

# ก่อนจะโศกเศร้าช่วงเชษฐา : อุตสาหกรรมน้ำมันใน ประเทศไทยในยุคพัฒนา<sup>1\*</sup>

อูสมน ฝึกษ์ธานิน\*\*

## บทคัดย่อ

พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมใน “ยุคพัฒนา” (ทศวรรษ 2500 ถึง 2510) รวมถึงโครงสร้างและสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อพัฒนาการดังกล่าว มีความสำคัญในฐานะรากฐานของอุตสาหกรรมน้ำมันไทยปัจจุบัน

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายลักษณะและการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำมันไทยในยุคพัฒนา และบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของอุตสาหกรรมน้ำมันไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ที่ได้สร้างเงื่อนไขให้เกิดการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในทศวรรษ 2520

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่าลักษณะของอุตสาหกรรมน้ำมันไทยในช่วงดังกล่าวเป็นอุตสาหกรรมที่เกิดจากการรวมตัวและสร้างสัมพันธ์เฉพาะระหว่างกลุ่มทุน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มทุนภายในประเทศ กลุ่มทุนต่างชาติ และกลุ่มทุนการเมือง โดยมีปัจจัยทางด้าน การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการบริโภคที่ส่งผลให้เกิดพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศ นอกจากนี้ อุตสาหกรรมน้ำมันในไทยยังมีความสัมพันธ์อย่างแนบชิดกับตลาดน้ำมันโลกอันส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันในตลาดโลกส่งผลต่ออุตสาหกรรมและการบริโภคในประเทศอย่างยากจะหลีกเลี่ยง และเป็นพื้นฐานในการนำไปสู่การจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในทศวรรษ 2520

**คำสำคัญ :** อุตสาหกรรมน้ำมัน, การพัฒนาเศรษฐกิจ, การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, กลุ่มทุนไทย, ทุนนิยมไทย

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “ก่อนจะเป็น ปตท.: ประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย พ.ศ. 2489 - 2521” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*\* นิสิตปริญญาโท ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> ปรับปรุงจากเอกสารการนำเสนอในงานประชุมวิชาการระดับชาติมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 8 ระหว่างวันที่ 8 -9 พฤศจิกายน 2555 ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.วิไล วิไลทอง ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับความเห็นและข้อเสนอแนะต่อเนื้อหาบางส่วนของบทความชิ้นนี้ อย่างไรก็ตาม ความผิดพลาดทั้งหมดของบทความผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

## Abstract

The development and changing of petroleum industry and the economic and political context in 1960s is the important thing for understanding Thailand petroleum industry at present day.

The overall objectives of this paper are to explain Thailand petroleum industry's development in 1960s, and the political and economical context which effect this industry's development in the same period.

This paper concludes that Thailand petroleum industry's development in this period was based on the relationship between three capitalist groups, the domestic capitalist group, the multinational capitalist group and the politics capitalist group. In the same way, the increasing of petroleum consumption and the oil market situation were also effect this development, and leded the Petroleum Authority of Thailand's establishment.

**Keyword :** Thailand petroleum industry, Economic development, Thailand capitalism, the Petroleum Authority of Thailand

หลังการปฏิวัติที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี 2500 รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเข้มข้น ผ่านการจัดหน่วยงานวางแผนทางเศรษฐกิจและการประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ที่ส่วนหนึ่งได้รับการผลักดันและสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและองค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลานี้ รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจ และเพิ่มบทบาทของกลุ่มทุนเอกชนในฐานะผู้มีบทบาทนำในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม (Private capital-led industrialization)

ในทางเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทศวรรษ 2500 ยังเป็นช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมของไทยพัฒนาอย่างก้าวกระโดดด้วยเช่นเดียวกัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความต้องการน้ำมันจากการบริโภคของภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง และภาคบริการ ที่ขยายตัวขึ้นอย่างมากหลังการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมอุตสาหกรรม

บทความชิ้นนี้เป็นความพยายามในการอธิบายปัจจัยและลักษณะของการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยที่มีความเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 จนถึงกลางทศวรรษ 2510 หรือตั้งแต่การลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำมันโดยภาคเอกชน จนถึงวิกฤตน้ำมันครั้งที่หนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อ

อุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศ และการปรากฏแนวคิด “การทำให้เป็นของชาติ” (Nationalization) ที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมัน

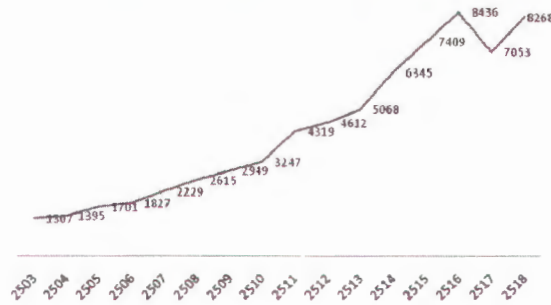
## การบริโภคน้ำมันในประเทศไทย

แม้จะปรากฏการบริโภคน้ำมันในฐานะเชื้อเพลิงประเภทหนึ่งมาตั้งแต่ทศวรรษ 2410<sup>2</sup> หากแต่การบริโภคในช่วงแรกหรือก่อนสงครามโลกครั้งที่สองดูจะมีปริมาณที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับการบริโภคในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การฟื้นฟูประเทศในทศวรรษ 2490 หลังสงครามสิ้นสุดลง นอกจากจะมุ่งเน้นในการฟื้นฟูประเทศที่ได้รับเสียหายจากสงครามแล้ว ในอีกมุมหนึ่งรัฐบาลไทยในช่วงดังกล่าวยังได้สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศภายใต้การนำของรัฐด้วย (State capital-led industrialization) เช่นเดียวกัน ภายใต้การสนับสนุนทางด้านเทคนิคและเงินทุนจากสหรัฐอเมริกาและองค์กระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยยังได้เริ่มการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบชลประทานและการคมนาคม ในส่วนของการคมนาคมโดยภาพรวมได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญอย่างมากกับการพัฒนาระบบถนนและการเดินทางโดยใช้รถยนต์ที่บริโภคน้ำมันในฐานะเชื้อเพลิงหลัก<sup>2</sup> อันส่งผลให้การขนส่งและการเดินทางในสังคมไทยเปลี่ยนแปลงจากยุคของการใช้แรงงานหรือพลังงานจากพืชและสัตว์เข้าสู่ยุคที่อิงอยู่กับเชื้อเพลิงจากน้ำมันปิโตรเลียมหรือเชื้อเพลิงจากฟอสซิลเป็นสำคัญ

แม้การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศในช่วงทศวรรษแรกหลังการสิ้นสุดสงคราม จะส่งผลทำให้เกิดการขยายตัวขอการบริโภคน้ำมันเมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้า หากแต่อัตราการบริโภคน้ำมันในช่วงดังกล่าวนี้ดูจะแตกต่างอย่างมากกับการบริโภคในช่วงทศวรรษ 2500 หลังการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างเข้มข้นของรัฐบาลไทย รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบถนนที่พึ่งพาน้ำมันในฐานะเชื้อเพลิงหลัก

ปริมาณการบริโภคน้ำมันทุกประเภทของไทยหลังการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ ได้เพิ่มขึ้นจาก 1,307 ล้านลิตรในปี 2503 มาเป็น 2,229 ล้านลิตรและ 5,068 ล้านลิตรในปี 2508 และปี 2513 อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะไม่ปรากฏตัวเลขการบริโภคน้ำมันในช่วงทศวรรษ 2490 หากแต่ตัวเลขการนำเข้าน้ำมันดูจะพออนุมานให้เห็นถึงภาพของการบริโภคน้ำมันได้ในบริบทที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาน้ำมันสำเร็จรูปจากการนำเข้าทั้งหมด โดยในปี 2493 ปริมาณการนำเข้าน้ำมันทุกประเภทอยู่ที่ 283 ล้านลิตร ก่อนเพิ่มมาเป็น 575 ล้านลิตร และ 1,091 ล้านลิตรในปี 2496 และ 2500

<sup>2</sup> สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, *ปิโตรเลียมเมืองสยาม: วัฒนาการของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, 2536), หน้า 3 - 7.



