

กระบวนการจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐบาล  
กับฝ่ายบริษัทเทมโก้  
( เมษายน ๒๕๑๔-ธันวาคม ๒๕๑๔ )

หลังจากที่ถูกรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ออกคำสั่งเพิกถอนประธานบัตรไปในเดือนมีนาคม ๒๕๑๔ ฝ่ายบริษัทเทมโก้ คือ บริษัทบิลลิตันได้ติดต่อมายังรัฐบาลชุดใหม่ในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๔ เพื่อขอกลับเข้ามาลงทุนทำเหมืองแร่แทนเทมโก้อีกครั้งหนึ่งในพื้นที่ประธานบัตรเดิม ในรูปของการร่วมกิจการกับรัฐบาล<sup>๑</sup> รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (หรือรัฐบาลผสมสหพรรค) ซึ่งได้เข้ามาบริหารประเทศในเดือนเมษายน ได้จัดการกับปัญหาหลังการเพิกถอนประธานบัตรตามข้อเสนอของบริษัทบิลลิตัน ว่าจะได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทกับรัฐบาลเสียใหม่ เพื่อลดทอนความขัดแย้งจากกลุ่มผู้ต่อต้านเทมโก้ลง อย่างไรก็ตาม การจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่นี้ไม่อาจกระทำได้โดยราบรื่นนัก เพราะกลุ่มพลังชาตินิยมยังคงต่อต้านบริษัทบิลลิตันอยู่เช่นเดิม

กระบวนการจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายบริษัทเทมโก้ เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๑๔ และสิ้นสุดลงในเดือนธันวาคม ๒๕๑๔ ในสมัยรัฐบาลคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับบิลลิตันหลังจากการเพิกถอนประธานบัตรเทมโก้นี้ แตกต่างจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับบริษัทยูเนียนคาร์ไบด์และบริษัทเทมโก้ในครั้งก่อน ๆ ทั้งด้านเนื้อหาและรูปแบบ กล่าวคือ การเจรจาระหว่างรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ กับยูเนียนคาร์ไบด์นั้น

---

<sup>๑</sup> องค์การเหมืองแร่ในทะเล (ต่อไปจะอ้างว่า อมท.), รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

เป็นการต่อรองในชั้นเริ่มแรกของการลงทุนเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการลงทุน รูปแบบหลักของการเจรจาในครั้งนั้น เป็นการทำความตกลงอย่างเป็นการภายใน เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์พิเศษระหว่างบริษัทยูนิเวนคาร์ไบด์กับชนชั้นนำของรัฐ การเจรจาในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ในเรื่องหุ้น ๘% ระหว่างกรมทรัพยากรธรณีกับบริษัทเหมืองแร่บุรพาฯ และเทมโก้ นั้น เป็นผลมาจากกรณีพิพาทที่เกิดจากการตีความในสัญญาสัมปทานพิเศษไม่ตรงกัน ส่วนรูปแบบของการเจรจาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้ใช้วิธีการทางอนุญาโตตุลาการ (arbitration) ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังชาตินิยมกับบริษัทเทมโก้ในครึ่งหลังของปี ๒๕๑๓ และต้นปี ๒๕๑๔ เป็นผลมาจากความพยายามของกลุ่มพลังและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในประเทศเจ้าบ้าน ที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงลักษณะการลงทุนของบริษัท เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น ในขณะที่ฝ่ายบริษัทพยายามรักษาสถานภาพการลงทุนเดิมของตนไว้ การต่อรองในยุคนี้มีได้แสดงออกในรูปแบบของการเจรจาอย่าง เป็นทางการระหว่างตัวแทนของรัฐบาลและบริษัทเทมโก้ หากแสดงออกในรูปของการประลองกำลังในลักษณะที่กลุ่มประชาชนในประเทศเจ้าบ้านพยายามใช้แรงกดดันทางการเมืองมายกเลิกการลงทุนของบริษัท ส่วนการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับตัวแทนของเทมโก้ (คือบิลลิสตัน) ที่จะกล่าวถึงในบทนี้ เป็นการต่อรองเพื่อให้การลงทุนในแหล่งเดิมที่หยุดชะงักได้ดำเนินต่อไปภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับบริษัทผู้ลงทุนรายเดิม

ที่ว่า เป็นการจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่นั้น คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปความสัมพันธ์จากแบบเดิมที่รัฐบาลมีฐานะเป็นผู้ควบคุมบริษัทผู้ลงทุนทางอ้อม (คือ ดูแลให้บริษัทปฏิบัติตามกฎหมายแร่ และกฎหมายอื่น ๆ) โดยผู้ลงทุนสามารถดำเนินกิจการของตนได้โดยอิสระและเป็นทั้งผู้ครอบครองประทานบัตรและเป็นเจ้าของสินแร่เอง ส่วนรูปความสัมพันธ์แบบใหม่ รัฐบาลจะมีฐานะเป็น "ผู้ว่าจ้าง" โดยบริษัทผู้ลงทุนจะมีฐานะเป็น "ผู้รับจ้าง" รัฐบาลทำเหมือนแร่ในระยะเวลาที่กำหนด กระบวนการจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายเทมโก้ นี้ อาจแบ่งออกได้เป็นสองช่วง ในช่วงแรก (ระหว่างเมษายน - ตุลาคม ๒๕๑๔) เป็นการทำความตกลงอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลผสมสหพรรคของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ กับ บริษัทบิลลิสตัน ในหลักการที่ว่า รัฐบาลจะอนุมัติให้บิลลิสตันกลับเข้ามาทำเหมืองแทนเทมโก้หรือไม่ และในรูปแบบใด ส่วนการเจรจาในช่วงที่สองระหว่าง พฤศจิกายน ๒๕๑๔ - ธันวาคม ๒๕๑๔) เป็นการเจรจาต่อรองอย่าง เป็นทางการในส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการลงทุนในรูปแบบความสัมพันธ์ใหม่นั้น การศึกษาในบทนี้จะกล่าวถึงกระบวนการและผลของการต่อรองนี้ โดยแบ่งออก เป็นสองช่วงตามระยะเวลาดังกล่าว

การทำความตกลงเพื่อจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐบาลกับบริษัทปิลลิตัน ( เมษายน - ตุลาคม ๒๕๑๔ )

ก. รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ กับ การแก้ปัญหาเหมโก๋

เนื่องจากรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ออกคำสั่งถอนประทานบัตรเหมโก๋ใน วันสุดท้ายของการเป็นรัฐบาลรักษาการ การแก้ปัญหาต่าง ๆ อันสืบเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าวจึงตกมาเป็นภาระของรัฐบาลผสมสหพรรคของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ รัฐบาลจะมีนโยบายอย่างไรในการจัดการกับพื้นที่ประทานบัตรเดิมของ เอมโก๋ และ เหมโก๋ ซึ่งกลับเป็นที่ว่างตามพระราชบัญญัติแร่ และรัฐบาลจะมีมาตรการอย่างไรในการแก้ปัญหาการหยุดการผลิตในพื้นที่นั้น ต่อปัญหานี้ กรมทรัพยากรฯ และกลุ่มพลังชาตินิยมที่ต่อต้านเหมโก๋มีความเห็นที่แตกต่างกัน กรมทรัพยากรฯ ได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็น ๔ วิธีให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา<sup>๑</sup> คือ

๑. ซื้อหุ้นจากบริษัทเหมโก๋ในอัตราส่วนที่ให้รัฐบาลมีหุ้น ๕๑% หรือใกล้เคียง
๒. เปิดประมูลทั่วไป
๓. รัฐบาลไม่ร่วมหุ้น แต่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นทำเหมือง
๔. รัฐบาลไม่ร่วมหุ้น แต่ก่อตั้งบริษัทมหาชนขึ้นทำเหมือง

ส่วนบรรดาผู้ต่อต้านเหมโก๋ไม่เห็นด้วย และเสนอแนวความคิดในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติแบบใหม่ กลุ่มคนเหล่านี้เห็นว่า ทรัพยากรของชาติ เปรียบเสมือนทรัพย์สมบัติของส่วนรวมซึ่งมีอยู่จำกัดและนับวันแต่จะร่อยหรอลง ในขณะที่ความต้องการมีอยู่ตลอดเวลาและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนั้น แร่ธาตุบางชนิด เช่น ดีบุกก็มีอยู่เฉพาะในบางประเทศ แต่แทบทุกประเทศต้องการใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้น รัฐบาลจึงควรที่จะกำหนดนโยบายพิเศษต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ให้แตกต่างจากนโยบายการลงทุนในกิจการทั่ว ๆ ไป ฝ่ายนี้เสนอให้รัฐบาลกำหนดเป้าหมายและนโยบายให้ชัดเจนว่า จะให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรนั้นได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ได้อย่างไร ทั้งในระยะปัจจุบันและอนาคต กลุ่มพลังชาตินิยมได้เสนอว่า วิธีการหนึ่งก็คือรัฐบาลควรส่งเสริมให้มีการนำทรัพยากรขึ้นมาใช้อย่างมี

<sup>๑</sup> กทธ., หนังสือ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๑๔ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมถึงนายกรัฐมนตรี.

จังหวัดตามหลักการอนุรักษ์ทรัพยากร คือนำขึ้นมาใช้ในอัตราที่เหมาะสมเพื่อให้ได้ผลทาง เศรษฐกิจแก่ประเทศมากที่สุดในระยะยาว ทั้งนี้รัฐบาลควรคำนึงถึงหลักการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ค่างวดของวัตถุดิบในอนาคต การเอาแร่เอาเปรียบในเชิงทรัพยากรในปัจจุบัน ควบคุมไปกับการคำนึงถึงข้อจำกัดอื่น ๆ ในด้านการศึกษาแหล่งทรัพยากร การสำรวจแหล่งผลิตและปริมาณแร่สำรองภายในประเทศด้วย ประการสำคัญ รัฐบาลต้องสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรนั้นภายในประเทศให้มากขึ้น แทนที่จะมุ่งผลิตเพื่อส่งออกแต่เพียงอย่างเดียว อีกวิธีการหนึ่งคือ รัฐบาลควรจะแสดงบทบาทในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเสียเอง โดยไม่ควรให้เอกชน เข้ามีส่วนดำเนินงาน เพราะการลงทุนของเอกชนจะมุ่งถึงผลกำไรขาดทุนเป็นสำคัญ อันจะทำให้ยากแก่การควบคุม กลุ่มพลังชาตินิยมได้เสนอให้รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีเอกชนร่วมถือหุ้นขึ้นทำเหมืองแร่แทนบริษัท เหมโก๋ ทั้งนี้เพื่อเป็นการวางรากฐานการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติแบบพึ่งตนเอง กลุ่มนี้ไม่เห็นด้วยกับการมอบภาระดังกล่าวให้แก่บริษัทมหาชนหรือการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมกิจการกับรัฐบาล ด้วยเกรงว่าบริษัท เหมโก๋จะสามารถกลับเข้ามาสร้างอิทธิพลได้เช่นเดิม<sup>๑</sup>

ผลปรากฏว่า รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ตกใจที่จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีเอกชนร่วมถือหุ้นขึ้นมา รับผิดชอบในพื้นที่ประทานบัตรที่เพิกถอนมา โดยให้ชื่อว่า "องค์การเหมืองแร่ในทะเล"

<sup>๑</sup>ทัศนะเหล่านี้รวบรวมจากคำแถลงและข้อเรียกร้องในวาระต่าง ๆ ของกลุ่มผู้ต่อต้าน เหมโก๋ และที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเหล่านี้ คือ

"แถลงการณ์ร่วมเรื่องการถอนสัมปทานบริษัท เหมโก๋" ของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยและแนวร่วมพิทักษ์ทรัพยากรแห่งประเทศไทย, แนวร่วมต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ และแนวร่วมอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๑๔ ; นาท ตันทวีรุฬห์, "กรณีเหมืองโก๋มองในแง่ของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ," ประชาธิปไตย (๒๐ มีนาคม ๒๕๑๔) : ๕ และ (๒๑ มีนาคม ๒๕๑๔) : ๕; แก้วสรร อติโพธิ์, "เหมืองโก๋ : ศักดิ์ของประชาชนยังไม่สิ้น," ประชาธิปไตย (๒๖ มีนาคม ๒๕๑๔) : ๕; แนวร่วมพิทักษ์ทรัพยากรแห่งประเทศไทย, "เหมืองโก๋: ความขลังของผลประโยชน์," ประชาธิปไตย (๔ ธันวาคม ๒๕๑๔) : ๕; แนวร่วมพิทักษ์ทรัพยากรแห่งประเทศไทย, "แร่ไทย ไทยทำได้" (ยึดสำเนา) แนวร่วมพิทักษ์ทรัพยากรแห่งประเทศไทย, จุลสารเปิดโปงการขายชาติของ อมท. เผยเล่ห์กล การให้ "เหมืองโก๋" คืนชีพ, ๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๔, ไม่มีเลขหน้า ; มยุร วิเศษกุล, "เหมืองโก๋กับเจตนาารมณ์ของอมท.," ประชาธิปไตย (๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๔) : ๕; สุวรรณ แสงเพ็ชร, "ที่ผ่านมา นายทุนเท่านั้นที่มีสิทธิในทรัพยากร," ประชาธิปไตย (๑๑ มกราคม ๒๕๑๕) . ๕.

(ต่อไปจะเรียกว่า "อมท.") อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจดังกล่าวมิได้หมายความว่า รัฐบาลชุนยียอมรับเอาอุดมการณ์นิยมทางเศรษฐกิจของกลุ่มต่อต้านเหมโกขึ้นมา เป็นอุดมการณ์ของรัฐ และมีได้หมายความว่า รัฐบาลจะมีนโยบายใหม่ในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติโดยให้ "รัฐ" แสดงบทบาท "นำ" เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ อมท. เองยอมรับว่าการตัดสินใจตั้ง อมท. เป็นแต่เพียงมาตรการเฉพาะหน้าเพื่อผ่อนคลายแรงกดดันทางการเมืองในภาวะที่รัฐบาลเพิ่งขึ้นมาบริหารประเทศเท่านั้น<sup>๑</sup> นอกจากนี้ จากการศึกษาเอกสารยังไม่พบว่ารัฐบาลได้แสดงท่าทีใด ๆ ในอันที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายพัฒนาทรัพยากรโดยส่วนรวมของประเทศหลังจากมีการตั้ง อมท. ขึ้นแล้ว ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้กำหนดนโยบายให้แก่ อมท. อย่างชัดเจนด้วยว่า อมท. ควรจะมีแนวทางในการดำเนินงานอย่างไรจึงจะเรียกว่า เป็น "การทำเหมืองเอง" ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อมท. หากรัฐบาลมอบให้ อมท. เป็นผู้พิจารณาสรรหา นโยบายและแนวทางการดำเนินงานของตนเอง โดยรัฐบาลเพียงแต่ให้หลักการกว้าง ๆ ไว้ ๔ ข้อ<sup>๒</sup> คือ

๑. เงินทุนตั้งไว้ ๕๐ ล้านบาท เป็นเพียงเงินทุนขั้นต้นเพื่อขยายขยายหาทุนต่อไป ถ้าไม่จำเป็นไม่ควรขอเพิ่มจากรัฐบาลอีก
๒. ประโยชน์ของชาติจะต้องมีอันดับความสำคัญสูงสุด โดยเสถียรภาพทางการเมืองจะต้องไม่เสียหายด้วย
๓. หาทางระงับการฟ้องร้องหรือหาข้อยุติกับบริษัท
๔. ขอให้หาทางช่วยเหลือคนงาน ๑๒๘ คน ที่บริษัทสั่งปลดไปแล้ว พร้อมทั้งคนงาน ๒๐๐ กว่าคนที่ยังไม่ถูกปลดอีกด้วย

เนื่องจากรัฐบาลมิได้กำหนดให้แน่ชัดว่า จะให้ อมท. "ทำเหมืองเอง" ด้วยวิธีการใด คณะกรรมการ อมท. จึงมีภาระหน้าที่ประการแรกที่จะต้องพิจารณากำหนดนโยบายในการ "ทำเหมืองเอง" ของ อมท. จากการศึกษาได้พบว่า การกำหนดนโยบายดังกล่าวของคณะกรรมการ อมท. ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ล้วนเกี่ยวข้องกับข้อ เสนอที่เหมโกขอกลับเข้ามาทำเหมืองร่วมกับรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งทั้งสิ้น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ มจ.พิริยดิศ ตีศกุล, อดีตผู้อำนวยการองค์การเหมืองแร่ในทะเล, ๘ มีนาคม ๒๕๒๕.

<sup>๒</sup>อมท., การดำเนินงานขององค์การเหมืองแร่ในทะเล, (อัดสำเนา).

ในการวางแผนการทำเหมืองของ อมท. นั้น มจ.พิริยดิศ ดิศกุล ได้เสนอต่อคณะกรรมการเมื่อ เดือนกันยายน ๒๕๑๘ ว่า ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อมท. นั้น ความสำเร็จว่า อมท. สามารถดำเนินการทำเหมืองได้เป็น ๓ วิธี คือ<sup>๑</sup>

๑. ทำเหมืองเอง ซึ่งแยกออกได้ ๓ ลักษณะ คือ ซื้อกิจการของเหมืองทั้งหมด, เข้ากิจการทั้งหมด หรือเข้าซื้อ และ จ้างเหมือบริษัทใดบริษัทหนึ่งหรือหลายบริษัทชุดแรกให้ อมท.

๒. ร่วมทุน หรือร่วมกิจการกับบริษัทหนึ่งหรือหลายบริษัท ซึ่งแยกออกได้ ๒ ลักษณะ คือ ให้เข้าช่วงโดยแบ่งผลกำไรหรือผลผลิตเป็นแรม และ ให้เข้าช่วง โดยมีเงื่อนไขลงทุนภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนด

ตามหลักการดีความของ มจ.พิริยดิศ นี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ อมท. ดีความคำว่า "การทำเหมืองเอง" แตกต่างไปจากฝ่ายผู้ต่อต้านเหมืองโก๊ ตามความหมายของฝ่ายหลังนี้ หมายถึงให้ อมท. ซื้อเรือหรือต่อเรือชุดแรกที่เป็นของตนเอง และดำเนินการชุดแรกเองโดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับอาศัยบริษัทเหมืองโก๊หรือเอกชนอื่น แต่ อมท. ดีความกว้างกว่าว่าการเข้าควบคุมกิจการในฐานะผู้ถือหุ้น หรือในฐานะผู้จ้างเหมา. บริษัทเอกชนอื่น ก็เป็นการทำเหมืองเองด้วย การดีความต่างกันเช่นนี้ เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ อมท. ถูกฝ่ายต่อต้านเหมืองโก๊โจมตีในภายหลังว่า รู้เห็นเป็นใจในการนำบริษัทแม่ของเหมืองโก๊เข้ามารับจ้างรัฐบาลทำเหมือง

มจ.พิริยดิศ มีความเห็นว่า อมท. ไม่ควรจะทำเหมืองเอง ไม่ว่าจะป็นวิธีที่ อมท. จะซื้อหุ้นของเหมืองโก๊เพิ่มหรือว่าจ้างบริษัทชุดแรกก็ตาม โดยให้เหตุผลว่า อมท. ไม่มีเงินทุนเพียงพอ และเรือชุดของบริษัท (เรือเหมืองโก๊ ๒) ก็ไม่มีคุณลักษณะดีพอจะลงทุน เพราะเป็นเรือซึ่งยังถือว่าอยู่ในขั้นทดลอง ไม่สมบูรณ์โดยแท้จริง และประสิทธิภาพในการชุดแรกยังได้ผลน้อย และหากซื้อหรือเข้ากิจการของบริษัทก็คงจะประสบปัญหาอื่น ๆ อีกมาก มจ.พิริยดิศ สนับสนุนให้ฝ่ายเหมืองโก๊กลับเข้ามาทำเหมืองอีกในรูปแบบใดก็ได้ โดยเสนอว่า การดำเนินงานของ อมท. นั้น "ต้องให้บริษัทเหมืองโก๊เข้ามาร่วมด้วย ในปัจจุบันเขาขาดทุนอยู่ เขาต้องการลดการขาดทุนให้น้อยลง

<sup>๑</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., กันยายน ๒๕๑๘.

แนวทางที่จะดำเนินการคือ จะจ้างเหมาหรือร่วมกิจการ"<sup>๑</sup> ในแง่ของการจ้างเหมา มจ.พิริยดิศ เชื่อว่าบริษัทคงจะไม่รับ หรือหากจะรับก็เชื่อว่าบริษัทจะต้องมีเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย จึงเห็นว่าวิธีการที่ดีที่สุดก็คือ อมท. ควรจะร่วมทุนกับบริษัทโดยการให้เข้าช่วงประทานบัตร และคิดค่าเข้าช่วงเป็นเงินหรือแร่ หรือ อมท. จะซื้อหุ้นของบริษัทด้วยก็ได้หากกิจการดำเนินไปด้วยดี<sup>๒</sup>

คณะกรรมการส่วนใหญ่เห็นพ้องในหลักการกับความเห็นของ มจ.พิริยดิศ ที่จะให้เหมโก้ เข้ามาร่วมกับ อมท. ทั้งนี้เพราะเห็นว่า อมท. ขาดความคล่องตัวและประสบการณ์ต่าง ๆ จึงยังไม่สามารถทำเหมืองเองโดยทันทีได้ และวิธีการดังกล่าวจะช่วยให้มีการเปิดเหมืองเร็วขุดในทะเลได้เร็วเพื่อรักษาสถิติยอดผลผลิตของประเทศในระยะเวลาจำกัดการส่งออกของคณะกรรมการ ตึกระหว่างประเทศและเห็นว่าวิธีนี้จะช่วยให้บรรยากาศการลงทุนจากต่างประเทศดีขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล และสามารถสนองต่อหลักการที่รัฐบาลให้แก่ปัญหาการว่างงานของคนงานเหมโก้ได้อีกด้วย<sup>๓</sup>

จากหลักการดังกล่าว คณะกรรมการ อมท. จึงกำหนดนโยบายการทำเหมืองของ อมท. ออกเป็นสองนโยบาย คือ นโยบายระยะยาวและระยะสั้น ในเรื่องของการทำเหมือง โดยเรือขุดของ อมท. เองนั้น จะเป็นโครงการในระยะยาว ส่วนโครงการระยะสั้นซึ่งจะเปิดการทำเหมืองในพื้นที่จำกัดนั้น คณะกรรมการได้ร่วมกันพิจารณาสรรหาวิธีการที่จะให้ฝ่ายเหมโก้ เข้ามาร่วมงานกับ อมท. เป็นสองวิธีคือ ว่าจ้างบริษัทขุดแร่แทน อมท. หรือ ร่วมกิจการโดย อมท. ให้บริษัทเข้าช่วงประทานบัตร วิธีใดวิธีหนึ่ง<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., กันยายน ๒๕๑๘.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>๓</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., กันยายน ๒๕๑๘.

<sup>๔</sup>การแบ่งผลประโยชน์จากการว่าจ้าง คือ อมท. จะกำหนดค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทผู้รับจ้างเป็นจำนวนที่แน่นอนจำนวนหนึ่งและแบ่งผลกำไรจากการขุดแร่ที่ได้หักค่าใช้จ่ายนั้นออกแล้ว ให้แก่บริษัทอีกจำนวนหนึ่ง

ส่วนการให้เข้าช่วง คือ การแบ่งผลผลิตแร่ที่ขุดได้ระหว่าง อมท. กับผู้เข้าช่วงเลย ผู้เข้าช่วงจะออกค่าใช้จ่ายในการผลิตเอง และเสียค่าภาคหลวงเอง

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการกำหนดนโยบายทำเหมืองแร่ของ อมท. นี้ กรรมการท่านหนึ่งคือ นายคำรา อมาตยกุล ได้เคยเสนอให้ อมท. "ทำเหมืองเอง" ในความหมายเดียวกับของฝ่ายต่อต้านเหมืองแร่ โดยเสนอให้เริ่มจากการทำเหมืองในบริเวณน้ำตื้น (ตามโครงการที่จะแบ่งเป็นระยะยาวและสั้นนั้น เป็นการทำเหมืองในเขตน้ำตื้น) ซึ่งจะใช้ทุนชั้นเริ่มต้นประมาณ ๕๐ ล้านบาท และจะถอนทุนคืนได้ในเวลา ๗ ปี ในวงเงินจำนวนนี้ อมท. จะสามารถต่อเรือขุดแร่และสร้างโรงงานแยกแร่ และอุปกรณ์อื่น ๆ ในการทำแร่ได้ครบถ้วน นายคำรายืนยันว่าเรือขุดแร่ตามแนวนี้จะมีประสิทธิภาพเหมือนเรือของบริษัทต่างชาติทุกประการ แต่จะสร้างได้ในราคาถูกกว่า เพราะจะมีเฉพาะอุปกรณ์ในการขุดแร่ (Digging Unit) เท่านั้น โดยไม่มีเครื่องยนต์ที่ใช้เป็นกำลังขับเคลื่อนเรือขุดอยู่ด้วย อุปกรณ์การขุดแร่จะแยกไว้บนบกเป็นหน่วยต่างหาก การเคลื่อนย้ายเรือขุดจะมีเรือลากจูงอีกลำหนึ่งต่างหาก ในระหว่างการขุดแร่ เรือลากจูงสามารถบรรทุกแร่จากเรือขุดมาป้อนให้กับหน่วยตกแต่งแร่บนฝั่ง และใช้ลำเลียงคน อาหารและอื่น ๆ ไปสู่เรือขุดอีกด้วย เครื่องประกอบในเรือขุดจะไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวกที่ฟุ่มเฟือย หากจะเป็นเพียงตัวเรือ เหล็กซึ่งประกอบด้วยเรือขุดเท่านั้น ตามหลักการดังกล่าวเรือขุดจะสามารถปฏิบัติงานได้ระหว่างเรือโคลง และเสียค่าใช้จ่ายน้อย เรือขุดดังกล่าวนี้ยังสามารถที่จะตกแต่งแร่ ในขั้นต้นได้ด้วย โครงการขุดแร่ในน้ำตื้นนี้เป็นแนวความคิดของ ดร.อร่าม บุรณศิริ<sup>๑</sup>

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับความเห็นของ มจ.พิริยดิศ และคณะกรรมการส่วนใหญ่ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าโครงการนี้มีเนื้อหาสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของกลุ่มพลังชาตินิยม คือไม่เปิดโอกาสให้เหมืองแร่เข้ามาทำเหมืองลึก ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการวางรากฐานการพัฒนาทรัพยากรด้วยการพึ่งตนเองในระยะยาว โดยเริ่มต้นจากการหาประสบการณ์จากกิจการขนาดเล็ก ดังนั้น โครงการนี้จึงได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มที่ต่อต้านเหมืองแร่เป็นอย่างมาก...

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอของนายคำรา ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ อมท. ซึ่งให้เหตุผลว่า แม้จะเป็นแนวความคิดที่ดี แต่ยังไม่สามารถให้รายละเอียดที่จะพิสูจน์ผลทาง

<sup>๑</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., ตุลาคม ๒๕๑๘ และ  
ประชาธิปไตย (๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๘):๑๒.



วิชาการและผลทางเศรษฐกิจได้ เช่น รายละเอียดเกี่ยวกับการต่อเรือ และอุปกรณ์การชุดแร่ต่าง ๆ มจ.พิริยดิศ. ไม่มั่นใจในประสิทธิภาพของเรือชุดตามหลักการของ ดร.อร่าม เพราะเห็นว่าเป็นการทำเหมืองด้วยเรือชุดขนาดเล็กหลายลำแทนที่จะเป็นเรือขนาดใหญ่ ลำเดียว การควบคุมและบริหารงานจะทำได้ลำบาก อาจเป็นช่องทางให้เกิดการลักลอบขนแร่เถื่อน หรือเก็บแร่ขึ้นมาได้ไม่หมด เนื่องจากพื้นที่แคบทำให้เกิดการรั่วไหล<sup>๑</sup>

ในขณะที่เห็นพ้องกับการรับบริษัทเหมืองโก้เข้ามาดำเนินงานร่วมกับ อมท. คณะกรรมการก็เกรงว่า นโยบายนี้อาจถูกคัดค้านจากกลุ่มพลังชาตินิยม คณะกรรมการจึงพยายามหาช่องทางลดทอนปฏิกิริยาที่อาจเกิดขึ้นเป็นสามวิธี วิธีแรก เพื่อที่จะแสดงว่า รัฐบาลมิได้ยอมให้บริษัท เหมืองโก้กลับเข้ามาลงทุนอีก อมท.ได้ "ขอร้องให้บริษัทบิลลิตันซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายหลัง เข้าดำเนินการในเรื่องนี้แทนบริษัทเหมืองโก้เพื่อเปลี่ยนทิศทางของการเมือง ซึ่งบริษัทบิลลิตันได้เจรจากับบริษัทยูเนียนคาร์ไบด์เพื่อดำเนินการเองทั้งหมดในนามของบริษัทบิลลิตัน และกลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เรือชุดเหมืองโก้ ๒ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นเรือนารายณ์"<sup>๒</sup> วิธีที่สอง คือ กำหนดระยะเวลาในการร่วมกิจการกับเหมืองโก้โดยจะทำสัญญาไม่เกิน ๓ ปี และต่ออายุได้อีกครั้งละ ๑ ปี ไม่เกิน ๒ ครั้ง หรือจนกว่า อมท. จะดำเนินการได้เอง" วิธีที่สาม คือ "แบ่งประทานบัตรออกเป็นแปลง ๆ และให้เหมืองโก้ทำเพียงแปลงเดียว ส่วนแปลงอื่น ๆ ก็เปิดโอกาสให้บริษัทอื่น ๆ ที่สนใจเข้ามาทำบ้าง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เห็นว่า อมท. มิได้มีความประสงค์จะให้เหมืองโก้เพียงบริษัทเดียว"<sup>๓</sup> ส่วนเนื้อที่ประทานบัตรก็ได้กำหนดให้แปลงละไม่เกิน ๑,๕๐๐ ไร่ โดยให้เหตุผลว่า "...เนื้อที่จำนวนขนาดนี้พอเพียงแก่การดำเนินงานของบริษัทไม่ต่ำกว่า ๓ ปี อยู่แล้ว และเพื่อมิให้มีการโจมตี และสร้างความรู้สึกแก่ประชาชนในข้อที่ว่า อมท. ให้บริษัทเอกชนทำในเนื้อที่เพียง ๑,๕๐๐ ไร่ จากจำนวนเนื้อที่ประทานบัตรที่เพิกถอนมา ๔๗,๐๐๐ ไร่ จากเหมืองโก้"<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ มจ.พิริยดิศ ดิศกุล ...

<sup>๒</sup>มจ.พิริยดิศ ดิศกุล, "ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเหมืองแร่ในทะเลกับบริษัทบิลลิตัน," ใน กิจการเหมืองแร่, อมท.(กรุงเทพฯ: องค์การเหมืองแร่ในทะเล, มปป.), ไม่มีเลขหน้า.

<sup>๓</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., กันยายน ๒๕๑๘.

<sup>๔</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., กันยายน ๒๕๑๘.

