



## การแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการ ปิโตรเลียมของประเทศไทย

### Academic Focus

กฎหมาย 2560

สารบัญ

บทนำ

ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์  
ของรัฐในกิจการปิโตรเลียม

เปรียบเทียบระบบการแบ่งและจัดเก็บผล  
ประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียม

การแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐ  
ในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทย

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา  
บรรณานุกรม

ภาคผนวก

ก ข้อมูลนำรู้

ข ประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ  
เรื่อง เขตพื้นที่แปลงสำรวจปิโตรเลียม  
บนบกและในทะเลอ่าวไทยที่เปิดให้ยื่น  
ขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

### 1. บทนำ

ทรัพยากรปิโตรเลียมถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้จะมีไว้เพื่อการอุปโภคภายในประเทศและส่งออกเพื่อนำรายได้เข้าประเทศแล้ว ภาษีที่เก็บได้จากทรัพยากรปิโตรเลียมยังถือเป็นรายได้สำคัญของรัฐ จากข้อมูลการจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทยในช่วงเดือน มกราคม – พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 พบว่า ประเทศไทยจัดเก็บผลประโยชน์ทั้งหมดในรูปของค่าภาคหลวงและภาษีต่าง ๆ สูงถึง 225,957 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.44 ของผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 อย่างไรก็ตามหากพิจารณาส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับ (Government Take : GT<sup>1</sup>) หักด้วยต้นทุน โดยรายได้ที่รัฐได้รับอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นค่าภาคหลวง ภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และ/หรือ ส่วนแบ่งกำไร (Profit Sharing) จะเห็นได้ว่าระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทยภายใต้ระบบ Thailand I และ Thailand III สูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 64 เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านภายใต้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) มีส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกกว่าร้อยละ 70 (ภุรี สิริสุนทร และณพล สุกใส, 2555, น.129)

<sup>1</sup> ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หมายถึง รายได้ที่เจ้าของทรัพยากรหรือสินทรัพย์ได้รับจากการอนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าถึงหรือใช้ทรัพยากร

ที่ผ่านมาประเทศไทยใช้ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมในระบบสัมปทานหรือใบอนุญาต (Concession or Licenses) ซึ่งเป็นระบบที่ให้สิทธิผูกขาดแก่ผู้รับสัมปทานเพียงผู้เดียวในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานในระยะเวลาที่กำหนด ปิโตรเลียมที่พบจะถือเป็นของผู้รับสัมปทาน และจะชำระผลประโยชน์ให้รัฐในรูปค่าภาคหลวง (Royalty) โดยมีการจัดเก็บผลประโยชน์หลัก 3 ประเภท ได้แก่ ค่าภาคหลวง (Royalty) ภาษีเงินได้ (Income Tax) และผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ (Resource Rent Tax) ประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2514 มีการเปิดให้สัมปทานปิโตรเลียมแล้ว 20 ครั้ง ออกใบอนุญาตสัมปทานแล้วทั้งสิ้น 110 สัมปทาน เป็นจำนวนแปลงรวม 157 แปลง โดยในรอบปี พ.ศ. 2558 สัมปทานที่มีการดำเนินงานจำนวน 43 สัมปทาน 53 แปลงสำรวจ แบ่งออกเป็นสัมปทานปิโตรเลียมในทะเลอ่าวไทย จำนวน 24 สัมปทาน 31 แปลงสำรวจ และสัมปทานบนบก จำนวน 19 สัมปทาน 22 แปลงสำรวจ (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2559a, น.33) นอกจากการออกสัมปทานในพื้นที่ของประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยยังได้ร่วมจัดตั้งองค์การร่วมไทย - มาเลเซีย (Malaysia -Thailand Joint Authority) เพื่อสรวมสิทธิแทนรัฐบาลทั้งสองประเทศในการสำรวจและแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย (Jointdevelopment areas) ซึ่งเป็นบริเวณที่ไทยและมาเลเซียอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกันในบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 7,250 ตารางกิโลเมตร

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในระหว่างการพิจารณาเปิดให้ยื่นขอสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 จำนวน 29 แปลง ที่ครอบคลุมพื้นที่บนบก รวม 26 จังหวัดของประเทศไทย (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2558) ซึ่งเป็นประเด็นที่องค์กรภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมรวมทั้งประชาชนทั่วไปให้ความสนใจเป็นอย่างมากและได้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เสนอต่อภาครัฐโดยเสนอให้รัฐบาลสมัยปัจจุบันชะลอการเปิดให้ยื่นขอสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ออกไปก่อนจนกว่าจะมีการปฏิรูปด้านพลังงาน หรือจนกว่าจะมีการเปลี่ยนระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมให้มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น.1-5) ทั้งนี้ ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และ ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่ 2 ชั้นคณะกรรมการธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560, น.317-321) โดยสาระสำคัญที่มีแก้ไขเพิ่มเติม ประกอบด้วย การให้รัฐสามารถพิจารณาระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต หรือระบบสัญญาจ้างสำรวจและผลิตมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมนอกเหนือไปจากการให้สัมปทานปิโตรเลียมภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน การแก้ไขเกี่ยวกับประโยชน์หรือสิทธิของผู้รับสัมปทานและบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าภาคหลวงให้มีความเหมาะสม (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2559a, น.1-3) และการกำหนดอัตราและหลักเกณฑ์ในการคำนวณภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ในระบบการทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมระบบการจัดเก็บรายได้ปิโตรเลียม (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2559b, น.1-3)



## 2. ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียม

ในทางเศรษฐศาสตร์กิจการสำรวจ พัฒนาและผลิตปิโตรเลียมมีลักษณะพิเศษ เนื่องจากเป็นทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปและไม่สามารถสร้างขึ้นมาทดแทนได้ ทรัพยากรปิโตรเลียมถือเป็นทรัพยากรของประเทศไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของ ต้นทุนค่าเสียโอกาสในการดำเนินกิจการมีได้มีแต่เพียงต้นทุนในการผลิตเท่านั้น แต่ยักรวมถึง “ค่าเช่าจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากร” หรือ Ricardian Rent โดยรัฐในฐานะตัวแทนของประชาชนมีหน้าที่ดูแลและจัดการทรัพยากร อันได้แก่ ผลตอบแทนที่ได้จากการสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียม ทั้งนี้ หากรัฐดำเนินกิจการเองผลตอบแทนนี้จะตกอยู่กับรัฐ แต่หากว่ารัฐให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการเข้ามาดำเนินกิจการรัฐ รัฐก็ควรได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการใช้ทรัพยากร เหล่านี้เหมาะสม ดังนั้น การจัดสรรและแบ่ง “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ<sup>2</sup>” ที่เกิดขึ้นจากการนำทรัพยากรปิโตรเลียมขึ้นมาใช้จึงต้องอาศัย “เครื่องมือทางการคลัง” ในรูปของการจัดเก็บรายได้ในกิจการปิโตรเลียม โดยเครื่องมือทางการคลังมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ แต่มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือการคัดเลือกผู้ประกอบการที่เหมาะสมมาดำเนินการสำรวจ พัฒนาและผลิตปิโตรเลียมในประเทศ (กูรี สิริสุนทร และณพล สุกใส, 2555, น.5-25) สำหรับระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมตามหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วโลกแล้วมี 2 วิธี คือ การอ้างอิงกับปริมาณปิโตรเลียมที่ผลิตได้จริง (Production-based Instruments) หรือ การใช้ระบบภาษีและสัมปทาน (Tax/Royalty Regime) และการอ้างอิงกับส่วนแบ่งกำไรที่ได้จากการประกอบกิจการปิโตรเลียม (Profit-based Instruments) หรือการใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) ซึ่งภายใต้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต ยังสามารถแบ่งออกได้เป็นระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) และระบบรับจ้างบริการ (Service contract) อีกด้วย (สมหญิง แสงช่อง, 2557, น.1) โดยแต่ละระบบมีลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

**2.1 ระบบสัมปทาน (Concessionary System)** ระบบสัมปทานเป็นระบบที่รัฐใช้เพื่อให้สิทธิในการสำรวจและการผลิตแก่ผู้ประกอบการในพื้นที่หนึ่งภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดเพื่อนำทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศขึ้นมาใช้ ประโยชน์ในระบบนี้รัฐจะให้สิทธิในการสำรวจพื้นที่และผลิตปิโตรเลียมแก่ผู้ประกอบการเอกชน ผลผลิตปิโตรเลียมจะตกเป็นของเอกชนผู้รับสัมปทาน รัฐหรือผู้ให้สัมปทานมีอำนาจควบคุมรูปแบบการดำเนินการทั้งหมดตั้งแต่การสำรวจ การตัดสินใจให้พื้นที่สัมปทานใหม่ การกำหนดระดับของผลผลิตและการกำหนดราคาก่อนการขุดเจาะ แต่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของประเทศเจ้าของปิโตรเลียมมักจะถูกจำกัดในด้านของการจัดสรรผลประโยชน์ รัฐบาลในฐานะของเจ้าของทรัพยากรจะได้รับผลประโยชน์ในรูปตัวเงินจากค่าภาคหลวง (Royalties) ที่คำนวณตามสัดส่วนของมูลค่าผลผลิต โดยอัตราค่าภาคหลวงนี้อาจจะอยู่ในรูปของค่าคงที่หรือขั้นบันไดซึ่งอัตราค่าภาคหลวงจะเปลี่ยนแปลงไปตามปริมาณผลผลิต และมีการจัดเก็บภาษีเงินได้สุทธิ นอกจากนี้ในบางครั้งรัฐบาลยังสามารถเรียกเก็บโบนัส เมื่อลงนามในสัญญาเมื่อพบแหล่งปิโตรเลียมหรือเมื่อผลิตได้ในปริมาณที่กำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่รัฐกำหนดร่วมกับ

<sup>2</sup>ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หมายถึง รายได้ที่เจ้าของทรัพยากรหรือสินทรัพย์ได้รับจากการอนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าถึงหรือใช้ทรัพยากร

ผู้ประกอบการ ระบบสัมปทานมักจะใช้กับประเทศที่มีศักยภาพปิโตรเลียมไม่สูงมาก มีความเสี่ยงสูง และรัฐไม่ต้องการจะเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงเอาไว้เอง

