

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 30 เมษายน 2536

วิวาทะว่าด้วยการขายโรงกลั่นไทยออยล์ (ตอนที่หนึ่ง)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ปะทุแห่งวิวาทะว่าด้วยการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์เริ่มต้นขึ้นเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2536 มีมติเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2536 ให้แขวนงบประมาณจำนวน 118 ล้านบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทรวงอุตสาหกรรมไม่สามารถชี้แจงข้อมูลการขายหน่วยกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 ให้แก่บริษัท ไทยออยล์ จำกัดได้อย่างกระจ่างชัด พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้ให้ที่ประชุมคณะกรรมการงบประมาณเป็นเวทีในการจุดปะทุการโจมตีการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในขณะที่รัฐบาลนายอานันท์พยายามเปิดโปงพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง บรรดานักการเมืองในยุคการเลือกตั้งก็ตอบโต้เพื่อชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลนายอานันท์ได้ใช้อำนาจในทางมิชอบเช่นเดียวกัน

การพิจารณาขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์มีความเกี่ยวข้องกับการเข้าตลาดหลักทรัพย์ ของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีมติให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือหุ้นในบริษัท ไทยออยล์ จำกัด 49% ของทุนจดทะเบียนในปี 2522 นั้น สัญญาร่วมทุนลงวันที่ 12 ธันวาคม 2522 ได้ระบุไว้ว่า หากไทยออยล์ต้องการเพิ่มทุนจดทะเบียนในอนาคต จะต้องระดมทุนด้วยการขายหุ้นแก่ประชาชนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 รัฐบาลเปรม 5 มีมติอนุมัติให้ไทยออยล์ขยายกำลังการผลิต ด้วยการสร้างหน่วยกลั่นที่ 4 ซึ่งมีกำลังการผลิต 100,000 บาร์เรลต่อวัน พร้อมทั้งมีมติให้บริษัท ไทยออยล์ จำกัด ปรับปรุงโครงสร้างการเงินและการถือหุ้น โดยเพิ่มทุนจดทะเบียนให้อยู่ในระดับเหมาะสมตามมาตรฐานสากล และจำหน่ายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ไทยออยล์เสนอขอจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2533 แต่คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ฯมีมติว่า ไทยออยล์มีข้อจำกัดบางประการซึ่งขัดกับคุณสมบัติของหลักทรัพย์จดทะเบียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ไทยออยล์ไม่มี

โรงกลั่นของตนเอง และสัญญาการเข้าโรงกลั่นเหลืออายุเพียง 11 ปี ต่อมาเมื่อต้นปี 2534 ไทยออยล์จึงเสนอขอซื้อหน่วยกลั่นที่ 1 และ 2 จากกระทรวงอุตสาหกรรม และขอขยายเวลาการเข้าที่ดินกับกรมธนารักษ์ด้วย

กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นชอบที่จะขายโรงกลั่นน้ำมันให้ไทยออยล์ คณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียมในการประชุมเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2534 มีมติเห็นชอบข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2534 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีมติเห็นตามมติของคณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียม

ครั้งเมื่อเรื่องการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2534 เหตุการณ์กลับไม่ราบรื่น เพราะได้รับการคัดค้านจากนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองนายกรัฐมนตรี จนต้องถอนเรื่องออกจากวาระการประชุม และมอบหมายให้นายสีปพานนท์ เกตุทัต (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) นายไพจิตร เอื้อทวีกุล (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) นายสุธี สิงห์เสน่ห์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) และนายมีชัย ฤชุพันธุ์ (รองนายกรัฐมนตรี) พิจารณาเรื่องนี้ร่วมกัน นับเป็นวิธีการรวมชอมแบบไทย

ฝ่ายที่ต้องการให้รัฐบาลขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์สามารถผลักดันจนคณะกรรมการกลั่นกรองงานด้านเศรษฐกิจมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2535 ทั้งๆที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ยังคงยืนยันกรณความเห็นคัดค้านตามเดิม อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 กลับลงมติไม่ตัดสินใจเรื่องการขายโรงกลั่นน้ำมัน ด้วยข้ออ้างเรื่องความจำกัดของเวลา และปล่อยให้ทำหน้าที่ของรัฐบาลชุดใหม่หลังการเลือกตั้ง ทั้งๆที่นายเสนาะ อุณากรู นายไพจิตร เอื้อทวีกุล และนายสีปพานนท์ เกตุทัต พยายามผลักดันให้รัฐบาลขายหน่วยกลั่นน้ำมันทั้งสองนี้

ภายหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน กลับมาจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยที่นายสีปพานนท์ เกตุทัต ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามเดิม ในทันทีที่รับตำแหน่ง นายสีปพานนท์ก็ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เรื่องการดำเนินการขายโรงกลั่นน้ำมัน ครั้นวันที่ 29 มิถุนายน 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ขายหน่วยกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 แก่บริษัทไทยออยล์ จำกัด พร้อมทั้งให้ดำเนินการประเมินราคาโรงกลั่น การผลักดันมติดังกล่าวนี้เป็นไปด้วยความราบรื่น เพราะทั้งนายมีชัย ฤชุพันธุ์ และนายสุธี สิงห์เสน่ห์ ซึ่งคัดค้านเรื่องนี้ได้ร่วมในรัฐบาลอานันท์ 2 ภายหลังจากที่การประเมินราคาโรงกลั่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 มีมติให้ขายหน่วยกลั่นที่ 1 และ 2 แก่บริษัทไทยออยล์ จำกัด ในราคา 348.64 ล้านดอลลาร์อเมริกัน หรือประมาณ 8,764 ล้านบาท ในวันต่อมา ไทยออยล์ก็ทำสัญญาซื้อหน่วยกลั่นน้ำมันทั้งสองจาก

กระทรวงอุตสาหกรรมพร้อมทั้งชำระเงิน ขณะเดียวกัน ก็ทำสัญญาขยายเวลาการเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับกรมธนารักษ์ออกไปอีก 30 ปี

วิวาทะว่าด้วยการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์มีประเด็นพื้นฐานอย่างน้อย 3 ประเด็น กล่าวคือ

ประการแรก การขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์มีเหตุผลชอบธรรมเพียงใด เหตุใดรัฐบาลอานันท์จึงต้องขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่เอกชน

ประการที่สอง กระบวนการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์เป็นไปด้วยความโปร่งใสเพียงใด เหตุใดรัฐบาลอานันท์จึงเร่งรีบขายหน่วยกลั่นทั้งสองด้วยอาการลุกลี้ลุกลน ทั้งๆที่เป็นเพียงรัฐบาลรักษาการ

ประการที่สาม ราคาหน่วยกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 ที่รัฐบาลขายให้แก่ไทยออยล์เป็นราคาที่ต่ำเกินกว่าที่ควรจะเป็นหรือไม่ และกระบวนการประเมินราคาโรงกลั่นเป็นไปด้วยความเหมาะสมเพียงใด

พรรคการเมืองฝ่ายค้านมุ่งโจมตีสองประเด็นหลัง โดยที่มีได้สนใจประเด็นแรกมากนัก แท้ที่จริงแล้ว วิวาทะประเด็นแรกมีความสำคัญขั้นรากฐาน และเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงในยุครัฐบาลอานันท์ 1

เมื่อแรกก่อตั้ง บริษัท โรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด มีฐานะเป็นวิสาหกิจเอกชน กระทรวงอุตสาหกรรมทำสัญญาอนุญาตให้สร้างและประกอบกิจการโรงกลั่นน้ำมัน โดยมีข้อตกลงในการยกกรรมสิทธิ์โรงกลั่นให้เป็นของรัฐและแบ่งกำไรสุทธิ 25% ให้แก่รัฐ หน่วยกลั่นที่ 1 เริ่มประกอบกิจการในปี 2507 โดยมีกำลังการผลิต 30,000 บาร์เรลต่อวัน ครั้นในปี 2510 กระทรวงอุตสาหกรรมทำสัญญาให้ขยายกำลังการผลิตเป็น 65,000 บาร์เรลต่อวัน ทั้งนี้ด้วยการสร้างหน่วยกลั่นที่ 2 ต่อมาในปี 2522 รัฐบาลอนุญาตให้ไทยออยล์ขยายกำลังการผลิตเป็น 120,000 บาร์เรลต่อวัน พร้อมทั้งจัดโครงสร้างการถือหุ้นเสียใหม่ โดยให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือหุ้น 49% สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้น 2% และเอกชนถือหุ้น 49% ในกลุ่มผู้ถือหุ้นเอกชนนั้น บริษัทเชลล์ถือหุ้น 15.05% คาลเท็กซ์ 4.75% นายเชาว์ เชาว์ขวัญยืน ประมาณ 20% และเอกชนรายย่อยอีก 9.2%

การที่รัฐบาล โดย ปตท. คืบคลานเข้าไปถือหุ้นในไทยออยล์ช่วยให้รัฐบาลได้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุนการกลั่นน้ำมัน และต้นทุนการผลิตผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมประเภทต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมราคาน้ำมัน แต่ประเด็นที่สำคัญยิ่งก็คือ รัฐบาลสามารถใช้ไทยออยล์เป็นกลไกในการแทรกแซงตลาดผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซึ่งถูกครอบงำโดยบรรษัทยักษ์ใหญ่เพียง 3-4 บริษัท หากรัฐบาลยังคงมีนโยบายการควบคุมราคาน้ำมันและการแทรกแซง

ตลาดผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ย่อมมีความจำเป็นที่รัฐบาลจักต้องเป็นเจ้าของโรงกลั่นน้ำมัน และ ไม่เป็นการสมควรที่จะขายกิจการโรงกลั่นน้ำมันของรัฐ

แต่รัฐบาลอาหรับที่มีปรัชญาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ด้วยการปล่อยให้ราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมลอยตัว และด้วยการส่งเสริมให้มีการแข่งขันในอุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมัน ทั้งนี้ด้วยความเชื่อมั่นในศักยภาพการประกอบการของภาคเอกชน รัฐบาลอาหรับที่จึงมีนโยบาย ถ่ายโอนกิจการโรงกลั่นน้ำมันไปให้แก่ภาคเอกชน (privatization)

กล่าวโดยสรุปก็คือ เหตุผลพื้นฐานที่ใช้ในการสนับสนุนหรือคัดค้านการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออกสิทธิ์ขึ้นอยู่กับปรัชญาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ด้วยเหตุที่รัฐบาลอาหรับที่ยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม รัฐบาลอาหรับที่จึงตัดสินใจขายหน่วยกลั่นน้ำมันให้ไทยออกสิทธิ์ ทั้งนี้เพื่อให้ไทยออกสิทธิ์สามารถแข่งขันกับโรงกลั่นน้ำมันของบรรษัทระหว่างประเทศ การที่ไทยออกสิทธิ์ไม่มีหน่วยกลั่นน้ำมันของตนเอง ทำให้ไทยออกสิทธิ์ไม่สามารถระดมเงินทุนและไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างเต็มที่ และอยู่ในฐานะเสียเปรียบโรงกลั่นน้ำมันอื่นๆ รัฐบาลอาหรับที่เชื่อมั่นว่า ถึงจะขายหน่วยกลั่นน้ำมันให้ไทยออกสิทธิ์แล้ว รัฐบาลยังคงสามารถใช้ไทยออกสิทธิ์เป็นกลไกในการบริหารนโยบายปิโตรเลียมของรัฐได้ เนื่องจาก ปตท. เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในไทยออกสิทธิ์

ฝ่ายที่คัดค้านการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออกสิทธิ์ยึดถือปรัชญาพื้นฐานว่า รัฐบาลจำเป็นต้องเป็นเจ้าของกิจการโรงกลั่นน้ำมัน เพื่อใช้เป็นกลไกในการแทรกแซงตลาดผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม แม้ว่า ปตท.ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ใน ปตท. แต่เมื่อไทยออกสิทธิ์เข้าไประดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แล้ว หุ้นของ ปตท. และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะเหลือเพียง 38.25% ซึ่งย่อมหมายความว่า อำนาจของรัฐบาลในการควบคุมจัดการไทยออกสิทธิ์จะม่น้อยลงในอนาคต และรัฐบาลไม่สามารถใช้ไทยออกสิทธิ์เป็นกลไกในการบริหารนโยบายปิโตรเลียมได้อย่างเต็มที่

บุคคลในรัฐบาลอาหรับที่ 1 บางคนคัดค้านการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออกสิทธิ์ด้วยเหตุผลที่แตกต่างออกไป ข้อคัดค้านแนวหนึ่งมีอยู่ว่า รัฐบาลไม่ควรขายทรัพย์สินของรัฐ การขายทรัพย์สินของรัฐอาจเป็นแบบอย่างให้หน่วยงานอื่นทำตาม ข้อคัดค้านอีกแนวหนึ่งอ้างเหตุผลว่า หน่วยกลั่นน้ำมันเป็นอสังหาริมทรัพย์ การขายอสังหาริมทรัพย์ตามระเบียบราชการจักต้องใช้วิธีการประมูล การให้สัมปทานหรือการเช่าในการขายหน่วยกลั่นน้ำมันให้ไทยออกสิทธิ์จึงเป็นการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนระเบียบราชการ รัฐบาลอาหรับที่ 1 ได้ยื่นเรื่องให้สำนักอัยการสูงสุดและคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความ ซึ่งหน่วยงานทั้งสองมีความเห็นว่า หน่วยกลั่นน้ำมันเป็นอสังหาริมทรัพย์ กระนั้นก็ตาม คำถามที่พึงหาคำตอบก็คือ เหตุใดรัฐบาลอาหรับที่จึงไม่เลือกใช้วิธีการประมูล