



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย
๑๐๒/๑ บ้านพระอาทิตย์ ถนนพระอาทิตย์
แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

ที่ คปพ. ๐๑๖/๒๕๕๘

วันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการแปลงสัมปทานปิโตรเลียมที่กำลังจะหมดอายุ แปลงปิโตรเลียมที่มีศักยภาพ และแปลงปิโตรเลียมในพื้นที่ทับซ้อนระหว่างประเทศในอ่าวไทย

กราบเรียน ยพณฯ นายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่าง พระราชบัญญัติ การประกอบกิจการปิโตรเลียม พ.ศ.... จัดทำโดยเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

๒. ร่าง พระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม (ฉบับที่...) พ.ศ.... จัดทำและเสนอร่างโดยกระทรวงพลังงาน

๓. ร่างพระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม (ฉบับที่...) พ.ศ..... แก้ไขโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔. ร่าง พระราชบัญญัติ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่...) พ.ศ.... จัดทำและเสนอร่างโดยกระทรวงพลังงาน

๕. ร่าง พระราชบัญญัติ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่...) พ.ศ.... แก้ไขโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

๖. แผนที่แสดงแหล่งปิโตรเลียมในอ่าวไทย

สืบเนื่องมาจากการที่เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) ได้รับทราบจากกรณีที่มีข่าวปรากฏว่า คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ได้วางกรอบแนวทางศึกษารูปแบบการพิจารณาแปลงสัมปทานปิโตรเลียม ที่รัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบแก่ผู้รับสัมปทานหลายบริษัท ในแหล่งปิโตรเลียม บงกช และเอราวัณ ภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งได้ต่ออายุสัญญาสัมปทานครั้งสุดท้ายไปแล้ว จึงไม่สามารถต่ออายุสัมปทานได้อีกตามกฎหมาย และสัมปทานดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ และ พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า การต่อสัญญาครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา กลับมิได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้รัฐบาลสามารถเข้าพื้นที่เพื่อทำการแทนหรือทำการโอนถ่ายการผลิตปิโตรเลียมก่อนสิ้นสุดอายุการต่อสัญญาได้ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ก่อนสิ้นสุดสัญญา



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

ดังนั้น เมื่อสิ้นสุดสัญญาลงก็อาจทำให้การผลิตปิโตรเลียมในแหล่งเอราวัณและบงกชขาดช่วงไป จนเกิดวิกฤติการขาดแคลนพลังงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งบงกช และเอราวัณที่กำลังจะหมดอายุสัมปทานลงมีกำลังการผลิตก๊าซธรรมชาติรวมกันสูงถึงประมาณ ๒,๑๑๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน คิดคำนวณเป็นปริมาณก๊าซกว่าร้อยละ ๕๐ ของปริมาณการผลิตทั้งประเทศ จากความไม่รอบคอบรัดกุมในการต่อสัญญาในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงทำให้เกิดความเสี่ยงในความพร้อมของการผลิตก๊าซในอนาคต ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่กับความมั่นคงในการผลิตไฟฟ้าจนอาจต้องนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากต่างประเทศในราคาแพง สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการวางแผนการบริหารจัดการพลังงานที่ดี

จากกรณีดังกล่าว ส่งผลให้อำนาจต่อรองของภาครัฐในการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนลดลง และทำให้ผู้รับสัมปทานบางบริษัท มีอำนาจต่อรองสูงขึ้นเหนือความมั่นคงของชาติ ส่งผลให้รัฐบาลอาจต้องยอมจำนนหรือถูกกดดันให้ด่วนตัดสินใจเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ ๒๑ เพื่อเร่งจัดหาปิโตรเลียมทดแทนโดยปราศจากการประมูล หรือนายกรัฐมนตรีอาจถูกกดดันให้ต้องใช้มาตรา ๔๔ (รัฐธรรมนูญชั่วคราว) เพื่อมีคำสั่งต่ออายุการผลิต หรือให้สิทธิในการผลิตปิโตรเลียมรอบใหม่ไม่ว่าในระบบสัมปทานหรือระบบแบ่งปันผลผลิตหรือการจ้างผลิตให้แก่ผู้รับสัมปทานรายเดิมเหล่านี้ โดยปราศจากการประมูลแข่งขันการให้ผลตอบแทนแก่รัฐสูงสุดหรือการแข่งขันในการเสนอต้นทุนการผลิตต่ำที่สุดให้ได้อย่างโปร่งใส หรือรัฐบาลไทยอาจถูกกดดันให้ต้องเร่งเจรจาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลในอ่าวไทยกับประเทศเพื่อนบ้านโดยปราศจากความถูกต้องในเรื่องเส้นทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และพื้นที่ซึ่งอ้างว่าทับซ้อน เพื่อตอบสนองอำนาจต่อรองของบริษัทผู้รับสัมปทานที่มีมากกว่ารัฐบาลไทย

หากสมมุติว่าราชอาณาจักรไทยจะสามารถเจรจาตกลงผลประโยชน์ในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลกับราชอาณาจักรกัมพูชาได้สำเร็จจริง ราชอาณาจักรไทยก็ยังคงต้องดำเนินการอนุญาตให้แก่ผู้รับสัมปทานรายเดิมซึ่งได้ลงนามในสัญญายุคแรก ๆ ซึ่งเป็นสัมปทานประเภทไทยแลนด์ ๑ กับรัฐบาลไทยในอดีตกว่า ๔๐ ปี โดยที่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้รับผลตอบแทนจากสัญญาเดิมในระดับต่ำอยู่ดี เพราะในเวลาที่ลงนามสัญญาในอดีตยุคแรกนั้น ราชอาณาจักรไทยปราศจากข้อมูลและการตื่นรู้ของชาติและประชาชนที่ไม่ได้ตระหนักในคุณค่าของแหล่งปิโตรเลียมในราชอาณาจักรไทยมากเท่ากับยุคปัจจุบัน

ยิ่งไปกว่านั้นผู้ที่จะได้ดำเนินการผลิตปิโตรเลียมจากการเปิดพื้นที่ทับซ้อนในอ่าวไทยระหว่างราชอาณาจักรไทยและกัมพูชาส่วนใหญ่แล้วก็คือบริษัทยูโนแคลซึ่งได้ลงนามในสัญญากับรัฐบาลไทยในอดีต และต่อมาบริษัทยูโนแคลได้ถูกซื้อกิจการโดยกลุ่มบริษัทของเซฟรอน ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานในแหล่งเอราวัณที่กำลังจะหมดอายุลงด้วย จึงเท่ากับว่าการเปิดพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลในอ่าวไทยกลับยิ่งเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับกลุ่มเซฟรอนมากยิ่งขึ้น และทำให้อำนาจต่อรองของรัฐบาลไทยกลับยิ่งลดลงไปมากกว่าเดิม ทั้งในมิติด้านความมั่นคงทางพลังงาน และในมิติผลตอบแทนที่จะให้แก่ราชอาณาจักรไทย



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) มีความเห็นว่ากรณีดังกล่าวถือเป็นวิกฤติของประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบริหารจัดการเพื่อสร้างอำนาจต่อรองสูงสุดให้แก่รัฐไทย ด้วยการบริหารจัดการจัดการแปลงปิโตรเลียมใหม่ที่มีศักยภาพในอ่าวไทยเพื่อสร้างเงื่อนไขให้เอกชนที่ถือแปลงสัมปทานเดิมยอมปรับปรุงเงื่อนไขโดยสมัครใจภายใต้แรงจูงใจในผลประโยชน์ในอนาคต เพื่อให้รัฐไทยมีอำนาจต่อรองสูงขึ้น แล้วจึงพิจารณาบริหารจัดการพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลในอ่าวไทย เพื่อบรรลุดัตถุประสงค์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ๓ ประการ คือ

ประการแรก เพื่อธำรงรักษาอธิปไตยและเขตเศรษฐกิจของไทยเอาไว้ให้ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้แรงกดดันจากผู้รับสัมปทานแปลงปิโตรเลียมเดิมที่อ้างว่าจะลดกำลังการผลิตลงหรือทำให้การผลิตไม่ต่อเนื่องเมื่อหมดอายุสัญญาสัมปทานลง

ประการที่สอง เพื่อให้การผลิตปิโตรเลียมโดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติยังคงดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่สะดุดหรือหยุดลงในช่วงเปลี่ยนผ่านก่อนหมดอายุสัญญาสัมปทานเดิม

ประการที่สาม เพื่อทำให้เกิดผลตอบแทนแก่รัฐสูงสุด ด้วยการสร้างกลไกในการแข่งขันเสรีที่มีความโปร่งใสและเป็นธรรมต่อผู้แข่งขันทุกราย

การบรรลุดัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) เห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลไทยต้องสร้างเงื่อนไขอันชอบธรรมเพื่อนำอำนาจต่อรองกลับคืนมา อันจะนำไปสู่การสร้างทางเลือกในการรักษาผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งความมั่นคงด้านพลังงาน จึงใคร่ขอเสนอแนวทางในการหาทางออกให้กับประเทศไทยดังต่อไปนี้

