

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

กระบวนการและการตรวจสอบการให้สัมปทานรังนกในภาคใต้ของประเทศไทย

(The Process and Investigation of the Concession on Edible-Nest Swiftlet Nest
Collection in the Southern Thailand)

อ.ดร.ต่อภัสสร ยมนา

อ.ดร.วัชรพงศ์ รติสุขพิมล

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรกฎาคม 2562

รายงานต่อ

ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

บทคัดย่อ

ธุรกิจร้านค้าในประเทศไทยเป็นธุรกิจที่มีมูลค่าสูงและมีการจำกัดการเข้ามาประกอบธุรกิจด้วยกระบวนการสัมปทานตามกฎหมาย ซึ่งถ้าหากขาดการตรวจสอบและป้องกันที่ดีแล้วจะเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เอื้อให้เกิดการทุจริตได้ เมื่อประกอบกับการที่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจและการให้สัมปทานร้านค้าเข้าถึงได้ยากและขาดความโปร่งใสแล้ว จึงทำให้ความสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษากระบวนการให้สัมปทานและการตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์ในธุรกิจร้านค้าในภาคใต้ของไทย เพื่อหาช่องโหว่และจุดอ่อนต่อการต่อทุจริต โดยได้นำเสนอแนวทางการป้องกันการทุจริต 3 ข้อได้แก่ หนึ่ง การปรับโครงสร้างการควบคุมดูแลการให้สัมปทาน สอง การสร้างกลไกการตรวจสอบ และสาม การจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ เพื่อให้ธุรกิจร้านค้าในประเทศไทยสามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสเป็นประโยชน์แก่ประเทศสูงสุด โดยมีวิธีการวิจัยจากเอกสารวิชาการ ข่าวยุติคดีคำพิพากษาและคำชี้มูล หนังสือที่เกี่ยวข้องกับวงการร้านค้า (Documentation) และเปรียบเทียบกระบวนการทุจริตที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปจากบันทึกและที่เกิดขึ้นจริงในเอกสารทางการ รวมถึงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานร้านค้าและการตรวจสอบในเชิงทฤษฎีตามกฎหมาย นอกจากนี้ทางคณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured In-depth Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานร้านค้าและการตรวจสอบ ในเชิงปฏิบัติ และเปรียบเทียบข้อมูลกระบวนการให้สัมปทานร้านค้าและการตรวจสอบในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ โดยผลการศึกษาพบว่า ในระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานร้านค้า และการตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์ มีช่องโหว่ที่เปิดโอกาสให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริต ที่สามารถอธิบายผ่านกรอบทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent) ได้ ซึ่งจุดเสี่ยงหลักนั้นมีอยู่ 3 จุด ได้แก่ หนึ่ง คณะกรรมการฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกระบวนการสัมปทานตั้งแต่ต้นจนจบอย่างเบ็ดเสร็จ สอง การขาดระบบการตรวจสอบที่เหมาะสมกับลักษณะโครงสร้างและสภาพการณ์ของอุตสาหกรรมร้านค้าที่ข้อมูลมีความไม่สมมาตร หรือการขาดข้อมูลและข้อมูลขาดความโปร่งใส และสาม ผู้ดำเนินงานตามระเบียบและข้อกำหนดเป็นบุคคลที่อยู่ในคณะกรรมการฯ ร่วมกันทั้งสิ้น และมีหน้าที่ตรวจสอบการมอบและรับเงินอากรเหล่านั้นเองด้วย โดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกคณะกรรมการฯ อย่างเป็นทางการ ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นช่องโหว่ที่เปิดโอกาสสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่อาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตได้

คำสำคัญ: ร้านค้า สัมปทาน การทุจริต ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ.....	6
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	6
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
1.3 กรอบทฤษฎี.....	8
1.4 ขอบเขตงานวิจัย	9
1.5 วิธีการวิจัย	9
บทที่ 2 วรรณกรรมปริทัศน์.....	10
2.1 สัมปทาน.....	10
2.2 สัมปทานกับค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ.....	12
2.3 สัมปทานในประเทศไทย	14
2.3.1 การสัมปทานในประเทศไทย	15
2.3.2 ประเภทของสัญญาสัมปทานในไทย	15
2.3.3 การวิเคราะห์สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติและสัญญาสัมปทานทรัพยากรของรัฐอื่น ๆ ในประเทศไทย	16
2.4 สัมปทานรังนกในต่างประเทศ	19
บทที่ 3 ระเบียบและข้อกำหนด สัมปทานรังนกในประเทศไทย.....	22
3.1 โครงสร้างการตลาดและค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการให้สัมปทานรังนก	22
3.2 ที่มาของสัมปทานรังนกในประเทศไทย.....	23
3.3 สัมปทานรังนกในประเทศไทยภายใต้กรอบกฎหมาย	24
3.3.1 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน	24
3.3.2 การตรวจสอบและการร้องเรียนเกี่ยวกับการให้สัมปทาน.....	29
3.3.3 การจัดการผลประโยชน์ในส่วนกระบวนการจัดสรรเงินอากรรังนก.....	31
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ของสัมปทานรังนกในประเทศไทย.....	35
4.1 สถิติปริมาณรังนกและราคาสัมปทาน	35

4.2 ข้อเท็จจริงของกระบวนการให้และการตรวจสอบสัมปทานรังนกในประเทศไทยจากการลงพื้นที่ศึกษา	39
4.2.1 ประเด็นผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน	39
4.2.2 ประเด็นผู้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบหลังการให้สัมปทาน	42
4.2.3 ประเด็นการจัดสรรผลประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการรังนก	44
4.3 ความคิดเห็นต่อการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการให้และการตรวจสอบสัมปทานรังนกในประเทศไทย .47	
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	51
5.1 สรุปและอภิปรายผลวิจัย	51
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	52
5.3 ข้อจำกัดในการศึกษา	54
5.4 การต่อยอดงานวิจัยในอนาคต	55
บรรณานุกรม	56
ภาคผนวก	59

สารบัญรูปภาพ

รูปที่ 1 โครงสร้างตลาดรังนกถ้ำในประเทศไทย.....	23
รูปที่ 2 ที่มาของคณะกรรมการจัดเก็บอากรรังนก การร้องเรียนของประชาชนทั่วไป และการจัดสรรอากรรังนก	32
รูปที่ 3 แสดงกระบวนการการให้สัมปทานรังนกในประเทศไทยก่อนและหลังลงนามสัญญาสัมปทาน.....	34
รูปที่ 4 แสดงปริมาณน้ำหนักการจัดเก็บรังนกถ้ำสัมปทานในแต่ละปี.....	36
รูปที่ 5 แสดงราคาสัมปทานต่อปีสัมปทานของจังหวัดกระบี่ พังงา และสตูล.....	36
รูปที่ 6 ราคาสัมปทานต่อปีสัมปทานของจังหวัดกระบี่.....	37
รูปที่ 7 ราคาสัมปทานต่อปีสัมปทานของจังหวัดพังงา.....	38

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 รายละเอียดคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ในช่วง ปี พ.ศ. 2531 – 2561.....	60
ตารางที่ 2 ข่าวกีี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการละเมิดกฎหมายในธุรกิจรังนกนางแอ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2560.....	74

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ธุรกิจรับงักในประเทศไทย โดยเฉพาะในจังหวัดเขตภาคใต้ นั้น มีการดำเนินงานมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักฐานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน ตลอดช่วงเวลานั้นมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้มาโดยตลอด ตั้งแต่ระบบการส่งส่วยรับงักให้กับราชสำนัก ระบบเจ้าเมืองและเจ้าภาษีนายอากรจ่ายอากรรับงักให้กับพระมหากษัตริย์ โดยที่รัฐส่วนกลางไม่ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับธุรกิจการเก็บและขายรับงักโดยตรง จนมาถึงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลได้ออกกฎหมายพระราชบัญญัติอากรรับงักฉบับ พ.ศ. 2482 โดยให้กรมสรรพากรกระทรวงการคลัง เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาต และควบคุมดูแลผลประโยชน์จากการทำธุรกิจรับงักของรัฐ ให้มีการเปิดประมูลเงินอากรรับงักเพื่อเก็บรายได้เข้าเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน แลกกับสัญญาสัมปทานการเก็บรับงักเป็นพื้นที่ ๆ ไป

จากข้อมูลการศึกษาการทำธุรกิจรับงักในประเทศไทยพบว่า การเปิดสัมปทานตามกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันฉบับนี้ คือพระราชบัญญัติอากรรับงักฉบับ พ.ศ. 2540 นั้น มีผู้ใช้กลวิธีต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและมีขอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนส่วนเกิน เช่น การให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐที่เปิดซองประมูลให้ลักลอบบอกข้อมูลของคู่แข่ง หรือแก้ไขหรือตีความข้อสัญญาเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง และจ่ายสินบนให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ตลอดกระบวนการให้สัมปทาน นอกจากนี้ยังเป็นที่รู้กันทั่วไปว่าธุรกิจรับงักนี้ มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดกฎหมายและธุรกิจมืดอื่น ๆ อีกหลายประเภท ซึ่งสามารถสรุปออกมาได้ดังนี้ (เกษม จันทรดำ, 2550)

1. การลักขโมยรับงัก และรับซื้อรับงักที่มาจากลักขโมยดังกล่าว
2. การเกี่ยวข้องกับการครอบครองอาวุธผิดกฎหมาย และธุรกิจผิดกฎหมายอื่น ๆ
3. การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแลกกับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับรับงัก เช่น จากคณะกรรมการอาหารและยา สำหรับธุรกิจเครื่องดื่มรับงัก
4. การทุจริตเพื่อให้ได้มาซึ่งสัมปทานเก็บรับงักในเกาะต่าง ๆ
5. การทุจริตเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายอากรรับงัก โดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่สรรพากรเมื่อมาตรวจนับรับงักที่เก็บได้ตามเกาะต่าง ๆ

ด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพที่มีอยู่นี้ คณะผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาเปรียบเทียบกับความเป็นจริงว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร ในเบื้องต้นจึงได้ค้นคว้าข้อมูลเชิงสถิติจากฐานข้อมูลคดีที่ชี้มูลแล้วของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คำพิพากษาศาลฎีกา และข่าวทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในธุรกิจรับงบกล้า พบว่า ไม่พบคดีชี้มูลโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) แต่พบคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ในช่วงปี พ.ศ. 2531 – 2561 จำนวน 11 เรื่อง ดังรายละเอียดในตารางที่ 1 ในภาคผนวก ทั้งนี้ มีความเป็นไปได้ที่จะมีความผิดที่ถึงขั้นศาลแต่ไม่ถึงศาลฎีกาอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ใช่ข้อมูลเผยแพร่ และพบข่าวที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการละเมิดกฎหมายในธุรกิจรับงบกล้านางแอ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2560 ทั้งสิ้น จำนวน 9 ข่าว โดยมีข่าวเกี่ยวกับการลักลอบนำเข้ารังนกผิดกฎหมายจากต่างประเทศ จำนวน 3 ข่าว และมีข่าวเกี่ยวกับการสัมปทานรังนกอีก 6 ข่าว ดังรายละเอียดในตารางที่ 2 ในภาคผนวก ทั้งนี้ไม่พบข่าวหรือคดีความที่บ่งชี้ถึงความผิดของคณะกรรมการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแต่ละจังหวัดอีกด้วย

จากข้อมูลที่ค้นคว้ามาได้นี้ คณะผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ในเบื้องต้นได้ว่า การทุจริตหรือการละเมิดกฎหมายในธุรกิจรับงบกล้านั้นมีอยู่จริง แต่มีข้อมูลที่เป็นทางการและเผยแพร่ทางข่าวสารสาธารณะจำนวนน้อยมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกันกับข้อมูลเชิงคุณภาพ ที่ชี้ว่า ธุรกิจรับงบกล้ามีการทุจริตกันอย่างกว้างขวางและรุนแรงมาเป็นเวลานาน ซึ่งคณะผู้วิจัยสันนิษฐานเบื้องต้นว่า การทุจริตมีความกว้างขวางและรุนแรงจริง แต่เป็นเรื่องลับข้อมูลค้นหายาก ไม่ได้ได้รับความสนใจจากสังคมเท่าที่ควร ไม่ปรากฏเป็นข่าว และยังไม่มีการของรัฐเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรง

เพื่อพิสูจน์ข้อสันนิษฐานดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงเลือกศึกษากระบวนการที่นำไปสู่การทุจริตที่สามารถค้นหาข้อมูลทางการได้ แล้วนำมาวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริต นั่นคือกระบวนการให้สัมปทานรังนกกล้า และกระบวนการตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์จากรังนกกล้านี้ โดยคณะผู้วิจัยเลือกศึกษาในเขตจังหวัดภาคใต้ เนื่องจากเป็นแหล่งรับงบกล้านางแอ่นที่สำคัญของประเทศไทย ที่มีความสำคัญ และข้อสันนิษฐานเหล่านี้จึงเป็นที่มาของคำถามของการวิจัยหลักคือ “กระบวนการและการตรวจสอบการให้สัมปทานรังนกในภาคใต้ของประเทศไทยมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร”

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการให้สัมปทานรังนกกล้า และการตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในแต่ละขั้นตอนว่าสามารถนำไปสู่โอกาสการทุจริตได้หรือไม่ อย่างไร
2. เพื่อศึกษาหาความไม่ปกติ และประเมินความเหมาะสมในกระบวนการตรวจสอบการให้สัมปทานรังนกกล้าจากกรณีศึกษาการทุจริตที่ผ่านมา
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการให้สัมปทาน และการตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์ ธุรกิจรับงบกล้า เพื่อนำไปสู่การออกแบบนโยบายป้องกันการทุจริตในธุรกิจรับงบกล้าต่อไป

1.3 กรอบทฤษฎี

งานวิจัยนี้จะใช้กรอบทฤษฎีหลักเรื่องค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-Seeking) มาวิเคราะห์กระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้า กล่าวคือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้นหมายถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเหนืออัตราตามปกติ หรือ เหนือผลตอบแทนขั้นต่ำที่ผู้ลงทุนปัจจัยการผลิตจะได้รับหากดำเนินการไปในทางอื่น และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจก็คือการสร้างหรือรักษาไว้ซึ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้น ๆ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย (Khan, 2000)

แม้ทฤษฎีนี้จะถูกริเริ่มขึ้นโดยกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สายเสรีนิยมอย่าง Krueger (1974), Posner (1975), Buchanan (1980) เพื่อแสดงให้เห็นว่าการแทรกแซงโดยรัฐทำให้เกิดต้นทุนส่วนเกินจากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจผ่านวิธีการต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความขาดประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจขึ้น แต่ต่อมาก็ถูกแย้งโดยกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อในประโยชน์ของการแทรกแซงโดยรัฐ ว่าผลกระทบภายนอกทางลบของค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้สามารถควบคุมให้น้อยลงได้ ประกอบกับหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชี้ว่าหากวิเคราะห์กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยถ่วงผ่านแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันและเศรษฐศาสตร์การเมืองแล้ว จะพบว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีหลายประเภท และในบางกรณีต้นทุนการแสวงหา นั้นต่ำกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับออกมาได้ (Khan, 2000)

อีกทฤษฎีหนึ่งที่งานวิจัยจะใช้ในการอธิบายการทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานรังนกในประเทศไทย คือ ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายความสัมพันธ์ของหน่วยที่อยู่ต่างระดับกันภายในสถาบันหรือองค์กรหนึ่ง โดยหน่วยที่อยู่ในระดับสูงกว่า คือ ตัวการ (Principal) เช่น ประชาชน และหน่วยที่อยู่ในระดับต่ำกว่า คือ ตัวแทน (Agent) เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทฤษฎีนี้อยู่บนสมมติฐานว่าผลประโยชน์ของตัวการและตัวแทนแตกต่างกัน ภายใต้สภาวะการณ์ที่ข้อมูลไม่สมมาตร (Asymmetric Information) โดยที่ ตัวแทนมีข้อมูลมากกว่าตัวการ จึงเปิดโอกาสให้มีความได้เปรียบเหนือตัวการ (Groenendijk, 1997; Persson *et al.*, 2010) ดังนั้นเพื่อให้ตัวแทนดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของตัวการหรือตามที่ตัวการมอบหมาย ตัวการจะสามารถออกแบบกติกา เช่น คัดเลือก ติดตาม ตรวจสอบ และกระตุ้นตัวแทนอยู่เสมอ (Rose-Ackerman, 1999; Meagher, 2005)

คณะผู้วิจัยจึงมีแนวคิดที่จะวิเคราะห์กระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้าและการตรวจสอบผ่านกรอบทฤษฎีนี้ เพื่อศึกษาว่าให้การสัมปทาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นการสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจขึ้นสำหรับธุรกิจรังนกถ้ำนั้นเปิดโอกาสให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้นด้วยวิธีการใดบ้าง ในขั้นตอนใด และมีความเสี่ยงต่อการทุจริตหรือไม่

1.4 ขอบเขตงานวิจัย

งานวิจัยนี้จะศึกษากระบวนการให้และการตรวจสอบสัมปทานรังนกถ้ำโดยการประเมินเงินอากรรังนกถ้ำในภาคใต้ของประเทศไทยช่วงหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกถ้ำเมื่อปี พ.ศ. 2540 และศึกษาหาความผิดปกติ ประเมินความเหมาะสมในกระบวนการตรวจสอบการให้สัมปทานรังนกถ้ำในแต่ละขั้นตอน และหาช่องทางในกระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้ำที่สามารถก่อให้เกิดการทุจริตได้ รวมถึงเสนอแนะขั้นตอนในกระบวนการให้สัมปทานและการตรวจสอบการให้สัมปทาน เพื่อนำไปสู่การออกแบบนโยบายป้องกันการทุจริตในวงการสัมปทานรังนกถ้ำ

1.5 วิธีการวิจัย

1. ศึกษาที่มาของปัญหาเบื้องต้นโดยใช้ข้อมูลสถิติและเอกสารเกี่ยวกับคดีความที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในธุรกิจรังนกถ้ำในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2550 - 2560
2. ศึกษาจากเอกสารวิชาการ ข่าว รายละเอียดคำพิพากษาและคำชี้มูล และหนังสือที่เกี่ยวข้องกับวงการรังนก (Documentation) เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบกระบวนการทุจริตที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปจากบันทึกและที่เกิดขึ้นจริงในเอกสารทางการ
3. ศึกษาระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้ำและการตรวจสอบในเชิงทฤษฎีตามกฎหมาย
4. ลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured In-depth Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้ำและการตรวจสอบในเชิงปฏิบัติ¹ โดยสัมภาษณ์นักวิชาการจำนวน 1 คน สัมภาษณ์ฝ่ายผู้รับสัมปทานและอดีตผู้รับสัมปทาน 2 คน สัมภาษณ์ฝ่ายผู้ให้สัมปทานจำนวน 4 คน
5. เปรียบเทียบข้อมูลกระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้ำและการตรวจสอบในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ

¹ ทั้งนี้การเก็บข้อมูลแบบปฐมภูมิด้วยวิธีการสัมภาษณ์ทั้งหมดนั้น ดำเนินการเสร็จสิ้นตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2561 โครงการวิจัยนี้จึงไม่ถูกกำหนดให้ต้องขอรับรองจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและการตรวจสอบการให้สัมปทานรังนกในภาคใต้ของประเทศไทย พร้อมทั้งสำรวจงานวิจัยในอดีตของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและการตรวจสอบการให้สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย และการสัมปทานรังนกในต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 สัมปทาน

สัมปทาน หมายถึง การอนุญาตที่รัฐให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เช่น สัมปทานการเดินรถประจำทาง สัมปทานทำไม้ในป่า (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554)

การให้สัมปทานหรือใบอนุญาตมีข้อดีหลายประการทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ประการแรกในด้านเศรษฐกิจ คือ หากเปิดให้มีการแข่งขันประมูลสัมปทานอย่างเป็นธรรมได้จริง จะทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อชิงตลาด และกำจัดการผูกขาด (Guasch, 2004) ประการที่สอง ผู้ประกอบการมีอิสระและมีความยืดหยุ่นในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดด้วยการบริหารทรัพยากรเอง ทั้งยังเกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) และรับรองผลสำเร็จของโครงการ ประการที่สาม เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการในส่วนที่รัฐยังไม่มีความพร้อมในการประกอบกิจการด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มี เช่น การสัมปทานก๊าซธรรมชาติ การสัมปทานน้ำมัน ซึ่งมีต้นทุนสูงทั้งในกระบวนการสำรวจ กระบวนการผลิตต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้เครื่องจักรกลหรือเทคโนโลยีต่าง ๆ จำนวนมาก การให้สัมปทานแก่เอกชนที่มีเครื่องมือหรือเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต เป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้รัฐสามารถสร้างบริการได้แม้จะมีทรัพยากรในองค์กรไม่เพียงพอ ทั้งยังเป็นโอกาสรับองค์ความรู้ใหม่ ๆ จากภาคเอกชน เพื่อใช้พัฒนาประเทศ ประการที่สี่ การแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างผู้ประกอบการและรัฐเป็นการลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการและรัฐ ผู้ให้สัมปทาน ทำให้โครงการมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Asian Development Bank, 2008) ส่วนในทางสังคม ประชาชนในพื้นที่ยังอาจได้รับประโยชน์จากการจ้างงานภายหลังจากการเกิดโครงการที่มีการสัมปทาน

ในขณะเดียวกัน สัมปทานก็มีข้อเสียที่ส่งผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยในทางสังคม ประการแรกคือระบบสัมปทานมีช่องว่างซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบที่ซับซ้อน (Guasch, 2004) โดยระบบตรวจสอบดังกล่าวต้องอาศัยทรัพยากร เช่น บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ให้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดทำระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง รัฐไม่สามารถเปลี่ยนแปลงราคาสัมปทานได้ตลอดการดำเนินสัญญา รัฐอาจเสียผลประโยชน์ไปหากพบภายหลังการให้สัมปทานพบว่าทรัพยากรที่ให้สัมปทานมีมูลค่าสูงกว่าราคาประมูลจำนวนหลายเท่า ซึ่งสัญญาสัมปทานมีระยะเวลายาวนาน อาจทำให้ผู้ได้รับสัมปทานได้รับประโยชน์เกินควร

ประการที่สาม สัมปทานเป็นสัญญาที่มีระยะเวลานาน จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการและการศึกษาวิจัยโครงการเป็นระยะเวลานานเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังทำให้ผู้ได้รับสัมปทานในสัญญาเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์เพียงผู้เดียวเป็นระยะเวลานาน

ประการที่สี่ การเตรียมการให้สัมปทานมีค่าใช้จ่ายสูง หมายถึงกระบวนการให้สัมปทานผ่านการประมูลเนื่องจากมีขั้นตอนดำเนินการหลายขั้นตอน ทั้งการเตรียมและจัดการประกวดราคา การประสานงานระหว่างภาครัฐ การเตรียมหรือการลงนามสัญญาสัมปทาน (Asian Development Bank, 2008)

ประการที่ห้า ผลตอบแทนส่วนเกิน หรือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ในขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำสัมปทาน ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนการดำเนินการสูงเกินจริง และบั่นทอนแรงจูงใจในการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ จนลดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในประเด็นนี้ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอิสร์กุล อุณหเกตุ (2552) ได้อธิบายผลตอบแทนส่วนเกินที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนต่าง ๆ ของการให้สัมปทานทั้ง 3 ช่วงดังนี้ หนึ่ง ช่วงขั้นตอนการได้มาซึ่งสัมปทาน อาจเกิดจากการจัดสรรสัมปทานอย่างไม่เป็นธรรม เช่น ไม่มีการประมูลแข่งขัน (Auction) หรือการประกวดราคา (Bidding) หรือมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ขอสัมปทาน เพื่อเอื้อประโยชน์หรือสร้างข้อได้เปรียบกับผู้เข้าร่วมการประมูลรายใดรายหนึ่ง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับสัมปทานมีโอกาสแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินจากสิทธิในการผูกขาดที่ได้จากกระบวนการเหล่านี้ สอง ช่วงขั้นตอนการบริหารและแก้ไขสัมปทาน อาจพบปัญหาที่เปิดโอกาสสู่การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินได้กรณีที่มีสัญญาไม่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน จาก 3 กรณี คือ หนึ่ง เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาตีความเงื่อนไขการบริหารสัมปทานนี้โดยเอื้อประโยชน์แก่ผู้ได้รับสัมปทานได้ กรณีที่สอง คือ การที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถพิจารณาแก้ไขสัญญาได้โดยขาดกลไกการตรวจสอบที่เหมาะสม เช่น การแก้ไขข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของสัมปทานให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ได้รับสัมปทาน ซึ่งขัดต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม และเป็นการทำลายระบบการประมูลหรือการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และสาม ช่วงขั้นตอนการเลิกสัมปทาน หากเป็นสัญญาสัมปทานที่กำหนดผลตอบแทนคงที่ไม่ขึ้นกับรายได้จากการให้บริการ อาจทำให้ผู้ได้รับสัมปทานขาดแรงจูงใจในการลงทุนและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จนเกิดพฤติกรรมฉวยโอกาสเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนเมื่อสัญญาจะสิ้นสุด โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งทำให้เกิดเป็นผลตอบแทนส่วนเกิน เช่น การไม่บำรุงรักษาทรัพย์สินที่จะโอนไปเป็นของรัฐนั้นให้อยู่ในสภาพที่ดี หรือไม่มีการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีการทำสัมปทานเมื่อสิ้นสุดสัญญา

นอกจากผลกระทบทางเศรษฐกิจ การให้สัมปทานยังมีผลกระทบด้านลบในเชิงสังคม เช่น เมื่อภาครัฐขาดการสนับสนุนให้ข้อมูลของโครงการที่จะมีการให้สัมปทานแก่ประชาชน ขาดการสร้างช่องทางการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสของโครงการของประชาชน เป็นต้น อาจส่งผลให้เกิดความเข้าใจผิดจนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนในพื้นที่ให้สัมปทานกับเอกชนผู้ได้รับสัมปทานได้

การให้สัมปทานยังอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับคนในชุมชนที่มีการให้สัมปทาน เพราะบางโครงการประชาชนในพื้นที่ก็มองเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย บางโครงการประชาชนที่ไม่เห็นด้วยก็มีการร้องเรียน

หน่วยงานรัฐ รวมถึงการออกมณรงค์ต่อต้านการสัมปทานในโครงการต่าง ๆ เช่น การสัมปทานเหมืองแร่ที่มีประชาชนออกมารวมตัวกันเรียกร้องกับทางรัฐบาลให้หยุดทำใบอนุญาตทำเหมืองแร่ทองคำในจังหวัดพิจิตร และยุตินโยบายการทำเหมืองแร่ทองคำทุกพื้นที่ของประเทศ รวมถึงการเร่งฟื้นฟูผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนในชุมชน บางโครงการเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและผู้ที่ได้รับสัมปทานจนนำไปสู่การเกิดความรุนแรง

นอกจากนี้ การให้สัมปทานบางโครงการส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม ความเป็นอยู่ สุขภาพและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เช่น การให้สัมปทานก๊าซธรรมชาติในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประชาชนในพื้นที่ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ต่างเกิดความหวาดกลัวและเกรงว่าโครงการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในด้านสุขภาพ ด้านการประกอบอาชีพ จนทำให้เกิดการรวมตัวออกมาต่อต้านโครงการซึ่งพบเห็นได้จากข่าวสารบ่อยครั้ง

2.2 สัมปทานกับค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) หรือผลตอบแทนส่วนเกิน (Excess Returns) หมายถึง รายได้ที่มากกว่าต้นทุนการผลิตและต้นทุนค่าเสียโอกาส (นราทิพย์ ชูติวงศ์, 2544) โดย Khan and Jomo (2000) อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นวลน้อย ตรีรัตน์ (2546) กล่าวว่าค่าเช่าอาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น ผลตอบแทนจากการได้สิทธิผูกขาด เช่น การได้สัมปทาน รายได้จากการครอบครองทรัพยากรหรือบริการที่มีจำกัด หรือขาดแคลน จากการโอนย้ายทรัพยากร จากนวัตกรรมจากการกำกับดูแลและจากการกระจายใหม่

เนื่องจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจคือผลตอบแทนที่มากขึ้น จึงเป็นที่ต้องการของผู้ประกอบการ พฤติกรรมของผู้ที่ต้องการค่าเช่านี้เรียกว่า การแสวงหาค่าเช่า (Rent Seeking) ทั้งนี้พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้อาจเป็นไปได้โดยถูกต้องหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็ได้ (Khan, 2000)