แผนภาพที่ 1 การบริโภคน้ำมันทุกประเภทของไทย (ล้านลิตร) (ที่มา : กรมศุลกากร)

นอกจากนี้ การบริโภคน้ำมันของไทยในทศวรรษ 2500 เป็นการบริโภคน้ำมันดีเซลในสัดส่วนมากที่สุด รองลงมาเป็นน้ำมันเบนซินและน้ำมันเตา<sup>4</sup> ลักษณะการบริโภคน้ำมันดังกล่าวนี้ดูจะมีความแตกต่างอยู่บ้างกับสัดส่วนการนำเข้าน้ำมันในช่วงปลายทศวรรษ 2490 ที่มีการนำเข้าน้ำมันเบนซินในสัดส่วนที่มากที่สุด รองลงมาเป็นน้ำมันดีเซลและน้ำมันเตา

จากสัดส่วนการนำเข้าและการบริโภคน้ำมันนี้ทำให้เห็นได้ว่าการขนส่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีการบริโภคน้ำมันเป็นส่วนใหญ่ เพราะตั้งแต่ปี 2503 ถึงปี 2513 การบริโภคน้ำมันเบนซินและดีเซลมีสัดส่วนรวมกันกว่าร้อยละ 60 ของน้ำมันทุกประเภท และในบางปี เช่นปี 2503 มีสัดส่วนการบริโภคถึงเกือบร้อยละ 80 จากน้ำมันทุกประเภท เช่นเดียวกับในช่วง พ.ศ. 2493 - 2500 น้ำมันทั้งสองประเภทมีสัดส่วนนำเข้าเกินกว่าร้อยละ 40 ของทั้งหมดในแต่ละปี นอกจากนี้ ตัวเลขการใช้น้ำมันแยกตามประเภทยังเน้นย้ำให้เห็นอีกว่าทั้งน้ำมันเบนซินและดีเซลต่างถูกใช้ในภาคการขนส่งมากที่สุด ตัวอย่างเช่น ในปี 2514 มีการบริโภคน้ำมันเบนซินทั้งหมดประมาณ 1,209 ล้านลิตร เป็นการบริโภคจากภาคการขนส่งถึง 1,142 ล้านลิตร เช่นเดียวกับน้ำมันดีเซลที่ตัวเลขการบริโภคทั้งหมดอยู่ที่ 2,568 ล้านลิตร และเป็นการบริโภคจากภาคการขนส่งถึง 1,184 ล้านลิตร รองลงมาเป็นภาคการเกษตรที่ 792 ล้านลิตร<sup>5</sup>

<sup>3</sup> ดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 พ.ศ. 2507 - 2509* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2506), หน้า 19., พจนานุกรม, “บทบาทของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ,” *ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ* (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2510), หน้า 205. และ National Economic Development Board, *A Development Report: 1961-196* (Bangkok: National Economic Development Board, 1968).

<sup>4</sup> หลังปี 2510 สัดส่วนของการบริโภคน้ำมันเตาได้ขึ้นมาเป็นอันดับที่ 2 และน้ำมันเบนซินเป็นลำดับที่ 3

<sup>5</sup> สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, “การบริโภคผลิตภัณฑ์น้ำมัน จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ ปี 2523-2527,” อ้างถึงใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, *นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาสถิติภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ, หน่วยวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 161.

การบริโภคน้ำมันที่กระจุกตัวอยู่ที่ภาคการขนส่งนี้ จะมีความสอดคล้องกับการเพิ่มจำนวนของรถยนต์และจักรยานยนต์ในประเทศไทยตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2490 จากจำนวนรวม 25,006 คัน (รถยนต์ 23,654 คันและจักรยานยนต์ 1,352 คัน) ในปี 2493 มาเป็นจำนวนรวม 124,369 คัน (รถยนต์ 102,808 คันและจักรยานยนต์ 22,289 คัน) และ 709,367 คัน (รถยนต์ 375,659 คันและจักรยานยนต์ 333,707 คัน) ในปี 2503 และปี 2513 ตามลำดับ ปริมาณการเพิ่มขึ้นของยานพาหนะทั้งสองประเภทมีความสัมพันธ์อันยากจะแยกขาดกับการพัฒนาระบบถนนของประเทศไทยที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการขยายตัวของการใช้รถยนต์และจักรยานยนต์<sup>6</sup> ในทางเดียวกับนโยบายเชิงวัฒนธรรมหรือค่านิยมทางสังคมที่มีต่อการใช้พาหนะทั้งสองชนิด<sup>7</sup>

จากภาพรวมของการบริโภคน้ำมันที่กล่าวมา ส่วนหนึ่งดูจะสะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวอย่างสำคัญของการบริโภคน้ำมันในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะการพัฒนาระบบถนน การบริโภคน้ำมันที่ขยายตัวขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ดูจะมีความสัมพันธ์อันยากจะแยกขาดกับการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศ ที่มีแนวคิดตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 2490 และเป็นรูปธรรมในทศวรรษ 2500

## อุตสาหกรรมน้ำมันไทย

แม้ประเทศไทยจะปรากฏการใช้น้ำมันปิโตรเลียมเป็นเชื้อเพลิงมาอย่างน้อยตั้งแต่ทศวรรษ 2410 หากแต่กิจกรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับน้ำมันส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้าน้ำมันเป็นหลักมิใช่การลงทุนในภาคอุตสาหกรรม จวบจนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ที่รัฐบาลไทยหลายชุดได้เข้ามาเกี่ยวข้องและมีความคิดในการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันโดยเฉพาะการตั้งโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาดังกล่าวนี้กว่าจะ

<sup>6</sup> การพัฒนาระบบถนนที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 2500 ได้ส่งผลให้ความยาวของทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดทั้งที่เป็น “ถนนลาดยาง” และ “ถนนดิน” ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงเวลา 1 ทศวรรษตั้งแต่ พ.ศ. 2524 อันเป็นปีแรกที่ประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ความยาวทางหลวงโดยรวมได้เพิ่มขึ้นจาก 10,700 กิโลเมตร มาเป็น 17,099 กิโลเมตร หรือราวร้อยละ 60 ก่อนที่จะเพิ่มเป็น 21,608 กิโลเมตรในปลายทศวรรษ 2510 (ข้อมูลจาก สมุดสถิติรายปี). นอกจากนี้ โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตั้งแต่ทศวรรษ 2500 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศ ยังสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญอย่างมากกับการพัฒนาระบบถนน

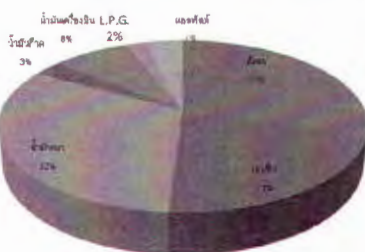
<sup>7</sup> ดู พจน์ สารสิน, “บทบาทของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ,” *ทรรศนะเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ* (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2510), หน้า 205., อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, *สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย : 1960-1970*, วิทยานพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 127., กุลลดา เกษบุญชู, *ธนาคารโลกกับพัฒนาการเศรษฐกิจของไทย*, วิทยานพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 49-61. และ Edmund J. Whiting, Frederick J. Adams, *Greater Bangkok Plan 2533* (Litchfield Whiting Bowne and Associates; Adams Howard and Greeley; Ministry of Interior, 1960).

ประสบผลเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนก็ล่วงเลยมาจนถึงราวทศวรรษ 2500 ที่มีการจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ขึ้นในประเทศเป็นครั้งแรก

### อุตสาหกรรมน้ำมันยุคพัฒนา

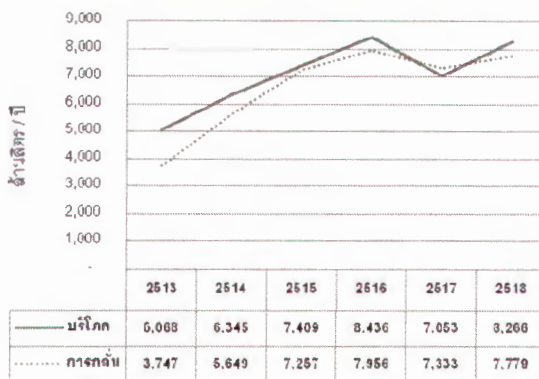
หลังการปฏิวัติในปี 2500 รัฐบาลไทยโดยเฉพาะหลังการขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นอกจากจะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และการลงทุนอุตสาหกรรมจากภาคเอกชน ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและองค์การส่งเสริมการลงทุนของรัฐแล้ว ในอีกมุมหนึ่งรัฐบาลในช่วงเวลานี้ยังได้สนับสนุนการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำมันโดยเฉพาะโรงกลั่นน้ำมันทั้งจากภาครัฐและเอกชนเพื่อตอบสนองและรองรับความต้องการน้ำมันภายในประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน ในทางเดียวกัน รัฐบาลไทยยังได้เข้ามาสู่กิจการน้ำมันในส่วนของการจัดจำหน่ายผ่านการจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิงในต้นทศวรรษ 2500 ที่นอกจากจะมีหน้าที่ในการจัดหาน้ำมันให้กับหน่วยงานรัฐแล้ว ยังมีการจัดจำหน่ายน้ำมันให้กับประชาชนผ่านตัวแทนในนาม “สามทหาร” เช่นกัน

ในทศวรรษ 2500 มีการสร้างโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ 2 แห่งด้วยกัน คือ โรงกลั่นน้ำมันไทย และโรงกลั่นน้ำมันบางจาก โดยโรงกลั่นน้ำมันไทยเริ่มดำเนินการในปี 2507 มีความสามารถการกลั่นตั้งต้นที่ 36,000 บาเรลต่อวัน ก่อนที่จะขยายเป็น 65,000 ในปี 2518 ในส่วนของโรงกลั่นน้ำมันบางจากที่เปิดดำเนินการในปี 2508 มีกำลังการกลั่นที่ 25,000 บาเรลต่อวัน และขยายเป็น 65,000 บาเรลต่อวัน ในปี 2519 นอกจากนี้ในปี 2514 โรงกลั่นเอสโซ่เริ่มดำเนินการหลังจากบริษัทเอสโซ่ได้เข้าซื้อโรงงานยางมะตอยและปรับสภาพให้เป็นโรงกลั่นน้ำมันขนาด 25,000 บาเรล/วัน<sup>8</sup> ในแง่นี้ทำให้ความสามารถการกลั่นน้ำมันของไทยโดยรวมในปลายทศวรรษ 2500 อยู่ที่ราว 61,00 บาเรลต่อวัน และขยายเป็นราว 165,000 บาเรลต่อวันในช่วงปลายทศวรรษ 2510 โดยจำแนกผลผลิตหลักเป็นน้ำมันเตาร้อยละ 32 ดีเซลร้อยละ 30 เบนซินร้อยละ 21 (แผนภาพที่ 2)



แผนภาพที่ 2 ความสามารถการกลั่นน้ำมันของไทยโดยรวมในปลายทศวรรษ 2500

<sup>8</sup> ดู กระทรวงพาณิชย์, กรมทะเบียนการค้า, “หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทโรงงานยางมะตอยไทย จำกัด ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2506” อ้างถึงใน ทวี พาณิชพัฒนาเจริญ, บทบาทของบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย, หน้า 108., ประชาธิปไตย (3 มิถุนายน 2510)., สยามรัฐ (26 กรกฎาคม 2510)., ไทยรัฐ (27 กรกฎาคม 2510). และ ไทยรัฐ (16 ธันวาคม 2510).