๑. ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบกิจการปิโตรเลียมฉบับใหม่ ซึ่งจัดทำร่างโดยเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) ได้จัดทำบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดการประมูลแข่งขันผลตอบแทนสูงสุดให้แก่รัฐในการผลิตปิโตรเลียมโดยใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตเฉพาะแปลงที่มีศักยภาพสูงตามรายงานของกระทรวงพลังงาน โดยเฉพาะพื้นที่ทะเลในอ่าวไทย ๕ แปลง เพื่อเพิ่มหลักประกันว่าประเทศไทยจะมีการผลิตก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้นในเวลาใกล้เคียงกันกับเวลาการหมดอายุสัมปทานในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ และ พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้แก่ แปลง จี ๓/๕๗, จี ๔/๕๗, จี ๕/๕๗ เอ, จี ๕/๕๗ บี และจี ๖/๕๗

ซึ่งจากรายงานของกระทรวงพลังงานที่ได้แจ้งต่อผู้ที่จะประสงค์รับสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ ๒๑ ว่าด้วยศักยภาพปิโตรเลียมของอ่าวไทย เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ว่าทั้ง ๕ แปลงดังกล่าว คาดว่าจะมีน้ำมันรวมทั้งสิ้น ๑๗๙ ล้านบาร์เรล และจะมีก๊าซธรรมชาติ ๑.๒๖ ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต หรือประมาณการผลิตก๊าซเฉลี่ยอย่างน้อยวันละ ๑๒๗ ล้านลูกบาศก์ฟุต ตลอดอายุสัญญาการแบ่งปันผลผลิต ๒๐ ปี



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

หลังจากนั้น ให้มีการประมูลในระบบแบ่งปันผลผลิตในแปลงผลิตปิโตรเลียมที่กำลังจะหมดอายุ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ และ พ.ศ. ๒๕๖๖ อันได้แก่ หมายเลข บี ๑๐ บี ๑๑ บี ๑๒ และบี ๑๓ ในแหล่งก๊าซธรรมชาติ เอราวัณและข้างเคียง ซึ่งถือครองสิทธิโดยกลุ่มบริษัท เซฟรอน และแปลงผลิตปิโตรเลียมหมายเลข บี ๑๕ บี ๑๖ และบี ๑๗ ในแหล่งก๊าซธรรมชาติบงกชและข้างเคียง โดยกลุ่มบริษัท ปตท.สผ. เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการผลิตปิโตรเลียมในแปลงสัมปทานที่หมดอายุลงทุกแปลง แปลงสัมปทานเหล่านี้จะยังคงผลิตก๊าซธรรมชาติ รวมกันสูงถึงประมาณ ๒,๑๑๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวันอยู่เช่นเดิม

๒. ภายใต้บทเฉพาะกาลท้ายพระราชบัญญัติประกอบกิจการปิโตรเลียม พ.ศ.... ซึ่งจัดทำร่างโดย เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) นั้น ให้ผู้ขอรับสิทธิเข้าร่วมประมูลตามข้อ ๑ จะต้องยินยอมแก้ไขสัญญาสัมปทานเดิมของบริษัทในกลุ่มของตนทุกบริษัท เพื่อให้การผลิตดำเนินต่อไปได้โดยไม่ลดผลผลิตหรือขาดตอน

โดยผู้รับสัมปทานจะต้องจัดให้บรรดาทรัพย์สินและอุปกรณ์ทั้งหลายของผู้รับสัมปทานไม่ว่าจะซื้อหรือเช่ามาเพื่อใช้ในการผลิตปิโตรเลียมเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้รับสัมปทาน ปราศจากการครอบครองหรือการรอนสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดเหนือทรัพย์สินหรืออุปกรณ์ทั้งหลายนั้น และเมื่อสัมปทานนั้นหมดอายุจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและอุปกรณ์ทั้งหลายนั้นให้แก่รัฐในสภาพที่สมบูรณ์พร้อมใช้งาน ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถนำทรัพย์สินที่จะได้กลับคืนมาดำเนินการประเมินมูลค่าเพื่อนำมาใช้เป็นสัดส่วนการลงทุนของรัฐบาลในการเปิดประมูลในระบบแบ่งปันผลผลิตของแปลงปิโตรเลียมนั้นๆ ได้

รวมทั้งให้รัฐบาลสามารถเข้าไปในพื้นที่เพื่อรับมอบการโอนถ่ายการผลิตปิโตรเลียมก่อนหมดอายุสัมปทาน เพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้กลับคืนมาเป็นของรัฐบาลจากผู้รับสัมปทานรายเดิม ซึ่งภายใต้ข้อเสนอดังกล่าวนี้ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) ได้จัดทำบทเฉพาะกาลท้ายพระราชบัญญัติการประกอบกิจการปิโตรเลียม พ.ศ. นำส่งมาเพื่อพิจารณาแล้ว(ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

เนื่องจากพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลในอ่าวไทยยังไม่สามารถหาข้อยุติระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชาได้ และยังไม่สามารถประมาณการได้ว่าจะต้องใช้เวลาเจรจาอีกนานเท่าไร ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ถือครองสิทธิที่ได้รับสัมปทานในพื้นที่ทับซ้อนก็ไม่สามารถเข้าพื้นที่เพื่อผลิตปิโตรเลียมได้จริงมาตั้งแต่เริ่มแรกที่ได้รับสัมปทานจนผ่านมากกว่า ๔ ทศวรรษ และยังคงมีความไม่แน่นอนสูงอยู่ต่อไป เมื่อผนวกกับการที่รัฐบาลไทยจะต้องแก้ไขข้อกังวลต่อวิกฤติการขาดแคลนปิโตรเลียมเพื่อผลิตไฟฟ้า ซึ่งต้องจัดหาปิโตรเลียมใหม่ควบคู่กับการบริหารจัดการแหล่งปิโตรเลียมเดิมที่สัมปทานกำลังจะหมดอายุลงอยู่แล้ว เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) จึงเห็นว่าในวาระสำคัญเช่นนี้รัฐบาลไทยควรเปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาสโดยนำเงื่อนไขการจัดการจัดหาปิโตรเลียมเพิ่มเติมมาสร้างอำนาจต่อรองเพื่อแก้ไขปัญหาการเสียเปรียบรัฐจะได้ผลตอบแทนตามสัญญาสัมปทานไทยแลนด์ ๑ ที่ล้ำสมัยได้



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยจึงได้กำหนดเงื่อนไขในบทเฉพาะกาลทำยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการปิโตรเลียม พ.ศ....ว่า หากผู้ที่ถือครองสิทธิในพื้นที่ทับซ้อนในอ่าวไทยตั้งแต่ในอดีต ต้องการจะเข้าร่วมประมูลในแปลงปิโตรเลียมใหม่ที่มีศักยภาพสูง หรือแปลงสัมปทานเดิมที่กำลังจะหมดอายุลงต้องยอมยกเลิกสัญญาสัมปทานในพื้นที่ทับซ้อนในอ่าวไทยเสียก่อนจึงจะเป็นผู้มีสิทธิในการจัดหาปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวถือว่ามีความเป็นไปได้เพราะในปัจจุบันแปลงสัมปทานในพื้นที่ทับซ้อนในอ่าวไทยก็ไม่ได้มีการผลิตจริงอยู่แล้ว トラบใดที่ยังไม่มีข้อยุติระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา

ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจต่อรองกลับมาเป็นของรัฐให้มากที่สุด เห็นควรให้จัดประมูลเฉพาะ ๕ แปลงใหม่ที่มีศักยภาพในอ่าวไทยก่อนเป็นลำดับแรก หลังจากนั้นให้จัดประมูลแปลงปิโตรเลียมในแหล่งบกขและเอราวัณที่จะหมดอายุในอีก ๖ - ๗ ปีข้างหน้าเป็นลำดับต่อไป เพราะผู้ที่ได้รับสัมปทานในแหล่งบกขและเอราวัณที่กำลังจะหมดอายุ นั้น ต่างมีแปลงสัมปทานติดกับแปลงปิโตรเลียม ๕ แปลงใหม่ดังกล่าวทั้งสิ้น จึงทำให้ได้เปรียบในทางธุรกิจมากกว่าผู้ประมูลรายอื่นอยู่แล้ว ย่อมต้องมีแรงจูงใจที่จะแก้สัญญามากกว่าที่จะทิ้งโอกาสอันสำคัญของกลุ่มธุรกิจของตนเอง