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจมักถูกมองว่าเป็นผลเสียต่อสังคม ทั้งการสร้างและรักษาค่าเช่ามักส่งผลกระทบภายนอกด้านลบต่อการเติบโตและความมีประสิทธิภาพของตลาด (Khan, 2000) ประเทศที่มีค่าเช่าทางเศรษฐกิจสูงมักมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำเนื่องจากการไม่มีการสร้างนวัตกรรม (Shleifer and Vishny, 1998) ส่วน Acemoglu (1995) กล่าวว่ายิ่งมีความนิยมแสวงหาค่าเช่าเพื่อสร้างกำไร นักลงทุนในอนาคตก็จะขาดแรงจูงใจในการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมหลายคนเสนอว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการแสวงหาค่าเช่าเป็นทรัพยากรที่เสียไปโดยเปล่าประโยชน์ โดยเกิดจากรัฐซึ่งได้รับแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลเข้าแทรกแซงตลาด (Buchanan and Tullock, 1962) เมื่อรัฐบาลให้สัมปทานอันเป็นค่าเช่าเทียมแก่บริษัทใดบริษัทหนึ่งเพื่อผูกขาดการให้บริการ บริษัทอื่น ๆ ก็จะต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าเช่านั้น ทรัพยากรที่ใช้ไปโดยไม่สร้างผลผลิตส่วนเพิ่มเหล่านั้นถือว่าสูญเปล่า (Posner, 1975)

นอกจากนี้ Krueger (1974) ยังอธิบายเพิ่มว่า เมื่อมีค่าเช่าเกิดขึ้น รัฐอาจจำกัดการแข่งขัน การแสวงหาค่าเช่าเพื่อป้องกันการสูญเสียทรัพยากรที่มากขึ้น ทว่า การทำเช่นนั้นอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรม

ในหมู่ผู้แสวงหาค่าเช่า แต่หากปล่อยให้มีการแข่งขัน ต้นทุนทางเศรษฐกิจก็จะยิ่งขึ้น กลายเป็นภาวะที่ยากต่อการตัดสินใจ เนื่องจาก ทางหนึ่งก็อาจไม่เป็นธรรม อีกทางหนึ่งก็เป็นการเพิ่มต้นทุนทางเศรษฐกิจ จึงเกิดข้อเสนอว่า หากต้องการป้องกันการแสวงหาค่าเช่าเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตและมีประสิทธิภาพ ต้องหลีกเลี่ยงการทำให้เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่อาจนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่า (Mueller, 1989)

อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งว่า การกล่าวว่าค่าเช่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เสียเลยก็ไม่ถูกต้องนัก การจะทราบได้ว่าค่าเช่านั้นมีประสิทธิผลหรือไม่ต้องพิจารณาจากผลกระทบโดยรวมของการแสวงหาค่าเช่านั้น โดยพิจารณาทั้งต้นทุนปัจจัยนำเข้าและมูลค่าผลผลิต และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ควบคุมปัจจัยทั้งสอง (Khan, 1995; 2000) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจบางประเภทก็สามารถสร้างแรงจูงใจให้มีการสร้างและตรวจสอบองค์ความรู้เกี่ยวกับตลาด (Stiglitz, 1996; Milgrom and Roberts, 1992) จนทำให้ได้มาซึ่งสภาวะการณ์ที่มีประสิทธิภาพที่สุดได้

การแสวงหาค่าเช่ากับคอร์รัปชันมีความเกี่ยวข้องกัน เนื่องจากการแสวงหาค่าเช่าที่เกิดขึ้นนั้น มักเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายการคอร์รัปชัน (Chaiwat, 2006) และนักการเมืองและข้าราชการมักมองค่าเช่าเหล่านี้เป็นรายได้ของตน (Lamsdorff, 2007) ทว่าการแสวงหาค่าเช่าไม่จำเป็นต้องเป็นการคอร์รัปชันเสมอไป เพราะการแสวงหาค่าเช่าหมายความกว้าง ๆ ถึงการปกป้องหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิตามกฎหมาย (Khan, 2000) ปัจเจกอาจแสวงหาค่าเช่าได้โดยไม่จำเป็นต้องทุจริต จึงอาจกล่าวได้ว่าค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่านี้เป็นเพียงเงื่อนไขเริ่มต้นของการทุจริต (Wannathepsakul and Yomnak, 2008) อย่างไรก็ตาม ค่าเช่าอันเนื่องมาจากความขาดแคลนซึ่งเกิดจากกฎระเบียบที่ไร้ประสิทธิภาพอาจทำให้เกิดคอร์รัปชันได้ (Aidts, 2009) เพราะเมื่อมีความขาดแคลน ผู้ที่ต้องการแสวงหากำไรก็จะพยายามแสวงหาทรัพยากรนั้นโดยหลากหลายวิธีทาง คอร์รัปชันจึงจูงใจให้นักการเมืองหรือข้าราชการใช้กฎระเบียบอย่างไร้ประสิทธิภาพต่อไปในระยะยาวเพื่อให้เกิดค่าเช่าอันเนื่องมาจากความขาดแคลน นี่จึงเป็นที่มาของการใช้กรอบทฤษฎีค่าเช่าและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้ในการวิเคราะห์หาโอกาสการทุจริตในกระบวนการสัมปทานรังนกถ้ำนี้

2.3 สัมปทานในประเทศไทย

สัญญาสัมปทานในประเทศไทยมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยเริ่มจากสัญญาสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติในสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ (พ.ศ. 2091 - 2111) ที่ควบคุมสินค้าขาเข้าและขาออกสินค้าหายาก เช่น ดีบุก โดยกำหนดเป็นสินค้าต้องห้าม ห้ามมิให้ซื้อขายแก่ผู้มาต่างเมืองต่างแดน ต่อมาในรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ในปี พ.ศ. 2207 ได้มีการทำหนังสือสัญญาให้ฮอลันดาผูกขาดสินค้าหนังกวางและหนังโค จากนั้นอีกสามปีได้เพิ่มข้อความในหนังสือสัญญาอนุญาตให้ฮอลันดาสามารถซื้อดีบุกทั้งหมดออกนอกประเทศได้ และในเวลาต่อมาความสัมพันธ์กับฮอลันดาได้พัฒนาขึ้นและฮอลันดาได้รับสิทธิในการผูกขาดไม้และรังนกเพิ่มเติมอีกด้วย นับได้ว่าเป็นการทำสัญญาสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติที่มีบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกของไทย (อารยา กิตติเวช, 2550)

ต่อมา ใน พ.ศ. 2228 ปรากฏหนังสือสัญญาอนุญาตให้ บริษัท ฮิสต์อินเดียฝรั่งเศส เข้ามาทำการค้าขายในสยามได้โดยไม่เสียภาษี โดยแลกเปลี่ยนกับการที่ต้องซื้อสินค้าจากพระคลังหลวงเท่านั้น นอกจากนี้ บริษัท ฮิสต์อินเดียฝรั่งเศส ยังได้รับอนุญาตให้ผูกขาดค้าขายดีบุกที่เมืองถลางและบางพลีอีกด้วย หลังจากนั้นสัญญานี้ถูกยกเลิกไปในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายหลังจากที่ไทยได้ทำสนธิสัญญาบาวริงกับประเทศอังกฤษ ซึ่งกำหนดให้ไทยต้องยกเลิกการผูกขาดการค้าทุกชนิด และยกเลิกสินค้าต้องห้ามทุกชนิด

ในปี พ.ศ. 2431 ซึ่งตรงกับสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้มีการจัดทำข้อตกลงให้อำนาจการทำเหมืองแร่ในจังหวัดสงขลา พัทลุง และชุมพร โดยจัดทำสัญญาขึ้นมาเป็นภาษาอังกฤษ ข้อตกลงนี้เรียกผู้ให้สัญญาว่า “Grantor” และเรียกผู้รับสัญญาว่า “Concessionary” จึงถือได้ว่าเป็นหนังสือสัญญาสัมปทาน (Concession Contract) ฉบับแรกของไทย และยังถือเป็นสัญญาสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติฉบับแรกอีกด้วย และในช่วงเวลาเดียวกันปรากฏหลักฐานการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ ร.ศ. 119 ควบคู่กันกับการให้สัมปทานอีกด้วย

จากนั้น การให้สัมปทานในประเทศไทยก็มีการปรับปรุง พัฒนา และขยายขอบเขตความครอบคลุมเรื่อยมา เช่น พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. 2473 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 (พ.ศ. 2515) พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เป็นต้น (อารยา กิตติเวช, 2550)

จะเห็นได้ว่า สัญญาสัมปทานต่าง ๆ ข้างต้นนี้เป็นการออกกฎหมายเพื่อมอบอำนาจรัฐให้แก่เอกชนหรือเป็นการห้ามเอกชนดำเนินการบางอย่าง และสัมปทานส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบสัญญาหรือใบอนุญาต โดย

มักจะมีการอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจในการทำสัญญาสัมปทานหรืออำนาจในการให้สิทธิประโยชน์นั้น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพื้นฐานของการทำสัญญาสัมปทานจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับเสมอ

2.3.1 การสัมปทานในประเทศไทย

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการทำสัญญาสัมปทานในประเทศไทยนั้น มีจำนวนมากที่เป็นการศึกษาเพื่อหาความหมาย ประเภท ขอบเขต และเนื้อหาของสัมปทาน รวมถึงพัฒนาการและความเป็นมาของสัญญาสัมปทานในประเทศไทย ทั้งนี้ตามคำนิยามของการสัมปทานที่งานวิจัยมักอ้างอิงนั้นมีที่มาจากพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ปี พ.ศ. 2554 และความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ปี พ.ศ. 2537

โดยพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ปี พ.ศ. 2554 ให้คำนิยามการให้สัมปทานไว้ว่า “การอนุญาตที่รัฐให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เช่น สัมปทานการเดินรถประจำทาง สัมปทานทำไม้ในป่า”

ทางด้านกฎหมาย พบว่ามีหนังสือคณะกรรมการร่างกฎหมายที่ 733/2537 ให้ความเห็นของความหมายของสัมปทานว่า “สัมปทาน ได้แก่ สิทธิใด ๆ ที่รัฐมอบให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐหรือเข้าทำกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐให้ความคุ้มครองการหาประโยชน์หรือการทำกิจการดังกล่าวให้แก่เอกชนเป็นพิเศษ”

จากคำนิยามต่าง ๆ เมื่อวิเคราะห์ตามการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานในประเทศไทยแล้วพบว่าสัมปทานในประเทศไทยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. เป็นกิจการที่มีกฎหมายให้สิทธิหรืออำนาจรัฐในการอนุญาตหรือยินยอมให้เอกชนแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ
2. เป็นกรณีที่รัฐอนุญาตให้สิทธิหรืออำนาจพิเศษแก่ผู้รับสัมปทานเหนือเอกชนรายอื่น เช่น อำนาจในการกำกับ ควบคุมการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อำนาจในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ของประชาชน อำนาจในการยกเลิกเพิกถอนสัมปทานและการโอนคืนรัฐ อำนาจในการออกข้อกำหนดและเงื่อนไขในการให้สัมปทาน อำนาจในการออกข้อกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ อำนาจในควบคุมหรือปรับเปลี่ยนอัตราค่าบริการ และอำนาจในการปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการที่อาจส่งผลก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนหรือทรัพย์สินของประชาชน

2.3.2 ประเภทของสัญญาสัมปทานในไทย

ตามความหมายที่พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ปี พ.ศ. 2554 ได้ให้ไว้ว่า “สัมปทาน คือ การอนุญาตที่รัฐให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เช่น สัมปทานการเดินรถประจำทาง สัมปทานทำไม้ในป่าสัมปทาน.” ทำให้คณะผู้วิจัยแบ่งแยกประเภทของสัญญาสัมปทานในไทยได้ 2 ประเภท คือ

1. สัญญาสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติและสัญญาสัมปทานทรัพยากรของรัฐ คือการให้สัมปทานทรัพยากรที่รัฐเป็นเจ้าของ เช่น ป่าไม้ แร่หิน น้ำมันปิโตรเลียม และทรัพยากรที่มีแต่รัฐเท่านั้นที่สามารถเป็นเจ้าของได้ เช่น วงจรดาวเทียม คลื่นความถี่

2. สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ โดยรูปแบบของสัญญาสัมปทานประเภทนี้ต้องมีหนังสือสัญญาอนุญาต (Concession) ที่จะมีผลต่อเมื่อมีพระบรมราชานุญาต ทำให้ผู้รับอนุญาตมีอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินกิจการในขอบเขตระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา และให้อำนาจผู้รับสัญญากำหนดอัตราค่าบริการได้เอง ภายหลังหนังสือสัญญาดังกล่าวได้พัฒนาต่อยอดเป็นสัมปทาน และต่อมาได้ทำการรวมถึงการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งงานและการดำเนินกิจการของรัฐด้วย โดยสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะสามารถแบ่งออกได้ 3 แบบคือ

1. แบบ BTO (Build-Transfer-Operate) คือเอกชนจะเป็นผู้ลงทุน ออกแบบ และดำเนินการก่อสร้างในโครงสร้างทั้งหมด และเมื่อก่อสร้างเสร็จต้องทำการโอนทรัพย์สินรวมถึงสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทั้งหมดให้กับรัฐ หลังจากนั้นรัฐจะให้เอกชนเป็นผู้บริหารโครงการตลอดอายุสัญญาสัมปทาน ตัวอย่างเช่น สัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 2
2. แบบ BOT (Build-Operate-Transfer) คือเอกชนเป็นผู้ลงทุน ออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารจัดการเมื่อก่อสร้างแล้ว เอกชนยังคือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการและดำเนินการบริหารงานต่อจนครบอายุสัญญา แล้วจึงโอนทรัพย์สินและกิจการคืนให้รัฐ เช่น โครงการเอกชนร่วมลงทุนขยายการประปาปทุมธานี-รังสิตของการประปาส่วนภูมิภาค
3. แบบ BOO (Build-Own-Operate) คือเอกชนจะเป็นผู้ลงทุน ดำเนินการ และเป็นเจ้าของกิจการและบริหารงานต่อไปจนครบอายุสัญญา โดยไม่มีการโอนทรัพย์สินให้แก่รัฐ แต่รัฐจะรับซื้อผลผลิตโดยเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าของเอกชน ที่ต้องขายไฟฟ้ากลับให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือการให้สัมปทานคลื่นความถี่แก่ผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์มือถือ

2.3.3 การวิเคราะห์สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติและสัญญาสัมปทานทรัพยากรของรัฐอื่น ๆ ในประเทศไทย

งานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยเลือกนำการสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ศึกษาเปรียบเทียบ ประกอบไปด้วย การทำสัมปทานปิโตรเลียม ประมง และ ป่าไม้

• ปิโตรเลียม

ปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรอีกประเภทหนึ่งที่ประเทศไทยมีการจัดให้มีระบบสัมปทาน ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน ปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าสูงจึงอยู่ในอำนาจของรัฐผู้เป็นเจ้าของ ส่วนผู้สำรวจและผู้ผลิตปิโตรเลียมเป็นเพียงผู้ได้รับการแบ่งปันผลผลิต หรือผู้ได้รับสัญญาจ้างบริการเท่านั้น เนื่องด้วยการสัมปทานปิโตรเลียมค่อนข้างซับซ้อนจึงทำให้มีกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือคำสั่งต่าง ๆ ที่ออกบังคับใช้

ยกตัวอย่าง พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เป็นกฎหมายหลักที่บังคับใช้ในเรื่องการสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย รวมไปถึง พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการกำหนดถึงแนวทางการจัดสรรภาษีเงินได้จากการสัมปทาน และพระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530 เนื่องจากปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรของประเทศไทยพบมากในพื้นที่อ่าวไทยซึ่งเป็นน่านน้ำที่ติดกับประเทศอื่น ๆ ทำให้ทรัพยากรชนิดนี้มีมูลค่าสูง ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและมีข้อกังวลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศทำให้ระบบการให้การสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทยค่อนข้างยุ่งยากและมีความซับซ้อนในด้านกฎหมายเป็นอย่างมาก

การให้สัมปทานปิโตรเลียมมีความแตกต่างจากการให้สัมปทานรังนกหลากหลายปัจจัย เนื่องจากมูลค่าการทำสัมปทานปิโตรเลียมมีมูลค่าสูงกว่าสัมปทานรังนกมาก ทำให้มีกฎหมายคุ้มครอง ดูแล และจัดการสัมปทานปิโตรเลียมหลายฉบับ ซึ่งต่างจากกฎหมายเกี่ยวกับสัมปทานรังนกก็แอ่นที่มีเพียงฉบับเดียว และผู้ให้สัมปทานปิโตรเลียมเป็นรัฐบาลกลาง โดยมอบหมายให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน เป็นผู้ดูแลต่างจากการทำสัมปทานรังนกที่ให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและเป็นผู้ให้สัมปทาน นอกจากนี้ โดยธรรมชาติแล้วทรัพยากรของทั้งสองสัมปทานมีความแตกต่างโดยสิ้นเชิง เนื่องจากทรัพยากรรังนกนั้นมีการเกิดขึ้นใหม่ได้ในเวลาอันสั้น (Renewable Resource) และเป็นผลผลิตจากพฤติกรรมของสิ่งมีชีวิต แต่ทรัพยากรปิโตรเลียมนั้นเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป (Nonrenewable Resource) เนื่องจาก การเกิดของปิโตรเลียมใช้เวลานานกว่าล้านปีในการเกิด

• ประมง

ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดโอกาสให้มีการใช้ทรัพยากรของชาติโดยการทำประมงนั้น ไม่ปรากฏการให้สัมปทานในน่านน้ำไทย ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบประมงน้ำจืดหรือน้ำเค็ม ประมงพาณิชย์หรือประมงพื้นบ้าน หรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำ แต่เป็นระบบการขอรับใบอนุญาตโดยกำหนดระยะเวลาที่จะสามารถยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้ ผู้ขอรับพิจารณาให้ใบอนุญาตต้องระบุจำนวนและประเภทเครื่องมือที่จะใช้ พื้นที่ที่จะทำการประมง นอกจากข้อมูลเบื้องต้นนี้ ในใบอนุญาตจะกำหนดปริมาณสัตว์น้ำสูงสุดที่อนุญาตให้ทำการประมง ช่วงเวลาที่กำหนดให้ทำการประมงได้ เพื่อให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการทำการประมง และปริมาณผลผลิตสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถจับได้เพื่อการประมงที่ยั่งยืนตามที่กำหนดไว้ในแผนบริหารจัดการการประมง ผู้ขอรับพิจารณาให้ใบอนุญาตจำต้องผ่านหลักเกณฑ์อื่น ๆ ตามที่กำหนด รวมทั้งต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าอากรใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงตามอัตราที่กำหนด ใบอนุญาตให้ทำการประมงนี้มีอายุสองปีนับตั้งแต่วันออกใบอนุญาต ต้องมีการชำระค่าธรรมเนียมและอากรอีกครั้งเมื่อต่อใบอนุญาต และสามารถโอนให้แก่บุพการี คู่สมรส หรือผู้สืบสานได้

เมื่อพิจารณาถึงการอนุญาตการทำประมงเทียบกับการอนุญาตเก็บรังนกนั้น พบว่าทั้งสองทรัพยากรมีความแตกต่างกัน เนื่องจากการทำประมงไม่จำเป็นต้องทำสัมปทานแต่เป็นเพียงการขออนุญาตทำประมง ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้สนใจในธุรกิจด้านนี้มีโอกาสเข้าสู่ตลาดง่ายกว่าการทำธุรกิจสัมปทานรังนก

● ป่าไม้

ปัจจุบัน ไม่มีการทำสัมปทานป่าไม้ในประเทศไทย เนื่องจากได้ถูกยกเลิกตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2532 ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532 แต่ในอดีตการทำสัมปทานป่าไม้ให้ยึดหลักตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่ให้ผู้รับสัมปทานจ่าย “อากร” หรือ “ค่าภาคหลวง” ให้แก่ “พนักงานเจ้าหน้าที่” จากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งภายในพระราชบัญญัตินี้ได้มีการแบ่งประเภทไม้หวงห้ามไว้สองประเภทคือประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา และประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ

การทำสัมปทานป่าไม้จะสามารถทำได้แค่เพียงไม้หวงห้ามประเภท ก. เท่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีเท่านั้นจึงสามารถขอทำสัมปทานไม้หวงห้ามประเภท ข. ได้ โดยในมาตราที่ 14 (12) ได้กล่าวว่าให้ผู้รับสัมปทานเสียค่าภาคหลวงให้แก่เจ้าหน้าที่พนักงานคิดเป็นรายท่อนหรือตัน เพียงต้นละห้าสิบลบาท นอกจากนี้ยังมีการงดเว้นค่าภาคหลวงได้หลายกรณี เช่น การใช้เพื่อต่อเติมซ่อมแซมบ้าน การใช้สอยส่วนตัวเพื่อการกุศล การเลี้ยงสัตว์ ประมง การกุศลเพื่อสาธารณประโยชน์ ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นสมควร นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการจังหวัด โดยการอนุมัติจากรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ตาม มาตราที่ 24 ที่สามารถประกาศงดเว้นไม้หวงห้ามจากการอนุญาต โดย ยกเว้นค่าภาคหลวงหรือกำหนดโควตาที่อนุญาตให้ทำไม้ได้โดยไม่ต้องชำระค่าภาคหลวงได้อีก ทำให้การทำสัมปทานป่าไม้มีปัญหาเนื่องจากอำนาจทับซ้อนกันของหลายหน่วยงาน นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ไม่มีการกล่าวถึงวิธีการจัดการเงินค่าภาคหลวง รวมถึงการดูแลรักษาป่า ปลูกป่าทดแทน หรือการเฝ้าระวังผู้บุกรุก

การทำสัมปทานป่าไม้ แม้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า มีความแตกต่างจากสัมปทานรังนกในหลายด้านเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กล่าวถึงวิธีการจัดเก็บและจัดสรรเงิน “ค่าภาคหลวง” หรือแม้กระทั่งการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อีกทั้งอำนาจการตัดสินใจถูกแบ่งออกไปให้หลายหน่วยงาน ทำให้มีความสับสน ข้ำซ้อนกันของคำสั่ง ซึ่งแตกต่างจากการทำสัมปทานรังนกที่ในกฎหมายมีการระบุถึงการจัดเก็บและการจัดสรรเงินอากรรวมถึงข้อกำหนด ข้อบังคับในการดูแลรักษาทรัพยากรนกอีแอ่นอีกด้วย นอกจากนี้ยังให้อำนาจการตัดสินใจแก่คณะกรรมการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นประจำจังหวัดเป็นผู้ตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว

เห็นได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติมีการทำสัมปทานหรือการอนุญาตใช้ประโยชน์ในประเทศไทยนั้น ล้วนมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป และมีรูปแบบการควบคุม กำกับ ดูแลที่แตกต่างกันออกไปเช่นเดียวกัน จึง

อาจนำมาประกอบการวิเคราะห์การสัมปทานรังนกถ้าได้ในเบื้องต้นเท่านั้น เช่น ความครอบคลุมและความทันสมัยของการควบคุม กำกับ ดูแลตามกฎหมาย แต่ไม่สามารถใช้เป็นแบบแผนในการออกแบบการสัมปทานรังนกถ้าได้ทั้งหมด

2.4 สัมปทานรังนกในต่างประเทศ

งานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยเลือกนำการจัดการรังนกของรัฐบาลในต่างประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย ประเทศเวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย

● เวียดนาม

เวียดนามเป็นประเทศที่ไม่มีการสัมปทานสิทธิการเก็บรังนกแอ่นเนื่องจากโดยพื้นฐานแล้วเวียดนามเป็นประเทศสังคมนิยม ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ถือว่าเป็นของรัฐ รัฐมีสิทธิในการบริหารจัดการอย่างสมบูรณ์ แต่สำหรับรังนกแอ่นแล้ว เวียดนามไม่มีกฎหมายระดับประเทศที่กล่าวถึงการจัดการรังนกแอ่นแต่อย่างใด มีเพียงแต่กฎหมายเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติเท่านั้น ทำให้กฎหมายการจัดการรังนกแอ่นปรากฏอยู่เพียงระดับท้องถิ่นเท่านั้น โดยให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อจัดการ จัดเก็บ แปรรูป รวมถึงจำหน่ายสินค้าจากรังนกแอ่นโดยสมบูรณ์เบ็ดเสร็จเพียงบริษัทเดียวเท่านั้น "...รัฐบาลท้องถิ่นเมืองฮยาตราง ได้ก่อตั้งกลุ่มธุรกิจรังนก ซี เหงียะ เคว๊ก เฮียน เหงียน ส่าว ฮยาตราง ขึ้นในปี ค.ศ. 1987 และพัฒนามาเป็นบริษัท เหงียนส่าว เซินหวั ในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งเป็นบริษัทที่ใหญ่ที่สุดของเวียดนามที่ดำเนินธุรกิจรังนกแบบครบวงจรมาจนกระทั่งปัจจุบัน (ค.ศ.2011) ..." (เกษม จันทรดำ, 2560) และเพื่อเป็นการสนับสนุนการส่งออกรังนกจากเวียดนามไปจีน รัฐบาลเวียดนามจึงส่งเสริมให้รังนกแอ่นเป็นสินค้าปลอดภาษีและทรัพย์สินของบริษัทรังนกสามารถสืบทอดสู่ทายาทรุ่นถัดไปได้ถูกต้องตามกฎหมาย

● ฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์เป็นอีกหนึ่งประเทศที่ไม่มีกฎหมายการจัดการรังนกแอ่นในระดับประเทศแต่ได้มอบหมายให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ออกระเบียบในการจัดการรังนกแอ่นและมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการรังนกแอ่นที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งออกโดย The Palawan Council for Sustainable Development (สภาปาลาวานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน) ซึ่งทำให้สิทธิแก่กลุ่มชาติพันธุ์ที่สำคัญในการเก็บรังนกคือ กลุ่มชาติพันธุ์ทักบานัว กลุ่มชาติพันธุ์คุยูนีออน และกลุ่มชาติพันธุ์ทาากาโหลก (Tagbanun, Cuyonon, Tagalog) ซึ่งถ้าที่เก็บรังนกจะเป็นถ้ำประจำตระกูล (Clan cave) หรือถ้ำประจำกลุ่มชาติพันธุ์ที่สืบทอดต่อกันมาจากบรรพบุรุษ และหากพบถ้ำใหม่จะให้สิทธิแก่ตระกูลที่พบถ้ำนั้น นอกจากนี้ เกษม จันทรดำ (2560) ได้กล่าวว่าบางจังหวัดในฟิลิปปินส์ ใช้ระบบสิทธิถ้ำรังนกแบบถ้ำร่วม หรือ ระบบสิทธิถ้ำรังนกเป็นของรัฐให้เอกชนสัมปทาน แต่ไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดของทั้งสองระบบนี้

- มาเลเซีย

มาเลเซียเป็นประเทศที่มีกลุ่มชนพื้นเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลาย นอกจากนั้นยังเป็นแหล่งรวมทรัพยากรธรรมชาติมากมายทำให้การจัดสรรทรัพยากรกลายเป็นเรื่องสำคัญอย่างมาก นกนางแอ่นกินรังมีความสำคัญและเป็นที่สนใจของนักธุรกิจมาเลเซียชาติพันธุ์จีนเนื่องจากมีมูลค่าสูงและเป็นที่ต้องการของตลาดในประเทศจีนอย่างมาก ถือว่าเป็นทรัพยากรหนึ่งที่จะช่วยในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของมาเลเซีย นกอีแอ่นกินรังในประเทศมาเลเซียมีกระจายอยู่ในพื้นที่ 13 รัฐทั่วประเทศ ประกอบได้ด้วย 2 สายพันธุ์หลักได้แก่ นกนางแอ่นกินรังขาว และนกนางแอ่นรังดำหรือนกนางแอ่นหางเหลี่ยม ซึ่งจะมีราคาสูงกว่าสีขาวเพราะต้องใช้เวลาและแรงงานที่ชำนาญในการทำความสะดวก

