

นโยบายว่าด้วยอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ
กรณี ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทย
Permanent Sovereignty Over Natural Resources Policy: A Case Study of
Patron-Client Relationship in Petroleum Resources Management of Thailand

หม่อมหลวงกรกสิวัฒน์ เกษมศรี (M.L. Kornkasiwat Kasemsri)

นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Ph.D., Candidate, Doctor of Philosophy (Public Administration), Rangsit University

E-mail: kornkasiwat@gmail.com

Received: 11 February 2020

Revised: 24 February 2020

Accepted: 13 March 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง ระบบสัมปทาน (Concession System) ที่ใช้อยู่ในประเทศไทย และระบบสัญญา (Contractual System) ที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียน จากการวิจัยพบว่า การให้สัมปทานปิโตรเลียมแก่เอกชนทำให้รัฐถูกจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรของตนเอง นโยบายปิโตรเลียมของไทยในช่วงที่ผ่านมามุ่งสนองผลประโยชน์ของบริษัทเอกชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการกำหนดนโยบายฯ มากกว่าเพื่อสนองประโยชน์ของประเทศด้านความมั่นคงทางพลังงานและสังคมส่วนรวม เพราะทรัพยากรเมื่อถูกนำขึ้นจากใต้แผ่นดิน ก็กลายเป็นสิทธิผูกขาดของเอกชนเพื่อทำกำไรสูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น ขณะที่กลุ่มประเทศอาเซียนได้เปลี่ยนไปใช้ระบบสัญญา โดยรัฐบาลจะยังคงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร โดยสมบูรณ์ จึงนำมาซึ่งความมั่นคงทางพลังงานในมิติความมั่นคงดั้งเดิม และในมิติความมั่นคงใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับของสวัสดิการ และความผาสุกของมนุษย์

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบสัมปทานจะมีข้อด้อยต่อประเทศไทยมากกว่าระบบการจัดการแบบอื่นๆ แต่ระบบสัมปทานก็ยังสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพมาจนถึงทุกวันนี้ ทั้งนี้เพราะกลุ่มผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายปิโตรเลียมของไทยเป็นกลุ่มผู้นำทางการเมือง การทหาร ข้าราชการชั้นสูง และนักวิชาการ เพียงไม่กี่ร้อยคนที่ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์จำนวนมหาศาลจากการได้รับแต่งตั้งเป็น

หม่อมหลวงกรวิวัฒน์ เกษมศรี

กรรมการบริษัทในธุรกิจปิโตรเลียม กลุ่มผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายฯ เหล่านี้จึงมีท่าที่เป็นมิตร (Allies) หรือเห็นดีเห็นงามกับระบบสัมปทาน มากกว่าที่คัดค้านระบบสัมปทาน

คำสำคัญ: อำนาจอุปถัมภ์โดยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ, ความมั่นคงทางพลังงาน, ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์, การขัดกันซึ่งผลประโยชน์ หรือ การขัดกันซึ่งบทบาทหน้าที่, ทุนนิยมแบบเล่นพวก, คณะกรรมการบริษัท

Abstract

The objective of this research is to study public policy in the management of petroleum resources in Thailand. By conducting a comparative study between the concession system used in Thailand and the contractual system used in ASEAN countries. From the research found that providing petroleum concessions to the private sector causes the state to have limited sovereignty over its own resources. Thailand's recent petroleum policy aimed at meeting the interests of private companies and stakeholders in the policy making process more than meeting the interests of the country for energy security and society as a whole. Because resources when being brought up from under the earth Became a private monopoly rights to maximize profits for shareholders. While the ASEAN countries have switched to the contractual system which the government will still have complete ownership of the resources, therefore bring energy security in the traditional security dimension and in the non-traditional security dimension that gives importance to the welfare and well-being of humans.

Although the concession system has disadvantages to Thailand than other systems, the concession system has remained stable to this day. This is because the elite, who has the power and duty to formulate the petroleum policy, is a group of political leaders, military, senior government officials and academics who have received a large share of the benefits from being appointed as a company director in the petroleum business. Groups of policymakers, therefore, have a friendly posture (Allies) or agree with the concession system more than opposed to the concession system.

Keywords: Permanent Sovereignty Over Natural Resources, Energy Security, Patron-Client Relationship, Conflict of Interest, Crony Capitalism, Board of Director

บทนำ

ประเทศไทยเริ่มสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้ระบบสัมปทานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา โดยในปี พ.ศ. 2558 กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติระบุในรายงานประจำปี (น. 33) ว่า ประเทศไทยมีการผลิตปิโตรเลียม จำนวน 43 สัมปทาน แบ่งเป็นในทะเลอ่าวไทย จำนวน 24 สัมปทาน และบนบกจำนวน 19 สัมปทาน โดยผลิตปิโตรเลียมเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่เริ่มให้สัมปทานในปี พ.ศ. 2514 อย่างต่อเนื่องติดต่อกันเป็นเวลา 28 ปี โดยสถิติการผลิตสูงสุดอยู่ที่ ปี พ.ศ. 2556 ที่ 945,914 บาร์เรลต่อวันเทียบเท่าน้ำมันดิบ หรือคิดเป็นปริมาณ 150,400,326 ลิตรต่อวันเทียบเท่าน้ำมันดิบ สำนักข่าวกรองกลางของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (Central Intelligence Agency: CIA) ได้จัดอันดับผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติของโลก โดยประเทศไทยติดอันดับที่ 22 ซึ่งดีกว่า ประเทศโอมาน (อันดับที่ 26) เวเนซุเอลา (อันดับที่ 29) คาซัคสถาน (อันดับที่ 30) และ โปแลนด์ (อันดับที่ 31) สอดคล้องกับข้อมูลจากรายงานประจำปีของกลุ่มโอเปก (Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2016, pp. 102-105) ระบุว่า ประเทศไทยผลิตก๊าซธรรมชาติเพื่อการค้าได้สูงกว่าประเทศในกลุ่มโอเปกถึง 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศเวเนซุเอลา คูเวต ลิเบีย อิรัก แองโกลา และเอกวาดอร์ ขณะที่การผลิตน้ำมันดิบ (รวมคอนเดนเสท) ข้อมูล CIA ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยมีอันดับ 34 ของโลก ดีกว่าประเทศอดีตสมาชิกโอเปกอย่างประเทศกาบอง (อันดับที่ 37) และดีกว่าประเทศบรูไน (อันดับที่ 42) ซึ่งขึ้นชื่อว่าเป็นเศรษฐกิจน้ำมันของอาเซียน ในกลุ่มประเทศอาเซียนประเทศไทยเป็นรองเพียงประเทศอินโดนีเซีย และมาเลเซียเท่านั้น

จากข้อมูลข้างต้น เป็นที่ประจักษ์ว่า ประเทศไทยจะมีการผลิตปิโตรเลียมได้ในระดับสูง แต่กลับเกิดปัญหาการขาดพลังงานในประเทศมากกว่าหลายๆ ประเทศที่ซื้อน้ำมันดิบ และน้ำมันสำเร็จรูปจากไทย ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ระบบจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของไทยมีความแตกต่างจากประเทศในกลุ่มอาเซียนหรือไม่ Wood Mackenzie (2009) ระบุว่า ประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ยกเลิกการให้สัมปทานปิโตรเลียมมานานแล้วโดยเริ่มจากประเทศอินโดนีเซียในปี พ.ศ. 2503 เปลี่ยนไปใช้ระบบสัญญา ตามาด้วยประเทศมาเลเซีย และประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนก็ทยอยเปลี่ยนแปลงตามมา จึงมีประเทศไทย เพียงประเทศเดียวเท่านั้นที่ยังใช้ระบบสัมปทานอยู่ ทำให้เกิดกระแสคัดค้านจากภาคประชาชนต่อการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมในรอบที่ 21 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 จนถึงปัจจุบัน โดยเรียกร้องให้ยกเลิกระบบสัมปทาน เพื่อเปลี่ยนไปใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต และสัญญาจ้างบริการ เช่นเดียวกับแนวทางประเทศในกลุ่มอาเซียน เพราะเห็นว่าระบบสัมปทานทำให้รัฐถูกจำกัดสิทธิในทรัพยากรปิโตรเลียมของตนเอง ขณะที่ข้าราชการกระทรวงพลังงานได้ชี้แจง ถึงความจำเป็นของระบบสัมปทานว่า เป็นไปเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน หรือ การมีพลังงานเพียงพอต่อการใช้ในประเทศ อย่างไรก็ตาม คำชี้แจงดังกล่าวกลับย้อนแย้งกับการอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานได้ส่งออกปิโตรเลียมได้โดยเสรีทั้งที่ประเทศไทยยังมีความต้องการพลังงานอยู่ในระดับสูง นโยบายเช่นนี้ ย่อมไม่อาจทำให้ประเทศเกิดความมั่นคงทางพลังงานของชาติอย่างแท้จริง เหตุการณ์ดังกล่าว

