท่านั้น แม้ว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายหลายครั้ง แต่ยังคงยึดในหลักการการให้สิทธิผูกขาดทรัพยากรแก่เอกชนผ่านระบบสัมปทานอยู่เช่นเดิม ซึ่งอำนาจและการตัดสินใจในการดำเนินการในแปลงสัมปทานเป็นเรื่องของเอกชน โดยมีได้มีการศึกษาค้นคว้าถึงความเป็นไปได้ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในรูปแบบอื่น ๆ ที่รักษาอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรของชาติ ดังเช่น ที่กลุ่มประเทศในอาเซียนใช้ดำเนินการอยู่ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย เวียดนาม ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และฟิลิปปินส์ ซึ่งก็คือ ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) อันเป็นรูปแบบที่เติบโตมากที่สุดในปัจจุบัน โดยระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) มีข้อได้เปรียบระบบสัมปทาน (Concession) หลายประการ เช่น กรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมที่ขุดได้เป็นของรัฐ โดยผู้วิจัยเห็นว่า เป็นระบบที่เหมาะสมกับประเทศที่ขาดแคลนพลังงานอย่างประเทศไทย จึงเป็นคำถามว่าเหตุใดรัฐไทยจึงเลือกวิธีการให้สัมปทานและไม่เลือกวิธีอื่น ๆ



การเคลื่อนไหวคัดค้านสัมปทานของภาคประชาชนดังกล่าว กลับเป็นปฏิกริยาที่สวนทางกับคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพลังงานที่ว่า นโยบายการให้สัมปทานปิโตรเลียมเป็นไปเพื่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศไทย โดยนายคุรุจิต นาครทรรพ รองปลัดกระทรวงพลังงาน (พ.ศ. 2558) กล่าวว่า ประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ คือ การสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน ทำให้ประเทศไทยมีโอกาสค้นพบก๊าซธรรมชาติ 1- 5 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต และน้ำมันดิบ 20 - 50 ล้านบาร์เรล (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2558ก, ย่อหน้าสุดท้าย) และสาเหตุที่ต้องเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21 เนื่องจากไทยต้องนำเข้าพลังงานมูลค่าปีละกว่า 1 ล้านล้านบาท (ศูนย์ข้อมูลมติชน, 2558, น. 396-397) ผู้วิจัยเห็นว่า สาระสำคัญอีกประการหนึ่งของระบบสัมปทาน นอกจากจะเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมเพื่อให้เอกชนมาแสวงกำไรสูงสุดแล้วยังกระทบต่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศอีกด้วย Raphael & Stokes (2013, p. 307) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความมั่นคงทางพลังงาน (Energy Security)” หมายถึง การมีแหล่งพลังงานที่มากเพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการด้านการทหาร เศรษฐกิจ และสังคม อีกทั้งยังเชื่อได้ว่า จะสามารถให้ผลผลิตพลังงานอย่างมีเสถียรภาพทั้งในปัจจุบันและอนาคต อันเป็นกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติดั้งเดิม (Traditional Security Paradigm) ขณะที่ Stares (2000, p. 23) กล่าวว่า ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง การศึกษาด้านความมั่นคงได้มีการเปลี่ยนแปลงไป (Shift in Paradigm) โดยหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องสวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) ของมนุษย์ ซึ่งเป็นกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติใหม่ (Non Traditional Security Paradigm) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ความมั่นคงทางพลังงานในความหมายของกระทรวงพลังงานนั้น หมายถึง ความมั่นคงทางพลังงานในมิติดั้งเดิมนั้น เพราะไม่ได้ครอบคลุมถึงการนำทรัพยากรมาตอบสนองต่อเรื่องสวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) ของมนุษย์ตามกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติใหม่ แต่อย่างใดเลย

จากข้อมูลข้างต้นจะพบความย้อนแย้งในนโยบายที่รัฐให้เหตุผลว่าสัมปทานเพื่อความมั่นคงทางพลังงานภายในประเทศ แต่กลับอนุญาตให้เอกชนส่งออกพลังงานโดยเสรีโดยไม่เก็บภาษีเพื่อกระตุ้นการส่งออก จึงปรากฏข้อมูลของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์ (2562) เป็นรายงานสถิติการค้าระหว่างประเทศว่า ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมไทยมีการส่งออกน้ำมันดิบ น้ำมันสำเร็จรูป และก๊าซหุงต้ม มาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ.2540 จนกระทั่งปัจจุบันบ่งชี้ว่า ประเทศไทยมีการจัดหาพลังงานจากทั้งภายในประเทศและการนำเข้าจนเพียงพอต่อการใช้ภายในประเทศแล้ว เพราะหากความมั่นคงทางพลังงานในมิติดั้งเดิมยังเป็นปัญหาจริงตามที่

กระทรวงพลังงานอ้างถึง ผู้มีอำนาจจะต้องกำหนดนโยบายห้ามส่งออกพลังงานไทยมานานแล้ว จากความขัดแย้งในนโยบายข้างต้นนี้เอง บ่งชี้ถึง ปัญหาการดำเนินนโยบายพลังงานสองประการ คือ (1) ความไม่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายการสร้างความมั่นคงทางพลังงาน และนโยบายการส่งออกพลังงาน หรือ (2) อาจเกิดจากมายาคติที่กลุ่มผลประโยชน์พลังงานประกอบสร้างความจริง ขึ้นในสังคม (Social Reconstruction of Reality) จนกระทั่งบุคคลภาครัฐมีความเชื่อ และนำไปใช้ สร้างความสมเหตุสมผลที่จะดำเนินนโยบายให้สัมปทานปิโตรเลียมแก่เอกชนต่อไป ส่งผลให้สิทธิใน ทรัพยากรของชาติถูกถ่ายเพื่อโอนไปยังให้เอกชนเพื่อแสวงกำไรสูงสุดเป็นสำคัญ

ความขัดแย้งของภาคประชาชนและรัฐที่ความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อนายณรงค์ชัย อัครเศรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และนายคุรุจิต นาครทรรพ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เดินทางเสนอเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ท่ามกลางเสียงคัดค้านของประชาชน โดยเห็นว่าการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้ระบบสัมปทาน Thailand III มีความเป็นธรรมและเหมาะสมกับศักยภาพทางธรณีวิทยาของไทยแล้ว โดยเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2557 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ครั้งที่ 1/2557(ครั้งที่ 146) มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้รับทราบการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ที่เสนอโดยกระทรวงพลังงาน (กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายพลังงานและแผน, 2557ก)

และในวันที่ 21 ตุลาคม 2557 ราชกิจจานุเบกษา (2557) ได้เผยแพร่ประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เรื่องเขตพื้นที่แปลงสำรวจปิโตรเลียมปิโตรเลียมบนบกและอ่าวไทยที่เปิดให้ยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ทำให้เกิดเสียงคัดค้านขึ้นจากภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสงสัยว่า การเปิดสัมปทานครั้งนี้ ประเทศไทยได้ประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่ เหตุใดจึงรีบดำเนินการ และได้มีการรับฟังเสียงจากประชาชนกว้างขวางเพียงพอหรือไม่ โดย น.ส.รสนา โตสิตระกูล สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ด้านพลังงาน และอดีตสมาชิกวุฒิสภา, น.ส.บุญยืน ศิริธรรม ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค, นายอิฐบูรณ อันวงษา หัวหน้าศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และนักวิชาการด้านพลังงาน ได้ร่วมกันแถลงข่าวในวันที่ 23 ตุลาคม 2557 (ศูนย์ข่าว PACIFIC, 2557, ย่อหน้า 1-2) สรุปความว่า ขอให้นายกรัฐมนตรีทบทวนและชะลอเรื่องนี้ออกไปก่อน เพราะการเปิดสัมปทานโดยไม่รอการปฏิรูปพลังงานจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ย่อมเป็นการเร่งรีบที่ไม่สมเหตุสมผล รวมถึงกรณีที่กระทรวงพลังงานแจ้งว่า ต้องเร่งรีบออกสัมปทานรอบที่ 21 เนื่องจากปิโตรเลียมจะหมดไปนั้น เป็นการบิดเบือนข้อมูลเพราะความจริงแล้ว เป็นเรื่องการจะหมดอายุของ

สัมปทานในแหล่งบงกช และ แหล่งเอราวัณ มิใช่เรื่องปิโตรเลียมจะหมดไปจากประเทศไทย อีกทั้งยังตั้งข้อสังเกตว่า การเปิดสัมปทานรอบที่ 21 ซึ่งมีพื้นที่บริเวณรอบแหล่งเอราวัณและแหล่งบงกช รวมอยู่ด้วยนั้น เป็นการวางหมากเพื่อที่จะต่อสัญญาให้กับแหล่งสัมปทานเดิมใช่หรือไม่ สัมปทานรอบที่ 21 จึงถือเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเข้ามาผูกขาดทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศในระยะยาว

ดังนั้น เพื่อให้สถานการณ์คลี่คลายลง ในวันที่ 5 พฤศจิกายน 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี จึงมอบหมายให้คณะกรรมการพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินงานในเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้น ก่อนวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558 ที่จะครบกำหนดการยื่นขอสิทธิในการสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมครั้งที่ 21 (ผู้จัดการออนไลน์, 2558ก, ย่อหน้า 2 และ 4) ผู้วิจัยเห็นว่า การมอบหมายของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อาจเป็นเพราะผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายสัมปทานเชื่อมั่นว่า คณะกรรมการพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) จะต้องอนุมัติให้เปิดสัมปทานตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเสนอ เพราะเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการพลังงานชุดนี้ จำนวน 26 ท่าน พบว่า ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับธุรกิจปิโตรเลียมจำนวน 10 ท่าน ได้แก่

- (1) นายทองฉัตร หงส์ลดารม เป็นประธาน (อดีตผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย)
- (2) นายคุรุจิต นาครทรรพ เป็นรองประธานคนที่ 1 (กรรมการ บมจ.ปตท. ประธานกรรมการ บมจ.ไทยออยล์ และรองปลัดกระทรวงพลังงาน หนึ่งในผู้ผลักดันให้เปิดสัมปทาน)
- (3) นายมนูญ ศิริวรรณ เป็นรองประธานคนที่ 2 (กรรมการบริษัทโรงกลั่นน้ำมันในเครือบริษัท เชฟรอน สหรัฐฯ)
- (4) นายอนนต์ สิริแสงทักษิณ กรรมการ (อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ บมจ. ปตท. สำรวจและผลิต)
- (5) นาย พรายพล คุ้มทรัพย์ กรรมการ (อดีตกรรมการ บมจ. ปตท.)

- (6) พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช กรรมการ  
(อดีตรองกรรมการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย)
- (7) นายอนุสรณ์ แสงนิ่มนวล กรรมการ  
(อดีตรองกรรมการผู้จัดการใหญ่โรงกลั่นในเครือ บมจ. ปตท.)
- (8) นายมนู เลียวไพโรจน์ กรรมการ  
(อดีตปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมผู้มีส่วนสำคัญในการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย)
- (9) นายศิริ จิระพงษ์พันธ์ กรรมการ  
(ผู้อำนวยการสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การนี้ได้รับเงินอุดหนุนองค์การจากสมาชิกที่เป็นบริษัทปิโตรเลียมและบริษัทปิโตรเคมี)
- (10) นางอัญชลี ชวนิชย์ กรรมการ  
(อดีตประธานกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นลูกค้าก๊าซรายใหญ่ที่สุดของ บมจ.ปตท.)

โดยมีกรรมการที่ต่อมาได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในกลุ่มบริษัท ปตท. อีกจำนวน 2 ท่าน ได้แก่ นายธรรณ์ อารังนาวาสวัสดิ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ บมจ. ปตท. ในปี พ.ศ. 2559 และนายเจน นำชัยศิริ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ บมจ.ไทยออยล์ ปี พ.ศ.2560

ผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพลังงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีมติเสียงข้างมาก ให้เปิดสัมปทานรอบที่ 21 ดังนี้

ให้ดำเนินการเปิดให้สัมปทานปิโตรเลียม รอบที่ 21 ด้วยระบบสัมปทาน Thai III+ ตามแผนงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน และให้กระทรวงพลังงานดำเนินการศึกษาและเตรียมการให้มีระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) ที่เหมาะสมกับศักยภาพทางปิโตรเลียม ให้พร้อมไว้เพื่อเป็นทางเลือกให้รัฐบาลตัดสินใจในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในครั้งต่อไป. (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558ก, น. 14)

การลงมติในครั้งนี้ มีกรรมวิธีการเสียงข้างน้อยเพียง 3 ท่าน ที่ไม่เห็นด้วย ประกอบไปด้วย นายอลงกรณ์ พลบุตร นายชาตฤณรงค์ เยาวเลิศ และน.ส.รสนา โตสิตระกูล ส่งผลให้เรื่อง การเปิดสัมปทานถูกส่งจากคณะกรรมการไปยังสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

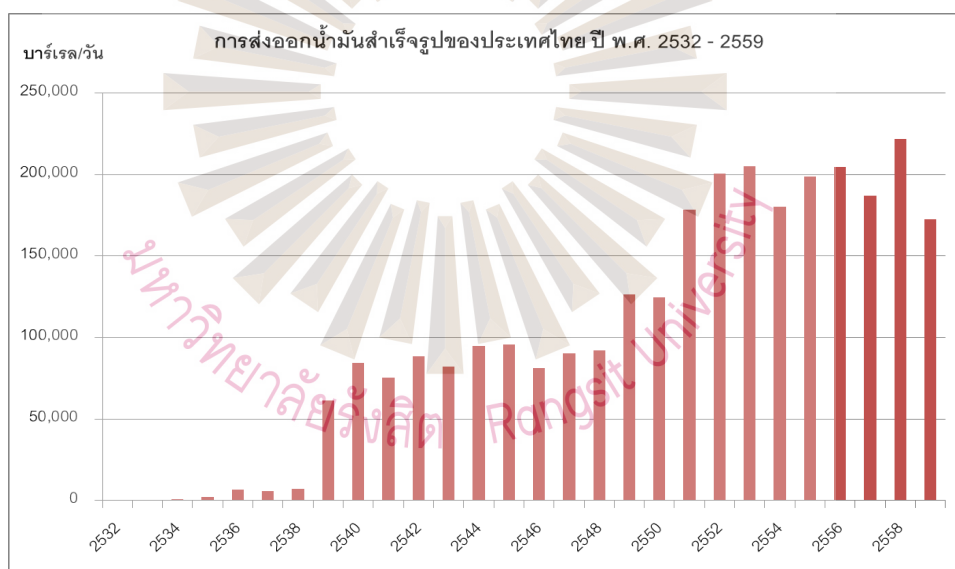
ต่อมาในวันที่ 13 มกราคม 2558 ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2558 ได้พิจารณาเรื่อง การเปิดให้สัมปทานปิโตรเลียม รอบที่ 21 ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปพลังงานเสนอ แต่ผลการลงมติของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ปรากฏว่า ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีมติไม่เห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงานในการเปิดสัมปทาน รอบที่ 21 ด้วยคะแนน 130 ต่อ 79 งดออกเสียง 21 เสียง โดยมีข้อสังเกตว่า สัมปทาน รอบที่ 21 มีผลผูกพันยาวเกินไป การศึกษารายละเอียดยังไม่รอบคอบ อาจเอื้อประโยชน์ให้กับภาคเอกชนบางบริษัท จึงควร ทบทวนการดำเนินการ (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558ข, น. 1 – 2, เรื่องเล่าเข้านี้ออนไลน์, 2558, ย่อหน้า 1; ผู้จัดการออนไลน์, 2558ข) ทำให้รัฐบาลไม่สามารถเปิดสัมปทานรอบใหม่ได้

จากการเคลื่อนไหวต่อต้านคัดค้านของภาคประชาชน จนนำไปสู่การลงมติไม่เห็นชอบ ให้เปิดสัมปทานรอบใหม่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทำให้รัฐบาลต้องชะลอการเปิดสัมปทานออกไป ก่อน ประกอบกับสัมปทานเดิมในแหล่งปิโตรเลียมบงกชและเอราวัณใกล้สิ้นสุดอายุลง ส่งผลให้ บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) (ปตท.สผ.) และบริษัท เชฟรอน จำกัด ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานอยู่เดิม ชะลอการลงทุน เพราะไม่มั่นใจว่า จะได้รับการต่อสัมปทานอีกหรือไม่ โดยกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน (2560) ได้รายงาน ว่า ผลผลิตปิโตรเลียมไทยมี ปริมาณทรงตัวในปี พ.ศ. 2558 และ พ.ศ. 2559 อยู่ต่ำกว่าระดับ 1 ล้านบาร์เรลต่อวัน โดยมีผลผลิตปิโตรเลียมรวมทั้งสิ้น 919,456 บาร์เรลต่อวัน และ 914,534 บาร์เรลต่อวันเทียบเท่าน้ำมันดิบ ตามลำดับ โดยแบ่งเป็น น้ำมันดิบจำนวน 152,387 บาร์เรลต่อวัน และ 163,080 บาร์เรลต่อวัน ก๊าซธรรมชาติเหลว (น้ำมันดิบชนิดเบา) จำนวน 94,489 บาร์เรลต่อวัน และ 95,629 บาร์เรลต่อวัน และผลิตก๊าซธรรมชาติ จำนวน 3,850 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และ 3,767 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน หรือคิดเป็น 671,440 บาร์เรลต่อวัน และ 656,964 บาร์เรลต่อวันเทียบเท่าน้ำมันดิบ ตามลำดับ

ขณะที่สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน ( 2561ก) รายงานว่า การบริโภคน้ำมันสำเร็จรูปของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558 และปี พ.ศ. 2559 รวมทั้งสิ้น 683,767 บาร์เรลต่อวัน และ 722,348 บาร์เรลต่อวัน ตามลำดับ แบ่งออกเป็นการใช้ น้ำมันเบนซิน 165,981

บาร์เรลต่อวัน และ 182,304 บาร์เรลต่อวัน น้ำมันดีเซล 378,108 บาร์เรลต่อวัน และ 389,554 บาร์เรลต่อวัน และน้ำมันสำเร็จรูปชนิดอื่นรวม 139,678 บาร์เรลต่อวัน และ 150,491 บาร์เรลต่อวัน ขณะที่การใช้ก๊าซธรรมชาติอยู่ที่ 4,764 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และ 4,714 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ตามลำดับ

จากข้อมูลการผลิตและการบริโภคปิโตรเลียมที่รายงานโดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานข้างต้น เห็นได้ว่า พลังงานยังไม่เพียงพอต่อการใช้ภายในประเทศ แต่ก็มีการผลิตปิโตรเลียมในประเทศอยู่ในปริมาณมากพอสมควร แต่นโยบายของรัฐบาลกลับมีความย้อนแย้งกัน โดยส่งเสริมให้บริษัทพลังงานในประเทศส่งออกพลังงานโดยออกกฎหมายงดเว้นภาษีการส่งออกทั้งน้ำมันดิบ ก๊าซหุงต้ม และน้ำมันสำเร็จรูป สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน (2561ข) ยังแสดงข้อมูลว่า ประเทศไทยส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด โดยในปี พ.ศ. 2558 ส่งออกมากถึง 222,040 บาร์เรลต่อวัน ดังข้อมูลในรูปที่ 1.6



รูปที่ 1.6 แสดงการส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2532 - 2559

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2561ข

ขณะที่ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์ (2562) ได้รายงานสถิติการค้าระหว่างประเทศของไทยว่า ประเทศลูกค้าสำคัญของผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปไทยในปี 2561 มีจำนวน 65 ประเทศ โดยมีประเทศหลักคืออยู่ในกลุ่มอาเซียนทั้งหมด (ยกเว้นบรูไน) รวมถึงประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น มีมูลค่า

ส่งออกตั้งแต่ปี 2539 ถึง 2561 รวมสูงถึง 3,967,378 ล้านบาท โดยเป็นสินค้าส่งออกอันดับ 9 ในปี 2559 และ 2560 และอันดับ 6 ในปี 2561 ขณะที่ในช่วงเดียวกันการส่งออกข้าว และยางพารา อยู่ในอันดับที่ 10 ถึง 14 ตามลำดับ (ตารางที่ 1.1 และตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.1 แสดงตลาดส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปของประเทศไทย 20 อันดับแรก ปี พ.ศ. 2559 - 2561

### ตลาดส่งออก น้ำมันสำเร็จรูป ของประเทศไทย 20 อันดับแรก

มูลค่า : ล้านบาท

อันดับ	ประเทศ	2559	2560	2561
1	สิงคโปร์	49,197	57,648	77,393
2	กัมพูชา	25,340	30,034	50,385
3	เวียดนาม	24,583	35,731	35,428
4	จีน	22,051	29,502	29,005
5	ลาว	20,019	22,534	27,861
6	มาเลเซีย	14,035	17,865	21,555
7	เมียนมา	9,402	12,420	14,638
8	เขตต่อเนื่องราชอาณาจักร	11,701	11,633	11,044
9	เกาหลีใต้	2,475	3,569	5,641
10	ฟิลิปปินส์	2,965	4,155	4,249
11	ญี่ปุ่น	564	3,378	3,996
12	อินเดีย	1,302	1,373	3,797
13	ออสเตรเลีย	2,580	2,457	3,395
14	อินโดนีเซีย	2,662	2,751	3,348
15	ฮ่องกง	1,459	2,619	2,119
16	ไต้หวัน	1,469	1,257	1,290
17	สหรัฐอเมริกา	152	789	950
18	โอมาน	0	3	764
19	สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	57	982	543
20	นิวซีแลนด์	287	304	289
รวมอื่นๆ		980	1,347	1,231
รวมทุกประเทศ		193,281	242,352	298,921

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์, 2562

ตารางที่ 1.2 แสดงสินค้าส่งออก 20 อันดับแรกของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 - 2561

สินค้าส่งออก 20 อันดับแรกของประเทศไทย

มูลค่า : ล้านบาท

อันดับ	ชื่อสินค้า	2559	2560	2561
1	รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	923,378	914,344	927,501
2	เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	587,248	624,896	633,150
3	อัญมณีและเครื่องประดับ	501,124	434,891	383,977
4	ผลิตภัณฑ์ยาง	230,554	346,897	353,443
5	เม็ดพลาสติก	270,502	293,551	330,156
6	น้ำมันสำเร็จรูป	193,281	242,352	298,921
7	เคมีภัณฑ์	213,622	252,336	294,215
8	แผงวงจรไฟฟ้า	270,331	279,659	267,101
9	เครื่องจักรกลและส่วนประกอบฯ	243,754	256,241	262,831
10	เหล็ก เหล็กกล้าและผลิตภัณฑ์	181,832	188,060	201,011
11	ข้าว	154,690	175,161	182,082
12	เครื่องปรับอากาศและส่วนประกอบ	170,868	163,896	171,488
13	เครื่องขนส่งสินค้าภายในฯ และส่วนประกอบ	128,117	146,132	168,466
14	ยางพารา	155,781	204,556	147,343
15	ผลิตภัณฑ์พลาสติก	130,287	132,024	137,029
16	อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป	126,539	126,824	124,928
17	เครื่องใช้ไฟฟ้าและส่วนประกอบอื่น ๆ	136,583	127,608	122,690
18	เครื่องโทรสาร โทรศัพท์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	72,588	107,193	102,906
19	ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง	103,260	95,545	99,798
20	เครื่องสำอาง สบู่ และผลิตภัณฑ์รักษาผิว	84,873	83,037	98,483
	รวมอื่นๆ	2,671,493	2,811,060	2,800,781
	รวมทั้งสิ้น	7,550,704	8,006,265	8,108,300

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์, 2562



ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์ (2562) ระบุว่าประเทศไทยมีประวัติการส่งออกน้ำมันดิบ ดังนี้

- ปี พ.ศ. 2539 ส่งออกน้ำมันดิบไปประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศแรก
- ปี พ.ศ. 2540 เริ่มส่งออกน้ำมันดิบไปประเทศจีน ฮองกง และอินโดนีเซีย
- ปี พ.ศ. 2541 เริ่มส่งออกน้ำมันดิบไปประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์
- ปี พ.ศ. 2542 เริ่มส่งออกน้ำมันดิบไปประเทศสหรัฐอเมริกา และเวียดนาม
- ปี พ.ศ. 2543 เริ่มส่งออกน้ำมันดิบไปประเทศเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเนเธอร์แลนด์
- ปี พ.ศ. 2548 เริ่มการส่งออกน้ำมันดิบไปประเทศอินเดีย และมาเลเซีย
- ปี พ.ศ. 2549 เริ่มส่งออกไปน้ำมันดิบประเทศชิลี
- ปี พ.ศ. 2550 เริ่มส่งออกไปน้ำมันดิบประเทศฟิลิปปินส์ ลาว เมียนมา และกัมพูชา

โดยปัจจุบันลูกค้าหลักที่ซื้อน้ำมันดิบไทยมี 6 ประเทศ คือ ประเทศจีน สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ดังตารางที่ 1.3

ตารางที่ 1.3 แสดงตลาดส่งออกน้ำมันดิบของประเทศไทย 6 อันดับแรก ปี พ.ศ. 2560

ตลาดส่งออกน้ำมันดิบที่สำคัญของไทย (ล้านบาท)		
อันดับ	ประเทศ	ปี 2560
1	มาเลเซีย	9,221
2	จีน	8,431
3	สิงคโปร์	3,488
4	เกาหลีใต้	1,297
5	อินโดนีเซีย	750
6	สหรัฐอเมริกา	440
	<b>รวม</b>	<b>23,627</b>

ที่มา: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพาณิชย์, 2562

ผลจากนโยบายการส่งเสริมการส่งออกปิโตรเลียมเช่นนี้ ย่อมซ้ำเติมต่อปัญหาอุปสงค์ของปิโตรเลียมภายในประเทศ ทำให้ประเทศต้องเร่งเปิดสัมปทานให้เร็วยิ่งขึ้น และมากยิ่งขึ้น นโยบายของไทยจึงต่างจากประเทศมาเลเซียโดยสิ้นเชิง ที่แม้จะมีผลผลิตปิโตรเลียมมากกว่าไทย แต่กลับเก็บภาษีการส่งออกปิโตรเลียมในอัตราร้อยละ 10 เพื่อลดแรงจูงใจในการส่งออก เพิ่มความมั่นคงทางพลังงานของประเทศมาเลเซีย และเป็นการเพิ่มรายได้รัฐไปในตัว ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า คำว่า “สัมปทานปิโตรเลียมไทยเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน” จึงเป็นเพียงวาทกรรมเพื่อการสร้างความสมเหตุสมผลในการเปิดสัมปทาน ไซ้ หรือไม่

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลไทยชี้แจงถึงการเลือกใช้ระบบสัมปทานเท่านั้น เนื่องจากประเทศไทยมีความเสี่ยงสูงในการขุดเจาะปิโตรเลียมกว่าประเทศอื่น (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2555ก, น. ฎ) ในเรื่องนี้ Johnston (1994, p.6) กล่าวถึงความเสี่ยงในการค้นหาปิโตรเลียมทั่วโลกว่า มีอัตราการค้นพบเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10 แต่นายเทวินทร์ วงศ์วานิชย์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ บมจ. ปตท.สผ. ได้ให้สัมภาษณ์กับทางรายการ Hard Topic (เทวินทร์ วงศ์วานิชย์, 2555) เพื่อเผยแพร่ต่อผู้ถือหุ้นว่า ในปัจจุบัน อัตราการค้นพบปิโตรเลียมของโลกอยู่ที่ร้อยละ 30 ขณะที่บริษัท ปตท.สผ. มีสถิติการค้นพบปิโตรเลียมในประเทศไทยและประเทศพม่าซึ่งเป็นพื้นที่ที่บริษัทฯ ค้นเคย จะสูงถึงร้อยละ 40 - 50 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การให้ข้อมูลของรัฐต่อประชาชน กับการให้ข้อมูลของผู้รับสัมปทานต่อนักลงทุน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบเอกสารเผยแพร่ของ บริษัท เซฟรอน ประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2538 บริษัทได้พัฒนาเทคนิคการเจาะหลุมแคบ (Slim Hole Drilling) ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างธรณีวิทยาในอ่าวไทยมาใช้ในการผลิตก๊าซธรรมชาติ ด้วยวิธีนี้ ทำให้ลดระยะเวลาการดำเนินการลง ปลอดภัยสูงขึ้น และสามารถออกแบบแทนผลผลิตให้เล็กกลงกว่าปกติ ส่งผลให้มีต้นทุนการเจาะหลุมต่ำกว่าการเจาะหลุมแบบปกติ (Conventional Hole Drilling) โดยในปี พ.ศ.2542 การขุดเจาะหลุมปิโตรเลียมในอ่าวไทยได้สร้างสถิติการเจาะเร็วที่สุดในโลก ณ หลุมฟูนาน เจ 13 ด้วยอัตราความเร็ว 5,145 ฟุตต่อวัน โดยเจาะถึงแหล่งปิโตรเลียมที่มีความลึก 9,862 ฟุต ในเวลาเพียง 46 ชั่วโมง เทคนิคใหม่นี้ ยังถูกนำมาใช้กับหลุมปิโตรเลียมเดิม ซึ่งช่วยให้ผลิตก๊าซธรรมชาติได้เพิ่มขึ้น และมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ลดลง (บริษัท เซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด, 2554) จึงเห็นได้ว่า เทคนิคการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้มีการพัฒนาเป็นอย่างมาก ช่วยลดระยะเวลาและความเสี่ยงในการขุดเจาะอันเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ค่าใช้จ่ายของผู้รับสัมปทานลดลงไปด้วย แต่หากว่า ระบบสัมปทานไม่สะท้อน

สภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวแล้ว ผลที่ได้คือความไม่เป็นธรรมและไม่เป็นกลางของนโยบายต่อประเทศและประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริง

นอกจากนี้ นโยบายพลังงานไทยยังทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ เช่นกรณี บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัทแม่ของ บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ที่สามารถทำกำไรได้มากขึ้น ขณะที่ราคาพลังงานโลกตกต่ำลง โดยในปี พ.ศ. 2556 ราคาน้ำมันดิบอยู่ในระดับ 100 เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาร์เรล แต่ในปี พ.ศ. 2560 ราคาน้ำมันดิบตกต่ำอย่างมากมาอยู่ที่ประมาณ 50 เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาร์เรล โดยยอดขายของ บมจ. ปตท. ในปี พ.ศ. 2560 ลดลงเมื่อเทียบกับ ปี พ.ศ. 2556 กว่า 8.4 แสนล้านบาท แต่ บมจ.ปตท. กลับสามารถสร้างผลกำไรสุทธิในปี พ.ศ. 2560 เป็นสถิติกำไรสุทธิสูงสุดที่ 135,180 ล้านบาท (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) [ปตท.], 2557 - 2560) โดยมีกำไรหลักมาจากสัมปทานปิโตรเลียมและการนำปิโตรเลียมที่ได้จากสัมปทานไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ก๊าซ จึงเป็นการสร้างผลกำไรที่ไม่สอดคล้องกับสถานะตลาดนัก ผู้วิจัยเห็นว่า สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการกำหนดนโยบายราคาพลังงานของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างกำไรของบริษัทพลังงานเป็นสำคัญ แต่ผลของนโยบาย (Policy Impact) กลับเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนในการดำรงชีวิต เช่น การกำหนดราคาปิโตรเลียมที่ผลิตในประเทศด้วยสูตรราคาเสมือนนำเข้าจากต่างประเทศ หรือ การกำหนดส่วนแบ่งรายได้ของรัฐบาลจากสัมปทานไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐบาลรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จะไม่ได้เปิดสัมปทานใหม่ก็ตาม แต่ก็ได้มีนโยบายต่อระยะเวลาสัมปทานให้แก่ผู้ประกอบการรายเดิมโดยไม่ต้องแข่งขัน เช่น เมื่อ 4 มกราคม 2560 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ บริษัท ปตท.สผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมสำหรับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 2/2528/27 ออกไปอีก 10 ปี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2560) ทำให้ผู้รับสัมปทานที่มาก่อนในตลาดได้เปรียบอย่างมาก เพราะสามารถครอบครองสัมปทานปิโตรเลียมได้ยาวนาน จากข้อเท็จจริงข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายพลังงานไทยมีความโน้มเอียงที่จะทำให้เกิดความได้เปรียบอันเนื่องมาจากการเป็นผู้มาก่อนในตลาด ทำให้มีอำนาจผูกขาดเหนือกิจการขนาดเล็กหรือกิจการที่เกิดขึ้นภายหลังไปโดยปริยาย อีกทั้ง ยังมีลักษณะเอื้อให้เกิดกำไรส่วนเพิ่มแก่ผู้ประกอบการโดยไม่ต้องแข่งขัน อันแสดงถึงความไม่เป็นกลางของนโยบายสาธารณะที่ส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถสร้างกำไรส่วนทางกับสถานะตลาดได้ ซึ่งหากไทยไม่ปรับเปลี่ยนนโยบายก็จะทำให้ความสามารถในการแข่งขันของภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่พลังงานถดถอยลงในอนาคต

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังมีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ดังปรากฏตามสรุป ข้อเสนอเทศการประมูดยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแปลง G1/61 และ G2/61 (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2561ก, น.11, 2561ข, น 11) ระบุว่า ปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลไทยได้ทำสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมกับเอกชน จำนวน 38 สัมปทาน 45 แปลงสำรวจ โดยผลผลิตปิโตรเลียมในอ่าวไทยคิดเป็นสัดส่วนการผลิตปิโตรเลียมร้อยละ 90.5 ของปริมาณการผลิตทั้งหมดในประเทศ โดยมีกลุ่มพื้นที่ปิโตรเลียมที่สำคัญ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเอราวัณ และบงกช

(1) กลุ่มเอราวัณ ตั้งอยู่ในเขตแอ่งปัตตานี ซึ่งเป็นแอ่งสะสมตะกอนขนาดใหญ่จากมหาสมุทรซีโนโซอิก วางตัวอยู่ในแนวเหนือ-ใต้ มีความยาวประมาณ 270 กิโลเมตร และ กว้างประมาณ 100 กิโลเมตร ปัจจุบันมีอัตราการผลิตปิโตรเลียมสูงสุดในอ่าวไทย โดยผลิตได้ทั้ง ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติเหลว ตอนเหนือประกอบด้วยแหล่งปลาหมึก ปลาทอง สุราษฎร์ ยะลา และกะพง เป็นต้น ตอนกลางและตอนใต้ประกอบด้วยแหล่งปะการัง สตูล จักรवाल เอราวัณ ตราด พุนาน และโกมินทร์ เป็นต้น โดยความลึกที่เริ่มให้น้ำมันดิบ (Top Oil Window) อยู่ที่ประมาณ 2 กิโลเมตร และความลึกที่เริ่มให้ก๊าซธรรมชาติ (Top Gas Window) อยู่ที่ประมาณ 2.9 กิโลเมตร สิ้นอายุสัมปทานวันที่ 23 เม.ย. พ.ศ. 2565

(2) กลุ่มบงกช ประกอบด้วยแหล่งบงกชเหนือ และแหล่งบงกชใต้ ตั้งอยู่ในเขตแอ่งมาเลย์เหนือ (North Malay Basin) ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของแอ่งปัตตานี เป็นแอ่งสะสมตะกอนขนาดใหญ่จากมหาสมุทรซีโนโซอิก ซึ่งชั้นตะกอนมีความหนาถึงประมาณ 9 กิโลเมตร แอ่งมาเลย์เหนือที่อยู่ในขอบเขตของประเทศไทย ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 18,000 ตารางกิโลเมตร และมีการผลิตก๊าซธรรมชาติและคอนเดนเสทเป็นส่วนใหญ่ สิ้นอายุสัมปทานวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2565 และวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2566

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 จะมีสัมปทานใน “แหล่งปิโตรเลียมบงกชและเอราวัณ” ทายอดสิ้นสุดอายุเวลาการผลิต อันเป็นโอกาสที่รัฐสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายจากสัมปทาน ไปสู่ระบบจัดการอื่นที่รักษาอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรของประเทศ โดยทั้งสองกลุ่มนี้ครอบคลุมแหล่งปิโตรเลียมที่ใหญ่และมีศักยภาพสูงที่สุดของประเทศ โดยปัจจุบันสามารถผลิตปิโตรเลียมได้มูลค่าปีละกว่า 200,000 ล้านบาท จึงเป็นโอกาสของประเทศไทยที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่ วีระศักดิ์ พิงษ์รัตมี ได้เสนองานวิจัยต่อ

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ขณะอยู่ในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีการประกอบกิจการปิโตรเลียม กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ระบุว่า การจัดการแหล่งปิโตรเลียมที่เหลือหลังสิ้นสุดสัมปทานว่า หากใช้วิธีจัดการปิโตรเลียมในระบบสัมปทาน Thailand I เทียบกับการเปลี่ยนไปใช้ระบบสัญญาจ้างบริการ (Service Contracts) โดยว่าจ้างบริษัท ปตท.สผ. ในอัตรา 35 เหรียญสหรัฐต่อการผลิตปิโตรเลียม 1 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ มีผลสรุปว่า รัฐจะมีรายได้มากขึ้น 1,000,000 ล้านบาท โดยรัฐควรให้มีการพิจารณาเรื่องนี้เป็นการเร่งด่วน เพื่อมิให้รัฐสูญเสียผลประโยชน์จำนวนมาก (วีระศักดิ์ พิงษ์ศิริ, 2554, น. 41) งานวิจัยของวีระศักดิ์จึงเป็นหลักฐานยืนยันว่า ข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงทราบว่า สัมปทานไทยมีข้ออ่อนด้อยกว่าระบบจัดการอื่น (หมายเหตุ ต่อมาเมื่อ วีระศักดิ์ พิงษ์ศิริ เป็นอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ได้หันกลับสนับสนุนสัมปทาน)

จากข้อมูลการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยตระหนักว่า หากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบบจัดการทรัพยากรขั้นต้นนำด้วยกฎหมายที่รักษาอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมไว้แก่รัฐที่ทันสมัย รัดกุม ลดการรั่วไหล ก็จะทำให้ประเทศไทยมีรายได้ที่มั่งคั่ง สามารถลดการพึ่งพิงการนำเข้าปิโตรเลียม ตลอดจนก้าวไปสู่การพึ่งพาตนเองด้านพลังงานได้ในที่สุด ผู้วิจัยจึงสังเกตเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยในหัวข้อนี้ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจว่า สัมปทานชุดแรกที่ให้แก่บริษัทเอกชนจะครบกำหนดในปี พ.ศ. 2565 และ พ.ศ. 2566 นั้น นับเป็นโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทั้งประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการเตรียมพร้อมในเรื่องดังกล่าว โดยวีระศักดิ์ พิงษ์ศิริ (2554, น.1) ได้กล่าวถึง แหล่งบงกชและเอราวัณว่า พื้นที่บางแห่งยังมีปริมาณปิโตรเลียมอยู่เป็นจำนวนมากในเชิงพาณิชย์ ซึ่งจะยังประโยชน์ให้รัฐเป็นมูลค่ามหาศาล หากรัฐมีการดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวในฐานะผู้ดำเนินการเอง แทนการเป็นผู้จัดเก็บค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมการเข้าดำเนินการจัดการแหล่งปิโตรเลียมที่กำลังหมดระยะเวลาสัมปทาน รัฐจึงควรศึกษาในเรื่องดังกล่าวให้ครอบคลุมในทุกประเด็นเพื่อประโยชน์ที่คุ้มค่า และสูงสุดให้กับประเทศ

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ.2559 ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำลังพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อเพิ่มระบบสัญญาในกฎหมาย กลับปรากฏข่าวในวันที่ 21 ตุลาคม 2559 ว่า นายวีระศักดิ์ ซึ่งขณะนั้นได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นเป็นอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติแล้ว ได้เตรียมเสนอให้ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) หันกลับมาใช้ระบบ

สัมปทานตามเดิม เพื่อเร่งการเปิดประมูลแหล่งปิโตรเลียมบกข และเอราวัณ (ศูนย์ข่าวพลังงาน, 2559, ย่อหน้า 1- 3) จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยเกิดคำถามว่า เหตุใด เมื่อข้าราชการเมื่อดำรงตำแหน่งสูงขึ้นกลับสนับสนุนระบบสัมปทานมากขึ้น และเกิดข้อสงสัยว่า บริษัทพลังงานมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือไม่ อย่างไร และความสัมพันธ์เป็นไปในรูปแบบใด

## 1.2 คำถามการวิจัย

รัฐไทยกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมด้วยวิธีสัมปทานโดยให้เหตุผลหลักว่า เพื่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศนั้น ยังมีวิธีการจัดการในรูปแบบอื่น ๆ อีกหรือไม่ ที่ให้ความมั่นคงทางพลังงานได้เช่นเดียวกัน และเหตุใดรัฐไทยจึงเลือกวิธีการสัมปทานและไม่เลือกวิธีการอื่น ๆ

## 1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “กลุ่มผลประโยชน์และการดำรงอยู่ของนโยบายสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายสัมปทานปิโตรเลียมของรัฐไทย ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2549 ถึงปี พ.ศ. 2560 เพื่อให้ได้คำตอบว่า ผู้กำหนดนโยบายมีแรงจูงใจ หลักการเหตุผล แนวทางการวิเคราะห์ทางเลือกอย่างไร และมีสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองและการบริหารอย่างไร และเหตุใดจึงเลือกแนวทางการให้สัมปทาน และไม่เลือกแนวทางอื่น ๆ ที่แตกต่างออกไป

## 1.4 สมมติฐานการวิจัย

เนื่องจากนโยบายสัมปทานปิโตรเลียมเป็นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงตั้งสมมติฐานเบื้องต้นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานเป็นกระบวนการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล (Rational Decision-Making Approach) ซึ่งผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายมีความเป็น “เป็นกลาง” ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนใด ๆ อีกทั้งมีความตั้งใจที่จะกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐและสาธารณชนโดยส่วนรวม โดยมีการศึกษาทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมด อีกทั้งได้วิเคราะห์ผลได้เสียของทางเลือกต่าง ๆ อย่างรอบคอบและเปิดเผยก่อนที่จะเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และเมื่อ

สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อนโยบายก็จะทำการทบทวน และเปิดโอกาสให้รัฐได้พิจารณานโยบายทางเลือกอื่น ๆ นอกเหนือไปจากวิธีการให้สัมปทาน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในประเทศไทยมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมจึงมีแรงจูงใจที่จะแสวงหาช่องทางในการเข้ามาเป็นผู้ผูกขาดในธุรกิจปิโตรเลียม ซึ่งช่องทางที่เป็นไปได้อย่างหนึ่งก็คือการเข้าไปควบคุมการกำหนดนโยบายปิโตรเลียมของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจมากที่สุด สภาพกฎหมายและระเบียบในปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่เอื้อให้ผู้ที่มาก่อนจะสามารถผูกขาดธุรกิจโดยธรรมชาติอันเนื่องมาจากขนาดการผลิต เช่น การให้สัมปทานในพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นระยะเวลายาวนาน หรือ การอนุญาตให้รวบรวมกิจการจากธุรกิจต้นน้ำสู่ธุรกิจปลายน้ำ หรือ การอนุญาตให้ครอบครองโครงสร้างพื้นฐานในธุรกิจ เช่น ระบบท่อขนส่งปิโตรเลียมในทะเล เป็นต้น ส่วนด้านการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของชาตินั้น พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ฉบับที่ 1 ถึง 6 บัญญัติว่า จะต้องวิธีการสัมปทานเท่านั้น ทำให้ประเทศไทยต้องถูกจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ โดยมอบสิทธิผูกขาดให้แก่เอกชนตลอดอายุของสัญญาสัมปทานที่ยาวนาน เพื่อแลกกับค่าตอบแทนเป็นเงินค่าภาคหลวงและภาษีปิโตรเลียมแก่รัฐ แต่หน่วยงานของรัฐเอง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งมีภารกิจดูแลสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนกลับไม่อาจซื้อปิโตรเลียมที่ผลิตได้จากสัมปทานไทยในราคาต้นทุน เนื่องจากปิโตรเลียมที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐอยู่แต่เดิมนั้น ได้ถูกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเอกชนภายใต้ระบบสัมปทาน ส่งผลให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะต้องซื้อก๊าซธรรมชาติในราคาสูงกว่าราคาตลาดในสหรัฐ ฯ เป็นอย่างมาก

ปัญหาที่น่าสนใจก็คือ ที่แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 หลายครั้งก็ตาม แต่ยังคงยึดหลักการให้สัมปทานแก่เอกชนอยู่เช่นเดิม ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและทางเลือกของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางพลังงานได้ด้วยตนเองแต่ต้องอยู่ภายใต้สภาวะการพึ่งพิงเอกชนโดยสมบูรณ์ นโยบายสัมปทานปิโตรเลียมของไทยจึงสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะในเชิงสถาบัน (Institutional Approaches) เช่น ทฤษฎีชนชั้นนำ ทฤษฎีสถาบันการเมืองการบริหาร ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีตลาดนโยบาย ฯลฯ หลายทฤษฎีประกอบกัน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงตั้งสมมติฐานอีกชุดหนึ่งที่แตกต่างออกไปว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานปิโตรเลียมของรัฐบาลไทยน่าจะอธิบายได้ด้วยทฤษฎีเชิงสถาบัน กล่าวคือ การที่รัฐไทยเลือกแนวทางการให้สัมปทานปิโตรเลียมแก่เอกชนแต่เพียงรูปแบบเดียวมายาวนานกว่า 45 ปี ขณะที่ประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ยกเลิกระบบสัมปทานมานานแล้วนั้น น่าจะเกิดจากการที่กลุ่มประโยชน์ปิโตรเลียมที่เข้ามามีบทบาท หรือมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายฯ หรือเกิดจากปัจจัยภายในหน่วยงานที่หน้าที่กำหนดนโยบายฯ หรือสภาวะแวดล้อมทางการเมืองการบริหารในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายฯ อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายปัจจัยประกอบกัน ส่งผลให้รัฐไทยเลือกวิธีการให้สัมปทานปิโตรเลียม และไม่เลือกวิธีการอื่น ๆ ที่แตกต่างออกไป

## 1.5 ขอบเขตการวิจัย

(1) ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาเฉพาะนโยบายสาธารณะในส่วนกิจการขั้นต้นน้ำ (Upstream) คือ การสำรวจและผลิตปิโตรเลียม (Exploration and Production) เท่านั้น ภายใต้ระบบกฎหมายที่ทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นของรัฐ (Regalian Theory) โดยให้ความสำคัญในประเด็นความมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ เพื่อตอบสนองความมั่นคงทางพลังงานในมิติใหม่ตามหลักสิทธิของประชาชนและของชาติเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ และเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนตามมติของสหประชาชาติ เพราะในปัจจุบันประเทศไทยมีการส่งออกปิโตรเลียมมาต่อเนื่องยาวนาน ย่อมบ่งชี้ว่า รัฐบาลไทยเห็นว่า ประเทศไทยมีความมั่นคงทางพลังงานในมิติดั้งเดิมแล้วส่วนนี้จึงไม่อยู่ในขอบเขตวิจัย

(2) ขอบเขตด้านระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย ด้านความเป็นมาของกฎหมายจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมในสากล เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2443 (ค.ศ. 1900) ถึงปัจจุบัน ส่วนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของกลุ่มผลประโยชน์พลังงานในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. 2560 รวมระยะเวลา 12 ปี เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าว ได้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวของประชาชนที่คัดค้านการการใช้ระบบสัมปทานในการจัดการปิโตรเลียมของประเทศ

(3) ขอบเขตกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ และกลุ่มทุนพลังงาน มีข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งคือ การเข้าถึงข้อมูลของบริษัทที่มีได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และบริษัทที่จดทะเบียนใน



ดินแดน Tax Haven ที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลของบริษัท โดยเฉพาะเรื่องการจัดการภายใน เช่น ค่าตอบแทนผลประโยชน์ของคณะกรรมการบริษัท และทางรัฐบาลไทยเองในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ใน บมจ. ปตท. ซึ่งเป็นบริษัทแม่ ก็มีได้ร้องขอ บมจ. ปตท. ให้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะแต่ประการใด อันเป็นข้อจำกัดที่สุดวิสัยที่ผู้วิจัยจะเข้าถึงข้อมูล ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเฉพาะกลุ่มบริษัทในเครือ บมจ.ปตท. ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้แก่ (1) บมจ.ปตท. (2) บมจ. ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม (3) บมจ. ไทยออยล์ (4) บมจ. ไออาร์พีซี และ (5) บมจ. พีทีที โกลบอลเคมิคัล (6) บมจ. ปตท. อะโรเมติกและการกลั่น (7) บมจ.ปตท. เคมิคอล (หมายเหตุ ลำดับที่ 6 เกิดจากการควบรวมของ บมจ.โรงกลั่นระยอง และ บมจ.ไทยอะโรเมติก ต่อมาลำดับที่ 6 และ 7 ควบรวมกัน เป็นลำดับที่ 5)

(4) ขอบเขตการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำทางธุรกิจนั้น ดุษฎีนิพนธ์นี้จะมีขอบเขตการวิจัยเฉพาะการร่วมมือกันโดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่จะไม่รวมถึงการร่วมมือกันโดยมีความสัมพันธ์ทางครอบครัว เครือญาติ ความเป็นเพื่อน หรือความสนิทสนมส่วนตัว

## 1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษาของดุษฎีนิพนธ์นี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งแสวงหาความจริงในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อหาคำอธิบายที่เป็นเหตุผลเชิงลึก โดยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องโดยศึกษา มติสหประชาชาติ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และฉบับแก้ไขทุกฉบับ ศึกษาประวัติความเป็นมาของสัมปทานฉบับแรกของโลก (D'Acly Concession) ศึกษาประวัติการเข้าครอบครองแหล่งพลังงานของประเทศมหาอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงศึกษากฎหมายการจัดการปิโตรเลียมของประเทศอื่น ๆ ตำรา วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความ ข่าวสาร เอกสารประกอบการอบรมสัมมนา รวมถึงการค้นหาข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต

ในเรื่องความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของข้าราชการ และนักวิชาการกับบริษัทพลังงานนั้น ผู้วิจัยเก็บข้อมูลรายชื่อกรรมการ และผลตอบแทนของกรรมการจากรายงานประจำปี และแบบแสดงรายงานข้อมูลประจำปี (แบบ 56 - 1) ที่บริษัทยื่นต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ภายใต้

การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในกรณีที่มีการจ่ายโบนัสหลังปีที่กรรมการปฏิบัติหน้าที่ ผู้วิจัยจะปรับปรุงรายการโบนัสให้ตรงกับปีที่ปฏิบัติหน้าที่ เช่น กรรมการปฏิบัติหน้าที่ในปี พ.ศ. 2555 แต่จ่ายโบนัสให้กรรมการในปี พ.ศ. 2556 ผู้วิจัยจะปรับรายการโบนัสไปรวมเป็นผลตอบแทนกรรมการผู้หนึ่งในปี พ.ศ. 2555 เป็นต้น ในการวิเคราะห์การเปรียบเทียบนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนกรรมการบริษัทพลังงานจำเป็นต้องเปรียบเทียบในธุรกิจเดียวกัน และมูลค่าของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ฯ ใกล้เคียงกัน ดังนั้น ในประเทศไทยจึงไม่มีบริษัทใดเป็นตัวเทียบวัดกับกลุ่มบริษัทที่ศึกษาที่เหมาะสม ผู้วิจัยจึงเลือก บริษัท Equinor ASA (หรือ มีชื่อเดิมว่า Statoil) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานที่ตั้งขึ้นโดยรัฐบาลนอร์เวย์ เป็นผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมแบบครบวงจรเช่นเดียวกับกลุ่ม ปตท. โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อค้นหารูปแบบ ความสัมพันธ์ และความหมาย เพื่อสนับสนุนกรอบสมมติฐาน หาข้อสรุปและเสนอแนะวิธีการแก้ไข โดยการเขียนใช้วิธีพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Methods) ประกอบกัน จึงมีลักษณะ Inductive Approach ที่เริ่มจากการเก็บข้อมูล แล้วพัฒนามาเป็นแนวคิดหรือข้อค้นพบ และประมวลเป็นข้อสรุป

## 1.7 นิยามศัพท์

**กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม** หมายถึง กลุ่มผู้บริหาร และกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมือง หรือการบริหารในหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตลอดจนนักวิชาการ ที่เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ หรือ ผู้บริหารบริษัทที่รับสัมปทาน หรือบริษัทในเครือ โดยรับผลประโยชน์จากผลการประกอบกิจการปิโตรเลียม

**การมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย** หมายถึง การที่กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานเข้าไปควบคุมการกำหนดนโยบายผ่านตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองการบริหาร และนักวิชาการ ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของรัฐไทย ผู้บริหารระดับสูง หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานเหล่านี้เป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลธุรกิจปิโตรเลียม แต่ในขณะเดียวกันก็เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหารในกิจการดังกล่าว ซึ่งได้รับประโยชน์จากผลการประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยตรง ที่ผ่านมาผู้บริหารหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ควบคุมนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมให้ใช้วิธีสัมปทานเท่านั้น ซึ่งให้อำนาจผูกขาดแก่กิจการที่รับสัมปทานแบบเบ็ดเสร็จ อีกทั้งพยายามปิดทางเลือกเชิงนโยบายอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การให้สัมปทานโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น (1) ให้ข้อมูลต่อสาธารณะสนับสนุนแนว

ทางการให้สัมปทานเพียงแนวทางเดียว และไม่สนับสนุนแนวทางอื่น ๆ หรือทำให้สาธารณชนเข้าใจว่าไม่มีทางเลือกอื่นใดนอกเหนือจากการสัมปทาน (2) กำหนดทางเลือก/มาตรการที่เอื้อประโยชน์หรือให้สิทธิผูกขาดเพิ่มเติมแก่ธุรกิจที่รับสัมปทาน และกีดกันไม่ให้มีคู่แข่งทางการค้ารายอื่น (3) ผ่อนคลายการกำกับตรวจสอบกิจการสัมปทาน ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อกิจการสัมปทานมากกว่าการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เป็นต้น

**ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests)** หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคลมีผลประโยชน์ส่วนตน แข่งกับตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ การมีผลประโยชน์แข่งขันกันเช่นว่า ทำให้การทำหน้าที่โดยไม่ลำเอียงทำได้ยาก แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานการกระทำที่ไม่เหมาะสม การมีผลประโยชน์ทับซ้อนอาจทำให้เกิดภาพของความไม่เหมาะสมที่อาจบ่อนทำลายความไว้วางใจในตัวบุคคล ยังหมายรวมถึง “หน้าที่ทับซ้อน (Conflict of Duty) หรือ ผลประโยชน์เบียดซ้อนกัน (Competing Interests)” เช่น เจ้าหน้าที่รัฐมีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทำหน้าที่ในอีกหน่วยงานหนึ่งได้ ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประพฤติมิชอบ หรือความไม่เป็นกลาง/มีอคติต่อคนบางกลุ่ม

**หน่วยของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายปิโตรเลียม** หมายถึง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงและโดยอ้อม คือ กระทรวงพลังงาน เกี่ยวข้องกับนโยบายและการกำกับด้านการปฏิบัติของผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม และกระทรวงการคลัง เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านภาษีปิโตรเลียม โดยมีคณะกรรมการปิโตรเลียมเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการให้สัมปทาน โดยมีปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธาน อธิบดีกรมสรรพากร ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมป่าไม้ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยแบบสัมปทานยังต้องส่งไปขอความเห็นไปจากสำนักงานอัยการสูงสุดและคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกด้วย การให้สัมปทานเป็นเพียงขั้นต้นน้ำของห่วงโซ่มูลค่าปิโตรเลียม หลังจากนั้นจะเป็นขั้นกลางน้ำ คือ การขนส่งปิโตรเลียม การกลั่นน้ำมัน และการแยกก๊าซ และขั้นปลายน้ำ คือ การขายผลิตภัณฑ์ให้แก่ผู้บริโภค อันจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการอย่างกว้างขวางอีกหลายหน่วยงานทั้ง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม หรือแม้แต่ฝ่ายความมั่นคง สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) คณะกรรมการ

กำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) คณะกรรมการนโยบายบริหารพลังงาน (กบง.) คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ด้านพลังงาน และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ด้านพลังงาน จะเห็นได้ว่า กิจการปิโตรเลียมนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐกว้างขวางมาก

**อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty Over Natural Resources)** ผู้วิจัยได้ใช้ความหมายตามมติสหประชาชาติที่ 626(VII) วันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1952 กำหนดว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ในการใช้สิทธิของตนอย่างอิสระ เพื่อใช้และแสวงประโยชน์จากความมั่งคั่งในของธรรมชาติและทรัพยากร เพื่อความก้าวหน้า และการพัฒนาทางเศรษฐกิจตามที่ต้องการ โดยพลเมืองมีสิทธิอย่างเสรีเต็มที่ในการใช้และแสวงหาประโยชน์จากความสมบูรณ์ของธรรมชาติและทรัพยากร เพราะอำนาจอธิปไตยดังกล่าว เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสิทธิพลเมืองและของชาติในการที่จะตัดสินใจเลือกอนาคตของตนเอง

**ความมั่นคงทางพลังงาน** แบ่งเป็น ความมั่นคงทางพลังงานในมิติความมั่นคงดั้งเดิม (Traditional Security Paradigm) (Raphael & Stokes, 2013, p. 307) มีความหมายว่า การมีแหล่งพลังงานที่มากเพียงพอที่ตอบสนองต่อความต้องการของ ชุมชนการเมือง ซึ่งหมายถึงกิจกรรมด้านการทหาร เศรษฐกิจ และสังคม อีกทั้ง มีความเชื่อถือได้ว่า จะสามารถให้ปริมาณพลังงานอย่างมีเสถียรภาพทั้งในปัจจุบันและอนาคต และ ความมั่นคงทางพลังงานในมิติความมั่นคงใหม่ (Non Traditional Security Paradigm) (Stares, 2000, p. 23) นิยามนี้เกิดขึ้นภายหลังสงครามเย็น สิ้นสุดลง กรอบการศึกษาด้านความมั่นคงทางพลังงานได้เปลี่ยนแปลงไป (Shift in Paradigm) โดยหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องสวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) ของมนุษย์ ผู้วิจัยใช้นิยาม ความมั่นคงทางพลังงานในมิติใหม่นี้ เป็นกรอบในการวิเคราะห์นโยบายการแสวงประโยชน์ในทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทย เพราะสอดคล้องกับหลักสิทธิของประชาชน และประเทศในการใช้อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติตามมติของสหประชาชาติที่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ และเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน

**กระบวนการกำหนดนโยบายแบบสมเหตุสมผล (Rational Decision-Making Model)** โดย Dye (2013, pp. 18-19) ได้เสนอหลักทฤษฎีการศึกษานโยบายสาธารณะว่า รัฐจะตัดสินใจเลือกตัวแบบนโยบายสาธารณะด้วยเหตุผลมุ่งเน้นคุณค่าผลประโยชน์ของสังคมสูงที่สุด

(Maximum Social Gain) เมื่อเทียบกับต้นทุน และจะไม่เลือกนโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์ โดยบรรทัดฐานสำคัญของนิยามคำว่า “คุณค่าผลประโยชน์ของสังคมสูงสุด” นี้มีสองประการ กล่าวคือ ประการแรกไม่ควรเลือกนโยบายมาใช้หากต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์ ประการที่สอง ในบรรดาทางเลือกทั้งหมดของนโยบาย ผู้มีอำนาจควรเลือกนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเหนือต้นทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายจะมีเหตุผลเมื่อความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลุและคุณค่าที่เสียสละนั้นเป็นบวกและมากกว่านโยบายทางเลือกอื่น ๆ โดยความสมเหตุสมผลมิได้มองในกรอบของเงินตราที่จะประหยัดได้ แต่ความสมเหตุสมผลเกี่ยวข้องกับการคำนวณคุณค่าทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจทั้งหมดที่ได้รับ หรือต้องสูญเสียไปจากนโยบายสาธารณะ จึงไม่ใช่คุณค่าเฉพาะที่วัดได้เป็นตัวเงินเท่านั้น ในการเลือกนโยบาย โดยยึดหลักตัวแบบเหตุผลนั้น ผู้พิจารณาจะต้องคำนึงถึงหลัก 5 ประการ คือ (1) เข้าใจถึงคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมและน้ำหนักความสำคัญของคุณค่าเหล่านั้น (2) เข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด (3) เข้าใจผลลัพธ์และความคาดหวังทั้งหมดของแต่ละทางเลือก (4) สามารถคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายนั้น ๆ ได้ชัดเจน และ (5) การตัดสินใจผู้พิจารณาจะต้องเปรียบเทียบทางเลือกนโยบายอื่น ๆ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

## 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทำให้ทราบถึงทางเลือกทั้งหมดในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม ความมั่นคงทางพลังงานที่ได้จากแต่ละวิธีการ และผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยในทรัพยากรของรัฐ

(2) เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการปรับปรุงนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม เพื่อประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาประเทศ และเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะสำรวจแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และการกำหนดนโยบายสาธารณะในการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทย ซึ่งเป็นผลผลิตจาก “ผู้กำหนดนโยบาย” ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรและจัดสรรผลประโยชน์ ให้แก่ “กลุ่มผลประโยชน์” อันประกอบไปด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ประชาชน และบริษัทเอกชนผู้เข้ามาดำเนินการ พร้อมทั้งศึกษาแนวคิดทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น ทฤษฎีสถาบันการเมืองการบริหาร ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Group Theory) ทฤษฎีตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Theory) และศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจว่า กลุ่มชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และกลุ่มผลประโยชน์ มีความเชื่อมโยงส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายด้วยทฤษฎีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client Relation) ระหว่างบุคคลชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบาย และกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม

##### 2.1.1 “ปิโตรเลียม” ลักษณะทางกายภาพ

คำว่า ปิโตรเลียม (Petroleum) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน คือ คำว่า "Petra" แปลว่า “หิน” คำว่า "Oleum" แปลว่า “น้ำมัน” เมื่อรวมความแล้ว คำว่า “ปิโตรเลียม (Petroleum)” จึงหมายถึง “น้ำมันจากหิน” (พรศรี ครอบบัวบาน, 2547) ในยุคโบราณมีการนำมาใช้ประโยชน์เพียงเพื่อเป็นยารักษาโรค และเพื่อจุดไฟให้แสงสว่าง ต่อมาในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมได้มีการศึกษาค้นคว้ามากขึ้น ทำให้ทราบถึงคุณลักษณะและคุณสมบัติของปิโตรเลียมว่า เหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวางทั้งในอุตสาหกรรมเชื้อเพลิง อุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมพลาสติก อุตสาหกรรมสี อุตสาหกรรมยางเทียม เป็นต้น โดย “ปิโตรเลียม” คือ สารประกอบไฮโดรคาร์บอน (Hydrocarbons) โดยมีโมเลกุลของธาตุคาร์บอน (C) และไฮโดรเจน (H) เป็น

องค์ประกอบหลัก เกิดจากการทับถมของซากพืชซากสัตว์เป็นเวลาหลายล้านปี ภายใต้อุณหภูมิและความดันที่เหมาะสม

สูตรเคมีของสารปิโตรเลียม คือ  $C_n + H_{2n+2}$  โดยมีอัตราส่วนของจำนวนอะตอมของไฮโดรเจน (H) เป็น 2 เท่า บวกด้วย 2 ของจำนวนคาร์บอน (C) มีสถานะตั้งแต่ ก๊าซ ของเหลว และของแข็ง มีจำนวนคาร์บอนเริ่มตั้งแต่ 1 ตัว จนถึงมากกว่า 100 ตัว โดยโมเลกุลที่มีจำนวนคาร์บอน 1 ถึง 4 ตัว จะมีสถานะเป็นก๊าซ (Gas) โมเลกุลที่มีคาร์บอนตั้งแต่ 5 ถึง 7 ตัวจะเป็นของเหลวใส แต่เมื่อมีจำนวนคาร์บอนเพิ่มขึ้นก็จะมีความหนืดข้นเพิ่มขึ้นไปด้วย ปิโตรเลียมตามธรรมชาติจะประกอบไปด้วย โมเลกุลไฮโดรคาร์บอนที่หลากหลาย ดังนั้น เมื่อแยกปิโตรเลียมด้วยการกลั่นลำดับส่วน ปิโตรเลียมชนิดต่าง ๆ จะแยกออกจากกัน ทำให้ได้ผลิตภัณฑ์มากมายตั้งแต่ ก๊าซเอ็นจีวี ก๊าซหุงต้ม น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา และน้ำมันหล่อลื่น ฯลฯ ทั้งนี้ ในแอ่งกักเก็บปิโตรเลียมตามธรรมชาติมีสารชนิดอื่นปนอยู่ด้วยจึงทำให้ปิโตรเลียมมีสีที่แตกต่างกันออกไป ตั้งแต่สีเหลือง สีน้ำตาล จนถึงสีดำ โดยสารอื่นที่พบเป็นปกติ คือ ไนโตรเจน คาร์บอนไดออกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ปรอท ฯลฯ ดังนั้น การประกอบกิจการปิโตรเลียมจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ทั้งดิน น้ำ และอากาศ

การจำแนกปิโตรเลียมว่า แหล่งใดเป็นแหล่งน้ำมันดิบ หรือก๊าซธรรมชาติพิจารณาจากปริมาณการผลิต หากมีน้ำมันดิบมากกว่าก๊าซธรรมชาติ เรียกว่า “แหล่งน้ำมันดิบ” เช่น แหล่งลานกระบือ (แหล่งน้ำมันสิริกิติ์) จังหวัดกำแพงเพชร ที่ผลิตน้ำมันดิบได้ วันละ 27,586 บาร์เรล แต่ผลิตก๊าซธรรมชาติได้ วันละ 7,611 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ ขณะที่แหล่งปิโตรเลียมที่มีก๊าซธรรมชาติมากกว่าน้ำมันดิบเรียกว่า “แหล่งก๊าซธรรมชาติ” เช่น แหล่งเอราวัณ ที่ผลิตก๊าซธรรมชาติได้ วันละ 211,588 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ แต่ผลิตน้ำมันดิบและคอนเดนเสทได้วันละ 73,527 บาร์เรล (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2559) ปิโตรเลียมจึงถูกแบ่งตามสถานะในธรรมชาติ คือ 1) น้ำมันดิบ (Crude Oil) และ 2) ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) ดังนี้

1) น้ำมันดิบ (Crude Oil) มีสถานะเป็นของเหลวที่เป็นสารประกอบไฮโดรคาร์บอนหลายชนิดรวมกัน จะจำแนกตามลักษณะ 3 ประการ ดังนี้

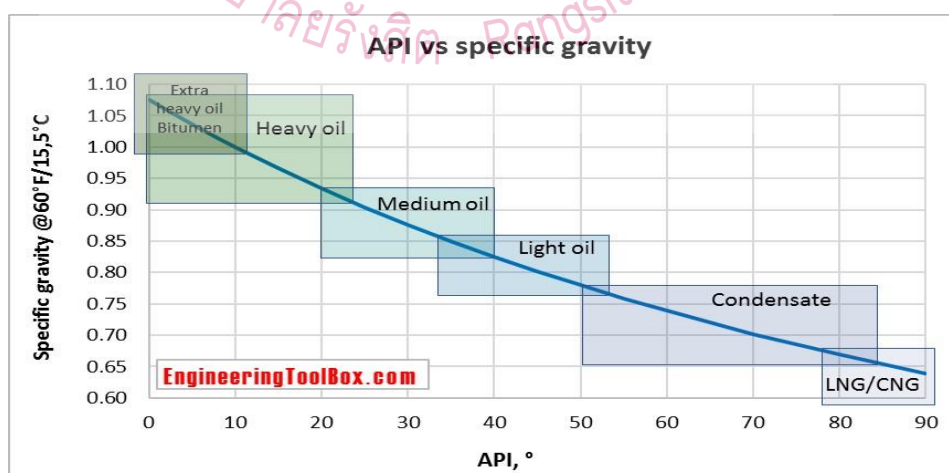
"ความหนืด" (Viscosity) หมายถึง ความต้านทานต่อการไหล น้ำมันดิบที่มี

ความหนืดสูง ทำให้ยากต่อการสูบขึ้นจากใต้ดิน การขนส่งและการกลั่น

"การระเหย" (Volatility) หมายถึง ความเร็วในการระเหยไปในอากาศ น้ำมันชนิดเบาจะระเหยได้ง่าย จึงต้องการการควบคุมอุณหภูมิ และการกักเก็บที่มีขีดเพื่อให้น้ำมันระเหยออกไปน้อยที่สุด

"ความเป็นพิษ" (Toxicity) หมายถึง ปริมาณสารพิษและการเกิดสารพิษจากกระบวนการกลั่นที่เป็นอันตรายต่อชีวิต มนุษย์ พืช และสัตว์ รวมถึงจุลินทรีย์ที่อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมหากเกิดกรณีการรั่วไหลของน้ำมัน โดยน้ำมันแต่ละชนิดจะมีวิธีการและความยุ่งยากในการกำจัดที่แตกต่างกัน

ราคาของน้ำมันดิบแต่ละชนิดจะสะท้อนถึงคุณภาพซึ่งมีตัวชี้วัดสำคัญ 2 ประการ คือ ความหนาแน่น (API Gravity) และปริมาณกำมะถัน (Sulfur Content) โดยคำว่า "API Gravity" มาจาก "American Petroleum Institute Gravity" ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่เปรียบเทียบน้ำหนักน้ำมันดิบกับน้ำ หากค่า "API Gravity" มากกว่า 10 แสดงว่า เบากว่าน้ำและลอยได้ ถ้าน้ำมัน "API Gravity" น้อยกว่า 10 จะจมน้ำ ปรากฏตามรูปที่ 2.1 (A Detailed Guide on the Many Different Types of Crude Oil, 2009) ที่แสดงค่า API - specific gravity ของปิโตรเลียมชนิดต่าง ๆ โดย Engineering ToolBox และรูปที่ 2.2 แสดงประเภทของปิโตรเลียมตามค่า API โดยฝ่ายประมวลผลข้อมูลพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2543)



รูปที่ 2.1 แสดงค่า API - specific gravity ของปิโตรเลียมชนิดต่าง ๆ

ที่มา: Engineering ToolBox, 2007



ประเภทของปิโตรเลียมแบ่งตาม °API				
° API	ถ.พ.	บาเรล ต่อตัน	แคลอรี ต่อกรัม	ประเภทของปิโตรเลียมเหลว
0	1.0760	5.86	9,968	Extra Heavy Crude Oil
10	1.0000	6.30	10,300	
15	0.9659	6.53	10,441	Heavy Crude Oil
20	0.9400	6.75	10,568	
26	0.8984	7.02	10,705	Medium Heavy Crude Oil
30	0.8762	7.19	10,788	
36	0.8448	7.46	10,901	Light Crude Oil
40	0.8251	7.64	10,970	
46	0.7972	7.91	11,065	
50	0.7796	8.09	11,124	
60	0.7389	8.53	11,253	

ที่มา : VCI, University of Illinois

รูปที่ 2.2 แสดงประเภทของปิโตรเลียมตามค่า API

ที่มา: กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2543

น้ำมันดิบที่มีระดับความถ่วงจำเพาะสูง (ความหนาแน่นน้อย น้ำหนักเบา) มักมีความหวาน หรือ กำมะถันต่ำ จึงเรียกว่า "Light Sweet Crude Oil" จะมีราคาสูงกว่าน้ำมันดิบที่มีระดับความถ่วงจำเพาะต่ำ (ความหนาแน่นมาก น้ำหนักมาก) มักมีความเปรี้ยว หรือ กำมะถันสูง จึงเรียกว่า "Heavy Sour Crude Oil" โดยน้ำมันดิบประเภท "Light Sweet Crude Oil" จะกลั่นได้ผลิตภัณฑ์น้ำมันเบาที่มีราคาสูงในปริมาณมาก คือ น้ำมันเบนซินและดีเซล ปรากฏตามรูปที่ 2.3 แสดงประเภทของน้ำมันดิบที่ผลิตทั่วโลก



Figure 2: Density and Sulfur contents of selected crude oils

© Hassan Harraz, 2016

รูปที่ 2.3 แสดงประเภทของน้ำมันดิบที่ผลิตทั่วโลก

ที่มา: Hassan, 2016

ปัจจุบันน้ำมันดิบที่ซื้อขายกันในตลาดทั่วโลก มีมากกว่า 160 ชนิด มีชื่อเรียกตามแหล่งผลิต โดยมีตัวอ้างอิงในการกำหนดราคาน้ำมันดิบจาก 3 แหล่งหลัก ได้แก่

(1) น้ำมันดิบเวสต์เท็กซัส หรือ West Texas Intermediate (WTI) เป็นน้ำมันดิบที่มีคุณภาพสูงมาก มีมูลค่ามากกว่าระดับพรีเมียม เพราะสามารถกลั่นเป็นน้ำมันเบนซินที่มีคุณภาพดี มีค่าความถ่วงจำเพาะ (API Gravity) ที่ 39.6 องศาซึ่งถือว่าเป็นน้ำมันดิบชนิด "เบา" มีกำมะถันต่ำเพียง 0.24 เปอร์เซ็นต์ จึงจัดเป็นน้ำมันดิบประเภท "Light Sweet Crude Oil" ด้วยคุณสมบัติที่ดีนี้เอง ทำให้น้ำมันดิบชนิดนี้ถูกกลั่นเพื่อบริโภคในสหรัฐอเมริกาที่สุดในโลกในบริเวณภูมิภาคมิสซิสซิปปีและบริเวณอ่าวเม็กซิโก น้ำมันชนิดนี้ มักจะมีราคาสูงกว่าน้ำมันดิบ "ตะกร้าโอเปก" อยู่ที่ 5 ถึง 7 เหรียญต่อบาร์เรล และสูงกว่าน้ำมันดิบ "เบรนท์เบลนด์" ประมาณ 1 ถึง 2 เหรียญต่อบาร์เรล

(2) น้ำมันดิบ "เบรนท์เบลนด์" หรือ "Brent Blend" เป็นส่วนผสมของน้ำมันดิบจาก 15 แหล่งในทะเลเหนือ มีค่าความถ่วงจำเพาะ "API Gravity" ที่ 38.3 องศา เป็นน้ำมันดิบชนิด "เบา"

แต่ไม่ "เบา" กว่าน้ำมันดิบเวสต์เท็กซัส (WTI) โดยมีกำมะถันประมาณ 0.37 เปอร์เซ็นต์ จึงจัดเป็นน้ำมันดิบประเภท "Light Sweet Crude Oil" เช่นกัน จึงเป็นน้ำมันดิบชั้นดี สำหรับการผลิตน้ำมันเบนซิน และน้ำมันดีเซล ถูกกลั่นและใช้ในปริมาณมากในแถบตะวันตกเฉียงเหนือของยุโรป แม้ว่าการผลิตน้ำมันดิบชนิดนี้เริ่มลดลง แต่น้ำมันชนิดนี้ยังเป็นตัวอ้างอิงหลัก (Major Benchmark) สำหรับการกำหนดราคาน้ำมันดิบในยุโรปและแอฟริกา โดยน้ำมันดิบ "เบรนท์เบลนด์" จะมีราคาสูงกว่าน้ำมันดิบ "ตะกร้าโอเปก" หรือ "OPEC Basket" ประมาณ 4 เหรียญต่อบาร์เรล

(3) น้ำมันดิบ "ตะกร้าโอเปก" หรือ "OPEC Basket" คำว่า "OPEC" มาจากชื่อเต็มว่า "Organization of Petroleum - Exporting Countries" (องค์การของประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน) มีส่วนผสมของน้ำมันดิบจาก 7 ประเทศ ได้แก่ แอลจีเรีย ซาอุดีอาระเบีย อินโดนีเซีย ไนจีเรีย คูเวต เวเนซุเอลา และคอซอวอเม็กซิกัน

เนื่องจากน้ำมันดิบจากกลุ่มโอเปกมีเปอร์เซ็นต์ของกำมะถันสูง ดังนั้น จึงมีความ "หวาน" ต่ำกว่า และมีความถ่วงจำเพาะต่ำกว่า น้ำมันดิบเวสต์เท็กซัส (WTI) และน้ำมันดิบ "เบรนท์เบลนด์" ทำให้น้ำมันดิบชนิดนี้มีราคาต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม กลุ่มโอเปกมีความสามารถในการเพิ่มหรือลดกำลังการผลิตได้อย่างรวดเร็ว ทำให้โอเปกกลายเป็น "ผู้เล่นหลัก" ในอุตสาหกรรมน้ำมันดิบ (A Detailed Guide on the Many Different Types of Crude Oil, 2009)

°API ของปิโตรเลียมเหลวในประเทศไทย		
ผู้ดำเนินการ	แหล่ง	°API
แปซิฟิก ไทเกอร์ฯ	วิเชียรบุรี	26.6
	ศรีเทพ	26.9
	นาสนุ่น	28.4
ปตท. สผ. อินเตอร์	กำแพงแสน	25.2
	อู่ทอง	33.2
ปตท. สผ.	บงกช	56.0
	บึงหญ้า	34.5
ซีโน-ยูเอเอสฯ	บึงม่วง	35.8
	ทวนตะวัน	47.2
เชฟรอนฯ	เบญจมาศ	44.6
	นางนวล	40.0
ไทยเชลล์ฯ	สิริกิติ์	41.0
	พูนาน	45.0
ยูโนแคลฯ	จักรวาล	45.1
	โกมินทร์	47.0
	สุราษฎร์	50.0
	เขราวัน	54.6
	บรรพต	54.6
	ปลาหมึก	54.7
	กะพง	55.0
	สตูล	55.1
	ปลาแดง	58.2
	ปลาทอง	59.1
	ตราด	51.2
	ไพลิน	50.6

รูปที่ 2.4 แสดงข้อมูลค่า API ของประเภทของปิโตรเลียมในประเทศไทย  
ที่มา: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2543

ขณะที่คุณสมบัติของน้ำมันดิบไทยถูกวิเคราะห์โดย ฝ่ายประมวลผลข้อมูลพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2543) ปรากฏในบทความ “API ของปิโตรเลียมเหลวในประเทศไทย” ระบุว่า ค่าความถ่วงจำเพาะ ( API Gravity) ของน้ำมันดิบและคอนเดนเสทจากแหล่งต่าง ๆ ในประเทศไทย พบว่า ค่าต่ำสุดอยู่ที่ 25.2 ณ แหล่งน้ำมันดิบ กำแพงแสน และค่าสูงสุด 59.1 จากคอนเดนเสท ณ แหล่งปลาทอง จากรูปที่ 2.4 ระบุว่า น้ำมันดิบจากอ่าวไทยส่วนใหญ่เป็นน้ำมันดิบเบา (Light Crude) ซึ่งเบากว่า น้ำมันดิบเวสต์เท็กซัส (WTI) และน้ำมันดิบเบรนท์เบลนด์ (Brent Blend) ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า น้ำมันดิบไทยโดยเฉพาะแหล่ง

ในอ่าวไทยและแหล่งสิริกิติ์ที่มีคุณภาพสูงมาก และมีมูลค่าระดับพรีเมียมในตลาดโลก

2) ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) คือ ไฮโดรคาร์บอนในสถานะก๊าซ ในธรรมชาติอาจมีสิ่งเจือปนอยู่บ้าง ได้แก่ ก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์ ก๊าซไนโตรเจน และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซธรรมชาติสามารถแบ่งได้ 2 ชนิด (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 2555ก) ดังนี้

2.1) ก๊าซแห้ง (Dry Gas) หมายถึง ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) ที่มีมีเทน ( $C_1$ ) เป็นองค์ประกอบหลัก โดยมีสารที่เป็นของเหลว เช่น เพนเทน ( $C_5$ ) และสารใกล้เคียงของเหลว เช่น ก๊าซโพรเพน และก๊าซบิวเทน ในปริมาณน้อยกว่าร้อยละ 4 หรือ 0.1197 แกลลอนต่อก๊าซ 1,000 ลูกบาศก์ฟุต ปัจจุบันประเทศไทยใช้ก๊าซแห้ง (Dry Gas) เป็นเชื้อเพลิงแทนน้ำมันเตาในการผลิตกระแสไฟฟ้าและใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ และอัดใส่ถังใช้เป็นเชื้อเพลิงรถเอ็นจีวี หรือ อัดใส่ถังความดันสูงภายใต้อุณหภูมิต่ำมากเพื่อให้เป็นของเหลว (Natural Gas Liquid หรือ NGL) เพื่อขนส่งทางเรือ

2.2) ก๊าซเปียก (Wet Gas) หมายถึง ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) ที่มีสารประกอบที่เป็นของเหลว เช่น สารเพนเทน ( $C_5$ ) ขึ้นไป หรือ สารใกล้เคียงของเหลว เช่น ก๊าซโพรเพน และก๊าซบิวเทน ตั้งแต่ร้อยละ 4-8 ขึ้นไป หรือสูงกว่า 0.1197 แกลลอนต่อก๊าซธรรมชาติ 1,000 ลูกบาศก์ฟุต เมื่อนำไปผ่านกระบวนการแยกก๊าซ ณ โรงแยกก๊าซ (Gas Separation Plant) จะได้ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมชนิดต่าง ๆ ได้แก่ ก๊าซหุงต้ม (LPG) (องค์ประกอบ คือ ก๊าซโพรเพน ( $C_3$ ) และก๊าซบิวเทน ( $C_4$ ) น้ำมันแก๊สโซลีนธรรมชาติ (Natural Gasoline) ใช้เป็นวัตถุดิบป้อนโรงกลั่นน้ำมัน และโรงงานปิโตรเคมี ดังนั้น เมื่อแยกสารใกล้เคียงของเหลวและสารที่เป็นของเหลวออกแล้ว ส่วนที่เหลือหลักคือ ก๊าซมีเทน

นอกจากนี้ ในหลุมก๊าซเปียกจะพบปิโตรเลียมที่มีสถานะเป็นของเหลวที่ความดัน 1 บรรยากาศ ณ อุณหภูมิห้อง ในภาษาปิโตรเลียมเรียกว่า คอนเดนเสท (Condensate) แต่ในภาษาไทยใช้คำว่า “ก๊าซธรรมชาติเหลว” ซึ่งสร้างความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้มาก เพราะคอนเดนเสทไม่ได้มีสถานะเป็นก๊าซเมื่ออยู่บนพื้นโลก โดยมีคุณสมบัติใกล้เคียงกับ น้ำมันแก๊สโซลีนธรรมชาติ (Natural Gasoline) จึงใช้เป็นวัตถุดิบป้อนโรงกลั่นน้ำมันดิบ ผู้วิจัยจึงใช้คำว่า “น้ำมันดิบชนิดเบาบาง” แทนคำว่า “ก๊าซธรรมชาติเหลว” เพราะเป็นถ้อยคำที่ตรงไปตรงมามากกว่า

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติ

### 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักเรื่องอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty Over Natural Resources)

ในช่วงทศวรรษที่ 50 สหประชาชาติ (United Nations [UN], 1952) เห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้เกิดสันติภาพได้ การประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ 411 วันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1952 จึงมีมติเรื่อง “สิทธิเสรีภาพในการใช้ความมั่งคั่งทางธรรมชาติและทรัพยากร” (Right to exploit freely natural wealth and resources) อันมีหลักการสำคัญ คือ “อธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty Over Natural Resources)” โดยกำหนดสิทธิหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และวางระเบียบในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นที่มาของหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ที่รับรองรัฐเจ้าของทรัพยากรให้มีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ที่จะใช้อำนาจในการบริหารกิจการภายในได้โดยอิสระ โดยกล่าวว่า พลเมืองของประเทศกำลังพัฒนามีสติธิอย่างเสรีเต็มที่ในการใช้และแสวงหาประโยชน์จากความสมบูรณ์ของธรรมชาติและทรัพยากร ซึ่งสิทธิดังกล่าวมีอยู่แล้วในอำนาจอธิปไตยของประชาชนเหล่านั้น

### 2.2.2 แนวคิดเรื่องทรัพยากรเป็นสมบัติสาธารณะของปวงชน

กฎหมายฝรั่งเศส “ยุคนโปเลียน” (Napoleonic Era) มีหลักการว่า ความเป็นเจ้าของแร่ธาตุและความมั่งคั่งในแร่ธาตุ ไม่ควรถูกครอบครองโดยปัจเจกบุคคล หากแต่ควรเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์ของพลเมืองทุกคน (Johnston, 1994, p. 22) การจะนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ จึงต้องมีการกำหนดสิทธิในทรัพยากรและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจน โดยรัฐในฐานะตัวแทนประชาชนจะนำระบบการจัดสรรสิทธิ สสำรวจ พัฒนา ผลิต และกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมมาใช้ต้องยึดหลักความโปร่งใส และประชาชนมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าทรัพยากรที่แท้จริง

2.2.3 แนวคิดเรื่องทรัพยากรปิโตรเลียมถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป (Exhaustible Resources) และไม่สามารถสร้างขึ้นมามาทดแทนได้ (Non-Renewable Resource)

ทรัพยากรปิโตรเลียมแตกต่างจากทรัพยากรธรรมชาติอื่น เช่น ป่าไม้ ที่หากจัดการได้ดี ก็จะสามารถผลิตซ้ำขึ้นใหม่ทดแทนส่วนที่นำมาใช้งานได้ ดังนั้น การจะนำทรัพยากรปิโตรเลียมมาใช้ในเชิงเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในระยะยาว เนื่องจากเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป (Exhaustible Resources) และไม่สามารถสร้างขึ้นใหม่ทดแทนได้ (Non-Renewable Resource) โดยจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการนำทรัพยากรปิโตรเลียมมาใช้ในปัจจุบัน กับ การไม่สามารถนำมาใช้ได้ใหม่ และการไม่มีให้ใช้อีกในอนาคต

#### 2.2.4 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent - Seeking) และคำสาปจากทรัพยากร (Resource Curse / Paradox of Plenty)

Tornell and Lane (1999, pp 22-46) อธิบายว่า ประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติมาก จะมีความเสี่ยงจากพฤติกรรมของชนชั้นนำ (Elite) เข้ามาหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ด้วยการใช้อำนาจเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายในรูปแบบต่างๆ ที่เอื้อประโยชน์ เช่น การให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประกอบการด้านภาษี สุดท้ายแล้วสิทธิพิเศษที่ไม่เหมาะสมเหล่านี้จะส่งผลให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ เนื่องจากลดทอนแรงจูงใจของผู้ประกอบการในการพัฒนาเทคโนโลยี หรือ คิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งส่งผลต่อระดับผลิตภาพของระบบเศรษฐกิจ อีกทั้ง การให้สิทธิพิเศษดังกล่าวยังเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดปัญหาคอร์รัปชั่นอันธพาลบังหลวงในระบบราชการ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เหมาะสม ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ในส่วนแนวคิดเรื่องคำสาปจากทรัพยากร (Resource Curse / Paradox of Plenty) นั้น คือ สถานการณ์ที่ประเทศหนึ่งๆ มีทรัพยากรมาก เช่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันดิบ หรือทองคำ เป็นต้น แต่มีแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ ความเป็นประชาธิปไตยต่ำ และมีผลการพัฒนาต่ำกว่าประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อย (Wikipedia, 2017) ดังกรณี ประเทศคองโก และไนจีเรีย ที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ แต่กลับมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ โดยวัดจากรายได้ต่อประชากรน้อยกว่าประเทศที่ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สิงคโปร์ หรือ ญี่ปุ่น ความไม่สอดคล้องกัน (Negative Correlation) ระหว่างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และความยากจนของประเทศนี้ เป็นที่มาของสมมติฐาน “เรื่องคำสาปจากทรัพยากรธรรมชาติ (Resource Curse)”

## 2.3 แนวคิดทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง

### 2.3.1 แนวคิดลัทธิจักรวรรดินิยมใหม่ (Neo-Imperialism)

ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 (Louis, 2006) ลัทธิจักรวรรดินิยมใหม่ ได้เกิดขึ้นโดยมหาอำนาจยุโรป และสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการพัฒนาที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ได้ขยายอิทธิพลของตนเองเหนือทวีปแอฟริกาและเอเชียเกือบทั้งหมด โดยใช้อำนาจทางการทหารและการเมืองเพื่อระบายสินค้าของตนในตลาดใหม่ และเพื่อแสวงหาแหล่งทรัพยากรรวมถึงปิโตรเลียมอันเป็นวัตถุดิบสำคัญเพื่อป้อนอุตสาหกรรมในประเทศของตน เพื่อเกื้อหนุนการขยายผลผลิตและเศรษฐกิจของตนให้ใหญ่โตยิ่งขึ้น ภายใต้บริบทของการสร้างความเจริญ (Civilizing Mission)

### 2.3.2 ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory)

ทฤษฎีนี้ ต่อยอดมาจากแนวคิดลัทธิจักรวรรดินิยมที่ระบบทุนนิยมได้ขยายโครงข่ายความสัมพันธ์ทั้งทางด้านการค้า การเงิน เศรษฐกิจ การเมือง และสิทธิมนุษยชน โดยดึงเอาประเทศต่าง ๆ เข้ามาปฏิสัมพันธ์กันจนเกิดเป็นความสัมพันธ์เชิง “ครอบงำ” (Domination) ระหว่างประเทศ “ทุนนิยมศูนย์กลาง (Core หรือ Center)” เช่น สหรัฐอเมริกา กับบรรดาประเทศด้อยพัฒนา หรือ “ทุนนิยมชายขอบ (Peripheral หรือ Periphery)” ที่อยู่ในทวีปลาตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชีย พัฒนาการเช่นนี้นำไปสู่ปรากฏการณ์ “ไม่มีทางเลือกอื่นใด” (There Is No Alternative) นอกจากนี้จะต้องเดินตามประเทศมหาอำนาจที่เป็นทุนนิยมศูนย์กลางโดยต้องพึ่งพาประเทศทุนนิยมศูนย์กลางตลอดไป

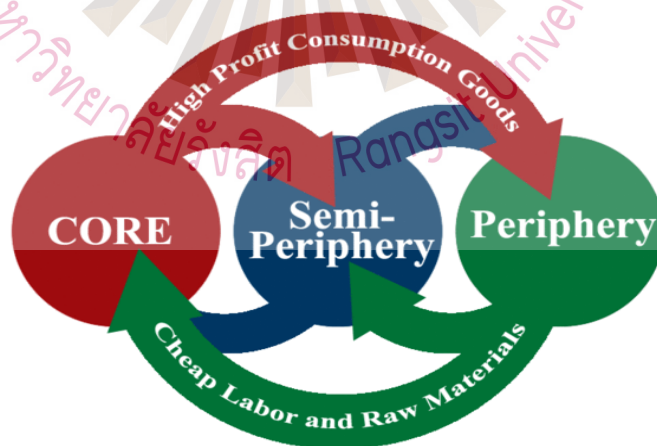
Baran and Sweezy (1968) กล่าวว่า โครงสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่าง “ทุนนิยมศูนย์กลาง” (Core) กับ “ทุนนิยมชายขอบ” (Peripheral) เป็นผลมาจากการขยายตัวของระบบทุนนิยมแบบจักรวรรดินิยม มิใช่การขยายตัวของการพัฒนาทุนนิยมในทางสร้างสรรค์ ปรากฏการณ์นี้ ทำให้ประเทศด้อยพัฒนา ยิ่งพัฒนาช้าลงผ่านความพยายามควบคุมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา เพราะมีลักษณะผูกขาด มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับต่ำ ทำให้เกิดความชะงักงันทางเศรษฐกิจ เพราะทุนนิยมศูนย์กลางมุ่งที่จะรักษาสภาพเดิมของ “การแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ” (International Division of Labor) โดยให้ประเทศด้อย



พัฒนา เป็นเพียงแหล่งทรัพยากร หรือเป็นเพียงผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐม ทำให้ผลประโยชน์และมูลค่าส่วนเกินตกเป็นของนักลงทุนจากประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง จึงเป็นระบบที่กอบโกยมูลค่าจากระบบเศรษฐกิจของประเทศทุนนิยมชายขอบ อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศทุนนิยมชายคงความล้าหลังอยู่ต่อไป ไม่อาจก้าวขึ้นมาเป็นประเทศพัฒนาแล้วได้โดยง่าย

### 2.3.3 ทฤษฎีระบบโลก (World System Theory)

ทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) โดย อิมมานูเอล วอลเลอ์สไตน์ (Wallerstein, 1979) ได้นำทฤษฎีที่เพิ่งมาพัฒนา แต่เพิ่มเติมการมองระบบเศรษฐกิจโลกว่า มิได้แบ่งออกเป็นเพียงสองขั้วระหว่าง รัฐศูนย์กลาง และ รัฐชายขอบ (Core VS Periphery Dichotomy) แต่ทฤษฎีระบบโลกได้เพิ่มเติมรัฐกึ่งชายขอบ (Semi - Periphery) เข้าไป (ปรากฏตามรูปที่ 2.5) ซึ่งก็คือประเทศกำลังพัฒนาที่เลื่อนลำดับขั้นขึ้นไป หรือประเทศพัฒนาแล้วที่ถูกลดลำดับขั้นลงมา ระบบเศรษฐกิจโลกจึงมีสามลำดับขั้น (Three - Tiered World Economic System) ซึ่งใกล้เคียงความจริงมากขึ้น เพราะการมองระบบเศรษฐกิจเป็นสองขั้วตรงข้าม ที่มีความสัมพันธ์แบบครอบงำ - สยบยอม (Domination - Subjugation) นั้น ความจริงแล้วไม่มีความแน่นอนตายตัว แต่มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงในเชิงสัมพัทธ์ตลอดเวลา ทฤษฎีระบบโลกจึงมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) ขณะที่ทฤษฎีที่เพิ่งมีลักษณะสถิต (Static)



**Wallerstein's World System Theory Model**

รูปที่ 2.5 แสดงคำอธิบายของทฤษฎี World-System Theory ของอิมมานูเอล วอลเลอ์สไตน์

ที่มา: Wallerstein, 1979

### 2.3.4 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบาย

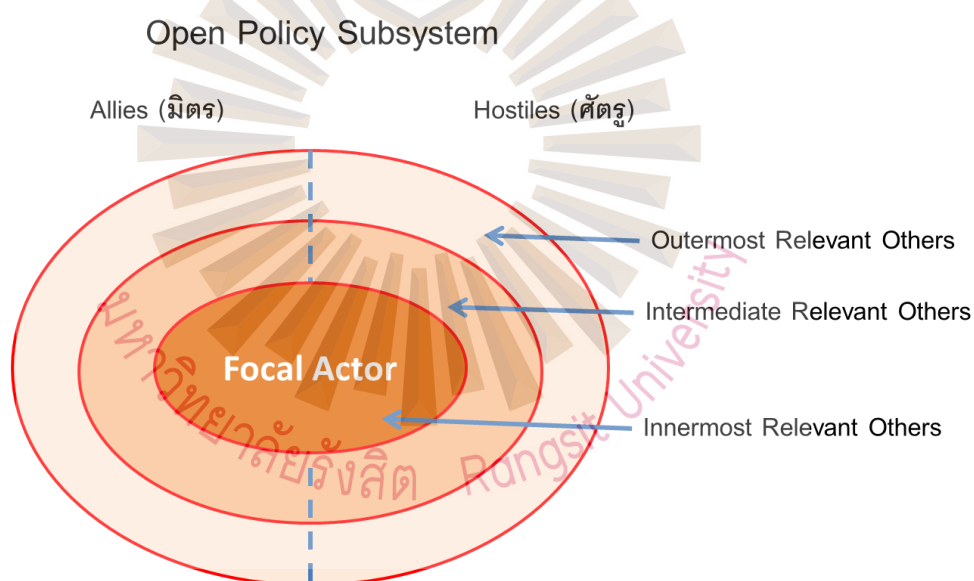
#### สาธารณะ

Wamsley and Zald (1973) ได้ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยเน้นที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์การสาธารณะและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) การวิเคราะห์องค์การ (Organizational Analysis) และกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ซึ่งมีลักษณะเป็นเศรษฐศาสตร์การเมืองระดับองค์การ โดยมีหน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) อยู่ที่องค์การของรัฐ (Public Organization) ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ Wamsley and Zald เน้นการวิเคราะห์ไปที่ (1) องค์การที่เป็นตัวแสดงหลัก (Focal Actor) หรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องในกระบวนการนโยบาย (2) ให้ความสำคัญกับตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย ทั้งที่เป็นสถาบันและปัจเจกบุคคล และ (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Wamsley and Zald (1973) แบ่งการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะออกเป็น 2 มิติ คือ (1) วิเคราะห์ตำแหน่งและบทบาทขององค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และ (2) วิเคราะห์มิติทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งด้านโครงสร้าง และกระบวนการขององค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยเสนอทฤษฎีระบบย่อยขึ้นเพื่อวิเคราะห์องค์การสาธารณะ (Public Organization) และระบบย่อยที่เป็นองค์ประกอบในนโยบาย (Policy Subsystem) ที่ประกอบไปด้วย คน กลุ่ม หรือองค์การที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งคน กลุ่ม หรือ องค์การ เหล่านี้เรียกว่า “Relevant Others” ที่หลากหลาย เข้าและออกในกระบวนการนโยบายตลอดเวลา ซึ่ง คน กลุ่ม หรือองค์การ เหล่านี้ อันได้แก่ ปัจเจกบุคคล กลุ่มผลประโยชน์ คณะกรรมการ และองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุม เป็นต้น ซึ่งตัวแสดงดังกล่าวจะแตกต่างกันตามอิทธิพล และการมีทรัพยากร ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นสามประเภทคือ (1) คน กลุ่ม หรือองค์การที่มีผลประโยชน์ในนโยบาย แต่ไม่มีทรัพยากร (Irrelevant Others) (2) คน กลุ่ม หรือองค์การที่มีทรัพยากร แต่ไม่มีอิทธิพล (Low-contact-influence) และ (3) คน กลุ่ม หรือองค์การที่มีทรัพยากร และเข้าไปมีอิทธิพลโดยตรงต่อองค์การที่กำหนดนโยบาย (In-Contact-Influence) การศึกษาดังกล่าวเพื่อให้ได้ความรู้ว่า เศรษฐกิจและการเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างไรอย่างแนบแน่น จนแทบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ และการแบ่งสรรอำนาจ รวมถึงสิทธิที่จะกระทำอย่างไรอย่างหนึ่ง ส่วนเรื่องเศรษฐศาสตร์นั้น จะหมายรวมถึงเรื่อง เงิน วัสดุ เทคโนโลยี การใช้งานและหลักเกณฑ์ใน

การจัดการทรัพยากรในองค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการเมือง ทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งภายในและภายนอกองค์การราชการจนนำไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship)

โดยการวิเคราะห์จะต้องประเมินคน กลุ่ม หรือองค์การต่าง ๆ เหล่านี้ว่าเป็นมิตร (Allies) หรือเป็นศัตรู (Hostiles) ต่อบริษัท (ตามรูปที่ 2.6) เพื่อประโยชน์ในการคาดการณ์ในเสถียรภาพ และทิศทางการเปลี่ยนแปลงขององค์การหรือโครงการ ดังนั้น การสร้างเสถียรภาพและการปรับองค์การ คือ ความสามารถขององค์การในการควบคุมสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ด้วยการทำให้ตัวแสดงบางตัวเป็นกลางหรือเป็นมิตร นอกจากนั้น องค์การยังสามารถควบคุมสภาพแวดล้อมด้วยวิธีการอื่น เช่น การสร้างความสัมพันธ์พิเศษกับองค์การภายนอก การตระหนักในวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดโยงกันด้วยระบบอุปถัมภ์

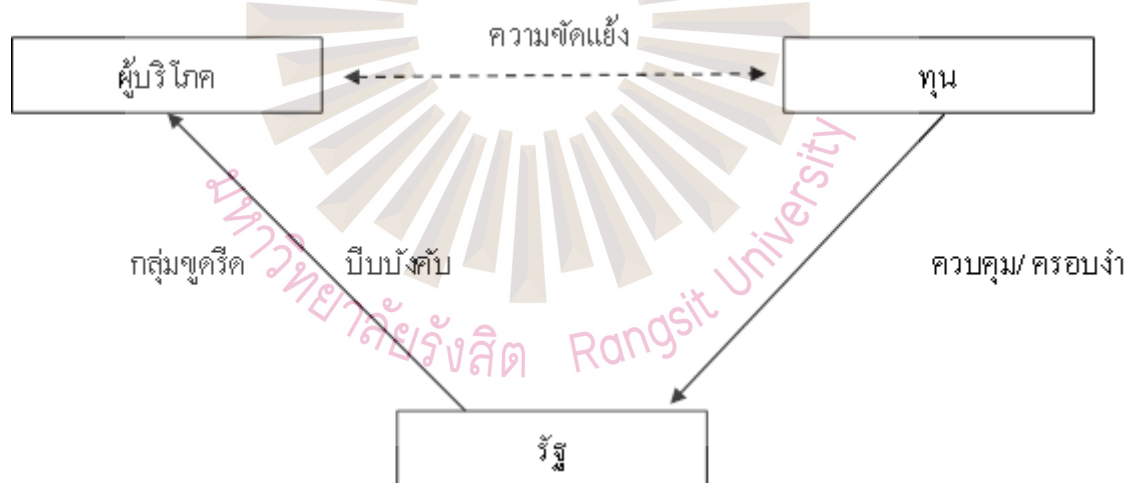


รูปที่ 2.6 แสดงกรอบแนวคิด Open Policy Subsystem

ที่มา: Wamsley and Zald, 1973

### 2.3.5 แนวคิดเรื่องอำนาจรัฐ อุดมการณ์ และการต่อสู้ทางชนชั้น

Miliband (1969) ได้กล่าวไว้ใน *The State in Capitalist Society* เรื่องความเชื่อมโยงระหว่างชนชั้นนำ (กลุ่มทุน) กับกลุ่มผู้ถือกลไกอำนาจรัฐ ที่ระบุว่า มีการประสานกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระบบ และพัฒนาสถาบันให้อยู่ภายใต้การรับใช้ผลประโยชน์ทุนนิยม โดยการวิเคราะห์จะเน้นไปที่การเสนอความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับทุน ตามรูปที่ 2.7 โดย Miliband เห็นว่า รัฐไม่เป็นกลางท่ามกลางความขัดแย้งของผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ โดยให้เหตุผลว่า (1) ชนชั้นนำ (กลุ่มทุน) เป็นเจ้าของ และเข้าควบคุมปัจจัยการผลิต (2) ชนชั้นนำ (กลุ่มทุน) มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับสถาบันที่มีอำนาจ เช่น พรรคการเมือง ทหาร มหาวิทยาลัย สื่อมวลชนฯ (3) ชนชั้นนำ (กลุ่มทุน) มีตัวแทนที่ครอบงำกลไกของรัฐทุกระดับโดยเฉพาะในระดับสูง ข้าราชการมักจะมีมาจากวงการของทุนนิยม และเป็นชนชั้นกลางที่มีความรู้สูง แนวคิดและอุดมการณ์ของบุคคลเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบเจ้าหน้าที่รัฐกลายเป็นองค์การ ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองโครงสร้างอำนาจ และอภิสิทธิ์ของทุนนิยม



รูปที่ 2.7 แสดงการวิเคราะห์รัฐในระบบทุนนิยม แนว Instrumentalist จากทฤษฎีของ Miliband  
ที่มา: ดัดแปลงจากปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2557, น.75

Miliband (1969) เห็นว่า รัฐบาลก็ยังคงเป็นเครื่องมือสำหรับการครอบงำสังคม ที่ทำเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำทุน รัฐจึงเป็นสถาบันที่รับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นผู้ครอบงำ แต่พยายามวาดภาพตนเองว่ารับใช้ชาติและประชาชน

### 2.3.6 แนวคิดเรื่องการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ หรือ การขัดกันซึ่งบทบาทหน้าที่ (Conflict of Interest)

นิยาม รัฐอมฤต (2555) ได้นิยามว่า คือ สถานการณ์ที่บุคคลมีผลประโยชน์ส่วนตัว แข่งกับตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ การมีผลประโยชน์แข่งขันกันเช่นว่า ทำให้การทำหน้าที่โดย ไม่ลำเอียงทำได้ยาก การมีผลประโยชน์ทับซ้อนอาจทำให้เกิดภาพของความไม่เหมาะสมที่อาจ บ่อนทำลายความไว้วางใจในบุคคลแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานการกระทำที่ไม่เหมาะสมก็ตาม สอดคล้องกับ จินตนา บิลมาศ, ถานินทร์ อุดม, และบุญคุ้มพงศ์ จิตนิธิสกุล (2554) ที่นิยาม “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ไว้ในคู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนสำหรับคณะกรรมการจริยธรรมสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ว่า สามารถแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

(1) ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (Actual) มีความทับซ้อนเกิดขึ้น ระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์สาธารณะ

(2) ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น (Perceived & Apparent) แต่จริง ๆ อาจไม่มีก็ได้ ถ้าจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อาจนำมาซึ่งผลเสียไม่น้อยกว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง

(3) ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (Potential) ผลประโยชน์ส่วนตัวที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์สาธารณะได้ในอนาคต

นอกจากนี้ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ยังหมายรวมถึง “หน้าที่ที่ทับซ้อน (Conflict of Duty) หรือผลประโยชน์เบียดเบียนกัน (Competing Interests)” สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท

ประเภทแรก เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ ในหน่วยงานและเป็นคณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อ ไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสองออกจากกันได้ อาจส่งผลต่อประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่ง เกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย

ประเภทที่สอง เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท ทำให้ได้ข้อมูลภายในที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทำงานบทบาทหน้าที่ในอีกหน่วยงานหนึ่งได้ จึงอาจเกิดการประพฤติมิชอบ หรือความลำเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่ม

### 2.3.7 แนวคิดเรื่องทุนนิยมแบบเล่นพวก (Crony Capitalism)

Mujeri (2018) ได้ให้ความหมายของทุนนิยมแบบเล่นพวก (Crony Capitalism) คือ ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมือง เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ชนชั้นนำ (Elite) แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ขณะที่สถาบันภาคประชาสังคมอ่อนแอ ระบบราชการไม่สามารถป้องกันการแข่งขันจากนักการเมือง และการตกอยู่ใต้ระบบผลประโยชน์ และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การทุจริต และความไม่ตระหนักเรื่องการแจกจ่ายทรัพยากร อันเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ทุนนิยมแบบเล่นพวกเจริญเติบโตและคงอยู่ และเมื่อใดก็ตามที่ทุนนิยมแบบเล่นพวกเข้าครอบงำรัฐบาล การเมือง และสื่อสารมวลชน เครือข่ายผลประโยชน์จะสร้างความบิดเบือนทางเศรษฐกิจ และส่งผลกระทบต่อสังคมในระดับที่สร้างความเสียหายต่ออุดมการณ์ในการรับใช้สาธารณะ ทั้งด้านเศรษฐกิจ และการเมือง

## 2.4 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2533) ให้ความหมาย “นโยบายสาธารณะ” ว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมในอดีต กิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นโยบายสาธารณะ คือ การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลนั่นเอง R.L. Krannich (1978 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ์ 2521, น. 718) ได้แบ่งช่วงการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรก ประมาณช่วงก่อนกลางทศวรรษ 1960 การศึกษานโยบายสาธารณะมักจะเน้นมุมมองปัญหาไปที่ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีทฤษฎีเกิดขึ้นหลายทฤษฎี เช่น ทฤษฎีชนชั้นนำ ทฤษฎีกลุ่ม ทฤษฎีความมีเหตุมีผล ทฤษฎีสถาบัน ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีระบบย่อย ฯลฯ ในระยะที่สอง คือ ประมาณกลางทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา การศึกษานโยบายสาธารณะมีมุมมองที่กว้างขวางขึ้น คือ นอกจากจะพิจารณาว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายแล้วยังถามต่อไปว่า นโยบายเกิดขึ้น ที่ไหน เมื่อใด และมีผลกระทบต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และต่อประชาชนอย่างไร สรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะในระยะแรก ผู้คนมักสนใจเฉพาะ “เหตุ” ของนโยบายสาธารณะ แต่ในระยะที่สองจะเน้นเรื่อง “ผล” ของนโยบายสาธารณะ (Policy Impact)

โดยมีข้อแตกต่าง คือ ระยะเวลามักจะเน้นหนักเรื่องทฤษฎี ต่าง ๆ แต่ในระยะที่สอง การศึกษานโยบายสาธารณะจะมีลักษณะเป็นกรณีศึกษา (Case Study)

#### 2.4.1 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

ติน ปรัชญพทุทธิ (2521) ได้อธิบายปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยมีข้อสรุปไว้อย่างน่าสนใจยิ่งในประเด็น การศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (Policy Impact) ว่า เป็นเรื่องจำเป็นและรีบด่วน โดยมีเหตุผล 2 ประการ คือ (1) ไม่ว่านโยบายสาธารณะจะดีเลิศเพียงใด แต่ถ้าผลของนโยบายนั้น สร้างความเดือดร้อนให้แก่ข้าราชการและประชาชนแล้ว จะเรียกว่า เป็นนโยบายที่ดีไม่ได้ เพราะนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือที่บันดาลความความเป็นความตายให้แก่ใครก็ได้ (2) เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลและข้าราชการสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานว่าก้าวหน้า หรือถอยหลังอย่างไร เพราะการวางนโยบายสาธารณะ โดยมิได้ติดตามดูผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายก็เท่ากับรัฐบาลมิได้ทำอะไรเลย และได้อธิบายขั้นตอนของนโยบายสาธารณะของ J.G. Grumm ที่ตีพิมพ์เมื่อ ค.ศ. 1975 ไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) ขั้นประกาศใช้นโยบายใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิม ขั้นนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นขั้นแถลงนโยบาย ซึ่งอาจจะออกมาในรูปของ พ.ร.บ. กฎฎีกา มติ คำสั่ง หรือคำตัดสินของศาล เป็นต้น
- (2) ขั้นเตรียมการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกี่ยวกับข้าราชการที่จะต้องปรับพฤติกรรมให้สอดคล้องกับนโยบาย กล่าวคือ จะต้องจัดเตรียม เงิน คน วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยี เพื่อปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ
- (3) ขั้นลงมือปฏิบัติตามนโยบาย เช่น จ่ายเงินให้แก่ผู้รับเงินช่วยเหลือตามนโยบาย ที่เกี่ยวกับการให้เงินสงเคราะห์แก่ประชาชน เป็นต้น
- (4) ผลกระทบขั้นแรก คือการประเมินผลว่า เมื่อผู้รับเงินสงเคราะห์ไปแล้วนั้น จะนำเงินไปใช้จ่ายในทางใดบ้าง

(5) ผลกระทบขั้นสอง ในขั้นนี้ผลกระทบอาจจะเป็น “ผลพลอยได้” จากผลกระทบขั้นแรก ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลได้จ่ายเงินสังคมสงเคราะห์แก่คนยากจนแล้ว อาจมีผลกระทบไปถึงบุคคลกลุ่มอื่นด้วย เช่น การปรับขึ้นราคาสินค้า เป็นต้น

(6) ผลกระทบขั้นระบบ ผลกระทบขั้นนี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับผลกระทบขั้นแรก แต่มีอาณาบริเวณกว้างขวางและรุนแรงกว่า เช่น เงินสังคมสงเคราะห์ที่จ่ายให้กับประชาชนทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ เป็นต้น

(7) ผลกระทบขั้น Feedback ได้แก่ การนำเอาผลกระทบซึ่งเกิดจาก Output ครั้งที่แล้วมาพิจารณาเพื่อบรรจุเป็น Input ในครั้งต่อไป ซึ่งจะทำให้นโยบายเดิมได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นนโยบายใหม่ อันจะทำให้เกิดเป็นวงจรนโยบายอีกครั้งหนึ่ง

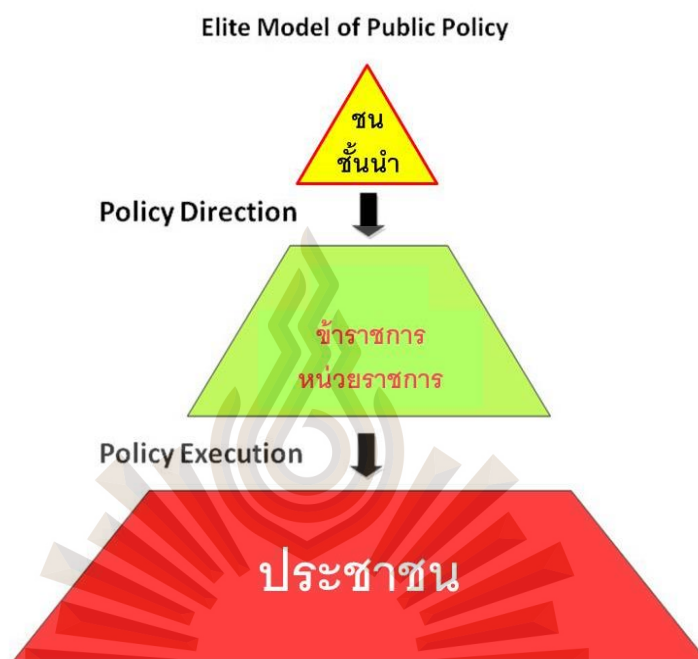
กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะ คือ เครื่องมือของรัฐในการกระทำการสิ่งหนึ่งๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เพื่อการพัฒนาประเทศ หรือ บำบัดทุกข์บำรุงสุข แก่ หรือ บรรเทาปัญหา ให้บริการส่งเสริม หรือควบคุมจัดระเบียบสังคม จึงย่อมมีผลกระทบทางบวกต่อคนกลุ่มหนึ่งและมีผลกระทบทางลบต่อคนอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสามารถตอบสนองต่อปัญหาและเป็นประโยชน์ทางสาธารณะมากกว่าการเอื้อประโยชน์ให้คนกลุ่มใดเป็นการเฉพาะ

#### 2.4.2 ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (Elite Theory)

Dye (2013, pp. 23-24) ได้อธิบายปรากฏการณ์การกำหนดนโยบายที่เกิดจากความปรารถนาและความต้องการของชนชั้นผู้นำประเทศ เนื่องจากประเทศถูกปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะอำนาจนิยม ผู้นำในระบอบนี้ใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ โดยหลักการของตัวแบบชนชั้นผู้นำที่ใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะจะให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นผู้นำหรือชนชั้นผู้ปกครอง ที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายอย่างเด็ดขาด โดยชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงใจ (Preference) หรือค่านิยม (Values) ของตนเองและพวกพ้องที่ใกล้ชิดเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจทางนโยบาย ด้วยเหตุนี้ นโยบายจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความพอใจ หรือค่านิยมส่วนตัวของชนชั้นผู้นำโดยตรง โดยมีระบบราชการเป็นเครื่องมือทำหน้าที่นำนโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นผู้นำไปสู่ประชาชนเท่านั้น (ตามรูปที่ 2.8) ผู้วิจัยเห็นว่าทิศทางของ



การกำหนดนโยบายการจัดการปิโตรเลียมของไทยอยู่ในขอบข่ายนี้ เพราะเป็นทิศทางแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นผู้ปกครองลงมาสู่ประชาชน



รูปที่ 2.8 แสดงการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยรูปแบบชนชั้นผู้นำ (Elite Model)

ที่มา: ผู้วิจัย, 2561

### 2.4.3 ทฤษฎีกลุ่ม หรือ กลุ่มผลประโยชน์ (Group Theory)

สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2544) ได้อรรถาธิบาย ทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) ว่า เปรียบเสมือนระบอบที่มีแรงผลักดันที่กระทำปฏิสัมพันธ์ต่อกันในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และโดยกล่าวว่า แนวคิดสำคัญของตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มถือว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม สมดุลเหล่านี้เกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่ม ผลประโยชน์ ที่ตกลงประนีประนอมกัน โดยมีทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนนโยบายสาธารณะไปด้วย โดย จรัส สุวรรณมาลา (การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 กรกฎาคม 2563) เห็นว่า สถานการณ์ที่มีกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจผูกขาดอำนาจการต่อรอง หรือผูกขาดอำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายเรื่องนั้น ๆ ไปได้ทั้งหมด ก็จะได้รับประโยชน์จากนโยบายทั้งหมดไปไว้ในกำมือ

#### 2.4.4 ทฤษฎีสถาบันทางการเมืองการบริหาร (Public Institutional Theory)

Anderson (1994, pp. 31-32) มองนโยบายสาธารณะในฐานะผลผลิตของสถาบันทางการเมือง โดยโครงสร้าง การจัดระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของสถาบัน ๆ ซึ่งมีผลต่อเนื่องต่อการกำหนดนโยบายและเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ โดย สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2544, น. 224) เห็นว่า ทฤษฎีสถาบันทางการเมืองเปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีเชิงระบบ เพราะกิจกรรมทางการเมืองล้วนมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันทางการเมืองทั้งสิ้น สถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งนโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดให้นำไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันเหล่านี้ ขณะที่ Dye (1984, pp. 20-21) เห็นว่า นโยบายสาธารณะจะมีความสัมพันธ์กับสถาบันราชการอย่างใกล้ชิด เพราะ นโยบายจะไม่มีผลทางนโยบายสาธารณะจนกว่าจะได้รับความเห็นชอบ ถูกนำไปปฏิบัติ และใช้บังคับโดยสถาบันราชการ เพราะสถาบันราชการเป็นผู้รับรองความชอบธรรม (Legitimacy) ของนโยบาย เนื่องจากมีผลผูกพันทางกฎหมายที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ยังต้องมีลักษณะของความครอบคลุมทั้งสังคม และรัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ กล่าวคือ มีแต่รัฐบาลเท่านั้นที่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนนโยบายหรือกฎหมายของรัฐได้ Stewart Hedge และ Lester. (2000) ได้ให้ ความสำคัญกับระบบราชการและตัวข้าราชการที่เรียกว่า Sub-government Perspective ที่มีอิทธิพลยิ่งต่อการกำหนดนโยบาย ด้วยเหตุที่ว่า การทำงานของ Sub-government ประกอบไปด้วย บุคลากรที่จะเชื่อมโยงกับนักการเมือง ระบบรัฐสภา และนักวิชาการในการแก้ปัญหาสาธารณะ ซึ่งตัวเชื่อมโยง คือ ตัวข้าราชการและองค์การที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในนโยบายสาธารณะ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงสะท้อนขอบเขตอำนาจหน้าที่ แบบแผนหรือแนวทางการปฏิบัติงาน ความคิด ค่านิยม ผลประโยชน์ ตลอดจนจิตสภาวะทางการเมืองการบริหารภายในและภายนอกหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายเรื่องนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี

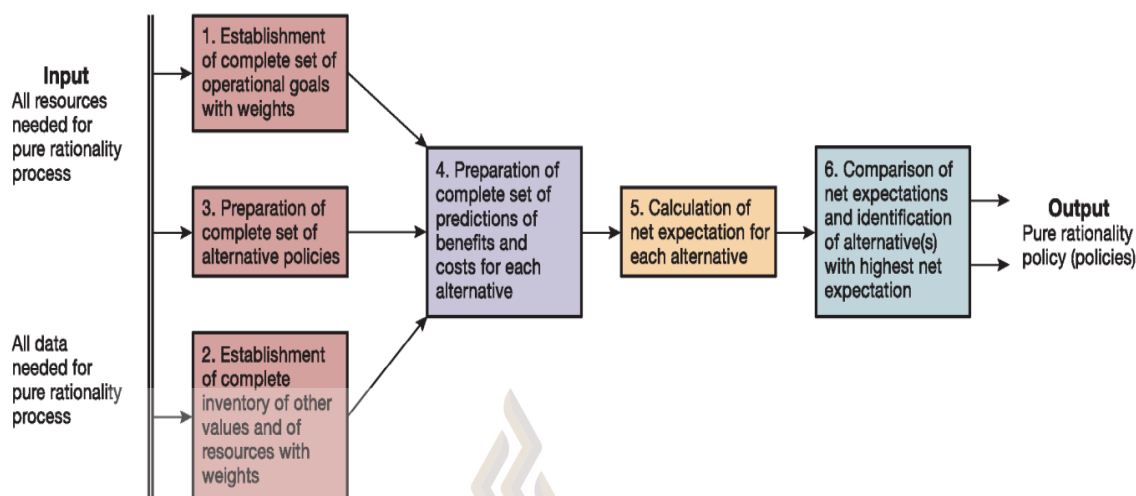
#### 2.4.5 ทฤษฎีตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Decision-Making Model)

Dye (2013, pp. 18-19) ได้เสนอหลักทฤษฎีตัวแบบเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model) ในการศึกษานโยบายสาธารณะว่า รัฐบาลจะตัดสินใจเลือกตัวแบบนโยบายสาธารณะด้วยเหตุผลมุ่งเน้นคุณค่าผลประโยชน์ของสังคมสูงสุด (Maximum Social Gain) เมื่อเทียบกับต้นทุน และจะไม่เลือกนโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์ โดยบรรทัดฐานสำคัญของนิยามคำว่า

“คุณค่าผลประโยชน์ของสังคมสูงสุด” นี้มีสองประการ กล่าวคือ ประการแรกไม่ควรเลือกนโยบายมาใช้หากต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์ ประการที่สอง ในบรรดาทางเลือกทั้งหมดของนโยบาย ผู้มีอำนาจควรเลือกนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเหนือต้นทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายจะมีเหตุผลเมื่อความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลุและคุณค่าที่เสียสละนั้นเป็นบวกและมากกว่านโยบายทางเลือกอื่น ๆ โดยความสมเหตุสมผลมิได้มองในกรอบของเงินตราที่จะประหยัดได้ แต่ความสมเหตุสมผลเกี่ยวข้องกับการคำนวณคุณค่าทาง สังคม การเมืองและเศรษฐกิจทั้งหมดที่ได้รับ หรือต้องสูญเสียไปจากนโยบายสาธารณะ จึงไม่ใช่คุณค่าเฉพาะที่วัดได้เป็นตัวเงินเท่านั้น

ในการเลือกนโยบาย โดยยึดหลักตัวแบบเหตุผลนั้น ผู้พิจารณาจะต้องคำนึงถึงหลัก 5 ประการ คือ (1) เข้าใจถึงคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมและน้ำหนักความสำคัญของคุณค่าเหล่านั้น (2) เข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด (3) เข้าใจผลลัพธ์และความคาดหวังทั้งหมดของแต่ละทางเลือก (4) สามารถคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายนั้น ๆ ได้ชัดเจน และ (5) การตัดสินใจผู้พิจารณาจะต้องเปรียบเทียบทางเลือกนโยบายอื่น ๆ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยมีสมมติฐานว่า ค่านิยมของสังคมโดยรวมสามารถทราบและนำมาชั่งน้ำหนักได้ โดยจะต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับคุณค่าทางสังคม การกำหนดนโยบายตามตัวแบบเหตุผลนี้ ยังต้องการข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายทางเลือกต่างๆ มีความสามารถในการคาดการณ์ผลที่ตามมาของนโยบายทางเลือกต่างๆ อย่างแม่นยำ มีความชำนาญลาดในการคำนวณ ตราส่วนของต้นทุนต่อผลประโยชน์อย่างถูกต้อง และประการสุดท้าย คือ การกำหนดนโยบายตามตัวแบบเชิงเหตุผลจำเป็นต้องมีระบบการตัดสินใจที่เอื้อให้เกิดก่อตัวของนโยบาย ตามรูปที่ 2.9

Dye (1984, pp. 30-34) เห็นว่าปัจจัยที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เหมาะสมคือสภาพของสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยนโยบายสาธารณะจะดำรงอยู่ต่อไปก็ต่อเมื่อ ความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลุและคุณค่าที่ต้องสูญเสียไปมีค่าเป็นบวก และมีค่ามากกว่าทางเลือกนโยบายอื่น



รูปที่ 2.9 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายตามทฤษฎีตัวแบบเชิงเหตุผล  
(A Rational Model of a Decision System)

ที่มา: Dye, 2013, p.20

#### 2.4.6 ตลาดนโยบายเศรษฐกิจกับกระบวนการกำหนดนโยบาย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544, น. 152) ได้กล่าวว่าตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทยเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของนโยบาย ระบบการเมืองการปกครอง และระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตลอดจนสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมีบทบาทในการสร้างกติกาข้อจำกัด และสภาพแวดล้อมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ รวมถึงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ก็มีสมาชิกวิตรี้อยสถาบันและกลุ่มบุคคลในตลาดนโยบายเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544, น. 6-8) ได้ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจ ปรากฏตามบทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530 ว่าในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ เป็นตลาดการเมืองอันเป็นที่ก่อตัวของนโยบายเศรษฐกิจ ตลาดนโยบายเศรษฐกิจจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรสิทธิประโยชน์ในทรัพยากร ตลอดจนการกำหนดผู้รับภาระต้นทุนของการดำเนินนโยบายนั้น ๆ กลไกการทำงานในตลาดนโยบายเศรษฐกิจจึงสามารถสร้างผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ การเติบโตทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งรังสรรค์ อธิบายว่า หากจะอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสังคมไทย จะต้องวิเคราะห์ถึง บทบาทของระบบทุนนิยมโลกและโครงสร้างส่วนบนของ

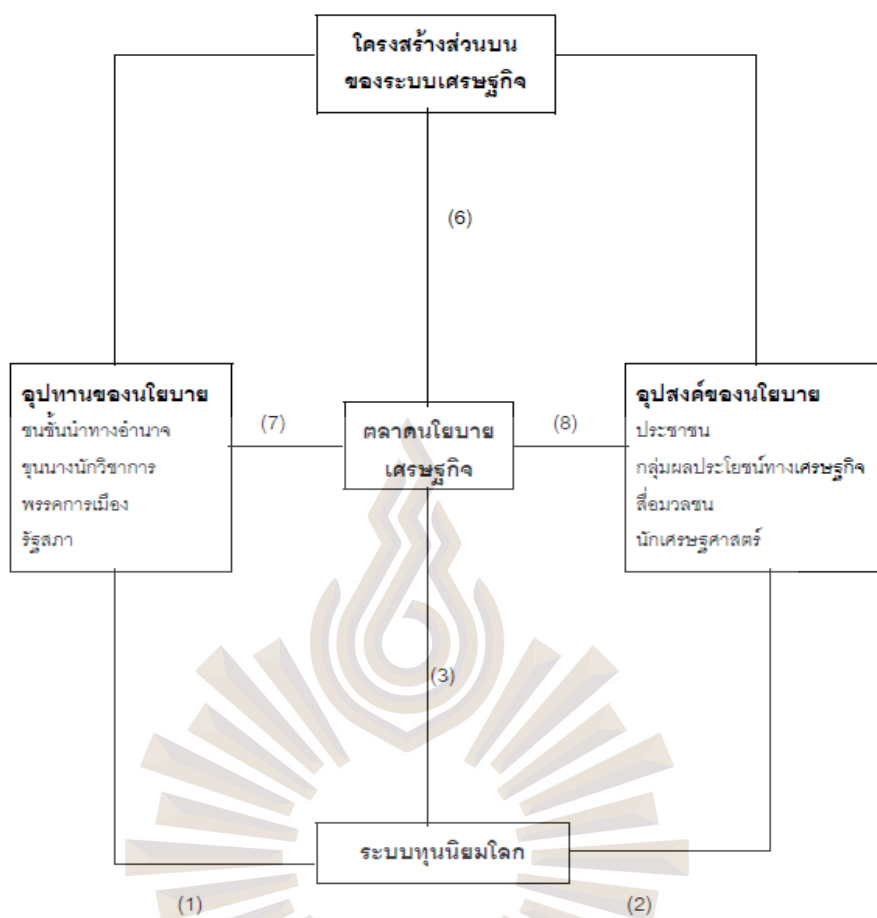
ระบบเศรษฐกิจด้วย โดยนโยบายเป็นผลจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่เป็นปัจจัยสำคัญ 4 กลุ่ม ดังนี้ (ดูรูปที่ 2.10)

(1) ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) ปัจจัยนี้ประกอบด้วยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order) ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ และบทบาทของบริษัทข้ามชาติ ตัวแปรเหล่านี้นอกจากจะมีความสำคัญในการสร้างบรรยากาศ และสภาวะแวดล้อมในตลาดนโยบายเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดของนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านอุปทาน และ/หรือ อุปสงค์ หรือมีอิทธิพลโดยตรงต่อตลาดนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย

(2) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super - Structure) ปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระบอบการเมือง จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนระบบความสัมพันธ์ในสังคม ระบอบการเมืองการปกครองจะกำหนดกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และอำนาจต่อรองสัมพันธ์ระหว่างพลังทางด้านอุปทานกับพลังทางด้านอุปสงค์ ทั้งยังเป็นตัวบ่งชี้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมเป็นโครงสร้างที่จะกำหนดจารีตธรรมเนียมประเพณี ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ระบบความสัมพันธ์ในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship) จะมีความสำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเมือง

(3) อุปทานของนโยบาย ตัวละคร (Actors) ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนออุปทานของนโยบายเศรษฐกิจประกอบด้วยกลุ่มบุคคล และสถาบันอย่างน้อย 4 กลุ่ม คือ กลุ่ม ข้าราชการ นักวิชาการ (Technocrats) กลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elites) พรรคการเมือง และรัฐสภา

(4) อุปสงค์ของนโยบาย ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบายประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 4 กลุ่ม คือ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สื่อมวลชน และนักเศรษฐศาสตร์



รูปที่ 2.10 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

ที่มา: รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2544, น. 8

เรื่องกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ร่วมมือกันเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายนั้น เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (2522, น. 10-11) ได้กล่าวว่า กลุ่มธุรกิจการเมืองเข้าไปมีบทบาททางนโยบายนั้น มักจะเป็นลักษณะของการร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำทางธุรกิจ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะดังนี้ คือ

1) การร่วมมือกันโดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน หมายถึง เป็นการประสานประโยชน์ หรือ มีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน หรือมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง

2) การร่วมมือกันโดยมีความสัมพันธ์ทางครอบครัว หมายถึง การที่กลุ่มธุรกิจ และ นักการเมืองมีความสัมพันธ์ หรือมีความเกี่ยวพันกันในลักษณะเครือญาติ

โดยงานวิจัยนี้ จะมีขอบเขตการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำทางธุรกิจนั้น เฉพาะกรณีการร่วมมือกันโดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่จะไม่รวมถึงการร่วมมือกันโดยมีความสัมพันธ์ทางครอบครัว เครือญาติ ความเป็นเพื่อน หรือ ความสนิทสนมส่วนตัว

#### 2.4.7 การผูกขาดในตลาดนโยบายฯ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544, น. 5) เห็นว่า การผลิตนโยบายเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาดนโยบาย โดยที่มีการแย่งชิงค่าเช่าจากการผูกขาด (Rent Seeking Behavior) การผูกขาดนี้เกิดจากลักษณะของนโยบายที่ให้อภิสิทธิ์หรือให้สิทธิประโยชน์เฉพาะกลุ่ม (Exclusive Rights) ค่าเช่าจากการผูกขาดนี้จึงมีใช้ค่าเช่าตามธรรมชาติในความหมายของเดวิด ริคาร์โด (Ricardian Rents) และมีใช้สิ่งที่มีสภาพกึ่งค่าเช่า (Quasi-Rents) ตามที่ปรากฏในตำราเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไป หากแต่เป็นค่าเช่าที่ถูกเสกสรรให้เกิดขึ้น (Contrived Rent) พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้ ปรากฏทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทานของกระบวนการกำหนดนโยบายในด้านผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ ผู้มีบทบาทสำคัญได้แก่ข้าราชการระดับผู้บริหาร และผู้ทรงอำนาจทางการเมือง มีแนวโน้มที่จะเสกสรรอำนาจผูกขาดเพื่อหาประโยชน์จากค่าเช่าจากการผูกขาดนี้ ส่วนผู้บริโภคนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นก็มักมีพฤติกรรมในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยการผลักดันให้นโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะเกื้อกูลผลประโยชน์แก่ตน หรือผลักดันให้ภาระในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตกแก่ผู้อื่น เช่น รัฐ และประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตลาดนโยบายเศรษฐกิจจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์และภาระรายจ่ายซึ่งเกิดจากการดำเนินนโยบาย