<sup>๕</sup>เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม ยังไม่ทันที่ อมท. จะดำเนินการตามนี้ การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังชาตินิยมก็ได้ก่อตัวขึ้นอีกในเดือนกันยายน เนื่องจาก ดร.ธวัช มกรพงศ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาถูกคำสั่งโยกย้ายไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน การประท้วงเกิดที่จังหวัดพังงา และเกิดอุบัติเหตุระเบิดขึ้นในที่ชุมนุมจนมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนหนึ่ง เหตุการณ์นี้ทำให้คณะกรรมการ อมท. ไม่กล้าดำเนินการตามโครงการที่จะดึงบริษัทเทมโก้กลับเข้ามาร่วมกับอมท.

นายแหลม พิชัยสรทัต ผู้อำนวยการ อมท. ได้หาทางออก โดยเสนอให้ อมท. ซื้อกิจการจากบริษัทเทมโก้ทั้งหมดและดำเนินการทำเหมืองเอง การซื้อกิจการในนี้หมายความว่าถึง การซื้อทรัพย์สินของเทมโก้ทั้งหมด อันประกอบด้วยแผนที่ทางธรณีวิทยา แผนที่แสดงแหล่งแร่ รายการคำนวณแบบแปลนของเรือขุดที่บริษัทเทมโก้จะส่งต่อขึ้นใหม่ เรือขุดเดิมของเทมโก้ โรงแต่งแร่เวดยานพาหนะทางบกและทางน้ำ สถานที่ ตลอดจนเครื่องจักรเครื่องมือต่าง ๆ ผู้อำนวยการ อมท. ศึกษาค่ามูลค่าทรัพย์สินเหล่านี้ตามมูลค่าทรัพย์สินที่หักค่าเสื่อมราคาแล้วตามบัญชีการเงินของบริษัทปี ๒๕๑๗ ใกล้เคียง ๒๐๗ ล้านบาท ผู้อำนวยการ อมท. ยืนยันว่าคนไทยสามารถทำเหมืองในลักษณะนี้ได้ และได้ทาบทามผู้ชำนาญการบางคนไว้แล้ว ตามโครงการนี้จะต้องใช้เงินกู้จากสถาบันการเงิน โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน<sup>๑</sup> เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองที่พังงา เป็นเหตุให้คณะกรรมการลงมติในวันที่ ๘ ตุลาคม สรุปโครงการทำเหมืองแร่ในทะเลระยะสั้นของ อมท. เป็นสองวิธีหลัก คือ การซื้อกิจการจากเทมโก้ ถือว่ามีความสำคัญลำดับแรก ส่วนโครงการว่าจ้างหรือร่วมกิจการกับเทมโก้นั้น ให้มีความสำคัญเป็นอันดับรอง<sup>๒</sup> และได้เสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๘

ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบกับข้อเสนอโครงการระยะสั้นวิธีที่ อมท. เสนอให้ซื้อกิจการจากเทมโก้มาทำเหมืองเอง เพื่อตัดปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับเทมโก้ ในวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๑๘ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ อมท. ดำเนินการว่าจ้างบริษัทเอกชนทำเหมืองแร่ในทะเลด้วยวิธีพิเศษ

<sup>๑</sup>อมท., "นโยบายการทำเหมืองเรือขุดในทะเลในระยะเวลาแรก," เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการ อมท., ตุลาคม ๒๕๑๘.

<sup>๒</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., ตุลาคม ๒๕๑๘.

หลังจากที่คณะกรรมการ อมท. ออกประกาศแจ้งความว่าจ้างชุดแรกในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ปรากฏว่าผู้ที่เสนอตัวเข้ารับจ้างมีเพียง ๔ ราย ในจำนวนนี้ ๓ ราย มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทเทมโก้ทั้งสิ้น รายแรกคือ นายไพโรจน์ สงวนพงษ์ (นายกเทศมนตรีจังหวัดพังงา) ซึ่งซื้อเรือชุดขนาดเล็กมาจากบริษัทเทมโก้ และยังไม่มีความประสงค์ในการทำเหมืองแร่ในทะเลมาก่อน รายที่สองคือบริษัทบิลลิสตัน (ไทยแลนด์) จำกัด ซึ่งเข้ามาทำการแทนบริษัทเทมโก้ รายที่สาม คือ พล.ร.ต. เฟื่อง วัฒนาชีวะ รน. อดีตที่ปรึกษาในด้านเรือชุดของบริษัทเทมโก้ เข้ามาขอรับจ้างในฐานะตัวแทนบริษัทโอเชียนริชชอสเซส จำกัด (คณะกรรมการ อมท. ได้ตอบปฏิเสธรายนี้ไป) ส่วนผู้เสนอรับจ้างที่มีได้เกี่ยวข้องกับเทมโก้โดยตรงคือ บริษัทอ่าวขามหิน เบอร์รี่หัด ซึ่งเป็นบริษัทเรือชุดแร่ในทะเลที่ดำเนินการมาตั้งแต่ก่อนปี ๒๕๐๐ เมื่อ อมท. เสนอขออนุมัติการว่าจ้างผู้เข้ารับจ้างรายที่ ๑, ๒ และ ๔ ต่อ คณะรัฐมนตรี ก็ได้รับอนุมัติในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๑๔

ผลของมติคณะรัฐมนตรี ทั้งวันที่ ๒๔ ตุลาคม และวันที่ ๔ ธันวาคม นี้ทำให้บริษัทบิลลิสตันสามารถเข้ามาดำเนินการขุดแร่ต่อจากเทมโก้ได้ โดยอาศัยรูปแบบการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม มติดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างกลุ่มพลังชาตินิยมกับรัฐบาลและฝ่ายบริษัทเทมโก้ ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก ผลของมตินี้ เป็นการผ่อนคลายความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างฝ่ายบริษัทเทมโก้กับรัฐบาล อันเป็นผลมาจากการทำลายผลประโยชน์ของบริษัทโดยรัฐบาลชุดก่อน ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับบริษัทเทมโก้ซึ่งเคยมีฐานะเป็นผู้ลงทุนโดยอิสระมาเป็น "ผู้รับจ้าง" รัฐบาลทำการขุดแร่ ตามรูปแบบความสัมพันธ์ใหม่นี้ อมท. จะมีฐานะเป็น "ผู้ว่าจ้าง" บริษัทบิลลิสตัน โดยจะเป็นทั้งเจ้าของประทานบัตรและเป็นเจ้าของสินแร่ทั้งหมดที่บริษัทขุดได้ ในการนี้ อมท. มีอำนาจในการกำหนดพื้นที่ให้บริษัทขุดแร่ และระยะเวลาในการขุด โดยบิลลิสตันจะเป็นฝ่ายเสนอแผนงานการทำเหมืองในแต่ละปีให้ อมท. พิจารณาก่อน นอกจากนั้นบิลลิสตันมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานสภาพการทำเหมืองในแต่ละระยะให้ อมท. ทราบอีกด้วย ในการนี้ อมท. จะแบ่งผลผลิตส่วนหนึ่งให้แก่บิลลิสตันเป็นค่าจ้างตามอัตราที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า เนื่องจาก อมท. เป็นเจ้าของสินแร่ อมท. จึงเป็นฝ่ายเสียค่าภาคหลวงทั้งหมดให้แก่รัฐบาล

ประการที่สอง มติดังกล่าวได้ส่งผลให้สถานะทางการเมืองและทางธุรกิจของฝ่ายบริษัทเทมโกมีมั่นคงยิ่งขึ้นกว่าเดิม หลังจากที่เพลิงพล้ำต่อกลุ่มพลังชาตินิยมในเดือนมีนาคม ทั้งนี้ เพราะการเข้าเป็นผู้รับจ้างรัฐบาลจะให้ประโยชน์แก่บริษัทบิลลิตันทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การประกอบธุรกิจร่วมกับรัฐบาลจะเป็นหลักประกันความเสี่ยงทางการเมือง (political risk) ที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง เพราะธุรกิจของบริษัทจะได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่จากรัฐบาลให้พ้นจากการคุกคามของกลุ่มพลังชาตินิยม นอกจากนั้น แม้บริษัทบิลลิตันจะไม่สามารถครอบครองพื้นที่ประทานบัตรได้จำนวนเท่าเดิม ทั้งการทำเหมืองก็ต้องถูกควบคุมจากรัฐบาล แต่บิลลิตันก็จะได้ผลตอบแทนอย่างคุ้มค่าแม้จะทำการเพียงชั่วคราวระยะสั้นก็ตาม ทั้งนี้เพราะ อมท. ได้เลือกพื้นที่ที่สมบูรณ์ที่สุดในบรรดาแหล่งแร่แปลงอื่น ๆ มาให้บริษัททำการ<sup>๑</sup> เนื่องจาก อมท. เองก็หวังจะได้กำไรจากการว่าจ้างนี้มาเป็นทุนดำเนินงานของตนด้วยเช่นกัน แม้ในระยะยาว บิลลิตันก็จะได้ประโยชน์ ตามหลักการลงทุนทำเหมืองแร่และสถานะ<sup>๒</sup> ของบริษัทที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับดีบุกมาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ มีเหตุผลที่ทำให้เชื่อได้ว่า บิลลิตันไม่น่าจะพึงพอใจเพียงการเป็นลูกจ้างอมท. ชุดแร่ในพื้นที่เพียง ๑,๕๐๐ ไร่ เพียงชั่วคราวเท่านั้น การที่บริษัทยอมตกลงรับจ้างนี้ น่าจะเป็นแต่เพียงลู่ทางขั้นต้นที่จะนำไปสู่การเข้าร่วมทุนกับ อมท. เพื่อขยายกิจการเหมืองแร่ของบริษัทให้กว้างขวางออกไปในระยะยาวมากกว่า ที่กล่าวเช่นนี้เป็นการศึกษาจากลักษณะโดยทั่วไปของการลงทุนในอุตสาหกรรมทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากทรัพยากรเป็นสิ่งที่มีหมดเปลือง ผู้ดำเนินธุรกิจสาขานี้จึงต้องพยายามตั้งเป้าหมายการผลิตให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และที่สำคัญก็คือ จะต้องชวนขวายหาแหล่งลงทุนสำรองเตรียมไว้เสมอ หากการผลิตในแหล่งเดิมหมดสิ้นลง ทั้งนี้เพื่อสืบทอดการใช้เครื่องมือการผลิตซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่จะดัดแปลงไปใช้กับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรือชุดแร่ นอกจากนั้น ยังมีให้มีให้ประสบการณ์การทำเหมืองซึ่งสะสมเพิ่มพูนขึ้นจากการลงทุนเป็นเวลายาวนาน และเป็นสิ่งที่มีค่าที่ไม่อาจประเมินได้ ต้องสูญเปล่าสลายตัวไป ไม่เพียงแต่เท่านั้น แหล่งแร่ดีบุกยังมีจำกัดอยู่ในเพียงไม่กี่ประเทศ เมื่อบิลลิตันได้พบแหล่งแร่สำรองที่มีความ

<sup>๑</sup>อมท., บันทึกจากผู้อำนวยการ อมท. ถึงประธาน อมท. เรื่อง "รายงานเรื่อง อมท. ดำเนินการทำเหมืองในทะเลด้วยวิธีจ้าง" ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๘.

สมบูรณ์เป็นพิเศษในเขตประธานบัตรเดิมของเทมโก้แล้ว ก็คาดได้ว่าบริษัทย่อมจะต้องหาทางรักษาสิทธิการทำเหมืองไว้มิให้ตกเป็นของผู้อื่นอย่างแน่นอน

ประการที่สาม มติทั้งสองครั้งของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ แสดงให้เห็นว่า ข้อเรียกร้องของกลุ่มพลังชาตินิยม ที่ให้รัฐบาลดำเนินนโยบายพึ่งตนเองในการพัฒนาทรัพยากร ไม่ได้รับการตอบสนอง ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลชุดนี้มิได้มีความเห็นต่อปัญหาเทมโก้ในลักษณะเดียวกับกลุ่มพลังชาตินิยม และสถานะทางการเมืองของกลุ่มนี้ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลชุดนี้น้อยกว่ารัฐบาลชุดก่อน กลุ่มพลังเหล่านี้จึงไม่สามารถผลักดันกระบวนการตัดสินใจได้อย่างมีพลังเช่นในคราวรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ในช่วงนี้ การต่อต้านบริษัทปิไลตัน โดยกลุ่มพลังชาตินิยมจึงแปรรูปเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังเหล่านี้ฝ่ายหนึ่ง กับรัฐบาลและบริษัทปิไลตันอีกฝ่ายหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากการที่กลุ่มนักวิชาการและนิสิตนักศึกษาได้รวมตัวกันคัดค้านการตัดสินใจของรัฐบาลผสมสหพรรคอย่างจริงจัง ตลอดเดือนตุลาคมจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๑๔ กลุ่มพลังเหล่านี้ยืนยันว่าคนไทยสามารถทำเหมืองได้โดยไม่ต้องอาศัยชาวต่างชาติ และกล่าวหาว่า การจัดตั้ง อมท. มิได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ หากเป็นเพียงแผนการของรัฐบาลในอันที่จะช่วยเหลือให้ฝ่ายเทมโก้กลับเข้ามาลงทุนอีกครั้งหนึ่ง โดยมีองค์กรของรัฐให้ความคุ้มครอง

ผลสืบเนื่องจากมติของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ทั้งสามประการนี้ ชี้ให้เห็นว่า ฝ่ายบริษัทเทมโก้คือ บริษัทปิไลตันเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง จึงถือได้ว่าบริษัทเป็นฝ่ายประสบความสำเร็จในการทำความตกลงกับรัฐบาลในช่วงนี้

#### ข. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแก้ปัญหาของรัฐบาลในกรณีเทมโก้

เมื่อผลการทำความตกลงในช่วงแรกปรากฏออกมาในรูปดังกล่าว จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่า เพราะเหตุใดบริษัทปิไลตันจึงสามารถพลิกฐานะกลับขึ้นมาเป็นฝ่ายรุกได้อีกครั้งหนึ่งในปลายปี ๒๕๑๔ ทั้ง ๆ ที่เมื่อ ๔-๖ เดือนก่อนหน้านี บริษัทเทมโก้เคยเพลี่ยงพล้ำและถูกต่อต้านจากประชาชนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เป็นอันมาก การตอบปัญหาดังกล่าวจะพิจารณาจากปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทำความตกลงนั้น ซึ่งได้แก่ การเคลื่อนไหวปรับตัวของฝ่ายบริษัทเอง, ลักษณะการกำหนดนโยบายการทำเหมืองของ อมท. และนโยบายของรัฐบาล ดังนี้

๑. บริษัท เเทมโก้กับการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของบริษัทแม่และอิทธิพลทางการเมืองของรัฐบาลประเทศแม่ เข้าผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลไทย

แม้ว่าจะถูกต่อต้านจากกลุ่มพลังชาตินิยมอย่างหนัก แต่ฝ่ายบริษัทบิลลิตันก็ยังคงพยายามที่จะแก้ไขสภาพแวดล้อมทางการเมืองส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของตน ด้วยการเข้าผลักดันกระบวนการพิจารณาตัดสินใจแก้ปัญหา เเทมโก้ของรัฐบาลและ อมท. บริษัท เเทมโก้ได้อาศัยวิธีการสองวิธีประสานกัน คือ อาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจของบริษัทแม่และอิทธิพลทางการเมืองของรัฐบาลประเทศแม่ เข้าสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาล (economic and political pressure) วิธีหนึ่ง กับส่งตัวแทนเข้าพบผู้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจปัญหานี้ เพื่อเกลี้ยกล่อมให้ยอมรับข้อเสนอหรือเงื่อนไขของตน (lobby) อีกวิธีหนึ่ง

๑. การข่มขู่ว่าจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการถูกเพิกถอนประทานบัตร ในชั้นแรก บริษัท เเทมโก้ได้ประโคมข่าวให้ครึกโครมว่า รัฐบาลสหรัฐและบริษัทจะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐบาลไทย หากรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาให้เป็นที่พอใจได้ ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๘ บริษัท เเทมโก้ได้ยื่นหนังสือคัดค้านคำสั่งเพิกถอนประทานบัตรของรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ โดยให้เหตุผลว่า เป็นการเพิกถอนโดยมิชอบและมีได้ให้ความเป็นธรรมแก่บริษัท เท่าที่ควร ทำให้บริษัทได้รับความเสียหายมาก บริษัทได้ขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมชี้แจงให้ชัดเจนว่าบริษัทได้กระทำการอย่างใดที่รัฐเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย<sup>๑</sup> ในขณะเดียวกัน บริษัทก็ได้แถลงต่อสื่อมวลชนเป็นทำนองที่ว่าจะฟ้องร้องต่อศาลให้ถือว่า คำสั่งเพิกถอนประทานบัตรของรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ เป็นโมฆะ บริษัทได้อ้างว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมคนก่อนลงนามในคำสั่งเพิกถอน หลังจากที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐบาลชุดใหม่ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์แล้ว สถานะของนายนิธิพัฒน์ ขาสีจันทร์ ขณะลงนามในคำสั่งนั้นจึงพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ทางด้านหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ก็ได้ร่วมวิพากษ์วิจารณ์คำสั่งเพิกถอนนั้นว่าควรถือเป็นโมฆะ โดยอ้างว่ารัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา จึงไม่แน่ใจว่าจะถือเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือไม่<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> กทธ., หนังสือ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๘ จากบริษัทไทยแลนด์เอ็กซ์ พลอเรชั่น แอนด์ไมนิ่ง จำกัด ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม .

<sup>๒</sup> ประชาธิปไตย (๒๒ มีนาคม ๒๕๑๘) : ๑๒ .

พร้อมกันนั้น รัฐบาลสหรัฐฯ ก็ได้ส่งเจ้าหน้าที่ทางการทูต เข้าพบเจ้าหน้าที่ของไทยเป็นระยะ ๆ เพื่อคัดค้านการเพิกถอนประธานบัตรและว่าจะเรียกค่าเสียหายจากรัฐบาลไทย ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๑๔ กระทรวงการต่างประเทศได้รายงานมายังกระทรวงอุตสาหกรรมว่า เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ให้แถลงว่า เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย ได้เจรจาเรื่องการเพิกถอนประธานบัตรบริษัท เทมโก้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยหลายครั้งแล้ว และได้ติดต่อกับบริษัทยูนิเวนคาร์ไบด์เพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหาย<sup>๑</sup> ในวันที่ ๒๖ มีนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุรินทร์ เทพกาญจนา) ได้แถลงต่อสื่อมวลชนว่า ผู้ถือหุ้นของบริษัท เทมโก้ ได้มีหนังสือถึงต้น ๒ ฉบับ สรุปความได้ว่า บริษัท เทมโก้กล่าวหาว่า รัฐบาลไทยทำให้บริษัท เสื่อมเสีย ๒ ทางคือ ทำให้เกิดความเสียหายเรื่องรายได้ของบริษัทและทำให้เสียตลาดการค้า<sup>๒</sup> ในวันที่ ๑๖ เมษายน ซึ่งเป็นช่วงที่คณะรัฐมนตรีกำลังพิจารณาทางแก้ปัญหานั้นที่ประธานบัตรของ เทมโก้ อยู่ นั้น รัฐมนตรีได้แถลงว่า เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย ได้ทำหนังสือถึงสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ทางสหรัฐฯ กำลังพิจารณาค่าเสียหายของบริษัท เทมโก้<sup>๓</sup> นอกจากนี้ในวันที่ ๓๐ เมษายน รัฐมนตรีได้เปิดเผยว่า ทูตพาณิชย์ของสหรัฐฯ ได้มาพบตนและแจ้งว่า รัฐบาลสหรัฐฯ ได้คำประกันการลงทุนของบริษัทอเมริกันทุกบริษัทที่ไปลงทุนนอกประเทศ หากบริษัท เหล่านั้นได้รับความเสียหาย รัฐบาลสหรัฐฯ จะชดเชยค่าเสียหายให้ ทูตพาณิชย์ของสหรัฐฯ ได้ยี้ว่า บริษัท เทมโก้ไม่มีความผิดในเรื่องใด ๆ การที่รัฐบาลไทยยกเลิกประธานบัตรทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ ต้องชดเชยค่าเสียหายทดแทน และได้ให้รัฐบาลไทยแจ้งความผิดของบริษัท เทมโก้ให้ทราบโดยละเอียด<sup>๔</sup>

กลยุทธ์ในการใช้อิทธิพลของรัฐบาลประเทศแม่ และอำนาจตุลาการมาตอบโต้และข่มขู่รัฐบาลไทยนี้ ได้สร้างความหวั่นวิตกให้แก่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เป็นอย่างมาก รัฐมนตรีอุตสาหกรรมถึงกับกล่าวปรารภต่อที่ประชุมคณะกรรมการ อมท. ว่า "... ทำอย่างไร

<sup>๑</sup> กทธ., หนังสือ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๑๔ อ้างไว้ในบันทึก ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๑๔ จากอธิบดีกรมทรัพย์สินถึงปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม.

<sup>๒</sup> ประชาธิปไตย (๒๗ มีนาคม ๒๕๑๔) : ๑๒ .

<sup>๓</sup> ประชาธิปไตย (๒๐ เมษายน ๒๕๑๔) : ๑๒.

<sup>๔</sup> ประชาชาติ (๓๐ เมษายน ๒๕๑๔) : ๓.

จึงจะไม่ให้บริษัทฟ้องรัฐบาล ได้ทราบมาว่าบริษัทกำลังดูท่าทีจากรัฐบาลอยู่ หากการดำเนินงานไม่เป็นที่พึงพอใจก็คงจะฟ้อง"<sup>๑</sup> ประธานคณะกรรมการ อมท. ก็แสดงความวิตกทำนองเดียวกันในการประชุมอีกครั้งหนึ่งว่า " ในระยะนี้ น่าจะต้องดูท่าทีจากทางบริษัท เพราะบริษัททั้งสอง (ยูเนียนคาร์ไบด์และบิลลิสัน-ผู้เขียน) ยังมีผลทางกฎหมายอยู่ บริษัทอาจคัดค้านการเพิกถอนประธานบัตรก็ได้ ทำอย่างไรจึงจะไม่ให้เขาดำเนินการฟ้องร้อง เพราะในปัจจุบันเขาเสียหายประมาณเดือนละ ๒-๓ ล้านบาท ถ้าแก้ไขปัญหาไม่ทัน เขาอาจนำมาเป็นข้อมูลเรียกร้องเอาได้"<sup>๒</sup> รัฐบาลได้นำเอาประเด็นการฟ้องร้องนี้มา เป็นเหตุผลสำคัญในการอนุมัติให้บริษัทบิลลิสันเข้ามารับจ้าง อมท. ชุดแรก

๒. การใช้พนักงานและกรรมกรของบริษัทเทมโก้เป็นเครื่องมือสร้างแรงกดดัน หลังจากที่บ้านบริษัทบิลลิสันได้ยื่นข้อเสนอขอกลับเข้ามาทำเหมืองในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๔ แล้วบริษัทเทมโก้ ก็แจ้งแก่ทางการในวันที่ ๒๑ เดือนเดียวกันว่า จะเริ่มปลดกรรมกรของบริษัทออกประมาณ ๑๔๐ คน ตั้งแต่ปลายเดือนนั้น เป็นต้นไป การที่บ้านบริษัทเทมโก้เลิกจ้างกรรมกรบางส่วนทั้ง ๆ ที่บริษัทแม่ (บิลลิสัน) มีเจตนาที่จะลงทุนต่อจากบริษัทลูกของตนเช่นนี้น่าจะเป็นกลยุทธ์ของบริษัทบิลลิสันในการเร่งรัดให้รัฐบาลยอมตามข้อเรียกร้องของตน ทั้งนี้เพราะการกระทำดังกล่าวเท่ากับเป็นการเพิ่มภาระด้านแรงงานแก่รัฐบาล ซึ่งกำลังเผชิญปัญหาเฉพาะหน้าอื่น ๆ อยู่เป็นจำนวนมากแล้ว นอกจากนั้น ยังเป็นที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่า ปัญหาแรงงานในอุตสาหกรรมเหมืองแร่มีใช้สิ่งที่จะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมกรเหมืองแร่ที่เคยทำงานกับบริษัทต่างชาติมักจะได้ค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการมากเกินกว่าที่นายเหมืองไทยจะตอบสนองได้ ทั้งกรรมกรเหมืองแร่ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่มีฝีมือ (skill labour) และเนื่องจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่ (โดยเฉพาะการทำเหมืองในทะเล) มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากอุตสาหกรรมทั่วไป ดังนั้น โอกาสที่แรงงานเหล่านี้จะโยกย้ายเข้าสู่ตลาดแรงงานของอุตสาหกรรมทั่วไปจึงมีอยู่จำกัด และมักไม่เป็นที่ต้องการของคนเหล่านั้นเองด้วย ทั้งยังจะเป็นการสูญเสียบุคคลที่มีประสบการณ์และความรู้ความชำนาญในด้านเหมืองแร่ไปอีกด้วย

<sup>๑</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., สิงหาคม ๒๕๑๔.

<sup>๒</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., สิงหาคม ๒๕๑๔.



จากการศึกษาได้พบว่า การข่มขู่รัฐบาลไทยของบริษัทบิลลิตันและยูเนียนคาร์ไบด์ ทั้งสองวิธีนี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีสูง ในแง่ที่สร้างความวิตกกังวลให้แก่รัฐบาลไทย ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้กำหนดเป็นหลักการดำเนินงานของ อมท. มาตั้งแต่แรกว่า ให้หาทางระงับการฟ้องร้องหรือหาข้อยุติกับบริษัทและหาทางช่วยเหลือคนงานของเทมโก้ (หลักการข้อที่ ๓ และ ๔) การสร้างแรงกดดันต่อทางการไทยของบริษัททั้งสองนี้ไม่เปิดโอกาสให้ อมท. มีทางเลือกมากนัก นอกจากจะต้องพยายามหาทางประนีประนอมกับบริษัทให้มากที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐบาลได้วางไว้

๓. การส่งตัวแทนเข้าเกลี้ยกล่อมเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐและคณะกรรมการ อมท. ตั้งแต่ถูกเพิกถอนประธานบัตรไปใหม่ ๆ บริษัทเทมโก้ได้มีหนังสือ เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาอันเกิดจากการเพิกถอนประธานบัตรมายังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในเดือนเมษายนเป็นทางเลือกมา ๔ ข้อ นายคำริ น้อยมณี ประธานคณะกรรมการ อมท. ได้กล่าวถึงหนังสือฉบับนี้ว่า "... ๗๗๗ ๗๗๗... ได้สั่งให้กรมทรัพยากรธรณีพิจารณานำเข้ากรรม. ซึ่งปรากฏออกมาให้มีการตั้ง อมท. ขึ้น ส่วนอีก ๓ ข้อ ของบริษัท ทางกระทรวงอุตสาหกรรมยังมิได้ตอบ..."<sup>๑</sup> แม้จะไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่า ข้อเสนอทั้งสี่ข้อของบริษัท บิลลิตันและยูเนียนคาร์ไบด์มีเนื้อความอย่างไร แต่คำกล่าวในทำนองนี้ของประธาน อมท. ได้ถูกฝ่ายต่อต้านเทมโก้ตั้งข้อสังเกตว่า แสดงถึงนัยยะที่ว่า การตัดสินใจของรัฐบาลตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นทำเหมืองในครั้งนี มีคำแนะนำของบริษัทต่างชาติอยู่เบื้องหลัง หากข้อสังเกตนี้มีเค้ามูลก็เท่ากับว่าบริษัทแม่ของเทมโก้ได้เข้ามาเกี่ยวพันกับการตัดสินใจแก้ปัญหาเทมโก้ของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ มาตั้งแต่แรกแล้ว<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., สิงหาคม ๒๕๑๔

<sup>๒</sup>จากการสอบถามผู้ที่ใกล้ชิดกับ อมท. ผู้เขียนยังไม่สามารถสรุปได้อย่างแน่นอนว่า การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นทำเหมืองแร่ในทะเลนี้มีเบื้องหลังพิเศษนอกเหนือจากที่รัฐบาลแถลงอย่างเปิดเผยหรือไม่ และอย่างไร กระนั้นก็ดี ข้อสันนิษฐานที่ว่าบริษัทแม่ของเทมโก้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจครั้งนี้นั้น ก็ได้รับการยอมรับในระดับหนึ่งจาก มจ.พิริยดิศ ดิศกุล ว่ามีความเป็นไปได้จริง

นอกจากนั้น พันทีที่มีการจัดตั้ง อมท. ขึ้น บริษัทปิลลิตันในฐานะตัวแทนบริษัท เหมโกโก้ได้มาเข้าพบประธานคณะกรรมการ อมท. และกรรมการ อมท. อีกท่านหนึ่ง คือ มจ.พริยดิศ ดิศกุลในวันที่ ๒๕ และ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๑๘ ในการเจรจาครั้งนี้ บริษัทยื่น ข้อเสนอขอร่วมทุนชุดแรกกับ อมท. ในลักษณะเดียวกับที่ตกลงกับรัฐวิสาหกิจของอินโดนีเซีย บริษัทได้แสดงท่าทีเร่งรัดให้คณะกรรมการ อมท. พิจารณากำหนดนโยบายและวิธีการทำเหมือง โดยเร็ว และให้แจ้งแก่บริษัทก่อนเดือนตุลาคม ๒๕๑๘ โดยอ้างว่าเพื่อให้ทันกับฤดูกาลชุดแรก ซึ่งจะเริ่มต้นประมาณเดือนตุลาคม และ ระหว่างที่รอคอยการตัดสินใจของ อมท. นั้น บริษัทยอมเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างคนงานที่เหลืออยู่ (ตามที่รัฐมนตรีอุตสาหกรรม เคยขอร้อง ฎีให้บริษัทปลดออกทั้งหมด) เป็นเงินถึงเดือนละประมาณ ๘ ล้านบาท แต่ในขณะเดียวกัน บริษัทก็ได้แสดงท่าทีข่มขู่ทำนองว่า หากผลการตัดสินใจของ อมท. ไม่เป็นที่พึงพอใจของ บริษัท บริษัทก็อาจจะเลิกกิจการในประเทศไทย และจะนำเรือชุดเหมโกโก้ ๒ ไปชุดแรกที่ ประเทศอินโดนีเซียแทน ทั้งนี้บริษัทจะ เเน่ได้ว่ารัฐบาลจะไม่ต้องการเช่นนั้น เพราะอินโดนีเซียเป็นประเทศผู้ผลิตคู่แข่งของไทย และรัฐบาลจะต้องขาดรายได้จากการดำเนินงานของบริษัทไปจำนวนมาก พร้อมกันนั้น บริษัทปิลลิตันก็ได้เสนอผลประโยชน์ใหม่ให้แก่ อมท. ด้วยว่า หากบริษัทได้กลับเข้ามาทำเหมืองอีก ก็จะต้องเรือชุดลำใหม่ซึ่งจะมีประสิทธิภาพดี กว่าเรือเหมโกโก้ ๒ คือ สามารถชุดแร่ได้ตลอดปีแม้ในฤดูมรสุม (เรือชุดธรรมดาจะทำงาน ได้เพียงปีละ ๖-๗ เดือนในท้องทะเลที่ไม่มีที่กำบัง) และผลผลิตจะได้มากกว่าเรือชุดลำเดิม ถึง ๓ เท่าตัว การต่อเรือชุดลำนี้จะใช้เวลาประมาณ ๒ ปี คิดเป็นเงินประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท นอกจากการข่มขู่และสร้างความหวังให้แก่รัฐบาลไปพร้อมกันแล้ว บริษัทก็ได้ เสนอรูปแบบการลงทุนร่วมกันในระยะยาวระหว่างบริษัทกับ อมท. โดยยกตัวอย่างการ ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอินโดนีเซียซึ่งรัฐเป็นผู้ถือประทานบัตรทั้งหมด แต่ได้อนุมัติให้ ปิลลิตันเข้าทำเหมืองโดยรัฐถือหุ้นไม่เกิน ร้อยละ ๒๕ และกิจการจะโอนเป็นของรัฐใน ๒๕ ปี ไม่เพียงแต่เท่านั้น ปิลลิตันยังเสนอให้รัฐบาลไทยเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทไทยซาร์โก้อีกด้วย<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., สิงหาคม ๒๕๑๘.

