

ปัญหาการนำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ตาม ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.

วิษณี ศรีสุข*

รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี**

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการบริหารจัดการปิโตรเลียมโดยใช้ระบบสัมปทานภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำลังจะเปิดรอบสัมปทานรอบที่ 21 เพื่อให้เอกชนเข้าสำรวจและผลิตปิโตรเลียม แต่ก็มีภาคส่วนที่ไม่สามารถเปิดรอบสัมปทานรอบที่ 21 ได้ และส่งผลให้มีการเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันโดยกระทรวงพลังงาน ซึ่งมีการเสนอให้แก้ไขโดยการเพิ่มระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ดังกล่าวได้ผ่านตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

จากการศึกษาพบว่าหากมีการนำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตตามร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียมดังกล่าวมาใช้แล้วอาจทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น กรณีการเรียกเก็บผลประโยชน์ที่สูงเกินศักยภาพของปิโตรเลียมประเทศไทย ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถดึงดูดเอกชนให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้ เนื่องจากการเรียกเก็บผลประโยชน์ที่สูงเกินไป หรือปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันกรณีมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการปิโตรเลียม หรือปัญหาเกี่ยวกับเงินลงทุนและความพร้อมของทรัพยากรบุคคล เป็นต้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่าระบบที่เหมาะสมกับศักยภาพปิโตรเลียมของประเทศไทยในเวลานี้คือระบบสัมปทานภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และที่แก้ไขเพิ่มเติม การใช้ระบบสัมปทานและการเรียกเก็บผลประโยชน์จากเอกชนภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเหมาะสมกับศักยภาพของปิโตรเลียมในประเทศไทยแล้ว และเห็นควรให้มีการเร่งรัดเปิดสัมปทานรอบที่ 21 เพื่อให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนำมาใช้เพื่อการพัฒนาประเทศโดยเร็ว และเห็นควรออกข้อกำหนดให้เอกชนมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและให้ความรู้เกี่ยวกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมและเทคโนโลยีเกี่ยวกับแก๊บบุคลากร เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือประชาชนที่มี

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ความสนใจ ได้รับความรู้เกี่ยวกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เพื่อให้บุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นเจ้าของปิโตรเลียมได้รับความรู้และนำความรู้มาเพื่อการพัฒนาแบบพึ่งพาตนเองได้ต่อไป

1. บทนำ

ทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปไม่สามารถสร้างขึ้นมาทดแทนได้ ประกอบกับเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญในด้านต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ และเป็นทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการนำไปสู่การผลิตเพื่อการอุปโภคและบริโภคอย่างอื่น เช่น การผลิตไฟฟ้า การหุงต้ม การเป็นเชื้อเพลิงในการขนส่ง เป็นต้น ทั้งยังเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ เนื่องจากการส่งออกปิโตรเลียมไปสู่ต่างประเทศด้วย การนำทรัพยากรปิโตรเลียมมาใช้จึงต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการนำมาใช้ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยบริหารจัดการปิโตรเลียมภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือการนำระบบสัมปทาน (Concession) มาใช้บังคับ โดยการที่รัฐเป็นผู้ให้สิทธิสัมปทานกับเอกชนภายใต้กฎหมายระเบียบวิธีที่รัฐกำหนด ให้สิทธิเอกชนเป็นผู้เข้าดำเนินการสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียมจากแหล่งปิโตรเลียมภายในประเทศ โดยรัฐเก็บค่าตอบแทนจากเอกชนผู้รับสัมปทาน ในรูปแบบของค่าภาคหลวง ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ และภาษี ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งก่อนหน้านี้กระทรวงพลังงานกำลังจะเปิดรอบสัมปทานรอบที่ 21 ให้เอกชนยื่นสัมปทานในวันที่ 16 มีนาคม 2558 แต่เนื่องจากการคัดค้านหลายฝ่ายในการเปิดรอบสัมปทานครั้งนี้ ประกอบกับการถกเถียงกันหลายฝ่ายถึงการไ้ระบบสัมปทานของประเทศไทย อย่างเช่น ความคิดเห็นของ ม.ล.กรรณิวัฒน์ เกษมศรี ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยนโยบายพลังงานและทรัพยากร มหาวิทยาลัยรังสิต ที่มีความเห็นว่าปัจจุบันประเทศไทยได้ผลประโยชน์จากส่วนแบ่งสัมปทานปิโตรเลียมต่ำที่สุดในอาเซียน แต่การผลิตพลังงานไม่ได้ต่ำที่สุดในอาเซียน จึงเห็นควรที่ประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมายปิโตรเลียมที่ใช้ระบบสัมปทานดังกล่าวไปใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) ที่จะทำให้ประเทศไทยได้ส่วนแบ่งรายได้มากกว่าระบบสัมปทานตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ม.ล.กรรณิวัฒน์ เกษมศรี จึงยืนยันว่าต้องเปลี่ยนระบบจากการให้สัมปทาน (Concession) มาเป็นการแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) ไม่อย่างนั้นเท่ากับเป็นการที่ประเทศไทยเสียอริปไตยทางพลังงาน เนื่องจากเชื่อว่าปริมาณปิโตรเลียมในประเทศไทยมีปริมาณมาก การขุดเพื่อสำรวจไม่ยาก และสามารถผลิตปิโตรเลียมได้ไม่ยาก