นอกจากนี้ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546, น. 436) ยังมองว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) นี้เกิดมากขึ้น และซับซ้อนยิ่งขึ้น เพราะการลงทุนทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก อีกทั้งการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองก็ต้องใช้เงินจำนวนมากเช่นกัน ผลตอบแทนจากการรับเงินเดือนเงินประจำของนักการเมืองย่อมไม่พอเพียงและไม่คุ้มต่อการลงทุน และด้วยแรงกดดันจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมการเมืองไทย ทำให้ไทยกลายเป็น 'ระบอบประชาธิปไตยอุปถัมภ์' มีส่วนผลักดันให้นักการเมืองและพรรคการเมืองแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจ แม้ว่า

นักการเมืองจะถูกบังคับให้เป็นเพียงตัวกระตุ่นให้กระบวนการแสวงหาและดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยมีข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของนักการเมือง

จากสภาพการณ์ในบริบททางการเมืองของประเทศไทยเป็นเช่นนี้ รั้งสรรพค์ ธนะพรพันธุ์ (2544, น.69) เห็นว่า ทำให้การสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีความสำคัญต่อการขยายและการดำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองจึงต้องสะสมทรัพยากรที่จะใช้เพื่อการดังกล่าวด้วยเหตุนี้เอง ชนชั้นปกครองจึงแสวงหาฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ และสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรเพื่อใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมือง การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงกลายเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ของชนชั้นปกครอง ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทำให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคม (Social Welfare Maximization) จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกลายเป็นกระบวนการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อการอุปถัมภ์ทางการเมือง บรรดามาตรการทางนโยบายที่ควรจะเป็นประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม หรือเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศกลับกลายเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครองเพียงกลุ่มเล็ก ๆ เท่านั้น

#### 2.4.8 ทฤษฎี State/Regulatory Capture

Kenton (2019) อธิบายว่า “Regulatory Capture” คือ สภาพการณ์ที่หน่วยงานของรัฐถูกครอบงำโดยอุตสาหกรรม หรือ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ใต้การกำกับดูแล ทำให้หน่วยงานแทนที่จะควบคุมอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับมุ่งสร้างประโยชน์ให้แก่อุตสาหกรรมเป็นสำคัญ

Regulatory Capture เป็นที่รู้จักโดย Stigler (1971) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า อุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมีความกระตือรือร้นที่จะมีอิทธิพลต่อหน่วยงานกำกับดูแล ในขณะที่ประชาชนทั่วไปมีแรงจูงใจน้อยกว่า เช่น กรณี การกำหนดมาตรฐานมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม แต่จะพบว่า อุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุมจะพยายามมากกว่าภาคประชาชนในการโน้มน้าวผู้มีอำนาจให้อนุมัติกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อตน ยิ่งไปกว่านั้นอุตสาหกรรมที่ต้องถูก



ควบคุมยังทุ่มงบประมาณจำนวนมากเพื่อมีอิทธิพลต่อหน่วยงานกำกับดูแลในทุกระดับ Kenton (2019) เห็นว่า ในหลายกรณี ผู้กำกับดูแลถูกแต่งตั้งมาจากพนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมนั้น เมื่อหมดหน้าที่จากการเป็นผู้กำกับดูแลแล้ว ก็กลับไปทำงานในอุตสาหกรรมตามเดิม นี่คือสถานะของระบบที่เสมือนประตูที่พลิกไปมาระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวมและส่วนตัว กรณีที่ผู้นำในอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ เข้าไปเป็นผู้กำกับดูแลของรัฐเพื่อความมั่นคงของอุตสาหกรรมของตนในอนาคตนั้น ซึ่งถือเป็นความเสียหายต่อความสุจริต ส่วนหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเมื่อถูกควบคุมโดยอุตสาหกรรมที่พวกเขาต้องกำกับ เรียกว่า Captured Agencies ทำให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ต้องถูกกำกับเป็นสิ่งสำคัญ ในบางกรณีอาจไม่ถือการทุจริตโดยตรงเนื่องจากไม่ปรากฏสิ่งตอบแทน แต่เกิดจากผู้กำกับดูแลเริ่มคิดไปทางเดียวกับอุตสาหกรรมที่ต้องกำกับ เนื่องจากการถูกโน้มน้าวด้วยข้อมูลของภาคอุตสาหกรรมอย่างหนัก ก็ถือเป็น Regulatory Capture เช่นกัน

ขณะที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้กล่าวต่อสำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า (2558, ย่อหน้า 6-10) ระบุว่า คอร์รัปชันมีหลายรูปแบบ มีทั้งแบบที่ไม่เป็นรูปธรรม คือ การเล่นพรรคเล่นพวก การทับซ้อนของผลประโยชน์ และแบบที่จับต้องได้ที่เป็นตัวเงิน คือรูปของรับสินบนเงินพิเศษ เพื่อหาประโยชน์ส่วนตนจากการใช้ตำแหน่ง หรืออำนาจในทางกฎหมายเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือผ่านกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ส่วนตน หรือประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐเป็นการเฉพาะ แต่ขัดกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการคอร์รัปชันที่เรียกว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (State/Regulatory Capture) โดยผลของการคอร์รัปชันนี้ สร้างความเสียหายหลายประการที่สำคัญคือ เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างไร้ประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในระบบประชาธิปไตย และกร่อนเซาะหลักการนิติธรรม

#### 2.4.9 แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ หรือ ความสัมพันธ์ต่างตอบแทนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ความหมายของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron - Client Relationship) ดินปรัชญพฤทธิ (การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม, 2562) ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง

(1) ความสัมพันธ์ของระบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้ถูกอุปถัมภ์ โดยมีผลประโยชน์เป็นหมุดเชื่อม โดยความสัมพันธ์นี้จะอยู่ยาวนานเท่าที่ทั้งสองฝ่ายยังได้ผลประโยชน์อยู่ แต่ถ้าผลประโยชน์หมดไป ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็จะหมดไปด้วย

(2) เป็นความสัมพันธ์สองฝ่ายระหว่าง ลูกพี่ - ลูกน้อง ในองค์การ เช่น หน่วยงานการ รัฐวิสาหกิจ ด้วยเงื่อนไขที่อยู่ในข้อ (1)

(3) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของเรื่อง (Focal Actors) และผู้มีส่วนได้เสีย (Relevant Others) ตามเงื่อนไขในข้อ (1) และ (2) ข้างต้น และทั้ง Focal Actors และ Relevant Others จะเป็นที่ทั้งเป็นมิตร (Allies) และและศัตรู (Hostiles) ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ได้รับ หรือ ไม่ได้รับ

Scott (1972, pp. 92 - 93) ได้กล่าวถึง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (Patron - Client Relation) ระหว่าง “ผู้อุปถัมภ์” กับ “ผู้รับการอุปถัมภ์” จะอยู่บนพื้นฐานของการอำนวยความสะดวกของแต่ละฝ่าย การแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์นี้ ผู้อุปถัมภ์จะมีสถานะทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า ใช้อิทธิพล และทรัพยากรของตนให้ความคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์ หรือทั้งสองอย่างแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า จากความสัมพันธ์ดังกล่าว แต่ละฝ่ายจะให้บริการที่มีค่าแก่อีกฝ่ายหนึ่ง เป็นการตอบแทน โดยโน้มเอียงไปยังการให้ประโยชน์แก่ “ผู้อุปถัมภ์” มากกว่า โดย “ผู้รับการอุปถัมภ์” จะตอบแทนความสัมพันธ์ด้วยการสนับสนุน และเสนอความช่วยเหลือ รวมถึง การให้บริการส่วนบุคคลแก่ “ผู้อุปถัมภ์” ความไม่สมดุลในการแลกเปลี่ยนระหว่างสองพันธมิตรนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในสถานะ อำนาจ และความมั่งคั่ง โดย “ผู้รับการอุปถัมภ์” ยินดีเข้าสู่ความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่ากัน ด้วยผลประโยชน์ที่ได้รับจึงผูกพันเขาไว้กับผู้ปกครอง

ขณะที่ Blau (1964, pp. 21-22) ได้อธิบายว่า “ผู้อุปถัมภ์” จะอยู่ในฐานะผู้จัดหาสินค้าและบริการให้แก่ “ผู้รับการอุปถัมภ์” และครอบครัวตามที่ต้องการเพื่อความอยู่รอด หรือความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การมีสถานะเป็นผู้ผูกขาดการอุปถัมภ์ในความต้องการของผู้รับการอุปถัมภ์ ทำให้ “ผู้อุปถัมภ์” อยู่ในตำแหน่งที่สามารถเรียกร้อยให้ “ผู้รับการอุปถัมภ์” ที่ต้องการมีส่วนร่วมแบ่งปันใน โภคทรัพย์จะต้องปฏิบัติตามที่ตนต้องการได้ โดย MacIntyre (2006, p. 3) เห็นว่า ความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์นี้ เคยถูกมองว่า เป็นรูปแบบของการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา แต่ในปัจจุบันถูกมองว่าเป็นสื่อกลางที่นำไปสู่ระบบทุนนิยมเล่นพวก (Crony Capitalism)

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดโครงสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้ Clapham (Ed.). (1982) ได้เสนอแนวคิดไว้ใน “Clientelism and The State,” Private patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State ระบุว่า มีเงื่อนไข 4 ประการ (pp. 7-8) ซึ่งสอดคล้องกับบริบทในประเทศไทย ดังนี้

(1) ในสังคมนั้น ๆ ทรัพยากรสำคัญถูกผูกขาดไว้ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ จนมีผลทำให้คนที่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรขาดหลักประกันในชีวิตไปจึงต้องหาผู้อุปถัมภ์มาหยิบยื่นให้

(2) ผู้อุปถัมภ์เองมีความต้องการ หรือจำเป็นที่จะต้องพึ่งผู้ใต้อุปถัมภ์ให้ช่วยเหลือเกื้อกูล โดยผู้อุปถัมภ์ยินดีให้ทรัพยากรตอบแทน

(3) กลุ่มผู้ใต้อุปถัมภ์ ไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับกลุ่มผู้อุปถัมภ์ เพราะตัวผู้อุปถัมภ์ควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับมิให้กลุ่มผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์รวมตัวกัน

(4) ระบบสังคมการเมืองยังไม่สามารถใช้ระบบคุณธรรมในการจัดสรรทรัพยากรแก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 อ้างถึงใน กมลศักดิ์ ตีระกูตพันธ์, 2549, น. 40-41) ชี้ว่า ในกระบวนการนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีตัวแบบชนชั้นนำ กลุ่มชนชั้นนำ และกลุ่มผลประโยชน์ มักมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่อาจนำไปสู่ปัญหาการเชื่อมโยงความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ส่งผลกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยมีปัญหา ทั้งในเชิงโครงสร้างระบบการเมือง กระบวนการกำหนดนโยบาย พฤติกรรมทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ครอบงำนโยบายแห่งรัฐ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) ปัญหาในเชิงโครงสร้างระบบการเมือง จากการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ของโครงสร้างอำนาจการเมืองไทยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหาร และอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โครงสร้างอำนาจมีการกระจายอย่างไม่เสมอภาค เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติทำให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง มีผลให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ พยายามเชื่อมโยงกับเครือข่ายทางการเมืองของฝ่ายบริหารจนนำไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และกลุ่มชนชั้นนำ

นักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และบุคคลที่มีชื่อเสียงในสังคม การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงอาจถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ได้โดยง่าย เช่น ผ่านการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงและบุคคลที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในสังคมให้ไปดำรงตำแหน่งในกรรมการและที่ปรึกษาบริษัทเอกชน และด้วยความไม่สมบูรณ์ของระบบสารสนเทศทางการเมือง (Political Information Imperfection) ประชาชนจึงไม่มีข้อมูลที่เพียงพอที่จะตรวจสอบคุณภาพการผลิตนโยบายสาธารณะ จึงเท่ากับเป็นการจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกจากระบบการเมืองไปโดยปริยาย

(2) ปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายของไทยมีการเมืองเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การนำเสนอนโยบาย การบัญญัติกฎหมาย ตลอดจนการดำเนินและบริหารนโยบาย ซึ่งครอบคลุมทั้งการเลือกหน่วยราชการ หรือ องค์กรและตัวบุคคล เพื่อเป็นกลไกในการดำเนินนโยบาย และการปฏิบัติงาน ในขั้นตอนต่าง ๆ โดยจะมีการต่อรองระหว่างตัวแทนของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยที่ทุกฝ่ายต่างเล่นเกมเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ตามที่ฝ่ายตนต้องการ นโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นผลผลิตที่เกิดจากกระบวนการทางการเมือง และกระบวนการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

(3) ปัญหาพฤติกรรมทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ครอบงำนโยบายแห่งรัฐ ดังที่ทราบกันทั่วไปว่า ปัญหาการซื้อเสียง และทุจริตการเลือกตั้งยังไม่อาจจะหมดไปจากระบบการเมืองไทย ดังนั้น การชักจูงหรือออกแบบนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนต่าง ๆ ในการผูกขาดค่าเช่าทางเศรษฐกิจเพื่อให้กลุ่มทุนเหล่านั้นเป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคในการเลือกตั้งจึงย่อมดำรงอยู่ต่อไปและมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น

จากสภาพปัจจุบันของความสัมพันธ์ของ กลุ่มชนชั้นนำ และกลุ่มผลประโยชน์ สร้างอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายจะมีรูปแบบที่ซับซ้อนมากขึ้น เช่นกรณี ชนชั้นนำภาคเอกชนที่มีชื่อเสียงในสังคมจนได้รับการคัดเลือกให้เป็นประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือประธานสภาหอการค้า มักจะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจไปด้วย เช่น คณะกรรมการปฏิรูปด้านพลังงาน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น แต่ขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งกรรมการในธุรกิจที่มีผลกระทบจากนโยบาย สภาวการณ์นี้ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ (Conflict of Interest) ต่อการกำหนดนโยบายของประเทศ ส่งผลสู่เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาเชิงซ้อนของการกำหนดนโยบายที่อาจเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มได้

ตามความเห็นของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546, น. 449) ระบุว่า ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ฝังรากลึกในสังคมไทย มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในทางที่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองสามารถดำเนินนโยบายเกื้อหนุนกลุ่มพ่อค้านายทุนภายใต้ระบบอุปถัมภ์ โดยได้รับผลประโยชน์ต่างตอบแทนจากกลุ่มพ่อค้านายทุนเหล่านี้ ยิ่งไปกว่านั้น วัฒนธรรมอำนาจนิยมยังคงมีอิทธิพล ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะรวมศูนย์ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ส่วนภูมิภาคอยู่ในระดับต่ำ กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการสั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-Down Process) โดยในแต่ละขั้นตอน จะมีการต่อรองระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เล่นเกมเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ ที่สำคัญคือ ภูมิหลังทางการศึกษา สังคม และผลประโยชน์ส่วนบุคคลของชนชั้นนำ ทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และนักวิชาการ ทำให้บุคคลเหล่านี้ มีทัศนคติที่ไม่เป็นกลางทางนโยบาย โดยโน้มเอียงผลประโยชน์ไปสู่การพัฒนาภาคตัวเมืองมากกว่าภาคชนบท (Urban Bias) ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม (Sectoral Bias) และให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ (Target Bias)

## 2.5 งานวิจัยเชิงประจักษ์

งานวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของไทยมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ได้แก่

พรายพล คุ่มทรัพย์ (2529) ได้ศึกษาเรื่องกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการสำรวจและการพัฒนาแร่และพลังงานในกลุ่มประเทศอาเซียนและนำมาเปรียบเทียบกับระบบภาษีปิโตรเลียมของประเทศไทย โดยแบ่งระบบภาษีของไทยออกเป็น 3 ระบบ คือ

- 1) ระบบภาษีที่ 1 ยึดตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514
- 2) ระบบภาษีที่ 2 ยึดตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2516 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2522 และพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2516 และ 2522

3) ระบบภาษีที่ 3 ยึดตามระบบที่ 2 และกฎกระทรวงอุตสาหกรรม (เฉพาะสำหรับผู้รับสัมปทานในเขตแปลงสำรวจที่มีได้อยู่ในทะเล) พ.ศ. 2525

การศึกษานี้พบว่า ระบบภาษีปิโตรเลียมที่มีความเหมาะสม คือ ระบบที่รัฐบาลควรจะได้รับส่วนแบ่งเพิ่มขึ้น (หรือไม่ลดลง) โดยที่ผู้ลงทุนไม่ได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนลดลงในสถานการณ์ที่ราคาทรัพยากรและต้นทุนการผลิตสูงขึ้น แต่ขณะที่ทำการศึกษานั้นกลับพบว่า ระบบภาษีปิโตรเลียมของไทยในช่วงที่ทำการศึกษานี้ไม่มีความเหมาะสมตามเกณฑ์ข้างต้น โดยในระบบภาษีที่ 1 และที่ 2 มีความสามารถสร้างส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐต่ำกว่าระบบภาษีของประเทศอินโดนีเซีย และมาเลเซียในทุกลักษณะของแหล่งผลิต ในขณะที่ภายใต้ระบบภาษีที่ 3 ของไทย มีแนวโน้มจะทำให้ได้รับส่วนแบ่งของรัฐใกล้เคียงกับส่วนแบ่งที่อินโดนีเซียได้รับในกรณีที่แหล่งผลิตมีต้นทุนสูง ระบบภาษีของมาเลเซียถือได้ว่าเป็นระบบที่สร้างส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐได้ในอัตราที่สูงกว่า ระบบภาษีของไทยและอินโดนีเซียในทุกลักษณะแหล่งผลิต

สมบัติ พุทธิพงษ์ศักดิ์ (2540) ได้ศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนในประเทศไทย โดยได้เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างระบบสัมปทานที่ไทยใช้ในปัจจุบันกับระบบแบ่งปันผลผลิตของประเทศมาเลเซีย โดยมีข้อสรุปว่า ระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียมีความยืดหยุ่น (Flexibility) มากกว่าระบบสัมปทานของไทย เช่น วิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญา มีความสะดวกรวดเร็ว ซึ่งเหมาะสมกับสถานการณ์ที่ราคาปิโตรเลียม และเทคโนโลยีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันจะช่วยรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเอกชนคู่สัญญาได้เป็นอย่างดี อีกทั้งงานชิ้นนี้ ยังได้ศึกษาครอบคลุมถึงเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Sovereignty) เหนือทรัพยากรทั้งในด้านกรรมสิทธิ์ (State Ownership) ผ่านการควบคุม และการมีส่วนร่วมของรัฐ (State Participation) อีกด้วย

เสถียรภาพ นาหลวง (2542) ได้ศึกษาปัญหาทางด้านกฎหมายในการจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียม โดยพิจารณาศึกษาพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และที่แก้ไขในฉบับที่ 2 - 5 โดยผลการศึกษาพบว่ากรณีที่พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ใช้วิธีการคำนวณกำไรสุทธิบนฐานรายรับรายจ่ายของผู้รับสัมปทานจากการรวมแปลงสัมปทานทุกแปลง ทำให้ฐานรายจ่ายกว้างขึ้นและกำไรสุทธิน้อยลง และมีการชะลอการจ่ายภาษีออกไป ทั้งนี้รัฐควรแก้ปัญหาโดยใช้ฐานรายรับ

รายจ่ายโดยให้คำนวณแยกเป็นรายแปลงสัมปทาน (Field by field basis) ซึ่งจะทำให้ฐานภาษี แคลง และเก็บภาษีให้ได้มากขึ้น นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังพบว่า การที่กรมสรรพากรไม่มี หน่วยงานทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียมโดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารการ จัดเก็บภาษี งานศึกษานี้จึงมีข้อเสนอให้กรมสรรพากรจัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเงินได้ ปิโตรเลียมเป็นการเฉพาะ เพราะจะช่วยให้การจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ส่วนงานศึกษาระบบค่าภาคหลวงในการผลิตก๊าซธรรมชาติ สุวรรณี ลิ้มสุข (2542) ได้ให้ ความสำคัญกับค่าภาคหลวงในฐานะเครื่องมือในการจัดสรรผลประโยชน์ และส่วนเกินทาง เศรษฐกิจที่ได้จากก๊าซปิโตรเลียม ระหว่างเอกชน กับรัฐ โดยวิเคราะห์การจัดเก็บค่าภาคหลวงใน รูปแบบต่าง ๆ และผลกระทบที่มีต่อการตัดสินใจผลิตปิโตรเลียมพบว่า การจัดเก็บค่าภาคหลวงแบบ อัตราขั้นบันได มีผลทำให้ผู้ได้รับสัมปทานเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการผลิต โดยผู้ได้รับสัมปทานจะ ผลิตน้อยลงและยืดระยะเวลาในการผลิตออกไป เพื่อให้ค่าภาคหลวงที่ต้องจ่ายคิดเป็นมูลค่า ปัจจุบันให้น้อยที่สุด

นอกจากนี้ ในกรณีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแบบขั้นบันได ผู้ผลิตต้องเลือกระหว่างผลิต ในปริมาณมาก เพื่อให้ได้รายได้รวมต่อปีสูง แต่ต้องเสียค่าภาคหลวงในอัตราที่แท้จริงสูงขึ้น หรือ ผลิตปริมาณน้อยลงเพื่อให้เสียค่าภาคหลวงในอัตราต่ำ ได้รับรายได้ต่อหน่วยสูงขึ้น แต่รายได้รวม ของโครงการถูกผลักไปในอนาคตสูงขึ้น

นโยบายการเก็บค่าภาคหลวงของไทยจึงไม่เป็นกลาง (Neutral) ในการจัดเก็บรายได้ นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังได้ทำการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของตัวแปร และพบว่าเมื่อมีปริมาณ สำรองเพิ่มขึ้น ผู้รับสัมปทานจะผลิตเพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของอัตราเพิ่มของปริมาณ สำรองในทุกกรณี ทั้งนี้เพื่อรักษาอัตราค่าภาคหลวงให้อยู่ในระดับต่ำ โดยระยะเวลาของโครงการจะ ถูกขยายออกไปในกรณีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแบบขั้นบันได ส่วนผลทางรายได้นั้น เมื่อปริมาณ การผลิตสูงขึ้นทำให้รายได้และมูลค่ารวมของโครงการสูงขึ้น ผู้ผลิตจะต้องจ่ายค่าภาคหลวงและ ภาษีรายได้สูงขึ้น โดยรัฐจะได้รายได้รวมสูงที่สุดในกรณีที่จัดเก็บค่าภาคหลวงแบบอัตราคงที่ที่ 12%

Putrohari, Kasyanto, Suryanto, and Rashid (2007) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบ ระบบการคลังปิโตรเลียมของแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยครอบคลุมเงื่อนไข

ข้อกำหนด และการนำไปใช้ ทั้งในระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต รวมถึงระบบสัมปทานในประเทศไทย ในมุมมองของผลประโยชน์ต่อประเทศในการได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ระบบการคลังปิโตรเลียมที่ดีจะสามารถในการดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียมด้วยต้นทุนต่ำที่สุด เพื่อผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นมากที่สุด และมีกำไรสูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ที่สำคัญระบบที่ดีจะต้องมีการกระจายตัวของนักลงทุนที่หลากหลาย โดยเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้ดึงมูลค่าทรัพยากรเข้าสู่ประเทศที่ศึกษาในงานนี้ ได้แก่ ค่าภาคหลวง ภาษีปิโตรเลียม โบนัสการขึ้นดัดสัญญา โบนัสการผลิต ภาษีการส่งออก ภาษีนิติบุคคล การซื้อคืนปิโตรเลียมของรัฐในราคาพิเศษ เป็นต้น

ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ (2552) ได้ทำงานวิจัยในโครงการ "ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษาธุรกิจวิสาหกิจไทย" กรณีศึกษาบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ตั้งข้อสังเกตเรื่องข้าราชการเข้าไปกรรมการใน บมจ.ปตท. ว่า มีปัญหาเรื่อง Conflict of Interest ข้าราชการระดับปลัดกระทรวง ที่สวมหมวกหลายใบทำให้โครงสร้างการกำกับดูแล ปตท. ยากที่จะโปร่งใส และขจัดความขัดแย้งในผลประโยชน์ เพราะหน่วยงานและบุคคลที่ควบคุมดูแลนโยบายด้านพลังงานของประเทศ และต้องกำกับดูแล ปตท. เช่น ปลัดกระทรวงพลังงาน นายพรชัย รุจิประภา หรือนายณอดคุณ สิทธิพงษ์ รองปลัดกระทรวง และนายเมตตา บันเทิงสุข อธิบดี กรมธุรกิจพลังงาน กลับมานั่งเป็นกรรมการบริษัทอยู่ใน บมจ.ปตท. ไปพร้อมกัน ทั้ง ๆ ที่กฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องมานั่ง หรือเลขาธิการพัฒนาฯ ซึ่งเป็นผู้อนุมัติโครงการลงทุนของ ปตท. ก็ไม่ควรมานั่งเป็นกรรมการ ปตท. ซึ่งขัดกับหลักความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ นอกจากนี้ยังพบว่า ปลัดกระทรวงพลังงาน เช่น นายพรชัย รุจิประภา นายเชิดพงษ์ สิริวิรัช ก็เคยนั่งเป็นประธานกรรมการบริษัทลูกของ ปตท. คือ ปตท.เคมี คอล ทั้งที่ไม่มี ความจำเป็นแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบคำตอบของคณะกรรมการ ปตท. กับ คณะกรรมการบริษัทสแตททอยล์ ไฮโดร ซึ่งเป็นบริษัทพลังงานแห่งชาติของประเทศนอร์เวย์ พบว่า กรรมการของบริษัทสแตททอยล์ ได้รับคำตอบต่อคนต่อปีน้อยกว่ากรรมการ ปตท. รวม 1 ล้านบาท ในขณะที่บริษัทพลังงานแห่งชาติของนอร์เวย์ มียอดขายมากกว่า ปตท. 2 เท่า ทำกำไรมากกว่าปตท. 3 เท่า แต่มีการเข้าประชุมมากกว่า ถือว่าการจ่ายคำตอบของ ปตท. ให้กับกรรมการนั้น มีอัตราที่สูงเป็นพิเศษส่งผลให้เจ้าพนักงานของรัฐที่เข้าไปเป็นกรรมการอาจหลงลืมบทบาทหน้าที่ในความเป็นเจ้าพนักงานของรัฐได้ เรื่องนี้ทำให้สังคมสามารถมองได้ว่า “เป็นเรื่องของการตอบแทนซึ่งกันและกัน” ทำให้ธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลบกพร่องจากความสัมพันธ์ของกรรมการ เนื่องจาก ระยะห่างที่ฟังมีต้องหายไป เพราะมีเรื่องผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกันมาเกี่ยวข้องกับระหว่าง “ผู้ควบคุม” กับ “ผู้ถูกควบคุม”



การศึกษาการจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมภายในประเทศโดย วรินทร์ลาภา กลิ่นสอน และนางสาวจรรยา ศรีชายหาต (2553) ได้ศึกษาว่าประเทศไทยใช้ระบบสัมปทานปิโตรเลียม (Petroleum Concession System) ในการสำรวจ และผลิตปิโตรเลียม ซึ่งเป็นระบบให้สิทธิผูกขาดแก่ผู้รับสัมปทานเพียงผู้เดียวในการสำรวจและผลิตในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานภายในระยะเวลาที่กำหนด ปิโตรเลียมที่พบจะถือเป็นของผู้รับสัมปทาน ส่วนในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย ใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) โดยมีองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย (MJTDA) เป็นผู้ทำสัญญา PSC กับผู้ลงทุน ผลผลิตปิโตรเลียมที่ได้ผู้ลงทุนจะได้รับคืนในส่วนเท่ากับค่าใช้จ่ายที่จ่ายไป และจะแบ่งปิโตรเลียมที่เป็นผลกำไรให้กับ MJTDA ตามเกณฑ์ที่กำหนด

จากการที่ประเทศไทยใช้วิธีจัดการกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายในประเทศ และในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย แตกต่างกัน ผลประโยชน์ของรัฐที่จัดเก็บได้จาก 2 ระบบนี้จึงมีรูปแบบและวิธีการจัดเก็บผลประโยชน์ที่ต่างกัน แต่อยู่บนหลักการพื้นฐานว่า รัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากร ได้รับส่วนแบ่งในระดับที่เหมาะสมจากการจัดสรรทรัพยากรน้ำมัน (Oil Rent/Resource Rent) บทวิจัยนี้มีข้อสรุปว่า แม้ในภาพรวมการจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมจะมีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมปิโตรเลียมไทยนั้น ยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำ และมีช่องว่างที่จะพิจารณาปรับปรุงได้ ระบบการจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐยังมีส่วนที่เป็นผลประโยชน์พิเศษอื่นๆ ที่เอกชนเสนอให้รัฐ เช่น การให้ทุนการศึกษา เงินอุดหนุน เงินให้เปล่าในการลงนามในสัมปทาน อาจเป็นช่องโหว่ในการทำให้รัฐไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ และในอดีตรัฐเลือกให้สิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจให้เอกชนลงทุนด้วยการผ่อนคลายกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตามแต่ละกรณี อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์พลังงานปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป

Chotipanvittayakul and Mantajit (2011) ได้ศึกษาเปรียบเทียบระบบการให้สิทธิสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียมอันได้แก่ ระบบสัมปทาน (Concessionary Systems) และระบบสัญญา (Contractual Systems) โดยภายใต้ระบบสัญญานั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contracts) และระบบรับจ้างบริการ (Service Contracts) โดยพบว่าข้อดีข้อด้อยที่แตกต่างกันไป โดยประเทศไทยได้นำระบบสัมปทานมาใช้ภายใต้ชื่อ Thailand I และ Thailand III และใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย

งานศึกษานี้ยังได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการใช้ระบบอื่น ๆ ในแหล่งปิโตรเลียมที่สัญญาสัมปทานใกล้จะหมดอายุลง และเป็นแปลงที่มีลักษณะเป็น Mature field คือ เป็นแหล่งปิโตรเลียมที่ได้รับการพัฒนาและมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์และเครื่องมือในการผลิต มีการผลิตปิโตรเลียมอยู่แล้ว และยังมีศักยภาพที่จะผลิตต่อไป จึงทำให้ต้นทุนในการลงทุน (Upfront CAPEX investments) ลดลงได้เป็นอย่างมาก ดังนั้น รัฐบาลอาจจะนำระบบสัญญาจ้างบริการมาใช้กับพื้นที่เหล่านี้ก็ได้ จากการศึกษาพบว่ามีความเป็นไปได้ที่จะใช้ระบบหลาย ๆ ระบบผสมกันตามความเหมาะสมของสภาพตลาดในขณะนั้น และควรพิจารณานำระบบสัญญาจ้างบริการมาใช้โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็น Mature Field ที่มีความเสี่ยงต่ำทั้ง ด้านการเงิน และในการดำเนินงาน

เดชรัตน์ สุขกำเนิด (2554) ได้มีข้อเสนอการปฏิรูประบบพลังงานใน “แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” โดยสรุปว่า นโยบายพลังงานไทยมีการพัฒนาไปสู่การรวมศูนย์ อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นนำ (Elite) กลุ่มเล็ก ๆ ทั้งการวางแผน การตัดสินใจ การสั่งการ ที่นำไปสู่การผูกขาดโดยธรรมชาติ ทำให้ผู้เล่นรายใหญ่มีอำนาจเหนือตลาดไปโดยปริยาย จนกลายเป็นความเหลื่อมล้ำ ความไม่ชอบธรรม และความไม่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบพลังงาน ระบบพลังงานรวมศูนย์ที่ละเลยความสมดุลของความรับผิดชอบระหว่างผู้ที่ได้รับประโยชน์กับผู้ที่จำต้องกลายเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ จนกลายเป็นสาเหตุหลักของการเพิ่มภาระทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งทางสังคมที่พบอยู่ในปัจจุบัน จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องหลายกำแพงกีดกันทางการตลาดของระบบพลังงานแบบรวมศูนย์ลง ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างราคา มาตรการกีดกันการเข้าสู่ตลาด เพื่อให้การผลิตพลังงานแบบกระจายศูนย์สามารถเข้ามาสู่ระบบพลังงานได้มากขึ้น

ภูรี สิริสุนทร และณพล สุดใส (2555) ได้วิจัยเชิงเปรียบเทียบระบบการคลังปิโตรเลียมของประเทศไทยที่ใช้ระบบสัมปทาน กับประเทศเพื่อนบ้านที่ใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต รวมถึงประเมินส่วนผสมเครื่องมือทางการคลังในการให้สิทธิสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียม โดยคำนึงถึงความสามารถในการแบ่งส่วนกำไรระหว่างรัฐและผู้ประกอบการ โดยผลการศึกษาพบว่าระบบการคลังปิโตรเลียมของไทยในปัจจุบัน มีการรับประกันรายได้ให้แก่รัฐไม่ดึ้นก เนื่องจากรัฐพึ่งพารายได้จากค่าภาคหลวง และภาษีเป็นหลัก และไม่ได้รับส่วนแบ่งกำไรดังที่ประเทศเพื่อนบ้านได้รับจากระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐในประเทศ

ไทยต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจุบัน ขณะที่ประเทศไทยใช้ระบบสัมปทาน ประเทศเพื่อนบ้านอื่น ได้แก่ กัมพูชา พม่า และอินโดนีเซีย รวมไปถึงประเทศเกินกว่าครึ่งหนึ่งทั่วโลกหันไปเลือกใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่า การใช้ค่าภาคหลวงเป็นเครื่องมือหลักในการจัดสรรรายได้ให้แก่รัฐของไทยจะส่งผลให้รัฐได้รับส่วนแบ่งรายได้แบบถดถอย กล่าวคือ เมื่อผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนลงได้ รัฐกลับจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ในสัดส่วนที่ลดลง

ภายใต้ระบบการคลังปิโตรเลียมแบบ Thailand I และ Thailand III สร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการเข้ามาดำเนินกิจการสำรวจ และผลิตปิโตรเลียม เนื่องจากเป็นระบบที่เอกชนสามารถเข้าถึงรายได้ และมีโอกาสได้รับผลตอบแทนค่อนข้างสูง ผลการศึกษาายังพบว่า การจัดเก็บรายได้ให้แก่รัฐภายใต้ระบบสัมปทานยังขาดความยืดหยุ่น เนื่องจากหลักเกณฑ์ และเครื่องมือทางการคลังในปัจจุบันมีชุดเดียว ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามพื้นที่สัมปทาน หรือตามคุณภาพปิโตรเลียมที่สำรวจพบได้

การศึกษานี้ยังพบว่า หากรัฐพิจารณาเพิ่มเครื่องมือทางการคลังโดยใช้มาตรการทางภาษีเพิ่มเติมมาใช้ควบคู่กับเครื่องมือทางการคลังที่มีอยู่แล้ว ภายใต้ระบบสัมปทานที่เป็นอยู่ก็สามารถทำให้ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐเพิ่มสูงขึ้นทัดเทียมกับส่วนแบ่งรายได้ของประเทศเพื่อนบ้านที่ใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต

Allen & Overy (2013) ได้ทำการศึกษาและจัดทำ Guide to Extractive Industries Documents - Oil & Gas ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารโลก โดยศึกษารูปแบบการจัดสรรและให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม การจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนในแต่ละประเทศ โดยทำการเปรียบเทียบ 21 ประเทศ ได้แก่ ประเทศแองโกล่า เมียนมาร์ กัมพูชา จีน เอกวิตอเรียกินี เอธิโอเปีย กานา อินเดีย อินโดนีเซีย ไลบีเรีย ลิเบีย มาลีทูนีเย มองเลีย โมล็ดโคโค ซูดาน เซาตูเม และปรินซิปี ทัชชานีเย ติมอเรสเต ตูนิเซีย และเวียดนาม อีกทั้งยังกล่าวถึงจุดแข็งของระบบแบ่งปันผลผลิตในเรื่องกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียม และการควบคุมของรัฐผู้เจ้าของทรัพยากรอีกด้วย

นพนนท์ วรรณเทพสกุล (2556) ได้วิจัยเรื่องบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชน: ธุรกิจเครือข่ายข้าราชการ โดยเป็นการวิเคราะห์องค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชนด้านพลังงาน ที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตทาง

เศรษฐกิจ 2540 ที่ถูกแปรสภาพไปอยู่ในเครือข่ายราชการที่มีบทบาทและอำนาจสูงมาก โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะหลายประการ กลายเป็นธุรกิจกึ่งผูกขาด

โดยมีข้าราชการประจำเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมือง มีอำนาจควบคุมธุรกิจขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศทั้ง (1) อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ (Authority) ในการกำหนดกฎเกณฑ์ หรือการอนุญาตให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้น (2) อำนาจในนโยบาย ที่มีกระทรวงพลังงานเป็นศูนย์กลาง โดยได้รับอำนาจจากบทบาทหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการสำคัญ ๆ ในคณะกรรมการของรัฐหลายชุด คณะกรรมการเหล่านี้ มีข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานราชการอื่นมาร่วมเป็นผู้กำหนดนโยบายด้วย

ดังนั้น ข้าราชการจึงทำงานใกล้ชิดกัน ทั้ง เลขาธิการพัฒนา เลขาธิการศึกษา ปลัดและอธิบดีหลายกรมจากกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงหลายกระทรวง ตลอดจนผู้ว่า กฟผ. และกรรมการผู้จัดการใหญ่ ปตท. โดยมีปลัดกระทรวงพลังงาน และผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (ผอ.สนพ.) เป็นตัวเชื่อมเครือข่าย โดยองค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชนนี้ คือ แหล่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ และมีข้าราชการเป็นตัวแสดงหลัก มีการสร้างเครือข่ายและกระจายผลประโยชน์ภายในเครือข่าย มีการจัดระบบความสัมพันธ์อย่างมีแบบแผน เมื่อข้าราชการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น การเป็นกรรมการในบริษัทก็เลื่อนขั้นขึ้นด้วย จากบริษัทที่จ่ายค่าตอบแทนต่อปีต่ำ ใต้ระดับขึ้นไปเป็นกรรมการบริษัทที่จ่ายสูงกว่า ตำแหน่งกรรมการบริษัทจะมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนส่งต่อให้ข้าราชการรุ่นถัดไปเมื่อมีการเกษียณอายุราชการ ข้าราชการคนใหม่ก็เข้ามาตำแหน่งกรรมการบริษัทเหล่านั้นแทน โดยการสร้างผลกำไรของธุรกิจพลังงานเกิดจากนโยบายของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐและข้าราชการอย่างแยกไม่ออก ช่วงหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 ข้าราชการได้สนับสนุนการสะสมทุนขององค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชน อาทิเช่น ลดหย่อนค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ออก พ.ร.ฎ. กำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ผ่าน พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงาน ขณะเดียวกันเครือข่ายข้าราชการก็ได้ประโยชน์จากการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ถือหุ้น เป็นกรรมการในบริษัทร่วมทุนหรือบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจากรัฐก็ได้โดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นผลจากการแก้ไขกฎหมายคุณสมบัติกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ข้าราชการประจำระดับสูงจึงเป็นทั้งผู้เสนอเรื่องแก่ระดับนโยบาย ผู้ออกกฎหมาย ผู้กำกับดูแลธุรกิจ พร้อมทั้งเป็นผู้บริหารบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชนไปพร้อมกันได้ ซึ่งเป็นผลเสียกับระบบธรรมาภิบาลของประเทศ แม้ว่าในมุมมองของผู้มีอำนาจรัฐจะเห็นว่า รัฐได้รับภาษีมาก

ขึ้น รัฐวิสาหกิจมีกำไรแจกจ่ายผู้บริหาร พนักงาน และกรรมการที่เป็นข้าราชการระดับสูง จึงมีโอกาส  
สร้างฐานะเทียบชั้นกับผู้บริหารบริษัทเอกชนที่อยู่แถวหน้า แต่ในทางตรงข้าม ประชาชนจำนวนมาก  
คือผู้ที่เสียประโยชน์



### บทที่ 3

#### วิธีการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของรัฐ

ในบทนี้จะว่าด้วย แนวคิดพื้นฐานและพัฒนาการว่าด้วยการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของรัฐทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ โดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1982, p.7) ได้กล่าวถึงประเภทของนโยบายการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมของประเทศกำลังพัฒนาไว้ในหนังสือ Alternative arrangements for Petroleum Development: A Guide for Government Policy-Makers and Negotiators โดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) นโยบายที่ต้องการสำรวจแหล่งปิโตรเลียมในอาณาเขตของรัฐว่ามีปริมาณเท่าใด เพื่อให้ทราบถึงศักยภาพของปิโตรเลียม (Petroleum Potential) ภายในเขตอำนาจของรัฐนั้น
- (2) นโยบายที่ต้องการพัฒนาและผลิตปิโตรเลียมของประเทศให้ได้ประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะสามารถผลิตขึ้นได้ และยาวนานที่สุด
- (3) นโยบายที่ต้องการผลิตปิโตรเลียมให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ เพื่อลดการพึ่งพิงพลังงานจากต่างประเทศ อันเป็นหลักประกันมั่นคง และลดความไม่แน่นอนจากสถานการณ์พลังงานในต่างประเทศ
- (4) นโยบายที่ต้องการกำหนดรายได้ของรัฐซึ่งได้จากการผลิตปิโตรเลียมเป็นจำนวนที่แน่นอน
- (5) นโยบายที่ต้องการการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมปิโตรเลียมให้เกิดขึ้นภายในประเทศ

(6) นโยบายที่ต้องการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการประกอบกิจการประเภทอื่น เช่น การประมง การเดินเรือ และการท่องเที่ยว ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการอุตสาหกรรมปิโตรเลียม

(7) นโยบายที่ต้องการให้รัฐเข้าไปควบคุมอุตสาหกรรมปิโตรเลียมให้มากที่สุด เพื่อการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ของรัฐ และเพื่อให้อุตสาหกรรมปิโตรเลียมดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ และนโยบายของรัฐ

จากวัตถุประสงค์ด้านนโยบายการจัดการปิโตรเลียมของประเทศต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ก็ได้หมายความว่า ประเทศหนึ่ง ๆ จะต้องยึดมั่นในนโยบายใดนโยบายหนึ่งตลอดไป ในแต่ละช่วงเวลาของการพัฒนา รัฐบาลอาจให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์หนึ่งแต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป ทำให้บริบทของการพัฒนาเปลี่ยนไปด้วย รัฐก็สามารถเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทรัพยากรปิโตรเลียมให้แตกต่างออกไปได้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ เช่น ประเทศด้อยพัฒนาที่ในช่วงต้นของการพัฒนาจะมีความต้องการใช้น้ำมันไม่มากนัก และไม่มีความพร้อมในการพัฒนาแหล่งทรัพยากรด้วยตนเอง จึงอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการและส่งออกน้ำมันไปยังต่างประเทศ แลกกับการได้รับค่าภาคหลวงและภาษีเข้าประเทศเป็นการตอบแทน แต่เมื่อประเทศพัฒนาอยู่ในระดับที่สูงขึ้นมีความต้องการใช้น้ำมันมากขึ้น จึงต้องปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากรไปสู่นโยบายที่มุ่งกระจายการใช้ประโยชน์ภายในประเทศให้มากที่สุด โดยนำทรัพยากรที่ขุดได้มาใช้เป็นวัตถุดิบป้อนเข้าสู่งานอุตสาหกรรมเพื่อผลิตเป็นผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับทรัพยากรมากยิ่งขึ้น เพิ่มการจ้างงานในประเทศ และลดการพึ่งพิงการนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งให้ประโยชน์มากกว่าการส่งออกทรัพยากรที่ผลิตขึ้นได้ในรูปของวัตถุดิบ

ขณะที่ จารุอุดม เรื่องสุวรรณ (2531) ได้จัดหมวดหมู่ของนโยบายในการพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรณีโดยพิจารณาจากจุดประสงค์ หรือเป้าหมายของรัฐโดยแบ่งเป็น 4 แนวทางหลัก ดังนี้

#### (1) แนวนโยบายในการมุ่งส่งเสริมการผลิตให้มากที่สุด

แนวนโยบายนี้ เห็นว่า ทรัพยากรธรณีที่สะสมอยู่ใต้ดินยังไม่มีมูลค่าและประโยชน์ทางเศรษฐกิจจนกว่าจะได้ขุดค้นขึ้นมา ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จากภาวะการณ์ขาดแคลนวัตถุดิบที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อฟื้นฟูบูรณะเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทำให้มีความต้องการวัตถุดิบโดยเฉพาะแร่ธาตุต่าง ๆ สูงขึ้น และจากบทเรียนการขาดแคลนวัตถุดิบในช่วง

สงครามเนื่องจากไม่มีการสำรองไว้ใช้ในประเทศ แนวคิดนี้จึงเกิดขึ้น โดยจะให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายเพื่อสนับสนุนส่งเสริมจูงใจให้มีการสำรวจและผลิตทรัพยากรธรณีให้มากที่สุด

(2) แนวนโยบายที่มุ่งกระจายการใช้ประโยชน์ในประเทศให้มากที่สุด

โดยปกติทรัพยากรธรณีที่มาได้จากการผลิตมักจะอยู่ในรูปแร่ดิบ จึงเป็นสินค้าประเภทสินค้าโภคภัณฑ์ (Commodities) มีราคาผันผวนไม่แน่นอน จึงเกิดแนวความคิดว่า หากมีการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากแร่ในประเทศให้มากที่สุด จะช่วยเพิ่มมูลค่าให้กับทรัพยากร และเพิ่มการจ้างงานในประเทศอีกด้วย แนวนโยบายนี้ จึงมุ่งการกระจายการใช้ประโยชน์ภายในประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการนำทรัพยากรที่ผลิตขึ้นมาได้เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบป้อนเข้าสู่อุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ชนิดต่าง ๆ อันเป็นการลดการพึ่งพิงการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ จึงให้ประโยชน์ต่อประเทศมากกว่าการส่งออกทรัพยากรที่ผลิตขึ้นได้ในลักษณะของวัตถุดิบ

(3) แนวนโยบายที่มุ่งให้เป็นที่มาของรายได้ของประเทศให้มากที่สุด

แนวนโยบายนี้ มีหลักการว่า เมื่อรัฐมีรายได้มากขึ้นจากการพัฒนาทรัพยากร จะสามารถนำเงินไปพัฒนาประเทศได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังนั้น รัฐจึงเน้นมาตรการเรียกเก็บรายได้จากการประกอบกิจการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ในหลายรูปแบบ และวิธีการ โดยรัฐอาจเข้าไปดำเนินการเอง หรือเข้าถือหุ้น หรือรัฐอาจอยู่ในฐานะผู้กำกับดูแลโดยให้อนุญาตให้เอกชนเข้าดำเนินการก็ได้ โดยจะเรียกเก็บค่าภาคหลวง (Royalty) และภาษีอากร (Taxation) เป็นค่าตอบแทนต่อรัฐในการได้สิทธิในการใช้ทรัพยากร

(4) แนวนโยบายที่มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรไว้ให้อนุชนรุ่นหลัง

แนวนโยบายนี้เน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อไว้ใช้ในอนาคต จะส่งผลให้การพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตแร่คงที่ หรือลดลง จึงเหมาะกับกรณีที่ต้องการควบคุมการผลิตทรัพยากรไม่ให้เกิดการผลิตออกมามากเกินไป แต่ก็ต้องมีความมั่นใจว่า ทรัพยากรเหล่านั้น จะไม่ถูกลดความสำคัญลง เพราะมีวัสดุอย่างอื่นเข้ามาทดแทนทำให้ราคาของทรัพยากรตกต่ำลงในอนาคต



ผู้วิจัยพบว่า นโยบายปีโตรเลียมของไทยตั้งอยู่บนแนวความคิดดั้งเดิมที่มุ่งส่งเสริมการผลิตปีโตรเลียมให้มากที่สุด โดยข้าราชการกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ได้กล่าวต่อผู้วิจัยและประชาชนในเวทีสาธารณะว่า ทรัพยากรปีโตรเลียมที่ยังอยู่ใต้ดินนั้น ไม่มีมูลค่าและไม่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รัฐจึงต้องมีนโยบายในการช่วยเหลือบริษัทผู้รับสัมปทานให้ขุดค้นปีโตรเลียมขึ้นมาให้ได้มากที่สุด กฎระเบียบต่าง ๆ จึงเน้นไปที่การจูงใจต่อเอกชน ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า แนวนโยบายดังกล่าว ค่อนข้างล้าสมัยเพราะเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เก่ากว่า 7 ทศวรรษ อย่างไรก็ตาม กระทั่งปัจจุบัน หน่วยราชการไทยเองก็ยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการเองในแหล่งปีโตรเลียมของชาติที่กำลังสิ้นสุดสัมปทานกับบริษัทเอกชน (ผู้จัดการออนไลน์, 2559, ย่อหน้า 3) จึงเป็นข้อสงสัยของภาคประชาสังคมว่า นโยบายเช่นนี้ มีความเหมาะสม เป็นประโยชน์ต่อประเทศ และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาตนเองด้านพลังงานให้มากขึ้น หรือไม่

### 3.1 อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

ในยุคล่าอาณานิคม มหาอำนาจตะวันตกได้กอบโกยทรัพยากรจากประเทศได้อาณานิคมไป เพื่อประโยชน์ทางการค้าและพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศของตน เนื่องด้วยความไม่พร้อมของประเทศเจ้าของทรัพยากรเองในปัจจัยการผลิตทั้ง เงินทุน เทคโนโลยี และบุคลากรที่มีความสามารถ ฯลฯ จึงจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาเอกชนโดยเฉพาะต่างชาติให้เข้ามาช่วยในการพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ แต่การเข้ามาดำเนินการเพื่อพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของเอกชนต่างชาติ มีทั้งผลดี คือ ทำให้รัฐมีรายได้จากการพัฒนาแหล่งทรัพยากร มีการจ้างงาน ฯลฯ แต่ก็มีผลเสีย คือ รัฐอาจได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่หากปราศจากการควบคุมด้วยกลไกที่มีประสิทธิภาพ หรืออาจมีการทุจริตคอร์รัปชันบังหลวงในการจ่ายผลประโยชน์ให้แก่รัฐ

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 50 หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศอาณานิคมทั้งหลายได้รับเอกราช มีผลให้ “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) ซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองได้กลับคืนมาสู่รัฐเจ้าของทรัพยากร ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีความต้องการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของตนให้ดีขึ้น การเปลี่ยนมือในอำนาจอธิปไตยในการปกครองจากเจ้าอาณานิคมไปสู่ประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราช ได้สร้างผลเปลี่ยนแปลงต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เกิดขึ้นใหม่กับบริษัทเอกชนตะวันตกที่ยังต้องการทรัพยากรเพื่อนำไปป้อนให้กับอุตสาหกรรมในประเทศของตน ประเด็นพิพาทสำคัญ คือ ผลประโยชน์ที่เอกชนเคยได้รับจากทรัพยากรนั้นสูงมาก

จนรัฐและประชาชนรู้สึกว่าคุณเอาเปรียบ ส่งผลให้มีการเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ในที่สุดข้อพิพาทดังกล่าวได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของสหประชาชาติ (United Nations) ทำให้แนวความคิดเรื่องหลักอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ถูกหยิบยกขึ้นในการในเวทีระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกของโลก ผลของการประชุมในครั้งนั้น ทำให้เกิดมติขององค์การสหประชาชาติที่ 523(VI) ลงวันที่ 12 มกราคม ค.ศ.1952 ว่าด้วยเรื่อง “การร่วมมือในการพัฒนาเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” (Integrated Economic Development and Commercial Agreements) โดยมติดังกล่าวระบุว่า ประเทศด้อยพัฒนามีสิทธิเสรีภาพที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศและการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก โดยสหประชาชาติขอให้ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำ กล่าวคือ ในการทำสัญญาหรือข้อกำหนดทางการค้าในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อใช้ประโยชน์ภายในประเทศด้อยพัฒนาเอง หรือเพื่อการค้าระหว่างประเทศก็ตาม จะต้องไม่มีลักษณะการละเมิดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรของประเทศด้อยพัฒนา รวมถึงไม่ละเมิดต่อสิทธิในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา

หลังจากนั้น สหประชาชาติก็ได้เล็งเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดสันติภาพในโลก จึงได้มีมติที่ 626(VII) ลงวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1952 ว่าด้วยเรื่อง “สิทธิเสรีภาพในการใช้ความมั่งคั่งทางธรรมชาติและทรัพยากร” (Right to Exploit Freely Natural Wealth and Resources) ที่เป็นการวางหลักการสำคัญ เรื่อง “อธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty Over Natural Resources)”

โดยกำหนดสิทธิหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและวางระเบียบในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นที่มาของหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เรื่องอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้รัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่และสามารถใช้อำนาจดังกล่าวในการบริหารกิจการภายในของรัฐได้โดยอิสระ โดยบัญญัติว่า ผลเมืองของประเทศกำลังพัฒนามีสิทธิอย่างเสรีเต็มที่ในการใช้และแสวงหาประโยชน์จากความสมบูรณ์ทางธรรมชาติและทรัพยากร ซึ่งสิทธิดังกล่าวมีอยู่แล้วในอำนาจอธิปไตยของประชาชนเหล่านั้น โดยมติดังกล่าวได้กำหนดให้สมาชิกสหประชาชาติจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามนี้

1) แนะนำประเทศสมาชิกใช้สิทธิของตนอย่างอิสระ เพื่อใช้และแสวงประโยชน์จากความมั่งคั่งทางธรรมชาติและทรัพยากร เพื่อความก้าวหน้า และการพัฒนาตามที่ต้องการ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับอำนาจอธิปไตยของตน เพื่อรักษาการไหลเข้าของเงินทุน เพื่อความมั่นคง ความเชื่อมั่น และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

2) แนะนำเพิ่มเติมให้ประเทศสมาชิก ละเว้นจากการกระทำทั้งทางตรง หรือ ทางอ้อม ในการขัดขวางการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐใด ๆ เหนือทรัพยากรธรรมชาติ

ต่อมาเมื่อ วันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1958 สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations General Assembly Resolution) ได้มีมติที่ 1314 (XIII) ว่าด้วยเรื่อง “ข้อเสนอแนะระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเคารพสิทธิของประชาชนและประเทศชาติที่จะตัดสินใจด้วยตนเอง” (Recommendations Concerning International Respect for the Rights of Peoples and Nations to Self-Determination) มตินี้ให้การยอมรับสิทธิของพลเมืองและของประเทศในการที่จะตัดสินใจในการดำเนินการใดเห็นความมั่งคั่งในทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้มีการรับรองเอาไว้แล้วโดยสมบูรณ์ในต้นร่างของกติกาเกี่ยวกับสิทธิของพลเมือง รวมทั้งอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะว่า อำนาจอธิปไตยดังกล่าว ได้รับการพิจารณาว่าเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสิทธิพลเมืองและของชาติในการที่จะตัดสินใจเลือกอนาคตของตนเอง โดยสหประชาชาติได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำการศึกษา และกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ อันเป็นการสนับสนุนการรับรองสิทธิของพลเมือง โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ และความสำคัญของส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในต้นปี ค.ศ. 1960 องค์การสหประชาชาติได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการครองชีพระหว่างประชาชนในประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1960 สหประชาชาติจึงได้มีมติที่ 1515(XV) ว่าด้วยเรื่อง “การร่วมกันเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาน้อย” (Concerted Action for Economic Development of Less Developed Countries) โดยกล่าวถึง เสรีภาพในการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในทรัพยากรธรรมชาติของตนให้สอดคล้องกับแนวทางขององค์การสหประชาชาติที่ต้องการจะลดช่องว่างของมาตรฐานการครองชีพที่มีอยู่ในประเทศต่างๆ ลง โดยส่งเสริมให้มีการ

ค้าขาย การแลกเปลี่ยนสินค้าและโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศให้มากขึ้น และได้ย้าถึงอำนาจอธิปไตยของทุก ๆ รัฐในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการยอมรับ เช่นเดียวกับสิทธิและหน้าที่อื่นของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ต่อมาในวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ.1962 สหประชาชาติ ได้มีมติที่ 1803(XVII) ว่าด้วยเรื่อง “อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ” (Permanent Sovereignty Over Natural Resources) ที่กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยอันเป็นสิทธิพื้นฐานพลเมืองที่มีอยู่เหนือทรัพยากรธรรมชาติ จะไม่ถูกจำกัด ไม่ว่าจะด้วยวิธีใด ๆ กล่าวคือ

1) สิทธิของประชาชนและประเทศในการใช้อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือความมั่งคั่งทางธรรมชาติและทรัพยากร จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ และเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน

2) การสำรวจ พัฒนา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการนำเข้ามาซึ่งเงินทุนต่างประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ประชาชนและประเทศชาติได้พิจารณาอย่างเสรีว่า เป็นสิ่งที่จำเป็น หรือเป็นความต้องการ ทั้งการอนุญาต การมีข้อจำกัด หรือการหวงห้ามในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ เพราะเป็นอำนาจของประชาชนและประเทศ

3) การนำเข้าเงินทุน และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับของสัญญาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ กำไรที่ได้จากการลงทุนจะต้องแบ่งกันตามสัดส่วนของข้อตกลง แต่ต้องไม่เป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือความมั่งคั่งทางธรรมชาติและทรัพยากร

4) การโอนเป็นของรัฐ การยึดทรัพย์ หรือการจำกัดการใช้สิทธิในทรัพย์สิน จะกระทำได้นบนพื้นฐานหรือเหตุผลในการเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ความมั่นคง หรือเพื่อประโยชน์ของชาติ ที่อยู่เหนือประโยชน์ของบุคคลหรือเอกชนใด ๆ ทั้งในประเทศหรือต่างประเทศ การดำเนินการดังกล่าว ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะต้องได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของรัฐผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และหากเกิด

กรณีความขัดแย้งในเรื่องค่าตอบแทนในการยึดทรัพย์สินเป็นของรัฐ สามารถระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ

5) เสรีภาพและประโยชน์จากการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนและประเทศเหนือทรัพยากรธรรมชาติจะต้องได้รับการส่งเสริมภายใต้การเคารพซึ่งกันและกันของรัฐต่าง ๆ บนพื้นฐานความเสมอภาคในอธิปไตยนั้น

6) การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบการลงทุนของรัฐหรือเอกชน การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ จะต้องเป็นอิสระปราศจากการครอบงำบนพื้นฐานของการเคารพความอธิปไตยเหนือความมั่งคั่งทางธรรมชาติของรัฐที่ถูกพัฒนา

7) การละเมิดสิทธิของประชาชนและประเทศ ในอธิปไตยถาวรเหนือความมั่งคั่งทางธรรมชาติ เป็นการขัดกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศและการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ

8) ข้อตกลงด้านการลงทุนจากต่างประเทศกระทำได้โดยเสรี แต่ต้องกระทำด้วยความถูกต้องตามความเป็นจริง รัฐและองค์การระหว่างประเทศจะต้องตระหนักที่จะเคารพอธิปไตยเหนือความมั่งคั่งทางธรรมชาติของประชาชนและประเทศตามกฎหมายและมติของสหประชาชาติ

จากมติขององค์การสหประชาชาติที่สนับสนุนหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือความมั่งคั่งทางธรรมชาติ ประกอบกับการรวมตัวของประเทศที่มีทรัพยากรปิโตรเลียมในนามกลุ่มโอเปก (OPEC) จึงได้มีการเรียกร้องผลตอบแทนจากต่างชาติที่เข้ามาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมให้สูงขึ้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทเอกชนต่างชาติกับรัฐบาลของประเทศที่มีปิโตรเลียมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยรัฐเจ้าของปิโตรเลียมได้เข้าไปกำกับดูแลการดำเนินการของบริษัทเอกชนต่างชาติในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเข้มงวดยิ่งขึ้น เงื่อนไขข้อบังคับต่าง ๆ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ปัญหาเหล่านี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นอภิปรายในที่ประชุมของสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ และในที่สุดสหประชาชาติจึงได้มีมติที่ 2158(XXI) ในวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1966 ยืนยันให้รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาที่มีทรัพยากรธรรมชาติสามารถ

เข้าไปควบคุมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการลงทุนจากต่างประเทศได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่ากิจการเหล่านั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศของเขา ทำให้รัฐเจ้าของปิโตรเลียมสามารถออกกฎหมายควบคุมกิจการดังกล่าวได้

นอกจากนั้น ยังมีการยืนยันเรื่องหลักอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ โดยมติของสหประชาชาติที่ 3201(S.VI) และ 3202(S.VI) ในคำประกาศสถาปนาระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ (Declaration on the Establishment of a New International Economic Order) และแผนการดำเนินการสถาปนาระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ (Program of Action on the Establishment of a New International Economic Order) โดยในระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ ข้อ (e.) ได้กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยถาวรที่มีอยู่ในทุก ๆ รัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติและการดำเนินการทางเศรษฐกิจทั้งหลายของรัฐในอันที่จะพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น แต่แต่ละรัฐจะดำรงไว้ซึ่ง สิทธิเพื่อที่จะควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในการแสวงหาประโยชน์ด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งสิทธิในการที่จะโอนเป็นของรัฐ หรือการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ให้เป็นของคนในประเทศ สิทธิเหล่านี้เป็นการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ของรัฐ ไม่มีรัฐใดอยู่ภายใต้การบังคับทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือรูปแบบอื่น ๆ อันมีลักษณะเป็นการบังคับขู่เข็ญเพื่อไม่ให้ใช้สิทธิอย่างเต็มที่ และเสรีภาพของการใช้สิทธิไม่อาจโอนให้ผู้อื่นได้ รวมทั้งการยืนยันในกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐ (Charter of Economic Rights and Duties of States) ในบทที่ 2 มาตรา 2 วรรค 1 ซึ่งให้ความหมายของคำว่า “อธิปไตยถาวร” หรือ “Permanent Sovereignty” มีความหมายว่า รัฐผู้ม้อธิปไตยเหนือดินแดนของตนย่อมไม่อาจสูญเสียไป ซึ่งความสามารถในอันที่จะเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมาย หรือวิธีการในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตน ทั้งนี้ไม่ว่าจะได้มีข้อตกลงใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการแสวงหาประโยชน์นั้นๆ ไว้แล้ว หรือไม่ก็ตาม โดยแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นหลักกฎหมายที่ใช้บังคับในความสัมพันธ์ของทุก ๆ ประเทศที่เป็นสมาชิกสหประชาชาติ

### 3.2 ระบบการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมกับการรักษาอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

การนำทรัพยากรปิโตรเลียมขึ้นมาใช้ประโยชน์ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ (1) การสำรวจ (Exploration) และ (2) การผลิต (Production) สำหรับประเทศที่ทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นของรัฐ (Regalian Theory) รัฐสามารถดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเอง หรือให้บริษัทเอกชนเข้ามา

ดำเนินการก็ได้ กรณีที่รัฐไม่ดำเนินการเองจะมีการทำสัญญาระหว่างรัฐกับบริษัทเอกชน โดย Johnston (1994, p. 25) อธิบายไว้ในหนังสือ International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contracts ซึ่งผู้วิจัยได้แปลไว้เป็นภาษาไทย ดังรูปที่ 3.1 แสดงการจำแนกระบบการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมสากล



หมายเหตุ เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงทั้งหมด ยกเว้น ระบบสัญญาจ้างแบบ Pure Service Contracts

รูปที่ 3.1 แสดงการแบ่งประเภทของการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมสากล

ที่มา: Johnston, 1994, p. 25

การจัดการปิโตรเลียมตามหลักสากล (Johnston, 1994, p. 25) แบ่งเป็น 2 รูปแบบตามหลักกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ คือ (1) ระบบสัมปทาน (Concession System) และ (2) ระบบสัญญา (Contractual Systems) ดังนี้

1) ระบบสัมปทาน (Concession) เป็นระบบที่ให้สิทธิผูกขาดแก่เอกชนใน กรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ ที่มีรากฐานมาจากกฎหมาย Anglo-Saxon ที่ทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตาม Accession Theory เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้เอกชนเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของและน้ำมันใต้ผิวดินไปด้วย ดังนั้น ในประเทศที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรตาม Regalian Theory จึงต้องมีการสร้างเครื่องมือทางกฎหมาย คือ “ระบบสัมปทาน” เพื่อแปลงสิทธิในทรัพยากรของรัฐให้เป็นของเอกชน ดังนั้น เมื่อเอกชนได้รับสัมปทานก็จะทำให้ทรัพยากรที่ผลิตได้ในพื้นที่ดังกล่าวในช่วงเวลาสัมปทาน จะถูกโอนเป็นของเอกชนทั้งหมด ซึ่งหมายถึง การโอน “ทรัพย์สิน” ในปิโตรเลียมให้แก่เอกชน

แม้ว่า มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 จะบัญญัติว่า “ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ...” แต่กลับปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ว่า เมื่อเอกชนได้รับสัมปทานไปแล้ว เอกชนจะเป็นผู้มีสิทธิขายปิโตรเลียมปรากฏตาม “มาตรา 56 ภายใต้บังคับหมวดนี้ ผู้รับสัมปทานมีสิทธิขายและจำหน่ายปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้” ดังนั้น เมื่อเอกชนมีสิทธิในการจำหน่ายทรัพย์สิน และได้รับดอกผลแห่งทรัพย์สิน ย่อมบ่งชี้ว่า เอกชนจึงเป็นผู้ครอบครอง “ทรัพย์สิน” ไม่ใช่รัฐ ระบบสัมปทานจึงทำให้รัฐต้องสูญเสีย “สิทธิครอบครองทรัพยากร” หมายถึง สิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้เพื่อตน และ สิทธิเหนือพื้นดินในแปลงสัมปทานอีกด้วย ทั้งที่ก่อนการให้สัมปทานประเทศมีสิทธิดังกล่าวข้างต้นอยู่แต่เดิม แต่ได้ถูกยกเว้น จากการจำกัดการใช้สิทธิภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายสัมปทานนั่นเอง

จึงกล่าวได้ว่า ระบบสัมปทาน คือ ระบบการจำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อแลกกับค่าภาคหลวงและภาษีที่รัฐจะได้รับเป็นการตอบแทน ระบบสัมปทานจึงมีความไม่สมบูรณ์ในตัวเองในเรื่องความมั่นคงทางพลังงาน กล่าวคือ แม้มีการค้นพบแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมเพิ่มขึ้นตามกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติดั้งเดิม (Traditional Security Paradigm) ก็ตาม แต่ละเลยในเรื่องความสำคัญของสวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) ของมนุษย์ ซึ่งเป็นกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติใหม่ (Non Traditional



Security Paradigm) เพราะผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรกลับเป็นไปเพื่อผลกำไรสูงสุดของบริษัทเอกชนผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรที่ผลิตได้

2) ระบบสัญญา (Contractual Systems) เป็นระบบที่รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรปิโตรเลียมภายในประเทศตน กรณีที่บริษัทเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนจากรัฐเป็นส่วนแบ่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ (Pay in Kind) เรียกว่า สัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) และกรณีที่เอกชนได้รับค่าจ้างเป็นเงิน (Pay in Cash) เรียกว่า สัญญาจ้างบริการ (Service Contract: SC) โดยเอกชนผู้ดำเนินการจะถูกเรียกว่า ผู้รับจ้าง (Contractor)

ระบบนี้จะใช้ในประเทศที่ยึดหลักกรรมสิทธิ์ตาม Regalian Theory ได้อย่างสอดคล้อง เช่น ประเทศในกลุ่มอาเซียนทั้งหมด ยกเว้นประเทศไทย ส่วนประเทศที่ยึดหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรตาม Accession Theory เช่น สหรัฐฯ รัฐบาลกลางจะไม่สามารถใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตได้ เพราะไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ดินและกฎหมายทรัพย์สินในทรัพยากร เนื่องจากรัฐบาลกลางไม่มีสิทธิใด ๆ ในปิโตรเลียมบนที่ดินของประชาชน เอกชน หรือมลรัฐอื่น

2.1) ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) เป็นระบบที่รัฐยังคงถือกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมทั้งหมดดังเช่นก่อนทำสัญญา เอกชนจะมีสิทธิ์เฉพาะการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเท่านั้น โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนเป็นส่วนแบ่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้ สัญญาจึงมีลักษณะคล้ายการว่าจ้างทางธุรกิจที่เอกชนผู้รับจ้างมีเทคโนโลยีและเงินทุนเพื่อดำเนินการ ดังนั้น เมื่อเอกชนผลิตปิโตรเลียมขึ้นมาได้ รัฐจึงยังคงความเป็นเจ้าของในทรัพยากร โดยรัฐจะแบ่งผลผลิตส่วนหนึ่งเพื่อคืนต้นทุนค่าใช้จ่ายให้แก่เอกชน และอีกส่วนหนึ่งเป็นค่าตอบแทนให้แก่เอกชนตามที่ระบุไว้ในสัญญา ในระบบนี้ รัฐนอกจากจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้แล้ว รัฐยังคงเป็นผู้ถือสิทธิ์ในข้อมูลปิโตรเลียมที่ได้จากการดำเนินการของเอกชน รวมถึงถือสิทธิ์ในอุปกรณ์ทั้งหมดที่เอกชนลงทุนไว้ โดยอนุญาตให้เอกชนใช้ดำเนินการในช่วงเวลาของสัญญา จึงถือเป็นระบบที่รักษาอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมของรัฐไว้ได้อย่างดี

2.2) ระบบสัญญาจ้างบริการ (Service Contract: SC) เป็นระบบที่รัฐยังคงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมทั้งหมดดังเช่นก่อนทำสัญญา เอกชนจะมีหน้าที่สำรวจ และ/หรือ ผลิตปิโตรเลียมเท่านั้น โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงิน ระบบนี้นิยมใช้จัดการกับแหล่ง

ปิโตรเลียมที่มีข้อมูลปิโตรเลียมมากเพียงพอ ดังเช่นกรณีประเทศมาเลเซีย ที่นำมาใช้กับแหล่งที่หมดสัญญาแบ่งปันผลผลิต มีอุปกรณ์พร้อมดำเนินการผลิต ต้องการเงินลงทุนน้อย และมีความเสี่ยงต่ำ โดยให้สิทธิเอกชนเป็นเพียงผู้รับจ้างตามคำสั่งของรัฐ แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ขุดได้ เมื่อผลิตปิโตรเลียมและส่งมอบให้แก่รัฐแล้ว รัฐจะจ่ายเงินค่าจ้างตามที่ระบุไว้ในสัญญา แต่หากไม่พบปิโตรเลียมภายในระยะเวลาที่กำหนด อุปกรณ์และเครื่องมือในการผลิตปิโตรเลียมที่เอกชนลงทุนเพิ่มไว้จะตกเป็นของรัฐ

ผู้วิจัยเห็นว่า ระบบสัญญา (Contractual Systems) เป็นระบบที่รัฐสามารถอ้างไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียม รัฐจึงยังคง “ทรัพย์สินสิทธิ” ไว้โดยสมบูรณ์ อีกทั้ง ยังทำให้รัฐดำรงสิทธิครอบครองทรัพยากร หมายถึง สิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้เพื่อตน และสิทธิเหนือพื้นดินในแปลงปิโตรเลียมอีกด้วย ระบบสัญญาจึงเป็นระบบกฎหมายที่ส่งเสริมการกำกับดูแลทรัพยากรได้ดีกว่าระบบสัมปทาน และเป็นแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ

ระบบแบ่งปันผลผลิตและระบบจ้างบริการนี้ ยังมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่ง คือ รัฐจะต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเป็นคู่สัญญากับเอกชนเป็นการเฉพาะ โดยเรียกว่า บริษัทน้ำมันแห่งชาติ (National Oil Company: NOC) เพื่อเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติแทนรัฐ ทั้งในเชิงพาณิชย์ที่หน่วยราชการไม่อาจทำได้อย่างคล่องตัว เช่น การถือกรรมสิทธิ์ และการขายปิโตรเลียม เป็นต้น และมักจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่สร้างอำนาจต่อรองกับบริษัทน้ำมันข้ามชาติ (Allen and Overy, 2013) อีกทั้งยังทำหน้าที่สวัสดิการสังคม เช่น การจัดสรรปิโตรเลียมให้หน่วยงานรัฐในราคาต้นทุน หรือมีกำไรน้อย เพื่อให้รัฐให้บริการแก่ประชาชนได้ในราคาที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ อันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่สอดคล้องกับกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติใหม่ บริษัทน้ำมันแห่งชาติยังมีภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบริษัทเอกชน เพื่อลดการพึ่งพาเอกชนโดยเฉพาะต่างชาติในระยะยาว จึงเป็นระบบที่สามารถนำพาประเทศไปสู่การยืนบนขาตนเองได้อย่างมั่นคง นอกจากนี้ บริษัทน้ำมันแห่งชาติยังมีสิทธิพิเศษในการเข้าร่วมลงทุน (Government Participation) กับเอกชนผู้รับสัญญา หลังจากเอกชนค้นพบปิโตรเลียมที่ผลิตได้ในเชิงพาณิชย์ (ผลิตแล้วมีกำไร) จึงเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ เพื่อเพิ่มผลตอบแทนแก่รัฐได้อีกด้วย (ความเป็นมาของบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ปรากฏตามภาคผนวก ก)

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจระบบจัดการปิโตรเลียมทั้งหมดอย่างลึกซึ้ง และนำไปสู่ทางเลือกทางนโยบายในการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมในอนาคตที่ให้ความมั่นคงทางพลังงานทั้งในมิติดั้งเดิมและมิติใหม่ ผู้วิจัยจึงขอลำถึงประวัติความเป็นมาของทุกระบบหลัก คือ ระบบสัมปทาน ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต และระบบสัญญาจ้างบริการ ดังนี้

### 3.2.1 ความเป็นมาของระบบสัมปทาน

คำว่า “สัมปทาน” (Concession) หมายถึง การให้สิทธิพิเศษโดยรัฐบาล (TheLaw.com, 2020) ซึ่งมีรากศัพท์มาจากคำว่า “Concessio” ซึ่งเป็นภาษาลาตินหมายถึง “การให้อนุญาต หรือ การยินยอม” กระทบการบางสิ่งบางอย่าง เช่น สัมปทานป่าไม้ สัมปทานเหมืองหิน หรือสัมปทานการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม หรือเรียกสั้น ๆ ว่า สัมปทานปิโตรเลียม โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ตามช่วงเวลา คือ ประมาณปี ค.ศ. 1901 ถึง 1950 เรียกว่าระบบสัมปทานแบบดั้งเดิม (Traditional Concession) และช่วงปี ค.ศ.1950 ถึงปัจจุบัน เรียกว่าระบบสัมปทานสมัยใหม่ (Modernized Concession)

#### 3.2.1.1 กำเนิดสัมปทานแบบดั้งเดิม (Traditional Concession)

อุตสาหกรรมการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นผลมาจากการปฏิบัติอุตสาหกรรม ครั้งที่ 2 ที่เชื้อเพลิงได้ถูกเปลี่ยนจากถ่านหินที่ใช้กับเครื่องจักรไอน้ำ มาเป็นการใช้น้ำมันกับเครื่องยนต์สันดาปภายใน เพราะน้ำมันมีความหนาแน่นของพลังงานมากกว่าถ่านหินเกือบ 2 เท่า ดังรูปที่ 3.2

Fuel Type ↕	Reaction Type ↕	Energy Density (MJ/kg) ↕	Typical uses ↕
Wood	Chemical	16	Space heating, Cooking
Coal	Chemical	24	Power plants, Electricity generation
Ethanol	Chemical	26.8	Gasoline mixture, Alcohol, Chemical products
Biodiesel	Chemical	38 [8]	automotive engine
Crude oil	Chemical	44	Refinery, Petroleum products
Diesel	Chemical	45	Diesel engines
Gasoline	Chemical	46	Gasoline engines
Natural gas	Chemical	55	Household heating, Electricity generation
Uranium-235	Nuclear	3 900 000	Nuclear reactor electricity generation

รูปที่ 3.2 แสดงความหนาแน่นของพลังงานของเชื้อเพลิงต่อน้ำหนัก 1 กิโลกรัม

ที่มา: Hore-Lacy, 2011

ด้วยเหตุนี้ เครื่องยนต์สันดาปภายในจึงมีขนาดเล็กกว่า เหมาะสมกับอุตสาหกรรมยานยนต์ส่วนบุคคลมากกว่า ส่งผลให้การสำรวจและผลิตปิโตรเลียม กลายเป็นอุตสาหกรรมสำคัญตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1890 มีการจัดตั้ง บริษัท เดอระรอยัลดัตช์คอมปานี (The Royal Dutch Company) ปัจจุบัน คือ บริษัทเชลล์ (Shell) เข้าดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในดินแดนอาณานิคม ของดัตช์ (ประเทศอินโดนีเซียในปัจจุบัน) ภายใต้ข้อตกลง "Let Alone Agreement" ระหว่างบริษัทอินเดียตะวันออกของดัตช์ (Dutch East Indies) กับบริษัทน้ำมันเอกชนข้ามชาติ (Oon, 1986, p. 34) สัญญานี้จะจำกัดอำนาจและบทบาทของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะคล้ายสัมปทาน อย่างไรก็ตาม คำว่า "สัมปทาน" หรือ "Concession" เกิดขึ้นครั้งแรกใน 11 ปีต่อมาในปี ค.ศ. 1901 โดยนักลงทุนชาวอังกฤษชื่อ William Knox D'Arcy โดยมีรัฐบาลอังกฤษหนุนหลังได้เข้าทำสัญญากับ Mozzafar al-Din, Shah of Persia ผู้ปกครองจักรวรรดิเปอร์เซีย (ประเทศอิหร่านในปัจจุบัน) ดังรูปที่ 3.3 เพื่อสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายในดินแดนเปอร์เซียแต่เพียงผู้เดียว เป็นระยะเวลา 60 ปี สัญญานี้ถูกเรียกตามชื่อของผู้รับสัมปทานว่า "The D'Arcy Concession" (Hossain 1979; Gao, 1994.)



รูปที่ 3.3 แสดงภาพนาย Mozaffar al-Din, Shah of Persia (ซ้าย)  
และ William Knox D'Arcy (ขวา)  
ที่มา: Wikipedia, 2019a, 2019b

จากข้อกำหนดใน “สัมปทานดาร์ซี” หรือ “The D'Arcy Oil Concession” ปรากฏตามสำเนาฉบับภาษาอังกฤษจากหนังสือ The Modern Middle East (Gelvin, 2005, pp. 154-156) (ภาคผนวก ข) ลักษณะที่เหมือนกันของ “The D'Arcy Concession” กับ “Let Alone Agreement” คือ รัฐบาลเปอร์เซียและอินโดนีเซียจะมีบทบาทน้อยมาก โดยบริษัทเอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการและตัดสินใจในการผลิตปิโตรเลียมแต่เพียงผู้เดียว อันเป็นลักษณะสำคัญของระบบสัมปทานนั่นเอง การค้นหาปิโตรเลียมในยุคนั้นเป็นเรื่องยาก ดาร์ซีจึงต้องหาแหล่งทุนเพิ่มเติมด้วยการได้จัดตั้งบริษัทร่วมทุนกับเบอร์มาออยล์ ซึ่งก็คือ บริษัท แองโกล เปอร์เซีย ออยล์ จำกัด (APOC) โดยการสนับสนุนของรัฐบาลอังกฤษ และในที่สุดรัฐบาลอังกฤษก็เข้าถือหุ้นใหญ่ในบริษัท แองโกล เปอร์เซีย ออยล์ จำกัด (APOC) ในสัดส่วนร้อยละ 51 ในปี ค.ศ. 1914 (Yergin, 1991, pp.124-126)

ด้านรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มมีการสนับสนุนการสำรวจหาแหล่งปิโตรเลียมภายนอกประเทศของตนหลังจากนักธรณีวิทยาวิเคราะห์ว่า แหล่งน้ำมันดิบในประเทศ

จะหมดลงในไม่ช้า โดยบริษัทน้ำมันสหรัฐฯ ได้เข้าไปทำสัมปทานปิโตรเลียมในอเมริกาใต้ในปี ค.ศ. 1920 (Council on Foreign Relations, 2020, para. 6) บริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีรัฐบาลประเทศมหาอำนาจตะวันตกหนุนหลังเหล่านี้ใช้ “ระบบสัมปทาน” เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการถ่ายเททรัพยากรจากประเทศด้อยพัฒนา เพื่อป้อนอุตสาหกรรมหนักในประเทศของตนที่กำลังขยายตัว และเพื่อการสนับสนุนการขยายอำนาจและอิทธิพลของตนในเวทีโลก ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สัมปทานปิโตรเลียมจึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายของประเทศเพื่อถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรจากประเทศอาณานิคม ทั้งตะวันออกกลาง แอฟริกา และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่าง ประเทศมาเลเซีย และอินโดนีเซีย อาจกล่าวได้ว่า ระบบการให้สิทธิในการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น มีเพียงวิธีการให้สัมปทาน (Concession) เพียงวิธีเดียวเท่านั้น จะมีข้อยกเว้นก็เป็นส่วนน้อย เช่น ประเทศสยามในปี ค.ศ. 1921 ได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสหรัฐฯ เพื่อเข้ามาดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ คือ กรมทางหลวง

สัมปทานปิโตรเลียมภายใต้การสนับสนุนของสามมหาอำนาจตะวันตก ประกอบไปด้วยประเทศอังกฤษ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีเงื่อนไขที่คล้ายคลึงกัน คือ พื้นที่สัมปทานมีขนาดกว้างขวาง สัมปทานเดียวครอบคลุมทั่วประเทศ เช่น สัมปทานในประเทศอิหร่าน คูเวต บาหลีเรน และกาตาร์ ส่วนระยะเวลาสัมปทานก็ยาวนานมาก เช่น สัมปทานฉบับ D'Arcy Concession มีอายุสัมปทานถึง 60 ปี ส่วนสัมปทานในประเทศตุรกี (อิรัก ในปัจจุบัน) มีระยะเวลาถึง 75 ปี โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ไม่ให้รัฐเจ้าของทรัพยากรมีอำนาจ และใช้อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมในเขตพื้นที่สัมปทาน โดยโอนกรรมสิทธิ์ (Transfer of Ownership) ในทรัพยากรของประเทศให้เป็นสิทธิพิเศษของบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานแต่เพียงผู้เดียว (Exclusive Rights) จึงเป็นสิทธิขาดของบริษัทที่จะตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียวที่จะผลิตปิโตรเลียมเท่าใด และเมื่อใดก็ได้ตามที่ตนต้องการ อีกทั้ง บริษัทยังถือสิทธิในพื้นที่สัมปทาน แม้บริษัทจะไม่ดำเนินการใดเลยก็ตาม (Hossain, 1979) ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในพื้นที่พิพาท ไทย - กัมพูชา ที่บริษัทผู้รับสัมปทานมิได้ดำเนินการใด ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 แต่ยังคงสิทธิในแปลงสัมปทานจนกระทั่งปัจจุบัน

### 3.2.1.2 กำเนิดสัมปทานปิโตรเลียมสมัยใหม่ (Modernized Concession)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง นับเป็นระยะเวลากว่า 50 ปี ที่สัมปทานฉบับแรกถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1901 ระบบสัมปทานแบบดั้งเดิมได้แผ่ขยายอิทธิพลครอบงำ

ประเทศอาณานิคมตะวันตกไปทั่วโลก การถ่ายเททรัพยากรจากรุ่นแรงยิ่งขึ้นจากความต้องการใช้น้ำมันที่เพิ่มขึ้นของมหาอำนาจตะวันตกที่ต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ทำให้ราคาน้ำมันดิบตัวสูงขึ้น ส่งผลให้บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานร่ำรวยยิ่งขึ้น แต่ประเทศเจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียมเองกลับต้องยากลำบากเพราะต้องซื้อน้ำมันในราคาแพง จนทำให้รู้สึกว่าคุณค่าผลตอบแทนที่รัฐได้รับนั้นไม่เป็นธรรมจึงเกิดความไม่พอใจ และเห็นว่าระบบสัมปทานแบบดั้งเดิมเอาเปรียบเจ้าของประเทศมากเกินไป

นอกจากนั้น ความเป็นอยู่ของแรงงานท้องถิ่นที่เป็นลูกจ้างของบริษัทน้ำมันข้ามชาติก็อยู่ในสภาพย่ำแย่ ทำให้ระบบสัมปทานในยุคเริ่มแรกนี้ถูกต่อต้านและคัดค้านอย่างรุนแรง ดังรูปที่ 3.4 แสดงเกิดการประท้วงหยุดงานของแรงงานชาวอิหร่านต่อ บริษัท แองโกล อิหร่าน ออยล์ ประกอบกับได้ปรากฏแนวคิดชาตินิยมเกิดขึ้นในประเทศอาณานิคมที่ได้รับเอกราช โดยกลุ่มชาตินิยมเหล่านี้ได้กดดันให้รัฐบาลอ้างสิทธิและอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียม ด้วยการตอบโต้บริษัทผู้รับสัมปทานด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น กรณี ประเทศเวเนซุเอลา ในปี ค.ศ. 1948 ได้ออกกฎหมายเก็บภาษีกำไรจากบริษัทน้ำมันข้ามชาติในอัตราร้อยละ 50 ต่อมาในปี ค.ศ. 1952 รัฐบาลอิหร่านได้เข้ายึดกิจการของบริษัท แองโกล อิหร่าน ออยล์ (Anglo-Iranian Oil Company) (ที่รัฐบาลอังกฤษถือหุ้นใหญ่) ให้เป็นของรัฐบาลอิหร่าน (Nationalization) ทำให้อังกฤษต้องสูญเสียกิจการในประเทศอิหร่านไป กรณีดังกล่าวรัฐบาลอังกฤษได้พยายามทุกวิถีทางแม้กระทั่งกำจัด นาย โมฮัมหมัด โมซาเดก นายกรัฐมนตรีของอิหร่าน เพื่อที่จะรักษาระบบสัมปทานไว้ เพราะทำให้อังกฤษมั่นใจว่าจะเป็นแหล่งรายได้ในการฟื้นฟูประเทศและเป็นหลักประกันความมั่นคง ทางพลังงานของอังกฤษ ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1951 เจ้าหน้าที่กระทรวงเชื้อเพลิงและพลังงานของอังกฤษ ได้บันทึกไว้ว่า หากการยึดกิจการบริษัทน้ำมัน (Nationalization) โดยรัฐบาลอิหร่านเกิดขึ้นเมื่อใด คงเป็นไปได้ที่จะมีสัมปทานในประเทศอิหร่านอีกต่อไป (Wikipedia, 2019c, para. 35) บริษัท แองโกล อิหร่าน ออยล์ ปัจจุบันคือ บริษัท บีพี ของประเทศอังกฤษ ดังรูปที่ 3.5

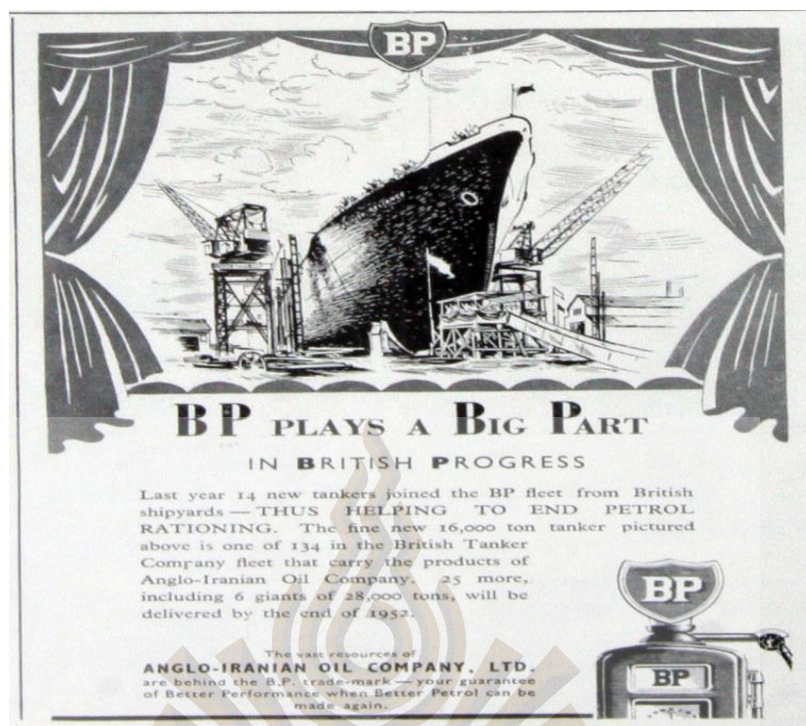


Oil strikes in Abadan against the Anglo-Iranian Oil Company. (Credit: [Bamberg, J.H.](#))

รูปที่ 3.4 แสดงภาพการประท้วงหยุดงานของแรงงานชาวอิหร่านต่อบริษัท แองโกล อิราเนียน ออยล์  
ที่มา: Bamberg, 2019

ดังนั้น เพื่อป้องกันการยึดกิจการของบริษัทน้ำมันมาเป็นของรัฐบาลเจ้าของ  
ทรัพยากร (Nationalization) ขยายไปทั่วโลก บริษัทน้ำมันข้ามชาติจากมหาอำนาจจึงต้องกำหนด  
เงื่อนไขในสัญญาสัมปทานใหม่ด้วยการยอมให้รัฐเจ้าของทรัพยากรเพิ่มอัตราภาษี และเพิ่มการมี  
ส่วนร่วมเข้าไปในเงื่อนไขของสัมปทาน ทั้งนี้ เพื่อลดแรงกดดันและกระแสการต่อต้าน แต่ยังคงรักษา  
หัวใจสำคัญของระบบสัมปทานไว้ คือ การให้กรรมสิทธิ์ผูกขาดในทรัพยากรปิโตรเลียมแก่บริษัท  
น้ำมันต่อไป เพราะน้ำมันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สร้างความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจสมัยใหม่  
และทางการทหาร โดยยอมเสียผลประโยชน์อื่นที่มีสาระสำคัญน้อยกว่าให้แก่ประเทศเจ้าของ  
ทรัพยากร เช่น การลดพื้นที่สัมปทานให้มีขนาดเล็กลง การลดระยะเวลาสัมปทานให้สั้นลง(แต่ให้  
ต่ออายุสัมปทานได้) หรือการให้รัฐบาลเจ้าของทรัพยากรร่วมถือหุ้นกับบริษัทน้ำมันในการแสวง  
ประโยชน์ เป็นต้น (Stanescu, Pereira, & Koenck, 2020)





รูปที่ 3.5 แสดงภาพโฆษณาบริษัท แองโกล อิราเนียน ออยล์ ในประเทศอังกฤษ  
ที่มา: Grace' Guide, 2018

แม้ว่าสัมปทานสมัยใหม่จะให้ประโยชน์แก่บริษัทน้ำมันข้ามชาติน้อยลง แต่กิจการบริษัทน้ำมันข้ามชาติกลับเกิดขึ้นใหม่จำนวนมาก แสดงให้เห็นว่า ผลประโยชน์ที่ได้รับยังคงคุ้มค่ากับความเสี่ยง อีกทั้งสหรัฐอเมริกาเข้าไปมีบทบาทในตะวันออกกลางมากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันที่สูงขึ้นระหว่างบริษัทน้ำมันข้ามชาติด้วยกัน ส่งผลให้รัฐบาลผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียมมีโอกาสต่อรองมากขึ้น เช่น การปรับปรุงสัมปทานในประเทศซาอุดีอาระเบีย คูเวต และอิรัก โดยเพิ่มอัตราการเก็บภาษีเพื่อแบ่งผลกำไรระหว่างรัฐกับบริษัทน้ำมันข้ามชาติฝ่ายละ 50 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น และจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ เช่น กรณี อิหร่านกับมหาอำนาจตะวันตก ทำให้เรื่องอำนาจอธิปไตยในทรัพยากรธรรมชาติถูกบรรจุเป็นวาระการประชุมในองค์การสหประชาชาติ (United Nations) จนกระทั่ง สหประชาชาติได้มีมติเกี่ยวกับ “อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ” (Permanent Sovereignty Over Natural Resources) หลายมติในเวลาต่อมาดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 นั้นเอง

### 3.2.2 ความเป็นมาของระบบสัญญา (Contractual Systems)

เมื่อประเทศอาณานิคมตะวันตกได้รับเอกราช หลังสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้วนั้น ทำให้ภายในรัฐเจ้าของทรัพยากรเกิดกระแสผลักดันให้รัฐเพิ่มบทบาทในการเข้าไปกำกับดูแลการแสวงประโยชน์จากปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประเทศและประชาชน ประกอบกับได้เกิดความต้องการใช้ปิโตรเลียมแล้วภายในประเทศมากขึ้นแล้ว ระบบสัมปทานจึงไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเจ้าของทรัพยากรอีกต่อไป ประกอบกับการเกิดกระแสชาตินิยมเรียกร้องความเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันของคนในชาติขึ้น ความรู้สึกนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ.1945 ในหมวด 14 สวัสดิการสังคม มาตรา 33(3) ที่บัญญัติว่า

“ที่ดิน น้ำ และทรัพย์สินสมบัติทางธรรมชาติที่อยู่ในประเทศจะถูกควบคุมโดยรัฐและจะถูกใช้เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน”

ดังนั้น เมื่อระบบสัมปทานคือการโอนกรรมสิทธิ์ (Transfer of Ownership) ในทรัพยากรของประเทศ ให้เป็นของบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานแต่เพียงผู้เดียว (Exclusive rights) จึงขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 33 (3) นี้ ส่งผลให้รัฐสภาอินโดนีเซียต้องยุติการให้สัมปทานใหม่ ทำให้ต้องมีการคิดค้นระบบการให้สิทธิ์สำรวจ และผลิตปิโตรเลียมขึ้นใหม่ (Bee, 1982, p. 19) โดยยึดหลักการรักษาอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ จุดนี้เองจึงเป็นต้นกำเนิดรูปแบบการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมแบบใหม่ คือ ระบบสัญญา โดยมีหลักสำคัญ คือ การคงกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรปิโตรเลียมที่เป็นของรัฐไว้ดังเช่นก่อนทำสัญญา มี 2 ลักษณะ คือ (1) สัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) และ (2) สัญญาจ้างบริการ (Service Contract) ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

Johnston (1994, p. 22) อธิบายถึง แนวคิดเรื่องของการแบ่งปันผลผลิต (Production sharing) ว่า มีรากฐานมาจากปรัชญาในกฎหมายฝรั่งเศส “ยุคคนโปเลียน” (Napoleonic Era) ที่ว่า ความเป็นเจ้าของแร่ธาตุและความมั่งคั่งในแร่ธาตุ ไม่ควรถูกครอบครองโดยปัจเจกบุคคล หากแต่ควรเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์ของพลเมืองทุกคน ซึ่งได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศอินโดนีเซียนั่นเอง

### 3.2.2.1 กำเนิดระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC)

ระบบแบ่งปันผลผลิต ถือกำเนิดจากประเทศอินโดนีเซีย เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งของระบบสัมปทานที่บริษัทน้ำมันข้ามชาติเป็นผู้ผูกขาดการในกิจการปิโตรเลียม โดยรัฐไม่มีอำนาจในการดำเนินการใด ๆ และไม่มีกรรมสิทธิ์ในน้ำมันที่ผลิตได้ สัมปทานปิโตรเลียมในอินโดนีเซียได้สะดุดหยุดลงในช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังประเทศอินโดนีเซียประกาศเอกราช ในปี ค.ศ. 1945 แต่ฝ่ายเนเธอร์แลนด์ที่เป็นเจ้าอาณานิคมอยู่เดิม (ที่หนุนหลังโดยรัฐบาลอังกฤษ) ไม่ยินยอมจึงได้ส่งทหารเข้ามาเพื่อคงสภาพอาณานิคมไว้ ความขัดแย้งดำเนินไปจนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1949 ประเทศเนเธอร์แลนด์จึงได้ยอมรับการประกาศเอกราชของประเทศอินโดนีเซีย โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องคืนสัมปทานการขุดเจาะปิโตรเลียม และโรงกลั่นให้แก่ BPM (Bataafsche Petroleum Maatschappij) ซึ่งเป็นบริษัทลูกของกลุ่ม Royal Dutch Shell

กระทั่งถึงปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลอินโดนีเซียก็ยังไม่ประกาศรับรองข้อตกลงของเนเธอร์แลนด์ที่ทำขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1949 แต่กลับเข้ายึดทรัพย์สินของบริษัท BPM ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของทหาร ต่อมาในปี ค.ศ. 1957 อินโดนีเซียจึงได้เปลี่ยนแปลงระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมโดยเพิ่มบทบาทของรัฐในการมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการน้ำมันให้มากขึ้น และในปี ค.ศ. 1960 ได้ตรากฎหมายน้ำมันและก๊าซฉบับใหม่ Law No. 44/1960 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945 ที่มีหลักการว่า สมบัติทางธรรมชาติจะต้องถูกจัดการเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ (Bee, 1982, p. 20) ดังนี้

(1) น้ำมันและก๊าซทั้งหมดเป็นสมบัติของชาติที่ต้องควบคุมโดยรัฐ การนำขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์จะต้องทำโดยรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

(2) สิทธิทั้งหมดในการขุดแร่ (น้ำมัน และก๊าซ) มอบให้รัฐวิสาหกิจ แต่เพียงผู้เดียว

(3) รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นผู้รับจ้างของรัฐวิสาหกิจในกรณีที่รัฐวิสาหกิจยังไม่พร้อมด้านเงินทุนและบุคลากรที่จะดำเนินการ

กฎหมายดังกล่าว นอกจากจะทำให้ระบบสัมปทานกลายเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายแล้ว ยังเป็นการเน้นย้ำถึงหลักการอำนาจอธิปไตยของชาติเหนือทรัพยากรปิโตรเลียม โดยมอบอำนาจให้องค์การของรัฐทำหน้าที่แสวงประโยชน์จากทรัพยากรแต่เพียงผู้เดียว เพื่อประโยชน์ของประเทศ เป็นสำคัญ

ผลของกฎหมายดังกล่าว ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียต้องทยอยเพิกถอนสัมปทานที่มีออกไปทั้งหมด โดยในปี ค.ศ.1963 ได้ทำการยกเลิกสัมปทานกับ Shell Caltex และ Stanvac (Idris, 2010, p. 8) หลังจากบริษัทน้ำมันได้โอนสิทธิในสัมปทานให้แก่รัฐแล้ว กฎหมายใหม่อนุญาตให้บริษัทน้ำมันเดิมนั้นกลับเข้ามาดำเนินการได้ในรูปแบบสัญญาจ้าง (Contract of Work) ที่เรียกว่า “Kontrek Karya” โดยเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้รับสัมปทาน” (Concessionaire) เป็น “ผู้รับจ้าง” (Contractor) ของวิสาหกิจอินโดนีเซีย ชื่อ “PERMINA” (ซึ่งกำเนิดจากการยึดกิจการน้ำมันที่เป็นบริษัทลูกของกลุ่ม Royal Dutch Shell) ในสัญญาจ้าง (Contract of Work) นี้ บริษัทน้ำมันต่างชาติยังคงเป็นผู้ดำเนินการอยู่เช่นเดิม เพราะ PERMINA ยังไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ ดังนั้น สัญญาจ้าง (Contract of Work) จึงเป็นเพียงการนำสัมปทานมาแต่งตัวใหม่เท่านั้น โดยรัฐจะได้รับส่วนแบ่งกำไรในอัตราร้อยละ 60 ของมูลค่าปิโตรเลียมที่ผลิตได้ และได้รับน้ำมันเป็นส่วนแบ่งเพียงร้อยละ 20 (Bee, 1982, p.24)

Dr. Ibnu Sutowo รัฐมนตรีเหมืองแร่และรัฐมนตรีน้ำมันและก๊าซของอินโดนีเซีย ได้กล่าวว่า ความแตกต่างที่สำคัญยิ่งระหว่างระบบสัมปทาน และระบบใหม่ที่ไม่ใช่สัมปทาน คือ เรื่อง “กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้” ว่าเป็นของเอกชน หรือ เป็นของรัฐ โดยหลักการที่เป็นหัวใจของระบบสัมปทานที่ให้ประโยชน์แก่บริษัทน้ำมันมากกว่ารัฐ คือ เมื่อน้ำมันอยู่ในสภาพเป็นทรัพยากรใต้ธรณียังเป็นของรัฐอยู่ แต่เมื่อเอกชนนำขึ้นมาจากใต้ธรณี เอกชนก็เป็นเจ้าของน้ำมันทันที หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า น้ำมัน ณ ปากหลุมเป็นสมบัติของบริษัทข้ามชาติ โดยบริษัทจะเสียภาษีร้อยละ 60 จากกำไรในการขายน้ำมัน ส่วนสัญญาจ้าง (Contract of Work) นั้น คล้ายกับระบบสัมปทาน หากประเทศต้องการน้ำมันก็ต้องร้องขอจากเอกชนได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของปริมาณการผลิตเท่านั้น จึงเห็นได้ว่า สัญญาจ้าง (Contract of Work) แตกต่างจากสัมปทานไม่มากนัก และหากจะยึดหลักการว่า น้ำมันเป็นของปวงชนชาวอินโดนีเซียแล้ว สิ่งที่ต้องปรับเปลี่ยนก็คือ การจัดการแหล่งน้ำมันจะต้องอยู่ในมือคนอินโดนีเซีย (Knowles, 1973)

Dr. Ibnu Sutowo มีความเห็นว่า แนวทางแก้ปัญหาคอร์รัปชันปิโตรเลียม คือ การจัดระบบใหม่ให้มีการแบ่งปิโตรเลียมที่ผลิตได้ระหว่างสองฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐ และฝ่ายบริษัทน้ำมัน เป็นการแบ่งปันผลผลิตปิโตรเลียมที่ได้ มิใช่การแบ่งปันเงินกำไรดังเช่นในระบบสัมปทาน ซึ่งข้อดีของระบบแบ่งปันผลผลิต คือ สามารถกำจัดข้อสงสัยในราคาน้ำมันที่ผู้รับสัมปทานใช้คำนวณเพื่อเสียค่าภาคหลวงและภาษี อีกทั้งยังเป็นระบบที่ทำให้รัฐบาลมีอำนาจในการควบคุมการผลิตปิโตรเลียมมากขึ้น (Bee, 1982, p. 24)

อย่างไรก็ดี บริษัทน้ำมันรายใหญ่ยังไม่ยอมรับระบบแบ่งปันการผลิตตามแนวคิดของ Dr. Ibnu Sutowo ที่ต้องแบ่งปิโตรเลียมให้แก่รัฐ ผู้รับสัมปทานเดิมจึงถอนตัวเพื่อสร้างแรงกดดันให้รัฐบาล แต่สถานการณ์ดังกล่าว กลับเป็นการเปิดโอกาสของบริษัทน้ำมันอิสระขนาดเล็กที่มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการมากกว่า เข้ามาทำงานกับรัฐบาลอินโดนีเซีย โดยในปี ค.ศ. 1966 บริษัทแรกที่เข้าทำสัญญาแบ่งปันผลผลิต คือ บริษัท Independent Indonesian American Oil Company (IIAPCO) โดยทำการเจรจาเป็นเวลา 2 เดือน จึงลงนามข้อตกลงแบ่งปันผลผลิตกับ PERMINA ซึ่งถือเป็นสัญญาแบ่งปันผลผลิตฉบับแรกในประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมปิโตรเลียมโลก Dr. Ibnu Sutowo ได้อธิบายว่า หัวใจสำคัญของระบบสัญญาคือการเป็นหุ้นส่วนกัน โดยรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นส่วนอาวุโส ขณะที่บริษัท IIAPCO จะเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงช่วงก่อนดำเนินการผลิต แต่ถ้ามีการพบน้ำมัน บริษัท IIAPCO จะได้รับต้นทุนการสำรวจคืนทุกปีโดยมีเพดานที่ ร้อยละ 40 ของมูลค่าผลผลิต น้ำมันส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 60 จะถูกแบ่งปันในอัตราส่วนร้อยละ 65 เป็นของรัฐและร้อยละ 35 เป็นของเอกชน อุปกรณ์ทั้งหมดที่นำเข้ามาในประเทศอินโดนีเซียโดยบริษัท IIAPCO จะตกเป็นสมบัติของรัฐ โดยบริษัทจะได้รับคืนต้นทุนนี้ภายใต้สูตรร้อยละ 40 ของมูลค่าผลผลิต เช่นเดียวกับค่าสำรวจ สัญญานี้ครอบคลุมพื้นที่ 54,776 ตารางกิโลเมตร นอกชายฝั่งตะวันตกเฉียงเหนือของเกาะชวา บริษัท IIAPCO จะใช้งบประมาณการสำรวจ 7.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นเวลา 6 ปี โดยสัญญาการผลิตมีอายุ 30 ปี โดยช่วงเดือนสิงหาคม ค.ศ.1966 ถึงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1966 ประเทศอินโดนีเซียได้บรรลุข้อตกลงกับบริษัทน้ำมันขนาดเล็กอีก 4 บริษัท คือ บริษัท Japan Petroleum Exploration Company (JAPEX), บริษัท Refining Associates Canada Ltd. (REFICAN), บริษัท Kyushu Oil Development Company Ltd., และ บริษัท Asamera Oil Indonesia Ltd (Anjani and Baihaqi, 2018, p. 67)

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1966 Dr.Ibnu Sutowo ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีเหมืองแร่ เพื่อดำรงตำแหน่งในฐานะประธานผู้อำนวยการ PERMINA และผู้อำนวยการ

สำนักน้ำมันและก๊าซ (Biro Minyak และ Gas-MIGAS) โดยนาย Ir. Bratanata เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเหมือนแร่แต่กลับมีมุมมองที่แตกต่างจาก Dr.Ibnu Sutowo ในเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำมัน โดยเห็นว่า ระบบแบ่งผลกำไรจากการขายน้ำมันตามทีระบุไว้ในสัญญาจ้าง (Contract of Work) นั้น เป็นเครื่องมือที่ให้ผลตอบแทนต่อประเทศที่เหมาะสมแล้ว ดังนั้น จึงควรรักษาเงื่อนไขต่าง ๆ ตามสัญญาจ้าง (Contract of Work) ไว้ แต่การจะเพิ่มผลตอบแทนได้จะต้องแบ่งพื้นที่ปิโตรเลียมออกเป็นแปลงเล็ก (Small Block) โดยการเปิดประมูลแข่งขัน ก็จะทำให้เกิดการสำรวจและการพัฒนาปิโตรเลียมอย่างรวดเร็ว โดยบริษัทที่ชนะการประมูลจะต้องจ่ายโบนัสในการเซ็นสัญญา แนวความคิดนี้ ได้รับการสนับสนุนจากบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ที่ไม่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงจาก “ระบบแบ่งผลกำไร” ไปสู่ “ระบบแบ่งปันผลผลิต” และไม่ต้องการเห็นการควบคุมไปอยู่ในมือบริษัทน้ำมันแห่งชาติ อีกทั้งยังหวาดกลัวว่า ระบบแบ่งปันผลผลิต จะขยายตัวและมีผลกระทบต่อประโยชน์ของตนในแหล่งพลังงานทั่วโลก

ข้อเสนอที่มีความแตกต่างกันของ Dr.Ibnu Sutowo และนาย Ir.Bratanata ได้ถูกส่งไปยัง Presidium Cabinet ในเดือนมกราคม ค.ศ.1967 คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจเลือกแบบสัญญาแบ่งปันการผลิต ตามที่ Dr.Ibnu Sutowo เสนอ ผลของมติคณะรัฐมนตรีนี้ ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและบริษัทน้ำมันข้ามชาติต้องเปลี่ยนแปลงไป และคณะรัฐมนตรีได้โยกย้ายสำนักน้ำมันและก๊าซที่อยู่ภายใต้การดูแลของนาย Ir. Bratanata ให้ไปอยู่ที่ใต้คณะรัฐมนตรีเพื่อเปิดทางให้ Dr.Ibnu Sutowo ดำเนินนโยบายระบบแบ่งปันผลผลิตได้โดยไม่มีอุปสรรค อันแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นจริงใจของรัฐบาลอินโดนีเซียในการนำอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรกลับมาคืนสู่ประเทศอย่างแท้จริง

ในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านนี้ ทำให้ประเทศอินโดนีเซียมี 2 ระบบสัญญา คือ (1) ระบบสัญญาจ้าง (Contract of Work) กับบริษัท Caltex, Stanvac และ Calasiatic Topco และ (2) ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือ Production Sharing Contract (PSC) ที่เกิดขึ้นล่าสุด แม้ช่วงแรกระบบแบ่งปันผลผลิตจะประสบปัญหาการต่อต้านของบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ แต่ด้วยความมุ่งมั่นของ Dr. Ibnu Sutowo ภายใต้การสนับสนุนของประธานาธิบดีซูฮาร์โต ทำให้เกิด “ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต” (Production Sharing Contract) ฉบับแรกของโลก (ซึ่งแตกต่างจาก “ระบบสัญญาจ้าง” หรือ “Contract of Work”) Bee (1982, pp. 26-27) ระบุว่า “ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต” มีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) คำว่า “Production Sharing Contract” มาจากการแบ่งผลผลิตเป็นน้ำมัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ไม่ใช่การแบ่งผลกำไรจากการขายน้ำมัน

(2) รัฐวิสาหกิจผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร (แทนรัฐ) เป็นผู้ที่มีอำนาจควบคุมการบริหารการผลิต (ในทางปฏิบัติเอกชนผู้รับจ้างจะดำเนินการตาม Work Program ที่อยู่ในแผนงานและงบประมาณประจำปี ที่เสนอต่อบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ซึ่งบริษัทน้ำมันแห่งชาติมีสิทธิที่จะปรับปรุงแผนงานและงบประมาณดังกล่าวได้)

(3) บริษัทผู้รับจ้างจะเป็นผู้จัดหาเงินทุนและรับความเสี่ยงในช่วงก่อนการผลิตทั้งหมด เมื่อมีการผลิตน้ำมันแล้วบริษัทสามารถหักต้นทุนสำรวจเป็นน้ำมันเป็นอัตราไม่เกินร้อยละ 40 ของปริมาณการผลิตในแต่ละปี

(4) น้ำมันที่เหลือร้อยละ 60 จะแบ่งให้เอกชนผู้รับจ้างในอัตราร้อยละ 35 และเป็นของรัฐวิสาหกิจร้อยละ 65

(5) ผู้รับจ้างเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนวัสดุและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการ โดยอุปกรณ์ทั้งหมดเมื่อนำเข้ามาโดยบริษัทผู้รับจ้างจะตกเป็นของบริษัทน้ำมันแห่งชาติ บริษัทผู้รับจ้างจะได้รับคืนต้นทุนวัสดุและอุปกรณ์เหล่านี้เป็นน้ำมันไม่เกินอัตราร้อยละ 40 ของปริมาณการผลิตในแต่ละปี

เงื่อนไขในสัญญาข้างต้นมีหลักพื้นฐานที่ว่าแหล่งปิโตรเลียมเป็นของรัฐ รัฐจึงต้องมีอำนาจควบคุม (ตามหลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ตามที่สหประชาชาติได้รับรองไว้) โดยเอกชนคู่สัญญาของรัฐมีภาระด้านเงินทุนและความเสี่ยงในการสำรวจและผลิต และหากประสบผลสำเร็จก็จะได้รับการคืนต้นทุนเป็นปิโตรเลียม (Cost Oil) และได้รับส่วนแบ่งกำไรเป็นปิโตรเลียม (Profit Oil) ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา โดย Dr. Ibnu Sutowo มีข้อเสนอต่อบริษัทน้ำมันข้ามชาติว่า หากบริษัทได้รับเงื่อนไขข้างต้นก่อนบริษัทอื่น จะสามารถเลือกพื้นที่ได้ก่อนและจะเป็นเงื่อนไขที่ให้ผลประโยชน์มากกว่าบริษัทที่รับเงื่อนไขทีหลัง โดยในปี ค.ศ.1967 บริษัทน้ำมันข้ามชาติขนาดใหญ่บริษัทแรกที่เข้าเซ็นสัญญาแบ่งปันผลผลิต คือ Continental Oil Company (CONOCO) ตามด้วย Union Oil และ Sinclair Oil และในปี ค.ศ.1968 ได้มีการเซ็นสัญญาอีก 15

สัญญา คือ บริษัท Union Oil บริษัท International Oil Exploration, บริษัท Phillips Petroleum Company of Indonesia, บริษัท Total Indonesia, บริษัท Indotex, บริษัท Virginia International, บริษัท IIAPCO, บริษัท Agip, บริษัท Continental Oil, บริษัท Mobil Oil, บริษัท Indonesia Frontier Proleum, บริษัท Javasea Oil , บริษัท Indonesia Guif Oil (Satyana, Armandita, & Paju, 2012, p. 4) ทำให้ในปี ค.ศ.1968 ประเทศอินโดนีเซียได้รับใบอนุญาตเช่าสัมปทานใหม่จำนวน 18 ล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ยังได้รับใบอนุญาตผลิตอีก จำนวน 54 ล้านเหรียญสหรัฐ และบริษัทเอกชนจะต้องทำการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งปิโตรเลียมเป็นงบประมาณมากถึง 220.5 ล้านเหรียญสหรัฐ ฯ

จากผลสำเร็จที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย ได้เป็นแม่แบบในการจัดการแหล่งปิโตรเลียมให้ประเทศต่าง ๆ ให้หันมาใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตเพื่อรักษากรรมสิทธิ์ในทรัพยากรตาม Regalian Theory เช่น ประเทศเปรู (ค.ศ.1971) ลิเบีย อียิปต์ ซีเรีย (ค.ศ. 1974) มาเลเซีย (ค.ศ. 1976) และจีน (ค.ศ.1982) เป็นต้น (สมบัติ พงศ์พิงศักดิ์, 2540, น. 60)

3.2.2.2 กำเนิดระบบสัญญาจ้างบริการ หรือ สัญญาจ้างผลิต (Service Contract: SC)

ประเทศแรกที่ใช้ "ระบบสัญญาจ้างบริการ" คือ ประเทศเวเนซุเอลา เนื่องจากในปี ค.ศ. 1958 ประเทศเวเนซุเอล่าได้ประกาศนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมว่า "No More Concession" (ไม่มีการให้สัมปทานใหม่อีกต่อไป) จึงได้นำระบบสัญญาจ้างบริการ (Service Contract) มาใช้แทน โดยมีบริษัทน้ำมันแห่งชาติของประเทศเวเนซุเอลา หรือ Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) เป็นตัวแทนรัฐว่าจ้างบริษัทน้ำมันให้ทำการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียม โดยบริษัทผู้รับจ้างจะไม่มีสิทธิใด ๆ ใน ทรัพยากร ทรัพย์สิน หรืออำนาจในการดำเนินการโดยอิสระ แต่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทน้ำมันแห่งชาติของเวเนซุเอลา (CVP) (Hossain, 1979) (หมายเหตุ ระบบสัญญาจ้างบริการ (Service Contract: SC) นี้ ไม่ใช่ระบบสัญญาจ้าง (Contract of Work) ดังเช่นในประเทศอินโดนีเซียที่กล่าวมาแล้วข้างต้น)

ระบบสัญญาจ้างบริการ (Service Contract: SC) เป็นสัญญาระหว่างรัฐกับบริษัทเอกชน เพื่อดำเนินการงานประจำ (routine) เป็นระบบที่เอกชนเป็นเพียงผู้รับจ้างของรัฐโดย



จะต้องทำตามคำสั่งเท่านั้น ไม่ใช่ในฐานะผู้รับสัมปทานหรือหุ้นส่วนของรัฐ มีลักษณะสำคัญในการรับผลประโยชน์ที่ตรงข้ามกับระบบสัมปทาน กล่าวคือ ระบบสัมปทานเอกชนจะได้กรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมด ขณะที่รัฐได้รับค่าตอบแทนเป็นเงิน ส่วนระบบสัญญาจ้างบริการ รัฐจะได้กรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมด ขณะที่เอกชนได้รับค่าตอบแทนเป็นเงิน จึงเป็นระบบที่อ้างไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรของประเทศได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด

โดยทั่วไป ความแตกต่างระหว่างระบบจ้างบริการกับระบบแบ่งปันผลผลิต คือ ระบบแบ่งปันผลผลิตจะจ่ายค่าจ้างเป็นปิโตรเลียม ขณะที่ระบบสัญญาจ้างบริการจะจ่ายค่าจ้างเป็นเงิน แต่ในบางกรณี สัญญาจ้างบริการอาจกำหนดว่า ผู้จ้างสามารถจ่ายค่าจ้างบริการเป็นปิโตรเลียมก็ได้ ซึ่งทำให้สัญญาจ้างบริการนั้นมีความใกล้เคียงกับสัญญาแบ่งปันผลผลิตมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ภายใต้ระบบสัญญาจ้างบริการ (Service Contract) รัฐจะว่าจ้างผู้รับเหมาให้ดำเนินการสำรวจ และ/หรือ ผลิตปิโตรเลียมภายในพื้นที่และเวลาที่กำหนด โดยผู้รับสัญญาจ้างบริการจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินในอัตราคงที่ เช่น คิดค่าจ้างในอัตรา 5 เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาร์เรล หรือ อัตราผันแปรขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสัญญา ในระบบนี้ รัฐยังคงความเป็นเจ้าของปิโตรเลียม ไม่ว่าจะอยู่ในแหล่งกำเนิดใต้ดิน หรือที่ผลิตขึ้นมาได้ ผู้รับสัญญาจ้างจะไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ใด ๆ ในปิโตรเลียม ยกเว้นกรณี ที่สัญญากำหนดสิทธิว่า รัฐสามารถจ่ายค่าจ้างบริการเป็นปิโตรเลียมก็ได้ หรือให้สิทธิพิเศษแก่ผู้รับจ้างในการขอซื้อปิโตรเลียมส่วนหนึ่งจากรัฐบาลก็ได้ (Tordo, Johnston, and Johnston, 2009, p. 10) โดยบริษัทน้ำมันจะจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราเดียวกับบริษัทเอกชนประเภทอื่น ๆ

ระบบสัญญาจ้างบริการ (Service Contract: SC) หรือเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า ระบบสัญญาจ้างผลิตปิโตรเลียม แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบตามภาระความเสี่ยงของบริษัทน้ำมัน ดังนี้

(1) ระบบสัญญาจ้างบริการ ชนิดบริษัทเอกชนผู้รับจ้างแบกรับภาระความเสี่ยง (Risk Service Contract: RSC) เป็นระบบที่รัฐจ้างบริษัทน้ำมันเอกชนเข้ามาบริหารการผลิตปิโตรเลียม ทั้งในด้านเทคนิค ทางด้านการเงิน การแสวงหา และการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียม ในฐานะผู้รับจ้างของรัฐ โดยบริษัทน้ำมันจะต้องรับผิดชอบในเรื่อง อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักร และรับความเสี่ยงทั้งหมด โดยจะได้รับผลตอบแทนเป็นค่าจ้างที่จะผูกพันกับความสำเร็จในการผลิต

ปิโตรเลียม ระบบสัญญาจ้างบริการชนิดบริษัทเอกชนเป็นผู้แบกรับภาระความเสี่ยงนี้ได้รับความนิยมมากกว่าแบบเอกชนไม่รับความเสี่ยง โดยประเทศมาเลเซียได้นำระบบนี้ มาใช้กับแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็กที่หมดสัญญาแบ่งปันผลผลิต จึงมีอุปกรณ์การผลิตอยู่บ้างแล้ว ทำการลงทุนเพิ่มอีกเล็กน้อยก็สามารถดำเนินการผลิตต่อได้

ในปี พ.ศ. 2554 ประเทศมาเลเซียได้นำระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) มาใช้เป็นประเทศแรกในกลุ่มอาเซียน โดยใช้กับแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็ก (Marginal Field) ที่มีปริมาณสำรองประมาณ 30 ล้านบาร์เรล (Jaipurayar, 2012, para. 3) เพื่อทดแทนสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่หมดอายุลง โดยบริษัทปิโตรนาสซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติจะทำสัญญาระยะสั้น ๆ อายุประมาณ 7-8 ปี กับบริษัทน้ำมันเอกชนเพื่อให้เข้ามาดำเนินการผลิตปิโตรเลียมตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 จนถึงปัจจุบันมีการเซ็นสัญญาแล้ว 6 สัญญา (ปรากฏตามตารางที่ 3.1) ที่สำคัญคือ ในปี พ.ศ. 2555 ได้ทำสัญญากับบริษัท Coastal Energy ซึ่งในเวลาเดียวกันที่เอกชนรายนี้ เป็นผู้รับสัมปทานในแหล่งสงขลาของประเทศไทย โดย บริษัท Coastal Energy ระบุว่า การเข้าไปดำเนินการในแหล่ง Kapal, Banang and Meranti fields (KBM) ภายในระยะเวลา 8 ปี เป็นสัญญาที่ให้ผลตอบแทนที่เป็นธรรมในการพัฒนาแหล่งที่มีการค้นพบปิโตรเลียมอยู่แล้ว โดยบริษัทปิโตรนาสจะอยู่ในสถานะเจ้าของโครงการ ส่วนบริษัท Coastal Energy และหุ้นส่วนจะมีสถานะเป็นผู้ให้บริการจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดำเนินการ และจะได้รับเงินค่าใช้จ่ายคืนเมื่อสามารถเริ่มผลิตปิโตรเลียมได้ในเชิงพาณิชย์โดยจะผูกพันกับต้นทุนและผลงานการผลิต ส่วนค่าจ้างจะเป็นจำนวนเงินต่อบาร์เรล โดยผู้รับจ้างจะต้องเสียภาษีนิติบุคคล (Corporate Income Tax Act (CITA)) ในอัตรา 25% โดยไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (Petroleum Income Tax Act (PITA)) (Coastal Energy, 2012, p. 3) โดยบริษัท Coastal Energy ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ธรณีวิทยาของประเทศมาเลเซียเหมือนประเทศไทยจึงสามารถพัฒนาได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (Jaipurayar, 2012, para. 6)

ตารางที่ 3.1 แสดงข้อมูลของสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยงของประเทศมาเลเซีย

แหล่งปิโตรเลียม	เริ่มสัญญา	บริษัทน้ำมันข้ามชาติ	บริษัทน้ำมันมาเลเซีย	ผลิตน้ำมันครั้งแรก
Berantai Cluster (นอกชายฝั่งคาบสมุทรมมาเลเซีย)	ม.ค.2554	Petrofac Energy Developments	SapuraKencana Petroleum	ต.ค.2555
Balai-Bentara Cluster (นอกชายฝั่งซาราวัก)	ส.ค.2554	ROC Oil Co Ltd (48%) Petronas Carigali (20%)	Dialog Group (32%)	พ.ย.2556
Kapal, Banang and Meranti (KBM) Cluster (นอกชายฝั่งคาบสมุทรมมาเลเซีย)	มิ.ย.2555	Coastal Energy Ltd (70%)	Petra Energy (30%)	ธ.ค.2556
Tembikai-Chenang Cluster (นอกชายฝั่งคาบสมุทรมมาเลเซีย)	ต.ค.2556	-	Vestigo Petroleum (100%)	พ.ค.2558
Tanjong Baram Field (นอกชายฝั่งซาราวัก)	มี.ค.2557	EQ Petroleum Developments Malaysia	Uzma Energy Venture	ส.ค.2558
Ophir Oil Field (นอกชายฝั่งคาบสมุทรมมาเลเซีย)	มิ.ย.2557	Octanex Pte Ltd (50%)	Scomi Energy services (30%) Vestigo Petroleum (20%)	ต.ค.2560

ที่มา : The Star Malaysia-StarBiz, 2016; Offshore Energy Today.com, Business Guide, 2018; The Edge Markets.com, Edge Weekly, 2016

(2) ระบบสัญญาจ้างบริการ ชนิดที่บริษัทเอกชนผู้รับจ้างไม่รับภาระความเสี่ยง (Non-Risk Service Contract หรือ Pure Service Contract) มีลักษณะเหมือนสัญญาก่อสร้างทางวิศวกรรมทั่วไป โดยค่าจ้างจะไม่ผูกพันกับความสำเร็จในการผลิตปิโตรเลียมจึงได้รับความนิยมน้อย

เพราะเหมาะกับประเทศที่มั่นใจในศักยภาพแหล่งปิโตรเลียมของตน และมั่นใจในหน่วยงานของรัฐว่า จะสามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้เองเมื่อหมดสัญญา จึงเห็นได้ว่า ระบบนี้จะขึ้นอยู่กับประเทศแถบตะวันออกกลาง โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศโอเปก เช่น ประเทศซาอุดีอาระเบีย ประเทศคูเวต และ ประเทศบาห์เรน เป็นต้น

### 3.3 การเปรียบเทียบสาระสำคัญของระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมรูปแบบต่าง ๆ

การเปรียบเทียบลักษณะสาระสำคัญของระบบสัมปทาน (Concession) และระบบสัญญา คือ ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract หรือ PSC) และระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยง (Risk Service Contract หรือ RSC) สามารถสรุปความเหมือนและแตกต่างในบทบาทหน้าที่ของรัฐเจ้าของทรัพยากร และบริษัทน้ำมันเอกชน ปรากฏตาม ตารางที่ 3.2 ดังนี้

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบสาระสำคัญของระบบสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต และสัญญาจ้างบริการ

หัวข้อ	ระบบสัมปทาน (Concession)	ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC)	ระบบสัญญาจ้างบริการ (RSC)
1. สถานะของบริษัทน้ำมันเอกชน <sup>2</sup>	ผู้รับสัมปทาน	ผู้รับจ้าง	ผู้รับจ้าง
2. ผู้ลงทุน (จัดหา เงินลงทุน เครื่องมือ และอุปกรณ์) <sup>1</sup>	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน
3. ผู้รับความเสี่ยง (Risk Bearer) <sup>1</sup>	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน
4. ความเป็นเจ้าของผลผลิตปิโตรเลียม <sup>1</sup>	บริษัทเอกชน	รัฐ (รัฐแบ่งให้เอกชนตามสัญญา)	รัฐ

ที่มา: Chotipanvittayakul and Mantajit, 2011; ผู้วิจัย, 2561

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบสาระสำคัญของระบบสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต และสัญญาจ้างบริการ (ต่อ)

หัวข้อ	ระบบสัมปทาน (Concession)	ระบบสัญญาแบ่งปัน ผลผลิต (PSC)	ระบบสัญญา จ้างบริการ (SC)
5. การลงบัญชีปริมาณ สำรองที่พิสูจน์แล้ว <sup>2</sup>	บริษัทเอกชน	รัฐ (บริษัทพลังงานแห่งชาติ)	รัฐ (บริษัทพลังงานแห่งชาติ)
6. อำนาจในการจ่าย ผลประโยชน์ <sup>2</sup>	บริษัทเอกชน (เอกชนจ่ายค่าภาคหลวง และภาษีให้รัฐ)	รัฐ (รัฐแบ่งปิโตรเลียมให้เอกชน)	รัฐ (รัฐจ่ายค่าจ้างเป็นเงินให้ เอกชน)
7. การตัดสินใจเรื่อง ปริมาณการผลิต <sup>1</sup>	บริษัทเอกชน	รัฐและบริษัทเอกชน	รัฐ
8. การควบคุมของรัฐ <sup>1</sup>	น้อย	มาก	มากที่สุด
9. เอกชนโอนสินทรัพย์ ให้แก่รัฐเมื่อใด <sup>2</sup>	เมื่อหมดอายุ สัมปทาน	ทันทีที่นำเข้าประเทศ/ เมื่อตัดค่าเสื่อมหมด	ทันทีที่นำเข้าประเทศ/ เมื่อตัดค่าเสื่อมหมด
10. ผลประโยชน์ที่ รัฐได้รับ <sup>2</sup>	1) เงินค่าภาคหลวง 2) เงินภาษี	1) ค่าภาคหลวงเป็น ปิโตรเลียม 2) ส่วนแบ่งปิโตรเลียม หลังหักต้นทุน 3) เงินภาษีปิโตรเลียม	1) ปิโตรเลียมทั้งหมด 2) เงินภาษีเงินได้นิติ บุคคล
11. ผลประโยชน์ที่ เอกชนได้รับ <sup>2</sup>	ปิโตรเลียมทั้งหมด	1) ปิโตรเลียมคืนต้นทุน 2) ส่วนแบ่งปิโตรเลียม หลังหักต้นทุน	1) เงินคืนต้นทุน 2) เงินค่าจ้าง
12. ภาระการรื้อถอน <sup>2</sup>	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน
13. การร่วมลงทุนของ รัฐ เมื่อพบปิโตรเลียม	ไม่มี	มี (เป็นทางเลือกกว่ารัฐจะลงทุน หรือไม่ก็ได้)	-

ที่มา: Chotipanvittayakul and Mantajit, 2011; ผู้วิจัย, 2561

ข้อมูลเปรียบเทียบข้างต้นโดย Chotipanvittayakul and Mantajit (2011) ศึกษาระบบการตรวจพลังงานได้ทำบทวิจัยที่ชี้ว่า ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) และระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) มิได้มีข้อดียกกว่าระบบสัมปทานเลย เพราะทั้ง 3 ระบบบริษัทเอกชนจะเป็นผู้รับภาระความเสี่ยง (Risk Bearer) ทั้งการจัดหาเงินลงทุน เครื่องมือ อุปกรณ์ และภาระการรื้อถอน ส่วนการร่วมลงทุนของรัฐในระบบแบ่งปันผลผลิตนั้น ถือเป็นสิทธิพิเศษที่จะกระทำเมื่อเอกชนค้นพบปิโตรเลียมที่ผลิตได้เชิงพาณิชย์แล้วเท่านั้น จึงเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ โดยหลายประเทศจะกำหนดไว้เป็นทางเลือกที่จะร่วมลงทุน หรือไม่ก็ได้

แม้ว่าข้อเท็จจริงเหล่านี้ จะปรากฏในบทวิจัยของกระทรวงพลังงานเอง และตำราในธุรกิจปิโตรเลียมที่ปฏิบัติกันอยู่ทั่วไปในสากล แต่กลับแตกต่างจากชี้แจงของนายคุรุจิต นาครทรรพ รองปลัดกระทรวงพลังงาน บนเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกรณีการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ที่จัดขึ้นโดยรัฐบาล ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาลว่า “การที่รัฐเลือกใช้ระบบสัมปทานเพราะต้องการให้เอกชนมารับความเสี่ยงที่จะเข้าไปลงทุนแทนรัฐ ประเทศเพื่อนบ้านที่ใช้ระบบพีเอสซี จะต้องตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติเข้าไปร่วมลงทุนกับเอกชนในการสำรวจ เพราะ ขั้นตอนนี้ไม่เหมาะกับการเมืองแบบไทย ๆ” (โพสต์ทูเดย์ออนไลน์, 2558, ย่อหน้า 5)

ความจริงแล้ว ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) และระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) ไม่ได้ดีไปกว่าระบบสัมปทานในเรื่องความเสี่ยง เพราะเอกชนเป็นผู้รับภาระทั้งหมด แต่ที่ยังมีสาระสำคัญที่เหนือกว่าระบบสัมปทานอย่างมาก ดังนี้

