

บทคัดย่อ

ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย

รายงานวิจัยนี้ใช้กรอบความคิดของ OECD ที่มีการมีธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการมากกว่าการมองจากผลการดำเนินงานโดยให้ความสำคัญกับบทบาทการทำงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (รสก) เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์และประเมินธรรมาภิบาล องค์กรที่เลือกศึกษาเป็นบริษัทมหาชนซึ่งจะต้องเป็นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและการจัดองค์กรในรูปแบบอื่นๆรวมทั้งหมด 7 องค์กร คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ) การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) สำนักงานสลาภกิน แบงรัฐบาล บริษัท ทีโอทีจำกัด (มหาชน)

การศึกษาพบว่า กลไกภายในองค์กร เช่น กฎ กติกาของรัฐวิสาหกิจปัญหาโครงสร้างและกลไกภายในองค์กรล้วนมีบทบาทที่คล้ายๆกัน ขณะเดียวกันก็มีความแตกต่างกันมากบ้างน้อยบ้างในการกำหนดการอภิบาลและการมีธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง กลไกภายในองค์กรที่สำคัญ ได้แก่กฎ กติกาที่ทำให้ รสก มีข้อจำกัดในการทำงาน “ไม่เอื้อหรือไม่เกิดแรงจูงใจให้ รสก ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ รสก ได้สิทธิประโยชน์หลายอย่างเหนือเอกชนทำให้การแข่งขันมีความไม่เท่าเทียมกัน รสก มักไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนหรือมีหลายเป้าหมายที่ขัดกันเองจนทำให้ทุกฝ่ายไม่สามารถประเมินผล รสก ได้อย่างเป็นวัตถุประสงค์ ไม่สามารถทำให้คณะกรรมการและผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินงานโดยเฉพาะเมื่อมีการทำงานที่ผิดพลาด มีการทับซ้อนขององค์กรหรือบุคคลในฝ่ายกำกับดูแลกับฝ่ายที่ดำเนินงานทำให้ขาดความโปร่งใส ขณะเดียวกันมีการแทรกแซงการดำเนินงานของฝ่ายการเมือง รัฐวิสาหกิจมีปัญหาโครงสร้างที่ขาดเก้าแก่ รสก จึงเหมือนเป็นของทุกคนและไม่เป็นของใครเลยในเวลาเดียวกัน ไม่มีใครใส่ใจเดือดเดือดหรือร้อนใจในปัญหาของรัฐวิสาหกิจ ทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาระงับประชานโดยประชาชนไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบได้

ในด้านกลไกภายในองค์กรที่ดำเนินการในรูปที่เป็นบริษัท มหาชน ผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะผู้ถือหุ้นจะเข้าถึงข้อมูลได้รวดเร็ว快捷 แต่สิ่งที่พบในการศึกษา ปัญหาที่มีร่วมกันทุกแห่งก็คือ กระบวนการการตัดสินใจของคณะกรรมการและคุณสมบัติของคณะกรรมการ รสก นั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการยังมีลักษณะของการตอบแทนทางการเมืองสูงมาก การศึกษาพบว่า กรรมการส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่ตรงและเหมาะสมกับงานหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร และพบว่ามีกรรมการที่เป็นข้าราชการเกินความจำเป็นทำให้ภาพรวมของคณะกรรมการเป็นภาระเป็นต้นทุนมากกว่าการเป็นประโยชน์หรือเป็นสินทรัพย์ต่อองค์กร กระบวนการคัดเลือก การกำหนดค่าตอบแทนและคุณสมบัติของคณะกรรมการมีปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ค่อนข้างมาก คณะกรรมการส่วนใหญ่ขาด accountability จากการทำงานหรือการตัดสินใจที่ผิดพลาด นอกจากนี้ การศึกษาพบว่าในการปฏิบัติแก่ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ถือหุ้นรายย่อยมักได้รับความไม่เป็นธรรมจากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองและสังคม

การแก้ปัญหาหรือทางออกในการได้มาซึ่งการอภิบาลที่ดีหรือการมีธรรมาภิบาล จำเป็นต้องขัดอิทธิพลของฝ่ายการเมืองที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน แก่ไข กฎ กติกาที่ล้าหลังและไม่จำเป็น ในกิจการรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องแยกฝ่ายความคุ้ม ฝ่ายกำกับดูแลและฝ่ายปฏิบัติการออกจากกัน ให้ชัดเจน ความมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้มีความชัดเจนเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถประเมินผลและเพื่อให้คุณธรรมการ accountable ต่อการตัดสินใจของตน ขัดนโยบายที่ทำให้การแข่งขันไม่เป็นธรรมระหว่างเอกชนกับรัฐสร้างความโปร่งใสและมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการได้มาซึ่งคุณสมบัติของคุณธรรมการที่เหมาะสมกับองค์กร ขัดการทับซ้อนของผลประโยชน์ทุกๆรูปแบบ ให้ความสำคัญแก่ชุมชนและภาคสังคมในการเลือกและกำกับดูแลโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตรสชาติในท้องถิ่นนั้นๆ

Abstract

Good Governance in State Agencies : Case Studies of Thai State Owned Enterprises

The present study of governance of Thai state owned enterprises (SOEs) utilize OECD conceptual framework which emphasizes governance process rather than the performance of state agencies. The internal governance of the board of SOEs will be given special focus for study. Seven SOEs selected for the study comprise public companies as well as purely government agencies without share capital. The 7 SOEs are PTT public Co.Ltd, Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT), State Railway of Thailand, Thai Airway Public Co.Ltd, Mass Communication Public Co.Ltd, Government State Lottery, TOT Public Co.Ltd.

The study has found that external and internal mechanism has exhibited some similarities as well as differences in accounting for differences in the nature of governance and the realization of good governance. Important external governance mechanism includes rules and regulation that are not conducive to efficiency of SOEs; lack of explicit objectives or the prevalence of inconsistent multiple goals which explains the lack or absence of accountability on part of the management and the SOEs board; lack of transparency due to conflict of interests arising from having one agency being concurrently both a regulator and an operator, not to mention pervasive political intervention by politicians for personal gains. One of the most fundamental problems of SOEs is structural in nature in that the Thai citizen may own SOEs in principles or being real owners, but in fact SOEs are without principals or owners. Such attribute explains rampant, chronic political abuses and corruption among Thai SOEs.

As for the internal governance mechanism, SOEs which have the public company status may render satisfactory disclosure of information to the stakeholders; however, the common findings of these seven SOEs are poor processes of selection and substandard quality of the board committee from the perspectives of past experience, professional expertise relevant to the need and objective of the organization. One basic flaw is that there are too many civil servants many of which lack commercial background so much needed by SOEs. There are also conflict of interest problems arising from the nature of representatives from the government in the board of SOEs. A number of board committee is obviously a liability not an asset to the organization. The board often lack accountability for mistaken decision. The study also finds that small shareholders of public listed SOEs have been unfairly treated from government policies using such SOEs to attain political and social goals.

A number of recommendations are made. Politics should not be allowed to meddle with rational economic decision. Outmoded rules and regulation should be overhauled. Anticompetitive rules which favor SOEs over private firms should be abolished.

A clear jurisdiction and separation of regulatory and operational agencies to avoid conflict of interests must be implemented. A clear objective for SOEs which will enable accountability of the board is in need of change. Not less important is a better criteria and process in the selection of board committee. Finally a healthy sign of increasing role of public sector and community in both the participation and the overseeing of SOEs project which have impact on environment and the life of people in local areas should be strongly supported by the government.