นอกจากความเห็นดังกล่าวแล้วยังมีความเห็นจากเครือข่ายพลังงานของเรา ซึ่งมองว่าประเทศไทยมีการให้สัมปทานกับเอกชน ในการสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียมมาถึง 20 รอบแล้ว

และปัจจุบันประเทศไทยมีการผลิตน้ำมันดิบอยู่ในลำดับที่ 32 ของโลก ซึ่งมีจำนวนมากกว่าการผลิตในประเทศเนการาบรูไนดารุสซาลาม ส่วนก๊าซธรรมชาติมีการผลิตอยู่ในอันดับที่ 24 ของโลก มากกว่าประเทศในแถบโอเปกถึง 6 ประเทศ แต่ประเทศไทยกลับสามารถเก็บรายได้จากการใช้ระบบสัมปทานได้เพียงร้อยละ 30 ของรายได้ที่เอกชนได้รับเท่านั้น ทั้งที่ประเทศในภูมิภาคเดียวกับประเทศไทย มีการใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต และการจ้างผลิต ซึ่งเป็นระบบที่แพร่หลายมานานหลายปีแล้วซึ่งบริษัทต่างชาติ รวมถึงบริษัทไทยที่ทำการสำรวจและขุดเจาะปิโตรเลียมในต่างประเทศ ก็คุ้นเคยกับระบบนี้อยู่แล้วประกอบกับเครือข่ายพลังงานมองว่าระบบแบ่งปันผลผลิต มีความยืดหยุ่นและเป็นธรรมทั้งกับเอกชนผู้เข้าทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรโดยประเทศไม่ได้มีความเสี่ยงในการสำรวจเช่นเดียวกับระบบสัมปทาน กล่าวคือ เมื่อสำรวจจนได้ปิโตรเลียมแล้ว จะมีการหักต้นทุนของเครื่องจักร ด้วยปิโตรเลียมจากนั้นก็นำเอาปิโตรเลียมที่ได้มาแบ่งสัดส่วนกันระหว่างประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรและเอกชนผู้สำรวจและผลิต โดยเจ้าของทรัพยากรมักจะได้น้อยกว่าเอกชนผู้ทำการสำรวจ เช่น 90 ต่อ 10 หรือ 80 ต่อ 20 หรือ 70 ต่อ 30 เป็นต้น ตามแต่การประมูลได้ในแต่ละหลุม ทั้งนี้ประเทศไทยยังสามารถจัดเก็บภาษี และผลตอบแทนพิเศษได้ตามแต่ที่จะตกลงกันในสัญญา สรุปแล้วประเทศไทยจะได้ส่วนแบ่งรายได้ มากกว่าร้อยละ 70 - 90 จากที่เคยได้เพียงร้อยละ 30 จากที่เคยได้จากการใช้ระบบสัมปทาน และที่สำคัญคือกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมยังเป็นของรัฐอยู่ รัฐจึงมีสิทธิจัดการกับพลังงานของเราเองได้รัฐเข้าถึงและเป็นเจ้าของข้อมูลปิโตรเลียมสำรองของประเทศเช่นนี้จึงจะถือเป็นความมั่นคงที่แท้จริงไม่ใช่ตกเป็นของเอกชนอย่างในระบบสัมปทานอีกทั้งอุปกรณ์และเครื่องจักรก็จะตกเป็นของรัฐหลังหมดสัญญาและหากยังมีปิโตรเลียมเหลืออยู่ในแหล่งรัฐก็สามารถที่จะเลือกที่จะเป็นผู้ผลิตเองหรือทำสัญญาจ้างผลิตอย่างที่หลายประเทศทำกันเพราะเป็นการลงทุนที่ต่ำประชาชนจึงขอเรียกร้องให้มีการแก้กฎหมายปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ให้มีการใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต และการจ้างผลิต กับแหล่งปิโตรเลียมของไทยและหยุดการให้สัมปทานรอบที่ 21 ไปก่อนจนกว่าจะมีการแก้กฎหมายให้แล้วเสร็จ และความเห็นของนางสาวรสนา โตสิตระกูล นักณรงค์ด้านสุขภาพและสิทธิผู้บริโภคที่เสนอแนะให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการปิโตรเลียมโดยใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้มากกว่าการใช้ระบบสัมปทาน ที่ประเทศไทยกำลังมีผลใช้บังคับอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 แต่ขณะเดียวกันก็มีฝ่ายที่เห็นด้วยกับการที่จะให้ประเทศไทยยังคงใช้ระบบสัมปทานต่อไป และเห็นว่ายังไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องนำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ อย่างเช่น กลุ่มปฏิรูปพลังงานเพื่อความยั่งยืน ซึ่งมีนายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน นายศุภจิต