- 1) ในระบบสัญญา กรรมสิทธิ์ในผลผลิตปิโตรเลียมเป็นของรัฐ
- 2) ในระบบสัญญา รัฐสามารถนำปริมาณสำรองที่พิสูจน์แล้วมาลงบัญชีได้ อันเป็นการเพิ่มเครดิตความน่าเชื่อถือของประเทศให้สูงขึ้น
- 3) ในระบบสัญญา รัฐมีฐานะเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ผลิตได้จึงมีอำนาจการควบคุมทุกขั้นตอน ทำให้เกิดการรั่วไหลได้ยากกว่าระบบสัมปทานที่เอกชนควบคุมการดำเนินงานแบบเบ็ดเสร็จทำให้เกิดการรั่วไหลได้ง่ายกว่า ดังที่ วีระศักดิ์ พิงธุรงค์ (2554, น. 41) อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้กล่าวยอมรับในงานวิจัยของตน ว่า “กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมิได้มีหน่วยงานตรวจสอบ

การจัดเก็บผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่จะชี้ว่าผลประโยชน์ที่รัฐจะได้เพิ่มเติมมากน้อยเท่าไร และการเสียผลประโยชน์เป็นการคำนวณจากผลประกอบการรายปี ซึ่ง (ผู้รับสัมปทาน) อาจสามารถปรับปรุงบัญชีเพื่อเลี่ยงการเสียผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษในอัตราสูงได้ง่าย”

4) ในระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต อำนาจการตัดสินใจเรื่องปริมาณการผลิตปิโตรเลียมจะเป็นของรัฐร่วมกับเอกชน ส่วนระบบสัญญาจ้างบริการจะเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว ขณะที่ระบบสัมปทานจะเป็นอำนาจของผู้รับสัมปทาน ดังนั้น ผู้รับสัมปทานอาจชะลอการผลิตลงเมื่อปิโตรเลียมมีราคาต่ำ และจะผลิตเพิ่มขึ้นเมื่อราคาสูงขึ้น เพื่อบริหารอัตรากำไรของตน หรือชะลอการผลิตจนพลังงานขาดแคลน กลายเป็นข้อต่อรองให้รัฐออกสัมปทานใหม่ก็อาจเกิดขึ้นได้

5) ในระบบสัญญา เป็นระบบที่รัฐสามารถควบคุมการจัดการทรัพยากรได้ดีกว่า เพราะเอกชนอยู่ในสถานะผู้รับจ้างของรัฐ

6) ในระบบสัญญา เอกชนจะต้องโอนทรัพย์สิน เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมให้แก่รัฐทันที เมื่อนำเข้าประเทศ (กรณี ประเทศอินโดนีเซีย และ มาเลเซีย) หรือเมื่อตัดค่าเสื่อมราคาหมดแล้ว (ประเทศเวียดนาม) ทำให้รัฐอยู่ในฐานะเจ้าของอุปกรณ์ในการผลิต จึงง่ายต่อการตรวจสอบ และช่วยลดการรั่วไหลในการจัดซื้อจัดจ้างได้ดีกว่าระบบสัมปทานไทย ที่ปัจจุบันเกิดปัญหาการเรียกรับสินบนจากบริษัทโรดสรอยซ์ (U.S. Department of Justice, 2017a, 2017b, 2017c)

7) ในระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต ผลประโยชน์ที่รัฐได้รับเพิ่มเติมจากระบบสัมปทานคือ ส่วนแบ่งปิโตรเลียมหลังหักต้นทุนของเอกชนแล้ว ซึ่งถือเป็นหัวใจของระบบแบ่งปันผลผลิต

8) ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต รัฐมีสิทธิร่วมลงทุนในแหล่งปิโตรเลียมเมื่อบริษัทเอกชนค้นพบปิโตรเลียมที่สามารถผลิตได้ในเชิงพาณิชย์แล้ว (ผลิตแล้วมีกำไร) ซึ่งเป็นช่วงที่โครงการมีความเสี่ยงต่ำ ทำให้รัฐได้รับส่วนแบ่งปิโตรเลียมในราคาต้นทุน (แต่เจ้าหน้าที่รัฐไทยมักนำมากล่าวอ้างว่าเป็นข้อดีของระบบแบ่งปันผลผลิต)

จากการเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) และระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) ให้ผลประโยชน์ต่อประเทศที่เหนือกว่าระบบสัมปทานในทุกมิติ โดยไม่มีข้อด้อยกว่าแต่อย่างใด จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า เหตุใดข้าราชการไทย จึงยังต้องการที่จะใช้ระบบสัมปทาน ทำให้ขณะนี้ ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในกลุ่มอาเซียนที่ยังคงใช้ระบบสัมปทานอยู่ และแม้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้แก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 แล้ว โดยเพิ่มคำว่า “สัญญาแบ่งปันผลผลิต” และ “สัญญาจ้างบริการ” ก็ตาม แต่ภาคประชาชนและผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า กฎหมายดังกล่าว กลับมิได้มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตในสากล เพราะมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบสัมปทาน และรัฐก็มิได้จัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นมาถือครองกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียม จึงจะต้องมอบหมายให้บริษัทเอกชนนำปิโตรเลียมไปขายแทนรัฐ โดยกำหนดว่า ต้องขายในราคาต่ำที่สุดให้แก่พ่อค้าคนกลาง แม้ไม่ได้ระบุในกฎหมายว่าเป็นผู้ใด แต่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้ออกหนังสือชี้แจงในเรื่องนี้แก่เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปท.) ว่า ในกรณีนี้ คือ บมจ.ปตท.เพราะเป็นผู้มีความพร้อมในการรับซื้อ (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2561, น.5) ผลของกฎหมายทำให้รัฐไม่อาจขายก๊าซธรรมชาติให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ใช้ก๊าซได้โดยตรง อันเป็นข้อบ่งชี้ว่า ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่ถูกบัญญัติขึ้นนี้ ไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชาติ อีกทั้ง การกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายยังขัดแย้งกับหลักสากลเพราะมิได้ยึดหลักการรักษาอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ แต่กลับมีผลลดรอนสิทธิอันพึงมีพึงได้ของรัฐ โดยมอบอำนาจอันนั้นให้แก่เอกชนคู่สัญญาไป รัฐไทยจึงไม่มีโอกาสที่จะได้รับผลผลิตปิโตรเลียมเพื่อจัดสรรแบ่งปันให้แก่ประชาชน หรือ เพื่อสำรองไว้เพื่อความมั่นคงของประเทศ

นอกจากนี้ คณะกรรมการปิโตรเลียมยังได้ออกประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในรูปแบบของสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือสัญญาจ้างบริการ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560) ที่ระบุว่า ระบบสัญญาจ้างบริการจะต้องใช้กับแหล่งปิโตรเลียมที่มีปริมาณสำรองน้ำมันดิบเกินกว่า 300 ล้านบาร์เรลหรือก๊าซธรรมชาติเกินกว่า 3 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุตเท่านั้น ซึ่งถือเป็นข้อกำหนดที่กีดกันการใช้ระบบสัญญาจ้างบริการไปโดยปริยาย ทำให้รัฐไม่สามารถนำระบบสัญญาจ้างบริการมาใช้จัดการแหล่งปิโตรเลียมในประเทศไทยได้เลย ซึ่งผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ข้อกำหนดในกฎหมายไทยเรื่องขนาดแหล่งที่มีลักษณะกีดกันระบบสัญญาจ้างบริการนั้นไม่ปรากฏในกฎหมายประเทศมาเลเซียแต่อย่างใด (Jaipurayar, 2012)



### 3.4 ประสบการณ์การจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศในกลุ่มอาเซียน

Regalian Theory คือ หลักการที่ถือว่า รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรทุกชนิดรวมถึงปิโตรเลียม โดยไม่คำนึงว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดิน ประเทศที่ยึดหลักการนี้ได้แก่ ประเทศในกลุ่มอาเซียนทั้งหมด และประเทศส่วนใหญ่ในทวีปเอเชีย เช่น ไทย จีน อินเดีย มองโกลเลีย บังคลาเทศ ทวีปแอฟริกา เช่น ลิเบีย อียิปต์ มาดากัสกา แองโกลา บอสวานาร์ แซมเบีย แทนซาเนีย แคนยา ทวีปอเมริกากลางและอเมริกาใต้ เช่น เม็กซิโก โบลิเวีย เวเนซุเอลา เป็นต้น ทำให้มหาอำนาจตะวันตกต้องนำระบบสัมปทานมาใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการถ่านอินทรัพยากรที่เป็นของรัฐให้เป็นของเอกชนการเข้ามาบังคับใช้ในประเทศเหล่านี้เมื่อประเทศยังไม่มีความรู้และความจำเป็นในการใช้ทรัพยากร โดยประเทศที่ใช้หลักกรรมสิทธิ์ตาม Regalian Theory นี้สามารถเปลี่ยนไปใช้ระบบสัญญาที่แบ่งปันผลผลิตและสัญญาจ้างบริการได้โดยง่ายเพราะเป็นระบบที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาหลักกรรมสิทธิ์ของรัฐในทรัพยากรดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่จะต้องจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยในทรัพยากรแทนรัฐ

ขณะที่ Accession Theory คือ ระบบที่ถือว่าเจ้าของที่ดินคือเจ้าของทรัพยากร เพราะทรัพยากรเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน ระบบนี้ถือว่าเจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในแร่ธาตุใต้ดินทั้งหมด ประเทศที่ใช้หลักกฎหมายนี้ เช่น ประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลกลางในประเทศเหล่านี้จึงไม่มีสิทธิใด ๆ ในทรัพยากรในที่ดินของมลรัฐต่าง ๆ หรือที่ดินของประชาชนและเอกชน จึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐบาลกลางจะต้องจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนตนในการถือครองหรือจัดการปิโตรเลียม เพราะรัฐบาลกลางไม่อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรอยู่แต่เดิม รัฐบาลกลางในประเทศเหล่านี้จึงไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตและสัญญาจ้างบริการ การจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมจึงเป็นเรื่องของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก โดยรัฐบาลกลางอาจมีการเก็บภาษีบางประเภทได้ จึงกล่าวได้ว่า การใช้ระบบสัมปทานในสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลียจึงมิใช่เรื่องของความเจริญก้าวหน้าของตะวันตก แต่เป็นเรื่องของวัฒนธรรมความสอดคล้องกับหลักกฎหมายกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดวิธีการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมนั่นเอง

ผู้วิจัยได้ศึกษาพัฒนาการการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ยึดหลักตาม Regalian Theory ที่กรรมสิทธิ์ในแร่ธาตุเป็นของรัฐ พบว่า ประเทศอินโดนีเซีย และ

มาเลเซียเป็นต้นแบบของการพัฒนา โดยผู้วิจัยแบ่งได้เป็น 5 กระบวนทัศน์ที่นำไปสู่การรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศ (รูปที่ 3.6) ดังนี้

กระบวนทัศน์ที่ 1 ค.ศ. 1890 บริษัทน้ำมันข้ามชาติเข้ามาขอรับสัมปทาน จากประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีความรู้ และยังไม่เห็นความจำเป็นในการใช้ทรัพยากร บริษัทฯ นำบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ อุปกรณ์ที่จำเป็น พร้อมทั้งเงินทุนเข้ามาดำเนินการ โดยเอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงหากไม่พบปิโตรเลียม ทรัพยากรที่ผลิตได้ถูกโอนเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนทั้งหมดตามกฎหมายสัมปทาน อันเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เพราะกลายเป็นสิทธิผูกขาดของเอกชนโดยสมบูรณ์

กระบวนทัศน์ที่ 2 ค.ศ. 1946 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดแนวคิดของคนในประเทศเจ้าของทรัพยากรที่ต้องการให้ทรัพยากรเป็นประโยชน์ต่อประเทศของตนมากกว่าที่จะให้บริษัทน้ำมันข้ามชาตินำไปสร้างความมั่งคั่งทางธุรกิจ จึงเกิดกระแสกดดันรัฐบาลให้อำนาจสิทธิและอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมของตน ทำให้บริษัทน้ำมันต้องปรับปรุงเงื่อนไขในสัมปทานแบบดั้งเดิม อันนำไปสู่ระบบสัมปทานสมัยใหม่ (Modernized Concession) ที่ลดขนาดพื้นที่ที่แปลงสัมปทานลง เพิ่มผลประโยชน์ให้รัฐมากขึ้น แต่ยังคงหลักการสำคัญ คือ กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ต้องตกเป็นของเอกชนทั้งหมด ขณะเดียวกันประเทศอินโดนีเซียได้คิดวิธีการจัดการใหม่ คือ ระบบสัญญาจ้างทำงาน (Contract of Work) ที่รัฐมีสิทธิ์มีเสียงมากขึ้นในฐานะผู้จ้าง แต่ยังไม่อาจเปลี่ยนแปลงหลักการของระบบสัมปทาน คือ ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ต้องตกเป็นของเอกชน หลักการดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอินโดนีเซียเอง ที่บัญญัติว่า “สมบัติทางธรรมชาติจะต้องถูกจัดการเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน” ทำให้เกิดการคิดค้นระบบจัดการทรัพยากรขึ้นใหม่เพื่อทดแทนระบบสัมปทานและระบบสัญญาจ้างทำงาน (Contract of Work) ในเวลาต่อมา

ในช่วงเวลานี้ได้เกิดธุรกิจรับเหมาให้บริการในพื้นที่ปิโตรเลียม (Oilfield Services Companies) งานด้านเทคนิค เช่น งานขุดเจาะหลุมประเภทต่าง ๆ และงานประเมินความเสี่ยงในการขุดเจาะ ฯลฯ ผู้รับสัมปทานจึงใช้วิธีจ้างเหมาบริษัทภายนอก (Outsource) แทนการดำเนินการในแต่ละงานด้วยตนเองเพื่อลดจำนวนพนักงานและต้นทุนลง ส่งผลให้ผู้รับสัมปทานเปลี่ยนบทบาทเป็น Management Company

กระบวนทัศน์ที่ 3 ค.ศ. 1963 ประเทศอินโดนีเซียยกเลิกระบบสัมปทาน และในปี ค.ศ. 1966 อินโดนีเซียทำสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) ฉบับแรกขึ้น โดยหัวใจสำคัญของสัญญา คือ การเป็นหุ้นส่วนกัน โดยรัฐหรือบริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC) เป็นหุ้นส่วนอาวุโส ขณะที่บริษัทน้ำมันข้ามชาติ (IOC) มีฐานะเป็นเจ้าของเทคโนโลยีและเงินลงทุนเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงช่วงสำรวจทั้งหมด หากไม่พบปิโตรเลียมบริษัทน้ำมันข้ามชาติจะมิได้รับเงินลงทุนคืน แต่หากค้นพบปิโตรเลียมบริษัทน้ำมันข้ามชาติจะได้รับต้นทุนคืนทุกปี โดยจะจำกัดไว้เป็นเปอร์เซ็นต์ของมูลค่าผลผลิตปิโตรเลียมส่วนที่เหลือจะถูกแบ่งปันระหว่างรัฐ และเอกชน อุปกรณ์ทั้งหมดที่นำเข้ามาในประเทศโดยบริษัทน้ำมันข้ามชาติจะตกเป็นสมบัติของรัฐทันที โดยบริษัทฯ จะได้รับต้นทุนนี้คืนเช่นเดียวกับค่าสำรวจ ระบบนี้ทำให้อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติกลับมาเป็นของรัฐมากขึ้น อันเป็นต้นแบบให้กับประเทศอาเซียนทุกประเทศใช้วัดการทรัพยากรปิโตรเลียม (ยกเว้นประเทศไทย)

ในขั้นนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ รัฐจำเป็นต้องจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC)” ขึ้นเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐและปวงชน ในการถือครองแหล่งทรัพยากร ถือกรรมสิทธิ์ก๊าซและน้ำมันดิบทั้งในรูปปริมาณสำรองและในรูปผลผลิตปิโตรเลียม และรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างชาติเพื่อนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต โดยในช่วงแรกนี้ บริษัทน้ำมันแห่งชาติจะมีบทบาทเพียงการกำกับดูแล แต่ยังไม่เป็นผู้ดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเอง

กระบวนทัศน์ที่ 4 บริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC) ที่มีความรู้และประสบการณ์มากขึ้น จะจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อเข้าร่วมทุนกับบริษัทเอกชนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของรัฐในการจัดการ เพิ่มรายได้ และรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากการปฏิบัติจริงจนนำไปสู่พึ่งตนเองได้ทำให้สร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างแท้จริง ในช่วงแรกจะดำเนินการเฉพาะในประเทศ แต่จะขยายการลงทุนไปยังต่างประเทศเมื่อมีความพร้อมเพื่อให้มีแหล่งปิโตรเลียมเพียงพอต่อความต้องการของประเทศในระยะยาว เช่น กรณี บริษัท ปิโตรนาส (Petronas) บริษัทน้ำมันแห่งชาติมาเลเซีย มีฐานะเป็นเจ้าของแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียม และเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการของเอกชนคู่สัญญา ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้จัดตั้งบริษัท ปิโตรนาส กาลิกาลิ (Petronas Carigali) ขึ้น เพื่อเป็นผู้ร่วมทุนกับเอกชนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

โดยการร่วมทุนของบริษัทน้ำมันแห่งชาติ จะเกิดขึ้นในช่วงที่โครงการมีความเสี่ยงต่ำ คือเมื่อเอกชนค้นพบปิโตรเลียมในเชิงพาณิชย์แล้ว (ผลิตแล้วมีกำไร) ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขมาตรฐานในระบบแบ่งปันผลผลิตดังปรากฏในสัญญาของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และพม่า กรณี บริษัท น้ำมันและก๊าซแห่งสหภาพเมียนมา Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) จะมีสิทธิร่วมลงทุนกับเอกชนในสัดส่วน 15% หรือไม่ได้ หลังจากบริษัทเอกชนแจ้งว่า ค้นพบปิโตรเลียมที่สามารถผลิตได้เชิงพาณิชย์แล้ว โดย MOGE จะจ่ายค่าหุ้นให้กับเอกชนคู่สัญญาในภายหลังเมื่อการดำเนินงาน มีกระแสเงินสดเข้ามา หรือในรูปผลผลิตปิโตรเลียมที่มาจากส่วนของรัฐก็ได้ ปรากฏตามสัญญาแบ่งปันผลผลิต Total Myanmar Exploration and Production, Myanmar Oil and Gas Enterprise, Moattama Area, PSA, 1992 (Resourcecontracts, 2019)

กรณีที่บริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC) ดำเนินการเองทั้งโครงการ จะใช้วิธีจ้างผู้รับเหมาให้บริการในพื้นที่ปิโตรเลียม (Oilfield Services Companies) ให้มาดำเนินการในงานที่มีความซับซ้อนและต้องการความชำนาญเป็นพิเศษ ทำให้บริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC) สามารถก้าวข้ามอุปสรรคด้านเทคโนโลยีไปสู่ความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรได้อย่างรวดเร็ว

กระบวนทัศน์ที่ 5 ในปี พ.ศ. 2554 บริษัทปิโตรนาส ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC) ของประเทศมาเลเซีย ได้นำระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) มาใช้ทดแทนสัญญาในระบบแบ่งปันผลผลิต (PSC) ที่หมดอายุสัญญาลงในแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็ก (Marginal Field) ที่มีปริมาณสำรองประมาณ 30 ล้านบาร์เรล แหล่งเหล่านี้เคยมีการสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมมาก่อน จึงเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงต่ำกว่าการดำเนินการในแหล่งที่ไม่เคยมีการสำรวจมาก่อน (Green Field Project) โดยบริษัทน้ำมันเอกชนจะอยู่ในฐานะผู้รับจ้าง ไม่มีสิทธิครอบครองปิโตรเลียมที่ผลิตได้ แต่จะรับผลตอบแทนเป็นเงินค่าจ้างตามผลงานการผลิตปิโตรเลียม บริษัท ปิโตรนาส มีสถานะเป็นผู้ว่าจ้าง มีอำนาจเต็มในการสั่งการและเป็นเจ้าของผลผลิตปิโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมด ระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง จึงเป็นระบบที่อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมกลับมาเป็นของชาติโดยสมบูรณ์

# กระบวนการจัดการทรัพยากรบุคคลโดยเลียมบนหลักอำนาจอธิปไตยทางเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

## แนวทางของอาเซียนในอดีต

## แนวทางของอาเซียนในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ

ผลของแผนปฏิบัติการ

วัตถุประสงค์ที่ 5  
NOC ของมาเลเซียนำระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสียหายให้แทนสัญญา PSC ที่หมดอายุสัญญา ซึ่งมีปริมาณค่าของขนาดเล็ก แต่โดยค่าเป็นการคิดอยู่แล้ว จึงเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงต่างบริษัท นำมันเอกชนเป็นผู้รับจ้าง ได้รับผลตอบแทนเป็นเงินค่าจ้าง NOC มีผลลิตปีโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมด เป็นระบบที่อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรที่ค้นพบกลับมาเป็นของชาติโดยสมบูรณ์

วัตถุประสงค์ที่ 4  
ระบบ PSC ที่ NOC มีความรู้ความชำนาญเพียงพอเป็นผู้นำในการระดมลงทุน กับบริษัทน้ำมันต่างชาติ เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของรัฐบาลในการจัดการแหล่งพลังงาน เพิ่มรายได้แก่รัฐ นำไปสู่สิ่งของตนเองและสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างแท้จริง และขยายการลงทุนไปยังแหล่งปิโตรเลียมในต่างประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยมีปิโตรเลียมที่เพียงพอในระยะเวลา ปีโตรเลียมที่ผลิตได้ส่วนใหญ่ตกเป็นของรัฐ

วัตถุประสงค์ที่ 3  
อินดีนีเซียยกเลิกระบบสัมปทาน และเกิดระบบสัญญาแบ่งปันผลลิต (PSC) ฉบับแรก โดยบริษัทน้ำมันเข้ามาชาติเป็นผู้นำในการขายได้กำไรกับหุ้นและค่าร่วมผลิตสินใจ "บริษัทน้ำมันแห่งชาติ" (NOC) ที่เป็นตัวแทนรัฐ และถือครองปิโตรเลียมได้คืนและที่ผลิตได้อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติกลับมาเป็นของรัฐมากขึ้น เอกชนได้รับส่วนแบ่งปิโตรเลียมตามสัญญา

วัตถุประสงค์ที่ 2  
ประเทศเจ้าของทรัพยากรที่ต้องการให้ทรัพยากรปิโตรเลียมประเทศของตนมากกว่าที่จะให้บริษัทน้ำมันต่างชาตินำไปสร้างความมั่งคั่งทางธุรกิจ จึงเกิดการปรับปรุงเป็นสัมปทานสมัยใหม่ ที่ลดต้นทุนแปลงสัมปทาน เพิ่มผลประโยชน์ต่อรัฐ แต่ยังคงโอนกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ให้ให้เป็นของเอกชนทั้งหมด

วัตถุประสงค์ที่ 1  
บริษัทน้ำมันเอกชนเข้ามาชาติ เช่น ออสเตรเลีย ชาติกา รทรัพยากรด้วยระบบสัมปทานแก่ประเทศด้อยพัฒนาที่มีความรู้ และยังไม่เห็นความจำเป็นในทรัพยากรทรัพยากรที่ผลิตได้ถูกโอนเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติเป็นของเอกชนโดยสมบูรณ์

### ช่วงเวลา

### แนวทางของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ที่ 2  
ประเทศไทยใช้ปิโตรเลียมปิโตรเลียมประเทศของตนมากกว่าที่จะให้บริษัทน้ำมันต่างชาตินำไปสร้างความมั่งคั่งทางธุรกิจ จึงเกิดการปรับปรุงเป็นสัมปทานสมัยใหม่ ที่ลดต้นทุนแปลงสัมปทาน เพิ่มผลประโยชน์ต่อรัฐ แต่ยังคงโอนกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ให้ให้เป็นของเอกชนทั้งหมด

วัตถุประสงค์ที่ 1  
บริษัทน้ำมันเอกชนเข้ามาชาติ เช่น ออสเตรเลีย ชาติกา รทรัพยากรด้วยระบบสัมปทานแก่ประเทศด้อยพัฒนาที่มีความรู้ และยังไม่เห็นความจำเป็นในทรัพยากรทรัพยากรที่ผลิตได้ถูกโอนเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติเป็นของเอกชนโดยสมบูรณ์

รูปที่ 3.6 แสดงกระบวนการที่จัดการทรัพยากรปิโตรเลียมบนหลักอำนาจอธิปไตยทางเหนือทรัพยากรธรรมชาติ

ที่มา : ผู้วิจัย, 2561

ผู้วิจัยพบว่า ปัจจุบันการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของประเทศในกลุ่มอาเซียน จัดอยู่ในกระบวนทัศน์ที่ 3 ถึง 5 ที่ใช้ระบบสัญญาในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้รัฐ หรือบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่เป็นตัวแทนรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากร เพื่อรักษากรรมสิทธิ์ในผลผลิตปิโตรเลียมที่ได้ อีกทั้ง ระบบนี้ รัฐจะเป็นเจ้าของข้อมูลปฐมภูมิทั้งในการสำรวจ และการผลิต ขณะที่เอกชนยังเป็นผู้รับความเสี่ยงทั้งหมด ในช่วงสำรวจเพื่อค้นหาปิโตรเลียม โดยรัฐมีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินการผลิตทุกขั้นตอน อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศ การกำกับดูแลแหล่งทรัพยากร ควบคุมต้นทุนและค่าใช้จ่ายได้ดีกว่าระบบสัมปทานที่ไทยใช้อยู่ ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ที่ 2 ที่เอกชนเป็นผู้ควบคุมและตัดสินใจว่า จะผลิตปิโตรเลียมเมื่อใดและปริมาณมากน้อยเท่าใด อีกทั้งเอกชนยังเป็นเจ้าของอุปกรณ์ และผลผลิตปิโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมด ทำให้ข้อมูลที่รัฐได้รับจะเป็นข้อมูลทุติยภูมิที่ส่งมาจากผู้รับสัมปทาน ทำให้การกำกับดูแลดีด้อยกว่าระบบสัญญา ที่สำคัญ คือ ระบบสัมปทานไม่มีบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ที่จะรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี และประสบการณ์จากบริษัทน้ำมันเอกชน จึงเป็นระบบที่รัฐกลายเป็นผู้ต้องพึ่งพาผู้รับสัมปทานไปตลอด

แม้ว่าล่าสุดรัฐบาลจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2560 ซึ่งเพิ่มระบบสัญญาจ้างบริการ และสัญญาแบ่งปันผลผลิต แต่คณะกรรมการปิโตรเลียมกลับตั้งข้อกำหนดที่เป็นการกีดกันทางเลือกของรัฐที่จะใช้ระบบสัญญาจ้างบริการ โดยกำหนดว่าปิโตรเลียมแต่ละแหล่งต้องมีปริมาณสำรองเกินกว่า 300 ล้านบาร์เรล (ประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียม, 2560, น.1 - 2) ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวไม่ปรากฏในกฎหมายของมาเลเซียแต่อย่างใด โดยประเทศมาเลเซียได้ใช้สัญญาจ้างบริการกับแหล่งปิโตรเลียมที่มีปริมาณสำรองต่ำเพียง 30 ล้านบาร์เรลเท่านั้น ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถใช้ระบบสัญญาจ้างบริการได้เลย เพราะขณะออกข้อกำหนดในปี 2560 ประเทศมีปริมาณสำรองน้ำมันดิบที่พิสูจน์แล้ว (Proved Reserves) และปริมาณสำรองน้ำมันดิบที่คาดว่าจะพบ (Probable Reserves) รวมกันทั้งประเทศอยู่ในระดับ 276.16 ล้านบาร์เรล (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2561ค, น. 89) ส่วนระบบแบ่งปันผลผลิตก็มีเงื่อนไขกำหนดว่า ใช้ได้เฉพาะพื้นที่ในอ่าวไทยเท่านั้น พื้นที่ที่เหลือของทั้งประเทศรวมถึงแหล่งแหล่งสิริกิติ์ ที่ผลิตน้ำมันดิบได้วันละกว่า 30,000 บาร์เรล หรือประมาณ 5 ล้านลิตร จึงยังคงต้องใช้ระบบสัมปทานอยู่เช่นเดิม

นอกจากนี้ กระทรวงพลังงานก็คัดค้านการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC) ที่จะทำหน้าที่ถือครองทรัพย์สินที่ได้รับจากสัมปทานที่สิ้นสุดลง ซึ่งประกอบไปด้วย แท่นผลิตปิโตรเลียมและอุปกรณ์การผลิต รวมถึงทรัพยากรปิโตรเลียมที่อยู่ใต้ดินและที่ผลิตขึ้นมาได้ โดยอ้างว่า บริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC) มีหน้าที่เข้าช้อนกับกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (ฐานเศรษฐกิจออนไลน์, 2560ก, ย่อหน้า 4) ทั้งนี้ พระราชบัญญัติปิโตรเลียมไม่ได้บัญญัติให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติดำเนินการในเรื่อง การนำปริมาณสำรองปิโตรเลียมมาลงบัญชีเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มเครดิตความน่าเชื่อถือของประเทศ การเก็บสำรองปิโตรเลียมเพื่อความมั่นคง และการขายปิโตรเลียมของรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ปกติของบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ส่งผลรัฐไทยต้องมอบหมายบริษัทน้ำมันเอกชนให้ถือครองปิโตรเลียมแทนรัฐ และต้องมอบหมายให้เอกชนนำปิโตรเลียมส่วนของรัฐไปขายราคาต่ำที่สุดให้พ่อค้าคนกลาง กฎหมายดังกล่าวจึงขัดแย้งกับของมาตรา 164 (1) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะการบัญญัติเช่นนี้ ย่อมไม่เป็นประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

การที่ประเทศไทยไม่มีการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ส่งผลให้ระบบแบ่งปันผลผลิตของไทยแตกต่างจากระบบแบ่งปันผลผลิตที่ใช้ในอาเซียนอย่างมีนัยยะสำคัญ เพราะผลของนโยบาย (Policy Impact) มีลักษณะเดียวกับระบบสัมปทาน คือ การโอนอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมไปยังเอกชนผู้ชนะการประมูลสัญญาแบ่งปันผลผลิต คือ บมจ. ปตท.สผ. และผู้ได้รับประโยชน์คือปิโตรเลียมราคาถูก คือ บมจ.ปตท. เพราะเป็นผู้มีความพร้อมในการรับซื้อก๊าซจากแหล่งบงกชและเอราวัณแต่เพียงผู้เดียว (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, 2561ง, น. 5) จึงเห็นได้ว่า การจัดการแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทยยังไม่อาจก้าวข้ามกระบวนการที่ 2 เพราะรัฐยังต้องยอมถูกจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรของชาติ การจัดการปิโตรเลียมไทยจึงเป็นเรื่องการสร้างผลกำไรทางธุรกิจเป็นสำคัญ

เหตุใดประเทศไทยจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกระบวนการที่ 2 ในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมจากกระบวนการที่ 2 ที่เอกชนมีอำนาจเหนือทรัพยากรไปสู่กระบวนการที่ 3, 4 และ 5 ที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรตามแนวทางของประเทศในกลุ่มอาเซียนอันนำไปสู่ความมั่นคงทางพลังงานทั้งในมิติดั้งเดิมและมิติใหม่อย่างแท้จริง ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า ในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทย ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายมีความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนปิโตรเลียมหรือไม่ อย่างไร

## บทที่ 4

### การสร้างความสมเหตุสมผลในนโยบายสัมปทานปิโตรเลียม

บทนี้จะเป็นการทดสอบสมมติฐานแรกที่ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทาน เป็นไปตามหลักทฤษฎีเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model) ตามแนวคิดของ Dye (1978, pp. 142-148) จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงการทำให้ดูเสมือนหนึ่งว่าได้ใช้หลักการกำหนดนโยบายแบบสมเหตุสมผล แต่โดยแท้จริงแล้วอาจเป็นอีกอย่างหนึ่งหรือไม่ โดยในหลักการว่าด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะตามหลักความสมเหตุสมผลนั้น นโยบายจะต้องถูกกำหนดด้วยการตัดสินใจด้วยเหตุผล มุ่งเน้นคุณค่าผลประโยชน์สูงสุดของสังคม เพื่อการนำไปแก้ปัญหาของสังคม และของประเทศ Dye (1984, pp. 30-34) เห็นว่า ปัจจัยที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เหมาะสมคือสภาพของสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่มีที่สิ้นสุด นโยบายที่ถูกกำหนดด้วยกระบวนการนี้จะดำรงอยู่ต่อไปก็ต่อเมื่อความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลุมีค่ามากกว่าทางเลือกนโยบายอื่น ซึ่งคุณค่าดังกล่าวมีความหมายถึงคุณค่าทั้ง ด้านการเงิน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งหมด ในการเลือกนโยบายโดยยึดหลักเหตุผลนั้น ผู้พิจารณาจะต้องเข้าใจถึงคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมและความสำคัญของคุณค่าเหล่านั้น เข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด รวมถึงเข้าใจผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือกอีกด้วย

#### 4.1 กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานของประเทศไทย

ระบบสัมปทานถูกนำมาใช้ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยมหาอำนาจเจ้าอาณานิคมเริ่มขึ้นที่ประเทศอินโดนีเซีย ตามมาด้วยประเทศมาเลเซีย ซึ่งตรงกับประเทศสยามในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับพระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (พระยศในขณะนั้น) เสร็จกลับจากกรุงปารีสและได้ทรงสั่งซื้อรถยนต์ยี่ห้อ เมอร์เซเดส เพื่อทูลเกล้าถวาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งรถพระที่นั่งคันแรกนี้ เดินทางมาถึงประเทศสยามเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2447 (ค.ศ. 1904) เหตุการณ์นี้ทำให้รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราชโองบายนำเขารถยนต์มาใช้ในหน่วยราชการเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการจัดการราชการแผ่นดิน ส่งผลให้



น้ำมันมีความสำคัญต่อประเทศอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะนั้นสยามยังมิได้มีการดำเนินกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมขึ้นในประเทศ ทำให้ต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ ครั้นล่วงถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2461 (ค.ศ. 1918) ทางการสยามจึงได้ทราบถึงแหล่งน้ำมันดิบที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ จึงได้มีพระบรมราชานุญาตให้พระเจ้าน้อยยาเธอ กรมขุนกำแพงเพชรอรรคโยธิน(พระยศในขณะนั้น) ซึ่งจบการศึกษาด้านวิศวกรรมศาสตร์จาก Trinity College มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และวิชาทหารช่างที่ แชนแฮมประเทศอังกฤษ อีกทั้งเป็นสมาชิก M.I.C.E. (Member of the Institution of Civil Engineer) (เทียบเท่า วิศวกรรมสถานของประเทศไทย) ทำการสำรวจแหล่งน้ำมันดิบในประเทศสยามขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2462 (ค.ศ. 1919) ซึ่งแม้พระองค์ศึกษาในประเทศต้นแบบของการทำสัมปทานปิโตรเลียมฉบับแรกของโลก แต่กลับทรงเห็นว่า สยามควรมีแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมด้วยการจ้างผู้เชี่ยวชาญจากชาติตะวันตกมาทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมร่วมกับรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราชการสามารถดำเนินการได้เองและเพื่อนำปิโตรเลียมมาใช้ประโยชน์ในงานแผ่นดิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการเรื่องปิโตรเลียมของประเทศสยามเน้นไปที่คุณค่าด้านความมั่นคงในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์เป็นตัวเงินในระยะสั้น เหตุผลสนับสนุนที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สยามในขณะนั้นมีความขัดแย้งกับประเทศฝรั่งเศสในดินแดนอินโดจีนจึงจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งขึ้นภายในประเทศในหลายด้าน ไม่เพียงแต่ด้านการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเท่านั้น แม้แต่การออกแบบและสร้างเครื่องบินรบเองภายในประเทศก็พยายามทำจนสำเร็จ

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย ภายใต้บรรยากาศของสงครามเวียดนาม ในช่วงปี พ.ศ. 2508 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามีบทบาททางการเมืองไทยมากขึ้นผ่านการให้เงินทุนสนับสนุนในรูปแบบโครงการ ทั้งการต่อต้านคอมมิวนิสต์และการพัฒนา ซึ่งรัฐบาลเผด็จการของจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ตัดสินใจรับเงินสนับสนุนจากสหรัฐฯ เพื่อเป็นทุนในการร่างกฎหมายปิโตรเลียมฉบับแรก โดยที่ปรึกษาของสหรัฐฯ ได้เสนอให้ไทยใช้วิธีการให้สัมปทานกับบริษัทน้ำมันเอกชนเท่านั้น (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2555, น. 25) โดยมีเงื่อนไขว่า ทรัพยากรทั้งหมดจะต้องตกเป็นของเอกชนผู้ค้นพบ เหตุการณ์นี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญทางนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของไทย เพราะมิได้ดำเนินการตามพระบรมราชโองการดังเช่นแหล่งน้ำมันดิบฝางที่รัฐบาลขององค์พระมหากษัตริย์เป็นรัฐวิสาหกิจเข้าดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อการพึ่งพาตนเอง และกฎหมายภายใต้อิทธิพลของ

สหรัฐฯ นี้กลับทำให้ประเทศถูกจำกัดอำนาจอธิปไตยในปีโตรเลียม และนำพาประเทศเข้าสู่ระบบการพึ่งพิงเอกชนต่างชาติในด้านพลังงานตั้งแต่นั้นมา

ผู้วิจัยได้ลำดับเหตุการณ์สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายการสิทธิในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของรัฐบาลไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

พ.ศ. 2496 รัฐบาลจอมพล แปลก พิบูลสงครามของไทยเริ่มให้สิทธิแก่เอกชน หรือนิติบุคคลที่เป็นคนไทยเพื่อดำเนินกิจการปิโตรเลียมของประเทศภายใต้กฎหมายเหมืองแร่

พ.ศ. 2503 รัฐบาลการประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้ามาสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2505 บริษัท ยูเนียนออยล์ออฟไทยแลนด์ จำกัด (ต่อมาเป็น บริษัทยูโนแคลไทยแลนด์ จำกัด) ได้รับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่ราบสูงโคราช ในขณะที่เดียวกันนายราฟาเอล บัมเปิลลี ได้รับสิทธิในการสำรวจและผลิตในบริเวณใกล้เคียงกัน ส่วนบริษัทกัลฟ์ ออยล์ ได้รับสัมปทานสำรวจปิโตรเลียมรอบ ๆ กรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2507 รัฐบาลไทยยุคจอมพล ถนอม กิตติขจร เริ่มอนุญาตให้บริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ต่างชาติสามารถสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในอ่าวไทย

พ.ศ. 2508 คณะรัฐมนตรีไทยมีมติให้ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม และกรมโลหกิจ ได้จัดทำหลักเกณฑ์การยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมขึ้น

พ.ศ. 2509 รัฐบาลไทยได้รับเงินทุนสนับสนุนจากองค์การยูซอม (USOM - United States Operation Mission) ของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นทุนในการร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฉบับแรก โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ว่าจางนาย วอลเตอร์ เจ เลฟวีย์ (Walter J. Levy) มาเป็นที่ปรึกษาเพื่อพิจารณากำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ร่วมกับคณะกรรมการพิจารณาวางหลักเกณฑ์การขอสำรวจน้ำมันแร่ดิบ นายเลฟวีย์ได้นำกฎหมายสัมปทานที่มหาอำนาจตะวันตกบังคับกับประเทศลิเบียในยุคอาณานิคมมาเป็นปรัชญา และแนวคิดในการร่างกฎหมายปิโตรเลียมของไทย เพราะเห็นว่า ฝูงใจบริษัทน้ำมันมากที่สุด และได้ตราเป็นพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ขึ้นและยังคงใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบัน (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2555ข,

น. 25) ที่น่าสนใจคือ ในปีนั้นประเทศอินโดนีเซียได้ใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตแล้ว แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาเปรียบเทียบกันแต่อย่างใด

ผู้วิจัยพบข้อมูลว่า นายวอลเตอร์ เจ เลฟวีย์ เอส เอ (Walter J. Levy S.A.) ที่ปรึกษากฎหมายปิโตรเลียมไทยที่สหรัฐฯ ให้การสนับสนุน และเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้กำเนิดสัมปทานในประเทศไทย มีประวัติที่น่าสนใจ ดังนี้ เขาเกิดในประเทศเยอรมันนี้ ได้อพยพไปยังประเทศอังกฤษโดยทำงานในสำนักข่าวปิโตรเลียม ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 นายเลฟวีย์ได้ย้ายถิ่นฐานไปยังสหรัฐอเมริกา โดยทำงานในสำนักงานยุทธศาสตร์การบริการ อันเป็นต้นกำเนิดของสำนักข่าวกรองกลาง สหรัฐอเมริกา (Central Intelligence Agency: CIA) ในตำแหน่งหัวหน้าแผนกในคณะกรรมการน้ำมันของศัตรู (Enemy Oil Committee) ทำหน้าที่วิเคราะห์แหล่งน้ำมันของเยอรมัน ระบุเส้นทางลำเลียง ที่ตั้งโรงกลั่น และโรงผลิตน้ำมันสังเคราะห์ เพื่อชี้เป้าหมายให้ฝ่ายสัมพันธมิตรโจมตีทางอากาศ

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นายเลฟวีย์ ได้ทำงานเป็นผู้กำหนดทิศทางกิจการปิโตรเลียมในยุโรปภายใต้แผนมาร์แชลล์ (Marshall Plan) ของสหรัฐฯ ต่อมาในปี พ.ศ. 2491 เขามีตำแหน่งหัวหน้าแผนกปิโตรเลียม น้ำมันและสารหล่อลื่นของสำนักงานบริหารความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีหน้าที่แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศในยุโรป โดยสิ้นสุดภารกิจในอีกสองปีต่อมา

ในทศวรรษต่อมา นายเลฟวีย์ ได้ตั้งบริษัท W. J. Levy Consultants Corporation ขึ้น โดยมีสำนักงานอยู่ในนิวยอร์ก และลอนดอน เพื่อให้คำปรึกษาด้านยุทธศาสตร์พลังงานในสงครามและการวางโครงสร้างการจัดการพลังงานในประเทศที่พ้นจากความเป็นอาณานิคม โดยทำหน้าที่เจรจาสัญญาการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมระหว่างรัฐบาลของประเทศเจ้าของทรัพยากร กับบริษัทจากชาติมหาอำนาจที่กำลังหวาดกลัวกระแสความเปลี่ยนแปลงการจัดการแหล่งปิโตรเลียมให้กลับมาเป็นของรัฐ นายเลฟวีย์จึงมีลูกค้านับที่รัฐบาลประเทศด้อยพัฒนา และบริษัทน้ำมันข้ามชาติ อีกทั้งยังมีตำแหน่งในทำเนียบขาวอีกด้วย (Saxon, 1997, para. 4-10)

พ.ศ. 2510 ประเทศไทยได้ออกประกาศเชิญชวนให้บริษัทที่สนใจยื่นขออนุญาตสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในเขตไหล่ทวีปของไทยภายใต้กฎหมายเหมืองแร่ มีผู้ได้รับสิทธิสำรวจและผลิต

ปิโตรเลียมจำนวน 6 ราย ครอบคลุมแปลงสำรวจในอ่าวไทย 17 แปลง และแปลงสำรวจบนบก 1 แปลง โดยออกเป็นอาชญาบัตรผูกขาดการสำรวจปิโตรเลียม โดยให้ดำเนินการสำรวจทางด้านธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์ แต่ยังไม่ให้เจาะสำรวจจนกว่ารัฐจะประกาศใช้กฎหมายปิโตรเลียมที่กำลังร่างขึ้น โดยเสนอให้ทำเป็นสัญญาปิโตรเลียมและแบบหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย เมื่อใดที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ประกาศใช้จึงออกเป็นสัมปทานปิโตรเลียมให้แก่บริษัทที่ถือสัญญาปิโตรเลียมต่อไป

พ.ศ. 2514 ประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 โดยบัญญัติว่า ผู้ใดจะสำรวจและผลิตปิโตรเลียมต้องได้รับ “สัมปทาน” เท่านั้น ซึ่งยังใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

จากประวัติส่วนตัวของนายเลฟวีย์ที่มีสายสัมพันธ์กับซีไอเอ และรัฐบาลประเศมหาอำนาจ การให้เงินสนับสนุนกับรัฐบาลไทยในการร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียมจากองค์การยูซอม (United States Operation Mission [USOM]) และที่สำคัญ คือ คำแนะนำของนายเลฟวีย์ ที่ให้ประเทศไทยที่เป็นประเทศเอกราชนำปรัชญา และแนวคิดของกฎหมายสัมปทานที่มหาอำนาจตะวันตกนำมาบังคับกับประเทศลิเบียในยุคอาณานิคมมาเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายปิโตรเลียมของไทยนั้น ทำให้มีข้อสงสัยว่า การให้ความช่วยเหลือเหล่านี้เป็นไปโดยสุจริตและจริงใจหรือไม่ หรือเอนเอียงไปยังผลประโยชน์ของฝ่ายทุนมหาอำนาจ ทั้งนี้ เนื่องจากก่อนหน้าที่ประเทศไทยจะประกาศใช้ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ประเทศลิเบียได้เข้าสู่กระบวนการทางนโยบายปิโตรเลียมรูปแบบใหม่ คือ การโอนกิจการน้ำมันของต่างชาติมาเป็นของรัฐ หรือ Oil Nationalization (Encyclopedia.com, 2019) และประกาศยกเลิกระบบสัมปทานโดยสิ้นเชิงในปี พ.ศ. 2517 แล้วเปลี่ยนไปใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตตามแนวทางของประเทศอินโดนีเซีย (สมบัติ พุทธิพงษ์ศักดิ์, 2540, น.60) ย่อมบ่งชี้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของไทยที่เลือกใช้ระบบสัมปทาน ผู้กำหนดนโยบายมิได้ใช้กระบวนการกำหนดนโยบายตามทฤษฎีเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model) เพราะมิได้พิจารณาทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด และมีได้ตระหนักถึงสภาพของสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในวิธีการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศที่ยึดหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรตาม Regalian Theory ที่ทยอยยกเลิกระบบสัมปทานไปก่อนหน้าที่ประเทศไทยจะเริ่มใช้ระบบสัมปทาน โดยหันไปใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต โดยเริ่มจากประเทศอินโดนีเซีย (พ.ศ.2503) อันเป็นแม่แบบให้ประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศเปรู (พ.ศ.2514) ลิเบีย (พ.ศ. 2517) อียิปต์ (พ.ศ. 2517) ซีเรีย (พ.ศ. 2517) มาเลเซีย

(พ.ศ. 2517) และจีน (พ.ศ.2525) เป็นต้น (สมบัติ พุทธิพิงศภัค, 2540, น.60) ที่สำคัญคือ ผู้วิจัยไม่พบว่า ผู้บริหารระดับนโยบายในช่วงตั้งแต่เริ่มใช้สัมปทานจนถึง ปี พ.ศ. 2559 ได้หยิบระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่แพร่หลายอย่างมากในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาขึ้นมาพิจารณาเปรียบเทียบกับว่า ระบบสัมปทานควรดำรงอยู่ต่อไป หรือไม่ แต่อย่างไร

#### 4.2 ผลของนโยบายสัมปทาน (Policy Impact) ที่แตกต่างจากระบบสัญญา

บทวิจัยของกระทรวงพลังงานโดย Chotipanvittayakul and Mantajit (2011) ชี้ว่า ระบบสัมปทานมิได้มีข้อได้เปรียบกว่าระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) และระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) โดยทั้ง 3 ระบบ บริษัทเอกชนจะเป็นผู้รับภาระความเสี่ยง (Risk Bearer) ทั้งการ จัดหาเงินลงทุน เครื่องมือ อุปกรณ์ การสำรวจ และรับภาระการรื้อถอน ขณะที่ สมบัติ พุทธิพิงศภัค (2540) ได้เสนอผลวิจัยแนวทางเปรียบเทียบระบบสัมปทานไทย กับระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต สรุปว่า ข้อได้เปรียบเสียเปรียบสำคัญมิใช่การเปรียบเทียบผลประโยชน์ด้านการเงิน เหตุเพราะทั้งสองระบบสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตราผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินให้เพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือปรับให้ทัดเทียมกันได้ แต่หัวใจสำคัญ คือ ผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ด้านการเงิน ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบสัญญาซึ่งเป็นรูปแบบจัดการการให้สิทธิ สำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อใช้แทนระบบสัมปทานแบบดั้งเดิม ผลประโยชน์เหล่านี้จะไม่มีและเป็นไปได้ภายใต้โครงสร้างระบบสัมปทาน ซึ่งก็คือ การรักษาอำนาจอธิปไตย (Sovereignty)เหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ทำให้เกิดลูกโซ่คุณค่าผลประโยชน์ต่อประเทศ ที่สอดคล้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยเหตุผล ได้แก่ (1) ด้านสิทธิในทรัพยากรที่ผลิตได้ (State Ownership) (2) ด้านอำนาจการควบคุมกิจกรรมเกี่ยวกับทรัพยากร (State Control) (3) ด้านการร่วมลงทุนของรัฐ (State Participation) และ(4) การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากรัฐสามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต ดังนั้น เมื่อพิจารณานโยบายด้วยทฤษฎีตัวแบบเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model) พบว่า ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตให้คุณค่าต่อสังคมมากกว่าระบบสัมปทานจากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เหนือทรัพยากรปิโตรเลียมโดยสมบูรณ์ทำให้เกิดห่วงโซ่คุณค่าผลประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยผู้วิจัยขออธิบายดังนี้

(1) รัฐมีสิทธิในทรัพยากรที่ผลิตได้ (State Ownership) เพราะรัฐเป็นผู้ถือ “ทรัพย์สินสิทธิ” ภาษานิติศาสตร์เรียกว่า “Mineral Rights” จากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เหนือทรัพยากรปิโตรเลียม (ขณะที่ระบบสัมปทาน สิทธินี้เป็นของเอกชน) ส่งผลให้รัฐมีสิทธิต่าง ๆ ดังนี้

ก) กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิในความเป็นเจ้าของ ส่งผลให้ประเทศมีสิทธิอื่นที่ตามมา กับกรรมสิทธิ์ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336) อาทิ

- 1) สิทธิใช้สอยทรัพย์สิน
- 2) สิทธิจำหน่ายทรัพย์สิน
- 3) สิทธิได้ดอกผลแห่งทรัพย์สิน
- 4) สิทธิติดตามและเอาทรัพย์สินคืนจากผู้ที่ไม่ได้สิทธิจะยึดถือได้
- 5) มีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วย

กฎหมาย

ข) สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้เพื่อตน ซึ่งการจะได้ สิทธิครอบครองจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการคือ

- 1) มีการยึดถือทรัพย์สิน โดยจะยึดถือด้วยตนเองหรือให้บุคคลอื่นยึดถือแทน ก็ได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367)
- 2) มีเจตนายึดถือทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อตนเอง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1369)

ค) สิทธิเหนือพื้นดิน หมายถึง สิทธิ ที่บุคคลหนึ่งได้เป็นเจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพาะปลูกบนดินหรือใต้ดินนั้น

ขณะที่ระบบสัมปทานไทย รัฐสูญเสียสิทธิดังที่กล่าวทั้งหมดให้แก่เอกชน โดยปิโตรเลียมที่ผลิตขึ้นมาจะกลายเป็นสิทธิผูกขาดของเอกชนแต่เพียงผู้เดียว รวมถึงสิทธิของความเป็นเจ้าของปริมาณสำรองปิโตรเลียมที่พิสูจน์แล้วภายใต้สัมปทานจะรับรู้เป็นทรัพย์สินในงบการเงินของเอกชนฝ่ายเดียว และเอกชนสามารถขายปิโตรเลียมให้แก่ผู้ใดก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องขายให้แก่คนในประเทศ อันเป็นการลดทอนสิทธิของประเทศและประชาชนอย่างชัดเจน

(2) ด้านการควบคุมกิจกรรมเกี่ยวกับทรัพยากร (State Control) ในระบบสัญญา รัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมทั้งที่อยู่ใต้ดินและที่ผลิตได้ รัฐจึงมีอำนาจควบคุมการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเกือบทุกขั้นตอน โดยรัฐยังมีส่วนในการจัดทำ การตรวจสอบควบคุมระบบบัญชีในการประกอบกิจการปิโตรเลียมของเอกชนอีกด้วย อันเป็นการควบคุมของรัฐในระดับที่สูงกว่าระบบสัมปทานมาก (สมบัติ พฤตพิงศภัก, 2540) ในทางตรงข้าม ระบบสัมปทานไทย รัฐไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบผลประโยชน์ได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้การเปิดเผยข้อมูลกับประชาชนมีความเหมาะสมน้อยกว่าระบบอื่น ๆ โดยรัฐกำหนดอำนาจหน้าที่ การควบคุม และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ อยู่ในระดับต่ำ เช่น กฎหมายเพียงกำหนดให้ผู้รับสัมปทานรายงานผลการประกอบกิจการนับแต่วันเสร็จสิ้นการดำเนินการ การเสนอบบัญชีค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐ เพียงแต่จัดทำแผนการทำงานและงบประมาณประจำปี ฯลฯ (สถานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2558, น.21-22) เมื่อนำทั้ง 3 ระบบมาเปรียบเทียบ ระบบสัมปทาน รัฐจะมีอำนาจในการควบคุมน้อยที่สุด ขณะที่ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต รัฐจะมีอำนาจควบคุมมาก ส่วนระบบสัญญาจ้างบริการ รัฐจะมีอำนาจควบคุมสูงที่สุด (Chotipanvittayakul and Mantajit, 2011)

(3) การร่วมลงทุนของรัฐ (State Participation) ในระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตรัฐยังมีสิทธิพิเศษในการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนในช่วงที่โครงการมีความเสี่ยงต่ำ คือ หลังจากเอกชนค้นพบปิโตรเลียมที่ผลิตได้ในเชิงพาณิชย์ (ผลิตแล้วมีกำไร) เพราะความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดของโครงการ คือ การไม่พบปิโตรเลียม จึงเป็นสิทธิที่ทำให้รัฐได้รับส่วนแบ่งปิโตรเลียมในราคาต้นทุน อันเป็นผลประโยชน์สำคัญในความมั่นคงด้านพลังงานที่รัฐสามารถจัดสรรแบ่งปันเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขมาตรฐานในระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่ใช้ในประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย โดยบางประเทศ เช่น เมียนมา จะกำหนดไว้ว่า การร่วมลงทุนของรัฐเป็นทางเลือกที่จะร่วมหรือไม่ ก็ได้ โดยบริษัทน้ำมันและก๊าซแห่งสหภาพเมียนมา Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) จะมีสิทธิเลือกที่จะร่วมลงทุนกับเอกชนในสัดส่วน 15% หรือไม่ก็ได้ หลังจากบริษัทเอกชนแจ้งว่า ได้ค้นพบปิโตรเลียมที่สามารถผลิตเชิงพาณิชย์แล้ว โดย MOGE จะจ่ายค่าหุ้นให้กับเอกชนคู่สัญญาในรูปแบบของเงินสดจากการดำเนินงาน หรือในรูปแบบผลผลิตปิโตรเลียมที่มาจากส่วนของรัฐก็ได้ ปรากฏตามสัญญาแบ่งปันผลผลิต Total Myanmar Exploration and Production, Myanmar Oil and Gas Enterprise, Moattama Area, PSA, 1992 (Resourcecontracts, 2019)

ขณะที่มาตรฐานของระบบสัมปทาน รัฐไม่มีสิทธินี้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2528) ได้พยายามแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อเสียเปรียบในระบบสัมปทานไทย ด้วยการเพิ่มเงื่อนไขการร่วมทุนของรัฐเข้าไป แม้ว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องไม่ปกติในระบบสัมปทาน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเจรจาการร่วมทุนและการซื้อขายปิโตรเลียม (2528) ขึ้นภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีเรืออากาศโทศุภี มหาสันทนะ เป็นประธาน ในการเจรจากับผู้ได้รับสัมปทานเพื่อร่วมทุน ซื้อขาย และขนส่งปิโตรเลียมจากทุกแหล่งภายในประเทศ จึงได้มีการอนุมัติให้จัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นในนาม บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการทำให้คุณค่าผลประโยชน์ตกแก่ประเทศมากขึ้น แต่ประโยชน์เหล่านี้ได้สิ้นสุดลงในเวลาอันสั้นในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2535) ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติแปรรูป บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด ให้กลายเป็น บมจ.ปตท.สผ. (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535) องค์การนี้จึงมีสถานะเพียงผู้รับสัมปทานรายหนึ่งดังเช่นบริษัทเอกชนรายอื่น ๆ ทำให้สิทธิพิเศษในฐานะตัวแทนของรัฐในการร่วมลงทุนหลังผู้รับสัมปทานค้นพบปิโตรเลียมเป็นอันต้องสิ้นสุดลง โดยสิทธิในการร่วมทุนซึ่งเป็นคุณค่าที่รัฐเคยได้รับอย่างเต็มที่จากนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรมจึงลดลงตามสัดส่วนและกลายเป็นสิทธิประโยชน์ของผู้ถือหุ้นใหม่

(4) การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากรัฐสามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต จากสิทธิพิเศษในการร่วมลงทุนของรัฐ (State Participation) รัฐจึงต้องจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC) ขึ้น เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการดังกล่าว ทำให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีในภาคสนามให้กับองค์การของรัฐในฐานะผู้ร่วมทุน จึงทำให้หน่วยงานของรัฐมีความรู้ถึงขั้นปฏิบัติเองได้ นำไปประเทศสู่การพึ่งพาตนเองด้านการจัดการทรัพยากรพลังงาน และคานอำนาจของบริษัทน้ำมันข้ามชาติ ดังเช่นกรณีของบริษัท ปิโตรนาส (บริษัทน้ำมันแห่งชาติ) ของประเทศมาเลเซีย ที่กฎหมายระบบสัญญาให้อำนาจเป็นตัวแทนปวงชนชาวมาเลเซียในการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียม จากคุณค่าที่ได้รับจากระบบสัญญา ทำให้ในปี พ.ศ. 2562 บริษัท ปิโตรนาส อยู่ในอันดับ 7 ของโลก ซึ่งสูงกว่าบริษัท ExxonMobil โดยมีอันดับเครดิตเรตติ้งที่ดีที่สุดในกลุ่ม คือ AAA โดยการจัดอันดับ Oil & Gas 2019 Ranking (2020) ของ Brand Finance ขณะที่ระบบสัมปทานไทย แม้ว่าบริษัทผู้รับสัมปทานจะให้การฝึกอบรมให้กับข้าราชการกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ แต่ก็มีลักษณะเป็นการเทรนนิ่งรายบุคคล มิใช่การถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับองค์การเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ เช่นบริษัทน้ำมัน ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของหน่วยราชการไทย ไม่อาจเทียบขั้นกับบริษัท ปิโตรนาสได้เลย อันแสดงให้เห็นถึงคุณค่าต่อประเทศที่ได้จากระบบสัญญาที่เหนือกว่าระบบสัมปทาน



ระบบสัญญาที่เกิดขึ้นจากหลักการรักษาอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของ รัฐ ทำให้เกิดลูกโซ่คุณค่าผลประโยชน์ต่อของสังคมในหลายมิติดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้บริษัทน้ำมัน แห่งชาติที่เติบโตมาด้วยระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต ติดอันดับ Top 10 ของโลกถึง 3 บริษัท ได้แก่ Petro China และ Sinopec จากประเทศจีน และบริษัท ปิโตรนาส จากประเทศมาเลเซีย (Oil & Gas 2019 Ranking, 2020) ซึ่งอยู่ในระดับที่ทัดเทียมบริษัทน้ำมันเอกชนขนาดใหญ่ของโลก อย่าง Shell Total BP Chevron และ ExxonMobil เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ภายใต้ระบบสัญญาบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ยังเป็นเครื่องมืออันสำคัญของรัฐในการสร้างความมั่นคงให้กับประเทศและประชาชนอย่างแท้จริง ดังกรณีตัวอย่างของประเทศมาเลเซียที่สามารถสร้างรายได้ในระดับสูงมากให้กับประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2554 บริษัท ปิโตรนาสส่งรายได้ให้รัฐบาลมากถึงร้อยละ 38 ของงบประมาณแผ่นดิน (Malaysia Ministry of Finance, 2011) หรือ 657,000 ล้านบาท ปรากฏตามรายงานประจำปี (Petroleum Nasional Berhad, 2013, p. 39) โดยรัฐได้แบ่งรายได้ส่วนนี้มาจ่ายคืนให้แก่ประชาชน เจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียมที่แท้จริงผ่านราคาน้ำมัน ทำให้ราคาพลังงานในประเทศมาเลเซียต่ำกว่า ประเทศไทย เรียกว่า ยิ่งบริษัท ปิโตรนาสกำไรมากขึ้น ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์มากขึ้นไปด้วย จึงเป็นบทบาทสำคัญที่ช่วยให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายราคาได้เหมาะสมกับสภาพการณ์ภายใต้ ประเทศ และช่วยบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนจากผลกระทบภายนอก (ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ ตรงไปตรงมากกว่าระบบกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศไทย) จากคุณค่าที่ได้รับจากระบบสัญญานี้ บ่งชี้ว่า เกิดจากกระบวนการกำหนดนโยบายที่ให้คุณค่าในการคุ้มครองสาธารณะประโยชน์เป็นสำคัญ แต่ก็ให้ผลตอบแทนแก่เอกชนอย่างเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากจำนวน บริษัทเอกชนคู่สัญญากับบริษัท ปิโตรนาสมากถึง 27 กลุ่มบริษัท (Zainul, 2013) นโยบายการใช้ระบบ สัญญาในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของมาเลเซียนี้ จึงเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงการจัดสรร คุณค่าแก่ทุกฝ่ายอย่างเหมาะสมทั้งต่อประเทศ ประชาชน และเอกชน จึงเห็นได้ว่าระบบสัมปทาน ในทุกมิติ รวมถึงให้ความมั่นคงทางพลังงานอย่างแท้จริง ทั้งการมีพลังงานเพียงพอ และความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน

ขณะที่ระบบสัมปทานนอกจากจะทำให้ประเทศไทยสูญเสีย “สิทธิที่มีอยู่เหนือ ทรัพยากรปิโตรเลียม” แล้ว ประเทศไทยยังสูญเสียสิทธิอื่น ดังปรากฏในสื่อสาธารณะว่า กระทรวง พลังงานไม่สามารถบังคับให้ผู้รับสัมปทานรายเดิมให้เปิดพื้นที่ให้ผู้ประมูลรายใหม่เข้าไปสำรวจ พื้นที่เพื่อเตรียมวางแผนการผลิตต่อหลังสัญญากับผู้รับสัมปทานรายเดิมหมดอายุลงเพราะ พระราชบัญญัติปิโตรเลียมไม่ได้เปิดช่องไว้ (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2561, ย่อหน้า 2) การจำกัด

สิทธิของรัฐเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ผู้รับสัมปทานรายเดิมได้เปรียบในการแข่งขัน เพราะผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถประเมินศักยภาพและวางแผนการผลิตปิโตรเลียมได้อย่างชัดเจน จึงไม่อาจเสนอผลประโยชน์ให้แก่รัฐได้อย่างเต็มที่ นับเป็นความสูญเสียของประเทศที่ฝ่ายกำหนดนโยบายไม่เคยนำมาประเมินค่าความเสียหาย จากการที่รัฐถูกจำกัดการใช้สิทธิภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายสัมปทานนั่นเอง ผู้วิจัยเห็นว่า สัมปทานเป็นเครื่องมือเก่าแก่อันสำคัญที่เป็นมรดกของมหาอำนาจตะวันตกที่ใช้ถ่ายโอนทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นของปวงชน (Public Asset) ในประเทศกำลังพัฒนาให้เป็นของเอกชน (Private Asset)

ดังนั้น หากกำหนดให้ผลประโยชน์ของเอกชน (Company Take) ในระบบสัมปทาน และระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตเป็นตัวเงินที่เท่ากันแล้ว ย่อมมิได้หมายความว่า ทั้งสองวิธีให้ผลประโยชน์แก่รัฐเหมือนกัน เพราะ ระบบสัมปทานทำให้รัฐถูกจำกัดอำนาจอธิปไตยในทรัพยากรของตน ส่งผลให้รัฐสูญเสีย “ทรัพย์สินสิทธิ” ในทรัพยากรปิโตรเลียมที่ผลิตได้ จึงทำให้คุณค่าที่ไม่เป็นตัวเงินตกอยู่กับฝ่ายเอกชนเป็นหลัก จากการค้นคว้าของผู้วิจัย ไม่พบว่ารัฐได้ให้น้ำหนักในประเด็นการสูญเสีย “ทรัพย์สินสิทธิ” หรือ “สิทธิที่มีอยู่เหนือทรัพยากรปิโตรเลียม” ของประเทศไว้เลย ทั้งที่เป็นประเด็นสำคัญที่สุดที่เป็นเหตุให้ประเทศต่าง ๆ ยกเลิกระบบสัมปทานและหันไปใช้ระบบสัญญาแทน ย่อมบ่งชี้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานมิได้ใช้ตัวแบบตามทฤษฎีเชิงเหตุผล แต่จะใช้ทฤษฎีอื่นในการกำหนดนโยบาย

#### 4.3 เหตุผลในการเลือกนโยบายสัมปทาน

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน ซึ่งถือเป็นตัวแสดงหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย ได้รวบรวมเหตุผลในกระบวนการเลือกนโยบายสัมปทาน และให้ระบบสัมปทานดำรงอยู่ต่อไป ไว้ในเอกสาร เรื่องเจาะลึกทุกเรื่องที่คุณอยากรู้ ถาม-ตอบยอดฮิตจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยระบุในกิตติกรรมประกาศว่า เอกสารฉบับนี้ เป็นสื่อในการถ่ายทอดข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และส่งผ่านสู่สาธารณชนให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่โปร่งใส และนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อภารกิจของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ในการจัดหาปิโตรเลียมเพื่อความมั่นคงให้กับประเทศและลดการพึ่งพาการนำเข้าปิโตรเลียมจากต่างประเทศ (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2555ก, น. ๗)

ผู้วิจัยนำข้อมูลจากเอกสารดังกล่าวไปเปรียบเทียบกับ (1) เอกสารรายงานประจำปีของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และ (2) เอกสาร หรือคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารของบริษัทผู้รับสัมปทานที่ให้ข้อมูลต่อผู้ถือหุ้น (3) ตำราหรือบทวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ กลับพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญ อีกทั้ง ละเอียดที่จะกล่าวถึงบรรทัดฐานการปฏิบัติงานที่ดี (Best Practice) ของกลุ่มประเทศอาเซียน จึงทำให้ประชาชนทั่วไปไม่อาจประเมินได้เลยว่า นโยบายของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแล้วมีจุดอ่อนอย่างไร ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน ของหน่วยราชการเองก็ดี หรือของหน่วยราชการกับของบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานก็ดี ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้นำข้อมูลไปใช้ ทั้งด้านการวิจัยและการกำหนดนโยบายของประเทศ จึงเป็นที่น่าสนใจว่า เอกสารของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติที่ผู้วิจัยยกมาข้างต้นนี้เป็นการประกอบสร้างความรู้ความจริงเพื่อให้เกิดความสมเหตุสมผลทางนโยบาย โดยใช้สถานะขององค์การเป็นเครื่องรับรองเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic) ของความน่าเชื่อถือ ไซ้หรือไม่ โดยผู้วิจัยได้สรุปไว้เป็นประเด็น ดังนี้

#### 4.3.1 ประเด็น ระบบสัมปทานทำให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน (2555ก, น. 12, น. ช-ณ) ได้ระบุว่า “รัฐบาลมีมาตรการส่งเสริมให้ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่บุคลากรไทย มีการพัฒนาและจ้างแรงงานไทยเพิ่มมากขึ้น...ผู้รับสัมปทานซึ่งเป็นบริษัทต่างประเทศที่อยู่ในประเทศไทยต่างเป็นบริษัทที่มีประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญ มีเทคโนโลยีทันสมัย มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้คนไทย นอกจากนี้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติยังมีนโยบายให้บริษัทต่างประเทศเร่งพัฒนาบุคลากรไทย ถ่ายทอดเทคโนโลยีให้บุคลากรไทย ทำให้มีการพัฒนาและจ้างแรงงานไทยจำนวนมาก และบุคลากรเหล่านี้ยังมีโอกาสไปทำงานในต่างประเทศอีกด้วย”

จากคำชี้แจงดังกล่าว มีความชัดเจนว่า นโยบายของไทยให้บริษัทต่างชาติจ้างคนในประเทศ และต้องให้ความรู้เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ว่าแม้รัฐบาลจะไม่กำหนดเช่นนี้ ผู้รับสัมปทานก็จะดำเนินการเช่นนี้อยู่แล้ว เพราะเป็นประโยชน์ต่อบริษัทต่างชาติเอง เนื่องจากการจ้างแรงงานในประเทศกำลังพัฒนามีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการนำแรงงานเข้ามาจากชาติตะวันตก ช่วยประหยัดงบประมาณ ทำให้บริษัทมีกำไรมากขึ้น ในประเด็นนี้ ย่อมกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้รับประโยชน์น้อยกว่าระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่ต้องมีการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นมาทำงานควบคู่กับบริษัทน้ำมันเอกชนช่วยให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมให้แก่รัฐเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว (Tordo, Tracy, & Arfaa, 2011, p.104) อันจะเป็นหลักประกัน

ความปลอดภัยของประเทศจากความเสี่ยงในกรณี เกิดภาวะสงครามที่ผู้รับสัมปทานทิ้งแหล่งผลิตปิโตรเลียมอย่างกะทันหัน หน่วยงานของรัฐก็จะสามารถเข้าดำเนินการแทนบริษัทเอกชนได้ทันที ขณะที่ ระบบสัมปทานจึงทำให้ประเทศไทยตั้งอยู่บนความเสี่ยง ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของ พลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน กล่าวถึงกรณีแหล่งปิโตรเลียมบงกชและเอราวัณที่หมดอายุสัมปทานและมีอุปกรณ์พร้อมดำเนินการต่อเนื่องอยู่แล้ว แต่รัฐไม่อาจเข้าดำเนินการเองได้ โดยกล่าวยอมรับว่า “รัฐไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินงานทั้งบุคลากรและเงินลงทุน” (ผู้จัดการออนไลน์, 2559, ย่อหน้า 3) จากข้อเท็จจริงข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระบบสัมปทานรัฐจะมีส่วนร่วมน้อยกว่าระบบสัญญา ทำให้ประเทศไทยที่ใช้สัมปทานมานานกว่า 45 ปี แต่รัฐกลับไม่สามารถรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เพียงพอจนสามารถยืนบนขาตนเองได้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานได้กล่าวยืนยันไว้ สถานการณ์เช่นนี้นับเป็นความสูญเสียและเป็นความเสี่ยงของประเทศไทยอย่างมาก

แต่ประเด็นเหล่านี้ฝ่ายราชการ หรือนักวิชาการที่สนับสนุนระบบสัมปทาน เช่น รัฐพงศ์สุภาพ (2559) ก็ได้เคยประเมินความเสียหาย หรือให้น้ำหนักในประเด็นนี้ไว้เลย ผลลัพธ์ของนโยบายที่รัฐไม่อาจยืนบนขาตนเองได้เช่นนี้ ได้นำประเทศไปสู่ “การไม่มีทางเลือกอื่นใด” (There Is No Alternative) นอกจากการคงไว้ระบบสัมปทาน อันเป็นความพันธืตามแนวทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) เพราะไม่ว่าจะใช้ระบบสัมปทานไปนานเท่าใดรัฐก็จะไม่อาจยืนบนขาตนเองได้แต่ต้องพึ่งพาน้ำมันเอกชนตลอดไป แม้ที่ผ่านมาจะมีการปรับปรุงให้เป็นระบบสัมปทานสมัยใหม่ที่ทำให้รัฐมีสิทธิ์มีเสียงมากขึ้นก็ตาม แต่ยังคงไว้ซึ่งหัวใจสำคัญของระบบ กล่าวคือเงื่อนไขพันธนาการรัฐให้ถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในผลผลิตปิโตรเลียมไปให้กลุ่มผลประโยชน์พลังงานเพื่อสร้างผลกำไรสูงสุดทางธุรกิจนั่นเอง โดยมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่รัฐที่ไม่เพียงพอให้รัฐสามารถดำเนินการเองได้ อันเป็นลักษณะสำคัญของสัมปทานที่มีเป้าหมายผูกมัดรัฐเจ้าของทรัพยากรให้ต้องพึ่งพิงผู้รับสัมปทานตลอดไป เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มทุนพลังงานไว้ในระยะยาว ตามแนวทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) อันเป็นการพัฒนาที่นำไปสู่ความด้อยพัฒนานั่นเอง

ในทางตรงข้ามเรื่องถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เพียงพอเป็นเงื่อนไขสำคัญของระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต ที่รัฐเป็นผู้ว่าจ้างเอกชนในการสำรวจและผลิตโดยจ่ายค่าจ้างเป็นปิโตรเลียม (Pay in Kind) จะกำหนดเงื่อนไขให้เอกชนผู้รับจ้างจากต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีในการ

ประกอบกิจการปิโตรเลียมให้แก่รัฐจนสามารถดำเนินการได้เองหลังหมดสัญญา ดังนั้น คำว่า “ระบบสัมปทานทำให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี” จึงเป็นเพียง “วาทกรรม” ที่เป็นผลผลิตของทางผู้สนับสนุนนโยบายสัมปทานนั่นเอง

#### 4.3.2 ประเด็น ความจำเป็นที่ต้องสัมปทานแก่บริษัทต่างชาติ

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2555ก, น.12) กล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องให้สัมปทานแก่บริษัทต่างชาติว่า เนื่องจากการดำเนินการสำรวจปิโตรเลียมในปี พ.ศ. 2491 ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมีความเสี่ยงสูง และใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลจึงมีนโยบายส่งเสริมให้บริษัทเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศเข้ามาสำรวจหาปิโตรเลียมทั้งบนบกและในทะเล รวมทั้งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อให้บริษัทผู้รับสัมปทานได้ดำเนินการสำรวจแหล่งปิโตรเลียมอย่างจริงจังจนประสบความสำเร็จ

หากวิเคราะห์คำชี้แจงดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่า เป็นการประกอบสร้างความจริงให้สังคมเข้าใจว่า ทางเลือกของรัฐมีเพียง 2 ประการ คือ (1) รัฐดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมด้วยตนเองทั้งหมด และ (2) สัมปทานแก่บริษัทต่างชาติเท่านั้น เมื่อรัฐดำเนินการในปี พ.ศ. 2491 ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะไม่มีประสิทธิภาพ จึงนำไปสู่ข้อสรุปว่า การให้สัมปทานแก่ต่างชาติ คือ ทางออกที่ดีที่สุดของประเทศ โดยยกเหตุผลประกอบว่า เป็นวิธีที่รัฐสามารถลดภาวะความเสี่ยงและภาระการลงทุนที่สูงยิ่งให้แก่เอกชนได้ ทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการค้นพบปิโตรเลียม ทั้งที่ความจริงแล้วระบบการจัดการปิโตรเลียมที่รัฐให้เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงทั้งหมด มีอยู่ในสากลด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ ระบบสัมปทาน ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) และระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) มิใช่มีระบบสัมปทานเพียงประเภทเดียว ตามที่ผู้วิจัยได้ยกขึ้นวินิจฉัยไว้แล้วในบทที่ 3 ยกเว้นระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนไม่รับความเสี่ยง (Pure Service) เท่านั้น อีกทั้ง ภายใต้ระบบสัญญา รัฐจะมีทางเลือกส่วนการดำเนินการในแหล่งปิโตรเลียมได้ในหลายระดับตั้งแต่ (1) เป็นคู่สัญญากับเอกชน แต่รัฐไม่ร่วมลงทุน (2) เป็นคู่สัญญากับเอกชน ร่วมลงทุน แต่ไม่บริหาร (Passive Partner) (3) เป็นคู่สัญญากับเอกชน การร่วมลงทุนและร่วมบริหาร (Co-Management) และ (4) การเป็นเจ้าของโครงการเองทั้งหมด แต่ในทุกวิธีรัฐก็ได้จำเป็นต้องดำเนินการเองในทุกขั้นตอน แต่จะใช้วิธีการจ้างเหมาผู้ชำนาญการจากภายนอก

องค์กร (Outsourcing) เช่น การว่าจ้าง บริษัท Schlumberger ในงานขุดเจาะหลุมปิโตรเลียม ประเภทต่าง ๆ หรือการว่าจ้าง บริษัท Weir Oil & Gas ทำหน้าที่ผลิตปิโตรเลียมและบำรุงรักษา ระบบการผลิต เป็นต้น

คำชี้แจงของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติในประเด็นนี้ มีข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่ง คือ ช่วงเวลาที่อ้างว่า รัฐทำไม่ประสบผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2491 นั้น กลับขัดแย้งกับข้อมูลของวารสาร กรมทางหลวง (กระทรวงคมนาคม, 2555, น. 43-49) ที่ระบุว่า การพัฒนาแหล่งน้ำมันผางนี้ ได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2464 ด้วยการจ้างนายวอลเลซ ลี (Wallace Lee) ผู้เชี่ยวชาญการสำรวจธรณีวิทยา ชาวอเมริกันเข้ามาดำเนินการเป็นเวลา 2 ปี ล่วงถึงปี พ.ศ. 2475 - 2480 กรมทางหลวงนำทรายน้ำมันใต้ผิวดินระดับตื้นจากแหล่งผาง มาเป็นวัตถุดิบทำยางแอสฟัลท์เพื่อทำถนน และได้ทำการทดลองกลั่นน้ำมันดิบขึ้นเป็นครั้งแรก ประเทศไทยจึงเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่รัฐบาลสามารถผลิตและกลั่นน้ำมันดิบได้เอง ดังที่นายปัญญา สูตะบุตร ข้าราชการกรมทางหลวง ปฏิบัติงานประจำที่แหล่งน้ำมันผาง ได้กล่าวว่า “ในบริเวณ อ.ผาง จ.เชียงใหม่ นั้น ไม่ว่าจะเจาะไปตรงไหนจะพบน้ำมันทั้งนั้น ถ้าเจาะตื้น ๆ ประมาณ 1 เมตร จะพบชั้นทราย ซึ่งมีน้ำมันดิบปนอยู่จำนวนมาก บ้างน้อยบ้าง จำนวนสูงสุดจะได้น้ำมันดิบประมาณ 12% โดยน้ำหนัก น้ำมันปนทรายนี้อยู่ใต้ดิน เมืองผางมีปริมาณมหาศาล” และ ม.ล. กวี เดชาติวงศ์ อธิบดีกรมทางหลวง ผู้กำกับดูแลแหล่งน้ำมันดิบผางในขณะนั้น ได้เคยกล่าวว่า “มาลาไม่สามารถนำไทยไปสู่มหาอำนาจได้ หากไม่มีน้ำมัน และการอุตสาหกรรม”

พัฒนาการของแหล่งน้ำมันผางได้สะดุดลงในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากอุปกรณ์เครื่องใช้ขาดแคลน และมีราคาสูงขึ้นทำให้การพัฒนาแหล่งเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น โดยนายปัญญา สูตะบุตร ได้กล่าวว่า “ความจริงขณะนั้นเป็นสมัยสงคราม น้ำมันหายาก แต่เราก็สามารถกลั่นน้ำมันได้ทุกชนิด” (กระทรวงคมนาคม, 2555, น. 47) จากข้อเท็จจริงดังกล่าวบ่งชี้ว่าการดำเนินการสำรวจ ผลิต และกลั่นปิโตรเลียมของรัฐในแหล่งผาง มิใช่ไม่ประสบความสำเร็จโดยสิ้นเชิง แต่ในขณะนั้น รัฐต้องดำเนินการโดยลำพังภายใต้ข้อจำกัดของภาวะสงครามทำให้ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ อุปกรณ์ และงบประมาณในการดำเนินการ ต่อมาคณะรัฐมนตรีของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้มีมติให้โอนกิจการการกลั่นน้ำมันที่อำเภอผางไปให้กับกรมการพลังงานทหาร เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2499 โดยกำหนดพื้นที่แปลงปิโตรเลียมทั้งหมดในภาคเหนือให้เป็นสิทธิ

และหน้าที่ของกรมการพลังงานทหาร ดำเนินการเรื่อยมาจนกระทั่งทุกวันนี้ รูปที่ 4.1 แสดงภาพรองปลัดกระทรวงกลาโหมเยี่ยมศูนย์พัฒนาปิโตรเลียมภาคเหนือ เมื่อวันที่ 13-14 ธันวาคม พ.ศ. 2560



รูปที่ 4.1 แสดงภาพรองปลัดกระทรวงกลาโหมเยี่ยมศูนย์พัฒนาปิโตรเลียมภาคเหนือ กรมการพลังงานทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 13 - 14 ธันวาคม 2560  
ที่มา: สำนักงานรองปลัดกระทรวงกลาโหม, 2561

จากข้อเท็จจริงข้างต้นจึงเห็นได้ว่า การนำเรื่องการดำเนินการของรัฐในแหล่งน้ำมันฝางในช่วงปี พ.ศ. 2491 มากล่าวอ้างว่า เป็นความล้มเหลวนำไปสู่ข้อสรุปว่าต้องให้สัมปทานแก่ต่างชาติจะเป็นผลดีที่สุดต่อประเทศนั้น เป็นเรื่องที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงของกรมทางหลวง ทั้งยังเป็นเรื่องพินสมัยไปมาก เพราะขณะนั้น ระบบแบ่งปันผลผลิตยังไม่ได้เกิดขึ้น ล่วงมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2503 จึงได้ถือกำเนิดในประเทศอินโดนีเซีย อันเป็นแม่แบบให้ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาองค์การของรัฐในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมในประเทศของตนเอง ดังนั้นการอ้าง เรื่องแหล่งน้ำมันฝาง เป็นเหตุให้รัฐต้องให้ระบบสัมปทานกับบริษัทต่างชาติ

จึงดูไม่สมเหตุสมผล เพราะยังมีวิธีการจัดการในรูปแบบอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนมากกว่า

ตัวอย่างหน่วยงานของรัฐที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในธุรกิจปิโตรเลียม ทั้งในด้านรายได้ของรัฐ (Government Revenue) และการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน (Well-Being) คือ บริษัท ปิโตรนาส ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติของมาเลเซีย ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2517 โดยเว็บไซต์ขององค์การแสดงวัตถุประสงค์ (Statement of Purpose) ว่า เพื่อเป็นพันธมิตรด้านพลังงานและเป็นหนทางอันก้าวหน้าที่จะช่วยยกระดับชีวิตของประชาชนเพื่ออนาคตที่ยั่งยืน และมีค่านิยม (Shared Values) ที่ฝังอยู่ในวัฒนธรรมองค์การในฐานะเสาหลักในธุรกิจที่แสดงออกอยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยมีเจตนารมณ์ว่า จะอุทิศตนเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนและประเทศชาติ (Petroleum Nasional Berhad, 2019, para. 6-7) โดยบริษัท ปิโตรนาส เป็นตัวแทนของปวงชนในการแสวงประโยชน์ในความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากรน้ำมันและก๊าซของชาติเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนชาวมาเลเซีย เพื่อทดแทนระบบสัมปทานที่พึ่งพาบริษัทน้ำมันเอกชนข้ามชาติ และทดแทนการเก็บภาษีจากการออกใบอนุญาต (สัมปทาน) ที่แม้จะทำให้รัฐมีรายได้ แต่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่บริษัทต่างชาติ

ในปี พ.ศ. 2554 บริษัท ปิโตรนาส มีรายได้ 2.4 ล้านล้านบาท มีกำไรก่อนภาษี 9.05 แสนล้านบาท ขณะที่น้ำมันเบนซิน 95 ในมาเลเซียมีราคา 21 บาทต่อลิตร ประเทศไทยมีราคา 48.55 บาทต่อลิตร (วุฒิสภา, 2557ก, ปกหลัง) โดยรายได้ที่สูงมาจากบริษัทปิโตรนาสถือกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ (แทนรัฐ) เมื่อนำผลผลิตไปขายเองจึงทำให้เกิดรายได้เข้ารัฐอย่างมหาศาลสามารถแบ่งกำไรส่วนหนึ่งมาช่วยลดค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนผ่านราคาน้ำมัน ณ สถานีบริการผู้วิจัยได้เดินทางไปยังประเทศมาเลเซียพบว่า ทุก ๆ เดือนรัฐบาลจะประกาศข้อมูลการแบ่งกำไรช่วยลดค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชน ด้วยหลักการที่ว่า หากน้ำมันดิบมีราคาสูงบริษัทน้ำมันแห่งชาติจะมีกำไรมากก็จ่ายเงินอุดหนุนมาก หากน้ำมันดิบมีราคาต่ำบริษัทน้ำมันแห่งชาติมีกำไรน้อยก็จ่ายเงินอุดหนุนน้อย หรือไม่อุดหนุนเลย เพราะน้ำมันมีราคาต่ำอยู่แล้ว



**Bulan: FEBRUARI 2014**  
เดือน : กุมภาพันธ์ 2557

Harga ราคาน้ำมันประเทศไทย	Petrol RON95 RM/Liter เบนซิน95 รังกิด/ลิตร	Diesel RM/Liter ดีเซล รังกิด/ลิตร
ราคาจริงรวมภาษี Harga sebenar termasuk cukai	(27.8 บาท) RM2.78	(27.7 บาท) RM2.77
ราคาขายจริงหน้าปั๊ม Harga Kawalan	(21 บาท) RM2.10	(20 บาท) RM2.00
ชดเชยโดยรัฐ Subsidi oleh Kerajaan	(6.8 บาท) RM0.68	(7.7 บาท) RM0.77

\*Maklumat tertakluk kepada sebarang perubahan. (อัตราแลกเปลี่ยน 1 รังกิด = 10 บาท)

**Bulan: NOVEMBER 2014**  
เดือน : พฤศจิกายน 2557

Harga ราคาน้ำมันประเทศไทย	Petrol RON95 RM/Liter เบนซิน95 รังกิด/ลิตร	Diesel RM/Liter ดีเซล รังกิด/ลิตร
ราคาจริงรวมภาษี Harga sebenar termasuk cukai	(24.3 บาท) RM2.43	(23.2 บาท) RM2.32
ราคาขายจริงหน้าปั๊ม Harga Kawalan	(23 บาท) RM2.30	(22 บาท) RM2.20
ชดเชยโดยรัฐ Subsidi oleh Kerajaan	(1.3 บาท) RM0.13	(1.2 บาท) RM0.12

\*Maklumat tertakluk kepada sebarang perubahan. (อัตราแลกเปลี่ยน 1 รังกิด = 10 บาท)

รูปที่ 4.2 แสดงภาพประกาศราคาน้ำมันของประเทศไทย แสดงราคาที่ประชาชนจ่าย และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้รับจากบริษัทปิโตรนาส เดือนกุมภาพันธ์ 2557 และเดือนพฤศจิกายน 2557  
ที่มา: ผู้วิจัย, 2557

ขณะที่การขายปิโตรเลียมที่ได้จากระบบสัมปทานในประเทศไทยนั้น รายได้จะตกเป็นของเอกชน จึงเห็นได้ว่า นโยบายการจัดการปิโตรเลียมของมาเลเซียให้ความมั่นคงต่อประเทศมาเลเซียมากกว่าระบบสัมปทาน ทั้งในมิติความมั่นคงดั้งเดิมและในมิติความมั่นคงใหม่ที่ทำให้ความสำคัญเรื่องสวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) ของปวงชน

จากการศึกษาพบว่า ระบบสัมปทานจึงเป็นระบบเดียวที่รัฐถูกจำกัดสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรของตนเอง (Somarajah, 1981, p. 187; Crawford, 2012, p. 510, p. 550; Hansen, 1988, p. 1015, p. 1025.) ด้วยข้อเสียดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคที่รัฐจะจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรพลังงานในประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสัมปทานที่หมดอายุลง เพราะพระราชบัญญัติปิโตรเลียมได้จำกัดอำนาจของรัฐที่จะอนุญาตให้ผู้อื่นเข้าในเขตสัมปทาน ดังที่ปรากฏเป็นข่าวว่า กฎหมายสัมปทานไม่ได้เปิดช่องให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าไปในพื้นที่ก่อนที่แหล่งดังกล่าวจะหมดอายุลง เพื่อเตรียมการ (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2561, ย่อหน้า 2) ย่อมส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของเอกชนรายใหม่ที่ไม่อาจประเมินมูลค่าได้อย่างชัดเจนจึงต้องลดผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐ ทำให้ผู้รับสัมปทานรายเดิมได้เปรียบผู้ประมุขรายใหม่ อันเป็นความสูญเสียของรัฐที่ผู้กำหนดนโยบายไม่อาจปฏิเสธได้

#### 4.3.3 ประเด็น แหล่งปิโตรเลียมไทยเป็นกระเปาะเล็ก มีความเสี่ยงสูงในการประกอบกิจการปิโตรเลียม จึงต้องใช้ระบบสัมปทาน

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ระบุว่า “ธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมีความเสี่ยงสูง และใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โอกาสที่จะพบแหล่งปิโตรเลียมใหม่มีค่อนข้างน้อย สถิติโดยทั่วไปจะอยู่ที่ 1:10 นั่นคือเจาะสำรวจ 10 หลุม มีโอกาสพบปิโตรเลียม 1 หลุม” หรืออัตราค้นพบร้อยละ 10 (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2555ก, น. 12) ขณะที่นายพรายพล คุ้มทรัพย์ กรรมการปฏิรูปพลังงาน อดีตกรรมการ บมจ. ปตท. ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ว่า “ส่วนระบบแบ่งปันผลผลิตนั้น อาจยังไม่เหมาะ เพราะ แหล่งปิโตรเลียมของประเทศไทย มีไม่มาก หลุมเล็ก ต้นทุนขุดเจาะสูง” (ผู้จัดการออนไลน์, 2558, ย่อหน้า 14)

แต่ข้อมูลตามรายงานประจำปี 2553 ของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน (2554, น. 44) กลับปรากฏข้อมูลการสำรวจปิโตรเลียมในประเทศไทยที่ไม่สอดคล้องว่า “ผลการเจาะหลุมสำรวจปิโตรเลียมทั้งหมดจำนวน 65 หลุม พบปิโตรเลียม 46 หลุม คิดเป็นร้อยละ 71 โดยเป็นการเจาะในแปลงสำรวจบนบก 30 หลุม พบปิโตรเลียม 21 หลุม คิดเป็นร้อยละ 70 และเจาะสำรวจในอ่าวไทยจำนวน 35 หลุม พบปิโตรเลียม 25 หลุม คิดเป็นร้อยละ 71 แสดงให้เห็นว่า โอกาสประสบความสำเร็จในการเจาะหลุมสำรวจใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา” ส่วนข้อมูลจากรายงานประจำปี 2554 กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน (2555ข, น. 59) ก็ปรากฏสถิติการค้นพบ

ปิโตรเลียมเชิงพาณิชย์ในอัตราสูงเช่นกัน ความว่า “หลุมสำรวจปิโตรเลียมทั้งหมด 44 หลุม เจาะพบปิโตรเลียมในเชิงพาณิชย์ 30 หลุม คิดเป็นอัตราความสำเร็จร้อยละ 68 โดยเป็นการเจาะในแปลงบนบก 27 หลุม พบปิโตรเลียม 13 หลุม (ร้อยละ 48) และในอ่าวไทย 17 หลุม พบปิโตรเลียมทุกหลุม (ร้อยละ 100)” ขณะที่ นายเทวินทร์ วงศ์วานิชย์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2555 ได้ให้สัมภาษณ์เรื่องอัตราการค้นพบปิโตรเลียมในประเทศไทย กับทางสถานี Money Channel ที่มีผู้รับชมเป็นนักลงทุนในหุ้นว่า ปัจจุบันอัตราการค้นพบปิโตรเลียมของโลกอยู่ที่ร้อยละ 30 ขณะที่บริษัทฯ มีสถิติการค้นพบในประเทศไทยและประเทศพม่าซึ่งเป็นพื้นที่ที่คุ้นเคย จะสูงถึงร้อยละ 40 ถึง 50 (เทวินทร์ วงศ์วานิชย์, 2555) ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนยังมีได้ต่อต้านระบบสัมปทาน ได้มีข้อมูลจากบริษัทพลังงานออกมาสู่สาธารณะโดย นายทองฉัตร หงส์ลดารมภ์ ผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้ให้สัมภาษณ์อุตสาหกรรมสาร ปีที่ 24 ฉบับที่ 9 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ว่า

เราได้พบแหล่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย แหล่งก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบในอ่าวไทยเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาโครงการก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ซึ่งพบมากกว่า 10 แหล่ง ในบริเวณใกล้เคียง ๆ กัน ซึ่งเป็นผลการให้สัมปทานครั้งแรกของไทยในบริเวณอ่าวไทย ตั้งแต่จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา จะมีแหล่งก๊าซธรรมชาติเป็นแหล่งใหญ่ ลักษณะโครงสร้างของก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย มีลักษณะไม่เป็นบ่อใหญ่หรือบ่อเล็ก เป็นบ่อนขนาดกลาง ๆ แต่มีหลายบ่อ โครงสร้างที่จะพัฒนานำมาใช้เรียกว่าโครงสร้างเอราวัณ หรือแหล่งเอราวัณ เป็นโครงสร้างแรกที่จะนำก๊าซธรรมชาติขึ้นมาใช้ เป็นบ่อมีลักษณะยาว ๆ อยู่ตรงระดับจังหวัดสุราษฎร์ธานี บ่อที่สองที่กำลังจะพัฒนา ซึ่งอาจจะเป็นบ่อที่สองหรือที่สามก็ได้ เพราะทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการเจรจาตกลงกัน เรียกว่า แหล่งกะพง ปลาทอง แหล่งเอราวัณ และแหล่งกะพง ปลาทอง เป็นเขตสัมปทานของบริษัท ยูเนี่ยนออยล์ฯ ส่วนแหล่งใหญ่มีปริมาณก๊าซมาก เราเรียกว่า โครงสร้าง บี เป็นเขตสัมปทานของบริษัท เท็กซัสแปซิฟิก เรามีโครงการจะพัฒนา ทั้ง 3 แหล่งในขณะนี้ (ทองฉัตร หงส์ลดารมภ์, 2524, น. 3-4)

และในปี พ.ศ. 2538 บริษัท เซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด ซึ่งเป็นผู้ครอบครองสัมปทานในแหล่งเอราวัณ ได้ทำเอกสารเผยแพร่สาธารณะ เรื่องเทคนิคการเจาะหลุมแคบ (Slim Hole Drilling) ที่ช่วยลดความเสี่ยงและต้นทุนของการประกอบกิจการปิโตรเลียมลงอย่างมาก โดยระบุว่า เป็นเทคนิคที่เหมาะสมกับโครงสร้างธรณีใต้ดินในอ่าวไทย ทำให้สามารถสร้างสถิติการเจาะหลุมปิโตรเลียมที่เร็วที่สุดในโลกในปี พ.ศ. 2542 อันเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ความเสี่ยงอันเป็นสาเหตุของค่าใช้จ่ายของผู้รับสัมปทานลดลงไปด้วย (บริษัท เซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด, 2554, ย่อหน้า 4)

แต่ต่อมาภายหลังจากปี พ.ศ. 2551 เมื่อประชาชนเริ่มตื่นตัวในการต่อต้านระบบสัมปทานเพราะเห็นว่า ผู้รับสัมปทานได้เปรียบประเทศมากเกินไป ผู้วิจัยพบว่า การให้ข้อมูลของรัฐและผู้รับสัมปทานต่อสาธารณะเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เช่น การให้สัมภาษณ์ของข้าราชการพลังงานต่อสื่อมวลชน กับข้อมูลรายงานประจำปีของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติกลับมีความแตกต่างคลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน และแตกต่างจากการให้ข้อมูลของผู้รับสัมปทานต่อผู้ถือหุ้น ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อการกำหนดนโยบายให้ผิดพลาดได้ หากวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าว อาจเกิดขึ้นจากมูลเหตุ 2 ประการ คือ (1) ความไม่สมดุลงของข้อมูล (Information Asymmetry) ในระบบสัมปทานที่รัฐจะได้รับข้อมูลแบบ Second Hand Information เพราะจะต้องรอคอยรับข้อมูลจากเอกชนเป็นสำคัญ (2) ความรู้ความจริงขึ้นอยู่กับบริบทของผู้รับข้อมูล หากผู้รับฟังเป็นผู้ถือหุ้น หรือนักลงทุนก็จะได้รับข้อมูลชุดหนึ่ง แต่ถ้าเป็นประชาชนทั่วไปก็จะได้รับข้อมูลอีกชุดหนึ่ง เช่น กรณี ข้อมูลที่ข้าราชการพลังงานชี้แจงว่า อัตราการเจาะสำรวจ 10 หลุม มีโอกาสพบปิโตรเลียม 1 หลุม นั้น ผู้วิจัยเชื่อว่า ผู้ชี้แจงนำข้อมูลมาจาก (Johnston, 1994, p. 6) ซึ่งเป็นข้อมูลในต่างประเทศก่อนปี ค.ศ. 1994 จึงล้ำสมัยมาก เพื่อการประกอบสร้างความจริงในการสนับสนุนนโยบายการให้สัมปทานแก่เอกชน ทำให้ข้อมูลไม่สอดคล้องกับสถิติการเจาะหลุมสำรวจที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย

#### 4.3.4 ประเด็น สัมปทานเป็นระบบที่มีการกำกับดูแลที่เข้มงวด และให้ผลตอบแทนแก่รัฐที่เหมาะสม

ผู้วิจัยพบว่า มีงานวิจัย และข้อมูลของข้าราชการเพื่อสนับสนุนการใช้สัมปทานว่า ระบบสัมปทานมีการกำกับดูแลที่เข้มงวด และให้ผลตอบแทนแก่รัฐอย่างเหมาะสมแล้ว เช่น รัฐพงศ์สุภากา (2559, น. 57-58) ได้กล่าวถึงงานของ Andrew Newcombe and Lluís Paradell (2009, p. 321) ที่ว่า ในการลงทุนในธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียม นักลงทุนจะต้องเผชิญกับความเสี่ยง

จากการที่รัฐใช้อำนาจอธิปไตยในการควบคุมกำกับ (Right to Regulate) อย่างเข้มงวดมากกว่าการลงทุนในด้านอื่น ๆ และยังได้อ้างถึงงานของ Onorato และ Park (2001, p. 70, p. 73-74.) ว่า รัฐจึงมีหน้าที่ควบคุมกำกับการลงทุนดังกล่าวอย่างเข้มงวดเพื่อตอบสนองต่อนโยบายที่รัฐได้วางแนวทางเอาไว้

โดยรัฐพงศ์ สรุปรว่า การกำกับควบคุมนั้นอาจเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของนักลงทุนภายใต้สัญญาสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และอาจจะส่งผลกระทบต่อผลกำไรที่นักลงทุนจะได้รับ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนในการกำกับธุรกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมอย่างเข้มงวดของรัฐ คือ ก่อนการเริ่มต้นดำเนินกิจกรรมใด ๆ เกี่ยวกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนักลงทุนจะต้องได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมจึงจะสามารถดำเนินการในกิจกรรมดังกล่าวได้ การดำเนินการโดยที่ไม่ได้รับการอนุมัติอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจอธิปไตยในทางปกครองเพิกถอนสัญญาดังกล่าว ซึ่งอำนาจในการกำกับนี้แทรกซึมไปทุกขั้นตอนตั้งแต่ก่อนเริ่มทำการสำรวจจนถึงขั้นตอนสุดท้ายในการรื้อถอนสิ่งติดตั้งการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

ขณะที่นางบุญบันดาล ยูวนะศิริ ผู้อำนวยการสำนักบริหารสัมปทานปิโตรเลียม เป็นตัวแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมาชี้แจงต่อคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและการเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ตามหนังสือเชิญประชุม ด่วนที่สุด ที่ สว (กรม2) 0010/3728 (วุฒิสภา, 2555ก) โดยกล่าวถึงผลตอบแทนที่รัฐได้รับจากระบบสัมปทานสรุปว่า รัฐมีการเรียกเก็บผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ ถ้าเป็นแหล่งขนาดใหญ่หรือมีราคาน้ำมันสูงขึ้น รัฐจะได้ผลประโยชน์เพิ่มขึ้น รวมไปถึงการเก็บภาษีปิโตรเลียมในอัตรา 50% ฉะนั้น ผลประโยชน์ตอนนีของรัฐมาจากการเก็บค่าสัมปทานในระบบไทยแลนด์ฟรี (Thailand 3) เมื่อคิดในสัดส่วนของการแบ่งผลประโยชน์กันแล้วส่วนที่รัฐได้จะอยู่ที่ 60-75% โดยอัตราส่วนตรงนี้จะนำมาใช้กับการเปิดสัมปทานรอบที่ 21 ปราบฎตามรายงานประชุมคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตฯ และคณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลด้านพลังงานเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 ซึ่งการประชุมครั้งนั้น ผู้วิจัยได้เข้าร่วมประชุมในฐานะเลขานุการคณะกรรมการฯ (วุฒิสภา, 2555ข)

ด้าน นายคุรุจิต นาครทรรพ รองประธานกรรมการปฏิรูปพลังงาน รองปลัดกระทรวงพลังงาน และอดีตรองรมการ บมจ.ไทยออยล์ ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2558 ว่า “ผลประโยชน์ของรัฐจากระบบไทยแลนด์ 3 ใช้มาตั้งแต่ปี

2532 ซึ่งกระทรวงพลังงานได้ว่าจ้างนักวิชาการจากหลายสถาบันให้ทำการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย โดยที่ปรึกษาเห็นว่ามีความทันสมัยแล้ว และแหล่งปิโตรเลียมที่จะพบน่าจะเป็นแหล่งขนาดเล็ก ดังนั้น ระบบไทยแลนด์ 3 จึงมีความเหมาะสมที่สุด เอื้อให้เกิดการพัฒนาสำรวจลงทุน และการหาแหล่งปิโตรเลียมเพิ่มเติม” (ผู้จัดการออนไลน์, 2558, ย่อหน้า 6) โดยยืนยันว่าระบบไทยแลนด์ 3 พลัส มีความยุติธรรม ชุมชนและให้ประโยชน์ต่อรัฐเหมาะสมดีแล้ว

จากงานวิจัยของรัฐพงศ์ สุภาภา บ่งชี้ว่า การกำกับดูแลการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในต่างประเทศนั้น มีความเข้มงวดเพราะเกี่ยวข้องกับทรัพยากรสำคัญของประเทศ และมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ขณะที่นางบุญบันดาล ยุวนะศิริ และนายคุรุจิต นาครทรรพ ข้าราชการกระทรวงพลังงาน ก็ยืนยันว่า การเก็บผลประโยชน์ของรัฐในระบบสัมปทานมีความเหมาะสม โดยนายคุรุจิตได้กล่าวทิ้งท้ายในที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติว่า “บนพื้นฐานความมั่นคงด้านพลังงาน ผลประโยชน์ของรัฐ และความคุ้มค่าต่อการลงทุน การนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประสิทธิผล เราจึงเห็นว่า รัฐบาลได้พิจารณาอย่างรอบคอบปิดความเสี่ยงทุกด้านแล้วและสมควรที่จะเดินหน้า (ให้สัมปทานกับเอกชน) ต่อไป” (ผู้จัดการออนไลน์, 2558, ย่อหน้า 10)

แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาในการกำกับดูแลสัมปทานไทย ตามที่ นายวีระศักดิ์ ฝั่งรัมย์ อดีตผู้บังคับบัญชาของนายคุรุจิต ขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีการประกอบกิจการปิโตรเลียม กระทรวงพลังงาน ได้กล่าวยอมรับในงานวิจัยของตนเองเมื่อครั้งศึกษาที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ถึงข้อบกพร่องในการจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในระบบสัมปทานว่า กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีหน่วยงานตรวจสอบการจัดเก็บผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่จะชี้ว่า ผลประโยชน์ที่รัฐจะได้เพิ่มเติมมากน้อยเท่าไร และการเสียผลประโยชน์ (ให้แก่รัฐของผู้รับสัมปทาน) เป็นการคำนวณจากผลประกอบการรายปี ซึ่ง (ผู้รับสัมปทาน) อาจสามารถปรับปรุงบัญชีเพื่อเลี่ยงการเสียผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษในอัตราสูงได้ง่าย ซึ่งจะส่งผลให้รัฐสูญเสียผลประโยชน์ได้อย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งแปลงสัมปทานปิโตรเลียมที่มีศักยภาพสูง (วีระศักดิ์ ฝั่งรัมย์, 2554, น. 41)

ขณะที่รายงานผลการพิจารณาศึกษาคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558, น. 44) ก็แสดงข้อกังวลใจในเรื่องการกำกับดูแลสัมปทานว่า

“เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาในประกาศของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การยกเว้นค่าภาคหลวงสำหรับปิโตรเลียมที่ผลิตและใช้ไปในสภาพเดิมในราชอาณาจักรเพื่อการวิเคราะห์ทดลอง สํารวจ ผลิต อนุรักษ์ เก็บรักษา และขนส่งปิโตรเลียม ตามมาตรา 82(2) กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติพิจารณาและเห็นสมควรเป็นส่วนใหญ่ จึงอาจทำให้การยกเว้นค่าภาคหลวงสามารถใช้ดุลพินิจให้กระทำได้อย่างไม่มีข้อจำกัด ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐ” และในหน้า 124 ว่า “ไม่มีการกำหนดค่าสูงสุด (cap) ของค่าใช้จ่ายที่พึงนำมาหักภาษีเอาไว้ นอกจากภาครัฐจะยิ่งได้ส่วนแบ่งจากทั้งหมดที่ลดลงแล้ว การคำนวณผลตอบแทนโดยใช้ส่วนแบ่งรัฐโดยเทียบกับกำไรสุทธิหลังหักภาษี กลับดูเหมือนว่า ภาครัฐมีส่วนแบ่งมากขึ้นในโครงการที่มีค่าใช้จ่ายสูง (ซึ่งอาจเป็นตัวเลขที่สูงเกินจริง เช่น กรณี สินบนบริษัท โรลสรอยซ์) ทั้งที่ความจริงเมื่อคิดจากฐาน 100 แล้วภาครัฐมีส่วนแบ่งที่ลดลง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่การปรับปรุงพระราชบัญญัติ โดยจะต้องตัดลดรายการค่าใช้จ่ายบางรายการที่เป็นช่องทางให้เกิดการรั่วไหลของภาษีเงินได้ออกไป และทำการกำหนดค่าสูงสุดในรายการที่ยอมให้หักได้ด้วย หากไม่มีการแก้ไข ภาครัฐก็จะได้รับผลตอบแทนที่น้อยลงตามความรั่วไหล แม้ว่าจะเก็บภาษีเงินได้ที่อัตรา 50% ก็ตาม” (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558, น. 124)

ส่วนกรณี ที่ข้าราชการกระทรวงพลังงานยืนยันว่า สัมปทานให้รายได้รัฐที่เหมาะสมนั้น ภูรี สิริสุนทร และ ณพล สุกใส (2555, น. 116) ได้ทำการวิจัยเชิงเปรียบเทียบการจัดการของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านว่า “ระบบการคลังปิโตรเลียมของไทย มีการรับประกันรายได้ให้แก่รัฐยังไม่ดีนัก เนื่องจากรัฐพึ่งพาแต่รายได้จากค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ปิโตรเลียมเป็นหลัก และไม่ได้รับส่วนแบ่งกำไรแต่อย่างใดดังที่ประเทศเพื่อนบ้านได้รับ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐในประเทศเหล่านี้สูงกว่าของไทย และเมื่อพิจารณาในมุมมองของผู้ประกอบการจะเห็นได้ว่า สัมปทานไทยสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการ เนื่องจากผู้ประกอบการเหล่านี้สามารถเข้าถึงรายได้และมีโอกาสได้รับผลตอบแทนค่อนข้างสูง ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การใช้ค่าภาคหลวงเป็นเครื่องมือหลักในการจัดสรรรายได้ให้แก่รัฐของไทยจะส่งผลให้รัฐได้รับ ‘ส่วนแบ่งรายได้แบบถดถอย’ กล่าวคือเมื่อผู้ประกอบการสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดต้นทุนลงได้ รัฐกลับจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ในสัดส่วนที่น้อยลง”

นอกจากนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558, น. 124) ได้ออกรายงานที่แสดงความกังวลใจเรื่องสัมปทานไทยทำให้ประเทศไทยได้รับผลตอบแทนในอัตราต่ำ สรุปว่า ระบบสัมปทาน

ทั้ง Thailand I และ Thailand III ยังคงให้ผลตอบแทนแก่ภาครัฐต่ำมากโดยรศ.ดร.ชยันต์ ต้นดีวิศดาการ ได้นำข้อมูลจากกระทรวงพลังงานมาคำนวณผลตอบแทนแก่ภาครัฐพบว่า ระบบสัมปทานทั้ง Thailand I และ Thailand III ยังคงให้ผลตอบแทนแก่ภาครัฐต่ำมาก คือ ยังต่ำกว่า 30% (Gross Split) โดยรายงานฉบับดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลว่า ต้องปรับปรุงให้ระบบสัมปทานมีความสามารถในการสร้างผลตอบแทนให้กับภาครัฐในระดับที่สูงขึ้นจนถึงระดับอย่างน้อย 40% นอกเหนือจากการที่จะต้องปรับลดรายการค่าใช้จ่ายและกำหนดค่าเพดานรายจ่ายสูงสุด (cap) ที่เป็นต้นเหตุของการรั่วไหลของภาษีเงินได้ปิโตรเลียม รวมทั้งการยกเลิกการนำเอาค่าภาคหลวงมาหักเป็นค่าใช้จ่ายก่อนการคำนวณภาษีเงินได้ด้วย คณะอนุกรรมการฯ ยังเห็นว่า ควรที่จะปรับเปลี่ยนอัตราค่าภาคหลวงให้เป็นแบบอัตราก้าวหน้า ตามราคาน้ำมันในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ วีระศักดิ์ พิงธุศิริ (2554, น. 41) ได้ให้ข้อมูลที่สำคัญเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแหล่งสัมปทานปิโตรเลียมหลังสิ้นสุดสัมปทานว่า “ส่วนกรณี (สัมปทาน) Thailand I เป็นกรณีที่ให้ผลตอบแทนแก่รัฐน้อยที่สุด และเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคเอกชนมากที่สุด โดยเฉพาะเมื่อต่อสัญญาแล้ว ภาวการณ์ดำเนินการเป็นช่วงการผลิตต่อเนื่องมิใช่การสำรวจเหมือนรูปแบบการให้สัมปทานปิโตรเลียมโดยทั่วไป ดังนั้น จึงไม่ควรที่จะนำมาใช้เพื่อการนี้”

นายวีระศักดิ์ พิงธุศิริ (2554, น.41) ยังได้กล่าวถึงรายได้รัฐที่แตกต่างกันระหว่างระบบสัมปทาน Thailand I และระบบรับจ้างบริการ (Service Contracts) หากนำใช้กับแหล่งปิโตรเลียมเก่าที่หมดอายุสัมปทานว่า สำหรับกรณีแหล่งปิโตรเลียมที่เหลือทั้งหมดคาดว่า แต่ละรูปแบบจะมีรายได้เข้ารัฐอยู่ในช่วง 500,000 ล้านบาท ถึง 1,500,000 ล้านบาท (มีความแตกต่างกันถึง 1,000,000 ล้านบาท) ระหว่างการต่ออายุโดยใช้ (สัมปทาน) Thailand I และระบบสัญญาจ้างบริการ (Service Contracts) โดยคิดค่าจ้างในอัตรา 35 เหรียญสหรัฐต่อการผลิตปิโตรเลียมหนึ่งบาร์เรล ดังนั้น รัฐจึงควรให้มีการพิจารณาเรื่องนี้เป็นการเร่งด่วน เพื่อมิให้รัฐสูญเสียผลประโยชน์จำนวนมาก

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คำกล่าวที่ว่า สัมปทานไทยเป็นระบบที่มีการกำกับดูแลที่เข้มงวดและให้ผลตอบแทนแก่รัฐที่เหมาะสมเพื่อสร้างความสมดุลผลให้กับนโยบายสัมปทานนั้น เป็นเพียงวาทกรรม (Discourse) ที่สร้าง “มายาคติ” ที่เกิดจากการประกอบสร้างความจริง (Social Construction of Reality) โดย Technocrat เพื่อครอบคลุมนโยบายไทยมาเป็นเวลาช้านานว่า สัมปทานเป็นทางเลือกเดียวที่เหมาะสมที่สุดในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทย อันเป็นการสร้าง



แรงเสียดที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่จะนำอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรกลับมาสู่มือรัฐบาลในปัจจุบันและอนาคต

#### 4.3.5 ประเด็น ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมีข้อเสีย เพราะรัฐมีความเสี่ยงเนื่องจากรัฐต้องเข้าไปร่วมลงทุนการผลิต

หลังจากนายวีระศักดิ์ ฟิ่งรัศมี ได้ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ได้กล่าวยอมรับว่า ระบบพีเอสซี เมื่อเทียบกับระบบสัมปทานแล้ว มีข้อดีคือ รัฐจะสามารถเข้าไปตรวจสอบอย่างรัดกุมทุกขั้นตอน แต่ข้อเสีย คือภาครัฐมีความเสี่ยงเพราะต้องเข้าไปร่วมลงทุนการผลิต ซึ่งไม่เหมือนกับระบบสัมปทานที่ภาครัฐไม่ต้องลงทุน ซึ่งจะไม่เสี่ยงเมื่อราคาน้ำมันตกต่ำ (ผู้จัดการออนไลน์, 2560, ย่อหน้า 5) ขณะที่นายเจน นำชัยศิริ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้อภิปรายการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียมว่า “ระบบสัมปทานคือการปล่อยถ่ายความเสี่ยงไปให้ Operator รัฐไม่ต้องเสี่ยงอะไรเลย พอรัฐไม่ต้องเสี่ยงอะไรเลย ผลตอบแทนมันก็ต่ำ แต่ถ้ารัฐต้องการผลตอบแทนที่สูงขึ้น แน่نونรัฐต้องออกแรงมากกว่าเดิม ถามว่ากลไกภาครัฐที่มีอยู่จะไปออกแรงอย่างนั้นได้หรือเปล่า ก็คงจะไม่ได้ เพราะที่ผ่านมา เราไม่มีทางเลือกที่จะทำ เรามีแต่เรื่องของ การปล่อยถ่ายความเสี่ยง” (ปฏิรูปพลังงานไทย ด้วยมือเรา, 2560)

ผู้วิจัยพบว่า คำให้สัมภาษณ์ของนายวีระศักดิ์ และนายเจน แตกต่างจาก Johnston (1994, pp. 21-24) ที่ได้สรุปความแตกต่างอันเป็นสาระสำคัญของ ระบบสัมปทาน (Concession) ว่าเป็นระบบที่ให้สิทธิผูกขาดในกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมแก่เอกชน ขณะที่ระบบสัญญา (Contractual Systems) เป็นระบบที่รัฐบาลคงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรปิโตรเลียมโดยสมบูรณ์ โดยทุกระบบเอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยง ยกเว้นระบบสัญญาจ้างแบบเอกชนไม่รับความเสี่ยง (Pure Service) เท่านั้น

ความเห็นของนายวีระศักดิ์ และนายเจน ยังแตกต่างจากบทวิจัยศึกษาเปรียบเทียบระบบสัมปทาน และระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตจัดทำโดยกระทรวงพลังงาน (Chotipanvittayakul and Mantajit, 2011, p 16) ที่ระบุว่า ทั้งระบบสัมปทาน (Concession) ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) และระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) บริษัทน้ำมันเอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับ Johnston (1994) ส่วนเรื่องรัฐมีสิทธิร่วมลงทุน (Government Participation) นั้น โดยสากลแล้วถือว่าเป็นสิทธิพิเศษของรัฐที่จะได้ร่วมลงทุนเมื่อ

เอกชนค้นพบปิโตรเลียมเชิงพาณิชย์แล้ว (ผลิตแล้วมีกำไร) จึงเป็นช่วงที่โครงการมีความเสี่ยงต่ำ เพราะมีการคำนวณแล้วว่า เมื่อนำผลผลิตขึ้นมาขายจะมีรายได้สูงกว่าต้นทุน ผู้วิจัยเห็นว่า เงื่อนไขการร่วมลงทุนนี้ เป็นข้อดีมิใช่ข้อเสีย โดยรัฐจะได้ครอบครองส่วนแบ่งน้ำมันมากขึ้นภายใต้ความเสี่ยงที่ต่ำ อีกทั้งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้บริษัทพลังงานแห่งชาติได้รับการถ่ายทอดความรู้จนทำให้สามารถพัฒนาได้อย่างก้าวกระโดด จากข้อเท็จจริงนี้จึงสรุปได้ว่า การร่วมลงทุนของรัฐเป็นสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อรัฐเอง ซึ่งยอมทำให้เอกชนได้ผลประโยชน์น้อยลง จึงไม่ใช่สิ่งที่เอกชนเต็มใจนัก บางประเทศจะกำหนดให้การร่วมลงทุนของรัฐเป็นทางเลือก (Right of First Refusal) แต่ในบางประเทศจึงมีกฎหมายบังคับไว้ว่า บริษัทน้ำมันแห่งชาติจะต้องร่วมลงทุน เพื่อป้องกันการทุจริตของ ข้าราชการในการใช้ดุลพินิจไม่ร่วมลงทุน Agalliu (2011, pp. 52-53) ได้วิจัยเรื่องนี้ให้กับ กระทรวงมหาดไทยของสหรัฐ ระบุว่า ประเทศทั่วโลกกำหนดสิทธิการร่วมลงทุนของรัฐไว้ที่ 10 - 85% โดยมีจุดประสงค์เพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการควบคุมการดำเนินการของเอกชนที่ ใกล้เคียงขึ้น ทุกประเทศในอาเซียนจึงคงสิทธิพิเศษนี้ไว้ ยกเว้นประเทศไทยที่ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย พยายามสร้างวาทกรรมว่า สัมปทานเป็นการจัดการรูปแบบเดียวที่รัฐสามารถลดความเสี่ยงให้แก่ เอกชนซึ่งไม่เป็นความจริง

#### 4.3.6 ประเด็น ภายใต้ระบบสัมปทานปิโตรเลียมยังคงเป็นของรัฐ

ในประเด็น นายครุจิต นาคกรทรรพ รองปลัดกระทรวงพลังงาน และรองประธาน กรรมการปฏิรูปพลังงาน ที่แจงดต่อที่ประชุมสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ว่า “ความเป็น เจ้าของในทรัพยากร รัฐเป็นเจ้าของทั้งสองระบบ ระบบสัมปทานก็เขียนไว้ในมาตรา 23 ว่า ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตในที่ดิน ไม่ว่าจะตนหรือของผู้อื่นต้องได้รับสัมปทาน” (ผู้จัดการออนไลน์, 2558, ย่อหน้า 9)

ซึ่งคำชี้แจงของนายครุจิตต่อสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น แตกต่างจากบทความทางวิชาการ ของกระทรวงพลังงาน เรื่อง “Comparison of Petroleum Arrangements; Concession, Production Sharing Contract and Service Contract” ที่ระบุว่า ความแตกต่างของระบบ สัมปทานและระบบสัญญา คือ เรื่องความเป็นเจ้าของปิโตรเลียม โดยระบบสัมปทาน กรรมสิทธิ์ ปิโตรเลียมจะถูกโอนไปเป็นของบริษัทเอกชนเมื่อผลิตขึ้นมาได้ ขณะที่ระบบสัญญา กรรมสิทธิ์ใน ปิโตรเลียมยังคงอยู่กับรัฐ (Chotipanvittayakul and Mantajit, 2011, p. 14) โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้ ถูกนำเสนอในการประชุม The 4th Petroleum Forum: Approaching to the 21st Petroleum

Concession Bidding Round เมื่อ 26 - 27 พฤษภาคม 2554 เพื่อเชิญชวนนักลงทุนในการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21

ขณะที่ วีระศักดิ์ พิงธุรงค์ (2554, น.10) ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีการประกอบกิจการปิโตรเลียม ได้ระบุไว้ในงานวิจัยของตนว่า ภายใต้ระบบสัมปทานปิโตรเลียมที่ประเทศไทยใช้อยู่ ณ ปัจจุบัน ปิโตรเลียมที่ค้นพบเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้รับสัมปทาน ขณะที่ Tordo et al. (2009, p.10) ได้อธิบายไว้ในงาน World Bank Working Papers เรื่อง Petroleum Exploration and Production Rights Allocation Strategies and Design Issues ว่า ภายใต้ระบบสัมปทานปิโตรเลียมในแหล่งกำเนิดยังคงเป็นของรัฐ แต่เมื่อมีการผลิตปิโตรเลียมและลำเลียงไปถึงปากหลุมผลิต กรรมสิทธิ์ในทรัพยากรปิโตรเลียมก็จะถูกเปลี่ยนมือไปยังผู้รับสัมปทาน

จึงเห็นได้ว่า งานวิจัยในต่างประเทศ และงานวิจัยที่ทำโดยข้าราชการของกระทรวงพลังงานเองต่างระบุสอดคล้องต้องกันว่า ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ภายใต้ระบบสัมปทาน จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน แล้วเหตุใด ข้าราชการพลังงานระดับสูงจึงชี้แจงต่อที่ประชุมสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ว่า ความเป็นเจ้าของในทรัพยากร รัฐเป็นเจ้าของทั้งสองระบบ (ระบบสัมปทานและระบบสัญญา) ทั้งที่ความจริงแล้วมีเพียงระบบสัญญาเท่านั้น ที่รัฐยังคงรักษาความเป็นเจ้าของปิโตรเลียมที่ผลิตขึ้นมาได้ ดังนั้น หากวิเคราะห์คำชี้แจงของนายครุจิตจึงมีความหมายเพียงว่า หลักกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรภายใต้ Regalian Theory ที่ประเทศไทยใช้อยู่ ที่ว่า รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรโดยไม่คำนึงว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีความหมายเฉพาะก่อนการผลิตปิโตรเลียมขึ้นมาบนผิวดินเท่านั้น โดยมีได้อธิบายถึงหลักกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตขึ้นมาได้ภายใต้ระบบสัมปทานแต่อย่างใด หากนำหลักกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์มาประกอบการพิจารณา ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินเท่านั้นจึงมีสิทธิขายและจำหน่ายทรัพย์สินได้ ดังนั้น เมื่อ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 บัญญัติว่า “ผู้รับสัมปทานมีสิทธิขายและจำหน่ายปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้” จึงเป็นข้อประจักษ์ชัดเจนว่า บริษัทผู้รับสัมปทานเอกชนเป็นผู้ทรงทรัพย์สินในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมด

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ จะเห็นได้ว่า คำกล่าวที่ว่า “การประกอบกิจการปิโตรเลียมมีความเสี่ยงสูงจึงต้องให้ระบบสัมปทาน” “ประเทศไทยจำเป็นต้องให้สัมปทานแก่บริษัทต่างชาติ” “ระบบสัมปทานทำให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี” “ระบบสัมปทานมีการกำกับดูแลที่เข้มงวด และ

ให้ผลตอบแทนแก่รัฐที่เหมาะสม” “ปิโตรเลียมเป็นของรัฐภายใต้ระบบสัมปทาน” “ระบบแบ่งปันผลผลิตมีข้อเสีย เพราะรัฐมีความเสี่ยงเพราะต้องเข้าไปร่วมลงทุนการผลิต” “ระบบสัมปทานสร้างความมั่นคงทางพลังงาน” ฯลฯ ล้วนเป็นเพียงวาทกรรมที่เป็นผลผลิตจากกลุ่มเทคโนโลยีเพื่อสร้างความสมเหตุสมผลในการดำเนินนโยบายสัมปทานที่ถ่ายโอนทรัพยากรของชาติให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนให้ดำรงคงอยู่ต่อไป

#### 4.4 กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานฯ อาจไม่เป็นไปตามหลักทฤษฎีเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model)

จากการวิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นได้ กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานไม่อาจเป็นตามทฤษฎีเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model) เพราะมิได้มุ่งเน้นคุณค่าผลประโยชน์สูงสุดของสังคม เพื่อการนำไปแก้ปัญหาของสังคมและของประเทศ เพราะยังมีนโยบายทางเลือกอื่นๆ คือ การจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมด้วยระบบสัญญาที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อใช้แทนระบบสัมปทาน เพื่อให้คุณค่าแก่ประเทศและประชาชนที่มากกว่า โดยผลประโยชน์เหล่านี้จะไม่มีและเป็นไปไม่ได้ภายใต้โครงสร้างระบบสัมปทาน ซึ่งก็คือ การรักษาอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ทำให้เกิดลูกโซ่คุณค่าผลประโยชน์ต่อประเทศ อันได้แก่ (1) สิทธิในทรัพยากรที่ผลิตได้ (State Ownership) (2) อำนาจการควบคุมกิจกรรมเกี่ยวกับทรัพยากร (State Control) (3) การร่วมลงทุนของรัฐ (State Participation) และ (4) การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากรัฐสามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายด้วยทฤษฎีเชิงเหตุผลมากกว่าระบบสัมปทาน

ขณะที่หัวใจสำคัญของระบบสัมปทาน คือ การถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ทรัพยากรที่เป็นของชาติให้เป็นของเอกชน จึงเป็นการลดรอนอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เหนือทรัพยากรธรรมชาติที่มีใช้การถ่ายโอนสิทธิของรัฐเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการถ่ายโอนสิทธิมนุษยชนของพลเมืองทุกคนที่มีอยู่ในทรัพยากรของประเทศอีกด้วย เพราะสัมปทานปิโตรเลียมเป็นมรดกของมหาอำนาจตะวันตกใช้ถ่ายโอนความมั่งคั่งทางธรรมชาติกลับไปพัฒนาอุตสาหกรรม และสร้างความมั่นคงทางพลังงานในประเทศมหาอำนาจ โครงสร้างทางกฎหมายสัมปทานจึงไม่เป็นกลาง เพราะให้ความมั่นคงแก่ผู้รับสัมปทานมากกว่าประเทศเจ้าของทรัพยากร อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศอาเซียนทุกประเทศยกเลิกระบบสัมปทานเมื่อเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย และหันไปใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต

โดยเริ่มจากประเทศอินโดนีเซีย (พ.ศ.2503) และมาเลเซีย (พ.ศ.2517) (สมบัติ พุทธิพงษ์ศักดิ์, 2540, น.60) เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญของประเทศที่ตระหนักถึงอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐและประชาชน ฎีร์ สิริสุนทร และ ณพพล สุกใส (2554, น. 2) ได้สรุปงานวิจัยไว้ว่า “ขณะที่ประเทศไทยใช้ระบบสัมปทาน ประเทศเพื่อนบ้านอันได้แก่ กัมพูชา พม่า และอินโดนีเซีย รวมไปถึงประเทศเกินกว่ากึ่งหนึ่งทั่วโลกเลือกใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต” โดยปัญหาของกฎหมายสัมปทานไทยได้ถูกจัดทำเป็นรายงานโดยคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558) ไว้แล้ว แต่รัฐบาลก็มิได้ให้ความสนใจนักเพราะมีจำนวนน้อยมากที่ถูกนำไปแก้ไขในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ กฎหมายปิโตรเลียมไทยจึงยังคงมีข้อบัญญัติที่เอื้อประโยชน์ต่อเอกชนโดยให้รัฐมนตรี และอธิบดีใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในหลายกรณีซึ่งอาจก่อให้เกิดการรั่วไหลอันนำไปสู่ความเสียหายของแผ่นดิน (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2558)

เมื่อกระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานไม่อาจเป็นตามทฤษฎีเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model) เสียแล้ว ถ้าเช่นนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานของรัฐไทย น่าจะเป็นไปตามทฤษฎีนโยบายสาธารณะในเชิงสถาบัน ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอต่อไปในบทที่ 5

## บทที่ 5

### กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม: เครือข่ายธุรกิจ การเมืองและข้าราชการระดับสูง

จากบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานไม่อาจเป็นไปตามทฤษฎีเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model Approach) ในบทนี้ ผู้วิจัยจะอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานของประเทศไทยด้วยทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Approaches) เช่น ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีสถาบันการเมืองการบริหาร หรือหลายทฤษฎีผสมผสานกัน รวมถึงการนำเสนอการคลี่คลายของอำนาจและอิทธิพลจากยุคเริ่มต้นที่บริษัทน้ำมันต่างชาติและมหาอำนาจตะวันตกเข้ามีบทบาท มาสู่ยุคปัจจุบันที่ข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ และนักธุรกิจ เข้ามีบทบาทแทนที่ และเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมได้อย่างไร โดยมี “ตัวแสดง/ตัวละคร” ที่มีบทบาทโดดเด่นในกระบวนการกำหนดนโยบายฯ ที่เรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม” และอธิบายให้เห็นถึงการมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย และกลุ่มธุรกิจปิโตรเลียมที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามีความสัมพันธ์กันในรูปแบบใด ส่วนบทที่ 6 นั้นเป็นการนำเสนอกรณีตัวอย่างต่าง ๆ ที่ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายของหน่วยงานซึ่งมีผู้บริหารระดับสูงเป็นบุคคลในเครือข่ายกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมนั้น ได้เลือกแนวทางการให้สัมปทาน และเลือกใช้มาตรการอื่นๆ ที่เอื้อประโยชน์ หรือให้อำนาจผูกขาดแก่เครือข่ายธุรกิจของผู้สัมปทานในรูปแบบต่าง ๆ

#### 5.1 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้พยายามแก้ไขข้อเสียเปรียบในระบบสัมปทาน ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการเจรจาการร่วมทุน และการซื้อขายปิโตรเลียมระดับนโยบาย (2528) ขึ้นภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีเรืออากาศโทสุดี มหาสันทนะ เป็นประธาน ในการเจรจากับผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมเพื่อหาข้อยุติในการร่วมทุน ซื้อขาย และขนส่งปิโตรเลียมจากทุกแหล่งภายในประเทศ โดยคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2528 ถึง ฯพณฯ

นายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอผลการเจรจากับบริษัท ไทยเซลล์เอ็กซ์พลอเรชั่นแอนดีโปรดักชั่น จำกัด ผู้รับสัมปทานแปลงเอส 1 (แหล่งสิริกิติ์) และอนุมัติให้จัดตั้งบริษัทปิโตรเลียมแห่งชาติขึ้นในนาม บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด เพื่อให้ประเทศได้รับประโยชน์มากขึ้น สรุปความได้ ดังนี้

1) เมื่อผู้รับสัมปทานค้นพบปิโตรเลียมในแหล่งน้ำมันสิริกิติ์แล้ว รัฐจะเข้าร่วมลงทุน ร้อยละ 25 และจะเพิ่มอัตราส่วนการลงทุนให้สูงขึ้นตามปริมาณการผลิต โดยผู้รับสัมปทานต้องขาย น้ำมันดิบ และก๊าซธรรมชาติทั้งหมดให้แก่รัฐ

2) ประเทศได้รับสิทธิประโยชน์จากการร่วมทุนหลายประการ ได้แก่ (1) สิทธิใน ปริมาณสำรองที่มีอยู่ในแหล่งสิริกิติ์และแหล่งอื่น ๆ ตามสัดส่วนของการร่วมลงทุน (2) เพิ่มรายได้ ของรัฐในการเข้าไปร่วม พัฒนา ผลิต และจำหน่ายปิโตรเลียม และได้ปิโตรเลียมมาในราคาทุน และ (3) ช่วยให้รัฐได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี และประสบการณ์ในกิจการปิโตรเลียมต้นน้ำ รวมถึงด้าน บริหารและการเงิน ทำให้ทราบข้อมูลปัญหา และสามารถนำไปใช้เจรจาต่อรองกับผู้รับสัมปทานราย อื่น ๆ หรือเข้าไปดำเนินการได้เองในอนาคต

