

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

คลังน้ำมัน (tank farm) เป็นที่เก็บน้ำมันสำเร็จรูปต่าง ๆ ซึ่งแบ่งออกได้เป็นประเภทน้ำมันที่ใช้เพื่อการขนส่งและคมนาคม อันได้แก่ น้ำมันที่มีความไวไฟสูงคือน้ำมันที่ใช้กับเครื่องบิน ส่วนน้ำมันที่มีความไวไฟสูงที่ใช้กับรถยนต์เพื่อการขนส่งและการคมนาคมคือ Gasoline ที่เรียกกันว่า น้ำมันเชื้อเพลิงประเภท Benzene 95 และ 91 Gasohol นอกจากนี้ยังมีน้ำมันประเภทความไวไฟต่ำ คือน้ำมันที่ใช้กับกิจการอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ อันได้แก่น้ำมันเตาและน้ำมันหล่อลื่นต่าง ๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในระยะแรก ๆ การใช้น้ำมันในประเทศยังไม่มากนักเพราะประชากรในประเทศไทยมีประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมเป็นหลัก

ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาประเทศมากขึ้น ความต้องการในการใช้น้ำมันประเภทต่าง ๆ ก็มากขึ้นโดยเฉพาะน้ำมันดีเซล หรือน้ำมันโซลา นั้นใช้เพื่อการขนส่งสินค้าทางการเกษตรและการขนส่งสินค้าต่าง ๆ จากแหล่งผลิตไปสู่สถานที่จำหน่ายเนื่องจากรัฐบาลทุกสมัยที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับเกษตรกร และการขนส่งทั้งหลายเป็นหลัก หากจะใช้ราคาน้ำมันที่แท้จริงจะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงและราคาสินค้าจะสูงตามไปด้วย ดังนั้นทุกรัฐบาลที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันพยายามพยุงราคาน้ำมันดีเซล หรือโซลาเอาไว้โดยเอาผลกำไรจากน้ำมันเบนซินทั้งประเภท 95 และ 91 ซึ่งใช้กับรถยนต์ประเภทต่าง ๆ มาช่วยสนับสนุนทำให้ราคาน้ำมันดีเซลหรือโซลาถูกกว่าราคาที่ควรจะเป็น ซึ่งจะสังเกตได้จากดัชนีราคาเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศทางภาคพื้นยุโรป และสหรัฐอเมริกาที่ราคาน้ำมันดีเซล หรือโซลาจะเท่ากับ หรือสูงกว่าราคาน้ำมันเบนซินหรือที่เรียกว่าแก๊สโซลีน

การใช้น้ำมันในสมัยแรกเป็นการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปจากต่างประเทศทั้งหมด¹ และเนื่องจากการขนส่งทางทะเลเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในขณะนั้น แม้จะเสียเวลาในการเดินทาง

¹ รัศมีดารา ชันติกุล, รายงานการวิจัยเรื่องน้ำมัน. (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), น.42

แต่ค่าใช้จ่ายในการขนส่งต่ำ การขนส่งแต่ละครั้งสามารถขนส่งได้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับค่าขนส่งทั้งหมดต่อลิตรซึ่งทำให้ต้นทุนต่ำไปด้วย ขณะนั้นประเทศไทยมีท่าเทียบเรือเดินสมุทรเพียงแห่งเดียวคือท่าเทียบเรือคลองเตยและบริษัทผู้ขายน้ำมันเป็นบริษัทข้ามชาติทั้งสิ้น จึงมีบริษัทน้ำมันข้ามชาติใหญ่ ๆ อันประกอบไปด้วยเชลล์ โมบิล คาลเท็กซ์ มาตั้งคลังน้ำมันบริเวณติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเป็นเขตคลองเตยและเขตยานนาวาในปัจจุบัน ทั้งนี้ที่ดินบางส่วนบริษัทต่าง ๆ ก็ซื้อจากเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดิน บางส่วนก็เช่าจากกรมธนารักษ์หรือการรถไฟแห่งประเทศไทย

รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการควบคุมราคาจำหน่ายน้ำมัน และการมีคลังน้ำมัน จึงได้ตั้งรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับน้ำมันขึ้นเป็นแห่งแรก คือการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ในปี พ.ศ. 2521 และเมื่ออัตราการบริโภคสูงขึ้น รัฐบาลก็เห็นถึงความสำคัญในการกลั่นน้ำมัน ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2534 จึงได้จัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันและคลังน้ำมันที่เป็นรัฐวิสาหกิจแห่งที่สองเพิ่มเติมที่บางจากซึ่งอยู่ในเขตพระโขนงในปัจจุบัน สมัยนั้นชุมชนต่าง ๆ ยังไม่หนาแน่นที่ตั้งคลังน้ำมันส่วนใหญ่จะอยู่ห่างไกลชุมชนริมแม่น้ำเจ้าพระยาและยังมีบริษัทน้ำมันขนาดเล็ก ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาอีกหลายบริษัท เป็นต้น

เมื่อบ้านเมืองเจริญมากขึ้น ความต้องการใช้แรงงานของบริษัทน้ำมันข้ามชาติเพื่อไปทำงานในคลังน้ำมันต่าง ๆ ก็เพิ่มขึ้นและเพื่อสะดวกในการไปทำงาน คนงานจึงพากันอพยพเข้าไปตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณใกล้เคียงคลังน้ำมันทำให้บ้านเรือนหนาแน่นจนกลายเป็นชุมชนแออัด ซึ่งตั้งอยู่บนที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย แม้แต่ในบริเวณโรงกลั่นน้ำมันบางจากที่เคยห่างจากชุมชนค่อนข้างมากและถนนสายรถไฟเก่าที่ใช้เป็นเส้นทางขนส่งทางบก และขนส่งน้ำมันจากโรงกลั่นไปยังคลังน้ำมันก็กลายเป็นที่ตั้งของวัด โรงเรียนและชุมชนขึ้นมา

แผนภาพที่ 1.1 คลังน้ำมันในเขตคลองเตย



ที่มา : http://www.mmtc13.org/Webboard/view_board.asp?GID=48

ในปัจจุบัน การจัดการเขตชุมชนของกรุงเทพมหานครได้จัดเป็นพื้นที่เขตสีแดง หมายความว่าบริเวณใกล้เคียงกับคลังน้ำมันเป็นบริเวณที่ประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น² ประกอบกับกรุงเทพมหานครมีปัญหาเรื่องการจราจรอย่างมาก เพราะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีความก้าวหน้าในอัตราสูง มีการซื้อรถยนต์มาใช้มากขึ้น รถบรรทุกน้ำมันที่จำเป็นต้องวิ่งมาเติมน้ำมันที่โรงคลังน้ำมันต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร อย่างน้อยมีประมาณวันละ 600,000 บาร์เรล หรือประมาณ 2,000 คัน เพื่อจัดส่งให้สถานีบริการทั้งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ และจากรถบรรทุกขนาดธรรมดา มีการดัดแปลงให้สามารถบรรจุน้ำมันได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ บางคันมีรถพ่วงเพื่อขนส่งน้ำมันสำเร็จรูปโดยเฉพาะ มีการสร้างถนนลอยฟ้าเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรบางส่วนของถนนลอยฟ้ามีทางลงที่คลองเตยหรือผ่านคลองเตย และเมื่อมีความเจริญมากขึ้น มีอาคารสำนักงานและอาคารพาณิชย์ที่เป็นตึกสูงเกิดขึ้นมากมาย ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุให้มีการใช้พื้นที่ถนนดังกล่าว จนถึงขั้นการจราจรติดขัดเป็นอย่างมากในขณะเดียวกันเนื่องจากประชาคมโลกทุกวันนี้ได้อยู่ภายใต้โลกาภิวัตน์ การสื่อสารคมนาคม สะดวก