นาครทรัพย์ รองปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นแกนนำนอกจากมีการถกเถียงกันในเวทีการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ แล้ว ยังมีการยื่นเรื่องฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ระงับการจัดสัมปทานรอบที่ 21 ประกอบกับสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2558 ไม่เห็นด้วยถึง

130 เสียง กับข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ให้เดินหน้าเปิดสัมปทานรอบที่ 21 ดังกล่าวนี้ออกมา ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงได้ออกมาแถลงเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2558 ว่าจากการประชุมร่วมระหว่างคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 ถึงกรณีที่มีความเห็นที่แตกต่างกันของการเปิดรอบสัมปทานปิโตรเลียมในรอบที่ 21 รัฐบาลได้ตัดสินใจให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ให้เรียบร้อยก่อนที่จะเดินหน้าการเปิดสัมปทานรอบที่ 21 โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการที่จะทำให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ จึงยังไม่มี การเปิดให้ยื่นสัมปทานในขณะนี้ ต่อมาเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2558 กระทรวงพลังงาน โดยกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการปิโตรเลียม ภายใต้เหตุผลและความจำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการตามกรอบนโยบายของรัฐบาล โดยทำการปรับปรุงระบบการพิจารณาหรือระบบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศแสวงหาแหล่งปิโตรเลียมเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน และเพื่อเอื้อต่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมถึงลด เลิก หรือแก้ไขกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานที่ล่าช้าและไม่จำเป็นตามกฎหมาย โดยได้เสนอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ในมาตรา 23 (การให้สัมปทาน) เพื่อเพิ่มทางเลือกอีกทางหนึ่งให้รัฐสามารถพิจารณานำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียม นอกเหนือไปจากการพิจารณาใช้ระบบสัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่มีอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญของการแก้ไขคือ เพิ่มเติมการนำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ โดยนำหลักการของสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Product Sharing Contract : PSC) ในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย – มาเลเซีย (Joint Development Area : JDA) มาปรับใช้ โดยมีการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการเจรจาแก้ไขรายละเอียดในสัญญาได้ รวมทั้งมีการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงมาตรา 23 ของร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ดังกล่าวด้วย โดยได้นำบทบัญญัติในหมวด 7 ตรี แห่งพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541 มาปรับเพื่อใช้บังคับแก่บริษัทซึ่งได้ทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตตามหมวด 3 ตรี แห่งร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมในครั้ง นี้ โดยกำหนดให้บริษัทผู้รับสัมปทานมีหน้าที่เสียภาษีเงินได้เป็นรายรอบระยะเวลาบัญชีในอัตราร้อยละ 20 ของกำไรสุทธิที่ได้จากกิจการปิโตรเลียม