ถึงแม้ว่าคณะกรรมการ อมท. จะถือว่าการเจรจาดังกล่าวไม่เป็นทางการ และไม่มีข้อผูกพันใดก็ตาม แต่ข้อเสนอเหล่านั้นก็ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง และกรรมการบางคนก็สนับสนุนให้คณะกรรมการดำเนินการตามข้อเสนอของบริษัทด้วย เช่น ที่ปรากฏในการประชุม เดือนกันยายน ๒๕๑๘ มจ.พิริยดิศ ได้เสนอแนะว่า อมท. ไม่น่าจะซื้อกิจการหรือเข้ากิจการบางส่วนจากเทมโก้ หรือแม้แต่จะจ้างเหมาบริษัทชุดแร่ ทว่าควรจะร่วมทุนกับบริษัทโดยถือหลักปฏิบัติ เช่นเดียวกับอินโดนีเซีย<sup>๑</sup> นอกจากนี้ในครั้งนี้แล้ว บิลลิตันยังได้ส่งเจ้าหน้าที่มายื่นข้อเสนอและเจรจากับคณะกรรมการ อมท. อย่างไม่เป็นทางการอีกหลายครั้ง เป็นเหตุให้การพิจารณาวางนโยบายการทำเหมืองของ อมท. เกี่ยวพันกับข้อเสนอของบิลลิตันตลอดเวลา

## ๒. ความไม่พร้อมขององค์การเหมืองแร่ในทะเล

เนื่องจากรัฐบาลได้มอบหมายให้ อมท. เป็นผู้รับผิดชอบเสนอนโยบายการทำเหมืองแร่ในทะเลมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนั้น ลักษณะของการกำหนดนโยบายของ อมท. จึงมีส่วนกำหนดผลของการทำความตกลงระหว่างรัฐบาลกับบิลลิตันด้วย จากการศึกษาได้พบว่า ความไม่พร้อมของ อมท. เองเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายเทมโก้ประสบความสำเร็จในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐในช่วงนี้

ลักษณะการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นไปอย่างฉุกฉลุกรุก โดยมีได้มีการวางแผนล่วงหน้ามาก่อนเป็นเหตุให้การดำเนินงานในระยะแรกของ อมท. ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร อุปสรรคประการแรก ก็คือ การที่รัฐบาลได้มอบภาระให้ อมท. จัดการกับการทำเหมืองแร่ในทะเล ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับชาติและรัฐบาลเองก็ไม่มีประสบการณ์มาก่อน โดยที่รัฐบาลเองมิได้กำหนดให้แน่ชัดว่า จะมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาทรัพยากรโดยส่วนรวมในระยะยาวอย่างไร นอกจากนั้น รัฐบาลมิได้วางแนวทางหลักให้ อมท. อย่างชัดเจนว่า จะให้ อมท. เติบโตไปในทิศทางใด คล้ายคลึงหรือแตกต่างอย่างไรกับรัฐวิสาหกิจเหมืองแร่ของประเทศเพื่อนบ้าน หรือจะให้ อมท. มีความสัมพันธ์กับบริษัทบิลลิตันเพียงบริษัทเดียว หรือบริษัทอื่นด้วย และในรูปแบบใด การขาดแคลนแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจนนี้เป็นเหตุให้ อมท. ต้องตกเป็นฝ่ายรับฟังข้อเสนอจากบริษัทบิลลิตันซึ่งต้องการผลประโยชน์จากแหล่งแร่ของ อมท. มาตั้งแต่แรก ประสบการณ์จากการศึกษากระบวนการต่อรองระหว่างรัฐ

<sup>๑</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., กันยายน ๒๕๑๘.

เจ้าบ้านกับบริษัทแร่ข้ามชาติ ของเดวิด สมิท และหลุยส์ เวลส์ (David Smith and Louis Wells) ชี้ให้เห็นว่าลักษณะดังกล่าวจะมีผลเสียต่อรัฐบาลเอง เพราะหากรัฐบาลเจ้าบ้านยินยอมให้บริษัทเป็นฝ่ายยื่นข้อเสนอหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ก่อนอยู่ตลอดเวลา ก็จะเป็นการยากสำหรับรัฐบาลที่จะต่อรอง หรือเจรจาในแนวทางที่นอกเหนือไปจากขอบเขตที่บริษัทต้องการ<sup>๑</sup> ในกรณีของไทยก็เช่นกัน ได้ปรากฏมาแต่ต้นว่า การวางแนวทางการดำเนินของ อมท. เป็นไปในรูปแบบที่ อมท. จะต้องให้บริษัทเทมโก้หรือบิลลิตันเข้ามาเกี่ยวข้องกับตัวอย่างแน่นอน ในรูปใดรูปหนึ่ง

อุปสรรคของ อมท. อีกประการหนึ่ง คือ การขาดแคลนทุนในการดำเนินงาน จะเห็นได้ว่าเงินทูลจำนวน ๒๐ ล้านบาทที่รัฐบาลจ่ายประเดิมให้ นั้นไม่เพียงพออย่างแน่นอนในการจะริเริ่มโครงการขนาดใหญ่ได้โดยอิสระ หรือโดยไม่ต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากภายนอก คณะกรรมการ อมท. จึงไม่เพียงแต่จะต้องคำนึงถึงการวางนโยบายทำเหมืองเท่านั้น หากจะต้องพิจารณาถึงปัญหาแหล่งเงินทุนที่เหมาะสมหรือคิดหารายได้เพิ่มเติมจากทางอื่นควบคู่ไปด้วย นอกจากทุนแล้ว อมท. ยังขาดแคลนข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่แหล่งแร่ ซึ่งจะบอกลักษณะและความสมบูรณ์ของแร่ ความหนาของชั้นดิน ขอบเขตและปริมาณของดินดินที่จะขุด และความลึกของกระสวยแร่ เป็นต้น การขาดแคลนข้อมูลเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคในการเลือกวิธีการทำเหมือง หรือวางแผนงานต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะข้อมูลหรือแผนที่แหล่งแร่เป็นปัจจัยสำคัญในการออกแบบสร้างหรือเลือกซื้อเรือขุด, ในการวางแผนการลงทุนและในการประหยัดค่าใช้จ่ายในการขุดแร่ แผนที่แหล่งแร่ยังช่วยให้การทำเหมืองเป็นไปได้โดยถูกต้องต่อหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรอีกด้วย ไม่เพียงแต่เท่านั้น อมท. ยังขาดแคลนเครื่องมือในการสำรวจและทำเหมืองแร่ ทั้งยังขาดแคลนบุคลากรที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการทำเหมืองแร่ในทะเล ความขาดแคลนปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานเช่นนี้ เป็นเหตุให้คณะกรรมการ อมท. ไม่มีอิสระในการวางนโยบายการทำเหมืองนัก และต้องพึ่งบริษัทบิลลิตันในที่สุด

<sup>๑</sup>David Smith and Louis Wells, Negotiating Third World Mineral Agreements : Promise as Prologue (Cambridge Massachusetta : Ballinger Publishing Co., 1975), pp. 153-176.

อุปสรรคประการสำคัญที่สุดก็คือ ข้อจำกัดของคณะกรรมการ อมท. เอง กล่าวในแง่ภาระหน้าที่ อมท. มีฐานะเป็นตัวแทนเพียงหน่วยงานเดียวของรัฐบาลในการแก้ปัญหาเหมโก๊ การมีอำนาจที่แน่ชัดแต่เพียงหน่วยเดียวนั้น ตามหลักการแล้วจะเป็นผลดีต่อการเจรจาระหว่างรัฐบาลเจ้าบ้านกับบริษัทต่างชาติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลจะสามารถสร้างความเห็นที่เป็นเอกภาพกันได้ง่าย และไม่เกิดความขัดแย้งระหว่างหลายหน่วยงาน<sup>๑</sup> แต่ในกรณีของไทยกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะคณะกรรมการส่วนใหญ่ของ อมท. เป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ในกิจการเหมืองแร่โดยตรงมาก่อน เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของกิจการที่รับผิดชอบแล้ว คณะกรรมการ อมท. ควรจะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในกิจการเหมืองแร่ของไทยเป็นอย่างดี รวมทั้งจะต้องรอบรู้และทันต่อความเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในด้านการค้า การผลิต การบริโภค ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ผลิตกับบริษัทแร่ต่าง ๆ ด้วย แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการ อมท. มีคุณสมบัติไม่แตกต่างจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป คือ เป็นข้าราชการประจำระดับสูงที่มีภาระด้านอื่นรับผิดชอบเต็มที่อยู่แล้ว และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในกิจการประเภทอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมทรัพยากรธรรมชาติ<sup>๒</sup> ลักษณะดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการวางแนวทาง อมท. หลายประการ ดังนี้

ประการแรก ทำให้เป็น ข้อเสียเปรียบสำคัญของฝ่ายรัฐบาลในกรณีที่มีการเจรจาดิตต่อกับฝ่ายเหมโก๊ เพราะในคณะกรรมการ อมท. มีผู้เชี่ยวชาญด้านเหมืองแร่โดยตรงแต่เพียงท่านเดียวคือ มจ.พิริยดิศ ดิศกุล ซึ่งรับผิดชอบงานด้านทรัพยากรธรณีมาโดยตลอด ในเวลาต่อมาคณะกรรมการได้เชิญผู้เชี่ยวชาญอีกท่านหนึ่งมาร่วมงาน ในฐานะผู้อำนวยการ อมท. คือ นายแหลม พิชัยสรทัต ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีอาชีพประกอบการเหมืองแร่โดยตรง การที่ฝ่าย อมท. มีผู้เชี่ยวชาญเรื่องเหมืองแร่แต่เพียงสองท่านนี้ย่อมไม่อาจเทียบได้กับบริษัทบิลลิตัน ซึ่งอยู่ในเครือของเชลล์ และมีทรัพยากรที่หนุนช่วยการดำเนินธุรกิจของตนอย่างอุดมสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็น เงินทุน, เทคโนโลยี, ความชำนาญ, บุคลากรและประสบการณ์ในการต่อรองกับประเทศเจ้าบ้าน

<sup>๑</sup> Ibid.

<sup>๒</sup> โปรดดูรายชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของคณะกรรมการ อมท. ภาคผนวก หน้า ๓๐๐.



ประการที่สอง ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านเหมืองแร่ และเป็นผู้ที่ทราบเบื้องหลังความเป็นมาของเหมืองโก๊มาแต่ต้น มจ.พริยติศ จึงมีบทบาทเป็นหลักในการเสนอความเห็นต่อกรรมการในปัญหาต่าง ๆ และเป็นตัวแทนโดยปริยายของ อมท. ในการเจรจาติดต่อกับบิลลิตันในปัญหาต่าง ๆ มาตั้งแต่ต้น ทักษะของ มจ.พริยติศ ต่อปัญหาเหมืองโก๊จึงมีความสำคัญไม่น้อยต่อกระบวนการพิจารณาวางแผนทางทำเหมืองของคณะกรรมการท่านอื่น ๆ

มจ.พริยติศมีทักษะต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่ตรงข้ามกับฝ่ายต่อต้านเหมืองโก๊ คือ เห็นว่าคนไทยยังไม่มีความสามารถพอที่จะประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่แบบสมัยใหม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำเหมืองแร่ในทะเล ทั้งยังเชื่อมั่นว่า ก้าวพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ไทยจะต้องอาศัยการลงทุนจากต่างประเทศแต่เพียงวิธีเดียวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ มจ.พริยติศ จึงสนับสนุนการลงทุนของบิลลิตันในประเทศไทยอย่างเต็มที่ ด้วยเห็นว่า เป็นบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์อย่างสูงในกิจการเกี่ยวกับดีบุกทั้งยังเห็นว่าการที่บิลลิตันจะเข้ามาทำเหมืองแทนเหมืองโก๊และยูเรเนียมคาร์ไบด์นั้น เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ทั้งต่อประเทศและต่ออุตสาหกรรมดีบุกโลกโดยส่วนรวม เพราะจะเป็นการกีดกันมิให้สหรัฐ ซึ่งเป็นผู้บริโภคดีบุกรายใหญ่ที่สุดของโลก ได้อาศัยแหล่งแร่ของไทยก้าวไปสู่ฐานะผู้ผลิตดีบุกรายสำคัญด้วย<sup>๑</sup> ในด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ท่านมีความเห็นว่า ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นจะต้องเร่งการผลิตทรัพยากรเพื่อส่งออกจำหน่ายในตลาดโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งดีบุก ก่อนที่ความต้องการใช้ดีบุกของโลกจะถูกแทนที่ด้วยวัสดุทดแทนอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อนำรายได้เข้าประเทศ มจ.พริยติศ เห็นว่าความคิดของกลุ่มที่ต่อต้านเหมืองโก๊ที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติควมผลิตโดยคนของชาติ และใช้ประโยชน์เฉพาะในชาติ เท่านั้น เป็นทักษะที่คับแคบและไม่ช่วยเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจแม้แต่น้อย มจ.พริยติศ เห็นว่า วัตถุดิบประเภทแร่มีได้มีเหมือนกันหมดในทุกประเทศและความต้องการใช้ก็มีได้มีเฉพาะในประเทศหนึ่งประเทศใด การเสนอสนองจึงควรเป็นไปในลักษณะ เอื้อ เพื่อเอื้อแผ่เพื่อชาวโลกจะได้มีวิวัฒนาการในระดับเดียวกัน ท่านไม่เห็นด้วยกับการกล่าวหาว่าต่างชาติได้เข้ามาครอบงอมผลประโยชน์ออกไปจากประเทศไทย โดยให้เหตุผลว่า รัฐได้เรียกเก็บ

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ มจ.พริยติศ ดิศกุล ...

คำภาคหลวง และภาษีจากคำไรของผู้ผลิต และภาษีรายได้จากผู้ผลิตและภาษีส่งออกเป็นการตอบแทนที่เพียงพอแล้ว<sup>๑</sup>

ด้วยเหตุที่กรรมการท่านอื่นไม่มีความรู้ในเรื่องเหมืองแร่ และไม่ทราบความเป็นมาของเหมืองโก้ รวมทั้งหลักการและเหตุผลของการเพิกถอนประทานบัตร<sup>๒</sup> จึงมีความเป็นไปได้ว่า ความเห็นของกรรมการท่านอื่นอาจจะโน้มเอียงไปตามทัศนะของ มจ.พิริยดิศ บ้างไม่มากนักน้อย นอกจากนั้น การที่คณะกรรมการเหล่านี้เป็นข้าราชการระดับสูง ทั้งยังไม่มีโอกาสสัมพันธ์ใกล้ชิดหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเป็นกับฝ่ายที่ต่อต้าน เหมืองโก้มาก่อน จึงเป็นการง่ายที่จะคล้อยตามความเห็นหรือข้อ เสนอของฝ่ายบิลลิตันมากกว่า เพราะบริษัทได้ส่งตัวแทนเข้ามาพบปะเกลี้ยกล่อมอยู่เป็นประจำ

### ๓. นโยบายของรัฐบาล

ถึงแม้ว่ารัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ จะมอบหมายให้ อมท. รับผิดชอบในด้านกรวางแนวทางการทำเหมืองก็ตาม แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ยังอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะเห็นพ้องหรือแตกต่างกับข้อ เสนอของ อมท. ก็ได้ ดังเช่นคราวที่รัฐบาลไม่เห็นพ้องกับข้อ เสนอให้ซื้อกิจการของ เหมืองโก้ซึ่ง อมท. ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก แต่กลับไปเห็นชอบกับวิธีการว่าจ้าง เอกชนทำเหมืองแทน ซึ่ง อมท. ให้ความสำคัญเป็นลำดับรอง ดังนั้น ความเห็นของคณะรัฐมนตรีต่อปัญหาเหมืองโก้จึง เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญชี้ขาดของฝ่ายรัฐบาลในการทำความตกลงกับเหมืองโก้

การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๒๔ ตุลาคม ที่ให้ว่าจ้างเอกชนทำเหมือง เป็นจุดสำคัญที่สามารถสะท้อนให้เห็นนโยบายของรัฐบาลต่อการแก้ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการเพิกถอนประทานบัตรเหมืองโก้ได้ในแง่มุมหนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลมีเหตุผลหรือความจำเป็นบางประการอยู่เบื้องหลังการลงมติดังกล่าวหรือไม่... เพราะรัฐบาลย่อมคาดคะเนได้ว่า การเลือกวิธีว่าจ้าง เอกชนทำเหมืองนั้น อาจเป็นชนวนให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านที่ ยิบ เนื่องจากกลุ่มพลังชาตินิยมได้ เหตุที่ตั้งข้อสงสัยเกิดนี้ก็เพราะ

<sup>๑</sup>มจ.พิริยดิศ ติศกุล, "สารคดีลากทะเล," ใน กิจการเหมืองแร่...

<sup>๒</sup>ในการประชุมคณะกรรมการ อมท. ครั้งแรก ๆ กรรมการบางท่านขอให้ มจ.พิริยดิศ อธิบายถึงวิธีการขุดและขายแร่ความเป็นมาของบริษัทเหมืองโก้ ตลอดจนเหตุผลทางกฎหมายที่รัฐบาล เพิกถอนประทานบัตรเหมืองโก้

(อ้างจาก อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., สิงหาคม ๒๕๑๘).

ประการแรก เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเสนอของ อมท. ที่ให้ซื้อกิจการของ เหมโก้มำทำเหมืองเอง กับข้อเสนอที่ให้ว่าจ้างเอกชนแล้ว ได้พบว่าข้อเสนอแรกมีนโยบายที่จะประนีประนอมกับฝ่ายนักวิชาการและนักศึกษามากกว่าข้อเสนอข้อหลัง เพราะการซื้อทรัพย์สินของเหมโก้มีหลักการที่พ้องกับข้อเรียกร้องของกลุ่มพลังชาตินิยม ในแง่ที่จะเป็นการตัดความผูกพันกับฝ่ายเหมโก้ และจะเป็นการเริ่มต้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่โดยคนไทยเอง นอกจากนั้นข้อเสนอนี้ยังสามารถตอบสนองหลักการ ๔ ประการ ที่รัฐมนตรีอุตสาหกรรมมอบหมายแก่ อมท. ด้วย เพราะผู้อำนวยการ อมท. ซึ่งเป็ยผู้เสนอโครงการนี้ชี้แจงว่า วิธีนี้จะทำให้อมท. เปิดการทำเหมืองได้ทันที โดยใช้อุปกรณ์การขุดแร่และพนักงานขุดเดิม ผลผลิตของประเทศจึงจะไม่หยุดชะงัก นอกจากนั้นวิธีนี้ยังสามารถแก้ปัญหาการว่างงานของคนงานเหมโก้ได้โดยอัตโนมัติ ทั้งยังเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การระงับการฟ้องร้องของบริษัท เพราะบริษัทจะได้รับเงินชดเชยค่าทรัพย์สินของตน อันจะเป็นผลสืบเนื่องให้บรรยากาศของการลงทุนจากต่างประเทศแจ่มใสขึ้นด้วย<sup>๑</sup> เมื่อพิจารณาในด้านหลักการวิธีการนี้จึงน่าจะสามารัระงับปฏิกิริยาต่อต้านจากกลุ่มพลังชาตินิยม พร้อม ๆ กับที่สามารถตอบสนองหลักการของรัฐบาลเอง

ประการที่สอง แม้ว่าคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกวิธีการให้ อมท. ว่าจ้าง "เอกชน" ทำเหมืองโดยมิได้ระบุว่าต้องจ้างบิลลิตันหรือเหมโก้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในขณะนั้นแล้ว ก็อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ว่าบิลลิตันจะได้รับการว่าจ้าง เพราะในขณะนั้นเรือขุดแร่ขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพพอที่จะมารับจ้าง อมท. ขุดแร่ในเขตประทานบัตรเหมโก้เดิมซึ่งมีระดับน้ำลึกมีอยู่เพียง ๓ บริษัท คือ เรือขุดของบริษัท หุงคฮาร์เบอร์ บริษัทอ่าวขามหิน และบริษัทเหมโก้เอง<sup>๒</sup>

จากข้อเท็จจริงที่น่าสังเกตทั้งสองประการนี้ ทำให้ดูคล้ายกับว่า รัฐบาลน่าจะมีนโยบายภายในเป็นพิเศษอยู่ก่อนการลงมติครั้งนี้แล้ว ในอันที่จะให้บิลลิตันกลับเข้ามาทำเหมือง

<sup>๑</sup>อมท., "นโยบายการทำเหมืองเรือขุดในทะเลในระยะแรก," ...

<sup>๒</sup>อมท., บันทึกจากผู้อำนวยการ อมท. ถึง ประธาน อมท. เรื่อง "รายงานเรื่อง อมท. ดำเนินการทำเหมืองในทะเลด้วยวิธีจ้าง" ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๘.



ต่อจากเทมโก้ในรูปแบบใหม่ และหากจะนำทัศนะพื้นฐานของรัฐบาลชุดนี้ที่มีต่อการเคลื่อนไหวต่อต้านเทมโก้มาพิจารณาประกอบด้วยกันก็จะยิ่งทำให้ข้อสันนิษฐานดังกล่าวมีความเป็นไปได้มากขึ้น

รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ไม่เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหวต่อต้านเทมโก้ของกลุ่มพลังชาตินิยม ดังจะเห็นได้จากทัศนะที่มีต่อผลการวินิจฉัยกรณีเทมโก้โดยรัฐบาลชุดก่อน คือ เชื่อว่า "เป็นไปได้ว่ารัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ สั่งการผิด เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจจะพิจารณาเรื่องนี้ไม่ละเอียด"<sup>๑</sup> รัฐบาลชุดนี้ได้ปฏิเสธอย่างเด็ดขาดต่อข้อเรียกร้องของฝ่ายผู้ต่อต้านเทมโก้ว่า รัฐบาลจะไม่รื้อฟื้นเรื่องการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นในกรณีเทมโก้อย่างแน่นอน โดยให้เหตุผลว่า ผู้รับผิดชอบเรื่องนี้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว และไม่แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะมีความผิดจริง<sup>๒</sup> นอกจากนี้เมื่อรัฐบาลชุดนี้เข้าบริหารประเทศ ก็มีการรณรงค์ให้คนทั่วไปเชื่อว่า การเคลื่อนไหวพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มนักเรียนนั้น มีแผนทางการเมืองแอบแฝงอยู่เบื้องหลัง ประธานคณะกรรมการ อมท. ซึ่งไม่เคยเกี่ยวข้องกับการพิจารณาเพิกถอนประทานบัตร และไม่ทราบแม้แต่ว่าบริษัทเทมโก้และเอมโก้อยู่ในเครือเดียวกันหรือไม่<sup>๓</sup> ได้แถลงต่อสื่อมวลชนว่า การเพิกถอนประทานบัตรเทมโก้เป็นวิธีการทางสังคมนิยม<sup>๔</sup> นอกจากนี้ ในการสัมมนาสมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศ รุ่นที่ ๑ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้จัดขึ้นในเดือนเมษายน ๒๕๑๔ และมีสมาชิกสภาจังหวัดจาก ๑๗ จังหวัดเข้าร่วมการสัมมนา จำนวน ๖๘ คน วิทยากรซึ่งได้รับเชิญไปอภิปรายเรื่องการป้องกันรักษาความสงบภายในประเทศ ได้กล่าวพาดพิงถึงกรณีเทมโก้ว่า เป็นแผนของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ที่ดำเนินการโฆษณาทางการเมืองเพื่อเอาชนะรัฐบาล ทั้งนี้

<sup>๑</sup> ประชาธิปไตย (๔ พฤษภาคม ๒๕๑๔) : ๓.

<sup>๒</sup> ประชาธิปไตย (๒๓ เมษายน ๒๕๑๔) : ๑๒ และ (๒๕ เมษายน ๒๕๑๔) : ๑๒.

<sup>๓</sup> ในระหว่างการประชุมคณะกรรมการ อมท. เดือนสิงหาคม ๒๕๑๔ ประธานอมท. ได้สอบถาม มจ.พิริยดิศ ถึงความสัมพันธ์ของบริษัททั้งสอง

<sup>๔</sup> ประชาธิปไตย (๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๔) : ๑๒.

โดยการโฆษณาชวนไล่อลรัฐออกจากประเทศไทย วิธีการหนึ่งก็คือเรียกร้องให้รัฐบาลเพิกถอน  
 ประทานบัตรเหมโก<sup>๑</sup> รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ มิได้มีความรู้สึกร่วมกับฝ่ายต่อต้านเหมโกว่า  
 การดำรงอยู่ของบริษัทจะเป็นผลเสียต่ออธิปไตยของประเทศ หรือเศรษฐกิจของชาติในระยะ  
 ยาว ตรงกันข้ามรัฐบาลเห็นว่าการผลิตของเหมโกเป็นการเพิ่มรายได้ให้ประเทศในรูปแบบต่าง ๆ  
 ด้วยทัศนคติในแง่ลบต่อกลุ่มพลังชาตินิยม รัฐบาลชุดนี้จึงเห็นว่า ตนมีภาระที่จะต้องให้ความเป็น  
 ธรรมแก่บริษัทเหมโก และประกาศอย่างชัดเจนมาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๑๔ ว่า "รัฐบาล  
 ชุดนี้จะไม่ยอมให้กรณีแบบเหมโกเกิดขึ้นมาอีก"<sup>๒</sup> และด้วยเหตุที่เชื่อว่าการออกคำสั่งเพิกถอน  
 ประทานบัตรเหมโกนั้น เป็นผลมาจากแรงกดดันทางการเมือง รัฐบาลชุดนี้จึงไม่เห็นพ้องกับ  
 กลุ่มชาตินิยมที่เสนอว่านโยบายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติควรได้รับการปรับปรุง

รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เห็นว่า การต่อต้านเหมโกจะเป็นผลเสียต่อบรรยากาศ  
 การลงทุนของชาวต่างชาติ รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมกล่าวถึงกรณีเหมโกเมื่อวันที่ ๗  
 กรกฎาคม ๒๕๑๔ ว่า "การลงทุนในประเทศไทยโดยชาวต่างชาติกำลังหยุดชะงัก เพราะการ  
 ถอนประทานบัตรของเหมโกโดยรัฐบาลชุดเสนีย์ ปราโมช ประเทศเรากำลังต้องการการ  
 ลงทุนจากต่างชาติเพื่อเศรษฐกิจของชาติ"<sup>๓</sup> กล่าวโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลไทยถือเอาการ  
 ลงทุนจากต่างประเทศเป็นเครื่องมือหลักประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลมีความ  
 เชื่อว่า การเปิดโอกาสให้ธุรกิจต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการภายในประเทศ จะช่วยเร่ง  
 ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากผู้ลงทุนจะนำเอาเงินทุนและ  
 เทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาช่วยเพิ่มทุนและขยายการผลิตของประเทศ ในด้านอุตสาหกรรม  
 เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติก็เช่นกัน รัฐบาลมักมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนให้บริษัทต่างชาติเข้า  
 มาดำเนินการ โดยอ้างเหตุผลว่า เป็นกิจการที่ต้องการการลงทุนขนาดใหญ่ และเทคโนโลยี  
 ในระดับที่สูงเกินความสามารถของนักลงทุนภายในประเทศ รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ก็เช่น  
 กัน เหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลให้ว่าจ้างบิลลิตันก็ด้วยเชื่อว่า การทำเหมืองแร่ดีบุกในทะเลนั้นเหลือ

<sup>๑</sup> ประชาธิปไตย (๒๓ เมษายน ๒๕๑๔) : ๑๒.

<sup>๒</sup> Bangkok Post (7 July 1975) : 1.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน.

ความสามารถของคนไทย รัฐบาลชุดนี้ไม่เห็นด้วยกับข้ออ้างดึงของกลุ่มพลังชาตินิยมที่เน้นว่า การลงทุนจากต่างประเทศจะเกิดผลดีต่อเมื่อเป็นการลงทุนที่สุจริตซึ่งกรณีเทมโก้อยู่นอกเหนือ ข่ายนี้<sup>๑</sup> และต่อเมื่อเป็นการลงทุนที่จะส่งผลเชื่อมโยงเข้ากับระบบเศรษฐกิจโดยรวม หรือส่งผลเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลัง (forward and backward linkage) ซึ่ง การทำเหมืองแร่ดีบุก เป็นไปเพื่อส่งออกในรูปวัตถุดิบเป็นหลักแทนที่จะมีการแปรรูปให้เป็นผลิต- ภัณฑ์ที่สำเร็จรูป<sup>๒</sup> ทศนะต่อการลงทุนจากต่างประเทศที่แตกต่างกันนี้เป็นเหตุให้รัฐบาลไม่เห็น พ้องกับข้อทักท้วงที่ว่าผลการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลในอดีตแก่บริษัทยูเนียนคาร์ไบด์ ได้ ทำให้บริษัทแม่ของ เทมโก้สามารถสร้างอำนาจครอบงำอุตสาหกรรมดีบุกไทย โดยผ่านการผูก- ขาดถลุงแร่ของบริษัทไทยแลนด์สเมลติงฯ<sup>๓</sup> ด้วยนโยบายที่มุ่งส่งเสริมการลงทุนจากต่าง ประเทศ ผสานกับความไม่เชื่อถือต่อผลการสืบสวนความเป็นมาของ เทมโก้และคำวินิจฉัย ของรัฐบาลชุดก่อน ประกอบกับการที่ยูเนียนคาร์ไบด์และบิลลิตัน เป็นบริษัทที่มีชื่อเสียงและกิจ การระดับโลกยิ่งทำให้รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เห็นว่า การต่อต้านเทมโก้จะก่อให้เกิดความ ระส่ำระสายของนักลงทุนจากต่างประเทศ ข้อหวั่นเกรงนี้ยิ่งทวีขึ้นอีก เมื่อบริษัทชูว่าจะฟ้อง ร้อง และเมื่อหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ได้ลงข่าวว่า บริษัทยูเนียนออยล์กำลังหากระแวงว่า รัฐบาลอาจมีนโยบายยิววิสาหกิจต่างชาติเข้าเป็นของรัฐ เช่นเดียวกับที่เฟิกดอนประทานบัตร เทมโก้<sup>๔</sup> ดังนั้น เพื่อสร้างบรรยากาศของการลงทุนจากต่างประเทศ รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ จึงเลือกที่จะประนีประนอมกับฝ่ายเทมโก้ มากกว่าที่จะดำเนินการตามข้อเรียกร้องกลุ่มพลัง ชาตินิยม

<sup>๑</sup>แนวร่วมพิทักษ์ทรัพยากรแห่งประเทศไทย, "เทมโก้กับบรรยากาศการลงทุน," อิตีบี (๒๖-๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๘) : ๗.

