

บทที่ 5

บทสรุป



การศึกษาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบรรษัทน้ำมันข้ามชาติกับรัฐบาลไทยว่ามีลักษณะแบบที่ทั้งสองฝ่ายพึ่งพาซึ่งกันและกัน หรือ เป็นเพียงฝ่ายหนึ่งคองพึ่งพิงอีกฝ่ายหนึ่งโดยสิ้นเชิง นับตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 5 จนกระทั่งก่อนปี พ.ศ. 2524 (1973) นั้น งานการศึกษาฉบับนี้ได้พิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย โดยศึกษาจากอำนาจในการต่อรองของรัฐบาลไทยกับบรรษัทน้ำมันข้ามชาติเกี่ยวกับปัญหาน้ำมันต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทางเลือกต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้ในการเจรจาต่อรอง ซึ่งผู้ศึกษาได้จัดแบ่งการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายออกเป็น 3 ช่วงด้วยกัน ดังนี้คือ.-

ในช่วงแรกเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2421 (ค.ศ. 1878) จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) ซึ่งพอจะสรุปความสัมพันธ์ว่า มีลักษณะที่ออกมาในรูปรัฐบาลไทยคองพึ่งพิงบรรษัทน้ำมันข้ามชาติโดยสิ้นเชิง เนื่องจากระบบการค้าน้ำมันของโลก ในสมัยนั้นถูกผูกขาดโดยบรรษัทน้ำมันข้ามชาติทั้งสิ้น การส่งขออน้ำมันของทางฝ่ายไทยเพื่อเข้ามาสนองความต้องการภายในประเทศ จึงต้องผ่านทางบรรษัทน้ำมันเพียงทางเดียว

นอกจากนี้ปัญหาน้ำมันต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและมีความเกี่ยวพันไปถึงบรรดามรณกรรมน้ำมัน ๆ รัฐบาลไทยก็ไม่สามารถแก้ไขได้ เพราะไม่มีอำนาจในการต่อรองกับบรรษัทน้ำมัน ๆ เนื่องจากถูกผูกมัดให้เสียเปรียบชาวต่างประเทศด้วยหนังสือสัญญาไม่เสมอภาคที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855) เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้หาทางแก้ไขปัญหาน้ำมันที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นไปในทางกฎหมายหรือทางการทูต ตัวอย่างเช่น กรณีปัญหาอัครคีลย์อันมีสาเหตุมาจากน้ำมัน หรือปัญหาการสร้างโรงเก็บน้ำมันเพื่อป้องกันอัครคีลย์ ปัญหาทั้งสองนี้รัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามที่จะเจรจากับรัฐบาลของชาวต่างประเทศให้ยอมรับในกฎหมายของทางรัฐบาลไทยที่จะออกมาข้างบังคับ เพื่อป้องกันอัครคีลย์อันมีสาเหตุมาจากน้ำมันไม่ให้ทำลายทรัพย์สินของ

ประชาชนคนไทยและของชาวต่างประเทศให้สูญเสียไป แยกความพยายามของทางฝ่ายไทยที่จะแก้ไขปัญหาน้ำมันที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นของยุคซังกกวดเวลา เพราะบริษัทน้ำมันของชาวต่างประเทศและรัฐบาลของชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะรัฐบาลของประเทศมหาอำนาจที่หนุนหลังบริษัทน้ำมันเหล่านี้อยู่ ทางคอยชักขวางความพยายามหาทางแก้ไขปัญหาน้ำมันของทางฝ่ายไทย หากชาวต่างประเทศพิจารณาแล้วว่าการกระทำเช่นนั้นของทางฝ่ายไทยจะมีผลเสียกอดประโยชน์ของทางฝ่ายตนที่เคยมีมา โดยพวกชาวต่างประเทศมักจะยกเอาหนังสือสัญญาไม่เสมอภาคที่ทางฝ่ายไทยเสียเปรียบมาเป็นเงื่อนไขคอยชักขวางการดำเนินงานของทางฝ่ายไทย