**2.2 ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) ภายใต้ระบบสัญญา (Contractual System)** ผู้ประกอบการจะทำสัญญาโดยตรงกับรัฐโดยที่เงื่อนไขในแต่ละสัญญา เงื่อนไขในสัญญาแต่ละฉบับไม่จำเป็นต้องเป็นเงื่อนไขเดียวกัน รัฐสามารถออกแบบและกำหนดเงื่อนไขและสัญญาสำหรับผู้ประกอบการแต่ละราย ในขณะที่ระบบสัมปทานให้สิทธิ์ความเป็นเจ้าของปิโตรเลียมแก่ผู้ประกอบการ ความเป็นเจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียมยังเป็นของรัฐอยู่ภายใต้ระบบสัญญา ระบบสัญญาสามารถแบ่งออกได้เป็นระบบแบ่งปันผลผลิต และระบบรับจ้างบริการ กล่าวคือ

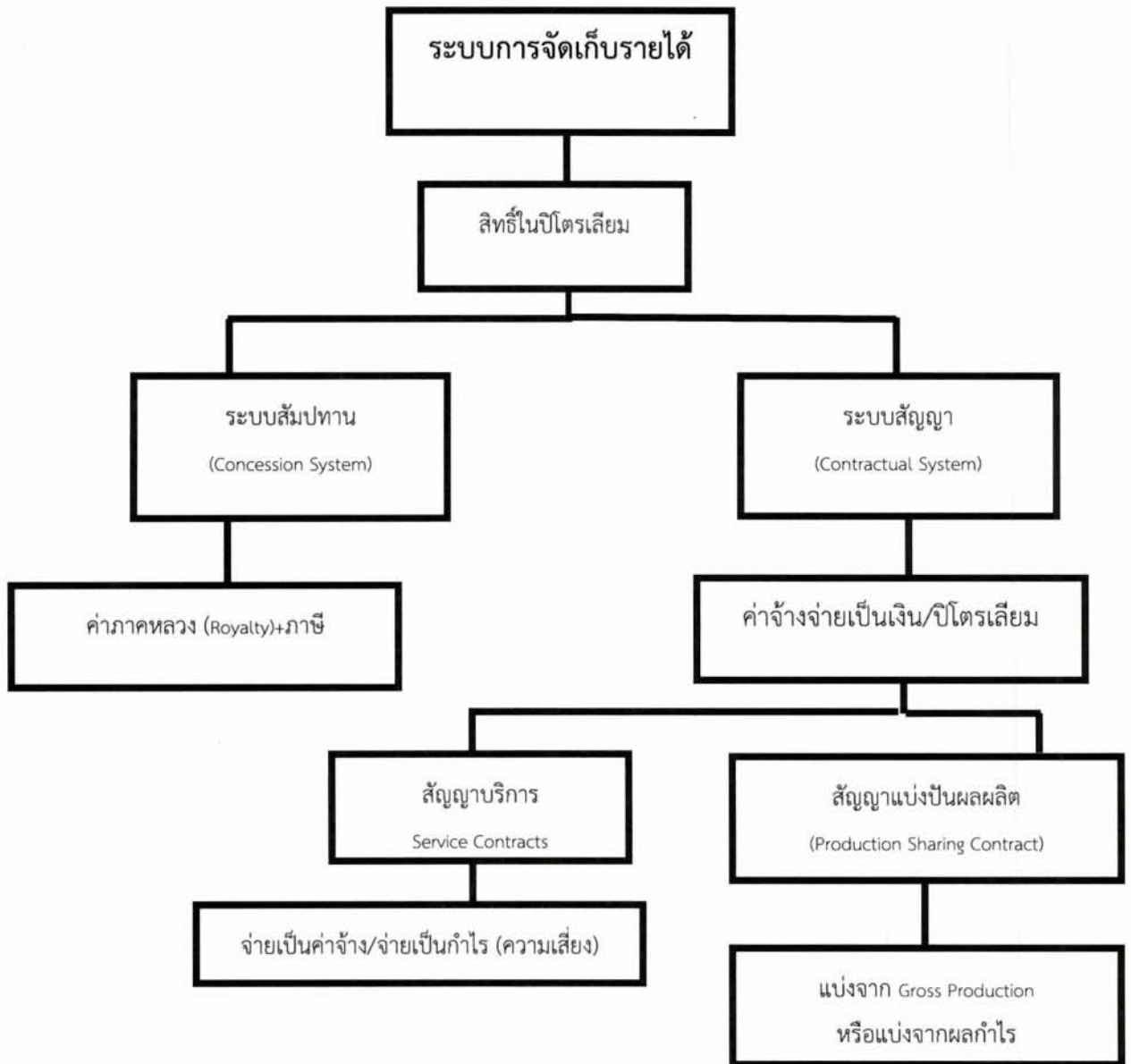
**2.2.1 ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract)** เป็นระบบให้สิทธิ์สำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่รัฐอยู่ในฐานะของผู้จ้างและมีกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ และผู้ประกอบการอยู่ในฐานะผู้รับจ้างซึ่งเป็นผู้รับภาระต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการสำรวจขุดเจาะและผลิต รวมทั้งยังรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการสำรวจและผลิตอีกด้วย โดยรัฐและผู้ประกอบการจะตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากการแบ่งมูลค่าผลผลิตออกเป็น 3 ส่วน (ในสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน) อันได้แก่ ส่วนแรก คือค่าภาคหลวงปิโตรเลียม (Royalties) ซึ่งคำนวณเป็นสัดส่วนกับผลผลิตที่รัฐเป็นผู้กำหนด ส่วนที่สองคือ “ค่าใช้จ่ายคืนต้นทุน” หรือ “การหักค่าต้นทุน” (Cost Recovery) ซึ่งถูกกำหนดโดยผู้ประกอบการร่วมสัญญาเพื่อเป็นการใช้คืนต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการสำรวจและผลิต โดยจะถูกระบุไว้ในสัญญาอย่างละเอียด และส่วนที่สามเป็นส่วนของกำไร เรียกว่า กำไรส่วนกำไร (Gas Profit) หรือน้ำมันส่วนกำไร (Oil Profit) ซึ่งส่วนของกำไรที่กำหนดล่วงหน้าจะแบ่งออกเป็นสัดส่วนที่จัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์กันระหว่างผู้ประกอบการคู่สัญญากับรัฐบาล (หรือบริษัทกิจการปิโตรเลียมของรัฐบาล) ซึ่งส่วนนี้เองที่เป็นที่มาของชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ระบบการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน” อย่างไรก็ตาม สัญญาแบ่งปันผลผลิตในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศด้วย

**2.2.2 ระบบรับจ้างผลิต (Service Contract)** เป็นระบบสัญญาประเภทหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในสถานะของ “ผู้รับจ้าง” ของรัฐที่ต้องทำตามหลักเกณฑ์และคำสั่งของรัฐ และผู้ประกอบการไม่มีกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ขุดเจาะขึ้นมาได้ เมื่อผู้ประกอบการเอกชนพบปิโตรเลียมแล้ว รัฐจะเป็นผู้จ่ายค่าจ้างดำเนินการให้แก่ผู้ประกอบการนั้น ๆ แต่ในทางตรงข้ามหากไม่พบปิโตรเลียมในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อสัญญาจะสิ้นสุดลง อุปกรณ์เครื่องมือในการสำรวจและการผลิตต่าง ๆ จะตกเป็นของรัฐเมื่อการสำรวจสิ้นสุดลง ระบบรับจ้างผลิตซึ่งมักจะใช้ในประเทศตะวันออกกลางที่มีแหล่งน้ำมันดิบขนาดใหญ่ ความเสี่ยงต่ำ มีแหล่งน้ำมันอยู่ทั่วไปเป็นจำนวนมาก การใช้ระบบนี้รัฐจะได้ประโยชน์จากปิโตรเลียมแบบเป็นกอบเป็นกำ

โครงสร้างระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียม ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียม



ที่มา: ดัดแปลงจาก Daniel Johnston (1994)

### 3. เปรียบเทียบระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียม

จากการทบทวนผลการศึกษาระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมโดยทั่วไปแล้วไม่มีระบบใดดีกว่าระบบใด ระบบแต่ละระบบ เครื่องมือแต่ละเครื่องมือมีประโยชน์แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจการ แหล่งทรัพยากรปิโตรเลียม ปัจจัยแวดล้อมในการดำเนินกิจการสำรวจและผลิตของแต่ละประเทศ กล่าวคือ ระบบการคลังปิโตรเลียมที่เข้มงวดจะลดแรงจูงใจและทำให้การลงทุนในกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมลดลง Blake and Roberts จึงเสนอให้ระบบการคลังปิโตรเลียมควรมีลักษณะที่เป็นกลาง (Neutral regime) (ฎีร์ สิริสุนทร และณพล สุกใส, 2555, น.8) โดยเป็นระบบ

ที่ผู้ประกอบการสามารถลงทุนเพื่อนำทรัพยากรปิโตรเลียมมาใช้ได้อย่างเหมาะสมและรัฐได้รับส่วนแบ่งรายได้ในอัตราที่เหมาะสมด้วยเช่นกัน และจากการศึกษาของ Sunley et al. พบว่าไม่มีระบบใดที่ดีที่สุด และทั้งสองระบบสามารถที่จะใช้เครื่องมือทางการคลังในลักษณะที่เหมือนกันได้ เพียงแต่ในระบบแบ่งปันผลผลิตมีการแบ่งส่วนกำไรที่ชัดเจนซึ่งสามารถทดแทนได้ด้วยการจัดเก็บภาษีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร นอกจากนี้ Johnston (ภุรี สิริสุนทร และณพล สุกใส, 2555, น.107-108) ได้เสนอแนะว่าการออกแบบระบบการคลังปิโตรเลียมจึงควรมีข้อคำนึงหลัก ๆ อยู่สามประการ ได้แก่

ประการแรก ระบบการคลังปิโตรเลียมควรแบ่งส่วนกำไร (Division of profits) ระหว่างรัฐและผู้ประกอบการอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ประการที่สอง ระบบการคลังปิโตรเลียมควรจะประกันส่วนแบ่งรายได้ของรัฐ (Government guaranteed share of revenue) เพื่อลดความเสี่ยงทางด้านรายได้ปิโตรเลียมให้แก่รัฐ

ประการที่สาม ระบบการคลังปิโตรเลียมควรสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพโดยสามารถลดและควบคุมต้นทุน

นอกจากนี้ ลักษณะของระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมที่มีความยืดหยุ่น (Flexible Fiscal Regime) จะทำให้ส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับแปรผันตามผลการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของราคาปิโตรเลียม ลักษณะทางธรณีวิทยาและความเสี่ยงในการสำรวจและผลิต นโยบายของรัฐในการเพิ่มเครื่องมือทางการคลัง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้รัฐสามารถกำหนดรายละเอียดในสัญญาและ/หรือปรับเปลี่ยนสัญญา (Renegotiation) ให้เหมาะสมกับคู่สัญญาตามพื้นที่และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ค้นพบซึ่งแตกต่างกัน โดยระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมที่มีความยืดหยุ่นจะทำให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมในการแบ่งผลประโยชน์กับคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

