

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 7 พฤษภาคม 2536

วิาทะว่าด้วยการขายโรงกลั่นไทยออยล์ (ตอนที่สอง)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

อาการเร่งรีบในการดำเนินการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ในยุครัฐบาล
อานันท์ 2 เป็นประพฤติกรรมอันมิอาจปฏิเสธได้ ความเร่งรีบมีมากถึงขั้นที่เรียกได้ว่าลุลูกกลน

เมื่อรัฐบาลอานันท์ 1 พิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์
เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2534 นั้น เวลาที่เหลือเพื่อที่จะดำเนินการเรื่องนี้ได้อย่างเต็มที่ แต่เนื่องจาก
มีปัญหาความขัดแย้งทางความคิดภายในรัฐบาลอานันท์ 1 นั้นเอง การพิจารณาเรื่องนี้จึงเป็นไป
ด้วยความยืดเยื้อ ในด้านหนึ่ง นายไพจิตร เอื้อทวีกุล นายสีปพานนท์ เกตุทัต และนายเสนาะ
คณากุล เป็นหัวหอกในการผลักดันให้ขายหน่วยกลั่นน้ำมันของรัฐ ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีผู้คัดค้าน
ที่เสียงดังฟังชัดดังเช่นนายมีชัย ฤชุพันธุ์ แต่นายมีชัยมิได้ยืนอยู่อย่างโดดเดี่ยวในเรื่องนี้ หากทว่า
ยังมีนายสุธี สิงห์เสน่ห์ และนายวีรพงษ์ รามางกูร เป็นพันธมิตร ข้อสำคัญผู้คัดค้านสองคนหลังนี้
เป็นผู้คัดค้านรุ่นเฮฟวี่เวทเสียด้วย การผลักดันนโยบายนี้จึงเป็นไปด้วยความทุลักทุเล และกว่า
จะผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองงานด้านเศรษฐกิจก็ตกวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2535

ด้วยเหตุที่มีความขัดแย้งทางความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นอันมาก จึงอาจเป็นเหตุ
ให้นายอานันท์ บินยารชุน ลอยตัวเหนือความขัดแย้งและเตะลูกออก ดังมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่
25 กุมภาพันธ์ 2535 ที่ยกให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลชุดใหม่เป็นผู้ตัดสินใจ แต่อีกส่วนหนึ่งอาจเป็น
เพราะความจำกัดของเวลาจริงๆ เพราะจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 22
มีนาคม 2535 ในขณะที่ยังไม่มี การประเมินราคาหน่วยกลั่นน้ำมันที่จะขาย อีกทั้งยังมิได้
ดำเนินการคัดเลือกบริษัทผู้ทำหน้าที่ประเมินราคาหน่วยกลั่น เวลาที่มีไม่ถึงหนึ่งเดือนย่อม
ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการได้

แต่พลันที่รัฐบาลอานันท์ 2 รับหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินการ
การขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์เป็นไปอย่างเร่งรีบ ความขัดแย้งทางความคิดภายในรัฐบาล
อานันท์ 2 เกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่มี เพราะบรรดาผู้ที่เป็นฝ่ายค้าน ไม่ว่าจะเป็นนายมีชัย ฤชุพันธุ์ นาย
สุธี สิงห์เสน่ห์ และนายวีรพงษ์ รามางกูร มิได้ร่วมอยู่ในรัฐบาลชุดนี้ หากจะกล่าวหาว่า รัฐบาล
อานันท์ 2 'ฉวยโอกาส' ในการดำเนินการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ย่อมกล่าวหาได้ เพราะ

รัฐบาลอานันท์ 2 เป็นเพียงรัฐบาลรักษาการ ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน (accountability) รัฐบาลอานันท์ 2 คว้าโอกาสในขณะที่บรรยากาศทางการเมืองหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 ต้องการความประนีประนอม และสังคมไทยกำลังเยียวยาบาดแผลทางการเมือง ผู้คนในสังคมจึงมิได้ใส่ใจต่อการดำเนินการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ ในขณะที่บริษัทไทยออยล์ จำกัด พยายามอัดฉีดข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเห็นดีเห็นงามกับการขายโรงกลั่นน้ำมันดังกล่าวนี้