และในบางครั้งบริษัทน้ำมันข้ามชาติและประเทศมหาอำนาจยังอาศัยสถานการณ์ระหว่างประเทศมาเป็นเงื่อนไขเรียกร้องประโยชน์ต่าง ๆ จากทางฝ่ายไทยเพิ่มขึ้นจากเดิมอีกด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีปัญหาการสร้างโรงเก็บน้ำมันของเอกชนชาวต่างประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2435 - 2436 (ค.ศ. 1892 - 1893) ซึ่งเป็นช่วงเกี่ยวกับทางฝ่ายไทยกำลังมีกรณีพิพาทดินแดนทางตะวันออก (ลาวและเขมร) กับทางฝ่ายฝรั่งเศส บริษัทน้ำมันของชาวอังกฤษซึ่งมีรัฐบาลอังกฤษหนุนหลังอยู่ได้เรียกร้องเอาประโยชน์จากทางฝ่ายไทยโดยอาศัยสถานการณ์ระหว่างประเทศในเรื่องนี้เข้าบังคับจนทางฝ่ายไทยต้องยอมตาม

สำหรับในช่วงเวลาที่สองระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2488 (ค.ศ. 1932 - 1945) ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทน้ำมันข้ามชาติกับรัฐบาลไทยออกมาในรูปที่รัฐบาลไทยพยายามจะลดการพึ่งพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติให้มากที่สุด เพราะพลังชาตินิยมที่มีในหมู่ผู้นำไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้ผู้นำเหล่านี้ไม่พอใจในสภาพที่รัฐบาลไทยต้องพึ่งพิงบริษัทน้ำมันโดยสิ้นเชิง และคิดว่าสภาพการเมืองระหว่างประเทศในขณะนั้นจะอำนวยให้รัฐบาลไทยสามารถลดการพึ่งพิงบริษัทน้ำมันได้ เพราะมีความหวังว่า รัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือในเรื่องนี้ รัฐบาลไทยจึงเริ่มมีนโยบายให้กรมเชื้อเพลิงทำการค้าขายน้ำมันเป็นการแข่งกับบริษัทน้ำมันของชาวต่างประเทศ และออกกฎหมายควบคุมการค้าขายน้ำมันของบริษัทน้ำมันควบคุมไปทั่ว

จนเป็นเหตุให้บริษัทน้ำมัน ๆ ถอนกิจการออกจากประเทศไทย โดยรัฐบาลไทยไม่เคยมองหาหนทางเห็นยาวแก่ประการใด

แต่หลังจากนั้น ทางฝ่ายไทยถึงแม้จะได้รับน้ำมันจากญี่ปุ่นแทนก็ตาม แต่ก็เป็นปริมาณน้อย และเมื่อเกิดสงครามในภูมิภาคแปซิฟิก ฝ่ายไทยก็ไม่ได้รับน้ำมันจากญี่ปุ่นอีกเลย จนต้องประสบปัญหาขาดแคลนน้ำมันอย่างหนัก

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับบริษัทน้ำมันข้ามชาติภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) แบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ ในลักษณะแรกเป็นแบบที่รัฐบาลไทยคงพึงพบบริษัทน้ำมันข้ามชาติอย่างเต็มที่

เพราะเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ฝ่ายไทยกำลังประสบกับสภาพขาดแคลนน้ำมัน เนื่องจากไม่สามารถนำน้ำมันเข้าประเทศได้ เพราะบริษัทน้ำมันต่าง ๆ ที่เคยดำเนินกิจการในประเทศไทย ควบคุมตลาดน้ำมันภายนอกประเทศไว้ทั้งหมด

