รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย”

โดย ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และคณะ

มีนาคม 2552

สัญญาเลขที่ RDG4910007

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย”

คณะผู้วิจัย	สังกัด
ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
นวพร เรืองสกุล	นักวิชาการอิสระ
เดือนเด่น นิคมบริรักษ์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
นวลน้อย ตรีรัตน์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ภูรี สิรสุนทร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เสาวลักษณ์ ชีวสิทธิยานนท์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ณัฏฐาภรณ์ เลียมจรัสกุล	นักวิชาการอิสระ

สนับสนุนโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย”คงไม่สามารถเกิดขึ้นและสำเร็จลุล่วงไปได้ ถ้าไม่เป็นเพราะ

1. การสนับสนุนทางด้านการเงินจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยเฉพาะผู้อำนวยการศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง ที่ให้คำแนะนำและการสนับสนุนตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นโครงการ

2. บุคลากรหลายระดับในองค์กรรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง ที่เป็นกรณีศึกษาที่ให้ข้อมูลเท่าที่จะให้ได้แก่ผู้วิจัย รวมทั้งผู้เข้าร่วมสัมมนาที่ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ บุคลากรนอกรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง ที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณองค์กรและบุคคลข้างต้นที่ไม่ได้เอ่ยนามมา ณ ที่นี้

คณะผู้วิจัย

บทสรุปผู้บริหาร

แม้ว่าองค์ความรู้ในเรื่องหลักการบริหารการจัดการหรือหลักการปกครองที่ดีหรือจะเรียกว่าธรรมนูญการปกครอง ทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ระหว่างคนในสังคมจะมีมายาวนานทั้งในประเทศตะวันตกและตะวันออก แต่กระแสเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมรัฐหรือ**ธรรมาภิบาล** (good governance) หรือในกรณีของภาคเอกชน ซึ่งเรียกว่าการกำกับดูแลกิจการหรือบรรษัทภิบาล (corporate governance หรือ **CG**) ก็ยังเป็นปรากฏการณ์ใหม่เพียงในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมาเท่านั้น นอกจากนี้กระแสความสำคัญและการทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติในระดับองค์กร บทบาทและการประยุกต์ **CG** ในองค์กรภาคเอกชนก็เกิดขึ้นก่อนองค์กร เช่น รัฐวิสาหกิจ เห็นได้ชัดจากเอกสารของ **OECD** ในเรื่องหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจนั้นก็ปรากฏขึ้นหลายปีหลังพัฒนาการของ **CG** ของภาคเอกชนในบริบทของไทยหลักการหรือแนวทางของ **CG** ที่ประยุกต์ใช้กับบริษัทในตลาดทุนของไทย เกิดขึ้นก่อนที่ภาครัฐจะนำมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจไทย

รายงานวิจัยฉบับนี้สะท้อนกระแสและความสำคัญของธรรมาภิบาล ที่มีต่อองค์กรรัฐวิสาหกิจไทยโดยให้ความสำคัญของมิติด้าน**ธรรมาภิบาลที่เน้นด้านกระบวนการ (process) หรือวิธีการทำงานมากกว่าด้านผลลัพท์ หรือผลการดำเนินงาน** การศึกษานี้เลือกเป็นกรณีศึกษารัฐวิสาหกิจจำนวน 7 แห่ง ได้แก่

1. บริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน)
2. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ)
3. การรถไฟแห่งประเทศไทย
4. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
5. บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)
6. สำนักงานฉลากกินแบ่งรัฐบาล
7. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

รัฐวิสาหกิจที่เลือกมาศึกษามีทั้งขนาดที่ใหญ่มีความหลากหลาย มีทั้งบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่น ปตท. การบินไทย และ อสมท. มีรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในภาคการขนส่ง เช่น การรถไฟฯ การบินไทย และภาคโทรคมนาคม เช่น กรณีของ บริษัท ทีโอที และมีรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้และมีอำนาจในการผูกขาด เช่นกรณีของสำนักงานฉลากกินแบ่ง

การนำเสนอรายงานวิจัยประกอบด้วย **บทสรุปผู้บริหาร** ซึ่งสรุปและสังเคราะห์แนวทางและผลที่ได้จากการศึกษา **บทที่หนึ่ง** มองมิติทางประวัติศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับ บทบาทของรัฐและรัฐวิสาหกิจโดยเน้นความสำคัญของรูปแบบการบริหารการจัดการ ในมิติของธรรมาภิบาลรวมทั้งศึกษา

กรอบความคิดเชิงวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์รัฐวิสาหกิจ **บทที่สอง** พูดถึงเรื่องการอภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทยซึ่งจะมีมิติเรื่องโครงสร้างกฎกติกาของรัฐ ในการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจ

บทที่สาม ศึกษาความหมายแนวคิดทั่วไป เกณฑ์มาตรฐานและวิเคราะห์แนวคิดหลักการเกณฑ์การมีธรรมาภิบาลตามกรอบของ **OECD บทที่สี่** ศึกษาการประเมินธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจตามกรอบของ **OECD** และประเด็นอื่นๆที่ **OECD** ไม่ได้ครอบคลุม

ในบริบทของการที่ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ความทันสมัย **บทที่1** แสดงให้เห็นถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญของพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจไทยจะอยู่ในช่วงทศวรรษ 2490 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังเตรียมโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งรวมทั้งสาธารณูปโภคและการปรับเปลี่ยนทางด้านองค์กรสถาบันและการจัดการ ตามข้อเสนอของธนาคารโลก เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและรองรับกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ช่วงเวลาดังกล่าวตรงกับการกำเนิดขึ้นของการจัดระเบียบของเศรษฐกิจโลกใหม่หลังสงคราม ภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาในกลุ่มประเทศโลกเสรี

ข้อเสนอของธนาคารโลกในช่วงปลายทศวรรษ 2490 ได้มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐ ซึ่งมีผลต่อรัฐวิสาหกิจในด้านโครงสร้างและทิศทาง จุดเปลี่ยนที่สำคัญหลังทศวรรษ 2490 หรือตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 ซึ่งมีผลต่อพัฒนาการของรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา คือ การกำหนดวิสัยทัศน์หรือนโยบายของรัฐที่จะไม่ประกอบธุรกิจแข่งกับเอกชนหรือโดยนัยยะคือการไม่ใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการพาณิชย์และการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เอกชนทำได้ การสิ้นสุดของอุดมการณ์รัฐนิยม ชาตินิยม ซึ่งเข้มข้นขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญก่อน และโดยเฉพาะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนนำไปสู่การเติบโตของรัฐวิสาหกิจจำนวนมากภายใต้อำนาจทางการเงินที่รวมศูนย์อยู่ที่ทหาร ภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่การผูกขาดเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปมากกว่าการแข่งขัน การขาดการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อการสะสมความมั่งคั่งและการสะสมทุนสำหรับกลุ่มและพวกพ้อง ในที่สุดนำมาซึ่งความไร้ประสิทธิภาพ การขาดทุนจากการดำเนินการ ปัญหาทางการเงิน การล้มละลาย การคอรัปชั่น การขาดธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจ วิกฤตและปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจในช่วงก่อนแผนพัฒนาฉบับที่ 1 จึงให้บทเรียนราคาแพง และเป็นประสบการณ์แก่ผู้นำในภาครัฐและแก่สังคมในเวลาต่อมา ว่ารัฐและรัฐวิสาหกิจควรกำหนดตำแหน่งหน้าที่ของตนเองอย่างไร รัฐวิสาหกิจควรมีเป้าหมายอะไร ควรมีการบริหารจัดการอย่างไร

วิวัฒนาการด้านธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทยมองจากประวัติศาสตร์ ให้บทสรุปที่เป็นความรู้ที่มีประโยชน์แก่สังคม ลักษณะและคุณภาพของระดับการมีธรรมาภิบาลขึ้นอยู่กับขั้นตอนลำดับขั้นหรือ Stage ของการพัฒนาประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในที่สุดคุณภาพของสังคมในบริบทของสิ่งแวดล้อมโลกเป็นตัวกำหนดลักษณะและคุณภาพของรัฐหรือผู้นำ นักการเมือง ข้าราชการ และผู้มีส่วนร่วมอื่นๆ ในทางเศรษฐกิจ การที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถผูกขาดในการให้บริการแก่ประชาชน หรือไม่ประกอบกิจการในภาคอุตสาหกรรมซ้ำซ้อนหรือแข่งกับเอกชน ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ย่อมหมายถึงการกำหนดขอบข่ายหรือพื้นที่ของรัฐวิสาหกิจ(รสก.) ทำให้ รสก. จำนวนมากต้องถูกยกเลิก ปิดกิจการไปในบรรทัดฐานข้างต้น ขณะเดียวกันตลาดและการแข่งขันเข้ามามีบทบาท

สำคัญในบทบาทหรือหน้าที่ในการกำกับดูแล ควบคุมคู่แข่งขันหรือเกิด **Market Governance** ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมหรือ **Governance** ของ รสก. ต่อประสิทธิภาพของคู่แข่งขันในตลาดเป็นต้น ในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา บทบาทของตลาด การเพิ่มขึ้นของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมหรือผลิตสินค้าเอกชน สินค้ากึ่งสาธารณะได้เข้ามามีบทบาทแทนที่หรือเสริมกิจกรรมที่เคยทำโดย รสก. ในหลายส่วนของภาคการผลิต อย่างไรก็ตามตลาดและการแข่งขันหรือบริการที่เอกชนให้ ไม่ใช่ทางออกที่สมบูรณ์ร้อยเปอร์เซ็นต์ในการทำให้ รสก. มีประสิทธิภาพ ยังมีปัจจัยอื่นๆอีกมาก ตัวอย่างเช่น กิจการรถไฟซึ่งให้บริการผูกขาดโดย รฟท. มีคู่แข่งในการให้บริการขนส่งคนละสินค้าทางบกโดยรถ แต่ รฟท. จะไม่อยู่ภายใต้ความกดดันจากการแข่งขันของภาคเอกชน เหมือนกับธุรกิจเอกชนอื่นเป็นต้น เพราะ รฟท. อยู่ภายใต้โครงสร้างของระบบการอุ้มชูโดยรัฐ

ในหลักการคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยย่อมกำหนดธรรมาภิบาลของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ประวัติศาสตร์การมีธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทยในอดีต เช่นหลัง พ.ศ.2475 หรือแม้ช่วงประชาธิปไตยเต็มใบเบ่งบานหลังสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรมฯ แสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตย หรือ **Democracy** ที่เป็นเพียงรูปแบบอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน ไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับการมี **Good Governance** หรือธรรมาภิบาลของรัฐ ผู้นำรัฐบาลหรือ รสก. พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาจเป็นธรรมราชาปกครองแผ่นดินโดยธรรม มีทศพิธราชธรรมทั้งสิบข้อมี **Good Governance** แต่ไม่เป็นประชาธิปไตยในการได้มาซึ่งอำนาจโดยการเลือกตั้ง หรือขาดระบบการตรวจสอบรวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะเดียวกันผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นทหารสถาปนาระบอบประชาธิปไตย และเป็นประชาธิปไตยที่ปกครองโดยชนชั้นนำจำนวนน้อยกลับสร้างระบบการอภิบาลที่ฉ้อฉล ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงโดยการใช้รัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่งคั่งให้กับตนเองและพวกพ้องในช่วงทุนนิยมโดยรัฐ (**State Capitalism**) เบ่งบาน หรือระบอบการเมืองสมัยใหม่ที่นักการเมืองใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในทุกรูปแบบ ในการแสวงหาส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

กติกาหรือกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจมีการพัฒนาเรื่อยมา ความเข้มงวดของกฎหมายในบางประเด็น เช่นการเอาผิดลงโทษพนักงานดูจะล้ำหน้าและไม่สามารถหยุดยั้งทุจริตที่ปรากฏให้เห็นดาษดื่นในหมู่รัฐวิสาหกิจตลอดมาตามรายงานที่รวบรวมและอภิปรายไว้ใน**บทที่สาม** กฎหมายสำคัญๆ ตั้งแต่**พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496** สมัยจอมพล ป.ฯ ซึ่งเป็นแม่บทในเรื่องการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในไม่นานตามมาด้วย**พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502** ซึ่งมีอยู่หลายมาตรา มีโทษตั้งแต่ 1 ปีจนถึงจำคุกตลอดชีวิต จนถึงกฎหมายสำคัญอื่นๆ เช่น**พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502** รวมทั้งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและกากรเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2548 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2550 **พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518** และที่แก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง **พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543** ปัญหาที่เป็นช่องโหว่ของกฎหมายและการบังคับใช้มีปรากฏอยู่ทั่วไป เช่น**พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานฯ** กำหนดกระบวน

การสรรหาผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจภายใต้ระบบสัญญาว่าจ้างไว้ แต่สำหรับกรณีของอัตราค่าตอบแทนของกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดสามารถได้รับการยกเว้นได้เมื่อมีการแปลงสภาพทุนขององค์กรเป็นทุนเรือนหุ้น เช่นกรณีของ ปตท. ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพราะจะถูกกำหนดและอนุมัติโดยมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบอัตราเงินเดือน ซึ่งมติครม.ได้วางกรอบไว้

ความสำคัญและการเจริญเติบโตของรัฐวิสาหกิจเป็นผลรวมของประวัติศาสตร์ เป็นผลพวงที่เกิดจากหลายเหตุปัจจัย เช่นเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะและปัญหาคล้ายๆกันในระดับระหว่างประเทศรวมทั้งสิ่งแวดล้อมทางการเมืองและพลังทางสังคม เรามักพบรัฐวิสาหกิจในตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์เหมือนกันในหลายๆประเทศ ปัญหาอภิบาลหรือการมีอภิบาลที่ดีก็คงมีเหตุปัจจัยที่คล้ายกับที่พบในประเทศอื่นๆ ที่มีสิ่งแวดล้อมคล้ายกัน และที่สำคัญมักเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างดังที่มีการอธิบายและยกตัวอย่างไว้ใน**บทที่สอง** โดยพื้นฐานในตลาดสินค้าและตลาดการเงินรัฐวิสาหกิจขาดแรงกดดันของตลาดที่จะปรับปรุงอภิบาลของบริษัทเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพโปร่งใส เพราะรัฐวิสาหกิจมีอำนาจผูกขาดทางกฎหมาย รัฐอุ้มชูทางการเงินปลอดจากขีดจำกัดทางด้านงบประมาณไม่เหมือนภาคเอกชนหรือมี **soft budget constraints** รัฐวิสาหกิจไม่ต้องเผชิญความเสี่ยงในเชิงธุรกิจ

ปัญหาของการมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจนหรือมีหลายเป้าหมาย ทำให้ยากต่อการประเมินองค์กร ยากต่อการให้ผู้บริหารหรือบอร์ดรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ หรือที่เรียกว่า **Accountability** กฎหมายของแต่ละองค์กรมักสับสนวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายกับเรื่องของงานหรือภาระหน้าที่ที่องค์กรนั้นดำเนินการซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน การมีหลายเป้าหมาย เช่น เป้าหมายทางสังคมหรือการเมือง และเป้าหมายการทำกำไรเพื่อผู้ถือหุ้นรายย่อย เช่น กรณีของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทำให้เกิดปัญหาการมีอภิบาลที่ดี และที่สำคัญในข้อเท็จจริงก็คือว่า “รัฐวิสาหกิจเป็นของทุกคนและไม่เป็นของใครเลยในเวลาเดียวกัน” กระทรวงการคลังอาจจะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ แต่แรงจูงใจในการควบคุมดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจไม่เหมือนกับแรงจูงใจของ “เถ้าแก่” ความเป็นเจ้าของโดยประชาชนก็เป็นนามธรรม ดังที่นักวิชาการนาย **Aharoni** เคยเปรียบเปรยไว้ว่าประชาชนเป็นผู้ถือหุ้นที่ไม่มีใบหุ้น **Shleifer** จึงเห็นว่านักการเมืองไม่สนใจ **Cash flow right** จากรัฐวิสาหกิจเพราะไม่มีหุ้น แต่นักการเมืองสนใจ **Control right** จึงหาวิธีการเข้าถึงผลประโยชน์ที่จะได้จากรัฐวิสาหกิจโดยวิธีการต่างๆ การแทรกแซงทางการเมืองจึงเป็นปัญหาเรื้อรัง ประชาชนที่เป็นเจ้าของก็ไม่สามารถโดยตัวเองหรือผ่านตัวแทน **Agent** ให้ช่วยรักษาผลประโยชน์แทนประชาชนได้

การมีระบบประเมินเป็นสิ่งจำเป็น แต่รัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งก็ไม่อยู่ในระบบ และแม้ไม่อยู่ในระบบก็ยังสามารถได้โบนัสในระดับปานกลางในกรณีที่มีกำไร โครงสร้างระบบอัตราค่าตอบแทนและแรงจูงใจ เอื้อประโยชน์ให้แก่พนักงานมากกว่าผู้บริหารระดับสูงและเอื้อประโยชน์แก่พนักงานหรือกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร มากกว่ากรณีของพนักงานในรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร ซ้ำร้ายไปกว่านั้นกรณีของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่น ธนาคารกรุงไทย และบริษัทการบินไทย โบนัส

ของพนักงานที่ได้จะตายตัวไม่ขึ้นอยู่กับการประเมินผลงานขององค์กร ซึ่งเป็นอภิสิทธิ์ที่ไม่สมเหตุผล ควรมีการแก้ไข

การตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ก็ยังมีข้อบกพร่องมีปัญหาในการบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพราะว่า สตง. มุ่งเน้นตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางด้านการเงิน ขั้นตอนการทำงานการใช้ทรัพยากร การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อมุ่งป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชั่นแต่ต้องแรกกับการสูญเสียกระบวนการตรวจสอบที่เน้นประสิทธิภาพประสิทธิผล ซึ่งต้องดูที่ Output และ Outcome ซึ่งในกรณีหลังนี้รัฐวิสาหกิจจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนด้วยเช่นกัน

ความหมายหลักการและเกณฑ์มาตรฐานเรื่องธรรมาภิบาล สำหรับรัฐวิสาหกิจรวมทั้งแนวทางในการประเมินธรรมาภิบาล ในรายงานวิจัยฉบับนี้ใช้ของ **OECD** เป็นกรอบหลักโดยมีรายละเอียดใน **บทที่สามและที่สี่** กรอบของ OECD นี้มิได้ต่างไปจากพัฒนาการของแนวคิดและการนำไปประยุกต์ไม่ว่าจะเป็นของ **Cadbury** ธนาคารโลก **OECD** หรือของนักวิชาการในต่างประเทศหรือในประเทศไทย หรือกรณีการนำมาประยุกต์โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือการออกระเบียบหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีของรัฐบาลไทย โดยสำนักนายกรัฐมนตรี หรือโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน (กพร.) หรือมติคณะรัฐมนตรีของไทยที่นำไปสู่การออกหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดการปฏิบัติโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในเรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจไทยในเวลาต่อมา เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องมีการกำหนดจรรยาบรรณของพนักงาน กรรมการต้องจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ มีการนำรัฐวิสาหกิจเข้าระบบประเมินผลฯในหลายรูปแบบสำหรับรัฐวิสาหกิจที่อยู่และไม่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์โดยให้ทิศรับผิดชอบการประเมินจะครอบคลุม 1.บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ 2.การบริหารความเสี่ยง 3.การควบคุมและตรวจสอบภายใน 4.การบริหารจัดการสารสนเทศ 5.การบริหารทรัพยากรมนุษย์

อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจเป็นกลไกของรัฐมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นและเป้าหมายที่ต่างกับวิสาหกิจเอกชน **Governance** หรืออภิบาลและการมีหลักการกำกับกิจการที่ดี ย่อมต้องต่างไปจากกรณีของเอกชน มีข้อพึงสังเกตว่าหลักธรรมาภิบาลของ **OECD** ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจให้ความสำคัญกับกระบวนการหรือ Process ในการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียโดยไม่ได้เน้นผลลัพท์หรือผลการดำเนินงานหรือ **Performance** แต่หลักธรรมาภิบาลที่ใช้เป็นกรอบ**สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2543** สมัยรัฐบาลชวน 2 ระเบียบนี้ถูกยกเลิกไปแทนที่โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ระเบียบสำนักนายก 2543 ผสมผสานทั้งกระบวนการผลงานและคุณค่าเข้าด้วยกันโดยมีแก่นของธรรมาภิบาลอยู่ 6 ประการได้แก่ 1.หลักนิติธรรม 2.หลักคุณธรรม 3.หลักความโปร่งใส 4.หลักความมีส่วนร่วม 5.หลักความรับผิดชอบ 6.หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับหลัก 5 ประการของบรรษัทภิบาลที่มีประสิทธิผลของ **OECD** (ไม่มีการระบุเรื่องหลักประสิทธิภาพหรือหลักความคุ้มค่า) ซึ่งประกอบไปด้วย 1.สิทธิของผู้ถือหุ้นและ

หน้าที่หลักของความเป็นเจ้าของ 2.การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน 3.การระบุและให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย 4.การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส 5.ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ หลักของ **OECD** นี้ไม่ได้ต่างไปกับแนวคิดของกระทรวงการคลังโดย สคร. ของไทยซึ่งยึดหลัก 6 ประการในการให้รัฐวิสาหกิจมีหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งได้แก่ 1.หลักความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (**Accountability**) 2.หลักความสำนึกในหน้าที่ (**Responsibility**) 3.หลักการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียเท่าเทียมกัน 4.หลักความโปร่งใส (**Transparency**) 5.หลักการมีวิสัยทัศน์ในการสร้างมูลค่าระยะยาว โดยไม่ทำลายขีดความสามารถระยะสั้น 6.หลักคุณธรรม

OECD ใช้หลักคิดที่เป็นเหตุเป็นผล 6 ข้อในการวางกรอบการมีธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจโดยสังเขปคือ

1. กรอบหลักหรือ **Principles** ต้องเป็นหลักที่มีประสิทธิผล เช่น ในธุรกิจที่มีการเปิดเสรีเอกชนและรัฐวิสาหกิจต้องมีความเท่าเทียมกัน รัฐวิสาหกิจไม่ได้มีสิทธิประโยชน์ใดๆที่เอกชนไม่ได้ซึ่งหมายถึงการประยุกต์ใช้กฎหมาย การเป็นผู้เล่น การเป็นเจ้าของ การเป็นผู้กำกับควบคุม หรือ **Regulator** ต้องแยกจากกัน ซึ่งหมายความว่ารัฐต้องไม่ให้มีปัญหาความขัดแย้งหรือการทับซ้อนของผลประโยชน์ สาธารณชนหรือตลาดต้องรับรู้และมีการเปิดเผยได้รับการชดเชยจากงบประมาณเมื่อรัฐวิสาหกิจมีพันธ์กิจพิเศษ เช่นด้านสังคม

2. รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของ จะต้องกำหนดเป้าหมายของภารกิจนั้นๆ ให้ชัดเจนไม่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมา มีการปรึกษากับสาธารณะชนสม่ำเสมอและถ้ามี Trade Off คือการได้อย่างเสียอย่าง รัฐต้องระบุวิธีการแก้ปัญหาไม่ใช่ทิ้งไว้กำกวม กรรมการต้องเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง กรรมการเป็นตัวแทนของคนทั้งหมด ไม่ใช่ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผู้ถือหุ้นเฉพาะ กรรมการต้องมีคุณสมบัติตามวัตถุประสงค์ขององค์กรเท่านั้น

3. มีการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน รัฐควรมีความชัดเจนเมื่อมี Trade Off ระหว่างผู้ถือหุ้นรายย่อยกับรัฐ เช่นกรณีของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ว่าจะชดเชยความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ถือหุ้นรายย่อย

4. รัฐวิสาหกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกราย การที่รัฐวิสาหกิจมีหลายเป้าหมายต่างกับของเอกชน รัฐวิสาหกิจต้องมีความชัดเจนในนโยบาย และปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน และต้องระบุให้ชัดเจนในนโยบายอภิบาลขององค์กร การมีพันธ์กิจต่อสังคมมีต้นทุนที่ต้องระบุชัดเจนในรายงานประจำปี มีการชดเชยแก่ผู้ถูกกระทบเพื่อป้องกันการฟ้องร้อง

5. รัฐวิสาหกิจควรมีการเปิดเผยข้อมูลและมีมาตรฐานความโปร่งใสที่สูง มีการรายงานข้อมูลตามความจริงทันเวลา มีระบบการเปิดเผยข้อมูลที่สมบูรณ์สื่อถึงสาธารณะชนให้สามารถเข้าใจถึงเป้าหมายและความสำเร็จของรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน

6. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ องค์ประกอบรวมของคณะกรรมการต้องบอกถึงความเป็นอิสระในการตัดสินใจที่ตรงไปตรงมามีความเป็นวัตถุวิสัย ต้องมีความซื่อตรงทำงานอย่างมี

ความรับผิดชอบในหน้าที่ โดยเสนอและติดตามกลยุทธ์ของบริษัท กำหนดเครื่องชี้วัดที่สำคัญ มองหาความเสี่ยงสำคัญที่อาจเกิดขึ้น กำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลและประเมินการทำงานของฝ่ายบริหาร

ภายใต้กรอบความคิดข้างต้น **บทที่สี่**ของรายงานวิจัยมีแนวคิดและใช้หลักการและแนวทางในการประเมินธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ 7 แห่ง ที่เป็นกรณีศึกษาดังนี้

1. การประเมินคะแนนระดับธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 2 ส่วน คือ

ก) **ประเมินระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ** ว่าสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเพียงไร แค่ไหน เช่น **ในส่วนของการกำกับดูแลกิจการ** มีประเด็นที่ต้องพิจารณา เช่น มีการแยกอำนาจในการกำกับดูแลออกจากรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลด้านภารกิจและต้นทุนในการให้บริการสังคมของรัฐวิสาหกิจหรือไม่ มีการยกเว้นรัฐวิสาหกิจทำให้ได้เปรียบภาคเอกชนหรือปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน หรือใน**ส่วนการที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่หรือผู้ถือหุ้นรายเดียว** มีประเด็นว่ารัฐทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นครบถ้วนอย่างมีความรับผิดชอบเพียงไรแค่ไหน มีนโยบายชัดเจนหรือไม่ เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ รัฐให้ความเป็นอิสระแก่คณะกรรมการเพียงไร มีกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการที่เหมาะกับวัตถุประสงค์ขององค์กรเพียงไร รวมทั้งให้มีค่าตอบแทนที่เหมาะสม หรือ**ประเด็นด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล** รัฐบาลควรต้องมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในภาพรวม มีการตรวจสอบบัญชีโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระ หรือใน**ประเด็นความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย** มีการรายงานความสัมพันธ์และผลกระทบของผู้มีส่วนได้เสียต่างๆอย่างระเอียดในรายงานประจำปีหรือไม่

ข) **ข้อสังเกตที่สำคัญที่พบในส่วนนี้รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้จากกรณีศึกษารัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง ซึ่งพบว่าปัญหาธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสาเหตุที่สำคัญมาจากกลไกภายนอก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบาย กฎเกณฑ์การกำกับดูแลความไม่สามารถในการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ทางนโยบาย การกำกับดูแลควบคุมออกจากการเป็นผู้เล่น ผู้ให้บริการ หรือเป็น Operator หรือการไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การมีหลายเป้าหมายที่ขัดแย้งกันเอง เป็นต้น**

ค) การประเมินธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง ได้ยึดกรอบ 5 ข้อของ OECD ซึ่งได้แก่

1. สิทธิของผู้ถือหุ้น
2. การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อผู้ถือหุ้น

3. บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย

4. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

5. ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

รายงานวิจัยนี้ให้น้ำหนักค่อนข้างมากกับคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ที่มา ความเหมาะสม คุณสมบัติ ลักษณะบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ความโปร่งใส ความรับผิดชอบหรือ **Accountability** ของคณะกรรมการ

รัฐวิสาหกิจที่มีความแตกต่างในภารกิจหน้าที่รวมทั้งความแตกต่างในลักษณะประเภทขององค์กร เช่น การเป็นองค์การของรัฐไม่ใช่บริษัทไม่มีทุนเรือนหุ้น เมื่อเปรียบเทียบกับการเป็นบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยทั่วไปอาจเป็นปัจจัยกำหนดความแตกต่างในการกำกับดูแล และลักษณะการมีหรือขาดธรรมาภิบาลในองค์ประกอบต่างๆ กรณีของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน เช่นสำนักงานสลากกินแบ่ง หรือการรถไฟฯ จะพบว่ากฎระเบียบที่กำกับดูแลองค์กรทั้งสองจะมีผลค่อนข้างมากต่อการทำงานและผลการดำเนินงาน กรณีของสำนักงานสลากกินแบ่งนั้นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นกับสลากกินแบ่งรัฐบาลเช่น ปัญหาโควตาสลาก การค้าสลากเกินราคา การทุจริตการออกรางวัลเลขสลาก ล้วนมาจากปัญหาเรื่องกฎระเบียบการกำกับดูแลของสำนักงานสลากกินแบ่งทั้งสิ้น กฎระเบียบที่กำหนดให้จำหน่ายสลากกินแบ่งในลักษณะขายขาดสนับสนุนให้เกิดการจำหน่ายสลากเกินราคา ช่องทางการรั่วไหลของเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกุศล และสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวมีแนวโน้มจะเอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ส่วนกรณีของการรถไฟฯ นั้นภารกิจของการรถไฟฯ ตาม พ.ร.บ. การรถไฟฯ พ.ศ.2494 กำหนดให้การรถไฟฯ ให้บริการเชิงสังคมแก่ประชาชนและในเชิงพาณิชย์สำหรับขนส่งผู้โดยสารและสินค้า การดำเนินงานของการรถไฟฯ ที่ผ่านมาขาดทุนอย่างต่อเนื่อง เพราะการรถไฟฯ ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและบำรุงรักษาโครงข่ายรางรถไฟทั่วประเทศ และรับภาระในการให้บริการขนส่งผู้โดยสารซึ่งเป็นเป้าหมายทางสังคม แนวนโยบายและกฎเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจของการรถไฟฯ ที่รัฐบาลกำกับดูแล และควบคุมการดำเนินการของการรถไฟฯ เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อมาตรฐานและคุณภาพของการบริหารจัดการของการรถไฟฯ

รายงานวิจัยนี้เสนอว่า ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ รัฐจะต้องแยกอำนาจการกำหนดนโยบายกำกับดูแล และการให้บริการออกจากกัน ไม่ว่าจะเป็นกรณีของสำนักงานสลากกินแบ่ง การรถไฟฯกฟผ. หรือรสก.ที่เป็นบริษัทมหาชนจดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้รัฐต้องส่งเสริมให้มีการแข่งขันภายใต้กฎกติกาเดียวกันควรยกเลิกสิทธิพิเศษใดๆที่รสก.ดำเนินการเชิงพาณิชย์เหนือเอกชน กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับใดๆที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานต่อความคล่องตัวในการทำงานของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะงานเชิงพาณิชย์ ควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความคล้ายกันของรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่งในมิติทางการเมืองก็คือการเปลี่ยนคณะกรรมการที่บ่อยและถี่มากทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทำให้การทำงานของคณะกรรมการขาดความต่อเนื่องไม่สามารถริเริ่มและทำงานใหญ่ๆได้สำเร็จปรากฏการณ์เช่นนี้สมควรยกเลิก รัฐวิสาหกิจที่มี

คณะกรรมการเปลี่ยนบ่อยและมากนี้มีมากกว่าเมื่อระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยเต็มใบเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเมืองประชาธิปไตยครึ่งใบ เช่นสมัยรัฐบาลพลเอก เปรมฯ ประเด็นนี้ชัดเจนมากกรณีของ กฟผ.

สิ่งที่พบในการศึกษารัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง มากบ้างน้อยบ้างสำเร็จบ้างไม่สำเร็จบ้าง คือ การใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองผ่านรัฐมนตรีที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นๆ หรือรัฐมนตรีคลังในฐานะเป็นเจ้ากระทรวงที่ถือหุ้นเข้ามาแสวงหาประโยชน์ หาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและเป็นบ่อเกิดของการทุจริตในรัฐวิสาหกิจ หรือการตั้งกรรมการในคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะที่เป็นการตอบแทนทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นการตั้งที่เน้นความรู้และประสบการณ์เหมาะกับภารกิจหน้าที่สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นจริงๆ ปรากฏการณ์เช่นนี้พบแม้ในรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ เช่น ปตท. การบินไทย อสมท. และรัฐวิสาหกิจประเภทอื่นๆ เช่น สำนักงานสลากกินแบ่ง บริษัท ทีโอที การรถไฟฯ ส่วนกรณีของ อสมท. แม้สัดส่วนของคณะกรรมการที่ไม่ได้เป็นข้าราชการจะมีเพิ่มขึ้นเมื่อเป็นบริษัทมหาชนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ แต่เชื่อว่ากรรมการที่มาจากภาคเอกชนก็ขาดความเป็นอิสระเป็นตัวแทนหรือทำงานให้ฝ่ายการเมือง เห็นได้ชัดเจนว่ากรณีของ อสมท. การเมืองเข้าแทรกแซงและหาประโยชน์ผ่านการตั้งคณะกรรมการที่เป็นพวกของตัวเอง ประเด็นปัจจัยทางการเมืองมีความสำคัญต่อความด้อยพัฒนาของการรถไฟฯ เพราะพ.ร.บ.การรถไฟฯ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมค่อนข้างมากในการกำกับดูแลการรถไฟ แต่คณะกรรมการรถไฟที่ ครม. แต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีถูกปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาทุกสมัย สำหรับ กฟผ.นั้นดูจะมีความแตกต่างในการที่สหภาพและพนักงานมีความสามัคคีมีจุดยืนที่มั่นคงและภราดรภาพสูง มีการพัฒนาต่อเนื่องยาวนานในการต่อต้านการแทรกแซงของการเมืองที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล จนเป็นทุนทางสังคมและเป็นวัฒนธรรมที่มีคุณค่าขององค์กร โดยเปรียบเทียบการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองใน กฟผ.จะน้อยกว่า

รายงานวิจัยนี้ตระหนักดีว่าฝ่ายการเมืองย่อมต้องมีบทบาทในการแต่งตั้งคณะกรรมการ แต่เสนอว่าความโปร่งใสและความรับผิดชอบจะมีได้ก็ต่อเมื่อการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เป็นที่รับรู้ของสาธารณชน หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนนี้ในความเป็นจริงยังมีความบกพร่องค่อนข้างมากในรัฐวิสาหกิจ 7 แห่งที่ศึกษารายงานวิจัยเสนอว่าคุณสมบัติที่เหมาะสมตรงกับวัตถุประสงค์ของรสก.ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเข้มงวด มีกระบวนการสรรหาการคัดเลือกบุคคลที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ที่มาของกรรมการที่ไม่ใช่กรรมการโดยตำแหน่งอย่างน้อย 1 ใน 3 อาจจะมาจากรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ(Director Pool) ที่กระทรวงการคลังกำหนดตามพรบ.คุณสมบัติมาตรฐานฯ (ฉบับที่ 6 พ.ศ.2550) กระบวนการคัดเลือกอื่นๆอาจให้สถาบันสมาคมวิชาชีพเลือกกันเองและส่งมาให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณา ควรได้คนที่มีความเชี่ยวชาญหลากหลายตามลักษณะงานขององค์กร การเปลี่ยนรัฐบาลไม่ควรนำไปสู่การเปลี่ยนกรรมการโดยตำแหน่งทั้งชุดโดยเฉพาะกรรมการโดยตำแหน่งเพราะขาดความต่อเนื่อง ควรให้มีระบบของการคานอำนาจ กรรมการที่มาจากฝ่ายการเมืองควรเปลี่ยนได้เมื่อรัฐบาลเปลี่ยน โดยกำหนดให้ชัดเจนในโควตาของฝ่ายการเมืองเป็นต้น ที่สำคัญกระทรวงที่ทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นหรือกระทรวงที่กำกับควบคุมไม่ควรแทรงแซงการดำเนินของรัฐวิสาหกิจ

จุดร่วมหรือความคล้ายคลึงกันของรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง คือเรื่องคุณสมบัติคณะกรรมการ แม้ว่าการแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะทำให้มีกรรมการที่มาจากภาคเอกชนเพิ่มขึ้นเช่นกรณีของ อสมท. โดยทั่วไปในรัฐวิสาหกิจจะมีการแต่งตั้งข้าราชการจำนวนมากเข้ามาอยู่ในคณะกรรมการ ทั้งๆที่กฎหมายไม่ได้บังคับ และองค์กรก็มีลักษณะการทำธุรกิจคล้ายกับเอกชน เช่นกรณีของการบินไทยและปตท. หรือกรณีบริษัท ทีโอที กว่า 2 ใน 3 เป็นข้าราชการซึ่งโดยทั่วไปจะมีประสบการณ์น้อยหรือแทบไม่มีในทางธุรกิจและการเงินที่ตรงกับความต้องการขององค์กร คณะกรรมการที่เป็นข้าราชการและมีประสบการณ์น้อยนี้ ย่อมซ้ำเติมปัญหาของรัฐวิสาหกิจ กรณีที่รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้แนวทางที่รัฐบาลกำหนดการกระจายหุ้นให้แก่สาธารณชนทั่วไปแทนที่จะกระจายให้กับพันธมิตรทางธุรกิจ เช่น การบินไทยไม่สามารถหาพันธมิตรทางธุรกิจหรือ **Strategic Partner** เพื่อมาเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและพัฒนาองค์กร เพราะผู้ถือหุ้นและคณะกรรมการมาจากหน่วยงานราชการไม่มีความเชี่ยวชาญหรือองค์ความรู้ในการให้ความเห็นที่จะพลิกผันองค์กร ที่น่าสนใจคือค่าตอบแทนรวมของคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรสูงมากในหลายปีที่ผ่านมา เช่น ปตท. คณะกรรมการที่มาจากสายข้าราชการจำนวนมากซึ่งประสบการณ์น้อยในทางธุรกิจนี้กลับได้ผลตอบแทนที่สูงมาก ปีละหลายล้านบาทเมื่อเทียบกับเงินเดือนประจำจากการเป็นข้าราชการ กรณีของ ปตท. ผลตอบแทนรวมนี้สูงกว่าบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติของบริษัทข้ามชาติเช่นของนอร์เวย์ คือ Statoil ซึ่งมีขนาดธุรกิจและกำไรสูงกว่าปตท.มาก กรณีของ ปตท. ยังมีประเด็นว่าผู้บริหารระดับสูง เช่น กรรมการผู้จัดการใหญ่ที่ได้รับผลตอบแทนที่สูงมากในแต่ละปี เมื่อรวมผลตอบแทนจากการไปนั่งเป็นกรรมการในบริษัทลูกนั้นสมควรหรือไม่? โดยเฉพาะการไปนั่งเป็นกรรมการในบริษัทลูกไปโดยตำแหน่ง นอกจากนี้การตอบแทนทางการเมืองยังปรากฏชัดเมื่อผู้วิจัยพบว่าผลตอบแทนรวมจากการเป็นกรรมการ 5 แห่ง ของกรรมการปตท.ท่านหนึ่งสูงถึงประมาณ 10 ล้านบาทต่อปี ซึ่งดูไม่ชอบด้วยเหตุผล

การที่ยังเป็นทั้งรัฐวิสาหกิจและเป็นบริษัทมหาชนไม่ว่าจะเป็นกรณีของ การบินไทย ปตท. อสมท. หรือบริษัททีโอที ทำให้เป็นอุปสรรคในการบรรลุประสิทธิภาพขององค์กร เช่น การเลิกจ้างพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นทำได้ไม่ง่าย ไม่สามารถแข่งขันกับเอกชนอื่นๆ ได้ในสิ่งแวดล้อมที่เป็นโลกานุวัตร เป็นสิ่งที่น่าคิดว่าทางออกในระยะยาว เช่น กรณีของการบินไทยนั้นอาจจะดีกว่าหรือไม่ที่จะเป็นบริษัทเอกชนเต็มตัว นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนจดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์จะมีลักษณะเป็นทั้งรัฐวิสาหกิจที่มีผู้ถือหุ้นใหญ่คือกระทรวงการคลัง ขณะเดียวกันก็มีผู้ถือหุ้นรายย่อยและผู้ถือหุ้นที่เป็นสถาบันจากภาคเอกชนมักทำให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาล จากนโยบายของทางรัฐบาล เช่นกรณีของ ปตท. ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อยย่อมเสียประโยชน์จากการที่ปตท. ถูกใช้เป็นกลไกของรัฐในการตรึงราคาน้ำมันหรือการที่ ปตท. ถูกกระทบทางการเงินจากการนำเข้า **LPG** หรือก๊าซหุงต้ม เนื่องจากนโยบายการตรึงราคาก๊าซหุงต้ม เป็นต้น

หลักการที่ถูกต้องสำหรับการมีธรรมาภิบาลของบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์และเป็นรัฐวิสาหกิจก็คือรัฐต้องปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกส่วนอย่างเท่าเทียมกัน ตัวอย่างที่อาจจะดูเหมือนเป็นประเด็นเล็กน้อยไม่สำคัญแต่จริงๆแล้วไม่ยุติธรรมต่อผู้ถือหุ้นรายย่อยคือกรณีของอสมท. ที่พบว่า

คณะกรรมการมีการอาศัยช่องทางการนำเสนอวาระการประชุมที่สำคัญไว้ในวาระอื่นของการประชุม แม้ผู้ถือหุ้นใหญ่จะมีสิทธิทำได้แต่จะไม่โปร่งใสและอาจจะลิดรอนสิทธิของผู้ถือหุ้นรายย่อย อาจขัดกับหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้ยังมีประเด็นสำคัญเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ถือหุ้นอันเป็นผลมาจากการใช้รัฐวิสาหกิจนั้นๆเป็นกลไกในการสนับสนุนนโยบายเพื่อผลทางสังคมของรัฐจะต้องไม่มีผลกระทบต่อมูลค่าของหุ้นของบริษัทในทางลบและถ้ามีผลกระทบในทางลบ รัฐบาลจะต้องมีความชัดเจนที่จะต้องชดเชยผลกระทบดังกล่าว

รัฐวิสาหกิจซึ่งรายงานวิจัยนี้ศึกษาเป็นบริษัทมหาชน เช่น กรณีของบริษัททีโอทีและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่น กรณีของบริษัทจำกัด(มหาชน) เช่น ปตท. การบินไทย อสมท. จะพบว่าความสมบูรณ์ความรวดเร็วในการเปิดเผยข้อมูลในส่วนของผลการดำเนินงานกระบวนการทำงานของคณะกรรมการและข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการทั้งในรายงานประจำปีหรือผ่านเว็ปไซท์ของบริษัทจะดีกว่ากรณีของรัฐวิสาหกิจที่องค์กรมีจัดตั้งในลักษณะอื่น เช่นกรณีของการรถไฟ และสำนักงานสลากกินแบ่งซึ่งยังมีโอกาสที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อีกมาก ส่วนของ กฟผ. ก็อยู่ในเกณฑ์ที่ดีแม้ว่าอาจเป็นรองบริษัทมหาชนที่กล่าวมาแล้วอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่ารัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง ที่ศึกษาไม่ยินดีที่จะให้เปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการหรือแม้กระทั่งเพียงวาระการประชุม

ปัญหาที่พบอยู่เสมอสำหรับรัฐวิสาหกิจแทบทุกแห่งที่เป็นบริษัทมหาชนจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ คือ การบินไทย ปตท. อสมท. หรือบริษัททีโอที ที่ยังไม่ได้จดทะเบียนในตลาดคือปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้กระบวนการทำงานขาดความโปร่งใส ปัญหาที่พบคล้ายกัน เช่น กรณีของทีโอทีคณะกรรมการได้เสนอผลตอบแทนให้แก่ตนเองเพิ่มมากขึ้นกว่ากรณีปกติ มีการแต่งตั้งกรรมการอิสระเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานบริษัทโดยมีอำนาจลงนามร่วมกับรักษาการกรรมการผู้จัดการใหญ่ในช่วงเวลาหนึ่ง อาจเป็นเรื่องไม่เหมาะสมต่อหลักธรรมาภิบาล หรือการมีตัวแทนจากหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เข้าไปนั่งเป็นประธานหรือกรรมการ ปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมขัดกับหลักธรรมาภิบาลตามกรอบของ **OECD** และมักจะเป็นเรื่องที่เขาไม่ปฏิบัติกันในกลุ่มประเทศ **OECD** เป็นต้น ผลประโยชน์ทับซ้อนอีกประเภทหนึ่งที่พบในการศึกษาคือการที่รัฐวิสาหกิจมีคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนหรืออนุกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริษัทหรือบอร์ดใหญ่ แต่เป็นบุคคลเดียวกับกรรมการในบอร์ดใหญ่นี่เป็นปัญหาของการมีส่วนได้เสียในการทำงานเกิดการทับซ้อนในผลประโยชน์ที่ควรได้รับการแก้ไข

ปัญหาธรรมาภิบาลที่พบเป็นประจำจากกรณีศึกษาคือ เรื่องของการรับผิดหรือความรับผิดชอบของคณะกรรมการจากการทำงานหรือการตัดสินใจที่ผิดพลาดของคณะกรรมการทั้งชุด และผลของการตัดสินใจที่ผิดพลาดนั้นทำความเสียหายให้แก่บริษัททั้งในรูปที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน เช่นกรณีของการบินไทยที่มีการอนุมัติเส้นทางการบินกรุงเทพ-นิวยอร์กที่ประสบผลขาดทุนติดต่อกัน 3 ปี เป็นจำนวนเงิน 7 พันล้านบาททั้งๆ ที่เป็นการวางแผนการดำเนินงานที่ผิดพลาด หรือกรณีของทั้ง กฟผ. และ ปตท. ที่พบว่ามีกระบวนการทำงานที่ผิดพลาดผิดกฎหมายจนเป็นเหตุให้ศาลปกครองต้องออกคำสั่งทั้งยกเลิกการกระทำของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ หรือให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายเป็นต้น

ความผิดพลาดดังกล่าวผู้วิจัยมิได้พบเห็นการกล่าวขอโทษในรายงานประจำปี หรือการลาออกของคณะกรรมการแต่อย่างใด

ธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง ที่ศึกษาถ้ามองเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวจะเห็นได้ว่าภาพที่สะท้อนความเป็นจริงของแต่ละแห่ง มิได้เป็นภาพนิ่งหรือมีลักษณะสถิต (Static) การเปลี่ยนแปลงเป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่กำหนดความคาดหวังและสิทธิทั้งในฐานะประชาชนผู้เสียภาษีหรือในฐานะพลเมืองหรือผู้บริโภคที่ซื้อบริการของรัฐวิสาหกิจหรือในฐานะพนักงาน การเปลี่ยนแปลงจะมากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับความสำคัญของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ว่ามีความสำคัญเพียงไรแค่ไหนในระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย บริการมีทางเลือกสำหรับผู้ใช้บริการหรือไม่แค่ไหน ถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีความสำคัญมากและผู้ใช้บริการไม่มีทางเลือก ผู้ใช้บริการในฐานะผู้มีส่วนได้เสียควรเรียกร้องสร้างความกดดันให้แกรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แต่ผู้ใช้บริการเป็นเพียงส่วนหนึ่งของผู้มีส่วนได้เสีย ที่ผ่านมาการตื่นตัวของภาคประชาชนรวมทั้งสิทธิพลเมืองที่เพิ่มมากขึ้นตามรัฐธรรมนูญได้มีส่วนสำคัญให้รัฐวิสาหกิจ เช่น กฟผ. หรือ ปตท. ที่ลักษณะการให้บริการแก่ประชาชน อาจมีผลกระทบกว้างขวางต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนจำเป็นต้องปรับตัวเอาใจใส่ต่อข้อเรียกร้องและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมากขึ้น ส่วนนี้เป็นนิมิตรหมายที่ดี สองคำสั่งศาลปกครองในต้นปี พ.ศ.2552 ซึ่งได้แก่คำสั่งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตชดเชยความเสียหายแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพในเขตแม่เมาะจังหวัดลำปาง และคำสั่งศาลปกครองที่ให้พื้นที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้งหมดรวมทั้งตำบลอื่นๆ 5 แห่ง ในจังหวัดระยองเป็นเขตควบคุมมลพิษ ในแง่หนึ่งก็เป็นปรากฏการณ์ที่ดีที่สังคมกำลังตื่นตัวและให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม แต่ในแง่หนึ่งคำสั่งของศาลปกครองนี้ก็กำลังจะบอกและเตือนผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายว่าจำเป็นจะต้องหาทางออกที่เป็นข้อยุติร่วมกัน ในเรื่องของระดับของคุณภาพของสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษว่าควรจะเป็นระดับใดที่ชุมชนผู้ประกอบการและสังคมโดยรวมจะยอมรับได้ เพื่อว่าการพัฒนาประเทศความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการมีสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนสามารถดำรงอยู่ได้พร้อมกัน โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

บทคัดย่อ

ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย

รายงานวิจัยนี้ใช้กรอบความคิดของ OECD ที่มองการมีธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการมากกว่าการมองจากผลการดำเนินงานโดยให้ความสำคัญกับบทบาทการทำงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (รสก) เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์และประเมินธรรมาภิบาล องค์กรที่เลือกศึกษาเป็นบริษัทมหาชนซึ่งจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและการจัดองค์กรในรูปแบบอื่นๆรวมทั้งหมด 7 องค์กร อันได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ) การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บริษัท ทีโอทีจำกัด (มหาชน)

การศึกษาพบว่า กลไกภายนอก เช่น กฎ กติกาของรัฐวิสาหกิจปัญหาโครงสร้างและกลไกภายในองค์กรล้วนมีบทบาทที่คล้ายๆกัน ขณะเดียวกันก็มีความแตกต่างกันมากบ้างน้อยบ้างในการกำหนดการอภิบาลและการมีธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง กลไกภายนอกที่สำคัญ ได้แก่กฎ กติกาที่ทำให้ รสก มีข้อจำกัดในการทำงาน ไม่เอื้อหรือไม่เกิดแรงจูงใจให้ รสก ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ รสก ได้สิทธิประโยชน์หลายอย่างเหนือเอกชนทำให้การแข่งขันมีความไม่เท่าเทียมกัน รสก มักไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนหรือมีหลายเป้าหมายที่ขัดกันเองจนทำให้ทุกฝ่ายไม่สามารถประเมินผล รสก ได้อย่างเป็นวัตถุวิสัย ไม่สามารถทำให้คณะกรรมการและผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินงานโดยเฉพาะเมื่อมีการทำงานที่ผิดพลาด มีการทับซ้อนขององค์กรหรือบุคคลในฝ่ายกำกับดูแลกับฝ่ายที่ดำเนินงานทำให้ขาดความโปร่งใส ขณะเดียวกันมีการแทรกแซงการดำเนินงานของฝ่ายการเมือง รัฐวิสาหกิจมีปัญหาโครงสร้างที่ขาดเถ้าแก่ รสก จึงเหมือนเป็นของทุกคนและไม่เป็นของใครเลยในเวลาเดียวกัน ไม่มีใครใส่ใจเดือดเนื้อร้อนใจในปัญหาของรัฐวิสาหกิจ ทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแสวงหาประโยชน์โดยประชาชนไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบได้

ในด้านกลไกภายในในส่วนของการเปิดเผยข้อมูล แม้ว่าบริษัทที่ดำเนินการในรูปที่เป็นบริษัทมหาชน ผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะผู้ถือหุ้นจะเข้าถึงข้อมูลได้รวดเร็วกว้างขวาง แต่สิ่งที่พบในการศึกษาปัญหาที่มีร่วมกันทุกแห่งก็คือ กระบวนการการได้มาของคณะกรรมการและคุณสมบัติของคณะกรรมการ รสก นั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการยังมีลักษณะของการตอบแทนทางการเมืองสูงมาก การศึกษาพบว่า กรรมการส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่ตรงและเหมาะกับงานหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร และพบว่ามีกรรมการที่เป็นข้าราชการเกินความจำเป็นทำให้ภาพรวมของคณะกรรมการเป็นภาระเป็นต้นทุนมากกว่าการเป็นประโยชน์หรือเป็นสินทรัพย์ต่อองค์กร กระบวนการคัดเลือก การกำหนดค่าตอบแทนและคุณสมบัติของคณะกรรมการมีปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ค่อนข้างมาก คณะกรรมการส่วนใหญ่ขาด accountability จากการทำงานหรือการตัดสินใจที่ผิดพลาด นอกจากนี้ การศึกษาพบว่าในการปฏิบัติแก่ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ถือหุ้นรายย่อยมักได้รับความไม่เป็นธรรมจากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองและสังคม

การแก้ปัญหาหรือทางออกในการได้มาซึ่งการอภิบาลที่ดีหรือการมีธรรมาภิบาล จำเป็นต้องขจัดอิทธิพลของฝ่ายการเมืองที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน แก้ไข กฎ กติกาที่ล้าหลังและไม่จำเป็น ในกิจการรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องแยกฝ่ายควบคุม ฝ่ายกำกับดูแลและฝ่ายปฏิบัติการออกจากกันให้ชัดเจน ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้มีความชัดเจนเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถประเมินผลและเพื่อให้คณะกรรมการ accountable ต่อการตัดสินใจของตน ขจัดนโยบายที่ทำให้การแข่งขันไม่เป็นธรรมระหว่างเอกชนกับรัฐสร้างความโปร่งใสและมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการได้มาซึ่งคุณสมบัติของคณะกรรมการที่เหมาะกับองค์กร ขจัดการทับซ้อนของผลประโยชน์ทุกๆรูปแบบ ให้ความสำคัญแก่ชุมชนและภาคสังคมในการเลือกและกำกับดูแลโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

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 beer 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.

