

Revenue Watch Index ในอุตสาหกรรมน้ำมัน ก๊าซ และเหมืองแร่

- ภาวี่ สิริสุนทร -

puree.sirasontom@econ.tu.ac.th

คอลลัมน์ เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 25 ตุลาคม 2553

ทรัพยากรธรรมชาติถือว่าเป็นสมบัติอันล้ำค่าของประเทศชาติที่มีประชาชนทุกคนในประเทศเป็นเจ้าของ ประเทศที่ร่ำรวยทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะน้ำมัน ก๊าซ และแร่ที่มีค่าทางเศรษฐกิจมักจะมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาอาศัยอุตสาหกรรมน้ำมัน ก๊าซ และเหมืองแร่เป็นหลัก การผลิตและส่งออกสินค้าเหล่านี้นับว่าเป็นรายได้หลักของประเทศ นอกจากนี้การดำเนินกิจการน้ำมัน ก๊าซ และเหมืองแร่ก็ยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของภาครัฐ โดยรัฐได้รับรายได้จากกิจการเหล่านี้ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ค่าภาคหลวง การแบ่งส่วนกำไรภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้จากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร (Resource Rent Tax) ภาษีส่งออกและภาษีนำเข้า รวมไปถึงผลประโยชน์พิเศษอื่นๆ ในรูปของการอบรม การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการจ้างงาน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้รัฐจัดเก็บรายได้และได้รับประโยชน์สูงสุดจากการดำเนินกิจการในอุตสาหกรรมเหล่านี้ และสามารถนำรายได้มาใช้จ่ายเพื่อสร้างสวัสดิการสูงสุดประชาชนในประเทศ รัฐจึงควรบริหารจัดการ (ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นรัฐวิสาหกิจ) อนุญาตให้สัมปทาน และตกลงทำสัญญาใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเหล่านี้อย่างเปิดเผยและโปร่งใส

ในเดือนตุลาคม 2553 สถาบัน Revenue Watch Institute (เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและมีพันธกิจในการส่งเสริมการจัดการน้ำมัน ก๊าซ และแร่เศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ) และองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้แถลงผลการศึกษา Revenue Watch Index (RWI) เป็นครั้งแรก RWI เป็นดัชนีชี้วัดความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาลในอุตสาหกรรมน้ำมัน ก๊าซ และเหมืองแร่ โดยข้อมูลดังกล่าวประกอบด้วยข้อมูลรายได้ที่รัฐบาลได้รับ ข้อมูลสัญญา สัมปทาน กฎหมายและการกำกับดูแล รวมไปถึงข้อมูลพื้นฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเหล่านี้ หน่วยงานทั้งสองได้จัดทำ RWI ใน 41 ประเทศ โดยเป็นประเทศที่ผลิตและส่งออกน้ำมันและก๊าซที่สำคัญของโลกจำนวน 30 ประเทศ และประเทศที่ผลิตและส่งออกแร่เศรษฐกิจอันได้แก่ ทองแดง เพชร ทองคำ และอำพัน อีกจำนวน 11 ประเทศ

เป้าหมายหลักของการจัดทำ RWI คือเพื่อตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสในการจัดเก็บรายได้ (Revenue Transparency) นอกจากนี้ Revenue Transparency (RT) ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสในการให้สัมปทาน การให้ใบอนุญาต การทำสัญญา กรอบทางกฎหมาย และการกำกับดูแล การบริหารจัดการกองทุนทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Funds) การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ และการกระจายรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสในการจัดเก็บรายได้ยังได้รับความสำคัญมากที่สุดโดยมีตัวชี้วัดในส่วนนี้ไว้ถึง 29 ตัวชี้วัด ในขณะที่ในส่วนอื่น ๆ มีรวมกันได้เพียง 22 ตัวชี้วัดเท่านั้น

ผลการศึกษา RWI จาก 41 ประเทศ ค่าเฉลี่ยของ RWI อยู่ที่ 51.8 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 100) คะแนนที่วัดได้สามารถแบ่งกลุ่มประเทศออกได้เป็นสามกลุ่มใหญ่ ๆ ตามลำดับคะแนนที่ได้รับ กลุ่มแรกคือ “กลุ่มที่มี RT อย่างรอบด้าน” (Comprehensive RT) โดยเป็นกลุ่มประเทศที่มีการเปิดเผยข้อมูลเป็นจำนวนมากและเพียงพอต่อการตรวจสอบได้ RWI ไม่ต่ำกว่า 70 คะแนน จำนวน 12 ประเทศ ตัวอย่างเช่น บราซิล นอร์เวย์ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย และเม็กซิโก กลุ่มที่สองคือ “กลุ่มที่มี RT บางส่วน” (Partial RT) โดยเป็นกลุ่มประเทศที่เปิดข้อมูลแต่ไม่รอบด้านได้ RWI อยู่ระหว่าง 66-34 คะแนน จำนวน 21 ประเทศ ตัวอย่างเช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย จีน มองโกเลีย เวเนซุเอลา ออสเตรเลีย อิรัก อิหร่าน และโบลิเวีย และ กลุ่มสุดท้ายคือ “กลุ่มที่มี RT น้อย” (Scant RT) โดยเป็นกลุ่มประเทศที่เปิดข้อมูลน้อยที่สุดและมีการจัดทำรายงานที่ไม่ดีพอในทุก ๆ ด้าน ได้ค่า RWI ต่ำกว่า 33 คะแนน จำนวน 8 ประเทศ ตัวอย่างเช่น ซาอุดีอาระเบีย กาน่า คูเวต และแทนซาเนีย เป็นต้น