โดยที่รัฐบาลพลเรือนคณะต่าง ๆ (ชุกนายควง อภัยวงศ์ ชุก ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, ชุก นายปรีดี พนมยงค์ และชุกของ พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2455 - 2490 (ค.ศ. 1945 - 1947) ต่างมีนโยบายที่จะรีบแก้ไขสถานะน้ำมันขาดแคลนภายในประเทศให้หมดไป แต่ทางเลือกที่จะแก้ไขปัญหานี้ในช่วงนั้นมีเพียงทางเดียวคือ การชวนเชิญบรรดาบริษัทน้ำมันที่เคยดำเนินกิจการค้าขายน้ำมันในประเทศไทย และถอนตัวออกไปเพราะขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลไทย กลับมาเปิดกิจการค้าขายน้ำมันอีกครั้งหนึ่ง แต่ในการจะกลับเข้ามาตามคำชวนเชิญของรัฐบาลพลเรือนครั้งนี้ บรรดาบริษัทน้ำมันต่างตั้งเงื่อนไขต่าง ๆ กับรัฐบาลไทย เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่า การดำเนินกิจการค้าน้ำมันของตนจะไม่ถูกรัฐบาลไทยแทรกแซงเหมือนเช่นในอดีต เหมื่ รมนการหมายควบคุมน้ำมัน 2481 ซึ่งทางบริษัทน้ำมันถือว่าเป็นกฎหมายที่ควบคุมกิจการค้าน้ำมันของตนมากเกินไป เชื่อเพลิง พ. ทางรัฐบาลไทยโดยเฉพาะกลุ่มผู้นำทหาร ไม่เห็นภัยและพยายามเสนอให้รัฐบาลพลเรือนเจรจากับบริษัทน้ำมันเพื่อให้คงพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพลเรือนของไทยต่างก็เห็นว่าทางฝ่ายไทยไม่มีอำนาจในการเจรจากับบริษัทน้ำมัน เพราะขาดแคลนน้ำมันอย่างหนัก และยังตกอยู่ในฐานะผู้แพ้สงคราม อีกประการหนึ่งรัฐบาลพลเรือนหวังที่จะให้รัฐบาลสหรัฐ ฯ ช่วยเหลือในการเจรจากับบริษัทอังกฤษ ซึ่งถือว่าไทยอยู่ในฐานะผู้แพ้ รัฐบาลไทยจึงยอมตามเงื่อนไขของบริษัทน้ำมันเพื่อเอาใจรัฐบาลสหรัฐ ฯ และตกลงทำสัญญากับ

ทางบริษัทน้ำมันข้ามชาติ ทำให้ฝ่ายไทยต้องกลับไปอยู่ในสภาพพึ่งพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติโดยสิ้นเชิงอีกครั้ง

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากผู้นำทางทหารของไทยกลับขึ้นมาใช้อำนาจปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) คณะทหารของไทยซึ่งไม่พอใจที่ฝ่ายไทยอยู่ในภาวะพึ่งพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติจนเกินไป จึงหาทางที่จะแก้ไขสภาพเช่นนั้น โดยเริ่มจากการเจรจาภัยทางฝ่ายบริษัทน้ำมัน ๆ ที่ทางรัฐบาลไทยทำสัญญาควย (บริษัทน้ำมันเชลล์ ๆ และบริษัทน้ำมันแอสทอนคาร์คอยล์ ๆ) เพื่อขอให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาให้ยุติธรรมขึ้น เปิดโอกาสให้ตลาดการค้าน้ำมันของไทยมีการค้าน้ำมันโดยเสรี รัฐบาลไทยสามารถเข้าชายน้ำมันให้แก่ประชาชนได้ ซึ่งในตอนแรกทางบริษัทน้ำมัน ๆ ไม่ยินยอม และรัฐบาลสหรัฐ ๆ ก็มีปฏิกิริยาที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายเช่นนั้นของไทย แต่ในภายหลังกองทัพสหรัฐ ๆ เริ่มเปลี่ยนท่าทีไป คาดได้ว่าเป็นเพราะบรรยากาศระหว่างประเทศในขณะนั้น รัฐบาลสหรัฐ ๆ ต้องการดึงรัฐบาลไทยเข้าร่วมในองค์การ สปอ. เพื่อปิดล้อมฝ่ายคอมมิวนิสต์ จึงยอมผ่อนปรนทางค้านนี้ให้แก่รัฐบาลไทย รัฐบาลไทยจึงสามารถบอกเลิกหนังสือสัญญาที่ทำไว้กับบริษัทน้ำมัน ๆ และเปิดโอกาสให้ตลาดการค้าน้ำมันของไทยเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น