คำย่อที่ใช้ในรายงานวิจัย

IODA = Institute Of Directors Association สมาคมส่งเสริมสถาบันคณะกรรมการบริษัทไทย

กลต. = สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

สคร. = สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สตง. = สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

OECD = Organization for Economic Co-Operation and Development

CG = Corporate Governance หรือบรรษัทภิบาล

CG Rating = Corporate Governance Rating

กพร. = สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ทริส = บริษัท ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่นเซอร์วิส จำกัด

รสก. = รัฐวิสาหกิจ

GSO = General Service Obligation

สำนักรัฐฯ = สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ ..... **ii**

บทสรุปผู้บริหาร ..... **iii**

บทคัดย่อ ..... **xv**

Abstract ..... **xvii**

คำย่อที่ใช้ในรายงานวิจัย ..... **xix**

สารบัญ ..... **xx**

บทที่ 1 รัฐวิสาหกิจ: พัฒนาการทางประวัติศาสตร์และ กรอบความคิดเชิงวิเคราะห์ **1-1**

1. ภาพรวมและสถานะภาพของรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบัน 1-1
2. พัฒนาการรัฐวิสาหกิจไทย: มิติประวัติศาสตร์ 1-3
3. แนวความคิดเรื่องพฤติกรรมของรัฐวิสาหกิจ: เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องรัฐวิสาหกิจ จากความล้มเหลวของตลาดสู่ความล้มเหลวของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ 1-24

เชิงอรรถ **1-47**

บทที่ 2 อภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทย **2-1**

1. โครงสร้างและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจไทย 2-1
2. ปัจจัยทางตลาด 2-17
3. สรุปปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยตลาด 2-19
4. กฎ กติกาของรัฐในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ 2-19

ภาคผนวกบทที่ 2 ..... **2-28**

บทที่ 3 เกณฑ์มาตรฐานและปัญหาธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทย (Thai State Enterprises' Standard and problem of Good Governance) **3-1**

1. ธรรมาภิบาล การกำกับดูแลกิจการ:สำรวจความหมายและ แนวคิดทั่วไป 3-1
2. การประยุกต์แนวคิด หลักการ เกณฑ์การมีธรรมาภิบาล ของบริษัทเอกชนให้เข้ากับรัฐวิสาหกิจไทย 3-8
3. การกำกับดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจที่พึงปรารถนา (NORMATIVE CRITERIA) เปรียบเทียบกับการวิเคราะห์ตามความเป็นจริง(POSITIVE ANALYSIS) 3-10

เชิงอรรถ **3-49**

บทที่ 4 หลักการและแนวทางในการประเมินธรรมาภิบาลใน การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ **4-1**

1. การประเมินระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ 4-2
2. การประเมินธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ 4-4
3. การประเมินธรรมาภิบาลในประเด็นอื่นๆ ที่ OECD ไม่ได้ครอบคลุม 4-9
4. ระเบียบวิธีการศึกษา 4-8

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 กรณีศึกษาบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) 5-1

1. ภาพรวม 5-1
2. การอภิบาลหรือการกำกับดูแล ปตท.: กลไกภายนอก (EXTERNAL GOVERNANCE MECHANISM) และกลไกภายใน (INTERNAL GOVERNANCE MECHANISM) 5-13
3. ธรรมาภิบาลของ ปตท. 5-23
4. ประสบการณ์ด้านธรรมาภิบาลของต่างประเทศ 5-47
5. สรุปและข้อเสนอแนะ 5-53

เชิงอรรถ 5-55

บทที่ 6 กรณีศึกษา : ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 6-1

1. ภาพรวม 6-1
2. การอภิบาลหรือการกำกับดูแล กฟผ. 6-8
3. ธรรมาภิบาลของ กฟผ. 6-16
4. ประสบการณ์ด้านธรรมาภิบาลของต่างประเทศ 6-40
5. สรุปและข้อเสนอแนะ 6-43

เชิงอรรถ 6-45

บทที่ 7 กรณีศึกษา : การรถไฟแห่งประเทศไทย 7-1

1. ภาพรวมการรถไฟแห่งประเทศไทย 7-1
2. การกำกับดูแลการรถไฟแห่งประเทศไทย 7-6
3. ธรรมาภิบาลของการรถไฟแห่งประเทศไทย 7-17
4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 7-29

บทที่ 8 กรณีศึกษา : บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) 8-1

1. ภาพรวมของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) 8-1
2. ธรรมาภิบาลของบริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน) 8-8
3. ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 8-25
4. สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ 8-27

ภาคผนวกบทที่ 8 8-29

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 9 กรณีศึกษา : กรณีศึกษา บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) **9-1**
1. ภาพรวมโดยทั่วไปของ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) 9-2
2. การกำกับดูแล และธรรมาภิบาลของ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) 9-14
3. บทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับธรรมาภิบาล บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) 9-42

ภาคผนวกบทที่ 9 ..... **9-44**

บทที่ 10 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล **10-1**
1. ภาพรวมของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 10-2
2 การกำกับดูแลและธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 10-20
3. บทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับธรรมาภิบาลในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 10-45

ภาคผนวกบทที่ 10 ..... **10-48**

บทที่ 11 กรณีศึกษา : บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) **11-1**
1. ภาพรวม 11-1
2. การประเมินระบบการกำกับดูแลของรัฐ 11-8
3. การประเมินธรรมาภิบาลของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) 11-32
4. สรุปและข้อเสนอแนะ 11-40

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง ก.	บทบาทของทหารในจำนวนบริษัทของธุรกิจ 2475-2503	1-15
ตาราง ข.	รัฐวิสาหกิจและบริษัทมหาชนในปี 2503	1-16
ตารางที่ 1.1	ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ [1/]	1-35
ตารางที่ 1.2	ดุลการออม การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ	1-36
ตารางที่ 1.3	กำไรสุทธิก่อนภาษีของรัฐวิสาหกิจปี 2543 –2547 (ไม่รวมธปท. และกองทุนฟื้นฟูฯ)*	1-37
ตารางที่ 1.4	กำไร(ขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ)	1-38
ตารางที่ 1.5	จำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจ ต่อ เจ้าหน้าที่รัฐ	1-39
ตารางที่ 1.6	แหล่งรายได้ของรัฐในอดีต (มูลค่าล้านบาท)	1-40
ตารางที่ 1.7	จำนวนรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2500 และ พ.ศ.2503	1-40
ตารางที่ 1.8	บทบาทของทหารในธุรกิจ พ.ศ.2475-2503	1-41
ตารางที่ 1.9	เปรียบเทียบจำนวนหุ้นที่ถือโดยรัฐบาลกับเอกชนในวิสาหกิจต่างๆ ที่คณะราษฎรก่อตั้งขึ้น	1-41
ตารางที่ 1.10	รายชื่อคณะกรรมการในวิสาหกิจต่างๆของรัฐที่มาจากคณะราษฎร และเป็นรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. 2475-2490	1-42
ตารางที่ 1.11	รัฐทุนในประเทศและต่างประเทศใน 100 บริษัทใหญ่ที่สุด ในประเทศไทยในปี 2522	1-43
ตารางที่ 1.12	ภาพจากอดีต การเปลี่ยนสภาพองค์กรของรัฐวิสาหกิจ	1-43
ตารางที่ 1.13	จำนวนรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงต่างๆในอดีตและปัจจุบัน	1-45
ตารางที่ 1.14	เงินปันผลและรายได้นำส่งของรัฐวิสาหกิจในอดีต	1-46
ตารางที่ 2.1	โครงสร้างผู้ถือหุ้นและทุนของรัฐวิสาหกิจที่เป็น บริษัทจำกัด	2-3
ตารางที่ 2.2	โครงสร้างผู้ถือหุ้นและทุนของรัฐวิสาหกิจที่เป็น บริษัทมหาชน	2-4
ตารางที่ 2.3	วัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจ	2-12
ตารางที่ 2.4	ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	2-17
ตารางที่ 2.5	เงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และ 3 (ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538)	2-20
ตารางที่ 2.6	เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	2-21
ตารางที่ 2.7	ผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ประจำปี 2539-2549	2-23
ตารางที่ 3.1	องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี	3-36
ตารางที่ 3.2	องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี	3-38
ตารางที่ 3.3	องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี	3-42
ตารางที่ 3.4	องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี	3-45
ตารางที่ 3.5	ความสมบูรณ์ขององค์ประกอบระดับคุณภาพของการบริหารการจัดองค์กรของ สคร.*	3-47

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 4.1 ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ....4-2
ตารางที่ 4.2 ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ....4-5
ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบการเติบโตของปตท.และบริษัทย่อยก่อนและหลังการเข้าตลาด....5-9
ตารางที่ 5.2 ผลการดำเนินงานของกลุ่ม ปตท.แยกตามธุรกิจ....5-11
ตารางที่ 5.3 รายชื่อรัฐมนตรีที่กำกับกิจการของ ปตท. 5-16
ตารางที่ 5.4 ค่าตอบแทนรวมของกรรมการ ปตท.ค่าตอบแทนรวมของผู้บริหารระดับสูงของ ปตท.....5-20
ตารางที่ 5.5 การประเมิน ปตท. โดยทริส และ สคร.....5-22
ตารางที่ 6.1 กำลังการผลิต ความต้องการใช้ไฟฟ้า และปริมาณการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. 6-6
ตารางที่ 6.2 ระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าของ กฟผ. 6-6
ตารางที่ 6.3 ผลการดำเนินงานทางการเงินของ กฟผ. 6-7
ตารางที่ 6.4 ประสิทธิภาพของพนักงาน กฟผ. 6-7
ตารางที่ 6.5 คุณภาพการให้บริการของ กฟผ....6-8
ตารางที่ 6.6 ราคาขายไฟฟ้าเฉลี่ยของ กฟผ. บาทต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง 6-8
ตารางที่ 6.7 ค่าตอบแทนของกรรมการเฉลี่ยต่อปีในช่วง พ.ศ.2549-2550....6-12
ตารางที่ 6.8 รายชื่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแล กฟผ. 6-13
ตารางที่ 6.9 สรุปผลการประเมินบทบาทคณะกรรมการ 50 รัฐวิสาหกิจ 6-15
ตารางที่ 6.10 ผลการประเมินด้านการบริหารจัดการองค์กรของ กฟผ. 6-16
ตารางที่ 6.11 ราคาค่าไฟขายส่งและต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. 6-21
ตารางที่ 6.12 เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตไฟฟ้าต่อหน่วยของ กฟผ. และราคาซื้อจาก IPP 6-21
ตารางที่ 7.1 สถิติการขนส่งสินค้าทางรถไฟ....7-4
ตารางที่ 7.2 รายชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในคณะรัฐบาลช่วงปี 2523-2551....7-7
ตารางที่ 7.3 รายชื่อคณะกรรมการรถไฟฯ ช่วงปี 2541-2551 7-9
ตารางที่ 7.4 ผลตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการรถไฟฯ....7-11
ตารางที่ 7.5 เกณฑ์วัดผลการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ปี 2549 7-15
ตารางที่ 7.6 สถิติจำนวนครั้งที่เกิดอุบัติเหตุและผลของอุบัติเหตุทางรถไฟ....7-16
ตารางที่ 7.7 บทบาทของภาครัฐและคณะกรรมการรถไฟฯ ภายใต้ พ.ร.บ. การรถไฟฯ 7-18
ตารางที่ 7.8 โครงสร้างของคณะกรรมการรถไฟฯ ชุดที่ ก.....7-24
ตารางที่ 7.9 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปี....7-26
ตารางที่ 7.10 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ 7-26
ตารางที่ 8.1 โครงสร้างการถือหุ้น....8-3
ตารางที่ 8.2 การจัดอันดับสายการบินดีที่สุด 10 อันดับแรกในปี 2550 8-4
ตารางที่ 8.3 สถิติการให้บริการของสายการบินไทยปี 2540-2550 8-5
ตารางที่ 8.4 สถิติการให้บริการของสายการบินในภูมิภาคอาเซียนในปี 2538 และ 2548....8-5

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 8.5 รายชื่อและคุณสมบัติของกรรมการในสายการบินต่าง ๆ ปี 2550 8-14
ตารางที่ 8.6 ผลตอบแทนคณะกรรมการ ปี 2550 8-19
ตารางที่ 8.7 สิทธิประโยชน์ของกรรมการบริษัทฯ 8-19
ตารางที่ 8.8 การเข้าประชุมของคณะกรรมการบริษัทการบินไทยฯ 8-21
ตารางที่ 8.9 การเข้าประชุมของคณะกรรมการสายการบินต่างประเทศ 8-21
ตารางที่ 8.10 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปี 2550 8-23
ตารางที่ 8.11 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ 8-24
ตารางที่ 9.1 รายนามคณะกรรมการบริหารบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด ในระยะแรก 9-5
ตารางที่ 9.2 รายนามบริษัทต่างชาติที่ถือครองหุ้นบมจ. อสมท. ใน 10 อันดับแรก 9-10
ตารางที่ 9.3 แหล่งที่มาของรายได้บริษัทไทยโทรทัศน์ พ.ศ. 2498-2500 9-11
ตารางที่ 9. 4 โครงสร้างรายได้ของบมจ. อสมท. ก่อนและหลังการเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ 9-13
ตารางที่ 9. 5 การกำกับดูแลองค์กรตามหลัก OECD สำหรับบริษัทมหาชน 9-15
ตารางที่ 9. 6 ดัชนีในการประเมินผลการดำเนินงานของ บมจ. อสมท. พ.ศ. 2548-2549 9-17
ตารางที่ 9. 7 หน่วยงาน/องค์กรที่มีบทบาทกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และบริหาร อสมท. 9-18
ตารางที่ 9. 8 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์สิทธิของผู้ถือหุ้น 9-20
ตารางที่ 9. 9 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน 9-21
ตารางที่ 9. 10 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย 9-23
ตารางที่ 9. 11 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส 9-24
ตารางที่ 9. 12 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ 9-27
ตารางที่ 9. 13 จำนวนกรรมการ บมจ. อสมท. จำแนกตามกลุ่ม พ.ศ. 2547-2550 9-28
ตารางที่ 9. 14 ตัวอย่างการวิเคราะห์ อสมท.จากโครงการศึกษา
และเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม(MEDIA MONITOR) 9-40
ตารางที่ 10.1 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลาก 10-4
ตารางที่ 10. 2 โครงสร้างสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล 10-9
ตารางที่ 10. 3 จำนวนยอดผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล พ.ศ. 2550 ต่องวด 10-14
ตารางที่ 10. 4 โครงสร้างผลตอบแทนจำแนกตามกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากสลากเลขท้าย 10-16
ตารางที่ 10. 5 มูลค่าการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว รายปีงบประมาณ 10-17
ตารางที่ 10. 6 โครงสร้างการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล
สลากการกุศล และสลากเลขท้าย 10-18
ตารางที่ 10. 7 การกำกับดูแลองค์กรตามหลัก OECD สำหรับบริษัทมหาชน 10-20
ตารางที่ 10. 8 เกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงาน
โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ 10-22

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 10. 9 ดัชนีในการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาล พ.ศ. 2548-2549 10-23
ตารางที่ 10. 10 หน่วยงาน/องค์กรที่มีบทบาทกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และบริหาร สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 10-25
ตารางที่ 10. 11 วิเคราะห์การกำกับดูแลสำนักงานสลากฯ ตามเกณฑ์บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย 10-30
ตารางที่ 10. 12 วิเคราะห์การกำกับดูแลสำนักงานสลากฯ ตามเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส 10-33
ตารางที่ 10. 13 คดีความสำนักงาน สลากกินแบ่งฯ 10-34
ตารางที่ 10. 14 รายนามคณะกรรมการตรวจสอบสำนักงานสลากกินแบ่ง ปี พ.ศ. 2549 10-37
ตารางที่ 10. 15 วิเคราะห์การกำกับดูแลสำนักงานสลากฯ ตามเกณฑ์ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ 10-37
ตารางที่ 11.1 ผลการดำเนินงานของทีโอที 11-3
ตารางที่ 11.2 จำนวนเลขหมายของผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ปี 2543 – 2550 11-5
ตารางที่ 11.3 ส่วนแบ่งทางการตลาดของโทรศัพท์สาธารณะในปี 2548 11-6
ตารางที่ 11.4 สถานะทางการเงินของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปี 2546-2549 11-7
ตารางที่ 11.5 ผลการดำเนินงานทางการเงินของทีโอที 11-7
ตารางที่ 11.6 อัตราส่วนทางการเงินของทีโอที 11-7
ตารางที่ 11.7 รายนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารในคณะรัฐบาลช่วงปี 2545-2551 11-9
ตารางที่ 11.8 วิสัยทัศน์และพันธกิจของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) 11-13
ตารางที่ 11.9 สาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการภายใต้พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และข้อบังคับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) 11-14
ตารางที่ 11.10 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจแบ่งตามรายสาขา 11-18
ตารางที่ 11.11 จำนวนกรรมการบริษัทแบ่งตามรายสาขา 11-20
ตารางที่ 11.12 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจแบ่งตามสาขาที่เชี่ยวชาญ 11-22
ตารางที่ 11.13 จำนวนกรรมการบริษัทแบ่งตามสาขาที่เชี่ยวชาญ 11-23
ตารางที่ 11.14 สรุปผลการตรวจสอบทีโอทีโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ระหว่างปี 2546-2549* 11-28
ตารางที่ 11.15 การเปิดเผยข้อมูลของทีโอทีและคู่แข่งในรายงานประจำปี 11-35
ตารางที่ 11.16 การเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ของทีโอทีและคู่แข่ง 11-37
ตารางที่ 11.17 ความพึงพอใจโดยรวมต่อทีโอที 11-38
ตารางที่ 11.18 ความพึงพอใจโดยรวมต่อทีโอทีปี 2549 จำแนกตามประเภทการให้บริการ 11-39
ตารางที่ 11.19 ส่วนต่างความพอใจโดยรวมระหว่างทีโอทีและคู่แข่งในปี 2549 11-40

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 2.1 การตรวจสอบขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมหรือโครงการ....2-26
รูปที่ 5.1 โครงสร้างการดำเนินธุรกิจของ ปตท. และบริษัทในกลุ่ม....5-7
รูปที่ 5. 2 การประกอบธุรกิจของกลุ่ม ปตท.ตั้งแต่ธุรกิจปิโตรเลียมขั้นต้น ขั้นกลาง จนถึงขั้นปลาย....5-8
รูปที่ 5. 3 กำกับดูแลองค์กรกำกับดูแลธุรกิจก๊าซธรรมชาติและน้ำมันของ ปตท. แลปตท.สผ : ก่อนมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน....5-13
รูปที่ 5. 4 การกำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ปี 2551....5-14
รูปที่ 6.1 โครงสร้างกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2549....6-5
รูปที่ 6.2 การกำกับดูแล....6-8
รูปที่ 6.3 การกำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ปี 2551....6-11
รูปที่ 6.4 โครงสร้างกิจการไฟฟ้ารูปแบบใหม่ (ESB)....6-11
รูปที่ 7.1 จำนวนผู้โดยสารรถไฟเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม....7-3
รูปที่ 7.2 สถิติการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟ....7-4
รูปที่ 7.3 ปริมาณการขนส่งสินค้าภายในประเทศ....7-5
รูปที่ 7.4 ผลการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ปี 2545-2549....7-6
รูปที่ 7.5 เปรียบเทียบผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้านการขนส่ง....7-12
รูปที่ 8.1 ผลิตภาพด้านแรงงานของสายการบิน ปี 1990-2006....8-6
รูปที่ 8.2 ผลิตภาพด้านทุนของสายการบิน ปี 1990-2006....8-7
รูปที่ 8.3 ประสิทธิภาพในการผลิตของปัจจัยการผลิตโดยรวมของสายการบิน ปี 1990-2006....8-7
รูปที่ 9.1 โครงสร้างคณะกรรมการของ อสมท. จำแนกตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร....9-6
รูปที่ 9. 2 การถือครองหุ้นบมจ. อสมท. โดยหน่วยงานเอกชน บริษัทต่างชาติ และอื่นๆ ในปี พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2550....9-9
รูปที่ 9.3 โครงสร้างรายได้ของ อ.ส.ม.ท.....9-11
รูปที่ 9.4 รายได้จากโฆษณาต่อรายได้รวมของ อ.ส.ม.ท. พ.ศ. 2522-2537....9-12
รูปที่ 9. 5 รายได้รวมและการเติบโตของกำไร อ.ส.ม.ท. ระหว่างพ.ศ. 2540-2550....9-13
รูปที่ 9. 6 ผลการประเมินการดำเนินงาน บมจ. อสมท. พ.ศ. 2540-2549....9-17
รูปที่ 9. 7 ช่องทางการแทรกแซงโดยการเมืองต่อการบริหารงาน อสมท.....9-30
รูปที่ 10. 1 ผลิตภัณฑ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล....10-6
รูปที่ 10. 2 มูลค่าเงินภาษีนำส่งแผ่นดิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2537-2549....10-7
รูปที่ 10. 3 การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลสู่ประชาชน....10-10
รูปที่ 10. 4 บริษัทเอกชนรายใหญ่ที่มีสิทธิในการค้าสลากการกุศล....10-11
รูปที่ 10. 5 ความสัมพันธ์ระหว่างสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากเลขท้าย และหวยใต้ดิน....10-15

สารบัญรูป (ต่อ)

หน้า

รูปที่ 10. 6 สรุปผลิตภัณฑ์สลากแต่ละประเภทที่อยู่ในความรับผิดชอบของ
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และปัญหาต่าง ๆที่เกิดขึ้น 10-19
รูปที่ 10. 7 ผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 10-24
รูปที่ 10. 8 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 10-26
รูปที่ 10. 9 นโยบายการควบคุมดูแลธุรกิจล๊อตเตอรี่ของประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษ 40-42
รูปที่ 11.1 ผลการประเมินผลการดำเนินงานของ บมจ. ทีโอที และ บมจ. กสท โทรคมนาคม
ในระหว่างปี 2539-2549 11-24

บทที่ 1
รัฐวิสาหกิจ: พัฒนาการทางประวัติศาสตร์และกรอบความคิดเชิงวิเคราะห์

1. ภาพรวมและสถานะภาพของรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบัน

มองจากการเปลี่ยนแปลงระยะยาวรัฐวิสาหกิจไทยมีจำนวนที่ลดลงมากจากที่เคยสูงถึง 140 แห่ง ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมฉบับที่ 1 มาเหลือเพียงประมาณ 59 แห่ง เมื่อเดือนธันวาคม 2551 แต่การเติบโตของสินทรัพย์รายได้หรือกำไรนั้นสวนทางกับจำนวนของรัฐวิสาหกิจที่ลดลง นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจซึ่งมีบทบาทในการผูกขาดในบริการประเภทสาธารณูปการ ก็มีความสำคัญมากขึ้น ในภาพรวมเมื่อปี 2513 สินทรัพย์และกำไรของรัฐวิสาหกิจเติบโตจากระดับ 4.3 หมื่นล้านบาทและ 2.4 พันล้านบาทตามลำดับ เพิ่มเป็น 4.2 ล้านล้านบาทและ 1.49 แสนล้านบาทตามลำดับในช่วง 30 ปีเมื่อสิ้นปี 2543 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (2543-กันยายน 2548) รายได้ของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงเช่นเดียวกันคือจาก 1.35 ล้านล้านบาทเป็นถึง 2.17 ล้านล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น 1.6 เท่าตัว อัตราส่วนกำไรที่ส่งให้รัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนของรายได้ของรัฐบาลทั้งหมด จะอยู่ในช่วง 5-8 %

ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมากำไรของรัฐวิสาหกิจที่ส่งเข้าคลังลดลงมากจากที่เคยสูงถึงร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐ ก่อนสงครามโลกซึ่งแสดงให้เห็นว่าสำหรับรัฐสมัยใหม่นั้นรายได้ภาษีมีความสำคัญแก่รัฐมากกว่ารายได้ในการผูกขาดหรือจากการให้บริการของรัฐ

พิจารณาจากลักษณะของการประกอบธุรกิจ รัฐวิสาหกิจไทยมีความหลากหลายตั้งแต่กิจการที่ผูกขาดมุ่งหารายได้เป็นสำคัญ เช่น โรงงานยาสูบหรือสำนักงานสลากกินแบ่งการผูกขาดในกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการไปจนถึงกิจการที่มุ่งส่งเสริมและพัฒนารวมทั้งเป้าหมายหลักอื่นๆของประเทศซึ่งจำนวนไม่น้อย เป็นเป้าหมายทางสังคม เกี่ยวข้องกับสาขาตั้งแต่สถาบันการเงิน พลังงาน การสื่อสาร ขนส่ง อุตสาหกรรม การเกษตรและทรัพยากรทางธรรมชาติ พาณิชย์และบริการจนถึงสาขาสังคมและเทคโนโลยี ตารางที่ 1.1 ซึ่งแสดงภาพรวมของรัฐวิสาหกิจประมาณ 42 แห่งที่ไม่ใช่สถาบันการเงินนั้น ในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา พ.ศ. 2543-2548 รายได้เพิ่มขึ้นจาก 1.185 ล้านล้านบาทเป็น 2.299 ล้านล้านบาท ขณะที่กำไรเพิ่มขึ้นจาก 6.5 หมื่นล้านบาทเป็น 1.52 แสนล้านบาท เงินปันผลและรายได้นำส่งรัฐเพิ่มขึ้นจาก3.9หมื่นล้านบาทเป็น 8.4 หมื่นล้านบาท โดยเฉลี่ยกำไรซึ่งถือเป็นเงินออมของรัฐวิสาหกิจยังต่ำกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุนในช่วงหกปีข้างต้น ทำให้รัฐวิสาหกิจโดยรวมยังเป็นผู้กู้สุทธิ หรือรัฐวิสาหกิจยังจำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งเงินลงทุนภายนอกโดยการกู้ยืม เพราะฉะนั้นแม้สมมติว่ารัฐวิสาหกิจไม่ต้องนำรายได้ส่งรัฐ กำไรของรัฐวิสาหกิจก็ยังไม่พอกับการลงทุน ข้อมูลจากบัญชีเศรษฐกิจเงินทุน (ตารางที่ 1.2) แสดงให้เห็นว่า กำไรที่เหลือจากการจัดสรร ซึ่งถือว่าเป็นการออมของรัฐวิสาหกิจได้เพิ่มขึ้นมาตลอดจากประมาณ 1.7 พันล้านบาทต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 2(2510-2514) มาอยู่ที่

1.65 แสนล้านบาทต่อปี ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (2545-2547) อย่างไรก็ตามการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมก็ยังสูงกว่าการออมโดยขนาดของการลงทุนต่อปีมีแนวโน้มสูงขึ้นมากอย่างเห็นได้ชัดในแผนพัฒนาฉบับที่ 7(2535-2539) และแผนพัฒนาฉบับที่ 8(2540-2544) ส่งผลให้มีการขาดดุลในภาครัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 ของการลงทุนต่อปี ในช่วงแผน 7 และแผน 8 ในช่วง 5 ปีระหว่างปี 2543-2547 รัฐวิสาหกิจส่งกำไรให้ภาครัฐระหว่าง 4.8 หมื่นล้านบาท ในปี 2543 และ 9.4 หมื่นล้านบาทในปี 2546 รัฐวิสาหกิจทั้งระบบมีหนี้สินต่อทุนประมาณ 3-4 เท่า ถ้าหากไม่นับรวมสถาบันการเงิน หนี้สินต่อทุนจะลดลงมาอยู่ที่ 1.5-1.94 เท่า

ในช่วงปี 2543-2547 เมื่อพิจารณาสัดส่วนของรายได้และกำไรจากสาขาต่างๆจะเห็นได้ว่าสาขาและบทบาทของสาขาไม่กี่สาขาคือพลังงาน สถาบันการเงิน การสื่อสาร ขนส่ง มีสัดส่วนที่สูงต่อรายได้และกำไรรวมมาก เกือบร้อยละ 90 ของรายได้มาจากสาขาพลังงาน (เฉลี่ยร้อยละ65) ในส่วนของสถาบันการเงินและสาขาขนส่งนั้น กำไรมีลักษณะที่แปรปรวนมากกว่ารายได้ ลักษณะเด่นคือการเติบโตทั้งของรายได้และกำไรในอัตราที่สูงมาจากสาขาพลังงาน สัดส่วนของกำไรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34 เป็นร้อยละ 60 ของกำไรรวมทั้งระบบตามมาด้วยสาขาสถาบันการเงินและการสื่อสาร ทั้ง 3 สาขานี้มีส่วนแบ่งเกือบร้อยละ 90 ของกำไร (ตารางที่ 1.3)

ถ้าพิจารณาในเชิงลักษณะหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเภทคือ ประเภทหารายได้ให้รัฐ(ยาสูบและสลากกินแบ่ง) สาธารณูปโภค ประเภทเชิงพาณิชย์ และประเภทอื่นๆ จะพบว่าในช่วง 2 เวลาคือปี 2531 และปี 2548 มีข้อสังเกตคือ สัดส่วนของกำไรของแต่ละประเภทต่อกำไรรวมเช่น ประเภทหารายได้ให้รัฐ ลดลงจากร้อยละ 16.28 ในปี2531 เป็นร้อยละ 4.76 ในปี 2548 เช่นเดียวกับประเภทสาธารณูปโภคซึ่งลดลงจากร้อยละ 30.56 เป็นร้อยละ 13.37 ขณะที่ประเภทเชิงพาณิชย์ซึ่งรวมรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทปตท. การบินไทย อ.ส.ม.ท.ธนาคารกรุงไทย บริษัททีโอที ก.ส.ท. ท่าอากาศยานการทางพิเศษ ซึ่งสังเกตว่าเป็นกิจการที่มีการผูกขาดสูง ประเภทเชิงพาณิชย์นี้มีกำไรเพิ่มขึ้นมหาศาลคือเพิ่มขึ้นจาก 13,677 หมื่นล้านบาทในปี 2531 เป็น 127,764 ล้านบาทโดยที่สัดส่วนต่อกำไรรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ41.97 เป็นร้อยละ 74.9 (ตารางที่ 1.4)

ในด้านการจ้างงาน พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่ประมาณ 1.28 แสนคนในปี 2513เพิ่มขึ้นสูงสุดในช่วงเกือบ 30 ปี มาอยู่ที่ประมาณ 3 แสนคนในปี 2542 และค่อยๆลดลงมาบ้างทรงตัวอยู่ที่ประมาณ 2.7-2.8 แสนคนในปี 2548 อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบกับสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเห็นว่าสัดส่วนของพนักงานรัฐวิสาหกิจลดลงอย่างชัดเจน จากประมาณร้อยละ 30 ในปี 2516 มาอยู่ที่ร้อยละ 18 ในปี 2547 (ตารางที่ 1.5) เมื่อเทียบกับความสำคัญทางด้านอื่นแรงงานในรัฐวิสาหกิจจำนวนเกือบ 3 แสนคนนั้นดูจะน้อยมากเมื่อเทียบกับแรงงานทั้งหมดของประเทศในระบบเศรษฐกิจไทย

2. พัฒนาการรัฐวิสาหกิจไทย: มิติประวัติศาสตร์

2.1 ความนำ

การศึกษาพัฒนาการบทบาทการก่อตัวของรัฐวิสาหกิจไทยในอดีตช่วยให้เรามีความรู้ความเข้าใจในหลายด้าน ประการแรก การที่รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกเครื่องมือของรัฐ บทบาทของรัฐและบทบาทของรัฐวิสาหกิจ ย่อมสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในช่วงใดช่วงหนึ่งของประวัติศาสตร์ บทบาทของรัฐกับบทบาทของรัฐวิสาหกิจในระบบเศรษฐกิจหรือการพัฒนาอุตสาหกรรมน่าจะไปในทิศทางเดียวกัน ประการที่สอง ความเป็นมาและการเติบโตของบทบาทรัฐวิสาหกิจมิได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ ปราศจากหรือเป็นอิสระจากสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรวมทั้งอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม และอุดมการณ์ในช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ นอกจากจะมีผลต่อลักษณะความสำคัญ ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมีส่วนช่วยให้เราเข้าใจบทบาทของสิ่งแวดล้อมและอุดมการณ์ที่มีต่อธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจได้ด้วย ในเชิงความคิดหรือทฤษฎี ระบบการเมืองการปกครองที่ต่างกัน รวมทั้งปัจจัยจากภายนอกประเทศตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชก่อน 2475 และหลัง 2475 มีผลต่อบทบาทของรัฐและรัฐวิสาหกิจอย่างไร พัฒนาการของรัฐวิสาหกิจในประเทศต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยตรรกะและความจำเป็นทางเศรษฐศาสตร์เพียงไรแค่ไหน

ในภาพรวมใหญ่ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูปเกิดขึ้นมากมายในรัชกาลที่ 4,5,6 กล่าวได้ว่ารัฐ โดยผู้นำในแต่ละช่วง หลังการเปลี่ยนแปลงการเปกครอง 2475 มีความพยายามต้องการให้รัฐเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยมีรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือสำคัญ ความต้องการนี้เกิดจากความจำเป็น ความเชื่อและอุดมการณ์ รวมทั้งผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้นำเพื่อให้ได้มาและการรักษาไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ความประสงค์หรือความพยายามกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงมีช่องว่างที่ต่างกันมาก เมื่อประเทศสยามเริ่ม ค่อยๆเปิดประเทศหรือร่วมในกระบวนการ ระบบทุนนิยมโลก เป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษนั้น นักวิชาการเชื่อว่าประวัติศาสตร์รัฐไทยภายใต้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยเฉพาะก่อนปี พ.ศ. 2463 เป็นรัฐซึ่งปล่อยให้เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างเป็นธรรมชาติ รัฐมีบทบาทไม่มากในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจรัฐทำหน้าที่เหมือนเป็นเพียงยามเฝ้าบ้านตอนกลางคืน บทบาทรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจผ่านการวางแผนโดยการใช้เครื่องมือทางการคลัง รวมทั้งการใช้จ่ายของรัฐบาลในเชิงรุกเพื่อการพัฒนาประเทศ เพื่อการลงทุน เช่น ชลประทานและรถไฟ ในช่วงแรกๆมีน้อยหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็นมาก Muscat (1972)เชื่อว่าการที่ประเทศไทยมีรายได้ต่อหัวเพียง 100 เหรียญสหรัฐและยังเป็นประเทศด้อยพัฒนา เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือก่อนที่ไทยจะมีแผนพัฒนาฉบับแรกทั้งๆที่ประเทศไทยเข้าสู่กระบวนการค้า การแลกเปลี่ยนกับระบบทุนนิยมของโลกเป็นเวลาเกือบ 100 ปีโดยมีดุลยการค้าที่เกินดุลยตลอด (ซึ่งหมายความว่าประเทศมีดุลยการออมสูงกว่าการลงทุนและมีศักยภาพในการลงทุนได้) ที่เป็นเช่นนี้เพราะบทบาทรัฐและระบบการปกครองไม่ส่งเสริมให้เกิด ผู้ประกอบการนายทุนที่ให้ความสำคัญกับความมั่งคั่งอันเกิดจากการสะสมทุนในการผลิต แม้ว่าในครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยมีฐานหลักจากภาคเกษตรขณะที่การผลิตในภาคอุตสาหกรรม เติบโตแบบค่อยเป็นค่อยไปอย่างช้า ๆ ไม่ต้องสงสัย

เลยว่าศักยภาพนั้นมีอยู่ แต่ความล้าหลังทางเศรษฐกิจและการเมืองนั้นเองทำให้มีชนชั้นผู้นำบางส่วน รวมทั้งคนส่วนอื่นในสังคมต้องการเห็นประเทศไทยก้าวไปสู่สภาพที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ และในที่สุดก็เกิดการปฏิบัติการเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

หลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐวิสาหกิจไทยและรัฐไทยได้มีพัฒนาการที่น่าสนใจ ผลของการศึกษาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสามารถใช้เป็นบททดลอง กรณีศึกษาและเป็นบทเรียนที่มีคุณค่า ความเป็นเหตุเป็นผลเริ่มมีบทบาทมากขึ้นตามกาลเวลาในการกำหนดนโยบายของรัฐทั่ว ๆไปและที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจเป็นผลดีต่อประเทศในเวลาต่อมา ความเสียหายและความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในอดีตสามารถแปลงเป็นทุนความคิดทุนความรู้มีคุณค่าแก่สังคมได้

2.2 พัฒนาการก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

การแบ่งช่วงหรือยุคก่อนและหลัง พ.ศ. 2475 สื่อความแตกต่างระหว่างระบอบการปกครอง ในระบบรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชโดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 5 กับระบบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแต่ระบบหลัง พ.ศ.2475 ไม่จำเป็นต้องสื่อความหมายว่าประเทศเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในทันที ความแตกต่างระหว่างยุคก่อนและหลัง 2475 มีนัยสำคัญในด้านความแตกต่างของแนวคิดเรื่องทุน ลักษณะและความสำคัญ การครอบงำของทุน บทบาทการก่อตัวของชนชั้นและการก่อตัวของทุน รวมทั้งบทบาทของรัฐในด้านเศรษฐกิจและในที่สุดคือเรื่องการมีธรรมาภิบาลของผู้ปกครอง หลัง 2475 ผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ นำโดยนายทหารเป็นหลัก มองและใช้ประโยชน์จากรัฐ เพื่อสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างต่อเนื่องกว่า 2 ทศวรรษ ภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยม รัฐนิยมและมุ่งสร้างทุนนิยมที่นำโดยรัฐ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดสรร แบ่งปันทุนที่เคยกระจุกตัวอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ขุนนางและราชสำนัก ชาวจีน ชาวต่างประเทศ

ความแตกต่างที่สำคัญที่เกิดจากการแบ่งช่วงก่อนกับหลัง พ.ศ. 2475 ประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือการกำหนดขอบเขต หรือความแตกต่างระหว่างรัฐกับสังคม ก่อนพ.ศ. 2475 ดูเหมือนรัฐคือกษัตริย์ ก็คือสังคม ตัวอย่างเช่น รายได้หรือความมั่งคั่งของกษัตริย์กับของรัฐดูเหมือนจะแยกออกจากกันเป็นทางการได้ แต่ในความเป็นจริงในระบบศักดินามิได้เป็นเช่นนั้น เช่น ในรัชกาลที่ 6 แม้พระองค์จะทรงให้สำนักทรัพย์สินส่วนพระองค์ หรือ Privy Purse Department ต้องเสียภาษี แต่พระองค์ทรงถือรายได้ของรัฐเสมือนเป็นทรัพย์สินของพระองค์ เมื่อสิ้นรัชกาลของพระองค์ รัฐบาลต้องรับภาระหนี้ส่วนพระองค์เหมือนเป็นความรับผิดชอบของรัฐ เมื่อเงินคงคลังร่อยหรอลงและกองทรัพย์สินของ ร.6 มีภาระหนี้ที่ต้องจ่าย 3.6 ล้านบาท รวมทั้งที่กระทรวงการคลังให้กู้แก่พระองค์อีก 4.6 ล้านบาทนั้น ไม่ใช่รัชกาลที่ 7 ที่ต้องรับผิดชอบในหนี้สินข้างต้นแต่เป็นรัฐ (อาจจะเรียกว่าสังคมหรือประชาชนก็ได้) ที่ต้องจัดสรรงบประมาณ 3 ล้านบาทในปีงบประมาณต่อมา [1]

เราจำเป็นต้องพิจารณาความคิดทางการเมืองในสมัยโบราณของไทย โดยเฉพาะบทบาทที่มาของอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะความคิดทางการเมืองแบบธรรมราชาหรือการปกครองโดยธรรม ในเรื่องนี้**สมบัติและชัยอนันต์** (2523)และ**ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์** (2527) ได้สังเคราะห์ไว้ชัดเจนว่าระบบ การปกครองโดยธรรมนั้นแม้จะมีรายละเอียดปรากฏในหลักฐานสมัยสุโขทัย เช่น ในไตรภูมิพระ

ร่วงและจารึกสุโขทัยหลายหลัก แต่การศึกษาตำนานเก่าๆทางลานนาไทยเช่นตำนานมูลศาสนา พงศาวดาร เมืองเงินยาง เชียงแสน เป็นต้น ได้ชี้ให้เห็นว่า แนวคิดเรื่องธรรมราชาซึ่งก่อให้เกิดเป็นเงื่อนไขหลักของการปกครองโดยธรรมมีมาก่อนสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทยโดยเฟื่องฟูมากในอาณาจักรลานนาไทย โดยเฉพาะในเชียงแสน เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง บ่งชี้ว่าอาณาจักรลานนาไทยและอาณาจักรสุโขทัยอันเป็นดินแดนตอนเหนือของสุวรรณภูมิ ได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนามากทั้งในด้านวัฒนธรรมประเพณีความเชื่อ ด้านอุดมคติทางการเมืองการปกครอง แม้จะไม่มีอิทธิพลต่อความคิดทางการเมืองในสมัยอยุธยาเท่าไรนัก เนื่องจากอยุธยาได้รับอิทธิพลจากขอมในแนวคิดเรื่องเทวราชา กระนั้นก็ตามความคิดเรื่องผู้ปกครองในอุดมคติก็มีอยู่ในสมัยอยุธยาพงศาวดารฉบับต่างๆซึ่งยกย่องพระมหากษัตริย์ที่ทรงทศพิธราชธรรม โดยทั่วไปอำนาจของธรรมราชาเป็นอำนาจด้วยชอบเสมอ การใช้อำนาจทางการปกครองใดๆจะต้องขึ้นอยู่กับหลักธรรมทั้งสิ้น ไม่ใช่การใช้อำนาจทางอารมณ์หรือเหตุผลส่วนตัวหรือเพื่อผลประโยชน์ของผู้ปกครอง ธรรมในไตรภูมิพระร่วงเป็นหลักการปกครอง เป็นความถูกต้องและความยุติธรรมทางการเมือง กล่าวโดยย่อผู้ปกครองรักผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างเสมอหน้ากัน มีความเที่ยงธรรมไม่ขูดรีดเอารัดเอาเปรียบประชาชน เช่น ในไตรภูมิพระร่วงมีการกล่าวถึงหลักการที่ว่าถ้าประชาชนทำนาได้ข้าว 10 ส่วนควรเก็บเอามาเป็นของหลวงเพียงส่วนเดียว การศึกษาของ ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ (2527)ชี้ให้เห็นว่ากรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นยุคแห่งการเริ่มต้นถือหลักธรรมราชาหลักธรรมเรื่องเทวราชาซึ่งมีความสำคัญสมัยกรุงศรีอยุธยาได้หมดอิทธิพลลง หลักธรรมเรื่องปิตุราชาสมัยสุโขทัยนั้นเข้ากันได้กับหลักธรรมเรื่องธรรมราชา แต่เข้ากันไม่ได้กับหลักธรรมเรื่องเทวราชา พระราชกรณียกิจและจริยวัตรของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแสดงให้เห็นว่าหลักธรรมเรื่องปิตุราชามีการฟื้นฟูขึ้นมาอีกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในตอนต้น ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ (2527) อธิบายว่าสถาบันกษัตริย์นั้นมีลักษณะทางศาสนา ประการแรกคือ สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสื่อกลางระหว่างธรรมชาติกับสิ่งนอกเหนือกับธรรมชาติ ดังที่ได้เห็นจากพระราชพิธีต่างๆ เช่น ทรงเซ่นสรวงบูชาผีที่คุ้มครองราชธานีในสมัยพระเจ้ารามคำแหงหรือพระราชพิธีแรกนาขวัญ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นคติเรื่องบุญนั้นหมายความว่าพระมหากษัตริย์ต้องเป็นผู้สร้างสมบุญไว้มากมาย ความทุกข์ สุข ของบ้านเมืองจึงอยู่กับการสร้างสมบุญของพระมหากษัตริย์ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติธรรมและทรงเป็นเครื่องหมายแห่งธรรมสถาบันพระมหากษัตริย์ย่อมเป็นสัญลักษณ์แห่งธรรมโดยแท้ในการปกครองบ้านเมือง ความคิดที่สำคัญทางด้านความเป็นไปทางบ้านเมืองนั้นจะมีส่วนสัมพันธ์กับคุณธรรมของผู้ปกครองมาก ผู้ปกครองจึงต้องแสดงความเป็นผู้มีคุณธรรมให้ประชาชนเห็นในรูปแบบต่างๆเสมอ พระมหากษัตริย์องค์แรกๆแห่งราชวงศ์จักรีก็ทรงยึดถือปฏิบัติตามกฎที่มีอยู่ในพระธรรมศาสตร์ซึ่งกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ศาสนาคุ้มครองไพร่ฟ้าประชาราษฎร์ ทรงตั้งอยู่ในทศพิธราชธรรม 10 ประการ ในการอุปถัมภ์ศาสนาซึ่งได้แก่ 1. การทำทาน 2.การรักษาศีลเป็นนิจ 3. การบริจาคทรัพย์ทำบุญ 4.ความซื่อตรงทั้งกายวาจาใจ 5.ความอ่อนโยน 6. ความประพฤติตะบะ 7. ความไม่โกรธ 8. ความไม่เบียดเบียนในหมู่ประชาราษฎร์ 9.ความอดทน 10.ความไม่ประพฤติผิด ทรงรักษาศีล 5 ทรงมั่นอยู่ในนิติศาสตร์ราชศาสตร์ โอบอ้อมอารีต่อไพร่ฟ้าประชาราษฎร์ รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำรัสว่าราชวงศ์จักรีตั้งอยู่นานกว่าราชวงศ์อื่นๆทั้งหมด เพราะว่าพระมหากษัตริย์ทรงตั้งมั่นอยู่

ในหลักแห่งธรรมอย่างสม่ำเสมอ ไม่ทรงผูกพยาบาทหรืออิจฉาริษยา ทรงละเว้นจากอคติ 4 ซึ่งได้แก่ รัก โลภ โกรธ หลง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแม้พระองค์ยังทรงรักษาความคิดที่ว่า กษัตริย์คือเจ้าชีวิตเจ้าแผ่นดินแต่ทรงเห็นว่าพระมหากษัตริย์จะต้องทรงประพฤติถูกต้องทำนองคลองธรรมเป็น**ธรรมราชา** ยึดกฎหมายเป็นหลักสูงสุดตามที่กล่าวไว้ในพระสูตรทรงพระไตรปิฎกรัชกาลที่ 4 ทรงเริ่มนำพระแท่นมนังคศิลามา(ต่อมาจอมพล ป.ใช้เป็นชื่อในการตั้งพรรคการเมืองชื่อว่าพรรคเสรีมนังคศิลา) ใช้ในพระราชพิธีราชาภิเษกและพระองค์ทรงมีพระราชโองการในพระราชวโรกาสพิเศษนี้ว่า “ เราจะปกครองประเทศสยามโดยธรรม” (สุลักษณ์ ศิวรักษ์ 2533.)

ในการศึกษามิติทางประวัติศาสตร์ของรัฐวิสาหกิจนั้น เนื่องจากช่วงเวลาห่างกันค่อนข้างยาว สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองจึงต่างกันค่อนข้างมาก ทำให้บทบาทลักษณะของรัฐและรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันค่อนข้างมากเช่นกัน ไม่ว่าจะพิจารณาจากทางด้านความเป็นเจ้าของ การควบคุม การจัดองค์กร การบริหาร ทั้งในเชิงวิชาการหรือเชิงกฎหมาย ในปัจจุบันแม้คำจำกัดความของรัฐวิสาหกิจในทางกฎหมายของไทยเองก็มีอยู่หลายสถานภาพจนบ่อยครั้งต้องส่งให้กฤษฎีกาตีความสามารถสร้างความสับสนทั้งในด้านนโยบายและการศึกษาเชิงวิชาการ ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาในส่วนนี้เราจะไม่ยึดติดกับความหมายของรัฐวิสาหกิจที่อิงกฎหมายไทย แต่จะมองรัฐวิสาหกิจในความหมายกว้าง ๆ เป็นที่ยอมรับในสากล เน้นที่หน้าที่และภารกิจมากกว่าการจัดองค์กร

ในหลักการรัฐวิสาหกิจในส่วนมิติทางประวัติศาสตร์นี้รวมองค์กรประเภทใดก็ได้ ที่รัฐบาล(หรือในยุคหนึ่งจะเป็นกษัตริย์หรือราชสำนัก) เป็นเจ้าของ (ผ่านการจัดสรรงบประมาณ หรือมีทุน ทุนเรือนหุ้น เป็นต้น) ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งและหรือมีบทบาทและอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล ในกิจกรรมทุกประเภทตั้งแต่สินค้าเอกชน สินค้ากึ่งสาธารณะ สาธารณูปโภค รวมทั้งกิจกรรมที่ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยสังคม หรือเป็นเครื่องมือกลไกของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในส่วนนี้การจัดองค์กรและความแตกต่างในเชิงกฎหมายซึ่งอาจมีได้หลายรูปแบบจึงไม่ใช่ประเด็นสำคัญในการสำรวจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ แม้ว่า ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจในอดีตหลากหลายรูปแบบมีทั้งประเภทที่อยู่ในระบบราชการสังกัดกรมกอง หรือที่เรียกว่า “รัฐพาณิชย์” (Commercial Department) เพราะทำธุรกิจ หรืออาจจะเป็นPublic Corporation องค์กรรัฐวิสาหกิจหรือเป็นบริษัทมหาชนซึ่งไม่อิงระบบราชการ หรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรืออาจจะเป็นบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ เป็นต้น

เราอาจจะกล่าวเป็นข้อเสนอทั่วไป (Generalizations) ว่าถ้ายิ่งย้อนถอยหลังไปก่อน พ.ศ.2475 นานเท่าใด กฎกติกาแห่งเกมหรือสถาบันในทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองที่เป็นระบบศักดินา เช่น ในสมัยอยุธยา ย่อมหมายถึงการผูกขาดแต่ผู้เดียวหรือสูงมากในความเป็นเจ้าของและการใช้ทรัพยากร เช่น ที่ดินหรือแม้กระทั่งแรงงานอยู่ที่พระมหากษัตริย์และผู้ที่พระมหากษัตริย์แบ่งสรรปันส่วนของอำนาจการให้ราษฎรมีสิทธิ์ในการใช้ที่ดินตามขนาดที่ได้รับการจัดสรร บอกสถานภาพของบุคคล ก่อให้เกิดพันธะและภาระผูกพันระหว่างผู้ให้และผู้รับ ระหว่างกษัตริย์และขุนนาง ระหว่างมูลนายและไพร่หรือทาส เสถียรภาพและความมั่นคงของกษัตริย์ขึ้นอยู่กับความสามารถในการได้มาซึ่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic Surplus) ในรูปของส่วย หรือภาษีไม่ว่าจะมองเป็นเงิน สินค้าหรือการเกณฑ์แรงงานเพื่อการ

พัฒนาและการสงคราม ส่วนเกินทางเศรษฐกิจนี้ยิ่งมากยิ่งดี ตราบใดที่ผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะผู้มีอำนาจพอใจไม่เดือดร้อน

ในระบบศักดินาและระบบสมบูรณาญาสิทธิราษฎร์ การผูกขาดโดยกษัตริย์และขุนนางในการเข้าถึงทรัพยากร ในการค้ากับต่างประเทศ การกระจุกตัวในอำนาจและทรัพยากร มีความต่อเนื่องเรื่อยมาตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ แต่ไหนแต่ไรมาในการให้ได้มาซึ่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจและให้บริการแก่ราษฎร รัฐกับรัฐวิสาหกิจแยกจากกันไม่ออก กษัตริย์ไทยใช้รัฐวิสาหกิจเพื่อทำนุบำรุงสุขแก่ราษฎรสะสมทุนและความมั่งคั่ง โดยทำธุรกิจทั้งนำเข้าสินค้าและส่งสินค้าไปขายในต่างประเทศ โดยมีกองเรือพาณิชย์นาวีตั้งคลังสินค้าหลวงหรือต่อมาเป็นกรมพระคลังสินค้าตั้งแต่สมัยสุโขทัยเรื่อยมาและรุ่งเรืองมาก เช่น ในสมัยพระบรมไตรโลกนารถ สมัยพระนารายณ์มหาราช เป็นต้น มีเรือสำเภาและเรือกำปั่นไปค้าขายกับ ญี่ปุ่น จีน อินเดีย อาหรับและทะเลแดง [2]

แม้การเปลี่ยนแปลงหลายอย่างเริ่มมีปัญหาอย่างช้า ๆ ในสมัยรัตนโกสินทร์ในศตวรรษที่ 19 เช่น การเปลี่ยนแปลงในฐานภาษีหรือระบบเกณฑ์แรงงาน (corv'ee)เริ่มจะถึงจุดเสื่อมและการเกิดของแรงงานเสรีหรือตามมาด้วยการเลิกทาส แรงงานจีนอพยพเข้าเริ่มมีมากขึ้น ผลที่ตามมาของสนธิสัญญาเบาริ่งที่อังกฤษบังคับให้ประเทศสยามดำเนินการค้าเสรีโดยให้คิดภาษีนำเข้าที่ร้อยละ 3 และปฏิบัติกับเขาและคนจีนและชาวต่างประเทศอื่น ๆ เท่าเทียมกันนั้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ อีกมากมายระหว่างกลางศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 สิ่งที่เกิดขึ้นคือการขยายตัวของเศรษฐกิจและการผลิตข้าว สนองอุปสงค์จากต่างประเทศ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงภาคเกษตรการค้า การสะสมทุนของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง แม้จะไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงที่ลึกซึ้งในเชิงคุณภาพนักก็ตามที แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น นำมาซึ่งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทีใช้เงินซึ่งเป็นการผลิตเพื่อขาย รัฐมีรายได้มากขึ้นก็สามารถใช้จ่ายมากขึ้น พื้นฐานของทุนนิยมซึ่งเริ่มก่อตัวอย่างช้า ๆพร้อมกับการเกิดของชนชั้นนายทุน (จีน) กับนายทุนต่างประเทศเป็นพันธมิตรกับทุนราชสำนักและทุนขุนนางภายใต้ระบบรัฐสมบูรณาญาสิทธิราช และที่สำคัญมากในสมัยรัชกาลที่ 5 คือการปฏิรูปราชการแผ่นดินที่มีผลให้อำนาจมารวมศูนย์ไว้ที่กษัตริย์หรือส่วนกลางที่กรุงเทพฯ จอห์นเกอร์ลิง (1981) วิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 ตั้งแต่การเกิดสนธิสัญญาเบาริ่ง [3] นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) ระบบเศรษฐกิจใหม่ทำให้ชาวไร่ชาวนาที่เคยเป็นไพร่ติดที่ดินของขุนนาง ได้เป็นไทหรือเสรีชน ผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก
2) บทบาทของคนจีนในเศรษฐกิจและธุรกิจของสยามทางด้านการค้าอุตสาหกรรมก็คือคนจีนเป็นแหล่งแรงงาน เป็นนายทุน เป็นช่างฝีมือ เป็นพ่อค้าคนกลาง และอื่นๆทุกระดับยกเว้นการทำนา
3) รัฐมีรายได้สูงขึ้น การผูกขาดการเก็บภาษีโรงฝิ่น อากรโรงบ่อน เป็นแหล่งรายได้ของรัฐที่สำคัญถึงร้อยละ 40 ของรายได้ทั้งหมด ช่วงปี ทศวรรษ 2433 – 2442 (ค.ศ. 1890) การค้าที่ขยายตัวทำให้รัฐเก็บภาษีได้มากขึ้นและเมื่อรัฐประกาศใช้ พรบ.ศุลกากร ฉบับใหม่ปี 2470 (ค.ศ. 1927) ภาษีนำเข้าทำรายได้ให้รัฐถึงร้อยละ 27

ในส่วนของพ่อค้าหรือทุนจากตะวันตก สนธิสัญญาเบาริ่งนั้นได้ช่วยให้พ่อค้ายุโรปสามารถเข้ามาค้าขายที่กรุงเทพฯ และทำได้เท่าเทียมกับพ่อค้าจีน แต่ผลของสนธิสัญญาเบาริ่งมิได้ทำให้เกิดการปฏิวัติระบบการเงินเต็มรูปแบบ เพราะธุรกิจของชาวยุโรปมีขีดจำกัดในการขยายตัวเพราะถูกจำกัดให้อยู่ในบริเวณท่าเรือกรุงเทพ แต่พ่อค้าจีนมีเครือข่ายต่างจังหวัดจึงครอบงำการค้าข้าวและการค้าในกรุงเทพฯ ไว้ได้ อุตสาหกรรมดีบุกถูกตอนเพราะ รัฐไทยไม่ส่งเสริมปัจจัยพื้นฐานและแรงงานแก่พ่อค้ายุโรป รัฐจำกัดสัมปทานไม้สัก ผลคือบริษัทฝรั่งทำธุรกิจเฉพาะประเภทประกันภัย ธนาคาร ขนส่ง ในกรุงเทพ หรือขายสินค้าฟุ่มเฟือยให้แก่ราชสำนัก (ผาสุกและเบเคอร์ 2541)

ผาสุกและเบเคอร์ (2542) บรรยายบทบาทรัฐศักดินาในช่วงปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยกรุงเทพฯช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น หน้า 158-166 ไว้ว่า

“การค้าคือพื้นฐานของการปกครอง**...สถาบันสำคัญของรัฐบาลคือ** พระคลังซึ่งมีบทบาทผสมผสานระหว่างกระทรวงพระคลัง กระทรวงต่างประเทศ การท่าเรือและโกดังสินค้าส่งออก..... การค้ามีความสำคัญต่อการตั้งเมืองและการปกครอง พระมหากษัตริย์ทรงมีรายได้ส่วนใหญ่จากการผูกขาดการค้าสินค้าบางชนิดโดยเฉพาะของป่าที่ตลาดจีนต้องการ ทรงเป็นเจ้าของเรือสำเภาการค้าและทรงจ้างพ่อค้าจีน...กษัตริย์ทรงอนุญาตให้ขุนนางข้าราชการสำนักมีสิทธิเป็นเจ้าของเรือสำเภาและทำการค้าได้ รายได้ของพระคลังส่วนหนึ่งจึงมาจากภาษีและค่าธรรมเนียมของการค้าเอกชน[4]

ในส่วนของพ่อค้าเจ้าภาษีนายอากร ผาสุกและเบเคอร์ พรรณนาไว้ว่า

“ในทศวรรษ 2440 เจ้าภาษีนายอากรดำเนินกิจการในกรอบการอุปถัมภ์ จากราชสำนักและขุนนางประมาณช่วงกลาง พุทธศตวรรษที่ 25 ราชสำนักไม่เห็นด้วยที่พ่อค้าชาวจีน จะร่ำรวยอย่างอิสระและมีอำนาจ..... จากทศวรรษ 2410 รัฐบาลเริ่มเข้ายึดครองขบวนการเก็บภาษีอากร กลยุทธ์นี้ลดการสนับสนุนแก่พ่อค้าที่ร่ำรวยขึ้นมาใหม่ ขณะเดียวกันก็เพิ่มความมั่งคั่งให้แก่พระมหากษัตริย์[5] “

พระมหากษัตริย์ ราชสำนัก หรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีรายได้แล้วลงทุนในอะไรเมื่อใช้ไปเพื่อการบริโภคแล้ว ราชสำนักลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนทางการเงิน และลงทุนในกิจกรรมที่ให้ประโยชน์แก่สาธารณะ ในทางการค้าหรืออุตสาหกรรมมีการลงทุนร่วมกับขุนนางร่วมกับชาวจีนและบริษัทตะวันตก ทำให้เกิดการสะสมทุนในประเทศ อย่างไรก็ตาม ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 หรือก่อนทศวรรษ 1910 อุตสาหกรรม การผลิตยังเป็นเรื่องพื้นๆ ตลาดในประเทศค่อนข้างจำกัด มีการแข่งขันจากการนำเข้า การคุ้มครองให้กับผู้ผลิตในประเทศมีอย่างจำกัด เพราะสนธิสัญญาเบาริ่ง ทำให้ภาษีศุลกากรมีอัตราต่ำมาก พระมหากษัตริย์ใช้พระคลังข้างที่ที่เกิดขึ้นช่วงกลางพุทธศตวรรษที่ 24 เพื่อบริหารการเงินของพระองค์หรือราชวงศ์ ตั้งแต่ทศวรรษ 2430 ในแต่ละปีรายได้ของพระคลังข้างที่มีประมาณ 6-8 ล้านบาท กษัตริย์ทรงใช้เงินนี้เพื่อการลงทุนในโรงสีข้าว ในกิจการรถไฟ การขนส่ง การขุดคลอง การก่อสร้าง และการพัฒนาที่ดิน แม้กระทั่งปล่อยกู้ให้แก่บริษัทของขุนนาง เจ้าภาษีนายอากร บริษัทยุโรป โดยมีหลักประกันเป็นที่ดินหรือโรงงาน และได้เคยมีกิจการโรงสีข้าว หนังสือเศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ ของผาสุกและเบเคอร์ (หน้า 177) ระบุว่า ช่วงทศวรรษ 2440 ในรัชกาลที่ 5 พระคลังข้างที่เป็นเจ้าของโรงสีข้าวที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่ง เป็นที่ทราบกันดีว่าธนาคารพาณิชย์แห่งแรกของ

คนไทยคือ ธนาคารสยามกัมมาจล ถือหุ้นโดยพระคลังข้างที่ 10 เปอร์เซ็นต์ พระคลังข้างที่ลงทุนในกิจการเดินเรือในบริษัทสยามสตีมนาวิเกชัน ลงทุนสร้างห้องแถวและตลาดในย่านที่เจริญ ร่วมลงทุนในบริษัทปูนซีเมนต์ไทยกับคนไทยและชาวต่างชาติ นักวิจัยชาวญี่ปุ่น นาย A. Suehiro[6] ระบุว่าระหว่าง พ.ศ. 2430-2469 ในช่วง 3 รัชกาลที่ 5,6,และ 7 พระคลังข้างที่ใช้เงิน 11.5 ล้านบาท จากเงินลงทุนทั้งหมด 33.6 ล้านบาท ลงทุนในโครงการเอกชน 13 โครงการ ในกิจการรถไฟ รถราง ธนาคาร ปูนซีเมนต์ การนำเข้าสินค้า เหมืองแร่ ธุรกิจเรือกลไฟ พระบรมวงศานุวงศ์และพระราชวงศ์มีการลงทุนในการพัฒนาที่ดินและธุรกิจบริการในกรุงเทพ กิจการรถราง โรงสี ร่วมกับพระคลังข้างที่ Suehiro[7] ระบุว่า เจ้าฟ้าและขุนนางชั้นนำได้ลงทุนในบริษัทประมาณ 50 บริษัท ในช่วงปี พ.ศ. 2455-2476 ส่วนใหญ่เป็นกิจการเกี่ยวกับท่าเรือ การผลิตไฟฟ้า ธนาคาร และการค้า ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จนถึงช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกมีปัจจัยหลายอย่างที่กระตุ้นให้ทุนในประเทศจากชนชั้นต่างๆ เข้าไปในการผลิตและการค้าเพิ่มมากขึ้น ประการแรก การแก้ไขสนธิสัญญาเบาริ่ง ทำให้ระดับภาษีศุลกากรเพิ่มขึ้นได้ช่วยคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ ประการที่สองเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ทำให้กิจกรรมของผู้ลงทุนจากต่างประเทศและการนำเข้าสินค้าลดลง ประการที่สาม รัฐบาล ผู้ประกอบการ และนายทุน เริ่มตระหนักจากเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั่วโลกว่า เศรษฐกิจไทยที่พึ่งการส่งออกโดยเฉพาะจากข้าวสามารถสร้างปัญหาได้ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในช่วง พุทธศตวรรษ 2470 นั้น ประเทศไทยได้มีการลงทุนในอุตสาหกรรม ที่อิงภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเพื่อการค้าการบริโภคแบบง่ายๆ จำนวนมากพอสมควร ทุนนิยมที่มีชนชั้นแรงงานรับค่าจ้างเริ่มก่อตัว อุปสงค์แรงงานที่สูงขึ้นต้องมาจากการนำเข้าแรงงานจากจีนจำนวนมากถึงประมาณ 9.5 แสนคนในช่วงปี พ.ศ. 2425-2474[8]

Kullada (2005) ให้ทรรศนะรวบยอดว่าผลจากการที่มีปฏิสัมพันธ์กับทุนนิยมตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 ได้ส่งผลต่อการปรับตัวของรัฐสยามอย่างสำคัญได้แก่การปรับโครงสร้างระบบแรงงานเพื่อให้ระบบทุนนิยมทำงานได้เช่น แปลงไพร่ทาสเป็นผู้ผลิตอิสระซึ่งนำมาซึ่งความจำเป็นในการปรับโครงสร้างอำนาจโดยการปฏิรูปการปกครองที่รวมศูนย์ไว้ที่กษัตริย์และการปฏิรูประบบราชการเป็นการปฏิวัติจากรัฐศักดินาสู่รัฐสมัยใหม่หรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชในรัชกาลที่ 5 การศึกษาของ Kullada มีสมมติฐานว่าทุนนิยมเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในรัชกาลที่ 5 และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ใช่แค่การปฏิรูประบบราชการแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐที่สำคัญ (สรัญญา มูลมา 2549)สิ่งที่ทำลายสมบูรณาญาสิทธิราชมิใช่คณะราษฎรแต่เป็นผลของทุนนิยมโลกซึ่งเป็นต้นเหตุที่สำคัญและกระบวนการสร้างรัฐคือกระบวนการล่มสลายของรัฐในตัวมันเอง ทุนนิยมเป็นตัวช่วยให้เงื่อนไขเวลาของการล่มสลายของรัฐสมบูรณาณาสิทธิราชเพราะมีชนชั้นใหม่เกิดขึ้น มีระบบราชการสมัยใหม่

2.3 ภาพรวมของการลงทุนและการใช้จ่ายของรัฐบาล

ในส่วนของการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในสาธารณูปโภคและการขนส่ง รวมทั้งการใช้จ่ายของรัฐก่อนปี พ. ศ. 2475 James C. Ingram (2514) ให้ข้อสังเกตและวิจารณ์ไว้น่าสนใจเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานซึ่งจำเป็นสำหรับการเพิ่มการผลิตข้าวและเพิ่มการส่งออก ว่าไม่ใช่รัฐไทยไม่ทำอะไรเสียเลยหรือไม่มีผลงาน ก็ไม่ใช่ รัฐได้ใช้นโยบายที่ดินที่ผ่อนปรนในการจับจองและใช้

ที่ดินสร้างแรงจูงใจโดยเก็บภาษีที่ดินให้ต่ำและได้มีโครงการทั้งรถไฟและชลประทานแต่กล่าวได้ว่าก่อนการเปลี่ยนแปลง 2475 นั้น รัฐควรจะได้ทำอะไรมากกว่านี้ เพื่อส่งเสริมและทำให้ภาคเกษตรก้าวหน้ากว่าที่เป็นอยู่ ไม่ใช่ให้มันเดินไปเองตามธรรมชาติ หรือที่เรียกว่านโยบาย Laissez Faire ศาสตราจารย์ Ingram เชื่อว่าถ้ารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึง 6 มีการวางแผนโดยให้รัฐส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานและการขนส่งโดยเฉพาะทางรถไฟและถนน ให้มากกว่าที่เป็นอยู่เศรษฐกิจไทยจะเติบโตในอัตราที่สูงกว่าที่ผ่านมา ชีวิตคนชนบทจะดีขึ้นการสะสมทุนรวมจะสูงขึ้นเพราะการขยายที่ดินเพื่อการเพาะปลูกจะมีมากขึ้นทำให้ผลผลิตข้าวสูงขึ้นและผลผลิตข้าวต่อไร่ก็ดีขึ้นด้วย รัฐบาลจะเก็บภาษีได้มากขึ้น เพราะจะมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการกระทำของรัฐบาล เขาสรุปว่ารัฐบาลมีบทบาทน้อยเกินไปเมื่อพิจารณาจากการใช้จ่ายของรัฐบาลทางด้านการลงทุน การลงทุนหลักๆในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เน้นการชลประทาน การสร้างทางรถไฟและถนน ข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญชาวฮอลแลนด์ ถูกปฏิเสธตอนต้นทศวรรษที่ 20 เป็นเวลา หลายสิบปีจนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การชลประทาน ทางหลวงหรือถนน รัฐบาลไม่ส่งเสริมให้เกิดขึ้นดีเท่าที่ควรเพราะความเชื่อและจากอิทธิพลความคิดของที่ปรึกษาอังกฤษที่เสนอว่าควรจะต้องเป็นโครงการที่เลี้ยงตัวเองได้ รวมทั้งความระมัดระวังในฐานะทางการเงินระหว่างประเทศที่มากเกินไป

ค่อนข้างชัดเจนว่าบทบาทของรัฐทางด้านการลงทุนและด้านการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนานั้นมีความสำคัญมากขึ้นและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองรวมทั้งความคิดและบทบาทของรัฐในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ในช่วง 50 ปีพ.ศ.2435-2488 การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐเฉลี่ย แล้วประมาณ 7.6 ล้านบาทต่อปี หรือประมาณร้อยละ11 ของการใช้จ่ายประจำ การลงทุนในทางรถไฟและการชลประทานนั้นมากที่สุด ตามมาด้วยการประปาและการไฟฟ้า ซึ่งมีการขยายตัวมากขึ้นหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง 50 ปีก่อนหน้ารัฐไทยใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาต่ำเกินไป เห็นได้ชัดจากข้อมูลด้านการใช้จ่ายทางการทหารซึ่งอยู่ระหว่างร้อยละ 20-30 เป็นเวลาที่ยาวนานทั้งในช่วงสงครามและช่วงปลอดสงคราม ทั้งในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราช และรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสถาบันทหารมีอำนาจมาก เห็นได้ชัดว่าแม้ในช่วงทศวรรษ 1920 งบประมาณเพื่อการชลประทานและการสร้างถนนอยู่ในระดับเพียงปีละ 2 ล้านบาทเศษ ขณะที่งบประมาณเพื่อการทหารไม่เคยต่ำกว่า 20 ล้านบาท งบประมาณเพื่อการศึกษาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 19 ในรัชกาลที่ 5 แม้จะค่อยๆเพิ่มขึ้นแต่ก็น้อยกว่างบประมาณสำหรับราชสำนักเสียอีกมากตลอดจนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ในกรณีของการชลประทาน และการขนส่ง Ingram ระบุว่ามีความไม่พอเพียงเป็นอย่างยิ่ง ณ สิ้นปีค.ศ. 1890 ในรัชกาลที่ 5 พื้นที่ที่มีศักยภาพเพื่อการชลประทานทั้งหมดมี 40 ล้านไร่ มีพื้นที่เพื่อการชลประทานจริงๆเพียง 2.75 ล้านไร่ เมื่อปีค.ศ. 1938 และประมาณ 4.05 ล้านไร่ ในปีค.ศ. 1950 ทางด้านการรถไฟแม้การก่อสร้างทางรถไฟสำหรับสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือได้มีส่วนช่วยเพิ่มการเพาะปลูกข้าวแต่การสร้างทางรถไฟก็มาจากเหตุผลทางการเมือง ทางรถไฟมีความสำคัญเพราะเชื่อว่าการขนส่งทางน้ำค่อนข้างแพงก่อนที่รถไฟจะมาถึงข้าวไม่สามารถจะส่งออกแล้วมีกำไรจากทางเหนือและอีสานโดยผ่านไปที่กรุงเทพฯ เมื่อ

สงครามโลกครั้งที่ 2สิ้นสุดลง ขีดความสามารถของระบบรถไฟลดลงไปมากเพราะถูกทำลายและเป็นหนึ่ง ในเหตุผลที่หลังสงครามเราส่งข้าวออกได้ลดลง