ประเด็นพื้นฐานแห่งวิวาทะในยุครัฐบาลอานันท์ 1 ที่ว่า สังคมไทยได้รับประโยชน์อะไรบ้างจากการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ ไม่เพียงแต่จะเป็นประเด็นที่ยังไม่มีข้อสรุปอันยุติแน่นอนเท่านั้น หากทว่าจะยังคงเป็นประเด็นที่สามารถโต้เถียงกันได้ไม่รู้จักจบไม่รู้จักสิ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปรัชญาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจที่ยึดถือ ในสังคมที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย การดำเนินนโยบายที่สังคมมิได้ประโยชน์อันแน่ชัดเช่นนี้จำเป็นต้องได้รับฉันทานุมติจากประชาชน ในเมื่อรัฐบาลอานันท์ 2 มิได้มาจากการเลือกตั้ง น่าจะมีมารยาทพอที่จะรอคอยให้รัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสิน

รัฐบาลอานันท์ 2 เร่งรีบขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ก่อนวันที่ 18 กันยายน 2535 เพราะเป็นวันที่ครบกำหนดการชำระค่าเช่า การเร่งดำเนินการขายหน่วยกลั่นน้ำมันจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของไทยออยล์เป็นสำคัญ แม้ว่า ปตท.จะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งได้ประโยชน์แต่ผลประโยชน์ส่วนหนึ่งย่อมตกแก่ผู้ถือหุ้นเอกชนด้วย เมื่อไทยออยล์ครอบครองหน่วยกลั่นน้ำมันและขยายสัญญาเช่าที่ดินและอาคารแล้ว ไทยออยล์ก็มีคุณสมบัติเบื้องต้นที่จะเข้าตลาดหลักทรัพย์ และสามารถระดมเงินทุนจากตลาดหลักทรัพย์ในอนาคตได้

แม้ว่ารัฐบาลอานันท์ 2 จะแสดงอาการลุกลี้ลุกลนในการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ แต่ก็ต้องยอมรับว่า กระบวนการขายหน่วยกลั่นน้ำมันทั้งสองเป็นไปด้วยความโปร่งใสและจนบัดนี้ก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการฉ้อฉลในการขายทรัพย์สินของรัฐครั้งนี้ สิ่งที่จะต้องจับตามองต่อไปก็คือ เมื่อไทยออยล์เข้าตลาดหลักทรัพย์แล้ว บรรดาผู้ที่มีส่วนผลักดันการขายหน่วยกลั่นน้ำมันในรัฐบาลอานันท์ได้เข้าไปถือหุ้นในไทยออยล์ในฐานะปัจเจกบุคคลหรือไม่ เพราะนั่นจะเป็นหนทางหนึ่งในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

วิวาทะสำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ รัฐบาลอานันท์ 2 ขายหน่วยกลั่นน้ำมันไทยออยล์ในราคาต่ำเกินไปหรือไม่ ส.ส.ทั้งที่สังกัดพรรคฝ่ายค้าน (ดังเช่นนายวัฒนา อัครเวม ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ฯลฯ) และพรรคฝ่ายรัฐบาล (ดังเช่นนายพรเทพ เตชะไพบูลย์ นายไตรรงค์ สุวรรณศิริ ฯลฯ) ต่างโจมตีรัฐบาลอานันท์ในประเด็นนี้ นายพรเทพถึงกับกล่าวหาว่า ราคาหน่วยกลั่นน้ำมันทั้งสองควรจะอยู่ในช่วง 50,000-60,000 ล้านบาท

ข้อมูลที่ปรากฏในเวลาต่อมาบ่งชี้ว่า ตัวเลข 50,000-60,000 ล้านบาทนั้นเป็นเพียงตัวเลขยกเมฆ เพราะไทยออยล์ลงทุนสร้างหน่วยกลั่นน้ำมันที่ 4 ซึ่งมีกำลังการผลิต 100,000

