

ระบบการคลังปิโตรเลียมของไทย: ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

- ภูรี สิริสุนทร -

puree.sirasoon@econ.tu.ac.th

คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ

ปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีประโยชน์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ในขณะที่เดียวกันปิโตรเลียมยังเป็นทรัพยากรที่อยู่อย่างจำกัด เมื่อนำมาใช้แล้วก็จะค่อยๆ หดหายไปในท้ายที่สุด ดังนั้นในการนำทรัพยากรปิโตรเลียมมาใช้ โดยหลักการแล้วรัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากรควรได้รับ “ค่าเช่าในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร” (Resource rent) ในมูลค่าสูงสุด โดยค่าเช่าในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นคือมูลค่าปิโตรเลียมที่เป็นส่วนเกินจากต้นทุนในการสำรวจ พัฒนา ขุดเจาะ และผลิตปิโตรเลียม รวมไปถึงส่วนแบ่งกำไรที่ผู้ประกอบการได้รับ

ในการดึงค่าเช่าในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้ได้มูลค่าสูงสุด รัฐบาลในแต่ละประเทศมักจะออกแบบ “ระบบการคลังปิโตรเลียม” มารองรับโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐและผู้ประกอบการร่วมกัน ระบบการคลังปิโตรเลียมที่มีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมจึงควรจะคำนึงถึงความสามารถในการแบ่งส่วนกำไรระหว่างรัฐและผู้ประกอบการอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ควรจะสามารถประกันส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐ และสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการลงทุนและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ภายใต้ระบบการคลังปิโตรเลียมหนึ่งๆ มักจะมี “ส่วนผสมเครื่องมือทางการคลัง” ที่หลากหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เครื่องมือทางการคลังที่มักนำมาใช้ ได้แก่ ค่าภาคหลวง การหักค่าต้นทุน ส่วนแบ่งกำไร ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ ปิโตรเลียม ภาษีส่งออกและภาษีนำเข้า รวมไปถึงผลประโยชน์พิเศษอื่นๆ ในรูปของการอบรม การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการจ้างงาน เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะรัฐจะใช้ “ระบบสัมปทาน” หรือ “ระบบแบ่งปันผลผลิต” ในการให้สิทธิสำรวจ พัฒนาและผลิตปิโตรเลียม เครื่องมือทางการคลังเหล่านี้ก็มักจะปรากฏอยู่ในส่วนผสมที่แตกต่างกันเท่านั้นเอง

ประเทศไทยใช้ระบบสัมปทานในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยมีเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญคือค่าภาคหลวง ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และผลประโยชน์พิเศษอื่นๆ ปัจจุบันระบบการคลังปิโตรเลียมของไทยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือกลุ่ม Thailand I (ตาม พรบ. ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514) และ Thailand III (ตาม พรบ. ปิโตรเลียม พ.ศ. 2532) โดยภายใต้ระบบ Thailand I รัฐจะได้รับค่าภาคหลวง 12.5 % ของมูลค่าปิโตรเลียม ในขณะที่ภายใต้ระบบ Thailand III รัฐจะได้รับค่าภาคหลวงแบบขั้นบันไดตามปริมาณการผลิต ตั้งแต่ 5-15% ของมูลค่าปิโตรเลียม ภายใต้ทั้งสองระบบ รัฐจะได้รับภาษีเงินได้ปิโตรเลียม 50 % (ในปัจจุบัน ไม่มีผู้รับสัมปทานภายใต้ระบบ Thailand II)

ในขณะที่ประเทศไทยใช้ระบบสัมปทาน ประเทศเพื่อนบ้านอันได้แก่กัมพูชา พม่า และอินโดนีเซีย รวมไปถึงประเทศเกินกว่าครึ่งหนึ่งทั่วโลกเลือกใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต ภายใต้ระบบแบ่งปันผลผลิตเครื่องมือทางการคลังที่มักจะนำมาใช้เพิ่มเติมคือ การหักค่าต้นทุนและส่วนแบ่งกำไรระหว่างรัฐและผู้ประกอบการทั้งในอัตราคงที่และขั้นบันได นอกจากนี้ ยังเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลอีกด้วย ภายใต้ระบบนี้ รัฐอาจจะเก็บหรือไม่เก็บค่าภาคหลวงก็ได้ ประเทศเพื่อนบ้านของไทยยกเว้นอินโดนีเซียได้กำหนดให้เก็บค่าภาคหลวงในอัตราคงที่และขั้นบันได และ

