

รูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียม^๑

โดยที่ระบบการให้สิทธิในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เป็นระบบการให้สัมปทานเพียงอย่างเดียว เป็นการกำหนดให้รัฐสามารถพิจารณานำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตหรือระบบสัญญาจ้างบริการมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๓^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐) จึงสมควรศึกษาเทียบเคียงรูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากปิโตรเลียมของแต่ละรัฐ

ปัจจุบันรูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากปิโตรเลียมของรัฐที่มีปิโตรเลียมในอาณาเขตของตนเกิดจากการที่รัฐทำความตกลงกับเอกชนเพื่อให้มีการนำปิโตรเลียมที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ โดยแบ่งรูปแบบการทำความตกลงได้เป็นสัญญา ๓ ประเภท คือ สัญญาสัมปทาน สัญญาแบ่งปันผลผลิต และสัญญาจ้างบริการ^๓ ซึ่งสัญญาแต่ละประเภทจะมีลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างกันตามชื่อสัญญาที่จะส่งผลถึงกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมและการแบ่งปันผลประโยชน์ของคู่สัญญาที่แตกต่างกันเท่านั้น ส่วนรายละเอียดของข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามจะมีลักษณะใกล้เคียงกันทั้งหมด ทั้งนี้ สาระสำคัญของสัญญาทั้ง ๓ ประเภท มีดังนี้

๑. สัญญาสัมปทาน (Concession Contract)

การให้สัมปทานคือการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตามเงื่อนไขที่กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนด ซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไปของการทำสัญญาในประเทศอุตสาหกรรม ในขณะที่สัญญาแบ่งปันผลผลิตและสัญญาจ้างผลิตจะเป็นรูปแบบที่ใช้ทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา โดยสัญญาสัมปทานมีลักษณะสำคัญ คือ

(๑) เอกชนมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการสำรวจและใช้ประโยชน์จากปิโตรเลียมที่ค้นพบและนำขึ้นมาได้ ด้วยเงินลงทุนและความเสี่ยงของตนเอง ทั้งนี้ รัฐส่วนใหญ่จะกำหนดให้กรรมสิทธิ์

^๑ จัดทำโดยนางสาวอุณนันทน์ พุกกะวัน นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายพลังงาน กองกฎหมายเทคโนโลยีและการพลังงาน

^๒ มาตรา ๒๓ ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใด ไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือบุคคลอื่น ต้องได้รับสัมปทาน ได้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือได้รับสัญญาจ้างบริการ ทั้งนี้ การขอและการได้รับสิทธิเป็นผู้รับสัญญาแบ่งปันผลผลิตให้เป็นไปตามหมวด ๓/๑ สัญญาแบ่งปันผลผลิต และการได้มาซึ่งผู้รับสัญญาจ้างบริการให้เป็นไปตามหมวด ๓/๒ สัญญาจ้างบริการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ สรุปรจากเอกสารดังนี้

(๑) หนังสือ *International Petroleum Agreements : Legal, Economic and Policy Aspects (2nd ed. 2009)*, Claude Duval, Honore Le Leuch, Andre Pertuzio and Jacqueline Lang Weaver, Barrows Company Inc.

(๒) บทความเรื่อง *Oil and Gas Service Contracts Around the World: A review*, Abbas Ghandi, C.-Y. Cynthia Lin, University of California at Davis, 2014

ในปีโตรเลียมที่อยู่ในแหล่งปิโตรเลียมยังเป็นของรัฐอยู่จนกว่าเอกชนผู้ได้รับสัมปทานจะผลิตขึ้นมาใช้ประโยชน์ กรรมสิทธิ์ในปีโตรเลียมจึงจะโอนไปเป็นของผู้ได้รับสัมปทาน

(๒) เอกชนเป็นเจ้าของปิโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมด โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องจัดหาปิโตรเลียมให้แก่ตลาดภายในประเทศก่อนและจะต้องจ่ายค่าภายหลังให้แก่รัฐ

