

บทที่ 4

การใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

1. ความเหมาะสมของการใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) ในการให้สิทธิและผลิตปิโตรเลียม

ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แบบอย่างการอนุญาต (licensing models) เพื่อการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนั้น ไม่เป็นที่พอใจของประชาชนนอกเหนือจากประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก ในประเทศแถบละตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชีย ปัจจุบันชอบที่จะใช้สัญญาจ้าง (Contracts of work) สัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract/PSC) หรือสัญญาจ้างบริการ (Service Agreements) รูปแบบสัญญาเหล่านี้ค่อนข้างแน่ชัดว่าเป็นปฏิกริยาที่ต่อต้านแบบอย่างสัมปทานในระยะแรก ซึ่งถูกมองว่าเป็นระบบการให้สิทธิภายใต้ลัทธิเมืองขึ้น (colonialism)

ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) สร้างมาเพื่อให้ความสำคัญในเรื่องอำนาจอธิปไตยและกรรมสิทธิ์ของรัฐ (Sovereignty and State Ownership) และการควบคุม (Control) แหล่งปิโตรเลียม (ซึ่งในสองส่วนนี้แตกต่างกับการให้สิทธิในระบบสัมปทานและระบบจ้างโดยทั่วไปอย่างชัดเจน) ในขณะที่เดียวกันบริษัทน้ำมันต่างชาติจะมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือรัฐในด้านเทคนิค ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ (economic risk) และให้การอุปถัมภ์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมและทรัพยากรมนุษย์ของรัฐ

ความเหมาะสมของการใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต จึงเป็นการพิจารณาถึงจุดเด่นและข้อดีของระบบการให้สิทธินี้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยจะพิจารณาในหลักสำคัญๆ ดังนี้

1. อำนาจอธิปไตยและกรรมสิทธิ์ของรัฐ (Sovereignty and State Ownership)

มีคำกล่าวที่ว่า “สงครามเป็นเรื่องเครียดเกินกว่าที่จะมอบหมายไว้กับทหาร” (“War is much too serious a matter to be entrusted to the military”) ในประเทศจำนวนมากในโลกปัจจุบันนี้ ภาพที่แพร่หลายอยู่ก็คือ แหล่งปิโตรเลียมสำคัญเกินกว่าที่จะมอบหมายไว้กับกิจการค้าเอกชน (private enterprise) แหล่งปิโตรเลียมมีความจำเป็นมากสำหรับการป้องกัน

ประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนและอุตสาหกรรมทั้งหลาย กล่าวคือ เป็นความมั่งคั่งของชาติซึ่งการให้สิทธินั้นอาจเพียงเพื่อผลประโยชน์ของรัฐเท่านั้น¹ โดยในบางประเทศภาพที่ปรากฏนี้จะถูกยกฐานะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ* ในขณะที่บางประเทศเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ** ด้วยสภาพดังกล่าวนี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่วิสาหกิจของรัฐ (state enterprise) ต้องได้รับการสงวนรักษาไว้ เพื่อการควบคุมงานสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมที่จำเป็น

อย่างไรก็ตามในการสงวนรักษาไว้ซึ่งวิสาหกิจของรัฐ (state enterprise) จำต้องพิจารณาว่าความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและแหล่งเงินทุนมีพอเพียงหรือไม่ด้วย ในประเทศที่ค้นพบปิโตรเลียมในระยะเวลาไม่นานมานี้หรือประเทศที่มีประวัติการดำเนินงานสำรวจและผลิตโดยบริษัทน้ำมันต่างชาตินั้น เป็นที่เข้าใจได้ว่าอาจขาดความเชี่ยวชาญที่จำเป็นและแหล่งเงินทุน และไม่ประสงค์จะรับความเสี่ยงทั้งหมดในการประกอบกิจการปิโตรเลียมจึงปรากฏว่าประเทศเหล่านี้ยังคงให้การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นบทบาทของบริษัทต่างชาติอยู่ แต่ทั้งนี้อยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่แน่นอนในเรื่องอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ของประเทศเจ้าของแหล่งปิโตรเลียมและกรรมสิทธิ์ (Ownership) ของรัฐเหนือปิโตรเลียม (ทั้งที่ยังไม่ค้นพบและค้นพบแล้ว)*** การแก้ปัญหาที่ชัดเจนก็คือการทำให้บริษัทต่างชาติเป็นเพียงคู่สัญญา (contractor) ของวิสาหกิจ (state enterprise) เท่านั้น อันเป็นที่ยืนยันถึงหลักดังกล่าว และสามารถรักษาผลประโยชน์ในด้านต่างๆ ของรัฐได้อย่างดี

สัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract/PSC) ในแบบของประเทศอินโดนีเซียวิสาหกิจของรัฐ (state enterprise) มีระดับการใช้อำนาจควบคุมเหนือคู่สัญญา (contractor) มากโดยสัญญาแบ่งปันผลผลิตได้กำหนด “เงื่อนไขการบริหารงาน” (Management Clause) ที่กล่าวว่าเปอร์ตามิน่า (Pertamina) รับผิดชอบในการบริหารงานในแผนการดำเนินงานภายใต้บังคับของสัญญา ในขณะที่คู่สัญญารับผิดชอบต่อเปอร์ตามิน่า (Pertamina) ในประกอบกิจการปิโตรเลียมแต่ผู้เดียว ส่วนสัญญาแบ่งปันผลผลิตแบบของประเทศมาเลเซียก็มีลักษณะการใช้

¹ Peter P. Miller, “Operating Agreements Alternative of Petroleum Agreements for Exploration and Production Operations,” in *Energy Law 1981 Volume 2* (London : International Bar Association in cooperation with Sweet and Maxwell, 1981), PP. 41-50.

* ฐ Const. of Republic of Indonesia Art. 33, Items 2,3.

** ฐ Law No. 2004 of October 3, 1953 (Brazil)

*** ในระบบแบ่งปันผลผลิตเป็นเรื่องที่รัฐบาลแบ่งส่วนปิโตรเลียมของตนที่พบให้แก่ผู้ได้รับสิทธิครอบครองเรื่องกฎหมายปิโตรเลียม โดยชัยวัฒน์ บุณนาท วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 13 เดือนมีนาคม 2526 หน้า 14 และหลักกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียม เรื่องเดียวกัน หน้า 14-18.

อำนาจควบคุมคู่สัญญา(Contractor) มากเช่นกัน เช่นมีข้อกำหนดให้ก๊าซส่วนกำไร (Profit Gas) ของคู่สัญญา (Contractor) ต้องถูกขายในหลักการร่วมอุทิศ (joint - dedicated basis) กับปิโตรนาส (Petronas) โดยให้แบ่งจากมูลค่าสุทธิของก๊าซธรรมชาติที่จำหน่ายร่วมกันได้

ในขณะวิสาหกิจของรัฐ (state enterprise) อาจเลือกที่จะไม่ใช้การควบคุมการดำเนินงานจริงๆ อย่างวันต่อวันนั้น สิ่งที่มีผลมากกว่าสิ่งอื่นก็คือการทำให้แน่ใจว่าการดำเนินงานดังกล่าวนั้น จะดำเนินไปตามความประสงค์ของตน สัญญาแบ่งปันผลผลิตในตัวเองจึงมีการบรรจุข้อบังคับจำนวนมากซึ่งใช้เหนือคู่สัญญา (contractor) เช่น การต้องยื่นแผนงาน แผนงบประมาณประจำปี การจำกัดค่าใช้จ่ายไม่เกินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ต้องถูกตรวจสอบบัญชีเป็นต้น และยังคงมาตรฐานของการปฏิบัติของคู่สัญญา (contractor) และมีข้อกำหนดสำหรับการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติหากไม่มีมาตรฐานดังกล่าวแล้ว

ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) จึงเป็นระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่มีหลักการพื้นฐานของอำนาจอธิปไตยและกรรมสิทธิ์ของรัฐ (Sovereignty and State Ownership) ซึ่งนอกจากจะเป็นหลักกฎหมายที่ยืนยันความเป็นเจ้าของแหล่งทรัพยากรของรัฐแล้ว ยังเป็นหลักที่นำไปสู่อำนาจควบคุมและบริหารการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) ได้ในระดับสูง อันส่งผลให้รัฐได้รับประโยชน์สูงสุดจากการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

2. การทำให้ความเสี่ยงทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจเหลือน้อยที่สุด (Minimization of technical and economic risk)

ในสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract/PSC) ความเสี่ยงทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจคือเอกชนคู่สัญญา (Contractor) ต้องรับภาระต้นทุนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว และแม้จะมีการค้นพบและผลิตปิโตรเลียมในปริมาณที่เพียงพอที่จะหักใช้คืนต้นทุนทั้งหมดแต่เอกชนคู่สัญญา (Contractor) ก็จะได้ประโยชน์จากการได้รับเพียงปิโตรเลียมส่วนกำไรเท่านั้น ด้วยเหตุนี้วิสาหกิจของรัฐ (State Enterprise) จึงรักษาผลประโยชน์ได้ทั้งระยะเวลาการสำรวจและระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียม

กรณีสัญญาแบ่งปันผลผลิตแบบของประเทศอินโดนีเซียหากเอกชนคู่สัญญา (Contractor) ค้นพบปิโตรเลียมที่มีศักยภาพทางพาณิชย์จะต้องเสนอผลประโยชน์ร่วม (participating interest) อัตราร้อยละ 10 ในสัญญาต่อผู้มีส่วนร่วมชาวอินโดนีเซียหรือผู้มีส่วนร่วมที่กำหนดโดย

เปอร์ตามิน่า (Pertamina) ผู้มีส่วนร่วมนี้อาจจะเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่ง บริษัทต่างๆ หรือแม้แต่เปอร์ตามิน่า (Pertamina) เอง ผู้มีส่วนร่วมไม่มีภาระความเสี่ยงของการไม่พบปิโตรเลียมและภาระความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ

ในประเทศมาเลเซียเอกชนคู่สัญญา (Contractor) ต้องเจรจาร่วมทุน (joint venture) กับบริษัทย่อยของปิโตรนาส (Petronas) คือ Petronas Carigali โดยต้องลงนามในสัญญาร่วมทุน (joint venture) เสียก่อนแล้วจึงมาร่วมกันยื่นขอรับสิทธิตามสัญญาแบ่งปันผลผลิตจากปิโตรนาส (Petronas) และให้สัญญาแบ่งปันผลผลิตนี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาร่วมทุนและผู้มีส่วนในการร่วมทุนสูงกว่าจะมีสิทธิได้รับเป็นผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม (operator) ในสัญญาแบ่งปันผลผลิต จากมาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้ภาครัฐได้รับส่วนแบ่งจากการร่วมทุนตามสัญญาร่วมบริหาร ก็บริษัทย่อยของปิโตรนาส (Petronas) นอกเหนือจากปิโตรนาส (Petronas) ที่ได้รับส่วนแบ่งจากสัญญาแบ่งปันผลผลิตในขณะที่รัฐบาลได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าภาคหลวงและภาษี

การดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนั้นแน่นอนว่ามีความเสี่ยงในด้านต่างๆ มาก สัญญาแบ่งปันผลผลิตเกือบทั้งหมดจึงกำหนดให้วัตถุประสงค์ เครื่องไม้เครื่องมือและสิ่งของที่เอกชนคู่สัญญาซื้อไว้ทั้งหมดในการประกอบกิจการปิโตรเลียมจะตกเป็นของวิสาหกิจของรัฐ เมื่อนำเข้าหรือได้มาภายในประเทศและเอกชนคู่สัญญาต้องทำประกันภัยทรัพย์สินด้วย

ความเสี่ยงของการเรียกร้องสิทธิของบุคคลภายนอกนั้นปกติจะมีการทำประกันภัยไว้ในนามของเอกชนคู่สัญญาและวิสาหกิจของรัฐ (ในฐานะผู้ร่วมประกัน (co-insureds)) แม้ว่าสัญญาแบ่งปันผลผลิตบางแบบอาจกำหนดให้เอกชนคู่สัญญาเป็นผู้รับภาระในการใช้สิทธิเรียกร้องของบุคคลภายนอกแล้วก็ตาม

ระบบแบ่งปันผลผลิตจึงเป็นระบบที่มีจุดเด่นในการลดภาระความเสี่ยงในด้านต่างๆ ของรัฐในการให้สิทธิและผลิตปิโตรเลียมได้เป็นอย่างดี

3. การมีสิทธิในข้อมูลที่เป็นผลมาจากการประกอบกิจการปิโตรเลียม

ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) แบบของมาเลเซีย กฎหมายบัญญัติให้รัฐมีสิทธิในข้อมูลที่เป็นต้นฉบับทั้งหมด (ทั้งที่เป็นข้อมูลดิบหรือข้อมูลที่แปลผลแล้ว) อันเป็นผลจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) กล่าวคือข้อมูลทั้งหมดที่ได้จาก

การประกอบกิจการปิโตรเลียมเป็นสิทธิของรัฐซึ่งข้อมูลดังกล่าวนับว่าเป็นสิ่งที่มีค่าและมีประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเลียมของรัฐทั้งในปัจจุบันและในอนาคตเป็นอย่างมาก เช่น ข้อมูลตัวเลขปริมาณสำรองปิโตรเลียม รายละเอียดของผลการสำรวจทางธรณีวิทยาเหล่านี้ เป็นต้น

4. การถ่ายทอดเทคโนโลยี

ประโยชน์ที่สำคัญที่สุดที่บริษัทน้ำมันต่างชาติสามารถเสนอให้กับประเทศเจ้าของแหล่งปิโตรเลียม ก็คือการเข้าถึงแหล่งเทคโนโลยีของบริษัทน้ำมันต่างชาตินั้น โดยอาจเสนอเป็นแผนการระยะยาวและมีวัตถุประสงค์ในการเรียนรู้เทคนิคที่สามารถนำไปใช้กับแผนการอื่นๆ ได้ด้วย ด้วยความรู้มากมายของบริษัทผู้ให้น้ำมันโลกจึงทำให้ประเทศเจ้าของแหล่งปิโตรเลียมอยู่ในฐานะที่ดียิ่งในการพัฒนาโครงสร้างและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตนเองอีกทั้งเป็นการที่ประเทศเจ้าของแหล่งปิโตรเลียมอาจพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต

5. การพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่น

การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในแปลงสำรวจหนึ่งๆ ได้สร้างโอกาสให้กับอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก และกลายเป็นมาตรฐานของสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่จะต้องกำหนดให้มีการใช้สินค้าและบริการภายในประเทศ เช่น สัญญาแบ่งปันผลผลิตแบบของประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น

6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ประเทศที่นำสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract/PSC) ไปใช้ เป็นรูปแบบสัญญาให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการใช้พนักงานในตำแหน่งต่างๆ ที่แน่นอนภายใต้โครงสร้างองค์กรของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) โดยในสัญญาจะกำหนดให้ตำแหน่งต่างๆ ดังกล่าวนั้น เป็นตำแหน่งของพนักงานซึ่งเป็นคนของประเทศนั้น (ประเทศเจ้าของแหล่งปิโตรเลียม) เท่าที่จะเป็นไปได้เอกชนคู่สัญญา (Contractor) ยังต้องถูกตรวจสอบความต้องการพนักงานของตนเป็นประจำทุกปี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจการควบคุมของประเทศเจ้าของแหล่งปิโตรเลียม กระบวนการตรวจสอบนี้มักแสดงเป็นนัยว่าหากพบว่าความต้องการพนักงานนั้นไม่สมเหตุสมผลเอกชนคู่สัญญา (Contractor) จะถูกกำหนดให้นำพนักงานที่เป็นของประเทศเจ้าของแหล่งปิโตรเลียมที่เหมาะสมมาแทนที่ การบังคับให้เป็นตามข้อ

กำหนดให้อาจอกระทำโดยการคงใบอนุญาตให้เข้าเมือง (Visa) และใบอนุญาตทำงาน (work permit) แก่พนักงานของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) ตำแหน่งอื่นๆ

เอกชนคู่สัญญา(Contractor) ต้องจัดทำแผนการฝึกอบรมเพื่อการพัฒนาคุณภาพพนักงานที่เป็นคนของประเทศเจ้าของแหล่งปิโตรเลียมสำหรับงานทุกระดับชั้นทั้งหมดและยังต้องจัดทำแผนการฝึกอบรมขั้นต้นสำหรับพนักงานของวิสาหกิจของรัฐ (State Enterprise) ด้วยซึ่งแผนการฝึกอบรมดังกล่าวต้องได้รับการตรวจสอบและอนุมัติโดยวิสาหกิจของรัฐ (State Enterprise) ก่อนสัญญาแบ่งปันผลผลิตแบบของประเทศมาเลเซีย รัฐก็มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการแทนที่พนักงานในความต้องการของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) เช่นกัน ส่วนแบบของประเทศอินโดนีเซียได้แบ่งตำแหน่งเป็น 3 ชั้น ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นงานของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) แต่บางกรณีจะมีการนำพนักงานชาวอินโดนีเซียมาแทนที่ซึ่งเป็นจำนวนไม่มากนัก

กล่าวโดยสรุปประเทศต่างๆในโลกกว่าร้อยละ 70 โดยเฉพาะประเทศแถบเอเชีย ออฟริกา และอเมริกาใต้ ได้ใช้สัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract/PSC) ในการตอบสนองความต้องการที่แน่นอนในสายตาของประเทศต่างๆ แก่เหล่านั้น ด้วยวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิตามอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยผ่านกรรมสิทธิ์ (Ownership) และการควบคุม (control) แหล่งปิโตรเลียมในขณะเดียวกันการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมรัฐต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเพียงพอจากบริษัทน้ำมันต่างชาติในด้านเงินทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศรวมทั้งแผนพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนการฝึกอบรมพนักงานที่เป็นคนของรัฐ และการมีวิจาร์ณญาณในการแสวงหาผลประโยชน์จากการพัฒนาปิโตรเลียมของรัฐ ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) จึงเป็นระบบที่เหมาะสมในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุผลหลายประการดังกล่าวแล้ว และในท้ายสุดการให้สิทธิในระบบนี้ จะสามารถทำให้รัฐต้องพึ่งพารัฐบริษัทน้ำมันต่างชาติน้อยลง และอาจพึ่งพาตนเองได้ในโอกาสต่อไป

2. การใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) ในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย (Joint Development Areas/JDA)

องค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย* (Malaysia - Thailand Joint Authority/MTJA) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. 2533 และตามพระราชบัญญัติองค์กรร่วม ซึ่งมีเนื้อหาเหมือนกันซึ่งได้รับความยินยอมจากรัฐสภาของมาเลเซียเดือนมิถุนายน พ.ศ.