หากผู้รับสัมปทานเหล่านี้สละสิทธิไม่แก้ไขสัญญาสัมปทานเดิม จะทำให้ไม่เพียงแต่สูญเสียโอกาสการเข้าร่วมประมูลใน ๕ แปลงใหม่ที่ติดกับแปลงสัมปทานเดิมของตนเองเท่านั้น จะเป็นผลทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมประมูลแปลงปิโตรเลียมที่รัฐจะต้องทยอยเสนอเปิดพื้นที่เพิ่มเติมต่อจากนั้นอีกหลายแปลง และรวมถึงการเปิดประมูลแหล่งบกขและเอราวัณในลำดับสุดท้ายอีกด้วย การที่ผู้รับสัมปทานรายเดิมไม่ยินยอมแก้ไขสัญญาจึงเท่ากับการสละสิทธิในการแสวงผลประโยชน์แปลงปิโตรเลียมทั้งในปัจจุบันและอนาคตทั้งหมดในทุกแปลงของประเทศไทย การวางหมากเช่นนี้ย่อมจะเป็นผลทำให้อำนาจต่อรองของรัฐสูงขึ้นโดยปริยาย

ภายใต้โครงสร้างนี้ หากมีการแก้ไขสัญญา ก็จะเป็นความยินยอมของผู้รับสัมปทานรายเดิมเพื่อแลกกับ "โอกาส" ที่จะมียุทธูปสรรคผลประโยชน์ในอนาคตจากแหล่งปิโตรเลียมไทยโดยสมัครใจ หาใช่เป็นข้อพิพาทที่จะนำไปสู่ข้อวิตกกังวลว่าจะต้องอาศัยกระบวนการจากอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศแต่ประการใด อีกทั้งการกำหนดเงื่อนไขการประมูลหรือไม่ประมูลของแปลงปิโตรเลียมในแต่ละประเทศไม่มีความจำเป็นต้องเหมือนหรือมีมาตรฐานเหมือนกันแต่ประการใด ดังนั้นราชอาณาจักรไทยจึงย่อมทรงสิทธิ์ที่จะวางเงื่อนไขวิธีการประมูลเพื่อสร้างความมั่นคงแห่งชาติมิให้เกิดวิกฤติทางพลังงานในอนาคตได้อย่างชอบธรรม

ทั้งนี้หากผู้รับสัมปทานรายเดิมหรือนักวิชาการที่สนับสนุนให้ผู้รับสัมปทานรายเดิมได้รับสัมปทานต่อไป แสดงความเห็นหรือแสดงท่าทีในช่วงเวลานี้ว่าข้อเสนอดังกล่าว ทำให้ขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนก็ดี ไม่มีแรงจูงใจก็ดี หรือเป็นไปได้ก็ดี ก็เพราะเงื่อนไขในปัจจุบันของผู้รับสัมปทานเดิมนั้นมีความพึงพอใจอยู่แล้วเมื่อเปรียบเทียบกับเงื่อนไขใหม่ที่ได้ผลตอบแทนน้อยกว่า จึงยอมแสดงความเห็นเพื่อที่จะไม่



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

ต้องการเปลี่ยนแปลงใดๆ แต่เมื่อรัฐบาลตัดสินใจที่จะเลือกเส้นทางตามข้อเสนอแล้ว ผู้รับสัมปทานจะต้องเลือกระหว่าง”รับ”หรือ “ไม่รับ”ในเงื่อนไขใหม่ที่สิ่งใดจะเกิดผลดีหรือผลเสียทางธุรกิจของตนเองมากกว่ากัน

เพราะลักษณะเช่นนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในการแก้ไขสัญญาสัมปทานเดิมของประเทศโบลิเวียกับบริษัทเอกชนที่รัฐได้ผลตอบแทนเพียงร้อยละ ๓๐ ของรายได้รวม ให้มาแก้ไขสัญญาสัมปทานเดิมเปลี่ยนมาใช้ระบบจ้างผลิตทั้งหมดโดยให้คิดต้นทุนที่แท้จริงแล้วรัฐเพิ่มกำไรให้บริษัทเอกชนผู้รับจ้างอีกร้อยละ ๒๐ ของต้นทุนการผลิต อีกทั้งรัฐยังได้เข้าร่วมถือหุ้นในการจ้างผลิตด้วยอีกร้อยละ ๕๐ ผลปรากฏว่าทุกบริษัทยินยอมแก้ไขสัญญาทั้งหมดโดยไม่มีข้อพิพาทหรือการฟ้องร้องใดๆ ทั้งสิ้น ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ ผู้รับสัมปทาน ข้าราชการ และนักวิชาการที่สนับสนุนบริษัทพลังงานเหล่านี้ ต่างให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าเป็นไปไม่ได้ จะเกิดผลเสียหายต่อประเทศอย่างรุนแรง ทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่น ฯลฯ แต่ด้วยเพราะรัฐบาลโบลิเวียนั้นมีความหนักแน่นในการใช้อำนาจต่อรองโดยอ้างถึงการต่อสัญญาสัมปทานที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญของโบลิเวีย และอำนาจต่อรองที่ทำให้บริษัทเอกชนได้ตระหนักในความเสี่ยงที่จะเสียหายทางธุรกิจหากมีการฟ้องร้องกันระหว่างประเทศซึ่งต้องใช้เวลาอีกยาวนานเมื่อเปรียบเทียบกับการยอมแก้ไขสัญญาในวันนี้ ดังนั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าการแสดงความเห็นของกลุ่มบริษัทผู้รับสัมปทานเดิม ข้าราชการ หรือนักวิชาการที่สนับสนุนกลุ่มทุนพลังงาน ก่อนการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่อาจเชื่อถือหรือให้นำหนักได้

๓. อาศัยจากการที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สั่งการเป็นลำดับให้ ปตท. ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ของ บริษัท ปตท.สผ. จำกัด (มหาชน) ดำเนินการแก้ไขสัญญาสัมปทานเดิมให้รัฐบาลสามารถเข้าไปในพื้นที่และถ่ายโอนสิทธิและทรัพย์สินการผลิตปิโตรเลียมให้รัฐบาลก่อนล่วงหน้า ๕ ปี เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับการรักษากำลังการผลิตในแหล่งบงกชให้ได้ตามเดิมประมาณ ๘๗๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน โดยไม่มีผลเสียหายต่อผู้ถือหุ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้รับสัมปทานรายอื่นๆ ต่อไป

๔. หากเกิดกรณีปัญหาใดๆ ที่ทำให้การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นภายใต้บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบกิจการปิโตรเลียม พ.ศ..... ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขสัญญาสัมปทานเดิมก็ดี หรือไม่ประสบความสำเร็จในการประมูลแข่งขันการให้ผลตอบแทนแก่รัฐสูงสุดในระบบแบ่งปันผลผลิตทั้งหมดก็ดี หรือไม่ประสบความสำเร็จในการประมูลแข่งขันให้ต้นทุนต่ำที่สุดในการรับจ้างผลิตก็ดี รัฐบาลยังมีหลักประกันที่สำคัญอยู่อีก ๒ หน่วยงาน คือ ปตท.สผ. หรือ กรมพลังงานทหาร

ในฐานะที่ ปตท.สผ. เป็นรัฐวิสาหกิจ และกรมพลังงานทหารเป็นหน่วยงานราชการของรัฐบาลในสังกัดกระทรวงกลาโหม มีไว้เพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ รัฐบาลจึงสามารถสั่งการให้ ปตท.สผ. หรือ กรมพลังงานทหาร เป็น “หลักประกันที่สำคัญของรัฐ” เข้าดำเนินการรับจ้างผลิตจากแหล่งบงกชและเอราวัณเพื่อให้เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง โดย ปตท.สผ. สามารถรับโอนพนักงานและลูกจ้างที่อยู่แหล่งผลิตปิโตรเลียมเอราวัณ



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

ของ เซฟรอน หรือกรมพลังงานทหารสามารถดำเนินการจ้างเหมาลูกจ้างหรือจ้างบุคลากรของ เซฟรอน ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งพนักงานหรือลูกจ้างของเซฟรอน ในแหล่งเอราวัณส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นคนไทย วิธีการเช่นนี้ย่อมเป็น "หลักประกันในขนาด" ว่าประเทศไทยจะไม่มีทางขาดแคลนก๊าซธรรมชาติเมื่อหมดอายุสัญญาสัมปทาน และเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่รัฐบาลไทยในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้รับสัมปทานรายเดิมยินยอมแก้ไขสัญญา อันนำไปสู่การประมูลเสนอผลตอบแทนแก่รัฐสูงสุดในระบบแบ่งปันผลผลิตได้ในที่สุด

ทั้งนี้ นายปิยะสวัสดิ์ อัมระนันท์ ประธานกรรมการ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ของ บริษัท ปตท.สผ. (มหาชน) จำกัด ได้ให้สัมภาษณ์ความตอนหนึ่งในหนังสือพิมพ์ โพสต์ทูเดย์ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ว่า "หากรัฐพิจารณาว่าก๊าซทั้งสองแห่งในอ่าวไทย เมื่อหมดสัญญาของรัฐจะเป็นเจ้าของ ๑๐๐% และประสงค์จะให้บริษัท ปตท.สผ. ที่เป็นบริษัทลูกของ ปตท. ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของทางอ้อมเป็นผู้ผลิตทั้งหมดแทนที่เซฟรอน ปตท. ก็มีความยินดีเข้าไปดำเนินการ" ย่อมแสดงให้เห็นว่าบริษัท ปตท.สผ. มีศักยภาพที่จะเป็นหลักประกันในการรับจ้างผลิตได้อย่างชัดเจน