แผนภาพที่ 3 เปรียบเทียบปริมาณการบริโภคและน้ำมันสำเร็จรูปจากภายในประเทศ  
(ที่มา: กรมศุลกากร)

กระนั้นก็ดี การกลั่นน้ำมันของไทยที่เริ่มตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2500 และมีการขยายกำลังการกลั่นในช่วงเวลาต่อมานี้จะแทบไม่สามารถตอบสนองความต้องการน้ำมันภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ แผนภาพที่ 3 ได้แสดงให้เห็นข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างการกลั่นน้ำมันและการบริโภคน้ำมันของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2513 ซึ่งจะเห็นได้ว่าน้ำมันจากการกลั่นภายในประเทศบางประเภทไม่เคยเพียงพอกับความต้องการ และมีลักษณะไล่ตามปริมาณความต้องการภายในประเทศ ในทางเดียวกัน หากพิจารณาข้อมูลเฉพาะการกลั่นน้ำมันดีเซลอันเป็นน้ำมันประเภทหลักที่มีการใช้สูงสุดและถูกใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศแล้วจะพบว่าแทบไม่เคยเพียงพอต่อความต้องการเลย ในปี 2513 การผลิตดีเซลในประเทศอยู่ที่ 1,148 ล้านลิตร ขณะที่ความต้องการมากถึง 2,166 ล้านลิตร ในทางเดียวกับปี 2515 ที่การผลิตอยู่ที่ 2,159 ล้านลิตร แต่มีความต้องการ 2,694 ล้านลิตร

การผลิตน้ำมันบางประเภทที่ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศนี้ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากสัดส่วนที่ไม่สอดคล้องระหว่างการกลั่นน้ำมันและการบริโภคน้ำมันภายในประเทศ รายงานของธนาคารกรุงเทพฯ ได้ชี้ให้เห็นว่าในปี 2516 สัดส่วนการใช้น้ำมันดีเซลของไทยอยู่ที่ร้อยละ 34.71 ในขณะที่สัดส่วนการกลั่นอยู่ที่ร้อยละ 29.33<sup>9</sup> ความไม่เพียงพอดังกล่าวยังหมายถึงว่าประเทศไทยจะต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปด้วยเช่นเดียวกัน และอาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของความต้องการน้ำมันภายในประเทศ ไม่แต่เพียงจะเป็นการที่จะต้องนำเข้าทั้งน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูปที่มากขึ้นเท่านั้น หากแต่หมายถึงการที่ตลาดการบริโภคน้ำมันของไทยต้องพึ่งพิงและผูกติดกับตลาดน้ำมันโลกมากยิ่งขึ้นด้วย

<sup>9</sup> ธเนศ กองประเสริฐ, “วิกฤติการณ์น้ำมันโลกกับประเทศไทย,” น้ำมันกับปัญหาเศรษฐกิจ: จุลสารธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มกราคม - มีนาคม 2518) (กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัยและวางแผน ธนาคารกรุงเทพ, 2518), หน้า 44.

## การดำเนินกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทย

โรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ของไทยถึงจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ไม่ห่างกันมากนัก หากแต่โรงกลั่นทั้ง 3 ก็มีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของสัญญากับรัฐบาล ลักษณะของกลุ่มทุน และรูปแบบการดำเนินงาน นอกจากนี้ บางส่วนของอุตสาหกรรมน้ำมันยังได้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ในช่วงเวลานั้นได้เช่นเดียวกัน

### โรงกลั่นน้ำมันไทย

แม้โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันและการสร้างโรงกลั่นน้ำมันของไทยจะปรากฏขึ้นจากแนวคิดของรัฐบาลไทยในช่วงกลางทศวรรษ 2490 ภายใต้แผนบริหารงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ ทว่าหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจในช่วงต้นทศวรรษ 2500 รัฐบาลไทยก็ได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนยื่นขอเสนอในการสร้างโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ในไทย ท้ายที่สุดในปี 2504 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เลือกบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย ที่มีโครงการก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันขนาด 36,000 บาเรลต่อวัน แถบอ่าวอุดม อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี<sup>10</sup> โรงกลั่นแห่งนี้สามารถเริ่มการกลั่นได้ในปี 2507 ซึ่งถือได้ว่าโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ที่เปิดดำเนินการในไทย

กลุ่มทุนที่เกี่ยวข้องของโรงกลั่นน้ำมันไทยมีความน่าสนใจอย่างมาก บริษัทแห่งนี้เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มทุน 3 กลุ่มหลักด้วยกัน คือ **หนึ่ง** กลุ่มทุนเอกชนภายในประเทศ (domestic capitalist groups) **สอง** กลุ่มบริษัทข้ามชาติ (Multinational Enterprise) คือ บริษัทเชลล์ และ**สาม** กลุ่มทุนทหารหรือขุนนาง (the Bureaucratic or Militant Capitalist

<sup>10</sup> หลังการประกาศเชิญชวนของรัฐบาลให้เอกชนลงทุนในโรงกลั่นน้ำมันในปี 2504 ปรากฏว่ามีบริษัทหลายแห่งให้ความสนใจ แต่หลังจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้พิจารณารายละเอียดในช่วงต้นปี 2504 แล้วมีเพียง 4 บริษัทที่ผ่านการพิจารณา คือ บริษัทวันทงแอนด์ซูลต้า บริษัทพิศนุกการสร้าง บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย บริษัทบางกอกสากลการค้า และบริษัทฟิลลิปปิออยล์ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2504 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาข้อเสนอในการตั้งโรงกลั่นน้ำมันขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง ด้วยเหตุผลที่ว่าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่มีผู้เชี่ยวชาญเรื่องกิจการน้ำมันอย่างแท้จริงและไม่กล้าพิจารณาเงื่อนไขโดยเด็ดขาด โดยคณะกรรมการพิเศษชุดนี้ประกอบด้วย พระยาอรธการีย์นิพนธ์ นายทวี บุญยเกตุ หลวงวิจิตรวาทการ นายบุญย์ เจริญไชย และนายโฮสโต โกคิน ผลปรากฏว่าบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทยได้รับการคัดเลือก **สยามรัฐ** (1 กุมภาพันธ์ 2504). และ **สยามรัฐ** (20 พฤษภาคม 2504). โดยฟังกล่าวด้วยว่า นายเชาว์ เชาว์ขวัญยืน หุ่นส่วนหลักและผู้จัดการบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด มีสายสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มนักธุรกิจที่เติบโตหลังสงคราม อย่าง จรูญ เอื้อชูเกียรติ สุรียน ไรวา และวรรณ ชันชื้อ ผู้ที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์อันกว้างขวางและมีความสนิทสนมกับ โฮสโต โกคิน หนึ่งในกรรมการพิจารณาจัดตั้งโรงกลั่น ดู โปศาล มังกรโชยา. “วรรณ ชันชื้อ ทำงานเจียบ ๆ รวยเจียบ ๆ.” **นิตยสารผู้จัดการ** (พฤศจิกายน 2528).



Group)<sup>11</sup> โดยแต่ละกลุ่มมีความสำคัญที่เอื้อต่อการลงทุนและเติบโตของบริษัท กล่าวคือ กลุ่มทุนเอกชนภายในประเทศที่ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจเชื้อสายจีนนำโดยนายเซวี่ เซวี่ชวัญยืน ผู้จัดการบริษัท มีความสำคัญในแง่ของการสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันภายในประเทศและความสัมพันธ์กับระบบราชการ ก่อนการจัดตั้งบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย นายเซวี่ได้เคยเป็นตัวแทนจำหน่ายน้ำมันเชลล์และน้ำมันตาหอย รวมถึงมีธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่ง

ในส่วนของกลุ่มบริษัทข้ามชาติ มีความสำคัญอย่างยิ่ง 3 ประการ คือ แหล่งเงินทุน เทคโนโลยีการผลิต และการสร้างห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) เนื่องจากโรงกลั่นน้ำมันค่อนข้างมีความแตกต่างกับอุตสาหกรรมประเภทอื่นที่เริ่มลงทุนและพัฒนาในช่วงเดียวกัน กล่าวคือ โรงกลั่นน้ำมันเป็นอุตสาหกรรมที่จะต้องใช้เงินในการลงทุนที่ค่อนข้างสูงซึ่งต้องพึ่งพิงแหล่งทุนจากภายนอกประเทศเป็นหลัก<sup>12</sup> ตามรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โรงกลั่นน้ำมันไทยใช้เงินลงทุนทั้งสิ้น 685 ล้านบาทและเป็นการลงทุนสูงที่สุดจากภาคเอกชนอย่างไม่เคยปรากฏในอดีต<sup>13</sup> นอกจากนี้ ในส่วนของเทคโนโลยีรวมถึงการดำเนินการกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ที่เป็นเรื่องยากที่กลุ่มทุนภายในจะสามารถพัฒนาขึ้นสูงในลักษณะดังกล่าวขึ้นมาได้ในเวลาอันสั้น ในทางเดียวกัน บริษัทน้ำมันข้ามชาติยังมีความเชี่ยวชาญและการพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าวอยู่เสมอ และมีเครือข่ายห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ในการจัดส่งน้ำมันดิบและการจัดจำหน่ายน้ำมันสำเร็จรูปอยู่ทั่วโลกและทั้งประเทศ