*โปรดดูการจัดตั้งองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย ในบทที่ 1 ประกอบด้วย.

2533 ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2534 เพื่อดำเนินการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดินใต้ทะเล และได้คืนที่ไม่ชีวิตในบริเวณไหล่ทวีปที่ทับซ้อนกันของทั้งสองประเทศในอ่าวไทย* โดยองค์การร่วมไทย-มาเลเซียมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย องค์การร่วมฯ มีอำนาจให้สิทธิสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมฯ โดยใช้สัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract/PSC) ซึ่งในแบบขององค์การร่วมไทย-มาเลเซีย นั้น ไม่ได้ใช้สัญญาแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย แต่มีลักษณะผสมผสานกันระหว่างแนวปฏิบัติของไทยและมาเลเซีย ซึ่งถือเป็น Modified Production Sharing Contract โดยมีข้อกำหนดรวม 28 ข้อ ซึ่งมีข้อกำหนดที่สำคัญ ดังนี้

1. ระยะเวลาตามสัญญามีกำหนด 35 ปี แต่ต้องไม่เกินอายุของการใช้บังคับของความตกลงองค์การร่วมฯ โดยแบ่งเป็น

- | | |
|--------------------|--|
| สำหรับน้ำมัน | - ระยะเวลาสำรวจ 5 ปี |
| | - ระยะเวลาการพัฒนา 5 ปี |
| | - ระยะเวลาการผลิต 25 ปี |
|
 | |
| สำหรับก๊าซธรรมชาติ | - ระยะเวลาการสำรวจ 5 ปี |
| | - ระยะเวลาการหาและกำหนดเขตภาคก๊าซธรรมชาติ 5 ปี |
| | - ระยะเวลาการพัฒนา 5 ปี |
| | - ระยะเวลาการผลิต 20 ปี |

ทั้งนี้ผู้ได้รับสัญญาสามารถทำการผลิตเร็วกว่าที่กำหนดไว้ตามสัญญาได้

* ประเทศไทยมีการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิในทะเลโดยสรุปดังนี้ 1. ประกาศให้อ่าวไทยตอนในเป็นอ่าวประวัติศาสตร์เมื่อ 26 กันยายน 2502 2. ประกาศความกว้างของทะเลอาณาเขตออกไป 12 ไมล์ทะเลเมื่อ 6 ตุลาคม 2509 3. กำหนดเส้นฐานตรง 3 บริเวณเมื่อ 12 มิถุนายน 2513 4. กำหนดเขตไหล่ทวีปเมื่อ 1 มิถุนายน 2516 5. กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์เมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2524 6. กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะส่วนที่ประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศมาเลเซียเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2531 7. ลงนามความตกลงก่อตั้งองค์การร่วมไทย-มาเลเซียเมื่อ 30 พฤษภาคม 2533 8. ประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. 2533 เมื่อ 23 มกราคม 2534.

2. ข้อกำหนดของปิโตรเลียมที่ผลิตได้

- ค่าภาคหลวง (Royalty) ผู้ได้รับสัญญาต้องชำระแก่องค์กรร่วมฯ ในอัตราร้อยละ 10 ของผลผลิตปิโตรเลียมรวม (ซึ่งองค์กรร่วมฯ จะต้องชำระค่าภาคหลวงให้แก่รัฐบาลไทย และรัฐบาลมาเลเซียในอัตราร้อยละ 5)

- การหักใช้คืนต้นทุน (Cost recovery) โดยผู้ได้รับสัญญาหักใช้คืนปิโตรเลียมส่วนต้นทุน (Cost Petroleum) ได้ในอัตราร้อยละ 50 ของผลผลิตปิโตรเลียมรวม

- การแบ่งส่วนปิโตรเลียมส่วนที่เหลือหลังจากหักค่าภาคหลวงและปิโตรเลียมส่วนต้นทุนแล้วจะเป็นปิโตรเลียมส่วนกำไร (Cost Petroleum) โดยจะแบ่งให้องค์กรร่วมฯ อัตราร้อยละ 50 และผู้ได้รับสัญญาอัตราร้อยละ 50

- เงินบำรุงการวิจัยผู้ได้รับสัญญาต้องชำระแก่องค์กรร่วมฯ ในอัตราร้อยละ 0.5 ของปิโตรเลียมส่วนต้นทุนรวมกับปิโตรเลียมส่วนกำไร (การชำระเงินนี้จะหักจากผลผลิตไม่ได้)

- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (Petroleum Income Tax) 8 ปีแรกของการผลิตไม่ต้องชำระภาษีเงินได้ปิโตรเลียม 7 ปีถัดไปชำระอัตราร้อยละ 10 และหลังจากนั้นอัตราร้อยละ 20 ของรายได้ที่พึงต้องชำระภาษี (Taxable Income)

- ผลผลิตรวมเมื่อเกี่ยวกับก๊าซให้หมายถึงรายได้ทั้งหมดจากการขายก๊าซ

3. ผู้ได้รับสัญญาเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามสัญญา (แต่หักจากผลผลิตได้) และต้องปฏิบัติตามแผนงานและงบประมาณที่ต้องเสนอและได้รับอนุมัติจากองค์กรร่วมฯ เป็นรายปี

4. ให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการตามสัญญาประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรร่วมฯ 4 คน (มีผู้ดำรงตำแหน่งประธาน 1 คน) และผู้แทนจากผู้รับสัญญา 4 คน ซึ่งคณะกรรมการนี้มีหน้าที่ต้องตรวจสอบแผนงานและงบประมาณของกิจการปิโตรเลียมตามสัญญาสำหรับปีถัดไปและพิจารณาความก้าวหน้าของกิจการปิโตรเลียม

5. มีข้อกำหนดเรื่องการร่วมกันผลิตกับบริษัทน้ำมันที่ผลิตปิโตรเลียมอยู่ประชิดกับแนวเขตของพื้นที่พัฒนาร่วมฯ (International Unitisation)² โดยกำหนดว่าหากมิได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากองค์กรร่วมฯ ห้ามมิให้ผู้ได้รับสัญญาเข้าทำข้อตกลงร่วมกันผลิตใดๆ เกี่ยวกับพื้นที่ตามสัญญาเพื่อวัตถุประสงค์ของการบรรลุถึงการแบ่งสรรปันส่วนน้ำมันดิบหรือก๊าซธรรมชาติอย่างเป็นธรรมจากแหล่งน้ำมัน หรือแหล่งก๊าซที่อยู่คร่อมเขตระหว่างพื้นที่ตามสัญญากับพื้นที่ตามสัญญาอื่นภายใต้สัญญาอื่นๆ ทั้งนี้เพราะการเจรจาเพื่อพัฒนาปิโตรเลียมร่วมกับพื้นที่ของประเทศอื่นที่อยู่นอกเขตพื้นที่พัฒนาร่วมฯ จะต้องให้องค์กรร่วมฯ ทำการเจรจาเบื้องต้นเสียก่อน

ภายใต้บังคับบันทึกความเข้าใจ ก.ศ.1979 (พ.ศ.2522) และต้องไม่ขัดต่ออำนาจในการเจรจาแบ่งเขตแดนใดๆ ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกรณีที่มีการเกี่ยวข้องกับขอบเขตของพื้นที่พัฒนาร่วมฯ หลังจากได้หารือกับผู้ได้รับสัญญาแล้วให้องค์กรร่วมฯ เป็นผู้ทำการเจรจาในการทำข้อตกลงร่วมกันผลิตใดๆ ระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ตามสัญญาในการนี้ข้อกำหนดและเงื่อนไขทั้งปวงซึ่งได้มีการตกลงกันโดยองค์กรร่วมฯ โดยสอดคล้องกับวิธีปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดี และหลังจากได้หารือกับผู้ได้รับสัญญาแล้ว จะผูกพันผู้ได้รับสัญญาและให้ผู้ได้รับสัญญาชดใช้เงินค่าใช้จ่ายให้แก่องค์กรร่วมฯ สำหรับค่าใช้จ่ายอันสมควรทั้งปวงที่เกิดขึ้นกับองค์กรร่วมฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำข้อตกลงนั้น

6. ผู้ได้รับสัญญาและองค์กรร่วมฯ จะเจรจาเพื่อขายก๊าซธรรมชาติบนหลักเกณฑ์ของการขายร่วมกันให้แก่ตลาดฯ หนึ่ง หรือหลายตลาดในราคาตามข้อกำหนดที่เห็นพ้องร่วมกัน

7. กฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทยจะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับตีความกับแปลง B-17 และกฎหมายแห่งมาเลเซียจะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับตีความกับแปลง A-18 และ C-19*

8. องค์กรร่วมฯ จะเปลี่ยนแปลงอัตราการหักใช้คืนปิโตรเลียมส่วนต้นทุนการแบ่งส่วนปิโตรเลียมส่วนกำไรและเงินบำรุงการวิจัย ได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซีย ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงใดๆ ดังกล่าวในสัญญาที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จะทำไมได้เว้นแต่ผู้ได้รับสัญญาจะตกลงยินยอมด้วย

² จารุอุดม เรื่องสุวรรณ“การร่วมกันผลิตระหว่างประเทศ(International Unitisation).” (กรกฎาคม 2538), หน้า 48. (อัดสำเนา)

* ดู พระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. 2533 มาตรา 21.

3. การเปรียบเทียบระบบสัมปทาน (Concession) กับระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing)

ระบบสัมปทานและระบบแบ่งปันผลผลิตที่ใช้ในแต่ละประเทศจะมีลักษณะเฉพาะของตนเองดังนั้นในการเปรียบเทียบระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมทั้งสองระบบนี้จะทำการเปรียบเทียบระบบสัมปทานแบบของประเทศไทยและระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของประเทศมาเลเซียเป็นหลักในการพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้นดังต่อไปนี้

3.1 กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียม

กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ของทั้งสองระบบมีความแตกต่างกันคือในระบบสัมปทาน ผู้รับสัมปทานมีกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมได้* ส่วนระบบแบ่งปันผลผลิตปิโตรเลียมที่ผลิตได้ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ**

3.1.1 การแบ่งผลประโยชน์ ในระบบสัมปทานปิโตรเลียมที่ผลิตได้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้รับสัมปทาน จึงเป็นการที่ผู้รับสัมปทานแบ่งผลประโยชน์ให้แก่รัฐ ส่วนในระบบแบ่งปันผลผลิตเป็นเรื่องที่รัฐแบ่งผลประโยชน์ให้แก่เอกชนคู่สัญญา (Contractor)

3.1.2 สิทธิในการสำรวจ ผลิต หรือประกอบกิจการปิโตรเลียมในด้านอื่นๆ ในระบบสัมปทาน ผู้รับสัมปทานมีสิทธิเด็ดขาดแต่ผู้เดียวในการสำรวจ ผลิต หรือประกอบกิจการปิโตรเลียมด้านอื่นๆ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย และการอนุรักษ์แหล่งปิโตรเลียม ส่วนระบบแบ่งปันผลผลิตนั้น รัฐยังคงมีสิทธิในการประกอบกิจการปิโตรเลียมด้านอื่นๆ เช่น การขนส่งและการกักเก็บ เป็นต้น

* มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 บัญญัติว่า “ผู้รับสัมปทานมีสิทธิขายและจำหน่ายปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้” ซึ่งตามหลักกรรมสิทธิ์ผู้เป็นเจ้าของเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นได้

** กรณีของมาเลเซียกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้เป็นของวิสาหกิจของรัฐที่เรียกว่าปิโตรนาส (Petronas) จนถึงการส่งออกน้ำมันดิบหรือจุดการขายหรือจำหน่ายก๊าซธรรมชาติหรือจุดที่แบ่งส่วนผลผลิตของคู่สัญญา หรือจุดที่กระบวนการขายที่ผ่านไปยังคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

3.1.3 ความเสี่ยง ระบบสัมปทานความเสี่ยงภายในปีโตรเลียมที่ผลิตได้ทั้งหมดเป็นของผู้รับสัมปทาน ส่วนในระบบแบ่งปันผลผลิตปีโตรเลียมที่ผลิตได้ซึ่งยังไม่ได้หักใช้คืนต้นทุนและแบ่งส่วนปีโตรเลียม และปีโตรเลียมส่วนกำไรที่เป็นส่วนแบ่งของรัฐเป็นความเสี่ยงของรัฐ

3.2 ขั้นตอนและวิธีการให้สิทธิสำรวจและผลิตปีโตรเลียมและข้อกำหนดตามสัญญา

ขั้นตอนและวิธีการให้สิทธิสำรวจและผลิตปีโตรเลียมและข้อกำหนดตามสัญญาสัมปทานนั้นอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติปีโตรเลียมฉบับต่างๆ (รวม 5 ฉบับ) กฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติปีโตรเลียมประมาณ 20 ฉบับ และประกาศกรมทรัพยากรธรณีซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติปีโตรเลียมประมาณ 7 ฉบับ

การให้สิทธิสำรวจและผลิตปีโตรเลียมตามระบบสัมปทานของไทยเป็นการให้สิทธิโดยใช้สัญญาสัมปทานโดยรัฐเป็น “ผู้ให้สัมปทาน” ส่วนผู้ได้รับสิทธิเรียกว่า “ผู้รับสัมปทาน” ซึ่งไม่อยู่ในฐานะผู้รับจ้างของรัฐแต่เป็นการให้สิทธิสำรวจและผลิตปีโตรเลียมโดยวิธีการอนุญาตโดยรัฐ (กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ) โดยมีขั้นตอนและวิธีการให้สัมปทานปีโตรเลียมโดยสรุป ดังนี้

- กระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศเชิญชวนในการยื่นขอสัมปทาน โดยกำหนดรายละเอียดต่างๆ เช่น จำนวนและเขตพื้นที่แปลงสำรวจที่เปิดให้ยื่นขอคุณสมบัติของผู้ยื่นสัมปทาน วิธีการยื่นขอสัมปทาน การเสนอผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้รับสัมปทานการออกสัมปทานให้แก่ผู้ได้รับคัดเลือก และกำหนดเวลาและสถานที่ยื่นคำขอสัมปทาน เป็นต้น

- ผู้มีคุณสมบัติในการยื่นขอสัมปทานคือ 1. เป็นบริษัท 2. มีหลักฐานแสดงว่ามีทุน เครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ บุคลากรเพียงพอที่จะทำการสำรวจ ผลิต ขายและจำหน่ายปีโตรเลียม หากมีคุณสมบัติข้อ 2 ไม่ครบถ้วน ต้องมีผู้ที่มีความสัมพันธ์ในด้านทุนหรือการจัดการกับผู้ขอสัมปทานและมีคุณสมบัติดังกล่าวให้การรับรองที่จะให้การสนับสนุน

- วิธีการยื่นขอสัมปทาน ผู้ขอสัมปทานต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในการประกาศเชิญชวนให้ยื่นขอสัมปทาน เสนอข้อมูลพินสำหรับการสำรวจปีโตรเลียม

ทั้งด้านปริมาณงานและปริมาณเงินทุนที่จะกระทำในแปลงสำรวจแต่ละแปลงที่จะยื่นคำขอแบบที่ กำหนดและทำรายงานทางธรณีวิทยาสนับสนุนโครงการสำรวจพอสังเขป เสนอให้ผลประโยชน์ พิเศษถ้าได้รับสัมปทาน(ถ้ามี) และยื่นขอสัมปทานตามแบบคำขอที่กำหนดโดยกฎกระทรวงพร้อม ทั้งหลักฐานเอกสารต่างๆ ที่กำหนดภายในเวลาและสถานที่ที่กำหนดในประกาศเชิญชวนให้ยื่นขอ สัมปทานปิโตรเลียม *

- กรมทรัพยากรธรณีออกประกาศเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ประกอบกิจการปิโตรเลียมคือการรายงานผลประกอบการปิโตรเลียม การเสนองบประมาณบัญชี ค่าใช้จ่ายในการประกอบการปิโตรเลียม การกินพื้นที่แปลงสำรวจปิโตรเลียมบนบก การกินพื้นที่ แปลงสำรวจในทะเลที่มีน้ำลึกไม่เกินสองร้อยเมตรและเกินสองร้อยเมตร การกำหนดสถานที่ชำระ ค่าภาคหลวงราชการเสียค่าภาคหลวง และการกำหนดแบบแสดงรายการและระยะเวลาการเสีย ผลประโยชน์ตอบแทน

ส่วนข้อกำหนดตามสัญญาสัมปทาน จะมีแบบสัญญาสัมปทานมาตรฐานในรูป กฎกระทรวงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ออกตามความในพระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งมีข้อกำหนดทั้งสิ้น 18 ข้อ เช่น ระยะเวลาสำรวจ ข้อผูกพันการสำรวจ ระยะเวลาการผลิตผลประโยชน์พิเศษ (เป็นข้อกำหนดที่ผู้รับสัมปทานเป็นผู้เสนอให้รัฐ) การให้ ความช่วยเหลือแก่ผู้รับสัมปทานของที่ได้รับยกเว้นภาษีอากร ค่าสงวนพื้นที่ ค่าภาคหลวง ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษและภาษีเงินได้ ข้อผูกพันและหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนและวิธีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมและข้อกำหนดตาม สัญญาสัมปทานนั้น เป็นการกำหนดไว้แน่นอนโดยกฎหมายปิโตรเลียมไม่มีลักษณะการเจรจา ต่อรองเงื่อนไขข้อกำหนดในสัญญาระหว่างผู้ให้สัมปทาน (รัฐ) กับผู้รับสัมปทาน (เอกชน) เว้นแต่ เรื่องผลประโยชน์พิเศษ