หากจัดกลุ่มการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมตามภูมิภาคทั่วโลกพบว่าระบบที่ได้รับความนิยมมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบสัมปทานและระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต โดยที่ระบบสัมปทาน โดยส่วนใหญ่ถูกเลือกใช้ในแถบทวีปแอฟริกา และยุโรป สำหรับระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตส่วนใหญ่จะอยู่ในแถบอดีตสหภาพโซเวียต เอเชียแปซิฟิก และตะวันออกกลาง ซึ่งในบางภูมิภาคก็มีลักษณะการเลือกใช้ทั้งสองระบบเท่า ๆ กัน อาทิเช่น อเมริกาใต้ แอฟริกา เป็นต้น สำหรับระบบสัญญาการให้บริการโดยส่วนใหญ่จะถูกเลือกใช้ในแถบอเมริกาใต้และตะวันออกกลาง รายละเอียดสรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การจัดกลุ่ม Petroleum Fiscal Regime ตามภูมิภาค

	Concessions (R/T System)	Production Sharing Contract (PSC)	Service Contracts (SC)
Far East	Australia Pakistan (On) Brunei PNG Korea, South Thailand New Zealand Timor Gap B	Bangladesh Mongolia Cambodia Myanmar China Pakistan (Off) India Timor Gap A Indonesia Vietnam Laos Nepal Malaysia Sri Lanka	Philippines
Former Soviet Union	Kazakstan Russia	Azerbaijan Russia Georgia Turkmenistan Kazakstan Uzbekistan Kyrghystan	-
Latin America	Argentina Falkland Is. Bolivia Paraguay Colombia T&T (On) Costa Rica	Belize Nicaragua Cuba Panama Guatemala T&T (Off) Guyana Uruguay Jamaica	Brazil Honduras Chile Panama Ecuador Peru Haiti Venezuela
Middle East	Abu Dhabi Neutral Zone Ajman Sharjah Dubai Turkey Fujairah	Bahrain Oman Iraq Qatar Joran Syria Libya Yemen	IRan Kuwait (OSA) Saudi Arabia
North America	Canada United States	-	-

	Concessions (R/T System)	Production Sharing Contract (PSC)	Service Contracts (SC)
Africa	C. Afracan Rep. Namibia Chad Niger Congo (K.) Senegal Ghana Seychelles Madagascar Somalia Malawi South Africa Mali Tunisia (Old) Morocco	Algeria Liberia Angola Libya Benin Madagascar Cameroon Mozambique Congo (Br.) Nigeria Cote D'Ivoire Sudan Egypt Tanzania Eq. Guinea Togo Ethiopia Tunisia (New) Gabon Uganda Gambia Zambia Kenya	-
Europe	Australia Italy Bulgaria Netherlands Czech Republic Norway Denmark Poland France Portugal Greece Romania Hungary Spain Ireland UK	Albania Malta Poland Turkey	-

ที่มา: Alfred Kjemperud Dr (2003)

เปรียบเทียบส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับ (Government Take: GT) จากผลการศึกษาของ Khelil ซึ่งได้ศึกษาผลการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมทั่วโลก จำนวน 226 ระบบ (ภุรี สิริสุนทร และณพล สุกใส, 2555, น.10) พบว่า รายได้ที่รัฐได้รับโดยเฉลี่ยทั่วโลกอยู่ที่ร้อยละ 64 โดยประเทศที่ได้รับ GT ต่ำที่สุด คือ ประเทศไอร์แลนด์ มีส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับ อยู่ที่ร้อยละ 25 และประเทศเยเมน ส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับสูงที่สุดโดยอยู่ที่ร้อยละ 95 สำหรับประเทศไทยถือว่าได้อยู่ในระดับเฉลี่ยโดยรัฐได้รับ GT สำหรับพื้นที่บนบกอยู่ที่ร้อยละ 67 และพื้นที่ทะเลลึกอยู่ที่ร้อยละ 57.7 ประเทศไทยหากเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับจะน้อยกว่าประเทศมาเลเซีย และประเทศอินโดนีเซีย ดังตารางที่ 2



ตารางที่ 2 ส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับในพื้นที่บนบกและพื้นที่ทะเลลึก

ประเทศ	พื้นที่บนบก	พื้นที่ทะเลลึก
โปรตุเกส	43.2	39.7
Louisiana	69.3	47.2
ไทย	67	57.5
ไนจีเรีย	84.8	64.2
มาเลเซีย	89.4	68.1
อินโดนีเซีย	89.8	81.1

ที่มา: ฎีร์ สิริสุนทร และณพล สุกใส (2555)

นอกจากนี้ผลการศึกษา ของ ฎีร์ สิริสุนทร และณพล สุกใส ที่ศึกษาระบบการคลังปิโตรเลียมของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ยังพบอีกว่าระบบการคลังปิโตรเลียมของประเทศไทยมีความยืดหยุ่นต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน โดยจะเห็นได้จากส่วนแบ่งรายได้ส่วนเพิ่มที่รัฐได้รับ (Marginal Government Take: MGT<sup>3</sup>) ของประเทศไทยอยู่ประมาณร้อยละ 50 และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นแต่ MGT ยังน้อยกว่าร้อยละ 60 สะท้อนให้เห็นได้ว่าหากราคาเปลี่ยนแปลงไป ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะผลิตได้มากขึ้นแต่รัฐกลับได้ส่วนแบ่งรายได้ส่วนเพิ่ม เพิ่มขึ้นไม่มากนัก โดยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านจะเห็นว่า MGT ของประเทศกัมพูชา พม่าและเวียดนาม เพิ่มขึ้นสูงมากเมื่อปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นและ MGT อยู่ที่ร้อยละ 70-90 และเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยในระบบสัมปทานของโลก ดังแสดงในตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าภายใต้ระบบ Thailand I<sup>4</sup> และ Thailand III<sup>4</sup> รัฐได้รับ GT ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกร้อยละ 64 เพียงเล็กน้อย ในขณะที่ภายใต้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยได้รับ GT ที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกร้อยละ 70 เป็นจำนวนมาก

<sup>3</sup> ส่วนแบ่งรายได้ส่วนเพิ่มที่รัฐได้รับ (Marginal Government Take: MGT) ค่า MGT คำนวณโดยใช้สูตรเดียวกันกับค่า GT เพียงแต่สมมติให้ต้นทุนเท่ากับศูนย์ โดย MGT มักจะถูกนำมาใช้เพื่อตอบคำถามว่า หากปัจจัยอื่น ๆ ไม่เปลี่ยนแปลง แล้วราคาน้ำมันดิบหรือก๊าซธรรมชาติขึ้นเพียง 1 บาท รัฐจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ส่วนเพิ่มเท่าใด เนื่องจากการที่ราคาเพิ่มขึ้นไม่ได้ทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้นแต่อย่างใดแต่กลับมีรายรับเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในการคำนวณจึงกำหนดว่าไม่มีต้นทุนเกิดขึ้น MGT จึงสะท้อนให้เห็นถึงส่วนแบ่งรายได้ส่วนเพิ่มที่รัฐได้รับเมื่อราคามีการเปลี่ยนแปลง และยังสะท้อนให้เห็นว่าหากมี “กำไรส่วนเกินที่ไม่ได้คาดหมาย (Windfall profit)” จากราคาน้ำมันที่สูงขึ้น รัฐจะได้รับส่วนแบ่งรายได้เท่าใดในการคำนวณ

<sup>4</sup> อ่านเพิ่มเติมในข้อ 4. การแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทย น.10-14

### ตารางที่ 3 สถิติระบบการจัดเก็บรายได้ปิโตรเลียมของโลก

ระบบ	สัญญาแบ่งปันผลผลิต	เฉลี่ยของโลก	สัมปทาน
จำนวน	68	123	55
Government take (%)	70	67	64
Royalty (%)	5.7	7.1	8.9
Cost recovery limit (%)	63	79	98
Access to gross revenue (%)	73	81	90
Effective royalty rate (%)	27	19	10
Entitlement index (%)	69	79	91

ที่มา: ฎีรี สิริสุนทร และณพล สุกใส (2555)

#### 4. การแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มสำรวจแหล่งปิโตรเลียมเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2464 โดย พลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ผู้บัญชาการรถไฟ เนื่องจากได้ทรงทราบถึงการพบน้ำมันสีดำไหลซึมขึ้นมาบนผิวดินที่เมืองฝาง มณฑลพายัพ (อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ ในปัจจุบัน) ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2492 - 2499 กรมโลหกิจ (กรมทรัพยากรธรณีในปัจจุบัน) เข้าไปดำเนินการสำรวจ เมื่อเจาะพบน้ำมัน จึงได้ดำเนินการเจาะทำหลุมสำเร็จรูปและได้สร้างโรงกลั่นทดลองขนาดเล็ก ทำการกลั่นเป็นครั้งแรก ได้น้ำมันดิบประมาณ 1,000 ลิตร ดำเนินการกลั่นในระหว่างปี พ.ศ. 2497 - 2499 อาจนับเป็นการกลั่นน้ำมันดิบได้สำเร็จเป็นครั้งแรกของประเทศไทย แต่ด้วยการประกอบกิจการปิโตรเลียมนั้นมีความเสี่ยงสูง ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน รัฐบาลในสมัยต่อมาจึงมีนโยบายส่งเสริมให้บริษัทน้ำมันเอกชนต่างชาติเข้ามาสำรวจและผลิตแหล่งปิโตรเลียมในประเทศไทย ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2514 รัฐได้ออกกฎหมายการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นการเฉพาะขึ้นมาเป็นครั้งแรก ได้แก่ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อใช้เป็นมาตรการควบคุมที่เหมาะสมเพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่รัฐ ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมและประชาชน พร้อมกันนั้น รัฐจึงได้ออกพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อเก็บภาษีเงินได้จากผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมตามอัตรา และโดยวิธีการพิเศษต่างหากจากภาษีเงินได้ที่เก็บตามประมวลรัษฎากร ควบคู่กันไป โดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 หรือเรียกโดยทั่วไปว่า ระบบ Thailand I (การให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและเมื่อมีกำไร ก็จะแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่รัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรกันคนละครึ่ง) โดยมีข้อกำหนดเป็นดังนี้ (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2559b, น.44-49)

1. การเก็บค่าภาคหลวงในอัตราร้อยละ 12.5 ของรายได้จากการขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียม
2. การเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียมในอัตราร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิ



3. กำหนดให้ค่าภาคหลวงสำหรับปิโตรเลียมขายหรือจำหน่ายในประเทศสามารถนำมาเป็นเครดิตภาษีในแต่ละปีได้ และเมื่อกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมมีผลบังคับใช้ ได้มีการออกสัมปทานให้ผู้รับสัมปทานที่อยู่ภายใต้กฎหมายแร่มายังอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ทั้งหมด ต่อมาเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐจึงได้มีปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับ อีก 5 ครั้ง ในปี พ.ศ.2516 พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2534 และพ.ศ. 2550 ดังนี้

พ.ศ. 2516 มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายปิโตรเลียมและกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ครั้งแรก อันเป็นการแก้ไขรองรับการที่รัฐบาลออกสัมปทานในทะเลอันดามัน ซึ่งมีความเสี่ยงในการลงทุนสูง

พ.ศ. 2522 มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายปิโตรเลียมและกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ครั้งที่สอง เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการต่อระยะเวลาสำรวจและผลิต และการดำเนินงานตามข้อผูกพัน ให้รัดกุมขึ้น รวมทั้งแก้ไขกรรมวิธีในการคิดภาษีเงินได้ปิโตรเลียมไม่ให้เกิดการเก็บภาษีซ้อน สำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในประเทศบางประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังคงหลักการแบ่งกำไรฝ่ายละครึ่งหนึ่งของระบบ Thailand I

พ.ศ. 2524 ราคาน้ำมันในตลาดโลกในช่วงครึ่งปีแรกได้ทะยานสูงขึ้นถึงมากกว่า 30 เหรียญสหรัฐต่อบาร์เรล และมีแนวโน้มที่ราคาจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้แต่ละประเทศผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรเริ่มตระหนักถึงการที่รัฐควรเข้าไปมีบทบาทในการควบคุม ดูแลและเรียกเก็บส่วนแบ่งผลประโยชน์ให้เพิ่มมากขึ้น สำหรับประเทศไทยรัฐบาลได้กำหนดให้ผู้มายื่นขอสัมปทานนับแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมาต้องเสนอผลประโยชน์พิเศษให้แก่รัฐโดยระบุไว้ในสัมปทาน โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับสัมปทานที่เพิ่มขึ้นจากระบบ Thailand I เรียกว่า ระบบ Thailand II คือ

1. ผลประโยชน์รายปี (Annual Benefit) ได้แก่ การที่ผู้รับสัมปทานจะต้องจำกัดค่าใช้จ่ายที่พึงหักได้ในแต่ละปีภายใต้กฎหมายภาษีเงินได้ปิโตรเลียมมิให้เกินร้อยละ 20 ของรายได้ในรอบปีนั้น

2. โบนัสรายปี (Annual Bonus) ได้แก่ การที่บริษัทผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายเงินเพิ่มเป็นพิเศษ (นอกเหนือไปจากการจ่ายค่าภาคหลวง) ตามปริมาณน้ำมันดิบที่ผลิตเพิ่มขึ้น ดังนี้

(ก) ร้อยละ 27.5 ของรายได้จากน้ำมันดิบส่วนที่ผลิตเฉลี่ยวันละ 10,000-20,000 บาร์เรล

(ข) ร้อยละ 37.5 ของรายได้จากน้ำมันดิบส่วนที่ผลิตเฉลี่ยวันละ 20,000-30,000 บาร์เรล

(ค) ร้อยละ 43.5 ของรายได้จากน้ำมันดิบส่วนที่ผลิตเฉลี่ยวันละ 30,000 บาร์เรล

ระบบ Thailand II ได้ประกาศเป็นแนวนโยบายของรัฐบาลเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2525 ในการออกประกาศเชิญชวนให้มีการยื่นขอสัมปทานปิโตรเลียมในพื้นที่บนบกและมีผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมบนบก ภายใต้ระบบ Thailand II นี้ จำนวน 7 ราย โดยรายสุดท้ายได้รับสัมปทานเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2528 แต่ผลการสำรวจหลายแหล่งที่สำรวจพบไม่สามารถพัฒนาผลิตในเชิงพาณิชย์ภายใต้ระบบ Thailand II นี้ได้ ทำให้ไม่มีการพัฒนาแหล่งและผลิตน้ำมันหรือเรียกเก็บผลประโยชน์ภายใต้ระบบ Thailand II ดังกล่าวได้แต่อย่างใด

พ.ศ. 2532 รัฐได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายปิโตรเลียมและกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ครั้งที่สาม หรือเรียกว่า ระบบ Thailand III มีการแก้ไขทั้งในด้านหลักเกณฑ์การแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับผู้รับสัมปทาน (Fiscal Regime) โดยเอื้อประโยชน์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาแหล่งที่มีขนาดเล็ก ช่วยให้



นำทรัพยากรปิโตรเลียมมาใช้ประโยชน์ได้ อย่างไรก็ตาม หากมีกำไรเกิดขึ้นเกินกว่าที่ควรจะได้รับตามปกติ ก็ให้ผู้รับสัมปทานแบ่งผลประโยชน์ให้เพิ่มขึ้นจากผลกำไรนั้น และหลักเกณฑ์ในด้านการตรวจสอบและควบคุม การดำเนินงานของผู้รับสัมปทาน (Land Regime) ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกาลเวลาที่เปลี่ยนไป โดยมีข้อกำหนดเพื่อกระตุ้นการลงทุน ดังนี้

1. อัตราค่าภาคหลวง ปรับปรุงอัตราค่าภาคหลวงจากเดิมที่กำหนดในอัตราร้อยละ 12.5 ของมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่าย เป็นกำหนดในอัตราก้าวหน้าแบบขั้นบันไดตามระดับปริมาณการขาย หรือจำหน่ายในรอบเดือนระดับของการผลิต (คือเริ่มจากร้อยละ 5 ที่ระดับการผลิตต่าง ๆ ในแหล่งขนาดเล็ก และเพิ่มขึ้นเป็นขั้น ๆ จนถึงร้อยละ 15 ที่ระดับการผลิตสูง ๆ ในแหล่งปิโตรเลียมขนาดใหญ่จะทำให้ ค่าภาคหลวงลดลงสำหรับแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็ก ซึ่งมีต้นทุนสูง อันจะเป็นการจูงใจให้มีการลงทุนสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมมากขึ้น) ในอัตราร้อยละตามตารางที่ 4

#### ตารางที่ 4 ปริมาณปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่าย อัตราค่าภาคหลวง

(บาร์เรล/เดือน)	(ร้อยละ)
0 - 60,000	5
60,000 - 150,000	6.25
150,000 - 300,000	10
300,000 - 600,000	12.5
600,000 ขึ้นไป	15

ที่มา: กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (2559b.)

(สำหรับก๊าซธรรมชาติที่ขายหรือจำหน่าย ให้คำนวณปรับเทียบโดยก๊าซธรรมชาติจำนวน 10 ล้านบีทียู มีค่าเทียบเท่ากับปริมาณปิโตรเลียม 1 บาร์เรล)

2. เพิ่มการเรียกเก็บผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษเข้ารัฐ (Special Remuneration Benefit หรือ SRB ในลักษณะของการเรียกเก็บ Windfall Profit Tax) โดยมีหลักการว่าเมื่อผู้ลงทุนมีกำไรมากเกินไปแล้ว รัฐก็ควรจะได้รับส่วนแบ่งเพิ่มเติม (คือผลประโยชน์ SRB นี้) ในสัดส่วนที่สูงขึ้น นอกเหนือไปจาก ค่าภาคหลวงและภาษีที่ได้รับอยู่ตามปกติ ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวจะช่วยให้รัฐได้รับประโยชน์มากขึ้นในกรณีที่มีการพบแหล่งปิโตรเลียมขนาดใหญ่ หรือราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นอย่างผิดปกติ

3. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมยังคงไว้ในอัตราเดิม แต่ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ถือค่าภาคหลวงเป็น ค่าใช้จ่ายที่หักได้ในการคำนวณภาษีแทนที่จะให้เป็นเครดิตดังเช่นในกฎหมายเดิมรวมทั้งให้ถือผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ นั้น เป็นค่าใช้จ่ายด้วย

พ.ศ. 2534 เนื่องจากได้มีการยกเลิกบทบัญญัติว่าภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2534 ซึ่งได้ยกเลิกภาษีการค้าและนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทน และบัญญัติใหม่เป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งกระทบต่อกฎหมายปิโตรเลียมและกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ จึงต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกัน

พ.ศ. 2550 แก้ไขปรับปรุงกฎหมายปิโตรเลียมและกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ครั้งที่สี่ หรือ Thailand IV โดยได้ว่าจ้างศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และบริษัท ที่ปรึกษากฎหมายแชนด์เลอร์และทองเอก จำกัด เพื่อทำการประเมินระบบสัมปทานเพื่อการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายปิโตรเลียม เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์พลังงานของโลกและ คล่องตัวยิ่งขึ้น สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ โดยเพิ่มแรงจูงใจให้มีการสำรวจและผลิตในพื้นที่ที่มีความ เสี่ยงในการลงทุนสูงหรือพื้นที่ที่มีพลังการผลิตลดลง ปรับปรุงขั้นตอนการอนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับการสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่หมดอายุใช้งานออกจากพื้นที่ผลิต เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

สรุปรายละเอียดเงื่อนไขระบบสัมปทานปิโตรเลียมของประเทศไทยแต่ละระบบ แสดงได้ดัง ตารางที่ 5

ตารางที่ 5 รายละเอียดเงื่อนไขของ Thailand I,II,III และ IV

รายละเอียดเงื่อนไขของ Thailand I,II,III และ IV				
เงื่อนไข	Thailand I	Thailand II	Thailand III	Thailand IV
อัตราค่าภาคหลวง	ร้อยละ 12.5 ของรายได้จากการขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียม ซึ่งจะสามารถนำมาเครดิตหักภาษีได้	ร้อยละ 12.5 ของรายได้จากการขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียม ซึ่งจะสามารถนำมาเครดิตหักภาษีได้	อัตราก้าวหน้าแบบขั้นบันได ร้อยละ 5 - 15 และถือเป็นค่าใช้จ่ายที่พึงหักได้ในการคำนวณภาษี	อัตราก้าวหน้าแบบขั้นบันได ร้อยละ 5 - 15 และถือเป็นค่าใช้จ่ายที่พึงหักได้ในการคำนวณภาษี
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	ในปัจจุบันร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิจากการประกอบกิจการปิโตรเลียม	ในปัจจุบันร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิจากการประกอบกิจการปิโตรเลียม	ในปัจจุบันร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิจากการประกอบกิจการปิโตรเลียม	ในปัจจุบันร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิจากการประกอบกิจการปิโตรเลียม
ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ	-	ผลประโยชน์รายปีและโบนัสรายปี	ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ โดยถือเป็นค่าใช้จ่ายที่พึงหักได้ในการคำนวณภาษี	ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ โดยถือเป็นค่าใช้จ่ายที่พึงหักได้ในการคำนวณภาษี
ระยะเวลาสำรวจ	8 ปี และขอต่ออายุได้อีก 4 ปี	8 ปี และขอต่ออายุได้อีก 4 ปี	6 ปี และขอต่ออายุได้อีก 3 ปี	6 ปี และขอต่ออายุได้อีก 3 ปี
ระยะเวลาผลิต	ไม่เกิน 30 ปี นับจากวันสิ้นระยะเวลาสำรวจและขอต่ออายุได้อีกไม่เกิน 10 ปี	ไม่เกิน 30 ปี นับจากวันสิ้นระยะเวลาสำรวจและขอต่ออายุได้อีกไม่เกิน 10 ปี	ไม่เกิน 20 ปี นับจากวันสิ้นระยะเวลาสำรวจและขอต่ออายุได้อีกไม่เกิน 10 ปี	ไม่เกิน 20 ปี นับจากวันสิ้นระยะเวลาสำรวจและขอต่ออายุได้อีกไม่เกิน 10 ปี