ในปัจจุบันการทำธุรกิจรังนกในมาเลเซียมีความน่าสนใจทั้งในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์และรูปแบบการทำธุรกิจรังนกที่แตกต่างกันออกไปตามประเภทและที่มาของรังนก และรัฐบาลยังมีนโยบายให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้ประชาชนประกอบธุรกิจการทำรังนก เช่น การสร้างตึกรังนก การทำฟาร์มรังนก จนกลายเป็นแหล่งส่งออกขนาดใหญ่การทำธุรกิจรังนกในมาเลเซียแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง นกนางแอ่นกินรังในแหล่งธรรมชาติหรือรังนกถ้ำ พบนกนางแอ่นได้ทั้งใน 2 สายพันธุ์ กรรมสิทธิ์รังนกถ้ำธรรมชาติเป็นรูปแบบการสืบทอดกรรมสิทธิ์มรดกตระกูลโดยการส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นและมีการออกเอกสารสิทธิในการครอบครองโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจนกลายเป็นรูปแบบระบบสิทธิเชิงเดี่ยวหรือเป็นลักษณะเบ็ดเสร็จ ในส่วนรูปแบบการจัดการกรรมสิทธิ์จะประกอบด้วย 3 รูปแบบ 1) ผู้ที่สืบทอดมรดกถ้ำให้คนในครอบครัวลูกหลานเป็นคนจัดการดูแลทั้งการจัดเก็บรังนก และการซื้อขาย 2) เจ้าของถ้ำใช้ระบบสิทธิตามกฎหมายจารีตประเพณีของแต่ละชาติพันธุ์เข้ามาจัดการ เช่น การปล่อยเช่าพื้นที่ในการเก็บรังนกในถ้ำของตนเอง การเปิดประมูลสำหรับผู้ที่มีความสนใจ 3) การเปิดโอกาสให้เป็นทรัพยากรที่มีการเข้าถึงโดยส่วนรวมเปิดให้ประชาชนในพื้นที่เข้าถึงมีส่วนร่วมร่วมกับเจ้าของถ้ำ เช่น ผู้ค้ารังนก ยามเฝ้าถ้ำรังนก แรงงาน และให้กรมป่าไม้ส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานรัฐเข้ามาช่วยควบคุมการจัดเก็บ การเปิดโอกาสให้มีสิทธิการจัดเก็บรังนกเชิงซ้อนก่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรรังนกอย่างยั่งยืนได้ซึ่งเป็นผลดีต่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ถ้ำรังนก

ประเภทที่สอง การทำธุรกิจบ้านรังนกหรือตึกรังนก เมื่อรังนกนางแอ่นกินรังเป็นที่นิยมของตลาดและมีมูลค่าสูงนักธุรกิจชาติพันธุ์จีนในมาเลเซียหันมาลงทุนการทำธุรกิจรังนกบ้านทำให้มีตึกรังนก บ้านรังนกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเมืองจนทำให้รัฐต้องพัฒนากฎหมายเพื่อออกมาควบคุมการทำธุรกิจรังนกบ้าน พร้อมให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นเข้ามาช่วยควบคุมการสร้างตึกรังนกและออกใบอนุญาตในการสร้างเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น

ประเภทที่สาม การทำธุรกิจฟาร์มรังนกเป็นอีกช่องทางในการผลิตรังนกในมาเลเซียที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นอย่างมาก มีการพัฒนาองค์ความรู้และนำเทคโนโลยีเข้ามาพัฒนาฟาร์มรังนกให้มีคุณภาพและได้ผลผลิตที่ดี นอกจากพัฒนาด้านเทคโนโลยี ยังมีการออกกฎหมายช่วยในการควบคุมดูแลธุรกิจฟาร์มรังนกเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อชุมชนเมือง โดยจัดให้ธุรกิจฟาร์มรังนกเป็นอาชีพด้านเกษตรกรรมรูปแบบ

หนึ่งที่ต้องอยู่นอกเขตเมือง หากมีเจ้าของฟาร์มรังนกกระทำผิดกฎหมายก็จะถูกลงโทษพร้อมถูกถอนใบอนุญาตในการทำฟาร์มทันที (เกษม จันทรดำ, 2560)

- อินโดนีเซีย

ในอินโดนีเซีย การจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางสังคมในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรรังนกในแหล่งธรรมชาติมีความหลากหลายกันไปตามถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจากอินโดนีเซียมีพัฒนาการทางสังคมและระบบกฎหมายที่หลากหลาย ทั้งกฎหมายที่ปิดกั้นสิทธิการใช้ทรัพยากรส่วนรวม ระบบสิทธิและกฎหมายจารีตหรือระบบสิทธิเชิงซ้อนที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

หลังจากได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการใน ปี ค.ศ. 1949 ถ้ารังนกและนกนางแอ่นเป็นทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่นภายใต้การควบคุมของกระทรวงป่าไม้ โดยหลัง ปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลกลางออกกฎหมายกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดมีอำนาจออกกฎหมาย ดูแลและจัดการทรัพยากรท้องถิ่นเอง ไม่มีกฎหมายที่บังคับใช้โดยตรงเกี่ยวกับการควบคุมแหล่งนกนางแอ่นในธรรมชาติแต่เป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับการรักษาป่าและอนุรักษ์ธรรมชาติ

ในปัจจุบัน ระบบการเข้าถึงทรัพยากรรังนกในอินโดนีเซียแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ การผูกขาดสิทธิและอำนาจไว้กับหน่วยงานเฉพาะหรือชาติพันธุ์เฉพาะ เช่น รัฐบาลท้องถิ่นให้สัมปทานแก่เอกชนหรือเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ อีกระบบหนึ่งคือระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล โดยมีการสืบทอดสิทธิในรูปแบบมรดกภายในสายสกุลตามแบบจารีต ทั้งสองระบบนี้แสดงให้เห็นมิติของการรองรับสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ นอกจากนี้ยังมีระบบสหกรณ์ คือรัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บและจำหน่ายรังนกเองโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากร (เกษม จันทรดำ, 2560)

จากข้อมูลและบทวิเคราะห์ข้อเด่นและข้อด้อยของการสัมปทานโดยทั่วไป ประกอบกับข้อมูลเปรียบเทียบการสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย และการสัมปทานรังนกในประเทศต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าการสัมปทานต่าง ๆ นั้น ไม่มีรูปแบบตายตัว ขึ้นอยู่กับลักษณะทรัพยากรที่สัมปทานและบริบทของสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของพื้นที่นั้น ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ประเด็นสำคัญคือการออกแบบและบริหารจัดการการให้ จัดสรรผลประโยชน์ และตรวจสอบสัมปทานให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งหมายถึงความถึงการเพิ่มการแข่งขันลดการผูกขาด การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรให้เกิดการประหยัดต่อขนาด การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสนับสนุนการทำงานในส่วนที่ภาครัฐยังไม่มีความพร้อม และการลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับหรือเสียประโยชน์จากการสัมปทานทรัพยากรนั้นๆ ด้วยการป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างเพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ ได้แก่ การมีระบบการตรวจสอบที่ซับซ้อนสร้างความยั่งยืนในการปรับเปลี่ยนสัญญาในส่วนที่ข้อมูลยังไม่เพียงพอ มีการรวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการสัมปทานนั้น ๆ อย่างครอบคลุม เพื่อลดค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เป็นผลกระทบเชิงลบและที่สามารถนำไปสู่การเกิดการทุจริตได้

บทที่ 3

ระเบียบและข้อกำหนด สัมปทานรังนกในประเทศไทย

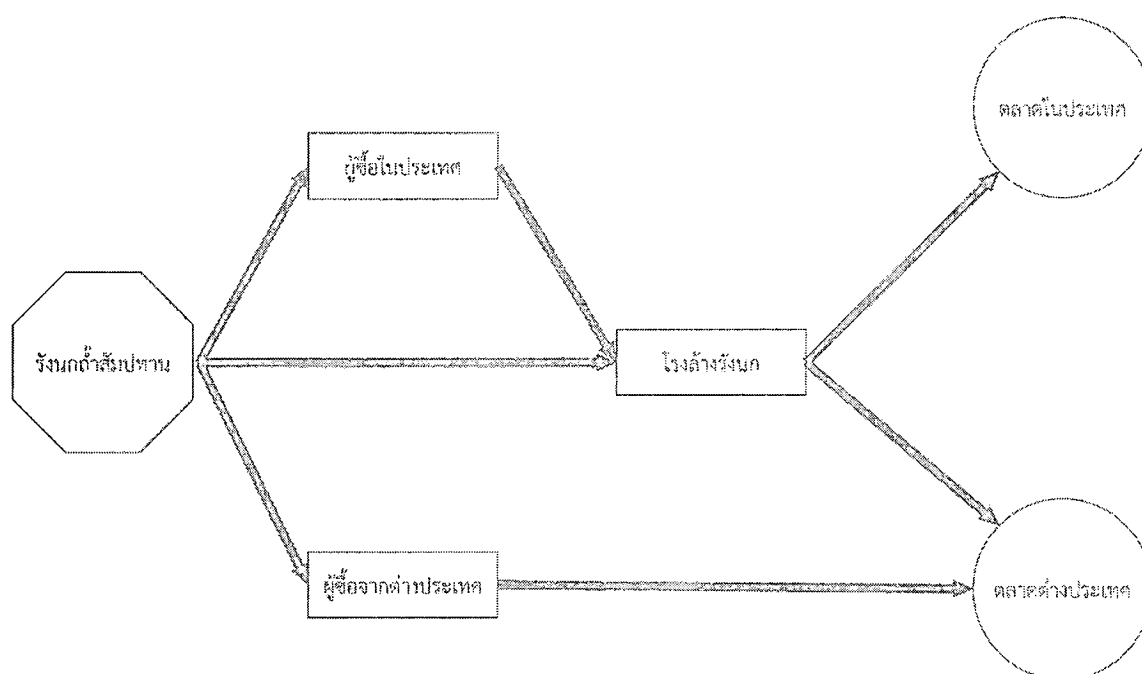
หลังจากที่ได้ศึกษาหลักการ ประโยชน์ ข้อควรระวัง และตัวอย่างการสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย และสัมปทานรังนกในต่างประเทศในบทที่ผ่านมา บทนี้จึงนำเสนอข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับธุรกิจรังนกในประเทศไทย เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ การจัดสรรผลประโยชน์ และการตรวจสอบสัมปทานรังนกในประเทศไทย เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อแรกที่ต้องการศึกษากระบวนการให้สัมปทานรังนก และการตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในแต่ละขั้นตอนว่าสามารถนำไปสู่โอกาสการทุจริตได้หรือไม่ อย่างไร

3.1 โครงสร้างการตลาดและค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการให้สัมปทานรังนก

ตลาดรังนกถ้ำหรือรังนกสัมปทานเป็นตลาดที่ค่อนข้างมีการผูกขาด เนื่องจากเป็นตลาดที่มีต้นทุนการผลิตสูงทั้งจากราคาสัมปทานและต้นทุนในการบริหารจัดการ อีกทั้งแรงงานที่มีความชำนาญเฉพาะทาง รวมไปถึงความรู้ข้อมูลในการประกอบธุรกิจไม่ถูกเผยแพร่สู่สาธารณะ (เกษม จันทรดำ, 2550) จึงเป็นลักษณะตลาดที่มีการผูกขาดในพื้นที่นั้น ๆ สูงอีกด้วย ซึ่งการผูกขาดนี้เป็นปัจจัยสำคัญของการเกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

การซื้อขายรังนกถ้ำจะเป็นการซื้อขายโดยตรงระหว่างผู้รับสัมปทานกับผู้ซื้อรังนกดิบ ซึ่งผู้ซื้อรังนกดิบมีทั้งผู้ซื้อเพื่อส่งออกรังนกดิบไปยังต่างประเทศและผู้ซื้อที่เป็นพ่อค้าคนกลางซึ่งทำหน้าที่รวบรวมรังนกดิบเพื่อส่งให้โรงงานทำความสะอาดรังนกหรือโรงล้าง และรังนกดิบบางส่วนเจ้าของสัมปทานนั้นอาจนำไปทำความสะอาด เพื่อทำเป็นรังนกสะอาดหรือแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์รังนกต่าง ๆ จำหน่ายในร้านค้าของตนเอง ดังรูปที่ 1 ทั้งนี้ พบว่าโรงล้างของประเทศไทยที่ได้รับมาตรฐานรับรองจากรัฐบาลจีน เพื่อส่งออกให้ประเทศจีนมีเพียงแค่ 2 แห่งเท่านั้น ทำให้โรงล้างอื่น ๆ ต้องใช้วิธีส่งออกที่ไม่ผ่านช่องทางของรัฐ เช่น ใช้การลักลอบส่งรังนกเข้าประเทศจีนผ่านการส่งพัสดุไปรษณีย์ หรือส่งรังนกไปตามประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศจีน เช่น ฮองกง เวียดนาม เมียนมา อินเดีย และปล่อยให้เป็นที่ของผู้ซื้อในการนำรังนกเข้าสู่ประเทศจีนต่อไป

รูปที่ 1 โครงสร้างตลาดรังนก้าในประเทศไทย



ที่มา: จากการสรุปของคณะผู้วิจัย

3.2 ที่มาของสัมปทานรังนกในประเทศไทย

สัมปทานรังนกอีแอ่นในภาคใต้ของประเทศไทยจัดเป็นสัญญาประเภทที่ 1 คือ สัญญาสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติและสัญญาสัมปทานทรัพยากรของรัฐ ด้านการออกกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2467 ประเทศไทยได้จัดทำพระราชบัญญัติอากรรังนกขึ้น ซึ่งนับเป็นการให้สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็ได้ปรากฏคำว่าสัมปทานในพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ต่อมาพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ที่มาการกล่าวถึงข้อกำหนดและเงื่อนไขในการให้สัมปทานในการจัดเก็บและครอบครองรังนกอีแอ่น โดยคำว่า “สัมปทาน” สำหรับการสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติปรากฏในกฎหมายไทยครั้งแรกในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ตามด้วยพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

ด้านกระบวนการให้สัมปทาน ก่อนจะมีการออกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 การจัดประมูลสัมปทานรังนกในประเทศไทยใช้วิธีประมูลรวมที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เพื่อรับสัญญาสัมปทานกลับไปใช้ในจังหวัดที่ตนประมูลได้ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง (พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นปี พ.ศ. 2482, จากคำบอกเล่าของผู้รับสัมปทานในพื้นที่) และมีการต่ออายุสัญญาสัมปทานครั้งละไม่เกิน 5 ปี ไม่จำกัดจำนวนครั้ง ด้วยอาการการประมูลเท่าเดิมหรือมากกว่า จนเป็นเหตุให้มีผู้ผูกขาดสัมปทานรังนก

แอ่นจำนวนน้อยราย เช่น บริษัท รังนกแหลมทอง (สยาม) จำกัด ผู้กษัตริย์สัมปทานรังนกในจังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี พัทลุง และประจวบคีรีขันธ์ เป็นเวลา 44 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2546 (เกษม จันทรดำ, 2560) จนกระทั่งมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติรังนกแอ่น พ.ศ. 2540 ทำให้บริษัท รังนกแหลมทอง (สยาม) จำกัด ลดบทบาทและเลิกสัมปทานในหลายพื้นที่ เนื่องจากประสบปัญหาขาดทุนในหลายพื้นที่ที่สัมปทาน (จากคำบอกเล่าของผู้รับสัมปทานในพื้นที่, 2560) ทั้งนี้ งานวิจัยนี้จะมุ่งศึกษากระบวนการให้สัมปทานรังนกแอ่นในช่วงหลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรังนกแอ่น พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป

3.3 สัมปทานรังนกในประเทศไทยภายใต้กรอบกฎหมาย

พระราชบัญญัติการรังนกแอ่น พ.ศ. 2540 กำหนดให้กระบวนการการให้สัมปทานรังนกเป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดย คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกของแต่ละจังหวัด ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 9 จังหวัดได้แก่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดพัทลุง จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดสตูล และจังหวัดตราด โดยคณะกรรมการฯ ของแต่ละจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ รวมถึงราคาสัมปทานรังนกเอง โดยจากการวิเคราะห์เนื้อหาในพระราชบัญญัติฉบับนี้ สามารถแบ่งส่วนการวิเคราะห์ได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน และส่วนกระบวนการให้สัมปทาน โดยส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน 2) การตรวจสอบการให้สัมปทาน และ 3) การจัดการผลประโยชน์ในส่วนกระบวนการจัดสรรอากรรังนก

3.3.1 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน คือ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกของแต่ละจังหวัด ซึ่งมีทั้งหมด 13 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการฯ อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด สรรพากรจังหวัด ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการเก็บรังนก ผู้ทรงคุณวุฒิอีก 6 คน ที่มาจากการเสนอชื่อของสภาจังหวัด 4 ชื่อ และจากการเสนอชื่อของคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการเก็บรังนกอีก 2 ชื่อ โดยผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 6 คนจะต้องได้รับการรับรองแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจและหน้าที่ในการให้และเพิกถอนสัมปทานเก็บรังนก พิจารณาจัดเก็บและจัดสรรเงินอากร ให้คำแนะนำแก่ผู้รับสัมปทาน กำกับดูแล และตรวจสอบให้การทำสัมปทานเป็นไปตามสัญญาและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข รวมทั้งปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ไว้ ทั้งนี้จากข้อมูลข้างต้นสามารถสรุปผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานรังนกได้ตามตารางที่ 1

การตั้งคณะกรรมการในลักษณะนี้ เมื่อมองผ่านกรอบทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent) คือ การที่ประชาชนซึ่งถือเป็นเจ้าของทรัพยากรนี้ ในฐานะตัวการ (Principal) มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการชุดนี้เป็นตัวแทน (Agent) ซึ่งภายใต้สภาวะการณ์ที่ข้อมูลไม่สมมาตร (Asymmetric

Information) เช่นนี้ ตัวแทนซึ่งมีข้อมูลมากกว่าจึงมีความได้เปรียบเหนือตัวการ ดังนั้นเพื่อให้ตัวแทนดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของตัวการหรือตามที่ตัวการมอบหมาย ตัวการจำเป็นต้องออกแบบกติกา เช่น คัดเลือก ติดตาม ตรวจสอบ และกระตุ้นตัวแทนอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามจากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกระบวนการสัมปทานตั้งแต่ต้นจนจบอย่างเบ็ดเสร็จ ได้แก่ การให้ และเพิกถอนสัมปทานเก็บรังนก พิจารณาจัดเก็บและจัดสรรเงินอากร ให้คำแนะนำแก่ผู้รับสัมปทาน กำกับดูแล และตรวจสอบให้การทำสัมปทานเป็นไปตามสัญญาและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข รวมทั้งปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ไว้ จึงเป็นข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งว่าสถานการณ์เช่นนี้ อาจเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้สูง และมีความเสี่ยงที่กระบวนการสัมปทานในขั้นตอนต่าง ๆ จะขาดระบบตรวจสอบที่ซับซ้อนเพียงพอในการป้องกันการแสวงหาค่าทางเศรษฐกิจดังกล่าว

ตารางที่ 1 สรุปผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานรังนก

ผู้เกี่ยวข้อง	หน้าที่	กฎหมายที่รองรับ
คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากร รังนกอีแอ่น	• ให้และถอนสัมปทาน • พิจารณาการจัดเก็บและจัดสรรอากร • ให้คำแนะนำแก่ผู้รับสัมปทาน • กำกับดูแลการเก็บรังนก • กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตามที่กฎหมายนี้กำหนด	• พ.ร.บ. รังนก พ.ศ. 2540
ผู้ว่าราชการจังหวัด	• เป็นประธานคณะกรรมการฯ	• พ.ร.บ. รังนก พ.ศ. 2540
ประธานคณะกรรมการฯ	• เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดเวลามาติในที่ประชุมมีคะแนนเสียงเท่ากัน • เป็นผู้อนุมัติรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 6 คน • ถือเป็นผู้ให้สัมปทาน	• พ.ร.บ. รังนก พ.ศ. 2540 • สัญญาสัมปทาน จังหวัดสุราษฎร์ธานี²
อัยการจังหวัด	• เป็นกรรมการ	• พ.ร.บ. รังนก พ.ศ. 2540
หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด	• เป็นกรรมการ	• พ.ร.บ. รังนก พ.ศ. 2540
สรรพากรจังหวัด	• เป็นกรรมการ	• พ.ร.บ. รังนก พ.ศ. 2540
ป่าไม้จังหวัด	• เป็นกรรมการ	• พ.ร.บ. รังนก พ.ศ. 2540

² คณะผู้วิจัยเลือกอ้างอิงจากสัญญาสัมปทานของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื่องจากเป็นสัญญาที่มีเผยแพร่ต่อสาธารณะ

หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นทุกราชการ ส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนก	• เป็นกรรมการ	• พ.ร.บ.รั้งนก พ.ศ. 2540
ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน	• เป็นกรรมการ	• พ.ร.บ.รั้งนก พ.ศ. 2540
ปลัดจังหวัด	• เป็นกรรมการ และเลขานุการ	• พ.ร.บ.รั้งนก พ.ศ. 2540
กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ พิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีกแ่่น	• ส่งมอบเงินอากรให้แก่ อบต.แต่ละแห่ง • ตรวจสอบการกระทำที่อาจฝ่าฝืนหรือไม่ทำตาม พ.ร.บ.นี้ • ตรวจค้น กัก ยึดอายัดรั้งนกหรือสิ่งใด ๆ ที่มีเหตุอันควรที่เชื่อว่าการฝ่าฝืน พ.ร.บ. นี้ • ขึ้นไปบนเกาะ ยานพาหนะหรือสถานที่อื่น ที่มีเหตุอันควรที่เชื่อว่าการฝ่าฝืน พ.ร.บ. นี้ • ทำรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปหลังทำการตรวจสอบ	• พ.ร.บ.รั้งนก พ.ศ. 2540
คณะผู้บริหารท้องถิ่นทุกราชการส่วน ท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนก	• หัวหน้าเป็นคณะกรรมการ • เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ 2 รายชื่อ	• พ.ร.บ.รั้งนก พ.ศ. 2540
สภาจังหวัด	• เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ 4 รายชื่อ • รับเรื่องร้องเรียนการทำงานของคณะกรรมการ	• พ.ร.บ.รั้งนก พ.ศ. 2540 • คู่มือการตรวจสอบของ สตง.
อธิบดีกรมสรรพากร	• เป็นผู้รับชำระอากรจากผู้ทำสัมปทานก่อนที่ พ.ร.บ.รั้งนก พ.ศ. 2540 จะบังคับใช้ และจัดสรรให้จังหวัดตามที่ตกลงในสัญญา	• พ.ร.บ.รั้งนก พ.ศ. 2540
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	• จัดเก็บอากรรั้งนกและปฏิบัติหน้าที่ตามมติคณะกรรมการฯ มอบหมาย • รับผิดชอบหน้าที่ธุรการของคณะกรรมการฯ	• สัญญาสัมปทาน - จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ผู้รับสัมปทาน	• แสดงบัญชีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนรังนกที่เก็บได้ บริเวณที่เก็บรังนก และรายการอื่น ๆ ต่อคณะกรรมการฯ • สงวนและคุ้มครองนกฮั่นในเขตสัมปทานของตน • ขำระอากรตามกำหนด • แจ้งคณะกรรมการเพื่อขออนุญาตก่อนจัดเก็บรัง ขนย้าย และซื้อขาย • แจ้งรายละเอียดแก่คณะกรรมการหลังหลังจัดเก็บรัง ขนย้าย และซื้อขาย • ปฏิบัติตาม พ.ร.บ.รังนก40 และฉบับแก้ไข • ปฏิบัติตาม ระเบียบ และข้อบังคับของ คณะกรรมการฯ • ปฏิบัติตาม ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตจัดเก็บรังนกฮั่นเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ 2549 • วางหลักประกันสัญญา	• พ.ร.บ.รังนก พ.ศ. 2540 • สัญญาสัมปทาน จังหวัดสุราษฎร์ธานี
เจ้าพนักงานประเมินและตรวจสอบภาษี (ไม่ระบุว่าเป็นใคร มาจากการแต่งตั้งของใคร)	• ตรวจสอบการจ่ายภาษีของผู้รับสัมปทาน	• สัญญาสัมปทาน จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ศูนย์บริการประชาชนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	• รับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการรังนก	• คู่มือการตรวจสอบของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ที่มา : จากการสรุปของคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : คณะผู้วิจัยมีสมมติฐานว่าโครงสร้างของสัญญาสัมปทานของแต่ละจังหวัดคล้ายคลึงกันอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของสัญญาบางส่วนเท่านั้น

3.3.2 การตรวจสอบและการร้องเรียนเกี่ยวกับการให้สัมปทาน

ในประเด็นการตรวจสอบและการร้องเรียนเกี่ยวกับการให้สัมปทาน พบว่าในพระราชบัญญัติการรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ไม่ระบุถึงกระบวนการตรวจสอบและร้องเรียนเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานนี้เป็นพิเศษ เพียงแต่กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตรวจสอบการกระทำที่อาจฝ่าฝืนหรือไม่ทำตาม พ.ร.บ.นี้ และให้สภาจังหวัดรับเรื่องร้องเรียนการทำงานของคณะกรรมการฯ เท่านั้น เมื่อคณะผู้วิจัยศึกษาเพิ่มเติมจากคู่มือสำหรับประชาชน ที่สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (สรอ.)³ จัดทำขึ้นเพื่อสนองต่อพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เรื่องการให้สัมปทานโดยการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นนั้น แสดงข้อมูลเพียงช่องทางการร้องเรียนของประชาชนผ่านองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และ ศูนย์บริการประชาชนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการร้องเรียนผ่านช่องทางการร้องเรียนทั่วไป เป็นการยืนยันว่าไม่ได้มีกระบวนการเฉพาะเจาะจงสำหรับการให้สัมปทานรังนกอีแอ่นแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ประกอบกับข้อสังเกตสำคัญข้างต้น ในส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน ว่าภายใต้กรอบทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent) คณะกรรมการชุดนี้ในฐานะตัวแทน เมื่อมีอำนาจหน้าที่ออกแบบและกำกับดูแลขั้นตอนการสัมปทานตั้งแต่ต้นจนจบอย่างเบ็ดเสร็จ และมีข้อมูลมากกว่าตัวการ ในสถานการณ์ที่ข้อมูลไม่สมมาตรแล้ว จึงเปิดโอกาสให้การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นได้สูง และมีความเสี่ยงที่กระบวนการสัมปทานในขั้นตอนต่าง ๆ จะขาดระบบตรวจสอบที่ซับซ้อนเพียงพอในการป้องกันการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าว

ผลการศึกษาจึงนำมาสู่สมมติฐานว่ากระบวนการตรวจสอบการให้สัมปทานรังนกในประเทศไทยที่ระบุไว้ในกฎหมาย อาจเปิดโอกาสให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบลดทอนลง งานวิจัยนี้จึงศึกษากรอบการตรวจสอบโดยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และกรอบการตรวจสอบกระบวนการอื่น ๆ ที่มีความคล้ายคลึงกันดังนี้

- กรอบวิธีการตรวจสอบการให้สัมปทานโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อกล่าวถึงการตรวจสอบ หน่วยงานราชการหนึ่งที่มีความเชี่ยวชาญและมีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมาย คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะผู้วิจัยจึงขอความอนุเคราะห์สัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ถึงแนวทางการตรวจสอบการให้สัมปทานทั่วไป และ แนวทางการตรวจสอบกรณีสมมติสำหรับการให้สัมปทานรังนก ซึ่งสามารถสรุปกรอบการตรวจสอบจากการสัมภาษณ์ดังกล่าวได้ดังนี้

³ ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์กรมหาชน) มีตัวย่อว่า สพร.

