

## สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

**ชื่อคณะ** คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
**สมัย** นายศุภจิต นาคกรทรรพ ประธานกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน  
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ  
**ช่วงเวลาศึกษาดูงาน** ระหว่างวันที่ ๓ - ๕ มิถุนายน ๒๕๕๙

### ประเด็นศึกษาดูงาน

๑. ความร่วมมือด้านพลังงานที่สำคัญระหว่างไทยและเมียนมา
๒. การผลิตก๊าซธรรมชาติและโครงการต่าง ๆ ของบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

### สรุปสาระสำคัญ

#### ๑. ความร่วมมือด้านพลังงานที่สำคัญระหว่างไทยและเมียนมา

คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้เยี่ยมชมการระดมทุนว่า การกระทรวงพลังงานและไฟฟ้า (Mr. U Pe Zin Tun) และรับฟังบรรยายสรุปเกี่ยวกับความร่วมมือด้านพลังงานที่สำคัญระหว่างไทยและเมียนมา สรุปสาระสำคัญดังนี้

เมียนมาและไทยมีโครงการความร่วมมือด้านพลังงานและไฟฟ้าภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding - MOU) ระหว่างกัน เพื่อใช้เป็นกลไกในการผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนมายตง โครงการเพิ่มประสิทธิภาพโรงไฟฟ้าเยามา การพัฒนาสายส่งเชื่อมโยงระหว่างประเทศ การศึกษาความร่วมมือในการพัฒนาก๊าซธรรมชาติเหลวลอยน้ำ (FSRU) และโรงกลั่นน้ำมันในเมียนมา การแลกเปลี่ยนความรู้และเทคโนโลยีต่าง ๆ รวมถึงแนวทางในการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนในเมียนมา ได้แก่ โรงไฟฟ้าโซลาร์เซลล์ และโรงไฟฟ้าชีวมวล

เมียนมามีนโยบายในการพัฒนาด้านพลังงานและไฟฟ้า แบ่งได้เป็น ๙ ข้อ ดังนี้

๑) ดำเนินการวางแผนการพัฒนาด้านพลังงานและไฟฟ้าทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้ครอบคลุมโดยอ้างอิงจากข้อมูลที่มีความเป็นไปได้และตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ รวมถึงให้มีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

๒) จัดตั้งข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และข้อกำหนด เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและการแปรรูปองค์กรพลังงานของรัฐควบคู่กับนโยบายการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจ

๓) รวบรวมข้อมูลสถิติที่เป็นระบบทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานของชนิดเชื้อเพลิงที่หลากหลายในเมียนมา

๔) ดำเนินแผนงานโดยให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์จากแหล่งพลังงานพลังสำรองที่ถูกค้นพบในเขตนั้น

๕) ดำเนินแผนงานการใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานหมุนเวียนที่หลากหลาย เช่น ลม แสงแดด น้ำ ความร้อนใต้พิภพ และพลังงานชีวภาพ สำหรับการพัฒนาของแหล่งพลังงานที่ยั่งยืนในเมียนมา

๖) สนับสนุนการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและการอนุรักษ์พลังงาน

๗) จัดตั้งสถาบันวิจัย พัฒนา ออกแบบและศูนย์เผยแพร่องค์ความรู้ เพื่อเป็นองค์ความรู้ควบคู่ไปกับการปฏิบัติในระดับนานาชาติในด้านการสำรวจแหล่งพลังงานและพัฒนางาน และเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพระดับนานาชาติ ส่งผลให้เกิดกระบวนการผลิตที่มีคุณภาพ และจัดการด้านการสำรวจแหล่งพลังงานให้สอดคล้องกับคุณภาพระดับนานาชาติ

- ๘) สนับสนุนความร่วมมือด้านพลังงานในระดับนานาชาติ
- ๙) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับค่าไฟฟ้าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ

## ๒. การผลิตก๊าซธรรมชาติและโครงการต่าง ๆ ของบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้ศึกษาดูงานและรับฟังบรรยายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของบริษัท ปตท.สผ. อินเตอร์เนชั่นแนล (สาขานครย่างกุ้ง) (PTTEP International Ltd., Yangon Branch) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของ ปตท.สผ. ในหัวข้อ “ช่องทางการเข้าสู่ตลาดการค้าธุรกิจพลังงานให้ประสบความสำเร็จในเมียนมา” โดยนายวรานนท์ หล้าพระบาง ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ โครงการเมียนมา แบ่งเป็น ๗ หัวข้อ สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๑ บริษัท ปตท. สผ. อินเตอร์เนชั่นแนล (สาขานครย่างกุ้ง) (PTTEP International Ltd., Yangon Branch)