(3) ผู้รับสัมปทานในแหล่งสิริกิติ์ต้องขายน้ำมันดิบให้แก่รัฐในราคาต่ำกว่าตลาดโลก ร้อยละ 8.5 รัฐโดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้สิทธิซื้อน้ำมันดิบทั้งหมด

นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ยังมีมติให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จัดตั้ง “บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด” ชื่อย่อ “ปตท. สผ.” ซึ่งถือเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นต้น น้ำเพื่อเข้าร่วมลงทุน โดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ถือหุ้นทั้งหมด ร้อยละ 100

นโยบายดังกล่าว แม้ไม่ปกติในระบบสัมปทานแต่เป็นการแก้ไขปัญหาข้อด้อยของ ระบบสัมปทาน รวมถึงการคานอำนาจกับบริษัทน้ำมันจากประเทศมหาอำนาจที่เข้ามามีอิทธิพลใน กิจการปิโตรเลียมไทย ทำให้กรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ที่ต้องตกเป็นของผู้รับสัมปทานกลายเป็น ของรัฐ ยังประโยชน์ให้กับประเทศและประชาชนไทยมากขึ้น

บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด ในฐานะบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่ดูแลกิจการปิโตรเลียมขั้นต้นน้ำ เป็นผลิตผล (Outcome) จากนโยบายของคณะกรรมการเจรจาร่วมทุนและการซื้อขายปิโตรเลียมระดับนโยบาย ที่เรืออากาศโท ศุภี มหาสันทนะ ผลักดันให้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อเสียของระบบสัมปทานนี้ ทำให้กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมทั้งที่อยู่ใต้ดินในรูปปริมาณสำรองและที่ผลิตขึ้นมาได้กลับมาเป็นของรัฐ ทำให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเงิน และความมั่นคงของประเทศอย่างแท้จริง อีกทั้งยังส่งผลให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมไปยัง บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด จนก้าวขึ้นเป็นผู้เล่นในระดับภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว สามารถการคานอำนาจกับบริษัทน้ำมันจากประเทศมหาอำนาจ โดยบริษัทต่างชาติจะต้องลดสัดส่วนในแหล่งปิโตรเลียมทุกแหล่งที่ค้นพบปิโตรเลียมเชิงพาณิชย์แล้ว ทำให้อำนาจและมีอิทธิพลของต่างชาติในกิจการปิโตรเลียมไทยลดลงเป็นลำดับ

ต่อมาเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 ขณะที่บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด มีความเจริญก้าวหน้าอย่างมาก (ผู้จัดการ 360 องศา, 2537, ย่อหน้า 14) รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีมติเห็นชอบในการนำหุ้นทุนของบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยเพิ่มทุน 40 ล้านหุ้น เสนอขายต่างชาติไม่เกิน 40% หรือ 16 ล้านหุ้น และนิติบุคคลไทยไม่เกิน 20% หรือ 8 ล้านหุ้น ทำให้รัฐต้องลดสัดส่วนการถือหุ้นลดลงเป็นลำดับ ส่งผลให้สิทธิพิเศษที่จะได้รับในฐานะตัวแทนของรัฐต้องสิ้นสุดลง เช่น สิทธิในการร่วมทุนในช่วงโครงการมีความเสี่ยงต่ำเมื่อผู้รับสัมปทานค้นพบปิโตรเลียมที่ผลิตได้เชิงพาณิชย์แล้ว ซึ่งถือเป็นสิทธิเหนือเอกชนทั่วไป รวมถึงสิทธิในการซื้อปิโตรเลียมจากผู้รับสัมปทานในราคาต่ำกว่าตลาดโลก เป็นต้น ส่วนสิทธิพิเศษที่รัฐเคยได้รับไปแล้วได้ถูกถ่ายโอนไปยังองค์การใหม่คือ บมจ. ปตท. สผ. ทำให้สิทธิประโยชน์ของประเทศที่ได้รับอยู่เดิมลดลงทันที และที่สำคัญที่สุดคือ วัตถุประสงค์เดิมของการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่ได้กล่าวมาข้างต้นเพื่อประโยชน์ของชาติต้องเปลี่ยนเป็นการสร้างผลกำไรสูงสุดให้ผู้ถือหุ้นซึ่งทั้งมีทั้งสัญชาติไทยและต่างชาติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ได้ทำการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (บริษัทแม่ของ บมจ.ปตท.สผ.) ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีมติจัดตั้งขึ้นเมื่อ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2521 เพื่อดำเนินกิจการปิโตรเลียมชั้นกลางน้ำและปลายน้ำของประเทศ คือ การขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ และการจำหน่ายปิโตรเลียม โดยรวบรวมรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง คือ องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย ผู้เป็นเจ้าของโครงข่ายท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติจากกลางอ่าวไทย รับซื้อ ขาย และจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ และองค์การเชื้อเพลิงที่ประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันสามทหาร โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและเห็นชอบการ



แปลงสภาพ เป็นองค์การใหม่ ชื่อ บมจ. ปตท. ปราบกฎตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 ธันวาคม 2544 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2544)

นโยบายการแปรรูปวิสาหกิจด้านปิโตรเลียมไปเป็นบริษัทมหาชนนี้ รัฐจะต้องสูญเสียสิทธิประโยชน์ที่มีอยู่เดิม จึงถือเป็นจุดเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางนโยบาย (Paradigm Shift) ที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกิดขึ้นเมื่อองค์การทั้งสองกำลังเติบโตใหญ่ มีกำไรสูง และกำลังมีบทบาทและอิทธิพลเข้ามาแทนที่บริษัทน้ำมันต่างชาติในประเทศไทย มีผลให้ความเข้มแข็งเหล่านี้ ถูกถ่ายโอนไปยังองค์การใหม่เพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้นที่มีทั้งสัญชาติไทยและต่างชาติ ผู้บริหารองค์การ และคณะกรรมการบริษัท อันเป็นจุดเริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และธุรกิจปิโตรเลียม ก่อกำเนิดเป็น “กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม” นั่นเอง

## 5.2 ระบบสัมปทาน และการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Approaches)

ระบบสัมปทานมีใช้ทางเลือกที่ให้คุณค่าสูงที่สุดต่อประเทศและประชาชน ตามหลักทฤษฎีเชิงเหตุผล(รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 4) ทำให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนทุกประเทศได้ยกเลิกและให้ระบบสัมปทานเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกำเนิดสัมปทานในประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2508 - 2514 จึงสอดคล้องกับแนวคิดของ ริงส์เวิร์ค ธนะพรพันธุ์ (2544, น. 152) ที่เห็นว่า ตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทยเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของนโยบาย ระบอบการเมืองการปกครอง และระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตลอดจนสัญญาณระหว่างประเทศมีบทบาทในการสร้างกติกาข้อจำกัด อันมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรสิทธิประโยชน์ในทรัพยากร กำหนดผู้รับภาระต้นทุน การกระจายรายได้ การเติบโตทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสังคมไทย เป็นผลจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 4 กลุ่มที่เป็นปัจจัยสำคัญ (1) ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) คือ ความต้องการเข้ามามีบทบาทของมหาอำนาจตะวันตกในธุรกิจปิโตรเลียมไทย (2) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super-Structure) คือ จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมือง ในขณะที่นั้นอยู่ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารในยุคสงครามเวียดนามที่พึ่งพิงรัฐบาลสหรัฐฯ (3) อุปทานของนโยบายคือ กลุ่มข้าราชการนักวิชาการ (Technocrats) กลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elites) พรรคการเมือง และรัฐสภา และ (4) อุปสงค์ของนโยบาย คือ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ทาง

เศรษฐกิจ และสื่อมวลชน ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงก่อนกำเนิดนโยบายสัมปทาน สหรัฐฯ เข้ามีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวนโยบายเป็นอย่างมาก (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, 2555ข)

ต่อมารัฐบาลในยุคพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เห็นความสำคัญที่ประเทศต้องยืนบนขาตนเองด้านพลังงาน ต้องการคานอำนาจกับบริษัทน้ำมันต่างชาติ และรักษาผลประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุด จึงจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้น ทั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด ทำให้อำนาจการควบคุมทรัพยากรปิโตรเลียมกลับมากอยู่ในมือรัฐมากขึ้น ช่วยลดอิทธิพลของต่างชาติลงได้แม้ว่าไทยยังใช้ระบบสัมปทานก็ตาม แต่การควบคุมทรัพยากรปิโตรเลียมต้องเปลี่ยนมืออีกครั้ง เมื่อรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และนายทักษิณ ชินวัตร ได้ทำการแปรรูปกิจการพลังงานของชาติทั้งสองแห่ง ทำให้หน่วยงานที่เคยเป็นของรัฐ 100% กลายเป็นองค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชน ทำให้อำนาจและสิทธิประโยชน์ในทรัพยากรปิโตรเลียมจึงอยู่ในมือองค์กรใหม่ ที่มีกรรมกรบริษัทส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย นพรัตน์ วรรณเทพสกุล (2556, น. 179) เห็นว่า สถานะพิเศษเช่นนี้ ทำให้องค์การเติบโตได้อย่างรวดเร็ว เพราะได้เปรียบบริษัทเอกชนอื่น ตรงที่สามารถได้สิทธิพิเศษ หรือประโยชน์จากการเป็นรัฐวิสาหกิจ ขณะเดียวกันก็ดำเนินการในรูปของบริษัทเอกชน โดยผู้บริหารระดับนโยบายขององค์กรเหล่านี้ มีลักษณะพิเศษคือ เป็น หรือเคยเป็นข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานสำคัญของรัฐ หลายคนเป็นกรรมการมากกว่าหนึ่งบริษัท และยังมีสถานะทับซ้อนคือ เป็นกรรมการในหน่วยงานรัฐที่กำกับการทำงานของบริษัทเหล่านี้อีกด้วย อำนาจและอิทธิพลของเครือข่ายข้าราชการมีมหาศาล สามารถขับเคลื่อนนโยบายผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจอย่างมีแบบแผน การใช้อำนาจของเครือข่ายข้าราชการส่งผลให้เกิดปัญหาด้านธรรมาภิบาล ผู้วิจัยเห็นว่า เครือข่ายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น หากมองจากภายนอกดูเหมือนว่า มีความเป็นอิสระจากกันตามโครงสร้างทางราชการ แต่อีกสถานะหนึ่งกลับโยงใยความสัมพันธ์ด้วยการเป็นกรรมการในกลุ่มบริษัทเดียวกันที่มีผลประโยชน์ของทุนพลังงานเป็นหมุดเชื่อม ความสัมพันธ์ของข้าราชการกับผู้บริหารธุรกิจจึงมีลักษณะ เป็นเครือข่ายองค์กร (Networking Organization) ที่ไม่เป็นทางการ หรือองค์กรกึ่งทางการ (Informal /Semi-formal Organization) ที่มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย พัฒนาการนี้ชี้ให้เห็นถึงการคลี่คลายของอำนาจและอิทธิพลจากยุคเริ่มต้นที่บริษัทน้ำมันต่างชาติและมหาอำนาจตะวันตกเข้ามีบทบาท มาสู่ยุคปัจจุบันที่ข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ และนักธุรกิจ เข้ามามีบทบาทแทนที่ และเป็น “ตัวแสดง” ที่โดดเด่นในกระบวนการกำหนดนโยบายฯ

ผู้วิจัยเรียก กลุ่มผู้บริหาร และกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมือง หรือการบริหารในหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตลอดจนนักวิชาการ ที่เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ หรือ ผู้บริหารบริษัทที่รับสัมปทาน หรือบริษัทในเครือ โดยรับผลประโยชน์จากการประกอบกิจการปิโตรเลียมว่า “กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม” ทางวิชาการพิจารณาได้ว่า นโยบายการจัดการปิโตรเลียมของไทยมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะในเชิงสถาบัน (Institutional Approaches) หลายทฤษฎีมาผสมผสานกัน

ขณะที่ องค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชนเข้ามามีบทบาทในสัมปทานมากขึ้นกว่าในยุคแรก แต่กลุ่มบุคคลจากองค์การเหล่านี้ก็ต้องการให้ระบบสัมปทานดำรงอยู่ต่อไป เช่นเดียวกับบริษัทน้ำมันต่างชาติ ซึ่งหากนำ ทฤษฎีกลุ่ม/กลุ่มผลประโยชน์ (Group Theory) มาใช้อธิบาย การดำรงอยู่ของสัมปทานไทย พบว่า เปรียบเสมือนระบบที่มีแรงผลักดันที่ปฏิสัมพันธ์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดย สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2544) เห็นว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะในลักษณะนี้ คือ ผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ โดยมีทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า ในกรณีศึกษานี้ กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่าคือ กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม ขณะที่ประชาชนยังมีการตื่นรู้ไม่มากนักจึงกลายเป็นกลุ่มคนที่มีอิทธิพลน้อยกว่า จึงยอมเป็นผู้ได้ประโยชน์น้อยกว่า หรือสูญเสียผลประโยชน์ ขณะที่ จรัส สุวรรณมาลา (การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 กรกฎาคม 2563) เห็นว่า สถานการณ์ที่มีกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผูกขาดอำนาจการต่อรอง หรือผูกขาดอำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายปิโตรเลียมไว้ได้ทั้งหมด ก็จะได้รับเอาประโยชน์จากนโยบายไปไว้ในกำมือ และความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ และธุรกิจพลังงาน ที่ก่อตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์พลังงานนี้ ทำให้กลุ่มมีอำนาจ และอิทธิพลที่เข้มแข็งในการดำรงไว้ซึ่งระบบสัมปทาน

หากนำทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (Elite Theory) ตามความหมายของ Dye and Zeigler (1990) เข้ามาอธิบายถึงปรากฏการณ์นี้ย่อมเห็นได้ว่า นโยบายสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทยเกิดจากความปรารถนาและความต้องการของกลุ่มชนชั้นผู้นำของประเทศ ภายใต้การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะอำนาจนิยม โดยหลักการของตัวแบบชนชั้นผู้นำจะให้ความสำคัญกับบทบาท หรืออิทธิพลของชนชั้นผู้นำหรือชนชั้นผู้ปกครอง ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด โดยชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงใจ (Preference) หรือค่านิยม

(Values) ของตนเองและพวกพ้องที่ใกล้ชิดเป็นเกณฑ์การตัดสินใจ ด้วยเหตุนี้นโยบายสัมปทานให้เอกชนผูกขาดในทรัพยากรปิโตรเลียม จึงเป็นผลผลิตจากความพึงใจ หรือ ค่านิยมส่วนตัวของชนชั้นผู้นำโดยตรง โดยมีระบบข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่นำเสนอนโยบายไปสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายสัมปทานปิโตรเลียมจึงมีทิศทางแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นผู้ปกครองลงมาสู่ประชาชน

### 5.3 เครือข่ายกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมในหน่วยงานของรัฐ

การแปรสภาพบริษัทน้ำมันแห่งชาติ เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ส่งผลให้ผู้บริหารและกรรมการในองค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชนที่ตั้งขึ้นใหม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 89/7, 89/8 และ 89/9 ว่า กรรมการบริษัทจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัท และมติคณะกรรมการ ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น โดยมีเป้าหมายเดียวกัน คือ ประโยชน์สูงสุดของบริษัทเป็นสำคัญ อันเป็นจุดเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ และธุรกิจพลังงาน โดยได้รับค่าตอบแทนทั้งไม่เป็นตัวเงินและเป็นตัวเงินที่อิงกับผลกำไรของบริษัท จากการศึกษาพบว่า มีข้าราชการระดับสูงและอดีตข้าราชการจำนวนมากซึ่ง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การควบคุมกำกับด้านการปฏิบัติของผู้ประกอบการในธุรกิจปิโตรเลียม หรือเป็นหน่วยงานที่มีส่วนได้เสียกับกลุ่ม ปตท. เข้าไปเป็นกรรมการบริษัทในกลุ่ม ปตท. ทั้งที่บริษัทเหล่านี้มีสถานะเป็นบริษัทเอกชน หรือ รัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพเป็นบริษัทจำกัดมหาชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงกำไรสูงสุด โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพลังงาน ได้แก่

- (1) คณะรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงการคลัง
- (3) กระทรวงพลังงาน
- (4) สำนักงานอัยการสูงสุด
- (5) คณะกรรมการกฤษฎีกา
- (6) คณะกรรมการปิโตรเลียม
- (7) สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)
- (8) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

- (9) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)
- (10) สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ด้านพลังงาน
- (11) สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)
- (12) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)
- (13) คณะกรรมการนโยบายบริหารพลังงาน (กบง.)
- (14) คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.)
- (15) สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
- (16) สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ด้านพลังงาน

ข้าราชการประจำเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมือง มีอำนาจควบคุมธุรกิจกึ่งรัฐ กึ่งเอกชนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ โดยมี (1) อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ (authority) ในการ กำหนดกฎเกณฑ์ หรือการอนุญาตให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นได้ (2) อำนาจในนโยบายพลังงาน มีกระทรวงพลังงานเป็นศูนย์กลางผ่านตำแหน่งกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหลายชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน(กบง.) คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ (แผน PDP) เป็นต้น คณะกรรมการ เหล่านี้มีข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานราชการอื่นมาร่วมเป็นผู้กำหนดนโยบายด้วย ดังนั้น ข้าราชการจึงทำงานใกล้ชิดกัน ทั้ง เลขาธิการพัฒนา เลขาธิการศึกษา ปลัดและอธิบดีหลายกรมจาก กระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงหลายกระทรวง ตลอดจนผู้ว่า กกพ. และกรรมการผู้จัดการใหญ่ ปตท. โดยมีปลัดกระทรวงพลังงาน และผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (ผอ.สนพ.) เป็นตัวเชื่อมเครือข่าย (นพนนท์ วรรณเทพสกุล, 2556, น.183)

ในการวิเคราะห์เครือข่ายกลุ่มผลประโยชน์ปีโตรเลียมที่เป็นกรณีศึกษา ผู้วิจัย พิจารณาข้อมูลจากรายงานประจำปี 2561 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2560 ที่รับรองโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (น.73-99) พบว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีข้อมูลบริษัทย่อย การร่วมค้า และบริษัทร่วม ของบริษัทฯ จำนวน 278 บริษัท โดยจดทะเบียนกับกระทรวงพาณิชย์ในประเทศไทย จำนวน 108 บริษัท โดยในจำนวนนี้มี 7 บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และอีกจำนวน 170 บริษัท จดทะเบียนในต่างประเทศ ในจำนวนนี้มีบริษัทที่จะทะเบียนในดินแดน “Tax Haven” เช่น หมู่เกาะเคย์แมน จำนวน 24 บริษัท

ไซปรัส จำนวน 3 บริษัท ฮองกง จำนวน 14 บริษัท บาฮามาส จำนวน 1 บริษัท และเบอร์มิวดา จำนวน 1 บริษัท รวม จำนวน 43 บริษัท (ความหมายของ“Tax Haven” ปรากฏตาม ภาคผนวก ค)

ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและเชื่อถือได้ของงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงตัดบริษัทที่มีได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และบริษัทที่จดทะเบียนในดินแดน Tax Haven ที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลของบริษัท อันเป็นข้อจำกัดที่สุดวิสัยที่ผู้วิจัยจะเข้าถึงข้อมูลได้ จากการวิจัย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงทำเป็นกรณีศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลของกลุ่มบริษัทในเครือ ปตท. เฉพาะบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเท่านั้น โดยเก็บข้อมูล รายชื่อ กรรมการ และผลตอบแทนของกรรมการจากรายงานประจำปีและแบบแสดงรายงานข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) ที่บริษัทยื่นต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2549 - 2560 เป็น เวลา 12 ปี

บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่ศึกษา ได้แก่ (1) บมจ.ปตท. (2) บมจ. ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม (3) บมจ. ไทยออยล์ (4) บมจ. ไออาร์พีซี และ (5) บมจ. พีทีที โกลบอล เคมิคอล (6) บมจ. ปตท. อะโรเมติกและคาร์บอน (7) บมจ.ปตท. เคมิคอล

(หมายเหตุ ก. ลำดับที่ 6 เกิดจากการควบรวมของ บมจ. โรงกลั่นระยอง และ บมจ. ไทยอะโรเมติก ต่อมาลำดับที่ 6 และ 7 ควบรวมกัน เป็นลำดับที่ 5 และ ข. ผู้วิจัยใช้ข้อมูลของ บมจ. ไออาร์พีซี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550 เนื่องจากบริษัทปรับโครงสร้างบริษัทเสร็จสิ้นแล้ว โดยกรรมการเก่า จาก บมจ. ทีพีไอ ได้ลาออกในเดือนมกราคม 2550 ผู้วิจัยจึงตัดรายชื่อกรรมการกลุ่ม บมจ. ทีพีไอ ออกจากผลการวิจัยเพราะมิได้มีความสัมพันธ์กับกลุ่ม ปตท.)

จากผลการวิจัย พบว่า มีข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง กับพรรคการเมือง จำนวน 257 คน ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทพลังงาน ได้รับผลประโยชน์เป็น เงินประจำเดือน เบี้ยประชุม และโบนัสกรรมการ จำนวน 3,025,754,605 บาท (ไม่นับรวมเงินเดือน ในฐานะผู้บริหาร และผลประโยชน์ที่ไม่ได้เป็นเงินสด เช่น การดูงานต่างประเทศ ฯลฯ) ซึ่งโบนัส กรรมการแปรผันโดยตรงกับกำไรจากธุรกิจหลักในประเทศไทย ได้แก่ สัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย (ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีอัตรากำไรขั้นต้น หรือ EBITDA Margin สูงที่สุด) การขายสินค้าและบริการที่จำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคซึ่งมีทั้งประชาชนและภาคธุรกิจในประเทศไทย

### 5.3.1 ค่าตอบแทนกรรมการในกลุ่มบริษัทที่ศึกษา แยกตามหน่วยงานที่เป็นกรรมการของรัฐ หรือ หน่วยงานต้นสังกัด

ผู้วิจัยพบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2549 - 2560 มีข้าราชการ และนักวิชาการ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทในกลุ่มบริษัทที่ศึกษา สามารถแบ่งแยกตามหน่วยงานที่ข้าราชการเป็นกรรมการของรัฐ หรือหน่วยงานต้นสังกัด ที่ได้รับผลประโยชน์รวมสูงสุด 10 อันดับแรก ตามตารางที่ 5.1 จะเห็นได้ว่า หน่วยงานที่อยู่ในลำดับต้นจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจปิโตรเลียมโดยตรง ได้แก่ กระทรวงพลังงาน (ผู้เกี่ยวกับนโยบายฯ และการกำกับดูแลผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม และกฎหมายด้านพลังงานอีกหลายฉบับ) และ กระทรวงการคลัง (ผู้กำกับดูแลการเก็บผลประโยชน์ของรัฐตามประมวลรัษฎากร และกำกับดูแลผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม) อีกทั้งยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ใน บมจ. ปตท. แทนรัฐ ขณะที่ฝ่ายความมั่นคง คือ สามเหล่าทัพ เป็นหน่วยงานราชการที่เป็นลูกค้ารายใหญ่ที่สุดของธุรกิจปิโตรเลียม ส่วนตำรวจจะอยู่กระบวนการยุติธรรมขั้นต้น ขณะที่พนักงานอัยการเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษกรณีเกิดการประพฤติมิชอบ ทางด้านคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้อนุมัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่บริษัทพลังงานที่รัฐถือหุ้นใหญ่จะต้องเสนอโครงการการลงทุนเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

รูปแบบความสัมพันธ์ที่น่าสนใจ คือ ข้าราชการกระทรวงพลังงาน และ กระทรวงการคลัง จะได้รับจำนวนเงินรวมสูงที่สุด จึงเป็นความสัมพันธ์ที่แปรผันตรงกับความเกี่ยวข้องด้านนโยบายและการกำกับดูแล โดยความสัมพันธ์ครอบคลุมหลายหน่วยงาน เช่น ปลัดกระทรวงกระทรวงพลังงาน และข้าราชการระดับอธิบดีจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทในกลุ่ม ปตท. อย่างสม่ำเสมอ นอกจากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในหน่วยราชการแล้วยังพบว่า เครือข่ายดังกล่าวยังเชื่อมโยงไปยังธุรกิจเอกชนอื่นอีกด้วย ประเด็นนี้ นพนนท์ วรรณเทพสกุล (2556, น.199) เห็นว่า องค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชน คือ แหล่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ และมีข้าราชการเป็นตัวแสดงหลัก มีการสร้างเครือข่ายและกระจายผลประโยชน์ภายในเครือข่าย มีการจัดระบบความสัมพันธ์อย่างมีแบบแผน เมื่อข้าราชการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น การเป็นกรรมการในบริษัทก็เลื่อนขั้นขึ้นด้วย จากบริษัทที่จ่ายค่าตอบแทนต่อปีต่ำกว่า ไต่ระดับขึ้นไปเป็นกรรมการบริษัทที่จ่ายหนักกว่า ตำแหน่งกรรมการบริษัทจะมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนส่งต่อให้ข้าราชการรุ่นถัดไปเมื่อมีการเกษียณอายุ ข้าราชการคนใหม่ก็เข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัทเหล่านั้นแทน

ตารางที่ 5.1 แสดงค่าตอบแทนกรรมการในกลุ่มบริษัทที่ศึกษา แยกตามหน่วยราชการต้นสังกัด หรือการเป็นคณะกรรมการของรัฐ

ลำดับ	หน่วยงานต้นสังกัด	กรรมการ บริษัทฯ (คน)	ค่าตอบแทน (บาท)
1	บริษัทในกลุ่ม ปตท. (ไม่รวมผลประโยชน์ในฐานะผู้บริหาร)	43	904,399,781
2	กระทรวงพลังงาน และกรปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	27	421,316,093
3	กระทรวงการคลัง	32	304,497,519
4	ฝ่ายความมั่นคง(ทหาร-ตำรวจ)	37	285,410,351
5	ภาคเอกชน	33	255,297,297
6	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	11	194,203,378
7	กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานตรวจสอบอื่น	14	162,968,883
8	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ม.ธรรมศาสตร์ ม.เกษตรศาสตร์ สถาบันพระปกเกล้า สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (นักวิชาการ)	12	125,514,590
9	บุคคลจากพรรคการเมือง	11	84,434,284
10	สำนักนายกรัฐมนตรี	6	53,707,287
11	กระทรวงต่างประเทศ	7	46,984,241
12	สำนักพระราชวัง	2	43,090,021
13	กระทรวงอุตสาหกรรม	3	40,387,481
14	หน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่นๆ	4	21,149,257
15	กระทรวงมหาดไทย	4	18,822,660
16	ผู้บริหารกองทุน (กบข.)	4	16,944,574
17	กระทรวงคมนาคม	2	17,321,267
18	กระทรวงพาณิชย์	1	12,275,170
19	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1	8,259,941
20	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	2	4,246,208
21	กระทรวงแรงงาน	1	3,037,376
22	อื่นๆ	1	1,486,946
<b>รวมผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน</b>		<b>258</b>	<b>3,025,754,605</b>

หมายเหตุ จำนวนนับของกรรมการเพิ่มขึ้น 1 คนเนื่องจาก นายอารีพงศ์ ภูชะอุ่ม มีตำแหน่งเป็นกรรมการบริษัทฯ ทั้งขณะดำรงตำแหน่งข้าราชการกระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงาน

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562



แต่เมื่อผู้วิจัยเรียงลำดับข้อมูลด้วยการหารเฉลี่ยค่าตอบแทนเป็นต่อคน (ตารางที่ 5.2) กลับพบข้อมูลในอีกมิติหนึ่ง กล่าวคือ ข้าราชการสำนักพระราชวัง ที่เคยอยู่ในอันดับที่ 12 ในภาพรวม กลับขึ้นมาอยู่อันดับที่ 2 ส่วนข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรม ที่เคยอยู่ในอันดับที่ 13 ในภาพรวม กลับขึ้นมาอยู่อันดับที่ 5 ส่วนข้าราชการและกรรมการในคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เคยอยู่ในอันดับที่ 6 ในภาพรวม กลับขึ้นมาอยู่อันดับที่ 3 และข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ เคยอยู่ในอันดับที่ 18 ในภาพรวม กลับขึ้นมาอยู่อันดับที่ 7

ตารางที่ 5.2 แสดงค่าตอบแทนเฉลี่ยต่อคน แยกตามหน่วยงานต้นสังกัด หรือการเป็นคณะกรรมการของรัฐ

ลำดับ	หน่วยงานต้นสังกัด	กรรมการ บริษัทฯ (คน)	ค่าตอบแทน (บาท)	ค่าตอบแทน เฉลี่ย (บาท)
1	สำนักพระราชวัง	2	43,090,021	21,545,011
2	บริษัทในกลุ่ม ปตท. (ไม่รวมผลประโยชน์ในฐานะผู้บริหาร)	43	904,399,781	21,032,553
3	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	11	194,203,378	17,654,853
4	กระทรวงพลังงาน และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	27	421,316,093	15,604,300
5	กระทรวงอุตสาหกรรม	3	40,387,481	13,462,494
6	กระทรวงพาณิชย์	1	12,275,170	12,275,170
7	กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานตรวจสอบอื่น	14	162,968,883	11,640,634

หมายเหตุ ในปี พ.ศ. 2559 ข้าราชการสังกัดสำนักพระราชวังได้ลาออกจากกรรมการ บมจ.ปตท. ทั้งหมดแล้ว  
ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานกำกับดูแลด้านพลังงานโดยตรง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แม้ว่า จะได้รับการจัดสรรจำนวนกรรมการที่น้อยกว่าข้าราชการกระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงานมาก แต่ปริมาณเงินที่ได้รับต่อคนต่อหัวกลับอยู่ในระดับสูง บ่งชี้ว่า การสร้างความสัมพันธ์ในหน่วยงานเหล่านี้เน้นไปที่ผู้นำองค์กร (Elite) เช่น เลขาธิการขององค์กร ก็เพียงพอต่อการสานสัมพันธ์ จึงไม่จำเป็นต้องกระจายการจัดสรรตำแหน่ง และผลประโยชน์ไปทั่วองค์กร หรือในบางกรณี

อาจเกิดจากอิทธิพลภายนอกที่ต้องการส่วนแบ่งผลประโยชน์ เช่น กรณี นายมนตรี โสตากรู ที่แอบอ้างเบี่ยงสูงเพื่อเข้าเป็นกรรมการ บมจ. ปตท. (ข่าวอาชญากรรม, 2558) เป็นต้น

(หมายเหตุ ขณะที่ผู้วิจัยทำการศึกษานี้ ข้าราชการสังกัดสำนักพระราชวังทั้งหมดได้ลาออกจากตำแหน่งกรรมการ บมจ.ปตท. แล้ว โดยเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2558 พล.ต.อ. สมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง ได้แถลงข่าวว่า ตำรวจขออนุมัติศาลอาญาและศาลอาญากรุงเทพใต้ออกหมายจับ นายมนตรี โสตากรู กรมวังผู้ใหญ่ ซ้ำหาตามมาตรา 157 และ มาตรา 112 โดยแอบอ้างเป็นบุคคลรับใช้ใกล้ชิดเบี่ยงสูง เพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานและกระทรวงไอซีที ในขณะนั้น แต่งตั้งเป็นกรรมการ บมจ. ปตท. และบริษัทอื่น โดย พล.ต.อ.สมยศ กล่าวว่าการกระทำของ นายมนตรีเป็นการแอบอ้างทำให้ผู้อื่นหลงเชื่อ โดยนายมนตรี มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเบี่ยงสูงแต่อย่างใด (ไทยรัฐออนไลน์, 2558) ส่วนกรณี นายวัชรกิติ วัชรโรทัย กรมวังใหญ่นั้น ตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ประกาศข่าวว่า การลาออกจากตำแหน่งกรรมการ บมจ. ปตท. มีผลตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม 2559 (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2559))

### 5.3.2 ค่าตอบแทนกรรมการบริษัท (ในกลุ่มที่ศึกษา) ที่มีรายได้สูงที่สุด 50 ราย แรก (ไม่รวมผู้บริหารบริษัทที่เป็นกรรมการ)

ผลการวิจัยนี้พบว่า มีข้าราชการระดับตั้งแต่อธิบดี (หรือ เทียบเท่า) ขึ้นไป ของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและกำกับการปฏิบัติ เป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษาจำนวนมาก โดยข้าราชการเหล่านี้ หากได้รับค่าตอบแทนสูงมากเท่าใด แสดงว่า เป็นผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในจำนวนหลายบริษัท หรือ ได้รับแต่งตั้งติดต่อกันต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน ย่อมบ่งชี้ว่า บริษัทฯ ได้ประเมินว่า ข้าราชการเหล่านี้ เป็นกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่บริษัทฯ ได้เป็นอย่างดี (รายชื่อกรรมการทั้งหมดจำนวน 257 คน และค่าตอบแทนที่ได้รับ ปรากฏตามภาคผนวก ง และรายชื่อกรรมการ 100 ลำดับแรก ระบุปีที่ เป็นกรรมการ และหน่วยงานต้นสังกัด หรือการเป็นกรรมการด้านนโยบายของรัฐ ปรากฏตาม ภาคผนวก จ)

ตารางที่ 5.3 แสดงค่าตอบแทนกรรมการบริษัท (ในกลุ่มที่ศึกษา) ที่มีรายได้สูงสุด 50 รายแรก (ไม่รวมผู้บริหารของกลุ่มบริษัท)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ค่าตอบแทน(บาท)	ปีที่ดำรงตำแหน่ง
1	เชิดพงษ์ สิริวิฑูรย์	61,383,932	2549-2559
2	ณอคุณ สิทธิพงศ์	58,456,373	2549-2560
3	อำพน กิตติอำพน	51,117,216	2549-2553
4	พละ สุขเวช	49,841,198	2549-2560
5	สมชาย คุวิจิตรสุวรรณ	35,904,030	2551-2560
6	มนู เลียวไพโรจน์	35,713,064	2549-2555
7	ชัยเกษม นิตสิริ	35,016,980	2551-2556
8	วัชรกิติ วัชรโรทัย	33,669,761	2552-2559
9	จุลสิงห์ วสันตสิงห์	30,584,173	2549-2560
10	อำนาจ ปรีมนวงศ์	27,562,309	2554-2560
11	อภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์	27,314,849	2550-2558
12	วศิน ธีรเวชญาณ	26,452,309	2554-2560
13	วีระพล จิระประดิษฐกุล	25,585,585	2550-2557
14	ทศพร ศิริสัมพันธ์	25,415,999	2555-2560
15	วุฒิสาร ตันไชย	25,235,732	2552-2560
16	สุรพล นิติไกรพจน์	24,978,397	2551-2555, 2557-2560
17	จักรมณท์ ผาสุกวณิช	24,923,200	2549-2553
18	โอฬาร ไชยประวัติ	22,930,779	2549-2551
19	ดอน วสันตฤกษ์	21,131,061	2549-2556
20	โชคชัย ชักขรพันธ์	21,117,073	2557-2560
21	ไกรฤทธิ นิลคูหา	20,373,289	2549-2554
22	เสรีพิศุทธ์ เตมียาเวส	19,247,656	2549-2556
23	พรชัย รุจิประภา	18,405,578	2549-2552, 2557
24	นนทิกร กาญจนะจิตรา	18,246,359	2551-2554
25	ทรงภพ พลจันทร์	18,057,709	2554, 2556-2560
26	พรรณี สถาวโรดม	18,003,278	2549-2554
27	นิศย์ จันทรมังคละศรี	17,782,905	2549-2552
28	นริศ ชัยสูตร	17,624,865	2551-2554
29	สุเทพ เหลี่ยมศิริเจริญ	17,609,357	2554-2557
30	สมชัย สัจจพงษ์	17,348,292	2554-2560

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

ตารางที่ 5.3 แสดงค่าตอบแทนกรรมการบริษัท (ในกลุ่มที่ศึกษา) ที่มีรายได้สูงสุด 50 รายแรก (ไม่รวมผู้บริหารของกลุ่มบริษัท) (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ค่าตอบแทน(บาท)	ปีที่ดำรงตำแหน่ง
31	จักรกฤษฏ์ พาราพันธกุล	16,551,058	2549-2550, 2555-2557
32	มนัส แจ่มเวหา	15,775,200	2554-2559
33	จุฬารัตน์ สุธีธร	15,719,057	2555-2560
34	วุฒิพันธ์ วิชัยรัตน์	15,511,846	2556-2560
35	ศุภจิต นาครทรรพ	15,073,935	2549-2554
36	อัชพร จารุจินดา	14,910,632	2549-2552
37	นิธิ จึงเจริญ	14,655,438	2551, 2557-2560
38	เบญจา หลุยเจริญ	14,519,947	2556-2560
39	รีนวดี สุวรรณมงคล	14,351,409	2557-2560
40	ศิริ จิระพงษ์พันธ์	14,258,919	2552-2556
41	ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์	14,198,085	2549-2554
42	เลิศรัตน์ รัตนวานิช	13,941,360	2557-2560
43	ทองชंद्र หงส์ถาวรภมร์	13,854,050	2557-2560
44	ยงยุทธ จันทร์โรทัย	13,843,840	2557-2560
45	วาทนันท์ พิเทอริสติก	13,755,438	2549-2551, 2554-2556
46	พรชัย กรานเลิศ	13,619,006	2549-2551
47	อดุลย์ แสงสิงแก้ว	13,562,456	2557-2560
48	จุลยุทธ หิรัญยะวสิต	13,510,131	2557-2560
49	จิระเดช โมกขะสมิต	13,432,968	2553-2557
50	พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิวัตน์	13,334,986	2551-2556

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

จากข้อมูลตารางที่ 5.3 แสดงค่าตอบแทนกรรมการบริษัท (ในกลุ่มที่ศึกษา) ที่มีรายได้สูงสุด 50 รายแรก (ไม่รวมผู้บริหารบริษัทที่เป็นกรรมการ) พบว่า ข้าราชการและนักวิชาการที่ปรากฏนามส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง และมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการดูแลผลประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างเช่น อันดับ 1 นายเชิดพงษ์ สิริวิชัย อดีตปลัดกระทรวงพลังงาน และประธานคณะกรรมการปิโตรเลียม ได้รับค่าตอบแทนรวมกว่า 61 ล้านบาท อันดับ 2 คือ นายณอดุณ สิทธิพงษ์ อดีตปลัดกระทรวงพลังงาน และประธานคณะกรรมการปิโตรเลียม ได้รับค่าตอบแทนรวมกว่า

58 ล้านบาท อันดับ 3 คือ นายอำพน กิตติอำพน อดีตกรรมการในคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับคำตอบแทนรวมกว่า 51 ล้านบาท นายอำพน ทำงานได้กับทุกฝ่าย ทุกชั่ว ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล ได้เคยให้สัมภาษณ์แก่สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า (2557) ว่า “ผมเป็นคนล้างสังคม ต้องใช้ชีวิตอยู่ในสังคม ดังนั้น ต้องทนความเหน็ดเหนื่อยของสังคมให้ได้” อันดับ 4 คือ นายพละ สุขเวช อดีตผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้รับคำตอบแทนรวมกว่า 49 ล้านบาท นายพละถือเป็นบุคคลชั้นนำ (Elite) ที่มีคนนับหน้าถือตาอย่างกว้างขวาง อันดับ 5 นายสมชาย คุวิจิตสุวรรณ อดีตอัยการสูงสุด ได้รับคำตอบแทนรวมกว่า 35 ล้านบาท

อันดับ 6 นายมนู เลียวไพโรจน์ อดีตปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับคำตอบแทนรวมกว่า 35 ล้านบาท นายมนูถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการแปรรูป “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” ให้กลายเป็น “บมจ. ปตท.” อันดับ 7 นายชัยเกษม นิติสิริ อดีตอัยการสูงสุด ได้รับคำตอบแทนรวมกว่า 35 ล้านบาท (ปัจจุบันเป็นผู้บริหารพรรคเพื่อไทย) อันดับ 8 นายวัชรกิติ วัชรโรทัย อดีตกรมวังผู้ใหญ่ ได้รับคำตอบแทนรวมกว่า 33 ล้านบาท อันดับ 9 นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ อดีตอัยการสูงสุด ได้รับคำตอบแทนรวมกว่า 30 ล้านบาท อันดับ 10 นายอำนาจ ปริมณวงศ์ อดีตรองปลัดกระทรวงการคลังที่เติบโตจากกรมธนารักษ์ ได้รับคำตอบแทนรวมประมาณ 27 ล้านบาท (กรมธนารักษ์เกี่ยวพันกับธุรกิจพลังงานในฐานะผู้ให้เช่าที่ดิน และที่ขอขนส่งก๊าซธรรมชาติของกระทรวงการคลัง และกรมธนารักษ์ยังเป็นผู้เสียหายจากกรณี การแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย คดีหมายเลขดำที่ พ. 47/2549 และคดีหมายเลขแดงที่ พ. 35 /2550 หรือที่เรียกว่า คดีแปรรูป ปตท. อีกด้วย)

อันดับ 11 นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ อดีตกรรมการผู้จัดการธนาคารนครหลวงไทย และธนาคารกรุงไทย ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัท ปี พ.ศ. 2550 - 2558 ได้รับคำตอบแทนรวมกว่า 27 ล้านบาท (ขณะทำวิจัยนี้ นายอภิศักดิ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) อันดับ 12 นายวศิน วีระเวชญาณ อดีตอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงต่างประเทศ หลังเกษียณอายุในปี พ.ศ.2551ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลพรรคเพื่อไทยให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา (เจปซี) ได้รับคำตอบแทนรวมประมาณ 26 ล้านบาท อันดับ 13 นายวีระพล จิระประดิษฐ์กุล อดีตผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน อดีตกรรมการในคณะกรรมการปิโตรเลียม และอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ได้รับคำตอบแทนรวมกว่า 25 ล้านบาท (ต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

ซึ่งองค์การนี้ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลราคาค่าผ่านทางท่าอากาศยาน (ชาติ) อันดับ 14 นายทศพร ศิริสัมพันธ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้รับค่าตอบแทนรวมกว่า 25 ล้านบาท อันดับ 15 นายวุฒิสาร ตันไชย ได้รับค่าตอบแทนรวมกว่า 25 ล้านบาท

อันดับ 16 นายสุรพล นิติไกรพจน์ อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับค่าตอบแทนรวมประมาณ 25 ล้านบาท อันดับ 17 นายจักรมนต์ ฆาสุกวนิช อดีตปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับค่าตอบแทนรวมประมาณ 25 ล้านบาท อันดับ 18 นายโอฬาร ไชยประวัตินันท์ ได้รับค่าตอบแทนรวมประมาณ 23 ล้านบาท อันดับ 19 นายดอน วสันตพฤษย์ ได้รับค่าตอบแทนรวมกว่า 21 ล้านบาท อันดับ 20 นายโชคชัย อักษรนันท์ ได้รับค่าตอบแทนรวมกว่า 21 ล้านบาท นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2553 ผู้วิจัยได้รับข้อมูลจากรองอธิบดีกรมศุลกากร (ขอสงวนนาม) เปิดเผยว่า ท่านได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการบริษัทนอกตลาดหลักทรัพย์ โดยได้ค่าตอบแทนจากการเป็นกรรมการจำนวนหนึ่ง (ที่ไม่เปิดเผย) ย่อมบ่งชี้ว่า ยังมีข้าราชการและบุคคลชนชั้นนำของประเทศเข้าไปมีความสัมพันธ์อีกจำนวนหนึ่ง ดังนั้น เครือข่ายสายสัมพันธ์นี้จะมีจำนวนคนและจำนวนเงินที่มีขนาดใหญ่กว่าที่แสดงอยู่ในงานวิจัยนี้มาก

ผู้วิจัยพบว่า ตลอดช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2549 - 2560 มีข้าราชการกระทรวงพลังงาน หมุนเวียนกันดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการปิโตรเลียมที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทาน และเป็นกรรมการบริษัท ในกลุ่ม ปตท. ไปพร้อมกัน จำนวน 15 คน ได้แก่ นายเชิดพงษ์ สิริวิชัย นายพรชัย รุจิประภา นายณอคุณ สิทธิพงศ์ นายสุเทพ เหลี่ยมศิริเจริญ นายศุภจิต นาครทรรพ นายอารีพงศ์ ภู่อุ่ม นายธรรมยศ ศรีช่วย นายทรงภพ พลจันทร์ นายไกรฤทธิ นิลคูหา นายเมตตา บันเทิงสุข นายวีระพล จิระประดิษฐกุล นายเสมอใจ สุขเมฆ นายชวลิต พิชาลัย นายทวารัฐ สุตตะบุตร และนายกุลิศ สมบัติศิริ

### 5.3.3 ค่าตอบแทนกรรมการที่เป็นผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารของบริษัทในกลุ่มที่ศึกษา (ไม่รวมเงินเดือนและผลประโยชน์ในฐานะผู้บริหาร)

เป็นที่ทราบกันทั่วไปในสังคมว่า บริษัทในเครือ บมจ.ปตท. เป็นบริษัท ที่จ่ายผลประโยชน์ให้พนักงานและผู้บริหารอันดับต้น ๆ ของประเทศ โดยเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559 สถานีโทรทัศน์ NOW 26 (2559) ได้เสนอข่าว 10 อันดับบริษัทในฝันระบุว่า ปตท. แชมป์จ่ายเงินเดือน - โบนัสสูง เป็นอันดับ 1 อันดับ 2 คือ บมจ. ปูนซีเมนต์ไทย อันดับ 3 บริษัท โตโยต้า ประเทศไทย

จำกัด อันดับ 4 บริษัท กูเกิล ประเทศไทย จำกัด อันดับ 5 บริษัท ฮอนด้า ประเทศไทย จำกัด อันดับ 6 บมจ.แอสทีวียนซ์ อินโฟเซอวิสเซอ อันดับ 7 บริษัท ยูนิลีเวอร์ จำกัด อันดับ 8 บริษัท เซฟรอน ประเทศไทย จำกัด อันดับ 9 บริษัท ดีแทค จำกัด และอันดับ 10 บริษัท เนสท์เล่ จำกัด

ตารางที่ 5.4 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2549 - 2560 กลุ่ม ปตท. ได้แต่งตั้งผู้บริหารและอดีตผู้บริหารจำนวนมากถึง 43 คน ไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริษัทที่ศึกษาขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารหรือกรรมการบริษัทอื่นในเครือไปด้วย โดยมีผู้บริหารและอดีตผู้บริหารที่ได้รับผลตอบแทนในฐานะกรรมการบริษัท (เพิ่มเติมจากผลประโยชน์ในฐานะผู้บริหาร) เป็นยอดเงินรวมเกิน 100 ล้านบาท คือ นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ ผู้ได้รับผลตอบแทนเป็นยอดเงินรวมเกิน 50 ล้านบาท คือ นายปรัชญา ภูัญญาวัฒน์ นายพิชัย ชุณหวิชัย และนายเทวินทร์ วงศ์วานิช และผู้ได้รับผลตอบแทนเป็นยอดเงินรวมเกิน 30 ล้านบาท คือ นายอนนต์ แสงศิริทัศนิน นายไพรินทร์ ชูโชติถาวร นายสรณ รั้งศิริ นายณัฐชาติ จารุจินดา และนายจิตตพงศ์ กว้างสุขสถิตย์ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับแนวทางปฏิบัติของบริษัทอื่นในตลาดหลักทรัพย์ เช่น บมจ. แกรมมี่ ที่ผู้วิจัยเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง (พ.ศ. 2554 - 2555) เมื่อได้รับการแต่งตั้งไปเป็นกรรมการในบริษัทลูก ก็จะไม่ได้รับผลตอบแทนจากการเป็นกรรมการเพิ่มอีก เพราะถือว่ามาโดยตำแหน่งบริหารที่บริษัทแม่ได้ให้ผลตอบแทนอย่างเต็มที่แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า การจ่ายผลตอบแทนกรรมการที่เป็นผู้บริหารของกลุ่ม ปตท. ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก ผลการวิจัยยังพบ กรณี นายณัฐชาติ จารุจินดา ผู้บริหารระดับสูงของ บมจ. ปตท. ไปเป็นกรรมการสรรหาและกำหนดค่าตอบแทน บมจ. พีทีที โกลบอล เคมิคอล ในปี พ.ศ. 2554 ถึง ตุลาคม 2556 ทำให้ ผู้บริหาร บมจ. ปตท. มีอำนาจในการสรรหากรรมการและกำหนดค่าตอบแทนแก่กรรมการ โดยบริษัทนี้จ่ายค่าตอบแทนให้กรรมการสูงที่สุดในกลุ่มบริษัทที่ศึกษา

จากผลการวิจัยชี้ว่า บมจ. ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือหุ้นใหญ่ มีการแต่งตั้งผู้บริหารจำนวนมากไปเป็นกรรมการบริษัทในเครือ และได้รับผลประโยชน์จากการเป็นกรรมการบริษัทในระดับสูง จึงเสมือนการจัดสรรผลประโยชน์เพิ่มเติมให้แก่ผู้บริหารระดับสูงด้วยกันเองนอกจากผลประโยชน์ปกติในฐานะผู้บริหาร ในทางวิชาการจึงอาจกล่าวได้ว่า มีลักษณะเป็นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารสูงสุด และผู้บริหารระดับรองลงมา (Patron - Client Networking)

ตารางที่ 5.4 แสดงค่าตอบแทนกรรมการที่เป็นผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารของบริษัทในกลุ่มที่ศึกษา  
(ไม่รวมเงินเดือนและผลประโยชน์ในฐานะผู้บริหาร)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ค่าตอบแทน (บาท)	ปีที่ดำรงตำแหน่ง
1	ประเสริฐ บุญสัมพันธ์	138,574,591	2549-2560
2	ปรัชญา ภิญญาวัฒน์	98,854,421	2549-2560
3	พิชัย ชุณหวิธร	73,262,162	2549-2556
4	เทวินทร์ วงศ์วานิช	55,175,313	2552-2560
5	อนนต์ สิริแสงทักษิณ	42,180,165	2549-2560
6	ไพรินทร์ ชูโชติถาวร	41,087,436	2552-2558
7	สร้อย รังคสิริ	34,228,068	2556-2560
8	ณัฐชาติ จารุจินดา	31,675,327	2554-2560
9	จิตรพงษ์ กว่างสุขสถิตย์	31,412,935	2549-2557
10	สมหมาย ไคว่ชามภรณ์	26,093,740	2551-2555
11	สุกฤตย์ สุรบถโสภณ	24,552,683	2554-2560
12	อริคม เต็บศิริ	20,582,146	2554-2560
13	บวร วงศ์สินอุดม	18,115,069	2553-2558
14	วีรศักดิ์ โฆสิตไพศาล	16,858,880	2551-2558
15	ไพบูลย์ ปัญญาวุฒิ	16,136,101	2550-2554
16	สุพัฒน์พงษ์ พันธุ์มีเซวาร์	14,525,177	2549-2551
17	วิโรจน์ มาวิจักขณ์	14,003,763	2557-2560
18	นุบผา อมรเกียรติขจร	13,884,657	2549-2552
19	ชายน้อย เฟื่อนโกสม	13,071,170	2557-2560
20	วิชัย พรกัรวัดวัฒน์	12,600,140	2550-2554, 2556-2557
21	สุรงค์ บุญกุล	12,195,046	2554-2556
22	สมชาย เขียวอนันท์	11,463,471	2552-2560
23	ปิติ ยิมประเสริฐ	11,421,524	2554-2557
24	อรรถพล ฤกษ์พิบูลย์	10,575,028	2558-2560
25	เพิ่มศักดิ์ ชีวาววัฒนานนท์	10,403,417	2549-2554
26	นพดล ปิ่นสุภา	10,113,955	2557-2560
27	ชาญศิลป์ ตรีนุชกร	10,028,334	2557-2560
28	ศรีวรรณ เขี่ยมรุ่งโรจน์	9,445,622	2556-2560
29	วิรัตน์ เขื่อนภูมิตร	9,399,496	2558-2560
30	อดิเทพ พิศาลบุตร	8,009,124	2550-2551

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562



ตารางที่ 5.4 แสดงค่าตอบแทนกรรมการที่เป็นผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารของบริษัทในกลุ่มที่ศึกษา (ไม่รวมเงินเดือนและผลประโยชน์ในฐานะผู้บริหาร) (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ค่าตอบแทน (บาท)	ปีที่ดำรงตำแหน่ง
31	อภิสิทธิ์ รุจิเกียรติกำจร	7,507,686	2554-2557
32	ชวลิต พันธุ์ทอง	7,105,745	2558-2560
33	สมเกียรติ หัตถโกศล	5,924,578	2555-2557
34	ปิติพันธ์ เทพปฏิมาภรณ์	5,672,733	2558-2560
35	ชัยวัฒน์ ชูฤทธิ์	5,442,476	2550-2552
36	มารุต มฤคหัต	5,368,488	2549-2551
37	นิธิมา เทพวงนังกูร	5,284,143	2559-2560
38	ปนัดดา กนกวัฒน์	5,215,966	2557-2560
39	อนุสรณ์ แสงนิมณฑล	5,012,758	2559-2560
40	สมพร ว่องวุฒิพรชัย	4,672,733	2558-2560
41	ฤดี นริศศิริกุล	4,280,737	2549-2550
42	จักรวาล ศัลยพงษ์	2,657,785	2549-2550
43	กฤษณ์ อิมแสง	324,990	2560

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

Mohr (2019) ได้ให้ความเห็นเรื่องผู้บริหารระดับสูงเป็นกรรมการบริษัทไว้อย่างน่าสนใจในบทความชื่อ “3 Reasons to Separate CEO and Chairman Positions” (3 เหตุผลในการแยกตำแหน่ง CEO และประธานออกจากกัน) ว่า เมื่อมีผู้บริหารระดับสูงอยู่ในคณะกรรมการ จึงมีโอกาสน้อยมากที่พนักงานจะรายงานถึงการประพฤติที่มีขอบที่เกินขึ้นในองค์การ ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า การที่กระทรวงการคลังในฐานะถือหุ้นใหญ่สนับสนุนให้มีโครงสร้างกรรมการในลักษณะเช่นนี้ ได้อย่างไร ซึ่งเมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบกับบริษัทในระดับโลกอย่าง บริษัท Equinor (หรือชื่อเดิม Statoil รัฐวิสาหกิจด้านพลังงานของประเทศนอร์เวย์) พบว่า บริษัท Equinor จะไม่แต่งตั้งผู้บริหารเป็นกรรมการบริษัท (รายละเอียดปรากฏท้ายบทนี้) เพราะขัดกับหลักการเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุล

### 5.3.4 นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ที่เป็นคณะกรรมการในบริษัทที่ศึกษา

ผู้วิจัยพบว่า มีข้าราชการการเมืองระดับรัฐมนตรีขึ้นไปที่เคยเป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษานี้ จำนวน 22 คน กล่าวคือ มีผู้เป็นนายกรัฐมนตรี 2 คน คือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน 2 คน คือ นายศิริ จิระพงษ์พันธ์ และ นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ รัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ การคลัง การพาณิชย์และการอุตสาหกรรม 7 คน คือ นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ นายไอฟาร์ ชัยประวัติ นายวีรพงษ์ รามางกูร ม.ร.ว. พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิวัตน์ นายสุชาติ ชาติดำรงเวช นายสุวิทย์ เมษินทรีย์ และนายวิสุทธิ ศรีสุพรรณ รัฐมนตรีด้านคมนาคม 5 คน นายไพรินทร์ ชูโชติถาวร นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ พลเอกพณธ์ สุวรรณทัต นายวิเชษฐ เกษมทองศรี และพลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม 1 คน คือ พลเอก ไพบูลย์ คุ้มฉายา

ตารางที่ 5.5 ยังแสดงให้เห็นว่า มีรัฐมนตรีที่เคยเป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษา มาจากรัฐบาลรัฐประหารจำนวนมากถึง 14 คน แบ่งเป็นในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จำนวน 11 คน รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จำนวน 3 คน การเมืองสายกลุ่มนายทักษิณ ชินวัตร และนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จำนวน 7 คน และกลุ่มนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ จำนวน 1 คน (ในจำนวนนี้มีบุคคลที่ความสัมพันธ์ทั้งกลุ่มคณะรัฐประหารของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ และกลุ่มทักษิณ - ยิ่งลักษณ์ จำนวน 1 คน) จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มทุนพลังงานมีสายสัมพันธ์กับข้าราชการระดับสูงในฝ่ายความมั่นคงที่เป็นผู้นำรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ และฝ่ายการเมืองกลุ่มทักษิณ - ยิ่งลักษณ์ มากกว่ากลุ่มอื่น หรือมองอีกแง่หนึ่งได้ว่า ข้าราชการระดับสูงในฝ่ายความมั่นคง และกลุ่มการเมืองสายทักษิณ - ยิ่งลักษณ์ ต่างผลัดกันเข้ามาต่อสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนพลังงาน โดยตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน มาจากกลุ่มการเมืองทักษิณ - ยิ่งลักษณ์ จำนวน 6 คน กลุ่มรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จำนวน 3 คน กลุ่มนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ จำนวน 2 คน และกลุ่มรัฐประหารที่มีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี จำนวน 1 คน

การที่คณะรัฐบาลรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ มีจำนวนอดีตกรรมการบริษัทที่ศึกษา เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมากกว่าทุกรัฐบาลที่ผ่านมา ย่อมแสดงถึงระดับความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนพลังงานที่สูงมาก

ตารางที่ 5.5 แสดงรายชื่อและค่าตอบแทนของข้าราชการการเมืองระดับรัฐมนตรี ที่เคยเป็น  
กรรมการในบริษัทที่ศึกษา

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	รวมค่าตอบแทน (ปีที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ)	ปีที่ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง	ตำแหน่งทางการเมือง	นายกรัฐมนตรียุค	สายสัมพันธ์
1	ไพรินทร์ ชูโชติถาวร	41,087,436 (2552-2558)	2560-2562	รมช.คมนาคม	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	กลุ่มผู้บริหาร ธุรกิจพลังงาน
2	อภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์	27,314,849 (2550-2558)	2558-2562	รมว.คลัง	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	สมคิด जाตุศรีพิทักษ์
3	ไอฟาร ไชยประวัติ	22,930,779 (2549-2551)	2551	รองนายกฯ เศรษฐกิจ	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	ทักษิณ-ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
4	ศิริ จิระพงษ์พันธ์	14,258,919 (2557-2560)	2560-2562	รมว.พลังงาน	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	กลุ่มผู้บริหาร ธุรกิจพลังงาน
5	ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์	14,198,085 (2557-2560)	2549-2551	รมว.พลังงาน	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	กลุ่มผู้บริหาร ธุรกิจพลังงาน
6	อดุลย์ แสงสิงแก้ว	13,562,456 (2553-2557)	2560-2562 2557-2560	รมว.แรงงาน รมว.พัฒนาสังคมฯ	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา
7	พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิวัตน์	13,334,986 (2552-2555)	2555	รมว.อุตสาหกรรม	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ทักษิณ-ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
8	กรพจน์ อัศวินวิจิตร	12,253,879 (2550-2551,2553-2555)	2542-2544	รมช.พาณิชย์	นายชวน หลีกภัย	สุวัจน์ ลิปตพัลลภ
9	สุชาติ ธาดาธำรงเวช	12,151,143 (2549-2551)	2555 2551 2551	รมว.ศึกษาธิการ รมว.คลัง รมช.คลัง	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายสมัคร สุนทรเวช	ทักษิณ-ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
10	อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ	11,991,783 (2554-2557)	2558-2562 2557-2558	รมว.คมนาคม รมช.คมนาคม	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา
11	วีรพงษ์ รามางกูร	11,611,475 (2550-2554)	2540 2533 2534-2535	รองนายกฯ รมว.คลัง รมช.คลัง	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายอานันท์ ปันยารชุน	ทักษิณ-ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
12	ประยุทธ์ จันทร์โอชา	10,546,326 (2550-2553)	2557-ปัจจุบัน	นายกรัฐมนตรียุค รักษาการ	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา
13	อารีย์ วงศ์อารยะ	6,800,342 (2550-2554)	2549-2550 2547-2548	รมว.มหาดไทย รมว.ศึกษาธิการ	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ทักษิณ-ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
14	อุดมเดช สีตบุตร	4,344,472 (2554-2557)	2557-2560	รมช.กลาโหม	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา
15	สมชาย วงศ์สวัสดิ์	3,259,781 (2549)	2551	นายกรัฐมนตรียุค รมว.กลาโหม รองนายกรัฐมนตรียุค รมว.ศึกษาธิการ	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมัคร สุนทรเวช	ทักษิณ-ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

ตารางที่ 5.5 แสดงรายชื่อและค่าตอบแทนของข้าราชการการเมืองระดับรัฐมนตรี ที่เคยเป็น  
กรรมการในบริษัทที่ศึกษา (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	รวมค่าตอบแทน (ปีที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ)	ปีที่ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง	ตำแหน่งทางการเมือง	นายกรัฐมนตรี	สายสัมพันธ์
16	อภัย จันทนจุลกะ	3,037,376 (2551-2553)	2549-2551	รุมว.แรงงาน	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์
17	สุวิทย์ เมษินทรีย์	2,722,549 (2557-2558)	2560-2562 2559-2560	รุมว.วิทยาศาสตร์ฯ รุมต.ประจำสำนักนายกฯ	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	สมคิด จาตุศรีพิทักษ์
18	วิสุทธ์ ศรีสุพรรณ	2,699,248 (2549-2550)	2557-2562	รุมช.คลัง	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา
19	พฤกษ์ สุวรรณทัต	2,366,549 (2554-2555)	2555-2557	รุมช.คมนาคม	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ทักษิณ-ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
20	วิเชษฐ์ เกษมทองศรี	1,944,567 (2556)	2556-2557	รุมว.ทรัพยากรธรรมชาติและ รุมช.คมนาคม	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร	ทักษิณ-ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
21	ประจันต์ จันทอง	1,200,173 (2557)	2558-2562 2560-2562 2559 2557-2558	รองนายกรัฐมนตรี รุมว.ยุติธรรม รักษาการรุมว.ดิจิทัลฯ รุมว.คมนาคม	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา
22	ไพบุณย์ คุ้มฉายา	563,474 (2557)	2557-2559	รุมว.ยุติธรรม	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

### 5.3.5 สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นหรือเคยเป็นเคย กรรมการในบริษัทที่ศึกษา

นอกจากนี้ สมัยรัฐบาลรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังมีสมาชิกวุฒิสภา  
ที่เป็น หรือเคยเป็นกรรมการบริษัทในเครือ ปตท. มากถึง 39 คน ในจำนวนนี้มี 19 คน ที่ดำรง  
ตำแหน่งกรรมการบริษัทที่ศึกษาไปพร้อมกับดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
สภาปฏิรูปแห่งชาติ หรือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ไปพร้อมกัน ขณะที่รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์  
จุลานนท์ ก็มีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็น หรือเคยเป็นกรรมการในกลุ่มบริษัทที่ศึกษา จำนวน 18 คน โดยมี  
14 คนที่ดำรงตำแหน่งไปพร้อมกัน ปราบกฏตามตารางที่ 5.6

ผลการวิจัยยังพบว่า ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ตั้งกรรมการยุทธศาสตร์ เพื่อการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ปรากฏบุคคลที่เป็น หรือเคยเป็นกรรมการในกลุ่มบริษัทที่ศึกษา จำนวนมากถึง 6 ใน 10 คน นอกจากนี้ยังมีกรรมการโรงกลั่นน้ำมันเอสพีอาร์ซี ซึ่งเป็นบริษัทในเครือ เชฟรอนของสหรัฐฯ 1 คน คือนายมณูญ ศิริวรรณ ดังตารางที่ 5.7 โดยกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานเหล่านี้ ทำหน้าที่วางยุทธศาสตร์ด้านพลังงานให้กับประเทศไทยซึ่งจะมีผลผูกพันประเทศและชีวิตคนไทยไปถึง 20 ปี ข้างหน้า

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่า มีกรรมการและอดีตกรรมการบริษัทที่ศึกษา ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ให้เป็นกรรมการปฏิรูปประเทศอีกหลายด้าน ได้แก่ นายเทวินทร์ วงศ์วานิช เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ นายอัชพร จารุจินดา เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม นายวิชัย อัครัสกร เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต นายธรรณัฏฐ์ อังรณาวาสวัสดิ์ เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พลเอกอภิชาติ เพ็ญกิตติ เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

ตารางที่ 5.6 แสดงรายชื่อและค่าตอบแทนสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษา

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	รวม ค่าตอบแทน	ปีที่ดำรงตำแหน่ง กรรมการบริษัทฯ	พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา		
				คณะรัฐประหารปี 2549	คณะรัฐประหาร ปี 2557		
				สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)	สภาขับเคลื่อนการ ปฏิรูปประเทศ (สปท.)
1	ประเสริฐ บุญสัมพันธ์	138,574,591	2549-2560	2549-2551	กค.2557-พค.2562		
2	อำพน กิตติอำพน	51,117,216	2549-2560	2549-2551	กค.2557-ตค.2561		
3	อนนต์ สิริแสงทักษิณ	42,180,165	2549-2560			ตค.2557-กย.2558	
4	มนู เลียวไพโรจน์	35,713,064	2549-2555			ตค.2557-กย.2558	ตค.2558-ตค.2560
5	ทศพร ศิริสัมพันธ์	25,415,999	2555-2560	2549-2551			
6	วุฒิสาร ตันไชย	25,235,732	2552-2560			ตค.2557-กย.2558	
7	สุรพล นิติไกรพจน์	24,978,397	2551-2555, 2557-2560	2549-2551			
8	จักรมณฑ์ ผาสุกวนิช	24,923,200	2549-2553	2549-2551			
9	พรชัย รุจิประภา	18,405,578	2549-2552, 2557	2549-2551			
10	คุรุจิต นาครทรรพ	15,073,935	2551, 2557-2560			ตค.2557-กย.2558	ตค.2558-ตค.2560
11	ศิริ จิระพงษ์พันธ์	14,258,919	2557-2560			ตค.2557-กย.2558	
12	เลิศรัตน์ รัตนวานิช	13,941,360	2549-2551, 2554-2556			ตค.2557-กย.2558	ตค.2558-ตค.2560
13	ทองฉัตร หงส์ถาวรเมธ	13,854,050	2549-2551			ตค.2557-กย.2558	
14	อดุลย์ แสงสิงแก้ว	13,562,456	2553-2557	2549-2551			
15	จิระเดช โมกษะสมิต	13,432,968	2554-2559		กค.2557-พค.2562		
16	อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ	11,991,783	2554-2557		กค.2557-ตค.2557		
17	วีรพงษ์จามางกูร	11,611,475	2550-2554	2549-2551			
18	ฉัตรเฉลิม เฉลิมสุข	11,089,903	2557-2560		กค.2557-พค.2562		
19	ประยุทธ์ จันทร์โอชา	10,546,326	2550-2553	2549-2551			
20	สลิท ทองกักดี	9,368,469	2557-2560		กพ.2560-พค.2562		ตค.2558-มค.2560
21	สมศักดิ์ ไรศิริตะนะศิริ	9,275,452	2558-2560		กค.2557-พค.2562		
22	สุทธิพงษ์ อินทรีย์รงค์	8,895,420	2557-2560		ตค.2559-พค.2562		
23	สุรชัย ภูประเสริฐ	8,419,763	2552-2554	2549-2551			
24	สมเจตน์ บุญถนอม	8,125,442	2550-2554	2549-2551	กค.2557-พค.2562		
25	ชฎา วัฒนศิริธรรม	8,099,585	2550-2553	2549-2551			
26	พรทิพย์ จาละ	8,097,812	2550-2553	2549-2551	กค.2557-พค.2562		
27	สมศักดิ์ ชัดตะนันท์	7,913,880	2549-2552	2549-2551			
28	อนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ	7,860,361	2551-2554		กค.2557-พค.2562		
29	อนุสรณ์ แสงนันทนวล	5,012,758	2559-2560	2549-2551		ตค.2557-กย.2558	
30	ธวัชชัย สมุทรสาคร	4,773,130	2553-2554		กค.2557-ตค.2557	ตค.2557-กย.2558	ตค.2558-ตค.2560

หมายเหตุ สีฟ้า หมายถึง สมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษาไปพร้อมกัน

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

ตารางที่ 5.6 แสดงรายชื่อและค่าตอบแทนสมาชิกวุฒิสภาที่เป็น หรือเคยเป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษา (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	รวม ค่าตอบแทน	ปีที่ดำรงตำแหน่ง กรรมการบริษัทฯ	พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา		
				คณะรัฐประหารปี 2549	คณะรัฐประหารปี 2557		
				สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)	สภานิติบัญญัติ ปฏิรูปประเทศ (สปป.)
31	ธรรณ์ อ่างงามวาสวัสดิ์	4,605,656	2559-2560			ตค.2557-กย.2558	
32	พรายพล คุ้มทรัพย์	3,857,420	2550-2551, 2557-2558			ตค.2557-กย.2558	
33	เทพพงศ์ ทิพย์จันทร์	3,664,125	2559-2560		กย.2557-พค.2562		
34	อภิชาติ เพ็ญกิตติ	3,552,964	2549-2551				ตค.2558-ตค.2560
35	วรเดช ภูมิจิตกร	3,481,420	2550-2551	2549-2551			
36	สมคิด เลิศไพฑูรย์	3,479,650	2560		กค.2557-พค.2562		
37	เอก อังสนานนท์	3,435,810	2560		กค.2557-พค.2562		
38	บุญทักษ์ หวังเจริญ	3,354,463	2560		กค.2557-พค.2559		
39	พชร ยุติธรรมดำรง	3,228,267	2550	2549-2551			
40	สมโภชน์ กาญจนภรณ์	3,220,444	2550-2552	2549-2551			
41	เจน นำชัยศิริ	3,116,388	2560		ตค.2559-พค.2562	ตค.2557-กย.2558	
42	สถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์	2,767,383	2554				ตค.2558-ตค.2560
43	สุวิทย์ เมษินทรีย์	2,722,549	2557-2558			ตค.2557-กย.2558	
44	รังสรรค์ ศรีวรศาสตร์	2,703,024	2557-2558				ตค.2558-ตค.2560
45	ยุวัญญา สุริยกุล ณ อยุรยา	1,516,946	2554		กค.2557-กย.2561		
					18	13	8
จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ตั้งตั้งโดยคณะรัฐประหารปี 2549 ที่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการในหรือ บมจ.ปตท. (คน)				18	สมาชิกวุฒิสภาที่ตั้งตั้งโดยคณะ รัฐประหารปี 2557 ที่เป็นกรรมการใน		39
สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัทฯ พร้อมกัน (คน)				14	สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ บริษัทฯ พร้อมกัน (คน)		19

หมายเหตุ สีฟ้า หมายถึง สมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษาไปพร้อมกัน

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

ตารางที่ 5.7 แสดงรายชื่อกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา  
ที่เป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษา

ลำดับ	คณะกรรมการปฏิรูป ประเทศด้านพลังงาน	การดำรงตำแหน่ง ในบริษัทปิโตรเลียม	การดำรงตำแหน่งทางราชการ
1	นายพรชัย รุจิประภา ประธานกรรมการ	- บมจ.ปตท.(2549-2550, 2557) - บมจ.พีทีที โกลบอลฯ(2550-2552)	- รมว.เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (2557-2558) - ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (2553-2555) - ปลัดกระทรวงพลังงาน (2549-2553) - สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) (รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ 2549-2551)
2	นายอนุชา พิษยนันท์ กรรมการ	- บมจ.ปตท.(2561-2562)	- รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ (2559-2562)
3	นายบัณฑิต เอื้ออาภรณ์ กรรมการ	- บมจ.ปตท.สผ.(2560-2562)	- อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2559-2562) - คณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาฯ (2556-2559)
4	นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ กรรมการ	- บมจ.พีทีที โกลบอลฯ (2561-2562) - บมจ.ปตท.(2557-2561)	- รมว.พลังงาน (รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ตค.2549-กพ.2551)
5	พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช กรรมการ	- บมจ.ปตท.สผ. (2546-2551, 2554-2556)	- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) (ตค.2558-ตค.2560) - สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) (ตค.2557-กย.2558) - ผู้ช่วยผ.ทบ. (2548)
6	นายเสมอใจ สุขเสมอ กรรมการ	- บมจ.พีทีที โกลบอลฯ(2557-2558)	- ประธานกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (2561-2562) - ผอ.สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์กรมหาชน) (2558-2561) - รองปลัดกระทรวงพลังงาน (2557-2558) - ผอ.สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (2556-2557)
7	นายมนูญ ศิริวรรณ	- บมจ. สตาร์ ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง - รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ บมจ.บางจาก (2549)	- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน

หมายเหตุ สีฟ้า หมายถึง กรรมการปฏิรูปฯ ด้านพลังงาน ที่เป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษาไปพร้อมกัน  
ที่มา: ผู้วิจัย, 2562



### 5.3.6 ผลตอบแทนกรรมการมาจากผลกำไรในประเทศเป็นหลัก

จากข้อมูลผลประกอบการของ บมจ. ปตท. พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2556 ภายใต้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง บมจ. ปตท. มีอัตรากำไร (ก่อนดอกเบี้ย ภาษี และค่าเสื่อมราคา) หรือ EBITDA Margin ที่ 7.89 % แต่ภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 บมจ. ปตท. มีอัตรากำไร (ก่อนดอกเบี้ย ภาษี และค่าเสื่อมราคา) หรือ EBITDA Margin เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและอยู่ในระดับ 15.40 % ในปี 2560 และเมื่อผู้วิจัยเปรียบเทียบกับราคาน้ำมันดิบ (WTI) ทั้งก่อนและหลังรัฐประหาร พบข้อมูลที่น่าสนใจ ดังนี้

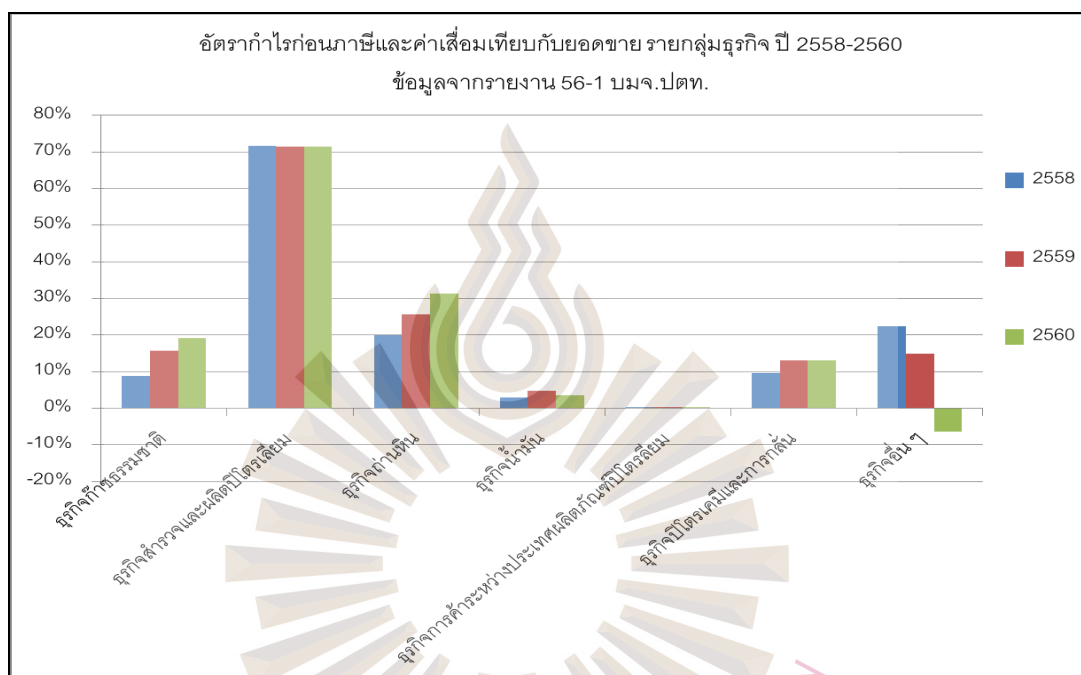
ตารางที่ 5.8 แสดงข้อมูลรายได้ และกำไรก่อนดอกเบี้ย ภาษี และค่าเสื่อมราคา ของ บมจ. ปตท. และราคาน้ำมันดิบ (WTI) ปี พ.ศ. 2556 ถึง 2560

ปี	รายได้ (บาท)	กำไร (บาท) (ก่อนดอกเบี้ย ภาษี และค่าเสื่อม ราคา)	น้ำมันดิบ WTI (USD/BBL)	อัตรากำไรขั้นต้น
2556	2,842,408.30	224,226.20	97.98	7.89
2557	2,605,062.38	231,048.07	93.17	8.87
2558	2,025,551.71	233,240.35	48.66	11.51
2559	1,718,846.04	254,231.59	43.29	14.79
2560	1,995,722.07	307,260.61	50.80	15.40

ที่มา: บมจ. ปตท., 2557 – 2560; US Energy Information Administration, 2020

จากข้อมูลในตารางที่ 5.8 เห็นได้ว่า ก่อนรัฐประหารในปี พ.ศ. 2556 ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก (WTI) มีราคาเฉลี่ย 97.98 เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาร์เรล และได้ลงมารัฐประหารอยู่ที่ระดับ 40 ถึง 50 เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาร์เรล หรือลดลงประมาณครึ่งหนึ่ง ทำให้รายได้ ปตท. ในปี พ.ศ. 2560 เทียบปี พ.ศ. 2556 ลดลง 8.4 แสนล้านบาท แต่กำไรขั้นต้นกลับเพิ่มขึ้นได้ถึงกว่า 8 หมื่นล้านบาท ซึ่งเป็นการทำกำไรที่สวนทางกับทิศทางราคาพลังงานที่ลดลง ซึ่งในตลาดที่มีการแข่งขันเสรีจะเกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ได้ยากมาก เพราะเมื่อบริษัทต่าง ๆ มีต้นทุนน้ำมันดิบต่ำลงจะแข่งขันกันลดราคาเพื่อเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาด ดังนั้น การสร้างผลกำไรที่สวนทางสภาวะตลาดจึงย้อนแย้งกับกลไกตลาดเสรี จึงน่าสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่ามีนโยบายสาธารณะใดที่เกื้อหนุนให้เกิด

สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้ ใช่ หรือไม่ หากพิจารณาอัตรากำไรในแต่ละธุรกิจ พบว่า สัมปทานการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมีกำไรขั้นต้น อยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 71 ปตท. จึงเป็นเสมือน “हांนที่ออกไข่เป็นทองคำ” ดังจะเห็นได้จากอัตรากำไรและการจ่ายผลประโยชน์ให้กรรมการซึ่งมีทั้งผู้บริหารและข้าราชการที่เป็นจำนวนเงินสูงมาก ดังนั้น ปัญหาสำคัญ คือ ไข่ทองคำนั้นเป็นประโยชน์กับผู้ใด



รูปที่ 5.1 แสดงอัตรากำไรก่อนดอกเบี้ยและค่าเสื่อมราคาเทียบกับยอดขาย (EBITDA Margin) รายกลุ่มธุรกิจ ปี พ.ศ. 2558 - 2560  
ที่มา: บมจ. ปตท., 2558 - 2560

จากการที่ กลุ่ม บริษัท ปตท. ยังสามารถทำกำไรในประเทศไทยได้ในปริมาณสูง ทำให้ปัญหาการลงทุนในไทยและต่างประเทศ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย อิหร่าน อียิปต์ อิสราเอล และ อินโดนีเซีย ไม่ส่งผลกระทบต่อผลกำไรรวมมากนัก ได้แก่ (1) กรณีโครงการมาเรียนา ออยล์ แชนด์ ประเทศแคนาดา (2) กรณีการระเบิดบนแท่นขุดเจาะน้ำมันในแหล่งขุดเจาะน้ำมันมอนทารา นอกชายฝั่งตะวันตกเฉียงเหนือประเทศออสเตรเลียออก (3) กรณีการถอนการลงทุนสำรวจและขุดเจาะน้ำมันแปลง Saveh ในอิหร่าน (4) กรณีโครงการปลูกป่าดำน้ำมันที่ประเทศอินโดนีเซีย (5) โครงการท่อก๊าซอียิปต์ - อิสราเอล (East Mediterranean Gas) และ (6) กรณี สิบบนบริษัทโรลส์รอยซ์ เป็นต้น (ภาคผนวก ข)

### 5.3.7 การเปรียบเทียบนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนกรรมการบริษัทพลังงาน

การจ่ายผลตอบแทนกรรมการกลุ่มบริษัทที่ศึกษาอยู่ในระดับสูงกว่าปกติหรือไม่ จำเป็นต้องเปรียบเทียบกับบริษัทที่มีความคล้ายคลึงกัน และมีมูลค่าของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ฯ ใกล้เคียงกัน ในประเทศไทยจึงไม่มีบริษัทใดที่เหมาะสม ผู้วิจัยจึงเลือก บริษัท Equinor ASA ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานที่ตั้งขึ้นโดยรัฐบาลนอร์เวย์ เป็นผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมแบบครบวงจร เช่นเดียวกับกลุ่ม ปตท. (รูปที่ 5.2 และรูปที่ 5.3) โดยดำเนินธุรกิจในประเทศนอร์เวย์และอีก 35 ประเทศ ในทวีปอเมริกาเหนือ อเมริกาใต้ เอเชีย แอฟริกา ยุโรป และโอเชียเนีย ปัจจุบันได้ขยายธุรกิจไปยังพลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานลม เป็นต้น บริษัทนี้เดิมชื่อว่า บริษัท Statoil ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2515 (ค.ศ.1972) ภายใต้ชื่อ Den Norske Stats Oljeselskap AS - Statoil



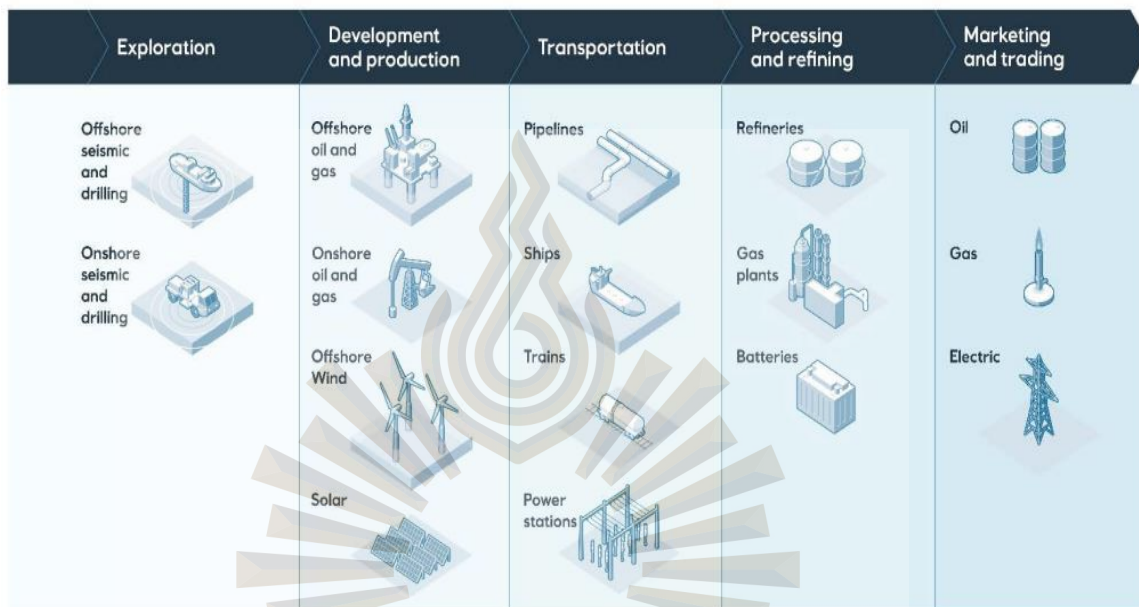
รูปที่ 5.2 แสดงสถานีบริการน้ำมันของ บริษัท Equinor ASA (หรือชื่อเดิม Statoil)

ที่มา: Green, 2015

ปัจจุบัน บริษัท Equinor ASA เป็นบริษัทพลังงานที่ใหญ่ที่สุดในประเทศนอร์เวย์ โดยในปี 2560 รัฐบาลนอร์เวย์ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดมีสัดส่วน 67% ส่วนที่เหลือเป็นผู้ถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ โดยกระทรวงปิโตรเลียมและพลังงานของนอร์เวย์เป็นผู้ดูแลกรรมสิทธิ์ในผลประโยชน์ที่ได้รับ โดยในปี พ.ศ. 2561 คณะกรรมการบริษัทของ Statoil ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนชื่อบริษัทเป็น “Equinor” โดยระบุว่า “equi” ซึ่งมีความหมายว่า เท่าเทียมกัน ความเสมอภาค และ

ความสมดุล ดังที่เห็นได้จากคำว่า equality และ equilibrium ส่วนคำว่า “nor” เพื่อบ่งบอกว่า บริษัทกำเนิดจากชาวนอร์เวย์ ใช้แทนความหมาย การเป็นมรดกของนอร์เวย์ ส่วนชื่อเดิมว่า Statoil นั้นมีความหมายเพียง บริษัทน้ำมันที่เป็นของรัฐ (Equinor ASA, 2019)

### Equinor's value chain



รูปที่ 5.3 แสดง Equinor' Value Chain

ที่มา: Equinor ASA, 2018, p.21

ในปี ค.ศ. 2019 นิตยสาร Forbes (2019) ได้เผยแพร่การจัดอันดับบริษัทที่ใหญ่ที่สุดของโลก 2000 บริษัท (The World's Largest Public Companies) ประจำปี ค.ศ. 2018 โดยพิจารณาจากรายได้ กำไรสุทธิ ทรัพย์สิน และมูลค่าในตลาดหลักทรัพย์ บริษัท Equinor อยู่ในอันดับที่ 82 ขณะที่ บมจ.ปตท.อยู่ในอันดับที่ 165 บมจ. พีทีที โกลบอล เคมิคอล อันดับที่ 834 และ บมจ. ไทยออยล์ รั้งอันดับเกือบสุดท้าย อยู่ที่ 1996 ส่วน บมจ. ปตท.สผ. และ บมจ. ไออาร์พีซี ไม่ติดใน 2000 อันดับแรกของโลก ดังผลสรุปในตารางที่ 5.10

ตารางที่ 5.9 แสดงผลการเปรียบเทียบมูลค่าตลาด ระหว่างบริษัท Equinor ASA บมจ.ปตท. บมจ.พีทีที โกลบอลฯ บมจ.ไทยออยล์ บมจ. ปตท.สผ. และ บมจ. ไออาร์พีซี

ลำดับที่	ชื่อบริษัท	ประเทศ	ยอดขาย (พันล้านดอลลาร์)	กำไร (พันล้านดอลลาร์)	สินทรัพย์ (พันล้านดอลลาร์)	มูลค่าตลาด (พันล้านดอลลาร์)
82	Equinor ASA	นอร์เวย์	77.9	7.6	112.5	77.6
165	บมจ.ปตท.	ไทย	72.3	3.7	74.8	43.8
834	บมจ.พีทีที โกลบอลฯ	ไทย	16.0	1.2	14.4	9.8
1996	บมจ.ไทยออยล์	ไทย	12.0	0.314	8.3	4.6
-	บมจ.ปตท.สผ.	ไทย	ไม่ติดใน 2000 อันดับแรกของโลก			13.9*
-	บมจ.ไออาร์พีซี	ไทย	ไม่ติดใน 2000 อันดับแรกของโลก			3.6*

ที่มา: Forbes, 2019 ; บมจ. ปตท.สผ., 2561; บมจ.ไออาร์พีซี, 2561

มูลค่าตลาดของกลุ่ม ปตท. ที่ศึกษาครั้งนี้ รวมกันเท่ากับ 75.7 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งน้อยกว่ากับมูลค่าตลาดของบริษัท Equinor ASA ที่ 77.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เล็กน้อย ปรากฏตามตารางที่ 5.10 กลุ่มบริษัททั้งสองยังมีลักษณะคล้ายคลึงกันหลายประการ อันได้แก่ (1) เป็นรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานที่ก่อตั้งโดยรัฐ (2) ปัจจุบันถูกแปรรูปเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (3) รัฐบาลยังคงถือหุ้นใหญ่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 และ (4) ทำธุรกิจปิโตรเลียมครบวงจร ตั้งแต่ขั้นต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ จากความคล้ายคลึงกันข้างต้น บริษัท Equinor ASA จึงถือเป็นตัวเทียบวัดที่ดี ผู้วิจัยจึงเลือก บริษัท Equinor ASA มาเป็นตัวเทียบวัดเพื่อเปรียบเทียบนโยบายการจ่ายผลประโยชน์ให้แก่กรรมการ โดยแบ่งการศึกษาเปรียบเทียบออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

#### (1) อัตราการจ่ายผลตอบแทนกรรมการ

ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลการจ่ายผลตอบแทนกรรมการ จากรายงานประจำปีของบริษัท Equinor ASA ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 - 2560 พบว่า ในแต่ละปี บริษัทฯ จ่ายผลตอบแทนให้กรรมการ ทั้งคณะอยู่ระหว่าง 2.5 ถึง 6.5 ล้านโครนนอร์เวย์ (NOK) หรือ 14 ถึง 31 ล้านบาท ขณะที่กลุ่มบริษัทในเครือ ปตท. ที่ศึกษาจ่ายผลตอบแทนรวมกันระหว่าง 181 ถึง 346 ล้านบาทต่อปี จึงเห็นได้ว่า กลุ่มบริษัทในเครือ ปตท. จ่ายผลตอบแทนกรรมการสูงกว่าบริษัท Equinor ASA คิดเป็น 7.06

ถึง 17.32 เท่า โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 10.51 เท่า และผู้วิจัยพบว่า ตลอดระยะเวลา 12 ปี บริษัท Equinor ASA จ่ายผลตอบแทนคณะกรรมการรวมทั้งสิ้น 287.89 ล้านบาท ขณะที่กลุ่มบริษัทในเครือ บมจ.ปตท. จ่ายเงินให้คณะกรรมการมากถึง 3,025.75 ล้านบาท ดังปรากฏตามตารางที่ 5.11 โดยผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ประเทศนอร์เวย์มีอัตราค่าแรงขั้นต่ำที่ 170 โครนเนอร์เวย์(NOK) ต่อชั่วโมง (Average and Minimum Salary in Oslo, Norway, 10 July 2019) หรือประมาณ 5,336 บาทต่อวัน ขณะที่ประเทศไทยมีค่าแรงขั้นต่ำในกรุงเทพฯ ที่ 325 บาทต่อวัน (ปี พ.ศ.2560) จึงเห็นได้ว่า ค่าแรงขั้นต่ำประเทศนอร์เวย์สูงกว่าประเทศไทยถึง 16.4 เท่า ดังนั้น การจ่ายค่าตอบแทนกรรมการบริษัทพลังงานไทยจึงถือว่าสูงมากเมื่อเทียบกับบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในนอร์เวย์อย่าง บริษัท Equinor ASA

ตารางที่ 5.10 แสดงผลการเปรียบเทียบรายได้ ค่าตอบแทนกรรมการระหว่างบริษัท Equinor ASA บมจ.ปตท. บมจ. พีทีที โกลบอล บมจ.ไทยออยล์ และ บมจ.ปตท.สผ. (พ.ศ. 2549 - 2560) และ บมจ.ไออาร์พีซี (พ.ศ. 2550 - 2560)

ปี (บาท)	บมจ. ไออาร์พีซี	บมจ. ปตท.	บมจ. ปตท.สผ.	บมจ. พีทีที โกลบอล	บมจ. ไทยออยล์	รวมค่าตอบแทน 5 บริษัท	บริษัท Equinor ASA	
							โครนเนอร์เวย์	บาท
2549		40,330,089	35,750,622	50,250,000	55,112,392	181,443,103	2,525,000	14,410,933
2550	80,403,004	42,059,440	35,868,993	125,689,339	62,020,000	346,040,775	3,255,344	19,979,674
2551	26,027,468	36,322,658	43,081,186	75,913,536	38,584,012	219,928,860	4,572,000	22,454,921
2552	48,292,402	40,037,852	37,184,847	75,793,931	50,498,984	251,808,016	4,437,000	25,235,438
2553	50,111,976	41,055,748	54,831,250	36,552,520	44,681,417	227,232,911	4,441,000	22,497,662
2554	34,617,822	40,158,139	52,958,392	125,596,026	58,985,620	312,316,000	4,655,000	24,363,339
2555	24,212,524	41,439,523	70,681,383	61,087,104	51,213,715	248,634,250	4,853,000	26,431,865
2556	33,029,024	61,454,211	68,693,458	62,315,984	45,256,495	270,749,172	5,847,000	31,052,248
2557	22,478,355	45,313,621	39,412,014	56,485,113	16,898,449	180,587,552	5,843,000	25,592,924
2558	41,954,535	27,897,022	20,350,000	70,661,284	53,294,962	214,157,803	5,950,035	24,382,648
2559	49,178,677	53,590,229	35,764,471	67,330,000	67,944,516	273,807,893	6,524,119	26,849,359
2560	54,622,096	62,535,679	42,993,021	70,200,000	68,697,476	299,048,271	6,278,638	24,639,259
<b>รวม</b>	<b>464,927,883</b>	<b>532,194,211</b>	<b>537,569,637</b>	<b>877,874,836</b>	<b>613,188,039</b>	<b>3,025,754,605</b>	<b>59,181,136</b>	<b>287,890,269</b>

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

## (2) ความสัมพันธ์ระหว่างผลตอบแทนกรรมการกับผลประกอบการบริษัท

อัตราการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่คณะกรรมการและอนุกรรมการของบริษัท Equinor ASA จะมาจากมติที่ประชุมใหญ่เป็นจำนวนคงที่โดยจะไม่เชื่อมโยงกับผลประกอบการ (Annual report, 2017) ขณะที่กลุ่มบริษัท ปตท. มีนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนกรรมการอิงกับผล

ประกอบการทางธุรกิจ คือ เมื่อบริษัทมีผลกำไรมาก กรรมการจะได้โบนัสมาก ทำให้กรรมการที่เป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐและกำกับการปฏิบัติของภาคธุรกิจด้านพลังงาน จะตกอยู่ในสภาวะการขัดกันซึ่งบทบาทหน้าที่ (Conflict of Interest) อีกทั้ง การที่กรรมการได้ค่าตอบแทนอิงกับผลประกอบการรายปีเช่นเดียวกับผู้บริหาร คือ เน้นทำกำไรให้มากที่สุดและเร็วที่สุดซึ่งเป็นเป้าหมายเดียวกับฝ่ายบริหาร ย่อมส่งผลให้คณะกรรมการให้ความสำคัญกับเรื่องระยะสั้น ส่งผลให้เกิดประเด็นเรื่องการถ่วงดุลระหว่างคณะกรรมการกับผู้บริหารที่ลดลง

โดยคณะอนุกรรมการธรรมาภิบาลด้านพลังงาน วุฒิสภา ได้จัดทำรายงาน (2553, น.40) ระบุว่า กรรมการของบริษัทพลังงานแห่งชาติในหลายประเทศได้รับค่าตอบแทนอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น เช่น หากบริษัทต้องการให้กรรมการเข้ามาช่วยกำกับดูแลกิจการอย่างใกล้ชิดก็จะจัดเบี้ยประชุมให้ในอัตราที่สูง โดยได้รับค่าตอบแทนรายเดือนในอัตราที่น้อยหรือไม่ได้เลย โดยบริษัทที่มีธรรมาภิบาลที่ดีจะไม่มีกรให้ผลตอบแทนที่เป็นโบนัสที่เชื่อมโยงกับผลกำไรของบริษัทโดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันมิให้กรรมการดำเนินการตัดสินใจใด ๆ เพื่อประโยชน์ของตัวเองเป็นสำคัญ

(3) การแยกอำนาจและบทบาทหน้าที่ ตามหลักธรรมาภิบาลสากล (Separation of Power และ Separation of Duties)

ข้อแตกต่างที่น่าสนใจ ระหว่างกว่า บริษัท Equinor ASA กับกลุ่มบริษัทที่ศึกษา คือ องค์ประกอบคณะกรรมการบริษัท Equinor ASA จะมีจำนวนระหว่าง 9 - 11 คน โดยการเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่สามัญของผู้ถือหุ้น และเลือกตั้งจากพนักงาน จำนวน 3 คน ตามกฎหมายนอร์เวย์ ที่จะต้องมีพนักงาน (ที่ไม่ใช่ผู้บริหาร) เป็นกรรมการ โดยผู้บริหารจะไม่สามารถเป็นกรรมการบริษัทได้ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาจากความสามารถที่หลากหลายตามความเชี่ยวชาญ (Equinor ASA, 2017) โดยกรรมการจะต้องมีสมาชิกเป็นผู้หญิง 4 คน และต้องมีกรรมการ 3 คน ที่เป็นชาวต่างชาติที่อาศัยนอกประเทศนอร์เวย์ โดยกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนจะต้องมีคุณสมบัติเป็น "ผู้เชี่ยวชาญทางการเงินของคณะกรรมการตรวจสอบ" ตามข้อกำหนดของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันกรรมการของ บริษัท Equinor ASA จะประกอบไปด้วยผู้บริหารมืออาชีพจากหลากหลายธุรกิจ เช่น บริษัท Telenor บริษัท Wallenius Wilhelmsen Logistics ASA มหาวิทยาลัย Utrecht ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมืออาชีพจากจากบริษัทน้ำมันข้ามชาติ (IOC) และบริษัทให้บริการการสำรวจและ

ผลิตปิโตรเลียม (Oil Field Service Company) โดยจะต้องเกษียณอายุแล้ว เช่น บริษัท Royal Dutch Shell บริษัท Petroleum Geo Service บริษัท BP บริษัท Paladin Resources plc บริษัท Clyde Petroleum plc เป็นต้น โดยกรรมการจะต้องเปิดเผยข้อมูลความสัมพันธ์กับหน้าที่อื่นอย่างเต็มที่ (Full Disclosure)

หลักการเรื่องไม่ให้ผู้บริหารเป็นกรรมการบริษัท เนื่องจากผู้บริหารมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการและรายงานการปฏิบัติต่อคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะต้องกำกับดูแลให้ผู้บริหารปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้ จึงจำเป็นต้องแยกอำนาจและบทบาทหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล ที่เรียกว่า Separation of Duties และ Separation of Power นอกจากนี้ ข้าราชการที่ยังไม่เกษียณอายุ ไม่สามารถเป็นกรรมการบริษัท Equinor ASA ได้ เพราะข้าราชการมีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบายและการกำกับดูแลธุรกิจจึงต้องมีความเป็นกลางระหว่างทุกบริษัทอย่างเท่าเทียม ขณะที่ผู้วิจัยไม่พบหลักการข้างต้นนี้ในกลุ่มบริษัทที่ศึกษาเลย กรณีนี้ผู้วิจัยได้สอบถามความเห็นต่อนายบารัธ ไจรัจ (Bharath Jairaj) และนางดาวิด้า วู้ด (Davida Wood) เจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Associate) ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการส่งเสริมความมีธรรมาภิบาลในการดำเนินกิจการของภาครัฐและเอกชน จากสถาบัน World Resource Institute (WRI) เมื่อครั้งผู้วิจัยได้เข้าประชุมนานาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตครั้งที่ 14 ณ กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 10-13 พฤศจิกายน 2553 สรุปว่า กรณีข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายเป็นกรรมการในธุรกิจที่ต้องกำกับและได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นที่อิงกับผลกำไรทางธุรกิจ ในสากลถือว่า ขัดหลักธรรมาภิบาล และยืนยันว่า ยังไม่เคยพบการรับประโยชน์ หรือ การกระทำในลักษณะนี้ของข้าราชการร่วมกับกลุ่มธุรกิจพลังงานในประเทศอื่น ผู้วิจัยเห็นว่า เหตุผลสำคัญที่ข้าราชการเกี่ยวข้องกับนโยบายไปเป็นกรรมการในบริษัทพลังงานเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในหลายประเทศ เพราะผลประโยชน์จากบริษัทอาจครอบงำการตัดสินใจของข้าราชการได้ (การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 พฤศจิกายน 2553; วุฒิสภา, 2554, น.51 - 52)

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ แม้ว่ากลุ่ม ปตท. จะจ่ายค่าตอบแทนกรรมการสูงกว่าบริษัทระดับโลกอย่างบริษัท Equinor ASA มาก แต่ก็ไม่พบว่า กรรมการบริษัทกลุ่ม ปตท. มีความหลากหลาย และมีคุณสมบัติระดับโลก โดยกรรมการส่วนใหญ่จะวนเวียนอยู่ในหมู่นักวิชาการชั้นผู้ใหญ่ และผู้บริหารในเครือ บมจ.ปตท. เอง ซึ่งในทางวิชาการอาจมองได้ว่า การกำหนดตัวกรรมการบริษัทมีลักษณะเป็นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลชั้นสูง (Elite) ที่เป็นผู้บริหารบริษัท ข้าราชการและนักวิชาการ ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือกำกับดูแลการปฏิบัติ



## 5.4 ปัญหาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการดำรงอยู่ของเครือข่ายกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม

ประเด็นนี้มีสาเหตุมาจากนโยบายของรัฐ ในการออกกฎหมายที่เปิดช่องโหว่ให้ข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือกำกับการปฏิบัติของภาคธุรกิจ สามารถไปเป็นกรรมการในธุรกิจที่ตนต้องกำกับได้ ปัญหานี้ วุฒิสภาได้จัดทำรายงานเรื่อง “ธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ” ของคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล (วุฒิสภา, 2553, น. 28 - 30) เรื่อง การแก้ไขพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ. 2550 ที่เพิ่มเติม มาตรา 5 (9) และ (10) ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เพราะให้ข้าราชการไปเป็นกรรมการบริษัทพลังงานได้ โดยกฎหมายบัญญัติไว้ดังนี้

“(9) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น เว้นแต่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น”

“(10) ไม่เป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหาร โดยกรมมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น”

คณะกรรมการศึกษา วุฒิสภา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้เสนอกฎหมายใช้วิธีเปิดช่องโหว่ ด้วยการบัญญัติข้อยกเว้นเข้าไปในลักษณะต้องห้ามใน อนุมาตรา (9) และ (10) โดยให้รัฐวิสาหกิจ หรือ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจแต่งตั้งให้ข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ และเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารในผู้รับสัมปทาน หรือบริษัทมีส่วนได้เสียกับรัฐวิสาหกิจได้ อนุมาตรานี้แทนที่จะเป็นการห้ามแต่กลับกลายเป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่ทำให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลกิจการขึ้น

ผู้วิจัยมีความเห็นต่อ อนุมาตรา (9) และ (10) ของมาตรา 5 ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ. 2550 ดังนี้

1) การเพิ่มลักษณะต้องห้ามในอนุมาตรา (9) แต่มีข้อยกเว้นที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจสามารถมอบหมายข้าราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งใด ๆ ในธุรกิจเอกชนที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้นเพียงเล็กน้อยได้

2) การเพิ่มลักษณะต้องห้ามในอนุมาตรา (10) แต่มีข้อยกเว้นที่ให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งประธานเจ้าหน้าที่บริหาร และกรรมการผู้จัดการใหญ่ สามารถมอบหมายข้าราชการเป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหารที่มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น

ข้อบัญญัติดังกล่าว ส่งผลให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจชี้ว่า ข้าราชการคนใดสมควรได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นเงินสดและผลประโยชน์อื่นจากผลกำไรทางธุรกิจ กฎหมายนี้ ส่งผลทำให้ข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย หรือกำกับดูแลภาคธุรกิจทั้งหมดให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเท่าเทียม และเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับจากสินค้าและบริการที่ดีในราคาที่เป็นธรรม แต่ขณะเดียวกันกลับต้องไปดูแลธุรกิจรายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพื่อสร้างผลกำไรสูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้นของบริษัท

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติคุณสมบัตินิตมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 ในมาตรา 5 (9) และ (10) นี้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของข้าราชการ (Conflict of Interest) การเปิดช่องทางให้รัฐวิสาหกิจและบริษัทลูก สามารถให้ผลประโยชน์ทั้งเป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินโดยถูกกฎหมายแก่ข้าราชการที่สังกัดในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และมีอำนาจกำกับดูแลธุรกิจนั้น ถือเป็นสิทธิพิเศษเหนือบริษัทคู่แข่งที่เป็นบริษัทเอกชนทั่วไป ทำให้ข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็น Regulator ที่ต้องกำกับทุกธุรกิจอย่างเท่าเทียม เมื่อเข้าเป็นกรรมการบริษัทใดจึงกลายเป็น Operator ในบริษัทนั้นเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น ทำให้การแต่งตั้งให้เป็นกรรมการจึงอาจถูกมองได้ว่าเป็นการอุปถัมภ์ข้าราชการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อสงสัยในความเป็นกลางทางนโยบายและการกำกับธุรกิจ โดย Blau (1964, pp. 21-22) ระบุว่า การที่ผู้ใดมีสถานะผูกขาดการอุปถัมภ์ จะทำให้ “ผู้อุปถัมภ์” อยู่ในตำแหน่งที่สามารถเรียกร้องให้ “ผู้รับการอุปถัมภ์” ที่ต้องการมีส่วนร่วมแบ่งปันในโภคทรัพย์ปฏิบัติตามที่ตนต้องการ หรือคล้อยตามความประสงค์ของผู้อุปถัมภ์ได้

กฎหมายดังกล่าวสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันแก่รัฐวิสาหกิจและบริษัทลูกเป็นการเฉพาะ จึงไม่เป็นธรรมต่อเอกชนรายอื่น และมีผลกีดกีดร่อนทำลายระบบตลาดเสรีโดยตรง ที่สำคัญ คือ เมื่อเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่กรรมการบริษัทได้รับในแต่ละปีสูงกว่าเงินเดือนข้าราชการหลายเท่าตัว โดยปี พ.ศ. 2561 ข้าราชการอำนวยการคือระดับ 8 และ 9 มีอัตราเงินเดือนขั้นต้นเริ่มจาก 37,210 บาท ไปตันที่ 51,290 บาท ขั้นสูงจาก 52,320 บาทไปจบที่ 60,990 บาท ข้าราชการบริหารคือระดับ 10 และ 11 ขั้นต้นจาก 68,530 บาท ไปเต็มที่ 62,210 บาท ขั้นสูงจาก 62,210 บาท ไปเต็มที่ 68,530 บาท และ 69,110 บาท ไปจบที่ 71,700 บาท ส่วนเงินประจำตำแหน่งนั้นประเภทวิชาชีพเฉพาะจะมี 5 ระดับ จากเดือนละ 3,500 บาท 5,600 บาท 9,900 บาท 13,000 บาท และ 15,600 บาท ประเภทบริหารระดับสูงมี 4 อัตรา จากเดือนละ 5,600 บาท 10,000 บาท 14,500 บาท และ 21,000 บาท

หมายความว่าข้าราชการระดับปลัดกระทรวงจะมีรายได้ต่อเดือนไม่รวมเบี้ยประชุมจะได้เงินแค่ 92,700 บาทเท่านั้น หรือประมาณ 1 ล้านบาทต่อปี ขณะที่รายได้จากการเป็นกรรมการในกลุ่มบริษัท ปตท. ยกตัวอย่าง กรณี ปลัดกระทรวงพลังงานท่านหนึ่ง มีรายได้จากการเป็นกรรมการในปี 2549 สูงถึงกว่า 14 ล้านบาท ซึ่งเป็นอัตราสูงกว่าเงินเดือนข้าราชการหลายเท่าตัว เงินจำนวนนี้สามารถสร้างฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าการพึ่งพิงเงินเดือนข้าราชการเพียงอย่างเดียว ด้วยอัตราผลประโยชน์กรรมการบริษัทที่สูงเช่นนี้ ตามแนวคิดของ Scott (1972, pp. 92 - 93) และ Blau (1964, pp. 21-22) มองได้ว่า ย่อมสร้างความผูกพันระหว่างข้าราชการกับบริษัทได้เป็นอย่างดี (ภาคผนวก ข)

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ประเทศไทยมาถึงจุดนี้เป็นเพราะมีกลุ่มบุคคลที่ผลักดันนโยบายเพื่อเปิดช่องทางให้กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมสามารถเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางการพลังงานของประเทศ ดังที่นายวิสุทธิ ศรีสุพรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ได้ชี้แจงแทนนายกรัฐมนตรีในรัฐสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2559 ตอบกระทู้ถามของนายวัลลภ ตังคณานุก์รัช สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ปัญหาข้าราชการระดับสูงดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทในเครือ ได้รับผลประโยชน์จากบริษัทเอกชน จนเป็นที่วิจารณ์ว่ามีปัญหาเรื่อง “ผลประโยชน์ทับซ้อน” นายวิสุทธิ ศรีสุพรรณ อดีตข้าราชการกระทรวงการคลังซึ่งเคยเป็นกรรมการในบริษัทพลังงาน ได้กล่าวว่า “เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 ซึ่งยอมรับว่ามีช่องโหว่ แต่ไม่

ผิดกฎหมายเพราะได้เปิดช่องไว้” (มติชนออนไลน์, 2559, ย่อหน้า 3 - 4) โดยคำชี้แจงของนายวิสุทธิ ข้างต้น ตรงกับรายงานการศึกษาของคณะกรรมการการตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้าง ธรรมาภิบาล (วุฒิสภา, 2554, 2557)

แม้ว่าบริษัทผู้แต่งตั้งมักอ้างถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องส่งตัวแทนเข้าไปดูแลกิจการ แต่ผลการวิจัยนี้ ก็ชี้ให้เห็นว่า อัตราค่าตอบแทนกรรมการบริษัทในกลุ่ม ปตท. อยู่ในระดับสูงมาก โดยสูงกว่า บริษัท Equinor ASA ที่เป็นรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานที่ใหญ่ที่สุดในประเทศนอร์เวย์ ด้วยอัตราเช่นนี้ ย่อมสามารถแต่งตั้งมืออาชีพจากทั่วโลกเข้าไปทำหน้าที่กรรมการบริษัทได้ แต่จาก ผลการศึกษาพบว่า กรรมการบริษัทกลุ่ม ปตท. ก็ยังวนเวียนอยู่ในหมู่ข้าราชการระดับสูงเสียเป็น ส่วนใหญ่ อีกทั้ง การอ้างถึงความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือ กำกับดูแลธุรกิจ ทั้งที่ไม่ใช่มีอาชีพในธุรกิจ โดยยอมเสียหลักธรรมาภิบาลเรื่องการแยกขอบเขต อำนาจ (Separation of Power) และแยกบทบาทหน้าที่ (Segregation of Duty) ย่อมขาดเหตุผลที่ มีน้ำหนัก ทำให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือเป็น Regulator สามารถสวมหมวก Operator โดยเป็นผู้บริหารระดับนโยบายของบริษัทนั้น ย่อมขัดหลักธรรมาภิบาลอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น กรณี นายวีระพล จิระประดิษฐกุล ข้าราชการระดับสูง กระทรวงพลังงาน ในปี พ.ศ. 2555 - 2556 ก็เป็น กรรมการผู้มีอำนาจลงนามของบริษัท ปตท. ตรวจสอบและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ไปพร้อม กัน ลักษณะการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทำให้เกิดภาพความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ขึ้น เนื่องจากข้าราชการที่เข้าไปเป็นผู้บริหาร หรือ ผู้มีอำนาจจัดการในบริษัทผู้รับ สัมปทาน โดยได้รับค่าตอบแทนสูง ทั้งในรูปแบบเงินเดือน ค่าจ้าง เบี้ยประชุม และโบนัสที่มาจากผล กำไรทางธุรกิจ ซึ่งอาจนำไปสู่การครอบงำนโยบายของรัฐได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดสภาวะการณ์ที่ทำลายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และทำลายต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยเป็นอย่างยิ่ง

## 5.5 ที่มาของกฎหมายที่เป็นปัญหา

ผู้วิจัยพบว่า ข้อบัญญัติตาม มาตรา 5 (10) ใน พ.ศ. 2550 นั้น มีต้นร่างมาจาก กระทรวงการคลังที่นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยมี นายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ปราบกฏตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/7128 ลงวันที่ 3 มิถุนายน

2548 ที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2548 ลงมติรับทราบสรุปผลการประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ต่อรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปแล้วเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2548 โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ปรากฏ มาตรา 5 (9) ที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นรายย่อยซึ่งไม่ส่วนในการบริหารกิจการ หรือ เป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบในกิจการเช่นว่านั้น หรือ เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหาร โดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548ก)

แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังมีได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 เสียก่อน มีผลให้พระราชบัญญัตินี้ค้างการพิจารณาของสภาจึงต้องตกไป ต่อมาในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2549 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือด่วนที่สุดถึงรัฐมนตรีแต่กระทรวงให้พิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างมาจากรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ร่างใดสมควรเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้คำนึงถึงเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลรัฐประหาร ที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน

ต่อมาเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ส่งหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค 0807/3518 ไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว ขอเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (ร่างของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร) โดยระบุว่า สาระสำคัญที่แก้ไขโดยการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจได้บุคคลที่มีความเหมาะสม มีความซื่อสัตย์สุจริตมีดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งกรรมการจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (กระทรวงการคลัง, 2550)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นั้น ผู้วิจัยพบว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่..) พ.ศ.... ปรากฏชื่อ นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บมจ. ปตท. และนายทศพร ศิริสัมพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2550) (กระทรวงการคลัง, 2550) อยู่ด้วย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2550 และ ฉบับที่ 6 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2550

(หมายเหตุ มาตรา 5 (9) ตามร่างของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร จะกลายเป็นมาตรา 5 (10) ของฉบับที่ 6)

จากข้อเท็จจริงนี้ จะเห็นได้ว่า แม้ทั้งสองรัฐบาลจะเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน แต่กฎหมายที่ขัดหลักธรรมาภิบาลที่เปิดช่องโหว่ให้ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับนโยบาย และการกำกับดูแลธุรกิจ เข้าไปรับผลประโยชน์จากธุรกิจก็ยังสามารถเดินหน้าต่อไปได้ (หมายเหตุ นายทศพร ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ บมจ.ไทยออยล์ ในปี พ.ศ. 2555 จนถึงขณะที่ทำวิจัยนี้ และปี พ.ศ. 2556 - 2557 ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ บมจ.ปตท. อีกบริษัทหนึ่ง)

นอกจากนี้ รัฐบาลรัฐประหารที่มีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ทำการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 13 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550) โดยยกเลิกตำแหน่ง “เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” แต่ให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน มาทำหน้าที่แทน ส่งผลให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานที่เป็นฟันเฟืองสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายพลังงาน เพราะเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และเป็นกรรมการในคณะกรรมการปิโตรเลียม สามารถไปเป็นกรรมการในบริษัทผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมได้พร้อมกัน จึงปรากฏชื่อนายวีระพล จิรประดิษฐกุล ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (ปี พ.ศ. 2549 - 2554) ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ บมจ. ปตท.สผ. ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา และขณะที่ นายวีระพล ย้ายไปเป็นอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานก็ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามของบมจ. ปตท.สผ. อีกด้วย

โดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5) นั้น มิได้ปรากฏเหตุผลในการแก้ไขแต่อย่างใด ขณะที่การแก้ไขในฉบับที่ 6 ได้ระบุเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติว่า “การสมควรปรับปรุงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น...สมควรปรับปรุงวิธีการสรรหาผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น โดยให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีซึ่งจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้” ผู้วิจัยเห็นว่า แม้เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติจะกล่าวว่า เป็นการปรับปรุงลักษณะต้องห้ามของกรรมการเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อการกำกับดูแลกิจการที่ดี แต่หากพิจารณาข้อบัญญัติโดยละเอียดจะพบว่า กลับขัดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพราะให้อำนาจแก่ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแต่งตั้งข้าราชการเข้ามาเป็นกรรมการบริษัท ขณะที่คณะกรรมการบริษัทก็มีหน้าที่คัดเลือกผู้บริหาร เรียกว่า ต่างคนต่างมีอำนาจแต่งตั้งซึ่งกันและกัน เข้ามาแบ่งปันผลประโยชน์ที่อิงกับผลกำไรของบริษัท ทำให้หลักธรรมาภิบาลต้องเสียไป เพราะการถ่วงดุลระหว่างกรรมการบริษัทกับผู้บริหารต้องหย่อนยานลง ซึ่งตรงข้ามกับหลักการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียอย่าง บริษัท Equinor ASA โดยสิ้นเชิง

## 5.6 รางวัลด้านธรรมาภิบาล และคำชี้แจงของ บมจ.ปตท.

แม้ว่าจะมีข่าวเรื่องปัญหาการบริหารจัดการอยู่บ่อยครั้งทั้งการทุจริตกรณีการทำสวนปาล์มที่อินโดนีเซีย กรณีสืบบนบริษัทโรลสรอยซ์ และปัญหาการลงทุนในต่างประเทศ ฯลฯ แต่กลุ่มปตท. ก็ยังคงได้รับรางวัลธรรมาภิบาลดีเด่นจำนวนมากหลายรางวัล โดยในปี พ.ศ. 2556 ได้รับรางวัลในด้านต่าง ๆ จาก 28 สถาบัน รวม 48 รางวัล ได้แก่ รางวัลระดับประเทศจาก 15 สถาบัน จำนวน 22 รางวัล และรางวัลระดับสากลจาก 13 สถาบัน รวมจำนวน 26 รางวัล (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 2556ก) ผู้วิจัยในฐานะที่เคยเป็นผู้บริหารระดับสูงของบริษัทจดทะเบียนแห่งหนึ่งในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมาก่อน เห็นว่า เกณฑ์คะแนนด้านธรรมาภิบาลของสถาบันต่าง ๆ นั้น จะพิจารณาตามเอกสารรายงานที่กำหนดโดยจะเน้นไปที่ประโยชน์ของผู้ถือหุ้นเป็นหลัก แต่มิได้พิจารณาถึงการแยกอำนาจ (Separation of Power) และบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแล (Segregation of Duty) โดยล่าสุดข่าวสดออนไลน์ได้รายงานข่าวเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2562 ระบุว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มอบรางวัลรัฐวิสาหกิจดีเด่น (SOE Award) ประจำปี 2562 ให้แก่ ปตท. มากถึง 8 รางวัล ได้แก่ รางวัลคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจดีเด่น รางวัล

การบริหารจัดการองค์กรดีเด่น รางวัลการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสดีเด่น รางวัลการดำเนินงานเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อมดีเด่น รางวัลความคิดสร้างสรรค์ดีเด่น รางวัลนวัตกรรมดีเด่น รางวัลความร่วมมือเพื่อการพัฒนาดีเด่น ด้านการยกระดับการบริหารจัดการองค์กร และรางวัลการพัฒนาสู่รัฐวิสาหกิจดิจิทัล ประเภทเขตสุขภาพ (ข่าวประชาสัมพันธ์, 2562)

เมื่อปี พ.ศ. 2559 ปตท. เคยชี้แจงสำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้าถึงสาเหตุและความจำเป็นที่ข้าราชการภาครัฐจะต้องมาเป็นกรรมการบริษัทฯ และผลตอบแทนกรรมการ ปตท. เพื่อตอบโต้ กรณีหนังสือเรื่องเมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์ ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ปกป้อง จันวิทย์, อิสรกุล อุณหเกตุ, ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์, กิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์, และสาโรช ศรีวิไล, 2557) ผู้วิจัยขอยกคำชี้แจงของ บมจ.ปตท. ปรากฏตามหนังสือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (2559ก) ที่ 80000001/ เดือนตุลาคม 2559 มาเพื่อประโยชน์ในการศึกษา ความว่า

2) ประเด็นข้าราชการภาครัฐมาเป็นกรรมการ ปตท.

2.1) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปตท. มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจโดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ของ ปตท. กว่า 50 % ดังนั้นกรณีที่ภาครัฐได้จัดส่งผู้แทนที่ทรงคุณวุฒิมาเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ก็เป็นการกระทำเพื่อให้ภาครัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลในฐานะเจ้าของ และผลักดันให้การดำเนินงานของ ปตท. สอดคล้องกับนโยบายรัฐเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน กรณีนี้จึงไม่มีความแตกต่างกับบริษัททั่วไป ที่จะต้องมีตัวแทนของผู้ถือหุ้นรายใหญ่เข้าไปเป็นกรรมการเพื่อควบคุมกิจการ

2.2) กรรมการในรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้แทนจากภาครัฐ ช่วยให้การถ่ายทอดนโยบายจากภาครัฐไปสู่การบริหารงานของกิจการพลังงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นการควบคุมดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศและของประชาชนในอีกทางหนึ่ง รวมทั้งเป็นผลดีในแง่ของประสิทธิภาพการดำเนินงานและความสอดคล้องต่อกันของนโยบายพลังงานในภาพรวม เพื่อให้อุตสาหกรรมพลังงานพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและเป็นประโยชน์ต่อประเทศในภาพรวม



2.3) ผู้แทนจากภาครัฐที่เข้ามาเป็นกรรมการของ ปตท. อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายตาม พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ฉบับแรกที่ออกมา เมื่อปี พ.ศ. 2518 จนถึงฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมกรรมการของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยไม่ได้เอื้อให้ข้าราชการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการเป็นกรรมการของ ปตท. และบริษัทในเครือแต่อย่างใด และยังสามารถควบคุมคุณสมบัติและคุณสมบัติต้องห้ามของกรรมการที่มาจากข้าราชการอย่างชัดเจน รวมถึงไม่ให้ข้าราชการเข้าถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนที่ตนเป็นกรรมการอยู่ และไม่ให้เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกิน 3 แห่งอีกด้วย และนอกจากนี้ เพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือข้อขัดแย้งทางผลประโยชน์ กฎหมายดังกล่าวยังได้บัญญัติว่า “จะต้องไม่เป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหารโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น” ดังนั้น การที่หนังสือดังกล่าวได้กล่าวอ้างโดยสรุปความได้ว่า “การที่ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพลังงานซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลและกำหนดนโยบายของ ปตท. มาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของ ปตท. จะส่งผลให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับ ปตท. และนำไปสู่การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในธุรกิจพลังงาน” นั้น จึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่เป็นไปไม่ได้ เพราะกฎหมายได้ห้ามกรรมการที่เป็นข้าราชการและมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ ปตท. มาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของ ปตท. นั้นเอง

ยกตัวอย่างเช่น ตำแหน่งอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ถือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารสัมปทานปิโตรเลียม และมีอำนาจในการอนุญาต หรืออนุมัติต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ตำแหน่งดังกล่าวจึงเข้าข่ายที่จะมีผลประโยชน์ขัดกัน และถือเป็นคุณสมบัติต้องห้ามที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่จะขอเป็นผู้รับสัมปทานปิโตรเลียม และตามข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ปตท. มิได้เป็นผู้ขอรับสัมปทานปิโตรเลียม หากแต่เป็น บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) (“ปตท.สผ.”) ซึ่งเป็นบริษัทในกลุ่ม ปตท. ที่เป็นผู้ขอรับสัมปทานปิโตรเลียมกับภาครัฐ ซึ่งแม้ว่า ปตท.สผ. จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ได้นำเอาเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวมาเป็นข้อพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการสรรหามาเป็นกรรมการของ ปตท.สผ. ด้วยเช่นเดียวกัน ในฐานะที่เป็น Good Corporate Citizenship

### 3) ผลตอบแทนกรรมการ ปตท.

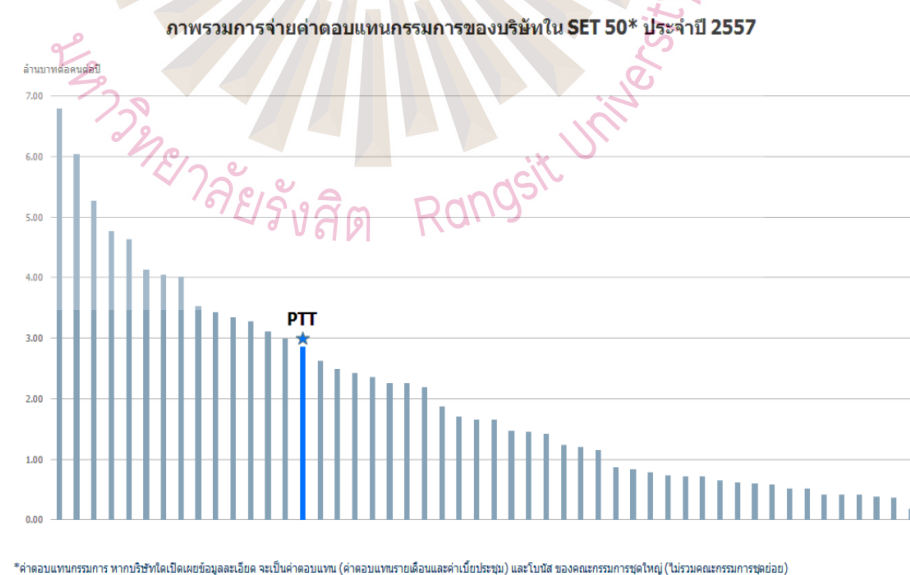
3.1) คณะกรรมการ ปตท. ต้องประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นประจำทุกปีตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของ ปตท. ซึ่งประกอบด้วย การประเมินผลกรรมการทั้งคณะ การประเมินผลรายบุคคล (ประเมินตนเอง) การประเมินผลรายบุคคล (ประเมินกรรมการท่านอื่น) และการประเมินผลคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับคณะกรรมการในการพิจารณาทบทวนผลงาน ปัญหาและอุปสรรคในปีที่ผ่านมา และนำผลการประเมินไปใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติงานต่าง ๆ โดยเน้นการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ปตท. ทั้งนี้ มีการเปิดเผยผลการประเมินไว้ในแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) และรายงานประจำปี (แบบ 56-2) นอกจากนี้ คณะกรรมการ ปตท. ยังได้รับการประเมินการปฏิบัติหน้าที่กรรมการ โดยผู้ประเมินอิสระ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังเป็นประจำทุกปี และสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการไทย เป็นประจำทุก 2 ปี ซึ่ง ปตท. ได้กำหนดนโยบายค่าตอบแทนกรรมการที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผล มีคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนทำหน้าที่ทบทวน โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะความรับผิดชอบของกรรมการ สถานะการเงินของบริษัท ผลการดำเนินงานของ ปตท. ตามระบบประเมินผลรัฐวิสาหกิจ (Performance Agreement: PA) และเปรียบเทียบกับบริษัทในกลุ่มธุรกิจระดับเดียวกัน นอกจากนี้ค่าตอบแทนกรรมการของ ปตท. ยังต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้นประจำปี ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่ต้องให้ความเห็นชอบด้วย

3.2) ข้าราชการที่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ต้องแลกมากับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่มากขึ้น การตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ขององค์กรต้องมีการใช้ดุลยพินิจและใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งยวด หากเกิดข้อผิดพลาดในการตัดสินใจ

หรือมีการทุจริตประพฤตินิชอบ กรรมการก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งประเทศไทยก็มีกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษดังกล่าวเอาไว้หลายฉบับ ยกตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายอาญา, พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯลฯ เป็นต้น

3.3) ค่าตอบแทนกรรมการ รวมถึงเงินเดือนผู้บริหารและพนักงาน ปตท. ล้วนโปร่งใส ตรวจสอบได้และเป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ (รายงานประจำปี / รายงาน 56-1 และเว็บไซต์ ปตท.)