ในระบบแบ่งปันผลผลิตวิสาหกิจของรัฐเป็นผู้มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมกรณีของประเทศมาเลเซียได้แก่ปิโตรนาส (Petronas) การให้สิทธิสำรวจและ ผลิตปิโตรเลียมแก่บริษัทเอกชนนั้นอยู่ในลักษณะสัญญาจ้างชนิดหนึ่ง (สัญญาแบ่งปันผลผลิต เป็นสัญญาจ้างประเภทหนึ่ง) โดยผู้ได้รับสิทธิอยู่ในฐานะคู่สัญญา (Contractor) ของปิโตรนาส (Petronas) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 1974 (Petroleum Development Act, 1974) แต่มีอำนาจหน้าที่การดำเนินงานในรูปแบบบริษัทเอกชนตาม

พระราชบัญญัติบริษัทมาเลเซีย ก.ศ. 1965 (Malaysian Companies Act, 1965)¹ ขั้นตอนและวิธีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจึงไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายปิโตรเลียมโดยตรงเหมือนกับกฎหมายปิโตรเลียมของไทย และข้อกำหนดตามสัญญาแบ่งปันผลผลิตก็มีได้กำหนดขึ้นในรูปกฎหมายอย่างเช่น สัญญาสัมปทานแบบมาตรฐานของไทยซึ่งอยู่ในรูปแบบของกฎกระทรวง รูปแบบของสัญญาแบ่งปันผลผลิตของประเทศมาเลเซียจะใช้ “สัญญาต้นแบบ” (model contract) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1989 เป็นหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตปิโตรเลียม* โดยมีข้อกำหนดต่างๆ เหล่านี้ในสัญญา เช่น กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมก่อนและหลังการพบและผลิตปิโตรเลียม พื้นที่ตามสัญญา การดำเนินการสำรวจ การพัฒนาปิโตรเลียมที่ค้นพบแล้วและการพัฒนาภายหลังการผลิต การแบ่งและการจัดระบบผลผลิตการมีส่วนร่วมของรัฐและข้อกำหนดพิเศษซึ่งสัญญาจะระบุกฎเกณฑ์อย่างละเอียดในเรื่องการจัดหาเครื่องมือ เครื่องมือ วัตถุประสงค์บริการต่างๆ งบประมาณการจ้างงานชาวต่างชาติและการฝึกอบรมพนักงานของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดต่างๆ ในระบบสัมปทานของไทยเปรียบเทียบกับข้อกำหนดในระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียแล้ว จะพบว่ามีข้อแตกต่างกันหลายประการ ดังนี้

- เรื่องกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ ในระบบสัมปทานของไทยกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่ากรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมของรัฐโอนไปยังผู้รับสัมปทานเมื่อใด เพียงแต่บัญญัติว่าผู้รับสัมปทานมีสิทธิขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียมที่ผลิตได้ ซึ่งต่างกับระบบแบ่งปันผลผลิตของมาเลเซียซึ่งกฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่ากรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้เป็นของปิโตรนาส (Petronas) ซึ่งเป็นวิสาหกิจของรัฐ

- เรื่องกรรมสิทธิ์ในเครื่องมือ เครื่องจักรหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการปิโตรเลียมในระบบสัมปทานไม่มีข้อกำหนดให้เครื่องมือ เครื่องจักรหรือสิ่งของที่เอกชนคู่สัญญา (Contractor) นำเข้าหรือซื้อเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเช่นระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย

¹ V.K. Moorthy, Petronas its corporate and legal status (Kuala Lumpur : Malayan Law Journal Sdn. Bhd, 1983) P.45.

* โปรดดูหัวข้อ 2.2 ลักษณะของสัญญาแบ่งปันผลผลิตรูปแบบใหม่ในส่วนรูปแบบของสัญญาแบ่งปันผลผลิตของประเทศมาเลเซียด้วย.

- เรื่องระยะเวลาตามสัญญา ในระบบสัมปทานของไทยปกติมีระยะเวลาตามสัญญา 26 ปี แต่กรณีมีการขยายอายุสัมปทานอาจมีระยะเวลายาวขึ้นถึง 39 ปี ส่วนระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย มีระยะเวลาตามสัญญาปกติ 24 ปี กรณีพื้นที่ผลิตก๊าซอาจขยายได้อีก 5 ปี รวมเป็น 29 ปี

- เรื่องการมีส่วนร่วมของรัฐ ระบบสัมปทานของไทยกฎหมายไม่ได้ระบุข้อกำหนดในเรื่องนี้ไว้ (แต่เอกชนอาจเสนอเป็นผลประโยชน์พิเศษในสัญญาสัมปทานก็ได้)* แต่ระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย มีการกำหนดในเรื่องการมีส่วนร่วมของรัฐแต่เป็นการเปิดกว้างไว้ไม่ได้ระบุรายละเอียดชัดเจน ตัวอย่างข้อกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของรัฐ เช่นเมื่อผู้ได้สิทธิค้นพบแหล่งปิโตรเลียมที่มีศักยภาพทางพาณิชย์แล้วเป็นสิทธิของรัฐที่จะเข้าร่วมดำเนินการผลิตด้วยหรือไม่ เป็นต้น

- เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในระบบสัมปทานของไทยแบบสัญญาสัมปทานซึ่งออกในรูป ปกกฎกระทรวงได้มีข้อกำหนดในเรื่องนี้ไว้ว่า ผู้รับสัมปทานต้องจ้างผู้มีสัญชาติไทยเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมตามสัมปทานในตำแหน่งหน้าที่ระดับต่างๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ตามคุณสมบัติของบุคคลเหล่านั้น อนึ่ง หากยังหาผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยที่มีความชำนาญงานเหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่บางตำแหน่งมิได้ ผู้รับสัมปทานจะพยายามอย่างดีที่สุดที่จะฝึกฝนผู้มีสัญชาติไทยให้มีความชำนาญมากขึ้นจนเหมาะสมที่จะรับตำแหน่งต่างๆ ทุกระดับในกิจการปิโตรเลียมได้ภายในระยะเวลาอันควร ส่วนระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียได้ระบุเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นข้อกำหนดพิเศษในสัญญาแบ่งปันผลผลิต โดยจะมีกฎเกณฑ์อย่างละเอียดในเรื่องต่างๆ เช่น การจ้างงานชาวต่างชาติการฝึกอบรมพนักงาน เป็นต้น ในส่วนของการจ้างงานก่อนที่เอกชนคู่สัญญา (Contractor) จะทำการจ้างแรงงานซึ่งเป็นชาวต่างชาติต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากปิโตรนาส (Petronas) ก่อนตำแหน่งงานของชาวต่างชาตินั้นไม่ควรเป็นตำแหน่งที่ชาวมาเลเซียทำได้และแรงงานมาเลเซียต้องได้รับการฝึกฝนเพื่อแทนตำแหน่งชาวต่างชาติด้วย เอกชนคู่สัญญามีหน้าที่ยื่น

* สัญญาสัมปทานของไทยบางสัญญาผู้ได้รับสัมปทาน เช่นบริษัท เชลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ได้เสนอให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเข้าร่วมหุ้นเมื่อมีการผลิตปิโตรเลียมได้สูงถึงระดับหนึ่งแต่ไม่ใช่เรื่องกฎหมายระบุไว้ ดู พรายพล คุ้มทรัพย์, “กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการสำรวจและการพัฒนาแร่และพลังงานในกลุ่มประเทศอาเซียน,” วารสารเศรษฐศาสตร์ 4 (กันยายน 2529); หน้า 103.

รายงานประจำปีพร้อมกับแผนงานประจำปีและงบประมาณซึ่งมีรายละเอียดเงินเดือนผลประโยชน์ สิทธิพิเศษของพนักงานแต่ละลำดับชั้นทั้งหมดด้วย นอกจากนี้รัฐยังเรียกเก็บเงินเกี่ยวกับการค้นคว้าวิจัยในอัตราร้อยละ 0.5 ของมูลค่าน้ำมันส่วนต้นทุน (cost oil value) จากเอกชนคู่สัญญาด้วย

จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาพนักงาน ในระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียจะมีการกำหนดรายละเอียดและบทบังคับกับเอกชนคู่สัญญา (Contractor) ซึ่งต่างกับระบบสัมปทานของไทยซึ่งข้อกำหนดในเรื่องนี้ได้ระบุไว้อย่างกว้างๆ ไม่มีบทตรวจสอบหรือบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนดนี้แต่อย่างใด

- เรื่องการแบ่งและการจัดการระบบผลผลิต ในระบบสัมปทานไม่มีข้อกำหนด เรื่องการแบ่งผลผลิตและการจัดการระบบผลผลิต เพราะระบบสัมปทานเป็นการให้สิทธิ ผู้รับสัมปทานมีสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตามสัญญาสัมปทานแต่ผู้เดียว ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ จะไม่แบ่งให้แก่รัฐ (แต่รัฐจะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) จึงต่างกับระบบแบ่ง ปันผลผลิตจะมีข้อกำหนดการแบ่งผลผลิตคือการแบ่งปิโตรเลียมส่วนกำไร และมีข้อกำหนดการจัดการ ระบบผลผลิต เช่น การกำหนดให้ผลผลิตบางส่วนต้องมีไว้เพื่อความต้องการภายในประเทศ เป็นต้น

- ข้อกำหนดพิเศษ ในระบบสัมปทานของไทยมีข้อกำหนดพิเศษ เช่น ตาม ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมได้ระบุว่าผู้ขอสัมปทานต้องเสนอผลประโยชน์พิเศษจะใช้บริการ ด้านยานพาหนะ การก่อสร้างและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการปิโตรเลียมจากผู้รับจ้าง หรือวัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ในประเทศเป็นอันดับแรก ซึ่งแม้จะมีลักษณะบังคับว่าต้องมีผลประโยชน์ใน เรื่องนี้แต่นับว่ายังเป็นข้อกำหนดที่ไม่เข้มงวด ซึ่งต่างกับระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียที่มี ข้อกำหนดให้ผู้ได้รับสิทธิต้องใช้สินค้าและบริการของประเทศมาเลเซียเท่านั้น

3.3 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา

ด้วยเหตุที่สัญญาสัมปทานปิโตรเลียมเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดแน่นอน โดยอยู่ ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติปิโตรเลียมซึ่งได้กล่าวแล้ว การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาใน สัญญาสัมปทานจึงกระทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายเท่านั้น ผู้ให้สัมปทานกับผู้รับสัมปทานจะเจรจากันเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานไม่ได้ (แต่ทั้งนี้อาจมีการเจรจาทกลงกันในส่วน ผลประโยชน์พิเศษที่ผู้รับสัมปทานเสนอให้แก่รัฐ)

ส่วนสัญญาแบ่งปันผลผลิตคู่สัญญาสามารถตกลงเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาทั้งในส่วนข้อกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมและผลประโยชน์ต่างๆ ในสัญญาได้โดยไม่ต้องทำการแก้ไขกฎหมายเพราะเหตุว่าสัญญาแบ่งปันผลผลิตเป็นรูปแบบสัญญาที่เกิดจากการตกลงกันของคู่สัญญา จึงเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาในระบบแบ่งปันผลผลิตนั้นมีความยืดหยุ่นกว่าระบบสัมปทาน

3.4 ผลประโยชน์ตามสัญญา

ในส่วนผลประโยชน์ตามสัญญาที่จะได้ทำการเปรียบเทียบเฉพาะผลประโยชน์หลักในสัญญาสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมกับแบบอย่างสัญญาแบ่งปันผลผลิตของมาเลเซีย ดังนี้

สัญญาสัมปทาน		
ค่าภาคหลวง(แบบขั้นบันได)	อัตราร้อยละ 5-15	ของมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่าย
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	อัตราร้อยละ 50	ของกำไรสุทธิ(หลังหักค่าใช้จ่ายตามปกติและจำเป็น)
สัญญาแบ่งปันผลผลิต		
ค่าภาคหลวง	อัตราร้อยละ 10	ของน้ำมันดิบที่ผลิตได้/ก๊าซธรรมชาติที่ขายหรือจำหน่าย
หักค่าใช้จ่าย	อัตราร้อยละ 50	ของน้ำมันดิบที่ผลิตได้
	60	ของก๊าซธรรมชาติที่ขายหรือจำหน่าย
แบ่งผลผลิต	อัตราส่วน 50:50/70:30	ของน้ำมันดิบที่ผลิตได้/ของก๊าซธรรมชาติที่ขายหรือจำหน่าย
ภาษีผลผลิตปิโตรเลียม	อัตราร้อยละ 10	ของน้ำมันดิบที่ผลิตได้/ของก๊าซธรรมชาติที่ขายหรือจำหน่าย
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	อัตราร้อยละ 45	ของรายได้รวมบนฐานราคาแท้จริงหรือราคาตลาดของปิโตรเลียม

จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์หลักตามสัญญาสัมปทานของไทยมีเพียง 2 ประการคือในส่วนค่าภาคหลวง (Royalty) ซึ่งรัฐจะเรียกเก็บจากผู้รับสัมปทานในอัตราแบบขั้นบันไดตั้งแต่

ร้อยละ 5 ถึง 15 ของมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่ายในรอบเดือน และเมื่อผู้รับสัมปทาน ประกอบกิจการปิโตรเลียมได้กำไรสุทธิหลังจากหักค่าใช้จ่ายตามปกติและจำเป็นตามกฎหมายแล้ว จะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 50 (หากเกิดกรณีสมมุติว่าผู้รับสัมปทานหักค่าใช้จ่ายในการ ประกอบกิจการปิโตรเลียมแล้วไม่มีกำไร รัฐก็จะได้ผลประโยชน์แล้วเพียงค่าภาคหลวงเท่านั้น)

ส่วนสัญญาแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย รัฐจะเรียกเก็บค่าภาคหลวงใน อัตราร้อยละ 10 ของน้ำมันดิบที่ผลิตได้ หรือของก๊าซธรรมชาติที่ขายหรือจำหน่ายหลังจากนั้นเอก ชนคู่สัญญา (Contractor) สามารถหักค่าใช้จ่ายน้ำมันส่วนต้นทุน (Cost Oil) ได้ในอัตราร้อยละ 50 และก๊าซส่วนต้นทุน (Cost Gas) ในอัตราร้อยละ 60 ของน้ำมันดิบที่ผลิตได้หรือของ ก๊าซ ธรรมชาติที่ขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียมส่วนที่เหลือ (Profit Petroleum) จะนำมาแบ่งระหว่างรัฐกับ เอกชนคู่สัญญา (Contractor) ในอัตราส่วน 50 ต่อ 50 แต่กรณีผลิตน้ำมันดิบได้เกิน 50,000,000 บาเรล หรือขายหรือจำหน่ายก๊าซได้เกิน 60,000,000 ลูกบาศก์เมตร จะแบ่งในอัตราส่วน 70 ต่อ 30 เสียภาษีผลผลิตปิโตรเลียมอัตราร้อยละ 10 ของน้ำมันดิบที่ผลิตได้หรือของก๊าซธรรมชาติที่ขายหรือ จำหน่ายและเสียภาษีเงินได้ปิโตรเลียมในอัตราร้อยละ 45 ของรายได้รวมการเสียภาษีจะคำนวณบน ฐานของราคาที่แท้จริง (realised price) หรือราคาผลิต (market price) แล้วแต่อย่างใดสูงกว่า

ผลประโยชน์หลักตามสัญญาสัมปทานของไทยและสัญญาแบ่งปันผลผลิตแบบ ของมาเลเซียโดยเฉลี่ยมีจำนวนใกล้เคียงกัน ซึ่งระบบการให้สิทธิตามสัญญาทั้ง 2 แบบนี้ สามารถ ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขผลประโยชน์ขึ้นลงได้ แต่ระบบแบ่งปันผลผลิตจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ สะดวกและคล่องตัวกว่า เนื่องจากคู่สัญญาสามารถเจรจาตกลงเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ทันที ส่วน ระบบสัมปทานการแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์หลักคือ ค่าภาคหลวงและอัตรากำไรเงินได้ ปิโตรเลียมต้องทำการแก้ไขกฎหมาย (แต่ผลประโยชน์พิเศษที่ผู้รับสัมปทานอาจเสนอในสัญญา สัมปทานนั้นตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่ต้องแก้กฎหมาย) ระบบแบ่งปันผลผลิตจึงมีความ ยืดหยุ่นกว่าระบบสัมปทานในส่วนนี้ด้วย นอกจากนี้การได้รับผลประโยชน์ของรัฐจะแน่นอนและ รวดเร็วกว่าระบบสัมปทานกล่าวคือ ภายหลังจากหักค่าภาคหลวงร้อยละ 10 แล้ว กำหนดให้หักค่า ใช้จ่ายได้ร้อยละ 50 (หรือร้อยละ 60 กรณีก๊าซ) รัฐจะได้รับส่วนแบ่งปิโตรเลียมส่วนที่เหลือทันที และยังเก็บภาษีจากผลผลิตปิโตรเลียม มิได้เก็บจากเงินได้สุทธิของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) รัฐ จึงได้รับ ผลประโยชน์แน่นอนและรวดเร็วกว่า