<sup>11</sup> โครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทเมื่อเริ่มแรกจดทะเบียนเมื่อกลางปี 2503 ประกอบไปด้วย นายเซวี่ ชวัญยืน (เซวี่ เซวี่ ชวัญยืน) นายจรรยา เอื้อชูเกียรติ นายชาญ สุภวานิช นายจันทโททัย ฤกษ์สุด นายพงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย พล.ต.อ. สำราญ กลัดศิริ พลตรีศักดิ์ พิเศษพงษ์ นายประสิทธิ์ พุ่มชูศรี และ ม.ร.ว.พงษ์อมร กฤดากร โดย 3 คนแรกเป็นกลุ่มผู้ถือหุ้นหลัก (รายละเอียด 30,000 หุ้นรวมทั้งหมด 90,000 หุ้นจาก 1 แสนหุ้น) ซึ่ง ต่อมาจรรยาได้ขายหุ้นทั้งหมดให้แก่เซวี่ ทำให้เซวี่กลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2504 - 2505 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัท ที่นอกจากจะมีการเพิ่มทุนจดทะเบียนจาก 10 เป็น 20 ล้านบาทและการเข้าถือหุ้นจากบริษัทพันธมิตรจากต่างชาติ คือ บริษัทเชลล์ปิโตรเลียม เอน วี (The Shell Petroleum N.V.) จำนวน 30,368 หุ้นแล้ว ยังปรากฏการเข้าถือหุ้นจากบริษัทบางกอกการเดินเรือและการค้า จำกัด จำนวน 30,000 หุ้น และจากพลโทประภาส จารุเสถียร อีก 10,000 หุ้นด้วย (บริษัทบางกอกการเดินเรือและการค้า มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ตั้งแต่ปี 2494 อย่างไรก็ตาม หลังการมรณกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ในปี 2508 กระทรวงการคลังได้รับโอนหุ้นจากจอมพลสฤษดิ์จำนวน 400 หุ้นและท่านผู้หญิงวิจิตรา (ภริยา) อีก 99 หุ้นมาอยู่ในนามกระทรวงการคลัง ต่อมาบริษัทดังกล่าวขายหุ้นของโรงกลั่นน้ำมันไทยที่ถือไว้ 30,000 หุ้นให้กับนายสุริยน ไรวา 8,001 หุ้นและนายเซวี่ รวมกัน 21,999 หุ้น เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2508). ดู สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาสถิติภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 33.

<sup>12</sup> บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย ได้รับเงินเชื่อจาก บริษัทเชลล์อินเตอร์เนชันแนลปิโตรเลียม (Shell International Petroleum) และบริษัทเงินทุนจากประเทศฝรั่งเศส ดู สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาสถิติภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 33. และ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “นายกรัฐมนตรีได้ประกอบพิธีเปิดโรงกลั่นน้ำมันของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด,” รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, ปีที่ 5 เล่มที่ 1 (มกราคม 2508), หน้า 48.

<sup>13</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, “นายกรัฐมนตรีได้ประกอบพิธีเปิดโรงกลั่นน้ำมันของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด,” หน้า 48.

สุดท้าย การเป็นธุรกิจสัมปทานทำให้กลุ่มทุนทหารหรือขุนนางค่อนข้างมีความสำคัญในแง่ของการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กับธุรกิจ ในทางเดียวกับที่เป็นช่องทางแสวงหาความมั่งคั่งให้กับนายทหารและข้าราชการ จากโครงสร้างผู้ถือหุ้นจะเห็นได้ว่าข้าราชการโดยเฉพาะนายทหารได้เข้ามามีส่วนร่วมในบริษัทแห่งนี้ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านบริษัทบางกอกเดินเรือและการค้า<sup>14</sup>

การร่วมหุ้นของโรงกลั่นน้ำมันไทย ในมุมหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของกลุ่มทุนและสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มทุนในทศวรรษ 2500 ที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายให้ภาคเอกชนมีบทบาทนำในการสร้างอุตสาหกรรม (Private capital-led industrialization) ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ เป็นลักษณะของการร่วมทุน (Joint Venture) ระหว่างบริษัทข้ามชาติ (MNEs) กับกลุ่มทุนภายในที่ส่วนหนึ่งเป็นนายหน้าหรือมีสายสัมพันธ์ทางธุรกิจกับบริษัทข้ามชาติอยู่เดิม<sup>15</sup> นอกจากนี้ การร่วมทุนที่เปิดโอกาสให้กับบริษัทข้ามชาติ (MNEs) ยังสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะที่ไม่เพียงแต่คล้ายคลึงกับธุรกิจประเภทอื่นในประเทศเท่านั้น หากแต่เป็นลักษณะที่มีทิศทางเดียวกับหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือประเทศกำลังพัฒนาจำนวนหนึ่งที่เน้นบทบาทและเปิดโอกาสให้กับบริษัทข้ามชาติ (MNEs) ในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและการผลิตแบบทดแทนการนำเข้า (import-substitution industrialization) เพื่อเป็นพื้นฐานในการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสู่การผลิตเพื่อการส่งออก (Export-oriented industrialization)

### โรงกลั่นน้ำมันบางจาก

โครงการสร้างโรงกลั่นน้ำมันของรัฐที่บางจาก ซึ่งวางแผนตั้งแต่ปี 2495 ดูจะประสบผลสำเร็จและสามารถเดินเครื่องการกลั่นได้ในปี 2508 อันเป็นเวลาที่ยากกว่ากำหนดเดิมถึงเกือบ 13 ปี โรงกลั่นแห่งนี้ได้ผ่านเรื่องราวและปัญหาความยุ่งยากตลอดการก่อสร้าง รวมถึงรูปแบบการจัดการที่แตกต่างกันอย่างมากกับแนวคิดที่ตั้งไว้ในตอนแรก

จากแผนพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันของรัฐที่เริ่มวางไว้ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2490 โรงกลั่นน้ำมันบางจาก ได้เริ่มต้นก่อสร้างอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปลายปี 2500<sup>16</sup> โดยมีกรมพลังงานทหาร

<sup>14</sup> ฟิงกล่าวด้วยว่า ในปี 2508 หลังการมรณกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ได้มีการโอนหุ้นของบริษัทบางกอกเดินเรือและการค้า ในส่วนของ จอมพลสฤษดิ์ และท่านผู้บัญชาการ ธนะรัชต์ ทั้งหมดมาอยู่ในครอบครองของกระทรวงการคลัง. ดู สมบูรณ์ศิริประชัย, นโยบายปีโตรเลียมและนโยบายราคาสถิติภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 33.

<sup>15</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 308-321.

<sup>16</sup> หจข., [2] สร. 0201.61/2 [ปก 2/2]. เรื่อง "โครงการ 5 ปี น้ำมันเชื้อเพลิง" (26 กรกฎาคม 2495). หจข., [2] กค 1.2.4.1/1. เรื่อง "การสร้างโรงกลั่นกรองน้ำมันขนาด ๕๐๐๐ บาเรล," (9 ธันวาคม 2500). และ สยามนิกร (20 กุมภาพันธ์ 2501).

กระทรวงกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบ โรงกลั่นแห่งนี้ ตามแผนงานจะมีขนาดการกลั่น 5,000 บาเรลต่อวัน และก่อสร้างโดยบริษัทฟูจิคาร์ แมนนิวแพดเจอร์ริง (Fuji Car Manufacturing) ซึ่งมีบริษัทบูรพาสากลเศรษฐกิจ ธุรกิจในเครือชายของ “กลุ่มสี่เสาเทเวศร์” (ที่มีจอมพลสฤษดิ์ เป็นแกนนำ) เป็นตัวแทนในประเทศไทย ซึ่งการก่อสร้างประสบปัญหาความล่าช้ากว่ากำหนดอยู่บ้าง