² รายงานผลการสำรวจวิจัยภาวะสังคมเศรษฐกิจและความต้องการที่อยู่อาศัยในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย. (การเคหะแห่งชาติ. กองสำรวจวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ, 2530)

รวดเร็ว และมีสถานการณ์การก่อการร้ายเกิดขึ้นทั่วโลก ไม่ยกเว้นแม้แต่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็น สถานการณ์ที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การระเบิด 4 จุดในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ตลอดจนการวางระเบิดในกรุงเทพมหานครช่วงสงกรานต์ที่ผ่านมาก็ล้วนแต่บ่งชี้ให้เห็นถึงความ เสี่ยง และความไม่ปลอดภัยของเขตชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นมากเกินไปโดยเฉพาะ อย่างยิ่งในกรุงเทพมหานครซึ่งนอกจากจะเป็นเมืองหลวงแล้ว ยังเป็นศูนย์ราชการและศูนย์ ดำเนินการธุรกิจสำคัญ โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ใกล้คลังน้ำมันซึ่งเป็นชุมชนที่หนาแน่น ดังนั้นจึงมี ความจำเป็นที่จะต้องย้ายคลังเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอันเป็นปัญหาที่กระทบต่อสาธารณสุข โดยตรง อีกทั้งการย้ายคลังน้ำมันออกจากเขตเมืองก็ยังคงเกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนา เมืองการวางผังเมืองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันที่ต้องการปรับปรุงภูมิทัศน์ของเขตเมืองให้ เหมาะสมกับสภาพความเป็นไปในสังคมยุคปัจจุบัน

ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหา และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตั้งคลัง น้ำมันในเขตเมืองอันไปสู่การเกิดขึ้นของมติคณะรัฐมนตรีในหลายรัฐบาล ให้ย้ายคลังออกไปซึ่ง แนวความคิดนี้มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 หลังการประชุมคณะรัฐมนตรี และมีมติเป็นครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2538 จนกระทั่งครั้งสุดท้ายคือ ในปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีก็ยังยืนยันมติเดิมในการผลักดันคลัง น้ำมันออกจากเขตกรุงเทพมหานคร อันสอดคล้องกับแผนพัฒนาเขตเมืองของกรุงเทพมหานครใน ปัจจุบัน ที่ต้องการทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองน่าอยู่และมีความปลอดภัย กระนั้นก็ตาม มี อุปสรรคและเงื่อนไขข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ทำให้มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการย้ายคลังน้ำมันออกจาก กรุงเทพมหานครที่มีมาทั้ง 3 ครั้งนั้นไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลยกเว้นคลังน้ำมันของบริษัทเอสซีเพียงบริษัทเดียวที่ ย้ายออกไป ทำให้ต้องการจะทราบว่าปัจจัยอะไรที่ทำให้การนำมติคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติไม่ เกิดผล

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาของการมีคลังน้ำมันตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาถึงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้ย้ายคลังน้ำมันและผลในการปฏิบัติ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จในการย้ายคลังน้ำมัน
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาจากเอกสาร โดยศึกษาจาก

1. มติคณะรัฐมนตรีปีพ.ศ. 2533, 2538 และพ.ศ. 2547
2. ระเบียบกฎหมายและคำสั่ง
3. งานวิจัยอื่น ๆ ที่มีผู้ศึกษาไว้

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะคลังน้ำมันที่ตั้งในกรุงเทพมหานครที่อยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรี โดยพิจารณาคัดค้าน้ำมัน 3 แห่งคือ

1. คลังน้ำมันช่องนนทรีในเขตยานนาวา
2. คลังน้ำมันในเขตคลองเตย
3. คลังน้ำมันบางจากในเขตพระโขนง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยให้ทราบถึงสภาพปัญหาของคลังน้ำมันที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร
2. เข้าใจถึงสาเหตุที่ทำให้การมหาวิทยาลัยนำมติคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติไม่เกิด

สัมฤทธิ์ผล

3. ผลการศึกษาที่ได้จะได้เป็นบทเรียนในเรื่องของการนำนโยบายไป