รายละเอียดเงื่อนไขของ Thailand I,II,III และ IV				
เงื่อนไข	Thailand I	Thailand II	Thailand III	Thailand IV
พื้นที่สัมปทาน	ไม่เกิน 10,000 ตร.กม. ต่อแปลง สำรวจ โดยจำนวน แปลงสูงสุดไม่เกิน 5 แปลงสำรวจ	ไม่เกิน 10,000 ตร. กม. ต่อแปลง สำรวจ โดยจำนวน แปลงสูงสุดไม่เกิน 5 แปลงสำรวจ	ไม่เกิน 4,000 ตร. กม. ต่อแปลง สำรวจ โดยจำนวน แปลงสูงสุดไม่เกิน 5 แปลงสำรวจ	ไม่เกิน 4,000 ตร. กม. ต่อแปลง สำรวจ โดยไม่ จำกัดจำนวนแปลง สำรวจ

ที่มา: รายงานประจำปี 2558 บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

นอกจากการให้สัมปทานในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ของประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยยังได้ร่วมจัดตั้งองค์กรร่วมไทย – มาเลเซีย (Malaysia –Thailand Joint Authority) เพื่อสรรวมสิทธิแทนรัฐบาลทั้งสองประเทศในการสำรวจและแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย – มาเลเซีย (Jointdevelopment Areas) โดยรัฐบาลทั้งสองจะได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมการสำรวจ และผลิตปิโตรเลียม ในสัดส่วนเท่ากัน คือ 50 : 50 และบริหารจัดการปิโตรเลียมในพื้นที่ดังกล่าวด้วยระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) ซึ่งเป็นบริเวณที่ประเทศไทยและประเทศมาเลเซียอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกันในบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 7,250 ตารางกิโลเมตร องค์กรร่วมไทย – มาเลเซีย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีภารกิจหลัก คือ การเจรจาเพื่อตกลงในร่างสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) ภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย – มาเลเซีย พ.ศ. 2533 เพื่อให้สิทธิในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมกับผู้ประกอบการ โดยบริษัทผู้ได้รับสิทธิตามสัญญาแบ่งปันผลผลิตแต่ละกลุ่ม จะดำเนินการทำสัญญาดำเนินการร่วมซึ่งเรียกว่า Joint Operating Agreement หรือ JOA เพื่อตั้งบริษัทร่วมดำเนินการ Joint Operating Company หรือ JOC เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน ปัจจุบันมีสำนักงานตั้งอยู่ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2559a, น.114-119)

ผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกประกอบด้วยค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และเงินผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ (SRB) ซึ่งจัดเก็บโดยกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ส่วนที่สองเป็นภาษีเงินได้ปิโตรเลียมซึ่งจัดเก็บโดยกรมสรรพากรภายใต้พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ทั้งนี้ ตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีการผลิตปิโตรเลียมใน พ.ศ. 2524 จนถึงสิ้นปี ผู้รับสัมปทานตั้งแต่ พ.ศ. 2524 ผลิตและขายปิโตรเลียมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 5,380,094 ล้านบาท รัฐสามารถจัดเก็บรายได้รวมทั้งสิ้น 1,707,474 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยค่าภาคหลวง 663,521 ล้านบาท เงินผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ 49,769 ล้านบาท และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม 994,184 ล้านบาท และจัดสรรค่าภาคหลวงจากแหล่งผลิตบนบกและแหล่งผลิต ในทะเลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2558 รวมเป็นเงิน 37,505.98 ล้านบาท (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2559a) รายได้รัฐจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตั้งแต่ พ.ศ. 2552 - 2558 แสดงดังในตารางที่ 6



ตารางที่ 6 รายได้รัฐจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม พ.ศ. 2552 - 2558

รายได้รัฐรายปี (รวม MTJDA) หน่วย: ล้านบาท	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	36,533	43,555	49,700	60,250	65,200	64,220	47,667
เงินผลประโยชน์ตอบแทน พิเศษ*	6,925	1,780	3,390	4,080	3,245	4,970	2,514
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม*	87,220	67,680	81,250	81,780	116,000	100,670	81,748
รายได้จาก MTJA สำหรับ พื้นที่ JDA	8,043	11,260	14,135	15,820	19,080	20,185	18,339
<b>รวม</b>	<b>138,721</b>	<b>124,275</b>	<b>148,475</b>	<b>161,930</b>	<b>203,525</b>	<b>190,045</b>	<b>150,268</b>

\* ปีที่ได้ชำระ

ที่มา: รวบรวมจาก ชยุตพงศ์ นันทธนะวานิช (2558) และ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (2559a)

นอกจากนี้ จากผลการศึกษาระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียม กรณีศึกษาระบบการคลังปิโตรเลียมของไทย : บทสำรวจและการวิเคราะห์ Petroleum Fiscal Regime in Thailand: Survey and Analysis พ.ศ. 2553 ของ ภูรี สิริสุนทร และณพล สุกใส พบว่า ระบบการคลังปิโตรเลียมของประเทศไทยในปัจจุบันสามารถดึงดูดนักลงทุนได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถสร้างส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐในสัดส่วนที่สูงมากนัก เนื่องจากรัฐพึ่งพารายได้จากค่าภาคหลวง และภาษีเป็นหลัก และหากเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว พบว่า การแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของไทยยังให้ส่วนแบ่งรายได้แก่รัฐน้อยกว่าและอยู่ในระดับเฉลี่ยของโลกเท่านั้น นอกจากนี้ระบบการจัดเก็บรายได้ภายใต้ระบบสัมปทานยัง “ขาดความยืดหยุ่น” เนื่องจากหลักเกณฑ์และเครื่องมือทางการคลังในปัจจุบันมีลักษณะเดียวและนำมาใช้กับทุกโครงการไม่ว่าจะเป็นโครงการในพื้นที่ลักษณะใดผลิตปิโตรเลียมประเภทใด และได้รับผลตอบแทนต่อโครงการเท่าไร สอดคล้องกับกรณีศึกษาเปรียบเทียบระบบการจัดแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียม : ระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย พ.ศ. 2556 ของ สมหญิง แสงช่อง พบว่า เมื่อนำรายได้จากการประกอบกิจการปิโตรเลียม มาจัดสรรโดยสมมติให้รายได้ของทุกรัฐมีจำนวนเท่ากันแต่ต่างกันที่หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระบุในกฎหมายปิโตรเลียมของแต่ละประเทศ ทำให้สรุปได้ว่าประเทศไทยในระบบ Thailand III มีค่าเฉลี่ยรายได้อยู่ที่ร้อยละ 50 ต่ำกว่าประเทศมาเลเซียที่ให้กฎหมาย Development Act 1974 (Act 144) ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 65 ในส่วนของพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย - มาเลเซีย พ.ศ. 2533 ตามระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตอยู่ที่ร้อยละ 55 และยังพบว่าระบบสัมปทานของประเทศไทยมีความยืดหยุ่นน้อยและมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อศึกษาและพัฒนาปิโตรเลียมสูงกว่าประเทศมาเลเซีย

ผลการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในการจัดสรรและให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนในประเทศไทย กรณีศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างระบบสัมปทานที่ไทยใช้ในปัจจุบันกับระบบแบ่งปันผลผลิตของของประเทศมาเลเซียและระบบการแบ่งปันผลผลิตในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. 2540 ของสมบัติ พุทธิพงศาภัก พบว่า ภายใต้ระบบสัมปทานของประเทศไทยรัฐจะได้อำนาจจากภาษีปิโตรเลียม ค่าภาคหลวงและผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษในมูลค่าที่สูง ขณะที่รัฐบาลของประเทศมาเลเซียจะได้รับประโยชน์จากการแบ่งปันผลประโยชน์ในอัตราที่สูง งานศึกษานี้ได้ใช้หลักอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) และกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Ownership) ผ่านการควบคุม (Control) และการมีส่วนร่วมของรัฐ (State Participation) เป็นเกณฑ์ ในการพิจารณาเปรียบเทียบ

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบระบบสัมปทานของประเทศไทยและระบบแบ่งปันผลผลิตของประเทศมาเลเซีย

ข้อแตกต่าง	ระบบสัมปทาน (ไทย)	ระบบแบ่งปันผลผลิต (มาเลเซีย)
กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้	เอกชน	รัฐ
การควบคุมของรัฐ	น้อย	มาก
การมีส่วนร่วมของรัฐ	ไม่มี	มาก
ลำดับชั้นกฎหมายที่บัญญัติเรื่องสิทธิในปิโตรเลียมของรัฐ	พระราชบัญญัติ	รัฐธรรมนูญ
ฐานะของคู่สัญญา	ผู้รับสัมปทาน	คู่สัญญา
การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา	แก้ไขกฎหมาย	ตกลงเจรจา
ความยืดหยุ่น (Flexibility)	น้อย	มาก
การถ่ายทอดเทคโนโลยี	น้อย	มาก
การยึดถือทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพา	มาก	น้อย
การพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่น	น้อย	มาก
สิทธิจากข้อมูลที่ได้จากการประกอบกิจการ	เอกชน	รัฐ
กรรมสิทธิ์ในเครื่องมือเครื่องจักรที่นำเข้าหรือซื้อ	เอกชน	รัฐ
ความเหมาะสมในการให้สิทธิในพื้นที่พัฒนาร่วม (JDA)	น้อย	มาก
การให้สิทธิในพื้นที่พัฒนาร่วมปัจจุบัน	ไม่มี	มี

ที่มา: สมบัติ พุทธิพงศาภัก (2540)