แม้แผนการเริ่มแรก ได้กำหนดให้กรมพลังงานทหาร เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารและดำเนินงานทั้งหมด หากแต่เมื่อการก่อสร้างโรงกลั่นผ่านไปเป็นเวลา 4 ปี รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ได้ปรับเปลี่ยนแผนงานโดยมีแนวคิดที่จะให้บริษัทเอกชนต่างชาติเข้าโรงกลั่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐ ด้วยเหตุผลที่ว่า การเข้าน่าจะสร้างผลกำไรที่ดีกว่าให้กับรัฐ และการไม่มีประสบการณ์ในการกลั่นน้ำมันของบุคลากรภาครัฐ<sup>17</sup> ในที่สุดกลางปี 2505 หลังการพิจารณาข้อเสนอการเข้าของเอกชน กระทรวงกลาโหมได้คัดเลือกบริษัทโทมออยล์ ให้เป็นผู้เข้าดำเนินการโรงกลั่นน้ำมันบางจากเป็นระยะเวลา 10 ปี โดยทางบริษัทจะเป็นผู้จัดการเงินทุนในการดำเนินงานและดูแลโรงกลั่น รวมถึงการจัดหาน้ำมันดิบ นอกจากนี้ บริษัทยังจะต้องฝึกเจ้าหน้าที่กรมพลังงานทหารให้มีความชำนาญและสามารถดำเนินการกลั่นเองได้หลังจากหมดสัญญาเช่า<sup>18</sup> กระนั้นก็ดี การเช่าที่ดูเหมือนจะเรียบร้อยด้วยดีในตอนแรกกลับต้องประสบปัญหาสำคัญโดยเฉพาะในประเด็นของภาษีผลิตภณฑ์ปิโตรเลียมภายในประเทศที่รัฐบาลกำลังจะประกาศเพื่อรองรับกับการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมัน ซึ่งบริษัทไม่ต้องการรับผิดชอบ ยังผลให้เกิดการต่อรองเรื่อยมาและในที่สุดบริษัทโทมออยล์ก็ได้มาทำสัญญาตามเวลาที่กำหนดไว้ในเดือนตุลาคม 2507<sup>19</sup>

รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่สืบทอดอำนาจจากจอมพลสฤษดิ์ ได้เปิดรับข้อเสนอการเข้าโรงกลั่นน้ำมันอีกครั้งแทบจะทันทีหลังจากการปฏิเสธของโทมออยล์ ซึ่งในเดือนพฤศจิกายน 2507 ก็ได้บริษัทซัมมิทอินดรัสเตรียลแห่งปานามา มาเป็นผู้เข้าโรงกลั่นน้ำมันแห่งนี้เป็นเวลา 15 ปี<sup>20</sup> ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าบริษัทสามารถขยายกำลังการกลั่นเป็น 20,000

<sup>17</sup> สยามรัฐ (10 สิงหาคม 2505)., และ สยามรัฐ (24 สิงหาคม 2505).

<sup>18</sup> ดู หจข., [2] กค 1.2.4.1/2 [ปก3/11]. เรื่อง “ขอรับดำเนินการจัดการโรงกลั่น” (5 เมษายน 2505).

<sup>19</sup> หจข., [2] กค 1.2.4.1/2 [ปก9/11]. เรื่อง “รายงานเกี่ยวกับโรงกลั่นน้ำมันที่บางจาก” (4 มีนาคม 2506)., หจข., [2] กค 1.2.4.1/2 [ปก4/11]. เรื่อง “การเข้าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก จาก จอห์น อี พอร์ด ประธานกรรมการ บริษัทโทมออยล์ ถึง นายกรัฐมนตรี.” (8 เมษายน 2507). และ หจข., [2] กค 1.2.4.1/2 [ปก2/11]. เรื่อง “สรุปการประชุมเรื่องบริษัทโทมออยล์ จำกัด” (27 เมษายน 2507)., หจข., [2] กค 1.2.4.1/2 [ปก 1/11]. เรื่อง “การเข้าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก จาก ผู้แทน บริษัท โทมออยล์ ถึง คณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องบริษัทโทมออยล์ จำกัด” (19 มิถุนายน 2507). และ หจข., [2] กค 1.2.4.1/3 [ปก1/5]. เรื่อง “มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2507” (14 กุมภาพันธ์ 2507).

<sup>20</sup> หจข., [2] กค 1.2.4.1/2 [ปก10/11]. เรื่อง “บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเรื่องการพิจารณาเข้าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก” (5 พฤศจิกายน 2507).

บาเรลต่อวันด้วยทุนของบริษัท และจะต้องรับผิดชอบค่าก่อสร้างโรงกลั่นทั้งหมด<sup>21</sup> กระนั้นก็ดี การส่งมอบโรงกลั่นดูยึดเยื่อมาจนถึงกลางปี 2508 เนื่องจากบริษัทพู่ใจคาริไม่สามารถสร้างโรงกลั่นให้แล้วเสร็จได้ตามสัญญา<sup>22</sup> โดยหลังการเปิดดำเนินการกลั่นได้เป็นเวลา 5 ปี ในปี 2512 บริษัทซัมมิทได้เจรจาขอเพิ่มกำลังการผลิตเป็น 6.5 หมื่นบาเรลต่อวันและขยายเวลาการเช่าออกไปอีก 10 ปี

บริษัท ซัมมิทอินดรัสเตรียล เป็นบริษัทน้ำมันที่จดทะเบียนในประเทศปานามา และมีธุรกิจเกี่ยวกับการค้าน้ำมันในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำหรับโรงกลั่นในประเทศไทยมี นายจรรยา หวังบุญสำริด หรือ ซีเจ ฮวง ที่เคยถือสัญญาได้หวั่น เป็นผู้จัดการและดูแลการจัดจำหน่าย อย่างไรก็ตาม พนักงานที่ทำงานในโรงกลั่นแห่งนี้เกือบทั้งหมดจะเป็นข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ (กระทรวงกลาโหม) ที่เข้าทำงานในบริษัทฯ ตามสัญญาเช่า<sup>23</sup>

โรงกลั่นแห่งนี้มีการดำเนินการที่ค่อนข้างมีความเฉพาะและแตกต่างกับโรงกลั่นน้ำมันอื่นในประเทศอยู่พอสมควร กล่าวคือ ตามสัญญาเช่าโรงกลั่นบางจากจะต้องขายน้ำมันให้พอกับความต้องการขององค์กรเชื้อเพลิงเป็นอันดับแรก ก่อนที่จะสามารถจำหน่ายผลผลิตส่วนที่เหลือได้ ซึ่งส่วนใหญ่บริษัทจะกระจายผลิตภัณฑ์ส่วนที่เหลือไปยังสถานีบริษัทน้ำมันซัมมิท และบางส่วนส่งไปจัดจำหน่ายภายนอกโดยเฉพาะน้ำมันบางประเภทที่เกินความต้องการภายในประเทศ นอกจากนี้ ในส่วนของราคาการจำหน่ายกับองค์กรเชื้อเพลิงจะอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างตายตัว ณ วันทำสัญญาเมื่อปี 2508 โดยบริษัทซัมมิท จะสามารถเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันได้ถ้าหากราคาตลาดโลกสูงไม่เกินร้อยละ 10 จากราคาที่ทำสัญญาบริษัทฯ จะไม่คิดราคาเพิ่มขึ้น<sup>24</sup>

### โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่

โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ที่ศรีราชา เป็นโรงกลั่นน้ำมันแห่งสุดท้ายที่เปิดดำเนินการในช่วงเวลานี้ เมื่อปี 2513 มีขนาดการกลั่นเริ่มแรกอยู่ที่ 3.5 หมื่นบาเรลต่อวัน ก่อนที่ในปี 2517 จะขยายกำลังการผลิตเป็น 4.6 หมื่นบาเรลต่อวัน

<sup>21</sup> หจข., [2] กค 1.2.4.1/2 [ปก 1/11]. เรื่อง “ผลการประกาศหาผู้เช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจากของกระทรวงกลาโหม” (19 พฤศจิกายน 2507)., และ หจข., [2] กค 1.2.4.1/2 [ปก 1/11]. เรื่อง “ผลการประกาศหาผู้เช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจากของกระทรวงกลาโหม” (26 พฤศจิกายน 2507).

<sup>22</sup> ดู **ข่าวพาณิชย์** (12 กุมภาพันธ์ 2508)., **สยามรัฐ** (20 พฤษภาคม 2508).

<sup>23</sup> “ผู้เช่าต้องรับข้าราชการและลูกจ้างของโรงกลั่นน้ำมันที่ 2 (บางจาก) ทั้งหมดเข้าประจำทำงานละมิกงานให้ตลอดสัญญาเช่า” สมบูรณ์ ศิริประชัย, **นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน**, หน้า 23.

<sup>24</sup> ดู เรื่องเดียวกัน.

กระนั้นก็ดี โรงกลั่นแห่งนี้ มีความเป็นมาที่เฉพาะและแตกต่างกับโรงกลั่นน้ำมันสองแห่งที่ดำเนินการในช่วงก่อนหน้า โดยในปี 2512 บริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทยจำกัด) อันเป็นบริษัทลูกของแอกซอน (Exxon) อันเป็นชื่อใหม่ของบริษัทสแตนดาร์ดออยล์แห่งนิวเจอร์ซีย์ บริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ของโลก ได้ซื้อใบอนุญาตและกิจการของโรงกลั่นยางมะตอย ขนาด 7 พันบาร์เรลต่อวัน ของบริษัทยางมะตอยไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างกลุ่มกิตติขจร ที่นำโดยจอมพลถนอม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น กับบริษัทไอซ์เอ็นสิกปิโตรเลียม คอร์ปอเรชั่น ปานามา (ซึ่งมีสัมพันธภาพใกล้ชิดกับบริษัทซัมมิท)<sup>25</sup>