แต่เนื่องจาก ปตท.สผ. ไม่ใช่กิจการของรัฐบาลไทย ๑๐๐% จึงขาดความชอบธรรมที่จะได้รับสิทธิในการผลิตปิโตรเลียมในแหล่งปิโตรเลียมที่หมดอายุเป็นลำดับแรกโดยปราศจากการประมูล ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อครหาถึงความไม่โปร่งใสในการเสนอต้นทุนการผลิตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ถือหุ้นที่เป็นเอกชนจำนวนหนึ่งของ ปตท.สผ. ได้ เพราะจากรายงานของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๔ พบว่า บริษัทเอกชนบางแห่งที่ดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในอ่าวไทย นั้นมีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าต้นทุนที่รายงานโดย ปตท.สผ. มาโดยตลอด จึงไม่สมควรที่จะให้สิทธิ์ขาดในการผลิตปิโตรเลียมโดยปราศจากการประมูลตั้งแต่เริ่มแรก หรือแม้สมมุติว่าจะนำ ปตท.สผ. กลับมาเป็นกิจการของรัฐ ๑๐๐% ก็สมควรจะต้องมีการทบทวนต้นทุนการผลิตให้สามารถแข่งขันได้จริงกับบริษัทเอกชนอื่นๆ ด้วย

แต่หากกรณีที่ ปตท.สผ. ไม่สามารถนำมาเป็นกิจการของรัฐได้ ๑๐๐% ให้ทันเวลา รัฐบาลไทยก็ยังมีกรมพลังงานทหารเป็นหลักประกันสุดท้ายของรัฐบาลที่มีความชอบธรรมในการเข้าดำเนินการผลิตในแหล่งปิโตรเลียมบกขและเอราวัณเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ อย่างไรก็ตามมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมต้นทุนให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงด้วย คณะกรรมการบริหารกิจการปิโตรเลียมจึงต้องกำหนดงบประมาณและราคากลางให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และหากกรมพลังงานทหารในฐานะหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองสามารถดำเนินการภายใต้งบประมาณดังกล่าวได้แล้ว ก็จะจัดสรรให้งบประมาณกับกรมพลังงานทหารไปดำเนินการผลิตปิโตรเลียมเป็นกรณีพิเศษเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐได้ทันที ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติเป็นทางเลือกเอาไว้แล้วภายใต้ พระราชบัญญัติ การประกอบกิจการปิโตรเลียม ของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑.



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปท.)

อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลประกาศให้ ปตท.สผ. หรือกรมพลังงานทหารเข้าดำเนินการผลิตในฐานะผู้รับจ้างผลิตทันทีตั้งแต่เริ่มแรก อาจทำให้เซฟรอนซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานรู้ตัวล่วงหน้าว่าจะไม่มีสิทธิ์แม้กระทั่งเข้าร่วมประมูลในระบบแบ่งปันผลผลิต ดังนั้นการกำหนดนโยบายให้ ปตท.สผ. หรือกรมพลังงานทหารเข้าดำเนินการผลิตในฐานะผู้รับจ้างผลิตทันทีตั้งแต่เริ่มแรก อาจจะไม่เกิดแรงจูงใจให้เซฟรอนยอมแก้ไขสัญญาสัมปทานทั้งที่กำลังจะหมดอายุลงหรือในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลระหว่างราชอาณาจักรไทยและกัมพูชาได้ ด้วยเหตุผลนี้ในทางกลยุทธ์แล้วจึงควรดำรงสถานะภาพให้ ปตท.สผ. "เป็นหลักประกันสำคัญ" และให้กรมพลังงานทหาร "เป็นหลักประกันขั้นสุดท้าย" เพื่อใช้เป็นอำนาจต่อรองของรัฐให้ เซฟรอนยินยอมแก้ไขสัญญา เพื่อเข้าสู่การประมูลในระบบแบ่งปันผลผลิตต่อไป

นอกจากนี้เซฟรอนได้เคยแสดงความประสงค์แล้วว่า สามารถรับได้ทั้งรูปแบบสัมปทานและแบ่งปันผลผลิต แต่จากรายงานของคณะกรรมการบางชุดของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทำให้ได้รับทราบข้อมูลว่าเซฟรอนไม่ต้องการที่จะรับจ้างผลิตและได้ถอนตัวจากการจ้างผลิตในประเทศอื่นมาแล้ว ๒ แห่ง ย่อมแสดงให้เห็นว่าหากรัฐบาลกำหนดให้มีการจ้างผลิตในแหล่งปิโตรเลียมที่กำลังจะหมดอายุลงอย่างแหล่งเอราวัณซึ่งถือครองโดยเซฟรอนอยู่นั้น อาจทำให้เซฟรอนไม่เกิดแรงจูงใจเพียงพอในการแก้ไขสัญญาเพราะไม่สอดคล้องกับทิศทางธุรกิจของเซฟรอนเอง อย่างไรก็ตามหากมีการประมูลแข่งขันผลตอบแทนแก่รัฐสูงสุดอย่างสมบูรณ์ในระบบแบ่งปันผลผลิตโดยไม่ให้มีการหักต้นทุน รัฐก็อาจจะได้ผลตอบแทนแก่รัฐสูงสุดใกล้เคียงกับการจ้างผลิตที่รัฐจ่ายเป็นปริมาณปิโตรเลียมได้อยู่ดี นอกจากนี้แนวทางการประมูลในระบบแบ่งปันผลผลิตก็จะทำให้ไม่ประสบกับปัญหาการขาดแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิต หรือการลงทุนเพิ่มของผู้รับสิทธิในการผลิตเพื่อรักษาระดับปริมาณสำรองปิโตรเลียมดังที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วในบางประเทศ ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการบริหารจัดการแปลงสัมปทานที่กำลังจะหมดอายุลงนี้

หากดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวแล้ว เซฟรอนไม่ยินยอมแก้ไขสัญญาใดๆ ทั้งสิ้น ทางเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปท.) เห็นว่ารัฐบาลไทยย่อมมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการขั้นต่อไปด้วยมาตรการขั้นเด็ดขาดเพื่อรักษาความมั่นคงทางพลังงานที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชาวไทยอย่างแน่นนอน ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปท.) จะเสนอมาตรการในลำดับถัดไปอีกครั้งหนึ่ง

๕. เพื่อให้การพึ่งพาพลังงานปิโตรเลียมเป็นหลักเปลี่ยนไปสู่การพึ่งพาพลังงานหมุนเวียนมากยิ่งขึ้นโดยที่ประเทศไม่ขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า และเพื่อแก้ไขนโยบายสนับสนุนให้ใช้พลังงานหมุนเวียนในช่วงที่ผ่านมาของกระทรวงพลังงานซึ่งพบว่า มีข้อบกพร่องนานาประการ ไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม ไม่เกิดการแข่งขัน อีกทั้งเป็นการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคลที่สนับสนุนเทคโนโลยีอันหนึ่งอันใดอย่างไม่มีเหตุผลทางวิชาการรองรับที่สะท้อนความเป็นจริง ทำให้การพัฒนาพลังงานหมุนเวียนเป็นไปอย่างล่าช้าและมีประสิทธิภาพต่ำกว่าที่ควรจะเป็น



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) จึงใคร่ขอเสนอให้ ชพชช. นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งกำหนดเป็นนโยบายให้กระทรวงพลังงานปรับปรุงนโยบายอุดหนุนราคาการรับซื้อพลังงานหมุนเวียนทุกระบบให้เท่ากันหมด และให้ยกเลิกกรอบจำกัดหรือเป้าหมายการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนในแต่ละประเภท เพื่อให้เทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนประเภทที่มีต้นทุนถูกที่สุดได้รับการพัฒนาอย่างเป็นธรรมชาติและมีการแข่งขันตามกลไกตลาดเสรีอย่างเต็มที่ โดยเสนอกำหนดให้ส่วนเพิ่มราคาซื้อไฟฟ้า (ADDER) ทุกระบบเริ่มต้นจาก ๑.๕๐ บาทต่อหน่วยไฟฟ้า (กิโลวัตต์-ชั่วโมง) หรือ อัตรารับซื้อไฟฟ้าส่วนคงที่ (Feed in Tariff) ทุกระบบต้องเท่ากัน ราคาดังกล่าวนี้จะไม่ก่อภาระค่าใช้จ่ายมากเกินไปแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า ยกเว้นในกรณีที่เทคโนโลยีดังกล่าวนั้นเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากกว่าหรือมีผลกระทบต่อชุมชนน้อยที่สุด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ

หากพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ ประเทศไทยมีศักยภาพสูงในการผลิตพลังงานหมุนเวียนเพื่อทดแทนพลังงานปิโตรเลียมอย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น เพียงแค่พลังงานจากชีวมวลอย่างเด็ยาก็สามารถทดแทนพลังงานปิโตรเลียมได้ถึง ๔๐,๐๐๐ เมกกะวัตต์ เทียบเท่ากับก๊าซธรรมชาติ ๘,๗๖๗ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ใกล้เคียงกับความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ (PDP) และเพียงพอกับการใช้ไฟฟ้าของทั้งประเทศ โดยไม่ต้องพึ่งพาการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าจากนิวเคลียร์ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวอย่างรุนแรงอีกต่อไป

๖. เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชนในด้านพลังงาน จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม โดยมีเจตนารมณ์ให้การผลิตและจำหน่ายปิโตรเลียมมีความโปร่งใส ซอธรรมและเป็นธรรมแก่ประชาชนในการใช้พลังงาน รวมทั้งทำให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานของชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

บัดนี้เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการปิโตรเลียม พ.ศ.... (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) ซึ่งเป็นไปตามความต้องการของภาคประชาชน และสอดคล้องกับเอกสาร กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทยด้านพลังงาน จัดทำโดยสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ในนามคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ ของ คสช. และได้นำผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้ พระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาประกอบเพื่อการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใหม่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการปิโตรเลียม ของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) ได้ยึดหลักในการสร้างเสถียรภาพ ความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ และสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุนเป็นสำคัญ คือ

๖.๑ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ รวมถึงยกเลิกพระราชบัญญัติส่วนที่แก้ไขทุกฉบับ เพราะพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปท.)