2. บทสรุป

จากการศึกษาระบบที่ใช้ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของรัฐแก่เอกชนระหว่างระบบสัมปทานและระบบแบ่งปันผลผลิต พบว่าระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตเป็นระบบให้สำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมยังเป็นของรัฐ และจะโอนไปให้ผู้สัญญาเฉพาะในส่วนของรัฐแบ่งให้เอกชนตามสัญญาที่ได้ตกลงไว้ เอกชนคู่สัญญาอยู่ในฐานะผู้รับสัญญาซึ่งเป็นผู้รับภาระต้นทุนและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการสำรวจขุดเจาะและผลิต โดยรัฐและผู้ประกอบการจะตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ออกเป็น 3 ส่วน คือ ค่าภาคหลวง ค่าใช้คืนต้นทุน ซึ่งกำหนดให้เอกชนสามารถนำส่วนนี้มาหักต้นทุนได้ และส่วนที่ 3 คือ ส่วนกำไร เป็นส่วนที่รัฐและเอกชนผู้ได้รับสัญญาตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กันซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐแต่ละสัญญาว่าจะตกลงกันไว้ในอัตราเท่าใด นอกจากนี้ยังมีสิ่งที่คุณสัญญาต้องจ่ายให้รัฐอีกคือภาษีเงินได้นิติบุคคล กรรมสิทธิ์ในเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทันทีเมื่อมีการนำเข้ามาในประเทศ และรัฐสามารถร่วมบริหารจัดการและตรวจสอบได้ตามที่ต้องการ ซึ่งพบว่าแตกต่างจากระบบสัมปทาน แต่อย่างไรก็ตามพบว่าทั้งระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตและระบบสัมปทานไม่ได้มีความแตกต่างกันในเรื่องของผลประโยชน์อย่างมีนัยสำคัญเพราะทั้งสองระบบสามารถเลือกใช้เครื่องมือจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนได้ว่าจะจัดสรรส่วนแบ่งของรัฐมากเท่าใดก็ได้เช่นกัน อยู่ที่ว่าแต่ละประเทศจะเลือกใช้อย่างไร ขึ้นอยู่กับศักยภาพของปิโตรเลียมในแต่ละประเทศ คือโอกาสในการขุดพบปิโตรเลียม ขนาดของแหล่งปิโตรเลียม และปริมาณปิโตรเลียมของแต่ละประเทศ หากประเทศที่มีศักยภาพของปิโตรเลียมสูง ก็จะสามารถออกแบบเครื่องมือในการจัดสรรผลประโยชน์เพื่อนำรายได้เข้าสู่รัฐให้รัฐได้ผลตอบแทนที่สูงกว่า ประเทศที่มีศักยภาพปิโตรเลียมที่ต่ำกว่าได้ แต่หากประเทศที่มีศักยภาพปิโตรเลียมไม่สูงหรือปานกลางดังเช่นประเทศไทยออกแบบจัดสรรผลประโยชน์ให้รัฐได้ผลประโยชน์ที่สูง ก็จะไม่เกิดการจูงใจให้เอกชนเข้ามาลงทุน ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2525-2528 ที่ผ่านมา และดังเช่นการกำหนดสัดส่วนผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.