<sup>๒</sup>สุวรรณ แสงเพชร, "ที่ผ่านมา นายทุนเท่านั้นที่มีสิทธิในทรัพยากรฯ," ประชาธิปไตย (๑๑ มกราคม ๒๕๑๘) : ๕.

<sup>๓</sup>นาท ศัลยวิรุฬห์, "กรณีเทมโก้ มองในแง่ของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ," ประชาธิปไตย (๒๐ มีนาคม ๒๕๑๘) : ๕ และ (๒๑ มีนาคม ๒๕๑๘) : ๕.

<sup>๔</sup>Bangkok Post (6 November 1975) : 5.



การพิจารณาถึงปัจจัยสามประการที่มีอิทธิพลต่อการทำความเข้าใจความตกลงระหว่างรัฐบาล กับบริษัทบิลลิตันในช่วงเมษายน ถึง ตุลาคม ๒๕๑๔ ดังกล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่า การที่มติ ทั้งสองครั้งของรัฐบาลเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของบริษัทบิลลิตัน คือ ทำให้บริษัท แม่ของเทมโก้ สามารถเข้ามารับจ้างรัฐบาลทำเหมืองได้ ทั้ง ๆ ที่ถูกต้องด้านอย่างหนักนั้น เป็นผลมาจากการใช้อิทธิพลของบริษัทในฐานะบรรษัทลงทุนข้ามชาติ เข้าโน้มน้าวและผลักดัน กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล กับทั้งเป็นผลมาจากนโยบายภายในของรัฐบาลเองที่ต้องการ จะประนีประนอม และให้ความสนับสนุนแก่บริษัทด้วย

#### การเจรจาต่อรองเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลกับบริษัทบิลลิตัน

(พฤศจิกายน ๒๕๑๔ - ธันวาคม ๒๕๑๔)

การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับบริษัทบิลลิตันในช่วงนี้ เป็นผลสืบต่อจากการ ทำความตกลงในช่วงแรก คือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการในรายละเอียดของการ ว่าจ้าง ระหว่าง อมท. กับ บริษัทบิลลิตัน เพื่อหามาตรการในการกำหนดอัตราค่าจ้าง หรือส่วนแบ่งผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย

#### ก. สาระสำคัญและกระบวนการเจรจาต่อรอง

การเจรจาต่อรองในเงื่อนไขของการว่าจ้าง และรูปแบบของการทำความเข้าใจ ความตกลงว่าจ้างมีปัญหาสำคัญ ๆ ซึ่งทั้ง คณะรัฐมนตรี อมท. และบริษัทบิลลิตัน ไม่สามารถตกลง กันได้ง่ายนัก การเจรจาลงจึงยืดเยื้อมาถึงสามรัฐบาล คือ ตั้งแต่ช่วงปลายรัฐบาลผสมสหพรรค ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ มาจนถึงรัฐบาลคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในเดือนธันวาคม ๒๕๑๔ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

#### ๑. เนื้อหาของการเจรจาต่อรอง

ประเด็นหลักของการต่อรองระหว่าง อมท. กับบิลลิตัน และที่ได้รับความ สนใจจากกลุ่มพลังชาตินิยมมากที่สุด ก็คือ "วิธีการคิดค่าจ้าง" และ "อัตราค่าจ้าง" ที่ อมท. จะต้องจ่ายให้แก่บิลลิตัน สำหรับอมท. นั้น การกำหนดวิธี คิดค่าจ้างและอัตราค่าจ้างมีความ สำคัญอย่างยิ่งต่ออนาคตขององค์การเอง ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ในการว่าจ้างบิลลิตันนั้น อมท. เคยแถลงว่าเพื่อหารายได้มาเป็นทุนดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ อมท. เป็น

ผู้จ่ายค่าภาคหลวงทั้งหมด คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาการว่าจ้างทำเหมืองในทะเลของ อมท.<sup>๑</sup> จึงมีภาระในการที่จะทำให้ อมท. ยังคงมีรายได้เหลือในจำนวนที่เพียงพอ หลังจากจ่ายค่าจ้างบิลลิตัน และหักค่าภาคหลวงที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐออกแล้ว ส่วนบิลลิตันนั้น เนื่องจากเข้ามารับจ้าง อมท. ทำเหมืองเพียงระยะชั่วคราว (๓-๕ ปี) ทั้งยังไม่แน่ว่า โครงการระยะยาวที่บริษัทจะขอร่วมทุนกับ อมท. จะได้รับการอนุมัติหรือไม่ บริษัทจึงยอมพยายามเรียกร้องค่าจ้างชุดแรกในอัตราสูง เพื่อให้คุ้มกับอัตราเสี่ยงที่บริษัทอาจไม่ได้รับ โอกาสทำเหมืองต่อไป

ในการเจรจาระหว่าง อมท. กับบิลลิตันเกี่ยวกับ "วิธีการคิดค่าจ้าง" นั้น ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ในส่วนที่จะจ่ายค่าจ้างเป็นแร่ ส่วนวิธีการคิดค่ารับจ้างนั้น แต่ละฝ่ายมีความเห็นแตกต่างกันพอสมควรได้ดังนี้

๑. ในการเจรจากับ อมท. เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๔ ฝ่ายบิลลิตันเสนอวิธีการคิดค่าจ้างแบบแบ่งปันผลกำไร คือ จากผลผลิตแร่ทั้งหมดซึ่งบริษัทคาดว่าจะได้ ๑,๗๐๐ ตัน

๑) จะหักส่วนแบ่งแร่จำนวนเริ่มแรกให้ อมท. เป็นมูลค่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ๒) แล้วหักให้บิลลิตันเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิต จำนวน ๑๓๓ ล้านบาท หรือคิดเป็นแร่ได้ ๔๘๕ ตันโลหะ ๓) ผลผลิตที่เหลือถือเป็นผลกำไร จะนำมาแบ่งอีกทีหนึ่งระหว่าง อมท. กับ บิลลิตัน

ในขั้นต้น อมท. เห็นพ้องกับหลักการดังกล่าว แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องสำคัญ คือ วิธีการหักค่าภาคหลวง ซึ่งจะมีผลทำให้ส่วนแบ่งแร่รวม ของแต่ละฝ่ายมากหรือน้อยแตกต่างกัน อมท. เห็นว่า หลังจากจ่ายค่าจ้างส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายของบิลลิตันออกแล้ว ให้หักค่าภาคหลวงออกจากแร่ที่เหลือทั้งหมดก่อน แล้วจึงค่อยแบ่งส่วนที่เป็นผลกำไรให้แก่บิลลิตันอีกครั้งหนึ่ง ส่วนบิลลิตันต้องการให้แร่ส่วนที่ตนจะได้รับ (ทั้งค่าใช้จ่ายและส่วนแบ่งผลกำไร) เป็นส่วนที่ปลอดจากค่าภาคหลวง คือ ต้องการให้ อมท. จ่ายค่าภาคหลวงโดยหักเอาจากส่วนแบ่งของ อมท. เอง ซึ่ง อมท. ไม่ยินยอม ข้อขัดข้องประการหนึ่งคือ อมท. เห็นว่า

---

<sup>๑</sup>ประกอบด้วย นายดำริ น้อยมณี ประธานคณะกรรมการ อมท., นายสมภพ โทตระกิตย์, พล.ต.ต.จักร์ ลักษณะบุญส่ง, มจ.พิริยดิศ ดิศกุล และ นายแหลม พิชัยสรทัต ผู้อำนวยการ อมท.

บริษัท เสนอค่าใช้จ่ายมาสูงมาก และไม่มั่นใจว่าเรือชุดของบริษัทจะชุดแร่ได้ถึง ๑,๗๐๐ ตัน  
 อมท. จึงเสนอวิธีการใหม่ในการคิดค่าจ้าง ด้วยเกรงว่าวิธีเดิมอาจทำให้ อมท. ได้รับส่วน  
 แบ่งน้อยเกินไป และหากชุดแร่ได้น้อย อมท. อาจถึงกับขาดทุน

๒. ในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๑๔ อมท. ได้เสนอวิธีการใหม่ในการคิดค่าจ้าง  
 โดยจะจ่ายเป็น ร้อยละของผลผลิตทั้งหมด แทนที่จะใช้วิธีแบ่งปันผลกำไร อมท. ให้เหตุผลว่า ข้อ  
 เสนอของบริษัท เรื่องการแบ่งปันผลกำไร อาจตีความได้ว่าเป็นการร่วมกิจการอันอาจขัดกับมติ  
 คณะรัฐมนตรีที่ให้ว่าจ้างตามวิธีการใหม่ของ อมท. ผลผลิตทั้งหมดจะถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน  
 ระหว่างบิลลิตันกับ อมท. อมท. จะเป็นผู้จ่ายค่าภาคหลวงแร่ทั้งหมดเอง ส่วนแบ่งที่บิลลิตัน  
 ได้รับจะรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการผลิตและผลกำไรที่บริษัทคาดหมาย ในขั้นแรก อมท. เสนอ  
 สูตรการจ่ายค่าจ้างแบบตายตัวเป็นเส้นตรงโดยไม่คำนึงถึงผลผลิตมากหรือน้อย เมื่อมีข้อขัด  
 แย้งในเรื่องอัตราค่าจ้าง จึงเปลี่ยนเป็นสูตรที่ให้อัตราส่วนของบิลลิตันลดลงเมื่อผลผลิตรวม  
 มากขึ้น (อัตราค่าจ้างหน้า) อมท. เห็นว่าวิธีการนี้จะให้ประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่ายได้มากกว่าแบบ  
 เดิม เพราะเมื่อผลิตได้มาก รายได้รวมมาก ผู้ผลิตก็เสี่ยงต่อการขาดทุนน้อยลง เจ้าของ  
 แหล่งแร่ก็ควรจะได้รับประโยชน์มากขึ้น บิลลิตันไม่เต็มใจจะรับวิธีการคิดค่าจ้างแบบนี้ของ  
 อมท. นัก ด้วยเกรงว่า ตนจะได้รับส่วนแบ่งไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ตั้งไว้เป็นแร่ ๔๔๔ ตันโลหะ  
 แต่ในที่สุดก็ต้องยอมรับหลักการนี้ ทว่ายังคงเกี่ยงในประเด็นอัตราค่าจ้าง

ในเรื่องของ "อัตราค่าจ้าง" นั้น เป็นประเด็นที่ตกลงกันได้ยากกว่าประเด็นของ  
 วิธีการคิดค่าจ้างและเป็นเหตุให้การเจรจายืดเยื้อ และมีที่ท่าว่าจะหยุดชะงักลงหลายครั้ง  
 ครั้งแรก คือ ในเดือนมีนาคม บริษัทเป็นฝ่ายไม่ยอมรับอัตราค่าจ้างแบบแบ่งผลผลิตเป็นเส้น  
 ตรง ที่ อมท. เสนอให้บิลลิตันร้อยละ ๖๐ อมท. ได้ร้อยละ ๔๐ (๖๐:๔๐) ตามอัตรานี้  
 อมท. คงได้รับส่วนแบ่งจริงเพียงร้อยละ ๑๖ เท่านั้น เพราะจะต้องจ่ายเป็นค่าภาคหลวง  
 เสียร้อยละ ๒๔ เมื่อบริษัทไม่ยอมรับ อมท. จึงยุติการเจรจา และทำหนังสือปฏิเสธการว่า  
 จ้างไปยังบริษัทบิลลิตันในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๔ ทั้งได้เตรียมการพิจารณาหาผู้ทำเหมือง  
 ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม (พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ)  
 ยืนยันจะให้ อมท. ว่าจ้างบิลลิตันต่อไป จึงได้เข้ามาไกล่เกลี่ยด้วยตนเองให้การเจรจา  
 ดำเนินต่อไปได้อีก กระนั้นก็ดี การเจรจาได้ประสบปัญหาอีก เป็นครั้งที่สองในเดือนมิถุนายน

คราวนี้รัฐบาลผสมจตุรพรรคของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นฝ่ายปฏิบัติ ใช้อัตราการว่าจ้าง เป็นเส้นตรงตามสูตรของรัฐมนตรีอุตสาหกรรม ที่เสนอมาในเดือนมิถุนายน ให้บิลลิตัน ร้อยละ ๗๐ ให้ อมท. ร้อยละ ๓๐ รัฐมนตรีที่มาจากพรรคประชาธิปไตย เห็นพ้องกับกลุ่มพลังชาตินิยม ที่วิจารณ์ว่า บริษัท เรียงร้อยค่าใช้จ่ายในการผลิตสูงมาก ทำให้อัตราค่าจ้างดังกล่าวสูงเกินไป และเห็นว่า อมท. ได้รับส่วนแบ่งน้อยเกินไป คือ เพียง ร้อยละ ๖ ทั้ง ๆ ที่เป็นเจ้าของ แหล่งแร่ รัฐมนตรีส่วนใหญ่ยังคงไม่เห็นพ้องกับอัตราค่าจ้างใหม่ที่รัฐมนตรีอุตสาหกรรม เสนอ มาอีกครั้งในเดือนกันยายน ดังนั้น การเจรจาจึงหยุดชะงักลง เป็นครั้งที่สามในเดือนนี้ ข้อขัดแย้งในเรื่องอัตราค่าจ้างครั้งนี้ เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการ ทำความตกลงว่าจ้าง กล่าวคือ รัฐมนตรีส่วนใหญ่เห็นว่า การเจรจาท่องเท๋่าที่ผ่านมา ยัง ไม่อาจหาข้อยุติที่เหมาะสมในเรื่องอัตราค่าจ้างได้ และทุกครั้ง อมท. มักตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ อยู่เสมอ รัฐมนตรีเหล่านั้นจึงเกรงว่าอาจเป็นเหตุให้รัฐบาลถูกวิจารณ์ว่าไม่รักษาผลประโยชน์ ของชาติ รัฐมนตรีเหล่านี้เห็นว่า ปัญหาอัตราค่าจ้างเป็นผลมาจากรูปแบบของการทำความตกลง ที่รัฐบาลชุดก่อนให้ใช้วิธีการตกลงราคาเฉพาะราย ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ทุกบริษัท เพราะอัตราค่าจ้างอาจแตกต่างกัน คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลผสมจตุรพรรคจึงลงมติในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๑๑ ให้เลิกใช้วิธีการว่าจ้างแบบตกลงราคา แต่ให้ใช้วิธีการประกวดราคาแทน

## ๒. รูปแบบของการทำความตกลงว่าจ้างชุดแร่

การจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่ระหว่าง อมท. กับบิลลิตันไม่เพียงแต่จะมีปัญหา ยืดเยื้อในเรื่องเนื้อหาของสัญญาว่าจ้างเท่านั้น หากในส่วนของรัฐบาล เองก็ยังคงมีความเห็นที่ แตกต่างกันในเรื่องรูปแบบของการทำความตกลงว่าจ้าง

เท่าที่กล่าวมาในขั้นแรกนั้น การเจรจาระหว่าง อมท. กับบิลลิตัน เป็น ไปในลักษณะที่เรียกว่า การตกลงราคา (รับจ้าง) เฉพาะราย ซึ่งคณะกรรมการ อมท. เห็น ว่าเหมาะสม เพราะทำให้ อมท. สามารถต่อรองกับผู้รับจ้างแต่ละรายที่ได้รับคัดเลือกถึง เจ็ดข้อต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพแหล่งแร่แต่ละแปลง เนื่องจากได้รับความเห็นชอบจาก รัฐบาล ม.ร.ว. ศักดิ์ถุธี การทำความตกลงตามรูปแบบดังกล่าวจึงดำเนินเรื่อยมา จนกระทั่ง มาหยุดชะงักในเรื่องอัตราค่าจ้างที่ตกลงกันไม่ได้ รัฐบาลจตุรพรรคของ ม.ร.ว. เสนีย์ จึง

เปลี่ยนนโยบายใหม่ ให้ อมท. ทำการว่าจ้างโดยใช้วิธีประกวดราคา (ประมูล) แทน  
ในเดือนกันยายน ๒๕๑๔

รูปแบบของการทำความเข้าใจว่าจ้างชุดแร่นี้ มีความสำคัญต่อกระบวนการ  
การจัดรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบริษัทผลิตน้ำมัน คือ ในแง่ที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วน  
กำหนดอัตราค่าจ้างและมีผลกระทบต่ออำนาจการต่อรองของทั้งสองฝ่ายด้วย และในแง่ของ  
ผลกระทบต่ออัตราการว่าจ้าง คณะกรรมการ อมท. เชื่อว่าการเปิดประมูลโดยทั่วไปจะมีผล  
เสีย คือ รัฐอาจไม่ได้รายได้เท่าที่ควร และผลประโยชน์ของชาติที่จะได้ก็อาจลดน้อยลง  
เนื่องจาก เชื่อว่าบริษัทต่างชาติที่จะ เข้าร่วมประกวดราคาคงจะไม่ตัดราคาตัวเอง หากจะ  
ร่วมมือกันเพื่อหนุนให้ฝ่ายเทมโก้ได้เป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ ยังเกรงว่า การประกวด  
ราคาอาจทำให้บริษัทผู้รับจ้างประสบการขาดทุนจากการรับจ้างชุดแร่นี้ ให้อมท. ทั้งยังอาจทำ  
ให้เกิดการฟ้องร้องจากบริษัทเทมโก้อีกด้วย<sup>๑</sup> แต่ฝ่ายนักวิชาการ นักศึกษาและรัฐมนตรีบาง  
ท่านในคณะรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ เห็นตรงกันข้ามว่า การประกวดราคาเป็นการเปิดโอกาส  
ให้มีการแข่งขันกันเสนอราคารับจ้างระหว่างบริษัทต่าง ๆ อย่างยุติธรรม โดยวิธีนี้ รัฐจะมี  
โอกาสมากกว่าในการคัดเลือกบริษัทที่เสนอผลประโยชน์ให้แก่รัฐมากที่สุด<sup>๒</sup>

เมื่อพิจารณาหลักการของการทำความเข้าใจทั้งสองรูปแบบแล้วจะเห็นความ  
แตกต่างที่สำคัญ วิธีการแรก คือ การทำความเข้าใจเฉพาะรายนั้น เป็นการที่ อมท. ขอ  
อนุมัติการว่าจ้างบริษัทต่าง ๆ จากคณะรัฐมนตรีก่อน ทั้งนี้โดยคัดเลือกจากข้อเสนอของ  
บริษัทนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ หลังจากนั้น อมท. จึงจะทำการเจรจาต่อรองในด้านรายละเอียด  
อื่น ๆ รวมทั้งอัตราค่าจ้างกับบริษัทที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้โดยบริษัทเป็นฝ่าย  
เสนอเงื่อนไขให้ อมท. พิจารณาเช่นกัน ส่วนวิธีการประกวดราคารับจ้างนั้น อมท. จะ  
สามารถเป็นฝ่ายกำหนดเงื่อนไขหลักในการว่าจ้าง และคุณสมบัติ ตลอดจนประสบการณ์ใน  
การทำเหมืองของผู้เสนอตัวเข้ารับจ้าง และหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกให้รัดกุมไว้ล่วงหน้า  
ก่อนได้ ด้วยวิธีการนี้ อมท. จะมีโอกาสกลั่นกรองรายละเอียดและเปรียบเทียบราคา  
รับจ้างของแต่ละรายได้พร้อมกันโดยทันที ดังนั้น โดยหลักการแล้ว วิธีการหลังน่าจะช่วยให้

<sup>๑</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., กันยายน ๒๕๑๔.

<sup>๒</sup>ประชาชาติ (๑๓ กันยายน ๒๕๑๔) : ๑๒ และ ไทยรัฐ (๘ กันยายน ๒๕๑๔) : ๒.



อมท. มีอำนาจในการต่อรองกับผู้รับจ้างได้มากกว่าวิธีการแรก ซึ่งมักปรากฏว่าเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ในกรณีที่ไม้อาจตกลงราคาจ้างได้

อย่างไรก็ตาม ยังไม่ทันที่นโยบายของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ที่ให้เปิดการประกวดราคาจ้างทำเหมืองจะได้รับการปฏิบัติ รัฐบาลชุดนี้ก็ถูกยึดอำนาจไปเสียก่อน โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งขึ้นมาบริหารประเทศแทน ไม่เห็นชอบกับวิธีการประกวดราคา จึงได้ออกคำสั่งในเดือนพฤศจิกายน ให้ อมท. ทำการว่าจ้างบริษัทปิลลิตัน โดยใช้วิธีตกลงราคาต่อไปในลักษณะเดิม โดยอ้างว่าจะสามารถดำเนินการให้เหมาะสมทั้งทางด้านวิชาการและด้านสภาพของแหล่งแร่<sup>๑</sup>

ข. ผลการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลธานินทร์กับบริษัทปิลลิตัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า การเจรจาต่อรองระหว่าง อมท. กับปิลลิตันในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและรวดเร็วผิดกว่าครั้งก่อน ๆ ดังจะเห็นได้ว่า ทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ในเรื่องอัตราค่าจ้างภายในเวลาเพียง ๗ วัน คือ เริ่มการเจรจาต่อรองในวันที่ ๑ ธันวาคม และได้ข้อยุติในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๑๔ โดยรัฐบาล เป็นฝ่ายยอมรับวิธีการคิดค่าจ้างแบบแบ่งเป็นร้อยละของผลผลิตตามอัตราก้าวหน้า ในอัตราที่ฝ่ายบริษัทปิลลิตันเป็นผู้เสนอ<sup>๒</sup> คือ

|               |             |           |                           |       |
|---------------|-------------|-----------|---------------------------|-------|
| ผลผลิตระหว่าง | ๐-๑,๓๐๐     | ตัน       | จ่ายค่าจ้างปิลลิตันร้อยละ | ๖๘.๗๕ |
| "             | ๑,๓๐๑-๑,๕๐๐ | "         | "                         | ๖๐    |
| "             | ๑,๕๐๑-๑,๗๐๐ | "         | "                         | ๕๐    |
| "             | ๑,๗๐๑       | ตันขึ้นไป | "                         | ๔๐    |

เนื่องจากสูตรอัตราค่าจ้างนี้เป็น เกณฑ์สำคัญในการแบ่งผลประโยชน์หลัก ระหว่างรัฐกับบริษัทปิลลิตัน ในที่นี้จึงจะพิจารณาว่า ผลการตกลงนี้มีที่มาอย่างไร และฝ่ายใดได้รับ

<sup>๑</sup>อมท., หนังสือ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๑๔ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ถึงนายกรัฐมนตรี.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน.

ผลประโยชน์มากหรือน้อยแตกต่างกันอย่างไร ทั้งนี้จะพิจารณาจากข้อเสนอสูตรการว่าจ้างแต่ละครั้งของทั้งฝ่าย อมท. และ บิลลิตัน ซึ่งเริ่มต่อรองกันตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ ดังที่แสดงไว้ใน ตารางที่ ๑

๑. ตามวิธีการคิดค่าจ้างเหล่านี้ ได้แบ่งช่วงการผลิตออกเป็น ๔ ช่วง คือ ๐-๑,๓๐๐ ตัน, ๑,๓๐๑-๑,๕๐๐ ตัน, ๑,๕๐๑-๑,๗๐๐ ตัน, และ ๑,๗๐๑ ตันขึ้นไป อมท. จะจ่ายค่าจ้างให้บิลลิตันลดลงในแต่ละช่วงที่ผลผลิตมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างในช่วงสำคัญที่จะชี้ว่า บริษัทจะได้รับค่าจ้างรวมมากหรือน้อยนั้น อยู่ที่อัตราค่าจ้างในช่วงการผลิตแรกสุด คือ ช่วง ๐-๑,๓๐๐ ตัน เท่านั้น ทั้งนี้เพราะบริษัทได้แจ้งต่อ อมท. ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๑๔แล้วว่า จะสามารถขุดแร่ได้ประมาณปีละไม่เกิน ๑,๕๐๐ ตัน<sup>๑</sup> และในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ก็ได้แจ้งเพิ่มเติมอีกว่า ผลผลิตในปีที่ ๓ ของอายุสัญญา อาจจะไม่ถึง ๑,๓๐๐ ตัน และในปีที่ ๔ และ ๕ อาจจะไม่ถึง ๑,๐๐๐ ตัน เนื่องจากแหล่งแร่ถูกรบกวน จากกลุ่มผู้คัดค้าน<sup>๒</sup> เมื่อพิจารณาตามการประมาณผลผลิตของบริษัทเอง จะเห็นได้ว่า อัตราค่าจ้างในช่วงการผลิตที่สองจะมีผลน้อยมากต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของค่าจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่คาดได้ว่า ตลอดช่วง ๓ ปีหลังของอายุสัญญา อมท. ไม่น่าจะมีโอกาสจ่ายค่าจ้างให้บริษัทน้อยกว่าอัตราในช่วงแรก

<sup>๑</sup>อมท., บันทึกลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๔ จากผู้อำนวยการ อมท. ถึง คณะกรรมการ อมท.

สาเหตุที่มีการแบ่งช่วงการผลิตโดยถือ ๑,๗๐๐ ตันเป็นเกณฑ์นั้น เนื่องจากบริษัทบิลลิตันเคยเสนอไว้ตั้งแต่ปลายปี ๒๕๑๔ ว่า จะทำการผลิตได้ประมาณปีละ ๑,๗๐๐ ตัน แต่มาในปี ๒๕๑๔ บริษัทได้มีหนังสือมาแจ้งขอลดปริมาณผลผลิตเดิมที่เคยคาดไว้ลง เหลือเพียงปีละ ๑,๕๐๐ ตัน

<sup>๒</sup>ในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ บริษัทบิลลิตันได้เสนอบัญชีประมาณผลการผลิตและการเงินในระยะ ๕ ปี ต่อคณะกรรมการ อมท. ในด้านผลผลิตนั้น บริษัทประมาณว่า ในปี ๒๕๒๐ จะขุดแร่ได้ประมาณ ๑,๕๕๐ ตันโลหะ, ปี ๒๕๒๑ ประมาณ ๑,๗๑๐ ตัน, ปี ๒๕๒๒ ประมาณ ๑,๒๙๐ ตัน, ปี ๒๕๒๓ ประมาณ ๙๕๕ ตัน และปี ๒๕๒๔ ประมาณ ๘๖๕ ตัน (อ้างจาก อมท., บันทึกเรื่องบิลลิตันและเทมโก้, ๒๕/๑๑/๗๖.)

ตารางที่ ๑

แสดงสูตรอัตราค่าจ้างชุดแรกและส่วนแบ่งผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายเสนอ

ระหว่างเจรจาต่อรอง วันที่ ๑-๗ ธันวาคม ๒๕๑๔

| วิธีการค่าจ้าง                                   | ข้อเสนอ อมท.<br>๑ ธค. ๒๕๑๔ | ข้อเสนอ บิลด์สัน<br>๑ ธค. ๒๕๑๔ | ข้อยุติชั่วคราว<br>๒ ธค. ๒๕๑๔ | ข้อเสนอ บิลด์สัน<br>๓ ธค. ๒๕๑๔ | ข้อเสนอ อมท.<br>๖ ธค. ๒๕๑๔ | ข้อเสนอ บิลด์สัน<br>(ข้อตกลง) |
|--|----------------------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| ๑. สูตรอัตราค่าจ้างในแต่ละช่วงการผลิต            | ๖๔-๖๐-๔๐-๔๐                | ๖๗.๕-๖๗.๕-๖๗.๕-๖๗.๕            | ๖๗.๕-๖๕-๕๕-๕๕                 | ๖๕-๖๕-๕๕-๕๕                    | ๖๕-๖๐-๕๐-๕๐                | ๖๕-๖๕-๖๐-๕๐-๕๐                |
| ๒. อัตราค่าจ้างในกรณีที่ผลิตแร่ได้ปีละ ๑,๕๐๐ ตัน | ๖๕% = ๔๕๕                  | ๖๗.๕% = ๑,๐๑๒.๕                | ๖๗.๕% = ๘๗๗.๕                 | ๖๕.๕% = ๘๕๐.๕                  | ๖๕% = ๘๕๕                  | ๖๕.๗๕% = ๘๕๓.๗๕               |
| อัตราค่าจ้างในช่วงการผลิต ๐-๑,๓๐๐ ตัน            | ๖๐% = ๑๒๐                  |                                | ๖๕% = ๑๓๗                     | ๖๕% = ๑๓๐                      | ๖๐% = ๑๒๐                  | ๖๐% = ๑๒๐                     |
| ๓. ผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับ                  |                            |                                |                               |                                |                            |                               |
| ส่วนแบ่งแร่ บิลด์สัน (ตัน)                       | ๕๖๕ (๖๔.๓๓)                | ๑,๐๑๒.๕ (๖๗.๕)                 | ๑,๐๐๗.๕ (๖๗.๑๖)               | ๑,๐๒๐.๕ (๖๕.๐๓)                | ๑,๐๐๕ (๖๖.๕๓)              | ๑,๐๑๓.๗๕ (๖๗.๕๕)              |
| อมท. (ตัน)                                       | ๑๗๕ (๑๑.๖๖)                | ๑๒๗.๕ (๘.๕)                    | ๑๓๒.๕ (๘.๘๓)                  | ๑๑๕.๕ (๗.๕๗)                   | ๑๓๖ (๘.๐๗)                 | ๑๒๖.๒๕ (๘.๕๒)                 |
| ค่าภาคหลวง (ตัน)                                 | ๓๖๐ (๒๔)                   | ๓๖๐ (๒๔)                       | ๓๖๐ (๒๔)                      | ๓๖๐ (๒๔)                       | ๓๖๐ (๒๔)                   | ๓๖๐ (๒๔)                      |
| คิดเป็นเงิน บิลด์สัน (ล้านบาท)                   | ๑๓๕.๑                      | ๑๔๑.๗                          | ๑๔๑                           | ๑๔๒.๕                          | ๑๔๐.๖                      | ๑๔๑.๕                         |
| อมท. (ล้านบาท)                                   | ๒๔.๕                       | ๑๗.๕                           | ๑๘.๕                          | ๑๖.๗                           | ๑๘.๕                       | ๑๗.๖                          |
| ค่าภาคหลวง (ล้านบาท)                             | ๘๕                         | ๘๕                             | ๘๕                            | ๘๕                             | ๘๕                         | ๘๕                            |

หมายเหตุ : ในกรณีที่ผลิตปีละ ๑,๗๐๐ ตัน จะแบ่งช่วงการผลิตออกเป็น ๔ ช่วง คือ ๐-๑,๓๐๐, ๑,๓๐๑-๑,๕๐๐, ๑,๕๐๑-๑,๗๐๐ และ ๑,๗๐๑ ขึ้นไป