เนื่องจากก่อนการเปลี่ยนแปลง 2475 การจัดองค์กรของรัฐที่ให้บริการรัฐวิสาหกิจอยู่ในรูปของหน่วยงานราชการ ประเภทกรมหรือกอง ซึ่งจัดเป็น**ประเภทรัฐพาณิชย์** บทบาทของรัฐกับรัฐวิสาหกิจจึงเป็นภาพเดียวกัน กล่าวได้ว่ารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชโดยเฉพาะในรัชกาลที่ 5 มีการปฏิรูปราชการและมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสถาบันมากมายก็จริง แต่ถ้าพิจารณาจากการใช้จ่ายของรัฐเพื่อการศึกษาและการลงทุนหรือการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเปรียบเทียบกับการใช้จ่ายเพื่อการทหารและการใช้จ่ายเพื่อราชสำนัก **เราสามารถสรุปได้ว่ารัฐสยามในช่วงตั้งแต่การเปิดประเทศในกลางศตวรรษที่ 19 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ไม่ใช่รัฐพัฒนา (Developmental State)** การที่รัฐสยามเมื่อสิ้นรัชกาลที่ 5 ใช้และพัฒนาศักยภาพต่ำกว่าที่โอกาสและศักยภาพของประเทศให้ไว้ก็คงมีคำอธิบายข้อโต้แย้งที่ต่างกัน รัชกาลที่ 5มีบทบาทสูงในการทำนุบำรุงแผ่นดินแต่ก็มีความคิดหนึ่งที่ว่าพระองค์และประเทศต้องเผชิญอุปสรรคหรือขีดจำกัด (Constraints) ซึ่งในที่สุดต้องเลือกและจัดลำดับความสำคัญ เช่น ทุนที่ไม่เคยมีพอเมื่อเทียบกับความต้องการ ความต้องการเป็นอิสระจากอำนาจและอิทธิพลของต่างชาติทำให้ต้องถือเงินสำรองสูงและ ไม่ต้องการกู้เงินจากต่างประเทศมาก จนต้องเลือกระหว่างความมั่นคงของประเทศและสถาบันกษัตริย์กับผลทางเศรษฐกิจที่จะมีต่อราษฎร การลงทุนขยายทางรถไฟไปทางเหนือและใต้เพื่อความมั่นคงทางการเมืองทั้งจากภายในและต่างประเทศเมื่อเทียบกับการที่ต้องยกเลิกหรือไม่รับข้อเสนอการพัฒนาโครงการชลประทานขนาดใหญ่หรือแม้แต่ขนาดย่อย ๆที่วิศวกรวิลันดา นายไฮเด (Van Heide) เสนอไว้ในตอนปลายรัชกาลที่ 5 โดยเลือกใช้การขุดคลองเพื่อการชลประทานซึ่งไม่ได้ผลมากหรือแม้ต้องให้สัมปทานแก่เอกชนจนต่อมาเมื่อเกิดภัยแล้งอุทกภัย ราษฎรเดือดร้อนมากสร้างปัญหาจนถึงรัชกาลที่ 7 ปัญหาที่สะสมทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475[9]

2.4 พัฒนาการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

ในการวิเคราะห์พัฒนาการของรัฐ การเมือง เศรษฐกิจ ผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในรัฐวิสาหกิจไทยในช่วงหลัง 2475 เราสามารถแบ่งเป็นช่วงก่อนและหลังการเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (2504-2508) หรือมิเช่นนั้นก็ใช้จุดเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึงช่วงจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารประมาณกันยายน 2501 กับช่วงหลังจากนั้นซึ่งเป็นยุคที่เศรษฐกิจและการเมืองไทย ที่เรียกว่าระบอบสฤษดิ์ซึ่งแม้จะมีอายุเพียง 7 ปี (2500-2506)มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่างไปจากอดีตมาก ขณะเดียวกันช่วง 2475 จนถึงช่วงก่อนจอมพลสฤษดิ์จะทำการปฏิวัติก็สามารถแบ่งได้อีกเป็น 2 ช่วงคือ 2475-2488 ซึ่งเป็นปีที่สงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มยุติลง กับช่วงหลัง 2 สงคราม 2488-2501 ช่วงละ 13 ปีเท่ากัน สงครามมีผลทั้งในทางบวกและลบต่อประเทศไทยโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ การแบ่งช่วงก่อน-หลังสงครามจึงมีความสำคัญ

ประมาณเกือบ 30 ปีหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 (2475-2501) นั้นเป็นช่วงที่รัฐบาลโดยการนำของผู้นำและรัฐบาล ทหาร เป็นส่วนใหญ่เริ่มเปลี่ยนวิถีและวิสัยทัศน์ อุดมการณ์ของรัฐ

ที่ไม่ใช่เป็นเพียงยามรักษาความปลอดภัยให้แก่ราษฎร ให้เศรษฐกิจเรื่องค้าขายเป็นเรื่องของเอกชนและเป็นไปตามธรรมชาติอีกต่อไป อุดมการณ์รัฐนิยม ชาตินิยม ความเชื่อที่ว่ารัฐจะต้องเป็นกลไกนำทั้งในการวางแผนเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและเป็นผู้ดำเนินการเอง เพราะทรัพยากรและพลังภาคเอกชนที่เป็นคนไทยมีไม่พอ ไม่ว่าจะเป็นด้านคน ทุน หรือแรงจูงใจ ความคิดที่ว่าประเทศและเศรษฐกิจล้าหลังมากเพราะสาเหตุจากระบบรัฐสมบูรณาญาสิทธิราช และถูกครอบงำโดยต่างชาติทั้งชาวจีนและชาวตะวันตก รัฐสามารถเป็นกลไกทดแทนสิ่งที่ขาดหายไปหรือภาคเอกชนไม่มีปัจจัยที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม หรือเป็นแนวคิดทุนนิยมที่มีรัฐครอบงำ หรือมีบทบาทนำ (State Capitalism) ตามความคิดหรือสมมุติฐานของ Alexander Gerschenkron[10] แต่ในความเป็นจริงผลลัพธ์ที่เกิดกับผลงานของรัฐกรณีของประเทศไทยกับความตั้งใจของผู้ปกครองนั้นมีช่องว่างที่ห่างไกลกันมากเพราะความไม่พร้อมขีดจำกัดด้านความสามารถและที่สำคัญที่สุดคือการทุจริตของผู้นำและพรรคพวก

หลัง 2475 ความคิดที่จะให้รัฐมีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจและในอุตสาหกรรมนั้นเป็นความมุ่งมั่นสำหรับคณะราษฎร์เพราะว่าภาวะเศรษฐกิจช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ราคาข้าวตกและชาวนาเดือดร้อน นอกจากนี้ ดร.ปรีดีต้องการจะลดบทบาท อำนาจทางเศรษฐกิจของกษัตริย์และพวกเจ้า เมื่อพิจารณารายละเอียดโดยเฉพาะเค้าโครงเศรษฐกิจของปรีดี ฝ่ายไม่เห็นด้วยกับเค้าโครงเศรษฐกิจถือว่ามีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง กระเดียดไปทางสังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ ความกระจ่างมีชัดขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปในแนวความคิดของ ดร.ปรีดีนั้นยังสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนแต่ให้ระบบสหกรณ์มีบทบาทมากขึ้น ให้คนไทยมีบทบาททางเศรษฐกิจแต่ว่าคนไทยหมายถึงคนไทยพวกไหนไม่ชัดเจนเพราะที่เกิดขึ้นจริงคนไทยนี้หมายถึงรัฐวิสาหกิจของรัฐและฝ่ายการเมืองของคณะราษฎร์ อย่างไรก็ตามการก่อตัวของทุนนิยมแห่งรัฐแนวคิดเรื่องรัฐนิยมและชาตินิยมทางเศรษฐกิจเพื่อให้ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเองได้มีความชัดเจนขึ้นและพัฒนาเรื่อยมาประมาณเกือบ 20 ปีโดยเริ่มเมื่อจอมพล ป.เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ 7 ปีแรก (2481-2487) และดร.ปรีดีเป็นรัฐมนตรีคลัง กับช่วงที่ 2 ซึ่งมีระยะเวลา 10 ปี (2491-2500) ข้อเท็จจริงลักษณะบทบาทของรัฐผู้นำทหาร ในการมีบทบาทแทรกแซงและเป็นพันธมิตรกับกลุ่มธุรกิจรวมทั้งผลที่เกิดขึ้นสามารถสรุปได้คือ

1. เราสามารถกล่าวได้ว่าในอดีตรัฐสยามอาจมีบทบาทค่อนข้างมากในกิจกรรมประเภทสาธารณูปโภคเช่นการชลประทานและการรถไฟ แต่ไม่เคยมีครั้งใดที่รัฐไทยเข้าไปส่งเสริมและดำเนินการเองหรือเป็นเจ้าของในวิสาหกิจอุตสาหกรรมเหมือนที่เกิดขึ้นหลังปี 2475 ในช่วงประมาณกว่า 2 ทศวรรษนี้การลงทุนของรัฐในอุตสาหกรรมและผลที่เกิดขึ้นแก่เศรษฐกิจไทยมีมากแค่ไหน? แม้เราจะขาดข้อมูลที่เป็นระบบแต่ถ้าดูจากจำนวนบริษัทที่รัฐลงทุน นักวิชาการเชื่อว่าการลงทุนของรัฐในอุตสาหกรรมนี้สูงพอสมควร เราขาดตัวเลขของรัฐวิสาหกิจที่เป็นระบบในขณะนั้น เมื่อสิ้นยุคจอมพล ป. หรือเมื่อเริ่มสมัยสฤษดิ์และข้อมูลยังขัดกัน Riggs ให้ข้อมูลจำนวนรัฐวิสาหกิจเมื่อปี 2500 ไว้ที่ 147 แต่ 3 ปี ถัดมาเมื่อปี 2503 ข้อมูลของ Suehiro ให้จำนวนของรัฐวิสาหกิจไว้ที่ 100 ถ้าไม่มีการยุบรัฐวิสาหกิจความแตกต่างที่มากมายนี้อาจมาจากเรื่องความแตกต่างในคำจำกัดความ แต่ Suehiro ระบุว่าเพียงแค่ 5 ปี คือช่วงพ.ศ. 2496-2500 มีรัฐวิสาหกิจเกิดใหม่ถึง 37 แห่งและโรงงานหัตถอุตสาหกรรมที่ 5 กระทรวงเป็นเจ้าของถึง 41 โรงงาน ธนาคารโลกให้ข้อสังเกตว่าแม้ไม่รวมบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจรัฐบาลอาจ

ลงทุนถึงประมาณ 700-800 ล้านบาทในช่วงการขยายตัวทุนนิยมแห่งรัฐ[11] ในอุตสาหกรรมหลากหลายชนิดซึ่งนับว่าสูงเมื่อเทียบกับการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาต่อปีซึ่งมีประมาณ 10 – 20 ล้านบาทต่อปีในช่วงปี 2478-2498ในอุตสาหกรรม[12] เมื่อพิจารณาภาพรวมตั้งแต่ปี 2475 เราคงสรุปได้ว่าเป็นช่วงของการขยายตัวที่เร็วและสูงสุดของรัฐวิสาหกิจไทยโดยเฉพาะถ้าดูจากการเพิ่มขึ้นของจำนวน Suehiro คำนวณว่ารัฐวิสาหกิจไทยในปี 2500 น่าจะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 21 ของมูลค่าเพิ่ม ภาค Manufacturing[13] มีข้อสังเกตว่าเนื่องจากภาคเกษตรยังมีความสำคัญมาก ส่วนของอุตสาหกรรมจึงมีมูลค่าเพียงประมาณร้อยละ 10 เศษๆของGDP อุตสาหกรรมที่รัฐวิสาหกิจเข้าไปเกี่ยวข้องในช่วงนี้เป็นอุตสาหกรรมพื้นๆ ที่ใช้แรงงานและวัตถุดิบทางการเกษตรไม่ใช่อุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงไปทางข้างหน้าและข้างหลังสูง หาใช่อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ไม่นอกจากนี้รัฐก็เข้าไปเกี่ยวข้องทางด้านการค้าค่อนข้างสูง เพราะต้องการลดบทบาทของคนกลางจากคนจีนและชาวต่างชาติถ้าจะเปรียบเทียบบทบาทของรัฐบาลญี่ปุ่นและเยอรมนีในการริเริ่มเข้าไปเป็นผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมเพื่อเป็นโครงการนำร่องแล้วขายให้เอกชนภายหลังในราคาที่ถูกเพื่อลดอุปสรรคทางด้านเงินลงทุนด้านเอกชน ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญในการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่นหรือในเชิงยุทธศาสตร์รวมทั้งใช้สถาบันการเงินของรัฐอย่างจริงจังเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรม[14] รัฐบาลญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการกำจัดอิทธิพลทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศของบริษัทอเมริกันและยุโรป ที่คุมการค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่นเมื่อปลายทศวรรษที่ 19 อาจจะกล่าวได้ว่าบริบทของไทยมีความแตกต่างกันมากเพราะ ณ ปี 2475 ประเทศไทยขาดฐานของทุนที่เป็นคนไทยแต่มีฐานทุนที่เป็นของกษัตริย์เจ้า ชาวจีนและชาวต่างประเทศซึ่งคณะราษฎร์ไม่ต้องการส่งเสริมและต้องการลดบทบาทลงแต่ในที่สุดก็ต้องให้รัฐวิสาหกิจและคณะราษฎร์ทำเสียเองและเมื่อจะทำก็ขาดคนและประสบการณ์ในที่สุดก็ต้องไปพึ่งหรือเป็นพันธมิตรและส่งเสริมนายทุนนักธุรกิจจีนแต่ไปกีดกันคนจีนซึ่งเป็นคนเล็กๆน้อยๆ ชาตินิยมทางเศรษฐกิจจึงไร้ผลไม่มีความหมายและในที่สุดก็ต้องยกเลิกหรือเปลี่ยนยุทธวิธีใหม่ ความล้มเหลวของทุนนิยมแห่งรัฐหลัง 2475 เป็นบทเรียนที่ดีต่อการกำหนดนโยบายใหม่ในสมัยจอมพลสฤษดิ์และหลังแผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ฉบับที่ 1เป็นต้นมา

2. เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษ 2480 กับกลางทศวรรษ 2490 ของจอมพล ป.มีลักษณะที่ต่างกันคือช่วงแรกซึ่งนำโดยจอมพล ป.และกลุ่มของ ดร.ปรีดีจะมีลักษณะที่เกิดจากความคิดหรือนโยบายที่เป็นชาตินิยมค่อนข้างสูงมีทั้งความพยายามที่จะตั้งบริษัทใหม่กับ Takeover บริษัทของต่างประเทศช่วงทศวรรษ 2480 เพียงแค่ไม่ถึง 5 ปีรัฐบาลได้เข้าไปยึดบริษัทเอกชนจำนวนมากทั้งที่ถือหุ้นข้างมากและข้างน้อยในบริษัทอุตสาหกรรมโดยมีลักษณะที่เด่นคือ

ก.) การเข้าไปผูกขาดธุรกิจโรงสีข้าวการธนาคารพาณิชย์การประกันภัยการเดินเรือ ดูเหมือนว่าผู้นำในขณะนั้นต้องการเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมโดยเข้าไปทำเองในอุตสาหกรรมที่คิดว่ามีความสำคัญคือ โรงสีข้าวและธุรกิจที่เกี่ยวข้องเช่น บริการขนส่งทางเรือ รัฐบาลใช้วิธีการ Takeover โดยตั้ง**บริษัทข้าวไทย**เข้าไปครอบงำกิจการหรือโรงสีข้าวกว่า 50 บริษัท ซึ่งเป็นของคนจีนหรือสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ หรือการตั้ง**บริษัทไทยเดินเรือ** โดยทุนของรัฐเข้าไปดำเนินกิจการที่บริษัทต่างประเทศคือบริษัท East Asiatic หรือการตั้งบริษัทไทยนิยมประกันภัย และบริษัทพาณิชย์จังหวัด **บริษัทไทยนิยมพาณิชย์** (2482) โดยทุนข้างมากเป็นของกลุ่มคณะราษฎร์ทั้งหมดเพื่อสร้างอำนาจ

ผูกขาด ทางด้านการนำเข้าและการกระจายสินค้าบริโภคที่ผลิตภายในประเทศเพื่อกำจัดบทบาทของคนกลางของชาวจีนมีการจัดตั้งธนาคารลงทุน ถือหุ้น 51 % โดยกระทรวงการคลังเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับบริษัทข้าวไทยที่ตั้งขึ้นมา โดยมีธนาคารกรุงศรีอยุธยาซึ่งจัดตั้งโดยกลุ่มของดร.ปรีดี ถือหุ้นใหญ่ ดร.ปรีดี มีน้องชายคือหลุย พนมยงค์เป็นฐานทางเศรษฐกิจ และฐานทางการเงินจนกระทั่งจอมพล ป. จอมพลผิน ทำรัฐประหารเมื่อปี 2490 การเปลี่ยนแปลงที่เด่นในช่วงนี้คือการเข้าไปซื้อและได้กิจการจากชาวต่างประเทศทำให้รัฐผูกขาดธุรกิจยาสูบ และบุหรี่ ซึ่งเป็นธุรกิจที่สำคัญรวมทั้งร่วมทุนในบริษัทปูนซีเมนต์ไทยและบริษัทบุญรอด การให้ความสำคัญกับการเป็นจ้าของโดยรัฐนี้เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงในส่วนราชการ มีการตั้งแผนกอุตสาหกรรมขึ้นในกรมพาณิชย์ ปี 2479 กระทรวงเศรษฐการ ขณะที่ในอดีตไม่เคยมีหน่วยงานของรัฐดูแลเรื่องอุตสาหกรรมเป็นเอกเทศ และเมื่อเกิดสงครามขึ้นในปี 2483 สินค้าเริ่มขาดแคลน กองอุตสาหกรรมถูกยกขึ้นเป็นกรมอุตสาหกรรมเมื่อเดือนสิงหาคม 2484 มีการจัดตั้ง**คณะกรรมการอุตสาหกรรมแห่งชาติ**(อสช.)โดยจอมพล ป.**และคณะกรรมการจัดดำเนินอุตสาหกรรม** ขึ้นมา 21 คนจัดตั้งบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทยรวมทั้งตั้งบริษัทอื่นๆขึ้นอีก ในช่วงสงครามคือปี 2485 นี้มี 2 กระทรวงใหม่เกิดขึ้นคือกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ และมี 2 กรมใหม่คือกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมและกรมโรงงานอุตสาหกรรม สงครามทำให้รัฐต้องเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมโดยรัฐในสมัยจอมพล ป.[15]

3. ผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 มีทั้งในด้านบวกและลบต่อการสร้างทุนโดยคนไทยหรือความเป็นเจ้าของทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรม ช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และสงครามโลกครั้งที่ 2 มีส่วนช่วยชะลอการขยายตัวของต่างชาติ และมีส่วนทำให้ธนาคารและอุตสาหกรรมของฝ่ายพันธมิตรตกเป็นของไทย ขณะเดียวกันก็มีการร่วมทุนกับญี่ปุ่น ในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ดีบุก และยาง นักธุรกิจ เช่น ถาวร พรประภา ให้ข้อสังเกตว่า การยึดครองประเทศไทยของญี่ปุ่นไม่ได้มีผลกระทบต่อธุรกิจเพราะญี่ปุ่นไม่ได้มายุ่งกับกิจการของบริษัท[16]

เมื่อจอมพล ป.กลับมาเป็นนายกใหม่หลังการทำปฏิวัติ 2490 โดยจอมพลผิน ชุนหวัณและจอมพล ป. และในปี 2494 พัฒนาการของบทบาทอุตสาหกรรมของรัฐทวีความเข้มข้นขึ้น หลังการสูญเสียอำนาจของกลุ่มปรีดีและการทะยานขึ้นสู่อำนาจใหม่ของกลุ่มซอยราชครูภายใต้การนำจอมพลผินและพลตำรวจเอกเผ่าและกลุ่มสี่เสาร์เทเวศร์ของจอมพลสฤทธิ์บรรยากาศและนโยบายต้านอำนาจและบทบาททางเศรษฐกิจของคนจีนเดินหน้าต่อโดยมีแรงสนับสนุนที่สำคัญส่วนหนึ่งเพราะว่าคอมมิวนิสต์ยึดอำนาจได้ในประเทศจีน กระแส "เศรษฐกิจไทยสำหรับคนไทยโดยคนไทย"ถูกปลุกเร้าเพิ่มขึ้นโดยผู้นำการเกิด **พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรของรัฐพ.ศ. 2496** ชี้ให้เห็นชัดเจนว่าผู้นำทหารในยุคนี้ต้องการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในภาคอุตสาหกรรมและในระบบเศรษฐกิจ นอกจากอุดมการณ์ของผู้นำเรื่องบทบาทของรัฐ ความต้องการของกลุ่มการเมืองในการขยายและรักษาฐานอำนาจทางการเมืองเพราะต้องการฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและการเงิน ปัจจัยหลังนี้มีส่วนทำให้รัฐวิสาหกิจขยายตัวสูงกว่าที่ควรจะเป็นแต่ก็ส่งผลต่อความเสียหายแก่ประเทศมากมายเพราะผลการดำเนินงานที่ล้มเหลวเป็นส่วนมาก ที่มาลักษณะและผลของการขยายตัวของทุนนิยมแห่งรัฐโดยการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือของผู้นำทหารรวมทั้งการต่อสู้เพื่อแย่งอำนาจแบบไร้หลักบรรษัทภิบาลที่ดีทั้ง 2

ช่วงทศวรรษ 2480 และทศวรรษ 2490 **ได้มีการศึกษาและตีความหมายกันมามากพอสมควรเช่น Riggs (2509) สังศิต (2523และ2526) Suehiro(2527) Hewison (2532) รวมทั้งข้อสังเกตจากรายงานของธนาคารโลกที่มาสำรวจประเทศไทย(2502)เราสามารถสรุปและสังเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ได้**ดังนี้

1. บทบาทของรัฐที่เพิ่มมากขึ้นผ่านบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นในภาคอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การเงิน การธนาคาร เกิดขึ้นในบริบทของระบบการเมืองที่ผูกขาดโดยเผด็จการทหารผู้นำทหาร ใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อดึงส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นทรัพยากรของชาติมาเป็นทรัพย์สมบัติส่วนตัวโดยไม่มีกลไกการตรวจสอบและเต็มไปด้วยความไม่โปร่งใสขาดความรับผิดในหน้าที่และการใช้อำนาจหรือไม่มี Accountability ขณะเดียวกันนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะที่มีต่อคนจีนก็ไร้ความหมายเพราะคนจีนที่ถูกกระทบเป็นชาวจีนตัวเล็กๆเพราะด้วยความจำเป็นผู้นำทหารต้องจับมือเป็นพันธมิตรกับทุนของนักธุรกิจชาวจีนรายใหญ่และทุนของพวกเจ้าดั้งเดิม ช่วง 25 ปีหลังการเปลี่ยนแปลง 2475 จึงเป็นช่วงที่เกิดทุนในลักษณะใหม่ที่เรียก**ว่าทุนขุนนางหรือทุนข้าราชการ (ทหาร) หรือ Bureaucratic Capitalism** โดยมีการเปลี่ยนฐานอำนาจของทุนข้าราชการนี้จากกลุ่มของปรีดี ในคณะราษฎร์เดิมในช่วงทศวรรษ 2480 ไปสู่กลุ่มของผิน-เผ่าหรือกลุ่มซอยราชครู และกลุ่มของสฤษดิ์โดยมีพันธมิตรเป็นนักธุรกิจชาวจีน ข้อมูลจากตารางข้างล่างและตารางอื่นๆในเอกสารชี้ให้เห็นถึงบทบาทของ 3 กลุ่มนี้ชัดเจนระหว่างช่วงปีพ.ศ. 2475-2503 ในบริษัททั้งหมดประมาณ 69 บริษัท[17]

ตาราง ก. บทบาทของทหารในจำนวนบริษัทของธุรกิจ 2475-2503

กลุ่ม	**การเงิน ธนาคาร**	อุตสาหกรรมและขนส่ง	การค้า	รวม(จำนวนบริษัท)
คณะราษฎร์	18	6	8	32
ราชครู	10	15	7	32
สี่เสาเทเวศร์(สฤษดิ์ ประภาส)	12	15	10	37

ที่มา: Akira Suehiro; 2528 บทที่ 3 หน้า3-5

ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยที่กล่าวมาในขั้นต้นชี้ให้เห็นชัดเจน (Suehiro 2527) ว่าทุนขุนนางโดยผู้นำทหารในช่วงหลังหรือช่วงทศวรรษ 2490นี้มีบทบาทค่อนข้างมากในเกือบทุกสาขาของอุตสาหกรรมช่วงนี้ต่างกับช่วงก่อนหน้าอย่างเด่นชัด กลุ่มผู้นำทหารซอยราชครูและสี่เสาร์เทเวศร์ และ กลุ่มสฤษดิ์ในช่วงทศวรรษ 2490 สนใจและเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทใหม่ๆในภาคอุตสาหกรรมมากกว่าในช่วงทศวรรษ 2480 ของกลุ่มปรีดี และขนาดของบริษัทและทุนก็ใหญ่กว่า และที่สำคัญมากก็คือช่วงแรกที่ดร.ปรีดี มีบทบาทนั้นกลุ่มนี้ส่งเสริมทุนไทยต้านทุนจีนและทุนต่างชาติโดยใช้ทุนตัวเองและทุนของรัฐแต่ในช่วง 2490 เมื่อปรีดีถูกกำจัดไปผู้นำทหารไม่ใช้ทุนของตัวเองแต่ได้หุ้นลมเข้าไปเป็นกรรมการและได้เงินปันผลเพราะต้องการขยายฐานเศรษฐกิจผู้นำทหารช่วงหลังจึงต้องพึ่งเงินทุนจากกลุ่มทุนจีนและเป็นพันธมิตรกันนี่เป็นความแตกต่างที่สำคัญ

4. Suehiro ชี้ว่าช่วงก่อนสงครามหลัง 2475 นั้นรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นประมาณ 30 แห่ง แต่หลังสงครามสมัยจอมพล ป. เพิ่มอีก 59 แห่ง จึงนับได้ว่าโดยจำนวนในระยะเวลาอันสั้นรัฐวิสาหกิจได้เติบโตอย่างก้าวกระโดด[18]

ตาราง ข. รัฐวิสาหกิจและบริษัทมหาชนในปี 2503

กระทรวง	จำนวนรัฐวิสาหกิจในอุตสาหกรรม	จำนวนรัฐวิสาหกิจปี 2503	พ.ศ. 2466-2488	พ.ศ. 2489-2495	พ.ศ. 2496-2499	พ.ศ. 2500-2503
อุตสาหกรรม	19	15	3	5	6	1
มหาดไทย	0	6	0	0	4	2
เกษตร	8	7	1	2	3	1
คลัง	8	16	7	3	5	1
กลาโหม	5	10	1	1	6	2
สาธารณสุข	1	1	1	0	0	0
คมนาคม	0	7	1	3	2	1
เศรษฐการ	0	25	16	1	7	1
อื่นๆ	0	13	0	4	4	5
รวม	41	100	30	19	37	14

ที่มา: Akira Suehiro ;2528 บทที่ 3 หน้า 3-8

กรณีของ **บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ**ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี 2497 สมัยจอมพล ป.เป็นตัวอย่างของความล้มเหลวที่เด่นชัดและการไม่มีธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่พ้นไปจากสายตาของทีมธนาคารโลกที่มาศึกษาที่เมืองไทยในปี 2501 บริษัทนี้รัฐบาลถือหุ้นใหญ่เริ่มต้นด้วยทุนจดทะเบียน 50 ล้านบาทแต่(ชำระแล้วเพียงแค่ 3 ล้านบาท)กลุ่มราชครูและสฤษดิ์คุมได้เบ็ดเสร็จเชื่อกันว่าบริษัทนี้เป็นบริษัทมหาชนที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยในขณะนั้นทำหน้าที่เป็นบริษัท Holding Company ถือหุ้นในบริษัทย่อยในอุตสาหกรรม น้ำตาล กระดาษ กระสอบ หินอ่อนเป็นต้น บริษัทได้เงินกู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ 10 ล้านเหรียญสหรัฐและสินเชื่อจากผู้ขายในยุโรปโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน ปี 2500หรือเพียง 3 ปีถัดมา บริษัทมีหนี้ต่างประเทศประมาณ 30 ล้านเหรียญสหรัฐ และหนี้ระยะสั้นภายในประเทศ 83 ล้านบาทกิจการของบริษัทย่อยส่วนใหญ่ขาดทุนบริษัทไม่สามารถชำระหนี้ได้รัฐต้องเข้ามาอุ้มเพื่อไม่ให้ล้มละลายในที่สุดต้องชำระบัญชีอีก10กว่าปีถัดมา ธนาคารโลกระบุว่าแม้ในหลักการ การเข้าไปทำอุตสาหกรรมและพาณิชกรรมโดยรัฐวิสาหกิจในขณะนั้นดูสมเหตุสมผลแต่ความล้มเหลวเกิดจากการขาดผู้บริหารที่มีความสามารถและประสบการณ์ การจัดการไม่มีประสิทธิภาพบริษัทส่วนใหญ่มีต้นทุนสูง การที่บริษัทถูกริเริ่มโดยเหตุผลและแรงจูงใจทางการเมืองทำให้ขาดระบบการควบคุมการใช้จ่ายโดยเฉพาะในช่วงการก่อสร้าง ทุนหมุนเวียนสูงกว่าสินทรัพย์ถาวรมากเกินไปขณะเดียวกันสินทรัพย์ถาวรถูกตีมูลค่าที่สูงเกินไปเช่นกัน[19] ทั้งหมดนี้ทำให้เกิดการสูญเปล่าของงบประมาณแผ่นดินและเป็นบทเรียนที่ดีต่อมา

ที่น่าสนใจมากสำหรับทุนนิยมแห่งรัฐของไทยในช่วง 25 ปีหลัง 2475 ก็คือ แม้นักวิชาการเชื่อว่าช่วงนี้เป็นช่วงยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย ในความหมายของจำนวนและบทบาทโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชกรรม**แต่ในความเป็นจริงผลของทุนนิยมแห่งรัฐที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยอย่างถาวรนั้นดูจะมีน้อยมาก** เพราะในช่วงดังกล่าวและหลังสงคราม อุตสาหกรรมและตลาดภายในประเทศของไทยนั้นยังเล็กและเป็นอุตสาหกรรมง่ายๆไม่เน้นเทคโนโลยีทีสูง กิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ใช้แรงงานและวัสดุทางการเกษตรหรือทรัพยากรทางธรรมชาติมาก และเป็นการผลิตสินค้าบริโภคเป็นส่วนใหญ่ ในด้านสินค้าทุนนั้นต้องพึ่งการนำเข้าสูง อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมก็มีการพัฒนาการอย่างช้าๆเรื่อยมา Ingram คาดว่ามูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมมีประมาณร้อยละ 10 เศษๆของ GDP เมื่อสิ้นยุคจอมพล ป.และเริ่มยุคสฤษดิ์หรือก่อนแผน 1 ทุนนิยมเริ่มก่อตัวเพราะฉะนั้นอุตสากรรมที่รัฐวิสาหกิจไทยมีบทบาทก็เป็นอุตสาหกรรมแบบง่ายๆเป็นส่วนใหญ่ซ้ำร้ายส่วนใหญ่มีผลการดำเนินงานขาดทุน ในปี 2500 สองอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดและมีสัดส่วนถึงร้อยละ 20 ของมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมคืออุตสาหกรรมที่รัฐผูกขาดคือโรงงานยาสูบและโรงงานสุราบางยี่ขัน และธุรกิจแอลกอฮอล์ และเครื่องดื่ม มูลค่าเกือบครึ่งของมูลค่าเพิ่ม เกิดจากอุตสาหกรรมอาหารที่มีกระบวนการผลิตไม่ซับซ้อน **ผลรวมทั้งหมดก็คือรัฐวิสาหกิจที่เติบโตในช่วงนี้บอกให้เห็นถึงการผลาญทรัพยากรของชาติโดยผู้นำทหาร สร้างภาพพจน์ความทรงจำที่ไม่ดีต่อรัฐวิสาหกิจไทย โดยเฉพาะถ้ามองจากมิติของบรรษัทภิบาลที่พึงประสงค์**

2.5 การแสวงหาและพัฒนาการในรูปแบบและบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย: พัฒนาการของรัฐวิสาหกิจสมัยจอมพลสฤษดิ์และช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมโลกหรือต่างประเทศบวกกับภาวะเศรษฐกิจการเงิน การคลังที่ไม่อำนวยล้วนประกอบกันเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งผลที่มีต่อยุทธศาสตร์ภาครัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา ภาวะผู้นำในโลกเสรีของสหรัฐระเบียบการค้าโลกและการเงินใหม่ ภัยคอมมิวนิสต์จากจีนและโซเวียต รัสเซีย การให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโต ความทันสมัยของผู้นำทางการเมืองชนชั้นปกครอง ชนชั้นกลาง ฝ่ายทุนล้วนผนึกกันเป็นเหตุเป็นผลเริ่มต้นสมัยสฤษดิ์ ซึ่งกินเวลาเพียง 5-6 ปีและต่อมาภายใต้แผนพัฒนาฉบับต่างๆในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและรัฐวิสาหกิจที่ตรงกันข้ามกับความคิดก่อนหน้านำไปสู่การเลือกนโยบายเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับภาคเอกชน รัฐจะไม่แข่งกับเอกชนในเรื่องเดียวกันแต่จะเสริมและสนับสนุน ส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศ จะให้ความสำคัญกับรัฐวิสาหกิจที่เอกชนจะไม่ทำและทำไม่ได้ดีเท่าเช่นโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน สาธารณูปการ หรือกิจการที่รัฐต้องส่งเสริมช่วยเหลือประชาชน หรือกิจการที่ควรจะเป็นรายได้ของรัฐมากกว่าที่ควรจะเป็นรายได้ของเอกชน

โดยตรรกะและข้อเท็จจริงในส่วนของรัฐวิสาหกิจรอบ 20 ปีแรกของแผนพัฒนาซึ่งเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตในอัตราที่สูงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอันเป็นมรดกจากรัฐในอดีตที่ปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติจึงยังต้องการการลงทุนจากรัฐค่อนข้างมากสอดคล้องกับรายงานข้อเท็จจริงของ

รายงานโลกเมื่อสิ้นยุคจอมพล ป.กลยุทธ์รัฐวิสาหกิจจึงต้องมุ่งขยายในส่วนที่จำเป็นและสำคัญไม่ว่าจะเป็นเรื่องของไฟฟ้า พลังงาน การขนส่ง ประปา ท่าเรือ รวมทั้งถนนหนทางซึ่งได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษใน 3 แผนแรกแต่ก็ดูเหมือนยังไม่เคยเพียงพอเมื่อมาถึงแผน 6 ในปลายทศวรรษ 2530การขยายตัวของรัฐวิสาหกิจในช่วง 20 ปีแรกของแผนเกิดขึ้นพร้อมกับการลดลงหรือการหดตัวของรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมที่ไม่มีความจำเป็นไม่มีประสิทธิภาพและเป็นอุปสรรคแก่ภาคเอกชน จำนวนรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมค่อยๆลดลงอย่างช้าๆตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 การเลิกกิจการมักจะยากและช้ากว่าการตั้งองค์กรใหม่เห็นได้ชัดว่าแม้**บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ**ซึ่งตั้งสมัยจอมพลสฤษดิ์และจอมพล ป.ต่างแย่งอำนาจกันต้องใช้เวลาถึง 14 ปีในการยุบบริษัท(ตั้งขึ้นเมื่อ2497 เลิกบริษัทเมื่อ 2511) ความยากเย็นในการยุบ เลิก หรือจำหน่ายจ่ายโอนนั้นดำรงอยู่ต่อเนื่องตลอดมา จากประสบการณ์ของดร.เสนาะ อูนากูล เลขาธิการสภาพัฒน์[20] ทิศทางด้านนโยบายในช่วงนี้มีหลักใหญ่ๆที่ยึดแม้การดำเนินการในหลายๆอย่างจะค่อนข้างช้าคือยุบเลิกจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจที่ไม่จำเป็น แปรรูปหรือเพิ่มบทบาทให้เอกชนทำแทนรัฐมากขึ้น กำกับดูแลควบคุมรัฐวิสาหกิจให้เน้นและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและใช้วิธีการบริหารในเชิงพาณิชย์ให้เหมือนเอกชนมากขึ้น เป็นที่เด่นชัดว่าเนื่องจากรัฐวิสาหกิจอยู่ในสาขาที่เป็นยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจจำนวนมากมีผลต่อเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอื่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ความสำคัญดังกล่าวทำให้ต้องมีการลงทุนมากเห็นได้ชัดว่าช่องว่างระหว่างการออมการลงทุนของรัฐวิสาหกิจกว้างขึ้นคือมีการขาดดุล จนรัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งที่มาสำคัญของภาระหนี้ต่างประเทศ เพราะฉะนั้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจโลกไม่เอื้ออำนวยต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจไทยเพราะราคาน้ำมันในทศวรรษ 2520 ต่อเนื่องมาจนถึงต้นและกลางทศวรรษ 2530 และรัฐวิสาหกิจก็เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของความไม่สมดุลของฐานะการเงินของรัฐและเศรษฐกิจมหภาค 10 ปีในช่วงของแผน 5และแผน 6 ซึ่งในช่วงแรกเป็นช่วงของรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เราจึงได้เห็นความจริงจังและความเอาใจใส่จากภาครัฐในการปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเลี้ยงตัวเองได้มากขึ้น เพื่อไม่ให้รัฐวิสาหกิจเป็นภาระต่อฐานะการคลังระหว่างประเทศและเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพในเศรษฐกิจมหภาค เช่น ระดมทุนภายในประเทศแทนการกู้เงินจากต่างประเทศ

ในภาพรวมของแผน 1-6 หรือประมาณ 30 ปีแรกของแผนพัฒนาจำนวนรัฐวิสาหกิจอาจจะลดลงก็จริงแต่ความสำคัญของรัฐ,วิสาหกิจในภาพรวมสูงขึ้นโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากการเติบโตและขนาดของตัวแปรที่สำคัญเช่น สินทรัพย์ รายได้ กำไร การลงทุน รายจ่าย เปรียบเทียบกับการเปลี่ยนแปลงหรือตัวแปรดังกล่าวกับงบประมาณแผ่นดิน รายได้ รายจ่าย การลงทุน ของรัฐบาลหรือต่อ GDP เช่น ในขณะที่จำนวนรัฐวิสาหกิจลดลงมาตลอดแต่ระหว่างช่วงทศวรรษ 2520ถึงทศวรรษ 2530 งบรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจเริ่มสูงกว่างบประมาณแผ่นดิน กว่าครึ่งของหนี้ต่างประเทศเป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจ การที่รัฐวิสาหกิจต้องลงทุนมาก กำไรที่จัดสรรให้รัฐก็ลดลงเช่น จากร้อยละ 73 ของกำไรสุทธิในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 เป็นร้อยละ 42 ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 กว่าครึ่งของรัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรขนาดใหญ่จ้างคนมากกว่า 1,000 คน และทั้งภาครัฐวิสาหกิจจ้างคนกว่า 2.5 แสนคนเมื่อสิ้นแผน 5 แต่ความสำคัญที่เพิ่มขึ้นก็สามารถสร้างปัญหาให้แก่เศรษฐกิจมหภาคได้

แผนพัฒนาฉบับที่ 6 จึงเป็นแผนแรกที่ให้ความสำคัญกับรัฐวิสาหกิจมากที่สุดในแง่รายละเอียดและวิธีการเพราะมีการนำเรื่องการพัฒนารัฐวิสาหกิจออกมาเป็นแผนต่างหากคือเป็น หนึ่งในสิบแผนงาน แผน 7-แผน 9 ควรที่จะมีพัฒนาการต่อจากแผน 6 แต่หลายอย่างก็ยังทำไม่เสร็จหรือไม่ก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะการแปรรูป แผน 6 ชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่ต้องพิจารณามีอยู่มากมาย [21] เช่น

นโยบายการลงทุน คือให้มีการลงทุนที่ไม่สร้างภาระจนทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพหรือประเทศรับภาระไม่ไหว

นโยบายการระดมทุน คือให้รัฐวิสาหกิจเพิ่มรายได้เป็นแหล่งทุนของตนเองซึ่งต้องเพิ่มประสิทธิภาพรวมทั้งขายหุ้นให้เอกชนระดมทุนในประเทศ ลดเงินกู้ต่างประเทศ

นโยบายค้ำประกันเงินกู้ รัฐวิสาหกิจที่แข็งแรงแล้วไม่ควรต้องให้รัฐเป็นผู้ค้ำประกัน

นโยบายกำหนดราคาสินค้าและบริการ รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการควรต้องคุ้มทุนไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐ

นโยบายการบริหารงานบุคคล ควรเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของคนเพราะองค์กรใช้คนมากอยู่แล้วเพิ่มบทบาทภาคเอกชนมาช่วยบริหารงาน

กำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานให้ชัดเจน มีเกณฑ์วัดผลการดำเนินงานเสนอต่อประชาชนและรัฐสภา

นโยบายแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ มีการพิจารณาความหลากหลายของรูปแบบตั้งแต่ทำให้กิจการเป็นแบบธุรกิจโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานหรือให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโดยยังไม่เปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของโดยให้สัมปทาน ให้เช่าหรือรับไปลงทุนหรือเอกชนรับไปลงทุนดำเนินกิจการมากขึ้น

จะเห็นได้ว่าในรอบระยะเวลา 40 ปี ตั้งแต่แผน 1 จนถึงแผน 9 การขยายตัวในบทบาทและหน้าที่มีความเป็นตรรกะที่เป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น คือรัฐได้ทำในสิ่งที่ควรทำแม้สิ่งที่ทำอาจจะสร้างอำนาจผูกขาดและสิ่งที่ไม่ควรทำอาจจะดำรงอยู่แต่ก็มีน้อยลง องค์กรที่มีกำไรมีมากกว่าที่ขาดทุนและในภาพรวมรัฐวิสาหกิจช่วยส่งเงินเข้ารัฐ อย่างไรก็ตามทั้งนี้ทั้งนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นในส่วนที่เป็นข้อดีเช่นผลการดำเนินงานที่มีกำไรอาจจะไม่ได้เกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาลแต่อย่างไร ในการศึกษานี้เราจึงมุ่งที่จะศึกษารายละเอียดของธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่งโดยไม่นำผลประกอบการมาเป็นตัวแปรที่ก่อให้เกิดอคติหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงเรื่องธรรมาภิบาล **ประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลโดยตัวมันเองสามารถถูกประเมินหรือพิจารณาโดยเอกเทศน์ต่างหากออกมาจากเรื่องผลการดำเนินงาน**

2.6 การเปลี่ยนแปลงในมิติด้านการจัดองค์กร กฎเกณฑ์กติกาและการกำกับดูแล: นัยยะที่มีต่อธรรมาภิบาล

รัฐสมัยใหม่แต่ไหนแต่ไรมาผูกขาดอำนาจที่สำคัญอยู่สองเรื่อง ได้แก่ อำนาจการใช้ความรุนแรงเพื่อให้สามารถปกครองและจัดระเบียบประเทศได้ อีกเรื่องหนึ่งซึ่งสำคัญได้แก่อำนาจผูกขาดในการเก็บ

ภาษี รัฐใช้อำนาจที่มีอยู่สร้างและสะสมส่วนเกินทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆในทุกประเทศมาตลอด ตั้งแต่ผูกขาดการทำการค้าในและนอกประเทศเก็บภาษี ส่วย ค่าธรรมเนียมแล้วแต่จะเรียกชื่อเป็นอย่างไร รัฐผลิตสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชนหรือทำธุรกิจเองที่เรียกว่า รัฐพาณิชย์ สมัยสุโขทัย(พ.ศ. 1800-1921) เชื่อกันว่าพ่อขุนรามคำแหงก็ทำเครื่องปั้นดินเผาขายในประเทศและต่างประเทศโดยนำช่างจากเมืองจีน สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 –2310) พระเจ้าปราสาททองและสมเด็จพระนารายมหาราชก็ใช้ กรมพระคลังสินค้าผูกขาดการค้ากับต่างประเทศ และรูปแบบดังกล่าวดำเนินเรื่อยมาในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ แต่ระบบการหารายได้จากภาษีเริ่มเข้ามาทดแทนการหารายได้จากการขายของรัฐโดยเฉพาะเมื่อไทยต้องทำสัญญาบาร์วริ่งและต้องดำเนินนโยบายการค้าเสรีกับตะวันตกในรัชกาลที่4 และเรื่อยมาในรัชกาลที่ 5 การผูกขาดโดยพระคลังสินค้าก็ค่อยๆหมดบทบาทไป

การปฏิรูปการปกครอง การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปการคลัง โดยเฉพาะทางด้านภาษีอากรโดยในสมัยรัชกาลที่ 5 นอกจากจะทำให้อำนาจมารวมศูนย์ที่ส่วนกลาง และที่สถาบันองค์พระมหากษัตริย์ ระบบการเก็บภาษีที่กระจายอำนาจไปที่เจ้านายภาษีอากรจนมีปัญหาการรั่วไหลมาขึ้นนั้น ค่อยๆมีการเปลี่ยนแปลงจนในที่สุดรัฐเป็นผู้เก็บภาษีเอง เช่น รายได้ของรัฐจากการผูกขาดภาษีฝิ่น หวย บ่อน อากรสุรา โดยเอกชนเป็นผู้ประมูลจัดเก็บส่งรัฐนั้นในปลายรัชกาลที่ 5 กรมฝิ่นหลวงเป็นผู้ดำเนินการเอง ปีพ.ศ.2416 มีการรวมกรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระคลังราชการ กรมพระคลังในซ้ายและในขวา มาอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการหอรัษฎากรพิพัฒน์ ยกพระคลังมหาสมบัติให้เป็นกรมมีเสนาบดีเป็นหัวหน้าจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายรวมทั้งตรวจสอบบัญชีของส่วนราชการฐานะการคลังที่มั่นคงขึ้นรัฐมีรายได้มากขึ้นเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทั่วๆไปในระบบเศรษฐกิจที่ประชาชนมีรายได้เศรษฐกิจการค้าเติบโต มีความต้องการในสินค้าสาธารณะหรือสาธารณูปโภคซึ่งรัฐสามารถให้บริการโดยคิดค่าบริการหรือรัฐอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐในรูปสัมปทาน บริการ เช่น รถไฟ โทรศัพท์ ไฟฟ้า ประปารถราง ไปรษณีย์เป็นกิจการเด่นๆ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ให้บริการซึ่งมักจะผูกขาดโดยรัฐเป็นผู้ผลิตรายเดียวถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการในรูปแบบต่างๆ เช่นอาจจะเป็นระดับกรม เป็นที่รู้จักกันดีว่าเป็นการให้บริการโดยรัฐเชิงธุรกิจที่เป็น **รัฐพาณิชย์**[22] กิจกรรมเด่นๆภายใต้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชก่อน 2475 และบริการโดยเอกชนจากสัมปทานของรัฐ เช่น

- การก่อสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-อยุธยา (พ.ศ.2440) กรุงเทพฯ-โคราช ทางรถไฟสายใต้-สายเหนือ การให้สัมปทานเอกชน สายหัวลำโพง-ปากน้ำ สายปากคลองสาน-ท่าจีน สายท่าจีน –แม่กลอง
- กรมไปรษณีย์ (2426) วางสายโทรเลข(2421) กรมโทรเลข(2426) กรมไปรษณีย์โทรเลข (2441)
- การไฟฟ้า โรงไฟฟ้าของเอกชน(บริษัทสยามอิเลคตริซิตี้ จำกัด 2432) โรงไฟฟ้าสามเสนของรัฐบาล(2457)
- การประปาในเขตกรุงเทพมหานคร 2457 รัชกาลที่ 6

- ธนาคารออมสิน 2456 (พระราชบัญญัติออมสินในรัชกาลที่ 6)
- บริษัทขนส่ง จำกัด (2473 เป็นรัฐวิสาหกิจแห่งแรกได้)
- กองทัพบกเริ่มตั้งโรงงานกระดาษของกรมแผนที่ทหารบกที่สามเสน และขยายไปที่กาญจนบุรี
- ราชสำนักผ่านพระคลังข้างที่ ลงทุนในบริษัทขุดคลองและคูนาสยามเพื่อพัฒนาที่ดินแถบรังสิต(2433) แบงค์สยามกัมมาจล(2449)บริษัทปูนซีเมนต์ไทย (2456)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก่อนปี 2475 ในรัชกาลที่ 7ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของรัฐในกิจการประเภทสาธารณูปโภค เช่น รถไฟรถราง การบิน การประปา ชลประทาน ไฟฟ้าหรือแม้กระทั่งการขุดคลองนั้นได้เริ่มกำหนดเป็นนโยบายที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องบ่งชี้มีความชัดเจนขึ้นเมื่อมีการออกกฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดทำกิจการนั้นๆยกเว้นได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตุหรือได้รับสัมปทานจากรัฐ กฎหมายดังกล่าวนี้มีชื่อว่า **พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471** พัฒนาการที่สำคัญในทางกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นในสมัยจอมพล ป.เป็นนายกครั้งที่ 2 คือกำเนิดของ **พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล 2496** ซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่บทในเรื่องการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 3 ซึ่งระบุว่า “ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยบริการแก่ประชาชนโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ” การจัดตั้งองค์การของรัฐเพื่อดำเนินกิจการพิเศษแล้วถ้าต้องทำเป็นพระราชบัญญัติต้องขออนุมัติจากรัฐสภาซึ่งอาจใช้เวลาไม่คล่องตัว การที่กฎหมายฉบับนี้อนุญาตให้การจัดตั้งองค์การของรัฐบาลทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา ทำให้เกิดความคล่องตัวรวดเร็วขึ้นตามพรบ.ฉบับนี้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจะต้องระบุวัตถุประสงค์ ทุนขององค์การ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและผู้บริหาร เป็นต้น ก่อนและหลังช่วงนี้เราได้เห็นการเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจเด่นๆเกิดขึ้นมากมาย พ.ร.บ. ดังกล่าวมุ่งให้เกิดความคล่องตัวในรูปแบบการจัดองค์กรรัฐวิสาหกิจ ที่สามารถฉีกตัวออกมาจากการจัดองค์กรในรูปแบบที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของราชการซึ่งเป็นรูปแบบก่อนหน้า ซึ่งมีอยู่มากมายในกอง กรมและกระทรวงต่างๆ ในกิจการประเภทสาธารณูปโภคและพลังงาน องค์การสมัยใหม่หรือบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน ล้วนเคยเป็นหน่วยงานประเภทแผนกกองในส่วนราชการหรือที่เรียกว่าเป็น**รัฐพาณิชย์** มาแล้วทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางทะเล ทางอากาศหรือสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตั้งแต่ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ท่าเรือ เป็นต้น

ในช่วงต้นทศวรรษ 2490 กฎหมายการคลังที่มีบทบาทในการช่วยทำให้กิจการของรัฐวิสาหกิจบริหารได้คล่องตัวขึ้นก็คือการที่ได้มีบทบัญญัติไว้ใน**พระราชบัญญัติเงินคงคลัง 2491** โดยอำนาจรมต.คลัง สามารถยกเว้นองค์การของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจไม่ต้องนำรายรับที่ได้จากการขายส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และรัฐวิสาหกิจสามารถจ่ายเงินจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจตามระเบียบที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆกำหนดขึ้นโดยไม่ต้องแสดงไว้ในพ.ร.บ.งบประมาณประจำปี เหมือนส่วนราชการ ส่วนในด้าน

งบประมาณ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจต้องพึ่งงบประมาณของรัฐทั้งสำหรับทุนเริ่มต้นการเพิ่มทุนดำเนินการและงบลงทุน**พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณโดยเฉพาะปี 2502และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2502และ2521** มีส่วนใน พ.ร.บ.ที่ดูแลเรื่องดังกล่าวกฎหมายออกในสมัยจอมพลสฤษดิ์ และมีแก้ไขเรื่อยมา พรบ.วิธีการงบประมาณนี้ทำให้เกิดความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ใช้กันทั่วไปซึ่ง หมายถึงองค์การของรัฐหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ บริษัทหรือนิติบุคคล ที่รัฐบาลและหรือรัฐวิสาหกิจอื่นๆเข้าไปร่วมทุนรวมกันเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนทั้งหมด ในปีเดียวกันคือ 2502 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ได้มีการออก**พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502** ตามมาตรา 3 ของ พ.ร.บ.ฉบับนี้พนักงานรวมถึงผู้บริหารและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ กำหนดโทษพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น รับหรือยอมรับทรัพย์สิน หรือทำการทุจริตโดยวิธีอื่นใดซึ่งมีอยู่หลายมาตรามีโทษตั้งแต่ 1 ปีจนถึงจำคุกตลอดชีวิต

รัฐวิสาหกิจมักต้องลงทุนสูงกว่ากำไรที่ไม่ได้จัดสรรหรือเงินออมของตนเองจึงต้องพึ่งเงินกู้ในช่วงต้นแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ.2510 และมีแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาก็มีการออก**พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจของกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510** การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงประมาณแผนพัฒนาฉบับที่ 3 เมื่อสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรีและมีการแก้ไขอีกหลายครั้ง ต่อมาก็คือ **พรบ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518** สาระสำคัญคือการทำให้เกิดเอกภาพหรือการมีกฎเกณฑ์เดียวที่สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์แทนหลักเกณฑ์ที่มีหลากหลายแต่ละรัฐวิสาหกิจในเรื่องคุณสมบัติที่มาและกระบวนการได้มาของกรรมการ คณะกรรมการ ผู้บริหาร วาระการทำงาน(ซึ่งหมายถึงผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการแล้วแต่จะเรียกชื่อ)โดยที่ผู้บริหารไม่มีฐานะเป็นพนักงานยกเว้นกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจนั้นๆที่กำหนดให้พนักงานเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาก็ให้ถือว่าผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา กรรมการจะเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกิน 3 แห่งไม่ได้พนักงานหรือผู้บริหารต้องไม่ใช่พนักงานประจำหรือพนักงานการเมือง สัญญาจ้างผู้บริหารไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงาน กฎหมายประกันสังคม เป็นต้น เงื่อนไขการจ้างหรือผลประโยชน์คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจกำหนดเองได้แต่กระทรวงการคลังต้องเห็นชอบ เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีการออกระเบียบ **ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520** แต่มีการแก้ไขที่สำคัญไม่นานมานี้เองในปี 2548 สมัยคุณทนง พิทยะ เป็นรัฐมนตรีคลัง สาระสำคัญคือการให้อำนาจกระทรวงการคลังสามารถกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามที่เห็นสมควร รัฐวิสาหกิจต้องปิดบัญชีตามปีงบประมาณทำรายงานการเงินเป็นรายไตรมาส **ต้องส่งรายงานการประชุมของคณะกรรมการภายใน 15 วัน หลังจากที่คณะกรรมการได้รับรองรายงานการประชุมแล้ว**ให้กระทรวงการคลังและให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง กำหนดขอบเขตการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี และบางเรื่องต้องขออนุมัติจากกระทรวงการคลัง เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียเช่นแรงงาน เริ่มมี**พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์**

พ.ศ. 2534 และยกเลิกไปโดยมีฉบับใหม่ใช้แทนในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยยังอยู่ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจกฎหมายนี้ทำให้มี**คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์** กำหนดหลักการเกี่ยวกับสภาพการจ้างและข้อพิพาทการจ้างแรงงานการกำเนิดและบทบาทของสหภาพและสหพันธ์แรงงาน เกิดมีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนหนึ่งจากส่วนราชการและตัวแทนจากฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างฝ่ายละ 5 คน หน้าที่หลักคือกำหนดมาตรฐานขอบเขตสภาพการจ้างและชี้ขาดข้อพิพาทสภาพการจ้างและเสนอครม.และในแต่ละรัฐวิสาหกิจก็ให้มี**กรรมการกิจการแรงงานสัมพันธ์**

แม้ประเทศไทยจะให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการแทนรัฐหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือลงทุนร่วมกับเอกชนหรือรัฐให้สัมปทานกับเอกชนหรือมีการร่วมงานเรื่อยมาแต่ก็เป็นไปอย่างช้าๆตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 และก็ยังอยู่ในขอบข่ายที่แคบมูลค่าโครงการและการร่วมทุนไม่สูง กฎหมายสำคัญที่มีผลต่อมาแก่การเกิดสัญญาร่วมการงานระหว่างรัฐกับเอกชนในโครงการใหญ่ๆเช่น โทรศัพท์ ท่าเรือ ตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมาได้แก่**พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535** ซึ่งใช้บังคับแก่การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐในโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป กฎหมายฉบับนี้มุ่งแก้ปัญหาในอดีตที่การให้สัมปทานหรือสิทธิแก่เอกชนมักอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานเดียวกฎหมายฉบับนี้กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ให้รอบคอบขึ้นและอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการชุดหนึ่งจากหลายส่วนราชการ(มาตรา 13)และเมื่อรัฐบาลมีนโยบายแปรรูปทั้งหมดหรือบางส่วนให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นหรือทำให้องค์การของรัฐบาลสามารถดำเนินกิจการเชิงธุรกิจที่มีความคล่องตัวมากขึ้นต้นทศวรรษ 2540 จึงได้มี**พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542** เกิดขึ้นตามมาด้วยระเบียบอื่นๆเช่น **ระเบียบคณะกรรมการ นโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543** พ.ร.บ.นี้กำหนดกลไกและวิธีการที่จะช่วยเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่ส่วนมากเป็นประเภทองค์การของรัฐตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดขณะเดียวกันบริษัทดังกล่าวรวมทั้งพนักงานก็ยังมีสภาพเหมือนเดิมก่อนการเปลี่ยนสถานะภาพ หลายบริษัทได้เกิดขึ้นมีการแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้นเป็นต้น

พัฒนาการในนโยบายเรื่อง**ธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจนั้น**เป็นเรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน เป็นปรากฏการณ์ของทศวรรษ 2540 เรื่อยมาเป็นส่วนใหญ่ตามกระแสโลกกระแสสังคม สำหรับภาคเอกชนเดินหน้ามาก่อนภาครัฐ อย่างน้อย 5-10ปี โดยเฉพาะพัฒนาการของบรรษัทภิบาลของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในส่วนของภาครัฐเราได้เห็น**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542** เป็นตัวนำร่องที่จะให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจด้วยแม้ว่าจริงอยู่พัฒนาการด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจนั้น มีวิวัฒนาการมาต่อเนื่องเห็นได้จากการแก้ไขปรับปรุงที่มาของผู้บริหารและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นต้นหรือการมีการแก้ไขกฎหมายอยู่หลายครั้ง **เช่น พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ(ฉบับที่ 4)พ.ศ. 2543** และกระทรวงการคลังมีแนวทางออกมาเรื่องจรรยาบรรณของกรรมการหรือการให้มีคณะกรรมการ

ตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจ ผู้บริการสูงสุดต้องมาจากการคัดสรรหรือมีสัญญาจ้าง จนในที่สุดสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลังได้ออก**หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ** เสนอ ครม.และครม.มีมติเห็นชอบและให้ดำเนินการต่อไปเมื่อ 6 กุมภา 2544 สมัยนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เป็นรัฐมนตรีคลัง

ในส่วนขององค์กรที่ควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจซึ่งมีผลต่อธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น โครงสร้างใหญ่ๆไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบหน้ามือเป็นหลังมือเพราะแก่นขององค์กรใหญ่อยู่ที่ครม.และเจ้ากระทรวง ภาพใหญ่ทั่วไป คือ

ก) ครม.แต่ไหนแต่ไรมาในระบบใหม่หลัง 2475 หรือตั้งแต่แผน 1 เป็นองค์กรสูงสุดในด้านการกำหนดนโยบายและการทำงานของรัฐวิสาหกิจ

ข) กระทรวงหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดกำกับดูแลการดำเนินงานตามกฎหมายจัดตั้งที่ให้ไว้หรือตามข้อบังคับการบริหารงานแต่ละแห่งรวมทั้งระเบียบของทางราชการ และอนุมัติแผนวิสาหกิจ

ค) สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ตามที่ขอมาและประมาณการเงินรายได้

ง) กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางและ สศค. ควบคุมดูแลการเงินและการบัญชี เงินกู้การค้ำประกันเงินเดือนค่าจ้าง สวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทน และปัจจุบันมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรม ศึกษา วิจัย ให้คำแนะนำและติดตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและทำงานตามที่เจ้ากระทรวงและ ครม. มอบหมาย เดิมคณะกรรมการรัฐวิสากิจแห่งชาติ (กรช.) ทำหน้าที่นี้

จ) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณางบลงทุนและโครงการพัฒนาต่างๆ

ฉ) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรองงบการเงิน

ช) กรมแรงงานและคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ดูแลและรายงานปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจ ตามข้อบังคับของกฎหมาย

3. แนวความคิดเรื่องพฤติกรรมของรัฐวิสาหกิจ: เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องรัฐวิสาหกิจ จากความล้มเหลวของตลาดสู่ความล้มเหลวของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

ในขณะหนึ่งขณะใด ขนาดหรือความสำคัญของรัฐวิสาหกิจเป็นผลรวมของผลพวงของประวัติศาสตร์ซึ่งก็เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากหลายเหตุปัจจัยหลักๆ เช่น พลังทางสังคม สิ่งแวดล้อมทางการเมืองและเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ พลังทางสังคมดังกล่าวก็เกิดจากอุดมการณ์หรือความเชื่อเกี่ยวกับบทบาทของรัฐเมื่อเทียบกับเอกชนในการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต รวมทั้งความคิดเรื่องความเสมอภาคในรายได้และทรัพย์สิน ถ้าเราตัดระบบเศรษฐกิจที่เป็นแบบคอมมิวนิสต์ สังคมนิยมหรือที่เรียกว่า ระบบเศรษฐกิจที่วางแผนจากส่วนกลางออกไปและพิจารณาเฉพาะระบบเศรษฐกิจแบบผสม (เอกชนและรัฐ หรือ mixed economy) และมองเป็นวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เราก็จะเห็นบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่เป็นพลวัตรในแต่ละประเทศและในโลก เมื่อพิจารณาปัจจัยทางด้านความเชื่อหรือ