นั้นเป็นกฎหมายที่มีรากฐานในการเอื้อผลประโยชน์และสร้างแรงจูงใจให้กับกลุ่มผู้ลงทุนสำรวจขุดเจาะปิโตรเลียมในราชอาณาจักรไทยเป็นสำคัญ ให้ใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการปิโตรเลียม พ.ศ. ที่จัดทำใหม่โดยเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปท.) ซึ่งให้ความสำคัญในการสร้างผลประโยชน์สูงสุดของชาติและประชาชนเป็นหลักบนความเป็นธรรมแก่ผู้ลงทุนตามสมควร อันครอบคลุมการบริหารจัดการปิโตรเลียมทั้งระบบตั้งแต่ต้นน้ำ(หมายถึง การสำรวจและการผลิต) กลางน้ำ(หมายถึง การขนส่งและเก็บรักษา โรงแยกก๊าซ โรงกลั่นน้ำมัน) ไปจนถึงปลายน้ำ(หมายถึง การจำหน่ายให้แก่ประชาชน) เพื่อให้การทำธุรกิจปิโตรเลียมทุกชั้นตอนมีความพร้อมสำหรับการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นสำหรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๖.๒ ให้ปิโตรเลียมเป็นสมบัติของชาติและของปวงชนชาวไทย ภายใต้หลักการบริหารที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างสูงสุด จึงดำเนินการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำกับ ตลอดจนการจัดการผลประโยชน์ของประเทศอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดหาทรัพยากรปิโตรเลียมจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ต่างจากพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่กำหนดให้ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ จึงทำให้รัฐกลายเป็นผู้ผูกขาดในการกำหนดนโยบายแต่เพียงผู้เดียว โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดระยะเวลากว่า ๔๐ ปีที่ผ่านมา

๖.๓ ในการผลิตปิโตรเลียมนอกเหนือจากการให้สัมปทานแล้ว ยังได้เพิ่มรูปแบบของการแบ่งปันผลผลิตและการจ้างผลิตอีกด้วย โดยมีกติกาและหลักเกณฑ์ในการทำงานที่มีความรัดกุมมากขึ้นเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจให้น้อยลง อีกทั้งรัฐสามารถที่จะร่วมลงทุนกับผู้รับสิทธิในการผลิตปิโตรเลียมได้ ครอบคลุมถึงประโยชน์ในความมั่นคงแห่งรัฐ และปิดช่องโหว่ในทางธุรกิจที่ทำให้รัฐเสียผลประโยชน์จากประสบการณ์ที่ผ่านมาทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และจากผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้ พระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นอกจากนี้ยังสร้างบรรยากาศเปิดกว้างมากขึ้นในการลงทุนเพื่อให้มีการแข่งขันโดยกลไกตลาดเสรีอย่างเต็มที่อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเทียบเคียงและอ้างอิงผลตอบแทนขั้นต่ำบนฐานทางวิชาการและความเป็นจริง รวมถึง ความยากง่ายทางธรณีวิทยา ศักยภาพในการผลิตปิโตรเลียม อัตราการผลิตปิโตรเลียม ราคาปิโตรเลียมที่เปลี่ยนแปลงไป อัตราผลตอบแทนแก่รัฐของประเทศเพื่อนบ้าน และอัตราผลตอบแทนของผู้ลงทุน ฯลฯ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของรัฐบนความสมดุลของผลประโยชน์ที่เป็นธรรมของเอกชน



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปท.)

๖.๔ ให้มีการจัดตั้งบรรษัทปิโตรเลียมแห่งชาติเพื่อดูแลจัดการผลประโยชน์ของประเทศและประชาชนในเรื่องปิโตรเลียมอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีการยึดโยงจากภาคราชการ ภาคการเมือง ภาคธุรกิจ ภาควิชาชีพ และภาคประชาชน เพื่อทำให้เกิดการถ่วงดุลตรวจสอบอย่างโปร่งใสอย่างมีธรรมาภิบาลโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และยังคงสามารถบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพอย่างมีอาชีพในมาตรฐานสากล

๖.๕ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมอย่างเป็นรูปธรรม เป็นไปตามความหมายของทรัพยากรปิโตรเลียมที่เป็นของชาติและปวงชนชาวไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรปิโตรเลียมที่ให้ประชาชนเป็นผู้ใช้ก่อนในราคาที่ถูกต้องและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดซึ่งทำให้ประชาชนเสียประโยชน์จากการแข่งขันในตลาดเสรี รวมไปถึงประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการจัดสรรรายได้ที่ได้จากปิโตรเลียมอย่างทั่วถึง

๖.๖ จัดให้มีระบบการดูแลเยียวยาประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมที่มีต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สุขภาวะอนามัยของชุมชน และการสูญเสียโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนอย่างเป็นธรรมและเป็นรูปธรรมด้วยความรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ เพื่อยกระดับการให้ความสำคัญต่อประชาชนอย่างที่รัฐไม่เคยปฏิบัติมาก่อน

๖.๗ มีการกำหนดบทลงโทษสูงกว่าเดิมอย่างชัดเจนครอบคลุมถึงโทษทางแพ่งและอาญา ตลอดจนการยกเลิกสัญญาในการผลิตปิโตรเลียม ในขณะที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้นกำหนดบทลงโทษต่ำมากไม่สอดคล้องกับธุรกิจปิโตรเลียมซึ่งมีมูลค่าหลายแสนล้านบาท ทำให้ผู้ประกอบการไม่มีความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด จึงทำให้รัฐสูญเสียผลประโยชน์อย่างมหาศาล

อย่างไรก็ตามเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปท.) ได้สืบค้นและรับทราบเนื้อหารายละเอียดเพิ่มเติมว่า กระทรวงพลังงานได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการไปแล้วตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยที่รัฐบาลและกระทรวงพลังงานตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เปิดเผยร่างแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบอย่างโปร่งใสแต่ประการใด แม้แต่คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งยังไม่ได้สรุปผลการศึกษาในขณะนั้นก็มีได้รับทราบแต่ประการใดเช่นกัน

ต่อมาเมื่อเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปท.) ได้รับทราบเนื้อหาและรายละเอียดแล้ว (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒, สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓, สิ่งที่ส่งมาด้วย ๔, และสิ่งที่ส่งมาด้วย ๕) จึงเกิดความหวัง



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

เป็นอย่างยิ่งในเนื้อหาดังกล่าว และขอคัดค้านร่างแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับที่นำเสนอโดยกระทรวงพลังงานในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ร่าง พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่เสนอโดยกระทรวงพลังงาน และให้ความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรีนั้น มีบทบัญญัติเปิดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ โดยไร้หลักเกณฑ์ที่จะใช้ระบบสัมปทาน หรือ ระบบแบ่งปันผลผลิตก็ได้ อาจทำให้เกิดการใช้ดุลยพินิจหรือการต่อรองผลประโยชน์ส่วนตน หรือความไม่โปร่งใสได้ง่าย นอกจากนี้ยังไม่มีหลักประกันใดๆ ในร่างกฎหมายดังกล่าวที่จะให้เกิดการประมูลแข่งขันเพื่อให้ประเทศได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนที่ประสงค์จะให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม อีกทั้งยังไม่เป็นไปตามผลการศึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้ พระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ทั้งนี้ นางพวงทิพย์ ศิลปศาสตร์ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ได้จัดแถลงข่าวเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ความตอนหนึ่งอ้างว่า