3.5 การควบคุมและการมีส่วนร่วมของรัฐ

ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตามระบบสัมปทานของไทยกฎหมายปิโตรเลียม (พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 มาตรา 76 และตามประกาศกรมทรัพยากรธรณี) กำหนดให้ผู้รับสัมปทานรายงานผลการประกอบกิจการปิโตรเลียมต่อกรมทรัพยากรธรณีภายในกำหนดนับแต่เสร็จสิ้นการสำรวจแล้ว มีการบัญญัติให้ผู้รับสัมปทานเสนอบบัญชีค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการปิโตรเลียมต่อกรมทรัพยากรธรณี โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐ (พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 77) และประกาศกรมทรัพยากรธรณี บัญญัติดังกล่าวนี้เป็นการที่รัฐผู้ให้สัมปทานจะไม่เข้าควบคุมการดำเนินงานของรัฐสัมปทาน เพียงแต่จะรับรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานดังกล่าวเท่านั้นและข้อมูลที่ได้จากการประกอบกิจการปิโตรเลียมเป็นสิทธิของผู้รับสัมปทานและถือเป็นความลับแต่อย่างไรก็ดี ยังมีบทบัญญัติในเรื่องข้อผูกพันการสำรวจ (พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 30 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 มาตรา 10) ที่กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันทั้งในด้านปริมาณเงินและปริมาณงานสำหรับการสำรวจปิโตรเลียมตามที่กำหนดไว้ในสัมปทาน ซึ่งในสัญญาสัมปทานมาตรฐานผู้ขอสัมปทานต้องเสนอแผนงานสำหรับการสำรวจปิโตรเลียมจะต้องเป็นไปตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดีและต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี และผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันการสำรวจปิโตรเลียมที่ได้รับความเห็นชอบดังกล่าว ข้อกำหนดนี้เป็นการที่รัฐได้ใช้อำนาจควบคุมการดำเนินการสำรวจของผู้รับสัมปทานในระดับหนึ่งซึ่งไม่มากนัก

ในเรื่องการมีส่วนร่วมของรัฐในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานตามระบบสัมปทานของไทย ผู้รับสัมปทานมีสิทธิเด็ดขาดในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม (ภายใต้บังคับของบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยและการอนุรักษ์แหล่งปิโตรเลียม) โดยรัฐผู้ให้สัมปทานจะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของผู้รับสัมปทาน (แต่บริษัท ปตท.สผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีฐานะเป็นบริษัทมหาชนที่รัฐจัดตั้งขึ้นสามารถเป็นผู้เข้าร่วมสำรวจและผลิตกับผู้รับสัมปทานได้ (ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 47) ทั้งนี้ได้มีกฎหมายบังคับให้ผู้รับสัมปทานต้องรับ ปตท.สผ. เข้าร่วมดำเนินการ ดังนั้นการเข้าร่วมหรือไม่ของ ปตท.สผ. จึงไม่อยู่ในบทบาทของการมีส่วนร่วมของรัฐ)

ส่วนในระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย อำนาจควบคุมการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) อยู่ในระดับสูงกว่าระบบสัมปทานแบบของไทยกล่าวคือ ในแบบอย่างสัญญาแบ่งปันผลผลิตมีข้อกำหนดทั้งในการดำเนินการสำรวจการพัฒนา

ปิโตรเลียมที่ค้นพบแล้วและการพัฒนาภายหลังการดำเนินการผลิต เช่น ข้อกำหนดว่าปิโตรนาส (Petronas) มีอำนาจในการตรวจพิจารณาอนุมัติแผนการสำรวจ แผนการพัฒนา แผนการผลิต และงบประมาณ และการเปลี่ยนแปลงแผนงานต่างๆ และงบประมาณดังกล่าวของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) กระทำได้หากเปลี่ยนแปลงไม่เกินร้อยละ 10 นอกจากนี้ปิโตรนาส (Petronas) มีสิทธิขอเพิ่มหรือลดอัตราการผลิตในแปลงผลิตน้ำมัน (oil field) ใดๆ ในพื้นที่ผลิต (production area) เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ มากมายไม่เฉพาะเพื่อการรักษาความปลอดภัยและการอนุรักษ์แหล่งปิโตรเลียมเท่านั้น เช่น เพื่อให้ระดับการใช้ก๊าซโดยสิ้นเปลืองอย่างไร้ประโยชน์อยู่ในระดับต่ำสุด และเพื่อผลประโยชน์ของชาติในด้านต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้เอกชนคู่สัญญา (Contractor) ต้องรายงานผลการประกอบกิจการปิโตรเลียมเป็นรายปีและข้อมูลที่ได้จากการประกอบกิจการปิโตรเลียมเป็นสิทธิของรัฐ

ส่วนการมีส่วนร่วมของรัฐในแบบอย่างสัญญาแบ่งปันผลผลิตของมาเลเซียมีหลักการให้บริษัทต่างชาติมีหน้าที่เข้าทำสัญญาร่วมดำเนินการ (agreement of co-operation) กับ Carigali (บริษัทย่อยของ Petronas) ซึ่งสัญญานี้ต้องได้รับอนุมัติจากปิโตรนาส Petronas ระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียจึงมีลักษณะของการที่รัฐเข้ามามีส่วนร่วมให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) ซึ่งต่างจากระบบสัมปทานของไทย

3.6 บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสัญญา

ตามระบบสัมปทานของไทยผู้ให้สัมปทานได้แก่รัฐโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียมได้บัญญัติให้รัฐมนตรี โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมีกระทรวงอุตสาหกรรมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมและมีคณะกรรมการปิโตรเลียมในการให้คำปรึกษาคำแนะนำและความเห็นแก่รัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับสัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ส่วนผู้รับสัมปทานเป็นบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลที่มีสภาพเช่นเดียวกับบริษัทจำกัดซึ่งก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยหรือกฎหมายต่างประเทศ ในส่วนของประเทศไทยได้มีการจัดตั้งบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียมจำกัด (มหาชน) (เป็นบริษัทย่อยของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.)) ซึ่งมีฐานะเป็นบริษัทมหาชนอันสามารถเป็นผู้รับสัมปทานตามกฎหมายได้ บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสัญญาสัมปทานจึงเป็นรัฐผู้ให้สัมปทานฝ่ายหนึ่งกับบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลผู้รับสัมปทานอีกฝ่ายหนึ่ง

ส่วนระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย พระราชบัญญัติปิโตรเลียมของมาเลเซียได้บัญญัติให้บริษัชน้ำมันแห่งชาติได้แก่ปิโตรนาส (Petronas) ซึ่งมีฐานะเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายมาเลเซีย (Companies Act.) เป็นผู้มีสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยจะเป็นผู้ให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแก่บริษัทจำกัดในรูปสัญญาแบ่งปันผลผลิต ซึ่งบริษัทจำกัดผู้ได้รับสิทธิจะมีฐานะเป็นคู่สัญญา (Contractor) ของปิโตรนาส (Petronas) ซึ่งจะเห็นได้ว่าบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสัญญาสัมปทานและสัญญาแบ่งปันผลผลิตนั้นมีความแตกต่าง โดยการให้สิทธิตามระบบสัมปทานเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเอกชน แต่ตามสัญญาแบ่งปันผลผลิตนั้นมีความแตกต่างกัน โดยการให้สิทธิตามระบบสัมปทานเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเอกชน แต่ตามสัญญาแบ่งปันผลผลิตคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีฐานะเป็นบริษัทจำกัดอันเป็นการปฏิบัติในรูปบริษัทเอกชนด้วยกัน

3.7 การเข้าร่วมกิจการและการโอนสัมปทานหรือโอนสิทธิตามสัญญา

ในระบบสัมปทานของไทยโดยหลักแล้ว ผู้รับสัมปทานได้รับสิทธิในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตามสัญญาสัมปทานแต่ผู้เดียวโดยรัฐจะไม่เข้าร่วมดำเนินการด้วย แต่อาจมีกรณีที่รัฐโดยรัฐในกรณีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอาจสั่งให้ผู้รับสัมปทานด้วยกัน ร่วมกันผลิตปิโตรเลียมได้* หรือผู้รับสัมปทานอาจไปบุกกล่อื่นเข้าร่วมดำเนินการหรือโอนสัมปทานไปยังบุคคลอื่นได้ โดยกฎหมายปิโตรเลียมบัญญัติไว้ว่าผู้รับสัมปทานอาจรับบริษัทอื่นเข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมตามสัมปทานได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี (พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 47) และผู้รับสัมปทานมีสิทธิโอนสัมปทานทั้งหมดหรือเฉพาะที่เกี่ยวกับแปลงสำรวจแปลงใดแปลงหนึ่งพื้นที่ผลิตหรือพื้นที่สงวนไว้เขตใดเขตหนึ่งให้แก่บริษัทอื่นโดยไม่ต้องขอรับอนุญาตในกรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (พระราชบัญญัติ ปิโตรเลียม พ.ศ. 2532 มาตรา 15) จะเห็นได้ว่าตามระบบสัมปทานของไทย กฎหมายอนุญาตให้ผู้ที่เป็น “บริษัท” เท่านั้น สามารถเข้าร่วมสำรวจและผลิตปิโตรเลียมกับผู้รับสัมปทาน และรับโอนสัมปทานจากผู้รับสัมปทานได้ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งรัฐหรือองค์กรของรัฐไม่อาจเข้าร่วมกิจการหรือรับโอนสัมปทานได้เพราะไม่มีฐานะเป็นบริษัท อย่างไรก็ตามได้มีการจัดตั้งบริษัท ปตท.สำรวจและผลิต จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทมหาชนอันสามารถเข้าร่วมกิจการกับผู้รับสัมปทานจากรัฐได้ โดยมีใช้กรณีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐเข้าร่วมสำรวจและผลิตปิโตรเลียมกับผู้รับสัมปทานโดยตรงและบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ไม่ได้เข้าร่วมดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมกับผู้รับสัมปทานทุกราย ซึ่งต่างกับการให้สิทธิในระบบ แบ่งปันผลผลิต

* ดูพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 72

ตามระบบแบ่งปันผลผลิตของมาเลเซีย ระหว่าง Petronas Carigali SDN. berhad ซึ่งเป็นบริษัทย่อยของปิโตรเลียม (Petronas) กับเอกชนคู่สัญญา (Contractor) ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายอยู่ในลักษณะของสัญญาความร่วมมือดำเนินการ (joint operation agreement) อันเป็นการเข้าร่วมกันประกอบกิจการปิโตรเลียมตามสัญญาแบ่งปันผลผลิต ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของระบบแบ่งปันผลผลิตในการให้สิทธิสำรวจและผลิต ปิโตรเลียมที่รัฐจะเข้าร่วมดำเนินการกับเอกชนคู่สัญญา (Contractor)

3.8 หลักประกันสำหรับผู้ได้รับสิทธิตามสัญญา

ตามระบบสัมปทานของไทย รัฐได้ให้หลักประกันแก่ผู้รับสัมปทานไว้ 2 ประการคือประการแรกรัฐจะไม่บังคับโอนทรัพย์สินและสิทธิในการประกอบกิจการปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานมาเป็นของรัฐ เว้นแต่เป็นการโอนตามข้อกำหนดในสัมปทาน และประการที่สองรัฐจะไม่จำกัดการส่งปิโตรเลียมออกนอกราชอาณาจักรเว้นแต่กรณีตามมาตรา 61* (พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 64) บทบัญญัตินี้เป็นการยืนยันหลักการให้สิทธิในระบบสัมปทานที่รัฐจะให้สิทธิเด็ดขาดแก่ผู้รับสัมปทานในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมและเป็นเงื่อนไขที่เป็นวิวัฒนาการของสัญญาการค้าระหว่างประเทศซึ่งพยายามสร้างหลักประกันในการลงทุนในต่างแดนของบริษัทต่างชาติดเอง ซึ่งการที่สัมปทานของไทยได้มีการบัญญัติเงื่อนไขไว้ในกฎหมายเป็นผลให้เป็นการดึงดูดความสนใจในการเข้ามาลงทุนของบริษัทต่างชาติ แม้ว่าสัญญาสัมปทานจะเป็นสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน** หรือสัญญาทางปกครอง*** ซึ่งรัฐอยู่ในฐานะเท่าเทียมกับผู้รับสัมปทานซึ่งในบางกรณีรัฐอาจโอนกิจการผู้รับสัมปทานมาเป็นของรัฐได้ เช่น เพื่อประโยชน์มหาชน (Public

* มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือเพื่อไม่ให้มีปิโตรเลียมเพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในราชอาณาจักรให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศห้ามส่งปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้ทั้งหมดหรือบางส่วนออกนอกราชอาณาจักรหรือห้ามส่งไป ณ ที่ใดเป็นการชั่วคราวได้”

** ดู ไชยวัฒน์ นูนานาก และเขาวรัตน์ กุหลาบเพชรทอง “สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน” บทบัญญัติ (มิถุนายน 2533) : 66.

*** ดู คัมภีร์ แก้วเจริญ “สัญญาสัมปทาน” วารสารอัยการ เดือนสิงหาคม 2533 หน้า

Interest) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามแม้สัญญาสัมปทานจะมีข้อกำหนดดังกล่าวรัฐก็อาจโอนกิจการของผู้รับสัมปทานมาเป็นของรัฐได้หากจำเป็น⁴

ส่วนหลักการพื้นฐานของระบบแบ่งปันผลผลิตนั้นทรัพย์สินต่างๆ เช่น เครื่องมืออุปกรณ์และพัสดุที่เอกชนคู่สัญญา (Contractor) ซื้อหรือนำเข้ามาใช้ในกิจการปิโตรเลียมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐพื้นที่ซื้อหรือนำเข้าในระบบแบ่งปันผลผลิตของมาเลเซีย จึงไม่มีข้อกำหนดในเรื่องนี้ดังเช่นระบบสัมปทานของไทย นอกจากนี้ในระบบแบ่งปันผลผลิตเป็นการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่รัฐและผู้ได้รับสิทธิอยู่ในฐานะคู่สัญญา (Contractors) กล่าวคือเป็นสัญญาทางแพ่งโดยเป็นสัญญารับจ้างประเภทหนึ่ง* ซึ่งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน ดังนั้นในระบบแบ่งปันผลผลิตของมาเลเซียจึงไม่ข้อกำหนดในเรื่องการให้หลักประกันว่ารัฐจะไม่บังคับโอนสิทธิในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของผู้ได้รับสิทธิเพราะตามสัญญาแบ่งปันผลผลิตรัฐไม่มีอำนาจบังคับโอนสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของเอกชนคู่สัญญา (Contractor) แต่อย่างใด

4. ความเหมาะสมของการนำระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) มาใช้ในประเทศไทย

4.1 เหตุผลในการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้

4.1.1 ความไม่สอดคล้องในด้านต่างๆ ของการใช้ระบบสัมปทานของไทย

ก) ข้อจำกัดด้านทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพา (Dependencid Theory) การที่ประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่งตกลงใช้ระบบสัมปทานในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนั้น จะอยู่บนรากฐานความกีดสามประการของทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพา คือ ประการแรก ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความรู้และเทคโนโลยีเพียงพอที่จะทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมด้วยตนเอง ประการที่สองประเทศกำลังพัฒนาเป็นประเทศยากจนไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะจัดสรร

⁴ สุชาบัติ สัตตบุศย์ “การโอนเป็นของชาติ (The Nationalization)” วารสารกฎหมาย 7,1 (มิถุนายน, 2525) : 85 - 117.

* คู่มือที่ 2 ข้อ 2.1 เรื่องระบบแบ่งปันผลผลิตประกอบด้วย

⁵ ประสงค์ เจริญสิน, เมืองไทยมีไว้ขาย (กรุงเทพมหานคร : สื่อศึกษาสัมพันธ์พริ้นติ้ง, 2529), หน้า 151-168. และคุณกลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง, โกรเขมีอบน้ำมัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิชัยศิลป์, 2524), หน้า 49.

ในการนำมาใช้ลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมซึ่งต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก และประการที่สาม ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความพร้อมในการเสี่ยงกับการลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมซึ่งมีความเสี่ยงสูง รากฐานความคิดทั้งสามประการดังกล่าวนำไปสู่ความคิดที่ว่าประเทศกำลังพัฒนาไม่ควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมด้วยตนเอง ควรปล่อยให้เป็นที่ของบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศซึ่งมีเงินทุนจำนวนมากและมีเทคโนโลยีขั้นสูงเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งระบบสัมปทานเป็นระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับทฤษฎีดังกล่าวนี้

ทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพาที่ได้รับการโต้แย้งว่า ได้มีการขยายความรากฐานความคิดทั้งสามประการของทฤษฎีนี้เกินความเป็นจริง ก่อให้เกิดความเข้าใจไม่ถูกต้องจนกลายเป็นความเชื่ออย่างแท้จริงว่าการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นเรื่องของบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศขนาดใหญ่เพียงไม่กี่บริษัทเท่านั้นที่สามารถกระทำได้ซึ่งความเชื่อดังกล่าวนี้นับว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางแนวทางการพัฒนาแบบพึ่งพาตนเองเป็นอย่างยิ่ง โดยมีข้อกีดกันดังต่อไปนี้⁶ คือ

ประการแรก ความคิดที่ว่าประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้เพราะขาดความรู้และเทคโนโลยีมีเพียงบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศขนาดใหญ่เท่านั้นที่กระทำได้นั้นไม่ตรงต่อความเป็นจริง ด้วยเหตุผลต่างๆ เหล่านี้ (1) มีประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศประสบความสำเร็จในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้ด้วยตนเอง เช่น ประเทศอัลจีเรียและอินเดีย⁷ ซึ่งสามารถดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมโดยอาศัยช่างเทคนิค คนงาน และผู้บริหารของตนเองทั้งหมด (2) ปัจจุบันเทคโนโลยีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมิได้ผูกขาดแต่เฉพาะในหมู่บริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ แต่มีบริษัทรับจ้างขนาดเล็กที่มีความชำนาญพิเศษในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมอยู่เป็นจำนวนมากทั่วโลกและปรากฏว่าบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ต่างๆ ที่ได้รับสัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยก็มิได้ทำการสำรวจขุดเจาะด้วยตนเองแต่มักจะว่าจ้างบริษัทรับเหมารขนาดเล็กดังกล่าวเพื่อทำการสำรวจทางธรณีวิทยา ประมวลผลข้อมูลการสำรวจ ขุดเจาะหลุมสำรวจ ทดสอบการไหลของปิโตรเลียมหรือติดตั้งแท่นเจาะภายหลังค้นพบปิโตรเลียมที่มีศักยภาพทางพาณิชย์แล้ว ด้วยเหตุนี้ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยสามารถ

⁶ ประสงค์ เจริญสิน, เมืองไทยมีไว้ขาย (กรุงเทพมหานคร : สื่อศึกษาสัมพันธ์พริ้นติ้ง, 2529), หน้า 151-168.