อุดมการณ์ เช่น ประเทศที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในฐานะผู้ผลิตและผู้ให้บริการเพราะมีความเชื่อว่า ทุนนิยมที่ถูกครอบงำโดยเอกชนมากเกินไปจะนำมาซึ่งความขาดเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจและความไม่มั่นคงในสังคม นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำก็อาจจะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น อย่างไรก็ตามการให้ความสำคัญกับความเสมอภาค เช่นในเรื่องการกระจายรายได้นั้น ในอีกสังคมหรือประเทศหนึ่งที่มีเป้าหมายเดียวกันก็อาจใช้กลไกหรือเครื่องมืออย่างอื่นแทนการใช้เครื่องมือรัฐวิสาหกิจ เช่น การใช้กลไกทางภาษี ดังที่ได้พบเห็นในประเทศที่ให้ความสำคัญกับสวัสดิการของประชาชนในรูปรัฐสวัสดิการ เช่นในสวีเดนและประเทศอื่นๆในยุโรป ดังนั้น สองประเทศอาจมีเป้าหมายเดียวกันแต่ใช้เครื่องมือที่ต่างกันได้ ดังที่เราได้พบเห็นความสำคัญในรัฐวิสาหกิจก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สองในประเทศ เช่น อังกฤษ ออสเตรีย อิตาลี ตรงกันข้ามประเทศที่ไม่ไว้ใจในการขยายตัวและบทบาทอำนาจรัฐ ไม่เชื่อในประสิทธิภาพของรัฐบาลเท่ากับบทบาทของตลาดและการแข่งขันในภาคเอกชนก็จะขายทิ้งกิจการของรัฐเมื่อมีโอกาสและให้เอกชนมีบทบาทในกิจการอุตสาหกรรมหรือสาธารณูปโภคและให้รัฐกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเอกชน เช่น กรณีของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามในมิติประวัติศาสตร์รัฐวิสาหกิจ รัฐไม่ใช่เรื่องใหม่ในระบบเศรษฐกิจโลก มีหลักฐานมากมายในอดีตกาลจากประวัติศาสตร์ของอาณาจักรโรมันและลำดับเหตุการณ์ในคัมภีร์ไบเบิลเก่า(Old Testament) เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในอดีตกาล ตั้งแต่กิจการของรัฐที่เกิดจากการยึดหรือครอบครองในกิจการธุรกิจของกษัตริย์หรือเจ้าที่หมดอำนาจ รวมทั้งประเทศในยุโรปจำนวนมากที่ตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดูดทรัพย์ส่วนเกินเข้าสู่รัฐหรือทำหน้าที่เก็บส่วยหรือภาษีโดยเฉพาะภาษีจากยาสูบ เหล้า ไม้ขีด อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจที่เรารับรู้ของประเทศตะวันตกและเป็นแม่แบบกับประเทศโลกที่สามนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นผลิตผลของสงครามโลกทั้งสองครั้งรวมทั้งเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อต้นศตวรรษที่ 20 สาระสำคัญและเป็นจุดร่วมที่เด่นก็คือ การเกิดของรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลของความจำเป็นรีบด่วนจากสงคราม จากเศรษฐกิจตกต่ำและลักษณะรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่นในกิจการสาธารณูปโภค (Public Utility) เช่น รถไฟ เป็นต้น ช่วงปี พ.ศ.2478-2488 มีรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐประเภท Public corporation เกิดขึ้นมากมาย [23] รัฐวิสาหกิจหลังสงครามของอิตาลีเกิดจากการที่รัฐเข้าไปกอบกู้กิจการอุตสาหกรรมที่ล้มละลาย ในสมัยรัฐบาลฟาสซิสท์ ก่อนสงคราม ขณะที่สหรัฐโละทิ้งรัฐวิสาหกิจภายหลังสงคราม ประเทศในยุโรปจำนวนมากไม่ได้ทำเช่นนั้น อุดมการณ์สังคมนิยมของพรรคแรงงานของอังกฤษที่เป็นรัฐบาลหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ไม่ใช่เฉพาะกิจการสาธารณูปโภค การขนส่งคมนาคม เท่านั้นที่เป็นของรัฐ อุตสาหกรรมเหล็ก พลังงานก็เป็นของรัฐเช่นกัน เป็นเวลาเกือบสี่สิบปีจนกระทั่งต้นทศวรรษ1980 ที่ประเทศทุนนิยมในยุโรปล้วนยึดถือโลกทัศน์ที่ว่ารัฐต้องมีบทบาทในกิจการบางอย่างที่ไม่ควรปล่อยให้เป็นหน้าที่ของภาคเอกชน เพิ่งประมาณสองทศวรรษเศษๆมานี้เองที่ กระแสการแปรรูปก็ดีหรือการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐเป็นโลกทัศน์ที่เป็นทางเลือกใหม่ไปทุกมุมโลกมากบ้างน้อยบ้างต่างกันไป โลกทัศน์ที่เปลี่ยนไปนี้ นอกจากเป็นผลมาจากความล้มเหลวจำนวนมากในภาครัฐทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคแล้ว ส่วนหนึ่งก็มาจากการวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ ทางกฎหมายที่พบว่า กิจการจำนวนมากที่คนทั่วไปคิดว่าต้องทำโดยรัฐเท่านั้น รัฐอาจสามารถรับผิดชอบจัดหาโดยทำ

สัญญาให้เอกชนเป็นผู้ผลิตโดยรัฐรับผิดชอบทางการเงินก็ได้ เช่น แม้กระทั่งกิจการด้านไปรษณีย์ การศึกษา กิจการราชทัณฑ์ เป็นต้น นอกเหนือจากกิจการด้านสาธารณูปโภค

ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ ที่น่าสนใจชี้ให้เห็นว่า ประเทศทุนนิยมแบบผสมทั่วโลก ขนาดความสำคัญและสาขาประเภทกิจกรรมมีจุดร่วมของความคล้ายคลึง ในขณะที่ความแตกต่างนั้นไม่สูง Leroy P. Jones และ E .S. Mason (1982) พบว่าในช่วงทศวรรษ 70 ภาครัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนามีบทบาทประมาณร้อยละ 7-15 ของ GDP และเมื่อเปรียบเทียบอินเดียกับ เกาหลี ซึ่งต่างกันในอุดมการณ์ (อินเดียเน้นรัฐสังคมนิยม เกาหลีเน้นทุนนิยมเอกชน) กระนั้นก็ตาม ภาครัฐวิสาหกิจของอินเดียต่อ GDP มีขนาดอยู่ที่ร้อยละ15 เมื่อเทียบกับเกาหลีร้อยละ13 เท่านั้น ที่น่าสนใจคือความคล้ายคลึงกันในเรื่องโครงสร้าง ตอกย้ำว่าความแตกต่างในอุดมการณ์ไม่สำคัญเท่ากับเหตุผลทางด้านความจำเป็น ซึ่งอธิบายได้ตามตรรกะทางเศรษฐศาสตร์ ความสำคัญของโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในระดับนานาประเทศนี้คล้ายกันมากแม้กระทั่งเมื่อเปรียบเทียบประเทศทุนนิยมในยุโรปตะวันตกกับประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออก โครงสร้างที่คล้ายกันและเป็นจุดเด่นก็คือ กิจกรรมที่รัฐวิสาหกิจเข้าไปมีบทบาทนั้น (ตัดประเภทมุ่งหารายได้ เช่น สลากกินแบ่ง โรงงานยาสูบ) มักเป็นอุตสาหกรรมที่โครงสร้างการแข่งขันมีความไม่สมบูรณ์ ผู้ผลิตรายเดียวหรือน้อยรายมีขนาดค่อนข้างใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของตลาดผลผลิตและตลาดปัจจัยการผลิต บ่อยครั้งรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ซื้อรายเดียวในตลาด เช่น กิจการรถไฟ มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติสูง ซึ่งรวมกิจการสาธารณูปโภคส่วนใหญ่ ที่ใช้ทุนสูง (Capital Intensive)

Jones และ Mason[24] พบในกรณีการศึกษารัฐวิสาหกิจเกาหลีว่าร้อยละ76 ของมูลค่าเพิ่มของรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะเป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ มีการกระจุกตัวในตลาดผลผลิตสูงมาก

ถ้าเรายอมรับสมมติฐานที่ว่าในระบบเศรษฐกิจแบบผสม รัฐวิสาหกิจมีความสำคัญและสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเด็นที่สำคัญจึงอยู่ที่ว่า การดำรงอยู่และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ มีประสิทธิภาพหรือรัฐวิสาหกิจทำให้เกิดสวัสดิการสูงสุด (Maximization of welfare) แก่สังคมหรือไม่ เมื่อเทียบกับภาคเอกชน ข้อเท็จจริงและแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐวิสาหกิจที่เป็นจริงและที่ควรจะเป็นเป็นอย่างไรอะไรคือปัจจัยที่ มีบทบาทในการกำหนดธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ

ประเด็นและคำถามในส่วนนี้มุ่งที่จะวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบสำหรับโจทย์ข้างต้น ในหลักการกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจสามารถมองได้เป็นกลไกในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจไม่ได้ผลิตสินค้าสาธารณะบริสุทธิ์ซึ่งเอกชนไม่ควรทำหรือทำไม่ได้ เพราะมีลักษณะของการที่ต้องบริโภคร่วมกันหรือไม่สามารถใช้กลไกราคามากีดกันการบริโภคจากผู้ไม่ยินดีจ่ายได้ รัฐวิสาหกิจผลิตสินค้าเอกชนที่เอกชนก็ทำได้ยกเว้นรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม เช่น การกีฬา การท่องเที่ยว สินค้าและบริการ ของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะที่เป็นเชิงพาณิชย์ สามารถอยู่ภายใต้การแข่งขันหรือกลไกทางตลาดได้ ขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจก็มีลักษณะของความเป็นสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมด้วยเช่นกัน มากน้อยแล้วแต่กรณีเพราะฉะนั้นการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจหรือการแทรกแซง

ของรัฐนี้คงต้องมีผลได้และมีทั้งต้นทุนหรือในที่สุดผลได้สุทธิ (Net benefit) ถ้าตลาดมีความไม่สมบูรณ์จนล้มเหลว สวัสดิการสังคมส่วนรวมไม่สูงสุด เช่น เพราะข่าวสารไม่สมบูรณ์ ตลาดทุนไม่สมบูรณ์ อนาคตมีความไม่แน่นอนสูง กิจกรรมของเอกชนทำให้เกิดต้นทุนสังคมสูงกว่าต้นทุนเอกชนหรือมีผลข้างเคียงภายนอก (Externalities) หรือตลาดมีขนาดจำกัดและกิจกรรมมีการประหยัดจากขนาดสูง ต้นทุนลด เมื่อขยายการผลิตจนอาจทำให้เกิดผู้ผลิตรายเดียวผูกขาด สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุผลให้รัฐหรือรัฐวิสาหกิจเข้ามามีบทบาทแทนเอกชน อย่างไรก็ตามตลาดไม่มีความสมบูรณ์ รัฐหรือรัฐวิสาหกิจก็ไม่มีความสมบูรณ์เช่นเดียวกัน ทุกฝ่ายล้วนมีข้อบกพร่อง ความบกพร่องนี้มีผลต่อผลลัพธ์ เช่น สวัสดิการสูงสุดของประชาชนหรือประสิทธิภาพแล้วแต่ว่าจะเน้นประเด็นไหน ในทางปฏิบัติการกำหนดยุทธศาสตร์หรือนโยบายว่าด้วยรัฐ รัฐวิสาหกิจ ควรไม่ควรทำอะไรมากน้อยแค่ไหนหรือให้เอกชนทำ จึงควรเป็นการเปรียบเทียบระหว่าง ตลาดซึ่งไม่สมบูรณ์กับรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งก็ไม่สมบูรณ์เช่นเดียวกัน แล้วเปรียบเทียบกันว่า ส่วนไหนให้ต้นทุนต่ำกว่าหรือสวัสดิการสูงกว่า ถ้ารัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพแต่จำเป็นต้องดำรงอยู่ ก็ต้องมีวิธีการหรือกลไกปรับปรุงประสิทธิภาพ ได้

แนวความคิดที่ว่ารัฐคำนึงถึงความผาสุกของปวงชนและประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งหรือผู้บริหาร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ มีจุดมุ่งหมายในการดูแลผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนเป็นที่ตั้งและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น เป็นสมมุติฐานหนึ่งในหลาย ๆสมมุติฐาน แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ที่มองโลกตามความเป็นจริง นำการเมืองเข้ามามีบทบาทปฏิสัมพันธ์กับเศรษฐศาสตร์หรือแนวความคิดสำนักทางเลือกสาธารณะหรือ Public choice ไม่ได้มองรัฐเป็นนามธรรมแต่ผู้มีส่วนได้เสียตัวละคร แม้มาทำกิจกรรมทางการเมืองหรือรับราชการล้วนเป็นปัจเจกชนหรือปุถุชนทั่ว ๆไปที่มีกิเลสตัณหา เป็นเป้าหมายของประโยชน์ส่วนตนไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะหรือสวัสดิการสูงสุด ในกรณีที่เป้าหมายนี้ชัดกัน ประโยชน์ส่วนตนอาจมาก่อนประโยชน์ส่วนรวมก็ได้ การเข้าใจและวิเคราะห์รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจจึงต้องทำในบริบทและความสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ กับสิ่งแวดล้อมทางการเมือง นักการเมืองและบริบทของความเป็นข้าราชการ(Bureaucracy) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ Bureaucracy ยังมีบทบาทที่สำคัญรัฐวิสาหกิจต้องศึกษาวิเคราะห์ในบริบทของสาธารณชน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตั้งแต่ แรงงาน ผู้บริโภค ชุมชนหรือแม้กระทั่งในบริบทของโลก เช่นความสำคัญของบรรษัทข้ามชาติ ในบริบทของการแข่งขัน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆต้องเผชิญ ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจเป็นผลผลิตที่เกิดจากเป้าหมายและปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การวิเคราะห์พฤติกรรมรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทและภาคเศรษฐกิจโดยรวมย่อมมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากกว่ากรณีของการวิเคราะห์บริษัทหรือธุรกิจเอกชน Bos (1986) เชื่อว่าแม้รัฐวิสาหกิจประเภทที่ต้องได้รับอิทธิพลจากกลไกตลาดหรือกลไกการแข่งขันกับภาคเอกชนก็ตาม รัฐวิสาหกิจจะมีพฤติกรรมและควรถูกวิเคราะห์ต่างจากบริษัทเอกชน ทั้งเอกชนและรัฐวิสาหกิจต่างมีขีดจำกัดในเรื่องต่าง ๆซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมขององค์กรทั้งสองประเภท Bos ไม่คิดว่าความแตกต่างในปัจจัยเรื่องความเป็นเจ้าของ (Ownership) คือปัจจัยสำคัญของความแตกต่าง แต่เขาคิดว่าความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมรัฐวิสาหกิจ เขาคิดว่ารัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในประเทศตะวันตกนั้นไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเหมือนเอกชน รัฐวิสาหกิจอาจมีขีดจำกัดกำหนดโดยอัตราผลตอบแทน ในเชิงหลักการรัฐวิสาหกิจควรมุ่ง

สวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social welfare maximization) ซึ่งเป็นเรื่อง Normative แต่ในความเป็นจริงหรือวิเคราะห์ในเชิง Positive รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมุ่ง Maximize เป้าหมายเฉพาะทางการเมืองและทางฝ่ายบริหาร รัฐวิสาหกิจอาจต้องตั้งราคาในขณะใดขณะหนึ่งเพื่อให้รัฐบาลในขณะนั้นชนะการเลือกตั้ง รัฐวิสาหกิจแม้จะมีอำนาจผูกขาดอาจไม่จำกัดผลผลิตเหมือนเอกชน แต่ต้องผลิตให้พอกับความต้องการกับอุปสงค์ทั้งหมดแม้จะขาดทุนก็ตาม ในธุรกิจเอกชน การขาดทุนหมายถึงการขาดประสิทธิภาพซึ่งฝ่ายบริหารหรือการจัดการต้องรับผิดชอบและสะท้อนถึงความไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารแต่รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนนั้น อาจจะเป็นต้นทุนที่รัฐบาลยอมรับสำหรับการบรรลุเป้าหมายอื่น เช่น เป้าหมายทางสังคมก็เป็นได้ รัฐวิสาหกิจอาจไม่สามารถโละคนงานที่มีมากเกินไปออกไปได้เหมือนในเอกชนเพราะขีดจำกัดทางการเมืองและแม้รัฐวิสาหกิจจะมีอำนาจผูกขาด โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจจะไม่ใช้อำนาจผูกขาดนี้สร้างกำไรหรือส่วนเกินสูงสุดเหมือนในเอกชนที่ไม่มีการควบคุมโดยรัฐบาล เหตุผลทางการเมืองจึงมีความสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจมาก ในรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ ปฏิสัมพันธ์ของตัวละครที่มุ่งความพอใจหรืออรรถประโยชน์ส่วนตนสูงสุด จนกำหนดเป็นพฤติกรรมรวมทั้งลักษณะธรรมาภิบาลรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการ พนักงานและ รัฐบาลผ่านคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่คุมรัฐวิสาหกิจ กลุ่มผลประโยชน์ ผู้บริโภคหรือสาธารณชนอาจส่งผลทั้งที่ดีและไม่ดีในบริบทของประสิทธิภาพในระดับจุลภาค รวมทั้งเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค

ในกรณีที่การแทรกแซงของรัฐวิสาหกิจ ส่งผลลบโดยรวมซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผลสุทธิทำให้ความล้มเหลวในภาครัฐเป็นต้นทุนทางสังคมสูงกว่าความล้มเหลวของตลาด ดุลยภาพหรือขนาดที่เหมาะสม ผลลัพธ์ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจจึงขึ้นอยู่กับโลกทัศน์และข้อเท็จจริงในหลายมิติดังนี้

3.1 แนวคิดและข้อเท็จจริงเรื่องผลของความเป็นเจ้าของโดยรัฐและเอกชนหรือแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน(Property Right)

ในเรื่องข้อเท็จจริง แม้จะมีความขัดแย้งกันอยู่บ้าง หลักฐานส่วนใหญ่พบว่า ในอุตสาหกรรมหรือธุรกิจประเภทเดียวกัน เอกชนมีประสิทธิภาพในเชิงต้นทุนต่ำกว่ากิจการหรือรัฐวิสาหกิจเกือบทั้งหมด เช่น 40 ใน 50 กรณีศึกษาของโดย Borcherding และคณะพบว่าอุปทานหรือต้นทุนของเอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่าอย่างชัดเจน อาจจะมีกิจการไฟฟ้าและการเก็บขยะที่ไม่ชัดเจนมาก [25] ในกิจกรรมตั้งแต่สายการบิน ธนาคาร รถเมล์ การเก็บหนี้ ดับเพลิง การเคหะ การประปา การเก็บขยะ มีบางกรณีของการเก็บขยะซึ่งมีไม่มากหรือมีไม่ชัดเจน มีทั้งเทศบาลและเอกชนที่มีประสิทธิภาพกว่า Wolf รายงานผลการวิจัยโดยใช้ตัวอย่างกว่า 20 ประเทศในช่วงทศวรรษ 70 และ 80 การวิจัยนี้ดำเนินการโดยธนาคารโลก และ Rand Corp งานวิจัยพยายามจะทดสอบประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจที่กลไกตลาดมีความสำคัญเมื่อเทียบกับขนาดของภาคที่ไม่ใช่กลไกตลาดหรือที่เรียกว่า Non market sector โดยใช้อัตราภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อ GDP เป็นตัวแปร เป้าหมายของการวิจัยเพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพในเชิงพลวัตมหภาคหรือ Macro economic efficiency พบสิ่งที่คล้องจองกันคือ ถ้า Non market sector ยิ่งสูง อัตราการเจริญเติบโตจะต่ำลง)

ในส่วนของแนวคิดเชิงทฤษฎี ทฤษฎีที่เน้นการอธิบายจากแนวคิดเรื่อง Property right มององค์การหรือ Firm สมัยใหม่สะท้อนถึงเครือข่ายในสัญญา (Nexus of Contracts เช่น ระหว่างผู้ถือหุ้น ผู้จัดการ คณะกรรมการ พนักงาน เจ้าหนี้ supplier หรือแม้กระทั่งลูกค้า) เพราะกำไรคือเป้าหมาย ความเป็นเจ้าของผ่านสิทธิตามกฎหมาย จึงสร้างแรงจูงใจที่ทำให้ผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้รับส่วนแบ่งกำไรท้ายสุดที่จัดสรร กำกับดูแลผู้บริหารหรือคณะกรรมการ ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นหรือผู้บริหารไม่ใช่คนเดียวกันหรือไม่ใช่ Entrepreneurial firm ผู้ถือหุ้นน่าจะมีแรงจูงใจในการกำกับดูแลกิจการโดยใช้สิทธิ์ในการควบคุมหรือสิทธิ์ในการออกเสียง (Voting หรือ Control right) และสนใจที่จะได้สิทธิในกระแสเงินสดจากเงินปันผล (Cash flow right) แรงจูงใจดังกล่าวน่าจะทำให้ผู้บริหารในฐานะตัวแทน (Agent) บริหารบริษัทอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มมูลค่าแก่ผู้ถือหุ้น ในฐานะตัวการ หรือนาย (Principal) จริงอยู่ตัวแทนและตัวการอาจมีเป้าหมายไม่ตรงกันในกรณีบริษัทเอกชนได้ จนเป็นปัญหาที่เกิดจากการมีต้นทุนจากตัวแทนหรือ Agency cost แต่ปัญหานี้มีมากหรือรุนแรงกว่าในกรณีขององค์การของรัฐทั้งประเภท bureaucracy หรือรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐคงมีเป้าหมายขององค์กรเองที่กำหนดขึ้นจากคนในองค์กรเหมือนปัจเจกชนหรือองค์กรอื่นๆ อาจมุ่งอรรถประโยชน์สูงสุดสำหรับผู้ที่มีบทบาทอำนาจตัดสินใจ ผู้บริหารหรือรัฐวิสาหกิจนี้เป็นตัวแทนของตัวการ (Principal) หรือเจ้านายที่แท้จริงคือประชาชนรวมทั้งผู้บริโภค เราอาจคิดว่ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่คุมรัฐวิสาหกิจ สามารถมองเป็นตัวการแทนประชาชนในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ แต่จริงๆแล้วเป็นการถูกต้องกว่าที่จะมองคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงล้วนเป็นตัวแทนหลายๆตัวแทน ที่ต่างฝ่ายต่างมีเป้าหมายผลประโยชน์โดยมีเจ้าของที่แท้จริงคือประชาชน ปัญหาคือประชาชนอาจดูเหมือนเป็นผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ (สมมติว่ารัฐวิสาหกิจไม่ได้นำหุ้นขายในตลาดหลักทรัพย์) แต่อย่างที่นักวิชาการชื่อ Aharoni (1982) กล่าวไว้ ประชาชนเป็นผู้ถือหุ้นที่ไม่มีใบหุ้น กำไรสูงสุดไม่ใช่เป้าหมายหลักของรัฐวิสาหกิจเสมอไปหรือทุกแห่ง และถึงแม้มีกำไร กำไรนั้นก็ไม่ได้โอนให้เป็นของประชาชนซึ่งต่างกับกรณีของผู้ถือหุ้นในบริษัทซึ่งสามารถจะขายหุ้นนั้นออกไปได้ ผู้บริโภคอาจไม่สามารถรับรู้ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจที่แท้จริงได้ ตราบใดที่ราคาและค่าบริการยอมรับได้โดยเฉพาะเมื่อได้รับการอุดหนุนจากรัฐ บ่อยครั้งผู้บริโภคไม่มีทางเลือก ผู้บริโภคอาจเอ็ดตะโรโวยวาย (Voice) หรือแม้กระทั่งถอนตัว (Exit) กรณีที่มีทางเลือก เช่น ไม่ชอบบริการรถไฟก็ไปใช้บริการรถขนส่ง แต่บ่อยครั้งที่พบในกรณีของประเทศไนจีเรียก็คือ กระนั้นก็ตามกิจการรถไฟที่ขาดทุนและบริการไม่ดีก็ไม่ถูกกดดันให้ต้องปรับปรุงเหมือนที่ควรเป็นในภาคเอกชนเพราะปัจจัยทางการเมือง (Hirschman 1978) ในสังคมประชาธิปไตยดูเหมือนผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะมีอำนาจแต่จริงๆแล้ว ดังที่นาย Aharoni ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่ามีตัวแทนจำนวนมากแต่ลึกๆแล้วเหมือนไม่มีตัวการหรือ Principal อย่างไรก็ตามขณะที่ประชาชนอาจขาดแรงจูงใจในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจก็มีตัวละครที่ให้ความสนใจกับองค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมากถ้ามีส่วนเกินทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่ตัวละครเหล่านี้เข้าถึงและดึงมาเป็นประโยชน์สำหรับตนได้ โดยเป็นวิธีการที่อาจเรียกว่าเป็นการคอร์รัปชั่นตามกฎหมายหรือคอร์รัปชั่นทางนโยบาย ตัวละครนี้ก็คือนักการเมืองนั่นเอง ขณะที่นักการเมืองก็เหมือนประชาชนที่ไม่สามารถได้ส่วนแบ่งจากกำไรของรัฐวิสาหกิจ จึงไม่สนใจ Cash flow right แต่อำนาจที่ให้แก่รัฐมนตรี

หรือนักการเมืองนั้นทำให้นักการเมืองสนใจใช้สิทธิในการกำกับหรือควบคุมหรือ Control right อย่างเต็มที่ แม้บ่อยครั้งรัฐวิสาหกิจนั้นอาจขาดทุนทางการเงินเป็นประจำ (เช่น ขสมก. รถไฟ) ตราบใดที่รัฐมนตรีหรือนักการเมืองสามารถเข้าถึงและได้รับส่วนแบ่งที่เกิดจากกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดจ้างจัดซื้อ การให้สัมปทาน การทำสัญญาร่วมการงาน การให้เช่าที่ดิน ทรัพย์สิน การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ การกู้เงินจากต่างประเทศ เป็นต้น) Andrei Shleifer เชื่อว่านักการเมืองที่แสวงหาประโยชน์จากองค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจใช้และให้ความสำคัญกับ Control right นี้มาก คอร์รัปชั่นทางการเมือง แม้ในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนไม่สามารถป้องกันและเอาผิดผู้กระทำผิดได้ จึงเป็นบ่อเกิดของคอร์รัปชั่นทางการเมืองที่สำคัญ

3.2 ผลของการมีหลาย ๆเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่มีจุดมุ่งหมายในเชิงการพาณิชย์ เช่น มุ่งการส่งเสริมอาจไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะวัดผลการดำเนินงานโดยเฉพาะความแตกต่างของเครื่องชี้ทางคุณภาพและทางปริมาณ เช่น งานวิจัย งานพัฒนา วิทยาศาสตร์พื้นฐาน เทคโนโลยี การส่งเสริมการกีฬาการท่องเที่ยว เป็นต้น รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดหรือผูกขาดสูงให้บริการเชิงพาณิชย์ เช่น สาธารณูปโภค การขนส่ง คมนาคม ต้องอยู่ภายใต้ความกดดันของความมีประสิทธิภาพในเชิงพาณิชย์ ขณะเดียวกันก็อาจจะต้องถูกคาดหวังจากนักการเมืองให้บรรลุเป้าหมายทางสังคม การกระจายรายได้ ช่วยเหลือคนจนซึ่งเป็นฐานคะแนนจำนวนมากส่งเสริมการจ้างงาน ให้บริการในภูมิภาคในชนบทที่ด้อยความเจริญ คาดหวังให้พยุงหรือกดราคาค่าบริการต่ำกว่าความเป็นจริงเพราะมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนและความกดดันทางการเมือง การมีหลายเป้าหมายดังกล่าว บ่อยครั้งเป้าหมายดังกล่าวก็ขัดกัน ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถถูกประเมินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุที่เป้าหมายไม่ชัดเจน การควบคุมมักเน้นรูปแบบของระบบราชการที่เน้นการไม่กระทำผิดไว้ก่อนการมีวิสัยทัศน์หรือสร้างผลงาน การควบคุมเน้นกระบวนการหรือวิธีการขั้นตอน (Process) มากกว่าผลลัพธ์ (Outcome) การมีหลาย ๆเป้าหมายและหลาย ๆหน่วยงานที่เป็นตัวแทนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กร รวมทั้งกระบวนการกำหนดเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจ ประชาชนในฐานะเจ้านายหรือตัวการที่แท้จริง

มีตัวแทนที่เป็นพันธมิตรกันอย่างหลวม ๆในหน่วยงานราชการและภาคประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เมือง อย่างไรก็ตาม วิธีการทำงาน วัฒนธรรมขององค์กรซึ่งเป็นผลผลิตที่สร้างมาจากประวัติศาสตร์อาจเกิดจากการมีผู้นำและคณะกรรมการที่มีวิสัยทัศน์ มีความซื่อสัตย์มุ่งสวัสดิการและสังคมส่วนรวมและไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง ดังเช่นที่เคยปรากฏกรณีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ขณะเดียวกันทฤษฎีในเชิงขององค์กรหรือบริษัทก็สามารถอธิบายพฤติกรรมผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจที่อาจมีเป้าหมายของตนเองเป็นอิสระจากหน่วยงานหรือตัวแทนอื่น การมีเป้าหมายหลาย ๆเป้าหมายไม่ชัดเจน เปิดโอกาสให้ผู้บริหารสามารถมีอิสระเลือกเป้าหมายของตนเองได้ง่ายขึ้น ขณะเดียวกันการกำกับควบคุมรัฐวิสาหกิจก็ทำยากขึ้น การไม่สามารถมีเป้าหมายที่เห็นพ้องต้องกันได้มักนำมาซึ่งการได้สภาวะสมดุลระหว่างความเป็นอิสระ (Autonomy) และการกำหนดความรับผิด (Accountability) นำไปสู่สถานะภาพที่ไม่มีใครอยากเห็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและจำเป็น ตราบใดที่

หลายองค์กรหรือหลายตัวแทนต่างมีเป้าหมายไม่ตรงกัน ทุกองค์กรไม่อยากเห็นการเปลี่ยนแปลงแล้วทุกฝ่ายถูกกระทบดีกว่าที่จะให้มันดำรงอยู่เหมือนที่เป็นอยู่โดยไม่ทำให้ใครเดือดร้อน เป็นสมมติฐานที่เรียกว่า อย่าหาเหาใส่หัวหรือ Don't rock the boat syndrome

เวลาที่เราพูดถึงผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหรือตัวองค์กรอาจไม่มุ่งให้เกิด Public Interest นั้นเราอาจจะกล่าวรวมๆว่ารัฐวิสาหกิจควรดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเลี้ยงตัวเองได้หรือมีกำไรมีผลต่อการกระจายรายได้ให้ดีขึ้น ต่อสังคมหรือต่อชุมชน และประการสุดท้ายบทบาทที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมี 2 มิติ **มิติแรก** คือ ประสิทธิภาพด้านการจัดการและเทคโนโลยีซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ Inputs กับ Outputs **มิติที่สอง** คือ ประสิทธิภาพด้านการจัดสรรทรัพยากรซึ่งหมายถึงว่าทรัพยากรมีการจัดสรรซึ่งถ้าไม่มีประสิทธิภาพถ้ามีการจัดสรรใหม่ คนจะมีสวัสดิการสูงขึ้น โดยไม่ทำให้คนอื่นมีสวัสดิการเลวลง ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรถ้ารัฐวิสาหกิจจะมีบทบาทนี้ หรือไม่ทำให้การจัดประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรถูกบิดเบือนราคาที่ผู้บริโภคจ่ายจะต้องสัมพันธ์กับต้นทุนของอุปทานสินค้า กิจกรรมของรัฐวิสาหกิจที่มีผลต่อราคาตลาดของสินค้าหรือมีผลต่อความแตกต่างระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ทางสังคมจะต้องถูกนำขึ้นมาพิจารณา ปกติสองมิติซึ่งประสิทธิภาพดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน เช่น ประสิทธิภาพที่เกิดจากการจัดสรรทรัพยากรนั้นโดยนัยย่อมมีประสิทธิภาพทางด้านการจัดการและเทคโนโลยีด้วยแต่ไม่จำเป็นในทางตรงกันข้าม ประเด็นสำคัญก็คือหลายๆองค์ประกอบของสังคมนั้นอาจจะมีการขัดกัน เช่น ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายการกระจายรายได้ หรือความต้องการที่จะให้รัฐวิสาหกิจเลี้ยงตัวเองได้กับกำไร หรือการกระจายรายได้ การจ้างพนักงาน จำนวนที่มากเกินความจำเป็นอาจถือว่าเป็นเครื่องมือการกระจายรายได้สำหรับกลุ่มคนหรือความจำเป็นที่ต้องคงอุตสาหกรรมนั้นๆไว้เพราะผลของการกระจายรายได้ทั้งๆที่อุตสาหกรรมนั้นอาจไม่มีประสิทธิภาพ หรือประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจอาจจะขัดกับนโยบายทางประสิทธิภาพ การคุมราคาน้ำมันหรือราคาสินค้าบางประเภทของรัฐวิสาหกิจ เพื่อช่วยเหลือแบ่งเบาภาระปัญหาของประชาชน อาจทำให้เกิดการใช้จ่ายหรืออุปสงค์สูงเกินความจำเป็นมีผลต่อเศรษฐกิจมหภาคเช่น กรณีน้ำมันที่ต้องนำเข้ามีผลต่อการขาดดุลการค้า เป็นต้น การมีหลายเป้าหมายดังกล่าวนี้ย่อมเป็นต้นทุนรัฐวิสาหกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และมีผลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และที่มีความสำคัญมากคือผลที่มีต่อแรงจูงใจและการควบคุมกำกับดูแล เวลาที่เป้าหมายไม่มีความชัดเจนขัดกันเอง บทบาทของการประเมินความรับผิดชอบก็มีปัญหา เมื่อใดที่การควบคุมและการกำกับดูแลอ่อนแอ ก็จะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ในองค์กรรัฐวิสาหกิจดำเนินงานเพื่อเป้าหมายของตนเองได้ง่ายขึ้นการมีเป้าหมายที่ชัดเจนจึงมีความสำคัญ

3.3 รัฐวิสาหกิจไม่ถูกกำกับทางวินัยทางการเงินหรือทางกลไกตลาด (Soft budget constraint)

ปกติหน่วยเศรษฐกิจในระดับจุลภาค เช่น ครัวเรือนหรือธุรกิจ การใช้จ่ายจะถูกกำหนดโดยมีขีดจำกัดมาจากรายได้เรียกว่ามี Budget Constraint คำๆนี้ไม่ใช่ลักษณะสมการทางบัญชีแต่เป็นสมมติฐานเชิงพฤติกรรมที่ผู้ตัดสินใจคาดหวังหรือคำนึงอยู่เสมอว่าการใช้จ่ายหรือรายจ่ายของหน่วย

เศรษฐกิจนั้นจะมาจากรายได้ในการขายสินค้าและบริการและหรือรายได้จากผลตอบแทนในสินทรัพย์ผู้บริการย่อมปรับการใช้จ่ายโดยคำนึงถึงทรัพยากรทางการเงินดังกล่าว นอกจากนี้ Budget Constraint นี้ถือเป็นตัวกำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับสถานภาพการเงินในอนาคตเมื่อการใช้จ่ายจริง ๆจะเกิดขึ้นเมื่อไรก็ตามที่เกิด Soft Budget Constraint Syndrome หมายความว่าความสัมพันธ์ที่เข้มงวดจริงจังระหว่างรายจ่ายกับรายได้ ถูกบั่นทอนทำให้อ่อนลงซึ่งมักจะเกิดกรณีที่รัฐทำหน้าที่เหมือนพ่ออุปถัมภ์ต่อองค์กร เช่น รัฐวิสาหกิจ บริษัทเอกชนหรือแม้แต่ครัวเรือนสิ่งที่พบก็คือเมื่อมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ส่วนที่ขาดดุลนั้นรัฐมักจะเข้ามารับผิดชอบและโอกาสที่จะล้มละลายนั้นมีต่ำมากที่สำคัญที่สุดความสัมพันธ์ใหม่นี้กำหนดเข้าไปในพฤติกรรมของผู้ตัดสินใจหรือผู้บริหารจนมองในเชิงความน่าจะเป็นเชิงสถิติว่าเมื่อใดที่มีการขาดดุลรัฐจะมาอุ้มหรือดูแล (Kornai 1986) มีหลายวิธีที่ Budget Constraint ถูกทำให้ Soft เช่น ผ่านการต่อรองการ Lobby ไม่ว่าจะเป็นการผ่านทาง งบประมาณของรัฐ การเงิน เช่นสินเชื่อเงินกู้ที่มีสภาพผ่อนปรนการกำหนดราคาสินค้า ผลก็คืออุปสงค์มักจะสูงเกินไปองค์กรมีประสิทธิภาพต่ำ

3.4 พฤติกรรมด้านบวกและลบของ Bureaucracy

Weber เชื่อว่า Bureaucracy เป็นกลไกของสังคมสมัยใหม่ที่สามารถจัดการกับปัญหาความต้องการของสังคมยุคใหม่เพราะองค์กรปกครองด้วยกฎเกณฑ์มีลำดับการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับผู้ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจาก การใช้อำนาจหรือ Authority การใช้ผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพในระบบที่เป็นเหตุเป็นผล ระบบราชการทุกแห่งในโลกมักมีปัญหา (อย่างน้อยในสายตาของผู้ใช้บริการว่าไม่มีประสิทธิภาพ ใหญ่โตเทอะทะ แรงจูงใจ ขวัญกำลังใจแม้กระทั่งอุดมการณ์ คุณค่า การกำกับดูแลควบคุมย่อมเป็นปัจจัยที่กำหนดผลและคุณภาพขององค์กร เศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics) เชื่อว่ามนุษย์เห็นแก่ตัว มีขีดจำกัดในความรู้และใช้เหตุใช้ผลแบบจำกัดเพื่อให้ได้ความพอใจในระดับหนึ่ง (Satisficing) มากกว่าที่จะมุ่งได้มาซึ่งความพอใจสูงสุดสร้างและเข้ามาอยู่ในองค์กร (ในมิติของระบบสัญญา) เพื่อลดต้นทุนการทำธุรกรรมที่เกิดจากตลาด ปัญหาขององค์กรทั้งเอกชนและรัฐล้วนเกิดจากการที่มนุษย์ไม่สามารถคาดเดาและมีข้อมูลปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตโดยร่างสัญญาที่มีความสมบูรณ์ ดูแลปัญหาข้างต้นได้หมดและมีต้นทุนสูง ต้นทุนนี้ในบริบทของปัญหาตัวการ ตัวแทนก็เป็น Agency cost ส่วนหนึ่งจะมีมนุษย์ที่ฉวยโอกาส (Opportunism) เสมอ โดยวิธีซิกแซก ใช้เล่ห์เหลี่ยม วิชามาร เมื่อโอกาสอำนวย(Williamson 1982) อย่างไรก็ตามองค์กรได้ประโยชน์จากการทำงานเป็นทีมแต่ผลของการได้ประโยชน์จากทีมก็คือเปิดโอกาสให้มีการ “Shirk” ซึ่งก็มีต้นทุนที่ต้องใช้กำกับทีม (Alchian และ Demsetz 1972)วิธีแก้เพื่อให้เกิดแรงจูงใจและประสิทธิภาพทางหนึ่งก็คือการจ่ายค่าจ้าง ให้สูงกว่าประสิทธิภาพหรือที่เรียกว่า Efficiency Wage เพื่อลดแรงจูงใจของทางเลือกของงานจากแหล่งอื่นหรือเพิ่มต้นทุนของการตกงาน (Greenwald และ Stiglitz 1987) ปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากแรงงานรวมตัวกันสร้างอำนาจการต่อรองและใช้พลังการเมืองเป็นเครื่องมือทำให้รายได้และสิทธิประโยชน์ของแรงงานภาครัฐวิสาหกิจของไทยสูงกว่าระบบราชการ นักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่เชื่อว่าระยะยาวองค์กรจะปรับตัวเข้าถึงประสิทธิภาพเสมอ ปัญหาคืออาจต้องใช้เวลายาวมากดังที่เราได้เห็นในชีวิตจริงขององค์กรที่ขาดคุณภาพโดยขาดแรงเฉื่อยทางสถาบันมาเปลี่ยนแปลงองค์กร

คือที่รวมหรือพันธมิตรของปัจเจกที่เห็นแก่ตัวจำนวนมาก อาจชอบชีวิตที่สบายๆ มากกว่าการที่ต้องทำงานหนัก แม้รัฐวิสาหกิจนั้นจะขาดทุนก็ตาม และไม่เดือดร้อนกับการที่จะเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นแก่ส่วนรวม ตราบใดที่ผลประโยชน์และชีวิตส่วนตัวดีอยู่แล้ว (เช่นพอใจกับเงินเดือนที่สูงเมื่อเทียบกับงาน) ด้วยเหตุนี้เราจึงเห็นองค์กรที่มีอำนาจหรือผูกขาดในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีเป้าหมายภายในขององค์กร มุ่งเติบโตขยายงาน ขยายคนและงบประมาณและมีต้นทุนที่สูงโดยสูงกว่าเหตุผลที่ควรเป็นทางเศรษฐศาสตร์ (ไกรยุทธ์ 1987 Wolf 1988 Wintrobe 1997) นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลที่เชี่ยวชาญของมนุษย์และองค์กร Herbert Simon เชื่อว่าในชีวิตจริงความเห็นแก่ตัวของมนุษย์จะไม่ใช่แบบที่วาดภาพโดยเศรษฐศาสตร์กระแส Neo Classic มนุษย์มีขีดจำกัดในการได้มาซึ่งข้อมูลความรู้และสารสนเทศจึงตัดสินใจแบบลองผิดลองถูกและทำโลกที่สลับซับซ้อนให้ง่ายขึ้นโดยอิงตนเองกับองค์กร(Organization) และดูว่าองค์กรมีเป้าหมายอย่างไรในการกำหนดพฤติกรรมของตน ความสำคัญขององค์กรในระบบกลไกตลาดในทัศนะของเขาจึงมีความสำคัญมากกว่าที่นักเศรษฐศาสตร์คิด ทางด้านลบที่เป็นต้นทุนทางสังคมสูงมากของ Bureaucracy ในบริบทของประเทศไทยก็คือ กรณีที่นักการเมืองมีพฤติกรรมคอร์รัปชั่นสูง(Political Corruption) ครอบงำและมีอิทธิพลเหนือข้าราชการระบบราชการ ข้าราชการระดับสูงไม่เข้มแข็งพอที่จะต้านทานและถ่วงดุลพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องและการฉ้อโกงของนักการเมือง ระบบข้าราชการขาดความเป็นอิสระและร่วมฉ้อโกงกับนักการเมือง (Bureaucratic Corruption) ข้าราชการขาดค่านิยมซึ่งหยิ่งในศักดิ์ศรีภูมิใจในอาชีพของตนเอง ไม่ก้มหัวให้แก่ข้าราชการ นอกจากนี้โครงสร้างและกลไกในระบบตำรวจและอัยการอ่อนแอ นักการเมืองระดับสูงตั้งแต่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจแฝงจากตำแหน่งปกปิดปกป้องกระบวนการสอบสวนประชาชนไม่ใส่ใจหรือยอมรับวัฒนธรรมคอร์รัปชั่นของนักการเมือง สื่อสาธารณะไม่เข้มแข็งในการตรวจสอบ การฉ้อโกงของนักการเมือง ทั้งหมดนี้ทำให้นักการเมืองสามารถใช้รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งที่มาของความมั่งคั่งสำหรับตนเองและพรรคการเมือง ทางด้านบวกของการปรับตัวในทางที่ดีก็คือ Bureaucracy ก็อาจถูกกดดันด้วยภาวะการแข่งขันของระบบเครือข่าย(Bureaucratic Network)ในภาครัฐด้วยกันเองหรือการแข่งขันภายในองค์กรนั้นๆ ระบบความไว้เนื้อเชื่อใจที่มีต่อกัน(Trust)เป็นทุนทางสังคมและการใช้ระบบAuthorityให้เป็นคุณและสร้างแรงจูงใจให้แก่ลูกน้อง

3.5 เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องของพวกพ้อง (Political Cronyism)

ระบบพวกพ้องในที่นี้หมายถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาศัยความใกล้ชิดหรือใช้อิทธิพลผู้มีอำนาจตัดสินใจ ในภาครัฐบาล ได้รับการปฏิบัติมีลักษณะที่ได้เปรียบผู้อื่นในการเข้าถึงทรัพยากรหรือนโยบายที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจและรัฐบาลมีบทบาทในการกำหนด เนื่องจากรัฐมีอำนาจในการกำหนดลักษณะความแน่นอน การเข้าถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน(Property Right) แก่เจ้าของทรัพย์สินประเภทต่างๆในภาคเอกชนและทรัพย์สินดังกล่าวมีจำกัด มีค่าทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อการผูกขาดเกิดขึ้นตามมาจากนโยบายหรือสัญญาสัมปทานที่ทำกับรัฐผ่านองค์กรประเภทรัฐวิสาหกิจ นักการเมืองที่มีอำนาจตัดสินใจในด้านกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวย่อมสามารถขอร่วมส่วนแบ่งในมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับเอกชนที่ได้รับการปฏิบัติใดๆที่มีลักษณะเป็นอภิสิทธิ์ มูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจหรือกำไรที่เกิน

ปกติที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ที่มักตามมากับการผูกขาด สามารถเป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศและการกระจายรายได้ **ประการแรก** ระบบพวกพ้องทำให้การใช้ทรัพยากรถูกบิดเบือนไม่มีประสิทธิภาพเพราะผู้ที่จะลงทุนจะต้องเป็นผู้ที่ได้ผลตอบแทนสูงจากอภิสิทธิ์เท่านั้นนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและจำเป็นต้องมีค่าเช่าทางเศรษฐกิจเพื่อแบ่งปันกัน การแสวงหาค่าเช่ากลายเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับชีวิตทางเศรษฐกิจ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจซึ่งต้องใช้ทรัพยากรซึ่งจะสูงขึ้นเรื่อยๆ อุตสาหกรรมที่ควรจะมีการแข่งขันก็ถูกผูกขาดเป็นเวลานาน ผู้ประกอบการที่มีทักษะและมีฝีมือแต่ไม่มีหรือไม่ใช้เส้นสายทางการเมืองถูกกีดกันหรือปิดโอกาส[26] **ประการที่สอง** ตัวละครในระบบพวกพ้องมักมีมิติของเวลาเช่นการลงทุนหรือการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจค่อนข้างสั้นต้องการผลตอบแทนสูงในโครงการหรืออุตสาหกรรมที่ไม่ Productive มากเพราะระบบพวกพ้องแบบไม่ยั่งยืนเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ซึ่งต่างกับระบบเศรษฐกิจที่กติกาและกลไกทางสถาบันมีความโปร่งใสชัดเจนกติกามีความต่อเนื่องระบบพวกพ้องแม้ในระบบการเมืองประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีลักษณะอำนาจนิยมทำให้เกิดการฉ้อฉลในอำนาจได้ง่ายระบบพวกพ้องหรือ คอร์รัปชั่นจึงเป็นของคู่กัน **ประการที่สาม** ผลที่มีต่อการกระจายรายได้แล้ว ระบบทุนนิยมพวกพ้องที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจแบ่งปันกันระหว่างนักการเมืองและพวกพ้องนั้นนอกจากไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเพราะว่าในระบบพวกพ้องผู้ลงทุนมักต้องได้อภิสิทธิ์ เช่นการผูกขาดจากสัมปทานเพื่อจะให้ได้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นแรงจูงใจในการลงทุนแนวโน้มก็คือผู้ได้สัมปทานจะตั้งราคาสูงกว่าราคาที่สะท้อนการแข่งขันที่การเข้าออกเป็นไปอย่างเสรีรายได้ถูกโอนจากผู้ใช้บริการ สู่เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นของบริษัท

Anne O. Krueger (2002) ให้ข้อสังเกตว่าลักษณะอภิสิทธิ์ของผู้ที่ใช่เส้นสายกับนักการเมืองที่มีอำนาจที่ได้รับประโยชน์นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นการโอนทรัพยากรโดยตรง เช่น ได้ภาษีหรือเงินอุดหนุนแต่สามารถเป็นรูปแบบที่หลากหลายเช่น การได้ดำเนินธุรกิจกับรัฐ การทำสัญญาจัดจ้างจัดซื้อกับรัฐบาล สัมปทานผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด การได้สิทธิในการนำเข้าสินค้า หรือการที่นักการเมืองใช้อิทธิพลเส้นสายทำให้ได้มาซึ่งสินเชื่อ เช่น จากธนาคารของรัฐในปริมาณและเงื่อนไขที่ดีหรือไม่ควรได้รับการอนุมัติสินเชื่อถ้าพิจารณาโดยปราศจากอิทธิพลทางการเมือง กรณีของธนาคารกรุงไทยที่มีการปล่อยสินเชื่อให้กับนักการเมืองอย่างไม่รอบคอบจนธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสั่งการให้ตั้งสำรองและมีการเปลี่ยนแปลงผู้จัดการใหญ่ของธนาคารกรุงไทยจนเป็นเรื่องฟ้องร้องในศาลเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของ Political Cronyism ในบางประเทศกลุ่มเอเชียตะวันออก รัฐบาล เชื่อว่าบริษัทขนาดใหญ่จะเป็นกลไกความเจริญเติบโตที่สำคัญก็มักจะได้รับความช่วยเหลือ Anne O. Krueger มองกรณีของรัฐวิสาหกิจในหลายประเทศที่ขาดประสิทธิภาพมีผลในทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคล้ายๆกับผลของระบบพวกพ้องในประเด็นเรื่องของผลลัพธ์ เช่น รัฐวิสาหกิจมักมีผลการดำเนินงานที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ซึ่งไม่ใช่ปัจจัยของการแข่งขันตามกลไกของการตลาด ถึงแม้ว่าต้นทุนของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาอาจจะมองเห็นได้ง่ายกว่าเพราะต้องพึ่งงบประมาณขณะที่ต้นทุนของระบบพวกพ้องเช่นที่เกิดจากการผูกขาด การให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรม ฯลฯ อาจมองไม่เห็นได้ชัดเท่าหลายรัฐวิสาหกิจถ้าประเมินให้ถูกต้องมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ติดลบ

ตารางที่ 1.1 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ [1/]

หน่วย: ล้านบาท

		2543	2544	2545	2546	2547	2548p
1	รายได้	1,185,183	1,328,059	1,720,715	1,564,262	1,718,315	2,299,092
2	รายได้จากการดำเนินงานและไม่ใช่ดำเนินงาน	1,142,443	1,254,242	1,689,814	1,519,866	1,721,780	2,209,875
3	บวก : รายได้อื่นๆ	35,971	72,899	36,586	39,498	-17,516	71,722
4	บวก : เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	7,840	11,168	8,941	10,436	14,787	27,888
5	หัก : กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน	1,071	10,250	14,627	5,538	736	10,393
6	รายจ่าย	1,015,971	1,105,405	1,456,606	1,282,042	1,422,375	1,905,480
7	รายจ่ายจากการดำเนินงานและไม่ใช่ดำเนินงาน	1,072,051	1,152,503	1,531,185	1,363,534	1,541,809	2,019,708
8	บวก : รายจ่ายอื่นๆ	16,116	23,000	-3,562	23,114	120	4,850
9	หัก : ค่าเสื่อมราคา	59,968	64,156	70,330	101,552	107,907	115,621
10	หัก : ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน	12,228	5,942	688	3,054	11,648	3,457
11	ภาษีเงินได้นิติบุคคล	4,409	6,667	12,756	29,781	32,541	37,755
12	กำไร (หรือขาดทุน) (line 2-7-11)	65,983	95,071	145,873	126,551	147,430	152,413
13	เงินปันผลและรายได้นำส่งรัฐ	39,213	58,167	49,481	51,515	56,550	84,640
14	โบนัส	2,462	2,497	1,542	3,396	5,144	5,295
15	รายได้ในรูปของเงินสด (line 1-6-11-13-14)	123,128	155,323	200,330	197,528	201,706	265,921
16	รายจ่ายลงทุน	202,318	171,744	100,957	132,945	182,905	325,797
17	ดุลเงินสด	-79,190	-16,421	99,373	64,583	18,800	-59,876
18	การชดเชยสุทธิ	79,190	16,421	-99,373	-64,583	-18,800	59,876
19	กู้จากต่างประเทศ (สุทธิ)	6,063	-7,152	-34,571	-47,633	-58,802	-10,806
20	กู้ในประเทศ (สุทธิ)	80,847	15,350	-22,841	-15,133	78,031	59,268
21	อื่นๆ 2/	-7,720	8,223	-41,961	-1,817	-38,030	11,414

1/ ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจที่มิใช่สถาบันการเงินจำนวน 42 แห่งและเป็นปีงบประมาณ

2/ รวมการเปลี่ยนแปลงของเงินทุนหมุนเวียนและการเปลี่ยนแปลงของเงินสดและเงินฝากธนาคารและอื่นๆ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 1.2 ดุลการออม การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย : พันล้านบาท

	แผน 2 (2510-2514)	แผน 3 (2515-2519)	แผน 4 (2520-2524)	แผน 5 (2525-2529)	แผน 6 (2530-2534)	แผน 7 (2535-2539)	แผน 8 (2540-2544)	2545-2547
การออมเฉลี่ย	1.71	2.76	4.03	19.26	46.67	67.94	77.06	165.19
การลงทุนเฉลี่ย	2.42	5.21	22.25	31.80	55.32	141.52	175.84	196.71
การเกินดุลหรือขาดดุลเฉลี่ย	-0.71	-2.45	-18.18	-12.76	-9.86	-91.26	-107.72	-33.77
เปอร์เซ็นต์เฉลี่ยเทียบกับการลงทุน	27.44	44.87	77.52	40.11	18.80	64.34	60.80	17.58

ที่มา : คำนวณจากบัญชีเศรษฐกิจเงินทุน

ตารางที่ 1.3 กำไรสุทธิก่อนภาษีของรัฐวิสาหกิจปี 2543 –2547 (ไม่รวมธปท. และกองทุนฟื้นฟูฯ)*

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	2543	2544	2545	2546	2547
กำไรสุทธิก่อนภาษี	149,184	95,508	153,952	176,581	200,152
พลังงาน	44,205	52,065	73,035	93, 362	120,144
	(34.1)	(54.7)	(47.4)	(52.8)	(60.0)
สถาบันการเงิน	84,915	7,626	24,484	29,528	34,661
	(56.4)	(8.0)	(15.8)	(16.67)	(17.4)
สื่อสาร	10,166	20,962	28,510	25,663	23,630
	(6.7)	(22.0)	(18.6)	(14.5)	(11.8)
อุตสาหกรรม	5,798	6,362	6,115	6,736	6,852
	(3.8)	(6.6)	(3.9)	(3.8)	(3.4)
ขนส่ง	1,688	6,422	17,728	15,047	7,055
	(1.0)	(6.7)	(11.5)	(8.5)	(3.5)
สาธารณูปการ	1,410	1,596	2,778	.3,713	4,072
	(0.94)	(1.6)	(1.76)	(2.10)	(2.00)
พาณิชย์และบริการ	826	646	583	654	1,902
	(0.5)	(0.67)	(0.37)	(0.37)	(0.95)
สังคมและเทคโนโลยี	540	320	433	685	785
	(0.36)	(0.33)	(0.28)	(0.38)	(0.39)
เกษตรและทรัพยากร	-370	-497	278	1,185	1,044
			(0.18)	(0.67)	(0.52)

หมายเหตุ: * ข้อมูลในวงเล็บคือร้อยละ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 1.4 กำไร(ขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ)

หน่วย: ล้านบาท

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ปี 2531		ปี 2536		ปี 2541		ปี 2546		ปี 2548	
	กำไร	สัดส่วนต่อกำไรรวม	กำไร	สัดส่วนต่อกำไรรวม	กำไร	สัดส่วนต่อกำไรรวม	กำไร	สัดส่วนต่อกำไรรวม	กำไร	สัดส่วนต่อกำไรรวม
1.ประเภทหารายได้ให้รัฐ	5,304.65	16.28	3,936.83	5.31	6,617.96	22.66	6,554.73	4.47	8,119.42	4.76
โรงงานยาสูบ										
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล										
2.ประเภทสาธารณูปโภค	9,959.14	30.56	26,933.14	36.30	34,413.45	117.83	44,694.83	30.5	22,799.01	13.37
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค										
การไฟฟ้านครหลวง										
การประปาส่วนภูมิภาค										
การประปานครหลวง										
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย										
3.ประเภทเชิงพาณิชย์	13,676.78	41.97	35,451.14	47.78	-18,718.27	64.09	83,162.18	56.75	127,764.08	74.9
บริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน)										
บริษัทการบินไทย จำกัด(มหาชน)										
บริษัท อสมท.จำกัด(มหาชน)										
ธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน)										
บริษัท ทีโอที จำกัด(มหาชน)										
บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด(มหาชน)										
บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด(มหาชน)										
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน)										
บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่										
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย										
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย										
4.รัฐวิสาหกิจประเภทอื่น	3,647.63	11.19	7,866.38	10.6	6,893.91	23.60	12,109.77	8.26	11,886.95	6.97

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลศูนย์สารสนเทศ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 1.5 จำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจ ต่อ เจ้าหน้าที่รัฐ

หน่วย : จำนวนคน

	2513	2516	2519	2522	2523	2524	2525	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
พนักงานรัฐวิสาหกิจ	128,000	142,000	152,000	208,000	223,000	233,000	243,000	302,353	304,561	303,745	299,506	301,646	288,116	286,898	284,673	278,308	272,549	270,603
พนักงานของรัฐบาล	NA	474,000	576,000	788,000	847,000	889,000	933,000	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1,204,772	1,195,695	1,177,296	1,480,000	NA
สัดส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจ / รัฐบาล	NA	29.96	26.39	26.40	26.33	26.21	26.05	NA	NA	NA	NA	NA	NA	23.81	23.81	23.64	18.42	NA

หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2513-2525 มาจาก "รัฐวิสาหกิจไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต". สัมมนาวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 26-27 มกราคม 2527

ที่มา :1. ข้อมูลปี 2532-2537 มาจากเอกสารงบประมาณ, รายงานการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2540 (ตาราง 4-2 ข้อมูลรวมของรัฐวิสาหกิจ)

2. ข้อมูลปี 2538 มาจาก ฝ่ายบริหารทั่วไป สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ ซึ่งเป็นข้อมูล ณ วันที่ 28 กรกฎาคม 2543

3. ข้อมูลปี 2539-2540 มาจาก ฝ่ายบริหารทั่วไป สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ ซึ่งเป็นข้อมูล ณ วันที่ 1 พ.ค. 2544

4. ข้อมูลปี 2541-2548 มาจากศูนย์สารสนเทศ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ข้อมูล ณ.วันที่ 3 มี.ค. 49

ตารางที่ 1.6 แหล่งรายได้ของรัฐในอดีต (มูลค่าล้านบาท)

ที่มา	2435	2458	2470	2484	2493
ภาษีทางตรง(ที่ดิน, Capitation เงินได้)	1.47	15.91	22.88	3.30	111.98
ภาษีทางอ้อม(อากรขาเข้า-ออก, สรรพสามิต ,การพนัน)	8.6	22.7	34.0	64.6	1104
สัมปทาน(ป่าไม่,เหมืองแร่)	0.68	4.04	8.55	15.14	82.66
รัฐวิสาหกิจ(รวม)	2.48	21.40	33.60	48.10	645.7
- ฝิ่น	2.48	16.56	18.18	14.27	110.15
- บริการพาณิชย์	-	4.84	15.42	33.83	395.55
- จำหน่ายข้าว	-	-	-	-	140.0
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ	0.26	5.56	8.2	16.7	118.1
อื่นๆ	1.89	4.72	10.14	13.1	65.9
รวมรายได้	15.38	74.36	117.44	161.0	2,139.3
สัดส่วนรายได้ของรัฐวิสาหกิจต่อรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ)	16.12	28.77	28.6	29.8	30.18

ที่มา:James C. Ingram ; บทที่ 8, ตารางที่ 15, หน้า 185

ตารางที่ 1.7 จำนวนรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2500 และ พ.ศ.2503

กระทรวง	จำนวนรัฐวิสาหกิจปี 2500	จำนวนรัฐวิสาหกิจปี 2503
อุตสาหกรรม	47	15
มหาดไทย	30	6
เกษตร	18	7
คลัง	10	16
กลาโหม	6	10
การศึกษา	6	0
สาธารณสุข	6	1
คมนาคม	5	7
เศรษฐการ	4	25
อื่นๆ	9	13
รวม	141	100

ที่มา: ข้อมูลปี 2500 จาก Riggs ตารางที่ 27 หน้า 305: ข้อมูล ปี2503 จาก Suehiro บทที่3 หน้า3-8

ตารางที่ 1.8 บทบาทของทหารในธุรกิจ พ.ศ.2475-2503

กลุ่ม	การเงินธนาคาร	อุตสาหกรรมและขนส่ง	การค้า	รวม(จำนวนบริษัท)
คณะราษฎร์	18	6	8	32
ราชครู	10	15	7	32
สี่เสาเทเวศร์(สฤษดิ์ ประภาส)	12	15	10	37

ที่มา: Akira Suehiro ; 2528 บทที่ 3 หน้า3-5

ตารางที่ 1.9 เปรียบเทียบจำนวนหุ้นที่ถือโดยรัฐบาลกับเอกชนในวิสาหกิจต่าง ๆ ที่คณะราษฎรก่อตั้งขึ้น

บริษัท	รายงานเมื่อปี	จำนวนหุ้นทั้งหมด	จำนวนหุ้นของรัฐบาล	จำนวนหุ้นของเอกชน
1.ข้าวไทย	2481	5,000 (100)	5,000 (100)	-
2.ค้าพืชผลไทย	2482	500 100	255 (51)	245 (49)
3.ธนาคารเอเชียฯ	2491	10,000 (100)	6,210 (62)	3,790 (38)
4.ประมงไทย	2483	10,000 (100)	9,925 (99)	75 (1)
5.เดินเรือไทย	2483	30,000 (100)	21,000 (70)	9,000 (30)
6.ไทยเดินเรือทะเล	2483	100,000 (100)	100,000 (100)	-
7.ธนาคารมณฑล	2488	100,000 (100)	95,822 (96)	4,178 (4)
8.ไทยเศรษฐกิจประกันภัย	2492	40,000 (100)	16,310 (41)	23690 (59)
9.พืชกสิกรไทย	2486	10,000 (100)	4,700 (47)	5,300 (53)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บคือร้อยละของจำนวนหุ้นทั้งหมด

ที่มา:สังศิต พิริยะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย 2475-2503 2526 หน้า 86-87 อ้างใน เศรษฐกิจไทยในช่วง 2475-2488 โดย ร.ศ.แล ดิลกวิทยรัตน์ หน่วยที่ 5 เอกสารการสอนชุดวิชา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เศรษฐกิจไทย หน่วยที่ 1-7