ประเทศในกลุ่มที่มี RT อยู่บ่อยและมี RT บางส่วน มักเป็นประเทศที่ไม่เปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาแบ่งปันผลผลิตและสัญญาสัมปทาน (ขาด Contract Transparency) ในขณะที่ประเทศในกลุ่มที่มี RT อย่างรอบด้านมักจะเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้โดยนำสัญญาเหล่านี้เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ในประเทศที่เป็นผู้ผลิตน้ำมันและก๊าซรายใหญ่ของโลกข้อมูลมักได้รับการเปิดเผยคือขั้นตอนในการขอใบอนุญาต ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการประมูลและการขอสัมปทานเพื่อสิทธิในการสำรวจและผลิตน้ำมันและก๊าซ

ประเทศส่วนใหญ่มักเปิดเผยผลการดำเนินงาน ตัวอย่างเช่น ปริมาณการผลิต ปริมาณสำรอง ปริมาณการส่งออก ราคา และการลงทุน มากกว่าที่จะเปิดเผยข้อมูลทางรายได้ที่รัฐได้รับ อาทิเช่น ค่าสัมปทาน ภาษีเงินปันผล โบนัส เป็นต้น สาเหตุหนึ่งที่ประเทศเหล่านี้มีเปิดเผยผลการดำเนินงานคือเพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้ข้อมูลนี้ในการส่งเสริมการลงทุนและเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนหรือเต็มส่วนในตลาดหลักทรัพย์ต่อไป นอกจากนี้จะพิจารณาว่าข้อมูลใดบ้างที่ได้รับการเปิดเผย RWI ยังได้ประเมินคุณภาพในการทำรายงานและความถี่ในการเปิดเผยข้อมูลอีกด้วย ส่วนใหญ่ประเทศในกลุ่มที่มี RT อย่างรอบด้านมักจะได้คะแนนสูงในด้านนี้ รัฐวิสาหกิจ (หรือบริษัทแห่งชาติ) มีบทบาทสำคัญในกิจการเหล่านี้ จาก 30 ประเทศที่ผลิตน้ำมันและก๊าซที่สำคัญของโลกมีรัฐวิสาหกิจประกอบกิจการอยู่ถึง 28 ประเทศ ยกเว้นประเทศสหรัฐอเมริกา และกาบอง (ซึ่งจะจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติในเร็ว ๆ นี้) รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานและข้อมูลการเงิน แต่มีรัฐวิสาหกิจอยู่บ่อยมากที่จะเปิดเผยข้อมูลสัญญาและการจัดหา น้ำมันและก๊าซรวมไปถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ประเด็นที่ได้รับความห่วงใยคือ การเปิดเผยข้อมูลมาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal activities) ในรูปของการใช้จ่ายรายได้จากน้ำมันและก๊าซเพื่อโครงการทางสังคมซึ่งมีอยู่ไม่มากนัก โดยพบว่ามีเพียง 10 ประเทศเท่านั้นที่ได้เปิดเผยข้อมูลในลักษณะนี้

จากการศึกษาพบว่า 29 ประเทศ (ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มที่มี RT อย่างรอบด้าน) ได้จัดตั้งกองทุนทรัพยากรธรรมชาติโดยอาศัยเงินรายได้จากกิจการเหล่านี้ กองทุนเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคา เพื่อการลงทุนในอนาคต เพื่อเป็นกองทุนบำนาญหรือเพื่อใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่างๆ อย่างไรก็ตาม มีเพียง 15 ประเทศจาก 29 ประเทศนี้ที่เปิดเปิดเผยผลการดำเนินงานและการเงินของกองทุนดังกล่าว

