

บทคัดย่อ

งานการศึกษาวิจัยฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อตอบคำถามที่คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ตั้งไว้ว่า ประเทศไทยสมควรที่จะมีการจัดตั้งองค์กรบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ (National Oil Company : NOC) แห่งใหม่หรือไม่ เพราะเหตุใด

ผลการศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ :

ในเชิงเศรษฐศาสตร์ เมื่อใช้หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ทั้ง 11 หลักเกณฑ์เข้าพิจารณา ได้แก่ (1) หลักเกณฑ์ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรปิโตรเลียม (2) รายได้ที่รัฐได้รับจากกิจการปิโตรเลียมในรูปแบบต่าง ๆ (3) การสร้างความมั่งคั่งจากทรัพยากรปิโตรเลียม (4) ความเป็นเจ้าของบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ (5) ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและการรับความเสี่ยงของบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ (6) ธรรมชาติและการกำกับกิจการปิโตรเลียมที่ดี (7) ความสามารถของสถาบันต่าง ๆ ในกิจการปิโตรเลียม (8) ความเป็นผู้นำทางด้านเทคโนโลยีในกิจการปิโตรเลียม (9) สภาพตลาดและการแข่งขันในกิจการปิโตรเลียม (10) การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับกิจการและผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม และ (11) ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศและการเชื่อมโยงกิจการปิโตรเลียมไปยังกิจการหรืออุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ คณะผู้วิจัยพบว่าไม่จำเป็นต้องจัดตั้งบรรษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นใหม่ แต่ควรพัฒนาสถาบันในระบบที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการพัฒนาระบบและกลไกต่าง ๆ ในการสร้างรายได้กระจายความมั่งคั่ง ส่งเสริมธรรมชาติในกิจการปิโตรเลียม

การศึกษาด้านนิติศาสตร์พบว่า หากการจัดตั้งบรรษัทน้ำมันแห่งชาติเป็นไปเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการแสวงหาส่วนแบ่งผลประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมโดยรัฐแล้ว พบว่าไม่มีความจำเป็น เนื่องจากระบบการบริหารจัดการปิโตรเลียมของไทยสามารถสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่รัฐไทยได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของตนเอง ในแง่ของการจัดสรรสิทธิในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนั้น ประเทศไทยสามารถเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทน้ำมันข้ามชาติหรือบริษัทน้ำมันที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีส่วนเป็นเจ้าของ มีส่วนร่วมได้โดยผ่านระบบสัญญาสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือสัญญาจ้างบริการตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2560 ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานทำหน้าที่

เป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐโดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ หากพิจารณาในประเด็นคำถามที่ว่าประเทศไทยจะสามารถนำผลประโยชน์จากการบริหารจัดการปิโตรเลียมไปใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมหรือไม่ การศึกษาพบว่าการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นใหม่นั้นไม่ได้มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการนำผลประโยชน์จากการบริหารจัดการปิโตรเลียมไปใช้เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชนโดยรวม ดังนั้น **จึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นใหม่**

ตรงกันข้ามกับข้อเสนอให้จัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติ คณะผู้วิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำผลประโยชน์จากการบริหารจัดการปิโตรเลียมของรัฐไปใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมได้แก่คุณภาพของสถาบันรัฐ (Institutions) และกลไกการกำกับดูแล (control mechanisms) ของรัฐเหนือผู้ประกอบการปิโตรเลียมซึ่งมักจะมีรูปแบบธรรมาภิบาลที่มีลักษณะผสม (hybrid governance) ระหว่างการควบคุมผ่านทางธรรมาภิบาลองค์กร (corporate governance), การควบคุมโดยการบริหารงานภาครัฐ (public administration) และการควบคุมบริษัทน้ำมันแห่งชาติโดยการควบคุมกำกับ (regulatory control) ในอัตราส่วนที่แตกต่างกันไปตามแต่บริบทของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยด้านนิติศาสตร์เสนอว่า ประเทศไทยควรมีการปฏิรูประบบการควบคุมบริษัทน้ำมันแห่งชาติทั้งสามอย่าง (public administration, regulation และ cooperate governance) โดยเพิ่มความโปร่งใสในทุกขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐบาล โดยอาศัยมาตรฐานความโปร่งใสสำหรับกิจการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติเช่น Extractive Industries Transparency Initiative หรือ “EITI” หรือการปรับใช้แนวคิดการกำหนดให้บริษัทน้ำมันที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจตามแนวทางของมาตรา 1504 ของ US Dodd-Frank Act และ Chapter 10 ของ EU Accounting Directive) และพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมโดยรัฐไปสู่รูปแบบที่สมบูรณ์ อันได้แก่ ระบบแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และตรวจสอบกันและกันระหว่างสถาบัน (The separation of functions)

Abstract

The main purpose of this research is to investigate whether Thailand should establish a new National Oil Company (NOC) or not as well as to determine ways forward. Moreover, explanations of such position shall be given.

Results of economic analysis and legal analysis are consistent as follows:

From an economics perspective, this research takes the following analytical criteria into account: (1) abundance of petroleum resources (2) state's revenues from petroleum operations (3) ensuring of wealth deriving from petroleum resources (4) ownership of a national oil company (5) access to capital resources and risk bearing of a national oil company (6) good governance and good regulatory regime in the petroleum industry (7) capability of institutions in the petroleum industry (8) being a technology leader in the petroleum industry (9) market characteristics and competitiveness of petroleum industry (10) separation of the policy maker, the regulator, and the operator in the petroleum industry and (11) economic development of the country and interaction between the petroleum industry and other industrial sectors that appears crucial to development of the country. The researcher finds that establishing a new national oil company appears unnecessary. However, necessary ways forward includes efficiency development of existing institutions, development of the existing systems and mechanisms relating to petroleum wealth generation, wealth allocation, and governance enhancing in the petroleum industry.

From a legal perspective, the result of the study reveals that if the establishment of a new National Oil Company is to answer the question concerning the efficiency of pursuing benefit sharing from Petroleum by the State, the answer is **not necessary** because the Thai petroleum management system has accommodated the highest benefits for the State within its own context. For the

allocation of the exploration and production rights of petroleum, Thailand offers opportunities to an International Oil Company (IOC) or oil companies wholly or partially owned foreign governments to participate in the petroleum industry on the bases of Concession Contract, Production Sharing Contract, or Service Contract under the Petroleum Act 1971 (as amended in 2017). The Minister of Energy serves as a state party without necessity to establish a NOC. In addition, when considering the question if Thailand can utilize the benefits from the petroleum management for the people in general or not, the study indicated that there was no correlation between the establishment of a new National Oil Company and the effective management of hydrocarbon for the benefit of Thailand and its people. Consequently, **it is no need to establish a new National Oil Company.**

Counter-arguing a proposal on establishment of a national oil company, the researchers, consisting of legal and economic researchers, find that, the factors affecting the provision of benefits from petroleum management system for the people in general are the quality of the State Institutions and the control mechanisms have an effect on the national petroleum business operators. The control is usually the hybrid governance among the corporate governance, public administration and regulatory control of the National Oil Company on different scale in each country depending on its context.

From the finding, the control systems of a National Oil Company (NOC) of Thailand in all three areas namely public administration, regulation and cooperate governance should be reformed. The government must be more transparent in every step of decision making. For example, using the Extractive Industries Transparency Initiative or EITI, or adopting rules requiring the listed oil company to reveal its business profiles as in an Article 1504 of US Dodd-Frank Act and Chapter 10 of EU Accounting Directive. Moreover, the administrative petroleum management system by the State should be developed towards a perfect system which known as Norwegian Model - The Separation of Functions.