1. การตรวจสอบขั้นตอนการกำหนดราคากลางและราคาเริ่มต้นในการเปิดประมูล ซึ่งราคากลางในการประมูลเป็นราคาอ้างอิงมาจากการประมูลครั้งก่อนที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกเป็นผู้กำหนด และตรวจสอบราคาเริ่มต้นประมูลโดยพิจารณาว่าหากราคาเริ่มต้นประมูลต่ำก็อาจส่งผลให้รัฐเป็นฝ่ายเสียผลประโยชน์ แต่หากราคาเริ่มต้นประมูลสูงเกินไปอาจส่งผลให้มีผู้เข้าแข่งขันประมูลน้อยลงหรืออาจมีเพียงบริษัทขนาดใหญ่เท่านั้นที่สามารถเข้าแข่งขันการประมูลได้ ไม่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันและยังเป็นการกีดกันให้ผู้ขอรับประมูลที่เป็นบริษัทขนาดเล็กได้ไม่สามารถเข้าร่วมประมูลได้

2. การตรวจสอบกระบวนการประมูลโดยพิจารณาถึงความเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ เช่น มีความโปร่งใสในกระบวนการประมูลหรือไม่ มีการกีดกันผู้เข้าร่วมประมูลและเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประมูลได้แข่งขันกันอย่างเป็นธรรมหรือไม่ และเกิดการฮั้วประมูลขึ้นหรือไม่ ซึ่งจะพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ในการให้ประมูล กรณีการจัดเก็บรังนกจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกที่เป็นผู้กำหนดซึ่งจะพิจารณาตามความเสี่ยงข้างต้นที่กล่าวมา

3. การตรวจสอบความสัมพันธ์ของผู้ได้รับสัมปทานโดยพิจารณาว่าผู้ได้รับสัมปทานเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการท้องถิ่นหรือไม่ การตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับสัมปทานกับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนก รวมถึงการตรวจสอบความสัมพันธ์ต่อกลุ่มผู้มีอิทธิพลภายนอก

4. การตรวจสอบการจัดการบริหารสัญญาสัมปทานตลอดระยะเวลา 5 ปี โดยพิจารณาจากรายได้ที่ได้เข้าสู่รัฐมากน้อยเพียงใด มีการจ่ายค่าอากรตามสัญญาหรือไม่ มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานกำหนดหรือไม่ รวมถึงการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการเก็บเกี่ยวรังนกกว่าได้มีการเข้าไปตรวจสอบการเก็บเกี่ยวรังนกตามกฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยควรจะมีเจ้าหน้าที่ประเมินและตรวจสอบข้อมูลการจัดเก็บและรายได้ที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้จัดเก็บ

• การเปรียบเทียบการตรวจสอบกับกฎหมายอื่น

เพื่อศึกษาเปรียบเทียบลักษณะการตรวจสอบการให้สัมปทานหรือการว่าจ้างของภาครัฐ คณะผู้วิจัยได้เลือกที่จะเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นระเบียบการใช้เงินจากรัฐในการจ้างหรืออนุญาตให้เอกชนช่วยหรือดำเนินงานแทนรัฐ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการให้สัมปทานตามความหมายทางกฎหมาย และเนื่องจาก เป็นพระราชบัญญัติที่มีระบบการตรวจสอบที่ละเอียด เข้มงวด และมีความทันสมัย และมีการปรับปรุงและประกาศใช้เมื่อไม่นานมานี้ จึงสามารถนำมาใช้เป็นตัวอย่างการตรวจสอบได้ดี โดยในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีส่วนสำคัญที่ระบุถึงการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างที่ผิดปกติของรัฐ โดยประกอบด้วย

1. คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุง

ประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้าง กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ วินิจฉัยความเป็นโมฆะของสัญญาหรือข้อตกลง รวมถึง ติความและวินิจฉัยปัญหา ข้อหาหรือ เกี่ยวกับประกาศของคณะกรรมการนี้

2. คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ที่มีหน้าที่ในการเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ให้คำปรึกษา และติความที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้

3. คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ที่มีหน้าที่ในการออกประกาศหลักเกณฑ์ และกำหนดราคากลาง กำกับดูแลราคากลางให้เป็นไปตามที่กำหนด ออกประกาศหลักเกณฑ์ ข้อกำหนดเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐได้ ให้คำปรึกษา และติความที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้

4. คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันทุจริต โดยมีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินงาน โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรมและแบบรายงานของผู้สังเกตการณ์

5. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน มีหน้าที่ในการพิจารณาข้อร้องเรียนกรณีหน่วยงานรัฐไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อมาศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานรังนกแล้ว พบว่า พระราชบัญญัติจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ในการตรวจสอบการกระทำของเอกชนที่อาจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญา แต่กลับไม่มีการกล่าวถึงการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นแต่อย่างใด ซึ่งนับว่าเป็นจุดหนึ่งของพระราชบัญญัติจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ที่ยังขาดตกไปเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

3.3.3 การจัดการผลประโยชน์ในส่วนกระบวนการจัดสรรเงินอากรรังนก

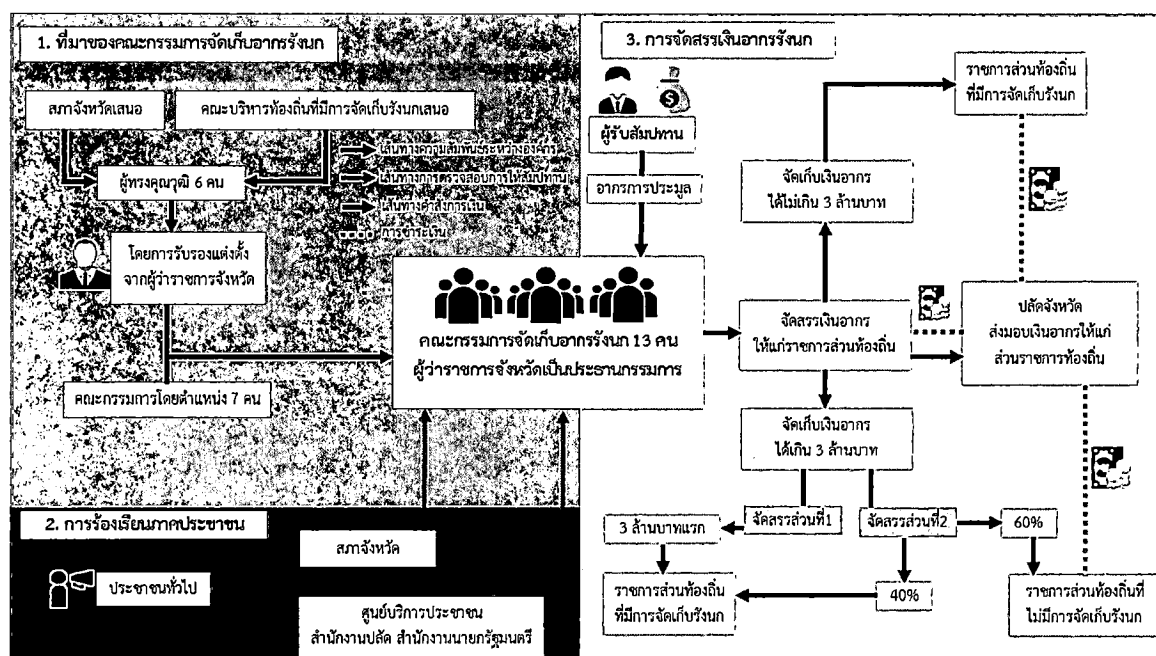
พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มาตรา 21 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดสรรเงินอากรให้แก่ราชการท้องถิ่นซึ่งคำนวณตามสัดส่วนของจำนวนรังนกที่เก็บได้แต่ละเขตราชการ ส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนก โดยมีหลักเกณฑ์การจัดสรรหลัก 2 เกณฑ์ คือ หนึ่ง จำนวนเงินอากรไม่เกินสามล้านบาทที่คำนวณตามส่วนของจำนวนรังนกที่เก็บในเขตราชการส่วนท้องถิ่น ให้จัดสรรเงินอากรแก่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด และสอง หากมีจำนวนเงินอากรเกินสามล้านบาท ต้องมีการจัดสรร 2 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 จำนวนเงินอากรสามล้านบาทแรกให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนก และจัดสรรครั้งที่ 2 นำเงินอากรที่เหลือจากการจัดสรรครั้งแรกมาแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกให้จัดสรรร้อยละ 40 ของเงินดังกล่าวให้แก่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกนั้น และส่วนที่สอง ให้จัดสรรร้อยละ 60 ของเงินดังกล่าวให้แก่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรังนกจากสัญญาสัมปทานนั้น ซึ่งการส่ง

มอบเงินอากรท้องถิ่นให้แก่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นหน้าที่ของปลัดจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการฯ

สำหรับข้อสังเกตในส่วนกระบวนการจัดการผลประโยชน์ในส่วนกระบวนการจัดสรรเงินอากรรั้งนกนั้น สืบเนื่องมาจากข้อสังเกตในสองส่วนแรก นั่นคืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่ครอบคลุมทุกกระบวนการอย่างเบ็ดเสร็จ รวมถึงครอบคลุมบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดสรรเงินอากรดังกล่าวด้วย กล่าวคือ บุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดสรรเงินอากรนั้น ล้วนเป็นกรรมการในคณะกรรมการฯ ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้องทั้งสิ้น ทั้งฝ่ายรับเงินอากรคือหัวหน้าหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และฝ่ายมอบเงินอากรคือ ปลัดจังหวัด ซึ่งเป็นการสร้างสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interests) นั่นคือการที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานนั้นเป็นบุคคลเดียวกัน ซึ่งเมื่อประกอบกับโอกาสที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบงานในส่วนนี้สามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้ ยิ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการทุจริตอย่างยิ่ง

จากประเด็นสำคัญทั้ง 3 ประเด็นในส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน ในพระราชบัญญัติอากรรั้งนกปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน การตรวจสอบการให้สัมปทาน และการจัดการผลประโยชน์ในส่วนกระบวนการจัดสรรอากรรั้งนกนั้น สามารถเขียนเป็นแผนภูมิกระบวนการและความเกี่ยวข้องในการให้สัมปทานรั้งนกได้ตามรูปที่ 2

รูปที่ 2 ที่มาของคณะกรรมการจัดเก็บอากรรั้งนก การร้องเรียนของประชาชนทั่วไป และการจัดสรรอากรรั้งนก



ที่มา: จากการสรุปของคณะผู้วิจัย

ในรูปที่ 2 คณะผู้วิจัยได้แบ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสัมปทาน ใน พระราชบัญญัติอาคารร้างนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ออกเป็น 3 ส่วนที่ คือ หนึ่ง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน สอง การตรวจสอบการให้สัมปทาน สาม การจัดการผลประโยชน์ในส่วนกระบวนการจัดสรรอาคารร้างนก

ส่วนการวิเคราะห์ส่วนที่สองใน พระราชบัญญัติอาคารร้างนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 นั้น สามารถแบ่งการวิเคราะห์ได้เป็น 2 กระบวนการ คือ กระบวนการก่อนให้สัมปทาน และ กระบวนการหลังให้สัมปทาน โดยกระบวนการก่อนให้สัมปทานนั้น มีอยู่ทั้งสิ้น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. คณะกรรมการจัดเก็บอาคารร้างนกประชุมเพื่อจัดทำหลักเกณฑ์เงื่อนไขการให้สัมปทานทั้งหมด เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน
2. เมื่อได้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขการสัมปทานคณะกรรมการฯ ทำการประกาศขายของประมูลเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 10 วัน เพื่อให้ผู้สนใจเข้ารับการสัมปทานติดต่อซื้อของประมูล ซึ่งผู้ที่สนใจเข้าซื้อของประมูลได้ตามหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการประกาศให้สัมปทานร้างนก
3. หลังจากผู้สนใจรับสัมปทานยื่นซองประมูลตามระยะเวลาที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ คณะกรรมการใช้เวลาในการพิจารณาการประมูลภายใน 15 วัน เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้น คณะกรรมการฯ ต้องทำหนังสือและแจ้งไปยังอยู่ผู้ชนะการประมูลภายใน 7 วัน
4. หลังจากการแจ้งผู้ชนะการประมูลแล้ว คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ในการเตรียมทำสัญญาลงนามให้สัมปทานภายในเวลา 15 วันนับตั้งแต่วันที่ส่งหนังสือแจ้งไปยังผู้ชนะการประมูล และหลังจากนั้นสามารถนัดหมายผู้ชนะการประมูลลงนามในสัญญาได้

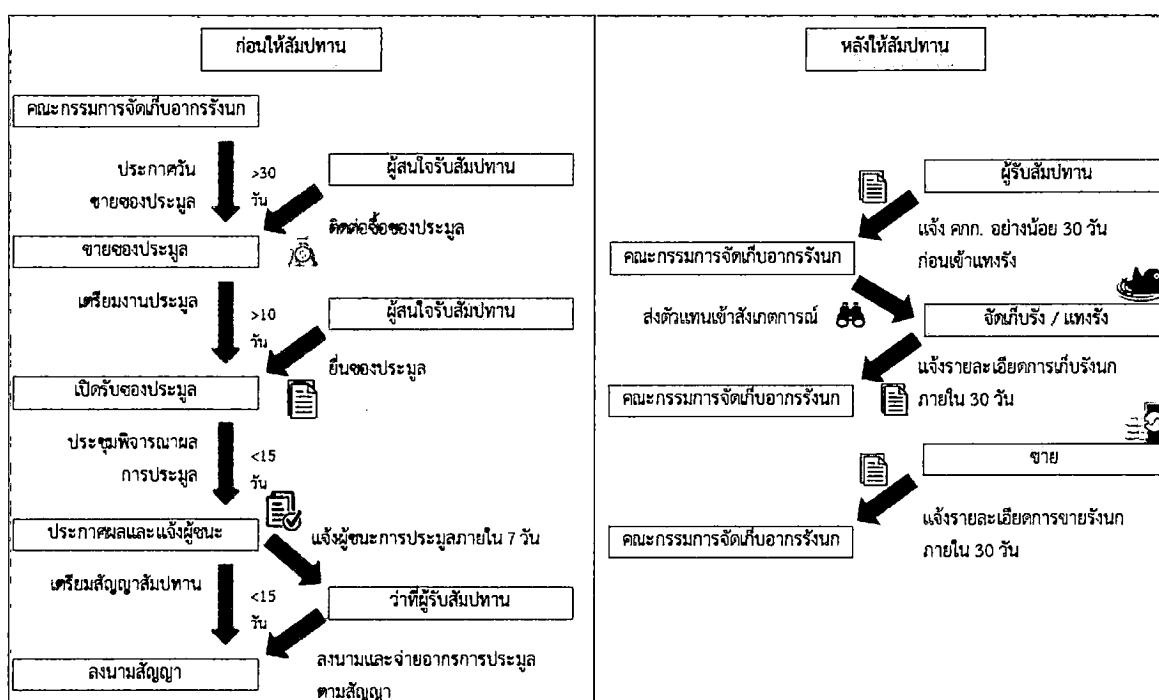
หลังจากการลงนามในสัญญาสัมปทานไปแล้ว พระราชบัญญัติอาคารร้างนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ระบุให้มีเงื่อนไขและกระบวนการอีก 4 ข้อ ดังนี้

1. ผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่คณะกรรมการฯ รวมทั้งปฏิบัติตามสัญญาสัมปทาน ผู้รับสัมปทานสามารถเข้าจัดเก็บร้างนกได้ไม่เกินปีละสามครั้ง ในการเข้าเก็บร้างนก ผู้สัมปทานจะต้องทำหนังสือแจ้งมายังคณะกรรมการฯ ทราบไม่น้อยกว่า 30 วันก่อนวันเข้าเก็บร้างนก
2. ในการจัดเก็บร้างนกให้กรรมการและเลขานุการ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากกรรมการและเลขานุการทำหน้าที่ในการสังเกตการณ์ในวันที่มีการเข้าไปเก็บร้างนก
3. หลังจากทำการจัดเก็บร้างนกผู้สัมปทานจะต้องทำบัญชีแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนร้างนกที่เก็บได้ บริเวณที่จัดเก็บ และรายการอื่น ๆ ยื่นต่อคณะกรรมการฯ ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันเข้าเก็บร้างนก ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

4. ภายหลังจากขายรังนกผู้รับสัมปทานจะต้องทำหนังสือแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการขายรังนกขายให้แก่ใคร ในราคาเท่าใด และรายการอื่น ๆ ยื่นต่อคณะกรรมการฯ ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่มีการขายตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ทั้งนี้จากกระบวนการก่อนและหลังการให้สัมปทานตามที่ได้อธิบายไปข้างต้น สามารถเขียนเป็นแผนภูมิแสดงขั้นตอน กระบวนการ และเงื่อนไขได้ดังรูปที่ 3

รูปที่ 3 แสดงกระบวนการการให้สัมปทานรังนกในประเทศไทยก่อนและหลังลงนามสัญญาสัมปทาน



ที่มา: จากการสรุปของคณะผู้วิจัย

จากข้อมูลระเบียบและข้อกำหนด สัมปทานรังนกในประเทศไทยที่ได้นำมาวิเคราะห์ในบทนี้ มีข้อสังเกตว่าในกระบวนการหลักของการสัมปทานทั้ง 3 ส่วน ได้แก่ หนึ่ง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน สอง การตรวจสอบการให้สัมปทาน สาม การจัดการผลประโยชน์ในส่วนกระบวนการจัดสรรอากรรังนก ระเบียบและข้อกำหนดนั้นเปิดโอกาสให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งนำไปสู่ความสุ่มเสี่ยงในการเกิดการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ ในส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน มีจุดเสี่ยงอยู่ที่คณะกรรมการฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกระบวนการสัมปทานตั้งแต่ต้นจนจบอย่างเบ็ดเสร็จ ในส่วนการตรวจสอบการให้สัมปทานนั้น เมื่อมีสถานการณ์ที่ข้อมูลไม่สมมาตรหรือหมายความว่าคณะกรรมการฯ ผู้มีอำนาจครอบคลุมเบ็ดเสร็จนั้นมีข้อมูลมากกว่าสังคม นำไปสู่ความเสี่ยงที่กระบวนการสัมปทานในขั้นตอนต่าง ๆ จะขาดระบบตรวจสอบที่ซับซ้อนเพียงพอ และสุดท้ายในส่วนการจัดการผลประโยชน์ในส่วนกระบวนการจัดสรรอากรรังนก มีจุดความเสี่ยงอยู่ที่ผู้ดำเนินงานตามระเบียบและข้อกำหนดเป็นบุคคลที่อยู่ในคณะกรรมการฯ ร่วมกันทั้งสิ้น และมีหน้าที่ตรวจสอบการมอบและรับเงินอากรเหล่านั้นเองด้วย ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นช่องโหว่ที่เปิดโอกาสสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่อาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตได้

บทที่ 4 บทวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ของสัมปทานรังนกในประเทศไทย

บทที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยได้นำเสนอบทวิเคราะห์ระเบียบและข้อกำหนดการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสัมปทานรังนกในประเทศไทย โดยได้แสดงให้เห็นช่องโหว่ของระเบียบและข้อกำหนดดังกล่าวใน 3 ส่วนหลักของกระบวนการสัมปทานรังนกในประเทศไทยที่เปิดโอกาสสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์ต่อการทุจริต ซึ่งโดยสรุปแล้วมีข้อสังเกตชี้ชัดไปที่อำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมและเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ภายใต้สถานการณ์ข้อมูลที่ไม่สมมาตร ในบทนี้จึงนำเสนอบทวิเคราะห์ข้อเท็จจริงจากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้รับจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่จริง ทั้งจากเอกสารทางการและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ ในการสนับสนุนหรือโต้แย้งข้อสังเกตจากระเบียบและข้อกำหนดในบทที่ผ่านมา เพื่อศึกษาหาความผิดปกติ และประเมินความเหมาะสมในกระบวนการตรวจสอบการให้สัมปทานรังนกถ้าจากกรณีศึกษาการทุจริตที่ผ่านมา ตามวัตถุประสงค์ที่สองของงานวิจัย

4.1 สถิติปริมาณรังนกและราคาสัมปทาน

จากสถิติปริมาณการจัดเก็บรังนกและราคาสัมปทานรังนกถ้าจากกระบวนการการสัมปทานรังนกถ้าตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ของจังหวัด กระบี่ พังงา และสตูล ที่คณะผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลมา ดังแสดงในรูปที่ 4 พบว่า ในช่วง หลังปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา ปริมาณรังนกที่จัดเก็บได้มีแนวโน้มลดลงทั้งสามจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของนักวิชาการที่มองว่า “อนาคตถ้ารังนกในไทยจะกลายเป็นแค่ถ้ำร้าง เพราะนกย้ายถิ่นไปอาศัยตามบ้านรังนก”

ทั้งนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2549 จังหวัดกระบี่มีเว้นช่วงสัมปทาน เนื่องจาก ผู้ชนะการประมูลรอบแรกเสียชีวิตก่อนได้ลงนามในสัญญา ทำให้ต้องมีการประมูลสัมปทานใหม่อีกรอบ แต่การประมูลรอบที่สองก็ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้เป็นโมฆะ เนื่องจากราคาที่ประมูลได้ในรอบที่สองนั้น ลดลงจาก 285 ล้านบาท เหลือเพียง 59 ล้านบาท ทำให้ต้องมีการประมูลอีกครั้ง ส่งผลให้ช่วงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ถึง 15 กันยายน พ.ศ. 2549 ไม่มีผู้ได้รับสัมปทาน และเป็นช่วงเดียวกับการอนุญาตแห่งรัฐตามพระราชบัญญัติ ทำให้หลังจากเริ่มสัญญารอบใหม่ก็ทำให้ไม่มีการแห่งรัฐในปี พ.ศ. 2549 และในปี พ.ศ. 2558 จังหวัดกระบี่ต้องเปิดประมูลถึงสามรอบ เนื่องจากการประมูลสองรอบแรกไม่มีผู้เข้าร่วมประมูล สาเหตุจากราคากลางการประมูลสูงเกินไป ทำให้ไม่มีผู้ใดให้ความสนใจเข้าร่วมยื่นซองประมูล และเมื่อสามารถจัดการประมูลสัมปทานหาผู้รับสัมปทานได้แล้วนั้น การทำสัญญาสัมปทานกับผู้รับสัมปทานแล้วเสร็จในช่วงเดือนตุลาคม ซึ่งอยู่นอกช่วงเวลาที่ยกกฎหมายอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานสามารถขึ้นแห่งรัฐได้ ส่งผลให้เป็นอีกปีที่จังหวัดกระบี่ไม่มีการจัดเก็บรังนก ดังที่แสดงใน รูปที่ 5

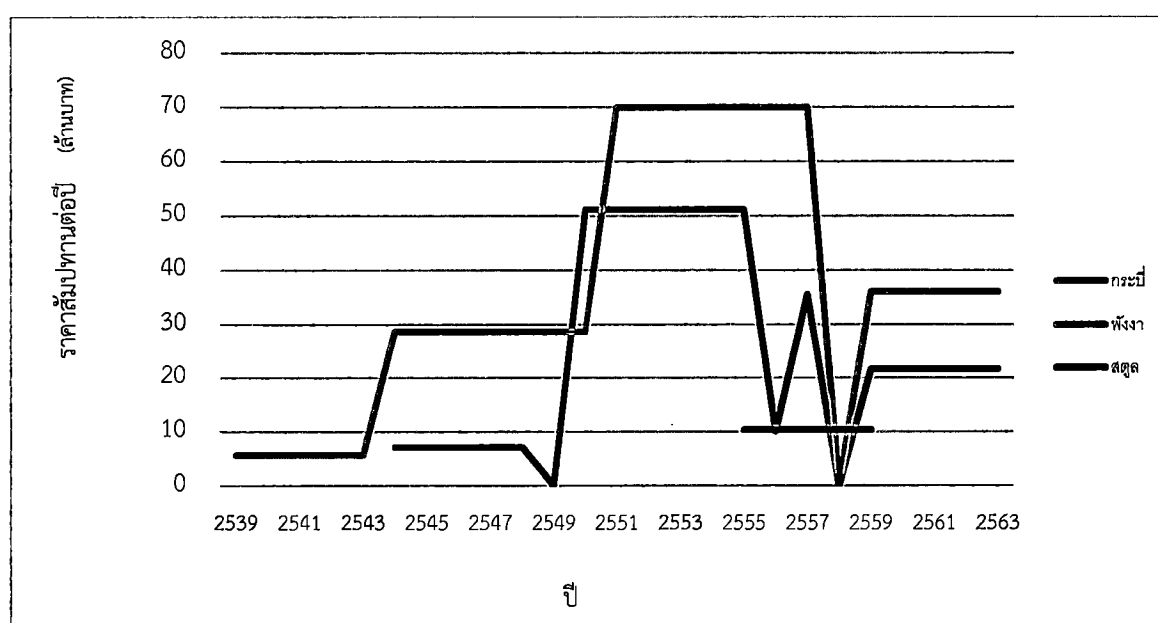
ในช่วงปี พ.ศ. 2558 จังหวัดพังงา มีปัญหาจากการประมูลสัมปทานเนื่องจากการประมูลรอบแรกไม่มีผู้เข้ามายื่นซองประมูล ทำให้ต้องมีการประมูลอีกรอบ ส่งผลให้เมื่อลงนามในสัญญาเสร็จสิ้นแล้วอยู่ในช่วงที่ไม่สามารถขึ้นแห่งรัฐได้ ทำให้ในช่วงปี พ.ศ. 2558 ไม่มีการเก็บรังนก เช่นเดียวกับจังหวัดกระบี่ เมื่อปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2558

รูปที่ 4 แสดงปริมาณน้ำหนักรับการจัดเก็บรังนกถ้ำสัมปทานในแต่ละปี



ที่มา: จากสถิติของจังหวัดกระบี่ พังงา และสุราษฎร์ธานี

รูปที่ 5 แสดงราคาสัมปทานต่อปีสัมปทานของจังหวัดกระบี่ พังงา และสุราษฎร์ธานี

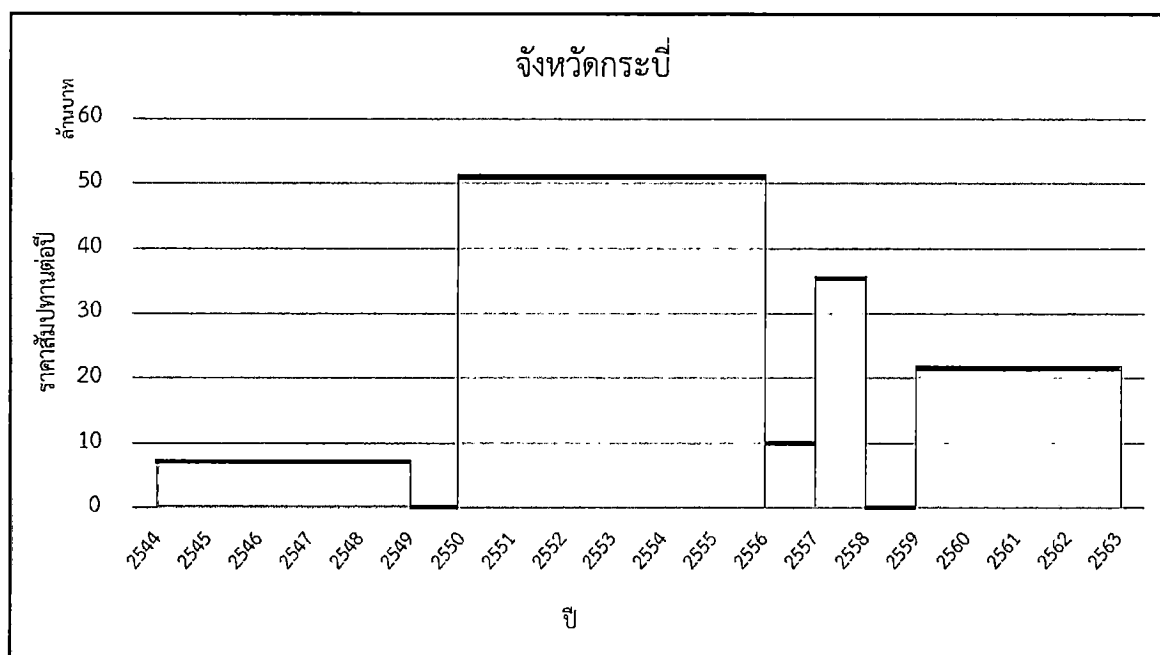


ที่มา: จากสถิติของจังหวัดกระบี่ พังงา และสุราษฎร์ธานี

จากข้อมูลที่คณะผู้วิจัยได้รับมา พบว่า ราคาสัมปทานของจังหวัดกระบี่ และจังหวัดพังงา ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนผู้รับสัมปทาน ราคาสัมปทานจากการประมูลมีการปรับตัวสูงขึ้น แต่เมื่อผู้รับสัมปทานเดิมสามารถต่อสัญญาหรือประมูลสิทธิสัมปทานได้ต่อเนื่องราคาสัมปทานจะปรับลดลงหรือคงที่ และเมื่อการประมูลปีใดมีปัญหาที่ส่งผลให้การทำสัมปทานขาดความต่อเนื่อง จะส่งผลให้ปีถัดไปราคาการประมูลปรับตัวลดลงเกือบร้อยละ 50 ดังในรูปที่ 6 และ รูปที่ 7