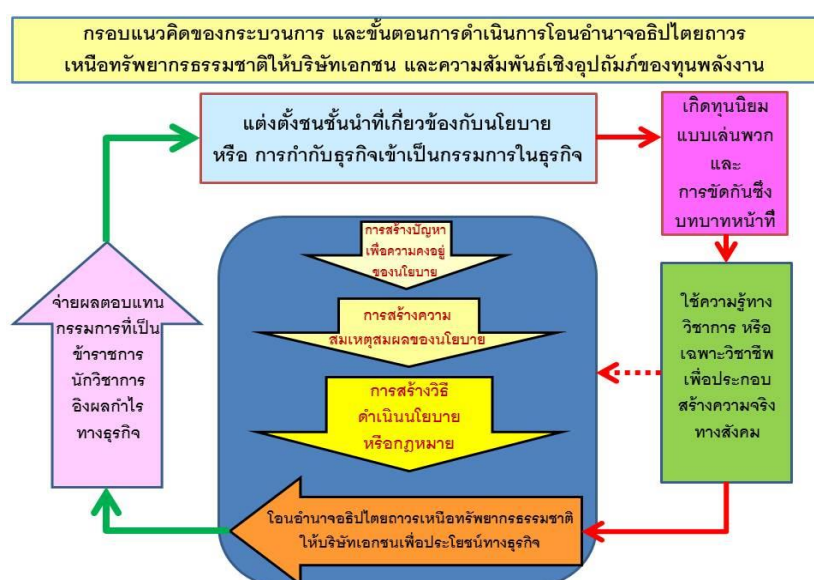
หม่อมหลวงกรวิวัฒน์ เกษมศรี

ทำให้เกิดคำถามต่อผู้วิจัยว่า หากระบบสัมปทานเป็นการจำกัดอำนาจและสิทธิในทรัพยากรของรัฐ แล้วเหตุใด ประเทศไทยยังคงใช้ระบบสัมปทานเพียงประเทศเดียวในอาเซียน เพราะชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์พลังงาน หรือไม่ อย่างไร และความสัมพันธ์เป็นไปในรูปแบบใด กรณีศึกษานี้ เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งต่ออนาคตของประเทศไทยเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรที่มีความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเรื่องอำนาจธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติและนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมไทยที่ใช้รูปแบบสัมปทาน เปรียบเทียบกับระบบสัญญาที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียน
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์พลังงาน กับข้าราชการและนักวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระบบการกำหนดนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม เพื่อดำรงไว้ซึ่งอำนาจธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์สูงสุดของชาติและประชาชน

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดของกระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการ โอนอำนาจธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติให้บริษัทเอกชน โดยผู้วิจัยพัฒนามาจากงานวิจัยของสถาพร เรืองธรรม เรื่องวาทกรรมทางนโยบายกับการคอร์รัปชัน: ศึกษากรณี การทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2541

ทบทวนวรรณกรรม

งานวิจัยนี้ใช้ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) และทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (Elite Theory) ตามความหมายของ Robert A. Dahl (1961) ในการอธิบายการเกิดขึ้นของนโยบายการให้สัมปทานและการจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากร ส่วนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ Patron - Client Relationship ใช้ทฤษฎีระบบ (เปิด) ย่อของ Wamsley และ Zald (1973) เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบในนโยบาย (Policy Subsystem) จะประกอบด้วย คน กลุ่ม หรือ องค์กร ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย เข้าและออกในกระบวนการนโยบายตลอดเวลา ซึ่งตัวแสดงดังกล่าวจะแตกต่างกันตามอิทธิพลในธุรกิจปิโตรเลียม โดยบ่งชี้ว่า เศรษฐกิจและการเมืองมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างแนบแน่นจนแทบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะการเมืองเป็นเรื่องความชอบธรรมแห่งอำนาจ และการแบ่งสรรอำนาจ ส่วนเรื่องเศรษฐศาสตร์หมายถึง การใช้งาน เงิน วัสดุ เทคโนโลยี และหลักเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรในองค์กร (กรณีนี้คือกลุ่มบริษัทด้านพลังงานที่อยู่ในกรณีศึกษา) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการเมือง ทำให้เราได้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งภายในและภายนอกขององค์กรจนนำไปสู่ Patron - Client Relationship

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2521) ให้ความหมาย Patron - Client Relationship ว่า

(1) ความสัมพันธ์สองฝ่ายของระบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้ถูกอุปถัมภ์ โดยมีผลประโยชน์เป็น หุมดเชื่อม และความสัมพันธ์นี้จะอยู่ตราบนานเท่านาน ราบที่ทั้งสองฝ่ายยังได้ผลประโยชน์อยู่ แต่ถ้าผลประโยชน์ดังกล่าวหมดไป ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็หมดไปด้วย

(2) เป็นความสัมพันธ์สองฝ่ายระหว่าง ลูกพี่ - ลูกน้อง ในองค์กร เช่น หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ ด้วยเงื่อนไขที่อยู่ในข้อ (1)

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

ขณะที่ Scott (1972, pp. 92-93) ได้กล่าวถึงธรรมชาติของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (Patron - Client Relation) ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ จะอยู่บนพื้นฐานของการอำนวยความสะดวกประโยชน์ของแต่ละฝ่าย โดยการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทที่เกี่ยวข้องผ่านมิตรภาพอันเป็นเครื่องมือที่ผู้อุปถัมภ์ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า ใช้อิทธิพลและทรัพยากรของตนให้ความคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์ หรือทั้งสองอย่างแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า จากความสัมพันธ์ดังกล่าว แต่ละฝ่ายจะให้บริการที่มีค่าแก่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นการตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างสองพันธมิตรที่ไม่สมดุล มีความโน้มเอียงไปยังการให้ประโยชน์แก่ผู้อุปถัมภ์มากกว่า ความไม่สมดุลในการแลกเปลี่ยนระหว่างสองพันธมิตรนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในสถานะอำนาจ และความมั่งคั่ง โดยผู้รับการอุปถัมภ์ยินดีเข้าสู่ความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่ากัน และด้วย

หม่อมหลวงกรวิวัฒน์ เกษมศรี

ผลประโยชน์ที่ได้รับจึงผูกพันเขาไว้กับผู้มีพระคุณ โดยผู้รับการอุปถัมภ์จะตอบแทนความสัมพันธไมตรีด้วยการสนับสนุนและเสนอความช่วยเหลือรวมถึงการให้บริการส่วนบุคคลแก่ผู้อุปถัมภ์ ขณะที่ผู้อุปถัมภ์จะดำเนินการตามบริบทที่บรรทัดฐานของสังคมและตามความต้องการของผู้รับการอุปถัมภ์ อาจมีการเจรจาต่อรองและการตอบแทนต่อผู้อุปถัมภ์ตามความต้องการเป็นอย่างน้อย สถานการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อผู้อุปถัมภ์ไม่มีอำนาจที่จะใช้ความสัมพันธ์แบบการบังคับบัญชา เพราะหากมีอำนาจบังคับบัญชาให้ผู้อื่นปฏิบัติตามคำสั่ง ก็ไม่จำเป็นต้องมีการสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ซึ่งต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

Blau (1964, pp. 21-22) อธิบายถึง การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์นี้ว่า ผู้อุปถัมภ์จะอยู่ในฐานะที่จะจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ ผู้รับการอุปถัมภ์ และครอบคลุมตามที่ต้องการ เพื่อความอยู่รอด หรือความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การมีสถานะเป็นผู้ผูกขาดการอุปถัมภ์ในความต้องการของผู้รับการอุปถัมภ์ ทำให้ผู้อุปถัมภ์อยู่ในตำแหน่งที่สามารถเรียกร้องให้ผู้รับการอุปถัมภ์ที่ต้องการมีส่วนร่วมแบ่งปันในโภคทรัพย์เหล่านั้นปฏิบัติตามที่ตนต้องการได้