ที่มา : องค์การเหมืองแร่ไทย

เมื่อเป็นดังนี้ จึงได้พบปรากฏการณ์ที่ว่า บริษัทปิลลิตันพยายามเรียกร้องค่าจ้างในช่วงการผลิตแรก (๐-๑,๓๐๐ ตัน) ไว้ให้สูงทุกครั้ง คือ เรียกร้อยละ ๖๗.๕ และ ๖๘.๕ ตามข้อเสนอในวันที่ ๑ และ ๓ ธันวาคม ตามลำดับ ข้อเสนอครั้งสุดท้ายของบริษัทในวันที่ ๗ ธันวาคม เป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าบริษัทให้ความสำคัญกับค่าจ้างในช่วงนี้เป็นพิเศษ กล่าวคือ บริษัทยอมมอบโลมรับข้อเสนออัตราค่าจ้างของ อมท. เฉพาะในช่วงการผลิตที่เกินกว่า ๑,๓๐๐ ตันเท่านั้น (คือ ยอมรับเฉพาะอัตราค่าจ้างของ อมท. ในช่วงการผลิตที่สอง, สามและสี่เท่านั้น) ในขณะที่เดียวกัน บริษัทก็เสนอขอเพิ่มค่าจ้างในช่วงการผลิตแรก (๐-๑,๓๐๐ ตัน) ขึ้นไปอีกเป็นการแลกเปลี่ยนคือ เรียกร้อยละ ๖๘.๗๕ ซึ่งมากกว่าข้อเสนอครั้งแรกของบริษัทในวันที่ ๑ ธันวาคม เสียอีก ตามลักษณะนี้ จะเห็นได้ว่า อัตราค่าจ้างสามช่วงการผลิตท้ายที่บริษัทยอมรับค่าจ้างน้อยลง ร้อยละ ๑๐ ทุก ๆ ช่วงการผลิตที่เพิ่มขึ้น ๒๐๐ ตันนั้น เป็นแต่เพียงตัวเลขที่เขียนไว้ลอย ๆ เพื่อทำให้ดูเหมือนว่ารัฐบาลจะเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์คือสามารถประหยัดค่าจ้างได้มากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่เดียวกัน เทคนิคดังกล่าวยังเป็นการแสดงว่า บริษัทมีน้ำใจที่จะยอมรับข้อเสนอของ อมท. ด้วยมิใช่แต่ละตั้งต้นยึดมั่น เฉพาะความต้องการของตนแต่ฝ่ายเดียว

๒. ในด้านรายได้ของรัฐแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนค่าภาคหลวงแร่ และส่วนของ อมท. เอง หากคิดรวมรายได้ทั้งสองส่วนนี้เข้าด้วยกัน แล้วเปรียบเทียบกับส่วนแบ่งของปิลลิตันตามสูตรค่าจ้างวันที่ ๗ ธันวาคม อันเป็นที่ตกลงกันแล้ว จะเห็นว่า รัฐได้รับส่วนแบ่งทั้งหมดรวม ร้อยละ ๓๒.๔๒ ในขณะที่ปิลลิตันได้รับค่าจ้างรวม ร้อยละ ๖๗.๕๘ (ในกรณีที่ผลผลิตปีละ ๑,๕๐๐ ตัน) ตามวิธีนี้หากดูเผิน ๆ อาจจะเห็นว่า ส่วนแบ่งดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว เพราะรายได้ของแต่ละฝ่ายไม่ต่างกันมากนัก และเนื่องจากปิลลิตันเป็นฝ่ายเสี่ยงในการลงทุนทั้งหมด ก็ควรได้รับผลตอบแทนมากกว่าเป็นธรรมดา อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากอีกแง่มุมหนึ่งจะเห็นว่า รายได้ของรัฐจากส่วนค่าภาคหลวงนั้นเท่ากันทุกครั้ง คือ ร้อยละ ๒๔ รายได้ส่วนนี้เป็นรายได้ประจำที่คงที่ เพราะไม่ว่า อมท. จะว่าจ้างปิลลิตันหรือไม่ หรือแม้แต่ปิลลิตันจะทำเหมืองเองก็ตาม รัฐก็ย่อมจะได้รับค่าภาคหลวงจำนวนนี้เสมอ ตราบเท่าที่มีการขุดแร่ขึ้นมาปีละ ๑,๕๐๐ ตัน ดังนั้น การจะตัดสินว่ารัฐได้รับผลประโยชน์จากการว่าจ้างในครั้งนี้มาน้อยเพียงใด ก็จะต้องพิจารณาเฉพาะจากรายได้ส่วนหนึ่งของ อมท. เปรียบเทียบกับของบริษัทเท่านั้น

เมื่อเป็นดังนี้ จะเห็นได้ว่า ยิ่งบิลลิตัน เรียกร้องค่าจ้างสูงขึ้นเท่าใด รายได้รวมของ อมท. ก็จะมีลดลงตามส่วน หากเปรียบเทียบรายได้ของ อมท. ตามสูตรค่าจ้างแต่ละครั้งที่ทั้งสองฝ่ายเสนอ จะเห็นได้ว่า ในขณะที่บิลลิตันได้รับส่วนแบ่งโดยเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ ๖๖.๗ อมท. ซึ่งเป็นเจ้าของแหล่งแร่กลับได้รับส่วนแบ่งเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ ๑๐ นั่นคือ เพียงประมาณร้อยละ ๙.๔ เท่านั้น (คิดเฉลี่ยจากอัตราค่าจ้างทุกครั้ง) และตามอัตราค่าจ้างวันที่ ๗ ธันวาคม ที่ถือเป็นข้อยุตินั้น อมท. คงได้รับส่วนแบ่งจริงเพียงร้อยละ ๘.๔๒ หรือคิดเป็นเงิน ๑๗.๖ ล้านบาท ในขณะที่บิลลิตันได้รับถึงร้อยละ ๖๗.๕๘ หรือเท่ากับ ๑๔๑.๙ ล้านบาท (ตามราคาแร่ในขณะนั้น) ตามอัตราที่รัฐบาลยอมตกลงด้วยในวันที่ ๗ ธันวาคมนี้ แม้แต่รองผู้อำนวยการอมท. ในขณะนั้น ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่เกี่ยวข้องการเจรจาต่อรองกับบิลลิตันก็ให้ความเห็นว่า ฝ่ายรัฐบาลได้ผลประโยชน์น้อยเกินไป และน่าจะต่อรองให้มากกว่านี้ได้<sup>๑</sup>

๓. การเจรจาระหว่าง อมท. กับบิลลิตันในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ รัฐมนตรีอุตสาหกรรม (พล.อ.ท.เพิ่ม ลิ้มปิลสวัสดิ์) ได้กำหนดนโยบายให้แก่ อมท. ไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่แรกที่เข้ารับผิดชอบเรื่องนี้ ในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ว่า ให้ต่อรองในอัตราที่ อมท. จะได้รับผลประโยชน์ไม่ต่ำกว่าสูตรการว่าจ้างครั้งล่าสุดที่บริษัทเคยยอมรับ<sup>๒</sup> นั่นคือ ให้ใช้สูตรการว่าจ้างของ พล.ต.ชาติชาย ที่เคยเสนอต่อรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๑๙ เป็นเกณฑ์<sup>๓</sup> เมื่อเปรียบเทียบสูตรนี้เข้ากับสูตรค่าจ้างที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๑๙ แล้ว จะเห็นว่า อมท. ได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นจริง คือ จาก ร้อยละ ๗.๓๓ (สูตรวันที่ ๑ กันยายน) เพิ่มมาเป็นร้อยละ ๘.๔๒ (สูตรวันที่ ๗ ธันวาคม)หรือเท่ากับจะได้รับรายได้เป็นตัวเลขเพิ่มขึ้นจากเดิมปีละ ๒.๓ ล้านบาท คือ จาก ๑๕.๓ ล้านบาท มาเป็น ๑๗.๖ ล้านบาท (โปรดดูตารางที่ ๒ และ ๓)

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ ปฏิภาณ บุญยะประภัศร, รองผู้อำนวยการองค์การเหมืองแร่ในทะเล, ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๕.

<sup>๒</sup>อมท., บันทึกย่อการหารือเรื่องการว่าจ้างบริษัทบิลลิตัน วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๙.

<sup>๓</sup>สูตรนี้เป็นสูตรที่ พล.ต.ชาติชาย เสนอต่อรัฐบาลในเดือนกันยายน ๒๕๑๙ และเป็นอัตราจ้างที่บริษัทยอมรับ ทว่ารัฐมนตรีส่วนใหญ่ในคณะรัฐบาลเห็นว่า เป็นค่าจ้างที่แพงเกินไปและไม่ยอมรับ

## ตารางที่ ๒

เปรียบเทียบสูตรอัตราค่าจ้างวันที่ ๑ กันยายน และ ๗ ธันวาคม

| ผลผลิต<br>(ตัน) | ค่าจ้างที่ปิลลิตันได้รับ (ร้อยละ)        |   |
|-----------------|--|---|
|                 | สูตรของ พล.ท.ชาติชาย<br>วันที่ ๑ กันยายน | สูตรที่ทั้ง อมท. และปิลลิตัน<br>ยอมรับ วันที่ ๗ ธันวาคม |
| ๐-๑,๓๐๐         | ๗๐.๐๐                                    | ๖๘.๗๕   |
| ๑,๓๐๑-๑,๕๐๐     | ๖๐.๐๐                                    | ๖๐.๐๐   |
| ๑,๕๐๑-๑,๗๐๐     | ๕๐.๐๐                                    | ๕๐.๐๐   |
| ๑,๗๐๑ ขึ้นไป    | ๔๐.๐๐                                    | ๔๐.๐๐   |

## ตารางที่ ๓

เปรียบเทียบผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับจากสูตรวันที่

๑ กันยายน และวันที่ ๗ ธันวาคม

| ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง | สูตรวันที่ ๑ กันยายน |        |         | สูตรวันที่ ๗ ธันวาคม |        |         |
|-------------------|----------------------|--------|---------|----------------------|--------|---------|
|                   | ตัน                  | ร้อยละ | ล้านบาท | ตัน                  | ร้อยละ | ล้านบาท |
| ปิลลิตัน          | ๑,๐๓๐.๐๐             | ๖๘.๖๖  | ๑๔๔.๒๐  | ๑,๐๑๓.๗๕             | ๖๗.๕๘  | ๑๔๑.๘๐  |
| อมท.              | ๑๑๐.๐๐               | ๗.๓๓   | ๑๕.๓๐   | ๑๒๖.๒๕               | ๘.๔๒   | ๑๗.๖๐   |
| ค่าภาคหลวง        | ๓๖๐.๐๐               | ๒๔.๐๐  | ๘๔.๐๐   | ๓๖๐.๐๐               | ๒๔.๐๐  | ๘๔.๐๐   |
| รวม               | ๑,๕๐๐.๐๐             | ๑๐๐.๐๐ | ๒๔๓.๕๐  | ๑,๕๐๐.๐๐             | ๑๐๐.๐๐ | ๒๔๓.๕๐  |

จากตารางทั้งสองจะเห็นได้ว่า แม้ข้อยุติตามสูตรวันที่ ๗ ธันวาคมจะอยู่ในขอบข่ายที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ อมท. ได้กำหนดไว้ก็ตาม แต่มูลค่าของผลประโยชน์รวมที่รัฐได้รับเพิ่มขึ้นจริงนั้นมีจำกัดมาก คือ เพียงประมาณปีละ ๒.๓ ล้านบาทเท่านั้น ในขณะที่บิลลิตันยังคงได้รับส่วนแบ่งมากกว่าอมท. ถึง ๘ เท่า ที่สำคัญยิ่งไปกว่านี้ก็คือ ยังเป็นที่น่าสงสัยว่า การเลือกใช้สูตรค่าจ้าง ๑ กันยายน เป็นเกณฑ์ต่ำสุดในการต่อรองนั้น จะเป็นวิธีการที่จะสามารถประกันได้หรือไม่ว่า อมท. จะได้รับส่วนแบ่งคุ้มกับที่เป็นเจ้าของแหล่งแร่ ทั้งนี้เพราะสูตรนี้เคยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มนักวิชาการและนักศึกษาอย่างหนัก ตลอดจนถูกคัดค้านจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ เองว่า สัดส่วนการจ่ายค่าจ้างยังไม่เหมาะสม คือให้ค่าจ้างแก่บิลลิตันสูงเกินไปคือ ร้อยละ ๖๘.๖๖ ในขณะที่รายได้ของ อมท. น้อยเกินไป คือ เพียงร้อยละ ๗.๓๓ ซึ่งเป็นการเสียเปรียบอย่างยิ่ง สูตรค่าจ้างวันที่ ๑ กันยายน นี้เองที่รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ไม่ยอมรับ และเป็นเหตุให้มีการยกเลิกการว่าจ้างโดยใช้วิธีการตกลงราคา โดยให้มาใช้วิธีการประกวดราคาแทนด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อให้สามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติได้มากขึ้น

๔. เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของการตกลงว่าจ้างในส่วนที่นอกเหนือไปจากอัตราค่าจ้างแล้ว จะพบว่า บิลลิตันยิ่งเป็นฝ่ายได้เปรียบจากการต่อรองครั้งนี้ยิ่งเห็นได้ชัด ทั้งนี้เพราะรัฐบาลธานินทร์ ได้ยึดอายุการว่าจ้างบริษัทออกไปจากเดิม ๓ ปี เป็น ๕ ปี และได้ขยายพื้นที่ทำเหมืองให้แก่บริษัทจาก ๑,๕๐๐ ไร่ เป็น ๒,๕๐๐ ไร่ พร้อมกันนั้น ก็ได้ทำความตกลงในหลักการที่จะทำสัญญาในระยะยาวให้ อมท. ร่วมลงทุนกับบิลลิตันเป็น เวลาประมาณ ๒๐-๒๕ ปีอีกด้วย ในกรณีการร่วมทุนนี้ รัฐบาลยืนยันว่าจะไม่ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ โดยให้ อมท. สรรองพื้นที่แหล่งแร่ให้เพียงพอสำหรับ เรือขุดลำใหม่ที่บิลลิตันจะส่งต่อชิ้นใหม่ด้วย<sup>๑</sup>

ในด้านบิลลิตัน การทำความตกลงในเรื่องการร่วมทุนระยะยาวนี้เป็นการตอบสนองโดยตรงต่อจุดมุ่งหมายของบริษัท ซึ่งไม่ต้องการจะสูญเสียพื้นที่แหล่งแร่ในเขตประทานบัตร เดิมของเหมืองโกโป ข้อตกลงดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่บริษัท ในแง่ที่ทำให้อิทธิพลของบริษัทที่ครอบงำอุตสาหกรรมดีบุกของไทยมั่นคงยิ่งขึ้น คือ นอกจากการผูกขาดถลุงดีบุกโดยบริษัทในเครือของบิลลิตันเองแล้ว แหล่งแร่ในทะเลของ อมท. ยังกลายเป็นหลักประกันในการดำเนินธุรกิจการถลุงและการค้าดีบุกของบริษัทอีกด้วย

<sup>๑</sup>อมท., บันทึกย่อการหารือเรื่องการว่าจ้างบริษัทบิลลิตัน...

เมื่อพิจารณาด้านฝ่ายไทย การที่รัฐบาลอนุโลมตามข้อเรียกร้องของบริษัท ที่ให้  
อมท. ทำหนังสือแสดงเจตนา (Letter of Intention) ของการร่วมทุนในระยะยาว  
นั้น<sup>๑</sup> นอกจากจะเป็นการปิดกั้นโอกาสที่ อมท. จะดำเนินการพึ่งตนเองทั้งหมดในการทำ  
เหมืองแร่บนพื้นที่ประทานบัตรที่เรียกกลับคืนมาได้แล้ว ยังอาจเป็นอุปสรรคที่ทำให้ อมท. ไม่  
อาจเลือกร่วมทุนกับบริษัทเหมืองแร่อื่นที่จะสามารถเสนอผลประโยชน์ให้แก่รัฐได้มากกว่าบิลลิตัน  
และหากการดำเนินงานของบิลลิตันในระยะสั้นไม่มีประสิทธิภาพติดขัด หรือใช้วิธีการพลิกแพลง  
ไม่ปฏิบัติตามสัญญาอย่างเคร่งครัดแล้ว ก็เป็นที่น่าสงสัยว่า รัฐบาลจะตกอยู่ในสภาพเสียเปรียบ  
บริษัทอีกหรือไม่จากการตกลงร่วมทุนในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อมท. อาจไม่มีอำนาจ  
ในการกำหนดนโยบายการบริหารการจัดการของบริษัทร่วมทุนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นั้น ทั้งนี้ เพราะ  
รัฐบาลได้ประกาศไว้ล่วงหน้าแล้วว่า จะไม่ถึงขั้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ อย่างแน่นอน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาผลการเจรจาต่อรองกับบริษัทบิลลิตัน ในเรื่องการว่าจ้างทำ  
เหมืองแร่ในทะเล ตามประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้ง ๔ ประเด็นนี้แล้ว สามารถสรุปได้ว่า  
บริษัทเป็นฝ่ายได้เปรียบจากการต่อรองกับรัฐบาลนายธานินทร์เป็นอย่างมาก คือ บริษัท สามารถ  
กลับเข้ามาทำเหมืองในพื้นที่เดิมได้ตามความต้องการ แม้จะมีฐานะเป็นผู้รับจ้างขุดแร่และต้อง  
แบ่งผลประโยชน์จากการผลิตให้แก่ อมท. ประมาณปีละ ๑๗.๖ ล้านบาท แต่บริษัทก็ยังคงได้  
รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปค่าจ้างอัตราสูงทั้งยังได้รับสิ่งแลกเปลี่ยนที่คุ้มค่า ในรูปของการ  
ได้รับความคุ้มครองมากกว่าเดิมทั้งทางกฎหมายและทางการ เมืองจากองค์กรของรัฐที่เป็นนายจ้าง  
(ในระยะสั้น) และหุ้นส่วน (ในระยะยาว) ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าการดำเนินงานของบริษัท  
จะไม่ต้องเผชิญกับการต่อต้านของกลุ่มพลังชาตินิยมที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตอย่างโดดเดี่ยว ดัง  
ที่บริษัทเทมโก้ได้เผชิญมาแล้วในปลายปี ๒๕๑๗ และต้นปี ๒๕๑๘

<sup>๑</sup>บริษัทบิลลิตัน ได้เรียกร้องให้รัฐบาล (โดย อมท.) ทำหนังสือแสดงเจตนาที่จะ  
ดำเนินการเจรจาร่วมกันลงทุนในโครงการระยะยาวให้ตกลงกันได้ภายใน ๒ ปี ในกรณีที่การ  
เจรจาไม่ประสบผลสำเร็จในเวลา ๒ ปี ข้อผูกพันเป็นอันสิ้นสุด

(อ้างอิงจาก อมท., บันทึกรายงานการเจรจากับผู้แทนบริษัทบิลลิตัน วันที่ ๒  
กันยายน ๒๕๑๘.)



ค. วิเคราะห์สถานะในการต่อรองของไทยและบิลิตัน

ดังได้กล่าวแล้วว่า การเจรจาต่อรองกับบิลิตันนั้น ได้ยึดถือมาถึงหนึ่งปีกว่า ด้วยข้อขัดแย้งด้านเนื้อหาและรูปแบบของการทำความเข้าใจ แต่เมื่อการเจรจานั้น สามารถยุติลงได้ในเวลาเพียง ๗ วัน ในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ทั้งยังปรากฏว่าบริษัทเป็นฝ่ายได้เปรียบมากกว่าอีกด้วย จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่า เพราะเหตุใดผลการเจรจาต่อรองจึงเป็นไปในลักษณะดังกล่าว ในที่นี้จะพิจารณาจากสถานะในการต่อรอง (bargaining position) ของแต่ละฝ่ายเปรียบเทียบกัน ในการวิเคราะห์สถานะการต่อรองนี้จะใช้เกณฑ์วัดสองประการคือ อำนาจการต่อรองพื้นฐานของไทยกับบิลิตัน และปัจจัยที่มีส่วนเสริมหรือลดอำนาจการต่อรองพื้นฐานของแต่ละฝ่าย

๑. อำนาจการต่อรองพื้นฐานของไทยและบิลิตัน

จากการศึกษาได้พบว่า ลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรมตีบุก, ลักษณะของแหล่งแร่และระดับขั้นของการลงทุน (stage of investment) ในจังหวัดที่ทำการต่อรอง, ความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจของกลุ่มพลังที่ก้าวหน้า ตลอดจน ลักษณะความเป็นบริษัทลงทุนข้ามชาติของบิลิตัน ล้วน เป็นปัจจัยที่มีส่วนกำหนดอำนาจการต่อรองพื้นฐานของไทยและบิลิตัน ดังนี้

๑) ลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรมตีบุก<sup>๑</sup> หากกล่าวในแง่อุตสาหกรรมตีบุกโลก ประเทศไทยอยู่ในฐานะประเทศผู้ผลิตตีบุก ส่วนบิลิตันอยู่ในฐานะบริษัทผู้ค้าตีบุกที่เป็นตัวกลางระหว่างประเทศผู้ผลิตกับประเทศผู้บริโภค การทำความเข้าใจถึงลักษณะเฉพาะของการผลิตการค้า และการบริโภคตีบุก หรือสภาพโดยทั่วไปของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ผลิตกับประเทศผู้บริโภคที่มีบริษัทผู้ค้าตีบุกเป็นตัวกลาง จะสามารถสะท้อนให้เห็นอำนาจในการต่อรองโดยพื้นฐานของไทยกับบิลิตันได้ส่วนหนึ่ง

<sup>๑</sup>อุตสาหกรรมตีบุก ในที่นี้ใช้ในความหมายรวมถึง อุตสาหกรรมเหมืองแร่ตีบุก (คือการขุดค้น) และอุตสาหกรรมถลุงแร่ตีบุก (คือ การแปรรูปจากแร่ธาตุมาเป็นโลหะ) ด้วย

อุตสาหกรรมตึกมีลักษณะพิเศษที่การผลิตส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในประเทศโลกที่สาม ประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ได้แก่ มาเลเซีย โบลิเวีย อินโดนีเซีย ไทย ไนจีเรีย และซาอุดีปริมาณการผลิตตึกของประเทศเหล่านี้ในปี ๒๕๑๘ มีประมาณ ๑๕๗,๖๐๐๐ ตัน หรือร้อยละ ๗๔ ของปริมาณการผลิตของโลก ส่วนอัตราบริโภคนั้นมีเพียงร้อยละ ๗ ในขณะที่ประเทศโลกที่หนึ่งซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีแหล่งแร่ของตนเอง เช่น สหรัฐ ญี่ปุ่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี และแคนาดา มีปริมาณการบริโภคถึง ๑๕๓,๘๐๐ ตัน หรือร้อยละ ๖๘ ของปริมาณการบริโภคตึกของโลก ส่วนที่เหลือนั้นเป็นปริมาณการบริโภคของประเทศสังคมนิยม<sup>๑</sup> ลักษณะเช่นนี้มีนัยยะแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์พื้นฐานที่ขัดแย้งกันระหว่างประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้บริโภค ประเทศผู้บริภคยอมต้องการซื้อตึกในราคาถูกและให้มีตึกสนองความต้องการอย่างสม่ำเสมอ ส่วนประเทศผู้ผลิตย่อมมีความต้องการตรงกันข้าม นัยยะอีกประการหนึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศผู้บริโภคต้องพึ่งพาประเทศผู้ผลิตอย่างมาก เนื่องจากตึกเป็นวัตถุดิบพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างสูงต่ออุตสาหกรรมการผลิต (manufacturing industry) และประเทศผู้บริโภคผลิตได้ไม่พอใช้ นัยยะสองประการนี้น่าจะเป็นปัจจัยที่ทำให้ประเทศผู้ผลิตมีศักยภาพที่จะมีอำนาจการต่อรองสูง และประเทศผู้บริโภคเป็นฝ่ายที่มีอำนาจการต่อรองต่ำกว่า

ที่ว่าเนื่องจากประเทศผู้บริภคล้วนเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรมสูงและมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี จึงสามารถใช้ความเหนือกว่าในด้านนี้ แก้ไขสถานะที่เสียเปรียบของตนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การสะสมตึกไว้ในคลังสะสมยุทธปัจจัยของสหรัฐ การพัฒนาวัสดุทดแทนตึก และการอาศัยกลไกของการลงทุนในต่างประเทศของบริษัทลงทุนข้ามชาติ

ประเทศผู้ค้าและบริโภคตึกรายใหญ่ เช่น อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ ได้อาศัยบริษัทแร่ของตนเข้าสร้างอิทธิพลครอบงำอุตสาหกรรมตึกของโลกตั้งแต่ต้นคริสต์วรรษที่ ๒๐ ด้วยการเข้าลงทุนทำเหมืองแร่ตึกแข่งขันกับชาวพื้นเมืองในเขตอาณานิคมของตน กลุ่ม

<sup>๑</sup>Joint CTC/ESCAP Unit on Transnational Corporations, Transnational Corporations and the Distribution of Gains in the Tin Industry of South-east Asia (Bangkok : ESCAP, 1979), p.2.

"สามบริษัทยักษ์ใหญ่" ของอุตสาหกรรมดีบุกโลกในขณะนั้นได้แก่ บริษัทลอนดอนทินคอร์เปอเรชัน (London Tin Corporation) ของอังกฤษ, บริษัทบิลลิตัน (Billiton) ของเนเธอร์แลนด์ และบริษัทปาติโน (Patino) ของนักลงทุนในโบลิเวีย กลุ่มลอนดอนทินมีกิจการอยู่ในมาเลเซีย พม่า ไทย และไนจีเรีย บิลลิตันผูกขาดการทำเหมืองแร่ทั้งหมดในอินโดนีเซีย ส่วนปาติโนมีกิจการอยู่ในโบลิเวียและชิลี ทั้งสามสามารถผลิตดีบุกรวมกันได้เกือบร้อยละ ๔๐ ของโลกในปี ๒๔๔๓<sup>๑</sup> กลุ่มบริษัทเหล่านี้ส่งแร่ดีบุกจากแหล่งผลิตทั้งหมดมาทำการแปรรูปและจำหน่ายในประเทศ แม้ โรงถลุงแร่ดีบุกขนาดใหญ่ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองล้วนกระจุกตัวอยู่ในทวีปยุโรป โดยเฉพาะในอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ และเบลเยียม สามประเทศนี้จึงสามารถผลิตโลหะดีบุก รวมกันได้กว่าร้อยละ ๔๐ ของโลก ในปี ๒๔๔๐<sup>๒</sup> และแม้จะมีโรงถลุงที่ตั้งอยู่ในแหล่งผลิตเองบ้าง เช่น ในมาเลเซีย อินโดนีเซีย และคองโก (ซาอีร์) แต่ก็ถูกควบคุมโดยกลุ่มบริษัทเหล่านี้ทั้งสิ้น การที่สามประเทศนี้สามารถควบคุมอุตสาหกรรมการขุดแร่ และอุตสาหกรรมถลุงแร่ดีบุกของโลกได้เช่นนี้ เป็นสะพานเชื่อมที่ทำให้ประเทศเหล่านี้ก้าวไปสู่สถานะของการเป็นผู้ขายน้อยราย (monopsonistic position) ในตลาดดีบุกโลก และนำไปสู่อำนาจการผูกขาด (monopolistic powers) เมื่อผู้บริโภคดีบุก ดังนั้น กลุ่มประเทศเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษ จึงเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลครอบงำอุตสาหกรรมดีบุกโลกอยู่ในขณะนั้น

การขยายตัวของบริษัทแร่เหล่านี้จึงเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้ประเทศผู้ผลิตมีบทบาทเป็น แต่เพียงผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐม และเป็นแหล่งลงทุนของประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนกระบวนการตัดสินใจในการขุดค้นและแปรรูปดีบุกให้เป็นสินค้า ตลอดจนการตลาดและการบริโภค ล้วนกระจุกตัวอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วทั้งสิ้น การแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศในยุคต้นคริสต์ทศวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นตอแห่งความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค คือ เป็นความสัมพันธ์แบบ

---

<sup>๑</sup>อีกร้อยละ ๒๐ เป็นผลผลิตจากกลุ่มเหมืองขนาดกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของอังกฤษ โบลิเวีย ออสเตรเลีย และเบลเยียม ส่วนที่เหลือนั้นเป็นผลผลิตจากกลุ่มเหมืองขนาดเล็กของชาวจีนในประเทศผู้ผลิต, โบลิเวีย, ยุโรป, ออสเตรเลีย, อเมริกาและอื่น ๆ

(อ้างจาก Puey Ungphakorn, "The Economics of Tin Control" (Ph.D. Thesis, University of London, 1949), p.196.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๒.