⁷ ประสงค์ เจริญสิน, เมืองไทยมีไว้ขาย (กรุงเทพมหานคร : สื่อศึกษาสัมพันธ์พริ้นติ้ง, 2529), หน้า 151-168. และดูกลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง, ไครเซม็อบน้ำมัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิรัชศิลป์, 2524), หน้า 49.

เปิดประมูดเล็กทำสัญญาว่าจ้างบริษัทรับเหมามาในอัตราที่สมเหตุสมผลได้โดยไม่ต้องให้สัมปทาน บริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ต่างๆ ทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นระยะเวลายาวนาน (3)นอกจากบริษัทขนาดเล็กที่มีความชำนาญพิเศษดังกล่าวแล้ว ปัจจุบันบริษัทน้ำมันแห่งชาติของประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำมันทั้งที่เป็นสมาชิกในกลุ่มและนอกกลุ่มรวมทั้งของประเทศในแถบสแกนดิเนเวียก็ได้แบ่งขั้นตอนการใช้เทคโนโลยีปิโตรเลียมออกเป็นส่วนในลักษณะ “package” ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาสามารถนำไปศึกษาคัดแปลงนำไปใช้ในประเทศของตนได้ นอกจากนี้บริษัทน้ำมันแห่งชาติบางประเทศ เช่น ประเทศนอร์เวย์ก็เคยมีโครงการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่ประเทศกำลังพัฒนาอันได้แก่ ประเทศเวียดนาม เป็นต้น

ประการที่สอง ความคิดที่ว่าประเทศกำลังพัฒนาไม่มีเงินทุนเพียงพอในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม นั้น เป็นความคิดที่ถูกต้องเพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อพิจารณาเงินทุนทั้งหมดในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในทุกขั้นตอนแล้วจะต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก แต่เงินลงทุนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายส่วนตามขั้นตอนต่างๆ ของการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยไม่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากในคราวเดียวและการลงทุนในแต่ละขั้นตอนนี้ก็อยู่ในวิสัยที่ประเทศกำลังพัฒนาจะลงทุนได้ และหากมีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนในบางขั้นตอน* เช่น เงินทุนเบื้องต้นสำหรับการสำรวจทางธรณีวิทยาและการกำหนดหลุมเป้าหมายที่คาดว่าจะพบปิโตรเลียม (ซึ่งตามปกติจะใช้เงินทุนจำนวนไม่มากนัก) อาจขอความช่วยเหลือแบบรัฐต่อรัฐ เช่น จากประเทศแคนาดา นอร์เวย์ หรือสวีเดน เป็นต้น

ประการที่สาม ความคิดที่ว่าการลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมีความเสี่ยงสูงซึ่งประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความพร้อมที่จะเสี่ยงในการลงทุนด้วยตนเอง ซึ่งความคิดนี้ให้ความสำคัญในแง่การมีความเสี่ยงสูงมากกว่าพิจารณาถึงผลตอบแทนจากการลงทุน ซึ่งจะอยู่ในระดับสูงเช่นกัน** จึงเป็นที่สนใจของบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศในการแสวงหาแหล่งปิโตรเลียมใหม่ๆ ทั่วโลกจากข้อคิดค้านประการที่สองที่ว่าการลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนั้นไม่จำเป็นต้อง

* เอกสารเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในประเทศกำลังพัฒนาของธนาคารโลก ได้แยกกระบวนการสำรวจแหล่งปิโตรเลียมออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1. การสำรวจทางธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์ 2. การขุดหลุมทดลอง 3. การประเมินค่าหลุมที่พบน้ำมัน ดูเรื่องเดียวกัน หน้า 160-162.

** ตัวอย่างของผลตอบแทนการลงทุนของบริษัท ยูเนียนออยล์ จำกัด ที่อยู่ในระดับสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับเงินลงทุนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย ดู เรื่องเดียวกัน หน้า 166-167.

ใช้เงินทุนทั้งหมดในคราวเดียวเนื่องจากสามารถแยกขั้นตอนการต่างๆ ได้ และกระบวนการสำรวจในแต่ละขั้นตอนจะสัมพันธ์ซึ่งกันและกันซึ่งจะลดความเสี่ยงของการลงทุนให้น้อยลงตามลำดับ เช่น การสำรวจทางธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์ในขั้นแรกได้ข้อมูลแม่นยำเพียงพอโดยคาดว่าจะเป็แหล่งปิโตรเลียมจะลดความเสี่ยงในการลงทุนในขั้นตอนการขุดหลุมทดลองได้ หรือกรณีการสำรวจทางธรณีวิทยาขั้นแรกไม่พบร่องรอยหรือศักยภาพของแหล่งปิโตรเลียมก็เป็นข้อมูลการตัดสินใจการลงทุนการเจาะหลุมทดลองเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงโดยไม่จำเป็นได้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงข้อกีดกันแนวความคิดตามทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพาอันเป็นรากฐานของการใช้ระบบสัมปทานของประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยแล้ว อาจสรุปได้ว่าการใช้ระบบสัมปทานในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของไทยบนรากฐานความคิดดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (โดยอาจทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์ซึ่งจะได้อีกในส่วนต่อๆ ไป) ทั้งนี้นานาประเทศต่างๆ ได้ยกเลิกระบบสัมปทานและได้เปลี่ยนแปลงไปใช้ระบบการให้สิทธิแบบใหม่ๆ เช่น ระบบการร่วมทุน (Joint Venture) หรือระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) ซึ่งประสานประโยชน์ของรัฐและผู้ได้รับสิทธิได้ดีกว่า* และการใช้ระบบสัมปทานซึ่งต้องพึ่งพาริษัทน้ำมันระหว่างประเทศตลอดไปนั้นยังเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาปิโตรเลียมแบบพึ่งพาตนเองที่จะอำนวยความสะดวกให้กับประเทศไทยสูงสุดได้ในอนาคต

ข) หลักกฎหมายเรื่องกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ ระบบสัมปทานของไทยไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติปิโตรเลียมที่บัญญัติว่า กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมของรัฐโอนมายังผู้รับสัมปทานเมื่อใด มีเพียงบทบัญญัติมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 บัญญัติว่าผู้รับสัมปทานมีสิทธิขายและจำหน่ายปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้ซึ่งแม้หากพิจารณาตามหลักกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์แล้วจะถือว่าผู้เป็นเจ้าของเท่านั้นมีสิทธิขายและจำหน่ายทรัพย์สินได้ก็ตามก็นับได้ว่าในระบบสัมปทานของไทยไม่มีกฎหมายปิโตรเลียมบัญญัติไว้ชัดเจน

* ประเทศที่จะใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต แม้ยังไม่มีเงินทุนและเทคโนโลยีเพียงพอก็สามารถนำมาใช้ได้เพราะเป็นการควบคุมการทำงาน การตรวจสอบบัญชี และมีข้อกำหนดต่างๆ เพื่อให้เอกชนคู่สัญญา (Contractor) ดำเนินการตามจุดมุ่งหมายของประเทศที่จะใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตได้ ซึ่งต่อไปจะมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีและกำลังคน ฯลฯ อันเป็นผลให้ประเทศนั้นพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต ดู Peter P. Miller "Operating Agreements Alternative of Petroleum Agreements for Exporation and Production Operations," in Energy Law 1981 Volume 2 (London : International Bar Association in coperation with Sweet and Maxwell, 1981) PP. 41-50.

และอีกประการหนึ่งการตีความคำว่า “ผลิต” นั้นจะตีความได้เพียงใดนั้นนับว่าเป็นปัญหาอยู่” (ต่างกับระบบแบ่งปันผลผลิตโดยเฉพาะแบบของประเศมาเลเซียที่มีข้อกำหนดในสัญญาไว้อย่างชัดเจนว่ากรรมสิทธิ์ในปีโตรเลียมของรัฐโอนไปยังผู้ได้รับสัญญาเมื่อใด*)

ก) การควบคุมและการมีส่วนร่วมของรัฐ** ในระบบสัมปทานของไทย การควบคุมการดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานอยู่ในระดับไม่สูงนัก เช่น กฎหมายกำหนดให้ผู้รับสัมปทานเพียงรายงานผลการประกอบกิจการปิโตรเลียมภายในกำหนดเวลา (ตามประกาศกรมทรัพยากรธรณี) นับแต่วันเสร็จสิ้นการสำรวจแล้ว (ต่างกับระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียที่ต้องรายงานเป็นรายปี) เสนอบัญชีค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการปิโตรเลียม และไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐ (ต่างกับระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียที่ต้องขออนุมัติด้วย) โดยรัฐจะไม่เข้าไปควบคุมการดำเนินงานของผู้รับสัมปทานเพียงแต่รับรายงานดังกล่าวพบหากการควบคุมของรัฐตามระบบสัมปทานของไทย จึงไม่สอดคล้องกับการรักษาผลประโยชน์สูงสุดของรัฐ เช่น รัฐมิได้เข้าตรวจบัญชีของผู้รับสัมปทานโดยรัฐเพียงรับรายงานจากผู้รับสัมปทานเท่านั้น รัฐจึงอาจไม่ทราบตัวเลขทางบัญชีที่แท้จริง เช่น ต้นทุนการผลิต การควบคุมการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในระบบสัมปทานของไทยที่อยู่บนรากฐานของการให้กรรมสิทธิ์ในปีโตรเลียมที่ผลิตได้แก่ผู้รับสัมปทานนี้เองนับว่ายังไม่สอดคล้องกับการรักษาผลประโยชน์สูงสุดของรัฐ ในส่วนการควบคุมจะได้กล่าวโดยละเอียดตามมาตราต่างๆ ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียมในข้อ จ) ต่อไป

การมีส่วนร่วมของรัฐในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนั้นเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งซึ่งรัฐใช้ในการรักษาผลประโยชน์สูงสุดของรัฐได้อีกทางหนึ่ง โดยที่การให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในระบบอื่นๆ เช่น ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) และระบบร่วมทุน (Joint Venture) ก็มีลักษณะการมีส่วนร่วมของรัฐ⁹ แต่ในระบบสัมปทานของไทยไม่

* ไชยวัฒน์ บุณนาค, “กฎหมายปิโตรเลียม,” วารสารนิติศาสตร์ 13,1 (มีนาคม 2526) : 17-19.

* คูบทที่ 3 ข้อ 2.2 เรื่องรูปแบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตของมาเลเซีย

** คูข้อ 3.5 เรื่องการควบคุมและการมีส่วนร่วมของรัฐประกอบด้วย

⁹ Kamal Hossain, Law and Policy in Petroleum Development changing Relation Between Transnationals and Governments (New York : Nichol Publishing Co., 1979), PP.213-215. , Bernard Taverne, An Introduction to the Regulation of the Petroleum Industry Laws. Contracts and Conventions (Norwell : Kluwer Academic Publishers Group, 1994), P.23.

มีบทบัญญัติกฎหมายปิโตรเลียมที่บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของรัฐ ซึ่งการให้สิทธิระบบสัมปทานของไทยยังคงอยู่บนรากฐานของการให้สิทธิเด็ดขาดแก่ผู้รับสัมปทานในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมโดยรัฐจะไม่เข้าเกี่ยวข้องด้วย ระบบสัมปทานของไทยจึงขาดหลักการประการสำคัญในข้อนี้ซึ่งนับว่าไม่สอดคล้องกับการรักษาผลประโยชน์สูงสุดของรัฐอีกประการหนึ่ง

ง) การพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี* และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ระบบสัมปทานของไทยนอกจากรัฐจะไม่มีส่วนร่วมในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมกับผู้รับสัมปทานแล้วยังปรากฏว่าข้อกำหนดการพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่นคือการใช้ผู้รับสัมปทานต้องใช้สินค้าและบริการในประเทศไทยก่อน ซึ่งผู้รับสัมปทานอาจเสนอเป็นผลประโยชน์พิเศษในสัมปทาน เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็มีการระบุไว้อย่างกว้างๆ ในแบบสัญญาสัมปทานโดยไม่มีขั้นตอนรายละเอียดการตรวจสอบควบคุมและบดบังกับผู้รับสัมปทานให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวเหล่านี้มีลักษณะไม่เข้มงวด** นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติกฎหมายให้สิทธิผู้รับสัมปทานนำเข้าช่างฝีมือและผู้เชี่ยวชาญต่างด้าวเป็นพิเศษจากกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองอีกด้วยซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในข้อ จ (ซึ่งต่างจากระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย)*** จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบสัมปทานของไทยขาดหลักการให้สิทธิผู้รับสัมปทานมีสิทธิเด็ดขาดในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมอย่างแท้จริง โดยให้ความสำคัญในเรื่อง

*การถ่ายทอดเทคโนโลยี (technology transfer) หมายถึงการได้มาซึ่งความรู้ทางเทคนิค (technical know-how) สำหรับผลผลิตและบริการ ดู วรรณญา ภัทรสุข, เศรษฐศาสตร์การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 113-138.

**ในแบบสัมปทาน กทท/ป 2 ข้อ 11(3) (กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514) มีข้อกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องจ้างผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมตามสัมปทานในตำแหน่งหน้าที่ระดับต่างๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ตามคุณสมบัติของบุคคลเหล่านั้น อนึ่งหากหาผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยที่มีความชำนาญงานเหมาะสมแก่ตำแหน่งหนึ่งที่บางตำแหน่งมิได้ ผู้รับสัมปทานจะพยายามอย่างดีที่สุดที่จะฝึกฝนผู้สัญชาติไทยให้มีความชำนาญงานมากขึ้นจนเหมาะสมที่จะรับตำแหน่งต่างๆ ทุกระดับในกิจการปิโตรเลียมได้ภายในระยะเวลาอันสมควร และข้อ 14(1)(ง) นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนสัมปทานเมื่อผู้รับสัมปทานจงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อ 11 (3) เป็นประจำ

***ดูบทที่ 4 ข้อ 3.2 เปรียบเทียบข้อกำหนดของระบบสัมปทานของไทยกับระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียประกอบด้วย

การถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่นไม่มากเท่าที่ควร การให้สิทธิในระบบสัมปทานของไทยจึงต้องพึ่งพาเทคโนโลยี และบุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญจากบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศอยู่ตลอดไป (ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงตามแนวความคิดคัดค้านด้านทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพา)* โดยประเทศจะไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต

จ) บทบัญญัติในพระราชบัญญัติปิโตรเลียมและกฎกระทรวงฉบับต่างๆ มีบางท่านยกกล่าวว่าพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งรัฐถือเป็นแม่บทในการส่งเสริมให้บริษัทน้ำมันระหว่างประเทศเข้ามาทำการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในประเทศไทยนั้น มีความล้ำสมัยไม่ทัดเทียมกับต่างประเทศรวมทั้งในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน อีกทั้งมิได้เป็นหลักประกันในการควบคุมและรักษาผลประโยชน์สูงสุดของรัฐอย่างแท้จริง นอกจากนี้ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 บัญญัติให้ใช้ระบบสัมปทานในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพียงระบบเดียวโดยไม่มีการบัญญัติให้สามารถเลือกใช้ระบบการให้สิทธิระบบอื่นๆ เช่น ระบบร่วมทุน (Joint Venture) ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) ระบบรับจ้างบริการ (Service Contract) หรือแม้การเข้าดำเนินการโดยรัฐเองทั้งหมดจึงเป็นการไม่สอดคล้องกับยุคสมัยและสถานการณ์ปัจจุบันที่มีรูปแบบการให้สิทธิให้เลือกใช้มากมายซึ่งให้หลักประกันและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมกว่า¹⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพระราชบัญญัติ ปิโตรเลียมของไทยมีระดับการควบคุมการดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานไม่มากนักและยังขาดความยืดหยุ่น (flexibility) ทั้งนี้จะได้พิจารณาบทบัญญัติมาตราต่างๆ ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ดังต่อไปนี้

1. ระยะเวลาตามสัมปทาน^{**} ระยะเวลาสำรวจมีกำหนด 6 ปี โดยอาจขอขยายได้อีก 3 ปีรวมเป็น 9 ปี ส่วนระยะเวลาผลิตมีกำหนด 20 ปี โดยอาจขอขยายได้อีก 10 ปีรวมเป็น 30 ปี ระยะเวลาตามสัญญาสัมปทานจึงมีระยะเวลาสูงสุดถึง 39 ปี ซึ่งมีระยะเวลาการให้

* ดูข้อ 4.1.1 ก) ข้อคัดค้านทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพาประกอบด้วย

¹⁰ ประสงค์ เจริญสิน, เมืองไทยมิไว้ขาย (กรุงเทพมหานคร : สื่อศึกษาสัมพันธ์ พรินติ้ง, 2529), หน้า 73-112. และมีนักเศรษฐศาสตร์ด้านพลังงานชาวสหรัฐอเมริกา 2 คน คือ นายไมเกล แทนเซอร์ และนายสตีเฟน ซอร์น บรรณาธิการหนังสือชื่อ Energy Update ซึ่งตีพิมพ์ราวต้นปี ค.ศ. 1985 ได้วิจารณ์พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ว่าเป็นกฎหมายปิโตรเลียมฉบับที่ล้าหลังและอนุรักษ์ที่สุดฉบับหนึ่งในโลกปัจจุบัน ดูเรื่องเดียวกันหน้า 79

** ดูพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 25 และมาตรา 26 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532