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จังหวัดกระบี่มีผู้รับสัมปทานทั้งสิ้น 3 คน คือ นายอภิชาติ กิจประสาน (ไม่ปรากฏชื่อบริษัท) รับสิทธิสัมปทานช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2549 ก่อนที่จะเปลี่ยนเป็น นางสาวทิวากร อังศุรางกูร (บริษัท เบสท์ เนสท์ จำกัด) ที่ชนะการประมูลสัมปทานในปี พ.ศ. 2550 – 2554 และได้สิทธิต่อสัญญาทั้งสิ้น 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2555 ที่ราคา 51,100,000 บาท ซึ่งเท่ากับราคาสัมปทานเฉลี่ยต่อปีของสัญญาสัมปทานเดิม และ พ.ศ. 2556 ที่ราคา 10,000,000 บาท โดยหลังจากหมดสัญญาสัมปทานในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ก็มีการจัดประมูลอีกครั้งในปี พ.ศ. 2557 โดยมีอายุสัญญาสัมปทานเพียงแค่ 1 ปี และผู้ที่ชนะการประมูลในครั้งนี้คือ นางกมลทิพย์ ทองฤทธิ์ ที่ได้สิทธิสัมปทานเพียง 1 ปี ก่อนที่การประมูลสัมปทานในปี พ.ศ. 2558 จะมีปัญหาและส่งผลให้ตลอดทั้งปี พ.ศ. 2558 ไม่สามารถหาผู้รับสัมปทานรายใหม่ได้ จนกระทั่งการประมูลรอบปี พ.ศ. 2559 นางกมลทิพย์ ทองฤทธิ์ (บริษัท รังนก กระบี่ จำกัด) ได้รับสิทธิการทำสัมปทานได้อีกรอบ ดังรูปที่ 6

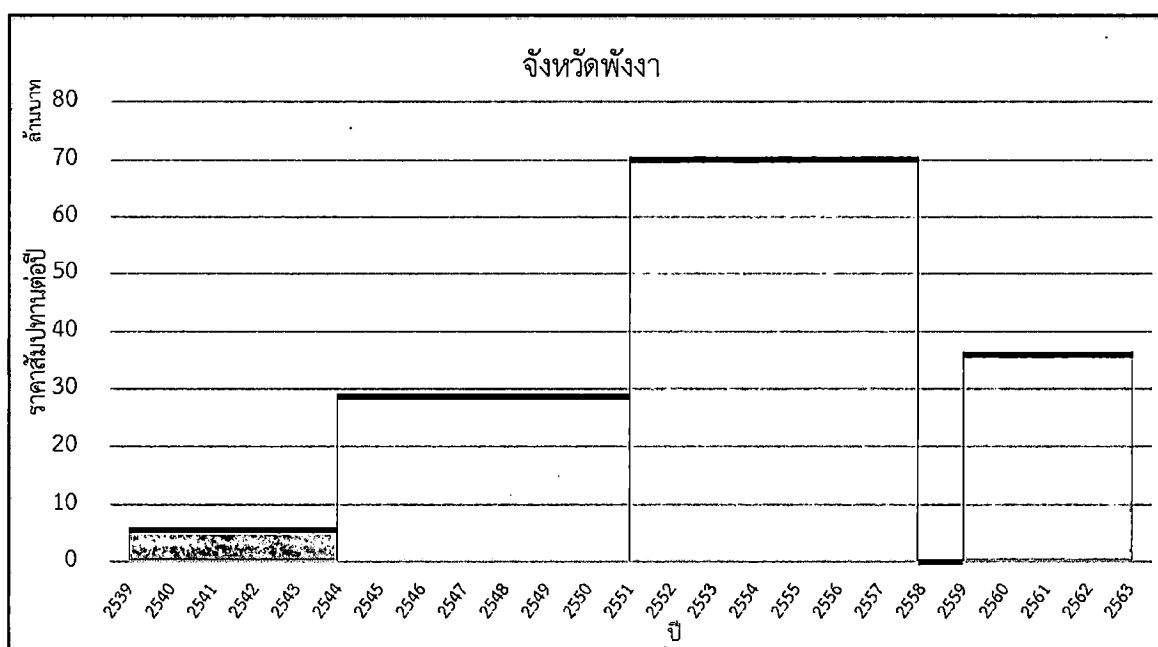
รูปที่ 6 ราคาสัมปทานต่อปีสัมปทานของจังหวัดกระบี่



ที่มา: จากสถิติของจังหวัดกระบี่

สำหรับจังหวัดพังงา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา มีผู้รับสัมปทานทั้งสิ้น 4 คน คือนายสมยศ กิจจิตรกุล (บริษัท พีพี คาบานา 1991 จำกัด) ช่วงปีพ.ศ. 2539 – 2544 เป็นเวลา 5 ปี และนายพิพัฒน์ เจริญสุข (บริษัท เข้าเทิร์น อันดามัน จำกัด) ช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2551 เป็นเวลา 7 ปี หลังจากนั้นผู้ชนะการประมูลสิทธิสัมปทานคือนายปรีชา กิตติธรรกุล (บริษัท โชคกิตติ ออยส์ แอนด์ เซอร์วิส จำกัด) รับสิทธิสัมปทานช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2558 เป็นเวลา 7 ปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 พบปัญหาการประมูลตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้ในปี พ.ศ. 2559 ผู้ที่ประมูลชนะและได้รับสิทธิสัมปทาน คือนางกมลทิพย์ ทองฤทธิ์ (บริษัท รังนก อันดามัน จำกัด) ซึ่งมีกำหนดสิ้นสุดสัญญาในปี พ.ศ. 2563 เป็นเวลา 5 ปี ดังรูปที่ 7

รูปที่ 7 ราคาสัมปทานต่อปีสัมปทานของจังหวัดพังงา



ที่มา: จากสถิติของจังหวัดพังงา

อย่างไรก็ตาม⁴ การวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะนี้อาจมีความคลาดเคลื่อนได้ เนื่องจากการเก็บข้อมูลของแต่ละจังหวัดใช้มาตรฐานในการจัดเก็บไม่เหมือนกัน เช่น กรณีของการแบ่งประเภทของรังนกของจังหวัดสตูล ที่แบ่งประเภทรังนกแค่ รังนกขาว รังนกดำ เศษรังนก แต่จังหวัดกระบี่และพังงา ที่แบ่งประเภทรังนก เป็น รังนกขาวประเภทที่ 1 ประเภท 2 ประเภท 3 รังนกดำ เศษรังนก นอกจากนี้ จังหวัดสตูลยังจัดเก็บข้อมูลแค่เพียงน้ำหนักรังนก แต่ไม่มีข้อมูลปริมาณรัง ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดกระบี่ และพังงา ที่มีข้อมูลทั้งปริมาณรังและน้ำหนัก

⁴ คณะผู้วิจัยไม่ได้กล่าวถึงข้อมูลของจังหวัดสตูล เนื่องจากได้รับข้อมูลไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์

ข้อสังเกตสำคัญที่ได้จากข้อมูลสถิติทั้งปริมาณน้ำหนักรังนกถ้ำสัมปทานและราคาสัมปทานของแต่ละจังหวัดคือความผันผวนของข้อมูลที่มีสูงมาก และความไม่สมเหตุสมผลของข้อมูลในช่วงปัจจุบันซึ่งปริมาณน้ำหนักรังนกถ้ำสัมปทานของทั้งสามจังหวัดมีแนวโน้มลดลง แต่ราคาสัมปทานกลับสวนทางขึ้น ข้อสังเกตนี้อาจเป็นตัวบ่งชี้การเกิดกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการสัมปทานรังนกนี้ ด้วยการบิดเบือนข้อมูลที่ได้รับสัมปทานต้องแจ้งต่อคณะกรรมการฯ การละเว้นการแจ้งข้อมูล ทำให้บางปีมีข้อมูลขาดหายไป เช่น ข้อมูลเศรษฐกิจของจังหวัดกระบี่ ช่วงปี พ.ศ. 2550-2557 หรือแม้กระทั่งข้อมูลของจังหวัดสตูลที่ไม่มีบันทึกข้อมูลก่อนปี พ.ศ. 2555 เลย จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ควบคู่กับข้อเท็จจริงเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในการลงพื้นที่ศึกษาในส่วนต่อไป

4.2 ข้อเท็จจริงของกระบวนการให้และการตรวจสอบสัมปทานรังนกในประเทศไทยจากการลงพื้นที่ศึกษา

เพื่อเข้าใจการบังคับใช้ในทางปฏิบัติของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน คณะผู้วิจัยจึงลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้ำและการตรวจสอบในเชิงปฏิบัติ โดยมีหลักเกณฑ์เลือกพื้นที่ศึกษา 3 หลักเกณฑ์เพื่อให้สะท้อนสภาพความเป็นจริงในภาพรวมของการให้สัมปทานรังนกในประเทศไทย หนึ่ง เป็นพื้นที่ที่มีการให้สัมปทานรังนกหลายพื้นที่ย่อย โดยเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ สอง เป็นพื้นที่ที่มีผู้เกี่ยวข้องยินดีให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และสาม เป็นพื้นที่ที่มีข้อมูลเชิงสถิติเพื่อใช้ประกอบการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์ได้ ทั้งนี้พื้นที่ศึกษาที่คัดเลือกมานั้นเป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยสำหรับคณะผู้วิจัย โดยได้รับการเสนอแนะจากคณะผู้ทรงคุณวุฒิของโครงการวิจัยแล้ว ซึ่งประกอบไปด้วย 5 พื้นที่ศึกษา ได้แก่ ชุมพร พัทลุง กระบี่ พังงา สตูล

ในการเก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่นี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นการศึกษาตามปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานรังนกทั้ง 3 ประเด็น ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน การตรวจสอบหลังการให้สัมปทาน และการจัดการผลประโยชน์ในส่วนการบริหารจัดการรังนก ดังที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ภายใต้กรอบกฎหมายไว้ในข้างต้น สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

4.2.1 ประเด็นผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลและสืบค้นข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ตามที่ได้อธิบายในส่วนวิธีการวิจัยในทั้ง 3 พื้นที่ศึกษาแล้วนั้น สามารถนำมาแบ่งกลุ่มข้อมูลในเชิงประเด็นและกลุ่มผู้ให้ข้อมูล โดยในส่วนประเด็นสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเด็น ได้แก่ ความโปร่งใสของข้อมูล การร่วมมือกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการเปลี่ยนผ่านผู้ได้รับสัมปทาน และผู้ให้ข้อมูลแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้รับสัมปทานและ/หรือผู้ขายรังนก และกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทาน เช่น เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ดังข้อมูลในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นผู้เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทาน

	ผู้เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทาน		
	ความโปร่งใสของข้อมูล	ความร่วมมือ	การเปลี่ยนผ่าน
นักวิชาการ	“เต็มไปด้วยการโกหก เงามืด ผลประโยชน์และความรุนแรง” (เกษม จันทรดำ, 2561)	ผู้ประมูลสัมปทานรังนกในแต่ละพื้นที่มีการจับมือ ตกลงแบ่งเขตสัมปทานกัน	ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนมือสัมปทาน ถ้าจะถูกเก็บรังนกจะจนหมดถ้า และบางครั้งก็มีการเผาทำลายสิ่งก่อสร้างในเกาะ เพราะไม่ต้องการให้ผู้รับสัมปทานคนใหม่ได้ใช้ประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างที่ตนได้สร้างไว้
ฝ่ายผู้รับสัมปทาน / ผู้ขาย	- มีการแจ้งปริมาณการเก็บรังนกต่อคณะกรรมการรังนกทุกครั้งหลังจากการเก็บรังเสร็จสิ้น - การแจ้งการเก็บรังนกที่ได้ในแต่ละรอบ อาจไม่ตรงตามจำนวนที่เก็บได้	- เจ้าของสัมปทานแต่ละที่ต่างคนต่างไม่ยุ่งเกี่ยวกับ ไม่มีการแลกเปลี่ยนเทคนิค องค์ความรู้ และวิธีการในการทำสัมปทาน - ไม่มีการจับมือ ตกลงแบ่งเขตทำสัมปทาน อาจมีการแข่งขันประมูลของผู้รับสัมปทานเขตอื่นมีให้พบเห็นอยู่บ้าง - ผู้ร่วมประมูลมีการสมคบคิดกัน ตัวแทนเข้าประมูลมักจะมาจากเจ้าของคนเดียวกัน นอกจากนี้เชื่อว่าเจ้าหน้าที่ก็มีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับผู้ประมูล	- บางพื้นที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนเจ้าของสัมปทานมามากกว่า 20 ปีแล้ว - เจ้าของถ้ามีเพียงไม่กี่ราย และเป็นไปได้ค่อนข้างยากที่บุคคลภายนอกวงการหรือผู้สนใจสัมปทานรายใหม่ ๆ จะสามารถเข้ามาทำธุรกิจสัมปทานรังนก

ฝ่ายผู้ให้สัมปทาน	- ผู้รับสัมปทานขาดความโปร่งใส แจ้งปริมาณการจัดเก็บรังนกที่ได้เป็นข้อมูลเท็จแจ้งปริมาณรังนกที่เก็บได้ต่ำกว่าที่เก็บได้ตามจริงและแอบซ่อนรังนกที่เก็บได้ - เชื่อว่าบริษัทผู้ได้สัมปทานรังนกมีความไม่โปร่งใสทั้งในเรื่องผู้ยื่นของประมูล รู้เห็นเป็นใจกัน	- ผู้ร่วมประมูลสมคบคิดกัน และเชื่อว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องกับผู้เข้าประมูลซึ่งนำไปสู่การลดราคากลางในการประมูลในบางพื้นที่ - ผู้ประมูลสัมปทานรังนกมีการจับมือแบ่งเขตสัมปทานกัน	มีบริษัทน้อยรายที่เป็นคู่แข่งการประมูล และเชื่อว่าบริษัทจำนวนน้อยรายเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกัน
-------------------	--	---	---

ที่มา: จากการสรุปของคณะผู้วิจัย

จากข้อมูลในตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าในภาพรวมมีทั้งความไม่สอดคล้องและสอดคล้องกันของข้อมูลหลายประเด็นจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลคนละกลุ่ม โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความโปร่งใสของข้อมูล ที่ผู้รับสัมปทานบางรายให้ข้อมูลว่ามีการแจ้งปริมาณรังนกที่เก็บได้อย่างสม่ำเสมอ ในขณะที่อีกหลายราย รวมถึงฝ่ายผู้ให้สัมปทาน ให้ข้อมูลว่าแม้จะมีการรายงานข้อมูล แต่ข้อมูลดังกล่าวมักจะไม่ตรงกับความเป็นจริง สอดคล้องกับที่ฝ่ายนักวิชาการมองว่าเต็มไปด้วยการโกหก บิดเบือนข้อเท็จจริง เช่นเดียวกับประเด็นความร่วมมือ ที่ผู้ให้ข้อมูลส่วนหนึ่งระบุว่าผู้รับสัมปทานจะต่างคนต่างอยู่ และมีการแข่งกันกันบ้าง ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลรายอื่น ๆ จำนวนมากเห็นว่ามีความร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผู้รับสัมปทานสูงในระดับที่เรียกว่า “สมคบคิด” และมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการบางรายอีกด้วย ส่วนประเด็นการเปลี่ยนผ่านนั้น มีความสอดคล้องกันว่าถ้าเป็นการเปลี่ยนบริษัทรับสัมปทานมักจะมีการเผาทำลายทรัพย์สินบนเกาะรังนก ทั้งสิ่งปลูกสร้างและทรัพยากรภายในถ้ำอีกด้วย นอกจากจะเป็นการกลั่นแกล้งผู้มารับสัมปทานรายต่อไปแล้วยังเป็นการทำลายธรรมชาติอีกด้วย แต่เหตุการณ์ลักษณะนี้ไม่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เพราะผู้รับสัมปทานแต่ละบริษัท มักจะมีความเกี่ยวข้องกันทั้งหมด ทำให้การสัมปทานเป็นเพียงพิธีกรรมการเปลี่ยนผ่านชื่อบริษัท แต่ผู้รับผลประโยชน์ยังคงเป็นกลุ่มเดียวกัน

4.2.2 ประเด็นผู้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบหลังการให้สัมปทาน

ประเด็นผู้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบหลังการให้สัมปทานนั้น สามารถแบ่งกลุ่มคำตอบได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ การขโมยรังนก การดูแลรักษาเกาะระหว่างช่วงประมุลสัมปทาน และ การขึ้นถ้ำตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐหรือคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนก ดังข้อมูลในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นการตรวจสอบหลังการให้สัมปทาน

	การตรวจสอบ		
	การลักขโมยรังนก	การดูแลรักษาเกาะระหว่างช่วงประมูลสัมปทาน	การขึ้นถ้ำตรวจสอบของคณะกรรมการฯ
นักวิชาการ	มีการลักขโมยรังนกอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเป็นการร่วมมือระหว่างคนเฝ้าเกาะและชาวบ้าน	มีการจ้างตำรวจในพื้นที่เพื่อเฝ้าถ้ำระหว่างจัดประมูลสัมปทาน	มีการขึ้นถ้ำตรวจสอบเป็นบางจังหวัด
ฝ่ายผู้รับสัมปทาน / ผู้ขาย	ไม่มีการลักขโมยรังนกมากกว่า 20 ปี	- ผู้รับสัมปทานเป็นคนดูแลต่อเนื่อง เนื่องจากมักจะต่อประมูลได้ทุกครั้ง - เชื่อว่าทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนเจ้าของสัมปทาน เจ้าของสัมปทานเดิมจะเก็บกวาดรังนกในถ้ำจนไม่เหลือ	ไม่มีการขึ้นถ้ำตรวจสอบ
ฝ่ายผู้ให้สัมปทาน	- คนเฝ้าเกาะบางคนร่วมมือกับชาวบ้าน เปิดช่องให้ชาวบ้านขึ้นไปลักขโมยรังนกจากเกาะที่ได้รับสัมปทาน - การลักขโมยรังนกมักเกิดขึ้นในช่วงที่หมดสัญญาสัมปทานหรือกำลังหาผู้สัมปทานรายใหม่	- มีการบังคับในสัญญาแนบท้ายว่าผู้ได้รับสัมปทานต้องรักษาทรัพยากรและทรัพยากรบนเกาะรังนก แม้จะเปลี่ยนเจ้าของสัมปทาน รวมถึงการดูแลมิให้ปริมาณนกและรังนกที่เก็บได้ลดน้อยลง - เมื่อการสัมปทานสิ้นสุดลง หรือช่วงที่กำลังหาผู้สัมปทานหรือเปิดสัมปทานรอบใหม่ คณะกรรมการฯ ต้องเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลจึงต้องใช้แรงงานคน ทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงในการเฝ้าเกาะรังนก	มีการขึ้นถ้ำตรวจสอบ

ที่มา: จากการสรุปของคณะผู้วิจัย

กลุ่มคำถามแรกในประเด็นการลักขโมยรังนกพบว่า ผู้รับสัมปทานรังนกมีหน้าที่ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเอง จึงมักมีการจ้างคนเฝ้าเกาะ ซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากพื้นที่อื่น เพื่อลดโอกาสการมีความสัมพันธ์กับชาวบ้านในพื้นที่เพื่อป้องกันการสมคบกันขโมยรังนก ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างคนเฝ้าเกาะกับชาวบ้าน มีทั้งแบบที่เป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกัน ถึงขั้นคนเฝ้าเกาะทำร้ายชาวบ้านเสียชีวิตบนเกาะ เหมือนกับที่พบในข่าวในอดีต และแบบที่เป็นความร่วมมือกัน เพื่อเอื้อให้ชาวบ้านสามารถขึ้นเกาะไปขโมยรังนกได้ โดยเฉพาะในช่วงหมดสัญญาสัมปทาน

ทั้งนี้ช่วงการได้รับสัมปทานใหม่ ตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการฯ จะต้องว่าจ้างเจ้าหน้าที่ตำรวจมาดูแลเกาะแทนผู้รับสัมปทานรายเดิม ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง ยิ่งถ้าหากการสัมปทานใช้เวลานานแล้ว งบประมาณที่มีอยู่อาจจะไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดูแลเกาะนั้น ๆ ได้นำไปสู่โอกาสในการฉกฉวยผลประโยชน์จากเกาะ ซึ่งหากมีแนวโน้มว่าผู้รับสัมปทานรายเดิมจะได้รับสัญญาสัมปทานต่อเนื่อง หรือ คู่แข่งสัมปทานเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกัน ผู้ได้รับสัมปทานเดิมก็มักจะดูแลเกาะต่อเนื่องร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเลย ทำให้ไม่เกิดปัญหาอะไร แต่หากมีโอกาสที่ผู้รับสัมปทานรายเดิมจะไม่ได้รับสัมปทานต่อเนื่องนอกจากจะมีการปล่อยให้ชาวบ้านมาขโมยรังนกแล้ว ผู้รับสัมปทานรายเดิมยังอาจจะเก็บกวาดรังนกจนหมดถ้าและในบางกรณีมีการเผาทำลายถ้ำด้วย แม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจดูแลเกาะอยู่

ส่วนคำตอบที่น่าสนใจมาก คือ การขึ้นถ้ำตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ที่คำตอบของผู้ให้สัมภาษณ์แตกต่างกัน โดยในขณะที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐและคณะกรรมการฯ ระบุว่ามีการขึ้นเกาะตรวจหลังการให้สัมปทานแล้วเป็นประจําตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย แต่ผู้รับสัมปทานระบุว่าไม่เคยมีการขึ้นเกาะตรวจมาก่อน ซึ่งในความเป็นจริงเป็นอย่างไรนั้น ไม่มีหลักฐานสนับสนุนแต่อย่างใด

การที่ข้อเท็จจริงในเชิงปฏิบัติไม่เป็นไปตามสิ่งที่ระบุไว้ในกฎหมายที่สะท้อนผ่านความไม่สอดคล้องกันของข้อมูลกระบวนการจากแหล่งข้อมูลต่างกลุ่มกันโดยไม่มีหลักฐานสนับสนุนข้อมูลเหล่านั้น หรือหากมีข้อมูลสถิติก็อาจไม่สามารถเชื่อถือได้ ความพยายามในการปกปิดหรือบิดเบือนข้อมูลนี้แสดงถึงโอกาสของการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินหรือการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการสัมปทานรังนกถ้ำนี้ ซึ่งเงื่อนไขในลักษณะนี้ทำให้เกิดความสับสนต่อการทุจริตอย่างมาก เมื่อประกอบกับข้อเท็จจริงตามกฎหมายที่ไม่ระบุถึงกระบวนการตรวจสอบและร้องเรียนเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานนี้เป็นพิเศษ เพียงแต่กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตรวจสอบการกระทำที่อาจฝ่าฝืนหรือไม่ทำตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 และให้สภาจังหวัดรับเรื่องร้องเรียนการทำงานของคณะกรรมการฯ เท่านั้น ซึ่งเป็นการให้อำนาจดุลยพินิจกับเจ้าหน้าที่รัฐอย่างมากโดยขาดขั้นตอนกระบวนการที่ชัดเจน จึงทำให้ความสับสนต่อการทุจริตในกระบวนการต่าง ๆ ในการสัมปทานรังนกถ้ำนั้นเพิ่มขึ้นไปอีกด้วย

4.2.3 ประเด็นการจัดสรรผลประโยชน์ในส่วนการบริหารจัดการรังนก

ประเด็นการให้สัมปทานและการจัดสรรผลประโยชน์นั้น แบ่งกลุ่มคำถามได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ปริมาณรังนกบนเกาะ ปริมาณรังนกที่เก็บได้ การขายและตลาด ดังข้อมูลในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นการจัดสรรผลประโยชน์ในส่วนการบริหารจัดการรังนก

	การจัดการผลประโยชน์		
	ปริมาณรังนกบนเกาะ	ปริมาณรังนกที่เก็บได้	การขายและตลาด
นักวิชาการ	ถ้ารังนกสัมปทานกำลังกลายเป็นถ้าร้าง เนื่องจากนกก็แอ่นย้ายไปอยู่ในบ้านรังนกบนฝั่ง	มีปริมาณเพิ่มขึ้น	ประเทศจีนคือตลาดรังนกที่สำคัญของประเทศไทย การบริโภคภายในประเทศมีจำนวนน้อย และรังนกไทยมีคุณภาพเป็นไปตามต้องการของผู้บริโภคชาวจีน
ฝ่ายผู้รับสัมปทาน / ผู้ขาย	- ไม่เพิ่มขึ้น เนื่องจากตอนนี้ปริมาณนกเต็มความจุถ้ำแล้ว - รังนกถ้ำบางแห่งลดลงร้อยละ 80 ในปี พ.ศ. 2561 ทำให้ราคารังนกถ้ำของไทยมีราคาสูงมากในปีดังกล่าว	“ตามที่แจ้งกับคณะกรรมการฯ” (จากการสัมภาษณ์ผู้ดูแลการเก็บรังนก) - ประมาณ 400 – 600 กิโลกรัมต่อรอบการเก็บ (แต่ไม่แสดงให้เห็นให้ผู้วิจัยดูยอดการเก็บรังนก)	- หลังจากเก็บรังนกจากถ้ำแล้ว จะมีการจัดประมูลรังนกที่ท่าเรือของบริษัทผู้รับสัมปทานเลย - ส่วนใหญ่ขายให้พ่อค้าชาวจีน (พ่อค้าชาวจีนจะเป็นผู้หาช่องทางนำเข้าประเทศจีนเอง) การส่งออกเป็นรูปแบบการส่งของผ่านไปรษณีย์ไทย ราคาตลาดของรังนกถ้ำในประเทศจีนอยู่ที่ 120,000-160,000 บาท/กิโลกรัม
ฝ่ายผู้ให้สัมปทาน	ปริมาณรังนกมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี เพราะสันนิษฐานจากสัญญาแนบท้ายที่ให้บริษัทที่ชนะการประมูลต้องไม่ทำให้ปริมาณรังนกน้อยลงมิเช่นนั้นจะโดนปรับตามสัญญา หรืออาจถูกยกเลิกสัญญาก็เป็นได้	- ไม่มีการแจ้งข้อมูลที่ชัดเจน - หากมีการแจ้ง ปริมาณที่แจ้งมานจะน้อยกว่าที่เก็บได้จริง	- ราคากลางการประมูล 60,000 บาท/กิโลกรัม ราคานี้ได้มาจากการเปรียบเทียบข้อมูลราคาในพื้นที่ - พบว่าราคารังนกในประเทศจีนค่อนข้างสูงกว่าราคาที่ขายจากหน้าถ้ำถึง 3 – 4 เท่าตัว กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์เชื่อว่าน่าจะเพิ่มราคาสัมปทานเนื่องจากส่วนต่างค่อนข้างสูง ต้องการดึงส่วนต่างนี้กลับสู่ท้องถิ่น

ที่มา: จากการสรุปของคณะผู้วิจัย

จากข้อมูลในตารางที่ 4 นั้น มีข้อสังเกตสำคัญว่าในแต่ละกลุ่มคำถาม ได้รับคำตอบที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เช่น ผลประโยชน์ส่วนของปริมาณรังนกบนเกาะ มีทั้งผู้ให้ความเห็นว่าไม่มีเพิ่มขึ้นหรือลดลง เนื่องจากนกแอ่นที่มาทำรังในถ้ำมีจำนวนเต็มเกาะความจุแล้ว ผู้รับสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งระบุว่าในถ้ำบางแห่งมีปริมาณรังนก โดยให้เหตุการณ์สนับสนุนว่าดูจากราการณ์ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในปีที่กล่าวอ้างถึง และฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐผู้ให้สัมภาษณ์ที่สนับสนุนจากสัญญาแนบท้ายสัมภาษณ์ว่าผู้ชนะการประมูลจะต้องไม่ทำให้ปริมาณรังนกลดลง มิเช่นนั้นจะโดนปรับ แต่ที่ผ่านมาไม่เคยมีการปรับด้วยเหตุดังกล่าว จึงแสดงว่ารังนกไม่ลดลง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับคำตอบในกลุ่มปริมาณรังนกที่เก็บได้ ที่แต่ละฝ่ายให้ข้อมูลไม่ตรงกัน และไม่มีฝ่ายใดแสดงหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงของข้อมูลที่ได้ ที่สำคัญผู้ให้สัมภาษณ์ยังให้ข้อมูลว่าผู้รับสัมภาษณ์ไม่มีการแจ้งข้อมูลปริมาณที่ชัดเจน หรือ หากในบางครั้งมีการแจ้งก็แจ้งน้อยกว่าที่เก็บได้จริง จากข้อมูลทางสถิติพบว่า ผู้รับสัมภาษณ์ได้ส่งข้อมูลชี้แจงในการเก็บรังนกอีแอ่นในแต่ละรอบ มีจำนวนไม่เท่ากัน โดยในบางเกาะบางครั้งผู้รับสัมภาษณ์ได้เว้นการแจ้งเก็บรังนกสองรอบแรก แต่กลับมาแจ้งในรอบที่สาม ซึ่งอาจเป็นการปกปิดปริมาณจัดเก็บรังนกเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี รวมถึงเพื่อบิดเบือนให้ราคากลางการประมูลสัมภาษณ์ในรอบต่อไปลดลง ถึงแม้ในอดีตเคยมีการยืนยันจากผู้รับสัมภาษณ์ว่าพื้นที่ที่สัมภาษณ์รังนกเปลี่ยนมือ ผู้รับสัมภาษณ์รายเดิมจะเผาทำลายสิ่งก่อสร้างรวมถึงถ้ำรังนก เพื่อเป็นการกลั่นแกล้งผู้รับสัมภาษณ์รายใหม่ แต่กลับไม่เคยมีความถึงเรื่องเหล่านี้เลย จึงเป็นการตอกย้ำว่ายังมีการกระทำความผิดทั้งที่ความเป็นจริงแล้วกฎหมายได้ระบุโทษไว้ชัดเจนแต่กลับไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการ

ข้อมูลที่สรุปได้จากประเด็นการจัดสรรผลประโยชน์นั้นมีข้อสังเกตสำคัญคือ ไม่มีการบันทึกข้อมูลอย่างต่อเนื่องและข้อมูลสถิติที่มีก็อาจไม่สามารถเชื่อถือได้ ทำให้คำตอบที่ได้รับจากแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ตรงกัน และในบางกรณีขัดแย้งกัน แม้เจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในคณะกรรมการฯ ก็ไม่สามารถระบุข้อมูลจริงได้ ได้เพียงแต่กล่าวอ้างตามข้อมูลอื่น ๆ ที่อาจจะเกี่ยวข้อง ซึ่งการขาดข้อมูลที่แท้จริงนี้ส่งผลกระทบต่อการออกแบบสัญญาสัมภาษณ์ กระบวนการพิจารณาให้สัมภาษณ์ และการคิดคำนวณค่าตอบแทนจากการสัมภาษณ์อย่างมาก ทั้งนี้ ความขัดแย้งของข้อมูลและการขาดหลักฐานสนับสนุนการให้ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ มีการละเมิดหรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดใน พ.ร.บ. อากาศรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะในส่วนกระบวนการหลังให้สัมภาษณ์ที่ระบุให้ผู้รับสัมภาษณ์ทำบัญชีแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนรังนกที่เก็บได้ บริเวณที่จัดเก็บ และรายการอื่น ๆ ยื่นต่อคณะกรรมการฯ ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันเข้าเก็บรังนก ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และทำหนังสือแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการขายรังนก ขายให้แก่ใคร ในราคาเท่าใด และรายการอื่น ๆ ยื่นต่อคณะกรรมการฯ ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่มีการขายตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งนี้อาจเป็นกระบวนการหรือเป็นการเปิดโอกาสสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากสัมภาษณ์รังนกนี้

4.3 ความคิดเห็นต่อการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการให้และการตรวจสอบสัมปทานรังนกในประเทศไทย

จากความไม่สอดคล้องกันของข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ ทั้งประเด็นผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน ประเด็นการจัดสรรผลประโยชน์ในการบริหารจัดการรังนก และประเด็นผู้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบหลังการให้สัมปทาน ที่สะท้อนการกระบวนการหรือโอกาสการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการให้สัมปทานรังนกถ้าอธิบายไปในส่วนที่ผ่านมาแล้วนั้น คณะผู้วิจัยจึงสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกลุ่มเดิมทั้ง 3 กลุ่มคือ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้รับสัมปทานและ/หรือผู้ขายรังนก และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทาน เช่น เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ถึงความคิดเห็นต่อการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการให้และการตรวจสอบสัมปทานรังนกถ้าในทั้ง 3 ประเด็นข้างต้น ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน การตรวจสอบหลังการให้สัมปทาน และการจัดการผลประโยชน์ ดังข้อมูลในตารางที่ 5

จากข้อมูลความคิดเห็นดังกล่าว พบว่าเรื่องหนึ่งที่มีการกล่าวถึงทั้ง 3 ประเด็นคือ การกระจายอำนาจ ซึ่งกลุ่มนักวิชาการและฝ่ายผู้ให้สัมปทานมีความเห็นใกล้เคียงกันว่าอำนาจพิจารณากระจุกตัวอยู่ที่คณะกรรมการฯ ซึ่งมีข้าราชการประจำจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางเป็นประธานฯ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่งอีกหลายคน ทำให้การพิจารณาความเหมาะสมและผลประโยชน์ไม่ได้ถูกกระจายไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ยังอาจเป็นข้อถกเถียงกันได้ถึงเจตนารมณ์ของการให้สัมปทานรังนกกว่าอำนาจการตัดสินใจและผลประโยชน์ควรถูกกระจายสู่ท้องถิ่นมากเพียงใด และภาครัฐควรมีส่วนควบคุมดูแลมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในการถกเถียงเรื่องการกระจายอำนาจในสัมปทานรังนกนี้ ก็ยังคงเป็นข้อจำกัดเดียวกับที่พบจากข้อเท็จจริงของกระบวนการให้และการตรวจสอบสัมปทานรังนกทั้ง 3 ประเด็น นั่นคือ การขาดข้อมูลที่ต่อเนื่อง เชื่อถือได้ และเพียงพอในการประกอบการหาข้อสรุปที่เหมาะสมได้ ไม่ว่าจะเป็นขนาดของผลประโยชน์ที่แท้จริงจากการให้สัมปทาน ปริมาณรังนกและการเปลี่ยนแปลงในแต่ละพื้นที่ และความสามารถในการเก็บรังนกได้จริงจากแต่ละพื้นที่

ตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นการแก้ไขพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

	ประเด็นที่เห็นควรในการแก้ไขใน พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540			
	ผู้เกี่ยวข้องกับการสัมปทาน	การจัดสรรผลประโยชน์	กระบวนการการให้สัมปทาน	อื่น ๆ
นักวิชาการ	อำนาจอยู่กับข้าราชการประจำมากเกินไป กลุ่มข้าราชการประจำขาดความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญเกี่ยวกับรังนก ควรเพิ่มอำนาจให้ชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจ	“เงินที่ถูกกระจายออกไปเป็นเบี้ยหัวแตกทำอะไรเป็นขึ้นเป็นอันไม่ได้ ต้องทำให้การจัดสรรเงินอากรโปร่งใส สร้างความเข้าใจให้ชุมชน ให้รักษาดูแลนก ควรแบ่งสรรให้อบต. ที่มีการสัมปทานมากขึ้น และเพิ่มสวัสดิการ ให้คนเก็บรัง และควรมีการแบ่งให้ระดับประเทศด้วย” (เกษม จันทรดำ, 2561)	ควรให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่านี้	เห็นควรที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 แล้วดำเนินการร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่ และเน้นให้ชุมชนเป็นผู้จัดการ ดูแลสัมปทานรังนกในแต่ละพื้นที่เอง
ฝ่ายผู้รับสัมปทาน / ผู้ขาย	มีการพูดถึงการเข้ามาของผู้ประมูลหน้าใหม่ที่เข้ามาร่วมประมูลได้ยาก เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลและความพร้อมในการเข้าประมูลสัมปทานของผู้ประมูลรายใหม่	ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่มีปัญหาใด ๆ กับการจัดสรรเงินอากรที่เป็นอยู่ในขณะนี้	อยากให้รวมการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของแต่ละหน่วยงานรวมกันในที่เดียว เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานต่าง ๆ มาเรียกเก็บเงิน (ตามกฎหมาย) ไม่พร้อมกัน รวมถึงการดำเนินเรื่องขออนุญาตต่าง ๆ สร้างความยุ่งยาก และเสียเวลาในการทำธุรกิจ	• ต้องการให้มีการรับรองการแปรรูปรังนกจากองค์กรไทย มีการสร้างมาตรฐานขององค์กรในประเทศไทย • อยากให้มีการแยกกันระหว่างรังนกบ้านและรังนกถ้าออกจากกันเพราะเป็นนกคนละประเภท และควรมีการนิยามนกอีแอ่นกันรังไปในแนวทางเดียวกัน • มีกฎหมายรองรับการทำธุรกิจรังนกบ้านอย่างชัดเจน

ฝ่ายผู้ให้สัมปทาน	• คณะกรรมการฯ ผู้ว่าฯ อัยการ ปลัด ผู้กำกับการฯ สรรพากร จังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามตามวาระและมีการย้ายออกจากพื้นที่ขาดการทำงานต่อเนื่องของคณะกรรมการ และเป็นผู้ไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องรังนกโดยเฉพาะ • เห็นว่าควรให้อำนาจแก่นายก อบจ. เป็นประธานกรรมการฯ • การแก้ไขอำนาจของคณะกรรมการเพราะเห็นว่าเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการฯ มากเกินไป ควรเป็นการเน้นให้อำนาจแก่หน่วยงานท้องถิ่นมากกว่า	• เห็นว่าควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์ให้อำนาจแก่นายก อบจ. ในการจัดสรร • อยากให้มีการจัดสรรเงินอากรใหม่ เพิ่มสัดส่วนให้องค์การบริหารส่วนตำบลรอบ ๆ ถ้ามมากขึ้น และให้อำนาจกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่าการให้อำนาจผู้ว่าฯ เนื่องจาก คณะกรรมการอากรรังนกหลายท่านเป็นโดยตำแหน่งแล้วสุดท้ายก็ย้ายออกจากพื้นที่ทำให้การจัดการ จัดสรรเงินอากรขาดความต่อเนื่อง และทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ต้องดูแลเรื่องเอกสาร และงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ จึงควรให้อำนาจการประมูลขึ้นตรงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ใช้ระยะเวลานาน ทำให้เสียงบประมาณในการดูแลเกาะระหว่าง การประมูลแต่ละครั้งค่อนข้างสูง	• เห็นว่า หากคณะกรรมการฯ เป็นคนในพื้นที่อาจจัดการได้ดีกว่าเพราะมีความชำนาญเรื่องรังนกโดยเฉพาะ • มีความต้องการให้มีการแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดอื่น ๆ เพราะตามพระราชบัญญัติฯ ครอบคลุมเพียง 9 จังหวัดเท่านั้น หากนกอไปสร้างรังที่พื้นที่อื่นจะทำให้ขาดกฎหมายในการบังคับใช้ในพื้นทีนั้น ๆ • พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ไม่ครอบคลุมถึงการทำธุรกิจรังนกอีแอ่นบ้าน
--------------------------	--	---	--	--

ที่มา: จากการสรุปของคณะผู้วิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ในกระบวนการสัมปทานรังนกในประเทศไทยทั้ง 3 ส่วนหลัก ได้แก่ หนึ่ง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทาน สอง การตรวจสอบหลังการให้สัมปทาน และสาม การจัดการผลประโยชน์ในส่วนการบริหารจัดการรังนก พบว่ามีปัญหาหลักอยู่ 3 ประการ ได้แก่ หนึ่ง การขาดข้อมูลและขาดความโปร่งใสของข้อมูล ดังเห็นได้จากหลายกรณีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสัมปทานรังนกไม่สามารถแสดงหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำชี้แจงหรือพิสูจน์ความจริงของข้อมูลที่น่าเสนอได้ และการที่ขาดการบันทึกข้อมูลอย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลสถิติที่มีก็อาจไม่สามารถเชื่อถือได้ แม้เจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในคณะกรรมการฯ ก็ไม่สามารถระบุข้อมูลจริงได้ ได้เพียงแต่กล่าวอ้างตามข้อมูลอื่น ๆ ที่อาจจะเกี่ยวข้อง และ สำหรับบางประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องสามารถให้คำตอบและแสดงข้อมูลได้ หลายกรณีผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายให้ข้อมูลไม่ตรงกัน และไม่มีฝ่ายใดแสดงหลักฐานที่แท้จริงและเชื่อถือได้เพื่อพิสูจน์ความจริงของข้อมูลที่ให้ได้ เช่น ผู้ให้สัมปทานให้ข้อมูลว่าผู้รับสัมปทานไม่มีการแจ้งข้อมูลปริมาณที่ชัดเจน หรือ หากในบางครั้งก็แจ้งไม่ตรงกับความเป็นจริงโดยไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าข้อมูลใดเป็นข้อมูลที่ถูกต้องแท้จริง ปัญหาที่สองคือ สำหรับส่วนที่มีข้อมูลที่เชื่อถือได้สนับสนุน หลายส่วนพบว่า ข้อเท็จจริงในเชิงปฏิบัติไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น กฎหมายระบุให้ดำเนินการอย่างหนึ่ง แต่ในความเป็นจริงไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด และปัญหาประการที่สามคือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งหมายถึงคณะกรรมการฯ มีอำนาจการใช้ดุลยพินิจอย่างมาก โดยขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งยืนยันข้อสังเกตประเด็นอำนาจครอบคลุมเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการฯ ในระเบียบและข้อกำหนด จึงทำให้ความสับสนเสี่ยงต่อการทุจริตในกระบวนการต่าง ๆ ในการสัมปทานรังนกถ้านั้นเพิ่มขึ้นไปอีกด้วย ปัญหาทั้งสามประการนี้ ส่งผลกระทบทางลบอย่างมากต่อการออกแบบสัญญาสัมปทาน กระบวนการพิจารณาให้สัมปทาน และการคิดคำนวณค่าตอบแทนจากการสัมปทาน ส่งผลให้การสัมปทานไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมและประเทศชาติ แต่กลับเปิดโอกาสให้เกิดการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินหรือการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการสัมปทาน ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการทุจริตอย่างมาก

ทั้งนี้ข้อเสนอแนะสำคัญจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้องซึ่งเล็งเห็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มุ่งไปที่การกระจายอำนาจ ออกจากการกระจุกตัวอยู่ที่คณะกรรมการฯ อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามการออกแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมนี้ ก็ยังมีอุปสรรคที่มาจากปัญหาทั้ง 3 ประการข้างต้น โดยเฉพาะเรื่อง การขาดข้อมูลที่ต่อเนื่องเพียงพอ และโปร่งใสเชื่อถือได้ มิเช่นนั้นนอกแบบการกระจายอำนาจที่ขาดปัจจัยเหล่านี้ก็อาจนำไปสู่ปัญหาอื่นต่อไปได้อีก

บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ หนึ่ง เพื่อศึกษากระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้ำ และการตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในแต่ละขั้นตอนว่าสามารถนำไปสู่โอกาสการทุจริตได้หรือไม่ อย่างไร สอง เพื่อศึกษาหาความไม่ปกติ และประเมินความเหมาะสมในกระบวนการตรวจสอบการให้สัมปทานรังนกถ้ำ จากกรณีศึกษาการทุจริตที่ผ่านมา และสาม เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการให้สัมปทาน และการตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์ธุรกิจรังนกถ้ำ เพื่อนำไปสู่การออกแบบนโยบาย ป้องกันการทุจริต ในธุรกิจรังนกถ้ำต่อไป โดยมีวิธีการวิจัยจากเอกสารวิชาการ ข่าว รายละเอียดคำพิพากษา และคำชี้มูล หนังสือที่เกี่ยวข้องกับวงการรังนก (Documentation) และเปรียบเทียบกระบวนการทุจริตที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปจากบันทึกและที่เกิดขึ้นจริงในเอกสารทางการ รวมถึงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้ำและการตรวจสอบในเชิงทฤษฎีตามกฎหมาย นอกจากนี้ทางคณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured In-depth Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้ำและการตรวจสอบ ในเชิงปฏิบัติ และเปรียบเทียบข้อมูลกระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้ำและการตรวจสอบในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ

5.1 สรุปและอภิปรายผลวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า ในระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการให้สัมปทานรังนกถ้ำ และการตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์ มีช่องโหว่ที่เปิดโอกาสให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการทุจริต ที่สามารถอธิบายผ่านกรอบทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent) ได้ ซึ่งจุดเสี่ยงหลักนั้นมีอยู่ 3 จุด ได้แก่ หนึ่ง คณะกรรมการฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกระบวนการสัมปทานตั้งแต่ต้นจนจบอย่างเบ็ดเสร็จ สอง การขาดระบบการตรวจสอบที่เหมาะสมกับลักษณะโครงสร้างและสภาพการณ์ของอุตสาหกรรมรังนกถ้ำที่ข้อมูลมีความไม่สมมาตร หรือคือการขาดข้อมูลและข้อมูลขาดความโปร่งใส และสาม ผู้ดำเนินงานตามระเบียบและข้อกำหนดเป็นบุคคลที่อยู่ในคณะกรรมการฯ ร่วมกันทั้งสิ้น และมีหน้าที่ตรวจสอบการมอบและรับเงินอากรเหล่านั้นเองด้วย โดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกคณะกรรมการฯ อย่างเป็นทางการ ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นช่องโหว่ที่เปิดโอกาสสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่อาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตได้

เมื่อวิเคราะห์ระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสัมปทานรังนกถ้ำมาศึกษาเปรียบเทียบกับข้อมูลเชิงประจักษ์จากเอกสารทางการและผู้เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับกระบวนการสัมปทานนั้น งานวิจัยพบว่า ข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุนการวิเคราะห์ระเบียบและข้อกำหนดว่าการสัมปทานรังนกในประเทศไทยนั้นมีโอกาสนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ โดยเกิดจากปัญหาหลัก 3 ประการ ได้แก่ หนึ่ง การขาดข้อมูลและขาดความโปร่งใสของข้อมูล ซึ่งผลคือการไม่สามารถแก้ไขปัญหาลายข้อได้อย่างเหมาะสม เนื่องจาก ไม่สามารถยืนยันสถานการณ์จริงได้อย่างถูกต้อง

และแต่ละฝ่ายก็ให้ข้อมูลไม่ตรงกัน สอง ข้อเท็จจริงในเชิงปฏิบัติไม่เป็นไปตามสิ่งที่ระบุไว้ในกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และสาม คณะกรรมการฯ มีอำนาจการใช้ดุลยพินิจอย่างมาก โดยขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องและยืนยันผลการวิเคราะห์ระเบียบและข้อกำหนด ซึ่งปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ สร้างอุปสรรคอย่างมากต่อการออกแบบสัญญาสัมปทาน กระบวนการพิจารณาให้สัมปทาน และการคิดคำนวณค่าตอบแทนจากการสัมปทาน หรือแม้แต่การปรับปรุงกระบวนการสัมปทานให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อแก้ไขและก้าวข้ามปัญหาต่าง ๆ ที่นำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตในการสัมปทานรังนกถ้ำในประเทศไทยนั้น งานวิจัยนี้จึงนำเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการให้สัมปทาน และการตรวจสอบการแบ่งปันผลประโยชน์ธุรกิจรังนกถ้ำ 3 ประการ บนพื้นฐานของข้อมูลและบทวิเคราะห์ระเบียบ ข้อกำหนด และข้อมูลเชิงประจักษ์ของการสัมปทานรังนกถ้ำในประเทศไทย ดังนี้

หนึ่ง การปรับโครงสร้างคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนก ให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสม และมีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ในการสัมปทานรังนกถ้ำในพื้นที่หนึ่ง ๆ ด้วยการตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมขึ้นมาอีกชุดหนึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ ที่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลการจัดเก็บรังนกและการให้สัมปทานรังนกในพื้นที่นั้น ๆ โดยมีกรรมการที่ประกอบไปด้วยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรรมการอิสระที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ความคิดเห็นต่อการกำหนดราคาเริ่มต้นในการประมูลสัมปทานของคณะกรรมการฯ ชุดเดิม ด้านปักษีวิทยาหรือนิเวศวิทยา เพื่อให้ความคิดเห็นด้านพฤติกรรมของนกอีแอ่น และด้านการจัดการข้อมูล เพื่อให้ความเห็นและตรวจสอบการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้สำหรับคณะกรรมการฯ ชุดเดิมควรมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ ให้ชัดเจนด้วย เช่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านปักษีวิทยาหรือนิเวศวิทยา และด้านการจัดการข้อมูล เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจสอบ

ดังที่ได้อธิบายไปโดยละเอียดแล้วว่าโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ที่รวมศูนย์อำนาจอย่างมากโดยมีผู้เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการสัมปทานร่วมเป็นกรรมการ แม้ด้านหนึ่งจะดูเป็นการสร้างความมีส่วนร่วมในการออกแบบและบริหารจัดการการสัมปทาน แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับเป็นการสร้างสถานการณ์ของการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interests) เนื่องจาก ผู้ปฏิบัติงานกับผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานนั้นเป็นคนเดียวกัน ซึ่งเป็นการลดทอนประสิทธิภาพในการตรวจสอบและลดโอกาสการร้องเรียนความผิดปกติของการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจมีความสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตได้ นอกจากนี้ ดังที่ได้อธิบายแล้วว่าลักษณะโครงสร้างอุตสาหกรรมรังนกถ้ำนั้นมีสภาพการณ์ข้อมูลไม่สมมาตร คือ ประชาชนทั่วไปผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรในฐานะตัวการ มีข้อมูลน้อยกว่าตัวแทน ซึ่งคือคณะกรรมการฯ ที่ได้รับมอบอำนาจมาบริหารจัดการทรัพยากรนี้แทน โดยไม่สามารถกำหนดกลไกในการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนของการสัมปทานอย่างเบ็ดเสร็จเป็นของคณะกรรมการฯ แล้ว จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแทนสามารถเอา

เปรียบเทียบการได้โดยง่าย การกระจายอำนาจหน้าที่เพื่อถ่วงดุลการดำเนินงานสัมปทานจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนากระบวนการสัมปทานที่สำคัญอย่างมาก

สอง การกำหนดกระบวนการตรวจสอบเฉพาะเจาะจงสำหรับการให้สัมปทานรังนกที่ชัดเจนและเหมาะสม ด้วยการใช้กลไกของคณะกรรมการตรวจสอบดังที่นำเสนอไปในข้อที่หนึ่ง และขอคำแนะนำจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อนำมาพัฒนาแนวทางการตรวจสอบที่เหมาะสมสำหรับแต่ละพื้นที่ต่อไป

ดังที่อธิบายสรุปอย่างชัดเจนแล้วว่า กระบวนการให้สัมปทานรังนกก็แอ่นในประเทศไทยมีลักษณะที่โดดเด่นและแตกต่างจากการให้สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ๆ ซึ่งนำไปสู่การสร้างโอกาสให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะตัว ที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือการทุจริตได้ ในลักษณะใกล้เคียงกับที่มีการนำเสนอในข่าวแหล่งต่าง ๆ ดังที่ได้นำเสนอในบทนำแล้วนั้น ทำให้กระบวนการตรวจสอบแบบทั่ว ๆ ไปที่ไม่ได้ออกแบบมาเฉพาะเจาะจง และการใช้ผู้ตรวจสอบที่ไม่ได้มีความเข้าใจและเชี่ยวชาญในการดำเนินกิจการเก็บรังนกถ้า ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอในการลดโอกาสการเกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ผิดกฎหมายและการทุจริต ซึ่งเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจของประเทศและนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพได้

ซึ่งประเด็นการตรวจสอบการให้สัมปทานรังนกในประเทศไทยนั้น ดังที่ได้นำเสนอในบทที่ผ่านมาว่า พระราชบัญญัติอากรรังนกแอ่น พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของหลักเกณฑ์กระบวนการให้สัมปทานรังนกในประเทศไทยนั้นไม่ได้ระบุกระบวนการตรวจสอบและร้องเรียนเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานนี้แต่อย่างใด ช่องทางการร้องเรียนของประชาชนต่อการให้สัมปทานเป็นเพียงช่องทางทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจง คือ การร้องเรียนของประชาชนผ่านองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และ ศูนย์บริการประชาชนสำนักงานปลัด สำนักราชเลขาธิการ ซึ่งการร้องเรียนผ่านช่องทางแรกนั้น ผู้ร้องเรียนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากพระราชบัญญัติอากรรังนกแอ่น พ.ศ. 2540 ระบุให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกมีตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการอยู่ด้วย และกรรมการเหล่านี้ก็ต้องผ่านการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งก็เป็นประธานคณะกรรมการฯ อยู่อีกเช่นกัน จึงมีโอกาสความเป็นไปได้ที่ผู้ตรวจสอบเองอาจมีส่วนรู้เห็นหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่ได้รับข้อร้องเรียนนั้น ๆ มา

นอกจากนี้ ในด้านการตรวจสอบ หากเป็นหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเข้ามาตรวจสอบ ก็อาจไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบมากพอ เนื่องจากตามที่ได้อธิบายไปในส่วนของการลงพื้นที่ศึกษาแล้ว การเก็บข้อมูลหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเก็บรังนกถ้ามีความยากลำบากทั้งทางกายภาพของสถานที่และข้อมูลที่ไม่เป็นที่เปิดเผย จำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากคนในพื้นที่ หรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีจำนวนไม่มาก และอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกของแต่ละจังหวัด และหากมีการขอการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญและเกี่ยวข้องนี้แล้ว ตามที่ได้กล่าวไปในกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้ระบุให้มีคณะกรรมการอื่นใดนอกจากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนก

ของแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดหลักเกณฑ์และคัดเลือกผู้ได้รับสัมปทานนั้น ๆ เอง ดังนั้นข้อกำหนดกระบวนการการตรวจสอบนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ (Conflict of Interests) ได้ ซึ่งอาจจะลดทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบนั้น ๆ ได้

สาม การจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งข้อเสนอแนะข้อนี้มีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นพื้นฐานในการออกแบบปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะสองข้อแรกด้วย จากที่ได้รับ การยืนยันจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์แล้วว่าปัญหาสำคัญของการสัมปทานนี้คือการขาดข้อมูลและ ข้อมูลขาดความโปร่งใส ซึ่งหมายความว่าข้อมูลที่ถูกเก็บอย่างไม่เป็นมาตรฐาน ข้อมูลที่ไม่มีความต่อเนื่อง และข้อมูลที่ถูกบิดเบือนโดยไม่มีการตรวจสอบด้วย ปัญหาของข้อมูลทั้งหมดนี้สะท้อนจากการไม่สอดคล้องและ ขัดกันของคำตอบในหลายคำถามจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการสัมปทานกลุ่มต่าง ๆ โดยไม่สามารถมี การพิสูจน์หรือยืนยันข้อเท็จจริงด้วยหลักฐานที่เชื่อถือได้ แม้จากหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลเองก็ตาม ผลกระทบที่ตามมาของปัญหานี้คือ การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาหลายข้อไม่สามารถทำได้ในเชิงลึก นำไปสู่ ข้อเสนอแนะที่ไม่ชัดเจนเพียงพอในการนำไปปฏิบัติหรือออกแบบเป็นนโยบาย นั้นรวมถึงข้อเสนอแนะการปรับ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในข้อแรก และการออกแบบกระบวนการการตรวจสอบที่ ชัดเจนด้วย ดังนั้นการระดมหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาควิชาการเพื่อเริ่ม กระบวนการจัดเก็บ ตรวจสอบ และออกแบบกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลในระยะยาว จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ สำคัญมากของการพัฒนากระบวนการสัมปทานธรรมาภิบาลในประเทศไทย

5.3 ข้อจำกัดในการศึกษา

งานวิจัยเรื่องกระบวนการและการตรวจสอบการให้สัมปทานธรรมาภิบาลในประเทศไทยนี้ แม้จะสามารถ ตอบคำถามวิจัยหลักว่าขั้นตอนสัมปทานส่วนใดมีช่องโหว่ที่เปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตได้ แต่ด้วยระยะเวลาในการวิจัย ที่ไม่นานนัก และการสืบค้นข้อมูลที่ขาดความโปร่งใสมาก จึงทำให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไม่สามารถลง รายละเอียดเชิงลึกในทางปฏิบัติได้ โดยเฉพาะข้อเสนอแนะสองข้อแรก คือ การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรธรรมาภิบาลเพื่อกระจายอำนาจ และการออกแบบกระบวนการตรวจสอบในแต่ละขั้นตอน อย่างชัดเจน ทั้งนี้ข้อเสนอแนะข้อสุดท้าย คือ การจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องจึงมีความสำคัญอย่าง ยิ่งยวดต่อการศึกษาในระยะต่อไป เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีความชัดเจนและละเอียดมากยิ่งขึ้นได้ กระบวนการและวิธีการจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพนี้ จึงเป็นข้อเสนอแนะสำคัญสำหรับงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับการสัมปทานธรรมาภิบาลในประเทศไทยต่อไป

5.4 การต่อยอดงานวิจัยในอนาคต

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น เพื่อที่จะนำเสนอการปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกเพื่อกระจายอำนาจ และออกแบบกระบวนการตรวจสอบในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรังนกถ้าที่ถูกต้องและต่อเนื่อง ดังนั้นการทำวิจัยเพื่อออกแบบกระบวนการและวิธีการจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพจึงจะมีประโยชน์อย่างมาก นอกจากนี้ผู้วิจัยอาจพิจารณาขยายขอบเขตการวิจัยถึงการทำสัมปทานรังนกในพื้นที่ภาคตะวันออกของประเทศไทย เพื่อใช้เปรียบเทียบกับ การสัมปทานในพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทยด้วย เพื่อนำบทวิเคราะห์มาออกแบบกระบวนการประมูลสัมปทานรังนกสำหรับประเทศไทยได้อย่างครอบคลุม

บรรณานุกรม

- Acemoglu, D., 1995. Reward structures and the allocation of talent. *Eur. Econ. Rev.* 39, 17–33.
- Aidt, T.S., 2009. Corruption, institutions, and economic development. *Oxf. Rev. Econ. Policy* 25, 271–291.
- Asian Development Bank. (2008). Concessions - Annex 4 Parking Measures by PPP - Module 4: Guidelines for Parking Measures: Policy and Options. [online] Retrieved Mar 12, 018 from https://sti-india-uttoolkit.adb.org/mod4/se5/004_1.html
- Buchanan, J.M., Tullock, G., 1965. The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy. University of Michigan Press.
- Chaiwat, T., 2006. Economic Rent-Seeking in Thailand, in: Phongpaichit, P. (Ed.), *The Fight of the Thai Capital: Adaptation and Dynamic*. Matichon, Bangkok, Thailand, pp. 373–405.
- Gramsc, B. (2007). The Neoclassical and New Concepts of Rent-Seeking. *Journal of Economics*, 55, 145 - 162.
- Guasch, J. Luis. (2004). Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right. [Online]. Retrieved March 12, 2018, from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15024/288160PAPER0Granting010renegotiating.pdf>
- Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change* 27: 207-229.
- Khan, M.H., 2000. Rents, efficiency and growth. *Rents Rent-Seek. Econ. Dev. Theory Evid. Asia* 21–69.
- Khan, M.H., Jomo, K.S., 2000. Rents, rent-seeking and economic development: theory and evidence in Asia. Cambridge University Press.
- Krueger, A.O., 1974. The political economy of the rent-seeking society. *Am. Econ. Rev.* 64, 291–303.
- Lambsdorff, J.G., 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge University Press.
- Meagher, P., 2005. Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality. *J. Policy Reform* 8, 69–103.
- Milgrom, P.R., Roberts, J., 1992. *Economics, organization and management*. Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.
- Mueller, D. C. (1989): *Public Choice*. New York: Cambridge University Press.
- Krueger, A.O., 1974. The political economy of the rent-seeking society. *Am. Econ. Rev.* 64, 291–303.