ตารางที่ 1.10 รายชื่อคณะกรรมการในวิสาหกิจต่าง ๆของรัฐที่มาจากคณะราษฎร และเป็นรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. 2475-2490

บริษัท	รายนามกรรมการ
ข้าวไทย	นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ หลวงเสรีเริงฤทธิ์ นายวณิช ปานะนนท์ นายทวี ตะเวทิกุล นายดิเรก ชัยนาม
ประมงไทย	นายทวี บุณยเกตุ
เดินเรือไทย	พล.ร.ต.หลวงสินธุสงครามชัย นายเล้ง ศรีสมวงศ์ หลวงเสรีเริงฤทธิ์
ไทยเดินเรือทะเล	พล.ร.ต.หลวงสินธุสงครามชัย หลวงเสรีเริงฤทธิ์ หลวงพรหมโยธี ดิเรก ชัยนาม
ค้าพืชผลไทย	หลวงเสรีเริงฤทธิ์
ค้าพืชผลอีสาน	หลวงเสรีเริงฤทธิ์
ค้าพืชผลเหนือ	หลวงเสรีเริงฤทธิ์
พืชกสิกรรม	นายควง อภัยวงศ์ นายขจร ปานะนนท์
ธนาคารเอเชียฯ	นายเล้ง ศรีสมวงศ์ นายวิจิตร ลุตินานนท์ นายทวี ตะเวทิกุล
ธนาคารมณฑล	นายวณิช ปานะนนท์ หลวงเสรีเริงฤทธิ์
ไทยเศรษฐกิจประกันภัย	นายวณิช ปานะนนท์ หลวงเสรีเริงฤทธิ์

ที่มา สังศิต พิริยะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย หน้า 90-91 อ้างใน เศรษฐกิจไทยในช่วง 2475-2488 ร.ศ.แล ดิลกวิทยรัตน์ หน่วยที่ 5 เอกสารการสอนชุดวิชา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เศรษฐกิจไทย หน่วยที่ 1-7

ตารางที่ 1.11 รัฐทุนในประเทศและต่างประเทศใน 100 บริษัทใหญ่ที่สุดในประเทศไทยในปี 2522

	สินทรัพย์		ยอดขาย	
	จำนวนบริษัท	มูลค่า(ล้านบาท)	จำนวนบริษัท	มูลค่า(ล้านบาท)
ทุนรัฐ	19	206,617(36.3)	19	54,271(22.8)
ทุนภายในประเทศ	52	304,279(53.6)	44	75,979(31.9)
ทุนบรรษัทต่างประเทศ	29	57,261(10.1)	37	107,652(45.3)
รวม	100	578,157(100.0)	100	237,902(100.0)

ตัวเลขที่อยู่ในวงเล็บคือเปอร์เซ็นต์

ที่มา : Suehiro บทที่ 7 ตารางที่ 7.2 หน้า 7-10

ตารางที่ 1.12 ภาพจากอดีต การเปลี่ยนสภาพองค์กรของรัฐวิสาหกิจ

ชื่อ	ปีการจัดตั้ง	โอนทรัพย์สินจาก	สังกัด
ธนาคารออมสิน	2489	คลังออมสิน กรมไปรษณีย์โทรเลข	กระทรวงการคลัง
การท่าเรือแห่งประเทศไทย	2494	สำนักงานท่าเรือกรุงเทพ กรมการขนส่ง	กระทรวงคมนาคม
การรถไฟแห่งประเทศไทย	2494	กรมรถไฟ	กระทรวงคมนาคม
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	2496	-	กระทรวงการคลัง
องค์การสะพานปลา	2496	กรมการประมง	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	2497	กองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลข	กระทรวงคมนาคม
การไฟฟ้านครหลวง	2501	กองไฟฟ้านครหลวง กรมโยธาเทศบาล และการไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงมหาดไทย
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	2503	องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	กระทรวงมหาดไทย
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	2511	การไฟฟ้ายันฮี การลิกไนท์และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ	สำนักนายกรัฐมนตรี
สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	2503	-	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
องค์การเภสัชกรรม	2509	กองโอสถศาลา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์และโรงงานเภสัชกรรม กระทรวงสาธารณสุข	กระทรวงสาธารสุข
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	2509	-	กระทรวงการคลัง
การประปานครหลวง	2510	กองประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล การประปานครนนทบุรีของกองประปาภูมิภาค กรมโยธาเทศบาล การประปานครธนบุรี ของเทศบาลธนบุรี และหมวดการประปาเทศบาล	กระทรวงมหาดไทย

ชื่อ	ปีการจัดตั้ง	โอนทรัพย์สินจาก	สังกัด
		เมืองสมุทรปราการ ของเทศบาลเมืองสมุทรปราการ	
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	2517	สำนักงานสลากกินแบ่ง กระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลัง
การสื่อสารแห่งประเทศไทย	2519	กรมไปรษณีย์โทรเลข นอกจากสำนักงานเลขานุการกรม กองสื่อสารระหว่างประเทศ กองแผนงาน และสำนักงานบริหารความถี่วิทยุ	กระทรวงคมนาคม
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	2521	กรมการพลังงานทหาร โรงกลั่นน้ำมัน องค์การเชื้อเพลิง องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย	กระทรวงอุตสาหกรรม
การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	2522	สนามบินดอนเมืองกองทัพอากาศ กรมการบินพลเรือนกองทัพอากาศ กรมการบินพาณิชย์ กองทัพอากาศ	กรทรวงคมนาคม
การประปาส่วนภูมิภาค	2522	กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข	กระทรวงมหาดไทย
องค์การตลาด	2496	-	กระทรงมหาดไทย
องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	2496	-	กระทรวงคมนาคม
องค์การสวนสัตว์	2497	เทศบาลนครกรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย	สำนักนายกรัฐมนตรี
องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป	2498	-	กระทรวงกลาโหม
องค์การฟอกหนัง	2498	-	กระทรวงกลาโหม
องค์การแบตเตอรี่	2498	-	กระทรวงกลาโหม
องค์การคลังสินค้า	2498	กองคลังสินค้า กรมการค้าภายใน	กระทรวงพาณิชย์
องค์การทอผ้า	2498	-	กระทรวงกลาโหม
องค์การแก้ว	2498	-	กระทรวงกลาโหม
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	2499	กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรฯ	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น	2501	โรงงานห้องเย็นและโรงน้ำแข็ง กระทรวงเกษตรฯ	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว	2502	-	สำนักนายกรัฐมนตรี
องค์การเชื้อเพลิง	2503	กรมการพลังงานทหาร สำนักงานปลัด กระทรงกลาโหม	กระทรวงกลาโหม
องค์การสวนยาง	2505	องค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตรฯ	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย	2507	-	สำนักนายกรัฐมนตรี

ชื่อ	ปีการจัดตั้ง	โอนทรัพย์สินจาก	สังกัด
องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	2514	ฟาร์มโคนมไทย – เดนมาร์ก	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
องค์การตลาดเพื่อการเกษตร	2517	-	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
องค์การเหมืองแร่ในทะเล	2518	-	กระทรวงอุตสาหกรรม
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	2519	บริษัทมหานครขนส่ง	กระทรวงคมนาคม
องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	2520	-	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
องค์การส้ม	2520	องค์การสารส้ม กรมวิทยาศาสตร์ กระทรวงอุตสาหกรรม	กระทรวงอุตสาหกรรม
องค์การเหมืองแร่	2520	ศูนย์วิทยาศาสตร์เหมืองแร่ กรมวิทยาการธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม	กระทรวงอุตสากรรม
องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย	2520	-	กระทรวงอุตสาหกรรม

ที่มา: พิพัฒน์ ไทยอารี ประมวลตารางแสดงคุณลักษณะของรัฐวิสาหกิจไทย ศูนย์รัฐวิสาหกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไม่ระบุวันที่

ตารางที่ 1.13 จำนวนรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงต่าง ๆในอดีตและปัจจุบัน

2521		**2530**		**2549**	
กระทรวง	**จำนวน**	**กระทรวง**	**จำนวน**	**กระทรวง**	**จำนวน**
สำนักนายกรัฐมนตรี	6	สำนักนายกรัฐมนตรี	5	สำนักนายกรัฐมนตรี	2
กลาโหม	7	กลาโหม	6	กลาโหม	3
การคลัง	16	การคลัง	13	การคลัง	15
การท่องเที่ยวและกีฬา		การท่องเที่ยวและกีฬา		การท่องเที่ยวและกีฬา	2
พัฒนาสังคมฯ		พัฒนาสังคมฯ		พัฒนาสังคมฯ	2
เกษตรและสหกรณ์	8	เกษตรและสหกรณ์	8	เกษตรและสหกรณ์	5
คมนาคม	13	คมนาคม	12	คมนาคม	11
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	4
ศึกษาธิการ	1	ศึกษาธิการ	1	เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	3
พาณิชย์	5	พาณิชย์	4	พาณิชย์	1
มหาดไทย	9	มหาดไทย	9	มหาดไทย	5

2521		2530		2549	
กระทรวง	**จำนวน**	**กระทรวง**	**จำนวน**	**กระทรวง**	**จำนวน**
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	1	วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	1	วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	2
สาธารณสุข	1	สาธารณสุข	1	สาธารณสุข	1
อุตสาหกรรม	9	อุตสาหกรรม	7	อุตสาหกรรม	1
				พลังงาน	2
รวม	**76**	**รวม**	**67**	**รวม**	**59**

ที่มา: 1.ข้อมูลปี 2521 จากนุกูล ประจวบเหมาะ ในวารสาร รัฏฐาภิรักษ์ เล่มที่ 22; 1 ม.ค.-มี.ค.2523
2.ข้อมูลปี 2549 จาก สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 1.14 เงินปันผลและรายได้นำส่งของรัฐวิสาหกิจในอดีต

หน่วย : ล้านบาท

ปี	เงินปันผลและรายได้นำส่งของรัฐวิสาหกิจ
2527	4,315
2528	6,469
2529	6,546
2530	7,488
2531	8,384
2532	12,775
2533	16,988
2534	19,411
2535	27,194
2536	29,859
2537	31,372
2538	37,288
2539	39,266
2540	47,712
2541	56,022
2542	49,406
2543	39,213
2544	58,167
2545	49,481
2546	51,515
2547	56,550
2548	85,909

ที่มา : กระทรวงการคลัง

เชิงอรรถ

1. บทที่ 8 หน้า 130-131. ใน Hewison,Kevin. Power and Politics in Thailand Journal of Contemporary Asia Publishers, 1989
2. ยืนหยัด ใจสมุทร วาสารกฎหมายมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ปี2546 ฉบับที่2 หน้า 60 และอิสระ สุวรรณบล การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย ปี 2532 หน้า 73
3. หน้า 126-128. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : นัยทางการเมืองและสังคม จอห์น เกอร์ลิง เขียน สุกิจ เจริญรัตนกุล แปล รัฐศาสตร์ปริทัศน์ ธันวาคม 2529
4. หน้า 158-166 ผาสุก พงษ์ไพจิตร คริส เบเคอร์ เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเทพ Silkworm Books 2542.
5. หน้า 176-181 ผาสุก พงษ์ไพจิตร คริส เบเคอร์ เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเทพ Silkworm Books 2542.
6. หน้า 178 ผาสุก พงษ์ไพจิตร คริส เบเคอร์ เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเทพ Silkworm Books 2542.
7. หน้า 179 ผาสุก พงษ์ไพจิตร คริส เบเคอร์ เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเทพ Silkworm Books 2542.
8. หน้า 144-146. Hewison,Kevin. Power and Politics in Thailand Journal of Contemporary Asia Publishers,1989.
9. บทที่ว่าด้วยชาวนา หน้า 84-92 ในราษฎรในครรลอง แห่งความเจริญของสยาม ดร.ธิดา สาระยา 2540 หนังสือได้รวบรวมและแบ่งแยกความคิดเห็นในเรื่องลำดับความสำคัญของการลงทุนของบุคคลสำคัญ เช่น พระจุลจอมเกล้า พระยาสุริยานุวัต พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ เป็นต้น
10. Gerschenkron อธิบายพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศพัฒนาที่มาทีหลัง ประเทศอังกฤษ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน รัสเซีย ดูเพิ่มเติม Gerschenkron, Alexander. Economic Backwardness in Historical Perspectives, Harvard University Press,1962.
11. หน้า 91 ใน A Public Development Program for Thailand. International Bank for Reconstruction and Development,1959.
12. หน้า 192.ใน Ingram , James C. Economic Change in Thailand. Stanford University Press,1971.
13. หน้า 3-5. บทที่3. มีข้อสังเกตว่าเขาไม่ได้บอกวิธีการคำนวณหรือแหล่งที่มา สัดส่วนนี้จัดว่าสูงแต่ก็มีความเป็นไปได้ เพราะอุตสาหกรรมยังมีฐานที่ต่ำ. Suehiro , A .Capital and Industrial Development in Thailand. Social Research Institute Chulalongkorn University, 1985.
14. หน้า 7-6.บทที่7. Suehiro , A .Capital and Industrial Development in Thailand. Social Research Institute Chulalongkorn University,1985.
15. หน้า 1-6. ประวัติกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2485-2494 กระทรวงอุตสาหกรรม

16. หน้า 147. Hewison,Kevin. Power and Politics in Thailand Journal of Contemporary Asia Publishers 1989.
17. หน้า 3-5. บทที่ 3. Suehiro , A .Capital and Industrial Development in Thailand. Social Research Institute Chulalongkorn University,1985.
18. หน้า 3-7 และตาราง 3-1.บทที่ 3. Suehiro , A .Capital and Industrial Development in Thailand. Social Research Institute Chulalongkorn University,1985.
19. หน้า 92-94. ใน A Public Development Program for Thailand. International Bank for Reconstruction and Development,1959.
20. หน้า180-183.บทความ ดร.เสนาะ อูนากูล เรื่องแนวทางการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ ดร.เสนาะ ได้กล่าวว่า " ในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่พูดกันได้ง่ายแต่ในความเป็นจริงแล้วกว่าจะตัดสินใจกันออกมาได้ กว่าจะมีการดำเนินงานได้นั้นเป็นเรื่องที่ยากมาก หลายท่านในที่นี้ก็เคยประสบมากับตนเอง เช่น ท่านรัฐมนตรีไพจิตร ก็เป็นผู้ที่เคยเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดมาแล้วก็คงจะทราบว่าแต่ละเรื่องที่ดำเนินการมานั้นยากแค่ไหน"ใน หนังสือชื่อ ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ 2530.
21. หน้า 186-187.ดร. เสนาะ อุนากูล ใน หนังสือชื่อ ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ 2530.
22. หน้า 76.อิสสระ สุวรรณบล การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย 2532.
23. หน้า157ของ R Vernon และ Aharoni. Vernon,Raymond and Aharoni,Yair. State-Owned Enterprise in the Western Economies.
24. หน้า 37-44. บทความของ Jones และ Mason ใน Jones,Leroy P. Public Enterprise in Less developed Countries.
25. Shleifer, A 1998. และหน้า 133,149,191 ใน Wolf,.Jr,Charles Market or Governments.1988
26. หน้า 15. Stephen Haber :The Political Economy of Crony Capitalism. Haber,Stephen.The Political Economy of Crony Capitalism, Hoover Press,ไม่ระบุวันที่

บทที่ 1 รัฐวิสาหกิจ: พัฒนาการทางประวัติศาสตร์และ กรอบความคิดเชิงวิเคราะห์ 1

1. ภาพรวมและสถานะภาพของรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบัน 1

2. พัฒนาการรัฐวิสาหกิจไทย: มิติประวัติศาสตร์ 3

3. แนวความคิดเรื่องพฤติกรรมของรัฐวิสาหกิจ: เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องรัฐวิสาหกิจ จากความล้มเหลวของตลาดสู่ความล้มเหลวของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ 24

เชิงอรรถ 47

ตาราง ก. บทบาทของทหารในจำนวนบริษัทของธุรกิจ 2475-2503 15

ตาราง ข. รัฐวิสาหกิจและบริษัทมหาชนในปี 2503 16

ตารางที่ 1.1 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ [1/] 35

ตารางที่ 1.2 ดุลการออม การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ 36

ตารางที่ 1.3 กำไรสุทธิก่อนภาษีของรัฐวิสาหกิจปี 2543 –2547 (ไม่รวมธปท. และกองทุนฟื้นฟูฯ)* 37

ตารางที่ 1.4 กำไร(ขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ) 38

ตารางที่ 1.5 จำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจ ต่อ เจ้าหน้าที่รัฐ 39

ตารางที่ 1.6 แหล่งรายได้ของรัฐในอดีต (มูลค่าล้านบาท) 40

ตารางที่ 1.7 จำนวนรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2500 และ พ.ศ.2503 40

ตารางที่ 1.8 บทบาทของทหารในธุรกิจ พ.ศ.2475-2503 41

ตารางที่ 1.9 เปรียบเทียบจำนวนหุ้นที่ถือโดยรัฐบาลกับเอกชนในวิสาหกิจต่างๆ ที่คณะราษฎรก่อตั้งขึ้น 41

ตารางที่ 1.10 รายชื่อคณะกรรมการในวิสาหกิจต่างๆของรัฐที่มาจากคณะราษฎร และเป็นรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. 2475-2490 42

ตารางที่ 1.11 รัฐทุนในประเทศและต่างประเทศใน 100 บริษัทใหญ่ที่สุด ในประเทศไทยในปี 2522 43

ตารางที่ 1.12 ภาพจากอดีต การเปลี่ยนสภาพองค์กรของรัฐวิสาหกิจ 43

ตารางที่ 1.13 จำนวนรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงต่างๆในอดีตและปัจจุบัน 45

ตารางที่ 1.14 เงินปันผลและรายได้นำส่งของรัฐวิสาหกิจในอดีต 46

บทที่ 2
อภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทย

แนวคิดเรื่องอภิบาลภาคธุรกิจขององค์กรความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีงานจำนวนมากเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของบริษัทอยู่บนฐานที่ว่า ลักษณะและมาตรฐานของอภิบาลขององค์กรธุรกิจหนึ่งใดจะถูกกำหนดโดยปัจจัยหลัก 3 ประการได้แก่ (1) โครงสร้างและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการขององค์กร ซึ่งมีผลต่อลักษณะของอภิบาลที่เฉพาะเจาะจงกับบริษัท (2) สภาพแวดล้อมของตลาดทุนและตลาดสินค้า และ (3) กฎ กติกาของรัฐที่กำกับดูแลธุรกิจ

การศึกษาในบทนี้จะเริ่มจากการปูพื้นเกี่ยวกับปัจจัยเชิงโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ[1]ในหัวข้อ 1 เนื่องจากวิสาหกิจที่เป็นของรัฐมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการและโครงสร้างของการเป็นเจ้าของที่แตกต่างจากธุรกิจเอกชนทั่วไปทำให้มีลักษณะอภิบาลที่แตกต่างไปจากธุรกิจทั่วไป หัวข้อที่ 2 จะประเมินสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจของรัฐวิสาหกิจว่าเอื้อต่อการสร้างอภิบาลที่ดีหรือไม่ และเพราะเหตุใด หัวข้อที่ 3 ซึ่งเป็นหัวข้อสุดท้ายของบทนี้จะศึกษาและประเมิน กฎ กติกาของรัฐในการบริหารจัดการ กำกับดูแลและตรวจสอบวิสาหกิจของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีความสมบูรณ์และมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในวิสาหกิจของรัฐ

1. โครงสร้างและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจไทย

1.1 แนวคิด

ปัจจัยเชิงโครงสร้างของวิสาหกิจที่มีผลกระทบโดยตรงต่ออภิบาลได้แก่ ***วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ***และลักษณะ***โครงสร้างของผู้ถือหุ้น*** ธุรกิจเอกชนมีเป้าหมายในการสร้างรายได้สูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น รูปแบบของอภิบาลขององค์กรจะสอดรับกับการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว ซึ่งเน้นความรวดเร็ว ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการและในการตัดสินใจ ในทางตรงกันข้าม รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีเป้าหมายเชิงสังคม อภิบาลขององค์กรจึงเน้นหนักไปในด้านของการเปิดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือการให้หน่วยงานภาครัฐจากหลายภาคส่วนเข้ามาร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารจัดการขององค์กรด้วย

โครงสร้างของผู้ถือหุ้นเป็นตัวแปรสำคัญอีกตัวหนึ่งที่มีผลกระทบโดยตรงต่อลักษณะของอภิบาลของบริษัท โครงสร้างผู้ถือหุ้นในวิสาหกิจหนึ่งใดอาจมีลักษณะกระจุกตัวหรือกระจายตัว ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรจะมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นที่กระจายตัวอย่างมากหรือที่เรียกว่า “widely

[1] รัฐวิสาหกิจในการศึกษานี้หมายถึงวิสาหกิจที่รัฐซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

held companies" เนื่องจากสองประเทศนี้มีการพัฒนาตลาดทุนมาเป็นเวลาช้านาน ทำให้การลงทุนในตลาดหุ้นเป็นช่องทางการลงทุนสำหรับบุคคลธรรมดาจำนวนมากและการระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์ก็เป็นแหล่งทุนที่สำคัญของภาคธุรกิจในสองประเทศนี้ ในทางตรงกันข้าม โครงสร้างผู้ถือหุ้นในประเทศอื่นๆ รวมถึงประเทศไทยจะมีลักษณะกระจุกตัวมากกว่าเนื่องจากระดับการพัฒนาตลาดทุนด้อยกว่า ธุรกิจยังคงพึ่งพาเงินกู้เป็นหลักและประชาชนจำนวนจำกัดเข้ามาลงทุนในตลาดหุ้น

ปัญหาอภิบาลของบริษัทในสองกรณีนี้ต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีของบริษัทที่โครงสร้างผู้ถือหุ้นมีลักษณะกระจายตัว จะเกิดปัญหาจากการที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากตำแหน่งหน้าที่เนื่องจากไม่มี "เถ้าแก่" ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของธุรกิจคอยสอดส่องดูแลธุรกิจ ในทางตรงกันข้าม บริษัทที่โครงสร้างผู้ถือหุ้นกระจุกตัวก็จะมีปัญหาอีกลักษณะหนึ่งคือผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือ "เถ้าแก่" ผู้ซึ่งอาจถือหุ้นส่วนน้อยแต่มีอำนาจในการควบคุมบริษัทแบบเบ็ดเสร็จเนื่องจากผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ เป็น "เบี้ยหัวแตก" อาจใช้อำนาจควบคุมบริษัทในการเอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายย่อยอื่นๆ เช่น โดยการถ่ายโอนกำไรออกจากบริษัทมหาชนไปยังบริษัทส่วนตัวที่อยู่นอกตลาดหลักทรัพย์โดยการให้บริษัทมหาชนประกอบธุรกรรมกับบริษัทส่วนตัวในลักษณะที่เสียเปรียบ เช่นซื้อที่ดินจากบริษัทส่วนตัวในราคาที่สูงเกินควรเป็นต้น

1.2 รัฐวิสาหกิจ

(ก) รูปแบบองค์กรของรัฐวิสาหกิจไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจจำนวนทั้งสิ้น 59 แห่ง ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศคณะปฏิวัติ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ระเบียบหรือข้อบังคับ หรือพระราชกำหนด รัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่งจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถกระทำนิติกรรมสัญญาได้ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจเพียง 5 แห่งที่จัดตั้งตามระเบียบหรือข้อบังคับที่ไม่อยู่ในฐานะนิติบุคคลดังตารางภาคผนวกที่ 2.1 ในภาคผนวก

รูปแบบองค์กรของรัฐวิสาหกิจไทยมี 4 รูปแบบคือ

(1) *เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคล* รัฐวิสาหกิจส่วนมากไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการในลักษณะใดจะมีรูปแบบองค์กรดังกล่าว เช่นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์การสวนยาง ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฯลฯ

(2) *เป็นองค์กรของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล* ซึ่งมีจำนวนแค่ 5 แห่ง ได้แก่ โรงงานไพ่ องค์การสุรา โรงงานยาสูบ โรงพิมพ์ตำรวจ และ สำนักงานธนานุเคราะห์ จะสังเกตได้ว่า 3 แห่งแรกเป็นรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดใน "ธุรกิจบาป" ที่รัฐต้องการจะควบคุม คือ การพนัน สุราและยาสูบจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเนื่องจากต้องการให้รายได้จากการผูกขาดในธุรกิจบาปทั้งหมดเข้ารัฐโดยตรง ในขณะที่โรงพิมพ์ตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคล

สุดท้ายสำนักงานธนานุเคราะห์ซึ่งดำเนินธุรกิจโรงรับจำนำอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงวัฒนธรรมและความมั่นคงของมนุษย์มีกรอบการดำเนินการที่จำกัด มิได้มีเป้าหมายในการขยายธุรกิจแต่อย่างใด

(3) *เป็นบริษัทจำกัด* จากการที่มีการแปลงทุนเป็นเรือนหุ้นเพื่อให้มีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับภาคเอกชนซึ่งมีจำนวน 8 ราย บางรายรัฐยังคงถือหุ้นร้อยละ 100 เช่น บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด หรือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด บางรายมีเอกชนเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นส่วนน้อยด้วย เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด หรือ บริษัท ขนส่ง จำกัด ตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.1 ด้านล่าง

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างผู้ถือหุ้นและทุนของรัฐวิสาหกิจที่เป็น บริษัทจำกัด

รัฐวิสาหกิจ	ผู้ถือหุ้น (ณ 11 ม.ค. 50)	ทุนจดทะเบียน
1. บจ. วิทยุการบินแห่งประเทศไทย	1. กระทรวงการคลัง 90.9091% 2. บจม.การบินไทย 2.9045% 3. บจ.การบินกรุงเทพ 1.1835% 4. บจ.ไทยแอร์เอเชีย 0.5578% 5. บจ.สายการบินนกแอร์ 0.3571% 6. บจ.โอเรียนท์ ไทย แอร์ไลน์ 0.3163% 7.บจ.พี บี แอร์ 0.2721% 8.บจ.ไชน่า แอร์ไลน์ส 0.1939% 9.บจ.คาเธ่ย์ แปซิฟิค แอร์เวย์ส 0.1837% 10.บจ.อินเดียน แอร์ไลน์ส คอร์ปอเรชั่น 0.1735% 11.บจ.สิงคโปร์ แอร์ไลน์ส 0.1667% 12.บจ.ภูเก็ต แอร์ไลน์ 0.1462% 13.บจ.แอร์ เอเชีย เอสดีเอ็น บีเอชดี 0.1428% 14.บจ.สายการบินเอมิเรตส์ 0.1394% 15.บจ.อี วี เอ แอร์เวย์ส คอร์ปอร์เรชั่น 0.119% 16.บจ. แจลเวย์ส จำกัด ภายใต้การดูแลของ บ.เจแปน แอร์ไลน์ส อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด 0.119% 17.บจ.ไชน่า อิสเทิร์น แอร์ไลน์ส 0.1088% 18.บจ.ลุฟฮันซ่า เยอรมัน แอร์ไลน์ส 0.0952% 19.บจ.สายการบิน เกาหลี 0.085% 20.บจ.ซิลค์ แอร์ ไพรเวท 0.0816% 21.บจ.กัลฟแอร์ จี เอส ซี 0.0748%	660,000,000

รัฐวิสาหกิจ	ผู้ถือหุ้น (ณ 11 ม.ค. 50)	ทุนจดทะเบียน
	22.บจ.แอร์อินเดีย 0.068% 23.บจ.แอร์ฟร้านซ์ 0.0612% 24.บจ.มาเลเซียน แอร์ไลน์ส ซิสเต็ม เบอร์ฮัด 0.0544% 25.บจ.มาดินแอร์ ฮอลแลนด์ เอ็น วี 0.0544%	
2. บจ. ไปรษณีย์ไทย	กระทรวงการคลัง 100%	1,250,000,000
3. บจ. ไทยเดินเรือทะเล	กระทรวงการคลัง 100%	117,612,000
4. บจ. ขนส่ง	1. กระทรวงการคลัง 99.68% 2. บจ. ทุนลดาวัลย์ 0.25%	64,010,000
5. บจ. อู่กรุงเทพ	กระทรวงการคลัง 99.9989%	100,000,000
6. บจ. ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์	กระทรวงการคลัง 100%	258,338,120
7. บจ. ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย	กระทรวงการคลัง 100%	1,000,000,000
8. บจ. สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว	1. กระทรวงการคลัง 84.075% 2. บจ. ทุนลดาวัลย์ 12.5% 3. บจม.การบินไทย 1.25%	140,000,000

ที่มา: ฐานข้อมูลบริษัทจดทะเบียนของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ณ 11 มกราคม 2550

(4) *เป็นบริษัทมหาชนจำกัด* จากการนำรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดเข้าตลาดหลักทรัพย์เพื่อที่จะกระจายหุ้นบางส่วนให้แก่ผู้ลงทุนทั่วไปเพื่อระดมทุนในการขยายธุรกิจ ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนทั้งหมด 7 ราย ในจำนวนนี้ 5 รายเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และมีการซื้อขายหุ้นอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แล้ว ในขณะที่อีก 2 ราย คือ บมจ. ทีโอที และ บมจ. กสท. โทรคมนาคม ยังไม่เข้าตลาดหลักทรัพย์ตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 โครงสร้างผู้ถือหุ้นและทุนของรัฐวิสาหกิจที่เป็น บริษัทมหาชน

รัฐวิสาหกิจ	ผู้ถือหุ้น (ณ 11 ม.ค. 50)	มูลค่าตลาดปี 2549 (ล้านบาท)
1. บจม. การบินไทย	1. กระทรวงการคลัง 53.76% 2. กองทุนรวม วายุภักษ์ หนึ่ง โดย บลจ.กรุงไทย 9.12% 3. กองทุนรวม วายุภักษ์ หนึ่ง โดย บลจ.เอ็มเอฟซี 9.12% 4. บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด 1.35% 5. สำนักงานประกันสังคม 1.05%	75,176.15
2. บจม. ธนาคารกรุงไทย	1. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 56.41% 2. บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด 2.07%	133,039.01

รัฐวิสาหกิจ	ผู้ถือหุ้น (ณ 11 ม.ค. 50)	มูลค่าตลาดปี 2549 (ล้านบาท)
	3. กองทุนรวม วายุภักษ์ หนึ่ง โดย บลจ.เอ็มเอฟซี 1.85% 4. กองทุนรวม วายุภักษ์ หนึ่ง โดย บลจ.กรุงไทย 1.85% 5. สำนักงานประกันสังคม 0.98%	
3. บจม. ปตท	1. กระทรวงการคลัง 52.33% 2. กองทุนรวม วายุภักษ์ หนึ่ง โดย บลจ.เอ็มเอฟซี 7.77% 3. กองทุนรวม วายุภักษ์ หนึ่ง โดย บลจ.กรุงไทย 7.77%	589,034.38
4. บจม. ท่าอากาศยานไทย	กระทรวงการคลัง 70.0%	83,571.34
5. บจม. อสมท	1. กระทรวงการคลัง 65.8% 2. ธนาคารออมสิน 11.48%	15,871.99
6. บจม. ทีโอที	กระทรวงการคลัง 100%	6,000 (ทุนจดทะเบียน, ล้านบาท)
7. บจม. กสท โทรคมนาคม	กระทรวงการคลัง 100%	10,000 (ทุนจดทะเบียน, ล้านบาท)

ที่มา: ฐานข้อมูลบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ณ 11 มกราคม 2550

โดยสรุป รัฐวิสาหกิจไทยส่วนมากยังมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่มีการแปลงทุนเป็นเรือนหุ้น มีเพียง 15 รายเท่านั้นที่ได้แปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

*รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง*ไม่ว่าจะมีรูปแบบขององค์กรลักษณะใดก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง อันได้แก่

- พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม[2] ซึ่งมีประเด็นสำคัญดังนี้

[2] *มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานฯ กำหนดให้ "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มิใช่ธุรกิจ (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า <u>และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ</u> หรือ (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ<u>หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม</u>* **ซึ่งมีความหมายว่า กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนที่รัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 <u>แต่จะไม่ใช้บังคับกับบริษัทลูกที่มีบริษัทแม่ที่ถือหุ้นไม่ถึงร้อยละ 66.66</u>** เช่น กรณีของ ปตท. (บริษัทแม่) ถือหุ้นร้อยละ 65.55 ในบริษัท ปตท.สผ (บริษัทลูก) แม้บริษัทลูกจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ (บริษัทแม่ถือหุ้นเกินร้อยละ 50) แต่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้เพราะบริษัทแม่ถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 66.66

ก) ประเด็นของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

1. มาตรา 5 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ว่า จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมืองเว้นแต่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นเว้นแต่การเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการในนิติบุคคลดังกล่าวโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น
2. อีกทั้ง มาตรา 7 ยังกำหนด ห้ามนั่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินกว่า 3 แห่ง ทั้งนี้ให้นับรวมถึงการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย แต่ไม่รวมการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งที่ได้มีการมอบหมายให้ผู้อื่นนปฏิบัติราชการแทน
3. ในมาตรา 12/1 ยังได้กำหนดการแต่งตั้งกรรมการอื่น (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ที่มิใช่กรรมการโดยตำแหน่งอีกด้วย โดยต้องพิจารณาจากบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการอื่น ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2551 เห็นชอบหลักการของหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจและแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ลงนามในประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยประกาศครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2551 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2551 และครั้งที่ 3 ล่าสุดเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2551 โดยมีบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจรวม 200 คน

ข) ประเด็นของผู้บริหารสูงสุดรัฐวิสาหกิจ

1. มาตรา 8 ตรี กำหนดว่า ผู้บริหารสูงสุดต้องไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นเว้นแต่การเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการในนิติบุคคลดังกล่าวโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น
2. นอกจากเรื่องคุณสมบัติของผู้บริหารแล้ว มาตรา 8 จัตวา ของกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดกระบวนการสรรหาผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจภายใต้ระบบสัญญาว่าจ้างอีกด้วย

อย่างไรก็ดี กฎหมายนี้มิได้ระบุกรอบอัตราค่าตอบแทนของกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเป็นเพียงมติ ครม. ซึ่งหมายความว่ารัฐวิสาหกิจที่มีการแปลงทุนไปเป็นเรือนหุ้นแล้วอาจได้รับการยกเว้น

จากการต้องปฏิบัติตามมติ ครม. ได้ เช่น การสรรหาผู้ว่า บมจ.ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ยังต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนในรูปแบบอื่นๆ ของผู้ว่าการ ฯ จะถูกกำหนดโดยมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้นซึ่งไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบอัตราเงินเดือนตามมติ ครม.

- พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินธุรกิจร่วมกับบริษัทเอกชน โดยกำหนดให้โครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไปต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในกรณีที่เป็นโครงการใหม่ และผ่านการพิจารณาของกระทรวงการคลังในกรณีของโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว

- พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543[3] กำหนดให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งมีรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานเป็นประธานเป็นผู้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง โครงสร้างอัตราค่าตอบแทน ขอบเขตอำนาจของรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนของพนักงาน พิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท ฯลฯ รวมทั้งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสหภาพแรงงานด้วย

- พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยมีรัฐมนตรีที่เป็นผู้รับผิดชอบเป็นผู้เสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ในการวิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และมีอำนาจในการกำหนดเพิ่มหรือลดเงินประจำงวด และกำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด

นอกจากกฎหมายทั้ง 4 ฉบับแล้ว รัฐวิสาหกิจยังต้องปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ ของรัฐด้วย อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีสามารถออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้ข้อยกเว้นแก่รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนได้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจและเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นเอกชนมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ จวบจนปัจจุบันยังไม่มีการให้ข้อยกเว้นแก่รัฐวิสาหกิจใดๆ ที่ได้แปรสภาพเป็นบริษัทจำกัดเลย ซึ่งการยกเว้นดังกล่าวจะต้องระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็น บมจ. ปตท. บมจ. ทอท. บมจ. อสมท. หรือ บมจ. กฟผ. (ที่ศาลปกครองสั่งเพิกถอนการแปรสภาพแล้ว) ในกรณีนี้ รัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ทุกรายต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบต่างๆ ที่บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไป

---

[3] *มาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้ "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ และ (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ* **ซึ่งหมายความว่ากฎหมายฉบับนี้จะ<u>ไม่บังคับใช้กับบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ</u>**

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือรัฐวิสาหกิจบางประเภทอาจได้รับข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบอยู่บ้างในบางเรื่อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- *ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548* กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง (ยกเว้นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช้ระเบียบนี้) จะต้อง (1) ได้รับการอนุมัติจากกระทรวงการคลังในการจัดสรรกำไรสุทธิ จัดสรรกำไรสะสมจ่ายโบนัส หรือจ่ายเงินปันผลหรือนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (2) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี (3) รายงานฐานะทางการเงินรายไตรมาสต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้สอบบัญชีอนุญาตตามที่กระทรวงการคลังกำหนด (4) ฝากเงินไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง (5) ลงทุนในตราสารทางการเงินระยะสั้นที่ออกโดยกระทรวงการคลัง สถาบันการเงินของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายด้วยวิธีการงบประมาณในกรณีที่มีสภาพคล่องคงเหลือ

- *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535* กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว หากแต่สามารถกำหนดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างตามอำนาจของกรรมการและผู้บริหารในการอนุมัติโครงการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้วงเงินหรือเงื่อนไขต่างๆ เองได้ตามมติของคณะกรรมการบริษัท

- *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550* มีสาระสำคัญดังนี้ 1) กำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดทำงบลงทุนเต็มโครงการและงบลงทุนประจำปี ตามแบบและวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)ได้กำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัด แล้วเสนอต่อ สศช. เพื่อพิจารณาเสียก่อนจึงดำเนินการต่อไปได้ 2) กำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งเงินสำรองไว้ในงบลงทุนก็ได้ตามความจำเป็น 3) การเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมงบลงทุนจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจไว้ และ 4) ห้ามมิให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันงบลงทุนเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีหรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน

ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าวจะบังคับใช้กับ “รัฐวิสาหกิจ” ที่มีนิยามของรัฐวิสาหกิจภายใต้ พ.ร.บ. พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521[4] ซึ่งหมายรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดด้วย แต่ระเบียบฯ ได้ยกเว้นไม่ให้บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินและประกันภัย

[4] *มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็น*

นอกจากนี้แล้ว มติคณะรัฐมนตรีในประเด็นต่างๆ เช่น เกณฑ์การจ่ายเงินโบนัส การเลื่อนขั้นเงินเดือน การกำหนดอัตราค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุด ฯลฯ จะมีผลผูกพันกับรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่งเช่นกัน แต่มักจะไม่ผูกพันกับรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีสถานภาพเป็นบริษัทจำกัดจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนจะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดกรอบกติกาเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียง การออกเสียงในการคัดเลือกกรรมการ การลงมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น ฯลฯ ตลอดจนข้อบังคับของบริษัทซึ่งอาจกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกกรรมการ จำนวนกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ การกำหนดอัตราค่าตอบแทนของกรรมการ ระเบียบการประชุมกรรมการ อำนาจหน้าที่กรรมการ การประชุมใหญ่ การออกเสียงของผู้ถือหุ้น ฯลฯ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะต้องปฏิบัติตามกฎ กติกาของ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานบัญชี การเปิดเผยข้อมูลบริษัท การคุ้มครองผู้ถือหุ้นรายย่อยอีกจำนวนมากอีกด้วย

1.3 ปัญหาเชิงโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจไทย

(1) ปัญหาวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ไม่ชัดเจน

วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจอาจหลากหลายทำให้ขาดความชัดเจนและเป้าหมายแต่ละอย่างอาจขัดแย้งกันเนื่องจากเป็นองค์กรของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงสังคม แต่ในขณะเดียวกันก็ประกอบธุรกิจในสภาพแวดล้อมของตลาดเชิงพาณิชย์ ซึ่งต่างกับองค์กรเอกชนที่มีความชัดเจนว่าต้องดำเนินการไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเงินแก่ผู้ถือหุ้นเท่านั้น แม้วิธีการหรือแนวทางในการนำไปสู่เป้าประสงค์นั้นอาจแตกต่างกันในแต่ละบริษัท เช่น บางบริษัทอาจเน้นผลกำไรในระยะยาว บางรายเน้นผลกำไรในระยะสั้นเป็นต้น

ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจบางแห่งโดยเฉพาะที่มีการดำเนินการทั้งในเชิงพาณิชย์และในเชิงสังคมควบคู่กันไป นอกจากจะทำให้แนวนโยบายของวิสาหกิจไม่มีความชัดเจนและอาจไม่ต่อเนื่อง เนื่องจากผู้บริหารแต่ละชุดอาจกำหนดเป้าหมายขององค์กรที่แตกต่างกันแล้ว ยังจะทำให้กรรมการและผู้บริหารไม่ต้องรับผิดต่อการตัดสินใจในการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบในเชิงลบที่มีนัยสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจ (accountability) อีกด้วยโดยอาจอ้างว่าการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มีหลากหลายหรือไม่ชัดเจน

กระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

หากพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง จะพบว่าไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ หากมีแต่เพียงการกำหนดภารกิจและหน้าที่หลักขององค์กรมากกว่าเป้าประสงค์ในการดำเนินการว่าการประกอบภารกิจทั้งปวงนี้ดำเนินการไปเพื่อใครหรือเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายอะไร เช่นในกรณีขององค์การสวนยาง มาตรา 6 ของ พ.ร.บ. จัดตั้งองค์การสวนยางระบุไว้ว่า “องค์การสวนยางมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) ประกอบเกษตรกรรมที่มีสวนยางพาราเป็นสำคัญ (2) ผลิตยางแผ่นรมควัน (3) ประดิษฐ์หรือผลิตวัตถุจากยางพารา .... ฯลฯ” หรือในกรณีของธนาคารออมสิน มาตรา 7 ในหมวดจัดตั้งและการดำเนินงาน กำหนดว่า “ให้จัดตั้งธนาคารออมสินเพื่อประกอบธุรกิจดังต่อไปนี้ 1. รับฝากเงินออมสิน 2. ออกพันธบัตรออมสิน 3. รับฝากเงิน ฯลฯ” โดยมิได้มีการกำหนดว่าจัดตั้งธนาคารมาเพื่อส่งเสริมการออมของประชาชน หรือจัดตั้งองค์การสวนยางเพื่อที่จะพัฒนาเทคโนโลยีในการแปรรูปยางดิบ ฯลฯ

ในบางกรณีมีบทบัญญัติในกฎหมายที่อาจอนุมานได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน เช่นในกรณีของ พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้ “ผลิต จัดส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ...” ซึ่งดังที่กล่าวไว้แล้วว่า เป็นการระบุถึงกรอบภารกิจขององค์กรมากกว่าเป้าประสงค์ในการดำเนินการขององค์กร แต่ในมาตรา 41 กำหนดไว้ว่า “ ในการดำเนินกิจการของ กฟผ. ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน” ซึ่งสะท้อนว่า กฟผ. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน แต่ถึงกระนั้นก็เป็นวัตถุประสงค์ที่ค่อนข้างกว้างเกินไปที่จะใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินการดำเนินงานหรือการตัดสินใจของกรรมการหรือผู้บริหารว่าสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรหรือไม่

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น วัตถุประสงค์จะระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้รับการจัดตั้งตามวิธีการของธุรกิจเอกชนทำให้วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้คือ “วัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการ” ซึ่งให้รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของธุรกรรมที่บริษัทจะดำเนินการมากกว่ากำหนดเป้าหมายในเชิงนโยบายของภาครัฐ เช่น ในกรณีของบริษัท ไทยเดินเรือทะเล กำหนดไว้ว่า “มีวัตถุประสงค์ในการ (1) เดินเรือและดำเนินการเชิงพาณิชย์... (2) เป็นเจ้าของ สร้าง ซื้อ ขาย ... ซึ่งยานพาหนะทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ฯลฯ” ซึ่งยิ่งทำให้ไม่เห็นภาพของวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจที่เป็นของรัฐ

ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาอาจเกิดจากการที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้มีการจัดตั้งมาเป็นเวลานานหลายสิบปีแล้ว โดยในช่วงเวลาดังกล่าวธุรกิจที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการไม่ว่าจะเป็นการผลิตไฟฟ้า การเดินเรือ หรือการระดมเงินออม อาจไม่มีความซับซ้อนเนื่องจากเป็นบริการของภาครัฐที่ไม่มีบริษัทเอกชนเข้ามาแข่งขันในเชิงพาณิชย์ ทำให้ภารกิจของรัฐวิสาหกิจคือวัตถุประสงค์ในตัวเอง แต่มาถึงปัจจุบันที่เอกชนเข้ามาดำเนินธุรกิจแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจมากมาย ทำให้มีความจำเป็นต้องทบทวนบทบาทและหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจว่าดำเนินการไปเพื่อวัตถุประสงค์อะไร มิฉะนั้นแล้ว ก็จะเกิดคำถามว่ายังคงจำเป็นต้องมีรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีเป้าประสงค์ในการดำเนินการที่แตกต่างไปจากคู่แข่งเอกชนอย่างไร

ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทำให้มีความพยายามที่จะ “จัดกลุ่ม” รัฐวิสาหกิจอยู่เสมอ เดิมทีนั้นกระทรวงการคลังได้จัดประเภทของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและลักษณะหน้าที่ไว้ 4 ประเภทหลักๆ (ดูรายชื่อรัฐวิสาหกิจในตารางภาคผนวกที่ 2.2 ในภาคผนวก) ได้แก่

1. หารายได้ให้รัฐ
2. ให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
3. ดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ได้แก่ สถาบันการเงิน อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม และส่งเสริม
4. เพื่อความมั่นคงของประเทศ

แต่การจัดกลุ่มดังกล่าวก็ยังมีปัญหาเนื่องจากรัฐวิสาหกิจส่วนมากมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่หลากหลาย เช่น รัฐวิสาหกิจที่หารายได้ให้รัฐ เช่น โรงงานยาสูบ หรือ สำนักงานสลากกินแบ่ง ก็ยังมีเป้าประสงค์ทางด้านสังคมด้วย ตัวอย่างเช่น โรงงานยาสูบมิได้ลงทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตบุหรี่เท่าที่ควรเนื่องจากรัฐไม่ต้องการเพิ่มปริมาณอุปทานของบุหรี่ ในขณะเดียวกัน รัฐวิสาหกิจที่มีเป้าประสงค์ในการให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหลายรายก็กลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลเนื่องจากมีกำไรสูงจากธุรกิจที่ผูกขาด

ปัญหาของความไม่ชัดเจนของเป้าหมายในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเป็นปัญหาในการประเมินผลการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจซึ่งจะพิจารณาจากทั้งในมิติของประสิทธิภาพในการดำเนินการผลการดำเนินงานเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม จึงได้มีการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจสำหรับการประเมินผลโดยเฉพาะขึ้นมาซึ่งเริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2538 คู่มือการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง ปี พ.ศ. 2544) ได้จำแนกรัฐวิสาหกิจออกเป็น 6 ประเภทโดยผสมผสานระหว่างวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ลักษณะของการแข่งขันในตลาดว่าผูกขาด กึ่งแข่งขัน หรือแข่งขันอย่างเสรี และสิทธิพิเศษที่ได้รับในการประกอบกิจการ (ดูภาคผนวก ข ประกอบ) ได้แก่

1. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด และหารายได้ให้รัฐ
2. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด หารายได้ และเลี้ยงตัวได้
3. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด และให้บริการเชิงสังคม
4. รัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งแข่งขัน และรัฐให้สิทธิพิเศษเพื่อประกอบกิจการ
5. รัฐวิสาหกิจประเภทแข่งขันกับเอกชน
6. รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม

โดยสรุปแล้ว วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาอภิบาลขององค์กร เนื่องจากแนวนโยบายและการตัดสินใจของกรรมการและผู้บริหารขาดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ทำให้ไม่มีความ

ต่อเนื่อง นอกจากนี้แล้ว การไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทำให้ไม่มีบรรทัดฐานในการประเมินผลการดำเนินงานของกรรมการและผู้บริหาร บุคคลเหล่านี้จึงไม่มีภาระที่จะต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนแต่อย่างใด ตารางที่ 2.3 ด้านล่างแสดงให้เห็นตัวอย่างว่า วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ วิสัยทัศน์ของกรรมการ และดัชนีชี้วัดผลการดำเนินการที่ใช้ในการประเมินรัฐวิสาหกิจอาจไม่สอดคล้องกันแต่อย่างใด

ตารางที่ 2.3 วัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ	วัตถุประสงค์ตามกฎหมาย	วิสัยทัศน์ (ณ 11 มค 50)	ดัชนีชี้วัด (ระบบประเมินผลปี 2542)*
การรถไฟแห่งประเทศไทย	(1) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม (2) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ	การรถไฟฯ เป็นองค์กรที่มีการดำเนินงานในเชิงธุรกิจและบริการเพื่อสังคมที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ มีความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการแข่งขัน จนมีผลการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ที่มีกำไร เพื่อนำมาลงทุนเพิ่ม มีสภาพคล่องทางการเงิน ลดภาระของรัฐและขยายตัวต่อไปได้อย่างยั่งยืน	1. จำนวนกิโลเมตร-ผู้โดยสาร และ จำนวนตัน-กิโลเมตร 2. ความตรงเวลาของขบวนรถเชิงสังคม และขบวนรถเชิงพาณิชย์ 3. การเกิดอุบัติเหตุต่อการเดินรถ 1 ล้าน กม. 4. ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ
บจม. ปตท	ประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับหรือสนับสนุนการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน	เป็นบริษัทพลังงานของไทย ที่ประกอบธุรกิจก๊าซธรรมชาติและน้ำมันครบวงจร และธุรกิจปิโตรเคมีที่เน้นการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นหลัก รวมทั้งธุรกิจต่อเนื่อง มุ่งไปสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ (High Performance Organization) และเป็นผู้นำในภูมิภาค ด้วยความรับผิดชอบเป็นธรรม และให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่เหมาะสมต่อผู้มีส่วนได้เสีย	NA
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	(1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่ (ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (ค) ประเทศใกล้เคียง (2) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิงเป็นต้นว่า น้ำมันถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ. (3) ผลิตและขายลิกไนท์ หรือวัตถุเคมีจากลิกไนท์หรือโดยอาศัยลิกไนท์หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว	เป็นองค์กรชั้นนำในกิจการไฟฟ้าและธุรกิจที่เกี่ยวข้องในระดับสากล	NA

รัฐวิสาหกิจ	วัตถุประสงค์ตามกฎหมาย	วิสัยทัศน์ (ณ 11 มค 50)	ดัชนีชี้วัด (ระบบประเมินผลปี 2542)*
การประปาส่วนภูมิภาค	ประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา โดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปารวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณูปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ	เป็นองค์กรชั้นดี เพื่อปวงชนที่ให้บริการน้ำประปาอย่างมีคุณภาพทั่วถึง และได้มาตรฐาน	1.คุณภาพของน้ำประปา ก) ความถี่ในการตรวจคุณภาพ ข) คลอรีนคงเหลือในน้ำ ค) ตัวอย่างน้ำที่ผ่านเกณฑ์ความขุ่น 2. ความสามารถในการจัดการกับคำร้องขอมิเตอร์ 3.จำนวนหมู่บ้านใหม่ที่ได้รับบริการเพิ่ม 4. อัตราน้ำสูญเสีย
ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ	(1) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรสำหรับการ (ก) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม (ข) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ (ค) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร (ง) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร (2) ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม การให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามความในวรรคหนึ่ง (1) (ข) (ค) และ (ง) รวมทั้งการดำเนินการตามความในวรรคหนึ่ง (2) ให้กระทำได้เท่าที่กำหนดในกฎกระทรวง	เป็นธนาคารพัฒนาชนบทที่ทันสมัย มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและประชาชน	1.การดำเนินงานตามโครงการศูนย์ข้อมูลการเกษตร 2. ผลการจ่ายเงินกู้โครงการสินเชื่อ ก) สนับสนุนการปลูกอ้อยในรูปของการรับซื้อลดเช็คคำบำรุงอ้อย ข) การเกษตรเพื่อประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดเล็กในชนบท และ ค) การเกษตรเพื่อการลงทุนระยะยาวและการักษาสิ่งแวดล้อม 3. การดำเนินโครงการเพื่อสังคม

หมายเหตุ: ดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานประจำปี 2542 วัดจากการดำเนินงาน 6 ด้าน คือ 1.ประสิทธิภาพทางการเงิน เช่น กำไรจากการดำเนินงาน รายได้ ค่าใช้จ่าย 2. ประสิทธิภาพทางกายภาพ 3. คุณภาพของบริการ 4. การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ 5. คุณภาพของแผนวิสาหกิจ และ 6. คุณภาพของการบริหาร ซึ่งเกือบทุกรัฐวิสาหกิจมีดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพทางการเงินที่คล้ายกัน ดังนั้นจึงไม่ขอกล่าวถึงไว้ในตารางที่ 2.3 แต่ตัวชี้วัดด้านอื่นที่มีความแตกต่างกันได้สรุปไว้แล้วในตาราง

ที่มา: เวปไซต์ของรัฐวิสาหกิจ และกฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

(2) ปัญหาโครงสร้างผู้ถือหุ้นที่ขาด "เถ้าแก่""

รัฐวิสาหกิจเป็นของทุกคนและไม่เป็นของใครเลยในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ประชาชนที่เป็นผู้เสียภาษีทุกรายเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจเนื่องจากรัฐใช้เงินภาษีอากรในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โครงสร้างผู้ถือหุ้นที่กระจายตัวอย่างมากเช่นเดียวกับบริษัทมหาชนในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรทำให้รัฐวิสาหกิจขาดเจ้าของที่มีส่วนได้เสียอย่างมีนัยสำคัญจากผลการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่เข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานในรายละเอียดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนและของบริษัท แม้กระทรวงการคลังจะเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่กระทรวงการคลังมีสถานภาพเป็นหน่วยงานรัฐมิได้เป็นบุคคลหรือตระกูลที่มีผลประโยชน์โดยตรงจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนและของรัฐวิสาหกิจเหมือนเถ้าแก่ ส่งผลให้กรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจสามารถเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของนักการเมืองที่แต่งตั้งเข้ามาได้ ดังจะเห็นได้ว่า การที่ราคาสินค้าหรือบริการที่รัฐวิสาหกิจจัดซื้อสูงผิดปกติเป็นเรื่องธรรมดา คำถามอยู่ที่เพียงว่าบุคคลกลุ่มไหนเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว ฝ่ายการเมือง กรรมการ ผู้บริหารหรือแม้แต่พนักงานบางรายของรัฐวิสาหกิจ

อนึ่ง ปัญหาการขาดเถ้าแก่ของรัฐวิสาหกิจจะรุนแรงกว่าในกรณีของบริษัทเอกชนทั่วไป เนื่องจากผู้ถือหุ้นที่แท้จริง คือ ประชาชน ไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมประชุมผู้ถือหุ้นดังเช่นในกรณีของบริษัทเอกชนทั่วไปที่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือ พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติหลายข้อที่ให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นรายย่อยในการตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทได้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการฟ้องร้องกรรมการและเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ สิทธิในการเรียกร้องให้มีการจัดประชุมวิสามัญใหญ่ สิทธิในการเลือกกรรมการ สิทธิในการรับรู้รายการที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหาร สิทธิในการลงมติพิเศษในกรณีของการลงมติเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อฐานะและการบริหารงานขององค์กร เช่น การเลิกหรือควบรวมธุรกิจ การเพิ่มหรือลดทุน การตั้งข้อบังคับของบริษัทใหม่ ฯลฯ ซึ่งต้องใช้คะแนนเสียงสามในสี่

ปัญหาของบริษัทเอกชนที่มีโครงสร้างการถือหุ้นที่กระจายอยู่ที่ว่าผู้ถือหุ้นรายย่อยไม่มีแรงจูงใจที่จะใช้สิทธิเหล่านี้ เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้รับน้อยเกินไป จึงเลือกที่จะทิ้งหุ้นมากกว่าหากไม่พอใจการดำเนินธุรกิจของบริษัท ในขณะที่ปัญหาของผู้ถือหุ้นรายย่อยของรัฐวิสาหกิจคือไม่มีโอกาสในการเข้าร่วมตรวจสอบแม้จะต้องการ และยังไม่สามารถทิ้งหุ้นได้อีกด้วย

การที่ประชาชนไม่ได้รับสิทธิเหล่านี้ทำให้ต้องพึ่งพาตัวแทนของภาครัฐและผู้ทรงคุณวุฒิที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งเข้าไปเป็นกรรมการว่าจะดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจและสาธารณชนอย่างแท้จริง ยกเว้นในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่ผู้ถือหุ้นรายย่อยสามารถเข้ามาตรวจสอบบริษัทได้ แต่ถึงกระนั้น ผู้ที่ลงทุนในรัฐวิสาหกิจเท่านั้นที่สามารถตรวจสอบได้ มิใช่ประชาชนทั่วไปซึ่งในหลักการแล้วประชาชนเหล่านั้นก็เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจเช่นกัน

(3) ปัญหา "เถ้าแก่" ไร้ประสิทธิภาพ หรือเอาเปรียบผู้ถือหุ้นอื่น ๆ

ในหลักการแล้วกระทรวงการคลังสามารถปฏิบัติตนเป็นเถ้าแก่ที่สามารถเข้ามาสอดส่องดูแลรัฐวิสาหกิจเนื่องจากเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติ การที่กระทรวงการคลังเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร การกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังเองค่อนข้างหลากหลายแล้วแต่สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองในแต่ละช่วงเวลาที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจมีบทบาทในการสร้างรายได้ให้แก่รัฐในช่วงที่รัฐบาลประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลัง โดยการนำเงินกำไรส่งคลังในสัดส่วนสูงกว่าปกติ ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการใช้จ่ายในการลงทุนในการวางโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น โทรคมนาคม ไฟฟ้า หรือขนส่งในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ ช่วยควบคุมเงินเฟ้อโดยการตรึงราคาสินค้าหรือค่าบริการในช่วงที่เศรษฐกิจมีความเสี่ยงต่อปัญหาอัตราเงินเฟ้อสูง เช่นในกรณีที่ ปตท. ตรึงราคาน้ำมันในช่วงที่ราคาน้ำมันโลกถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ตลอดจนช่วยกระตุ้นการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์โดยการนำรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่เข้าตลาดหลักทรัพย์ในช่วงปี พ.ศ. 2545-2547

การที่กระทรวงการคลังหรือรัฐบาลใช้รัฐวิสาหกิจเป็น "เครื่องมือ" ในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจหรือสังคมมิใช่เรื่องที่ไม่ดีเสมอไปหากการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อผลประโยชน์ทางด้านการเมืองหรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่โยงใยกับฐานอำนาจทางการเมือง แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพไปเป็นบริษัทจำกัดตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และเป็นบริษัทมหาชนจากการเข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และมีการกระจายหุ้นให้กับผู้ลงทุนทั่วไปนั้นจะมีปัญหาอภิบาลอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ซึ่งคือภาครัฐจากการถือหุ้นโดยกระทรวงการคลัง และผู้ถือหุ้นรายย่อยซึ่งคือนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ถือหุ้นใหญ่มักมีเป้าประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่หลากหลายมิได้จำกัดเฉพาะเป้าเชิงพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็น เป้าประสงค์ทางด้านการเมืองหรือด้านสังคม ในขณะที่ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีเป้าประสงค์เดียวคือการได้รับค่าตอบแทนจากการลงทุนที่สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว แนวนโยบายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจภายใต้การควบคุมของผู้ถือหุ้นภาครัฐอาจไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยทำให้เสี่ยงต่อการร้องเรียนของผู้ถือหุ้นรายย่อยได้ เช่น การที่รัฐบาลมีนโยบายให้ บมจ. ปตท ตรึงราคาน้ำมันในช่วงที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วนั้น ทำให้ ปตท. ต้องแบกรับภาระการขาดทุน นโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถือหุ้นของบริษัทที่เป็นเอกชน หรือกรณีที่คณะปฏิรูปฯ มีการปรับเปลี่ยนผังรายการของ อสมท. ที่ให้ความสำคัญแก่รายการเพื่อสาธารณะมากกว่ารายการที่สร้างรายได้เชิงพาณิชย์ทำให้ราคาหุ้น อสมท. ในตลาดลดลงอย่างฉับพลันสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ถือหุ้นอื่น

(4) ปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทั่วไปมีเป้าประสงค์เชิงสังคมไม่ว่าจะเป็นการให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือการส่งเสริมธุรกิจบางประเภท จึงต้องดำเนินการตามแนวนโยบายของฝ่ายบริหารทำให้การเมืองเข้าไปแทรกแซงได้ง่ายโดยผ่านกรรมการของรัฐวิสาหกิจ[5]

คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป จะประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่ละแห่งจะมีจำนวนกรรมการแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนด ตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.4 จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบสำคัญของกรรมการรัฐวิสาหกิจ นอกจากผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการประจำซึ่งได้แก่ผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนจากกระทรวงที่รัฐวิสาหกิจสังกัดแล้ว ยังมี "ผู้ทรงคุณวุฒิ" ซึ่งอาจมีจำนวนตั้งแต่ 1-17 คนในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า แม้กฎหมายจะห้ามที่มิให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจยกเว้นเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง แต่นักการเมืองเหล่านั้นก็สามารถแต่งตั้งพวกพ้องหรือญาติมิตรเพื่อเข้ามาดูแลผลประโยชน์ของตนเองได้โดยผ่านการแต่งตั้ง "กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ" เพราะมักกำหนดคุณสมบัติอย่างกว้าง โดยบุคคลเหล่านี้มิได้มีความรู้ความสามารถในทางที่จะเป็นคุณประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในกระทรวงนั้นๆ หรือ คณะรัฐมนตรีตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.4 (ดูรายละเอียดโครงสร้างคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติมในตารางภาคผนวกที่ 2.3 ในภาคผนวก) ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดที่ผู้ถือหุ้นจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อบังคับบริษัทนั้นๆ

[5] ด้วยเหตุที่รัฐบาลอาจมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการเชิงสังคมในบางรูปแบบ เช่น การให้เดินรถไฟชั้น 3 ทำให้การรถไฟฯ มีผลขาดทุนสะสมมาโดยตลอดแต่ยังไม่มีหลักการชดเชยที่ชัดเจน จนกระทั่งปี 2551 ที่ได้มีการออก ***ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2551*** เพื่อพิจารณาให้การอุดหนุนทางการเงินกับรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินนโยบายการให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล และประสบผลขาดทุนจากนโยบายการควบคุมราคาค่าบริการของรัฐบาล เช่น กิจการการรถไฟ การขนส่งมวลชน การประปา เป็นต้น โดยรัฐวิสาหกิจจะต้องแยกรายได้และค่าใช้จ่ายของการให้บริการเชิงพาณิชย์และบริการสาธารณะ และต้นทุนการให้บริการสาธารณะตามวิธีปฏิบัติทางบัญชีที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อเสนอขอรับการอุดหนุน

ตารางที่ 2.4 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

กฎหมายจัดตั้ง	จำนวนรัฐวิสาหกิจ (แห่ง)	ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ			
		รมว.	รมว.ด้วยความเห็นชอบของ	ครม.	ผู้ถือหุ้น
1. จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ	24	1	1	21	1
2 จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา	13	2		11	
3. จัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ	1			1	
4. จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วย	15				15
5.จัดตั้งโดยระเบียบหรือข้อบังคับ	5	5*			
6. จัดตั้งโดยพระราชกำหนด	1		1		
รวม	59	8	2	33	16

หมายเหตุ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการของโรงพิมพ์ตำรวจเอง

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

2. ปัจจัยทางตลาด

สภาพแวดล้อมในเชิงธุรกิจเป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนดลักษณะและมาตรฐานอภิบาลของบริษัท บริษัทที่ต้องกู้เงินจากธนาคารหรือต้องระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์จะต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ได้มาตรฐานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ให้กู้หรือผู้ลงทุน ในขณะเดียวกัน บริษัทที่ต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาดหรือกับสินค้าหรือบริการนำเข้าจะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนอย่างต่อเนื่องเพื่อความอยู่รอด กลไกตลาดจึงเป็นปัจจัยหลักที่สร้างแรงกดดันในการปรับปรุงอภิบาลของบริษัท ในทางตรงกันข้าม บริษัทบางแห่งได้รับสัมปทานผูกขาดจากภาครัฐจึงไม่ต้องดิ้นรนในการปรับปรุงขีดความสามารถในการแข่งขัน ทำให้อภิบาลขององค์กรไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่มิได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากตลาดทุน เนื่องจากมิได้พึ่งพาเงินทุนจากสาธารณชน นอกจากนี้แล้วรัฐวิสาหกิจยังได้รับสิทธิต่างๆ ที่ทำให้ไม่มีความเสี่ยงในด้านการเงินไม่ว่าผลการดำเนินงานหรือมาตรฐานอภิบาลขององค์กรจะเป็นอย่างไร

2.1 ตลาดการเงิน

- การได้รับสิทธิในการให้รัฐค้ำประกันเงินกู้ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 ซึ่งให้กระทรวงการคลังสามารถค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์กรของรัฐ หรือบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 อนึ่ง กฎหมายนี้มิได้บังคับให้กระทรวงการคลังต้องค้ำประกันหน่วยงานเหล่านี้ การค้ำประกันต้องขออนุมัติเป็นรายกรณีจาก

- การได้รับการชดเชยการขาดทุนตามกฎหมาย เช่นในกรณีของการรถไฟฯ

- การได้รับเงินอุดหนุนหรือการชดเชยค่าเสียหายจากรัฐ เช่นในกรณีที่รัฐบาลลดหนี้ให้กับ ปตท. จากการที่ ปตท. เข้าไปซื้อโรงกลั่นน้ำมันของบริษัทเชลล์ที่มีปัญหาหนี้สูงในปี พ.ศ. 2544

- การมีแหล่งรายได้จากส่วนแบ่งรายได้จากสัมปทานที่รัฐวิสาหกิจให้บริษัทเอกชนดำเนินการภายใต้สิทธิผูกขาดของตน เช่น ทศท. กสท. หรือ อสมท.