โรงกลั่นยางมะตอยนี้ นอกจากจะสามารถผลิตยางมะตอยได้เป็นหลักแล้ว จากน้ำมันดิบที่เป็นวัตถุดิบในการกลั่นทำให้โรงกลั่นแห่งนี้สามารถผลิตน้ำมันผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมบางชนิดได้ ยกเว้นน้ำมันเบนซินที่มีข้อกำหนดตามสัญญา (ยางมะตอยร้อยละ 55 น้ำมันก๊าดร้อยละ 25 และดีเซลร้อยละ 15)<sup>26</sup> ซึ่งหลังจากการซื้อโรงกลั่น บริษัทเอสโซ่ได้ทำการปรับปรุงโรงกลั่นและขยายพื้นที่เก็บน้ำมัน ซึ่งรัฐบาลไทยได้ทำการดักเตือนเนื่องจากมิได้เป็นไปตามสัญญาที่เคยทำไว้กับบริษัทยางมะตอยไทย<sup>27</sup> ทำให้มีการเจรจาและทำสัญญากันใหม่ที่ให้บริษัทเอสโซ่สามารถขยายกำลังการผลิตเป็น 3.5 บาร์เรลต่อวัน และปรับสภาพการกลั่นให้มีลักษณะเป็นโรงกลั่นน้ำมัน หากแต่ยังคงการทำผลิตน้ำมันเบนซินต่อไป<sup>28</sup> เพื่อที่จะได้ไม่เป็นคู่แข่งและเกิดปัญหาเกี่ยวกับโรงกลั่นสัมปทานและโรงกลั่นของรัฐที่ดำเนินการอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม โรงกลั่นแห่งนี้ยังสามารถผลิตรีฟอเมต (Reformate) และแนปทา (Napta) อันเป็นสารผสมสำหรับน้ำมันเบนซินได้

จากสัญญาอนุญาตของโรงกลั่นเอสโซ่ดังที่กล่าวมา ทำให้โรงกลั่นแห่งนี้มีรูปแบบที่ต่างจากโรงกลั่นอีกสองแห่งอย่างสำคัญ ตรงที่ว่าเอสโซ่มีสิทธิในโรงกลั่นสมบูรณ์ทุกประการ มิใช่อยู่ในลักษณะของสัมปทานหรือการเช่าจากรัฐ ลักษณะการเป็นเจ้าของในรูปแบบนี้ได้ทำให้เกิดข้อกังวลงดิ่งและวิจารณ์ถึงการเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนต่างประเทศและผลประโยชน์ที่กลุ่มกิตติขจรได้รับอยู่บ้าง หากแต่เรื่องราวก็เลือนหายไปในช่วงปี 2513<sup>29</sup>

<sup>25</sup> กระทรวงพาณิชย์, กรมทะเบียนการค้า, “หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทโรงงานยางมะตอยไทย จำกัด ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2506” อ้างถึงใน ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, *บทบาทของบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย*, หน้า 108.

<sup>26</sup> *ประชาธิปไตย* (3 มิถุนายน 2510).

<sup>27</sup> *ดู สยามรัฐ* (26 กรกฎาคม 2510), *ไทยรัฐ* (27 กรกฎาคม 2510). และ *ไทยรัฐ* (16 ธันวาคม 2510)

<sup>28</sup> *ดู ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, บทบาทของบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย*, หน้า 108 - 109.

<sup>29</sup> *สยามรัฐ* (17 กุมภาพันธ์ 2513).

### ลักษณะการเป็นเจ้าของ การดำเนินการ และการควบคุมโรงกลั่นน้ำมัน

การพัฒนาและดำเนินการโรงกลั่นน้ำมันของประเทศไทยในช่วงเวลานี้ จะเห็นได้ว่า โรงกลั่นแต่ละแห่งมีลักษณะการเป็นเจ้าของและพันธะหรือสัมพันธภาพกับรัฐ รวมถึงการ กำหนดราคาและตลาดที่ค่อนข้างจะแตกต่างกันออกไป โดยในส่วนของลักษณะการเป็นเจ้าของโรงกลั่นสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทหลัก คือ 1. “บริษัทต่างชาติ” ที่จดทะเบียน ในต่างประเทศและทำกิจการในไทย อันได้แก่ บริษัทซัมมิทอินดริสเตรียลแห่งปานามา ที่มี นายจรรยา หวังบุญสัมพันธ์ หรือ ซีเจ ฮวง เป็นผู้จัดการและผู้ดูแลโรงกลั่นในไทย 2. บริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย) ที่มีลักษณะเป็น “บริษัทลูกของบริษัทต่างชาติ” ที่จดทะเบียนในประเทศไทย หากแต่บริษัทแม่ (Exxon) ถือหุ้นทั้งหมดในบริษัทลูก ซึ่งทางเอกซอนได้แต่งตั้งผู้บริหารเข้ามาดูแลเอง และ 3. บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย ที่มีลักษณะเป็น “บริษัทภายในประเทศ” (domestic enterprise) อันประกอบไปด้วยกลุ่มผู้ถือหุ้นหลักที่เป็นบริษัทน้ำมันระหว่าง ประเทศ (MNEs) กับกลุ่มทุนภายในประเทศที่เป็นนายทุนไทยเชื้อสายจีนและชนชั้นนำของ ประเทศ และมี นายเซวี่ เซวี่ชวัญยืน เป็นผู้ดำเนินการบริหารหลักซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มผู้ถือหุ้น

โรงกลั่น	กลุ่มผู้ถือหุ้น	ลักษณะสัมพันธภาพกับรัฐ	การกำหนดราคา
โรงกลั่นน้ำมันไทย (TORC)	กลุ่มบริษัทระหว่างประเทศ (กลุ่มบริษัทเชลล์) กลุ่มทุนเอกชนภายในประเทศ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง	สัมปทาน	อิงกับโรงกลั่นน้ำมันเชลล์ที่เกาะพูเลา บุกอม (Pulau Bukom) เป็นหลัก
ซัมมิท (SUMMIT)	บริษัทระหว่างประเทศ (บริษัทซัมมิทอินดริสเตรียล)	เช่า (จำหน่ายน้ำมันให้องค์การเชื้อเพลิงเป็นอันดับแรก)	ตามสัญญาผูกพันกับองค์การเชื้อเพลิง
เอสโซ่ (ESSO)	บริษัทลูกของบริษัทระหว่างประเทศ (บริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย))	ไม่มีข้อผูกพัน (ใบอนุญาตประกอบกิจการ)	-

ในส่วนของสัมพันธภาพกับรัฐ โรงกลั่นน้ำมันทั้ง 3 แห่งมีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทยดำเนินการในลักษณะสัมปทานที่ได้จากรัฐที่เริ่มแรกมีระยะเวลา 10 ปีและต่อเวลาอีก 7 ปี โดยตลอดระยะเวลาสัมปทานบริษัทบริษัทต้องแบ่งผลกำไร

และยื่นภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์ให้แก่รัฐบาล<sup>30</sup> ลักษณะที่ว่านี้มีความแตกต่างจากโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ที่บริษัทซั่มมิทอยู่ในฐานะผู้เช่าจากกรมพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม เป็นระยะเวลา 15 ปีก่อนที่จะขยายเพิ่มอีก 10 ปี โดยเริ่มแรกโรงกลั่นจะต้องเริ่มผ่อนจ่ายค่าเช่ารวม 210 ล้านบาทตั้งแต่วันที่ 6 เป็นต้นไป ซึ่งหลังจากการขยายกำลังการผลิตและสัญญาเช่าในปี 2512 การจ่ายค่าเช่าก็มีรูปแบบและอัตราที่เปลี่ยนไป<sup>31</sup> นอกจากสัมพันธภาพทั้งสองรูปแบบแล้ว โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ ของบริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด ดูจะรูปแบบสัมพันธภาพกับรัฐบาลที่แตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง โดยโรงกลั่นแห่งนี้มีลักษณะคล้ายกับโรงงานการผลิตหนึ่งซึ่งอยู่นอกเหนือจากสัมปทานของรัฐ บริษัทมีสิทธิเต็มทีในโรงกลั่น และเสียค่าใช้จ่ายให้กับรัฐในแง่ของภาษีเงินได้และภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์เท่านั้น

นอกจากนี้ ในส่วนของตลาดของผลิตภัณฑ์น้ำมันและการกำหนดราคา ยังเป็นสิ่งที่มีความแตกต่างกันอยู่พอสมควรด้วย โดย 2 โรงกลั่นเอกชน คือ โรงกลั่นน้ำมันไทยและโรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ จะมีกลุ่มลูกค้าหลักในประเทศเป็นผู้จัดจำหน่ายน้ำมันทั้งรายใหญ่และรายย่อย โดยเฉพาะที่อยู่ภายใต้สัญลักษณ์เชลล์ในกรณีโรงกลั่นน้ำมันไทย และเอสโซ่ในกรณีของโรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ ส่วนโรงกลั่นน้ำมันบางจากที่บริษัทซั่มมิทเป็นผู้เช่าจะมีองค์กรเชื่อเพลิงเป็นลูกค้าหลักตามสัญญาเช่า และมีผู้จัดจำหน่ายน้ำมันภายใต้สัญลักษณ์ซั่มมิทเป็นกลุ่มลูกค้าที่รับน้ำมันส่วนเกินจากความต้องการขององค์กรเชื่อเพลิง นอกจากนี้ โรงกลั่นทั้ง 3 แห่งยังมีการส่งออกน้ำมันบางประเภทที่เกินความต้องการไปขายยังต่างประเทศในบางช่วงเวลาผ่านเครือข่ายการค้าน้ำมันของแต่ละบริษัทด้วย

ในทางเดียวกัน การกำหนดราคาจำหน่ายผลิตภัณฑ์น้ำมันของโรงกลั่นแต่ละแห่งยังตั้งอยู่บนหลักการที่แตกต่างกัน การกำหนดราคาของโรงกลั่นน้ำมันจะอิงอยู่ราคาจำหน่ายออกต่างประเทศ (Export Price) ของโรงกลั่นน้ำมันเชลล์ที่เกาะพูเลา บูกอม (Pulau Bukom) ประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นโรงกลั่นขนาดใหญ่และส่งออกน้ำมันให้ภูมิภาคมากที่สุดเป็นหลัก<sup>32</sup> ส่วนโรงกลั่นน้ำมันบางจากของบริษัทซั่มมิทจะมีการกำหนดราคาที่จำหน่ายกับองค์กรเชื่อเพลิงในลักษณะตายตัวตามสัญญาในปี 2508 โดยสามารถเจรจาขอขึ้นราคาการจำหน่ายได้หากราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 ของราคาตามสัญญา<sup>33</sup>สุดท้าย

<sup>30</sup> ในสัญญาที่กระทำกับกระทรวงอุตสาหกรรมมีการกำหนดเงื่อนไขสำคัญ คือ 1). ให้แบ่งปันผลกำไรร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ หรือ 2). ให้เงินแก่รัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 1.25 ของมูลค่าขายขั้นต้น โดยหักค่าภาษีออกและเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.5 ตั้งแต่เดือนกันยายน 2518 หรือ เงินเท่ากับจำนวน 12 ล้านบาท ดู สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคามลพิษที่ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 34.