อาณานิคมที่ประเทศผู้บริโภครวมสามารถสร้างอำนาจครอบงำและครอบงำที่เหนือกว่าประเทศผู้ผลิต ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจทางทหารและการเมืองประสานเข้ากับกลไกทางเศรษฐกิจของบริษัทต่าง ๆ เข้าควบคุมและดูดซับเอามูลค่าส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากขั้นตอนต่าง ๆ ของการแปรรูปให้เป็นสินค้า และเข้าผนวกเอาระบบเศรษฐกิจตึบ (tin economy) ของประเทศผู้ผลิตเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก และผูกติดกับการขึ้นลงราคาและอุปสงค์ตึบ ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศผู้บริโภค สภาวะดังกล่าวยังผลให้ประเทศผู้ผลิตตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทั้ง ๆ ที่เป็นเจ้าของแหล่งแร่

อนึ่ง สภาวะดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปบ้างหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา ประเทศผู้ผลิตหลายประเทศสามารถเข้าควบคุมกิจการเหมืองแร่ของตนได้มากขึ้น ด้วยการใช้นโยบายชาตินิยมเข้ายึดกิจการของบริษัทแร่ต่างชาติเข้าเป็นของรัฐ เช่น อินโดนีเซีย ในปี ๒๔๙๖-๒๕๐๑, โบลิเวียในปี ๒๔๙๕ และด้วยวิธีที่รัฐเข้าถือหุ้นของบริษัทแร่ต่างชาติ เช่น ในมาเลเซียตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ ไม่เพียงแต่เท่านั้น ประเทศผู้ผลิตหลายประเทศยังเข้าไปบีบบัณฑิตควบคุมการถลุงตึบได้มากขึ้นกว่าเดิม จนกระทั่งแทบทุกประเทศสามารถลดการพึ่งพาโรงถลุงนอกประเทศลงได้เกือบทั้งหมด สภาวะเช่นนี้แสดงให้เห็นแนวโน้มที่ประเทศผู้ผลิตจะมีอำนาจในการต่อรองโดยทั่วไปดีขึ้นกว่าเดิม และบทบาทโดยรวมของบริษัทแร่ข้ามชาติในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ตึบจะลดลงกว่าในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศผู้ผลิตยังคงส่งออกจำหน่ายในรูปวัตถุดิบ จึงมีได้หมายความว่าแนวโน้มดังกล่าวจะปรากฏขึ้นจริงเสมอไป โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาในเฉพาะกรณีและในระดับประเทศ ทั้งนี้เพราะประการแรก การที่โรงถลุงย้ายเข้ามาในแหล่งผลิตไม่จำเป็นต้องหมายความว่าประเทศผู้ผลิตจะมีอำนาจควบคุมกิจการถลุงแร่ได้จริง หากโรงถลุงนั้นดำเนินการและจัดจำหน่ายโดยบริษัทแร่ข้ามชาติทั้งหมด ก็จะไม่ทำให้ผู้ผลิตอยู่ในสถานะที่ได้เปรียบบริษัทเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากบริษัทที่ควบคุมโรงถลุงเป็นผู้มีอิทธิพลในการค้าตึบของโลกด้วยแล้ว ฝ่ายประเทศผู้ผลิตก็อาจจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เช่นเดิม ทั้งนี้เพราะราคาแร่ตึบที่โรงถลุงรับซื้อนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยกลไกราคาในตลาดโลก ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของประเทศผู้ผลิต ในด้านราคาตึบนั้น แม้ว่ากลุ่มประเทศผู้ผลิตตึบจะมีการรวมตัวกันเป็น "คณะมนตรีตึบระหว่างประเทศ (International Tin Council) และมีมูลกณฑ์กันชนตึบ (Buffer Stock) กับการจำกัดการส่งออก (Export

Control) เป็นมาตรการในการรักษาระดับราคาดีบุกมิให้สูงหรือต่ำจนเกินไปก็ตาม แต่ก็เป็นที่ประจักษ์กันทั่วไปว่า มาตรการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จมากนัก และปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาดีบุกอย่างแท้จริงก็คือ การระบายดีบุกออกจากคลังสะสมยุทธปัจจัยของสหรัฐซึ่งเป็นผู้บริโภคดีบุกรายใหญ่ที่สุด ออกสู่ตลาดโลก นอกจากนั้น การเก็งกำไรจากการค้าดีบุกของกลุ่มบริษัทแร่ข้ามชาติที่ควบคุมปริมาณการเสนอขายโลหะดีบุกในตลาดโลก ก็ยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาดีบุกอีกด้วย

อีกประการหนึ่ง แม้ว่ากิจการเหมืองแร่ในประเทศผู้ผลิตหลายประเทศ จะตกเป็นของชาวพื้นเมืองมากขึ้น และกลุ่มลามบริษัทยักษ์ใหญ่จะลดอิทธิพลลง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจดีบุกของประเทศเจ้าบ้านมีบทบาทมากขึ้นแทนก็ตาม แต่สภาพดังกล่าวก็เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการปรากฏของบรรษัทแร่ข้ามชาติใน "รูปแบบใหม่" ที่ยังคงมีอิทธิพลสูง เช่น บริษัทชาร์เตอร์คอนโซลิเดเต็ด (Charter Consolidated) ในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า มีบทบาทในกิจการเหมืองแร่ของมาเลเซียมาก โดยมีผลผลิตดีบุกของบริษัทในเครือรวมกันประมาณร้อยละ ๑๐ ของผลผลิตทั้งหมดในปี ๒๕๑๔ ทั้งยังมีความสำคัญในด้านการบริหารการจัดการและการป้อนเทคโนโลยีให้แก่บริษัทเหมืองแร่เกือบ ๓๐ บริษัทในกลุ่มเพอร์นาส (Pernas)<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเหมืองแร่ของมาเลเซียอีกด้วย<sup>๒</sup> นอกจากนั้น ยังมีบริษัทบิลลิตัน ซึ่งอาศัยการรวมกลุ่มกับบริษัททรอยล์-คัทท์เชลล์ในปี ๒๕๑๓ มาเป็นการเสริมสร้างอำนาจของตน ทำให้ยังคงสถานะของการเป็นบริษัทผู้ค้าดีบุกรายใหญ่ในตลาดโลก การแปรเปลี่ยนบทบาทและรูปแบบใน

---

<sup>๑</sup>บริษัทเพอร์นาส (Pernas Securities Sdn. Bhd.) นั้น เป็นรัฐวิสาหกิจของมาเลเซียที่จัดตั้งขึ้น เพื่อควบคุมกิจการเหมืองแร่ขนาดใหญ่ของบริษัทต่างชาติ เฉพาะในด้านโครงสร้างการถือหุ้น ส่วนด้านการบริหารการจัดการนั้น เพอร์นาสได้ร่วมกับบริษัทชาร์เตอร์คอนโซลิเดเต็ด ในอัตราส่วนครึ่งต่อครึ่ง จัดตั้งบริษัทเพอร์นาส ชาร์เตอร์ แมเนจเม้นท์ (Pernas Charter Management Sdn. Bhd.) ขึ้นรับผิดชอบด้านนี้โดยเฉพาะ

<sup>๒</sup>ชาร์เตอร์ฯ เป็นบริษัทแร่ข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมดีบุกกว่าบริษัทอื่น คือ เพิ่งเข้ามา เมื่อประมาณกลางคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙๗๐ แต่มีกิจการอยู่ในประเทศต่าง ๆ อย่างน้อย ๑๖ ประเทศ เกี่ยวกับแร่ธาตุจำพวก ตะกั่ว สังกะสี ทองแดง โบแตช และอื่น ๆ ทั้งยังมีกิจการในด้านการธนาคารสถาบันการเงินเพื่อพัฒนาแหล่งแร่ ฯลฯ อีกมาก

การลงทุนของบริษัทแร่ข้ามชาติในลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้อาจจะทำให้ประเทศผู้ผลิตต้องเผชิญกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบริษัทฯ ในลักษณะใหม่ที่สลบซับซ้อนยิ่งขึ้นกว่าเดิม เป็นต้นว่า ปัญหาการร่วมทุนระหว่างบริษัทฯ กับรัฐวิสาหกิจของประเทศผู้ผลิต หรือปัญหาการว่าจ้างบริษัทฯ ทำการขุดแร่ หรือ การที่บริษัทฯ เข้ามาควบคุมด้านเทคโนโลยีและการจัดการของบริษัทเหมืองแร่ในประเทศผู้ผลิต เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทย มีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งสองประการ แม้ว่าตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา นายเหมืองไทยสามารถเข้าดำเนินกิจการเหมืองแร่ได้แทนบริษัทต่างชาติมากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า ในปัจจุบันไทยอยู่ในฐานะที่จะมีอำนาจต่อรองกับผู้บริโภคหรือกับบริษัทแร่ข้ามชาติได้มากนัก ทั้งนี้เพราะ สถานะของความเป็นประเทศด้อยพัฒนาทำให้การพัฒนาทางอุตสาหกรรมยังอยู่ในระดับต่ำ ผลผลิตดิบถูกเกือบทั้งหมดถูกส่งออกไปจำหน่ายนอกประเทศ แทนที่จะเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมการผลิตภายในประเทศ รายได้จากการส่งออกดิบจึงถูกผูกติดอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศผู้บริโภค นอกจากนี้ต้องพึ่งพิงระบบการค้าระหว่างประเทศมาก ไทยยังต้องพึ่งพิงบริษัทแร่ข้ามชาติในระดับสูงอีกด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าอุตสาหกรรมเหมืองแร่ดิบจะถูกจะยังมีลักษณะ เสรและอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคนไทยเป็นส่วนใหญ่ และแม้ว่าไทยจะสามารถลดการพึ่งพาโรงถลุงนอกประเทศได้ตั้งแต่ปี ๒๕๐๘ เป็นต้นมาก็ตาม แต่เนื่องจากโรงถลุงนั้นยังคงเป็นกิจการของบริษัทแร่ข้ามชาติ อุตสาหกรรมถลุงดิบซึ่งเป็นขั้นที่เชื่อมต่อระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคจึงตกอยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทแร่ข้ามชาตินั้นด้วย ในครั้งที่ยูเนียนคาร์ไบด์ ยังเป็นเจ้าของบริษัทโรงถลุงไทย ชาร์โก้ โรงถลุงของไทยก็เป็นแต่เพียงเครื่องมือของสหรัฐในการควบคุมแหล่งผลิตดิบที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสาม หรือสี่ของโลก และเป็นแหล่งอุปทานดิบสำหรับสหรัฐเองประมาณ ๑๔% ของปริมาณการบริโภคทั้งหมดของสหรัฐ<sup>๑</sup> เมื่อบริษัทบิลิตันเข้ามาแทนที่อำนาจในการแปรรูปแร่ดิบและการจำหน่ายดิบทั้งหมดของไทย ก็กลับไปตกอยู่ในความควบคุมของ

<sup>๑</sup> ตัวเลขปี ๒๕๑๔ จาก US. Bureau of Mines, Mineral Commodity Profiles (Bureau of Mines, U.S. Department of Interior, 1976), p.8 (Tin).

อังกฤษและ เนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศผู้ค้าและบริโภคตูปกรายสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตลาดของตูปกไทย ได้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทค้าแร่ที่มีอิทธิพลมากที่สุด ๑ ใน ๔ บริษัทของตลาดโลหะลอนดอน คือบริษัทบิลลิตัน ไม่เพียงแต่เท่านั้น บริษัทยังได้เข้ามามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรัฐวิสาหกิจเหมืองแร่ในทะเลของไทฮักด้วย จึงสรุปได้ว่าสภาวะดังกล่าวนี้มีได้ทำให้ไทยในฐานะประเทศผู้ผลิตมีอำนาจในการต่อรองโดยทั่วไปมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากจะต้องทำการต่อรองกับบริษัทแร่ข้ามชาติระดับโลกที่มีอำนาจครอบงำอุตสาหกรรมตูปกไทยอยู่แล้ว เช่น บริษัทบิลลิตันนี้

๒) ลักษณะของแหล่งแร่และระดับขั้นของการลงทุนในจังหวัดที่ทำการ  
ต่อรอง การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับบิลลิตันเป็นการต่อรองที่เกิดขึ้นหลังจากผ่านขั้นของการเสี่ยงในด้านการสำรวจหาแหล่งแร่มาแล้ว ทั้งยังได้เปิดการทำเหมืองในบริเวณที่สำรวจพบ จนกระทั่งเป็นที่ประจักษ์กันทั่วไปว่าไทยมีแหล่งแร่ตูปกในทะเลฝั่งตะวันตกของภูเก็ทและพังงาอยู่จริง นับว่าเป็นแหล่งแร่ในทะเลน้ำลึกแห่งที่สองในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกเหนือจากอินโดนีเซีย ศักยภาพของแหล่งแร่ในบริเวณเขตปะทะนบัตรเดิมของ เทมโก็มีความอุดมสมบูรณ์สูงกว่าแห่งอื่นที่เคยพบในประเทศไทย ซึ่งสามารถเปิดการทำเหมืองได้คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์อย่างแน่นอน ลักษณะของแหล่งแร่เช่นนี้จะทำให้อำนาจการต่อรองของประเทศเจ้าบ้านเพิ่มสูงขึ้นโดยอัตโนมัติ เนื่องจากความไม่แน่นอน (uncertainty) เกี่ยวกับตำแหน่งและปริมาณของแร่ได้ลดระดับลงแล้ว<sup>๑</sup> ไม่เพียงเท่านั้น สิทธิเหนือแหล่งแร่ที่เป็นของรัฐ ยังเป็นปัจจัยที่หนุนให้รัฐบาลอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบบริษัทเหมืองแร่ที่จะมาขอลงทุนในบริเวณนี้ แม้ว่าไทยจะมีภาวะความเสี่ยงทางการเมือง (political risk) คือความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ และภาวะสงครามที่ยังคุกรุ่นอยู่ในคาบสมุทรอินโดจีนก็ตาม แต่โดยเหตุที่การทำเหมืองเป็นอุตสาหกรรมที่ใ้ผลเร็ว และตลาดมีความต้องการอยู่เสมอ และ

<sup>๑</sup>Theodore Moran, Multinational Corporations and the Politics of Dependence : Copper in Chile (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1977), pp. 153-224.

ไม่มีความยุ่งยากในการขาย จึงตั้งใจให้มีผู้ต้องการลงทุนทำเหมืองอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ลักษณะของแหล่งแร่ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ไทยอยู่ในฐานะที่จะใช้เงินไขที่ได้เปรียบนี้มาตั้งข้อเรียกร้องหรือต่อรองกับบิลลิตันได้

๓) ความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจของกลุ่มพลังที่ก้าวหน้า ความรู้สึกหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติ และความรู้สึก เป็นปฏิปักษ์ต่อบริษัทแร่ต่างชาติว่าเป็นกลไกในการเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจที่ประเทศมหาอำนาจใช้กระทำต่อประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งแพร่หลายในหมู่ประชาชนหรือชนชั้นนำของรัฐในประเทศเจ้าบ้านนั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดตัวหนึ่งที่ทำให้อำนาจการต่อรองของฝ่ายประเทศเจ้าบ้านเพิ่มสูงขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ดังที่ประสบการณ์ในอดีตได้พิสูจน์ให้เห็นว่าประเทศเจ้าบ้านหลายประเทศทั้งในตะวันออกกลางและลาตินอเมริกา สามารถใช้ความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจของประชาชน มาเป็นพลังในการต่อรองกับบริษัทแร่และน้ำมันข้ามชาติเพื่อลดความเสียหายเปรียบของตน หรือเพื่อควบคุมและจำกัดบทบาทของบริษัทฯ เหล่านั้น สำหรับประเทศไทยกล่าวได้ว่า การแสดงออกของความรู้สึกและการกระทำที่ต่อต้านบริษัท เหมโก้นั้นก็เป็นรูปธรรมของความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกับปรากฏการณ์ในประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย แม้ว่าจะมีขอบเขตจำกัดกว่า คือเพียงพุ่งเป้าไปยังบริษัท เหมโก้และบริษัทแม่เท่านั้น มิได้ต่อต้านบริษัทแร่ต่างชาติทั้งหมด ความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจของกลุ่มนักวิชาการ นักศึกษา และเจ้าหน้าที่บางส่วนของกลไกรัฐในประเทศไทยก็ได้เคยแสดงพลังหนุนให้อำนาจการต่อรองของฝ่ายไทยเพิ่มสูงขึ้น จนกระทั่งสามารถทำลายอิทธิพลของบริษัทยูเนียนคาร์ไบด์และบิลลิตันมาแล้ว ครั้งแรก คือ การสร้างแรงกดดันให้มีการเพิกถอนประทานบัตรเหมโก้ แม้จะไม่สามารถคัดค้านรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ มิให้ว่าจ้างบิลลิตันก็จริง แต่กลุ่มคนเหล่านี้ก็ได้กลายเป็นพลังหนึ่งที่คอยถ่วงรั้งมิให้บิลลิตันใช้อิทธิพลเข้าบีบบังคับรัฐบาลหรือเอาเปรียบ อมท. ได้สะดวกง่ายดายเกินไป ทั้งนี้ด้วยการตรวจสอบการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับบิลลิตันทุกระยะ และพยายามเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกลยุทธ์ในการต่อรองของบริษัท ให้เป็นที่รู้จักกัน เช่น การอ้างค่าใช้จ่ายในการขุดแร่ให้สูงผิดจากบริษัทเหมืองแร่ใกล้เคียง เพื่อเรียกร้องค่าจ้างขุดแร่ในอัตราสูง เป็นต้น การรณรงค์อย่างต่อเนื่องของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ เปรียบเสมือนพลังเสริมให้รัฐมนตรีส่วนใหญ่ในรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับนโยบายการว่าจ้างบิลลิตันในอัตราสูงของรัฐมนตรี



ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอยู่แล้ว<sup>๑</sup> มีความมั่นใจที่จะปฏิเสธสูตรการว่าจ้างดังกล่าวและมีมติที่สวนทางกับผลประโยชน์ของบิลลิตัน ด้วยการยกเลิกวิธีการตกลงราคาเฉพาะราย ซึ่งมีนัยยะว่า รัฐบาลปฏิเสธการว่าจ้างบิลลิตันชั่วคราว จนกว่าจะเปิดการประกวดราคารับจ้างทั่วไปอีกครั้งหนึ่งนั่นเอง

๔) ความเป็นบริษัทลงทุนข้ามชาติของบิลลิตัน ปัจจัยนี้ทำให้บริษัทมีศักยภาพที่จะตั้งข้อต่อหรือบีบบังคับรัฐบาลไทยได้มาก บิลลิตันเดิมเป็นบริษัทดัทช์ที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับดีบุกมาตั้งแต่ประมาณปี ๒๔๐๓ ในระยะแรกบิลลิตันมีลักษณะของความเป็นบริษัทลงทุนข้ามชาติค่อนข้างน้อย ทั้งนี้แม้ว่ากิจการของบริษัทจะมีระดับของการรวมตัวในแนวตั้ง คือสามารถผูกขาดทำเหมืองแร่ทั้งหมดในอินโดนีเซียได้ในปี ๒๔๕๑ และมีโรงถลุงแร่ของตนในเนเธอร์แลนด์ในปี ๒๔๗๑ ก็ตาม แต่บริษัทก็มีกิจการเกี่ยวกับแร่ดีบุกเพียงประเภทเดียว และมีแหล่งผลิตอยู่ในอินโดนีเซียเพียงประเทศเดียว บริษัทเพิ่งเริ่มขยายกิจการออกไปในแนวนอนเมื่อประมาณปี ๒๔๗๘ โดยลงทุนเกี่ยวกับแร่บ็อกไซต์ในอินโดนีเซียและสุรินัมในอเมริกาใต้เป็นประเภทที่สอง ธุรกิจของบริษัทขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีลักษณะของความเป็นบริษัทแร่ข้ามชาติอย่างเต็มรูป หลังจากที่ได้เข้าร่วมกิจการกับกลุ่มบริษัททรอยล์-ดัทช์เชลล์ ในปี ๒๔๑๓ ทั้งนี้เพราะการเข้าร่วมกลุ่มกับบริษัทขนาดยักษ์เช่น เชลล์ เป็นเหตุให้บิลลิตันสามารถเพิ่มศักยภาพในการลงทุนของตน และเพิ่มโอกาสในการเข้าติดต่อกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในด้านอุตสาหกรรม

<sup>๑</sup>ในเรื่องนี้ นายนิธิพัฒน์ ชาลีจันทร์ เลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรีขณะนั้น ชี้แจงว่า รัฐมนตรีอุตสาหกรรมมีความเห็นว่า รัฐบาลจำเป็นต้องจ้างบิลลิตันชุดแร่ แม้จะต้องจ่ายค่าจ้างในอัตราที่รัฐบาลเสียเปรียบก็ตาม ทั้งนี้เพื่อมิให้มีผลกระทบกระเทือนต่อบรรยากาศการลงทุนในประเทศ ส่วนรัฐมนตรีจากพรรคประชาธิปัตย์ เห็นว่า การว่าจ้างบิลลิตันหรือไม่ อยู่ที่ว่า รัฐบาลควรจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นธรรม และว่าการว่าจ้างบิลลิตันหรือไม่ ไม่มีผลต่อบรรยากาศการลงทุนจากต่างชาติเพราะการลงทุนที่ลดลงนั้น เป็นเพราะสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศและในอินโดจีน ทั้งยังได้ยกตัวอย่างว่า บริษัทเชลล์เองก็ยังขยายการลงทุนเกี่ยวกับการตั้งโรงกลั่นน้ำมันเครื่อง เป็นมูลค่าถึง ๒,๐๐๐ ล้านบาท

สัมภาษณ์ นิธิพัฒน์ ชาลีจันทร์, อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม,  
๒๕ กันยายน ๒๕๒๔.

ธุรกิจต่าง ๆ และด้านการเงินได้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการประสานความชำนาญในด้านเทคนิค การทำเหมืองและถลุงโลหะของบริษัท เข้ากับความรอบรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์พื้นฐานของ เซลล์ อิกด้วย<sup>๑</sup> ในปัจจุบันบิลลิตัน (Billiton International Metals B.V.) มีฐานะเป็น บริษัทบริการ (Service Company) ที่รับผิดชอบธุรกิจในเครื่องของเซลล์ส่วนที่เกี่ยวกับแร่ธาตุ และโลหะที่มีใช้เหล็ก (non-ferrous metals) ทั้งหมด โดยมีบริษัททำเหมืองแร่ดีบุก บอกไซต์ ทองแดง นิกเกิล สังกะสี ทังสแตน และโมลิบดีนัม ทั้งยังมีโรงงานถลุงและแปรรูป แร่ดีบุก อลูมินา ตะกั่ว แมกนีเซียม และผลิตภัณฑ์บางชนิดที่เกี่ยวข้อง เช่น โซลเดอร์ (solders) ทังสแตน วานาเดียม ไทเทเนียมไดออกไซด์ บริษัทและโรงงานเหล่านี้ดำเนินการอยู่ใน ๑๕ ประเทศทั่วโลก ทั้งในรูปของบริษัทลูกและบริษัทร่วมทุนกับบริษัทอื่น การจัดองค์การภายในกลุ่ม บิลลิตันมีลักษณะใหญ่โตและสลับซับซ้อน เช่นเดียวกับบรรษัทลงทุนข้ามชาติทั่วไป คือ กระจาย อำนาจและความรับผิดชอบในการดำเนินการแต่ละประเภทและแต่ละภูมิภาคให้บริษัทปฏิบัติการ (Operating Company) รับผิดชอบดำเนินการโดยเฉพาะ เช่น ในด้านการสำรวจหาแหล่งแร่ และทำเหมือง, การแปรรูป, การวางแผนการตลาด, การนำโลหะที่ใช้แล้วกลับมาถลุงใหม่ ตลอดจนการค้นคว้าวิจัยเพื่อวางแผนการในอนาคต บริษัทประเภทนี้กระจัดกระจายอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีจำนวนประมาณ ๖๐ บริษัท ส่วนการประสานงานระหว่างหน่วยต่าง ๆ และการ บริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับโลกของกลุ่ม และการให้บริการแก่บริษัท ปฏิบัติการนั้น จะรวมศูนย์อยู่ที่บริษัทบริการคือ บริษัทบิลลิตัน อินเตอร์เนชันแนล เมทัลส์ ซีวี. ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเฮก ในกลุ่มบริษัทบิลลิตันนี้ จะมีบริษัทผู้ลงทุน (Holding Company) คอยดูแลอยู่ ๔ บริษัทด้วยกัน คือ บิลลิตัน ซีวี. (Billiton B.V.) บิลลิตัน เอกซพลอเรชัน ซีวี (Billiton Exploration B.V.) บิลลิตัน เนเธอร์แลนด์ ซีวี (Billiton Nederland B.V.) และบิลลิตัน (อังกฤษ) จำกัด (Billiton (UK) Ltd.)<sup>๒</sup> ส่วนบริษัทเทมโก้และบริษัทบิลลิตัน (ไทยแลนด์) จำกัด ซึ่งเข้ามารับจ้าง อมท. นั้น อยู่ในฐานะบริษัทปฏิบัติการ

<sup>๑</sup>This is Billiton (The Hague, 1978), p.6.

<sup>๒</sup>About Billiton (The Hague, 1980), p.7.

กล่าวเฉพาะในอุตสาหกรรมดีบุก ซึ่งเป็นธุรกิจประเภทแรกของบิลลิตันนั้น มีลักษณะของการผูกขาดโดยผู้ผลิตและผู้ขายน้อยราย (monopsony) เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น นอกจากรัฐวิสาหกิจของประเทศผู้ผลิตแล้ว มีบริษัทแร่ข้ามชาติที่มีอิทธิพลในวงการนี้อีกไม่มากนัก และมักเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจประเภทนี้มาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ นอกจากกลุ่มบิลลิตันแล้วมีกลุ่มปาติโน ซึ่งยังคงมีบทบาทในด้านการถลุงดีบุก การตลาดและการเงิน<sup>๑</sup> ในปัจจุบัน กลุ่มบิลลิตันสามารถควบคุมตลาดการค้าดีบุกกว่าร้อยละ ๒๐ ของโลก<sup>๒</sup> จึงมีฐานะเป็นผู้ค้าดีบุกรายสำคัญ บริษัทที่เป็นตัวแทนการค้าของบิลลิตัน คือ บิลลิตัน เอนโธเวน เมทัลส์ (Billiton Enthoven Metals Ltd.) ซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกชั้นนำที่มีอิทธิพลที่สุด ๑ ใน ๔ บริษัทในตลาดโลหะลอนดอน<sup>๓</sup>

ด้วยเหตุที่เป็นผู้ค้าดีบุกรายสำคัญ การควบคุมแหล่งผลิตและการถลุงดีบุกจึงมีความสำคัญต่อการรักษาตลาดการค้าระดับโลกของบิลลิตันเป็นอย่างมาก ในปัจจุบัน บริษัทมีกิจการเกี่ยวกับดีบุกอยู่ในสองประเทศเท่านั้น คือ ไทย และอินโดนีเซีย การที่บริษัทเข้ามาลงทุนร่วมกับยูเนียนคาร์ไบด์ในกิจการถลุงแร่และทำเหมืองแร่ของไทยในปี ๒๕๑๓ นั้น ก็เนื่องมาจากเหตุดังกล่าวโดยตรงเพราะก่อนหน้านั้น บิลลิตันถูกรัฐบาลชาตินิยมของอินโดนีเซียสมัยประธานาธิบดีซูการ์โนยึดกิจการทั้งหมดไปในปี ๒๕๐๑ อันเป็นเหตุให้โรงถลุงดีบุกของบริษัทที่เมืองอาร์นเฮม ในเนเธอร์แลนด์ต้องปิดตัวลงในปี ๒๕๑๑ การลงทุนในประเทศไทยเป็นโอกาสให้บริษัทสามารถควบคุมกิจการดีบุกไทยได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยในแนวตั้ง (ทำเหมืองในทะเล ผูกขาด

<sup>๑</sup>Joint CTC/ESCAP Unit on Transnational Corporations, Transnational Corporations and the Distribution of Gains . . . ., p.29.

<sup>๒</sup>This is Billiton, p.6.

<sup>๓</sup>บริษัทค้าแร่ระหว่างประเทศขนาดใหญ่และมีอิทธิพลที่สุดในตลาดโลหะลอนดอน ๔ บริษัท ได้แก่ ๑) Rudolf Wolff and Co., Ltd. บริษัทแม่คือ Noranda (แคนาดา) ๒) Metallgesellschaft Ltd. บริษัทแม่คือ Metallgesellschaft (เยอรมันตะวันตก) ๓) Billiton Enthoven Metals Ltd. ๔) Amalgamated Metal Trading Ltd. บริษัทแม่คือ Patino, N.V. (สำนักงานอยู่ที่เนเธอร์แลนด์)

การส่งออก) โดยที่ไม่อาจจะกระทำเช่นนี้ได้ในประเทศผู้ผลิตรายอื่น<sup>๑</sup> การที่ผู้เขียนคาร์ไบด์ ถอนตัวออกไปจากกิจการตีบุกไทยในปี ๒๕๑๔ กลับเป็นผลดีต่อบิลลิตันในแง่ที่ทำให้บริษัทสามารถ ครอบครองแหล่งผลิตตีบุกของไทยไว้ได้แต่ผู้เดียว (โดยผ่านการควบคุมการถลุง) การผลิตตีบุก ของไทยมีความสำคัญยิ่งต่อธุรกิจการค้าตีบุกของกลุ่มบิลลิตัน เพราะปริมาณการผลิตตีบุกของไทย ไม่เคยต่ำกว่าร้อยละ ๑๐ ของผลผลิตโลก ซึ่งเท่ากับเป็นแหล่งบ่อนตีบุกให้กลุ่มกว่าครึ่งหนึ่ง ของปริมาณตีบุกทั้งหมดที่อยู่ในความควบคุมของบริษัท ไม่เพียงแต่เท่านั้นบิลลิตันยังยอมรับว่า แหล่งผลิตตีบุกในประเทศไทย เป็นแหล่งบ่อนแร่พลอยได้ในซั้ตะกรันตีบุก ซึ่งมีความสำคัญยิ่งทาง ยุทธศาสตร์และอุตสาหกรรมระดับสูง และมีราคาแพงกว่าตีบุกหลายสิบเท่าอีกด้วย ที่สำคัญ คือ แทนทาลัม และโลหะตะกั่วผสมตีบุก<sup>๒</sup> ด้วยเหตุนี้เองจึงอาจกล่าวได้ว่า แหล่งแร่ตีบุกใน ประเทศไทย มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อยุทธศาสตร์การค้าแร่ธาตุระดับโลกของกลุ่มบิลลิตัน

สภาวะดังกล่าวได้ส่งผลต่ออำนาจการต่อรองของบิลลิตันเป็น ๒ นัยยะ นัยยะแรก ความมั่นคงของธุรกิจตีบุกของบิลลิตันส่วนหนึ่งนั้น ก็เหมือนกับธุรกิจแร่ธาตุประเภทอื่น ๆ คือ ขึ้น อยู่กับการแสวงหาแหล่งแร่สำรองเพื่อขยายและยืดอายุการผลิตออกไปให้ได้มากและนานที่สุด อย่างไรก็ตาม การขยายการทำเหมืองแร่ในประเทศผู้ผลิตตีบุกทั่วไปไม่อาจกระทำได้ง่ายนัก ในปัจจุบัน เพราะแหล่งแร่ตีบุกสำรองขนาดใหญ่มีอยู่เฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นี้เท่านั้น คือ อินโดนีเซีย จีน ไทย และมาเลเซีย (ตามลำดับ)<sup>๓</sup> นอกจากนั้น ทุกประเทศ

<sup>๑</sup>เนื่องจากประเทศผู้ผลิตส่วนใหญ่มีรัฐวิสาหกิจควบคุมการทำเหมือง การถลุงและการ ส่งออกบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่แล้ว ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย โบลิเวีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน

<sup>๒</sup>This is Billiton, p.52.

<sup>๓</sup>อินโดนีเซียมีแร่สำรอง ๒,๔๐๐,๐๐๐ ตัน จีน ๑,๕๐๐,๐๐๐ ตัน ไทย ๑,๒๐๐,๐๐๐ ตัน มาเลเซีย ๘๓๐,๐๐๐ ตัน (ตัวเลขเฉลี่ยปี ๒๕๑๔-๒๕๒๑)

(อ้างจาก Joint CTC/ESCAP Unit on Transnational Corporations, Transnational Corporations and the Distribution of Gains ..., p.58).