เป็นบริษัทในเครือของ ปตท.สผ. มีการลงทุนธุรกิจด้านพลังงานด้านการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในเมียนมามากกว่า ๒๐ ปี โดยโครงการที่ร่วมลงทุน ได้แก่ โครงการยาดานา สามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้ประมาณ ๘๗๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน โครงการเยตากุน สามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้ประมาณ ๒๕๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และโครงการคอนเดนเสท ๕,๓๐๐ บาร์เรลต่อวัน นอกจากนี้ ยังมี การดำเนินการสำรวจและผลิตอีก ๘ แปลง ซึ่งในแปลง M9 ประสบความสำเร็จในการสำรวจโดยพบก๊าซธรรมชาติประมาณ ๓๕๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน การดำเนินธุรกิจดังกล่าวใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต หรือ PSC (Production Sharing Contract) โดยมีผู้ร่วมทุนเป็นกระทรวงพลังงานและไฟฟ้าเมียนมา ก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้ส่วนมากส่งขายมายังไทยและใช้ในเมียนมาประมาณร้อยละ ๑๐

๒.๒ ศักยภาพและโอกาสการลงทุนธุรกิจด้านพลังงานในเมียนมา

เมียนมาเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางด้านทรัพยากรที่มีความอุดมสมบูรณ์ ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรบุคคลซึ่งสามารถพัฒนาและเติบโตได้ดีในอนาคต อย่างไรก็ตาม ยังมีความท้าทายในการดำเนินธุรกิจ เนื่องจากความไม่มั่นคงทางการเมือง อัตราเงินเฟ้อ ระบบการศึกษา คุณภาพของทรัพยากรบุคคล สภาพอากาศ ความไม่แน่นอนทางด้านกฎหมาย และการเจริญเติบโตทางการผลิตก๊าซธรรมชาติที่ความต้องการภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ เนื่องจากการลงทุน การสำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติในเมียนมาเป็นระบบแบ่งปันผลผลิต ปัจจุบันมีการดำเนินงานเกี่ยวกับการสำรวจและผลิตในหลายแปลงหลายบริษัท พื้นที่บนบกมี ๒๘ สัญญากับบริษัทต่างชาติ ๑๘ บริษัท พื้นที่ในทะเลมี ๓๗ สัญญากับบริษัทต่างชาติ ๑๗ บริษัท รวมทั้งสิ้น ๑๐๔ แปลง (๕๓ บนบก + ๕๑ ในทะเล)

๒.๓ ระบบแบ่งปันผลผลิตและระบบการจัดเก็บรายได้ในเมียนมา

เมียนมาใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract หรือ PSC) ซึ่งเป็นระบบที่ผู้ลงทุนจะต้องแบ่งปันผลผลิตและหรือผลกำไรกับรัฐบาล โดยผู้ลงทุนจะต้องลงนามในสัญญา ระบบ PSC กับ Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) ในฐานะเป็น Regulator ขณะเดียวกัน MOGE ก็จะเข้าทำสัญญาร่วมทุน (Joint Venture) กับผู้ประกอบการนักลงทุนในฐานะเป็น Contractor ร่วมด้วย เพื่อเข้าทำงานสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ซึ่งนักลงทุนต่างชาติจะต้องได้รับอนุญาตจาก Myanmar Investment Commission (MIC) และต้องจดทะเบียนตั้งบริษัทหรือบริษัทสาขาในเมียนมา การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่บนบกและพื้นที่ทะเลซึ่งเป็นน้ำตื้นจะต้องมีผู้ร่วมทุนเป็นชาวเมียนมาด้วย กฎหมายที่ใช้บังคับกับระบบ PSC คือกฎหมายของเมียนมา และการจัดการข้อขัดแย้งตามระบบ PSC ให้ใช้ระบบ

อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายของเมียนมา และดำเนินการในเมียนมา โครงสร้างองค์กรและขอบข่ายความรับผิดชอบภายใต้กระทรวงพลังงานและไฟฟ้า, เมียนมามีรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานและไฟฟ้า และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยแบ่งเป็น ๔ ส่วนทางด้านพลังงาน ได้แก่ สำนักปลัดกระทรวง ฯ ดูแลด้านความร่วมมือการบริหารจัดการและเป็นผู้ควบคุมการทำงาน, Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) ดูแลด้านการสำรวจ การขุดเจาะ การผลิต ทั้งบนบกและในทะเล โครงข่ายท่อก๊าซ, Myanmar Petrochemical Enterprise (MPE) ดูแลด้านโรงกลั่นปิโตรเคมี ฐานการผลิตเอทานอล แอลเอ็นจี และ Myanmar Petroleum Products Enterprise(MPPE) ดูแลด้านการตลาดและการขยายผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมทางด้านไฟฟ้า แบ่งเป็น ๗ ส่วนได้แก่ ฝ่าย Electric Power ฝ่ายการดำเนินงาน Hydropower Implementation ฝ่าย Hydropower generation Enterprise ฝ่าย Hydropower planning ฝ่าย Yangon City Electricity Supply Board ฝ่าย Electricity Supply Enterprise และฝ่าย Myanmar Electric Power Enterprise การทำสัญญาในระบบแบ่งปันผลผลิตในเมียนมาจะต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการจากหลายฝ่าย ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต มีการแบ่งปันผลประโยชน์ตามพื้นที่แปลงระหว่าง MOGE และผู้ดำเนินงาน เช่น แปลงบนบก และในทะเลน้ำตื้น ๖๐:๔๐ ส่วนในทะเลน้ำลึก ๕๕:๔๕

#### ๒.๔ การจัดเก็บภาษีอากรในเมียนมา

การจัดเก็บภาษีในเมียนมามีทั้งภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ภาษีการค้า ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อากรแสตมป์ และภาษีศุลกากร

#### ๒.๕ สิทธิประโยชน์และความท้าทายตามกฎหมายการลงทุนของชาวต่างชาติในเมียนมา

ผู้ลงทุนจะต้องมีลูกจ้างชาวเมียนมาอย่างน้อยร้อยละ ๗๕ โดยเพิ่มให้ถึงเป้าหมายภายใน ๖ ปี และระดับค่าจ้างจะต้องเท่าเทียมกันระหว่างลูกจ้างชาวต่างชาติและชาวเมียนมาที่มีระดับความชำนาญเท่ากัน นอกจากนี้จะต้องจัดหาบริษัทประกันภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม เมียนมาก็มีการยกเว้นภาษีและสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อสนับสนุนให้เกิดการทำธุรกิจ สำหรับที่ดินชาวต่างชาติมีสิทธิเช่าได้เท่านั้นไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ และธุรกิจบางประเภทก็ถูกจำกัดการลงทุน เช่น ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาวุธปืน ป่าไม้ การผลิตหิน หยก และอัญมณี เป็นต้น

#### ๒.๖ ความท้าทายที่ผู้ประกอบการไทยอาจประสบในการขยายการค้าการลงทุนด้านพลังงานในต่างประเทศ

ความท้าทายสำหรับนักลงทุนมีหลายด้าน เช่น ด้านกฎหมาย แม้ว่าเมียนมาเป็นประเทศที่มีทรัพยากรมากแต่ไม่มีกฎหมายมารองรับและทันสมัยเพียงพอที่ผู้ตัดสินใจจะลงทุนและการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายในประเทศกำลังพัฒนามีค่อนข้างสูง และในบางกรณีทำให้มีต้นทุนในการทำธุรกิจเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ขั้นตอนและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจพลังงานในประเทศกำลังพัฒนามีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เพียงพอ ซึ่งผู้ลงทุนต้องศึกษารายละเอียดของกฎหมายให้รอบคอบรัดกุมในทุกด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผน ด้านการลงทุน ด้านกฎหมาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ อาจเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของหน่วยงานรัฐ ฯ ที่รับผิดชอบ ทำให้เกิดความเสี่ยงในการจัดเตรียมความพร้อมในการทำโครงการร่วมทุนกับรัฐฯ ด้านความเสี่ยงของโครงการ อาจมีความแน่นอนหรือการปรับเปลี่ยนขอบเขตโครงการของภาครัฐซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการและบริหารโครงการให้ได้ผลกำไรตามที่ประเมินไว้ ส่วนความคล่องตัวในการลงทุนอาจถูกจำกัดด้วยกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด รวมถึงระบบพื้นฐานของการเงินการธนาคารที่ไม่ทันสมัยส่งผลให้เกิดภาระต้นทุนของเงินลงทุนสูงและต้องเผื่อเงินสดสำรองในระยะสั้นอาจส่งผลให้เกิดสูญญากาศในกระบวนการพิจารณาอนุมัติรายละเอียดและแผนการดำเนินงาน และในระยะยาวอาจมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการค้าการลงทุน รวมถึงการปรับเปลี่ยนระเบียบ กฎหมาย

ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทั้งด้านบวกและด้านลบต่อการดำเนินธุรกิจในอนาคต ด้านการบัญชีและการเงิน มาตรฐานการบัญชีในประเทศกำลังพัฒนายังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เจ้าหน้าที่ตรวจสอบจากภาครัฐขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่มีประสบการณ์เรื่องต้นทุนธุรกิจพลังงานที่เพียงพอ และยังคงยึดหลักเกณฑ์การใช้เงินสดทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและผู้ประกอบการมีต้นทุนเพิ่มจากการกระบวนการตรวจสอบบัญชี ส่วนนโยบายการเงินภาครัฐที่มีข้อบังคับการทำธุรกรรมทางการเงินโดยใช้เงินสดท้องถิ่น ในขณะที่คู่ค้าท้องถิ่นมีความประสงค์จะใช้เงินสดเหรียญสหรัฐฯ ทำให้เกิดข้อจำกัดมากขึ้นในการบริหารการชำระเงิน และการทำธุรกรรมการเงินกับ คู่ค้าท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนมากยังเป็นธุรกรรมใช้เงินสด ทำให้เกิดต้นทุนเพิ่มขึ้นจากการบริหารความเสี่ยงการเงิน และค่าเสียโอกาสจากการต้องสำรองเงินสดล่วงหน้า

#### ๒.๗ การเลือกคู่ค้าธุรกิจพลังงานในเมียนมา

เนื่องจากการลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในเมียนมาใช้ระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC) ซึ่งจะมีข้อกำหนดที่สำคัญเกี่ยวกับคู่ค้าธุรกิจภายใต้ PSC โดย MOGE มีสิทธิที่จะเข้าร่วมลงทุนในฐานะผู้ร่วมทุนได้ในสัดส่วนร้อยละ ๑๕ - ๒๕ (State Participation) และการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่บนบกและพื้นที่ทะเลซึ่งเป็นน้ำตื้นจะต้องมีผู้ร่วมทุนเป็นชาวเมียนมา นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์สำคัญในการเลือกคู่ค้าในธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

#### ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการศึกษาดูงาน

ในการศึกษาดูงานครั้งนี้ คณะกรรมการได้มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ด้านความมั่นคงด้านพลังงาน ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าเมียนมามีปัญหาเกี่ยวกับไฟฟ้าไม่เพียงพอ เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจและมีการเปิดประเทศมากขึ้น จากการศึกษาดูงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ พบว่าเมียนมาประสบปัญหาไฟตก ไฟดับทุกวันและวันละหลายครั้ง แม้กระทั่งในเมืองสำคัญ เช่น นครย่างกุ้ง ก็ประสบปัญหาดังกล่าว โดยพบว่ามีไฟดับ ไฟตกประมาณ ๑๐ ครั้งภายใน ๑ วัน ส่งผลทำให้เครื่องใช้ไฟฟ้ามีอายุการใช้งานสั้นและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต นอกจากนี้ ยังพบว่าระบบสายส่งไฟฟ้ายังไม่มีการพัฒนาโครงข่ายที่มีประสิทธิภาพ

๒. ปัจจุบันเมียนมาใช้เชื้อเพลิงจากก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา แหล่งเยตากุน และแหล่งซอดิก้า มาผลิตไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม ก๊าซธรรมชาติที่เมียนมาผลิตได้ถูกส่งมาขายยังไทยประมาณร้อยละ ๙๐ (เมียนมาใช้เองประมาณร้อยละ ๑๐) ดังนั้น หากมีการหยุดซ่อมบำรุงแหล่งก๊าซธรรมชาติทั้ง ๓ แหล่งดังกล่าวข้างต้น ทั้งไทยและเมียนมาจะได้รับผลกระทบจากปริมาณก๊าซธรรมชาติที่ขาดหายไป และจะต้องหาแหล่งพลังงานอื่นมาทดแทน นับเป็นวิกฤตทางด้านพลังงานที่ประสบปัญหาทุกปี กล่าวคือ หากเมียนมามีความต้องการใช้ปริมาณก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้นจะส่งผลกระทบต่อไทย รวมถึงกรณีหากเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศอาจส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวระหว่างประเทศในด้านอื่น ๆ รวมทั้งด้านพลังงานได้ ดังนั้น ไทยจำเป็นต้องเร่งจัดหาแหล่งก๊าซธรรมชาติที่จะใช้เป็นแหล่งเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้า และพลังงานด้านอื่นเพิ่มเติมเพื่อความมั่นคงทางด้านพลังงานในอนาคตของประเทศ

**คำค้น** พม่า , เมียนมา , พลังงาน , โรงไฟฟ้า , ก๊าซธรรมชาติ , ยาดานา

**เสาหลัก** เศรษฐกิจ