เจาะลึก

แปรรูป ปตท.

ศาสตราจารย์ ดร.นฤมล สอาดโฉม
รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธาวัลย์ พฤกษ์อำไพ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์

เจาะลึก
แปรรูป ปตท.

ศาสตราจารย์ ดร.นฤมล สอาดโฉม
รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธาวัลย์ พฤกษ์อำไพ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์

หนังสือ	:	เจาะลึก แปรรูป ปตท.
เรียบเรียงโดย	:	ศาสตราจารย์ ดร.นฤมล สอาดโฉม
		รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์
		ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธาวัลย์ พฤกษ์อำไพ
		ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์
จำนวนหน้า	:	256 หน้า
จำนวนพิมพ์	:	1,000 เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ 1	:	พุทธศักราช 2561
ISBN	:	978-616-455-611-9
ราคาเล่มละ	:	990 บาท

สงวนลิขสิทธิ์ โดย ศาสตราจารย์ ดร.นฤมล สอาดโฉม

การคัดลอก การทำซ้ำ ส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดของหนังสือเล่มนี้
ไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ มีความผิดตามกฎหมาย

จัดทำโดย : ศาสตราจารย์ ดร.นฤมล สอาดโฉม
คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ
10240

[คำนำ]

บ่อยครั้งที่เราได้ยินเรื่องราวการแปรรูป ปตท. ในอดีต กับการทวงคืน ปตท. ที่เผยแพร่ตามสื่อต่างๆ

แต่เมื่อคณะผู้วิจัยได้ค้นคว้าเพื่อหาข้อเท็จจริง กลับพบว่าเรื่องการแปรรูป ปตท. ไม่ได้มีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกด้วยแง่มุมตามหลักวิชาการ มีเพียงแต่เอกสารหลักฐาน และการกล่าวถึงด้วยวาจาที่นำเสนอในวาระต่างๆ ทำให้ยังคงมีข้อสงสัยจากภาคประชาชนที่เกิดขึ้นเสมอมา แม้ว่าการแปรรูปนี้จะเกิดขึ้นและเสร็จสิ้นไปนานแล้วก็ตาม

การนำเสนอข้อมูลเพียงบางส่วนของการแปรรูป ปตท. อาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในวงกว้าง

เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการ ภาคธุรกิจ และประชาชนที่สนใจเรื่องราวความเป็นไปของการแปรรูป ปตท. และได้รับทราบข้อเท็จจริง คณะผู้วิจัยจึงใช้หลักการวิเคราะห์และการศึกษาเปรียบเทียบตามหลักวิชาการที่ถูกต้องและเป็นกลางอย่างแท้จริง โดยไม่เลือกนำเสนอข้อมูลเพียงบางส่วน แต่เป็นการศึกษาวิจัยที่ทำการรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ที่มา หลักการ เหตุผล และความถูกต้องตามหลักกฎหมายในขณะที่มีการดำเนินการแปรรูปเป็นสำคัญ

คณะผู้วิจัยจึงทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ซึ่งมีทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ เพื่อวิเคราะห์ที่มาและเหตุผลของการดำเนินการแปรรูป ปตท. จากนั้น ได้ศึกษารวบรวมปัญหาและอุปสรรคของขั้นตอนการดำเนินการแปรรูป เพื่อค้นคว้าลงไปในแต่ละขั้นตอนว่าได้มีการดำเนินการที่ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ณ ขณะนั้นหรือไม่ คณะผู้วิจัยยังได้รวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาการกระจายหุ้นหลังการแปรรูป ปตท. โดยทำการศึกษาทั้งวิธีการและผลลัพธ์ของการกระจายหุ้นว่ามีความโปร่งใสตลอดกระบวนการหรือไม่ รวมตลอดถึงการศึกษาว่าโครงสร้างผู้ถือหุ้นจากอดีตถึงปัจจุบันเป็นเช่นไร นอกจากนั้น คณะผู้วิจัยยังได้รวบรวมข้อมูลผลประกอบการของ ปตท. ก่อนและหลังการแปรรูป เพื่อวิจัยเปรียบเทียบว่าการ แปรรูป ปตท. นั้น บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ และภายกลังการแปรรูป ปตท. มีการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากก่อนแปรรูปหรือไม่ และศึกษาว่าการดำเนินงานหลังจากการแปรรูป จวบจนถึงปัจจุบันสะท้อนว่าผู้บริหารได้คำนึงถึงผลประโยชน์ทั้งของผู้ถือหุ้นและประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

คณะผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณหน่วยงานและบุคคลผู้ที่ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ ในด้านข้อมูลและการให้ความเห็นจากประสบการณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแปรรูป ปตท. หลายหน่วยงานและหลายท่าน

คณะผู้วิจัยหวังว่าหนังสือเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ไม่มากก็น้อยต่อแวดวงวิชาการ และบุคคลทั่วไปที่อาจเคยมีคำถามมากมายเกี่ยวกับการแปรรูป ปตท.

ศาสตราจารย์ ดร.นฤมล สอาดโฉม
คณะบริหารธุรกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธาวัลย์ พฤกษ์อำไพ
คณะบริหารธุรกิจ
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

[สารบัญ]

หน้า

บทที่ 1 ทำไมต้องแปลงสภาพและแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย.....1
- พ.ศ. 2439 ถึง 2520.....2
- พ.ศ. 2521 ถึง 2541.....4
- พ.ศ. 2542 ถึง 2544.....7
- ประโยชน์ของการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. 10
- การแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ทำไปเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ใดหรือไม่.....11

บทที่ 2 ความมั่นคงทางพลังงาน 21
- ความมั่นคงทางพลังงานคืออะไร ?.....22
- นำเข้าพลังงานทำไม ... มีเยอะขนาดส่งออกได้เลย!.....24
- ความเสี่ยงในการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ.....25
- ทำอย่างไรจึงจะเกิดความมั่นคงทางพลังงาน.....26
- ความมั่นคงทางพลังงาน ... เพื่อใคร ?.....27
- กรณีศึกษาเรื่องความมั่นคงทางพลังงาน.....27
- สาธารณรัฐเวเนซุเอลา... ปริมาณน้ำมันสำรองอันดับ 1 ของโลก.....27
- สาธารณรัฐอินโดนีเซีย... หนึ่งเดียวในเอเชียที่เป็นสมาชิกกลุ่ม OPEC.....30
- พลังงานราคาถูก...มีผลดีและผลเสียอย่างไร.....32
- ราคาที่เป็นธรรมคืออะไร.....33
- โครงสร้างราคาพลังงานไทย ... ใครกำหนด ?.....35
- โครงสร้างราคาก๊าซธรรมชาติ.....44
- บทสรุป ... ประเทศไทยกับความมั่นคงทางพลังงาน.....51

บทที่ 3 การดำเนินการแปรรูปถูกต้องหรือไม่.....53
- แปรรูป ปตท. คืออะไร.....54
- กฎหมายว่าอย่างไร.....55
- ศาลว่าอย่างไร.....57
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 58
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.35/2550 60
- จบอย่างไร.....74

บทที่ 4 การกระจายหุ้นของ ปตท. ไม่เป็นธรรมจริงหรือ.....79
- การดำเนินการภายใต้ ปตท. 82
- เดินหน้าเข้าตลาดหลักทรัพย์.....84
- แผนการจัดสรรหุ้นและการกำหนดราคาเสนอขาย.....87
- และแล้ววันเสนอขายหุ้นก็มาถึง.....90
- เปิดรายชื่อผู้ได้รับจัดสรรหุ้น IPO.....92
- ราคา IPO ถูกหรือแพง ?.....96
- ทำไมนักการเมืองจึงได้หุ้นปตท. จำนวนมาก ? 101
- ทำไมต้องให้สิทธิซื้อหุ้นกับผู้มีอุปการคุณ ? 101
- แล้วทำไมพนักงานปตท. จึงซื้อหุ้นได้ในราคาถูก ?.....103
- บทสรุป.....106

บทที่ 5 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เติบโตมาจากอะไร.....109
• กว่า 15 ปีในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.....109
• ผลการดำเนินงานภายหลังแปรรูป.....113
• มีการระดมทุนเพิ่มเติมหรือไม่.....116
• บทสรุป.....125
บทที่ 6 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นของใคร.....127
• ใครเป็นเจ้าของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ?.....128
• ย้อนกลับไปดูผู้ถือหุ้นหลังแปรรูป.....133
• แปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แล้วได้อะไร ? 134
• ทวงคืนบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อย่างไร ... และทวงคืนไปให้ใคร ?.....136
• ใครๆ ก็เป็นเจ้าของได้.....137
• บทสรุป.....139
บทที่ 7 พูกขาดจริงหรือ 141
• การผูกขาดคืออะไร ?.....141
• โครงสร้างรายได้ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).....143
• ทำไมต้องถือหุ้นโรงกลั่นน้ำมันจำนวนมาก.....146
• ทำไมถึงไม่มีการตั้งโรงกลั่นใหม่เพื่อแข่งขันกับ ปตท. 148
• ปตท. ผูกขาดธุรกิจสถานีบริการน้ำมันจริงหรือไม่ ?.....149
• ค่าการตลาดในธุรกิจสูงไปหรือไม่ และค่าการตลาดเป็นกำไรสุทธิใช่หรือไม่.....151
• ทำไมไม่มีคู่แข่งขันอื่นในธุรกิจก๊าซ ?.....156
• ปตท. ใช้ความเป็นผู้ผลิตรายใหญ่เอาเปรียบผู้บริโภคหรือไม่.....158
• ปตท. ทำผิดในการคืนท่อก๊าซฯ ตามคำสั่งศาลปกครอง หรือไม่.....158
• ปตท. มีกำไรมากเกินปกติหรือไม่ ?.....158
• แล้วบรรษัทน้ำมันแห่งชาติคืออะไร.....162
• ประเทศไทยกับบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ.....163
บทที่ 8 ท่อก๊าซเป็นของใคร.....167
• ข้อพิพาทเรื่องท่อก๊าซ.....168
• คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด.....168
• ลำดับเหตุการณ์การคืนท่อก๊าซ.....171
• สตง. 181
• จบอย่างไร.....183
บทที่ 9 การแปรรูปบรรลุเป้าหมายเพื่อประเทศชาติและประชาชนจริงหรือ.....187
• บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางพลังงานของไทยหรือไม่... 189
• หาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้แปลงสภาพและแปรรูป.....195
• ความสามารถในการทำกำไรของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).....200
• เปรียบเทียบบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพแล้วแต่ยังไม่ได้แปรรูป.....205
• เปรียบเทียบบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพและแปรรูปแล้ว..... 209
• การกำกับดูแลกิจการที่ดี.....212
• บทสรุป.....217
ภาคผนวก ก 219
ภาคผนวก ข 240
ดัชนี.....243
บรรณานุกรม.....247

บทที่ 1

ทำไมต้องแปลงสภาพและแปรรูป การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ก่อนอื่น ขอเริ่มที่ความเป็นมาฉบับย่อของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่หลายคนเรียกว่า ปตท.

ย้อนกลับไปปี 2521 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งควบรวมองค์การเชื้อเพลิงและองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยเข้าด้วยกันเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.)

ถ้ายังจำกันได้ก่อนที่จะมีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ประเทศไทยมีองค์การเชื้อเพลิงภายใต้สัญลักษณ์ตราสามทหารเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานด้านสถานีบริการน้ำมัน จัดหาและกลั่นน้ำมัน ซึ่งผู้ใช้บริการปั๊มน้ำมันในประเทศไทยในสมัยนั้นคุ้นเคยกันดีว่า ถ้าไม่เติมน้ำมันที่ปั๊มตราของต่างชาติ ก็มีทางเลือกคือ “ปั๊มตราสามทหาร” ของไทยเรานั่นเอง

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือเป็นองค์กรของรัฐแห่งแรกที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปิโตรเลียมโดยตรง หลังจากนั้น ปั๊มน้ำมันตราสามทหารค่อย ๆ ลดความนิยมจนสูญหายไปในที่สุด ปัจจุบัน ใครอยากเห็นปั๊มน้ำมันสามทหาร คงต้องไปดูที่พิพิธภัณฑ์ขนาดกะทัดรัดในสวนคุณธรรมสมานสามัคคี อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

บทแรกนี้ คณะผู้วิจัยจะนำท่านผู้อ่านย้อนเวลาหาอดีตไปทบทวนลำดับเหตุการณ์ของการปรับเปลี่ยนตั้งแต่เป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมาจนถึงบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในวันนี้

ก่อนไปต่อ ขอพักที่คำว่า “ปตท.”

เดิมนั้น คำว่า “ปตท.” เป็นคำเรียกย่อของ “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” อันนี้เป็นไปตามกฎหมายเลย คือพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 5 ต่อมา ปตท. แปลงสภาพและแปรรูปมาเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่เราเห็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ปรากฏว่าคนทั่วไป สื่อ รวมทั้งในเว็บไซต์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต่างก็เรียกบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ว่า “ปตท.” ตามชื่อเดิม เรียกว่า ใครอยากแปลงสภาพแปรรูปก็ทำไป แต่ชื่อเรียกที่ใช้กันทั่วไปยังเหมือนเดิม ซึ่งก็เข้าใจกันดี สรุปว่า โดยทั่วไป เราเรียกทั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ว่า “ปตท.” ส่วนตรงไหนจะหมายถึงองค์กรไหน ให้เดากันเอาเอง

อย่างไรก็ตาม หลายบทในหนังสือเล่มนี้กล่าวถึงความเป็นมาและการส่งผ่านภาระหน้าที่ระหว่าง ปตท. กับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งต้องกล่าวถึงทั้งสององค์กรไปด้วยกัน ดังนั้น เพื่อความชัดเจนของเนื้อหา คณะผู้วิจัยขอใช้ชื่อแยกกัน กล่าวคือ คำว่า “ปตท.” หมายถึง “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” ส่วนถ้ากล่าวถึงบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบันก็จะเรียกเต็ม ๆ ว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

พ.ศ. 2439 ถึง 2520

ย้อนกลับไปในสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยเริ่มมีรถรางใช้เป็นครั้งแรกและเริ่มมีบริษัทน้ำมันต่างชาติคือบริษัท รอยัลดัทช์ ปิโตรเลียม จำกัด เข้ามาดำเนินธุรกิจในไทย จำหน่ายน้ำมันก๊าดเขม่าควันน้อยที่ให้แสงสว่างกว่าน้ำมันมะพร้าว จน พ.ศ. 2439 พระยาสุรศักดิ์มนตรีเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการในขณะนั้นนำรถยนต์คันแรกมาวิ่งบนถนนในกรุงเทพมหานคร อีก 6 ปีต่อมา ประเทศไทยเริ่มมีรถเมล์ขาวที่ใช้น้ำมันเบนซิน ขณะนั้นยังต้องซื้อน้ำมันเบนซินจากบริษัทต่างชาติ

หลังจากการเปลี่ยนระบบการปกครอง กระทรวงกลาโหมจัดตั้งแผนกเชื้อเพลิงขึ้นใน พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีภารกิจจัดหาน้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าดและน้ำมันหล่อลื่น แล้วยกระดับขึ้นเป็นกรมเชื้อเพลิงใน พ.ศ. 2480 และสร้างคลังเก็บน้ำมันที่ช่องนนทรีเพื่อขจัดปัญหาน้ำมันขาดแคลน

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในขณะนั้นพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างชาติเป็นหลัก ขาดความมั่นคงทางพลังงาน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในหลายสถานการณ์ ตัวอย่างสำคัญเช่น ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 บริษัทน้ำมันต่างชาติหยุดทำการค้าน้ำมันให้กับไทย โรงกลั่นน้ำมันในประเทศที่สามารถกลั่นน้ำมันได้เพียง 1,000 บาเรลต่อวันถูกระเบิดเสียหาย แม้แต่เรือบรรทุก

น้ำมัน "สมุย" ก็จมลงเพราะถูกระเบิด เป็นต้น นอกจากนี้ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศไทยต้องยอมยุบกรมเชื้อเพลิง พร้อมทั้งขายกิจการและทรัพย์สินทั้งหมดให้บริษัทน้ำมันต่างชาติและสัญญาว่ารัฐบาลไทยจะไม่ทำการค้าน้ำมันอีก

ใน พ.ศ. 2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรียกเลิกข้อผูกพันที่ทำไว้กับบริษัทน้ำมันต่างชาติและจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิงขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจในวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2503 โดยใช้สัญลักษณ์ตราสามทหาร เพื่อดำเนินธุรกิจสถานีบริการน้ำมัน และธุรกิจจัดหาและกลั่นน้ำมัน

ต่อมา หลังจากสำรวจพบแหล่งก๊าซธรรมชาติในประเทศไทยที่มีปริมาณมากพอเพื่อการพาณิชย์ ประเทศไทยจึงได้จัดตั้งองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520 เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อพัฒนาการนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์

พ.ศ. 2521 ถึง 2541

แม้ประเทศไทยมีองค์การเชื้อเพลิงและองค์การก๊าซธรรมชาติ แต่หน่วยงานทั้งสองต่างไม่สามารถดำเนินงานครอบคลุมตลอดวงจรธุรกิจ **องค์การเชื้อเพลิง**ไม่มีกลไกหรือเครือข่ายของตนเองในการเจรจาติดต่อซื้อน้ำมันจากต่างประเทศโดยตรง ตั้งแต่ พ.ศ. 2508 รัฐบาลให้บริษัท ซัมมิทอินดัสเทรียล คอร์ปอเรชั่น (ปานามา) จำกัด (บริษัทซัมมิทฯ) เช่าดำเนินกิจการโรงกลั่นน้ำมันบางจาก โดยกำหนดให้บริษัทซัมมิทฯ ต้องจำหน่ายน้ำมันให้แก่องค์การเชื้อเพลิง แต่เมื่อบริษัทซัมมิทฯ จงใจผิดสัญญาด้วยการนำน้ำมันที่ได้โควตาในนามรัฐบาลไทยออกจำหน่ายในตลาดจรแทนที่จะจำหน่ายให้แก่องค์การเชื้อเพลิง องค์การเชื้อเพลิงก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ส่วน**องค์การก๊าซธรรมชาติ**ก็ติดปัญหาด้านโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติที่ยังไม่สามารถนำขึ้นมาใช้ได้ก่อนปี 2524 อีกทั้งไม่มีอำนาจดำเนินธุรกิจน้ำมันใด ๆ ด้วย เมื่อเกิดวิกฤตการณ์พลังงาน จึงไม่สามารถช่วยบรรเทาหรือลดผลกระทบได้อย่างครบวงจร

วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2521 รัฐบาลประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 อันมีผลเป็นการจัดตั้ง**การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.)** ให้ดำเนินการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงดำเนินการธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ และยังมีผลให้เกิดการโอนกิจการขององค์การเชื้อเพลิงและองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยไปเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งการโอนกิจการจะเสร็จสิ้นสมบูรณ์เมื่อรัฐมนตรีได้มีการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เช่น กรณีขององค์การก๊าซธรรมชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยไปเป็นของ ปตท. เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2522[1] นอกจากการโอนกิจการขององค์การเชื้อเพลิงและองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย ยังมีการโอนกิจการของกรมการพลังงานทหาร สังกัดกระทรวงกลาโหมไปเป็นของ ปตท. ด้วย

ปตท. ถูกจัดตั้งขึ้นพร้อม ๆ กับวิกฤตการณ์น้ำมันโลกครั้งที่ 2 เมื่อเกิดสงครามในประเทศอิหร่านปี 2522 อันเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมันดิบรายใหญ่ของโลก ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทย ณ ขณะนั้นยังคงพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศทั้งหมด รัฐบาลจึงจำเป็นต้องปรับราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปตลอดปี ซึ่ง ปตท. สามารถคลี่คลายปัญหา

[1] http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2521/A/152/1.PDF

ดังกล่าวได้ในระดับหนึ่งด้วยการเจรจากับบริษัทค้าน้ำมันต่าง ๆ และได้ดำเนินเจรจาซื้อน้ำมันดิบแบบรัฐต่อรัฐกับสาธารณรัฐอินโดนีเซีย นอกจากนั้นยังได้เข้าร่วมลงทุนและดำเนินกิจการโรงกลั่นน้ำมันกับบริษัทไทยออยล์ โดยถือหุ้นร้อยละ 49 ด้วย แม้ว่าในปี 2523 ราคาน้ำมันยังคงปรับตัวสูงขึ้น แต่จากการดำเนินมาตรการจัดหาน้ำมันอย่างรัดกุมของ ปตท. ทำให้ปัญหาขาดแคลนน้ำมันในประเทศทุเลาลง

ในปี 2524 รัฐบาลบอกเลิกสัญญาเช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจากกับบริษัทซัมมิทฯ ก่อนหมดสัญญาเช่า เนื่องมาจากพฤติกรรมของบริษัทซัมมิทฯ ที่ไม่ส่งมอบน้ำมันตามข้อตกลง แต่กลับนำไปขายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และในตลาดน้ำมันที่สิงคโปร์เพื่อสร้างกำไรจำนวนมาก ซ้ำเติมภาวะขาดแคลนน้ำมันในประเทศ นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้เจรจากับราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียเพื่อเปลี่ยนแปลงสิทธิการจัดหาน้ำมันจากบริษัทซัมมิทฯ คืนให้กับรัฐบาลไทยโดยตรง โดยให้ ปตท. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และกำหนดให้กระทรวงกลาโหมโอนกิจการโรงกลั่นให้เป็นของ ปตท.

ทั้งนี้ การดำเนินการโอนกิจการดังกล่าวมีปัญหาอุปสรรคหลายอย่าง เริ่มจากความไม่คล่องตัวในการดำเนินงานของโรงกลั่น รวมทั้งภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นและราคาน้ำมันสำเร็จรูปในขณะนั้นต่ำกว่าราคาน้ำมันดิบ มีผลให้ยังไม่สามารถโอนกิจการโรงกลั่นในปี 2526 ได้ รัฐบาลจึงแก้ปัญหาโดยการจัดตั้งบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด ขึ้นในปี 2527 ให้เข้ามาบริหารกิจการโรงกลั่น ด้วยทุนจดทะเบียน 20 ล้านบาท โดยมี ปตท. ถือหุ้นร้อยละ 75 ส่วนกระทรวงการคลัง ธนาคารกรุงเทพ และเอเชียทรัสต์ ถือหุ้นรวมกันร้อยละ 25

ต่อมา การโอนกิจการไม่สามารถทำได้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนด ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีข้อโต้แย้งระหว่างกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง กับ ปตท. เกี่ยวกับทรัพย์สินของโรงกลั่นซึ่งตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุ โดยกระทรวงการคลังเห็นว่าทรัพย์สินของโรงกลั่นเป็นของกรมธนารักษ์ ในขณะที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 มาตรา 59 บัญญัติให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณที่เกี่ยวกับโรงกลั่นน้ำมันไปเป็นของ ปตท. เป็นเหตุให้เกิดข้อโต้แย้งในทรัพย์สินบางส่วนของโรงกลั่นน้ำมันว่าเป็นของกรมธนารักษ์หรือ ปตท.

ถือว่าเป็นโชคดีที่ข้อโต้แย้งดังกล่าวยุติได้ด้วยดี โดย ปตท. เห็นในขณะนั้นว่าเพื่อให้โรงกลั่นน้ำมันสามารถดำเนินงานไปโดยไม่ต้องหยุดชะงัก ปตท. ยอมให้มีการประเมินราคาทรัพย์สินถาวรของโรงกลั่น โดย ปตท. จ่ายเงินลงหุ้นเท่าเดิม อันส่งผลให้สัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด เปลี่ยนแปลงไป โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ถือหุ้นร้อยละ 61 ส่วน ปตท. และธนาคารกรุงไทย ถือหุ้นลดลงเหลือร้อยละ 33 และร้อยละ 6 ตามลำดับ

ในปี 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ปตท. จัดตั้ง "บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด" เพื่อดำเนินการสำรวจ ค้นหา และผลิตปิโตรเลียม ทั้งในและต่างประเทศ ภายหลังยังได้มีการจัดตั้ง "บริษัท ปิโตรเคมีแห่งชาติ จำกัด" เพื่อดำเนินการกิจการปิโตรเคมีและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ในยุคเริ่มต้นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยภายใต้สถานะรัฐวิสาหกิจเต็มร้อย ยังต้องพึ่งพาการกู้ยืมเงินเป็นจำนวนมากทั้งจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และการออกพันธบัตรที่ได้รับการค้ำประกันจากรัฐบาล เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการดำเนินกิจการ

จนเมื่อฐานะทางการเงินเข้มแข็งขึ้นเป็นลำดับ จึงได้มีการร่วมลงทุนขยายกิจการทำโรงกลั่นน้ำมัน ธุรกิจปิโตรเคมี และระบบขนส่ง ด้วยการกู้ยืมเงินเพิ่มเติมจากธนาคารพาณิชย์ทั้งในและต่างประเทศ ส่วนมากเป็นการกู้ยืมเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่ากู้ยืมสกุลเงินบาท จึงทำให้ ปตท. ณ ขณะนั้นมีความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน รวมถึงความเสี่ยงจากการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากคงที่เป็นลอยตัวเฉกเช่นเดียวกับกิจการอื่น ๆ ในห้วงเวลาก่อนเกิดวิกฤตต้มยำกุ้งในปี 2540

จนเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2540 รัฐบาลประกาศลอยค่าเงินบาท เป็นผลให้ภาระหนี้ของ ปตท. เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก บริษัททั้งหลายที่ ปตท. เข้าร่วมทุนด้วยก็ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน ทั้งหมดนี้ทำให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อโครงสร้างเงินทุนและฐานะการเงินของ ปตท. **อัตราส่วนหนี้สินต่อทุนของ ปตท. มีค่าสูงถึง 8.3 และ 6.7 ในปี 2542 และ 2543 ตามลำดับ** อันเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ ปตท. มีความจำเป็นต้องดำเนินการแปลงสภาพและแปรรูปและเข้าเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

ท่านผู้อ่านที่เกิดไม่ทันเหตุการณ์วิกฤตต้มยำกุ้ง อาจไม่ทราบว่าวิกฤตต้มยำกุ้งไม่ได้ส่งผลกระทบเพียงแค่ ปตท. แต่ส่งผลต่อเศรษฐกิจและธุรกิจเอกชนเป็นจำนวนมาก โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หลายโครงการต้องปิดกิจการลง ลูกค้าที่ชำระเงินจองหรือเงินผ่อนค่างวดบ้านและอาคารของโครงการเหล่านี้ต่างประสบปัญหากันเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ ผู้ลงทุนในบ้านและที่ดินในยุคนั้นส่วนหนึ่งตัดสินใจซื้อบ้านและที่ดินเพื่อเก็งกำไรระยะสั้น โดยหวังที่จะขายบ้านและที่ดินต่อเพื่อเอากำไรส่วนต่าง ลูกค้าเหล่านี้ไม่มีเจตนาในการครอบครองอสังหาริมทรัพย์เหล่านี้เป็นระยะยาว อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงการอสังหาริมทรัพย์ปิดตัวลง นอกจากเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ที่ได้ให้กับโครงการเหล่านี้จะกลายเป็นหนี้เสียแล้ว ลูกค้าโครงการเหล่านี้ต่างกลายเป็นหนี้เสียของธนาคารพาณิชย์จากสัญญาเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยเช่นเดียวกัน นอกจากนั้น ถึงแม้ว่าสัญญาเงินกู้เพื่อธุรกิจของโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

และสัญญาเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยเหล่านี้จะมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หลักทรัพย์ส่วนมากคืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้รับการประเมินมูลค่าสูงเกินจริง

ก่อนเกิดวิกฤตต้มยำกุ้งในปี 2540 ประเทศไทยมีธนาคารพาณิชย์รวม 15 ธนาคาร (ไม่รวมธนาคารเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล) สองในสิบห้าธนาคารดังกล่าวเป็นธนาคารที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่คือ ธนาคารทหารไทยและธนาคารกรุงไทย ส่วนธนาคารไทยพาณิชย์นั้นมีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ทำให้มีธนาคารพาณิชย์ที่เป็นของเอกชนรวมทั้งสิ้น 12 ธนาคาร หลังจาก พ.ศ. 2540 เก้าจากสิบสองธนาคารพาณิชย์ของเอกชนดังกล่าวกลายเป็นธนาคารที่ประสบปัญหาทางการเงิน บางธนาคารได้รับคำสั่งจากกระทรวงการคลังให้ปิดทำการ ในขณะที่บางส่วนควบรวมกิจการเข้ากับธนาคารต่างชาติหรือยอมให้ธนาคารถูกซื้อโดยต่างชาติ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัญหาเศรษฐกิจและปริมาณหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF หลังจากที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเข้าขอรับความช่วยเหลือจาก IMF

ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายที่ ปตท. ต้องเผชิญ อีกทั้งการแปลงสภาพและแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความยุ่งยากในการทำความเข้าใจเหตุผลความจำเป็น ทั้งกับบุคลากรภายในองค์กรเองและกับบุคคลทั่วไป

พ.ศ. 2542 ถึง 2544

หลังวิกฤตต้มยำกุ้งในปี 2540 รัฐบาลไทยต้องรับเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF ซึ่ง IMF กำหนดเงื่อนไขการกู้ยืมให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายที่จะทำให้สังคมเศรษฐกิจไทยฟื้นจากวิกฤติ หนึ่งในเงื่อนไขดังกล่าวคือ รัฐบาลไทยต้องดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ (corporatization) เพื่อลดภาระงบประมาณของรัฐบาล และเพื่อเสริมสร้างให้รัฐวิสาหกิจสามารถมีสถานะทางการเงินที่เข้มแข็งได้ รัฐบาลในสมัยที่นายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้ออกกฎหมายชื่อ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์ของการปฏิบัติตามข้อผูกพันที่มีต่อ IMF

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมิใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เมื่อรัฐบาลสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขอเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF ในพ.ศ. 2525 พ.ศ. 2526 และ พ.ศ. 2528 ก็มีการกำหนดให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขการดำเนินนโยบายประการหนึ่งของการให้กู้ยืมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมิได้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวด้วย

แรงต้านจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อีกทั้งรัฐวิสาหกิจรวมทั้งรัฐบาลไทยเองก็ยังไม่ได้ประสบผลกระทบทางเศรษฐกิจที่รุนแรงอย่างวิกฤตต้มยำกุ้ง และในขณะนั้น ถึงแม้รัฐบาลจะมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ IMF ก็ไม่ได้ใช้อ้างเป็นเหตุในการลดหรือยกเลิกเงินให้กู้ยืมแก่รัฐบาลไทย

การระบุให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขของการให้รัฐบาลไทยกู้ยืมเงินจาก IMF ปรากฏชัดเจนในจดหมายแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ฉบับที่สอง ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 โดยระบุว่า รัฐบาลไทยตกลงตามเงื่อนไขของ International Monetary Fund (IMF) ในการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และกำหนดที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดอยู่ก่อนแล้ว รวมทั้งรัฐบาลไทยตกลงว่าจะมีการตรากฎหมายเพื่อทำให้เกิดการแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ถูกบัญญัติขึ้นสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีผลบังคับใช้วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป และไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติแยกเป็นแต่ละฉบับสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง กระบวนการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจนี้เรียกกันว่า การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัท (corporatization) โดยพระราชบัญญัตินี้มิได้ก้าวล่วงไปถึงการนำหุ้นออกขายในตลาดหลักทรัพย์เพื่อถ่ายโอนความเป็นเจ้าของไปสู่ภาคเอกชน (privatization) ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจกลายเป็น “องค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ” ถึงแม้รัฐวิสาหกิจจะแปลงเป็นบริษัทแล้ว บริษัทนั้นก็ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ปรากฏในหมายเหตุท้ายกฎหมายดังนี้

"เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ จากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

นอกจากนี้ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจระบุไว้ชัดเจนว่า รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลจะนำเข้าสู่กระบวนการแปลงเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดได้แก่ *"รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด"*

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดขั้นตอนและขอบเขตการแปลงเป็นบริษัทไว้อย่างยืดหยุ่น ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้หลายวิธี โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ดังนี้

- รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเพียงบริษัทเดียวทั้งหมดก็ได้
- รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทหลายบริษัทก็ได้ และจะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้
- รวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

ในช่วงเวลาที่มีการออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจนั้น พรรคประชาธิปัตย์ถูกโจมตีทางการเมืองอย่างหนักว่าออกกฎหมายขายชาติ แต่เนื้อหาของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทำได้ง่ายขึ้นจะสามารถถูกตีความว่าเป็นกฎหมายขายชาติหรือไม่นั้น คงเป็นสิ่งที่ผู้อ่านแต่ละท่านมีความเห็นแตกต่างกันได้ ทั้งนี้ ผลกระทบเกี่ยวเนื่องสำคัญคือ หากรัฐวิสาหกิจแห่งใดได้รับผลกระทบในทางลบจากวิกฤตต้มยำกุ้ง ขาดทุน และไม่มีการดำเนินการแปรรูปเพิ่มระดมเงินมาชำระหนี้และใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ ภาระหนี้และค่าใช้จ่ายทั้งหลายที่เกิดขึ้นก็จะตกเป็นภาระงบประมาณของรัฐบาลไทย หรือว่าไปแล้วก็คือ กลายเป็นภาระบนภาษีที่เราทุกคนร่วมจ่ายนั่นเอง

เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2544 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ ปตท. ดำเนินการแปลงสภาพและแปรรูป เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2544 ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเพื่อยุบเลิก ปตท. หรือการปิโตรเลียมแห่ง

ประเทศไทย และเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2544 ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 20,000 ล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน 2,000 ล้านหุ้น โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ซึ่งในวันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทดังกล่าว บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ความรับผิดชอบ พนักงาน ลูกจ้าง และส่วนธุรกิจทั้งหมดของ ปตท. ได้โอนไปเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และเพื่อให้คนไทยสามารถเป็นเจ้าของร่วมกัน ต่อมา การเสนอขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นครั้งแรกเกิดเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2544 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงเป็นรัฐวิสาหกิจแรกที่แปลงสภาพและแปรรูปได้สำเร็จ

ประโยชน์ของการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท.

เมื่อเราได้ย้อนเวลาหาอดีตทบทวนความเป็นมาของการเกิดบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อย่างย่อ ๆ แล้ว ประเด็นสำคัญต่อไปคือ แล้วการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ทำการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ดังกล่าวทำให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างไรบ้าง ซึ่งคงพอจะสรุปรวมได้ดังต่อไปนี้

1) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนและช่องทางการระดมทุนที่เหมาะสม เพื่อนำเงินทุนมาขยายกิจการที่จะสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้ประเทศและประชาชนไทยโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณของประเทศ เช่น การลงทุนในธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อจัดหาแหล่งพลังงานเพิ่มเติม การขยายระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ สถานีเอ็นจีวี สถานีบริการน้ำมัน และการลงทุนในธุรกิจต่อเนื่อง เป็นต้น
2) จากเดิมที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยก่อนการแปลงสภาพและแปรรูปมีสัดส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นสูงเกิน 8 เท่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถปรับโครงสร้างหนี้บริษัทในกลุ่มโรงกลั่นและปิโตรเคมีจนทำให้บริษัทเหล่านี้เข้มแข็งพอที่จะดำเนินภารกิจต่อยอดที่สำคัญของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ นอกจากนั้นสิ่งที่สำคัญกว่านั้นคือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐในการสนับสนุนการลงทุนได้มาก รวมถึงการค้ำประกันหนี้สินของภาครัฐ
3) ประโยชน์สำคัญประการหนึ่งที่รัฐวิสาหกิจทุกแห่งเชื่อและหวังว่าจะได้รับจากการแปลงสภาพและแปรรูปคือ การเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารงาน โดยเชื่อว่าเมื่อเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้วจะถูกกำกับโดยสำนักงาน

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ภายใต้กฎหมายบริษัทมหาชนและพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ ยังมีนักลงทุนทั้งรายสถาบันและรายย่อยที่คอยจับตาการบริหารงานของกรรมการและผู้บริหาร

4) หากการแปลงสภาพและแปรรูปสามารถส่งผลให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีผลประกอบการที่ดีขึ้น ก็นับเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาลในรูปของเงินปันผล ภาษีเงินได้ และมูลค่าหุ้น เพราะถึงแม้ว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะจดทะเบียนในตลาดทรัพย์แห่งประเทศไทย แต่ปัจจุบันสถานะของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีกระทรวงการคลังถือหุ้นมากกว่า ร้อยละ 50

การแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ทำไปเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ใดหรือไม่

ในภาพรวมของข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. จำนวนหนึ่ง คณะผู้วิจัยพบข้อสังเกตเบื้องต้นว่าผู้บริหารและพนักงานทั้งหมดของ ปตท. ได้ผ่านกระบวนการเตรียมการสำหรับการแปลงสภาพและแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีการปรับโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างการบริหารงานอย่างเหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น จัดการให้ความรู้กับพนักงานให้ตื่นตัวและรับรู้ต่อการเปลี่ยนแปลง ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของพนักงานไปตามลำดับ ทำการปรับปรุงระบบการจัดการ และระบบบัญชี รวมไปถึงระบบการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแปลงสภาพและแปรรูปของ ปตท. สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นคือ การเปิดโอกาสให้พนักงานมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ให้ทุกคนได้ตระหนักว่าธุรกิจพลังงานที่มีการแข่งขันสูง จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง การดำรงไว้ซึ่งสถานะรัฐวิสาหกิจที่เป็นของภาครัฐเต็มร้อย นอกจากจะทำให้ขาดความคล่องตัวในการทำงาน ยังอาจส่งผลระยะยาวถึงศักยภาพทางการแข่งขันของ ปตท. เอง การให้พนักงานมีส่วนร่วมในการพิจารณาขบวนการแปลงสภาพและแปรรูป รวมถึงการทำความเข้าใจกับพนักงานอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

คณะผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. สำเร็จประกอบด้วย 2 ปัจจัย คือ

(1) ปตท. ณ ขณะนั้น เรียกว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยังอายุน้อย เพิ่งก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2521 ต่างจากรัฐวิสาหกิจอายุมากแล้วที่การเปลี่ยนแปลงย่อมเป็นไปได้ยากกว่า และ

(2) จำนวนพนักงาน ปตท. ณ ขณะนั้นมีเพียงประมาณ 3,000 คน จึงไม่ยากนักในการที่จะดำเนินการทำความเข้าใจกับพนักงาน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีพนักงานจำนวนมาก

มีสหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง หากไม่ทำความเข้าใจกับสหภาพแรงงาน ย่อมถูกต่อต้าน เพราะพนักงานย่อมกลัวว่าการเปลี่ยนแปลงจะส่งผลกระทบต่อสภาพการจ้างงาน ผลประโยชน์ และสิทธิประโยชน์ของตน

สำหรับการดำเนินการแปลงสภาพและแปรรูปอย่างค่อยเป็นค่อยไปของ ปตท. นั้นเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ที่ทาง ปตท. ทำการปรับโครงสร้างองค์กรครั้งสำคัญ เกิดการแยก 4 หน่วยธุรกิจหลัก คือ ธุรกิจน้ำมัน ธุรกิจก๊าซธรรมชาติ ธุรกิจบริการกลางและธุรกิจปิโตรเคมี นั่นหมายความว่าจุดเริ่มต้นของการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีถึง 4 ครั้ง กล่าวคือ

ครั้งที่ 1 วันที่ 7 เมษายน 2535

นายอานันทน์ ปันยารชุน หมดวาระการเป็นนายกรัฐมนตรีลงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 ซึ่งทำให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 พลเอก สุจินดา คราประยูร ได้รับการทูลเกล้าฯ เสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรี

ครั้งที่ 2 วันที่ 24 พฤษภาคม 2535

หลังเกิดเหตุพฤษภาทมิฬหรือม็อบมือถือ ด้วยข้อเรียกร้องของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ที่ขอให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง เป็นผลสืบเนื่องให้พลเอกสุจินดา คราประยูรต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งแทนเป็นการชั่วคราว

ครั้งที่ 3 วันที่ 10 มิถุนายน 2535

นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในขณะนั้นทูลเกล้าฯ เสนอชื่อให้นายอานันทน์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ครั้งที่ 4 วันที่ 23 กันยายน พ.ศ.2535

นายชวน หลีกภัยได้รับโปรดเกล้าฯให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากที่พรรคประชาธิปัตย์ชนะการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2535

นับว่าการปรับโครงสร้างองค์กรของ ปตท. เกิดขึ้นในช่วงความวุ่นวายทางการเมืองของไทย และเป็นปีที่มีเรื่องตื่นเต้นตลอดทั้งปี

ประเด็นสถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าวมีความสำคัญต่อการปรับโครงสร้างองค์กรมาก เพราะอย่าลืมว่า ปตท. ในขณะนั้นยังเป็นรัฐวิสาหกิจ 100% นโยบายและแผนการเปลี่ยนแปลงใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ ดังนั้น ถ้าเราตั้งคำถามว่าทำไม ปตท. ต้องแปรรูป ใครคือผู้มีอำนาจอนุมัติในแต่ละห้วงเวลาจึงเป็นข้อมูลที่มีสาระสำคัญ ที่ผู้อ่านจะได้พิจารณาประกอบกันไปว่านักการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอยู่เบื้องหลังการแปรรูป ปตท. จริงหรือไม่ และมีมูลความจริงเพียงใด

ในส่วนของ ปตท. ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2536 – 2538 ปตท. ได้ให้บริษัทผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์กรเพื่อการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ตามลำดับคือ

กุมภาพันธ์ถึงตุลาคม 2536 ปตท. ว่าจ้างบริษัท McKinsey & Company Inc. ทำการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์กรและการแปรรูปในระยะที่ 1

สิงหาคม 2537 ถึงมิถุนายน 2538 ปตท. ว่าจ้างบริษัท McKinsey & Company Inc. ทำการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์กรและการแปรรูปในระยะที่ 2 โดยระยะที่ 2 นี้ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วนคือ โครงสร้างองค์กร (Organizational Structure), การประเมินผล (Performance Measurement), กระบวนการวางแผน (Planning Process), และการลงทุน (Capital Expenditure)

พฤษภาคมถึงธันวาคม 2538 ปตท. ได้ว่าจ้างบริษัท Booz Allen & Hamilton Inc. จัดทำรายละเอียดของโครงสร้างองค์กรและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องในการปรับโครงสร้าง ปตท. ตามผลการศึกษาของ McKinsey & Company Inc.

วันที่ 23 มกราคม 2539 คณะรัฐมนตรีในสมัยที่นายบรรหาร ศิลปอาชาเป็นนายกรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นำแต่ละหน่วยธุรกิจ คือ ปตท. น้ำมัน ปตท. อินเตอร์เนชั่นแนล และ ปตท. ก๊าซธรรมชาติ จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมี ปตท. สำนักงานใหญ่เป็นเจ้าของ และกำหนดให้บริษัทที่ ปตท. จัดตั้งขึ้นใหม่ดังกล่าวมีการดำเนินการในรูปแบบบริษัทของเอกชน โดยไม่นำคำสั่ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้บังคับ

วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2539 ปตท. ได้ดำเนินการปรับโครงสร้างองค์กรอีกครั้งให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2539 โดยใช้มาตรฐานการดำเนินงานและการประเมินผลที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล อันเป็น 1 ใน 5 แผนหลักที่จะนำองค์กรสู่ World Class 2000

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็น ลำดับเหตุการณ์โดยย่อของการวางแผนและดำเนินการเตรียมการเพื่อการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนประเทศไทยจะประสบวิกฤตเศรษฐกิจ สำหรับภาพทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว นายบรรหารประกาศยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นผลให้พลเอกชวลิต ยงใจยุทธเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2539 โดยนายอำนวย วีรวรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

หลังจากปัญหาค่าเงินบาทแย่ลงตามลำดับ นายอำนวยลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2540 นายทนง พิทยะได้รับการทาบทามให้มาดำรงตำแหน่งแทนและพบว่าธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นได้นำเงินสำรองไปเข้าสู้ค่าเงินบาทจนหมด พลเอกชวลิต ยงใจยุทธจึงจำเป็นต้องประกาศลอยค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540

นายชวน หลีกภัยขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 จนถึงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544 ในห้วงเวลาหลังวิกฤตต้มยำกุ้งภายใต้การนำพาประเทศของนายชวน หลีกภัย ปตท. และแผนการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจก็ยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตามลำดับดังนี้

สิงหาคม 2540 หนึ่งเดือนหลังจากการลอยค่าเงินบาทอันเป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤตต้มยำกุ้ง ปตท. ดำเนินการตามแผนการแปรรูปต่อเนื่องโดยได้ว่าจ้างบริษัท Hay Management Consultants (Thailand) Ltd. ทำการศึกษาและวิเคราะห์ความพร้อมด้านทรัพยากรบุคคลในการปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับการแปรรูปของ ปตท.

มีนาคม 2541 ปตท. ได้จัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาทางการเงินทั้งหมด 9 บริษัท ได้แก่ บริษัทเงินทุน ทิสโก้ จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) บริษัท หลักทรัพย์เอกธำรง จำกัด (มหาชน) บริษัทหลักทรัพย์ไทยพาณิชย์ จำกัด บริษัทกรุงไทยธนกิจ จำกัด บริษัท Merrill Lynch (Asia Pacific) Plc Ltd. บริษัท Credit Suisse First Boston บริษัท Lehman Brother และ บริษัท Morgan Stanley เพื่อศึกษาวิเคราะห์องค์กรและธุรกิจของ ปตท. ในการกำหนดรูปแบบของโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมเพื่อการแปรรูป

การศึกษาทั้งหมดนำไปสู่การสื่อสารให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายการแปรรูปให้พนักงานทั่วทั้งองค์กรทราบเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2541 ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อแปรรูปที่กล่าวมาได้ทำไปตามลำดับและต่อเนื่อง ตั้งแต่ก่อนวิกฤตต้มยำกุ้งและก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

ในส่วนนี้ จะได้ลำดับกระบวนการแปรรูปโดยภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีเหตุการณ์สำคัญตามลำดับคือ

วันที่ 1 กันยายน 2541 คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับความเป็นมาสถานการณ์ของรัฐวิสาหกิจในขณะนั้น ผลประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับ และบทบาทความรับผิดชอบของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการแปรรูป ตลอดจนบทบาทของรัฐบาลในอนาคต การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย การกำกับดูแลรูปแบบและวิธีการในการแปรรูป การจัดการรายได้จากการแปรรูป การกำหนดระบบธรรมรัฐและระบบประเมินและติดตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมตลอดถึงข้อควรคำนึงถึงในด้านสังคม แรงงานและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังได้อนุมัติแผนแม่บทประชาสัมพันธ์และแผนแม่บทรายสาขา ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 สาขา คือ สาขาขนส่ง สาขาโทรคมนาคม สาขาประปา สาขาพลังงาน และสาขาอื่น ๆ

วันที่ 16 กันยายน 2541 คณะกรรมการ ปตท. มีมติให้ ปตท. ทำการแปรรูปโดยลักษณะรวมกิจการคือ จัดโครงสร้างแบบ Operating Holding Company กล่าวคือ ให้นำ ปตท. ทุกกิจการ รวมเข้าเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เนื่องจากประเทศไทยเริ่มเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ทำให้การแยกหน่วยธุรกิจไปจัดตั้งเป็นบริษัทและนำเข้าตลาดหลักทรัพย์จะได้มูลค่าเฉพาะที่ผลประกอบการดี ส่วนธุรกิจที่ผลประกอบการไม่ดีนักอาจไม่สามารถขายหุ้นได้ที่ราคาที่เหมาะสมหรืออาจจะขายไม่ได้เลย รวมทั้งจะทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างบริษัทไม่เป็นไปตามที่วางแผน เพราะอาจเกิดประเด็นขัดแย้งทางผลประโยชน์

เดือนพฤษภาคม 2542 ฝ่ายส่งเสริมงานวิจัยสถาบันวิจัยและเทคโนโลยี ปตท. ได้ร่วมกับคณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำการวิจัยภาพลักษณ์ของ ปตท. เนื่องจากต้องการทราบถึงทัศนคติของผู้บริโภคในแง่ต่าง ๆ รวมถึง ทัศนคติที่มีต่อการแปรรูป ปตท. ด้วย

วันที่ 14-15 กรกฎาคม 2542 คณะผู้บริหาร ปตท. ร่วมกับสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ปตท. หรือ สพร.ปตท. จัดสัมมนา เรื่อง “การแรงงานสัมพันธ์กับการแปรรูป ปตท.” ณ ศูนย์ฝึกอบรม คลังปิโตรเลียมศรีราชา จังหวัดชลบุรี เป็นอีกเวทีสำคัญสำหรับการสื่อสารกับบุคลากรภายในองค์กร และเปิดโอกาสให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในกระบวนการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท.

วันที่ 17 ธันวาคม 2542 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจมีผลบังคับใช้

ปี 2543 ปตท. ประกาศวิสัยทัศน์ขององค์กรใหม่เพื่อเตรียมก้าวไปสู่องค์กรระดับสากล (World Class 2000) มีการปรับโครงสร้างองค์กรอีกครั้ง โดยครั้งนี้ปรับมาสู่รูปแบบบริษัทในเครือ มีการออกแบบระบบงานใหม่และนำระบบการวัดผลการดำเนินงาน โดยใช้ผลการปฏิบัติงานเป็นพื้นฐาน

วันที่ 5 มกราคม 2543 คณะกรรมการบริหารของ ปตท. มีมติให้ ปตท. ดำเนินการศึกษาแนวทางการแปรรูปใหม่ เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้นยังไม่ดีขึ้น รวมทั้งความต้องการพลังงานก็ลดลง ประกอบกับมีความผันผวนของตลาดเงินและตลาดทุนในประเทศ นโยบายการเปิดเสรีในกิจการด้านพลังงาน ตลอดจนการแข่งขันทางธุรกิจรุนแรงมากขึ้น การประชุมของคณะอนุกรรมการ ปตท. ชุดกลั่นกรองมีการพิจารณาข้อดีและข้อด้อยระหว่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

วันที่ 3 มีนาคม 2543 คณะกรรมการ ปตท. มีมติรับทราบผลการศึกษาแนวทางใหม่ในการแปรรูป ปตท. ตามที่เสนอ และมอบหมายให้ฝ่ายจัดการนำไปหารือกับผู้แทนพนักงานเพื่อนำผลการหารือเสนอคณะกรรมการ ปตท. ต่อไป คณะกรรมการ ปตท. ยังได้เห็นชอบหลักการว่าด้วยสิทธิประโยชน์และความมั่นคงของพนักงานต่อสภาพการจ้างว่าจะต้องไม่น้อยกว่าเดิมไม่ว่าจะปรับโครงสร้างและแปรรูปในกรณีใดก็ตาม

วันที่ 22 มีนาคม 2543 คณะกรรมการ ปตท. มีมติให้ผู้บริหาร ปตท. ชี้แจงและทำความเข้าใจกับพนักงานถึงแนวทางการแปรรูป รวมถึงสิทธิประโยชน์และสถานภาพพนักงานให้ชัดเจนก่อนดำเนินการตามขั้นตอนการแปรรูปต่อไป

เดือนพฤษภาคมถึงกรกฎาคม 2543 ปตท. จัดการสัมมนาผู้บริหารและพนักงานเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องการแปรรูป รวมถึงจัดการประชุมเพื่อรับฟังเสียงสะท้อนจากพนักงาน ผู้แทนพนักงานและสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ปตท. (สร.ปตท.) นอกจากนี้ยังมีการสื่อความผ่านทางสื่อประเภทต่าง ๆ ทั้งสื่อสารสนเทศ สื่อเสียงตามสาย สื่อสิ่งพิมพ์ บอร์ดประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

วันที่ 8 สิงหาคม 2543 ผู้ว่าการ ปตท. ออกหนังสือประกาศเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับพนักงานถึงแนวทางการแปรรูป รวมถึงการให้ความมั่นใจแก่พนักงานในเรื่องสิทธิประโยชน์และสถานภาพพนักงาน

วันที่ 24 สิงหาคม 2543 คณะกรรมการ ปตท. เห็นชอบหลักการแนวทางการแปรรูปของ ปตท. ให้จัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด เพื่อดำเนินธุรกิจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติครบวงจร โดยมี

ลักษณะเป็น Operating Holding Structure ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยมี ปตท. รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ถือหุ้น ร้อยละ 100 และดำเนินการแปลงสภาพเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือ บมจ.ปตท. เพื่อระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต่อไป โดยจะแยกกิจการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ มาจัดตั้งเป็นบริษัท ปตท. ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด โดยมีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถือหุ้น ร้อยละ 100

เดือนกันยายนถึงธันวาคม 2543 ปตท. ดำเนินการขออนุมัติต่อภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ กับการแปรรูปองค์กร และหลังจากที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ได้รับทราบความคืบหน้าแนวทางการแปรรูป ปตท. วันที่ 27 ธันวาคม 2543 กพช. ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) เป็นแกนกลางในการร่วมพิจารณากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความชัดเจนใน 5 ประเด็นหลัก คือ (1) รูปแบบโครงสร้างที่เหมาะสม (2) การใช้กฎหมาย (3) การขอยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ (4) แนวทางของแผนระยะเวลา เงื่อนไข และ (5) ประเด็นอื่น

ทั้งนี้ การหารือกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และ สพช. มีผลสรุปให้ทำหนังสือขอความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นความเป็นไปได้ในด้านโครงสร้างการแปรรูป และกฎหมายที่ใช้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ปตท. จะต้องดำเนินการแปรรูปโดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายให้ ปตท. ดำเนินการแปลงสภาพและขายหุ้นให้แล้วเสร็จภายในเดือน พฤศจิกายน 2544

ในฝั่งของสถานการณ์การเมืองขณะนั้น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ประกาศยุบสภาฯ และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งนายทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งเสียงข้างมาก และได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544

วันที่ 2 กรกฎาคม 2544 ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติครั้งที่ 3/2544 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบ 4 ประเด็นสำคัญคือ

(1) ประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางการแปรรูป ปตท. และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) เป็นแกนกลางในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการจัดทำประเด็นนโยบาย

(2) แนวทางการแปรรูป ปตท. โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม และ สพช. ดำเนินการ

(3) เพื่อให้สามารถนำ ปตท. เข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้อย่างช้าภายในเดือน

พฤศจิกายน 2544 ตามนโยบายรัฐบาล เมื่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจรับทราบมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบแนวทางการแปรรูป ปตท. โดยการแปลงทุนของ ปตท. เป็นหุ้นทั้งหมดในคราวเดียวกันแล้ว ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งของ ปตท. ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา 16 เร่งดำเนินการได้ก่อนการนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

(4) ให้ ปตท. และ/หรือบริษัทที่ ปตท. ถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 และ/หรือบริษัทที่ ปตท. และหน่วยงานของรัฐถือหุ้นร่วมกันมากกว่าร้อยละ 50 บริหารงานในรูปแบบบริษัทเอกชน โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไป

วันที่ 10 กรกฎาคม 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติครั้งที่ 3/2544 เรื่องแนวทางการแปรรูป ปตท.

เดือนกรกฎาคมถึงพฤศจิกายน 2544 ปตท. จัดเตรียมเอกสารและความพร้อมด้านต่าง ๆ เพื่อยื่นจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในขณะเดียวกันได้มีการดำเนินกิจกรรมทางการตลาดเพื่อการขายหุ้นและกำหนดมูลค่าหุ้นของ ปตท.

วันที่ 1 สิงหาคม ถึง 15 กันยายน 2544 ปตท. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสียจากการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท.

วันที่ 25 กันยายน 2544 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้แปลงทุนเป็นหุ้นและอนุมัติรายละเอียดการจัดตั้งบริษัท

วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ปตท. จดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

วันที่ 2 ตุลาคม 2544 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบมติ กพช. ที่ออกมาวันที่ 26 กันยายน 2544 เรื่องการอนุมัติหลักการและแนวทางการขายหุ้น ปตท.

วันที่ 29 ตุลาคม ถึง 20 พฤศจิกายน 2544 ปตท. ทำการเดินสายเพื่อชี้แจงข้อมูลบริษัทและข้อมูลการขายหุ้นของบริษัทต่อนักลงทุน

วันที่ 15 พฤศจิกายน 2544 ปตท. เปิดรับจองซื้อหุ้นจากนักลงทุนเป็นวันแรกโดยตั้งราคาไว้ที่ 31 ถึง 35 บาทต่อหุ้น

วันที่ 21 พฤศจิกายน 2544 คณะกรรมการดำเนินการระดมทุน กำหนดราคาขายสุดท้ายของหุ้นที่ระดับราคา 35 บาทต่อหุ้น

วันที่ 6 ธันวาคม 2544 ปตท. นำหุ้นเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นวันแรก

การดำเนินการทั้งหมดมาสำเร็จหลังจากที่นายทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียง 10 เดือน ตรงนี้เองที่ทำให้เกิดข้อครหาในภายหลังว่านายทักษิณเป็นผู้สั่งการให้แปลงสภาพและแปรรูป ปตท. โดยเชื่อกันไปว่านายทักษิณ ชินวัตรและพวกคงจะได้ประโยชน์จากการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ซึ่งคณะผู้วิจัยเองก็กังขากระบวนการแปรรูป ปตท. ในประเด็นเกี่ยวกับข้อกล่าวหาข้างต้น จึงพยายามสืบค้นข้อมูลและรวบรวมหลักฐานทั้งภายในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เอง และข้อมูลจากหน่วยงานอื่นภายนอก เพื่อไล่เรียงลำดับเหตุการณ์ของการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ให้ท่านผู้อ่านได้พิจารณาข้างต้น

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือ การดำเนินการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่หลายรัฐบาลก่อนหน้ารัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร จะว่าไปแล้ว การแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ผ่านร้อนผ่านหนาวมาทั้งสิ้น 9 รัฐบาล 9 นายกรัฐมนตรี ถ้ารวมระยะเวลาตั้งแต่จุดเริ่มต้นในปี 2535 ก็นับเป็นเวลารวมกันประมาณ 9 ปี นอกจากนั้น พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจและมติคณะรัฐมนตรีในการให้แปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัยเสียด้วยซ้ำ แต่เมื่อกาลเวลาล่วงเลยไปนาน ๆ แล้วมาดูสรุปเอาเพียงแค่ตอนปลายทางที่ทำสำเร็จแล้ว โดยลืมลำดับเหตุการณ์ทั้งหมด ก็อาจจำกันได้เพียงแค่ว่า อ้อ! มาแปลงสภาพและแปรรูปสำเร็จเสร็จสิ้นในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ซึ่งอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดไปได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมองว่าการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. เกิดจากรัฐบาลของนายทักษิณ เพราะมาทำสำเร็จหลังจากที่นายทักษิณ ชินวัตรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 10 เดือน เฉพาะเรื่องระยะเวลาประเด็นเดียวก็เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นไปไม่ได้

การแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ประกอบด้วยขั้นตอนมากมาย ยกตัวอย่างเช่น การปรับเปลี่ยนองค์กร การเตรียมการแปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด การนำหุ้นเข้าเสนอขายในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งไม่มีใครทำได้โดยใช้ระยะเวลาเพียง 10 เดือน หากจะเทียบให้เห็นชัดเจน เพียงแค่การปรับเปลี่ยนองค์กรขนาดเล็กอย่างบริษัทเอกชน ที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการแปลงสภาพและไม่ต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมายเลย ยังต้องใช้ระยะเวลามากกว่าหนึ่งปีในการดำเนินการเพื่อจะเข้าจดทะเบียนและเสนอขายหุ้นเพื่อระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ยังมีข้อกังขาอีกมากมายหลายประเด็นที่คณะผู้วิจัยยังสงสัย คำถามหนึ่งที่ต้องตรงกับท่านผู้อ่านคือ ทำไมจึงดูเหมือนมีคนเกลียดและชิงชัง ปตท. แบบที่เรียกว่าไม่เผาผีกัน

ข้อกังขาข้างต้นทำให้คณะผู้วิจัยมาร่วมกันแยกแยะประเด็นย่อยเพื่อเจาะลึกการแปรรูป ปตท. และในที่สุด กลายเป็นข้อสรุปว่าเราต้องการตอบคำถามตามลำดับ โดยแยกเป็นประเด็น

ดังต่อไปนี้ (1) ความมั่นคงทางพลังงานมีความสำคัญอย่างไร (2) กระบวนการแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ทำถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ (3) การกระจายหุ้น IPO ของ ปตท. เป็นธรรมหรือไม่ เอื้อกลุ่มผลประโยชน์ใดหรือไม่ (4) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เติบโตมาจากอะไร (5) ตกลง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นของไทยหรือต่างชาติ หรือนอมินี (6) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ผูกขาดตลาดพลังงานจริงหรือ (7) ท่อก๊าซเป็นของใคร (8) การแปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บรรลุเป้าหมายเพื่อประเทศชาติจริงหรือไม่ และ (9) โครงสร้างพลังงานไทยเป็นอย่างไร บรรจุไว้ในภาคผนวก

ในหนังสือเล่มนี้ คณะผู้วิจัยประกอบด้วยนักวิชาการจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ร่วมกันเสนอคำตอบต่อข้อกังขาเหล่านี้เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาและแวดวงวิชาการ โดยแยกวิเคราะห์คำถามหลักดังกล่าวไว้ในแต่ละบทและพิจารณาร่วมกับปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง

ท้ายที่สุด คำสอนของพระพุทธเจ้าเรื่องหลักกาลามสูตรที่พระพุทธเจ้าทรงวางไว้ให้แก่พุทธศาสนิกชน ไม่ให้เชื่อสิ่งใดอย่างงมงายโดยไม่ใช้ปัญญาพิจารณาให้เห็นถึงคุณหรือโทษ เหตุและผล ก่อนที่จะเชื่อสิ่งใด ซึ่งในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงในต่างประเทศทุกวันนี้ก็สอนเน้นในทักษะนี้ เพียงแต่ในหลักสูตรสากลเขาเรียกทักษะนี้ต่างไปว่า critical thinking หรือ การคิดเชิงวิพากษ์ นั่นเอง ที่สอนให้พิจารณาข้อมูลประกอบ เหตุผลต่างๆโดยรอบคอบ และรอบด้านก่อนที่จะเชื่อข้อมูลใด อันจะนำไปสู่การตัดสินใจในทางใดทางหนึ่ง โดยไม่ด่วนสรุปหรือเห็นคล้อยตามคำพูดใด คำกล่าวอ้างใด หรือแม้แต่ผลสรุปจากงานวิจัยใดโดยง่าย

หลักกาลามสูตรหรือทักษะการคิดเชิงวิพากษ์ยังถือเป็นหลักพิจารณาที่ใช้ได้ในทุกเรื่องทุกเวลา คณะผู้วิจัยเพียงเสนอข้อมูลของหนังสือเล่มนี้ ท่านผู้อ่านเป็นผู้พิจารณา

บทที่ 2

ความมั่นคงทางพลังงาน

นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ปริมาณความต้องการใช้พลังงานในระบบเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 หลายประเทศเริ่มคิดทบทวนทิศทางและแนวโน้มการใช้พลังงานที่เน้นพลังงานที่ใช้แล้วหมดไปอย่างเช่น พลังงานฟอสซิล เป็นต้น และได้ร่วมกันหาแนวทางสร้าง “ความมั่นคงทางพลังงาน (energy security)” ขึ้น เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตพลังงานที่เริ่มทวีความรุนแรงและขยายตัวเป็นวงกว้าง

ประเด็นของความมั่นคงทางพลังงานกลายเป็นเรื่องใกล้ตัวผู้บริโภคทุกคน ที่ชัดเจนที่สุดคือสถานการณ์ในต้นศตวรรษ 21 ราคาน้ำมันพุ่งสูงถึง 140 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ซึ่งสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์จากปัญหาความร่อยหรอของแหล่งน้ำมันและปริมาณความต้องการใช้ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากสาธารณรัฐประชาชนจีนที่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงต่อเนื่องในช่วงนั้น เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศที่พึ่งพาการนำเข้าพลังงาน เป็นผลสืบเนื่องให้ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาสังคมก่อตัวตามมา และเป็นอีกครั้งหนึ่งที่หลายประเทศต้องหันมาให้ความสนใจกับพลังงานทางเลือกและพลังงานทดแทน รวมถึงเร่งผลักดันการพัฒนาเทคโนโลยีตลอดจนแผนการสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

แม้ว่าในวันนี้ ราคาน้ำมันจะปรับตัวลดลงเหลือเพียง 40 – 60 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล แต่เราก็ต้องให้ความสำคัญกับประเด็นของความมั่นคงทางพลังงานอย่างต่อเนื่อง เพราะพลังงานส่วนใหญ่ในโลกที่มีอยู่และใช้กันอยู่เป็นหลักนั้น เป็นพลังงานที่ใช้แล้วหมดไป หากเรายังคงใช้พลังงานโดยปราศจากการวางแผนแล้ว ทิศทางพลังงานในอนาคตจะเป็นเช่นไร

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะสามารถผลิตน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติได้บางส่วน แต่ปริมาณที่ผลิตได้ยังไม่เพียงพอกับปริมาณความต้องการใช้ที่มีแนวโน้มจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปัจจุบัน น้ำมันดิบที่ใช้ในการกลั่นเป็นน้ำมันสำเร็จรูปนั้น ประเทศไทยต้องนำเข้าน้ำมันดิบเกือบร้อยละ 80 เนื่องจากเราสามารถผลิตได้เพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ส่วนก๊าซธรรมชาตินั้น ประเทศไทยใช้ก๊าซธรรมชาติส่วนใหญ่ในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งสามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้เองร้อยละ 80 และต้องนำเข้าเพิ่มเติมอีกร้อยละ 20 จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศผู้นำเข้าพลังงานสุทธิ ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องใช้แนวคิดการบริหารจัดการพลังงานโดยยึดผลประโยชน์สูงสุดของประเทศเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญกับ “ความมั่นคงทางพลังงาน” และ “การกำหนดราคาที่เป็นธรรม”

เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ประเทศไทยกำหนดนโยบายเปิดเสรีให้เอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ามาลงทุนเพื่อแสวงหาและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมเพื่อจำหน่ายในประเทศในราคาที่เป็นธรรม เพื่อเอื้อต่อการดำรงชีวิตและเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในบทนี้ เราจะมาทำความเข้าใจความหมายและความสำคัญของความมั่นคงทางพลังงาน รวมถึงการกำหนดราคาพลังงานที่เป็นธรรม

ความมั่นคงทางพลังงานคืออะไร ?

ความหมายง่าย ๆ ของความมั่นคงทางพลังงานคือ การที่เรามีแหล่งพลังงานใช้ในชีวิตประจำวันได้โดยไม่ขาดแคลนอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว ในราคาที่เหมาะสม

ปัจจุบัน พลังงานเป็นปัจจัยที่จำเป็นในการใช้ชีวิตประจำวันของทุกคน ถ้าไม่มีพลังงานทุกคนก็จะไม่มีไฟฟ้าใช้ ใช้รถยนต์ไม่ได้ ใช้อุปกรณ์ติดต่อสื่อสารไม่ได้ นอกจากนี้ ในภาคธุรกิจหากไม่มีพลังงานอย่างเพียงพอ ก็จะไม่สามารถผลิตสินค้า ให้บริการ หรือขนส่งสินค้าได้ ทำให้เศรษฐกิจประเทศชะงักงัน ดังนั้น ความมั่นคงทางพลังงานจึงจำเป็นทั้งต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน ต่อการประกอบธุรกิจของบริษัท และต่อเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

ที่ผ่านมาในอดีต ประเทศไทยเคยประสบปัญหาวิกฤตพลังงานในปี 2516 เนื่องจากราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากปัญหาสงครามในตะวันออกกลาง

ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำมันที่ต้องใช้ในประเทศ ประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ต่างเผชิญกับปัญหาการเติบโตของเศรษฐกิจที่หยุดชะงัก จากนั้นอีก 5 ปี ปัญหาภายในประเทศอิหร่านส่งผลให้ปริมาณการส่งออกน้ำมันลดลง ประกอบกับการรวมตัวกันขึ้นราคาน้ำมันของประเทศกลุ่ม OPEC ส่งผลให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การขาดแคลนน้ำมันหรือการที่น้ำมันมีราคาแพงมาก ๆ นั้น มีผลกระทบต่อประเทศผู้บริโภคน้ำมันรวมถึงประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีแหล่งน้ำมันเป็นของตัวเองและต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมัน

ผลกระทบลักษณะนี้ในประเทศกำลังพัฒนาจะเกิดการขาดดุลการค้ารุนแรง และนำไปสู่การขาดดุลการชำระเงิน ยิ่งมีการขาดดุลต่อเนื่อง ก็จะยิ่งทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง ท้ายที่สุด เมื่อทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง อัตราแลกเปลี่ยนก็จะอ่อนค่าลงตามไปด้วย นอกจากผลกระทบที่ว่ามาก่อนหน้านั้น ประชาชนทั่วไปจะได้รับผลกระทบเนื่องจากต้องบริโภคสินค้าและบริการในราคาที่แพงขึ้น เนื่องจากต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อตามมา

เป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า ปัจจุบัน แม้แต่ประเทศที่มีแหล่งน้ำมันเป็นของตัวเอง แต่หากมีการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็สามารถนำไปสู่ปัญหาและวิกฤตพลังงานได้ เช่น ในปี 2548 สาธารณรัฐอินโดนีเซียต้องประสบปัญหาขาดแคลนน้ำมันใช้ในประเทศ ทั้งที่อดีตเคยเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำมันและเป็นเคยเป็นสมาชิกกลุ่ม OPEC แต่เนื่องจากการหยุดพัฒนาและแสวงหาแหล่งพลังงานใหม่ ๆ รวมถึงการปล่อยให้มีการใช้พลังงานอย่างไม่ประหยัด ส่งผลให้อินโดนีเซียต้องนำเข้าพลังงานเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการใช้ในที่สุด เช่นเดียวกับสาธารณรัฐเวเนซุเอล่า ที่ในปี 2558 ต้องดำเนินนโยบายประหยัดพลังงาน เนื่องจากมีน้ำมันไม่เพียงพอต่อการใช้งานและการผลิตกระแสไฟฟ้า รัฐบาลเปิดทำการเพียงแค่ 2 วันต่อสัปดาห์ และรณรงค์ให้เอกชนปฏิบัติตามเพื่อประหยัดพลังงาน ทั้งที่เวเนซุเอล่าเป็นประเทศที่มีแหล่งน้ำมันสำรองอันดับ 1 ของโลก

ดังนั้น ความมั่นคงทางพลังงานจึงไม่ใช่เพียงแค่การมีพลังงานใช้ในราคาที่ถูกอย่างที่หลายคนเข้าใจ แต่ยังมีมิติของความยั่งยืนในการใช้พลังงานระยะยาวของประเทศ โดยต้องสามารถมีแหล่งพลังงานจากทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการและอยู่ในราคาที่เหมาะสม

ดังนั้น ความมั่นคงทางพลังงานของแต่ละประเทศจึงต้องพิจารณาร่วมกับแหล่งพลังงานของประเทศนั้น สำหรับผู้อ่านที่สนใจ สามารถอ่านเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงสร้างอุตสาหกรรมพลังงานของไทยได้ในภาคผนวก ก

นำเข้าพลังงานทำไม ... ในเมื่อเรามีแหล่งพลังงานของเราเอง ... มีเยอะขนาดส่งออกได้เลย!

แม้ประเทศไทยมีแหล่งพลังงานภายในประเทศ แต่ปริมาณการผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการ ส่งผลให้ต้องนำเข้าพลังงานมาโดยตลอด ในปี 2559 ประเทศไทยมีการใช้พลังงานในปริมาณ 79,929 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ (bbl/day crude oil equivalent) หรือประมาณ 1.6 ล้านบาร์เรลต่อวันเพิ่มขึ้นจากปี 2558 ร้อยละ 2.1 คิดเป็นมูลค่า 868,105 ล้านบาท โดยน้ำมันสำเร็จรูปเป็นพลังงานที่ใช้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 49.7 ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายทั้งหมด รองลงมาคือ ไฟฟ้า พลังงานหมุนเวียน และก๊าซธรรมชาติในสัดส่วนร้อยละ 20.3, ร้อยละ 9 และร้อยละ 7.6 ตามลำดับ

ข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) กระทรวงพลังงานระบุว่า ในปี 2559 ประเทศไทยส่งออกน้ำมันดิบจำนวน 1,545 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ หรือประมาณ 30,958 บาร์เรลต่อวัน (bbl/day) แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า เราสามารถผลิตน้ำมันดิบได้เองเพียง 8,124 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ หรือประมาณ 162,789 bbl/day และมีการนำเข้าถึง 42,721 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ หรือประมาณ 856,045 bbl/day[1] ดังนั้น โดยสุทธิแล้วนั้น เรานำเข้าน้ำมันดิบมากกว่าส่งออก หรือพูดง่าย ๆ คือ เราเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันดิบนั่นเอง

สำหรับน้ำมันดิบที่ประเทศไทยส่งออกนั้น เป็นน้ำมันดิบส่วนที่มีคุณลักษณะไม่เหมาะสมกับโรงกลั่นในบ้านเรา เช่นเดียวกับน้ำมันสำเร็จรูปที่ส่วนใหญ่ได้จากการกลั่นภายในประเทศ แต่ก็มีน้ำมันสำเร็จรูปบางส่วนที่ประเทศไทยกลั่นได้เกินความต้องการใช้ในบางช่วงเวลา เช่น น้ำมันดีเซล เป็นต้น จึงมีการส่งออกน้ำมันสำเร็จรูปส่วนนี้ นอกจากนี้ ยังมีน้ำมันสำเร็จรูปที่กลั่นได้ไม่ตรงกับปริมาณความต้องการใช้หรือคุณภาพไม่เป็นไปตามที่กำหนด ซึ่งน้ำมันสำเร็จรูปเหล่านี้ก็จะถูกส่งออกเช่นกัน

ดังนั้น การที่เราเห็นตัวเลขส่งออกพลังงานโดยเฉพาะน้ำมันดิบหรือน้ำมันสำเร็จรูป ไม่ได้หมายความว่าประเทศเราเป็นเศรษฐีน้ำมันหรือมีปริมาณน้ำมันสำรองมากเพียงพอที่จะส่งออกได้ แต่การส่งออกเป็นการบริหารผลผลิตส่วนเกินที่ไม่ตรงความต้องการหรือคุณภาพไม่เป็นไปตามที่กฎหมายประเทศเรากำหนด และโดยสุทธิแล้วนั้น เรายังมีการนำเข้ามากกว่าส่งออกพลังงาน

ในด้านปริมาณสำรองปิโตรเลียมนั้น เรามีปริมาณน้ำมันดิบและคอนเดนเสทที่พิสูจน์แล้วเป็นอันดับที่ 49 ของโลกหรือมีปริมาณสำรองคิดเป็นร้อยละ 0.02 ของปริมาณสำรองรวมทั้งหมด

[1] ข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) กระทรวงพลังงาน (http://www.eppo.go.th)

ในขณะที่อัตราการบริโภคน้ำมันกลับสูงเป็นอันดับที่ 16 ของโลก สูงกว่าประเทศมาเลเซียถึงร้อยละ 70 ทั้งที่ประเทศมาเลเซียมีปริมาณสำรองน้ำมันที่พิสูจน์แล้วมากกว่าเรา 9.25 เท่า เช่นเดียวกับก๊าซธรรมชาติ ประเทศไทยมีสำรองก๊าซธรรมชาติที่พิสูจน์แล้วเป็นอันดับที่ 42 ของโลกหรือมีปริมาณคิดเป็นร้อยละ 0.15 ของปริมาณสำรองรวมทั้งหมด ในขณะที่มีอัตราการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นอันดับที่ 13 ของโลก สูงกว่าประเทศมาเลเซียที่มีปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติที่พิสูจน์แล้วมากกว่าเรา 4.7 เท่า[2]

จะเห็นได้ว่า เรามีปริมาณปิโตรเลียมน้อย แต่มีการใช้มาก ส่งผลให้ต้องมีการนำเข้าพลังงานทุกประเภท โดยน้ำมันดิบเป็นพลังงานที่มีการนำเข้าสูงที่สุด เนื่องจากน้ำมันสำเร็จรูปที่ผลิตได้ในประเทศร้อยละ 80 นั้นมาจากน้ำมันดิบที่นำเข้ามากลั่น ในขณะที่ก๊าซธรรมชาติที่เราใช้นั้น แม้ว่าส่วนใหญ่ได้มาจากแหล่งในประเทศ แต่เมื่อเทียบต้นทุนในการสำรวจและพัฒนาแหล่งก๊าซในประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะพบว่า แหล่งก๊าซธรรมชาติของไทยมีลักษณะทางธรณีวิทยาที่เป็นกระเปาะเล็ก ๆ หลายหลุม ส่วนใหญ่ไม่เชื่อมต่อกัน ส่งผลให้ในการผลิตต้องมีการเจาะหลุมจำนวนมาก ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่าแหล่งอื่น ๆ

ดังนั้น ในภาพรวม ประเทศไทยจึงถือเป็นประเทศที่พึ่งพาการนำเข้าพลังงาน ซึ่งแม้ว่าจะมีแหล่งพลังงานภายในประเทศแต่ก็มีในปริมาณที่น้อยหรือมีต้นทุนในการพัฒนาที่สูง ดังนั้นเราจึงควรมีระบบการบริหารพลังงานที่ดีเพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงาน และเพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ใช้พลังงานในราคาที่เป็นธรรม

ความเสี่ยงในการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ

แม้ว่าเราจะสามารถจัดหาพลังงานจากต่างประเทศได้ แต่การนำเข้าพลังงานก็มีความเสี่ยงสำคัญหลายด้าน ทั้งด้านราคาซึ่งนอกจากถูกกำหนดโดยราคาตลาดโลกแล้ว ยังมีความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างผันผวนด้วย เช่น ถ้าค่าเงินบาทอ่อนค่าลงไปเป็น 40 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ ราคาพลังงานที่นำเข้ามาก็จะสูงขึ้นอย่างมาก และการนำเข้าพลังงานที่มากเกินไป จะนำมาสู่ปัญหาการขาดดุลการค้า ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งอาจนำมาสู่ปัญหาเศรษฐกิจอื่น นอกจากนี้ ความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์จากต่างประเทศ เช่น สงครามในตะวันออกกลาง การปิดท่อก๊าซจากสหภาพพม่า อาจทำให้การผลิตพลังงานในประเทศไทยเกิดความชะงักงัน

[2] BP Statistical Review World Energy Outlook 2016

เนื่องจากพลังงานเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันทั้งประชาชนและภาคธุรกิจ หากเกิดการขาดแคลน แม้จะเป็นในระยะสั้น แต่ก็ส่งผลให้ราคาแพงขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นจากวิกฤตพลังงานในปี 2516 และปี 2522 ที่เกิดปัญหาทางการเมืองในตะวันออกกลางก่อให้เกิดการขาดแคลนน้ำมัน ส่งผลให้ราคาน้ำมันในตลาดแพงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนรัฐบาลไทยในขณะนั้นต้องออกนโยบายรณรงค์ให้ดับไฟในบางช่วงเวลา นอกจากนี้ ราคาน้ำมันที่แพงจะส่งผลต่อปัญหาเงินเฟ้อเนื่องจากสินค้ามีราคาแพงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยที่รายได้ไม่ได้เพิ่มขึ้นตาม ก่อให้เกิดปัญหาความขัดสนตามมา

ทำอย่างไรจึงจะเกิดความมั่นคงทางพลังงาน

การสร้างความมั่นคงทางพลังงานเป็นกิจกรรมหรือพันธกิจระยะยาว โดยแนวทางในการสร้างความมั่นคงทางพลังงานอาจมาจาก

(1) การลงทุนพัฒนาและแสวงหาแหล่งพลังงานใหม่ ๆ ทั้งในประเทศและนอกประเทศ เช่น แหล่งก๊าซในอ่าวไทย สหภาพพม่า หรือสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ปัจจุบัน บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตเลียม จำกัด (มหาชน) เป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่สำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานเพิ่มเติม ซึ่งหากไม่มีการแสวงหาและพัฒนาเพิ่มเติม แหล่งพลังงานที่ประเทศไทยมีรวมถึงที่ได้สัมปทานมานั้นก็จะหมดไป และหากไม่พัฒนาล่วงหน้า เมื่อถึงเวลาที่ต้องการใช้ก็จะเกิดปัญหาขาดแคลน ดังเช่นกรณีที่เคยเกิดขึ้นในสาธารณรัฐอินโดนีเซียตามที่กล่าวมาแล้ว ปัจจุบัน บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตเลียม จำกัด (มหาชน) มีการลงทุนทั้งสิ้น 37 โครงการใน 10 ประเทศเพื่อจัดหาและลดความเสี่ยงด้านพลังงานของประเทศไทย

(2) พัฒนาพลังงานทดแทน เช่น เอทานอล พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม ซึ่งปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนตามแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกร้อยละ 25 ใน 10 ปี (พ.ศ.2555-2564) ปรับเป็น PDP 2015 (Alternative Energy Development Plan: AEDP 2012-2021) โดยแผนพัฒนา ดังกล่าวมุ่งเน้นการพัฒนาพลังงานทดแทนอย่างจริงจังเพื่อช่วยลดการพึ่งพาและการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงและพลังงานชนิดอื่น อีกทั้งยังช่วยกระจายความเสี่ยงในการจัดหาเชื้อเพลิงเพื่อการผลิตไฟฟ้าของประเทศ

(3) รักษาแหล่งพลังงานที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สามารถใช้งานได้นานที่สุด ทั้งการปิดซ่อมแซมหรือซ่อมบำรุงแหล่งพลังงาน สร้างนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตหรือการใช้พลังงาน รวมถึงรณรงค์ให้ใช้พลังงานอย่างประหยัดและเกิดความคุ้มค่าสูงสุด

ความมั่นคงทางพลังงาน ... เพื่อใคร?