สิทธิมากกว่าประเทศต่างๆ เช่น ประเทศมาเลเซียมีระยะเวลาตามสัญญาสูงสุด 29 ปี* นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตในมาตรา 25 ที่บัญญัติว่า “แต่ถ้าผู้รับสัมปทานขอสำรวจปิโตรเลียมไม่เกินสามปีไม่มีสิทธิขอต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมอีก” ซึ่งต่างกับผู้รับสัมปทานขอสำรวจปิโตรเลียมเป็นเวลา 6 ปี แต่อาจขอต่ออายุการสำรวจได้อีก 3 ปี อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักปฏิบัติของประเทศต่างๆ ที่พยายามจำกัดระยะเวลาสำรวจให้สั้นลงและมีข้อสังเกตในมาตรา 26 ที่อาจทำให้ผู้รับสัมปทานขยายระยะเวลาผลิตที่แท้จริงออกไปได้นานกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สูงสุด 30 ปี คือการที่ มาตรา 26 บัญญัติให้ระยะเวลาผลิตเริ่มนับตั้งแต่วันถัดจากวันสิ้นสุดระยะเวลาสำรวจ ดังนั้นกรณีที่ผู้รับสัมปทานสำรวจพบปิโตรเลียมที่มีศักยภาพทางพาณิชย์ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาสำรวจ ก็สามารถทำการผลิตได้ทันที** โดยจะไม่นำไปหักออกจากระยะเวลาผลิต 30 ปี เช่น หากพบปิโตรเลียมภายใน 3 ปีแรกของการสำรวจและเริ่มทำการผลิตในปีที่ 5 แต่ขณะเดียวกันยังคงรักษาสัมปทานสำรวจจนครบ 6 ปี และขอขยายระยะเวลาอีก 3 ปี ผู้รับสัมปทานจะมีระยะเวลาการผลิตปิโตรเลียมที่แท้จริงรวม 35 ปี

2. สิทธิเมื่อปฏิบัติเกินข้อผูกพันการสำรวจ*** โดยผู้รับสัมปทานสามารถหักค่าใช้จ่ายที่แจ้งว่าได้ใช้จ่ายเกินกว่าที่กำหนดไว้ในข้อผูกพันสำหรับการสำรวจปิโตรเลียมในแปลงสำรวจในช่วงข้อผูกพันนั้นออกจากปริมาณเงิน ปริมาณงานหรือหั่งปริมาณเงินและปริมาณงานในข้อผูกพันสำหรับการสำรวจปิโตรเลียมในแปลงสำรวจแปลงนั้นในช่วงข้อผูกพันต่อไป ซึ่งบทบัญญัติเช่นนี้อาจก่อให้เกิดช่องว่างในกรณีที่ผู้รับสัมปทานประสงค์จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามข้อผูกพันตามสัมปทานที่ให้ไว้แก่รัฐได้ เพราะเหตุว่าผู้รับสัมปทานเองจะเป็นผู้แจ้งตัวเลขปริมาณเงินลงทุน จึงเป็นการยากที่จะตรวจสอบตัวเลขดังกล่าวว่าตรงต่อความเป็นจริงหรือไม่เพียงใด การกำหนดข้อผูกพันก็เพื่อเป็นหลักประกันขั้นมูลฐานให้ประเทศเจ้าของแหล่งปิโตรเลียมว่าผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามให้บรรลุตามที่สัญญาไว้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในแต่ละขั้นตอนอันเป็นการควบคุม (Control) การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของรัฐในระดับหนึ่ง ซึ่งเห็นว่าการควบคุมนี้อยู่ในระดับที่ไม่สอดคล้องกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐกล่าวคืออาจทำให้รัฐเสียผลประโยชน์โดยไม่สมควร

* คูสัญญาต้นแบบ (model contract) ของสัญญาแบ่งปันผลผลิตมาเลเซียบทที่ 4 ข้อ 2.2 ประกอบด้วย

** ดูพระราชบัญญัติปิโตรเลียมเล่ม พ.ศ. 2514 มาตรา 41

*** ดูพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 34 ซึ่งยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522

3. หลักประกันสำหรับผู้รับสัมปทาน* ตามบทบัญญัตินี้รัฐให้หลักประกันแก่ผู้รับสัมปทานในประการหนึ่งว่า รัฐจะไม่บังคับโอนทรัพย์สินและสิทธิในการประกอบกิจการปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานมาเป็นของรัฐ ในประการนี้เป็นการบัญญัติให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานมาก¹¹

จึงนับได้ว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ในเรื่องนี้ไม่สอดคล้องกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ แต่หากพิจารณาในด้านดึงดูดความสนใจในด้านการเข้ามาลงทุนของบริษัทระหว่างประเทศแล้วนับว่าเป็นข้อกำหนดที่สร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนได้เป็นอย่างดีซึ่งข้อกำหนดนี้มักบรรจุอยู่ในสัญญาระหว่างประเทศเกือบทั้งสิ้น

4. การนำเข้าช่างฝีมือและผู้เชี่ยวชาญต่างด้าว** ตามบทบัญญัติในเรื่องนี้ผู้รับสัมปทานและผู้รับจ้าง ซึ่งได้ทำสัญญาจ้างเหมาโดยตรงกับผู้รับสัมปทานมีสิทธินำเข้าช่างฝีมือและผู้เชี่ยวชาญรวมตลอดถึงคู่สมรสและบุตรที่อยู่ในอุปการะซึ่งเป็นคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรตามความจำเป็นในการประกอบกิจการปิโตรเลียมได้ แม้ว่าจะเกินอัตราจำนวนคนเข้าเมืองและระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองการบัญญัตินี้ เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้รับสัมปทานซึ่งอาจไม่ส่งเสริมผู้มีสัญชาติไทยให้ได้รับคัดเลือกเข้าทำงานและฝึกอบรมเพื่อให้สามารถได้รับการถ่ายทอดความรู้ความสามารถในการประกอบกิจการปิโตรเลียมและในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม อนึ่งแม้จะข้อยกเว้นและเท้าท์ของผู้รับสัมปทานไว้ในสัญญาสัมปทานในเรื่องการต้องจ้างผู้มีสัญชาติไทยเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมตามสัมปทาน แต่ก็ได้มีการระบุรายละเอียดขั้นตอนการตรวจสอบควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าว ซึ่งต่างกับระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย เช่น มีข้อกำหนดว่าก่อนที่จะจ้างแรงงานชาวต่างชาติต้องได้รับ

*ดูพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 64 และดูบทที่ 3 ข้อ 3.8 ประกอบด้วย

"ประสงค์ เจริญสิน, เมืองไทยไว้ขาย (กรุงเทพมหานคร : สื่อศึกษาสัมพันธ์ พรินติ้ง, 2529), หน้า 95. แต่อย่างไรก็ตามมีกรณีที่หลายประเทศได้โอนกิจการของผู้ลงทุนที่เป็นบริษัทต่างชาติเป็นของรัฐได้ แม้จะมีเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าวในสัญญาก็ตาม ดู สุชาติ สัตตบุศย์ "การโอนเป็นของชาติ (The Nationalization)" วารสารกฎหมาย 7,1 (มิถุนายน , 2525) : 85 - 117.

** ดูพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 69

อนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากปิโตรนาส (Petronas) ก่อน* และบทบังคับที่แม้จะให้เหตุผลเพิกถอนสัมปทานได้ก็มีลักษณะไม่เข้มงวด** เมื่อพิจารณาบทบัญญัติพระราชบัญญัติปิโตรเลียมดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับหลักการหรือข้อกำหนดในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อันจะเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาการสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมของไทยได้ในอนาคตดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

5. บทกำหนดโทษ*** ซึ่งบัญญัติไว้เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐโดยตรงไม่มีความทันสมัยและไม่เหมาะสมกับความผิดที่กระทำ เช่น กรณีความผิดของผู้รับสัมปทานในการผลิตปิโตรเลียมโดยมิได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 หมื่นบาท (มาตรา 104 วรรคหนึ่ง) จะเห็นได้ว่าได้กำหนดบทลงโทษเพียงการปรับในเงินจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น กรณีมีการฝ่าฝืนมาตรา 61 วรรคหนึ่งซึ่งเป็นการประกาศห้ามส่งออกปิโตรเลียมกรณีจำเป็นเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ หรือเพื่อให้มีปิโตรเลียมเพียงพอกับความต้องการใช้ภายในราชอาณาจักรมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 4 แสนบาท† (มาตรา 105) ซึ่งความผิดลักษณะนี้หลายประเทศจะนำไปเป็นเหตุเพิกถอนสัมปทานได้ด้วย เพราะเหตุว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความมั่นคงของรัฐและความผาสุกของประชาชนอันเป็นหลักการพื้นฐานของการให้สิทธิสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมของรัฐเจ้าของแหล่งปิโตรเลียม แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในด้านการดึงดูดความสนใจของนักลงทุนแล้วนับว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อความมั่นใจในการเข้ามาลงทุน

6. กฎกระทรวงฉบับต่างๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติปิโตรเลียม เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 14(5) และมาตรา 23 วรรคสามได้กำหนดแบบสัญญาสัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียม คือ กทช/ป.2 โดยข้อกำหนดในสัญญานี้ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดตามความในมาตราต่างๆ ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียมทั้ง 5 ฉบับ แต่ก็มีส่วนที่แตกต่างไป เช่น ข้อกำหนดในเรื่อง

* ควบที่ 3 ข้อ 2.2 เรื่องรูปแบบของสัญญาแบ่งปันผลผลิตของมาเลเซียในส่วนข้อกำหนดพิเศษ ประกอบด้วย

** คู่มือธุรกิจที่ 29

*** ดูพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 104 มาตรา 105 และมาตรา 106

† ความผิดซึ่งมีโทษจำคุกและศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี นั้นอาจมีเหตุที่ศาลรอการลงโทษได้ด้วย ดูประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56

การเคารพต่อข้อกำหนดมูลฐาน ซึ่งเป็นการขู่ถึงหลักการของระบบสัมปทานของไทยในเรื่องต่างๆ เช่น (1) รัฐมนตรีให้ความมั่นใจว่าในระหว่างที่สัมปทานที่ยังมีอายุอยู่จะไม่เปลี่ยนแปลงฝ่ายเดียวซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประโยชน์ สิทธิ และหน้าที่ของผู้รับสัมปทานในเรื่องต่อไปนี้ “(ข) การนำคนต่างด้าว เครื่องจักร เครื่องมือ เครื่องใช้ โครงก่อสร้าง ยานพาหนะ ส่วนประกอบอุปกรณ์ และวัสดุอื่นๆ ซึ่งจำเป็นในการประกอบกิจการปิโตรเลียมเข้ามาในราชอาณาจักร” ซึ่งตัวอย่างในข้อนี้เป็นที่ยืนยันถึงหลักการที่รัฐให้สิทธิผู้รับสัมปทานมีสิทธิเด็ดขาดแต่ผู้เดียวในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยจะไม่เข้ายุ่งเกี่ยวในการดำเนินการของผู้รับสัมปทานเพียงแต่รับรายงานจากผู้รับสัมปทาน โดยข้อกำหนดนี้เป็นข้อกำหนดที่ขัดกับหลักแนวความคิดทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพาตนเองในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์* และหลักอำนาจอธิปไตยและกรรมสิทธิ์ของรัฐ (Sovereignty and State Ownership)** ดังได้กล่าวมาแล้ว

จ) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาสัมปทาน สัญญาสัมปทานเป็นระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่มีข้อกำหนดต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียมบัญญัติไว้กล่าวก็เป็นการกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา ข้อกำหนดต่างๆ ในสัญญาสัมปทานที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐผู้ให้สัมปทานกับผู้รับสัมปทานจะเจรจาตกลงกันได้ แต่ต้องทำการแก้ไขกฎหมายเท่านั้น ระบบสัมปทานจึงอาจขาดความยืดหยุ่น (flexibility) ต่อสภาพการณ์สำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่มีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาซึ่งจะก่อให้เกิดข้อขัดข้องทั้งในส่วนของรัฐและผู้รับสัมปทานได้

ข) การที่ทะเลไหล่ทวีปกำลังมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น¹² ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไหล่ทวีป (Continental Shelf) ได้แก่พื้นที่ใต้ทะเลที่มีสภาพต่อเนื่องตามธรรมชาติกับดินแดนบนบกของรัฐ และให้มีความกว้างจนถึงเขตสัณฐานไหล่ทวีป (Continental Margin) หรือขยายออกไป 200 ไมล์ทะเล ในกรณีที่เขตรอบนอกของเขตสัณฐานไหล่ทวีปมีความกว้างไม่ถึง 200

* อนุบทที่ 4 ข้อ 4.1.1 ก) ข้อคัดค้านการพัฒนาแบบพึ่งพา

** อนุบทที่ 4 ข้อ 1 หลักสำคัญของระบบแบ่งปันผลผลิตหรืออำนาจอธิปไตยและกรรมสิทธิ์ของรัฐ

¹² Un Economic Commission for Asia and Far East, Proceeding of the seminar on petroleum legislation with particular reference of offshore operation (Bangkok : 1979), P.21. และอนุบทที่ 1 ข้อ 1.2 ประกอบด้วย

ไม้ล้ทะเล กล่าวคืออย่างน้อยต้องกว้าง 200 ไมล์ทะเล* จากทะเลอาณาเขต โดยถือหลักผู้ใดเป็นเจ้าของไหล่ทวีปก็เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติบนหรือใต้ไหล่ทวีปนั้น** กล่าวคือรัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต เช่น แร่และปิโตรเลียม เป็นต้น ปัจจุบันปรากฏข้อเท็จจริงว่าบริเวณไหล่ทวีปหลายแห่งของโลกได้มีการค้นพบแหล่งปิโตรเลียมที่มีศักยภาพทางพาณิชย์ เช่น แถบทะเลเหนือ (North Sea) เขตไหล่ทวีประหว่างไต้หวันและญี่ปุ่น และเขตไหล่ทวีประหว่างไทยและมาเลเซีย เป็นต้น ด้วยความสำคัญที่กำลังเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ของไหล่ทวีปนี้เอง รัฐชายฝั่งทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทย*** จึงต้องให้ความสำคัญในการศึกษาและเลือกใช้ระหว่างให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมให้เหมาะสมกับสถานะดังกล่าวในส่วนของประเทศไทยมีกรณีที่จะต้องมีการแสวงหาผลประโยชน์จากปิโตรเลียมร่วมกับกัมพูชาในบริเวณที่ทั้งสองประเทศ อ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกันในอ่าวไทยตอนกลาง (หากไม่สามารถตกลงแบ่งปันเขตแดนกันได้) ซึ่งประเทศไทยควรต้องมีระบบการให้สิทธิที่เหมาะสมกับการเจรจาต่อรองในการพัฒนาร่วมกับกัมพูชา ซึ่งระบบแบ่งปันผลผลิตเป็นระบบให้สิทธิที่เหมาะสมอย่างยิ่งในสถานการณ์ดังกล่าว ดังนั้นระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมต้องมีใช้การยึดถือหลักการดึงดูดให้มีผู้มาลงทุนเป็นประการสำคัญลำดับแรกๆ อีกต่อไป† แต่สิ่งที่ต้องยึดถือที่ถือระบบการให้สิทธิใดที่รัฐและผู้ได้รับสิทธิจะสามารถได้รับผลประโยชน์จากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้อย่าง

* คู อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และคูไชยวัฒน์ บุนนาค, “กฎหมายปิโตรเลียม,” วารสารนิติศาสตร์ 13, 1 (มีนาคม, 2536) : 14-16.

** คู อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958

*** ประเทศไทยได้กำหนดเขตไหล่ทวีปเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2516 และมีการอ้างสิทธิเหนือไหล่ทวีปทับซ้อนกันกับหลายประเทศ เช่น บริเวณพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (ปัจจุบันได้มีการแสวงหาประโยชน์ในปิโตรเลียมร่วมกัน) บริเวณไหล่ทวีปทับซ้อนกันในอ่าวไทยตอนล่างระหว่างไทย-เวียดนาม (มีการลงนามในความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลเวียดนามว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในอ่าวไทยเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2540) และบริเวณอ่าวไทยตอนกลางระหว่างไทย-กัมพูชา-เวียดนาม เป็นต้น และคูเชิงอรธที่ 6 ประกอบด้วย

† พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ได้ร่างขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันนานแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งแต่ยังคงปรากฏหลักการพื้นฐานและบทบัญญัติต่างๆ ในลักษณะของแนวความคิดทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพาซึ่งมีหลักสำคัญในการตั้งอาศัยเทคโนโลยีและเงินทุนของบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศในการพัฒนาปิโตรเลียมซึ่งขณะเริ่มประกาศใช้ยังไม่มีการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยที่มีศักยภาพทางพาณิชย์ สัมปทานของไทยจึงมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับสัมปทานเป็นอย่างมากแม้ในปัจจุบันทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการดึงดูดให้บริษัทน้ำมันระหว่างประเทศมาลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย

เหมาะสมอย่างแท้จริงบนรากฐานขององค์ประกอบด้านกฎหมายปิโตรเลียมที่ทันสมัยมีความยืดหยุ่น (flexibility) และสอดคล้องสัมพันธ์กับกฎหมายระหว่างประเทศและสามารถได้รับการถ่ายทอดความสามารถและความเชี่ยวชาญของบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่ (ทั้งกรณีที่รัฐให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแก่บริษัทน้ำมันระหว่างประเทศโดยตรงหรือกรณีที่มีการแสวงประโยชน์ในปิโตรเลียมร่วมกันระหว่างรัฐต่อรัฐ) ซึ่งจากการพิจารณาระบบสัมปทานของไทย (จากเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว) ยังเป็นระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่ไม่สอดคล้องกับสถานะการณ์ดังกล่าว

4.1.2 ข้อได้เปรียบของระบบแบ่งปันผลผลิต*

ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) นับว่าเป็นระบบการออมขอมผลประโยชน์ระหว่างประเทศเจ้าของแหล่งปิโตรเลียมกับบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองของโลกและยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไปซึ่งเป็นระบบมีข้อได้เปรียบระบบสัมปทานในเรื่องนี้ แต่อย่างไรก็ตามระบบแบ่งปันผลผลิตยังคงมีข้อได้เปรียบในระบบสัมปทานในด้านอื่นอยู่ ซึ่งจะได้อภิปรายระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียกับระบบสัมปทานของไทยในส่วนนี้