“การบริหารจัดการที่จะนำมาใช้ไม่ว่าจะเป็นระบบสัมปทานหรือทำสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) ขอยืนยันว่าทั้งสองทางเลือกไม่สามารถเจรจาโดยไม่เปิดเผยได้ เพราะต้องเปิดเผยผ่านการออกประกาศเชิญชวนรอบใหม่ เพื่อให้เกิดการแข่งขันยื่นข้อเสนอที่ดีที่สุดและต้องไม่ต่ำกว่าผลประโยชน์ขั้นต่ำตามที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งระบบนี้มีความโปร่งใสและเป็นธรรมต่อประชาชนอย่างแท้จริง และที่สำคัญอำนาจในการตัดสินใจสุดท้ายในการให้สิทธิ์เอกชนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นของคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน”

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) เห็นว่าความโปร่งใสนั้นไม่ได้อยู่แค่การสร้างภาพว่ามีการประกาศเชิญชวน เพื่อให้เกิดการแข่งขันยื่น “ข้อเสนอ” ที่ดีที่สุด แต่ต้องทำให้เกิดการแข่งขันเสรีได้จริงในทางปฏิบัติ และต้องการให้ “ผลตอบแทนแก่รัฐสูงสุด” ด้วยวิธีการแข่งขันโดยปราศจากการใช้ดุลยพินิจส่วนตัวหรือคณะบุคคลใดๆ ด้วยการให้คะแนน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประชาชนชาวไทยทั่วประเทศไม่เคยได้เห็นและได้ทราบวิธีและหลักเกณฑ์การเลือกผู้ได้รับสัมปทาน ตลอดจนไม่เคยทราบถึงการเจรจาตกลงกัน ตลอดจนเงื่อนไขการลงนามสัญญาตลอดระยะเวลา ๔๔ ปีที่ผ่านมาอีกด้วย

นอกจากนี้การเปิดแปลงสัมปทานจำนวนแปลงมาก ๆ ในแต่ละครั้ง เพียงพอหรือเกินพอที่จะทำให้เกิดการจัดสรรในหมู่ผู้รับสัมปทานโดยไม่ต้องมีการแข่งขัน ด้วยเหตุผลนี้การเปิดสัมปทานที่ผ่านมาจึงไม่เคยมีการแข่งขันกันได้จริงตามที่กล่าวอ้างแม้แต่ครั้งเดียว และไม่สามารถจะยืนยันได้ว่าหลังการแก้ไขกฎหมายโดยร่างของกระทรวงพลังงานจะเกิดการแข่งขันได้จริง ซึ่งต่างจาก



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

ร่างพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการปิโตรเลียม พ.ศ..... ของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) ที่กำหนดจำนวนแปลงปิโตรเลียมในแต่ละรอบให้น้อยกว่าจำนวนผู้เข้าแข่งขัน และกำหนดจำนวนผู้เข้าแข่งขันขั้นต่ำในการประมูลในแต่ละแปลงและในแต่ละรอบ เพื่อป้องกันการสมยอมหรือจัดสรรแปลงปิโตรเลียมเพื่อหลีกเลี่ยงการประมูลแข่งขันที่แท้จริง ซึ่งข้อเสนอของภาคประชาชนนี้ก็สอดคล้องกับผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นอกจากนี้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อคราวการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ ๒๐ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เคยมีเหตุการณ์ที่นำไปสู่ความเคลือบแคลงสงสัยว่าไม่มีความโปร่งใสเพียงพอ เช่น

กรณีการเจรจาปรับแก้ไขให้ผู้ที่เสนอรับสัมปทานมีคะแนนเพิ่มขึ้นในรอบการเจรจาโดยไม่มีการแข่งขัน

กรณีการเจรจาปรับแก้ไขย้ายรายการ โดยไม่เปลี่ยนแปลงจำนวนเงินโดยรวมแต่เป็นผลทำให้ผู้เสนอเข้ารับสัมปทานมีคะแนนเพิ่มขึ้นและเปลี่ยนจากตกคุณสมบัติกลายเป็นผ่านคุณสมบัติและได้แปลงสัมปทานในที่สุด

กรณีที่เดิมผู้รับสัมปทานไม่มีการกรอกผลประโยชน์พิเศษจึงไม่มีคะแนนในหมวดดังกล่าว แต่กลับมีการเจรจาเพิ่มภายหลังด้วยจำนวนเงินเพียงประมาณ ๔๕๐,๐๐๐ บาททำให้ได้คะแนนเต็มในส่วนดังกล่าว

กรณีมีข้อสังเกตว่าผลตอบแทนพิเศษบางรายใส่ประมาณ ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท กลับได้คะแนน ๑๘.๕ จากคะแนนเต็ม ๒๐ แต่บางรายใส่ผลตอบแทนพิเศษประมาณ ๔๕๐,๐๐๐ บาทกลับได้คะแนนเต็ม ๒๐

กรณีที่เข้าร่วมประมูลบางรายเพิ่งจดทะเบียน ๒ เดือนเศษ ภายหลังจากประกาศเชิญชวนเข้าร่วมเสนอการสัมปทานและได้เป็นผู้รับสัมปทาน

กรณีมีบริษัททุนจดทะเบียน ๑๐ ล้านบาท และ ๑ ล้านบาท ซึ่งต่ำมากแต่กลับมีสิทธิ์ได้รับสัมปทานที่มีมูลค่ามหาศาล

กรณีตัวอย่างข้างต้นนี้จึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมของกระทรวงพลังงาน ไม่มีหลักประกันว่าจะมีการประมูลแข่งขันที่โปร่งใสและเป็นธรรมต่อประชาชนได้จริง และหากมีการให้เอกชนผู้ที่ต้องการผลิตปิโตรเลียมเลือกได้ว่าจะใช้ระบบสัมปทานหรือแบ่งปันผลผลิตก็ได้ ก็เป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอีกอยู่ดี เพราะในระบบแบ่งปันผลผลิตและระบบ



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

สัมปทานนั้นมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงทั้งในเรื่องกรรมสิทธิ์และการแบ่งผลผลิตจากปริมาณปิโตรเลียมหรือแบ่งจากรายได้ ซึ่งไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ ซึ่งก็ไม่ใช่การบริหารจัดการที่โปร่งใส แต่ประการใด

๒. ร่าง พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่าง พระราชบัญญัติ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่เสนอโดยกระทรวงพลังงาน ไม่ได้สร้างอำนาจต่อรองในทางยุทธศาสตร์ให้แก่ประเทศชาติเพิ่มสูงขึ้นแต่ประการใด มีแต่การสร้างอำนาจต่อรองให้กับเฉพาะบุคคล เฉพาะกลุ่มที่เปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจในการปิดห้องเจรจาที่ลระายโดยปราศจากการประมูลแข่งขันอย่างโปร่งใส ซึ่งผิดหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง อันอาจนำไปสู่การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างมหาดศาล กฎหมายทั้งสองฉบับซึ่งนำเสนอโดยกระทรวงพลังงานจึงแตกต่างอย่างสิ้นเชิงเมื่อเทียบกับร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการปิโตรเลียม ที่จัดทำขึ้นโดยเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) อันคำนึงถึงการเพิ่มอำนาจต่อรองของประเทศชาติเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ

๓. ในร่างกฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติใช้ดุลพินิจโดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบในการกำหนดวิธีการสำหรับการยื่นข้อเสนอ และตกลงทำสัญญาซึ่งเป็นสาระสำคัญของระบบสัญญาการแบ่งปันผลผลิตปิโตรเลียมอันมีมูลค่าเป็นตัวเงินสูงมากในระดับหมื่นล้านบาทจนถึงหลายแสนล้านบาท ซึ่งอาจเป็นช่องโหว่ให้มีการใช้ดุลพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์แก่เอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษได้

๔. ร่าง พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่เสนอโดยกระทรวงพลังงาน ในมาตรา ๕๓/๔ (๒) ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ผู้รับสัญญาใช้อัตราร้อยละ ๕๐ ของผลผลิตรวมของปิโตรเลียม เพื่อวัตถุประสงค์ในการหักค่าใช้จ่ายสำหรับการประกอบกิจการปิโตรเลียม” นั้น

การให้ผู้รับสัญญาหักค่าใช้จ่ายได้ตายตัวถึงร้อยละ ๕๐ ของผลผลิตปิโตรเลียมตลอดอายุสัญญาโดยมิได้กำหนดระยะเวลาการหักค่าใช้จ่ายและการตรวจสอบตามต้นทุนที่แท้จริง บทบัญญัติดังกล่าวทำให้รัฐสูญเสียรายได้ที่พึงได้ และอาจจะได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง เพราะเป็นการกำหนดสัดส่วนในการหักค่าใช้จ่ายของผู้รับสัญญาสูงเกินความเป็นจริงในตลาดอย่างมากในพื้นที่ส่วนใหญ่ เป็นผลทำให้ผู้รับสัญญาทั้งหมดจะได้รับผลประโยชน์สูงเกินควร

ต่อมาในชั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓) ย่อมแสดงให้เห็นว่าร่างของกระทรวงพลังงานซึ่งผ่านความเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรีนั้นน่าจะมีเจตนาที่สร้างปัญหาตั้งที่กล่าวมาข้างต้นจริง โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดใหม่ เป็นมาตรา ๕๓/๔ (๒) (ก) ซึ่งปรับปรุงแก้ไขเป็น