อ่านมาถึงจุดนี้คงพอเข้าใจแล้วว่า ธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัทในเครือต่างมุ่งมั่นสืบสานนโยบายและแผนของภาครัฐในการสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้แก่ประเทศไทย เพื่อให้มีพลังงานใช้อย่างยั่งยืนระยะยาวและในราคาที่เหมาะสม เนื่องจากเหตุผลและความจำเป็นที่เรามีแหล่งพลังงานภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการ ดังนั้น การพึ่งพาการนำเข้าพลังงานซึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับต้นทุนในการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานทั้งด้านจำนวนเงินลงทุนและเวลาที่ใช้ต่างมีมูลค่ามหาศาล หากไม่มีการวางแผนบริหารจัดการให้ดี ในอนาคตเราอาจมีพลังงานไม่พอใช้ หรืออาจต้องใช้พลังงานในราคาที่สูงมาก ปัญหาการขาดแคลนพลังงานไม่เพียงแต่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ดังกรณีศึกษาในสาธารณรัฐเวเนซุเอลาซึ่งเป็นประเทศที่มีแหล่งน้ำมันสำรองมากที่สุดในโลก และสาธารณรัฐอินโดนีเซียซึ่งมีแหล่งน้ำมันสำรองจำนวนมากและเคยเป็นสมาชิกกลุ่ม OPEC ที่จะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

กรณีศึกษาเรื่องความมั่นคงทางพลังงาน

สาธารณรัฐเวเนซุเอลา ... ปริมาณน้ำมันสำรองอันดับ 1 ของโลก[3]

สาธารณรัฐเวเนซุเอลาเคยเป็นประเทศที่ร่ำรวยที่สุดในแถบอเมริกาใต้เนื่องจากเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่และเป็นหนึ่งในสมาชิก OPEC แต่ในวันนี้ สาธารณรัฐเวเนซุเอลาเต็มไปด้วยปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาสังคมที่รุมเร้ามากมาย คนมีเงินต้องอยู่อย่างหวาดระแวง ในขณะที่คนจนต้องดิ้นรนต่อสู้ให้มีชีวิตรอดไปได้ สินค้าหลายอย่างขาดแคลนและราคาสูงขึ้นมากเนื่องด้วยอัตราเงินเฟ้อที่สูงมาก

หลายคนคงเกิดคำถามว่า เหตุใดประเทศที่มีปริมาณน้ำมันดิบสำรอง (proven oil reserve) สูงอันดับหนึ่งของโลก และสามารถผลิตน้ำมันได้สูงถึง 2.9 ล้านบาร์เรลต่อวันในปี 2015 จึงต้องมาเผชิญปัญหาเช่นนี้

นับแต่ค้นพบแหล่งน้ำมันดิบจำนวนมหาศาลในช่วงปี 2503 สาธารณรัฐเวเนซุเอลากลายเป็นประเทศที่ร่ำรวยโดยมีรายได้หลักจากการส่งออกน้ำมัน เศรษฐกิจเติบโตอย่างก้าวกระโดด ในปี 2519 ประธานาธิบดีคาร์ลอส แอนเดรส เปเรซ (Carlos Andres Perez) ออกนโยบาย

---

[3] ข้อบทความโดย Steve H. Hanke of the Johns Hopkins University สืบค้นจาก https://www.forbes.com/sites/stevehanke/2017/03/06/venezuelas-pdvsa-the-worlds-worst-oil-company/#664aaab14105

เศรษฐกิจที่เรียกว่า ลา แกรน เวเนซุเอลา (La Gran Venezuela) ซึ่งมีแนวคิดยึดเอากิจการพลังงานที่เคยเป็นของเอกชนมาเป็นของรัฐบาล แล้วตั้งบรรษัทพลังงานของรัฐบาลที่ชื่อว่า พีดีวีเอสเอ (PDVSA : Petroleos de Venezuela S.A.) ขึ้นมาดูแลกิจการทั้งหมด โดยในช่วงแรกการดำเนินงานก็เป็นไปด้วยดี สามารถสร้างรายได้มหาศาลให้กับประเทศ และรัฐบาลก็สามารถนำรายได้เหล่านี้ไปพัฒนาประเทศ

จนกระทั่งในปี 2542 นายฮูโก ชาเวซ (Hugo Rafael Chvez Fras) ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีและเดินหน้านโยบายประชานิยมจำนวนมาก เช่น การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเองเพื่อให้ได้เปรียบเงินตราต่างประเทศ โครงการขายสินค้าราคาถูก รวมถึงนโยบายอุดหนุนค่าพลังงาน โดยประชาชนสามารถซื้อน้ำมันได้ในราคาถูกมาก เป็นต้น

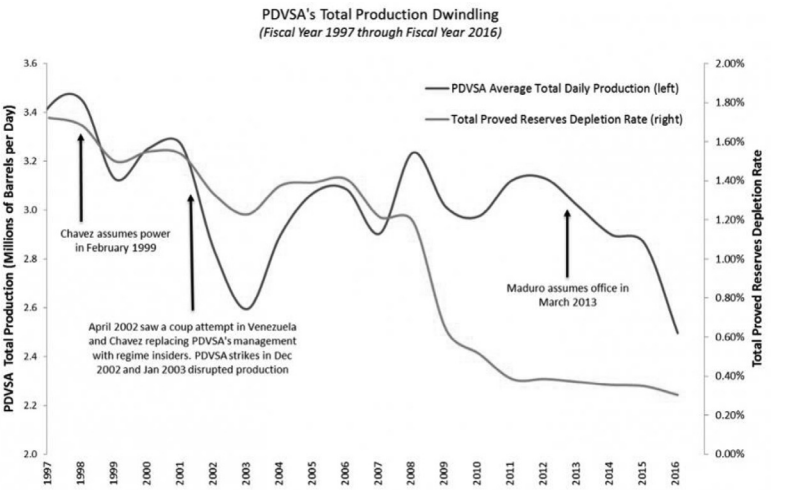
การบิดเบือนราคาตลาดของสินค้าและพลังงาน ตลอดจนการเดินหน้านโยบายประชานิยมกว่า 4,000 โครงการล้วนอาศัยเงินอุดหนุนจากการขายน้ำมัน ต่อมา หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสบปัญหาขาดทุนสะสม ผลที่ตามมาคือการใช้พลังงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงปัญหาการขาดแคลนสินค้าจนเกิดตลาดมืดเพื่อซื้อขายสินค้าขึ้น

ในปี 2557 ราคาน้ำมันดิบปรับตัวลดลงจาก 100 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อบาร์เรลเหลือเพียง 30 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลในปี 2559 และแม้ปัจจุบันจะมีราคาอยู่ราว 50 – 60 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล รายได้จากการส่งออกน้ำมันซึ่งเป็นรายได้หลักอย่างเดียวของสาธารณรัฐเวเนซุเอลาลดลงมหาศาล เป็นผลให้งบประมาณของรัฐลดลง นโยบายประชานิยมหลายโครงการประสบปัญหา ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการขายสินค้าราคาถูกกว่าที่ควรจะเป็น หรือการชดเชยราคาพลังงาน การยกเลิกโครงการเหล่านี้เหมือนจะเป็นทางเลือกที่ดี แต่คนเวเนซุเอลาคุ้นชินกับโครงการประชานิยมมาช้านานและรัฐบาลเองก็ไม่กล้าพอที่จะทำลายฐานเสียงเหล่านี้ ทางเลือกของรัฐบาลที่เลือกคือ การพิมพ์เงินออกมาใช้เอง ซึ่งยิ่งส่งผลให้เงินเฟ้อพุ่งทะยานพร้อมกับค่าเงินดิ่งลงอย่างน่าใจหาย

บทความหลายชิ้นวิเคราะห์รากเหง้าปัญหาของเวเนซุเอลาโดยเฉพาะการบริหารจัดการบรรษัทน้ำมันแห่งชาติหรือ PDVSA ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ ในช่วงปี 2537-2541 ภายใต้การบริหารของนาย Luis Giusti กำลังการผลิตน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่แล้วในปี 2542 ในยุคสังคมนิยมอย่างสุดโต่งภายใต้การนำของนายฮูโก ชาเวซ กำลังการผลิตน้ำมันลดลง เนื่องจากมีการขึ้นภาษีและค่าภาคหลวงจนไม่มีใครกล้ามาลงทุน ส่งผลให้รายได้เข้าประเทศลดน้อยลงตามไปด้วย แม้ว่าในภายหลัง กำลังการผลิตน้ำมันของ PDVSA จะปรับตัวสูงขึ้นบ้าง แต่กำลังการผลิตของ PDVSA ก็ลดลงมายังจุดต่ำสุด นอกเหนือจากตัวเลขการผลิตที่ลดต่ำลง

อัตราการสูญสิ้นของปริมาณน้ำมันสำรอง (proven reserve depletion rate) ก็ปรับลดลงเป็นประวัติการณ์มาอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 0.36 (เทียบกับ Exxon Mobile ที่มีอัตราการสูญสิ้นของปริมาณน้ำมันสำรองร้อยละ 8.15)

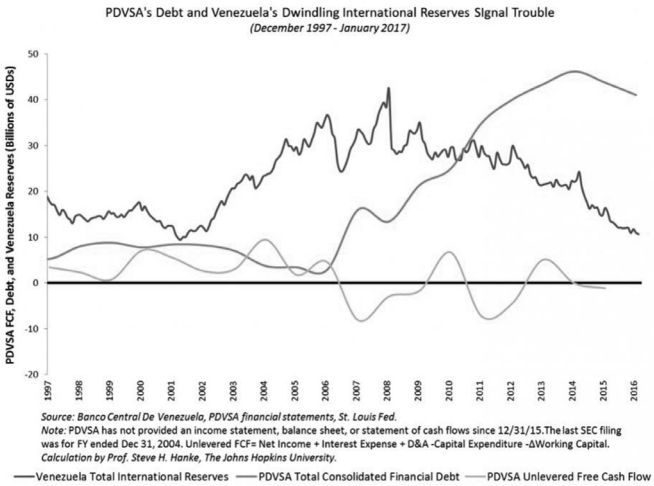
รูปที่ 2.1 ปริมาณการผลิตต่อวัน และอัตราการสูญสิ้นของปริมาณน้ำมันสำรองของ PDVSA



ที่มา Venezuela's PDVSA: The World's Worst Oil Company บทความโดย Steve H. Hanke

คำถามคือ ... ทำไมเวเนซุเอลาจึงลดกำลังการผลิตน้ำมันลง ทั้ง ๆ ที่กิจการมีหนี้สินรุงรัง (จากการนำรายได้ไปสนับสนุนโครงการประชานิยมของรัฐบาล) คำตอบคือ ... การขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เดิมที PDVSA ถูกบริหารงานโดยเอกชนก่อนที่รัฐบาลจะยึดมาเพื่อบริหารเอง ในช่วงแรก บุคลากรของ PDVSA ส่วนใหญ่เป็นคนที่มีความสามารถและความเชี่ยวชาญ เติบโตมาจากการทำงานในธุรกิจพลังงาน เมื่อองค์กรเริ่มเกิดปัญหาเนื่องจากถูกแทรกแซงจากรัฐบาล พนักงานในองค์กรจึงรวมตัวกันประท้วงครั้งใหญ่ในปี 2546 เหตุการณ์ครั้งนั้นส่งผลให้นายฮูโก ซาเวซไล่พนักงานกว่า 20,000 คนออก ปัจจุบัน องค์กรนี้เต็มไปด้วยบุคลากรที่ขาดความเชี่ยวชาญและบริหารงานไปอย่างไร้ทิศทาง วันนี้ PDVSA กลายเป็นองค์กรที่อยู่รอดได้ด้วยเงินกู้ยืมจากประเทศจีนซึ่งเป็นพันธมิตรหลักของเวเนซุเอลา

รูปที่ 2.2 ภาระหนี้สินและกระแสเงินสดอิสระของ PDVSA



ที่มา Venezuela's PDVSA: The World's Worst Oil Company บทความโดย Steve H. Hanke

ในปี 2559 เวเนซุเอลาจำต้องแก้ปัญหาโดยการลดการอุดหนุนราคาน้ำมันและประกาศขึ้นราคาน้ำมันเป็นครั้งแรกในรอบ 20 ปี โดยราคาน้ำมันปรับขึ้นจากลิตรละ 0.01 ดอลลาร์สหรัฐเป็นลิตรละ 0.60 ดอลลาร์สหรัฐ หรือเพิ่มขึ้นถึง 60 เท่า

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ... หนึ่งเดียวในเอเชียที่เป็นสมาชิกกลุ่ม OPEC

สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศเดียวในเอเชียที่เป็นสมาชิกกลุ่ม OPEC และเป็นผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่อันดับต้น ๆ ของโลก แต่ในปี 2547 สาธารณรัฐอินโดนีเซียกลับต้องเผชิญหน้ากับวิกฤติพลังงาน โดยมีการขาดแคลนพลังงานในหลายพื้นที่จนทำให้ขนส่งสาธารณะต้องหยุดให้บริการ ... ลองย้อนกลับไปดูว่าเกิดอะไรขึ้นกับประเทศนี้

ในปี 2500 สาธารณรัฐอินโดนีเซียจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินธุรกิจน้ำมันแห่งแรกคือ “เปอร์มินา” ต่อมาในปี 2503 ทางรัฐสภาสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้ออกกฎหมายให้ทรัพยากรใต้ดิน แร่ ก๊าซและน้ำมันจะต้องมีรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วยทั้งหมด จึงได้จัดตั้งหน่วยงานอีกแห่งขึ้นมาคือ “เปอร์ตามิน” เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการสำรวจน้ำมันและจัดเก็บผลประโยชน์เข้ารัฐ ต่อมาทางการก็ทำการทยอยซื้อคืนแหล่งน้ำมันดิบทั่วประเทศ หรือ Nationalization และจัดทำสัญญากันใหม่เรียกว่า “สัญญาแบ่งปันผลผลิต” และในปี 2505 ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มโอเปก และต่อมา “เปอร์มินา” ควบรวมกับ “เปอร์ตามิน” เป็นบริษัท

น้ำมันแห่งชาติคือ “เปอร์ตามินา” ที่เป็นทั้งผู้กำกับดูแลของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจน้ำมันด้วยในปี 2511

นับตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา สาธารณรัฐอินโดนีเซียได้ดำเนินนโยบายอุดหนุนราคาน้ำมันและไฟฟ้าอย่างสุดโต่งมาโดยตลอด ส่งผลให้ปริมาณการใช้น้ำมันเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ปริมาณแหล่งน้ำมันสำรองลดลงเรื่อย ๆ ทำให้ในปี 2552 สาธารณรัฐอินโดนีเซียจำต้องลาออกจากกลุ่ม OPEC เนื่องจากไม่สามารถส่งออกน้ำมันได้ตามที่ตกลงไว้

ผลกระทบจากการที่ประชาชนได้ใช้พลังงานน้ำมันและไฟฟ้าในราคาถูก แม้ว่าจะมีผลดีต่อค่าครองชีพที่แสนถูกของประชาชน หากแต่คนอินโดนีเซียกลับมีการบริโภคพลังงานอย่างฟุ่มเฟือย ประกอบกับข้อจำกัดด้านความสามารถในการกลั่นของสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่ต่ำกว่า 1 ล้านบาร์เรลต่อวัน ในขณะที่ปริมาณความต้องการใช้น้ำมันสูงถึง 1.15 ล้านบาร์เรลต่อวัน ทำให้สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศเดียวในกลุ่ม OPEC ที่ต้องพลิกบทบาทจากผู้ส่งออกพลังงานสุทธิเป็นผู้นำเข้าพลังงานสุทธิแทน โดยเฉพาะการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปเข้ามาใช้ เนื่องจากปริมาณน้ำมันดิบรวมถึงความสามารถในการกลั่นภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการ รวมถึงขาดการลงทุนในการพัฒนาและสำรวจหาแหล่งน้ำมันใหม่ ๆ ความล้มเหลวของการบริหารงานด้านพลังงานทำให้ในปี 2556 รัฐบาลสาธารณรัฐอินโดนีเซียจำเป็นต้องตั้งงบประมาณในการอุดหนุนราคาน้ำมันและไฟฟ้าสูงถึงร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมด

การนำเข้าน้ำมันเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการ ส่งผลให้ประเทศต้องขาดดุลการค้าจำนวนมาก รวมถึงการจัดสรรงบประมาณไปเพื่ออุดหนุนราคาพลังงานทำให้เกิดค่าเสียโอกาสในการนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาประเทศด้านอื่น เช่น พัฒนาสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาระบบการศึกษา (ร้อยละ 10 ของงบประมาณปี 2556) หรือพัฒนาระบบสาธารณสุข (ร้อยละ 2 ของงบประมาณปี 2556) นอกจากจะทำให้คนใช้พลังอย่างไม่ประหยัดแล้ว สาธารณรัฐอินโดนีเซียเคยประสบปัญหาขาดแคลนพลังงานทำให้ต้องหยุดให้บริการขนส่งสาธารณะ รวมถึงปัญหาไม่มีพลังงานใช้โดยเฉพาะในเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไป ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจเป็นวงกว้าง นอกจากนี้ การที่ราคาน้ำมันได้รับการอุดหนุนจนมีราคาถูกมากนั้น ส่งผลให้ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาพลังงานทดแทนหรือพลังงานทางเลือกอื่น

ปัญหาการขาดดุลการค้าจากการนำเข้าน้ำมันอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ค่าเงินรูเปียห์อ่อนค่าต่ำสุดนับตั้งแต่หลังวิกฤตทางการเงินปี 2540 จึงถือได้ว่าปัญหาขาดแคลนพลังงานเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลอินโดนีเซียต้องรีบแก้ไข เพื่อกอบกู้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและค่าเงินรูเปียห์

ในเดือนมิถุนายน 2556 รัฐบาลอินโดนีเซียได้อนุมัติให้ดำเนินนโยบายลดการอุดหนุนราคาพลังงานลง และเน้นการพัฒนาพลังงานทดแทนหรือสนับสนุนให้ประชาชนใช้พลังงานทางเลือกมากขึ้น อาทิ ก๊าซธรรมชาติ หรือไบโอดีเซล เป็นต้น และนำงบประมาณที่เคยใช้อุดหนุนราคาพลังงานไปลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและขนส่งมวลชนระบบรางแทนเพื่อหวังลดอัตราการใช้น้ำมันลง

พลังงานราคาถูก...มีผลดีและผลเสียอย่างไร

กรณีศึกษาของสาธารณรัฐเวเนซุเอลาและสาธารณรัฐอินโดนีเซียแสดงให้เห็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งว่า การกำหนดราคาพลังงานให้มีราคาถูกนั้น มีผลดีต่อผู้บริโภคแค่ในระยะสั้น กล่าวคือ เป็นการส่งเสริมการใช้พลังงานทำให้ผู้บริโภคสามารถใช้พลังงานได้ตามความต้องการ ก่อให้เกิดสวัสดิการ ความเป็นอยู่ที่ดีในปัจจุบัน แต่ในระยะยาว พลังงานที่ราคาถูกเกินไปจะมีผลต่อความยั่งยืน เนื่องจาก

(1) แหล่งพลังงานที่มีอยู่อาจหมดไปอย่างรวดเร็วเพราะมีการใช้งานที่มากเกินไปในปัจจุบัน

(2) ราคาพลังงานที่ต่ำไม่ส่งเสริมให้เกิดการลงทุนเพื่อนำพลังงานสำรองใหม่ ๆ ที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ได้ หรือ

(3) ไม่มีการพัฒนาพลังงานทดแทน เนื่องจากเกษตรกรไม่คุ้มที่จะเพาะปลูกพืชพลังงาน หรือเอกชนไม่คุ้มที่จะลงทุนในการวิจัยและพัฒนาพลังงานทดแทน

ที่ผ่านมาสาธารณรัฐเวเนซุเอลาและสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีแหล่งพลังงานสำรองจำนวนมากกว่าประเทศไทย แต่มีการกำหนดราคาพลังงานที่ถูกเกินไป ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนพลังงานในสาธารณรัฐเวเนซุเอลา เนื่องจากไม่มีการลงทุนเพื่อนำแหล่งพลังงานสำรองมาใช้ได้ และเป็นผลให้สาธารณรัฐอินโดนีเซียเปลี่ยนจากประเทศที่ส่งออกน้ำมันเป็นนำเข้าน้ำมันเนื่องจากมีการใช้พลังงานในประเทศที่สูง

รายงานวิจัยของ IMF ในปี 2556 ระบุว่า การอุดหนุนหรือการชดเชยราคาพลังงานนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผู้บริโภคไม่ให้ต้องแบกรับภาระต้นทุนที่สูงเกินไป แต่การที่รัฐต้องนำเงินงบประมาณไปใช้ในการอุดหนุนและชดเชยราคาพลังงานนั้น ทำให้รัฐไม่สามารถนำงบประมาณไปใช้จ่ายในโครงการอื่นที่จำเป็น โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ นอกจากนี้ การอุดหนุนราคาพลังงานยังเป็นการกระตุ้นให้มีการบริโภคพลังงาน

เกินความจำเป็น ซึ่งจากรายงานของ IMF พบว่า แท้จริงแล้วผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนราคาพลังงานกลับเป็นประชาชนที่มีรายได้สูงแทนที่จะเป็นประชาชนที่มีรายได้น้อย ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันมากยิ่งขึ้น[4]

ประเทศไทยเองนั้นต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงาน จึงควรให้ความสำคัญกับองค์กรที่ควบคุมและดูแลกิจการพลังงาน ตลอดจนการให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางพลังงานในระยะยาว ดังนั้น การบริหารงานควรทำโดยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และมีรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลอยู่ห่าง ๆ และควรปล่อยให้ราคาพลังงานเป็นไปตามกลไกตลาด ไม่แทรกแซงจนบิดเบือนไปจากความเป็นจริง

ราคาที่เป็นธรรมคืออะไร

การสร้างความมั่นคงทางพลังงานนั้น ควรส่งเสริมให้มีการกำหนดราคาพลังงานที่เป็นธรรมให้ประชาชนทั่วไปสามารถจ่ายได้และใช้งานในระดับที่เหมาะสมตามความจำเป็น ไม่ให้มีพลังงานน้อยเกินไปจนเกิดความขาดแคลน เช่น ระงับการออกอากาศโทรทัศน์ในบางช่วงเวลาเพื่อการประหยัดไฟเหมือนในอดีต หรือไม่ใช้พลังงานมากเกินไปจนทำให้ไม่มีแหล่งพลังงานที่พอเพียงในอนาคตเหมือนกรณีประเทศอินโดนีเซีย

จริงอยู่ ที่ใคร ๆ ก็อยากใช้พลังงานในราคาที่ถูก แต่การกำหนดราคาที่ต่ำจนเกินไปนั้นนอกจากจะส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานเกินความจำเป็นหรือใช้อย่างไม่ประหยัดแล้วนั้น ราคาที่ต่ำเกินไปยังไม่ช่วยสร้างแรงจูงใจหรือส่งเสริมให้ผู้ผลิตมีการลงทุนเพื่อพัฒนาแหล่งพลังงานต่อเนื่องในระยะยาว ซึ่งหากประเทศขาดการพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างต่อเนื่อง อาจก่อให้เกิดการขาดแคลนพลังงานได้อย่างกรณีของสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ซึ่งประสบวิกฤตขาดแคลนพลังงานทั้งที่มีแหล่งน้ำมันสำรองจำนวนมาก แต่ไม่สามารถพัฒนามาใช้งานได้ทันกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ราคาพลังงานที่ต่ำเกินไปจะไม่ส่งเสริมให้มีการพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทนเพื่อเป็นทางเลือกในการใช้พลังงานในอนาคตอย่างยั่งยืน แหล่งพลังงานทดแทนเหล่านี้มีความสำคัญกับประเทศไทยที่พึ่งพาการนำเข้าพลังงานในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการเร่งพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทนอาทิ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานน้ำ พลังงานลม หรือชีวมวล จะช่วยสร้างความมั่นคงทางพลังงานอย่างยั่งยืนในอนาคตได้

[4] ENERGY SUBSIDY REFORM: LESSONS AND IMPLICATIONS โดย IMF (2013)

ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างราคาพลังงานหรือโครงสร้างราคาน้ำมันจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยราคาดังกล่าวควรเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนกับทั้งต่อผู้ใช้น้ำมันและผู้ประกอบธุรกิจ รวมถึงเอื้อให้เกิดการลงทุนในธุรกิจและไม่ก่อให้เกิดปัญหากับสังคมในระยะยาวเช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กล่าวโดยสรุปคือการกำหนดโครงสร้างราคาน้ำมันที่เป็นธรรมควรคำนึงถึง

(1) ประชาชนผู้ใช้พลังงาน ซึ่งราคาที่เป็นธรรมนั้น ควรจะไม่แพงเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตและภาษีที่ต้องจ่าย

(2) บริษัทน้ำมัน โดยราคาที่กำหนดนั้นต้องเพียงพอที่จะก่อให้เกิดกำไรเพื่อให้มีไว้ใช้สำหรับลงทุนในอนาคต เนื่องจากธุรกิจพลังงานเป็นธุรกิจที่ใช้เงินลงทุนสูงและมีความเสี่ยงสูง ตั้งแต่การสำรวจขุดเจาะแหล่งน้ำมัน การขยายกำลังการผลิตในธุรกิจโรงกลั่นให้เพียงพอกับความต้องการใช้น้ำมันที่เพิ่มขึ้น รวมถึงการปรับปรุงและพัฒนาผลิตภัณฑ์และสถานีบริการน้ำมันให้ทั่วถึงเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภค นอกจากนี้ ยังต้องมีการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการผลิตเพื่อให้สามารถแข่งขันได้

หากธุรกิจประสบปัญหาขาดทุนหรือมีรายได้ที่ไม่คุ้มต้นทุนของเงินที่ใช้ลงทุน การยกเลิกดำเนินธุรกิจหรือการหยุดพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการ ล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เช่นที่ผ่านมาบริษัทน้ำมันต่างชาติหลายแห่งขายหุ้นในธุรกิจโรงกลั่นเช่น Shell ขายหุ้นโรงกลั่นระยอง หรือธุรกิจสถานีบริการน้ำมันต่างชาติก็ทยอยขายกิจการในหลายช่วงเวลา เช่น JET และ Petronas เป็นต้น หากเป็นเช่นนั้นต่อเนื่อง สถานีบริการน้ำมันอาจไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค และบริการในสถานีบริการน้ำมันอาจไม่ดีหรือสะดวกสบายเหมือนเช่นในปัจจุบัน

(3) รัฐบาล เนื่องจากการใช้ทรัพยากรส่วนรวมของประเทศได้แก่ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเป็นพลังงานที่ใช้แล้วหมดไป นอกจากนี้ ในกระบวนการผลิตรวมถึงการบริโภคพลังงานก็ก่อให้เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ เพื่อนำรายได้ส่วนนี้มาใช้พัฒนาประเทศในภาพรวม และเพื่อดูแลสวัสดิการเพื่อความเป็นอยู่ของประชาชน และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพลังงานทดแทนเพื่อความมั่นคงทางพลังงานในระยะยาว

โครงสร้างราคาพลังงานไทย ... ใครกำหนด?

กระทรวงพลังงานโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) เป็นผู้กำหนดโครงสร้างราคาพลังงานของประเทศไทย

องค์ประกอบของ กพช. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีหน้าที่หลักในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงาน ในขณะที่องค์ประกอบของ กบง. ปัจจุบัน (ปี 2560) มีรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (หัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ) เป็นประธานและมีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีหน้าที่หลักในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงานและโครงการทางด้านพลังงาน รวมถึงกำหนดราคาและอัตราเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามกรอบและแนวทางที่ กพช. มอบหมาย

จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลและการกำหนดราคาพลังงานของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นราคาน้ำมัน ราคาก๊าซธรรมชาติ ราคาไฟฟ้า หรือราคาพลังงานทดแทนนั้น ถูกกำหนดโดยภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนและเป้าหมายของประเทศในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความมั่นคงทางพลังงานเพื่อให้มีพลังงานเพียงพอต่อความต้องการและผู้บริโภคได้ใช้พลังงานในราคาที่เป็นธรรม การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการพัฒนาพลังงานทดแทน ตลอดจนการป้องกันการขาดแคลนพลังงาน ความเข้าใจที่ว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้กำหนดราคาน้ำมันและพลังอื่นนั้น จึงไม่ถูกต้อง

ในส่วนต่อไป ผู้เขียนจะอธิบายโครงสร้างการกำหนดราคาน้ำมัน และราคาก๊าซธรรมชาติอย่างง่าย เพื่อให้ท่านผู้อ่านเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับราคาพลังงานที่เราใช้จ่ายกันอยู่ทุกวันว่าประกอบไปด้วยอะไรบ้าง

โครงสร้างราคาน้ำมันและความสัมพันธ์ของราคาน้ำมันแต่ละชนิดในประเทศไทย

ประเทศไทยแบ่งราคาน้ำมันออกเป็น 3 ชนิด ได้แก่ 1.ราคา ณ โรงกลั่น 2.ราคาขายส่ง และ 3.ราคาขายปลีก โดยราคาทั้ง 3 ชนิดนี้มีโครงสร้างดังนี้

1. ราคา ณ โรงกลั่น	=	ราคาน้ำมันสำเร็จรูปตลาดโลก + ค่าขนส่ง + ค่าประกันภัย + ค่า Conversion + ค่าปรับปรุงคุณภาพ
2. ราคาขายส่ง	=	ราคา ณ โรงกลั่น + ภาษีและเงินกองทุน
3. ราคาขายปลีก	=	ราคาขายส่ง + ค่าการตลาด + ภาษีมูลค่าเพิ่ม

และความสัมพันธ์ระหว่างราคาน้ำมันทั้ง 3 ชนิด สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ราคา ณ โรงกลั่น คือ ราคาที่ผู้ประกอบกิจการโรงกลั่นน้ำมันขายน้ำมันสำเร็จรูปที่ได้จากการกลั่น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือรายได้ที่ผู้ประกอบกิจการโรงกลั่นจะได้รับจากการขายน้ำมันสำเร็จรูป ซึ่งราคา ณ โรงกลั่นนี้จะสะท้อนถึงต้นทุนในการกลั่นน้ำมันดิบให้เป็นน้ำมันสำเร็จรูป ทั้งในส่วนของตัวเนื้อน้ำมันดิบ รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการตั้งราคาซื้อขายสำหรับสินค้าต่าง ๆ นั้น โดยทั่วไปจะมีวิธีการกำหนดราคาอยู่ 2 รูปแบบ คือ การตั้งราคาสินค้าจากต้นทุนบวกกำไร (Cost Plus) และการตั้งราคาสินค้าโดยใช้กลไกตลาดที่มีการแข่งขันหรือมีการซื้อขายอย่างเสรีในปริมาณสูง ซึ่งในตลาดดังกล่าวนั้นอุปสงค์และอุปทานของสินค้าจะเป็นตัวกำหนดราคา ซึ่งวิธีการหลังนี้มักจะใช้กับสินค้าโภคภัณฑ์ (Commodity) เช่น น้ำมัน ข้าว น้ำตาล และสินค้าเกษตร เป็นต้น และราคาตลาดดังกล่าวจะถูกใช้เป็นราคาอ้างอิง (Reference Prices) สำหรับการซื้อขายในตลาดอื่น ๆ

สำหรับน้ำมันซึ่งเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ที่มีลักษณะเหมือนกันหรือทดแทนกันได้ ไม่ว่าจะซื้อขายในที่ใด ดังนั้น การตั้งราคาน้ำมันของประเทศไทยจึงใช้หลักการอ้างอิงกับราคาซื้อขายในตลาดอื่น ๆ ซึ่งในประเทศไทยนั้น กระทรวงพลังงานเป็นผู้กำหนดให้การตั้งราคา ณ โรงกลั่นเป็นไปตามหลักเกณฑ์เทียบเท่าการนำเข้า (Import Parity Basis) โดยกำหนดให้มีสูตรการคำนวณ ดังนี้

ราคา ณ โรงกลั่น = ราคาน้ำมันสำเร็จรูปตลาดโลก + ค่าขนส่ง + ค่าประกันภัย + ค่า Conversion + ค่าปรับปรุงคุณภาพ

โดยส่วนต่างระหว่างราคา ณ โรงกลั่น กับต้นทุนการผลิตของโรงกลั่น (ทั้งต้นทุนเนื้อน้ำมันดิบและค่าใช้จ่ายในการกลั่นอื่น ๆ) ก็คือ กำไรขั้นต้นของโรงกลั่น หรือที่เรียกกันว่าค่าการกลั่น นั่นเอง

ธุรกิจโรงกลั่นในประเทศไทยอยู่ภายใต้การแข่งขันเสรี โรงกลั่นของไทยไม่ได้แข่งขันเฉพาะกลุ่มโรงกลั่นในประเทศเท่านั้น โรงกลั่นในประเทศไทยยังต้องแข่งขันกับราคานำเข้าเนื่องจากผู้ค้าน้ำมันสามารถเลือกที่จะซื้อน้ำมันจากโรงกลั่นในประเทศหรือนำเข้าเองได้เนื่องจากรัฐบาลมีการเปิดเสรี โดยทั่วไปการนำเข้าจากตลาดสิงคโปร์จะทำให้ต้นทุนการนำเข้าของผู้ค้าน้ำมันถูกที่สุด เพราะเป็นตลาดที่อยู่ใกล้ประเทศไทยมากที่สุด ทำให้ค่าขนส่งถูกกว่าการนำเข้าน้ำมันจากที่อื่น ดังนั้นการกำหนดราคาน้ำมันสำเร็จรูปของโรงกลั่น จึงต้องกำหนดราคาในระดับ

ที่แข่งขันกับราคานำเข้าที่ถูกที่สุด โดยใช้เกณฑ์อ้างอิงราคาน้ำมันสำเร็จรูปที่ตกลงซื้อขายและประกาศราคากันที่สิงคโปร์

ราคาสิงคโปร์นั้นไม่ใช่ราคาที่ประกาศโดยประเทศสิงคโปร์หรือโรงกลั่นสิงคโปร์ แต่เป็นราคากลางของตลาดเอเชีย เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางการซื้อขายน้ำมัน (ส่งออก/นำเข้า) ของภูมิภาค โดยมีผู้ค้าน้ำมันมากกว่า 300 รายตั้งบริษัทซื้อขายน้ำมันอยู่ที่สิงคโปร์ ดังนั้น จึงมีปริมาณซื้อขายในระดับสูงเช่นเดียวกับตลาดในภูมิภาคอื่นๆ ทำให้ยากที่จะมีผู้ค้ารายใดมีอิทธิพลในการกำหนดราคาได้ จึงถือว่าเป็นราคาตลาดที่มีความน่าเชื่อถือและมีการเคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกันกับตลาดในภูมิภาคอื่น ๆ ของโลกเช่น ตลาดสหรัฐฯ หรือตลาดยุโรป ดังนั้น การอ้างอิงราคาตลาดโลกที่สิงคโปร์ สำหรับประเทศไทยนั้น จึงเป็นราคาอ้างอิงที่เหมาะสม เนื่องจากราคาสิงคโปร์สะท้อนอุปสงค์และอุปทานน้ำมันที่แท้จริงของภูมิภาคที่ไม่มีผู้ค้ารายใดสามารถครอบงำได้

จะเกิดอะไรขึ้นหากโรงกลั่นในประเทศไทยกำหนดราคา ณ โรงกลั่นเองโดยไม่อ้างอิงราคาตลาดโลก เช่น สมมติให้ไทยกำหนดราคาเองสูงกว่าตลาดโลก ผู้ค้าน้ำมันในประเทศก็จะไม่ซื้อน้ำมันจากโรงกลั่นในประเทศ แต่จะหันไปนำเข้าน้ำมันจากตลาดต่างประเทศมาจำหน่ายแทน ซึ่งในที่สุดโรงกลั่นในประเทศก็ต้องส่งออกน้ำมัน (เพื่อไปขายในตลาดโลกที่ราคาต่ำกว่าที่กำหนด) หรือต้องลดราคาขายในประเทศให้เท่ากับราคาในตลาดโลก หรือหากสมมติให้ไทยกำหนดราคาเองต่ำกว่าตลาดโลก กรณีนี้จะทำให้โรงกลั่นน้ำมันไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ในระยะยาว เนื่องจากโรงกลั่นขายน้ำมันได้ในราคาถูกกว่าที่ควรจะเป็น คือถูกกว่าราคาที่โรงกลั่นในประเทศอื่นขายได้ ทั้งที่มีต้นทุนในการซื้อน้ำมันดิบมาในราคาตลาดโลกเท่ากันกับโรงกลั่นในประเทศอื่น ทำให้ในที่สุดประเทศไทยก็จะไม่มีโรงกลั่นในประเทศเป็นของตนเอง และต้องนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศซึ่งมีต้นทุนเท่ากับราคาน้ำมันตลาดโลก

จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าโรงกลั่นน้ำมันในประเทศไทยจะตั้งราคาขายสูงหรือต่ำกว่าราคาน้ำมันในตลาดโลก สุดท้ายต้นทุนเนื้อน้ำมันสำเร็จรูปของประเทศก็จะเท่ากับราคาตลาดโลกเสมอ และนั่นจึงเป็นที่มาของการที่กระทรวงพลังงานกำหนดให้ใช้หลักการเทียบเท่าการนำเข้าในการคำนวณราคา ณ โรงกลั่นสำหรับประเทศไทย ส่วนตลาดโลกที่กระทรวงพลังงานกำหนดให้อ้างอิงนั้น คือ ตลาดสิงคโปร์ เนื่องจากเป็นตลาดโลกที่อยู่ใกล้กับประเทศไทยมากที่สุด มีค่าขนส่งมายังประเทศไทยต่ำที่สุดนั่นเอง

การเปิดเสรีการนำเข้าน้ำมันแก่ผู้ค้าน้ำมันและการกำหนดราคา ณ โรงกลั่นให้อ้างอิงกับราคาตลาดโลกนั้น เป็นอีกกลไกที่ส่งเสริมให้โรงกลั่นในประเทศต้องมีการพัฒนาปรับปรุง

ประสิทธิภาพในการกลั่นอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้มีต้นทุนที่สามารถแข่งขันได้ ส่งผลดีต่อประเทศ เพราะทำให้ประเทศไทยมีต้นทุนการผลิตที่มีประสิทธิภาพ เทียบเคียงได้กับโรงกลั่นนานาประเทศ ไม่เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการที่ประเทศมีต้นทุนการผลิตสูงเกินจริง

ดังนั้น การกำหนดราคา ณ โรงกลั่น โดยอ้างอิงราคาสิงคโปร์ จึงถือได้ว่าเป็นธรรมกับทั้งผู้บริโภคและโรงกลั่น เป็นกลไกที่ทำให้เกิดความสมดุลตามกลไกตลาด เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย และเป็นวิธีการปฏิบัติสากลที่ใช้ในการกำหนดราคาน้ำมันสำเร็จรูปทั่วโลก นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยมีโรงกลั่นเป็นของตัวเอง ยังช่วยให้ไทยมีความมั่นคงทางพลังงานโดยไม่ต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปจากต่างประเทศ

(2) ราคาขายส่ง คือต้นทุนน้ำมันที่บริษัทผู้ค้าน้ำมันซื้อมาจากโรงกลั่น โดยราคาขายส่งนั้นเป็นราคาที่ประกอบด้วยราคาน้ำมันสำเร็จรูป ณ โรงกลั่น บวกด้วยภาษีและเงินกองทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นรายได้ของรัฐบาล

ราคาขายส่ง = ราคาหน้าโรงกลั่น + ภาษีและเงินกองทุน

โดยปัจจุบัน ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บประกอบด้วย ภาษีสรรพสามิต ภาษีเทศบาล และภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งกระทรวงการคลังจะเป็นผู้กำหนดอัตราโดยอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา ในส่วนของเงินกองทุนที่เกี่ยวข้องนั้น ประกอบด้วย กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งมีกระทรวงพลังงานเป็นผู้กำหนดอัตรา โดยอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาเช่นกัน

ตารางที่ 2.1 อัตราภาษีสรรพสามิตและภาษีเทศบาล

หน่วย : บาทต่อลิตร

ชนิดน้ำมัน	สรรพสามิต	เทศบาล
เบนซิน 95	6.5000	0.6500
Gasohol 95 (E10)	5.8500	0.5850
Gasohol 95 (E20)	5.2000	0.5200
Gasohol 95 (E85)	0.9750	0.0975
Gasohol 91	5.8500	0.5850
Diesel	5.8500	0.5850

หมายเหตุ อัตราภาษี ณ 29 ธันวาคม 2560
ที่มา สำนักนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

จากตารางที่ 2.1 จะเห็นว่า อัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดนั้น กระทรวงการคลังกำหนดอัตราเรียกเก็บที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราไปในแต่ละช่วงเวลา ในส่วนภาษีเทศบาลนั้น กระทรวงการคลังกำหนดให้จัดเก็บในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีสรรพสามิต ซึ่งรัฐจะอาศัยการเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นกลไกในการกระตุ้นหรือลดการใช้น้ำมันบางประเภท เพื่อทำให้ราคาขายปลีกน้ำมันแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน เช่น การที่ราคาน้ำมันกลุ่มแก๊สโซฮอล์และเบนซิน 95 แตกต่างกันนั้น ส่วนหนึ่งมาจากอัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บ กล่าวคือ ภาษีสรรพสามิตจะจัดเก็บเฉพาะส่วนของน้ำมัน ดังนั้น เบนซิน 95 ก็จะเสียภาษีสูงสุดเพราะเป็นน้ำมันทั้งหมด ในขณะที่จัดเก็บภาษีน้ำมันกลุ่มแก๊สโซฮอล์น้อยกว่า เนื่องจากมีส่วนผสมของเอทานอลอยู่ด้วย ซึ่งเอทานอลจะไม่ถูกเก็บภาษีสรรพสามิต เพื่อเป็นการอุดหนุนการใช้พลังงานทดแทน และส่งเสริมเกษตรกรในการปลูกพืชพลังงาน

ตารางที่ 2.2 อัตราเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน

ชนิดน้ำมัน	กองทุนน้ำมัน	กองทุนอนุรักษ์พลังงาน
เบนซิน 95	6.31	0.25
Gasohol 95 (E10)	0.35	0.25
Gasohol 95 (E20)	-3.00	0.25
Gasohol 95 (E85)	-9.35	0.25
Gasohol 91	0.35	0.25
Diesel	0.01	0.25

หมายเหตุ อัตราภาษี ณ 29 ธันวาคม 2560
ที่มา สำนักนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

ในส่วนของการจัดเก็บเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง[5] นั้น กำหนดอัตราการเรียกเก็บโดยกระทรวงพลังงาน ดังแสดงในตารางที่ 2.2 โดยวัตถุประสงค์หลักของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงคือเพื่อนำมาใช้รักษาเสถียรภาพราคาน้ำมัน เพื่อไม่ให้ราคาน้ำมันมีความผันผวนมากเกินไป กล่าวคือ ในภาวะที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวพุ่งขึ้นสูง กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะถูกนำออกมาใช้ด้วยการปรับอัตราการเรียกเก็บให้ลดลงตามลำดับจนเป็นศูนย์ (คือไม่เรียกเก็บ) หรือติดลบ (คือเอาเงินออกมาชดเชย) เพื่อทำให้ราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเท่ากับการปรับตัวขึ้นของราคาตลาดโลกจนส่งผลกระทบและก่อให้เกิดภาระต่อผู้บริโภค และในทางกลับกัน เมื่อราคาน้ำมันในตลาดโลกลงต่ำลงอย่างรวดเร็ว จะมีการปรับเพิ่มอัตราการเรียกเก็บให้สูงขึ้น เพื่อชดเชยเงินที่ได้นำออกมาใช้ไปในช่วงที่ราคาน้ำมันตลาดโลกปรับตัวขึ้นสูง ซึ่งจะส่งผลให้ราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศปรับลดลงช้ากว่าการปรับลงของราคาน้ำมันตลาดโลก

ปัจจุบัน สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารจัดการด้านการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้มีสภาพคล่องเพียงพอกับรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้น

[5] ตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ได้มีการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร. 0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 จัดตั้ง กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งรวมกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง กับกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) เข้าด้วยกัน โดย มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกลไกของรัฐในการป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และใช้ในการรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศ และในวันที่ 17 สิงหาคม 2559 ครม. ได้มีมติเห็นชอบในหลักการยกร่างพ.ร.บ. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. .... ขึ้น

สำหรับเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน กำหนดอัตราการเรียกเก็บโดยกระทรวงพลังงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการส่งเสริมการคิดค้นหรือวิจัยเพื่อพัฒนาพลังงานทดแทน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน รวมถึงพัฒนาโครงการอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการอนุรักษ์พลังงาน

(3) ราคาขายปลีก คือราคาที่ผู้บริโภคจ่าย ณ สถานีบริการน้ำมัน ซึ่งราคาขายปลีกประกอบด้วย ราคาขายส่ง บวกค่าการตลาดและภาษีมูลค่าเพิ่ม

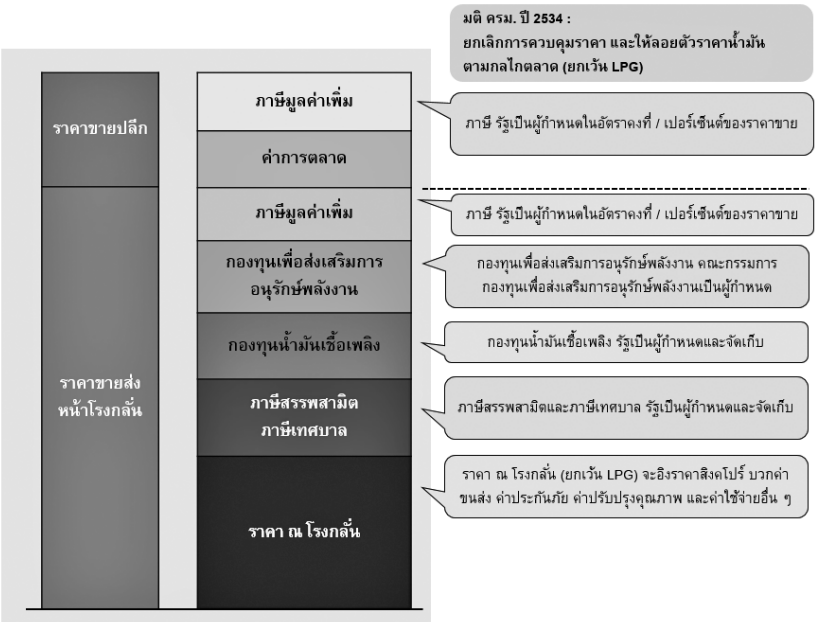
ราคาขายปลีก = ราคาขายส่ง + ค่าการตลาด + ภาษีมูลค่าเพิ่ม

โดยค่าการตลาดนั้น คือ กำไรขั้นต้นที่ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกสถานีบริการน้ำมันทั้งระบบ (ทั้งบริษัทผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงและตัวแทนจำหน่ายเจ้าของสถานีบริการน้ำมัน) ได้รับเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้างคลังน้ำมัน ระบบขนส่ง การก่อสร้างสถานีบริการ ค่าสาธารณูปโภค ค่าพนักงาน ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการขาย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมถึงผลตอบแทนทางธุรกิจจากการดำเนินธุรกิจค้าปลีกสถานีบริการน้ำมัน ดังนั้น ค่าการตลาดจึงไม่ใช่กำไรสุทธิของสถานีบริการน้ำมัน แต่เป็นเพียงกำไรขั้นต้นที่บริษัทผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงและตัวแทนจำหน่ายเจ้าของสถานีบริการน้ำมันต้องนำไปแบ่งกัน จากนั้นจึงนำไปหักค่าใช้จ่ายในส่วนของตนต่อไป

รัฐบาลลอยตัวราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงตั้งแต่ปี 2534 ดังนั้น ราคาขายปลีกจึงถูกกำหนดโดยกลไกของตลาด ผู้ค้ารายใดที่กำหนดราคาขายปลีกถูกกว่า ก็อาจมีกำไรขั้นต้นจากการขายต่ำกว่าผู้ค้ารายอื่น แต่ก็อาจมีปริมาณการจำหน่ายที่สูงกว่าผู้ค้ารายอื่น และในทางกลับกัน ผู้ค้าที่กำหนดราคาขายปลีกสูงกว่า ก็จะมีกำไรขั้นต้นสูงกว่าผู้ค้ารายอื่น แต่ก็อาจต้องแลกมาด้วยปริมาณการจำหน่ายที่ต่ำกว่าผู้ค้ารายอื่น ดังนั้น เราจึงมักพบว่าราคาขายปลีกของผู้ค้าแต่ละรายมักไม่มีความแตกต่างกัน หรือแตกต่างกันเพียงช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้น

ทั้งนี้ การคำนวณราคาขายปลีกน้ำมันซึ่งมีที่มาจากสูตรการคำนวณราคา ณ โรงกลั่นที่กระทรวงพลังงานกำหนดได้ตามหลักการเทียบเท่าการนำเข้านั้น เป็นเพียงการคำนวณราคาขายปลีกเพื่อใช้เป็นราคาอ้างอิงของกระทรวงพลังงานในการติดตามกำกับดูแลให้ราคาขายปลีกน้ำมัน ณ สถานีบริการน้ำมัน อยู่ในระดับที่เหมาะสมเท่านั้น ไม่ใช่ราคาขายปลีกที่รัฐบาลกำหนดให้จำหน่ายแต่อย่างใด เนื่องจากตลาดค้าปลีกน้ำมันของประเทศไทยเป็นตลาดเสรีมีกลไกตลาดเป็นผู้กำหนดราคาขายปลีกดังได้กล่าวมาแล้ว

รูปที่ 2.3 โครงสร้างราคาน้ำมันไทย



ที่มา สำนักนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

จากรูปที่ 2.3 จะเห็นได้ว่า โครงสร้างราคาน้ำมันขายปลีกไม่ได้ประกอบด้วยต้นทุนเนื้อน้ำมันเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีภาษีและเงินกองทุนต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย ดังนั้น แม้ว่าทุกประเทศในเอเชียจะอ้างอิงราคาเนื้อน้ำมันหรือราคาน้ำมันจากตลาดสิงคโปร์เหมือนกัน แต่เนื่องจากโครงสร้างราคาน้ำมันที่แตกต่างกันทำให้ราคาน้ำมันขายปลีกในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน เช่น ในประเทศมาเลเซีย สหภาพเมียนมาร์ หรือบรูไน ไม่มีการเก็บภาษีและกองทุนน้ำมัน หรือมีการเก็บในอัตราที่ต่ำ หรือมีการชดเชยราคาให้ เช่นมาเลเซีย ที่ใช้ราคาน้ำมันสำเร็จรูป ณ โรงกลั่นอ้างอิงตลาดสิงคโปร์เหมือนไทย แต่ราคาขายปลีกนั้นต่ำกว่าไทย เนื่องจากไม่มีการเก็บภาษีและเงินกองทุนและยังมีการจ่ายเงินชดเชยเพื่ออุดหนุนราคาน้ำมันให้แก่ผู้บริโภคอีกด้วย แม้ว่าตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา มาเลเซียจะลดการอุดหนุนราคาพลังงาน เนื่องจากต้องกลายมาเป็นผู้นำเข้าพลังงาน รวมถึงเริ่มมีการเก็บภาษีแต่เก็บในอัตราที่ต่ำกว่าประเทศไทย ส่งผลให้ราคาน้ำมันขายปลีกยังคงต่ำกว่าประเทศไทยอยู่ ในขณะที่ประเทศไทยมีการเก็บภาษีและเงินกองทุนน้ำมันถึงร้อยละ 20 ถึงร้อยละ 50 ของราคาขายปลีก ส่งผลให้ราคาน้ำมันขายปลีกของไทยสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม ราคาขายปลีกในประเทศไทยก็ไม่ได้สูงที่สุดในอาเซียน

รูปที่ 2.4 เปรียบเทียบราคาน้ำมันขายปลีกของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน

ที่มา สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.)

ที่ผ่านมา เงินภาษีที่ถูกจัดเก็บไปนั้น ได้ถูกนำไปใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศ ในขณะที่เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากใช้ในการรักษาเสถียรภาพราคาแล้วนั้น ในบางช่วงเวลาได้ถูกนำมาชดเชยราคาน้ำมัน เช่น ดีเซล และ LPG อีกด้วย เพื่อไม่ให้มีราคาแพงจนก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นภาระของผู้บริโภคและในส่วนของกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานนั้น ได้ถูกนำไปใช้ในโครงการวิจัยและพัฒนา รวมถึงการลงทุนพัฒนาพลังงานหมุนเวียนตามแผนพลังงานแห่งชาติในระยะยาวอีกด้วย

โดยเมื่อปี 2557 รัฐบาลได้มีนโยบายปรับโครงสร้างราคาพลังงานเพื่อให้ราคาสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และมีส่วนต่างระหว่างราคาขายปลีกของน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่เหมาะสมเพื่อผลักดันให้ผู้บริโภคเลือกใช้ชนิดน้ำมันเป็นไปตามแผนงานที่กระทรวงพลังงานได้กำหนดไว้ โดยปรับอัตราภาษีสรรพสามิตของกลุ่มน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลให้ใกล้เคียงกันมากขึ้น สะท้อนต้นทุนมลภาวะ และปัจจัยอื่นๆ เช่น ความเสียหายจากการขนส่งที่ทำให้ถนนชำรุด เป็นต้น ทั้งนี้ ราคาน้ำมันสำเร็จรูปในตลาดโลกปี 2558 ได้ปรับตัวลดลงอย่างมาก ส่งผลให้ราคาขายปลีกของไทยปรับตัวลดลงมากตามไปด้วย โดยที่สัดส่วนภาษีและกองทุนในโครงสร้างราคาน้ำมันขายปลีกเฉลี่ยปี 2558 เพิ่มขึ้นจากปี 2557

จากรูปที่ 2.5 แสดงโครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ณ 29 ธันวาคม 2560 จะเห็นได้ว่า ราคา ณ โรงกลั่นของน้ำมันเบนซิน 95 (ULG) นั้นต่ำกว่าราคาแก๊สโซฮอล์ เนื่องจากการผสมเอทานอลนั้นทำให้มีต้นทุนที่สูงกว่า ดังจะเห็นว่า E85 ซึ่งผสมเอทานอลในสัดส่วนมากที่สุดจึงมีต้นทุนสูงที่สุด แต่เนื่องจากประเทศไทยมีเป้าหมายในระยะยาวที่จะสร้างความมั่นคงทางพลังงาน โดยลดการนำเข้าน้ำมันดิบและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน และส่งเสริมเกษตรกรในการปลูกพืชพลังงาน ดังนั้น เพื่อไม่ให้ราคาขายปลีกของ E85 สูงจนไม่มีคนใช้ รัฐจึงเรียกเก็บภาษี E85 ในอัตราที่น้อย รวมถึงนำเงินกองทุนน้ำมันมาใช้อุดหนุนราคา E85 และ E20 ทั้งนี้เพื่อลดปริมาณการใช้น้ำมันเบนซิน 95 (ULG) รัฐจึงจัดเก็บภาษีรวมถึงเงินกองทุนในอัตราที่สูง เพื่อให้มีราคาขายปลีกที่สูงกว่าราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปประเภทอื่น

รูปที่ 2.5 โครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง

UNIT:BAHT/LITRE	EX-REFIN. (AVG)	TAX B/LITRE	M TAX B/LITRE	OIL FUND	CONSV. FUND	WHOLESALE PRICE(WS)	VAT	WS&VAT	MARKETING MARGIN	VAT	RETAIL
ULG	16.7213	6.5000	0.6500	6.3100	0.2500	30.4313	2.1302	32.5615	2.6154	0.1831	35.36
GASOHOL95 E10	17.6339	5.8500	0.5850	0.3500	0.2500	24.6689	1.7268	26.3957	1.7330	0.1213	28.25
GASOHOL91	17.4049	5.8500	0.5850	0.3500	0.2500	24.4399	1.7108	26.1507	1.7096	0.1197	27.98
GASOHOL95 E20	18.5353	5.2000	0.5200	-3.0000	0.2500	21.5053	1.5054	23.0107	2.5508	0.1786	25.74
GASOHOL95 E85	22.7578	0.9750	0.0975	-9.3500	0.2500	14.7303	1.0311	15.7614	4.7463	0.3322	20.84
HI DIESEL	17.4326	5.8500	0.5850	0.0100	0.2500	24.1276	1.6889	25.8165	1.2836	0.0899	27.19

Exchange Rate	=	32.8783	BAHT/$
Ethanol Reference Price	=	24.77	BAHT/LITRE
Biodiesel(B100) Reference Price	=	23.35	BAHT/LITRE

ที่มา สำนักนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

โครงสร้างราคาก๊าซธรรมชาติ

เมื่อพูดถึง “ก๊าซธรรมชาติ” นั้น โดยทั่วไปหมายรวมถึง ก๊าซธรรมชาติ (natural gas หรือ NG) ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (natural gas for vehicles หรือ NGV) และก๊าซปิโตรเลียมเหลว (liquefied petroleum gas หรือ LPG)

สำหรับ NGV ที่นำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงรถยนต์นั้นมีสภาพเป็น “ก๊าซธรรมชาติเหลว” ทั้งนี้ก่อนที่จะนำมาใช้เป็นเชื่อเพลิงรถยนต์ได้นั้นต้องนำก๊าซธรรมชาติผ่านกระบวนการที่มีความเย็นต่ำมากเพื่อให้ก๊าซเปลี่ยนสถานะให้กลายเป็นของเหลว เพื่อสะดวกในการขนส่ง โดย NGV เป็นก๊าซธรรมชาติที่นำมาผ่านกระบวนการแยกเอาอย่างอื่นออกไปจนเหลือแค่ก๊าซมีเทน

ในขณะที่ LPG ชื่ออาจจะงง ๆ ว่าแล้วตกลงเป็นก๊าซหรือของเหลว เนื่องจากก๊าซมันเก็บยากจึงต้องอัดความดันจนทำให้ก๊าซกลายสถานะเป็นของเหลวเพื่อให้สามารถบรรจุใส่ถังเพื่อขนส่งได้ง่าย จึงเป็นที่มาของชื่อ ก๊าซปิโตรเลียมเหลว ซึ่งโดยทั่วไปเรารู้จักกันดีว่า “ก๊าซหุงต้ม”

ดังนั้น การพูดถึงโครงสร้างราคาก๊าซจึงประกอบด้วย ก๊าซธรรมชาติ (NG) ซึ่งเป็นวัตถุดิบตั้งต้น NGV ซึ่งใช้ในการขนส่ง และ LPG ซึ่งใช้ทั้งในอุตสาหกรรม ครัวเรือน และขนส่ง โดยแต่ละชนิดมีโครงสร้างราคาดังนี้

ก๊าซธรรมชาติ (NG)

ในส่วนของราคาก๊าซธรรมชาตินั้น มีบางช่วงเวลาที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้จัดหาและค้าส่งเพียงรายเดียว ดังนั้นการกำหนดโครงสร้างราคาจำหน่ายของธุรกิจค้าส่งและค้าปลีกก๊าซธรรมชาติจึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และที่ผ่านมา การกำหนดราคาได้ถูกควบคุมโดย กกพ. ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ เพื่อให้ราคามีความโปร่งใสและเป็นธรรมทั้งต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ โดยมีหลักการสำคัญคือ ราคาก๊าซธรรมชาติต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติต้องจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของผู้ประกอบการ

โดยทั่วไปการกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทสัญญาตามลักษณะของการซื้อขายคือ

(1) สัญญาที่มีความแน่นอน (firm) เป็นสัญญาซื้อขายก๊าซที่มีการตกลงปริมาณซื้อขายก๊าซที่ชัดเจน โดยผู้ใช้ก๊าซของสัญญาประเภทนี้ไม่สามารถเปลี่ยนไปใช้เชื้อเพลิงอื่นได้โดยง่าย ในสัญญาที่มีความแน่นอน ราคาก๊าซ (P) ภายใต้สัญญาถูกกำหนดโดย ราคาเฉลี่ยเนื้อก๊าซ (WH) ค่าตอบแทนในการจัดหาและจำหน่าย (S) และอัตราค่าบริการส่งก๊าซ (T) ตามสูตรต่อไปนี้

$$P = WH + S + T$$

ราคาเฉลี่ยเนื้อก๊าซ (WH) คำนวณแบบถ่วงน้ำหนักตามค่าความร้อนของราคาเนื้อก๊าซที่ผู้จัดหาก๊าซรับซื้อมา ซึ่งปัจจุบันประกอบด้วย Gulf Gas ซึ่งผลิตจากแหล่งก๊าซในอ่าวไทยและส่งขายให้กับโรงแยกก๊าซ และก๊าซที่ขายให้ผู้ประกอบการประเภทอื่น ได้แก่ โรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก และผู้ใช้ก๊าซอื่น ซึ่งมา

จากทั้งแหล่งก๊าซในอ่าวไทยส่วนที่เหลือจากที่ขายให้โรงแยกก๊าซ แหล่งก๊าซยาดานา-ยานากุน จากสหภาพเมียนมา และก๊าซจากแหล่งอื่น รวมเรียกว่า Pool Gas

ในขณะที่อัตราค่าบริการสำหรับการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ (S) จะประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการจัดหาและค้าส่ง ซึ่งรวมค่าตอบแทนในการดำเนินการ และค่าความเสี่ยงในการรับประกันคุณภาพก๊าซและการส่งก๊าซให้ได้ตามปริมาณที่กำหนดภายใต้สัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ โดยปัจจุบันใช้ค่าตอบแทนในการจัดหาและจำหน่ายก๊าซ (M) เป็นตัวแทน คิดเป็นอัตราร้อยละของราคาเฉลี่ยของเนื้อก๊าซ ดังนี้

- กฟผ. อัตราร้อยละ 1.75 ของราคาเฉลี่ยของเนื้อก๊าซ แต่ไม่สูงกว่า 2.1525 บาท/ล้านบีทียู
- ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ อัตราร้อยละ 1.75 ของราคาเฉลี่ยของเนื้อก๊าซ แต่ไม่สูงกว่า 2.1525 บาท/ล้านบีทียู
- ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก อัตราร้อยละ 9.33 ของราคาเฉลี่ยของเนื้อก๊าซ แต่ไม่สูงกว่า 11.4759 บาท/ล้านบีทียู

สำหรับอัตราค่าบริการส่งก๊าซ (T) นั้น ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ต้นทุนคงที่ (demand charge: Td) ซึ่งคำนวณจากต้นทุนการลงทุนและค่าใช้จ่ายคงที่ในการดำเนินการ และต้นทุนผันแปร (commodity charge: Tc) คำนวณจากต้นทุนการให้บริการผันแปร (variable cost) ของการให้บริการขนส่งก๊าซธรรมชาติ โดยการกำหนดอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติสำหรับการจำหน่ายก๊าซให้กับลูกค้าแต่ละรายจะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ตามระยะทางจากท่อขนส่งที่เชื่อมต่อกับแหล่งผลิต

(2) สัญญาที่ไม่แน่นอน (non-firm) เป็นสัญญาซื้อขายก๊าซที่ปริมาณการซื้อขายก๊าซสามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยผู้ใช้ก๊าซของสัญญาประเภทนี้มีทางเลือกในการใช้เชื้อเพลิงอื่นทดแทนก๊าซได้ (alternative) สัญญาดังกล่าวจะจำหน่ายโดยผู้ได้รับอนุญาตค้าปลีกก๊าซผ่านระบบจำหน่ายก๊าซ โดยใช้หลักการกำหนดราคาตามราคาเชื้อเพลิงที่ก๊าซเข้าไปทดแทนสำหรับผู้ประกอบการแต่ละราย

ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (NGV)

ในปี 2543 ครม. มีมติให้กำหนดราคาขายปลีกของ NGV ไว้ที่ร้อยละ 50 ของราคาดีเซล ในปี 2545 ได้ปรับราคาขายปลีกจนเท่ากับร้อยละ 65 ของน้ำมันเบนซิน 91 และในปี 2552 กำหนดเพดานราคา 10.34 บาทต่อกิโลกรัม อย่างไรก็ตาม ในปี 2550 กพช. มีมติให้กำหนดโครงสร้างราคา NGV สะท้อนต้นทุน โดยให้ใช้ต้นทุนก๊าซธรรมชาติบวกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

ราคาขายปลีก NGV = ต้นทุนราคาก๊าซธรรมชาติ + ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ + VAT

แต่ระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลรณรงค์ให้ประชาชนใช้ NGV เช่นในปี 2551 รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ใช้ NGV แทนน้ำมันให้ได้ร้อยละ 20 ดังนั้น จึงมีมติคณะรัฐมนตรีให้ชะลอการปรับราคาของ NGV โดยให้ตรึงราคาขาย 8.50 บาทต่อกิโลกรัมจนถึงสิงหาคม 2553 ขณะเดียวกัน รัฐบาลกำหนดให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ลงทุนขยายสถานีบริการ NGV อย่างต่อเนื่อง และ กพช. มีมตินำเงินกองทุนน้ำมันมาชดเชยส่วนต่างราคาให้ 2 บาทต่อกิโลกรัม แต่ไม่เกิน 300 ล้านบาทต่อเดือน ในวันที่ 15 มกราคม 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ลดการชดเชยราคาและปรับขึ้นราคา NGV เดือนละ 0.5 บาทต่อกิโลกรัมจนถึงเดือนธันวาคม 2555 ต่อมาในเดือนกันยายน 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ตรึงราคา NGV ไว้ที่ 10.50 บาทต่อกิโลกรัม และยกเลิกอุดหนุนเงินชดเชย

จะเห็นได้ว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) คงราคาขายปลีก NGV ให้ต่ำกว่าต้นทุนเพื่อเป็นการสนับสนุนให้คนใช้ก๊าซ NGV แทนการใช้น้ำมันตามนโยบายรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่นเดือนกรกฎาคม 2558 ราคา NGV ที่ควรจะเป็นอยู่ที่ 15.14 บาทต่อกิโลกรัม แต่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กำหนดราคาขายปลีกที่ 13 บาทต่อกิโลกรัมสำหรับรถทั่วไป และ 10 บาทต่อกิโลกรัมสำหรับรถสาธารณะ ในปี 2558 ดังกล่าว บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีผลขาดทุนจากการอุดหนุน NGV ประมาณ 1.1 หมื่นล้านบาท

ปัจจุบัน นับตั้งแต่ราคาพลังงานในตลาดโลกปรับตัวลดลง กบง. ลอยตัวราคา NGV ตามต้นทุนเนื้อก๊าซ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตั้งแต่เดือนมกราคม 2559 กำหนดให้ลอยตัวได้ไม่เกินเพดานที่ 13.50 บาทต่อกิโลกรัม และเดือนกรกฎาคม 2559 ให้มีการลอยตัวแบบไม่มีเพดาน โดยกำหนดให้มีการทบทวนราคาทุกวันที่ 16 ของเดือนเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนมากขึ้น ราคาล่าสุดวันที่ 1 พฤศจิกายน 2560 ราคาก๊าซ NGV เท่ากับ 13.59 บาทต่อกิโลกรัม

ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG)

เดิม LPG มาจากกระบวนการกลั่นน้ำมันและจากกระบวนการแยกก๊าซธรรมชาติ โดยรัฐบาลกำหนดราคาขาย LPG ในประเทศให้เป็นราคาเดียวกับราคากลาง CP (contact price ของราชอาณาจักรซาอุดิอาระเบีย ซึ่งเป็นราคาอ้างอิงภูมิภาคตะวันออกกลางที่มีการส่งออกมากที่สุด) เมื่อราคาปรับตัวสูงขึ้นมากตามราคาน้ำมัน รัฐจึงประกาศให้ LPG เป็นราคาควบคุมประมาณ 333 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน

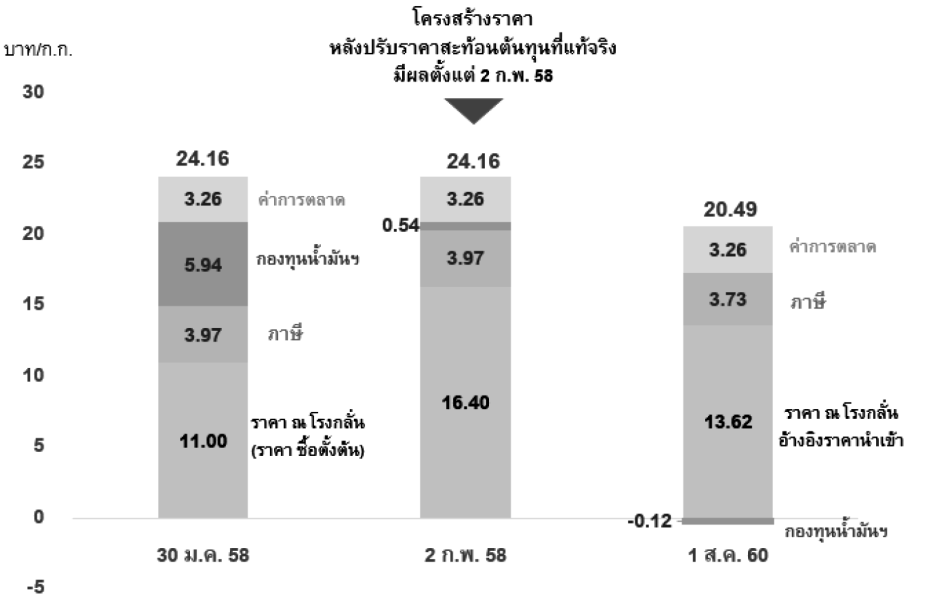
ช่วงที่ราคาน้ำมันแพงมากขึ้นจนผู้ใช้รถยนต์เริ่มหันไปใช้ LPG เป็นพลังงานทดแทนน้ำมัน ส่งผลให้ปริมาณการใช้ LPG เพิ่มสูงขึ้น ทำให้จากเดิมที่ไทยเราสามารถผลิต LPG ได้เพียงพอสำหรับใช้ในประเทศต้องเริ่มนำเข้า โดยในเดือนเมษายน 2551 เป็นปีแรกที่ประเทศไทยนำเข้า LPG สำหรับราคานั้น รัฐกำหนดราคาหน้าโรงกลั่นและโรงแยกก๊าซไว้ที่ประมาณ 333 ดอลลาร์สหรัฐต่อตันหรือ 10-11 บาทต่อกิโลกรัม ทั้งที่ราคานำเข้าสูงกว่ามาก

คำถามที่ตามมาก็คือส่วนต่างราคาที่เกิดขึ้นนั้น ใครรับภาระไป?

การบิดเบือนราคา LPG เป็นระยะเวลานานส่งผลให้กองทุนน้ำมันประสบปัญหาขาดทุน และไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงประเภทอื่น อย่างเช่นน้ำมันเบนซิน เนื่องจากลำพังเงินกองทุนน้ำมันที่จัดเก็บจากการใช้ LPG ไม่เพียงพอที่จะชดเชยส่วนต่าง ส่งผลให้ต้องนำเงินกองทุนน้ำมันที่จัดเก็บจากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงประเภทอื่นมาชดเชยด้วย (cross subsidy) ทำให้ในบางช่วงเวลา กองทุนน้ำมันติดลบหลายหมื่นล้าน กลายเป็นหนี้สาธารณะของคนไทย

ในปี 2554 กพช. เห็นชอบให้มีการปรับราคา LPG ที่ขายแก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคขนส่ง แต่ยังตรึงราคาภาคครัวเรือนอยู่ และมีมติในวันที่ 15 ธันวาคม 2557 เห็นชอบแนวทางการปรับโครงสร้างก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) โดยให้ยกเลิกการกำหนดราคา ณ โรงกลั่นของโรงแยกก๊าซธรรมชาติที่ระดับ 333 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน พร้อมกำหนดราคาซื้อตั้งต้นของ LPG สำหรับการใช้ประเภทต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับเดียวกัน และปรับลดเงินจ่ายออกจากกองทุนน้ำมันเพื่ออุดหนุนราคาก๊าซ LPG ให้มีค่าน้อยที่สุด โดยเปรียบเทียบราคา LPG ก่อนและหลังปรับโครงสร้างราคาได้ดังนี้

รูปที่ 2.6 โครงสร้างราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG)



ที่มา สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.)

ต่อมา คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) มีมติในวันที่ 7 มกราคม 2558 เห็นชอบการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคา ณ โรงกลั่น ซึ่งเป็นราคาซื้อตั้งต้นของก๊าซ LPG โดยใช้ต้นทุนจากแหล่งผลิตและแหล่งจัดหาเฉลี่ยแบบแบบถ่วงน้ำหนัก (LPG Pool) ซึ่งประกอบด้วย LPG จากโรงแยกก๊าซ LPG จากโรงกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิงและโรงอะโรเมติก และ LPG จากการนำเข้า เพื่อให้ได้ราคาที่สะท้อนต้นทุนการจัดหา นอกจากนี้ ยังใช้การเก็บเงินและจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเป็นกลไกช่วยบริหารจัดการเพื่อเฉลี่ยต้นทุนจากแหล่งต่าง ๆ ให้มีความเท่าเทียมกัน โดยหากแหล่งจัดหาแหล่งใดมีต้นทุนจัดหาต่ำกว่าต้นทุนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก จะต้องส่งเงินส่วนต่างเข้ากองทุนน้ำมัน ส่วนแหล่งจัดหาใดมีต้นทุนจัดหาสูงกว่าต้นทุนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก จะได้รับชดเชยส่วนต่างจากกองทุนน้ำมัน

การกำหนดต้นทุนการจัดหาข้างต้นจะมีการทบทวนทุก 3 เดือน เพื่อให้ได้ค่าต้นทุนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งจะนำมาใช้กำหนดอัตรานำส่งเงินกองทุนน้ำมันหรือการกำหนดราคาขายปลีกต่อไป (ดังจะเห็นว่าในการประชุม กบง. จะมีวาระเพื่อพิจารณาเรื่องโครงสร้างราคา LPG ด้วยทุกครั้ง)

นอกจากนี้ ภาครัฐยังได้ขอความร่วมมือจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในการช่วยเหลือประชาชนที่ใช้ LPG ในกลุ่มภาคครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ร้านค้าหาบเร่แผงลอยเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีแนวทางอื่นมาทดแทน ให้สามารถซื้อ LPG ได้ในระดับราคาเดิม เพื่อเป็นการบรรเทาผลกระทบจากการปรับโครงสร้างราคา LPG ของประเทศ ตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2558 เป็นต้นมา

หลังจากปรับโครงสร้างราคา LPG ระยะหนึ่ง กพช. มีมติเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559 เห็นชอบแนวทางการเปิดเสรีธุรกิจก๊าซ LPG ซึ่งจะยกเลิกการกำหนดราคา LPG ณ โรงแยกก๊าซ และราคา LPG ณ โรงกลั่น จากระบบ LPG Pool Price เป็นราคาสะท้อนต้นทุน LPG นำเข้า (import parity) มีผลตั้งแต่เดือนมกราคม 2560 เป็นต้นไป โดยมีมติเห็นชอบแนวทางเปิดเสรีธุรกิจก๊าซ LPG เป็น 2 ระยะ

ระยะแรกเป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านก่อนจะเปิดเสรีทั้งระบบ (ช่วงปี 2560) โดยเปิดเสรีเฉพาะในส่วนการนำเข้า แต่ยังคงควบคุมราคาโรงกลั่นน้ำมันและโรงแยกก๊าซธรรมชาติผ่านกลไกของกองทุนน้ำมัน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการนำเข้าและการแข่งขันมากยิ่งขึ้น และ

ระยะที่สองเป็นการเปิดเสรีทั้งระบบ ยกเลิกการควบคุมราคาและปริมาณของทุกแหล่งผลิตและจัดหา เปิดเสรีการนำเข้าและส่งออกโดยสมบูรณ์ รวมถึงยกเลิกการประกาศราคาก๊าซ LPG ณ โรงกลั่นและราคาขายส่ง ณ คลังก๊าซ โดยจะเริ่มดำเนินการเมื่อตลาดมีความพร้อมด้านการแข่งขันที่เพียงพอ

ตามนโยบายของ กบง. จะยกเลิกการควบคุมราคาและปริมาณของทุกแหล่งผลิตและจัดหา เมื่อมีการเปิดเสรีก๊าซ LPG ทั้งระบบ ซึ่งรวมถึงการเปิดเสรีการนำเข้าและส่งออกโดยสมบูรณ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ต่อมาที่ประชุม กพช. วันที่ 31 กรกฎาคม 2560 เห็นชอบแนวทางการเปิดเสรีธุรกิจก๊าซ LPG เต็มรูปแบบ ตามที่ กบง. มีมติวางแนวทางไว้ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2560 โดยให้ยกเลิกการกำหนดราคาโรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงกลั่นน้ำมันและโรงอะโรเมติก ยกเลิกการประกาศราคาขายส่ง ณ คลังก๊าซ เพื่อให้ตลาดก๊าซ LPG มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ โดยให้ สนพ. และกรมธุรกิจพลังงาน (ธพ.) ติดตามและรายงานเฉพาะราคาอ้างอิงเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำกับดูแลราคาขายปลีกก๊าซ LPG ในประเทศ พร้อมมีกลไกการติดตามสถานการณ์ราคาอ้างอิงการนำเข้าก๊าซ LPG และต้นทุนโรงแยกก๊าซฯ อย่างใกล้ชิดเป็นรายเดือน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2560 เป็นต้นไป

ปัจจุบันมีการเปิดเสรี LPG เต็มรูปแบบ แต่ภาครัฐยังคงรักษาระดับราคาขายปลีกโดยใช้กองทุนน้ำมัน แต่เนื่องจากการบิดเบือนราคาตลาดมาเป็นระยะเวลานานทำให้ผู้บริโภคบางส่วนเข้าใจว่าก๊าซ LPG ราคาถูก การที่ราคาก๊าซ LPG ที่ไม่สะท้อนราคาตลาดโลก ส่งผลให้การใช้ LPG เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ส่งเสริมให้เกิดการใช้พลังงานทางเลือก อีกทั้งราคาที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ยังก่อให้เกิดการลักลอบนำออกไปขาย ทำให้ประเทศสูญเสียเงินตราต่างประเทศ และกองทุนน้ำมันต้องมีภาระชดเชยมากขึ้น เหล่านี้ถือเป็นความท้าทายของภาครัฐในการดำเนินนโยบายด้านราคาเพื่อสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และสนับสนุนการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงผู้บริโภคในการทำความเข้าใจกับกลไกราคาและปรับพฤติกรรมการใช้พลังงานของประเทศในระยะยาว

บทสรุป ... ประเทศไทยกับความมั่นคงทางพลังงาน

มาถึงตรงนี้ ท่านผู้อ่านคงเห็นความสำคัญของคำว่า “ความมั่นคงทางพลังงาน” ชัดเจนขึ้น แม้ว่าในวันนี้ ราคาน้ำมันจะปรับตัวจาก 140 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลในปี 2551 ลดลงมาเหลืออยู่เพียง 40 – 60 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลในปี 2560 แต่ไม่ได้หมายความว่าเราไม่ต้องคำนึงถึงความมั่นคงทางพลังงานอีกต่อไป เนื่องจากพลังงานส่วนใหญ่ในโลกที่มีอยู่และใช้เป็นหลักนั้นเป็นพลังงานที่ใช้แล้วหมดไป หากเรายังคงใช้พลังงานโดยปราศจากการวางแผนแล้ว ทิศทางพลังงานในอนาคตจะเป็นเช่นไร

ประเทศไทยนำเข้าพลังงานมาโดยตลอด และมีแนวโน้มการนำเข้าและการใช้พลังงานเพิ่มมากขึ้นเพื่อรองรับการเติบโตของเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลจึงกำหนดแนวคิดในการบริหารจัดการพลังงานโดยยึดผลประโยชน์สูงสุดของประเทศเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญกับ “ความมั่นคงทางพลังงาน” และ “การกำหนดราคาที่เป็นธรรม” และเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาลงทุนเพื่อแสวงหาและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมเพื่อจำหน่ายในประเทศในราคาที่เป็นธรรม เพื่อเอื้อต่อการดำรงชีวิตและเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น นับตั้งแต่การดำเนินงานของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จนมาเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน การสร้างความมั่นคงทางพลังงานเป็นเป้าหมายที่สำคัญมากมาโดยตลอด

ภาครัฐเองก็มีกำหนดนโยบายที่ดูแลไม่ให้การใช้พลังงานบางประเภทสูงเกินไป สนับสนุนหรือส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาพลังงานทดแทนเพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้า ในส่วนการกำหนดราคานั้น รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาเสถียรภาพไม่ให้ราคาผันผวนมากเกินไป หรือสูงจนเป็นภาระของผู้บริโภค การปล่อยให้ราคาสะท้อนต้นทุนและเป็นไปตามกลไกตลาดนั้นสามารถลด

ภาระในการอุดหนุนได้โดยตรง ในทางอ้อมยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนใช้พลังงานอย่างประหยัดด้วย

ดังนั้น นอกจากการสร้างความมั่นคงทางพลังงานจะเป็นหน้าที่ของรัฐแล้ว ประชาชนเองก็มีบทบาทไม่น้อยไปกว่ากัน

บทที่ 3

การดำเนินการแปรรูป ถูกต้องหรือไม่

ทุกท่านเคยได้ยินคำถามว่า *"การดำเนินการแปรรูป ปตท. ถูกต้องหรือไม่"* หลายท่านสงสัยต่อว่า แล้วคำตอบจริง ๆ คืออะไร

คำตอบที่ได้ยินได้ฟังผ่านสื่อน่าจะพอแยกออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่ยืนยันว่าการดำเนินการแปรรูป ปตท. ไม่ถูกต้อง ซึ่งในกลุ่มนี้ยังเห็นแตกต่างกันในรายละเอียดอยู่บ้างว่าความไม่ถูกต้องดังกล่าวคลุมไปถึงเรื่องใด และควรแก้ไขเยียวยาแค่ไหน ซึ่งมีถึงขนาดจะให้ยกเลิกเพิกถอนทุกอย่างโดยให้ไปเริ่มที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกันใหม่

อีกกลุ่มหนึ่ง เห็นตรงข้ามกัน คำตอบกลุ่มนี้ยืนยันว่าการดำเนินการแปรรูป ปตท. ถูกต้อง ผู้ที่ออกมายืนยันความเห็นแนวนี้ส่วนใหญ่มองว่าการดำเนินการแปรรูป ปตท. ถูกต้องทุกอย่างทุกประการ บางความเห็นสนับสนุนไปมากเกินกว่าสิ่งที่ศาลพิพากษาในคดีที่เกี่ยวข้องเสียอีก

คณะวิจัยเห็นในเบื้องต้นว่าคำตอบที่แตกต่างกันดังกล่าวสัมพันธ์กับกรอบความคิดและมิติที่หลายหลากต่างกัน ทำให้เราได้เห็นคำตอบที่แตกต่างกันชนิดที่เรียกว่า ตรงกันข้าม หรือขาวกับดำทีเดียว แต่คำตอบในงานวิจัยฉบับนี้ไม่สามารถไปอยู่ในกรอบของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คำตอบที่จะเกิดขึ้นอาจไม่เป็น "ขาว" หรือ "ดำ" เสียทีเดียว และก็จะไม่ "เทา ๆ" ด้วย เพราะจะเป็นคำตอบที่ตอบอยู่บนกรอบของข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสมและต้องการตอบให้ชัดเจนครบถ้วนมากที่สุด

ถือเป็นโชคดีในมุมของการวิจัยที่คำถามเหล่านี้มีการโต้แย้งกันจนถูกหยิบยกขึ้นฟ้องร้องแล้วหลายคดีและหลายศาล ตั้งแต่ปี 2549 ถึงปัจจุบัน จนมีคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องมากมายหลายฉบับ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของบทนี้ที่ต้องการหาคำตอบและเหตุผลที่ชัดเจนในทางกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่พอจะทำได้

เมื่อพูดถึงมุมมองกฎหมาย เนื้อหาของบทนี้จึงเกี่ยวข้องกับกฎหมายและคำพิพากษาของศาลจำนวนมาก ซึ่งยาว ไม่สนุก และคงเลี่ยงยาก แต่เพื่อให้เนื้อหาของงานวิจัยอยู่ในกรอบที่เหมาะสมและเข้าใจได้ คณะผู้วิจัยขอจำกัดประเด็นไว้เพียง 4 ประเด็นตามลำดับ คือ

(1) แปรรูป ปตท. คืออะไร

(2) กฎหมายว่าอย่างไร

(3) ศาลว่าอย่างไร และ

(4) จบอย่างไร

1. แปรรูป ปตท. คืออะไร

คำว่า “แปรรูป ปตท.” คืออะไร ถ้าตอบตามความเข้าใจทั่วไป น่าจะนึกถึงการดำเนินการเปลี่ยนสถานะของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (หรือ ปตท.) มาเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พูดง่าย ๆ คือ การเปลี่ยนจากสถานะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทมหาชนจำกัดนั้นเอง

ส่วนความหมายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น คงต้องไปดูพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งแยกแยะรายละเอียดเพิ่มให้ชัดเจนขึ้น โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระบุถึงการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐมาเป็นรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด และระบุต่อว่าการเปลี่ยนสถานะโดยการเปลี่ยนทุนนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการ

ขั้นตอนแรกที่เป็นการเปลี่ยนสถานะโดยการเปลี่ยนทุนนี้เอง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 บัญญัติถึงการนำทุนของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท และเรียกกันสั้น ๆ ว่า “เปลี่ยนสภาพ” ซึ่งเป็นคำที่ใช้ในหนังสือเล่มนี้เช่นกัน ขั้นตอนถัดมาที่ระบุว่าเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นรวมถึงการกระจายหุ้นให้แก่เอกชน ซึ่งในกรณีของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) คือการเสนอขายหุ้นผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ขั้นตอนหลังนี้เรียกกันสั้น ๆ ว่า “แปรรูป”

ดังนั้น คำว่า “แปรรูป ปตท.” ที่เรียกกันทั่วไปนั้น เมื่อมองในกรอบของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงรวมส่วนของการ “เปลี่ยนสภาพ” กับ “แปรรูป” ไว้ด้วยกัน

2. กฎหมายว่าอย่างไร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแปรรูป ปตท. และเป็นประเด็นโต้แย้งจนเกิดการฟ้องร้องในศาลคือพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2542 กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักการ ขั้นตอน และวิธีการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไว้เป็นการทั่วไป การแปรรูป ปตท. ที่เริ่มในช่วงปี 2544 ก็ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ดังนั้น ขั้นตอนและการดำเนินการต่าง ๆ จึงเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้

ปตท. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เพื่อดำเนินกิจการทางด้านปิโตรเลียมและธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องกับปิโตรเลียม เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการแปลงสภาพ ปตท. เป็นบริษัทจำกัด ต่อมา เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องการแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้นของ ปตท. ทำให้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2544 ได้มีการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขึ้น ซึ่งในระยะแรกมีการออกพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับก่อน คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 เพื่อให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และต่อมาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2550 ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 เพื่อให้มีการแข่งขันเสรีและเป็นธรรมมากขึ้น พระราชกฤษฎีกาทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเป็นประเด็นโต้แย้งหลักในการฟ้องร้องคดีหลายคดี

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ว่าอย่างไร

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติขั้นตอนและวิธีการของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ในกฎหมายฉบับเดียว เหตุผลและความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ระบุให้เป็นกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและ

เป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก[1]

กฎหมายฉบับนี้เกิดจากแนวคิดของรัฐที่ต้องการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ โดยการให้เอกชนเข้าร่วมถือหุ้นในกิจการบางส่วน หรือขายให้แก่ประชาชนทั่วไปในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในขณะเดียวกัน รัฐสามารถระดมทุนจากภาคเอกชนมาใช้ในกิจการของรัฐและทำให้การให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

ในด้านการจัดการ กฎหมายฉบับนี้กำหนดคณะกรรมการหลักขึ้นมา 2 ชุด เรียกว่า "คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ" กับ "คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท"

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอ ซึ่งเป็นการจัดการในระดับภาพรวมและนโยบายผ่านมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 13

ส่วนคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัททำหน้าที่เสนอแนะในระดับของรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท นอกจากนี้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนี้เองที่เป็นผู้ดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญในขั้นตอนของการจัดตั้งบริษัท ยกตัวอย่างเช่น กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น เป็นต้น ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19

[1] เหตุผลและความจำเป็นในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

3. ศาลว่าอย่างไร

ไม่น่าเชื่อว่าการแปรรูป ปตท. ที่ดำเนินการแล้วเสร็จจนมีการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 จะเป็นผลให้มีผู้โต้แย้งประเด็นต่าง ๆ จนถึงขนาดฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองหลายสิบคดีจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ คนที่เข้ามาเป็นคู่ความก็มีความหลากหลายมากอย่างไม่เคยเห็นมาก่อนในข้อพิพาทใด โจทก์ผู้ฟ้องคดีแปรรูป ปตท. มีทั้งโจทก์ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคคลธรรมดา มูลนิธิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนคนที่ตกเป็นจำเลยมีตั้งแต่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีและอดีตรัฐมนตรีหลายคน กระทรวงหลายกระทรวง ผู้เกี่ยวข้องอื่น รวมทั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เอง

คดีที่โต้แย้งเกี่ยวกับการแปรรูป ปตท. ส่วนใหญ่ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วและจบไปโดยไม่มีข้อโต้แย้งต่อ บางคดีมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วแต่มีข้อโต้แย้งต่อในชั้นการปฏิบัติตามคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท่อก๊าซ และมีคดีที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลโดยยังไม่มีคำพิพากษา เช่น คดีหมายเลขดำที่ 510/2559 ของศาลปกครองกลาง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นฟ้องกระทรวงการคลังกับพวก เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559 เป็นต้น

ทั้งนี้ ก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับการแปรรูป ปตท. ตามที่กล่าวไปข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยพิพากษาเกี่ยวกับการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไว้แล้ว เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมด หรือไม่มีผลตามกฎหมายย่อมมีผลให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 เสียไปด้วยเช่นกัน และพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจำกัดขอบเขตไว้ที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 ซึ่งเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ว่ามีข้อความ

ขัด หรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.35/2550 ซึ่งเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับการแปรรูป ปตท. ส่วนคดีอื่นอาจกล่าวถึงด้วยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

(3.1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542

หลังจากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนการประกาศใช้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเห็นว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัด หรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งในที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 50/2542 แยกชี้ขาดเป็น 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง การให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

ประเด็นที่สาม การเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 หรือไม่

ทั้งนี้ จะได้กล่าวถึงรายละเอียดของแต่ละประเด็นตามลำดับ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

ในประเด็นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นคำร้องมาเห็นว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่แตกต่างกัน การที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มาตรา 28 บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสรุปว่า การที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มาตรา 28 บัญญัติให้ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนเวลา และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนเวลาครบทั้งสองประการแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา 28 นี้ **เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือประกาศ**

ของคณะปฏิวัติ ได้ดำเนินการโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง การให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นคำร้องมาเห็นว่า มาตรา 24 บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่นอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสรุปว่า มาตรา 24 ให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหนี้ของบริษัทใหม่นี้ เมื่อหนี้นั้นกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไปนั้น เป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ การที่มาตรา 24 บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทต่อไปนั้น ก็เป็นการปฏิบัติตามภาระค้ำประกันที่มีอยู่แต่เดิม เพราะ บริษัทที่จัดตั้งใหม่นี้ก็ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจเดิมและยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม **การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐ ไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีนี้จึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30**

ประเด็นที่สาม การเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 หรือไม่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร้องมาเห็นว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87

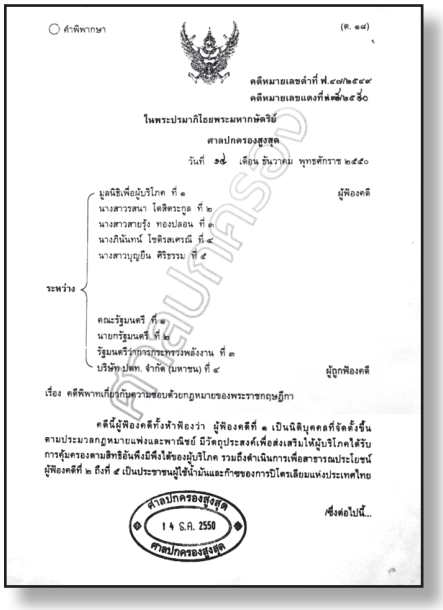
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสรุปว่า มาตรา 87 อยู่ในหมวด 5 ว่าด้วย "แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ" โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำการต่าง ๆ ไว้หลายประการ เช่น รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคเท่านั้น โดยนัยนี้ การรักษาความมั่นคงของรัฐก็ดี การรักษาผลประโยชน์

ส่วนรวมก็ดี หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคก็ดี จึงเป็นเหตุให้รัฐสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้ อันเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปที่รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน

สำหรับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา 13 มาตรา 16 และมาตรา 19 มีเนื้อหาให้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท อันมีความหมายว่า คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาดำเนินการให้การประกอบกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มิใช่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค จึงมิได้มีความเกี่ยวข้องกันกับการเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท **ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา 13 มาตรา 16 และมาตรา 19 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87**

ดังนั้น โดยผลของคำวินิจฉัยที่ 50/2542 นี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นทั้งสามสรุปได้ว่า**พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ไม่มีข้อความขัด หรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ** และเป็นผลให้ร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่านการพิจารณากลายเป็นพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา

(3.2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.35/2550



○ คำพิพากษา (ค. ๑๗)

คดีหมายเลขดำที่ ฟ.๔๗/๒๕๔๙
คดีหมายเลขแดงที่ ฟ๓๕/๒๕๕๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง
มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ที่ ๑
นางสาวรสนา โตสิตระกูล ที่ ๒
นางสาวสายรุ้ง ทองปลอน ที่ ๓
นางภินันเทน์ โชติรสเศรณี ที่ ๔
นางสาวบุญยืน ศิริธรรม ที่ ๕
ผู้ฟ้องคดี

คณะรัฐมนตรี ที่ ๑
นายกรัฐมนตรี ที่ ๒
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่ ๓
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ ๔
ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค รวมถึงดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ เป็นประชาชนผู้ใช้น้ำมันและก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ศาลปกครองสูงสุด
14 ธ.ค. 2550
ศาลปกครองสูงสุด

ซึ่งต่อไปนี้...

ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการแปลงสภาพ กฟผ. ไว้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ตามที่กล่าวไปข้างต้น เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2549 มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี กฟผ. ดังกล่าวกับพวกยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน โดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการแปลงสภาพ ปตท. อันมีผลให้สถานะบริษัทมหาชนจำกัดกลับมาเป็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งในระยะเวลาต่อมา บางท่านเปลี่ยนไปใช้คำว่า “กลับมาเป็นสมบัติของชาติ” แทน เป็นผลให้ถ้อยคำฟังดูรุนแรงมากขึ้น

ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 35/2550 ซึ่งมีเนื้อหาทั้งหมดเมื่อรวมความเห็นแย้งแล้ว 99 หน้า โดยศาลได้วินิจฉัยประเด็นแห่งคดีและประเด็นที่เกี่ยวข้องไว้จำนวนมาก แยกย่อยได้ประมาณ 20 ประเด็น ทั้งนี้ เพราะคู่ความต่างยกข้ออ้างข้อเถียงจำนวนมาก จึงอาจกล่าวได้ว่าคำพิพากษาฉบับนี้เป็นคำพิพากษาที่มีประเด็นวินิจฉัยมากและมีผลสำคัญที่สุดเมื่อเทียบกับคำพิพากษาเกี่ยวกับการแปรรูป ปตท. ทั้งหมด ซึ่งคำพิพากษาฉบับเต็มของคดีนี้ศาลปกครองเปิดเผยไว้ในเว็บไซต์ของศาลปกครองแล้ว ผู้ที่สนใจสามารถเข้าไปหาอ่านกันได้ คณะผู้วิจัยขอสรุปประเด็นสำคัญของคำพิพากษาไว้ดังนี้

ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลวินิจฉัยก่อน

ก่อนจะเข้าไปถึงประเด็นพิพาทในคดีนี้จริง ๆ ในเบื้องต้น คำพิพากษาฉบับนี้แยกเฉพาะประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลหยิบขึ้นมาวินิจฉัยก่อนไว้ถึง 4 ประเด็น ซึ่งเกิดจากประเด็นจากคำฟ้องและคำให้การของคู่ความในคดีนี้ ที่ต่างฝ่ายต่างโต้แย้งอำนาจของศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีกันหลายเรื่องหลายประเด็น

ศาลปกครองสูงสุดแยกประเด็นที่วินิจฉัยเบื้องต้นไว้เป็น 4 ประเด็น พอสรุปได้ ดังนี้ [2]

ประเด็นแรก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 อ้างว่า ประเด็นกระบวนการเปลี่ยนสภาพ ปตท. และจดทะเบียนจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากล่าวอ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจพิจารณา ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นด้วยและวินิจฉัยว่า เป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

[2] ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550, หน้า 49-58

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่ ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในด้านที่เกี่ยวกับการจัดการด้านพลังงานก๊าซธรรมชาติ และมีสิทธิฟ้องคดีนี้

ประเด็นที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่โต้แย้งว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิกและสิ้นสุดลงแล้ว คำฟ้องว่าขัดรัฐธรรมนูญจึงไม่มีมูล ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำโต้แย้งรับฟังไม่ได้ เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองสืบเนื่องตลอดมา

ประเด็นที่สี่ คดีนี้ยื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 แต่มายื่นฟ้องวันที่ 31 สิงหาคม 2549 พ้นกำหนดระยะเวลาไปแล้วเกือบ 5 ปี จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว

แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นต่อไปว่า การกระทำตามฟ้องมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของรัฐและประชาชนในวงกว้าง จึงเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ ศาลปกครองสูงสุดจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

ประเด็นทั้งสี่ที่กล่าวมาเป็นเพียงปัญหาข้อกฎหมายที่คู่ความขอให้ศาลวินิจฉัยในเบื้องต้น ยังไม่ใช่ประเด็นแห่งคดีที่พิพาทกันจริง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า **ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีนี้** และไม่มีเงื่อนไขจำกัดการรับฟ้องคดีนี้แต่อย่างไร

ประเด็นแห่งคดี

เมื่อผ่านปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็มาถึงประเด็นแห่งคดี ศาลปกครองสูงสุดสรุปว่า สำหรับประเด็นแห่งคดีของคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 นั้น มีประเด็นเดียวคือ

พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ตราขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

หมายความว่า ถ้าการตราพระราชกฤษฎีกาและบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับชอบด้วยกฎหมาย การแปรรูป ปตท. ก็เป็นไปโดยชอบและมีผลตามกฎหมาย แต่ถ้าการตราพระราชกฤษฎีกาหรือบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่ชอบด้วยกฎหมาย การแปรรูป ปตท. ก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วนหรือทั้งหมด สุดแล้วแต่ว่าส่วนใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้ต้องมีการเพิกถอนการแปรรูปบางส่วนหรือทั้งหมด แล้วแต่กรณี

ในการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดแยกพิจารณาเป็นประเด็นย่อยหลายประเด็น แต่เพื่อประโยชน์ในการวิจัย คณะผู้วิจัยขอนำประเด็นย่อยมาไว้เป็น 3 กลุ่มประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการและขั้นตอนก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับชอบหรือไม่

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สาม บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ทั้งนี้ รายละเอียดของแต่ละประเด็นจะกล่าวไปตามลำดับ คือ

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการและขั้นตอนก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับชอบหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ไว้ในคำพิพากษาฉบับนี้ หน้า 58 ถึง 69 ซึ่งประกอบด้วยประเด็นย่อยหลายประเด็น สรุปว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และ 19 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นผู้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท หลังจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดแล้ว ให้มี “คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท” ขึ้นมาทำหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดกับบริษัทที่จะจัดตั้งต่อไป

มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทว่า ในส่วนของการแปรรูป ปตท. นั้น แทนที่ผู้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีจะเป็นคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจตามที่กฎหมาย

กำหนด กลับกลายเป็น “คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ” นอกจากนั้น ยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทก่อนคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการในกรณีของ ปตท. ไปเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544[3] การแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเกิดขึ้นในวันที่ 18 กรกฎาคม 2544 ซึ่งหลังวันที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ 8 วัน จึงเป็นลำดับของระยะเวลาที่ถูกต้องแล้ว ข้อเท็จจริงในข้อโต้แย้งไม่ถูกต้อง

สำหรับประเด็นที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีนั้นศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คณะรัฐมนตรีอนุมัติไปตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอก็ตาม แต่คณะรัฐมนตรีก็เป็นคณะบุคคลผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัทได้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 และมีอำนาจอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปของบริษัทตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง ประกอบกับเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2544 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเองก็มีมติเห็นชอบแนวทางการแปรรูป ปตท. ตามมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงชี้ขาดว่าการเสนอความคิดเห็นของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติในกรณีนี้ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่โต้แย้งกันลำดับถัดไป คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 ประกอบมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 หรือไม่

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่สำคัญในขั้นตอนของการจัดตั้งบริษัทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนรายงานรายละเอียดต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

องค์ประกอบของกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดย มาตรา 16 กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้น โดยต้องมีความเชี่ยวชาญตาม

[3] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550, หน้า 61-62

สาขาที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 วรรคสอง โดยในกรณีของการแปรรูป ปตท. นี้ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิรวม 3 คน ซึ่งในคดีนี้ถูกโต้แย้งในเรื่องคุณสมบัติของความเชี่ยวชาญและลักษณะต้องห้ามของกรรมการแต่ละคน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 3 คน เป็นผู้มีคุณสมบัติ มีความรู้ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจการการดำเนินการของ ปตท. และไม่มีลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ ปตท. ในลักษณะที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อันจะทำให้การกระทำใด ๆ ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสียไป

ในกลุ่มประเด็นกระบวนการและขั้นตอนก่อนการตราพระราชกฤษฎีกานี้ ยังมีประเด็นโต้แย้งว่า การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในขั้นตอนของการจัดตั้งบริษัทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการกำหนดพนักงานที่จะเป็นลูกจ้างของบริษัท และร่างพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมา

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวไม่ถูกต้อง โดยมีประเด็นแยกย่อย กล่าวคือ การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทำเพียงครั้งเดียว (วันที่ 8 กันยายน 2544) การจัดทำขึ้นเพียงแห่งเดียวคือที่กรุงเทพมหานคร และจำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นมีจำนวนน้อย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ข้อเท็จจริงรับฟังได้ปรากฏว่า การจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวจัดขึ้นที่ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค กรุงเทพมหานคร และมีการจัดให้มีการถ่ายทอดเสียงผ่านสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย มีการถ่ายทอดสดผ่านสถานีโทรทัศน์และการรายงานสถานการณ์หลายช่อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ได้ประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสื่อหลายรูปแบบ และพอคาดหมายว่าผลประชาสัมพันธ์บรรลุวัตถุประสงค์ตามสมควรแล้ว ประเด็นโต้แย้งปลีกย่อยดังกล่าวจึงไม่มีน้ำหนัก

อีกประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคือ การประกาศหนังสือพิมพ์รายวันมิได้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

ในประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าการดำเนินการประกาศทางหนังสือพิมพ์

ดังกล่าวไม่ได้ประกาศลงในหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยฉบับเดียวกัน "ติดต่อกัน" ไม่น้อยกว่า 3 วันตามข้อ 9(1) ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ก็ตาม แต่คณะกรรมการดังกล่าวจัดให้มีการประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีการจำหน่ายแพร่หลายถึง 6 ฉบับ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงจำนวนการตีพิมพ์เฉพาะหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการประชาสัมพันธ์และกลุ่มเป้าหมายของการประชาสัมพันธ์แล้ว เป็นการประชาสัมพันธ์ทางหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการจำหน่ายอย่างแพร่หลายและกลุ่มเป้าหมายก็มีความหลากหลายเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการประกาศทางหนังสือพิมพ์อย่างทั่วถึงและเป็นระยะเวลาเพียงพอ เพื่อเผยแพร่ประชาพันธ์ให้ประชาชนรับทราบข้อมูลได้อย่างทั่วถึงแล้ว คำวินิจฉัยตอนหนึ่งระบุว่า

"แม้ว่าการดำเนินการประกาศทางหนังสือพิมพ์ดังกล่าวของคณะกรรมการจะถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ 9(1) แห่งระเบียบดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงผลการประชาสัมพันธ์ด้วยวิธีการเช่นว่านั้นแล้ว ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่าผลการประชาสัมพันธ์ได้บรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ดังนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าคณะกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย" [4]

ศาลปกครองสูงสุดสรุปต่อมาว่า ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น รับฟังไม่ได้

สรุปแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ากระบวนการและขั้นตอนที่ได้กระทำก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าการดำเนินการประกาศทางหนังสือพิมพ์ไม่ถูกต้อง แต่ก็คาดหมายได้ว่าการประชาสัมพันธ์บรรลุวัตถุประสงค์แล้ว จึงไม่อาจรับฟังว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำหรับส่วนของพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเคยมี

[4] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดง ฟ. 35/2550 หน้า 68

คำวินิจฉัยที่ 50/2552 ว่าบทบัญญัติมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวผูกพันศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นที่สาม บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คำวินิจฉัยประเด็นนี้เป็นส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่งของคำพิพากษาฉบับนี้ และเป็นประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยกับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าว่าบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำฟ้อง ผลคำวินิจฉัยประเด็นนี้นำไปสู่ข้อโต้แย้งหลังคำพิพากษาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของท่อก๊าซซึ่งจะวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไปในบทที่ 8

คำวินิจฉัยประเด็นนี้ประกอบด้วยประเด็นย่อยหลายประเด็น ประเด็นโต้แย้งสำคัญของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าคือ การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะขัดหลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีผลทำให้มีการโอนทรัพย์สินและสิทธิซึ่งเดิมเป็นของ ปตท. ไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่ ปตท. ได้มาจากการเวนคืนก่อนการแปลงสภาพและที่ดินตามแนวท่อก๊าซธรรมชาติสายประธาน รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์อันเป็นส่วนควบกับที่ดินดังกล่าว ซึ่งล้วนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อีกทั้งการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 มาตรา 4 กำหนดให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับยกเว้นมีสิทธิพิเศษ หรือได้รับการคุ้มครองทั้งหมดตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ทั้งที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนแต่กลับมีอำนาจมหาชนของรัฐ ได้แก่ อำนาจเวนคืนที่ดิน อำนาจในการประกาศเขตระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและรอนสิทธิเหนือพื้นดินของเอกชน ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ชอบ

ศาลปกครองสูงสุดเริ่มโดยอธิบายถึงสถานะและอำนาจมหาชนที่ ปตท. มีอยู่ โดยวินิจฉัยว่า ปตท. มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์การของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกิจการของรัฐ และ ปตท. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 โดยทุนทั้งหมดได้มาจากเงินและทรัพย์สินของรัฐที่รับโอนมากระทรวงกลาโหมในส่วนของกรม

การพลังงานทหารและโรงกลั่นน้ำมัน องค์การเชื้อเพลิงและองค์การก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ อีกทั้งอำนาจที่ ปตท. มีตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เป็นอำนาจมหาชนของรัฐที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้แก่ ปตท. ซึ่งเป็นองค์การของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งแหล่งปิโตรเลียมเพื่อจัดสร้างโรงกลั่นปิโตรเลียม โรงแยกก๊าซ ท่าเรือ รวมถึงสิ่งปลูกสร้างอื่นอันจำเป็นและเกี่ยวเนื่องกับกิจการของรัฐ ในส่วนของการใช้อำนาจมหาชนเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตลอดมาว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อกิจการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น เช่น กิจการเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค และเพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ในส่วนนี้ ศาลปกครองสูงสุดย้ำให้เห็นว่า ปตท. มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐและใช้อำนาจมหาชน แต่การใช้อำนาจมหาชนในการเวนคืนก็มีข้อจำกัด กล่าวคือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ และต้องใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการของรัฐเท่านั้น

จากนั้น ศาลปกครองสูงสุดฟังข้อเท็จจริงต่อไปว่ามีการโอนทรัพย์สินที่ ปตท. ได้มาจากการเวนคืนมาเป็นทรัพย์สินของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ก็มิได้มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจมหาชนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งทรัพย์สินในระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ซึ่งรวมถึงระบบท่อก๊าซธรรมชาติตามที่ ปตท. มีอยู่แต่เดิมแต่อย่างใด จึงเห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ และไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่ไม่มีอำนาจมหาชนเช่นว่านั้นได้ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันการประกอบกิจการทางธุรกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลปกครองสูงสุดสรุปว่า

"เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐ และต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อกิจการของรัฐอันจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 มิได้จำกัดอำนาจมหาชนดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย" [5]

[5] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดง ฟ. 35/2550 หน้า 73

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยได้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 4 กล่าวคือ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง จำกัดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และวรรคสอง กำหนดให้ อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยดังกล่าว เป็นของคณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้บัญญัติให้ ปตท. มีอำนาจมหาชนของรัฐหลายประการซึ่งกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การที่ต่อมาคณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ให้อำนาจของ ปตท. ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 โอนไปเป็นของคณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นการให้อำนาจแก่คณะบุคคลกระทำการที่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สิน ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อศาลปกครองสูงสุดชี้ขาดว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ประเด็นสำคัญที่ตามมาคือทรัพย์สินที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มาจาก ปตท. เป็นการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งศาลปกครองสูงสุดแยกพิจารณาออกเป็น 4 กลุ่ม คือ (1) ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน (2) ทรัพย์สินที่ ปตท. ได้มาโดยมิได้ใช้อำนาจมหาชน (3) สิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ และ (4) ท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกัน ซึ่งจะกล่าวไปตามลำดับ

(1) ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ปตท. มีสถานะเป็นองค์การของรัฐและเป็นนิติบุคคลมหาชน ได้ใช้เงินทุนจากรัฐและใช้อำนาจมหาชนของรัฐเวนคืนที่ดินของเอกชน ที่ดินซึ่งได้มาจากใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าวจึงต้องกลับมาเป็นของรัฐหรือแผ่นดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 16 และมาตรา 4 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ดังนั้น ที่ดินที่เวนคืนตามแนวท่อก๊าซธรรมชาติจากจังหวัดระยองมายังจังหวัดสมุทรปราการเนื้อที่ประมาณ 32 ไร่จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือของแผ่นดินที่ใช้เพื่อกิจการของรัฐ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304(3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อที่ดินที่เวนคืนดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304(3) แล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยต่อว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ด้วย

การโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดและมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน จึงไม่อาจโอนไปโดยผลของการเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐเป็นบริษัทจำกัดมหาชนได้ การที่ ปตท. ได้เปลี่ยนสภาพจากองค์การของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มิได้มีสถานะเป็นองคาพยพของรัฐอีกต่อไป และไม่อาจมีอำนาจมหาชนของรัฐรวมทั้งไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของ ปตท. ที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแทนรัฐได้ จึงต้องโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวกลับไปเป็นของรัฐ คณะรัฐมนตรีชอบที่จะแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวออกเสียก่อนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 [6]

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยต่อไปว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นที่ ปตท. เคยมีอยู่ต่อไป โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

---

[6] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดง ฟ. 35/2550 หน้า 79

(2) ทรัพย์สินที่ ปตท. ได้มาโดยมิได้ใช้อำนาจมหาชน กล่าวคือ ได้มาโดยวิธีการอื่น เช่น การซื้อ จัดหา หรือแลกเปลี่ยนตามมาตรา 7(1) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 นั้น ไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคสอง ทรัพย์สินในกลุ่มนี้โอนไปให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้โดยไม่ได้ถูกจำกัดแต่ประการใด

(3) สิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

ปตท. ใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชนเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อทั้ง 3 โครงการ (ใช้อำนาจมหาชนรอนสิทธิในที่ดินของเอกชน) คือ โครงการท่อบางประกง-วังน้อย โครงการท่อจากชายแดนไทยพม่า-ราชบุรี และโครงกรท่อราชบุรี-วังน้อย ซึ่งเป็นไปเพื่อกิจการของรัฐนั้นเป็นกรณีที่ ปตท. กระทำการในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐ บังคับแก่อสังหาริมทรัพย์ของเอกชน และจ่ายค่าทดแทนโดยอาศัยทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้น สิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชนที่เกิดจาก ปตท. ใช้อำนาจมหาชนรอนสิทธิในที่ดินของเอกชนเพื่อวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อดังกล่าว จึงถือเป็นทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับที่ดินที่ก่อตั้งขึ้นด้วยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ตามนัยมาตรา 1298 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นทรัพย์สินที่ใช้เฉพาะในกิจการของรัฐ

ในประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยต่อว่า ทรัพยสิทธิของรัฐที่มีเหนือที่ดินของเอกชนดังกล่าวก่อตั้งขึ้นโดยอำนาจมหาชนของรัฐตามกฎหมายเฉพาะ และแตกต่างจากทรัพยสิทธิของเอกชนหลายประการคือ ที่มาของอำนาจ วัตถุประสงค์ในการใช้ และผู้ทรงสิทธิในทรัพยสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า สิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเพื่อใช้วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อซึ่งรวมถึงท่อส่งก๊าซธรรมชาติทั้ง 3 โครงการดังกล่าว เป็นทรัพยสิทธิของรัฐและเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3)

(4) ท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าที่ ปตท. ซึ่งเป็นองค์การของรัฐใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชนตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) และจ่ายเงินค่าทดแทนโดยใช้เงินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการปิโตรเลียม อันเป็นกิจการของรัฐโดยเฉพาะ ซึ่งท่อก๊าซธรรมชาติทั้ง 3 โครงการซึ่งวางอยู่บนที่ดินของเอกชนดังกล่าวข้างต้น แม้จะไม่ได้เป็นส่วนควบของที่ดิน แต่เมื่อการวางท่อก๊าซธรรมชาติต้องขุดลึกลงไปจากพื้นดินกว่า 2 เมตร อีกทั้งต้องฝังให้ติดตรึงตราถาวรหรือประกอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดิน มีลักษณะเป็นทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินในลักษณะติดตรึงตราเป็นการถาวร เคลื่อนย้ายไม่ได้โดยง่าย จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 และถือเป็นทรัพย์สินที่ ปตท. ใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชนและจ่ายค่าทดแทนโดยอาศัยทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกับที่ดินเวนคืนและสิทธิเหนือที่ดินดังกล่าว

ดังนั้น ทรัพย์สินส่วนที่เป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ รวมถึงทรัพย์สินที่ประกอบกันเป็นระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เช่น ท่อส่งน้ำมัน ซึ่งใช้อำนาจมหาชนและใช้เงินของรัฐดำเนินการ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3) คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องโอนทรัพย์สินดังกล่าวกลับไปเป็นของกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกับกรณีการโอนที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

หลังจากการวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยต่อมาถึงการที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 มีเนื้อหาไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน (หมายถึง มาตรา 4 วรรคสอง) รวมทั้งมีการโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิทธิทั้งหลายที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐไปให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องเพิกถอนเพื่อให้มีการแก้ไขการกระทำและบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

แต่เมื่อปรากฏว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพ ปตท. ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการจนล่วงเลยขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว จนมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทมหาชน

"จนกระทั่งมีการนำหุ้นของผู้ถูกต้องถูกฟ้องคดีที่ 4 [บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เข้าจดทะเบียนและซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 6 ธันวาคม 2544 เวลาล่วงเลยไปถึง 5 ปี มีการซื้อขายเปลี่ยนมือผู้ลงทุนในหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จำนวนมาก มีการก่อนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 กับบุคคลภายนอก... หากมีการเพิก

ถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมาย... ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ทั้งต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะความมั่นคงด้านพลังงาน ทั้งยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อตลาดทุนรวมถึงตลาดเงิน และบุคคลภายนอกที่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นอกจากนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายตามมาอีกนานับปการด้วย...”

เมื่อพิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว ประกอบกับมีการแก้ไขปัญหาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานและสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นมาใช้อำนาจมหาชนของรัฐเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการพลังงานรวมทั้งก๊าซธรรมชาติ

หลังจากศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 รวมทั้งวิธีการแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดสรุปคำวินิจฉัยว่า

“ไม่จำต้องเพิกถอนบทบัญญัติในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 อีกทั้งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้นก็มิได้มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า จึงให้ผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น เพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และตามคำพิพากษาต่อไป”

4. จบอย่างไร

คณะผู้วิจัยเชื่อว่า ใครที่ทนอ่านประเด็นทางกฎหมายมาจนจบบทนี้ได้ ท่านคงมีคำตอบในใจ และน่าจะเป็นคำตอบที่อธิบายได้

คณะผู้วิจัยเชื่ออีกเช่นกันว่า วันนี้ ถ้าถามว่า *"การดำเนินการแปรรูป ปตท. ถูกต้องหรือไม่"*

กลุ่มที่เห็นว่าการดำเนินการแปรรูป ปตท. ไม่ถูกต้อง ยังยืนยันคำตอบเดิม

ขณะเดียวกัน กลุ่มที่ยืนยันว่าการดำเนินการแปรรูป ปตท. ถูกต้องก็ยืนยันคำตอบตรงกันข้ามเหมือนเดิมเช่นกัน

ถ้าอย่างนั้น... จบอย่างไร

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ไม่ว่าเราจะถือตามคำอธิบายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คงจบไม่ได้ เพราะต่างใช้เหตุผลที่ตรงกันข้ามกันสิ้นเชิงและต่างมีจุดยืนที่ยึดแน่น น่าจะหาข้อยุติได้ยาก

เนื้อหาในบทนี้เสนอคำอธิบายทางกฎหมาย ผ่านเหตุผลในคำวินิจฉัยของคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองสูงสุด อย่างน้อยที่สุด เหตุผลทางกฎหมายที่ใช้ในคดีต้องเป็นบรรทัดฐานที่จะใช้กับคดีอื่นได้ในอนาคตด้วย และที่สำคัญ ผลของคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วไม่ว่าผลคดีจะเป็นประโยชน์กับฝ่ายใดหรือไปในทางใด ย่อมมีผลบังคับได้กับคู่ความในคดีนั้นได้ คำตอบที่อธิบายตามผลคำพิพากษาจึงเป็นคำตอบที่ชัดเจนที่ถือเป็นข้อยุติได้

คำถามว่า *"การดำเนินการแปรรูป ปตท. ถูกต้องหรือไม่"*

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ศาลรัฐธรรมนูญตอบว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ไม่มีข้อความขัด หรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มาตรา 28 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนเวลา และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนเวลาครบทั้งสองประการแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา 28 นี้จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ส่วนการให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐ ไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

ทำนองเดียวกัน พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา 13 มาตรา 16 และมาตรา 19 มีเนื้อหาให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท มีความหมายว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะพิจารณาดำเนินการให้การประกอบกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มิใช่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 87

ส่วนคำตอบจากคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดตอบว่ามาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ไม่ชอบ แต่ไม่จำต้องเพิกถอนบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสองดังกล่าว อีกทั้งมิได้มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544

ศาลปกครองสูงสุดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4

ทั้งนี้ ในรายละเอียดของคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดแยกพิจารณาทรัพย์สินของ ปตท. ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

(1) ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามแนวท่อก๊าซธรรมชาติจากจังหวัดระยองมายังจังหวัดสมุทรปราการเนื้อที่ประมาณ 32 ไร่ ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304(3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ด้วย จึงไม่อาจโอนไปให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยผลของการเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐ (ปตท.) เป็นบริษัทจำกัดมหาชน

อย่างใดก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดสรุปว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ ปตท. เคยมีอยู่ต่อไป โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

(2) ทรัพย์สินที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้มาโดยมิได้ใช้อำนาจมหาชน กล่าวคือได้มาโดยวิธีการอื่น เช่น การซื้อ จัดหา หรือแลกเปลี่ยนนั้น ไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินในกลุ่มนี้โอนไปให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้

(3) สิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชนที่เกิดจาก ปตท. ใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดิน

ของเอกชน และจ่ายค่าทดแทนโดยอาศัยทรัพย์สินของรัฐ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า สิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเพื่อใช้วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อซึ่งรวมถึงท่อส่งก๊าซธรรมชาติทั้ง 3 โครงการดังกล่าวเป็นทรัพยสิทธิของรัฐและเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3)

(4) ท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 เนื่องจากมีลักษณะเป็นทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินในลักษณะติดตรึงตราเป็นการถาวร เคลื่อนย้ายไม่ได้โดยง่าย จึงถือเป็นทรัพย์สินที่ ปตท. ใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชน และจ่ายค่าทดแทนโดยอาศัยทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกับที่ดินตามข้อ(1) และข้อ(3) อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3)

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 รับรองผลของการแปรรูป ปตท. ทั้ง 3 ประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้องโต้แย้งมา ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผลดีกับ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ส่วนคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุดนั้นวินิจฉัยว่ามาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่จำต้องเพิกถอนบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสองดังกล่าว อีกทั้งมิได้มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งแม้ชี้ขาดว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งควรต้องเพิกถอนเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องก็ตาม แต่ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดก็อาศัยมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้ดุลพินิจไม่เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันแบ่งแยกทรัพย์สินออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 แทน

ถึงแม้ผลคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ดังกล่าวดูจะสร้างปัญหาให้ต้องมีการแบ่งแยกทรัพย์สินจนเป็นเหตุให้มีการโต้แย้งจากหลายฝ่ายต่อมาก็ตาม แต่ข้อดีที่เห็นชัดเจนก็คือผลคำพิพากษาฉบับนี้ทำให้ปัญหาการแปรรูป ปตท. มีแนวทางออกที่ถือว่ายุติได้ เป็นการสร้างความชัดเจนท่ามกลางความขัดแย้งของ 2 ฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกัน

ถ้ามองในด้านการบริหารความเสี่ยงทางกฎหมายแล้ว ความไม่แน่นอนของข้อโต้แย้งทางกฎหมายต่างหากที่เป็นความเสี่ยงทางกฎหมาย เพราะตราบใดที่ยังไม่มีความชัดเจนการแก้ปัญหาก็ทำได้ยากหรือทำไม่ได้

ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องการแก้ไขปัญหาของพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 จนถึงกับออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจของบริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) ขึ้นมาแล้วโอนอำนาจ สิทธิ และประโยชน์อื่นที่กำหนดให้เป็นของ ปตท. ไปให้คณะกรรมการชุดนี้แทน แต่ศาลปกครองสูงสุดกลับวินิจฉัยถึงการดำเนินการดังกล่าวว่าเป็นการโอนอำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นอำนาจมหาชนของรัฐให้เป็นของคณะกรรมการชุดนี้แทน ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังคำวินิจฉัยตอนหนึ่งระบุว่า

"การที่บทบัญญัติในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 บัญญัติให้อำนาจของ ปตท. ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 โอนไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะบุคคลกระทำการที่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งไม่อาจกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและสมควรเพิกถอน" [8]

ทั้งนี้ ความผิดพลาดหรือการแก้ปัญหาไม่ตรงจุดดังกล่าวเกิดจากความไม่ชัดเจนของประเด็นกฎหมาย คณะรัฐมนตรีเข้าใจไปว่าควรตั้งคณะบุคคลหรือคณะกรรมการใหม่ขึ้นมาจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดให้ความสำคัญกับประเด็นที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ขาดบทบัญญัติจำกัดอำนาจมหาชนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ใช่การสร้างคณะบุคคลใหม่ขึ้นมาแล้วให้มีอำนาจมหาชนดังที่คณะรัฐมนตรี

[8] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดง ฟ. 35/2550 หน้า 75

เข้าใจ กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในระหว่างที่ข้อโต้แย้งทางกฎหมายไม่มีความชัดเจนและไม่แน่นอน ทำได้ยากและอาจเป็นการแก้ปัญหาไม่ตรงจุด

เมื่อมองในด้านความเสี่ยงทางกฎหมายแล้ว การได้ข้อยุติที่ชัดเจนตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ย่อมดีกว่า แม้จะมีภาระหน้าที่ในการดำเนินการตามผลคำพิพากษาต่อก็ตาม

ถามอีกครั้งว่า ทางกฎหมายจบอย่างไร

คำตอบคือ ผลทางกฎหมายจบไปตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด

จบโดยศาลปกครองสูงสุดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อรวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน))

ถ้าถามต่อว่า แล้วทำไมยังมีข้อโต้แย้งกันต่อมาจนถึงปัจจุบัน

คำตอบคือ ยังมีหลายฝ่ายเห็นว่าการแบ่งแยกทรัพย์สินยังไม่ถูกต้องครบถ้วนตามคำพิพากษาดังกล่าว จึงมีการยื่นคำร้องโต้แย้งในคดีเดิม รวมทั้งมีการฟ้องเป็นคดีใหม่อีกหลายคดี ประเด็นโต้แย้งในส่วนนี้จึงเปลี่ยนมาเป็นประเด็นของการแบ่งแยกทรัพย์สินแทน ทั้งนี้ ประเด็นกฎหมายเกี่ยวเนื่องกับท่อก๊าซปรากฏอยู่ในบทที่ 8 ของงานวิจัย

บทที่ 4

การกระจายหุ้นของ ปตท. ไม่เป็นธรรมจริงหรือ

หลังการยุติของสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 2489 การบริโภคน้ำมันในประเทศไทยขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนน้ำมันกลายเป็นปัจจัยหลักต่อการเติบโตและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตและการพัฒนาระบบคมนาคมขนานใหญ่ ส่งผลให้การแข่งขันในธุรกิจพลังงานในประเทศไทยช่วงนั้นกลับมาคึกคัก กล่าวคือ บริษัทน้ำมันต่างชาติรายใหญ่ 3 รายคือ บริษัทรอยัล ดัทซ์ เชลล์ (The Royal Dutch Shell) บริษัทสแตนดาร์ดแวคคัมออยล์ (The Standard Vacuum Oil Company) และบริษัทคาลเท็กซ์กลับมาดำเนินธุรกิจในประเทศไทยอีกครั้ง ภายหลังจากการถอนตัวไปเนื่องจากข้อขัดข้องจากการใช้พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2481

โดยครั้งนี้ รัฐบาลไทยรับรองว่าภาครัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงตลาดและจะจำกัดบทบาทเพียงการจำหน่ายน้ำมันแก่หน่วยงานรัฐเท่านั้น ดังนั้น สภาพตลาดและกิจการน้ำมันภายในประเทศช่วงนี้เกือบทั้งหมดจึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของบริษัทน้ำมันต่างชาติ อย่างไรก็ตาม ในปี 2499 รัฐบาลไทยขอยกเลิกคำมั่นประกันดังกล่าว นำไปสู่การจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิงที่เป็นรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยภาครัฐยังคงอนุญาตให้บริษัทน้ำมันต่างชาติดำเนินธุรกิจได้ดังเดิม แต่เพิ่มบทบาทของภาครัฐในการจำหน่ายน้ำมันแก่ภาคเอกชนและพัฒนาอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมัน

แม้สามารถยกเลิกคำมั่นประกันได้แล้ว แต่เศรษฐกิจไทยตั้งแต่ปี 2490 มีภาวะชะลอตัวประกอบกับภาระการคลังเพิ่มสูงขึ้นจากการลงทุนและขาดทุนในหลายอุตสาหกรรมภายใต้

แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ ส่งผลให้แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น จนกระทั่งในปี 2500 ที่เศรษฐกิจไทยเริ่มขยายตัว จึงเป็นแรงผลักดันสำคัญให้ไทยพัฒนาอุตสาหกรรมและโรงกลั่นน้ำมันของไทย เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานและเป็นต้นน้ำของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องโดยเฉพาะอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ปริมาณการบริโภคน้ำมันในช่วงเวลานั้นอยู่ในระดับที่คุ้มค่าต่อการลงทุนในอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน ส่งผลให้ภาครัฐสนับสนุนการลงทุนในอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันโดยเฉพาะโรงกลั่นน้ำมันทั้งจากภาครัฐและเอกชน

ในปี 2507 โรงกลั่นน้ำมันไทยเปิดดำเนินการขึ้นด้วยกำลังการกลั่นตั้งต้นที่ 36,000 บาร์เรลต่อวัน ส่วนโรงกลั่นน้ำมันบางจากของกรมพลังงานทหารเริ่มเปิดดำเนินการในปี 2508 โดยให้บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล (Summit Industrial) เช่าดำเนินการ มีกำลังการกลั่น 25,000 บาร์เรลต่อวัน ทำให้ในช่วงต้นทศวรรษ 2500 ความสามารถในการกลั่นน้ำมันของไทยรวมอยู่ที่ 61,000 บาร์เรลต่อวัน และขยายตัวเป็น 155,000 บาร์เรลต่อวันในปลายทศวรรษ 2510 โดยในปี 2514 บริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด ได้เปิดดำเนินการโรงกลั่นเอสโซ่ขึ้นด้วยกำลังการกลั่น 25,000 บาร์เรลต่อวัน ต่อมาในปี 2518 โรงกลั่นน้ำมันไทยขยายเป็น 65,000 บาร์เรลต่อวัน และในปี 2519 โรงกลั่นน้ำมันบางจากได้ขยายเป็น 65,000 บาร์เรลต่อวัน ซึ่งน้ำมันดิบส่วนใหญ่ที่นำเข้ามายังโรงกลั่นนั้นมาจากกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง

แม้มีการเพิ่มกำลังการผลิตในปลายทศวรรษ 2510 แต่ปริมาณการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปบางประเภทยังไม่เพียงพอกับความต้องการในประเทศ โดยเฉพาะน้ำมันดีเซล ส่งผลให้ประเทศไทยยังคงต้องมีการนำเข้าทั้งน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูป รวมถึงส่งออกน้ำมันบางประเภทที่เกินความต้องการ ในภาพรวมการดำเนินการของธุรกิจพลังงานในช่วงเวลานั้นเป็นไปภายใต้การให้สัมปทานและควบคุมดูแลโดยภาครัฐ แต่ส่วนแบ่งตลาดส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นของบริษัทน้ำมันต่างชาติเนื่องจากเป็นเจ้าของเทคโนโลยีและถือครองความเชี่ยวชาญในการกลั่นน้ำมัน อีกทั้งยังเป็นแหล่งเงินทุนขนาดใหญ่ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของโรงกลั่นแต่ละแห่งมีความเป็น “ต่างชาติ” และถูกโจมตีว่ามาขูดรีดและครอบงำการผลิตและการค้าน้ำมันในประเทศไทยโดยเฉพาะในช่วงวิกฤตราคาน้ำมัน

ในช่วงปี 2516 เกิดวิกฤตน้ำมันครั้งที่ 1 ขึ้นเนื่องจากเกิดความขัดแย้งกันในกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันในตะวันออกกลาง ส่งผลให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในเวลานั้น บรรดาโรงกลั่นในประเทศไทยต่างเรียกร้องให้รัฐบาลไทยปรับขึ้นราคาจำหน่ายน้ำมันในประเทศ จนมีการรวมตัวกันปรับขึ้นราคาขายน้ำมันโดยไม่มีการแจ้งให้รัฐบาลและประชาชน

ทราบล่วงหน้า ผลกระทบดังกล่าวสร้างแรงกดดันที่ได้จุดประกายแนวคิดการก่อตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้น สอดคล้องกับกระแสการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวในประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อควบคุมการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมัน ตลอดจนสนับสนุนการสำรวจและผลิตปิโตรเคมีเพื่อลดการพึ่งพาเอกชนในการกลั่นน้ำมันและการนำเข้าวัตถุดิบ

ผลจากวิกฤตน้ำมันครั้งที่ 1 ส่งผลให้ราคาน้ำมันในประเทศปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ต้นทุนการผลิตและการขนส่งในภาคอุตสาหกรรมปรับตัวเพิ่มขึ้น ในช่วงเวลานั้น อัตราเงินเฟ้อในประเทศพุ่งสูงขึ้นกว่าร้อยละ 10 ต่อปี ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้คนเนื่องจากราคาสินค้าและค่าครองชีพที่ขยับสูงขึ้น รัฐบาลในเวลานั้นได้ออกมาตรการประหยัดน้ำมันขึ้น ควบคู่กับการแทรกแซงตลาดโดยการตรึงราคาน้ำมันเพื่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนน้อยที่สุด โดยในช่วงปี 2516 – 2518 แม้ว่าภาครัฐจะได้มีการเจรจากับโรงกลั่นเอกชนในการตรึงราคา การใช้กลไกภาษี และการสั่งซื้อน้ำมันกรณีพิเศษจากประเทศผู้ผลิต หากแต่ปลายปี 2518 แม้ว่าราคาน้ำมันจะเริ่มกลับมามีเสถียรภาพ แต่ผลขาดทุนของโรงกลั่นส่งผลให้บริษัทชัมมิทถอนการลงทุนจากประเทศไทย

5 ปีให้หลังจากวิกฤตน้ำมันครั้งที่ 1 ได้เกิดปัญหาราคาน้ำมันขึ้นอีกครั้งในปี 2521 ซึ่งส่งผลให้น้ำมันปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและเกิดปัญหาน้ำมันขาดแคลนขึ้น จากวิกฤตน้ำมันและปัญหาระหว่างรัฐบาลกับบริษัทเอกชนผู้ผลิตน้ำมัน รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการสร้างความมั่นคงทางพลังงานในระยะยาวของประเทศไทย รัฐบาลในสมัยนั้นได้จัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงดำเนินการธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ การเกิดขึ้นของ ปตท. ในปี 2521 เป็นการเพิ่มบทบาทของภาครัฐให้กลายเป็นผู้เล่นหลักในตลาดน้ำมันภายในประเทศ ควบคุมห่วงโซ่การค้าน้ำมันตั้งแต่การสำรวจ การกลั่น การผลิตและการจัดจำหน่าย

จริง ๆ แล้วกิจการสำรวจปิโตรเลียมในประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้ให้สิทธิแก่เอกชนต่างประเทศจำนวน 4 รายในการสำรวจพื้นที่ตั้งแต่กลางทศวรรษปี 2500 แต่การสำรวจในช่วงแรกเป็นไปอย่างเชื่องช้า ทำให้ช่วงแรกเป็นเพียงแค่การสำรวจโครงสร้างทางธรณีวิทยาในอ่าวไทย โดยยังไม่มีการดำเนินการขุดเจาะเพื่อสำรวจแต่อย่างใด การออกพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2516 ได้วางกฎเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดภาษีและค่าภาคหลวงรวมถึงการให้สัมปทานแก่บริษัทผู้สำรวจ อย่างไรก็ตาม การสำรวจน้ำมันในอ่าวไทยในช่วง

แรกไม่ประสบผลสำเร็จนัก จนกระทั่งในปี 2516 บริษัทยูเนียนออยล์ได้พบก๊าสธรรมชาติปนกับคอนเดนเสทในหลุมสำรวจกลางอ่าวไทย ในบริเวณจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งต่อมาเป็นที่รู้จักในชื่อ “แหล่งเอราวัณ”

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการด้านการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2490 – 2520 สะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงและบทบาทของรัฐบาลตั้งแต่การยกเลิก “คำมั่นประกัน” กับบริษัทน้ำมันต่างประเทศ จนถึงการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีเป้าหมายในการเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ การเกิดขึ้นของ ปตท. ในปี 2521 นั้น ดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่เป็นรูปธรรมในการสร้างความเชื่อมั่นและการสร้างความมั่นคงทางพลังงานในระยะยาวให้แก่ประเทศไทยภายใต้คำขวัญที่ว่า “นิยมไทย ศรัทธาไทย ใช้ ปตท.” จนถึง “พลังไทย เพื่อไทย”

การดำเนินการภายใต้ ปตท.

การค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยทำให้รัฐบาลเกิดความหวังในการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในประเทศ เพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ จนเป็นที่มาของโครงข่ายการส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อแห่งแรกในประเทศไทยจากแหล่งเอราวัณไปขึ้นฝั่งที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง นอกจากนี้ รัฐบาลยังเร่งพัฒนาศักยภาพด้านการกลั่นน้ำมัน จึงเกิดการควบรวมโรงกลั่นน้ำมันบางจากเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ ปตท. นอกจากนี้ ยังให้ ปตท. เข้าไปถือหุ้นโรงกลั่นของไทยออยล์อีกร้อยละ 49 ไม่นาน ในปี 2528 ปตท. ก่อตั้ง บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม (ปตท.สผ.) ขึ้น เพื่อดำเนินการสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ เสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานให้กับประเทศ รวมทั้งลดการพึ่งพาการนำเข้าปิโตรเลียมจากต่างประเทศ

ตลอดช่วงการดำเนินงานสิบกว่าปี ปตท. นำพาประเทศผ่านวิกฤตน้ำมันครั้งใหญ่มา 2 ครั้ง คือ วิกฤตน้ำมันปี 2521 (ค.ศ. 1978 – 1980) โดยราคาน้ำมันในปี 2522 ปรับตัวสูงขึ้นมาอยู่ที่ 34.0 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล จาก 21.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลในปีก่อน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 58.17 เนื่องจากเหตุการณ์ที่อิรักรุกรานอิหร่านทำให้การผลิตน้ำมันในอิรักและอิหร่านลดลง และวิกฤตน้ำมันในปี 2533 (ค.ศ. 1990) ซึ่งราคาน้ำมันปรับตัวขึ้นจาก 16.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล เป็น 32.9 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ภายในเวลาเพียง 6 เดือน เนื่องจากอิรักเข้ารุกรานคูเวต และเกิดไฟไหม้ในแหล่งน้ำมันของคูเวตทำให้ปริมาณการผลิตน้ำมันลดลง

จนกระทั่งวิกฤตทางการเงินในปี 2540 ธุรกิจที่อยู่ภายใต้ร่มของ ปตท. ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ค่าการกลั่นและราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเริ่มเข้าสู่วัฏจักรขาลง โรงกลั่นน้ำมัน

บางจากที่ ปตท. เข้ารับช่วงกิจการต่อจากกรมพลังงานทหารก็เป็นโรงกลั่นที่เก่า ทรุดโทรม ไม่ได้รับการบำรุงรักษาที่ดี ส่งผลให้ต้นทุนการกลั่นสูงกว่าทั่วไป ในขณะที่โรงกลั่นไทยออยล์ ซึ่งในยุคนั้นถือว่าเป็นโรงกลั่นที่ทันสมัยและมีขนาดใหญ่อันดับต้น ๆ ของภูมิภาคเอเชียก็ได้รับผลกระทบจากการลอยตัวค่าเงินบาท เนื่องมาจากแหล่งเงินทุนที่สำคัญที่ใช้ในการขยายโรงกลั่นของไทยออยล์นั้นมาจากการก่อหนี้ต่างประเทศ วิกฤตการเงินปี 2540 นั้น นอกจากจะทำให้ปริมาณความต้องการใช้น้ำมันหดตัวลง ธุรกิจการกลั่นทั่วโลกมีรายได้ลดลง เนื่องจากค่าการกลั่นปรับตัวลดลงจนติดลบ โรงกลั่นไทยออยล์เองนั้นมีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 10,823 ล้านบาท ในปี 2540 และ 7,306 ล้านบาท ในปี 2541

นอกจากนี้ ในช่วงเวลานั้น โรงกลั่นน้ำมันสตาร์ปิโตรเลียมรีไฟน์นิงของบริษัทคาลเท็กซ์และระยองรีไฟเนอรี่ (RRC) ของบริษัทเชลล์ เพิ่งสร้างเสร็จ โดย ปตท. เข้าไปถือหุ้นร้อยละ 36 ผลจากวิกฤตทางการเงินและการลอยตัวค่าเงินบาท ส่งผลกระทบต่อโรงกลั่นทั้ง 2 แห่ง ซึ่งมีภาระดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงมากจนประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง

จากสถานการณ์ดังกล่าว หากปล่อยทิ้งไว้โรงกลั่นเหล่านี้คงต้องปิดตัวลงและจะนำมาซึ่งปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ รัฐบาลในยุคนั้นจึงต้องอาศัย ปตท. เป็นกลไกในการแก้สถานการณ์

แทนที่จะปล่อยให้โรงกลั่นปิดตัวลง หรือตกไปอยู่ในมือของเจ้าหนี้ต่างประเทศ ปตท. เลือกที่จะเดินหน้าเข้ามาช่วยปรับโครงสร้างหนี้โรงกลั่นเหล่านี้ นำโดยโรงกลั่นไทยออยล์ โรงกลั่นทีพีไอ (หรือ IRPC ในปัจจุบัน) รวมถึงโรงกลั่นบางจาก ด้วยการเจรจาลดหนี้และเพิ่มทุนเข้าไปในโรงกลั่นเหล่านั้น พร้อมกันนี้ ปตท. ได้ให้เงินทุนหมุนเวียนแก่โรงกลั่นเหล่านี้เพื่อใช้เสริมสภาพคล่องและเพื่อใช้ในการดำเนินงาน นอกจากนี้ แม้ว่า ปตท. จะถือหุ้นในโรงกลั่น RRC เพียงร้อยละ 36 ในขณะที่ Shell International ถือหุ้นในส่วนที่เหลือ แต่เนื่องจากตั้งแต่เริ่มเปิดดำเนินการมา โรงกลั่น RRC มีผลขาดทุนสะสมมาโดยตลอด ในปี 2547 ปตท. ได้ดำเนินการเจรจาขอลดหนี้จากเจ้าหนี้และตัดสินใจซื้อหุ้นส่วนที่เหลือจาก Shell International

เหตุผลประการใดทำให้ ปตท. มีความน่าเชื่อถือ มีอำนาจต่อรอง ตลอดจนมีเงินทุนมากมายขนาดนั้น หากไม่ใช่เพราะการตัดสินใจเดินหน้าแปรรูปในปี 2544 จนนำไปสู่การเป็นบริษัทที่มีฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่ง แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ด้วยความที่อยู่ในธุรกิจที่ไม่ได้มีการผูกขาด ต้องแข่งขันกับบริษัทต่างชาติรายใหญ่ที่มีความพร้อมทั้งเทคโนโลยีและเงินทุน รวมถึงอยู่ในธุรกิจที่มีความผันผวนและความเสี่ยงสูง ปตท. จึงเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งและมีการบริหารงานอย่างมืออาชีพ โดยได้พลิกบทบาทจาก “ผู้คานอำนาจ” บริษัทเอกชน

ในตลาดเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภค มาเป็น "ผู้เล่น" ในตลาดมากขึ้น เพื่อรับมือการแข่งขันในตลาดที่เพิ่มมากขึ้น

นับจากวันที่แปรรูปจนถึงปัจจุบัน กลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กลายเป็นแหล่งรายได้ใหญ่ของรัฐบาล โดยในปี 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นำเงินส่งคืนรัฐในรูปภาษีและเงินปันผลประมาณ 54,746 ล้านบาทต่อปี หรือรวมประมาณ 7.3 แสนล้านบาทนับตั้งแต่แปรรูป (ปี 2544 จนถึงปี 2559) และยังไม่นับรวมถึงการแปรรูปและนำหุ้นไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยครั้งประวัติศาสตร์ที่ช่วยกอบกู้ความน่าเชื่อถือของตลาดหุ้นไทย และดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากต่างชาติและสร้างความคึกคักกับตลาดหุ้นมาจวบจนทุกวันนี้

เดินหน้าเข้าตลาดหลักทรัพย์

ปี 2540 ประเทศไทยซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤตการเงินและได้รับผลกระทบอย่างหนักทั้งต่อภาคการเงินและภาคธุรกิจ ส่งผลกระทบฐานะทางการคลังของประเทศไทยอย่างมาก รัฐบาลไทยขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ซึ่งหนึ่งในเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ให้มากที่สุด

ในวันที่ 1 กันยายน 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจและเพิ่มบทบาทของเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจในสาขาต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิผล เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าหรือใช้บริการที่มีคุณภาพและราคาที่เหมาะสม และที่สำคัญที่สุด เพื่อลดภาระทางการเงินของรัฐบาล โดยแผนแม่บทกำหนดกรอบการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจในสาขาที่สำคัญ 4 สาขาได้แก่ สาขาโทรคมนาคมและการสื่อสาร ประปา ขนส่ง และพลังงาน[1]

นอกจาก ปตท. แล้ว ช่วงเวลานั้นยังมีรัฐวิสาหกิจอื่นดำเนินการแปลงสภาพตามนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้แก่ บริษัทอินเตอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด (รัฐวิสาหกิจในกำกับของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งแปลงสภาพมาเป็นบริษัทในปี 2540 และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 นอกจากนั้นยังมีบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) แปลงสภาพในปี 2544 บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) แปลงสภาพในปี 2544 บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) แปลงสภาพในปี 2545

[1] แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน สืบค้นจาก http://www2.eppo.go.th/doc/idp-05-priv-vrs.html

และเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยปี 2547 บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด แปลงสภาพในปี 2546 และบริษัท บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) แปลงสภาพและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปี 2547

ทั้งนี้ รูปแบบภายหลังการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจนั้น มีทั้งการเสนอขายหุ้นให้ประชาชนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและการเสนอขายหุ้นให้แก่พันธมิตรร่วมทุนโดยเฉพาะเจาะจง

สำหรับ ปตท. นั้น จากการพิจารณาศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันกับบริษัทเอกชนต่างชาติตั้งแต่ก่อนแปรรูปแล้วนั้น ประกอบกับความหวังที่จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและกระตุ้นการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้กลับมาคึกคักอีกครั้ง ในปี 2539 – 2540 มีการว่าจ้างที่ปรึกษาจำนวน 9 ราย ประกอบด้วยบริษัททั้งในและต่างประเทศได้แก่ Credit Suisse First Boston (Singapore) Ltd., Krungthai Thanakit Plc., Lehman Brothers (Thailand) Ltd., Merrill Lynch (Singapore) Pte. Ltd., Morgan Stanley Asia (Singapore) Pte., Phatra Thanakit Plc., SCB Securities Co., Ltd.., Securities One Plc. และ Thai Investment and Securities Plc. เพื่อศึกษาแนวทางในการแปรรูปและรูปแบบการกระจายหุ้น ซึ่ง ปตท. มีการเตรียมการล่วงหน้าที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการปรับโครงสร้างองค์กรรวมถึงการเดินสายทำความเข้าใจกับพนักงานและสหภาพแรงงานให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องและเห็นถึงประโยชน์จากการแปรรูป

ต้นปี 2544 ปตท. ว่าจ้างและแต่งตั้งที่ปรึกษาทางการเงิน (Financial Advisory: FA) จำนวน 6 ราย ได้แก่ บริษัท หลักทรัพย์ ทิสโก้ จำกัด, หลักทรัพย์ ไทยพาณิชย์ จำกัด, บริษัท หลักทรัพย์ เมอร์ริล ลินช์ ภัทร จำกัด, Credit Suisse First Boston (Singapore) Ltd., Lehman Brothers International (Europe) และ Merrill Lynch Pierce Fenner & Smith Incorporated c/o Merrill Lynch (Asia Pacific) Ltd. เพื่อช่วยเตรียมข้อมูลสำหรับการยื่นขออนุญาตเสนอขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การกำหนดราคาที่เหมาะสมจนถึงการจัดจำหน่ายหลักทรัพย์

ขั้นตอนการแปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจนกระทั่งแปรรูปมาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของ ปตท. นั้น ดำเนินมาไม่ต่างจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ โดยทุกรัฐวิสาหกิจก่อนหน้าการแปลงสภาพมาเป็นบริษัทนั้น จะไม่แบ่งส่วนทุนหรือส่วนของเจ้าของออกเป็นส่วนย่อย ๆ ในลักษณะของหุ้นในบริษัทเอกชน ดังนั้น อันดับแรกในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจจึงต้องเปลี่ยนส่วนทุนของ ปตท. ออกเป็นหุ้นเสียก่อน

หลังจากมีการเปลี่ยนทุนและดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แล้ว ในวันที่ 1 ตุลาคม 2544 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แปลงสภาพมาจาก ปตท. และรับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมดจาก ปตท. โดยมีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 20,000 ล้านบาท ซึ่งมาจากการแปลงสภาพส่วนทุนเดิมที่มีมูลค่าตามบัญชี 20,000 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน 2,000 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ 10 บาท และมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นแต่ผู้เดียว (ถือหุ้นร้อยละ 100 ของทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้ว)

ช่วงเวลาดังกล่าวไม่ใช่ช่วงที่ดีในการระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพราะสภาพเศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวดีนักจากวิกฤตการเงินในปี 2540 โดยเฉพาะบรรยากาศการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ที่ยังไม่กลับมาคึกคักเท่าที่ควร ในช่วงตั้งแต่ปี 2541 ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกรุงเทพ ออกหุ้นเพิ่มทุนเพื่อแก้ปัญหาจากวิกฤตเศรษฐกิจ แต่หลังจากนั้น ราคาหุ้นก็ตกลงมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้นักลงทุนล้วนขาดทุนกันถ้วนหน้า นับจากนั้น จึงแทบไม่เห็นบริษัทออกหุ้นเพิ่มทุนรวมทั้งหุ้นที่เสนอขายแก่ประชาชนครั้งแรก (IPO) อีกเลย

รูปที่ 4.1 จำนวนการออกหุ้น IPO ระหว่างปี 2540 - 2544

ที่มา ฐานข้อมูล Data stream รวบรวมโดยผู้วิจัย

จากรูปที่ 4.1 จะเห็นว่าในช่วงปี 2540 ถึง 2542 มีเพียง 4 บริษัทที่นำหุ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คือ NOBLE, ห้างสรรพสินค้า DIANA, นิคมอุตสาหกรรมบางปะกง (ปัจจุบันคือนิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร) และบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) จนกระทั่งในปี 2543 จึงมีบริษัทบริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน) หรือ GENCO และบริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) หรือ RATCH เข้าไปจดทะเบียนเพื่อระดมทุน โดยเป็นอีกหนึ่งรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปสำเร็จและเข้ามาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

แม้การแปลงสภาพและแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะมีอุปสรรค แต่การจัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) ขึ้นมามีโครงสร้างการดำเนินธุรกิจในรูปของบริษัทโฮลดิ้งและได้ลงทุนในบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี จำกัด โดยถือหุ้นร้อยละ 100 เพื่อดำเนินธุรกิจผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ความสำเร็จของ RATCH และสถานการณ์ตลาดหลักทรัพย์ที่ปรับตัวดีขึ้น ส่งผลให้ในปี 2544 มีบริษัทยื่นขอจดทะเบียนและเสนอขายหลักทรัพย์ให้แก่ประชาชนครั้งแรก (IPO) ถึง 10 ราย และหนึ่งในนั้นคือ ปตท.

เคราะห์ซ้ำกรรมซัด ในวันที่ 11 กันยายน 2544 เกิดเหตุการณ์ที่เรียกกันว่า 9/11 โดยมีเครื่องบินโดยสารถูกบังคับให้พุ่งชนตึกเวิลด์เทรดเซนเตอร์ใจกลางมหานครนิวยอร์ก ตลาดหุ้นทั่วโลกระส่ำระสาย แต่กระนั้น คณะผู้บริหาร ปตท. และทีมที่ปรึกษาทางการเงินตัดสินใจเดินหน้าเข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต่อ เนื่องจาก ปตท. มีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องได้เม็ดเงินไปแก้ไขสถานะทางการเงินของบริษัทในเครือทั้งหลาย รวมถึงเล็งเห็นโอกาสลงทุนในอุตสาหกรรมการกลั่นและปิโตรเคมีที่ปรับตัวลดลงอย่างหนักจากพิษวิกฤตเศรษฐกิจ

แผนการจัดสรรหุ้นและการกำหนดราคาเสนอขาย

วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ปตท. แปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และในวันเดียวกัน กระทรวงการคลังมีมติให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพิ่มทุนจดทะเบียนจาก 20,000 ล้านบาทเป็น 28,500 ล้านบาท (จดทะเบียนเพิ่มทุนที่กระทรวงพาณิชย์วันที่ 2 ตุลาคม 2544) โดยแบ่งเป็นหุ้นสามัญจดทะเบียนและชำระแล้วจำนวน 2,000 ล้านหุ้น ซึ่งถือโดยกระทรวงการคลัง (ส่วนทุนเดิม) และหุ้นสามัญเพิ่มทุนจำนวน 850 ล้านหุ้น

ในส่วนหุ้นสามัญเพิ่มทุนจำนวน 850 ล้านหุ้นนั้น แยกออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

(1) เสนอขายแก่พนักงาน (รวมถึงพนักงานที่เป็นกรรมการ) จำนวน 47,245,725 หุ้น ในราคาหุ้นละ 10 บาท รวมถึงกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงาน และบริษัทร่วมทุนซึ่งจดทะเบียนแล้ว คิดเป็นร้อยละ 1.69 ของทุนชำระแล้วหลังการเสนอขายครั้งนี้ ซึ่งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กำหนดเงื่อนไขห้ามขายหุ้นที่ได้รับจัดสรรเป็นเวลา 3 ปี โดยในแต่ละปีสามารถขายหุ้นได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของหุ้นที่ได้รับจัดสรรทั้งหมด

(2) เสนอขายให้ประชาชนทั่วไปในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจำนวน 750,000,000 หุ้น และ

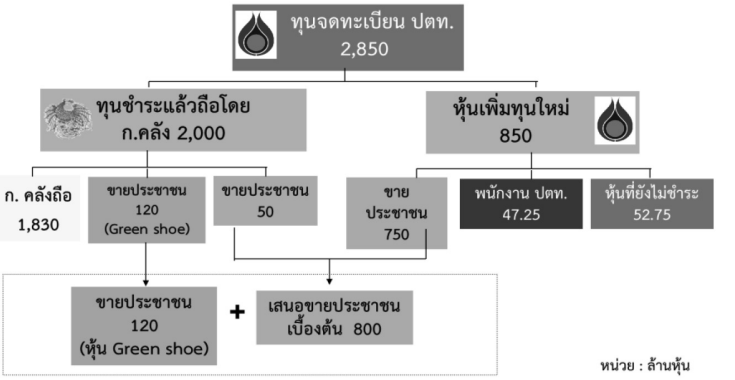
(3) หุ้นสามัญจดทะเบียนที่ยังไม่ชำระ จำนวน 52,754,275 หุ้น

สำหรับหุ้นสามัญที่จดทะเบียนและชำระแล้วจำนวน 2,000 ล้านหุ้นที่กระทรวงการคลังถืออยู่นั้น กระทรวงการคลังจะนำหุ้นจำนวน 50 ล้านหุ้นมารวมเสนอขายให้ประชาชนทั่วไปในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังลง

ดังนั้น ในเบื้องต้น กำหนดให้มีการเสนอขายหุ้นแก่ประชาชนทั่วไปในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นครั้งแรก (IPO) จำนวน 800 ล้านหุ้น โดยแบ่งเป็นหุ้นสามัญเพิ่มทุนจำนวน 750 ล้านหุ้น รวมกับหุ้นสามัญเดิมของกระทรวงการคลังจำนวน 50 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ 10 บาท โดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) วางแผนจัดสรรหุ้นเหล่านี้ออกเป็น 4 ส่วนได้แก่ (1) ผู้จองซื้อรายย่อยจำนวน 220 ล้านหุ้น (2) บุคคลทั่วไปจำนวน 235 ล้านหุ้น (3) ผู้มีอุปการคุณจำนวน 25 ล้านหุ้น (4) ผู้ลงทุนในต่างประเทศจำนวนประมาณ 320 ล้านหุ้น

อย่างไรก็ตาม หากมีความต้องการหุ้นมากกว่าจำนวนหุ้นเสนอขาย ก็ให้สิทธิแก่ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ซึ่งได้แก่ บริษัทหลักทรัพย์ เมอร์ริล ลินซ์ ภัทร จำกัด ในการพิจารณาจัดสรรหุ้นเกินจำนวน (over allotment or green shoe option) ได้ในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 15 ของจำนวนหุ้นที่เสนอขายทั้งหมด (ไม่เกิน 120 ล้านหุ้น) โดยจะทำการยืมหุ้นทั้งจำนวนจากกระทรวงการคลังและให้สิทธิผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ซื้อหุ้นที่จัดสรรเกินจำนวนคืนแก่กระทรวงการคลัง

รูปที่ 4.2 การกระจายหุ้นของ ปตท.



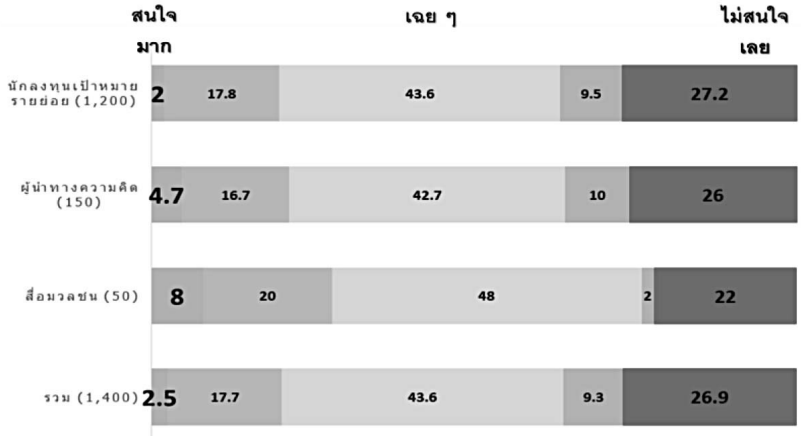
ที่มา เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง "การแปรรูปของปตท."
บรรยายโดยคุณพิชัย ชุณหวชิร วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545

จากการเสนอขายหุ้นเพิ่มทุน กระทรวงการคลังถือหุ้นลดลงจากจำนวน 2,000 ล้านหุ้น เป็นจำนวน 1,950 ล้านหุ้น ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 69.71 ของทุนที่เรียกชำระแล้ว (หุ้นที่เรียกชำระแล้ว 2,797.25 ล้านหุ้น)

เมื่อกำหนดแผนการจัดสรรหุ้นแล้ว ขั้นตอนถัดไปที่ปรึกษาทางการเงินได้ทำการกำหนดมูลค่าเบื้องต้นของ ปตท. โดยใช้วิธีประเมินมูลค่าที่เหมาะสมของแต่ละธุรกิจที่ ปตท. ดำเนินการอยู่แล้วนำมารวมกัน (sum of the parts) ซึ่งวิธีที่ใช้นั้นเป็นวิธีมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับและใช้กันแพร่หลายในการประเมินมูลค่ากิจการ เช่น วิธีการหามูลค่าปัจจุบันสุทธิจากกระแสเงินสดที่จะได้รับในอนาคต (discount cash flows) วิธีการหามูลค่าตลาดสุทธิของหุ้น (market value) วิธีมูลค่าทางบัญชี (Book Value) รวมถึงวิธีการหามูลค่าเชิงเปรียบเทียบกับบริษัทอื่นในตลาดหลักทรัพย์ (comparable companies) เช่น Sinopec, CNOOC, Petro China หรือ Petronas ซึ่งเป็นบริษัทที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันในตลาดเกิดใหม่เหมือนกัน ในที่สุด ที่ปรึกษาทางการเงินได้กำหนดช่วงราคาเสนอขายเบื้องต้นที่ 31 – 35 บาทต่อหุ้น

จากนั้น เป็นขั้นตอนของการเดินหน้าสำรวจความต้องการจากตลาดทั้งด้านปริมาณและราคาจากนักลงทุนสถาบันต่างประเทศ สถาบันไทย ลูกค้าบุคคลที่ซื้อขายหุ้นอยู่แล้ว และประชาชนทั่วไปที่มีเงินออมแต่ไม่ได้เล่นหุ้นหรือลูกค้ารายย่อย ซึ่งผลจากการสำรวจความสนใจในการลงทุนในหุ้น ปตท. พบว่า แม้ว่ากลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจจำนวน 1,400 คนจะรู้จัก ปตท. และประมาณ 2 ใน 3 ทราบข่าวการแปรรูปของ ปตท. เป็นอย่างดี แต่มีผู้สนใจซื้อหุ้น ปตท. เพียงร้อยละ 20.2 หรือเพียงแค่ 1 ใน 5 รายเท่านั้น โดยนักลงทุนรายย่อยที่เป็นกลุ่มเป้าหมายจำนวน 1,200 คน ให้ความสนใจซื้อหุ้น ปตท. ในระดับมากแค่ร้อยละ 2

รูปที่ 4.3 ผลการสำรวจความต้องการหุ้น ปตท.



ที่มา รายงานผลการสำรวจความสนใจลงทุนซื้อหุ้นของ ปตท.

นอกจากนี้ ผลการสำรวจโดยส่วนใหญ่พบว่า เหตุผลที่จะลงทุนในหุ้น ปตท. นั้นมาจากการที่ ปตท. เป็นของรัฐและต้องการลงทุนเพื่อหวังเงินปันผลในระยะยาว อย่างไรก็ตาม เหตุผลหลักที่จะไม่ลงทุนในหุ้น ปตท. คือ สภาพเศรษฐกิจที่ชะลอตัวและเหตุการณ์ทางการเมืองที่ไม่มั่นคง

สรุปแล้ว ผลการสำรวจดังกล่าวแสดงว่ามีผู้ที่ให้ความสนใจในการลงทุนในหุ้น ปตท. จำนวนน้อยมาก ดังนั้น ผู้บริหารและทีมที่ปรึกษาทางการเงินต่างงัดแผนการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบมาใช้เพื่อกระตุ้นความต้องการของตลาดเช่น โฆษณาให้เอาใบหุ้น ปตท. ไปขอหมั้นสาว เป็นต้น

และแล้ววันเสนอขายหุ้นก็มาถึง

ในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2544 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) อนุญาตให้ ปตท. เสนอขายหุ้นสามัญให้แก่ประชาชนทั่วไปจำนวน 800 ล้านหุ้น โดยมีกำหนดการจองซื้อกลางเดือนพฤศจิกายนเป็นต้นไป ในช่วงเวลานั้น นอกจากการประชาสัมพันธ์หุ้นของ ปตท. และการนำเสนอขายที่เรียกกันทั่วไปว่าโรดโชว์ (roadshow) ตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม 2544 ทั้งในประเทศทั่วทุกภาคและต่างประเทศตามเมืองใหญ่ ๆ ทั่วโลก เช่น สิงคโปร์ ฮ่องกง ลอนดอน เอดินบะระ แฟรงก์เฟิร์ต ปารีส บอสตัน ซานฟรานซิสโก ลอสแอนเจลิส เป็นต้น และสุดท้ายวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ที่นิวยอร์ก[2] ซึ่งในช่วงแรกของการโรดโชว์นั้น นักลงทุนยังไม่ค่อยให้ความสนใจหุ้น ปตท. มากนักและพากันกดราคา

[2] แฉความจริง แปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยคุณบรรยง พงษ์พานิช ที่มา www.thaipublica.org

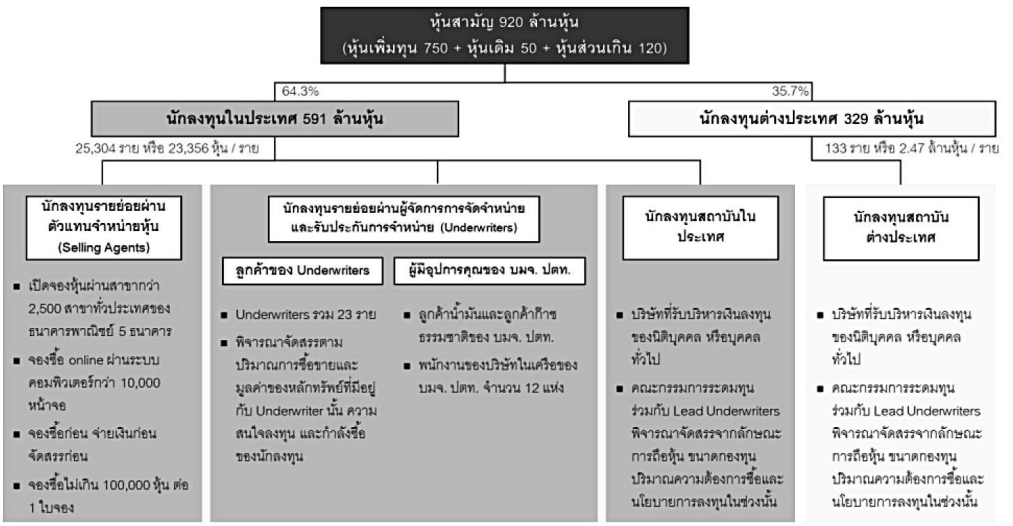
สถานการณ์ในขณะนั้น ผู้บริหาร ปตท. และที่ปรึกษาทางการเงินต่างต้องลุ้นด้วยความกังวลว่าหุ้น IPO จะสามารถขายแค่ไหน จะได้ราคาอย่างที่ต้องการหรือไม่ รวมถึงต้องมีการกระจายอย่างเหมาะสมด้วย

เกินคาด...

ในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2544 ผลการจองและจัดสรรหุ้นจำนวน 220 ล้านหุ้นให้แก่นักลงทุนรายย่อยผ่านตัวแทนจำหน่ายหุ้น ทำสถิติการจองหุ้นที่หมดรวดเร็วภายในเวลาเพียง 1 นาที 7 วินาที ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนที่ไม่ได้รับหุ้นจองไม่พอใจ และวิพากษ์วิจารณ์วิธีการจัดสรรหุ้นจองของ ปตท. ที่ใช้หลักการจัดสรรให้แก่ผู้จองซื้อก่อน จ่ายเงินก่อน มีสิทธิได้รับจัดสรรก่อน (first come first serve) จนการจัดสรรหุ้นในรอบสอง (จาก green shoe options) ได้มีการเปลี่ยนใช้วิธีการสุ่มเลือกรายชื่อผู้ที่จะได้รับการจัดสรร (random) โดยกำหนดให้จัดสรรหุ้นไม่เกินคนละ 10,000 หุ้น เพื่อให้หุ้นกระจายไปสู่นักลงทุนรายย่อยให้มากที่สุด

สำหรับหุ้นในส่วนของลูกค้าบุคคลได้ให้สิทธิแก่ผู้จัดการการจัดจำหน่ายและรับประกันการจำหน่ายที่จะจัดสรรให้ใครในจำนวนเท่าใดก็ได้ และโดยธรรมเนียมส่วนใหญ่ก็มักจัดสรรให้แก่ลูกค้ารายใหญ่หรือลูกค้าประจำของตัวเองก่อน ซึ่งหุ้นส่วนนี้ไม่เกี่ยวกับ 220 ล้านหุ้นของลูกค้ารายย่อยแต่อย่างใด

รูปที่ 4.4 สรุปผลการจัดสรรหุ้น



ที่มา เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง “การแปรรูป ปตท. บทสัมภาษณ์คุณเพ็ญจันทร์ จริเกษม” จัดทำโดย คุณโกศล กู้สกุลชัย วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2553

ในภาพรวม การแปรรูปและเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยของ ปตท. สำเร็จอย่างรวดเร็ว โดยมีปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างน้อย ทำให้เกิดคำถามแคลงใจหลายข้อ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งราคา IPO การกระจายหุ้น รวมถึงการให้สิทธิพิเศษในการซื้อหุ้น ปตท. ดังนั้น เราจะลองมาไล่วิเคราะห์ข้อสงสัยในแต่ละข้อดูกัน

เปิดรายชื่อผู้ได้รับจัดสรรหุ้น IPO

แม้ในกระบวนการจัดสรรหุ้นจะปรากฏรายชื่อผู้ที่ได้รับจัดสรรหุ้นสูงสุด 20 อันดับแรก เป็นผู้ที่ใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลในขณะนั้น ตัวอย่างชื่อที่ถูกหยิบยกขึ้นมาอ้างถึงบ่อย ๆ ตามสื่อ เช่น นายทวีฉัตร จุฬางกูร ซึ่งเป็นหลานของนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ หรือนายประยุทธ มหากิจศิริ ซึ่งเป็นอดีตรองนายกรัฐมนตรี เป็นต้น แต่ถ้าดูจากตารางแสดงยอดรวมจำนวนหุ้นที่ได้รับจัดสรรของบุคคลธรรมดา 20 อันดับแรกจะพบว่า มีจำนวนหุ้นรวมกันทั้งหมดเพียง 25,567,400 หุ้นหรือคิดเป็นร้อยละ 2.78 ของหลักทรัพย์ที่เสนอขาย และคิดเป็นร้อยละ 0.91 ของทุนที่เรียกชำระแล้ว และหากพิจารณาตามข้อเท็จจริงจะพบว่า ในช่วงหลังวิกฤตทางการเงินปี 2540 เป็นช่วงเวลาที่นักลงทุนส่วนใหญ่ยังคงกลัวความเสี่ยง ประกอบกับสถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่มีความผันผวนสูงและปรับตัวลดลงในขณะนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่นักลงทุนรายย่อยส่วนใหญ่จะไม่สนใจจองซื้อหุ้น IPO

อีกหนึ่งข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้คือ รายชื่อบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มที่มีฐานะทางการเงินดี และลงทุนในตลาดหลักทรัพย์มาเป็นระยะเวลานาน และมีการลงทุนในหุ้นอื่นในสัดส่วนที่มากอยู่แล้ว ไม่ใช่เฉพาะลงทุนในหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

นอกจากนี้ สาเหตุที่หุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถูกจองและจัดสรรได้หมดอย่างรวดเร็วนั้น มาจากวิธีการเสนอขายหุ้นที่ทำผ่านตัวแทนธนาคารพาณิชย์ 5 แห่ง ซึ่งคัดเลือกและแต่งตั้งโดยผู้รับประกันการจำหน่าย (underwriter) โดยมีสาขาทั่วประเทศกว่า 2,500 สาขา ประกอบกับการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์และการเชื่อมต่อกว่า 10,000 เครื่อง ทำให้สามารถจองและจัดสรรหุ้นได้รวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก ก.ล.ต. ได้รับข้อร้องเรียนจากผู้จองซื้อรายย่อยจำนวนมากถึงความไม่เป็นธรรมในการรับจองและจัดสรรหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงมีการติดตามวิธีปฏิบัติงานของตัวแทนจำหน่ายหุ้นทั้ง 5 ราย โดยการส่งเจ้าหน้าที่ไปสังเกตการณ์ระหว่างการรับจอง และภายหลังการปิดรับจอง ก.ล.ต. ได้มีหนังสือให้ตัวแทนจำหน่ายหุ้นทั้ง 5 ราย ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตรวจสอบ เช่น ข้อมูลการรับจองซื้อหุ้นทุกรายการ

จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการบันทึกและส่งข้อมูลการรับจองซื้อ (terminal) คู่มือการปฏิบัติงาน ข้อมูล transaction log, application log และ system log เป็นต้น

ผลการตรวจสอบปรากฏว่า คำสั่งจองซื้อที่ส่งผ่านสาขาหลายแห่งของธนาคารไทยพาณิชย์ มีการบันทึกและส่งรายการจองซื้อหุ้นที่รวดเร็วผิดปกติ โดยการบันทึกและส่งรายการในลำดับที่ต่อกันมีช่วงเวลาห่างกันต่ำสุดเพียง 0.04 วินาที ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่ธนาคารไทยพาณิชย์ได้ใช้ประโยชน์จากระบบ web browser ในการสร้างจอภาพ (virtual terminal) ได้มากกว่า 1 จอภาพต่อ 1 เครื่อง (physical terminal) ทำให้ก่อนเวลา 9.30 น. เจ้าหน้าที่ประจำสาขาของธนาคารไทยพาณิชย์สามารถบันทึกข้อมูลการจองซื้อของผู้จองซื้อได้หลายรายตามจำนวนจอภาพต่อ 1 เครื่องคอมพิวเตอร์ ในขณะที่สาขาของตัวแทนจำหน่ายหุ้นรายอื่นทำการบันทึกการจองซื้อของผู้จองซื้อรายแรกเพียงรายเดียวต่อ 1 เครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นผลให้ผู้ที่จองซื้อผ่านสาขาของธนาคารไทยพาณิชย์ได้เปรียบผู้ที่จองซื้อผ่านสาขาของตัวแทนจำหน่ายหุ้นรายอื่น

ก.ล.ต. พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ธนาคารไทยพาณิชย์ดำเนินการดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ต้องให้สิทธิแก่ผู้จองซื้อรายย่อยทุกรายอย่างเท่าเทียมกันตามที่ได้เปิดเผยต่อประชาชนไว้ในหนังสือชี้ชวนและไม่สอดคล้องกับความเข้าใจในวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับจองซื้อหุ้นของตัวแทนจำหน่ายหุ้นรายอื่น ก.ล.ต. จึงได้สั่งพักการปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนจำหน่ายหุ้นของธนาคารไทยพาณิชย์เป็นเวลา 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ 11 มกราคม 2545 เป็นต้นไป[3] ทั้งนี้ การดำเนินการของธนาคารไทยพาณิชย์ในการบันทึกการจองซื้อของนักลงทุนดังกล่าวน่าจะเกิดจากความต้องการเพิ่มความสะดวกให้ลูกค้าของธนาคาร ซึ่งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยแต่อย่างใด

---

[3] ข่าวสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ฉบับที่ 2/2545 สืบค้นจาก http://capital.sec.or.th/webapp/webnews/printnews.php?preview=Y&cboType=S&lang=th&news_id=553&news_yy=&news_no=&sdate=2002-01-11&edate=

ตารางที่ 4.1 รายชื่อผู้ได้รับจัดสรรหลักทรัพย์สูงสุด 20 อันดับแรก

ลำดับที่	บุคคลธรรมดา			
	ชื่อ-นามสกุล	จำนวนหลักทรัพย์ที่ได้รับการจัดสรร	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละของการเสนอขาย
1	นายทวีฉัตร จุฬารกูร	2,200,000	77,000,000	0.24
2	นายประยุทธ มหากิจศิริ	2,060,000	72,100,000	0.22
3	นายวิชัย ชัยสถาพร	2,000,000	70,000,000	0.22
4	นายดิษฐพล ดำรงรัตน์	1,714,000	59,990,000	0.19
5	นางสุวิมล มหากิจศิริ	1,546,000	54,110,000	0.17
6	นายเฉลิมชัย มหากิจศิริ	1,500,000	52,500,000	0.16
7	นางสาวิณี สินธุ	1,310,000	45,850,000	0.14
8	นางกัญญรัตน์ เบญจวัง	1,088,400	38,094,000	0.12
9	นายสมศักดิ์ ปัฐพาณิชย์โชติ	1,012,000	35,420,000	0.11
10	นางวรรณสมร วรรณเมธี	1,000,000	35,000,000	0.11
	MR.KIMIHIKO KOSHINAKA	1,000,000	35,000,000	0.11
	นางนนธญา มหรรฆรัตน์	1,000,000	35,000,000	0.11
11	นายประยุทธ เอื้อวัฒนา	930,300	32,560,500	0.10
12	นางอำนวน มาลยเวช	920,000	32,200,000	0.10
13	นายภิญญะ จันทร์ตั้งสี	905,700	31,699,500	0.10
14	นายไพศาล ไพศาลศรีศิลป์	900,000	31,500,000	0.10
15	นายฉัตรชัย เลิศทรัพย์ถาวร	815,000	28,525,000	0.09
16	นายวิชัย เลิศอุไรวงศ์	800,000	28,000,000	0.09
17	นายบุญเกียรติ เอื้อสุดกิจ	750,000	26,250,000	0.08
18	นางสาวสมศรี บวรวัฐกุล	715,000	25,025,000	0.08
19	นางพัชรี พลพิพัฒนพงศ์	701,000	24,535,000	0.08
20	นายวีรวัฒน์ องค์วาสิฏฐ์	700,000	24,500,000	0.08
	รวม	**25,567,400**	**894,859,000**	**2.78**

ลำดับที่	นิติบุคคล/ผู้ลงทุนสถาบัน			
	ชื่อ	จำนวนหลักทรัพย์ที่ได้รับการจัดสรร	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละของการเสนอขาย
1	MERRILL LYNCH (SINGAPORE) PTE.LTD MERRILL LYNCH PLERCE FENNER & SMITH INCORPORATED	139,800,000 139,800,000	4,893,000,000 4,893,000,000	15.2 15.2
2	MERRILL LYNCH FAR EAST LIMITED	49,400,000	1,729,000,000	5.37
3	สำนักงานประกันสังคม	17,140,000	599,900,000	1.86
4	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	15,000,000	525,000,000	1.63
5	AMERICAN INTERNATIONAL ASSURANCE COMPANY LIMITED	9,100,000	318,500,000	0.99
6	บมจ.ทิพยประกันภัย จำกัด	8,979,000	314,265,000	0.98
7	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	3,000,000	105,000,000	0.33
8	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงาน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัทร่วมทุน	1,621,700	56,759,500	0.18
9	กองทุนรวงข้าว	1,391,200	48,692,000	0.15
10	กองทุนเปิดเจริญทรัพย์ปันผล	1,246,500	43,627,500	0.14
11	กองทุนรวมออมสินพัฒนาภูมิภาค 3	1,188,700	41,604,500	0.13
12	กองทุนเปิดรวงข้าวหุ้นทุนบริพัตร	1,129,700	39,539,500	0.12
13	กองทุนเปิดอำนวยทรัพย์ปันผล	1,104,300	38,650,500	0.12
14	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	1,083,100	37,908,500	0.12
15	กองทุนเปิดกรุงไทยธนสรร	950,000	33,250,000	0.10
16	กองทุนเปิดอุดมทรัพย์ปันผล	894,100	31,293,500	0.10
17	กองทุนเปิดเสถียรทรัพย์ปันผล	867,400	30,359,000	0.09
18	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงาน การเคหะแห่งชาติซึ่งจดทะเบียนแล้ว	833,500	29,172,500	0.09
19	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งจดทะเบียนแล้ว	811,800	28,413,000	0.09
20	บริษัท ประกันชีวิตศรีอยุธยา ซีเอ็มจี จำกัด (มหาชน)	811,000	28,385,000	0.09
	รวม	**396,152,000**	**13,865,320,000**	**43.06**

ที่มา แบบรายงานผลการขายหลักทรัพย์ (แบบ 81-1)

ราคา IPO ถูกหรือแพง ?

โดยทั่วไป การกำหนดราคาหุ้น IPO ที่เหมาะสมนั้นเป็นเรื่องยากมาก เนื่องจากราคาที่กำหนดต้องสะท้อนถึงปัจจัยพื้นฐานของกิจการ รวมถึงโอกาสเติบโตในอนาคต ข้อมูลทางบัญชีจึงเป็นจุดเริ่มต้นในการประเมินพื้นฐานของกิจการและฐานะทางการเงิน โดยส่วนใหญ่กิจการที่อยู่นอกตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมถึงหน่วยงานของรัฐบาล จะใช้มาตรฐานบัญชีเฉพาะที่แตกต่างจากมาตรฐานบัญชีระหว่างประเทศที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้บริษัทจดทะเบียนต้องใช้ ดังนั้น กิจการที่เตรียมตัวจะเข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงต้องปรับปรุงระบบบัญชีใหม่ ให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับบริษัทจดทะเบียน รวมถึงพัฒนาระบบควบคุมภายในให้ตรงตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลทางบัญชีแล้วจะพบว่า ในเวลานั้น บริษัทในเครือของ ปตท. รวมถึง ปตท. เองประสบผลขาดทุนอย่างหนัก ทำให้มูลค่าตามบัญชีของกิจการอยู่ที่เพียง 14.07 บาทต่อหุ้น (ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2544) และมีกำไรต่อหุ้น 4.90 บาทต่อหุ้น (สำหรับรอบ 6 เดือน สิ้นสุดมิถุนายน 2544)[4]

หากแต่ในการประเมินมูลค่าหุ้นที่จะออกจำหน่ายนั้น แตกต่างไปจากการหามูลค่าตามบัญชีของกิจการ เนื่องจากมูลค่าตามบัญชีสะท้อนสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วในอดีตและบันทึกตามหลักการบัญชีที่ได้รับการรับรองทั่วไป ในขณะที่การประเมินมูลค่ากิจการนั้นจะต้องสะท้อนสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตเข้ามารวมอยู่ด้วย

ในกรณีของ ปตท. จึงมีการจ้างและแต่งตั้งที่ปรึกษาทางการเงินหลายแห่งมาช่วยประเมินมูลค่ากิจการ ซึ่งวิธีการที่ใช้ในการประเมินมูลค่ากิจการที่เป็นที่นิยมมี 3 กลุ่มหลัก คือ วิธีการคิดลดกระแสเงินสดที่คาดว่าจะได้รับในอนาคต (discount cash flows) วิธีหามูลค่าตลาดสุทธิของหุ้น (market value) วิธีมูลค่าทางบัญชี (Book Value) และวิธีการหามูลค่าเชิงเปรียบเทียบกับบริษัทอื่น ๆ ในตลาดหลักทรัพย์ (comparable companies)

เบื้องต้น ที่ปรึกษาทางการเงินของ ปตท. กำหนดช่วงราคาเสนอขายที่ 29 – 35 บาทต่อหุ้น ซึ่งราคาดังกล่าวสูงกว่ามูลค่าตามบัญชีของสินทรัพย์ที่มีตัวตนสุทธิต่อหุ้น (net tangible book value per share) เนื่องจากที่ปรึกษาทางการเงินของ ปตท. ประเมินว่าธุรกิจในเครือของ ปตท. มีศักยภาพที่จะเติบโตในอนาคตตามวัฏจักรของเศรษฐกิจที่มีขึ้นและมีลง โดยวิธีการประเมินมูลค่ากิจการที่ ปตท. เลือกใช้และนำเสนอในหนังสือชี้ชวนการลงทุนนั้นเป็นวิธี

[4] จาก Pro Forma ณ 30 มิ.ย. 2544 ปตท. มีส่วนของผู้ถือหุ้นมูลค่า 28,146 ล้านบาท มีหุ้นสามัญจดทะเบียนและชำระแล้ว 2,000 ล้านหุ้น

ที่ใช้สากลทั่วไป และใช้ในกิจการอื่นที่เสนอขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมถึงรัฐวิสาหกิจอื่นที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

นอกจากการกำหนดมูลค่าตามแบบจำลองที่ว่าแล้ว ที่ปรึกษาทางการเงินใช้วิธีโยนหินถามทางประกอบระหว่างการไปโรดโชว์ในเวทีต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ให้ข้อสรุปราคาอยู่ในช่วง 31 – 35 บาท และแม้ตอนแรกจะยังไม่ค่อยมีผู้สนใจลงทุนในหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มากนัก แต่จากการให้ข้อมูลและประชาสัมพันธ์ ส่งผลให้เกิดกระแสตอบรับที่ดีจากยอดจองซื้อเกินจำนวนที่วางแผนจะจัดสรรไว้ รวมถึงการแข่งขันแจ้งความต้องการซื้อหุ้น (book building) ของนักลงทุนประเภทสถาบันและนักลงทุนต่างประเทศ ส่งผลให้ได้ข้อสรุปราคาเสนอขายสูงสุดที่ 35 บาทต่อหุ้น

หุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เปิดซื้อขายวันแรกในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2544 โดยมีราคาเปิดอยู่ที่ 38 บาทต่อหุ้น มีราคาสูงสุดและต่ำสุด 38.25 และ 35.50 บาทต่อหุ้นตามลำดับ ที่สำคัญคือ ราคาปิดในวันดังกล่าวอยู่ที่ 35.75 บาทต่อหุ้น ซึ่งผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขาย (first trading day return)[5] เท่ากับ 0.75 บาทต่อหุ้น หรือร้อยละ 2.14 และแม้ว่าราคาเปิดตลาดจะสูงกว่าราคาจองซื้อ 3 บาทต่อหุ้น แต่นั่นเป็นผลจากการที่ผู้จัดการการจัดจำหน่ายและรับประกันการจำหน่ายใช้เทคนิค green shoe option[6] โดยจะเข้าซื้อหุ้นคืนเมื่อราคาต่ำกว่าราคาจองเพื่อพยุงราคาซื้อขายไม่ให้ผันผวนและให้ราคาซื้อขายสูงกว่าราคาจอง

ในช่วง 3 – 4 เดือนแรก ราคาหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ปรับตัวอยู่ในกรอบแคบ ๆ ระหว่าง 34 – 36 บาท ต้นเดือนเมษายน 2545 ราคาหุ้นเริ่มตกลงต่ำกว่า 33 บาท จนในวันที่ 30 เมษายน 2545 ราคาต่ำสุดที่ 28.75 บาท แม้ว่าราคาหุ้นเริ่มปรับตัวสูงขึ้นในไตรมาสสุดท้ายของปี 2545 แต่หากพิจารณาราคาปิด ณ วันที่ 6 ธันวาคม 2545 ซึ่งครบรอบ 1 ปีที่มีราคาซื้อขายอยู่ที่ 40.25 บาท จะพบว่า หากนักลงทุนที่ได้ซื้อหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในราคาจอง 35 บาท จะได้รับผลตอบแทน 5.25 บาทต่อหุ้น หรือคิดเป็นร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งแม้ว่าจะประสบความสำเร็จเมื่อเทียบกับหุ้น IPO ส่วนใหญ่ที่ออกจำหน่ายในช่วงหลังวิกฤตทางการเงินปี 2540 แต่หากเทียบกับอัตราผลตอบแทนของหุ้น IPO เฉลี่ยในบางช่วงเวลา เช่นปี 2554 ที่อัตราร้อยละ 41.54 ทำสถิติสูงสุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ก็แตกต่างกันมาก

---

[5] อัตราผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขาย = (ราคาปิด – ราคาเสนอขาย)/ ราคาเสนอขาย

[6] Green shoe option เป็นเทคนิคที่ใช้กันทั่วโลก แต่ ปตท. เป็นรายแรกที่ใช้ในประเทศไทย

ดังนั้น เมื่อดูจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามลำดับ เห็นได้ชัดเจนว่า ราคาหุ้น IPO ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่กำหนดไว้ 35 บาทนั้นสอดคล้องกับราคาซื้อขายจริงตลอด 3-4 เดือนแรกในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ซื้อขายกันช่วงระหว่าง 34 – 36 บาท แม้ว่าหลังจากราคาหุ้นต่ำกว่า 30 บาทบ้าง แต่ก็ขยับขึ้นมาได้จนอยู่ในระดับประมาณ 40 บาท เมื่อครบ 1 ปีแรก ราคาหุ้น IPO จึงไม่ได้ถูกเกินไป นอกจากนั้น ราคาหุ้นค่อนข้างคงที่อยู่ในระดับราคา IPO นานนับปี

รูปที่ 4.5 ราคาปิดหุ้น ปตท. ระหว่าง 6 ธันวาคม 2544 ถึง 6 ธันวาคม 2545

ที่มา Data stream จัดทำโดยผู้วิจัย

ผลการศึกษาจากงานวิจัยส่วนใหญ่พบว่าโดยทั่วไป หุ้น IPO ส่วนใหญ่มักมีราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (underpriced) เนื่องจากหุ้นตัวใหม่ที่เพิ่งเข้าตลาดยังมีความเสี่ยงมาก นักลงทุนยังไม่ค่อยมีข้อมูลจึงไม่แน่ใจในผลการดำเนินงานในอนาคต รวมถึงแรงจูงใจของผู้รับประกันการจำหน่ายหลักทรัพย์ (underwriter) ที่ต้องการกำหนดราคาเสนอขายให้ต่ำเพื่อลดความเสี่ยงในกรณีที่ไม่สามารถจัดสรรหุ้นได้หมดและต้องรับซื้อหุ้นเหล่านั้นแทน อีกทั้งยังนับเป็นต้นทุนหรือผลกระทบต่อชื่อเสียงของกิจการ (reputation cost) อีกด้วย (Beatty and Ritter, 1986) นอกจากนี้ หุ้นรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างแบบผสมคือ มีทั้งรัฐและเอกชนเป็นเจ้าของ อาจทำให้เกิดความกังวลว่าประสิทธิภาพในการดำเนินงานจะเทียบเท่ากับบริษัทที่เป็นเอกชนทั้งหมดหรือไม่ รวมถึงความกังวลของตลาดเกี่ยวกับโอกาสที่บริษัทเหล่านี้จะถูกควบคุมหรือแทรกแซงด้านนโยบายจากรัฐบาล (Laurin et al., 2004) ในขณะที่รัฐอาจต้องการสร้างความเชื่อมั่นในหุ้น

รัฐวิสาหกิจและต้องการกระจายหุ้นไปสู่มือประชาชนให้มากที่สุด จึงอาจจูงใจให้กำหนดราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (Laurin et al., 2004 และ Gong and Shekhar, 2001)

ถึงแม้ว่าการกำหนดราคาหลักทรัพย์ให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นมีเหตุผลรองรับมากมาย และแม้ว่าผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขายจำนวนมากจะเป็นประโยชน์แก่นักลงทุนหรือผู้ถือหุ้น หากแต่ในมุมกลับกัน ผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขายนั้น ยิ่งสูงก็จะยิ่งเป็นต้นทุนของเจ้าของเดิมหรือรัฐบาล

ประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยมีโอกาสสัมภาษณ์นายมนู เลียวไพโรจน์[7] ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในขณะนั้น นายมนูย้อนอธิบายถึงการกำหนดราคาว่า คณะกรรมการใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ที่จะกำหนดราคาเสนอขายบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ได้ราคาที่เป็นธรรมทั้งต่อนักลงทุนและต่อประเทศชาติอย่างชัดเจน เพราะถือเป็นภาระหน้าที่สำคัญที่ต้องทำให้ได้และทำให้ดี เนื้อหาการสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งกล่าวว่า

"ตอนแรกทาง FA กำหนดช่วงราคามาระหว่าง 30 – 35 บาท ซึ่งผมและทีมผู้บริหาร ปตท. อย่างเช่น คุณวิเศษ จูภิบาล คุณประเสริฐ บุญสัมพันธ์ คุณพิชัย ชุณหวชิร ต่างทำงานกันอย่างหนัก เนื่องจากเศรษฐกิจในขณะนั้นยังไม่สู้ดีนัก ระหว่างที่เราทำโรดโชว์ เพื่อเดินสายให้ข้อมูลแก่นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศนั้น เราก็ทำการทดสอบตลาดและรวบรวมความต้องการซื้อเบื้องต้นไว้ด้วย ... แรกทีเดียว นักลงทุนต่างชาติซึ่งเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างให้ความสนใจซื้อหุ้น ปตท. เสนอราคามาที่ 28 - 30 บาทต่อหุ้น เนื่องจากสถานการณ์ตลาด ณ ช่วงเวลานั้นมันไม่น่าจูงใจกับการลงทุนเอาเสียเลย ... มีวันหนึ่ง เราประชุมกันจนถึงตี 3 จึงได้ข้อสรุปว่าอย่างไรเราก็จะขายหุ้น ปตท. ในราคา 35 บาทต่อหุ้น"

ข้อมูลของรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูปและเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยช่วงเวลาใกล้เคียงกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อีก 2 แห่งคือ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (มีนาคม พ.ศ.2547) และบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) พฤศจิกายน พ.ศ. 2547) พบว่าราคา IPO ของหุ้นรัฐวิสาหกิจทุกตัวต่ำกว่าราคาปิดวันแรก โดยผู้ถือหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขายร้อยละ 2.14 ในขณะที่ผู้ถือหุ้นบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขายร้อยละ 14.29 และผู้ถือหุ้นบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ได้ผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขายร้อยละ 6.82 หากเฉลี่ยหุ้นรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 ตัว

[7] บทสัมภาษณ์วันที่ 4 ตุลาคม 2560 โดยคณะผู้วิจัย

พบว่าให้ผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขายประมาณร้อยละ 7.75 ซึ่งต่ำกว่าผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขายของหุ้นเอกชนโดยเฉลี่ยมาก กล่าวคือ ผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขายของหุ้นเอกชนในช่วงปี 2546 ถึง 2560 สูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 83.56 ในปี 2557 และต่ำสุดร้อยละ 1.86 ในปี 2549

รูปที่ 4.6 จำนวนหุ้น IPO และอัตราผลตอบแทนวันแรกเฉลี่ย พ.ศ. 2546 - 2560

	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
IPO	27	50	50	18	13	12	18	11	12	18	28	37	35	25	14
1st Ret	50.96	15.08	8.46	1.86	29.73	8.47	12.53	42.25	66.59	82.32	57.55	83.26	51.66	57.95	20.39

ที่มา Data stream จัดทำโดยผู้วิจัย

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ สภาวะตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในขณะนั้น ย้อนกลับไปในปี 2544 ดัชนีราคาตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET Index) เริ่มต้นปีที่ 304 จุด (เคยสูงสุด 1,700 จุด ในปี 2536 พอสิ้นปี 2540 หลังวิกฤติการเงิน ดัชนีก็ต่ำกว่า 400 จุดมาโดยตลอด) และมีระดับการซื้อขายเฉลี่ยวันละประมาณ 5,000 ล้านบาท ซึ่งต่ำมาก มูลค่าตลาดรวม (market cap) เพียง 1.5 ล้านล้านบาทเท่านั้น

เทียบกับ ณ สิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 ดัชนีตลาดหลักทรัพย์อยู่ที่ 1,753.71 จุด ปริมาณการซื้อขายเฉลี่ย 47,755 ล้านบาทต่อวัน มูลค่าตลาดโดยรวมเท่ากับ 17.59 ล้านล้านบาท ซึ่งแตกต่างจากสภาวะตลาดในปี 2544 มาก เมื่อพิจารณาถึงสภาวะตลาดแล้ว การกำหนดราคาไว้ที่ 35 บาทต่อหุ้นจึงไม่ได้เป็นราคาที่ต่ำเกินจริง และไม่ได้เป็นราคาที่เอื้อประโยชน์แก่นักลงทุนกลุ่มใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหลังการซื้อขายวันแรกที่กล่าวมาโดยละเอียดแล้วว่า ราคาหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ค่อนข้างคงที่และปรับตัวขึ้นลงอยู่

ในระดับราคาเสนอขายอยู่เป็นเวลานาน และในบางช่วง หุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีราคาตกไปต่ำกว่า 35 บาทเสียอีก

ทำไมนักการเมืองจึงได้หุ้น ปตท. จำนวนมาก?

การจองซื้อหุ้น IPO รวมถึงการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยปกติเปิดกว้างสำหรับทุกคน ไม่ได้จำกัดห้ามผู้ใด เช่นเดียวกับการจองซื้อหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทุกคนที่ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือเป็นลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์อยู่แล้ว ต่างมีสิทธิในการจองซื้อหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

นอกจากนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำกัดจำนวนจัดสรรหุ้นให้แก่ลูกค้ารายย่อยที่รายละไม่เกิน 100,000 หุ้น (ตอนหลังปรับลดเหลือรายละไม่เกิน 10,000 หุ้น) เพื่อที่จะได้กระจายหุ้นไปยัง นักลงทุนให้ได้มากที่สุด แต่ในส่วนที่เป็นนักลงทุนไทยหรือลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์อยู่แล้วนั้น เป็นสิทธิของบริษัทหลักทรัพย์ที่จะจัดสรรหุ้นให้แก่ใครและจำนวนเท่าใดก็ได้ ดังนั้นที่เห็นรายชื่อผู้ได้รับจัดสรรหุ้นจำนวนมาก ๆ นั้น ทั้งหมดมาจากการจัดสรรโดยบริษัทหลักทรัพย์ทั้งสิ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่มีอำนาจในการจัดสรรหุ้นส่วนดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามหนังสือชี้ชวนและสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ ก.ล.ต.

ทำไมต้องให้สิทธิซื้อหุ้นกับผู้มีอุปการคุณ?

ในจำนวนหุ้น 920 ล้านหุ้นที่ออกขายนั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ให้สิทธิแก่ผู้มีอุปการคุณในการซื้อหุ้นจำนวน 25 ล้านหุ้นหรือคิดเป็นร้อยละ 2.78 ซึ่งกลุ่มผู้มีอุปการคุณของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้แก่ ลูกค้าน้ำมัน ลูกค้าก๊าซฯ และบริษัทในเครือ 12 แห่ง ได้แก่ PTTEP, TTM-Thai, PTT-NGD, Thai Lube Blending, Thappline, Thaioil, TLB, TOC, ATC, NPC, ทิพยประกันภัย และ TPX ซึ่งผู้มีอุปการคุณเหล่านี้ เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนากิจการให้เติบโตก้าวหน้า ดังนั้น จึงเป็นปกติที่ผู้อุปการคุณเหล่านี้จะได้รับสิทธิจัดสรรหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แต่อย่างไรก็ตาม ราคาที่ผู้มีอุปการคุณต้องจ่ายซื้อหุ้น IPO เป็นราคาเดียวกับนักลงทุนทั่วไป คือ 35 บาทต่อหุ้น

นอกจากนี้ การจัดสรรหุ้นให้แก่ผู้มีอุปการคุณของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้นไม่ได้ดำเนินการเป็นกรณีพิเศษแตกต่างไปจากหุ้นรัฐวิสาหกิจอื่น ยกตัวอย่างเช่น ในเดือนมีนาคม 2547 บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จัดสรรหุ้นจำนวน 22 ล้านหุ้นจากจำนวนทั้งหมด 358.8 ล้านหุ้นให้แก่ผู้มีอุปการคุณ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 6.13 ของหุ้นทั้งหมดที่เสนอขาย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีเสียงท้วงติงและข้อสงสัยจากประชาชนเกี่ยวกับการจัดสรรหุ้นรัฐวิสาหกิจให้แก่ผู้มีอุปการคุณ รัฐบาลจึงกำหนดให้กระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของรัฐวิสาหกิจออกระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานต่อไป โดยในมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี[8] วันที่ 7 เมษายน 2547 ได้เห็นชอบให้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเกณฑ์การกระจายหุ้นรัฐวิสาหกิจให้กับประชาชนทั่วไป โดยในส่วนของแนวทางในการเสนอขายหุ้นครั้งแรก (Initial Public Offering : IPO) กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

(1) ในการกระจายหุ้นจะให้ความสำคัญกับผู้ลงทุนในประเทศทั้งประชาชนทั่วไปและนักลงทุนสถาบัน

(2) ไม่มีการจัดสรรหุ้นให้ผู้มีอุปการคุณ

(3) ลูกค้าของสถาบันการเงิน และบริษัทหลักทรัพย์ ให้จองหุ้นผ่านกระบวนการสุ่มเลือก (random) รวมกับประชาชนทั่วไป

(4) การกระจายหุ้นให้ประชาชนทั่วไป จะจัดสรรผ่านกระบวนการสุ่มเลือก (random) โดยวิธีการจัดสรรแบบขั้นบันไดผ่านตลาดหลักทรัพย์ฯ และให้โอกาสกับผู้จองซื้อหุ้นจำนวนน้อยเป็นสำคัญโดยจะเปิดระยะเวลาจองให้เพียงพอ

(5) รัฐบาลจะถือหุ้นข้างมากไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียนเพื่อคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการด้านไฟฟ้าและน้ำประปาภาครัฐจะยังคงถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของทุนจดทะเบียน

ในทุกกรณี บุคคลใดไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างประเทศจะถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 5 ของทุนจดทะเบียนไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่ผู้ถือหุ้นเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีและมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งนักลงทุนต่างประเทศจะถือหุ้นรวมกันเกินกว่าร้อยละ 25 ของทุนจดทะเบียนของบริษัทไม่ได้

จากหลักเกณฑ์การกระจายหุ้นรัฐวิสาหกิจให้กับประชาชนทั่วไปที่กล่าวมาเป็นผลให้การกระจายหุ้นของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ในเดือนพฤศจิกายน 2547 ไม่มีการจัดสรรหุ้นให้แก่ผู้มีอุปการคุณ

[8] สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 เมษายน 2547 สืบค้นจาก http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-04-07.html#21

แล้วทำไมพนักงาน ปตท. จึงซื้อหุ้นได้ในราคาถูก?

การให้สิทธิแก่พนักงาน รวมถึงผู้บริหารในการซื้อหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในราคา 10 บาทต่อหุ้นเท่ากับราคาที่ตราไว้นั้น เป็นส่วนหนึ่งของโครงการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อกรรมการหรือพนักงาน (employee stock option program หรือ ESOP) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจหรือเสริมสร้างกำลังใจให้กรรมการหรือพนักงานมีความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งกิจการจะได้ประโยชน์ในระยะยาวเนื่องจากกรรมการหรือพนักงานจะตั้งใจทำงานและสร้างประสิทธิภาพให้แก่องค์กร

รูปที่ 4.7 ข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อกรรมการหรือพนักงาน

2. ลักษณะสำคัญของหุ้นสามัญที่เสนอขาย

2.1 สรุปลักษณะสำคัญของหลักทรัพย์ที่เสนอขาย ตามประเภทของหลักทรัพย์ที่เสนอขาย ดังนี้

หลักทรัพย์ที่เสนอขาย	:	หุ้นสามัญ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	
จำนวนหุ้นสามัญที่เสนอขายครั้งนี้	:	47,245,725	หุ้น
มูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ	:	10	บาท
ราคาเสนอขายหุ้นละ	:	10	บาท
มูลค่ารวมของหุ้นสามัญที่เสนอขาย	:	472,457,250	บาท
สิทธิ ผลประโยชน์และเงื่อนไขอื่น	:	-ไม่มี-	

ที่มา หนังสือชี้ชวนการเสนอขายหลักทรัพย์ของ ปตท. ประเภท PO ESOP

โครงการดังกล่าวให้ความสำคัญต่อบุคลากรที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กร ไม่ใช่ให้เพื่อปิดปากบุคลากรเรื่องการแปรรูปแต่อย่างใด นอกจากนี้ โครงการลักษณะนี้เกิดขึ้นเป็นเรื่องปกติในองค์กรต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งจำนวนหุ้นที่จัดสรรให้แก่พนักงานและกรรมการของ ปตท. นั้น ไม่ได้มากินโควตา 920 ล้านหุ้นที่จัดสรรให้แก่นักลงทุนรายย่อย นักลงทุนสถาบัน และนักลงทุนต่างชาติแต่อย่างใด นอกจากนี้ พนักงานและกรรมการของ ปตท. ที่ได้รับจัดสรรหุ้นยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขคือ ต้องถือหุ้นเป็นระยะเวลา 3 ปี โดยในแต่ละปีจะสามารถขายหุ้นได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของหุ้นที่ได้รับจัดสรร ทั้งนี้ เพื่อสร้างเสถียรภาพของราคาตลาดและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการที่จะกระตุ้นให้บุคลากรตั้งใจและทุ่มเทให้กับองค์กรเพื่อสร้างความยั่งยืนในระยะยาว

เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นที่แปลงสภาพและแปรรูปมาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอย่าง บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ก็จัดสรรสิทธิในการซื้อหุ้นให้แก่พนักงานเช่นเดียวกัน กล่าวคือ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ให้สิทธิพนักงานบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) ซื้อหุ้นจำนวน 16 ล้านหุ้น ในราคาที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น ในขณะที่บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ให้สิทธิพนักงานซื้อหุ้นจำนวนไม่เกิน 17.1 ล้านหุ้น ในราคาที่ตราไว้ 5 บาทต่อหุ้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การให้สิทธิแก่พนักงาน ปตท. ในการซื้อหุ้นในราคาที่ตราไว้ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาเสนอขายแก่นักลงทุนกลุ่มอื่นนั้น ไม่ได้ดำเนินการแตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจอื่นที่มีการแปรรูป

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบจำนวนและราคาหุ้นที่ให้สิทธิแก่พนักงาน

	ปตท.	**บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)**	**บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)**
จำนวนหุ้นที่ให้สิทธิแก่พนักงาน	หุ้นสามัญจำนวน 47,245,725 หุ้น	หุ้นสามัญจำนวน 16,000,000 หุ้น	หุ้นสามัญจำนวน 17,099,210 หุ้น
ราคาที่ให้สิทธิแก่พนักงาน	10 บาทต่อหุ้น	10 บาทต่อหุ้น	5 บาทต่อหุ้น
เงื่อนไข	ห้ามขายหุ้นทั้งหมดในช่วง 3 ปีแรก โดยจะขายได้สูงสุดปีละไม่เกิน 1/3 ของหุ้นได้รับการจัดสรร	ห้ามขายหุ้นทั้งหมดในช่วง 3 ปีแรก โดยจะขายได้สูงสุดปีละไม่เกิน 1/3 ของหุ้นได้รับการจัดสรร	ห้ามขายหุ้นทั้งหมดในช่วง 1 ปี 6 เดือน นับจากที่ได้รับการจัดสรร
สัดส่วนของหุ้นที่ให้สิทธิแก่พนักงานต่อทุนชำระแล้วหลังการเสนอขายครั้งนี้	ร้อยละ 1.69	ร้อยละ 1.12	ร้อยละ 2.49

ที่มา หนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ รวมรวมโดยผู้วิจัย

อย่างไรก็ตาม มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี[9] วันที่ 7 เมษายน 2547 ได้เห็นชอบการทบทวนเกณฑ์การจัดสรรหุ้นให้พนักงานรัฐวิสาหกิจให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กล่าวคือ

(1) ให้พนักงานได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวน 8 เท่าของเงินเดือน ณ วันก่อนการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท (ผลประโยชน์ตอบแทนคำนวณจากผลต่างระหว่างราคาที่เสนอขายให้นักลงทุนทั่วไป กับราคาที่พนักงานจ่ายเงินซื้อหุ้น) และเป็นการให้ครั้งเดียวเมื่อมีการนำรัฐวิสาหกิจเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

(2) ในการจัดสรรหุ้น รัฐต้องการสนับสนุนให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของหุ้น จึงเห็นควรกำหนดทางเลือกไว้ 2 ทางเลือก เพื่อเป็นการช่วยลดภาระทางการเงินของพนักงาน โดยทั้ง 2 ทางเลือก พนักงานจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนเท่ากัน

ทางเลือกที่ 1 พนักงานจ่ายเงินซื้อหุ้นในราคาตามมูลค่าที่ตราไว้ โดยกระทรวงการคลังจะหาแหล่งเงินกู้ซึ่งให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน

ทางเลือกที่ 2 พนักงานไม่ต้องจ่ายเงินซื้อหุ้น โดยรัฐวิสาหกิจจ่ายแทนในราคาตามมูลค่าที่ตราไว้ (PAR) ซึ่งพนักงานจะได้รับหุ้นในจำนวนที่น้อยกว่าทางเลือกที่ 1

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นผู้พิจารณาจัดสรรหุ้นให้พนักงานตามหลักเกณฑ์ในข้อ (1) และ (2) โดยให้กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำที่พนักงานต้องถือครองหุ้นไว้ด้วย

(3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะได้รับการจัดสรรหุ้นจำนวนหนึ่งในราคาที่เสนอขายให้กับนักลงทุนทั่วไป

จะเห็นได้ว่า ในการจัดสรรหุ้นให้แก่นักลงทุนกลุ่มต่าง ๆ นั้น ทั้งนักลงทุนสถาบันและนักลงทุนต่างชาติ นักลงทุนไทยหรือลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์ นักลงทุนรายย่อย รวมถึงผู้มีอุปการคุณนั้น ต่างต้องซื้อหุ้น ปตท. ในราคาเดียวกันคือ 35 บาทต่อหุ้น จะมีเพียงแต่พนักงาน ปตท. เท่านั้นที่ได้รับสิทธิในการซื้อหุ้นพนักงานในจำนวนที่กำหนดไว้และในราคา 10 บาทต่อหุ้น ซึ่งเป็นไปตามโครงการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อกรรมการหรือพนักงาน และในการเสนอขายหุ้นของ ปตท. นั้น นอกจากก่อนเสนอขายต้องมีการให้ข้อมูลในหนังสือชี้ชวนการเสนอขายหลักทรัพย์เกี่ยวกับจำนวนและราคาเสนอขายแล้วนั้น เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการเสนอขายหลักทรัพย์ ปตท. ก็ต้องมีการรายงานผลการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อ ก.ล.ต. หรือที่เรียกว่าแบบ 81-1 ซึ่งตามรายงานดังกล่าว ปตท. มีการเสนอขายหลักทรัพย์ทั้งสิ้น 800 ล้านหุ้น

[9] สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 เมษายน 2547 สืบค้นจาก http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-04-07.html#21

ในราคาหุ้นละ 35 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 28,000 ล้านบาท และภายหลังหักค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่าย ค่าจัดพิมพ์หนังสือชี้ชวน ค่าที่ปรึกษาการเงิน ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ปตท. และกระทรวงการคลังได้รับเงินจากการเสนอขายหลักทรัพย์ 26,949.45 ล้านบาท (ณ วันที่ยื่นแบบ 81-1) ซึ่งทั้งข้อมูลแบบเสนอขายและแบบรายงานผลการขายนั้น ต้องผ่านการตรวจสอบและรับรองเพื่อยื่นต่อ ก.ล.ต. และเป็นข้อมูลที่สาธารณชนผู้สนใจสามารถสืบค้นได้ด้วยตนเอง[10]

รูปที่ 4.8 จำนวนเงินสุทธิที่ได้รับจากการเสนอขายหุ้น ปตท.

6. จำนวนเงินสุทธิที่ผู้เสนอขายได้รับจากการเสนอขายหลักทรัพย์

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และกระทรวงการคลังได้รับเงินจากการเสนอขายหุ้นสามัญในครั้งนี้ภายหลังหักค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่าย ค่าจัดพิมพ์หนังสือชี้ชวน ค่าที่ปรึกษาทางการเงิน ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ จนถึงวันที่ยื่นรายงานนี้ ประมาณ 26,949,450,000 บาท

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังได้รับเงินจากการที่ผู้จัดการการจัดจำหน่ายและรับประกันการจำหน่ายใช้สิทธิซื้อหุ้นสามัญจากกระทรวงการคลังภายหลังหักค่าธรรมเนียม จำนวน 418,067,165.60 บาท

ที่มา แบบ 81-1 ของ ปตท.

ดังนั้น การกล่าวอ้างว่ามีคนที่ไม่ใช่กรรมการหรือพนักงานของ ปตท. ได้สิทธิตามโครงการดังกล่าวและสามารถซื้อหุ้น ปตท. ได้ในราคา 10 บาทต่อหุ้นนั้น จึงไม่ถูกต้องและไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

บทสรุป

การแปลงสภาพและแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้ง ปตท. และรัฐวิสาหกิจอื่นเป็นไปตามจังหวะและการเปลี่ยนแปลงบริบททางเศรษฐกิจของประเทศตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ในประเทศอื่น ๆ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ข้อเสนอจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของ IMF เป็นแรงผลักดันสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้น เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจและเพิ่มบทบาทของเอกชนในการ

[10] ผู้สนใจสามารถสืบค้นข้อมูลได้จาก http://market.sec.or.th/public/idisc/th/Product/Filing

พัฒนารัฐวิสาหกิจในสาขาต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิผล เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล และกำหนดกรอบการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจใน 4 สาขาสำคัญ ได้แก่ สาขาโทรคมนาคมและการสื่อสาร ประปา ขนส่ง และพลังงาน

สำหรับสาขาพลังงานนั้นประกอบไปด้วยรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และ ปตท. โดยในธุรกิจพลังงานนั้นรัฐมีนโยบายปรับโครงสร้างพลังงานมาตั้งแต่ปี 2534 กล่าวคือ ในธุรกิจไฟฟ้าเปิดเสรีโดยส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการร่วมลงทุนผลิตไฟฟ้า ขณะที่ธุรกิจน้ำมัน นับตั้งแต่การตั้ง ปตท. ขึ้นในปี 2521 เพื่อเพิ่มบทบาทของผู้ประกอบการไทยท่ามกลางตลาดที่มีแต่ผู้ประกอบการชาวต่างชาติ รวมถึงการผ่อนคลายกฎระเบียบ อาทิ การเปิดเสรีโรงกลั่น การลอยตัวราคาน้ำมันขายปลีก เป็นต้น ส่งผลให้ ปตท. ต้องพัฒนาตัวเองและปรับตัวเพื่อให้มีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างชาติที่มีเงินทุนและเทคโนโลยีที่เหนือกว่าให้ได้

ในปี 2544 ปตท. เป็น 1 ใน 2 รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมและได้รับการคัดเลือกให้แปลงสภาพและแปรรูปเพื่อจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ด้วยความมุ่งมั่นที่จะลดภาระทางการเงินของรัฐบาล เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการและสร้างความแข็งแกร่งทางธุรกิจเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้ทัดเทียมกับต่างชาติ ตลอดจนการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

กระบวนการแปลงสภาพและแปรรูปของ ปตท. ดำเนินการมาอย่างรอบคอบและเป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการให้มีจำนวนและคุณสมบัติเป็นไปตามที่กำหนดไว้ รวมถึงการกำหนดราคา แผนประชาสัมพันธ์ การรับฟังความคิดเห็น และการกระจายหลักทรัพย์ให้สอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับ

ความสำเร็จของการระดมทุนและการกระจายหุ้นจำนวนมากภายในเวลาอันสั้นนั้นนอกจากจะช่วยเรียกความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศกลับมายังตลาดทุนของไทยได้แล้ว เม็ดเงินที่ได้จากการระดมทุนครั้งนี้ ยังถูกนำไปใช้ฟื้นฟูธุรกิจโรงกลั่นและปิโตรเคมีที่ประสบปัญหาขาดทุนและขาดสภาพคล่อง จนปัจจุบันสามารถกลับมายืนหยัดเป็นกำลังสำคัญได้อีกครั้ง นอกจากนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังมีเงินในการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศไทย และเป็นผู้เล่นสำคัญในอุตสาหกรรมพลังงานไทย

บทที่ 5

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เติบโตมาจากอะไร

การบอกว่าราคาหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถูกหรือแพงโดยนำราคาหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในวันนี้ไปเปรียบเทียบกับราคา IPO ในปี 2544 นั้น น่าจะเป็นการเปรียบเทียบที่ไม่ถูกต้อง เช่นเดียวกับการบอกว่าราคาน้ำมันถูกหรือแพง ก็ต้องขึ้นอยู่กับว่าเทียบกับอะไรและช่วงเวลาไหน

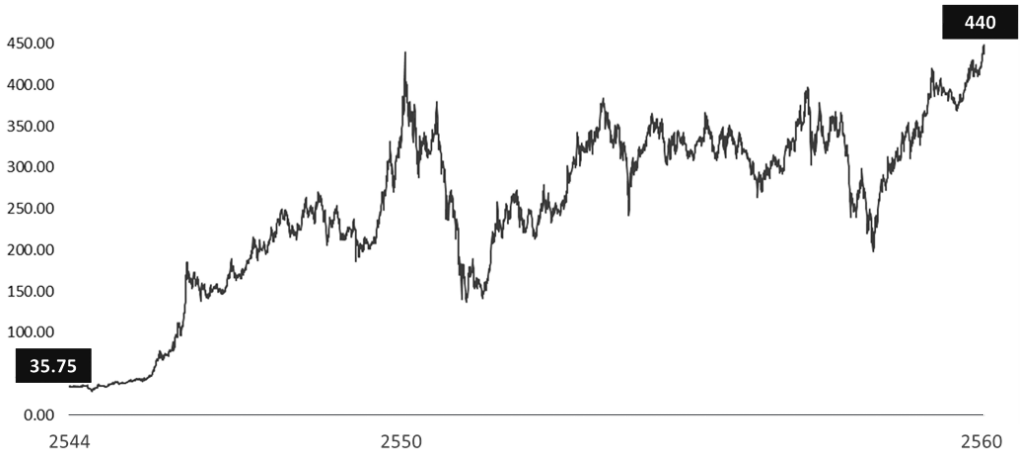
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในทุกวันนี้ก้าวมาสู่บริษัทชั้นนำของไทยและมีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 146 จากการจัดอันดับโดยนิตยสาร Fortune 500 ในปี 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทเดียวในประเทศไทยที่ติดอันดับ และเป็นรัฐวิสาหกิจที่นำส่งภาษีและเงินปันผลให้รัฐมากที่สุดในประเทศ และในปี 2560 ยังได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกของ Dow Jones Sustainability Indices ต่อเนื่องเป็นปีที่ 6 รวมถึงได้รับรางวัลรัฐวิสาหกิจดีเด่น (SOE Award) ต่อเนื่องเป็นปีที่ 2 แต่กว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะเติบโตมาจนถึงวันนี้ได้นั้น ต้องผ่านอะไรมาบ้าง

กว่า 15 ปี ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

นับจากวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งเป็นวันเสนอขายหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จนมาถึงวันที่ 6 ธันวาคม 2544 วันซื้อขายวันแรกในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สายตาของนักลงทุนทั้งไทยและต่างประเทศต่างจับจ้องดูการเคลื่อนไหวของราคาหุ้นตัวนี้

เป็นอย่างมาก โดยในวันแรกที่มีการซื้อขาย ราคาปิดอยู่ที่ 35.75 บาท สูงกว่าราคาเสนอขาย 35 บาท คิดเป็นอัตราผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขายร้อยละ 2.14 จากรูปที่ 5.1 จะเห็นว่าในช่วง 2 ปีแรก ราคาหุ้นปรับตัวขึ้นลงอยู่ในกรอบแคบ ๆ ระหว่าง 34 – 36 บาท เนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซา บริษัทส่วนใหญ่ประสบผลขาดทุน ส่งผลให้ราคาหุ้นและดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีการปรับตัวไม่มาก

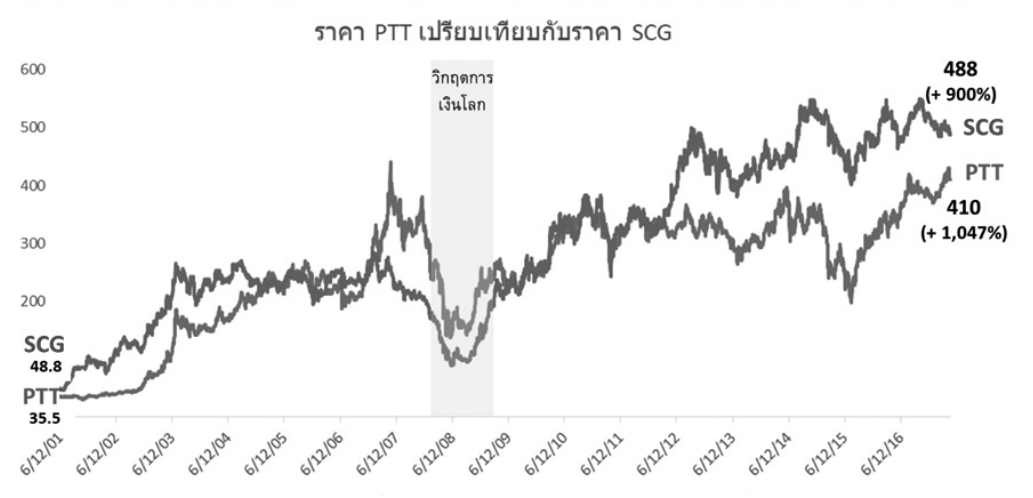
รูปที่ 5.1 ราคาปิดรายวันหุ้น ปตท. ระหว่างวันที่ 6 ธันวาคม 2544 ถึง 29 ธันวาคม 2560



ที่มา Data stream รวมรวมโดยผู้วิจัย

ภายหลังปี 2546 หรือ 2 ปีหลังจาก IPO ราคาหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ปรับตัวสูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจที่ดีขึ้นเช่นเดียวกับดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและหุ้นตัวอื่นเช่น บริษัท เอสซีจี จำกัด (มหาชน) หรือ ปูนซีเมนต์ไทย (SCG) ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 5.2 การเติบโตของราคาหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น ไม่ได้มีการเติบโตที่ผิดปกติแต่อย่างใด

รูปที่ 5.2 เปรียบเทียบราคาปิดระหว่างหุ้น ปตท. และหุ้น SCG



หมายเหตุ บริษัท เอสซีจี (จำกัด) มหาชน หรือปูนซีเมนต์ไทย มีการเปลี่ยนแปลงพาร์จาก 10 บาทต่อหุ้นเป็น 1 บาทต่อหุ้น ณ วันที่ 24 เมษายน 2546

ที่มา Data stream รวบรวมโดยผู้วิจัย

การที่ราคาหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการปรับตัวที่สูงขึ้นจากราคา IPO ที่ 35 บาทจนกระทั่งราคา 440 บาท ณ สิ้นปี 2560 นั้น นอกจากจะเป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจที่ปรับตัวดีขึ้นนับตั้งแต่ปี 2546 แล้ว อีกหนึ่งสาเหตุหลักมาจากการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น ทั้งจากธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เอง และธุรกิจที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไปลงทุน โดยนับตั้งแต่แปรรูปและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปี 2544 เป็นต้นมา บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสูงสุด 1 ใน 3 อันดับแรกมาโดยตลอด[1] และสามารถนำส่งรายได้ให้รัฐในรูปภาษีเงินได้และเงินปันผลรวมกว่า 54,746 ล้านบาทในปี 2559 หรือรวมประมาณ 7.3 แสนล้านบาทนับตั้งแต่แปรรูป

ในส่วนหุ้นรัฐวิสาหกิจอีก 2 หุ้นที่ตามเข้ามาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทยในเดือนมีนาคม 2547 คือ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. และในเดือนพฤศจิกายน 2547 คือ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) หรือ อสมท. ซึ่งมีผลตอบแทนในวันแรกที่มีการซื้อขายเท่ากับร้อยละ 14.29 และร้อยละ 6.82 ตามลำดับ และเมื่อเทียบกับราคา

[1] สารสนเทศข้อมูลการคลัง http://dataservices.mof.go.th/Dataservices/StateEnterpriseInformation

ณ สิ้นปี 2560 ที่ 68 บาทและ 11.6 บาท ตามลำดับ จะพบว่า ทอท. และ อสมท. มีอัตราผลตอบแทนร้อยละ 1,519 และอัตราผลขาดทุนร้อยละ 47.27 ตามลำดับ[2] อย่างไรก็ตาม การจะได้รับผลตอบแทนที่กล่าวมานั้นหรือที่เรียกว่า ผลตอบแทนจากการถือครอง (holding period returns) นักลงทุนจะต้องซื้อหุ้น ณ ราคา IPO และถือมาจนกระทั่งปัจจุบัน หรือพูดง่ายๆ ได้ว่าการนำราคาปิด ณ สิ้นปี 2560 (440 บาท) ไปเทียบกับราคา IPO คือ 35 บาท แล้วคิดเป็นผลตอบแทนสูงถึงร้อยละ 1,157 ก็ต้องอยู่บนพื้นฐานความจริงที่ว่านักลงทุนคนนั้นต้องซื้อหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ราคา IPO และอดทนถือมาเป็นเวลากว่า 16 ปี

ตารางที่ 5.1 ราคาปิดและผลตอบแทนของหลักทรัพย์

	ปตท.	ทอท.	อสมท.	ESSO	PTTEP	บ้านปู
วันที่เข้าตลาด	6 ธ.ค. 44	11 มี.ค. 47	17 พ.ย. 47	6 พ.ค. 51	10 มิ.ย. 36	16 มิ.ย. 32
ราคา IPO	35	42 (พาร์ 10 บาท)	22	10	33 (พาร์ 10 บาท)	72 (พาร์ 10 บาท)
ราคาปิดวันแรก	35.75	48	23.5	10.5	46.30	159
ผลตอบแทนวันแรก* (%)	2.14	14.29	6.82	5	40.3	120.83
ราคาปิด ณ สิ้นปี 2560 (29 ธ.ค. 2560)	440	68	11.6	17.6	100[3]	19.5[4]
ผลตอบแทนนับจากวันแรกจนถึง ณ สิ้นปี 2560** (Holding period returns, %)	1,157	1,519	-47.27	76	2,930	170.83

ที่มา ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คำนวณโดยผู้เขียน

* *ผลตอบแทนวันแรก = (ราคาปิด ณ วันแรกที่ทำการซื้อขาย – ราคา IPO) / ราคา IPO*

** *ผลตอบแทนนับจากวันแรกจนถึง ณ สิ้นปี 2560 = (ราคาปิด ณ ณ สิ้นปี 2560 หรือ ณ 29 ธ.ค. 2560 – ราคา IPO) / ราคา IPO*

[2] ทอท. ลดพาร์จาก 10 บาทต่อหุ้นเหลือ 1 บาทต่อหุ้นในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2560

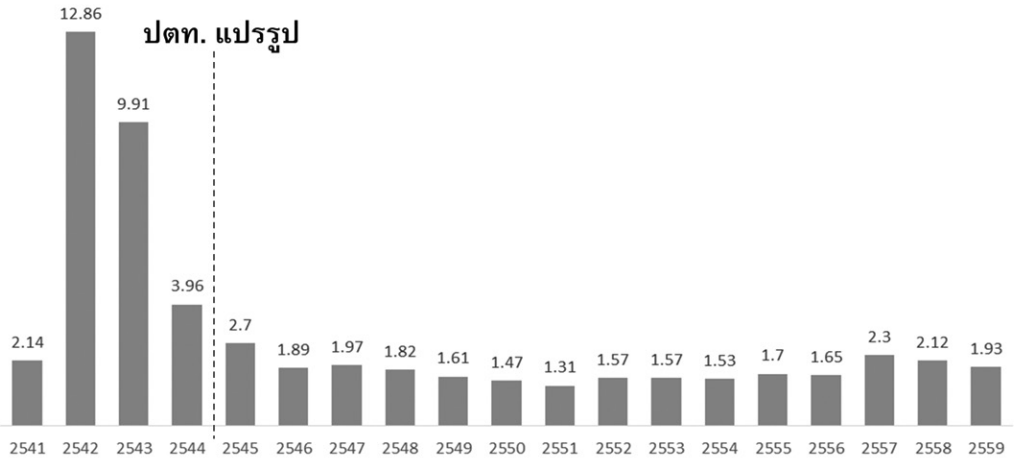
[3] ปตท. สผ. ลดพาร์จาก 10 บาทต่อหุ้นเหลือ 5 บาทต่อหุ้น และวันที่ 24 เมษายน 2549 ลดพาร์เหลือ 1 บาทต่อหุ้น

[4] บ้านปู ลดพาร์จาก 10 บาทต่อหุ้นเหลือ 1 บาทต่อหุ้นในวันที่ 26 กันยายน 2556

ผลการดำเนินงานภายหลังแปรรูป

จากการขายหุ้นในปี 2544 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถระดมทุนได้ถึง 28,427 ล้านบาท (ก่อนหักค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ) โดยแบ่งเป็นจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังได้รับ 2,177 ล้านบาท และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับ 26,250 ล้านบาท ซึ่งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้นำเงินที่ได้จากการระดมทุนมาปรับโครงสร้างหนี้และโครงสร้างธุรกิจ โดยสามารถลดภาระหนี้จำนวน 12,000 ล้านบาท และนำเงินไปลงทุนในท่อก๊าซเส้นที่ 3 การดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น ซึ่งจากรูปที่ 5.3 จะเห็นได้ว่าอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนลดลงอยู่ระดับต่ำกว่า 3 เท่ามาโดยตลอด นับตั้งแต่การแปรรูปในปี 2544

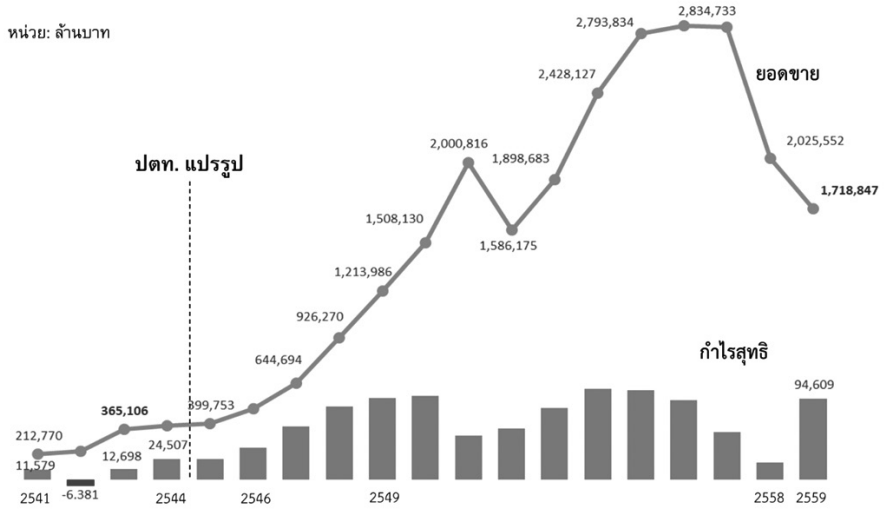
รูปที่ 5.3 อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E ratio)



ที่มา Data stream รวบรวมโดยผู้วิจัย

นอกจากนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังได้นำเงินที่ได้จากการระดมทุนมาขยายและต่อยอดธุรกิจเดิมที่มีอยู่ เช่น การซื้อโรงกลั่นน้ำมัน TOP และ RPC ซึ่งภายหลัง ธุรกิจปิโตรเคมีเป็นธุรกิจหนึ่งที่มีผลการดำเนินงานที่ดี ส่งผลให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่งขึ้น

รูปที่ 5.4 ยอดขายและกำไรสุทธิ

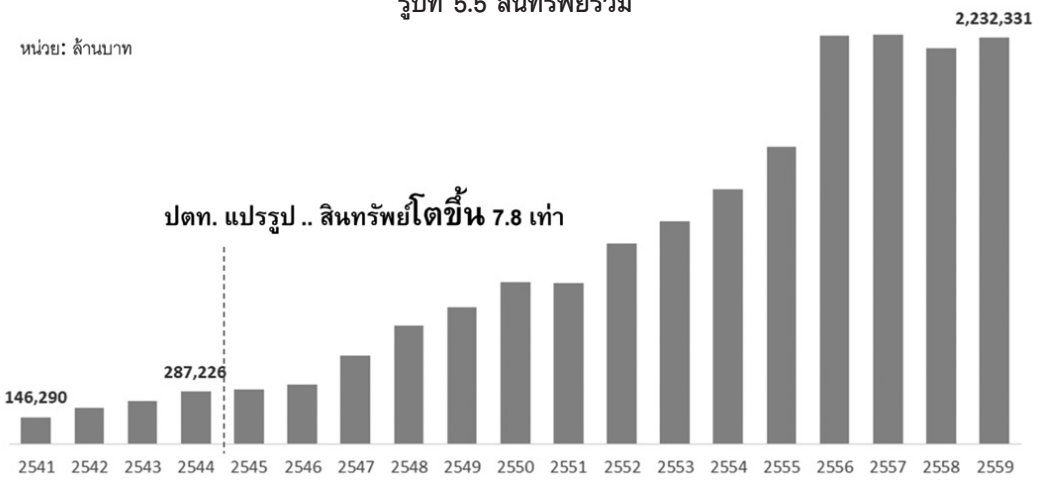


ที่มา งบการเงินรวม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จาก Data stream รวบรวมโดยผู้วิจัย

จากรูปที่ 5.4 จะเห็นได้ว่า ภายหลังการแปรรูปในปี 2544 ยอดขายของกลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เช่นเดียวกับกำไรสุทธิ โดยในปีล่าสุด 2559 กลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มียอดขายสูงถึง 1.7 ล้านล้านบาท และมีกำไรสุทธิ 94,609 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นอัตรากำไรต่อยอดขาย (returns on sales) ที่ร้อยละ 5.5 ซึ่งแม้ว่าในบางปี ยอดขายและกำไรสุทธิจะมีการปรับตัวลดลงตามราคาน้ำมันในตลาดโลก แต่ในภาพรวมก็ยังสูงกว่าช่วงก่อนแปรรูปและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

นับตั้งแต่การแปรรูป บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่หยุดที่จะลงทุนเพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานของประเทศไทย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานเดียวที่ลงทุนเพื่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณของรัฐ ซึ่งโครงการเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน เช่น การซื้อแหล่งสัมปทานในประเทศโมซัมบิก โครงการลงทุนท่อส่งก๊าซธรรมชาติ โครงการลงทุนสร้างคลังเก็บก๊าซธรรมชาติเหลว โครงการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติและปิโตรเคมี พัฒนาเครือข่ายสถานีบริการน้ำมัน รวมถึงการพัฒนาและแสวงหาแหล่งพลังงาน การสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำไชยะบุรี ดังจะเห็นได้จากรูปที่ 5.5 สินทรัพย์ในปัจจุบันของกลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เติบโตขึ้นเมื่อเทียบกับ ณ วันที่แปรรูปถึง 7.8 เท่า

รูปที่ 5.5 สินทรัพย์รวม



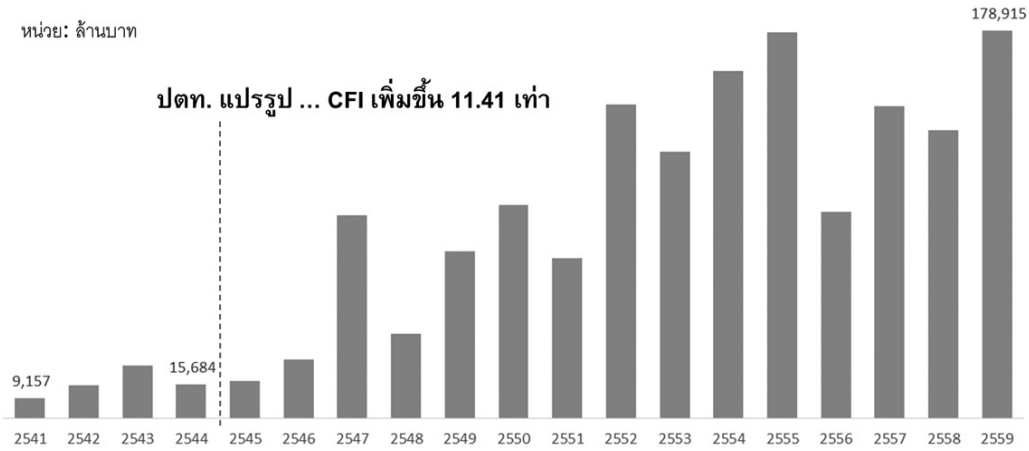
ที่มา งบการเงินรวม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จาก Data stream รวบรวมโดยผู้วิจัย

จากการบริหารแผนการเงินอย่างมีประสิทธิภาพและวินัยทางการเงินที่เข้มงวด ส่งผลให้ปัจจุบันฐานะการเงินของกลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อยู่ในระดับที่แข็งแกร่ง ในแง่กระแสเงินสดของกิจการ นับจากกระดมทุนในปี 2544 กลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีสภาพคล่องเพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้รูปที่ 5.6 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กระแสเงินจากกิจกรรมดำเนินงานที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

รูปที่ 5.6 กระแสเงินสดจากกิจกรรมดำเนินงาน

ที่มา งบการเงินรวม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จาก Data stream รวบรวมโดยผู้วิจัย

รูปที่ 5.7 กระแสเงินสดจากกิจกรรมลงทุน



ที่มา งบการเงินรวม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จาก Data stream รวบรวมโดยผู้วิจัย

นอกจากนี้ กลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังมีการลงทุนในธุรกิจและโครงการเพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ประสบความสำเร็จในการเจรจาทำสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ระยะยาวได้ และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้เร่งก่อสร้างคลังรับก๊าซธรรมชาติเหลวแห่งที่ 1 ส่วนขยายจาก 5 ล้านตันเป็น 10 ล้านตันต่อปี ซึ่งแล้วเสร็จในปี 2560 และส่วนขยายอีก 1.5 ล้านตันต่อปี ซึ่งจะแล้วเสร็จในปี 2562 นอกจากนี้ยังมีการก่อสร้างคลังรับก๊าซธรรมชาติเหลวแห่งที่ 2 อีก 7.5 ล้านตันต่อปีให้แล้วเสร็จในปี 2565[5] นอกจากนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังมีการลงทุนเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระแสเงินสดที่ใช้ไปในกิจกรรมลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น อยู่ในระดับสูงมากเมื่อเทียบกับบริษัทชั้นนำส่วนใหญ่ในประเทศไทย ดังแสดงในรูปที่ 5.7

มีการระดมทุนเพิ่มเติมหรือไม่

การที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เติบโตมาอย่างแข็งแกร่งจนถึงทุกวันนี้ นอกจากการนำเงินที่ได้จากการระดมทุนครั้งแรกมาใช้แล้วนั้น การตัดสินใจลงทุนและการบริหารงานอย่างมืออาชีพส่งผลให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่ง ตลอดจน

[5] รายงานประจำปี พ.ศ. 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

มีผลการดำเนินงานที่ดี ทำให้สามารถระดมทุนในตลาดทุนได้ในต้นทุนที่ต่ำ ซึ่งช่วยลดข้อจำกัดที่ก่อนแปรรูปต้องพึ่งพิงการกู้ยืมเพียงอย่างเดียวและต้องเป็นภาระของรัฐบาลในการเป็นผู้ค้ำประกัน โดยจะเห็นได้ว่า การแปรรูปของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น นอกจากจะสามารถระดมทุนได้จากประชาชนในตลาดหลักทรัพย์แล้วนั้น ยังสามารถออกหุ้นกู้เพื่อกู้ยืมจากประชาชนได้โดยไม่ต้องอาศัยรัฐบาลมาเป็นผู้ค้ำประกัน

ตราสารหนี้ที่ออกโดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือขั้นสูงสุดของอันดับเครดิตภายในประเทศสำหรับประเทศไทย เช่น หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2558 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2564 จำนวนเสนอขายไม่เกิน 4,200 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.5 ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือระดับ AAA (tha) โดยบริษัท ฟิทช์ เรทติ้งส์ (ประเทศไทย) เป็นต้น นอกจากนี้ ในบางปี บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถนำสภาพคล่องส่วนเกินที่มีอยู่มาไถ่ถอนหนี้สินเพื่อลดภาระดอกเบี้ยและความเสี่ยงทางการเงินของกิจการ

ที่น่าสนใจคือ ในปี 2553 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ออกหุ้นกู้อายุ 100 ปี อัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 5.9 เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าองค์กรมีความเข้มแข็งมั่นคงที่จะดำรงธุรกิจต่อไปได้อีกเป็นร้อยปี ซึ่งบริษัท ฟิทช์ เรทติ้งส์ (ประเทศไทย) จำกัด ได้จัดอันดับความน่าเชื่อถือของหุ้นกู้ดังกล่าวที่ระดับ AAA (tha) โดยการออกหุ้นกู้ 100 ปีดังกล่าวถือเป็นครั้งแรกของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และครั้งแรกของประวัติศาสตร์ประเทศไทยด้วยเช่นกันกับการออกหุ้นกู้ระยะยาวเช่นนี้ ซึ่งความสำเร็จของการออกหุ้นกู้ 100 ปีนั้น นอกจากจะสร้างอัตราผลตอบแทนอ้างอิงระยะยาวที่เป็นมาตรฐาน (benchmark) ให้กับตลาดตราสารหนี้ของไทย ยังสามารถเพิ่มผลิตภัณฑ์ใหม่ให้กับนักลงทุนที่ต้องการลงทุนระยะยาวในหลักทรัพย์ที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะสถาบันการเงินกลุ่มธุรกิจประกันและนักลงทุนรายใหญ่

ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559 บริษัทมีเงินกู้ยืมในประเทศที่อยู่ในรูปพันธบัตรของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังจำนวน 1,000 ล้านบาท และที่อยู่ในรูปหุ้นกู้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่กระทรวงการคลังไม่ค้ำประกันจำนวน 136,433 ล้านบาท รวมพันธบัตรและหุ้นกู้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในประเทศ ทั้งสิ้น 137,433 ล้านบาท และบริษัทมีเงินกู้ยืมต่างประเทศในรูปหุ้นกู้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ และสกุลเงินเยน กระทรวงการคลังไม่ค้ำประกันจำนวนเทียบเท่า 62,924 ล้านบาท โดยรายละเอียดพันธบัตรและหุ้นกู้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ณ ปี 2559 แสดงได้ดังตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 พันธบัตรและหุ้นกู้ ปตท. ณ ปี 2559

พันธบัตรและหุ้นกู้	จำนวน (ล้านบาท)	วันครบกำหนดไถ่ถอน	หลักประกัน
พันธบัตรบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง - พันธบัตรในประเทศ	1,000	พ.ศ. 2563	ไม่มี
หุ้นกู้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กระทรวงการคลังไม่ค้ำประกัน - หุ้นกู้ในประเทศ - หุ้นกู้ต่างประเทศ	 136,433 62,924	 พ.ศ. 2559 – 2653 พ.ศ. 2560 - 2585	 ไม่มี ไม่มี
รวมพันธบัตรและหุ้นกู้	**200,357**		

ที่มา บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แบบ 56-1 ปี พ.ศ. 2559

โดยรายละเอียดการออกหุ้นกู้ในประเทศจำนวน 136,433 ล้านบาท แสดงในตารางที่ 5.3 ดังนี้

ตารางที่ 5.3 หุ้นกู้ในประเทศ ณ 31 ธันวาคม 2559

ชื่อหุ้นกู้	วันที่ออก	อายุหุ้นกู้ (ปี)	อัตราดอกเบี้ย (%)
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2558 ครบกำหนดไถ่ถอน ปี พ.ศ. 2564 (PTTC21NB)	19 ต.ค. 2558	6 ปี 27 วัน	3.50% ต่อปี
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2557 ครบกำหนดไถ่ถอน ปี พ.ศ. 2564 (PTTC21NA)	15 ธ.ค. 2557	6 ปี 11 เดือน	4.00% ต่อปี
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 2/2556 ครบกำหนดไถ่ถอน ปี พ.ศ. 2563 (PTTC20NA)	27 พ.ย. 2556	6 ปี 11 เดือน 19 วัน	4.75% ต่อปี
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2556 ครบกำหนดไถ่ถอน ปี พ.ศ. 2566 (PTTC239A)	13 ก.ย. 2556	10 ปี	6.58% ต่อปี

ชื่อหุ้นกู้	วันที่ออก	อายุหุ้นกู้ (ปี)	อัตราดอกเบี้ย (%)
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 3/2555 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2562 (PTTC195C)	31 ก.ค. 2555	6 ปี 9 เดือน 15 วัน	4.10% ปีที่ 1-4
			5.10% ปีที่ 5-7
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 2/2555 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2562 (PTTC195B)	21 พ.ค. 2555	6 ปี 11 เดือน 24 วัน	4.10% ปีที่ 1-4
			5.10% ปีที่ 5-7
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2555 ชุดที่ 2 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2561 (PTTC18NA)	27 ม.ค. 2555	6 ปี 9 เดือน 19 วัน	4.00% ต่อปี (27 ม.ค. 2555 - 26 ม.ค. 2559)
			4.40% ต่อปี (27 ม.ค. 2559 - 26 ม.ค. 2561)
			5.50% ต่อปี (27 ม.ค. 2561 - 15 พ.ย. 2561)
หุ้นกู้ไม่ด้อยสิทธิ ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 3/2553 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2653 (ผู้ถือหุ้นกู้สามารถไถ่ถอนก่อนกำหนดได้ ณ สิ้นปีที่ 50 ปีที่ 75 และกรณีอื่น ตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดสิทธิ) (PTTC10DA)	2 ธ.ค. 2553	100 ปี	5.90% ต่อปี (Put Option ปีที่ 50 และ ปีที่ 75)
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 2/2553 ชุดที่ 2 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2560 (PTTC17DB)	29 พ.ย. 2553	7 ปี 15 วัน	3.20% ต่อปี (29 พ.ย. 2553 - 28 พ.ย. 2557)
			4.20% ต่อปี (29 พ.ย. 2557 - 28 พ.ย. 2559)
			5.00% ต่อปี (29 พ.ย. 2559 - 13 ธ.ค. 2560)
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2553 ชุดที่ 1 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2560 (PTTC172A)	25 ก.พ. 2553	7 ปี	4.10% ต่อปี
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2553 ชุดที่ 2 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2565 (PTTC222A)	25 ก.พ. 2553	12 ปี	4.50% ต่อปี

ชื่อหุ้นกู้	วันที่ออก	อายุหุ้นกู้ (ปี)	อัตราดอกเบี้ย (%)
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 2/2552 ชุดที่ 3 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2567 (ผู้ถือหุ้นกู้สามารถไถ่ถอนก่อนกำหนดได้ ณ สิ้นปีที่ 10) (PTTC247A)	31 ก.ค. 2552	15 ปี	4.25% ต่อปี (31 ก.ค. 2552 - 31 ก.ค. 2557)
			5.50% ต่อปี (31 ก.ค. 2557 - 31 ก.ค. 2562)
			5.75% ต่อปี (31 ก.ค. 2562 - 31 ก.ค. 2567)
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2552 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2567 (ผู้ถือหุ้นกู้สามารถไถ่ถอนก่อนกำหนดได้ ณ สิ้นปีที่ 8) (PTTC243A)	6 มี.ค. 2552	15 ปี	5.00% ต่อปี (6 มี.ค. 2552 - 5 มี.ค. 2557)
			6.20% ต่อปี (6 มี.ค. 2557 - 5 มี.ค. 2560)
			6.80% ต่อปี (6 มี.ค. 2560 - 5 มี.ค. 2567)
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 2/2550 ชุดที่ 3 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2561 (PTTC18DA)	14 ธ.ค. 2550	11 ปี	5.91% ต่อปี
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 2/2550 ชุดที่ 2 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2560 (PTTC17DA)	14 ธ.ค. 2550	10 ปี	5.87% ต่อปี
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2549 ชุดที่ 2 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2564 (PTTC215A)	23 พ.ค. 2549	15 ปี	6.53% ต่อปี
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 2/2548 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2563 (PTTC208A)	25 ส.ค. 2548	15 ปี	5.95% ต่อปี
หุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ 1/2547 ชุดที่ 3 ครบกำหนดไถ่ถอนปี พ.ศ. 2562 (PTTC195A)	20 พ.ค. 2547	15 ปี	5.90% ต่อปี

ที่มา http://pttdebenture.azurewebsites.net/debenture_information.aspx (เข้าถึง 21 ก.ค. 2560)

และรายละเอียดการออกหุ้นกู้ต่างประเทศจำนวน 62,924 ล้านบาท ณ 31 ธันวาคม 2559 เป็นดังนี้

ตารางที่ 5.4 หุ้นกู้ต่างประเทศ ณ 31 ธันวาคม 2559

ชื่อหุ้นกู้	วันที่ออก	อายุหุ้นกู้ (ปี)	อัตราดอกเบี้ย (%)
หุ้นกู้สกุลต่างประเทศ U.S.$500,000,000 3.375% Senior Notes due 2022 (PTTF22OA)	25 ต.ค. 2555	10 ปี	3.375% ต่อปี
หุ้นกู้สกุลต่างประเทศ U.S.$600,000,000 4.5% Senior Notes due 2042 (PTTF42OA)	25 ต.ค. 2555	30 ปี	4.5% ต่อปี
PTT Public Company Limited Japanese Yen Bonds - First Series (2007) (SAMURAI BOND)	22 มิ.ย. 2550	10 ปี	2.71% ต่อปี
หุ้นกู้สกุลต่างประเทศ U.S.$350,000,000 5.875% Notes due 2035 (PTTF358A)	3 ส.ค. 2548	30 ปี	5.875% ต่อปี

ที่มา http://pttdebenture.azurewebsites.net/debenture_information.aspx (เข้าถึง 21 ก.ค. 2560)

การเติบโตของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มาจนถึงทุกวันนี้นั้นไม่ได้อาศัยเพียงแค่เงินที่ได้จากการแปรรูปมาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อปี 2544 เพียงอย่างเดียว หากแต่การแปรรูปของรัฐวิสาหกิจเป็นเพียงจุดเริ่มต้น และเป็นไปตามทฤษฎีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ว่า เอกชนสามารถดำเนินธุรกิจได้มีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ ดังนั้นจึงควรถ่ายโอนความเป็นเจ้าของจากรัฐไปสู่เอกชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

Boubakri et al. (2005) ได้ศึกษาผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนาและพบว่า รัฐวิสาหกิจมีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นภายหลังแปรรูป อย่างไรก็ตาม Boubakri et al. (2005) พบว่า ปัจจัยเรื่องโครงสร้างความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจไม่ได้เป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของกิจการในการบริหารและดำเนินการ เช่นเดียวกับ Aivazian et al. (2005) ที่พบว่า การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจส่งผลให้มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น แม้ว่าจะไม่มีการแปรรูปก็ตาม

ในกรณีของประเทศไทย ผลการศึกษาของภูรี สิรสุนทร (2550) เกี่ยวกับผลการดำเนินงานระหว่างการแปลงสภาพและแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่าง ปตท. ทอท. และ อสมท. ในช่วงปี 2544 – 2548 มีผลสรุปที่น่าสนใจ โดยงานวิจัยพบความแตกต่างกันระหว่างองค์กรที่ทำการศึกษาทั้ง 3 แห่ง ดังนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการทำกำไร กำลังการผลิต ความสามารถในการชำระหนี้ ในขณะที่ ทอท. มีความสามารถในการทำกำไรและผลผลิตลดลงหลังจากการแปลงสภาพในปี 2545 แต่ในปี 2547 ภายหลังการแปรรูปกลับมีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น ในส่วนของ อสมท. นั้น ภายหลังการแปลงสภาพและการแปรรูป ในปี 2547 ความสามารถในการทำกำไรของ อสมท. ลดลง แต่ผลผลิตกลับเพิ่มขึ้น

โดยงานวิจัยดังกล่าววิเคราะห์พบว่า สาเหตุที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นหลังจากการแปลงสภาพและแปรรูปนั้น เนื่องมาจากการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจผูกขาดในธุรกิจเช่นเดียวกับ ทอท. ในขณะที่ อสมท. มีความสามารถในการทำกำไรลดลงนั้นเนื่องจาก อสมท. อยู่ในธุรกิจที่มีการแข่งขันสูง ทำให้ไม่สามารถแข่งขันสู้กับเอกชนได้

อย่างไรก็ตาม ในส่วนประเด็นของการผูกขาดนั้น สามารถหาข้อมูลเพิ่มเติมได้ในบทที่ 7 เรื่องเกี่ยวกับการผูกขาดในธุรกิจพลังงาน เนื่องจาก ตามกฎหมายแล้ว ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับพลังงานตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำนั้นได้มีการเปิดเสรีและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาลงทุนโดยตลอด นับตั้งแต่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงเป็น ปตท. โดยในทุกธุรกิจที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินการอยู่นั้นไม่ใช่ว่าจะไม่มีคู่แข่ง แต่มีทั้งคู่แข่งในประเทศและคู่แข่งจากต่างประเทศด้วย

ทั้งนี้ มีเพียงธุรกิจจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติเท่านั้นที่มีผู้เล่นน้อยรายในตลาด ซึ่งเดิมมีเพียงบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้เล่นรายเดียวเนื่องจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ลงทุนในโครงข่ายท่อส่งก๊าซ ซึ่งล่าสุด คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีมติอนุมัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจัดหา LNG ปริมาณ 1.5 ล้านตันต่อปี ตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม แม้ธุรกิจดังกล่าวมีผู้เล่นน้อยรายและมีโอกาสใช้อำนาจในการกำหนดราคาที่เอาเปรียบได้นั้น แต่การดำเนินธุรกิจจัดหาและค้าส่งก๊าซนั้นถูกกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเช่นเดียวกับการไฟฟ้าแห่งประเทศไทยที่เป็นผู้เดียวที่ลงทุนในโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้า ดังนั้น ในประเด็นผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น นอกจากจะมาจากการบริหารจัดการ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และการดำเนินธุรกิจ

ที่ครบวงจรจนก่อให้เกิดการกระจายความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ ส่วนหนึ่งก็มาจากการที่ธุรกิจพลังงานและธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องปรับตัวอยู่ในขาขึ้นนับจากปี 2546 รวมถึงเศรษฐกิจที่ขยายตัวส่งผลให้ปริมาณความต้องการใช้พลังงานเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

หากวันนี้ถามว่า แปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แล้วได้อะไร จากข้อมูลข้างต้นคงปฏิเสธไม่ได้ว่า การที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เติบโตอย่างก้าวกระโดดมาเป็นบริษัทพลังงานชั้นนำของไทยที่สามารถก้าวออกไปแข่งขันในเวทีโลกได้นั้น มีผลการดำเนินงานที่ดีและฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่ง เหล่านี้ล้วนเกิดจากการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แปลงสภาพและแปรรูปมาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นผลให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากต้องรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น ซึ่งคือกระทรวงการคลังที่เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ นอกจากนี้ ยังต้องมีการดำเนินงานที่โปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล มีระบบการบันทึกบัญชีที่ได้มาตรฐาน และมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ส่งผลให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นหุ้นที่ได้รับความนิยมจากนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ณ สิ้นปี 2560 หุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีมูลค่ากว่าร้อยละ 7 ของมูลค่าตลาดโดยรวม ดังนั้น คงจะไม่ผิดนักที่จะบอกว่าที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เติบโตมาจนถึงทุกวันนี้ได้นั้นมาจากการเลือกตัดสินใจเดินหน้าแปลงสภาพและแปรรูปในปี 2544

หากจะย้อนถามกลับไปว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การแปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในวันนั้นประสบความสำเร็จคืออะไร คณะผู้วิจัยได้คำตอบที่ชัดเจนจากการสัมภาษณ์นายมนู เลียวไพโรจน์ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขณะนั้น ซึ่งท่านมีบทบาทสำคัญในช่วงเตรียมการและการแปลงสภาพและแปรรูปดังกล่าว ท่านย้อนสรุปถึงการกำหนดราคาว่า คณะกรรมการใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ที่จะกำหนดราคาเสนอขายบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ได้ราคาที่เป็นธรรมทั้งต่อนักลงทุนและต่อประเทศชาติอย่างชัดเจน เพราะถือเป็นภาระหน้าที่สำคัญที่ต้องทำให้ได้และทำให้ดี ซึ่งสามารถสรุปถึงปัจจัยสำคัญของการแปรรูปไว้ตอนหนึ่งว่า[6]

"ผมคิดว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถแปรรูปได้สำเร็จและรวดเร็ว ปราศจากแรงเสียดทานและการต่อต้านจากสหภาพพนักงาน ได้แก่

<u>หนึ่ง</u> บุคลากรทุกระดับตั้งแต่พนักงานฝ่ายปฏิบัติการ ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับสูงของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถือเป็นส่วนสำคัญในการแปรรูป บริษัท ปตท. จำกัด

[6] บทสัมภาษณ์นายมนู เลียวไพโรจน์ ณ วันที่ 6 ตุลาคม 2560 โดยคณะผู้วิจัย

(มหาชน) เป็นองค์กรที่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีความมุ่งมั่นและตั้งใจดี นับตั้งแต่ผู้บริหารที่เป็นคนเก่ง มีวิสัยทัศน์ และกล้าตัดสินใจ ตลอดจนการสื่อสารภายในองค์กรและการมีส่วนร่วมของพนักงานก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญ โดยตลอดเวลาในช่วงเตรียมการนั้น มีการเชิญตัวแทนสหภาพพนักงานเข้าร่วมประชุมเพื่อให้รับทราบความเป็นไปและทำความเข้าใจกับข้อมูลต่าง ๆ ที่ถูกต้อง เพื่อนำไปสื่อสารแก่เพื่อนพนักงานโดยทั่วไป ส่งผลให้การแปรรูปซึ่งมีผลต่อการปรับโครงสร้างองค์กรและการทำงาน ไม่ก่อให้เกิดการต่อต้านแต่อย่างใด

<u>สอง</u> นับตั้งแต่ยังเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย แม้จะเป็นหน่วยงานของรัฐร้อยละ 100 แต่ก็ไม่ได้รับสิทธิพิเศษในการผูกขาดการแข่งขัน เนื่องจากดำเนินงานในธุรกิจที่ต้องแข่งขันกับเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศมาโดยตลอด ส่งผลให้แม้ว่าแปรรูปและรัฐลดสัดส่วนในการถือหุ้นลงไปแล้วนั้น ยิ่งช่วยกระตุ้นให้เกิดความคล่องตัวและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<u>สาม</u> บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการวางแผนและเตรียมการแปลงสภาพและแปรรูปที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการมีที่ปรึกษาทางการเงิน ที่ปรึกษาด้านการปรับโครงสร้างองค์กร ที่ปรึกษาด้านการวางระบบบัญชี หรือแม้กระทั่งที่ปรึกษาด้านการกำหนดกลยุทธ์ ซึ่งที่ปรึกษาเหล่านี้ล้วนทำงานหนักและให้ข้อมูลสำคัญและจำเป็นต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร ส่งผลให้ผู้บริหารมีข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้านในการตัดสินใจ

<u>สี่</u> ในส่วนการจัดสรรหุ้นได้อย่างรวดเร็วนั้น ผมคิดว่าต้องขอบคุณเทคโนโลยีและระบบคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัย โดยเราอาศัยสาขาของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นตัวแทนในการรับจองหุ้นกว่า 10,000 เครื่องทั่วประเทศ ส่งผลให้การจองและจัดสรรหุ้นจำนวนมากของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นไปอย่างรวดเร็ว อีกอย่างต้องบอกว่า นอกจากการทำโรดโชว์เพื่อให้ข้อมูลและสำรวจตลาดแล้วนั้น การทำ public hearing ก็สำคัญ เมื่อเราให้ข้อมูลที่ถูกต้องและตรงประเด็น นักลงทุนก็คลายข้อสงสัยและมีความมั่นใจที่จะลงทุนในหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แม้ว่าในช่วงเวลานั้น เศรษฐกิจและตลาดหุ้นยังเพิ่งเริ่มฟื้นตัว...”