นอกจากนี้แล้ว รัฐวิสาหกิจจำนวนน้อยต้องเผชิญกับแรงกดดันในการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการเชิงพาณิชย์ ดังเช่นบริษัทเอกชนอื่นๆ ทำให้ไม่จำเป็นต้องปรับปรุงตัวเองเพื่อความอยู่รอดเท่าใดนัก เนื่องจากการมีสิทธิพิเศษที่ได้รับจากการเป็นวิสาหกิจของรัฐ เช่น

2.2 ตลาดสินค้าหรือบริการ

- การได้รับสิทธิผูกขาดในการประกอบธุรกิจทำให้เอกชนที่แข่งขันในตลาดต้องดำเนินกิจการภายใต้สัญญาสัมปทานของรัฐวิสาหกิจ หรือสัญญาร่วมทุนซึ่งมักจำกัดกรอบในการแข่งขันของบริษัทเอกชน รวมทั้งกำหนดส่วนแบ่งรายได้ที่เอกชนต้องให้แก่รัฐวิสาหกิจอีกด้วย เช่นในกรณีของสัมปทานโทรคมนาคม สัมปทานในการเดินรถ หรือสัมปทานโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก ฯลฯ เป็นต้น

- การได้รับสิทธิผูกขาดในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ เช่นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้บริการของการบินไทยโดยเฉพาะในอดีต หรือในกรณีที่บริษัทไทยเดินเรือทะเลได้รับสิทธิพิเศษในการขนส่งสินค้าของทางราชการ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว รัฐวิสาหกิจยังได้รับการยกเว้นจากบทบัญญัติของกฎหมายบางฉบับ เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้าทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถมีพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันได้โดยไม่มีบทลงโทษ ทำให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎ กติกาดังเช่นบริษัทเอกชนจึงมีความได้เปรียบในเชิงธุรกิจ

โดยสรุปแล้ว รัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินการเชิงพาณิชย์ยังได้รับการ “คุ้มครอง” ค่อนข้างมาก ทำให้ไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันของการแข่งขันในตลาดและไม่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบอภิบาลของบริษัท ซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ที่แม้จะต้องทำตามกฎ กติกาของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่

เกี่ยวกับความโปร่งใสในการดำเนินธุรกิจ แต่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นก็ยังคงมี “อภิสิทธิ์” เหนือบริษัทเอกชนอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

3. สรุปปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยตลาด

รัฐวิสาหกิจไทยดำเนินการภายใต้โครงสร้างขององค์กรและสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจที่ไม่เอื้อต่อการมีอภิบาลที่ดี *ประการแรก*ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ขององค์กร ทำให้แนวทางการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ไม่ต่อเนื่องตามกระแสทางการเมือง นอกจากนี้แล้ว ความไม่ชัดเจนของเป้าประสงค์ในการดำเนินการทำให้เป็นปัญหาในการประเมินรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจึงไม่ต้องมีความรับผิดต่อการตัดสินใจ (accountability)

ประการที่สอง การที่รัฐวิสาหกิจอยู่ในสภาพที่ “ไม่มีเจ้าของ” ทำให้ผู้ที่มีอำนาจกำกับควบคุมรัฐวิสาหกิจ คือฝ่ายการเมืองและกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจอาจแสวงหาประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจได้โดยปราศจากการตรวจสอบที่เข้มงวดของผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงคือประชาชนทั่วไป

*ประการที่สาม*ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และมีผู้ถือหุ้นที่เป็นเอกชนถือหุ้นส่วนน้อยก็จะมีปัญหาอภิบาลที่เกิดจากการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายใหญ่คือรัฐซึ่งอาจมีเป้าประสงค์ในเชิงการเมืองหรือเชิงสังคม กับผู้ถือหุ้นรายย่อยซึ่งมีเป้าประสงค์เชิงพาณิชย์เท่านั้น ความขัดแย้งในเชิงโครงสร้างภายในของรัฐวิสาหกิจเองเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างอภิบาลที่ดีให้แก่องค์กร

ประการสุดท้าย รัฐวิสาหกิจขาดแรงกดดันของตลาดในการปรับปรุงอภิบาลของบริษัท เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจำนวนมากมีอำนาจผูกขาดทางกฎหมายและได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากภาครัฐทำให้ปลอดจากความเสี่ยงในเชิงธุรกิจ รัฐวิสาหกิจจึงสามารถอยู่รอดได้แม้จะมีปัญหาธรรมาภิบาลในการดำเนินธุรกิจที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตคอร์รัปชั่น หรือความไร้ประสิทธิภาพ จึงเป็นการตอกย้ำวงจรของการขาดอภิบาลบริษัทที่ดี ประเด็นคือ เราจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อที่จะออกจากวงจรดังกล่าว

4. กฎ กติกาของรัฐในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

การศึกษาในบทนี้จะประเมินว่ากลไกของรัฐที่รัฐใช้ในการกำกับดูแลและตรวจสอบรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ อันได้แก่ ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และการตรวจสอบบัญชีโดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นสามารถแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจตามที่ได้กล่าวมาแล้วได้หรือไม่

4.1 การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ในปี พ.ศ. 2538 กระทรวงการคลังได้ริเริ่มในการใช้ระบบการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะสร้างความชัดเจนของเป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและเพื่อที่จะสร้างแรงจูงใจให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผลการประเมินจะโยงกับวงเงินโบนัสที่รัฐวิสาหกิจสามารถจัดสรรให้แก่พนักงานในแต่ละปีตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.5 ระบบการประเมินผลงานดังกล่าวได้สร้างดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานสำหรับรัฐวิสาหกิจที่เข้าร่วมการประเมินผลงานแต่ละแห่ง[6] ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากกว่าเดิม เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานสามารถแยกได้เป็น 5 ด้านโดยแต่ละด้านจะมีการให้น้ำหนักที่แตกต่างกันตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.6

ตารางที่ 2.5 เงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และ 3
(ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538)

ระดับผลงาน (คะแนน)*	วงเงินบนฐานของร้อยละของกำไรสุทธิเพื่อจัดสรรโบนัส(%)	วงเงินไม่เกินจำนวนเท่าของเงินเดือนค่าจ้างเฉลี่ย (เท่า)
1.0 (ดีขึ้นมาก)	11.00	8.00
1.5	10.50	7.00
2.0 (ดีขึ้น)	10.00	6.00
2.5	9.50	5.50
3.0 (ปกติ)	9.00	5.00
3.5	8.50	4.50
4.0 (ต่ำ)	8.00	4.00
4.5	7.50	3.00
5.0 (ต่ำมาก)	7.00	2.00

หมายเหตุ : * ในเดือนตุลาคม 2544 ได้มีมติจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจให้เปลี่ยนการเรียกชื่อระดับคะแนนของระบบประเมินผลฯ เป็นดังนี้ คือ ระดับ 1 = ต่ำมาก, ระดับ 2 = ต่ำ, ระดับ 3 = ปกติ, ระดับ 4 = ดีขึ้น, ระดับ 5 = ดีขึ้นมาก ซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545

ที่มา : คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

[6] ในปี พ.ศ. 2548 มีรัฐวิสาหกิจที่เข้าร่วมในโครงการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 50 แห่ง

ตารางที่ 2.6 เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

เกณฑ์วัดผลการดำเนินงาน	น้ำหนัก (ร้อยละ)
1. ประสิทธิผลการดำเนินงาน	25
2. ประสิทธิภาพการดำเนินงาน	20
3. การสนองประโยชน์ผู้มีส่วนได้เสีย	20
4. การบริหารและพัฒนาองค์กร	20
5. การกำกับดูแลที่ดี	15
รวม	100

ที่มา: คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2544, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง

แม้ระบบการประเมินผลงานดังกล่าวในหลักการเป็นสิ่งที่ดีเพราะนอกจากจะทำให้เป้าหมายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปีมีความชัดเจนแล้วยังช่วยสร้างแรงกระตุ้นให้ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรและปรับปรุงคุณภาพของบริการที่ให้แก่ประชาชนอีกด้วย แต่ในทางปฏิบัติระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจยังมีช่องโหว่และจุดอ่อนจำนวนมากทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ในการกระตุ้นรัฐวิสาหกิจดังเช่นแรงกดดันของนักลงทุนหรือของผู้บริโภคในตลาดต่อบริษัทเอกชนทั่วไปที่ต้องระดมทุนจากตลาดและต้องแข่งขันในการขายสินค้าหรือบริการได้

ประการแรก รัฐวิสาหกิจอีกจำนวนหนึ่งยังไม่เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานดังตารางที่ 2.7 ซึ่งแสดงคะแนนจากผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลงาน ในปี 2548 มีรัฐวิสาหกิจที่เข้าระบบประเมินผลจำนวน 50 แห่งส่วนที่เหลืออีก 9 แห่งยังไม่ได้เข้าระบบประเมินผล โดยรัฐวิสาหกิจที่ไม่เข้าระบบประเมินผลงานจะใช้ระบบแรงจูงใจตามมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งกำหนดวงเงินสูงสุดสำหรับการจ่ายโบนัสเท่ากับร้อยละ 9 ของกำไรสุทธิ แต่ไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือนเฉลี่ย ซึ่งเท่ากับวงเงินโบนัสในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีผลการดำเนินงานในระดับปานกลางตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.5 การที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ยังสามารถจัดสรรเงินโบนัสได้เองหากมีกำไรโดยไม่ต้องเข้าระบบการประเมินผลการดำเนินงานของกระทรวงการคลังทำให้รัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งเลือกที่จะไม่เข้าระบบเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการประเมินผลงานซึ่งอาจเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูงสำหรับรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กที่มีรายได้น้อย

ประการที่สอง รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่นในกรณีของธนาคารกรุงไทยและบริษัทการบินไทย กลับได้รับอภิสิทธิ์ให้มีระบบการจัดสรรโบนัสที่เป็นอัตราตายตัวของกำไร ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับการประเมินผลการดำเนินงานแต่อย่างใด

ประการที่สาม ระบบแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน ทั้งในส่วนของเงินโบนัสยังไม่เป็นธรรมต่อรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไรเท่าใดนัก เนื่องจากรัฐมิได้จัดสรรวงเงินที่ใช้เป็นเงินโบนัสให้แก่รัฐวิสาหกิจตามผลงาน หากแต่กำหนดให้เงินโบนัสมาจากกำไรของรัฐวิสาหกิจเอง ทำให้รัฐวิสาหกิจที่

ดำเนินการในเชิงสังคม เช่น ขสมก. หรือ รฟท. ที่ไม่มีกำไรก็ไม่มีโอกาสได้รับเงินโบนัสไม่ว่าผลการประเมินจะดีเพียงใดก็ตาม

ประการสุดท้าย การจัดสรรวงเงินโบนัสตามผลดำเนินงานไม่ทันการณ์เนื่องจากการคำนวณคะแนนการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมักเสร็จไม่ทันตามระยะเวลาการจ่ายโบนัส ส่งผลให้กระทรวงการคลังมักมีหนังสือเวียนให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินโบนัสไปก่อนบางส่วน และมีการจ่ายโบนัสเพิ่มเติมให้ในภายหลังเมื่อทราบคะแนนประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจแล้ว

ในภาพรวม จะเห็นได้ว่าโครงสร้างระบบอัตราค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลและที่ใช้โครงสร้างเงินเดือนและแรงจูงใจที่คณะรัฐมนตรีกำหนดมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้พนักงานมากกว่ากรรมการและผู้บริหารระดับสูง และเอื้อประโยชน์ให้แก่พนักงานและกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรมากกว่าพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกำไร สำหรับโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในกรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในปัจจุบันจะแตกต่างกันในแต่ละรัฐวิสาหกิจเนื่องจากขาดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน จึงควรที่จะมีการทบทวนความเหมาะสมของระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างระบบค่าตอบแทนและแรงจูงใจของรัฐวิสาหกิจคงจะต้องพิจารณาถึงจุดอ่อนต่างๆ ด้วย

ตารางที่ 2.7 ผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ประจำปี 2539-2549

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ผลการประเมิน (คะแนน)											คะแนนเฉลี่ย
		ปี 2549	ปี 2548	ปี 2547	ปี 2546	ปี 2545	ปี 2544	ปี 2543	ปี 2542	ปี 2541	ปี 2540	ปี 2539	
1	บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน)	4.8728	4.9100	4.9120	4.7000	4.4986	4.5200	4.4600	-	-	-	-	4.6962
2	ธนาคารออมสิน	4.5279	4.2396	4.2392	4.6717	4.7493	4.4400	4.5700	4.0900	4.4000	3.7400	4.0100	4.3343
3	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	4.2487	4.0296	4.2131	4.5323	4.5902	4.3800	-	-	-	-	-	4.3323
4	การไฟฟ้านครหลวง	4.7046	4.4330	4.2843	3.8991	4.1086	4.1000	4.1900	-	-	-	-	4.2457
5	สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	3.9592	4.4772	4.3822	4.1638	3.9705	4.0000	4.3800	4.2200	4.4000	4.3100	-	4.2263
6	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	4.1100	4.5681	4.5991	4.5695	3.9347	4.1300	3.5497	-	-	-	-	4.2087
7	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	4.6971	4.2977	4.0859	4.2069	4.2350	3.6600	-	-	-	-	-	4.1971
8	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	4.7491	4.6955	4.5977	4.7671	4.5859	4.3300	3.8700	4.1800	3.1100	2.9300	4.1100	4.1750
9	บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด	4.0267	4.3281	4.1058	-	-	-	-	-	-	-	-	4.1535
10	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	3.8324	3.1528	2.6920	-	3.8625	4.3600	4.3600	4.5500	4.7900	4.9000	4.9200	4.1420
11	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	4.6501	4.4263	4.1945	4.5389	4.3822	3.6900	3.9800	4.0000	3.9500	3.7000	-	4.0958
12	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	4.0729	3.5740	3.9927	3.7599	3.9468	4.0800	4.3800	4.3600	4.0300	4.0400	4.5600	4.0724
13	การประปานครหลวง	3.8979	4.4789	4.4874	4.4878	4.4258	4.4900	4.2500	3.8200	3.3900	3.5100	3.2400	4.0434
14	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	4.2817	4.3089	4.0986	4.2809	3.5956	3.7700	3.8000	-	-	-	-	4.0194
15	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	2.8968	3.0215	3.2855	4.6769	4.5637	3.8800	4.2700	4.4500	4.1000	4.6200	3.8900	3.9686
16	ธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน)	3.6598	3.7537	3.7438	3.8937	4.5974	3.9400	-	-	-	-	-	3.9314
17	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	4.0513	3.4786	4.0956	4.1873	4.1220	3.6200	-	-	-	-	-	3.9258
18	โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง	3.4617	3.1968	3.1464	4.2120	4.2505	3.8700	4.0400	4.4600	3.8800	4.5900	-	3.9107
19	การประปาส่วนภูมิภาค	4.138	4.4714	4.3043	4.6037	4.4857	4.1900	4.1300	3.5700	3.0800	2.4800	3.4100	3.8966
20	บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)	4.3374	4.1198	4.2573	4.1702	3.8380	4.0296	3.1000	3.7500	3.3000	3.8200	-	3.8722
21	สำนักงานธนานุเคราะห์	4.1466	3.5850	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.8658
22	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	3.9904	3.7083	3.3551	3.8090	3.8997	3.1320	4.2500	4.0900	3.6300	3.9100	-	3.7775

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ผลการประเมิน (คะแนน)											คะแนนเฉลี่ย
		ปี 2549	ปี 2548	ปี 2547	ปี 2546	ปี 2545	ปี 2544	ปี 2543	ปี 2542	ปี 2541	ปี 2540	ปี 2539	
23	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	3.3586	3.2109	2.7191	4.2873	3.6772	4.0100	4.2900	4.1400	3.9100	3.8200	4.1000	3.7748
24	บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	3.611	4.1445	3.1604	3.6487	3.8948	3.8100	-	-	-	-	-	3.7116
25	ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฯ	3.3553	4.1905	3.9297	3.8295	2.4517	3.6200	-	-	-	-	-	3.5628
26	องค์การสวนพฤกษศาสตร์	3.5021	3.5789	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.5405
27	บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	3.8072	3.6830	3.0890	-	-	-	-	-	-	-	-	3.5264
28	การเคหะแห่งชาติ	3.6898	3.7723	3.4213	3.8647	3.2726	3.0200	3.5800	3.9200	3.3100	3.2700	3.4800	3.5092
29	องค์การเภสัชกรรม	3.6474	3.8391	3.7173	3.8225	3.2982	3.2300	3.1600	3.5500	3.5700	2.7600	3.8100	3.4913
30	องค์การสวนสัตว์	3.4726	3.5016	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.4871
31	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	4.0527	3.1842	3.3740	3.8929	4.1618	4.0400	3.2900	2.4700	3.6400	2.7100	-	3.4816
32	องค์การสุรา	3.7043	3.1487	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.4265
33	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	3.1794	3.6635	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.4215
34	การกีฬาแห่งประเทศไทย	3.2205	3.6076	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.4141
35	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	3.654	3.7050	3.5642	3.8813	3.7543	2.9600	2.9600	3.5300	2.8700	2.9000	-	3.3779
36	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	3.7955	3.9432	2.8556	3.7353	3.4905	2.4266	3.2900	3.2000	3.4900	3.3100	-	3.3537
37	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	3.4399	3.1796	3.4280	-	-	-	-	-	-	-	-	3.3492
38	โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต	3.2762	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.2762
39	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	3.4992	3.3529	3.3551	3.3506	3.2613	3.4000	2.9900	2.6800	3.0300	2.7300	-	3.1649
40	บริษัท ขนส่ง จำกัด	3.8819	2.8559	2.4165	3.1702	3.2732	2.7700	3.3600	3.2500	3.2900	2.4400	-	3.0708
41	การรถไฟแห่งประเทศไทย	2.7587	2.9996	2.4326	2.6627	3.3283	3.7600	3.5300	3.1900	3.6400	2.8000	2.2400	3.0311
42	สถาบันการบินพลเรือน	3.0019	3.0003	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.0011
43	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	3.4816	2.1844	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.8330
44	โรงพิมพ์ตำรวจ	2.8156	3.0310	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.8156
45	องค์การสะพานปลา	2.6672	2.7291	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.6982
46	บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด	-	-	-	-	2.4522	2.5600	-	-	-	-	-	2.5061

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ผลการประเมิน (คะแนน)											คะแนนเฉลี่ย
		ปี 2549	ปี 2548	ปี 2547	ปี 2546	ปี 2545	ปี 2544	ปี 2543	ปี 2542	ปี 2541	ปี 2540	ปี 2539	
47	บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด (บอท.)	2.5013	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.5013
48	บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	3.8904	1.5012	2.5174	2.0090	2.6430	2.1900	-	-	-	-	-	2.4585
49	องค์การจัดการน้ำเสีย	2.1806	2.2654	2.3790	2.3512	2.2020	3.1100	-	-	-	-	-	2.4147
50	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	2.2973	2.2796	2.3359	-	-	-	-	-	-	-	-	2.3043
51	องค์การคลังสินค้า	1.6507	2.3124	2.8095	-	-	-	-	-	-	-	-	2.2575
52	องค์การแบตเตอรี่	2.1426	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.1426
53	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	1.5309	1.5427	2.6568	-	-	-	-	-	-	-	-	1.9101
54	บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	-	1.8377	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.8377
55	องค์การตลาด	1.7832	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.7832
	จำนวนรัฐวิสาหกิจ (แห่ง)	**53**	**50**	**40**	**34**	**34**	**34**	**25**	**21**	**21**	**21**	**11**	

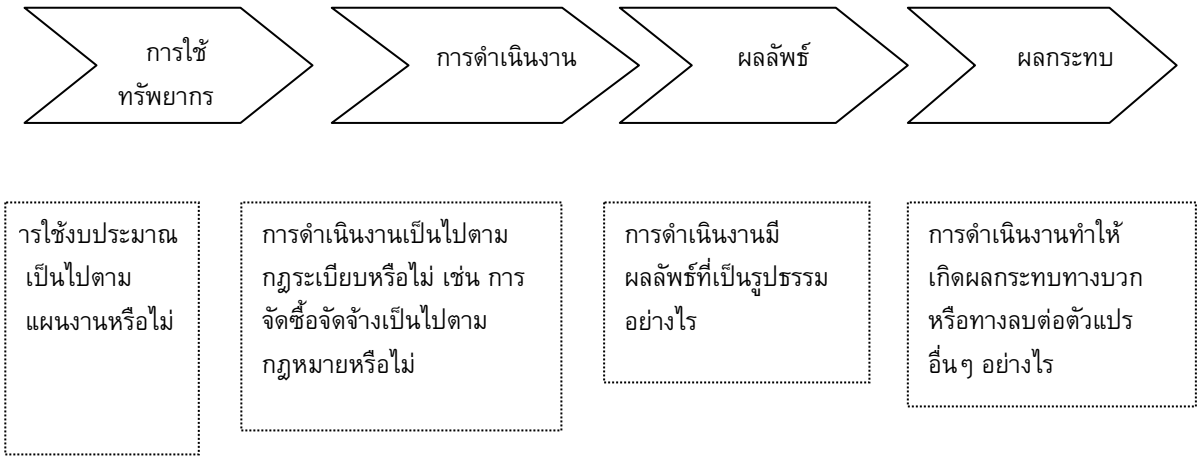
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

4.2 การตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

เดิมทีนั้นการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณของระบบราชการไทยจะเน้นการตรวจสอบ 2 ประเภท คือ การปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการ (compliance audit) ว่าการใช้งบประมาณแผ่นดินและการนำรายได้เข้าแผ่นดินนั้นเป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบหรือไม่ และการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางด้านการเงิน (financial attestation) ซึ่งจะตรวจสอบว่ารายงานทางด้านการเงินประจำปีของหน่วยรับตรวจนั้นสะท้อนถึงผลการดำเนินงานทรัพย์สินและหนี้สินของหน่วยงานนั้นๆหรือไม่ การตรวจสอบดังกล่าวเป็นการตรวจสอบในขั้นตอนของการใช้ทรัพยากร (งบประมาณ) และการดำเนินงานเท่านั้น ยังไม่มีการประเมินผลลัพธ์ (output) และผลกระทบ (outcome) ของการดำเนินงานแต่อย่างใด (ดูรูปที่ 2.1 ประกอบ)

แต่จากปี พ.ศ. 2522 เริ่มมีการนำเอาการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) เข้ามาเป็นองค์ประกอบใหม่ของการตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดิน การตรวจสอบการดำเนินงานนั้นมีเป้าหมายที่แตกต่างไปจากการตรวจสอบลักษณะอื่นที่ได้กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ การตรวจสอบการดำเนินงานเป็นการตรวจสอบว่าการใช้งบประมาณนั้นเป็นไปอย่างประหยัด (economy) มีประสิทธิภาพ (efficiency) และมีประสิทธิผล (effectiveness) เพียงใด ในการตรวจสอบการดำเนินงานนั้นจะต้องมีดัชนีชี้วัดผลปฏิบัติการ และผลกระทบของการดำเนินงานด้วย จึงต้องมีการกำหนดว่าผลกระทบที่คาดหมายจากโครงการหรือกิจกรรมหนึ่งใดนั้นคืออะไร และมีการประเมินว่าผลการดำเนินงานนั้นบรรลุเป้าหมายดังกล่าวมากน้อยเพียงใด ในการประเมินผลการดำเนินงานอาจใช้ดัชนีผลลัพธ์จากการดำเนินงาน และการใช้ทรัพยากรอาจเป็นส่วนประกอบหนึ่งของการประเมินก็ได้

รูปที่ 2.1 การตรวจสอบขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมหรือโครงการ



ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การตรวจสอบการดำเนินงานนั้นจะต้องพึ่งพาผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหลายสาขาไม่เฉพาะนักบัญชี โดยทั่วไปแล้ว ทีมการตรวจสอบการดำเนินงานจะรวมถึงนักสังคมศาสตร์ นักชีววิทยา นักเศรษฐศาสตร์ ตลอดจนวิศวกร เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ทีมตรวจสอบยังต้องพึ่งพาที่ปรึกษาที่มีความรู้เฉพาะด้านเป็นครั้งคราวอีกด้วย ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบการดำเนินงานนั้นต้องการทรัพยากรบุคลากรและเงินทุนค่อนข้างมาก ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศจึงมีทีท่าที่จะชะลอการนำเอาระบบการตรวจสอบการดำเนินงานมาใช้ประกอบในการตรวจเงินแผ่นดิน

จากการศึกษาแนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานทางด้านการศึกษาในอดีตของ สตง. จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบทั้ง 4 ขั้นตอนที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นจะมุ่งเน้นการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรเป็นหลัก โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และขั้นตอนการปฏิบัติงานมากกว่าการตรวจวัดผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดจากการใช้ทรัพยากร เช่น การตรวจสอบความสามารถในการเบิกจ่ายงบประมาณตามกำหนดของเงื่อนไขเวลาของหน่วยงานราชการ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ การตรวจสอบวิธีการจ่ายเงินว่าเป็นไปตามระเบียบหรือไม่ เป็นต้น โดยการตรวจสอบถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดจากการใช้จ่ายยังมีจำกัด

ทั้งนี้ การที่ สตง. มุ่งเน้นการตรวจสอบการปฏิบัติตามขั้นตอนและกฎเกณฑ์ในการใช้จ่ายของรัฐนั้น มีความจำเป็นในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่นซึ่งอาจเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากกว่าการส่งเสริมให้หน่วยรับตรวจมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากขึ้น แต่ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า การตรวจสอบการปฏิบัติตามขั้นตอน กฎเกณฑ์และระเบียบของราชการแม้อาจช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชั่นได้บ้างแต่ในขณะเดียวกันก็กลับกลายเป็นอุปสรรคทำให้หน่วยงานของรัฐขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานเพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานหรือโครงการเพราะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และกฎระเบียบที่รัดตัวจนเกินไป การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบทั้งในลักษณะเดิมและการตรวจสอบการดำเนินงานควบคู่กันไป

การตรวจสอบการดำเนินงานของ สตง. ในทางปฏิบัติยังประสบปัญหาหลากหลายประการ ประการแรก โครงการที่ตรวจสอบโดยส่วนมากมิได้ระบุแนวทางหรือวิธีการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นมา ทำให้ สตง. ไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานในระดับกิจกรรมได้ ประการที่สอง ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของ สตง. เกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเหมาะสมของดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานยังแตกต่างกันมาก โดยมีเจ้าหน้าที่เพียงส่วนน้อยที่มีความรู้ความเข้าใจค่อนข้างดี ประการที่สาม สตง. ยังมิได้มีการนำโปรแกรมคอมพิวเตอร์มาช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตรวจสอบการดำเนินงาน เช่น การใช้สมการถดถอยในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ หรือ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการกระจายตัวของข้อมูลที่ได้มาจากการสุ่มตัวอย่าง เป็นต้น ทำให้ศักยภาพในการประเมินผลการดำเนินงานมีจำกัด

ภาคผนวกบทที่ 2

ตารางภาคผนวกที่ 2.1 รูปแบบของวิสาหกิจของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ			สถานภาพของรัฐวิสาหกิจ			
			องค์กรของรัฐเป็นนิติบุคคล	องค์กรของรัฐไม่เป็นนิติบุคคล	บริษัทจำกัด	บริษัทมหาชนจำกัด
1. ประเภทที่หารายได้ให้รัฐ						
	1	โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง		1		
	2	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	1			
2. ประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ						
2.1 ประเภทสาธารณูปโภค						
	1	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	1			
	2	การไฟฟ้านครหลวง	1			
	3	การประปานครหลวง	1			
	4	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	1			
	5	การประปาส่วนภูมิภาค	1			
2.2 ประเภทสาธารณูปการ						
	1	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	1			
	2	การรถไฟแห่งประเทศไทย	1			
	3	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)				1
	4	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด			1	
	5	บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)				1
	6	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)				1
	7	บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด			1	
	8	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	1			
	9	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	1			
	10	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)				1
	11	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	1			
	12	การเคหะแห่งชาติ	1			
3.ประเภทที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ						
3.1 สถาบันการเงิน						
	1	สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์		1		
	2	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	1			
	3	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)				1
	4	ธนาคารออมสิน	1			
	5	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	1			
	6	ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	1			

รัฐวิสาหกิจ			สถานภาพของรัฐวิสาหกิจ			
			องค์กรของรัฐเป็นนิติบุคคล	องค์กรของรัฐไม่เป็นนิติบุคคล	บริษัทจำกัด	บริษัทมหาชนจำกัด
3.2 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ						
	1	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	1			
	2	บริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน)				1
3.3เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม						
	1	บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด			1	
	2	บริษัท ขนส่ง จำกัด			1	
	3	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)				1
	4	องค์การสวนยาง	1			
	5	องค์การตลาด	1			
	6	องค์การคลังสินค้า	1			
	7	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	1			
	8	องค์การเภสัชกรรม	1			
	9	องค์การสุรา กรมสรรพสามิต		1		
	10	โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต		1		
	11	โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ		1		
	12	องค์การสะพานปลา	1			
	13	บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด			1	
	14	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	1			
	15	บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด			1	
	16	บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด			1	
3.4 ส่งเสริม						
	1	องค์การสวนสัตว์	1			
	2	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	1			
	3	การกีฬาแห่งประเทศไทย	1			
	4	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง	1			
	5	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	1			
4.ประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ						
	1	องค์การฟอกหนัง	1			
	2	องค์การแบตเตอรี่	1			
5.ประเภทที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น						
	1	บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด			1	
6. รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่มิได้จัดประเภทไว้						
	1	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	1			

รัฐวิสาหกิจ				สถานภาพของรัฐวิสาหกิจ			
				องค์กรของรัฐเป็นนิติบุคคล	องค์กรของรัฐไม่เป็นนิติบุคคล	บริษัทจำกัด	บริษัทมหาชนจำกัด
		2	สถาบันการบินพลเรือน	1			
		3	องค์การสวนพฤกษศาสตร์	1			
		4	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	1			
		5	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	1			
		6	องค์การจัดการน้ำเสีย	1			
		7	บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	1			
		8	บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	1			
			รวม	**39**	**5**	**8**	**7**

ตารางภาคผนวกที่ 2.2 การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจ	
ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	**ตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน**
1. ประเภทที่หารายได้ให้รัฐ ● โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ● สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	**1. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด และหารายได้ให้รัฐ** ● สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ● โรงงานยาสูบ
2. ประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ***2.1 ประเภทสาธารณูปโภค*** ● การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ● การไฟฟ้านครหลวง ● การประปานครหลวง ● การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ● การประปาส่วนภูมิภาค ***2.2 ประเภทสาธารณูปการ*** ● การท่าเรือแห่งประเทศไทย ● การรถไฟแห่งประเทศไทย ● บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ● บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ● บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ● บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ● บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ● การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ● องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ● บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ● การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ● การเคหะแห่งชาติ	**2. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาด หารายได้ และเลี้ยงตัวได้** ● การสื่อสารแห่งประเทศไทย ● การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ● การประปานครหลวง ● การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ● การประปาภูมิภาค ● องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ● การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ● การไฟฟ้านครหลวง ● การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ● บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯแห่งใหม่ จำกัด ● บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย
3.ประเภทที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ***3.1 สถาบันการเงิน*** ● สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ● ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ● ธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน) ● ธนาคารออมสิน ● ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	**3. รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดและให้บริการเชิงสังคม** ● องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ● การรถไฟแห่งประเทศไทย ● การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจ	
ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	**ตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน**
• ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ***3.2 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ*** • องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ • บริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) **3.3 เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม** • บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด • บริษัท ขนส่ง จำกัด • บริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน) • องค์การสวนยาง • องค์การตลาด • องค์การคลังสินค้า • องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย • องค์การเภสัชกรรม • องค์การสุรา กรมสรรพสามิต • โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต • โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ • องค์การสะพานปลา • บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด • องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร • บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด • บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด **3.4 ส่งเสริม** • องค์การสวนสัตว์ • การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย • การกีฬาแห่งประเทศไทย • สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง • สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	
4. ประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ • องค์การฟอกหนัง • องค์การแบตเตอรี่	**4. รัฐวิสาหกิจประเภทกึ่งแข่งขัน และรัฐให้สิทธิพิเศษเพื่อประกอบกิจการ** 4.1 • องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจ	
ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	**ตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน**
	• การท่าเรือแห่งประเทศไทย • การเคหะแห่งชาติ • บริษัท ขนส่ง จำกัด • การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย • องค์การเภสัชกรรม • องค์การจัดการน้ำเสีย 4.2 • ธนาคารออมสิน • ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย • ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร • ธนาคารอาคารสงเคราะห์ • บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย • บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม • บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม
5.ประเภทที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น • บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด	**5. รัฐวิสาหกิจประเภทแข่งขันกับเอกชน** • บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) • ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) • การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย*
6. รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่มิได้จัดประเภทไว้ • ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย • สถาบันการบินพลเรือน • องค์การสวนพฤกษศาสตร์ • องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ • การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย • องค์การจัดการน้ำเสีย • บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม • บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	**6. รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม** • สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

ที่มา: กระทรวงการคลัง

ตารางภาคผนวกที่ 2.3 ตารางองค์ประกอบของคณะกรรมการและจำนวนกรรมการของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ	จำนวนกรรมการ			ผู้แต่งตั้งกรรมการ			องค์ประกอบของคณะกรรมการ																																		
	โดยตำแหน่ง	แต่งตั้ง	รวม กก.	ผู้ถือหุ้น ตั้ง	ครม. ตั้ง	รัฐมนตรี ตั้ง	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง	ผู้บริหารในองค์กร	กระทรวงการคลัง	สคค.	สำนักงบประมาณ	สภาพัฒน์ฯ	BOI	กพ.	กระทรวงเกษตรฯ	กระทรวงอุตสาหกรรม	สคอ.	กระทรวงต่างประเทศ	กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงคมนาคม	กระทรวงสาธารณสุข	อย.	กระทรวงศึกษาฯ	ทบวงมหาวิทยาลัย	กระทรวงแรงงาน	การเคหะฯ	สมาคมธนาคารไทย	หอการค้า	สภาอุตสาหกรรม	สำนักนายกรัฐมนตรี	กระทรวงมหาดไทย	กรมตำรวจ	กระทรวงกลาโหม	กองทัพ	กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	กระทรวงทรัพยากร	ธปท.	กฤษฎีกา	ผู้เกี่ยวข้องกับกิจการอื่น ๆ	ผู้ทรงคุณวุฒิ
1. ประเภทที่หารายได้ให้รัฐ																																									
1 โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง		5-11	5-11			*																																		5-11
2 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	6	1-3	7-9		*				1	2		1																				1							1*	1-3
2. ประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ																																								
2.1 ประเภทสาธารณูปโภค																																								
1 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	1	6-14	7-15		*				1																															6-14
2 การไฟฟ้านครหลวง	1	6-10	7-11 (+4)		*				1																															6-10
3 การประปานครหลวง	1	10-14	11-15		*				1																															10-14
4 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	1	1-10	2-15		*				1																															1-10
5 การประปาส่วนภูมิภาค	3	2-8	5-11		*				1													1											1								2-8
2.2 ประเภทสาธารณูปการ																																								
1 การท่าเรือแห่งประเทศไทย	0	7-12	7-12		*																																		7-12
2 การรถไฟแห่งประเทศไทย	1	5-7	6-8		*				1																															5-7
3 บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)				*																																			7
4 บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด				*																																			
5 บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)				*																																			
6 บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)				*																																			
7 บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด				*																																			
8 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	1	8-10	9-11		*				1																															8-10
9 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	1	6-10	7-11		*																																			6-10
10 บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)				*					1	1											1												1		3						6
11 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไท	1	1-10	2-11		*				1																															1-10
12 การเคหะแห่งชาติ	3	4-8	7-11		*				1	1																							1								4-8

| รัฐวิสาหกิจ | | | | จำนวนกรรมการ | | | ผู้แต่งตั้งกรรมการ | | | องค์ประกอบของคณะกรรมการ | | | |

รัฐวิสาหกิจ	จำนวนกรรมการ			ผู้แต่งตั้งกรรมการ			องค์ประกอบของคณะกรรมการ																																						
	โดยตำแหน่ง	แต่งตั้ง	รวม กก.	ผู้ถือหุ้นถือ	ครม. ถือ	รัฐมนตรี ตั้ง	นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง	ผู้บริหารในองค์กร	กระทรวงการคลัง	สศค.	สำนักงบประมาณ	สภาพัฒน์ฯ	BOI	กพ.	กระทรวงเกษตรฯ	กระทรวงอุตสาหกรรม	สคอ.	กระทรวงต่างประเทศ	กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงคมนาคม	กระทรวงสาธารณสุข	อย.	กระทรวงศึกษาฯ	ทบวงมหาวิทยาลัย	กระทรวงแรงงาน	กรเคหะฯ	สมาคมธนาคารไทย	หอการค้า	สภาอุตสาหกรรม	สำนักนายกรัฐมนตรี	กระทรวงมหาดไทย	กรมตำรวจ	กระทรวงกลาโหม	กองทัพ	กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	กระทรวงทรัพยากร	ธปท.	กฤษฎีกา	ผู้เกี่ยวข้องกับกิจการอื่น ๆ	ผู้ทรงคุณวุฒิ
3.4 ส่งเสริม																																											
1 องค์การสวนสัตว์	0	7-11	7-11		*																																					7-11
2 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	8	1-3	9-11		*		1		1				1						1		1									1				1			1	1	1-3
3 การกีฬาแห่งประเทศไทย	9	1-10	10-19		*		1		1			1												1						1		1						3*	1-10
4 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำส	9	6	15		*				1	1		1	1			5																								6
5 สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และ	4	2-7	6-11			*			1				1	1																									1	2-7
ที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ																																										
1 องค์การฟอกหนัง	1	5-10	6-11			*			1																																5-10
2 องค์การแบตเตอรี่	1	5-10	6-11			*			1																																5-10
5.ประเภทที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น																																										
1 บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด				*																																					
6. รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่มิได้จัดประเภทไว้																																										
1 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่	7	3-5	10-12			* 2/			1		1					1		1	1	1																	1			3-5
2 สถาบันการบินพลเรือน	8	2-3	10-11		*				1	1											2														1				3	2-3
3 องค์การสวนพฤกษศาสตร์	1	5-9	6-10		*				1																																5-9
4 องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่ง	6	1-5	7-11		*				1	1														1											2				1	1-5
5 การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเท	10	2-5	12-15		*				1	1		1	1								1										1								4*	2-5
6 องค์การจัดการน้ำเสีย	8	2-7	10-15		*				1	1		1					1															1					1			2	2-7
7 บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขน	0	6-8	6-8	*																																					
8 บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	6	1-4	7-10			* 2/			2		1																												1		2	1-4
รวม							**2**	**1**	**41**	**21**	**2**	**7**	**4**	**1**	**0**	**20**	**2**	**1**	**2**	**3**	**5**	**1**	**0**	**2**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**2**	**6**	**10**	**1**	**4**	**4**	**5**	**3**	**2**	**14**	

หมายเหตุ: รัฐวิสาหกิจที่ยุบเลิกไปแล้ว ได้แก่ องค์การเหมืองแร่ในทะเล องค์การทอผ้า องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น องค์การแก้ว องค์การบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

1/ สนง ตำรวจแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง 2/ รัฐมนตรีแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของ ครม

ที่มา: กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 2 อภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทย 1

1. โครงสร้างและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจไทย 1
2. ปัจจัยทางตลาด 17
3. สรุปปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยตลาด 19
4. กฎ กติกาของรัฐในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ 19

ภาคผนวกบทที่ 2 28

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างผู้ถือหุ้นและทุนของรัฐวิสาหกิจที่เป็น บริษัทจำกัด 3
ตารางที่ 2.2 โครงสร้างผู้ถือหุ้นและทุนของรัฐวิสาหกิจที่เป็น บริษัทมหาชน 4
ตารางที่ 2.3 วัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจ 12
ตารางที่ 2.4 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ 17
ตารางที่ 2.5 เงินโบนัสของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และ 3 (ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มิ.ย. 2538) 20
ตารางที่ 2.6 เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 21
ตารางที่ 2.7 ผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ประจำปี 2539-2549 23
ตารางภาคผนวกที่ 2.1 รูปแบบของวิสาหกิจของรัฐ 29
ตารางภาคผนวกที่ 2.2 การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและ ตามระบบประเมินผลการดำเนินงาน 32
ตารางภาคผนวกที่ 2.3 ตารางองค์ประกอบของคณะกรรมการและจำนวนกรรมการของรัฐวิสาหกิจ 35

รูปที่ 2.1 การตรวจสอบขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมหรือโครงการ 26

บทที่ 3
เกณฑ์มาตรฐานและปัญหาธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทย
(Thai State Enterprises' Standard and problem of Good Governance)

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์
นวพร เรืองสกุล
กุมภาพันธ์ 2550

1. ธรรมาภิบาล การกำกับดูแลกิจการ:สำรวจความหมายและ แนวคิดทั่วไป

คำว่า Governance ถ้ามองเป็นระบบก็คือธรรมนูญ.การปกครอง คำนี้มักใช้ในภาษาไทยว่าหมายถึงการอภิบาลหรือการกำกับดูแล หรือการปกครองซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำว่าการบริหาร หรือการจัดการ หรือการอำนวยการ ไม่ว่าจะมองจากระดับประเทศโดยรวม หรือหน่วยย่อยลงมา เช่น ระดับรัฐ หรือท้องถิ่น หรือเป็นระดับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชน กรณีของภาครัฐหน่วยงานในส่วนนี้เรียกว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองหรือต่อด้วยคำว่า "ที่ดี" เมื่อหมายถึง Good Governance กรณีของบริษัทเอกชนนี้ก็คือ

"การกำกับดูแลกิจการหรือบรรษัทภิบาลหรือ Corporate Governance" คำว่า Governance นี้ มีความหมายกว้างกว่า รัฐบาล หรือ Government การอภิบาล หรือการปกครอง ในรายงานวิจัยฉบับนี้เนื่องจากเป็นการวิจัยองค์กรรัฐวิสาหกิจเราจะเรียกการมี Good Governance ของรัฐวิสาหกิจว่าการมีธรรมาภิบาลหรือการอภิบาลที่ดีของรัฐวิสาหกิจหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือในบริบทของภาครัฐโดยรวมว่าเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

Governance นี้เกี่ยวข้องกับกติกาการใช้อำนาจหรือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง หรือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกันผู้มีส่วนได้เสียในความสัมพันธ์ทางการเมืองเศรษฐกิจหรือธุรกิจในระดับชุมชนหรือองค์กรมีมานานรวมทั้งการปกครองแผ่นดินโดยธรรมก่อนที่แต่ละประเทศจะมีการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่แบบตะวันตก อย่างไรก็ตามเพื่อให้รายงานวิจัยนี้มีความทันสมัยและมีความเป็นสากลเราจะเลือกคำจำกัดที่ใช้กว้างขวางในระดับระหว่างประเทศเป็นจุดเริ่มต้นและที่ใช้กันมากในรอบเพียงไม่ถึง 20 ปีที่ผ่านมาในระดับระหว่างประเทศก็มักจะใช้คำจำกัดความและความหมายที่ให้ไว้โดยองค์กรระหว่างประเทศตะวันตกเช่นองค์การสหประชาชาติ OECD ธนาคารโลกเป็นต้นโดยเฉพาะเมื่อเน้นประเด็นเรื่อง Corporate Governance (CG)[1]

ในปี ค.ศ. 1999 (2542) คำจำกัดความของ CG ที่มาจากหลักCGของOECD นั้นต่อมาเป็นที่ยอมรับกันและใช้กันค่อนข้างกว้างขวาง

"บรรษัทภิบาลคือระบบ ซึ่งองค์กรธุรกิจถูกกำกับและควบคุม (Directed and Controlled) โครงสร้างของบรรษัทภิบาลระบุการจัดสรรหรือการกระจายตัวของสิทธิ์และความรับผิดชอบระหว่างผู้มี

ส่วนเกี่ยวข้องในองค์กร...และกำหนดกฎกติกาและขั้นตอนกระบวนการที่เกี่ยวกับการตัดสินใจที่เกี่ยวกับนโยบายหรือธุรกรรมของบริษัท กิจกรรมที่เกิดจากบรรษัทภิบาลนี้ทำให้เกิดโครงสร้างซึ่งวัตถุประสงค์ขององค์กรและวิธีการบรรลุวัตถุประสงค์รวมทั้งการสอดส่องดูแลผลการดำเนินงาน"หลังจากมีการยอมรับคำจำกัดความข้างต้นนี้กว้างขวางขึ้น OECD ได้ให้คำจำกัดความของ CG ที่กว้างขึ้นว่า

"บรรษัทภิบาลเกี่ยวข้องกับสถาบันทั้งเอกชนและสาธารณะหรือภาครัฐครอบคลุมกฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ รวมทั้งวัฒนธรรมการทำธุรกิจซึ่งกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ในระบบเศรษฐกิจที่ใช้กลไกตลาด ระหว่างผู้จัดการหรือผู้ที่จัดว่าเป็นผู้ที่อยู่ในวงในขององค์กรกับผู้ที่อยู่วงนอกแต่เป็นผู้ลงทุนทรัพยากรของตนในบริษัท"

CG อาจจะให้ความหมายที่แคบลงไปอีกว่าเป็นวิธีการจัดหารูปแบบภายในบริษัทหรือองค์กรที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของ (Owner) กับผู้จัดการหรือ Manager ซึ่งไม่ใช่เจ้าของนี่เป็นการมองความหมายของ CG ที่ให้ผู้ถือหุ้นแสดงบทบาทได้จริงจังและสูง (Shareholder Activism) เพราะฉะนั้น

"CG คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานและผลประกอบการขององค์กรผู้มีส่วนร่วมสำคัญนั้นได้แก่1.ผู้ถือหุ้น 2. ฝ่ายจัดการ 3. คณะกรรมการ"

Sir Adrian Cadbury ซึ่งเป็นประธาน Cadbury Committee ของอังกฤษซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีมอง CG ว่า

"เป็นกระบวนการที่กำหนดความสมดุลระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมและระหว่างเป้าหมายของบุคคลกับเป้าหมายของส่วนรวมหรือชุมชน กรอบของบรรษัทภิบาลมีไว้เพื่อที่จะเป็นกลไกที่จะช่วยหรือให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและขณะเดียวกันก็เรียกร้องหรือตั้งเป็นเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดต่อการปฏิบัติหน้าที่(Accountability)ของผู้ที่ของผู้บริหาร วัตถุประสงค์ของ CG นั้นก็มีไว้เพื่อให้เกิดการสมานฉันท์ ความสอดคล้องซึ่งกันและกัน ในผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล องค์กรธุรกิจและสังคม แรงจูงใจที่มีต่อองค์กรธุรกิจนี้ ก็เพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายของตนเองสามารถดึงดูดการลงทุนจากภายนอก ส่วนแรงจูงใจที่จะเกิดแก่รัฐก็คือทำให้เศรษฐศาสตร์ที่เน้นความคุ้มค่าความมีประสิทธิภาพสามารถเกิดขึ้นได้ขณะเดียวกันก็ป้องกันหรือกำจัดการทุจริตและการฉ้อโกงรวมทั้งการบริหารที่ผิดพลาด"

ส่วนธนาคารโลกมองให้สองมิติด้าน CG ภายในกรอบของบรรษัทภิบาลมีปัจจัยทั้งพลังภายในและภายนอกที่เกี่ยวพันกระทบซึ่งกันและกันมีผลต่อพฤติกรรมและกิจกรรมขององค์กรพลังภายในกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้เล่นสำคัญขณะที่พลังภายนอกถูกใช้หรือมีบทบาทในการทำให้เกิดวินัยป้องปรามพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ในวงใน ในระบบทุนนิยมขั้นสูงของประเทศที่เจริญแล้วพลังภายนอกดังกล่าวนี้ก็คือสถาบันและนโยบายที่ทำให้เกิดความโปร่งใสการตรวจสอบกำกับและการสร้างวินัยสำหรับองค์กรธุรกิจ ตัวอย่างของพลังภายนอกรวมถึงกรอบกฎหมายระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ เช่น นโยบายการแข่งขัน กลไกทางกฎหมายที่ มีผลต่อการใช้สิทธิผู้ถือหุ้น ระบบบัญชีและการตรวจสอบ ระบบการเงินที่มีการตรวจสอบดูแลดี การมีตลาดสำหรับ Corporate Control และระบบกฎหมายล้มละลายองค์ประกอบภายในและภายนอกดังกล่าวนี้ ปรากฏให้เห็นในรูปแบบต่างๆ

ของระบบบรรษัทภิบาลที่มีหลายระบบ ความหลากหลายของระบบนี้สะท้อนถึงความแตกต่างทางด้านโครงสร้างตลาด ระบบกฎหมาย ประเพณี การกำกับควบคุมรวมทั้งคุณค่าของสังคมและวัฒนธรรม เพราฉะนั้น

"จุดเด่นของ CG คือการเน้นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของ คณะกรรมการฝ่ายจัดการและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เช่น ลูกจ้างลูกค้า ซัพพลายเยอร์ ผู้ลงทุนและชุมชน นัยยะสำคัญที่สำคัญมากของ CG คือการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการ ที่จะสามารถใช้ความสามารถเพื่อบรรลุมูลค่าทั่งยืนในระยะยาวและทำให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่มีหลากหลาย มองจากมิตินโยบายสาธารณะ CG อธิบายถึงความอยู่รอดการเติบโตและพัฒนาการของบริษัทขณะเดียวกันก็ครอบคลุมความรับผิดชอบต่อหน้าที่ในการใช้อำนาจบริหารบริษัท บทบาทของนโยบายสาธารณะนั้นเพื่อให้บริษัทต้องมีวินัยขณะเดียวกันก็กระตุ้นให้บริษัทเหล่านี้ลดความแตกต่างระหว่างประโยชน์ของเอกชนหรือบุคคลกับประโยชน์ของสังคมให้เหลือน้อยที่สุด "

คำจำกัดความที่สั้นของ CG แต่ได้ใจความที่ดี MAS หรือ Monetary Authority of Singapore ให้ไว้ในปี ค.ศ. 2003 คือ

"CG คือ กระบวนการและโครงสร้างซึ่งธุรกิจหรือกิจการของสถาบันถูก Directed Managed and Controlled"

ความจำเป็นที่ต้องมีการปกครองนั้นเป็นพื้นฐานสำคัญของสังคมมนุษย์ ตั้งแต่สังคมเริ่มมีระบบที่เป็นระเบียบ ที่ให้เกิดทั้งเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ อาจจะเป็นระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ซึ่งมีวิวัฒนาการมาโดยตลอดในประวัติศาสตร์ จากการอ้างสิทธิเทวะของกษัตริย์ผู้ปกครอง ซึ่งหมดความสำคัญหรือถูกทดแทนในที่สุด โดยสัญญาทางสังคม (Social contract) ระหว่าง ผู้ปกครองกับพลเมือง ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญต่อมาของพัฒนาการของระบบประชาธิปไตย แบบเสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน หรือความเป็นธรรมเห็นได้จาก ปฏิญญาสากลเรื่องสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ โดยพื้นฐานธรรมาภิบาลจึงมีที่มาจากคุณค่าความเชื่อเรื่องความเสมอภาคความเป็นธรรม ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อสิทธิมนุษยชนได้รับการรับรอง แม้แนวคิดเรื่องการปกครองที่ดีนั้นจะมีมายาวนาน แต่ Governance เริ่มจับกระแสทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และในภาคธุรกิจ ก็เป็นเพราะ แนวความคิดเรื่องการกำกับการใช้อำนาจและบทบาทของรัฐ ได้รับการตอกย่ำที่สูงขึ้น มากับการให้ความสำคัญกับพลังของตลาดเสรีภาพของปัจเจกชนกระบวนการโลกานุวัต การผนึกเป็นหนึ่งเดียวของตลาดในระดับโลก ก่อให้เกิดกระแสความต้องการของผู้มีส่วนร่วมในระดับประเทศที่ต้องการเห็นกติกาที่ใช่กับทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกันโปร่งใส มีความเป็นธรรม โดยการหาจุดร่วมกันของการมีหลักธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะเป็นส่วนไหนของสังคม

มองจากภาพใหญ่และประยุกต์กับภาพย่อย หรือระดับจุลภาค และจากวิวัฒนาการของสังคมจะเห็นได้ว่าประเทศที่มีการปกครองที่ดี ต้องมีองค์ประกอบที่เป็นทั้ง**กระบวนการ** (process) หรือวิธีทำงานนั่นเอง และ**คุณค่า** (value) ซึ่งเป็นอะไรที่เราหรือสังคมยึดถือเป็นสิ่งที่ดีสิ่งที่เราปรารถนา มีลักษณะคล้าย Norms ก็ได้ สิ่งที่สังคมยึดถือและให้น้ำหนักมักมีความเป็นสากล ไม่เลือกสถานที่หรือ

กาลเวลา เป็นความเชื่อเรื่องความเหมาะสมสิ่งที่ควรเป็นสำหรับสังคมมนุษย์ซึ่งได้รับอิทธิพลจากคำสอนในศาสนาของศาสดาจากนักคิด นักปราชญ์ นักปกครอง หรือจากผู้นำ เช่น เรื่องของความยุติธรรม ความเป็นธรรม ความซื่อตรง ความซื่อสัตย์ ความเสมอภาค การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อทุกคน การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบ ขณะเดียวกันมีกระบวนการความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability) การเคารพและการปฏิบัติตามสิทธิที่ผู้อื่นหรือผู้ที่เราเกี่ยวข้อง การปฏิบัติตามสัญญา ถ้าขยายเรื่องคุณค่านี้ไปเรื่อยๆบางคนอาจจะคิดว่าคุณค่ากับกระบวนการอาจจะทับซ้อนกัน ด้วยเหตุนี้หลักธรรมาภิบาลจึงอาจพิจารณาประกอบกันได้จาก 2 ส่วนนี้ บ้างครั้งแยกกันไม่ออก นอกจากนี้ก็มีสิ่งที่เรียกว่าผลลัพธ์(Outcome) ซึ่งต่างจากผลผลิต(Output) แต่คือผลที่ได้รับและเกิดขึ้นจริงเพื่อบรรลุเป้าหมายหลักหรือเปรียบเทียบกับสิ่งที่ควรจะเป็นหรือสิ่งที่เราอยากเห็นเช่นคุณค่าที่เราปรารถนา เช่น ความเป็นธรรมนั้นมาตรการหรือนโยบายของประเทศหรือขององค์กรอาจส่งผลลัพธ์ต่างกับสิ่งที่ควรเกิด หรือในเรื่องของกระบวนการวิธีทำงานหรือProcessที่ได้กล่าวมาข้างต้นก็เช่นกัน สิ่งที่เราอยากเห็นกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงหรือOutcomeก็อาจต่างกัน ในทางปฏิบัติเรามักจะได้ยินคำว่าผลการดำเนินงาน (Performance)ในรายงานขององค์กรอยู่เสมอ ผลการดำเนินงานดังกล่าว บ่อยครั้งบอกถึงผลผลิต รายได้หรือOutputซึ่งอาจจะดูดี เช่นองค์กรรัฐวิสาหกิจมีฐานะทางการเงินจากผลการดำเนินงานดีขึ้นเช่น มีกำไรสูงขึ้น แต่ที่มาของผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นนี้อาจเกิดจากการตั้งราคาที่สูงขึ้นมีผลกระทบกับประชาชนผู้มีรายได้ต่ำหรือการจ้างพนักงานที่ลดลงไปขัดกับเป้าหมายทางสังคมหรือชุมชนที่องค์กรได้รับมอบหมายและเป็นเป้าหมายหลักที่สำคัญขององค์กร ในกรณีนี้ผลการดำเนินงานที่อาจจะดูดีดังตัวอย่างข้างต้น จริงจริงแล้วส่งผลลัพธ์ที่ไม่ดี

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่าหลักธรรมาภิบาลที่มีการผสมผสานทั้งวิธีทำงานหรือกระบวนการและคุณค่าเข้าด้วยกันนั้นสามารถดูได้จาก**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2543** สมัยรัฐบาลชวน2 ระเบียบนี้ถูกยกเลิกไปในสมัยรัฐบาลทักษิณโดยมีพระราชกฤษฎีกาใหม่ในปี 2546 ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบดูแลและพัฒนาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) ในพระราชกฤษฎีกาข้างต้นมาตรา 53 ระบุว่า

“ให้องค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ จัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่าองค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจใดไม่จัดให้มีหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกานี้ ให้แจ้งรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณาสั่งการให้องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป”

มีข้อสังเกตว่าแก่นของธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี บรรจุไว้ครบถ้วนสมบูรณ์แล้วในระเบียบสำนักนายกฯ 2543 ซึ่งระบุไว้ 6 ประการได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักความมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพ

หลัก 6 ประการของระเบียบสำนักนายกฯ ปี 2543 นั้นให้แก่นที่เป็นสาระด้านธรรมรัฐดีกว่าความหมายที่ปรากฏในมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาปี 2546 ของรัฐบาลทักษิณซึ่งมี 7 ประการ มาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกานี้บัญญัติไว้ว่า

“การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้แก่การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จะเห็นได้ว่าหลายข้อเป็นกระบวนการปลีกย่อยของหลักประสิทธิภาพและหลักความคุ้มค่า เช่น การระบุเรื่องการไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น(ข้อ 4. ในมาตรา 6)หรือการมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ(ข้อ7. ในมาตรา 6)หรือการที่ข้อ 6.ในมาตรา 6 สื่อความหมายว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นคือการที่... “ประชาชนได้รับการตอบสนองความต้องการ”นั้นก็ต้องใช้ด้วยความระมัดระวังเพราะถ้าการได้รับการตอบสนองความต้องการนั้น ขัดกับหลักจริยธรรมหรือความถูกต้องหรือหลักคุณธรรมรวมทั้งหลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพ เช่น นโยบายประชานิยมที่ติดสินบนประชาชนเพียงเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งในคราวต่อไปนั้น ไม่น่าจะเป็นเรื่องของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแต่อย่างใด [2]

ขณะเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการบ้านเมืองที่ดีในระดับประเทศ สังคมก็มีการกำหนดมาตรฐานที่ควรเป็นสำหรับผู้นำในภาคการเมืองหรือผู้บริหารองค์กรสาธารณะ เช่น ในประเทศอังกฤษ คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานที่ดีของชีวิตหรือกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณะ (Committee on Standards in Public Life) โดยรัฐบาลของนายก John Major ในปี ค.ศ.1994 และปรับปรุงเพิ่มเติมต่อมาโดยนายก Tony Blair ในปี ค.ศ.1997 หลัก 7 ประการของมาตรฐานข้างต้น ได้แก่