จากการพิจารณาถึงจุดเด่นและข้อดีของระบบแบ่งปันผลผลิตโดยเฉพาะแบบของมาเลเซียและได้ทำการเปรียบเทียบกับระบบสัมปทานของไทยในตอนต้นของบทนี้แล้ว อาจสรุปข้อได้เปรียบของระบบแบ่งปันผลผลิตในความเหมาะสมของการนำมาใช้ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยในเรื่องสำคัญหลายประการคือ

1. หลักกฎหมายในเรื่องอำนาจอธิปไตยและกรรมสิทธิ์ของรัฐ (Sovereignty and State Ownership) การให้สิทธิโดยใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตนั้นสอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยและกรรมสิทธิ์ของรัฐที่มีอยู่เหนือดินแดนของตนรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่บนหรือใต้ดินแดนเหล่านั้น ทั้งตามกฎหมายภายใน (ในราชอาณาจักรที่มีใช้บริเวณไหล่ทวีป) และตามกฎหมายระหว่างประเทศ (บริเวณไหล่ทวีป) โดยระบบแบ่งปันผลผลิตยืนยันถึงหลักอำนาจอธิปไตยและกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยสมบูรณ์ ซึ่งประเทศมาเลเซียได้ใช้หลักการของการให้สิทธิระบบแบ่งปันผลผลิตทั่วราชอาณาจักร (รวมทั้งบริเวณไหล่ทวีปที่ตนอ้างสิทธิ) และข้อกำหนดต่างๆ ในสัญญาที่อยู่บนรากฐานของหลักกฎหมายนี้ เช่น เครื่องไม้เครื่องมือและทรัพย์สินต่างๆ

* บทที่ 4 ข้อ 1 เรื่องจุดเด่นและข้อดีของระบบแบ่งปันผลผลิต และข้อ 3 เรื่องการเปรียบเทียบระบบสัมปทานกับระบบแบ่งปันผลผลิต ประกอบด้วย

ที่ผู้ได้รับสิทธินำเข้ามาตกเป็นของรัฐทันทีที่ซื้อหรือนำเข้า เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบระบบสัมปทานของไทยที่มีอาจยืนยันถึงหลักกฎหมายในเรื่องนี้ได้อย่างสมบูรณ์ โดยพิจารณาได้จากบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม เช่น การนำเข้าช่างฝีมือและผู้เชี่ยวชาญต่างค่าตัวได้เป็นพิเศษยกเว้นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง การยกเว้นภาษ้นำเข้าทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม เป็นต้น อีกทั้งยังเป็นความไม่สอดคล้องประการหนึ่งที่ประเทศไทยไม่สามารถใช้ระบบการให้สิทธิแบบสัมปทานของไทยในพื้นที่ที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซียได้

นอกจากนี้ระบบแบ่งปันผลผลิตของมาเลเซียมีกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนถึงกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้โดยกฎหมายมาเลเซียมีการบัญญัติว่า กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ยังคงเป็นของรัฐและกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้โอนไปยังผู้ได้รับสัญญาเมื่อใด* แต่ในระบบสัมปทานของไทยยังมีข้อขัดข้องว่ากรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้โอนไปยังผู้รับสัมปทานเมื่อใด เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ระบบแบ่งปันผลผลิตจึงยืนยันหลักกฎหมายในเรื่องอำนาจอธิปไตยและกรรมสิทธิ์ของรัฐได้ชัดเจนกว่าระบบสัมปทานที่ประเทศไทยใช้อยู่

2. การควบคุมและการมีส่วนร่วมของรัฐ** (Control and State

Participation)

ระบบแบ่งปันผลผลิตเป็นระบบที่รัฐใช้อำนาจควบคุมการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเกือบทุกขั้นตอน นอกจากนั้นรัฐยังมีส่วนในการจัดทำตรวจสอบควบคุมระบบบัญชีในการประกอบกิจการปิโตรเลียมของผู้ได้รับสิทธิด้วยในระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียอันเป็นการควบคุมของรัฐในระดับสูง ส่วนการมีส่วนร่วมของรัฐในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของผู้ได้รับสิทธินั้น ระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียที่มีข้อกำหนดให้รัฐเข้ามีส่วนร่วมในการผลิตปิโตรเลียมได้ ส่งผลให้รัฐสามารถทราบถึงฐานของผลประโยชน์ที่แท้จริงของผู้ได้รับสัญญาซึ่งจะต้องนำมาแบ่งกันกับรัฐ ในข้อนี้นับว่าเป็นข้อได้เปรียบระบบสัมปทานของไทยที่ระดับการควบคุมน้อยกว่าโดยจะเป็นเพียงผู้รับรายงานจากผู้รับสัมปทานและไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทาน โดยให้เป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้รับสัมปทาน จึงอาจไม่ทราบฐานผลประโยชน์ที่แท้จริงของผู้รับสัมปทานที่จะต้องแบ่งให้กับรัฐ ตามระบบแบ่งปันผลผลิตรัฐจึงได้ประโยชน์สูงสุดจากการให้สิทธิสำรวจปิโตรเลียมอย่างยุติธรรม ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบระบบ

* ดู บทที่ 3 ข้อ 2.2 ประกอบด้วย

** ดู บทที่ 4 ข้อ 3 ประกอบด้วย

สัมปทานที่แม้หากสัญญาสัมปทานจะมีการกำหนดอัตราผลประโยชน์ไว้ให้อัตราสูงก็ตามก็ไม่แน่ว่าผลประโยชน์นั้นจะเป็นผลประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง

3. การถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่น*

ระบบแบ่งปันผลผลิตเป็นระบบการให้สิทธิที่อยู่บนรากฐานของทฤษฎีการพัฒนาแบบพึ่งพาตนเองโดยมีข้อกำหนดในการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้อย่างแน่นอนชัดเจนเช่น เอกชนคู่สัญญา (Contractor) ต้องระบุไว้ในแผนดำเนินงานที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดการที่เอกชนคู่สัญญา (Contractor) ต้องใช้สินค้าและบริการภายในประเทศอันเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่น และมีบทบังคับให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ได้อย่างแท้จริงด้วยในระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียเช่น การรับพนักงานชาวต่างชาติต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถที่พึ่งพาเทคโนโลยี ทรัพยากรมนุษย์ และเงินทุนของบริษัทที่ข้ามระหว่างประเทศลดลงและอาจพึ่งพาตนเองได้ในอนาคตอันจะทำให้รัฐได้ประโยชน์สูงสุดจากแหล่งปิโตรเลียมของคนอันเป็นข้อได้เปรียบระบบสัมปทานของไทยซึ่งแม้จะมีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวนี้ แต่หากพิจารณาให้ดีแล้วจะพบว่าอาจไม่สัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีบทบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าวที่รัดกุมเพียงพอ เช่น ไม่มีการจำกัดหรือควบคุมการนำเข้าผู้เชี่ยวชาญต่างค่าว แต่กฎหมายกลับบัญญัติให้สิทธิพิเศษในการนำเข้าเกินกว่าจำนวนที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องและไม่ส่งเสริมข้อกำหนดในสัญญาสัมปทานในเรื่องการจ้างงานผู้มีสัญชาติไทยที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ ด้วย ส่วนข้อกำหนดเรื่องการต้องพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่นในแบบสัญญาสัมปทานของไทยไม่ได้กำหนดตายตัวไว้ แต่อาจมีการเสนอเป็นผลประโยชน์พิเศษซึ่งจะเสนอหรือไม่ก็ได้ อย่งไรก็ตามระบบแบ่งปันผลผลิตยังมีข้อได้เปรียบเพราะเป็นข้อกำหนดพื้นฐานที่ต้องระบุไว้ในสัญญา

4. มีความยืดหยุ่น (flexibility) ระบบแบ่งปันผลผลิตคู่สัญญาอาจเจรจาตกลงกันเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาได้ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ต่างๆ ของคู่สัญญาได้โดยไม่ต้องทำการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียม ระบบแบ่งปันผลผลิตจึงเป็นระบบให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่มีความยืดหยุ่นและแก้ไขข้อขัดข้องทั้งของรัฐและเอกชนคู่สัญญา (Contractor) ได้ดีกว่าระบบสัมปทาน อันจะเป็นการรักษาประโยชน์ของคู่สัญญาได้เป็นอย่างดี

* ดู บทที่ 4 ข้อ 1 และข้อ 3 ประกอบด้วย

ที่กล่าวมาเป็นข้อได้เปรียบของระบบแบ่งปันผลผลิตที่นับว่าเป็นหลักสำคัญที่อาจนำมาใช้ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยได้แต่จะนำมาใช้ได้เพียงใดและในลักษณะใดจะได้พิจารณาต่อไป

4.1.3 การที่ประเทศไทยอาจจะต้องแสวงหาประโยชน์ในปีโตรเลียมร่วมกับต่างประเทศในพื้นที่พัฒนาร่วมแก่งอื่นในอนาคต

พื้นที่จำนวนมากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกจำกัดมิให้มีการดำเนินการสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมประชิดพรมแดน เนื่องจากพรมแดนนั้นยังมีข้อโต้แย้งในเรื่องกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศอยู่ อย่างไรก็ตามในระยะเวลาที่ผ่านมารัฐต่างๆ ได้เริ่มดำเนินการตามแนวทางซึ่งสามารถปฏิบัติได้ (pragmatic approach) ในการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อทำให้การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสามารถดำเนินต่อไปได้ ในขณะที่ไม่กระทบกระเทือนการอ้างอธิปไตยเหนือดินแดน วิธีแก้ปัญหาคือการร่วมมือในพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Areas หรือ JDA) โดยอาจเป็นการร่วมกันผลิต (Unitisation) ในแหล่งปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาด้วย¹³

ในส่วนของประเทศไทยปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย (Malaysia - Thailand Joint Authority หรือ MTJA)* ขึ้นเพื่อรับผิดชอบในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณไหล่ทวีปที่อยู่ตอนเหนือของแหล่งปิโตรเลียมที่เรียกว่า Malay Basin ในอ่าวไทยระหว่างไทยและมาเลเซีย ที่ทั้งสองประเทศอ้างสิทธิในไหล่ทวีปที่ทับซ้อนกันอยู่ ซึ่งพื้นที่พัฒนาร่วมนี้ใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ซึ่งมีได้ใช้ระบบสัมปทานและไม่อยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติปิโตรเลียมของไทย แต่ระบบแบ่งปันผลผลิตได้รับการบัญญัติขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. 2533 มาตรา 17 ที่บัญญัติว่าสัญญาเพื่อสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากปิโตรเลียมจะต้องเป็นสัญญาแบ่งปันผลผลิต แนวโน้มของการร่วมกันผลิตระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในอนาคตมีอยู่หลายพื้นที่ที่รวมถึงบริเวณอ่าวไทยตอนกลางระหว่างไทย กัมพูชา ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีศักยภาพทางปิโตรเลียม¹⁴ และมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีการจัดตั้งพื้นที่พัฒนาร่วม (JDA) ขึ้นอีก¹⁵ จึงอาจมีกรณีที่ประเทศไทยต้อง

¹³ จารุอุดม เรื่องสุวรรณ, การร่วมกันผลิตระหว่างประเทศ (International Unitisation) (กรกฎาคม, 2538), หน้า 27. (อัครสำเนา)

*ดู บทที่ 1 ข้อ 1.4.1.1 ประกอบด้วย

¹⁴ จารุอุดม เรื่องสุวรรณ, การร่วมกันผลิตระหว่างประเทศ (International Unitisation) (กรกฎาคม, 2538), หน้า 26. (อัครสำเนา)

¹⁵ เรื่องเดียวกัน

แสวงหาผลประโยชน์จากปีโตรเลียมร่วมกับต่างประเทศในพื้นที่ร่วมแก่งอื่น ในอนาคตระบบแบ่งปันผลผลิตจึงเป็นระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่สอดคล้องกับสถานะการณื่อดังกล่าวทั้งนี้เนื่องจากเป็นระบบที่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นิยมใช้ ประกอบกับระบบแบ่งปันผลผลิตเป็นระบบของการออมชอมผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับผู้ได้รับสิทธิ ซึ่งแตกต่างจากระบบสัมปทานที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับสัมปทานมากกว่า เช่น สัมปทานของไทย และระบบสัญญาให้สิทธิปิโตรเลียมแบบใหม่ของเวียดนามที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์แก่รัฐมากกว่า¹⁶ ระบบแบ่งปันผลผลิตจึงมีความยืดหยุ่นเพียงพอและเหมาะสมในกรณีที่น่านำมาใช้ในพื้นที่พัฒนาร่วมได้เป็นอย่างดี

ด้วยเหตุผลของการที่ประเทศไทยอาจต้องร่วมแสวงหาผลประโยชน์ในปิโตรเลียมร่วมกับต่างประเทศในพื้นที่พัฒนาร่วมแก่งอื่นในอนาคตนี้เอง เป็นที่คาดหมายได้ว่าประเทศไทยประสบปัญหาในการนำระบบสัมปทาน โดยเฉพาะแบบของประเทศไทยไปใช้ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมที่จะเกิดขึ้น การศึกษาค้นคว้าและวางพื้นฐานในการใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของไทยเพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทยสมควรที่จะกระทำ ซึ่งนอกจากระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของไทยนี้จะเป็มาตรฐานในการเจรจาต่อรองกับต่างประเทศในการจะร่วมกันสำรวจและแสวงหาผลประโยชน์ในปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมได้อย่างมีศักดิ์ศรีและภาคภูมิแล้ว ประการที่สำคัญก็คือการที่ไทยสามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมอันมีค่าที่มีอยู่จำกัดอย่างได้ประโยชน์สูงสุด ในขณะที่ด้วยกันผลประโยชน์ที่รัฐได้รับก็อยู่ในอัตราสูงสุดอย่างแท้จริง

4.1.4 การก้าวให้ทันกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของระบบการให้สิทธิของประเทศกำลังพัฒนา

ระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในทวีปเอเชียแต่เดิมใช้ระบบสัมปทาน ซึ่งต่อมาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ เหล่านั้นเริ่มเห็นถึงความไม่สอดคล้องของระบบสัมปทานในด้านต่างๆ ในระยะแรกได้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบสัมปทานให้มีความเหมาะสมมากขึ้น แต่ปัจจุบันปรากฏว่ามีประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้หันมาใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เหตุผลประการสำคัญที่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ นั้นยกเลิกระบบสัมปทานและเปลี่ยนแปลงไปใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตก็คือการพิจารณาเห็นว่าระบบแบ่งปันผลผลิตมีข้อได้เปรียบ

¹⁶ ประสงค์ เจริญสิน, เมืองไทยมีไว้ขาย (กรุงเทพมหานคร : สื่อศึกษาสัมพันธ์
พริ้นติ้ง, 2529) หน้า 129 - 142.

กว่าระบบสัมปทาน ตัวอย่างของประเทศในทวีปเอเชียที่ใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตได้แก่ ประเทศจีน อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม¹⁷ จึงตั้งข้อสังเกตได้ว่าในประเทศกำลังพัฒนาเริ่มมีการใช้ระบบสัมปทานน้อยลงและเปลี่ยนแปลงไปใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตเพิ่มขึ้น ประเทศไทยก็เป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่งซึ่งต้องทำการพัฒนาระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้รัฐและผู้ได้รับสิทธิได้รับประโยชน์จากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสูงสุดอย่างเป็นธรรม ระบบแบ่งปันผลผลิตจึงเป็นระบบการให้สิทธิที่เหมาะสมและ สอดคล้องกับการพัฒนาดังกล่าวสำหรับประเทศไทย ดังเช่นประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ประสบความสำเร็จในการใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศตนมาแล้ว

4.2 ลักษณะของการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้

4.2.1 ใช้ระบบสัมปทานแต่ปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดและผลประโยชน์ต่างๆที่รัฐจะได้รับ

การใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตในลักษณะนี้เป็นการนำหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดและผลประโยชน์บางประการในระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้เพื่อปรับปรุงแก้ไขระบบสัมปทานของไทยทั้งนี้โดยมิได้ทำการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของระบบสัมปทานเช่นในเรื่องหลักกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตโดยหรือหลักการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาที่ต้องแก้ไขกฎหมาย เป็นต้น แต่จะเป็นการนำมาใช้เพื่อปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดและผลประโยชน์ในระบบสัมปทานของไทยให้เหมาะสมมากขึ้น แต่ทั้งนี้กฎเกณฑ์ของระบบแบ่งปันผลผลิตที่จะนำมาใช้นั้นจะต้องปรับให้สอดคล้องกับระบบสัมปทานด้วย โดยอาจต้องลดระดับความเข้มงวดลง ตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดของระบบสัมปทานที่ให้ผู้รับสัมปทานรายงานผลการประกอบกิจการปิโตรเลียมภายในเวลาที่กำหนด (ตามประกาศกรมทรัพยากรธรณี) ภายหลังเสร็จสิ้นการสำรวจแล้ว ส่วนข้อกำหนดของระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียเอกชนคู่สัญญา (Contractor) ต้องรายงานผลการประกอบกิจการปิโตรเลียมเป็นรายปี (หรือรายเดือน) ในการนำข้อกำหนดของระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้อาจกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องรายงานผลการประกอบกิจการปิโตรเลียม เป็นราย 3 ปี เป็นต้น หรือในเรื่องข้อมูลที่ผู้รับสัมปทานได้จากการประกอบกิจการปิโตรเลียม ซึ่งระบบสัมปทานของไทยแม้มีข้อกำหนดในเรื่องนี้ (คูกฎกระทรวงฉบับที่ 5

¹⁷ Foley and Gussis, "Oil & Gas Production Sharing Contract (PSCS), Concession and New Petroleum Ventures in the Asia - Pacific Basin Tax & Fiscal Regime: A Comparative Analysis," presented at Sheraton Grand Hotel Malaysia April 29, 1993.