บทสรุป

นับตั้งแต่การก่อตั้ง ปตท. ขึ้นในปี 2521 และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นโครงข่ายท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติในปี 2527 ได้ช่วยลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้าและลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศ การมุ่งมั่นพัฒนาธุรกิจปิโตรเคมีในปี 2528 ยังช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี สร้างรายได้ให้แก่ประเทศและก่อให้เกิดการจ้างงานในธุรกิจและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องจำนวนมาก จนกระทั่งในปี 2540 นับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อภาระหนี้สินและการดำเนินงานของธุรกิจโรงกลั่นและปิโตรเคมี บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้เข้ามาช่วยกอบกู้กิจการเหล่านั้นให้ยังคงเป็นของคนไทยและสามารถกลับมาดำเนินงานได้อีกครั้ง

ในช่วงปี 2540 - 2544 ซึ่งเศรษฐกิจชะลอตัวและราคาพลังงานรวมถึงผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องอยู่ในจุดตกต่ำ บริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยเริ่มชะลอหรือถอนการลงทุนออกไป หากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นของรัฐทั้งร้อยละ 100 เหมือนเดิม ไม่แน่ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะยังสามารถรักษาธุรกิจโรงกลั่นและธุรกิจปิโตรเคมีและตลาดค้าขายน้ำมันไว้ได้หรือไม่ หรือต้องกลายกลับไปอยู่ในมือของผู้ประกอบการต่างชาติอีกครั้งดังเช่นในอดีต

การที่ประเทศไทยแปลงสภาพและแปรรูป ปตท. ในวันนั้น เป็นผลให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถนำเงินลงทุนเข้าซื้อกิจการที่มีปัญหาเพื่อที่จะรักษาธุรกิจเหล่านั้นไม่ให้ตกไปอยู่ในมือของต่างชาติที่เป็นเจ้าหนี้เงินกู้ หากไม่ใช่การเลือกเดินหมากถูกทางและถูกเวลาเราก็คงไม่มีบริษัทพลังงานชั้นนำที่บริษัทและบริษัทในเครือมีมูลค่าตลาดกว่า 2.5 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนรวมสูงถึงประมาณร้อยละ 14 ของมูลค่าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ณ ปลายปี 2560) และเป็นบริษัทพลังงานชั้นนำของเอเชียที่มีกำลังและความสามารถเพียงพอที่จะต่อสู้กับบริษัทข้ามชาติได้

และที่สำคัญ แม้วันนี้ รัฐจะมีสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ลดน้อยลง หากแต่มูลค่าของส่วนทุนที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมูลค่าสินทรัพย์สุทธินั้นได้เติบโตขึ้นจากเดิมกว่าหลายเท่าตัว นอกจากนี้ รัฐยังได้รับผลตอบแทนในรูปเงินปันผล (จากหุ้นที่ถืออยู่) และภาษีเงินได้ที่จัดเก็บจากผลประกอบการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่เพิ่มขึ้นจากเดิม อีกทั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงยึดมั่นในการลงทุนเพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้แก่ประเทศไทยเสมอมา

นับเป็นความภูมิใจสำหรับประเทศไทย ที่ในอดีตเราไม่มีความรู้เรื่องการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียม บุคลากรที่ทำงานตามแท่นขุดเจาะล้วนเป็นชาวต่างชาติทั้งนั้น เนื่องจากตอนนั้นคนไทยยังไม่มีความรู้พอ นับจากการเปิดเสรีการสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมในประเทศไทยผ่านระบบสัมปทาน นอกจากจะได้รับประโยชน์ทางตรงจากรายได้ค่าภาคหลวง ภาษีและเงินผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ และการลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ประเทศไทยยังได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี รวมถึงการจ้างงานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง มาวันนี้ คนไทยมีความรู้เกี่ยวกับปิโตรเลียมทุกขั้นตอน รวมถึงมีบริษัทพลังงานที่สามารถก้าวเข้าสู่เวทีโลกได้

บทที่ 6

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นของใคร

เป็นที่ถกเถียงกันมานานและเป็นประเด็นที่หลายคนเข้าใจ (ไปเอง) ว่า ... วันนี้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นของเอกชนเต็มตัว หรือแม้กระทั่งข้อกล่าวอ้างว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นของนักการเมืองบางคนโดยอาศัยบริษัทต่างชาติเป็นนอมินี ... ล้วนก่อให้เกิดกระแสทวงคืน ปตท. หรือบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้กลับมาเป็นสมบัติของชาติอีกครั้งหนึ่ง

ประเด็นสำคัญที่กระแสทวงคืน ปตท. เลี่ยงไม่พูดถึงคือ ความจริงแล้ว บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นของใครกันแน่ เนื้อหาบทนี้ประสงค์จะตอบคำถามนี้ให้ชัดเจน โดยอ้างอิงจากข้อเท็จจริงในข้อมูลสาธารณะที่สืบค้นได้

ข้อเท็จจริง วันนี้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้ถือหุ้นโดยรัฐบาลหรือกระทรวงการคลังร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะมีการแปลงสภาพและแปรรูปจาก ปตท. ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แล้ว ซึ่งเป็นการแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่ปี 2544 การแปรรูปดังกล่าวเป็นผลให้กระทรวงการคลังถือหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในสัดส่วนน้อยลง แต่ความจริงที่ปรากฏหลักฐานยืนยันคือ กระทรวงการคลัง ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และไม่เคยถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 51 เลย

ดังนั้น แม้วันนี้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แปรสภาพมาเป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แต่เจ้าของรายใหญ่ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ก็ยังคงเป็นกระทรวงการคลัง

ว่าตามภาษากฎหมาย วันนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจไม่ต่างไปจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) หรือการท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่แม้ชื่อจะเป็น “บริษัท” แต่ก็ยังคงนับเป็นรัฐวิสาหกิจ

เพราะรัฐถือหุ้นเกินร้อยละ 51 และเมื่อเป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงถูกกำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในขณะที่มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นผู้ตรวจสอบบัญชี และเมื่อมีกำไรก็ต้องจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่รัฐ และการจ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้น (ซึ่งผู้ถือหุ้นใหญ่ก็คือกระทรวงการคลัง) รวมถึงยังคงเป้าหมายในการดำเนินกิจการสนองนโยบายรัฐเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ

ข้อกล่าวอ้างว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทและเป็นของเอกชน เลยต้องมีเป้าหมายแสวงหากำไรสูงสุดโดยการขายน้ำมันราคาแพง ๆ นั้น จึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงหลายอย่าง เป็นการกล่าวอ้างโดยละเลยไม่ดูไม่รับรู้ข้อเท็จจริงและหลักฐานที่เป็นเอกสารมหาชน ซึ่งตรวจสอบได้ทั่วไป

ที่นี้ เรามาลองดูกันให้ละเอียดว่าความจริงแล้ว ใครบ้างที่เป็นผู้ถือหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสามารถหาดูได้จากรายงานประจำปีหรือในเว็บไซต์ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (www.set.or.th)

ใครเป็นเจ้าของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)?

แม้ว่าเวลาจะล่วงเลยมากว่า 16 ปี กระทรวงการคลังยังคงสถานะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่สุดของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 51.11 ในขณะที่กองทุนรวมวายุภักษ์ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของและถือหุ้นกว่าร้อยละ 30 นั้นถือหุ้นรวมกันอีกร้อยละ 13.10

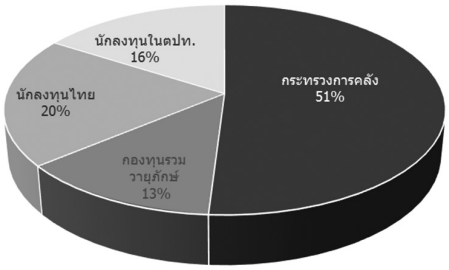
รูปที่ 6.1 รายชื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ณ 5 กันยายน 2560

ลำดับ	ผู้ถือหุ้นรายใหญ่	จำนวนหุ้น (หุ้น)	% หุ้น
1.	กระทรวงการคลัง	1,459,885,575	51.11
2.	บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด	215,538,793	7.55
3.	กองทุนรวม วายุภักษ์หนึ่ง โดย บลจ.กรุงไทย จำกัด (มหาชน)	187,192,850	6.55
4.	กองทุนรวม วายุภักษ์หนึ่ง โดย บลจ.เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน)	187,192,850	6.55
5.	CHASE NOMINEES LIMITED	58,955,946	2.06
6.	STATE STREET BANK EUROPE LIMITED	37,678,797	1.32
7.	สำนักงานประกันสังคม	36,409,800	1.27
8.	THE BANK OF NEW YORK MELLON	32,194,600	1.13
9.	GIC PRIVATE LIMITED	26,469,300	0.93
10.	HSBC (SINGAPORE) NOMINEES PTE LTD	24,274,801	0.85
11.	STATE STREET EUROPE LIMITED	19,197,344	0.67
12.	PEOPLE'S BANK OF CHINA	18,041,900	0.63
13.	EAST FOURTEEN LIMITED-DIMENSIONAL EMER MKTS VALUE FD	16,766,050	0.59

ที่มา ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (www.set.or.th)

นอกจากกระทรวงการคลังและกองทุนรวมวายุภักษ์ จะถือหุ้นรวมกว่าร้อยละ 64.21 สำนักงานประกันสังคมยังถือหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในสัดส่วนร้อยละ 1.27 ในขณะที่ผู้ถือหุ้นส่วนที่เหลือแบ่งเป็นนักลงทุนในประเทศประมาณร้อยละ 20 และนักลงทุนต่างประเทศประมาณร้อยละ 16 สรุปรวมแล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐและคนไทยถือหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รวมกันในสัดส่วนประมาณร้อยละ 84 และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ก็ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นของคนไทยตลอดมา

รูปที่ 6.2 สัดส่วนผู้ถือหุ้น ปตท. จำแนกตามประเภท



ที่มา Investor update เดือนธันวาคม 2560 ข้อมูลจากบัญชีผู้ถือหุ้น ณ กันยายน 2560

เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งได้แก่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. และบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) นั้น กระทรวงการคลังก็ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่โดยถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 70 และร้อยละ 65.80 ตามลำดับ (ในปี 2560)

สำหรับส่วนที่เป็นของนักลงทุนต่างชาติร้อยละ 16 ที่ลงทุนในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น ส่วนใหญ่เป็นสถาบันการเงินจากต่างประเทศที่มีนโยบายลงทุนในกิจการขนาดใหญ่ที่มีผลการดำเนินงานดี (หุ้น bluechip หรือหุ้น large cap) มีศักยภาพและความน่าเชื่อถือในหลายประเทศหลายภูมิภาคอยู่แล้ว ไม่เฉพาะเจาะจงมาลงทุนในประเทศไทยหรือในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพียงอย่างเดียว ซึ่งก็ไม่ต่างกับบริษัทเอสซีจี จำกัด (มหาชน) ที่ STATE STREET BANK EUROPE LIMITED และ CHASE NOMINEES LIMITED เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อันดับที่ 3 และ 5 ตามลำดับ[1] และ STATE STREET BANK EUROPE LIMITED และ CHASE NOMINEES LIMITED ก็ยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อันดับที่ 4 และ 6 ของ ทอท. ตามลำดับ[2]

[1] โครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัท เอสซีจี จำกัด (มหาชน) ณ 10 สิงหาคม 2560 สืบค้นจาก https://scc-th.listedcompany.com/shareholder_structure.html

[2] โครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ณ 14 ธันวาคม 2560 สืบค้นจากhttp://airportthai.co.th/corporate/th/invester-relations

งานศึกษาของสฤณี อาชวานันทกุล (2549) ได้รวบรวมรายชื่อบริษัทต่างชาติที่เป็นนอมินีและสงสัยว่าเป็นนอมินี 21 รายที่มีสัดส่วนการถือหุ้นสูงสุดในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปี 2549 ดังนี้

อันดับ	ชื่อองค์กร	ประเภทองค์กร	มูลค่าหุ้นและ NVDR ที่ถือ	% มูลค่าตลาด
1	State Street	ธนาคารพาณิชย์	146,689,311,350	2.97
2	HSBC	ธนาคารพาณิชย์	122,082,449,971	2.47
3	Chase	ธนาคารพาณิชย์	117,641,838,977	2.38
4	Bank of New York	ธนาคารพาณิชย์	56,169,006,192	1.14
5	Mellon	ธนาคารพาณิชย์	47,499,563,169	0.96
6	Nortrust Nominees	บริษัทนอมินี	46,920,819,641	0.95
7	Littledown Nominees	บริษัทนอมินี	44,411,428,481	0.90
8	Morgan Stanley	บริษัทหลักทรัพย์	33,192,129,932	0.67
9	UBS	ธนาคารพาณิชย์	24,276,207,951	0.49
10	Goldman Sachs	บริษัทหลักทรัพย์	18,145,320,777	0.37
11	Somers (U.K.) Limited	บริษัทในเขตปลอดภาษี	17,407,658,177	0.35
12	Citigroup	ธนาคารพาณิชย์	13,343,788,035	0.27
13	Merrill Lynch	บริษัทหลักทรัพย์	12,480,957,469	0.25
14	Credit Suisse	บริษัทหลักทรัพย์	11,483,698,629	0.23
15	N.C.B. Trust	บริษัทนอมินี	10,009,432,138	0.20
16	Clearstream Nominees	บริษัทนอมินี	9,196,238,834	0.19
17	Deutsche Bank	ธนาคารพาณิชย์	8,620,953,445	0.17
18	Raffles Nominees	บริษัทนอมินี	7,778,873,478	0.16
19	Norbax Inc.	บริษัทนอมินี	7,527,474,377	0.15
20	DBS Vickers	บริษัทหลักทรัพย์	4,827,292,472	0.10
21	Albouys Nominees	บริษัทในเขตปลอดภาษี	4,487,057,556	0.09
		รวม	**764,191,501,052**	**15.49**

ที่มา การใช้ตัวแทนถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยสฤณี อาชวานันทกุล เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง "สู่ความชัดเจนในระเบียบธรรมาภิบาล: ประเด็นสืบเนื่องจากกรณีการขายหุ้นชิน คอร์ปอเรชั่น" วันที่ 25 สิงหาคม 2549

จะเห็นได้ว่า State Street และ Chase มีการถือหุ้นในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สูงเป็นอันดับต้น ๆ จึงเป็นการยืนยันได้ว่า บริษัทเหล่านี้ไม่ได้เจาะจงมาลงทุนแค่ในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพียงอย่างเดียว โดยภาพรวมในปี 2549 นั้น บริษัทต่างชาติที่เป็นนอมินีและสงสัยว่าเป็นนอมินีมีการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมถึงร้อยละ 15 ของมูลค่าตลาดโดยรวม

นอกจากบริษัทต่างชาติที่เข้ามาถือหุ้นแล้วนั้น ยังมีความสงสัยว่ากองทุนที่พ่วงคำว่า "นอมินี (nominees)" นั้นหมายความว่าอย่างไร

"นอมินี"เป็นบัญชีประเภทไม่เปิดเผยชื่อบุคคล โดยมากเป็นบริการของธนาคารหรือกองทุนที่เข้ามาถือหุ้นแทนผู้ลงทุนจริงที่ไม่ต้องการเปิดเผยชื่อ คล้าย ๆ เป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นอีกทีหนึ่ง ซึ่งในต่างประเทศ นอมินีในนามนิติบุคคลถือหุ้นแทนถือว่าเป็นเรื่องปกติ และมีกฎหมายรองรับ โดยการใช้นอมินี เป็นตัวแทนก็เพื่อประโยชน์ในหลายด้าน ได้แก่ เพื่อประโยชน์ทางภาษี เพื่อรักษาความลับการลงทุน และบุคคลผู้บริหารธุรกิจ หรือในกรณีที่การลงทุนที่มีความเสี่ยงสูง เป็นต้น

แล้วบริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด (NVDR) ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่อันดับที่ 2 ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) คือใคร

NVDR เป็นบริษัทย่อยของตลาดหลักทรัพย์ โดยมีหน้าที่ออกหลักทรัพย์ไม่มีสิทธิออกเสียง ซึ่งผู้ที่ลงทุนส่วนใหญ่มักเป็นนักลงทุนต่างชาติที่จำเป็นต้องซื้อ NVDR แทน ถ้าโควต้าการถือหุ้นสำหรับต่างชาติในบริษัทนั้นเต็มแล้ว หรือบางครั้งอาจมีนักลงทุนไทยที่ซื้อ NVDR กรณีไม่ต้องการสิทธิออกเสียงและไม่ต้องการเปิดเผยชื่อ ซึ่งในปี 2560 NVDR ก็เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่อันดับที่ 2 ของ ทอท. รองจากกระทรวงการคลัง

อย่างไรก็ตาม ในรายงานสรุปรายชื่อผู้ถือหุ้นจะแสดงรายชื่อบริษัทนอมินีในฐานะผู้ถือหลักทรัพย์แทนชื่อผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (ultimate beneficiary) เนื่องจากธนาคารหรือกองทุนเหล่านี้ได้รับแต่งตั้งและได้รับสิทธิในออกเสียงแทนผู้ถือหุ้นจริง การใช้บริการนอมินีนั้นมีเจตนาที่หลากหลาย ทั้งสุจริตและทุจริต

การใช้นอมินีเพื่อเจตนาสุจริตนั้น อาจมาจากนอมีนีโดยธรรมชาติ เช่น กองทุนส่วนบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ตัดสินใจลงทุนและซื้อขายหลักทรัพย์แทนลูกค้า โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้จัดการกองทุนส่วนบุคคลต้องมีการว่าจ้างธนาคารพาณิชย์เป็นผู้รับฝากทรัพย์สิน (custodian) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ลูกค้ากองทุนส่วนบุคคลจะมีนอมินีถึง 2 ชั้นคือ สถาบันการเงินที่เป็นผู้บริหารกองทุนส่วนบุคคลและสถาบันการเงินอีกแห่งที่ทำหน้าที่ custodian นอกจากนี้ นอมินีโดยธรรมชาติยังรวมถึงลูกค้าของบริษัทย่อยของตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ ศูนย์บริการรับฝากหลักทรัพย์ (TSD) และ Thai NVDR การใช้นอมินีโดยเจตนาสุจริตนั้น อาจเนื่องมาจากการที่นักลงทุนอาจต้องการลงทุนระยะสั้นเพื่อเก็งกำไรเช่น hedge fund และต้องการรักษาความลับเพื่อความได้เปรียบในการลงทุน หรือกรณีที่นักลงทุนต่างชาติที่ไม่คุ้นเคยกับกฎระเบียบของ ก.ล.ต. เลยใช้บริการของนอมินีในการลงทุนแทน

ส่วนการใช้นอมินีเพื่อเจตนาทุจริตนั้น เป็นไปเพื่อการอำพรางธุรกรรมการถือหลักทรัพย์ของตน ดังนั้น จึงใช้นอมินีที่ยากต่อการตรวจสอบของทางการหรืออยู่เหนือการควบคุมของกฎหมาย เช่น การใช้บุคคลที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกัน อาทิ คนรู้จักที่ไม่ใช่ญาติ หรือบริษัทลม (shell company) ที่จดทะเบียนอยู่ในเขตปลอดภาษี เช่น หมู่เกาะเคย์แมน หรือหมู่เกาะบริติชเวอร์จิ้น โดยการใช้นอมินีเพื่อเจตนาทุจริตอาจทำไปเพื่อจุดประสงค์ต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น หลีกเลี่ยงการรายงานข้อมูลการซื้อขายต่อตลาดหลักทรัพย์ หลีกเลี่ยงการรายงานข้อมูลการถือครองหลักทรัพย์ หลีกเลี่ยงกฎ ก.ล.ต. ที่ห้ามใช้ข้อมูลภายใน (insider trading) เพื่อประโยชน์ในการซื้อขายและเอาเปรียบนักลงทุนรายอื่น เป็นต้น นอกจากเจตนาในการหลีกเลี่ยงกฎหมายแล้วนั้น อาจมีการใช้นอมินีในการสร้างราคาให้ผิดปกติจากสภาพตลาดปกติหรือพูดง่าย ๆ คือการปั่นหุ้นนั่นเอง และท้ายสุดคือการใช้นอมินีเพื่อแปลงสินทรัพย์ที่ได้มาโดยมิชอบเป็นหลักทรัพย์หรือการฟอกเงิน

ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนอมินีโดยตรง นักลงทุนทุกประเภทไม่มีหน้าที่ที่ต้องเปิดเผยรายชื่อผู้ถือหุ้นที่แท้จริงหรือไม่มีหน้าที่ต้องยืนยันว่าตนเองเป็นเพียงผู้เดียวที่ได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนในหลักทรัพย์ รวมถึงกฎหมายยังไม่ได้บังคับให้บริษัทนอมินีต่างชาติหรือ custodian ต่างชาติต้องรายงานการถือครองหลักทรัพย์ตามรายชื่อลูกค้าที่แท้จริง ซึ่งปัจจุบันมีเพียงการเปิดเผยทางอ้อมที่บังคับใช้เพียงบางกรณีเท่านั้น เช่น การจัดทำแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) ต้องมีการรายงานผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 10 อันดับแรกและผู้ถือหุ้นที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการของกิจการ โดยในส่วน holding company หรือ nominee account ต้องรายงานชื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ถือหุ้นที่แท้จริง เว้นแต่จะมีเหตุอันสมควรทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าใครเป็นผู้ถือหุ้นที่แท้จริง ดังนั้น หากนอมินีเหล่านี้ไม่แจ้งชื่อต่อบริษัทว่าใครผู้ถือหุ้นที่แท้จริง บริษัทก็ไม่อาจที่จะเปิดเผยรายชื่อผู้ถือหุ้นที่แท้จริงได้และไม่มีความผิดทางกฎหมาย เนื่องจากถือเป็น “เหตุอันสมควร” ที่ทำให้บริษัทไม่อาจทราบรายชื่อผู้ถือหุ้นที่แท้จริงของนอมินีรายนั้นได้

ดังนั้น การด่วนสรุปว่าบริษัทเหล่านี้เป็นของใครหรือเป็นนอมินีของใครนั้น น่าจะเป็นเพียงการคาดเดาเท่านั้น และถ้าเป็นการคาดเดาโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและไม่มีหลักฐานอะไรเลยก็คงเป็นการคาดเดาลอย ๆ ที่เชื่อถือไม่ได้

ประเด็นสำคัญกว่าคือ สัดส่วนรวมการถือหุ้นของนอมินีหรือบริษัทใดก็ตามไม่มีทางเทียบสัดส่วนที่กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของอยู่ได้ ดังนั้น กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่สุดและเป็นตัวแทนของภาครัฐ มีส่วนในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการของบริษัท ปตท. จำกัด

(มหาชน) โดยเสนอผู้แทนมาเป็นกรรมการ และให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นพิจารณาแต่งตั้ง ในขณะที่ผู้ถือหุ้นรายอื่นไม่ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดังนั้น นับจนถึงวันนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจของไทยตลอดเวลา

ย้อนกลับไปดูผู้ถือหุ้นหลังแปรรูป

ภายหลังการจองซื้อและจัดสรรหุ้นให้แก่นักลงทุนแต่ละกลุ่ม รายชื่อผู้ถือหุ้นใหญ่ 10 รายแรก ณ วันที่จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทุนชำระแล้วเป็น 27,972,457,250 บาท ต่อกระทรวงพาณิชย์ และเป็นรายชื่อเดียวกันกับรายงานผลการขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน (แบบ 81-1) ที่ยื่นต่อ ก.ล.ต. เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2545 เป็นดังนี้

ตารางที่ 6.1 รายชื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ปี 2544

อันดับ	รายชื่อ	จำนวนหุ้น	ร้อยละ
1	กระทรวงการคลัง	1,937,793,600	69.275
2	Merrill Lynch (Singapore) Pte., Ltd.	139,800,000	4.998
	Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith Incorporate	139,800,000	4.998
3	Merrill Lynch Far East Limited	49,400,000	1.766
4	สำนักงานประกันสังคม	17,140,000	0.613
5	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	15,000,000	0.536
6	American International Assurance Co., Ltd.	9,100,000	0.325
7	บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน)	8,979,000	0.321
8	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	3,000,000	0.107
9	นายทวีฉัตร จุฬางกูร	2,200,000	0.079
10	นายประยุทธ มหากิจศิริ	2,060,000	0.074
		2,324,272,600	**83.091**

ที่มา รายงานประจำปี พ.ศ. 2544 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการแปรรูปแล้วนั้น กระทรวงการคลังถือหุ้นลดลงจากจำนวน 2,000 ล้านหุ้นเป็นจำนวน 1,938 ล้านหุ้น (รวมหุ้น green shoe ที่ได้รับคืนในภายหลัง) ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 69.275 ของทุนที่เรียกชำระแล้ว (หุ้นที่ออกชำระแล้ว 2,797.25 ล้านหุ้น)

ที่สำคัญ อย่าลืมว่า นอกจากกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่สุดแล้ว ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่นถือหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานประกันสังคมในสัดส่วนร้อยละ 0.613 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการถือหุ้นในสัดส่วน 0.536 เป็นต้น รวมถึง บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเคยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจถือหุ้นร้อยละ 0.321 และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)[3] ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยถือหุ้นร้อยละ 0.107 อีกด้วย

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในภาพรวมแล้ว จึงเห็นได้ว่า ผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นอกจากกระทรวงการคลังแล้ว ล้วนเป็นหน่วยงานของภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ

ในส่วนที่มีชื่อของบุคคลธรรมดาด้วย ซึ่งชื่อที่ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งในสื่อต่าง ๆ คือ นายทวีฉัตร จุฬางกูร และนายประยุทธ มหากิจศิริ ที่ติดอันดับผู้ได้รับจัดสรรหุ้นและเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ 10 อันดับแรกด้วยนั้น ก.ล.ต. ได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า บุคคลดังกล่าวได้รับการจัดสรรหุ้นก่อนนักลงทุนอื่นหรือได้รับจัดสรรหุ้นในจำนวนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสือชี้ชวนการเสนอขายหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยบุคคลดังกล่าวได้รับการจัดสรรหุ้นจากบริษัทที่เป็นนายหน้าหรือตัวแทนจำหน่ายหลักทรัพย์ ไม่ได้มาจากธุรกรรมที่ปกปิดหรือผิดปกติแต่อย่างใด

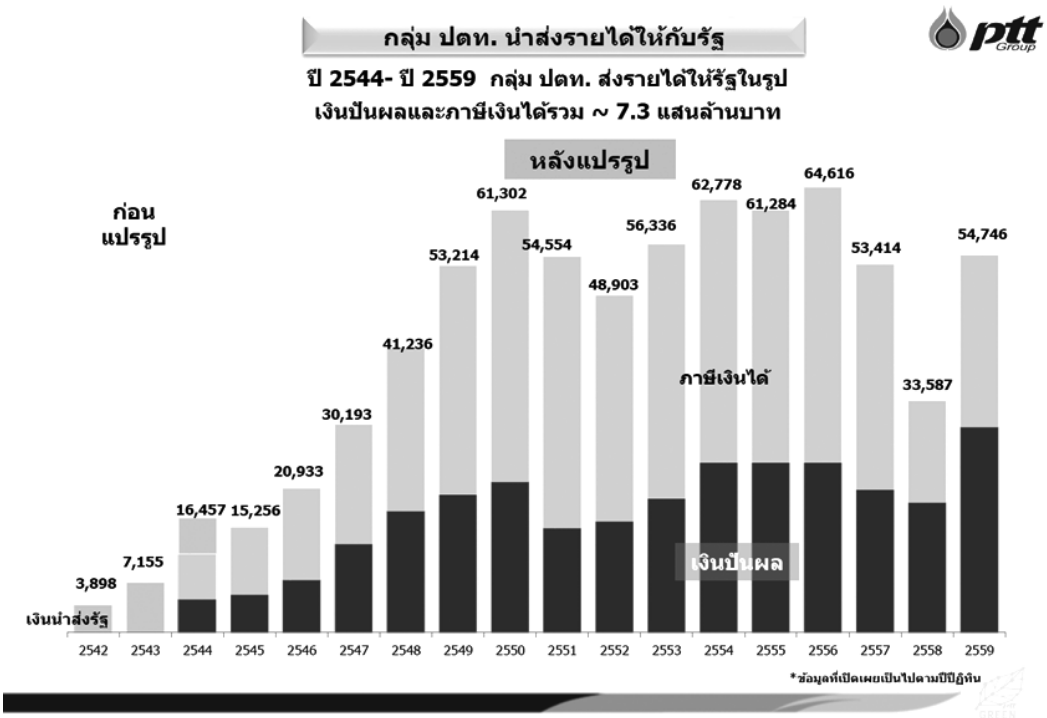
แปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แล้วได้อะไร?

การแปลงสภาพและแปรรูปของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี 2544 สามารถระดมทุนได้ถึง 28,427 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังได้รับ 2,177 ล้านบาท และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับ 26,250 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินจากต่างประเทศจำนวนประมาณ 11,500 ล้านบาท หรือประมาณ 260 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทำให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

[3] บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) เคยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจนับตั้งแต่ปี 2518 และในปี 2536 ได้มีการกระจายหุ้นไปยังธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ทำให้สัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังเหลือเพียงร้อยละ 5.24

สามารถนำเงินที่ได้ไปใช้ปรับโครงสร้างหนี้ให้กับธุรกิจในเครือ 12,000 ล้านบาท และที่เหลือจะใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและนำไปลงทุนในกิจการ

รูปที่ 6.3 การนำส่งรายได้ให้แก่รัฐของกลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)



ที่มา บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

นับตั้งแต่แปรรูปมานั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นจาก 24,486 ล้านบาทในปี 2544 มาเป็น 94,609 ล้านบาทในปี 2559 ส่งผลให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถนำส่งรายได้ให้รัฐในรูปภาษีเงินได้และเงินปันผลรวมกว่า 54,746 ล้านบาทในปี 2559 หรือรวมประมาณ 7.3 แสนล้านบาทนับตั้งแต่แปรรูป ซึ่งเงินเหล่านี้ถูกนำไปใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลและเพื่อการลงทุนพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ หากจะพิจารณามูลค่าสมบัติของรัฐก่อนแปรรูปรัฐเป็นเจ้าของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 100 และมีสินทรัพย์สุทธิ 20,000 ล้านบาท แต่ภายหลัง แม้ว่ารัฐจะถือครองลดลงเหลือร้อยละ 64 แต่มูลค่าของสินทรัพย์สุทธิกลับสูงกว่า 400,000 ล้านบาท

ทวงคืน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อย่างไร ... และทวงคืนไปให้ใคร?

หากจะทวงคืน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้กลับไปเป็นของรัฐร้อยละ 100 เราจะมีวิธีการอย่างไรได้บ้าง

- ใช้อำนาจรัฐในการยึดคืน วิธีนี้เป็นการทำลายความน่าเชื่อถือในการลงทุนของประเทศ ซึ่งมีผลโดยตรงกับนักลงทุนที่กำลังจะนำเงินมาลงทุนทั้งในตลาดหลักทรัพย์และนอกตลาดหลักทรัพย์ ทำให้ประเทศชาติเสียเม็ดเงินจำนวนมหาศาลจากนักลงทุน และจะมีผลต่อเศรษฐกิจภายในประเทศระยะยาว
- ใช้การซื้อหุ้นคืน วิธีนี้คงต้องตอบคำถามแรกว่า ใช้เงินจำนวนเท่าไหร่ในการไล่ซื้อหุ้นคืนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย วันนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีหุ้นประมาณ 2,856 ล้านหุ้น โดยกระทรวงการคลังถืออยู่ประมาณ 1,460 ล้านหุ้น ราคาหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซื้อขายกันที่ประมาณ 440 บาท (ณ สิ้นปี 2560) นั่นหมายความว่า รัฐบาลต้องใช้เงินรวมกว่า 6 แสนล้านบาทในการซื้อหุ้นกลับคืน

แต่คำถามสำคัญกว่าคือ “เหตุ” ในการทำ... แล้วเราจะทำอย่างนั้นไปเพื่ออะไร

ตามข้อเท็จจริงที่กล่าวมาแล้วโดยละเอียด ทุกวันนี้ ประมาณร้อยละ 84 ของจำนวนหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถือโดยกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจ และคนไทย ซึ่งล้วนอยู่ในความหมายของคำว่า “คนไทย” อยู่แล้ว คำกล่าวอ้างให้ทวงคืน ปตท. จึงไม่สมเหตุผลและขัดแย้งกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏอย่างชัดเจน

สิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรมในวันนี้คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทชั้นนำของประเทศไทย และเป็นบริษัทพลังงานขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสู้รบตบมือกับบริษัทพลังงานข้ามชาติ นอกจากนี้ ในแต่ละปี บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สร้างรายได้ให้แก่ภาครัฐเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศจำนวนมาก ไม่นับรวมถึงความมุ่งมั่นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่จะสร้างความมั่นคงทางพลังงานในระยะยาวให้แก่ประเทศไทย หากในวันนั้น ไม่มีการแปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) คงยากที่จะมีวันนี้ วันที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้บริหารธุรกิจพลังงานตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ธุรกิจพลังงานไทยคงตกไปอยู่ในมือของต่างชาติ

ทวงคืน ปตท. หรือทวงคืนบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพื่อถอยหลังไปมีรูปแบบการบริหารจัดการเดิมก่อนที่จะแปรรูปนั้น ประเทศไทยจะสูญเสียอย่างหนัก โดยเฉพาะโอกาสการพัฒนาประเทศที่ไม่สามารถประเมินค่าได้ ณ ปัจจุบัน

ใคร ๆ ก็เป็นเจ้าของได้

การตัดสินใจแปรรูปของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น นอกจากจะได้เม็ดเงินกว่า 26,250 ล้านบาทมาใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้บริษัทในเครือและเพื่อใช้ในการลงทุนในอุตสาหกรรม ส่งผลให้ทุกวันนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และธุรกิจในเครือก้าวมาสู่กลุ่มบริษัทชั้นนำของไทย เป็นที่เชิดหน้าชูตา สามารถแข่งขันกับบริษัทข้ามชาติได้อย่างสมน้ำสมเนื้อ การจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ช่วยเรียกความน่าเชื่อถือของตลาดทุนไทยให้กลับมาคึกคักอีกครั้ง

การแปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แม้จะมีข้อดีในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจำนวนมาก แต่ก็ต้องยอมแลกกับการที่รัฐต้องลดสัดส่วนความเป็นเจ้าของในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และเปิดโอกาสให้นักลงทุนในตลาดรวมถึงคนไทยทุกคนมีโอกาสร่วมเป็นเจ้าของ รวมถึงการต้องยอมรับเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ของ ก.ล.ต. เฉกเช่นเดียวกับบริษัทจดทะเบียนอื่น ๆ ล้วนนำมาซึ่งต้นทุนต่อบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการต้องปฏิบัติตามแนวการกำกับดูแลกิจการที่ดี การเปิดเผยข้อมูล การปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารงานและการควบคุมภายใน รวมถึงการต้องตกอยู่ในสายตาและถูกจับจ้องที่จะตรวจสอบโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดเวลา

วันนี้ หากท่านอยากร่วมเป็นเจ้าของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพื่อที่จะได้มีส่วนแบ่งในผลกำไรเหล่านั้นชดเชยกับการที่ท่านคิดว่าต้องจ่ายค่าน้ำมัน ท่านแค่นำเงินที่มีอยู่ไปลงทุนในหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ท่านก็มีส่วนถือครองหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แล้ว ซึ่งเป็นสิทธิที่ทุกคนทำได้เหมือนกัน

พูดแบบนี้ หลายท่านอาจกังวลว่าราคาหุ้น กว่า 400 บาท (ณ สิ้นปี 2560) จะเป็นราคาที่แพงไป เกิดราคาตกขึ้นมามีหวังขาดทุน ... ถูกต้อง ...และนี่คงเป็นเรื่องที่ต้องอธิบายเพิ่มเติม เพราะไม่มีใครรู้หรอกว่า ราคาหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ขึ้นแล้วขึ้นอีกมาตลอด 10 ปีที่ผ่านมา จะขึ้นไปถึงเท่าไร เพราะตอนราคา 200 บาทเศษ ช่วงต้นปี 2548 ก็ว่าขึ้นมามากแล้ว แต่ในเดือนตุลาคมปี 2550 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังสามารถทะยานไปปิดที่ 440 บาทได้ ก่อนที่ในช่วงต้นปี 2559 ราคาจะกลับไปยืนอยู่ที่ 200 บาทต้น ๆ

เนื่องจากกำไรของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขึ้นอยู่กับราคาน้ำมัน (รวมถึงผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่น) ซึ่งอ้างอิงกับราคาในตลาดโลกที่ถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทาน (แม้ว่าอาจมีบางช่วงที่กลุ่มผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่หรือกลุ่มโอเปคจะอาศัยอำนาจตลาดในการเพิ่ม/ลดอุปทานเพื่อหวังก่อกวนราคา) นับตั้งแต่ปี 2548 ที่เศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัวและความต้องการใช้น้ำมัน

เพิ่มสูงขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการเติบโตของเศรษฐกิจ ราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้นรวมถึงค่าการกลั่นและราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่น ส่งผลให้ผลประกอบการของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัทในเครือพลิกฟื้นมาดีขึ้น ในปี 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และกลุ่มบริษัทในเครือมีกำไรสุทธิรวมกันกว่า 94,609 ล้านบาท จึงไม่น่าแปลกใจที่ราคาหุ้นจะค่อย ๆ ปรับตัวเพิ่มขึ้นเพื่อสะท้อนถึงตัวเลขผลการดำเนินการเหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า เมื่อเดือนกันยายนปี 2557 ราคาน้ำมันดิบตลาดเบรนท์ยังยืนเหนือระดับ 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลอยู่ หลังจากนั้นใช้เวลาเพียงแค่ 4 เดือนปรับลงมาครึ่งหนึ่งมาอยู่ที่ 50 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ก่อนที่จะร่วงลงต่อเนื่องมาเหลือเพียง 30 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลในช่วงต้นปี 2559

สาเหตุที่น้ำมันราคาตกลงขนาดนี้มาจากการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตน้ำมันในปัจจุบันที่ทำให้ประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาสามารถผลิตน้ำมันจาก shale oil ได้ในต้นทุนต่ำลงจนสามารถเพิ่มอุปทานในตลาดโลกได้โดยไม่ต้องง้อกลุ่มโอเปค รวมถึงการเร่งผลิตน้ำมันเพิ่มเติมของกลุ่มโอเปคเพื่อหวังมีรายได้ชดเชยกับราคาน้ำมันที่ปรับตัวลดลง ในช่วงเวลาดังกล่าวแม้ว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และกลุ่มบริษัทในเครือบางแห่งจะได้ประโยชน์จากราคาน้ำมันดิบที่ปรับตัวลดลง เช่น ค่าการกลั่นที่สูงขึ้น แต่โรงกลั่นก็ยังขาดทุนจากสต๊อกน้ำมันด้วยผลประกอบการที่หดหายพลอยส่งผลให้ราคาหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ปรับตัวลงมายืนอยู่ที่ 200 บาทเศษ อย่างที่กล่าวมา

หากเทียบการลงทุนของเราในหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับการลงทุนของกลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะเห็นว่า ในบางช่วงเวลา หุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ก็ให้ผลตอบแทนสูง เช่น ราคาจาก 35 บาท ก็สามารถขึ้นไป 200 บาท และสูงสุดที่ราคา 440 บาท ได้ ในขณะที่ราคา 400 กว่าบาท ก็สามารถลดลงมาเหลือ 200 กว่าบาทได้เช่นกัน เข้าตำราที่ว่า high risk, high expected returns

เช่นเดียวกับผลการดำเนินงานของกลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นอกจากจะขึ้นกับความสามารถของผู้บริหาร ปริมาณยอดขายแล้ว ยังขึ้นกับความต้องการ ซึ่งปรับเปลี่ยนไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ ในขณะที่ราคาขายก็อ้างอิงกับราคาตลาดในโลก ไม่ใช่ราคาผูกขาดที่สามารถกำหนดขึ้นมาได้เอง ในด้านความเสี่ยงก็สูงเช่นกัน เนื่องจากประเทศไทยต้องนำเข้าพลังงานทุกประเภท ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนมีผลโดยตรงต่อต้นทุน ไม่นับรวมความเสี่ยงในการสำรวจและขุดเจาะที่อาจนำมาซึ่งต้นทุน ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน รวมถึงความเสี่ยงในอนาคต ที่มนุษย์อาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาน้ำมันอีกต่อไป

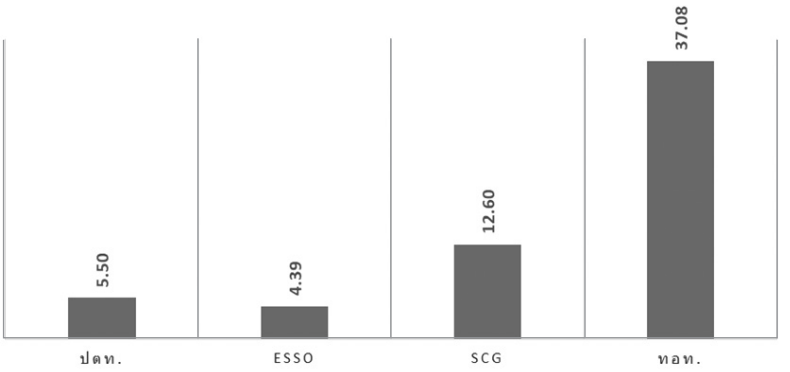
บทสรุป

ในตอนนี้ ... ท่านผู้อ่านน่าจะได้ข้อมูลเป็นที่กระจ่างกันแล้วว่า เจ้าของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่แท้จริงก็คือ กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่มาโดยตลอด และเมื่อนับรวมกระทรวงการคลัง กองทุนรวมวายุภักษ์ และคนไทยเข้าด้วยกันก็เป็นการถือครองหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ประมาณร้อยละ 84 ทีเดียว

มาถึงจุดนี้ ยังไม่เป็นที่สรุปแน่ชัดว่า คำกล่าวอ้างที่จะทวงคืน ปตท. นั้น ต้องการจะทวงคืนไปให้ใคร หรือทวงคืนไปเพื่ออะไร ... หากเป้าหมายในการทวงคืนคือการหวังว่าราคาน้ำมันจะถูกลง ท่านเหล่านั้นอาจต้องทำความเข้าใจเสียใหม่เกี่ยวกับโครงสร้างราคาน้ำมัน (ซึ่งกล่าวมาโดยละเอียดแล้วในบทที่ 2)

หากวันนี้ เข้าใจว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีกำไรมหาศาลขนาดนี้มาจากการขูดรีดประชาชน ขอให้พิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า ในแต่ละปี เช่นปี 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มียอดขายสูงถึง 1.7 ล้านล้านบาท แต่มีกำไรสุทธิเพียง 94,609 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตรากำไรสุทธิแค่ร้อยละ 5.5 ของยอดขายเท่านั้น ซึ่งใกล้เคียงกับบริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) หรือ ESSO ซึ่งมีอัตรากำไรสุทธิร้อยละ 4.39 โดยอัตรากำไรขนาดนี้ถือว่าไม่มากถ้าเทียบกับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ หากเทียบกับผลการดำเนินงานของธุรกิจอื่น เช่น บริษัท เอสซีจี จำกัด (มหาชน) (SCG) ที่มีอัตรากำไรสุทธิร้อยละ 12.6 ในปี 2559 หรือ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. ที่มีอัตรากำไรสุทธิสูงถึงร้อยละ 37.08 ในปี 2559 ก็จะเห็นสัดส่วนกำไรที่สูงกว่า

รูปที่ 6.4 เปรียบเทียบอัตรากำไรสุทธิ ปี 2559 (ร้อยละของยอดขายสุทธิ)



ที่มา งบการเงินรวมประจำปี 2559 รวบรวมโดยผู้วิจัย

ข้อพิจารณาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ต้องนำเข้าพลังงาน หากวันนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีกำไรไม่เพียงพอสำหรับการลงทุนเพื่อการแข่งขันกับบริษัทพลังงานข้ามชาติ รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก อนาคตของประเทศไทยจะมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น หากเกิดสถานการณ์วิกฤตพลังงานอย่างกับที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ

บทที่ 7

ผูกขาดจริงหรือ

ท่านผู้อ่านอาจเคยสงสัยว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ผูกขาดจริงหรือไม่ ในบทนี้เราจะมาหาคำตอบของคำถามนี้ในเชิงเศรษฐศาสตร์ร่วมกัน

การผูกขาดคืออะไร?

การที่เราจะวิเคราะห์ว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ผูกขาดหรือไม่นั้น เราควรมาทำความเข้าใจความหมายของ “การผูกขาด” ในทางเศรษฐศาสตร์กันก่อน

การพิจารณาปัญหาการผูกขาดในทางเศรษฐศาสตร์นั้น จำเป็นต้องเข้าใจลักษณะของตลาดผูกขาดเบื้องต้นเสียก่อน ลักษณะของตลาดผูกขาดส่งผลให้มีอำนาจการกำหนดราคาและแสวงหากำไรเกินปกติของผู้ประกอบการ ในส่วนนี้ สรุปให้ฟังสั้น ๆ ดังนี้

(1) ตลาดผูกขาด (monopoly) คือ ตลาดสินค้าหรือบริการที่มีผู้ประกอบการเพียงรายเดียว ดังนั้น

- เมื่อมีผู้ขายเพียงรายเดียว ผู้ขายก็สามารถกำหนดปริมาณการขายสินค้ารวมถึงราคาขายสินค้าได้
- แม้ว่าสินค้าจะมีจำนวนไม่เพียงพอหรือมีราคาสูงเกินไป ผู้บริโภคก็ไม่อาจหาสินค้าอื่นที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันมาทดแทนได้ ทำให้ต้องจำยอมซื้อสินค้าหรือบริการดังกล่าว

■ เป็นตลาดที่ไม่มีคู่แข่งขันในตลาด ซึ่งอาจเนื่องมาจากสัมปทานในการผลิต การอ้างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาประเภทต่าง ๆ เทคนิคการผลิตเฉพาะเจาะจงที่ไม่เป็นที่รู้กัน เป็นต้น

จากเหตุผลข้างต้น ทำให้ผู้ขายซึ่งเป็นผู้ผูกขาดสามารถที่จะกำหนดราคาสินค้า (price maker) ที่ขายในตลาดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลกำไรสูงสุด และทำให้ผู้บริโภคต้องจ่ายค่าสินค้าและบริการในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น ต่างจากตลาดที่มีการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตหลายรายในการตั้งราคา

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการตั้งราคาสินค้าของผู้ผลิตไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในตลาดผูกขาดเสมอไป แต่อาจเกิดขึ้นกับตลาดที่มีผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในตลาดที่มีผู้ผลิตน้อยราย (oligopoly) และมีผู้ผลิตรายใหญ่ ดังต่อไปนี้

(2) ตลาดผู้ขายน้อยราย (oligopoly) มีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

■ มีผู้ขายน้อยรายในตลาด

■ ลักษณะของสินค้าที่ขายอาจเหมือนกันหรืออาจมีความแตกต่างกันบ้าง

■ การเข้ามาแข่งขันของคู่แข่งทำได้ยาก เช่น ต้องมีการลงทุนจำนวนมาก ต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่จำเป็น เป็นต้น

อำนาจการตั้งราคาในตลาดที่มีผู้ขายน้อยรายนั้น สามารถทำได้โดย

■ การตั้งราคาตามต้นทุนการผลิต

■ การตั้งราคาที่แข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่นเหมือนเช่นในกรณีตลาดแข่งขัน

■ การตั้งราคาเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดใกล้เคียงกับกรณีของตลาดผูกขาด

ความสามารถในการกำหนดราคาในกรณีต่าง ๆ นั้น ขึ้นกับปัจจัยต่อไปนี้

■ ลักษณะของสินค้า และความสามารถในการทดแทนกันของสินค้าจากผู้ผลิตรายอื่น รวมถึงสินค้านำเข้า

■ ขนาดโดยเปรียบเทียบของผู้ผลิตแต่ละราย

■ แรงจูงใจในการรวมตัวกันของผู้ผลิต หรือร่วมมือกันในการตั้งราคาสินค้า

■ การกำกับดูแลของรัฐบาล

จากลักษณะของตลาดผูกขาดดังกล่าว เมื่อมามองเทียบกับธุรกิจพลังงานที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินงานอยู่ เราจะพบว่า รัฐกำหนดนโยบายให้ธุรกิจพลังงานเป็นธุรกิจที่มีการเปิดเสรีในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ธุรกิจต้นน้ำอย่างการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงาน ธุรกิจ

การกลั่น จนถึงธุรกิจสถานีบริการน้ำมัน (ผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างอุตสาหกรรมพลังงานไทยในภาคผนวก ก) หากแต่โดยลักษณะของธุรกิจพลังงานที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง อีกทั้งยังต้องการเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญ ตลอดจนความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจก็อยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น ดังนั้น ในหลายส่วนธุรกิจจึงมีผู้เล่นหรือผู้ประกอบการเพียงไม่กี่ราย หรือในบางช่วงเวลาในบางธุรกิจอาจมีเพียง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เท่านั้นที่ดำเนินงาน เช่น ธุรกิจจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ เนื่องจากมีเพียง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ลงทุนและเป็นเจ้าของระบบโครงข่ายท่อส่งก๊าซธรรมชาติ แต่นั่นไม่ใช่เพราะ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต้องการผูกขาด หากแต่เป็นเพราะไม่มีผู้ประกอบการอื่นสนใจลงทุน เนื่องจากไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์

นอกจากนี้ แม้ธุรกิจพลังงานจะมีผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องในจำนวนน้อยราย จนอาจทำให้เกิดลักษณะของตลาดผูกขาดหรือตลาดที่มีผู้ขายน้อยรายได้ แต่เนื่องจากธุรกิจพลังงานมีความสำคัญและเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีการกำกับดูแลเพื่อให้มีการกำหนดราคาสินค้าและบริการที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ซึ่งราคาดังกล่าวต้องเป็นราคาที่ไม่ถูกและไม่แพงเกินไปดังที่กล่าวในบทที่ 2 กล่าวคือ ไม่ถูกจนทำให้ประชาชนใช้พลังงานอย่างไม่ประหยัด และไม่แพงจนเป็นภาระของประชาชน หรือในอีกมุมคือ ราคาพลังงานไม่สูงเกินไปจนผู้ประกอบการได้กำไรจนเกินควร ในขณะที่ไม่ต่ำจนไม่จูงใจให้เกิดการลงทุนและพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานในระยะยาว

ในส่วนต่อไป เราจะมาลองวิเคราะห์ธุรกิจต่าง ๆ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ว่ามีลักษณะอย่างไร มีสภาพการดำเนินธุรกิจ รวมถึงผลตอบแทนที่มากผิดปกติจนเข้าข่ายเอาเปรียบผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการอื่น หรือพูดง่าย ๆ ว่า มีการผูกขาดและใช้อำนาจในการกำหนดราคาที่สูงเกินควรจนได้กำไรเกินปกติ ตามที่หลายฝ่ายกล่าวอ้างจริงหรือไม่

โครงสร้างรายได้ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

เนื่องจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทแม่ที่มีการลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ ด้านพลังงานและปิโตรเคมีตั้งแต่ต้นน้ำจนปลายน้ำ ดังนั้น การพิจารณาปัญหาการผูกขาดของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงควรพิจารณาตามโครงสร้างรายได้ซึ่งแบ่งตามสายผลิตภัณฑ์ ดังแสดงในตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7.1 โครงสร้างรายได้ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ผลิตภัณฑ์/บริการ	ปี 2558		ปี 2559	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
1. ผลิตภัณฑ์ก๊าซ	489,707.26	23.80	385,481.40	22.20
2. ผลิตภัณฑ์น้ำมัน	1,177,233.79	57.22	955,098.93	54.98
3. ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี	307,727.35	14.96	318,839.37	18.35
4. ผลิตภัณฑ์เหมือง	13,632.79	0.66	15,994.85	0.92
5. ผลิตภัณฑ์อื่นๆ	18,923.89	0.92	20,014.71	1.15
6. รายได้ธุรกิจเสริม	10,437.88	0.50	11,773.68	0.68
7. รายได้จากการให้บริการ	9,248.61	0.44	11,643.10	0.67
8. รายได้อื่น	24,791.44	1.21	14,155.33	0.81
9. ส่วนแบ่งกำไรจากการลงทุนในการร่วมค้าและบริษัทร่วม	6,031.70	0.29	4,143.21	0.24
รวมรายได้	**2,057,734.71**	**100.00**	**1,737,144.58**	**100.00**

ที่มา: รายงานประจำปี พ.ศ. 2558 และ พ.ศ. 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

จากตารางที่ 7.1 จะพบว่า รายได้หลักของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กว่าร้อยละ 50 มาจากผลิตภัณฑ์น้ำมัน รองลงมาคือผลิตภัณฑ์ก๊าซ (ร้อยละ 22) และผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี (ร้อยละ 18)

จากการพิจารณาโครงสร้างรายได้ประกอบกับโครงสร้างการดำเนินธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ส่วนที่มักถูกตั้งประเด็นคำถามเกี่ยวกับการผูกขาดประกอบด้วยธุรกิจดังต่อไปนี้ (1) ธุรกิจโรงกลั่น (2) ธุรกิจสถานีบริการน้ำมันและค้าปลีก และ (3) ธุรกิจก๊าซธรรมชาติ ซึ่งในแต่ละธุรกิจมีธรรมชาติที่แตกต่างกัน

ในส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาดทางธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และส่วนแบ่งทางตลาดของธุรกิจทั้ง 3 กลุ่มที่กล่าวมาตามลำดับ ดังนี้

(1) ธุรกิจโรงกลั่น

ปัจจุบันประเทศไทยมีโรงกลั่นน้ำมันอยู่ 7 แห่ง ประกอบด้วย โรงกลั่นไทยออยล์ (TOP), โรงกลั่นไออาร์พีซี (IRPC), โรงกลั่นสตาร์ปิโตรเลียมรีไฟน์นิ่ง (SPRC), โรงกลั่นเอสโซ่ (ESSO), โรงกลั่น PTTGC, โรงกลั่นบางจาก (BCP) และโรงกลั่นเพียวริฟายเออร์ (RPC)[1] โดยในปี 2559 ประเทศไทยมีความสามารถในการกลั่นรวม 1,235 พันบาร์เรลต่อวัน และมีการใช้น้ำมันดิบในการกลั่น 1,096 พันบาร์เรลต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 89 ของความสามารถในการกลั่นรวมทั้งประเทศ

ส่วนแบ่งการตลาดและการแข่งขันกับโรงกลั่นในต่างประเทศ

แม้ว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะไม่มีโรงกลั่นเป็นของตัวเอง แต่ก็มีการถือหุ้นในโรงกลั่นอื่น โดยปัจจุบัน (ปี 2560) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นโรงกลั่นจำนวน 3 แห่งใน 7 แห่งได้แก่ TOP (ร้อยละ 49.10), IRPC (ร้อยละ 38.51), และ PTTGC (ร้อยละ 48.89) โดยทั้ง 3 โรงกลั่นมีกำลังการผลิตรวมประมาณร้อยละ 62 ของกำลังการผลิตรวมทั้งตลาด ทั้งนี้การถือหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในโรงกลั่นแต่ละโรงนั้นอยู่ในระดับที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม การที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีบทบาทในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของโรงกลั่นน้ำมันในประเทศถึง 3 แห่งนั้น อาจจะทำให้ถูกเข้าใจว่าเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของประเทศและสามารถมีอิทธิพลในการกำหนดราคาขาย โดยมีการตั้งราคาเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจและเอาเปรียบผู้บริโภคได้ แต่เมื่อพิจารณาที่ลักษณะของสินค้าคือน้ำมันสำเร็จรูป ณ โรงกลั่นนั้นเป็นสินค้าที่สามารถทดแทนได้จากน้ำมันสำเร็จรูปที่นำเข้าจากโรงกลั่นในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เป็นแหล่งผลิตสำคัญแห่งหนึ่งของโลกที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย

ดังนั้น หากน้ำมันสำเร็จรูป ณ โรงกลั่นใดมีการกำหนดราคาสูงกว่าราคาตลาดโลก (ในที่นี้ที่ใกล้สุดคือ ราคาตลาดสิงคโปร์) ผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันก็จะเลือกการนำเข้าน้ำมันจากสิงคโปร์มาขายแทนได้เนื่องจากมีราคาถูกกว่า

ภาพรวมของการดำเนินธุรกิจโรงกลั่นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น นอกจากจะเผชิญการแข่งขันกับโรงกลั่นของเอกชนรายอื่นในประเทศไทยแล้ว ยังต้องสามารถแข่งกับโรงกลั่นน้ำมันในสิงคโปร์ซึ่งเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของโลกและมีกำลังการผลิตมากกว่า

[1] กำลังการกลั่นของแต่ละโรงกลั่นมีดังนี้ TOP 275 พันบาร์เรลต่อวัน, ESSO 177 พันบาร์เรลต่อวัน, IRPC 215 พันบาร์เรลต่อวัน, SPRC 165 พันบาร์เรลต่อวัน, PTTGC 280 พันบาร์เรลต่อวัน, BCP 120 พันบาร์เรลต่อวัน และโรงกลั่นน้ำมันฝาง (FANG) 3 พันบาร์เรลต่อวัน

กลุ่ม ปตท. โดยปัจจุบันสิงคโปร์สามารถกลั่นน้ำมันได้ถึง 1.5 ล้านบาร์เรลต่อวัน (ปี 2558) และเนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีประชากรไม่มากและมีขนาดพื้นที่เล็ก ทำให้มีความต้องการใช้น้ำมันเพื่อการเดินทางน้อย การผลิตของโรงกลั่นในสิงคโปร์จึงเน้นเพื่อการส่งออก รวมถึงประเทศไทยเปิดเสรีให้มีการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูป ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่มีอำนาจในการตั้งราคา ณ โรงกลั่นเองได้ตามใจ ดังจะเห็นจากการกำหนดโครงสร้างของราคา ณ โรงกลั่นในปัจจุบันที่อ้างอิงกับราคาน้ำมันสำเร็จรูปสิงคโปร์ ซึ่งถือเป็นการกำหนดจากตลาดที่แข่งขันและสะท้อนกำไรปกติที่เหมาะสมกับความเสี่ยงธุรกิจ และยังเป็นผลดีแก่ประชาชนในการได้ต้นทุนราคาน้ำมันที่ไม่แพงเกินไป

ด้วยเหตุนี้ ราคา ณ โรงกลั่นจึงเป็นราคาที่แท้จริงเป็นไปตามกลไกตลาด ไม่ได้เป็นมาจากการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีอำนาจในการกำหนดราคาเพื่อสร้างกำไรที่ไม่เหมาะสม

ทำไมต้องถือหุ้นโรงกลั่นน้ำมันจำนวนมาก

แม้ปัจจุบันบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะถือหุ้นในโรงกลั่นส่วนใหญ่ในประเทศไทย ทำให้อาจถูกมองว่ามีเจตนาต้องการสร้างอำนาจผูกขาดธุรกิจในประเทศไทย แต่แท้จริงแล้ว การที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นในโรงกลั่นน้ำมันจำนวนมากนั้นไม่ได้มาจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการผูกขาดธุรกิจโรงกลั่น และไม่ได้ต้องการเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีอำนาจในการตั้งราคา แต่การเข้าไปถือหุ้นในโรงกลั่นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ผ่านมาเป็นไปตามนโยบายของรัฐที่ต้องการสร้างเสถียรภาพด้านพลังงาน

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการตั้งโรงกลั่นเพื่อผลิตน้ำมันสำเร็จรูปใช้เองในประเทศ เพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้แก่ประเทศในระยะยาว ดังนั้น ในปี 2503 รัฐได้มีการเปิดเสรีในการให้เอกชนเข้ามาสร้างโรงกลั่น และในปี 2505 ได้มีการสร้างโรงกลั่นน้ำมันขึ้น 2 แห่ง ได้แก่ โรงกลั่นน้ำมันไทย หรือ ThaiOil ในปัจจุบัน และโรงกลั่นของ ESSO นอกจากนี้ รัฐบาลลงทุนก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันบางจากขึ้นในปี 2507 โดยมอบหมายให้บริษัท Summit Industrial Corporation เป็นผู้เช่าดำเนินการแทน

ในภาพรวม การดำเนินการของธุรกิจพลังงานในช่วงเวลานั้นเป็นไปภายใต้การให้สัมปทานและควบคุมดูแลโดยภาครัฐ แต่ส่วนแบ่งตลาดส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นของบริษัทน้ำมันต่างชาติเนื่องจากเป็นเจ้าของเทคโนโลยีและถือครองความเชี่ยวชาญในการกลั่นน้ำมัน อีกทั้งยังเป็นแหล่งเงินทุนขนาดใหญ่ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของโรงกลั่นแต่ละแห่งมีความเป็น “ต่างชาติ”

และถูกโจมตีว่ามาขูดรีดและครอบงำการผลิตและการค้าน้ำมันในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤตราคาน้ำมัน

เนื่องจากธุรกิจการกลั่นเป็นธุรกิจที่มีความผันผวนสูง แม้ว่าจะมีช่วงเวลาที่ธุรกิจได้กำไรสูง แต่ก็มีช่วงที่โรงกลั่นเกือบทุกแห่งทั่วโลกประสบผลขาดทุน ส่วนใหญ่มาจากช่วงที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก ซึ่งเป็นต้นทุนการผลิตสำคัญปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ยกตัวอย่างเช่น วิกฤตน้ำมันครั้งที่ 1 ในปี 2516 - 2517 และวิกฤตน้ำมันครั้งที่ 2 ในปี 2521 เป็นต้น ทำให้ผลการดำเนินงานของโรงกลั่นโดยภาพรวมมีความเสี่ยงและความผันผวนสูง

นอกจากนี้ ธุรกิจโรงกลั่นจำเป็นต้องอาศัยเงินทุนในการลงทุนและพัฒนากำลังการผลิตเพื่อให้พอกับความต้องการใช้น้ำมันที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ทำให้ธุรกิจต้องพึ่งพิงเงินกู้ยืม ซึ่งในกรณีของไทย หลังการเปิดเสรีทางการเงินในช่วงปี 2536 มีการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศผ่านสินเชื่อวิเทศธนกิจกรุงเทพ (Bangkok International Banking Facilities หรือ BIBF) ส่งผลให้หนี้สินต่างประเทศของธุรกิจโรงกลั่นและปิโตรเคมีเพิ่มสูงขึ้น

เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 โรงกลั่นหลายแห่งประสบปัญหาขาดทุน ส่วนหนึ่งเนื่องจากการลอยตัวค่าเงินบาทที่ทำให้ต้นทุนเงินกู้เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงค่าการกลั่นที่ปรับตัวลดลงและภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว ทำให้ความต้องการใช้น้ำมันมีน้อยกว่ากำลังการผลิตของโรงกลั่นน้ำมันในขณะนั้น ส่งผลให้ทั้งโรงกลั่นที่มีอยู่ เช่น สตาร์ปิโตรเลียมรีไฟน์นิ่งของบริษัทคาลเท็กซ์ (ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นโรงกลั่น SPRC ของ Chevron) และระยองรีไฟเนอรี่ (RRC) ของบริษัทเชลล์ (ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น PTTAR และควบรวมเข้ากับ PTT Chemical กลายเป็น PTTGC ในปัจจุบัน) ประสบกับปัญหาการขาดทุนอย่างมหาศาล แม้กระทั่ง โรงกลั่นเก่าอย่างไทยออยล์ที่กู้เงินจากต่างประเทศมาลงทุนปรับปรุงโรงกลั่นก็ประสบกับปัญหาขาดทุนและมีหนี้เพิ่มขึ้นอย่างมาก

จากสถานการณ์ดังกล่าว ถ้าปล่อยทิ้งไว้ก็จะต้องมีโรงกลั่นน้ำมันปิดตัวหลายแห่งเพราะขาดสภาพคล่อง ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องใช้ ปตท. เป็นกลไกเข้าไปแก้ไขสถานการณ์

ในปี 2540 บริษัท Shell ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในขณะนั้นตัดสินใจเลิกประกอบธุรกิจในเมืองไทย รัฐบาลจึงมอบหมายให้ ปตท. เข้าซื้อหุ้นทั้งหมดจาก Shell และโรงกลั่น IRPC (TPI เดิม) ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติอย่างหนักจนต้องใช้เวลาการปรับโครงสร้างหนี้อยู่นาน ซึ่งการที่ ปตท. เข้าไปถือหุ้นทำให้ IRPC ไม่ต้องล้มละลายหรือตกเป็นของต่างชาติ ในขณะที่โรงกลั่น SPRC ซึ่งเป็นโรงกลั่นที่ตั้งขึ้นโดยบริษัทต่างชาติ รัฐบาลจึงให้ ปตท. เข้าถือหุ้นร้อยละ 36 ด้วย

เพื่อเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการกำกับดูแลการกลั่นน้ำมัน เพื่อสนองความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐในระยะยาว

ส่วนไทยออยล์และทีพีไอนั้น ปตท. ก็ได้เข้าไปช่วยปรับโครงสร้างหนี้และเพิ่มทุนจนกลายเป็นบริษัทที่มีผลการดำเนินงานที่ดี มีการส่งผู้บริหารมืออาชีพจาก ปตท. เข้าไปบริหารจนได้รับการยอมรับจากนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในขณะที่โรงกลั่นบางจากซึ่งประสบปัญหาทางการเงิน ปตท. ก็ได้เข้าไปช่วยเพิ่มทุนทำให้บางจากสามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้ และสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินมาทำการปรับปรุงโรงกลั่นให้ทันสมัย และหันไปลงทุนในพลังงานทดแทน เช่น การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ทำให้ผลประกอบการของบริษัทบางจากดีขึ้นจนกลายเป็นบริษัทที่มีผลประกอบการที่ดีเด่นในตลาดหลักทรัพย์บริษัทหนึ่งในปัจจุบัน

ผลจากการเข้าไปปรับปรุงกิจการของโรงกลั่นเหล่านี้ ทำให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นในโรงกลั่นหลายแห่ง ซึ่งในช่วงปีหลัง ๆ มานี้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ทยอยขายหุ้นในโรงกลั่นหลายแห่งออกไปหลังจากแก้ไขปัญหาจนโรงกลั่นแต่ละแห่งสามารถดำเนินกิจการได้อย่างราบรื่นแล้ว เช่น การขายหุ้นทั้งหมดที่ถือในบางจาก รวมถึงการนำหุ้นใน SPRC ออกมาขายผ่านการกระจายหุ้น IPO ในตลาดหลักทรัพย์ในปี 2558 ซึ่งแสดงถึงความตั้งใจของ ปตท. ในการลดส่วนแบ่งตลาดในธุรกิจโรงกลั่นลง

ปัจจุบัน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการถือหุ้นโรงกลั่นในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่เหลือเพียง 3 แห่งเท่านั้นคือ TOP, PTTGC และ IRPC นอกจากนี้ กลไกการกำหนดราคาน้ำมัน ณ โรงกลั่นตามที่กล่าวมาโดยละเอียดแล้วนั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่สามารถใช้ความเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ไปกำหนดราคาเพื่อทำกำไรที่เกินปกติและเอาเปรียบผู้ประกอบการรายอื่นหรือผู้บริโภคได้เลย

ทำไมถึงไม่มีการตั้งโรงกลั่นใหม่เพื่อแข่งขันกับ ปตท.

แม้ว่าในปัจจุบันค่าการกลั่นจะปรับตัวสูงขึ้นตามวัฏจักร แต่โรงกลั่นหลายแห่งยังคงมีผลขาดทุนสะสม และก็มีความเสี่ยงในอนาคตที่ค่าการกลั่นจะปรับตัวลดลงจนโรงกลั่นอาจประสบภาวะขาดทุนเหมือนในอดีต นอกจากนี้ การสร้างโรงกลั่นนั้นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ทำให้แม้ภาครัฐจะเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาลงทุนสร้างโรงกลั่นได้ แต่ก็ไม่มีเอกชนสนใจลงทุนสร้างโรงกลั่นใหม่ในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม แม้จำนวนโรงกลั่นจะมีเท่าเดิมและมีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 3 แห่งจากทั้งหมด 7 แห่ง แต่ก็มีการกำกับดูแลผ่านหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เพื่อดูแลไม่ให้มีการกำหนดเงื่อนไขบังคับอย่างไม่เป็นธรรมกับลูกค้าในการซื้อน้ำมันจากผู้ค้าน้ำมัน นอกจากนี้ ยังได้มีการเปิดเสรีให้นำเข้าจากต่างประเทศได้ ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจน้ำมันสามารถเลือกซื้อน้ำมันจากโรงกลั่นใดก็ได้อย่างเสรี รวมทั้งการนำเข้าจากต่างประเทศได้อีกด้วย

ดังนั้น การที่ธุรกิจโรงกลั่นมีความเสี่ยงสูงและมีผลตอบแทนการลงทุนไม่สูงมากเทียบกับเงินลงทุนที่ใช้ จึงทำให้ไม่มีการตั้งโรงกลั่นใหม่ และจากที่ผ่านมา บริษัทน้ำมันต่างชาติต่างทยอยขายหุ้นให้กับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เนื่องจากเห็นว่าไม่คุ้มค่ากับความเสี่ยงและเงินลงทุน มองอีกมุมหนึ่งคือ หากธุรกิจโรงกลั่นมีการผูกขาดและบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตั้งราคาที่สูงเกินไปเพื่อให้ได้กำไรมากเกินปกติ โรงกลั่นอื่นที่เป็นของต่างชาติก็น่าจะได้รับผลประโยชน์ไปด้วย และคงไม่ยอมขายหุ้นให้กับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รวมถึงหากธุรกิจโรงกลั่นมีกำไรที่มากเกินปกติ ก็ควรมีการลงทุนตั้งโรงกลั่นแห่งใหม่ในประเทศไทย ทั้งที่บริษัทเหล่านี้ เช่น Shell และ Chevron ต่างมีทั้งเงินทุนและเทคโนโลยีที่ดีเมื่อเทียบกับ ปตท.

(2) ธุรกิจสถานีบริการน้ำมันและค้าปลีก

ปัจจุบัน ธุรกิจสถานีบริการน้ำมันในประเทศไทย ถือเป็นธุรกิจหนึ่งที่มีผู้ประกอบการเป็นจำนวนมาก โดย ณ เดือนธันวาคม 2560 มีผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 จำนวน 47 ราย มีผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 101 จำนวน 214 ราย และมีผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 111 เป็นจำนวนถึง 26,761 ราย ซึ่งเป็นทั้งผู้ประกอบการสัญชาติไทยและบริษัทต่างชาติ แต่ก็ยังคงมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาดธุรกิจสถานีบริการน้ำมัน และการมีกำไรจากการประกอบกิจการมากจนเกินควรอยู่ตลอดเวลา ซึ่งหากจะพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ดังนี้

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ผูกขาดธุรกิจสถานีบริการน้ำมันจริงหรือไม่?

ธุรกิจสถานีบริการน้ำมันในประเทศไทยเป็นธุรกิจที่เปิดเสรีมาตั้งแต่ปี 2534 โดยปัจจุบันมีผู้ประกอบธุรกิจนี้เป็นจำนวนมาก ดังจะสังเกตจากความหลากหลายของสถานีบริการน้ำมัน ซึ่งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นเพียงหนึ่งในผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 จากจำนวนผู้ค้าทั้งสิ้น 47 ราย (ณ เดือนธันวาคม 2560) โดยในปี 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีส่วนแบ่งตลาดน้ำมันรวมทุกผลิตภัณฑ์ร้อยละ 39.1 รองลงมาคือ ESSO ร้อยละ 10.9 และบางจาก ร้อยละ 10.7 ในขณะที่ Shell และ Caltex มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 9.1 และร้อยละ 7.2 ตามลำดับ

นอกจากนี้ หากนับจำนวนสถานีบริการน้ำมันทั้งประเทศรวม 25,516 แห่ง จะพบว่าเป็นสถานีบริการอิสระถึง 19,600 แห่ง และเป็นสถานีบริการน้ำมันของผู้ค้ารายใหญ่เพียง 5,916 แห่งเท่านั้น โดย 1,609 แห่งหรือร้อยละ 6.31 เป็นของ พีที รองลงมา 1,428 แห่งหรือร้อยละ 5.60 เป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

เนื่องจากราคาไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่ทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจเข้าสถานีบริการน้ำมัน ตลาดสถานีบริการน้ำมันในปัจจุบันจึงมีการแข่งขันสูง โดยมีกลไกตลาดเป็นเครื่องผลักดันให้เกิดการแข่งขัน ดังจะเห็นจากการใช้กลยุทธ์ทางการตลาดของผู้ประกอบการรายต่าง ๆ ในการจูงใจลูกค้า เช่น

- ด้านผลิตภัณฑ์น้ำมันเชื้อเพลิง : ผู้ประกอบการแต่ละรายต่างพยายามพัฒนาคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ให้มีจุดขายที่แตกต่างและเหนือกว่าคู่แข่งขัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความแรง การทำความสะอาดเครื่องยนต์ การปกป้องเครื่องยนต์ อัตราสิ้นเปลืองต่ำ หรือเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีน้ำมันเกรดพรีเมียม เพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้บริโภคได้เลือกใช้น้ำมันที่มีคุณภาพเหนือกว่าเกรดปกติ
- ด้านสถานีบริการน้ำมัน : ปัจจุบันนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้บริโภคให้ความสำคัญ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ผู้ประกอบการต่างพยายามพัฒนารูปแบบสถานีบริการให้มีความทันสมัย มีสินค้าและบริการที่ครบครัน ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่หลากหลายแบบ one stop service รวมทั้งมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ช่วยดึงดูดให้เข้ามาใช้บริการ เช่น ห้องน้ำสะอาดและเพียงพอ จุดพักผ่อนหย่อนใจ ที่เติมลมยาง เป็นต้น
- ด้านการส่งเสริมการขาย : เนื่องจากเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ผู้บริโภคตัดสินใจในการเลือกใช้บริการ ซึ่งรูปแบบของการส่งเสริมการขายของธุรกิจสถานีบริการน้ำมันในปัจจุบันมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น เช่น การแจกแถมสินค้า การชิงโชค การสะสมคะแนนแลกส่วนลดหรือของรางวัล การมีส่วนลดบัตรเครดิต เป็นต้น
- ด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ : วันนี้ไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะเห็นโฆษณาเกี่ยวกับสถานีบริการน้ำมัน คุณสมบัติน้ำมัน หรือรายการส่งเสริมการขายต่าง ๆ เพื่อดึงดูดผู้บริโภคให้เข้ามาใช้บริการสถานีบริการน้ำมัน

กลยุทธ์ต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนสะท้อนภาพการแข่งขันในธุรกิจสถานีบริการน้ำมันเป็นอย่างดี โดยหากมีการผูกขาดในธุรกิจสถานีบริการน้ำมัน การแข่งขันกันระหว่างสถานีบริการน้ำมันจะไม่สูงอย่างที่เห็น ซึ่งการแข่งขันนี้ส่งผลให้คุณภาพการให้บริการของสถานีบริการน้ำมัน

ดีขึ้นกว่าในอดีตเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการแข่งขันทางธุรกิจนี้โดยตรง และนอกจากนี้การดำเนินธุรกิจสถานีบริการน้ำมันยังอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ซึ่งมีกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้กำกับดูแลไม่ให้ผู้ค้ารายหนึ่งรายใดประกอบกิจการในลักษณะที่มีอิทธิพลเหนือตลาด

ค่าการตลาดในธุรกิจสูงไปหรือไม่ และค่าการตลาดเป็นกำไรสุทธิใช่หรือไม่

ค่าการตลาด คือ ส่วนต่างของราคาขายปลีกกับราคาขายส่ง ซึ่งค่าการตลาดนั้นเป็นเพียงกำไรขั้นต้นของผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกสถานีบริการน้ำมันทั้งระบบ (ทั้งบริษัทผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงและผู้แทนจำหน่ายเจ้าของสถานีบริการน้ำมัน) ไม่ใช่กำไรสุทธิที่ผู้ประกอบการจะได้รับ เพราะยังไม่ได้หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการหลาย ๆ ด้าน เช่น การลงทุนก่อสร้างคลังน้ำมัน ระบบขนส่ง การก่อสร้างสถานีบริการ ค่าสาธารณูปโภค ค่าพนักงาน ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการขาย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมถึงผลตอบแทนทางธุรกิจจากการดำเนินธุรกิจค้าปลีกสถานีบริการน้ำมัน ดังนั้น ค่าการตลาดจึงเป็นเพียงกำไรขั้นต้นในภาพรวมของบริษัทผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงและผู้แทนจำหน่ายเจ้าของสถานีบริการน้ำมัน ซึ่งจะต้องนำไปแบ่งสัดส่วนกันก่อนนำไปหักค่าใช้จ่ายในส่วนของตน จึงจะเป็นกำไรสุทธิต่อไป

โดยที่ผ่านมาราคาขายปลีกอาจไม่สะท้อนต้นทุนน้ำมันที่แท้จริงในบางช่วงเวลา เนื่องจากราคาน้ำมันสำเร็จรูป ณ โรงกลั่น ซึ่งเป็นต้นทุนของราคาขายส่งนั้นมีการเปลี่ยนแปลงทุกวันอ้างอิงตามราคาน้ำมันในตลาดโลก หากแต่ราคาขายปลีกไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงทุกวัน ส่งผลให้ค่าการตลาดในบางวันหรือบางช่วงเวลาไม่ได้อยู่ในระดับที่เหมาะสม นอกจากนี้เมื่อราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวขึ้นสูง ภาครัฐยังอาจใช้กลไกทางภาษีเพื่อกำหนดราคาขายปลีกให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยปรับลดอัตราภาษีและกองทุนฯ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้บริโภค รวมถึงยังใช้กลไกภาษีและกองทุนฯ นี้ในการผลักดันให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันหันมาใช้และสนับสนุนการใช้น้ำมันชนิดที่ภาครัฐต้องการสนับสนุน โดยปรับอัตราภาษีและกองทุนฯ ให้ราคาขายปลีกน้ำมันชนิดนั้นต่ำลงกว่าที่ควรจะเป็นเพื่อจูงใจผู้บริโภคให้เลือกเติม และทำให้ค่าการตลาดของน้ำมันชนิดนั้นสูงกว่าน้ำมันชนิดอื่น เพื่อให้ผู้ประกอบการสถานีบริการลงทุนในอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายน้ำมันนั้น ๆ

ตามปกติเนื้อน้ำมันมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 62.6 ในขณะที่ภาษีและกองทุนฯ มีสัดส่วนร้อยละ 30.9 และค่าการตลาดคิดเป็นร้อยละ 6.50 ของราคาน้ำมันขายปลีก ซึ่งเมื่อหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการแล้ว จะเหลือกำไรสุทธิเฉลี่ยเพียงร้อยละ 0.85 ของราคาน้ำมัน ซึ่งหาก

เปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์โดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 0.50 (ณ 30 พฤศจิกายน 2560) แล้วนั้น ถือว่าเป็นอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับความเสี่ยงและเงินลงทุน และหากธุรกิจสถานีบริการน้ำมันมีกำไรสูง จะไม่เกิดเหตุการณ์ที่บริษัทน้ำมันต่างชาติ เช่น Jet และ Petronas ต้องขายกิจการให้กับบริษัทผู้ค้าน้ำมันในประเทศไทยอย่างแน่นอน

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าธุรกิจสถานีบริการน้ำมันเป็นธุรกิจที่ลงทุนสูง แต่มีอัตราผลตอบแทนในส่วนของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต่ำมาก ดังนั้น แนวโน้มในปัจจุบันของสถานีบริการน้ำมัน จึงพยายามเพิ่มผลตอบแทนจากการลงทุนด้วยธุรกิจ non-oil หรือ ธุรกิจค้าปลีกอื่น ๆ เช่น ร้านสะดวกซื้อ ร้านกาแฟสด ร้านอาหารจานด่วน ร้านขายของฝาก เป็นต้น ซึ่งมีอัตราผลตอบแทนที่สูงกว่า โดยใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเพียงตัวดึงดูดให้ผู้บริโภคเข้ามาในสถานีบริการ และใช้บริการหรือซื้อสินค้า non-oil ซึ่งรูปแบบทางธุรกิจนี้ช่วยให้ผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมัน ทั้งที่เป็นผู้แทนจำหน่าย และบริษัทน้ำมัน ยังคงสามารถดำเนินธุรกิจสถานีบริการน้ำมันต่อไปได้ และยังทำให้เกิดการแข่งขันในมุมอื่นๆ นอกเหนือจากตัวผลิตภัณฑ์น้ำมัน ส่งผลให้ผู้บริโภคมีทางเลือก และได้รับประโยชน์เป็นอย่างมากจากการแข่งขันอย่างเสรีของธุรกิจสถานีบริการน้ำมัน

(3) ธุรกิจก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas, LPG และ NGV)

ธุรกิจก๊าซธรรมชาติเริ่มจากธุรกิจการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ ค้าปลีกก๊าซธรรมชาติ จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากโรงแยกก๊าซธรรมชาติ โดยการจัดหาก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) ครอบคลุมการจัดหาจากแหล่งในประเทศ นำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน และในรูปของก๊าซธรรมชาติเหลวหรือ Liquefied Natural Gas (LNG) เพื่อให้การจัดหาก๊าซธรรมชาติเพียงพอกับความต้องการที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการจัดจำหน่ายนั้น ครอบคลุมถึงการจัดจำหน่ายให้กับผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่และลูกค้าอุตสาหกรรมผ่านการลงทุนระบบท่อจัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ และการจัดจำหน่ายให้กับภาคขนส่ง เพื่อส่งเสริมให้ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงทางเลือกทดแทนน้ำมันเบนซินและดีเซล

นอกจากนั้น เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทย โรงแยกก๊าซธรรมชาติจะทำการแยกผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าจากก๊าซธรรมชาติ ประกอบด้วย

(ก) ก๊าซมีเทน ใช้เป็นเชื้อเพลิงในโรงไฟฟ้า โรงงานอุตสาหกรรม และเมื่อนำไปอัดใส่ถังด้วยความดันสูง เรียกว่าก๊าซธรรมชาติอัด สามารถใช้เป็นเชื้อเพลิงในรถยนต์รู้จักกันในชื่อว่า “ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์” (NATURAL GAS FOR VEHICLE : NGV) ประเทศไทย

เริ่มนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. ตั้งแต่ปี 2536

(ข) ก๊าซอีเทน ใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น เพื่อนำไปผลิตเม็ดพลาสติกและเส้นใยพลาสติกชนิดต่าง ๆ

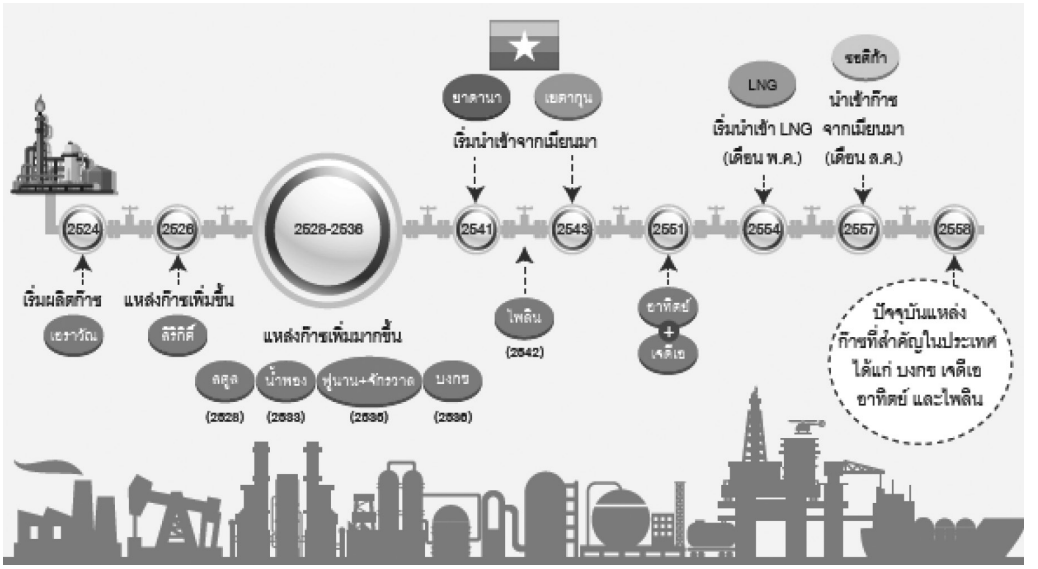
(ค) ก๊าซโพรเพน ใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้นเช่นเดียวกับก๊าซอีเทน

(ง) ก๊าซปิโตรเลียมเหลว หรือที่เรียกว่าก๊าซหุงต้ม เป็นส่วนผสมของก๊าซโพรเพนและก๊าซบิวเทน ซึ่งจะมีสัดส่วนตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ก๊าซปิโตรเลียมเหลวถูกนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงในครัวเรือน ยานพาหนะและโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท และใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น

(จ) ก๊าซโซลีนธรรมชาติ ป้อนโรงกลั่นน้ำมันเพื่อผลิตเป็นน้ำมันสำเร็จรูปและใช้เป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น นอกจากนี้ยังสามารถใช้ผลิตเป็นตัวทำละลายในอุตสาหกรรมบางประเภท

(ฉ) ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ใช้ผลิตคาร์บอนไดออกไซด์เหลวสำหรับอุตสาหกรรมน้ำมันอัดลม โซดา และเบียร์ การผลิตน้ำยาดับเพลิง รวมทั้งการผลิตน้ำแข็งแห้ง สำหรับอุตสาหกรรมถนอมอาหาร ทำฝนเทียม

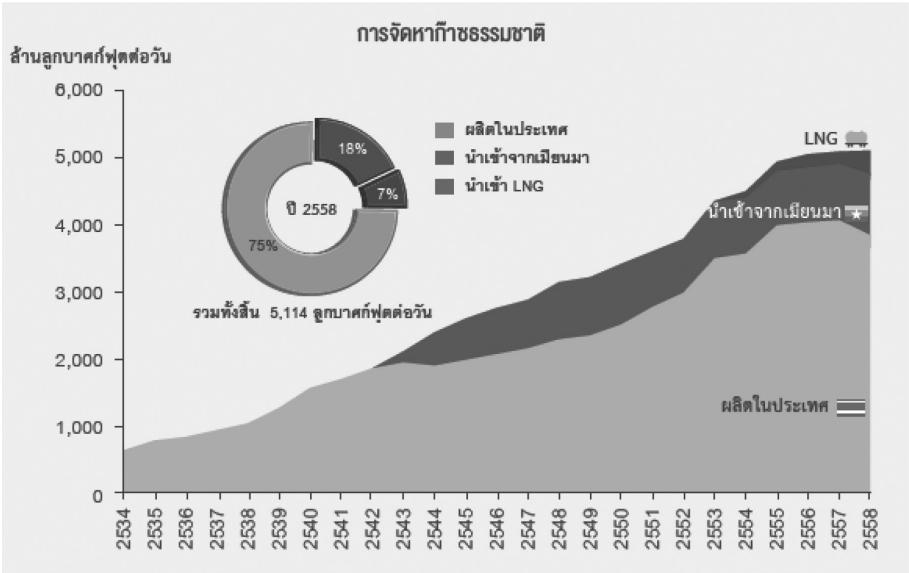
รูปที่ 7.1 การจัดหาและการผลิตก๊าซธรรมชาติของประเทศไทย



ที่มา รายงานสถิติพลังงานของประเทศไทย พ.ศ. 2559

ในปี 2559 ประเทศไทยสามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้ 3,766 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวันหรือเท่ากับ 676,740 บาร์เรลต่อวัน เทียบเท่าน้ำมันดิบ (bbl/day crude oil equivalent) คิดเป็นร้อยละ 75 ของทั้งหมด ซึ่งได้มาจากแหล่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยเช่น แหล่งบงกช แหล่งเจดีเอ แหล่งอาทิตย์ แหล่งไพลิน และแหล่งเอราวัณ เป็นต้น และมีการนำเข้าอีกร้อยละ 25 ซึ่งส่วนใหญ่มาจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา แหล่งยาดานาและแหล่งเยตากุน (ร้อยละ 17 หรือคิดเป็น 859 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ซึ่งเท่ากับ 154,360 bbl/day) และอีกร้อยละ 8 นำเข้าในรูป LNG โดยร้อยละ 59 ของก๊าซธรรมชาตินั้นถูกนำไปใช้ในการผลิตไฟฟ้า ส่งต่อให้โรงแยกก๊าซร้อยละ 20 ใช้ในอุตสาหกรรมร้อยละ 15 และใช้ในภาคขนส่งอีกร้อยละ 6

รูปที่ 7.2 ปริมาณการจัดหาก๊าซธรรมชาติของประเทศไทย



ที่มา รายงานสถิติพลังงานของประเทศไทย พ.ศ. 2559

ธุรกิจการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาตินั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งเดิมมีเพียงบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ได้รับใบอนุญาตในการจัดหาและค้าส่งจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เนื่องจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นเจ้าของโครงข่ายระบบท่อก๊าซ และไม่มีเอกชนรายอื่นสนใจในการลงทุนพัฒนาโครงข่ายระบบท่อส่งก๊าซ

อย่างใดก็ตาม ในปัจจุบัน คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีมติอนุมัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีส่วนจัดหา LNG ด้วย ในปริมาณ 1.5 ล้านตันต่อปีตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นไป

เพื่อความโปร่งใสว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะไม่ใช้อำนาจผูกขาดที่มีเพื่อการเอาเปรียบผู้บริโภค รัฐบาลจึงกำหนดให้ธุรกิจก๊าซธรรมชาติอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กกพ. ในการกำหนดราคาขาย เพื่อความเป็นธรรมกับผู้บริโภค โดยที่ผ่านมา กกพ. กำกับดูแลการกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนราคาเนื้อก๊าซฯ โดยใช้ระบบราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักจากแหล่งจัดหา (pool gas) เนื่องจากก๊าซฯ ที่ได้มาทุกวันนี้จัดหามาจาก 3 แหล่ง ได้แก่ แหล่งก๊าซในอ่าวไทย แหล่งก๊าซจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) จากนั้นบวกค่าดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องสอดคล้องกับต้นทุน ได้แก่ ค่าตอบแทนในการจัดหาและจำหน่าย และอัตราค่าบริการส่งก๊าซ โดยขายให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ และลูกค้าอุตสาหกรรมผ่านระบบท่อจัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ในขณะที่ภาคขนส่งจำหน่ายผ่านการลงทุนในสถานีบริการ NGV

แม้ว่าที่ผ่านมาบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้เล่นรายเดียวในธุรกิจจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ แต่ก็เป็นผลมาจากการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินการตามที่รัฐกำหนดให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ลงทุนในโครงข่ายระบบท่อส่งก๊าซเพื่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ อีกทั้งยังเป็นการลงทุนที่ไม่ได้รับความสนใจจากเอกชนรายอื่น นอกจากนี้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เองไม่สามารถใช้อำนาจผูกขาดในการกำหนดราคาที่สูงเพื่อเอาเปรียบและทำกำไรเกินปกติ เนื่องจากโครงสร้างราคาก๊าซนั้นถูกกำหนดโดย กบง. และมี กกพ. กำกับดูแล เพื่อให้โครงสร้างราคาดังกล่าวเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย และในอนาคตรัฐบาลก็มีการส่งเสริมให้มีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น เช่น อนุญาตให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เข้ามาประกอบธุรกิจจัดหาก๊าซธรรมชาติเหลวด้วยเช่นกัน

ในส่วนตลาดค้าปลีกก๊าซธรรมชาตินั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้เป็นผู้ประกอบธุรกิจนี้เพียงรายเดียว โดยปัจจุบันมีผู้ได้รับอนุญาตอยู่หลายราย เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), บริษัท ปตท. จำหน่ายก๊าซธรรมชาติ จำกัด, และ บริษัท อมตะ จัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ จำกัด และในด้านสถานีบริการก๊าซ NGV นั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ลงทุนนำร่องตามนโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนให้ใช้ NGV แทนการใช้น้ำมัน ดังนั้น สถานีบริการก๊าซ NGV ส่วนใหญ่จึงเป็นของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เนื่องจากต้องอาศัยการส่งก๊าซผ่านระบบท่อ แต่ในปัจจุบันเริ่มมีเอกชนมาลงทุนในสถานีบริการก๊าซธรรมชาตินอกแนวท่อส่งก๊าซบ้าง

นอกจากนี้ ปัจจุบันรัฐบาลยังมีนโยบายให้ผู้ค้ารายอื่นสามารถเข้าใช้ท่อส่งของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในการประกอบธุรกิจได้ (third party access) ซึ่งจะช่วยเปิดกว้างให้เกิดการแข่งขันในธุรกิจนี้มากขึ้นในอนาคต

สำหรับธุรกิจก๊าซทั้ง NGV และ LPG นั้น ถูกบิดเบือนราคามาเป็นเวลานาน โดยผ่านการตรึงราคาและชดเชยราคาจากเงินกองทุนน้ำมัน ส่งผลให้ราคาก๊าซ NGV และ LPG ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นมาโดยตลอด และทำให้ปริมาณการใช้เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้น ในปลายปี 2557 เมื่อราคาน้ำมันในตลาดโลกเริ่มปรับตัวลดลง กพช. จึงมีมติเห็นชอบให้ปรับโครงสร้างราคาพลังงานเพื่อให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและลดการอุดหนุนราคา ปัจจุบันทั้งราคาก๊าซ NGV และ LPG เริ่มมีการลอยตัวและปรับตัวไปตามกลไกราคาของตลาด

ในธุรกิจก๊าซ LPG นั้น เมื่อปลายปี 2558 รัฐบาลเห็นชอบให้มีการเปิดเสรี LPG ทั้งระบบ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

ระยะที่ 1 ช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านก่อนจะเปิดเสรีทั้งระบบ (การเปิดแบบกึ่งเสรี) โดยเปิดเสรีเฉพาะส่วนการนำเข้า แต่ยังคงควบคุมราคา LPG จากโรงกลั่นน้ำมันและราคา LPG จากโรงแยกก๊าซธรรมชาติ มีผลบังคับตั้งแต่มกราคม – กรกฎาคม 2560

สำหรับระยะที่ 2 เป็นการเปิดเสรีทั้งระบบ โดยยกเลิกการควบคุมราคาและปริมาณ LPG ของทุกแหล่งผลิตและจัดหา โดยเปิดเสรีการนำเข้าและส่งออกโดยสมบูรณ์[2] ซึ่งผลบังคับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2560 เป็นต้นมา

ทำไมไม่มีคู่แข่งขันอื่นในธุรกิจก๊าซ?