เรื่องความเชื่อมโยงประสานกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มผู้ถือกลไกอำนาจรัฐ ผู้วิจัยนำแนวคิดของ Miliband (1969) ที่กล่าวว่า ทุนและรัฐมีการประสานกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสถาบันให้อยู่ภายใต้การรับใช้ผลประโยชน์ทุนนิยม โดยเห็นว่า รัฐไม่เป็นกลาง แนวคิดและอุดมการณ์ของข้าราชการเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบเจ้าหน้าที่รัฐกลายเป็นองค์กร ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองโครงสร้างอำนาจ และอภิสิทธิของทุนนิยม

วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิธีวิจัย (Methodology) โดยเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มีสมมติฐานว่า ในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทยที่ยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตนนั้น มีกลุ่มผลประโยชน์ในธุรกิจปิโตรเลียมเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือมีอิทธิพลผ่านความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการระดับสูง และนักวิชาการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยผู้วิจัยจะมุ่งแสวงหาความจริงในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อหาคำอธิบายที่เป็นเหตุผลเชิงลึก โดยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องในเรื่องอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติโดยศึกษา พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และฉบับแก้ไขทุกฉบับ ประวัติความเป็นมาของสัมปทานฉบับแรกของโลก (D'Acy Concession) ประวัติการเข้าครอบครองแหล่งพลังงานของประเทศมหาอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา กฎหมาย นโยบายการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของต่างประเทศ ตำรา วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความ ข่าวสาร เอกสารประกอบการอบรมสัมมนา รวมถึงการค้นหาข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต และในเรื่องความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของข้าราชการ และนักวิชาการกับบริษัทพลังงานนั้น ผู้วิจัยศึกษาจากเอกสารของ

บริษัทพลังงานที่ยื่นต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น รายงานประจำปี แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (56-1) ของรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือ และเอกสารหลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อค้นหารูปแบบ ความสัมพันธ์ และความหมาย เพื่อสนับสนุนกรอบสมมติฐาน หาข้อสรุปและเสนอแนะวิธีการแก้ไข โดยการเขียนจะใช้วิธีพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Methods) ประกอบกัน จึงมีลักษณะ Inductive Approach ที่เริ่มจากการเก็บข้อมูล แล้วพัฒนามาเป็นแนวคิดหรือข้อค้นพบ และประมวลเป็นข้อสรุป

ขอบเขตกลุ่มตัวอย่างการศึกษาความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์พลังงาน ผู้วิจัยเก็บข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2549 - 2560 (12 ปี) จากแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (56-1) โดยศึกษากลุ่มบริษัทในเครือ บมจ.ปตท. ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้แก่ (1) บมจ.ปตท. (2) บมจ. ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม (3) บมจ. ไทยออยล์ (4) บมจ. ไออาร์พีซี และ (5) บมจ. พีทีที โกลบอลเคมีคอล (6) บมจ. ปตท. อะโรเมติกและการกลั่น (7) บมจ.ปตท. เคมีคอล (หมายเหตุ (ก) ลำดับที่ 6 เกิดจากการควบรวมของ บมจ. โรงกลั่นระยอง และ บมจ. ไทยอะโรเมติก ต่อมาลำดับที่ 6 และ 7 ควบรวมกัน เป็นลำดับที่ 5 (ข) บมจ. ไออาร์พีซี ใช้ข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เนื่องจากบริษัทปรับโครงสร้างบริษัทเสร็จสิ้น โดยกรรมการเก่าจาก บมจ. ทีพีโอ ได้ลาออกในเดือนมกราคม พ.ศ. 2550 ผู้วิจัยจึงตัดรายชื่อกรรมการกลุ่ม บมจ. ทีพีโอ เดิมออกจากผลการวิจัยเพราะมิได้มีความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้ถือหุ้นใหม่)

ผลการวิจัย

1. อำนาจอุปถัมภ์โดยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายการจัดการปิโตรเลียมที่ใช้ในสากล แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลักตามกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ คือ 1) ระบบสัมปทาน (Concession System) และ 2) ระบบสัญญา (Contractual Systems) ดังนี้

1) ระบบสัมปทาน (Concession) เป็นระบบที่ให้สิทธิผูกขาดแก่เอกชนในกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียม เมื่อรัฐมอบพื้นที่สัมปทานให้แก่เอกชนเข้าดำเนินการจะทำให้ทรัพยากรที่ผลิตได้ในพื้นที่ดังกล่าวจะถูกโอนเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนทั้งหมด ซึ่งหมายถึง การโอน “ทรัพยากร” อันได้แก่ สิทธิที่มีอยู่เหนือทรัพย์สิน หรือเป็นสิทธิที่จะบังคับเอาแก่ทรัพย์สินโดยตรง เช่น กรรมสิทธิ์เป็นทรัพยากรที่ทำให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรสามารถ ใช้สอย จำหน่าย หรือ ติดตามเอาทรัพย์สินนั้นคืนจากผู้ที่ไม่มียานยึดถือไว้ได้ ทรัพยากรเป็นสิทธิที่ไฉนแก่บุคคลได้ทั่วไป หรือไฉนแก่บุคคลได้ทั่วโลก นอกจากนี้ ระบบสัมปทานยังทำให้รัฐต้องสูญเสีย “สิทธิครอบครองทรัพยากร” หมายถึง สิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้เพื่อตน และ สิทธิเหนือพื้นดินในแปลงสัมปทานอีกด้วย ทั้งที่ก่อนการให้สัมปทาน ประเทศมีสิทธิดังกล่าวข้างต้นอยู่แต่เดิม แต่ได้ถูกยกเว้น จากการจำกัดการใช้สิทธิภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายสัมปทานนั่นเอง

แม้ว่า มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 จะบัญญัติว่า “ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ...” แต่กลับปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ว่า เมื่อเอกชนได้รับสัมปทานไปแล้ว เอกชนจะเป็นผู้มีสิทธิขายปิโตรเลียมปรากฏตาม “มาตรา 56 ภายใต้บังคับหมวดนี้ ผู้รับสัมปทานมีสิทธิขายและจำหน่ายปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้” ดังนั้น เมื่อเอกชนมีสิทธิในการจำหน่ายทรัพย์สิน และได้รับดอกผลแห่งทรัพย์สิน ย่อมบ่งชี้ว่า เอกชนเป็นผู้ครอบครอง “ทรัพย์สิน” ไม่ใช่รัฐ

จึงกล่าวได้ว่า ระบบสัมปทาน คือ กฎหมายที่จำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อแลกกับค่าภาคหลวงและภาษีที่รัฐจะได้รับเป็นการตอบแทน ระบบสัมปทานจึงมีความไม่สมบูรณ์ในตัวเองในเรื่องความมั่นคงทางพลังงาน กล่าวคือ แม้มีการค้นพบแหล่งทรัพยากรพลังงานเพิ่มขึ้นตามกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติความมั่นคงดั้งเดิม หรือ Traditional Security Paradigm (Raphael & Stokes, 2013, p. 307) ก็ตาม แต่ละเลยในเรื่องความสำคัญของสวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) ของมนุษย์ ซึ่งเป็นกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติความมั่นคงใหม่ หรือ Non Traditional Security Paradigm (Stares, 2000, p. 23) เพราะผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรกลับเป็นไปเพื่อผลกำไรสูงสุดของบริษัทเอกชนผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรที่ผลิตได้ทั้งหมด

2) ระบบสัญญา (Contractual Systems) มีหัวใจสำคัญ คือ รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรโดยสมบูรณ์ กรณี บริษัทเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนจากรัฐเป็นส่วนแบ่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ (Pay in Kind) จะเรียกว่า สัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) และกรณีระบบที่เอกชนได้รับค่าจ้างเป็นเงิน (Pay in Cash) จะเรียกว่า สัญญาจ้างบริการ (Service Contract: SC) โดยเอกชนที่ดำเนินการจะถูกเรียกว่า ผู้รับจ้าง (Contractor) ระบบนี้จะใช้ในประเทศที่ยึดหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรตาม Regalian Theory ที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ธาตุรวมถึงปิโตรเลียมไม่ว่าอยู่ในที่ดินของใครก็ตาม เช่น ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชีย อเมริกาใต้ และแอฟริกา ส่วนประเทศที่ยึดหลักกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมเป็นของเจ้าของที่ดินตาม Accession Theory เช่น ประเทศสหรัฐฯ รัฐบาลไม่อาจใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตได้ เพราะไม่สอดคล้องกับกฎหมายทรัพย์สินในทรัพยากร เนื่องจากรัฐบาลกลางไม่มีสิทธิใดๆ ในปิโตรเลียมบนที่ดินของประชาชน เอกชน หรือมลรัฐอื่นตั้งแต่แรก