นอกจากนี้ ผลการศึกษา RWI ยังพบว่าจาก 29 ประเทศ (ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มที่มี RT อย่างรอบด้าน) ที่ได้กระจายรายได้จากกิจการเหล่านี้ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีเพียง 13 ประเทศเท่านั้นที่รัฐบาลได้เปิดเผยข้อมูลเงินโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีเพียง 10 ประเทศเท่านั้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดเผยข้อมูลเงินโอนที่ได้รับจากรัฐบาล ประเทศกานา อินโดนีเซีย เปรู และไนจีเรียเป็นตัวอย่างประเทศที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำงานเชิงรุกในด้านนี้ ประเทศที่อยู่ในกลุ่มที่มี RT อยู่บ่อยมักไม่เปิดเผยข้อมูลการแบ่งส่วนรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศส่วนใหญ่ในแต่ละกลุ่มมีกรอบทางกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ประเทศในกลุ่มที่มี RT อยู่บ่อยมักมีกฎระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจนแต่ไม่ได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาและรายได้ที่รัฐได้รับ กรอบทางกฎหมายและการกำกับดูแลโดยเฉพาะในการออกใบอนุญาตหรือการให้สิทธิสัมปทานมีความหลากหลายแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ประเทศในกลุ่มที่มี RT อย่างรอบด้านอันได้แก่ บราซิล โคลัมเบีย และนอร์เวย์ นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการแบ่งแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ออกจากกันอย่างชัดเจน โดยให้กระทรวงการคลังดูแลนโยบายการคลังและจัดเก็บภาษี จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระเพื่อทำหน้าที่ดูแลการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ออกใบอนุญาต และให้สิทธิสัมปทานและยังมีส่วนในการกำหนดนโยบายในกิจการปิโตรเลียมและเหมืองแร่ และให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินกิจการ อย่างไรก็ตาม หากประเทศใดมีขีดความสามารถทางสถาบันอยู่บ่อย การออกกฎหมายเพื่อแบ่งแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่เหล่านี้แต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถรับประกันได้ว่า ประเทศนั้น ๆ จะได้รับ RWI ในคะแนนที่ดี ดังตัวอย่างเช่นประเทศกานา เป็นต้น

หากพิจารณาเฉพาะผลการศึกษา RWI ในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก ซึ่งประกอบด้วยประเทศปาปัวนิวกินี จีน (ผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่อันดับห้าของโลก) ตีมอร์-เลสเต (ร้อยละ 90 ของรายได้รัฐบาลและร้อยละ 70 ของ GDP มาจากน้ำมัน) มาเลเซีย (ร้อยละ 44 ของรายได้รัฐบาลมาจากการส่งออกน้ำมัน) และอินโดนีเซีย (ร้อยละ 30 ของรายได้รัฐบาลมาจากการส่งออกน้ำมัน) พบว่าติมอร์-เลสเตเป็นประเทศเดียวที่อยู่ในกลุ่มที่มี RT อย่างรอบด้าน

โดยได้เปิดเผยข้อมูลในสัญญาสู่สาธารณะอย่างครบถ้วน ในขณะที่ประเทศอื่นอยู่ในกลุ่มที่มี RT บางส่วน ประเทศในกลุ่มนี้ขาดความโปร่งใสเชิงสถาบัน กล่าวคือ รัฐสภาไม่มีอำนาจในการตรวจสอบหรืออนุมัติสัญญาใด ๆ ที่ทำขึ้น และขาดการเปิดเผยข้อมูลทางรายได้ที่รัฐได้รับ รัฐวิสาหกิจในกลุ่มประเทศนี้จะเปิดเผย ข้อมูลทางการเงินก็ต่อเมื่อได้ถูกแปรรูป(อย่างน้อยบางส่วน) เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แล้ว (ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นบริษัทลูกของ รัฐวิสาหกิจ) มีเพียงประเทศติมอร์-เลสเตและมาเลเซียที่มีการจัดตั้งกองทุนนําราย ได้จากนํ้ามันบางส่วนมาลงทุน ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศเดียวในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกที่เปิดเผยข้อมูลการโอนรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศมาเลเซียและปาปัวนิวกินีเปิดเผยรายงานผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้ถูกคัดเลือกให้เข้าไปอยู่ในกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา RWI (เนื่องจาก คณะผู้วิจัยคัดเลือกเฉพาะประเทศที่มีเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาอุตสาหกรรมนํ้ามัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่เศรษฐกิจ และ/หรือประเทศที่เป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของโลกเท่านั้น) แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้มีความสำคัญต่อ ประเทศไทยด้วยความสัมพันธ์เกี่ยวของกับทรัพยากรของชาติโดยตรง การเรียนรู้จากประสบการณ์ของต่างประเทศ และการศึกษาจากดัชนีชี้วัดของ RWI จึงสามารถเป็นเครื่องชี้หน้าที่สำคัญในการเสริมสร้าง Revenue Transparency ในกิจการนํ้ามัน ก๊าซ และเหมืองแร่ของไทยให้เข้มแข็งต่อไป