แม้ว่าทั้งสองระบบจะไม่มีมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญของการเลือกใช้เครื่องมือที่ใช้ในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนซึ่งเป็นที่มาแห่งรายได้ของปิโตรเลียม แต่ที่ที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนคือเรื่องความยืดหยุ่นของการสัญญาหรือการเจรจาระหว่างรัฐและเอกชนหรือการมีส่วนร่วมของภาครัฐในการร่วมดำเนินกิจการกับเอกชน ซึ่งมีทั้งจุดดีและจุดอ่อน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการนำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในประเทศไทยในปัจจุบันตามร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. แล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาในหลายประการได้ ทั้งปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการนำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการออกกฎหมาย และหลักเกณฑ์ในการนำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณสำรองปิโตรเลียมที่มีใน

ประเทศไทยแล้ว อาจไม่ทันการณ์ จนอาจทำให้ต้องเพิ่มปริมาณการนำเข้าปิโตรเลียมจากต่างประเทศมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน ทั้งนี้ยังมีปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลที่ยังขาดความเชี่ยวชาญในการเข้าไปดำเนินการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และยังอาจเกิดปัญหาด้านปริมาณเงินลงทุนที่ต้องใช้เงินในการลงทุนทั้งด้านบุคคลและเทคโนโลยีต่าง ๆ ในการเตรียมการเพื่อให้เป็นไปตามระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต และปัญหาที่สำคัญคือปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนตามร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ซึ่งเมื่อพิจารณาสัดส่วนแล้วผลประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับอาจไม่คุ้มค่าแก่การลงทุนของเอกชนที่ต้องแบกรับความเสี่ยงในการลงทุนต่าง ๆ มากมาย เช่น ความเสี่ยงในการขาดทุนในกรณีที่ไม่พบปิโตรเลียม หรือกรณีที่พบแต่อาจไม่คุ้มค่าแก่การลงทุน เนื่องจากขนาดของหลุมปิโตรเลียมในประเทศไทยมีขนาดเล็กถึงขนาดกลาง ไม่ได้มีขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนในปริมาณมหาศาลในการลงทุน ซึ่งการจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าวอาจทำให้ไม่ดึงดูดเอกชนให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย และอาจทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียโอกาสในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมโดยเร็ว หรือปัญหาความเสี่ยงในการลงทุนของรัฐซึ่งต้องใช้งบประมาณมหาศาลในการลงทุน ซึ่งอาจไม่คุ้มค่ากับปริมาณปิโตรเลียมที่ได้รับ นอกจากนี้ยังอาจเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นตัวแทนของรัฐที่เข้ามาจัดการบริหารกิจการปิโตรเลียม และปัญหาการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาอาจเกิดขึ้นบ่อยครั้งเนื่องจากเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศไทยที่ไม่มั่นคง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลถึงแรงจูงใจของนักลงทุนที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยทั้งสิ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าสำหรับในประเทศไทยยังไม่สมควรนำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตตามร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. มาใช้บังคับด้วยปัญหาทั้งปวงที่กล่าวมา

3. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่าระบบที่เหมาะสมที่สุดในปัจจุบันที่เหมาะสมกับประเทศไทยคือระบบสัมปทานซึ่งตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมีการเรียกเก็บผลประโยชน์ที่เหมาะสมกับศักยภาพของปิโตรเลียมภายในประเทศไทย รัฐจะได้ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมในอัตรากำหนด หรืออัตราร้อยในกรณีเอกชนมีการประกอบกิจการปิโตรเลียมและได้ผลผลิตจากปิโตรเลียมเมื่อได้ในปริมาณที่น้อยก็ส่งรายได้เข้ารัฐตามสัดส่วนที่ได้ เมื่อเอกชนผู้รับสัมปทานได้ปิโตรเลียมในจำนวนที่เพิ่มขึ้นก็ส่งรายได้เข้ารัฐมากขึ้น มีความสมเหตุสมผล และตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็ยังมีกรณีหากมีเหตุการณ์ที่เอกชนได้กำไรมากกว่าปกติก็ยังสามารถเรียกเก็บผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษได้ ซึ่งการเรียกเก็บผลประโยชน์ดังกล่าวทั้งหมดของรัฐเป็นการเรียกเก็บที่เหมาะสมกับศักยภาพปิโตรเลียมของประเทศไทยแล้ว ประกอบกับหากมีการใช้ระบบสัมปทานต่อไปรัฐก็จะมีความพร้อมอยู่แล้วในขั้นตอนการดำเนินการ