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

“ให้ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตหักค่าใช้จ่ายสำหรับการประกอบกิจการในแต่ละปีได้เฉพาะรายจ่ายเท่าที่จ่ายจริงตามแผนงานและงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากอธิบดีตามมาตรา ๕๓/๕ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของผลผลิตรวมของปิโตรเลียม”

แม้ร่างแก้ไขของคณะกรรมการกฤษฎีกาในมาตรา ๕๓/๕ จะกำหนดรายจ่ายเท่าที่จ่ายจริงในระบบแบ่งปันผลผลิต ต้องเป็นไปตามแผนงานและงบประมาณสำหรับกิจการปิโตรเลียมในแต่ละปีเพื่อให้อธิบดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติก่อนเริ่มกิจการปิโตรเลียมนั้น เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) เห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่สามารถเป็นที่ไว้วางใจได้ เพราะมีข้าราชการบางส่วนในระดับสำคัญของคณะกรรมการต่างเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจปิโตรเลียมในรูปแบบของบริษัทจำกัด (มหาชน) ที่เน้นการแสวงหาผลกำไรสูงสุดด้วย เมื่อผลประกอบการของบริษัทจำกัด (มหาชน) เหล่านั้นมีกำไรมากขึ้นกรรมการก็ย่อมได้รับผลตอบแทนมากขึ้นไปด้วย ดังนั้นเมื่อมีบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดรายจ่ายจริงให้กับผู้รับสิทธิในการผลิตปิโตรเลียม ผู้รับสิทธิในการผลิตปิโตรเลียมนั้นก็ย่อมมีจำนวนไม่น้อยที่เป็นกิจการรัฐวิสาหกิจที่ตนเองได้รับประโยชน์อยู่ด้วย จึงถือเป็นการดำเนินการที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ ขัดหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดี

ทั้งนี้ตามที่ นางพวงทิพย์ ศิลปศาสตร์ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ได้จัดแถลงข่าวเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ความตอนหนึ่งเกี่ยวกับระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตว่า

“ข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวคือกำหนดให้สามารถหักค่าใช้จ่ายได้จริง โดยไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของผลผลิตรวมปิโตรเลียม (คำนวณจากการขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียมทั้งหมด)”

ข้อความที่กล่าวว่า “คำนวณจากการขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียมทั้งหมด” หลักการนี้จะทำให้สิ่งที่ควรจะเป็นคือการแบ่งปันผลผลิตแทนจะคิดจากปริมาณปิโตรเลียมที่ผลิตได้แล้วแบ่งให้รัฐทันที ๓ ปาก หลุม เพื่อให้รัฐไปบริหารปิโตรเลียมที่ได้มา กลับกลายเป็นว่าต้องรอให้คำนวณจากการขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียมโดยเอกชนผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตเสียก่อน เปิดช่องทำให้ผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตสามารถขายให้บริษัทในเครือในราคาที่ต่ำกว่าปกติ เพื่อให้การขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียมต่ำกว่าความเป็นจริงไปด้วย เป็นผลที่ทำให้การคำนวณย้อนกลับมาเพื่อแบ่งส่วนแบ่งให้รัฐน้อยลงกว่าความเป็นจริง การสร้างระบบแบ่งปันผลผลิตเช่นนี้จึงไม่ต่างจากข้อบกพร่องของระบบสัมปทานที่อำพรางภายใต้ชื่อของระบบแบ่งปันผลผลิตเท่านั้น ไม่สามารถสร้างผลประโยชน์สูงสุดแก่รัฐได้จริง

นอกจากนี้ร่างแก้ไขกฎหมายดังกล่าวยังมีได้คำนึงถึงสัดส่วนต้นทุนของผู้รับสัญญาซึ่งลดลงแปรผันจากมูลค่าปิโตรเลียมที่มีราคาสูงขึ้น และมีได้คำนึงถึงสัดส่วนต้นทุนของผู้รับสัญญาซึ่งลดลงจากปริมาณผลผลิตปิโตรเลียมที่ได้มากกว่าที่คาดการณ์ ตลอดจนยังมีความแตกต่างจากระบบแบ่งปันผลผลิตของประเทศ

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

เพื่อนบ้านในอาเซียน ซึ่งได้กำหนดการหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงโดยกำหนดเพดานสูงสุดที่อนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายได้ อันแสดงถึงการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติของตนมากกว่าร่างกฎหมายของกระทรวงพลังงานแห่งราชอาณาจักรไทย

๕. ในร่างมาตรา ๕๓/๔ (๓) ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงพลังงาน บัญญัติเนื้อหาว่า “ให้ถือว่าส่วนที่เหลือของผลผลิตรวมของปิโตรเลียมหลังจากชำระค่าภาคหลวงจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของผลผลิตรวมของปิโตรเลียม และหักเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับประกอบกิจการปิโตรเลียมในอัตราไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของผลผลิตรวมของปิโตรเลียมแล้ว เป็นปิโตรเลียมส่วนที่เป็นกำไร และให้แบ่งแก่ผู้รับสัญญาในจำนวนไม่เกินกว่าร้อยละ ๕๐”

ร่างมาตราดังกล่าวเปิดโอกาสให้สามารถใช้อุดมคติเพื่อกำหนด อัตราการชำระค่าภาคหลวง หรือ ส่วนแบ่งผู้ให้รับสัญญา โดยใช้คำว่า “ไม่น้อยกว่า” ร้อยละ ๑๐ กิติ หรือ “ไม่เกินกว่า” ร้อยละ ๕๐ กิติ ซึ่งอาจมีการต่อรองในอัตราเท่าใดก็ได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ หากเป็นกรณีที่ไม่มีการประกวดราคา และผู้มีอำนาจเกิดความคิดที่ทุจริต ก็จะเกิดการใช้อุดมคติอันมิชอบด้วยหลัก “นิติรัฐ” และ “นิติธรรม” อีกทั้งอาจก่อให้เกิดการเอื้อประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก่ผู้รับสัญญา ซึ่งเป็นช่องโหว่ของกฎหมายอันจะนำไปสู่การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงได้

ในขณะที่ มาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงพลังงาน บัญญัติเนื้อหาว่า “บริษัทมีหน้าที่เสียภาษีเงินได้เป็นรายรอบระยะเวลาบัญชีในอัตราร้อยละ ๒๐ ของกำไรสุทธิที่ได้จากกิจการปิโตรเลียม” นั้น

บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ เป็นการอนุญาตให้ผู้รับสัญญา สามารถนำค่าภาคหลวง ไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๑๐ ที่นำส่งไปแล้ว และค่าใช้จ่ายสำหรับประกอบกิจการไม่เกินร้อยละ ๕๐ ให้นำมารวมกันเพื่อหักออกจากผลผลิตรวมของปิโตรเลียมทั้งหมดก่อนมีการแบ่งปันผลผลิตให้แก่รัฐ ส่งผลให้ผู้รับสัญญาสามารถได้รับส่วนแบ่งสูงสุดถึงร้อยละ ๗๐ ของผลผลิตปิโตรเลียมรวมทั้งหมด ซึ่งรัฐจะได้ผลตอบแทนจำนวนน้อยมากไม่แตกต่างหรืออาจต่ำกว่าระบบสัมปทานที่ผ่านมา ส่งผลให้ราชอาณาจักรไทยได้ผลตอบแทนน้อยกว่าค่าเฉลี่ยในระบบแบ่งปันผลผลิตของประเทศเพื่อนบ้าน

ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการปิโตรเลียม ฉบับใหม่ ของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) นั้น มีการใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต โดยประมวลแข่งขันการเสนอผลตอบแทนแก่รัฐ สูงสุดจากผลผลิตรวมโดยมิให้มีการหักต้นทุนใดๆ ทั้งสิ้น เพื่อป้องกันมิให้มีการสร้างต้นทุนเทียมหรือค่าใช้จ่ายที่เกินความเป็นจริงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตภายหลังจากดำเนินการผลิตปิโตรเลียมแล้ว โดยอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำสำหรับใช้ประมวลนั้นได้อ้างอิงเทียบเคียงจากมาตรฐานประเทศเพื่อนบ้าน อ้างอิงจากความยากง่ายทาง



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

ธรณีวิทยา อ่างอิงศักยภาพของปริมาณปิโตรเลียมในแต่ละภูมิภาคของประเทศ และยังมีอัตราผลตอบแทนเพิ่มเติมในกรณีที่มีการผลิตปิโตรเลียมได้มากกว่าที่คาดการณ์แบบขั้นบันได อีกทั้งยังมีผลตอบแทนแก่รัฐเพิ่มเติมในกรณีที่ราคาปิโตรเลียมปรับเพิ่มสูงขึ้นแบบขั้นบันได ซึ่งจะเป็นผลทำให้ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการปิโตรเลียม ฉบับใหม่ ของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) ให้ผลตอบแทนแก่รัฐสูงกว่า เป็นธรรมกว่า และมีความเหมาะสมกว่าร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียมของกระทรวงพลังงานอย่างสิ้นเชิง