- การปฏิบัติภารกิจที่มุ่งประโยชน์หรือสวัสดิการของผู้อื่นมากกว่าส่วนตน (Selflessness)
- ความเที่ยงตรง มีจรรยาบรรณ (Integrity)
- การปฏิบัติภารกิจอย่างเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity)
- การรับผิดชอบและรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability)
- การปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ต่อผู้อื่นอย่างเปิดเผย (Openness)
- การปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ (Honesty)
- การมีภาวะผู้นำ (Leadership)

Governance หรือ การกำกับดูแลกิจการที่มักมีผู้อ้างอยู่เสมอคือคำจำกัดความของ OECD ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการค่อนข้างสูง เช่น การกำกับดูแลกิจการ หมายถึง

“ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายจัดการ คณะกรรมการ ผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียอื่นของบริษัท การกำกับดูแลกิจการยังให้โครงสร้างที่เป็นแนวทางในการกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัท และให้วิธีต่างๆ ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้น รวมถึงสอดส่องดูแลผลปฏิบัติงานของบริษัท”

เพื่อให้มาซึ่งบรรษัทภิบาลที่มีประสิทธิผล OECD ได้เน้นหลัก 5 ประการ ซึ่งเราจะนำมาประยุกต์กับรัฐวิสาหกิจไทยในรายละเอียดต่อไปเท่าที่จำเป็น หลักดังกล่าวได้แก่

1. สิทธิของผู้ถือหุ้นและหน้าที่หลักของความเป็นเจ้าของ
2. การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน
3. การระบุและให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย หรือ Stakeholders
4. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Disclosure & Transparency)
5. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

ส่วนของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนั้นแม้จะมีการพูดถึงจุดมุ่งหมายสุดท้ายของการกำกับดูแลกิจการก็เพื่อการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กร แต่การกำกับดูแลกิจการก็ให้ความสำคัญกับกระบวนการเช่นกัน ตลาดหลักทรัพย์ฯ ให้คำจำกัดความของการดูแลกิจการไว้ว่า

“ระบบที่จัดให้มีโครงสร้างและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันนำไปสู่ความเจริญเติบโตและเพิ่มมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาว โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่นประกอบ”

เราจะมีการเลือกประยุกต์ หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือ Good Governance 15 ข้อ ของตลาดหลักทรัพย์ฯ กับรัฐวิสาหกิจไทย หลักการ 15 ข้อดังกล่าวได้แก่

1.นโยบายเกี่ยวกับการดูแลกิจการ
2. ผู้ถือหุ้น : สิทธิและความเท่าเทียมกัน
3. สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ
4. การประชุมผู้ถือหุ้น
5. ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์
6. ความขัดแย้งของผลประโยชน์
7. จริยธรรมธุรกิจ
8. การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร
9. การรวมหรือแยกตำแหน่ง
10. ค่าตอบแทนของกรรมการหรือผู้บริหาร
11. การประชุมคณะกรรมการ
12. คณะอนุกรรมการ
13. ระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายใน
14. รายงานของคณะกรรมการ
15. ความสัมพันธ์กับผู้ลงทุน

ในส่วนที่ไม่ได้มาจากองค์กร การมีบรรษัทภิบาลที่ดีที่ให้ความหมายทั่ว ๆไปกว้างพอสำหรับทั้งบริษัทเอกชนและรัฐวิสาหกิจ มีปรากฏอยู่จำนวนมาก เช่น ในบทความของ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และรจิตกนก จิตมั่นชัยธรรม ซึ่งได้ให้ความหมายของบรรษัทภิบาลที่ดีโดยมีมิติทั้งด้านกระบวนการหรือวิธีทำงานและเป้าหมายคุณค่าไว้ว่า [3]

“การบริหารจัดการธุรกิจที่เป็นธรรมและโปร่งใส โดยผู้ที่มีอำนาจบริหารและอำนานในการตัดสินใจในธุรกิจนั้น ๆ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และผลการกระทำของตนต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัท (Stakeholders) ทุกราย รวมถึง ผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ พนักงาน รัฐ ลูกค้า ตลอดจนประชาชนทั่วไป คณะกรรมการ (Board) มีหน้าที่ตรวจตรา (Monitor) การบริหารงาน (Management) ของผู้บริหารให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของบริษัท ในขณะที่ผู้บริหารเองก็จะต้องบริหารธุรกิจเพื่อที่จะสร้างผลกำไรให้แก่บริษัทซึ่งมีผู้ถือหุ้นทุกรายเป็นเจ้าของ โดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ถือหุ้นรายใหญ่และรายย่อย ในขณะเดียวกันทั้งกรรมการและผู้บริหารมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียรายอื่นกับบริษัทด้วย เช่น เจ้าหนี้ในการชดใช้หนี้ตามภาระผูกพัน รัฐในการจ่ายภาษีและในการปฏิบัติตามกฎระเบียบในการประกอบธุรกิจต่าง ๆ พนักงานให้มีความเป็นอยู่ที่ดี ลูกค้าให้ได้รับสินค้าที่มีคุณภาพหรือมีบริการที่ดี ตลอดจนประชาชนให้ได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอีกด้วย”

แม้ว่ากระบวนการและคุณค่าอาจจะแยกกันไม่ออกในการศึกษาเรื่องการอภิบาลขององค์กรหรือธรรมาภิบาลขององค์กรก็ตาม ในทางปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงหรือสิ่งที่เกิดขึ้นกับองค์กรหรือผลการดำเนินงานขององค์กรใดในขณะใดขณะหนึ่งหรือระหว่างเวลา มักจะเป็นผลพวงโดยรวมของตัวแปรหลาย ๆตัวแปร ซึ่งตัวแปรเรื่องการกำกับดูแลกิจการหรือการอภิบาลองค์กรเป็นเพียงส่วนหนึ่งของตัว

แปรอื่นๆทั้งหมด ขณะเดียวกันแม้ในหลักการหรือทฤษฎีและข้อมูลเชิงประจักษ์สามารถสนับสนุนและยืนยันว่า การมีกระบวนการทำงานที่ดีหรือการมีธรรมาภิบาลนั้น จะมีส่วนช่วยสร้างมูลค่าให้กับองค์กรและในระดับสังคมหรือประเทศอย่างมีนัยสำคัญ มูลค่าดังกล่าวอาจจะเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ ทางการเงิน เช่น กำไร มูลค่าหุ้น สำหรับองค์กรธุรกิจเอกชนที่กำไรหรือผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นคือวัตถุประสงค์หลักหรือมูลค่าที่ไม่สามารถวัดเป็นตัวเงินที่มีลักษณะเป็น Intangible เช่น ความผาสุกของคนในองค์กรและชุมชน ความเป็นธรรม ความเสมอภาค ความมีเสถียรภาพ ความยั่งยืนรวมทั้งคุณภาพของคนในองค์กรหรือของประเทศ แต่ในข้อเท็จจริงต้องยอมรับว่าผลการดำเนินงานทางการเงินที่ดีโดยเฉพาะในระยะสั้นขององค์กรของรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทเอกชนในขณะใดขณะหนึ่ง อาจไม่จำเป็นต้องมาจากการมีธรรมาภิบาล เช่นบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจมีผลการดำเนินงานดีเพราะมีอำนาจผูกขาดที่ได้จากรัฐหรือได้อภิสิทธิ์การคุ้มครองจากรัฐทำให้ได้เปรียบคู่แข่ง การหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ที่ดี เช่น ด้านสิ่งแวดล้อมหรือการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ทำให้ต้นทุนต่ำและกิจการดูมีกำไรหรือการไม่ใส่ใจในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือจัดหาสวัสดิการที่ดีแก่พนักงานทำให้ลดต้นทุนและดูมีกำไร ขณะเดียวกันเนื่องจากในระยะสั้นการได้มาหรือมีธรรมาภิบาลที่ดีขององค์กรนั้นจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจริงๆต้องลงทุนเพื่อให้ได้ผลในระยะยาวจึงมีความเป็นไปได้ที่ว่าเราอาจจะพบบริษัทที่มีธรรมาภิบาลต่ำกว่ามาตรฐานแต่มีผลการดำเนินงานดีทางการเงินก็เป็นได้ ด้วยเหตุผลข้างต้น **ในรายงานวิจัยนี้เราจะไม่พิจารณาเรื่องผลการดำเนินงานทางการเงินแต่จะศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลโดยให้ความสนใจกับกระบวนการ(Process)หรือวิธีทำงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ**

“สมมติฐานของการศึกษานี้ก็คือ ในความเป็นจริงสิ่งที่เกิดขึ้นกับองค์กรมีที่มาจากตัวแปรจำนวนมากบ่อยครั้งเราไม่สามารถทำนายว่าอะไรจะเกิดขึ้นกับองค์กรบางคนอาจจะเชื่อในประสิทธิผลของระบบเตือนภัย แต่สมมติฐานของรายงานวิจัยนี้มีพื้นฐานความคิดที่ว่าการมีกระบวนการหรือวิธีทำงานที่ดีไว้ก่อนคือสินทรัพย์ที่สำคัญขององค์กร จะช่วยทั้งป้องกันและบรรเทาปัญหา การมีธรรมาภิบาลจึงเปรียบเสมือนการมีเกราะหรือภูมิคุ้มกันและเป้ฯสัญญาณเตือนภัยได้ดีที่สุดประเภทหนึ่ง”

2. การประยุกต์แนวคิด หลักการ เกณฑ์การมีธรรมาภิบาลของบริษัทเอกชนให้เข้ากับรัฐวิสาหกิจไทย

ในส่วนของพัฒนาการประมาณ 5 ปีมาแล้วในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ(ปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเทียบเท่าระดับกรม) กระทรวงการคลังภายใต้รัฐมนตรีธาริน นิมมานเหมินทร์ในรัฐบาลชวน 2 ได้ออกเอกสารชื่อ หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ เป็นที่ชัดเจนว่าสิ่งที่เกิดขึ้นบ่งชี้ว่าภาครัฐทั้งในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับกระแสการเรียกร้องและการให้ความสำคัญกับการมีระบบการกำกับดูแลที่ดีที่องค์กรธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์ในโลกและในประเทศไทยได้นำมาใช้ก่อนหน้าธรรมาภิบาลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ใช่เพิ่งเกิดในปี 2544

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานและการให้บริการแก่ประชาชนมาโดยตลอด วิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทย 2540 ตอกย้ำความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลมากขึ้นในทุกส่วนของภาครัฐ เช่น คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2541 ได้เห็นชอบกับข้อเสนอของ สตง.(และในปีถัดมาตามาด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่ได้กล่าวมาแล้ว)เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องมาตรการป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีผลต่อการเกิดแนวทางธรรมาภิบาลของกระทรวงการคลังฉบับปี 2544 ข้อเสนอของ สตง. คือ

1. ภาครัฐควรจัดให้มีกระบวนการ กำกับ ดูแลกิจการที่ดี สำหรับรัฐวิสาหกิจ เช่นต้องให้รัฐวิสาหกิจมีคณะกรรมการตรวจสอบ
2. ให้มีการพิจารณาเลือกสรรและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยมีกระบวนการที่มีคุณภาพให้ได้มาซึ่งผู้บริหารและกรรมการทีมีคุณภาพสูงเช่นกัน
3. เนื่องจากภาครัฐได้ไปร่วมทุนกับเอกชนมากขึ้นและกิจการนั้นไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจคือถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 แต่ภาครัฐมีการตั้งตัวแทนไปเป็นกรรมการของบริษัทเหล่านั้น สตง.เห็นว่ากรรมการของบริษัทเหล่านี้ควรอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อบังคับเดียวกันกับทีใช้ประยุกต์กับรัฐวิสาหกิจในส่วนของข้อห้ามไม่ให้กรรมการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการเป็นกรรมการ

นอกจากนี้ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2543 ได้มีการกำหนดว่าผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจจะต้องมาจากการคัดสรรมีการทำสัญญาจ้างมีวาระการดำรงตำแหน่งชัดเจน กระทรวงการคลังเริ่มออกหลักเกณฑ์ที่ว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องมีการกำหนดจรรยาบรรณของพนักงานและกรรมการต้องจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบมีการตั้งคณะกรรมการประเมินผลรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการประเมินผลฯนี้มีมติให้นำรัฐวิสาหกิจในปีบัญชี 2549 รวม 60 แห่ง 9 สาขา เข้าระบบประเมินผลฯ การประเมินผลฯนี้มีหลายรูปแบบในส่วนที่เกี่ยวกับและใกล้เคียงที่สุดกับระบบการกำกับดูแลกิจการสำหรับรายงานวิจัยนี้คือการวัดผลการดำเนินงานด้าน**การบริหารการจัดองค์กร** ซึ่งกำหนดหลักการและเกณฑ์วัดโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือที่เรียกว่า Non-Listed SOEs ซึ่งครอบคลุม

1.บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
2. การบริหารความเสี่ยง
3. การควบคุมและตรวจสอบภายใน
4. การบริหารจัดการสารสนเทศ
5. การบริหารทรัพยากรมนุษย์

สคร.ได้ให้ทริสรับผิดชอบงานประเมินผลในส่วนของการบริหารการจัดองค์กรเราจะพิจารณาผลเชิงประจักษ์รวมไปกับการวิเคราะห์และการอภิปรายของเราในรายงานวิจัยบทนี้

ส่วนรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือ Listed SOEs นั้นกระทรวงการคลังระบุว่าจะกำหนด

1. ตัวชี้วัดหลัก ๆทั้งทางการเงินและไม่ใช่การเงินเน้นตัวชี้วัดจากมาตรฐานของธุรกิจหรืออุตสาหกรรมเป็นหลักแต่ไม่ได้ระบุว่าจะใช้เกณฑ์ที่เป็น Best Practices หรือไม่หรือ

2. อาจจะพิจารณาการประเมินการกำกับดูแลกิจการ CG Rating.ในส่วนนี้ทริสมีการจัดอันดับและให้คะแนน 6 บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ในปี 2548

3. การกำกับดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจที่พึงปรารถนา (Normative Criteria)เปรียบเทียบกับการวิเคราะห์ตามความเป็นจริง(Positive Analysis)

3.1 เกณฑ์ที่พึงปรารถนา

พิจารณาจากสิ่งหรือเกณฑ์ที่ควรจะเป็นธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ ไม่น่าจะแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญถ้ารัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชนประกอบธุรกิจหรือให้บริการที่มีลักษณะเป็นเชิงพาณิชย์อยู่ภายใต้ภาวะแวดล้อมที่มีการแข่งขันเสรีรัฐวิสาหกิจไม่ได้รับการปฏิบัติหรืออภิสิทธิ์ใด ๆที่ต่างจากบริษัทเอกชนสภาพแวดล้อมเช่นนี้น่าจะเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาสำหรับสังคมซึ่งหมายความว่ากรณีที่มีรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจอยู่ในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันเสรี บริษัทเอกชนและรัฐวิสาหกิจมีเป้าหมายเหมือนกันผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องก็ไม่น่าจะต่างกันอย่างมากในสภาวะแวดล้อมเช่นนี้เกณฑ์การมีธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจก็ไม่น่าจะต่างกันหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันในด้านการแข่งขัน สร้างความโปร่งใสในการให้ข้อมูลให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ลงทุนหรือผู้ถือหุ้น(ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนี้มีการกระจายหุ้นสู่สาธารณะชน สิ่งใดที่นำมาซึ่งความขัดแย้งในผลประโยชน์เพราะรัฐสวม 2 หมวกในเวลาเดียวกัน เช่น เป็นผู้ให้บริการ (Operator) ขณะเดียวกันก็เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรนั้นและคู่แข่ง ปรากฏการณ์เช่นนี้ต้องกำจัดให้หมดไปไม่ให้เกิดขึ้นรัฐวิสาหกิจนั้นให้ความสำคัญกับผู้ถือหุ้นทุกคนเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะในส่วนของการที่ต้องเปิดเผยข้อมูลด้วยความโปร่งใส ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียตามสิทธิที่แต่ละฝ่ายพึงมีอย่างเปิดเผย คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพึงปฏิบัติหน้าที่เหมือนคณะกรรมการบริษัทเอกชน คือรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นในกรณีที่เป็นบริษัท คณะกรรมการเข้าใจและปฏิบัติภารกิจอย่างมีวิสัยทัศน์อย่างมีวินัยและมีแผนงานกำกับดูแลฝ่ายจัดการอย่างรอบคอบทำงานอย่างเป็นอิสระเพื่อผลประโยชน์ขององค์กรมากกว่าการเป็นตัวแทนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นหลักการที่ยอมรับกันทั่วไปโดยเฉพาะแนวคิดของ OECD ที่ต้องการเห็นรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีการกำกับดูแลที่ดี)

เราทราบดีว่าในทางปฏิบัติในประเทศไทยหรือประเทศอื่น ๆมักจะมีองค์กรรัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่มีป้าหมายวัตถุประสงค์สลับซับซ้อนหรือมีหลายเป้าหมายมากกว่าเพียงแสวงหากำไรหรือมุ่งเชิงพาณิชย์ผู้ถือหุ้นทั้งหมด อาจจะเป็นรัฐบาล เป้าหมายอาจจะต้องดูแลผู้บริโภคจำนวนมากที่มีรายได้ต่ำ

หรือเป็นคนยากจน เช่น บริการรถเมล์ของ ขสมก. รวมทั้งกิจการสาธารณูปโภคจำนวนมากที่มีลักษณะผูกขาด รัฐวิสาหกิจที่มีหลายๆเป้าหมายเช่นนี้ มีอยู่ไม่น้อย เพื่อให้ได้มาซึ่งธรรมาภิบาลสำหรับรัฐวิสาหกิจถึงอย่างไรรัฐก็ยังจำเป็นต้องแยกแยะเป้าหมายต่างๆให้ชัดเจนให้แก่คนในสงคมทุกฝ่าย ทั้งผู้ถือหุ้นหรือผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบชัดเจนว่า แต่ละรัฐวิสาหกิจมีเป้าหมายหลักอยู่ที่อะไร เป้าหมายรองคืออะไร และถ้ารัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงจนมีผลต่อด้านการดำเนินงานทางการเงินให้ต่ำลงไป เช่น เพื่อผลทางสังคมรัฐก็จำเป็นต้องจัดหาทรัพยากรมาชดเชยสิ่งที่องค์กรถูกกระทบ เป็นต้น กล่าวโดยสรุปภายใต้สมมติฐานที่ว่ารัฐคือผู้ถือหุ้นใหญ่หรือรัฐคือเจ้าของ รัฐต้องมีความชัดเจนทางด้านนโยบายเกี่ยวกับด้านรัฐวิสาหกิจ ประกาศให้สาธารณะชนทราบ รัฐอาจให้ทิศทางทางด้านนโยบายหรือยุทธศาสตร์แต่การบริหารและการทำงานเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและฝ่ายบริหารที่รัฐจะต้องไม่แทรกแซงโดยใช้เหตุผลทางการเมืองโดยเฉพาะในกิจกรรมหรือกิจวัตรประจำวัน

ภายใต้หลักการข้างต้นหลักของ OECD 6 ประการเกี่ยวกับบรรษัทภิบาล สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจ สรุปเป็นหลักการ 6 องค์ประกอบตามมาตรฐาน OECD สำหรับรัฐวิสาหกิจได้ดังนี้

กรอบหลัก ๆ 6 ข้อของ OECD คือ

1. ความจำเป็นที่จะต้องมีกรอบที่มีประสิทธิผล สำหรับรัฐวิสาหกิจกรอบที่มีประสิทธิผลนั้นมาจากความเชื่อและจะต้องทำให้เป็นจริง ความเชื่อนั้น คือ รัฐวิสาหกิจและเอกชนต้องมีความเท่าเทียมกันในธุรกิจที่มีการเปิดเสรี องค์กรที่ถือหุ้นหรือเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจจะต้องแยกออกมาจากองค์กรที่กำกับการแข่งขัน รัฐวิสาหกิจไม่ได้สิทธิประโยชน์ใดๆที่เอกชนไม่ได้ซึ่งหมายถึงการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กระบวนการล้มละลายการบังคับคดี สิทธิใดๆของผู้ที่ถูกล่วงเกินต้องมีกลไกในการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐต้องแก้ปัญหาความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ที่มักจะเกิดขึ้นจากการเป็นทั้งผู้เล่นหรือเป็นเจ้าของกับการเป็นผู้กำกับหรือ Regulator หรือเป็นอนุญาโตตุลาการ เช่น บางประเทศมีนโยบายอุตสาหกรรม นำไปสู่ความสับสนในผลประโยชน์ขณะเดียวกันก็เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ทำให้การทำงานขาดความโปร่งใส มีเรื่องที่ปรากฏให้เห็นบ่อยเช่น กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่โปร่งใส องค์กรที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจกลายเป็นลูกค้าหรือเป็นผู้ขายของให้กับรัฐวิสาหกิจนั้น ถ้าเป็นไปได้ในธุรกิจที่มีการแข่งขันเสรีกฎหมายและข้อบังคับรัฐวิสาหกิจควรจะต้องเหมือนหรือใกล้เคียงกับของเอกชนให้มากที่สุดเพื่อให้สามารถมีการทำ Benchmarking ได้ ถ้ารัฐวิสาหกิจมีพันธะกิจพิเศษ เช่นด้านสังคม ก็ต้องเปิดเผยชัดเจนข้อบังคับขององค์กรให้สาธารณะชนหรือตลาดได้รับรู้และ**พันธะกิจนั้น ๆมีต้นทุนที่เกี่ยวข้องเสมอควรได้รับการเปิดเผยและได้รับการชดเชยจากรัฐทางด้านงบประมาณ** กรณีธุรกิจที่แข่งขันเสรีหรือรัฐวิสาหกิจทุกประเภทไม่ควรได้อภิสิทธิ์ทางการเงินหรือไม่ใช่ทางการเงินทุกประเภทจนทำให้รัฐวิสาหกิจไม่มีวินัยที่จะลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ

2. รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมักมีหลายเป้าหมายที่ขัดแย้งกันขณะเดียวกันก็มีการแทรกแซงที่สูงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรได้รับการยืนยันอย่างชัดเจนจากเจ้ากระทรวงหรือที่ประชุมผู้ถือหุ้นฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการของเป้าหมายขององค์กรมีการพิมพ์

เผยแพร่เป็นเอกสารที่ละเอียดและชัดเจนมีการให้ลำดับความสำคัญของเป้าหมายว่าเป็นอย่างไรเช่น อัตราผลตอบแทนที่ต้องได้รับ เงินปันผล การสร้างมูลค่าให้แก่ผู้ถือหุ้น พันธะกิจที่เป็นบริการสาธารณะ เป้าหมายนี้ควรชัดเจนไม่ใช่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาอยู่เรื่อย ๆมีการปรึกษาหารือกับสาธารณะชนอยู่เสมอ **ที่สำคัญที่สุดในกรณีที่เป้าหมายนี้จะทำให้เกิด Trade off จะต้องระบุว่าจะแก้ปัญหานี้อย่างไร** ไม่ใช่ทิ้งไว้ให้กำกวมไม่เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายใด กรรมการจะต้องไม่ถูกชี้นำทางการเมืองอย่างเด็ดขาด นอกจากจะต้องเป็นอิสระในการทำงานแล้วกรรมการต้องเป็นตัวแทนของคนทั้งหมดไม่ใช่ตัวแทนของผู้ถือหุ้นเฉพาะรายหรือกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม**เพื่อไม่ให้รัฐและการเมืองแทรกแซงได้ง่าย กฎหมายที่กำหนดและระบุการตัดสินใจรวมทั้งความรับผิดชอบไว้ที่คณะกรรมการเท่านั้นนับว่าเป็นจุดแข็ง** บางประเทศเป็นการดีที่จะไม่ตั้งตัวแทนจากภาครัฐมากจนเกินไปเพราะมักจะนำไปสู่การขัดแย้งจากผลประโยชน์โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันกับเอกชน OECD ระบุว่ามีบางประเทศถึงกับไม่เลือกตัวแทนของเจ้ากระทรวงที่ถือหุ้นอยู่หรือไม่เอาคนของภาครัฐก็ยังมี **กรรมการควรจะต้องมีคุณสมบัติตามวัตถุประสงค์ขององค์กรเท่านั้น** องค์กรมีแนวทางสำหรับคณะกรรมการที่ชัดเจนในเรื่องจริยธรรมและการไม่ให้เกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์การมีคณะกรรมการเช่น คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจของสคร.หรือหน่วยงานเช่น สคร.ทำหน้าที่ประสานงานจากส่วนกลางค่อนข้างรวมศูนย์มีข้อดีที่จะทำให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายขณะเดียวกันเป็นแหล่งระดมข้อมูลที่ชัดเจนของแต่ละรัฐวิสาหกิจที่อาจจะมี Mandate ต่างกัน การบริหารการแต่งตั้งคณะกรรมการจากกระทรวงเจ้าของในฐานะผู้ถือหุ้นเช่นกระทรวงการคลังควรกระจุกตัวอยู่ที่หน่วยงานเดียวที่มีข้อมูลพร้อมสรรพด้านความเชี่ยวชาญคุณวุฒิคุณสมบัติของคณะกรรมการแต่ก็ให้ความเป็นอิสระของแต่ละกระทรวงแต่ละสาขาแน่นอนว่ากระทรวงการคลังต้องใช้สิทธิ์ในฐานะผู้ถือหุ้นอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งหมายถึงว่าจะต้องมีการตรวจสอบการทำงาน(หรือการอภิบาลองค์กรนั่นเอง)ของคณะกรรมการและฝ่ายบริหาร ในการนี้องค์กรเช่น สคร. จำเป็นต้องมีบุคลากรและทรัพยากรที่พอเพียงและมีคุณภาพสูง สคร.ควรมีระบบฐานข้อมูลของผู้ที่มีคุณสมบัติจะเป็นกรรมการหรือ Candidates มีระบบการรายงานของรัฐวิสาหกิจที่พอเพียงและทันเวลาเพื่อให้ได้ภาพที่แท้จริงทั้งทางด้านการเงินและไม่ใช่การเงินเพื่อที่จะประเมินและได้ภาพที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจได้ข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการจึงมีความสำคัญ นอกจากสคร.จะต้องมีข้อมูลของรัฐวิสาหกิจในส่วนพื้นฐานเพื่อให้สามารถทำ Benchmarking อย่างเป็นระบบได้โดยมีข้อมูลเช่นผลิตภาพ หรือProductivity ประสิทธิการใช้ทุนและแรงงานและสินทรัพย์เป็นต้น สคร.จะต้องมีระบบและความชำนาญการทางด้านบัญชีควบคู่กันไปด้วยอย่างหลีกเหลี่ยงไม่ได้

โดยสรุปรัฐต้อง มีความชัดเจนด้านเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งรัฐต้องใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นเจ้าของอย่างเอาจริงเอาจัง มีนโยบายที่เสมอต้นเสมอปลายและสร้างความมั่นใจว่าระบบการอภิบาลรัฐวิสาหกิจมีความโปร่งใสส่วนต่าง ๆทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบในหน้าที่(Accountability) ส่งเสริมให้กรรมการรัฐวิสาหกิจทำงานอย่างเป็นอิสระ มีระบบการรายงานที่ทำให้สามารถกำกับดูแลได้มีประสิทธิภาพรวมทั้งระบบประเมินผลงาน ขณะเดียวกันก็สร้างระบบการตอบแทนแก่คณะกรรมการและฝ่ายบริหาร เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถและทำงานแบบมืออาชีพ

3. มีการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้คือกรณีของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และเป็นบริษัทมหาชนนั้นไม่ใช่มีเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในธุรกิจที่มีเอกชนเป็นคู่แข่งเช่น ปตท.หรือบางจาก แต่องค์กรเช่น บริษัทการท่าอากาศยานก็ดีหรือองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยมีลักษณะที่ยังมีการผูกขาดโดยรัฐองค์กรเหล่านี้มีรัฐซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ขณะเดียวกันก็มีผู้ถือหุ้นรายย่อยจากภาคเอกชนรัฐบาลผ่านเจ้ากระทรวงซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่อาจไม่มีความชัดเจนในเป้าหมายที่มีหลายเป้าหมายและมี Trade off อาจมีนโยบายการแทรกแซง (เช่น การแทรกแซงราคาน้ำมันของ ปตท.หรือการเปลี่ยนผังรายการของ อสมท.แบบฉับพลัน)จนผู้ถือหุ้นรายย่อยเสียหายเช่นราคาหุ้นตกหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเพราะนโยบายนั้นๆกรอบความคิดในข้อที่ 1 ยังนำมาใช้ได้คือรัฐต้องประกาศต่อสาธารณะชนอย่างชัดเจนและจะดูแล Trade off ที่เกิดขึ้นนั้นอย่างไร

โดยสรุปรัฐวิสาหกิจต้องจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลและได้รับการปฏิบัติที่เท่าทียมกัน ผู้ถือหุ้นทุกรายได้รับการปฏิบัติด้วยความโปร่งใส

4. รัฐวิสาหกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกราย ผู้มีส่วนได้เสียสำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นอาจมีขอบข่ายและความสำคัญมากกว่าบริษัทเอกชนบางแห่งมีกฎหมายรองรับไว้ชัดเจนเช่น พนักงานอาจมีตัวแทนในคณะกรรมการหรือองค์กรผู้บริโภคบางแห่งเป็นเรื่องของจารีตประเพณีความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นมีความสัมพันธ์เพราะว่ามันอาจจะเป็นส่วนสำคัญต่อการที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆจะต้องตอบสนองต่อพันธะกิจประเภทการให้บริการทั่วไปหรือที่เรียกว่าGeneral Service Obligation (GSO) บ่อยครั้งผู้ลงทุนในหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดเขาให้ความสำคัญกับเรื่อง Stakeholders มากเพราะว่ามันมีความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจาการฟ้องร้องทางกฎหมายหรือที่เรียกว่า Litigation Risk รัฐวิสาหกิจจึงควรใส่ใจในเรื่องนี้และระบุไว้ชัดเจนในนโยบายอภิบาลขององค์กรเปิดเผยในรายงานประจำปีโดยทั่วไปแนวทางของ OECD เชื่อว่าเมื่อไหร่ที่เป้าหมายของรัฐวิสาหกิจกับบริษัทเอกชนต้องต่างกันก็ควรจะต้องมีการชดเชยให้ชัดเจนแก่สาธารณะชนและรัฐมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองปฏิบัติตามสิทธิ์ที่พึงมี **GSO ที่เกี่ยวพันกับเรื่องสังคมเช่น การจ้างงาน การช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือชุมชนหรือเรื่องสิ่งแวดล้อมล้วนมีต้นทุนต้นทุนนี้ต้องระบุไว้ชัดเจนในรายงานประจำปี** จะอย่างไรก็ตามกรอบที่อภิปรายมาในข้อที่ 1 ก็ยังมีความสำคัญเหมือนเดิมคือรัฐต้องมีความชัดเจนในเรื่องเป้าหมายบอกให้สาธารณะชนทราบ OECD เชื่อว่า

โดยสรุปการปฏิบัติตามสิทธิตามกฎหมายหรือข้อตกลงที่มีสิทธิร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ลูกจ้าง ชุมชนหรือลูกค้าของรัฐวิสาหกิจ ความสัมพันธ์และข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียรายการที่เกี่ยวโยงกันโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่หรือจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ควรต้องมีการรายงาน

5. รัฐวิสาหกิจควรมีการเปิดเผยข้อมูลและมีมาตรฐานความโปร่งใสที่สูง ซึ่งหมายถึงการที่ต้องมีหน่วยงานประเมินรัฐวิสาหกิจในภาพรวมใหญ่ประจำปีรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องมีระบบและกระบวนการตรวจสอบภายในที่มีคุณภาพและรายงานต่อคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการตรวจสอบ มีมาตรฐานทางบัญชีตามมาตรฐานสากลและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งควรต้องเดเผยข้อมูลทุกเรื่องที่สำคัญตามหลัก OECD มีหน่วยงานตรวจสอบภายนอกที่มีคุณภาพระดับมาตรฐาน

นานาชาติ หน่วยงานเช่น สคร.จะเป็นองค์กรที่พัฒนาระบบข้อมูลรวมของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบให้ภาพที่ถูกต้องกับผลการดำเนินงานทั้งในอดีตและปัจจุบันไม่ใช่เฉพาะข้อมูลทางการเงินแต่เป็นข้อมูลที่บอกให้สาธารณะชนเข้าใจถึงเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจและรัฐได้มาซึ่งเป้าหมายนั้นอย่างไร ข้อมูลดังกล่าวจะต้องถูกต้องมีขอบเขตที่กว้างขวางพอเพียงและทันเวลา

คณะผู้วิจัยของรายงานวิจัยนี้ถือว่าการพัฒนา Website เพื่อให้สาธารณะชนได้สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงโครงสร้างที่สำคัญและรายงานประจำปีที่ละเอียดได้อย่างสะดวกมีความสำคัญยิ่งบอกถึงระดับของการพัฒนาการการเป็นองค์กรเพื่อสาธารณะชนโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางหรือมีระชาชนเป็นลูกค้าและน่าจะเป็นส่วนสำคัญของเครื่องชี้เบื้องต้นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นๆมีความจริงจังมากน้อยเพียงใด การมีกลไกการตรวจสอบภายในคณะกรรมการตรวจสอบที่เป็นอิสระผู้ตรวจสอบภายในที่มีคุณภาพรับผิดชอบต่อคณะกรรมการถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งรวมทั้งผู้ตรวจสอบภายนอกมาตรฐานระดับนานาชาติโดยใช้ระบบการบัญชีที่ได้มาตรฐาน หลักบรรษัทภิบาลของ OECD สามารถมาใช้กับรัฐวิสาหกิจได้ซึ่งนอกเหนือจากรายงานการเงินและรายงานการปฏิบัติการทั่วๆไปแล้ว การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแลกิจการโครงสร้างของบรรษัทภิบาลนโยบายและข้อมูลเกี่ยวกับค่าตอบแทนทั้งหมดที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงินซึ่งควรจกแจงแยกย่อยอย่างละเอียดเป็นรายบุคคลรวมทั้งผู้บริหาร ธุรกรรมที่มีการเกี่ยวข้องกัน ลักษณะการประชุมและจำนวนการประชุมการเข้าประชุมของคณะกรรมการ ระบบการเปิดเผยข้อมูลที่สมบูรณ์สำหรับสาธารณะชนให้เข้าใจถึงเป้าหมายและความสำเร็จของรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน โครงสร้างความเป็นเจ้าของการถือหุ้นอย่างละเอียดโดยเฉพาะเมื่อบริษัทกระจายหุ้นต่อสาธารณะชนหรือรัฐบาลไปร่วมทุนกับเอกชน ความเสี่ยงใดๆที่สำคัญที่อาจจะเกิดขึ้นจำเป็นต้องระบุรวมทั้งบอกถึงวิธีการเผชิญและแก้ปัญหาข้างต้น การช่วยเหลือทางการเงินใดๆหรือสิทธิ์ประโยชน์อื่นๆที่อาจมีผลต่อภาพที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจนั้นๆไม่ให้มีการบิดเบือนต้องมีการระบุอย่างชัดเจน

6. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการต้องได้รับการมอบอำนาจที่ชัดเจน มีความเป็นอิสระ แม้รัฐบาลอาจจะกำหนดนโยบายแต่คณะกรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ในการกำหนดชี้นำแนวทางและยุทธศาสตร์ กำกับควบคุมฝ่ายบริหาร องค์ประกอบของคณะกรรมการควรเป็นระบบที่ประธานแยกออกจาก CEO **องค์ประกอบรวมบอกถึงอิสระในการตัดสินใจที่ตรงไปตรงมามีความเป็นวัตถุวิสัยและต้องมีความซื่อตรงทำงานอย่างมีความรับผิดชอบในหน้าที่** โดยมีคณะกรรมการย่อยที่เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องทำงานสนับสนุนเช่นการตรวจสอบ การกำหนดค่าตอบแทน การบริหารความเสี่ยง และมีระบบการประเมินคณะกรรมการ

แม้ในหลักการใหญ่ๆความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะไม่ได้ต่างกับของบริษัทเอกชนแต่อย่างใดในหน้าที่และสิ่งที่กรรมการควรจะปฏิบัติเพียงแต่ว่าคณะกรรมการรับผิดชอบในหน้าที่หรือ Accountable ต่อผู้ถือหุ้นใหญ่ซึ่งก็คือรัฐบาลหรือเจ้าของเช่นรัฐมนตรีคลังหรือเจ้ากระทรวงที่กำกับดูแล**ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าอำนาจทางกฎหมายกับอำนาจที่มีอย่างแท้จริงมีความต่างกันหรือไม่ เช่น คณะกรรมการได้อาณัติ Mandate ที่ชัดเจนความรับผิดชอบที่สูงสุดหรือไม่** นี่อาจจะเป็น

ความแตกต่างกับบริษัทเอกชนที่สำคัญในทางปฏิบัติเป็นไปได้ว่าการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจแม้จะมีกำหนดในความผิดตามพรบ.ความผิดพนักงานองค์กรของรัฐตามกฎหมายแต่ก็เป็นไปได้ว่าในทางปฏิบัติการได้รับแต่งตั้งจากรัฐอาจมีผลในการลดภาระความรับผิดรวมทั้งการกระทำผิดซึ่งเป็นข้อสังเกตของ OECD อย่างไรก็ตามความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นควรจะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับในกฎหมายขององค์กรนั้นๆ การที่คณะกรรมการจะสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้ดีทั้งในการชี้นำด้านยุทธศาสตร์หรือกำกับฝ่ายบริหารคณะกรรมการควรจะต้องมีอำนาจในการที่จะแต่ตั้ง CEO กำหนดค่าตอบแทนเองแต่ก็มีความเป็นไปได้สูงมากในทางปฏิบัติที่ฝ่ายการเมืองเช่นรัฐมนตรีมีอิทธิพลครอบงำการแต่งตั้งคณะกรรมการตั้งแต่แรกและมีอิทธิพลต่อการทำงานและการตัดสินใจกรณีนี้คณะกรรมการก็เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองหรือรัฐมนตรีและคุมผู้บริหารสูงสุดได้ถ้ารัฐมนตรีใช้รัฐวิสาหกิจเพื่อการคอร์รัปชั่นผ่านคณะกรรมการโดยที่ผู้บริหารมาแบบอิสระและเป็นมืออาชีพและไม่ยอมเป็นเครื่องมือของคณะกรรมการหรือฝ่ายการเมืองผู้บริหารก็จะอยู่ไม่ได้จะถูกบังคับให้ออกในที่สุด เช่น กรณีของผู้ว่าการท่าเรือแห่งประเทศไทยในอดีต [4] หรือตรงกันข้ามถ้าคณะกรรมการไม่สามารถมีอำนาจจริงในการแต่งตั้งและปลด CEO แต่ว่าผู้บริหารสูงสุดกลับมีความเชื่อมโยงกับรัฐบาลหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่ถือหุ้นอยู่และรับผิดชอบหรือรายงานตรงต่อหน่วยนั้นๆผู้บริหารสูงสุดพยายามข้ามและตัดตอนคณะกรรมการ ทำให้กรรมการทำงานไม่ได้และไม่ได้มีอำนาจจริง

เพราะฉะนั้นคณะกรรมการต้องมีอำนาจและใช้อำนาจนั้นอย่างมีความรับผิดในหน้าที่อย่างจริงจังโดย

ก. เสนอและติดตามกลยุทธ์ของบริษัท ภายในกรอบของวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ
ข. กำหนดเครื่องชี้วัดที่สำคัญมองหาความเสี่ยง ที่สำคัญที่อาจจะเกิดขึ้นได้
ค. กำกับดูแลว่าการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการสื่อสารการเสนอข้อมูลทางการเงินสะท้อนความจริง
ง. ประเมินการทำงานของฝ่ายบริหาร

กระบวนการได้มาของคณะกรรมการควรมีความโปร่งใสกรรมการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ขององค์กรโดยรวมไม่ใช่เพื่อตอบแทนบุคคลหรือองค์กรที่แต่งตั้งตนและแน่นอนที่สุดต้องไม่ทำงานอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง เพื่อจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรขณะเดียวกันกรรมการก็ทำงานอย่างเป็นวัตถุวิสัยตรงไปตรงมามีความซื่อตรงหรือ Integrity องค์คณะกรรมการควรประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความสามารถมาจากบุคคลภายนอกที่มิได้เป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจและ**จะเป็นการดีที่ได้กรรมการที่มีความสามารถนี้จากภาคเอกชนที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันสูงเป็นมืออาชีพด้วย** คณะกรรมการเหล่านี้จำเป็นจะต้องเปิดเผยถึงข้อมูลของตนเองที่จะไม่นำไปสู่การขัดแย้งในผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเป็นกรรมการเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ดีที่จะให้ประธานของคณะกรรมการแยกออกมาต่างหากจาก CEO ในระบบคณะกรรมการเดี่ยวเป็นหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการจะสอดส่องดูแลคณะกรรมการที่สำคัญในชุดต่างๆที่จำเป็นต่อการมีธรรมาภิบาลได้ทำงานอย่างเต็มที่ เช่น กรรมการตรวจสอบ กรรมการบริหารความเสี่ยง กรรมการสรรหาผู้บริหาร และจำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการเองต้องสร้างระบบประเมินตนเองทั้งคณะหรือกรรมการแต่ละคน

ในส่วนที่เป็นกรอบของกระทรวงการคลังนั้น หลังจากมติ ครม.เมื่อ 21 เมษายน 2541 ให้มีกรอบกระบวนการการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับรัฐวิสาหกิจ กรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจก็ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งในปี 2543.เรียกว่า**คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ** จำนวน 14 คนจากภาคราชการและเอกชน ในหลักการและเหตุผลตลอดจนหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจของสำนักรัฐฯ(ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น สคร.เทียบเท่าระดับกรม)ซึ่งออกมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2544.ก็ไม่ได้ต่างจากหลักการและเกณฑ์ของ OECD หรือแม้แต่ของเอกชน เช่น ตลาดหลักทรัพย์ ในหลักการกระทรวงการคลังคิดว่าการจะมีกลไกและระบบการบริหารจัดการที่ดีนั้น การจัดการที่ดีต้องเริ่มจากผู้กำหนดนโยบายในรัฐวิสาหกิจซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการควรต้องมีการแต่งตั้งอย่างโปร่งใสได้ผู้ที่มีวิสัยทัศน์ ความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ สามารถทำงานและตัดสินใจได้อย่างอิสระไม่เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายใด แต่ต้องเป็นประโยชน์ขององค์กรและส่วนรวมซึ่งตรงกับแนวคิดของ OECD กระทรวงการคลังยึดหลัก 6 ประการในการกำกับดูแลกิจการที่ดี

1.หลักความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability)
2. หลักความสำนึกในหน้าที่(Responsibility)
3. หลักการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียเท่าเทียมกัน
4. หลักความโปร่งใส(Transparency) ในสองมิติ คือโปร่งใสในการดำเนินงานที่ตรวจสอบได้ และโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลมีข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนที่พึงเปิดเผย
5. หลักการมีวิสัยทัศน์ในการสร้างมูลค่าระยะยาว โดยไม่ทำลายขีดความสามารถระยะสั้น
6. หลักคุณธรรม หลักพฤติกรมที่ทำแต่สิ่งที่ถูกต้องและดี มีจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจ

มีข้อสังเกตบางประการ

1. เอกสารกระทรวงการคลังพูดถึงความจำเป็นที่ต้องมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น จากรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและมีข้อเสนอว่าเนื่องจากการถ่วงดุลของคณะกรรมการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญแนวทางปฏิบัติจึงควรที่จะมีกรรมการที่เป็นอิสระเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดแต่ไม่ได้ระบุว่าอิสระหมายถึงอะไรอย่างชัดเจนแต่ระบุว่ากรรมการที่เป็นอิสระนี้ไม่ควรมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจใดๆหรืออาจจะได้รับประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจจนมีผลต่อดุลพินิจของกรรมการ เพราะฉะนั้นในข้อเสนอนี้กรรมการอาจจะไม่จำเป็นต้องมาจากนอกภาคราชการ แต่ต้องคิดได้อย่างอิสระและไม่มีผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจ ในความเป็นจริงกรรมการโดยตำแหน่งหรือจากส่วนราชการหรืออาจทำงานด้วยความเป็นอิสระได้ยาก แม้กระทั่งผู้ทรงคุณวุฒิ จากบุคคลภายนอกก็อาจจะไม่ทำงานด้วยความไม่เป็นอิสระถ้าเขาเข้ามาในฐานะตัวแทนของนักการเมืองและทำเพื่อนักการเมืองจึงต้องดูข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆไป

2. ในส่วนของการแต่งตั้งและเลือกตั้งกรรมการมีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมเช่น กรรมการไม่ควรได้รับการต่อวาระอย่างอัตโนมัติ ควรส่งเสริมให้มีกรรมการใหม่ๆทีมีคุณภาพแทนกรรมการเดิมๆที่เป็นมานานและเป็นอยู่หลายชุดแต่ละคนควรเป็นกรรมการไม่เกิน 3 แห่ง

3. ผู้บริหารสูงสุดไม่ควรเข้ารับตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นทันที ควรให้เวลาผ่านพ้นไปอย่างน้อย 1 ถึง 2 ปี

4. คณะกรรมการควรประชุมสม่ำเสมออย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้งหรือตามความจำเป็น

5. มีการเปิดเผยถึงนโยบายและรายละเอียดของค่าตอบแทนของคณะกรรมการแต่มิได้ระบุให้มีการแยกค่าตอบแทนทั้งหมดทั้งทางการเงินและไม่ใช่การเงิน

6. ป้องกันการขัดแย้งในผลประโยชน์ เช่น กรรมการไม่ควรเป็นกรรมการจัดจ้างจัดซื้อของรัฐวิสาหกิจ

7. มีการกำหนด Code of Ethics หรือหลักจริยธรรมและจรรยาบรรณสำหรับพนักงาน เจ้าของ คณะกรรมการ กับผู้มีส่วนได้เสีย

8. ในส่วนการปิดเผยสารสนเทศและความโปร่งใส ข้อมูลที่เปิดเผยต้องครบถ้วนเพียงพอ ตรงต่อความเป็นจริง มีความสม่ำเสมอเชื่อถือได้ และทันเวลา และเปิดเผยต่อทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกันตาม **พรบ.ข้อมูลและข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540** ให้ความสำคัญกับรายงานประจำปีซึ่งมีความสำคัญยิ่งและเน้นเนื้อหามากกว่ารูปแบบ เปิดเผยในรายงานประจำปีจำนวนครั้งที่กรรมการ อนุกรรมการ แต่ละท่านที่เข้าประชุม และเปรียบเทียบผลงานกับอดีต ค่าธรรมเนียมการสอบบัญชีผู้สอบบัญชีควรเปิดเผยแยกกันในงบการเงิน กรรมการทุกชุดตั้งแต่ตรวจสอบ บริหารความเสี่ยง กรรมการสรรหา กรรมการกำหนดค่าตอบแทนฯควรระบุจำนวนการประชุม**รายงานข้อสรุปเนื้อหาอย่างตรงไปตรงมา ครบถ้วน เช่น พบไม่พบอะไรไม่ใช่เพียงเพื่อให้มีรูปแบบ**

นอกจากแนวทางของ OECD และของกระทรวงการคลังข้อเสนอจากคุณกิติพงศ์ อุรพีพัฒนพงศ์ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย[6] ก็มีประเด็นที่น่าสนใจโดยทั่วไป เขาคิดว่าหลักธรรมาภิบาลสำหรับเอกชนและรัฐวิสาหกิจไม่ได้ต่างกันอย่างมากมายซึ่งก็เป็นความเห็นของรายงานวิจัยนี้แต่จุดต่างแต่เขาก็มีข้อสังเกตจุดต่างที่สำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง เขามีความเห็นว่ากระบวนการสรรหารัฐวิสาหกิจ ควรเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีส่วนได้เสียในการร่วมพิจารณารัฐต้องไม่เข้าไปแทรกแซงบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จนทำให้มูลค่าของบริษัทลดลงซึ่งอาจจะเป็นปัญหาให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยฟ้องศาลปกครองได้ ข้อคิดเห็นในเรื่องการแทรกแซงของรัฐนี้สอดคล้องตรงกันกับข้อคิดเห็นของ ดร.เดือนเด่นในบทที่ 2 ของรายงานวิจัยฉบับนี้ นอกจากนี้คุณกิติพงศ์มีความรู้สึกว่าพรบ.ความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้บริหารและกรรมการอาจจะหนักหรือแรงเกินไปจนกรรมการไม่สามารถตัดสินใจ

เชิงธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิผลทำให้องค์กรไม่สามารถทำงานได้อย่างที่ควรจะเป็นโดยยกตัวอย่างเช่น กรณีของธนาคารกรุงไทยในช่วงวิกฤติปี 2540 ไม่มีใครกล้าตัดหรือลดหนี้เพราะกลัวเป็นความผิดทางอาญาทำให้ความก้าวหน้าในการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารไม่ก้าวหน้าเขาเห็นว่าควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ผลดีผลเสียถ้ามีการแก้ไขกฎหมายปี 2502 ข้างต้นให้กรรมการรัฐวิสาหกิจไม่ต้องรับผิดทางอาญาด้วยกฎหมายพิเศษดังกล่าวซึ่งอาจจะช่วยให้กรรมการกล้าตัดสินใจในทางธุรกิจได้ดีขึ้นและมีคนกล้าจะมาเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น

3.2 ข้อเสนอ ที่มาและการประเมินคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่พึงปรารถนา

ความเชื่อที่ว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจที่มากับการเมืองก็ควรจะไปกับการเมืองนั้นดูผิวเผินก็เหมือนมีตรรกะ แต่ก็มีผู้ที่เห็นต่าง[5] (นวพร เรืองสกุล 2549.) จะเป็นผลดีมากกว่าถ้าคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจไม่มีการเปลี่ยนแปลงแบบยกแผง กรรมการที่มาจากการรู้จักมักคุ้นกันหรือพรรคพวก อาจจะไม่ใช่เรื่องผิดปกติหรือเสียหาย ประเด็นสำคัญอยู่ที่ความรู้ความสามารถเหมาะกับงานนั้นหรือไม่มีเวลาเพียงพอ คุณสมบัติที่สำคัญคือต้องมีความเป็นอิสระจากความครอบงำโดยมีผลงานที่ต้องรับผิดชอบคือความเจริญก้าวหน้าของกิจการ องค์ประกอบคณะกรรมการควรจัดส่วนให้ลงตัวระหว่าง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆให้เกิดการทำงานที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลได้ดีพอควร จำนวนกรรมการไม่ควรมากจนเกินไป เช่น ไม่ควรมากกว่า 12 – 15 คน

ในส่วนที่มาของกรรมการกรรมการควรแบ่งออกมาเป็นส่วนต่างๆได้คือ กรรมการที่มาโดยตำแหน่งควรต้องให้มีไว้เป็นข้างน้อยที่สุด ถ้าจะมาจากการแต่งตั้งก็ให้มีการแต่งตั้งได้จากของหัวหน้ารัฐบาลและหัวหน้าของพรรคฝ่ายค้าน รัฐบาลควรจะตั้งโดยวิธีใด ? การแต่งตั้งบุคคลอาจให้คัดเลือกมาจากสถาบัน สมาคม หรือองค์กร ให้เขาเลือกกันเองและส่งมาให้พิจารณาหรือผู้แต่งตั้งอาจคัดเลือกเองอาจแต่งตั้งบุคคลโดยระบุอาชีพ ควรพยายามให้มีบุคคลกลุ่มต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องภายในภายนอกองค์กร หรือให้สมาคมวิชาชีพช่วยคัดเลือกให้ ควรได้คนที่มีความเชียวชาญที่หลากหลายตามความต้องการตามลักษณะงานขององค์กร เช่น การเคหะ แห่งชาติ อาจต้องการสถาปนิก นักกฎหมาย วิศวกร อย่างละคน

ส่วนอายุกรรมการแต่ละคนนั้นกรรมการที่มาโดยตำแหน่งก็มีวาระตามตำแหน่งที่ตนครองอยู่ ส่วนกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งควรสอดคล้องกับอายุของผู้แต่งตั้ง เช่น ถ้ารัฐบาลเป็นผู้ตั้ง กรรมการที่มาตามโควตาก็จะสิ้นสุดโดยอัตโนมัติ ควรมีการเลิกความคิดที่ว่า รัฐบาลไหนชนะการเลือกตั้งแล้วต้องใช้คนหรือตัวแทนของฝ่ายตนคุมอำนาจได้เบ็ดเสร็จ เพราะจะไม่มีระบบการคานอำนาจขาดการตรวจสอบและจะทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความต่อเนื่อง เพรารัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีชีวิตยืนยาวกว่าคณะบุคคล การที่พรรคใดชนะแล้วเป็นรัฐบาลรวบอำนาจในรัฐวิสาหกิจไว้ที่ฝ่ายตนฝ่ายเดียวก็ทำให้พรรคการเมืองอื่นขาดการเรียนรู้ เพราะฉะนั้นถ้ามีการเปลี่ยนแปลงผู้อำนาจทางการเมืองหรือเปลี่ยนรัฐบาลก็ควรจะให้กระทบเฉพาะกรรมการตัวแทนฝ่ายการเมืองในส่วนที่เป็นกรรมการเท่านั้นหรือกระทบนโยบายหลักของรัฐวิสาหกิจเพราแต่ละรัฐบาลอาจมีนโยบายไม่เหมือนกัน

ในด้านการประเมินรัฐวิสาหกิจนั้นควรต้องมีการวางระบบการติดตามประเมินกรรมการที่ชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ ประการแรก ผู้ถือหุ้นใหญ่เช่นกระทรวงการคลังต้องมีความชัดเจนตั้งแต่แรกว่ารัฐวิสาหกิจนั้นมีวัตถุประสงค์และพันธะกิจหลักอะไรเพื่อจะได้ประเมินคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง การประเมินควรมีทั้งมติทั้งมิติที่เป็นคุณภาพ นอกจากการมาประชุมแล้วควรมีการลงมติอย่างเป็นทางการทุกวาระระบุจุดยืนของแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน ความแตกต่างนั้นย่อมมีได้ในกระบวนการประชาธิปไตยผู้ถือหุ้นจะได้ทราบว่ากรรมการแต่ละคนมีจุดยืนในเรื่องต่าง ๆอย่างไร ควรต้องระบุวาระของการประชุมซึ่งจะเป็นเครื่องชี้ว่าความขยันอย่างเดียวอาจไม่พอการทำงานอย่างมีวิสัยทัศน์เน้นประสิทธิผลก็อาจสำคัญ เวลาที่ใช้ในการประชุมก็อาจจะสื่ออะไรได้ ค่าตอบแทนของคณะกรรมการทุกคนต้องละเอียดแยกได้ที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงินเพื่อบอกถึงทรัพยากรที่ใช้ทั้งหมดในการทำงานของคณะกรรมการ

3.3 มองรัฐวิสาหกิจไทยอย่างที่เป็นจริง(Positive Analysis)

เราจะพิจารณาองค์ประกอบหลักของการกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจไทยว่าในความเป็นจริงระดับคุณภาพของการมีธรรมาภิบาลในความเป็นจริงต่างกับองค์ประกอบหรือระดับที่ควรจะเป็นหรือที่พึงปรารถนาเพียงไรแค่ไหน ระดับคุณภาพสามารถแยกออกมาได้เป็นความพร้อมในเชิงโครงสร้างซึ่งหมายถึงการมีหรือไม่มีสิ่งซึ่งถือว่าเป็นสากลบอกถึงการมีระบบ การกำกับดูแล ที่ปรากฏให้เห็นเปิดเผยตรวจสอบได้และมีอยู่ในระบบรายงานของบริษัท ในโอกาสต่าง ๆ เช่น ในรายงานประจำปี การมีหรือไม่มีองค์ประกอบพื้นฐานซึ่งเป็นระดับโครงสร้างนี้เป็นจุดเริ่มต้นในการให้ภาพสะท้อนคุณภาพของระบบการกำกับดูแลซึ่งอาจจะบอกถึงระดับธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดีได้ ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นการมีหรือไม่มี องค์ประกอบเชิงโครงสร้างนี้แม้จะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นเบื้องต้นของการได้มาซึ่งธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจก็ตามแต่ก็ยังไม่เพียงพอ เงื่อนไขที่จะให้คุณภาพของระบบการอภิบาลจะต้องก้าวไกลไปกว่าการดูเพียง การมีหรือไม่มีรายการที่อยู่ในองค์ประกอบเชิงโครงสร้างแต่จะต้องลงไปดูกระบวนการทำงานที่เกิดขึ้นจริง ๆที่มากกว่าระบบการรายงานเบื้องต้น เช่น ที่ปรากฏในรายงานประจำปี การดูกระบวนการหรือวิธีทำงานนี้บางครั้งอาจจะสัมพันธ์หรือไม่สัมพันธ์กับเครื่องบ่งชี้บางอย่างของการมีธรรมาภิบาลขององค์กร เช่น รัฐวิสาหกิจหนึ่งที่มีโครงการขนาดใหญ่ภายใต้การดูแลและใช้งบประมาณที่สูงมาก เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่อหาประโยชน์ องค์กรแห่งนี้อาจมีองค์ประกอบเชิงโครงสร้างที่สมบูรณ์ในเกณฑ์ดี มีระบบการเปิดเผยข้อมูลที่ทันสมัยทันเวลา เช่น รายงานผลการดำเนินงานเป็นรายไตรมาสหรือรายงานประจำปีและเผยแพร่ใน Website องค์กรนี้มีองค์ประกอบด้านโครงสร้างค่อนข้างครบถ้วน เช่น มีการระบุนโยบายด้านธรรมาภิบาล มีคณะอนุกรรมการต่าง ๆที่ทางการหรือตลาดหลักทรัพย์ระบุไว้ว่าเป็นองค์ประเชิงโครงสร้างที่ควรมี มีCode ด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณที่ค่อนข้างดี คณะกรรมการทำงานอย่างมีวิสัยทัศน์ แต่ถ้าองค์กรที่ยกตัวอย่างมานี้ แม้จะดูว่ามีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ทันสมัยแต่พลังและปัจจัยภายนอก เช่น สาธารณะชน ผ่านสื่อมวลชนก็ดี หรือรายงานการตรวจสอบของ สตง.เรื่องทุจริตในองค์กรหรือการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานจนเป็นความเสียหายทางด้านงบประมาณแก่รัฐก็ดีหรือข้อเท็จจริงที่องค์กรนี้กำลังอยู่ในกระบวนการสอบสวน

ของพนักงานหรือองค์กรไต่สวนสืบสวน เช่น ปปช. ,DSI หรือ คตส. ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของการทุจริตประพฤติมิชอบ ถ้ามีหลักฐานว่าองค์กรเหล่านี้ในอดีตต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันมีการทุจริตรั่วไหลเป็นประจำ ปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมไปทำลาย หักล้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้องค์ประกอบทางโครงสร้างซึ่งเผอิญได้คะแนนดีที่เป็นบวกในส่วนที่เป็นองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของระบบการกำกับดูแลกิจการ อาจมีผู้ให้ความเห็นว่าผลรวมของระดับคุณภาพอาจจะไม่สามารถนำมารวมกันเป็นคะแนนเชิงปริมาณเพราะเป็นคนละด้านของการมองระบบธรรมาภิบาล องค์ประกอบเชิงโครงสร้างชี้ให้เห็นถึงระดับคุณภาพของกระบวนการแต่การทุจริตที่พบในองค์กรเป็นปรากฏการณ์ที่พบเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นผลอาจมองเป็นผลผลิตที่เป็นลบ ผลลัพธ์ที่ไม่พึงปรารถนา ไม่ควรนำมารวมด้วยกันแต่ก็อาจจะมีข้อโต้แย้งซึ่งก็มีเหตุผลว่าความซื่อสัตย์สุจริตความซื่อตรงหรือจริยธรรมความถูกต้องความดีงาม หลักคุณธรรมคือ Value ที่เป็นสากลในธรรมาภิบาลทุกประเทศ ทุกกาลเวลา จึงไม่มีเหตุผลใดๆที่การทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรสม่ำเสมอจะไม่ได้รับการนำมาให้น้ำหนักอย่างเป็นเรื่องเป็นราวในการได้มาของคุณภาพรวมด้านธรรมาภิบาล น้ำหนักที่จะให้ความสำคัญกับความสุจริตหรือตรงกันข้ามความทุจริตควรจะเป็นอย่างไรแค่ไหนต่างหากที่ควรจะมีการพิจารณาประเด็นที่ยกมานี้ทำให้เรารู้ว่าระดับธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นจริงขององค์กรนั้นละเอียดอ่อนและลึกซึ้งมากกว่าการตรวจสอบ ติ๊กเป็นรายการว่ามีสิ่งนั้นสิ่งนี้ครบถ้วนหรือไม่หรือดูเพียงองค์ประกอบเชิงโครงสร้างอย่างฉาบฉวยโดยละเลยมิติเชิงคุณภาพที่ลึกซึ้งมองไม่เห็นง่ายๆซึ่งมีปรากฏอยู่ทั่วไป

เนื่องจากข้อเท็จจริงและความเชื่อเรื่องการทุจริตในรูปแบบต่างๆเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญขององค์กรรัฐวิสาหกิจไทยรายงานวิจัยในบทนี้จะแยกองค์ประกอบเรื่องการทุจริตซึ่งเป็นองค์ประกอบด้านคุณธรรมจริยธรรมแยกออกมาพิจารณาต่างหากจากองค์ประกอบเชิงโครงสร้างอื่นๆของระบบการกำกับดูแล หลักการมีธรรมาภิบาลที่จะใช้มองการอภิบาลรัฐวิสาหกิจอย่างที่เป็นจริงในส่วนนี้จะประกอบไปด้วยองค์ประกอบของ

1. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส
2. ความรับผิดชอบและความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่
3. การให้ความสำคัญและปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายรวมทั้งผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน
4. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ
5. ความซื่อสัตย์สุจริตซึ่งปรากฏออกมาเป็นระบบคุณธรรมจริยธรรมที่มองเห็นชี้วัดได้และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในอดีตและปัจจุบัน

สมมติฐานที่ใช้ในส่วนนี้มาจากฐานความคิดและข้อเท็จจริงที่ศึกษาไว้ในบทที่ 2 รายงานโดย ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ว่าโดยทั่วไปปัจจัยเชิงโครงสร้างต่างๆทำให้เชื่อว่าระบบการกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปและธรรมาภิบาลที่ตามมาจะต่ำกว่า Benchmark ทั่วไปต่ำกว่าระดับที่สังคมมีความคาดหวัง ต่ำกว่าสิ่งที่ควรจะเป็นหรือ Norm นอกจากนี้รายงานส่วนนี้มีสมมติฐานว่า คุณภาพของระบบการกำกับดูแลกิจการในรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของกิจการว่าอยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันหรือมีการผูกขาด หรือเป็นกิจการที่รัฐต้องใช้เป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองกลุ่มหรือสังคม