3.4) ในปี 2557 และ 2558 กรรมการ ปตท. ได้รับค่าตอบแทนรวมทุกประเภทเฉลี่ย 2.86 ล้านบาทต่อคน และ 1.67 ล้านบาทต่อคนตามลำดับ (ไม่รวมเบี้ยประชุมคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง) ซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่าบริษัทมหาชนชั้นนำหลายบริษัทใน ตลาด. ที่ให้ผลตอบแทนกรรมการเฉลี่ยในระดับ 5-7 ล้านบาทต่อคน ทั้ง ๆ ที่ ปตท. เป็นบริษัทที่มีมูลค่าตลาด Market Capitalization สูงที่สุดใน SET. (ปตท., 2559, น. (4)-(6))



รูปที่ 5.4 แสดงภาพรวมการจ่ายค่าตอบแทนกรรมการของบริษัทใน SET 50 ประจำปีพ.ศ.2557  
ที่มา: ปตท., 2559

ผู้วิจัย มีข้อสังเกตในคำชี้แจงของ ปตท. เรื่อง พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ว่า มิได้อธิบายข้อยกเว้นของกฎหมายที่ว่า “เว้นแต่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหารโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น” ซึ่งผู้วิจัย ได้วิพากษ์กฎหมายไว้แล้วในบทนี้

ส่วนคำชี้แจงของ ปตท. เรื่อง ผลตอบแทนกรรมการนั้น ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ผลตอบแทนที่ ปตท. ชี้แจงข้างต้นเป็นค่าเฉลี่ยของกรรมการทุกคนซึ่งมีกรรมการที่อยู่ไม่ครบปี จำนวนหลายคน ตัวอย่างเช่น ณ สิ้นปี 2557 มีกรรมการที่ดำรงตำแหน่ง 14 คน แต่เป็นกรรมการที่อยู่เต็มปีเพียง 3 คน คือ นายวัชรกิติ วัชรโรทัย ได้รับผลตอบแทนกรรมการรวมเป็นจำนวนเงิน 3,245,831.10 บาท นายไพรินทร์ ชูโชติถาวร ได้รับผลตอบแทนกรรมการรวมเป็นจำนวนเงิน 3,113,831.10 บาท และนายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ ได้รับผลตอบแทนกรรมการรวมเป็นจำนวนเงิน 3,017,831.10 บาท จึงเห็นได้ว่ากรรมการที่อยู่เต็มปีจะมีรายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ย อีกทั้ง ค่าตอบแทนกรรมการที่ ปตท. ชี้แจงนั้น ยังไม่รวมเบี้ยประชุมคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง จึงทำให้ตัวเลขแตกต่างจากงานวิจัยนี้ อย่างไรก็ดี งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษานโยบายของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขให้เกิดธรรมาภิบาลตามหลักสากล ดังนั้น รายละเอียดของตัวเลขผลตอบแทนแม้แตกต่างกันบ้าง ก็มีใช้สาระสำคัญของการศึกษา

ทั้งนี้ หนังสือเรื่องเมฆาคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์ ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) นั้น เป็นงานวิจัยในโครงการคู่มือประชาชนรู้ทันคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์เผยแพร่เมื่อ ปี 2557 โดยมีองค์กรภาคีร่วมเผยแพร่ ได้แก่ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, ศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สถาบันอิศรา, มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทยและสำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา

ขณะที่ นพนนท์ วรรณเทพสกุล (2556, น. 200-201) ได้กล่าวถึง กรณีมีผู้ที่กล่าวว่า การที่ข้าราชการไปเป็นกรรมการบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชนเสียนั้นไม่น่าจะเสียหาย เพราะกระทรวงการคลังก็เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่ด้วยนั้น จากผลการศึกษาของนพนนท์ กลับพบว่า มีความ

เสียหายดังนี้ (1) เพิ่มความเสี่ยงให้กับระบบธรรมาภิบาล การที่ข้าราชการที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบายเข้าไปเป็นกรรมการบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชน เป็นปัญหาด้านธรรมาภิบาลจาก ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน เช่นกรณี ปตท.สผ. เป็นผู้รับสัมปทานจากรัฐ แต่ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม เข้าไปเป็นกรรมการบริษัท ภาครัฐอาจเสียหาย เพราะอาจเก็บค่าภาคหลวงได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น(จากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่) (2) เกิดความ ไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการรายอื่น เพราะบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชนได้สิทธิประโยชน์สองทาง ทั้งจาก สถานะรัฐวิสาหกิจและจากสถานะบริษัทเอกชน จึงไม่ตั้งอยู่บนฐานของการแข่งขันเสรีอย่างเท่า เทียมกัน (3) เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค เช่น กรณี แผนแม่บทท่อส่งก๊าซธรรมชาติเปิดโอกาส การลงทุนท่อก๊าซในอนาคต และมอบไว้กับกลุ่ม ปตท. ทำให้ธุรกิจท่อส่งก๊าซเป็นธุรกิจไม่สามารถ แข่งขัน และ (4) เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนในด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สิ่งเหล่านี้คือ ผลทางลบที่ประชาชนต้องสูญเสียไปอย่างไม่พร้อมใจเพื่อแลกกับนโยบายที่เน้นการเติบโตให้กับ ธุรกิจพลังงาน ผ่านผู้กำหนดนโยบายที่มีความคิดยึดติดอย่างเหนียวแน่นว่าจะต้องส่งเสริมทุน พลังงาน

## 5.7 สรุปท้ายบท

ด้วยสิทธิพิเศษทางกฎหมายของ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และบริษัท ปตท. สำรองและผลิตปิโตรเลียม จำกัด ในฐานะบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่รัฐถือหุ้นร้อยละ 100 ทำให้อำนาจ รัฐได้ขยายตัวมากขึ้นในกิจการปิโตรเลียมครอบคลุมตั้งแต่กิจการต้นน้ำ คือ สัมปทานปิโตรเลียม จนถึงปลายน้ำ คือ การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมให้แก่ผู้บริโภค ตัวอย่างกฎระเบียบที่เป็น ประโยชน์เหนือบริษัทน้ำมันเอกชนต่างชาติ เช่น เมื่อผู้รับสัมปทานเอกชนค้นพบปิโตรเลียมในเชิง พาณิชย์แล้วต้องให้หน่วยงานของรัฐเข้าถือหุ้น ทำให้อำนาจ อิทธิพลและผลประโยชน์ของบริษัท น้ำมันต่างชาติต้องลดลงไปโดยปริยาย แต่แทนที่บริษัทน้ำมันแห่งชาติของไทยจะพัฒนาไปใน ทิศทางเดียวกับของอาเซียนคือเป็นเครื่องมือของรัฐในการทรัพยากรปิโตรเลียมเพื่อสร้างคุณ ค่าสูงสุดต่อสังคมและประเทศด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะตามหลักทฤษฎีเชิง เหตุผล แต่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และนายทักษิณ ชินวัตร ได้ทำการแปรรูปกิจการพลังงาน ของชาติทั้งสองแห่ง ทำให้หน่วยงานที่เคยเป็นของรัฐ 100% กลายเป็นองค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชนอัน เป็นจุดเปลี่ยนทางนโยบายที่สำคัญ ทำให้อำนาจอธิปไตยในทรัพยากรของชาติ และคุณค่าที่ได้จาก สิทธิประโยชน์ในทรัพยากรปิโตรเลียมที่ควรจะต้องอยู่กับสังคมจึงอยู่ในมือองค์การใหม่ ที่มีกรรมการ

บริษัทส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายไปในทันที ด้วยสภาวะแวดล้อมทางการเมือง การบริหารของกระบวนการกำหนดนโยบายเช่นนี้ จึงเป็นจุดกำเนิดของ “กลุ่มผลประโยชน์ บีโตร์เลียม” ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญแทนที่บริษัทน้ำมันต่างชาตินั่นเอง



## บทที่ 6

### อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมกับการกำหนดนโยบายพลังงาน

จากการก่อกำเนิดของ “กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม” ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญแทนที่บริษัทน้ำมันต่างชาติ ที่กล่าวไว้ในบทที่ 5 แล้ว ต่อมาในบทที่ 6 นี้ ผู้วิจัยขอนำเสนอกรณีตัวอย่างที่กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมเข้าไปเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายพลังงานของชาติผ่านตัวบุคคลในเครือข่ายของกลุ่มผลประโยชน์ โดยครอบคลุมห่วงโซ่มูลค่าปิโตรเลียม ตั้งแต่กิจการต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ เนื่องจากสัมปทานเป็นเพียงกิจการขั้นต้นน้ำ หลังจากนั้นจะเป็นขั้นกลางน้ำ คือ การขนส่งปิโตรเลียม การกลั่นน้ำมัน และการแยกก๊าซธรรมชาติ และขั้นปลายน้ำ คือ การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมให้แก่ผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงานเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบที่ได้จากสัมปทานซึ่งกระทบต่อรายได้ของผู้ประกอบกิจการโดยตรง สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาน้ำมันสำเร็จรูปและก๊าซ LPG ขณะที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง กำหนดราคาค่าเช่าที่ดินในการวางท่อขนส่งน้ำมันและก๊าซ และการตั้งโรงกลั่นน้ำมัน กรมศุลกากร เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกปิโตรเลียมไทย นอกจากนี้ แบบสัมปทานยังต้องส่งไปขอความเห็นทางกฎหมายไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดและคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกด้วย ดังนั้น บทนี้จะชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมที่มีความกว้างขวางครอบคลุมการดำเนินนโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ อันจะเป็นเครื่องการันตีว่า ในทุกห่วงโซ่ของมูลค่า ผู้ประกอบการสามารถให้ข้อมูลของตนผ่านไปยังผู้เกี่ยวข้องกันนโยบายได้ง่ายกว่าประชาชน เพื่อโน้มน้าว หรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานจึงเป็นจุดเปลี่ยนแปลงอันสำคัญของนโยบายพลังงานของประเทศ จากสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่พยายามนำอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมกลับคืนมา กลับถูกแทนที่ด้วยชุดของนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงในธุรกิจพลังงาน การสร้างมูลค่าเพิ่ม และสร้างผลกำไรในแต่ละชั้นของธุรกิจ รวมถึงการรักษากรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมให้อยู่ในมือกลุ่มธุรกิจพลังงานจนกว่าจะถึงการบริโภคขั้นสุดท้าย ทำให้กลุ่มทุนพลังงานสามารถครอบครองผลประโยชน์จากทรัพยากรของชาติได้อย่างครบวงจร ตั้งแต่การให้

สัมปทานปิโตรเลียม การขนส่งทางท่อ การกลั่นน้ำมัน การแยกก๊าซ ตลอดจนการจัดสรรก๊าซหุงต้ม ให้ธุรกิจปิโตรเคมีในเครือ ลำดับเดียวกับประชาชน และมีนโยบายกำหนดราคาขายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ในประเทศให้แก่ประชาชนในราคาเสมือนนำเข้าจากต่างประเทศ อันเป็นช่องทางทางการสร้างผลกำไรส่วนเพิ่มในสภาพการแข่งขันต่ำหรือไม่ต้องแข่งขัน ซึ่งขัดแย้งกับหลักการค้าเสรีโดยสิ้นเชิง

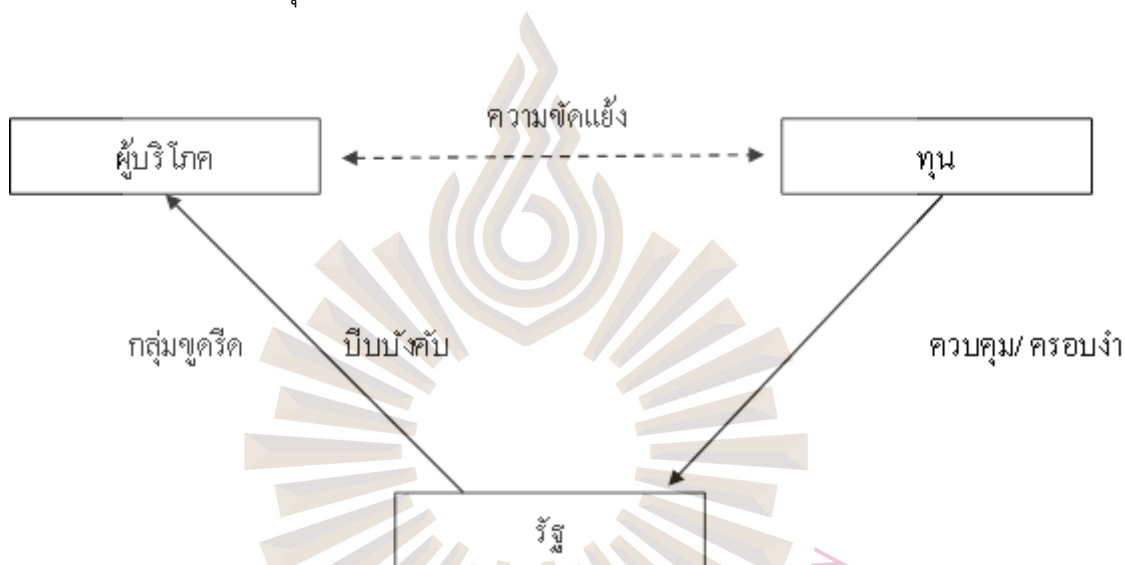
ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ ได้แก้ไขพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ. 2550 โดยมีข้อยกเว้นที่อนุญาตให้รัฐวิสาหกิจสามารถแต่งตั้งข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและกำกับกรปฏิบัติ (Regulator) ไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจและบริษัทลูก (Operator) ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่บริษัทเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงกำไรสูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการขยายตัวของการอุปถัมภ์ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เข้าเป็นกรรมการในธุรกิจพลังงาน อันทำให้เกิดสภาพการขัดกันซึ่งบทบาทหน้าที่ (Conflict of Interest) และสร้างความไม่เป็นธรรมต่อคู่แข่งจนนำไปสู่ความขัดแย้งทางระหว่างประชาชนผู้บริโภค กับรัฐวิสาหกิจและบริษัทลูกมาต่อเนื่องยาวนาน

สภาพดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ นพินทร์ วรรณเทพสกุล (2556, น.193) ที่กล่าวถึงการขยายตัวของโครงข่ายผลประโยชน์พลังงานหลังรัฐประหารปี 2549 ที่ข้าราชการสนับสนุนการสะสมทุนขององค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชนพลังงาน ผ่านนโยบายต่างๆ อาทิเช่น การลดหย่อนค่าภาคหลวงปิโตรเลียม การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การผ่านพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน ขณะเดียวกันเครือข่ายข้าราชการก็ได้ประโยชน์จากการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในบริษัทพลังงาน ทำให้ข้าราชการจึงเป็นทั้งผู้เสนอเรื่องแก้ระดับนโยบาย ผู้กำกับดูแลธุรกิจ พร้อมทั้งเป็นผู้บริหารบริษัทพลังงานไปพร้อมกัน ซึ่งเป็นผลเสียกับระบบธรรมาภิบาลอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดของ Miliband (1969) มาชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงประสานกันระหว่างชนชั้นนำ (กลุ่มทุนพลังงาน) กับกลุ่มผู้ถือกลไกอำนาจรัฐที่มีการประสานกันโดยวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระบบสัมปทานอันเป็นต้นทางของห่วงโซ่มูลปิโตรเลียม และเพื่อพัฒนาสถาบันให้อยู่ภายใต้การรับใช้ผลประโยชน์ทุนนิยม โดยรัฐไม่เป็นกลาง ท่ามกลางความขัดแย้งของผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ โดยมีเหตุผล คือ (1) ชนชั้นนำ (กลุ่มทุนพลังงาน) เข้าควบคุมปัจจัยการผลิต



และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียม (2) ชนชั้นนำ (กลุ่มทุนพลังงาน) มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับสถาบันที่มีอำนาจ เช่น พรรคการเมือง ข้าราชการระดับสูง ฝ่ายความมั่นคง สถาบันการศึกษา ฯลฯ และ (3) ชนชั้นนำ (กลุ่มทุนพลังงาน) มีตัวแทนที่สามารถเข้าถึงกลไกของรัฐโดยเฉพาะในระดับสูง ปราบปรามผลการวิจัยในบทที่ 5 โดยในบทที่ 6 นี้ ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างชุดของนโยบายที่แสดงให้เห็นแนวคิดและอุดมการณ์เพื่อประโยชน์ขององค์การชนชั้นนำ (กลุ่มทุนพลังงาน) อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบเจ้าหน้าที่รัฐกลายเป็นองค์การซึ่งมีหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองโครงสร้างอำนาจ และอภิสิทธิ์ของทุนนิยม



รูปที่ 6.1 แสดงการวิเคราะห์รัฐในระบบทุนนิยมแนว Instrumentalist จากทฤษฎีของ Miliband  
ที่มา: ดัดแปลงจากปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2557, น.75

นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์มาร์กซิสต์ได้วิเคราะห์วิกฤติของทุนนิยมสมัยใหม่ และบทบาทของรัฐผ่านแนวคิดรัฐทุนนิยมผูกขาด (State - Monopoly Capitalism : SMC) โดยเห็นว่ารัฐและทุนผูกขาดจะรวมตัว (Fusion) เป็นกลไกเดียวกัน และปฏิบัติการเพื่อผลประโยชน์ของทุนผูกขาด ในระบบเช่นนี้จะลดความสำคัญของภาคส่วนต่าง ๆ ออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็ทุนกลุ่มเล็ก หรือ กลางก็ตาม ขณะที่ Castells (1975, 1977) สรุปว่า รัฐมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนทุนผูกขาดขนาดใหญ่ให้เจริญเติบโต ด้วยการจัดสรรทรัพยากร สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่ทุนใหญ่ อีกทั้ง รัฐยังลงทุนในเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เป็นการแทรกแซงเพื่อสร้างผลกำไรให้เอกชนโดยเฉพาะทุนผูกขาดรายใหญ่ให้มีความมั่นคง Castells เห็นว่า การดำเนินการของรัฐในการบริการด้าน Collective Consumption จะทำโดยความเห็นชอบของกลุ่มทุนผูกขาด

โดยมีจุดมุ่งหมายให้ทุนนิยมดำรงอยู่อย่างมีเสถียรภาพ แนวคิดทฤษฎีดังกล่าวจะสอดคล้องกับสถานการณ์ของกลุ่มทุนกับรัฐในประเทศไทย ที่ นพนนท์ วรรณเทพสกุล (2556, น. 202) สรุปไว้ว่าการสร้างผลกำไรของธุรกิจพลังงานเกิดจากนโยบายของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐและข้าราชการอย่างแยกไม่ออกในมุมมองของผู้กำหนดนโยบายเห็นว่า รัฐบาลได้ภาษีเป็นกอบเป็นกำ รัฐวิสาหกิจมีกำไรสูงสามารถแจกจ่ายผู้บริหาร พนักงาน และกรรมการโดยเฉพาะที่เป็นข้าราชการระดับสูงมีโอกาสสร้างฐานะเทียบชั้นกับผู้บริหารบริษัทเอกชนที่อยู่แถวหน้า แต่สำหรับประชาชนแล้วกลับกลายเป็นผู้ที่เสียประโยชน์

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างชุดของนโยบายสาธารณะด้านพลังงานที่มีความไม่มั่งคั่งให้ประโยชน์ต่อผู้ประกอบการปิโตรเลียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มาก่อนในตลาด ทำให้มีอำนาจผูกขาดเหนือกิจการขนาดเล็กหรือกิจการที่เกิดขึ้นภายหลังไปโดยปริยาย อีกทั้ง มีลักษณะเอื้อให้เกิดกำไรส่วนเพิ่มแก่ผู้ประกอบการโดยไม่ต้องแข่งขัน อันแสดงถึงความไม่เป็นกลางของนโยบายสาธารณะ หรือบางนโยบายก็สร้างความสูญเสียในด้านภาวะต้องประมาณของประเทศในอนาคต นโยบายเหล่านี้ มีหน่วยงานในกระทรวงพลังงานเป็นศูนย์กลางของการนำเสนอไปยังคณะกรรมการด้านนโยบาย เช่น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หรือ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธาน แล้วแต่กรณี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ผู้วิจัยพบว่า มีบุคคลซึ่งเป็นกรรมการ หรือ เคยเป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษาเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบาย นอกจากนี้ ยังมีบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทหลังจากเข้าไปมีบทบาทในนโยบายอีกด้วย ตัวอย่างของนโยบาย เช่น

- 1) นโยบายการจำกัดทางเลือกของรัฐในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม
- 2) นโยบายการต่อระยะเวลาผลิต (ต่อสัมปทาน) ที่มีปัญหาการตีความทางกฎหมายระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและกระทรวงพลังงาน
- 3) นโยบายการจัดสรรก๊าซหุงต้ม (LPG) ในประเทศแก่ธุรกิจปิโตรเคมีเป็นลำดับแรก
- 4) นโยบายขายก๊าซหุงต้ม (LPG) ที่ผลิตจากทรัพยากรก๊าซในประเทศในราคาเสมือนนำเข้าจากประเทศซาอุดีอาระเบีย

5) สัญญาแบ่งปันผลผลิตไทยไม่เป็นไปตามหลักสากล โดยผลของกฎหมายมีลักษณะเหมือนสัมปทาน

6) กฎหมายการรื้อถอนแทนผลผลิตปิโตรเลียมที่หย่อนกว่าสากลและอาจเป็นภาระของแผ่นดินในอนาคต

7) นโยบายการแบ่งแยกทรัพย์สินในการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่มีปัญหาการตีความทางกฎหมายระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กับ ฝ่ายกระทรวงพลังงาน และ บมจ.ปตท.

8) นโยบายการกำกับดูแลการผลิตปิโตรเลียมที่ลดความเข้มงวดลง

## 6.1 นโยบายการจำกัดทางเลือกของรัฐในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม

ภาคประชาชน (เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย [คปพ.], 2560ก) ได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ คปพ. 120/55-2560 ร้องเรียนไปยังนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เรื่องขอแจ้งข้อพิรุธอาจมีการวางแผนเพื่อทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับแหล่งปิโตรเลียมเอราวัณและบงกช เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2560 และหนังสือด่วนที่สุด ที่ คปพ. 128/06-2561 ร้องเรียนไปยัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า เรื่องหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับกฎกระทรวง และประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียมฯ ของกระทรวงพลังงาน เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 (เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย, 2561ก) ผู้วิจัยสรุปได้ ดังนี้

ประการที่ 1 การเลือกรูปแบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมว่าจะใช้ ระบบสัมปทาน แบ่งปันผลผลิต หรือจ้างบริการนั้น ให้พิจารณาจากโอกาสพบปิโตรเลียมเชิงพาณิชย์ของ “ภูมิภาคธรณีวิทยาปิโตรเลียม”

คปพ. เห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการอุปโลกน์คำว่า “ภูมิภาคธรณีวิทยาปิโตรเลียม” ขึ้นมาล้อกับภูมิภาคการปกครองของกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่ได้อิงกับข้อมูลธรณีสารสนเทศอันแก่นักปิโตรเลียมได้ดิน ตัวอย่างเช่น กรณีพื้นที่ภาคกลาง มีทั้ง บริเวณที่พบปิโตรเลียม

มาก เช่น แหล่งน้ำมันสิริกิติ์ จังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งต่างจาก พื้นที่ที่วิวัฒนาการในกรุงเทพฯ ที่สำรวจแล้วไม่พบปิโตรเลียม พื้นที่ทั้งสองมีศักยภาพที่แตกต่างกัน และอยู่ห่างกันหลายร้อยกิโลเมตร แต่คณะกรรมการปิโตรเลียมกลับนำไปรวมกันเพื่อหาค่าเฉลี่ยการพบปิโตรเลียม โดยนำจำนวนหลุมสำรวจที่พบปิโตรเลียมจากพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงค้นพบปิโตรเลียมง่าย มารวมกับจำนวนหลุมสำรวจจากพื้นที่ที่ไม่มีศักยภาพเลย แล้วหารด้วยจำนวนหลุมสำรวจทั้งหมด เพื่อหาค่าเฉลี่ยการพบปิโตรเลียมของ “ภูมิภาค” จึงได้ “ค่าเฉลี่ย” ที่ต่ำกว่า ศักยภาพจริงของพื้นที่แหล่งน้ำมันสิริกิติ์ และนำ “ค่าเฉลี่ย” นี้มากำหนดให้พื้นที่ภาคกลางจะไม่สามารถใช้สัญญาอื่นได้นอกจากสัมปทานเท่านั้น

การกระทำเช่นนี้ อุปมาดังกรณี ลูกจ้างร้านค้าอยู่แล้วว่า ชะลอมใดมีผลไม่คุณภาพดี ย่อมขายได้ราคาสูงอยู่ และชะลอมใดมีผลไม่เน่าเสีย ไม่มีราคา แต่ลูกจ้างเจตนาเอามารวมในชะลอมเดียวกัน ทำให้ต้องขายในราคาต่ำ ๆ ทั้งที่ถูกคัดแยกไว้แล้วในแต่ละชะลอมแล้ว(แปลงสัมปทานเดิมที่มีอยู่) ทำให้ร้านค้าได้รับประโยชน์น้อยลง ดังนั้น ในกรณีนี้ ส่งผลให้พื้นที่ปิโตรเลียมที่มีศักยภาพสูง เช่น แหล่งน้ำมันสิริกิติ์ ที่ปัจจุบันผลิตปิโตรเลียมได้วันละกว่า 5 ล้านลิตร จำต้องใช้ระบบสัมปทานตลอดไป ไม่สามารถเปลี่ยนไปใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือสัญญาจ้างบริการที่ให้ประโยชน์มากกว่าได้เลย

ในหนังสือดังกล่าว คปพ. เสนอว่า เพื่อประโยชน์ของประเทศ สมควรพิจารณา ศักยภาพปิโตรเลียมเป็นรายพื้นที่ตามแปลงสัมปทานเดิมที่รัฐมีข้อมูลอยู่แล้ว มิใช่ใช้ค่าเฉลี่ยของทั้งภูมิภาคการปกครองของกระทรวงมหาดไทยจึงไม่ปรากฏว่าประเทศใดเคยทำมาก่อน การกำหนดแบบเหมาทั้งภูมิภาคซึ่งมีสภาพทางธรณีวิทยาแตกต่างกัน จะต้องมาใช้ระบบการจัดการเดียวกัน เป็นเจตนาทำให้รัฐเสียโอกาส เป็นการกีดกันให้รัฐไม่สามารถเลือกระบบที่เหมาะสมกับศักยภาพในแต่ละพื้นที่ได้ อีกทั้งอาจเป็นช่องทางให้เกิดการเรียกรับผลประโยชน์จากเอกชนได้ เพราะแต่ละวิธีมีผลได้เสียแตกต่างกันมาก (ตามที่วิจัยไว้ในบทที่ 3 และ 4)

ต่อมากรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน (2561ง) ได้มีหนังสือชี้แจงข้อมูลในวันที่ 12 มีนาคม 2561 ว่า ไม่สามารถคำนวณหาโอกาสพบปิโตรเลียมเชิงพาณิชย์เป็นรายแปลงเป็นการล่วงหน้าได้ เนื่องการกำหนดขอบเขตของแต่ละแปลงจะเพิ่มขึ้นใหม่ทุกรอบการเปิดประมูล ซึ่ง คปพ. เห็นว่า คำตอบของกรมฯ บ่งชี้ว่า เป็นเพราะกฎหมายมิได้กำหนดชัดเจนให้แยกพื้นที่ศักยภาพดีออกจากพื้นที่ที่ไม่มีศักยภาพ แต่ให้ขึ้นกับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดแปลง

ปิโตรเลียมขึ้นเอง (จึงเหมือนกับตัวอย่างเรื่องการคัดผลไม้ข้างต้น) ทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจว่าจะไม่คัดแยกของดีออกจากของเสียได้ทั้งที่มีข้อมูลเพียงพอที่จะแยกแยะ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่มุ่งมั่นรักษาผลประโยชน์ของชาติก็ควรพิจารณาแยกพื้นที่ปิโตรเลียมที่มีศักยภาพออกจากพื้นที่ที่ไม่มีศักยภาพเพื่อให้ประเทศได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเลือกใช้ระบบจัดการที่เหมาะสม และเป็นธรรมชาติตามศักยภาพที่แท้จริงของแต่ละพื้นที่ ดังนั้น หากมีการดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียมฉบับนี้เมื่อใด ย่อมส่งผลเสียหายต่อแผ่นดินเพราะแหล่งสัมปทานเดิมที่พิสูจน์แล้วว่า มีศักยภาพ และมีอุปกรณ์พร้อม ย่อมมีความเสี่ยงต่ำ เช่น แหล่งน้ำมันสิริกิติ์ จะไม่สามารถใช้ระบบสัญญาได้เลยด้วยกฎกติกาที่กีดกันเช่นนี้ทั้งที่ ระบบนี้ ผลผลิตปิโตรเลียมที่ได้จะตกเป็นของรัฐ ทำให้รัฐสามารถตั้งคลังน้ำมันดิบสำรองของชาติ หรือนำมาจำหน่ายเป็นรายได้แผ่นดินที่มากขึ้นกว่ารายได้จากระบบสัมปทาน ย่อมให้ความมั่นคงแก่ประเทศมากกว่าสัมปทาน

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ยอมรับว่า สามารถคำนวณโอกาสพบปิโตรเลียมเชิงพาณิชย์รายภูมิภาคได้ ย่อมแสดงว่า มีข้อมูลตัวเลขในแต่ละแปลงสัมปทานอยู่แล้ว และมีอำนาจใช้ดุลยพินิจแบ่งแปลงอย่างไรก็ได้ แต่กลับไม่ดำเนินการแยกพื้นที่ที่มีความพร้อมที่จะใช้ระบบสัญญา ข้อกำหนดดังกล่าวจึงกระทบทางลบต่อผลประโยชน์ของรัฐและการจัดเก็บรายได้แผ่นดิน แต่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มทุนปิโตรเลียม ดังที่ผู้วิจัยได้เสนอถึงข้อเปรียบเทียบระบบสัมปทานและระบบสัญญาไปแล้ว

ประการที่ 2 ประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียมฯ ได้มีกำหนดที่เป็นการปิดกั้นทางเลือกอื่นว่า พื้นที่ที่จะใช้สัญญาจ้างบริการจะต้องมีปริมาณสำรองน้ำมันดิบตั้งแต่ 300 ล้านบาร์เรลขึ้นไป นั่นเป็นตัวเลขที่สูงอย่างน่าสงสัย เพราะพื้นที่สำรวจปิโตรเลียมทั้งหมดของทั้งประเทศมีปริมาณสำรองน้ำมันดิบรวมกัน (P1+P2) เพียง 280.22 ล้านบาร์เรลเท่านั้น (ปรากฏตามรายงานประจำปีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ปี 2559) จึงเป็นไปได้ที่พื้นที่สำรวจปิโตรเลียมหนึ่ง ๆ จะมีปริมาณสำรองปิโตรเลียมมากกว่าปริมาณสำรองของทั้งประเทศ ข้อกำหนดนี้ ย่อมสงสัยได้ว่า มีเจตนาทำให้รัฐไม่สามารถใช้รูปแบบสัญญาจ้างบริการในแหล่งปิโตรเลียมในประเทศไทยได้เลย

ซึ่งเรื่องนี้ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน (2561ง) ได้ชี้แจงว่า ระบบสัญญาจ้างบริการ เป็นระบบที่ทำให้รัฐต้องรับความเสี่ยงสูงกว่าระบบสัมปทานและระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต ดังนั้น ปริมาณสำรองปิโตรเลียมจึงถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือกระบบการจัดการแหล่งที่จะใช้ระบบสัญญาจ้างบริการจึงต้องเป็นแหล่งขนาดใหญ่

แต่เมื่อสืบค้นข้อมูลจาก “International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts” โดย Johnston (1994, pp. 21-25) กลับพบว่า ระบบสัญญาจ้างบริการในสากล กลับแตกต่างจากคำชี้แจงของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติใน 2 ประเด็น ดังนี้

1) รูปแบบสัญญาจ้างบริการมี 2 แบบ (มิใช่แบบเดียวดังที่กรมฯ ชี้แจง) คือ

(ก) สัญญาจ้างบริการ แบบเอกชนรับความเสี่ยง หรือ Risk Service Contract (RSC)

(ข) สัญญาจ้างบริการ แบบรัฐบาลรับความเสี่ยง หรือ Pure Service Contract

โดยรูปแบบสัญญาจ้างบริการ เอกชนรับความเสี่ยง (RSC) เป็นที่นิยมแพร่หลายโดย จะใช้กับแหล่งปิโตรเลียมที่มีการผลิตอยู่แล้วแต่หมดอายุสัญญา จึงมีความเสี่ยงต่ำและลงทุนต่ำ สามารถผลิตปิโตรเลียมคุ้มทุน จึงเหมาะสมกับแหล่งบงกชและเอราวัณ เพราะกำลังจะหมดอายุ สัมปทาน มีผลผลิตแหล่งละประมาณ 1 แสนล้านบาทต่อปี ซึ่งกรมเชื้อเพลิงมิได้กล่าวถึงไว้เลย จึงเห็นได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายนี้มีได้ยึดหลักทฤษฎีเชิงเหตุผลที่ต้องเปรียบเทียบผลดีผลเสียทุก ทางเลือกแล้วจึงตัดสินใจ แต่การตัดสินใจราวกับมีธงไว้ว่า รูปแบบใดที่ดีกว่าสัมปทานจะไม่ถูกหยิบยก มาเปรียบเทียบ จึงกล่าวถึงเฉพาะระบบสัญญาจ้างบริการแบบรัฐบาลรับความเสี่ยงเท่านั้น ซึ่งรูปแบบ นี้จะใช้กับแหล่งปิโตรเลียมขนาดใหญ่ เช่นในตะวันออกกลางจึงได้รับความนิยมน้อยกว่า (ไพสิฐ พานิชย์กุล, 2534)

ระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) ที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ไม่นำมากล่าวถึงนี้ เป็นประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุดที่จะใช้กับแหล่งบงกชและเอราวัณ เพราะ ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ก็จะตกเป็นของรัฐทั้งหมด ย่อมเกิดความมั่นคงทางพลังงานต่อประเทศอย่าง แท้จริง ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ มีการใช้ รูปแบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) อย่างแพร่หลาย แม้แต่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียก็ใช้รูปแบบสัญญานี้แล้ว และยัง ปรากฏในรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ อีกด้วย

2) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (2561) ระบุว่า ระบบสัญญาจ้างบริการจะคุ้มทุนต่อเอกชน ก็ต่อเมื่อใช้กับแหล่งปิโตรเลียมขนาดใหญ่เท่านั้น ชัดแย้งกับหลักฐานเชิงประจักษ์ กรณี ประเทศ มาเลเซียประสบความสำเร็จในการใช้รูปแบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) ในแปลงปิโตรเลียมขนาดเล็กมาก (Marginal Field) โดยบริษัท Coastal Energy ได้ให้สัมภาษณ์ สื่อมวลชนว่า สภาพทางธรณีวิทยาในทะเลของประเทศมาเลเซียเหมือนประเทศไทย จึงสามารถ พัฒนาแหล่งได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (Jaipurayar, 2012, para. 6) โดยประเทศมาเลเซีย มีความก้าวหน้าในการใช้ระบบสัญญาจ้างบริการกับแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็กที่มีปริมาณน้ำมัน สํารองเพียง 30 ล้านบาร์เรลเท่านั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียม ที่กำหนดว่า สัญญาจ้างบริการ ต้องใช้กับแหล่งปริมาณสำรองขนาดใหญ่ที่มีปริมาณสำรองขั้นต่ำ 300 ล้านบาร์เรลขึ้นไป จึงเป็น ข้อกำหนดที่ปิดกั้นทางเลือกของรัฐจะได้กรรมสิทธิ์ในผลผลิตปิโตรเลียมทั้งหมดด้วยการใช้สัญญา จ้างบริการแทนระบบสัมปทาน

3) สำหรับแหล่งก๊าซธรรมชาติ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน (2561ก, น. 3) ได้แปลงปริมาณสำรองโดยใช้ตัวแปรที่กำหนดขึ้นเองต่างจากสากลว่า ก๊าซธรรมชาติ 1 หมื่น ลูกบาศก์ฟุตเท่ากับ 1 บาร์เรล ดังนั้น น้ำมันดิบ 300 ล้านบาร์เรล จึงเท่ากับก๊าซธรรมชาติ 3 ล้าน ล้านลูกบาศก์ฟุต เป็นปริมาณสำรองขั้นต่ำที่จะใช้ระบบสัญญาจ้างบริการ

การแปลงหน่วยข้างต้นจึงไม่ตรงกับข้อมูลที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติที่เผยแพร่ไว้ใน เว็บไซต์ของตนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึง ปี พ.ศ. 2562 ที่ระบุว่า ก๊าซธรรมชาติของไทย 1 หมื่น ลูกบาศก์ฟุตเทียบเท่ากับน้ำมันดิบ 1.744 บาร์เรล จึงเห็นได้ว่า การแปลงหน่วยระหว่างน้ำมันดิบให้ เป็นก๊าซธรรมชาติ ตามประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียมฯ นั้น มีข้อพิรุธน่าสงสัยว่า เหตุใดจึงไม่ใช้ อัตรามาตรฐานตามเว็บไซต์ของกรมเชื้อเพลิงที่ประกาศอยู่ต่อเนื่องนานกว่า 10 ปี จนถึงปัจจุบัน

หากแปลงค่าตามอัตรามาตรฐาน จะทำให้เกณฑ์ปริมาณสำรองก๊าซขั้นต่ำที่จะใช้ สัญญาจ้างบริการลดลงเหลือ 1.72 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต ไม่ใช่ 3 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต และจะมีผล ให้แหล่งบงกช และแหล่งเอราวัณ สามารถใช้รูปแบบสัญญาจ้างบริการได้ทันที (แม้ว่าเกณฑ์ปริมาณ สํารองปิโตรเลียมขั้นต่ำจะไม่ใช้สิ่งจำเป็นสำหรับระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง

ก็ตาม) เพราะเมื่อคำนวณปริมาณสำรองปิโตรเลียมของแหล่งบงกช และเอราวัณ ด้วยอัตรามาตรฐาน พบว่า แหล่งบงกชจะมีปริมาณก๊าซสำรองไม่น้อยกว่า 2.56 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต หรือ 445 ล้านบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ และแหล่งเอราวัณจะมีปริมาณก๊าซสำรองไม่น้อยกว่า 2.92 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต หรือ 509 ล้านบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ ซึ่งมากกว่าปริมาณสำรองของแหล่งในประเทศมาเลเซียที่ใช้สัญญาจ้างบริการ ที่ผู้ประกอบการระบุว่า มีปริมาณสำรองปิโตรเลียมเพียง 15 ถึง 35 ล้านบาร์เรลเท่านั้น (Coastal Energy, 2012, p. 2) โดยมาตรฐานสากลจึงเป็นไปได้เลยที่แหล่งบงกชและเอราวัณจะไม่สามารถใช้รูปแบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (Risk Service Contract) ได้ ดังนั้น อุปสรรคของประเทศไทยจึงไม่ใช่เรื่องศักยภาพปิโตรเลียม แต่กลับเป็นเรื่องความเต็มใจของผู้กำหนดนโยบายว่า ต้องการจะให้เปลี่ยนแปลง หรือไม่ ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนนั่นเอง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม (ราชกิจจานุเบกษา, 2560) นี้เป็นหลักเกณฑ์ที่ปิดกั้นการใช้ระบบสัญญาจ้างบริการที่ให้ประโยชน์ต่อประเทศสูงกว่าระบบอื่น เพราะผลผลิตปิโตรเลียมทั้งหมดจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ผลของประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียมฉบับนี้ จึงทำให้รัฐไม่มีทางเลือกจำต้องให้ประเทศไทยใช้ระบบสัมปทานในพื้นที่บนบกตลอดไป ส่งผลให้เอกชนยังเป็นผู้ครอบครองผลผลิตปิโตรเลียมแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงมิได้นำมาซึ่งความมั่นคงทางพลังงานและให้คุณค่าต่อประเทศมากที่สุด ประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียม ฉบับนี้ จึงขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวิญญูการเงินการคลัง เกี่ยวกับกรณีที่รัฐจะไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด อันจะกระทบต่อรายได้ของรัฐ และมาตรา 164 (1) คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม ซึ่งคำว่าประโยชน์สูงสุดย่อมหมายความว่าไม่มีวิธีการอื่นที่จะทำให้ประเทศได้ประโยชน์สูงกว่านี้

## 6.2 นโยบายการต่อระยะเวลาผลิต (ต่อสัมปทาน) ที่มีปัญหาการตีความทางกฎหมายระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและกระทรวงพลังงาน

เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2550 กระทรวงพลังงาน (2550ก) ได้มีหนังสือ ที่ พน 0304/2639 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง การต่อระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียม เลขที่ 1/2515/5 และ 2/2515/6 โดยผู้รับสัมปทานประกอบด้วย บริษัท เชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด บริษัท มิตรชุก ออยล์ เอ็กซ์พลอเรชั่น จำกัด และบริษัท



ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เรียกว่า แหล่งปิโตรเลียมเอราวัณและแหล่งใกล้เคียง สามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้วันละ 950 ล้านลูกบาศก์ฟุต คอนเดนเสท (น้ำมันดิบเบา) และน้ำมันดิบวันละ 62,000 บาร์เรล รวมปิโตรเลียมที่ผลิตได้ต่อวัน 227,680 บาร์เรล หรือ 36,201,120 ลิตรเทียบเท่าน้ำมันดิบ โดยสัมปทานจะสิ้นสุดสัญญาวันที่ 23 เมษายน 2555 ซึ่งผู้รับสัมปทานได้ยื่นคำขอต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2546

และสัมปทานเลขที่ 5/2515/9 และ 3/2515/7 โดยผู้รับสัมปทานประกอบด้วย บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) บริษัท โทเทิล ประเทศไทย จำกัด และบริษัท พีจีเอเซียแปซิฟิค จำกัด เรียกว่า แหล่งปิโตรเลียมบงกชและแหล่งใกล้เคียง สามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้วันละ 640 ล้านลูกบาศก์ฟุต คอนเดนเสท (น้ำมันดิบเบา) และน้ำมันดิบวันละ 19,000 บาร์เรล รวมปิโตรเลียมที่ผลิตได้ต่อวัน 130,616 บาร์เรล หรือ 20,767,944 ลิตรเทียบเท่าน้ำมันดิบ โดยสัมปทานจะสิ้นสุดสัญญาวันที่ 23 เมษายน 2555 และวันที่ 7 มีนาคม 2556 ตามลำดับ ซึ่งผู้รับสัมปทานได้ยื่นคำขอต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2548

ในการพิจารณาได้เกิดมีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและกระทรวงพลังงาน ดังนี้

กระทรวงพลังงาน (2550ก) เห็นว่า ข้อบัญญัติในการต่อระยะเวลาผลิตตามความในวรรคสองของมาตรา 26 (ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ฉบับแรก) ที่ว่า “ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมภายใต้ข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขที่อยู่ทั่วไปในขณะนั้น” ได้ถูกแก้ไขใหม่ ตามความใน มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ที่กำหนดว่า “การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมให้กระทำได้เมื่อได้ตกลงในเรื่องข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขที่อยู่ทั่วไปในขณะนั้น” แต่ก็อ้างว่าไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้เช่นกัน เพราะ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า การแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ไม่กระทบกระเทือนสิทธิตามสัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่ได้ออกไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงนำพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 มาพิจารณา แต่ก็ให้เหตุผลว่า ไม่สามารถบังคับใช้ได้เช่นกัน เพราะ มาตรา 35 บัญญัติว่า การแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช้บังคับแก่ผู้รับสัมปทานสำหรับสัมปทานที่ได้ออกไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แล้วจึงสรุปว่า ให้ต่อระยะเวลาผลิตด้วยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม

พ.ศ. 2514 ก่อนการแก้ไขปี พ.ศ. 2532 แต่ไม่ใช้ความในวรรคสองของมาตรา 26 ที่ว่า “ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมภายใต้ข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขที่อยู่ทั่วไปในขณะนั้น” แต่ให้ใช้วิธีเจรจาตกลงในเรื่องข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขกันได้ ทั้งที่ไม่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ในการนี้ คณะกรรมการปิโตรเลียมเห็นชอบตามที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเสนอ และกระทรวงพลังงานเห็นว่า เรื่องนี้ได้ผ่านการพิจารณาทั้งทางด้านเทคนิค ด้านกฎหมาย และผลประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมครบและรัดกุมแล้ว จึงนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ต่อมาสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0506/13430 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2550 ขอความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ต่อมาในวันที่ 17 สิงหาคม 2550 สำนักงานอัยการสูงสุด (2550ก) โดยนายชัยเกษม นิติสิริ รองอัยการสูงสุด รักษาการในตำแหน่งอัยการสูงสุด ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ อส 0026/12291 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักงานอัยการสูงสุด เห็นว่า การต่อระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียมตามสัมปทานนี้อยู่ในบังคับตาม มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งปรากฏในเงื่อนไขในสัญญาสัมปทานข้อ 18 ที่ว่า ผู้รับสัมปทานจะได้รับการต่อระยะเวลาผลิตภายใต้ข้อกำหนดข้อผูกพัน และเงื่อนไขที่อยู่ทั่วไปในขณะนั้น อีกครั้งหนึ่งเป็นเวลาสิบปี (ซึ่งหมายถึงเงื่อนไขที่อยู่กับผู้รับสัมปทานรายอื่นในขณะต่อสัญญา) ดังนั้น จะต้องนำเงื่อนไข ซึ่งรวมถึงเรื่องค่าภาคหลวง ผลตอบแทนพิเศษและเงื่อนไขอื่นที่อยู่ทั่วไปกับผู้รับสัมปทานรายอื่นในขณะพิจารณาต่อระยะเวลาการผลิต ซึ่งจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 ที่มีการแก้ไขระบบสัมปทานเพิ่มเติมใหม่ (แบบไทยแลนด์ 3) มิใช่ตามข้อกำหนด ข้อผูกพันและเงื่อนไขที่อยู่ตามสัมปทานเดิม (แบบไทยแลนด์ 1) แม้ว่ามาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2532 จะได้กำหนดให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมจะยังคงใช้บังคับต่อไปสำหรับผู้รับสัมปทานเดิม แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับในกรณีที่ยังไม่หมดระยะเวลาผลิต โดยจะคุ้มครองไปจนหมดกว่าจะหมดระยะเวลา รวมถึงเรื่องความยาวในการต่อสัมปทานเท่านั้น

ท้ายหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดมีข้อสังเกตว่า ร่างสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมที่กระทรวงพลังงานส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น ได้มีการกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ

แตกต่างไปจากบทบัญญัติพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2532 (แบบไทยแลนด์ 3) และกระทรวงพลังงานยังไปกำหนดว่า “ผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ข้อผูกพันและเงื่อนไขตามสัมปทานเดิมทุกประการ” (หมายถึงสัญญาแบบไทยแลนด์ 1) ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 และข้อ 18 แห่งสัมปทานปีโตรเลียมดังกล่าว

หนังสือข้างต้นบ่งชี้ว่า สำนักงานอัยการสูงสุดไม่เห็นชอบต่อร่างสัญญาสัมปทานตามที่กระทรวงพลังงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทำให้กระทรวงพลังงานต้องขอถอนเรื่องคืนไปในวันที่ 21 สิงหาคม 2550 โดยให้เหตุผลว่า ความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดไม่อาจสรุปได้ว่าเห็นชอบกับข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีของกระทรวงพลังงานหรือไม่ ทั้งที่ข้อความที่ปรากฏในหนังสือจากสำนักงานอัยการสูงสุดมีหลักการและเหตุผลในการคัดค้านอย่างชัดเจน

หลังจากนั้น อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ได้มีหนังสือกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 2 ฉบับ (1) หนังสือด่วนที่สุด ที่ พน 0306/3388 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2550 เรื่องขอทบทวนความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดที่แจ้งต่อสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ (2) หนังสือด่วนที่สุดที่ พน 0306/3654 ลงวันที่ 19 กันยายน 2550 เรื่องชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในเหตุผลการต่อระยะเวลาสัญญาสัมปทานปีโตรเลียมดังกล่าว

ในวันที่ 3 ตุลาคม 2550 สำนักงานอัยการสูงสุด (2550ข) ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ อส 0026/14119 ตอบหนังสือกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติข้างต้นระบุว่า สำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาประเด็นที่ขอให้ทบทวนความเห็นในการต่อสัมปทาน แล้วเห็นว่า ประเด็นหารือเรื่องการต่อระยะเวลาการผลิตนี้ เป็นประเด็นข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของรัฐ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว กอปรกับผลของการตีความข้อกฎหมายดังกล่าวจะมีผลเป็นบรรทัดฐานสำหรับการต่อระยะเวลาผลิตปีโตรเลียมของผู้ประกอบการรายอื่นด้วย ดังนั้น กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจึงควรพิจารณาทบทวนประเด็นปัญหาให้ได้ข้อยุติ ตลอดจนรวบรวมข้อเท็จจริงและผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของรัฐรวมทั้งความเห็นอนุกรรมการสัมปทานปีโตรเลียมและปัญหากฎหมาย และความเห็นคณะกรรมการปีโตรเลียมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ต่อมาวันที่ 9 ตุลาคม 2550 กระทรวงพลังงาน (2550ข) ได้นำเรื่องการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียม กลับเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏตามหนังสือ ที่ พน 0306/3659 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอมีสาระสำคัญส่วนใหญ่เหมือนฉบับที่ถอนออกจากคณะรัฐมนตรีไปก่อนหน้านี้เกือบทุกประการ โดยหนังสือฉบับนี้ อ้าวงความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ว่า “กระทรวงพลังงานได้รับรายงานจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติว่า ได้ประสานงานและชี้แจงปรึกษาหารือกับสำนักงานอัยการสูงสุด หรือในการประชุมคณะกรรมการอนุกรรมการและคณะกรรมการปิโตรเลียมพิจารณาได้ข้อยุติว่า การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียม.กระทำภายใต้กรอบข้อกำหนดของกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของรัฐและความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศ จึงเรียนยืนยันมาเพื่อโปรดพิจารณาบรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี”

ข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ร่างสัมปทานที่แนบท้ายในการเสนอในครั้งนี้ ยังปรากฏข้อความที่สำนักงานอัยการสูงสุดเคยไม่เห็นด้วยใน ข้อ 3 ความว่า “..ผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดข้อผูกพัน และเงื่อนไขตามสัมปทานเดิมทุกประการ”

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่กระทรวงพลังงานระบุในร่างสัญญาสัมปทานว่า ผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตาม “ข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขตามสัมปทานเดิมทุกประการ” ซึ่งหมายถึงรูปแบบสัญญาสัมปทานไทยแลนด์ 1 ที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 อันเป็นข้อความที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดว่าการต่อเวลาผลิตให้กลับไปใช้ได้ เพราะขัดแย้งข้อกำหนดสัมปทานเดิม ข้อ 18 เอง และยังแย้งกับความตามวรรคสองของมาตรา 26 (ฉบับแรก) ที่บัญญัติว่า “...ผู้รับสัมปทานจะได้รับการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมภายใต้ข้อกำหนด ข้อผูกพันและเงื่อนไขที่ใช้อยู่ทั่วไปในขณะนั้น....” ข้อความดังกล่าว เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้นำเงื่อนไขบังคับกับผู้รับสัมปทานรายอื่น ๆ ในขณะนั้นต่อสัญญามาใช้เพื่อปกป้องประโยชน์ของรัฐเอง เพราะเงื่อนไขจะมีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงเรื่องค่าภาคหลวง และผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษตลอดจนเงื่อนไขอื่น ซึ่งขณะนั้นคือปี 2550 กฎหมายได้กำหนดใช้สัญญาสัมปทานแบบไทยแลนด์ 3 มาทดแทนแบบไทยแลนด์ 1 ที่มีความล้าสมัย ดังนั้น การที่กระทรวงพลังงานนำ รูปแบบสัญญาไทยแลนด์ 1 ที่เลิกใช้มานานกว่า 18 ปี มาใช้ต่อสัมปทานที่หมดระยะเวลาผลิตจึงเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ และไม่สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากนี้ยังให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติไปเจรจากับผู้รับสัมปทาน เพื่อกำหนดผลตอบแทนขึ้นใหม่

โดยอ้างว่า ทำให้เสมือนเป็นผู้รับสัมปทานภายใต้ระบบสัมปทานไทยแลนด์ 3 ทั้งที่ ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้เช่นนั้นเลย เพราะไม่อาจรับรองได้เลยว่า ผลการเจรจารัฐจะได้รับผลประโยชน์เท่ากับสัญญาสัมปทานไทยแลนด์ 3 ทุกประการ

ผู้วิจัยพบข้อมูลที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า แม้ว่าสำนักงานอัยการสูงสุดจะมีความเห็นแย้งกับข้อเสนอของกระทรวงพลังงาน แต่เอกสารแนบของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน (2550) ที่เสนอคณะรัฐมนตรี เป็นรายงานการประชุมคณะกรรมการปิโตรเลียม ครั้งที่ 7/2550/383 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2550 (น. 9) ที่อนุกรรมการพิจารณาข้อกฎหมายและร่างสัมปทานปิโตรเลียม มีการอ้างถึงสำนักงานอัยการสูงสุดแต่ข้อความกลับไม่สอดคล้องกับความเห็นตามหนังสือของถึงสำนักงานอัยการสูงสุด โดยอนุกรรมการ ฯ มีความเห็นว่า

1) แนวทางการพิจารณาให้ความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด สอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ดังจะเห็นได้จากได้มีการพิจารณาในข้อกฎหมายก่อนโดยยังไม่พิจารณาเรื่องผลประโยชน์ว่าในการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมนี้จะใช้กฎหมายใด

2) เนื่องจากการต่อระยะเวลาผลิตเป็นการต่อภายใต้สัมปทานเดิม มิใช่เป็นการออกสัมปทานใหม่หรือเป็นโครงการใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อเป็นสัมปทานเดิมจึงทำให้ไม่สามารถใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 ได้ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช้บังคับแก่ผู้รับสัมปทานสำหรับสัมปทานที่ได้ออกให้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังนั้น การต่อระยะเวลาผลิตจึงอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532

3) มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับการต่อระยะเวลาผลิตภายใต้ข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขที่ใช้อยู่ทั่วไปในขณะนั้น การที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้เจรจาในเรื่อง

ผลประโยชน์ โดยนำการกำหนดค่าภาคหลวง ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ และเงื่อนไขอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นข้อกำหนดข้อผูกพัน และเงื่อนไขทั่วไปในปัจจุบัน ซึ่งกระทรวงพลังงานใช้บังคับกับผู้รับสัมปทานรายอื่นมาใช้ในการเจรจาและตกลงกันได้กับผู้รับสัมปทาน ทำให้รัฐได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น

4) โดยผลของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 18 ของสัมปทาน กำหนดให้ผู้รับสัมปทาน มีสิทธิได้รับการต่อระยะเวลาผลิต เมื่อพิจารณาประกอบกับการเจรจาในเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่รัฐโดยใช้ข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขที่ใช้อยู่ในปัจจุบันในการเจรจาทกลงกันได้ จึงเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของรัฐ. (ผู้วิจัยเห็นว่า ผลของมาตรา 9 แตกต่างจากข้อ 18 ของสัมปทาน และไม่อาจรับรองได้ว่า ผลการเจรจาจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของรัฐ)

คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนประเด็นปัญหาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดทั้งในข้อกฎหมาย และอื่น ๆ โดยได้รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผลกระทบที่อาจมีต่อสิทธิประโยชน์ของรัฐมาพิจารณาอย่างรอบคอบและรัดกุมแล้ว จึงเห็นควรที่กระทรวงพลังงานจะเสนอเรื่องการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมดังกล่าวเพื่อการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ และให้นำเสนอคณะกรรมการปิโตรเลียมพิจารณาต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและลงมติอนุมัติตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ โดยกระทรวงพลังงานมิได้ชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรีในข้อเห็นแย้งของสำนักงานการสูงสุด แต่กลับปรากฏในเอกสารแนบที่เป็นรายงานการประชุมคณะกรรมการปิโตรเลียม ครั้งที่ 7/2550/383 ว่ามีความเห็นสอดคล้องกัน

อย่างไรก็ดี ก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี เลขานุการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0506/18400 ขอความเห็นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือในเรื่องดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2550) โดยคุณพรทิพย์ จาละ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0901/2131 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2550 ที่มีข้อความนำสนใจว่า

ในช่วงต้นตีความโน้มเอียงไปกับข้อเสนอของกระทรวงพลังงาน แต่พรรคสุดท้ายของหนังสือฉบับนี้ กลับระบุข้อความไว้นำสนใจสรุปว่า การต่อระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียมนี้เพิ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก นับแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และมีประเด็นการตีความถ้อยคำตาม มาตราต่าง ๆ ของกฎหมายหลายฉบับ จึงสมควรส่งเรื่องหาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้รับสัมปทานรายอื่นต่อไป ทั้งนี้เพื่อความรอบคอบ (ภาคผนวก ข)

แต่หนังสือดังกล่าว กลับส่งมายังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหลังเสร็จสิ้นการประชุมแล้ว ในวันที่ 16 ตุลาคม 2550 เวลา 15.42 น. โดยมาถึงสำนักกวีเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี (สวค.) ในเวลา 17.00 น. จึงเห็นได้ว่า หนังสือฉบับดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การต่อสัมปทานนี้ ยังมีประเด็นข้อกฎหมายที่ยังมีความเห็นต่างกัน ระหว่างคณะกรรมการปิโตรเลียม และสำนักงานอัยการสูงสุดอยู่ ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาเห็นว่าควรส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ

โดยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น พิจารณาจากความแตกต่างในเรื่องผลประโยชน์ของ รัฐระหว่างสัญญาสัมปทานแบบไทยแลนด์ 1 และไทยแลนด์ 3 ที่คณะกรรมการวิสามัญศึกษา ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558, น. 119) ได้ศึกษาไว้ว่า เหตุผลหลักที่ส่วน แบ่งภาครัฐในสัมปทานแบบไทยแลนด์ 1 ค่อนข้างต่ำ เพราะเอกชนสามารถนำเอาค่าภาคหลวงมา หักภาษีได้เสมือนหนึ่งว่าได้จ่ายภาษีนั้นไปแล้ว ส่งผลให้ผลตอบแทนรวมภาครัฐลดลงไปเท่ากับ เครดิตภาษีทั้งหมด และภาคเอกชนได้ส่วนแบ่งเพิ่มจากเครดิตภาษีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าภาครัฐเสีย ผลประโยชน์ค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นเหตุผลหลักที่ระบบเครดิตภาษีไม่มีการใช้อีกในระบบสัมปทาน ไทยแลนด์ 3 นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมีข้อสังเกตว่า มูลค่าปิโตรเลียมในแหล่งบงกช และเอราวัณนี้สูงถึง 2 แสนล้านบาทต่อปี การต่อระยะเวลาผลิต 10 ปี เป็นผลประโยชน์กว่า 2 ล้านล้านบาท การใช้วิธี เจริญจากกับผู้รับสัมปทานเพื่อเป็นการเพิ่มผลตอบแทนเสมือนเป็นผู้รับสัมปทานภายใต้รูปแบบไทย แลนด์ 3 นั้น ต้องมีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ถือเป็นวิธีที่ไม่รัดกุมและไม่มีหลักประกันว่า จะได้ ผลประโยชน์สูงสุดตามที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

การต่อสัมปทานในครั้งนั้น ยังเกิดผลทางลบตามมา ดังที่ปรากฏข่าวเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2562 เกี่ยวกับแปลงปิโตรเลียมทั้งสองว่า ได้เกิดเป็นปัญหาเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานที่ต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมไปเนื่องจากไประบุว่า ให้ใช้ข้อกำหนดตามสัมปทานเดิมทุกประการ ในประเด็นนี้ ทำให้ บริษัท เซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด และบริษัท โทเทิล ประเทศไทย จำกัด ซึ่งถือสัมปทานที่กำลังจะหมดอายุ ต้องวางหลักประกันค้ำหรือถอนแทนผลิตปิโตรเลียม มูลค่านับหมื่นล้านบาท แต่ บริษัทเซฟรอนฯ และบริษัทโทเทิล ประเทศไทย จำกัด ปฏิเสธที่จะดำเนินการ โดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลไม่เคยขอแก้ไขประเด็นนี้แม้มีการต่อสัมปทานในปี 2550 ก็ตาม ดังนั้น จึงไม่มีผลบังคับใช้กับคู่สัญญา แต่หากรัฐยังยืนยันให้วางหลักประกันก็จะดำเนินการฟ้องไปยังอนุญาโตตุลาการ ปรากฏตามข่าว ผู้จัดการสุดสัปดาห์ (2562, ย่อหน้า 9-10) พาดหัวว่า “เซฟรอน-โททาล” จ่อฟ้องอนุญาโตฯ ค่าโรงเรือนแสนล้าน ใครต้องรับผิดชอบ?

ประเทศไทยใช้ระบบสัมปทานที่ต้องสูญเสียทรัพยากรที่แยกกับส่วนแบ่งรายได้ของรัฐที่ต่ำกว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนอาเซียน (กูรี สิริสุนทร และณพล สุกใส, 2555) ซึ่งหากกระบวนการนโยบายสาธารณะยึดหลักทฤษฎีเชิงเหตุผลก็ควรได้รับการแก้ไขไปนานแล้ว แต่การต่อระยะเวลาผลิตยังอาจสร้างปัญหาค่าโง่ในการรื้อถอนแท่นปิโตรเลียมที่สร้างภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยเกิดจากการใช้ดุลยพินิจในการตีความกฎหมาย โดยมีได้แก่ข้อเห็นแย้งของสำนักงานอัยการสูงสุดและข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่า ยังมีปัญหาการตีความในข้อกฎหมายอยู่ โดยคณะรัฐมนตรีก็เดินหน้าอนุมัติไป ซึ่งกลายเป็นการเปิดช่องโหว่ให้เอกชนนำมาอ้างได้ว่า สัญญาเป็นไปตามสัมปทานเดิม จึงไม่ต้องวางเงินหลักประกันค้ำหรือถอนแทนผลิตปิโตรเลียม ซึ่งหากอนุญาโตตุลาการตัดสินให้ประเทศไทยแพ้ ก็จะเป็นบรรทัดฐานให้ทุกสัมปทานที่ต่อสัญญาด้วยกฎหมายไทยแลนด์ 1 เกิดปัญหาการวางหลักประกันการรื้อถอนแทนผลิตปิโตรเลียม ซึ่งจะสร้างภาระหนักให้กับประเทศไทยในอนาคต

### 6.3 นโยบายการจัดสรรก๊าซหุงต้ม (LPG) ในประเทศแก่ธุรกิจปิโตรเคมีเป็นลำดับแรก

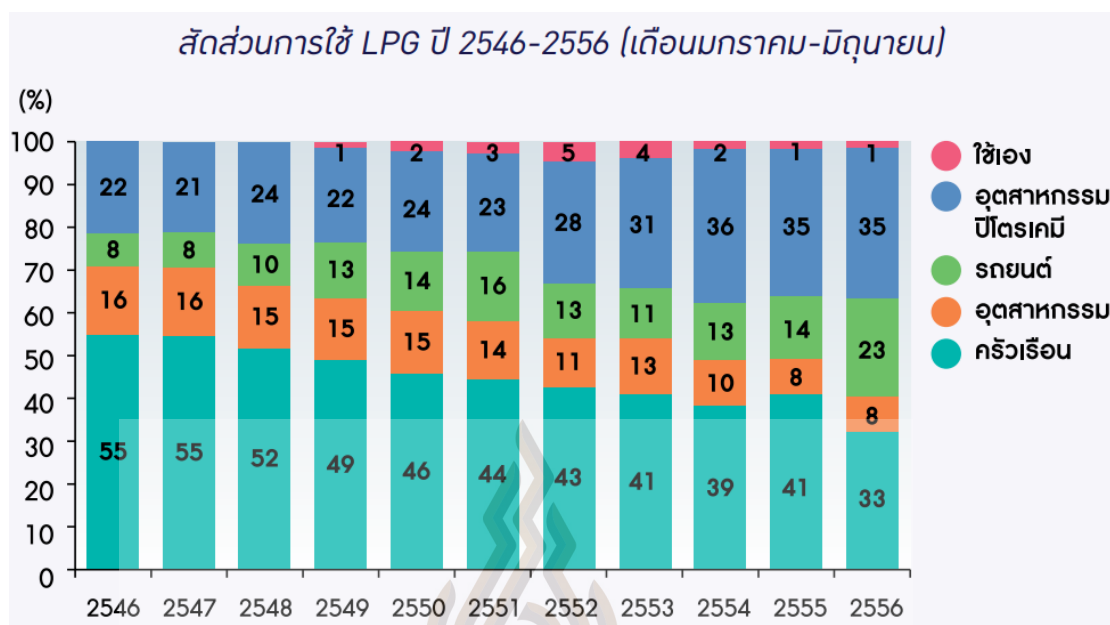
เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2551 คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้ลงมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2551 (ครั้งที่ 122) วันที่ 13 พฤศจิกายน 2551 เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) โดยจัดสรรก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศ ให้กับภาคครัวเรือน และปิโตรเคมีเป็นลำดับแรก ส่วนปริมาณที่เหลือจะถูก



นำไปจัดสรรให้กับภาคขนส่งและอุตสาหกรรมเป็นลำดับต่อไป ทั้งนี้ หากไม่เพียงพอกับความ ต้องการของภาคขนส่งและอุตสาหกรรม ให้มีการนำเข้าก๊าซ LPG จากต่างประเทศมารองรับในส่วน ที่ขาด (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551ก, น.2)

ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาของนโยบายนี้ คือ การให้ธุรกิจปิโตรเคมี (บริษัทในเครือของธุรกิจ ปิโตรเลียม) มีศักดิ์และสิทธิ์เท่ากับประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติที่แท้จริง โดยได้รับ จัดสรรก๊าซ LPG ที่เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากทรัพยากรปิโตรเลียมไปก่อนภาคส่วนอื่นเป็นการเฉพาะ เพียงธุรกิจเดียวเช่นนี้ไม่เคยปรากฏมาก่อน มีผลให้ธุรกิจปิโตรเคมีสามารถเข้าแย่งชิงก๊าซ LPG กับประชาชนได้โดยตรง นอกจากนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดราคาให้ทุกภาคส่วน ยกเว้นธุรกิจปิโตรเคมีที่ ให้ไปตกลงราคากับผู้ขายเอง ที่เรียกว่า นโยบายร่วมทุกข์ร่วมสุขระหว่าง ปตท. (ผู้ขายก๊าซ) กับบริษัท ปิโตรเคมี (ผู้ซื้อก๊าซ) ปรากฏตามคำเบิกความของ นายเอกชัย สิริธรรมมาสาร ตำแหน่งผู้จัดการส่วน รักษาการผู้จัดการฝ่ายพัฒนาธุรกิจปิโตรเคมีและการกลั่น บมจ. ปตท. พยานโจทก์ คดีหมายเลข แดงที่ 12173/2560 ตอบจำเลยถามค้าน สรุปความว่า บมจ.ปตท. ขายก๊าซ LPG ให้กลุ่มปิโตรเคมี ในเครือของ บมจ.ปตท. ในราคาที่ต่ำกว่าตลาดโลกมาก ตามหลักการร่วมทุกข์ร่วมสุข (Profit Sharing) แต่ บมจ.ปตท. จะไม่ใช้หลักการนี้กับกลุ่มปิโตรเคมีที่มีใช้บริษัทในเครือของ บมจ.ปตท. โดย ปตท. จะทำสัญญาระยะยาวกับ ปิโตรเคมีในเครือ แต่จะไม่ทำสัญญาระยะยาวกับ ปิโตรเคมีนอกเครือ (ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่ง คำร้อง และคำวินิจฉัยศาลฎีกา, 2559, น.4)

หากพิจารณาแผนภาพสัดส่วนการใช้ก๊าซ LPG ปรากฏอยู่ในวารสารนโยบายพลังงาน ที่จัดทำ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน (2556, น. 28) จะพบว่า หลังจาก รัฐออกนโยบายนี้ในปลายปี 2551 นั้น อุตสาหกรรมปิโตรเคมีได้มีการขยายตัวอย่างก้าวกระโดด โดยเพิ่มสัดส่วนการใช้ก๊าซ LPG ขึ้นจาก ร้อยละ 23 ในปี พ.ศ. 2551 ไปสู่ระดับ ร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งสูงกว่าการใช้ของครัวเรือนที่ลดลงเหลือ ร้อยละ 33 (รูปที่ 6.2) ย่อมบ่งชี้ว่า นโยบายนี้ เกิดขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวของธุรกิจปิโตรเคมี



รูปที่ 6.2 แสดงสัดส่วนการใช้ก๊าซหุงต้ม (LPG) ปี พ.ศ. 2546 - 2556 (เดือนมกราคม - มิถุนายน)  
ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2556, น. 28

ในเรื่องนี้ คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องจรรยาบรรณ และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ที่มีนางสาวรสนา โตสีตระกูล เป็นประธานได้ตั้งคณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ด้านพลังงาน เพื่อจัดทำรายงานเรื่องธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน ภาค 5 “การปรับขึ้นราคาขายปลีกก๊าซ LPG ภาคครัวเรือน” คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า นโยบายนี้มีได้เป็นมาตรการในการแก้ปัญหาก๊าซ LPG ไม่พอใช้ของประชาชนแต่อย่างใด แต่ยังคงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคก๊าซในทุกภาคส่วน (วุฒิสภา, 2557ข, น. 28 - 29) สรุปได้ดังนี้

1) เป็นนโยบายที่เลือกปฏิบัติในการจัดสรรก๊าซ LPG ในประเทศเพื่อไปรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมปิโตรเคมี อันเป็นหลักประกันว่า อุตสาหกรรมปิโตรเคมีจะมีสิทธิ์ได้ใช้ก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศจากโรงแยกก๊าซก่อนผู้ใช้อื่นๆ

2) เป็นหลักประกันว่า การใช้ก๊าซ LPG ของภาคปิโตรเคมี จะไม่ถูกกล่าวว่าเป็นสาเหตุทำให้ก๊าซ LPG ขาดแคลน เพราะถูกกันให้เป็นกลุ่มผู้ใช้ลำดับแรกโดยถูกกฎหมาย

3) เป็นนโยบายที่ส่งเสริมการผูกขาดของ ปตท. และแท้ที่จริงแล้ว ภาคปิโตรเคมีได้ใช้ LPG ที่ผลิตในประเทศก่อนภาคครัวเรือน เนื่องจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีส่วนใหญ่เป็นกลุ่มบริษัทในเครือของ ปตท. ซึ่งเป็นผู้ครอบครองกิจการท่อส่ง และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ โดยที่ตั้งของกลุ่มปิโตรเคมีและโรงแยกก๊าซอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ต่อท่อเชื่อมโยงถึงกันได้ นอกจากนี้ ปตท. ยังเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในโรงกลั่นน้ำมันอีก 5 โรง (ขณะที่ออกรายงาน) ซึ่งประกอบกิจการปิโตรเคมีด้วย จึงทำให้ ปตท. เป็นทั้งผู้ผลิต ผู้จำหน่ายก๊าซ และผู้ใช้ก๊าซ LPG รายใหญ่ที่สุดของประเทศไทย

4) การที่รัฐบาลมีนโยบายจัดสรรก๊าซ LPG ให้ปิโตรเคมีใช้ก่อน ทำให้กลุ่มบริษัท ปตท. สามารถกำหนดได้ว่า จะให้กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมีใช้ก๊าซ LPG ที่ผลิตจากโรงแยกก๊าซธรรมชาติก่อน เพราะมีราคาที่ถูกกว่าโรงกลั่นน้ำมันเนื่องจากใช้ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยเป็นวัตถุดิบ ส่งผลให้ผู้ในกลุ่มอื่นถูกผลักดันให้ไปใช้ LPG จากโรงกลั่นน้ำมัน และจากการนำเข้าซึ่งมีราคาแพงกว่า

5) นโยบายจัดสรรก๊าซ LPG ให้ปิโตรเคมีใช้ก่อน กลับกลายเป็นเครื่องมือในการกดดันรัฐบาลให้ปรับราคาก๊าซ LPG ที่จำหน่ายในประเทศให้ใกล้เคียงหรือเท่ากับราคาตลาดโลก

6) ทำให้ภาคปิโตรเคมีไม่ต้องร่วมรับภาระการนำเข้าก๊าซ LPG ในกรณีที่ก๊าซ LPG ที่ผลิตได้ในประเทศไม่พอใช้ (เพราะได้รับการจัดสรรก๊าซในประเทศไปก่อนแล้ว)

ผลจากนโยบายการจัดสรรก๊าซ LPG ดังกล่าวพบว่า ภาคปิโตรเคมีใช้ LPG สูงขึ้นอย่างก้าวกระโดดจากปี พ.ศ. 2551 และในปี พ.ศ. 2556 พบว่า ภาคปิโตรเคมีมีอัตราการใช้ LPG ขยายตัวสูงเป็นอันดับหนึ่ง โดยมีปริมาณการใช้เพิ่มขึ้น 1,515,000 ตัน อันดับสองคือ ภาคขนส่งใช้เพิ่มขึ้น 999,000 ตัน อันดับสาม คือ ภาคครัวเรือน ใช้เพิ่มขึ้น 285,000 ตัน ส่วนกลุ่มอุตสาหกรรมอื่น ๆ มีปริมาณการใช้ลดลง 64,000 ตัน รายละเอียดดังรูปที่ 6.3

ตารางที่ ๕ ปริมาณการใช้ก๊าซ LPG เปรียบเทียบปี ๒๕๕๑ กับปี ๒๕๕๖			
(หน่วย : พันตัน)			
ผู้ใช้	พ.ศ.๒๕๕๑	พ.ศ.๒๕๕๖	เพิ่มขึ้น
ปิโตรเคมี*	๑,๒๒๕	๒,๗๔๐	๑,๕๑๕
ขนส่ง	๗๗๖	๑,๗๗๕	๙๙๙
ครัวเรือน	๒,๑๒๔	๒,๔๐๙	๒๘๕
อุตสาหกรรม	๖๖๕	๖๐๑	-๖๔

จัดทำโดยอนุกรรมการฯ ข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน  
หมายเหตุ : \*ปริมาณการใช้ของปิโตรเคมี รวมปริมาณการใช้เองด้วย

รูปที่ 6.3 แสดงปริมาณการใช้ก๊าซ LPG เปรียบเทียบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ กับ พ.ศ. ๒๕๕๖  
ที่มา: วุฒิสภา, ๒๕๕๗, น.๓๐

การขยายตัวของปริมาณการใช้ก๊าซ LPG ของภาคปิโตรเคมี ส่งผลให้เกิดปัญหา LPG ไม่เพียงพอต่อปริมาณความต้องการใช้ของผู้ใช้กลุ่มอื่น รัฐบาลจึงกำหนดให้ ปตท.นำเข้าก๊าซ LPG จากต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหา และให้นำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำมันไปจ่ายชดเชยให้กับ ปตท.

ตารางที่ ๖ แสดงภาวะขาดเซยก๊าซ LPG พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๖

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	รวม
ภาวะขาดเซย	๗,๙๔๗	๖,๘๙๖	๒๒,๖๒๑	๓๖,๒๗๒	๔๗,๒๑๔	๑๒๐,๕๙๐

ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

รูปที่ 6.4 แสดงภาวะขาดเซยก๊าซ LPG พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕

ที่มา: วุฒิสภา, ๒๕๕๗, น. ๓๑

รายงานวุฒิสภา (2557ข, น. 28-31) ดังกล่าวได้สรุปว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 - 2555 กองทุนน้ำมันมีภาระการขาดโดยรวม 120,590 ล้านบาท (รายละเอียดตามรูปที่ 6.4) ภาระดังกล่าวนี้ ควรจะเป็นความรับผิดชอบของภาคปิโตรเคมีมาตั้งแต่ต้น แต่รัฐบาลมิได้ออกนโยบายแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรม จนกระทั่งในปี 2555 จึงกำหนดให้ปิโตรเคมีจ่ายเงินเข้ากองทุนน้ำมันในอัตรา 1 บาทต่อกิโลกรัม แต่ความไม่เป็นธรรมก็ยังคงอยู่เนื่องจากภาคขนส่งถูกเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันประมาณ 3 บาทต่อกิโลกรัม ส่วนภาคอุตสาหกรรมอื่นถูกเรียกเก็บสูงถึง 12 บาทต่อกิโลกรัม และภาคครัวเรือนต้องถูกปรับเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมัน 6 บาทต่อกิโลกรัม

จากข้อมูลข้างต้น จึงเห็นได้ว่า นโยบายการจัดสรรก๊าซ LPG ให้ธุรกิจปิโตรเคมีในลำดับเดียวกับประชาชน มองได้ว่า เพื่อเป็นหลักประกันการขยายตัวของธุรกิจปิโตรเคมีว่าจะมีก๊าซ LPG ที่ผลิตในประเทศที่มีราคาถูกใช้อย่างแน่นอน โดยความขาดแคลนหากเกิดขึ้นก็ให้ภาคส่วนอื่นใช้ก๊าซนำเข้าจากต่างประเทศที่มีราคาแพงโดยใช้เงินกองทุนน้ำมันที่เรียกเก็บจากประชาชนเข้ามาอุดหนุน โดยรัฐมีนโยบายให้ บมจ.ปตท. เป็นผู้นำเข้าก๊าซ LPG แต่เพียงผู้เดียว ปรากฏตามมติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ครั้งที่ 8/2551 (ครั้งที่ 33) ที่มีนาย พรชัย รุจิประภา ปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นประธาน นายวีระพล จิรประดิษฐกุล ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยระบุว่า กำหนดให้ ปตท. เป็นผู้ได้รับชดเชยการนำเข้า (จากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง) และขนส่งแต่เพียงผู้เดียว นโยบายดังกล่าวจึงมีลักษณะกีดกันผู้นำเข้ารายอื่น อันเป็นผลเสียต่อประเทศอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะปราศจากการแข่งขันด้านราคาแล้ว หากเกิดความด้อยประสิทธิภาพในการจัดการผู้ประกอบการยังสามารถผลักภาระต้นทุนให้กองทุนน้ำมันได้ทั้งจำนวน นโยบายเช่นนี้จึงเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการที่ได้รับสิทธิพิเศษเป็นอย่างมาก

#### 6.4 นโยบายขายก๊าซหุงต้ม (LPG) ที่ผลิตจากทรัพยากรก๊าซในประเทศในราคาเสมือนนำเข้าจากประเทศซาอุดีอาระเบีย

ก๊าซ LPG เป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการแยกก๊าซธรรมชาติที่มาจากสัมปทานปิโตรเลียม และการกลั่นน้ำมันในประเทศ โดยอุปทานในประเทศมากกว่าอุปสงค์ของครัวเรือนรัฐบาลที่ผ่านมาจึงกำหนดราคาก๊าซ LPG ที่ขายประชาชนด้วยราคาในประเทศเพราะมีต้นทุนที่ถูกกว่าราคาตลาดโลกมาก แต่หลักการนี้ได้ถูกยกเลิกในรัฐบาลรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ครั้งที่ 2/2557 (ครั้งที่ 147) เมื่อวันที่ 15

ธันวาคม 2557 ที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และนายชวลิต พิชาลัย ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ ได้มีการพิจารณาเรื่องกรอบและแนวทางในการปรับโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยฝ่ายเลขฯ ได้รายงานว่า คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบาย เรื่องการปฏิรูปโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงให้สอดคล้องกับต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และผู้บริโภคไม่ใช้อย่างฟุ่มเฟือย มีเหตุผลว่า ราคาพลังงานต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง (ของผู้ผลิต) โดยให้ยกเลิกการกำหนดราคาก๊าซ LPG ที่ผลิตได้จากโรงแยกก๊าซธรรมชาติที่ระดับ 332.7549 เหรียญสหรัฐฯ ต่อตัน (ประมาณ 10 บาทต่อกิโลกรัม) โดยมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) รับผิดชอบกำหนดราคาขึ้นใหม่ สำหรับการใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับเดียวกัน (สำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงพลังงาน, 2557ข)

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2559 คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ได้ประชุมครั้งที่ 21/2559 (ครั้งที่ 33) มีพลเอกอนันตพร กาญจนรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน เป็นประธาน และนายทวารัฐ สูตะบุตร ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กรรมการและเลขานุการ ได้พิจารณาเรื่องข้อสรุปการดำเนินงานเพื่อเปิดเสรีธุรกิจก๊าซ LPG โดยมีการกำหนดสูตรราคาในประเทศขึ้นใหม่ (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2559) สรุปได้ดังนี้

ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเสรีการนำเข้าก๊าซ LPG เพื่อรองรับการนำเข้าที่มากขึ้นในอนาคต เนื่องจากการผลิต LPG ของโรงแยกก๊าซคาดว่าจะลดต่ำลงหลังช่วงสิ้นอายุสัมปทาน (แหล่งบงกช และเอราวัณ) ในปี พ.ศ. 2565 - 2566 จึงต้องสร้างระบบที่เอื้อให้ตลาดเกิดการแข่งขัน ขจัดอุปสรรค และข้อจำกัดที่มีในปัจจุบันให้เกิดผู้นำเข้ารายอื่นนอกเหนือจาก ปตท. โดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559 มีมติเห็นชอบในหลักการ เรื่อง Roadmap การดำเนินการเพื่อเปิดเสรีธุรกิจก๊าซ LPG โดยมี ระยะเวลาที่ 1 กำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการแข่งขันในส่วนของการนำเข้าให้เกิดผู้นำเข้ามากกว่าหนึ่งราย ระยะเวลาที่ 2 ลดการควบคุมธุรกิจการผลิตและจัดหาอย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่การเปิดเสรีธุรกิจก๊าซ LPG ทั้งระบบ ผู้วิจัยพบว่า รายงานฉบับนี้มีข้อมูลขัดแย้งกับการเสนอของฝ่ายเลขฯ ข้างต้น กล่าวคือ มีการคาดการณ์ว่า ความต้องการก๊าซ LPG ในประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง จะไม่มีปริมาณนำเข้าที่สามารถนำไปประมูลแบ่งโควตาได้ในปีนี้และอาจต่อเนื่องถึงปีหน้า

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ขอความเห็นชอบว่า ระยะที่ 1 ก่อนจะเปิดเสรีทั้งระบบ จะเริ่มดำเนินการเปิดเสรีเฉพาะส่วนนำเข้าเท่านั้น โดยจะยกเลิกการชดเชยส่วนต่างราคาการนำเข้า รวมถึงยกเลิกระบบโควตาการนำเข้าของประเทศ โดยระยะที่ 2 จะเปิดเสรีธุรกิจก๊าซ LPG ทั้งระบบ โดยยกเลิกการควบคุมราคาและปริมาณของทุกแหล่งผลิตและจัดหา เปิดเสรีการนำเข้าและส่งออก โดยสมบูรณ์

กบง. ได้กำหนดราคาก๊าซ LPG หน้าโรงกลั่นจะแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 ราคาก๊าซ LPG ณ โรงกลั่นสำหรับจำหน่ายภาคปิโตรเคมีซึ่งมีสัญญาซื้อ-ขาย ก่อนวันที่ 2 ธันวาคม 2559 ยังคงใช้ระบบราคาต้นทุนเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนักตามปริมาณการผลิต และจัดหาเช่นเดิม(ให้เป็นเรื่องระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อกำหนดเอง)

ส่วนที่ 2 ราคาก๊าซ LPG ณ โรงกลั่นสำหรับจำหน่ายเป็นเชื้อเพลิง(การจำหน่ายให้ประชาชนทั้งครัวเรือน ยานยนต์ และอุตสาหกรรมอื่น) และจำหน่ายภาคปิโตรเคมีที่ไม่มีสัญญาซื้อ-ขายก่อนวันที่ 2 ธันวาคม 2559 ด้วยสูตรสมมติว่านำเข้าจากประเทศซาอุดีอาระเบีย (CP + X) ดังนี้

ราคานำเข้าจากประเทศซาอุดีอาระเบีย คือ CP + ค่าใช้จ่ายการนำเข้า คือ X

CP คือ ราคาประกาศเปโตรมิน ณ ราชทานูรา ซาอุดีอาระเบีย ด้วยสัดส่วนระหว่าง โพรเพนและบิวเทน เท่ากับ 50:50 ณ เดือนที่คำนวณราคา

X คือ ค่าขนส่ง + ค่าประกันภัย + ค่าการสูญเสีย + ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าอื่น ๆ  
ค่าขนส่ง คือ ค่าใช้จ่ายในการขนส่งก๊าซ LPG จาก ราชทานูรา ประเทศซาอุดีอาระเบีย มายัง อ. ศรีราชา ประเทศไทย เฉลี่ยเดือนก่อนหน้า

ค่าประกันภัย (Insurance) เท่ากับ ร้อยละ 0.005 ของ Cost and Freight (CFR)

ค่าการสูญเสีย (Loss) เท่ากับ ร้อยละ 0.5 ของ Cost, Insurance and Freight (CIF)

ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าอื่น ๆ ประกอบด้วย ค่าสำรวจ ค่าพยาน ค่าห้องแล็บ ค่าบริหาร การนำเข้า ค่าลอยเรือนำเข้า ค่าอากรขาเข้า และค่าคลังก๊าซขาเข้า

โรงกลั่นน้ำมันในประเทศจะขายก๊าซ LPG ให้ประชาชนในราคาสมมติว่านำเข้าจาก ประเทศซาอุดีอาระเบียที่บวกค่าใช้จ่ายสมมติว่านำเข้า ทั้งที่มีได้นำเข้าก๊าซ LPG มาแต่อย่างไร

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า แม้หลักการจะฟังดูเหมือนว่า เป็นการลดการผูกขาดของ ปตท. ก็ตาม แต่โครงสร้างในปัจจุบันที่การนำเข้าสุทธิน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตในประเทศกว่า ร้อยละ 90 ทำให้ ปตท. ผู้เป็นเจ้าของโรงกลั่นน้ำมันและโรงแยกก๊าซขนาดใหญ่ของประเทศจึงมีแต้มต่อเหนือบริษัทอื่น เพราะมีต้นทุนการผลิตก๊าซ LPG ต่ำกว่าก๊าซ LPG นำเข้ามาก หากปรับราคาขาย ประชาชนเป็นราคานำเข้าเมื่อใด ปตท. จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายมากที่สุด ขณะที่ ผู้บริโภคจะต้องรับภาระที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก นอกจากนี้ การกำหนดราคาขายก๊าซ LPG ด้วยสูตร สมมติว่า นำเข้ามาจากประเทศซาอุดีอาระเบีย นั้น ขัดแย้งกับข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผน พลังงาน กระทรวงพลังงาน (2561ค) ระบุว่า มีการผลิตก๊าซ LPG ในประเทศได้เพิ่มขึ้นมา โดยตลอด ส่งผลให้การนำเข้าลดลงอย่างต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2556 - 2560 ทำให้ในปี พ.ศ. 2560 มีการนำเข้า สุทธิเพียงร้อยละ 4 ของปริมาณการใช้ (นำเข้าสุทธิ = นำเข้า - ส่งออก - คงเหลือ) โดย ผู้ใช้มากที่สุด คือ กลุ่มธุรกิจปิโตรเคมี และหากพิจารณาปริมาณการผลิตก๊าซ LPG ของโรงแยกก๊าซในประเทศ จะเห็นได้ว่า ก๊าซ LPG มีเพียงพอสำหรับการใช้ในภาคประชาชน ซึ่งประกอบด้วยภาคครัวเรือน และภาคยานยนต์ ปรากฏตามรูปที่ 6.5 และ 6.6



**TABLE 2.4-2Y**  
**Demand and Supply of LPG, Propane and Butane**  
**UNIT : 1,000 TONS**

DESCRIPTION	2013	2014	2015	2016	2017
<b>TOTAL SUPPLY (การจัดหา)</b>	<b>7,419</b>	<b>7,605</b>	<b>6,882</b>	<b>6,174</b>	<b>6,698</b>
- PRODUCTION	5,447	5,506	5,513	5,718	6,056
GSP (โรงแยกก๊าซ)	3,524	3,651	3,593	3,744	3,840
REFINERY (โรงกลั่นน้ำมัน)	1,923	1,855	1,920	1,975	2,216
OTHERS					
- IMPORT (นำเข้า)	1,972	2,099	1,370	456	642
<b>TOTAL DEMAND (ความต้องการ)</b>	<b>7,531</b>	<b>7,525</b>	<b>6,731</b>	<b>6,216</b>	<b>6,585</b>
- CONSUMPTION	7,525	7,515	6,695	6,134	6,338
COOKING (ครัวเรือน)	2,409	2,188	2,094	2,110	2,151
INDUSTRY (อุตสาหกรรม)	602	577	594	610	650
AUTOMOBILE (ยานยนต์)	1,775	1,974	1,731	1,466	1,319
FEEDSTOCK (ปีโตรเคมี)	1,327	1,546	931	704	866
OWN USED	1,412	1,231	1,346	1,243	1,352
- FEEDSTOCK (ปีโตรเคมี)	1,314	1,129	1,193	1,107	1,203
- ENERGY	98	102	153	137	149
- EXPORT (ส่งออก)	6	10	36	82	247
<b>SUPPLY-DEMAND (คงเหลือ)</b>	<b>-112</b>	<b>80</b>	<b>151</b>	<b>-42</b>	<b>113</b>

Source : Department of Energy Business

Complied by : The Energy Policy and Planning Office (EPPO)

รูปที่ 6.5 แสดงการจัดหาและความต้องการใช้ก๊าซ LPG ปี ค.ศ. 2013 - 2017

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2561ค

	ปี 2560		
	จำนวน(ตัน)		
<b>การจัดการก๊าซหุงต้ม</b>			
โรงแยกก๊าซ	3,840,000	60.59%	← ก๊าซจากโรงแยกก๊าซ เพียงพอต่อการใช้ ของภาคประชาชน
โรงกลั่นน้ำมัน	2,216,000	34.96%	
การนำเข้า	642,000	10.13%	
รวมจัดหา	6,698,000	105.68%	
<b>การใช้ก๊าซหุงต้มประเทศ</b>			
ครัวเรือน	2,151,000	33.94%	←
ยานยนต์	1,319,000	20.81%	
อุตสาหกรรม	650,000	10.26%	
ปิโตรเคมี	866,000	13.66%	
ปิโตรเคมี(ใช้เอง)	1,203,000	18.98%	} ปิโตรเคมีใช้ 35.00%
พลังงาน(ใช้เอง)	149,000	2.35%	
ความต้องการในประเทศ	6,338,000	100.00%	
การส่งออก	247,000	3.90%	
คงเหลือ	113,000	1.78%	
<b>การนำเข้าสุทธิ</b>	<b>282,000</b>	<b>4.45%</b>	

รูปที่ 6.6 แสดงปริมาณการผลิตก๊าซ LPG ของโรงแยกก๊าซเพียงพอต่อการใช้  
ของภาคครัวเรือนและยานยนต์ ปี พ.ศ. 2560

ที่มา: ดัดแปลงจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2561ค

ส่วนโรงแยกก๊าซรัฐกำหนดว่า ให้โรงแยกก๊าซกำหนดต้นทุนและบวกกำไรของโรงแยก  
ก๊าซ หากยังสูงกว่าราคาสมมติว่านำเข้าจากประเทศซาอุดีอาระเบียให้โรงแยกก๊าซได้รับเงินชดเชย  
จากกองทุนน้ำมัน แต่หากต่ำกว่า ก็ให้ส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมัน ซึ่งฟังดูอาจเสมือนว่า มีความเป็น  
ธรรม แต่ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ด้วยหลักการเช่นนี้ หากบริษัทต้องการมีรายได้มาก ก็จะต้องสร้าง  
ต้นทุนให้สูงขึ้นให้ใกล้เคียง หรือสูงกว่าราคาสมมติว่านำเข้าจากประเทศซาอุดีอาระเบีย นโยบายนี้  
จึงเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้โรงแยกก๊าซสร้างต้นทุน ทั้งค่าบริหารจัดการ การจัดซื้อจัดจ้าง  
เงินเดือนโบนัส กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน มากกว่าจะคำนึงถึงประสิทธิภาพเพื่อการแข่งขัน  
เพราะสามารถผลักภาระทั้งหมดให้กับประชาชนไม่ว่าจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็ตาม ผู้วิจัยพบว่า  
ต้นทุนโรงแยกก๊าซ ณ แหล่งสิริกิติ์ เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญภายหลังรัฐประหารในช่วงก่อกำเนิดของ  
นโยบายนี้ ปรากฏข้อมูลตามเว็บไซต์ของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ หัวข้อราคาปิโตรเลียมในแหล่งต่าง ๆ  
ดังรูปที่ 6.7



รูปที่ 6.7 แสดงต้นทุนบวกกำไรในการผลิตก๊าซ LPG ของโรงแยกก๊าซ ณ แหล่งสิริกิติ์  
ที่มา: ดัดแปลงจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, 2561 จ

จากข้อมูลการผลิตและการใช้ก๊าซ LPG (รูปที่ 6.6) ทำให้เห็นได้ว่า หากรัฐบาลตระหนักว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นของปวงชนแล้ว รัฐบาลก็สามารถสั่งการให้ ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจทำการจัดสรรก๊าซ LPG ที่ผลิตจากโรงแยกก๊าซ (ซึ่งมีวัตถุดิบคือก๊าซธรรมชาติจากสัมปทานปิโตรเลียม) ให้กับประชาชนเป็นอันดับแรกในราคาที่เหมาะสมได้ เพราะโรงแยกก๊าซของ ปตท. มีการผลิตก๊าซ LPG ได้มากกว่าปริมาณการใช้ของประชาชนถึง 3.7 แสนตันต่อปี (ปี พ.ศ.2560) แต่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์กลับตัดสินใจขึ้นราคาขายก๊าซ LPG ในประเทศด้วยสูตรราคาสมมติว่า นำเข้าก๊าซ LPG จากประเทศซาอุดีอาระเบียทั้งจำนวน โดยให้บวกค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงในการนำเข้า เช่น ค่าขนส่ง (Freight) จากราสทานูรา มายังศรีราชาในประเทศไทย ค่าประกันภัย (Insurance) ค่าการสูญเสียในการขนส่ง (Loss) และค่าใช้จ่ายในการนำเข้าอื่น ๆ ประกอบด้วย ค่าสำรวจ ค่าพยาน ค่าห้องทดลอง ค่าบริหาร ค่าลอยเรือ ค่าอาคารเข้า ค่าคลังเก็บก๊าซ LPG ที่นำเข้า ฯลฯ

การให้ผู้ประกอบการในประเทศนำค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงมาเรียกเก็บจากประชาชนตามสูตรราคาดังกล่าว จึงมิได้เป็นการส่งเสริมการแข่งขันตามชื่อของนโยบาย แต่กลับ

เป็นการสร้างกำไรเพิ่มเติมให้กับผู้ประกอบการโดยไม่ต้องแข่งขัน ซ้ำยังสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ไม่เป็นธรรมและเกินสมควร จึงเห็นได้ว่า การมีโรงกลั่นน้ำมันและโรงแยกก๊าซ และการมีทรัพยากรปิโตรเลียมเพื่อผลิตก๊าซ LPG ในประเทศ กลับไม่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศไทย แต่กลับกลายเป็นเครื่องมือเพื่อแสวงกำไรสูงสุดของกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม

ผู้วิจัยพบว่า ผลประกอบการของ ปตท. ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตก๊าซ LPG คือ กลุ่มธุรกิจก๊าซธรรมชาติ (โรงแยกก๊าซ) และธุรกิจปิโตรเคมีและการกลั่น (โรงกลั่น) เพิ่มขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2558 ถึง 2560 เป็นอย่างมาก ปรากฏตามรายงานแบบ 56-1 ในปี พ.ศ. 2560 ของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (2561) ที่ยื่นต่อตลาดหลักทรัพย์ฯ แสดงผลประกอบการในกลุ่มธุรกิจก๊าซธรรมชาติที่สวนทางกับยอดขาย โดยมีกำไรก่อนภาษีและค่าเสื่อม (EBITDA) เพิ่มขึ้นจาก 47,832.02 ล้านบาท (ปี 2558) เป็น 89,401.59 ล้านบาท (ปี 2560) ขณะที่ยอดขายในธุรกิจก๊าซธรรมชาติลดลงจาก 542,798.63 ล้านบาทเป็น 465,638.20 ล้านบาท ทำให้ EBITADA Margin เพิ่มขึ้นจาก 8.81% เป็น 19.20% ตามลำดับ ขณะที่ธุรกิจปิโตรเคมีและการกลั่น มีกำไรก่อนภาษีและค่าเสื่อม (EBITDA) เพิ่มขึ้นจาก 84,888.16 ล้านบาท (ปี พ.ศ. 2558) เป็น 124,058.77 ล้านบาท (ปี พ.ศ. 2560) ทำให้ EBITADA Margin เพิ่มขึ้นจาก 9.71% เป็น 13.05% ตามลำดับ นับเป็นปรากฏการณ์ที่สวนทางกับภาวะตลาดพลังงานที่เป็นขาลงเป็นอย่างยิ่ง (ปตท., 2561, น. ส่วนที่ 3(13) หน้า 9-10) ขณะที่ก๊าซหุงต้มถึง 15 กก. ที่จำหน่ายให้ประชาชนได้ขึ้นราคาจากถังละต่ำกว่า 300 บาท (พ.ศ. 2556) กลายเป็นถังละกว่า 400 บาท ในปี พ.ศ. 2561

## 6.5 สัญญาแบ่งปันผลผลิตไทยไม่เป็นไปตามหลักสากล โดยผลของกฎหมายมีลักษณะเหมือนสัมปทาน

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (2561ข) ได้มีหนังสือด่วนที่สุด เรื่อง วิธีการขายก๊าซธรรมชาติสำหรับแหล่งปิโตรเลียมเอราวัณและบงกชที่อาจเข้าข่ายผิดกฎหมาย ถึงนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2561 สรุปได้ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 แม้ว่า มีการแก้ไข พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560 โดยเพิ่มระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตแล้วก็ตาม แต่กฎกระทรวงกำหนดแบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต พ.ศ. 2561 ที่เสนอโดยกระทรวงพลังงานกลับไม่เป็นไปตามหลักสากล และไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 53/3 (2) (ค) ว่า ภายหลังจากหักค่าภาคหลวง

และหักค่าใช้จ่ายสำหรับการประกอบกิจการปิโตรเลียมแล้ว ให้แบ่งส่วนที่เหลือของผลผลิตรวมของปิโตรเลียมแก่ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตไม่เกินร้อยละห้าสิบ สิ่งที่เหลืออยู่จึงเป็นเนื้อปิโตรเลียมที่ถือเป็นผลประโยชน์ของรัฐ อันได้แก่ น้ำมันดิบ คอนเดนเสท และ/หรือ ก๊าซธรรมชาติ แต่กฎกระทรวงกลับกำหนดให้เอกชนเป็นผู้แบ่งเงินกำไรจากการขายปิโตรเลียมให้รัฐ อันเป็นหลักการของระบบสัมปทาน ดังนั้น การที่รัฐไม่มีสิทธิได้รับส่วนแบ่งเป็นเนื้อปิโตรเลียมจริง ส่งผลให้รัฐไม่สามารถได้รับคุณค่าที่ครบถ้วนตามหลักของระบบสัญญา

กฎหมายนี้จึงเป็นระบบแบ่งปันผลผลิตแต่เพียงในนาม แต่แท้จริงแล้วเป็นระบบการแบ่งเงินกำไรจากการขายปิโตรเลียมเช่นเดียวกับระบบสัมปทาน ทำให้ประชาชนที่ติดตามในเรื่องนี้เกิดการต่อต้านคัดค้าน โดยภาคประชาชนเรียกขานระบบนี้ว่า “สัมปทานจำแลง แบ่งปันผลผลิตกำมะลอ” โดยกฎกระทรวง ข้อ 5 เรื่องการกำหนดค่าภาคหลวง การหักค่าใช้จ่าย และส่วนแบ่งกำไร มีข้อความกีดกันรัฐจากการได้รับส่วนแบ่งกำไรเป็นเนื้อปิโตรเลียม ความว่า “(1) ผลผลิตรวมของปิโตรเลียมที่ขายและ/หรือจำหน่ายในไตรมาสใด ให้คำนวณและแบ่งตามลำดับ...” จึงเป็นข้อบัญญัติที่ผิดเพี้ยนไปจากสากล เพราะบังคับไว้ว่า เอกชนจะต้องนำปิโตรเลียมไปขายเป็นเงินเสียก่อน จึงค่อยนำเงินมาแบ่งให้รัฐ คำว่าแบ่งปันผลผลิตจึงเป็นแต่เพียงในนาม ขณะที่สัญญาแบ่งปันผลผลิตในสากล จะแบ่งเนื้อปิโตรเลียมก่อนการขาย เพราะรัฐและเอกชนจะมีทางเลือกว่าจะขายปิโตรเลียมจะร่วมกัน หรือแยกกันขายก็ได้

นอกจากนี้ กระทรวงพลังงานยังคัดค้านการจัดตั้งบริษัทพลังงานแห่งชาติ (สำนักข่าวเนชั่น 22, 2560) ซึ่งทำหน้าที่ถือกรรมสิทธิ์ในผลผลิตปิโตรเลียมแทนรัฐ จึงเท่ากับปิดช่องทางที่รัฐบาลไทยจะนำปิโตรเลียมไปขายเอง ไม่ว่าจะนำไปขายให้รัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็ไม่อาจทำได้ แต่กฎหมายนี้ให้อำนาจอธิบดีมอบหมายให้เอกชนนำปิโตรเลียมส่วนของรัฐไปขายให้พ่อค้าคนกลาง เพื่อนำมาขายต่อให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอีกทีหนึ่ง ผลของกฎหมายจึงเท่ากับเป็นการสร้างผลกำไรให้แก่พ่อค้าคนกลางโดยไม่จำเป็นและสร้างต้นทุนที่เกินสมควรให้กับประชาชน

กฎกระทรวงเรื่องสัญญาแบ่งปันผลผลิตของไทยจึงกลายเป็นสัญญาการแบ่งเงินกำไรภายหลังการขายปิโตรเลียม แต่มิใช่สัญญาการแบ่งปันผลผลิตที่รัฐได้รับเนื้อปิโตรเลียม อันได้แก่น้ำมันดิบ คอนเดนเสท หรือก๊าซธรรมชาติ เช่นที่ปฏิบัติกันในสากล กฎกระทรวงฉบับนี้ จึงขัดกับมาตรา 53/3 (2) (ค) ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ

## ประเด็นที่ 2 การขายก๊าซธรรมชาติที่อาจทำให้รัฐเสียหาย

มาตรา 53/3 (5) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กำหนดชัดเจนว่า สิทธิในการขายปิโตรเลียมเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะของแต่ละฝ่าย ความว่า "ข้อตกลงเกี่ยวกับการขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียมที่ผลิตได้ โดยกำหนดให้ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตมีสิทธิขาย หรือจำหน่ายปิโตรเลียมในส่วนที่เป็นของผู้รับสัญญา และรัฐมีสิทธิขาย หรือจำหน่ายปิโตรเลียมในส่วนที่เป็นของรัฐ ในการนี้รัฐจะมอบหมายให้ผู้รับสัญญาเป็นผู้ขาย หรือจำหน่ายปิโตรเลียมในส่วนที่เป็นของรัฐแทนก็ได้"

ขณะที่กระทรวงพลังงานได้ออก ประกาศกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอ การพิจารณา และการได้รับสิทธิเป็นผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต สำหรับแปลงสำรวจในทะเลอ่าวไทยหมายเลข G1/61(กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2561ก) ปรากฏรายละเอียดตามเอกสารเชิญชวนให้ยื่นข้อเสนอ (Invitation for Proposal) โดยมีการกำหนดเงื่อนไขในข้อ 4.2.8 การทำสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ (Gas Sales Agreement) (น.12) ว่า "ผู้ขอสิทธิที่ได้ลงนามในสัญญาจะต้องเจรจากับผู้รับซื้อก๊าซ...และต้องกำหนดราคาซื้อขายก๊าซในสัญญาซื้อขาย ตามสูตรราคาก๊าซธรรมชาติอ้างอิง (Reference Gas Price Formula) โดยใช้ค่า Pc (Price Constant) ตามที่ผู้ขอสิทธิเสนอ รายละเอียดดังข้อ 4.4.4"

จึงเห็นได้ว่า เอกสารเชิญชวนมิได้แยกแยะ ระหว่างก๊าซธรรมชาติส่วนแบ่งของรัฐ กับส่วนแบ่งของเอกชน ดังนั้น การขายก๊าซโดยเอกชนดังกล่าวจึงย่อมครอบคลุมก๊าซธรรมชาติส่วนของรัฐไปด้วย จึงอาจทำให้รัฐเสียหาย ดังนี้

(1) เอกสารเชิญชวนมิได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ขายก๊าซธรรมชาติส่วนของรัฐ และรัฐก็มิได้จัดตั้งบริษัทพลังงานแห่งชาติ จึงไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่ดังกล่าว รัฐจึงต้องมอบให้เอกชนเป็นผู้ขายก๊าซธรรมชาติส่วนของรัฐ

(2) เอกสารเชิญชวนกำหนดให้เอกชนผู้รับสัญญาเจรจากับผู้รับซื้อก๊าซ โดยมีได้กำหนดว่า ต้องใช้วิธีประมูลเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐ ดังนั้น วิธีการดังกล่าวจึงไม่อาจทำให้รัฐได้รับราคาขายก๊าซสูงสุดเท่าที่จะพึงได้

ทั้งนี้ เงื่อนไขในการคัดเลือกผู้ขอรับสัญญาแบ่งปันผลผลิต กระทรวงพลังงานจะให้คะแนนแก่รายที่เสนอราคาขายก๊าซให้แก่พ่อค้าคนกลางในราคาต่ำที่สุดโดยให้เหตุผลว่า เพื่อประชาชนจะได้บริโภคค่าไฟฟ้าราคาต่ำ เพราะก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตไฟฟ้า (มติชนออนไลน์, 2561, ย่อหน้า 10-14) นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวไม่อาจเป็นความจริงได้ เพราะกระทรวงพลังงานกำหนดให้เอกชนผู้รับสัญญา ขายก๊าซให้กับผู้ที่พร้อมรับซื้อ ณ แหล่งผลิตกลางอ่าวไทย จึงเท่ากับกีดกันไม่ให้ขายก๊าซให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้โดยตรง ดังนั้น แม้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีความต้องการใช้ก๊าซก็ไม่อาจเป็นผู้ซื้อได้ ดังนั้น ผู้ที่พร้อมรับซื้อจึงมีเพียง บมจ.ปตท. รายเดียวไปโดยปริยาย เพราะเป็นเจ้าของโครงข่ายระบบท่อขนส่งก๊าซสายประธานอ่าวไทย ส่งผลให้เมื่อคู่สัญญาของรัฐนำก๊าซของรัฐไปขายไม่ว่าจะราคาต่ำเพียงใดก็ตาม ประโยชน์ก็ย่อมตกเป็นของพ่อค้าคนกลางที่จะนำไปขายต่อให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตในราคาที่สูงขึ้น จากข้อกำหนดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้รัฐกับเอกชนคู่สัญญาต้องร่วมกันขายก๊าซ ณ ปากหลุมในราคาต่ำ นอกจากจะทำให้รัฐไม่ได้ผลประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วยจากทรัพยากรของชาติแล้ว ยังมีได้เป็นหลักประกันว่า ประชาชนจะได้ใช้ก๊าซหรือไฟฟ้าในราคาถูกรอีกด้วย

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ถึงแม้มาตรา 53/3 (5) บัญญัติว่า รัฐจะมอบหมายให้ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตเป็นผู้ขายปิโตรเลียมส่วนแบ่งของรัฐก็ได้ นั้น รัฐควรจะต้องกำหนดเงื่อนไขในการมอบหมายให้ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับพิธีการทางพัสดุ โดยบังคับให้ใช้วิธีการที่รัฐจะได้รับราคาสูงสุดด้วยการประมูลที่โปร่งใส แต่กฎกระทรวงและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ กลับกีดกันรัฐจนไม่อาจขายก๊าซธรรมชาติได้ในราคาสูงสุด และไม่อาจทำให้ก๊าซธรรมชาติส่วนแบ่งของรัฐตกไปเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคไฟฟ้าโดยตรง อันเป็นวิธีที่ประเทศและประชาชนส่วนรวมจะได้ประโยชน์สูงสุด กฎกระทรวงและข้อกำหนดดังกล่าว จึงอาจเข้าข่ายฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 164 (1) ที่บัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบ และระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

### ประเด็นที่ 3 เงื่อนไขการขายก๊าซธรรมชาติที่ทำให้เกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ

เอกสารเชิญชวนให้ยื่นข้อเสนอ (Invitation for Proposal) ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอการพิจารณา และการได้รับสิทธิเป็นผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต

แปลงสำรวจในทะเลอ่าวไทยหมายเลข G1/61 (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2561ก, น. 12) ข้อ 4.2.8 การทำสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ (Gas Sales Agreement) ระบุว่า “...ผู้รับสัญญาต้องกำหนดปริมาณขายก๊าซต่อวันตามสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ (DCQ) ไม่น้อยกว่าที่กำหนดในข้อ 4.1.1 ...” โดยข้อกำหนดในข้อ 4.1.1 ของแหล่งบงกช และเอราวัณรวมกันสองแหล่ง มีปริมาณก๊าซสูงกว่า 1,500 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 71 ของปริมาณที่ผลิตอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า การกำหนดเช่นนี้ ผู้ซื้อก๊าซจะต้องซื้อเพียงผู้เดียวทั้งจำนวน ย่อมเป็นการกีดกันผู้ใช้ก๊าซขนาดกลางที่มีการใช้ต่อรายต่ำกว่า 1,500 ล้านลูกบาศก์ ฟุตอยู่จำนวนมากก๊าซและใช้ก๊าซรวมกันสูงกว่าปริมาณที่กำหนด ก็ไม่อาจเข้ามารับซื้อก๊าซธรรมชาติจากผู้รับสัญญาได้เลย จึงเหลือเพียง บมจ. ปตท. และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเท่านั้นที่สามารถรับซื้อก๊าซได้ทั้งจำนวน แต่ผู้ขายก็ไม่อาจกำหนดจุดขาย ณ โรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ เพราะ ปตท. เป็นผู้เดียวที่ถือกรรมสิทธิ์ท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติสายประธานในอ่าวไทย เงื่อนไขดังกล่าว จึงมีผลให้ไม่เกิดการแข่งขันในการรับซื้อก๊าซส่งผลให้เกิดการผูกขาดในกรรมสิทธิ์ก๊าซจากทั้งแหล่งบงกชและเอราวัณไปโดยปริยาย

เรื่องนี้ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้เคยให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560 ในสำนักข่าวซีเค็วลออนไลน์ (ย่อหน้า 3) ถึงเจตนาที่จะให้ บมจ. ปตท. เป็นผู้ซื้อก๊าซแต่ผู้เดียวตามข่าว “กรมเชื้อเพลิงฯ คาดออก TOR ประมูลแหล่งบงกช-เอราวัณรูปแบบ PSC ปลายปีนี้” ซึ่ง คพพ. ได้มีหนังสือ คพพ. 120/55-2560 ลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2560 (เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย, 2560ก)โต้แย้งไว้ โดยกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (2561) ได้ชี้แจงตามหนังสือ ที่ พน 0302/802 วันที่ 12 มีนาคม 2561 ว่า “ปัจจุบันการส่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยผ่านทางท่อ ใครที่มีความพร้อมในการรับซื้อก็สามารถเข้าร่วมเป็นผู้ซื้อก๊าซธรรมชาติได้ ซึ่งในปัจจุบัน ปตท. มีความพร้อมในการรับก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทย จึงเห็นควรให้ ปตท. เป็นผู้รับซื้อก๊าซธรรมชาติในเบื้องต้นไปก่อนจนกว่าจะมีผู้เข้าร่วมซื้อก๊าซธรรมชาติรายใหม่ในอนาคต”

จากคำชี้แจงของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ บ่งชี้ว่า เจ้าหน้าที่ที่ราบดีว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่เอื้อต่อการแข่งขันของเอกชนรายอื่นในการรับซื้อก๊าซ ทำให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่า ต้องการให้ ปตท. เป็นผู้รับซื้อก๊าซจากแหล่งบงกชและเอราวัณรายเดียว ใช่หรือไม่ และการอ้างว่า จะมีผู้เข้าร่วมซื้อก๊าซธรรมชาติรายใหม่ในอนาคต ก็เป็นเรื่องที่เลื่อนลอยเพราะขึ้นอยู่กับความยินยอมที่ ปตท. และหน่วยงานรัฐจะต้องจัดทำ “ข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดให้ใช้ หรือ เชื่อมต่อระบบส่งก๊าซธรรมชาติ แก่บุคคลที่สาม (Third Party



Access Regime: TPA Regime) สำหรับท่อก๊าซในทะเล” รวมถึงเรื่องคืนระบบท่อก๊าซธรรมชาติในทะเล ตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่เคยมีมติไว้ให้สำเร็จลุล่วง

ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยมีอุปทานก๊าซธรรมชาติน้อยกว่าอุปสงค์ การออกข้อกำหนดที่ไม่ทำให้เกิดการแข่งขันรับซื้อก๊าซธรรมชาติจากผู้รับสัญญาเช่นนี้ หากมีการขายปิโตรเลียมส่วนของรัฐไปเมื่อใด ก็จะทำให้เกิดการผูกขาดทางเศรษฐกิจในทรัพยากรก๊าซธรรมชาติจากแหล่งบกข และเอราวัณทันที อันจะเป็นผลเสียหายต่อประเทศและประชาชนอย่างยิ่ง ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ท้าทายรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน และมาตรา 164 (1) ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละเปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศ และประชาชนส่วนรวม

## 6.6 กฎหมายการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมที่หย่อนกว่าสากลและอาจเป็นภาระของแผ่นดินในอนาคต

ตามมาตรฐานสากลนั้น เมื่อปิโตรเลียมหมดลงผู้รับสัมปทานจะต้องรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมและอุปกรณ์ ตามหลักการว่า ผู้ใดสร้าง ผู้นั้นต้องเป็นผู้รื้อถอนทั้งหมด กิจกรรมนี้จัดอยู่ในหมวดของการจัดการมลภาวะจากสิ่งแวดล้อมทางทะเล เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ และเขตอำนาจของรัฐในการใช้ทะเลซึ่งติดต่อสัมพันธ์กับประเทศอื่น ประเทศผู้ให้สิทธิเอกชนในสร้างแท่นผลิตปิโตรเลียมจึงมักใช้กฎหมายสากลระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระดับภูมิภาคในการกำกับดูแลการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในทะเล

ขณะที่กระทรวงพลังงานได้ออกกฎกระทรวงกำหนดแผนงาน ประมาณการค่าใช้จ่าย และหลักประกันในการรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียม พ.ศ. 2559 ที่น่าจะก่อให้เกิดปัญหาในอนาคต จากการให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเลือกใช้วิธีการรื้อถอนเพียงบางส่วน (Partial Removal) ก็ได้ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (2560ข) จึงได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ คพพ. 114/49-2560 ถึง นายกรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2560 โดยเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวอาจกระทบต่อเงินแผ่นดินในอนาคต เพราะวัสดุที่เหลืออยู่ ไม่ว่าจะอยู่เหนือระดับน้ำทะเล

หรือไม่ก็ตาม ย่อมอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุแก่บุคคลที่สาม อาจกลายเป็นภาระของประเทศหากเกิดอุบัติเหตุขึ้น (Potential Liability) คปพ.จึงขอให้รัฐบาลพิจารณายกเลิกกฎกระทรวงดังกล่าว เพราะมิได้มีสาระสำคัญอิงตามกฎหมายสากล สนธิสัญญาและหลักปฏิบัติระหว่างประเทศ ทั้งที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน (Ratified) ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2554 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยวันที่ 14 มิถุนายน 2554 ไว้แล้ว จึงต้องเคารพและปฏิบัติตามด้วยการออกกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษ ที่ไม่น้อยไปกว่าหลักเกณฑ์และมาตรฐานสากล กฎกระทรวงฉบับนี้จึงส่งผลกระทบต่อความเสียหายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และยังเป็นการก่อภาระผูกพันด้านการเงิน การคลังอันไม่สมควรให้แก่ประเทศในระยะยาว

กฎหมายระหว่างประเทศ เรื่องการจัดการมลภาวะจากสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งรวมถึงการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมและอุปกรณ์ ได้แก่

1) อนุสัญญากรุงเจนีวา (Geneva Convention) ค.ศ.1958 ที่เกิดจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 1 (The First United Nations Conference on the Law of the Sea [UNCLOS I]) ระบุว่า “Any installations that are abandoned or disused must be entirely removed” (Potter and Wright, 2017, p.12) ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ.1958 และได้ให้สัตยาบัน (Ratified) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2511 (ค.ศ. 1968) โดยอนุสัญญาฯ มีผลบังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2511 เป็นต้นไป

2) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (UNCLOS III) อนุสัญญาฉบับนี้ได้ปรับปรุงเนื้อหาของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ.1958 มีสาระสำคัญเกี่ยวการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียม และอุปกรณ์ในเรื่องมลภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Pollution of the Marine Environment) และการเททิ้ง (Dumping) จะอยู่ในภาค 12 การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Protection and Preservation of the Marine Environment) ข้อ 194 เรื่องมาตรการเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลว่า ให้รัฐใช้มาตรการที่สอดคล้องกับอนุสัญญานี้ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุดตามขีดความสามารถของตน ให้รัฐใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อประกันว่ากิจกรรมภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของตน จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายจากภาวะ

มลพิษแก่สิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นและภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นภายใต้เขตอำนาจ หรือการควบคุมจะต้องไม่แพร่กระจายออกนอกบริเวณที่รัฐใช้สิทธิอธิปไตย รัฐจะต้องมีมาตรการมุ่งลดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้เหลือน้อยที่สุด ทั้งเรื่องการปล่อยสารพิษ หรือการทิ้งเทแทนผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและอุปกรณ์ ภาวะมลพิษจากการติดตั้งอุปกรณ์ที่ใช้ในการสำรวจ หรือการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากพื้นดินท้องทะเล และดินใต้ผิวดิน และในข้อ 210 เรื่องภาวะมลพิษจากการทิ้งเท ให้รัฐดำเนินการผ่านองค์การระหว่างประเทศเพื่อกำหนด หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการในระดับภูมิภาค หรือระดับโลก โดยกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการในประเทศ จะต้องมียุทธศาสตร์ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษไม่น้อยไปกว่าหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานระดับโลก และในข้อ 216 เรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับภาวะมลพิษจากการทิ้งเทที่ออกตามอนุสัญญานี้ ให้ใช้บังคับโดยรัฐชายฝั่ง เกี่ยวกับการทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือบนไหล่ทวีปของตน (กรมสนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศ, 2548)

3) อนุสัญญา ออสโล ปารีส Oslo and Paris Commission (OSPAR) เกิดขึ้นจากองค์การทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในยุโรป 15 ประเทศ ได้ทำข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมในบริเวณ North-East Atlantic (รวมถึงทะเลเหนือ) ที่กำหนดว่า การรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมต้องเป็นไปตาม “OSPAR Decision 98/3” ที่ว่า การทิ้งสิ่งปลูกสร้างไม่ว่าจะทั้งหมด หรือ บางส่วนใน North-East Atlantic เป็นสิ่งต้องห้าม (Johnson, 2012, p. 11)

การรื้อถอนจะต้องนำโครงสร้างส่วนบน (Topsides) ออก และนำกลับขึ้นฝั่งเพื่อทำลายหรือ Recycle ส่วนโครงสร้างฐานที่เหลือหากมีน้ำหนักน้อยกว่า 10,000 ตัน ให้นำออกทั้งหมด กรณีการไม่รื้อถอนทั้งหมด (Partial Removal) จะต้องพิจารณาเป็นเฉพาะกรณี ตามข้อยกเว้นใน Annex 2 โดยจะต้องพิสูจน์ได้ว่า โครงสร้างที่เหลืออยู่จะไม่มีผลกระทบจากความเสียหายในอนาคต เช่นจากการเสื่อมสภาพ เป็นต้น โดยการทิ้งส่วนของโครงสร้างใด ๆ ไว้ในทะเลจะต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศ โดยจะต้องส่งรายงานการศึกษาให้ OSPAR พิจารณอย่างน้อย 32 อาทิตย์

4) มาตรฐานขององค์การเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ.1989 (International Maritime Organization Guidelines [IMO]) ซึ่งเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติได้รับผิดชอบ

ด้านความปลอดภัย และความมั่นคงในการขนส่งสินค้าและการป้องกันมลพิษทางทะเล ระบุว่า หากโครงสร้างตั้งอยู่ในน้ำลึกไม่เกิน 100 เมตร น้ำหนักโครงสร้างไม่เกิน 4,000 ตัน จะต้องทำการ รื้อถอนทั้งหมด (Potter and Wright, 2017, p. 13)

ส่วนกรณีการรื้อถอนเพียงบางส่วนนั้น Royal Academy of Engineering (2013, p. 7) กล่าวว่า จะอนุมัติเป็นการเฉพาะกรณี โดยกฎหมายสากลจะมีเงื่อนไขมากมาย เช่น กรณีเกิด ปัญหาทางเทคนิคในการดำเนินการ หรือมีความเสี่ยงสูงต่อบุคคลและสิ่งแวดล้อม และระดับของ แทนผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมหลังการรื้อถอนจะต้องมี Water Column ไม่น้อยกว่า 55 เมตรจากผิวทะเล เพื่อให้ไม่เป็นอันตรายต่อการคมนาคม ดังนั้น เมื่ออ่าวไทยมีความลึกเฉลี่ยเพียงประมาณ 44 เมตร ตามข้อมูลของส่วนธรณีวิทยาทางทะเล สำนักเทคโนโลยีธรณี กรมทรัพยากรธรณี จึงควรรื้อถอน แทนผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ไม่ใช้งานออกทั้งหมด เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดความเสียหายต่อการคมนาคมทางทะเล

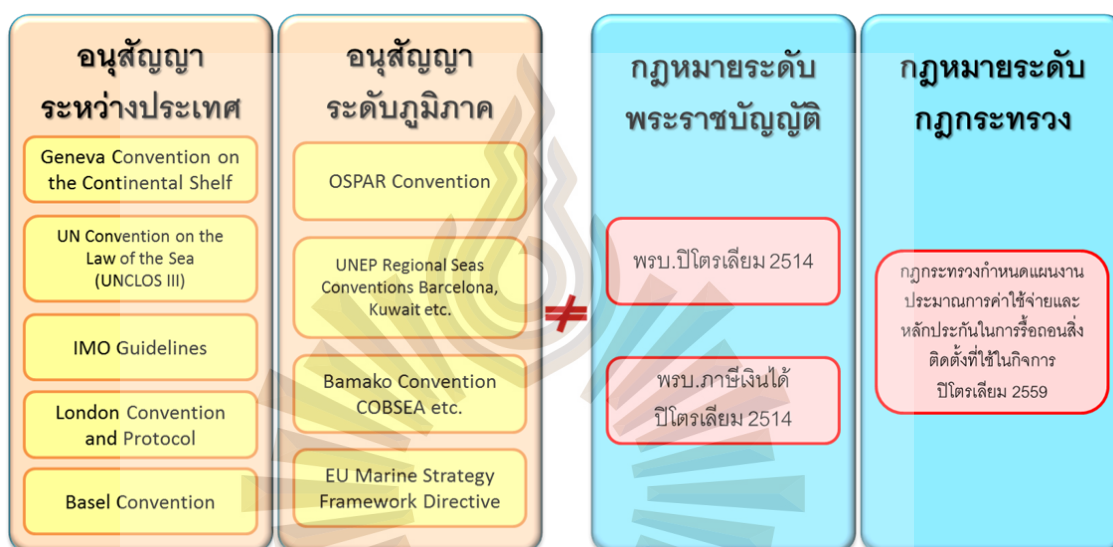
กฎหมายการรื้อถอนแทนผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมของนานาประเทศ กลุ่มประเทศยุโรปเหนือ เช่น อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก และนอร์เวย์ จะใช้ OSPAR Decision 98/3 เป็นกฎในการ ควบคุมกิจกรรมการรื้อถอนแทนผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและอุปกรณ์ และใช้ OSPAR 2006/5 and 2009 กับการ จัดการกับเศษวัสดุต่าง ๆ ที่ได้มาจากการรื้อถอน ประเทศสวีเดนและเดนมาร์ก อาร์เจนตินา เวเนซุเอลา อียิปต์ (ทะเลแดง) จะใช้ IMO/UNCLOS III ประเทศอัลจีเรีย อียิปต์ (เมดิเตอร์เรเนียน) อิตาลี จะใช้ Barcelona Convention ประเทศโอมาน กาตาร์ สหรัฐอาหรับเอมิเรต จะใช้ ROPME Protocol ประเทศอินโดนีเซีย และพม่า จะใช้ IMO/UNCLOS III and ASCOPE guidelines, 2012 ประเทศแองโกลา กาบอง และสาธารณรัฐกินี ใช้ IMO/UNCLOS III and Protocol under the Abidjan Convention under development (International Association of Oil & Gas Producers, 2017, pp.18-21) ปรากฏดังตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 กฎหมายที่ใช้บังคับในการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมและอุปกรณ์ของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	กฎหมายที่ใช้บังคับในการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมและอุปกรณ์	ประเทศ	กฎหมายที่ใช้บังคับในการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมและอุปกรณ์
เดนมาร์ค	OSPAR Decision 98/3	นอร์เวย์	OSPAR Decision 98/3
เนเธอร์แลนด์	OSPAR Decision 98/3	อังกฤษ	OSPAR Decision 98/3
ตรินิแดดและโตเบโก	IMO/UNCLOS III	อาร์เจนตินา	IMO/UNCLOS III
เวเนซุเอลา	MO/UNCLOS III	อียิปต์ ทะเลแดง	IMO/UNCLOS III
อัลจีเรีย	Barcelona Convention	อียิปต์ เมดิเตอร์เรเนียน	Barcelona Convention
อิตาลี	Barcelona Convention	โอมาน	ROPME Protocol
กาตาร์	ROPME Protocol	สหรัฐอาหรับเอมิเรต	ROPME Protocol
อินโดนีเซีย	IMO/UNCLOS III and ASCOPE guidelines, 2012	พม่า	IMO/UNCLOS III and ASCOPE guidelines, 2012
แองโกลา	IMO/UNCLOS III and protocol under the Abidjan Convention under development	สาธารณรัฐกินี	IMO/UNCLOS III and protocol under the Abidjan Convention under development
กาบอง	IMO/UNCLOS III and protocol under the Abidjan Convention under development	ไนจีเรีย	EGASPIN 2002, IMO/UNCLOS III and protocol under the Abidjan Convention under development
ไทย	พ.ร.บ.ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 มาตรา 80/1 และ 80/2 กฎกระทรวงกำหนดแผนงาน ปริมาณการค่าใช้จ่ายและหลักประกันในการรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียม พ.ศ. 2559		

ที่มา: International Association of Oil & Gas Producers, 2017, pp.18-21; กระทรวงพลังงาน, 2562

ส่วนประเทศไทยแม้ว่าจะได้ลงนามให้สัตยาบัน (Ratified) ในกฎหมายระหว่างประเทศไปก่อนหน้าแล้ว แต่กลับปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 กระทรวงพลังงาน โดยพลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดแผนงาน ประมาณการค่าใช้จ่าย และหลักประกันในการรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียม พ.ศ. 2559 ที่บทบัญญัติหย่อนยานกว่ามาตรฐานสากล (รูปที่ 6.8) ดังนี้



รูปที่ 6.8 แสดงกฎหมายไทยไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศและอนุสัญญาระดับภูมิภาค กฎหมายที่ใช้บังคับในการรื้อถอนแทนผลิตปิโตรเลียมและอุปกรณ์

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

ประเด็นที่ 1 กฎกระทรวงค่านิยม “การรื้อถอน” หมายถึง “การจัดการสิ่งติดตั้งและพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมที่สิ้นสุดการใช้งาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการก่อน ขณะ หรือหลังกิจกรรมการรื้อถอน และให้หมายความรวมถึงการส่งมอบสิ่งติดตั้งให้แก่รัฐตามข้อกำหนดในสัมปทานปิโตรเลียมแทนกิจกรรมการรื้อถอน”

นิยามข้างต้นมีลักษณะกว้าง ๆ ไม่รัดกุม และไม่ระบุว่าต้องรื้อถอนสิ่งติดตั้งทั้งหมด จึงเท่ากับเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจว่า จะรื้อถอนทั้งหมดหรือไม่ก็ได้ ทั้งที่ควรกำหนดตามหลักสากล เช่น OSPAR Decision 98/3 ที่จะใช้วิธีรื้อถอนอุปกรณ์ทั้งหมด (Complete Removal) เป็นบรรทัดฐานหลัก กรณี รื้อถอนเพียงบางส่วน (Partial Removal) จะใช้เฉพาะกรณีที่มีปัญหาทางด้านเทคนิคหรือทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยผู้รื้อถอนยังคงมีภาระความรับผิดชอบวัสดุต่าง ๆ

ที่เหลืออยู่ในทะเลตลอดไป (Perpetual Liability) การที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ไม่รัดกุมเช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาข้ออาชญากรรมบ้างหลงจากการใช้ดุลพินิจหรือถอนเพียงบางส่วน รัฐบาลในอนาคตต้องกลายเป็นรับผิดชอบโครงสร้างที่เหลืออยู่ในทะเล

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2559 สำนวนเศรษฐกิจออนไลน์ (2559, ย่อหน้า 5 และ 7) ได้รายงานข่าวว่า “เซฟรอน/ปตท.สผ. จุกอก ใช้แสนล้าน รื้อถอนแท่นผลิต” โดยนายวีระศักดิ์ พิงษ์ศิริ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ให้สัมภาษณ์เรื่องการวางหลักประกันค่ารื้อถอนวัสดุอุปกรณ์จากแท่นผลิตปิโตรเลียมในแหล่งบงกชและเอราวัณที่หมดอายุสัมปทานว่า ค่าใช้จ่ายที่ผู้รับสัมปทานทั้ง 2 ราย จะต้องใช้ในการรื้อถอนนั้น อาจไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับวิธีที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ ซึ่งหากใช้วิธีตัดแท่นผลิตและลี้มนแท่นเพื่อทำเป็นปะการัง ค่าใช้จ่ายก็จะถูกลงเมื่อเทียบกับที่ต้องลากแท่นกลับไปทำลายบนฝั่ง ซึ่งทางกรมฯ จะให้บุคคลที่ 3 เข้ามาประเมินค่าใช้จ่ายในแต่ละวิธีอีกครั้ง เพื่อให้ผู้รับสัมปทานทั้ง 2 ราย วางเงินเป็นหลักประกันการรื้อถอนไว้ในอนาคต ขณะที่ นายวิศรุต ตั้งสุนทรวัฒน์ ผู้อำนวยการกองความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการประกอบกิจการปิโตรเลียม กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กล่าวจากประสบการณ์การรื้อถอนแท่นผลิตของประเทศมาเลเซีย เมื่อ 4 - 5 ปีก่อน ใช้วิธีการตัดแท่นผลิตและขนลากไปทำลายบนฝั่ง จะมีค่าใช้จ่ายอยู่ที่ 5 - 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ขณะนี้พบว่า ต้นทุนที่สูงขึ้นไม่ต่ำกว่า 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หากจำนวนแท่นผลิตที่ต้องรื้อถอนทั้งหมดกว่า 311 แท่น แบ่งเป็นของบริษัท เซฟรอนฯ 257 แท่น และปตท.สผ. 54 แท่น คาดว่าจะใช้เงินไม่ต่ำกว่า 1 แสนล้านบาท แต่หากเลือกใช้วิธีตัดแท่นและลี้มนทำเป็นปะการังเทียบค่าใช้จ่าย อาจจะลดลงมาครึ่งหนึ่ง

เจอกับข่าวเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2560 ในฐานเศรษฐกิจออนไลน์ (2560ข, ย่อหน้า 6 และ 7) หัวข้อข่าว “นำรื้อรื้อถอน 4 แท่นผลิต เซฟรอนมั่นใจรับมือผลกระทบ” โดย นายสุชสรรพ์ จินะณรงค์ วิศวกรสิ่งแวดล้อมอาวุโส บริษัท เตตรา เทคโนโลยี จำกัด ที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมจากการรื้อถอนแท่นหลุมผลิตปิโตรเลียมของบริษัท เซฟรอนฯ ระบุว่า “...ภายหลังจากการรื้อถอนของแท่นส่วนบนแล้ว จะเหลือขาแท่นวางไว้ที่เดิม โดยจะมีการติดตั้งพื้นที่ทำงานชั่วคราว อุปกรณ์แปลงพลังงานแสงอาทิตย์ อุปกรณ์ช่วยนำทาง และอุปกรณ์สะท้อนเรดาร์บนขาแท่นหลุมผลิตที่ปล่อยไว้ที่เดิม เพื่อแจ้งตำแหน่งให้ผู้ในพื้นที่ในทะเลไม่ว่าจะเป็นเรือขนส่งสินค้า และเรือประมง” จากทั้งสองข่าวข้างต้น ย่อมเห็นเจตนาของบริษัทพลังงานชัดเจนว่า จะรื้อถอนแท่นเพียงบางส่วน (Partial Removal) เพราะมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่ามาก อีกทั้ง กฎกระทรวงฉบับนี้

ก็เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้ดุลพินิจว่า ให้เอกชนรื้อถอนอุปกรณ์ที่ไม่ใช้งานออกทั้งหมดหรือไม่ก็ได้ หากกรณีรื้อถอนแทนและอุปกรณ์เพียงบางส่วน (Partial Removal) เกิดขึ้นเมื่อใดก็เท่ากับเป็นการเปิดช่องทางให้เอกชนสามารถวางหลักประกันต่ำลงจากกว่า 1 แสนล้านบาท เหลือเพียงประมาณ 5 หมื่นล้านบาท ขณะเดียวกันกลับเป็นการผลักราคาให้รัฐบาล (Mokhtar, 2014, p.20) ดังนี้

1.1) ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาที่จะเพิ่มขึ้นเมื่อโครงสร้างมีอายุมากขึ้น ได้แก่ บำรุงรักษาโครงสร้างเหนือน้ำ (Requires Protective Coating Above Water) บำรุงรักษาโครงสร้างใต้น้ำ (Requires Cathodic Protection Under Water) อุปกรณ์เตือนภัยการเดินเรือ (Requires Navigation-Aid Lights) และความเสียหายจากพายุ (Remains Susceptible to Storm Damage)

1.2) สร้างภาระผูกพันความรับผิดชอบในอนาคต ได้แก่ การเกิดอุบัติเหตุ เช่น การชนของเรือ (Collisions) การกีดขวางการจราจรทางน้ำ (Surface and Subsurface Navigation Hazards) และความเสี่ยงต่อการถูกบุกรุกโจรกรรม หรือทำลาย อุปกรณ์เตือนภัยการเดินเรือ

1.3) ภาระที่ต้องรื้อออกไปทั้งหมดในอนาคต เนื่องจากแทนผู้ลงทุนหมดสภาพที่จะยืนอยู่ได้ (Reduced Structural Integrity) จะมีความเสี่ยงด้านความปลอดภัยเพิ่มขึ้น (Increased Safety Risk) และเพิ่มภาระทางการเงิน (Increased Cost).