(๓) เอกชนจะต้องจ่ายภาษีเงินได้หรือภาษีประเภทอื่นที่เกิดจากรายได้จากการใช้ประโยชน์ในปีโตรเลียม

(๔) อุปกรณ์และสิ่งติดตั้งที่ใช้ในการผลิตเป็นของเอกชนตลอดอายุสัมปทาน ซึ่งอาจโอนให้แก่รัฐเมื่อหมดอายุสัมปทานโดยไม่คิดราคา หรือต้องรื้อถอนออกไปเมื่อรัฐร้องขอ

(๕) ผู้ได้รับสัมปทานบริหารจัดการการประกอบกิจการได้เอง เช่น กำหนดปริมาณการผลิต การนำปิโตรเลียมในแปลงใหม่มาใช้ กำหนดเรื่องการขนส่งปิโตรเลียม

อย่างไรก็ดี ในสัญญาสัมปทานสมัยใหม่จะมีข้อกำหนดเพิ่มเติมในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย ได้แก่

(๑) กำหนดพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานที่ชัดเจน และกรณีที่แปลงสัมปทานดังกล่าวไม่สามารถพัฒนาได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ผู้ได้รับสัมปทานจะต้องคืนพื้นที่สัมปทาน

(๒) มีการกำหนดอายุสัมปทานและมีอายุสัมปทานที่สั้นลง แต่สามารถต่ออายุได้เมื่อมีการตกลงระหว่างคู่สัญญาหากแปลงสัมปทานนั้นยังมีศักยภาพในการผลิตปิโตรเลียม ซึ่งหากไม่สามารถขุดพบปิโตรเลียมสัญญาสัมปทานจะสิ้นสุดลง

(๓) กำหนดให้เอกชนผู้ได้รับสัมปทานจะต้องจ้างงานคนสัญชาติของรัฐคู่สัญญา

(๔) กำหนดการคิดค่าภาคหลวงตามอัตราการผลิตปิโตรเลียมที่ผลิตได้และคิดภาษีจากรายได้จากการผลิตปิโตรเลียมของเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน รวมทั้งกำหนดให้เอกชนผู้ได้รับสัมปทานต้องจ่ายประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบอื่นๆ ด้วย

(๕) กำหนดให้เอกชนผู้ได้รับสัมปทานต้องจัดหาข้อมูลในการประกอบกิจการให้แก่รัฐและควบคุมการตัดสินใจในการบริหารจัดการของเอกชนผู้ได้รับสัมปทานเพิ่มขึ้น

๒. สัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract)

สัญญาแบ่งปันผลผลิตมีลักษณะสำคัญดังนี้

(๑) เอกชนคู่สัญญาได้รับมอบหมายจากรัฐหรือบริษัทน้ำมันแห่งชาติของรัฐให้ประกอบกิจการปิโตรเลียมในพื้นที่และตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

(๒) เอกชนดำเนินกิจการด้วยความเสี่ยงและเงินลงทุนของตน และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ

(๓) เมื่อมีการผลิตปิโตรเลียมขึ้นมาได้ ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ โดยมีเงื่อนไขให้รัฐแบ่งส่วนในปีโตรเลียมให้เอกชนคู่สัญญาเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่จ่ายไปและเป็นรายได้ที่ได้รับแบ่งปันตามสัญญา ซึ่งข้อกำหนดนี้เป็นส่วนที่แบ่งแยกได้ชัดเจนว่าสัญญาแบ่งปันผลผลิตแตกต่างกับสัญญาสัมปทานที่ให้เอกชนผู้ได้รับสัมปทานเป็นเจ้าของในปีโตรเลียมที่ผลิตขึ้นมาได้

(๔) หลังจากได้คืนต้นทุนแล้ว ผลผลิตปิโตรเลียมที่ได้เอกชนกับรัฐจะแบ่งปันกันตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