สาเหตุที่ธุรกิจก๊าซมีผู้ค้าเข้ามาดำเนินธุรกิจน้อยรายเป็นเพราะว่าธุรกิจก๊าซต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ต้องอาศัยความชำนาญทางเทคนิคอย่างสูง และยังเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงอีกด้วย โดยเฉพาะความเสี่ยงด้านความคุ้มทุนทางเศรษฐศาสตร์ นอกจากนี้ ที่ผ่านมา รัฐบาลยังควบคุมราคา LPG ในประเทศให้มีราคาต่ำกว่าราคาในตลาดโลก รวมถึง NGV ให้มีราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ไม่จูงใจให้บริษัทอื่นเข้ามาลงทุนพัฒนาธุรกิจนี้แข่งกับ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

[2] มติการประชุมคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 1/2560 วันที่ 9 มกราคม 2560 สืบค้นจาก http://www.eppo.go.th/index.php/th/component/k2/item/12008-cepa-prayut34#s5

ย้อนกลับไปในอดีต เพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้แก่ประเทศและลดการนำเข้าพลังงาน รัฐจึงสนับสนุนให้มีการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศ จนกระทั่งปี 2521 เพื่อรองรับการผลิตก๊าซธรรมชาติ รัฐบาลได้กำหนดให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ลงทุนในระบบท่อก๊าซเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน รวมถึงการลงทุนสร้างท่าเทียบเรือ คลังน้ำมันและก๊าซ 3 แห่ง คือ คลังน้ำมันศรีราชา คลังก๊าซเขาบ่อยา คลังก๊าซโรงโป๊ะ ทำให้วันนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีศักยภาพในการดำเนินธุรกิจเหนือกว่าเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการรายอื่น และมักถูกมองว่ามีอำนาจผูกขาดในธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีข้อห้ามหรือข้อจำกัดในการลงทุนสร้างท่อก๊าซหรือคลังเก็บก๊าซนั้นแต่อย่างใด ผู้ประกอบการที่ต้องการลงทุนในธุรกิจดังกล่าวสามารถขอใบอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้

ในส่วนของ NGV ที่รัฐกำหนดให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ช่วยรับภาระส่วนต่างราคาที่ควรจะเป็นกับราคาขายที่ตรึงไว้ ส่งผลให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ประสบผลขาดทุนจากการอุดหนุนราคา NGV ปีละหลายหมื่นล้าน

ในปัจจุบัน ธุรกิจมีแนวโน้มขยายตัวตามความต้องการของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2557 กพช. จึงมีมติเห็นชอบแนวทางการปรับโครงสร้างก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) โดยได้ยกเลิกการกำหนดราคา ณ โรงกลั่นของโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ที่ระดับ 333 ดอลลาร์สหรัฐต่อตันให้ใช้ระบบราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักจากแหล่งผลิตและแหล่งจัดหา (pool price) เพื่อให้ราคาขายสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงมากขึ้น ส่งผลให้ราคาก๊าซ LPG สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ต่อมามีนโยบายการเปิดเสรีก๊าซ LPG ทั้งระบบ โดยเริ่มจากการลอยตัวราคาก๊าซ LPG ตั้งแต่เดือนมกราคม 2560[3] (แต่ยังคงควบคุมราคา ณ โรงแยกก๊าซฯ และโรงกลั่น แต่เปิดเสรีการนำเข้า) ก็เริ่มจูงใจให้เอกชนเข้ามาการลงทุนในธุรกิจก๊าซฯ มากขึ้น เช่น การลงทุนเช่าเรือบรรทุกก๊าซเพื่อเป็นคลังจัดเก็บของบริษัทสยามก๊าซเพื่อใช้ในการจัดเก็บก๊าซ LPG ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ในอนาคต แนวโน้มการแข่งขันในธุรกิจน่าจะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีความต้องการใช้ในภาคธุรกิจที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

จากการที่รัฐมีนโยบายเปิดเสรีธุรกิจก๊าซ LPG ทั้งระบบเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการแข่งขัน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้เปิดบริการให้เอกชนเข้ามาร่วมใช้ระบบคลังก๊าซ (third party access: TPA) ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้แก่ คลังบ้านโรงโป๊ะ และคลังเขาบ่อยา จังหวัดชลบุรี[4] ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ผลิตรายอื่นที่อาจไม่มีเงินลงทุนในคลัง

[3] มติ กบง. วันที่ 20 มกราคม 2559

[4] มติ กบง. วันที่ 9 มกราคม 2560

จัดเก็บก๊าซสามารถเข้ามาแข่งขันกับ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มากขึ้น นโยบายเหล่านี้แสดงถึงความตั้งใจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในการไม่ใช้อำนาจของผู้ผลิตรายใหญ่กีดกันผู้ประกอบการรายอื่น

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ใช้ความเป็นผู้ผลิตรายใหญ่เอาเปรียบผู้บริโภคหรือไม่

ในปัจจุบัน แม้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดที่สามารถใช้อำนาจผูกขาดตลาดได้ในทางทฤษฎี แต่การใช้อำนาจในการเป็นผู้เล่นรายใหญ่มาเอาเปรียบผู้บริโภคและคู่แข่งขันในธุรกิจก๊าซนั้น ในทางปฏิบัติไม่สามารถเป็นไปได้ เนื่องจากการดำเนินธุรกิจก๊าซธรรมชาติของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อยู่ภายใต้ควบคุมจากภาครัฐอย่างใกล้ชิด โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ภายใต้นโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบในการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ นอกจากนี้ ที่ผ่านมา ปตท. ได้ให้ความร่วมมือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนและพัฒนาโครงข่ายระบบท่อ การก่อสร้างสถานีบริการก๊าซ NGV การอุดหนุนราคาก๊าซ NGV เป็นต้น

ปตท. ทำผิดในการคืนท่อก๊าซฯ ตามคำสั่งศาลปกครอง หรือไม่

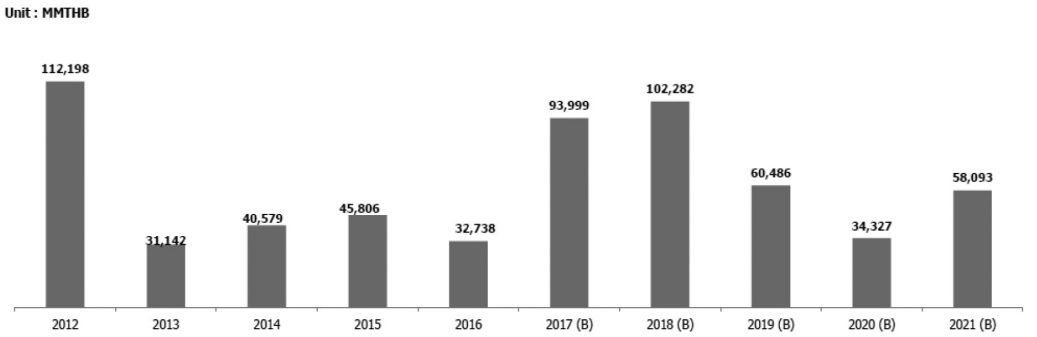
ในประเด็นด้านท่อก๊าซฯ ซึ่งเป็นประเด็นอ่อนไหวเกี่ยวกับการทำธุรกิจ ที่ผ่านมาศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551 ว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้คืนท่อก๊าซฯ ครบถ้วนตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้เช่าท่อก๊าซฯ จากกรมธนารักษ์ ดังนั้นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติในปัจจุบันประกอบด้วยระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่เป็นทรัพย์สินของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติตามสัญญาเช่ากับกรมธนารักษ์ โดยการคำนวณราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ (ค่าผ่านท่อ) กำหนดโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) รายละเอียดของประเด็นนี้อยู่ในบทที่ 8 ของหนังสือ

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีกำไรมากเกินปกติหรือไม่?

หากเปรียบเทียบกับบริษัทที่ประกอบธุรกิจเดียวกันในต่างประเทศ กำไรของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังต่ำมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเทียบกับบริษัทน้ำมันระดับโลกเช่น Exxon-Mobil โดยนับตั้งแต่แปรรูปมานั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นจาก 24,486

ล้านบาทในปี 2544 มาเป็น 94,610 ล้านบาทในปี 2559 ส่งผลให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถนำส่งรายได้ให้รัฐในรูปภาษีเงินได้และเงินปันผลรวมกว่า 55,066 ล้านบาทในปี 2559 หรือรวมกว่า 7.3 แสนล้านบาทนับตั้งแต่แปรรูป ในปี 2544

รูปที่ 7.3 งบประมาณจ่ายลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)



ที่มา งบประมาณจ่ายลงทุน (Capital expenditure) ของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า งบประมาณจ่ายลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในแต่ละปีคิดเป็นเงินจำนวนมากถึงระดับหมื่นล้านบาท โดยล่าสุด คณะกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้เห็นชอบปรับเพิ่มงบประมาณจ่ายลงทุน 5 ปี (2560 – 2564) จำนวน 338,849 ล้านบาท[5] โดยเน้นการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศไทย เช่น การสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติเส้นที่ 5 มูลค่า 93,337 ล้านบาท และโครงการแอลเอ็นจีเทอร์มินัล แห่งที่ 2 มูลค่า 38,171 ล้านบาท เป็นต้น

หากพิจารณาตัวเลขกำไรของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อเทียบกับยอดขาย จะพบว่า ในปี 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มียอดขายสูงถึง 1.7 ล้านล้านบาท แต่มีกำไรสุทธิเพียง 94,610 ล้านบาท หรือคิดเป็นแค่ร้อยละ 5.5 ของยอดขาย หรือพูดง่าย ๆ คือ ขายของราคา 100 บาท แต่ได้กำไรเพียง 5.5 บาทเท่านั้น จะเห็นว่า กำไรของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เกือบแสนล้านในแต่ละปีนั้น เมื่อเทียบกับยอดขายหรือเงินลงทุนที่เกิดขึ้นทั้งในอดีตและปัจจุบันแล้ว ตัวเลขไม่ได้สูงมากเมื่อเทียบกับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ

[5] รวมการปรับโครงสร้างถือหุ้นธุรกิจปิโตรเคมีโดยจำหน่ายหุ้นสายผลิตภัณฑ์โพรเพนและชีวภาพให้แก่ PTTGC

นอกจากนี้ การตัดสินใจลงทุนในอดีตโดยเฉพาะในธุรกิจโรงกลั่นโดยอาศัยเงินจากการแปรรูปมาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนั้น นับว่าเป็นการตัดสินใจที่ถูกทางและถูกเวลา รวมถึงการลงทุนในธุรกิจปิโตรเคมีซึ่งเป็นการเพิ่มมูลค่าและช่วยสร้างรายได้ให้แก่ประเทศจำนวนมหาศาล ดังนั้น จะเห็นว่ากำไรจำนวนมากของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้นไม่ได้มาจากการเป็นผู้เล่นรายใหญ่และมีกำไรที่ผิดปกติแต่อย่างใด และแม้ว่าได้มีการแปลงสภาพและแปรรูปมาเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในทุกวันนี้ ก็ยังคงจัดสรรผลกำไรหรือจ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงนำเงินไปใช้ในการลงทุนเพื่อการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานในอนาคตอีกด้วย

รูปที่ 7.4 บทบาทของกลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในธุรกิจต่าง ๆ

ที่มา: บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ธุรกิจพลังงานไทย

จากข้อมูลโครงสร้างตลาดและบริษัทที่เข้าไปทำธุรกิจพลังงานในประเภทต่าง ๆ จะเห็นว่า ธุรกิจพลังงานในปัจจุบันมีการแข่งขันที่สูงในหลายสินค้า โดยเฉพาะธุรกิจค้าปลีกและสถานีบริการน้ำมันที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไปโดยตรง ส่วนธุรกิจบางประเภทโดยเฉพาะธุรกิจ

ก๊าซ ในส่วนการจัดหาและค้าส่งผ่านระบบโครงข่ายท่อก๊าซนั้น ที่ผ่านมามีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ประกอบธุรกิจเพียงผู้เดียว และเพิ่งเริ่มมีผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นได้แก่ กฟผ. ซึ่งได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจจัดหาก๊าซธรรมชาติเหลวได้ตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม การที่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีบทบาทในการลงทุนและประกอบธุรกิจเพียงผู้เดียวจนมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาตินั้นเกิดจากนโยบายรัฐที่กำหนดไว้ เช่น การสร้างความมั่นคงพลังงานโดยการสร้างคลังสำรองน้ำมัน การลงทุนในระบบโครงข่ายท่อส่งก๊าซ หรือการสร้างสถานีบริการก๊าซ NGV นอกจากนี้ การที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินธุรกิจด้านพลังงานที่ครบวงจรทั้งธุรกิจก๊าซและน้ำมันก็มีผลต่อการกระจายความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ รวมถึงการบริหารต้นทุน และสร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (competitive advantage) เมื่อเทียบกับผู้ประกอบการรายอื่น

แม้ว่าการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ อาจได้รับสิทธิประโยชน์บางอย่างจากนโยบายรัฐ เช่น สิทธิในการค้าขายให้แก่หน่วยงานรัฐ ซึ่งเหมือนกับรัฐวิสาหกิจอื่น เช่น การบินไทยที่มีสิทธิในการจำหน่ายตั๋วโดยสารให้แก่หน่วยงานรัฐก่อนสายการบินอื่น อย่างไรก็ตาม บทบาทของการเป็นหน่วยงานของรัฐในบางครั้งก็อาจทำให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีต้นทุนในการทำธุรกิจที่สูงขึ้น เช่น การขายน้ำมันให้หน่วยงานรัฐและต้องให้เงื่อนไขการชำระเงินที่ยาวนานกว่าการค้าขายกับเอกชนรายอื่น หรือการลงทุนในบางธุรกิจที่อาจไม่คุ้มค่าและประสบปัญหาการขาดทุนได้ เช่น ธุรกิจ NGV ธุรกิจ LPG ที่ต้องมีการตรึงราคาตามนโยบายของรัฐ เป็นต้น

ดังนั้น โดยภาพรวมของอุตสาหกรรมพลังงานนั้น ส่วนใหญ่มีการแข่งขันและมีผู้เล่นจำนวนมาก การกำหนดราคาจึงเป็นไปตามกลไกตลาด โดยมีรัฐคอยติดตามดูแล ในขณะที่บางธุรกิจนั้นมีการผูกขาดโดยธรรมชาติจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อความมั่นคงตามนโยบายของภาครัฐ หากแต่การกำหนดราคาหรือผลตอบแทนนั้น ถูกกำกับโดยหน่วยงานของรัฐอีกเช่นกันเพื่อให้เป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงไม่สามารถใช้ความเป็นผู้นำตลาดหรือใช้อำนาจผูกขาดในการเอาเปรียบคู่แข่งหรือผู้บริโภคได้ สิ่งเดียวที่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้เปรียบคือ การดำเนินธุรกิจที่ครบวงจรและการเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ มีสินทรัพย์และเงินทุนสะสมจำนวนมาก เป็นผลให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีความได้เปรียบเชิงแข่งขันเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการรายอื่น ๆ

ทุกวันนี้ แม้ว่าหลายฝ่ายจะเข้าใจและเล็งเห็นถึงบทบาทที่สำคัญของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัทในกลุ่ม หากแต่กระแสทวงคืน ปตท. รวมถึงการพยายามบิดเบือนข้อมูล

เกี่ยวกับพลังงานของประเทศไทยก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างเช่น ในเดือนมีนาคม 2560 มีความพยายามจัดตั้ง "บรรษัทน้ำมันแห่งชาติ" ขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการปิโตรเลียมทั้งหมด ทั้งที่ทุกวันนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับปิโตรเลียมอยู่แล้ว

แล้วบรรษัทน้ำมันแห่งชาติคืออะไร

โดยรวม แนวคิดที่ต้องการให้มีการจัดตั้งบรรษัทน้ำมันแห่งชาติหรือ National Oil Company (NOC) ขึ้นต้องการให้บรรษัทน้ำมันแห่งชาติเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการทำธุรกิจน้ำมันและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมอย่างครบวงจร ตั้งแต่การให้สิทธิในการสำรวจและผลิต รวมถึงการเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เกี่ยวกับการปิโตรเลียมทั้งหมด

การเสนอให้จัดตั้งบรรษัทน้ำมันแห่งชาติมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการคือ

(ก) แสวงหารายได้ สร้างกำไรและมูลค่าเพิ่มทั้งทางเศรษฐศาสตร์และการเงินให้กับรัฐจากทรัพยากรที่มีอยู่ของประเทศ

(ข) ตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านสังคมและการเมืองอื่น ๆ ของรัฐบาล เช่น โครงการประชานิยม โครงการอุดหนุนพลังงานราคาถูก เป็นต้น

การจัดตั้งองค์กรในลักษณะคล้ายบรรษัทน้ำมันแห่งชาติในหลายประเทศมีรูปแบบการจัดตั้งที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปได้ 4 รูปแบบดังนี้

(ก) บรรษัทน้ำมันแห่งชาติที่เป็นของรัฐร้อยละ 100 โดยทำหน้าที่บริหารจัดการปิโตรเลียมทั้งหมด ตั้งแต่การให้สัมปทาน การกำกับดูแล และการลงทุน โดยประเทศที่มีบรรษัทน้ำมันแห่งชาติรูปแบบนี้ ได้แก่ Saudi Aramco ของซาอุดิอาระเบีย, PDVSA ของเวเนซูเอลา, Petronas ของมาเลเซีย, Pemex ของเม็กซิโก (ก่อนปฏิรูปพลังงาน), Pertamina ก่อนปฏิรูปของอินโดนีเซีย, Sonatrach ก่อนปฏิรูปของแอลจีเรีย และ ONGC ก่อนปฏิรูปของอินเดีย

(ข) บรรษัทน้ำมันแห่งชาติที่เป็นของรัฐร้อยละ 100 แต่รัฐถือครองเฉพาะกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียม ส่วนการกำกับดูแลและการลงทุนเป็นหน้าที่ของบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ ประเทศที่ใช้ระบบนี้คือ MOGE ของสหภาพเมียนมา

(ค) บรรษัทน้ำมันแห่งชาติที่เป็นของรัฐร้อยละ 100 แต่รัฐทำหน้าที่ให้สัมปทานปิโตรเลียมและกำกับดูแล ส่วนภาคปฏิบัติและการลงทุนเป็นของบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ ได้แก่ Pertamina หลังปฏิรูปของอินโดนีเซีย, Sonatrach หลังปฏิรูปของแอลจีเรีย และ Pemex หลังปฏิรูปของเม็กซิโก

(ง) บรรษัทน้ำมันแห่งชาติที่ไม่ใช่ของรัฐร้อยละ 100 แต่รัฐถือครองบรรษัทน้ำมันแห่งชาติเป็นส่วนใหญ่ มีการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ Gazprom ของรัสเซีย, ONGC ของอินเดีย, Petrochina ของจีน, Statoil ของนอร์เวย์ รวมถึงบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ของไทย

ข้อดีของบรรษัทน้ำมันแห่งชาติที่รัฐเป็นเจ้าของร้อยละ 100 นั้นอยู่ที่อำนาจในการบริหารซึ่งรัฐสามารถควบคุมและได้รับผลประโยชน์โดยรวมทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ข้อเสียคือ ขาดความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหารงาน รวมถึงขาดเงินทุนและขาดการพัฒนาเทคโนโลยีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับประเทศที่ต้องพึ่งพาเงินลงทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังขาดความโปร่งใสหรือธรรมาภิบาลเนื่องจากการกำกับดูแลและการปฏิบัติรวมอยู่ด้วยกัน จึงไม่น่าแปลกใจที่บรรษัทน้ำมันแห่งชาติรูปแบบนี้ในบางประเทศล้มเหลวจนต้องมีการปรับรูปแบบใหม่ เช่น PDVSA ของเวเนซุเอลา และ PEMEX ของเม็กซิโก

ในส่วนปิโตรนาสของมาเลเซียนั้น แม้จะยังคงรูปแบบบรรษัทน้ำมันแห่งชาติที่รัฐบาลถือหุ้นร้อยละ 100 และมีการรายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำทุกอย่างตั้งแต่กำกับดูแล การให้สัมปทาน ไปจนถึงเป็นผู้ผลิตและเป็นเจ้าของทรัพยากรของประเทศ แต่ปิโตรนาสได้พยายามเพิ่มความคล่องตัวในการทำธุรกิจโดยการนำธุรกิจท่อและธุรกิจค้าปลีกน้ำมันไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และเพิ่มการร่วมทุนกับบริษัทข้ามชาติในธุรกิจปิโตรเคมีและโรงกลั่น

ประเทศไทยกับบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ

แนวคิดในการจัดตั้งบรรษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นมาเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณแผ่นดิน โดยให้การบริหารจัดการสัญญาเกี่ยวกับปิโตรเลียมไม่อยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการพัสดุของราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนกับรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

บรรษัทน้ำมันแห่งชาติจะเป็นผู้ถือสิทธิสัมปทานในการสำรวจและผลิตแทนรัฐ ควบคุมการสำรวจและการแสวงหาผลประโยชน์ รวมถึงมีหน้าที่ในการบริหารสัญญาสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต และสัญญาจ้างผลิต

หากพิจารณาตามแนวคิดดังกล่าว การรวมบทบาททั้งผู้ให้สิทธิในการสำรวจและผลิต การกำกับดูแล และผู้ปฏิบัติไว้ด้วยกันนั้น แม้ว่าจะมีข้อดีคือ รัฐมีข้อมูลเกี่ยวกับปิโตรเลียมมากขึ้น

มีอำนาจในการควบคุมการแสวงหาผลประโยชน์ ตลอดจนเพิ่มส่วนแบ่งของรัฐในผลประโยชน์ที่มีอยู่ หากแต่รูปแบบดังกล่าว ซึ่งมีการให้อำนาจแก่หน่วยงานมากเกินไป จึงอาจเกิดการใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างผลประโยชน์ หรือนำเงินไปใช้ในโครงการประชานิยม หรือใช้ในโครงการที่ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รูปแบบการจัดตั้งก็ดูจะขัดต่อหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารจัดการที่ดี ที่ควรมีการแบ่งแยกหน้าที่และการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

ประเทศไทยเป็นผู้นำเข้าพลังงานสุทธิ ในปัจจุบัน หน่วยงานที่ทำหน้าที่เสมือนบรรษัทน้ำมันแห่งชาติคือบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ปฏิบัติ และมีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติทำหน้าที่ในการกำกับดูแล โดยนับตั้งแต่การแปลงสภาพและการแปรรูปของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพื่อลดภาระด้านงบประมาณของรัฐ และเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงานเพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนและบริษัทข้ามชาติได้ การจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ของทั้ง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ช่วยเพิ่มความสามารถในการระดมทุน และยังช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่กิจการ เนื่องจากการเป็นบริษัทจดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ต้องมีการดำเนินงานที่เป็นไปตามกฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงต้องมีหลักการบริหารงานที่มีธรรมาภิบาล มีระบบการตรวจสอบที่โปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วนและตรวจสอบได้

การเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นับตั้งแต่ปลายปี 2544 จนถึงทุกวันนี้ ทำให้กิจการพลังงานของประเทศไทยเติบโตอย่างก้าวกระโดด สามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐได้มาก แม้ว่ารัฐจะมีสัดส่วนการถือหุ้นลดลง แต่ก็ไม่เคยต่ำกว่าร้อยละ 51 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยังคงไว้ซึ่งเป้าหมายในการสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้แก่ประเทศไทยโดยเสมอมา นอกจากนี้ ผลการดำเนินการและฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่งของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัทในกลุ่ม ถือเป็นแม่เหล็กสำคัญในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากต่างชาติมาลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนทั้งนักลงทุนสถาบันและนักลงทุนรายย่อยให้มาลงทุนในหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ทุกวันนี้ ทั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ล้วนมีการแข่งขันกับเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ส่งผลให้การดำเนินงาน การกำหนดราคา รวมถึงผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นเป็นไปตามกลไกตลาด หากไม่มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ คงยากที่จะยืนอยู่ได้ในธุรกิจที่ต้องการเงินลงทุนจำนวนมากและมีความ

เสี่ยงที่สูง และหากมีการใช้อำนาจในการกำหนดราคาเพื่อเอาเปรียบผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ว่าจะตัดราคา ก็ไม่สามารถแข่งขันอยู่ได้ในระยะยาว หรือกำหนดราคาสูงเพื่อหวังกำไรเกินปกติก็ไม่อาจทำได้เช่นกัน เนื่องจากผู้บริโภคก็สามารถเลือกไปใช้บริการหรือซื้อสินค้าจากผู้ค้ารายอื่นเนื่องจากเป็นสินค้าที่ทดแทนกันได้

ในปัจจุบัน แนวโน้มของบรรษัทน้ำมันแห่งชาติในต่างประเทศได้เปลี่ยนรูปแบบโดยลดการผูกขาดโดยรัฐและเพิ่มบทบาทของเอกชนเพื่อให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น รัฐลดบทบาทจากผู้ดำเนินการ (operator) ไปเป็นผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) และผู้กำกับดูแล (regulator) ดังจะเห็นได้จากการปฏิรูปของ Pemex ของเม็กซิโก และ Pertamina ของอินโดนีเซีย เป็นต้น นอกจากนี้ ในหลายประเทศได้มีการแปรรูปและนำบรรษัทน้ำมันแห่งชาติไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่น จีน รัสเซีย ซาอุดิอาระเบีย เป็นต้น

ในขณะที่แนวโน้มของบรรษัทน้ำมันแห่งชาติในต่างประเทศพยายามลดบทบาทของภาครัฐเพื่อเพิ่มความคล่องตัวและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน แต่ประเทศไทยซึ่งมีการแปรรูปของบรรษัทน้ำมันแห่งชาติจาก การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) มาเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แล้ว เราจะเดินย้อนกลับสวนกระแสโลกไปตั้งบรรษัทน้ำมันแห่งชาติภายใต้รัฐบาล ให้มีการออกใบอนุญาต การประกอบกิจการ รวมถึงการกำกับดูแลเบ็ดเสร็จอย่างนั้นหรือ?

บทที่ 8

ท่อก๊าซเป็นของใคร

คำถามว่า "ท่อก๊าซเป็นของใคร" คงไม่สำคัญ ถ้าท่อก๊าซที่ว่าราคาไม่สูงนัก เลยต้องหาคำตอบก่อนว่า "ท่อก๊าซราคาเท่าไหร่"

คำตอบของคำถามนี้แตกต่างกัน เพราะขึ้นอยู่กับการประเมินราคาสินทรัพย์ในช่วงระยะเวลานั้น คุณภาพ ความเสื่อม และปัจจัยอื่นอีกหลายปัจจัย ที่สำคัญคือ ผู้กำหนดราคาได้ใช้ข้อมูลที่ถูกต้องและได้ดำเนินการประเมินอย่างถูกต้องเหมาะสมเพียงใด

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ที่จะเห็นภาพได้ใกล้เคียงกัน ในคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ 510/2559 ของศาลปกครองกลาง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ฟ้องคดี ฟ้องกระทรวงการคลังกับพวก ในคำฟ้องแผ่นที่ 9 ระบุว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอ้างตัวเลขตามมูลค่าทางบัญชีในปี 2551 ว่าระบบท่อส่งก๊าซของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีมูลค่ารวมสุทธิ 47,664.14 ล้านบาท ซึ่งแยกเป็นระบบท่อส่งก๊าซในทะเล 18,220.29 ล้านบาท และระบบท่อส่งก๊าซบนบก 29,443.85 ล้านบาท

เมื่อมูลค่าโดยประมาณเป็นดังนี้แล้ว คำถามว่า "ท่อก๊าซเป็นของใคร" จึงดูมีความสำคัญมากขึ้นทีเดียวและเป็นที่มาของเนื้อหาในบทนี้

เพื่อหาคำตอบและเพื่อให้เนื้อหาของงานวิจัยอยู่ในกรอบที่เหมาะสม คณะผู้วิจัยขอจำกัดประเด็นไว้รวม 5 ประเด็นตามลำดับ ดังนี้

(1) ข้อพิพาทเรื่องท่อก๊าซ
(2) คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด
(3) ลำดับเหตุการณ์การคืนท่อก๊าซ
(4) สตง.
(5) จบอย่างไร

(1) ข้อพิพาทเรื่องท่อก๊าซ

การวางระบบท่อก๊าซเกิดขึ้นตั้งแต่ในสมัยของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือ ปตท. เมื่อ ปตท. เห็นว่าจำเป็นต้องวางระบบท่อเพื่อทำระบบการขนส่งปิโตรเลียมในการประกอบกิจการปิโตรเลียมและธุรกิจต่อเนื่องและพบว่าการดำเนินการวางท่ออาจจะมีการรุกล้ำที่ดินของเอกชน ปตท. จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ดำเนินการตามที่ได้รับอำนาจไว้ ยกตัวอย่างเช่น การประกาศเขตระบบเพื่อวางท่ออันเป็นการรอนสิทธิในที่ดินและทรัพย์สินของเอกชน และอาจรวมไปถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบางกรณี เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่เรียกว่า อำนาจในทางมหาชน อันเป็นการใช้อำนาจในฐานะองค์การของรัฐ

ต่อมา หลังจาก ปตท. แปรรูปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แล้ว จึงมีคำถามตามมาว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่ใช่องค์การของรัฐ แต่อยู่ในฐานะที่เป็นบริษัทมหาชนซึ่งเป็นบริษัทเอกชนไปแล้วจะสามารถถือครองท่อก๊าซได้หรือไม่ เสียงโต้แย้งบางส่วนเห็นว่าการใช้อำนาจในการวางท่อก๊าซดังกล่าวเป็นอำนาจมหาชนและมีการรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน อีกทั้ง การสร้างท่อก๊าซดังกล่าวใช้เงินจากภาษีของประชาชนสร้างและวางระบบท่อก๊าซจึงควรเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมากกว่า ความเห็นและเหตุผลดังกล่าวเป็นที่มาของข้อพิพาทและคดีฟ้องร้องกันอีกหลายคดีต่อมา

(2) คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาที่ตอบคำถามว่า “ท่อก๊าซเป็นของใคร” ไว้ชัดเจนที่สุดคือคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้กล่าวมาส่วนหนึ่งแล้วในบทที่ 3

ในคำพิพากษาฉบับนี้ เมื่อศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นสำคัญตามมาด้วยคือ ทรัพย์สินส่วนใดที่เป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดินและไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มาจาก ปตท. โดยแยกพิจารณาทรัพย์สินออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

(2.1) ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ปตท. มีสถานะเป็นองค์การของรัฐและเป็นนิติบุคคลมหาชน ได้ใช้เงินทุนจากรัฐและใช้อำนาจมหาชนของรัฐเวนคืนที่ดินของเอกชน ที่ดินซึ่งได้มาจากใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าวจึงกลับมาเป็นของรัฐหรือแผ่นดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 16 และมาตรา 4 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง

ดังนั้น ที่ดินที่เวนคืนจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือของแผ่นดินที่ใช้เพื่อกิจการของรัฐ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304(3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ด้วย ซึ่งไม่สามารถโอนให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แต่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นที่ ปตท. เคยมีอยู่ต่อไป โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

(2.2) ทรัพย์สินที่ ปตท. ได้มาโดยมิได้ใช้อำนาจมหาชน

ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิได้ใช้อำนาจมหาชนหมายถึง ทรัพย์สินที่ได้มาโดยวิธีการอื่น เช่น การซื้อ จัดหา หรือแลกเปลี่ยนตามมาตรา 7(1) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 นั้น ไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคสอง ทรัพย์สินในกลุ่มนี้โอนไปให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้โดยไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิแต่ประการใด

(2.3) สิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

สิทธิกลุ่มนี้เป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชนที่เกิดจาก ปตท. ใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชนตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เพื่อวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อซึ่งเป็นไปเพื่อกิจการของรัฐ (ใช้อำนาจมหาชนรอนสิทธิในที่ดินของเอกชน) จึงเป็นกรณีที่ ปตท. กระทำการในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐ บังคับแก่อสังหาริมทรัพย์ของเอกชน และจ่ายค่าทดแทนโดยอาศัยทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้น สิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชน

ที่เกิดจาก ปตท. ใช้อำนาจมหาชนรอนสิทธิในที่ดินของเอกชนเพื่อวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อดังกล่าว จึงถือเป็นทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับที่ดินที่ก่อตั้งขึ้นด้วยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ตามนัยมาตรา 1298 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นทรัพย์สินที่ใช้เฉพาะในกิจการของรัฐ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยต่อว่า ทรัพยสิทธิของรัฐที่มีเหนือที่ดินของเอกชนดังกล่าวก่อตั้งขึ้นโดยอำนาจมหาชนของรัฐตามกฎหมายเฉพาะ และแตกต่างจากทรัพยสิทธิของเอกชนหลายประการคือ ที่มาของอำนาจ วัตถุประสงค์ในการใช้ และผู้ทรงสิทธิในทรัพยสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า สิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเพื่อใช้วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อซึ่งรวมถึงท่อส่งก๊าซธรรมชาติทั้ง 3 โครงการดังกล่าว เป็นทรัพยสิทธิของรัฐและเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3)[1]

(2.4) ท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ท่อก๊าซธรรมชาติเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 เนื่องจากการวางท่อฯ ต้องขุดลึกลงไปจากพื้นดินกว่า 2 เมตร อีกทั้งต้องฝังให้ติดตรึงตราถาวรหรือประกอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดิน มีลักษณะเป็นทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินในลักษณะติดตรึงตราเป็นการถาวร เคลื่อนย้ายไม่ได้โดยง่าย จึงถือเป็นทรัพย์สินที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชนและจ่ายค่าทดแทนโดยอาศัยทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกับที่ดินตามข้อ (2.1) และข้อ (2.3) อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3) คำวินิจฉัยส่วนนี้ตอนหนึ่งว่า

> *"ทรัพย์สินที่เป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาตินั้น ถือเป็นทรัพย์สินที่ได้จากการที่ ปตท. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชนตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 และจ่ายเงินค่าทดแทนโดยใช้เงินของ ปตท. ให้แก่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน ทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐ*

[1] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดง ฟ. 35/2550 หน้า 79 - 82

ที่ใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการปิโตรเลียม อันเป็นกิจการของรัฐโดยเฉพาะ...ท่อส่งก๊าซธรรมชาติจึงมีลักษณะเป็นทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินในลักษณะติดตรึงตราเป็นการถาวร ซึ่งเคลื่อนย้ายไม่ได้โดยง่ายเนื่องจากเขตระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติถูกกำหนดโดยกฎหมายแล้ว จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ทรัพย์สินส่วนที่เป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ รวมถึงทรัพย์สินที่ประกอบกันเป็นระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เช่น ท่อส่งน้ำมัน ซึ่งใช้อำนาจมหาชนของรัฐดำเนินการเช่นเดียวกับระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ต้องโอนทรัพย์สินดังกล่าวกลับไปเป็นของกระทรวงการคลังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับกรณีการโอนที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่กระทรวงการคลัง” [2]

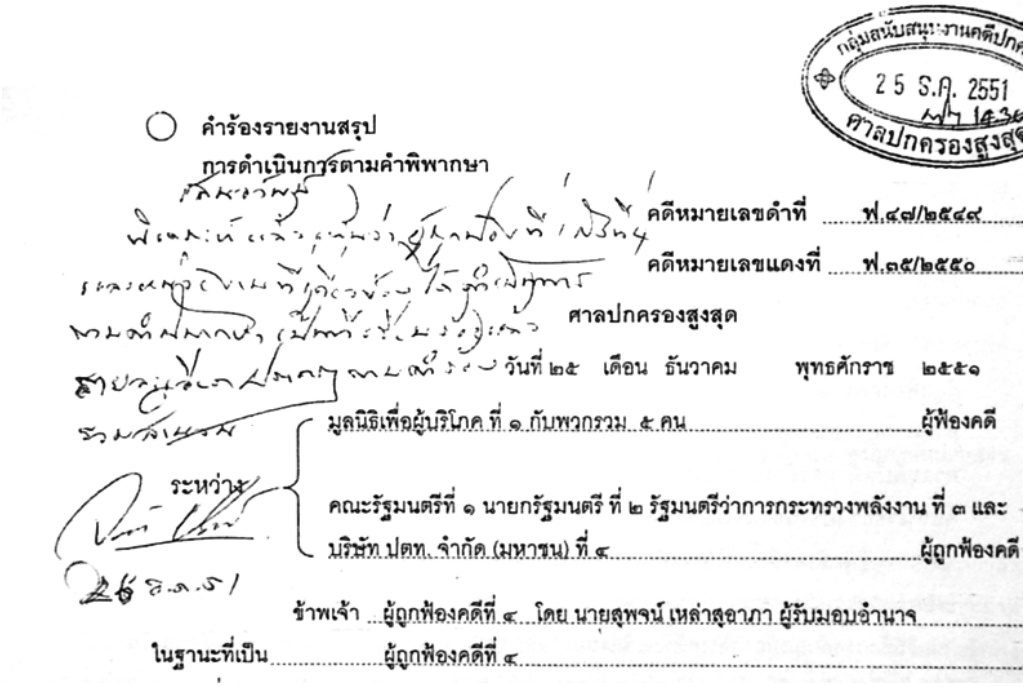
(3) ลำดับเหตุการณ์การคืนท่อก๊าซ

หลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2550 แล้ว ประเด็นเรื่องท่อก๊าซกลายเป็นข้อโต้แย้งสำคัญที่ทำให้มีการยื่นคำร้องหลายฉบับ รวมทั้งการฟ้องคดีใหม่จากหลายกลุ่ม จนศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดต้องออกมาวินิจฉัยชี้ขาดหลายครั้งจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงขอสรุปประเด็นกฎหมายที่เกิดขึ้นไปตามลำดับเหตุการณ์ ดังนี้

(3.1) ศาลปกครองสูงสุดสั่งว่าการดำเนินการตามคำพิพากษาเรียบร้อยแล้ว

เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ในวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2550 แล้ว คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงานร่วมกันดำเนินการตามคำพิพากษา และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง และหากมีข้อโต้แย้งทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำพิพากษาในการดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สิน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาให้มีข้อยุติ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงได้ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อแบ่งแยกทรัพย์สินตามผลคำพิพากษาคดีดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง ซึ่งระหว่างการดำเนินการ บริษัท ปตท. จำกัด

[2] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดง ฟ. 35/2550 หน้า 82 - 83



○ คำร้องรายงานสรุป
การดำเนินการตามคำพิพากษา

คดีหมายเลขดำที่ ฟ.๔๗/๒๕๔๙
คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.๑๕/๒๕๕๐
ศาลปกครองสูงสุด
วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน ผู้ฟ้องคดี

ระหว่าง

คณะรัฐมนตรีที่ ๑ นายกรัฐมนตรี ที่ ๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่ ๓ และ
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดย นายสุพจน์ เหล่าสุอาภา ผู้รับมอบอำนาจ
ในฐานะที่เป็น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

(มหาชน) ได้รายงานความคืบหน้าการดำเนินการตามคำพิพากษาต่อสำนักงานศาลปกครองเป็นระยะอย่างต่อเนื่องรวม 9 ครั้ง[3]

จนกระทั่งวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2551 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาที่ได้รายงานต่อสำนักงานศาลปกครองทั้งหมดต่อศาลปกครองสูงสุด โดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ร่วมกันแบ่งแยกทรัพย์สินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดครบถ้วนแล้ว จึงขอให้ศาลพิจารณาการดำเนินการตามคำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรต่อไป ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งในวันถัดมาคือวันที่ 26 ธันวาคม 2551 ว่า

[3] ปตท., ประเด็นการส่งคืนท่อก๊าซธรรมชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2560, http://www.pttplc.com/th/Media-Center/ptt-hot-issue

"เสนอวันนี้ พิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามคำร้อง รวมสำนวน" [4]

คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมีความสำคัญ เพราะเป็นกรณีที่ศาลได้พิจารณาว่าการดำเนินการตามคำพิพากษาที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้นำเสนอต่อศาลปกครองสูงสุดผ่านสำนักงานศาลปกครองมาโดยตลอดว่าถูกต้องตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า สตง. ได้มีหนังสือทักท้วงฉบับลงวันที่ 26 ธันวาคม 2551 ถึงบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง โดยระบุว่า สตง. ได้ตรวจสอบมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 ที่แบ่งแยกให้กระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและรายละเอียดประกอบเสร็จแล้ว จึงขอนำส่งรายงานการตรวจสอบและข้อสังเกตประกอบรายงานการตรวจสอบของ สตง. ฉบับลงวันที่ 10 ตุลาคม 2551 มาเพื่อโปรดดำเนินการตามข้อเสนอแนะ[5] ซึ่งรายงานการตรวจสอบและข้อสังเกตประกอบรายงานการตรวจสอบของ สตง. ดังกล่าว สรุปได้ว่ามูลค่าทรัพย์สินตามที่บริษัทแบ่งแยกและส่งมอบให้กระทรวงการคลังยังไม่ครบถ้วนตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด โดยยังคงเหลือระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกที่ผ่านที่ดินที่ ปตท. ได้มาจากการซื้อและขอเช่า และระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติในทะเลทั้งหมดซึ่งไม่ได้ผ่านในที่ดินของเอกชน อันเป็นกรณีที่เข้าข่ายที่ต้องส่งคืนให้กระทรวงการคลังตามคำพิพากษา รวมจำนวนทั้งสิ้น 32,613.45 ล้านบาท

ทางด้านบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 และได้รับทราบรายงานการตรวจสอบและข้อสังเกตประกอบรายงานการตรวจสอบเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งแล้ว (ปรากฏในหมายเหตุประกอบงบการเงินของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2551) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551 ให้ สตง. รับทราบ

---

[4] คำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาฉบับลงวันที่ 25 ธันวาคม 2551 ในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด

[5] ปตท., ประเด็นการส่งคืนท่อก๊าซธรรมชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2560, http://www.pttplc.com/th/Media-Center/ptt-hot-issue

ต่อมา สตง. ได้มีหนังสือฉบับวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 ถึงบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นายกรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กรรมการและผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อีกฉบับ เพื่อแจ้งว่า

"...ถึงแม้รายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะนำเสนอ บมจ.ปตท. ภายหลังวันที่ บมจ.ปตท. เสนอรายงานการดำเนินการฯ ต่อศาลปกครองสูงสุดก็ตาม บมจ.ปตท. จะต้องนำเสนอรายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากรายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการแบ่งแยกและส่งมอบทรัพย์สิน ทั้งนี้ การดำเนินการแบ่งแยกและส่งมอบทรัพย์สินของ บมจ.ปตท. ให้กระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะครบถ้วนและเป็นไปตามคำพิพากษาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณา ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดถือเป็นยุติ..."

จากหนังสือของ สตง. ทั้งสองฉบับดังกล่าว สำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 10 มีนาคม 2552 ถึง สตง. ระบุว่า *"...สำนักงานศาลปกครองขอเรียนว่า ได้ติดตามผลการดำเนินการตามคำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และรายงานให้ศาลทราบ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว..."*

(3.2) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคขอให้ไต่สวนทรัพย์สิน

วันที่ 3 มีนาคม 2552 มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวกรวม 5 คน (ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า) ยื่นคำร้องขอให้ศาลไต่สวนเกี่ยวกับทรัพย์สินที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต้องคืนกระทรวงการคลังตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.35/2550 ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังแบ่งแยกทรัพย์สินคืนกระทรวงการคลังไม่ครบถ้วนตามผลคำพิพากษา โดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต้องคืนทรัพย์สินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ได้มาก่อนแปรรูป (วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544) และกลุ่มทรัพย์สินที่ได้มาหลังแปรรูป รวมทั้งสิ้นประมาณ 205,891 ล้านบาท บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) คืนให้กระทรวงการคลังแล้วประมาณ 16,176 ล้านบาท ต้องคืนเพิ่มอีก 189,715 ล้านบาท โดยได้แนบรายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกรณีการตรวจสอบรับรองความถูกต้องมูลค่าทรัพย์สินที่แบ่งแยกให้กระทรวงการคลังเป็นเอกสารแนบท้ายคำร้องด้วย

ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งในวันเดียวกับวันที่ยื่นคำร้องว่า

"พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ ศาลพิพากษาให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ไม่มีสิทธิบังคับคดีนี้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ให้ยกคำร้อง" [6]

หมายความว่า ตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขคดีที่ ฟ.35/2550 ยกคำขอของผู้ฟ้องคดี (และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีหรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่จะมีสิทธิขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษา

(3.3) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคฟ้องใหม่ ศาลปกครองกลางไม่รับคำฟ้อง

วันที่ 15 ตุลาคม 2555 มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวกรวม 1,455 คน ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรีกับพวกรวม 5 คน (รวมทั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ด้วย) ต่อศาลปกครองกลางว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคืนทรัพย์สินส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันได้แก่ท่อก๊าซบนบกที่เหลือและท่อก๊าซในทะเลทั้งหมดให้กระทรวงการคลังยังไม่ครบถ้วน

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ[7]

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ 800/2557 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2557 ยืนตามคำสั่งศาลปกครองกลางที่ไม่รับฟ้อง

ในคำสั่งฉบับนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวกอุทธรณ์ไว้ชัดเจน กล่าวคือ

ประเด็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

"คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งพันสี่ร้อยห้าสิบห้าคนมีความประสงค์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 อันมีลักษณะเป็นการร้องขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษา แต่โดยที่ในคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวก รวม 4 คนมีคำขอท้ายฟ้องเพียงข้อเดียวคือ ขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

[6] คำร้องขอให้ศาลได้โปรดทำการไต่สวนเกี่ยวกับทรัพย์สินที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต้องคืนกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2552 ในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด

[7] คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2071/2555 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555

พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวก รวม 4 คน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวก รวม 4 คน จึงไม่ใช่คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ที่จะมีสิทธิขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้...” [8]

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ต่อว่า นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดียังเคยยื่นคำร้องฉบับลงวันที่ 3 มีนาคม 2552 ขอให้ศาลปกครองสูงสุดทำการไต่สวนเกี่ยวกับทรัพย์สินของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แต่ศาลปกครองสูงสุดยกคำร้องมาแล้ว การนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้แบ่งแยกทรัพย์สินในคดีนี้ เป็นการขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้ว จึงเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนพิจารณาในประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้นอีกด้วย

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า รายงานสรุปผลการดำเนินงานตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เสนอศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2551 นั้น เป็นรายงานสรุปการดำเนินการส่งมอบทรัพย์สินที่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ตามกฎหมาย เพราะยังไม่ได้รับการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องจาก สตง. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดตามคำร้องฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551 จึงไม่น่าจะถูกต้องสมบูรณ์ตามไปด้วยนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

“การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดหลักการหรือวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ไว้เช่นใดนั้น เป็นเรื่องขั้นตอนการดำเนินการภายในของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 [บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)] ได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดรายงานสรุปผลการดำเนินงานตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าวและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาว่าผลการดำเนินการตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว”

[8] คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 800/2557 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2557 หน้า 62 ถึง 63

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งพันสี่ร้อยห้าสิบห้าคนกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ยื่นคำร้องฉบับลงวันที่ 25 ธันวาคม 2551 ดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดโดยที่ยังไม่มีการตรวจสอบและรับรองจาก สตง. ซึ่งผลการตรวจสอบของ สตง. ยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ส่งมอบทรัพย์สินคืนให้แก่กระทรวงการคลังยังไม่ถูกต้องครบถ้วน จึงเป็นการรายงานสรุปการดำเนินการส่งมอบทรัพย์สินคืนให้กระทรวงการคลังที่ยังไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า

"กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งพันสี่ร้อยห้าสิบห้าคนกล่าวอ้างว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันภายในหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี มิใช่เป็นเหตุที่จะกล่าวอ้างว่าเป็นการดำเนินการที่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ตามกฎหมาย เพราะเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น"

ด้วยเหตุที่กล่าวไปข้างต้นทั้งหมด ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลางที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

(3.4) ผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้อง คดีอยู่ในระหว่างพิจารณา

วันที่ 4 เมษายน 2559 ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นฟ้องกระทรวงการคลังกับพวก (รวมทั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ด้วย) ต่อศาลปกครองกลางว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังไม่คืนทรัพย์สินส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้กระทรวงการคลังครบถ้วน เป็นคดีหมายเลขดำที่ 510/2559

ในคำฟ้องคดีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำขอท้ายฟ้องรวม 3 ข้อ ดังนี้

"1. ขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 และวันที่ 10 สิงหาคม 2553 ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งมอบทรัพย์สิน... เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเกิดจากการแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน... ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ในคดีนี้

2. ให้กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทรวงพลังงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 ดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินและโอนทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลังตามมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 จำนวน

68,569,690,569.82 บาท ทั้งจำนวน รวมทั้งค่าตอบแทน ผลประโยชน์อื่นใดจากการใช้ทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้แก่ ที่ดิน อาคาร เครื่องจักร อุปกรณ์และทรัพย์สินอื่น และสิทธิหรือสินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตนที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้อาศัยใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการ พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้ครบถ้วนต่อไป

3. เพิกถอนการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ” [9]

ในระหว่างทำการวิจัย คดีนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง

(3.5) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการ ศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำร้อง

วันที่ 21 พฤษภาคม 2558 มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคยื่นคำร้องในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเดิมมีคำสั่งเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551 ว่าผู้ถูกฟ้องทั้งสี่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

การยื่นคำร้องครั้งนี้เป็นการยื่นเข้ามาในคดีเดิมคือคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ซึ่งถึงที่สุดไปแล้ว ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2559 ว่า

“เมื่อคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีคำขอท้ายฟ้องเพียงข้อเดียวคือ ขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงไม่ใช่คู่ความฝ่ายที่ชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ที่จะมีสิทธิขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้...” [10]

---

[9] คำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ 510/2559 ของศาลปกครอง วันที่ 4 เมษายน 2559

[10] คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 หน้า 4

นอกจากนั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังชี้ขาดต่อว่าข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นคำร้องลงวันที่ 3 มีนาคม 2552 ขอให้ศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ทำการไต่สวนเกี่ยวกับทรัพย์สินที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต้องคืนกระทรวงการคลัง โดยศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวมีคำสั่งให้ยกคำร้องมาแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นคำร้องฉบับลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของตุลาการเจ้าของสำนวนเดิม และขอให้มีคำสั่งคำร้องใหม่โดยพิจารณารายงานของ สตง. ที่ได้ตรวจสอบทรัพย์สินในคดีนี้อีกครั้งหนึ่ง

"เป็นการขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้ว จึงเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนพิจารณาในประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้นอีก...ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจพิจารณาคำร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและมีคำสั่งคำร้องใหม่ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 5 ได้" [11]

(3.6) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด กรณีละเมิดอำนาจศาล

วันที่ 29 เมษายน 2559 และวันที่ 27 พฤษภาคม 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำร้องในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณากรณีที่มีบุคคลแสดงความคิดเห็นและให้สัมภาษณ์ผ่านทางสื่อช่องต่าง ๆ เกี่ยวกับคำพิพากษาและคำสั่งในคดีนี้หลายครั้ง โดยมีเนื้อหาเป็นการวิพากษ์วิจารณ์คำสั่งและการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุด อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายและเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงของศาล บุคคล และองค์กรที่ถูกพาดพิง

วันที่ 14 มีนาคม 2560 ศาลปกครองกลางอ่านคำสั่งกรณีละเมิดอำนาจศาล ฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม 2559 มีคำสั่งตักเตือนผู้กระทำความผิดเป็นลายลักษณ์อักษรตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื้อหาของคำสั่งนี้กล่าวถึงการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามคำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551 (คำสั่งศาลตามข้อ (1)) ด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

[11] คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 หน้า 4-5

ประเด็นที่ 1 กรณีที่มีบุคคลให้สัมภาษณ์ทางโทรทัศน์ว่า ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำร้องรายงานสรุปของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ฉบับลงวันที่ 25 ธันวาคม 2551 อย่างเร่งรีบ ไม่ได้รีรอที่จะตรวจสอบ อันเป็นการทำให้ประชาชนเข้าใจว่า ศาลสั่งการโดยไม่เป็นกลางหรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า

"ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รายงานการปฏิบัติตามคำพิพากษามาตามลำดับเป็นจำนวนหลายครั้งแล้ว คำร้องวันที่ 25 ธันวาคม 2551 เป็นการรายงานสรุปการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ได้ดำเนินการมาทั้งหมด การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในขณะนั้นได้มีคำสั่งในวันถัดมาจึงเป็นการสั่งคำร้องที่ได้พิจารณาภาพรวมทั้งหมดในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว"

ประเด็นที่ 2 กรณีที่มีบุคคลแสดงความคิดเห็นผ่านทางเฟสบุ๊คว่า คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นการใช้หลักรัฐศาสตร์มากกว่าหลักนิติศาสตร์

ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า

"ในการวินิจฉัยคดีของศาลย่อมต้องวินิจฉัยภายใต้หลักกฎหมายเป็นประการสำคัญ ไม่อาจให้ความสำคัญกับหลักการอื่นมากไปกว่าหลักกฎหมายได้"

ประเด็นที่ 3 กรณีที่มีบุคคลแสดงความคิดเห็นในหนังสือพิมพ์ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้รับรายงานสรุปวันที่ 25 ธันวาคม 2551 อันเป็นข้อมูลเท็จ และวันที่ 26 ธันวาคม 2551 ศาลมีคำสั่งให้การรับรองการแบ่งแยกทรัพย์สินว่าครบถ้วนแล้ว ทำให้รัฐเสียหายและเสียประโยชน์

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า

"การที่บุคคลอ้างว่ารายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นเท็จนั้น เป็นเรื่องที่บุคคลนำมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 มาอ้างอิง ซึ่งมติดังกล่าวมีขึ้นภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งคำร้องเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551 เป็นเวลานานมากแล้ว อีกทั้งมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว ก็มิได้มีผลผูกพันศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด"

(4) สตง.

"สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน" (สตง.) มีอำนาจตรวจสอบงบการเงินของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 4 และมาตรา 39 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบงบการเงินของ ปตท. และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ด้วย

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และมีความจำเป็นต้องรักษาภาพลักษณ์ที่ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ การบริหารและจัดการองค์กรด้วยความโปร่งใสเท่านั้นที่จะสามารถรักษาความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งไทยและต่างประเทศ ซึ่งเป็นที่ยอมรับการทั่วไปว่าการตรวจสอบงบการเงินและรับรองบัญชีโดยใช้มาตรฐานที่ยอมรับกันในระดับสากลเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ

ปัจจุบัน สตง. ทำหน้าที่ตรวจสอบงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ และ สตง. เห็นว่า สตง. มีหน้าที่รับรองบัญชีของรัฐวิสาหกิจด้วย จึงเป็นภาพลักษณ์ที่องค์กรอิสระเข้ามาตรวจสอบงบการเงินด้วยและรับรองบัญชีให้บริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้เกิดคำถามจากนักลงทุนชาวต่างชาติอยู่เสมอในเรื่องของความโปร่งใสและการบริหารจัดการที่ปลอดจากอิทธิพลจากหน่วยงานของรัฐ นอกจากนั้น ยังมีข้อกังวลต่อไปว่า การตรวจสอบงบการเงินและรับรองบัญชีของ สตง. มีมาตรฐานที่ยอมรับกันในระดับสากลหรือไม่ มีความถูกต้องน่าเชื่อถือได้ในระดับสากลหรือไม่ ก่อให้เกิดความกังวลในเรื่องความโปร่งใสและถูกต้อง

นอกจากนั้น สตง. ยังทำหน้าที่หลายอย่างเกี่ยวกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่อาจมองได้ว่าเป็นเรื่องของผลประโยชน์ขัดกัน (conflict of interest) เช่น หน้าที่ตรวจสอบในเรื่องทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งมีอำนาจสอบสวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 42 และมาตรา 46[12] หรือในกรณีการแบ่งแยก

---

[12] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 46 ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วยมาตรา 42 ในการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีอำนาจตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่ายและหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวน หรือสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง

(2) อายัดเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

(3) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ หรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น หรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น

ทรัพย์สินตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 นั้น คณะรัฐมนตรีก็มีมติให้กระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงานรับไปดำเนินการ และให้ สตง. เป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง เป็นต้น

การที่ สตง. ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หลายด้าน นอกเหนือจากการตรวจสอบบัญชี ทำให้เกิดการลักลั่นระหว่างบทบาทและหน้าที่ที่หลากหลายของ สตง. ได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีของการส่งมอบท่อก๊าซของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในด้านหนึ่ง สตง. บอกว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มิได้ส่งคืนท่อก๊าซครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด แต่ในอีกด้านหนึ่ง สตง. นั้นเองตรวจสอบและรับรองงบการเงินของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตั้งแต่ปี 2544 ถึงปัจจุบัน และ สตง. รับรองแบบไม่มีเงื่อนไขมาโดยตลอด[13]

นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีนั้น สตง. เรียกเก็บค่าบริการในการตรวจสอบบัญชีจากรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการตรวจสอบบัญชีด้วย โดยที่รัฐวิสาหกิจไม่มีสิทธิเลือกขอให้บริษัทผู้สอบบัญชีที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือได้รับการยอมรับในระดับสากลทำได้ อีกทั้งต้องชำระอัตราค่าบริการตามที่ สตง. ใช้ ซึ่งเป็นข้อข้องใจสำคัญของนักลงทุนชาวต่างชาติ

ในภาพรวม การที่กฎหมายกำหนดบทบาทและหน้าที่ของ สตง. ไว้หลายด้านและมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน อาจก่อให้เกิดภาพของผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งในระยะยาวไม่เป็นผลดีต่อทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ขณะที่ผู้วิจัยกำลังจัดทำหนังสือนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ฉบับใหม่กำหนดห้ามมิให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ สตง. เรียกค่าใช้จ่ายจากการสอบบัญชีไว้แล้ว โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ระหว่างดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้ต่อไป

[13] กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักปลัดกระทรวงการคลัง, "ข่าวกระทรวงการคลัง", ฉบับลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2559, สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2560, https://www.mof.go.th/home/Press_release/News2016/066.pdf (5/10/2560) และ ดู สำนักข่าวอิศรา, "ไม่เคยให้ข้อมูลเท็จหรือผิดจรรยาบรรณ," วันที่ 25 พฤษภาคม 2559, สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2560 , https://www.isranews.org/isranews-article/47188-%E0%B8%B7open02.html

(5) จบอย่างไร

คำถามว่า “ท่อก๊าซเป็นของใคร” จบอย่างไร

คำตอบในงานวิจัยฉบับนี้จะไม่เป็น “ขาว” ทั้งหมด หรือ “ดำ” ทั้งหมด แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะหาคำตอบที่อยู่บนกรอบของข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม ข้อดีสำคัญของการหาคำตอบทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากคำพิพากษาที่พิพาทกันคือ การได้คำตอบที่เป็นผลคดีพร้อมกับเหตุผลในคำพิพากษา ซึ่งหวังว่าจะเป็นเหตุผลที่ชัดเจน

คำถามว่า “ท่อก๊าซเป็นของใคร” นี้

ถ้าย้อนกลับไปดูคำวินิจฉัยในคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ฟ.35/2550 ของศาลปกครองสูงสุด ในประเด็นเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจาก ปตท. ซึ่งแยกเป็น 4 กลุ่ม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ที่ดินเวนคืน และสิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเพื่อใช้วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อนั้น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้มาโดยใช้อำนาจมหาชนบังคับแก่อสังหาริมทรัพย์ของเอกชน และใช้ทรัพย์สินของรัฐจ่ายค่าทดแทนให้แก่เอกชน ที่ดินเวนคืน และสิทธิเหนือพื้นดินดังกล่าวจึงเป็นทรัพยสิทธิของรัฐและเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3)

สำหรับท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติซึ่งอยู่ในที่ดินเวนคืนและสิทธิเหนือพื้นดินดังกล่าวในลักษณะติดตรึงตราเป็นการถาวรกับที่ดินเคลื่อนย้ายไม่ได้โดยง่าย จึงถือเป็นทรัพย์สินที่ ปตท. ใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชนและจ่ายค่าทดแทนโดยอาศัยทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกับที่ดินเวนคืนและสิทธิเหนือพื้นดินดังกล่าว อันเป็นทรัพยสิทธิของรัฐและเป็นอสังหาริมทรัพย์อันสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3) ด้วยเช่นกัน

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นต่อมาคือ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดให้แก่กระทรวงการคลัง โดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รายงานการดำเนินการตามคำพิพากษาต่อสำนักงานศาลปกครองว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ร่วมกันแบ่งแยกทรัพย์สินให้เป็นตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดครบถ้วนแล้ว และศาลปกครองสูงสุดก็มีคำสั่งในวันที่ 26 ธันวาคม 2551 ว่าผู้ถูกฟ้องที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ต่อมา มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคยื่นคำร้องขอให้ศาลไต่สวนเกี่ยวกับทรัพย์สินที่คืนดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งในวันที่ 3 มีนาคม 2552 ว่าคดีนี้ ศาลพิพากษาให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ไม่มีสิทธิบังคับคดีนี้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แสดงว่าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิบังคับคดีนี้และเห็นต่อไปว่าการดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคเปลี่ยนไปฟ้องคดีใหม่ ศาลปกครองกลางไม่รับคำฟ้อง และมีการอุทธรณ์ต่อ ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ 800/2557 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2557 ยืนตามคำสั่งศาลปกครองกลางที่ไม่รับฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลเช่นเดิมว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ที่จะมีสิทธิขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ อีกทั้งเป็นประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดยกคำร้องมาแล้ว จึงเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนพิจารณาในประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้นอีก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยต่อว่าเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาว่าผลการดำเนินการตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว

ต่อมา มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำร้องเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2559 ที่สำคัญคือ ครั้งนี้เป็นการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยให้เหตุผลสรุปว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ใช่คู่ความฝ่ายที่ชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ที่จะมีสิทธิขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ นอกจากนี้ เป็นการขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้ว จึงเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนพิจารณาในประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้นอีก

มีข้อน่าสังเกตว่า คำวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ใช้เหตุผลเดียวกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 800/2557 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2557 อย่างที่เกือบเหมือนกันทุกคำทีเดียว

เมื่อพิจารณาจากผลคำวินิจฉัยทั้งหมดที่เกิดขึ้นตามมาแล้ว แสดงว่าศาลปกครองสูงสุดยืนยันผลการดำเนินการตามรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และศาลปกครองสูงสุดยังยืนยันด้วยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ใช่คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีที่จะ

มีสิทธิขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษา และเห็นว่าการขอซ้ำเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนพิจารณาในประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว

ดังนั้น หากมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคจะยื่นคำร้องหรือยื่นฟ้องประเด็นที่ซ้ำหรือซ้อนกับผลคำวินิจฉัยที่กล่าวมา คงมีโอกาสสูงที่ศาลปกครองสูงสุดจะยืนยันเช่นเดิม หรือแม้คดีหมายเลขดำที่ 510/2559 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ยื่นฟ้องใหม่เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559 ก็น่าจะมีโอกาสสูงที่ศาลปกครองสูงสุดจะยืนยันผลในประเด็นที่เกี่ยวข้องเช่นเดิมทุกประเด็น

บทที่ 9

การแปรรูปบรรลุเป้าหมาย เพื่อประเทศชาติและประชาชนจริงหรือ

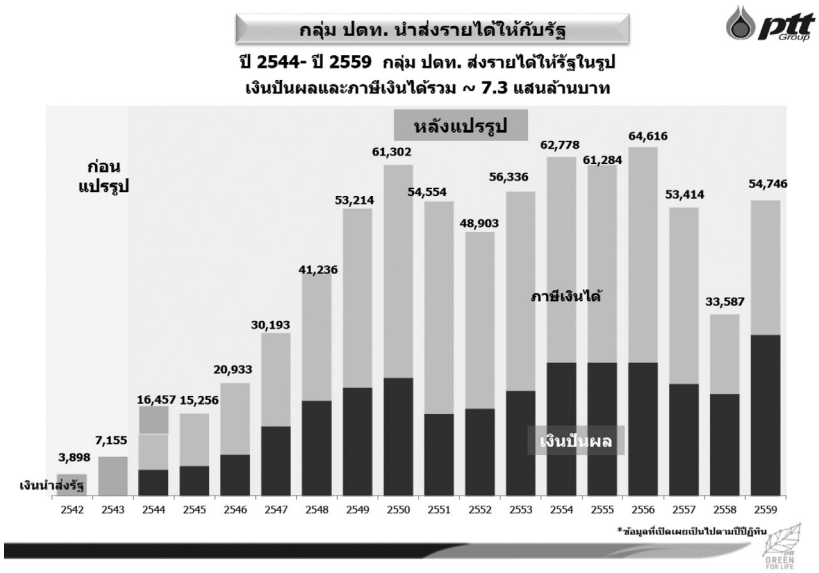
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถูกกล่าวหามาโดยตลอดว่าหลังแปรรูปแล้ว ผู้ถือหุ้นกลายเป็นเจ้าของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ใช่รัฐบาล บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงน่าจะมีการดำเนินธุรกิจแสวงหาผลกำไรสูงสุดเพื่อผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ ในขณะที่ทางบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เองก็ได้ให้ข้อมูลโต้แย้งมาโดยตลอดว่า ผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ยังเป็นรัฐบาลทั้งที่ถือครองทางตรงโดย กระทรวงการคลัง หรือที่ถือครองทางอ้อมผ่านกองทุนของกระทรวงการคลัง และถ้านับรวมผู้ถือหุ้นที่เป็นกองทุนเพื่อการเกษียณต่าง ๆ ซึ่งเจ้าของเงินคือประชาชนที่ออมเงินไว้เพื่อใช้จ่ายยามเกษียณ รวมแล้วนับได้ว่ารัฐบาลและประชาชนยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในสัดส่วนประมาณร้อยละ 84

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้พยายามชี้แจงว่า เงินปันผลที่จ่ายจากกำไรสุทธิ มูลค่าหุ้นที่สูงขึ้นจากผลประกอบการโดยรวมและผลประโยชน์อื่นก็ยังตกเป็นของรัฐบาลและประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลาหลังการแปรรูปจนถึงปัจจุบันเป็นเวลารวม 16 ปี บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังได้นำส่งภาษีเงินได้นิติบุคคลให้กับรัฐบาลอีกเป็นจำนวนมาก

เมื่อมาลองดูข้อมูลจริงที่ปรากฏบนงบที่สอบทานแล้วของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พบว่า ตั้งแต่ปี 2544 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2560 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้จ่ายภาษีรวมทั้งเงินปันผลให้กับรัฐบาลไปแล้วประมาณ 7.3 แสนล้านบาท ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงภาษีบนเงินปันผลที่รัฐบาลได้รับจากผู้ถือหุ้น ค่าภาคหลวง ภาษีสรรพสามิต และภาษีปิโตรเลียม

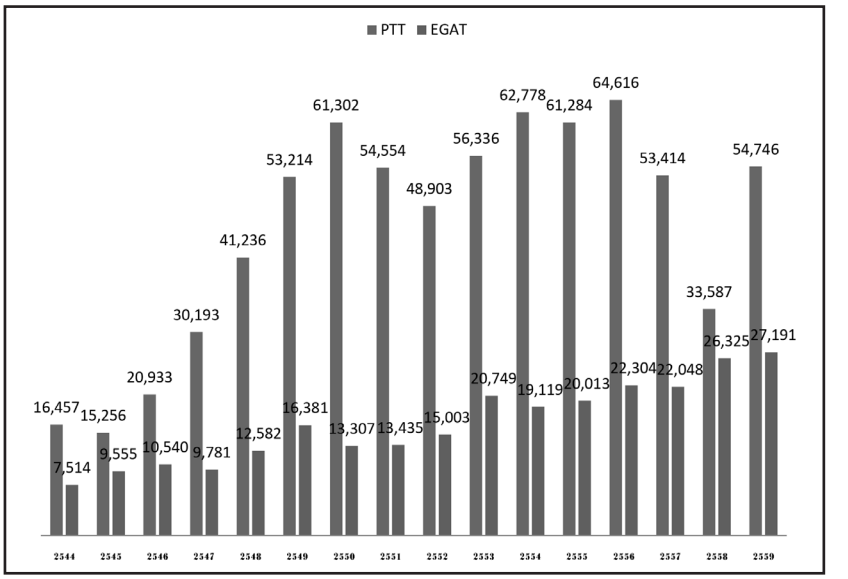
นับตั้งแต่แปลงสภาพและแปรรูปเสร็จสิ้นจนถึงปัจจุบัน ภาษีและเงินปันผลที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จ่ายให้รัฐบาล แสดงในรูปภาพที่ 9.1 คิดโดยเฉลี่ยตกประมาณ 45,625 ล้านบาทต่อปี ถ้าเทียบกับ กฟผ. พบว่าเม็ดเงินที่ กฟผ. ส่งคืนคลังเฉลี่ยประมาณ 16,615 ล้านบาทต่อปี แสดงในรูปภาพที่ 9.2

รูปภาพที่ 9.1 รายได้ทั้งหมดที่รัฐได้รับจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ล้านบาท)



แหล่งข้อมูล: บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

รูปภาพที่ 9.2 รายได้รวมที่รัฐได้รับจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ กฟผ. (ล้านบาท)



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางพลังงานของไทยหรือไม่

ก่อนจะตอบคำถามข้างต้น เราจำเป็นต้องเข้าใจธุรกิจในปัจจุบันของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ว่าได้สยายปีกไปครอบคลุมธุรกิจใดบ้าง และในแต่ละธุรกิจนั้นเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้กับประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

ปัจจุบัน ธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แบ่งออกเป็น 4 หน่วยธุรกิจใหญ่ที่ดำเนินการเอง คือ 1) ธุรกิจก๊าซธรรมชาติ 2) ธุรกิจน้ำมัน 3) ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ และ 4) ธุรกิจโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนั้นเป็นธุรกิจที่ลงทุนผ่านบริษัทในกลุ่ม มาลองไล่เรียงทำความเข้าใจในแต่ละธุรกิจที่ดำเนินการเอง ดังนี้

(1) ธุรกิจก๊าซธรรมชาติ

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินธุรกิจการจัดหาและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ โดยการจัดหาก๊าซธรรมชาติจะครอบคลุมจากแหล่งในประเทศ และการนำเข้าในรูปของก๊าซธรรมชาติเหลว (หรือที่เรารู้จักกันในชื่อย่อ LNG ซึ่งย่อมาจาก Liquefied Natural Gas) จากประเทศ

เพื่อนบ้าน เพื่อให้การจัดหาก๊าซธรรมชาติเพียงพอกับการจัดจำหน่ายให้กับผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่และลูกค้าอุตสาหกรรม การจัดหาก๊าซธรรมชาติในปี 2559 ร้อยละ 75 มาจากก๊าซธรรมชาติในประเทศ ส่วนที่เหลือมาจากการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

ประเทศไทยมีปริมาณการใช้ก๊าซธรรมชาติในปี 2559 เป็นจำนวนสูงถึง 4,714 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ซึ่งแหล่งที่มาประกอบด้วยการจัดหาจากแหล่งก๊าซธรรมชาติในประเทศ 3,766 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และนำเข้า 1,249 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 75 : 25 โดยแบ่งจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้ภาคไฟฟ้า จำนวน 2,793 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ภาคอุตสาหกรรมจำนวน 694 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ภาคขนส่ง หรือ NGV จำนวน 270 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และสำหรับโรงแยกก๊าซธรรมชาติ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับก๊าซธรรมชาติมีปริมาณรวม 948 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน

เมื่อเทียบกับปี 2544 ปีที่มีการแปลงสภาพและแปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีปริมาณการจัดหาก๊าซธรรมชาติจำนวน 2,396 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน จากแหล่งในประเทศ ได้แก่ ยูโนแคล บงกช ไพลิน ทานตะวัน/เบญจมาศ และนำพอง จำนวน 1,900 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และนำเข้าจากต่างประเทศ ได้แก่ ยาดานาและเยตากุน จำนวน 496 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน หรือสัดส่วนจากแหล่งในประเทศและต่างประเทศร้อยละ 79 : 21 ก๊าซธรรมชาติเหล่านี้จะใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าจำนวน 1,779 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ภาคอุตสาหกรรม 177 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และสำหรับโรงแยกก๊าซธรรมชาติ 340 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของการพึ่งพาการนำเข้าก๊าซธรรมชาติเพื่อการอุปโภคบริโภคภายในประเทศแทบไม่ต่างไปจากเดิมมากนัก ทั้งที่ปริมาณความต้องการก๊าซธรรมชาติภายในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเกินเท่าตัวจากปี 2544 ถึงปี 2559 หากมิใช่เพราะนโยบายของทางบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เองในการแสวงหาและขุดเจาะแหล่งก๊าซธรรมชาติในประเทศอย่างต่อเนื่อง เราคงต้องพึ่งพิงการนำเข้ามากกว่านี้