- Persson, A., Rothstein, B., Teorell, J., 2010. The failure of Anti-Corruption Policies A Theoretical Mischaracterization of the Problem. QoG Work. Pap. Ser. 19, 19.
- Posner, R.A., 1974. Social costs of monopoly and regulation. National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.
- Rose-Ackerman, S., 1999. Corruption and government: Causes, consequences, and reform. Cambridge University Press.
- Stiglitz, J.E., 1996. Whither socialism? The MIT Press.
- Wannathepsakul, N., Yomnak, T., 2009. A Few Remarks on Characteristics and Definitions of Policy Corruption. National Institution of Development Administration (NIDA), Bangkok, Thailand.
- เกษม จันทรดำ. ชาติพันธุ์ รังนก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560.
- ไทยโพสต์. 2559. ชาวบ้านเรียกร้องนายกฯ เลิกนโยบายเหมืองแร่ทองคำ. จาก <http://www.thaipost.net/home>. สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2561.
- ไทยรัฐ. 2558. กลุ่ม “เล็ก สตูล” คว่ำรังนกกระบี่. จาก <https://www.thairath.co.th/content/532679>. สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2561.
- ไทยรัฐ. 2558. ตำนไม'ไหว 'อพิ'โก้' เตรียมเจาะบ่อก๊าชฯ ขอนแก่น. จาก <https://www.thairath.co.th/content/482092>. สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2561.
- คณะกรรมการจัดเก็บอกรังนกอีแอ่นจังหวัดสุราษฎร์ธานี. แบบสัญญาสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่น. สุราษฎร์ธานี, 30 กรกฎาคม 2557.
- คณะกรรมการจัดเก็บอกรังนกอีแอ่นจังหวัดสุราษฎร์ธานี. ประกาศเรื่อง ประมวลให้สัมปทานการเก็บรังนกอีแอ่นจังหวัดสุราษฎร์ธานี. สุราษฎร์ธานี, 30 กรกฎาคม 2557.
- นราธิป ชุตินวงศ์. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค. พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544). น. 385.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นวลน้อย ตรีรัตน์. คอร์รัปชัน ค่าเช่า และการพัฒนาเศรษฐกิจ. วารสารเศรษฐศาสตร์. ปีที่ 21 (4 ธันวาคม 2546).
- ผู้จัดการออนไลน์. 2549. ผู้ว่ากระบี่สั่งล้มสัมปทานรังนกอีแอ่นรอบ 2 เชื้อมีฮั่วประมวล. จาก <https://mgronline.com/south/detail/9490000057913>. สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2561.
- พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. 2560.
- พระราชบัญญัติอกรังนกอีแอ่น.พ.ศ. 2540.

ศูนย์ข้อมูล & ข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. 2558. บ.รังนกอันดามัน ชนะการประมูลรังนกอีแอ่นพังงา 180 ล้าน สัมปทาน 5 ปี หลังมีผู้ประมูลเพียง 3 ราย. จาก <https://www.tcijthai.com/news/2015/14/current/5735> . สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2561.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และอิสร์กุล อุณทเขตต์. ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน : กรณีศึกษาสัมปทาน โทรคมนาคม โทรทัศน์และการจำหน่ายสินค้าปลอดอากร. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.” บันทึกเรื่อง การออกประทานบัตรทำเหมืองแร่ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. 2534. http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2537&lawPath=c2_0733_2537.

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554. 2554. <http://www.royin.go.th/dictionary/>.

อารยา กิตติเวช. “สัญญาสัมปทาน : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ลงทุนต่างชาติเป็นผู้รับสัมปทานในประเทศไทย.” ใน *วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎีบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2550.

ภาคผนวก

ตารางที่ 1 รายละเอียดคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ในช่วงปี พ.ศ. 2531 – 2561

ลำดับ	เลขที่คำพิพากษาศาลฎีกา	คำพิพากษาย่อ	ลักษณะความผิด	พื้นที่
1	2727/2537	โจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้งสี่ได้ร่วมกันลักรังนกอีแอ่นของนายอภิชาติผู้เสียหาย ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลยทั้งสี่มีความผิดจริงให้ลงโทษจำคุกคนละ 3 ปี จำเลยยื่นอุทธรณ์ในระหว่างการพิจารณาจำเลยที่ 4 ขออนุญาตอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้เป็นว่าให้ยกฟ้องสำหรับจำเลยที่ 2 ในชั้นศาลฎีกาประเด็นที่ต้องพิจารณาคือจำเลยที่ 2 มีความผิดฐานรับซื้อของโจรหรือไม่ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า รังนกในถ้ำตามเกาะเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของแต่บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยเข้ายึดถือเอาการที่นายอภิชาติได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกได้อันเป็นการได้รับผูกขาดจากรัฐบาลนั้น ตามที่โจทก์นำสืบฟังได้ว่าผู้ที่เก็บรังนกครั้งนี้ไม่ใช่ลูกจ้างของนายอภิชาติ นายอภิชาติยังมิได้เข้ายึดถือเอาซึ่งรังนกนั้นตามบทบัญญัติมาตรา 1318 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นายอภิชาติจึงยังมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในรังนกครั้งนี้ การเก็บรังนกดังกล่าวไปจึงไม่เป็นการลักทรัพย์ของนายอภิชาติ ทำให้ขาดองค์ประกอบความผิดฐานรับซื้อของโจร	ร่วมกันลักทรัพย์, รับของโจร	จังหวัดกระบี่

2	2763/2541	● โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยทั้งสามในความผิดร่วมกันลักทรัพย์ มีรั้งนกอีแอ่นไว้ในครอบครองโดยผิดกฎหมาย กระทำการให้เกิดความเสียหายแก่รั้งนกอีแอ่นและเข้าไปในเขตห้าม จำเลยทั้งสามให้การปฏิเสธ ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยทั้งสามมีความผิดจริงโดยสั่งจำคุกจำเลยที่ 1 และที่ 3 คนละ 4 ปี 8 เดือน และปรับคนละ 60 บาท สำหรับจำเลยที่ 2 ขณะกระทำความผิดอายุเพียง 15 ปี จึงมีคำสั่งส่งไปฝึกอบรมที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กจังหวัดสงขลาจนกว่าจะมีอายุครบ 18 ปี จำเลยทั้งสามอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น ในชั้นศาลฎีกามีคำสั่งแก้คำพิพากษาเป็นว่า จำเลยทั้งสามมีความผิดตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น ฐานร่วมกันเก็บรั้งนกอีแอ่นโดยไม่รับอนุญาต ทำความเสียหายแก่รั้งนกอีแอ่น ลงโทษฐานเก็บรั้งนกอีแอ่นโดยไม่รับอนุญาตให้จำคุกจำเลยที่ 1 และที่ 3 คนละ 1 ปี รวมกับโทษฐานร่วมกันมีรั้งนกอีแอ่นไว้ในครอบครองโดยรู้ว่าเป็นรั้งนกที่ได้มาโดยกระทำความผิดกฎหมายอีกคนละ 1 ปี เป็นจำคุกจำเลยที่ 1 และที่ 3 มีกำหนดคนละ 2 ปี จำเลยที่ 1 และที่ 3 ให้การรับสารภาพในชั้นจับกุมและชั้นสอบสวนจึงมีเหตุบรรเทาโทษลดโทษให้คนละหนึ่ง โดยลงโทษให้จำเลยที่ 1 และที่ 3 จำคุกคนละ 1 ปี 4 เดือน และให้ยกฟ้องโจทก์ในข้อหาฐานร่วมกันลักทรัพย์ตั้งแต่สองคนขึ้นไปในเวลากลางคืนโดยใช้ยานพาหนะและข้อหาฐานร่วมกันขึ้นไปบนเกาะที่นกอีแอ่นทำรังอยู่ตามธรรมชาติเป็นเขตหวงห้าม คืบเรือหางยาวของกลางแก่เจ้าของนอก นอกจากที่แก้คงให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 3	ร่วมกันลักทรัพย์, มีรั้งนกอีแอ่นไว้ในครอบครอง โดยผิดกฎหมาย, กระทำการให้เกิดความเสียหายแก่รั้งนกอีแอ่น, เข้าไปในเขตหวงห้ามโดยมิได้รับอนุญาต	จังหวัดพัทลุง
---	-----------	--	--	---------------

3	6736/2541	● โจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้งเก้ากับพวกที่ยังจับตัวไม่ได้อีก 1 คน ได้สมคบกันวางแผนเพื่อกระทำความผิดลักทรัพย์ รังนกอีแอ่น ร่วมกันขึ้นไปในเขตห้ามและใช้ไม้และเหล็กแทงรังนกอีแอ่นอันเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายแก่ รังนกอีแอ่น และใช้เรือมาดไม้ติดเครื่องยนต์เป็นยานพาหนะเพื่อสะดวกแก่การกระทำความผิดเพื่อให้พ้นการจับกุม ซึ่งจำเลยทั้งเก้าให้การปฏิเสธ ต่อมาหลังจากสืบพยานโจทก์เสร็จแล้ว จำเลยทั้งเก้าให้การรับสารภาพฐาน ร่วมกันขึ้นไปบนเกาะที่รังนกอีแอ่นทำรังโดยไม่ได้รับอนุญาต ฐานร่วมกันเก็บรังนกอีแอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาต กระทำการใด ๆ อันอาจเป็นอันตรายแก่รังนกอีแอ่น การทำความเสียหายแก่รังนกอีแอ่นและฐานร่วมกันมิไว้ ครอบครองซึ่งรังนกอีแอ่น แต่ปฏิเสธในข้อหาช่องโจรและร่วมกันลักทรัพย์ ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลยทั้ง เก้ากระทำความผิดโดยให้ลงโทษรวมจำคุกคนละ 5 ปี และปรับคนละ 45 บาท และสั่งริบของกลาง ● จำเลยทั้งเก้าอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นเป็นว่า จำเลยทั้งเก้ามีความผิดใน ฐานร่วมกันเก็บรังนกอีแอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาตจำคุกคนละ 1 ปี ปรับคนละ 1,000 บาท ฐานร่วมกันมิไว้ใน ครอบครองซึ่งรังนกอีแอ่นอันตนรู้ว่าได้มาจากการกระทำความผิดจำคุกคนละ 1 ปี ปรับคนละ 1,000 บาท รวม เป็นจำคุกคนละ 2 ปีและปรับคนละ 2,000 บาท จำเลยทั้งเก้าให้การรับสารภาพมีเหตุบรรเทาโทษลดโทษให้ คนละกึ่งหนึ่งคงจำคุกคนละ 1 ปี และปรับคนละ 1,000 บาท โทษจำคุกให้รอไว้คนละ 3 ปี โดยกำหนด เงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติโดยให้จำเลยทั้งเก้ารายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติจังหวัดพัทลุงทุก 3 เดือนต่อครั้ง มีกำหนด 1 ปี และให้ยกฟ้องโจทก์ข้อหาดลักทรัพย์ และข้อหาเข้าไปหรือขึ้นไปบนเกาะที่รัง นกอีแอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาต นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น ● โจทก์ยื่นฎีกาศึมีปัญหาข้อกฎหมายต้องวินิจฉัยว่าจำเลยทั้งเก้ามีความผิดฐานลักทรัพย์เพราะผู้เสียหายได้ แสดงเจตนายึดถือรังนกเพื่อตนโดยการครอบครองหรือไม่ ศาลเห็นว่า แม้ว่าผู้เสียหายได้รับอนุญาตจาก กระทรวงการคลังเป็นผู้ผูกขาดให้เก็บรังนกได้แต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายได้ปักป้ายแสดงเขตห้ามเข้าเกาะไว้	ร่วมกันลักทรัพย์, กระทำการให้เกิด ความเสียหายแก่ รังนกอีแอ่น, เข้าไปในเขตหวง ห้ามโดยมิได้รับ อนุญาต	จังหวัด พัทลุง
---	-----------	--	---	----------------

		ผู้เสียหายได้ส่งคนงานเข้าไปเก็บรังนกชนิดขาวในถ้ำที่เกิดเหตุไปเสร็จแล้วตั้งแต่ออกเกิดเหตุประมาณ 20 วัน คงเหลือแต่รังนกชนิดดำซึ่งติดอยู่ที่ผนังถ้ำตามธรรมชาติ ผู้เสียหายไม่ได้เก็บมารวบรวมไว้และไม่มีความคืบหน้าดูแลบริเวณถ้ำที่เกิดเหตุเหมือนในเวลาที่ผู้เสียหายทำการเก็บรังนกตามปกติ ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวรังนกก็แอ่นในถ้ำตามเกาะดังถ้ำของสถานที่เกิดเหตุคดีนี้เป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ แต่บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยเข้ายึดถือเอา การที่ผู้เสียหายได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกก็แอ่นเป็นการผูกขาดจากรัฐบาล ผู้เสียหายมีสิทธิเพียงเข้าไปเก็บรังนกได้เท่านั้น แต่จะมีกรรมสิทธิ์ในรังนกก็แอ่นได้ต้องมีการเข้ายึดถือเอา เมื่อผู้เสียหายยังไม่ได้เข้ายึดถือเอาซึ่งรังนกของกลางผู้เสียหายจึงยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ในรังนกของกลาง การกระทำของจำเลยทั้งเก้าจึงไม่เป็นความผิดฐานลักทรัพย์ตามที่โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาจึงมีคำพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์		
4	568/2544	● โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยในฐานความผิดร่วมกันลักทรัพย์ เก็บรังนกก็แอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาต มีรังนกไว้ในครอบครองโดยผิดกฎหมาย ขึ้นไปในเกาะที่นกก็แอ่นทำรังอยู่ตามธรรมชาติซึ่งเป็นเขตห้าม และขอให้จำเลยคืนหรือชดใช้ราคารังนกก็แอ่นชนิดสีขาวที่ยังไม่ได้คั้นน้ำหนัก 2,700 กรัม ราคา 135,000 บาท แก่ผู้เสียหาย จำเลยให้การปฏิเสธ ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ● โจทก์ยื่นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 9 พิพากษาแก้เป็นว่า จำเลยมีความผิดฐานเก็บรังนกก็แอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาตปรับ 100 บาท ฐานมีรังนกก็แอ่นไว้ในครอบครองโดยฝ่าฝืนกฎหมาย จำคุก 6 เดือน และฐานขึ้นไปบนเกาะโดยไม่ได้รับอนุญาต ปรับ 100 บาท รวมจำคุก 6 เดือนและปรับ 200 บาท นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น ● จำเลยยื่นฎีกาประเด็นที่ศาลฎีกาต้องวินิจฉัยว่า เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องจึงต้องห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นในปัญหาข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อโจทก์บรรยายฟ้องแยกข้อหาความผิดของจำเลยทั้งสามฐานดังกล่าวกับความผิดฐานร่วมกับพวกลักทรัพย์ของผู้เสียหายเป็นกรณีต่างกรรมกันและการพิจารณาว่าอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงต้องห้ามตามประมวล	ร่วมกันลักทรัพย์, เก็บรังนกก็แอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาต, มีรังนกก็แอ่นไว้ในครอบครองโดยผิดกฎหมาย, เข้าไปในเขตหวงห้ามโดยมิได้รับอนุญาต	จังหวัดพัทลุง

		กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ศาลฎีกามีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คดีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยฎีกาของจำเลยอีกต่อไป พิพากษาแก้เป็นว่าให้ยกฟ้องในข้อหาความผิดต่อพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ทั้งหมด นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 9		
5	2365/2544	- โจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสามกับพวกที่ยังไม่ได้ตัวมาอีก 4 คน ได้ร่วมกันวางแผนลักทรัพย์รั้งนกอีแอ่นของบริษัทรังกแหลมทอง (สยาม) จำกัด ผู้เสียหาย ร่วมกันขึ้นไปบนเกาะที่มีรั้งนกอีแอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาตและลักแทงรั้งนกอีแอ่นซึ่งติดอยู่ที่ผนังถ้ำเป็นการกระทำความผิดร้ายแก่รั้งนกอีแอ่น ร่วมกันใช้เรือมาดไม้ติดเครื่องยนต์เป็นยานพาหนะ เพื่อสะดวกแก่การกระทำความผิดและเพื่อการพาเอาทรัพย์นั้นไป และเพื่อให้พ้นจากการจับกุม จำเลยทั้งหมดให้การปฏิเสธ ระหว่างพิจารณาจำเลยที่ 3 ถึงแก่ความตาย ศาลชั้นต้นสั่งจำหน่ายคดีเฉพาะจำเลยที่ 3 ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยที่ 1 และที่ 2 มีความผิดพิพากษาลงโทษจำคุกคนละ 1 ปี 4 เดือน และสิ่งของกลางริบ - จำเลยที่ 1 และที่ 2 อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ยืนตามศาลชั้นต้น - ในชั้นศาลฎีกาประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 มีว่า การกระทำของจำเลยที่ 1 เป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90 หรือเป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกันตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 91 เพราะพฤติการณ์และการกระทำของจำเลยที่ 1 ตามฟ้อง จำเลยที่ 1 มีเจตนาที่แท้จริงเพื่อให้ได้มาซึ่งรั้งนกอีแอ่นเท่านั้นการกระทำของจำเลยจึงเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท เห็นว่าพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ฉบับเดิมซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุคดีนี้ มาตรา 5, 7 และ 9 บัญญัติห้ามกระทำความเสียหายแก่รั้งนกอีแอ่น ห้ามเก็บรั้งนกอีแอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายและห้ามมิไว้ในครอบครองซึ่งรั้งนกอีแอ่นที่ได้มาโดยฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว จำเลยที่ 1 เก็บรั้ง	ร่วมกันลักทรัพย์, เก็บรั้งนกอีแอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาต, มีรั้งนกอีแอ่นไว้ในครอบครองโดยผิดกฎหมาย, เข้าไปในเขตหวงห้ามโดยมิได้รับอนุญาต	จังหวัดพัทลุง

		รังกอแอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามที่กฎหมายกำหนดไว้ จำเลยที่ 1 จึงมีความผิดฐานเก็บ รังกอแอ่นโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายความผิดดังกล่าวเป็นความผิดสำเร็จทันทีที่จำเลยที่ 1 เข้าเก็บ รังกอแอ่น และการกระทำของจำเลยที่ 1 ดังกล่าวเป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่รังกอแอ่นที่มีอยู่ ตามธรรมชาติตามที่กฎหมายกำหนดห้ามไว้ไปพร้อมกันด้วย การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นการกระทำที่เป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 ส่วนที่จำเลยที่ 1 ครอบครอง รังกอแอ่นที่ได้มาจากการกระทำผิดดังกล่าวแล้วข้างต้นต่อมาเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังและแยกเป็น คนละส่วนจากการกระทำผิดครั้งแรกแล้ว จึงถือได้ว่าจำเลยที่ 1 กระทำผิดต่อกฎหมายอีกกรรมหนึ่งต่างหาก จากการกระทำผิดข้างต้น และเป็นการกระทำผิดต่างกรรมกันตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 91 ที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษาลงโทษจำเลยที่ 1 มานั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลฎีกาพิพากษายืนศาลล่าง		
6	6831/2544	- โจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสามกระทำความผิดฐานร่วมกันลักทรัพย์ มีรังกอแอ่นไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต ฐานขึ้นไปบนเกาะที่รังกอแอ่นทำรังอยู่ตามธรรมชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยที่ 1 และที่ 2 มีความผิดสั่งจำคุกคนละ 4 ปี 8 เดือน และปรับคนละ ๖๐ บาท คืนรังนกของกลางแก่เจ้าของและ ธิบของกลางอื่น ยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ 3 - จำเลยที่ 1 และที่ 2 อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้เป็นว่า ให้คงโทษจำคุกจำเลยที่ 1 และที่ 2 คนละ 1 ปี 4 เดือน ไม่คืนรังกอแอ่นของกลางแก่ผู้เสียหาย ยกฟ้องความผิดฐานลักทรัพย์และฐานเข้าไปบน เกาะที่รังกอแอ่นทำรัง นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น - จำเลยฎีกา ศาลฎีกามีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ร่วมกันใช้เหล็กแหลมแทงรังก อีแอ่นอันเป็นการทำความเสียหายแก่รังกอแอ่นและมีรังกอแอ่นของกลางดังกล่าวไว้ในครอบครอง เป็น การกระทำความผิดกรรมเดียวหรือหลายกรรม เห็นว่า ตาม พ.ร.บ. อากาศรังกอแอ่น พ.ศ. ๒๔๘๓ ซึ่งเป็น บทบัญญัติที่ใช้ในขณะเกิดเหตุ นั้น มาตรา ๕ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันสามารถอาจเป็น	ร่วมกันลักทรัพย์, เก็บรังกอแอ่น โดยไม่ได้รับ อนุญาต, มีรังกอแอ่นไว้ใน การครอบครองโดย ผิดกฎหมาย, เข้าไปในเขตหวง ห้ามโดยมิได้รับ อนุญาต	จังหวัด พัทลุง

		อันตรายแก่นกอีแอ่นหรืออาจเป็นเหตุให้นกอีแอ่นละที่อาศัยไปจากเกาะที่ทำรังอยู่ตามธรรมชาติ หรือกระทำความเสียหายแก่นกอีแอ่น บรรดาที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะ มาตรา ๗ บัญญัติว่า ผู้ใดจะเก็บรังนกอีแอ่นบรรดาที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะ ต้องได้รับอนุญาตและเสียเงินอากรตามวิธีการซึ่งจะได้กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๘ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งรังนกอีแอ่น อันตนรู้ว่าได้มาโดยกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดฐานกระทำความเสียหายแก่นกอีแอ่น ต้องมีเจตนาในการกระทำต่อรังนกอีแอ่นในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นกอีแอ่นที่มีอยู่ตามธรรมชาติ เป็นกรณีที่น่าจะเจตนาอย่างหนึ่ง ส่วนการมีไว้ใน ครอบครองซึ่งรังนกอีแอ่นนั้น เป็นการกระทำที่ต้องอาศัยเจตนาในการยึดถือเพื่อตนซึ่งรังนกอีแอ่น การกระทำความผิดในความผิดทั้งสองฐานดังกล่าวมีสภาพและลักษณะของการกระทำที่แตกต่างกัน สามารถแยกการกระทำเป็นคนละส่วนต่างหากจากกันได้ ถึงแม้บทลงโทษในความผิดดังกล่าวอยู่ในมาตราเดียวกันก็ตาม ก็เป็นเพียงการบัญญัติลักษณะของการกระทำผิดต่าง ๆ มากำหนดโทษไว้ในที่แห่งเดียวเพราะมีอัตราโทษเท่ากันนั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะลงโทษผู้กระทำความผิดในแต่ละกรณีเป็นรายกระทงไป แม้จำเลยที่ 1 และที่ 2 กระทำความผิดทั้งสองฐานในคราวเดียวกันและต่อเนื่องกัน การกระทำความผิดของจำเลยที่ 1 และที่ 2 ก็เป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ที่ศาลอุทธรณ์พิพากษาให้เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๑ นั้น ศาลฎีกาเห็นพ้องด้วย พิพากษายืนตามศาลล่าง		
7	3695/2545	โจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้ง 11 ร่วมกันลักทรัพย์และขึ้นไปซึ่งมีนกอีแอ่นและรังนกอีแอ่นอยู่ตามธรรมชาติอันเป็นเขตห้ามตามกฎหมาย ร่วมกันใช้ไม้และแท่งเหล็กตีทำลายรังนกอีแอ่นของนกอีแอ่นอันเป็นอันตรายแก่นกอีแอ่น ไข่ของนกอีแอ่นและรังนกอีแอ่นและอาจเป็นเหตุให้นกอีแอ่นละที่อยู่อาศัยไปจากเกาะรูสิบ จนรังนกและลูกนกอีแอ่นตกลงมาแล้วจำเลยทั้งสิบเอ็ดร่วมกันลักเอารังนกอีแอ่นชนิดดำ น้ำหนัก 17.5 กิโลกรัม ราคา 85,000 บาท และลูกนกอีแอ่น 50 ตัว ของผู้เสียหายในเขตสัมปทานไปโดยทุจริต ขอให้ลงโทษจำเลย	ร่วมกันลักทรัพย์, เก็บรังนกอีแอ่น โดยไม่ได้รับอนุญาต, มีรังนกอีแอ่นไว้ในครอบครองโดย	จังหวัดพัทลุง