ระบบสัญญา (Contractual Systems) จึงเป็นระบบที่รัฐสามารถธำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียม ซึ่งหมายถึงการคง “ทรัพย์สิน” ระบบสัญญาจึงเป็นระบบกฎหมายที่ส่งเสริมการกำกับดูแลทรัพยากรของรัฐได้ดีกว่าระบบสัมปทาน และเป็นแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ประการสำคัญ คือ แม้ว่าทั้งระบบสัมปทานและระบบสัญญา จะทำให้มีการค้นพบแหล่งทรัพยากรพลังงานเพิ่มขึ้นตามกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติความมั่นคงดั้งเดิม (Traditional Security Paradigm) แต่ในเรื่องกรอบความมั่นคงทางพลังงานในมิติความมั่นคงใหม่ (Non Traditional Security Paradigm) ที่ให้ความสำคัญกับสวัสดิการ (Welfare) และความผาสุก (Well-Being) ของมนุษย์นั้น ระบบสัญญาจะมีความสมบูรณ์มากกว่าระบบสัมปทาน เพราะ

ระบบสัญญายังคงรักษาสีทึบของประชาชนและประเทศที่จะใช้อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือความมั่งคั่งทางธรรมชาติไว้ได้ ส่งผลให้รัฐมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรปิโตรเลียมที่ได้เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนได้อย่างสอดคล้อง

จากตารางที่ 1 เราจึงเห็นได้ว่า ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) และระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) มีได้ด้อยไปกว่าระบบสัมปทานเลย ทั้งยังมีสาระสำคัญต่อรัฐที่เหนือกว่าระบบสัมปทานอย่างมาก ดังนี้

- 1) กรรมสิทธิ์ในผลผลิตปิโตรเลียมเป็นของรัฐ
- 2) รัฐสามารถนำปริมาณสำรองปิโตรเลียมพิสูจน์แล้วมาลงบัญชีได้ อันเป็นการเพิ่มสถานะเครดิตความน่าเชื่อถือของประเทศให้สูงขึ้น

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสาระสำคัญของระบบสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต และสัญญาจ้างบริการ

หัวข้อ	ระบบสัมปทาน (Concession)	ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC)	ระบบสัญญา จ้างบริการ (RSC)
1. สถานะของบริษัทน้ำมัน เอกชน ²	ผู้รับสัมปทาน	ผู้รับจ้าง	ผู้รับจ้าง
2. ผู้ลงทุน (จัดหา เงินลงทุน เครื่องมือ และอุปกรณ์) ¹	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน
3. ผู้รับความเสี่ยง (Risk Bearer) ¹	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน
4. ความเป็นเจ้าของผลผลิต ปิโตรเลียม ¹	บริษัทเอกชน	รัฐ (รัฐแบ่งให้เอกชนตามสัญญา)	รัฐ
5. การลงบัญชีปริมาณสำรอง ที่พิสูจน์แล้ว ²	บริษัทเอกชน	รัฐ (บรรษัทพลังงานแห่งชาติ)	รัฐ (บรรษัทพลังงานแห่งชาติ)
6. อำนาจในการจ่าย ผลประโยชน์ ²	บริษัทเอกชน (เอกชนจ่ายค่าภาค หลวง และภาษีให้รัฐ)	รัฐ (รัฐแบ่งปิโตรเลียมให้เอกชน)	รัฐ (รัฐจ่ายค่าจ้างเป็นเงินให้ เอกชน)
7. การตัดสินใจเรื่องปริมาณ การผลิต ¹	บริษัทเอกชน	รัฐและบริษัทเอกชน	รัฐ
8. การควบคุมของรัฐ ¹	น้อย	มาก	มากที่สุด
9. เอกชนโอนสินทรัพย์ ให้แก่รัฐเมื่อใด ²	เมื่อหมดอายุสัมปทาน	ทันทีที่นำเข้าประเทศ/เมื่อตัด ค่าเสื่อมหมด	ทันทีที่นำเข้าประเทศ/ เมื่อตัดค่าเสื่อมหมด

หัวข้อ	ระบบสัมปทาน (Concession)	ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC)	ระบบสัญญา จ้างบริการ (RSC)
10. ผลประโยชน์ที่ รัฐได้รับ ²	1) เงินค่าภาคหลวง 2) เงินภาษี	1) ค่าภาคหลวงเป็น ปีโตรเลียม 2) ส่วนแบ่งปีโตรเลียมหลัง หักต้นทุน 3) เงินภาษีปีโตรเลียม	1) ปีโตรเลียมทั้งหมด 2) เงินภาษีเงินได้นิติบุคคล
11. ผลประโยชน์ที่เอกชน ได้รับ ²	ปีโตรเลียมทั้งหมด	1) ปีโตรเลียมคืนต้นทุน 2) ส่วนแบ่งปีโตรเลียมหลัง หักต้นทุน	1) เงินคืนต้นทุน 2) เงินค่าจ้าง
12. ภาระการรื้อถอน ²	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน	บริษัทเอกชน
13. การร่วมลงทุนของรัฐ เมื่อพบปีโตรเลียม	ไม่มี	มี (เป็นทางเลือกกว่ารัฐจะ ลงทุนหรือไม่ก็ได้)	-

ที่มา: 1 Sirinuch Chotipanvittayakul and Jittima Mantajit, (2011)

2 ผู้วิจัย

3) การจ่ายผลประโยชน์อยู่ในอำนาจของรัฐ ทำให้การรู้ไหลได้ยากกว่าระบบสัมปทานที่การจ่ายผลประโยชน์อยู่ในอำนาจของเอกชน ซึ่งเป็นช่องทางรู้ไหลทำให้รัฐเสียผลประโยชน์ได้ ดังที่ วีระศักดิ์ พิงธุศิริ (2554, หน้า 41) อธิปติกรรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้กล่าวยอมรับว่า “กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้มีหน่วยงานตรวจสอบการจัดเก็บผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่จะชี้ว่าผลประโยชน์ที่รัฐจะได้เพิ่มเติมมากน้อยเท่าไร และการเสียผลประโยชน์เป็นการคำนวณจากผลประกอบการรายปี ซึ่ง (ผู้รับสัมปทาน) อาจสามารถปรับปรุงบัญชีเพื่อเลี่ยงการเสียผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษในอัตราสูงได้ง่าย”

4) ในระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต อำนาจการตัดสินใจเรื่องปริมาณการผลิตปีโตรเลียมจะเป็นของรัฐร่วมกับเอกชน ส่วนระบบสัญญาจ้างบริการจะเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว ขณะที่ระบบสัมปทานจะเป็นอำนาจของผู้รับสัมปทาน ดังนั้น ผู้รับสัมปทานอาจชะลอการผลิตลงเมื่อปีโตรเลียมมีราคาต่ำ และจะผลิตเพิ่มขึ้นเมื่อราคาสูงขึ้น เพื่อบริหารอัตรากำไรของตน หรือชะลอการผลิตปีโตรเลียมเพื่อเป็นข้อต่อรองเพื่อให้รัฐออกสัมปทานใหม่ ก็สามารถกระทำได้

5) ระบบสัญญา รัฐสามารถควบคุมการจัดการทรัพยากรได้ดีกว่าเพราะเอกชนอยู่ในสถานะผู้รับจ้างของรัฐ

6) ระบบสัญญา เอกชนจะต้องโอนทรัพย์สิน เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมให้แก่รัฐทันที เมื่อนำเข้าประเทศ เช่น กรณีของประเทศอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ทำให้รัฐอยู่ในฐานะเจ้าของอุปกรณ์ในการผลิตปิโตรเลียม จึงง่ายต่อการตรวจสอบ และช่วยลดการรั่วไหลในการจัดซื้อจัดจ้างได้ดีกว่าระบบสัมปทานไทย

7) ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต ผลประโยชน์ที่รัฐได้รับเพิ่มเติมจากระบบสัมปทาน คือ ส่วนแบ่งปิโตรเลียมหลังหักต้นทุนของเอกชนแล้ว ซึ่งถือเป็นหัวใจของระบบแบ่งปันผลผลิต ส่วนระบบสัญญาจ้างบริการ เหมือนการจัดจ้างทั่วไป ผลผลิตปิโตรเลียมทั้งหมดจึงเป็นของรัฐ ขณะที่ระบบสัมปทาน ผลผลิตปิโตรเลียมจะตกเป็นของเอกชนทั้งหมด

8) ในระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต รัฐมีสิทธิร่วมลงทุนในแหล่งปิโตรเลียมในกรณีที่บริษัทเอกชนค้นพบปิโตรเลียมที่สามารถผลิตได้ในเชิงพาณิชย์แล้ว อันเป็นสิทธิพิเศษในการร่วมลงทุนในช่วงที่โครงการมีความเสี่ยงต่ำ

จึงเห็นได้ว่า ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) และระบบสัญญาจ้างบริการแบบเอกชนรับความเสี่ยง (RSC) ให้ผลประโยชน์ต่อประเทศที่เหนือกว่าระบบสัมปทาน โดยไม่มีข้อด้อยกว่าแต่อย่างใด จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า เหตุใด ผู้กำหนดนโยบายจึงยังต้องการที่จะใช้ระบบสัมปทาน โดยสร้างความสมเหตุสมผลด้วยวาทะกรรม “ระบบแบ่งปันผลผลิตมีความเสี่ยงมากกว่าระบบสัมปทาน” อันเป็น “มายาคติ” ที่สร้างแรงเสียดทานต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่ระบบสัญญา จนทำให้ขณะนี้ ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในกลุ่มอาเซียนที่ยังคงใช้ระบบสัมปทานอยู่



กฎหมายไทยจะมีลักษณะเดียวกับระบบสัมปทาน คือ การสละอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรของชาติไปยังผู้ชนะการประมูลสัญญาแบ่งปันผลผลิต คือ บมจ. ปตท.สผ. และผู้ได้รับประโยชน์ซื้อปิโตรเลียมราคาถูก คือ บมจ.ปตท. เนื่องจากเป็นผู้ครอบครองท่อขนส่งก๊าซสายประธานในทะเลจึงมีความพร้อมในการรับซื้อก๊าซจากแหล่งบงกชและเอราวัณแต่เพียงผู้เดียว จึงเห็นได้ว่า การจัดการแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทยยังไม่อาจก้าวข้ามกระบวนทัศน์ที่ 2 ที่รัฐจะต้องสละอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรของชาติบางส่วนออกไปให้แก่เอกชน ไปสู่กระบวนทัศน์ที่ 3, 4 และ 5 ที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรตามแนวทางของประเทศในกลุ่มอาเซียนอันนำไปสู่ความมั่นคงทางพลังงานทั้งในมิติดั้งเดิมและมิติใหม่อย่างแท้จริง ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทยผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ในธุรกิจปิโตรเลียมหรือไม่ อย่างไร

2. ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แก้ไขข้อเสียเปรียบในระบบสัมปทานด้วยการเจรจากับผู้รับสัมปทานในการร่วมทุน โดยให้จัดตั้งบริษัทปิโตรเลียมแห่งชาติขึ้นในปี 2528 ในนาม บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด โดยมีนโยบายรับซื้อปิโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมดในราคาถูกจากผู้รับสัมปทาน นอกจากนี้ รัฐยังได้นำมันดิบมาในราคาทุนตามสัดส่วนที่บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด ร่วมลงทุนอีกด้วย แต่ในปี พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีมติเห็นชอบในแปรรูป “บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด” เป็น บมจ. ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม เพื่อเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ และต่อมาในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ได้ทำการแปรรูป “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” เป็น บมจ. ปตท. นโยบายการแปรรูปวิสาหกิจด้านพลังงานไปเป็นบริษัทมหาชนนี้ ถือเป็นจุดเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางนโยบาย (Paradigm Shift) ที่สำคัญ มีผลให้เกิดการเปลี่ยนหน้าที่ขององค์การของรัฐด้านปิโตรเลียม เพื่อสร้างการพึ่งพาตนเองด้านพลังงานให้กับประเทศและเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน ไปสู่การเป็นองค์การที่แสวงหากำไรสูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น และสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่ผู้บริหารองค์การและคณะกรรมการ อันเป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ และธุรกิจพลังงาน

ผลการวิจัยพบว่า ในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านพลังงานปิโตรเลียมของประเทศไทยมีกลุ่มผลประโยชน์ในธุรกิจปิโตรเลียมเข้าไปเกี่ยวข้องผ่านความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการระดับสูงและนักวิชาการ ด้วยการการแต่งตั้งให้บุคคลเหล่านี้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัทปิโตรเลียม หากวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบ (เปิด) ย่อยของ Wamsley และ Zald (1973) องค์ประกอบในนโยบาย (Policy Subsystem) จะประกอบด้วย คน กลุ่ม หรือ องค์การ ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งคน กลุ่ม หรือ องค์การ เหล่านี้เรียกว่า “Relevant Others” ที่หลากหลาย เข้าและออกในกระบวนการนโยบายตลอดเวลา ซึ่ง คน กลุ่ม หรือ องค์การเหล่านี้ อันได้แก่ ปึงเจกบุคคล กลุ่มผลประโยชน์ คณะกรรมการ และองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ

หม่อมหลวงกรวิวัฒน์ เกษมศรี

ควบคุม เป็นต้น ซึ่งตัวแสดงดังกล่าวจะแตกต่างกันตามอิทธิพลในธุรกิจปีโตรเลียม โดยมีข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง จำนวน 257 คน ได้รับการแต่งตั้งเป็น กรรมการบริษัทพลังงาน ได้รับผลประโยชน์เป็นเงินประจำเดือน เบี้ยประชุม และโบนัสกรรมการ จำนวน 3,025,754,605 บาท (ไม่นับรวมผลประโยชน์ที่ไม่ได้เป็นเงินสด เช่น การดูงานต่างประเทศ ฯลฯ) ซึ่งโบนัส กรรมการเป็นผลโดยตรงมาจากกำไรในธุรกิจหลัก ได้แก่ สัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย (ซึ่งเป็นธุรกิจ ที่มีอัตรากำไรขั้นต้น หรือ EBITDA Margin สูงที่สุด) การขายสินค้าและบริการที่จำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งมีทั้งประชาชนคนไทยและภาคธุรกิจในประเทศ

ตารางที่ 2 แสดงค่าตอบแทนกรรมการในกลุ่มบริษัทที่ศึกษา แยกตามหน่วยราชการต้นสังกัด หรือการเป็น คณะกรรมการของรัฐ

ลำดับ	หน่วยงานต้นสังกัด	กรรมการ บริษัทฯ (คน)	ค่าตอบแทน (บาท)
1	บริษัทในกลุ่ม ปตท. (ไม่รวมผลประโยชน์ในฐานะผู้บริหาร)	43	904,399,781
2	กระทรวงพลังงาน และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	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
	รวมผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน	258	3,025,754,605

*หมายเหตุ จำนวนกรรมการมี 258 คน เนื่องจาก นายอริพงศ์ ภูษะอุ่ม มีตำแหน่งเป็นกรรมการบริษัทฯ ขณะดำรงตำแหน่งข้าราชการกระทรวงการคลัง และ กระทรวงพลังงาน

ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย

การรับผลประโยชน์ของกรรมการสามารถแบ่งแยกตามหน่วยงานที่ข้าราชการเป็นคณะกรรมการหรือหน่วยงานต้นสังกัด จำนวน 22 อันดับ ปรากฏตามตารางที่ 2 โดยหน่วยงานที่อยู่ในลำดับต้นจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจปิโตรเลียมโดยตรง เช่น กระทรวงพลังงาน เป็นผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงาน และกำกับดูแลผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม ต่อมาคือ กระทรวงการคลัง เป็นผู้กำกับดูแลการเก็บผลประโยชน์ของรัฐในรูปภาษีปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม อีกทั้งยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ใน บมจ. ปตท. แทนรัฐ ฝ่ายความมั่นคง คือ สามเหล่าทัพเป็นหน่วยงานราชการที่เป็นลูกค้ารายใหญ่ที่สุดของธุรกิจพลังงาน อีกทั้งแหล่งปิโตรเลียมขนาดใหญ่จะอยู่ในพื้นที่อ่าวไทยที่กองทัพมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราซึ่งจะพบเห็นกิจกรรมการขนถ่ายปิโตรเลียมออกจากแหล่งผลิตอยู่เป็นประจำ ส่วนตำรวจจะอยู่กระบวนการยุติธรรมขั้นต้น ขณะที่พนักงานอัยการเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษกรณีเกิดการประพฤติมิชอบ ทางด้านคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้อนุมัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่บริษัทพลังงานที่รัฐถือหุ้นใหญ่จะต้องเสนอโครงการการลงทุนเพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