บาร์เรลต่อวัน ด้วยเงินทุนเพียง 9,396 ล้านบาท และ Star Petroleum Co. ซึ่งเป็นบริษัทในเครือ คาลเท็กซ์ลงทุนสร้างโรงกลั่นน้ำมันที่จังหวัดระนอง กำลังการผลิต 120,000 บาร์เรลต่อวัน ด้วยเงินทุน 30,600 ล้านบาท แม้ในเวลาต่อมามีการทำทนายระหว่างนายเกษม จาติกวณิช กับนาย วัฒนา อัครเวม เพื่อให้ซื้อหน่วยกลั่นที่ 1 และ 2 ในราคา 15,000 ล้านบาท แต่จนบัดนี้ก็ยังไม่มีความคืบหน้าในเรื่องที่ทำทายนั้น

หน่วยกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 มีอายุการใช้งานมาแล้ว 30 และ 27 ปีตามลำดับ รัฐบาลอานันท์ 2 ได้ขายหน่วยกลั่นทั้งสองแก่บริษัทไทยออยล์ จำกัด ในราคา 8,764 ล้านบาท ซึ่งครอบคลุมเฉพาะหน่วยกลั่นและอุปกรณ์ โดยไม่รวมที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ราคาในระดับดังกล่าวนี้ ต่ำเกินไปหรือไม่ เป็นคำถามที่ยากที่จะตอบได้ หากประเมินราคาหน่วยกลั่นในเชิงประวัติศาสตร์ โดยเทียบกับราคา Arthur D. Little International Inc. ประเมินไว้ในปี 2524 ราคาที่ขายนี้ก็นับว่าสมเหตุสมผล แต่ถ้าหากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การขายหน่วยกลั่นน้ำมันให้ไทยออยล์มีผลอย่างสำคัญในการเพิ่มศักยภาพในการแสวงหากำไรจากการผูกขาดของไทยออยล์แล้ว ราคาที่ขายนี้นับว่าต่ำเกินไป

ราคา 8,764 ล้านบาทนี้ประเมินจากมูลค่าปัจจุบัน (present value) ของผลประโยชน์ที่รัฐพึงจะได้รับจากค่าเช่าจนถึงวันสิ้นสุดสัญญาเช่า รวมกับมูลค่าคงเหลือหรือมูลค่าซากของหน่วยกลั่น (salvage value) ทั้งนี้โดยเลือกอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ คือ 8.174% เป็นอัตราส่วนลด (discount rate)

ราคาประเมินตามวิธีการข้างต้นนี้เป็นราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนดจะขายก่อนหน้าที่จะเลือกวิธีการประเมินหน่วยกลั่นวิธีนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมและบริษัท ไทยออยล์ จำกัด ได้เลือกสถาบันการเงิน 4 สถาบัน จากรายชื่อ 28 สถาบันให้เป็นผู้ประเมินราคาหน่วยกลั่น ผลการประเมินปรากฏว่า

- (1) Goldman Sachs International Ltd. ประเมินไว้ 200 ล้านดอลลาร์อเมริกัน
- (2) Chase Investment Bank (Singapore) Ltd. ประเมินไว้ 106 ล้านดอลลาร์อเมริกัน
- (3) S.G. Warburg & Co. Ltd. ประเมินไว้ 140 ล้านดอลลาร์อเมริกัน
- (4) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ภัทรธนกิจ จำกัด ประเมินไว้ 196 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

เมื่อตัดราคาประเมินสูงสุดและต่ำสุดออก แล้วหาค่าเฉลี่ยของราคาประเมินที่เหลือก็จะได้ราคาประเมินถัวเฉลี่ย 168 ล้านดอลลาร์อเมริกัน หรือประมาณ 4,200 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าที่รัฐบาลกำหนดจะขาย