(๕) เอกชนต้องจ่ายภาษีจากรายได้ที่เกิดขึ้น

(๖) อุปกรณ์และสิ่งติดตั้งที่ใช้ในการผลิตเป็นของรัฐตั้งแต่เริ่มติดตั้ง เมื่อหมดอายุสัญญาต้องรื้อถอนออกไปเมื่อรัฐร้องขอ

๓. สัญญาจ้างบริการ (Service Contract หรือ Risk Service Contract)

สัญญาจ้างบริการมีลักษณะสำคัญดังนี้

(๑) เป็นสัญญาที่รัฐหรือบริษัทน้ำมันแห่งชาติของรัฐจ้างเอกชนให้ใช้เทคนิคและเงินลงทุนของตนนำปิโตรเลียมของรัฐมาใช้ประโยชน์ โดยเอกชนมีฐานะเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาซึ่งเอกชนจะต้องรับความเสี่ยงจากการลงทุนเพื่อสำรวจและพัฒนาพื้นที่ตามสัญญาด้วยตนเอง เมื่อเอกชนสามารถผลิตและมีรายได้จากปิโตรเลียมในพื้นที่ตามสัญญาแล้ว เอกชนจะสามารถนำรายได้ดังกล่าวนำมาหักกับต้นทุนที่จ่ายไป โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนเพื่อชดเชยความเสี่ยงที่ลงทุนไปและค่าจ้างในการผลิตปิโตรเลียมตลอดอายุของสัญญา

(๒) เอกชนผู้รับจ้างจะไม่มีสิทธิในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ เว้นแต่มีข้อตกลงกับรัฐให้เอกชนสามารถซื้อปิโตรเลียมที่ผลิตกลับคืนได้ โดยการดำเนินการผลิตปิโตรเลียมจะถูกโอนจากเอกชนไปยังรัฐหรือบริษัทน้ำมันแห่งชาติของรัฐก่อนจะสิ้นสุดอายุสัญญา หรือเมื่อเอกชนเริ่มผลิตน้ำมันได้

(๓) แม้ว่าสัญญาแบ่งปันผลผลิตและสัญญาจ้างผลิตจะใกล้เคียงกันมาก คือ เอกชนรับความเสี่ยงเองจนกว่าจะผลิตได้และสามารถหักกำไรออกจากต้นทุน แต่สัญญาแบ่งปันผลผลิตจะมีการแบ่งปันผลผลิตทั้งในรูปเงินสดและปิโตรเลียม ส่วนสัญญาจ้างผลิตเอกชนจะได้เป็นเงินค่าจ้างเท่านั้นและส่วนใหญ่จะมีอายุสัญญาสั้นกว่าสัญญาแบ่งปันผลผลิต

สัญญาจ้างผลิตได้รับการพัฒนาขึ้นในประเทศแถบละตินอเมริกา เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองที่รัฐเจ้าของปิโตรเลียมไม่ยอมรับรูปแบบสัญญาสัมปทานและสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่ให้กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมไม่ว่าส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดแก่เอกชน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัญญาจ้างผลิตจะเป็นรูปแบบสัญญาที่ตอบสนองต่อหลักสิทธิอธิปไตยในทรัพยากรธรรมชาติ แต่โครงสร้างของสัญญาจ้างผลิตอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ด้านเศรษฐกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากผลการศึกษาสัญญาจ้างผลิตในหลายประเทศพบว่า เมื่อสิ้นสุดอายุสัญญาและผู้รับจ้างโอนกิจการผลิตปิโตรเลียมให้รัฐแล้ว รัฐหรือบริษัทน้ำมันแห่งชาติของรัฐที่รับโอนจะไม่สามารถบริหารจัดการการผลิตปิโตรเลียมให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดเท่ากับเอกชน ในปัจจุบันประเทศที่ใช้สัญญาจ้างผลิตมักจะเป็นประเทศผู้ผลิตปิโตรเลียม ได้แก่ เวเนซุเอลา เม็กซิโก โบลิเวีย บราซิล เอกวาดอร์ อิรัก อิหร่าน และเติร์กเมนิสถาน เป็นต้น