		และริบของกลางยกเว้นรังนกอีแอ่นและลูกนกอีแอ่น จำเลยทั้งสิบเอ็ดให้การปฏิเสธ ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยทั้งสิบเอ็ดมีความผิดมีคำสั่งจำคุกคนละ 3 ปี 4 เดือน ริบของกลาง ● จำเลยทั้งสิบเอ็ดอุทธรณ์ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้เป็นว่า ริบของกลางยกเว้นรังนกอีแอ่นและลูกนกอีแอ่น นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น ● จำเลยทั้งสิบเอ็ดฎีกา ศาลฎีกามีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า ที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษาว่าจำเลยทั้งสิบเอ็ดกระทำความผิดฐานมีไว้ในครอบครองซึ่งรังนกอันตนรู้ว่าได้มาโดยกระทำความผิดกฎหมายด้วยนั้น เห็นว่า คดีนี้โจทก์บรรยายฟ้องเพียงว่า ตามวันเวลาเกิดเหตุ จำเลยทั้งสิบเอ็ดร่วมกันไปบนเกาะรูสิบหรือเกาะรูซิม ซึ่งมีนกและรังนกอีแอ่นอยู่ตามธรรมชาติอันเป็นเขตห้ามตามกฎหมายและเป็นเขตที่บริษัทรังนกแหลมทอง (สยาม) จำกัด ผู้เสียหายเป็นผู้รับสัมปทานและเข้ายึดถือครอบครองดูแลรังนกอีแอ่นในเขตสัมปทานเพื่อตนแล้ว จำเลยทั้งสิบเอ็ดซึ่งไม่ใช่ผู้รับสัมปทานจากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นได้ร่วมกันใช้ไฟฉายส่อง ใช้ไม้และแท่งเหล็กตีทำลายรังนกที่อยู่อาศัยของนกอีแอ่นเป็นอันตรายนกอีแอ่น ไข่ของนกอีแอ่น และรังนกอีแอ่น และอาจเป็นเหตุให้นกอีแอ่นละที่อยู่อาศัยไปจากเกาะรูสิบ แล้วจำเลยทั้งสิบเอ็ดร่วมกันลักรังนกอีแอ่นชนิดดำ น้ำหนัก 17.5 กิโลกรัมราคา 85,000 บาท และลูกนกอีแอ่น 50 ตัว ของผู้เสียหายในเขตสัมปทานดังกล่าวไปโดยทุจริต โดยโจทก์ไม่ได้บรรยายฟ้องว่า จำเลยทั้งสิบเอ็ดร่วมกันครอบครองซึ่งรังนกอันตนรู้ว่าได้มาโดยการฝ่าฝืนมาตรา 14 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่นพ.ศ. 2540 แต่อย่างไรก็ดี ฟ้องของโจทก์จึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มาตรา 26 เมื่อโจทก์มิได้บรรยายข้อเท็จจริงและรายละเอียดแห่งการกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยทั้งสิบเอ็ดกระทำความผิดอันเป็นองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 26 มาในฟ้อง ศาลย่อมไม่อาจลงโทษจำเลยทั้งสิบเอ็ดตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มาตรา 26 ซึ่งเป็นเรื่องที่โจทก์มิได้กล่าวมาในฟ้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคหนึ่ง ที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษาว่าจำเลยทั้งสิบ	ผิดกฎหมาย,เข้าไปในเขตหวงห้ามโดยมิได้รับอนุญาต	
--	--	--	--	--

		เอ็ดมีความผิดฐานร่วมกันมีรังนกอีแอ่นไว้ในครอบครองโดยรู้ว่าเป็นรังนกที่ได้มาโดยกระทำความผิดกฎหมายนั้น ศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วยฎีกาของจำเลยทั้งสิบเอ็ดข้อนี้ฟังขึ้น เมื่อจำเลยทั้งสิบเอ็ดไม่มีความผิดฐานมีไว้ในครอบครองซึ่งรังนกอันตนรู้ว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมายแล้ว ที่จำเลยทั้งสิบเอ็ดฎีกาในปัญหาว่าศาลล่างทั้งสองเรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 แต่คำขอท้ายฟ้องของโจทก์ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90 อันเป็นความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทเป็นการไม่ชอบเพราะโจทก์มิได้กล่าวมาในฟ้องเป็นการเกินคำขอนั้น จึงไม่เป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัยอีก ศาลฎีกาพิพากษาแก้เป็นว่า ให้ยกฟ้องโจทก์ในความผิดฐานมีไว้ในครอบครองซึ่งรังนก อันตนรู้ว่าได้มาโดยกระทำความผิดกฎหมาย นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์		
8	6721/2550	- โจทก์ฟ้องจำเลยทั้งห้าขึ้นไปบนเกาะที่มีนกอีแอ่นทำรังอยู่ตามธรรมชาติ และเป็นเขตสัมปทานของบริษัทรังกแหลมทอง (สยาม) จำกัดโดยมิได้รับอนุญาต และร่วมกันเก็บรังนกอีแอ่นด้วยการใช้เหล็กแทงรังนกอีแอ่น อันเป็นการกระทำความผิดอาจเป็นอันตรายแก่นกอีแอ่น เจ้าพนักงานจับกุมจำเลยทั้งห้าได้พร้อมยึดรังนกอีแอ่นชนิดสีดำ จำนวน 60 รัง บรรจุอยู่ในถุงกระสอบที่มัดปากถุงไว้แล้ว จำนวน 1 ใบ เชือกยาวประมาณ 50 เมตร จำนวน 1 เส้น บรรจุอยู่ในถุงกระสอบจำนวน 1 ใบ และเหล็กแทงรังนก จำนวน 2 อัน ที่จำเลยทั้งห้าได้มาและใช้ในการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นของกลาง จำเลยทั้งห้าให้การปฏิเสธ ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยทั้งห้ามีความผิดสังฆโทษจำคุกคนละ 2 ปี และริบของกลาง - จำเลยทั้งห้าอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์แก้เป็นว่า จำเลยทั้งห้ามีความผิด ให้คงจำคุกคนละ 1 ปี 4 เดือน รังนกอีแอ่นของกลางไม่ริบ นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น - จำเลยที่ 2 ที่ 3 ที่ 5 ฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นเบื้องต้นว่า ในวันเวลาและสถานที่เกิดเหตุตามฟ้อง จำเลยทั้งห้าได้ขึ้นไปบนเกาะเทวดา และเข้าไปหลบซ่อนอยู่ในถ้ำซึ่งเป็นเกาะที่มีนกอีแอ่นทำรังอยู่ตามธรรมชาติอันเป็นเขตหวงห้าม และอยู่ในเขตที่บริษัทรังกแหลมทอง (สยาม) จำกัด นายหมวด	ร่วมกันลักทรัพย์, เก็บรังนกอีแอ่น โดยไม่ได้รับอนุญาต, มีรังนกอีแอ่นไว้ใน การครอบครองโดยผิดกฎหมาย, เข้าไปในเขตหวงห้ามโดยมิได้รับอนุญาต	จังหวัด พัทลุง

		ตรีมิตรชัย โคมหอม หัวหน้าชุดพิทักษ์และดูแลคุ้มครองนกอีแอ่นหมวดกองร้อย อส.จ.พท.ที่ 1 อำเภอปากพะยูน จังหวัดพัทลุง พร้อมพวกได้จับกุมจำเลยทั้งห้าพร้อมยึดของกลางตามฟ้องโจทก์ ปัญหาต้องวินิจฉัยตามฎีกาของจำเลยที่ 2 ที่ 3 และที่ 5 มีว่า จำเลยที่ 2 ที่ 3 และที่ 5 เป็นคนร้ายร่วมกระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ แต่เมื่อพิเคราะห์จากคำเบิกความของพยานยังไม่มีน้ำหนักมั่นคงให้เชื่อได้โดยสนิทใจว่าจำเลยที่ 2 ที่ 3 และที่ 5 ร่วมกันกระทำความผิดตามฟ้อง จึงพิพากษากลับ ยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยทั้งห้า แต่สั่งให้รับของกลางทั้งหมด		
9	39/2552	- โจทก์ฟ้องว่าจำเลยกระทำการหลอกลวงนายสุวรรณ ผู้เสียหายด้วยการแสดงข้อความอันเป็นที่จว่ามีบุคคลอื่นมาติดต่อขอซื้อรังนกนางแอ่น และไม้จันทร์หอมซึ่งความจริงไม่มีบุคคลอื่นมาขอซื้อรังนกนางแอ่นและไม้จันทร์หอมแต่อย่างใดและในการหลอกลวงดังกล่าวทำให้ผู้เสียหายหลงเชื่อ ส่งมอบรังนกนางแอ่นและไม้จันทร์หอมที่พิพาทให้แก่จำเลย แล้วจำเลยนำรังนกนางแอ่นและไม้จันทร์หอมของผู้เสียหายไปเป็นประโยชน์สำหรับตนเอง โจทก์ขอให้ศาลลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 ให้จำเลยคืนรังนกนางแอ่นและไม้จันทร์หอมที่พิพาทหรือใช้ราคาแก่ผู้เสียหาย จำเลยให้การปฏิเสธ ระหว่างพิจารณานายสุวรรณ ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ ศาลชั้นต้นอนุญาตและพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 จำคุก 1 ปี ให้จำเลยคืนรังนกนางแอ่นจำนวน 9 กิโลกรัม และไม้จันทร์หอมจำนวน 1.5 กิโลกรัม หรือใช้ราคา 757,500 บาท แก่ผู้เสียหาย - จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์กลับ ให้ยกฟ้อง - โจทก์และโจทก์ร่วมฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยตามฎีกาของโจทก์และโจทก์ร่วมว่าคดีโจทก์ขาดอายุความแล้วหรือไม่ เห็นว่า ความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 เป็นความผิดอันยอมความได้ โจทก์ร่วมต้องร้องทุกข์ภายในกำหนด 3 เดือน นับแต่วันรู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดมิฉะนั้นคดีเป็นอันขาดอายุความ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเหตุที่โจทก์ร่วมมิได้ร้องทุกข์	ฉ้อโกง	จังหวัด ชุมพร

		ตั้งแต่เมื่อปลายเดือนสิงหาคม 2543 เป็นเพราะจำเลยเคยยืมเงินหรือทรัพย์สินของโจทก์ร่วมไปแล้วมักจะผิดนัดต้องให้โจทก์ร่วมติดตามทวงถามหลายครั้ง ทำให้โจทก์ร่วมยังไม่แน่ใจว่าจำเลยมีเจตนาฉ้อโกงหรือไม่ จนกระทั่งวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2544 จำเลยอ้างต่อพันตำรวจโทบุญเลิศ ว่าได้ให้เงินโจทก์ร่วมแล้ว 300,000 บาท โจทก์ร่วมจึงแน่ใจว่าจำเลยมีเจตนาฉ้อโกงโจทก์ร่วมมาแต่ต้น ต้องถือว่าโจทก์ร่วมรู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2544 นั้น เห็นว่า ตามคำเบิกความโจทก์ร่วมและนางนันทิยา ภริยาของโจทก์ร่วมได้ความว่า หลังจากมอบรับขนางแอ่นและไม้จันทร์หอมให้จำเลยแล้ว จำเลยบอกให้โจทก์ร่วมรอรับเงินอยู่ที่ลานจอดรถซึ่งเป็นสถานที่ส่งมอบสินค้านั้นเอง โจทก์ร่วมและนางนันทิยาจึงรอจำเลยอยู่บริเวณดังกล่าว จนกระทั่งเที่ยงคืนจำเลยก็ไม่ไปตามนัดเมื่อโจทก์ร่วมโทรศัพท์ติดต่อไปยังโทรศัพท์เคลื่อนที่ของจำเลย จำเลยก็ปิดเครื่องโทรศัพท์ของจำเลยเสีย พฤติการณ์ของจำเลยดังกล่าวโจทก์ร่วมควรจะรู้เสียตั้งแต่ในขณะนั้นแล้วว่าจำเลยเจตนาฉ้อโกงตน การที่โจทก์พยายามโทรศัพท์ถึงจำเลยอีกหลายครั้งหลายหนในเวลาต่อมาทั้งๆ ที่จำเลยรับบ้างไม่รับบ้าง หรือบางครั้งรับปากว่าจะนำเงินไปชำระแต่แล้วก็ผิดนัด เป็นเรื่องที่โจทก์ร่วมผ่อนผันหรือให้โอกาสแก่จำเลย ซึ่งถือไม่ได้ว่าโจทก์ร่วมเพิกทราบหรือเข้าใจถึงการกระทำของจำเลยในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2544 อันเป็นวันที่จำเลยอ้างต่อพันตำรวจโทบุญเลิศว่าได้ให้เงินโจทก์ร่วมแล้วแต่อย่างใด การร้องทุกข์ของโจทก์ร่วมในวันที่ 23 มีนาคม 2544 จึงเป็นการร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนด 3 เดือน นับแต่วันที่โจทก์ร่วมรู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดแล้ว คดีโจทก์จึงขาดอายุความ ศาลอุทธรณ์ภาค 8 พิพากษาชอบแล้ว ฎีกาของโจทก์และโจทก์ร่วมฟังไม่ขึ้น ศาลฎีกาพิพากษายืนตาม		
10	6828/2557	โจทก์ทั้งสามฟ้องขอให้บังคับจำเลยชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยเป็นจำนวน 97,758,333.33 บาท แก่โจทก์ทั้งสามพร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงิน 60,833,333.33 บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ทั้งสาม จำเลยให้การขอให้ยกฟ้อง ศาลฎีกาพิจารณากลางพิพากษาให้จำเลยชำระเงิน 3,111,111.15 บาท แก่โจทก์ที่ 1 พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ 10 กันยายน	ผิดสัญญา, ขอให้ชำระหนี้	

		2541 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ที่ 1 และให้จำเลยใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแก่โจทก์ที่ 1 โดยกำหนดค่าทนายความ 5,000 บาท ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ให้ยกฟ้องโจทก์ที่ 2 และที่ 3 ค่าฤชาธรรมเนียมระหว่างโจทก์ที่ 2 และที่ 3 กับจำเลยให้เป็นพับ • โจทก์ทั้งสามและจำเลยอุทธรณ์ต่อศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากรวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติ โดยโจทก์ทั้งสามและจำเลยได้อุทธรณ์โต้แย้งเห็นควรวินิจฉัยปัญหาตามอุทธรณ์ของโจทก์ทั้งสามและจำเลย ว่าโจทก์ทั้งสามมีอำนาจฟ้องหรือไม่ การที่จำเลยไม่เข้าทำสัญญาอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นพร้อมกับวางเงินประกันและจัดหาผู้ค้ำประกันกับผู้รับเรือนเป็นเพราะความผิดของจำเลยหรือไม่ และโจทก์ทั้งสามมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยจากจำเลยหรือไม่เพียงใด โดยโจทก์ทั้งสามอุทธรณ์ว่า โจทก์ที่ 3 เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บเงินอากรรังนกอีแอ่น จึงเป็นผู้สืบสิทธิของโจทก์ที่ 1 และที่ 2 โจทก์ที่ 3 ย่อมมีอำนาจฟ้อง และโจทก์ที่ 1 ได้ส่งมอบพื้นที่ 18 ไร่ของจังหวัดตรังให้แก่จำเลยเพื่อให้เข้าไปดูแลรักษาผลประโยชน์ตามสัญญาได้แล้วตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2538 เป็นต้นไป การลงนามในสัญญาเป็นเพียงขั้นตอนในการปฏิบัติเท่านั้น กรณีดังกล่าวถือได้ว่าโจทก์ที่ 2 และจำเลยได้ตกลงกันใหม่โดยผ่อนผันไม่ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือต่อกันเป็นการชั่วคราว เพราะหากโจทก์ที่ 2 และจำเลยยังมิได้ทำสัญญากันแล้ว จำเลยย่อมไม่มีสิทธิเข้าไปดูแลรักษาผลประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว อีกทั้งการที่จำเลยไม่ไปทำสัญญากับโจทก์ที่ 2 เป็นเพราะความผิดของจำเลย โจทก์ทั้งสามจึงมีสิทธิรับหลักประกันของหรือเรียกร้องจากผู้ออกหนังสือค้ำประกันของตนที่ และอาจพิจารณาเรียกร้องให้ชดเชยความเสียหายอื่น และจำเลยต้องรับผิดชอบตามสัญญาอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นในกรณีถ้าผู้รับอนุญาตคนใหม่ประมูลให้เงินอากรต่ำกว่าผู้รับอนุญาตเท่าใด ผู้รับอนุญาตย่อมรับผิดชอบชดเชยเงินอากรจำนวนที่ต่ำหรือที่ขาดไป พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดแก่โจทก์ทั้งสาม ศาลมีคำพิพากษาแก่เป็นว่า ให้จำเลยชำระเงินจำนวน 24,500,000 บาท แก่โจทก์ที่ 1 นอกจากนี้ก็ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลภาษีอากรกลาง ค่าฤชาธรรมเนียมชั้นอุทธรณ์ให้เป็นพับ		
--	--	--	--	--

11	15079/2557	● โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยที่ 1 ชำระอากรค้างตามสัญญาสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่น ประจำปี 2547 และ 2548 จำนวน 85,781,833.34 บาท ดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ 8 ต่อปีของต้นเงินอากรค้างชำระ นับแต่วันผิดนัดในแต่ละงวดจนถึงวันฟ้องจำนวน 22,373,967.14 บาท และนับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเงินอากรรังนกอีแอ่นตามสัญญาแก่โจทก์เสร็จสิ้นเงินเพิ่มจากการผิดนัดชำระเงินอากรรังนกอีแอ่นในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือนหรือเศษของเดือน นับแต่วันผิดนัดในแต่ละงวดจนถึงวันฟ้อง 51,620,767.50 บาท และนับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจำเลยที่ 1 จะชำระเงินอากรรังนกอีแอ่นตามสัญญาแก่โจทก์เสร็จสิ้น ค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างจำเลยที่ 1 ผิดนัดชำระเงินอากรจำนวน 329,500 บาท ค่าเสียหายจากส่วนต่างการทำสัญญาสัมปทานใหม่ภายหลังจากที่จำเลยที่ 1 ผิดสัญญาจำนวน 180,646,666.67 บาท ให้จำเลยที่ 2 และที่ 3 ร่วมกับจำเลยที่ 1 รับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมชำระเงินอากรค้างชำระ ศาลภาษีอากรกลางพิพากษาให้จำเลยที่ 1 ชำระหนี้อากรค้างชำระสำหรับสัญญาสัมปทานที่ 1 จำนวน 85,781,833.34 บาท และต้องรับผิดชำระค่าอากรค้างสัญญาสัมปทานที่ 2 จำนวน 37,977,200 บาท ให้จำเลยที่ 1 ชำระเงินเพิ่มตามสัญญาสัมปทานที่ 1 จำนวน 51,620,767.50 บาท ตามสัญญาสัมปทานที่ 2 จำนวน 22,853,466 บาท และชำระเงินเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ต่อเดือนหรือเศษของเดือน ของเงินอากรที่ต้องชำระในแต่ละงวดนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเงินค่าอากรรังนกดังกล่าวเสร็จสิ้นแก่โจทก์ด้วย ให้จำเลยที่ 1 ชำระค่าใช้จ่ายอันเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงแก่เจ้าพนักงานตำรวจและสมาชิกอาสาสมัครซึ่งทำหน้าที่เฝ้าระวังดูแลรักษาเกาะรังนกอีแอ่นระหว่างผิดสัญญา ตามสัญญาสัมปทานที่ 1 จำนวน 329,500 บาท และตามสัญญาสัมปทานที่ 2 จำนวน 148,000 บาท ให้จำเลยที่ 1 ชำระเงินค่าใช้จ่ายจากส่วนต่างจากการทำสัญญาสัมปทานใหม่แทนสัญญาสัมปทานที่ 1 จำนวน 180,646,666.67 บาท และแทนสัญญาสัมปทานที่ 2 จำนวน 96,800,000 บาท แก่โจทก์ ให้จำเลยที่ 2 ร่วมกับจำเลยที่ 1 ชำระหนี้สัญญาสัมปทานที่ 1 ตามหนังสือคำประกันสัญญาเลขที่ ซี 02152/21003500841 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2546 จำนวน 97,850,000 บาท พร้อม	ผิดสัญญา, ขอให้ชำระหนี้	จังหวัดชุมพร
----	------------	--	-------------------------	--------------

		ดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ แก่โจทก์ ให้จำเลยที่ 3 ร่วมกับจำเลยที่ 1 ชำระหนี้สัญญาสัมปทานที่ 1 ตามหนังสือคำประกันเลขที่ 940805002633 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2548 จำนวน 20,548,000 พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จแก่โจทก์ นอกจากนี้จำเลยที่ 3 ร่วมกับจำเลยที่ 1 ชำระหนี้ตามสัญญาสัมปทานที่ 2 ตามหนังสือคำประกันลงวันที่ 20 มิถุนายน 2546 จำนวน 43,320,000 บาท และหนังสือคำประกันลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2548 จำนวน 9,097,200 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินตามหนังสือคำประกันแต่ละฉบับดังกล่าวนับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ กับให้จำเลยทั้งสองร่วมกันใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์โดยกำหนดค่าทนายความ 20,000 บาท ค่าฤชาธรรมเนียมฟ้องแย้งให้เป็นพับ ● จำเลยทั้งสามอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากรวินิจฉัยว่า สัมปทานเก็บรังนกในเขตพื้นที่จังหวัดชุมพร ตามประกาศคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจังหวัดชุมพร โจทก์ผู้ให้สัมปทานเป็นเงินอากรทั้งสิ้น 515,000,000 บาท ส่วนแบบสัญญาสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 ฉบับลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 ข้อ 2 ระบุว่า จำเลยที่ 1 ในฐานะผู้รับสัมปทานตกลงเก็บรังนกอีแอ่นตามที่กล่าวในข้อ 1. และยินยอมเสียเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่โจทก์ผู้ให้สัมปทานเป็นเงินอากรทั้งสิ้น 228,000,000 บาท เพราะฉะนั้นแบบสัญญาสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 ทั้งสองฉบับจึงมีวงเงินหรือทรัพย์สินไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาท โจทก์ในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการสัมปทานเก็บรังนกในเขตพื้นที่โจทก์ จึงไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ดังที่จำเลยทั้งสามอุทธรณ์ ศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากรเห็นพ้อง อุทธรณ์ของจำเลยทั้งสามในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น พิพากษายืนให้จำเลยทั้งสามใช้ค่าฤชาธรรมเนียมชั้นอุทธรณ์แทนโจทก์ โดยกำหนดค่าทนายความ 20,000 บาท		
--	--	---	--	--

ตารางที่ 2 ข่าวก่ี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการละเมิดกฎหมายในธุรกิจร่รงนกนางแอ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2560

ลำดับ	แหล่งข่าว	เนื้อหาย่อ	ประเภททุจริต
1	ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 08 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560	การลักลอบนำรังนกอีแอ่นจากอินโดนีเซีย เข้ามาทูป ตลาดรังนกไทย ทั้ๆที่มีกฎหมายห้ามนำเข้า...กริชา เกิดศรีพันธุ์ ผอ. สำนักบริหารกลางกรมศุลกากรมีหนังสือชี้แจงมาว่า ในแต่ละปีมีการนำเข้า รังนก ทาง ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 50-55 ตัน มูลค่าการนำเข้าประมาณ 1,700-2,000 ล้านบาท ส่วนใหญ่นำเข้าจาก อินโดนีเซีย โดยใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร สำหรับประเทศในเขตการค้าเสรีอาเซียน ทำให้ไม่ต้องเสียภาษีอากร...นี้ยังไม่รวมที่ หลบหนีเสียภาษี เข้ามาแล้วพอกเป็น รังนกไทย อีกปีละประมาณ 1 หมื่นล้านบาท และจ่ายส่วยเกือบร้อยล้าน	การลักลอบนำรังนกอีแอ่น
2	ไทยรัฐฉบับวันที่ 12 มกราคมพ.ศ.2560	พ.ต.ท.ธวัชชัย กำเนิดสูง สว.สส.สภ.ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จับกุม รังนกอีแอ่นจากประเทศอินโดนีเซีย มีการนำเข้ามาขายในประเทศไทย ซึ่ง ผิด พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า	การลักลอบนำรังนกอีแอ่น
3	ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2558	รัฐสุญรายได้ไปหลายพันล้านบาท จากกรณี เงินห้ามนำเข้ารังนกจากต่างประเทศ เนื่องจาก รังนกจากอินโดนีเซีย ย่อมสีมี สารเคมี ทำให้รังนกไทย ที่ชาวจีนนิยม พลอยได้รับผลกระทบไปด้วย...แต่อะไรไม่ว่า หน่วยราชการไทย กลับปล่อยให้ รังนกอินโดนีเซีย แอบเข้ามาขาย ทุบราคาตลาดรังนกในประเทศไทย	การลักลอบนำรังนกอีแอ่น
4	ไทยรัฐ (กรอบ บ่าย) ฉบับวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2558	นายนิพิฐร์ อินทรสมบัติ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เปิดเผยว่า ขณะนี้ พบการประมูลเกาะรังนกภาคใต้มีความ ผิดปกติ ซึ่งการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา เงินที่ได้ตกเป็นของจังหวัดนั้นๆ จากเดิมที่ให้ส่งเข้า กระทรวงการคลัง ซึ่งรับเงินไปแล้วหลายพันล้านบาท แต่ปรากฏว่าในปีนี้ มีเหตุการณ์แปลกประหลาด มีผู้ประมูลได้ใน ราคาที่ต่ำกว่าเดิม อย่างในรอบที่ผ่านมา เช่น จ.สุราษฎร์ธานี ชุมพร ตรัง พังงา จากเดิมเคยประมูลได้ 1,940 ล้านบาท แต่ ครึ่งนี้ประมูลได้เพียง 490 ล้านบาท ทำให้ท้องถิ่นขาดรายได้ไป 1,450 ล้านบาท แต่ภาครัฐ และท้องถิ่น ไม่มีใครออกมา โวยวายกับเงินที่หายไป 1,450 ล้านบาท	ทุจริตสัมปทาน

5	ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2558	นายนิพิฐ อินทรสมบัติ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เปิดเผยว่า ขณะนี้ พบการประมูลเกาะรังนกภาคใต้มีความผิดปกติ ซึ่งการประมูลเงินออกรังนกอีแอ่น ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา เงินที่ได้ตกเป็นของจังหวัดนั้นๆ จากเดิมที่ให้ส่งเข้ากระทรวงการคลัง ซึ่งรับเงินไปแล้วหลายพันล้านบาท แต่ปรากฏว่าในปีนี้มีเหตุการณ์แปลกประหลาด มีผู้ประมูลได้ในราคาที่ต่ำกว่าเดิม อย่างในรอบที่ผ่านมา เช่น จ.สุราษฎร์ธานี ชุมพร ตรัง พังงา จากเดิมเคยประมูลได้ 1,940 ล้านบาท แต่ครั้งนี้ประมูลได้เพียง 490 ล้านบาท ทำให้ท้องถิ่นขาดรายได้ไป 1,450 ล้านบาท แต่ภาครัฐ และท้องถิ่น ไม่มีใครออกมาไต่ถามเกี่ยวกับเงินที่หายไป 1,450 ล้านบาท	ทุจริตสัมปทาน
6	มติชน (กรอบบ่าย) ฉบับวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2557	เพื่อหาหรือการจัดยื่นของประมูลสัมปทานรังนกอีแอ่น พื้นที่ จ.ตรัง แทนผู้ได้รับสัมปทานรายเดิมที่จะหมดอายุสัมปทานในวันที่ 26 มกราคม 2558 เนื่องจากได้ประกาศให้ยื่นของประมูลหาผู้รับสัมปทานรายใหม่ แต่ไม่มีผู้สนใจยื่นของแม้แต่รายเดียว ยิ่งช่วงหลังมีข่าวทางด้านลบเกี่ยวกับตำรวจทุจริตอย่างต่อเนื่อง	ทุจริตสัมปทาน
7	มติชน ฉบับวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2557	เพื่อหาหรือการจัดยื่นของประมูลสัมปทานรังนกอีแอ่น พื้นที่ จ.ตรัง แทนผู้ได้รับสัมปทานรายเดิมที่จะหมดอายุสัมปทานในวันที่ 26 มกราคม 2558 เนื่องจากได้ประกาศให้ยื่นของประมูลหาผู้รับสัมปทานรายใหม่ แต่ไม่มีผู้สนใจยื่นของแม้แต่รายเดียว ยิ่งช่วงหลังมีข่าวทางด้านลบเกี่ยวกับตำรวจทุจริตอย่างต่อเนื่อง	ทุจริตสัมปทาน
8	คม ชัด ลึก (กรอบบ่าย) ฉบับวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2552	เลขาธิการคณะกรรมการการประมูลรังนกอีแอ่น จ.ตรัง เรียกประชุมนายอำเภอ นายก อบต.ในพื้นที่เกาะรังนกพร้อมจัดหา รปภ.เฝ้าใกล้ชิด หวังมีข้อดีขโมย ป้องกันการทุจริต หลังไม่มีผู้สนใจยื่นประมูลแม้แต่รายเดียว จะมีการทุจริตเกิดขึ้นระหว่าง รปภ.รังนก กับชาวบ้านหรือนายทุน	ทุจริตสัมปทาน
9	โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550	นิพิฐ กล่าวว่า สิ่งที่เปลี่ยนคือเงินประมูลสัมปทาน ซึ่งสูงขึ้นหลายเท่าตัว เช่น ที่พัทลุง สัมปทานครั้งก่อนหน้า 125 ล้านบาท เพิ่มพรวดเดียว 5 เท่า เป็น 500 ล้านบาท หรือที่ชุมพรสูงกว่าพันล้าน สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ที่ซ่อนซุกไว้เต็มมหาศาล ขณะเดียวกันก็ไม่มีมาตรการใดที่จะรับรองว่าการปกปิดแหล่งรังนก การทุจริตคอร์รัปชัน การสมยอมราคา และการค้ารังนกในตลาดมืดจะหมดไป	ทุจริตสัมปทาน