<sup>31</sup> หจข., [2] กค 1.2.4.1/2 [ปก 1/11]. เรื่อง “ผลการประกาศหาผู้เช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจากของกระทรวงกลาโหม” (26 พฤศจิกายน 2507).

<sup>32</sup> ดู หจข.,อก. 0201.2.10/2. เรื่อง “การเปิดดำเนินการเป็นการค้า และราคาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด” (15 มกราคม 2508).

<sup>33</sup> ดู สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคามลพิษที่ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 50 -57.

โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่เป็นแห่งเดียวที่ไม่ปรากฏลักษณะของสัญญาเกี่ยวกับการจำหน่ายน้ำมัน แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่ราคาของโรงกลั่นแห่งนี้ได้ถูกควบคุมทางอ้อมผ่านกลไกตลาดและราคาที่มีอีก 2 โรงกลั่นขนาดใหญ่คุมตลาดกว่าร้อยละ 50 ของประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้โรงกลั่นแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันของการกำหนดราคาและบางโรงกลั่นมีการกำหนดราคาได้ค่อนข้างอิสระโดยไม่ต้องรับความเห็นชอบจากรัฐบาล หากแต่รัฐบาลไทยก็มีพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร (พ.ศ. 2490) เป็นเครื่องมือสำคัญหนึ่งในการจัดการกับราคาน้ำมัน ทว่าเครื่องมือดังกล่าวนี้ดูจะแทบมิได้ถูกนำมาใช้แม้จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับราคาน้ำมันในช่วงทศวรรษ 2510 ก็ตาม

จากลักษณะการเป็นเจ้าของ การดำเนินการ และการควบคุมโรงกลั่นน้ำมันของไทยข้างต้น จะเห็นได้ว่าโรงกลั่นน้ำมันทั้ง 3 แห่งของไทยแม้จะมีความแตกต่างกันในหลายประการ หากแต่ก็มีจุดร่วมสำคัญในแง่ที่บริษัทน้ำมันระหว่างประเทศล้วนเข้ามามีส่วนร่วมกับการกิจการของโรงกลั่นทั้ง 3 แห่ง ทั้งนี้เนื่องจากบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศเป็นผู้ถือครองเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญในการกลั่นน้ำมัน และเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญสำหรับกิจการ รวมถึงเป็นผู้กุมเครือข่ายการค้าและห่วงโซ่อุปทานน้ำมันในระดับโลกซึ่งเป็นที่ผู้ประกอบการและกลุ่มทุนไทยขาดและยังไม่สามารถพัฒนาได้ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของบริษัทต่างชาตินี้ในมุมหนึ่งได้ทำให้ภาพลักษณ์ของโรงกลั่นแต่ละแห่งมีความเป็น “ต่างชาติ” และถูกโจมตีด้วยความคิดแบบชาตินิยมจากสังคมไทยบางส่วนว่าเป็นกลุ่มผู้มาขูดรีดทางเศรษฐกิจและครอบงำการค้าและผลิตน้ำมันของไทย โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤตน้ำมันเกี่ยวกับราคาน้ำมัน

## อุตสาหกรรมน้ำมันไทยหลังการตั้งโอเปคและแนวคิดบริษัทน้ำมันแห่งชาติ

การตั้งกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเป็นสินค้าออกหรือโอเปค (Organization of Petroleum Exporting Countries-OPEC) ในปี 2503 ได้ทำให้ประเทศเหล่านี้เริ่มมีพลังต่อรองในทางการค้าและผลิตน้ำมันกับบริษัทน้ำมันข้ามชาติมากขึ้น<sup>34</sup> นอกจากนี้ จากการที่ประเทศสมาชิกของกลุ่มโอเปคส่วนใหญ่เป็นประเทศอาหรับในตะวันออกกลาง ทำให้ความขัดแย้งและตึงเครียดในตะวันออกกลางระหว่างชาติอาหรับกับอิสราเอลที่ปรากฏตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2500 เป็นต้นมาส่งผลกระทบต่อราคาและการผลิตน้ำมันของโลก ในทางเดียวกัน กลุ่มโอเปคที่เริ่มมีความแข็งแกร่งขึ้นในช่วงทศวรรษ 2510 ยังได้ใช้การขึ้นราคาน้ำมันเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองและบีบบังคับทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่เกิดความตึงเครียดและขัดแย้งทางการเมืองในตะวันออกกลาง

<sup>34</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มบริษัทน้ำมันข้ามชาติระหว่างประเทศ 7 แห่งหรือที่รู้จักกันในนาม “The Major” หรือ “Seven Sистер” ที่กุมอำนาจการค้าน้ำมันของโลกเกือบทั้งหมดตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา



ทั้งความขัดแย้งและการใช้น้ำมันเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ต่างก็กระทบกับตลาดน้ำมันโลกนี้ ในมุมหนึ่งประเทศไทยในฐานะผู้นำเข้าน้ำมันเกือบทั้งหมดจากต่างประเทศ จะได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งดังกล่าวนี้อย่างยากจะหลีกเลี่ยง โดยในช่วงทศวรรษ 2510 ตลาดน้ำมันในประเทศได้ประสบกับผลกระทบกับเหตุการณ์ความขัดแย้งในตะวันออกกลาง 2 ระลอกด้วยกันและได้ปรากฏความขัดแย้งระหว่างบริษัทน้ำมันกับรัฐบาลไทยและสังคมไทย คือ ในช่วงกลางปี 2510 และวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันครั้งที่ 1 ในปี 2515 – 2518 โดยในระลอกแรกเราได้รับผลกระทบเพียงเล็กน้อย อย่างเทียบไม่ได้กับในระลอกที่สอง ที่ได้รับการขนานนามจากสื่อมวลชนและนักวิชาการทั่วโลกว่าเป็น “วิกฤตน้ำมันครั้งแรก” ซึ่งส่งผลต่อผลทำให้เกิดความคิดในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตน้ำมันของประเทศในเวลาต่อมา

### วิกฤตน้ำมันครั้งแรกกับประเทศไทย

ความขัดแย้งในตะวันออกกลางที่คุกรุ่นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 สงครามระหว่างชาติอาหรับและอิสราเอล และการปิดล้อมน้ำมัน (Oil Embargo) ของกลุ่มโอเปค ในเดือนตุลาคม 2516 เป็นเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อตลาดน้ำมันโลก โดยราคาน้ำมันในตลาดโลกได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 3 มาเป็น 12 เหรียญสหรัฐต่อบาเรล<sup>35</sup> อันเนื่องมาจากกลุ่มโอเปคที่นำโดยชาติอาหรับ ได้ปรับลดการผลิตน้ำมันลง และระงับการจัดส่งน้ำมันให้กับประเทศที่เป็นพันธมิตรกับอิสราเอลและสหรัฐอเมริกา<sup>36</sup> ทำให้ปริมาณอุปทานน้ำมันในตลาดโลกลดลงอย่างมาก

ไทยในฐานะประเทศที่นำเข้าทั้งน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูปเกือบทั้งหมดจากตลาดโลกจะหลีกเลี่ยงผลกระทบดังกล่าวไปไม่ได้ ตั้งแต่ช่วงเดือนตุลาคม 2516 ถึงกุมภาพันธ์ 2517 ราคาน้ำมันประเภทหลักได้ถีบตัวขึ้นประมาณร้อยละ 40 ตัวอย่างเช่น น้ำมันเบนซินธรรมดาเพิ่มจากลิตรละ 2.50 บาทเป็น 3.43 บาท ในทางเดียวกับน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ที่มีการใช้มากที่สุดเพิ่มจาก 1.41 บาทเป็น 2.33 บาท ส่งผลให้ต้นทุนในชีวิตประชาชนและ

<sup>35</sup> Dag Harald Claes, *The Politics of Oil-Producer Cooperation* (Boulder: Westview Press, 2001), p. 67. และ สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคามลพิษที่ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน (กรุงเทพฯ, หน่วยวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 170.