ส่วนลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทน้ำมันข้ามชาติกับรัฐบาลไทยภายหลังจากปี พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) เป็นต้นมา ออกมาในลักษณะที่รัฐบาลไทยมีอำนาจต่อรองกับบริษัทน้ำมันข้ามชาติได้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะบริษัทน้ำมันแข่งกันเองเพื่อเข้ามามีบทบาทในตลาดค้าน้ำมันของไทย ทำให้ฝ่ายไทยมีทางเลือกที่จะเจรจาต่อรองกับบริษัทน้ำมันมากขึ้น เห็นได้ชัดจากเรื่องการสร้างโรงกลั่นน้ำมัน กล่าวคือ ภายหลังจากปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลไทย (ชุดของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) มีนโยบายที่จะส่งเสริมให้มีการลงทุนโดยการสร้างโรงกลั่นน้ำมัน ปรากฏว่ามีบริษัทน้ำมันของชาวต่างประเทศ เป็นจำนวนมากได้ยื่นขอเสนอที่จะขอปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทางรัฐบาลวางไว้เพื่อจะได้มีโอกาสเข้ามาจัดสร้างโรงกลั่นน้ำมันขึ้นในประเทศไทย ทำให้ฝ่ายไทยมีโอกาสมากขึ้นที่จะเลือกบริษัทน้ำมันบริษัทใดบริษัทหนึ่งเข้ามาลงทุน ซึ่งสภาพเช่นนี้ไม่เคยปรากฏขึ้นแก่รัฐบาลชุดใดในอดีตเลย นอกจากนั้น รัฐบาลไทยยังเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติงานเพื่อก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันได้เอง ทางบริษัทน้ำมันไม่สามารถเข้ามาร่วมต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไขเหล่านั้นแก่ประการใด ทางบริษัทน้ำมันเพียง

แต่อยู่ในฐานะที่จะตกลงหรือไม่ตกลงตามเงื่อนไขเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น รัฐบาลไทยได้กำหนดเงื่อนไขการสร้างโรงกลั่นน้ำมันของเอกชนชาวต่างประเทศว่า เมื่อหมดอายุสัญญาการดำเนินการกิจการโรงกลั่นน้ำมันบริษัทน้ำมันจะต้องโอนกิจการโรงกลั่นนั้นให้รัฐบาลไทยเขาคำเนนการแทนทั้งหมด¹ แต่จะมีข้อยกเว้นอยู่กเฉพาะโรงกลั่นน้ำมันของบริษัทเอสโซ่แอสตนคาร์คแห่งประเทศไทย ที่โรงกลั่นน้ำมันโรงนี้ไม่ตกเป็นของรัฐบาลไทย ซึ่งก็เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของผู้นำไทย แต่อย่างไรก็ตาม บริษัทเอสโอ ๖ ก็ไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับโรงกลั่นน้ำมันโรงนี้ได้โดยอิสระ เพราะรัฐบาลไทยก็ได้วางเงื่อนไขที่ควบคุมการดำเนินงานของโรงกลั่นนี้อยู่เช่นกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทน้ำมันข้ามชาติกับรัฐบาลไทยภายหลังปี พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) เป็นต้นมา ซึ่งเริ่มมีแนวโน้มที่รัฐบาลไทยจะพึงพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติน้อยลง เพราะรัฐบาลไทยเริ่มพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทแทนที่การดำเนินงานและการจัดการเกี่ยวกับการค้าน้ำมันมากขึ้น ซึ่งสามารถเห็นได้จากเรื่องการส่งน้ำมันเข้าประเทศ เดิมรัฐบาลไทยตั้งผ่านบริษัทน้ำมัน ๖ อีกทอดหนึ่ง แต่ในปัจจุบันรัฐบาลไทยเริ่มส่งน้ำมันเข้ามาโดยตรง และมีปริมาณมากขึ้นจนถึงระดับที่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณน้ำมันที่ส่งเข้ามาในประเทศไทย

ดังนั้น จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทน้ำมันข้ามชาติกับรัฐบาลไทยตั้งแต่บริษัทน้ำมันเข้ามาดำเนินการค้าน้ำมันในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน จึงไม่ได้มีลักษณะเป็นคังเช่นสมมติฐานไว้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทน้ำมันข้ามชาติกับรัฐบาลไทยไม่มีลักษณะที่รัฐบาลไทยคงพึงพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติโดยสิ้นเชิงเสมอไป เพราะรัฐบาลไทยมีอำนาจในการต่อรองกับทางบริษัทน้ำมัน ๖ เหมือนกัน และยิ่งในปัจจุบันรัฐบาลไทยพึงพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติก็เกินในเรื่องความชำนาญการทาง ๖ ในโรงกลั่นน้ำมัน และการส่งน้ำมันเข้าสู่ประเทศในบางส่วนที่ไม่พอใช้ภายในประเทศ เพราะภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในปี

¹ สำหรับโรงกลั่นน้ำมันของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทยภายหลังมีการทำสัญญาขยายโรงกลั่นน้ำมันในปี พ.ศ. 2522 จึงทำให้โรงกลั่นนี้ไม่ได้ตกมาเป็นของรัฐ แต่รัฐบาลเข้าไปถือหุ้นเกินกว่า 51 % แทน

พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) ตลาดน้ำมันโลกเปลี่ยนไป กลุ่มผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกก้าวหน้า ขายน้ำมันแข่งกับบริษัทน้ำมัน ฯ ทำให้รัฐบาลไทยมีทางเลือกในการสั่งซื้อน้ำมันจากประเทศ เหนืออื่นเพิ่มอีกทางหนึ่ง การพึ่งพิงบริษัทน้ำมันในเรื่องนี้จึงลดลง

ดังนั้น ทฤษฎีการพึ่งพิงที่โกลาโลวไว้โดยละเอียดในบทหนึ่ง จึงไม่สามารถใช้ ถัดจากลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทน้ำมันข้ามชาติกับรัฐบาลไทยในทุกกรณีไป

สรุปแล้วสภาพการพึ่งพิงและอำนาจการต่อรองของรัฐบาลไทยกับบริษัทน้ำมัน ข้ามชาติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ส่วนหนึ่งคือสภาพการเมืองระหว่างประเทศ ปัจจัยนี้จะกำหนดการพึ่งพิงของรัฐบาลไทยกับบริษัทน้ำมัน ฯ ให้มีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ สภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับประเทศมหาอำนาจ เพราะบริษัทน้ำมันข้ามชาติมัก เป็นบริษัทของประเทศมหาอำนาจ ดังนั้นเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศมหาอำนาจ เริ่มตึงเครียดความไม่เท่าเทียมกัน ย่อมส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องพึ่งพิงบริษัทน้ำมันมากตามไปด้วย แต่เมื่อไรก็ตามที่การเมืองระหว่างประเทศทำให้ผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเข้ามา สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐบาลไทย ทางฝ่ายไทยก็สามารถใช้เป็นประโยชน์ในความพยายาม ลดการพึ่งพิงให้น้อยลง

นอกจากนั้น ระบบของตลาดน้ำมันโลกก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กำหนดสภาพการพึ่งพิง ของรัฐบาลไทย เพราะเมื่อไรที่บริษัทน้ำมันสามารถทำการผูกขาดตลาดน้ำมันโลกได้ รัฐบาลไทยก็ต้องพึ่งพิงบริษัทน้ำมัน ฯ ในการสั่งซื้อน้ำมันเข้ามาสนองอุปทานภายในประเทศ โดยทางเดียว แต่เมื่อตลาดน้ำมันโลกเปลี่ยนไป รัฐบาลไทยก็มีทางเลือกมากขึ้นที่จะสั่งซื้อ น้ำมันเข้ามาใช้ในประเทศ ไม่ต้องพึ่งพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติโดยสิ้นเชิง ส่วนตลาดค้าน้ำมัน ภายในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน เมื่อบริษัทน้ำมันข้ามชาติสามารถผูกขาดการค้าได้ รัฐบาล ไทยก็ต้องอยู่ในสภาพพึ่งพิงบริษัทน้ำมัน ฯ อย่างเต็มที่ แต่เมื่อตลาดภายในประเทศมีการค้า น้ำมันแข่งขันกันมากขึ้น รัฐบาลไทยย่อมมีโอกาสที่จะหาทางลดการพึ่งพิงบริษัทน้ำมันให้น้อย ลงได้ ปัจจัยทางเทคโนโลยีก็เป็นตัวกำหนดสภาพการพึ่งพิงของไทยเช่นเดียวกัน เพราะ เรื่องเทคโนโลยีเป็นความชำนาญการขั้นสูงที่ใช้ในอุตสาหกรรมน้ำมัน ซึ่งรัฐบาลไทยไม่มี ต้องอาศัยบริษัทน้ำมันข้ามชาติเท่านั้น