ประเด็นที่ 2 ผู้รับผิดชอบต่อการรื้อถอน กฎกระทรวงกำหนดว่า ผู้ถือสัมปทานคนสุดท้ายเท่านั้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการรื้อถอน และจะเป็นผู้วางหลักประกัน เมื่อผู้วิจัยนำไปเทียบกับกฎหมายสหราชอาณาจักร (Holland & Davar, 2015, pp. 1-2) พบว่า กฎหมายไทยกำหนดตัวผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายไว้แคบเกินไป โดยกฎหมายไทยไม่ครอบคลุมถึงผู้รับสัมปทานรายเดิมที่ได้ประโยชน์จากทรัพยากรไปแล้วแต่ได้ขายหุ้นหรือสิทธิในแปลงปิโตรเลียมออกไปก่อนหน้าจะหมดอายุสัมปทาน และไม่ครอบคลุมถึงบริษัทแม่ของผู้รับสัมปทานด้วย จึงอาจสร้างความเสียหายต่อประเทศ ในกรณีที่บริษัทผู้รับสัมปทานปิดกิจการลง ย่อมทิ้งภาระไว้ต่อแผ่นดินในอนาคต ขณะที่กฎหมายสหราชอาณาจักร จะเปิดช่องโหว่ดังกล่าว ด้วยการกำหนดผู้รับผิดชอบ ในการรื้อถอนครอบคลุมไปถึงบริษัทแม่ตามที่ปรากฏในสัญญาาร่วมทุน (Joint Operating Agreement) และผู้รับสัมปทานเดิมที่ขายหุ้นหรือสิทธิในแปลงปิโตรเลียมออกไปก่อนหมดอายุสัมปทาน โดยแบ่ง



ผู้รับผิดชอบออกเป็น ระดับที่ 1 หมายถึง กลุ่มบริษัทที่ปรากฏชื่อตามสัญญาร่วมทุน (Joint Operating Agreement) และระดับที่ 2 บริษัทที่ขายหุ้นในแปลงสัมปทานนั้นๆ ออกไปก่อนสิ้นสุดอายุสัมปทาน ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมต่อเอกชนทุกรายไม่ว่ารายใหม่หรือรายเก่าที่ได้รับประโยชน์จากผลผลิตปิโตรเลียม จะต้องรับผิดชอบในภาระความรับผิดชอบต่อถอนแทนผลผลิตและอุปกรณ์ในแปลงสัมปทานที่หมดอายุ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการละทิ้งงานหรือถอน

เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนแทนผลผลิตปิโตรเลียมในอ่าวไทยมีมูลค่าสูงถึงกว่า 1 แสนล้านบาท ตามคำให้สัมภาษณ์ของนายวิศรุต ตั้งสุนทรวัฒน์ เจ้าหน้าที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (ฐานเศรษฐกิจออนไลน์, 2559, ย่อหน้า 7) ดังนั้น เมื่อกฎกระทรวงฉบับนี้ กำหนดให้ผู้รับชอบจำกัดไว้เพียงผู้ถือสัมปทานในปัจจุบันเท่านั้น โดยไม่ได้ครอบคลุมถึงบริษัทแม่ หรือผู้รับสัมปทานรายเดิม ดังนั้น หากเกิดกรณีบริษัทผู้รับสัมปทานปิดกิจการหนีภาระค่าใช้จ่าย และวางหลักประกันไว้ต่ำกว่าค่ารื้อถอนจริง จะทำให้ประเทศไทยต้องรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนต่างที่เกินกว่าหลักประกัน จะเห็นได้ว่ากฎกระทรวงฉบับนี้เอื้อประโยชน์ต่อเอกชนกว่ากฎหมายสากล

ประเด็นที่ 3 เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ดุลพินิจให้ผู้สัมปทานเดิมวางหลักประกันไม่เต็มจำนวน และให้ผู้สัมปทานรายใหม่ร่วมรับภาระรื้อถอนด้วยทั้งที่ไม่เคยได้รับประโยชน์จากปิโตรเลียมมาก่อน

นายวีระศักดิ์ พิงษ์ศิริ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ได้ให้สัมภาษณ์ต่อฐานเศรษฐกิจออนไลน์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2559 ว่า “หากรัฐไม่เข้าไปเจรจาเพื่อใช้แทนต่อไป ทางผู้รับสัมปทานจะต้องรื้อถอนทั้งหมดอยู่แล้วภายหลังปี 2565 - 2566 ซึ่งตอนนี้กำลังอยู่ระหว่างสรุปว่าจะใช้แทนได้บ้าง โดยดูจากปริมาณสำรองที่เหลืออยู่จะต้องมีปริมาณสำรองไม่ต่ำกว่า 40% และให้ผู้รับสัมปทานรายใหม่รับภาระด้วยส่วนหนึ่ง” (ฐานเศรษฐกิจออนไลน์, 2559, ย่อหน้า 6)

การที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะให้ผู้ที่ได้รับสัมปทานรายใหม่ที่ไม่เคยได้รับประโยชน์จากปิโตรเลียมรับภาระรื้อถอนอุปกรณ์และแทนผลผลิตในสัมปทานเท่านั้น นับว่าเป็นสิ่งผู้วิจัยไม่เคยพบที่ใดมาก่อน บ่งชี้ว่า กฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม เพราะตามหลักสากลผู้รับสัมปทานเดิมเมื่อสิ้นอายุจะต้องเป็นผู้รับภาระในการรื้อถอนทั้งหมดและจะต้องวางหลักประกันเต็มจำนวน ไม่ว่าจะมียุติปิโตรเลียมเหลืออยู่หรือไม่ก็ตาม และเมื่อมีผู้รับสัมปทานรอบใหม่

มาดำเนินการในแหล่งเดิม หากมีส่วนต่อขยายเพิ่มเติมจึงเป็นภาระหน้าที่ของเอกชนผู้รับสัญญา  
รอบใหม่ การให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจนี้ จึงเป็นการทำลายการแข่งขันด้วยการสร้างภาระต้นทุนให้กับ  
ผู้ประกอบการรายใหม่ที่ เพราะไม่อาจเสนอผลตอบแทนสูงสุดให้แก่รัฐตามศักยภาพปิโตรเลียมได้  
ด้วยถูกลดทอนลงจากภาระค่าใช้จ่ายที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจสั่งให้ร่วมจ่ายค่าหรือถอนแทนผลิต  
ร่วมกับผู้รับสัมปทานรายเดิม ดุลพินิจดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ แต่เป็นประโยชน์ต่อ  
ผู้รับสัมปทานรายเดิมอย่างชัดแจ้ง

ประเด็นที่ 4 กฎกระทรวงการรื้อถอนแทนผลิตปิโตรเลียมเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม แต่ให้  
อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ มีอำนาจอนุมัติรายงานการประเมินด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ มิใช่  
ผู้ชำนาญการด้านสิ่งแวดล้อม

ตามมาตรฐานสากลนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลจะครอบคลุมทุกกิจกรรมการ  
ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล โดยการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นเพียง  
กิจกรรมส่วนหนึ่งเท่านั้น นานาประเทศจึงมักดำเนินการร่วมกันผ่านองค์การระหว่างประเทศเพื่อ  
กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติ เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นระหว่างประเทศ

การที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิในการแสวงประโยชน์  
จากทรัพยากรปิโตรเลียม และมีอำนาจอนุมัติรายงานการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมจากการรื้อถอน  
ไปพร้อมกัน ทั้งที่มิใช่ผู้ชำนาญการด้านสิ่งแวดล้อม ย่อมขัดหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล อีกทั้ง  
โดยกฎหมายก็ได้เปิดช่องให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งที่กิจกรรมการรื้อถอนแทนผลิต  
ปิโตรเลียม มีผลกระทบทั้งในขณะรื้อถอนและภายหลังการรื้อถอนเสร็จสิ้นแล้ว กฎหมายนี้จึงส่งผล  
กระทบต่อประชาชน และภาระการเงินของประเทศหากต้องใช้งบประมาณแผ่นดินมาเยียวยา  
ผลกระทบ และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในภายหลัง จึงอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 และ 57

ประเด็นที่ 5 หลังจากเจ้าหน้าที่รัฐตรวจรับการรื้อถอนแล้ว หากเกิดกรณีการรั่วไหล  
หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายมิได้ระบุผู้รับผิดชอบ โดยระบุเพียงว่า ให้อธิบดีคืน  
หลักประกันให้แก่ผู้รับสัมปทานภายใน 30 วันหลังจากเห็นชอบผลการรื้อถอน โดยมีได้มีข้อกำหนด

ในการตรวจสอบติดตามผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง ซึ่งหย่อนยานกว่ามาตรฐานสากล

เมื่อเทียบกับอนุสัญญาออสโล ปารีส หรือ Oslo and Paris Commission (OSPAR) (Johnson, 2012) ที่ระบุว่า หลังการรื้อถอนเสร็จสิ้นแล้ว หากเกิดผลกระทบขึ้นยังคงเป็นภาระความรับผิดชอบของผู้รื้อถอนตลอดไป (Residual liability for license holders – they will remain liable in perpetuity for any part of the asset left in place) ประเทศต่าง ๆ เช่น สหราชอาณาจักร อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก และนอร์เวย์ จึงได้ตรากฎหมายการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมตามอนุสัญญาออสโล ปารีส (OSPAR) เพื่อความถูกต้อง เป็นธรรมและไม่เป็นภาระของประเทศ

ดังนั้น หากกฎกระทรวงฉบับนี้นำมาบังคับใช้เมื่อใด ก็จะมีความเสี่ยงต่อความเสียหายต่อเงินแผ่นดิน เพราะข้อกำหนดต่ำกว่ามาตรฐานสากล ขาดรายละเอียดในการปฏิบัติเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้อย่างไม่จำกัด ทั้งที่กฎหมาย ระเบียบ และข้อตกลงระหว่างประเทศเรื่องการรื้อถอนแท่นผลิตปิโตรเลียมนอกชายฝั่งจะมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) และได้มีการปรับปรุงข้อกำหนดให้มีความรัดกุมมากขึ้นมาโดยตลอด แต่กลับไม่ปรากฏในกฎกระทรวงฉบับนี้แต่อย่างใด อีกทั้ง ประเทศไทยได้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมาเป็นเวลานานกว่า 45 ปี แต่กฎกระทรวงในเรื่องนี้ กลับถูกเขียนขึ้นในเวลากระชั้นชิดที่สัมปทานปิโตรเลียมกำลังจะหมดอายุลง จึงเท่ากับเป็นการปิดกั้นโอกาสที่ภาคประชาสังคมจะได้ตรวจสอบกฎหมายนี้อย่างถี่ถ้วนก่อนนำมาบังคับใช้ ทั้งที่เป็นกฎหมายที่มีวงเงินเกี่ยวข้องกับสูงนับแสนล้านบาท และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก

## 6.7 นโยบายการแบ่งแยกทรัพย์สินในการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่มีปัญหาการตีความทางกฎหมายระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กับ ฝ่ายกระทรวงพลังงาน และ บมจ.ปตท

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2521 เพื่อดำเนินกิจการปิโตรเลียมขั้นกลางน้ำและปลายน้ำของประเทศ คือ การขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ และการจำหน่ายปิโตรเลียม ซึ่งถือเป็นเครื่องสำคัญในการเพิ่มมูลค่าปิโตรเลียมที่ได้มาจากสัมปทานให้เป็นผลิตภัณฑ์ไปถึงมือผู้บริโภค ในการเตรียมการแปรรูปองค์การนี้ เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้อนุมัติตามมติครั้งที่ 1/2542

(ครั้งที่ 67) ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (2542) ที่มีนายปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ เลขาธิการสำนักงานพลังงานแห่งชาติ (สพช.) เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้มีการแยกท่อส่งและท่อจำหน่าย (Transportation & Distribution Pipelines) และการจัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ (GAS Traders) ออกจากกัน โดยการจัดตั้งบริษัทที่ดำเนินการด้านท่อส่งก๊าซออกต่างหาก โดยมอบหมายให้ ปตท. ใช้เป็นแนวทางในการแปรสภาพ ปตท. เป็นบริษัทจำกัด เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมก๊าซธรรมชาติ โดยการเปิดให้บุคคลที่สามารถใช้บริการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแลอิสระ เพื่อกำหนดราคาที่เป็นธรรม และเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการใช้บริการ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542)

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 คณะรัฐมนตรีที่มีนายทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบแนวทางการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ วันที่ 2 กรกฎาคม 2544 ครั้งที่ 3/2544 (ครั้งที่ 84) เรื่องแนวทางการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มีนายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ เป็นเลขาธิการ สพช. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีมติเห็นชอบให้แยกกิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกจากกิจการจัดหาและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติของ ปตท. ในลักษณะการแบ่งแยกตามบัญชี (Account Separation) ก่อนนำชำระต้นทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ และดำเนินการการแบ่งแยกตามกฎหมาย (Legal Separation) หลังการชำระต้นทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ภายใน 1 ปี โดยมอบหมายให้ กระทรวงการคลัง (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการฯ), กระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการฯ), สพช.(นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ เลขาธิการ) และ ปตท. (นายวิเศษ จูภิบาล ผู้ว่าการฯ) รวมทั้งคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เร่งดำเนินการตามขั้นตอนแปรสภาพรัฐวิสาหกิจของ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งให้มีคณะกรรมการระดมทุนจากภาคเอกชน เป็นต้น (กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2544ก)

ต่อมาเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2544 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนท.) ที่มีนายปองพล อติเรกสาร เป็นประธาน ได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2544 ได้พิจารณาเรื่องแนวทางการแปรสภาพของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบไปเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 นั้น ได้ปรากฏข้อสังเกตจากที่ประชุม (น.11-12) ที่น่าสนใจว่า “การเปิดเสรีกิจการก๊าซธรรมชาติของประเทศ โดยการให้บุคคลที่สามารถใช้บริการท่อส่งก๊าซธรรมชาติของ ปตท. อาจจะมีปัญหาในเรื่องการกีดกันการแข่งขัน เนื่องจาก ปตท. เป็นทั้งเจ้าของกิจการท่อส่งก๊าซ ฯ

และขณะเดียวกันเป็นผู้จัดซื้อและจำหน่ายก๊าซ ฯ ด้วย ดังนั้น หากจะมีการแยกกิจการท่อส่งก๊าซ ธรรมชาติที่ตั้งเป็นบริษัทแยกจากบริษัทจัดซื้อและจำหน่ายก๊าซฯ ในลักษณะ Legal Separation ตั้งแต่แรก จะทำให้การกำกับดูแลกิจการท่อส่งก๊าซฯ ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติทำได้มี ประสิทธิภาพมากขึ้น จึงควรศึกษาแนวทางที่จะแยกบริษัทท่อส่งก๊าซ ฯ ก่อนทำการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ฯ มิฉะนั้นอาจจะแยกบริษัทท่อส่งก๊าซ ฯ ได้ยาก เพราะผู้ถือหุ้นของบริษัทอาจจะ ไม่ยินยอมเพื่อรักษาค่าผลประโยชน์ที่จะรับจากมูลค่าของหุ้นที่สูงอันเกิดจากการมีอำนาจผูกขาด แต่เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล (นายทักษิณ ชินวัตร) ที่จะให้นำ ปตท. เข้าจดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์ในไตรมาสที่ 4 ของปี ดังนั้น หากไม่สามารถแยกบริษัท ท่อส่งก๊าซฯ ได้ก่อนการ จัดทำ IPO ก็ให้แยกบริษัท ท่อส่งก๊าซฯ ภายในระยะเวลา 1 ปีหลังจาก IPO ตามที่เสนอ และให้ พิจารณากำหนดเป็นเงื่อนไขเพื่อให้มีการแยกบริษัทท่อส่งก๊าซฯ ออกจากบริษัทจัดจำหน่ายก๊าซ ฯ ตามกำหนดเวลาที่ชัดเจน เช่น การกำหนดในหนังสือชี้ชวน (Prospectus) และกำหนดเป็นเงื่อนไข เพิ่มเติมอื่น ๆ เพื่อให้มีการดำเนินการอย่างแท้จริง” (คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ, 2544) และแม้ว่า กนท. จะมีข้อสังเกตเรื่องการแยกท่อส่งก๊าซชัดเจน แต่ต่อมาในการประชุม คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2544 (ครั้งที่ 86) วันที่ 26 กันยายน 2544 ที่มี นายพิทักษ์ อินทรวินัยน์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีนายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ เลขาธิการ สพท. เป็นกรรมการและเลขานุการ (สนพ, เรื่องที่ 4) ได้มีการประชุมเรื่อง แผนการระดมทุน โดยคณะกรรมการดำเนินการระดมทุนจากภาคเอกชนในการแปรสภาพ ปตท. ได้กำหนดกลยุทธ์ที่จะ นำเสนอต่อนักลงทุนในรูปแบบของบริษัทที่มีธุรกิจก๊าซธรรมชาติครบวงจร มีการดำเนินการ ในธุรกิจน้ำมัน และการลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องครบวงจร ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าธุรกิจหลักที่สร้าง ผลกำไรให้กับ ปตท. อย่างแท้จริง คือธุรกิจก๊าซธรรมชาติ (กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและ แผนพลังงาน, 2544ข)

ต่อมาในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปเป็น บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) แต่มิได้มีการแยกท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ออกกิจการของ บมจ.ปตท. ซึ่งต่างจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2544 มีการเปิด ให้รายย่อยจองซื้อหุ้น บมจ.ปตท. ปรากฏว่า ถูกจองหมดภายในเวลาเพียง 77 วินาทีเท่านั้น ซึ่งภายหลัง ได้ปรากฏชื่อของบุคคลที่เป็นเครือข่ายของนักการเมือง และผู้ใกล้ชิดพรรคการเมืองได้รับการ จัดสรรหุ้นในปริมาณมาก (ข่าวลือ+ข่าวย่อยประจำวัน, 2557)

การโอนระบบท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติทั้งระบบไปเป็นของ บมจ. ปตท. นี้ ปรากฏในคำให้สัมภาษณ์ของนายวิเศษ จูภิบาล กรรมการผู้จัดการใหญ่คนแรกของบริษัทฯ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2546 ที่ยอมรับว่า ระบบท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติเป็นระบบผูกขาดที่สร้างมูลค่ามหาศาลและเป็นจุดแข็งทางธุรกิจของ ปตท. ในบทความที่ชื่อว่า “เราผูกขาดโดยธรรมชาติ” ความว่า

“ผูกขาดโดยธรรมชาติ” เป็นนิยามที่วิเศษ จูภิบาล ให้ความหมาย เวลาพูดถึงธุรกิจก๊าซธรรมชาติของ ปตท. ตอนแรก ๆ ที่เราสร้างท่อก๊าซขึ้นมา ความต้องการสูงสุดมีเพียงแค่ 100-250 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน แล้วแหล่งก๊าซก็มีที่แหล่งเอราวัณแห่งเดียว แต่เราต้องวางท่อยาวถึงกว่า 400 กิโลเมตร ใช้เงินลงทุนตั้ง 500 ล้านดอลลาร์ ฝรั่งมันยังไม่เอาเลย เพราะถ้าเกิดดีมันดีไม่เพิ่มขึ้นก็ขาดทุน ตอนนั้นเรายังไม่รู้ว่าจะดีมันดีจะเป็นยังไง แต่เราก็ลงทุน เพราะถ้าฝรั่งไม่สร้าง เราก็สร้างเสียเอง แล้วพอเราลงทุนไปแล้ว คนอื่นจะมาลงอีก มันก็ลงไม่ได้แล้ว...ปัจจุบันก็ไม่มีกฎหมายที่ห้ามไม่ให้คนอื่นเข้ามาลงทุนวางท่อ แต่ก็คงไม่มีใครกล้าเข้ามาลง เพราะเขาไม่สามารถแข่งขันได้ เรามีแหล่งก๊าซตั้งเยอะที่จะป้อนเข้าไป ถ้าผู้ลงทุนใหม่มีแหล่งก๊าซอยู่เพียงแหล่งเดียว ขึ้นลงทุนไปก็เจ๊ง...โครงข่ายท่อก๊าซเหล่านี้ จึงเป็นทรัพย์สินที่สร้างมูลค่ามหาศาล และเป็นจุดแข็งทางธุรกิจของ ปตท. ในปัจจุบัน” (ปตทพ ตั้งศรีวงศ์, 2546, ย่อหน้า 2, 6 และ 7)

ต่อมาในวันที่ 31 สิงหาคม 2549 มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และพวกรวม 5 คน ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และ บมจ. ปตท. เป็นผู้ถูกฟ้องที่ 1-4 ต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อขอให้เพิกถอนการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) คดีหมายเลขดำที่ พ.47/2549 ซึ่งถูกเรียกกันว่า “คดีแปรรูป ปตท.” ที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เนื่องจากตราไว้ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนและเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้อง ทำให้กระบวนการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขัดต่อพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ตั้งแต่เริ่มต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา เมื่อ 14 ธันวาคม 2550 โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการ ความว่า

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันกระทำการแบ่งแยก ทรัพย์สินในส่วน ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียม ทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจาก อำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (บมจ. ปตท.) ทั้งนี้ ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้ง คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 ส่วนคำขอตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ที่ขอให้เพิกถอนพระราช กฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บมจ. ปตท. พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บมจ. ปตท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายุกเลิกกฎหมายว่าด้วย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2544 นั้น ให้ยก. (ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่ง คำร้อง และคำวินิจฉัยศาลปกครอง, 2550, น.87)

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2550 นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พลังงาน ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ พน 0100/1266 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอ คณะรัฐมนตรี เรื่องการดำเนินการตามคำวินิจฉัยและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดว่า ศาลปกครอง สูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันกระทำ คือ

(1) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และ บมจ. ปตท. ร่วมกันกระทำดังนี้

(ก) แบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

(ข) แยกอำนาจและสิทธิ ในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจ และ สิทธิของ บมจ. ปตท.. (กระทรวงพลังงาน, 2550ค, น. 5)

นอกจากนี้หนังสือฉบับดังกล่าว ได้ระบุถึงทรัพย์สินที่ ปตท. ต้องแบ่งแยกให้ กระทรวงการคลัง โดยมีสาระสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาในเวลาต่อมา ความว่า

(3) ทรัพย์สินที่เป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งทรัพย์สินที่ประกอบกันเป็นระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อส่วนที่อยู่ในที่ดินของเอกชนตามข้อ (2) ข้างต้น ซึ่งรวมถึงระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ 3 โครงการ ที่ระบุในคำพิพากษาของศาล คือ โครงการท่อบางปะกง-วังน้อย โครงการท่อจากชายแดนไทยพม่า-ราชบุรี และโครงการท่อราชบุรี-วังน้อย ซึ่งมีมูลค่าทางบัญชี ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 ประมาณ 14,008 ล้านบาท

รวมมูลค่าทางบัญชีของทรัพย์สินที่เป็นของกระทรวงการคลังตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 ประมาณ 15,139 ล้านบาท.

ภายหลังจากที่ พรบ. การประกอบกิจการพลังงานมีผลใช้บังคับ บมจ. ปตท. ไม่มีอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐใด ๆ อยู่อีก จึงไม่มีกรณีที่ต้องแยกอำนาจและสิทธิใด ๆ ตามคำพิพากษาของศาลฯ. (กระทรวงพลังงาน, 2550ค.น. 7)

ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า ความตามหนังสือของรัฐมนตรีนี้อาจการกระทรวงพลังงานข้างต้นนี้ นำสงสัยว่าจะแตกต่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เกี่ยวกับคำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เพราะแตกต่างไปจาก มาตรา 1304 (3) ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ โดยกระทรวงพลังงานตีความว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะคืนให้กระทรวงการคลังต้องผูกพันกับสิทธิการใช้ที่ดิน จึงไม่ปรากฏท่อส่งก๊าซในทะเลอยู่ในทรัพย์สินที่ต้องคืน

และในส่วนที่กล่าวว่า บมจ.ปตท. ไม่มีกรณีที่ต้องแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐใด ๆ ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เพราะได้มี พรบ. การประกอบกิจการพลังงานแล้วนั้น ผู้วิจัยพบว่า พรบ. การประกอบกิจการพลังงาน ครอบคลุมเฉพาะกิจการไฟฟ้าและการกำหนดค่าผ่านท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติ แต่ไม่รวมถึง การสำรวจและผลิตปิโตรเลียม การค้าน้ำมันดิบ คอนเดนเสท (น้ำมันดิบเบา) และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม สถานีบริการน้ำมัน การค้าก๊าซหุงต้ม เป็นต้น ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ในปัจจุบัน บมจ. ปตท. ยังคงถือสิทธิการลงทุนสำรวจและผลิตในแหล่งพัฒนาร่วมไทยมาเลเซียอันเป็นสิทธิของประเทศไทยมาแต่เดิม ปตท. ยังสามารถตั้งสถานีบริการน้ำมันในหน่วยราชการอย่างเช่นในกระทรวงการคลัง ปตท. ยังมีสิทธิการขายน้ำมันให้กับส่วนราชการอันเป็นสิทธิที่เหนือกว่าเอกชนรายอื่นนั้น (ปรากฏตามเอกสารเผยแพร่ในเว็บไซต์



ปตท ประเด็นน้ำมัน “มั่นใจได้ว่า...ตั้งบริษัท PTTOR”) (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 2563) จึงมีข้อสังเกตว่า อำนาจและสิทธิเหล่านี้ เป็นอำนาจมหาชนของรัฐ หรือไม่

ต่อมาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรีรับทราบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด โดยมีมติว่า “... เห็นชอบหลักการการแบ่งแยกทรัพย์สิน อำนาจ และสิทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่จะให้เป็นของกระทรวงการคลังตามคำพิพากษา โดยให้กระทรวงพลังงานและกระทรวงการคลังรับไปดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินและสิทธิ ตามหลักการดังกล่าว โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง โดยหากมีข้อโต้แย้งทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำพิพากษาของศาล ฯ ในการดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาเพื่อให้มีข้อยุติต่อไป...” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551ข)

เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2551 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (2551ก) โดยนายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ ได้มีหนังสือ ที่ 50000000/48 ถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.) เพื่อจัดส่งสรุปมูลค่าทรัพย์สินที่แบ่งแยกให้กระทรวงการคลัง เพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง โดยปรากฏทรัพย์สินที่แบ่งแยกให้กระทรวงการคลัง จำนวนรวม 16,176,192,416.45 บาท ประกอบด้วย (1) ที่ดินเวนคืน จำนวนเงิน 1,385,821.35 บาท (2) สิทธิการใช้ที่ดินเหนือที่ดินเอกชน จำนวนเงิน 1,124,112,045.49 บาท และ (3) ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกที่อยู่ในที่ดินเวนคืนและที่ดินรอนสิทธิจากเอกชน จำนวนเงิน 15,050,694,549.61 บาท โดยหนังสือดังกล่าวได้ระบุว่า

หลักการการแบ่งแยกทรัพย์สินตามคำพิพากษา

ทรัพย์สินของการปิโตรเลียมฯ ที่แบ่งแยกให้กระทรวงการคลัง หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ได้มาโดยใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชน และใช้เงินของรัฐ (โดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย)

ประกอบด้วยทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- 1) ที่ดินที่การปิโตรเลียมฯ ได้มาโดยการใช้อำนาจเวนคืน
- 2) สิทธิการใช้ที่ดินเหนือที่ดินของเอกชนโดยการปิโตรเลียมฯ จ่ายค่าทดแทน

3) ท่อส่งก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นทรัพย์สินที่วางอยู่ในที่ดินเวนคืนและที่ดินซึ่งได้สิทธิการใช้ที่ดินเหนือที่ดินของเอกชน ในข้อ 1) และข้อ 2) (ปตท., 2551, น.4)

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า สิ่งที บมจ.ปตท. ระบุถึงหลักเกณฑ์การแบ่งแยกทรัพย์สินตามคำพิพากษานั้น สอดคล้องกับหนังสือของกระทรวงพลังงานข้างต้น ซึ่งหมายความว่า ระบบท่อขนส่งก๊าซในทะเลที่ใช้เงินของรัฐในการก่อสร้าง แต่ไม่อยู่บนที่ดินเวนคืน หรือที่ดินที่ ปตท. มีสิทธิการใช้ที่ดินเหนือที่ดินเอกชน ก็จะไม่ใช่ทรัพย์สินที่ต้องคืนให้กระทรวงการคลัง

ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2551) โดยคุณหญิงจรรยาพรณ เมณชกา ได้จัดทำรายงานของผู้สอบบัญชีต่อมูลค่าทรัพย์สินที่แบ่งแยกให้กระทรวงการคลัง เสนอคณะกรรมการ บมจ. ปตท. ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2551 (ส่งถึง บมจ. ปตท. วันที่ 26 ธันวาคม 2551) โดยตรวจสอบแล้ว (น.2) พบว่า ทรัพย์สินของการปิโตรเลียมฯ โดยเฉพาะระบบท่อก๊าซ มีมูลค่าทางบัญชีสุทธิ ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 จำนวน 47,664.14 ล้านบาท เป็นระบบท่อก๊าซธรรมชาติที่ปรากฏชื่อโครงการในคำพิพากษาฯ 36,642.76 ล้านบาท ซึ่ง บมจ.ปตท. แบ่งแยกและส่งมอบให้กระทรวงการคลัง จำนวน 14,808.62 ล้านบาท คงเหลือไม่ได้แบ่งแยกให้กระทรวงการคลัง จำนวน 21,834.14 ล้านบาท และเป็นระบบท่อส่งก๊าซฯ ที่ไม่ปรากฏชื่อโครงการในคำพิพากษาฯ ที่เชื่อว่า เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีกจำนวน 11,021.38 ล้านบาท ซึ่งบริษัทแบ่งแยกและส่งมอบให้กระทรวงการคลัง จำนวน 242.07 ล้านบาท คงเหลือที่ยังไม่แบ่งแยก 10,779.31 ล้านบาท รวมระบบท่อส่งก๊าซที่ไม่ได้แบ่งแยกให้กระทรวงการคลัง 32,613.45 บาท แบ่งเป็นบนบก 14,393.16 ล้านบาท ในทะเล 18,220.29 ล้านบาท ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า มูลค่าทรัพย์สินที่ บมจ.ปตท. แบ่งแยกให้กระทรวงการคลังยังไม่ครบถ้วนตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังข้อมูลตารางที่ 6.2

ตารางที่ 6.2 ข้อมูลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่สรุปมูลค่าทรัพย์สินที่ บมจ. ปตท. ต้อง  
ส่งคืนกระทรวงการคลัง

หน่วย : ล้านบาท

ทรัพย์สินธุรกิจ ก๊าซธรรมชาติ	มูลค่ารวมสุทธิ	มูลค่าสุทธิที่แบ่งแยก	
		จำนวนเงิน	อัตรา(%)
1. ระบบท่อส่งก๊าซฯ	50,255.17	16,176.22	32.19%
2. โรงแยกก๊าซฯ	3,399.52	ไม่แบ่งแยก	0.00%
รวม	53,654.69	16,176.22	30.15%

ที่มา: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน [สดง.], 2551, น. 2

ในข้อสังเกตประกอบการตรวจสอบดังกล่าว ระบุว่า

ทรัพย์สินที่เป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ มูลค่าสุทธิรวม 50,255.17 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นทรัพย์สินประเภทเครื่องจักรและอุปกรณ์เฉพาะระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ มูลค่าสุทธิ 47,664.14 ล้านบาท ซึ่ง บมจ.ปตท. แบ่งแยกให้กระทรวงการคลังมูลค่าสุทธิเพียง 15,050.69 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 31.58 สำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์เฉพาะระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติมีหลายประเภทในจำนวนนี้ บมจ.ปตท. แบ่งแยกให้กระทรวงการคลังไม่ครบทุกประเภท บางประเภทแบ่งแยกเพียงบางส่วน หรือบางประเภท เช่น อุปกรณ์ระบบผลิตอุปกรณ์อัดก๊าซ อุปกรณ์แทนผลิต เป็นต้น บมจ.ปตท. ไม่ได้แบ่งแยกเพื่อส่งคืนกระทรวงการคลังทั้งจำนวน. (สดง., 2551, น.2)

ต่อมาเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2551 นายสุพจน์ เหล่าสุอาภา ผู้รับมอบอำนาจของ บมจ. ปตท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) ได้ยื่นคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด โดยคำร้องนี้ชี้แจงรายละเอียดการคืนทรัพย์สิน ปราบกฏข้อความที่น่าสนใจ ในข้อ 4 ความว่า “เมื่อพิจารณาการดำเนินการตามคำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งได้ร่วมดำเนินการ และปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด เริ่มตั้งแต่ที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา คณะรัฐมนตรีได้มีมติพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามคำวินิจฉัยและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่กรมธนารักษ์

และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ร่วมลงนามในบันทึกการแบ่งแยกและการส่งมอบทรัพย์สินฯ จนกระทั่งทำที่สุดกรมการรักษและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ดำเนินการจดทะเบียนแก้ไขและเปลี่ยนแปลงรายการทางทะเบียน (โอนกรรมสิทธิ์)...” และท้ายคำร้อง หน้า 9 ระบุว่า “...ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงขอประทานศาลปกครองสูงสุดได้โปรดพิจารณาการดำเนินการตามคำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องทั้งสี่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายตามคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาดังนี้ ประกอบรายงานผลการปฏิบัติตามคำพิพากษาของสำนักบังคับคดีปกครอง และมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรต่อไป...” ในวันต่อมาตุลาการเจ้าของสำนวนได้บันทึกด้วยลายมือในคำร้องหน้าแรกว่า “พิจารณาแล้ว เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว...” ลงชื่อ นายจรัญ หัตถกรรม วันที่ 26 ธันวาคม 2551 (ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่ง คำร้อง และคำวินิจฉัยศาลปกครอง, 2551)

คำสั่งศาลปกครองข้างต้นอาจผิดหลงไปว่า สตง. รับรองความถูกต้องการโอนทรัพย์สินคืนกระทรวงการคลัง ทั้งที่ สตง. ได้เสนอความเห็นโต้แย้งมาโดยตลอด เรื่องดังกล่าว นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แถลงต่อสื่อมวลชน เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 ปรากฏตามข่าวประชาสัมพันธ์ สตง. (สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า, 2559) ว่า เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2551 ได้มีการประชุมร่วมระหว่าง สตง. กับ บมจ. ปตท. ซึ่ง สตง. ได้เสนอร่างรายงานการตรวจสอบฯ ทรัพย์สินฯ ต่อประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ บมจ. ปตท. สรุปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีความเห็นว่า การแบ่งแยกและโอนทรัพย์สินให้กระทรวงการคลัง ยังไม่ครบถ้วน แต่ต่อมา ปตท.กับดำเนินการแจ้งกรมการรักษ และศาลปกครองว่า ได้ดำเนินการตามคำพิพากษา ฯ เสร็จสิ้นแล้ว โดยเรื่องท่อก๊าซในทะเลที่ยังไม่ข้อยุติกับ สตง. ก็ไม่ได้รายงานให้ศาลปกครองทราบ (ภาคผนวก ฉ)

นอกจากนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552) ได้ส่งหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน โดยมีหนังสือ ที่ ตผ.0023/69 ไปยังคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 ซึ่งต่อมานายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือที่ กค 0304/7793 ลงวันที่ 27 เมษายน 2553 ตอบผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่า การแบ่งแยกและส่งมอบทรัพย์สินให้กระทรวงการคลังตามที่ บมจ.ปตท. และกรมการรักษ ได้ร่วมลงนามในบันทึกการแบ่งแยกและการส่งมอบทรัพย์สินไปแล้วนั้น เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 และศาลปกครองสูงสุดก็มีคำสั่งว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ และ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแบ่งแยกและโอนทรัพย์สินให้กระทรวงการคลังเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2551 ได้มีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมที่ดิน บมจ.ปตท. และกรมธนารักษ์ ต่างมีความเห็นว่า ดุลพินิจและอำนาจที่จะสั่งการว่า การแบ่งแยกและโอนทรัพย์สินครบถ้วนหรือไม่เป็นของศาลปกครองสูงสุด เมื่อศาลฯ วินิจฉัยและมีคำสั่งว่าดำเนินการเรียบร้อยแล้ว การแบ่งแยกและโอนทรัพย์สินให้กระทรวงการคลังจึงเป็นอันเสร็จสิ้น (กระทรวงการคลัง, 2553) ข้อสังเกตของหนังสือนี้ คือ ในการประชุมที่อ้างถึงข้างต้น ไม่มีผู้แทน สตง. ร่วมประชุม ทำให้การแบ่งแยกและการส่งมอบทรัพย์สินระหว่าง บมจ.ปตท. และกรมธนารักษ์ ที่ระบุว่าเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นจึงไม่น่าจะถูกต้อง

ต่อมาเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2553 สตง. (2553) ได้ทำหนังสือที่ ตผ 0023/3249 ไปยังประธานวุฒิสภา มีสาระสำคัญคือ ทรัพย์สินที่เป็นระบบท่อก๊าซธรรมชาติ บมจ.ปตท. คืนกระทรวงการคลังเพียงร้อยละ 32.19 โดยระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติในทะเล บมจ.ปตท. ไม่ได้ส่งคืนและ สตง. มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กระทรวงการคลังยังไม่ส่งรายงานการตรวจสอบของ สตง. ที่มีความเห็นแย้ง เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ได้ว่าข้อยุติตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2554 สตง. (2554ก) ได้ทำหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตผ 0023/1935 ไปยัง ปลัดกระทรวงการคลัง (นายอารีพงศ์ ภู่ชอุ่ม) สรุปความว่า สตง. พบว่า ยังคงมีทรัพย์สินที่เป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ทั้งบนบกและในทะเลมูลค่ารวม 32,613.45 ล้านบาทที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ บมจ.ปตท. ต้องแบ่งแยกและโอนให้กระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าว ไม่ใช่ทรัพย์สินที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้มาโดยอำนาจมหาชนจึงไม่อยู่ในบังคับของคำพิพากษานั้น สตง. ยังคงมีความเห็นเช่นเดิมว่า ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ทั้งบนบกและในทะเลทั้งระบบดำเนินการโดยใช้อำนาจมหาชนของรัฐ จึงเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ควรที่กระทรวงการคลังจะดำเนินการให้ บมจ. ปตท. ส่งมอบและโอนให้กระทรวงการคลังต่อไป การที่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วย ควรให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาเพื่อให้มีข้อยุติ โดยให้ดำเนินการภายใน 30 วัน และเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2554 สตง. (2554ข) ได้ทำหนังสือ ด่วน ที่ ตผ 0023/2014 ไปยัง ประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยมีใจความในทำนองเดียวกัน เพื่อรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาผู้แทนราษฎร

เหตุการณ์ผ่านไป 5 ปี โดยไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการตามคำร้องของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด จนกระทั่งมีภาคประชาชนนำเรื่องไปร้องเรียนยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยในวันที่ 4 เมษายน 2559 นายศรัทธา วงศ์รายวงศ์กูร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แถลงข่าวว่า มีมติยื่นฟ้องกระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และ บมจ.ปตท. ผู้ถูกฟ้องคดีรวมจำนวน 11 รายฐานไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 และไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (ข่าวการเมือง, 2559ก) (ภาคผนวก ฉ)

ต่อมาเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2559 นายรักษเกชา แฉฉฉาย เลขาธิการผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ยืนยันว่าศาลปกครองได้รับคำฟ้องกรณีทวงคืนทรัพย์สินจาก ปตท. เนื่องจากคืนต่อก๊าซฯ ไม่ครบตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และยังมีกรณีนำต่อก๊าซฯ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไปแสวงหาประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ศาลฯ รับเฉพาะคำฟ้องที่เกี่ยวข้องกับองค์กร คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และปตท. ส่วนคำฟ้องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล เช่น อดีตรัฐมนตรี อดีตผู้บริหารของบริษัท ปตท. นั้น ศาลฯ เห็นว่าบุคคลเหล่านี้ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งไปแล้ว ไม่มีสถานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินของรัฐ จึงไม่รับคำฟ้อง (ข่าวหุ้นธุรกิจออนไลน์, 2559)

เพียงหนึ่งเดือนต่อมาในวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 นายชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) แถลงข่าวผลการวินิจฉัยกรณีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคทำหนังสือถึง คตง. ขอให้วินิจฉัยกรณีกระทรวงการคลังและ บมจ. ปตท. ผ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี (กรม.) ส่งมอบท่อส่งก๊าซธรรมชาติไม่ครบถ้วน (ข่าวการเมือง, 2559ข) (ภาคผนวก ฉ)

โดยนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า ที่ประชุม คตง. มีมติส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด, อดีตรองอธิบดีกรมธนารักษ์, ข้าราชการกระทรวงการคลัง และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยและความรับผิดชอบตามระเบียบ เนื่องจากมีพฤติการณ์น่าจะเชื่อว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ส่งมอบต่อก๊าซไม่ครบถ้วน ขาดไปเป็นเงิน 32,000 ล้านบาท ทำให้รัฐขาดประโยชน์จากค่าเช่า และยื่นคำร้องต่อศาลปกครองอันเป็นที่แจ้งว่ามีการส่งมอบครบถ้วน จึงมีมติส่ง

เรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินคดีอาญากับกลุ่มบุคคลดังกล่าว. (สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา, 2559, ย่อหน้า 27)

โดยในข่าวเดียวกันนี้ นายชวลิต พันธุ์ทอง (ย่อหน้า 28-30) ชี้แจงว่า บมจ. ปตท. ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาและมติคณะรัฐมนตรี โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งว่า ปตท. ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดย กรม. ได้มอบหมายให้ กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการโดยไม่ต้องรายงาน กรม. ก่อนแต่อย่างใด กรณี สตง. เห็นว่า ปตท. มิได้รอความเห็นของ สตง. ก่อนยื่นคำร้องต่อศาลฯ เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2551 นั้น ขอชี้แจงว่า ที่ สตง. ได้ส่งรายงานแจ้ง ปตท. ว่ายังคืนต่อก๊าซฯ ไม่ครบโดยลงวันที่ 10 ตุลาคม 2551 นั้น ปรากฏว่า รายงานดังกล่าวเป็นเอกสารแนบท้ายหนังสือ สตง. ฉบับลงวันที่ 26 ธันวาคม 2551 เท่านั้น ซึ่ง ปตท. ไม่เคยได้รับมาก่อน โดย สตง. นำส่งให้แก่ ปตท. ศาลฯ และหน่วยงานอื่น ๆ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่ศาลฯ มีคำสั่งแล้ว และเป็นวันที่หมดเขตการขยายเวลาแบ่งแยกทรัพย์สินตามคำสั่งศาลฯ

ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า คำชี้แจงของนายชวลิต ผู้บริหาร บมจ.ปตท. ที่อ้างว่า บมจ. ปตท. ไม่ได้รับทราบความเห็น สตง. เรื่องการโอนทรัพย์สินไม่ครบถ้วนนั้น ไม่สอดคล้องกับคำแถลงของ นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการการตรวจเงินแผ่นดิน ที่กล่าวว่า ได้มีการประชุมร่วมระหว่าง สตง. กับ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ บมจ. ปตท. ในวันที่ 9 ธันวาคม 2551 และ สตง. ได้แจ้งให้ทราบแล้ว

ต่อมาในเดือนกันยายน 2559 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) โดยนายดิศทัต โหตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้วินิจฉัยประเด็นนี้ ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2559) เรื่อง การแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้ กระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เรื่องเสร็จที่ 1320/2559 ตามที่ สตง. เสนอรายงานต่อหัวหน้า คสช. เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2557 โดยสำนักงานเลขาธิการ คสช. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ (สลธ)/2221 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2557 ต่อ คสช. โดยสรุปว่า หัวหน้า คสช. รับทราบผลการตรวจสอบของ สตง. และอนุมัติให้ สตง. เสนอเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความในเรื่องที่มีข้อโต้แย้งในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของ สตง. โดยมีผู้แทน  
 สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนสำนักงานการตรวจ  
 เงินแผ่นดิน ผู้แทน บมจ. ปตท. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ปัญหาที่ได้แย้งกันนี้เกิดจาก  
 การมีคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาจึงจำกัดอยู่เฉพาะ  
 คำวินิจฉัย โดยถือว่าปัญหาข้อกฎหมายที่ว่าสิ่งใดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือไม่เป็น  
 อันยุติตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว มีปัญหาอยู่แต่เพียงว่าคู่กรณีได้  
 ปฏิบัติครบถ้วนตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้วหรือไม่ ซึ่งจากคำพิพากษา  
 ศาลปกครองสูงสุดหน้า 83 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า “ทรัพย์สินส่วนที่เป็นท่อส่งก๊าซ  
 ธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ รวมถึงทรัพย์สินที่  
 ประกอบกันเป็นระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เช่น ท่อส่งน้ำมัน ซึ่งใช้อำนาจมหาชน  
 ของรัฐดำเนินการเช่นเดียวกับระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ เป็นสาธารณสมบัติของ  
 แผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304  
 (3) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ต้องโอนทรัพย์สินดังกล่าวกลับไปเป็นของ  
 กระทรวงการคลังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติทุน  
 รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543 เช่นเดียวกับกรณีการโอนที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน  
 อสังหาริมทรัพย์ให้แก่กระทรวงการคลัง” จากคำวินิจฉัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาล  
 ปกครองสูงสุดมิได้แยกระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกเป็นส่วนๆ หรือค้ำประกันว่าท่อส่ง  
 ก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ตั้งอยู่บนที่ดินของใคร

สำหรับคำสั่งของตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่สั่งเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551  
 ว่า “...พิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องที่ 1 ถึง 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการ  
 ตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว...” ก็เป็นการสั่งตามคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4  
 (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) ที่ยื่นต่อศาลในวันที่ 25 ธันวาคม 2551 โดยรายงานว่า  
 ได้ปฏิบัติครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้ว ซึ่งไม่ปรากฏว่าศาลได้ไต่สวนหรือรับฟังคำ  
 ได้แย้งของ สตง. เพราะหนังสือโต้แย้งของ สตง. ได้ส่งถึงศาลปกครองสูงสุดในวันที่ 26  
 ธันวาคม 2551 ทั้ง ๆ ที่ในรายงานดังกล่าวได้ระบุไว้ชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ  
 วันที่ 18 ตุลาคม 2550 ว่า “ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบและรับรอง



ความถูกต้อง หากมีข้อโต้แย้งทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความตามคำพิพากษา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาเพื่อให้มีข้อยุติ” แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้เรียก สตง. มาสอบถามถึงการตรวจสอบและการรับรองความถูกต้องแต่อย่างใด และโดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องประโยชน์ของแผ่นดินที่กระทรวงการคลังมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาไว้ให้ถูกต้องครบถ้วน กระทรวงการคลังและ สตง. จึงสมควรร่วมกันเสนอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเพื่อหาข้อยุติต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559, น. 6-7)

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความคำวินิจฉัยของศาลฯ โดยเห็นว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือไม่ เป็นอันยุติตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว น่าจะเป็นเพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ได้บัญญัติไว้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา ดังนั้น ปัญหาจึงอยู่ที่การตีความของกระทรวงพลังงานที่แตกต่างจากที่กฎหมายบัญญัติ อันนำมาสู่ปัญหาการคืนสาธารณะสมบัติที่ใช้เงินของรัฐในการลงทุน เช่น ท่อขนส่งก๊าซในทะเล และโรงแยกก๊าซ ให้แก่กระทรวงการคลังครบถ้วนแล้ว หรือ ไม่ ที่น่าสนใจก็คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา ยังได้วินิจฉัยว่า ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมิได้เรียก สตง. มาสอบถามถึงการตรวจสอบและการรับรองความถูกต้องทั้งที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้เช่นนั้น และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ แทบจะไม่มีใครสนใจคำโต้แย้งของ สตง. เลย จนกระทั่งผ่านมากกว่า 10 ปี การบังคับคดีก็ยังไม่แล้วเสร็จ ทำให้ปัจจุบัน ปตท. ยังคงเป็นผู้รับประโยชน์จากการครอบครองท่อส่งก๊าซในทะเล และโรงแยกก๊าซอันเป็นทรัพย์สินที่น่าจะเข้าข่ายเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304(3) ทำให้ประชาชนยังคงต้องรับภาระค่าผ่านท่อก๊าซที่บวกเข้าไปในราคาไฟฟ้าและไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน

## 6.8 นโยบายการกำกับดูแลการผลิตปิโตรเลียมที่ลดความเข้มงวดลง

อุปกรณ์วัดอัตราการไหลของปิโตรเลียมถือเป็นอุปกรณ์สำคัญในการป้องกันการทุจริตของผู้รับสัมปทาน จึงต้องมีความเที่ยงตรงสูง โดยในสมัย พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2524) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการผลิตปิโตรเลียม ได้ระบุไว้ในข้อ 20 ว่า “ห้ามผู้รับสัมปทานติดตั้งท่อส่งก๊าซธรรมชาติโดยไม่ผ่านอุปกรณ์วัดอัตราการไหลของก๊าซธรรมชาติ และในการวัดอัตราการไหลของก๊าซธรรมชาติ ผู้รับสัมปทานต้อง

- 1) คำนวณปริมาณของก๊าซธรรมชาติที่อุณหภูมิ 60 องศาฟาเรนไฮต์ และความดันสัมบูรณ์ 14.7 ปอนด์ต่อตารางนิ้ว
- 2) ใช้ความดันบรรยากาศเท่ากับ 14.7 ปอนด์ ต่อตารางนิ้ว สำหรับเปรียบเทียบอุปกรณ์วัดอัตราการไหลของก๊าซธรรมชาติ
- 3) เปรียบเทียบอุปกรณ์วัดอัตราการไหลของก๊าซธรรมชาติทุกสามสัปดาห์ โดยกระทำต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ (ถูกยกเลิกโดยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ 2)
- 4) "ไม่ถอดอุปกรณ์วัดอัตราการไหลของก๊าซธรรมชาติ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่"

แต่ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ 2 นายอัครักษ์ ชลธารันนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2524) นี้ โดยออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียม พ.ศ. 2555 ขึ้นมาทดแทน ทำให้เรื่องการเปรียบเทียบอุปกรณ์วัดอัตราการไหลของก๊าซธรรมชาติทุกสามสัปดาห์ โดยกระทำต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม ข้อ 20 (3) ของกฎกระทรวงฉบับเดิมถูกยกเลิกและหายไป

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ความเที่ยงตรงของอุปกรณ์วัดอัตราการไหลของปิโตรเลียมเกี่ยวข้องกับและมีผลกระทบโดยตรงต่อการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดินทั้ง ค่าภาคหลวง ภาษีปิโตรเลียม และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การยกเลิกการเปรียบเทียบอุปกรณ์วัดอัตราการไหลของก๊าซธรรมชาติทุก 30 วัน ต่อหน้าเจ้าหน้าที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ย่อมหมายถึงการกำกับดูแลในเรื่องการผลิตปิโตรเลียมที่หย่อนความเข้มงวดลงที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้แผ่นดินได้ในอนาคต

## 6.9 สรุปท้ายบท

จากกรณีตัวอย่างทั้ง 8 นโยบายที่อยู่ในห่วงโซ่มูลค่าปิโตรเลียมที่ให้ประโยชน์แก่ผู้ประกอบการเป็นสำคัญ ตั้งแต่กิจการขุดค้น จนถึงขั้นปลายน้ำที่ยกมาเหล่านี้สรุปได้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายปิโตรเลียมไทยไม่เป็นตามทฤษฎีเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making

Model) เพราะขาดความเป็นกลางทางนโยบาย แต่ให้ประโยชน์ต่อผู้ประกอบการปิโตรเลียมเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันสร้างความเสี่ยงต้องงบประมาณแผ่นดินในอนาคต หรือสร้างภาระให้กับประชาชนในฐานะผู้บริโภคที่เกินสมควร อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายเหล่านี้ มีหน่วยงานในกระทรวงพลังงานเป็นศูนย์กลางของการนำเสนอไปยังคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หรือ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธาน แล้วแต่กรณี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และส่งไปขอความเห็นยังหน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งตัวละครในแต่ละหน่วยงานที่ควรเป็นอิสระต่อกัน ต่างถูกเชื่อมโยงกันด้วยการเป็นกรรมการในบริษัทพลังงานในเครือเดียวกันนั่นเอง

ส่วนระบบสัมปทานที่เป็นต้นทางของปัญหานั้น คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. 2558) ได้จัดทำรายงานปัญหาไว้โดยละเอียด และเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานกลับชิงเสนอร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. ... โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในวันเดียวกันอันเป็นเจตนาไม่ได้อรรถผลการศึกษาปัญหาของระบบสัมปทานไทยที่ปรากฏตามรายงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่อย่างใด โดยกฎหมายใหม่มีสาระสำคัญ คือ การเพิ่มสัญญาแบ่งปันผลผลิต ที่มีเงื่อนไขไม่เป็นตามรูปแบบสากล อันเป็นการจำกัดทางเลือกของประเทศเพราะผลของนโยบายในทุกทางเลือก คือการให้รัฐสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรปิโตรเลียมให้แก่เอกชน ส่วนระบบสัญญาจ้างบริการที่เพิ่มเข้ามาก็มีการออกประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียมที่มีเงื่อนไขปิดกั้นโอกาสที่รัฐบาลจะเลือกวิธีการนี้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การกำหนดนโยบายการจัดการปิโตรเลียมจึงเป็นไปตามกระบวนการกำหนดนโยบายเชิงสถาบัน

## บทที่ 7

### สรุปผลและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะสรุปผลตามประเด็นที่ตั้งคำถามการวิจัยและสมมติฐานไว้ และอภิปรายผลการวิจัยไปพร้อมกันว่า สอดคล้องหรือขัดแย้งหรือแตกต่างไปจากข้อสรุปในเชิงทฤษฎี และผลการวิจัยอื่น ๆ ที่ได้ทบทวนไว้ในบทที่ 2 ในประเด็นใด หรือไม่ อย่างไร มีปัจจัยใดที่น่าจะเป็นลักษณะเฉพาะของนโยบายสัมปทานของไทย และให้ข้อเสนอแนะไว้ในช่วงท้าย

#### 7.1 สรุปผล

##### 7.1.1 สรุปประเด็นการวิจัย และอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยในบทที่ 3 ทำให้ทราบถึงทางเลือกในนโยบายว่า ระบบจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมมี 2 ระบบ คือ ระบบสัมปทาน และระบบสัญญา เริ่มจากระบบสัมปทานเป็นระบบแรกที่เกิดขึ้น เป็นนวัตกรรมทางกฎหมายที่ประเทศเจ้าอาณานิคมตะวันตกใช้กับประเทศด้อยพัฒนาในการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ (Transfer of Ownership) ในทรัพยากรของประเทศให้เป็นของบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานแต่เพียงผู้เดียว (Exclusive Rights) เพื่อสร้างผลกำไรให้แก่บริษัท และสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้กับประเทศมหาอำนาจ ระบบนี้จึงแพร่หลายในประเทศอาณานิคมทั่วโลกในยุคจักรวรรดินิยม โดยหลักของกฎหมาย คือ การจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของทรัพยากร โดยมีข้อผูกพันสัมปทานที่เป็นหลักประกันว่า การโอนทรัพยากรของชาติและประชาชนให้เป็นของบริษัทเอกชนจะถูกเพิกถอนไม่ได้หากบริษัทได้ดำเนินการตามข้อกำหนดของสัมปทาน โดยบริษัทจะตอบแทนเป็นเงินค่าภาคหลวงและภาษีให้แก่รัฐ โดยรัฐพงศ์ สุภาภา (2559, น. 53, น. 60-61) เห็นว่า ระบบสัมปทานมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองนักลงทุนจากการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน นักลงทุนต่างชาติจึงนิยมนำมาใช้ในธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพราะสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนได้ดี Finnie (1958, p. 21) เห็นว่าการที่ระบบสัมปทานแบบดั้งเดิมเติบโตได้ในช่วงต้น (ค.ศ. 1900 - 1945) ไม่มีการต่อต้านคัดค้านจากคนในชาติเป็นเพราะ ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจ้าของทรัพยากรในขณะนั้นยังมีได้พึ่งพาน้ำมันมากนัก

ไม่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม อีกทั้งไม่ทราบว่า ประเทศของตนมีทรัพยากรอยู่หรือไม่ หรือ มีมากน้อยเท่าใด

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป จึงเกิด “ระบบสัมปทานสมัยใหม่” ที่เป็นปฏิริยาตอบโต้ของบริษัทน้ำมันเพื่อความอยู่รอดของระบบสัมปทานโดยมีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขให้ประเทศเจ้าของทรัพยากรมีอำนาจในการกำกับดูแลมากขึ้น และได้รับผลประโยชน์มากขึ้น แต่ยังมีหลักการพื้นฐานสำคัญทางกฎหมายของระบบสัมปทานแบบดั้งเดิม คือ บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรที่ผลิตได้ทั้งหมดยังเป็นของเอกชนเช่นเดียวกับสัมปทานแบบดั้งเดิม โดยคำว่า “สมัยใหม่” หมายถึงสัมปทานที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั่นเอง ซึ่งระบบสัมปทานไทยจะอยู่ในเงื่อนไขนี้

รัฐพงศ์ สุภาภา (2559, น. 73) ได้ให้เหตุผลสนับสนุนการจำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐว่าเป็นเรื่องที่มีประโยชน์โดยเห็นว่า “ทำให้ประเทศไทยสามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีความมั่นคงในปัจจุบัน การที่เม็ดเงินลงทุนเข้ามาทำการลงทุนในธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพิ่มมากขึ้น จะช่วยสร้างโอกาสให้ประเทศไทยมีความมั่นคงทางพลังงานเพิ่มมากขึ้น” อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ประเทศในอาเซียนอย่างมาเลเซียภายหลังการยกเลิกระบบสัมปทาน หันมาใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตที่คงอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรไว้กับรัฐ ก็ยังสามารถดึงดูดการลงทุนได้เป็นอย่างดีเช่นกัน ปรากฏตามคำให้สัมภาษณ์ของ Ramlan Abdul รองประธานฝ่ายการจัดการปิโตรเลียมของปิโตรนาส ว่า “เมื่อพิจารณาถึงแหล่งปิโตรเลียมที่ดำเนินการอยู่ด้วยระบบแบ่งปันผลผลิตจำนวน 100 สัญญาแล้ว ย่อมเป็นเครื่องยืนยันถึงความสำเร็จในการการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมในการดึงดูดความสนใจของบริษัทเอกชนอย่างต่อเนื่อง” (Zainul, 2013) ขณะที่ในช่วงเวลาเดียวกันประเทศไทยมีสัมปทานเพียง 52 สัมปทานเท่านั้น (กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2557, น. 8)

ขณะที่ “ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต” คือ ปฏิริยาตอบโต้ของประเทศเจ้าของทรัพยากรจากการกีดกันของกฎหมายสัมปทานที่มาจากประเทศเจ้าอาณานิคม ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเจ้าของทรัพยากรที่เปลี่ยนแปลงไปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศที่หลุดพ้นจากอาณานิคมเหล่านี้เมื่อได้รับเอกราชแล้ว จึงมีความต้องการกำหนด

อนาคตของตนเองมากกว่าที่จะดำเนินการกิจกรรมเกี่ยวกับทรัพยากรภายใต้กฎหมายเมืองขึ้นที่คนในชาติเห็นว่าไม่โปร่งใสเป็นธรรมเพียงพอ และรัฐขาดการมีส่วนร่วม อีกทั้งในประเทศมีความต้องการใช้น้ำมันมากกว่าขึ้นกว่าแต่ก่อน และที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญใหม่ของประเทศอินโดนีเซียและอีกหลายประเทศที่ยึดหลักกรรมสิทธิ์ตาม Regalian Theory บัญญัติถึงสิทธิในทรัพยากรว่าเป็นของปวงชน ส่งผลให้การออกสัมปทานใหม่เพื่อโอนกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมให้เอกชนกลายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในทันที ประเทศอินโดนีเซียจึงคิดค้นระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตขึ้นเพื่อใช้ทดแทนระบบสัมปทาน บนหลักการคงอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐไว้ โดยรัฐจะจ่ายค่าตอบแทนให้เอกชนเป็นส่วนแบ่งปิโตรเลียมตามสัญญา ปิโตรเลียมส่วนใหญ่ที่เหลืออยู่จึงเป็นของรัฐ ทำให้คุณค่าและประโยชน์สูงสุดในทรัพยากรตกแก่สังคม อันได้แก่ (1) สิทธิในทรัพยากรที่ผลิตได้ (State Ownership) (2) อำนาจการควบคุมกิจกรรมเกี่ยวกับทรัพยากร (State Control) (3) การร่วมลงทุนของรัฐ (State Participation) และ (4) การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากรัฐสามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต

จากลักษณะสำคัญของระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตจึงเห็นได้ว่า ระบบสัญญา รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมมากกว่าระบบสัมปทาน ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดของระบบสัญญา สอดคล้องกับหลักกรรมสิทธิ์ตาม Regalian Theory ที่ว่า รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ธาตุทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงว่า ที่ดินเป็นของผู้ใด รัฐจึงมีอำนาจอธิปไตยในทรัพยากรของตนอยู่แล้ว ซึ่งเป็นหลักการของประเทศส่วนใหญ่ในเอเชีย อเมริกาใต้ และแอฟริกา ประเทศในกลุ่มนี้จึงสามารถเปลี่ยนจากระบบสัมปทานไปใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต และระบบสัญญาจ้างบริการได้โดยง่าย แต่แนวคิดดังกล่าวไม่สอดคล้องหลักกรรมสิทธิ์ในประเทศตะวันตกที่ยึดหลักกรรมสิทธิ์ตาม Accession Theory ที่ถือว่า ทรัพยากรเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน ใครเป็นเจ้าของที่ดินคนนั้นก็เป็นเจ้าของทรัพยากรไปด้วย เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และบางส่วนของแคนาดา เป็นต้น ทำให้รัฐบาลกลางของประเทศตะวันตกเหล่านี้ไม่อาจใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตเพราะรัฐไม่ใช่เจ้าของทรัพยากรในที่ดินของประชาชน เอกชน หรือ มลรัฐต่าง ๆ ได้ ดังนั้น การใช้ระบบสัมปทานในประเทศกลุ่ม Accession Theory จึงมิใช่เป็นเรื่องความเจริญล้ำหน้าของตะวันตกแต่อย่างใด

ส่วนในเรื่องความมั่นคงทางพลังงานนั้น ทั้งระบบสัมปทานและระบบสัญญา ทำให้มีการค้นพบแหล่งทรัพยากรพลังงานเพิ่มขึ้นตามกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติความมั่นคงดั้งเดิม (Traditional Security Paradigm) คือการมีพลังงานใช้ในประเทศได้เหมือน ๆ กัน แต่ในเรื่องกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติใหม่ (Non Traditional Security Paradigm) ที่ให้

ความสำคัญกับสวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) ของมนุษย์นั้น ระบบสัญญาจะมีความสมบูรณ์มากกว่าระบบสัมปทาน เพราะกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ยังเป็นของรัฐ ส่งผลให้รัฐมีอำนาจในการจัดสรรจากทรัพยากรปิโตรเลียมที่ได้มา หรือจัดสรรกำไรจากบริษัทน้ำมันแห่งชาติเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้สอดคล้องกับสิทธิของประเทศและประชาชนในอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมนั่นเอง ดังตัวอย่างการจัดการของประเทศมาเลเซียที่เห็นว่าหากราคาปิโตรเลียมในตลาดโลกสูงขึ้นประชาชนจะเดือดร้อนมากขึ้น แต่บริษัทน้ำมันแห่งชาติจะกำไรมากขึ้นบนต้นทุนที่เท่าเดิม จึงมีนโยบายแบ่งกำไรของรัฐที่เพิ่มขึ้นจากราคาน้ำมันในตลาดโลกมาจ่ายคืนให้แก่ประชาชนผ่านราคาน้ำมันที่สถานีบริการ ทำให้ราคาพลังงานในประเทศมาเลเซียมีเสถียรภาพและต่ำกว่าประเทศไทย เรียกว่า ยิ่งบริษัทน้ำมันแห่งชาติกำไรมากขึ้น ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์มากขึ้นไปด้วย ทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายราคาได้เหมาะสมกับสภาพการณ์ภายในประเทศ และช่วยบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนภายนอก ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ตรงไปตรงมา คือ นำเงินกำไรจากทรัพยากรมาคืนให้ประชาชนผู้ที่ต้องกลับมาซื้อผลิตภัณฑ์จากทรัพยากรในราคาที่เหมาะสม

จากผลการวิจัยนี้สรุปได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานฯ ของรัฐไทยไม่ได้ยึดหลักตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล (Rational Decision-Making Approach) เพราะผู้กำหนดนโยบายไม่ได้คำนึงถึงผลได้ผลเสียของทางเลือกที่สำคัญและเป็นไปได้อย่างครบถ้วน เช่น (1) ไม่ได้พิจารณาว่าการใช้ระบบสัมปทานเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม (2) ไม่ได้พิจารณาทางเลือกอื่นที่เปิดโอกาสให้รัฐมีอำนาจอธิปไตยในการบริหารจัดการทรัพยากรฯ มากกว่า และเอื้อประโยชน์ต่อการเพิ่มความมั่นคงด้านสวัสดิการของประชาชนได้มากกว่าระบบสัมปทานฯ เช่น ระบบสัญญาฯ เป็นต้น (ข้อสรุปนี้มาจากบทที่ 4) และที่สำคัญที่สุดก็คือ เป้าหมายคุณค่าทางเศรษฐกิจ และสังคมที่ต้องการบรรลุของนโยบายสัมปทาน คือ ความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ กลับต้องแลกมาด้วยคุณค่าเศรษฐกิจ และสังคมที่ต้องสูญเสียไป คือ การเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรของประเทศให้บริษัทเอกชนนำไปค้ากำไรนั้น มีความขัดแย้งกันโดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า นโยบายสัมปทานมีผลกระทบทางลบต่อความมั่นคงด้านการทหาร เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงสวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) ของประชาชนในฐานะเจ้าของทรัพยากรที่แท้จริง ที่สำคัญคือ ระบบสัมปทานและระบบสัญญาสามารถกำหนดให้ผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน หรือ ที่เรียกว่า “การคลังปิโตรเลียม” ให้แก่เอกชน (Company Take) เท่ากันได้ แต่ให้ผลประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงินที่รัฐได้รับจากนโยบายกลับไม่เหมือนกัน เพราะ

ระบบสัมปทานรัฐจะสูญเสีย “ทรัพย์สินสิทธิ” หรือ “สิทธิที่มีอยู่เหนือทรัพยากรปิโตรเลียม” ให้แก่เอกชน จึงทำให้คุณค่าที่ไม่เป็นตัวเงินจึงตกอยู่กับฝ่ายเอกชนเป็นหลัก จากผลวิจัย พบว่าในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐไทยไม่ได้ให้นำหนักในประเด็น “สิทธิที่มีอยู่เหนือทรัพยากรปิโตรเลียม” นี้ไว้เลย ทั้งที่เป็นประเด็นที่สำคัญมากจนเป็นเหตุให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนและประเทศที่เคยอยู่ใต้อาณานิคมทั่วโลกยกเลิกการให้สัมปทานปิโตรเลียม และบัญญัติให้เป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานในปี พ.ศ. 2508 อยู่ใต้อำนาจและอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ที่เข้ามาในยุคสงครามเวียดนามผ่านการให้เงินทุนสนับสนุนในการร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฉบับแรก โดยมีนายวอลเตอร์ เจ. เลฟวีย์ ผู้ที่มีสายสัมพันธ์กับหน่วยซีไอเอและทำเนียบขาว เป็นที่ปรึกษาได้เสนอให้ประเทศไทยนำกฎหมายสัมปทานที่มหาอำนาจตะวันตกบังคับใช้กับประเทศลิเบียในยุคอาณานิคมมาเป็นต้นแบบ และออกเป็นพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 โดยมีได้ตระหนักถึงสภาพของสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในวิธีการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศที่ยึดหลักการกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรตาม Regalian Theory เช่น ประเทศในกลุ่มอาเซียน แอฟริกา อเมริกาใต้ และตะวันออกกลาง ที่ทยอยยกเลิกระบบสัมปทานก่อนหน้าประเทศไทยจะเริ่มใช้ระบบสัมปทานเสียอีก โดยเริ่มจากประเทศอินโดนีเซีย (พ.ศ.2503) และประเด็นที่สำคัญคือ ขณะที่ประเทศไทยกำลังร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียมอยู่นั้น ประเทศลิเบียที่เป็นต้นแบบของสัมปทานไทยได้เข้าสู่กระบวนการทวงนโยบายปิโตรเลียมรูปแบบใหม่ (พ.ศ. 2512) คือ การโอนกิจการน้ำมันของต่างชาติมาเป็นของรัฐ หรือ Oil Nationalization (Encyclopedia.com, 2019) และประกาศยกเลิกระบบสัมปทานโดยสิ้นเชิงในปี พ.ศ. 2517 แล้วเปลี่ยนไปใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตตามแนวทางของประเทศอินโดนีเซีย (สมบัติ พุทธิพงษ์ภักดิ์, 2540, น.60)

หากวิเคราะห์ตามแนวทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) จะเห็นได้ว่า ระบบทุนนิยมได้ขยายโครงข่ายความสัมพันธ์โดยดึงเอาประเทศไทยเข้ามาปฏิสัมพันธ์กันจนเกิดเป็นความสัมพันธ์เชิง “ครอบงำ” (Domination) ระหว่างประเทศมหาอำนาจตะวันตกที่ดำเนินการผ่านบริษัทน้ำมันข้ามชาติ เป็น “ทุนนิยมศูนย์กลาง (Core หรือ Center)” กับประเทศไทยที่เป็น “ทุนนิยมชายขอบ (Peripheral หรือ Periphery)” อันนำไปสู่ “การพัฒนาไปสู่ความด้อยพัฒนา” (Development of Underdevelopment) ผ่านโครงการให้ความช่วยเหลือจากองค์การ USOM เพื่อกำหนดแนวทางให้ประเทศไทยใช้กฎหมายสัมปทาน ที่ไม่ว่าจะมีการพัฒนาเป็นระยะเวลา



เท่าใด ในที่สุดแล้วก็จะนำไปสู่ปรากฏการณ์ “ไม่มีทางเลือกอื่นใด” (There Is No Alternative) โดยประเทศไทยที่มีทรัพยากรปิโตรเลียมจะต้องพึ่งพาบริษัทน้ำมันตลอดไป ประเด็นนี้ยืนยันได้จากคำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน พล.อ.อนันตพร กาญจนรัตน์ เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559 เรื่องการจัดการแหล่งปิโตรเลียมบกและเอราวัณที่หมดอายุสัมปทานว่า แนวทางการให้รัฐทำเองนั้นคงไม่มี เพราะรัฐไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินงานทั้งบุคลากรและเงินลงทุน (ผู้จัดการออนไลน์, 2559, ย่อหน้า 2-3) ย่อมประจักษ์ชัดว่า แม้ระบบสัมปทานจะใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2514 แต่หน่วยงานราชการก็ไม่สามารถรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีได้เพียงพอที่จะนำพาประเทศไปสู่การยืนบนขาตนเองได้เลย ดังนั้น ความมั่นคงทางพลังงานที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในบริบทของระบบสัมปทานจึงเป็นไปภายใต้การพึ่งพิงพึ่งพาบริษัทเอกชนเท่านั้น จากผลการวิจัยนี้ จะเห็นได้ว่า มหาอำนาจตะวันตกได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของไทย โดยที่ปรึกษาที่เสนอโดยฝ่ายสหรัฐฯ ฯ เจาะจงตัวแบบนโยบายที่ประเทศไทยจะนำมาใช้ จนได้ผลลัพธ์ คือ ระบบสัมปทานที่เป็นนวัตกรรมทางกฎหมายที่ประเทศเจ้าอาณานิคมตะวันตกใช้กับประเทศด้อยพัฒนานั่นเอง ปรากฏการณ์กำเนิดสัมปทานไทยนี้ สอดคล้องกับแนวคิดของ รั้งสวรรค์ ธนะพรพันธ์ (2546) ที่ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทยนั้น ทุนนิยมโลกจะเข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างยิ่ง และสอดคล้องกับงานของ Hossain (1979, p. 65) ที่ระบุว่า ในช่วงก่อตัวของนโยบายสัมปทาน บริษัทข้ามชาติ และประเทศมหาอำนาจมักจะเข้าไปมีอิทธิพลในการร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการปิโตรเลียมในลักษณะของการช่วยเหลือ เช่น การสนับสนุนเงินทุนในการจัดทำร่างกฎหมาย หรือการส่งผู้เชี่ยวชาญ หรือที่ปรึกษาให้แก่ประเทศเจ้าของทรัพยากร เช่น กรณีของประเทศเวเนซุเอลา ประเทศซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น (ทั้งสองประเทศได้ยกเลิกระบบสัมปทานไปแล้ว)

นอกจากนั้น ผู้วิจัยยังค้นพบว่า การเกิดขึ้นของระบบสัมปทานในประเทศไทยนั้น มีข้อแตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาอื่นที่ระบบสัมปทานจะถูกนำมาบังคับใช้เมื่อประเทศยังอยู่ภายใต้อาณานิคมตะวันตกในยุคจักรวรรดินิยมทั้งสิ้น ซึ่งขณะนั้นประเทศสยามมีเอกราชภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เลือกใช้วิธีการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการสำรวจและผลิตร่วมกับรัฐ เพื่อนำปิโตรเลียมมาใช้ในราชการ แต่ต่อมาเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยภายใต้เผด็จการทหารจึงรับเอาระบบสัมปทานมาใช้ด้วยความเต็มใจภายใต้โครงการความช่วยเหลือด้วยเงินทุนของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ในขณะนั้นระบบสัญญาซึ่งเป็นนโยบายทางเลือกได้เกิดขึ้นแล้ว ประเทศไทยจึงกลายเป็นประเทศสุดท้ายในอาเซียนรับเอาระบบสัมปทานมาใช้ และเป็นประเทศ

เดียวในอาเซียนที่ยังคงใช้ระบบสัมปทานอยู่ โดยตลอดระยะเวลา 45 ปี ตั้งแต่เริ่ม ปี พ.ศ. 2514 ถึง พ.ศ. 2559 ผู้วิจัยไม่พบว่า ฝ่ายกำหนดนโยบายได้หยิบระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่แพร่หลายอย่างรวดเร็วที่ ฎีร์ สิริสุนทร และณพล สุดใส (2555) ระบุว่าประเทศเกินกว่ากึ่งหนึ่งทั่วโลกนำไปใช้ ชี้มาพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบสัมปทานไทยว่า สัมปทานควรดำรงอยู่ต่อไป หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานมิได้ดำเนินการตามทฤษฎีเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model) ทำให้สมมติฐานแรกไม่เป็นจริง

นอกจากนี้ การที่รัฐไทยเลือกใช้ระบบสัมปทานมายาวนานกว่า 45 ปี ขณะที่ประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ยกเลิกระบบสัมปทานมานานแล้ว แต่รัฐไทยก็ไม่เลือกระบบอื่น ๆ นั้น เป็นเพราะกระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานของรัฐไทยเป็นไปตามตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Approaches) กล่าวคือ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ฯ มีกลุ่มผลประโยชน์ด้านพลังงานซึ่งมีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อบริษัทผู้รับสัมปทานและบริษัทในเครือ และยังส่งผลต่อประโยชน์แก่บุคคลในกลุ่มของตนเอง จากผลการวิจัยในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า ในช่วงเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบาย ฯ เดิมตกอยู่ใต้อิทธิพลของบริษัทน้ำมันต่างชาติ และมหาอำนาจตะวันตก แต่ต่อมาได้ถูกคานอำนาจด้วยการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นในนาม การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (พ.ศ.2521) และบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (พ.ศ.2528) ทำให้อำนาจการควบคุมทรัพยากรปิโตรเลียมกลับมามีอยู่ในมือรัฐมากขึ้น ช่วยลดอิทธิพลของต่างชาติลงได้แม้ว่าไทยยังใช้ระบบสัมปทานก็ตาม แต่อำนาจการควบคุมทรัพยากรปิโตรเลียมต้องเปลี่ยนมืออีกครั้งหนึ่งเมื่อรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2535) และรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544) ได้ทำการแปรรูปกิจการพลังงานของชาติทั้งสองแห่ง ทำให้หน่วยงานที่เคยเป็นของรัฐ 100% กลายเป็นองค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชน ส่งผลให้สิทธิประโยชน์ของรัฐที่มีอยู่เดิมผ่านบริษัทน้ำมันแห่งชาติ เช่น การร่วมลงทุนของรัฐโดยไม่ต้องรับความเสี่ยงในการสำรวจต้องสูญเสียไป อำนาจและสิทธิประโยชน์ในทรัพยากรปิโตรเลียมที่รัฐเคยได้รับไปแล้วจึงถูกถ่ายโอนไปสู่องค์การใหม่ ที่มีกรรมกรบริษัทส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการประจำที่ร่วมรับผลประโยชน์จากกำไรขององค์การใหม่ พัฒนาการนี้ชี้ให้เห็นถึงการคลี่คลายของอำนาจและอิทธิพลจากยุคเริ่มต้นที่บริษัทน้ำมันต่างชาติและมหาอำนาจตะวันตกเข้ามามีบทบาท มาสู่ยุคปัจจุบันที่ข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ และนักธุรกิจเข้ามามีบทบาทแทนที่ และเป็น“ตัวแสดง” ที่โดดเด่นในกระบวนการกำหนดนโยบาย ฯ ที่เรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียม” ซึ่งหมายถึง “กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมือง หรือ

การบริหารในหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตลอดจนนักวิชาการ ที่เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ หรือ ผู้บริหารในบริษัทผู้รับสัมปทาน หรือบริษัทในเครือ พร้อมทั้งมีอิทธิพล หรือมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านปิโตรเลียมไปด้วย” จากผลการวิจัยนี้ จะเห็นได้ว่า การแปรรูปวิสาหกิจจึงถือเป็นจุดเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ทางนโยบาย (Paradigm Shift) ที่สำคัญยิ่ง เพราะเกิดขึ้นในขณะที่บริษัทน้ำมันแห่งชาติทั้งสองกำลังเติบโตใหญ่ มีกำไรสูง มีบทบาท และอิทธิพลเข้ามาแทนที่บริษัทน้ำมันต่างชาติในประเทศไทย มีผลให้ความเข้มแข็งเหล่านี้ ถูกถ่ายโอนไปยังองค์การกึ่งรัฐกึ่งเอกชนที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้น ผู้บริหารองค์การ และคณะกรรมการบริษัท อันเป็นจุดเริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และกลุ่มทุนปิโตรเลียม

จากผลการวิจัยนี้ให้เห็นว่า มีข้าราชการและนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้พยายามสร้างความสมเหตุสมผลรองรับระบบสัมปทานอันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้สัมปทานปิโตรเลียมดำรงอยู่ในประเทศไทยได้อย่างมั่นคง โดยสาเหตุที่ข้าราชการที่เข้าเป็นกรรมการในบริษัทปิโตรเลียมไม่ต่อต้านหรือคัดค้านระบบสัมปทานสามารถวิเคราะห์ได้ว่า อาจเกิดจากการเป็นกรรมการบริษัทที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของบริษัท หรือ การได้รับผลประโยชน์ร่วมที่แบ่งปันมาจากกำไรของบริษัทเป็นแรงจูงใจ หรือ อาจเกิดขึ้นโดยสุจริตใจเนื่องจากข้อมูลในเรื่องนี้ประเทศไทยมีอยู่จำกัด บริษัทพลังงานจึงใช้โอกาสและความใกล้ชิดในมน้ำวข้าราชการเหล่านี้ให้คล้อยตามด้วยชุดข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนได้เต็มที่ตามที่ Stigler (1971) ได้อธิบายไว้ใน Regulatory Capture หรืออาจเกิดจากอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มทุนปิโตรเลียมต่อการเมืองไทยกดดันข้าราชการเหล่านี้ (ภาคผนวก ญ) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างประกอบกัน ส่งผลให้เหตุผลทางนโยบายที่รัฐใช้อ้างอิงนั้น ชัดแย้งกับข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร ระเบียบ และกฎหมายในต่างประเทศ รวมถึงยังขัดแย้งกับเอกสารทางราชการเอง ตำราทางวิชาการ หรือข้อมูลของผู้ประกอบการที่ให้แก่ผู้ถือหุ้น ทำให้สรุปได้ว่า ความจำเป็นในการใช้นโยบายสัมปทานเป็นเพียงผลงานทาง “วาทะกรรม” (Discourse) อันเป็น “มายาคติ” ที่เกิดจากการประกอบสร้างความจริง (Social Construction of Reality) โดยข้าราชการและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมเพื่อโน้มน้าวครอบครัวสังคมไทยว่า ระบบสัมปทานเท่านั้น ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้หลักฐานที่พบจากการวิจัยยืนยันว่า ระบบสัมปทานมิได้มีข้อดีกว่าระบบสัญญาแต่อย่างใด ปรากฏในบทวิจัยของ Chotipanvittayakul และ Mantajit (2011) และงานของ สมบัติ พุทธิพิงศภัก (2540) ที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบระบบการให้สิทธิสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียม

อันได้แก่ ระบบสัมปทาน (Concessionary Systems) และระบบสัญญา (Contractual Systems) ไว้

กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานปิโตรเลียมนี้ ชี้ให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมที่มีต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะของไทยอย่างชัดเจน การที่บุคคลชนชั้นนำผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายพลังงานของชาติจำนวนมากมีความสัมพันธ์กับบริษัทพลังงานอย่างแนบแน่น เนื่องจากถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทพลังงาน และได้รับผลประโยชน์จำนวนมากในรูป เงินประจำเดือน เบี้ยประชุม โบนัสจากบริษัทพลังงานดังแสดงไว้ในบทที่ 5 นั้น ในทางวิชาการ ดิน ปรัชญพฤทธิ (การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม, 2562) มองว่าเป็นความสัมพันธ์แบบ Patron - Client Relationship ของผู้อุปถัมภ์ และผู้ถูกอุปถัมภ์โดยมีผลประโยชน์เป็นหมุดเชื่อม ซึ่งสอดคล้องกับงานของ รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ (2546, น. 449) ที่ชี้ว่าระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ฝังรากลึกในสังคมไทย มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองสามารถดำเนินนโยบายเกื้อหนุนกลุ่มพ่อค้านายทุนภายใต้ระบบอุปถัมภ์ โดยได้รับผลประโยชน์ต่างตอบแทนจากกลุ่มพ่อค้านายทุนเหล่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่าสถานะดังกล่าวทำให้เกิดสภาพการขัดกันซึ่งบทบาทหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะบทบาทหนึ่งคือข้าราชการที่ต้องรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมในการรับใช้ประชาชนโดยจะต้องผลักดันนโยบายและกำกับดูแลธุรกิจให้แข่งขันกันอย่างเป็นธรรม แต่อีกบทบาทหนึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มาตรา 89/7 89/8 และ 89/9 ในฐานะกรรมการบริษัทหนึ่ง ๆ ซึ่งมีหน้าที่บริหารธุรกิจในระดับนโยบาย ที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของบริษัทนั้นตามวัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัท และมติคณะกรรมการบริษัท ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัท โดยจะต้องไม่ทำการใด ๆ อันเป็นการขัดกับประโยชน์ของบริษัทเรื่องดังกล่าว แม้ไม่ผิดกฎหมายไทย แต่เป็นปัญหาธรรมาภิบาลที่สำคัญยิ่งต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางราชการพร้อมกับมีตำแหน่งในบริษัทใดบริษัทหนึ่งที่ต้องแสวงกำไรสูงที่สุดจากประชาชนโดยแต่ละตำแหน่งต้องรักษาประโยชน์ที่แตกต่างกัน บทบาทที่ขัดกันเช่นนี้ ย่อมหลีกเลี่ยงได้ยากต่อผลกระทบในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ต้องเป็นธรรมต่อประเทศ ประชาชน และบริษัทคู่แข่ง

ในความสัมพันธ์นี้ แม้จะไม่ปรากฏหลักฐานถึงขั้นการกระทำทุจริต แต่ความเป็นกลางทางนโยบายเป็นสิ่งที่ถูกตั้งข้อสงสัยปรากฏตามตัวอย่างนโยบายด้านปิโตรเลียมตลอดห่วงโซ่มูลค่า

ตั้งแต่การให้สัมปทานไปจนถึงการกำหนดราคาผลิตภัณฑปิโตรเลียมให้แก่ผู้บริโภค (บทที่ 6) ที่ผลของนโยบายเหล่านี้ ไน้มเอียงไปในทางการให้ผลประโยชน์แก่ผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นเป็นสำคัญ ส่งผลให้ตัวเลขอัตราผลกำไรของบริษัทที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นสวนทางกับสภาวะของตลาดพลังงานโลก จากสภาวะการณ์ที่บริษัทพลังงานสามารถแต่งตั้งข้าราชการมาเป็นกรรมการบริษัทเพื่อทำงานด้านนโยบายให้กับบริษัทนี้ สอดคล้องกับทฤษฎี Regulatory Capture ของ Stigler (1971) ที่อธิบายถึงสภาวะการณ์ที่หน่วยงานของรัฐถูกครอบงำโดยอุตสาหกรรม หรือ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ใต้การกำกับดูแล ทำให้หน่วยงานแทนที่จะควบคุมอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะกลับมุ่งสร้างประโยชน์ให้แก่อุตสาหกรรมเป็นสำคัญ สภาพเช่นนี้จึงปฏิเสธไม่ได้ถึงความมีอยู่ของการขัดกันซึ่งบทบาทหน้าที่และผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ตามนิยามของนิยาม รัฐอมฤต (2555) ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดนโยบายการจัดการปิโตรเลียมของไทยตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Group Theory) ซึ่งจรัส สุวรรณมาลา (การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 กรกฎาคม 2563) เห็นว่า ในสถานการณ์ที่มีกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจผูกขาดอำนาจการต่อรอง หรือผูกขาดอำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายเรื่องนั้น ๆ ไว้ได้ทั้งหมด ก็จะมีรับเอาประโยชน์จากนโยบายทั้งหมดไปไว้ในกำมือ ในกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่าคือ กลุ่มทุนพลังงาน ข้าราชการ และนักการเมือง ขณะที่ประชาชนยังมีการตื่นรู้ในเรื่องสิทธิพลเมืองในทรัพยากรไม่มากนักจึงกลายเป็นกลุ่มคนที่มีอิทธิพลน้อยกว่า จึงยอมเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์

หากวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามทฤษฎีระบบย่อย (Policy Subsystem) ตามแนวคิดของ Wamsley และ Zald (1973) ที่เห็นว่าองค์ประกอบในนโยบาย ประกอบไปด้วย คน กลุ่ม หรือ องค์การที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ที่เรียกว่า “Relevant Others” ที่หลากหลาย เข้าและออกในกระบวนการนโยบายตลอดเวลา ซึ่ง คน กลุ่ม หรือ องค์การเหล่านี้เป็นได้ทั้งปัจเจกบุคคล กลุ่มผลประโยชน์ คณะกรรมการ หรือ แม้แต่องค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุม โดยมีอิทธิพลแตกต่างกันตามบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทย ดังนั้น การที่ระบบสัมปทานสามารถดำรงอยู่ได้ในประเทศไทยอย่างมีเสถียรภาพเพียงประเทศเดียวในกลุ่มอาเซียน แสดงให้เห็นถึงความสามารถของกลุ่มผลประโยชน์ปิโตรเลียมในการควบคุมสิ่งแวดล้อมทางการเมืองการปกครองผ่านการสร้างความสัมพันธ์พิเศษต่อบุคคลในองค์การที่แวดล้อมหรือกำกับธุรกิจปิโตรเลียม ให้อยู่ในความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของธุรกิจ ด้วยการแต่งตั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเข้าเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในธุรกิจ อันได้แก่

บุคคลในแวดวงการเมือง หรือข้าราชการ ในคณะกรรมการของประเทศชุดต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน คณะกรรมการปิโตรเลียม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมถึงส่วนราชการต่างๆ เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ฯลฯ รวมถึงนักวิชาการในสถาบันที่มีชื่อเสียง ทำให้ตัวแสดงเหล่านี้เป็นกลาง หรือ เป็นมิตร (Allies) มากกว่าที่จะเป็นศัตรู (Hostiles) กับธุรกิจปิโตรเลียม และระบบสัมปทาน ทั้งที่ สัมปทานปิโตรเลียมเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญของกลุ่มทุนพลังงานในการถ่ายโอนทรัพยากร และความมั่งคั่งทางธรรมชาติให้เป็นกรรมสิทธิ์ผูกขาดของบริษัทเอกชนเพื่อผลกำไรสูงสุดของบริษัท ปัจจุบันประเทศในกลุ่มอาเซียนกำหนดให้สัมปทานปิโตรเลียมเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมิได้เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศเจ้าของทรัพยากร แต่สำหรับประเทศไทย รัฐบาลกลับเห็นว่า สัมปทานยังคงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องดำรงอยู่ต่อไป

ในการวิเคราะห์นโยบายการจ่ายผลตอบแทนกรรมของบริษัทที่ศึกษาพบว่า มีความแตกต่างจากตัวเทียบวัด (Benchmark) คือ บริษัท Equinor ASA รัฐวิสาหกิจด้านพลังงานที่ใหญ่ที่สุดในประเทศนอร์เวย์ อย่างมีนัยยะสำคัญ นำมาซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาลในหลายมิติ ผลการวิจัยพบว่า บริษัทไทยที่ศึกษาจ่ายผลตอบแทนกรรมการตลอดระยะเวลา 12 ปี (พ.ศ. 2550-2560) รวมเป็นเงินกว่า 3,025 ล้านบาท ขณะที่บริษัท Equinor ASA จ่าย 288 ล้านบาท กล่าวคือ บริษัทไทยจ่ายมากกว่าถึง 10.51 เท่า ทั้งที่ค่าแรงขั้นต่ำประเทศนอร์เวย์สูงกว่าประเทศไทยถึง 16.4 เท่า การที่กลุ่มบริษัทที่ศึกษา มีนโยบายจ่ายผลตอบแทนกรรมการสูงกว่าบริษัทระดับโลกอย่าง Equinor ASA สอดคล้องกับงานของ ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ (2552) เรื่อง "ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษา รัฐวิสาหกิจไทย" ที่เปรียบเทียบค่าตอบแทนของคณะกรรมการ ปตท. (เพียงบริษัทเดียว) กับ คณะกรรมการ บริษัท สแตททอยล์ ไฮโดร ที่พบว่า กรรมการของบริษัท สแตททอยล์ ได้รับค่าตอบแทนต่อคนต่อปีน้อยกว่ากรรมการ ปตท. ในขณะที่บริษัทพลังงานแห่งชาติของนอร์เวย์ มียอดขายมากกว่า ปตท. 2 เท่า ทำกำไรมากกว่า ปตท. 3 เท่า แต่มีการเข้าประชุมมากกว่า จึงถือว่าการจ่ายค่าตอบแทนกรรมการของ ปตท. นั้น มีอัตราที่สูงเป็นพิเศษ ส่งผลให้เจ้าพนักงานของรัฐที่เข้าไปเป็นกรรมการอาจหลงลืมบทบาทหน้าที่ในความเป็นเจ้าพนักงานของรัฐได้ (วุฒิสภา, 2553, น.40)

หากวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client Theory) ของ Scott (1972, pp. 92 - 93) และ Blau (1964, pp. 21 - 22) มองได้ว่าการจ่ายผลตอบแทนที่สูงลิ่วเป็นการสร้างความผูกพันต่อข้าราชการที่เป็นกรรมการบริษัท จึงเป็นสิ่งที่น่ากังวลใจต่อความเป็นกลางทางนโยบาย โดยอัตราที่จ่ายสูงกว่าเงินเดือนข้าราชการหลายเท่าตัวซึ่งสามารถสร้างฐานะความเป็นอยู่ของข้าราชการผู้นั้นให้ดีขึ้นกว่าการพึงพิงเงินเดือนข้าราชการเพียงอย่างเดียว อีกทั้งบริษัท Equinor ASA จ่ายค่าตอบแทนกรรมการเป็นอัตราคงที่ไม่เชื่อมโยงกับผลประกอบการ ขณะที่กลุ่มบริษัทที่ศึกษาจะจ่ายผลตอบแทนกรรมการอิงกับผลกำไรของบริษัท ดังนั้น เมื่อบริษัทมีผลกำไรมากขึ้น กรรมการจะได้โบนัสมากขึ้นไปด้วย ทำให้กรรมการที่เป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือการกำกับที่จะต้องเป็นกลางระหว่างบริษัททั้งหมด ต้องตกอยู่ในสภาวะการขัดกันซึ่งบทบาทหน้าที่ (Conflict of Interest) ที่สำคัญคือ นโยบายเช่นนี้ย่อมส่งผลให้คณะกรรมการให้ความสำคัญกับเรื่องการทำกำไรให้มากที่สุดและเร็วที่สุด ส่งผลให้การถ่วงดุลระหว่างคณะกรรมการกับผู้บริหารลดลง เพราะกรรมการแทนที่จะเป็น “ฝ่ายตรวจสอบ” อาจกลายเป็น “ฝ่ายสนับสนุน” การทำงานของผู้บริหารไปโดยปริยาย และประการสุดท้ายคือ กลุ่มบริษัทที่ศึกษาจะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากข้าราชการ และผู้บริหารเป็นหลัก แต่บริษัท Equinor ASA จะไม่มี เพราะขัดหลักธรรมาภิบาลเรื่องการแยกอำนาจและบทบาทหน้าที่ (Separation of Power และ Separation of Duties) ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่ากลุ่ม ปตท. จะจ่ายค่าตอบแทนกรรมการสูงกว่าบริษัทระดับโลกอย่างบริษัท Equinor ASA มาก แต่กลับไม่พบว่า กรรมการบริษัทกลุ่ม ปตท. มีความหลากหลาย หรือมีคุณสมบัติระดับโลก โดยกรรมการส่วนใหญ่จะวนเวียนอยู่ในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และผู้บริหารในเครือ บมจ.ปตท. เอง ซึ่งในทางวิชาการจึงมองได้ว่า เป็นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลชั้นสูง (Elite) ที่เป็นผู้บริหารบริษัท ข้าราชการ และนักวิชาการ โครงสร้างของคณะกรรมการที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสากลเช่นนี้ เป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมายไทยเพราะมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ. 2550 รับรองความถูกต้องเอาไว้ ประเด็นสำคัญที่งานวิจัยนี้ค้นพบก็คือ คณะกรรมาธิการวิสามัญที่พิจารณากฎหมายดังกล่าว มีกรรมการผู้จัดการใหญ่ของกลุ่มบริษัทที่ศึกษาเป็นกรรมการอยู่ด้วย อีกทั้งข้าราชการที่กรรมาธิการ ๔ บางคนในคณะกรรมาธิการดังกล่าว ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทพลังงานในภายหลัง

ดังนั้น การที่บริษัทในกลุ่ม ปตท. มีความมั่งคั่งในปัจจุบันต่าง ๆ ทั้งด้านการเงิน และกฎระเบียบที่เกื้อหนุน ในบริบทที่รายได้ข้าราชการไม่สะท้อนต้นทุนการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ จึงทำให้

ระบบอุปถัมภ์ข้าราชการสามารถเกิดขึ้น ขยายตัว และดำรงอยู่ต่อไปได้อย่างมั่นคง สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องปัจจัยที่ก่อให้เกิดโครงสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ตามแนวคิดของ Clapham (1982, pp. 7- 8) ดังนั้น หากผู้มีอำนาจยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลในการบริหารบ้านเมืองแล้ว ย่อมจะตระหนักว่า พัฒนาการดังกล่าว เป็นสิ่งที่น่ากังวลใจ เพราะอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางทางนโยบาย และประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

จากผลการวิจัยนี้จึงสรุปได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสัมปทานอธิบายได้ด้วยทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Approaches) หลายทฤษฎีผสมผสานกัน โดยมีเป้าหมายของนโยบาย คือ การสร้างความมั่นคงให้แก่บริษัทปิโตรเลียมเป็นสำคัญ เพราะกฎหมายไทยที่กลุ่มทุนมีส่วนผลักดันกำหนดให้ข้าราชการที่ควรจะเป็นกลาง กลายมาเป็นผู้เล่นในสนามให้แก่กลุ่มของตนเอง ทำให้งานของ Miliband (1969) ยังคงเป็นจริงที่ว่า กลุ่มผู้ถือกลไกอำนาจรัฐมีความเชื่อมโยงระหว่างชนชั้นนำ (กลุ่มทุน) ทำงานประสานกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระบบ และพัฒนาสถาบันให้อยู่ภายใต้การรับใช้ผลประโยชน์ทุนนิยม โดยเห็นว่า รัฐไม่เป็นกลางท่ามกลางความขัดแย้งของผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ โดยชนชั้นนำ (กลุ่มทุน) เข้าควบคุมปัจจัยการผลิตซึ่งกรณีนี้คือทรัพยากรปิโตรเลียมของชาติ มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับสถาบันที่มีอำนาจ เช่น พรรคการเมือง ทหาร มหาวิทยาลัย สื่อมวลชน ฯลฯ โดยชนชั้นนำ (กลุ่มทุน) มีตัวแทนที่ครอบงำกลไกของรัฐทุกระดับโดยเฉพาะในระดับสูง อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบเจ้าหน้าที่รัฐกลายเป็นองค์การที่มีหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองโครงสร้างอำนาจ และอภิสิทธิของทุนนิยม

แต่ปรากฏการณ์ในประเทศไทยนั้นมีข้อแตกต่างไปจากสิ่งที่ Miliband (1969) ได้เสนอไว้ว่าชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ (กลุ่มทุน) จะอยู่เบื้องหลังรัฐบาล รัฐบาลจึงเป็นสถาบันที่เป็นเครื่องมือในการครอบงำสังคมเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำทุน แต่ในบริบทของประเทศไทยนั้นถือว่ากลุ่มทุนปิโตรเลียมมีการพัฒนาก้าวหน้าไปมากกว่าที่ปรากฏตามทฤษฎี เห็นได้จากรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารทั้งในปี 2549 และ 2557 ได้แต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของของบริษัทปิโตรเลียมเข้าเป็นสมาชิกรัฐสภา กรรมการนโยบายด้านพลังงานชุดต่าง ๆ กรรมการปฏิรูปประเทศชุดต่าง ๆ แม้กระทั่งตำแหน่งรัฐมนตรีในจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและเปิดเผย ย่อมชี้ให้เห็นว่า ฝ่ายความมั่นคงของไทยนั้นมีบทบาทต่อพัฒนาการที่เกิดขึ้นไม่น้อย และประเด็นสุดท้ายก็คือ เมื่อทรัพยากรทั้งหมดกลายเป็นของบริษัทเอกชนที่มีเป้าหมายหลัก คือ การสร้างผลกำไรสูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น กรรมการและผู้บริหารเสียแล้ว ทรัพยากรเหล่านี้ ย่อมไม่สามารถให้ความมั่นคงด้านพลังงานในมิติใหม่



ซึ่งหมายถึง สวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) แก่คนในประเทศได้เลย เพราะแม้ว่าประเทศไทยจะมีทรัพยากรปิโตรเลียม แต่ก็เหมือนไม่มี เพราะต้องถูกถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ทั้งหมดไปให้เอกชนเพื่อนำไปสร้างผลกำไรในธุรกิจ จึงยืนยันแนวคิดของ รั้งสรรพค์ ณะพรพันธ์ (2544, น.69) ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยเช่นนี้ ทำให้ระบบสวัสดิการสูงสุดของสังคม (Social Welfare Maximization) ไม่อาจเกิดขึ้นได้ บรรดามาตรการทางนโยบายที่ควรจะเป็นประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม หรือเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ กลับกลายเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครองเพียงกลุ่มเล็ก ๆ เท่านั้น

### 7.1.2 ผลของนโยบายสัมปทานและผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย

จากผลการวิจัยชี้ว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship) ภายใต้กลุ่มทุนพลังงานนำมาสู่ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ของข้าราชการที่เกี่ยวข้องนโยบายและการกำกับดูแล เป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาลในกระบวนการนโยบายและการกำกับดูแลกิจการพลังงานของประเทศ ปรากฏการณ์นี้อาจนำพาเศรษฐกิจไทยไปสู่ “ระบบทุนนิยมแบบเล่นพวก” (Crony Capitalism) ตามแนวคิดของ Mujeri (2018, para. 5) ที่หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมืองเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่บุคคลชั้นสูง (Elite) แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ขณะที่สถาบันภาคประชาสังคมอ่อนแอ ระบบราชการไม่สามารถป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมือง และการตกอยู่ใต้ระบบผลประโยชน์ วัฒนธรรมทางการเมืองตั้งอยู่บนพื้นฐานของการบีบบังคับ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และความไม่ตระหนักเรื่องการแจกจ่ายทรัพยากร สิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ทุนนิยมเล่นพวกเจริญเติบโตและคงอยู่อย่างยั่งยืน และเมื่อทุนนิยมแบบเล่นพวกเข้าครอบงำรัฐบาล การเมือง และสื่อสารมวลชน เครือข่ายผลประโยชน์จะสร้างความบิดเบือนทางเศรษฐกิจ และส่งผลกระทบต่อสังคมในระดับที่สร้างความเสียหายต่ออุดมการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในการให้บริการสาธารณะ

ปัญหาการไม่เปลี่ยนแปลงระบบการจัดการปิโตรเลียมของไทยให้รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตนนี้ ทำให้รัฐและประชาชนไทยต้องสูญเสียผลประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมที่พึงมีพึงได้ เพราะแม้มีทรัพยากรในประเทศแต่กลับกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเพื่อสร้างผลกำไรให้แก่บริษัท อีกทั้งมีการนำปิโตรเลียมที่ผลิตได้ไปส่งออกอย่างเป็นล่ำเป็นสัน ทั้งที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการในประเทศ จนต้องนำเข้าปิโตรเลียมจากต่างประเทศที่มีราคาแพง ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น และภาคการผลิตซึ่งเป็นฐานการพัฒนาของประเทศมีต้นทุนสูงขึ้น ศักยภาพ

จึงต่ำลง ดังจะเห็นได้จาก ประเทศไทยมีต้นทุนพลังงานขั้นสุดท้ายต่อ GDP อยู่ในระดับสูงมาโดยตลอด ตัวอย่างเช่น ในปี 2559 คิดเป็นร้อยละ 13.6 ต่อ GDP (สนพ., 2560 น. 215) ซึ่งสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาที่มีต้นทุนพลังงาน คิดเป็นร้อยละ 5.6 ต่อ GDP (U.S. Energy Information Administration, JULY 30, 2018) ทั้งที่ประเทศสหรัฐฯ มีอัตราการบริโภคพลังงานต่อหัวมากกว่าประเทศไทย ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแสวงประโยชน์จากธุรกิจพลังงานในประเทศเกินสมควร เป็นการคุกคามความมั่งคั่งของประเทศและประชาชนไปสู่คนกลุ่มเล็ก ๆ อันประกอบไปด้วย ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักวิชาการจากสถาบันชั้นนำ และผู้บริหารบริษัทพลังงาน ดังปรากฏในกรณีศึกษาที่ เพียงระยะเวลาในเวลา 12 ปี 5 บริษัทจากกลุ่มบริษัทที่ศึกษาได้จ่ายผลประโยชน์ให้แก่ กรรมการบริษัทมากถึง 3,025 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลควรจะไปศึกษาต่อยอดให้ครอบคลุมกลุ่มบริษัท ปตท. ทั้งหมดจำนวน 278 บริษัท โดยเฉพาะบริษัทที่มีได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และบริษัทที่จดทะเบียนในดินแดน Tax Heaven จะทำให้ทราบขนาดของปัญหา ซึ่งเชื่อได้ว่า จะมีข้าราชการเข้าไปมีความสัมพันธ์ภายใต้ระบบนี้อีกจำนวนมากมาย

ผู้วิจัยหวังว่าผลของกรณีศึกษานี้จะนำไปสู่การป้องกันความลำเอียงในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และสร้างกรอบธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินให้ทัดเทียมนานาชาติในระยะประเทศ เพราะปัญหาดังกล่าว นอกจากจะสร้างปัญหาต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมให้สูงขึ้นแล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานถูกบิดเบือนไปสู่ความเจริญเติบโตเฉพาะกลุ่ม ยังนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้ผูกขาดในทรัพยากร กับประชาชนที่ไม่ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และหากนโยบายเช่นนี้ยังดำเนินต่อไป ผลที่ได้รับเมื่อวันที่ทรัพยากรหมดลงคือ ความสูญเปล่าในทรัพยากร กับความมั่งคั่งของบุคคลชนชั้นนำ (Elite) จำนวนน้อยในแวดวงพลังงานทั้งข้าราชการ นักวิชาการ และผู้บริหารบริษัทพลังงาน โดยใช้วาทกรรม “ความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ” เพื่อสร้างความสมเหตุสมผลในการดำเนินนโยบายในการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรของชาติไปอยู่ในมือเอกชนกลุ่มเล็ก ๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์กันอย่างเต็มที่โดยมีระบบสัมปทานเป็นเครื่องมือ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อทรัพยากรอยู่ในมือเอกชนแล้ว รัฐบาลก็กำหนดราคาขายประชาชนคนไทยด้วยราคานำเข้าจากต่างประเทศ แม้ว่าจะมีการผลิตขึ้นในประเทศไทยก็ตาม นโยบายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการประกันกำไรให้แก่บริษัทเอกชน และเป็นเสมือนลาภลอยก้อนใหญ่ให้แก่บริษัทพลังงาน แต่ในทางตรงข้ามกลับเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร ทั้งที่เป็นแนวทางที่ตรงข้ามกับนโยบายสมัย ฯพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อย่างสิ้นเชิง

## 7.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะต่อรัฐบาลในการปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม และการกำกับดูแล เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมอันเป็นสิทธิของประเทศและสิทธิของพลเมืองตามมติขององค์การสหประชาชาติ ดังนี้

(1) ให้รัฐกำหนดนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของชาติตามหลักทฤษฎีเชิงเหตุผล (Rational Decision-Making Model) เพื่อคุณค่าผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คงไว้อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติของชาติ ตามแนวทางของประเทศที่ยึดหลักการกรรมสิทธิ์ในแร่ธาตุใต้ผืนดินเป็นของรัฐตาม Regalian Theory และเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อประเทศอย่างแท้จริง ทั้งความมั่นคงทางพลังงานในมิติดั้งเดิม ความมั่นคงของมนุษย์ที่อยู่ในความมั่นคงทางพลังงานในมิติใหม่ (Non Traditional Security Paradigm) และความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศ

(2) ให้รัฐกำหนดนโยบาย “ทรัพยากรเป็นพรให้แก่คนทั้งชาติ” (A True Resource Blessing) ตามแนวทางของกลุ่มประเทศอาเซียน ที่บัญญัติให้ปวงชน คือ เจ้าของทรัพยากรที่แท้จริง โดยรัฐจะจัดตั้งบริษัทพลังงานแห่งชาติเพื่อเป็นตัวแทนปวงชนในการใช้อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีภารกิจเป้าหมายเพื่อเป็นแหล่งรายได้ของชาติที่สามารถสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) เพื่อขจัดความยากจน สร้างความอยู่ดีกินดีให้กับคนในชาติ

(3) ปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าสูง และกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ รัฐจึงต้องสร้างระบบตรวจสอบ และถ่วงดุล จึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม เพื่อลดการใช้อำนาจและการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีและอธิบดีอย่างเบ็ดเสร็จ อันเป็นทางโหวงของกฎหมายที่ทำให้เกิดการช่อราษฎรบังหลวงได้ง่าย อีกทั้งควรกำหนดให้อำนาจในการอนุมัติให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นของรัฐสภา เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริหารคนใดคนหนึ่งที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดให้การเปิดสัมปทานใหม่เป็นอำนาจของสภาองเกรส ขณะที่ประเทศสหราชอาณาจักร (Holland & Davar, 2015) ก็มีให้อำนาจอธิบดีด้านปิโตรเลียมแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้กำหนดวิธีการหรือถอนแทน

ผลิตปิโตรเลียม แต่จะใช้วิธีการตามกฎหมายสากล ภายใต้การกำกับดูแลของรองนายกรัฐมนตรี ด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุล

(4) ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลรายละเอียดปิโตรเลียม เช่น รายละเอียดของสัญญา รายละเอียดข้อมูลปริมาณทรัพยากรใต้ดิน รายได้ รายจ่ายของรัฐและเอกชน จึงเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบ และการศึกษาวิจัยของหน่วยงานภายนอกว่า การจัดการทรัพยากรมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศแล้ว หรือไม่ จึงส่งผลต่อการทุจริตต่อราษฎร์ บังหลวง หรือการเรียกร้องผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใส และความไว้วางใจของประชาชน รัฐจึงควรแยกหน่วยงานด้านข้อมูลทรัพยากรจากหน่วยงานปฏิบัติ โดยตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ และจะต้องยกระดับการเปิดเผยข้อมูลอันจำเป็นต่อสาธารณชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร เพื่อให้ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และหน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถศึกษา เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงนโยบาย และเป็นช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในกำกับกิจการปิโตรเลียมที่มีมูลค่ามหาศาลของประเทศให้มีความโปร่งใส

(5) รัฐจะต้องจัดช่องทางสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 57 (2) ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้ง ควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา การกำหนดนโยบายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นช่องทาง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย

(6) ยกเลิก มาตรา 5 (9) และ(10) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๕ และ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะข้อยกเว้นของกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐวิสาหกิจ แต่งตั้งข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือกำกับภาคธุรกิจในการปฏิบัติ (Regulator) สามารถไปเป็นกรรมการในธุรกิจของตนและบริษัทลูกได้ (Operator) จึงเป็นข้อบัญญัติที่ขัดหลักธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และบริษัทลูก เนื่องจากเปิดช่องให้

รัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือมีอำนาจและสิทธิพิเศษเหนือเอกชนรายอื่นในการผูกขาดการอุปถัมภ์ข้าราชการด้วยการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัท ส่งผลให้เกิดสภาพการขัดกันซึ่งบทบาทหน้าที่ (Conflict of Interest) ระหว่างบทบาทของข้าราชการที่ทำเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนกับบทบาทของกรรมการในบริษัทที่แสวงกำไรสูงสุดเพื่อผู้ถือหุ้น จึงเป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่นำไปสู่การครอบงำของธุรกิจพลังงานต่อนโยบายของรัฐได้ และไม่ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม

(7) ให้ยกเลิกมาตรา 102 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา 100 มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน” เพราะมาตรานี้ทำให้การแต่งตั้งข้าราชการเข้าเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และบริษัทลูกที่แสวงกำไรให้ผู้ถือหุ้นไม่ผิดตาม มาตรา 100 ทำให้ระบบอุปถัมภ์ซึ่งขัดหลักธรรมาภิบาลสากลสามารถดำรงคงอยู่ได้โดยชอบ

(8) ให้แก้ไขมาตรา 101 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 100 มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึง 2 ปีโดยอนุโลม” โดยให้ใช้ข้อความว่า “พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึง 5 ปีโดยอนุโลม” เพื่อป้องกันการใช้อำนาจและอิทธิพลของการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อบริษัท

(9) ให้แยกบทบาทหน้าที่ (Segregation of Duties) (1) ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย และการกำกับดูแลการปฏิบัติ (Regulator) (2) ข้าราชการที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม (3) ข้าราชการในคณะกรรมการของรัฐ เช่น คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการปิโตรเลียม และคณะอนุกรรมการของรัฐ เช่น คณะอนุกรรมการพิจารณาสัมปทานปิโตรเลียม ออกจากเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในรัฐวิสาหกิจ และบริษัทลูก (Operator) ที่ทำธุรกิจเพื่อแสวงกำไรโดยเด็ดขาด เพราะการกำกับดูแลธุรกิจจึงต้องมีความเป็นกลางระหว่างทุกบริษัทอย่างเท่าเทียม

(10) ให้แยกบทบาทหน้าที่ (Segregation of Duties) ระหว่างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและบริษัทลูกออกจากการเป็นกรรมการบริษัท เนื่องจากผู้บริหารมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการ และรายงานการปฏิบัติต่อคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการมีหน้าที่กำกับดูแลผู้บริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งเป็นการแยกอำนาจและบทบาทหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลสากล ทำให้เกิดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่รัดกุม อีกทั้ง ทำให้คณะกรรมการตรวจสอบของบริษัททำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะมีความเป็นอิสระจากผู้บริหาร ทำให้การร้องเรียนการทุจริตของพนักงาน (Whistleblower) เป็นไปได้มากขึ้น จึงเป็นการช่วยป้องกันความล้มเหลวของระบบตรวจสอบ เพราะการอนุญาตให้ผู้บริหารมีตำแหน่งเป็นกรรมการบริษัทไปพร้อมกันจึงมีโอกาสน้อยมากที่พนักงานจะรายงานถึงการประพฤติมิชอบของผู้บริหารเพราะเกรงกลัวอิทธิพล ทำให้ประสิทธิภาพของคณะกรรมการตรวจสอบถูกจำกัดลงอย่างมาก ตัวอย่างกรณี พนักงานของบริษัทโรลสรอยซ์ได้สารภาพต่อศาลของประเทศสหรัฐฯ ว่ามีการเรียกรับสินบนใน 6 โครงการของ บมจ.ปตท. และ บมจ.ปตท.สผ. ในช่วงปี 2546 – 2556 (U.S. Department of Justice, 2017a, 2017b, 2017c) แต่ตลอดระยะเวลาดังกล่าว ไม่ปรากฏว่า มีการร้องเรียน หรือให้เบาะแสจากพนักงาน (Whistleblower) แต่อย่างใด อีกทั้ง รัฐต้องให้ความสำคัญในการคุ้มครองพนักงานผู้ให้เบาะแส (Whistle Blower) การกระทำที่น่าสงสัยว่าไม่ถูกต้อง ทุจริต หรือ ผิดกฎหมายในองค์กรของตน เพื่อให้เกิดความมั่นใจในความปลอดภัยซึ่งนอกจากจะเป็นการป้องปรามการทุจริตแล้ว ยังช่วยลดความเสียหายให้แก่รัฐได้เป็นอย่างดี

(11) ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและบริษัทลูกต้องไม่ดำรงตำแหน่งไขว้กันระหว่างบริษัท เช่น เป็นผู้บริหารบริษัทหนึ่งแล้วเป็นกรรมการในอีกบริษัทหนึ่ง เพราะต่างคนต่างเป็นผู้บริหาร แต่มากำกับซึ่งกันและกัน ย่อมเป็นระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่ไม่รัดกุมที่อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ การแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ และบริษัทลูกที่แสวงกำไร จะไม่มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำ แต่ควรแต่งตั้งบุคคลตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ประกอบด้วยมืออาชีพที่มีความรู้ความสามารถในสาขาที่เกี่ยวข้องเข้าไปทำหน้าที่กรรมการ โดยให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักจรรยาบรรณทางธุรกิจ (Business Ethics) และหลักความโปร่งใสสำหรับภาคเอกชน

(12) ให้การประกอบกิจการพลังงานของรัฐวิสาหกิจและบริษัทลูกที่แสวงกำไร ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่า ด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 และให้มีการกำหนด

มาตรการเฉพาะเพื่อมิให้เกิดการผูกขาด หรือ ควบรวมกิจการเพื่อลด หรือ จำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการพลังงาน

(13) ปัจจุบันการฟ้องคดีและการบังคับคดีเกี่ยวกับความเสียหายของรัฐเป็นไปอย่างล่าช้า จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญากรรม พ.ศ. 2559 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยควรกำหนดให้ประชาชนสามารถเป็นผู้เสียหายได้โดยตรงเนื่องจากเป็นผู้เสียหาย ทำให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามาฟ้องร้องหรือมีส่วนร่วมผลักดันให้กระบวนการแก้ไขให้ถูกต้องเป็นอย่างรวดเร็วขึ้น

(14) รัฐบาลควรสนับสนุนนโยบายพลังงานแบบกระจายศูนย์ เพื่อกระจายความรับผิดชอบในระบบพลังงานของประเทศไปยังกลุ่มต่าง ๆ เช่น ชุมชน ภาคอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจ เพื่อนำไปสู่การวางแผนการใช้พลังงาน และการพึ่งตนเองทางด้านพลังงานของท้องถิ่นและประชาชนมากขึ้น โดยอาศัยทรัพยากรและเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับแต่ละท้องถิ่น เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ทางนโยบายพลังงาน จากที่เป็นรายจ่ายของประชาชน ให้แก่ทุนใหญ่ ให้กลายเป็นรายได้ให้แก่ชุมชนและประชาชน ที่จะช่วยสร้างเสริมความมั่นคงทางพลังงานในมิติใหม่ที่มีหัวใจ คือ เรื่อง Welfare และ Well Being อันจะช่วยลดความเสี่ยงของนโยบายพลังงานรวมศูนย์ ในประเด็นนี้ เดชรัตน์ (2554, น. 489-495) เห็นว่า จำเป็นที่รัฐจะต้องทลายกำแพงกีดกันทางการตลาดของระบบพลังงานแบบรวมศูนย์ลง ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างราคา มาตรการกีดกันการเข้าสู่ตลาด เพื่อให้การผลิตพลังงานแบบกระจายศูนย์สามารถเข้ามาสู่ระบบพลังงานได้มากขึ้น

(15) ทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เดิมที่อยู่ภายใต้พระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์มาแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ซึ่งแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้สละราชสมบัติไปแล้วก็ตาม แต่รัฐบาลก็สมควรตระหนักถึงพระราชปณิธานของพระองค์ที่ได้เคยมีพระบรมราชโองการในการสงวนรักษาทรัพยากรพลังงานไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเป็นสำคัญ (พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2470) ดังนั้น เพื่อความยั่งยืนของประเทศไทย จึงสมควรที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของชาติให้สอดคล้องกับหลักการรักษาอำนาจอธิปไตยของชาติเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมและหลักธรรมาภิบาล

เพื่อให้ประชาชนมั่นใจได้ว่า ประเทศจะได้รับประโยชน์จากการค้นพบแหล่งปิโตรเลียมนั้นอย่างแท้จริง โดยทรัพยากรไทยเหล่านี้จะกลับมาสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐบาลในการจัดสวัสดิการที่จำเป็นต่อประชาชน ทั้งด้านการศึกษา การสาธารณสุข และการสร้างโอกาสทางอาชีพ อันจะเป็นหนทางนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างแท้จริงต่อไป

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการวิจัยเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และการดำรงอยู่ของนโยบายสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทยนี้ จะทำให้เกิดความตระหนักต่อผู้บริหารประเทศและประชาชนว่า หากประเทศไทยมีการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมอย่างมีประสิทธิภาพ มีการแยกอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการกับธุรกิจพลังงาน (Separation of Power และ Separation of Duties) ออกจากกัน จะช่วยขจัดความลำเอียงทางนโยบาย และขจัดปัญหาการครอบงำนโยบายสาธารณะจากกลุ่มผลประโยชน์พลังงาน เพื่อสร้างกรอบธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินให้ทัดเทียมนานาอารยประเทศด้วยกฎหมายที่รักษาอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมของชาติ จะทำให้รัฐบาลไทยมีทรัพย์สินสิทธิในปิโตรเลียมของตนเอง และสามารถกำหนดนโยบายด้านพลังงานให้มีความเป็นธรรมต่อประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน รัฐบาลจะมีรายได้จากทรัพยากรปิโตรเลียมที่เพิ่มขึ้นเพื่อนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และนำรายได้ส่วนหนึ่งไปพัฒนาพลังงานหมุนเวียนเต็มศักยภาพ จะทำให้ประเทศไทยก้าวไปสู่การพึ่งพาตนเองด้านพลังงานได้ในที่สุดนำมาซึ่งความมั่นคงให้แก่ประเทศไทยอย่างแท้จริง ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รัฐบาลในอนาคตควรนำข้อเสนอแนะเหล่านี้ไปศึกษาต่อยอดปรับปรุงการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของชาติเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนต่อไป



## บรรณานุกรม

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2524) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการผลิตปิโตรเลียมออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, เล่ม 98 ตอนที่ 167 ฉบับพิเศษ หน้า 1 (2524).
- กฎกระทรวงกำหนดแผนงาน ประมาณการค่าใช้จ่ายและหลักประกันในการรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียม พ.ศ. 2559, เล่ม 133 ตอนที่ 14 ก หน้า 1 (2559).
- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียม พ.ศ. 2555, เล่ม 129 ตอนที่ 73 ก หน้า 32 (2555).
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2557, 12 มิถุนายน). *รสนา จี้ยกเลิกผลประโยชน์ทับซ้อน*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/604357>
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2558ก, 15 มกราคม). *วิวาทะ'สัมปทานปิโตรเลียมรอบ21 ทางเลือกระหว่าง จำเป็น-เหมาะสม*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/628773>
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2558ข, 16 มกราคม). *พลังงานไม่สน 'มติสปช.' เปิดยื่นสัมปทานปิโตรฯ 21*. สืบค้นจาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/629051>
- กระทรวงการคลัง. (2550, 28 กุมภาพันธ์). *ร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (ด่วนที่สุด ที่ กค 0807/3518)*. สืบค้นจาก [https://cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2550/2126286.pdf](https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2550/2126286.pdf)
- กระทรวงการคลัง (2553, 27 เมษายน). *การดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้แก่กระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (กค 0304/7793). ใน รายงานการตรวจสอบการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้แก่กระทรวงการคลัง. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. Unpublished manuscript.*
- กระทรวงการต่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. (2548). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอราวัณการพิมพ์.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2555, 26 มกราคม). *ข้อมูลด้านพลังงานของอิหร่าน*. สืบค้นจาก [www.mfa.go.th/business/contents/files/news-document-2142](http://www.mfa.go.th/business/contents/files/news-document-2142)
- กระทรวงคมนาคม กรมทางหลวง. (2555). *เมื่อกรมทางหลวงมีบ่อน้ำมันและโรงกลั่นน้ำมันแห่งแรกของประเทศไทย, วารสารทางหลวง, 49(6), 43-44*. กรุงเทพฯ: กระทรวงคมนาคม.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณี. (2543, 10 มกราคม). API ของ  
 ปิโตรเลียมเหลวในประเทศไทย. สืบค้นจาก <http://dl.kids-d.org:8080/bitstream/handle/123456789/HASH0124f85324c8340335d8f153/doc.pdf?sequence=1>
- กระทรวงพลังงาน. (2550ก, 27 กรกฎาคม). การต่อระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทาน  
 ปิโตรเลียมเลขที่ 1/2515/5 กับ 2/2515/6 (กลุ่มบริษัท เซฟรอนประเทศไทยสำรวจและ  
 ผลิต จำกัด) และผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 3/2515/7 กับ 5/2515/9 (กลุ่มบริษัท  
 ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)) (ที่ พน 0304/2639). สืบค้นจาก  
[http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2550/2134668.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2550/2134668.pdf)
- กระทรวงพลังงาน. (2550ข, 9 ตุลาคม). การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทาน  
 ปิโตรเลียมเลขที่ 1/2515/5 กับ 2/2515/6 (กลุ่มบริษัท เซฟรอนประเทศไทยสำรวจและ  
 ผลิต จำกัด) และผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 3/2515/7 กับ 5/2515/9 (กลุ่มบริษัท  
 ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)) (ที่ พน 0306/3659). สืบค้นจาก  
<http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1>
- กระทรวงพลังงาน. (2550ค, 17 ธันวาคม). การดำเนินการตามคำวินิจฉัยและคำพิพากษาศาล  
 ปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำ ที่ ฟ.47/2549 และคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550  
 (ด่วนที่สุด ที่ พน 0100/1266). สืบค้นจาก [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2550/2148845.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2550/2148845.pdf)
- กระทรวงพลังงาน. (2551, 18 พฤศจิกายน). มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่  
 3/2551 (ครั้งที่ 122) (ด่วนที่สุด ที่ พน 0100/717). สืบค้นจาก  
[https://cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2551/992176876.pdf](https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2551/992176876.pdf)
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2550, 5 ตุลาคม). รายงานการประชุมคณะกรรมการ  
 ปิโตรเลียม (ครั้งที่ 7/2550/383) ใน หนังสือกระทรวงพลังงาน ที่ พน 0306/3659 การ  
 ประชุมคณะรัฐมนตรี สืบค้นจาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1>
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2554). รายงานประจำปี 2553. สืบค้นจาก  
[https://dmf.go.th/public/list\\_upload/backend/list\\_12036/files\\_21975\\_1.pdf](https://dmf.go.th/public/list_upload/backend/list_12036/files_21975_1.pdf)

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2555ก). *เจาะลึกทุกเรื่องที่คุณอยากรู้ ถาม-ตอบยอดฮิตจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย*. สืบค้นจาก <https://dmf.go.th/public/list/data/index/menu/952>
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2555ข). *รายงานประจำปี 2554*. สืบค้นจาก [https://dmf.go.th/public/list\\_upload/backend/list\\_5782/files\\_8426\\_1.pdf](https://dmf.go.th/public/list_upload/backend/list_5782/files_8426_1.pdf)
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2557). *รายงานประจำปี 2556*. สืบค้นจาก <http://www.dmf.go.th/resources/annualReport/ebook/annual2013/files/assets/basic-html/index.html#1>
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2559). *รายงานประจำปี 2558*. สืบค้นจาก [https://dmf.go.th/public/list\\_upload/backend/list\\_5786/files\\_8434\\_1.pdf](https://dmf.go.th/public/list_upload/backend/list_5786/files_8434_1.pdf)
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2560). *รายงานประจำปี 2559*. สืบค้นจาก [https://dmf.go.th/public/list\\_upload/backend/list\\_5787/files\\_8436\\_1.pdf](https://dmf.go.th/public/list_upload/backend/list_5787/files_8436_1.pdf)
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2561ก). *เอกสารเชิญชวนให้ยื่นข้อเสนอการประมูลยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแปลงสำรวจในทะเลอ่าวไทย G 1/61*. สืบค้นจาก <https://bidding2018.dmf.go.th/G1/download.php>
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2561ข). *เอกสารเชิญชวนให้ยื่นข้อเสนอการประมูลยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแปลงสำรวจในทะเลอ่าวไทย G 2/61*. สืบค้นจาก <https://bidding2018.dmf.go.th/G2/download.php>
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2561ค). *รายงานประจำปี 2560*. สืบค้นจาก [https://dmf.go.th/public/list\\_upload/backend/list\\_11432/files\\_21118\\_1.pdf](https://dmf.go.th/public/list_upload/backend/list_11432/files_21118_1.pdf)
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2561ง, 12 มีนาคม). *ขอแจ้งข้อพิรุธอาจมีการวางแผนเพื่อทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับแหล่งปิโตรเลียมเอราวัณและบงกช (ที่ พน 0302/802)*.  
Unpublished manuscript.
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2561จ). *ข้อมูลสถิติรายงาน [Raw Data]*. สืบค้นจาก <https://dmf.go.th/public/>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2561, 16 กรกฎาคม). รายงานปริมาณการผลิตปิโตรเลียม มิถุนายน 2559. สืบค้นจาก <https://dmf.go.th/public/createpetroleum/data/report/menu/1114/year/2559/month/6>
- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2562). รายงานประจำปี 2561. สืบค้นจาก <http://dmf.go.th/resources/annualReport/ebook/annual2018/index.html>
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2544ก). มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2544 (ครั้งที่ 84). สืบค้น 26 มีนาคม 2559 จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/1653-nepc-thaksin84>
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (2544ข). มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2544 (ครั้งที่ 86). สืบค้น 26 มีนาคม 2559 จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/1663-nepc-thaksin86>
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายพลังงานและแผน. (2551). มติคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 8/2551 (ครั้งที่ 33). การประชุมคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน วันจันทร์ที่ 1 กันยายน 2551. สืบค้นจาก <http://www.eppo.go.th/epposite/index.php/th/petroleum/item/7512-cepa-33>
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2556). สถานการณ์พลังงานไทย ในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2556. วารสารนโยบายพลังงาน, (101), 23. สืบค้นจาก [http://www.eppo.go.th/images/Infomation\\_service/journalissue/ISSUE101.pdf](http://www.eppo.go.th/images/Infomation_service/journalissue/ISSUE101.pdf)
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายพลังงานและแผน. (2557ก). มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2557 (ครั้งที่ 146). การประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ วันพุธที่ 22 ตุลาคม 2557. สืบค้น จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/1257-nepc-prayut146>
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายพลังงานและแผน. (2557ข). มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2557 (ครั้งที่ 147). การประชุม คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ วันจันทร์ที่ 15 ธันวาคม 2557. สืบค้น 24 มีนาคม 2559 จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/1258-nepc-prayut147>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559). *มติการประชุมคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 21/2559 (ครั้งที่ 33). การประชุมคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน วันศุกร์ที่ 2 ธันวาคม 2559*. สืบค้นจาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/graph-analysis/item/11929-cepa-prayut33>
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2560). *รายงานสถิติพลังงานของประเทศไทย 2560*. กรุงเทพฯ: บริษัท ชัน แพคเกจจิง (2014) จำกัด, สืบค้นจาก <http://www.eppo.go.th/index.php/en/component/k2/item/12949-energy-statistics-2560>
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2561ก). *ข้อมูลพลังงาน [Raw Data]*. สืบค้นจาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/energy-information>
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2561ข). *Energy Statistics [Raw Data]*. สืบค้น 1 ตุลาคม 2561 จาก [http://www.eppo.go.th/index.php/en/en-energy-statistics/summary-statistic?orders\[publishUp\]=publishUp&issearch=1](http://www.eppo.go.th/index.php/en/en-energy-statistics/summary-statistic?orders[publishUp]=publishUp&issearch=1)
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2561ค). *Energy Statistics [Raw Data]*. สืบค้น 1 ตุลาคม 2561 จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/en/en-energystatistics/petroleum-statistic>
- กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2562). *สถิติพลังงาน : ปิโตรเลียม [Raw Data]*. สืบค้น 31 มกราคม 2562 จาก [www.eppo.go.th/index.php/th/energy-information/static-energy/static-petroleum](http://www.eppo.go.th/index.php/th/energy-information/static-energy/static-petroleum)
- กระทรวงพาณิชย์ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2562). *Trade การค้าไทย [Raw Data]*. สืบค้น 31 มกราคม 2562 จาก [www2.ops3.moc.go.th](http://www2.ops3.moc.go.th)
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. (2522). *การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองกับการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจโดยเอกชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กมลศักดิ์ ตรีครุฑพันธ์. (2549). *การศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่าง รัฐ ชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ :กรณีศึกษานิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง* (Unpublished Master's thesis). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- กฤตภัทร บุญญรัตน์. (2555). นโยบายสาธารณะและการวางแผน. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด.
- ข่าวการเมือง. (2559ก, เมษายน 4). ผู้ตรวจการฯ ยื่นศาลปกครองฟ้องคลัง-พลังงาน-ปตท.ไม่คืนท่อก๊าซ แคมป์อดีต ปช.ส่ง จม.ชู้. ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/politics/detail/9590000034490>
- ข่าวการเมือง. (2559ข, พฤษภาคม 10). คตง.ส่ง ป.ป.ช.เชือดอดีต รมว.คลัง-บิก ปตท.คืนท่อก๊าซ ขาด 3.2 หมื่นล้าน. ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/politics/detail/9590000047054>
- ข่าวต่างประเทศ. (2560, 6 พฤษภาคม). อินโดฯ ฟ้อง ปตท. 7 หมื่นล้าน เหตุน้ำมันรั่วไหลลงทะเลติมอร์ ทำธรรมชาติเสียหาย. กระจุกออนไลน์. สืบค้นจาก <https://highlight.kapook.com/view/153044>
- ข่าวไทยพีบีเอส. (2561, 2 ตุลาคม). โปรดเกล้าฯ ตั้งองคมนตรีใหม่ "อำพน-พล.อ.เฉลิมชัย-พล.อ.อ.จอม". สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/274878>
- ข่าวประชาสัมพันธ์. (2562, 23 ธันวาคม). ปตท. คำว่า 8 รางวัลรัฐวิสาหกิจดีเด่น ประจำปี 2562 มุ่งขับเคลื่อนประเทศสู่ความยั่งยืน. สืบค้นจาก [https://www.khaosod.co.th/pr-news/news\\_3247381](https://www.khaosod.co.th/pr-news/news_3247381)
- ข่าวพลังงานประจำวัน. (2561, 24 กันยายน). อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ลั่น ประมูลแหล่งก๊าซเอราวัณ บงกช "รัฐถอยไม่ได้อีกแล้ว" กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. สืบค้นจาก <https://dmf.go.th/public/list/data/detail/id/11637/menu/593/page/1>
- ข่าวลีด+ข่าวย่อยประจำวัน. (2557, 9 เมษายน). กบปส.เตะพลังงาน "สาทิติย์" แฉ "แม่่ว" ส่งสมุนคุม ปตท.สูบเลือดคนไทย. ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/onlinesection/detail/9570000040192>
- ข่าวหุ้นธุรกิจออนไลน์. (2559, 24 พฤษภาคม). PTT ยื่นศาลยังไม่มีความคืบหน้าฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินคดีคืนท่อก๊าซ. สืบค้นจาก <https://kaahoon.com/content/91213>
- ข่าวอาชญากรรม. (2558, 12 มิถุนายน). "ฝากขัง "อดีตกรมวังผู้ใหญ่" พร้อมค้ำประกัน เกรงจะหลบหนี". ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9580000066604>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- คมชัดลึกออนไลน์. (2554, 1 สิงหาคม). *ไขปมทับซ้อน 'ณอคุณ' ชรก.-ปธ. บอร์ดปตท. สืบค้นจาก*  
<https://www.komchadluek.net/news/economic/104497>
- คณะกรรมการเจรจาการลงทุนและการซื้อขายปิโตรเลียมระดับนโยบาย. (2528, 11 เมษายน). *ผลการเจรจาซื้อขายน้ำมันดิบเพชรและการร่วมทุนกับบริษัทไทยเชลล์เอ็กซ์พลอเรชั่น แอนด์โปรดักชั่น จำกัด (ที่ ออก.1002/01/212). สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี*  
 Unpublished manuscript.
- คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ. (2544, 20 กรกฎาคม). *ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (ด่วนที่สุด ที่ กค 0209.3/12902). สืบค้นจาก*  
[http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2544/1691446.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2544/1691446.pdf)
- เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย. (2560ก, 7 ธันวาคม). *ขอแจ้งข้อพิรุธอาจมีการวางแผนเพื่อทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับแหล่งปิโตรเลียมเอราวัณและบงกช (ด่วนที่สุด ที่ คปพ. 120/55-2560). Unpublished manuscript.*
- เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (2560ข, 31 ตุลาคม). *ขอให้พิจารณายกเลิกกฎกระทรวงกำหนดแผนงาน ประมาณการค่าใช้จ่ายและหลักประกันในการรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ใช้ในกิจการปิโตรเลียม พ.ศ. 2559 ที่ออกโดยกระทรวงพลังงาน เพราะเป็นกฎหมายสุ่มเสี่ยงต่อความเสียหายและอาจก่อให้เกิดภาวะทางการเงินของแผ่นดินในอนาคต (ด่วนที่สุด ที่ คปพ. 114/49-2560). Unpublished manuscript.*
- เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (2561ก, 30 มีนาคม). *หน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับกฎกระทรวง และประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียมฯ ของกระทรวงพลังงาน (ด่วนที่สุด ที่ คปพ. 128/06-2561) . Unpublished manuscript.*
- เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย. (2561ข, 2 พฤษภาคม). *วิธีการขายก๊าซธรรมชาติสำหรับแหล่งปิโตรเลียมเอราวัณและบงกชที่อาจเข้าข่ายผิดกฎหมาย (ด่วนที่สุด ที่ คปพ. 130/08-2561). Unpublished manuscript*
- เจลา กาญจนนา. (2560, 28 มีนาคม). *ปาล์มอินโดฯ พ่นพิษปตท. ระลอกใหม่. กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. สืบค้นจาก* <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/640766>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ซีเคว็ล ออนไลน์. (2560, 7 พฤศจิกายน). *กรมเชื้อเพลิงฯ คาดออก TOR ประมูลแหล่งบงกช-เอราวัณรูปแบบ PSC ปลายปีนี้*. สืบค้นเมื่อ 4 ธันวาคม 2560 จาก <http://www.sequelonline.com/?p=33977>
- จารุอุดม เรืองสุวรรณ. (2531). *แนวความคิดนโยบายและทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุม การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ : กรมทรัพยากรธรณี
- จินตนา บิลมาศ, ธานีรินทร์ อุดม และบุญคุ้มพงศ์ จิตนิธิสกุล. (2554). *การบริหารจัดการ ผลประโยชน์ทับซ้อน (บทที่ 4) ใน คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตาม มาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน สำหรับคณะกรรมการจริยธรรม*. นนทบุรี : สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ.
- ฐานเศรษฐกิจออนไลน์. (2559). *เซฟรอน/ปตท.สผ. จุกอก ใช้แสนล. รื้อถอนแท่นผลิต*. ฐานเศรษฐกิจออนไลน์. สืบค้นจาก <http://www.thansettakij.com/content/97571>
- ฐานเศรษฐกิจออนไลน์. (2560ก, 2 เมษายน). *รัฐฯ มีหน่วยงานกำกับ ไม่ต้องตั้ง NOC มาซ้ำซ้อน*. สืบค้นจาก <https://www.thansettakij.com/content/137890>
- ฐานเศรษฐกิจออนไลน์. (2560ข, 11 ตุลาคม). *นำร่องรื้อถอน 4 แท่นผลิต เซฟรอนมั่นใจรับมือ ผลกระทบ*. ฐานเศรษฐกิจออนไลน์. สืบค้นจาก <http://www.thansettakij.com/content/216582>
- ฐานเศรษฐกิจออนไลน์. (2560ค, 14 มิถุนายน). *ฟอง! ไพรินทร์ ตุ๊กตีก 570 ล้าน*. สืบค้นจาก <https://www.thansettakij.com/content/179940>
- ฐานเศรษฐกิจออนไลน์. (2560ง, 29 มีนาคม). *ตั้งบริษัทในสิงคโปร์ รับสินบน "โรลส์-รอยซ์" หลักฐานมัด ปตท.* สืบค้นจาก <http://www.thansettakij.com/content/137519>
- เดวิด สุขกำเนิด. (2554, 14 พฤษภาคม). *(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูประบบพลังงาน. ใน แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (น. 489-495)*. สืบค้นจาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/393694>
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2559, 27 กรกฎาคม). *กรรมการลาออก PTT*. สืบค้นจาก <https://www.set.or.th/set/newsdetails.do?newsId=14695766016881&language=th&country=TH>



## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ติน ปรัชญพฤทธิ. (2521). วิจารณ์และแนะนำหนังสือ Theodore J. Lowi, Benjamin Ginsberg et al. Poliscide (New York: Macmillan Publishing Co., 1976). *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 18(4), 718 -721. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2555, 7มกราคม). *ปี ๓๐คุณ มีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นปัด ก.พลังงานนั่ง ประธานบอร์ด ปตท. ไม่ได้*. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/228580>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2558, 11 มิถุนายน). *จับ 'กรรมวังผู้ใหญ่' ผิดม.112 แอบอ้างเบื้องสูง*. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/local/504351>
- ทีวี มีเงิน. (2558, 30 พฤศจิกายน). *ข้าราชการนั่งบอร์ด รัฐวิสาหกิจ เสียหายที่คาดไม่ถึง*. ข่าวสดออนไลน์. สืบค้นจาก [http://daily.khaosod.co.th/view\\_news.php?newsid=TURObFkyOHIOVE13TVRFMU9BPT0=&sectionid=TURNd05RPT0=&day=TWpBeE5TMHhNUzB6T%E2%80%A6](http://daily.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TURObFkyOHIOVE13TVRFMU9BPT0=&sectionid=TURNd05RPT0=&day=TWpBeE5TMHhNUzB6T%E2%80%A6)
- ทีมข่าวเศรษฐกิจ. (2551, 1 ตุลาคม). *ประมุข "บงกช-เอราวัณ" เตือน รัฐคุมค่าไฟช่วยประชาชน ตั้งเกณฑ์ผู้ชนะเสนอราคาก๊าซต่ำสุด!!*. มติชนออนไลน์. สืบค้นจาก [https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news\\_1156301](https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news_1156301)
- เทวินทร์ วงศ์วานิชย์. (2555). บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) [Video file]. รายการ Hard Topic. สถานี Money Channel.
- ทองฉัตร หงส์ดารมภ์. (2524). *โครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย*, *อุตสาหกรรมสาร*, 24(9), 3-4. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม.
- นพินทร์ วรรณเทพสกุล. (2556, พฤศจิกายน). บทที่ 8 องค์การกึ่งรัฐ กึ่งเอกชน อิทธิพลของธุรกิจพลังงานผ่านอำนาจเครือข่ายข้าราชการ. ใน *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป บริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชน: ธุรกิจเครือข่ายข้าราชการ* (น. 178-208). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สืบค้นจาก <https://tu101.org/resource/12-01/>
- นิยม รัฐอมฤต. (2555, 28 พฤษภาคม). *ผลประโยชน์ทับซ้อน*. สารานุกรมการเมืองไทย ฉบับที่ 3 *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*. สืบค้นจาก [wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ผลประโยชน์ทับซ้อน\\_\(รศ.ดร.นิยม\\_รัฐอมฤต\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ผลประโยชน์ทับซ้อน_(รศ.ดร.นิยม_รัฐอมฤต))

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- บริษัท เซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด. (2554, 8 สิงหาคม). ตอนที่ 15 การขุดเจาะแบบหลุมแคบ คำตอบสำหรับอ่าวไทย. สืบค้นจาก <http://www.thainews-online.com/articles/655546/ตอนที่-15-การขุดเจาะแบบหลุมแคบ-คำตอบสำหรับอ่าวไทย.html>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2550). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2549. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T06.zip>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2551). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2550. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T07.zip>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2552). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2551. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T08.zip>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2553). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2552. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T09.zip>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2554). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2553. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T10.zip>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2555). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2554. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T11.zip>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2556). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2555. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/FTOPT12.zip>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2557). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2556. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T13.zip>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2558). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2557. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T14.zip>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2559). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2558. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T15.zip>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2560). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2559. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T16.zip>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2561). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2560. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0796T17.zip>
- บริษัท ปตท. เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2550). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2549. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0882T06.zip>
- บริษัท ปตท. เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2551). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2550. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0882T07.zip>
- บริษัท ปตท. เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2552). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2551. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0882T08.zip>
- บริษัท ปตท. เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2553). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2552. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0882T09.zip>
- บริษัท ปตท. เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2554). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2553. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0882T10.zip>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2550). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2549. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T06.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2551ก, 31 มกราคม). การรับรองความถูกต้องมูลค่าทรัพย์สินที่  
 แบ่งแยกให้กระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (ที่ 50000000/48).  
 ในรายงานการตรวจสอบการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้  
 กระทรวงการคลัง ภาคผนวก. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. Unpublished  
 manuscript.
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2551ข). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2550. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T07.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2552). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2551. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T08.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2553). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2552. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T09.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2554). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2553. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T10.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2555ก). Knowledge เรียนรู้เรื่องราวต่าง ๆ มากมายเกี่ยวกับก๊าซ  
 ธรรมชาติ กับ ปตท. สืบค้นจาก [https://dscng.pttplc.com/  
 \(S\(tzcxwt5ihjkvs0nrw0eglvu\)\)/Knowledge/Knowledge-  
 inside?p=Basic\\_of\\_Natural\\_Gas](https://dscng.pttplc.com/(S(tzcxwt5ihjkvs0nrw0eglvu))/Knowledge/Knowledge-inside?p=Basic_of_Natural_Gas)
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2555ข). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2554. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T11.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2556ก, 30 พฤศจิกายน). รางวัลแห่งความสำเร็จ. สืบค้น 11  
 สิงหาคม 2557, จาก [http://www.pttplc.com/th/About/Recognition/  
 pages/Domestic-Recognition.aspx](http://www.pttplc.com/th/About/Recognition/pages/Domestic-Recognition.aspx)
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2556ข). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2555. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/FPTTT12.zip>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2557). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2556. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T13.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2558). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2557. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T14.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2559ก, ตุลาคม). ชี้แจงข้อมูลในหนังสือเมนูคอร์รัปชันและการ  
 แสวงหาผลประโยชน์ (ที่ 80000001). สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2017/01/pttplc-menu-corruption/>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2559ข). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2558. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T15.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2560). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2559. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T16.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2561ก). แบบ 56-1 สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2560. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0646T17.zip>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2561ข). รายงานประจำปี 2560 (รายงานทางการเงิน). สืบค้นจาก  
<https://www.pttplc.com/th/Media-Center/Pages/Annual-Report-Detail.aspx?docsetid=1261&year=2560>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2563). มั่นใจได้ว่า...ตั้งบริษัท PTTOR. สืบค้นจาก  
<https://www.pttplc.com/th/Media/Ptthotissue/Oilissue/download/Content-4433.aspx>
- บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2543). แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี  
 (56-1) ประจำปี 2542. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/03551999.ZIP>
- บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2550). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการ  
 ข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2549. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T06.zip>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2551). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการ  
ข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2550. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T07.zip>
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2552). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการ  
ข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2551. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T08.zip>
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2553). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการ  
ข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2552. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T09.zip>
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2554). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการ  
ข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2553. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T10.zip>
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2555). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการ  
ข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2554. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T11.zip>
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2556). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการ  
ข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2555. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T12.zip>
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2557). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการ  
ข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2556. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T13.zip>
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2558). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการ  
ข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2557. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T14.zip>
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2559). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการ  
ข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2558. สืบค้นจาก  
<http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T15.zip>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2560ก). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2559. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T16.zip>
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2560ข, 19 ตุลาคม). การปรับแผนการพัฒนาโครงการมาเรียนา ออยล์ แซนด์ ในประเทศแคนาดา (ที่ ปตท.สผ. 13061/00-8648/2017). สืบค้นจาก <https://www.pttep.com/th/InvestorRelations/RegulatorFilings/SETNotification/Revisionofthedevelopmentplanforthemariana oilsandsprojectincanada.aspx?mode=print>
- บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2561). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2560. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0355T17.zip>
- บริษัท ปตท. อะโรเมติกส์และการกลั่น จำกัด (มหาชน). (2551). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2550. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0968T07.zip>
- บริษัท ปตท. อะโรเมติกส์และการกลั่น จำกัด (มหาชน). (2552). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2551. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0968T08.zip>
- บริษัท ปตท. อะโรเมติกส์และการกลั่น จำกัด (มหาชน). (2553). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2552. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0968T09.zip>
- บริษัท ปตท. อะโรเมติกส์และการกลั่น จำกัด (มหาชน). (2554). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2553. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0968T10.zip>
- บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2555). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2554. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F1074T11.zip>

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2556). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2555. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F1074T12.zip>
- บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2557). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2556. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F1074T13.zip>
- บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2558). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2557. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F1074T14.zip>
- บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2559). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2558. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F1074T15.zip>
- บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2560). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2559. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F1074T16.zip>
- บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2561). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2560. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F1074T17.zip>
- บริษัท โรงกลั่นน้ำมันระยอง จำกัด (มหาชน). (2550). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุด 31 ธันวาคม 2549. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0906T06.zip>
- บริษัท อะโรเมติกส์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน). (2550). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2549. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0555T06.zip>
- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2550). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2549. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T06.zip>



## บรรณานุกรม (ต่อ)

- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2551). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2550. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T07.zip>
- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2552). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2551. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T08.zip>
- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2553). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2552. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T09.zip>
- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2554). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2553. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T10.zip>
- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2555). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2554. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T11.zip>
- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2556). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2555. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/FIRPCT12.zip>
- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2557). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2556. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T13.zip>
- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2558). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2557. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T14.zip>
- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2559). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2558. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T15.zip>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2560). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2559. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T16.zip>
- บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). (2561). แบบ 56-1 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี สิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2560. สืบค้นจาก <http://market.sec.or.th/public/idisc/Download?FILEID=dat/f56/F0471T17.zip>
- ปฏิรูปพลังงานไทย ด้วยมือเรา. (2560, 2 เมษายน). สนช.ผ่านร่างกฎหมายปิโตรเลียม ฉบับเต็มช่วงที่ 4 [ไฟล์วิดีโอ]. สืบค้นจาก <https://www.youtube.com/watch?v=njvKQ68Gi4A>
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2561, 19 กุมภาพันธ์). เปิดใหม่!ไลน์ประมูลบงกชเอราวัณ ตรี ซีรีส์ ลุ้นพร้อมลงนามผู้ชนะปี 62. สืบค้นจาก <https://www.prachachat.net/facebook-instant-article/news-119256>
- บันเทิงโพสต์ทูเดย์. (2546, กรกฎาคม). เราผูกขาดโดยธรรมชาติ. นิตยสารผู้จัดการ 360°. สืบค้นจาก <http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=6936>
- ประชาไทย. (2560, 30 มกราคม). ขั้นตอนตรวจสอบล่าสุด: สิ้นบนโรลส์-รอยซ์ ล็อบบี้จัดซื้อการบินไทย-ปตท.[สาระ+ภาพ]. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2017/01/69850>
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535, เล่ม 109 ตอนที่ 42 หน้า 1 (2535).
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2557). *Political Economy and Critical Social Theory เศรษฐศาสตร์การเมือง และทฤษฎีสังคมวิพากษ์*. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ผู้จัดการ 360 องศา. (2537, กันยายน). ก้าวใหม่ ปตท.สม. ชุดเองเจาะเอง. สืบค้นจาก <http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=2871>
- ผู้จัดการสุดสัปดาห์. (2562, 20 กรกฎาคม). “เซฟรอน-โททาล” จ่อฟ้องอนุญาโตฯ ค่าโง่เรือแท่นแสนล้าน ใครต้องรับผิดชอบ?. ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/daily/detail/9620000068527>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2557, 5 พฤศจิกายน). สรรเสริญแจ่มไม่หยุดจำเป็นเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 เคาะ 18 ก.พ. ปฏิรูปต้องจบ. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/politics/detail/9570000127682>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ผู้จัดการออนไลน์. (2558ก, 13 มกราคม). *กังขาปฏิรูปพลังงานตรงไหน สปช.แจ้งลงมติรีบเปิด*  
*“สัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21”* เอาใจรัฐบาล. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/politics/detail/9580000004673>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2558ข, 13 มกราคม). *กมธ.พลังงานเสียงข้างมากหงายเงิบ! สปช.130 เสียงไม่*  
*เอาด้วย เปิดสัมปทานรอบที่ 21*. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/daily/detail/9580000004734>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2559, 25 พฤษภาคม). *รัฐเปิดทางเจรจาเชฟรอน-ปตท.สผ.เดินหน้าผลิตก๊าซ*  
*อ่าวไทย*. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/business/detail/9590000052512>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2560, 15 สิงหาคม). *ก.พลังงานลุยใช้ PSC ประมูลเอราวัณ-บงกช ส่วนอ้นดา*  
*มัน-บนบกใช้ระบบสัมปทาน*. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/business/detail/9600000083481>
- พนิต ธีรภาพวงศ์. (2547). *เกร็ดสาระทางภาษี โดย พนิต ธีรภาพวงศ์*. สืบค้นจาก  
<https://www.lawreform.go.th/>
- พรศรี ครอบบัวบาน. (2547). *การใช้ประโยชน์จากปิโตรเลียม*. กรุงเทพฯ : กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ.  
 สืบค้นจาก [http://library.dmr.go.th/Document/DMR\\_Technical\\_Reports/S.D/4877.pdf](http://library.dmr.go.th/Document/DMR_Technical_Reports/S.D/4877.pdf)
- พระบรมราชโองการ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 11/530 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2470  
 เรื่อง "ประทานบัตรบ่อน้ำมันที่บ้านดอน" ถึง เจ้าพระยาพลเทพ.
- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520, เล่ม 94 ตอนที่ 17 ฉบับ  
 พิเศษ หน้า 51 (2520).
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2  
 พ.ศ. 2550, เล่ม 124 ตอนที่ 68 ก หน้า 31 (2550).
- พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518, เล่ม 92  
 ตอนที่ 16 ฉบับพิเศษ หน้า 5 (2518).
- พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.  
 2550, เล่ม 124 ตอนที่ 51 ก หน้า 14 (2550).

### บรรณานุกรม (ต่อ)

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.

2550, เล่มที่ 124 ตอนที่ 92 ก หน้า 1 (2550).

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, เล่ม 88 ตอนที่ 43 ฉบับพิเศษ หน้า 1 (2514).

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516, เล่ม 90 ตอนที่ 157 หน้า 571 (2516).

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522, เล่ม 96 ตอนที่ 75 ฉบับพิเศษ หน้า 12 (2522).

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532, เล่ม 106 ตอนที่ 128 ฉบับพิเศษ หน้า 1 (2532).

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534, เล่ม 108 ตอนที่ 201 ฉบับพิเศษ 228 (2534).

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550, เล่ม 124 ตอนที่ 69 ก หน้า 1 (2550).

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2560, เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก หน้า 32 (2560).

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, เล่ม 88 ตอนที่ 43 ฉบับพิเศษ หน้า 63 (2514).

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516, เล่ม 90 ตอนที่ 157 หน้า 577

(2516).

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522, เล่ม 56 ตอนที่ 220 ฉบับพิเศษ หน้า

8 (2522).

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532, เล่ม 106 ตอนที่ 128 ฉบับพิเศษ

หน้า 42 (2532).

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541, เล่ม 115 ตอนที่ 70 ก หน้า 1

(2541).

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550, เล่ม 124 ตอนที่ 69 ก หน้า 12

(2550).

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2560, เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก หน้า 42

(2560).

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2561, เล่ม 135 ตอนที่ 97 ก หน้า 41

(2561).

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.

2551, เล่ม 125 ตอนที่ 42 ก หน้า 1 (2551).

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- พรายพล คุ่มทรัพย์. (2529). กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการสำรวจและการพัฒนาแร่และพลังงานในกลุ่มประเทศอาเซียน. *วารสารเศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์*, 4(3), 80-128.
- ไพสิฐ พานิชย์กุล. (2543). *ผลประโยชน์ต่อรัฐจากระบบการให้สิทธิในการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียม* (Master's Thesis). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ. สืบค้นจาก <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/30053>
- ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ (2552, มิถุนายน). *บทที่ 5 กรณีศึกษาบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ ธรรมภิบาลในองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย (น.5-1 – 5-11)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- โพสต์ทูเดย์. (2557, 1 กุมภาพันธ์). *อดีตบิกซอก.กระทรวงอุตสาหกรรมขึ้นเวทีกปปส.* สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/news/275189>
- โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. (2558, 20 กุมภาพันธ์). *ภาครัฐยื่นสัมปทานคุ้มกว่า*. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/analysis/348509>
- ภูรี สิริสุนทร และณพล สุกใส. (2555). ระบบการคลังปิโตรเลียมของไทย: บทสำรวจและการวิเคราะห์ Petroleum Fiscal Regime in Thailand: Survey and Analysis. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.).
- ภูรี สิริสุนทร. (2555). *Policy Brief: ปฏิรูปประเทศไทย ระบบการคลังปิโตรเลียม: ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ภาณุภัทร จิตเที่ยง. (2554, ตุลาคม-ธันวาคม). ความมั่นคงด้านพลังงาน. ใน *สุชาติ บำรุงสุข (บ.ก.). จุลสารความมั่นคงศึกษา ความมั่นคงร่วมสมัย (Contemporary Security)*, 48-57. กรุงเทพฯ: สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- มติชนออนไลน์. (2559, 4 มีนาคม). *สนช.ข้อใจผลประโยชน์ทับซ้อน หลังพบบิกซอก.แห่งหนึ่ง บอร์ดรัฐวิสาหกิจ-เอกชนพรีบ!*. สืบค้นจาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_58684](https://www.matichon.co.th/politics/news_58684)
- มนูญ ศิริวรรณ. (2556, 26 ธันวาคม). *การปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21*. เดลินิวส์ออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.dailynews.co.th/article/204527>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ราชกิจจานุเบกษา. (2557). ประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เรื่อง เขตพื้นที่แปลงสำรวจปิโตรเลียมบนบกและในทะเลอ่าวไทยที่เปิดให้ยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม, เล่ม 131 ตอนพิเศษ 210 ง หน้า 1. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/E/210/1.PDF>
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). ประกาศคณะกรรมการปิโตรเลียม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในรูปแบบของสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือสัญญาจ้างบริการ, เล่ม 134 ตอนพิเศษ 267 ง หน้า 9
- เรื่องเล่าเช้านี้ออนไลน์. (2558, 15 มกราคม). มติ สปช.ไม่เห็นด้วยเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21. บีบีซีเทโร .สืบค้นจาก <https://morning-news.bectero.com/economy/15-Jan-2015/30577?jwsourc=cl>
- ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่ง คำร้อง และคำวินิจฉัยศาลปกครอง. (2550). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ พ.35/2550 คดีหมายเลขดำที่ พ.47/2549 สืบค้นจาก <http://admincourt.go.th/admincourt/site/?page=05searchcategorydetail&id=1-1-7217>
- ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่ง คำร้อง และคำวินิจฉัยศาลปกครอง. (2551, 25 ธันวาคม). คำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษา. คดีหมายเลขดำที่ พ.47/2549 คดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550
- ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่ง คำร้อง และคำวินิจฉัยศาลฎีกา. (2559, 8 เมษายน). คำเบิกความพยานโจทก์นายเอกชัย สิริธรรมมาสาร ใน คดีหมายเลขดำที่ 2163/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 12173/2560. Unpublished manuscript
- รังสรรค์ ณะพรพันธ์. (2544). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. สืบค้นจาก <http://www.rangsun.econ.tu.ac.th/data/01/01-01-กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย.pdf>
- รังสรรค์ ณะพรพันธ์. (2546). เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. สืบค้นจาก <http://www.rangsun.econ.tu.ac.th/data/01/01-08-เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ.pdf>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- รัฐพงศ์ สุภาภา. (2559). ข้อเสนอแนะเพื่อความมั่นคงแห่งสัญญาในสัญญาสำรวจและผลิตปิโตรเลียม. ใน มณฑิชา ภัคดีคง (บ.ก.), *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*, 5(2), น. 51-75. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เรื่องเด่น. (2558, 29 กรกฎาคม). *ฟ้องบัก ปตท.สม.เรียก 2 หมื่นล.กล่าวหาทุจริตคดีปลุกป่าล้ม อินโดฯ*. สำนักข่าวอิศรา. สืบค้นจาก [https://www.isranews.org/isranews-news/40258-ptttt\\_8888.html](https://www.isranews.org/isranews-news/40258-ptttt_8888.html)
- เรื่องเด่น. (2560, 24 มกราคม). *เจอแล้ว!ปตท.จัดซื้อ 'โรลส์รอยซ์' 7 สัญญารวด 254.5 ล. ช่วง 3 ปี- บ.คนไทยเอี่ยว*. สำนักข่าวอิศรา. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-news/53553-newspm-53553.html>
- วรินทร์ลาภา กลิ่นสอน และจัญญ ศิริชายหาต. (2553, กันยายน). *รายงานการศึกษาแนวทางการจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐที่ได้รับจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม (Petroleum Fiscal Regime)*. สำนักนโยบายภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.
- วีระศักดิ์ พิงษ์รัมย์. (2554). *แนวทางการบริหารจัดการแหล่งสัมปทานปิโตรเลียม หลังสิ้นสุดสัมปทาน*. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ.
- วุฒิสภา คณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล. (2554). *รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ ภาค 1 และ 2*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- วุฒิสภา. (2554, กุมภาพันธ์). *วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย*. สืบค้นจาก [https://www.senate.go.th/assets/portals/49/files/store/3senate\\_e-book.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/49/files/store/3senate_e-book.pdf)
- วุฒิสภา. (2555ก, 4 กรกฎาคม). *ขอเชิญประชุมกับคณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา (ด่วนที่สุด) ที่ สว(กธม2) 0010/3728*. Unpublished manuscript.
- วุฒิสภา. (2555ข). *รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล และคณะอนุกรรมาธิการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ด้านพลังงาน ในวันที่ 12 กรกฎาคม 2555*. อาคารรัฐสภา 2. รัฐสภา.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- วุฒิสภา คณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล. (2557ก). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่องธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน ภาค 4 "การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมระหว่างไทยกับมาเลเซีย". กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- วุฒิสภา คณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล. (2557ข). รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน ภาค 5 การปรับขึ้นราคาขายปลีกก๊าซหุงต้ม (LPG) ภาคครัวเรือน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ศูนย์ข่าวพลังงาน. (2559, 21 ตุลาคม). ชบ. เสนอใช้กฎหมายปิโตรเลียมฉบับเดิมประมวลแหล่งเอราวัณ บงกช หลัง สนช. ขยายเวลาครั้งที่ 3 อีก 60 วัน. สืบค้นจาก <https://www.energynewscenter.com/oldweb/index.php/news/detail/404>
- ศูนย์ข่าว PACIFIC. (2557, 23 ตุลาคม). กลุ่มปฏิรูปพลังงาน เรียกร้องนายกฯ ทบทวนเปิดสัมปทานพลังงานรอบที่ 21. สถานีข่าว จ.ส. 100. สืบค้นจาก <http://www.js100.com/en/site/news/view/7065>
- ศูนย์ข้อมูลมติชน. (2558). มติชนบันทึกประเทศไทย ปี 2557. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ศุภชัย ยาวะประภาษา (2533). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถานีข่าวโทรทัศน์ TNN24. (2560, 30 มีนาคม). สนช.พิจารณาร่าง พ.ร.บ.ปิโตรเลียม [ไฟล์วีดีโอ]. สืบค้นจาก <https://www.youtube.com/watch?v=-U73xykVHcl>
- สถานีโทรทัศน์ NOW 26. (2559, 6 ตุลาคม). พิกัดเศรษฐกิจ ช่วงเที่ยง : 10 อันดับบริษัทในฝัน ปตท.แชมป์จ่ายเงินเดือน-โบนัสสูง [Video file]. สืบค้นจาก <https://www.youtube.com/watch?v=jVObNmVcfqg>
- สถาพร เริงธรรม. (2549). วาทกรรมทางนโยบายกับการคอร์รัปชัน ศึกษากรณี การทุจริตในการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2541 (Doctoral dissertation). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ. สืบค้นจาก สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.).



## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2558). รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติ  
ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514.  
กรุงเทพฯ : สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงาน  
เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน. (2558ก). รายงานเรื่องการเปิดให้สัมปทาน  
ปีโตรเลียมรอบที่ 21. กรุงเทพฯ : สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภา  
ผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ.
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558ข, 13 มกราคม). บันทึกการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2558 วัน  
อังคารที่ 13 มกราคม 2558 ณ ตึกรัฐสภา. สืบค้นจาก [http://msbis.parliament.  
go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_warehouse\\_dll.php](http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php)
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ปกป้อง จันวิทย์, อิศร์กุล อุณหเกตุ, ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์, กิตติพงษ์ สนธิ  
สัมพันธ์, และสาโรช ศรีใส. (2557). ผลประโยชน์ทับซ้อนของบอร์ด ปตท. ใน เมนู  
คอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์ (น. 64-67). กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์อักษร  
สัมพันธ์ (1987) จำกัด. สืบค้นจาก [http://tdri.or.th/wp-  
content/uploads/2014/10/corruptionmenu-mix-final.pdf](http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2014/10/corruptionmenu-mix-final.pdf)
- สมบัติ อัจฉริยวงศ์. (2544). นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.  
กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมบัติ พงศ์พิศภาค (2540). การนำระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) มาใช้ในการให้  
สิทธิสำรวจและผลผลิตปีโตรเลียมในประเทศไทย (Master's Thesis). จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- สำนักข่าวเนชั่น 22. (2560, 2 เมษายน). ค้านตั้งบรรษัทพลังงานแห่งชาติ. สืบค้นจาก  
<https://www.nationtv.tv/main/content/378541258/>
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. (2555ก, 14 มิถุนายน). รสนา โตสิตระกูล เปิดธรรมภิบาล ปตท.  
แนะรัฐกฎหมาย สลายผูกขาด ยกเลิกข้าราชการพลังงานนึ่งเป็นบอร์ด. สืบค้นจาก  
<https://thaipublica.org/2012/06/rosana-ptt/>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา. (2555ข, 15 กรกฎาคม). *กรรมวิธีการคาใจ ให้สัมปทานปิโตรเลียม ลีดใหม่ ยังยึดสูตร ไทยแลนด์ทรี ซีไทยเสียประโยชน์*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2012/07/removing-the-petroleum-monopoly-2>
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา. (2556, 16 กันยายน). *4 ปีมอนทารา และข้อเท็จจริงในสื่อต่างประเทศ*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2013/09/montara-oil-spill/>
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา. (2557, 26 มิถุนายน). *ดร.อำพน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา คุุ่บารมี นายกษ 6 คน ฉายา “คนล้างสีวม” งานยังรุ่งในยุค “เซนต์คาเบรียลคอนเนกชั่น”*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2014/06/ampon-kittiampon-saint-gabriels-college-connection/>
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา. (2558, 18 สิงหาคม). *ปาสูกา 100 ปี ป่วย อิงภากรณ : จะต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างไรดี? (1) - “ผาสูก” ย่างงานวิจัยชี้ 15 ปีระดับคอร์รัปชันในไทยไม่เปลี่ยนแปลง*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2015/08/puey-100-pasuk-1/?fbclid=IwAR1-dUKYI8uLx7F7NzbfTmtDc3GCbFLHBw6Dik7L2kzmbGhrFr-sMsEusw>
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิกา. (2559, 11 พฤษภาคม). *มติ คตง. ส่ง ป.ป.ช. – ฟ้องอาญา หมอเลียบ-บิกคั้ง-อดีตผู้บริหาร ปตท. 6 ราย ฐานคินทอ์ก้าชให้หลวงไม่ครบ เสียหายกว่า 3 หมื่นล้าน – ปตท. ได้ทุกข้อหา*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2016/05/ptt-33>
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2551, 10 ตุลาคม). *รายงานของผู้สอบบัญชีต่อมูลค่าทรัพย์สินที่แบ่งแยกให้กระทรวงการคลัง เสนอต่อคณะกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. Unpublished manuscript.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2552, 20 กุมภาพันธ์). *รายงานการตรวจสอบรับรองความถูกต้องมูลค่าทรัพย์สินที่แบ่งแยกให้กระทรวงพลังงานตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (ที่ ตผ 0023/69) ใน รายงานการตรวจสอบการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลัง*. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. Unpublished manuscript.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2553, 11 สิงหาคม). รายงานการตรวจการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (ที่ ตม 0023/3249). ใน รายงานการตรวจสอบการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลัง. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. Unpublished manuscript
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2554ก, 2 พฤษภาคม). รายงานการตรวจสอบการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 (ด่วนที่สุด ที่ ตม 0023/1935). ใน รายงานการตรวจสอบการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลัง. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. Unpublished manuscript.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2554ข, 6 พฤษภาคม). รายงานการตรวจสอบการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 (ด่วน ที่ ตม 0023/2014). ใน รายงานการตรวจสอบการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลัง. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. Unpublished manuscript.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2559, 10 พฤษภาคม). คตง. ชี้ ปตท. แบ่งแยกทรัพย์สินฯ ไม่เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และมติ ครม. เป็นเหตุให้รัฐเสียหายกว่า 32,000 ล้านบาท พร้อมเตรียมดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/politics/detail/9590000047054>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550, 15 ตุลาคม). การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 1/2515/5 กับ 2/2515/6 (กลุ่มบริษัท เชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด) และผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 3/2515/7 กับ 5/2515/9 (กลุ่มบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)) (ด่วนที่สุด ที่ นร 0901/2131). สืบค้นจาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2559). บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (เรื่องเสร็จที่ 1320/2559). Unpublished manuscript.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2542, 10 กุมภาพันธ์). มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2542 (ครั้งที่ 67). (ด่วนที่สุด ที่ นร (กพช.) 9004/363). สืบค้นจาก [https://cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2542/1319443.pdf](https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2542/1319443.pdf)
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2553, 16 ธันวาคม). การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงหรือบุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง (ที่ ปช 0003/0099). สืบค้นจาก [https://www.ptplc.com/uploads/Media/Information%20Center/ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา%207/มาตรา%207%20\(4\)%20กฎ%20มติ%20คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง/มติ%20กรม.%2024%20ม.ค.%2054%20เรื่อง%20ห้ามเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกิน%203%20แห่ง.pdf](https://www.ptplc.com/uploads/Media/Information%20Center/ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา%207/มาตรา%207%20(4)%20กฎ%20มติ%20คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง/มติ%20กรม.%2024%20ม.ค.%2054%20เรื่อง%20ห้ามเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกิน%203%20แห่ง.pdf)
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2557). กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทย ด้านพลังงาน . สืบค้นจาก [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrcinf/nrc2557-issue7-reform01.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-issue7-reform01.pdf)
- สำนักงานรองปลัดกระทรวงกลาโหม. (2561). รองปลัดกระทรวงกลาโหมเยี่ยมศูนย์พัฒนาปิโตรเลียมภาคเหนือกรรมการพลังงานทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร อ.ฝาง จ.เชียงใหม่. สำนักงานรองปลัดกระทรวงกลาโหม.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. (2550). รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32 วันพุธ ที่ 24 เดือนมิถุนายน พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานอัยการสูงสุด. (2550ก, 17 สิงหาคม). การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 1/2515/5 กับ 2/2515/6 (กลุ่มบริษัท เชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด) และผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 3/2515/7 กับ 5/2515/9 (กลุ่มบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)) (ด่วนที่สุด ที่ อส 0026/12291). สืบค้นจาก [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2550/2134666.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2550/2134666.pdf)

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานอัยการสูงสุด. (2550ข, 3 ตุลาคม). การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 1/2515/5 กับ 2/2515/6 (กลุ่มบริษัท เซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด) และผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 3/2515/7 กับ 5/2515/9 (กลุ่มบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)) (ด่วนที่สุด ที่ อส 0026/14119). สืบค้นจาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1>
- สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ. (2554). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554. สืบค้นจาก [http://www.mua.go.th/users/budget/doc/budget\\_54.pdf](http://www.mua.go.th/users/budget/doc/budget_54.pdf)
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2535, 12 กันยายน). ขอความเห็นชอบในหลักการการนำหุ้นทุนของบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด เข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. สืบค้นจาก [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=60898](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=60898)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2542, 16 กุมภาพันธ์). มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2542 (ครั้งที่ 67) (ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/1988). สืบค้นจาก [https://cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2542/1319441.pdf](https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2542/1319441.pdf)
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2544, 4 ธันวาคม). การแปลงสภาพการจำหน่ายหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). สืบค้นจาก [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=177048](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=177048)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2548ก, 3 มิถุนายน). ร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/7128). สืบค้นจาก [https://cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2548/2035341.pdf](https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2548/2035341.pdf)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2548ข, 24 พฤษภาคม). เอกสารสรุปผลการประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13/2548 ใน การประชุมคณะรัฐมนตรี. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. สืบค้นจาก [https://cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2548/2035344.pdf](https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2548/2035344.pdf)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2551ก, 18 ธันวาคม). เห็นชอบมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2551 (ครั้งที่ 122) (ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/18332). สืบค้นจาก [https://cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2551/992176871.pdf](https://cabinet.soc.go.th/doc_image/2551/992176871.pdf)

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2551ข, 7 มกราคม). การดำเนินการตามคำวินิจฉัยและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำ ที่ ฟ.47/2549 และคดีหมายเลขแดง ที่ ฟ.35/2550 (ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว(ร) 7). สืบค้นจาก [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2550/2148843.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2550/2148843.pdf)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2559, 7 ธันวาคม). การขอต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมของบริษัท เซฟรอน ออฟชอร์ (ประเทศไทย) จำกัด และคณะผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 1/2534/36 แปลงสำรวจในทะเลอ่าวไทยหมายเลข B8/32 (ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/46249). สืบค้น [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2559/993223369.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2559/993223369.pdf)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2560, 6 มกราคม). การขอต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมของบริษัท ปตท.สผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ 2/2528/27 แปลงสำรวจบนบกหมายเลข PTTEP 1 (ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/540). สืบค้นจาก [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2560/9932260110.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2560/9932260110.pdf)
- สุวรรณณี ลิ้มสุข. (2542). ระบบค่าภาคหลวงกับการตัดสินใจผลิตก๊าซธรรมชาติ (Master's Thesis). มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, กรุงเทพฯ.
- เสถียรภาพ นาหลวง. (2542). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (Master's Thesis). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- หุ้นไทยผู้จัดการ 360°. (2560, 19 ตุลาคม). ปตท.สผ. บันทึกซื้อขายค่าฯ 1.8 หมื่นล้านบาท-เหตุชะลอ “ออยล์เชนจ์” ฤดู Q3 ขาดทุน. ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/stockmarket/detail/9600000106786>
- A Detailed Guide on the Many Different Types of Crude Oil.* (2009, December 2). Editorial Dept. Retrieved from <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/A-Detailed-Guide-On-The-Many-Different-Types-Of-Crude-Oil.html>
- A Petroleum Reservoir - Nature, Formation and Characteristics.* (2015, May 6). Retrieved from <http://www.zoombd24.com/a-petroleum-reservoir-nature-formation-and-characteristics/>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- Agalliu, I. (2011). *Comparative assessment of the federal oil and gas fiscal system final report*. Herndon, VA: U.S. Department of the Interior, Bureau of Ocean Energy Management.
- Allen and Overy. (2013, January). Guide to Extractive Industries Documents: Oil and Gas, Report, World Bank Institute Governance for Extractive Industries Programme. Retrieved from <https://www.eisourcebook.org/cms/Jan%202014/Guide%20to%20Petroleum%20Documents.pdf>
- Anderson, J.E. (1994) *Public Policy-Making: An Introduction* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Houghton.
- Anjani, B. R., & Baihaqi, I. (2018). Comparative analysis of financial Production Sharing Contract (PSC) cost recovery with PSC gross split: Case study in one of the contractor SKK Migas. *Journal of Administrative and Business Studies*, 4(2). Barcelona: TAF.
- Bamberg, J.H. (2019). *The Nationalization of Iranian Oil*. Retrieved from <https://sites.evergreen.edu/ccs/energy-foreign/the-nationalization-of-iranian-oil>
- Baran, P. (1957). *The Political Economy of Growth*. New York: Monthly Review Press.
- Baran, P. and Sweezy, P. (1968). *Monopoly Capital: An essay on the American economic and social order*. New York: Monthly Review Press.
- Barrock. (2016, August 23), Petronas to monitor risk service contracts. *The Edge Markets.com*. Retrieved from <http://www.theedgemarkets.com/article/petronas-monitor-risk-service-contracts>
- Encyclopedia.com. (2019, September 19). *National Oil Corporation*. Retrieved from [https://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/economics-business-and-labor/businesses-and-occupations/national-oil-corp?fbclid=IwAR0vFJd7zUV4J7Q7WE9LfUjG\\_IHFpKII6fMOK\\_5iuvjmoQV\\_WxDjQrEr7dc](https://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/economics-business-and-labor/businesses-and-occupations/national-oil-corp?fbclid=IwAR0vFJd7zUV4J7Q7WE9LfUjG_IHFpKII6fMOK_5iuvjmoQV_WxDjQrEr7dc)

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- Bee, O. J. (1982). *The petroleum resources of Indonesia*. New York, NY: Oxford University Press.
- Bernardo, G. J., Fichtner, J., Takes, F. W., & Heemskerk, E. M. (2017). Uncovering Offshore Financial Centers. *The Uncovering Offshore Financial Centers: Conduits and Sinks in the Global Corporate Ownership Network*. Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Tax\\_haven#/media/File:List\\_of\\_sink-OFCs,\\_ordered\\_by\\_sink\\_centrality\\_value.png](https://en.wikipedia.org/wiki/Tax_haven#/media/File:List_of_sink-OFCs,_ordered_by_sink_centrality_value.png)
- Blau, P. M. (1964). Exchange and Power in Social Life. New York: Wiley. pp. 21-22.
- Business Dictionary. (n.d.). crony-capitalism. Retrieved May 5, 2019, from <http://www.businessdictionary.com/definition/crony-capitalism.html>
- Castells, M. (1975 ). Lindberg, L. N. (Ed.). *Advanced Capitalism, Collective Consumption and Urban Contradictions: New Sources of Inequality and New models for change", Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington: D.C.
- Castells, M. (1977). *The Urban Question: A Marxist Approach*. London: Edward Arnold.
- CEIC. (2020a). Brunei Crude Oil: Exports [Raw Data]. *Brunei*. Retrieved from <https://www.ceicdata.com/en/indicator/brunei/crude-oil-production>
- CEIC. (2020b). Brunei Brunei Natural Gas Production: OPEC: Marketed Production [Raw Data]. Retrieved from <https://www.ceicdata.com/en/indicator/brunei/natural-gas-production-opec-marketed-production>
- Central Intelligence Agency (2019). *The World Factbook*. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/269rank.html>
- Chotipanvittayakul, Sirinuch and Mantajit, Jittima. (2011, May). *Comparison of Petroleum Arrangements: Concession, Production Sharing Contract and Service Contract*, Paper Presented at the 4<sup>th</sup> Petroleum Forum: Approaching to the 21st Petroleum Concession Bidding Round, Department of Mineral Fuels, Bangkok.



### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Clapham, C. (Ed.). (1982). Clientelism and the State. In *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State* (pp.7-8). London: Frances Pinter.
- Clark, G. and Dear, M. (1981). The State in capitalism and capitalist State. In Dear, M. and Scott, A.J. (Eds.), *Urbanization and urban planning in capitalist society*. London: Methuen.
- Clarke, J. B. Jr. (1987). Oil and gas leases. In H. B. Bradley (Ed.), *Petroleum engineering handbook* (p. 57-1). Richardson, TX: Society of Petroleum Engineers.
- Coastal Energy. (2012, July). *Malaysian Risk Service Contract. Corporate Presentation*. Retrieved from [https://www.coastalenergy.com/fileadmin/user\\_upload/pdf/presentations/Malaysian\\_RSC\\_July\\_2012.pdf](https://www.coastalenergy.com/fileadmin/user_upload/pdf/presentations/Malaysian_RSC_July_2012.pdf)
- Council on Foreign Relations. (2020). *Oil Dependence and U.S. Foreign Policy 1850 – 2017*. Retrieved from <https://www.cfr.org/timeline/oil-dependence-and-us-foreign-policy>
- Crawford, J. (2012). *Brownlie's principles of public international law* (8<sup>th</sup> ed.). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.  
doi:10.1093/hei/9780199699698.001.0001
- Dahl, Robert, A. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dye, T. R. (1978). *Policy analysis* (2<sup>nd</sup> ed.). Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Dye, T. R. (1984). *Understanding Public Policy* (5<sup>th</sup> ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy* (14<sup>th</sup> ed.). Pearson. Retrieved from <https://www.pdfdrive.com/understanding-public-policy-d157812677.html>
- Dye, T.R., & Zeigler, L.H. (1990). *The Irony of Democracy* (8<sup>th</sup> ed). Monterey, Calif: Books, Cole

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Engineering ToolBox. (2007). *API Gravity*. Retrieved from [https://www.engineeringtoolbox.com/api-gravity-d\\_1212.html](https://www.engineeringtoolbox.com/api-gravity-d_1212.html)
- Equinor ASA. (2019). *Annual Report and Form 20-F 2018*. Retrieved from <https://www.equinor.com/en/investors.html#our-quarterly-results>
- Extractives Hub. (2020). *National Oil Companies (NOCs)*. Retrieved from <https://www.extractiveshub.org/servefile/getFile/id/4220>
- Finnie, D. H. (1958). *Desert enterprise: The Middle East oil industry in its local environment*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Forbes. (2019). *The World's Largest Public Companies 2018*. Retrieved from <https://www.forbes.com/global2000/list/#search:equi>
- Fossil Energy, (2018, June 7). *Partners exit Ophir field leaving full responsibility to Petronas*. Retrieved from <https://www.offshoreenergytoday.com/partners-exit-ophir-field-leaving-full-responsibility-to-petronas/>
- Gao, Z. (1994). *International petroleum contracts: Current trends and new directions*. London: Graham & Trotman.
- Gelvin, J.L. (2005). *The Modern Middle East*. New York, NY: Oxford University Press.
- Grace's Guide (2018). *Anglo-Iranian Oil Company*. Retrieved August 1, 2018 from [https://www.gracesguide.co.uk/Anglo-Iranian\\_Oil\\_Co](https://www.gracesguide.co.uk/Anglo-Iranian_Oil_Co)
- Green, A. (2015, June 28). *Top 10 Employers in Norway*. Retrieved from <https://www.careeraddict.com/top-10-employers-in-norway>
- Grumm, J.G. (1975). The Analysis of Policy Impact. In F.I.Greenstein and N.W. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science*. USA: Reading Mass: Addison- Wesley Publishing Co.Inc.
- Hansen, T. B. (1988). The legal effect given stabilization clauses in economic development agreements. In *Virginia Journal of International Law*, 28(4), 1015-1025. Charlottesville, VA: Virginia Journal of International Law Association.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Haranzo, J.J., McGraw, B.J., & O'Rieley, J.F. (1952). Oil and Gas - The Effect of Theories of Ownership Upon the Remedies of an Oil and Gas Lessee. *Notre Dame Law Review Law School Journals*, 27(4), University of Notre Dame. Retrieved from <http://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol27/iss4/5>
- Hassan, H. (2016). *Lecture 1 Crude Oil Quality*. Retrieved from <https://www.slideshare.net/hzharraz/lecture-1-crude-oil-quality>
- Hobbs, M. (n.d.). *Oil maps of the Middle East*. Retrieved from <https://www.bl.uk/maps/articles/oil-maps-of-the-middle-east>
- Holland, B., & Davar, M. (2015). *Decommissioning in the United Kingdom Continental Shelf: Delay Disputes*. Retrieved from <https://www.squirepattonboggs.com/-/media/files/insights/publications/2015/10/decommissioning-in-the-united-kingdom-continental-shelf-delay-disputes/20951--continental-shelf-alert.pdf>
- Hossain, K. (1979). *Law and policy in petroleum development: Changing relations between transnationals and governments*. New York, NY: Nichols.
- Houston Geological Society Academic Liaison Committee. (1916). *HGS Petroleum Exploration Methods What Geologists and Geophysicists do to find oil and gas*. Retrieved from <https://slideplayer.com/slide/4217412/>
- Idris, A. (2010, January). *History of Indonesian Oil and Gas* [Press Presentation]. Statoil. Retrieved from <https://midukaritonang.files.wordpress.com/2011/08/history-of-indonesian-oil-and-gas-by-statoil2.pdf>
- International Association of Oil & Gas Producers. (2017, July). *Overview of International Offshore Decommissioning Regulations*. Report 584. Vol.1 - Facilities. United Kingdom.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Jaipuriyar, M. (2012, July 6). *Coastal Energy inks marginal field development contract with Malaysia's Petronas*. S&P Global Platts. Retrieved from <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/oil/070612-coastal-energy-inks-marginal-field-development-contract-with-malysias-petronas>
- Jann, W. & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In Fischer, Frank., Miller, Gerald, J. & Sidney, Mara, S. (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis : Theory, Politics and Methods, Principles and Practices of Public Administration* (pp. 43-62). New York : CRC Press. Retrieved from <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315093192/chapters/10.4324/9781315093192-12>
- Johnson, D. (2012, June). *The Regional Regulation of Decommissioning by the OSPAR Commission*. 36th Annual Conference on the Law of the Sea and Ocean Policy “The Regulation of Continental Shelf Development: Rethinking international standards?”. Halifax, Nova Scotia.
- Johnston, D. (1994). *International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contracts*. Oklahoma United States of America: Penn Well Corporation.
- Kenton, W. (2019, October 23). *Regulatory Capture*. Retrieved from <https://www.investopedia.com/terms/r/regulatory-capture.asp>
- Knowles, R. S. (1973). *Indonesia today: The nation that helps itself*. Los Angeles, CA: Nash.
- Louis, R.W. (2006). *Ends of British Imperialism: The Scramble for Empire, Suez, and Decolonization* (2<sup>nd</sup> ed). London: I.B. Tauris.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- MacIntyre, A. (2006, July). *Crony Capitalism in East Asia: Has Anything Changed?*. Paper presented at the Conference on East Asia a Decade after the Crisis Australian National University Canberra, Abstract. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/8155/3fe609d9276f97e6880939a4bea11ee11b24.pdf>
- Malaysia Ministry of Finance. (2011). *The Federal Government Budget 2011*. Retrieved 2019, 2 December, from <https://www.treasury.gov.my/pdf/economy/er/1011/budget.pdf>
- Miliband, R. (1969). *The State in Capitalist Society*. London: Quartet Books.
- Mohr, A.. (2019, July 9). *3 Reasons to Separate CEO and Chairman Positions*. Retrieved from <https://www.investopedia.com/financial-edge/0912/3-reasons-to-separate-ceo-and-chairman-positions.aspx>
- Mokhtar, H.K.M. (2014, June 10). *Decommissioning of Offshore Platforms*. AUD at Dubai Retrieved from [https://www.pceuae.com/d/96\\_wYew4a.pdf](https://www.pceuae.com/d/96_wYew4a.pdf)
- Mommer, B. (2002). *Global Oil and the Nation State*. New York, NY: Oxford University Press.
- Mujeri, M.K. (2018, October 2). Crony Capitalism Afflicts the Economy: Why and Remedies. *The Financial Express*. Retrieved from <https://thefinancialexpress.com.bd/views/crony-capitalism-afflicts-the-economy-why-and-remedies-1538494051>
- Myanmar Oil and Gas Enterprise. (1992, July 9). *Production Sharing Contract for appraisal, development and production of petroleum in the Moattama area between Myanmar Oil and Gas Enterprise and Total Myanmar Exploration and Production*. Yangon, The Union of Myanmar
- Newcombe, A., & Paradell, L. (2009). *Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment*. The Netherlands: Kluwer Law International.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Oil & Gas 2019 Ranking, (2020). *Brand Finance Retrieved from*  
<https://brandirectory.com/rankings/oil-and-gas/2019/table>
- Oil and Gas Middle East. (2017, September 13). *O&GME top 30 oilfield services companies 2017*. Retrieved from  
<https://www.oilandgasmiddleeast.com/article-17792-ogme-top-30-oilfield-services-companies-2017-1-5>  
[oil/singapore/coastalenergyinksmarginalfielddevelopment7834257](https://www.oilandgasmiddleeast.com/article-17792-ogme-top-30-oilfield-services-companies-2017-1-5)
- Onorato, W. T., & Park, J. J. (2001, January). World petroleum legislation: Frameworks that foster oil and gas development. *Alberta Law Review, 39(1)*, 70-74.  
 Retrieved from  
<https://www.albertalawreview.com/index.php/ALR/article/view/509>
- Oon, K. C. (1986). *The politics of oil in Indonesia: Foreign company-host government relations*. New York: Cambridge University Press.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries. (2016). *OPEC Annual Statistical Bulletin 2016*. Vienna, Austria. Retrieved from  
[https://www.opec.org/opec\\_web/static\\_files\\_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf](https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf)
- Petroliam Nasional Berhad. (2013). *PETRONAS Annual Report 2012*. Retrieved from  
<https://www.petronas.com/ws/sites/default/files/2018-08/petronas-annual-report-2012.pdf>
- Petroliam Nasional Berhad. (2019). *PETRONAS Overview*. Retrieved November 26, 2019, from <https://www.petronas.com/about-us/overview>
- Potter, S., & Wright, A. (2017, April 28). *Decommissioning in Southeast Asia: Overview, Challenges and Opportunities*. Pinsent Masons.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Putrohari, R. D., Kasyanto, A., Suryanto, H., & Rashid, I. M. A. (2007, May). *PSC Term and Condition and Its Implementation in South East Asia Region*. Paper presented at the Indonesian Petroleum Association 31<sup>st</sup> Annual Convention and Exhibition May 2007. Abstract. Retrieved from [http://archives.datapages.com/data/ipa\\_pdf/078/078001/pdfs/IPA07-BC-127.htm](http://archives.datapages.com/data/ipa_pdf/078/078001/pdfs/IPA07-BC-127.htm)
- Raphael, S., & Stokes, D. (2013). Energy Security. In A. Collins (Ed.), *Contemporary Security Studies* (3<sup>rd</sup> ed.), 307. Oxford: Oxford University Press.
- Resourcecontracts. (2019). *Total Myanmar Exploration and Production, Myanma Oil and Gas Enterprise, Moattama Area, PSA, 1992*. Retrieved from <https://www.resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-6716589315/view#/>
- Royal Academy of Engineering. (2013, March). *Decommissioning in the North Sea A report of a workshop held to discuss the decommissioning of oil and gas platforms in the North Sea*. London: Royal Academy of Engineering Prince Philip House.
- Satyana, A. H., Armandita, C., & Paju, J. A. (2012). *Acceleration in regional exploration of Indonesia: Requirement for survival*. Jakarta: Indonesian Petroleum Association.
- Saxon, W. (1997, December 15). *Walter James Levy, 86, Oil Consultant, Dies*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/1997/12/15/business/walter-james-levy-86-oil-consultant-dies.html>
- Scott, J.C. (1972). Patron - Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *The American Political Science Review*, 66(1), 91-113. American Political Science Association. Retrieved from <http://www.la.utexas.edu/users/chenry/pmena/coursemats/2009/Scott-1972-clientelism.pdf>
- Singapore (Platts). (2012, July 6). *Coastal Energy inks marginal field development contract with Malaysia's Petronas*. Retrieved from <https://www.platts.com/latestnews/>

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Sornarajah, M. (1981, June). The myth of international contract law. In *Journal of World Trade Law*, 15(3), 187. The Netherlands: Kluwer law international.
- Staff Reports. (2016, February 3). *Midstream 101: What is "Midstream?"*. Retrieved from <https://blog.williams.com/energy-and-infrastructure/midstream-101-what-is-midstream/>
- Stanescu, C.G., Pereira, E.G., Koenck A. (2020) Petroleum Concessions, Licenses and Leases: "Same-Same but Different"? . *LSU Journal of Energy Law and Resources*, 8(1) . Retrieved from <https://digitalcommons.law.lsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1174&context=jelr>
- Stares, P. B. (Ed.). (2000). *"Introduction and Overview," Rethinking Energy Security in East Asia Paperback*. Tokyo: Japan Center for International Exchange.
- Statoil ASA (2007). *Annual Report and Accounts 2006*. Retrieved from <https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- Statoil ASA. (2010). *Annual Report on Form 20-F 2009*. Retrieved from <https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- Statoil ASA. (2011). *Annual Report on Form 20-F 2010*. Retrieved from <https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- Statoil ASA. (2012). *Annual Report on Form 20-F 2011*. Retrieved from <https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- Statoil ASA. (2013). *Annual Report on Form 20-F 2012*. Retrieved from <https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- Statoil ASA. (2014). *Annual Report on Form 20-F 2013*. Retrieved from <https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- Statoil ASA. (2015). *Annual Report on Form 20-F 2014*. Retrieved from <https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- Statoil ASA. (2016). *Annual Report on Form 20-F 2015*. Retrieved from <https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>



### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Statoil ASA. (2017). *Annual Report and Form 20-F 2016*. Retrieved from  
<https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- Statoil ASA. (2018). *Annual Report and Form 20-F 2017*. Retrieved from  
<https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- StatoilHydro ASA. (2008). *Annual Report on Form 20-F 2007*. Retrieved from  
<https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- StatoilHydro ASA. (2009). *Annual Report on Form 20-F 2008*. Retrieved from  
<https://www.equinor.com/en/investors/our-dividend/annual-reports-archive.html>
- Stewart, J., Hedge, D.M., & Lester, J.P. (2000). *Public policy an evolutionary approach* (3<sup>rd</sup> ed). New York: Alfred A. Knopf.
- Stigler, G.J. (1971). *The Theory of Economic Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1) (Spring, 1971), Retrieved from  
<http://www.jstor.org/stable/3003160> .
- Stotz J. (2019, July 10). *Average and Minimum Salary in Oslo, Norway*. Retrieved from  
<https://checkinprice.com/average-minimum-salary-in-oslo-norway/>
- TheLaw.com. (2020). *concession*. Retrieved August 21, 2020, from  
<https://dictionary.thelaw.com/concession/>
- The Star Malaysia-StarBiz. (2016 July 12). *End of the road for RSCs*. Retrieved from  
<https://www.pressreader.com/malaysia/the-star-malaysia-starbiz/20160712>
- Tordo, S., Johnston, D., & Johnston, D. (2009). *Petroleum exploration and production rights: Allocation strategies and design issues*. Washington, DC: World Bank.  
 doi: 10.1596/978-0-8213-8167-0
- Tordo, S., Tracy, B. S., & Arfaa, N. (2011). *National Oil Companies and Value Creation*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-8831-0

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Tornell, A., & Lane, P.R. (1999). The Voracity Effect. *American Economic Review*, 89(1), 22-46. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/51992965\\_The\\_Voracity\\_Effect](https://www.researchgate.net/publication/51992965_The_Voracity_Effect)  
doi: 10.1257/aer.89.1.22
- U.S. Department of Justice. (2017a, January 17). Rolls-Royce DPA. Rolls-Royce plc Agrees to Pay \$170 Million Criminal Penalty to Resolve Foreign Corrupt Practices Act Case. *Justice News*. Retrieved from <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/927221/download>
- U.S. Department of Justice. (2017b, January 17). Rolls-Royce Information. Rolls-Royce plc Agrees to Pay \$170 Million Criminal Penalty to Resolve Foreign Corrupt Practices Act Case *Justice News*. Retrieved from <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/927226/download>
- U.S. Department of Justice. (2017c, January 17). Rolls-Royce plc Agrees to Pay \$170 Million Criminal Penalty to Resolve Foreign Corrupt Practices Act Case. *Justice News*. Retrieved from <https://www.justice.gov/opa/pr/rolls-royce-plc-agrees-pay-170-million-criminal-penalty-resolve-foreign-corrupt-practices-act>
- U.S. Energy Information Administration. (2018, July 30). *In 2016, U.S. Energy expenditures per unit GDP were the lowest since at least 1970*. Retrieved November 28, 2019, from <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=36754>
- U.S. Energy Information Administration. (2020). WTI Spot Price FOB. Petroleum & Other Liquids [Raw Data]. Retrieved from <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=RWTC&f=A>
- UN Documentation Research Guide, General Assembly - Quick Links (n.d.). Regular Sessions . Retrieved from United Nations Dag Hammarskjöld Library websites: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/>

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- United Nations. (1952, December 21). *Right to exploit freely natural wealth and resources*. Retrieved from: <https://www.refworld.org/docid/3b00f0853e.html>
- United Nations. (1982). *Alternative arrangements for petroleum development: A guide for government policy-makers and negotiators*. New York, NY: United Nations.
- Wallerstein, I. (1979). *The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wamsley, G.L., & Zald, M.N. (1973). *The Political Economy of Public Organizations*. Bloomington and London: Indiana University Press.
- Wikipedia. (2017). *Resource Curse*. Retrieved December 20, 2017, from [https://en.wikipedia.org/wiki/Resource\\_curse](https://en.wikipedia.org/wiki/Resource_curse)
- Wikipedia. (2019a). Mozaffar ad-Din Shah Qajar. Retrieved June 15, 2019, from [https://en.wikipedia.org/wiki/Mozaffar\\_ad-Din\\_Shah\\_Qajar](https://en.wikipedia.org/wiki/Mozaffar_ad-Din_Shah_Qajar)
- Wikipedia. (2019b). William Knox D'Arcy. Retrieved June 15, 2019, from [https://en.wikipedia.org/wiki/William\\_Knox\\_D%27Arcy](https://en.wikipedia.org/wiki/William_Knox_D%27Arcy)
- Wikipedia. (2019c). *Anglo-Persian Oil Company*. Retrieved June 15, 2019, from [https://en.wikipedia.org/wiki/Anglo-Persian\\_Oil\\_Company](https://en.wikipedia.org/wiki/Anglo-Persian_Oil_Company)
- Woodward, M. K. (1965). Ownership of Interests in Oil and Gas. *Ohio State Law Journal*, 26(3), Ohio State: Ohio State University. Retrieved from [https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/68773/OSLJ\\_V26N3\\_0353.pdf](https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/68773/OSLJ_V26N3_0353.pdf)
- Wood Mackenzie. (2009, June). *South East Asia Upstream Service Country Overview*.
- Yergin, D. (1991). *The prize: The epic quest for oil, money, and power*. London: Simon & Schuster.
- Zainul, I.F. (2013). *Malaysia has 100 active oil production sharing contract, highest ever*. Retrieved from <https://www.thestar.com.my/business/business-news/2013/12/12/salamander-wins-petronas-job-malaysia-now-has-100-active-pscs-the-most-at-any-one-time-after-latest/?style=biz>

ภาคผนวก





ภาคผนวก ก

การกำเนิดและพัฒนาการของบริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

## การกำเนิดและพัฒนาการของบริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC)

ในสภาวะการณ์ที่น้ำมันกลายเป็นสินค้าเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ทำให้รัฐบาลมหาอำนาจตะวันตกให้ความสนใจในอุตสาหกรรมน้ำมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการในประเทศภายใต้อาณานิคมที่มีการค้นพบทรัพยากรปิโตรเลียม โดยรัฐเป็นผู้จัดตั้งบริษัทน้ำมันข้ามชาติ (IOC) ขึ้นเอง หรือเป็นผู้สนับสนุน หรือเข้าถือหุ้นในบริษัทน้ำมันที่เอกชนจัดตั้งขึ้น เพื่อสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศอาณานิคมที่ตนมีอำนาจปกครองอยู่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองอุปทานในของประเทศมหาอำนาจเอง

เริ่มขึ้นจากรัฐบาลของสหราชอาณาจักร ในปี ค.ศ. 1914 ได้ลงทุน 2.2 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง เพื่อให้เข้าถือหุ้นในสัดส่วน 51% ในบริษัท น้ำมันแองโกล - เปอร์เซีย (Anglo-Persian Oil Company) (ต่อมากลายเป็น บริติชปิโตรเลียม - British Petroleum : BP) โดยตัดสินใจครั้งนี้มีแรงจูงใจที่สำคัญ คือ เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยของอุปทานน้ำมันในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 เนื่องจากกองเรือรบรุ่นใหม่ล่าสุดที่มีประสิทธิภาพสูงขับเคลื่อนด้วยน้ำมันนั่นเอง ดังที่ วินสตัน เชอร์ชิลล์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเป็น Lord of the Admiralty คนแรก กล่าวว่า “ถ้าเราไม่มีน้ำมัน เราก็ไม่มีข้าวโพด เราก็ไม่มีฝ้าย และเราก็ไม่มีสินค้านับพันรายการที่จำเป็นเพื่อการรักษาพลังทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น เพื่อบรรลุถึงความปลอดภัย และความหลากหลายของอุปทานพลังงาน รัฐจึงต้องมีมาตรการชั่วคราว คือ การทำสัญญาการจัดซื้อระยะยาว แต่สิ่งสำคัญสูงสุด คือ กองทัพเรือ (รัฐ) จะต้องเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงของตนเอง” (Yergin, 1991, p. 160)

ขณะที่ รัฐบาลฝรั่งเศสสนับสนุนการจัดตั้ง บริษัท Compagnie Française des Pétroles (CFP) ในปี ค.ศ. 1924 ที่รัฐบาลฝรั่งเศสได้รับทรัพย์สินมาจากจากรัฐบาลเยอรมันเพื่อชดเชยความเสียหายในสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยมีสินทรัพย์ที่สำคัญ คือ หุ้นในธนาคาร Deutsche Bank สัดส่วน 24% และบริษัท ปิโตรเลียมตุรกี (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท อิรักปิโตรเลียม (Iraq Petroleum Company) ขณะที่ในปี ค.ศ. 1926 ประเทศอิตาลีได้มีการจัดตั้งบริษัท Agip กรณีนี้ ถือเป็นตัวอย่างของประเทศผู้บริโภคน้ำมัน ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อถ่วงดุลอิทธิพลของบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่อตลาดน้ำมันภายในประเทศของตน

**Table 2.1. Founding dates of selected NOCs**

Year	Country	Company
1914	United Kingdom	BP
1922	Argentina	YPF
1924	France	CFP
1926	Italy	Agip
1938	Mexico	Pemex
1951	Iran	NIOC
1953	Brazil	Petrobras
1956	India	ONGC
1960	Kuwait	KNPC
1962	Saudi Arabia	Petromin
1965	Algeria	Sonatrach
1967	Iraq	INOC
1970	Libya	LNOC
1971	Indonesia	Pertamina
1971	Nigeria	NNOC
1972	Norway	Statoil
1974	Qatar	QGPC
1974	Malaysia	Petronas
1975	Venezuela, RB	PdVSA
1975	Vietnam	Petrovietnam
1975	Canada	Petro-Canada
1975	United Kingdom	BNOC
1976	Angola	Sonangol
2002	Equatorial Guinea	GEPetrol
2006	Chad	SHT

รูป แสดงปีก่อตั้ง บริษัทน้ำมันแห่งชาติ หรือ NOC ในประเทศต่าง ๆ

ที่มา: World Bank Working Paper No. 218, 2011, p.17

ในเวลาเดียวกันประเทศส่วนใหญ่ในละตินอเมริกาที่ได้รับเอกราชมาตั้งแต่ครั้ง การขับไล่กองทัพรักษาดินแดนนิคมของสเปน ได้มีการค้นพบแหล่งปิโตรเลียมที่สำคัญในช่วงปี ค.ศ. 1920 ในประเทศเม็กซิโก และเวเนซุเอลา แต่บริษัทน้ำมันแห่งชาติที่ก่อตั้งสำเร็จเป็นชาติแรก ในภูมิภาคนี้คือ Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) ของประเทศอาร์เจนตินาในปี ค.ศ. 1922 และตามมาด้วย ประเทศชิลี (ค.ศ. 1926), อุรุกวัย (ค.ศ. 1931) เปรู (ค.ศ. 1934) และโบลิเวีย (ค.ศ. 1936) ส่วนบริษัทน้ำมันแห่งชาติของประเทศเม็กซิโก ที่เรียกว่า บริษัท Petróleos Mexicanos หรือ Pemex ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1938 ด้วยการเข้ายึดกิจการบริษัทเอกชนข้ามชาติ ซึ่ง นับเป็นการเวนคืนกิจการของบริษัทน้ำมันเอกชนข้ามชาติให้ตกเป็นของรัฐครั้งแรกที่มีขนาดใหญ่ ที่สุด

ขณะที่ในตะวันออกกลางมีการค้นพบน้ำมันจำนวนมากในช่วงทศวรรษที่ ค.ศ. 1930 โดยในปี ค.ศ. 1932 มีการค้นพบในบาห์เรน และในปี ค.ศ. 1938 ค้นพบในคูเวตและซาอุดีอาระเบีย นับเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์ในการผลิตน้ำมันของโลกมายังตะวันออก กลาง ชาติตะวันตกได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัทเอกชน เพื่อควบคุมการผลิตปิโตรเลียมในตะวันออกกลาง เกือบทั้งหมด เนื่องจากเป็นแหล่งที่มีผลิตภาพและผลกำไรสูง ดังเช่น กรณีบริษัทสัญชาติอเมริกัน 5 บริษัทได้ร่วมกันจัดตั้ง บริษัทน้ำมันอะราโมโก้ (Aramco Oil Company) ขึ้นในประเทศ ซาอุดีอาระเบียเพื่อตอบสนองความต้องการการใช้้ำมันที่เป็นผลมาจากการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เศรษฐกิจสหรัฐฯ ได้เติบโตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้สหรัฐอเมริกา กลายเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าที่สุดในการสำรวจและขุดเจาะปิโตรเลียม แต่ด้วยต้นทุนของ แหล่งปิโตรเลียมในสหรัฐฯ สูงกว่าแหล่งในตะวันออกกลาง ในปี ค.ศ. 1948 ประเทศสหรัฐอเมริกา จึงกลายเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำมันดิบสุทธิ โดยแหล่งพลังงานในตะวันออกกลางจึงเป็นสินทรัพย์ที่ สำคัญของบริษัทน้ำมันเอกชนของชาติตะวันตก

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 มีการค้นพบปริมาณสำรองน้ำมันดิบมากขึ้นโดย 7 ใน 10 บาร์เรล จะมาจากแหล่งในตะวันออกกลาง ทำให้ประเทศเจ้าของทรัพยากรมีอำนาจต่อรองกับบริษัทน้ำมัน เอกชนมากยิ่งขึ้น เพราะที่ผ่านมามองเห็นว่า บริษัทน้ำมันข้ามชาติ (IOC) เอากำไรมากเกินไป เป็นอิสระ มากเกินไป และไม่มีควมยืดหยุ่นต่อประเทศเจ้าของทรัพยากร (Mommer, 2002, p. 100) ในปี ค.ศ. 1959 ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลกได้จัดประชุมกันครั้งแรกที่กรุงไคโร เพื่อ ปรีक्षाหารือกันในเดือนการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของชาติ ทำให้เกิด "Gentleman's Agreement" ขึ้น โดยส่วนหนึ่งของข้อตกลงก็คือ การจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติ NOCs ขึ้นใน



ประเทศของตน อย่างเช่นที่เกิดขึ้นในอเมริกากลาง และอเมริกาใต้ เพื่อให้รัฐได้มีส่วนเข้าร่วม ในอุตสาหกรรมน้ำมันได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ประเทศในแถบตะวันออกกลางนั้น ยังไม่สามารถ จัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติให้เกิดขึ้นได้ในทันที เนื่องจากแหล่งพลังงานยังคงอยู่ภายใต้ข้อผูกพัน ของระบบสัมปทานของมหาอำนาจตะวันตก และเพิ่งได้รับแก้ไขให้รัฐได้รับผลประโยชน์จากการ ปรับอัตราภาษีเป็นอัตรา 50% จึงยังไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อีกในเวลาอันสั้น

ต่อมาในเดือนกันยายน ค.ศ. 1960 ได้มีการจัดตั้งองค์การของประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (Organization of the Petroleum Exporting Countries: OPEC) โดยมีประเทศสมาชิกผู้เริ่มก่อตั้ง 5 ประเทศ คือ ประเทศอิหร่าน อิรัก คูเวต ซาอุดีอาระเบีย และเวเนซุเอลา ต่อมาได้มีประเทศอื่น ๆ เข้าร่วม ดังนี้ ประเทศกาตาร์ ( ค.ศ. 1961), อินโดนีเซียและลิเบีย (ค.ศ. 1962), สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (ค.ศ. 1967), ไนจีเรีย (ค.ศ. 1971), เอกวาดอร์ (ค.ศ. 1973, ออกในปี ค.ศ.1992 เข้าร่วมอีกครั้งในปี ค.ศ. 2007), กาบอง (ค.ศ. 1975 ออกจากในปี ค.ศ. 1995) และแองโกลา (ค.ศ. 2007) (หมายเหตุ ประเทศอินโดนีเซียได้ออกจากโอเปกเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2008 เนื่องจากมีการใช้น้ำมันดิบในประเทศมากขึ้นจนกลายเป็นผู้นำเข้าน้ำมันสุทธิ)

ในช่วงแรก โอเปกประสบความสำเร็จไม่มากนัก เนื่องจากบริษัทน้ำมันข้ามชาติ (IOC) จะแยกการเจรจากับรัฐบาลเจ้าของทรัพยากรแต่ละประเทศซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างกันทั้งในแง่ของอัตราภาษีและระดับของการพึ่งพารายได้จากน้ำมัน และกำลังการผลิต แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงทศวรรษที่ 1960 มีความต้องการน้ำมันเพิ่มขึ้น และการผลิตน้ำมันดิบในประเทศสหรัฐฯ ใกล้เคียงจุดสูงสุดแล้ว ทำให้สถานะในการต่อรองของประเทศเจ้าของทรัพยากรเข้มแข็งยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ในปี ค.ศ. 1965 ประเทศซาอุดีอาระเบียสามารถใช้กฎหมายในประเทศเพื่อทำสัญญาสำรวจและผลิตปิโตรเลียมใหม่ถึง 3 ฉบับ แทนการใช้กฎหมายระหว่างประเทศที่บริษัทต่างชาตินำมาบังคับในสัญญาเดิม ผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าว เป็นก้าวแรกๆ ของความพยายามดำเนินการเพื่อให้พ้นจากการครอบงำของประเทศมหาอำนาจ เพื่อนำอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมคืนสู่ประเทศเจ้าของทรัพยากรได้ในที่สุด

ในปี ค.ศ. 1968 โอเปกได้ออกแถลงการณ์ “ประกาศนโยบายปิโตรเลียมในหมู่ประเทศสมาชิก” ซึ่งเป็นการสรุปข้อเสนอแนะที่สำคัญเกี่ยวกับ (1) การคืนพื้นที่ปิโตรเลียม (2) จุดอ้างอิงเพื่อการชำระภาษีอากร (3) การร่วมลงทุน(เมื่อเอกชนค้นพบปิโตรเลียมแล้ว) และ (4) อำนาจอธิปไตยของประเทศเจ้าของทรัพยากร

นโยบายดังกล่าว เป็นการกระตุ้นเตือนให้สมาชิกโอเปกเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรปิโตรเลียมโดยตรง แต่หากถ้าต้องทำสัญญากับบริษัทน้ำมันข้ามชาติ สัญญาดังกล่าว รัฐก็ควรมีสติในการแก้ไขในอนาคต ซึ่งในเวลานั้น โอเปกปริมาณมีปิโตรเลียมสำรองพิสูจน์แล้วคิดเป็นสัดส่วนเกือบ 3 ใน 4 ของโลก โดยในช่วงท้ายของทศวรรษที่ 1960 ได้เกิดการแข่งขันของบริษัทข้ามชาติที่จะทำสัญญากับประเทศในกลุ่มโอเปกเพื่อสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพิ่มขึ้น บริษัทน้ำมันข้ามชาติจึงได้เสนอให้สิทธิพิเศษแก่รัฐในการร่วมลงทุน เมื่อบริษัทค้นพบปิโตรเลียมแล้ว ในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 50 นอกจากการได้รับค่าภาคหลวงและภาษี เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่รัฐว่า จะได้รับส่วนแบ่งกำไรมากกว่าร้อยละ 75 รวมถึงการให้รัฐเข้ามามีบทบาทต่อการตัดสินใจในการประกอบกิจการปิโตรเลียมร่วมกับบริษัทน้ำมันข้ามชาติด้วย

แม้บริษัทน้ำมันข้ามชาติจะปรับปรุงเงื่อนไขในสัมปทานแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เป็นที่พอใจของประเทศในกลุ่มโอเปก ประกอบกับในช่วงครึ่งแรกของปี ค.ศ. 1970 ได้เกิดกระแสของความต้องการให้รัฐเข้าควบคุมแหล่งปิโตรเลียม และกระแสการยึดแหล่งพลังงานกลับมาเป็นของชาติ ตามมาด้วย สงครามอาหรับ - อิสราเอลครั้งที่ 4 (Yom Kippur) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1973 จึงมีการห้ามการควายน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศอาหรับไปยังประเทศตะวันตก เป็นเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันครั้งที่ 1 โดยในปี ค.ศ. 1974 โดยประเทศในตะวันออกกลางได้เข้าควบคุมการดำเนินการของบริษัทน้ำมันข้ามชาติ ตามมาด้วยการจัดตั้งบริษัทพลังงานแห่งชาติเพื่อให้ก้าวสู่ความมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริงหลังจากที่เคยถูกลิดรอนไปด้วยประติศฐ์กรรมทางกฎหมายของประเทศมหาอำนาจตะวันตกซึ่งก็คือ “ระบบสัมปทาน” นั่นเอง

จึงเห็นได้ว่า หลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” (NOC) ขึ้นในประเทศเจ้าของทรัพยากรหลังสิ้นสุดยุคอาณานิคม และหลักการนี้ก็ยังคงเป็นหลักประกันว่า “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” (NOC) ยังคงดำรงอยู่ต่อไปในอนาคต เพราะบริษัทน้ำมันแห่งชาติเป็นเสมือนเครื่องมือพื้นฐานสำคัญสำหรับรัฐในการมีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซ เพื่อลดอิทธิพลและการครอบงำทรัพยากรของชาติจาก “บริษัทน้ำมันข้ามชาติ” (IOC) ผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย คือ สัมปทานที่เป็นมรดกตกทอดจากการปกครองของมหาอำนาจตะวันตกตั้งแต่ยุคอาณานิคม อย่างไรก็ตาม เหตุผลประการหนึ่งที่ระบบสัมปทานยังคงอยู่ได้ในช่วงเวลาดังกล่าว ก็เป็นเพราะประเทศเจ้าของทรัพยากรยังไม่มีความพร้อมทางเทคนิคในการสำรวจและพัฒนา น้ำมันและก๊าซเอง จึงต้องพึ่งพาความเชี่ยวชาญและเงินทุน

ของบริษัทน้ำมันข้ามชาติ โดยเงื่อนไขในระบบสัมปทานจะเอื้อเอียง เพื่อประโยชน์ของบริษัทน้ำมันข้ามชาติ มากกว่าประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร (Extractives Hub, p.5)

หลังจากปี ค.ศ.1970 การครอบงำของบริษัทน้ำมันข้ามชาติ (IOC) ค่อย ๆ ลดลง โดยถูกแทนที่โดยบริษัทน้ำมันแห่งชาติ (NOC) ที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่โดยประเทศกำลังพัฒนา เพื่อควบคุมปริมาณสำรองน้ำมันและก๊าซในประเทศของตนเอง ความสำเร็จของบริษัทน้ำมันแห่งชาติส่วนหนึ่ง เกิดจากการขยายตัวในธุรกิจผู้รับเหมาให้บริการในพื้นที่ปิโตรเลียม (Oilfield Services Companies) ที่มีอาชีพรับเหมาช่วงงานด้านเทคนิค เช่น งานขุดเจาะหลุมประเภทต่างๆ การประเมินความเสี่ยงในการขุดเจาะ ฯลฯ ที่เดิมทำงานให้กับบริษัทน้ำมันข้ามชาติ ได้เข้ามารับเหมาช่วงงานด้านเทคนิคแก่บริษัทน้ำมันแห่งชาติ ทำให้ไม่จำเป็นต้องทำการสำรวจและผลิตด้วยตนเอง ทั้งกระบวนการ แต่จะใช้วิธีการจ้างเหมาผู้ชำนาญการจากภายนอกองค์กร (Outsourcing) ช่วยให้บริษัทน้ำมันแห่งชาติ สามารถข้ามความซับซ้อนทางเทคโนโลยีที่เป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ธุรกิจ (Barrier of Entry) ได้อย่างรวดเร็ว โดยบริษัทผู้รับเหมาการให้บริการ (International Service Companies) เหล่านี้ เกิดขึ้นจากการที่บริษัทน้ำมันข้ามชาติปรับโครงสร้างภายในเพื่อลดต้นทุนการทำงานด้วยการว่าจ้างบริษัทผู้รับเหมาช่วงแทนการดำเนินการเอง ทำให้ธุรกิจผู้รับเหมาการให้บริการเกิดการขยายตัวขึ้นอย่างมาก ตัวอย่างบริษัทผู้ให้บริการข้ามชาติ ได้แก่ Schlumberger, Baker Hughes by GE Oil & Gas, Halliburton, Weatherford และ Weir Oil & Gas เป็นต้น (Oil and Gas Middle East, 2017) ทำให้ประเทศเจ้าของทรัพยากรลดความจำเป็นในการพึ่งพารัฐน้ำมันข้ามชาติ ลงได้อย่างรวดเร็ว

พัฒนาการที่เกิดขึ้นในกลุ่มโอเปกเป็นตัวอย่างการปลดปล่อยประเทศกำลังพัฒนา หลังสิ้นสุดยุคอาณานิคม กลุ่มโอเปกมีประเทศสมาชิกจากทั่วทุกภูมิภาคของโลกทั้ง อเมริกาใต้ ตะวันออกกลาง แอฟริกา และเอเชีย ที่ล้วนมีความปรารถนาที่คล้ายคลึงกัน คือ การเข้ามามีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรที่เจ้าอาณานิคมเคยยึดครองไว้ อันมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อโครงสร้างของ “ทรัพยากรสิทธิ” ในอุตสาหกรรมปิโตรเลียม เฮลเลอร์ (1980) รายงานว่า ในช่วง ปี ค.ศ. 1963 ถึง 1975 บริษัทของรัฐมีสัดส่วนในอุตสาหกรรมการผลิตน้ำมันเพิ่มขึ้นจาก 9% เป็น 62 % อุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันจาก 14% เป็น 24% และด้านค้าปลีกน้ำมันจาก 11% เป็น 21% (ไม่รวมสหรัฐอเมริกา และแคนาดา)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า บริษัทน้ำมันแห่งชาติเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการถือครอง และใช้อำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ โดยเพิ่มปริมาณมากขึ้นในเวลาเดียวกับการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทาน ไปสู่ระบบสัญญาเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อเสียเปรียบของรัฐในระบบสัมปทานที่เอกชนมีอำนาจสิทธิขาดในการตัดสินใจผลิตปิโตรเลียมทั้งในเชิงปริมาณ ในเชิงความเร็ว และระยะเวลา โดยทรัพย์สินสิทธิในทรัพยากรทั้งหมดจะตกเป็นของเอกชนอันเป็นการลิดรอนอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ดังนั้น เมื่อระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตและสัญญาจ้างบริการ สงวนรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและทรัพย์สินในทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการผลิต ในกระบวนการผลิต จนถึงการขายปิโตรเลียมของรัฐซึ่งเป็นหน้าที่ในเชิงพาณิชย์ที่หน่วยราชการไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่แทนรัฐในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว ขณะที่ในระบบสัมปทานบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานมีเพียงเป้าหมายเดียวในการดำเนินการ คือ กำไรสูงสุดเพื่อผู้ถือหุ้นเท่านั้น บริษัทฯ จึงต้องการควบคุมกระบวนการทั้งหมดแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุม “ทรัพย์สินสิทธิ” ในทรัพยากรธรรมชาติที่ผลิตได้ แต่สิ่งที่น่าสนใจในประเด็นนี้ก็คือ กระทรวงพลังงานของประเทศไทยกลับคัดค้านการจัดตั้งบริษัทพลังงานแห่งชาติ โดยชี้แจงว่า กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และบริษัทพลังงานเอกชนไทย สามารถทำหน้าที่แทนบริษัทพลังงานแห่งชาติได้อย่างดี ทำให้ขณะนี้ไทยเป็นประเทศเดียวในอาเซียนที่ไม่มีการจัดตั้งบริษัทพลังงานแห่งชาติ แม้จะมีการตรากฎหมายให้มีระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตและสัญญาจ้างบริการแล้วก็ตาม แต่การไม่มีการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นนี้ทำให้ประเทศไทยไม่อาจรักษาอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติไว้ได้อย่างสมบูรณ์

ภาคผนวก ข  
สัมปทานดาร์ซี (The D'Arcy Oil Concession)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

เพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจลักษณะสำคัญของ “สัมปทาน” ผู้วิจัยจึงได้แปลข้อความจาก “สัมปทานดาร์ซี” หรือ “The D'Arcy Oil Concession” ซึ่งเป็นสัมปทานฉบับแรกจากสำเนาสัญญาฉบับภาษาอังกฤษจากหนังสือ The Modern Middle East ของ James Gelvin (2005, pp. 154-156) โดยรายละเอียดดังนี้

### สัมปทานดาร์ซี หรือ The D'Arcy Oil Concession

ระหว่างรัฐบาลของสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งซาร์แห่งเปอร์เซียฝ่ายหนึ่ง และวิลเลียม น็อกซ์ ดาร์ซี ฟานักอยู่ในกรุงลอนดอน เลขที่ 42 จัตุรัส กรอสเวอเนอร์ (ต่อไปนี้จะเรียกว่า "ผู้รับสัมปทาน") อีกฝ่ายหนึ่ง ข้อเสนอเหล่านี้ ได้มีการตกลงและจัดทำขึ้น ได้แก่

**มาตรา 1** รัฐบาลของสมเด็จพระราชาซาร์ให้สิทธิพิเศษเป็นการเฉพาะแก่ผู้รับสัมปทานในการค้นหา การได้รับ การใช้ประโยชน์ การพัฒนา ให้เหมาะสมกับการค้า การขนส่งและการขายปิโตรเลียมก๊าซธรรมชาติ แอสฟัลต์และ Ozokerite ตลอดทั่วทั้งจักรวรรดิเปอร์เซีย มีระยะเวลา 60 ปี

**มาตรา 2** สิทธิพิเศษนี้ยังประกอบไปด้วยสิทธิในการวางท่อขนส่งปิโตรเลียมที่จำเป็นจากแหล่งที่พบผลิตภัณฑ์หนึ่งหรือหลายชนิดไปยังอ่าวเปอร์เซีย ตลอดจนการตั้งสาขาเพื่อการจำหน่าย รวมถึงสิทธิในการสร้างและบำรุงรักษา หลุมปิโตรเลียม, แหล่งกักเก็บปิโตรเลียม, สถานี, บั้มบริการน้ำมัน, คลังเก็บและจำหน่ายปิโตรเลียม, โรงงาน และงานจัดการอื่น ๆ ที่มีความจำเป็น

**มาตรา 3** รัฐบาลจักรวรรดิเปอร์เซียให้ที่ดินที่เป็นของรัฐที่ไม่มีการเพาะปลูกแก่ผู้รับสัมปทานแบบให้เปล่าหากวิศวกรของผู้รับสัมปทานเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เพื่อการก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้น สำหรับพื้นที่เพาะปลูกที่เป็นของรัฐผู้รับสัมปทานจะต้องซื้อในราคาที่เป็นปัจจุบันและมีความยุติธรรม รัฐบาลยังให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานในการได้มาในที่ดินหรืออาคารที่จำเป็นสำหรับวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของ โดยเจ้าของที่ดินและบริษัทอาจจัดทำเงื่อนไข โดยที่พวกเขาไม่ได้รับอนุญาตให้เรียกกรองค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายเกินกว่าราคาปกติในท้องถิ่น แต่จะต้องมีระยะห่างจากสถานที่อันศักดิ์สิทธิ์ในระยะ 200 Persian archines

**มาตรา 4** เหมืองปิโตรเลียม 3 แห่งตั้งอยู่ที่เมืองซุสเตอร์, Kassre-Chirine, ในจังหวัด Kermanschah, และ Daleki ซึ่งอยู่ใกล้กับ Bouchir ที่ดำเนินการโดยเอกชนรายอื่นและส่งรายได้ประจำปีให้แก่รัฐ 2,000 tomans นั้น ให้มีข้อตกลงกันว่า ทั้งสามเหมืองดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งของสัมปทานตามมาตรา 1 ดังนั้น นอกเหนือจากส่วนแบ่งกำไร ร้อยละ 16 ที่ระบุไว้ในข้อ 10 ผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายเงินจำนวน 2,000 tomans ทุกปี ต่อรัฐบาลของจักรวรรดิ

**มาตรา 5** เส้นทางของท่อขนส่งปิโตรเลียมจะถูกกำหนดโดยผู้รับสัมปทานและวิศวกรของเขา

**มาตรา 6** การให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานตามสิ่งที่ระบุไว้ข้างต้นนั้น จะไม่รวมถึงจังหวัดต่างๆ ของ Azerbadjan, Ghilan, Mazendaran, Asdrabad, และ Khorassan โดยรัฐบาลจักรวรรดิเปอร์เซียจะไม่ให้สิทธิแก่บุคคลอื่นใดในการสร้างท่อขนส่งปิโตรเลียมไปยังแม่น้ำทางตอนใต้ หรือไปยังชายฝั่งทางใต้ของเปอร์เซีย

**มาตรา 7** ที่ดินทั้งหมดที่ให้แก่ผู้รับสัมปทาน หรือ ที่ดินที่ผู้รับสัมปทานได้มาตาม ข้อ 3 และ 4 รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกทั้งหมด จะต้องไม่เสียค่าธรรมเนียมและภาษีอากร ในระหว่างอายุสัมปทาน วัสดุและอุปกรณ์ทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับการสำรวจ การทำงาน และการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียม และการก่อสร้างและการพัฒนาของท่อขนส่งปิโตรเลียม ที่นำเข้าจักรวรรดิเปอร์เซียจะปลอดจากภาษีทุกชนิด และอากรในการนำสินค้าเข้า

**มาตรา 8** ในการสำรวจพื้นที่ที่เชื่อว่า มีผลิตภัณฑ์ (ปิโตรเลียม) กรณีที่มีรายงานของผู้เชี่ยวชาญภายใต้ความเห็นของผู้รับสัมปทานว่า ผลสำรวจเป็นที่น่าพอใจ ผู้รับสัมปทานจะต้องแจ้งไปยัง (รัฐบาล) เปอร์เซียทันที โดยผู้รับสัมปทานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายของตนเอง และของเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคทั้งหมด พร้อมทั้งตั้งโรงงาน และเครื่องจักรที่จำเป็นสำหรับการเจาะหลุมและตรวจสอบมูลค่าของทรัพย์สิน(ปิโตรเลียม)

**มาตรา 9** รัฐบาลจักรวรรดิเปอร์เซียอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานจัดตั้งบริษัทขึ้น เพื่อทำงาน โดยที่ ชื่อ กฎเกณฑ์ และทุนของบริษัท จะถูกกำหนดโดยผู้รับสัมปทาน และผู้อำนวยการบริษัทถูกคัดเลือกจากผู้รับสัมปทาน โดยการจัดตั้งบริษัทแต่ละแห่งผู้รับสัมปทานจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลของจักรวรรดิทราบอย่างเป็นทางการ ผ่านข้าหลวงใหญ่ (Imperial

Commissioner) ที่จะเป็นสื่อกลาง และส่ง "กฎเกณฑ์" พร้อมด้วยข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ซึ่งบริษัทดังกล่าวจะดำเนินการ บริษัทดังกล่าวจะได้รับสิทธิพิเศษและผลประโยชน์ทั้งหมดตามที่ผู้รับสัมปทานได้รับอนุญาตไว้ โดยผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด

**มาตรา 10** สัญญาระหว่างผู้รับสัมปทานของส่วนหนึ่งและบริษัทในอีกส่วนหนึ่งจะต้องระบุว่า ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับจากวันที่จัดตั้งบริษัทแรก จะต้องจ่ายเงินสดให้รัฐบาลเปอร์เซียจำนวน 20,000 สเตอริง และจ่ายเพิ่มอีก 20,000 สเตอริง เมื่อมีการเรียกชำระหนี้ของหุ้นของบริษัทแรกที่ก่อตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตราก่อนหน้า โดยจะต้องจ่ายเงินรายปีให้รัฐบาลในอัตราร้อยละ 16 ของกำไรสุทธิของบริษัททั้งหมดที่จะเกิดขึ้นตามมาตราดังกล่าว

**มาตรา 11** รัฐบาลมีอิสระที่จะแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ให้คำปรึกษาแก่ผู้รับสัมปทานและผู้อำนวยความสะดวกบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น เพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และแจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบถึงวิธีที่ดีที่สุดที่จะใช้เพื่อประโยชน์ของกิจการ โดยจะมีการกำกับดูแลภายใต้ความเห็นชอบของผู้รับสัมปทานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาลจักรวรรดิ อำนาจดังกล่าวของข้าหลวงใหญ่จะถูกกำหนดไว้ใน "กฎเกณฑ์" ที่กำหนดขึ้นของบริษัท ผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายเงินให้แก่ข้าหลวงใหญ่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นจำนวนเงิน 1,000 ปอนด์ต่อปี เป็นค่าบริการนับจากวันที่จัดตั้งบริษัทแรกขึ้น

**มาตรา 12** คนงานที่ทำงานให้แก่บริษัทผู้รับสัมปทานจะอยู่ภายใต้สมเด็จพระราชาชาห์ ยกเว้น เจ้าหน้าที่ด้านเทคนิค เช่น ผู้จัดการ วิศวกร คนงานเจาะหลุม และหัวหน้าคนงาน

**มาตรา 13** สถานที่ใดที่พิสูจน์ได้ว่า ผู้อาศัยอยู่ในท้องถิ่นได้ผลิตปิโตรเลียมสำหรับการใช้งานของพวกเขาเอง บริษัทผู้รับสัมปทานจะต้องให้ปิโตรเลียมในปริมาณที่ได้ก่อนหน้านี้ โดยไม่คิดราคา โดยปริมาณปิโตรเลียมดังกล่าว จะได้รับการกำหนดไว้ในประกาศภายใต้การกำกับดูแลของผู้มีอำนาจในท้องถิ่น

**มาตรา 14** รัฐบาลของจักรวรรดิจะใช้มาตรการที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อรักษาความปลอดภัย ในการดำเนินการของโรงงาน และอุปกรณ์ตามวัตถุประสงค์ของสัมปทานนี้ ซึ่งทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของบริษัท และเพื่อปกป้องตัวแทนและผู้รับใช้ของบริษัท เมื่อรัฐบาลของจักรวรรดิมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติ ผู้รับสัมปทานและบริษัทที่สร้างขึ้น จะไม่มีอำนาจภายใต้ข้ออ้างใด ๆ ก็ตาม ที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลเปอร์เซีย




**มาตรา 15** เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของสัมปทาน วัสดุ อาคาร และอุปกรณ์ทั้งหมดของบริษัทที่ใช้เพื่อประโยชน์ในอุตสาหกรรมของตน จะตกเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล และบริษัทจะไม่มีสิทธิในการได้รับค่าชดเชยในการนี้

**มาตรา 16** ภายในระยะเวลาสองปีจากวันปัจจุบัน ผู้รับสัมปทานไม่ได้ก่อตั้งบริษัทแรกที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 ของข้อตกลง สัมปทานจะกลายเป็นโมฆะ

**มาตรา 17** หากเกิดกรณีพิพาทใด ๆ ระหว่างคู่กรณี ในส่วนของการตีความ หรือสิทธิ หรือความรับผิดชอบของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จากนั้นผลลัพธ์ข้อพิพาทหรือความแตกต่างดังกล่าวจะถูกส่งไปยังอนุญาโตตุลาการสองคนที่อยู่ ณ กรุงเตหะราน ซึ่งหนึ่งในนั้นจะถูกเสนอชื่อโดยคู่กรณีแต่ละฝ่าย และต่อผู้ตัดสินที่จะได้รับการแต่งตั้งจากอนุญาโตตุลาการก่อนหน้าที่จะมีการดำเนินการสอบสวน กรณีที่มีความเห็นไม่ตรงกันของอนุญาโตตุลาการ การตัดสินใจของผู้ตัดสินจะถือเป็นที่สุด

**มาตรา 18** กฎหมายสัมปทานนี้ จะทำสำเนาโดยเขียนเป็นภาษาฝรั่งเศสและแปลเป็นเปอร์เซียในความหมายเดียวกัน แต่ในกรณีที่มีข้อพิพาทใด ๆ เกี่ยวกับความหมายดังกล่าว ข้อความภาษาฝรั่งเศสจะมีผลเหนือกว่า



ภาคผนวก ค  
ความหมายของ “Tax Havens”

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

## ความหมายของ “Tax Havens”

พนิต ธีรภาพวงษ์ (2547, น.1- 4) ได้อธิบายไว้ว่า “Tax Havens” หมายถึง ประเทศหรือดินแดนพิเศษ (A Specific Jurisdiction) ที่มีระบบกฎหมายภายใน หรือระบบกฎหมายภาษีพิเศษเป็นของตนเอง ที่เอื้ออำนวยต่อการโยกย้าย หรือเก็บกักเงินทุนของกลุ่มทุนข้ามชาติเพื่อประโยชน์ในการหลีกเลี่ยงภาระภาษีระหว่างประเทศ (International Tax Avoidance) ด้วยการที่ดินแดนเหล่านี้เป็น Offshore Financial Centers (OFC) จึงกลายเป็น แหล่งฟอกเงิน (Money - Laundering) พนิต ได้ระบุถึงลักษณะที่เข้าองค์ประกอบของดินแดน Tax Havens ไม่ว่าจะข้อใดข้อหนึ่ง หรือหลายข้อรวมกัน ได้แก่

- (1) ไม่จัดเก็บภาษีเงินได้ เช่นที่ หมู่เกาะเคย์แมน บาฮามาส เบอร์มิวด้า เป็นต้น
- (2) มีการจัดเก็บภาษีภายในปกติ แต่สำหรับกรณีพิเศษ เช่น กำไรที่ได้จากแหล่งเงินได้นอกประเทศตนนั้น จะไม่จัดเก็บ หรือถ้าจัดเก็บ อัตราภาษีจะต่ำกว่าอัตราปกติภายในมาก เช่นที่ฮ่องกง ปานามา และไลบีเรีย เป็นต้น
- (3) มีการปกปิดข้อมูลของทางธุรกิจ และการเงินของกิจการบริษัทต่างประเทศ หรือธนาคาร ที่ตั้งอยู่ในเขตของตนประเภท “ลับที่สุด” ไม่มีการเปิดเผยโดยเด็ดขาด (High Level of Bank or Commercial Secrecy) แม้มีแรงกดดันจากต่างประเทศ เช่น ประเทศลักเซมเบิร์ก หรือหมู่เกาะเคย์แมน มีกฎหมายภายในระบุว่า การเปิดเผยข้อมูลทางภาษีและการธนาคารดังกล่าวถือเป็นความผิดทางอาญา
- (4) ไม่มีการควบคุมการปริวรรตเงินตรา (Lack of Currency Controls) กรณีที่เป็นบัญชีเงินฝากเงินตราจากต่างประเทศ (Foreign Deposit of Foreign Currency)
- (5) ประชาสัมพันธ์ตัวเอง (Self - Promotion as OFC or Tax Havens) ลงในวารสารต่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น วารสารประเภทการบัญชีระหว่างประเทศ วารสารประเภทการจัดการระหว่างประเทศ เป็นต้น

Bernardo, Fichtner, Takes and Heemskerk (2017) ได้จัดอันดับประเทศ  
 ปลอดภาษี ในงานที่ชื่อ The Uncovering Offshore Financial Centers: Conduits and Sinks in  
 the Global Corporate Ownership Network

Rank	Country	Rank	Country
1	British Virgin Islands	13	Bahamas
2	Luxembourg	14	Western Samoa
3	Hong Kong	15	Gibraltar
4	Jersey	16	Monaco
5	Bermuda	17	Seychelles
6	Cyprus	18	Belize
7	Taiwan	19	Guyana
8	Malta	20	Liberia
9	Mauritius	21	Marshall Islands
10	Cayman Islands	22	St Vincent and the Gren.
11	Lichtenstein	23	Nauru
12	Curaçao	24	Anguilla

รูปที่ 5.2 แสดงการจัดอันดับประเทศปลอดภาษี

ที่มา: Bernardo, Fichtner, Takes and Heemskerk (2017)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University



ภาคผนวก ง

รายนาม และคำตอบแทนกรรมการ  
ของบริษัทปิโตรเลียมที่ศึกษา (ปี 2549 – 2560)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ลำดับ	รายนามกรรมการ	ผลตอบแทน	ลำดับ	รายนามกรรมการ	ผลตอบแทน
1	ประเสริฐ บุญสัมพันธ์	138,574,590.97	35	พรชัย รุจิประภา	18,405,577.72
2	ปรีชญา ภิญญาวัฒน์	98,854,421.09	36	นนทิกร กาญจนะจิตตรา	18,246,359.16
3	พิชัย ชุณหวิชิร	73,262,162.00	37	บวร วงศ์สินอุดม	18,115,069.21
4	เชิดพงษ์ สิริวิฑิต	61,383,931.70	38	ทรงภพ พลจันทร์	18,057,709.15
5	ณอคคุณ สิทธิพงศ์	58,456,372.98	39	พรรณี สถาวโรดม	18,003,277.71
6	เทวินทร์ วงศ์วานิช	55,175,312.74	40	นิศย์ จันทรมังคละศิริ	17,782,905.08
7	อำพน กิตติอำพน	51,117,215.57	41	นริศ ชัยสูตร	17,624,864.58
8	พละ สุขเวช	49,841,198.03	42	สุเทพ เหลี่ยมศิริเจริญ	17,609,356.60
9	อนนต์ สิริแสงทักษิณ	42,180,165.26	43	สมชัย สัจจพงษ์	17,348,292.00
10	ไพรินทร์ ชูโชติถาวร	41,087,435.80	44	วีรศักดิ์ โสสิตไพศาล	16,858,879.84
11	สมชาย คูวิจิตรสุวรรณ	35,904,029.64	45	จักรกฤตภูมิ พาราพันธกุล	16,551,057.73
12	มนู เลียวไพโรจน์	35,713,063.61	46	ไพบุลย์ ปัญญวุฒิ	16,136,100.71
13	ชัยเกษม นิตสิริ	35,016,980.39	47	มนัส แจ่มเวหา	15,775,199.61
14	สรวิญ รังคสิริ	34,228,067.91	48	จุฬารัตน์ สุธีธร	15,719,056.99
15	วัชรกิติ วัชรโรทัย	33,669,761.01	49	วุฒิพันธ์ วิชัยรัตน์	15,511,846.46
16	ณัฐชาติ จารุจินดา	31,675,326.53	50	คุณจิต นาคกรรพ	15,073,935.43
17	จิตรพงษ์ กว้างสุขสถิตย์	31,412,935.30	51	อัครพร จารุจินดา	14,910,631.76
18	จุลสิงห์ วสันตสิงห์	30,584,172.63	52	นิธิ จึงเจริญ	14,655,437.51
19	อำนาจ ปรีมนวงศ์	27,562,309.12	53	สุพัฒน์พงษ์ พันธุ์มีเชาว์	14,525,177.49
20	อภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์	27,314,849.18	54	เบญจา หลุยเจริญ	14,519,947.40
21	วศิน วีระเวชญาณ	26,452,309.12	55	รันทวี สุวรรณมงคล	14,351,408.65
22	สมหมาย ไคว่ชชาภรณ์	26,093,740.15	56	ศิริ จิระพงษ์พันธ์	14,258,918.97
23	วีระพล จิระประดิษฐกุล	25,585,584.72	57	ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์	14,198,085.05
24	ทศพร ศิริสัมพันธ์	25,415,998.86	58	วิโรจน์ มาวิจักขณ์	14,003,763.08
25	วุฒิสาร ตันไชย	25,235,732.37	59	เลิศรัตน์ รัตนวานิช	13,941,359.51
26	สุรพล นิติไกรพจน์	24,978,396.69	60	บุปผา อมรเกียรติขจร	13,884,657.44
27	จักรมณท์ ผาสุกวนิช	24,923,200.23	61	ทองฉัตร หงส์ลดารมภ์	13,854,050.41
28	สุกฤตย์ สุรบถโสภณ	24,552,683.08	62	ยงยุทธ จันทโรทัย	13,843,840.17
29	โอฬาร ไชยประวัติ	22,930,778.79	63	วาหนันท์ พีเทอริสติก	13,755,437.51
30	ดอน วสันตพฤษย์	21,131,061.43	64	พรชัย กรานเลิศ	13,619,005.52
31	ไชยชัย อักษรนันท์	21,117,073.20	65	อดุลย์ แสงสิงแก้ว	13,562,455.70
32	อธิคม เต็บศิริ	20,582,145.52	66	จุลยุทธ หิรัณยะสวัสดิ์	13,510,131.16
33	ไกรฤทธิ นิลคูหา	20,373,289.03	67	จิระเดช โมกขะสมิต	13,432,967.77
34	เสรีพิศุทธิ์ เตมียาเวส	19,247,656.21	68	พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิวัตน์	13,334,986.26

ลำดับ	รายนามกรรมการ	ผลตอบแทน
69	กิตติพงษ์ กิตยารักษ์	13,204,295.46
70	ชายน้อย เฝื่อนโกสม	13,071,169.67
71	ชลนัฐ ญาณารณพ	12,853,117.59
72	รุ่งโรจน์ รังสีโยภาส	12,853,117.59
73	วิฑูรย์ สิมะโชคดี	12,852,410.47
74	นิพัทธ์ พุกกณะสุด	12,794,979.08
75	วิชัย พรเกียรติวัฒน์	12,600,140.33
76	พิชิต นิธิวาสิน	12,532,085.33
77	นันทวัลย์ ศกุนตนาค	12,275,170.46
78	กรพจน์ อัครวินวิจิตร	12,253,878.61
79	วราวุธ หงสประภาส	12,247,822.13
80	สุรงค์ บูลกุล	12,195,045.72
81	สุชาติ ธาดาธำรงเวช	12,151,142.80
82	วิชัย อัครัสกร	12,128,403.14
83	อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ	11,991,782.72
84	ศิรินทร์ นิมมานเหมินท์	11,870,267.59
85	สมบัติ อมรวิวัฒน์	11,646,631.44
86	วีรพงษ์ รามางกูร	11,611,475.00
87	ประมวล จันทร์พงษ์	11,550,979.00
88	จันทิมา สิริแสงทักษิณ	11,546,172.00
89	ภูษณ ปรียมานิช	11,544,822.57
90	สมชาย เจริญนันท์	11,463,471.46
91	ชาญวิทย์ อมตมะทุชาติ	11,425,903.14
92	ปิติ ยิมประเสริฐ	11,421,524.00
93	พันธ์ทิพย์ สุรทินนท์	11,306,715.89
94	ฉัตรเฉลิม เฉลิมสุข	11,089,903.14
95	มงคล อัมพรพิสิฐ	10,990,944.00
96	บุญสืบ ประสิทธิ์	10,973,903.14
97	ธรรมยศ ศรีช่วย	10,916,866.67
98	สมนึก บำรุงสาลี	10,743,979.00
99	อรรถพล ฤกษ์พิบูลย์	10,575,027.73
100	ประยุทธ์ จันทร์โอชา	10,546,325.68
101	เพิ่มศักดิ์ ชีววัฒนานนท์	10,403,416.70
102	นพดล ปิ่นสุภา	10,113,955.36

ลำดับ	รายนามกรรมการ	ผลตอบแทน
103	ประพนธ์ วงษ์ท่าเรือ	10,101,115.96
104	อารีพงศ์ ภูษคุ้ม	10,045,899.82
105	ชาญศิลป์ ตรีนุชกร	10,028,333.91
106	สมชาย พูลสวัสดิ์	9,832,296.35
107	รวิพร คูหิรัญ	9,803,778.58
108	เศรษฐ์พุมิ สุทธิวาทณพุมิ	9,593,756.91
109	วรวัฒน์ อินทรทัต	9,477,568.16
110	ธรรพ์ ซาลีจันทร์	9,476,183.00
111	ศรัทธา เลี่ยมรุ่งโรจน์	9,445,622.03
112	มนตรี ไสตางกูร	9,420,260.30
113	พวงเพชร สารคุณ	9,414,453.63
114	วิรัตน์ เอื้อนฤมิตร	9,399,496.43
115	วรุณเทพ วัชรภรณ์	9,375,978.64
116	สลิน ทองภักดี	9,368,469.00
117	สมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ	9,275,452.06
118	อุทิศ ธรรมวาทีน	9,118,791.97
119	ถาวร พานิชพันธ์	9,065,985.11
120	สุวิมล กฤตยาเกียรติ	8,933,437.50
121	สุทธิพงษ์ อินทรีย์รงค์	8,895,420.03
122	ทวารัฐ สุตตะบุตร	8,643,638.82
123	เมตตา บันเทิงสุข	8,553,033.60
124	สุชัย ภูประเสริฐ	8,419,763.40
125	นพดล สมบูรณ์ทรัพย์	8,281,720.52
126	บรรพต หงษ์ทอง	8,259,941.27
127	นครินทร์ วีระเมธีกุล	8,243,843.67
128	ปิติ ตัณฑเกษม	8,237,931.44
129	พัฒเดช ธรรมจริย์	8,228,271.25
130	บุญสม เลิศหิรัญวงศ์	8,150,244.60
131	ประสัณฑ์ เชื้อพานิช	8,139,249.79
132	สมเจตน์ บุญถนอม	8,125,442.05
133	ชฎา วัฒนศิริธรรม	8,099,585.33
134	พรทิพย์ จาละ	8,097,811.90
135	เกรียงไกร เขียวนุกุล	8,049,448.03
136	เสียม สันทัต	8,039,779.00

ลำดับ	รายนามกรรมการ	ผลตอบแทน	ลำดับ	รายนามกรรมการ	ผลตอบแทน
137	ธนาคาร เกิดในมงคล	8,013,274.09	171	เทียนไชย จงพิริ์เพียง	5,307,476.00
138	อดิเทพ พิศาลบุตร	8,009,124.36	172	นิธิมา เทพอนังกูร	5,284,143.44
139	นิมิตต์ สุวรรณรัฐ	7,943,756.91	173	วิษซ์ จีระแพทย์	5,245,997.70
140	สมทัต อัดตะนันท์	7,913,880.40	174	สมบัติ ศานติจारी	5,232,491.33
141	สีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว	7,904,201.73	175	ปนัดดา กนกวัฒน์	5,215,965.76
142	อนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ	7,860,361.44	176	อนุสรณ์ แสงนิมมวล	5,012,758.00
143	ปาณสวาร หัสตินทร	7,849,880.40	177	ศานิต ร่วงน้อย	4,946,514.96
144	วิสิฐ ตันติสุนทร	7,692,059.00	178	ธวัชชัย สมุทรสาคร	4,773,130.01
145	รัตน์ พานิชพันธ์	7,662,579.00	179	นันทิกา ทั้งสุพานิช	4,755,611.52
146	อินสอน บัวเขียว	7,566,228.89	180	สมพร ว่องวุฒิพรชัย	4,672,733.32
147	อภิสิทธิ์ รุจิเกียรติกำจร	7,507,685.92	181	ธรณ์ อ่างนวนาสวัสดิ์	4,605,655.74
148	สมนึก กยววัฒนกิจ	7,428,691.53	182	อุดมเดช สีตบุตร	4,344,471.55
149	ธนรัตน์ อูบล	7,343,756.91	183	กฤษฎา อุทยานิน	4,342,634.00
150	พานิช พงค์พิโรดม	7,184,069.24	184	เทพทัต พรหมโปกรณ	4,339,801.00
151	สุจินต์ หมวกแก้ว	7,177,027.88	185	อภิพร ภาษวัฒน์	4,319,801.00
152	ชวลิต พันท์ทอง	7,105,745.00	186	ฤดี นริสศิริกุล	4,280,737.00
153	เลอศักดิ์ จุลเทศ	6,884,181.64	187	ปานปรีย์ พิทธิธานุกร	4,193,094.36
154	เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ	6,869,304.00	188	รัฐกิจ มานะทัต	3,862,913.68
155	อารีย์ วงศ์อารยะ	6,800,342.00	189	เจตน์ ธนวัฒน์	3,861,957.00
156	วินัย ภัททิยกุล	6,631,330.85	190	พรายพล คุ่มทรัพย์	3,857,420.34
157	ธนวัฒน์ อัมพุนันท์	6,594,578.12	191	ปรีชา วรณรัตน์	3,849,336.00
158	ไตรศักดิ์ อินทรวรสัม	6,537,155.25	192	ทรงศักดิ์ สายเชื้อ	3,766,922.61
159	โสภาวดี เลิศมนัสชัย	6,505,651.73	193	นที เปรมรัศมี	3,674,714.03
160	เจษฎา พรหมจาด	6,388,979.00	194	เทพพงศ์ ทิพยจันทร์	3,664,125.00
161	วิศาล วุฒิสักดิ์ศิลป์	6,159,411.12	195	พิษณุ สุนทรารักษ์	3,597,534.25
162	สมเกียรติ หัตถโกศล	5,924,578.12	196	อภิชาติ เพ็ญกิตติ	3,552,963.89
163	ชวลิต พิชาลัย	5,839,526.25	197	ณรงค์กร ชวาลสันตติ	3,532,634.00
164	สิรินุช พิศลยบุตร	5,734,888.89	198	วรเดช ภูมิจิตร	3,481,420.00
165	ปิติพันธ์ เทพปฏิมากรณ	5,672,733.32	199	สมคิด เลิศไพฑูรย์	3,479,649.71
166	ประวุฒิ ถาวรศิริ	5,659,406.31	200	เอก อังสนานนท์	3,435,809.66
167	ชัยวัฒน์ ชูฤทธิ	5,442,476.00	201	บุญทักษ์ หวังเจริญ	3,354,462.79
168	เสมอใจ สุขสุเมธ	5,424,139.41	202	สมชาย วงศ์สวัสดิ์	3,259,780.82
169	มารุต มฤคทัต	5,368,488.37	203	ชัยศึก เกตุทัต	3,247,353.21
170	ไมตรี ศรีนราววัฒน์	5,329,483.80	204	พชร ยุติธรรมดำรง	3,228,267.00



ลำดับ	รายนามกรรมการ	ผลตอบแทน	ลำดับ	รายนามกรรมการ	ผลตอบแทน
205	สมโภชน์ กาญจนภรณ์	3,220,444.00	232	วรวิทย์ ชัยลิมปมนตรี	1,978,394.00
206	ปกรณ์ มาลากุล ณ อยุธยา	3,167,202.00	233	ปิยวัชร นิยมฤกษ์	1,965,013.70
207	ประสิทธิ์ สืบชนะ	3,140,090.00	234	วิเชษฐ เกษมทองศรี	1,944,567.23
208	ชาญชัย มุสิกนิศากร	3,123,842.07	235	กุลิศ สมบัติศิริ	1,907,817.86
209	เจน นำชัยศิริ	3,116,387.61	236	สุพัฒน์ หวังวงศ์วัฒนา	1,707,800.00
210	อภัย จันทนจุลกะ	3,037,376.00	237	สุชาติ จันลาวาศ	1,667,470.00
211	ไกรฤทธิ อุกุชานนท์ชัย	3,032,561.53	238	ณัฐจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา	1,652,303.00
212	ประกิตติ พิริยะเกียรติ	2,933,208.83	239	วิจิต ปลั่งศรีสกุล	1,606,112.00
213	ประพันธ์ นัยโกวิท	2,824,219.18	240	ยุวัญญู สุริยกุล ณ อยุธยา	1,516,946.31
214	สถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์	2,767,382.76	241	ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง	1,486,946.31
215	สุวิทย์ เมษินทรีย์	2,722,549.00	242	ศิริศักดิ์ วิทยอุดม	1,472,177.00
216	อรรถพล ไทญ์สว่าง	2,710,854.65	243	วิริยา ว่องปรีชา	1,437,508.00
217	รังสรรค์ ศรีวรศาสตร์	2,703,024.38	244	สมบัติ นราวุฒิชัย	1,309,355.00
218	วิสุทธิ ศรีสุพรรณ	2,699,247.70	245	ประจันต์ จันทอง	1,200,173.06
219	จักราวุธ ศัลยพงษ์	2,657,785.00	246	บัณฑิต เอื้ออาภรณ์	925,669.54
220	มนตรี มงคลสวัสดิ์	2,657,785.00	247	ณัฐวุฒิ โพธิสาโร	881,023.59
221	วิทยา สุริยะวงศ์	2,657,703.32	248	อนุชา สิหนาทกาทกุล	681,170.00
222	อนันต์ ศิริพงศ์	2,617,785.00	249	ไพบูลย์ คุ้มฉายา	563,474.33
223	อุดม วงศ์วิวัฒน์ไชย	2,611,870.32	250	สาธิต รังคสิริ	538,500.00
224	สันหัตถ์ สมชีวิตา	2,538,408.00	251	วชิรพันธ์ พรหมประเสริฐ	519,034.00
225	วรภาค ธนยาพงษ์	2,426,714.57	252	ชนาทิพย์ วีระสืบพงศ์	461,000.00
226	วิฐา พงศ์นุชิต (ไพฑูรย์ พงษ์เกษร)	2,403,181.36	253	वलันต์ สร้อยพิสุทธิ	447,000.00
227	พฤกษ์ สุวรรณทัต	2,366,548.64	254	อดิศร พลอยสังวาลย์	407,609.00
228	ศุภรัตน์ วัฒนกุล	2,332,945.21	255	สุชาติ สุมาลย์	365,753.80
229	ธนศักดิ์ วหาวิศาล	2,185,294.20	256	กฤษณ์ อิมแสง	324,990.00
230	ประสิทธิ์ โสมวิไลกุล	2,166,724.68	257	พีรพล ไตรทศาวิทย์	300,000.00
231	สุรพิทย์ กิรติบุตร	2,151,856.16			

The image features a large, faint watermark of the Rangsit University logo in the center. The logo consists of a stylized flame or sunburst shape at the top, with a circular base made of radiating lines. The text 'มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University' is written in a semi-circle below the logo.

ภาคผนวก จ

รายนาม และการดำรงตำแหน่งในส่วราชการ  
ของกรรมการบริษัทปิโตรเลียมที่ศึกษา 100 ลำดับแรก

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ลำดับ	กรรมการบริษัทที่ศึกษา	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	การดำรงตำแหน่งทางราชการ
1	ประเสริฐ บุญสัมพันธ์	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	สนช. (49-51, 57-62)
2	ปรัชญา ภิญาวัฒน์	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ปตท.
3	พิชัย ชุณหวิธร	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y					ปตท.
4	เชิดพงษ์ สิริวิชัย	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ปลัดกระทรวงพลังงาน (49), กฤษฎีกา (49-60)
5	ณอคุณ สิทธิพงศ์	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y				ปลัดกระทรวงพลังงาน (53-56)
6	เทวินทร์ วงศ์วานิช				Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ปตท., คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน (2560)
7	อำพน กิตติอำพน	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ผู้บริหาร สศช. (47-52), กรรมการ สศช. (56-60), สนช.(49-51, 57-61), กฤษฎีกา(49-61)
8	พละ สุขเวช	Y	Y	Y	Y	Y								ผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (38-42), คณะกรรมการปิโตรเลียม(42-46)
9	อนนต์ สิริแสงทักษิณ	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ปตท., สปช. (57-58)
10	ไพรินทร์ ชูโชติถาวร				Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y			ปตท., รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม(60)
11	สมชาย คูวิจิตรสุวรรณ			Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	อธิบดีอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด (54-58)
12	มนู เลียวไพโรจน์	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y						กฤษฎีกา (49-60), สปช. (57-58), สปท. (58-60)
13	ชัยเกษม นิติสิริ			Y	Y	Y	Y	Y	Y					อัยการสูงสุด (50-52), กฤษฎีกา (46-58)
14	สร้อย รังคสิริ								Y	Y	Y	Y	Y	ปตท.
15	วัชรกิติ วัชรโรทัย				Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ผู้ช่วยเลขาธิการพระราชวัง (49-50), กรมวังผู้ใหญ่ (50-58)
16	ณัฐชาติ จารุจินดา						Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ปตท.
17	จิตรพงษ์ กว้างสุขสถิตย์	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y				ปตท.
18	จุลสิงห์ วสันตสิงห์	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	อัยการสูงสุด (52-56), กฤษฎีกา (55-62)
19	อำนาจ ปรีมนวงศ์						Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ผู้ตรวจกระทรวงการคลัง (52-56), รองปลัดกระทรวงการคลัง (57-61)
20	อภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y			กก.ผจก.ใหญ่ธนาคารกรุงไทย(47-55), รรมว.กระทรวงการคลัง (58-62)

ลำดับ	กรรมการบริษัทที่ศึกษา	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	การดำรงตำแหน่งทางราชการ
21	วคิน วีระเวชญาณ						Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ (เจรจาเขตแดนทางทะเล) (52-57)
22	สมหมาย ไควคชาภรณ์			Y	Y	Y	Y	Y						ปตท.
23	วีระพล จิระประดิษฐกุล	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y				ผอ.สนพ. (49-54), อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน (54-56), อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนฯ (57-57), กกพ. (57-61)
24	ทศพร ศิริสัมพันธ์							Y	Y	Y	Y	Y	Y	เลขาธิการ ก.พ.ร. (45-56, 59-61), สนช. (49-51), กฤษฎีกา. (58-62)
25	วุฒิสาร ต้นไชย				Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	สปช. (57-58), เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (57-61)
26	สุรพล นิตไกรพจน์			Y	Y	Y	Y	Y		Y	Y	Y	Y	อธิการบดี ม.ธรรมศาสตร์ (47-53), สนช. (49-51), กฤษฎีกา (49-62)
27	จักรมณท์ ผาสุกวนิช	Y	Y	Y	Y	Y								กฤษฎีกา (46-62), ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม(47-51), สนช. (49-51)
28	สุกฤตย์ สุรบถโสภณ						Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ปตท.
29	โอฬาร ไชยประวัตติ	Y	Y	Y										รองนายกรัฐมนตรี (51)
30	คอน วสันตพฤกษ์									Y	Y	Y	Y	เอกชนอื่น
31	โชคชัย อักษรนันท์	Y	Y	Y	Y	Y	Y							เอกชนอื่น
32	อธิคม เดบศิริ						Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	ปตท.
33	ไกรฤทธิ์ นิลคูหา	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y					อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ(48-51), อธิบดีกรมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน(52-54)
34	เสร์พิศุทธิ์ เตมียาเวส		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y					ผบ.ตร.(50-51)
35	พรชัย รุจิประภา	Y	Y	Y	Y					Y				สนช. (49-51), ปลัด ก.พลังงาน (49-53), ปลัด ก.วิทยาศาสตร์ (53-55), รมว. เทคโนโลยีสารสนเทศฯ (57-58), คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน (60)
36	นนทิกร กาญจนะจิตรา			Y	Y	Y	Y							กรรมการ สศช. (53-57), กฤษฎีกา (58-62)
37	บวร วงศ์สินอุดม					Y	Y	Y	Y	Y	Y			ปตท.
38	ทรงภพ พลจันทร์						Y		Y	Y	Y	Y	Y	อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (53-57), ผู้ตรวจราชการกระทรวงพลังงาน(57)
39	พรณี สดาวโรดม	Y	Y	Y	Y	Y	Y							กรรมการ สศช. (50), ที่ปรึกษารมว.กระทรวงการคลัง (57-58)
40	นิตย์ จันทร์มังคละศิริ	Y	Y	Y	Y									ที่ปรึกษารมว.พลังงาน (พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช 46-48), กก.สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (46-49)

ลำดับ	กรรมการบริษัทที่ศึกษา	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	การดำรงตำแหน่งทางราชการ
41	นริศ ชัยสูตร			Y	Y	Y	Y							กฤษฎีกา (กย.46-ตค.49), ผอ.สศค. (47-49), กรรมการ สศช. (47-49, 53-54), รองปลัด ก.คลัง (52-53), อธิบดีกรมธนารักษ์ (54-58)
42	สุเทพ เหลี่ยมศิริเจริญ						Y	Y	Y	Y				ผอ.สนพ.(54-56), ปลัดกระทรวงพลังงาน(56-57)
43	สมชัย ลัจจงพงษ์						Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	กรรมการ สศช. (51, 55-56), ปลัดกระทรวงการคลัง (58-61)
44	วิรัชศักดิ์ โมลิตไพศาล			Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y			ปตท.
45	จักรกฤษณ์ พาราพันธกุล						Y	Y	Y	Y	Y	Y		อธิบดีกรมธนารักษ์ (58-60), รองปลัดกระทรวงการคลัง (60-63)
46	ไพบูรณ์ ปัญญาวุฒิ		Y	Y	Y	Y	Y							ปตท.
47	มนัส แจ่มเวหา							Y	Y	Y	Y	Y	Y	อธิบดีกรมบัญชีกลาง (55-59), กฤษฎีกา (58-62)
48	จุฬารัตน์ สุธีธร								Y	Y	Y	Y	Y	ผู้ตรวจราชการ ก.คลัง (54-55), ผอ.สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ก.คลัง (55-57), ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำ ก.คลัง (57-58)
49	อุดมพันธ์ วิชัยรัตน์	Y	Y	Y	Y	Y	Y							กรรมการ สศช. (46-50), ผอ.สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี (46-51), กฤษฎีกา (46-62)
50	คุรุจิต นาคทรรพ		Y							Y	Y	Y	Y	รองปลัด ก.พลังงาน (53-57, 57-58), สปช (57-58), กฤษฎีกา (58-62), สปท (58-60), อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (57), ปลัด ก.พลังงาน (58)
51	อัชพร จารุจินดา								Y	Y	Y	Y	Y	กฤษฎีกา (46-62), กรรมการ สศช. (56-60)
52	นิธิ จึงเจริญ									Y	Y	Y	Y	รองเสนาธิการมณฑลทหารบกที่11 (56-57), ประจำกรมข่าวทหารบก (57-58), ผู้ช่วยทูตทหารบก ออสเตรเลีย (59-61)
53	สุพัฒน์พงษ์ พันธุ์มีเชาว์									Y	Y	Y	Y	ปตท.
54	เบญจา หลุยเจริญ				Y	Y	Y	Y	Y					รองปลัดกระทรวงการคลัง (51-54), อธิบดีกรมสรรพสามิต (54-55), อธิบดีกรมศุลกากร (55-56), รพช.กระทรวงการคลัง (56-57)
55	รีนวดี สุวรรณมงคล									Y	Y	Y	Y	ผู้ตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม และรองโฆษกกระทรวงยุติธรรม (2555), อธิบดีกรมบังคับคดี (57-62)
56	ศิริ จิระพงษ์พันธ์									Y	Y	Y	Y	ผอ.สถาบันปิโตรเลียม(53-60), สปช. (57-58), รมว.พลังงาน (60-62)
57	ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์									Y	Y	Y	Y	รมว.พลังงาน (49-51), ประธานกรรมการ บมจ.ปตท. (57-61)
58	วิโรจน์ มาวิจักขณ์	Y	Y	Y	Y									ปตท.
59	เลิศรัตน์ รัตนวานิช	Y	Y	Y			Y	Y	Y					ผู้ช่วยผบ.ทบ.(48-49), สปช. (57-58), สปท. (58-60), คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน (2560)
60	นุบผา อมรเกียรติขจร									Y	Y	Y	Y	ปตท.