รูปแบบความสัมพันธ์ที่น่าสนใจ คือ กระทรวงพลังงาน และกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการบริษัทฯ จำนวนมากกว่าหน่วยงานอื่น ผู้วิจัยพบว่า จำนวนกรรมการจะแปรผันตรงกับความเกี่ยวข้องด้านนโยบายและการกำกับดูแล คือ หากเกี่ยวข้องกับธุรกิจมาก ก็จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทจำนวนมาก โดยความสัมพันธ์ครอบคลุมกรมต่างๆ เช่น กระทรวงพลังงาน จะมีปลัดกระทรวง และข้าราชการระดับอธิบดีจาก กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทในกลุ่มปตท. อย่างสม่ำเสมอ ในช่วงปี พ.ศ. 2549 - 2560 มีข้าราชการกระทรวงพลังงานที่เป็นกรรมการบริษัท ในกลุ่ม ปตท. และดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการปิโตรเลียมที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการให้สัมปทานต่อเนื่องกันทุกปี จำนวนมากถึง 15 คน

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า หน่วยงานที่มีได้กำกับดูแลด้านพลังงานโดยตรง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แม้ว่าจะได้รับการจัดสรรจำนวนกรรมการที่น้อยกว่าข้าราชการกระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงาน แต่ปริมาณเงินที่ได้รับต่อคนต่อหัวกลับอยู่ในระดับสูง ทำให้ได้ข้อสรุปว่า การสร้างความสัมพันธ์ในหน่วยงานเหล่านี้แน่น

ไปที่ผู้นำองค์กร (Elite) เช่น เลขานุการขององค์กร ก็เพียงพอต่อการสานสัมพันธ์ จึงไม่จำเป็นต้องกระจายการจัดสรรตำแหน่ง และผลประโยชน์ไปทั่วองค์กร

หากพิจารณาความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมือง พบว่า มีรัฐมนตรีที่เคยเป็นกรรมการในบริษัทที่ศึกษา มาจากรัฐบาลรัฐประหารจำนวนมากถึง 14 คน แบ่งเป็นในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จำนวน 11 คน รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จำนวน 3 คน เป็นนักการเมืองสายกลุ่มนายทักษิณ ชินวัตร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จำนวน 7 คน จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มทุนพลังงานมีสายสัมพันธ์กับข้าราชการระดับสูงในฝ่ายความมั่นคงที่เป็นผู้นำรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และฝ่ายการเมืองกลุ่มทักษิณ - ยิ่งลักษณ์ มากกว่ากลุ่มอื่น หรือมองอีกแง่หนึ่งได้ว่า ข้าราชการระดับสูงในฝ่ายความมั่นคง และกลุ่มการเมืองสายทักษิณ - ยิ่งลักษณ์ ต่างผลักดันเข้ามาต่อสายสัมพันธ์ในกลุ่มบริษัทพลังงานของชาติ โดยตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน มาจากกลุ่มการเมืองทักษิณ - ยิ่งลักษณ์ จำนวนมากถึง 6 คน กลุ่มรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จำนวน 3 คน

ข้อมูลการวิจัยยังระบุว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในรัฐบาลรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นอดีตกรรมการบริษัทที่ศึกษามากกว่าทุกรัฐบาลที่ผ่านมา ย่อมแสดงถึงระดับความสัมพันธ์ของกลุ่มทุนพลังงานกับรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ นอกจากนี้ ในยุคนี้ยังมีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็น หรือเคยเป็นกรรมการบริษัทในเครือ ปตท. มากถึง 39 คน ในจำนวนนี้มี 19 คน ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัทในกลุ่ม ปตท. พร้อมกับดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ หรือ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ไปพร้อมกัน เราจึงกล่าวได้ว่า บุคคลเหล่านี้ มีสถานะที่มีการขัดกันซึ่งบทบาทหน้าที่ (Conflict of Interest) เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) หรือ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีหน้าที่พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการด้านพลังงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ขณะที่การทำหน้าที่กรรมการบริษัทในธุรกิจพลังงานต้องทำประโยชน์สูงสุดเพื่อบริษัท ดังนั้น การทำหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งย่อมอาจส่งผลกระทบต่ออีกหน้าที่หนึ่งได้โดยตรง สภาพดังกล่าวจึงขัดหลักธรรมาภิบาลสากลในการบริหารราชการแผ่นดิน

จากผลการวิจัยนี้ เราจึงเห็นได้ว่า บุคคลชนชั้นนำจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพลังงานของชาติมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับบริษัทพลังงานจากการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัท บุคคลเหล่านี้ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 89/7 89/8 และ 89/9 ว่า ขณะเป็นกรรมการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัท และมติคณะกรรมการ ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น เพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัท เป็นสำคัญ โดยจะต้องไม่ทำการใดๆ อันเป็นการขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของบริษัทอย่างมีนัยสำคัญ ปราบกฏการณ์นี้ทำให้เราได้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งภายในและภายนอกขององค์กรด้านพลังงานอันนำไปสู่สถานะการขัดกันซึ่งบทบาทหน้าที่ (Conflict of Interest) อย่างชัดเจน

3. การเปรียบเทียบนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนกรรมการบริษัทพลังงานที่ศึกษากับตัวเทียบวัด ผู้วิจัยได้เลือกบริษัท Equinor ASA (ชื่อเดิม คือ Statoil) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นนำด้านพลังงานของโลก มาเป็นตัวเทียบวัดอัตราการจ่ายผลประโยชน์ให้แก่กรรมการ เนื่องจากกลุ่มบริษัททั้งสอง มีลักษณะ คล้ายคลึงกันหลายประการ ได้แก่ (1) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยรัฐ (2) ปัจจุบันถูกแปรรูปเข้าจดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์ฯ (3) รัฐบาลยังคงถือหุ้นใหญ่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 (4) ทำธุรกิจปิโตรเลียมครบวงจร ตั้งแต่ขั้นต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ (5) มีมูลค่าในตลาดหลักทรัพย์ที่ใกล้เคียงกัน มูลค่าตลาดของกลุ่ม ปตท. ที่ศึกษาครั้งนี้ รวมกันเท่ากับ 75.7 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งใกล้เคียงกับมูลค่าตลาดของบริษัท Equinor ASA ที่ 77.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ กรณีนี้ บริษัท Equinor ASA จึงถือเป็นตัวเทียบวัดที่ดี ปรากฏ ตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงผลการเปรียบเทียบมูลค่าตลาด ระหว่างบริษัท Equinor ASA บมจ.ปตท. บมจ.พีทีที โกลบอลฯ บมจ. ไทยออยล์ บมจ. ปตท.สผ. และ บมจ. ไออาร์พีซี

ลำดับ	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: 1 ข้อมูล The World's Largest Public Companies 2018, Forbes

2 มูลค่าตลาดปี พ.ศ. 2561 ของ บมจ. ปตท.สผ. และ บมจ.ไออาร์พีซี โดยผู้วิจัยคำนวณจากข้อมูลตลาด หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