๖. การร่างกฎหมายทั้งสองฉบับของกระทรวงพลังงานดังกล่าวข้างต้น อาจทำให้ประชาชนเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่ามีเจตนาที่แท้จริงเพื่อกำหนดผลประโยชน์ของผู้รับสัญญาให้ได้เปรียบเหนือผลประโยชน์ของรัฐหรือไม่ เพราะมีลักษณะเกี่ยวกับการให้สัมปทานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวตามมาตรา ๓ ของทั้งสองฉบับ อาจมีเจตนาปิดบังซ่อนเร้นวิธีการที่แท้จริงในการจัดหาปิโตรเลียม โดยมีการใช้คำว่า “สัญญาเพื่อสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม” แทนคำว่า “สัมปทาน” ทั้งนี้เพื่ออำพรางวิธีการจัดหาปิโตรเลียมด้วยการให้ “สัมปทาน” ดังจะเห็นได้ว่าในบางมาตราก็ยังคงมีคำว่า “สัมปทาน” อยู่ในร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเช่นเดิม

สำหรับคำว่า “สัญญาแบ่งปันผลผลิต” ในร่างกฎหมายดังกล่าวของกระทรวงพลังงาน เมื่อพิจารณาแล้วก็จะพบว่าวิธีการแบ่งปันผลผลิตมีการกำหนดสัดส่วนผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับในอัตราต่ำคล้ายคลึงกับผลประโยชน์ที่ได้จากวิธีสัมปทานที่มีอยู่ในปัจจุบันอยู่ดี การแก้ไขกฎหมายของกระทรวงพลังงานจึงไม่ได้ทำให้รัฐได้รับผลตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นๆเพิ่มมากขึ้นแต่ประการใด

๗. ตามมาตรา ๕๓/๔ (๔) ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยกระทรวงพลังงาน บัญญัติเนื้อหาว่า “สัญญาแบ่งปันผลผลิตจะมีอายุไม่เกิน ๓๕ ปี” ระยะเวลาในสัญญาที่มีอายุที่คราวเดียวกันนานถึง ๓๕ ปีนั้น ถือเป็นระยะเวลาการให้สัญญาในคราวเดียวกันที่ยาวกว่าสัญญาในระบบสัมปทานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และยาวนานที่สุดอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ของราชอาณาจักรไทย ทำให้ราชอาณาจักรไทยต้องผูกพันสัญญากับเอกชนในแปลงปิโตรเลียมซึ่งเป็นมรดกทรัพยากรของชาติอย่างยาวนานเกินความจำเป็น

๘. ตามมาตรา ๕๓/๔ (๘) ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งใด ๆซึ่งเกิดจากหรือเกี่ยวเนื่องกับสัญญา ซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้โดยฉันทมิตร ให้ดำเนินการระงับโดยอนุญาโตตุลาการ ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ UNCITRAL วินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมายไทย และคำวินิจฉัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ สถานที่พิจารณาให้อยู่ในกรุงเทพมหานครและภาษาที่ใช้ให้เป็นภาษาไทย” นั้น



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

หลักการในมาตรานี้ที่กำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นวิธีการสำหรับการระงับข้อพิพาทที่คู่สัญญามีฐานะเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค อันเป็นหลักการสำคัญตามหลักกฎหมายเอกชน และกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะถือหลักการว่า การที่รัฐกับรัฐมีข้อพิพาทระหว่างกัน รัฐมีฐานะความเป็นรัฐเท่าเทียมกัน จึงสามารถให้การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศได้

แต่การสัญญาเพื่อสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และ สัญญาแบ่งปันผลผลิต รวมทั้งการให้สัมปทานตามร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีลักษณะเป็นการให้สัญญากันระหว่างรัฐ ซึ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับเอกชนซึ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในการประกอบกิจการทางธุรกิจอันเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคล สัญญาตามร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียมดังกล่าวข้างต้น จึงไม่อาจนำหลักการระงับข้อพิพาท ด้วยวิธีการทางอนุญาโตตุลาการ อันเป็นหลักการระงับข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน และเป็นการระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน มาใช้กับสัญญาดังกล่าวได้

สัญญาดังกล่าวข้างต้น เป็นสัญญาของรัฐ ซึ่งในทางวิชาการเรียกว่า “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเหนือสิทธิของเอกชนในการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคล รัฐจึงย่อมมีเอกสิทธิ์เหนือสัญญาดังกล่าว เพื่อสามารถคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมได้ โดยหลักการตามหลักกฎหมายมหาชน รัฐจึงสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญารวมทั้งยกเลิกสัญญาเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยมิต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนผู้รับสัญญาก็ได้ ดังนั้นเมื่อสัญญาตามกฎหมายดังกล่าวมิใช่เป็นสัญญาในฐานะเอกชนที่เท่ากัน หรือเป็นสัญญาระหว่างรัฐกับรัฐ การนำหลักอนุญาโตตุลาการ UNCITRAL (คณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ แห่งสหประชาชาติ) มาใช้ตามกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นการสละเอกสิทธิ์ของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อความมั่นคงด้านพลังงานและเศรษฐกิจชาติ เท่ากับราชอาณาจักรไทยลดตัวลงไปมีฐานะเท่ากับเอกชน (ตามหลักกฎหมายเอกชน) หรือเป็นการยกฐานะเอกชนให้มีฐานะเท่ากับราชอาณาจักรไทย (ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ) การสละเอกสิทธิ์เช่นนี้ เท่ากับเป็นการสละอำนาจอธิปไตยของรัฐ

หลักการเกี่ยวกับการนำอนุญาโตตุลาการ มาระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง ได้ถูกทบทวนโดยคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ (เรื่องการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน) จากกรณีเรื่องสัญญาสัมปทานทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยมีมติให้ทบทวนการใช้วิธีอนุญาโตตุลาการมาใช้กับสัญญาภาครัฐมาแล้ว

ทั้งนี้ UNCITRAL ที่กระทรวงพลังงานได้อ้างถึงในการแก้ไข ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นั้น ในความเป็นจริงแล้ว UNCITRAL เดิมมีสมาชิกสูงสุดถึง ๖๐ ประเทศ แต่ในปัจจุบัน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มีประเทศที่ไม่ต่ออายุถึง ๓๔ ประเทศ เท่ากับว่าประเทศเหล่านั้นต่างไม่ได้ยอมรับหลักการของ UNCITRAL ในการค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นอีกต่อไป นอกจากนี้ยังมีประเทศที่มีได้นำหลักการอนุญาโตตุลาการมาใช้กับสัญญาภาครัฐก็ล้วนแต่เป็นประเทศพัฒนาและเป็นประชาธิปไตยในระดับชั้นนำของ



เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.)

โลกในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ ซาอุดีอาระเบีย รัสเซีย ยูเครน เวเนซุเอล่า ฯลฯ ดังนั้น ราชอาณาจักรไทยจึงไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกในการใช้อำนาจตุลาการตามมาตรฐานดังกล่าวแต่ประการใด

แม้ต่อมากณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายของกระทรวงพลังงาน ด้วยการปรับเปลี่ยนเป็นข้อความว่า

“มาตรา ๕๓/๘ ข้อพิพาทหรือขัดแย้งใดๆ ซึ่งเกิดจากหรือเกี่ยวเนื่องกับสัญญาแบ่งปันผลผลิต ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ดำเนินการระงับโดยวิธีการเช่นเดียวกับการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัมปทานตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง และให้นำความในมาตรา ๕๓ วรรคสองมาใช้บังคับอนุโลม” ซึ่งเนื้อหาสาระไม่ต่างจากที่กระทรวงพลังงานร่างมาแต่ประการใด

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับ ที่เสนอโดยกระทรวงพลังงาน และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ นั้น ยังไม่สามารถรักษาผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชนได้ อีกทั้งยังมีช่องโหว่อีกมากมายซึ่งเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างมากในหลายมาตรา ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนที่จะทำให้เกิดการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมหัศจรรย์ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) จึงขอคัดค้านร่างกฎหมายทั้งสองฉบับที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมแต่ประการใด

และขอเรียกร้องให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ถอนร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่...) พ.ศ.... ของกระทรวงพลังงาน ทั้ง ๒ ฉบับ ออกจากการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และขอให้ท่านได้พิจารณาจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการปิโตรเลียม พ.ศ. ของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย (คปพ.) กับ ร่างกฎหมายปิโตรเลียมทั้ง ๒ ฉบับของกระทรวงพลังงาน เพื่อนำร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามเจตนารมณ์ของประชาชน ให้เป็นกฎหมายของรัฐบาลเสนอต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบตราเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย

ติดต่อประสานงาน : นายปานเทพ พัวพงษ์พันธ์

โทรศัพท์ ๐๘๑-๔๐๑-๘๙๔๕ โทรสาร ๐๒-๒๘๑-๑๗๐๘

อีเมลล์ parnthep.p@gmail.com