(2) ธุรกิจน้ำมัน

หันมาดูธุรกิจจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซึ่งทางบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แบ่งธุรกิจนี้ออกเป็น 3 ผลิตภัณฑ์หลัก ได้แก่ 1) ผลิตภัณฑ์เชื้อเพลิง ซึ่งหมายถึงน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซปิโตรเลียมเหลว 2) ผลิตภัณฑ์หล่อลื่น ซึ่งหมายถึงน้ำมันหล่อลื่นและผลิตภัณฑ์หล่อลื่นอื่น 3) ผลิตภัณฑ์และบริการในธุรกิจค้าปลีก (Non-oil) โดยมีช่องทางการจำหน่าย 3 ช่องทางหลัก คือตลาดค้าปลีก ซึ่งจำหน่ายผลิตภัณฑ์และบริการให้กับผู้บริโภค ตลาดพาณิชย์จำหน่าย

ให้กับกลุ่มลูกค้าราชการ รัฐวิสาหกิจ อุตสาหกรรม อากาศยาน เรือขนส่ง เรือประมง เพื่อนำผลิตภัณฑ์ไปใช้ในการดำเนินธุรกิจ และจำหน่ายให้กับกลุ่มผู้ค้ามาตรา 7 และมาตรา 10 ตามพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง

ในปี 2544 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการจัดหาน้ำมันดิบและคอนเดนเสทจากแหล่งในประเทศจำนวน 18 ล้านลิตรต่อวัน และนำเข้าจากแหล่งต่างประเทศ 113 ล้านลิตรต่อวัน นับเป็นสัดส่วนจากแหล่งในประเทศและต่างประเทศร้อยละ 14:86 หากเทียบกับปี 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการจัดหาน้ำมันดิบและคอนเดนเสทจากแหล่งในประเทศจำนวน 11,533 ล้านลิตรต่อวัน และนำเข้าจากแหล่งต่างประเทศ จำนวน 30,559 ล้านลิตรต่อวัน หรือสัดส่วนจากแหล่งในประเทศและต่างประเทศร้อยละ 27 : 73 นับว่าพึ่งพาการนำเข้าน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ปริมาณการจัดหาที่เพิ่มขึ้นเป็นไปตามความต้องการของตลาด

ในปี 2544 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์เชื้อเพลิงทุกผลิตภัณฑ์ในประเทศรวม 12,162 ล้านลิตร เป็นการจำหน่ายผ่านสถานีบริการทั้ง 1,422 แห่งทั่วประเทศ เทียบกับปี 2559 แล้ว พบว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์เชื้อเพลิงทุกผลิตภัณฑ์ในประเทศรวม 20,103 ล้านลิตร ผ่านสถานีบริการทั้ง 1,530 แห่งทั่วประเทศ จะเห็นได้ว่าปริมาณการขายเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 65 ในขณะที่จำนวนสถานีบริการมีเพิ่มขึ้นเพียงแค่ 108 สถานี หรือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 7.6 เท่านั้น ซึ่งสะท้อนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการต้นทุนได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์หล่อลื่น ภายใต้แบรนด์ PTT Lubricants ควบคู่ไปกับการขยายตลาดต่างประเทศโดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ และประเทศจีน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าและการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยียานยนต์

เมื่อตรวจสอบแผนธุรกิจที่ผ่านมาพบว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ความสำคัญกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานธุรกิจน้ำมันเพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานให้กับประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานของหน่วยธุรกิจน้ำมัน วางแผนพัฒนาเครือข่ายคลังและระบบขนส่งอย่างเป็นระบบ เช่น การขยายขีดความสามารถของคลังน้ำมันสุราษฎร์ธานี เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อความต้องการใช้น้ำมันในเขตพื้นที่ภาคใต้ เป็นต้น

ประโยชน์จากคลังน้ำมันที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) วางแผนสร้างไว้ที่ผู้อ่านน่าจะสัมผัสได้เองในแง่ความมั่นคงทางพลังงาน คือ น้ำมันไม่เคยขาดตลาดในช่วงภาวะคับขัน เช่น

เมื่อครั้งน้ำท่วมใหญ่ปี 2554 เหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติแต่ละครั้ง หรือภัยจากการก่อการร้าย ประชาชนทั่วประเทศยังสามารถเข้าถึงน้ำมันได้อย่างไม่ขาดแคลน ต่างกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ

(3) ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

ปี 2544 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำหน่ายผลิตภัณฑ์ปริมาณรวมทั้งสิ้น 19,170 ล้านลิตร ประกอบด้วยน้ำมันดิบ 11,080 ล้านลิตร คอนเดนเสท 2,297 ล้านลิตร น้ำมันสำเร็จรูป 4,397 ล้านลิตร และผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี 1,396 ล้านลิตร ปี 2559 หน่วยธุรกิจการค้าระหว่างประเทศมีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปริมาณรวม 61,690 ล้านลิตร เพิ่มขึ้นจากปี 2544 ถึง 3.2 เท่าตัว ในจำนวนนี้ประกอบด้วยน้ำมันดิบ 45,354 ล้านลิตร คอนเดนเสท 8,049 ล้านลิตร น้ำมันสำเร็จรูปและก๊าซปิโตรเลียมเหลว 5,714 ล้านลิตร และผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีและตัวทำละลาย 2,573 ล้านลิตร

ตั้งแต่การแปลงสภาพและแปรรูปในปี 2544 ข้อมูลที่ปรากฏสะท้อนว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินธุรกิจการค้าระหว่างประเทศแบบครบวงจรเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานให้กับประเทศไทย ควบคู่ไปกับการขยายฐานการค้าไปยังทุกภูมิภาคทั่วโลกเพื่อครอบคลุมการจัดหา การนำเข้า การส่งออก และการค้าระหว่างประเทศของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อรองรับการขยายธุรกิจดังกล่าว บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงมีการจัดตั้งบริษัทลูกและสำนักงานตัวแทนในจุดศูนย์กลางการค้าต่าง ๆ ของโลก เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ เมืองดูไบ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เมืองเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีน กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย และกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ เป็นต้น ส่งผลให้หน่วยธุรกิจการค้าระหว่างประเทศมีธุรกรรมการค้ากับคู่ค้าต่าง ๆ มากกว่า 50 ประเทศ ครอบคลุมทุกภูมิภาคทั่วโลก ทั้งหมดนี้ทำให้เกิดการกระจายความเสี่ยงทั้งในด้านผลิตภัณฑ์และด้านฐานลูกค้า ด้วยการลดความผันผวนของรายได้

(4) ธุรกิจโครงสร้างพื้นฐาน

ธุรกิจโครงสร้างพื้นฐานของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครอบคลุมการดำเนินธุรกิจให้บริการขนส่งก๊าซธรรมชาติผ่านระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ การจัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ ธุรกิจไฟฟ้าและพลังงานร่วม ธุรกิจการพัฒนาที่ดิน ธุรกิจการให้บริการด้านมาตรฐานและระบบการปฏิบัติการเพื่อความยั่งยืน ธุรกิจการให้บริการด้านวิศวกรรมและบริหารโครงการก่อสร้างด้านวิศวกรรมและซ่อมบำรุง และด้านอาคารสำนักงาน เพื่อให้การบริหาร

จัดการสินทรัพย์ด้านโครงสร้างพื้นฐานของ กลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อรองรับการขยายตัวของการดำเนินธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงดำเนินงานด้านการวิจัย โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างฐานความรู้ทางเทคโนโลยี และมีการกำหนดกลไกการดำเนินงานให้มีกระบวนการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างสถาบันวิจัยและเทคโนโลยี บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่มีการยื่นจดสิทธิบัตรแล้ว 12 รายการ อนุสิทธิบัตรอีก 2 รายการ ผลสำเร็จของกลุ่มธุรกิจโครงสร้างพื้นฐานเกิดจากการผลักดันให้มีการทยอยปรับราคาขายปลีก NGV ให้สะท้อนต้นทุนอย่างต่อเนื่องและมีจำนวนสถานีบริการก๊าซ NGV รวม 503 สถานีในปี 2559

ธุรกิจสำรวจ และผลิตปิโตรเลียม

นอกเหนือไปจาก 4 ธุรกิจหลักข้างต้นแล้ว บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท.สผ. ยังเป็นหัวใจสำคัญในกลไกการเพิ่มปริมาณสำรองปิโตรเลียมในอนาคต ปตท.สผ. มีการดำเนินโครงการทั้งหมด 37 โครงการใน 10 ประเทศ เพื่อศึกษาการลดต้นทุนและความเสี่ยงในการจัดสรรทรัพยากร มีการขยายธุรกิจครอบคลุม ดังนี้

■ โครงการในประเทศไทยมีปริมาณการขายเฉลี่ย 240,872 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน หรือร้อยละ 75 ของปริมาณการขายทั้งหมด ด้วยโครงการผลิตหลักทั้งในอ่าวไทยและบนบก

■ โครงการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งอยู่ใน สหภาพเมียนมา ประเทศเวียดนาม ประเทศมาเลเซีย และประเทศอินโดนีเซีย มีปริมาณการขายเฉลี่ย 58,815 บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบต่อวัน หรือคิดเป็นร้อยละ 18 ของปริมาณการขายทั้งหมด

■ โครงการในออสตราเลเซีย ตั้งอยู่ในเครือรัฐออสเตรเลีย แหล่งมอนทารา ในปี 2559 มีปริมาณการขายอยู่ที่ 14,655 บาร์เรลต่อวัน

■ โครงการในทวีปอเมริกา ตั้งอยู่ในประเทศแคนาดาและบราซิล เป็นโครงการที่อยู่ระหว่างการสำรวจและประเมินศักยภาพปิโตรเลียม การศึกษาเพื่อลดต้นทุนและลดความเสี่ยงในการพัฒนา

■ โครงการในแอฟริกาและตะวันออกกลาง ตั้งอยู่ในแอลจีเรียและสาธารณรัฐโมซัมบิก โดยโครงการแอลจีเรีย 433 เอ และ 416 บี มีปริมาณการผลิตน้ำมันดิบเฉลี่ยประมาณ 15,463 บาร์เรลต่อวัน สำหรับโครงการโมซัมบิก โรวูม่า ออฟชอร์ แอเรียวัน เป็นโครงการที่กำลังดำเนินการเจรจาสัญญาซื้อขาย LNG ระยะยาวกับผู้ซื้อ และการเจรจาสัญญาเงินกู้ในรูปแบบของ

Project Finance

การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ข้างต้นของ ปตท.สผ. ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ซึ่งหากไม่มีการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ คงเป็นไปไม่ได้ที่ ปตท.สผ. จะหาแหล่งเงินทุนมาดำเนินการลงทุนในโครงการเหล่านี้ได้ หาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจพึ่งพิงแหล่งเงินทุนจากรัฐบาล จากภาษีประชาชนเท่านั้น เราคงไม่ได้มีการลงทุนในโครงการเหล่านี้ที่เสริมสร้างความมั่นคงทางหลังงานให้กับประเทศไทยและลูกหลานไทยในอนาคต

ธุรกิจไฟฟ้า

นอกจากนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังได้ดำเนินธุรกิจไฟฟ้าผ่านบริษัท โกลบอลเพาเวอร์ ซินเนอร์ยี่ จำกัด (มหาชน) (GPSC) ในปี 2559 มีผลประกอบการ 2,700 ล้านบาท และมีการเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้า 1,923 เมกะวัตต์ ได้ร่วมลงทุนโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์กับสหกรณ์เลี้ยงกุ้งจังหวัดจันทบุรี ขนาด 5 MW โดยได้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จและเริ่มจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์

ธุรกิจถ่านหิน

ในปี 2559 กลุ่มบริษัท PTT Energy Resource หรือ PTTER โดย Sakari Resource Limited (SAR)[1] ได้เจรจาต่อรองกับผู้รับเหมาและปรับแผนการทำเหมือง (Mine Plan Optimization) ให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ ราคาถ่านหิน รวมถึงมีการรับซื้อถ่านหินจากผู้ผลิตถ่านหินรายอื่น เพื่อมาผสมกับถ่านหินจากเหมือง Jembayan (Coal Blending) เพื่อให้ได้ถ่านหินที่มีคุณภาพตามความต้องการของลูกค้า ตลอดจนการให้บริการด้าน Mining Services & Infrastructures กับเหมืองข้างเคียงเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับ SAR อีกด้วย

ในปี 2559 SAR เน้นการขยายฐานลูกค้ารายใหม่และการเข้าทำตลาดถ่านหินแห่งใหม่ด้วย เช่น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และ สหรัฐอเมริกา (มลรัฐฮาวาย) เป็นต้น รวมถึงมุ่งเน้นการทำสัญญาขายถ่านหินระยะยาวในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อลดความเสี่ยงด้านราคาของถ่านหินและสร้างความมั่นคงทางรายได้

[1] Sakari Resource Limited (SAR) เป็นบริษัทจดทะเบียนในสิงคโปร์ที่ดำเนินธุรกิจถ่านหินในอินโดนีเซีย ซึ่งปัจจุบัน PTTER ถือหุ้นใน SAR ร้อยละ 95.3

หาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้แปลงสภาพและแปรรูป

เมื่อมาลองพิจารณา กฟผ. ที่วันนี้ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ 100% ซึ่งเป็นไปตามผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2548 ให้ระงับการดำเนินการนำ กฟผ. เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ กฟผ. พ.ศ.2548

เมื่อ กฟผ. ต้องกลับไปเป็นรัฐวิสาหกิจ 100% ที่ไม่สามารถระดมทุนจำนวนมากมาลงทุนขยายธุรกิจสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อสร้างความมั่นคงทางไฟฟ้าของประเทศไทยได้อย่างเต็มที่ กฟผ. จึงถูกกำหนดให้ผันตัวเองมาทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้รับซื้อไฟฟ้าจากโรงงานไฟฟ้าของเอกชน เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนที่มีเงินทุนและความพร้อมสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรมไฟฟ้าของประเทศไทย ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ความสำคัญของ กฟผ. ในด้านการผลิตไฟฟ้าและการลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าจึงลดลงไปเป็นลำดับ

ข้อมูลล่าสุดปี 2559 ประเทศไทยมีความต้องการไฟฟ้าสุทธิในระบบอยู่ที่ 188,999.64 ล้านกิโลวัตต์-ชั่วโมง แต่เป็นการผลิตจากโรงไฟฟ้าของ กฟผ. เองแค่ 67,765.92 ล้านกิโลวัตต์-ชั่วโมง หรือคิดเป็นร้อยละ 35.86 ที่เหลืออีก 121,233.72 ล้านกิโลวัตต์-ชั่วโมง หรือ ***ร้อยละ 64.14*** เป็นการซื้อจากเอกชนในไทยและต่างประเทศ อัตราร้อยละการผลิตนี้ลดลงอย่างมากจากปี 2544 ซึ่งในตอนนั้นร้อยละการผลิตของ กฟผ. อยู่ที่ร้อยละ 59.86 และเป็นการซื้อจากเอกชนแค่***ร้อยละ 40.14*** เท่านั้น

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่ากำลังการผลิตจากโรงไฟฟ้าของ กฟผ. เป็นภาพที่กลับตาลปัตรกับข้อมูลของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในด้านหนึ่งก็ไม่น่าแปลกใจเพราะเป็นอย่างที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ เมื่อ กฟผ. ไม่สามารถแปรรูปเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้ รัฐบาลได้ปล่อยให้เอกชนที่มีศักยภาพในการทำการผลิตไฟฟ้าเข้ามาเป็นผู้เล่นในอุตสาหกรรมไฟฟ้า แต่ในอีกมุมหนึ่ง ก็สะท้อนว่าการลงทุนในโรงงานไฟฟ้าเพื่อรองรับปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าในประเทศที่เพิ่มขึ้นนั้นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนเป็นอย่างมาก เมื่อการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ไม่สัมฤทธิ์ผล บทบาทของ กฟผ. จึงผันจากผู้ผลิตไฟฟ้าที่สร้างความมั่นคงทางไฟฟ้าให้ประเทศไทยกลายเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าเป็นหลักแทน

ถึงกระนั้นก็ตาม จะเห็นได้ว่า กฟผ. เองก็มิได้นิ่งนอนใจกับบทบาทความสำคัญที่ลดลง และยังคงให้ความสำคัญกับภารกิจในการผลิตไฟฟ้าให้เพียงพอต่อปริมาณความต้องการที่เพิ่มขึ้น จึงได้กำหนดแผนการลงทุนในโรงไฟฟ้าถ่านหินขนาดใหญ่ที่กระบี่ แต่ปรากฏว่ากลับประสบ

อุปสรรคในการดำเนินการ อาจจะเป็นเพราะขาดความคล่องตัวด้วยความที่ยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือขาดความสามารถในการจัดการมวลชนสัมพันธ์ จึงทำให้โครงการต้องถูกชะลอไป ความมั่นคงทางไฟฟ้าในภาคใต้ของไทยจึงยังคงเป็นความเสี่ยงที่ต้องเฝ้าระวังกันต่อไป

นอกจากที่ กฟผ. ทุกวันนี้ต้องพึ่งพิงการซื้อไฟฟ้าจากเอกชนกว่าร้อยละ 65 แล้วนั้น ประเด็นที่น่าสนใจตามมากคือ เชื้อเพลิงที่นำมาผลิตไฟฟ้าในปี 2559 ยังเป็นก๊าซธรรมชาติในสัดส่วนที่สูงถึงกว่าร้อยละ 70 ซึ่งถือว่าสูงมาก โดยเป็นการผลิตที่พึ่งพิงก๊าซธรรมชาติจาก 3 แหล่งหลักคือ 1) สหภาพเมียนมาประมาณ 6,500 เมกะวัตต์ 2) อ่าวไทยและนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ประมาณ 10,500 เมะวัตต์ และ 3) อ่าวไทยและ Joint Development Area (JDA) อีกประมาณ 1,900 เมกะวัตต์ เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติในประเทศไทยที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ด้วยสัดส่วนการใช้ก๊าซธรรมชาติที่สูงเช่นนี้ ย่อมสะท้อนถึงความเสี่ยงทางด้านความมั่นคงทางไฟฟ้าของไทย ถึงแม้จะมีโครงการก่อสร้างสถานีกักเก็บและแปลงสภาพก๊าซธรรมชาติเหลวแบบลอยน้ำขึ้นมาและนำเข้าก๊าซ LNG มากขึ้นก็ตาม

ในสภาพที่ประเทศไทยยืมจมูกคนอื่นหายใจด้วยการนำเข้าก๊าซธรรมชาติมาเพื่อการผลิตไฟฟ้าเช่นนี้ เราต้องยอมรับความจริงกันว่าประเทศไทยมีความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางไฟฟ้าในระดับสูงมาก ตามที่เคยเห็นข่าวเป็นระยะว่าปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าในประเทศไทยสูงขึ้นมาก ประกอบกับก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยซึ่งใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าลดลง ต้นทุนในการผลิตไฟฟ้าย่อมสูงขึ้นเพราะต้องหันไปพึ่งพิงการนำเข้าก๊าซ LNG ซึ่งมีราคาแพงกว่ามากขึ้น

ตามที่คาดการณ์กันว่า หากไม่มีมาตรการใดรองรับความเสี่ยงนี้ นับถอยหลังจากปี 2560 อีกเพียง 10 ปีเท่านั้น ประเทศไทยจะไฟฟ้าดับทั่วประเทศ ทาง กฟผ. เองก็มิได้นิ่งนอนใจ จึงได้กำหนดอยู่ในแผนการบริหารความเสี่ยงดังกล่าวด้วยการลดสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติจากร้อยละ 70 ให้เหลือร้อยละ 30-40 โดยไปเพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินจากร้อยละ 18 เป็นร้อยละ 23 และเพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 20

แต่การดำเนินการตามแผนการบริหารความเสี่ยงดังกล่าวยังประสบอุปสรรคจากการต่อต้านของชุมชนในประเด็นเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าถ่านหินและความไม่พอใจต่อการที่ กฟผ. เปิดประมูลการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่กระบี่ก่อนได้รับการอนุมัติการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ซึ่งทาง กฟผ. ได้ชี้แจงว่า กระบวนการคัดเลือกผู้รับเหมาจะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 2 ปี และยังต้องใช้ระยะเวลาในการก่อสร้างอีกถึง 4 ปี การเปิดประมูลจึงเป็นเพียงการดำเนินการแบบคู่ขนาน

กับการดำเนินการ EHIA และมีการระบุเงื่อนไขสงวนสิทธิการออกเอกสารสนองรับราคาเมื่อโครงการได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว หมายความว่า หากโครงการไม่ได้รับอนุมัติ EHIA การประกวดราคาก็จะไม่มีผลผูกพันใด ๆ

อย่างไรก็ตาม จากแรงต้านและกดดันของชาวบ้าน วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2560 นายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่กระบี่ใหม่ โดยให้เน้นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง

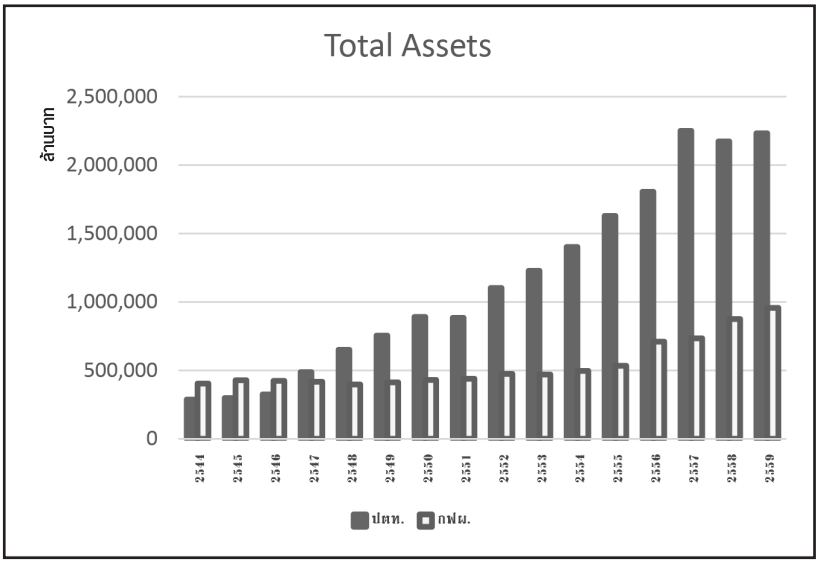
ประเด็นติดขัดของ กฟผ. ที่ว่ากระบวนการคัดเลือกผู้รับเหมาต้องใช้เวลาถึง 2 ปี จึงจำเป็นต้องเปิดประมูลโครงการทั้งที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติ EIA และ EHIA สะท้อนศักยภาพและข้อจำกัดของรัฐวิสาหกิจอย่าง กฟผ. อย่างชัดเจน หาก กฟผ. มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ข้อขัดข้องทั้งหมดข้างต้นคงไม่เกิดขึ้น และน่าจะสามารถดำเนินการได้ถูกต้องตามลำดับ ไม่เกิดความล่าช้า และก่อปัญหาบานปลายไปจนส่งผลต่อการได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการดำเนินโครงการที่มีความเสี่ยงของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ผลลัพธ์ในที่สุดก็คือ ความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางไฟฟ้าที่ยังต้องพึ่งพิงศักยภาพการบริหารจัดการความเสี่ยงดังกล่าวโดย กฟผ.

ฉะนั้น หากมองประเด็นความสามารถในการระดมทุนเพื่อขยายกิจการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงานของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะเห็นได้ว่า หลังการแปลงสภาพและแปรรูปแล้ว บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถระดมเงินทุนได้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังเกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทำให้สามารถขยายกิจการไปครอบคลุมหลากหลายธุรกิจในหลายประเทศ เพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้กับประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน ในทางกลับกัน ในช่วงเวลาที่ผ่านมา กฟผ. ไม่สามารถขยายกิจการในลักษณะเดียวกันด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ ที่อาจไม่ใช่แค่ข้อจำกัดด้านเงินทุนเท่านั้น

เทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่าอัตราการเติบโตของสินทรัพย์และส่วนของทุนระหว่าง กฟผ. และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ดังแสดงในรูปภาพที่ 9.3 และ 9.4 จากรูปภาพที่ 9.3 จะเห็นว่า ในปี 2544 ปริมาณสินทรัพย์ของ กฟผ. นั้นมากกว่าของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เสียด้วยซ้ำ แต่ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา ปริมาณสินทรัพย์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กลับสามารถขยายตัวได้เพิ่มขึ้น จนถึงปี 2559 ปริมาณสินทรัพย์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขยายตัวสูงถึง 7.78 เท่าตัว จนทิ้งห่าง กฟผ. ไปมาก โดยที่

ปริมาณสินทรัพย์ของ กฟผ. จากปี 2544 ถึง 2559 ขยายตัวเพียง 2.36 เท่า ฉะนั้น หากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้ดำเนินการแปลงสภาพและแปรรูปในปี 2544 จึงพอจะคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดการเสียโอกาสทางธุรกิจไปมากน้อยเพียงใด น่าจะกล่าวได้ว่า โอกาสที่อาจจะเสียไปเหล่านี้คือ ความสูญเสียด้านความมั่นคงทางพลังงานของประเทศไทยเช่นกัน

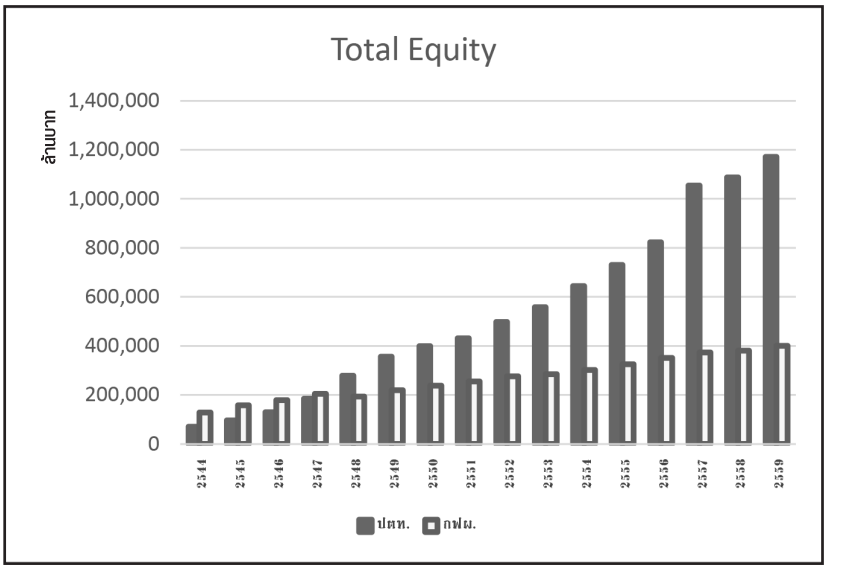
รูปภาพที่ 9.3 เปรียบเทียบสินทรัพย์ระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ กฟผ.



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

เมื่อเปรียบเทียบส่วนของทุนระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ กฟผ. จากปี 2544 ถึง 2559 ในรูปภาพที่ 9.4 จะเห็นได้ว่าในปี 2544 ส่วนของทุนของ กฟผ. นั้นสูงกว่าของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เสียด้วยซ้ำ แต่มาถึงปี 2559 ส่วนของทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กลับสูงขึ้นกว่าของ กฟผ. ถึงร่วม 3 เท่า

รูปภาพที่ 9.4 เปรียบเทียบส่วนของทุนระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ กฟผ.

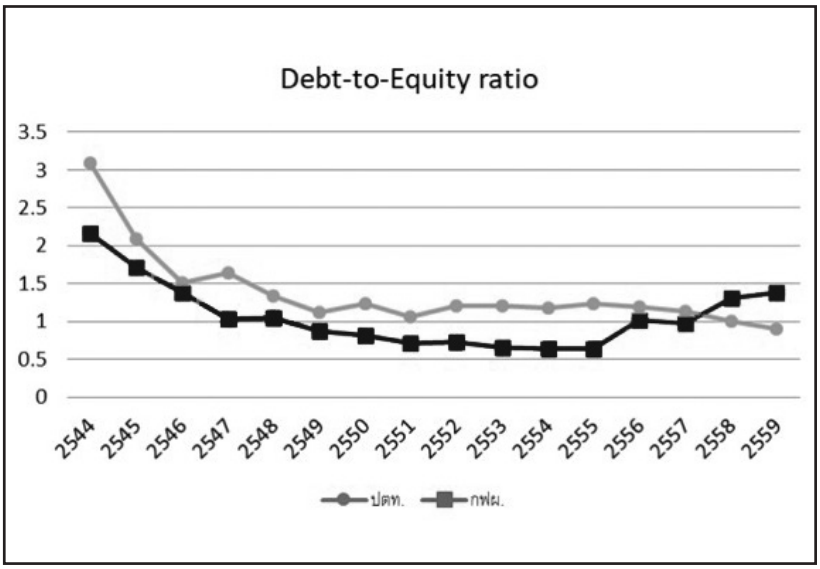


แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนี้ หากพิจารณาโครงสร้างเงินทุนโดยเปรียบเทียบอัตราส่วนของหนี้สินต่อทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับ กฟผ. ในรูปภาพที่ 9.5 จะเห็นได้ว่าในปี 2544 หลังการแปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พึ่งพาหนี้สินเป็นอัตราส่วนสูงถึง 3.1 เท่าของส่วนของทุน (ซึ่งถือว่าลดลงมากแล้ว หากเทียบกับก่อนการแปรรูปที่อัตราส่วนหนี้สินต่อทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีค่าสูงถึง 8.3 และ 6.7 ในปี 2542 และ 2543 ตามลำดับ) ในขณะที่อัตราส่วนหนี้สินต่อทุนของ กฟผ. อยู่ที่ประมาณ 2.15 เท่า แต่หลังจากแปลงสภาพและแปรรูปแล้ว ทางบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สามารถที่จะลดอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนลงได้จนเหลือเพียง 0.9 เท่า ณ ปลายปี 2559 ส่วนของ กฟผ. สามารถลดอัตราส่วนหนี้ต่อทุนได้ในช่วงปี 2544 ถึง 2555 แต่หลังจากนั้นมา อัตราส่วนหนี้สินต่อทุนเริ่มเพิ่มสูงขึ้นอย่างเป็นลำดับจนเท่ากับ 1.4 เท่าในปี 2559

หากสรุปจากข้อมูลของสินทรัพย์รวมและส่วนของทุนดังกล่าวมาแล้ว พบว่าสินทรัพย์รวมและส่วนของทุนของ กฟผ. มีมูลค่าน้อยกว่าและเติบโตช้ากว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อย่างชัดเจน แสดงให้เห็นว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีความเสี่ยงจากการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินกิจการน้อยกว่า กฟผ.

รูปภาพที่ 9.5 เปรียบเทียบอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ กฟผ.



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ความสามารถในการทำกำไรของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

หากมาพิจารณาเปรียบเทียบความสามารถในการทำกำไร โดยพิจารณาจาก (1) อัตรากำไรสุทธิ[2] (Net Profit Margin) แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของบริษัทในการทำกำไรหลังจากหักต้นทุนค่าใช้จ่ายรวมทั้งภาษีเงินได้หมดแล้ว (2) อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น[3] (ROE) ซึ่งแสดงประสิทธิภาพในการหากำไรว่าเงินลงทุนในส่วนของผู้ถือหุ้นจะได้รับผลตอบแทนกลับคืนมาจากการดำเนินการของกิจการนั้นในอัตราส่วนเท่าใด และ (3) อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม[4] (ROA) แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการใช้สินทรัพย์ เป็นการวัดความสามารถในการทำกำไรของสินทรัพย์ทั้งหมดที่ธุรกิจใช้ในการดำเนินงาน พบว่า

---

[2] อัตรากำไรสุทธิ = $\frac{\text{กำไรสุทธิ}}{\text{รายได้จากการขาย}}$

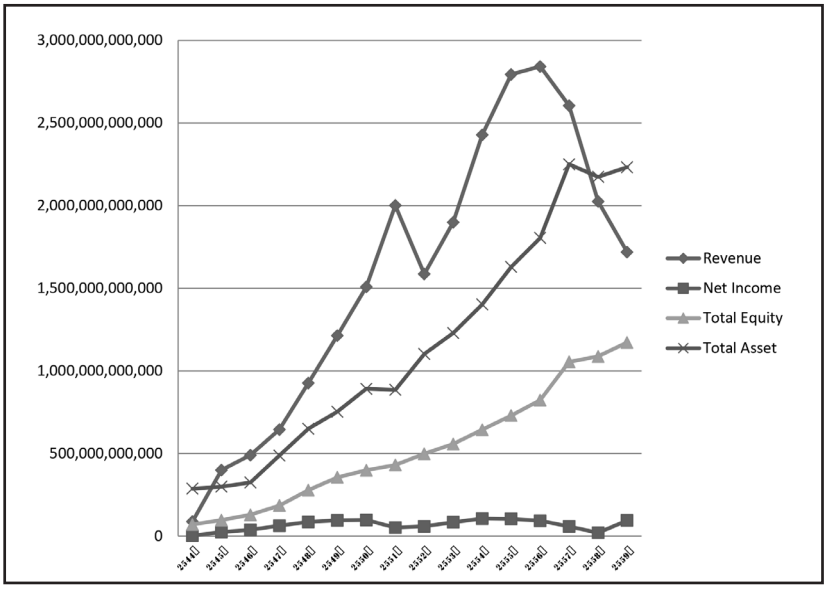
[3] อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น = $\frac{\text{กำไรสุทธิ}}{\text{ส่วนของผู้ถือหุ้นรวมเฉลี่ย}}$

[4] อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม = $\frac{\text{กำไรสุทธิ}}{\text{สินทรัพย์รวมเฉลี่ย}}$

รายได้จากการขายและบริการ สินทรัพย์ และส่วนของผู้ถือหุ้น ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เติบโตขึ้นอย่างมากจากวันแรกที่เข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยมีรายได้จากการขายและบริการสูงสุดอยู่ที่ประมาณ 2.8 ล้านล้านบาท ในปี 2556 ก่อนที่จะค่อย ๆ ลดลงเหลือประมาณ 1.7 ล้านล้านบาท ในปี 2559 จากการปรับตัวลดลงของราคาน้ำมัน โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยนับตั้งแต่ปี 2544 อยู่ที่ร้อยละ 21.9 ต่อปี สำหรับสินทรัพย์กับส่วนของผู้ถือหุ้นนั้นมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 14.3 กับร้อยละ 20.7 ต่อปี ตามลำดับ

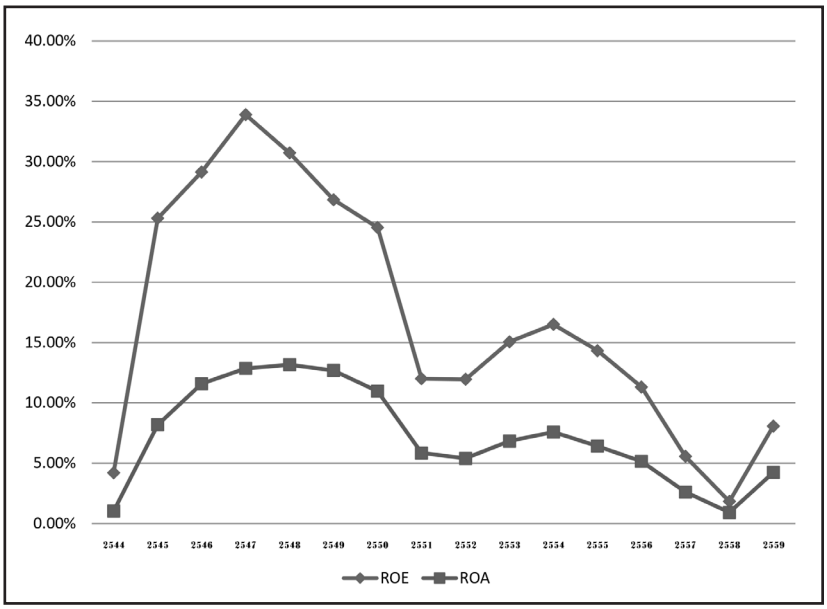
ถึงแม้ว่ารายได้จากการขายและบริการของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะมากเพียงใด แต่ความสามารถในการหากำไรนั้นไม่ได้มากตามไปด้วย โดยในปี 2559 มีอัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) อยู่แค่ประมาณร้อยละ 5.5 ซึ่งหมายความว่า รายได้จากขายและบริการทั้งหมดในปี 2559 จำนวน 1.7 ล้านล้านบาท สามารถแปลงเป็นกำไรสุทธิได้แค่ร้อยละ 5.5 หรือประมาณ 94,609 ล้านบาทเท่านั้น เช่นเดียวกับ อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (Return on Equity) และอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (Return on Assets) ซึ่งมีค่าเพียงร้อยละ 12.96 และร้อยละ 5.88 ตามลำดับ แสดงในรูปภาพที่ 9.6 และ 9.7

รูปภาพที่ 9.6 รายรับรวม กำไรสุทธิ ส่วนของผู้ถือหุ้น และสินทรัพย์รวมของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

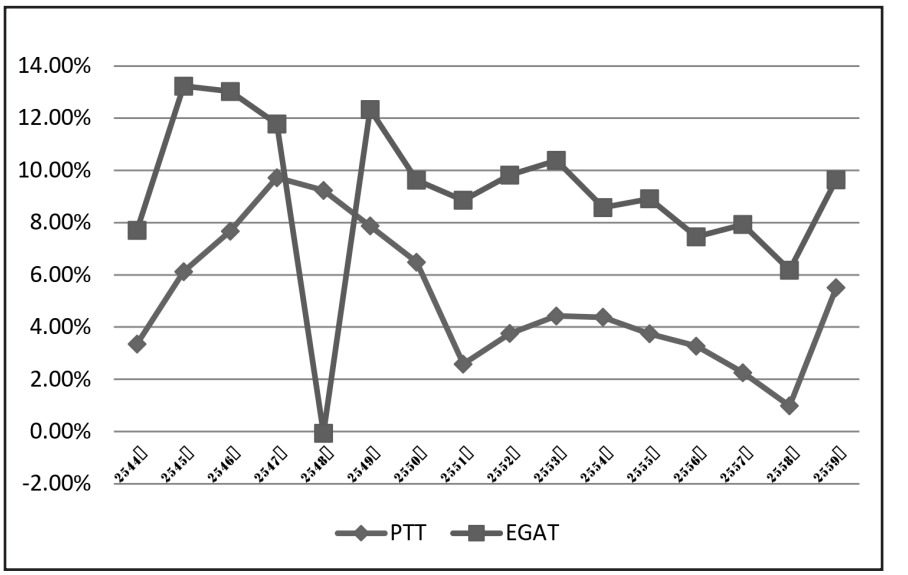
รูปภาพที่ 9.7 อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (ROE)
และอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

เมื่อเปรียบเทียบความสามารถในการทำกำไรระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับ กฟผ. โดยพิจารณาอัตรากำไรสุทธิที่เป็นตัวแสดงถึงประสิทธิภาพในการทำกำไรของบริษัทใน รูปภาพที่ 9.8 จะพบว่า กฟผ. มีความสามารถในการทำกำไรสูงกว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต้องชำระภาษีนิติบุคคล ในขณะที่ กฟผ. ไม่มีค่าใช้จ่ายภาษีนี้ หากคำนึงถึงภาษีด้วยแล้ว จะเห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ส่งรายได้เข้ารัฐในรูปภาษีและเงินปันผลมากกว่า กฟผ. โดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ส่งรายได้รวมเข้ารัฐเฉลี่ย 45,551 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่ กฟผ. ส่งรายได้เข้ารัฐเฉลี่ย 16,615 ล้านบาทต่อปี

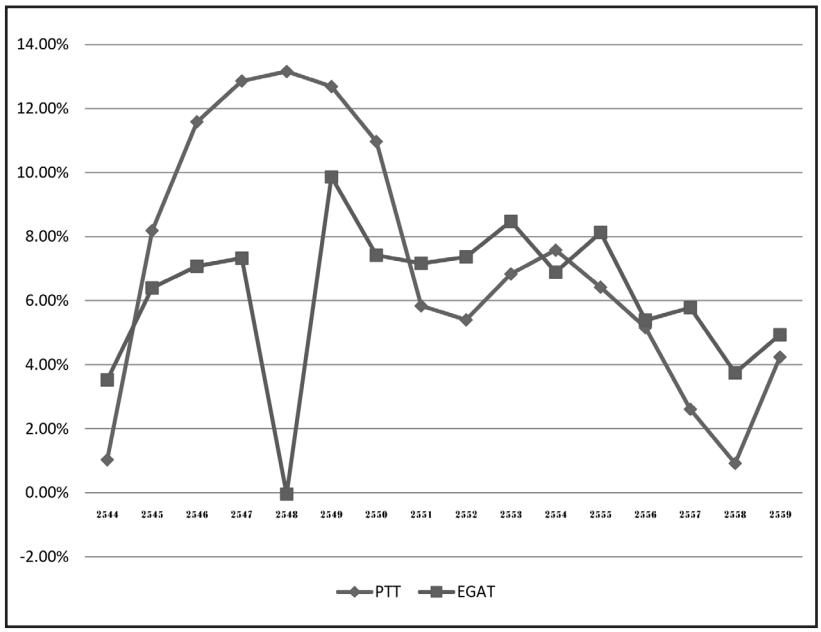
รูปภาพที่ 9.8 เปรียบเทียบอัตราผลกำไรสุทธิ (Net Profit Margin) ระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับ กฟผ.



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สำหรับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) ที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการใช้สินทรัพย์ในรูปภาพที่ 9.9 จะเห็นได้ว่า ทั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ กฟผ. มีความสามารถในการบริหารสินทรัพย์ในระดับที่ใกล้เคียงกัน ถึงแม้ว่าปริมาณสินทรัพย์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะมากกว่าของ กฟผ. ถึง 2.33 เท่า ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถในการทำกำไรในขณะที่ยังคงขยายกิจการและขนาดสินทรัพย์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้เป็นอย่างดี

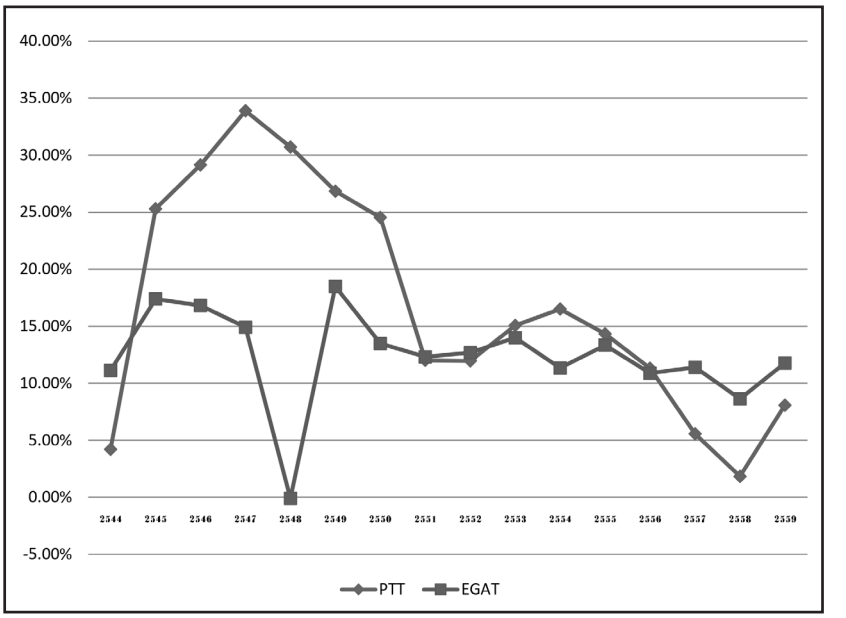
รูปภาพที่ 9.9 เปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) ระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับ กฟผ.



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

เมื่อเปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้นระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ กฟผ. จะเห็นได้ว่า กฟผ. สามารถสร้างผลตอบแทนผู้ถือหุ้นได้ดีกว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ เป็นเพราะตัวหารคือส่วนของผู้ถือหุ้นหรือส่วนของทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้นมีขนาดใหญ่กว่าของ กฟผ. ถึง 2.92 เท่า จากการระดมทุนเพื่อขยายกิจการในห้วง 16 ปี ที่ผ่านมา

รูปภาพที่ 9.10 เปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (ROE)
ระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับ กฟผ.



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

เปรียบเทียบบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพแล้วแต่ยังไม่ได้แปรรูป

ที่ผ่านมาทั้งหมด เป็นการพิจารณาข้อมูลเพื่อให้เห็นภาพว่าหากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้แปลงสภาพและแปรรูปเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ โดยเปรียบเทียบกับ กฟผ. ที่ยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ 100% เท่านั้น เพื่อให้เห็นภาพที่ครอบคลุมชัดเจนมากขึ้น ลองมาพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดแล้วแต่ไม่ได้แปรรูปด้วยการเสนอขายหุ้นเพื่อระดมทุน ทำให้รัฐบาลยังคงเป็นผู้ถือหุ้นพียงผู้เดียว คณะผู้วิจัยเลือกบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งทั้งสององค์กรต่างเผชิญกับตลาดที่มีสภาพการแข่งขันสูงใกล้เคียงกับที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ประสบในธุรกิจพลังงาน

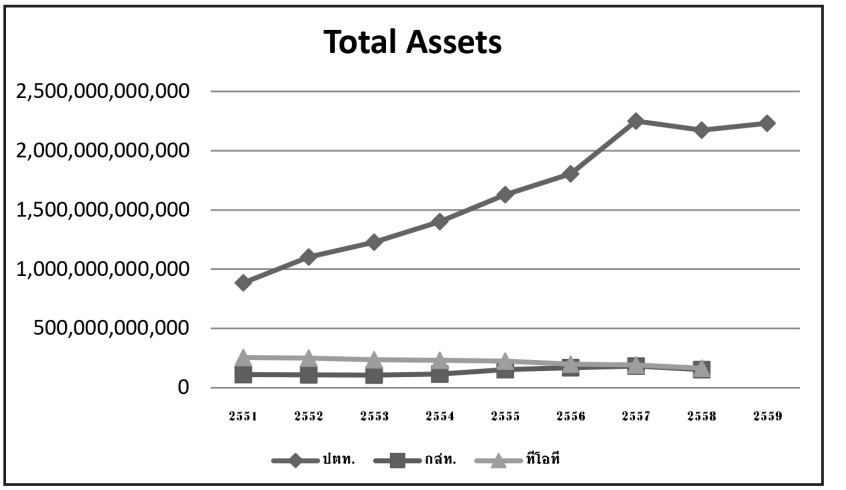
บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT Telecom Public Company Limited หรือเรียกว่า กสท โทรคมนาคม) เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ในรูปบริษัทมหาชนที่มาจากการแปรรูปส่วนกิจการโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในปี 2558[5] กสท โทรคมนาคม มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 151,973 ล้านบาท ลดลงจาก 182,107 ล้านบาทในปี 2557 มีส่วนของผู้ถือหุ้นเพียง 33,664 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 22 ของมูลค่าสินทรัพย์รวม มีรายได้จากการขายและบริการอยู่ที่ 54,933 ล้านบาท สามารถแปลงเป็นกำไรสุทธิได้ 3,141 ล้านบาท อัตรากำไรสุทธิอยู่ที่ร้อยละ 6 ซึ่งลดลงอย่างต่อเนื่องในทุกปี จากที่เคยสร้างอัตรากำไรสุทธิได้สูงถึงร้อยละ 67 ในปี 2551 นอกจากนี้ กสท โทรคมนาคม มีอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) เพียงร้อยละ 2.04 ซึ่งสะท้อนจุดอ่อนในการบริหารสินทรัพย์ของ กสท โทรคมนาคม ส่วนอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (ROE) อยู่ที่ร้อยละ 9.09 ดูเหมือนสูง แต่อันที่จริงแล้วเป็นเพราะส่วนของผู้ถือหุ้นน้อยจึงมีการพึ่งพาการกู้ยืมสูง ด้วยอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นสูงถึง 3.45 เท่า

สำหรับ ทีโอที นั้น ในปี 2558[6] ทีโอที มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 164,361 ล้านบาทลดลงจาก 191,167 ล้านบาทในปี 2557 และลดลงมาโดยตลอด ซึ่งสะท้อนกิจการที่มีการหดตัวมาเป็นระยะเวลานาน ส่วนของผู้ถือหุ้นเท่ากับ 108,073 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 65.75 ของมูลค่าสินทรัพย์รวม มีรายได้จากการขายและบริการในปี 2558 เท่ากับ 47,869 ล้านบาทต่อปี แต่ประสบผลขาดทุนเท่ากับ 5,885 ล้านบาท จากที่เคยทำกำไรสุทธิได้เท่ากับ 1,898 ล้านบาทในปี 2557 อัตรากำไรสุทธิจึงลดลงจากร้อยละ 3.08 ในปี 2557 เหลือเพียงร้อยละ -12.29 ในปี 2559 อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) และอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น (ROE) จึงมีค่าติดลบเท่ากับร้อยละ -3.59 และร้อยละ -5.45 ตามลำดับ

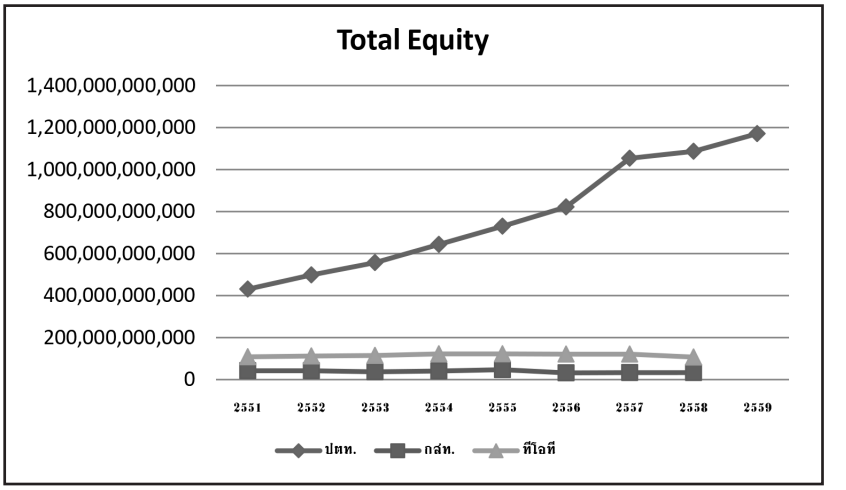
[5] ข้อมูลทางการเงินบนเว็บไซต์ของ กสท มีข้อมูลล่าสุดถึงเพียงปี 2558 เท่านั้น

[6] ข้อมูลทางการเงินบนเว็บไซต์ของ ทีโอที มีข้อมูลล่าสุดถึงเพียงปี 2558 เท่านั้น

รูปภาพที่ 9.11 เปรียบเทียบสินทรัพย์ระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กสท โทรคมนาคม และ ทีโอที

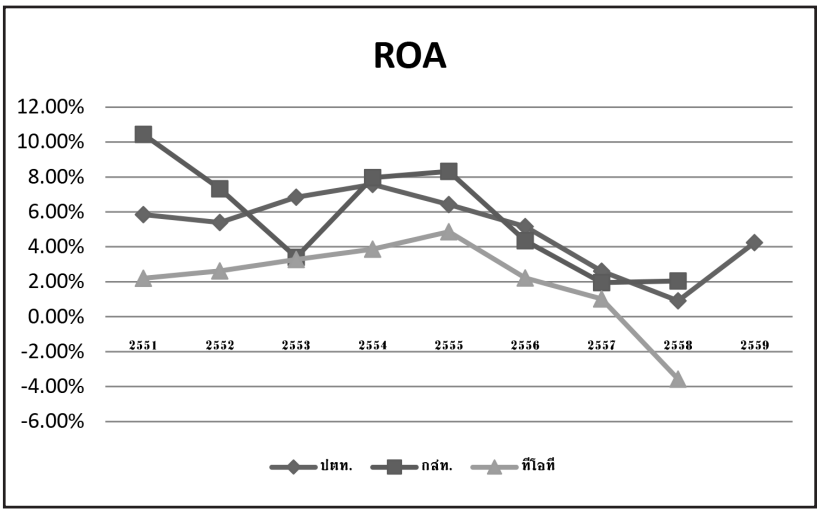


รูปภาพที่ 9.12 เปรียบเทียบส่วนของทุนระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กสท โทรคมนาคม และ ทีโอที



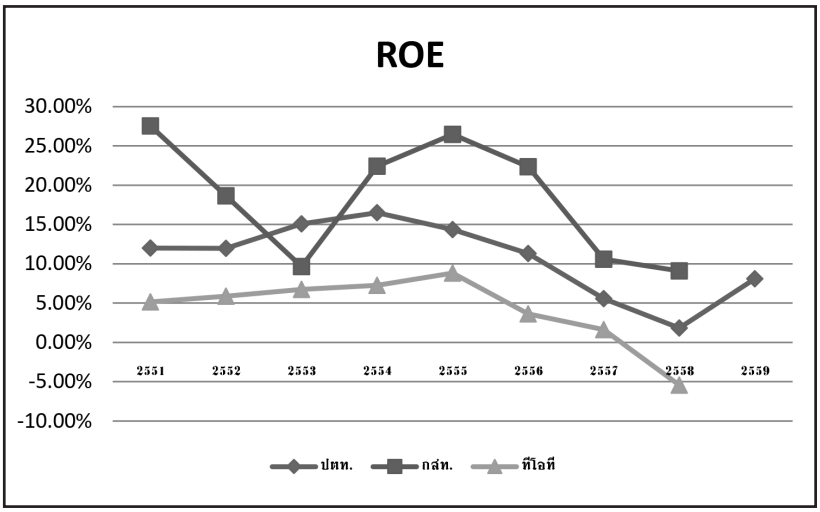
แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และเว็บไซต์ กสท โทรคมนาคม และ ทีโอที

รูปภาพที่ 9.13 อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กสท โทรคมนาคม และ ทีโอที



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และเว็บไซต์ กสท โทรคมนาคม และ ทีโอที

รูปภาพที่ 9.14 อัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กสท โทรคมนาคม และ ทีโอที



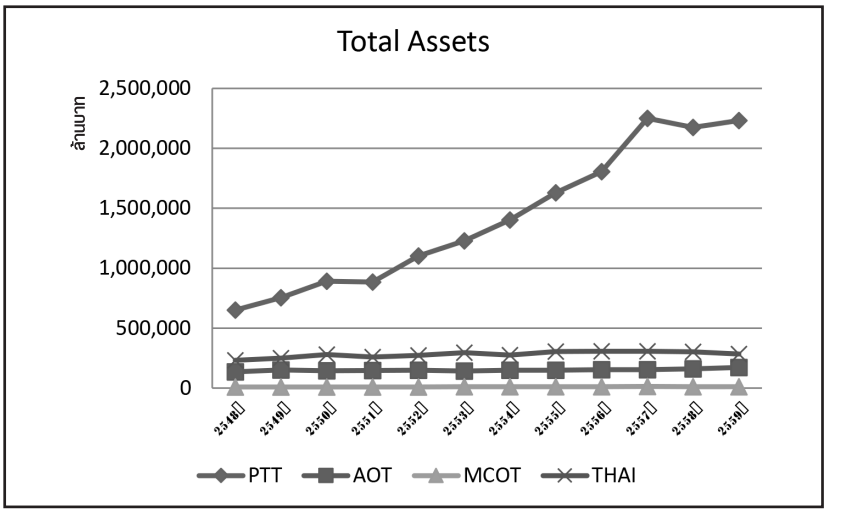
แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และเว็บไซต์ กสท โทรคมนาคม และ ทีโอที

พิจารณารูปภาพที่ 9.11 ถึง 9.14 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า สินทรัพย์รวมและส่วนของผู้ถือหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีมูลค่ามากกว่าและมีการเติบโตที่ดีกว่า กสท โทรคมนาคม และ ทีโอที นอกจากนี้ รายได้จากการขายและกำไรสุทธินั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ก็ยังคงทำได้ดีกว่ามากเช่นเดียวกัน สำหรับอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวมของทีโอทีนั้น ความสามารถในการใช้สินทรัพย์ถือว่าต่ำมาก

เปรียบเทียบบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพและแปรรูปแล้ว

หากนำรายได้ สินทรัพย์ และส่วนของผู้ถือหุ้นในหลายปีที่ผ่านมาของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มาเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพและแปรรูปแล้วเช่นเดียวกัน อาทิเช่น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เดิมใช้ชื่อว่า การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย หรือ ทอท. (AOT) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (บมจ.อสมท หรือ MCOT) และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (THAI) จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รายได้รวม สินทรัพย์และส่วนของผู้ถือหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีมูลค่าและอัตราการเติบโตที่สูงกว่าอีก 3 บริษัทมาก ตามรูปภาพที่ 9.15

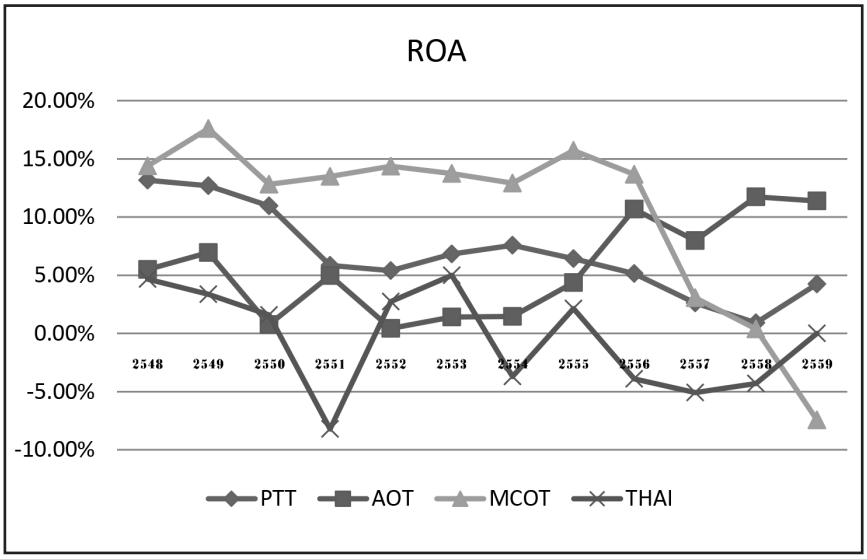
รูปภาพที่ 9.15 เปรียบเทียบสินทรัพย์รวมระหว่าง PTT AOT MCOT และ THAI



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

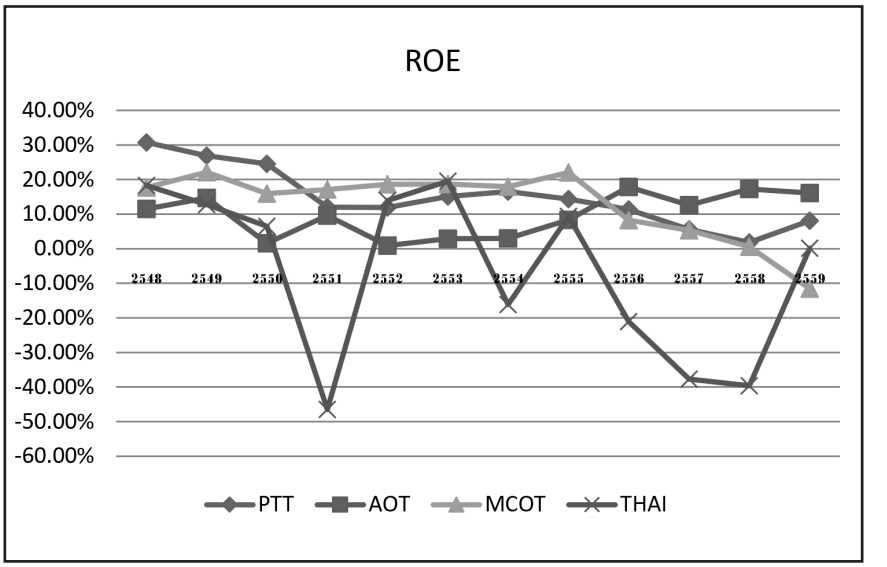
แต่ถ้ามาดูความสามารถในการทำกำไร คือ อัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น และอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวมของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในรูปภาพที่ 9.16 และ 9.17 จะเห็นว่ามีค่าในระดับปานกลาง และเริ่มตกเป็นรองบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในช่วง 3-4 ปีหลัง ซึ่งเป็นผลมาจากสินทรัพย์รวมของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีค่าสูงกว่า 3 บริษัทมากตามที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อความมั่นคงทางพลังงานอย่างต่อเนื่อง ความสามารถในการทำกำไรจึงไม่สูงเท่าบริษัทอื่น แต่โดยรวมแล้วก็ยังดีกว่าบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่ประสบปัญหาขาดทุนหลายปี และยังดีกว่าบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ที่ความสามารถในการทำกำไรลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา จนในที่สุดประสบผลขาดทุนเป็นครั้งแรกในปี 2559

รูปภาพที่ 9.16 เปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (ROA) ระหว่าง PTT AOT MCOT และ THAI



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

รูปภาพที่ 9.17 เปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นระหว่าง PTT AOT MCOT และ THAI



แหล่งข้อมูล: งบการเงินรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ในปี 2559 บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 172,216 ล้านบาท ส่วนของผู้ถือหุ้น 121,579 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 70.6 ของมูลสินทรัพย์รวม มีรายได้จากการขายและการบริการเท่ากับ 50,962 ล้านบาท โดยสามารถแปลงเป็นกำไรสุทธิได้เฉลี่ย 19,604 ล้านบาท อัตรากำไรสุทธิอยู่ที่ร้อยละ 38 อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวมและอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้นเท่ากับร้อยละ 11.38 และร้อยละ 16.12 ตามลำดับ

สำหรับบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ในปี 2559 นั้นมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 10,199 ล้านบาท ส่วนของผู้ถือหุ้น 6,566 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 64.38 ของมูลค่าสินทรัพย์รวม มีรายได้จากการขายและบริการเท่ากับ 2,279 ล้านบาท และประสบผลขาดทุนเป็นปีแรกเท่ากับ 757 ล้านบาท หลังจากที่ความสามารถในการทำกำไรได้ลดลงมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2555 มาถึงปี 2559 อัตรากำไรสุทธิจึงมีค่าเท่ากับร้อยละ -33 มีอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม และอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้น เท่ากับร้อยละ -7.43 และร้อยละ -39.63 ตามลำดับ กลายเป็นบริษัทที่อาการน่าเป็นห่วงในปัจจุบัน

สุดท้าย บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในปี 2559 มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 283,124 ล้านบาท ส่วนของผู้ถือหุ้น 33,588 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.86 ของมูลค่าสินทรัพย์รวม มีรายได้จากการขายและการบริการเฉลี่ยอยู่ที่ 178,312 ล้านบาท แต่ด้วยปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง และอัตราการแข่งขันที่สูงในธุรกิจสายการบิน ทำให้บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ประสบปัญหาขาดทุนในหลายปี เช่น 2551 2554 2557 และ 2558

ถึงแม้ว่าทั้ง 4 บริษัทที่นำมาเปรียบเทียบกันนี้จะเดิมเคยเป็นรัฐวิสาหกิจ และได้รับการแปลงสภาพและแปรรูปด้วยเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน คือ เพื่อการระดมทุนขยายกิจการ และเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพื่อให้สามารถต่อสู้กับคู่แข่งในตลาดที่มีการแข่งขันสูงได้ แต่ก็พบว่ามิใช่ทุกรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้วจะสามารถประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าไว้ ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการแปรรูปจึงไม่ได้วัดตรงที่แค่สามารถนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ได้เท่านั้น แต่ยังต้องวัดกันที่วิสัยทัศน์ในการกำหนดกลยุทธ์ของบริษัทสามารถอยู่รอดในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันสูง และสามารถสร้างความได้เปรียบอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในระหว่าง 4 บริษัทที่นำมาเปรียบเทียบกัน จะเห็นได้ว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีมูลค่าและการเติบโตของสินทรัพย์รวมและส่วนของผู้ถือหุ้นที่ดีกว่า และยังคงมีรายได้และกำไรสุทธิที่เติบโตมากกว่าด้วยเช่นกัน

การกำกับดูแลกิจการที่ดี

สุดท้ายที่สำคัญที่สุดคือ หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หลังจากแปลงสภาพและแปรรูปเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

การกำกับดูแลกิจการที่ดีมีชื่อเรียกอื่นในบริบทต่าง ๆ เช่น ธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาล หรือ Corporate Governance หรือ CG ซึ่งมีความหมายทำนองเดียวกัน หมายถึง การบริหารจัดการบริษัทที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

เมื่อพิจารณาความเป็นบรรษัทภิบาลของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตลอดระยะเวลา 16 ปีที่ผ่านมา โดยพิจารณาจากโครงสร้างการจัดการของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะเห็นว่า ปัจจุบันกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการว่าจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ในจำนวนนี้ต้องเป็นกรรมการอิสระไม่น้อยกว่า 3 คน ทั้งนี้ หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กำหนดให้มีกรรมการอิสระไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และกรรมการอย่างน้อย 1 คน ต้องมีความรู้ด้านบัญชีการเงิน

แต่ในความเป็นจริงนั้น โครงสร้างกรรมการของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบันมีองค์ประกอบที่สูงกว่าหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่กล่าวมาข้างต้นเสียอีก เพราะคณะกรรมการชุดปัจจุบันประกอบไปด้วยกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร 14 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้แทนกระทรวงการคลัง 1 คน คือปลัดกระทรวงการคลัง ปัจจุบันคือนายสมชัย สัจจพงษ์ ผู้แทนกระทรวงพลังงานคือปลัดกระทรวงพลังงาน ปัจจุบันคือนายธรรมยศ ศรีช่วย กรรมการที่เป็นผู้บริหาร 1 คนคือนายเทวินทร์ วงศ์วานิช และที่เหลืออีก 12 คนเป็นกรรมการอิสระทั้งหมด ซึ่งเป็นสัดส่วนของกรรมการอิสระที่มากกว่าหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่กำหนดไว้

กรรมการอิสระทั้ง 12 คน ได้แก่ 1) นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ 2) นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ 3) พลเอก ฉัตรเฉลิม เฉลิมสุข 4) พลอากาศโท บุญสืบ ประสิทธิ์ 5) นางนันทวัลย์ ศกุนตนาค 6) นายวิชัย อัศรัสกร 7) นายชาญวิทย์ อมตะมาทุชาติ 8) นายดอน วสันตพฤกษ์ 9) นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ 10) นายธรณ์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ 11) นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ และ 12) นายบุญทักษ์ หวังเจริญ (ลาออกเมื่อ 31 ธันวาคม 2560)

คณะกรรมการมีหน้าที่กำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทาง กลยุทธ์ วางแผนนโยบาย รวมถึงพิจารณาความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจอนุมัติการนำเงินไปลงทุนระยะยาว เช่น การลงทุนในหุ้นสามัญ หุ้นกู้ และใบสำคัญแสดงสิทธิ และมีอำนาจให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บริษัทที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถือหุ้น ในรูปแบบการให้เงินทุนหรือในรูปแบบอื่น รวมถึงการพิจารณางบประมาณประจำปี

นอกจากนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังมีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องจำนวน 5 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงองค์กร โดยมีประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ เป็นผู้บริหารสูงสุดของบริษัท

บรรษัทภิบาลหรือธรรมาภิบาลเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินกิจการ โดยแต่ละองค์กรย่อมมีองค์ประกอบและรายละเอียดที่แตกต่างกันไป ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของธุรกิจที่มีผลมาจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอก หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีส่วนทำให้องค์กรมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเริ่มตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง พนักงานไปจนถึงลูกค้าหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กำหนดให้การกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์ โดยมีเป้าหมายที่จะให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบต่อสังคม ชุมชนและสิ่งแวดล้อม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

มีการทบทวนปรับปรุงนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และกำหนดให้กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานทุกระดับรับทราบและยึดถือปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งในการทำงาน

นอกจากนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังให้ความสำคัญการดำเนินงานด้านการกำกับดูแลกิจการที่ครอบคลุม เริ่มต้นจากสิทธิของผู้ถือหุ้นในฐานะเจ้าของบริษัท ผู้ถือหุ้นย่อมมีสิทธิในการร่วมกำหนดทิศทางการดำเนินธุรกิจของบริษัท หรือตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบที่มีผลสำคัญต่อบริษัท ซึ่งการประชุมผู้ถือหุ้นจึงเป็นเวทีสำคัญในการแสดงความคิดเห็น ติดต่อซักถามข้อสงสัยและลงคะแนนเสียง รวมถึงการคัดเลือกคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทแทนผู้ถือหุ้น โดยบริษัทมีนโยบายการเปิดเผยข้อมูลแก่ทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แบ่งกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียออกเป็น 6 กลุ่ม และกำหนดเป้าหมายในการตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละกลุ่มอย่างสมดุล

(1) ประเทศไทย

ในฐานะองค์กรพลังงานของชาติ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะกำหนดนโยบายการดำเนินธุรกิจที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและทิศทางยุทธศาสตร์ของกระทรวงพลังงาน โดยมุ่งเน้นในเรื่องการจัดหาพลังงานให้เพียงพอเพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานในราคาที่เหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการพลังงานของประเทศและการพัฒนาพลังงานที่ยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางพลังงาน ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ สถานีรับก๊าซธรรมชาติ คลังน้ำมันและสถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น

(2) สังคมและชุมชน

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีส่วนร่วมในการร่วมพัฒนาสังคมซึ่งครอบคลุมมิติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาสังคมและชุมชน ตลอดจนการฟื้นฟูและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมให้สังคมไทยมีการพัฒนาอย่างสมดุล มั่นคงและยั่งยืน

(3) ผู้ถือหุ้น

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นำกลยุทธ์การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนมาใช้ในการบริหารจัดการ เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นเลิศในด้านการดำเนินงาน โดยตั้งมั่นอยู่บนหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีควบคู่ไปกับการดูแลสังคม ชุมชนและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้นักลงทุนมั่นใจว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะเป็นบริษัทที่ให้ผลตอบแทนที่ดีมีความยั่งยืน

(4) ลูกค้า

เนื่องจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินธุรกิจทั้งตลาดในประเทศและตลาดต่างประเทศ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้พัฒนาระบบสนับสนุนเพื่อเพิ่มความสะดวกให้กับลูกค้าในการทำธุรกรรมกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อย่างต่อเนื่อง เช่น การพัฒนาระบบ e-Order ระบบ e-Billing ระบบ e-Payment และระบบ Direct Approved ช่วยให้ลูกค้าสามารถสืบค้นข้อมูลรับการสนับสนุน และทำธุรกรรมได้ตลอด 24 ชั่วโมง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของศูนย์รับคำสั่งซื้อและลูกค้าสัมพันธ์ด้วยระบบ iMind เชื่อมโยง รวมศูนย์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น อีเมล์ เว็บไซต์ ข้อมูลสมาชิกบัตร PTT Blue Card เป็นต้น เพื่อให้พนักงาน Contact Center ตอบสนองลูกค้าได้อย่างรวดเร็วด้วยข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยตลอดเวลา

(5) คู่ค้า

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติต่อคู่ค้าอย่างเสมอภาคบนหลักการของการแข่งขันที่เป็นธรรม เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน สร้างความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดี ปฏิบัติตามสัญญาอย่างเคร่งครัด และปฏิบัติตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการควบคุมคุณภาพสินค้าและบริการตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดหาพัสดุเพื่อให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้

(6) พนักงาน

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พัฒนาระบบการบริหารจัดการด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อกำหนดวิธีการในการบริหารจัดการประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กำหนดกรอบการดำเนินงานให้ต้องสอดคล้องตามกฎหมาย รวมทั้งสนับสนุนการสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชนในการแก้ไขสถานการณ์ความไม่สอดคล้องที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังได้เข้าร่วมเป็น 1 ใน 15 คณะผู้ก่อตั้งสมาคม “เครือข่ายโกลบอลคอมแพ็กประเทศไทย” ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรภายในประเทศในการพัฒนาการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม ให้มีความสมดุล ซึ่งนำไปสู่ความมั่นคงและความยั่งยืนของประเทศ

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังแสดงออกอย่างมุ่งมั่นในการเป็นองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจหลักในการจัดหาพลังงานให้แก่ประเทศอย่างพอเพียง ควบคู่ไปกับการดูแล สังคม ชุมชน และ

รักษาสิ่งแวดล้อม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินธุรกิจให้มีผลตอบแทนที่เหมาะสม และมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ด้วยยุทธศาสตร์ 3D คือ (1) Do Now เป็นยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความเข้มแข็งของธุรกิจภายใต้ความผันผวนของราคาพลังงาน โดยการเพิ่มผลผลิต (2) Decide Now เป็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจลงทุนในกรอบระยะ 3 - 5 ปี เพื่อสร้างการเติบโตจากฐานธุรกิจที่มีอยู่ และ (3) Design Now เป็นยุทธศาสตร์ที่ต้องเตรียมความพร้อมโดยอาศัยนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ เพื่อพัฒนาธุรกิจโดยมีลูกค้าเป็นศูนย์กลาง และตอบสนองแนวคิดการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมไปสู่ “ประเทศไทย 4.0” ของภาครัฐ

ในด้านการสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้กับประเทศ ในปี 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เจรจาสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ระยะยาวกับคู่ค้าทำให้สามารถลดต้นทุนการนำเข้า LNG ของประเทศตลอดอายุสัญญาลงได้ประมาณ 1.1 แสนล้านบาท และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้เร่งดำเนินการก่อสร้างคลังรับก๊าซธรรมชาติเหลวแห่งที่ 1 ส่วนขยายจาก 5 เป็น 10 ล้านตันต่อปี

สำหรับธุรกิจน้ำมัน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ริเริ่มการเปิดสถานีบริการน้ำมันรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “PTT Compact Model” เป็นสถานีบริการน้ำมันขนาดกะทัดรัด เพื่อกระจายการบริการสู่ชุมชนบนถนนสายรองอย่างทั่วถึง 18 แห่งและในอนาคต จะพัฒนาเป็น Mini Community Mall เพื่อรองรับการขยายตัวของสังคมเมืองมากขึ้น และ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังใช้ประโยชน์จากการมีเครือข่ายสถานีบริการน้ำมันอยู่ทั่วประเทศสร้างประโยชน์แก่สังคมชุมชน อาทิ การจัดตั้ง “ร้านค้าประชารัฐสุขใจ” ในสถานีบริการน้ำมันบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) 148 แห่งทั่วประเทศ เพื่อจำหน่ายสินค้าเกษตร สินค้าวิสาหกิจชุมชน และสินค้า OTOP ที่เป็นเอกลักษณ์เด่นของแต่ละชุมชน นอกจากนี้ ยังให้บริการข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ มีการจัดตั้งโครงการ “รวมพลังซื้อข้าวจากชาวนา” สร้างรายได้ให้กับชาวนากว่า 108 ล้านบาท รวมถึงการใช้สถานีบริการน้ำมันบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นศูนย์รวมในการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ประสบอุทกภัยในภาคใต้

ปี 2559 สายงานระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติได้นำองค์ความรู้ทางด้านวิศวกรรมใช้พลังงานธรรมชาติมาช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำของชุมชนบ้านขนุนคลี่และบ้านภูเตย จังหวัดกาญจนบุรี ด้วยการพัฒนา “เครื่องตะบันน้ำ (Hydraulic Ram Pump)” เพื่อส่งน้ำจากที่ต่ำขึ้นไปที่สูงและยังสามารถใช้แรงน้ำไหลผลิตไฟฟ้าให้ชุมชนที่ขาดแคลน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยการปลูกป่าและฟื้นฟูป่า ซึ่งในปี 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ส่งมอบพื้นที่ปลูกป่าจำนวน 54,600 ไร่ให้

กับหน่วยงานของรัฐ ทำให้ตั้งแต่ปี 2556 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ส่งมอบพื้นที่ปลูกป่าไปแล้ว 208,081 ไร่

ทั้งหมดนี้ส่งผลให้ผลประกอบการทางการเงินของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี 2559 มีกำไรสุทธิ 94,609 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 74,673 ล้านบาท เมื่อเทียบกับปี 2558 ทั้งนี้เนื่องจาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้เร่งดำเนินการเพิ่มผลผลิตอย่างจริงจัง ทำให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ถึง 2.4 หมื่นล้านบาท

ปี 2559 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับรางวัลรัฐวิสาหกิจยอดเยี่ยม การได้รับการจัดอันดับในดัชนีความยั่งยืนดาวโจนส์ต่อเนื่องเป็นปีที่ 5 ติดต่อกัน รางวัลผู้บริหารสูงสุดยอดเยี่ยมแห่งปี (The Asset CEO of the Year) ด้านประเภทธุรกิจน้ำมันและก๊าซ รางวัล Corporate Governance ยอดเยี่ยมแห่งเอเชีย และได้รับผลประเมินระดับดีเลิศ (Excellent CG Scoring) จากสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย

บทสรุป

ในทางทฤษฎีนั้น การแปลงสภาพและแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งในแง่ของการเปลี่ยนแปลงองค์กรเพื่อรองรับการแข่งขันและรองรับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนอย่างกะทันหันและรุนแรง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกรณีของ กสท โทรคมนาคม และทีโอทีที่ไม่สามารถแปรรูปได้สำเร็จ ทำให้ไม่สามารถปรับตัวตามที่กล่าวมาข้างต้นได้ จึงสูญเสียศักยภาพทางการแข่งขันไปเรื่อย ๆ สะท้อนให้เห็นในรูปผลประกอบการที่แย่ลงอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพและแปรรูปได้สำเร็จ ก็หาใช่ว่าจะสามารถเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันหรือปรับตัวเพื่อรองรับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไปอย่างกะทันหันได้ทันกาล เช่นในกรณีของ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ที่ถึงแม้จะแปรรูปสำเร็จ แต่ไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี จนส่งผลให้ประกอบการติดลบอย่างต่อเนื่อง

จึงน่าจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า นอกจากความสำเร็จในแง่ผลประกอบการที่พิจารณาจากมูลค่าและการเติบโตของสินทรัพย์รวมและส่วนของผู้ถือหุ้น รวมถึงความสามารถในการทำกำไร โดย (1) เปรียบเทียบ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เองจากอดีตสู่ปัจจุบัน และ (2) เปรียบเทียบ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับรัฐวิสาหกิจที่ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ 100% อย่าง กฟผ. หรือ (3) เปรียบเทียบบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กับรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพแล้วแต่ไม่ได้แปรรูปเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ อย่าง กสท โทรคมนาคม และทีโอที และสุดท้าย

(4) เปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพและแปรรูปเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้วเหมือนกัน เช่น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) แล้วต่างพบว่าในการเปรียบเทียบแต่ละกลุ่ม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ สามารถสร้างผลประกอบการที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง และยังคงรักษาความสามารถในการทำกำไรได้เป็นอย่างดี แม้จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนระยะยาวเป็นจำนวนมากก็ตาม ในด้านหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีและภารกิจสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้กับประเทศไทยตลอด 16 ปีที่ผ่านมา ก็มีข้อมูลหลักฐานเด่นชัดว่าเป็นสิ่งที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ความสำคัญมากอย่างต่อเนื่อง

ผลงานหลังการแปลงสภาพและแปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) 16 ปี จึงเป็นเครื่องยืนยันได้เป็นอย่างดีถึงความสำเร็จในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ คงไม่ต้องสงสัยกันว่าหากเมื่อ 16 ปีที่แล้ว มิได้มีการดำเนินการแปลงสภาพและแปรรูปบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) วันนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะมีรูปร่างหน้าตาเป็นเช่นไร จะสามารถขยายกิจการได้อย่างที่ผ่านมาหรือไม่ และความมั่นคงทางพลังงานของประเทศไทยจะเป็นความเสี่ยงที่ใหญ่หลวงขนาดไหน ท่านผู้อ่านคงจะสามารถตอบคำถามเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี

หากเราถอยออกมามองภาพใหญ่กัน แล้วลองตั้งคำถามต่อเนื่องกันว่า มีรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้แปรรูปเพียงกี่รายที่จะอยู่รอดในอนาคตที่สภาพการแข่งขันสูงขึ้นและเป็นการแข่งขันแบบไร้พรมแดน และจะมีกี่รายที่สามารถก้าวข้ามผ่านการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีแบบฉับพลันโดยไม่ตกเป็นผู้แพ้ในตลาดอย่าง กสท โทรคมนาคม ทีโอที บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ขสมก. หรือ รฟท. ในที่สุด หากรัฐวิสาหกิจปรับตัวไม่ทัน เกิดผลขาดทุน ก็จะกลับมาเป็นภาระต่อเนื่องของรัฐบาลและเงินภาษีจากประชาชน รัฐบาลจึงอาจต้องพิจารณาข้อดีและข้อเสียอย่างจริงจังและต้องพิจารณาทางเลือกที่จะเปิดให้เอกชนที่มีศักยภาพเข้ามาดำเนินธุรกิจในบางอุตสาหกรรม เพราะมิเช่นนั้น ภาระค่าใช้จ่ายต่อเนื่องจำนวนมากดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบวงกว้างต่อความเจริญด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย

ภาคผนวก ก

ภาคผนวก ก นี้เป็นข้อมูลของโครงสร้างอุตสาหกรรมพลังงานไทย ซึ่งแยกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ (1) ธุรกิจต้นน้ำ (Upstream) (2) ธุรกิจขั้นกลางหรือธุรกิจกลางน้ำ (Mid-stream) และ (3) ธุรกิจปลายน้ำ (Downstream) โดยจะกล่าวถึงลักษณะการดำเนินธุรกิจในแต่ละกลุ่ม บทบาท และผู้เกี่ยวข้องในแต่ละธุรกิจ

จากนั้น เป็นข้อมูลสรุปเนื้อหาของสถานการณ์พลังงานแต่ละชนิดในปัจจุบัน ซึ่งคณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลของปีล่าสุดคือปี 2559 โดยแบ่งประเภทพลังงานออกเป็น 5 กลุ่ม คือ (1) น้ำมันดิบและคอนเดนเสท (2) ก๊าซธรรมชาติ (3) ถ่านหินและลิกไนต์ (4) ไฟฟ้า และ (5) ผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป

ดังนั้นภาคผนวกนี้จึงเป็นการให้ข้อมูลที่อาจใช้อ้างอิงหรือใช้ตรวจสอบข้อมูลอ้างอิงเมื่ออ่านถึงเนื้อหาของงานวิจัย

โครงสร้างอุตสาหกรรมพลังงานของไทย

ส่วนแรกนี้จะกล่าวถึงภาพรวมของอุตสาหกรรมพลังงานของธุรกิจต้นน้ำ (upstream) ไปจนถึงธุรกิจปลายน้ำ (downstream) โดยกล่าวถึงลักษณะการดำเนินธุรกิจ บทบาทและผู้เล่นในแต่ละธุรกิจ

(1) ธุรกิจต้นน้ำ (Upstream)

ธุรกิจต้นน้ำเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการสำรวจและจัดหาปิโตรเลียมของไทยซึ่งเป็นแหล่งพลังงานหลัก ทั้งน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ รวมถึงแหล่งพลังงานอื่นที่มีในประเทศไทยได้แก่ การผลิตถ่านหิน และการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ เป็นต้น ซึ่งจะกล่าวไปตามลำดับดังนี้

การสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม

ในการสำรวจและการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัย ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและความชำนาญสูง นอกจากนี้ ยังเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงและจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง ทุกขั้นตอนในการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมใช้เงินลงทุนและกินระยะเวลาค่อนข้างนาน ตลอดจนมีความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องอยู่จำนวนมาก ทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสภาพแวดล้อม ซึ่งขั้นตอนการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมสามารถสรุปได้ดังนี้

(ก) สำรวจหาข้อมูลด้านธรณีวิทยาและวิศวกรรมปิโตรเลียมเพื่อประเมินศักยภาพของปิโตรเลียมในพื้นที่สำรวจ ซึ่งในขั้นตอนนี้ จะทำการศึกษาข้อมูลด้านปริมาณสำรองได้แก่ ขนาด รูปทรง ขอบเขต ชนิดและคุณภาพ รวมถึงทำการศึกษาข้อมูลด้านวิศวกรรม เช่น ความกดดัน อัตราการไหล และความสามารถในการผลิต