(2514) ออกตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ข้อ 7) แต่มีลักษณะแคบกว่าระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย ข้อมูลส่วนใหญ่จึงเป็นของผู้รับสัมปทานซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมและผู้รับสัมปทานโดยรัฐไม่อาจทราบได้เพราะผู้รับสัมปทานถือว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับ แต่ในระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียถือว่าข้อมูลที่เป็นผลมาจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมเป็นสิทธิของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้อมูลดิบหรือข้อมูลที่แปดผลแล้ว โดยรัฐมีสิทธิในต้นฉบับเอกสารข้อมูลดังกล่าว หากเอกชน คู่สัญญา (Contractor) ต้องการก็ต้องขออนุญาตถ่ายเป็นสำเนาแทน ในการนำข้อกำหนดนี้มาใช้อาจมีข้อกำหนดให้ข้อมูลดังกล่าวยังคงเป็นสิทธิของผู้รับสัมปทานเช่นเดิม แต่ผู้รับสัมปทานต้องส่งข้อมูลที่จำเป็นบางประการให้กับรัฐ (ซึ่งต้องมีการศึกษาต่อไป) หรือข้อกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของรัฐ เช่น การเข้าร่วมทุนกับผู้ได้รับสิทธิ* ในระบบสัมปทานของไทยไม่มีบทบัญญัติที่รัฐสามารถเข้าร่วมทุนหรือร่วมดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมกับผู้รับสัมปทาน ส่วนในระบบแบ่งปันผลผลิตมีข้อกำหนดแน่นอนให้รัฐสามารถเข้าร่วมดำเนินการกับเอกชนคู่สัญญา กรณีนี้อาจมีบทบัญญัติให้รัฐสามารถเข้าร่วมทุนหรือร่วมดำเนินการสำรวจและผลิตกับผู้รับสัมปทานได้ เมื่อพบแหล่งปิโตรเลียมที่มีศักยภาพทางพาณิชย์ในระดับที่กำหนด เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในลักษณะนี้เป็นการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาผสมผสานกับระบบสัมปทานของไทยโดยยังคงหลักการพื้นฐานของระบบสัมปทานของไทยไว้ โดยพิจารณาว่าข้อกำหนดและผลประโยชน์ต่างๆ ของระบบแบ่งปันผลผลิตที่

* กระทรวงกลาโหมได้ทำสัญญาร่วมลงทุนและประกอบกิจการปิโตรเลียมกับบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2536 ในพื้นที่แปลงสำรวจบนบกภาคเหนือบริเวณลุ่มแอ่งลำปางและบริเวณลุ่มแอ่งแพร่ โดยใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 โดย ปตท.สผ.ได้รับประโยชน์ สิทธิ ตลอดจนมีหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ได้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 (ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 331) แต่มีข้อกำหนดให้กระทรวงกลาโหมสามารถร่วมลงทุนกับ ปตท.สผ.ได้ เมื่อ ปตท.สผ.พบหลุมปิโตรเลียมที่มีศักยภาพในเชิงพาณิชย์ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และมีการกำหนดพื้นที่ผลิตแล้วให้ถือว่ากระทรวงกลาโหมเข้าร่วมลงทุนประกอบกิจการปิโตรเลียมกับ ปตท.สผ.เป็นอัตราส่วนได้เสียที่ไม่แบ่งแยกร้อยละ 20 ในแปลงร่วมทุนแปลงนั้น เว้นแต่กระทรวงกลาโหมจะแจ้งเป็นหนังสือให้ ปตท.สผ. ทราบใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการกำหนดพื้นที่ผลิตถูกต้องแล้วประสงค์จะเข้าร่วมลงทุนเป็นอัตราส่วนได้เสียที่ไม่แบ่งแยกน้อยกว่าร้อยละ 20

จะนำมาใช้เพื่อแก้ไขปรับปรุงระบบสัมปทานของไทยนั้นต้องลดระดับความเข้มงวดลงเพื่อให้สอดคล้องกับระบบสัมปทานที่ใช้เป็นหลักอยู่ อย่างไรก็ตามการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในลักษณะนี้แม้จะทำให้ระบบสัมปทานของไทยมีความเหมาะสมกับการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมากขึ้นแต่ยังคงขาดหลักการประการสำคัญในเรื่องที่ว่า กฎหมายปิโตรเลียมไม่ควรเป็นอุปสรรคขัดขวางความรวดเร็วของการสำรวจและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมกล่าวคือ การให้สิทธิในระบบสัมปทานของไทยภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมยังขาดความยืดหยุ่น (flexibility) เช่น ค่าภาคหลวงหรือการแก้ไขหลักเกณฑ์เรื่องภาษีเงินได้ปิโตรเลียม จะต้องทำการแก้ไขกฎหมายเท่านั้น รัฐบาลผู้รับสัมปทานจะมาตกลงเจรจากันเปลี่ยนแปลงแก้ไขทันทีไม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในลักษณะยังไม่สอดคล้องกับการที่ประเทศไทยอาจต้องแสวงหาผลประโยชน์ในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - กัมพูชา ซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ (ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในข้อ 4.2.3)

4.2.2 ใช้ระบบสัมปทานและระบบแบ่งปันผลผลิตควบคู่กัน โดยคำนึงถึงพื้นที่การให้สิทธิ

ในปัจจุบันแม้ว่ากฎหมายปิโตรเลียมของไทยจะกำหนดให้การให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมต้องใช้ระบบสัมปทานภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่ว่าราชอาณาจักร (ตามมาตรา 5) ซึ่งคำว่า “ราชอาณาจักร” หมายความรวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทย ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญาต่างประเทศด้วย (มาตรา 4) ก็ตามแต่ปรากฏว่าไหล่ทวีปของไทยในอ่าวไทยซึ่งมีการอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกันระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียคือบริเวณพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย ตามพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย นั้น มิได้ใช้ระบบสัมปทานในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม แต่ใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตซึ่งพัฒนามาจากแบบของมาเลเซีย (ในกรณีนี้เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประเทศและกฎหมายภายในซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาโดยละเอียดต่อไปในเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ* จึงถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์หนึ่งในราชอาณาจักรไทยมี

* ในกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจบังคับสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of law) ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน มีทฤษฎีต่างๆที่จะตอบปัญหาเรื่องนี้หลายทฤษฎีแต่กรณีนี้เป็นการใช้ ทฤษฎีทวินิยม (Dualism Theory) ในแนวความคิดว่ากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในต่างระบบกันนี้ เนื้อเรื่องที่แยกจากกันได้ โดยการผนวก (incorporate) กฎหมายระหว่างประเทศให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในด้วยการแปลงรูป (Transformation) โดยวิธีการออกกฎหมาย (legislative act) เช่น การออกพระราชบัญญัติ คู

การใช้ทั้งระบบสัมปทานและระบบแบ่งปันผลผลิตในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในขณะเดียวกัน

การนำระบบสัมปทานและระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้ควบคู่กัน โดยคำนึงถึงพื้นที่ เช่น บริเวณเขตไหล่ทวีป ในทางกฎหมายกระทำได้โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 4 โดยให้คำว่า “ราชอาณาจักร” ไม่หมายความรวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญาต่างประเทศด้วย และต้องมีการออกพระราชบัญญัติปิโตรเลียมเขตไหล่ทวีปกำหนดกฎเกณฑ์การให้สิทธิโดยระบบแบ่งปันผลผลิตแยกออกจากพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่ใช้ระบบสัมปทาน ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 6 ก็ได้บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการปิโตรเลียม แต่ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใด ผลิตปิโตรเลียมจากแหล่งปิโตรเลียมที่มีสมรรถนะเชิงพาณิชย์ให้นำบทบัญญัติหมวด 7 ว่าด้วยค่าภาคหลวงมาใช้อาศัย” ซึ่งเป็นการที่กฎหมายปิโตรเลียมเองก็มีการเปิดช่องให้ กระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการปิโตรเลียม ไม่ต้องใช้ระบบสัมปทานเพียงแต่ต้องมีข้อกำหนดเรื่องค่าภาคหลวงของพระราชบัญญัติปิโตรเลียมอยู่เท่านั้น แต่แม้การใช้ระบบสัมปทานและระบบแบ่งปันผลผลิตควบคู่กัน โดยคำนึงถึงพื้นที่ให้สิทธิจะกระทำได้ในทางกฎหมาย (ตามกฎหมายระหว่างประเทศกรณีพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย หรือตามกฎหมายภายในกรณีตามมาตรา 6 และกรณีหากจะมีการแก้ไขมาตรา 4 ให้คำว่าราชอาณาจักรไม่หมายรวมถึงเขตไหล่ทวีป) แต่หากพิจารณาโครงสร้างของกฎหมายปิโตรเลียมทั้งสองระบบแล้วมีความแตกต่างกันอยู่* นอกจากนี้อาจมีทิศทางการพัฒนาการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะไม่ใช่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของไทยในปัจจุบัน อาจประสบปัญหาและความยุ่งยากเป็นอย่างมากในการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับโครงสร้างใหม่นี้ จึงเห็นได้ว่าการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้ควบคู่กับระบบสัมปทานโดยคำนึงถึงพื้นที่การให้สิทธินี้ ยังคงไม่มีความเหมาะสมด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว

นพนธิ สุริยะ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ (International Law), 5 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 165 - 171.

* ดูบทที่ 4 ข้อ 3 การเปรียบเทียบระบบสัมปทานกับระบบแบ่งปันผลผลิตประกอบ
ด้วย

4.2.3 เปลี่ยนแปลงไปใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต

จากการพิจารณาถึงความไม่สอดคล้องกันต่างๆ ของการใช้ในตัวระบบสัมปทานของไทยเอง* ข้อได้เปรียบของระบบแบ่งปันผลผลิต** และการที่ประเทศไทยอาจต้องแสวงหาประโยชน์ในปีโตรเลียมร่วมกับต่างประเทศในพื้นที่พัฒนาร่วมแก่งอื่นคือ บริเวณเขตไหล่ทวีประหว่างไทยกับกัมพูชา*** ดังกล่าวมาแล้วนั้น การเปลี่ยนแปลงระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจากระบบสัมปทานเป็นระบบแบ่งปันผลผลิตจึงเป็นลักษณะที่เหมาะสมในการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในประเทศไทย และการใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตเพียงระบบเดียวจะเป็นการสอดคล้องกับการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในภาวะปัจจุบันและอนาคตได้ กล่าวคือ การใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตเป็นการยืนยันถึงหลักอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ที่รัฐมีอยู่เหนือดินแดนของตนเองและการมีกรรมสิทธิ์ในปีโตรเลียมทั้งที่อยู่ในแหล่งปิโตรเลียมและที่ค้นพบซึ่งอยู่ในดินแดนของตนเองตามหลักกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State Ownership) การที่รัฐให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นกรณีที่รัฐมีอาจดำเนินการด้วยตนเองด้วยเหตุผลประการต่างๆ นั้นจำเป็นที่รัฐจะต้องยึดมั่นในหลักอำนาจอธิปไตยและกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยผ่านการควบคุม (Control) และการมีส่วนร่วมของรัฐ (State Participation) ทั้งนี้มิใช่เพื่อผลประโยชน์มากที่สุดของรัฐ แต่เพื่อประโยชน์สูงสุด (ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่มิใช่เน้นเป็นจำนวนมาก) ทั้งของรัฐและของผู้ได้รับสิทธิอย่างเป็นธรรม ข้อกำหนดต่างๆ ของระบบแบ่งปันผลผลิตในปัจจุบันมิใช่หลักเกณฑ์ที่ถึงกับเป็นสิ่งกีดขวางการตัดสินใจจะเข้ามาลงทุนของบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศหากผลประโยชน์ที่บริษัท น้ำมันระหว่างประเทศจะได้รับอยู่ในระดับที่สมเหตุสมผล (มิใช่จำนวนมากเพียงประการเดียว) ระบบแบ่งปันผลผลิตมีความยืดหยุ่น (flexibility) เปลี่ยนแปลงได้โดยการเจรจาตกลงระหว่าง คู่สัญญาคือรัฐและเอกชนคู่สัญญา (Contractor) (โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย) ทันกับสถานะการณ์สำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยการเปลี่ยนแปลงไปใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตของไทยซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมในส่วนนี้คือ ประเทศไทยสามารถใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของไทยในการตกลงเจรจากับประเทศกัมพูชา กรณีที่ประเทศไทยอาจต้องแสวงหาประโยชน์ในปีโตรเลียมบริเวณไหล่ทวีปที่ไทยและกัมพูชาต่างอ้างสิทธิอยู่ในรูปของพื้นที่พัฒนาอีกแห่งหนึ่งในอนาคต ซึ่งนับได้ว่าเป็นความสอดคล้องประสานระหว่าง กฎหมาย เศรษฐกิจ และการเมือง (เศรษฐกิจการเมือง) ได้เป็นอย่างดีอันจะนำซึ่งประโยชน์ในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการพัฒนาในด้านการสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการเปลี่ยนแปลงไปใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตก็คือทำอะไรจะทำให้ข้อกำหนดตามสัญญาและประโยชน์ที่รัฐและ เอกชนคู่สัญญา

* ดู บทที่ 4 ข้อ 4.1.1 ประกอบด้วย

** ดู บทที่ 4 ข้อ 4.1.2 ประกอบด้วย

*** ดู บทที่ 4 ข้อ 4.1.3 ประกอบด้วย

(Contractor) คาดว่าจะได้รับนั้นประสานสอดคล้องกันได้มากที่สุด ดังนั้นระบบแบ่งปันผลผลิตที่จะนำมาใช้หากเปรียบเทียบกับระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีแหล่งปิโตรเลียมซึ่งมีศักยภาพทางพาณิชย์จำนวนมาก ข้อกำหนดต่างๆในสัญญาแบ่งปันผลผลิตจึงมีระดับความเข้มงวดมากแล้ว ประเทศไทยซึ่งมีแหล่งปิโตรเลียมที่มีศักยภาพทางพาณิชย์จำนวนน้อยกว่าจึงควรมีระดับความเข้มงวดน้อยกว่าระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย เช่นมีระดับการควบคุมและการมีส่วนร่วมของรัฐน้อยกว่า (แต่มากกว่าข้อกำหนดในระบบสัมปทานของไทยซึ่งอยู่ในรากฐานหลายประการต่างกัน) แต่สำหรับระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของไทยที่จะใช้ในการตกลงเจรจากับประเทศกัมพูชา ในกรณีที่ไทยอาจต้องแสวงหาประโยชน์ในปิโตรเลียมร่วมกับกัมพูชาในพื้นที่พัฒนาร่วมนั้นข้อกำหนดและผลประโยชน์ต่างๆในสัญญาแบ่งปันผลผลิต อาจ เทียบเคียงกับสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่ใช้ในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซียได้ เนื่องจากเป็นพื้นที่พัฒนาร่วมที่มีศักยภาพทางปิโตรเลียมใกล้เคียงกัน

การเปลี่ยนแปลงจากระบบสัมปทานไปเป็นระบบแบ่งปันผลผลิตของไทยจะต้องทำการยกเลิกกฎหมายปิโตรเลียมและออกเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฉบับใหม่สามารถกำหนดให้ใช้ระบบการให้สิทธิอื่นๆ นอกจากระบบแบ่งปันผลผลิตได้ด้วย ซึ่งในด้านองค์กรที่เป็นของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการปิโตรเลียมเองก็นับได้ว่ามีความพร้อมเพียงพอที่จะสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับการให้สิทธิในระบบแบ่งปันผลผลิตที่จะนำมาใช้ได้ ซึ่งจะดีกว่าหลักการสำคัญๆ โดยสรุปดังนี้

1. ทำการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่แก้ไขใหม่ ทั้งนี้จะมีผลตั้งแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียมใหม่เป็นต้นไป (ไม่ใช้บังคับกับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ฉบับเดิม)

2. มีบทบัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมและสิทธิในการสำรวจและผลิตรวมทั้งการเก็บรักษาปิโตรเลียมไม่ว่าบนบกหรือในทะเลเป็นของบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ (National Oil Corporation)

3. มีการจัดตั้งบรรษัทน้ำมันแห่งชาติ (National Oil Corporation) มีอำนาจหน้าที่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฉบับใหม่ โดยมีอิสระในการกำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆของสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่สร้างขึ้นใหม่ โดยไม่ต้องรับอนุมัติจากรัฐบาลหรือรัฐสภาและมีอำนาจควบคุมการประกอบกิจการปิโตรเลียมของเอกชนคู่สัญญา

(Contractor) สามารถจะทำได้โดยการตกลงกันระหว่างบริษัทน้ำมันแห่งชาติกับเอกชนคู่สัญญา
(Contractor)

4. มีการจัดตั้งบริษัทย่อยของบริษัทน้ำมันแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่
ในการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนคู่สัญญา (Contractor) โดยบริษัทย่อยดังกล่าวกับเอกชนคู่สัญญา
(Contractor) อยู่ในลักษณะของสัญญาร่วมดำเนินการ (joint operating agreement)

· การนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้แทนระบบสัมปทานนั้น ดังที่ได้
กล่าวแล้วว่าจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์สอดคล้องระหว่างข้อกำหนดต่างๆ (ในแบบของ
มาเลเซียมีความเข้มงวดมาก) กับผลประโยชน์ที่รัฐและเอกชนคู่สัญญา (Contractor) จะได้รับ ซึ่งได้
ตั้งข้อเสนอที่ว่าระดับความเข้มงวดของข้อกำหนดในระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของไทย ควรลดลง
กว่าข้อกำหนดในระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซีย แต่ในส่วนผลประโยชน์ระหว่างรัฐและ
เอกชนคู่สัญญา (Contractor) จะอยู่ในอัตราเท่าใดสำหรับระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของไทยอันจะ
ต้องอาศัยหลักทางเศรษฐศาสตร์นั้นเป็นเรื่องที่ต้องศึกษากันกว่าต่อไป