ประเด็นที่ฝ่ายค้านโจมตีรัฐบาลอานันท์ในเรื่องนี้มีอยู่ 2 เรื่อง เรื่องแรกมุ่งโจมตีการเลือกผู้ประเมินราคาโรงกลั่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัทรธนกิจว่าไม่มีความชำนาญในกิจการน้ำมันอีกทั้งกล่าวหาเป็นนัยๆว่า ผู้ถือหุ้นรายสำคัญของภัทรธนกิจมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติทั้งกับนายเกษม จาติกวณิช และนายอานันท์ ปันยารชุน อย่างไรก็ตาม การณ์ปรากฏว่า ราคาประเมินของภัทรธนกิจสูงเป็นอันดับสอง (196 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) รองจาก Goldman Sachs International Ltd. (200 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) ดังนั้น ข้อกล่าวหาเป็นนัยๆว่า ภัทรธนกิจร่วมมือกับรัฐบาลอานันท์และไทยออยล์ในการประเมินราคาหน่วยกลั่นให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น จึงเป็นข้อกล่าวหาที่ฟังไม่ขึ้น

เรื่องที่สองได้แก่ ข้อกล่าวหาที่ว่า ราคา 8,764 ล้านบาท ที่ขายนี้ยังน้อยกว่าค่าเช่าที่รัฐบาลพึงได้รับจนถึงปี 2544 ซึ่งเท่ากับประมาณ 12,411 ล้านบาท การเปรียบเทียบเช่นนี้ไม่ถูกต้อง เพราะเงินจำนวน 8,764 ล้านบาทที่ได้จากการขายหน่วยกลั่นน้ำมันในปี 2535 นั้น สามารถนำไปหารายได้ในรูปดอกเบียด้วยการฝากสถาบันการเงินได้ ซึ่งหากนำไปฝากติดต่อกันเป็นเวลา 9 ปี จนถึงปี 2544 เงินรวมที่ได้รับไม่น้อยกว่าค่าเช่าที่รัฐบาลพึงได้รับหากไม่มีการขายหน่วยกลั่นน้ำมัน

ข้อที่ต้องยอมรับก็คือ กระบวนการประเมินราคาหน่วยกลั่นน้ำมันเป็นกระบวนการที่โปร่งใส และเป็นไปตามบรรทัดฐานสากล

หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่สมเหตุสมผลในกรณีการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์มีอยู่เพียง 2 ประการ คือ

ประการแรก รัฐบาลอานันท์ 2 ไม่มีมารยาททางการเมืองในการเร่งขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ แทนที่จะรอการตัดสินใจของรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง ซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

ประการที่สอง แม้ว่ากระบวนการประเมินราคาหน่วยกลั่นน้ำมันจะโปร่งใส แต่ราคา 8,764 ล้านบาทที่ขายเป็นราคาที่ต่ำเกินไป เพราะเป็นราคาที่มีได้คำนึงถึงศักยภาพของไทยออยล์ในการแสวงหากำไรจากการผูกขาดที่มีมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นราคาที่ประเมินจากข้อสมมติที่ว่า หน่วยกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 จะสิ้นอายุการใช้งานในปี 2544 การคำนวณค่าเช่าที่รัฐบาลพึงได้รับจึงสิ้นสุดในปี 2544 แท้ที่จริงแล้วมีเหตุผลที่น่าเชื่อว่า อายุการใช้งานจะยืนยาวกว่าปี 2544 และหากไม่มีการขายหน่วยกลั่นน้ำมัน ก็จะต้องมีการต่อสัญญาเช่าออกไปจากปี 2544

ข้อโจมตีของพรรคฝ่ายค้านที่ว่า รัฐบาลอานันท์ 2 ขายโรงกลั่นไทยออยล์ในราคาที่ต่ำกว่าระดับอันสมควร จึงเป็นข้อโจมตีที่สมควรแก่การรับฟัง หากแต่ด้วยเหตุผลที่แตกต่างจากที่ฝ่ายค้านกล่าวอ้าง