<sup>36</sup> ในเดือนตุลาคม 2516 ที่สงครามโยมคิปเปอร์ (Yom Kippur) ระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับกับประเทศอิสราเอลได้ปะทุขึ้น กลุ่มโอเปคที่มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศอาหรับได้ใช้น้ำมันเป็นอาวุธทางการเมืองสำคัญในการบีบให้อิสราเอลถอนทหารจากปาเลสไตน์และประเทศต่างๆ ถอนการสนับสนุนอิสราเอล ด้วยการใช้มาตรการลดกำลังการผลิตลงร้อยละ 5 ต่อเดือนจะกว่าอิสราเอลจะถอนทหาร งดขายน้ำมันให้แก่สหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์ซึ่งเป็นสองประเทศหลักที่สนับสนุนอิสราเอล การขึ้นราคาน้ำมันดิบไปอีกร้อยละ 70 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2516 และการออกมาตราการจำหน่ายน้ำมันให้แก่กลุ่มประเทศตามลำดับความสำคัญ สมลักษณ์ โดสกุล, “ความเป็นมาของโอเปค,” *น้ำมันกับปัญหาเศรษฐกิจ: จุลสารธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มกราคม – มีนาคม 2518)*, หน้า 101 – 102.

ภาวะการคลังของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>37</sup> รัฐบาลพลเรือนที่ขึ้นมากลางการลุกฮือของประชาชนในกลางเดือนตุลาคม 2516 ได้ออกมาตรการในการประหยัดพลังงาน อาทิ การรณรงค์ลดการใช้รถยนต์ และการปิดสถานบันเทิงและสถานีบริการน้ำมันให้เร็วขึ้นกว่าปกติ เป็นต้น<sup>38</sup> ผลกระทบของการเพิ่มราคาน้ำมันนี้ทำให้ปริมาณการบริโภคน้ำมันของประเทศลดลงจาก 8,436 ล้านลิตรในปี 2516 มาเป็น 7,053 ล้านลิตรในปี 2517 อันเป็นครั้งแรกที่ปรากฏการลดลงของการบริโภคน้ำมันของประเทศ

ปัญหาเกี่ยวกับราคาน้ำมันดูจะมีความต่อเนื่องถึงปี 2517 และทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบริษัทโรงกลั่นน้ำมันเอกชนกับรัฐบาลไทย รวมถึงการโจมตีโรงกลั่นเอกชนจากหนังสือพิมพ์ของไทย กล่าวคือ ในช่วงเดือนกรกฎาคม บริษัทซัมมิทผู้เช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ได้ยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการนโยบายน้ำมันระดับชาติที่ตั้งขึ้นในปี 2516 เพื่อขอขึ้นราคาน้ำมันอีกครั้งหนึ่งหลังจากการขึ้นครั้งล่าสุดในเดือนกุมภาพันธ์ 2517 หากแต่คณะกรรมการฯ มีมติไม่เห็นชอบให้ขึ้นราคาน้ำมันกับประชาชน แต่ให้ขึ้นราคาต่อบริษัทการเชื้อเพลิงได้เท่านั้น โดยองค์การฯ จะใช้อุดหนุนราคาน้ำมันและขายให้ประชาชนในราคาปกติ<sup>39</sup>

อย่างไรก็ดี ในช่วงเดือนกันยายนปีเดียวกัน ทั้งโรงกลั่นน้ำมันไทยและโรงกลั่นน้ำมันซัมมิท ได้ยื่นขอขึ้นราคาอีกครั้ง หากแต่ในช่วงแรกรัฐบาลดูจะไม่ยินยอมให้มีการขึ้นราคาอีกทางโรงกลั่นน้ำมันซัมมิทได้ชี้แจงว่าอาจจำเป็นต้องหยุดการกลั่นเนื่องจากบริษัทกำลังจะประสบปัญหาการเงิน ในทางเดียวกับโรงกลั่นน้ำมันไทยที่จะลดกำลังการผลิตลง เหตุการณ์ดังกล่าวดูจะตึงเครียดมาจนถึงช่วงเดือนธันวาคม 2517 ที่มีการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับบริษัทโรงกลั่นน้ำมันอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลยอมรับการขึ้นราคาหน้าโรงกลั่นของบริษัท และใช้วิธีการลดภาษีน้ำมันภายในประเทศลงเพื่อให้ราคาจำหน่ายปลีกน้ำมันอยู่ในระดับเดิม นอกจากนี้ ตั้งแต่กลางปี 2517 รัฐบาลก็ได้หาช่องทางแก้ไขปัญหาด้านราคาน้ำมันด้วยการเจรจากับประเทศ

<sup>37</sup> “ไม่แน่ใจราคาน้ำมันรัฐบาลพุ่งได้เพียงใด,” *ประชาชาติ* (8 ธันวาคม 2517). “ชาติชายให้รัฐคุมราคาน้ำมันยุพอค์ตั้งสมาคมผู้,” *ประชาชาติ* (11 ธันวาคม 2517). “ให้หาเรือแม่ช่วยชาวประมงจ่ายน้ำมัน-ฝากสัตว์น้ำ,” *ประชาชาติ* (11 ธันวาคม 2517). “น้ำมันขึ้นราคาพุ่งปรดอีก ๗.๔๐% ต้อนรับปีใหม่ ๑ มค.,” *ประชาชาติ* (14 ธันวาคม 2517). นอกจากนี้ อัตราเงินเฟ้อภายในประเทศสูงขึ้นกว่าร้อยละ 10 ต่อปี ดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524*, หน้า 6.

<sup>38</sup> *สยามรัฐ* (26 ธันวาคม 2516). และ *สยามรัฐ* (27 ธันวาคม 2516). นอกจากนี้ ในวันที่ 26 ธันวาคม ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พระราชกำหนดฉบับนี้ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับ “(1) การผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ในครอบครอง การสำรองและการส่งออกนอกราชอาณาจักรและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด (2) การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น (3) การใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น หรือการดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือ พลังงานอื่น และ (4) การปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด” รวมถึงมีอำนาจในการจัดตั้งคณะบุคคลเพื่อดำเนินการในมาตรการต่างๆ ดูใน *ชาวไทย* (30 ธันวาคม 2516).

<sup>39</sup> ดู *ข่าวพาณิชย์* (9 มีนาคม 2517).. *สยามรัฐ* (12 มิถุนายน 2517).. *ข่าวพาณิชย์* (26 ตุลาคม 2517).. *ข่าวพาณิชย์* (23 พฤศจิกายน 2517). และ *ข่าวพาณิชย์* (17 ธันวาคม 2517).

จีน คุเวต และซาอุดีอาระเบีย เพื่อขอซื้อน้ำมันและแลกเปลี่ยนน้ำมันกับสินค้าเกษตรในระดับราคาที่สูงกว่าตลาดโลกด้วย<sup>40</sup>

การปรับตัวของราคาน้ำมันตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 และการเข้าครอบงำกิจการน้ำมันที่มากขึ้นของรัฐบาลในตะวันออกกลาง เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดการสำรวจปิโตรเลียมในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลไทยได้ประกาศกฎหมายและระเบียบการสำรวจขึ้นในปี 2515 เช่นเดียวกับหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฟิงกล่าวด้วยว่า ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีราคาถูกลง รวมถึงการเพิ่มของราคาน้ำมัน ทำให้การสำรวจปิโตรเลียมในภูมิภาคนี้ที่ส่วนใหญ่อยู่ในทะเล (offshore) สามารถเป็นไปได้อย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

ในทางเดียวกัน การปรับตัวของราคาและความตึงเครียดทางด้านราคาน้ำมันระหว่างบริษัทเอกชนและรัฐบาล รวมถึงการครอบครองตลาดน้ำมันในประเทศส่วนใหญ่ของบริษัทเอกชนต่างชาติ ดูจะเป็นเงื่อนไขและพื้นฐานสำคัญที่ส่งผลให้ปรากฏแนวคิดในการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติหรือองค์การน้ำมันแห่งชาติในช่วงกลางทศวรรษ 2510 จากทั้งบรรดาชนชั้นนำทางการเมือง นักวิชาการ เทคโนโลยี และนักหนังสือพิมพ์ อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลายประเทศที่ต้องการตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับน้ำมันขึ้นมาดูแลตลาดน้ำมันภายในประเทศ เพราะน้ำมันเป็นต้นทุนสำคัญของสินค้าและบริการ รวมถึงชีวิตประจำวันของประชาชน ในส่วนของประเทศไทยความคิดดังกล่าว คือ ต้นรากของการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ในปี 2521

## สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทความชิ้นนี้จะเห็นได้ว่าพัฒนาการและการเติบโตของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยในยุคก่อนการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์และได้รับแรงผลักดันจากการขยายตัวของการบริโภคน้ำมันภายในประเทศของไทยอันเป็นผลมาจากการเพิ่มอัตราของยานพาหนะที่ใช้ น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงและการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันในช่วงเวลานี้ได้สะท้อนให้เห็นส่วนหนึ่งของการสร้างสัมพันธ์ภาพของกลุ่มทุนและการสะสมทุนในอุตสาหกรรมไทยในยุคการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมและตลาดน้ำมันในประเทศกับตลาดน้ำมันโลกที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีน้ำมันเป็นปัจจัยหลักของชีวิตในช่วงวิกฤตน้ำมันครั้งที่ 1

<sup>40</sup> ดู ขวพานิชย์ (14 พฤศจิกายน 2517). และ ไทยรัฐ (13 มีนาคม 2517).