จากตารางที่ 7 ผลศึกษาการจัดสรรและให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม การจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน พบว่า ระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของประเทศมาเลเซีย มีความยืดหยุ่น (Flexibility) มากกว่าระบบสัมปทานของประเทศไทย เช่น การแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาที่มีความสะดวก



รวดเร็วกว่า ซึ่งเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของราคาพลังงานและเทคโนโลยี ซึ่งเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนคู่สัญญาได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ระบบแบ่งปันผลผลิต รัฐมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เหนือทรัพยากรในด้านกรรมสิทธิ์ การควบคุมและการมีส่วนร่วมของรัฐ

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียม จากกรณีศึกษาปัญหาในการจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ของ เสถียรภาพ นาหลวง ปี พ.ศ. 2542 พบว่า ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมจัดเก็บแยกต่างหากจากการจัดเก็บภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร โดยจัดเก็บจากเงินได้ที่บริษัทหรือนิติบุคคลได้รับจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมในราชอาณาจักร ปัญหาที่สำคัญในการจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียมของประเทศไทย คือ วิธีการคำนวณกำไรสุทธิบนฐานรายรับรายจ่ายจากแปลงสัมปทานรวมทุกแปลง ทำให้ฐานรายจ่ายกว้างขึ้น กำไรสุทธิน้อยลง ทำให้มีการชะลอการจ่ายภาษีออกไป การคิดภาษีปิโตรเลียมแบบรวมแปลงสัมปทาน ทำให้บริษัทนำค่าใช้จ่ายจากสัมปทานที่ออกใหม่ มาหักออกจากแปลงที่มีกำไรได้ (No Ring Fencing) ดังนั้น หากแปลงสัมปทานใหม่ไม่พบปิโตรเลียม ต้นทุนจะถูกนำไปหักจากกำไรในแปลงเก่า ซึ่งเท่ากับว่ารัฐบาลไทยได้ออกเงินค่าสำรวจให้เอกชนครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ หากใช้วิธีการคำนวณของประเทศอังกฤษ จะคิดคำนวณแบบแยกรายแปลงสัมปทาน (Field by Field) คือ คิดค่าใช้จ่ายแบบแยกแปลงแต่ละแปลง ไม่นำมาปนกันแปลงเก่าที่มีกำไร รัฐก็ได้ภาษีปิโตรเลียมเต็มที่ แปลงสัมปทานใหม่ที่ขาดทุนอยู่ เอกชนก็ต้องเร่งผลิตให้ได้เพื่อล้างขาดทุน ทำให้รัฐได้ภาษีปิโตรเลียมเร็วขึ้น รัฐจะป้องกันการนำรายจ่ายมาหักข้ามแปลง (Ring Fencing) การจัดเก็บรายได้ในระบบสัมปทานของประเทศไทยจึงเสียเปรียบ คือความเสี่ยงในการสำรวจถูกผลักให้รัฐผ่านระบบการคำนวณค่าใช้จ่ายแบบรวมแปลง รัฐได้ภาษีปิโตรเลียมน้อยลง เอกชนไม่ต้องเร่งผลิตในแปลงใหม่มากนัก เพราะระบบนี้ช่วยถ่ายเทกำไรให้เอกชน ทำให้รัฐได้ภาษีช้าลง เป็นระบบที่ไม่เป็นธรรมต่อประเทศและต่อเอกชนรายใหม่ ๆ กล่าวคือ ผู้รับสัมปทานรายเก่าที่มีกำไรสามารถถ่ายเทกำไรด้วยการผลักค่าสำรวจในแปลงใหม่ให้รัฐผ่านการคำนวณภาษี ซึ่งผู้รับสัมปทานรายใหม่ครั้งแรกจะไม่มีฐานรายได้อยู่ จึงไม่สามารถผลักภาระนี้ให้รัฐได้

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากสภาพปัญหาและข้อขัดแย้งในระบบการแบ่งและการจัดสรรผลประโยชน์ในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทยได้ส่งผลถึงความล่าช้าในการเปิดให้ยื่นขอสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวมาจากข้อถกเถียงถึงความเหมาะสมในระบบการแบ่งและการจัดสรรผลประโยชน์ในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทย ซึ่งองค์กรภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมรวมทั้งประชาชนทั่วไปหรือฝ่ายคัดค้านการเปิดให้สัมปทาน เห็นว่ารัฐควรชะลอเปิดให้ยื่นขอสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ออกไปก่อนจนกว่าจะมีการปฏิรูปด้านพลังงานและเห็นว่าประเทศไทยใช้ระบบสัมปทานในการแบ่งและการจัดสรรผลประโยชน์ในกิจการปิโตรเลียมเพียงระบบเดียวทุกพื้นที่ ทุกโครงการนั้นไม่เหมาะสม เพราะเป็นระบบที่รัฐได้รับผลประโยชน์ที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ฝ่ายคัดค้านจึงเสนอให้รัฐนำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในประเทศไทย จากสภาพปัญหาและข้อถกเถียงดังกล่าว ในทางเศรษฐศาสตร์กิจการสำรวจ พัฒนาและผลิตปิโตรเลียมมีลักษณะพิเศษ เนื่องจากทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป ไม่สามารถสร้าง



ขึ้นมาทดแทนได้ ทรัพยากรปิโตรเลียมถือเป็นทรัพยากรของประเทศไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของและกิจการสำรวจ พัฒนาและผลิตปิโตรเลียมเป็นกิจการที่มีความเสี่ยงต้องลงทุนและใช้เทคโนโลยีสูง ดังนั้น รัฐในฐานะตัวแทนของประชาชนจึงต้องมีหน้าที่ดูแลและจัดการทรัพยากรที่ได้จากการสำรวจ พัฒนาและผลิตปิโตรเลียม และรัฐต้องอาศัย “เครื่องมือทางการคลัง” ในรูปของการจัดเก็บรายได้ปิโตรเลียม โดยเครื่องมือทางการคลังในรูปของการจัดเก็บรายได้ปิโตรเลียม โดยหลักสากลแล้วการจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐที่ได้รับจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมมี 2 วิธี คือ การอ้างอิงกับปริมาณปิโตรเลียมที่ผลิตได้จริง (Production-based Instruments) หรือ การใช้ระบบภาษีและสัมปทาน (Tax/Royalty Regime) และการอ้างอิงกับส่วนแบ่งกำไรที่ได้จากการประกอบกิจการปิโตรเลียม (Profit-based Instruments) หรือการใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing contract) ซึ่งภายใต้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต ยังสามารถแบ่งออกได้เป็นระบบแบ่งปันผลผลิต (Production sharing contract) และระบบรับจ้างบริการ (Service contract)

ในการเลือกใช้ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมระบบใดขึ้นอยู่กับนโยบายการคลัง ผลประโยชน์และความเสี่ยงในการดำเนินกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของแต่ละประเทศซึ่งมีความแตกต่างกัน และจากผลการศึกษาระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมโดยทั่วไปแล้วไม่มีระบบใดดีกว่าระบบใด ระบบแต่ละระบบและเครื่องมือแต่ละเครื่องมือมีประโยชน์แตกต่างกันโดยขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจการและปัจจัยแวดล้อมในการดำเนินกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของแต่ละประเทศ กล่าวคือ ระบบการคลังปิโตรเลียมที่เข้มงวดลดแรงจูงใจที่ผู้ประกอบการจะมาลงทุน และทำให้การลงทุนในกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมลดลง ดังนั้น ในการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมควรมีลักษณะที่เป็นกลาง (Neutral regime) โดยเป็นระบบที่ผู้ประกอบการสามารถลงทุนเพื่อนำทรัพยากรปิโตรเลียมมาใช้ได้อย่างเหมาะสมและรัฐได้รับส่วนแบ่งรายได้ในอัตราที่เหมาะสมด้วยเช่นกัน โดย Johnston ได้เสนอแนะว่าการออกแบบระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมจึงควรมีข้อคำนึงหลัก ๆ อยู่สามประการ คือ ประการที่หนึ่ง ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมควรแบ่งส่วนกำไร (Division of profits) ระหว่างรัฐและผู้ประกอบการอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ประการที่สอง ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมควรประกันส่วนแบ่งรายได้ของรัฐ (Government guaranteed share of revenue) เพื่อลดความเสี่ยงทางด้านรายได้ปิโตรเลียมให้แก่รัฐ และประการที่สาม ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียม ควรสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพโดยสามารถลดและควบคุมต้นทุน

สำหรับประเทศไทยได้เริ่มเปิดให้สัมปทานปิโตรเลียมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2505 และดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2514 ภายหลังพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มีผลบังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม อำนวยประโยชน์ให้แก่รัฐและผู้ประกอบการปิโตรเลียมในการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์โดยวิธีการพิเศษเป็นการเฉพาะต่างจากการจัดเก็บภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากรภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่าระบบ Thailand I ต่อมาเพื่อให้เข้ากับบริบทการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลสมัยต่อมาจึงได้ปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับ

อีก 5 ครั้ง ใน พ.ศ. 2516 พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2534 และพ.ศ. 2550 หรือเรียกโดยทั่วไปว่าระบบ Thailand II Thailand III และ Thailand IV ประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2514 จนถึง พ.ศ. 2558 มีการผลิตปิโตรเลียมแล้วคิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 5,380,094 ล้านบาท และรัฐสามารถจัดเก็บรายได้รวมทั้งสิ้น 1.7 ล้านล้านบาท แต่จากการศึกษาและประเมินส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับ ยังพบว่า ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทย ยังมีจุดที่ต้องแก้ไขปรับปรุง คือ

1. ส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับ (Government Take : GT) เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมทั่วโลก จำนวน 226 ระบบ จะพบว่า ประเทศไทยอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยของโลก กล่าวคือ รายได้ที่รัฐได้รับโดยเฉลี่ยทั่วโลกอยู่ที่ร้อยละ 64 ประเทศไทย สำหรับพื้นที่บนบกอยู่ที่ร้อยละ 67 และพื้นที่ทะเลลึก อยู่ที่ร้อยละ 57.7 แต่หากเปรียบเทียบส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับประเทศไทยได้รับส่วนแบ่งรายได้้น้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน

2. ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทยยังมีความยืดหยุ่นต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน โดยจะเห็นได้จากส่วนแบ่งรายได้ส่วนเพิ่มที่รัฐได้รับ (Marginal Government Take: MGT) ของไทยอยู่ประมาณร้อยละ 50 และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้น แต่ MGT ยังน้อยกว่าร้อยละ 60 สะท้อนให้เห็นได้ว่าหากราคาเปลี่ยนแปลงไป ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะผลิตได้มากขึ้นแต่รัฐกลับได้ส่วนแบ่งรายได้ส่วนเพิ่มเพิ่มขึ้นไม่มากนัก และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านจะเห็นได้ว่า MGT ของประเทศกัมพูชา พม่าและเวียดนาม เพิ่มขึ้นสูงมากเมื่อปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์และเครื่องมือทางการคลังในระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทยในปัจจุบันมีลักษณะเดียวและนำมาใช้กับทุกโครงการไม่ว่าจะเป็นโครงการในพื้นที่ลักษณะใด ผลิตปิโตรเลียมประเภทใด และหากเปรียบเทียบกับระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของประเทศมาเลเซีย ยังพบอีกว่า ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทยมีความยืดหยุ่น (Flexibility) มากกว่าระบบสัมปทานของประเทศไทย เช่น การแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาที่มีความสะดวก รวดเร็วกว่า ซึ่งเหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของราคาพลังงาน และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเอกชนคู่สัญญาได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ระบบแบ่งปันผลผลิต รัฐมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เหนือทรัพยากร ในด้านกรรมสิทธิ์ การควบคุม และการมีส่วนร่วมของรัฐ

3. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียมทำให้ประเทศไทยจัดเก็บภาษีได้ลดลง เนื่องจากวิธีการคำนวณกำไรสุทธิบนฐานรายรับรายจ่ายจากแปลงสัมปทานรวมทุกแปลง ทำให้ฐานรายจ่ายกว้างขึ้น กำไรสุทธิน้อยลง ทำให้มีการชะลอการจ่ายภาษีออกไป การคิดภาษีปิโตรเลียมแบบรวมแปลงสัมปทาน ทำให้บริษัทนำค่าใช้จ่ายจากสัมปทานที่ออกใหม่ มาหักออกจากแปลงที่มีกำไรได้ (No Ring Fencing) หากแปลงสัมปทานใหม่ไม่เจอปิโตรเลียม ต้นทุนจะถูกนำไปหักจากกำไรในแปลงเก่า ซึ่งเท่ากับว่ารัฐบาลไทยได้ออกเงินค่าสำรวจให้เอกชนครั้งหนึ่ง การจัดเก็บรายได้ในระบบสัมปทานของประเทศไทยจึงมีเสียคือความเสี่ยงในการสำรวจถูกผลักให้รัฐผ่านระบบการคำนวณค่าใช้จ่ายแบบรวมแปลง รัฐได้ภาษีปิโตรเลียมน้อยลง เอกชนไม่ต้องเร่งผลิตในแปลงใหม่มากนัก เพราะระบบนี้ช่วยถ่ายเทกำไรให้เอกชน ทำให้รัฐได้ภาษีช้าลง



แต่ด้วยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางปิโตรเลียมในระดับปานกลาง ความเหมาะสมในการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทยจึงไม่สามารถพิจารณาเฉพาะผลประโยชน์ด้านรายได้เพียงอย่างเดียว รัฐต้องพิจารณาในด้านปัจจัยแวดล้อมในการดำเนินกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมและด้านอื่น ๆ เพื่อดึงดูดการลงทุน สร้างแรงจูงใจในการลงทุน เนื่องจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยง ต้องใช้เทคโนโลยีและเงินลงทุนสูง การลงทุนจึงต้องอาศัยเอกชนที่มีทุนมากและพร้อมรับความเสี่ยง แต่ต้องเป็นการเสี่ยงอย่างมีเหตุผลและมีผลตอบแทนที่คุ้มค่า หากประเทศไทยจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมสูงเกินไปอาจไม่ดึงดูดให้เอกชนมาลงทุน เนื่องจากบริษัทน้ำมันแห่งชาติแทบทุกแห่งจะไปแสวงหาโอกาสในการลงทุนพลังงานทั่วโลก ในการแข่งขันเพื่อดึงดูดการลงทุน ไม่เพียงแต่ประเทศที่มีแหล่งผลิตเล็กจะต้องสร้างแรงจูงใจแม้แต่ประเทศที่มีศักยภาพโดยรวมสูงอย่างมาเลเซียที่ใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตและนอร์เวย์ที่ใช้ระบบสัมปทาน ก็ต้องยอม “ลดราคา” เพื่อดึงดูดการลงทุนในพื้นที่ใหม่ที่ความไม่แน่นอนสูง (New Frontier) หรือพื้นที่เก่าที่ศักยภาพลดน้อยเพราะมีการผลิตออกไปมากแล้ว (Mature Development) ดังเช่นกรณีของประเทศไทยในการรับสัมปทานภายใต้ระบบ Thailand II ที่รัฐปรับเปลี่ยนเงื่อนไขในการรับสัมปทานที่เพิ่มขึ้นจากระบบ Thailand I และออกประกาศเชิญชวนให้มีการยื่นขอสัมปทานปิโตรเลียมในปี พ.ศ. 2525 แต่ผลการสำรวจหลายแหล่งที่พบปิโตรเลียม ไม่สามารถพัฒนาผลิตในเชิงพาณิชย์ได้ ระบบ Thailand II จึงไม่มีการพัฒนาและผลิตปิโตรเลียมหรือเรียกเก็บผลประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ภายใต้ระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียมของประเทศไทยในปัจจุบันภายใต้ระบบสัมปทานสามารถดึงดูดนักลงทุนได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถสร้างส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐในสัดส่วนที่สูงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้หากพิจารณาเงื่อนไข หลักเกณฑ์และเครื่องมือทางการคลังในการแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาและระบบที่ใช้การจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียมประเทศไทย รัฐอาจต้องมีการปรับปรุงให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้นตามสภาวะการณ์ของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ราคาพลังงานและเทคโนโลยีการแบ่งแยกเครื่องมือทางการคลังตามลักษณะพื้นที่ตามลักษณะทางธรณีวิทยาการสำรวจ พัฒนา ผลิต และสภาพความเสี่ยงของแต่ละโครงการที่มีไม่เท่ากัน และรัฐอาจนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาพิจารณาใช้ในบางโครงการตามความเหมาะสม รัฐไม่ควรยึดระบบสัมปทานเพียงระบบเดียวในการจัดเก็บผลประโยชน์ นอกจากนี้ รัฐควรรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะอย่างรอบด้านจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานในทุกระดับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนคู่สัญญาให้มีความเหมาะสมควบคู่กับการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการ เข้ามาดำเนินกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อสร้างความมั่นคงและยั่งยืนด้านพลังงานในอนาคตต่อไป

จัดทำโดย

นายอติวิชญ์ แสงสุวรรณ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2244 2071, 0 2244 2065

โทรสาร 0 2244 2058



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2558). เอกสารชี้แจงการเปิดให้สิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมรอบที่ 21.

สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.dmf.go.th/>

\_\_\_\_\_. (2559a). รายงานประจำปี 2558. สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.dmf.go.th/>

\_\_\_\_\_. (2559b). เจาะทุกเรื่องที่คุณอยากรู้ ถาม-ตอบยอดฮิตจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมใน

ประเทศไทย. สืบค้น 16 มกราคม 2560 จาก [http://www.dmf.go.th/file/QA\\_EPThai.pdf](http://www.dmf.go.th/file/QA_EPThai.pdf)

ชยุตพงศ์ นันทธนะวานิช. (2558). เอกสารประกอบการบรรยาย “การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย”.

สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2559 จาก [www.dmf.go.th](http://www.dmf.go.th)

บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). (2559). รายงานประจำปี 2558. สืบค้น 26

พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.pttep.com/th/Investorrelations/Regulatorfilings/Annualfiling.aspx>.

ฎี สิริสุนทร และณพล สุกใส. (2555). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ระบบการคลังปิโตรเลียมของไทย:

บทสำรวจและการวิเคราะห์. สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://thaipublica.org/>

สมบัติ พุทธิพงษ์ศักดิ์. 2540. การนำระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) มาใช้ในการให้สิทธิ

สำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมหญิง แสงช่อง. (2557). ศึกษาเปรียบเทียบระบบการแบ่งและจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐในกิจการปิโตรเลียม

ระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย. สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2559 จาก [http://203.131.](http://203.131.219.242/cdm/compoundobject/collection/thesis/id/25415/rec/1)

[219.242/cdm/compoundobject/collection/thesis/id/25415/rec/1](http://203.131.219.242/cdm/compoundobject/collection/thesis/id/25415/rec/1)

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559). ข้อมูลพลังงาน. สืบค้น 4 มกราคม 2560 จาก [http://www.](http://www.eppo.go.th/index.php/th/energy-information/energy-status/year?Orders[publishUp]=publishUp&issearch=1)

[eppo.go.th/index.php/th/energy-information/energy-status/year?Orders\[publishUp\]=publishUp&issearch=1](http://www.eppo.go.th/index.php/th/energy-information/energy-status/year?Orders[publishUp]=publishUp&issearch=1)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2559a). ร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี

เป็นผู้เสนอ). สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://static.thaireform.org/index.php>

\_\_\_\_\_. (2559b). ร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ). สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://static.thaireform.org/index.php>

\_\_\_\_\_. (2560). สารบร่ำรัฐธรรมนูญ/ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/ร่างพระราชบัญญัติ  
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2560. จาก [http://www.senate.go.th/w3c/  
 senate/pictures/sec/13/sp5/act.pdf](http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/sec/13/sp5/act.pdf)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556). เอกสารประกอบการสัมมนาคณะกรรมการการพลังงาน  
 สภาผู้แทนราษฎร “สัมปทานปิโตรเลียมของไทยรัฐ ได้หรือเสีย ประโยชน์กันแน่?”.

สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2559 จาก [http://dmf.go.th/images\\_new/slide/s10092013\\_forweb.pdf](http://dmf.go.th/images_new/slide/s10092013_forweb.pdf)

\_\_\_\_\_. (2558). รายงานความเห็นและข้อเสนอแนะจากการประชุมวิชาการ เรื่อง “การเปิดสัมปทาน  
 ปิโตรเลียมรอบที่ 21 และแนวทางการบริหารจัดการพลังงานปิโตรเลียมอย่างยั่งยืน”. สืบค้น 26  
 พฤศจิกายน 2559. จาก <http://static.thaireform.org/index.php>

เสถียรภาพ นาทหลวง. (2543). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีรายได้ปิโตรเลียม. สืบค้น 26  
 พฤศจิกายน 2559 จาก [http://www.thailis.or.th/tdc//search\\_result.php](http://www.thailis.or.th/tdc//search_result.php)

### ภาษาต่างประเทศ

Alfred Kjemperud Dr. (2546). **Petroleum Fiscal Regimes Basic Concepts Opening  
 Statements.** สืบค้น 16 มกราคม 2560 จาก [http://www.ccop.or.th/ppm/document/  
 CHEXV3/CHEXV3DOC11\\_kjemperud.pdf](http://www.ccop.or.th/ppm/document/CHEXV3/CHEXV3DOC11_kjemperud.pdf)

Johnston, Denial. (2537). **International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts.**

สืบค้น 16 มกราคม 2560 จาก [https://books.google.co.th/books?hl=th&lr=&id=LnzTg\\_  
 xkCycC&oi=fnd&pg=PR1&dq=petroleum+fiscal+regime&ots=N0emg56l-W&sig=  
 NzNOKiJnbDK3yq7lzexfi3iZHG8&redir\\_esc=y#v=onepage&q=petroleum%20fiscal%20r  
 egime&f=false](https://books.google.co.th/books?hl=th&lr=&id=LnzTg_xkCycC&oi=fnd&pg=PR1&dq=petroleum+fiscal+regime&ots=N0emg56l-W&sig=NzNOKiJnbDK3yq7lzexfi3iZHG8&redir_esc=y#v=onepage&q=petroleum%20fiscal%20regime&f=false)

**ภาคผนวก**



## ภาคผนวก ก

## ข้อมูลน่ารู้ At a Glance\*

กิจกรรม Activity	2553	2554	2555	2556	2557	2558
<b>การสำรวจธรณีฟิสิกส์ Geophysical Surveys</b>						
การสำรวจวัดคลื่นไหวสะเทือนแบบ 2 มิติ (กิโลเมตร) Two-dimensional surveys (km)	6,710	964	862	32	0	
การสำรวจแบบ 3 มิติ (ตารางกิโลเมตร) Three-dimensional surveys (sq.km.)	2,230	4,982	7,535	1,317	842	475
<b>การเจาะ Drilling</b>						
หลุมสำรวจ (หลุม) <sup>1</sup> Exploratory wells	65	44	56	100	44	49
หลุมพัฒนา (หลุม) Development wells	432	519	578	553	796	855
<b>ปริมาณการขายและรายได้ของรัฐ Sales Volume &amp; Govt Revenue</b>						
ก๊าซธรรมชาติ (พันล้านลูกบาศก์ฟุต) Natural gas (Bcf)	939	923	1,069	1,071	1,098	1088
คอนเดนเสท (ล้านบาร์เรล) Condensate (MMbbl)	29.3	29.3	33.2	33.4	34.2	34.5
น้ำมันดิบ (ล้านบาร์เรล) Crude oil (MMbbl)	55.98	49.1	52.3	54.4	49.4	55.8
มูลค่าปิโตรเลียม (พันล้านบาท) Value (billion baht)	365.65	421.63	524.85	529.4	516.2	393.71
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม (พันล้านบาท) Royalty (billion baht)	44.54	51.04	63.78	64.34	62.4	47.67
ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ (SRB) (พันล้านบาท) <sup>2</sup> SRB (billion baht)	3.39	3.99	3.24	3.24	4.97	2.51
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (พันล้านบาท) <sup>2</sup> Petroleum income tax (billion baht)	81.24	81.78	110.62	116.00	100.67	81.75

กิจกรรม Activity	2553	2554	2555	2556	2557	2558
<b>การจัดสรรค่าภาคหลวง (ล้านบาท) Royalty Allocation (Million Baht)</b>						
ให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในพื้นที่ ผลิตปิโตรเลียม TAOs in producing areas	873.25	1,093.03	1,548.22	1,784.87	1,508.86	865.77
ให้ อบต. และเทศบาล ทั่วประเทศ Other munic. & TAOs	873.25	1,093.03	1,548.22	1,784.87	1,508.86	865.77
ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) PAOs in producing areas	873.25	1,093.03	1,548.22	1,784.87	1,508.86	865.77
<b>สัมปทานปิโตรเลียม Petroleum Concessions</b>						
จำนวนสัมปทาน Concessions	61	63	58	52	45	43
จำนวนแปลงสำรวจ Exploration blocks	79	79	74	67	56	53
<b>ปริมาณสำรองที่พิสูจน์แล้ว ณ 31 ธันวาคม<sup>3</sup> Proved Reserves at December 31<sup>3</sup></b>						
ก๊าซธรรมชาติ (ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต) Natural gas (Tcf)	10.58	10.06	9.04	8.41	7.75	7.3
คอนเดนเสท (ล้านบาร์เรล) Condensate (MMbbl)	245.21	238.71	216.76	203.91	181.91	177.57
น้ำมันดิบ (ล้านบาร์เรล) Crude oil (MMbbl)	197.28	214.56	232.02	257.89	222.92	218.39

\*ที่มา: รวบรวมจาก กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ รายงานประจำปี 2557 - 2558

<sup>1</sup>รวมหลุมประเมินผล

<sup>2</sup>จัดเก็บในเดือนพฤษภาคมถึงสิงหาคมของปีถัดไป

<sup>3</sup>รวมพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย

## ประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

เรื่อง เขตพื้นที่แปลงสำรวจปิโตรเลียมบนบกและในทะเลอ่าวไทย  
ที่เปิดให้ยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔  
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ  
ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เรื่อง เขตพื้นที่แปลงสำรวจปิโตรเลียมบนบก  
และในทะเลอ่าวไทยที่เปิดให้ยื่นขอสัมปทานปิโตรเลียม ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕

๒. กำหนดเขตพื้นที่แปลงสำรวจปิโตรเลียมบนบกและในทะเลอ่าวไทยที่เปิดให้ยื่นขอสิทธิสำรวจ  
และผลิตปิโตรเลียม จำนวน ๒๙ แปลง โดยมีแนวเขตตามแผนที่หมายเลข ป.๙๔/๒๕๕๗  
ท้ายประกาศนี้

การกำหนดชายฝั่งทะเลให้ถือแนว ณ ระดับน้ำทะเลปานกลาง แต่เส้นแบ่งเขตไหล่ทวีปส่วนที่อยู่  
ในทะเลนั้น ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและสัญญา  
ต่างประเทศ

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗

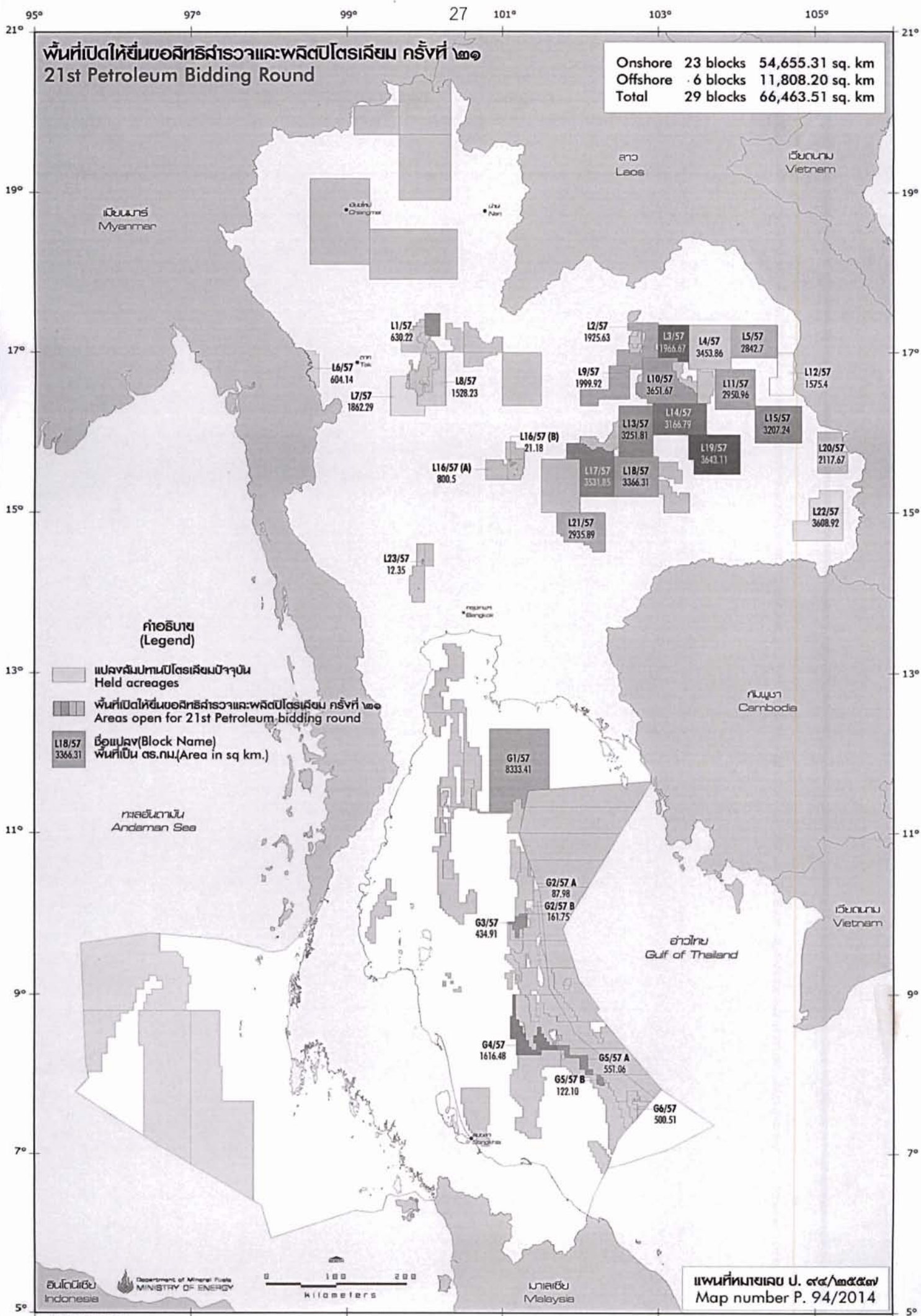
ศุภจิต นาคกรรพ

อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ



พื้นที่เปิดให้ยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ครั้งที่ ๒๑  
21st Petroleum Bidding Round

Onshore	23 blocks	54,655.31 sq. km
Offshore	6 blocks	11,808.20 sq. km
<b>Total</b>	<b>29 blocks</b>	<b>66,463.51 sq. km</b>



คำอธิบาย  
(Legend)

- แปลงสัมปทานปิโตรเลียมปัจจุบัน  
Held acreages
- พื้นที่เปิดให้ยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ครั้งที่ ๒๑  
Areas open for 21st Petroleum-bidding round
- ชื่อแปลง (Block Name)  
พื้นที่เป็น ตร.กม. (Area in sq km.)

แผนที่หมายเลข ป. ๙๔/๒๕๕๗  
Map number P. 94/2014

Indonesia Department of Mineral Fuels  
MINISTRY OF ENERGY

References:  
- Indian Datum 1975  
- Everest Ellipsoid 1938