เหล่านี้ยกเว้นไทย ล้วนตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาควบคุมการทำเหมืองดีบุกทั้งหมดของตนแล้ว ส่วนโบลีเวียและชาฮ์ก็อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีต้นทุนการผลิตสูงและยากที่จะเพิ่มผลผลิตได้ นอกจากนั้นแหล่งแร่ดีบุกในทะเลยัง เป็นอนาคตที่สำคัญของการทำเหมืองแร่ดีบุก เนื่องจากแร่ดีบุกในลานแร่บนบกนับวันแต่ละหายากขึ้น แม้ว่าบิลิตันจะพบแหล่งแร่ในทะเลที่สมบูรณ์มากแห่งหนึ่ง ในอินโดนีเซีย แต่ก็ต้องทำเหมืองในรูปของการร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจของอินโดนีเซีย โดยประธานบัตรเป็นของรัฐ ทั้งบริษัทยังไม่มีโอกาสขยายตัวในแนวตั้งอีกด้วย ส่วนในมาเลเซีย ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการพบแหล่งแร่ดีบุกในทะเล ดังนั้นแหล่งแร่ดีบุกในทะเลของไทยซึ่งยังไม่ถูกรบกวนมากนัก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งแร่ในเขตน้ำลึก) จึงน่าจะเป็นแหล่งที่ดึงดูดความสนใจของบิลิตันที่สุดแห่งหนึ่ง นอกจากนั้น ผลการสำรวจและการทำเหมืองของเหมืองโกโก้ก็ได้พิสูจน์แล้วว่า แหล่งแร่ดีบุกสามารถเป็นหลักประกันได้ว่า หากมีการผลิตจริงอย่างเต็มที่ ก็จะ สามารถเพิ่มผลผลิตดีบุกของไทยเพื่อป้อนการถลุงของบริษัทโรงถลุงไทยซาร์โก้ได้มากยิ่งขึ้นแน่นอน ผลที่จะติดตามมากก็คือ ปริมาณดีบุกในตลาดโลกที่อยู่ในความควบคุมของกลุ่มบิลิตัน ก็จะเพิ่มสูงขึ้น เป็นเงาตามตัวด้วยนั่นเอง การที่แหล่งแร่ดีบุกของไทยจะสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์พื้นฐานของบิลิตันได้เป็นอย่างดีเช่นนี้ เมื่อพิจารณาในแง่หนึ่ง จึงน่าจะทำให้ไทยอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในการต่อรองกับบิลิตัน เพราะอยู่ในฐานะเจ้าของแหล่งแร่ และประธานบัตรของแหล่งแร่นั้น เป็นสิทธิของรัฐอยู่แล้ว ทั้งยังเป็นแหล่งแร่ขนาดใหญ่พอประมาณที่จะสามารถเคลื่อนย้ายเรือขุดไปยังจุดต่าง ๆ ได้โดยสะดวก

อย่างไรก็ตาม สภาพดังกล่าวก็มีนัยยะอีกประการหนึ่ง คือ ยิ่งแหล่งแร่ดีบุกของไทยมีความสำคัญต่อบิลิตันมากเท่าใด ก็จะทำให้บริษัทต้องระดมทรัพยากรในด้านต่าง ๆ เข้ามารักษาผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ ปรากฏการณ์ที่สนับสนุนนัยยะดังกล่าวนี้ ก็คือ การที่บิลิตันไม่ยอมถอนตัวออกไปจากแหล่งแร่ดีบุกนี้ ดังที่ยูเนี่ยนคาร์ไบด์กระทำ แต่ยังคงพยายามประนีประนอมกับรัฐบาล และยอมเข้ารับจ้าง อมท. ขุดแร่ในพื้นที่จำกัดเพียงชั่วคราว การที่บริษัทบิลิตันมีเครือข่ายการทำงานในลักษณะของบรรษัทลงทุนข้ามชาติในเครือรอยัล-ดัทช์เชลล์ ดังกล่าวมาแล้ว ทำให้บิลิตันเป็นฝ่ายได้เปรียบในการที่จะระดมทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลไทย แม้ว่าบริษัทที่เข้ามารับจ้าง อมท. ขุดแร่จะเข้ามาในนามของ บริษัทบิลิตัน (ไทยแลนด์) จำกัด ก็ตาม แต่เนื่องจากระบบรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (centralization) ของบรรษัทลงทุนข้ามชาติ และสถานะความเป็นเพียงบริษัท

ปฏิบัติการของบิลลิตัน (ไทยแลนด์) เป็นเหตุให้ เมื่อฝ่ายบิลลิตันจะติดต่อกับรัฐบาลนั้น ตัวแทนของฝ่ายบริษัทจะมาจากทั้งบริษัท เซลล์ (ประเทศไทย) และจากบริษัทบิลลิตันสำนักงานใหญ่ที่เฮก (Billiton International Metals B.V.)<sup>๑</sup> ทั้งการเจรจาต่อรองก็จะเป็นไปตามแนวทางที่บริษัทแม่กำหนดไว้ ดังที่ได้พบว่าตัวแทนของฝ่ายบิลลิตันต้องส่งผลการต่อรองและสูตรการคิดค่าจ้างแต่ละครั้งไปให้บริษัทแม่ที่เฮกพิจารณาทุกครั้งไป ลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยต้องเผชิญหน้ากับฝ่ายบริหารและจัดการของบริษัทลงทุนข้ามชาติทั้งกลุ่ม มิใช่เพียงบริษัทลูกในประเทศไทยเท่านั้น ในแง่นี้จึงจะทำให้ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการต่อรอง เพราะบิลลิตันย่อมมีทรัพยากรเหนือกว่าไทย ทั้งด้านการเงินและเทคโนโลยี ทั้งมีกิจการหลายประเภทอยู่ในหลายประเทศ ซึ่งทำให้มีความยืดหยุ่นสูง ในการที่จะเคลื่อนย้ายกิจการ เครื่องมือการผลิต ตลอดจนผลกำไร หรือย้ายแหล่งลงทุนจากแห่งหนึ่งไปอีกแห่งหนึ่งได้ นอกจากนี้กลุ่มรอยัล-ดัทช์ เซลล์ หรือแม้แต่บิลลิตันเองก็ตาม ยังมีประสบการณ์ในการเจรจาต่อรองกับประเทศเจ้าบ้านมาทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีประสบการณ์ในการเผชิญหน้ากับความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจของฝ่ายประเทศเจ้าบ้านมาแล้วหลายแห่ง ไม่เพียงเท่านั้น บริษัท เซลล์ (ประเทศไทย) ยังมีอิทธิพลสูงในกิจการน้ำมันและเคมีภัณฑ์ของไทย รวมทั้งมีความคุ้นเคยกับระบบบริหารราชการของไทย และมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและมีประสบการณ์ในการติดต่อกับรัฐบาลไทยหลายชุดมาแต่อดีต ลักษณะดังกล่าวทำให้บิลลิตันสามารถหยั่งรู้ถึงจุดอ่อนจุดแข็งของรัฐบาลไทยได้ไม่ยากนัก ปัจจัยเหล่านี้ยังผลให้บิลลิตันอยู่ในฐานะที่จะเสนอเงื่อนไขหรือตั้งข้อต่อรองกับไทยได้มาก

---

<sup>๑</sup>ตัวอย่างเช่น ในการเจรจากับคณะกรรมการ อมท. เมื่อวันที่ ๖, ๙ และ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ ตัวแทนจากฝ่ายบิลลิตัน คือ นายเฮิร์กสโตรเตอร์ (C.A.J. Herkstroter) รองประธานบริษัทบิลลิตันอินเตอร์เนชันแนล เมทัลส์ บีวี. ส่วนในวันที่ ๑๑ มีนาคม นายริดส์ (R. Reids) ผู้จัดการใหญ่ของบริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย เป็นตัวแทนของฝ่ายบิลลิตันในการเจรจากับไทย

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการต่อรองของฝ่ายไทยและบิลลิตันนี้ จะเห็นได้ว่า ลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรมตึก ลักษณะของแหล่งแร่ ความรู้สึกชาตินิยมทาง เศรษฐกิจและความเป็นบริษัทลงทุนข้ามชาติของบิลลิตัน นั้น เป็นเงื่อนไขที่กำหนดอำนาจการ ต่อกองของแต่ละฝ่ายเมื่อประมวลแล้วจะเห็นได้ว่า แม้อบิลลิตันจะอยู่ในฐานะบริษัทลงทุนข้าม ชาติที่มีอิทธิพลนำเกรงขาม ทั้งในระดับระหว่างประเทศและในประเทศไทย แต่ก็มีใช้หมายความว่า ฝ่ายไทย จะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบโดยสิ้นเชิง เมื่อนำปัจจัยด้านความรู้สึกชาติ- นิยมทางเศรษฐกิจและลักษณะของแหล่งแร่เข้ามาพิจารณา เนื่องจากแต่ละฝ่ายก็มีจุดอ่อนและ จุดแข็งในอำนาจการต่อรองของตน ดังนั้น ฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายได้เปรียบจากผลของการต่อรอง ในขั้นสุดท้าย จึงขึ้นอยู่กับเทคนิคในการเจรจาต่อรองของตนว่าจะใช้วิธีการอะไรหรือ เครื่อง มือใด มาแก้ไขจุดอ่อนและ เสริมจุดแข็งของตน ผลการศึกษาได้พบว่า ปัจจัยที่ถูกใช้ในการ เสริมและลดอำนาจการต่อรองของแต่ละฝ่ายได้แก่ เทคนิคในการต่อรองของฝ่ายบิลลิตัน และ นโยบายของรัฐบาลอาณานิคมต่อการเจรจากับบิลลิตัน ดังนี้

## ๒. ปัจจัยที่มีส่วนเสริมและลดอำนาจการต่อรองพื้นฐาน

๑) เทคนิคในการเจรจาต่อรองของฝ่ายบิลลิตัน ในการเจรจาต่อรอง เรื่องการเข้ารับจ้าง อมท. ชุดแรกตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ นั้น บิลลิตันได้ใช้เทคนิคใน การต่อรองหลายวิธีการ เพื่อให้ฝ่ายตนอยู่ในสถานะที่เป็นต่อ ดังนี้ คือ

๑. การเสนอผลประโยชน์พิเศษเพื่อจูงใจรัฐบาล ในระหว่างที่ อมท. ออก ประกาศจ้างผู้ชุดแรกนั้น บริษัทบิลลิตันได้เสนอตัวเข้ารับจ้าง โดยเสนอจะมอบผลประโยชน์พิเศษ ให้รัฐบาลสามประการ คือ จะระงับการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายของเหมโก๊, จะรับคนงาน ของเหมโก๊กลับเข้าทำงานในบริษัทบิลลิตัน และจะมอบแผนที่การตรวจลงแร่ในเขตประทานบัตร ของเหมโก๊และ เอมโก๊ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับภาวะดินฟ้าอากาศและทะเลฝั่งพังงา ตลอดจน ข้อมูลในการออกแบบเรือชุดลำใหม่ให้แก่ อมท. เป็นการตอบแทนโดยไม่คิดมูลค่า หากบิลลิตัน ได้รับอนุมัติให้เข้ามารับจ้าง<sup>๑</sup> ข้อเสนอประการสุดท้ายยังผลให้บริษัทเป็นต่อ อมท. มาตั้งแต่ต้น

<sup>๑</sup>อมท., รายงานเรื่องการทำสัญญาชั่วคราวกับบริษัทไทยแลนด์ จากผู้อำนวยการ อมท. ถึงประธานคณะกรรมการ อมท. ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔, และ อมท., "การ ดำเนินงานของ อมท." (อัครสำเนา).

เพราะแผนที่แหล่งแร่เปรียบเสมือนหัวใจของการทำเหมืองแร่ในทะเล ให้ถูกต้องตามหลักวิชา และการอนุรักษ์แหล่งแร่ จะทำให้สามารถเลือกพื้นที่ที่จะขุด, ช่วงเวลาในการขุด และการเลือกใช้เรือขุดที่เหมาะสม ข้อเสนอประการนี้ได้ถูกนำไปใช้เป็นเหตุผลหลักประการหนึ่งของฝ่ายที่สนับสนุนการว่าจ้างบิลลิตัน ในทำนองที่ว่า หากรัฐบาลไม่ว่าจ้างบิลลิตัน อมท. ก็จะไม่ได้รับแผนที่แหล่งแร่ อันจะเป็นเหตุให้ไม่สามารถว่าจ้างบริษัทอื่น ๆ หรือวางแผนการทำเหมืองในระยะยาวได้ และยังอ้างว่า หาก อมท. จะลงทุนทำการสำรวจใหม่โดยไม่พึ่งแผนที่แหล่งแร่ของบิลลิตัน ก็จะต้องใช้เงินประมาณ ๖๐-๘๐ ล้านบาท และใช้เวลาถึง ๒๖ ปี กว่าจะสำรวจได้หมดในพื้นที่เกือบหนึ่งแสนไร่<sup>๑</sup> การที่บิลลิตันเลือกใช้แผนที่แหล่งแร่มาจูงใจรัฐบาล นับเป็นยุทธวิธีหนึ่งในการใช้จุดอ่อนของระบบราชการไทยมาเสริมอำนาจการต่อรองของตน ทั้งนี้เพราะ เหตุหนึ่งที่รัฐบาลไม่มีข้อมูล เกี่ยวกับแหล่งแร่ในทะเลฝั่งตะวันออก ก็เนื่องมาจากความไม่รัดกุมของกรมทรัพยากรฯ ในอดีต ที่ไม่เรียกเก็บผลการสำรวจแหล่งแร่ของยูเนียนคาร์ไบด์มาจากบริษัทเหมืองแร่บุรพาฯ ซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทานสำรวจแร่ในทะเล ทั้ง ๆ ที่

---

<sup>๑</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., กรกฎาคม ๒๕๑๔.



กรมฯ มีสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาข้อที่ ๖<sup>๑</sup>

๑ ตามสัญญาว่าด้วยการสำรวจและทำเหมืองแร่ในทะเลและบนชายฝั่งทะเลในเขต  
ท้องที่จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ตจังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ระหว่าง  
กรมทรัพยากรฯ กับบริษัทเหมืองแร่บูรพาฯ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๐๖ นั้น สัญญาข้อที่ ๖  
ระบุว่า

ผู้รับอนุญาต [บริษัทเหมืองแร่บูรพาฯ-ผู้เขียน] มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานผลการ  
สำรวจแร่ทุกชนิดให้ผู้อนุญาต [กรมทรัพยากรธรณี-ผู้เขียน] ทราบตามความเป็นจริง  
โดยไม่ปิดบังอำพราง ทุกระยะหกเดือนนับแต่วันทำสัญญานี้ และจะอ้างกรณีใด ๆ เป็น  
เหตุขอผ่อนผันมิได้เป็นอันขาด

ถ้าหากผู้อนุญาตประสงค์ขอลด หรือขอคัดลอกรายงานผลการสำรวจฉบับที่ผู้รับอนุญาต  
เก็บรักษา ผู้รับอนุญาตต้องส่งมอบรายงานนั้นแก่ผู้อนุญาตทันทีโดยมิชักช้า และจะเรียก  
ค่าตอบแทนใด ๆ มิได้

ในกรณีที่กรมฯ มิได้เรียกเก็บข้อมูลการสำรวจแร่ของบริษัทยูเนี่ยนคาร์ไบด์นั้น มีหลัก  
ฐานจากการที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (ดร.อร่าม นุรณศิริ) ได้เคยราย  
งานต่อผู้อำนวยการสำนักงานวิชาการและวางแผน เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๐๔ ว่า

เป็นหน้าที่ของกรมทรัพยากรธรณีที่จะต้องติดตามข้อมูลสำรวจโดยใกล้ชิด และรวบรวม  
รวมข้อมูลให้สมบูรณ์จากบริษัทเหมืองแร่บูรพาฯ ตามสัญญาสำรวจและทำเหมือง  
สัมปทานพิเศษในทะเล เป็นระยะเวลาถึง ๓ ปี ซึ่งถ้ากรมฯ จะทำหน้าที่ตัวแทน  
รัฐบาลในฐานะคู่สัญญาของบริษัทโดยไม่บกพร่องแล้ว รัฐบาลไทยน่าจะได้รับความรู้  
เกี่ยวกับ chemical precipitates และ marine deposits อื่น ๆ เช่น  
แมงกานีส ทองแดง นิกเกิล และเหล็ก นอกเหนือไปจากแร่ดีบุก ซึ่งบริษัทเหมืองแร่  
บูรพาฯ จะต้องกรอกโดยละเอียดในรายงานให้เรียบร้อยและถูกต้องตามสัญญาและ  
กฎหมายแร่ในกรณีที่บริษัทสำรวจไปพบแร่อื่น ๆ เข้า

(อ้างจาก รายงานการพิจารณาบทความเรื่อง "Problems of Offshore  
Mineral Exploration and Production in Thailand" โดยนาย Laurence E.  
Andrews, Jr." จาก ดร.อร่าม นุรณศิริ เสนอผู้อำนวยการสำนักวิชาการและวางแผน  
ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๐๔)

๒. การกำหนดราคาต้นทุนการผลิตสูงกว่าปกติ การเข้ารับจ้างชุดแร่โดยมี อมท. เป็นเจ้าของประทานบัตรนั้น หมายความว่า ผู้ว่าจ้างจะต้องรับภาระทั้งค่าใช้จ่ายในการชุดแร่ของผู้รับจ้างและจะต้องแบ่งปันผลกำไรที่เหลือให้แก่ผู้รับจ้างอีกส่วนหนึ่ง ทั้งยังจะต้องเป็นผู้จ่ายค่าภาคหลวงแร่ทั้งหมดแทนผู้รับจ้าง ดังนั้น ช่องทางหนึ่งที่จะทำให้ฝ่ายผู้รับจ้างได้รับประโยชน์มากที่สุดตามนโยบายของผู้ลงทุนทั่วไป ก็คือ การกำหนดราคาต้นทุนในการผลิตของตนให้สูง เพื่อใช้เป็นข้ออ้างเรียกร้องค่าจ้างในราคาแพง ในกรณีบริษัทบิลิตันก็เช่นกัน บริษัทได้เสนอต่อ อมท. ว่า จะคิดค่าใช้จ่ายในการรับจ้าง ตามค่าใช้จ่ายในการผลิตของบริษัทเทมโก้ ในปี ๒๕๑๗ เป็นหลัก คิดเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ บิลละ ๑๓๓ ล้านบาท จำแนกเป็นรายการต่าง ๆ ได้ดังนี้

|                       |            |             |                   |           |
|-----------------------|------------|-------------|-------------------|-----------|
| ค่าเสื่อมราคา         | ๓๓         | ล้านบาท     |                   |           |
| ค่าใช้จ่ายในการบริหาร | ๑๑         | ล้านบาท     |                   |           |
| ค่าดอกเบี้ย           | ๒๖         | (อัตรา ๑๐%) |                   |           |
| ภาษีว่าจ้าง           | ๓          | "           |                   |           |
| ค่าใช้จ่ายปฏิบัติงาน  | <u>๖๐</u>  |             | รวม ค่าจ้างแรงงาน | ๒๐        |
| รวม                   | <u>๑๓๓</u> |             | น้ำมัน เชื้อเพลิง | ๒๐        |
|                       |            |             | อุปกรณ์ต่าง ๆ     | <u>๒๐</u> |
|                       |            |             |                   | <u>๖๐</u> |

อย่างไรก็ตาม มีข้อเท็จจริงแวดล้อมที่น่าสังเกตหลายประการ ซึ่งสื่อให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายในการผลิตจำนวนนี้น่าจะเป็นตัวเลขที่ตั้งไว้สูงเกินความจริง

ประการแรก การเรียกค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน (ชุดแร่) จำนวน ๖๐ ล้านบาท หากพิจารณาเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการชุดแร่ต่อ ๑ ลูกบาศก์เมตรของเทมโก้ในปี ๒๕๑๗ ซึ่งบิลิตันนำมาใช้อ้างต่อรัฐบาล เข้ากับตัวเลขของบริษัท เรือชุดแร่ในทะเลอื่น ๆ ในขนาดเดียวกันในปีเดียวกันแล้ว จะพบว่า ค่าใช้จ่ายของเทมโก้สูงอย่างผิดปกติ คือ ลบ.ม.ละ ๔๐.๐๕ บาท

อมท., หนังสือ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๑๘ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ถึงนายกรัฐมนตรี.

ในขณะที่บริษัทอ่าวขามทิน ลบ.ม. ละ ๕.๕๐ บาท<sup>๑</sup> ส่วนบริษัททุ่งคาฮาร์เบอร์ ลบ.ม. ละ ๑๐.๐๒ บาท<sup>๒</sup> เท่านั้น ไม่เพียงเท่านั้น ตัวเลขค่าใช้จ่ายของเทมโก้ ลบ.ม. ละ ๕๐.๐๕ บาท<sup>๓</sup> นี้ยังสูงเกินกว่าตัวเลขที่ผู้อำนวยการ อมท. เคยเสาะหามาพิจารณาประกอบการวางแผนโครงการทำเหมืองระยะสั้นของ อมท. เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๑๔ อีกด้วย ในครั้งนั้น ผู้อำนวยการฯ ระบุว่าค่าใช้จ่ายของเทมโก้ เฉลี่ยประมาณ ลบ.ม. ละ ๖๐.๑๕ บาท<sup>๓</sup> แม้จะเป็นตัวเลขที่ต่ำลงกว่าข้ออ้างของบริษัทเอง แต่นายแหลมก็ยังคงมีความเห็นว่า " เป็นตัวเลขที่สูงมาก ค่าใช้จ่ายโดยทั่วไป สำหรับเรือขุดแร่ในทะเลที่มีประสิทธิภาพพอสมควรจะประมาณไม่เกิน ลบ.ม. ละ ๒๐ บาท ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าเป็นระยะเริ่มแรก ค่าใช้จ่ายรวมถึงการทดลอง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและอื่น ๆ ซึ่งไม่ควรถือค่าใช้จ่ายนี้เป็นมาตรฐาน"<sup>๓</sup> การที่ตัวเลขสำคัญซึ่งบริษัทใช้เป็นข้ออ้างเรียกร้องค่าจ้าง มีลักษณะที่คลาดเคลื่อนกันเอง และสูงเกินกว่ามาตรฐานทั่วไปเช่นนี้ จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า ค่าใช้จ่ายในการขุดแร่ จำนวน ๖๐ ล้านบาทที่บริษัทเรียกร้องนั้น จะน่าเชื่อถือได้เพียงใด

ประการที่สอง การเรียกร้องค่าเสื่อมราคาจำนวน ๓๓ ล้านบาท ตัวเลขจำนวนนี้ บริษัทบิลลิตันคิดจากมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดของ เทมโก้ที่บริษัทชี้แจงว่า ได้ซื้อมาเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๓๐ ล้านบาท โดยสมมติว่า ทรัพย์สินมีอายุใช้งาน ๑๐ ปี จึงหักค่าเสื่อมราคาในอัตราร้อยละ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, "เอกสารหมายเลข ๒ - ตารางแสดงสมรรถภาพและการเงินระหว่างบริษัทอ่าวขามและบริษัทบิลลิตันไทยแลนด์ จำกัด."

<sup>๒</sup> อมท., "เอกสารทางการเงินของบริษัททุ่งคาฮาร์เบอร์ทิน เครดดิ้ง เบอร์หัด (๑ กรกฎาคม ๑๙๗๔ - ๑ มิถุนายน ๑๙๗๕)", "เอกสารประกอบบันทึก ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๑๔ จากผู้อำนวยการ อมท. ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม."

<sup>๓</sup> อมท., "เอกสารหมายเลข ๖ โครงการทำเหมืองแร่ในทะเลระยะสั้น ของ อมท."

๑๐ ต่อปี<sup>๑</sup> ในประเด็นนี้มีข้อที่น่าสงสัย เกิดว่า ในขณะที่ปิดลิสต์ประเมินค่าทรัพย์สินของเหมโก้งสูงถึง ๓๓๐ ล้านบาท แต่ปรากฏว่า มูลค่าทรัพย์สินของบริษัทเหมโก้งตามงบการเงินปี ๒๕๑๗ (ปีสุดท้ายที่เหมโก้งทำการผลิตและปิดลิสต์ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าใช้จ่ายในการผลิตของตน) คิดเป็นเงินเพียง ๓๐๒,๖๑๑,๔๒๗.๑๗ บาทเท่านั้น จึงเท่ากับว่าปิดลิสต์ซื้อกิจการจากเหมโก้งสูงกว่ามูลค่าทรัพย์สินแท้จริงของเหมโก้งประมาณ ๒๗.๔ ล้านบาท และหากนำตัวเลขตามค่าชี้แจงของบริษัทมาเปรียบเทียบกับมูลค่าทรัพย์สินเหมโก้งที่ประเมินโดยผู้อำนวยการ อมท. เอง จะเห็นความแตกต่างดังกล่าวว่ายิ่งสูงขึ้นอีกหลายเท่า ในคราวที่เสนอให้รัฐบาลซื้อกิจการของเหมโก้งมาดำเนินการเสียเองนั้น ผู้อำนวยการฯ ได้กล่าวว่า "การตีราคา [ทรัพย์สินเหมโก้ง-ผู้เขียน] น่าจะใช้ราคาของทรัพย์สินที่ได้หักค่าเสื่อมราคาแล้วตามบัญชีเป็นมาตรฐาน ตามรายงานการบัญชีเพียง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๗ ราคาขณะนี้มีประมาณ ๒๐๗ ล้านบาท"<sup>๒</sup> หากใช้ราคาประเมินของผู้อำนวยการฯ เป็นเกณฑ์ ก็เท่ากับว่า ปิดลิสต์ซื้อกิจการจากเหมโก้งสูงกว่าความเป็นจริงถึง (๓๓๐-๒๐๗.๒ ล้านบาท) ๑๒๒.๘ ล้านบาท และเท่ากับว่าบริษัทได้คิดหักค่าเสื่อมราคาเต็มที่ได้จากทรัพย์สินของเหมโก้ง (ซึ่งตนเองอ้างว่าซื้อมาในราคา ๓๓๐ ล้านบาท) ทั้ง ๆ ที่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้ถูกหักค่าเสื่อมราคาไปก่อนหน้านี้แล้วถึง ๖ ปี เป็นเงินประมาณ ๔๖ ล้านบาท<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup>อมท., บันทึกเกี่ยวกับเกณฑ์คิดค่าจ้างทำเหมืองแร่ดีบุกในทะเล ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๑๔ จากบริษัทปิดลิสต์ถึงองค์การเหมืองแร่ในทะเล.

<sup>๒</sup>อมท., นโยบายการทำเหมืองเรือขุดในทะเลในระยะแรก ...

ตัวเลข ๒๐๗ ล้านบาท ของผู้อำนวยการ อมท. ใกล้เคียงกับมูลค่าสินทรัพย์ประจำซึ่งหักค่าเสื่อมราคาแล้วจำนวน ๒๐๗,๒๒๒,๖๖๘.๖๔ บาท ซึ่งปรากฏในงบการเงินของบริษัทเหมโก้งประจำปี ๒๕๑๗

<sup>๓</sup>จากงบการเงินของเหมโก้ง ปี ๒๕๑๒-๒๕๑๗ ได้พบว่า ทรัพย์สินเหล่านี้ (ตั้งแต่เรือขุด โรงแต่งแร่ ยวดยานพาหนะทางบกทางน้ำ สถานที่ เครื่องจักร เครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องอะไหล่ ฯลฯ) ได้ถูกหักค่าเสื่อมราคามาบ้างแล้วเป็นเงิน ๔๖,๓๑๓,๐๖๐.๓๘ บาท (ตัวเลขนี้รวบรวมจากงบการเงินบริษัทไทยแลนด์ เอกซ์พลอเรชั่น แอนด์ ไมนิ่ง จำกัด ปี ๒๕๑๒-๒๕๑๗).

เนื่องจากบริษัทปิลลิตัน เป็นเจ้าของบริษัท เหมโก้อยู่แล้วครึ่งหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้รับหน้าที่ดูแลในด้านการบริหารและการจัดการแต่เพียงผู้เดียว เพราะผู้ถือหุ้นอีกครึ่งหนึ่ง คือยูเนี่ยนคาร์ไบด์ ไม่มีประสบการณ์ด้านการทำเหมืองแร่ดีบุก จึงละความสนใจมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ ดังกล่าวมาแล้ว<sup>๑</sup> การซื้อขายกิจการครั้งนี้จึงเป็นการซื้อขายกันระหว่างบริษัทในเครือเดียวกัน ดังนั้น การที่ปิลลิตันซื้อกิจการของเหมโกในอัตราสูงเกินกว่ามูลค่าแท้จริงของทรัพย์สินนั้น จึงน่าจะเป็นกลยุทธ์ของปิลลิตันในการเพิ่มภาระการลงทุนของบริษัทใหม่ที่จะมารับจ้าง อมท. ชุดแร่ เพื่อให้ค่าใช้จ่ายในการรับจ้างชุดแร่มีต้นทุนสูง การที่ปิลลิตันคิดหักค่าเสื่อมราคาปิละ ๓๓ ล้านบาทนี้ สามารถทำให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการผลิตสูงขึ้นได้ เพราะค่าเสื่อมราคาในอัตรานี้คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๘ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ๑๓๓ ล้านบาท ที่บริษัทเสนอมา

ประการที่สาม ถึงแม้ไม่อาจตรวจสอบได้ว่า ค่าใช้จ่ายในการผลิตรายการอื่น ๆ ที่ปิลลิตันแจ้งแก่ อมท. นั้น ตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาจากปรากฏการณ์ คราวอื่น ๆ ได้พบว่า ปิลลิตันมักจะอ้างค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สูงเกินกว่าความเป็นจริงเสมอ เป็นต้นว่า ก่อนที่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชจะอนุมัติให้ อมท. ว่าจ้างบริษัทชุดแร่ บริษัท ได้ทำหนังสือมายัง อมท. ในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๑๔ แจ้งว่า "โดยที่บริษัท มีความหวังว่า การเจรจาทางตกลงจะสัมฤทธิ์ผลด้วยดี ดังนั้น บริษัทจึงยังคงว่าจ้างพนักงานและเก็บรักษา อุปกรณ์ต่าง ๆ ไว้ โดยเสียค่าใช้จ่ายถึงเดือนละ ๘ ล้านบาท ..."<sup>๒</sup> แต่ปรากฏว่า ผู้อำนวยการ อมท. ได้ตรวจสอบค่าใช้จ่ายในช่วงหยุดการผลิตของบริษัท พบว่า น่าจะเสียค่าใช้จ่ายไม่เกินเดือนละ ๒.๕ ล้านบาทเท่านั้น<sup>๓</sup> นอกจากนั้น ในการเจรจาเรื่องอัตราค่าจ้าง ซึ่ง ปิลลิตันใช้แผนที่แหล่งแร่เป็นเครื่องมือต่อรองที่สำคัญที่สุดชิ้นหนึ่ง ปิลลิตันอ้างว่า ข้อมูลการสำรวจ แหล่งแร่นี้มีมูลค่าประมาณ ๔๐ ล้านบาท<sup>๔</sup> แต่จากการศึกษาได้พบว่า บริษัทเหมโก เคยส่งมอบ

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ ยุทธ เอี่ยมสะอาด, เจ้าหน้าที่บริษัทไทยแลนด์ส เมลติ้งแอนด์รีไฟน์นิง จำกัด, ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๒๔.

<sup>๒</sup>อมท., หนังสือ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๑๔ จากบริษัทยูเนี่ยนคาร์ไบด์และบริษัท ปิลลิตันอินเตอร์เนชันแนล เมทัลส์ พีวี. จำกัด ถึงประธานคณะกรรมการ อมท.

<sup>๓</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., กันยายน ๒๕๑๔.

<sup>๔</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., ธันวาคม ๒๕๑๔.