ลำดับ	กรรมการบริษัทที่ศึกษา	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	การดำรงตำแหน่งทางราชการ
61	ทองฉัตร หงส์คารมมภ์	Y	Y	Y										ผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (22-30), ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (45-48), สปช. (57-58)
62	ยงยุทธ จันทโรทัย									Y	Y	Y	Y	ผู้ตรวจราชการกระทรวงพลังงาน (58-60), รองปลัดกระทรวงพลังงาน (60-61)
63	วาหนันท์ พิเทอร์สิค									Y	Y	Y	Y	เอกชนอื่น
64	พรชัย กรานเลิศ		Y					Y	Y	Y				ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก (48-49), รองเสนาธิการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย (49-50), ที่ปรึกษาพิเศษปลัดกระทรวงกลาโหม (50-54)
65	อดุลย์ แสงสิงแก้ว					Y	Y	Y	Y	Y				สนช (49-51), ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ(55-57), รว.กระทรวงการพัฒนาลังคมฯ (57-60)
66	จุลยุทธ หิรัณยสวัสดิ			Y	Y	Y	Y	Y	Y					ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี(49-51)
67	จิระเดช โมกขะสมิต						Y	Y	Y	Y	Y	Y		รองเสนาธิการทหารบก (53-55), ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก (55-56), ประธานคณะที่ปรึกษากองทัพบก (56-57), สนช. (57-62)
68	พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิวัฒน์			Y	Y	Y	Y							รองอธิการบดี มธ. (50-53), รว.อุตสาหกรรม (55)
69	กิตติพงษ์ กิตยารักษ์									Y	Y	Y	Y	ปลัดกระทรวงยุติธรรม (51-57), ที่ปรึกษานายกฯ (57-58)
70	ชายน้อย เพื่อนโกศล		Y	Y	Y	Y	Y		Y	Y				ผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (55-58), ปตท.
71	รุ่งโรจน์ รังสิโยภาส		Y	Y	Y	Y								เอกชนอื่น
72	ชลนัฐ ญาณารณพ		Y	Y	Y	Y								เอกชนอื่น
73	วิฑูรย์ สิมะโชคดี			Y	Y	Y	Y							อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (51-52), อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม (52), ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม(52-57)
74	นิพัทธ์ พุกกะณะสุต	Y	Y	Y	Y									รองผอ.สำนักงานระบบการเงินการคลังภาครัฐ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (45-50)
75	วิชัย พรกั้ววัฒณ์						Y	Y	Y					ปตท.
76	พิชิต นิธิวาสิน		Y	Y	Y	Y								เอกชนอื่น
77	นันทวัลย์ ศกุนตนาค									Y	Y	Y	Y	อธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (56-58), อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา (58-59), อธิบดีกรมการค้าภายใน (59-60), ปลัดก.พาณิชย์ (60-61)
78	กรพจน์ อัครวินิจิตร	Y	Y		Y	Y	Y							รชช. ก.พาณิชย์ (42-44), ที่ปรึกษา รว.ก.พาณิชย์ (48-49), ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประธานวุฒิสภาด้านเศรษฐกิจ (55-57)
79	วรรณุช หงสประภาส							Y	Y	Y				ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ (48-51), กรรมการสำนักงานธรรมาวุฒิสภา (49-52, 55-56)
80	สุรงค์ บุญกุล				Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y			ปตท.

ลำดับ	กรรมการบริษัทที่ศึกษา	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	การดำรงตำแหน่งทางราชการ
81	สุชาติ ธาดาทำรงเวช	Y	Y	Y										คณะกรรมการปิโตรเลียม (46-50), รว.กระทรวงการคลัง (51)
82	วิชัย อัคร์สกร									Y	Y	Y	Y	เอกชนอื่น
83	อาคม เดิมพิทยาไพสิฐ						Y	Y	Y	Y				ผู้บริหาร สศช. (45-57), สนช. (2557), กฤษฎีกา (58-62), รว.คมนาคม (58-62)
84	ศิริินทร์ นิมมานเหมินท์	Y	Y	Y	Y	Y								อดีตรองผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, กก.ผจก.ใหญ่ ธนาคารกรุงไทย (35-42)
85	สมบัติ อมรวิวัฒน์						Y	Y	Y	Y				อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (47-49), รอง ผบ.ตร. (49-50), ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (51-52)
86	วีรพงษ์ รามางกูร		Y	Y	Y	Y	Y							รองนายกรัฐมนตรี (2540), ที่ปรึกษาเศรษฐกิจนายกรัฐมนตรีนคร (ทักษิณ) (44-49), สนช. (49-51), ที่ปรึกษาเศรษฐกิจนายกรัฐมนตรีนคร (สมัคร) (51)
87	ประมวล จันทร์พงษ์									Y	Y	Y	Y	อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนฯ (56-57), ผู้ตรวจราชการกระทรวงพลังงาน (57-59)
88	จันทิมา สิริแสงทักษิณ	Y	Y	Y	Y	Y								รองปลัดกระทรวงการคลัง (50-51), ที่ปรึกษากรมสรรพากร (51-53)
89	ภูษณ ปรีรัมย์มาโนช				Y	Y	Y							กก.ผู้ทรงคุณวุฒิ กก.พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (52-54), ที่ปรึกษา รอง นรม. ด้านเศรษฐกิจ (53), รรต.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (40)
90	สมชาย เขียวรอนันท์						Y	Y	Y	Y				หน.นายทหารฝ่ายเสนาธิการ ประจำผบ.ทอ. (49-50), ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ ทอ. (50-51), กก.ผู้อำนวยการใหญ่ บจก. วิจัยการบินแห่งประเทศไทย (51-54)
91	ชาญวิทย์ อมตะมาตุษชาติ									Y	Y	Y	Y	ผู้บริหาร สศช. (53-59), กรรมการกำกับกิจการพลังงาน (61-63)
92	ปิติ ยิ้มประเสริฐ	Y	Y	Y										ปตท.
93	พันธ์ทิพย์ สุรทินท์	Y	Y	Y	Y	Y	Y							รองปลัดกระทรวงการคลัง (48-50), อธิบดีกรมธนารักษ์ (50-51)
94	ฉัตรเฉลิม เฉลิมสุข									Y	Y	Y	Y	ผู้ช่วยเสนาธิการทหารบก (55), รองเสนาธิการทหารบก (56), เสนาธิการทหารบก (57-58)
95	มงคล อัมพรพิสิฐ		Y	Y	Y									ผบ.ทสส. (39-43), กก.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (42-43), ประธาน คณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ บมจ.อุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย (46-49)
96	บุญสืบ ประสิทธิ์									Y	Y	Y	Y	เจ้ากรมช่างอากาศ กองทัพอากาศ (56-57)
97	ธรรมยศ ศรีช่วย									Y	Y	Y		อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนฯ (57-59), รองปลัด ก.พลังงาน (59-60), ปลัด ก.พลังงาน (60-61)
98	สมนึก บำรุงสาลี									Y	Y	Y	Y	อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน (56-57), ผู้ตรวจราชการ ก.พลังงาน (57-59), รองปลัด ก.พลังงาน (59-60)
99	อรุณพล ฤกษ์พิบูลย์									Y	Y	Y		ปตท.
100	ประยุทธ์ จันทร์โอชา		Y	Y	Y	Y								แม่ทัพภาคที่1 (49-51), เสนาธิการทหารบก (51-52), รองผู้บัญชาการทบ. (52-53), ผู้บัญชาการทหารบก (53-57), นายกรัฐมนตรี (57-ปัจจุบัน)





ตัวอย่างโครงการลงทุนในต่างประเทศของกลุ่ม ปตท. ที่ประสบปัญหาในประเทศ แคนาดา ออสเตเรีย อิหร่าน อียิปต์ อิสราเอล และอินโดนีเซีย ได้แก่

(1) โครงการมาเรียนา ออยล์ แชนด์ ประเทศแคนาดา (ประเทศมีปริมาณสำรองน้ำมันดิบอันดับที่ 2 ของโลกรองจากซาอุดีอาระเบีย) โดยบริษัท PTTEP Canada Limited ซึ่งเป็นบริษัทย่อยของ ปตท.สผ. ได้เข้าลงทุนในโครงการดังกล่าว โดยถือสัดส่วนการลงทุนร้อยละ 100 และเป็นผู้ดำเนินการ แต่การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของ ปตท.สผ. ในโครงการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ โดยวันที่ 19 ตุลาคม 2560 (ผู้จัดการออนไลน์) ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ ของ บมจ. ปตท.สผ. ได้มีหนังสือแจ้งไปยังตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยว่า ปตท.สผ. ได้พิจารณาชะลอการตัดสินใจลงทุนขั้นสุดท้าย (Final Investment Decision) โดยจะรับรู้ขาดทุนจากการด้อยค่าของสินทรัพย์เป็นจำนวนประมาณ 550 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือราว 18,205 ล้านบาท (บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน), 2560ข)

(2) กรณีเหตุการณ์ระเบิดบนแท่นขุดเจาะน้ำมันในแหล่งขุดเจาะน้ำมันมอนทารานอกชายฝั่งตะวันตกเฉียงเหนือประเทศออสเตรเลียของบริษัท ปตท.สผ. ออสเตรเลีย (PTTEPAA) เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2552 เป็นเหตุให้มีน้ำมันดิบและก๊าซรั่วไหลออกมาในทะเลเป็นจำนวนประมาณ 4 ล้านลิตร คราบน้ำมันที่แพร่กระจายไปในทะเลกินพื้นที่ถึง 90,000 ตารางกิโลเมตร เป็นเหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งที่ร้ายแรงที่สุดของประเทศออสเตรเลีย เมื่อ 16 กันยายน 2556 โดยรายงานของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง (The Montara Inquiry Commission's Report) เสนอต่อสาธารณะในเดือนพฤศจิกายน 2553 ระบุว่า “การที่บริษัท PTTEP ติดตั้งแนวกันน้ำมันเพื่อป้องกันการรั่วไหลเพิ่มเติมนั้นดำเนินการอย่างไม่เพียงพอ และยังไม่ได้ติดตั้งแนวกันอันที่สองที่จำเป็นต้องทำอีกด้วย” นอกจากนี้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องของออสเตรเลียยังออกมาแสดงความคิดเห็นว่า “หาก PTTEP ซึ่งดำเนินการแท่นขุดเจาะมอนทาราและรัฐบาลท้องถิ่นนอร์ทเทอริทอรี (Northern Territory) ทำงานของตนอย่างเหมาะสม การระเบิดและรั่วไหลของน้ำมันออกสู่ทะเลติมอร์อย่างมหาศาลนี้จะไม่เกิดขึ้น” สำหรับค่าเสียหายที่ PTTEP ต้องรับผิดชอบ ชาวระบุว่า ในขณะนั้นบริษัทได้มีการชดเชยค่าเสียหายไปแล้วกว่า 9,700 ล้านบาท (ไม่รวมที่สามารถเคลมประกันได้) (สำนักข่าวไทยพับลิกา, 2556)

(3) กรณีบริษัท ปตท.สผ. ก็ไม่ประสบผลสำเร็จในโครงการสำรวจและผลิตน้ำมันบนบกของอิหร่าน แม้ว่าอิหร่านมีปริมาณน้ำมันสำรองเป็นอันดับ 3 ของโลกรองจากซาอุดีอาระเบียและแคนาดาก็ตาม โดยปัจจุบัน บริษัท ปตท.สผ. ได้ถอนการลงทุนสำรวจและขุดเจาะน้ำมันแปลง Saveh ในอิหร่านแล้ว (กระทรวงต่างประเทศ. 2555) ผู้วิจัย ไม่พบข่าวการบันทึกด้วยค่าเงินลงทุนโครงการนี้ในสื่อสาธารณะ

(4) กรณีโครงการปลูกป่าล้มน้ำมันที่ประเทศอินโดนีเซีย สำนักข่าวอิศรารายงานเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2558 ว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท พีทีที กรีน เอ็นเนอร์ยี พีทีที ลิมิเต็ด ได้เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายนิพิฐ อิศรางกูร ณ อยุธยา ประธานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ชื่อที่ดินอินโดนีเซียทับซ้อนป่าสงวนทำให้ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิเกษตรกรรมได้ และมีค่านายหน้าแพง ผิดปกติถึง 40% ใน 5 โครงการเสียหายรวม 20,307 ล้านบาท โดยนายนิพิฐ อิศรางกูร ณ อยุธยา ได้ยื่นฟ้องกลับนายไพโรจน์ ชูโชติถาวร อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ บมจ.ปตท. พร้อมกับผู้บริหารบริษัทในเครือ ปตท. อีกหลายคดี ปราบกฏตามหัวข้อข่าว ฟ้อง! ไพโรจน์ ตุ๊กติก 570 ล้านบาท (ฐานเศรษฐกิจออนไลน์, 2560ค) และ ป่าล้มอินโดฯ ฟันพิษปตท. ระลอกใหม่ (เฉลา กาญจนนา, 2560)

(5) กรณีบริษัท พีทีที เอ็นเนอร์ยี ริซอร์สเซส จำกัด (PTTER) และบริษัท ปตท. โกลบอล แมนเนจเม้นท์ จำกัด (PTTGM) ได้ดำเนินโครงการท่อก๊าซอียิปต์ - อิสราเอล (East Mediterranean Gas) ได้ปรากฏข้อมูลในรายงานประจำปี 2560 (รายงานทางการเงิน) บมจ.ปตท. (น. 108) ว่า มติที่ประชุมคณะกรรมการบริษัท ครั้งที่ 12/2559 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2559 อนุมัติการปรับโครงสร้างการถือหุ้นและโครงสร้างทางการเงินของกลุ่มบริษัท พีทีที เอ็นเนอร์ยี ริซอร์สเซส จำกัด (PTTER) โดยให้บริษัท ปตท. โกลบอล แมนเนจเม้นท์ จำกัด (PTTGM) เข้าถือบริษัทที่ PTTER ถือหุ้นทั้งหมด ยกเว้น East Mediterranean Gas Company S.A.E. (EMG) และ PTTER ได้จ่ายชำระคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยค้างชำระแก่บริษัทฯ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 950.75 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่า 31,773.44 ล้านบาท จากการปรับโครงสร้างการถือหุ้นและโครงสร้างทางการเงินดังกล่าว บริษัทฯ ประเมินมูลค่าที่คาดว่าจะได้รับคืนของเงินลงทุนใน PTTGM และ PTTER ด้วยวิธีการคิดมูลค่าปัจจุบันของกระแสเงินสดในอนาคต ส่งผลให้ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560 บริษัทฯ รั้งขาดทุนจากการด้อยค่าของเงินลงทุนใน PTTGM จำนวน 14,062.46 ล้านบาท และ PTTER จำนวน 19,442.23 ล้านบาท รวมเป็นเงินจำนวน 33,504.69 ล้านบาท และกลับรายการค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญของ PTTER จำนวน 34,692.27 ล้านบาทในงบการเงินเฉพาะกิจการ

(6) กรณี สินบนโรลส์รอยซ์ ถูกเผยแพร่โดยกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2560 ได้เปิดเผยคำพิพากษาศาลฎีกาของศาลกลางสหรัฐ ประจำรัฐโอไฮโอตอนใต้ ระบุว่า บริษัทลูกของโรลส์รอยซ์ คือ Rolls-Royce Energy Systems, Inc. หรือบริษัท "RRESI" ประกอบด้วย ผู้บริหารในบริษัทลูก 1 ราย พนักงาน 3 ราย และคนอื่น ๆ มีส่วนรู้เห็นในการจ่ายสินบน 35 ล้านดอลลาร์สหรัฐให้กับนายหน้า เป็นค่าที่ปรึกษาด้านการค้า ซึ่งเงินดังกล่าวถูกจ่ายเป็นค่าคอมมิสชั่น ให้กับบริษัทด้านพลังงานในไทย แองโกลา อาเซอร์ไบจาน อิรัก คาซัคสถาน และประเทศอื่น ๆ เพื่อแลกกับการได้เป็นผู้ชนะการประมูลคู่สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์และบริการบำรุงรักษาในโครงการต่าง ๆ

ในกรณีของประเทศไทย เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง 2555 บุคคลในบริษัทลูกของโรลส์รอยซ์ประกอบด้วย ผู้บริหาร 1 พนักงาน 1 พนักงาน 2 พนักงาน 3 และบุคคลอื่น มีส่วนรู้เห็นการจ่ายค่ารักษาความสัมพันธ์ทางธุรกิจเป็นสินบน จำนวนเงินกว่า 11 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ 385 ล้านบาท ให้กับ “นายหน้า#4” เป็นค่าที่ปรึกษาทางการค้า เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินธุรกิจโครงการที่บริษัท RRESI ชนะการประมูลในการทำธุรกิจกับ บมจ.ปตท. และบมจ. ปตท.สผ. (ประชาไทย, 2560, สำนักข่าวอิศรา, 2560, สุสานเศรษฐกิจออนไลน์, 2560g, U.S. Department of Justice, 2017a, 2017b, 2017c) ดังแสดงในตารางด้านล่าง

ตาราง แสดงจำนวนสินบนที่บริษัทโรลส์รอยซ์ (Rolls-Royce) จ่ายให้เจ้าหน้าที่ ปราบกฏตามเอกสารของกระทรวงยุติธรรม ประเทศสหรัฐฯ

สินบน 6 โครงการ	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
a. โครงการโรงแยกก๊าซที่ 5 (Project GSP-5)		~2.49 ล้านดอลลาร์									
b. โครงการสถานีเพิ่มความดันท่อเส้นที่ 3 (Project Onshore Compressor Station - OCS3)				~ 1.39 ล้านดอลลาร์							
c. โครงการในแหล่งสัมปทานอาทิตย์ ในอ่าวไทย (Project PTT Arthit)					~ 1.10 ล้านดอลลาร์						
d. โครงการ PCS (Project PCS)						~ 2.07 ล้านดอลลาร์					
e. โครงการโรงแยกก๊าซอีเทน (Project Ethane Separation Plant ESP-PTT)							~ 1.93 ล้านดอลลาร์				
f. โครงการโรงแยกก๊าซโรงที่ 6 (Project GSP-6)							~ 2.29 ล้านดอลลาร์				

ที่มา: U.S. Department of Justice, 2016; สุสานเศรษฐกิจออนไลน์, 2560; ผู้วิจัย 2562

จากตัวอย่างกรณีความเสียหายที่มีมูลค่ามหาศาลนี้ ผู้เสียหายที่แท้จริงก็คือกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่แทนปวงชนชาวไทยนั่นเอง แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่า มีกรรมการบริษัทคนใดต้องรับผิดชอบ หรือลาออกเพราะกรณีดังกล่าวเลย ทั้งที่การลงทุนขนาดใหญ่เช่นนี้ น่าจะต้องผ่านการตัดสินใจของคณะกรรมการ และนอกจากความเสียหายที่ปรากฏเป็นข่าวแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อต้นทุนสินค้าและบริการของบริษัทให้สูงขึ้นกว่าที่ควรเป็น เพราะรัฐบาลมีนโยบายกำหนดราคาพลังงานหลายชนิดตามต้นทุนของเอกชน (Cost Plus) ซึ่งมีใช้ราคาตลาดที่เกิดจากการแข่งขัน ทำให้ผู้ประกอบการสามารถผลักกำไรต้นทุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่อาจเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่รัดกุมในการประกอบกิจการได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณี โรลส์รอยซ์ หาก ป.ป.ช. สอบแล้วพบว่า มีการเรียกรับสินบนในการจัดซื้ออุปกรณ์จากบริษัท โรลส์รอยซ์ เป็นความจริง นอกจากผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีความผิดทางอาญาแล้ว ยังมีผลให้ค่าใช้จ่ายของผู้รับสัมปทานที่นำมาหักภาษีจะสูงเกินจริงไปด้วย เพราะมีค่าสินบนบวกเข้าไปในต้นทุนโครงการต่าง ๆ ด้วย ย่อมส่งผลให้ประเทศได้รับการชำระภาษีปีโตร้อยต่ำกว่าความเป็นจริง บริษัทที่เกี่ยวข้องจึงมีความผิดตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 76 ประกอบมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตร้อย พ.ศ. 2514 จะมีผลให้กลุ่มบริษัทดังกล่าวไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้เข้าประมูลรับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยได้อีกต่อไป แต่จนกระทั่งปัจจุบัน ผ่านมานานหลายปีนับจากการแจ้งจากทางการสหรัฐฯ ๕ การตรวจสอบของหน่วยราชการไทยกลับมีความคืบหน้าน้อยมาก

ภาคผนวก ช

อัตราค่าตอบแทนกรรมการมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

## อัตราค่าตอบแทนกรรมการมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ

จากรายงานพิจารณาศึกษาเรื่อง ธรรมนูญศาลในระบบพลังงานของประเทศ ฉบับวันที่ 4 พฤษภาคม 2553 โดยคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา (2554, น. 32) ระบุว่า ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านปิโตรเลียมของไทยเกิดจากปัญหาด้านธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลเนื่องจากบทบาทอันซ้อนทับกันในลักษณะที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ระหว่างเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลภาคธุรกิจและกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อรัฐและประชาชนได้เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการธุรกิจพลังงานควบคู่ไปด้วย ซึ่งโดยภาระหน้าที่ของกรรมการในธุรกิจพลังงานนั้น คือ การสร้างกำไรสูงสุดให้แก่บริษัท บทบาทและหน้าที่ที่ทับซ้อนกันนี้จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้นโยบายของรัฐอาจถูกครอบงำจากภาคธุรกิจได้

ทำให้สมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่งจึงพยายามแก้ไข โดยในช่วงปลายปี 2553 ด้วยการขอแปรญัตติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. .... โดยนายสุรจิต ชिरเวทย์ ได้ขอเพิ่ม มาตรา 14/1 การห้ามพนักงานอัยการที่ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐรับผลประโยชน์ตอบแทน โดยเสนอว่า “มาตรา 14/1 พนักงานอัยการที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนเบี้ยประชุมโบนัส หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หรือประโยชน์อื่นใดจากรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่ตนเป็นกรรมการ” และโดยมีเหตุผลว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรคหก ได้วางหลักการว่า ห้ามพนักงานอัยการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือ กิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่ ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้ เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นทนายของแผ่นดิน หากไปเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐเหล่านั้น อัยการก็อาจอยู่ในสถานะที่เป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นจำเลยเมื่อศาลรับฟ้อง และในขณะเดียวกันองค์กรอัยการก็ต้องทำหน้าที่ทั้งกล่าวหาและแก้ต่างด้วย และเมื่ออัยการเป็นอาชีพที่มีรายได้ประจำในอัตราที่สูงเท่ากับตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยอยู่แล้ว หากเปิดโอกาสให้มีการรับค่าตอบแทนจากหน่วยงานที่เข้าไปเป็นกรรมการได้ จะเกิดปัญหาว่า อัยการจะรักษาประโยชน์ของหน่วยงานที่ตนเข้าไปนั่งเป็นกรรมการหรือจะรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินในฐานะที่อัยการเป็นทนายของแผ่นดิน ดังนั้น จึง

ต้องมีการแก้ไขเพื่อให้อัยการเลือกที่จะยังคงรับราชการเป็นอัยการต่อไปหรือจะไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งมีค่าตอบแทนสูงกว่า เพื่อให้องค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบให้ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองเกิดความสง่างาม และเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรตุลาการแล้ว รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามตุลาการไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจแต่ตุลาการก็ไม่ได้เข้าไปเป็น ดังนั้น เพื่อให้ปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยในการอำนวยความสะดวก และเมื่อรายได้ของพนักงานอัยการเทียบเท่ากับตุลาการแล้ว จึงต้องเรียกร้องมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมในระดับเดียวกัน

นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ อัยการสูงสุดผู้เป็นกรรมการตอบชี้แจงสรุปว่า รัฐวิสาหกิจทุกแห่งนั้นมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการเป็นกรรมการทั้งสิ้น ซึ่งทุกคนก็มีผลประโยชน์ร่วมกันคือ ทำเพื่อรัฐและประชาชน และตามกฎหมายบริษัทมหาชนนั้น การกำหนดค่าตอบแทนของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีขั้นตอนเป็นไปตามการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา กำหนดค่าตอบแทน และเป็นไปตามผลการประชุมของผู้ถือหุ้น หากรัฐวิสาหกิจแห่งใดมีผลการประกอบกิจการที่ได้กำไรมากผลตอบแทนก็ได้มากตามไปด้วย ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่เป็นบริษัทมหาชน กระทรวงการคลังจะเป็นผู้กำหนดว่าใครควรจะได้เท่าไร ดังนั้น หากกฎหมายจะกำหนดให้ข้าราชการส่วนอื่นที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน แต่อัยการไม่มีสิทธิได้รับนั้น จะขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อไม่ได้รับค่าตอบแทน ในทางปฏิบัติก็ไม่มีผู้ใดอยากเข้าไปเป็นกรรมการ ส่วนจำนวนของค่าตอบแทนจะมากเกินไปหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณา (วุฒิสภา, 2554, น. 223-225) ผลการพิจารณามาตรา 14/1 ที่ประชุมเห็นชอบให้คงไว้ตามร่างเดิม (อัยการสามารถรับค่าตอบแทนจากการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจและบริษัทลูก) มติ เห็นด้วย 54 เสียง ไม่เห็นด้วย 25 เสียง งดออกเสียง 12 เสียง ไม่ลงคะแนน 1 เสียง ทำให้การแปรญัตติเพิ่มความเป็น มาตรา 14/1 ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ในเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้สอบถามนางสาวรสนา โตสิตระกูล ผู้ออกเสียงไม่เห็นด้วยว่า เหตุใด สมาชิกวุฒิสภาจึงออกเสียงไม่เห็นด้วยน้อยมาก นางสาวรสนาตอบว่า “สว.บางส่วนไม่ต้องการมีความขัดแย้งกับอัยการ” (การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 กรกฎาคม 2562)

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า จากคำชี้แจงของท่านอัยการสูงสุด บ่งชี้ว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดข้าราชการเข้าเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งบริษัทในกลุ่ม ปตท. จ่ายค่าตอบแทนกรรมการสูงกว่ารัฐวิสาหกิจอื่น หรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจอื่น โดยผลการวิจัยพบว่า ในปี 2553 นั้น นายจุล

สิงห์ เป็นอัยการสูงสุด และเป็นกรรมการ บมจ. ปตท.สผ. ไปพร้อมกัน ต่อมาในปี 2554 ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ บมจ. ปตท. และในปี 2556 ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ บมจ.ไทยออยล์

แต่เหตุการณ์ที่น่าสนใจในเวลาต่อมา คือ เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2558 ร.ต.ต.พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริภาร อัยการสูงสุด(อสส.) ได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ อส 0001/13631 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558 ถึงนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) เพื่อเสนอแนะเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีช่วงท้ายของหนังสือกล่าวถึงการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจและบริษัทลูกว่า “ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือ กิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน หรือห้างหุ้นส่วนบริษัท ไม่เป็นที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในลักษณะเดียวกัน ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการอัยการ”

จากความเห็นของอัยการสูงสุดทั้งสองคน คือ นายจุลสิงห์ และ ร.ต.ต.พงษ์นิวัฒน์ นั้น ย่อมชี้ให้เห็นมุมมองที่แตกต่างกันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ โดยนายจุลสิงห์มองว่า เมื่อกฎหมายที่มีอยู่เปิดโอกาสให้ข้าราชการรับผลประโยชน์เป็นเงินจากรัฐวิสาหกิจและบริษัทลูกที่เป็นเอกชนได้ เหตุใดจึงต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อไม่ให้ข้าราชการอัยการได้รับผลประโยชน์เหล่านั้น ขณะที่ ร.ต.ต.พงษ์นิวัฒน์ เห็นว่า ข้าราชการอัยการต้องมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามหลักนิติธรรม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ข้อเสนอของ ร.ต.ต.พงษ์นิวัฒน์ นั้น เป็นความกล้าหาญที่จะเปลี่ยนแปลงประเพณีที่สืบทอดกันมายาวนาน ยินดีสละผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินจากการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในบริษัทรัฐวิสาหกิจ เพื่อยกระดับธรรมาภิบาลของอัยการไทยให้เป็นไปตามหลักสากล

ประเด็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการที่เป็นกรรมการในธุรกิจพลังงานนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้ออกบทความเผยแพร่จำนวนมาก เช่น สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ (2557) ได้เขียนบทวิจัยเรื่อง “เมนูคอร์รัปชัน และการแสวงหาผลประโยชน์” พิมพ์เผยแพร่โดยองค์กรภาคีร่วมเผยแพร่ คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สถาบันอิศรา มูลนิธิ



พัฒนาสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยผลการวิจัยครั้งนั้น ได้ระบุไว้ว่า

ปัญหาสำคัญของการเป็นบริษัทลูกครึ่ง คือ ผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ หรือ 'บอร์ด' ของบริษัท การดำรงตำแหน่งกรรมการ ปตท. ของข้าราชการเป็นปัญหาสำคัญของการเป็นบริษัทลูกครึ่ง เพราะในด้านหนึ่งข้าราชการควรทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนแต่ในอีกด้านหนึ่ง กรรมการ ปตท. ย่อมจะต้องดำเนินการเพื่อสร้างกำไรสูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น การสวมหมวก 2 ใบของกรรมการ ปตท. จึงเป็นที่มาของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนได้ไม่ยาก รายงานประจำปี พ.ศ. 2555 ระบุว่า ปตท. มีคณะกรรมการ 16 คน ในจำนวนนี้มี 6 คนที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจของ ปตท. นับตั้งแต่ ปตท. แปรรูปเป็นบริษัทมหาชน ประธานกรรมการส่วนใหญ่คือ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงพลังงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ กำหนดนโยบายพลังงาน และการกำกับดูแลการดำเนินงานของ ปตท. นอกจากนี้ บริษัทในเครือ ปตท. ก็ล้วนมีผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงพลังงานเป็นกรรมการ เช่น บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. อะโรเมติกส์และการกลั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ปตท. เคมีคอล จำกัด (มหาชน) ...ผลประโยชน์ทับซ้อนของบอร์ด ปตท. อาจเห็นได้จากคำตอบจากการเข้าประชุมและโบนัสนี้ที่ได้รับจากการเป็นกรรมการ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วมีมูลค่ามากกว่า 200,000 บาทต่อคนต่อเดือน ทั้งนี้ยังไม่รวมเงินปันผลในกรณีที่ถือหุ้น ปตท. และคำตอบแทนที่ได้รับจากการเป็นกรรมการบริษัทในเครือ ตัวอย่างเช่น ในปี 2555 ปลัดกระทรวงท่านหนึ่งได้รับคำตอบแทนในฐานะประธานกรรมการ ปตท. และบริษัทในเครืออีก 2 บริษัท ประมาณ 10,025,000 บาท ขณะที่ได้รับคำตอบแทนในฐานะปลัดกระทรวงประมาณ 1,321,000 บาท จึงนำมาสู่คำถามสำคัญว่า ปลัดกระทรวงท่านนี้จะให้ความสำคัญกับงานใด หรือ ต้องการสวมหมวก 2 ใบไหนมากกว่ากัน ระหว่างการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะกับผลประโยชน์ของ ปตท.. (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, 2557, น. 64-55)

ผู้วิจัยเห็นว่า แม้เรื่องดังกล่าวปรากฏต่อสาธารณชนอย่างกว้างขวาง แม้กระทั่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีหนังสือ ที่ ปช 0003/0099 ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2553 ถึงนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยมีเนื้อหาสรุปว่า ขอให้พิจารณาห้ามผู้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่มีหน้าที่กำกับดูแลนโยบายและการปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจและบริษัทลูก เข้าไปเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในองค์กรดังกล่าว เพราะอาจมีการขัดกันระหว่างการทำหน้าที่ข้าราชการ กับหน้าที่ประธานกรรมการหรือกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทลูกนั้นได้ ผู้วิจัยจึงได้สอบถามนายอภิสิทธิ์ ในเรื่องนี้ นายอภิสิทธิ์ (การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 พฤษภาคม 2559) ได้ตอบว่า มีเสียงคัดค้านจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลพรรคหนึ่ง (ผู้วิจัยขอสงวนนาม) แต่ตนก็ได้มีคำสั่งให้นายณอคุณ สิทธิพงษ์ ปลัดกระทรวงพลังงาน ลาออกจากการเป็นประธานกรรมการ บมจ.ปตท. แต่น่าเสียดายที่เรื่องดังกล่าวยังมีได้นำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย ส่งผลให้เมื่อเข้าสู่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายณอคุณ ก็กลับมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ บมจ.ปตท. เช่นเดิม (คมชัดลึกออนไลน์, 2554)

จากเหตุการณ์ข้างต้น ผู้วิจัยไม่พบว่า หลังเหตุการณ์ครั้งนั้น ฝ่ายการเมืองมีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกเลย แต่กลับมีการผ่อนปรนมากขึ้นโดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเป็นกรรมการในธุรกิจพลังงานไปพร้อมกันได้อีกด้วย โดยรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีสมาชิกวุฒิสภาเป็นหรือเคยเป็นกรรมการในธุรกิจพลังงานจำนวน 39 คน โดยดำรงตำแหน่งไปพร้อมกัน จำนวน 19 คน ย่อมบ่งชี้ถึงระดับของความตระหนักของผู้มีอำนาจรัฐวิสาหกิจต่อปัญหาความสัมพันธ์ที่นำมาซึ่งปัญหาการมีบทบาทหน้าที่ทับซ้อนของผู้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่รักษาประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชน การทำหน้าที่กรรมการบริษัทที่แสวงหากำไรสูงสุดเพื่อผู้ถือหุ้น ที่ควรต้องแยกกันอย่างชัดเจนตามหลักจริยธรรมพื้นฐานสำคัญในการปกครองประเทศอย่างมีธรรมาภิบาล ทั้งที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มอบหมายให้คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ ภายใต้สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม (2557, น.12) จัดทำเอกสารงาน “กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทย ด้านพลังงาน” ที่กล่าวถึงปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในด้านพลังงาน ความว่า

“ด้านธรรมาภิบาลในกิจการพลังงาน มีข้อเสนอแนะ ... คือ พิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดมาตรการที่ชัดเจน มิให้ข้าราชการโดยเฉพาะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

การกำหนดนโยบายพลังงาน เข้าไปเป็นกรรมการ (บอร์ด) ในรัฐวิสาหกิจและบริษัทด้านพลังงาน ทั้งในระหว่างอยู่ในตำแหน่งและหลังจากเกษียณอายุอย่างน้อย 5 ปี เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) รวมทั้งห้ามข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง รับโบนัส ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม หรือผลประโยชน์ตอบแทนใดๆ เพราะมีเงินเดือนประจำอยู่แล้ว...”

แต่ข้อเสนอคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติที่ตั้งขึ้นโดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นี้ รัฐบาลรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ก็ไม่เคยนำขึ้นเป็น วาระเพื่อพิจารณาและนำไปปฏิบัติแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า เรื่องธรรมาภิบาลในการเมืองการ ปกครองเป็นเพียง “วาระกรรม” เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการเป็นรัฐบาลรัฐประหารเท่านั้น แต่ หาใช่สาระสำคัญในการบริหารบ้านเมืองที่เกิดขึ้นจริงไม่



ภาคผนวก ซ  
สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่องการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียม

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
รับที่ 8857  
วันที่ 16 มิ.ย. ๖๕๖๑ เวลา ๑๖:๕๒

สวค. 166.1  
วันที่ 16 มิ.ย. ๖๕๖๑  
เวลา 17:00

# ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๒๑๓๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร  
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐

เรื่อง การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๑/๒๕๑๕/๕ กับ ๒/๒๕๑๕/๖ (กลุ่มบริษัท เชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด) และผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๓/๒๕๑๕/๗ กับ ๕/๒๕๑๕/๙ (กลุ่มบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน))

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๑๘๔๐๐ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐

ตามหนังสือที่อ้างถึงความว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายในเรื่องการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๑/๒๕๑๕/๕ กับ ๒/๒๕๑๕/๖ (กลุ่มบริษัท เชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด) และผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมเลขที่ ๓/๒๕๑๕/๗ กับ ๕/๒๕๑๕/๙ (กลุ่มบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดทราบแล้ว นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมแล้ว มีความเห็นดังนี้

การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ มาตรา ๒๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานประสงค์จะขอต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียม ให้ยื่นคำขอต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมก่อนสิ้นระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมไม่น้อยกว่าหกเดือน และให้ต่อระยะเวลาผลิตเมื่อผู้รับสัมปทานได้ปฏิบัติตามสัมปทานทุกประการและได้ตกลงในเรื่องข้อกำหนด ข้อผูกพัน และเงื่อนไขที่ใช้อยู่ทั่วไปในขณะนั้นก่อนสิ้นระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และต่อได้เพียงครั้งเดียวเป็นเวลาไม่เกินสิบปี แต่โดยที่บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า บทบัญญัติทั้งหลายที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๓) ไม่กระทบกระเทือนสิทธิตามสัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่ได้ออกไปก่อนวันที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๓)ฯ นี้ใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อสัมปทานที่จะได้รับการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมครั้งนี้เป็นสัมปทานที่ได้ออกไปก่อนวันที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๓)ฯ ใช้บังคับ และการต่อระยะเวลาผลิตเป็นการต่อภายใต้สัมปทานเดิม มิใช่เป็นการออกสัมปทานใหม่หรือเป็นโครงการใหม่

การพิจารณาต่อระยะเวลาผลิต จึงต้องตกอยู่ภายใต้มาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๓)ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ออกสัมปทานดังกล่าว โดยมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติให้ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับการต่อระยะเวลาผลิตภายใต้ข้อกำหนดข้อมูลพื้นที่และเงื่อนไขที่ใช้อยู่ทั่วไปในขณะนั้น ย่อมหมายถึงข้อกำหนด ข้อมูลพื้นที่และเงื่อนไขที่ใช้อยู่ทั่วไปในขณะที่พิจารณาต่อระยะเวลาผลิต ซึ่งต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔)ฯ บัญญัติว่า บทบัญญัติทั้งหลายที่แก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้มีให้ใช้บังคับแก่ผู้รับสัมปทานสำหรับสัมปทานที่ได้ออกให้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔)ฯ ใช้บังคับ และให้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔)ฯ ยังคงใช้บังคับต่อไปสำหรับผู้รับสัมปทานดังกล่าว เมื่อผู้รับสัมปทานได้ขอต่อระยะเวลาผลิตตามสัมปทานที่ได้ออกให้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔)ฯ ใช้บังคับ บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔)ฯ จึงไม่ใช้บังคับแก่ผู้รับสัมปทานทั้งสองราย

อนึ่ง ในเรื่องนี้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้เจรจากับผู้รับสัมปทานเพื่อกำหนดผลตอบแทนที่รัฐควรได้รับเสมือนเป็นผู้รับสัมปทานภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔)ฯ จนมีการเสนอผลประโยชน์พิเศษที่เหมาะสมในการต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมครั้งนี้แล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐได้รับประโยชน์มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม โดยที่การต่อระยะเวลาผลิตปิโตรเลียมนี้เพิ่งจะเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกนับแต่ใช้บังคับพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และมีประเด็นการตีความถ้อยคำตามมาตรา ๒๖ ที่ว่า “ภายใต้ข้อกำหนด ข้อมูลพื้นที่และเงื่อนไขที่ใช้อยู่ทั่วไปในขณะนั้น” ว่า หมายถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔)ฯ ด้วย หรือหมายความถึงข้อกำหนด ข้อมูลพื้นที่และเงื่อนไขที่ใช้อยู่ทั่วไปตามสัมปทานอื่น ๆ ในขณะนั้น ประกอบกับประเด็นถ้อยคำตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔)ฯ ว่า สัมปทานที่ได้ออกให้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔)ฯ ใช้บังคับ จะรวมถึงสัมปทานเพิ่มเติมของสัมปทานดังกล่าวด้วยหรือไม่ จึงสมควรส่งเรื่องหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้รับสัมปทานรายอื่นต่อไป ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฝ่ายกิจการนิติบัญญัติ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๐๙๕๑-๘ ต่อ ๓๑๑๒ (นายธิวากรฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๕๙๘๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th



ภาคผนวก ฅ

ข่าวผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน  
กรณี ปตท. คืบসাဇာဏးสมပံတီให้กระทรวงการคลังไม่ครบถ้วน

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559 นายศรีราชา วงศารยางค์กูร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แถลงข่าวว่า มีมติยื่นฟ้องกระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และ บมจ.ปตท. ผู้ถูกฟ้องคดีรวมจำนวน 11 รายฐานไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 และไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กรณี ปตท. คืบสาธาณณะสมบัติให้กระทรวงการคลังไม่ครบถ้วน เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่ง ปราบกฏตามข่าวผู้จัดการออนไลน์ วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2559 ดังนี้


ผู้จัดการสุดสัปดาห์

Lite
Version

---

หน้าหลัก / ผู้จัดการรายวัน / ผู้จัดการสุดสัปดาห์

## ฟ้องปตท. "อม" ท่อก๊าซ 11 ขาใหญ่ผู้เกี่ยวข้องมี "เสียว" อีกแล้วครับท่าน

เผยแพร่: 9 เม.ย. 2559 06:42 โดย: MGR Online



**ผู้จัดการสุดสัปดาห์** -มาขำนาที่สุดท้ายแต่ก็ดีกว่าไม่มา ในที่สุด นายศรีราชา วงศารยางค์กูร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็ถือฤกษ์วันลูกจากเก้าอี้ 4 เมษายน 2559 ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง กรณี บมจ.ปตท.ไม่คืนท่อก๊าซฯ ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และนำท่อก๊าซฯ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไปแสวงหาประโยชน์

ต้องบอกว่ามหากาพย์ ปตท.อมท่อก๊าซฯ ที่ลากยาวมาเกือบทศวรรษตั้งแต่ปี 2550 หลังจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาจนบัดนี้ ยังคาใจไม่สะเด็ดน้ำ รอบนี้ก็ถือว่าเอาเสียวให้เคลียร์ตัดตัดสิ้นกันให้จบ จะออกหัวหรือก้อย จะได้ไม่ต้องคาใจ สาธารณชนกันอีกต่อไป เพราะที่ผ่านๆ มากี่มีการฟ้องร้องต่อศาล แต่ถูกตัดศาลไม่รับฟ้องด้วยว่าผู้ยื่นฟ้องไม่ได้เป็นผู้เสียหายในคดี ฯลฯ

ขณะที่ ปตท.ก็ยืนยัน นั่งยัน นอนยัน มาตลอดว่าคืนท่อฯ ครบถ้วนแล้ว จะเอาอะไรอีก

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ออกโรงฟ้องศาลเอง ก็น่าจะได้ข้อยุติกันก็คราวนี้!!!!?

ตามถ้อยแถลงของนายศรีราชา ระบุว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีมติยื่นฟ้องกระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) และพวก รวมจำนวน 11 ราย ฐานไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 และไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้



1. เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 และวันที่ 10 สิงหาคม 2553 ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งมอบทรัพย์สิน ประกอบด้วย ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน สิทธิการใช้ที่ดินเหนือที่ดินเอกชนและทรัพย์สินที่เป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ คือ 1.โครงการท่อบางปะกง-วังน้อย 2. โครงการท่อจากชายแดนไทยพม่า-ราชบุรี และ 3.โครงการท่อราชบุรี-วังน้อย รวมถึงโครงการท่อย่อย ซึ่งมีมูลค่าทางบัญชี ณ วันที่ 30ก.ย. 2544 ประมาณ 16,175 ล้านบาท เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เกิดจากการแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่มีนายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ ดำรงตำแหน่งขณะนั้น

2. สั่งให้กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)ดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินและโอนทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลัง ตามมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย วันที่ 30 กันยายน 2544 จำนวน 68,569 ล้านบาท บริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน) ได้คืนไปแล้วประมาณ 16,175 ล้านบาท ดังนั้น บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)ยังคงต้องโอนคืนทรัพย์สินให้แก่กระทรวงการคลัง อีกจำนวนประมาณไม่น้อยกว่า 52,393 ล้านบาท รวมทั้งค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่นใดจากการใช้ทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้แก่ ที่ดิน อาคาร เครื่องจักร อุปกรณ์และทรัพย์สินอื่นและสิทธิหรือสินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตนที่บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ได้อาศัยใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการ พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนต่อไป

และ 3.เพิกถอนการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดิน เพื่อบางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวสืบเนื่องจากหลังศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดง ที่ พ.35/2550 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2550 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ คือ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และบริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน) ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อบางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)

ต่อมา วันที่ 18 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการตามความเห็นของกระทรวงพลังงาน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่มีนายปิยสวัสดิ์ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น เกี่ยวกับการแบ่งแยกทรัพย์สินอำนาจและสิทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่จะให้เป็นของกระทรวงการคลังตามคำพิพากษา โดยคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงพลังงานและกระทรวงการคลัง รับผิดชอบดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินและสิทธิตามหลักการดังกล่าว แล้วให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน(สตง.) เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง ทั้งนี้ หากมีข้อโต้แย้งทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สิน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาเพื่อให้มีข้อยุติต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการปฏิบัติ พบว่า การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง และบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) กลับร่วมกันเสนอข้อมูลอันเป็นเท็จ ปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในทะเลและบนบกที่เป็นทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งยังไม่ได้แบ่งแยกให้กระทรวงการคลัง รวมทั้งระบบท่อที่ได้ก่อสร้างในที่ดินของรัฐภายหลังการแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน โดยไม่มีผลตอบแทนคืนให้แก่บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)ได้รายงานผลการดำเนินการตามคำพิพากษาอันเป็นเท็จดังกล่าวนี้ต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2551 โดยรายงานว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิในการใช้ที่ดินเพื่อบางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดครบถ้วนแล้ว

"เห็นได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและประชาชนโดยไม่เป็นธรรม และมิได้รักษาผลประโยชน์ของชาติตามหน้าที่ของข้าราชการที่ต้องพึงปฏิบัติ มีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอน และสัดขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการแบ่งแยกทรัพย์สิน ปล่อยให้ละเลยมิได้เร่งรัด ติดตาม ทวงคืนทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งที่ผ่านมาเราใช้เวลากว่า 3 ปีในการตรวจสอบ โดยหลังจากศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำฟ้องของ น.ส.รสนา โฉลิตรกุล เพราะไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ก็ได้มีการพูดคุยกันและมีการมาร้องเรียนของ พ.ท.พญ.กมลพรรณ ชีวะพันธุ์ศิริ ในนามเครือข่ายภาคประชาชน ที่เป็นฐานในการทำงานจนได้ข้อมูลที่เป็นเอกสารหลักฐานเสนอศาลกว่า 96 รายการ โดยในจำนวนนี้มีข้อมูลที่เป็นท่อก๊าซที่ สตง.ตรวจพบแล้วยังไม่มีการเปิดเผยกว่า 50 ท่อ เชื่อว่าทั้งคำฟ้องและหลักฐานที่ยื่นประกอบรวมทั้งหมด 500หน้ามีความหนักแน่นพอที่ศาลจะพิจารณาและมีคำพิพากษา" ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวอย่างมั่นใจในทำนองเอาปตท.อยู่แน่

สำหรับผู้ถูกฟ้องคดี 11 ราย เป็นทั้งฟ้องตัวบุคคลและหน่วยงาน ประกอบด้วย กระทรวงการคลัง, นายฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ อดีต รมว.คลัง, นายกรณ์ จาติกวณิช อดีต รมว.คลัง,ร.ต.หญิง ระนองรักษ์ สุวรรณฉวี อดีต รมช.คลัง, กระทรวงพลังงาน,นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ อดีต รมว.พลังงาน, นพ.วรรณรัตน์ ชาญนุกูล อดีต รมว.พลังงาน, นายประสิทธิ์ สืบชนะ อดีตรองอธิบดีกรมธนารักษ์, นายอำนาจ ปริมนวงษ์ อดีตที่ปรึกษาด้านพัฒนา อสังหาริมทรัพย์ กรมธนารักษ์, บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) และนายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัทปตท. จำกัด (มหาชน)

การตรวจสอบบริษัทปตท. ในครั้งนี้ ยังทำให้เชื่อมโยงพบเรื่องการจัดเก็บภาษีเข้ากองทุนน้ำมันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้โต้แย้งไปแล้วก่อนหน้านี้ เพราะการจัดเก็บภาษีต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ไม่สามารถทำได้โดยคำสั่งฝ่ายบริหาร ขณะนี้ยังมีสำร้องเกี่ยวกับปตท.อีก 2-3 เรื่อง เช่น การสร้างแท็งก์เก็บน้ำมันขนาดใหญ่ที่มีราคาสูงเกินความจำเป็น

"ที่ผ่านมาปตท.ใช้สิทธิแสวงหาประโยชน์จากประชาชนเกินกว่าที่ประชาชนจะแบกรับ พอผู้ตรวจฯมีการตรวจสอบเรื่องกองทุนน้ำมันก็จะเห็นได้ว่าน้ำมันมีราคาถูกลง แต่ทั้งนี้ปตท.ยังเป็นองค์กรที่ลึกลับ เชื่อว่ายังมีปัญหาเรื่องผลประโยชน์อีกเยอะ การที่กรรมการของปตท. และตัวแทนจากรัฐทั้งกระทรวงการคลังและพลังงาน เข้ามานั่งเป็นกรรมการ ก็มีผลประโยชน์ เพียงแค่ปี 2557 แต่เบี้ยประชุมก็ 2 ล้านบาทต่อปี บวกกับเงินปันผลอีก 2.7 ล้านบาทต่อปี รวมแล้วกรรมการแต่ละคนจะได้ไม่ต่ำกว่า 4.7 ล้านบาทต่อปี จึงทำให้ไม่ยากที่จะทุบกระเป๋าดูตัวเอง เมื่อผู้ตรวจฯได้เริ่มตรวจสอบเรื่องดังกล่าว ก็มีอดีตประธานปตท.เขียนจดหมายส่วนตัวมาถึงตนระบุว่าปตท.ได้ทำทุกอย่างถูกต้องแล้ว ยายามาหาเรื่องและให้ยุติเรื่องดังกล่าว ซึ่งผมก็เก็บจดหมายใส่ลิ้นชักแล้วเดินหน้าต่อไป จนมาถึงการฟ้องร้องในครั้งนี้"นายศรียาชา กล่าว



ฟากฝั่ง ปตท. ที่ถนัดในการเอามือปิดฟ้า ก็ออกมาส่วนหนึ่งเหมือนกัน ถึงแม้จะยังไม่ได้รับทราบละเอียดสำฟ้อง แต่นายสุพจน์ เหล่าสุภาภา ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่สำนักกฎหมาย บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)ก็บอกว่า จากเนื้อหาตามข่าว ไม่พบว่ามีประเด็นใหม่ ที่ผ่านมา ปตท.เคารพและปฏิบัติตามคำสั่งศาลตลอดมา ซึ่งประเด็นการยื่นสำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเรื่องการคืนท่อส่งก๊าซฯ นี้ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลฯ มาตั้งแต่ปี 2550-2555 จำนวน 4 ครั้ง ศาลปกครองก็ได้มีคำสั่ง ยืนยันทั้ง 4 ครั้งว่า ปตท.ได้คืนและแบ่งแยกทรัพย์สินตามคำพิพากษาให้แก่กระทรวงการคลังเรียบร้อยแล้ว

ล่าสุดเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2558ศาลปกครองสูงสุด ได้อ่านคำสั่งยืนยันอีกครั้งว่า ปตท.ได้ส่งคืนท่อส่งก๊าซธรรมชาติให้แก่กระทรวงการคลังครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้วตั้งแต่ปี2551 การขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ ปตท.ส่งคืนท่อส่งก๊าซธรรมชาติทั้งหมดอีกนั้นจึงเป็นการดำเนินคดีซ้ำ ศาลไม่อาจรับฟ้องไว้พิจารณาได้อีก

"ปตท.ขอย้ำอีกครั้งว่า ปตท.ได้ดำเนินการส่งคืนทรัพย์สินท่อส่งก๊าซธรรมชาติให้แก่กระทรวงการคลังตามเงื่อนไขในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดครบถ้วนตั้งแต่ปี2551 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งถึงที่สุดแล้วว่า ปตท.ดำเนินการโอนทรัพย์สินครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้ว" นายสุพจน์ ยืนยันนั้นเป็นเหตุผลเป็นหลักฐานจากฟากฝั่ง ปตท. ส่วนการฟ้องร้อง ปตท.ออมท่อก๊าซฯ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คราวนี้ จะมีผลลงเอยอย่างไรที่ ปตท. ประโคมโอว่าเรื่องนี้จบไปแล้วหรือไม่ โปรดติดตามกันต่อไป

เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 นายชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน(คตง.) ได้แถลงข่าวผลการพิจารณาและมติ คตง.กรณีที่มีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและคณะยื่นคำร้องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบว่ามีการฝ่าฝืนมติ ครม.ในการส่งมอบท่อก๊าซ ปตท.ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ และมีข้าราชการและหน่วยราชการใดที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ ปรากฏตามข่าวผู้จัดการออนไลน์ ดังนี้



ข่าวการเมือง

[หน้าหลัก](#) / [การเมือง](#) / [ข่าวการเมือง](#)

## คตง.ส่ง ป.ป.ช.เชือดอดีต รมว.คลัง-บีก ปตท.คืนท่อก๊าซขาด 3.2 หมื่นล้าน

เผยแพร่: 10 พ.ค. 2559 15:37 ปรับปรุง: 10 พ.ค. 2559 19:56 โดย: MGR Online



นายชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน(คตง.)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีมติ ส่ง ป.ป.ช.สอบสวนเอาผิดทางอาญา นพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีต รมว.คลัง นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ ปตท.และพวก ปฏิบัติหน้าที่มิชอบ ไม่ดำเนินการคืนท่อก๊าซฯ ปตท.ที่ยังขาดอยู่ 3.2 หมื่นล้าน แก่กระทรวงการคลัง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พร้อมสั่งนายฯ-กรม.ปัจจุบันดำเนินการคืนให้ครบใน 60 วัน



วันนี้ (10 พ.ค.) เมื่อเวลาประมาณ 14.00 น. นายชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน(คง.) ได้แถลงข่าวผลการพิจารณาและมติ คง.กรณีที่มีมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและคณะยื่นคำร้องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบว่ามีการฝ่าฝืนมติ ครม.ในการส่งมอบทองคำช ปรตท.ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ และมีข้าราชการและหน่วยราชการใดที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ โดยประธาน คง.ได้แถลงว่า สืบเนื่องจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และบริษัท ปรตท.จำกัด(มหาชน) ดำเนินการให้ ปรตท.คืนทองคำชธรรมชาติทั้งบนบกและในทะเลซึ่งเป็นสมบัติของแผ่นดินให้รัฐบาล และ ครม.ซึ่งมี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 ให้กระทรวงพลังงาน และบริษัท ปรตท.ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยดำเนินการคืนทองคำชธรรมชาติให้กระทรวงการคลัง และให้ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน(สดง.)เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องในการส่งมอบคืน

ต่อมาวันที่ 25 ธ.ค. 2551 บริษัท ปรตท.ได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ได้มีการคืนทรัพย์สินตามคำพิพากษาเรียบร้อยแล้ว และวันรุ่งขึ้น 26 ธ.ค. 2551 ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งว่ามีการคืนทรัพย์สินเรียบร้อยแล้ว ต่อมามูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กับพวก 4,450 คน ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องบริษัท ปรตท. และกระทรวงการคลัง ว่า มีการส่งมอบทองคำชคืนไม่ครบถ้วน ขาดไปคิดเป็นเงิน 32,000 กว่าล้านบาท ขอให้บังคับผู้ถูกฟ้องให้ส่งมอบคืนให้ครบถ้วน แต่ศาลปกครองสูง มีคำสั่งที่ 800/2557 ว่า การส่งมอบทองคำชไม่ครบถ้วนเป็นการฝ่าฝืนมติ ครม. เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันภายในหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับคณะ จึงมีหนังสือขอให้ คง.วินิจฉัยว่า กระทรวงการคลัง และ ปรตท.กับพวก ฝ่าฝืนมติ ครม.หรือไม่ คง.จึงมีคำสั่งให้ สดง.ดำเนินการตรวจสอบ เมื่อ สดง.ตรวจสอบเรียบร้อยแล้วได้เสนอผลการตรวจสอบต่อ คง. และ คง.ได้ประชุมกันในวันนี้ โดยมีมติดังนี้

1. ทองคำชธรรมชาติทั้งบนบกและในทะเลเป็นสมบัติสาธารณะของแผ่นดิน เพราะได้มาจากการประกอบกิจการและใช้เพื่อกิจการปิโตรเลียมของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตาม พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ก่อนการแปรรูปและส่งมอบให้บริษัท ปรตท.

2. อดีต รมว.คลัง(นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี) และกรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ปรตท.(นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์) และพวก (อาทิ นายอานวย ปรีมนวงศ์ รักษาการอธิบดีกรมธนารักษ์ ) ฝ่าฝืนมติ ครม.และมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ โดยส่งมอบทองคำชธรรมชาติไม่ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ขาดไป 32,000 ล้านบาทเศษ และทำให้รัฐขาดประโยชน์จากค่าเช่าที่พึงได้รับ นอกจากนี้ ยังยื่นคำร้องอันเป็นเท็จต่อศาลปกครองสูงสุดว่าได้ดำเนินการส่งมอบทองคำชคืนครบแล้ว โดยไม่รอผลตรวจสอบและรับรองจาก สดง.ตามมติ ครม.ก่อน และไม่เสนอขอความเห็นชอบจาก ครม.ตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 44 ก่อน

3. ให้ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช.พิจารณาดำเนินคดีอาญา อดิต รมว.คลัง กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ปตท.กับพวก เนื่องจากมีพฤติกรรมอันน่าเชื่อว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ทั้งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย และความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย

4. คตง.อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44, 46 และ 15 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ขอให้นายกรัฐมนตรี รมว.คลัง รมว.พลังงาน และกรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ปตท.กับผู้เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีการส่งมอบท่อก๊าซที่ขาดไปคิดเป็นเงิน 32,000 ล้านบาทเศษ แก่กระทรวงการคลัง และให้ ครม.ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีการบังคับคดีที่ถูกต้องครบถ้วนต่อไป ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจาก สตง. มิฉะนั้น คตง.จะดำเนินการตามมตรา 17,63 และ 64 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และ พ.ร.บ.ความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 11 ต่อไป

“กระทรวงการคลังมีหน้าดูแลรักษาทรัพย์สินแผ่นดิน ท่อก๊าซธรรมชาติมูลค่า 32,000 ล้านบาทเศษ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นายอดิตศักดิ์ ดันดีวรงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะเพิกเฉยไม่ดำเนินการให้มีการส่งมอบท่อก๊าซให้ครบถ้วนไม่ได้ ส่วนเมื่อมีการส่งมอบแล้วกระทรวงการคลังจะให้บริษัท ปตท. หรือจะให้ผู้ใดเช่า เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของกระทรวงการคลังต่อไป” ประธาน คตง.ระบุ

ต่อมา นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้แถลงข่าวเพิ่มเติม ดังนี้(คำต่อคำ)

ขอทราบเรียนเพิ่มเติมว่า ในวันนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการพิจารณาเรื่องนี้ตั้งแต่เช้า จนกระทั่งเกือบบ่ายโมงถึงจะเลิกประชุม แต่ความจริงก่อนที่จะมีการพิจารณาในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็มีการประชุมคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็มีการประชุมไปหลายครั้งกว่าจะได้ข้อสรุปนี้

ข้อสรุปก็คือว่า จากการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีการตรวจสอบเรื่องเกี่ยวกับการแบ่งแยกทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือท่อก๊าซ ก็มีประเด็นที่เราได้มีการตรวจสอบ และมีข้อสรุปก็คือ 1. การแบ่งแยกทรัพย์สินท่อก๊าซมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามคำพิพากษา

ถ้าเราย้อนไปดูคำพิพากษา คือคำพิพากษาตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งก็คือคณะรัฐมนตรี ที่สองก็คือนายกรัฐมนตรี ที่สามก็คือรัฐมนตรีพลังงาน ที่สี่ก็คือบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทั้งหมดนี้ในคำพิพากษาก็คือให้รวมกันไปพิจารณาแบ่งแยกทรัพย์สินที่เป็นสาระสำคัญของแผ่นดิน อันนี้ก็จะเป็นไปตามคำพิพากษาที่ต้องทำการที่เดียวทั้งสี่ส่วนนี้

สี่หน่วยนี้ก็คือ ครม. นายกฯ รัฐมนตรีกระทรวงพลังงาน และ ปตท. ขณะเดียวกัน นอกจากไม่เป็นไปตามที่ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้ปฏิบัติแล้ว เราก็ตรวจสอบไปว่าการไม่แบ่งแยกทรัพย์สินมีการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 ธันวาคม 2550 มติ ครม.บอกว่า มอบหมายให้กระทรวงการคลัง และกระทรวงพลังงาน ไปร่วมกันดำเนินงานแบ่งแยกทรัพย์สิน โดยให้ สตง.เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง หากมีข้อโต้แย้งทางกฎหมาย ก็ให้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา จากการตรวจสอบก็ไม่ได้มีตัวเลขที่มีการแบ่งแยกทรัพย์สิน ไม่ได้ทำตามมติ ครม.ที่วางไว้ ก็คือ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบไปพบว่า ทางกรมธนารักษ์ โดยท่านรองอธิบดีในขณะนั้น ได้มีการดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ คือนิติกร กับ ผอ.สำนัก ในการดำเนินการเสนอให้มีการจัดทำร่างบันทึกการแบ่งแยกทรัพย์สิน ซึ่งร่างบันทึกที่จัดทำขึ้นมาสุดท้ายก็ได้มีการนำไปสู่การลงนามในข้อบันทึก ก็จะมีปรากฏชื่อผู้รับผิดชอบ รวมทั้งมีบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ก็คือมีฝ่าย ปตท.ด้วย ก็ร่วมกันลงนามกับทางรองอธิบดีกรมธนารักษ์ อย่างหลักฐานที่ปรากฏนี้ ซึ่งถามว่าเป็นไปตามมติ ครม. เป็นไปตามคำพิพากษามั้ย ก็ไม่

เสร็จแล้วก็ไปร่วมกันทำหนังสือที่ไปยื่นในวันที่ 20 ที่ศาลปกครองมีการตัดสินไป ก็คือหนังสือคำร้องฉบับนี้ ซึ่งดูจากข้อความต่างๆ ก็มีพูดไปถึงว่าทั้ง 4 หน่วย ก็คือผู้ถูกต้องคดีทั้งหมด ทำให้เราเข้าใจว่าเรื่องนี้จะต้องเห็นฟ้องต้องกันมาเรียบร้อยแล้ว น่าจะเป็นไปตามคำพิพากษา แต่ความจริงก็ไม่ได้เป็นไปตามคำพิพากษา เพราะจากการที่เราตรวจสอบมายังไม่เห็นเกี่ยวอะไรถึง กรม. เกี่ยวอะไรถึงรัฐมนตรีพลังงาน ก็ไม่มีเรื่องนี้เลย แล้วที่สำคัญ มติ กรม. ก็บอกว่า ต้องให้ สตง. รับรองในเรื่องตัวเลขของการแบ่งแยกทรัพย์สิน ก็ไม่มีเหตุการณ์อย่างนี้เกิดขึ้น สตง. เมื่อทราบแล้ว สตง. ก็พยายามที่จะทำการรับรองตัวเลขให้เสร็จ แต่ก็ไม่มีใครเอาตัวเลขนี้ไปใช้เลย จนกระทั่ง สตง. ก็ต้องทำหนังสือไปถึงศาลปกครอง ถ้าเราดูท้ายข้อความต่างๆ จะเห็นว่า กล่าวอ้างในลักษณะที่ไม่ตรงข้อเท็จจริง ก็คือบอกว่ามีการพิจารณาโดยทั้งสี่ผู้ถูกต้องคดีบ้าง อะไรบ้าง ซึ่งข้อเท็จจริงก็อย่างที่เห็นจากหลักฐานชัด ๆ เลย ก็มีฝ่าย ปตท. กับฝ่ายธนาคารฯ ซึ่งก็โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีในขณะนั้น ก็คือท่านรัฐมนตรีสุพงษ์ สิบวงศ์ ให้ดูหลักฐานตัวอนุมัตินะ

ถ้าจากหลักฐานการอนุมัติก็ปรากฏชัดว่า ในส่วนนี้ซึ่งถ้าว่าตามกฎหมายแล้ว อันนี้ก็คือที่ท่านสุพงษ์อนุมัติไป ซึ่งโดยหลักกฎหมายแล้ว เรื่องนี้ การแบ่งแยกทรัพย์สินต้องเสนอถึง กรม. ด้วย นี้ก็ไม่ได้มีการเสนอต่อ ก็อนุมัติเรื่องนี้ จบ ก็กลายเป็นว่าทางศาลก็มีการสั่งบังคับตามที่มีการเสนอว่ามีตัวเลขที่จะขอให้บังคับกัน เพียงเท่านี้

ทั้งหมดนี้ก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ท่านประธานได้สรุปแถลงแล้ว โดยทางสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องดำเนินการก็คือ แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการกับผู้ปฏิบัติ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหาย ทำให้การรับคืนมูลค่าท่อแก๊สไม่ครบถ้วน เป็นผลให้การที่จะคิดค่าเช่าไม่ครบถ้วนด้วย ซึ่งแม้ว่าตัวเลขค่าเช่าอาจจะ เมื่อเทียบกับฐานะรายได้ของ ปตท. อาจจะไม่มาก ซึ่งอาจจะไม่ส่งผลมากนักกับราคาหุ้นแต่อย่างไร แต่อย่างไรก็ตามก็ถือว่าเป็นความผิดที่มีการละเว้น ไม่ทำตามคำพิพากษา ไม่ทำตามมติ กรม. จนเป็นเหตุให้รัฐไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างครบถ้วนจาก ปตท. ก็อยู่ในความรับผิดชอบของนายธนพร ซึ่งขณะนั้นรักษาการตำแหน่งนิติกร 7 ว. กับนายนิพัทธ์ อริยวงศ์ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลปิโตรเลียม และ นายอำนาจ ปริณวณศ์ ขณะนั้นทำหน้าที่เป็นรองอธิบดีกรมธนารักษ์ และปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมธนารักษ์ อย่างที่เมื่อที่เราเห็นหลักฐานไป แล้วก็มีการฟ้องว่ากรมการคลังในขณะนั้น ก็คือ นายสุพงษ์ สิบวงศ์ ซึ่งเป็นผู้อนุมัติให้รับเอามูลค่าท่อแก๊สซึ่งไม่ได้เป็นไปตามมติ กรม. ไม่ได้เป็นไปตามคำพิพากษา รวมถึงฝ่าย ปตท. ก็คือ นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ และนายสุพจน์ เหล่าสุภาภา ที่ขณะนั้นเป็นผู้จัดการสำนักกฎหมาย ที่ได้รับมอบหมายจากคุณประเสริฐ บุญสัมพันธ์ ในฐานะประธานเจ้าหน้าที่บริหาร กรรมการผู้จัดการใหญ่ของ ปตท.

ทั้งหมดนี้คือสิ่งที่ สตง. จะต้องดำเนินการต่อไปตามกฎหมายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่ท่านประธานได้แถลงแล้ว มีอะไรเชิญครับ

ถาม- ขออนุญาตเรียนถามว่า ถ้าเกิดทางรัฐบาลโดย กรม. หรือ ปตท. ไม่ดำเนินการตามที่ สตง. และ คตง. ได้ประกาศในวันนี้ จะดำเนินการต่อไปอย่างไร

ตอบ- เมื่อที่ท่านประธานก็ได้แถลงให้ทราบแล้วว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนอกจากแจ้งตามมาตรา 44 และมาตรา 46 แล้ว ก็ยังแจ้งตามมาตรา 15 ประกอบมาตรา 17 ของ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้อำนาจไว้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการเสนอแนะต่อหน่วยรับตรวจ หรือวางาย ๆ ก็คือคณะรัฐมนตรี รวมถึงท่านนายกรัฐมนตรี ในการที่จะต้องดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์ทางราชการ และท่านก็ได้ย้ำแล้วว่าการไม่ดำเนินการจากนี้ไป ก็จะกลายเป็นอีกเรื่องหนึ่งขึ้นมาใหม่ ซึ่งผมเชื่อว่าอาจจะไม่น่าจะเป็นถึงขนาดนั้น เพราะว่าเหตุการณ์นั้นมันเกิดขึ้นในรัฐบาลที่แล้วๆ มา ส่วนรัฐบาลปัจจุบันเมื่อได้รับทราบข้อมูลและความเสียหายทางราชการที่ต้องเยียวยาแก้ไข ก็เชื่อว่าท่านคงจะดำเนินการ

แต่ในส่วนของ ปตท. ปัจจุบันนี้ผู้บริหาร CEO ก็เปลี่ยนแปลงไป จริงๆ แล้วถ้าจะดำเนินการสิ่งที่เป็นประการสำคัญที่สุดก็คือเรื่องของความเสียหาย ถ้าความเสียหายได้มีการบรรเทา เยียวยา ก็คงจะทำให้เรื่องนี้ในแง่ความรับผิดชอบ ทุเลาไปส่วนหนึ่ง เพียงแต่เราต้องแยกแยะเรื่องของความเสียหาย กับเรื่องของการดำเนินการในเรื่องทางอาญากับผู้ที่รับผิดชอบ นั้นมันเป็นคนละส่วนกัน ในส่วนความเสียหายถ้าได้มีการบรรเทาเยียวยาแล้ว รัฐบาลชุดนี้ก็อาจจะสามารถผ่อนคลายเป็นได้

วิธีการเยียวยา ก็อย่างที่ทางคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยท่านประธานก็ได้แนะนำแล้วว่า เรื่องนี้จะต้องให้มีการไปเพิกถอนจากคำสั่งไว้เดิม ซึ่งบังคับไว้ไม่ถูกต้อง ก็บังคับให้ถูกต้อง ทั้งสองฝ่ายเมื่อมีการบังคับให้ถูกต้องแล้วก็ดำเนินการให้ถูกต้อง ตัวเลขที่ถูกต้องก็คือตัวเลขที่ สดง.ได้ตรวจสอบแล้ว

ถาม- หมายถึงว่าตามขั้นตอนแล้ว หลังจากที่เราส่งไปทางรัฐบาลแล้ว หน้าที่ของรัฐบาลคือต้องยื่นต่อศาลปกครองก่อนใช่ไหม

ตอบ- ใช่ เพื่อให้มีคำสั่งที่ถูกต้อง จะได้ดำเนินการทุกอย่างได้ถูกต้อง ทางฝ่าย ปตท.เองก็จะได้ไม่อ้างว่าเป็นการบีบบังคับ หรือทำด้วยความไม่เต็มใจ เพราะจะต้องอาศัยคำสั่งที่ถูกต้องเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ส่วนจะใช้เป็นนโยบายทางรัฐศาสตร์ ทำให้เกิดมีการเยียวยาแก้ไข หรือชำระให้มันถูกต้อง แล้วก็จ่ายค่าเช่าเพิ่มขึ้นให้ถูกต้อง นั่นก็เป็นวิธีการที่ลัดหนอย แต่ว่ากระบวนการจริงๆ ก็ต้องอยู่ภายใต้คำสั่ง เพราะว่า ปตท.เป็นบริษัทมหาชน การทำอะไรก็ต้องอาศัยตัวบทกฎหมาย อย่างเช่นคำสั่งที่ถูกต้อง แต่ถ้าจะสามารถยอมรับได้ในทางปฏิบัติ แก้ไขเยียวยาได้ มันก็ยิ่งดี เพราะว่าความเสียหายของรัฐจะได้รับ ๑ บรรเทาไป ขณะนี้ยังถือว่าเสียหายอยู่ เพราะว่าเมื่อคืนทอไม่ครบถ้วน ค่าเช่าที่ชำระให้กับกระทรวงการคลัง ชำระให้แก่รัฐบาล ก็ยังไม่ถูกต้องอยู่ดี รายได้ส่วนนี้ยังไม่ได้รับเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะฉะนั้นต้องรีบทำ

ถาม- ค่าเช่าที่ขาดเท่าไร

ตอบ- ค่าเช่าที่ขาดไป ก็คือตัวเลขที่จะต้องรับคืนมาอีก 3 หมื่นกว่าล้าน ก็จะต้องมีการคิดคำนวณค่าเช่าเพิ่ม แต่ที่ผ่านมามีการยอมรับไปแค่ค่าทอเพียงหมื่นกว่าล้าน เพราะนั้นก็ยังไม่ครบ ต่างกันเกือบ 2 เท่า จริง ๆ ถ้าพูดถึงฐานะ ปตท. ไม่ได้กระทบอะไรเลยนะ ที่พูดนี้คืออย่าไปตกใจ เดี่ยวจะเป็นว่า ผลจากการตรวจจะทำให้กระทบกระเทือนกับราคาหุ้น คิดว่าคนที่อยู่ในวงการตลาดจะรู้ดีว่า ตรงนี้ ปตท.อยู่ในฐานะที่จ่ายได้ เพียงแต่ว่าควรจะต้องจ่าย เมื่อถึงเวลานี้ เพราะการตรวจสอบทุกอย่างมันชี้ชัดออกมาแล้ว

ถาม- กรณีนี้ต้องมีการพิจารณาย้อนหลังด้วยไหมว่าส่วนที่เราไม่ได้จ่ายตั้งแต่แรกเลย จะต้อง...???

ตอบ- ใช่ครับ คือในหลักการคืนทอไม่ได้แปลว่าเอาทอกลับมา ไม่ให้เขาใช้นะ คือทอก็ยังอยู่ที่เดิม คืนเป็นตัวเลขทางบัญชี แล้วก็เอามาคำนวณว่าเมื่อไม่ได้ครอบครองเป็นเจ้าของ ก็ต้องมาขอเขา ก็เขาแล้วก็คิดค่าเช่าตั้งแต่ที่เข้ามา ก็คือคิดย้อนหลังไป แต่ที่ผ่านมามีคิดจากมูลค่า ค่าทอที่ยังคิดไม่ถูกต้อง เพราะฉะนั้นเมื่อคิดถูกต้องแล้วก็ต้องมาหาว่าส่วนต่างที่ยังจ่ายไม่ ... ค่าเช่าที่ยังควรจะต้องจ่ายยังอีกเท่าไร แล้วคำนวณเสร็จก็จ่ายให้มันครบ ย้อนหลังให้มันครบถ้วนจนปัจจุบัน แล้วก็ในอนาคตด้วย

ถาม- มีตัวเลขใหม่ว่าต่างกันเท่าไร

ตอบ- ตัวเลขต้องไปคำนวณอีกที แต่ว่าก็ไม่น่าตกใจนะ ในฐานะทางการเงินระดับ ปตท.

ถาม- สรุปแล้วมีรายชื่อรัฐมนตรีกี่คน

ตอบ- ขณะนี้มีรัฐมนตรีท่านหนึ่ง คือท่านสุรพงษ์ ซึ่งในฐานะที่เป็นผู้อนุมัติตามหลักฐาน แล้วก็ที่เหลือทั้งหมดรวมแล้ว 6 คน ก็มี ปตท. 2 คน ที่เหลือก็ทางธนาคารฯ ตั้งแต่รองอธิบดี รวมถึง ผอ.สำนัก รวมถึงเจ้าหน้าที่นิติ ผู้จัดประโยชน์ รวมแล้ว 6 คน ตามรายชื่อที่เมื่อกี้สรุปไป

ถาม- ...???

ตอบ- เราแจ้งให้ท่านไปดำเนินการนะ รัฐมนตรีปัจจุบัน ท่านก็ต้องไปดำเนินการในเรื่องนี้ให้มันถูกต้องต่อไป สิ่งที่ต้องมุ่งเน้นก็คือ เรื่องของการที่ขอให้มีการเพิกถอนที่บังคับไว้ไม่ถูกต้อง แล้วก็ขอให้บังคับใหม่ให้ถูกต้อง ซึ่งส่วนนี้ก็ต้องเป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยก็ดี กรม.ก็ดี กระทรวงการคลัง รวมทั้ง กรม.ด้วย จะต้องไปดำเนินการในส่วนนี้

ถาม- 6 คนที่โดนดำเนินคดีหมายถึงว่า กรณีนี้ทาง สดง. ...

ตอบ- เห็นว่าจะเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพราะถ้าชอบก็ต้องทำให้ถูกต้องตามมติ ครม. ถูกต้องตามที่ศาลมีคำวินิจฉัยออกมาแต่แรกกว่าให้ไปร่วมกันในการแบ่งแยกให้ถูกต้อง

ถาม- จะยื่น ป.ป.ช. ...???.

ตอบ- อันนี้ก็ต้องยื่น ป.ป.ช. เพราะว่า สดง.เรามีหน้าที่ตรวจสอบ รวบรวมหลักฐาน แล้วพบว่ามีการปฏิบัติ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดตามอาญาแผ่นดิน พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดพนักงานหน่วยงานของรัฐ ปี 02 สดง.ก็มีหน้าที่ต้องส่งต่อไป ป.ป.ช.ไปดำเนินการไต่สวนต่อไป

ถาม- คดง. ได้มีการพิจารณาถึงกรณีที่กรรมการที่ทำหน้าที่แบ่งแยกทรัพย์สิน ...???.

ตอบ- อันนี้ที่เราตรวจสอบมา มีในส่วนที่ตามลำดับเหตุการณ์ ตามเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง ส่วนนอกเหนือจากนั้นก็อาจจะเป็นเรื่องที่มีความบกพร่อง หรืออย่างไร อันนั้นยังเป็น ประเด็นรอง แต่ประเด็นหลักจริงๆ ก็คือมุ่งในแง่ที่ให้รับผิดชอบในเรื่องคดีอาญา และเน้นในเรื่องที่จะมา เยียวยาแก้ไขปัญหานี้ โดยการเพิกถอน และขอบังคับใหม่ให้ถูกต้อง มิฉะนั้นเกินเลยจากนั้นก็ควรไปหาคน รับผิดชอบ

รสนา- ท่านผู้ว่าฯ คะ ในมติ ครม.วันที่ 18 ธันวาคม 2550 มีการมอบหมายให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีพลังงาน และ ปตท. ไปดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง สูงสุด ในส่วนนี้ท่านพิจารณาเฉพาะกระทรวงการคลังเท่านั้น แต่ในส่วนของกระทรวงพลังงาน ไม่ได้อยู่ใน ความรับผิดชอบที่จะต้องพิจารณาตรงนี้ หรืออย่างไร และอีกประการหนึ่งก็คือว่า ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีการตรวจสอบและพบว่าทรัพย์สินที่จะต้องคืน คือ 68,000 ล้าน ซึ่งเป็นตัวเลขที่แตกต่างจาก สดง. สดง.อยู่ที่ 58,000 ล้าน ในตัวเลขเหล่านี้มันจะมีวิธีการพิจารณาอย่างไรที่จะครบถ้วน และอีกประการหนึ่ง ทั้ง สดง. และผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ได้พูดถึงหุ้นในบริษัท ทรานส์ ไทย-มาเลเซีย ซึ่งเป็นหุ้นที่รัฐเป็นเจ้าของ เพราะเนื่องจากว่าเป็นกิจการที่ร่วมทุนระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย หุ้นในส่วนนั้นก็ยังไม่คืน และไม่มีการพูดถึงเลย ไม่ว่าจะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ สดง. ในกรณีแบบนี้มันจะมีการ พิจารณามากไปกว่านี้ไหม เพราะท่านพูดอย่างนี้ แสดงว่าคืนเฉพาะส่วนที่ สดง.พิจารณา ในขณะที่ ประชาชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องนี้ เราเห็นว่าทรัพย์สินในความหมายที่ศาลบอกว่าได้มาโดยอำนาจ มหาชนนั้น มันยังมีมากกว่านี้

ตอบ- ตอบประเด็นคำถามว่า เฉพาะเรื่องที่เราพูดอยู่นี้ คือเรื่องของการคืนท่อแก๊สที่ไม่ถูกต้อง ประเด็นที่เรา มุ่งเน้นไปในเรื่องนี้ เพราะฉะนั้นในเรื่องท่อแก๊สที่เราได้มีคำตอบแล้ว ว่าจำนวนท่อแก๊สที่คืนไม่ถูกต้อง ใน ส่วนของ สดง.ตรวจสอบมา ก็มีส่วนต่างอยู่ 32,000 กว่าล้าน ที่จะต้องมีการเรียกคืนมาเสียให้ครบถ้วน ใน ความเห็นที่ สดง.ได้มีการตรวจสอบหลักฐานต่างๆ ทั้งท่อบนบก ผ่านที่ เวนคืน หรือแม้กระทั่งไปซื้อมาเอง หรือแม้กระทั่งอยู่ในทะเลหลวง ทั้งหมดนี้เราถือว่าท่อเป็นเส้นเดียวกัน เพราะฉะนั้นก็ต้องคืนมาหมด เพราะ ฉะนั้นในส่วนนี้ก็ต้องเป็นตัวเลขที่ทาง สดง.ได้ตรวจสอบแล้ว ส่วนจะแตกต่างจากทางผู้ตรวจการแผ่นดิน ใดๆ นั้นก็คือว่าเป็นเรื่องข้อมูลใหม่ที่เรจะต้องไปดูกันภายหลัง แต่ในส่วนนี้เฉพาะที่คำพิพากษาดัดสิน ที่ยังบังคับไม่ครบถ้วน เราก็ดำเนินการในส่วนนี้ก่อน เพราะฉะนั้นเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ความรับผิดชอบของส่วนที่ คืนท่อแก๊สไม่ถูกต้อง ส่วนเรื่องอื่นที่เป็นเรื่องบริษัทที่อยู่ ถิ่นหุ้น หรืออะไร นั้นก็ต้องเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะ ต้องหาข้อสรุปต่อไป แต่สำหรับเรื่องนี้เราเน้นเฉพาะเรื่องคืนท่อ ซึ่งมีการปฏิบัติที่ไม่ชอบ จนก่อให้เกิดความ เสียหาย อันนี้เฉพาะในส่วนนี้เท่านั้นเอง

รสนา- หมายถึงว่าคืนในส่วน 32,000 ล้าน นี้ยังไม่ยุติใช่ไหม หรือว่าคืนอีก 32,000 ล้าน ถือว่ายุติหมดแล้ว

ตอบ- คือ ในส่วนนี้เฉพาะค่าท่อที่ สดง.ตรวจสอบแล้ว และในส่วนอื่นที่ยังไม่ได้ตรวจก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ต้องเป็นอีกประเด็นหนึ่ง เพราะประเด็นที่เราตรวจเรื่องนี้ ที่เราข้มูลเรื่องนี้ คือเฉพาะเรื่องคืนท่อที่ไม่ครบ



ถาม- ถ้าภายใน 60 วัน แล้วไม่มีการดำเนินการในส่วนนี้ ถือว่าละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ใหม่ แล้ว สดง.จะมีการดำเนินการอย่างไร

ตอบ- ที่เรากำหนดเวลานี้ เรากำหนดเวลาตามมติ คตง. และตามกฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐบาลปัจจุบันไม่มีอะไรที่เป็นส่วนได้เสีย เราก็เชื่อว่าจะต้องช่วยกันรักษาประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เมื่อได้รับแจ้งจาก สดง. ขณะนี้ท่านเองก็รอฟังข้อเท็จจริงการตรวจสอบจาก สดง. อยู่ เมื่อเราแจ้งข้อเท็จจริงให้ท่านทราบ และมีข้อเสนอแนะในการดำเนินการ และเสนอแนะโดยกฎหมายด้วย ก็เชื่อว่าท่านต้องทำ คิดว่าประเด็นที่เราบอกว่าภายใน 60 วัน ถ้าไม่ทำก็เป็นการละเว้น แต่ผมก็เชื่อมั่นไม่เกิดขึ้นนะ เราลองดูว่า เมื่อ สดง.แจ้งไปแล้ว แล้วเราลองไปถามท่านดูว่าจะทำอย่างไร เมื่อที่ท่านประธานก็ได้แถลงแล้วว่า ให้เวลาประมาณ 60 วัน เพราะว่าความเสียหายของรัฐมันต้องรีบบรรเทาเยียวยาอยู่แล้ว

ถาม- ...???

ตอบ- กฎฐีกาตีความเราส่งไปแล้ว แต่เมื่อกฎฐีกายังไม่มีคำตอบออกมา ไม่เป็นประเด็นปัญหาเลย เพียงแต่เราที่ถือตามดุลพินิจที่เราตรวจมาแล้ว คือคำว่ากฎฐีกา หมายถึงว่ามติ ครม.ครั้งแรกที่บอกว่า ถ้ายังมีข้อสงสัย แต่ตอนนี้เราก็ตรวจจนปราศจากข้อสงสัยแล้ว และเมื่อเราถามไป ขณะนี้แม้ยังไม่ได้รับคำตอบ เราก็ทำไปตามส่วนที่เรามีดุลพินิจเห็นว่าถูกต้องแล้ว เพราะว่าครบถ้วนก็คือบอกว่า มติ ครม.บอกให้ สดง.เป็นคนตรวจสอบ จริงๆ ถ้าไม่ให้ผู้สอบบัญชีของรัฐตรวจสอบ จริงๆ แล้วก็ไม่มีใครตรวจ แล้วเราก็ตรวจแบบรักษาประโยชน์ของทางราชการอย่างถึงที่สุดแล้ว

ปานเทพ- ท่านผู้ว่าฯ ครับขออนุญาตนิดหนึ่งว่า เมื่อกี้คำตอบยังได้ไม่ครบ จากที่คุณเรสนาได้สอบถาม ไม่ครบประการที่ 1 ก็คือ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง และ ปตท.เกี่ยวข้องด้วย เหตุใดการดำเนินคดีในส่วนของคุณ. ที่จะพิจารณา จึงไม่มีส่วนของกระทรวงพลังงานมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย อันนี้คำถามที่หนึ่งที่ท่านยังไม่ตอบ ส่วนที่สองที่ผมคิดว่ามีความน่าสนใจ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผมขออนุญาตขมวดไปเลย เพราะมันจะเชื่อมโยงกัน คือผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากระบวนการที่ยังไม่ปฏิบัติ เกิดขึ้นต่อเนื่อง หลายยุคหลายสมัย ดังนั้นการดำเนินคดีความในส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงเกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีหลายคนและหลายท่านต่อเนื่องกัน เหตุใดการพิจารณาของคุณ. และ สดง. จึงไม่พิจารณาในส่วนนี้ ที่จะดำเนินคดีความต่อไป

ตอบ- ในมติคณะรัฐมนตรีมีการมอบหมายให้กระทรวงการคลัง และกระทรวงพลังงาน แต่ข้อเท็จจริงที่เราตรวจในเรื่องของการละเลย ละเว้นมติ ครม. ว่าง่าย ๆ คือ กรมธนารักษ์ หลังจากที่กระทรวงการคลัง ผ่านท่านปลัด ลงไปถึงกรมธนารักษ์ กรมธนารักษ์ก็ไปขงเรื่องเสนอขึ้นมาว่า ทุกอย่าง เบ็ดเสร็จแล้ว พร้อมทั้งจะเข้าสู่การอนุมัติของท่านรัฐมนตรี ท่านรัฐมนตรีทั้งที่รู้เลยว่าเรื่องนี้มันเป็นอำนาจของ ครม. ตามกฎหมาย มาตรา 24 ของ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ แต่ท่านก็ไม่ได้ดำเนินการต่อ เราก็เอาเฉพาะในส่วนนี้ ส่วนเรื่องว่ากระทรวงพลังงานเหมือนถูกลืมไปเลย คือไม่ได้มีบทบาทอะไรในการ ... จะบอกว่าเป็นการละเว้นหรือไม่ เราก็จะดูเป็นอีกเรื่องหนึ่งไป แต่เฉพาะคนที่ทำให้เกิดความเสียหาย เราก็มาออกรายงานก่อน เพราะถ้ามีแต่ไปรอส่วนนั้น ตรงนี้ก็ไม่ต้องออกสักที นี่ขนาดเรารับดำเนินการแล้ว ก็ยังต้องใช้เวลา ใช้ความละเอียดรอบคอบ แล้วคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้มีกระบวนการกลั่นกรองมาอย่างรอบคอบ แต่ส่วนเรื่องไม่มีกระทรวงพลังงาน คือในหลักฐานไม่ได้เกี่ยวเลย แต่ว่ามีมติให้เขาทำแน่ แต่เขาก็ไม่ได้มีบทบาทอะไรเข้ามาในส่วนนั้น เพราะฉะนั้นเราก็เลยไปตามหลักฐานส่วนนี้ก่อน ส่วนการที่มีมติแล้วกระทรวงพลังงานไม่ได้ทำอะไรเลยจะเป็นละเว้นหรือเปล่า เดียวเอาไว้อีกเรื่องหนึ่ง เรื่องมันจะได้ไป เดินหน้าได้

ถาม- ก่อนจะได้มีการพิจารณาตรงจุดเริ่มต้น ที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกทรัพย์สิน (\*\*\*) เพราะตอนนั้นคนที่ดำเนินการก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในขณะนั้น (\*\*\*) ซึ่งอันนั้นเป็นต้นทาง แต่ คตง.ไม่ได้มีการพิจารณาดังนั้น

ตอบ- ผมเรียนตอบอย่างนี้ จุดนั้นจะเป็นจุดเริ่มต้น แต่ก็พ้นไปแล้ว ไม่ได้ทำอะไรอีกแล้ว

ถาม- แต่แนวทางที่เขาจะทำ เขาทำตามส่วนนั้น แต่ทำไมจุดเริ่มต้นไม่มี (\*\*\*)

ตอบ- เมื่อเป็นมติ ครม.ออกมาแล้ว ก็ต้องทำตามในส่วนนั้น ไซ้ครับ แต่คนที่เดินต่อ สุดท้ายแล้วไม่ได้ทำตามมติ ครม. เราก็คงต้องว่าเฉพาะตรงจุดนั้น แต่คนที่พ้นไปแล้ว และไม่ได้มีบทบาทอะไรที่จะไปทำ บันดาลให้เกิดอะไรขึ้น

ถาม- แบบนี้คนที่อยู่ปลายทางเขาก็อ้างกลางทาง ต้นทาง ที่วางไว้

ตอบ- ต้นทางที่วางมา อย่างไรเสียก็ต้องไปทำตามมติ คือคนสุดท้ายจะปฏิเสธเรื่องมติ ครม.ไม่ได้ แต่เรื่องนี้ข้อเท็จจริงทั้งหมดมันจะอยู่ในส่วนหมดว่า ใคร เริ่มต้นยังไง เพียงแต่จังหวะที่พอเริ่มต้นปุ๊บ ก็เปลี่ยนงาน เปลี่ยนรัฐมนตรี เปลี่ยนอะไรไป แค่อตรงเสนอขึ้นมาในช่วงนั้นมันไม่ได้ก่อให้เกิดผลตามมาในขณะนั้น แต่คนที่ทำให้การเรียกร้องไม่ถูกต้อง คินไม่ครบถ้วน มันเป็นคนที่เกี่ยวข้องในภายหลัง นี่เราไม่ได้ไปอธิบายเผื่ออะไร แต่ในส่วนของเราเน้นเฉพาะคนที่มีส่วนสำคัญอย่างมากๆ ที่ทำให้เกิดเรื่องนี้ จนกระทั่งคินไม่ครบ

ถาม- ตัวพฤติกรรมที่มันเกิดขึ้น ที่ไม่ได้มีการฟัง สดง. มันเกิดขึ้น (\*\*\*)

ตอบ- อันนี้เข้าใจผิดแล้ว

ถาม- ตอนที่ยื่นเรื่องมาให้กับศาลปกครอง

ตอบ- ไม่ใช่เลย ที่ท่านพูดนี้ไม่มีอยู่ในสำนวน ไม่มีอยู่ในข้อเท็จจริงนะ ผมไม่ได้พูดอย่างนั้นด้วยนะ นี่เป็นคำถามของท่าน แต่ผมไม่มีข้อเท็จจริงอย่างนั้น เราเอาเฉพาะที่อยู่ในข้อเท็จจริง ที่เราตรวจมันไม่มีเหตุการณ์อย่างที่ท่านพูดนะ

ถาม- เมื่อกี้ที่ท่านประธาน คตง.พูดถึง มีการพูดถึงเกี่ยวกับเรื่องที่ยื่นเอกสารไปยังศาลปกครอง แล้วก็มีการตัดสินใจก่อนที่จะมีการพิจารณา แต่ตัวเอกสารของ สดง. ช่วงเวลานั้น (\*\*\*)

ตอบ- ไม่ใช่ ท่านเช็กเวลาใหม่นะ ปี 51 นะ ผมก็ไม่อยากจะพูดว่านายฯ ใคร แต่ว่าในเมื่อเขายังไม่เกี่ยวข้อง เราก้ยังไม่พูด เดี่ยวเขาจะกระทบกระเทือนนะ แต่ไม่ใช่ท่านสุรยุทธ์ ไม่ใช่รัฐบาลชุดท่านสุรยุทธ์

ถาม- ตามรายงานที่ถูกวางไว้ตอนรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ ทำไมถึงถูกตัดตอนมาได้

ตอบ- ไม่ตัดตอน เพราะว่าการกระทำมันจะต้องดูผลจนกระทั่งสุดท้ายก่อให้เกิดเป็นความผิดพลาด คนที่ทำตามมาแล้วสุดท้ายความผิดมาจบตรงที่ว่า จริง ๆ เรื่องนี้ต้องกลับไปที ครม. อีกครั้งหนึ่ง ครม. เขาต้องไปพิจารณาว่ามีมติ ครม. แต่มันไม่ได้เข้า ครม. อันนี้ก็คือถูกตัดตอน ไซ้ แต่คนที่เริ่มมา คือเริ่มยังไงได้ แต่ตอนจบมันต้องจบถูกต้อง เพราะถ้าเขาเริ่มแล้วมีผลต่อเขาอีกทางหนึ่ง พอดีเริ่มยังไง แล้วก็พ้นไปแล้ว เพราะฉะนั้นถ้าเราจะว่าอย่างนี้ก็กลายเป็นว่าไปบอกว่าตรงโน้นผิด แล้วคนหลังนี้ก็ทำตามคนโน้น

ถาม- ประเด็นที่มีการพิจารณา และเป็นประเด็นที่ คตง. พิจารณาในวันนี้ด้วย ก็คือว่า ท่อแก๊สเป็นสาธารณสมบัติ แต่ในครั้งแรกที่เขามีการวางแนวทาง (\*\*\*)

ตอบ- แนวทางยังไง

ถาม- ..????..

ตอบ- คือคุณนิพิฐร์ รับผิดชอบอยู่ (\*\*\*) คือเขาเสนอว่า ที่จะคิน แค่ 1..2..3.. เขาก็เสนอ 1..2..3.. แต่วิธีการคิดที่เขาเสนออย่างไร โดยที่มันไม่ตรงกับสิ่งที่คุณนิพิฐร์ต้องทำก็คือ ต้องฟังจาก สดง. ตามมติ แต่ไม่ถาม สดง. ดูเลยว่า ตกลงตัวเลขที่เขาคิดมา 1..2..3.. หัวข้อนี้ เป็นตัวเลขหมื่นกว่าล้าน มันตรงกับ สดง. มั้ย ตรงนี้ต่างหากที่ละเอียด เพราะฉะนั้นแนวคิด แนวทาง ก็คือยังต้องเน้นเรื่องการตรวจสอบของ สดง. อยู่ ไม่มีใครเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้ แต่มีคนไม่ทำ ก็คือคุณนิพิฐร์ แล้วเริ่มเสนอว่า 1..2..3.. พอ แล้วสุดท้ายก็อย่างที่ว่า เพราะฉะนั้นเราก็ชี้ตามพฤติการณ์อย่างเดียว ส่วนอะไรที่ยังไม่ถึงขั้นชัดเจน เราก้ไม่ได้เกี่ยวข้องด้วย เพราะฉะนั้นการกระทำนี้เป็นการกระทำที่ร่วมกันโดยแบ่งแยกกันทำในลักษณะอย่างนี้ และคนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรง เราก้กันไว้ส่วนหนึ่ง เพราะฉะนั้นนี่เรายืนยันได้เราพิจารณาเฉพาะคนที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าเกินเลยจากนี้ ป.ป.ช. อาจจะมีอะไรเห็นมากกว่านี้ ก็อีกเรื่องหนึ่ง

ถาม- อีกกระแสหนึ่งมีการเขียนว่ายังมีการยื่นเรื่องไปที่ ปปง. ด้วย มีปัญหาอะไรเกี่ยวกับเส้นทางการเงิน ??

ตอบ- คือ อันนี้เป็นเรื่องหลักกฎหมายว่า ในความผิดที่เกี่ยวกับการที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และอำนาจของ ป.ป.ช.ที่จะไปตรวจสอบทรัพย์สินได้ เรื่องนี้ถ้าตราบไต่ 3 หมิ่นกว่าล้านยังไม่คืนมา และตราบไต่ที่ยังไม่ไปเรียกค่าเช่าเพิ่มขึ้นให้มันครบถ้วนย้อนหลังไป ตราบไต่ยังมีความเสียหายตราบนั้น ปปง.มีอำนาจเข้าไปยึด आयัดทรัพย์สิน เพื่อมาตรวจสอบ และมาชดเชยกับความเสียหาย ถ้ายังไม่พอก็ยึดไปเรื่อย ถ้ามีเยอะกว่านั้นก็ช่วยไม่ได้ อาจจะไปเจอเรื่องรอยผิดปกติ

ถาม- นี่คือการตรวจสอบเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่รัฐ หรือตรวจสอบกรณีของ ปตท. ด้วย

ตอบ- คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องรับผิดชอบ ผู้เกี่ยวข้องนะ ปตท. นี่ไม่ต้องไปตรวจสอบหรือท ทรัพย์สินเขาเผยแพร่อยู่แล้ว เขาเป็นองค์กรมหาชน ที่ ปปง. ไปดูทรัพย์สินส่วนบุคคล ที่กระทำผิด เพราะการกระทำผิดอาญาเป็นเรื่องของส่วนบุคคล ปปง.ก็จะไปยึดทรัพย์สิน และตรวจสอบทรัพย์สิน

ถาม- คดีที่อยู่กับทางศาลปกครอง (\*\*\*) ถือว่าเป็นคนละส่วนกับกรณีนี้ ..???.. สามารถที่จะดำเนินการได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ศาลปกครองตัดสิน

ตอบ- อันนี้ไม่จำเป็น เพราะในส่วนนี้ สดง. เราเห็นแล้วว่าในข้อกฎหมายตรงนี้สามารถทำได้ แต่ต้องทำโดยที่ เป็นผู้เสียหายที่เกี่ยวข้อง อย่างกรณีนี้เราถึงแนะนำว่า ให้เสนอ ให้ ครม. ให้ทางนายกฯ รวมทั้งกระทรวงการคลัง จะต้องไปขอให้มีการดำเนินการ เพราะฉะนั้นรัฐบาลในยุคปัจจุบันก็ต้องสั่งการแล้วให้มีการดำเนินการเพื่อจะเข้าสู่กระบวนการของการเสนอให้มีการเพิกถอนคำสั่งบังคับเดิม ที่บังคับไม่ถูกต้อง และขอให้มีการบังคับใหม่ให้ถูกต้อง เท่านั้นเอง

ปานเทพ- ผู้ตรวจการแผ่นดินมีการตรวจสอบและดำเนินคดีความกับหลายคน ที่ในระหว่างนั้น สดง. ได้ท้วงติงว่าคืนยังไม่ครบ อีกหลายคน แต่ปรากฏว่ากระบวนการดังกล่าวกลับหยุดไว้เพียงแค่รัฐมนตรีแค่ท่านเดียว ยุคเดียว อยากจะสอบถามว่า เพราะเหตุใดในกระบวนการดังกล่าวที่เหลือ ในช่วงที่มีการถูกถามไปมากกว่านั้น จึงไม่มีความคิด หรือมติ ที่จะดำเนินคดีความต่อไป

ตอบ- คือขณะนี้ผมพิจารณาตามหลักฐานการตรวจสอบในกระบวนการที่ สดง. ได้มีการรวบรวมหลักฐานมา แต่ในความเห็นส่วนต่างที่ทางผู้ตรวจการแผ่นดิน ในส่วนนั้นเรายังไม่อาจจะไปก้าวล่วงถึงในส่วนนั้นได้ เพราะทางผมก็ยังไม่ทราบในรายละเอียดว่าท่านพิจารณาอย่างไร มีข้อแตกต่างตรงไหน แต่เมื่อมีข้อสังเกตเดี่ยวเราก็มาลองดู ถ้ามันจะมีก็อาจจะมีประเด็นใหม่ หรืออย่างไร แต่ในเฉพาะประเด็นที่เราตรวจ ยืนยันผลการตรวจครั้งนี้ของเราว่า ที่เราตรวจและเรายืนยันว่าจำเป็นต้องดำเนินคดีเฉพาะในส่วนนี้ ก็ดำเนินการไป แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่ผู้ตรวจการฯ จะส่งมาให้ทาง สดง. ประกอบการพิจารณาตรวจสอบต่อไป ยังไง เราค่อนข้างกังวลอีกเรื่องหนึ่ง ไม่งั้นเรื่องไม่จบ แล้วเรื่องนี้ก็ต้องซ้ำออกไปอีกเยอะ

รสนา- ขอลาถามนิดหนึ่งว่าทอก๊าซที่ท่านประเมินราคาไว้ 32,000 ล้าน มันเป็นทอก๊าซที่เป็นมูลค่าตามบัญชีในช่วงของการแปรรูป ปี 2544 แต่หลังจากที่ ปตท. มีการคืนทอก๊าซบางส่วนมาแล้ว ได้เอาทอก๊าซที่เหลือไป re-value ใหม่ ไปปรับเพิ่มราคา เนื่องจากว่าอายุการใช้งานเพิ่มขึ้น ซึ่งมูลค่าของทอก๊าซเพิ่มขึ้นเป็น 120,000 ล้าน แต่ท่านยังบอกว่ามูลค่าทอก๊าซอยู่ที่ 32,000 ล้าน แต่ว่าเขาอัปราคามาแล้วเป็น 120,000 ล้าน ท่านจะมีประเด็นตรงนี้อย่างไร และค่าเช่าทอก๊าซที่เราเก็บจาก ปตท. 550 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่เขาเก็บค่าผ่านทอก๊าซ 25,000-30,000 ล้าน อันนี้เป็นการค้ากำไรเกินควรไหม และในส่วนนี้ ทาง สดง. จะมีการคิดราคาที่เหมาะสมอย่างไร

ตอบ- อันนี้หลักเกณฑ์การคิดค่าเช่า หลักเกณฑ์ที่ทางกรมธนารักษ์เขาคิดและกำหนดกัน ตามแนวทางของกระทรวงการคลัง แต่ถ้าเราเห็นว่าไม่เหมาะสมหรืออย่างไร อันนั้นต้องเป็นอีกประเด็นหนึ่ง ตอนนี้เรากำลังพูดถึงเรื่องคดีที่เกิดขึ้นจากการคืนไม่ครบ และในขณะนั้นมีทฤษฎีการคิดแบบนี้ แต่ถ้าจะให้ไปเสนอแนะว่ายังคิดน้อยไป นั้นเดี๋ยวค่อยไปว่ากันอีกขั้นตอนหนึ่ง

ถาม- ...???.

ตอบ- เชื่อกันว่าไม่เลยครับ เพราะในขณะที่เราทำ ก็คือทำให้มันเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ในเมื่อ กฎศีกาายังไม่ได้ให้คำตอบออกมา แต่ในฐานะหน่วยงานตรวจสอบเราเห็นว่าทอล์กแก๊สที่เราจะต้องคืน มัน แน่นนอนอยู่แล้ว เราก็มีความรู้พอ เรา ผู้ใช้กฎหมายคนหนึ่ง เราก็ใช้ไป แล้วในขณะเดียวกัน ป.ป.ช.ก็เป็นผู้ใช้ กฎหมาย อัยการก็เป็นผู้ใช้กฎหมาย ศาลก็เป็นผู้ใช้กฎหมาย ก็คิดว่าไม่น่าจะเป็นปัญหาอุปสรรค

ถาม- ...???. สดง.ทำหนังสือไปถึงรัฐบาลว่าการคืนทอล์กแก๊ส ...???. นายกรัฐมนตรีก็สั่งมาว่าต้องให้กฤษฎีกา ให้ความเห็นมาก่อน ในเมื่อเวลานี้กฤษฎีกายังไม่ให้ความเห็น

ตอบ- ไม่เป็นไรครับ ตอนนี้ สดง. เรามีมติ แล้วเราก็มีความเห็น // ไขครับ ผมยืนยันว่าเราทำหน้าที่นี้ได้

ถาม- ผมขออนุญาตถามบ้างว่า เอาละ วันนี้ สดง. และ คตง. ได้กรุณาพิจารณาออกมาอย่างนี้แล้ว ในความ เห็นของท่าน ท่านคิดว่าการดำเนินการตามกฎหมายอย่างนี้ เป็นการกระทำโดยชอบ ไขไหมครับ

ตอบ- ครับ

ถาม- ถ้าเกิดว่า ... อันนี้สมมตินะ อีกฝ่ายหนึ่งเขาบอกว่าเขายังคงอ้างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เดิม ว่าเรื่องได้ยุติไปแล้ว ตรงนี้ท่านจะช่วยชี้แจง อธิบาย เพื่อให้ประชาชนเข้าใจ เพราะเราจำเป็นต้องเดิน หน้าเรื่องนี้ด้วยเหตุผลใด

ตอบ- ผมคิดว่าเรื่องนี้หลายฝ่ายคงจะช่วยกันอธิบายได้ แต่ในส่วนของ สดง. เราเรียนยืนยันว่า จากประเด็นที่ เราตรวจสอบมา เราเห็นว่าที่บังคับมา ด้วยข้อเท็จจริง ข้อมูล ที่ไม่ตรงตามข้อเท็จจริง หรือจะเรียกว่าเป็น ข้อมูลที่เท็จก็ได้ เพราะไปกล่าวอ้างเลยว่า 4 ฝ่ายเห็นพ้องกันบ้าง อะไรบ้าง ซึ่งมันไม่ได้เป็นอย่างนั้น และ การดำเนินการตามกระบวนการก็ยังไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ ก็คือไม่ทำตามมติ ครม. ซึ่งตรงนี้ก็ถือว่าเป็นการ ละเลย ละเว้นแล้ว เพราะฉะนั้นเราเรียนยืนยันเลยว่า ที่เราตรวจไป เราพิจารณาไปตามหลักฐานและข้อเท็จ จจริง แล้วก็ยืนยันยืนยันในตัวเลขที่ สดง. ได้ตรวจพบมาว่า ที่ถูกแล้วเราต้องรักษาประโยชน์ทางราชการด้วย ตัวเลขระดับหนึ่ง ส่วนตัวเลขค่าเช่าต่อไปจะเหมาะสมหรือไม่ ค่อยพิจารณาไปอีกเรื่องหนึ่ง แต่ในครั้งนี้ก็คือ เราเอาเฉพาะส่วนที่มีการละเลย ละเว้น เพื่อให้ดำเนินการไปได้ ทั้งเรียกค่าเสียหายในส่วนอื่นที่จะได้รับ ชดเชยคืนมา

รสนา- ปัญหาที่ท่านผู้ว่าฯ บอกว่า 32,000 ล้านบาท นี่เป็นส่วนที่ สดง. ตรวจ ที่นี้ถ้าสมมติในกรณีที่เมื่อก็ตัดสินบอก ว่ามันยังมีอีกหลายส่วนที่ สดง. ไม่ได้กล่าวถึง อย่างเช่นเรื่องของหุ้นในบริษัท ทรานส์ ไทย-มาเลเซีย ที่นี้ ปัญหาคือเมื่อ คตง. มีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบันไปดำเนินการ สมมติว่ามีการดำเนินการ แล้ว ก็จะต้องบอกกลางตอนนี้จบแล้วทุกอย่าง ครบถ้วนแล้ว อายากจะขอฟังจากทางผู้ว่าฯ ว่า กรณีนี้ แม้ คืนทอล์กตามที่ สดง. พุด 32,000 ล้านบาท แต่ยังไม่จบ ไขไหม

ตอบ- คือ จบเรื่องหนึ่ง ก็คือเรื่องคืนทอล์ก แต่เรื่องประเด็นอื่น อย่างเช่นเรื่องถือหุ้น แล้วก็ต้องคืนมาอีก นั้น เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งเมื่อมีข้อมูลมา เรายินดีรับฟัง และยินดีมาดูว่าอะไรบ้างที่ยังเป็นประโยชน์ของรัฐที่ยัง ขาดตกบกพร่อง ที่จะต้องมีการเรียกชดเชยคืนมา เรื่องอย่างนั้นก็ต้องขอแยกเป็นประเด็น ไม่อย่างนั้นเรื่อง ที่คาไว้ คดีมันก็ไม่เดินหน้า แล้วความเสียหายอย่างอื่น ถ้ามีก็ขอให้บอกมาก็แล้วกัน เรายินดีที่จะรับฟังเลย เพราะว่าทั้งนี้ทั้งนั้นเรามีเจตนาที่ตรงกันที่จะร่วมกันรักษาประโยชน์ ผมเรียนนิดหนึ่งแล้วกันว่า ตอนที่ ประชุมกำลังคอย ... คือ สดง. เป็นเจ้าภาพในการขอทบทวนค่าโง่ แล้วเราจะไปยืนยันว่า สดง.จะเป็นผู้ที่ขอ ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาล มาเป็นผู้เสียหายแทนประชาชน เพื่อจะไปยื่นฟ้องในเรื่องค่าโง่ใหม่ ที่ประชุม กำลังรอ ตัวต้นเรื่องคือ สดง. ตอนบ่ายสามโมง เพราะฉะนั้นผมขอเวลาอีกนิดหนึ่ง แล้วที่เหลืออาจจะเพิ่ม เดิมทีหลัง

ถาม- รบกวนขอรายชื่อได้ไหมคะว่า 6 คนมีใครบ้าง

ถาม- ตอนที่ถ้ามีข้อมูลเพิ่มเติม ทาง สดง. จะตรวจได้เลย หรือว่าเราสามารถที่จะมาร้องให้ตรวจสอบได้

ตอบ- แล้วแต่ข้อมูลเรื่องอะไร บางที่ท่านมีประเด็นรายละเอียดลึกลงไป ที่ไม้อาจจะปรากฏในเอกสารหลักฐาน ท่านก็อาจจะช่วยอำนวยความสะดวก จะบอกทางตรง ทางอ้อม วิธีไหนก็ไม่ขัด

เรื่อง ป.ป.ช. เนื่องจากตอนนี้เพิ่งเลิกประชุม แล้วเรายังต้องดูรายละเอียด ก็คงไม่เกินอาทิตย์หน้า เราก็จะส่งไป ขอเวลานิดหนึ่งนะ เพื่อตรวจทานให้รอบคอบ เพราะตัวรายงาน 200 กว่าหน้า กล่องเบ้อเริ่ม เมื่อกี้เราเพิ่งไปส่งคดีของ กทม. ก็กล่องหนึ่งเต็ม ๆ เพิ่งไป ป.ป.ช. เพราะฉะนั้นก็จะตามหลังไป วันไหนจะส่งผมจะแจ้งอีกที

ถาม- (\*\*\*) ควรจะต้องดำเนินการภายในกี่วัน

ตอบ- ให้เวลาไว้เพื่อเป็นตัวเร่งรัดเท่านั้นเอง แต่อย่างไรก็ตามผมเชื่อว่ามันไม่เป็นปัญหาหรอก

ถาม- ..???.

ตอบ- อันนี้ให้ท่านพิจารณาก่อน แล้วมีข้อเท็จจริงค่อยดูอีกที ผมเชื่อว่าสิ่งที่รอตรวจ ทางรัฐบาลน่าจะรับฟังได้ เพราะที่ผ่านมาเราเองก็เป็นฝ่ายเสนอหลายเรื่องเข้าไปใน ศอตช. เข้าไปใน คตร. ก็ได้รับการตอบสนองดีทุกเรื่อง เราถึงสังเกตเห็นว่าคะแนนธรรมาภิบาลของรัฐบาลชุดนี้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ สูงกว่ารัฐบาลในสมัยที่เขามีการหย่อนบัตรเลือกตั้ง แม้ว่าคะแนนเลือกตั้งจะได้ 0 แต่คะแนนธรรมาภิบาลมีแต่ดีขึ้น



การฝ่าฝืนมติกรม.และปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับพวก

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แถลงว่า “สืบเนื่องจากการที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานและบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ดำเนินการให้บริษัท ปตท. คืนต่อก๊าซธรรมชาติ ทั้งบนบกและในทะเล ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้รัฐบาล และคณะรัฐมนตรีซึ่งมี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี มีมติเมื่อ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ ให้กระทรวงพลังงาน และบริษัท ปตท.ปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยดำเนินการคืนต่อก๊าซธรรมชาติให้กระทรวงการคลัง และให้ สตง.เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องในการคืนนั้น

ต่อมา ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ บริษัท ปตท.ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดว่ามีการคืนทรัพย์สินตามคำพิพากษาเรียบร้อยแล้ว ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งว่ามีการคืนเรียบร้อยแล้ว ต่อมามูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวกรวม ๔,๔๕๐ คน ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องบริษัท ปตท. และกระทรวงการคลังอ้างว่า “มีการส่งมอบต่อก๊าซไม่ครบถ้วน ขาดไปคิดเป็นเงิน ๓๒,๐๐๐ ล้านบาทเศษ ขอให้บังคับผู้ถูกฟ้องให้ส่งมอบให้ครบถ้วน” แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๘๐๐/๒๕๕๗ ว่า การส่งมอบต่อก๊าซไม่ครบถ้วนอันเป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันภายในหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับคณะจึงมีหนังสือขอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) วินิจฉัยว่ากระทรวงการคลังและบริษัท ปตท.กับพวกฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี คตง.มีคำสั่งให้ สตง.ตรวจสอบ คตง.ได้พิจารณาผลการตรวจสอบของ สตง. แล้วมีมติดังนี้

๑. ท่อก๊าซธรรมชาติทั้งบนบกและในทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะได้มาจากการประกอบกิจการและใช้เพื่อกิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตาม พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ ก่อนมีการแปรรูปและส่งมอบให้บริษัท ปตท.

๒. อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ปตท.กับพวก ฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ โดยส่งมอบต่อก๊าซธรรมชาติไม่ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ขาดไปคิดเป็นเงิน ๓๒,๐๐๐ ล้านบาทเศษ และทำให้รัฐขาดประโยชน์จากค่าเช่าที่พึงได้รับ นอกจากนี้ยังยื่นคำร้องอันเป็นเท็จต่อศาลปกครองสูงสุดว่ามีการส่งมอบต่อก๊าซธรรมชาติครบถ้วนแล้วโดยไม่รื้อผลการ

ตรวจสอบและรับรองจาก สตง. และเสนอขอความเห็นชอบจาก ครม. ตามมติ ครม. ๑๘ ธ.ค. ๒๕๕๐ และพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๒๔ ก่อน

๓. ให้ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินคดีอาญากับอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ปตท.กับพวกเนื่องจากมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ทั้งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิด ด้วย

๔. คตง. อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๔๔ , ๔๖ และ ๑๕ แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ ขอให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และกรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ปตท.กับผู้เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีการส่งมอบ ท่อก๊าซธรรมชาติที่ขาดไปคิดเป็นเงิน ๓๒,๐๐๐ ล้านบาทเศษแก่กระทรวงการคลังและให้ คณะรัฐมนตรียื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีการบังคับคดีที่ถูกต้องครบถ้วนต่อไปภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจาก สตง. มิฉะนั้น คตง.จะดำเนินการตาม มาตรา ๑๗ , ๒๓ และ ๒๔ แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และพ.ร.บ.ความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.๒๕๐๒ มาตรา ๑๑ ต่อไป

“กระทรวงการคลังมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินของแผ่นดิน ท่อก๊าซธรรมชาติ ๓๒,๐๐๐ ล้านบาทเศษ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นายอดิศักดิ์ ดันดีวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะเพิกเฉยไม่ดำเนินการให้มีการส่งมอบท่อก๊าซให้ครบถ้วนไม่ได้ ส่วนเมื่อมีการส่งมอบแล้ว กระทรวงการคลังจะให้บริษัท ปตท. หรือผู้ใดเช่า เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของ กระทรวงการคลังต่อไป” ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ยืนยัน.



## ข่าวประชาสัมพันธ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ชออาร์บีเอ็มพีเอ็น ถนนพระสุเมรุรังสี6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙

คตง. ชี้ ปตท. แบ่งแยกทรัพย์สินฯ ไม่เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และมีมติ ครม.

เป็นเหตุให้รัฐเสียหายกว่า ๓๒,๐๐๐ ล้านบาท พร้อมเตรียมดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ที่ประชุม คตง. มีมติชี้ ปตท. มีการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ ไม่เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ และมีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามมติ ครม. เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายไม่น้อยกว่า ๓๒,๖๑๓.๔๕ ล้านบาท และเนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมิได้ถูกโอนให้แก่รัฐตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ทำให้รัฐขาดรายได้จากค่าใช้ทรัพย์สินซึ่งถือเป็นความเสียหายอีกส่วนหนึ่ง ผู้ว่า สตง. เผย เตรียมดำเนินการทางอาญาทางละเมิด/ทางแพ่ง และทางวินัยกับเจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อไป

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดิน เปิดเผยว่า จากการประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ซึ่งมีศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นประธานที่ประชุม เพื่อพิจารณาผลการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตามหนังสือร้องเรียนกรณีการดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ ที่ประชุม คตง. พิจารณาแล้วมีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบของ สตง. ดังนี้

๑. การแบ่งแยกทรัพย์สินฯ มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ.๔๗/๒๕๔๙ คดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ กล่าวคือ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ พ.๔๗/๒๕๔๙ และคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ให้คณะรัฐมนตรี ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อรวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่จากการตรวจสอบของ สตง. พบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ - ๓ มิได้มีส่วนร่วมในการกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ตามคำพิพากษา โดยการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ มิได้ถูกนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาก่อนการลงนามบันทึกการแบ่งแยก ตลอดจนมิได้นำเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนการยื่นคำร้องรายงานต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ และ ไม่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้ามีส่วนร่วมในการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ

๒. การแบ่งแยกทรัพย์สินฯ มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ ว่า "...ข้อ ๒.๒ เห็นชอบหลักการการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ อำนาจและสิทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่จะให้เป็นของกระทรวงการคลังตามคำพิพากษา



โดยมอบหมายให้กระทรวงพลังงานและกระทรวงการคลังรับไปดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินและสิทธิตามหลักการดังกล่าว โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง ทั้งนี้ หากมีข้อโต้แย้งทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำพิพากษาของศาลฯ ในการดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สิน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาเพื่อให้มี ข้อยุติต่อไป...” แต่จากการตรวจสอบของ สตง. พบว่าการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ ของการปิโตรเลียมฯ มิใช่เป็นกรณีที่กระทรวงพลังงานและกระทรวงการคลังรับไปดำเนินการตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนด และมีได้ให้ สตง. เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง นอกจากนี้ สำหรับกรณีท่อก๊าซในทะเลซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเห็นไม่ตรงกัน โดย สตง. ได้มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงให้กระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงานทราบ ตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ตผ ๐๐๒๓/๐๔๑๕ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ และหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ตผ ๐๐๒๓/๐๔๑๖ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการตีความตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยไม่มีการนำเรื่องท่อก๊าซในทะเลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาให้มีข้อยุติ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐

๓. การจัดทำบันทึกการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การแบ่งแยกทรัพย์สินฯ ของ ปตท. เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแบ่งแยกและโอนให้แก่กระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ จากการตรวจสอบพบว่า ไม่มีการเสนอบันทึกการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ ให้คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างบันทึกการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ แต่กลับมีกระบวนการเสนอให้ใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ให้ความเห็นชอบร่างบันทึกการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมิใช่บุคคลตามบังคับของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และคณะรัฐมนตรีมิได้มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถพิจารณาอนุมัติการแบ่งแยกทรัพย์สินได้แต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบโดยมิได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจและเป็นไปโดยมิชอบ นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำร่างบันทึกการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ มีกรณีการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ กล่าวคือ มิได้ส่งร่างบันทึกการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา อันทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

๔. การเสนอรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษา โดยแจ้งเนื้อหาที่เป็นเท็จในสาระสำคัญ และปกปิดข้อเท็จจริงในสาระสำคัญที่จะต้องรายงานต่อศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ ภายหลังจากการลงนามบันทึกการแบ่งแยกทรัพย์สินฯ แล้ว บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ทยอยส่งมอบพื้นที่และทรัพย์สินตามที่ปรากฏในบันทึกฯ ให้กับกรมธนารักษ์ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ ได้มีการประชุมร่วมระหว่าง สตง. กับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่ง สตง. ได้เสนอร่างรายงานการตรวจสอบฯ ทรัพย์สินที่แบ่งแยกให้กระทรวงการคลังต่อประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยมีความเห็นว่าการแบ่งแยกและโอนทรัพย์สินฯ ให้แก่กระทรวงการคลังยังไม่ครบถ้วน และเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมธนารักษ์ แจ้งว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้แก่กระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเสร็จสิ้นแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ กรมธนารักษ์ ได้มีหนังสือถึง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แจ้งว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการแบ่งแยกและโอนทรัพย์สินให้แก่กระทรวงการคลังครบถ้วนตามที่กรมธนารักษ์และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ร่วมกันตรวจสอบและกระทรวงการคลังได้เห็นชอบแล้ว ขอให้รายงานศาล

ปกครองสูงสุดเพื่อทราบต่อไป หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ยื่นคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด โดยมีได้รอมผลรายงานการตรวจสอบของ สตง. โดยในคำร้องมีการกล่าวอ้างว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ๔ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เร่งรัดดำเนินการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด” และ “การดำเนินการของ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในการร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแบ่งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องที่ ๔ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว” และได้แจ้งว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๔ ได้ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแบ่งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดครบถ้วนแล้ว” ซึ่งเป็นข้อกล่าวอ้างที่แจ้งเนื้อหาที่เป็นเท็จในสาระสำคัญ และปกปิดข้อเท็จจริงในสาระสำคัญ เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ๓ ไม่ได้ร่วมกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สิน และในประเด็นเรื่องท่อก๊าซในทะเลยังมีข้อโต้แย้งที่ยังไม่ได้ข้อยุติว่าถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ แต่ในคำร้องดังกล่าวมิได้ระบุถึงเรื่องท่อก๊าซในทะเลให้ศาลปกครองสูงสุดได้รับทราบข้อเท็จจริง และไม่ได้รายงานว่าประเด็นเรื่องท่อก๊าซในทะเลนั้น มิได้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรี ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา การยื่นคำร้องโดยการกล่าวอ้างข้อความดังกล่าว เป็นผลให้ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ว่า “พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว” ดังนั้น การยื่นคำร้องดังกล่าวจึงเป็นการแจ้งเนื้อหาที่เป็นเท็จในสาระสำคัญ และปกปิดข้อเท็จจริงในสาระสำคัญที่จะต้องรายงานต่อศาลปกครองสูงสุด ถือเป็นกระทำความผิดโดยมิชอบ

“การที่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยไม่ปรากฏการแบ่งแยกทรัพย์สิน มูลค่า ๓๒,๖๑๓.๔๕ ล้านบาทให้แก่รัฐ รวมทั้งไม่ได้รายงานทรัพย์สินที่จะแบ่งแยกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน ทำให้มีทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคงเหลือที่ยังไม่ได้แบ่งแยกให้กระทรวงการคลัง คิดเป็นมูลค่าความเสียหายขั้นต้นไม่น้อยกว่า ๓๒,๖๑๓.๔๕ ล้านบาท และเนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมิได้ถูกโอนให้แก่รัฐตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ทำให้รัฐขาดรายได้จากค่าใช้ทรัพย์สินซึ่งถือเป็นความเสียหายอีกส่วนหนึ่ง” ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าว

จากผลการตรวจสอบข้างต้น สตง. จึงมีมติให้ สตง. ดำเนินการดังนี้

๑. แจ้งคณะรัฐมนตรีให้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดว่า การบังคับคดีที่ผ่านมายังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามคำบังคับของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขคำที่ พ.๔๗/๒๕๔๙ และคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการส่งมอบทรัพย์สินให้ครบถ้วนถูกต้องต่อไป

๒. แจ้งนายกรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

๓. แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการทางอาญาและทางวินัย ตามนัยมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แก่เจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

๔. แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเพื่อดำเนินการทางอาญาและทางวินัยตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนด ตามนัยมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

๕. แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีตามนัยมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แก่เจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

๖. แจ้งผลการตรวจสอบให้ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการ ก.พ. เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๗. แจ้งผลการตรวจสอบให้เลขาธิการ ป.ปง. เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แก่บุคคลที่กระทำความผิดต่อไป

---

กลุ่มประชาสัมพันธ์และประสานราชการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โทร. ๐ ๒๖๑๘ ๕๗๕๕



มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ภาคผนวก ญ  
กลุ่มทุนปิโตรเลียมและการเมืองไทย

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

## กลุ่มทุนปิโตรเลียมและการเมืองไทย

ผู้วิจัยพบว่า การสานสัมพันธ์ของกลุ่มทุนพลังงานกับกลุ่มชนชั้นปกครองเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และมีวิสัยทัศน์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัท หากพิจารณาจากข้อมูลที่ศึกษาพบว่า บริษัทในกลุ่ม บมจ. ปตท. ทั้ง 5 บริษัท ที่อยู่ในขอบเขตการวิจัย มีข้าราชการและนักวิชาการ ที่เคยเป็นกรรมการบริษัทในกลุ่มนี้แล้วก้าวขึ้นเป็นรัฐมนตรี จำนวนมาก ถึง 21 คน และที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานแล้วกลับมาเป็นประธานกรรมการ บมจ. ปตท. จำนวน 1 คน โดยมีอดีตรองกรรมการกลุ่มบริษัทนี้ ก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีถึง 2 คน คือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า หากมิใช่เป็นการบังเอิญแล้ว กลุ่มทุนพลังงานก็อาจเป็นส่วนหนึ่งในปัจจัยที่สนับสนุนบุคคลเหล่านี้ขึ้นสู่ตำแหน่งในการบริหารประเทศใช่หรือไม่ ข้อสังเกตนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะเป็นแรงบันดาลใจให้เกิดการวิจัยต่อยอดในประเด็นนี้ต่อไป เพื่อนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในการปกครองบ้านเมืองโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันปัญหาความไม่เป็นกลางทางนโยบาย และเพื่อความผาสุกที่ยั่งยืนของประเทศในอนาคต

ขณะที่กลุ่มเซฟรอนจากประเทศสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานรายใหญ่อีกรายหนึ่งในประเทศไทย แม้ไม่มีสิทธิพิเศษเช่น กลุ่ม ปตท. ที่จะสามารถแต่งตั้งข้าราชการเป็นกรรมการบริษัทของตนได้ แต่กลุ่มเซฟรอนก็เข้ามาสานสัมพันธ์กับบุคคลชนชั้นนำ (Elite) ของประเทศอย่าง นายอานันท์ ปันยารชุน โดยอาจเป็นทั้งปรีชา บริษัท เซฟรอน เอเชีย เซ้าท์ จำกัด มายาวนานกว่า 12 ปี ตั้งแต่ปี 2549 จนถึงขณะวิจัย (ธนาคารไทยพาณิชย์, 2561, น. เอกสารแนบ 4)

นอกจากนี้ กลุ่มทุนพลังงานยังมีสัมพันธ์อันดีกับ กลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ผู้วิจัยพบว่า ในการชุมนุม กปปส. ได้มีกระแสการปฏิรูปประเทศขึ้น หลังจากนั้น ได้มีบุคคลระดับอดีตรัฐมนตรีได้ปรากฏตัวหลังเวที กปปส. และต่อมาภายหลังการรัฐประหาร อดีตรัฐมนตรีก็ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทในกลุ่ม ปตท. นอกจากนี้ ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2557 สำนักข่าวโพลีตีทูเดย์ (ย่อหน้า 2 -4) ได้รายงานข่าวว่านายมนู เลียวไพโรจน์ และนายจักรมณท์ ผาสุกวนิช อดีตปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นอดีตรองกรรมการบริษัทที่ศึกษาได้ขึ้นเวทีนี้ พร้อมทั้งบริจาคเงินให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณ

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานจะเป็นกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติโดยตำแหน่ง มีอำนาจตาม มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ออกโดยรัฐบาลนาย อานันท์ ปันยารชุน ดังนี้ (1) เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี (2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ (3) ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ (4) ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จึงเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีผลโดยตรงต่อการกำหนดสภาวะสิ่งแวดล้อมบริษัทพลังงาน โดยสามารถสร้างกลไกตลาดเสรีที่แท้จริงให้เกิดขึ้น หรือ สร้างเงื่อนไขให้เกิดตลาดแข่งขันน้อยราย หรืออาจปล่อยให้การผูกขาดโดยธรรมชาติให้ดำรงอยู่ก็ได้ อันส่งผลต่อพัฒนาการด้านพลังงานของประเทศ โดยหากต้องการให้เกิดกลไกตลาดเสรีที่ประชาชนจะได้สินค้าที่ดี ในราคาที่ถูกที่สุดนั้น รัฐจะต้องสนับสนุนให้มีผู้ประกอบการหลายราย แต่ภายใต้บริบทที่ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายพลังงานของชาติไปเป็นกรรมการของกลุ่มบริษัทหนึ่ง ๆ นั้น เดชรัต สุขกำเนิด (2554, น. 489-495) เห็นว่า นโยบายพลังงานไทยมีการพัฒนาไปสู่การรวมศูนย์ อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นนำ (Elite) กลุ่มเล็กๆ ทั้งการวางแผน การตัดสินใจ การสั่งการดำเนินการ ที่นำไปสู่การผูกขาดโดยธรรมชาติ ทำให้ผู้เล่นรายใหญ่มีอำนาจเหนือตลาดไปโดยปริยาย จนกลายเป็นความเหลื่อมล้ำ ความไม่ชอบธรรม และความไม่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบพลังงาน จึงเป็นระบบที่ละเลยความสมดุลของความรับผิดชอบระหว่างผู้ที่ได้รับประโยชน์กับผู้ที่ต้องกลายเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของระบบดังกล่าว จนกลายเป็นสาเหตุหลักของการเพิ่มขึ้นของภาระทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งทางสังคมที่พบอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาความเป็นกลางทางนโยบายนี้ ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ คือในช่วง ปี 2549-2560 มีผู้ประกอบการกิจการพลังงานระดับโลก ที่เข้ามาแข่งขันในประเทศไทยจำนวนมาก ต้องล้มหายตายจากไป เช่น บริษัท บีโทรนาส โคโนโค ฟิลิปส์ คิวเอต(ของประเทศคูเวต) ฯลฯ เนื่องจาก

ประสิทธิภาพขาดทุน ในทางตรงข้าม บมจ.ปตท. กลับมีกำไรจากการดำเนินงานก่อนหักดอกเบี้ย ภาษีนิติบุคคล และค่าเสื่อม (EBITDA Margin) เพิ่มขึ้นมาก และกลุ่มบริษัทก็มีความแข็งแกร่งขึ้น โดยในปี 2560 บมจ. แจ็งต่อตลาดหลักทรัพย์ฯ ตามรายงาน 56-1 ว่า ปัจจุบัน ปตท. และบริษัทในกลุ่มธุรกิจปิโตรเลียมขั้นต้นและก๊าซธรรมชาติ เป็นผู้ประกอบธุรกิจก๊าซธรรมชาติอย่างครบวงจรเพียงรายเดียวในประเทศ โดยครอบคลุมตั้งแต่การสำรวจและผลิต การจัดหาก๊าซธรรมชาติ การขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ การแยกก๊าซธรรมชาติ และการจัดจำหน่าย รวมถึงการขยายการลงทุน ในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับก๊าซธรรมชาติทั้งในและต่างประเทศ และการพัฒนาธุรกิจใหม่ และยังเป็น ผู้ดำเนินการจัดหา ขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ จัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ และดำเนินธุรกิจแยกก๊าซ ธรรมชาติรายใหญ่ที่สุดในประเทศไทย



## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	ม.ล. กรรณิวัฒน์ เกษมศรี
วัน เดือน ปีเกิด	18 มีนาคม 2509
สถานที่เกิด	จังหวัดกรุงเทพมหานคร ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปริญญาวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรม อุตสาหกรรม, 2531 California State University สหรัฐอเมริกา ปริญญาบริหารธุรกิจ สาขาการเงิน (Master of Business Administration), 2536 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขา เศรษฐศาสตร์การเมือง 2550
รางวัล	รางวัลเกียรติยศสำหรับการต่อสู้เพื่อสิทธิพลเมืองและ ความยุติธรรม มหาวิทยาลัยรังสิต 21/39 ซอยลาดพร้าว 15 ถนนลาดพร้าว แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
ที่อยู่ปัจจุบัน	ศูนย์วิจัยนโยบายพลังงานและทรัพยากร มหาวิทยาลัย รังสิต
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยนโยบายพลังงานและทรัพยากร
ตำแหน่งปัจจุบัน	