(1) ด้านอัตราการจ่ายผลตอบแทนกรรมการ

ผลการวิจัย พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 – 2560 กลุ่ม ปตท. จ่ายผลตอบแทนกรรมการ สูงกว่า บริษัท Equinor ASA ระหว่าง 7 ถึง 17 เท่า โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 10.5 เท่าโดยตลอดระยะเวลา 12 ปี บริษัท Equinor ASA จ่ายผลตอบแทนคณะกรรมการรวมกัน 287.89 ล้านบาท ขณะที่กลุ่มบริษัท บมจ.ปตท. จ่ายเงินให้คณะกรรมการมากถึง 3,025.75 ล้านบาท ดังแสดงในตารางที่ 4 ขณะที่ค่าแรงขั้นต่ำประเทศนอร์เวย์สูงกว่าประเทศไทยถึง 16.4 เท่า การจ่ายค่าตอบแทนบริษัทพลังงานไทยถือว่าสูงมากเมื่อเทียบกับบริษัทพลังงานระดับโลกที่ใหญ่ที่สุดในนอร์เวย์อย่าง บริษัท Equinor ASA หากวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client Theory) การจ่ายผลตอบแทนกรรมการบริษัทพลังงานของรัฐเช่นนี้ จึงอาจถูกมองได้ว่าเป็นการ “ซื้อใจ” หรือ “การสร้างบุญคุณ” ต่อข้าราชการผู้ได้รับการอุปถัมภ์ และหากพิจารณาตามทฤษฎีระบบย่อย (Policy Subsystem) ของ Wamsley และ Zald (1973) ย่อมเห็นได้ว่า ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการสร้างความสัมพันธ์พิเศษกับองค์กรภายนอก โดยตระหนักถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่เชื่อมโยงกันด้วยผลประโยชน์ อันแสดงถึงความสามารถขององค์กรในการควบคุมสิ่งแวดล้อมทางการเมืองเพื่อความสำเร็จในการครอบครองและควบคุมผลประโยชน์จากการดำเนินกิจการด้านทรัพยากรปิโตรเลียม โดยการทำให้อัศวินแสดงเหล่านี้เป็น “พันธมิตร (Allies)” มากกว่าที่จะเป็น “ศัตรู (Hostiles)” ส่งผลให้ข้าราชการที่เป็นกรรมการสนับสนุนการทำงานของผู้บริหาร มากกว่าที่จะเป็น “ฝ่ายตรวจสอบ”

ตารางที่ 4 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)

ปี (บาท)	บมจ. ไออาร์พีซี	บมจ. ปตท.	บมจ. ปตท.สผ.	บมจ. พีทีที โกลบอลฯ	บมจ. ไทยออยล์	รวมค่าตอบแทน 5 บริษัทฯ	บริษัท Equinor ASA	
							โครนอร์เวย์	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
รวม	464,927,883	532,194,211	537,569,637	877,874,836	613,188,039	3,025,754,605	59,181,136	287,890,269

ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย

(2) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างผลตอบแทนคณะกรรมการกับผลประโยชน์ของบริษัทการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่คณะกรรมการของบริษัท Equinor ASA จะไม่เชื่อมโยงกับผลประโยชน์ ขณะทีกลุ่มบริษัท ปตท. มีนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนกรรมการอิงกับผลประโยชน์รายปี คือ เมื่อบริษัทมีผลกำไรมาก กรรมการจะได้โบนัสมาก ทำให้กรรมการที่เป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐและกำกับการปฏิบัติของภาครัฐกิจ จะตกอยู่ในสถานะการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) อีกทั้ง การที่กรรมการได้ค่าตอบแทนอิงกับผลประโยชน์ระยะสั้นที่เป็นรายปีเช่นเดียวกับผู้บริหาร คือ เน้นทำกำไรให้มากที่สุดและเร็วที่สุดซึ่งเป็นเป้าหมายเดียวกับฝ่ายบริหาร ย่อมส่งผลให้คณะกรรมการให้ความสำคัญกับเรื่องระยะสั้น ส่งผลให้เกิดประเด็นการถ่วงดุลระหว่างคณะกรรมการกับผู้บริหารที่ลดลง

(3) ด้านการแยกอำนาจและบทบาทหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลสากล (Separation of Duties และ Separation of Power)

บริษัท Equinor ASA จะไม่แต่งตั้งข้าราชการที่ยังไม่เกษียณอายุเป็นกรรมการ เพราะข้าราชการมีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบายและการกำกับการดูแลธุรกิจจึงต้องมีความเป็นกลางระหว่างทุกบริษัทอย่าง

เท่าเทียม และไม่มีผู้บริหารเป็นกรรมการบริษัท เนื่องจากผู้บริหารมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการและรายงานการปฏิบัติต่อคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะต้องกำกับดูแลให้ผู้บริหารปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้ จึงเป็นการแยกอำนาจและบทบาทหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลสากล ที่เรียกว่า Separation of Duties และ Separation of Power ขณะที่เราจะไม่พบหลักการเช่นนี้ในกลุ่มบริษัท ปตท. ที่ศึกษา

แม้ว่ากลุ่ม ปตท. จะจ่ายค่าตอบแทนกรรมการสูงกว่าบริษัทระดับโลกอย่างบริษัท Equinor ASA ถึง 10.5 เท่า แต่ก็ไม่พบว่า กรรมการบริษัทกลุ่ม ปตท. มีความหลากหลาย และมีคุณสมบัติระดับโลก โดยกรรมการส่วนใหญ่จะวนเวียนอยู่ในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และผู้บริหารในเครือ บมจ.ปตท.เอง ในทางวิชาการจึงมองได้ว่า มีลักษณะเป็นการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ (Patron-Client Networking) ระหว่างบุคคลชั้นสูง (Elite) ที่เป็นผู้บริหารบริษัท กับ ข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกันบนนโยบายหรือผู้กำกับดูแลการปฏิบัติ

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

ปัจจุบันการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของประเทศในกลุ่มอาเซียนจัดอยู่ในกระบวนการที่ 3 ถึง 5 (รูปที่ 2) ที่ใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตและสัญญาจ้างบริการในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้รัฐ หรือบรรษัทน้ำมันแห่งชาติที่เป็นตัวแทนรัฐ จะไม่ถูกจำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อรักษากรรมสิทธิ์ในผลผลิตปิโตรเลียมที่ได้ อีกทั้ง ในระบบนี้รัฐจะเป็นเจ้าของข้อมูลปฐมภูมิทั้งในการสำรวจ และการผลิต ขณะที่เอกชนยังเป็นผู้รับความเสี่ยงทั้งหมดในช่วงค้นหาปิโตรเลียม โดยรัฐมีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินการผลิตทุกขั้นตอน อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศการกำกับดูแลแหล่งทรัพยากร ควบคุมต้นทุนและค่าใช้จ่าย ได้ดีกว่าระบบสัมปทานที่ไทยใช้อยู่ ซึ่งอยู่ในกระบวนการที่ 2 ที่เอกชนเป็นผู้ควบคุมและตัดสินใจว่า จะผลิตปิโตรเลียมเมื่อใดและปริมาณมากน้อยเท่าใด อีกทั้งเอกชนยังเป็นเจ้าของอุปกรณ์ และผลผลิตปิโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมด ทำให้ข้อมูลที่รัฐได้รับจะเป็นข้อมูลทุติยภูมิที่ส่งมาจากผู้รับสัมปทาน การกำกับดูแลในระบบสัมปทานคือดีกว่าระบบสัญญา อีกทั้งในระบบสัมปทานไม่มีบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ ที่จะรับการถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยีและประสบการณ์จากบริษัทเอกชนคู่สัญญา จึงเป็นระบบที่รัฐต้องพึ่งพิงพึ่งพาเอกชนผู้รับสัมปทานอย่างยิ่ง

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งอันเป็นแรงเสียดทานในการเปลี่ยนแปลงจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบสัญญา คือ การที่ชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์พลังงาน ทั้งที่ขัดหลักธรรมาภิบาลสากล แต่กลับเป็นเรื่องที่ถูกต้องตามกฎหมายไทย อันเกิดจากการออกกฎหมายที่เปิดช่องโหว่ให้ข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกันบนนโยบายสามารถไปเป็นกรรมการในธุรกิจที่อยู่ภายใต้้นนโยบายนั้นได้ ปรากฏตาม พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ. 2550 ที่เพิ่มเติมลักษณะต้องห้าม ในมาตรา 5 (9) ที่มีข้อยกเว้นที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มอบหมายข้าราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งใดๆ ในธุรกิจเอกชน

ที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้นเพียงเล็กน้อยได้ นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มลักษณะต้องห้าม ในมาตรา 5 (10) มีข้อกำหนดให้ให้นายกรัฐมนตรีวิสาหกิจ ซึ่งประธานเจ้าหน้าที่บริหาร กรรมการผู้จัดการใหญ่ สามารถมอบหมายข้าราชการเป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหารที่มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ ข้อกำหนดดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหา ความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ (Conflict of Interest) ระหว่างบทบาทข้าราชการกับบทบาทในภาคธุรกิจ สถานะดังกล่าวจึงเอื้อต่อการครอบงำของธุรกิจพลังงานก่อน นโยบายของรัฐกฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจชี้ว่า ข้าราชการคนใดสมควรได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและผลประโยชน์อื่นๆ จากผลกำไรทางธุรกิจ