การกำหนดค่าภาคหลวงและส่วนแบ่งกำไรของประเทศเหล่านี้ ยังได้แบ่งแยกตามประเภทของปิโตรเลียมอันได้แก่น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ และแบ่งแยกตามพื้นที่ที่เปิดให้สำรวจและผลิตอีกด้วย

การประเมินระบบการคลังปิโตรเลียมระหว่างประเทศไม่สามารถเปรียบเทียบเครื่องมือทางการคลังที่ละเครื่องมืออย่างตรงไปตรงมาได้ เนื่องจากมีหน้าที่ ลักษณะ และอัตราที่แตกต่างกันมาก และแต่ละเครื่องมือก็มีผลเชื่อมโยงต่อกัน การประเมินระบบการคลังปิโตรเลียมที่เหมาะสมจึงควรพิจารณาเครื่องมือทางการคลังทุกเครื่องมือในองค์รวมโดยได้พัฒนามาเป็นตัวชี้วัดที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติอันได้แก่ “ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐ” (Government Take) และ “ส่วนแบ่งรายได้ของผู้ประกอบการ” (Company Take) ตัวชี้วัดนี้จะประเมินระบบการคลังปิโตรเลียมเมื่อผู้ประกอบการดำเนินการผลิตแล้วอย่างเต็มกำลัง (Full cycle)

ภายใต้ระบบการคลังปิโตรเลียมที่มีอยู่ในโลกปัจจุบัน ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐจะอยู่ในสัดส่วนที่สูงกว่าส่วนแบ่งรายได้ที่ผู้ประกอบการได้รับเสมอ เพียงแต่จะสูงก่อกว่ามากน้อยเพียงใด ภายใต้ระบบ Thailand I ส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐได้รับสูงกว่าที่ผู้ประกอบการได้รับ แต่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ภายใต้ระบบ Thailand III รัฐกลับได้ส่วนแบ่งรายได้ที่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยของโลก และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยได้รับส่วนแบ่งรายได้จากกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมน้อยที่สุด โดยได้รับส่วนแบ่งรายได้ที่ 65.6% และ 62.2% ภายใต้ระบบ Thailand I และ Thailand III ตามลำดับ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้าน รัฐได้รับส่วนแบ่งรายได้ไม่น้อยกว่า 75% และในบางกรณีส่วนแบ่งรายได้ของรัฐสูงถึง 89 % โดยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกที่ 70% อีกด้วย

ตารางส่วนแบ่งรายได้ของรัฐ (Government take) และส่วนแบ่งรายได้ของผู้ประกอบการ (Company take)

% ของมูลค่าปิโตรเลียม	ค่าเฉลี่ยของโลก		ไทย		กัมพูชา*		พม่า*		อินโดนีเซีย*	
	ระบบสัมปทาน	ระบบแบ่งปันผลผลิต	Thailand I	Thailand III*	น้ำมัน	ก๊าซธรรมชาติ	น้ำมัน	ก๊าซธรรมชาติ	น้ำมัน	ก๊าซธรรมชาติ
ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐ	64	70	65.6	62.2	78.1	75.34	85.8	88.84	80.4	77.6
ส่วนแบ่งรายได้ของผู้ประกอบการ	36	30	34.4	37.8	21.9	24.66	14.2	11.16	19.6	22.4

หมายเหตุ: ประเมินการจากกรณีต้นทุนสูง

* แสดงค่าเฉลี่ยของอัตราขั้นบันไดของค่าภาคหลวงและ /หรือส่วนแบ่งกำไร

ในภาพรวม จะเห็นได้ว่าระบบการคลังปิโตรเลียมของไทยมีการแบ่งส่วนรายได้ระหว่างรัฐและผู้ประกอบการอย่างเพียงพอ แต่การรับประกันรายได้ให้แก่รัฐยังไม่ดีนักเนื่องจากรัฐพึ่งพาแต่รายได้จากค่าภาคหลวงและภาษีเป็นหลักและไม่ได้รับส่วนแบ่งกำไรแต่อย่างใดดังที่ประเทศเพื่อนบ้านได้รับ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐในประเทศเหล่านี้สูงกว่าของไทย และเมื่อพิจารณาในมุมมองของผู้ประกอบการจะเห็นว่า Thailand I และ Thailand III สามารถสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการเข้ามาดำเนินกิจการ

สำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้เป็นอย่างดีเนื่องจากผู้ประกอบการเหล่านี้สามารถเข้าถึงรายได้และมีโอกาสได้รับผลตอบแทนค่อนข้างสูง

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การใช้ค่าภาคหลวงเป็นเครื่องมือหลักในการจัดสรรรายได้ให้แก่รัฐของไทยจะส่งผลให้รัฐได้รับ “ส่วนแบ่งรายได้แบบถดถอย” กล่าวคือเมื่อผู้ประกอบการสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดต้นทุนลงได้ รัฐกลับจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ในสัดส่วนที่น้อยลง ภายใต้ระบบ Thailand I และ Thailand III เมื่อผู้ประกอบการลดต้นทุนลงได้ (กรณีต้นทุนต่ำ) รัฐจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ลดลงเป็น 58.9 % (Thailand I) และ 57% (Thailand III)

ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐที่เพียงพอ เป็นธรรมและสามารถประกันส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐ ขึ้นอยู่กับการเลือกใช้ส่วนผสมเครื่องมือทางการคลังของรัฐ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ระบบสัมปทานหรือระบบแบ่งปันผลผลิตไม่ได้เป็นตัวบังคับว่ารัฐจะได้รับส่วนแบ่งรายได้มากหรือน้อยเกินไป แต่เป็นระบบที่ใช้เพื่อแสดงกรรมสิทธิ์เหนือปิโตรเลียมที่ผลิตได้ โดยภายใต้ระบบสัมปทาน ปิโตรเลียมที่ผลิตได้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ประกอบการ และภายใต้ระบบแบ่งปันผลผลิต รัฐมีกรรมสิทธิ์เหนือปิโตรเลียมที่ค้นพบ ในหลายประเทศที่ใช้ระบบสัมปทาน ได้มีการนำเครื่องมือทางการคลังใหม่ๆ มาใช้ร่วมกับเครื่องมือทางการคลังที่มีอยู่เพื่อแบ่งส่วน “กำไรส่วนเกิน” จากผู้ประกอบการ ตัวอย่างเช่น Windfall profit tax ในประเทศสหรัฐอเมริกา Petroleum revenue tax ในประเทศสหราชอาณาจักร Hydrocarbon tax ในประเทศนอร์เวย์ Special Participation tax ในประเทศบราซิล Frontier royalty ในประเทศแคนาดา และ Petroleum resource rent tax ในประเทศออสเตรเลีย โดยมีเงื่อนไขแบ่งแยกตามประเภทปิโตรเลียม พื้นที่สำรวจและผลิตปิโตรเลียม และปริมาณที่ผลิตได้แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เมื่อรัฐได้นำเครื่องมือทางการคลังใหม่ ๆ เหล่านี้มาใช้ร่วมกับเครื่องมือเดิมที่มีอยู่ก็ทำให้ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐเพิ่มสูงขึ้นทัดเทียมกับส่วนแบ่งรายได้ของรัฐภายใต้ระบบแบ่งปันผลผลิต

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เป็นแหล่งผลิตปิโตรเลียมรายใหญ่ของโลก และศักยภาพในการสำรวจและผลิตก็ไม่อาจเทียบเท่ากับประเทศที่มีรายได้หลักจากการส่งออกปิโตรเลียม แต่การนำทรัพยากรปิโตรเลียมของไทยขึ้นมาใช้ภายใต้ระบบการคลังปิโตรเลียมที่มีส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐในอัตราที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมากและต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในระดับโลกนั้น เป็นสิ่งที่รัฐควรพิจารณาทบทวนถึงเป้าหมายในการนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้ การสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการมาลงทุนและดำเนินกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยเป็นสิ่งจำเป็น แต่การบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยยอมรับส่วนแบ่งรายได้ในสัดส่วนที่ไม่สูงนักก็เป็นประเด็นที่รัฐควรพิจารณาด้วยเช่นกัน การพัฒนาและนำเครื่องมือทางการคลังใหม่ๆ มาใช้ประกอบเครื่องมือเดิมภายใต้ระบบเดิมที่มีอยู่เป็นหนทางหนึ่งซึ่งรัฐสามารถทำได้เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐและนำรายได้ไปพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ต่อไป