ต่าง ๆ ในการให้สัมปทานก็จะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถสำรวจและปิโตรเลียมได้ทันกับ ปริมาณสำรองของปิโตรเลียมในประเทศไทย ลดการนำเข้าปริมาณปิโตรเลียมจากต่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ตามพบว่าระบบสัมปทานภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมดังกล่าวก็ยังมี ข้อด้อยอยู่คือการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกิดจากการเข้าไปมีส่วนร่วมของรัฐเจ้าของปิโตรเลียม อย่างเช่นในระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต ข้อเสนอแนะประการหนึ่งคือการกำหนดให้ให้บริษัทเอกชนผู้ ได้รับสัมปทานเหล่านั้นต้องจัดให้มีการให้ความรู้แก่ประชาชนหรือบุคลากรของรัฐเพื่อประโยชน์ที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนจะได้เรียนรู้และพัฒนาความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีในการสำรวจและผลิต ปิโตรเลียม เพื่อในอนาคตบุคลากรในประเทศจะได้มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการ ปิโตรเลียมมากขึ้นและพัฒนาไปสู่การเข้ามาดูแลกิจการปิโตรเลียมที่มากขึ้นของประชาชนหรือ บุคลากรในภาครัฐเอง จึงเห็นว่าสิ่งที่ประเทศไทยต้องทำในขณะนี้คือการเร่งเปิดรอบสัมปทานครั้งที่ 21 ให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมโดยเร็ว เพื่อให้ทันกับปริมาณสำรองปิโตรเลียมในประเทศที่ลด น้อยลงทุกวัน และนำปิโตรเลียมที่ได้มาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาประเทศต่อไปโดยในการเปิดรอบ สัมปทานครั้งนี้ควรกำหนดให้บริษัทผู้รับสัมปทานต้องจัดให้มีการแบ่งปันความรู้ และถ่ายทอด เทคโนโลยีของตนให้กับบุคลากร เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง หรือประชาชนที่สนใจ เพื่อเปิดโอกาส ให้เจ้าของปิโตรเลียมได้เรียนรู้ข้อมูลและเทคโนโลยีในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เพื่อจะได้เป็น ประโยชน์กับการนำมาซึ่งการเข้าไปมีส่วนร่วมและพัฒนาปิโตรเลียมแบบพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นใน อนาคต

บรรณานุกรม

ประชาชาติธุรกิจ (ออนไลน์) "ประยุทธ์" สั่งเลื่อนเปิดสัมปทานรอบ 21 แก่กฎหมายปิโตรเลียม .

สืบค้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2559 จาก

http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1424776680

ร้องเรียนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ-คสช-ขอให้ยกเลิกสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่-21 สืบค้นเมื่อ

วันที่ 28 เมษายน 2559 จาก <https://www.change.org/p/>

ศูนย์วิจัยนโยบายพลังงานและทรัพยากร มหาวิทยาลัยรังสิต บทความพิเศษ : สัมปทานปิโตรเลียม

รอบที่ 2 สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2559 จาก

<http://www.rsu.ac.th/repc/index.php/2014-04-07-14-20-44/119-21>

มติชนออนไลน์ , ยื่นแล้ว! "ศรีสุวรรณ"ฟ้องศาลปกครองฯ ระบุว่าสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่21 ชี้เร่งรีบ ข้าม

ขั้นตอน สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2559 จาก

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1414414484

BP-statistical-review-of-world-energy-2015 . สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2559. จาก

<https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf>

Daniel F. Graeber, 'Wood Mac: Thai economy may be running out of energy' (2014) . สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559. จาก

http://www.upi.com/Business_News/EnergyResources/2014/10/31/Wood-Mac-Thai-economy-may-be-running-out-ofenergy/7571414748388

EIA report 2015 . หน้า 29 . สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2559. จาก

https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2015_SouthEastAsia.pdf