เทคนิคที่ใช้ในขั้นตอนนี้มีตั้งแต่การสำรวจทางธรณีวิทยา เช่น การรวบรวมผลการศึกษาในอดีต การศึกษาภาพถ่ายดาวเทียม (land set) ภาพถ่ายทางอากาศ (aerial photograph) การประเมินโครงสร้างธรณีวิทยาเบื้องต้น รวมถึงการตรวจสอบทางธรณีวิทยาเบื้องต้น ซึ่งต้องตรวจสอบการวางตัวของชั้นหิน โครงสร้างชั้นหินกักเก็บปิโตรเลียม และการเก็บตัวอย่างหินเพื่อไปตรวจสอบอายุและสารอินทรีย์ต้นกำเนิดปิโตรเลียม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการสำรวจทางธรณีฟิสิกส์ ได้แก่ การวัดค่าแรงดึงดูดของโลก (gravity survey) และการวัดค่าความเข้มสนามแม่เหล็กโลก (magnetic survey) เพื่อกำหนดขอบเขตและรูปร่างของแอ่งสะสมตะกอนอย่างคร่าว ๆ รวมถึงการสำรวจวัดคลื่นไหวสะเทือน (seismic survey) เพื่อกำหนดพื้นที่เป้าหมายสำหรับเจาะสำรวจ

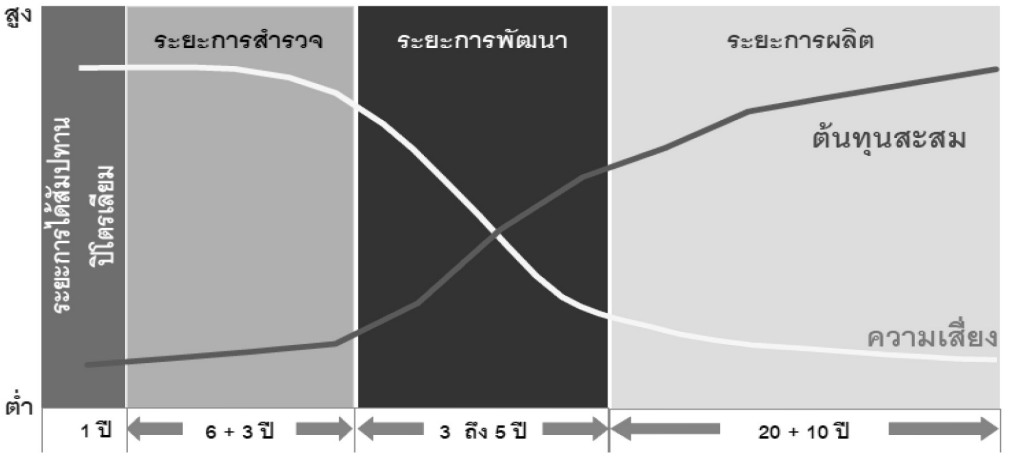
ในการสำรวจเพื่อหาแหล่งกักเก็บ (reservoir) โดยปกติใช้เวลา 3 - 6 ปี หลังจากที่บริษัทน้ำมันได้รับสิทธิจากรัฐบาลเพื่อสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม โดยเก็บและศึกษาข้อมูลทางธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์ ดูลักษณะโครงสร้างใต้ดินว่าพื้นที่นี้มีโอกาสที่จะพบปิโตรเลียมหรือไม่

(ข) การเจาะหลุมปิโตรเลียม ในขั้นตอนนี้เป็นการสำรวจหาปิโตรเลียมในบริเวณที่ยังไม่เคยมีการเจาะพิสูจน์ จะทำการเจาะหลุมสำรวจ (exploratory well) หรือหลุมแรกที่มีการสำรวจ (wildcat well) นอกจากนี้ การเจาะหลุมอาจทำเพื่อประเมินคุณค่าทางเศรษฐกิจเช่น หลุมประเมินผล (appraisal well) หลุมสำรวจขอบเขต (delineation well) รวมถึงการเจาะหลุมเพื่อการผลิตปิโตรเลียม ซึ่งเรียกว่าหลุมพัฒนา (development well) จากการเจาะสำรวจเพื่อยืนยันว่ามีอยู่จริงและคุ้มค่าพอที่จะพัฒนานั้น อาจใช้เวลาอีก 2 – 3 ปี

(ค) หากประเมินศักยภาพว่าคุ้มค่ากับการลงทุน ก็จะมาสู่ขั้นตอนการผลิต โดยเริ่มจากการวางแผนงาน และกำหนดตำแหน่งแท่นหลุมผลิต (well platform) ออกแบบหลุมเจาะ ติดตามการเจาะหลุมให้เป็นไปตามแผน ประเมินศักยภาพของหลุมผลิตแต่ละหลุม ประเมินปริมาณสำรองของแหล่ง และวางแผนงานต่าง ๆ เพื่อรักษาอัตราการผลิตให้ได้ตามเป้าหมาย

การเจาะหลุมปิโตรเลียมนั้น เป็นกระบวนการเจาะหลุมที่ลึกกว่า 3 กิโลเมตร ซึ่งวิศวกรสำรวจและขุดเจาะต้องวางแผนและออกแบบให้ดีว่า จะเจาะอย่างไรให้ตรงเป้าหมาย คุ้มค่าและปลอดภัย เพราะการเจาะแต่ละครั้งใช้เวลาและงบประมาณไม่น้อย รวมถึงอันตรายระหว่างการเจาะเนื่องจากความร้อนและความดันในชั้นดินจะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

รูปที่ ก - 1 ขั้นตอนและความเสี่ยงของการผลิตปิโตรเลียม



ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อ "การสำรวจและการผลิตปิโตรเลียม" โดยคุณกฤษณ์ ลิมบานเย็น วันที่ 27 มิถุนายน 2559

นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลา ยังต้องมีการพิจารณาความคุ้มค่าของผลประโยชน์ เงินลงทุน และเวลาที่ใช้ไปให้รอบคอบ ดังนั้น การสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมจึงเป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลายาวนานและมีความไม่แน่นอนสูง อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ของการสำรวจปิโตรเลียมนั้นนอกจากการพัฒนาเพื่อการผลิตเชิงพาณิชย์แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินปริมาณสำรองปิโตรเลียม ซึ่งเป็นเรื่องของความมั่นคงทางพลังงานของประเทศด้วย

ปริมาณสำรองปิโตรเลียม

คำว่า "ปริมาณสำรองปิโตรเลียม" นั้น ใช้กันในความหมายที่แตกต่างกันอยู่ สำหรับประเทศไทยนั้น เราใช้นิยามตาม Petroleum Resources Management System (PRMS 2007) ซึ่งได้รับการยอมรับและใช้งานอย่างแพร่หลาย นิยามปริมาณสำรองปิโตรเลียมตาม PRMS 2007 โดยย่อมีดังนี้ [1]

ปริมาณทรัพยากรปิโตรเลียม (resources) หมายถึง ปริมาณปิโตรเลียมทั้งหมด ไม่ว่าจะสามารถผลิตขึ้นมาได้หรือไม่ก็ตาม ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติบนหรือในเปลือกโลก ไม่ว่าจะค้นพบแล้วหรือไม่ก็ตาม รวมกับปริมาณปิโตรเลียมที่ผลิตไปแล้ว

[1] กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน สืบค้นจาก http://www.dmf.go.th/knowledge/petro_knowledge/resource/reserve_des2.pdf

ปริมาณสำรองปิโตรเลียม (reserves) หมายถึง ปริมาณปิโตรเลียมที่คงเหลือในแหล่งปิโตรเลียมที่ค้นพบแล้ว ที่อยู่ในแผนการผลิต และคาดว่าจะผลิตได้อย่างคุ้มค่าเชิงพาณิชย์

ในการวัดปริมาณสำรองปิโตรเลียมตามหลักวิชาการนั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

(ก) ปริมาณสำรองที่พิสูจน์แล้ว (proved reserves) เรียกย่อว่า “P1” ข้อมูลในระดับนี้เชื่อถือว่ามีปิโตรเลียมแน่ประมาณร้อยละ 90 กล่าวคือ เป็นปริมาณปิโตรเลียมที่คงเหลือในแหล่งปิโตรเลียมที่ค้นพบแล้ว มีแผนการผลิตชัดเจน ได้รับการอนุมัติจากภาครัฐให้ดำเนินการผลิตและคาดว่าจะสามารถผลิตได้อย่างคุ้มค่าเชิงพาณิชย์

(ข) ปริมาณสำรองที่ยังไม่ได้พิสูจน์ (unproved reserves) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

ประเภทที่หนึ่ง ปริมาณสำรองที่คาดว่าจะพบหรือ probable (P2) กล่าวคือ เป็นปริมาณปิโตรเลียมที่คงเหลือในแหล่งปิโตรเลียมที่ค้นพบแล้วและคาดว่าจะผลิตได้เชิงพาณิชย์ แต่มีระดับความแน่นอนว่าจะผลิตได้ต่ำกว่าปริมาณสำรองที่พิสูจน์แล้ว แต่น่าเชื่อถือว่าจะผลิตได้มากกว่าปริมาณสำรองที่น่าจะพบ หรือพูดง่าย ๆ คือ ข้อมูลในส่วนนี้มีความมั่นใจประมาณร้อยละ 50

ประเภทที่สอง ปริมาณสำรองที่น่าจะพบหรือ possible (P3) กล่าวคือ เป็นปริมาณปิโตรเลียมที่คงเหลือในแหล่งปิโตรเลียมที่ค้นพบแล้ว และคาดว่าจะผลิตได้เชิงพาณิชย์ แต่มีระดับความแน่นอนว่าจะผลิตได้ต่ำกว่าปริมาณสำรองที่คาดว่าจะพบ หรือพูดง่าย ๆ คือมีความมั่นใจได้แค่ร้อยละ 10

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนประเภทปริมาณสำรองจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีข้อมูลการสำรวจหรือการผลิตเพิ่มเติมทำให้ P2 และ P3 อาจกลายเป็น P1 ได้

การสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมในประเทศไทย

ธุรกิจต้นน้ำด้านการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมของไทยนั้น แรกเริ่มเป็นธุรกิจที่สงวนและดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเริ่มต้นมาจากแหล่งน้ำมันดิบที่ อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ ต่อมา รัฐได้ประเมินแล้วพบว่า การสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมากและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ดังนั้น รัฐจึงได้เปลี่ยนนโยบายอนุญาตให้เอกชนไทยเข้ามาลงทุน แต่การสำรวจยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ประเทศไทยยังคงต้องนำเข้าน้ำมันมาใช้จำนวนมากอยู่

ต่อมา ในปี 2504 รัฐเชิญชวนบริษัทเอกชนมายื่นขอสิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย และในปี 2505 บริษัท Union Oil Company of California (ปัจจุบัน คือ บริษัท Chevron) เป็นบริษัทเอกชนต่างชาติรายแรกที่ได้รับสิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในภาคอีสาน ซึ่งภายหลังการสำรวจไม่พบปิโตรเลียม จึงได้คืนสิทธิในพื้นที่ทั้งหมดให้รัฐไป จนกระทั่งปี 2510 รัฐได้เชิญชวนให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในเขตไหล่ทวีป (อ่าวไทย) และในทะเลอันดามัน

ในปี 2516 บริษัท Unocal (ปัจจุบันคือบริษัท Chevron) ประสบความสำเร็จพบปิโตรเลียมในหลุมเจาะ 12-1 ที่มีทั้งก๊าซธรรมชาติและก๊าซธรรมชาติเหลวในปริมาณที่น่าพอใจ อย่างไรก็ตาม ณ ขณะนั้น ในประเทศไทยยังไม่มีความต้องการใช้ก๊าซธรรมชาติและก๊าซธรรมชาติเหลว เนื่องจากเชื้อเพลิงที่ใช้ส่วนใหญ่คือ น้ำมันดีเซล น้ำมันเบนซิน น้ำมันเตา ถ่านหินและฟืน แต่บริษัทได้ตัดสินใจเดินหน้าเจาะสำรวจเพิ่มเติม พร้อมเจรจาขายก๊าซให้กับองค์การก๊าซ (การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือ ปตท. ในเวลาต่อมา) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อนำไปเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า นับเป็นจุดเริ่มต้นของยุคโชติช่วงชัชวาลพลังงานของไทย

อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจส่วนมากปรากฏว่า ลักษณะโครงสร้างทางธรณีวิทยาของประเทศไทย แหล่งก๊าซธรรมชาติส่วนใหญ่ในอ่าวไทยมีลักษณะเป็นกระเปาะเล็ก ๆ ต้องเจาะหลายหลุมและใช้เงินลงทุนจำนวนมากกว่าจะได้ก๊าซ ในขณะที่แหล่งก๊าซธรรมชาติบนบกนั้นมีปริมาณน้อย ซึ่งค้นพบที่แหล่งน้ำพอง จ. ขอนแก่น

จะเห็นได้ว่า ธุรกิจต้นน้ำด้านการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมของไทยเป็นธุรกิจที่เปิดเสรี ผ่านระบบการให้สัมปทานจากรัฐ ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งเปิดโอกาสให้เอกชนทั้งไทยและต่างชาติเข้ามาลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยทั้งบนบกและในทะเล ทั้งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน

ที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี 2514 กรมเชื้อเพลิง กระทรวงพลังงาน เปิดให้ยื่นขอสัมปทานปิโตรเลียมแล้วกว่า 20 ครั้ง โดยรายชื่อผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทยมีดังนี้

ตารางที่ ก - 1 รายชื่อผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย

กลุ่มบริษัท อพิโก แอลแอลซี	กลุ่มบริษัท เชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด
กลุ่มบริษัท บีจี เอเชีย อิงค์	กลุ่มบริษัท อีโค่ โอเรียนท์ เอ็นเนอยี่ (ไทยแลนด์) ลิมิเต็ด
บริษัท Idemitsu Oil & Gas Co., Ltd.	บริษัท แพน โอเรียนท์ เอ็นเนอยี่ (สยาม) ลิมิเต็ด
บริษัท JSX Energy Holdings Limited	กลุ่มบริษัท เอ็มพี จี1 (ประเทศไทย) จำกัด
กลุ่มบริษัท มิตซุย ออยล์ เอ็กซโปลเรชั่น จำกัด	กลุ่มบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
บริษัท จีเอส เอนเนอร์จี คอร์ปอเรชั่น	บริษัท Petroleum Resources (Thailand) Pty., Ltd.
บริษัท ซี อี ซี อินเตอร์เนชั่นแนล ลิมิเต็ด	กลุ่มบริษัท ซาลามานเดอร์ เอนเนอร์ยี่ (อีแอนด์พี) ลิมิเต็ด
กลุ่มบริษัท Northern Gulf Petroleum Pte. Ltd.	บริษัท Shaanxi Yanchang Petroleum (Group) Co., Ltd.
บริษัท ออเร้นจ์ เอ็นเนอร์ยี่ จำกัด	บริษัท โททาล อี แอนด์ พี ไทยแลนด์
กลุ่มบริษัท ซิโน-ยู เอส ปิโตรเลียม อิงค์	บริษัท JX Nippon Oil & Gas Exploration Corporation
บริษัท เทเท็ก ไทยแลนด์ III แอลแอลซี	กลุ่มบริษัท คริสเอ็นเนอร์ยี่ (กัลฟ์ ออฟ ไทยแลนด์) ลิมิเต็ด
กลุ่มบริษัท ทวินซ่า ออยล์ ลิมิเต็ด	บริษัท เอ็กซอนโมบิล เอ็กซ์โพลเรชั่น แอนด์ โพรดักชั่น โคราช อิงค์
บริษัท ทีพีไอ โพลีน เพาเวอร์ จำกัด	
บริษัท พลังโสภณ จำกัด	
บริษัท รีซอร์สฟูล ปิโตรเลียม (ไทยแลนด์) จำกัด	

ที่มา กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน

จากตารางที่ ก - 1 จะเห็นได้ว่า กลุ่มบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท.สผ. เป็นเพียงหนึ่งในผู้ได้รับสัมปทานผลิตและสำรวจปิโตรเลียมในประเทศไทย นอกจากนี้ ผู้ได้รับสัมปทานอื่นยังมีทั้งบริษัทเอกชนไทยและบริษัทข้ามชาติ อาทิ กลุ่มบริษัท เชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต จำกัด (แหล่งเอราวัณ), บริษัท เอ็กซอนโมบิล เอ็กซ์โพลเรชั่น แอนด์ โพรดักชั่น โคราช อิงค์ (ก๊าซธรรมชาติจากแหล่งสินภูฮ่อม จ. อุดรธานี, แหล่งน้ำพอง จ. ขอนแก่น) และ บริษัท ออเร้นจ์ เอ็นเนอร์ยี่ จำกัด (แหล่งทานตะวัน)

แม้ว่าประเทศไทยจัดหาน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติจากแหล่งในประเทศได้ แต่ปริมาณที่จัดหาได้นั้นไม่เพียงพอต่อปริมาณความต้องการของประเทศ ดังนั้น ปิโตรเลียมที่สำรวจและผลิตได้ภายในประเทศไทย จึงไม่ได้เป็นแหล่งพลังงานหลักที่ใช้ในประเทศ หรือใช้เพื่อการส่งออกแต่อย่างไร

ดังนั้น ที่ผ่านมาเราจึงมีการนำเข้าพลังงานทั้งในรูปน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติผ่านระบบท่อ และก๊าซธรรมชาติเหลว โดยน้ำมันดิบที่เรานำเข้ามาส่วนใหญ่นั้นมาจากตะวันออกกลาง (ร้อยละ 55)

รองลงมาคือ ตะวันออกไกล (Far east ร้อยละ 16 - 17) ในขณะที่ก๊าซธรรมชาติผ่านระบบท่อนั้นนำเข้ามาจากแหล่งก๊าซในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ส่วนการนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) นั้น ในปัจจุบันมีเพียงสัญญาซื้อขายระยะยาวของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพียงรายเดียว

การผลิตถ่านหินในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการสำรวจและพบถ่านหินทั้งในภาคใต้ (จ.กระบี่ โดยบริษัทถ่านหินศิลากระบี่เข้าดำเนินการปี 2440 – 2448) และภาคเหนือ (แหล่งแม่เมาะ จ. ลำปาง โดยการลิกไนต์แห่งประเทศไทย ปี 2500) จนกระทั่งปี 2510 – 2519 รัฐบาลรวมการลิกไนต์แห่งประเทศไทย การไฟฟ้ายันฮี และเหมืองกระบี่ เข้าด้วยกันเป็น "การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)" ทำหน้าที่โดยตรงในการผลิตและการใช้ลิกไนต์จากแหล่งแม่เมาะและกระบี่เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า และตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา รัฐได้เปิดให้เอกชนมีบทบาทในการสำรวจ ผลิต และพัฒนาการทำเหมืองถ่านหิน

อย่างไรก็ตาม การผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันได้ลดการพึ่งพาการใช้ถ่านหินลง เนื่องมาจากปริมาณถ่านหินที่ผลิตได้ในประเทศนั้นมีไม่เพียงพอต่อการผลิตไฟฟ้า รวมถึงถ่านหินที่ผลิตได้บางส่วนนั้นมีคุณภาพไม่เหมาะสม ทำให้ต้องมีการนำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศมาเพื่อใช้ในการผลิตไฟฟ้า นอกจากนี้ การผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนไปใช้ก๊าซธรรมชาติในการผลิตเป็นหลักถึงร้อยละ 60

พลังงานน้ำในประเทศไทย

พลังงานน้ำเป็นหนึ่งในพลังงานหลักที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าในหลายประเทศทั่วโลก การนำเอาพลังงานน้ำมาใช้ประโยชน์มีอยู่ด้วยกันหลายแนวทาง ไม่ว่าจะเป็นพลังงานน้ำตก พลังงานกระแสน้ำเชี่ยว พลังงานคลื่น พลังงานน้ำขึ้นน้ำลง ซึ่งหลักการก็คือ การอาศัยมวลน้ำที่เคลื่อนที่เป็นแหล่งพลังงาน พลังงานน้ำเป็นพลังงานหมุนเวียนที่มีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงไฟฟ้าพลังน้ำจากเขื่อนขนาดใหญ่

ในประเทศไทย การพัฒนาพลังงานน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้ามักเป็นส่วนหนึ่งในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการใช้งานในหลายวัตถุประสงค์ มากกว่าจะเป็นการพัฒนาพลังงานน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าโดยเฉพาะ ซึ่งโดยทั่วไปมุ่งเน้นไปการก่อสร้างเขื่อนน้อยใหญ่ อ่างเก็บน้ำ และฝาย อย่างไรก็ตาม เมื่อดูจากปริมาณไฟฟ้าพลังน้ำที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

ผลิตได้ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 4 ทำให้เห็นว่าพลังงานน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้าเป็นเพียงผลพลอยได้เล็กน้อย เมื่อเทียบกับการใช้พลังงานจากก๊าซธรรมชาติและถ่านหิน

ตัวอย่างโรงไฟฟ้าแบบมีอ่างเก็บน้ำที่ผลิตไฟฟ้าสูงสุด ได้แก่ เขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก (กำลังผลิต 779 เมกะวัตต์) เขื่อนศรีนครินทร์ จังหวัดกาญจนบุรี (กำลังผลิต 720 เมกะวัตต์) และเขื่อนสิริกิติ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ (กำลังผลิต 500 เมกะวัตต์) อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนหรือพัฒนาแหล่งน้ำมีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับข้อโต้แย้งเรื่องความคุ้มค่าของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม จึงมีความพยายามเลี่ยงการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ โดยหันไปใช้พลังงานทดแทนประเภทอื่นแทน

(2) ธุรกิจขั้นกลางหรือธุรกิจกลางน้ำ (Mid-stream)

ธุรกิจขั้นกลางหรือธุรกิจกลางน้ำหมายถึง ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งวัตถุดิบจากแหล่งสำรวจผลิตสู่โรงงานแปรรูป ซึ่งนำวัตถุดิบพลังงานต่าง ๆ มาแปรรูปให้เป็นสินค้าที่พร้อมจะนำไปใช้ต่อในการผลิตของภาคธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่อง ซึ่งประกอบด้วย การลงทุนในระบบโครงข่ายท่อขนส่ง ระบบคลังจัดเก็บ (terminal) รวมถึงธุรกิจโรงแยกก๊าซและธุรกิจโรงกลั่นน้ำมัน โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

ก๊าซธรรมชาติและกระบวนการแยกก๊าซธรรมชาติ

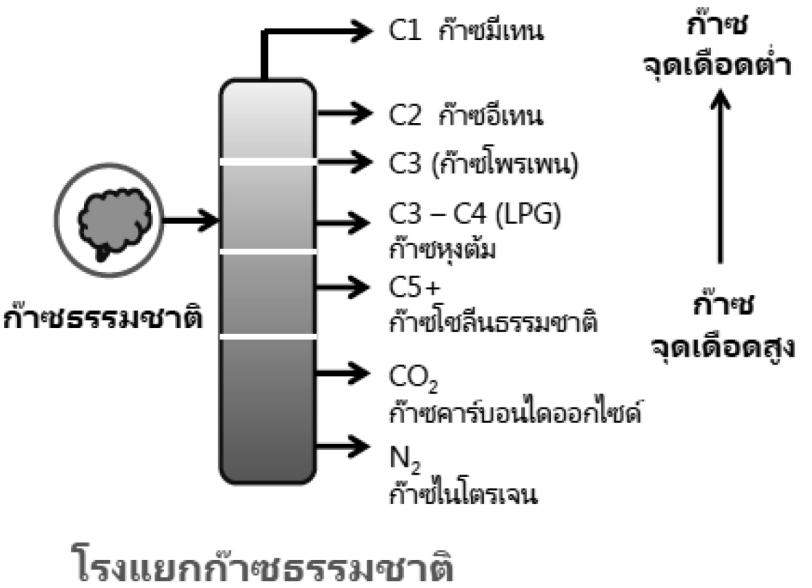
ก๊าซธรรมชาติ (natural gas) เป็นปิโตรเลียมชนิดหนึ่งที่เกิดจากซากพืชซากสัตว์ที่ทับถมกันภายใต้ความร้อนหลายร้อยล้านปี กลายสถานะอยู่ในรูปก๊าซ[2] ซึ่งโดยทั่วไป ก๊าซธรรมชาติที่พบประกอบด้วยก๊าซมีเทน (methane) ประมาณร้อยละ 70 และจะแตกต่างกันออกไปตามสภาพแวดล้อมของแหล่งก๊าซธรรมชาติแต่ละแหล่ง ในแหล่งก๊าซธรรมชาติอาจพบก๊าซธรรมชาติทั้งในสถานะก๊าซ หรือในสถานะที่กลายสภาพเป็นของเหลว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอุณหภูมิและความดัน นอกจากนี้ ยังอาจพบก๊าซธรรมชาติจากแหล่งเดียวกันกับน้ำมันดิบได้อีกด้วย และในการนำก๊าซธรรมชาติมาใช้นั้น ต้องผ่านกระบวนการแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีโรงแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ 8 แห่งด้วยกัน คือ โรงแยกก๊าซธรรมชาติหน่วยที่ 1 ถึง 6 ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โรงแยกก๊าซธรรมชาติของบริษัท ปตท.สผ.

[2] ปิโตรเลียมเป็นสารประกอบไฮโดรคาร์บอน เกิดจากซากพืชซากสัตว์ที่ทับถมกันภายใต้ความร้อนหลายร้อยล้านปีและแรงกดดันมหาศาลซึ่งสามารถพบได้ทั้งในสถานะของแข็ง ของเหลวและก๊าซ โดยหากอยู่ในสถานะของแข็งจะอยู่ในกลุ่มถ่านหินลง,หากอยู่ในสถานะของเหลว คือ น้ำมันดิบ และเมื่ออยู่ในสถานะก๊าซ ก็คือ ก๊าซธรรมชาติ

สยาม/พลังเพชร และโรงแยกก๊าซธรรมชาติของบริษัท ทรานส์ ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด

สำหรับก๊าซธรรมชาติที่พบในอ่าวไทย เมื่อผ่านการขจัดสารปนเปื้อนที่ไม่ต้องการออกไปแล้ว ก็จะถูกส่งเข้าโรงแยกก๊าซได้ทันที ซึ่งก๊าซธรรมชาติที่พบในอ่าวไทยส่วนใหญ่เป็นก๊าซเปียก หรือก๊าซที่พบในสถานะของเหลว เมื่อผ่านโรงแยกก๊าซแล้วนั้น จะสามารถจำแนกผลิตภัณฑ์ที่ได้จากโรงแยกก๊าซฯ หรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติตามลักษณะของสารประกอบไฮโดรคาร์บอนที่แยกออกมา และนำไปใช้ประโยชน์ต่อกระบวนการผลิตอื่น ๆ ได้ดังนี้ ก๊าซโซลีนธรรมชาติ (หรือ Natural Gasoline (NGL, C5+)), ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (หรือ Liquefied Petroleum Gas (LPG, C3+C4)), ก๊าซบิวเทน (Butane, C4), ก๊าซโปรเพน (Propanne-C3), ก๊าซอีเทน (Ethane, C2), ก๊าซมีเทน (Methane, C1), ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2)

รูปที่ ก - 2 การแยกก๊าซธรรมชาติ



ที่มา เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อ "ปิโตรเคมี การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติ" โดยคุณศิริพงษ์ จุลพรศิริดี วันที่ 27 มิถุนายน 2559

โครงสร้างกิจการก๊าซธรรมชาติในประเทศไทยประกอบด้วย

(1) การจัดหาก๊าซธรรมชาติทั้งจากแหล่งภายในประเทศและการนำเข้าจากต่างประเทศ ทั้งในรูปแบบก๊าซธรรมชาติที่ส่งผ่านท่อก๊าซ (Pipe gas) และการนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (Liquefied Natural Gas: LNG)

(2) กิจการขนส่งผ่านระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas Transmission Pipeline) ทำหน้าที่ขนส่งก๊าซธรรมชาติผ่านระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (Transmission Pipeline) เพื่อรองรับการใช้ก๊าซธรรมชาติที่จัดหาจากอ่าวไทย และการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากสหภาพเมียนมา และ LNG แล้วส่งต่อไปยังผู้ใช้ก๊าซฯ กลุ่มต่างๆ ของประเทศ

(3) กิจการค้าปลีกก๊าซธรรมชาติผ่านระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ (Distribution Pipeline) ดำเนินการขนส่งก๊าซธรรมชาติไปยังลูกค้าอุตสาหกรรม เพื่อใช้ในกระบวนการผลิต (Process) และผลิตไฟฟ้าใช้เอง (Cogeneration) โดยเชื่อมต่อจากระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (Transmission Pipeline)

แม้ว่าการสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมในประเทศไทยจะเปิดเสรีให้เอกชนทั้งไทยและต่างประเทศเข้ามาลงทุนผ่านระบบสัมปทาน แต่เนื่องจากปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรของประเทศไทย ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องขายให้กับหน่วยงานของรัฐบาลไทยก่อน ซึ่งเดิมคือ ปตท. และในปัจจุบันคือบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ส่งผลให้ที่ผ่านมา มีเพียงบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เท่านั้นที่ได้รับใบอนุญาตในการจัดหาและค้าส่งก๊าซ

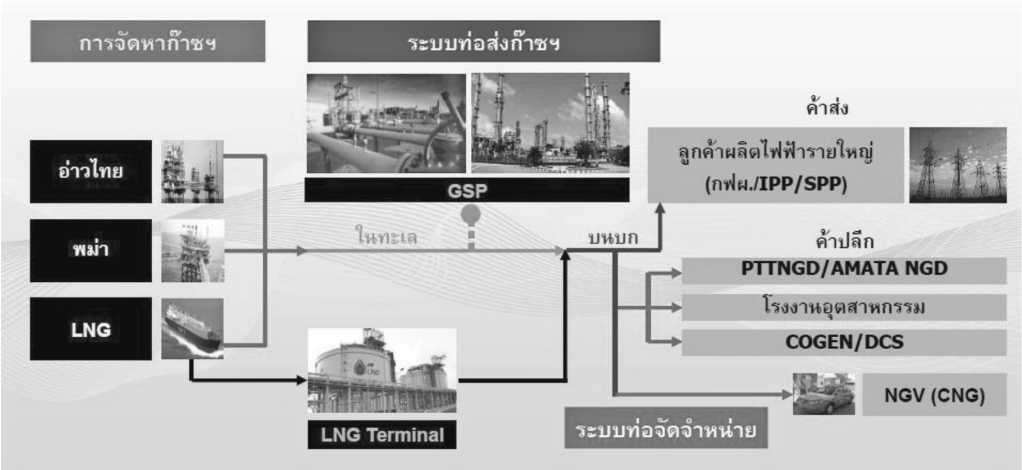
ในการนำปิโตรเลียมมาใช้นั้น ไม่สามารถนำน้ำมันดิบหรือก๊าซธรรมชาติที่เจาะขึ้นมาไปใช้ได้เลยทันที แต่ต้องนำมาผ่านกระบวนการกลั่นหรือกระบวนการแยกหรือแปรสภาพเสียก่อน ในส่วนน้ำมันดิบนั้น การขนส่งจากแหล่งผลิตสามารถทำได้โดยการขนส่งผ่านพาหนะซึ่งส่วนใหญ่ขนส่งทางทะเลมาขึ้นท่าเรือ แล้วขนส่งต่อผ่านระบบถนนและระบบรางไปยังโรงกลั่นน้ำมัน เช่น รถไฟ รถบรรทุก หรือเรือบรรทุกน้ำมัน ไปยังโรงกลั่นน้ำมัน

ในส่วนของก๊าซธรรมชาตินั้น การขนส่งซับซ้อนและมีปัญหามากกว่าน้ำมัน เพราะต้องอาศัยท่อก๊าซฯ เพื่อขนส่งจากแหล่งผลิตไปยังโรงแยกก๊าซฯ หรือแปรสภาพก๊าซฯ การลงทุนเดินท่อก๊าซฯ จากแหล่งผลิตในอ่าวไทยและทะเลอันดามันนั้นใช้เงินลงทุนจำนวนมาก นอกจากนี้แนวการเดินท่อก๊าซฯ ยังต้องผ่านพื้นที่ประชาชนจำนวนมาก ซึ่งบริษัทเอกชนไม่สามารถเวนคืนที่ดินและซื้อที่ดินจำนวนมากได้ หรือหากทำได้ก็ต้องใช้เวลานานและใช้เงินจำนวนมาก ไม่คุ้มค่ากับผลประโยชน์ที่จะได้รับ ดังนั้น แม้ว่ารัฐจะเปิดให้เอกชนเข้ามาลงทุนสร้างท่อก๊าซฯ แต่ที่ผ่านมาไม่มีเอกชนรายใดให้ความสนใจเนื่องจากไม่มีความคุ้มค่าในทางเศรษฐศาสตร์

ในปี 2521 รัฐจึงก่อตั้ง ปตท. ขึ้นมา[3] เพื่อพัฒนาธุรกิจก๊าซธรรมชาติ ทั้งการลงทุนในโครงข่ายท่อก๊าซฯ และการก่อสร้างโรงแยกก๊าซฯ โดยท่อก๊าซฯ เส้นแรกใช้เงินลงทุนสร้างถึง 350 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ปตท. จึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจหลักเพียงรายเดียวที่ลงทุนในระบบท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติ

ในส่วนของการจำหน่ายหรือค้าปลีกก๊าซธรรมชาตินั้น ปัจจุบัน มีผู้ได้รับใบอนุญาตรายอื่นซึ่งส่วนใหญ่จำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้แก่ลูกค้าอุตสาหกรรม เช่น บริษัท อมตะ จัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ จำกัด จัดจำหน่ายก๊าซให้แก่โรงงานในนิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร และนิคมอุตสาหกรรมเหมราช อีสเทิร์นซีบอร์ด 4 เป็นต้น

รูปที่ ก - 3 โครงสร้างธุรกิจก๊าซธรรมชาติในประเทศไทย



ที่มา เอกสารประกอบการบรรยายหัวข้อ "ก๊าซธรรมชาติ: โชติช่วงชัชวาล" หลักสูตรด้านวิทยาการพลังงานสำหรับนักบริหารรุ่นใหม่ รุ่น 3 โดยคุณนพดล ปิ่นสุภา วันที่ 17 มีนาคม 2559

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ธุรกิจก๊าซธรรมชาติที่ผ่านมามีลักษณะเป็นธุรกิจที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยเฉพาะในส่วนของการจัดหา การลงทุนในระบบท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติ และการค้าส่ง กล่าวคือ มี ปตท. เพียงรายเดียวที่ได้รับใบอนุญาตและดำเนินการในธุรกิจดังกล่าว

[3] ปี 2520 รัฐบาลจัดตั้งองค์การก๊าซธรรมชาติขึ้นเพื่อดูแลกิจการเกี่ยวกับปิโตรเลียมต่อมาในปี 2521 ได้มีการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยขึ้นซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและได้โอนกิจการขององค์การก๊าซธรรมชาติไปเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

แต่ทั้งนี้ การผูกขาดนั้นเกิดจากการที่ไม่มีผู้ใดสนใจลงทุน เนื่องจากมีต้นทุนที่สูงและไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่เพื่อไม่ให้ ปตท. ใช้อำนาจจากการผูกขาดเอาเปรียบผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้มีการกำกับดูแลโครงสร้างราคาก๊าซธรรมชาติให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) โดยมีสูตรในการคิดราคาก๊าซและกำหนดอัตราค่าบริการจัดหาและค้าส่ง รวมถึงอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ

ในขณะนี้ กพช. ได้เห็นชอบหลักการและแนวทางการแข่งขันในกิจการก๊าซธรรมชาติ โดยมอบหมายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมเป็นผู้จัดหา LNG รายใหม่จากเดิมที่มี ปตท. เพียงรายเดียว ในปริมาณไม่เกิน 1.5 ล้านตันต่อปี และเริ่มจัดหาภายในปี 2561 โดยใช้หลักเกณฑ์การนำเข้าเช่นเดียวกับ ปตท.

นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการก๊าซธรรมชาติ นับตั้งแต่ปี 2557 กกพ. ยังได้ทำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดให้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบส่งก๊าซธรรมชาติและสถานีแอลเอ็นจีแก่บุคคลที่สาม (Third Party Access Regime: TPA Regime) ขึ้น ซึ่งทั้งเจ้าของระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติรวมถึงสถานีแปรสภาพ LNG (PTTLNG) ต้องเปิดโอกาสให้ผู้นำเข้า LNG รายอื่นสามารถใช้บริการท่อและบริการแปรสภาพจากสถานี LNG ที่มีอยู่แล้วได้ โดยจ่ายเป็นค่าผ่านท่อ ซึ่ง กกพ. จะกำหนดอัตราค่าบริการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทั้งผู้ลงทุนเริ่มแรกและผู้มาขอใช้ร่วม

กระบวนการกลั่นน้ำมัน

น้ำมันดิบที่ขุดเจาะมาได้นั้น ยังไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยตรงเนื่องจากมีน้ำและเกลือแร่ปะปนอยู่ ต้องนำมาผ่านกระบวนการกลั่นและปรับปรุงคุณภาพเสียก่อน โดยในกระบวนการกลั่นน้ำมันนั้นจะประกอบไปด้วย

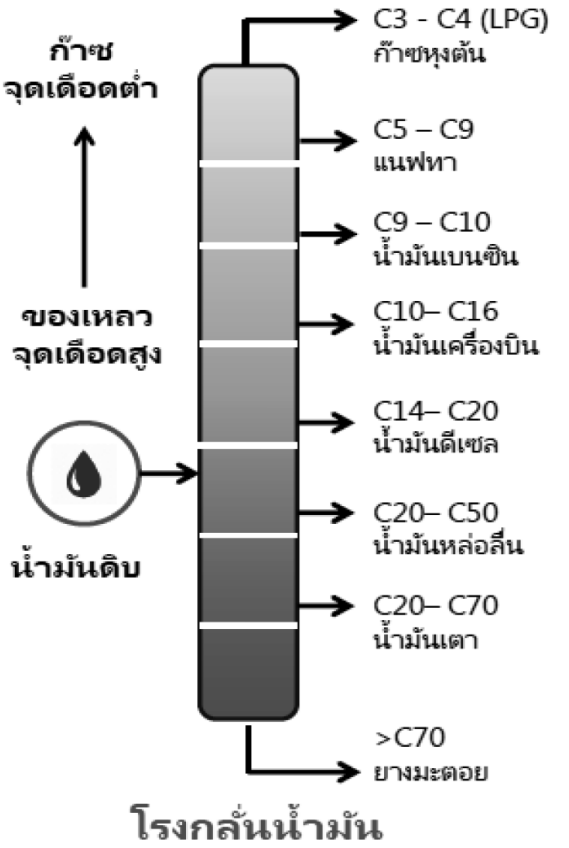
(1) การกลั่นและการแยกน้ำมัน (separation) โดยในกระบวนการกลั่นนั้น ส่วนใหญ่แยกโดยวิธีการกลั่นลำดับส่วน (fractional distillation) โดยนำน้ำมันดิบมากลั่นในหอกลั่นและน้ำมันดิบจะแยกออกเป็นน้ำมันสำเร็จรูปต่าง ๆ ที่มีช่วงจุดเดือดต่างกัน

(2) การแปรรูปหรือเปลี่ยนโครงสร้างทางเคมี (conversion) เพื่อให้ได้น้ำมันที่มีคุณภาพเหมาะสมกับการนำไปใช้ประโยชน์ เช่น การจัดรูปโมเลกุลเสียใหม่จากโซ่ตรงเป็นโซ่กิ่งและวงแหวน เพื่อเพิ่มค่าออกเทนสำหรับน้ำมันเบนซิน เป็นต้น

(3) การปรับปรุงคุณภาพ (retreating) เป็นการขจัดสารที่ไม่ต้องการออกจากน้ำมัน เช่น กำมะถัน เกลือเมอร์แคปแทน เป็นต้น

(4) การผสม (blending) เป็นการนำเอาผลิตภัณฑ์ที่ผ่านกระบวนการต่าง ๆ มาผสมกันให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสม หรือการเติมสารเคมีบางอย่างลงไปเพื่อให้มีคุณภาพดีขึ้น

รูปที่ ก - 4 การกลั่นน้ำมัน



ที่มา เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อ "ปิโตรเคมี การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติ" โดยคุณศิริพงษ์ จุลพรศิริดี วันที่ 27 มิถุนายน 2559

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีโรงกลั่นน้ำมันอยู่ทั้งหมด 7 แห่งได้แก่ โรงกลั่นไทยออยล์ (TOP), โรงกลั่นไออาร์พีซี (IRPC), โรงกลั่นสตาร์ปิโตรเลียมรีไฟน์นิ่ง (SPRC), โรงกลั่นเอสโซ่ (ESSO), โรงกลั่น PTTGC, โรงกลั่นบางจาก (BCP) และโรงกลั่นเพียวริฟายเออร์ (RPC) โดยมีกำลังการกลั่นรวม 1.2 ล้านบาร์เรลต่อวัน และ ณ สิ้นปี 2560 ปตท. ถือหุ้นโรงกลั่นจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ TOP, IRPC และ PTTGC ซึ่งมีกำลังการกลั่นร้อยละ 62 ของกำลังการกลั่นรวมทั้งประเทศ

(3) ธุรกิจปลายน้ำ (Downstream)

ธุรกิจปลายน้ำเกี่ยวข้องกับโรงผลิตไฟฟ้า โรงงานอุตสาหกรรม โรงงานผลิตปิโตรเคมี รวมถึงการค้าปลีกได้แก่ สถานีบริการน้ำมัน

การผลิตไฟฟ้าในประเทศไทย

การผลิตไฟฟ้าในประเทศไทยมีโครงสร้างการผลิตไฟฟ้าแบบ enhanced single buyer (ESB) โดย กฟผ. เป็นผู้ผลิตหลักและเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาลงทุนผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้แก่ กฟผ. ในปี 2559 โรงไฟฟ้าในระบบของ กฟผ. มีกำลังการผลิตตามสัญญารวม 41,556.25 เมกะวัตต์ ซึ่ง กฟผ. ผลิตร้อยละ 40 รับซื้อจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ร้อยละ 36 และรับซื้อจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP) ร้อยละ 15 ของกำลังการผลิตรวม นอกจากนั้น รับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศอีกร้อยละ 9 [4]

ในการผลิตและรับซื้อไฟฟ้านั้นใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลักร้อยละ 66 รองลงมาคือ ถ่านหิน ร้อยละ 18.57 กระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้นจะถูกรับซื้อโดย กฟผ. ทั้งหมด ก่อนที่จะขายต่อให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพื่อนำไปจำหน่ายต่อให้แก่ผู้ใช้รายย่อยอีกทอดหนึ่ง ปัจจุบัน กฟผ. เป็นผู้ลงทุนและเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้า (system operator) เพียงรายเดียว ดังนั้น จึงเรียกได้ว่า กฟผ. ผูกขาดในกิจการรับซื้อและส่งกระแสไฟฟ้า

ในส่วนของการกำหนดราคาค่าไฟฟ้านั้น กกพ. มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการกำหนดค่า Ft เพื่อให้สะท้อนราคาค่าเชื้อเพลิง ตามแนวโน้มราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลก และอัตราแลกเปลี่ยนที่มีผลกระทบต่อการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง รวมถึงค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐในเรื่องการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนต่างๆ [5]

ภาคอุตสาหกรรมและปิโตรเคมี

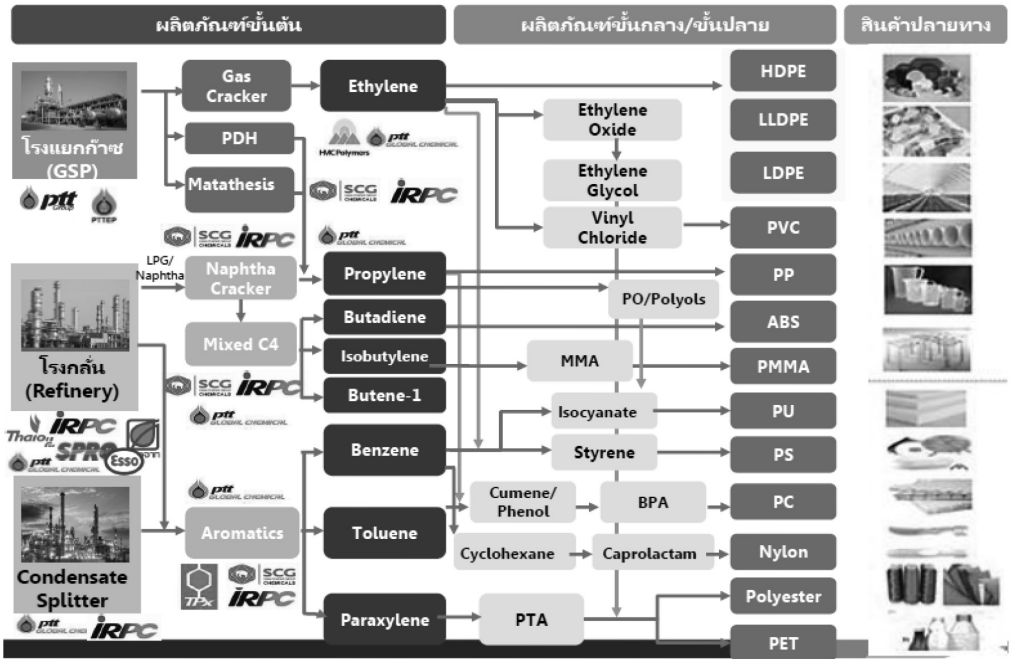
ผลผลิตจากโรงกลั่นน้ำมัน (แนฟทา) และโรงแยกก๊าซธรรมชาตินั้น จะถูกส่งมายังโรงอะโรเมติกส์ โรงโอเลฟินส์ และโรงปุ๋ย เพื่อแปรรูปไปเป็นผลิตต่าง ๆ เช่น เม็ดพลาสติก โพลีเมอร์ บรรจุภัณฑ์พวกพลาสติก เป็นต้น โครงสร้างอุตสาหกรรมปิโตรเคมีประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องทั้งผู้ผลิตต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ดังแสดงในรูปที่ ก – 5

---

[4] รายงานประจำปี 2559 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

[5] กิจการที่อยู่ภายใต้พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงานได้แก่ กิจการไฟฟ้า และกิจการก๊าซธรรมชาติ (ไม่รวมการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติในภาคขนส่ง)

รูปที่ ก- 5 สายโซ่การผลิตอุตสาหกรรมปิโตรเคมีไทย



ที่มา เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อ "ปิโตรเคมี การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติ" โดยคุณศิริพงษ์ จุลพรศิริดี วันที่ 27 มิถุนายน 2559

ตลาดค้าปลีกหรือสถานีบริการน้ำมัน

จุดเริ่มต้นของสถานีบริการน้ำมันเกิดขึ้นในปี 2503 โดยองค์การเชื้อเพลิงเปิดให้บริการสถานีบริการน้ำมันภายใต้ชื่อ "สามทหาร" ต่อมา ในปี 2531 ปตท. ได้เริ่มพัฒนาคุณภาพน้ำมันที่จำหน่ายโดยลดปริมาณสารตะกั่วลง และได้เริ่มจำหน่ายน้ำมันเบนซินพิเศษไร้สารตะกั่วขึ้นเป็นรายแรกในปี 2535 อย่างไรก็ตาม นับจากที่รัฐได้มีการลอยตัวราคาน้ำมันขายปลีกตามนโยบายปรับโครงสร้างพลังงานในกลางปี 2534 ตลาดค้าปลีกน้ำมันก็มีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการขยายตัวของสถานีบริการน้ำมันที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากเดิมที่มีผู้ค้ารายใหญ่เพียง 4 รายคือ ESSO, Shell, Caltex และ ปตท.

ในปี 2536 ได้มีการเปิดตัวสถานีบริการน้ำมัน JET ขึ้น ซึ่งถือเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการสถานีบริการน้ำมันที่นอกจากจะจำหน่ายน้ำมันแล้วนั้น ยังมีการเปิดให้บริการร้านสะดวกซื้อ Jiffy รวมถึงมีการตกแต่งสถานีบริการให้สะอาด สดใส มีห้องน้ำให้บริการเพื่อ

ดึงดูดลูกค้า นับจากนั้นมา ธุรกิจ non-oil ได้เริ่มมีบทบาทมากขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแนวคิดมาบริหารจัดการสถานีบริการน้ำมันแบบ one stop service ซึ่งมีสิ่งอำนวยความสะดวกหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้บริโภคให้มากขึ้น ปัจจุบัน ธุรกิจค้าปลีกน้ำมันเริ่มขยายตัวไปสู่ธุรกิจค้าปลีกอื่น เช่น ร้านสะดวกซื้อ ร้านกาแฟ และร้านอาหารจานด่วน เป็นต้น

สำหรับผู้ค้าน้ำมันนั้น สามารถแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

(1) ผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ ตามพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 7 (ปริมาณการค้าน้ำมันเกิน 100,000 ตันต่อปี หรือ LPG เกิน 50,000 ตันต่อปี) โดยผู้ค้ากลุ่มนี้สามารถนำเข้าและส่งออกได้ แต่ต้องสำรองน้ำมัน ซึ่งมีจำนวนผู้ค้าทั้งสิ้น 47 ราย รวมทั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ณ ธันวาคม 2560)

(2) ผู้ค้าน้ำมันรายเล็ก ตามพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 10 มีปริมาณการค้าน้ำมัน 30,000 – 100,000 ตันต่อปี หรือมีความจุคลังมากกว่า 200,000 ลิตร นำเข้าน้ำมันไม่ได้และไม่ต้องสำรองน้ำมัน ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 214 ราย (ณ ธันวาคม 2560)

(3) ผู้ค้าน้ำมันที่จัดตั้งเป็นสถานีบริการขายปลีกน้ำมันตามพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มาตรา 11 ซึ่งปัจจุบันมี 26,761 ราย (ณ ธันวาคม 2560)

นับตั้งแต่การใช้ระบบราคาน้ำมันค้าปลีกลอยตัว และรัฐได้ผ่อนคลายกฎระเบียบในการตั้งสถานีบริการน้ำมันให้ง่ายขึ้น ได้สร้างแรงจูงใจและสร้างบรรยากาศในการแข่งขันในธุรกิจค้าปลีกและสถานีบริการน้ำมันให้เพิ่มมากขึ้น สำหรับสถานีบริการน้ำมันในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามีอยู่หลากหลายยี่ห้อทั้งของประเทศไทย เช่น ปตท. บางจาก และต่างประเทศ เช่น Shell, Caltex, Esso โดยในปี 2559 ปตท. มีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 37 รองลงมาคือ ESSO และบางจาก ร้อยละ 11 ในขณะที่ Shell และ Caltex มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 8.8 และร้อยละ 7.1 ตามลำดับ [6]

สำหรับสถานีบริการก๊าซธรรมชาติหรือ NGV นั้น ตั้งแต่ปี 2547 ซึ่งราคาน้ำมันมีการปรับตัวสูงขึ้น กระทรวงพลังงานมอบหมายให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะหน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติหรือ NGV ขึ้นเพื่อเป็นพลังงานทางเลือกให้แก่ประชาชน และในปัจจุบัน มีสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ 462 แห่งทั่วประเทศไทย[7] ซึ่ง

[6] กรมธุรกิจพลังงาน

[7] กรมธุรกิจพลังงาน

ดำเนินการโดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และเอกชนรายอื่น เช่น สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักโดยเอกชน (พีเอ็มเอส) ที่ดำเนินการโดยบริษัทสากล เอนเนอยี่ จำกัด (มหาชน) และบริษัท สแกน อินเตอร์ จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

ในส่วนของสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลวหรือ LPG นั้น ปัจจุบันมีเอกชนหลายรายดำเนินธุรกิจสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว เช่น บมจ. สยามแก๊ส แอนด์ ปิโตรเคมีคัลส์ ในขณะที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นเพียงหนึ่งในผู้ให้บริการเท่านั้น

ภาพรวมของโครงสร้างอุตสาหกรรมพลังงานไทย

ในภาพรวม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการดำเนินธุรกิจที่ครบวงจรตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ อย่างไรก็ตาม ในทุกส่วนนั้นมีผู้เล่นหรือคู่แข่งในการดำเนินธุรกิจจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม การกลั่นน้ำมัน การผลิตปิโตรเคมี รวมถึงการจำหน่ายหรือการค้าปลีก เว้นแต่ธุรกิจจัดหาและระบบท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติเท่านั้นที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ เนื่องมาจากการลงทุนในธุรกิจดังกล่าวจำต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมาก จึงไม่มีความคุ้มค่าเชิงเศรษฐศาสตร์และไม่มีเอกชนลงทุนประกอบธุรกิจแข่งขัน ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับกิจการรับซื้อและส่งกระแสไฟฟ้าผ่านระบบส่งไฟฟ้าที่ผูกขาดการดำเนินงานโดย กฟผ. เพียงผู้เดียวจากเหตุผลด้านต้นทุนในการลงทุน เหตุผลด้านความมั่นคงและการบริหารอุปสงค์และอุปทานในการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า

จากการที่ธุรกิจก๊าซธรรมชาติและธุรกิจไฟฟ้ามีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ จึงมีกลไกเพื่อกำกับดูแลและควบคุมให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จึงมีผลบังคับใช้กับธุรกิจ 2 ประเภทนี้ โดยให้ กกพ. ทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค นอกจากนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในกิจการก๊าซธรรมชาติให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาทำธุรกิจจัดหาและค้าส่ง และธุรกิจค้าปลีกก๊าซธรรมชติ กกพ. จึงได้มีการจัดทำข้อบังคับว่าด้วยการจัดทำข้อกำหนดการเปิดให้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบส่งก๊าซธรรมชาติและสถานีแอลเอ็นจีแก่บุคคลที่สาม (TPA Regime) เพื่อให้ผู้ประกอบการอื่นสามารถมาใช้ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และคลังแอลเอ็นจีได้

สถานการณ์พลังงานแต่ละชนิดในปี 2559

(1) น้ำมันดิบและคอนเดนเสท

ในปี 2559 มีการผลิตน้ำมันดิบ 162,789 บาร์เรลต่อวัน เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.21 เนื่องจากมีแหล่งน้ำมันดิบเข้าใหม่ช่วงต้นปี และแหล่งไพลินกลับมาผลิตน้ำมันดิบอีกครั้งในเดือนมิถุนายน ขณะที่การผลิตคอนเดนเสทเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.2

สำหรับการนำเข้าและส่งออกน้ำมันดิบนั้น การนำเข้าน้ำมันดิบลดลงร้อยละ 2.4 และมีการส่งออกน้ำมันดิบอีกครั้งนับจากนโยบายรัฐบาลให้หยุดส่งออกตั้งแต่ปลายปี 2557 โดยน้ำมันดิบที่ส่งออกนั้นมาจากแหล่งวาสนา แหล่งสงขลา แหล่งนงเยาว์ แหล่งมโนราห์ และแหล่งบัวหลวง เนื่องจากคุณภาพน้ำมันดิบไม่ตรงกับความต้องการของโรงกลั่นในประเทศ

ในการกลั่นน้ำมันดิบนั้น มีความสามารถในการกลั่น 1,235 พันบาร์เรลต่อวัน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 89 ของความสามารถในการกลั่นทั่วประเทศ ซึ่งลดลงร้อยละ 1.4 จากปี 2558 เนื่องจากมีการปิดซ่อมบำรุงโรงกลั่นหลายแห่ง

(2) ก๊าซธรรมชาติ

ประเทศไทยเริ่มผลิตก๊าซธรรมชาติจากแหล่งเอราวัณในปี 2524 และปัจจุบันมีแหล่งก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้นหลายแหล่งเช่น แหล่งบงกช แหล่งเจดีเอ แหล่งไพลิน แหล่งอาทิตย์ เป็นต้น และแม้จะสามารถจัดหาก๊าซธรรมชาติได้เองภายในประเทศ หากแต่ปริมาณการจัดหานั้นยังไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ โดยในปี 2541 ประเทศไทยเริ่มนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และในเดือนพฤษภาคม 2554 ประเทศไทยมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) จากประเทศกาตาร์เป็นครั้งแรก

ในปี 2559 ประเทศไทยสามารถจัดหาก๊าซธรรมชาติได้จากแหล่งภายในประเทศร้อยละ 75 และนำเข้าจากต่างประเทศร้อยละ 25 โดยมาจากแหล่งก๊าซในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา อาทิ แหล่งยาดานา แหล่งเยตากุน และแหล่งซอติก้า ในภาพรวมการจัดหาก๊าซธรรมชาติในปี 2559 นั้น ลดลงจากปี 2558 ร้อยละ 1.9 สาเหตุมาจากแหล่งก๊าซในประเทศใกล้หมดสัมปทานจึงมีการชะลอการผลิต และการปิดซ่อมบำรุงแหล่งก๊าซในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา นอกจากนี้ ปริมาณการใช้ก๊าซธรรมชาติในปี 2559 ก็ลดลงจากปี 2558 เนื่องมาจากผู้บริโภคเปลี่ยนจากการใช้ NGV ไปใช้น้ำมันแทนเนื่องจากราคาน้ำมันที่ปรับตัวลดลง รวมถึงผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าปรับเปลี่ยนการใช้เชื้อเพลิงอื่นแทนการใช้ก๊าซธรรมชาติ

(3) ถ่านหินและลิกไนต์

การผลิตลิกไนต์ในประเทศไทยมาจาก 2 แหล่งหลักคือ เหมืองของ กฟผ. และเหมืองของเอกชน โดยเหมืองของ กฟผ. ประกอบด้วยเหมืองแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และเหมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ (หยุดผลิตปี 2551) ส่วนเหมืองของเอกชนในปัจจุบันเริ่มชะลอตัวลง เนื่องจากหมดสัมปทาน และลิกไนต์ที่ผลิตได้ส่วนใหญ่นั้นจะถูกนำไปใช้ในภาคอุตสาหกรรม เช่น การผลิตปูนซีเมนต์ กระดาษ อาหารและสิ่งทอ เป็นต้น

การผลิตลิกไนต์ในประเทศในปี 2559 ร้อยละ 97 มาจากเหมืองของ กฟผ. และร้อยละ 3 มาจากเหมืองเอกชน แม้ประเทศไทยจะสามารถผลิตลิกไนต์ได้เอง แต่ปริมาณการผลิตมีเพียงปีละ 16,978,601 ตัน ส่วนในขณะที่ปริมาณความต้องการใช้สูงถึง 17,900 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ ทำให้ต้องมีการนำเข้าถ่านหินเข้ามาถึง 13,590 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบในปี 2559 โดยถ่านหินที่นำเข้ามาส่วนใหญ่เป็นถ่านหินประเภทซับบิทูมินัส (Sub-Bituminous) และบิทูมินัส (Bituminous) จากประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นถ่านหินคุณภาพดี มีค่าความร้อนสูงและกำมะถันน้อย

(4) ไฟฟ้า

เดิม กฟผ. เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเพียงรายเดียว ต่อมารัฐบาลมีนโยบายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ในปี 2537 จึงมีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producer: IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (Small Power Producer: SPP) เข้ามามีบทบาทในภาคการผลิตไฟฟ้า ทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและบริการ ปัจจุบัน มีการส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานหมุนเวียนในการผลิตไฟฟ้า จึงมีผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก (Very Small Power Producer: VSPP) ที่ใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นหลักเข้ามาในระบบ

ในปี 2559 มีกำลังการผลิตในระบบ 41,556 เมกะวัตต์ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 7 โดยร้อยละ 39 เป็นการผลิตโดย กฟผ. และรับซื้อจาก IPP และ SPP ร้อยละ 36 และร้อยละ 15 ตามลำดับ ที่เหลือร้อยละ 9 เป็นการนำเข้าจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และแลกเปลี่ยนกับประเทศมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. จะลดลง ในขณะที่การผลิตโดย SPP และการนำเข้ามีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ในด้านการผลิตพลังงานไฟฟ้านั้น ส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 63 ผลิตจากก๊าซธรรมชาติ รองลงมาคือถ่านหิน/ลิกไนต์ประมาณเกือบร้อยละ 19 ที่เหลือเป็นพลังงานหมุนเวียน พลังงานน้ำ และน้ำมัน

การใช้ไฟฟ้าโดยรวมในปี 2559 มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.6 ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ ในขณะที่การใช้ไฟฟ้ารายสาขามีสัดส่วนไม่แตกต่างจากเดิม โดยสาขาอุตสาหกรรมมีการใช้ไฟฟ้าสูงสุดถึงร้อยละ 48 ของการใช้ไฟฟ้าทั้งประเทศ รองลงมาคือภาคครัวเรือน และภาคธุรกิจคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24 ของการใช้ไฟฟ้าทั้งประเทศ ที่เหลือเป็นการใช้ไฟฟ้าในภาคเกษตร องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือการใช้ไฟฟ้าที่ไม่คิดมูลค่า

(5) ผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป

ในภาพรวมปี 2559 มีการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.9 เช่นเดียวกับในด้านการใช้ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 เนื่องจากราคาขายปลีกน้ำมันอยู่ในระดับต่ำตามราคาตลาดโลก ส่งผลให้มีความต้องการใช้น้ำมันเบนซินและดีเซลเพิ่มสูงขึ้น

สำหรับน้ำมันกลุ่มเบนซิน เนื่องจากมีความต้องการใช้น้ำมันเบนซินโดยเฉพาะกลุ่มแก๊สโซฮอล์เพิ่มมากขึ้น ทำให้ต้องมีการนำเข้าน้ำมันเบนซินพื้นฐานเข้ามาผสมเป็นแก๊สโซฮอล์ และมีการลดการส่งออกน้ำมันเบนซินลง

สำหรับน้ำมันกลุ่มดีเซล ในปี 2559 มีความต้องการใช้น้ำมันดีเซลเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่กำลังการผลิตลดลงเนื่องจากการปิดซ่อมของโรงกลั่น ส่งผลให้ต้องมีการนำเข้าน้ำมันดีเซลเพิ่มขึ้นถึง 7 เท่า เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการใช้

ในส่วนน้ำมันเตา มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงในภาคอุตสาหกรรม เช่นเดียวกับการใช้น้ำมันเครื่องบินที่เพิ่มมากขึ้นจากการขยายตัวของภาคท่องเที่ยว

สำหรับก๊าซปิโตรเลียมเหลวหรือ LPG มีการผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.7 ทั้งจากโรงแยกก๊าซธรรมชาติและโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ อย่างไรก็ตาม มีการใช้ LPG ลดลงร้อยละ 8.4 ในปี 2559 เนื่องจากภาคปิโตรเคมีเปลี่ยนไปใช้แนฟทาในการผลิตแทนการใช้ LPG และในภาคขนส่ง มีการเปลี่ยนไปใช้น้ำมันแทนการใช้ LPG เนื่องจากมีราคาที่ถูกลง แต่ในภาคอุตสาหกรรมและภาคครัวเรือนยังคงมีการใช้ LPG เพิ่มสูงขึ้น ในด้านการนำเข้าและส่งออกนั้น มีการนำเข้าลดลงถึงร้อยละ 66.7 เนื่องจากความต้องการใช้ที่ลดลง ในขณะที่มีการส่งออกเพิ่มมากขึ้นกว่าเท่าตัว โดยส่งออกไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่สามารถผลิต LPG ได้และทำการร้องขอผ่านมายังรัฐบาล

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นข้อมูลเบื้องต้นของโครงสร้างอุตสาหกรรมพลังงานไทยตั้งแต่ธุรกิจต้นน้ำ จนกระทั่งปลายน้ำ เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพการดำเนินธุรกิจในอุตสาหกรรมพลังงาน

ซึ่งมีการเปิดเสรีและส่งเสริมการลงทุนจากทั้งบริษัทเอกชนในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงสถานการณ์พลังงานของไทยในปัจจุบัน ที่แม้จะเห็นว่า เราสามารถสำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้ในประเทศ แต่ปริมาณที่ผลิตได้นั้น ยังไม่เพียงพอกับปริมาณความต้องการ ส่งผลให้เราต้องมีการนำเข้าพลังงานซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุก ๆ ปี ข้อมูลในภาคผนวกนี้ น่าจะพอเป็นประโยชน์ในเชิงอ้างอิงกับเนื้อหาและประเด็นที่เกี่ยวข้องในบทต่าง ๆ ของหนังสือเล่มนี้

ภาคผนวก ข

การเลือกใช้หน่วยวัดพลังงานแบบใดอยู่ที่ลักษณะการใช้งาน หากเป็นการกล่าวถึงทั่ว ๆ ไปหรือใช้ในแวดวงธุรกิจพลังงาน จะนิยมใช้หน่วยวัดกายภาพ (Physical unit) ซึ่งพลังงานแต่ละชนิดจะนิยมใช้หน่วยวัดกายภาพที่แตกต่างกันไป เช่น น้ำมันปิโตรเลียมนิยมใช้บาร์เรลหรือแกลลอน ก๊าซธรรมชาตินิยมวัดเป็นลูกบาศก์ฟุต ถ่านหินวัด เป็นต้น ไฟฟ้านิยมวัดเป็นกิโลวัตต์ต่อชั่วโมง พลังงานความร้อนจากอาหารนิยมวัดเป็นแคลอรี ในขณะที่พลังงานความร้อนที่ได้จากการแตกตัวทางเคมีอื่น ๆ นิยมใช้จูล เป็นต้น ดังนั้น หากเราต้องการเปรียบเทียบพลังงานหรือเชื้อเพลิงหลายชิ้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยวัดร่วม (Common unit) เพื่อให้สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้

โดยหน่วยวัดที่นิยมนำมาเปรียบเทียบพลังงานได้แก่ จูล (Joule) บีทียู (British Termal Unit: BTU) บาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบ (Barrels of oil equivalents) ตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ (Tons of oil equivalents: toe) และตันเทียบเท่าถ่านหิน (Tons of coal equivalents) อย่างไรก็ตาม โดยมากเรามักพบพลังงานที่แสดงในหน่วยวัด ktoe ซึ่งมาจาก Kilo tons of oil equivalents หรือพันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ ซึ่งสิ่งที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งคือ หน่วยวัดจะเป็นน้ำหนัก (kg) แทนที่จะเป็นปริมาตร (ลิตรหรือบาร์เรล) ซึ่งน้ำหนักและปริมาตรนั้นจะมีค่าไม่เท่ากันเนื่องจากความถ่วงจำเพาะ เช่น ความถ่วงจำเพาะของน้ำมันดิบเท่ากับ 0.86 kg/ลิตร หากจะหาว่าน้ำมันดิบ 1 บาร์เรลหนักกี่กิโลกรัมนั้น เราต้องแปลงจาก 1 บาร์เรล = 42 US แกลลอน และ 1 US แกลลอน = 3.785 ลิตร ดังนั้น 1 บาร์เรลจะเท่ากับ 158.97 ลิตร หรือ 1 บาร์เรลจะหนักเท่ากับ 158.97 x 0.86 = 136.7142 kg

สำหรับประเทศไทย เราใช้หน่วยตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ (toe) ซึ่งหมายถึงพลังงานที่ได้จากการเผาไหม้ของน้ำมันดิบ 1 ตัน หรือประมาณ 42 จิกะจูล (GJ) โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ ข – 1 ค่าการแปลงค่าจากหน่วยวัดพลังงานประเภทต่างๆ

ประเภท (หน่วย)	กิโลแคลอรี/หน่วย kcal/UNIT	ตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ/ล้านหน่วย toe/106UNIT	เมกะจูล/หน่วย MJ/UNIT	พันบีทียู/หน่วย 10^3Btu/UNIT
พลังงานเชิงพาณิชย์				
1. น้ำมันดิบ (ลิตร)	8680	860.00	36.33	34.44
2. คอนเดนเสท (ลิตร)	7900	782.72	33.07	31.35
3. ก๊าซธรรมชาติ				
3.1 ชื้น (ลูกบาศก์ฟุต)	248	24.57	1.04	0.98
3.2 แห้ง (ลูกบาศก์ฟุต)	244	24.18	1.02	0.97
4. ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม				
4.1 ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (ลิตร)	6360	630.14	26.62	25.24
4.2 น้ำมันเบนซิน (ลิตร)	7520	745.07	31.48	29.84
4.3 น้ำมันเครื่องบิน (ลิตร)	8250	817.40	34.53	32.74
4.4 น้ำมันก๊าด (ลิตร)	8250	817.40	34.53	32.74
4.5 น้ำมันดีเซล (ลิตร)	8700	861.98	36.42	34.52
4.6 น้ำมันเตา (ลิตร)	9500	941.24	39.77	37.70
4.7 ยางมะตอย (ลิตร)	9840	974.93	41.19	39.05
4.8 ปิโตรเลียมโค้ก (กก.)	8400	832.26	35.16	33.33
5. ไฟฟ้า (กิโลวัตต์ชั่วโมง)	860	85.21	3.60	3.41
6. ไฟฟ้าพลังน้ำ (กิโลวัตต์ชั่วโมง)	2236	221.54	9.36	8.87
7. พลังงานความร้อนใต้พิภพ (กิโลวัตต์ชั่วโมง)	9500	941.24	39.77	37.70
8. ถ่านหินนำเข้า (กก.)	6300	624.19	26.37	25.00
9. ถ่านโค้ก (กก.)	6600	653.92	27.63	26.19
10. แอนทราไซต์ (กก.)	7500	743.09	31.40	29.76
11. อีเทน (กก.)	11203	1110.05	46.89	44.45
12. โปรเพน (กก.)	11256	1115.34	47.11	44.67
13. ลิกไนต์				
13.1 ลี้ (กก.)	4400	435.94	18.42	17.46
13.2 กระบี่ (กก.)	2600	257.60	10.88	10.32
13.3 แม่เมาะ (กก.)	2500	247.70	10.47	9.92
13.4 แจ้คอน (กก.)	3610	357.67	15.11	14.32

ประเภท (หน่วย)	กิโลแคลอรี/หน่วย kcal/UNIT	ตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ/ล้านหน่วย toe/106UNIT	เมกะจูล/หน่วย MJ/UNIT	พันบีทียู/หน่วย 10^3Btu/UNIT
พลังงานใหม่และหมุนเวียน				
1. ฟืน (กก.)	3820	378.48	15.99	15.16
2. ถ่าน (กก.)	6900	683.64	28.88	27.38
3. แกลบ (กก.)	3440	340.83	14.40	13.65
4. กากอ้อย (กก.)	1800	178.34	7.53	7.14
5. ขยะ (กก.)	1160	114.93	4.86	4.60
6. ขี้เลื่อย (กก.)	2600	257.60	10.88	10.32
7. วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร (กก.)	3030	300.21	12.68	12.02
8. ก๊าซชีวภาพ (ลูกบาศก์เมตร)	5000	495.39	20.93	19.84

ที่มา : รายงานพลังงานของประเทศไทยรายปี กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

ตารางที่ ข – 2 หน่วยทั่วไป

1	กิโลแคลอรี (kcal)	= 4186	จูล (joules)
		= 3.968	บีทียู (Btu)
1	ตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ (toe)	= 10.093	จิกะแคลอรี (Gcal)
		= 42.244	จิกะจูล (GJ)
		= 40.047 x 10 6	บีทียู (Btu)
1	บาร์เรล (barrel)	= 158.99	ลิตร (litres)
1	ลูกบาศก์เมตรของไม้ (cu.m. of solid wood)	= 600	กิโลกรัม (kg.)
1	ลูกบาศก์เมตรของถ่าน (kg. of charcoal)	= 250	กิโลกรัม (kg.)
5	กิโลกรัมของฟืน (kg. of fuel wood) (kg. of charcoal product)	= 1	กิโลกรัมของถ่าน
1	ลิตรของก๊าซปิโตรเลียมเหลว (litre of LPG)	= = 0.54	กิโลกรัม (kg.)

ที่มา : รายงานพลังงานของประเทศไทยรายปี กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

ดัชนี

กระทรวงการคลัง, 5, 7, 10-11, 14, 17, 38-39, 56-59, 61, 70, 72, 74-75, 86-89, 102, 104-105, 113, 117-118, 123, 127-129, 131-134, 136, 139, 167, 169, 171, 173-175, 177, 179, 182-183, 187, 213

กระแสเงินสดจากกิจกรรมลงทุน, 116

กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน, 38, 40-41, 43

ก๊าซธรรมชาติ, 1, 3-4, 10, 12-13, 16-17, 211-22, 24-25, 32, 34-35, 44-48, 50, 62, 67-73, 76, 82, 114, 116, 122, 125, 143-144, 152-159, 161, 170-173, 183, 189-190, 192, 196, 214, 216

ก๊าซธรรมชาติเหลว, 44, 114, 116, 152, 155, 161, 189, 196, 216

การกระจายหุ้น, 9, 20, 54, 79-80, 82, 84-85, 88-90, 92, 94, 98-100, 102, 104, 107, 148

การซื้อหุ้นคืน, 136

การบิดเบือนราคาตลาด, 28, 51

การประเมินมูลค่ากิจการ, 89, 96

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, 7-9, 54-55, 65, 84-85, 106, 121

การผูกขาด, 83, 122, 124, 141, 143-144, 146, 149-150, 161, 165

การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.), 5, 17, 45, 57, 87, 95, 107, 122, 155

แก๊สโซฮอล์, 39, 44

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.), 17, 35, 122, 155, 158

คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.), 35, 49

ความมั่นคงทางพลังงาน, 2, 10, 20-23, 25-28, 30, 32-36, 38, 40, 42, 44, 46, 48, 50-52, 18-83, 107, 114, 116, 125, 136, 143

ค่าการตลาด, 146, 148, 155, 157, 159, 189, 191, 197-198, 210, 216, 218

โครงการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อกรรมการหรือพนักงาน, 103, 105

โครงสร้างราคาก๊าซธรรมชาติ, 44

จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 18, 84-85, 87, 92, 97, 104-105, 107, 111, 121, 123, 127, 129-130, 134, 137, 160, 162, 164, 181, 212

ตลาดผูกขาด (Monopoly), 141
ตลาดผู้ขายน้อยราย (oligopoly), 142
ถ่านหิน, 21, 194-197
ท่อก๊าซ, 20, 25, 57, 67-68, 70, 72, 78, 113, 125, 154, 157-158, 161, 167-168, 170-173, 175-176, 178, 180, 182, 184, 186
ที่ปรึกษาทางการเงิน, 14, 85, 87, 89, 90-91, 96-97, 124
ธุรกิจก๊าซธรรมชาติ, 12, 144, 152, 155, 158, 189
ธุรกิจการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ, 152, 154
ธุรกิจค้าปลีก, 41, 151-152, 160, 163, 190
ธุรกิจโรงกลั่น, 34, 36, 107, 125, 144-149, 160
นอมินี, 20, 127, 130-132
ปรับโครงสร้างหนี้, 10, 83, 135, 137, 147-148
ปิโตรเคมี, 6, 10, 12, 80-81, 87, 113-114, 125, 143-144, 147, 153, 160, 163, 192
ผลตอบแทนวันแรกที่มีการซื้อขาย, 97, 99-100, 110
ผูกขาดโดยธรรมชาติ, 161
ผู้ถือหุ้นรายใหญ่, 5, 10, 127-128, 131-133, 145, 149
ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก, 45-46
ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ, 45-46
ผู้มีอุปการคุณ, 88, 101-102, 105
ผู้รับฝากทรัพย์สิน (custodian), 131
พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, 7-8, 10, 54-56, 60, 63-64, 67, 70, 72, 86, 171
พลังงานทดแทน, 21, 26, 31-35, 39, 41, 44, 48, 51, 148
ไฟฟ้า, 5, 152, 154-155, 190, 192, 194-197, 216
ภาษีเทศบาล, 38-39
ภาษีมูลค่าเพิ่ม, 35, 38, 41
ภาษีสรรพสามิต, 38-39, 43, 187
ยอดขาย, 114, 138-139, 159
ราคา ณ โรงกลั่น, 35-38, 41, 44, 48-49, 146, 157
ราคาก๊าซธรรมชาติ (NG), 35, 44-45, 47, 155, 158

ราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG), 49
ราคาขายปลีก, 4, 35, 39-43, 47, 49-50, 151, 193
ราคาขายส่ง, 35, 38, 41, 50, 151
ราคาเฉลี่ยเนื้อก๊าซ, 45
ราคาที่เป็นธรรม, 22, 25, 33-35, 51, 99, 123
ราคาเสนอขาย, 87, 89, 96-99, 101, 104-105, 110, 123
รายงานผลการขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน (แบบ 81-1), 133
โรงแยกก๊าซธรรมชาติ, 10, 48, 50, 125, 152, 156-157, 190
วิกฤตทางการเงิน, 31, 82-83, 92, 97
วิกฤตพลังงาน, 21-23, 26, 140
ส่วนแบ่งการตลาด, 145
สาธารณรัฐเวเนซุเอลา, 27-28, 32-33
สาธารณรัฐอินโดนีเซีย, 5, 26-27, 30-32
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.), 128, 171, 181
สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.), 24-25, 43, 49, 149
สินทรัพย์รวม, 115, 199-204, 206, 209-212, 217
หุ้นกู้ไม่มีประกัน, 177-120
อัตราค่าบริการส่งก๊าซ, 45-46, 155, 158
อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน, 6, 113, 199-200

บรรณานุกรม ภาษาอังกฤษ

Aivazian, V.A., Ge, Y., and Qiu, J. (2005). Can corporatization improve the performance of state-owned enterprises even without privatization?, **Journal of Corporate Finance,** 11:791–808.

Beatty, R.P., Ritter, J.R. (1986). Investment banking, reputation, and the underpricing of initial public offerings. **Journal of Financial Economics,** 15(1-2): 213-232.

Boubakri, N., Cosset, J.C. and Guedhami, O. (2005). Liberalization, corporate governance and the performance of privatized firms in developing, **Journal of Corporate Finance,** 11:767–790

British Petroleum. (2016). **BP Statistical Review World Energy Outlook 2016.** จาก https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf

Gong, N. and Shekhar, C. (2001). Underpricing of privatized IPOs: The Australian Experience, **Australian Journal of Management,** 26(2):91–106.

Hanke, S. (2017, March). **Venezuela's PDVSA: The World's Worst Oil Company.** สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2560 จาก https://www.forbes.com/sites/stevehanke/2017/03/06/venezuelas-pdvsa-the-worlds-worst-oil-company/#664aaab14105

International Monetary Fund. (2013). **Energy Subsidiary Reform: Lessons and Implications.** จาก https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Energy-Subsidy-Reform-Lessons-and-Implications-PP4741

Laurin, C., Boardman, A.E., Vining, A.R. (2004). Government underpricing of share-issue privatizations. **Annals of Public and Cooperative Economics,**75(3): 399–429.

บรรณานุกรม ภาษาไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2560). **รายงานประจำปีพ.ศ. 2559.** (ออนไลน์)

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน. (ไม่มีปี). **ปริมาณสำรองน้ำมันหมายความว่าอย่างไร.** จาก http://www.dmf.go.th/knowledge/petro_knowledge/resource/reserve_des2.pdf

กฤษณ์ ลิมบานเย็น. (มิถุนายน, 2559). **การสำรวจและการผลิตปิโตรเลียม.** เอกสารประกอบการบรรยาย. สถาบันวิทยาการพลังงาน, จาก https://www.thailand-energy-academy.org/th/course/stea/download

โกศส กู้สกุล. (ธันวาคม, 2553). **การแปรรูปปตท. บทสัมภาษณ์คุณเพ็ญจันทร์ จริเกษม.** เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง “การแปรรูปปตท. บทสัมภาษณ์คุณเพ็ญจันทร์ จริเกษม”

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2541, กรกฎาคม - กันยายน). แผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน. **วารสารนโยบายพลังงาน.** 41. จาก http://www2.eppo.go.th/doc/idp-05-priv-vrs.html

นพดล ปิ่นสุภา. (มีนาคม, 2559). **ก๊าซธรรมชาติ: โชติช่วงชัชวาล.** เอกสารประกอบการบรรยาย. สถาบันวิทยาการพลังงาน, จาก https://www.thailand-energy-academy.org/th/course/stea/download

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). **คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.** (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน)

บรรยง พงษ์พานิช. (2556). **แฉความจริง ... แปรรูปรัฐวิสาหกิจ.** สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2560. จาก www.thaipublica.org

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เรื่องเสร็จที่ 563/2544 (กันยายน 2544) http://www.ebuild.co.th/download/1331695590.pdf

บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). (2560). **โครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) ณ 14 ธันวาคม 2560.** จาก http://airportthai.co.th/corporate/th/invester-relations

บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). (2560). **รายงานประจำปีพ.ศ. 2559.** (ออนไลน์)

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2559). **รายงานประจำปีพ.ศ. 2544.** (ออนไลน์)

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2559). **รายงานประจำปีพ.ศ. 2558.** (ออนไลน์)

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2560). **รายงานประจำปีพ.ศ. 2559.** (ออนไลน์)

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (ไม่มีปี). **ข้อมูลหุ้นกู้ในประเทศและหุ้นกู้ในต่างประเทศ.** จาก http://pttdebenture.azurewebsites.net/debenture_information.aspx

บริษัท เอสซีจี จำกัด (มหาชน). (2560). **โครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัทเอสซีจี จำกัด (มหาชน) ณ 10 สิงหาคม 2560.** จาก https://scc-th.listedcompany.com/shareholder_structure.html

บริษัท เอสซีจี จำกัด (มหาชน). (2560). **รายงานประจำปีพ.ศ. 2559.** (ออนไลน์)

บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน). (2560). **รายงานประจำปีพ.ศ. 2559.** (ออนไลน์)

พิชัย ชุณหวชิร. (กุมภาพันธ์, 2545). **การแปรรูปของปตท.**. เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง “การแปรรูปของปตท.”

ภูรี สิรสุนทร. 2550. **การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรัฐบาลทักษิณ (พ.ศ. 2544 - 2547)** เอกสารวิชาการหมายเลข 804 โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สฤณี อาชวานันทกุล. (สิงหาคม, 2549). **การใช้ตัวแทนถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.** เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง “สู่ความชัดเจนในระเบียบธรรมาภิบาล: ประเด็นสืบเนื่องจากกรณีการขายหุ้นชิน คอร์ปอเรชั่น”

สักกพล ภุมรินทร์. (2555). **ปัญหาทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งโดยประราชบัญญัติ.** (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2544). **Pro Forma ณ 30 มิ.ย. 2544 ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).** (ออนไลน์)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2544). **หนังสือชี้ชวนการเสนอขายหลักทรัพย์ของ ปตท.**. (ออนไลน์)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2544). **หนังสือชี้ชวนการเสนอขายหลักทรัพย์ของ ปตท. ประเภท PO ESOP.** (ออนไลน์)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2545). **ข่าวสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ฉบับที่ 2/2545.** จาก http://capital.sec.or.th/webapp/webnews/printnews.php?preview=Y&cboType=S&lang=th&news_id=553&news_yy=&news_no=&sdate=2002-01-11&edate=

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2545). **แบบรายงานผลการขายหลักทรัพย์ (แบบ 81-1) ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).** (ออนไลน์)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2547). **หนังสือชี้ชวนการเสนอขายหลักทรัพย์ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน).** (ออนไลน์)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2547). **หนังสือชี้ชวนการเสนอขายหลักทรัพย์ของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน).** (ออนไลน์)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2560). **แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปีพ.ศ. 2559 (แบบ 56-1) ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).** (ออนไลน์)

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2547). **สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 เมษายน 2547.** จาก http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-04-07.html#21

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559). **มติการประชุมคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 2/2559 วันที่ 20 มกราคม 2559.** จาก http://www.eppo.go.th/index.php/th/eppo-intranet/item/10707-cepa-prayut14

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2560). **มติการประชุมคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ครั้งที่ 1/2560 วันที่ 9 มกราคม 2560.** จาก http://www.eppo.go.th/index.php/th/component/k2/item/12008-cepa-prayut34#s5

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2560). **รายงานสถิติพลังงานของประเทศไทย พ.ศ. 2559.** (ออนไลน์)

ศิริพงษ์ จุลพรศิริดี. (มิถุนายน, 2559). **ปิโตรเคมีการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติ.** เอกสารประกอบการบรรยาย. สถาบันวิทยาการพลังงาน, จาก https://www.thailand-energy-academy.org/th/course/stea/download

ทำไมต้องแปลงสภาพและแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ความมั่นคงทางพลังงานกับราคาน้ำมันและราคาก๊าซธรรมชาติ

การดำเนินการแปรรูปถูกต้องหรือไม่

การกระจายหุ้นของ ปตท. ไม่เป็นธรรมจริงหรือ

เติบโตมาทุกวันนี้จากอะไร **ปตท.** เป็นของใคร

ปตท. ผูกขาดจริงหรือ **ท่อก๊าซ**เป็นของใคร

การแปรรูป ปตท.

บรรลุเป้าหมายเพื่อประเทศชาติและประชาชนจริงหรือ

ISBN 978-616-455-611-9

9 786164 556119

ราคา 990 .-