รายงานทางการเงิน (ระหว่างปี ๒๕๑๑-๒๕๑๗) ให้แก่กรมทรัพยากรฯ เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ ชุดหนึ่ง ในรายงานนั้น บริษัทได้ระบุค่าใช้จ่ายในการสำรวจแร่ไว้เพียง ๖๒ ล้านบาท จำแนกเป็นค่าใช้จ่ายในการสำรวจขั้นต้นที่บริษัทเหมืองแร่บุรพาฯ ขอสัมปทานสำรวจแร่ในปี ๒๕๐๖ จนถึงปี ๒๕๑๑ เป็นเงิน ๓๘ ล้านบาท และอีก ๒๔ ล้านบาทในปี ๒๕๑๒ (คงจะเป็น การสำรวจในชั้นรายละเอียดในช่วงชุดแร่) ตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ จนถึงปี ๒๕๑๗ ปรากฏในรายงาน ทางการเงินนั้นว่า บริษัทเทมโก้มิได้เสียค่าใช้จ่ายในการสำรวจอื่นนอกเหนือไปจากสองราย การนี้อีกเลย<sup>๑</sup> จากตัวอย่างทั้งสองนี้ ทำให้น่าสงสัยว่า ค่าใช้จ่ายในการผลิต ๑๓๓ ล้านบาท ที่ปิลลิตันอ้างแก่ทางกรนั้นจะเป็นตัวเลขที่น่าเชื่อถือได้เพียงใด

การอ้างตัวเลขต้นทุนรับจ้างชุดแร่ในอัตราสูงดังกล่าวนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ปิลลิตัน หลายประการ คือ ในกรณีที่รัฐบาลเสนอค่าจ้างในอัตราที่บริษัทไม่ต้องการ บริษัทสามารถใช้ เหตุผลนี้เรียกร้องค่าจ้างเพิ่มขึ้นได้ นอกจากนี้ การกำหนดราคาต้นทุนการผลิตไว้ให้สูง ทำ ให้ดูเหมือนว่าบริษัทได้รับประโยชน์จากการลงทุนรับจ้างนี้ไม่มากนัก โดยการอ้างว่าค่าจ้าง ส่วนใหญ่จะถูกหักออกเป็นค่าใช้จ่ายเหลือ เป็นกำไรเพียงเล็กน้อย ฝ่ายที่สนับสนุนให้ว่าจ้างปิลลิตัน ในอัตราสูง ได้เคยใช้เงื่อนไขชักจูงให้รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ (รัฐบาลผสมจตุรพรรค) เห็น ขอบกับสูตรการว่าจ้างปิลลิตันในอัตรา ร้อยละ ๗๐ (อมท. ได้ร้อยละ ๓๐ คือ สูตรการว่าจ้าง ที่รัฐมนตรีอุตสาหกรรมเสนอในเดือนมิถุนายน ๒๕๑๔) โดยแสดงให้เห็นว่า ตามอัตรานี้บริษัท จะได้กำไร เพียงร้อยละ ๗ เท่านั้น ในขณะที่ อมท. ซึ่งมีได้ลงทุนแต่ประการใด จะมีกำไร จากการว่าจ้างถึงร้อยละ ๖ ดังนี้ คือ<sup>๒</sup>

|                           |       |              |
|---------------------------|-------|--------------|
| ในกรณีที่บริษัทผลิตแร่ได้ | ๑,๕๐๐ | ตันโลหะต่อปี |
| คิดเทียบเป็นราคา          | ๒๑๑.๗ | ล้านบาทต่อปี |

<sup>๑</sup> กทธ., "Thailand Exploration and Mining Co. Ltd.-Comparison of Results of Operations, 1968 through 1974."

<sup>๒</sup> อมท., เอกสารหมายเลข ๔ เอกสารประกอบหนังสือ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๑๔ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมถึงนายกรัฐมนตรี.

ในกรณีที่ว่าจ้างบิลลิตันในอัตราร้อยละ ๗๐

|                     |                       |     |           |
|---------------------|-----------------------|-----|-----------|
| ค่าจ้างทั้งสิ้น     | ๑๔๘.๒ ล้านบาท คิดเป็น | ๗๐% | ของผลผลิต |
| ค่าใช้จ่ายในการผลิต | ๑๓๓.๐ ล้านบาท         | "   | ๖๓%       |
| กำไรของบริษัท       | ๑๕.๒ ล้านบาท          | "   | ๗%        |

เปรียบเทียบผลประโยชน์จากการว่าจ้าง

|                | <u>รัฐ</u>   | <u>อมท.</u> | <u>บิลลิตัน</u> |
|----------------|--------------|-------------|-----------------|
|                | (ค่าภาคหลวง) |             |                 |
| เทียบผลผลิต%   | ๒๔           | ๖           | ๗๐              |
| เทียบกำไรสุทธิ | ๒๔           | ๖           | ๗               |

นอกจากนั้น การอ้างค่าใช้จ่ายในการผลิตสูงนี้ ยังอาจเป็นช่องทางหลักเลี่ยงการชำระภาษีอีกด้วย ทั้งนี้เพราะในปีใดที่บริษัทอ้างว่าขาดทุนก็จะได้รับการลดหย่อนภาษีตามกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น บริษัทบิลลิตันยังได้ใช้ข้ออ้างในเรื่องค่าใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์แก่ตน ด้วยการเสนอเงื่อนไขต่อรัฐบาลว่า หากบริษัทประสบการขาดทุนในปีใด ก็ขอให้ อมท. ยอมให้บริษัทเจรจาเพื่อปรับปรุงอัตราค่าจ้างใหม่อีกด้วย<sup>๑</sup> ประการสำคัญที่สุดก็คือ เทคนิคการเจรจาต่อรองในประเด็นนี้ของบิลลิตัน ได้ทำให้ไทยตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ในแง่ที่แม้รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ จะเห็นว่าค่าใช้จ่ายของบริษัทจำนวน ๑๓๓ ล้านบาทสูงเกินกว่าที่ควร และมีตัวเลขหลายแห่งที่น่าจะเป็นการอ้างโดยเลื่อนลอย<sup>๒</sup> แต่ก็ต้องยอมรับ เนื่องจากเป็นตัวเลขที่บิลลิตันนำมาจากบัญชีการเงินของเทมโก้ ซึ่งผ่านการตรวจสอบของสำนักงานบัญชีโดยถูกต้องตามกฎหมาย และได้ผ่านการพิจารณาจากกระทรวงการคลังเป็นบรรทัดฐานในการเสียภาษีมาแล้ว จึงต้องถือว่าเป็นตัวเลขที่มีหลักฐานรับรองถูกต้องโดยไทยไม่อาจปฏิเสธได้

<sup>๑</sup>อมท., หนังสือจากบริษัทบิลลิตัน (ไทยแลนด์) จำกัด ถึง ผู้อำนวยการ อมท. ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๑๙.

<sup>๒</sup>อมท., บันทึกการประชุมเรื่องการว่าจ้างบริษัทบิลลิตันชุดแรกให้แก่ อมท. ตามมติ คณะรัฐมนตรี ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๑๙ - การประชุมครั้งที่ ๑ วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๑๙.

๓. การเสนอรูปแบบวิธีคิดค่าจ้างแบบที่จะทำให้ผู้รับจ้าง เป็นฝ่ายได้เปรียบ บิลลิตันได้ใช้โอกาสที่ อมท. เปิดทางให้บริษัท เป็นฝ่ายเสนอเงื่อนไขของการรับจ้างก่อน มาเป็นประโยชน์แก่ตน ด้วยการเสนอให้ อมท. จ่ายค่าจ้างโดยวิธีการแบ่งปันผลกำไรสุทธิจากการขาดแร่ วิธีนี้จะทำให้ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะ เมื่อบริษัทตั้งราคาค่าใช้จ่ายในการผลิตไว้ในอัตราสูง กำไรจากการผลิตที่จะนำมาแบ่งกันระหว่าง อมท. กับบริษัทก็จะน้อยลง ในกรณีที่ขาดแร่ได้น้อยกว่าปริมาณที่ทั้งสองฝ่ายคาดการณ์ไว้ บริษัทก็ย่อมจะต้องถือเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยที่ อมท. จะไม่มีรายได้หรืออาจจะต้องหาเงินข้างนอกมาเป็นค่าจ้าง อย่างไรก็ตาม เทคนิคในการต่อรองข้อนี้ของบิลลิตัน ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะต่อมา อมท. ได้เสนอให้เปลี่ยนรูปแบบของการคิดค่าจ้าง มาใช้แบบแบ่งเป็นร้อยละของผลผลิตแทน ดังกล่าวแล้ว

๔. การข่มขู่และสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาล จากการศึกษากระบวนการต่อรอง ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ - ธันวาคม ๒๕๑๔ โดยละเอียด ได้พบว่า เมื่อใดก็ตามที่ข้อเรียกร้องของบริษัทไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายไทย หรือเมื่อการเจรจาที่คาดว่าจะหยุดชะงัก บิลลิตันก็จะใช้พลังทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่ามาเป็นเครื่องมือในการสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลไทยทันที

วิธีการหนึ่งก็คือ การแสดงท่าทีจะรื้อฟื้นเรื่องการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการเพิกถอนประทานบัตรขึ้นอีก ในช่วงที่การเจรจาระหว่าง อมท. กับบิลลิตัน เริ่มมีที่ท่าว่าจะตกลงกันได้ยาก (อันเนื่องมาจากวิธีการหักค่าภาคหลวงก่อนหรือหลังจากการจ่ายค่าจ้าง) ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๑๔ เป็นต้นมา บิลลิตันได้ทำหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๑๔ ในนามบริษัท เทมโก้ มายังรัฐมนตรีอุตสาหกรรมทันที โดยอ้างว่าบริษัท เทมโก้ มิได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา การกระทำดังกล่าวน่าจะเพื่อข่มขู่ให้ อมท. ระลึกว่า หากการเจรจาเรื่องอัตราค่าจ้างไม่เป็นที่พอใจของบริษัทบิลลิตัน เทมโก้ก็อาจจะฟ้องร้องรัฐบาลไทย

อีกวิธีการหนึ่ง คือ การใช้ปัญหาการว่างงานของกรรมกรเป็นเครื่องมือ เมื่ออมท. ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการคิดค่าจ้างจากวิธีแบ่งกำไรสุทธิ ไปเป็นวิธีแบ่งผลผลิต และเสนอสูตรการจ่ายค่าจ้างให้บริษัทร้อยละ ๖๐ ของผลผลิตทั้งหมด โดย อมท. ได้รับส่วนแบ่งร้อยละ ๔๐ ในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๑๔ บริษัทได้ตอบปฏิเสธทันที เพราะอัตราค่าจ้างนี้จะทำให้บริษัท



ได้รับส่วนแบ่งทั้งหมดน้อยกว่าสูตรเดิมที่บริษัทเรียกเรื่อง ประมาณร้อยละ ๘<sup>๑</sup> บริษัทได้แสดงปฏิกริยาตอบโต้โดยแจ้งมายัง อมท. ในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๑๔ ว่า บริษัทจะปลดพนักงานบางส่วนออก ในวันที่ ๒๔ เดือนเดียวกัน บริษัทได้ประกาศเลิกจ้างพนักงานบางส่วนตั้งแต่วันที่ ๑๖ เมษายน เป็นต้นไป การสร้างภาวะการว่างงานให้แก่กรรมกรของบิลลิตันอีก ๑๐๗ คน ในครั้งนี้ นอกเหนือจากที่เหมโกโก้ได้เคยเลิกจ้างมาแล้ว ๑๒๘ คน เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคมปีก่อนนั้น ได้ทำให้กรรมกรเหล่านั้นกลายเป็นปากเสียงและกั้นชนของบริษัทไปโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้เพราะ กรรมกรบริษัทบิลลิตันได้ไปชุมนุมร้องเรียนที่หน้าศาลากลางจังหวัดภูเก็ตในวันที่ ๓๑ มีนาคม ขอให้จังหวัดเสนอรัฐบาลให้ช่วยเหลือพวกตน ปลัดจังหวัดภูเก็ตได้รายงานมายัง

<sup>๑</sup> การคิดค่าจ้างแบบแบ่งปันผลกำไรสุทธิที่บริษัทเป็นฝ่ายเสนอ กับแบบแบ่งปันร้อยละของผลผลิตในอัตราร้อยละ ๖๐ : ๔๐ นั้น จะทำให้แต่ละฝ่ายได้รับผลประโยชน์แตกต่างกันดังนี้

|            | แบบแบ่งปันผลกำไรสุทธิ <sup>๑.๑</sup> |        | แบบแบ่งปันร้อยละของผลผลิต <sup>๑.๒</sup> |        |
|------------|--------------------------------------|--------|--|--------|
|            | ร้อยละ ๖๔ : ๓๖                       |        | ร้อยละ ๖๐ : ๔๐                           |        |
|            | ต้น                                  | ร้อยละ | ต้น                                      | ร้อยละ |
| บิลลิตัน   | ๑,๑๔๔                                | ๖๘.๑๘  | ๑,๐๒๐                                    | ๖๐     |
| อมท.       | ๑๓๔.๘                                | ๗.๘๓   | ๒๗๔.๖๕                                   | ๑๖.๔๕  |
| ค่าภาคหลวง | ๔๐๖.๑                                | ๒๓.๘๘  | ๔๐๐.๓๕                                   | ๒๓.๕๕  |

<sup>๑.๑</sup> อ้างจาก อมท., เอกสารหมายเลข ๑ - เอกสารประกอบหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๑๔ จากผู้อำนวยการ อมท. ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม.

<sup>๑.๒</sup> อ้างจาก อมท., บันทึกลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๑๔ เรื่องการคำนวณรายได้ของอมท. จากการเปลี่ยนสัญญาว่าจ้างเป็นร้อยละของผลผลิต.

กระทรวงมหาดไทยว่า กรรมการเหล่านี้ส่วนใหญ่เห็นใจบริษัทที่ไม่สามารถทำการตกลงกับ อมท. ได้ กรรมการเหล่านี้เข้าใจว่า อมท. มิได้คำนึงถึงภาวะการว่างงานของลูกจ้างของบริษัท การร้องเรียนดังกล่าวทำให้จังหวัดต้องแสดงความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อบริษัทว่า หากบริษัท บิลลิตันไม่สามารถดำเนินกิจการได้อีก จะเกิดภาวะการว่างงานและความเดือดร้อนอย่างแน่นอน จึงขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมและ อมท. ได้พิจารณาเรื่องการทำความตกลงกับบริษัท อีกครั้งหนึ่ง<sup>๑</sup> ไม่เพียงแต่เท่านั้น พนักงานบริษัท เทมโก้และบิลลิตันยังได้ทำหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๙ ร้องเรียนมายังคณะรัฐมนตรี ขอให้รัฐบาลพิจารณาปัญหาการว่างงานของพวกตน ขอรทราบนโยบายที่แน่ชัดเกี่ยวกับ อมท. และขอรทราบบว่า อมท. จะตกลงให้บริษัทบิลลิตัน ได้ดำเนินกิจการ "...โดยมีสัญญาหรือเงื่อนไขที่บริษัทจะสามารถรับได้เมื่อใด..."<sup>๒</sup> นอกจากนั้น ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๙ ตัวแทนพนักงานบิลลิตันยังได้ทำหนังสือร้องเรียนถึงนายกรัฐมนตรี โดยตรงว่า แม้ว่าบริษัทจะเลิกจ้างพวกตน แต่พวกตนก็มีความเห็นใจบริษัทว่า "... ถูก อมท. บีบรัดมากจนเกินไป ไม่สามารถจะดำเนินกิจการได้ เป็นต้นว่า ลดค่าจ้างบริษัทน้อยลงกว่าเดิม..."<sup>๓</sup> หรือบังคับให้บริษัทขาดรายได้ได้ตามจำนวนที่ยื่นสำรวจไว้แล้ว ทั้ง ๆ ที่แหล่งแร่ ถูกทำลายจากพวกอุตสาหกรรมไปแล้ว หรือที่บังคับให้บริษัทล้างและตกแต่งแร่ที่ขาดได้ให้มีความสะอาดถึงร้อยละ ๗๘ ทั้ง ๆ ที่ไม่มีบริษัทไหนจะทำได้แน่นอน เช่นนี้ ตัวแทนพนักงานบริษัทบิลลิตันได้ขอให้นายกรัฐมนตรีช่วยเหลือพวกตน ๓ ข้อ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและความมั่นคงของชาติในด้านเศรษฐกิจ ข้อที่สำคัญคือ "...ขอให้ อมท. ทบทวนสัญญาที่จะให้บริษัท เช่นค้ายนั้น ให้เป็นไปอย่างถูกต้องเป็นธรรมด้วยกันทั้งทางฝ่ายรัฐบาลและบริษัท..."<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup>อมท., หนังสือ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๙ จากปลัดจังหวัด รักษาการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย.

<sup>๒</sup>อมท., หนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๙ จากพนักงานบริษัท เทมโก้และบิลลิตัน ถึงคณะรัฐมนตรี.

<sup>๓</sup>อมท., หนังสือลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๙ จาก นายประวิทย์ อารณรัตน์ นายนิพนธ์ เทวนฤกุล, นายสุวรรณ แกมขุนทด, นายกิตติพร ทองตัน และนายสำเริง เพชรละมุล ถึงนายกรัฐมนตรี.

<sup>๔</sup>เรื่องเดียวกัน.

จากตัวอย่างเหล่านี้ จึงเห็นได้ว่า การปลดคนงานของบริษัทปิลลิตันในเดือน เมษายน นั้น เป็นวิธีการสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาล คือ เป็นการสร้างปัญหาแรงงานขึ้นในระยะเวลาที่การผลิตดิบูกบางส่วนของไทยกำลังหยุดชะงัก อันเนื่องมาจากการนัดหยุดงานของกรรมกรเหมืองแร่ บริษัทอ่าวขามหิน (ซึ่งเริ่มขึ้น ตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๑๙ เป็นต้นมา) และในช่วงที่เป็น หัวเลี้ยวหัวต่อของการผลิตเปลี่ยนรัฐบาล (จากรัฐบาลผสมสหพรรคของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ มา เป็นรัฐบาลผสมจตุรพรรคของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช) เพื่อหวังจะอาศัยสภาวะที่อาจมีผล ต่อเสถียรภาพของรัฐบาลชุดใหม่นี้ มาบีบบังคับ อมท. อีกทอดหนึ่ง

วิธีการสำคัญอีกวิธีหนึ่งที่ปิลลิตันใช้ในการข่มขู่รัฐบาลให้ยินยอมจ่ายค่าจ้างในอัตราที่ บริษัทต้องการ ก็คือ การแสดงท่าทีว่าบริษัทมีความรู้สึกท้อใจในการเจรจากับรัฐบาล และเริ่ม มีความลังเลใจที่จะลงทุนในประเทศไทย ทั้งนี้จะเห็นได้จากบันทึกที่บริษัทส่งมายัง อมท. ใน วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ก่อนที่การเจรจาระหว่างบริษัทกับ อมท. จะ เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในเดือนธันวาคม ความในบันทึกฉบับนี้แสดงท่าทีแข็งกร้าว และมีเนื้อหาข่มขู่รัฐบาลไทยอย่าง เปิดเผยกว่าฉบับอื่น ๆ ที่แล้วมา บริษัทได้กล่าวทำนองว่า เลิกบุญคุณกับรัฐบาลว่า บริษัทอุตสาหกรรม เลือกวิธีการเจรจาดกกลงกับรัฐบาล แทนที่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการเพิกถอนประทาน บัตรเหมืองแร่ บันทึกฯ ได้กล่าวถึงความเสียหายของบริษัทในการอดทนเจรจากับรัฐบาล และยอมเสียประโยชน์ให้ อมท. มาโดยตลอด ทั้งยอมเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงานและ รักษาอุปกรณ์การทำเหมืองไว้ บริษัทได้หยิ่งเชิงว่า อาจจะเลิกกิจการชุดแร่ในประเทศไทย เสียโดยสิ้นเชิง ซึ่งในกรณีเช่นนั้น ผู้เสียประโยชน์จะมีใช้บริษัท เพราะบริษัทจะได้รับเงิน ชดเชยจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ ถึงร้อยละ ๖๐ ของเงินลงทุนที่สูญไปในประเทศไทย ทั้งการ ชุดแร่ต่อไปก็อาจจะไม่มีรายได้มากเท่าใด และยังคงต้องเสี่ยงกับอุปสรรคอีกนานปีการในอนาคต บริษัทได้ใช้ข้ออ้าง เรื่องบรรยากาศการลงทุนมาข่มขู่รัฐบาลด้วยการกล่าวว่า<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>อมท., บันทึกจากบริษัทปิลลิตัน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ เรื่อง "ปิลลิตัน และ เหมืองโก".

ในทัศนะของนักลงทุนจากต่างประเทศนั้น บรรยากาศการลงทุนในประเทศไทยยังไม่ดีขึ้น หลังจาก ๖ ตุลา ๒๕๑๔ เห็นว่าไม่มีความมั่นคงแน่นอนเพียงพอในการลงทุน เพราะปัญหาทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพราะสื่อมวลชนในต่างประเทศทำให้ภาพพจน์ของประเทศไทยผิดข้อเท็จจริง และยังเชื่อในทฤษฎีโดมิโนอยู่ นักลงทุนกำลังรอผลงานของรัฐบาลชุดปฏิรูปและให้ความสนใจในกรณีของบิลลิตันเป็นพิเศษ トラบไคที่บิลลิตันยังไม่สามารถเริ่มชุดแร่ได้ด้วยเหตุผลใดก็ตาม นักลงทุนจะต้องสังเลใจต่อไปในการตัดสินใจที่จะมาลงทุนในประเทศไทย ทั้งนี้ รวมทั้งโครงการลงทุนของเชลล์ที่จะสร้างโรงงานผลิตน้ำมันหล่อลื่นขนาดใหญ่ด้วย

๒) นโยบายของรัฐบาลธานินทร์ต่อการเจรจา กับบิลลิตัน เมื่อรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เข้าบริหารประเทศ ได้กำหนดนโยบายต่อการเจรจา กับบิลลิตันขึ้นใหม่ คือ ให้ออกเลิกมติของรัฐบาลชุดก่อน ที่ให้ดำเนินการประกวดราคา รับจ้างทำเหมือง และกลับไปใช้การว่าจ้างโดยวิธีพิเศษดังเดิม โดยให้เหตุผลว่า เป็นวิธีการที่เหมาะสมกว่า เพราะสามารถทำการได้ถูกต้องต่อหลักการ และสามารถทำการชุดแร่ได้ทันฤดูกาล ซึ่งจะเริ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม เป็นต้นไป<sup>๑</sup> มจ.พิริยดิศ ได้ชี้แจงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้ว่าเป็นเพราะ "สัญญาประมูลทำไว้อย่างไม่มีการผ่อนผัน ผลประโยชน์ตกอยู่กับรัฐบาลทั้งหมด จนบริษัทเอกชนไม่อาจทำได้ เพราะการลงทุนของเอกชนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง"<sup>๒</sup> และว่าไทยไม่อาจจะต่อรองกับบิลลิตันได้มากนัก

หากพิจารณา นโยบายของรัฐบาลชุดนี้ ในแง่กระบวนการเจรจาต่อรองกับบิลลิตัน ซึ่งดำเนินมาเกือบหนึ่งปี จะเห็นว่า นโยบายดังกล่าว เป็นการอ่อนข้อให้แก่บริษัทและเป็นการทำลายสถานะที่ได้เปรียบของฝ่ายไทย อันเกิดจากมติให้ประกวดราคา รับจ้างของรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ทั้ง ๆ ที่ มติดังกล่าว เป็นวิธีการที่รัฐบาลชุดก่อนใช้ตอบโต้เทคนิคพิเศษในการต่อรองของบิลลิตัน (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การโก่งราคาต้นทุนการผลิต) และเป็นวิธีการที่พยายามเพิ่มอำนาจการต่อรองของฝ่ายไทยให้มากขึ้น มาตรการของรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ได้ทำให้บริษัทบิลลิตันซึ่งมักเป็นฝ่ายตั้งเงื่อนไขและข้อเรียกร้องต่าง ๆ อยู่เสมอนั้น จำต้องยอมรับ และได้เตรียมการเข้า

<sup>๑</sup>อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

<sup>๒</sup>ธุรกิจเมืองไทย (๒๒-๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๔) : ๑.

เสนอราคาประมูลอยู่แล้ว<sup>๑</sup> นโยบายของรัฐบาลนายธานินทร์ ได้ทำให้การเจรจากับปิลลิตัน มีลักษณะผ่อนปรนมากกว่าที่ผ่านมา และในที่สุด รัฐบาลก็เป็นฝ่ายลดหย่อนยอมรับอัตราค่าจ้าง ช่วงการผลิต ๐-๑,๓๐๐ ตันแรก ร้อยละ ๖๘.๓๕ ตามที่บริษัท เสนอ ทั้ง ๆ ที่ อมท. มีความเห็นในตอนแรกสุดว่า ควรจ้างในอัตราเพียงร้อยละ ๖๕<sup>๒</sup> ไม่เพียงแต่เท่านั้น รัฐบาลยังยอมผ่อนผันยึดอายุสัญญาและขยายพื้นที่ขุดแร่ออกไปอีกด้วย

การที่รัฐบาลมีนโยบายประนีประนอมและผ่อนปรนแก่บริษัทอย่างมากนั้น ไม่น่าจะเนื่องมาจากฝ่ายไทยไม่มีอำนาจต่อรองดังที่กล่าวอ้างกัน ทั้งนี้เพราะเมื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจการต่อรองของฝ่ายไทยดังที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ถ้าพิจารณาการเจรจาต่อรองในครั้งนี้ (ตั้งแต่เมษายน ๒๕๑๘ มาจนถึง ธันวาคม ๒๕๑๙) ในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการต่อรองระหว่างรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านกับบริษัทต่างชาติ ที่เริ่มมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ก็พบว่า อำนาจการต่อรองของฝ่ายไทยกับบริษัทต่างชาติ มิได้หยุดนิ่งอยู่ตายตัวในลักษณะที่บริษัทต่างชาติมีสถานะเหนือกว่าอยู่ตลอดเวลา หากความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจของกลุ่มพลังที่ก่อรูปขึ้นตั้งแต่ปลายปี ๒๕๑๗ กับลักษณะของแหล่งแร่ และระดับขั้นการลงทุนที่เปิดการทำเหมืองแล้ว เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อำนาจการต่อรองของไทยในฐานะประเทศเจ้าบ้านเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ ความแปรเปลี่ยนของอำนาจการต่อรองนี้ ยังผลให้แต่ละฝ่ายอาจช่วงชิงสร้างสถานะที่เหนือกว่า โดยอาศัยจุดอ่อนของฝ่ายตรงข้าม ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า บริษัทปิลลิตันสามารถใช้ยุทธวิธีนี้ได้เป็นอย่างดี ในขณะที่ไทยไม่ได้ใช้จุดแข็งบางส่วนของตนให้เป็นประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจมิได้ถูกนำมา ประโยชน์ใช้ในการเจรจาท่องรองกับปิลลิตัน แต่กลับถูกปฏิเสธและทำลายเสียในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มผู้จัดตั้งและผู้ร่วมรัฐบาลชุดนี้ส่วนใหญ่ มีความคิดแบบอนุรักษนิยมจัด และได้แสดงพฤติกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มนักศึกษา (ซึ่งเป็นหัวทอกของกลุ่มพลังชาตินิยม)

<sup>๑</sup> เป็นคำแถลงของบริษัทเอง (อ้างจาก ประชาชาติ (๑๙ กันยายน ๒๕๑๙) : ๑๒.)

<sup>๒</sup> มติที่ประชุมคณะกรรมการ อมท. ในการประชุม เดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๙.

มาตั้งแต่ก่อนเข้าบริหารประเทศแล้ว ดังนั้น ศักยภาพในการต่อรองที่เพิ่มขึ้นของฝ่ายไทยตั้งแต่สมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ จึงได้ถูกรัฐบาลนายธานินทร์ ละเลยโดยจงใจ ไม่เพียงเฉพาะประเด็นนี้เท่านั้น แม้อำนาจการควบคุมเหนือแหล่งทรัพยากรดินที่รัฐบาลรักษาการ ม.ร.ว. เสนีย์ เรียกคืนมา ก็มีได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือต่อรองกับบิลลิตัน ดังจะเห็นได้จากข่าวที่ว่า ในขั้นแรกรัฐบาลนายธานินทร์ มีคำริที่จะคืนประธานบัตร ๔๗,๐๐๐ ไร่ ที่เพิกถอนมา กลับไปให้แก่บริษัทบิลลิตันอีกครั้งหนึ่ง<sup>๑</sup> นอกจากสองประเด็นนั้นแล้ว สภาพแวดล้อมทางการเมืองก็ยังเป็นเหตุให้รัฐบาลนายธานินทร์ไม่ตั้งข้อเรียกร้องต่อบริษัท การก่อรัฐประหารอย่างนองเลือดในเดือนตุลาคม ๒๕๑๔ ที่เป็นข่าวแพร่ไปทั่วโลก ได้ทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลชุดนี้ไม่สดใสในหมู่ประชาคมระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกัน การสถาปนาอำนาจรัฐเผด็จการ ก็ทำให้รัฐบาลขาดฐานสนับสนุนจากประชาชนภายในประเทศด้วย สภาวะดังกล่าวเป็นตัวเร่งให้รัฐบาลชุดนี้ต้องแสวงหาความชอบธรรมและความสนับสนุนจากต่างประเทศเป็นการทดแทน นอกจากการเดินทางไปแก้ภาพพจน์ในนานาประเทศโดยบุคคลสำคัญของรัฐบาลเองแล้ว อีกวิธีการหนึ่งก็คือ การเร่งชักชวนชาวต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศไทย มีความเป็นไปได้มากกว่า รัฐบาลนายธานินทร์คงปรารถนาที่จะให้การทำความตกลงว่าจ้างบิลลิตัน เป็นเครื่องมือในการสร้างบรรยากาศของการลงทุนจากต่างประเทศ และเป็นหลักฐานว่ารัฐบาลชุดนี้ให้ความสนับสนุนนักลงทุนต่างชาติอย่างเต็มกำลัง ทิศนะพื้นฐานของรัฐบาลชุดนี้ต่อตัวแทนของกลุ่มพลังชาตินิยมทางเศรษฐกิจ และต่อการลงทุนจากต่างประเทสน่าจะเป็น เหตุผลที่ทำให้รัฐบาลมีนโยบายที่จะผ่อนปรนต่อบริษัทบิลลิตันมาแต่แรก

การวิเคราะห์สถานะในการต่อรองโดยเปรียบเทียบ ระหว่างไทยกับบริษัทบิลลิตันดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ชี้ให้เห็นว่า เหตุที่ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบจากการเจรจาต่อรองกับบริษัท

<sup>๑</sup> เมื่อรัฐบาลชุดนี้เข้าบริหารประเทศใหม่ ๆ มีข่าวดังกล่าวค่อนข้างหนาหู จนกระทั่งคณะกรรมการ อมท. ต้องประชุมกันในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ และมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าจะไม่คืนประธานบัตรให้แก่เทมโก้ (อ้างจาก อมท., รายงานการประชุมคณะกรรมการ อมท., พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

ในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์นั้น เนื่องมาจากปัจจัยสองประการ ประการแรก คือ การใช้  
อิทธิพลของความเป็นบริษัทลงทุนข้ามชาติ และการใช้เทคนิคการเจรจาต่อรองที่เหนือกว่าฝ่าย  
ไทยของบิลลิตัน ประการที่สอง คือ นโยบายของรัฐบาลนายธานินทร์เอง ที่มีได้ใช้อำนาจ  
การต่อรองทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ในการเจรจาต่อรองกับบริษัทบิลลิตัน ดังที่รัฐบาล  
ม.ร.ว.เสนีย์ พยายามกระทำ

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจสรุปได้ว่า กระบวนการจัดรูปความสัมพันธ์ใหม่กับรัฐบาลไทย  
เป็นผลมาจากความริเริ่มของฝ่ายบริษัทเทมโก้ โดยมีบริษัทบิลลิตันเป็นตัวแทน ในอันที่จะ  
เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมบางประการที่ไม่เป็นผลดีต่อการลงทุนของตน ผลการศึกษาแสดงให้เห็น  
เห็นว่า บริษัทบิลลิตัน เป็นฝ่ายประสบความสำเร็จอย่างงดงาม จากการเจรจาต่อรองเพื่อจัดรูป  
ความสัมพันธ์ใหม่นี้ ความขัดแย้งระหว่างบริษัทเทมโก้กับกลุ่มพลังชาตินิยมที่ดำเนินมาตั้งแต่ต้น  
ปี ๒๕๑๘ จึงลงเอยในลักษณะที่บริษัทบิลลิตัน เป็นฝ่ายชนะในท้ายที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากบริษัทสามารถ  
เข้าถึงและผลักดันกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลแต่ละชุด (ระหว่าง เมษายน ๒๕๑๘ -  
ธันวาคม ๒๕๑๙) ได้มากกว่ากลุ่มพลังชาตินิยม