จากผลการวิจัย เห็นได้ว่า กฎหมายไทยให้สถานะพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจ เช่น ปตท. ที่สามารถแต่งตั้งข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็น Regulator มีอำนาจหน้าที่ด้านนโยบาย และด้านกำกับดูแลธุรกิจพลังงานเข้าเป็นกรรมการบริษัทในกลุ่มของตน คือ เป็น Operator ไปพร้อมกันได้ ทั้งที่บริษัทเหล่านี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรสูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น การที่กฎหมายเปิดช่องทางให้รัฐวิสาหกิจและบริษัทลูก สามารถให้ผลประโยชน์ทั้งเป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินแก่ข้าราชการที่สังกัดในหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลธุรกิจนั้น ถือเป็นสิทธิพิเศษเหนือบริษัทคู่แข่งที่เป็นบริษัทเอกชนทั่วไป จึงเป็นกฎหมายที่สร้างความได้เปรียบในการแข่งขันแก่รัฐวิสาหกิจและบริษัทลูกเป็นการเฉพาะ จึงไม่เป็นธรรมต่อเอกชนรายอื่น และมีผลกีดขวางรากฐานระบบตลาดเสรีโดยตรง ที่สำคัญ คือ ผลประโยชน์ที่ข้าราชการได้รับในแต่ละปีสูงกว่าเงินเดือนข้าราชการหลายเท่าตัว ย่อมสร้างความผูกพันและความภักดีระหว่างบริษัทกับข้าราชการที่เป็นกรรมการได้เป็นอย่างดี การที่บริษัทในกลุ่ม ปตท. มีความมั่งคั่งในปัจจุบันต่างๆ ทั้งด้านการเงิน กฎระเบียบที่เกื้อหนุน และสภาพแวดล้อมที่รายได้ข้าราชการไม่สะท้อนต้นทุนการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ จึงทำให้ระบบอุปถัมภ์ของธุรกิจพลังงานต่อข้าราชการไทยสามารถเกิดขึ้น ขยายตัว และดำรงอยู่ต่อไปได้อย่างมั่นคง หากเรายึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารบ้านเมืองแล้ว ย่อมจะตระหนักว่า พัฒนาการดังกล่าว เป็นสิ่งที่น่ากังวลใจ เพราะย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นกลางในการกำหนดนโยบาย และประโยชน์สูงสุดของประชาชนไม่มากนักน้อย ผลการวิจัยจึงสอดคล้องกับแนวคิดของ Clapham (1982) เรื่อง “Clientelism and The State” ใน Private patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State ที่ว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดโครงสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มีเงื่อนไข 4 ประการ (pp. 7-8) คือ

- (1) ในสังคมนั้นๆ ทรัพยากรสำคัญถูกผูกขาดไว้ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ จนมีผลทำให้คนที่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้ ขาดหลักประกันในชีวิตไป ต้องหาผู้อุปถัมภ์มาช่วยยื่นให้
- (2) ผู้อุปถัมภ์เองมีความต้องการ หรือจำเป็นที่จะต้องพึ่งผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เพื่อให้ช่วยเหลือเกื้อกูลตน โดยที่ผู้อุปถัมภ์ยินดีให้ทรัพยากรตอบแทน

(3) กลุ่มผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ไม่มีความสามารถรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับกลุ่มผู้อุปถัมภ์ เพราะตัวผู้อุปถัมภ์ควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับมิให้กลุ่มผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์รวมตัวกัน

(4) ระบบสังคมการเมืองยังไม่สามารถใช้คุณธรรมในการแจกแจงทรัพยากรแก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) ที่วิพากษ์ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทยไว้อย่างสอดคล้องว่า ชนชั้นปกครองแสวงหาฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ และสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรเพื่อใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมือง การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงกลายเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ของชนชั้นปกครอง ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้ ทำให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคม (Social Welfare Maximization) ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกลายเป็นกระบวนการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อการอุปถัมภ์ ด้วยเหตุนี้ บรรดามาตรการทางนโยบายที่ควรจะเป็นประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม หรือเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ กลับกลายเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของชาติ เพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครองเพียงหยิบมือเดียว ดังนั้น การขจัดระบบอุปถัมภ์ออกจากผู้เกี่ยวข้องกับการนโยบายการจัดการทรัพยากร ย่อมหมายถึง นโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคมอย่างยั่งยืนย่อมเกิดขึ้นได้

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทวิจัยเรื่องอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ กรณีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทยนี้ จะทำให้เกิดความตระหนักต่อผู้บริหารประเทศและประชาชนว่า หากประเทศไทยมีการจัดการทรัพยากรขั้นต้นนี้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการแยกอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการกับธุรกิจพลังงาน (Separation of Power และ Separation of Duties) จะช่วยขจัดการครอบงำนโยบายสาธารณะจากปัญหาการมีบทบาทหน้าที่ทับซ้อน (Conflict of Interest) ของข้าราชการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความลำเอียงในการกำหนดนโยบาย และเพื่อสร้างกรอบธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินให้ทัดเทียมนานาอารยประเทศด้วยกฎหมายที่ไม่จำกัดอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทย จะทำให้รัฐบาลไทยมีทรัพย์สินในปิโตรเลียมของตนเองก็จะทำให้สามารถกำหนดนโยบายด้านพลังงานให้มีความเป็นธรรมต่อประชาชนได้มากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะมีรายได้จากทรัพยากรปิโตรเลียมที่เพิ่มขึ้นเพื่อไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และรายได้ส่วนหนึ่งนำไปพัฒนาพลังงานหมุนเวียนเต็มศักยภาพ ก็จะทำให้ประเทศไทยก้าวไปสู่การพึ่งพาตนเองด้านพลังงานนำมาซึ่งความมั่นคงให้แก่ประเทศไทยอย่างแท้จริง รัฐบาลในอนาคตจึงควรจะนำข้อเสนอแนะนี้ไปศึกษาต่อขอยอดปรับปรุงการกำกับดูแลทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนต่อไป

รายการอ้างอิง

- กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2559). รายงานประจำปี 2558. วันที่ค้นข้อมูล 14 ธันวาคม 2562, เข้าถึงได้จาก https://dmf.go.th/public/list_upload/backend/list_5786/files_8434_1.pdf
- ติน ปรัชญพาทย์. (2521). วิจัยและแนะนำหนังสือ Theodore J. Lowi, Benjamin Ginsberg et al. Poliscldc (New York: Macmillan Publishing Co., 1976). วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 18(4), 718 -721.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. (2546). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- วีระศักดิ์ พิงษ์สมบัติ. (2554). แนวทางการบริหารจัดการแหล่งสัมปทานปิโตรเลียม หลังสิ้นสุดสัมปทาน. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- สถาพร เรืองธรรม. (2549). วาทกรรมทางนโยบายกับการคอร์รัปชัน ศึกษากรณี การทุจริตในการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2541 (Doctoral dissertation). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ พงศ์พิงศักดิ์. (2540). การนำระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) มาใช้ในการให้สิทธิสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย (Master's Degree). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Blau, P. M. (1964). *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley.
- 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.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Forbes. (2019). *The World's Largest Public Companies*. Retrieved June 21, 2020, from <https://www.forbes.com/global2000/list/#search:equi>
- Miliband, R. (1969). *The State in Capitalist Society*. London: Quartet Books.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries. (2016). *OPEC Annual Statistical Bulletin 2016*. Vienna, Austria. Retrieved June 25, 2020, from https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf
- Raphael, S., & Stokes, D. (2013). US oil strategy in the Caspian Basin: Hegemony through interdependence. *International Relations*, 28(2), 183-206.
- Scott, J. C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *The American Political Science Review*, 66(1), 91-113.

- Stares, P. B. (2000). *Introduction and Overview, Rethinking Energy Security in East Asia*. Tokyo: Japan Center for International Exchange.
- Chotipanvittayakul, S., & Mantajit, J. (2011). *Comparison of Petroleum Arrangement: Concession, Production Sharing Contract and Service Contract*. Paper Presented at 4th Petroleum Forum: Approaching to the 21st Petroleum Concession Bidding Round, Chatuchak, Bangkok, 26-27 May 2011.
- Wamsley, L. G., & Mayer, Z. N. (1973). *The Political Economy of Public Organizations*. Bloomington and London: Indiana University Press.
- Mackenzie, W. (2009). *South East Asia Upstream Service Country Overview*. The World Factbook, Central Intelligence Agency. Retrieved June 21, 2020, from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/269rank.html>