โดยรวม มีหลายเป้าหมายขัดกันเองและรัฐบาลไม่มีความชัดเจนในความสำคัญของแต่ละเป้าหมาย และยังขึ้นอยู่กับความเป็นมาของประวัติศาสตร์รวมทั้งภาวะผู้นำขององค์กรก่อตัวเป็นวัฒนธรรมซึ่งให้ภาพทั้งด้านบวกและลบที่ต่างกัน(เช่น กรณีของ กฟผ. เมื่อเทียบกับ การรถไฟฯหรือการท่าเรือฯ)หรือขึ้นอยู่กับว่ามีการจัดองค์กรเป็นประเภทบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์หรือไม่ ถ้าใช่สมมติฐานก็มีว่าองค์กรประเภทหลังนี้น่าจะมีระบบการเปิดเผยข้อมูลที่สมบูรณ์กว่าการจัดองค์กรประเภทอื่นเนื่องจากถูกบังคับโดยตลาดหลักทรัพย์ และกลต. แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ไม่ได้หมายความว่า เราจะเห็นความโปร่งใสหรือการแทรกแซงทางการเมืองในด้านบวกที่พึงปรารถนาดีกว่าการจัดองค์กรโดยวิธีอื่น ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆไป

หลักธรรมาภิบาลหรือบรรษัทภิบาลที่ดีสำหรับบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์นั้นมีแนวคิดที่เป็นส่วนผสมของสองแนวทางคือ แนวทางหนึ่งคือการใช้กฎหมายหรือข้อบังคับ(Rules based) เพื่อให้บริษัทมหาชนต้องปฏิบัติตามโดยมีบทลงโทษกรณีมีการฝ่าฝืน เช่น ประเด็นการทำธุรกรรมที่เกี่ยวโยงกันรวมทั้งเรื่องอื่นๆอีกมาก ขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจก็มีกฎหมายหรือข้อบังคับสำหรับองค์กรและผู้บริหารหรือพนักงาน มีทั้งกำหนดเป็นความผิดชัดเจนและไม่กำหนดความผิดหรือเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ แนวทางที่สองคือ การกำหนดแนวทางที่อิงหลักการ (Principles based) เช่น แนวทางการกำกับดูแลกิจการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ได้กล่าวมาแล้ว ในส่วนนี้จำนวนมากหรือส่วนใหญ่ไม่ได้มีลักษณะเป็นกฎหมายข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติและถ้าไม่ปฏิบัติก็จะถูกลงโทษ เช่นโดนปรับ โดยเฉพาะการมีความพร้อมหรือความสมบูรณ์ในเชิงโครงสร้าง ตั้งแต่เรื่องการที่ต้องเปิดเผยข้อมูลในบางเรื่อง จนถึงการมีหรือไม่มีนโยบายด้านธรรมาภิบาลรวมทั้งระดับของความครบถ้วน อย่างไรก็ตามในส่วนนี้โดยรวม จากรายงานวิจัยของ IODA ที่ออกติดต่อกันมาหลายปี บริษัทมหาชนที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์มีระดับความสมบูรณ์ในเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวกับนโยบายด้านธรรมาภิบาลสูงกว่าภาพรวมของรัฐวิสาหกิจไทยซึ่งยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากในระดับคุณภาพ

ก่อนที่จะพิจารณาแต่ละองค์ประกอบเราจะดูว่าตั้งแต่ที่กระทรวงการคลังได้ออกหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจตั้งแต่กุมภาพันธ์ 2544 นั้น แต่ละองค์กรรัฐวิสาหกิจได้มีการกำหนดเป็นนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือธรรมาภิบาลไว้เป็นนโยบายและมีการระบุไว้เป็นรายงานประจำปีอย่างชัดแจ้งหรือไม่ **เราพบว่ามีรัฐวิสาหกิจประมาณ 21 แห่งจาก 52 แห่งหรือประมาณร้อยละ 40** ที่มีการระบุเรื่องนี้ไว้ชัดเจนในรายงานประจำปี 2548 ที่ปรากฏใน Website ส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ 60 มีทั้งจำนวนที่ไม่มีรายงานประจำปีใน Website และประเภทที่มีรายงานประจำปีใน Website แต่ไม่พบว่ามีการระบุนโยบายด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดีไว้แต่อย่างใด ประจักษ์พยานในเรื่องนี้สรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจจำนวนมากยังมิได้กระตือรือร้นหรือให้ความสนใจอย่างจริงจังกับการต้องมีนโยบายด้านธรรมาภิบาล เพราะการไม่มีการระบุนโยบายอย่างชัดเจน(อาจจะเป็นเพราะไม่มีความพร้อมหรือสาเหตุอื่น)ก็ทำให้ไม่ต้องผูกมัดด้วยการต้องปฏิบัติต้องลงทุนต้องใช้ทรัพยากร

3.4 ข้อเท็จจริงที่พบสำหรับ 5 องค์ประกอบหลักขั้นต้น

โดยทั่วไปเราคาดว่าองค์กรธุรกิจซึ่งมีขนาดเล็กไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์อาจจะทำธุรกิจที่เป็นเชิงพาณิชย์ก็จริงอยู่ทำมานานแต่ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมากไม่ค่อยเห็นการเติบโตอาจจะพอเลี้ยงตัวเองได้หรือขาดทุนเป้าหมายเพื่อสังคมก็ไม่ค่อยเด่นชัดเป็นผลพวงของความต่อเนื่องของประวัติศาสตร์จะยุบเลิกกิจการก็ไม่ได้เพราะอาจมีปัญหาเรื่องการเลิกจ้าง องค์กรประเภทเหล่านี้จะไม่ค่อยระบุนโยบายหรือให้ความสำคัญด้านโยบายด้านบรรษัทภิบาล รวมทั้งการลงทุนเพื่อให้เกิดระบบที่ต้องเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องทันเวลามีความโปร่งใสค่อนข้างอ่อนและน้อยกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่และเป็นบริษัทมหาชนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์เพราะบริษัทประเภทหลังนี้จะถูกเฝ้ามองจากสังคมและอยู่ภายใต้ข้อบังคับ นอกจากนี้เกณฑ์การมีองค์ประกอบที่ครบถ้วนของระบบการกำกับดูแลกิจการของบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ กำหนดโดยตลาดฯมีมากและเข้มงวดกว่าที่กำหนดโดย สคร. หรือเป็นข้อตกลงโดย สคร.กับรัฐวิสาหกิจ กระนั้นก็ตามแม้เกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจ เช่น การเปิดเผยข้อมูลอาจต่ำกว่าของตลาดก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจโดเฉพาะที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่และมีความพร้อมจะต้องกำหนดมาตรฐานของตัวเองเฉพาะที่ถูกบังคับหรือให้ต่ำไว้ องค์กรนเหล่านี้น่าจะขวนขวายมีการออกเกณฑ์และทำอะไรที่เกินกว่ามาตรฐานขั้นต่ำด้วยซ้ำไปในทุกเรื่องไม่ใช่เฉพาะเรื่องการเปิดเผยข้อมูลเท่านั้น ไม่ควรคิดว่าถ้าไม่ถูกบังคับให้เปิดเผยก็จะไม่เปิดเผย

ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เทคโนโลยีมีความสำคัญและราคาก็ถูกลง ประชาชนควรจะเข้าถึงข้อมูลเบื้องต้นรวมทั้งรายงานประจำปีได้สะดวกและรวดเร็ว องค์กรรัฐวิสาหกิจก็สามารถที่จะจัดหาได้โดยการลงทุนที่ไม่สูงนัก รายงานนี้มีสมมติฐานว่า การมี Website ที่ทำงานได้ในระดับหนึ่งขององค์กรเป็นเครื่องชี้เบื้องต้นที่สำคัญของระดับการพัฒนาและขีดความสามารถขององค์กร รวมทั้งบอกถึงการให้ความสำคัญกับลูกค้าและประชาชนในการเข้าถึงและความสะดวกที่ประชาชนพึงได้รับ การมี Website ในระบบสารสนเทศไม่จำเป็นต้องเป็นการลงทุนขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก สามารถเช่าพื้นที่จากภาคเอกชนได้ปีละไม่กี่แสนบาท เพราะลักษณะของสารสนเทศยังไม่จำเป็นต้องลงทุนเองโดยใช้เงินจำนวนมาก เราพบจากการสำรวจประมาณ 51 แห่ง ว่ามีอยู่ 4 แห่งที่ไม่มี Website ซึ่งได้แก่ โรงงานไพ่ กรมสรรพสารมิตร โรงพิมพ์ตำรวจ บริษัทส่งเสริมธุรกิจเกษตรไทยจำกัด บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว และมีอีก 17 แห่งรวมเป็น 21 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 42 ไม่มีรายงานประจำปีที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยผ่าน Website เราคิดว่านี่เป็นข้อบกพร่องบอกถึงการไม่ตระหนักถึงการให้ความสำคัญกับการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนที่สะดวกเป็นภาพลบและได้คะแนนลบสำหรับองค์กรเหล่านี้ในด้านการเปิดเผยข้อมูล หน่วยงาน 17 แห่งที่ไม่บรรจุรายงานประจำปีไว้ใน Website บางแห่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่มีอายุยืนยาวและมีความสำคัญ มีลักษณะของการผูกขาดก็สูงหรือไม่ก็เป็นองค์กรที่ตั้งมานาน หรือไม่ก็เป็นองค์กรที่รัฐบาลใช้แทรกแซงกลไกตลาด ส่งเสริมกลุ่มเศรษฐกิจหรือกลุ่มสังคม ((ดูตารางประกอบ)เช่น การรถไฟ,ขสมก.,บริษัทไทยเดินเรือทะเล,องค์การแบตเตอร์รี่,องค์การส่งเสริมกิจการโคนมฯ อตก.,องค์การสวนยาง,องค์การคลังสินค้า,การกีฬาแห่งประเทศไทย,หรือแม้แต่บริษัทกรมธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์จำกัด เป็นต้น และเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่

โดยเฉพาะบริษัทมหาชนที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ย่อมคาดได้ว่าจะมีการลงทุนรายงานผลการดำเนินงานและมีรายงานประจำปีอยู่ใน Website

โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์และไม่ได้เป็นบริษัทจำกัดจำนวนมากไม่ได้มีข้อบังคับหรือไม่ต้องมีวินัยที่ต้องเปิดเผยข้อมูลด้านการดำเนินงานที่ทันเวลาจึงพบว่าเมื่อสิ้นปี 2549 จำนวนมากมีแสดงผลการดำเนินงานใน Website เป็นของปี 2548 บางแห่งมีข้อมูลเพียงปี 2547 ข้อมูลขาดความสมบูรณ์และไม่ปรากฏการรายงานผลการดำเนินงานครึ่งปีแรกของปี 2549 เลยที่น่าแปลกใจที่เป็นข้อยกเว้นคือกรณีของโรงงานยาสูบเมื่อสิ้นปี 2549ที่มีข้อมูลครึ่งปีแรก 2549 เพราะมีข้อมูลผลการดำเนินงานของปี 2549 เปรียบเทียบกับปี 2548 แล้ว สำหรับบริษัทประเภทข้างต้นซึ่งต่างกับบริษัทมหาชนที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์มาก นี่เป็นความแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่ง

ในด้านองค์ประกอบเชิงโครงสร้างภายในในด้านการมีกรรมการหรืออนุกรรมการที่สำคัญ เราพบว่าในจำนวนรัฐวิสาหกิจ 52 แห่งจำนวน 21 แห่งหรือประมาณร้อยละ 40 จะมีคณะกรรมการตรวจสอบตามมติคณะรัฐมนตรี และมีการทำรายงานซึ่งมักปรากฏในรายงานประจำปีมีกรรมการบริหารความเสี่ยง 20 แห่ง กรรมการค่าตอบแทนเพียง 12 แห่ง(**ดูตารางประกอบ**)

ในด้านการเปิดเผยข้อมูลโครงสร้างผู้ถือหุ้นรัฐวิสาหกิจในรายงานประจำปีเราน่าจะคาดหวังว่าการเปิดเผยข้อมูลของโครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัทมหาชนที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์น่าจะมีระดับความสมบูรณ์ที่สูงกว่าบริษัทจำกัดที่อาจจะไม่ได้เป็นบริษัทมหาชนและไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์เพราะข้อบังคับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลเข้มงวดต่างกันซึ่งผลก็เป็นไปเช่นนั้น **(ดูตารางประกอบ)**

ในเรื่องการระบุค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน พบว่ามีอยู่ 14 แห่งที่ระบุซึ่งในจำนวนนี้นอกจากบริษัทมีบริษัทที่ทั้งผูกขาดและไม่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์เช่น การไฟฟ้านครหลวง(แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตกลับไม่ระบุ) การทางพิเศษฯ,โรงงานยาสูบ,การนิคมฯ,สำนักงานสลากกินแบ่ง,องค์การเภสัชกรรมและมี 11แห่งหรือประมาณร้อยละ 20 ที่ระบุค่าตอบแทนแยกเป็นรายบุคคล

ในการทำงานของคณะกรรมการซึ่งอยู่ในข้อ 4. ในส่วนนี้เราพบว่ามีการระบุจำนวนการประชุมและผู้มาประชุมจำนวน 19 แห่งจาก 52 แห่งหรือประมาณร้อยละ 37 มีข้อสังเกตว่าบริษัทการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือ ทอท.ซึ่งเพิ่งเป็นบริษัทในตลาดฯเป็นบริษัทที่ไม่ระบุค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินของคณะกรรมการรวมทั้งไม่ระบุจำนวนการประชุมด้วยจำนวนการประชุมที่เกิดขึ้นในรอบ 1 ปีมีตั้งแต่สูงสุด 24 ครั้ง กรณีของบริษัททีโอที รองลงมาคือ 21 ครั้งของสำนักงานสลากกินแบ่ง และ 8 ครั้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตและนครหลวง นอกจากนี้ในภาพรวมจำนวนบริษัทที่มีการประเมินตนเองของกรรมการยังมีน้อยมาก

ในด้านการประเมินกรรมการพบว่า มีเพียง 7 บริษัทหรือร้อยละ 13 ที่มีการประเมินการทำงานของคณะกรรมการด้วยวิธีการต่างๆบริษัทเหล่านี้ได้แก่ ปตท.,ท.อ.ท,การนิคมฯ,การประปานครหลวง,บางจากปริโตรเลียมและที่อาจจะดูเป็นเรื่องแปลกคือโรงงานยาสูบและสำนักงานสลากกินแบ่ง

ในส่วนของวิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์ขององค์กรที่ระบุไว้ในรายงานประจำปีพบว่ามีการระบุไว้มากที่สุดโดยเปรียบเทียบเป็นร้อยละ 52 คือจำนวน 27 แห่ง

ในส่วนของการให้ความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่น่าแปลกใจพบว่ามีจำนวนเพียง 11 บริษัทหรือร้อยละ 21 ที่ระบุประเด็นเรื่องนี้ไว้ในรายงานประจำปีเป็นไปได้เช่นกันว่าส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของการใส่ใจวิธีการสื่อสารทำให้ประเด็นนี้เหมือนไม่ได้รับความสำคัญเพราะข้อมูลที่พบด้านสังคมข้างล่างนี้รัฐวิสาหกิจมีบทบาทสูงกว่าในเชิงปริมาณ

ผลต่อด้านสังคมหรือชุมชนซึ่งน่าจะเป็นส่วนที่สำคัญในด้าน Stakeholders สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ในรายงานประจำปีมีการระบุไว้ทั้งหมด 16 แห่งหรือร้อยละ 31 เป็นที่น่าสังเกตว่านอกจากบริษัทขนาดใหญ่ที่อยู่มรตลาดหลักทรัพย์หรือนอกตลาดที่ความคาดหวังของสังคมคงจะมีสูง เช่น ปตท.,ทีโอที ซึ่งเคยมีอำนาจผูกขาดสูง องค์กรที่ต้องใส่ใจต่อสังคมเพราะทำธุรกิจบาปมีรายได้สูง เช่น โรงงานยาสูบ หรือสำนักงานสลากกินแบ่งหรือแม้แต่สำนักงานธนานุเคราะห์ก็ระบุผลงานด้านสังคมไว้ในรายงานประจำปี

การระบุด้านจริยธรรมขององค์กรสำหรับคณะกรรมการ ผู้บริหารและพนักงานไว้ในรายงานประจำปีพบว่าร้อยละ 35 หรือจำนวน 18 บริษัทมีการระบุไว้ในจำนวนนี้ปรากฏว่ามีองค์กร เช่น องค์การสวนสัตว์,สำนักงานสลากกินแบ่ง,โรงงานยาสูบ สองแห่งหลังนี้มีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องระบุเรื่องนี้ไว้เพราะเป็นองค์กรที่ทำธุรกิจบาปในภาพรวมของส่วนนี้เราน่าจะคาดหวังว่าควรมีรัฐวิสาหกิจจำนวนมากกว่านี้

โดยสรุปจากข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้รายงานมานี้ในส่วนที่เกี่ยวกับระดับความสมบูรณ์ขององค์ประกอบหรือปัจจัยหรือกระบวนการที่ประกอบกันเป็นมิติเชิงโครงสร้างของการมีระบบการกำกับดูแลและเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐวิสาหกิจนั้นจะพบว่ายังมีรัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่ยังขาดหรือไม่มีความพร้อมด้านเกณฑ์องค์ประกอบมาตรฐานขั้นต่ำอยู่จำนวนมากยังไม่ต้องพูดถึงองค์ประกอบที่เป็นเชิงคุณภาพจริงๆงต้องพิจารณาโดยกระบวนการที่ต่างไปจากการดูในเชิงปริมาณว่ามีหรือไม่มี

ในส่วนที่เหลือของบทนี้เราจะทำ**การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ**ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่เป็นจริงเพิ่มเติมจากเรื่องการเปิดเผยข้อมูล โดยพิจารณารวมๆหลักเกณฑ์อื่นๆที่สำคัญเช่น ความโปร่งใส Accountability ของฝ่ายบริหารและคณะกรรมการ ประเด็นเรื่อง ความขัดแย้งของ Stakeholder เรื่องคุณธรรมและการทุจริตที่มักพบเป็นปรากฏการปกติของรัฐวิสาหกิจ หลักเกณฑ์เหล่านี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การไม่มีหรือขาดหลักเกณฑ์หนึ่งนำไปสู่ปัญหาหรือความบกพร่องของอีกเกณฑ์หนึ่งหรือการมีระบบการเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วนก็ไม่ได้หมายความว่ากระบวนการทุกอย่างโปร่งใสแล้ว เพราะยังอาจจะมีการใช้อำนาจหรือระบบหรือขั้นตอนการทำงานส่วนอื่นที่ยังซ่อนเร้นเพื่อประโยชน์ส่วนตนบอกถึงความไม่โปร่งใสและกระบวนการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กรรวมทั้งการรายงานระหว่างฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบต่างๆยังบกพร่อง จึงทำให้มีการทุจริต ปรากฏการณ์การทุจริตของรัฐวิสาหกิจ ทำให้เกณฑ์จริยธรรมหรือคุณธรรมบกพร่องนั้นก็เป็นเพราะความบกพร่องของเกณฑ์การขาดความโปร่งใส

หรือทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรแต่หาผู้กระทำผิดหรือผู้ที่ควรจะต้องรับผิดชอบไม่ได้ ก็สะท้อนถึงปัญหา Accountability

กระบวนการทำงานที่สะท้อนความไม่โปร่งใสของรัฐวิสาหกิจจำนวนมากนั้นตามที่ปรากฏจากรายงานความบกพร่องในแต่ละปีของ สตง.(ส่วนนี้นำรายงานประจำปี ของ สตง.ที่ได้บันทึกและย่อไว้แล้ว ประเด็นและตัวอย่างที่สำคัญ เช่น ของการรถไฟ อตก.,บริษัทขนส่ง,ขสมก,รวมทั้งการทุจริตที่นำมาเป็นตัวอย่างได้จำนวนมากแต่เป็นการสรุปที่ไม่ยาวของแต่ละกรณี จากหนังสือพิมพ์มติชน เป็นต้น)บอกถึงความบกพร่องของการตรวจสอบภายในที่ไม่เข้มแข็ง ความไม่โปร่งใสในการจัดจ้างจัดซื้อ เช่น มีการล็อค สเป็คไว้เพื่อให้บริษัทหนึ่งได้ใช้การประมูลเป็นแค่การบังหน้านำไปสู่การทุจริต หรือการรับผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจที่บอกว่าจะเป็นระบบการสรรหาที่เปิดแข่งขันแต่จริงๆแล้วมีการกำหนดตัวบุคคลไว้แต่แรกๆแล้วก็ถือว่าเป็นกระบวนการที่ไม่โปร่งใส กิจกรรมหรือธุรกรรมใดๆทั้งภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจเองและธุรกรรมระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลหรือองค์กรภายนอกไม่ว่าจะในเรื่องใดๆที่ขาดความชัดเจนมีความขัดแย้งกันเองเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจโดยผู้มีอำนาจเป็นสาเหตุหนึ่งของความมืดทึบหรือความมืดมัวความไม่โปร่งใส เป็นบ่อเกิดของความทุจริตได้หรือระบบการบัญชีการบันทึกสินทรัพย์ ที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานสากล ทำให้ฐานะทางการเงินที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจนั้นๆไม่ฉายภาพที่แท้จริงได้ครบถ้วนก็เป็นสาเหตุหนึ่งของความไม่โปร่งใส ปรากฏในรายงานประจำปี ของ สตง.เกือบทุกปี บ่อยครั้งเป็นหน่วยงานเดิมๆ เช่น การรถไฟ,อตก,ขสมก. เป็นต้น การที่องค์กรมีอำนาจผูกขาด การแข่งขันไม่เสรีเป็นบ่อเกิดของการทุจริตก็เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความไม่โปร่งใสหรือมีการใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมือง เช่น ครอบครัวของนายกทักษิณ สั่งให้กระทรวงการคลังกระทรวงคมนาคมตั้งคนโน้นคนนี้เป็นกรรมการในบริษัท เช่น บริษัทการบินไทย แทนที่เจ้ากระทรวงหรือผู้ถือหุ้นใหญ่จะแต่งตั้งเองด้วยเหตุด้วยผล ด้วยความเป็นอิสระ ซึ่งก็บอกถึงความไม่โปร่งใส

3.5 ข้อสังเกตประเด็นเรื่อง Accountability

ในส่วนที่เป็นบทบาทของ Accountability ที่มีผลต่อการมธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจหรือการมีระบบการกำกับดูแลที่ดีนั้น คำว่า Accountability อาจจะไม่ใช่เป็นคำที่อธิบายที่เขียนคำจำกัดความแล้วเข้าใจตรงกันหมด นักวิชาการใช้กันในหลากหลายความหมาย

Accountability เป็นส่วนสำคัญของมิติระบบอภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการทั้งของรัฐและเอกชนแม้จะมีหลายความหมาย แต่มันเป็นแนวคิดในวิชาจริยศาสตร์ มันเป็นคำที่ตรงกับแนวคิดที่ว่าต้องตอบคำถามได้ อธิบายได้ (answerability) มีความรับผิดชอบ (responsibility) สมควรแก่การได้รับการตำหนิติเตียน (blameworthiness) การมีภาระผูกพัน (liability) ร่วมทั้งคำอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่เราคาดหวังว่าต้องมีผู้ใดที่ให้คำอธิบายเรื่องราวที่เกิดขึ้นได้ หรือเป็นเหตุที่ให้มีการแก้ตัวได้ เชื่อกันว่า Accountability นี้ มีรากเหง้าจากการศึกษาของนักสังคมวิทยา M Scott และ S Lyman (คศ.1968) ในบทความเรื่อง “Account”และบทความในปี คศ.1956 โดย J.L. **Austin บทความชื่อ** “A plea for excuses” นักวิชาการทางด้านนิเทศศาสตร์ใช้คำนี้ในการอธิบายพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ที่บุคคล บริษัทหรือองค์กรใช้เหตุใช้ผลอธิบายหรือเป็นข้อแก้ตัวขอโทษ ขอขมาต่อมามีนักวิชาการเช่น p. Tetlock

ศึกษาว่าในสถานการณ์ที่คนเราอยู่ภายใต้การกดดันของการต้องมี Accountability เขาจะมีพฤติกรรมในเรื่องนั้นอย่างไร

ในสังคมประชาธิปไตยที่ใช้ระบบผู้แทน Accountability มีความสำคัญยิ่งยวดต่อการมีธรรมภิบาลร่วมทั้งการได้มาของความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ของรัฐ Accountability ต่างกับความโปร่งใสก็คือในประเด็นที่ว่า Accountability ทำให้เกิดการสะท้อนกลับหรือปฏิกิริยาในด้านลบหลังจากเหตุการณ์ได้เกิดขึ้นหรือมีการตัดสินใจในเรื่องใดๆ ขณะที่ความโปร่งใสแม้จะให้ปฏิกิริยาในเชิงลบเช่นกัน แต่เป็นการให้ทั้ง **ก่อนและระหว่าง** การเกิดขึ้นของเหตุการณ์หรือการตัดสินใจ Accountability ช่วยเป็นกลไกในการยับยั้งสร้างขีดจำกัด ไม่ให้ตัวแทนหรือ agents หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจทำอะไรเกินไปกว่าที่ได้กำหนดไว้ เพราะฉะนั้นอาจช่วยลดคอรัปชั่น

ในอีกทรรศนะหนึ่งตามรากศัพท์ของมัน Accountability “สื่อถึงความเต็มใจที่พร้อมจะเผชิญพร้อมที่จะให้ความไว้วางใจหรือพึ่งพิงได้ ในกระบวนการกิจกรรมหรือเกมใดๆ ในแง่นี้ Accountability สะท้อนความเต็มใจและทางเลือกของบุคคลที่ได้ตัดสินใจที่จะมีส่วนช่วยให้เกิดผลลัพธ์ที่ตามมา

สืบเนื่องจากการที่ประชาชนพบว่านักการเมืองขาดจริยธรรมจำนวนมากรัฐบาลอังกฤษสมัยนายก John Major ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งชื่อว่า The Committee on Standards in Public Life เพื่อทำหน้าที่

“พิจารณาตรวจสอบมาตรฐานในด้านพฤติกรรมของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเป็นตำแหน่งงานสาธารณะร่วมทั้งให้ข้อเสนอขอบเขตหรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจและการเงินของบุคคลข้างต้น ร่วมทั้งให้ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จำเป็นเพื่อทำให้เกิดมาตรฐานที่สูงของบุคคลสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ นายกรัฐมนตรีต่อมา นาย Tony Blair ได้ขยายบทบาทของคณะกรรมการชุดนี้ให้พิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นสำหรับการได้มาซึ่งเงินของสนับสนุนของพรรคการเมือง

ในรายงานวิจัยนี้เราจะใช้คำนี้ในความหมายที่กว้างมากไปกว่าการที่บุคคลปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายกฎเกณฑ์หรือระเบียบแต่จะใช้ในความหมายที่กว้างกว่านั้น ในสังคมสมัยใหม่ที่สลับซับซ้อนเรามักจะไม่สามารถทำอะไรด้วยตัวเราเองเพราะมันไม่คุ้มค่าหรือไม่มีประสิทธิภาพ เราให้คนอื่นมาทำหน้าที่แทนเราจึงเกิดเป็นพันธะหรือสัญญา คู่กรณีมีหน้าที่พันธะภารกิจที่ต้องปฏิบัติต่อกันเกิดเป็นความคาดหวัง ความคาดหวังนี้ในเรื่องง่ายๆก็อาจจะไม่มีการคาดหวังอะไรมาก เช่น ธุรกิจง่ายๆ ความคาดหวังและพันธะสัญญาก็อาจจะมีตั้งแต่เรื่องง่ายๆไปจนถึงเรื่องคอนข้างยาก ในลักษณะของธุรกิจ เช่น ประเภทของสินค้า คุณภาพ การส่งมอบในอนาคตทำให้เกิดความไม่แน่นอนซึ่งมีผลต่อความคาดหวัง อย่างไรก็ตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่ต้องมีต่อกันของคู่สัญญาก็ยังดำรงอยู่ ซึ่งอาจจะเป็นความรับผิดชอบทางจริยธรรมและทางกฎหมายหรือทางการเมืองแล้วแต่กรณี กรณีที่ประชาชนเลือกนักการเมืองให้ทำหน้าที่ประชาชนก็มีความคาดหวัง ต่อนักการเมือง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านกลไกระบบราชการนักการเมืองก็มีความคาดหวังต่อข้าราชการขณะเดียวกันก็มีพันธะทั้งทางกฎหมายและทางศีลธรรม **การมีระบบ Accountability ที่ชัดเจนนั้นย่อมหมายความว่าระบบการคาดหวัง**

เข้าใจตรงกันและสอดคล้องกันระหว่างคู่กรณีหรือสายการบังคับบัญชาซึ่งอาจจะหมายถึงการมีกติกาที่เป้าหมายที่ตกลงร่วมกันที่ชัดเจน มีการกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลหรือสายงานชัดเจนทำให้เกิดความรับผิดที่กำหนดได้ อธิบายได้ เอาผิดได้ ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามที่ได้สัญญาไว้ สังคมสมัยใหม่พยายามสร้างกลไกที่จะทำให้เกิดองค์กรหรือสถาบัน มีกติกาหรือวิธีทำงานที่ผู้มีส่วนได้เสีย Stakeholder มีความพอใจตรงกับที่คาดหวังไว้ ระบบตลาดเสรีที่ไม่ได้เน้นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากนัก แต่เน้นกลไกราคาเป็นตัวทำงานให้เกิดประสิทธิภาพต่อสังคม ก็เป็นระบบที่ทำให้เกิด Accountability ซึ่งหมายถึงว่า มีฝ่ายที่ต้องแบกความรับผิดชอบจากการกระทำของตน เช่น การไม่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าในระบบตลาดก็อาจจะต้องออกไปจากระบบตลาดเพราะขาดทุนไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ตรงกันข้ามกับผู้ที่สนองความต้องการของตลาดและประสบความสำเร็จ แต่บริการสาธารณะจำนวนมากในภาครัฐรวมทั้งปัญหาในระบบราชการและลักษณะขององค์กรประเภทรัฐวิสาหกิจซึ่งคาบลูกคาบดอก อยู่ตรงกลาง หรือเอียงไปทางด้านใดด้านหนึ่งทั้งของเอกชนที่ประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ และก็ยังมีส่วนที่เป็นวัฒนธรรมของราชการทั้งวิธีการทำงานและสภาพความคิด สภาพจิตใจ ล้วนเป็นปัญหาที่ทำให้องค์กรรัฐวิสาหกิจจำนวนมากมีปัญหาเรื่อง Accountability เพราะหลักของ Accountability นั้นมีพื้นฐานมาจากความเชื่อที่ว่า ถ้ามีกลไกใด ทำให้เกิดความชัดเจนว่าในเรื่องใด ในส่วนใด มีวัตถุประสงค์ใดชี้วัดและประเมินได้หาผู้รับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นได้เอาผิดกับผู้ที่ต้องรับผิดชอบได้ การมี Accountability นี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งของการมีการกำกับดูแลที่ดีซึ่งย่อมจะทำให้ได้ผลที่ทุกฝ่ายต้องการเป็นสถานการณ์ Positive Sum ระบบราชการเป็นระบบที่สายการบังคับบัญชาการใช้อำนาจมีความชัดเจน ทำให้มี Administrative Accountabilityสูง แต่กฎหมายที่เข้มงวดและขาดระบบแรงจูงใจที่ดีอาจทำให้คนทำงานแบบไม่หวังผลเลิศแต่เน้นกระบวนการที่จะไม่ทำผิดกฎหมาย แต่ระบบและวิธีทำงานที่ไม่ส่งเสริมให้คนทำงานอย่างมีคุณธรรมซื่อสัตย์ เช่นนักการเมือง ครอบงำข้าราชการหรือคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ย่อมทำให้ระบบขาด Moral Accountability นำไปสู่การทุจริตและการทำงานที่ไม่โปร่งใสมีการล้ำเส้นอำนาจของแต่ละฝ่าย ตัวอย่างเช่น การจัดซื้อเครื่องบินของการบินไทยแทนที่จะเป็นกระบวนการและหน้าที่ที่ทำโดยคณะกรรมการของการบินไทยหรือผู้ถือหุ้นแต่กลับกลายเป็นเรื่องของการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งสะท้อนการแทรกแซงโดยเหตุผลทางการเมืองและมักเป็นผลประโยชน์กับฝ่ายการเมือง ซึ่งมักจะไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพทางธุรกิจ การทำงานของรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เห็นดาษดื่นอยู่ทั่วไป อำนาจการตัดสินใจหรือนโยบายถูกย้ายไปอยู่ที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีทำให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ[7] (นวพร 2545.) ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจอาจไม่ Accountable ต่อคณะกรรมการแต่ไปรับใช้รัฐมนตรีเป็นต้น หรือคณะกรรมการนั้นถ้ามาโดยฝ่ายการเมืองเกือบทั้งหมดก็แทบจะเรียกได้ว่าองค์กรขาด Accountability ยกเว้นว่ารัฐมนตรีทำงานอย่างมีคุณธรรมรัฐวิสาหกิจย่อมเผชิญปัญหาที่เรียกว่า ขาด Moral Accountability

3.6 ปัญหาด้าน Accountability ความไม่โปร่งใส ความบกพร่องของกลไกการควบคุมและการตรวจสอบภายใน:

ข้อมูลจากการรายงานของ สตง.

องค์การตลาดเป็นตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจหนึ่ง สังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ สตง.ในรายงานประจำปีงบประมาณ 2546 สรุปถึงปัญหาการกำกับดูแลกิจการขององค์กรแห่งนี้ แม้จะเป็นองค์กรขนาดเล็ก องค์การตลาดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเมื่อปี 2496 สมัยจอมพลป. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างตลาดสาธารณะให้เพียงพอ รวมทั้งส่งเสริมตลาดเอกชน ส่งเสริมการผลิตโภคภัณฑ์ให้พอต่อความต้องการของตลาดและบริหารควบคุมกิจการด้านตลาดขององค์การ องค์กรนี้อาจจะเป็นตัวอย่างในความล้มเหลวของการดำเนินการในปัจจุบัน เกิดจากการทีสถานการณ์ของประเทศและสิ่งเวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะบทบาทของเอกชนที่เพิ่มมากขึ้นแทนที่บทบาทรัฐในอดีตวัตถุประสงค์เดิมที่ตั้งไว้เริ่มขาดเหตุผลทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ปัจจุบันองค์กรนี้มีภารกิจหลักอยู่ 2 เรื่องคือการรับผิดชอบตลาดที่มีสาขาอยู่ 5 แห่ง และจำหน่ายข่าวสารอาหารดิบให้แก่เรือนจำและหน่วยราชการต่าง สตง.พบว่าองค์การตลาดนี้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และองค์กรขาดประสิทธิภาพ แต่องค์การตลาดสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ต้องอาศัยเงินสนับสนุนจากรัฐบาล เพราะได้สิทธิพิเศษในการขายข้าวสารและอาหารดิบให้แก่เรือนจำและหน่วยราชการโดยไม่ต้องแข่งกับเอกชน ในส่วนของการบรรลุวัตถุประสงค์หลักนั้นก็ล้มเหลวเพราะว่าตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การตลาดมาเป็นเวลา 50 ปี องค์การตลาดได้สร้างตลาดเพียง 5 แห่ง (สาขาปากคลองตลาด สาขาตลิ่งชัน สาขาบางคล้า ฉะเชิงเทรา สาขาหนองม่วง ลบบุรี สาขาลำพูน จ.ลำพูน) ส่วนใหญ่ขาดทุน สภาพทั่วไปไม่มีการปรับปรุง จำนวนมากแผงค้าต่างๆไม่มีพ่อค้า แม่ค้ามาค้าขาย หรือผู้เช่าแผงไม่ชำระค่าเช่า ต้องฟ้องร้องกันที่ศาล องค์การไม่มีการทำแผนหรือจัดกิจกรรมเพื่อปรับ ปรุงตลาดสาธารณะให้ถูกสุขลักษณะให้ทันสมัย ในส่วนภารกิจที่ต้องส่งเสริมตลาดเอกชนก็ไม่มีแผนและไม่มีกิจกรรม ใน 6 วัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น องค์การตลาดมีกิจกรรมเพียงแค่ 2 วัตถุประสงค์ การจำหน่ายข้าวสารและอาหารดิบให้แก่เรือนจำและส่วนราชการต่างๆนั้น จริงๆแล้วไม่ใช้ภารกิจของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง แต่ได้สิทธิพิเศษโดยไม่ต้องแข่งกับเอกชนแม้ว่าจะมีองค์กรของรัฐเป็นคู่แข่งด้วย เช่น องค์การคลังสินค้า อตก. องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป องค์การอุสาหกรรมห้องเย็น องค์การตลาดทำหน้าที่นี้เหมือนเสือนอนกินหรือเป็นแค่นายหน้า เพราะใช้ตัวแทนจากเอกชน ให้เป็นผู้ลงทุนจัดส่งข้าวสารและอาหารดิบให้แก่เรือนจำหรือหน่วยราชการโดยหักส่วนลดได้ ในส่วนของการขาดประสิทธิภาพนั้น สตง.ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า องค์การตลาดไม่เคยมีเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ ไม่มีการพัฒนาสร้างสรรค์กิจกรรมใหม่ องค์การตลาดไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีและกระทรวงการคลังก็ยอมให้เป็นข้อยกเว้นเพราะงบการเงินไม่เป็นปัจจุบัน และเห็นว่าการดำเนินงานขององค์การตลาดไม่กระทบสังคมมากนัก ถ้าประเมินกันจริงจังก็มีค่าใช้จ่ายเป็นภาระต่อองค์การตลาด องค์กรนี้ไม่มีระบบการบริหารการบุคลที่ดี บุคลากรส่วนใหญ่เข้ามาทำงานโดยส่วนใหญ่ตามระบบอุปถัมภ์ ไม่มีการเปิดรับสมัครและสอบแข่งขันตามระบบคุณธรรมในอดีตองค์กรเคยมีผู้ตรวจสอบภายในแต่ไม่ปฏิบัติงานในหน้าที่ องค์กร

ในปัจจุบันไม่มีการรายงานผลตรวจสอบภายในและไม่มีการแต่งตั้งบุคคลที่จำดำเนินการเกี่ยวการควบคุมภายในให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 และระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ. 2546 สตง.สรุปว่าองค์การตลาดมีระบบการควบคุมภายในที่ไม่ดี

การสรุปผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจจากรายงานของสตง.นั้น ทำให้เราสามารถเห็นภาพของระดับคุณภาพและปัญหาทางด้านมาตรฐานทางบัญชีการรายงานงบการเงิน การตรวจสอบการควบคุมภายใน ยังสามารถปรับปรุงได้อีกมากถ้าจะใช้ ปี 2546 เป็นเกณฑ์ก็จะพบว่า สตง. แสดงความคิดเห็นต่องบการเงินแบบไม่มีเงื่อนไข เพียงประมาณร้อยละ 30 คือ 118 งบจาก 298 งบ โดยมีปัญหาในลักษณะต่างๆ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป เช่น รายได้ส่วนแบ่งตามสัญญา มีการรับรู้เป็นรายได้ทั้งจำนวน หรือมีการบันทึกรายได้ค่าธรรมเนียม การใช้ประโยชน์ เช่นจากที่ดินค่าเช่าจากสัญญาที่ไม่มีผลบังคับ มีการบันทึกที่ดินที่มีไว้เพื่อขาย สูงกว่ามูลค่าตามสัญญาซื้อขาย งบการเงินที่ไม่ถูกต้องก็มีหลายแห่ง อย่างเช่น ตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญไม่เพียงพอ หรือไม่มีการบันทึกเป็นค่าใช่จ่ายสำหรับค่าใช่จ่ายในการดำเนินโครงการส่วนเกิน หรือมีการพบว่าเงินสดคงเหลือมีอยู่จริงต่ำกว่าบัญชีเงินสด **(กรณี ธนาคารออมสิน)** หรือการจัดทำงบการเงินมีการล่าช้าเอามากๆ เช่นองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อสค.) ในปีงบประมาณ 2546 นั้น อสค. ได้จัดทำงบการเงินส่งเพียงงวดปี 2542 เท่านั้น หรือการจ้างผู้อำนวยการ อสค.นั้น ก็ไม่มีการกำหนดขอบเขตของงานและผลสำเร็จของงานไว้ให้ชัดเจน ทั้งๆที่ อสค. มีปัญหาทางการเงินอย่างมาก หรือการที่ อสค. มีลูกหนี้ค้างสะสมมานานถึง 27 ปี (ตั้งแต่ 2515-2542) หรือการที่ อสค.มีปัญหาทางการเงินอยู่แล้วแต่คณะกรรมการกับอนุมัติให้ใช้เงินถึง 59.5 ล้านบาท ทำกิจกรรมประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์นมผ่านสื่อต่างๆ แทนที่จะให้เป็นความรับผิดชอบของบริษัทที่เป็นตัวแทนจำหน่าย นอกจากนี้ อสค. มีสินค้าเสื่อมสภาพในงวดปี 2542สูงถึง 51 ล้านบาท ซึ่งสูงมากเมื่อเทียบกับปริมาณธุรกิจ นอกจากนี้ สตง. ให้ข้อสังเกตว่า อสค. ยังไม่ได้นำเงินกำไรส่งเป็นรายได้แผ่นดินรวมเป็น 96.9 ล้านบาทมาตั้งแต่ปี 2530-2538 โดยที่ไม่มีการทำความตกลงกับกระทรวงการคลังมองจากทางด้านความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นเรื่องที่น่าแปลกมากว่าที่ผ่านมาผู้บริหารหรือคณะกรรมการไม่ต้องรับผิดชอบกับสิ่งที่เกิดขึ้นเลยหรือ ?

3.7 การประพฤติมิชอบหรือการทุจริตในองค์กรรัฐวิสาหกิจ

ปรากฏการณ์การทุจริตในรูปแบบต่างๆในหน่วยราชการมีปรากฏให้เห็นดาษดื่น กรณีของรัฐวิสาหกิจก็ไม่ได้เป็นข้อยกเว้นพิจารณาการกำกับดูแลในเชิงกระบวนการการทุจริตที่พบบ่งชี้เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการบรรษัทภิบาลที่มีข้อบกพร่องทางใดทางหนึ่งของผู้บริหารและคณะกรรมการรวมทั้งพนักงานขององค์กร บ่งชี้ถึง การขาดความรับผิดในหน้าที่และหรือกระบวนการทำงานที่ขาดความโปร่งใส การขาดจริยธรรม การทุจริตก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินที่พบเป็นประจำเกิดขึ้นในการทำงานเรื่องการจัดจ้างจัดซื้อการให้สัมปทานโครงการ การรับซื้อพืชผลการเกษตร อันเกิดจากการแทรกแซงในกลไกราคาของรัฐ

3.7.1 กรณีตัวอย่างของการทุจริตจากการรายงานของ สตง. ในปีงบประมาณต่าง ๆ

ในรายงานของผลการดำเนินงานของ สตง.ปีงบประมาณ 2547 สตง.พบพฤติกรรมที่น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เช่น

องค์การขนส่งมวลชน (ขสมก.)

การขายรถโดยสารปรับอากาศปลดระวางยี่ห้อเบนซ์ จำนวน 500 คัน ของ ขสมก. ผอ.ขสมก.ไม่ดำเนินการขายตามข้อบังคับฯว่าด้วยพัสดุ ซึ่งกำหนดให้ขายโดยวิธีการขายทอดตลาดหรือวิธีการกำหนดเกี่ยวกับการซื้อมาใช้อนุโลม แต่กลับดำเนินการขายโดยโดยกำหนดเงื่อนไขเพ่อช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการรถร่วมที่มีสัญญาเข้าร่วมเดินรถกับ ขสมก. บางรายได้มีสิทธิเข้าทำสัญญาขายรถโดยไม่มีการเสนอราคาแข่งขันกัน และไม่มีการอนุมัติจากผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อสั่งจ้างให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรฯ สตง.เชื่อว่าพนักงานขององค์กรกระทำผิดโดยจงใจ ไม่ปฏิบัติ-ตามพรบ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 11และ12 รวมทั้งไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับขององค์กรฉบับที่ 110 ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2541 ข้อ 6,47และข้อ 110(ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในรายงานประจำปี พ.ศ.2547)

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

หัวหน้าแผนกเงินค้างและเงินยืมทดรองของ กสท. มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเบียดบังทรัพย์ของราชการเสียหายถึง 76.9 ล้านบาท ระหว่างช่วงปีงบประมาณ 2534-2541 รับรองเอกสารเท็จ ปลอมและใช้เอกสารปลอม สิ่งที่เกิดขึ้นคือหัวหน้าแผนกที่ทำการทุจริตรายนี้จัดทำใบสำคัญจ่ายเงินขึ้นมาเอง(บสค-60)มาเบิกเงินยืมทดรองของพนักงานที่สังกัดกองก่อสร้างและกองสำรวจ จำนวน 34 รายรวม 1714 ครั้ง (ฉบับ)หัวหน้าแผนกผู้นี้ได้มาเบิกเงินจากพนักงานจ่ายเงินของแผนกเงินบางรักและรับเงินไปเก็บไว้สำหรับตัวเองโดยไม่ผ่านกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆตามระเบียบ กสท.ได้แจ้งความร้องทุกข์กับสถานีตำรวจบางรักและกองปราบปรามเพื่อดำเนินคดีอาญากับกับหัวหน้าแผนกเงินค้างและเงินยืมทดรอง รวมทั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการปปช.เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่และให้กสท.มีคำสั่งลงโทษไล่หัวหน้าแผนกเงินค้างและเงินยืมทดรองออกจากงาน

3.7.2 กรณีทุจริตอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจในอดีตและปัจจุบัน

การท่าเรือแห่งประเทศไทย (ใช้ข้อสรุปจากการสัมภาษณ์อดีตผู้อำนวยการนาย

มานะ ภัทรธรรม และข่าวการทุจริตทางWebsite ทางมติชน หน้า 167-176 กระบวนการโกงชาติ วุฒิสภา) การท่าเรือเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่มีอายุยืนยาว แต่อายุที่ยืนยาวนี้มิได้มากับภาพพจน์ที่ดีในสายตาสาธารณะชน ภาพของการทุจริต คอรัปชั่น มีการเก็บเงินใต้โต๊ะ อย่างเป็นระบบมายาวนานเคยมีผู้เปรียบเทียบการท่าเรือ ฯลฯ เหมือนเป็นยากูซ่าแห่งลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานนี้ มีบทบาทสำคัญต่อการนำเข้าและส่งออกสินค้าไทย หน่วยงานที่เป็นหัวใจสำคัญของการท่าเรือ ฯลฯ คือท่าเรือกรุงเทพ ซึ่งในอดีต 80% ของรายได้มาจากท่าเรือกรุงเทพ ในอดีตเป็นที่ทราบกัน

ดีในหมู่ผู้ที่ทำธุรกิจชิปปิ้งว่า แทนที่การท่าเรือจะเป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่ผู้ใช้บริการอย่างเต็มความสามารถ องค์กรนี้กลับเป็นองค์กรที่มีระบบการจัดสรรผลประโยชน์กระจายไปทั่วทุกระดับโดยมีวิธีการที่ทำให้ขั้นตอนต่างๆ ทั้งในส่วนกรมศุลกากรและการท่าเรือ ฯลฯ ยุ่งยากในแต่ละขั้นตอนที่ผ่านไปมีการยืนยันจากชิปปิ้งว่า จะต้องมีการจ่ายใต้โต๊ะแทบทุกขั้นตอนเรียกว่า เป็นทาส “ฝีมือ” นอกจากนี้เมื่อใดที่มีการประมูล เช่น การประมูลสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง ก็จะมีปัญหาเรื่องความไม่โปร่งใสและการทุจริตมาตลอดรวมทั้งการให้เอกชนบริหารท่าเรือแหลมฉบังในสมัยรัฐบาลทักษิณ

ผู้วิจัยมีโอกาสได้สัมภาษณ์อดีตผู้อำนวยการท่าเรือ ผอ.มานะ ภัทรธรรม ซึ่งเป็นผู้อำนวยประเภทบุคคลภายนอก ไม่ใช่ลูกหม้อของการท่าเรือ คุณมานะ มีประสบการณ์ในการทำงานเดินเรือของญี่ปุ่นมาพักใหญ่ ต้องการนำประสบการณ์ดังกล่าวมาบริหารการท่าเรืออย่างมืออาชีพ แต่อนิจจาความตั้งใจกับสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นห่างไกลกันมาก คุณมานะไม่สามารถจะรับแรงกดดันทางการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารและคณะกรรมการ จนเขาต้องถูกกดดันให้ออกก่อนทำงานจนครบวาระเป็นเพียงเพราะเขาดื้อเพ่งไม่สนองเจตนารมที่ไม่สุจริตของฝ่ายการเมือง คุณมานะให้ข้อมูลกับผู้วิจัยว่า ในข้อเท็จจริงสมัยที่เขาเป็นผู้บริหารสูงสุดจากประสบการณ์โดยตรง องค์กรมีผลประโยชน์ทางการเงินต่อฝ่ายการเมืองมากคุ้มที่จะมีการแทรกแซงใช้อิทธิพล มีทั้งการจัดซื้อ จัดจ้าง การให้สัมปทาน วิธีการง่ายๆ คือการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคนของฝ่ายการเมืองให้มีมากพอจนตัวเขาเองในฐานะผู้อำนวยการไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ สิ่งทีเกิดขึ้นคือคณะกรรมการมาแย่งงานสำคัญๆ ของฝ่ายบริหาร และเชื่อว่าในสมัยของเขามีการทุจริตเป็นประจำ โดยไม่สามารถนำคนผิดมาลงโทษได้เป็นประจำ และเนื่องจากการท่าเรือมีอำนาจผูกขาดผู้ใช้ไม่เหมือนประชาชนที่ใช้ไฟฟ้า นักธุรกิจไม่กล้าโวยวาย จึงทำให้การทุจริตและบริการที่ไม่ดีถูกตรวจสอบได้ยากจากประชาชน ขณะเดียวกันผู้มีส่วนได้เสียเช่นสหภาพแรงงานก็ไม่เหมือนสหภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ไม่สามารถหน้าที่ต่อต้านการแทรกแซงหรือการทุจริตของนักการเมืองได้เพราะฝ่ายการเมืองได้เข้าไปจัดหาผลประโยชน์ให้ผู้นำสหภาพพอใจและผลประโยชน์ลงตัว ข้อมูลของอดีต ผอ. การท่าเรือมีคุณค่าอย่างยิ่งในการชี้ให้เห็นว่าการท่าเรือในยุคของเขาขาดองค์ประกอบในการที่จะมีธรรมภิบาลคือคณะกรรมการขาด Accountability ขาดความโปร่งใส ขาดจริยธรรม ผู้บริหารถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง จนในที่สุดต้องถูกบังคับให้ออกไปก่อนวาระ

กระทรวงสาธารณะสุขและองค์การเภสัชกรรม (อภ.)

คดีอื้อฉาวนี้เป็นที่รับรู้ของสาธารณะชนจำนวนมาก อันเป็นผลมาจากการทำงานอย่างหนักน่าชื่นชมขององค์กรภาคประชาชน รวมทั้งชมรมวิชาชีพเช่น ชมรมแพทย์ชนบท ชมรมเภสัชชนบท และอพช. สายสาธารณสุขและการเปิดโปงเริ่มต้นผ่านหนังสือพิมพ์มติชน ในที่สุดศาลฎีกาแผนกคดีการเมือง ก็สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยมีนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขขณะนั้นคือนายรักเกียรติ สุขธนะ และที่ปรึกษาของเขาคือนายจิรายุ จรัสเสถียร รวมทั้งข้าราชการจำนวนหนึ่ง การทุจริตในการจัดซื้อเวชภัณฑ์ยาเครื่องมือและวัสดุการแพทย์นี้ กระทำโดยรัฐมนตรีสาธารณะสุขผ่านที่ปรึกษาทำกันอย่างเป็นกระบวนการโดยความร่วมมือของข้าราชการให้มีการซื้อยาจากบริษัทที่รัฐมนตรีระบุไว้ให้ในราคาที่สูงเกินจริง การทุจริตทำโดยนักการเมืองสั่งข้าราชการกระทรวง

สาธารณะสุขจำนวนหนึ่งดำเนินการแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรให้หมอสาธารณะสุขจังหวัดในหลายๆ จังหวัดซื้อยาเวชภัณฑ์วัสดุทางการแพทย์เครื่องมือจากบริษัทที่กำหนดไว้ให้ในราคาสูงกว่าปกติวิธีการตั้งแต่ให้โรงพยาบาลซื้อจากบริษัทที่ระบุไว้ หรือจากบริษัทใดก็ได้ แต่จะขอกันไว้ 10 %สำหรับจ่ายให้กับนักการเมืององค์การเภสัชกรรมซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่ผลิตยาและซื้อจากบริษัทอื่นๆขายให้โรงพยาบาลก็พบว่ามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้มีการเร่งสั่งซื้อยาทั้งที่องค์กรมีปัญหาสภาพคล่องทั้งหมดนี้มีส่วนของการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้การทุจริตทำได้ง่ายขึ้นตั้งแต่ รมต.กระทรวงสาธารณะสุขยกเลิกราคากลางยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ พ.ศ. 2536 เมื่อเดือนธันวาคม 2540 โดยอ้างสาเหตุการลดลงของค่าเงินบาทเมื่อกลางปี 2540 ทั้งที่ในความเป็นจริงกระทรวงไม่จำเป็นต้องยกเลิกทั้งหมดแต่สามารถปรับเท่าที่จำเป็นได้หรือกำหนดราคากลางของยากันใหม่ นอกจากนี้ก็พบว่าราคายาจริงๆแล้วขึ้นไปในอัตราที่ต่ำกว่าการลดค่าเงินบาทมาก กรณีทุจริตยานี้สะท้อนให้เห็นถึงการทุจริตของนักการเมืองกับนักธุรกิจที่มีข้าราชการประจำสนับสนุนในการทำงานแม้ว่ารัฐวิสาหกิจเช่นองค์การเภสัชกรรมจะเป็นตัวละครเล็กๆตัวหนึ่งในกรณีนี้

การทุจริตการซื้อที่ดินและการก่อสร้างสำนักงานใหญ่ ธกส.

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตของวุฒิสภา(จะเรียกย่อๆว่ากรรมการวิสามัญฯ)ได้รับการร้องเรียนจากนายอภิชาต จันทร์รุ่งอุทัย ซึ่งทำงานอยู่ในสหภาพแรงงานของ ธกส.ว่า การซื้อที่ดินของ ธกส.มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริต ในเรื่องนี้ ธกส.กำลังหาที่เพื่อสร้างสำนักงานใหญ่แห่งที่ 2 ในปี 2538 ก็มีผู้เสนอที่มากว่าร้อยรายคัดไว้เหลือ 9 และในที่สุดเหลือ 3 รายซึ่งทั้ง 3 รายนี้คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินให้คะแนนเท่ากันแต่รายงานวันที่คณะกรรมการ ธกส.เหมือนกับการสื่อว่ามีการจัดลำดับคือลำดับที่ 1. ซึ่งคณะกรรมการตัดสินใจซื้อคือที่ 16 ไร่บริเวณถนนพหลโยธินตรงข้ามกรมส่งเสริมการเกษตร ลำดับที่ 2 อยู่บนถนนแจ้งวัฒนะ ลำดับที่ 3 อยู่บนถนนรัชดาภิเษก คณะกรรมการวิสามัญฯส่อไปในทางทุจริต คณะกรรมการทำงานบกพร่องไม่รักษาประโยชน์ของรัฐเพราะราคาที่ซื้อเฉลี่ยตารางวาละ 1.38 แสนบาท รวมเป็นเงิน 896 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าราคาที่กรมที่ดินให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการวิสามัญเป็นหลายเท่าตัวนอกจากนี้มติครม.เคยออกมาให้การซื้อที่ดินควรเป็นการติดต่อโดยตรงกับเจ้าของที่ดินซึ่งกรณีนี้มิได้เป็นเช่นนั้น นอกจากนี้ที่ดินยังเป็นที่ดินติดจำนองมีคุณสมบัติต้องห้ามขัดกับหลักเกณฑ์และคุณลักษณะที่ดินที่ ธกส.วางไว้และทีแปลกก็คือธกส.จะได้สิทธิพิเศษตามกฎหมายไม่ต้องเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินแต่คณะกรรมการต่อรองราคาที่ดินในการเจรจาต่อรองราคาที่ดินและต่อรองเงื่อนไขอื่นๆกลับไปมีเงื่อนไขในสัญญาจะซื้อขายว่า ธกส.ในฐานะผู้จะซื้อยินยอมเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิลิติกรรมในที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันแต่ฝ่ายเดียว คณะกรรมาธิการให้ข้อสังเกตว่าเมื่อทำเรื่องนี้ไปที่กระทรวงการคลังซึ่งกำกับดู แลธกส.ตั้งแต่ปี 2545 แต่ต้องใช้เวลา 1 ปี ในการตอบมาโดยปลัดกระทรวงการคลัง ว่ากระทรวงกำลังสอบสวนทางวินัยและความผิดของพนักงานธนาคารในเรื่องนี้รวมทั้งความผิดทางละเมิดไม่ทราบว่าเรื่องนี้จบลงในลักษณะใดแต่เป็นตัวอย่างอีกตัวอย่างหนึ่งของความไม่โปร่งใสของการทำงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือการขาดธรรมาภิบาลจนนำไปสู่การทุจริตเป็นความเสียหายต่อรัฐ

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทท)

กรณีของค่าโง่ทางด่วนที่สื่อมวลชนเรียกกันนั้น เกิดจากกรณีที่ภาคเอกชนฟ้องรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐคือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทท) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจค่าเสียหายนี้ เกิดจากการที่ฝ่ายเอกชนอ้างว่า กทท.ผิดสัญญาในสัญญาจ้างเหมาออกแบบรวม ก่อสร้างโครงการทางด่วนสายบางนา บางพลี บางปะกง เนื่องจาก กทท.ส่งมอบพื้นที่เพื่อการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดทำให้เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาเสียหาย บริษัทเอกชนนี้ได้แก่ 1. บิลฟิงเกอร์ เบอร์เกอร์ เอจี และที่ 2.บริษัท ช. การช่าง จำกัด (มหาชน) และที่ 3. วัลเทอร์เบา เอจี ฟ้องกทท.เรียกค่าเสียหายในการผิดสัญญาคิดเป็นวงเงินกว่า 6,000 ล้านบาทซึ่งอนุญาโตตุลาการในที่สุดตัดสินให้ฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายชนะ กทท.ได้ยื่นคัดค้านคำสั่งอนุญาโตตุลาการต่อศาลชั้นต้น ซึ่งก็ตัดสินให้เอกชนเป็นฝ่ายชนะจนในมที่สุดเรื่องไปที่ศาลฎีกา ซึ่งตัดสินให้กทท.ไม่ต้องรับภาระผูกพันทางกฎหมายตามคำสั่งของอนุญาโตตุลาการ โดยศาลฎีกาเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีปกครองเกี่ยวข้องกับสัญญาการปกครอง สัญญาไม่มีผลททางกฎหมายเนื่องจากศาลฎีกาเห็นว่าจากหลักฐานและข้อเท็จจริงต่างๆที่ปรากฏเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้ว่าการลงมานั้นน่าจะมีข้อมูลและรู้ก่อนการทำสัญญาในปี 2538 ว่า โอกาสที่จะมีปัญหานั้นสูงมากในการส่งพื้นที่เพราะต้องประสานงานและให้กรมทางหลวงเห็นชอบแต่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเร่งให้ กทท.ทำสัญญากับเอกชน โดยไม่คำนึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ศาลฎีกาใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจจากการที่ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ในขณะนั้น ก่อนการเซ็นสัญญาได้ประโยชน์ทางการเงินจากบริษัทเอกชนคู่สัญญาในรูปของการได้หุ้นจองในราคาต่ำของบริษัทที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และหลักฐานก็ปรากฏว่าทำกำไรได้ ส่อเจตนาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

กรณีนี้เป็นตัวอย่างของการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตนของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็นตัวอย่างของความขัดแย้งของผลประโยชน์(Conflicts of Interest)อย่างชัดเจนบ่งชี้ถึงการไม่มีธรรมาภิบาลของผู้บริหาร

ธนาคารกรุงไทย

ในอดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ นายตามใจ ขำพโต เคยถูกศาลพิพากษาในการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาตามพรบ.ความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์กรของรัฐอันเนื่องมาจากการอนุมัติสินเชื่อเกินอำนาจที่ให้ไว้แก่กรรมการผู้จัดการ นอกจากนี้ตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปัจจุบัน ทางการโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำการสอบสวนและฟ้องร้องพนักงานธนาคารกรุงไทยปฏิบัติหน้าที่ในการปล่อยสินเชื่อไม่รอบคอบ ส่อไปในทางทุจริต รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่องทำให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารนำไปสู่การไม่แต่งตั้งนายวิโรจน์ นวลแข เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่อีกวาระหนึ่ง กรณีนี้แม้จะต้องรอคำพิพากษาของศาลได้เป็นตัวอย่างของธนาคารของรัฐซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจมักจะได้รับการแทรกแซงจากนักการเมืองโดยใช้ธนาคารเพื่อปล่อยสินเชื่อให้แก่พวกพ้อง ตามข้อเท็จจริงซึ่งกำลังอยู่ในกระบวนการที่ศาล ธนาคารกรุงไทยได้ปล่อยสินเชื่ออย่างหละหลวมประมาณ 9.9 พันล้านบาทให้แก่กลุ่มบริษัทในเครือของบริษัท กฤษดา มหานคร ซื่อ บริษัท โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียลพาร์ค และเชื่อว่าสินเชื่อประมาณ 3.6 พันล้านมีการนำไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของ

สินเชื่อและมีนักการเมืองและผู้ใกล้ชิดที่ได้ประโยชน์จากการเป็นนายหน้า จนทำให้บริษัทได้สินเชื่อเป็นที่รับรู้ในสื่อมวลชนว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมี ข้อมูลการเคลื่อนไหวของเงินหรือการจ่ายเงินให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

กรณีการแปลงส่วนแบ่งสัมปานที่ต้องจ่ายให้รัฐเป็นภาษีสรรพสารมิต

การออกเป็นพระราชกำหนดอย่างเร่งด่วนเพื่อเก็บภาษีสรรพสารมิตในอัตรา 10 % ของธุรกิจโทรคมนาคมในรัฐบาลทักษิณนั้นแม้โดยผิวเผินดูเหมือนว่าบริษัทโทรคมนาคมยังต้องจ่ายค่าสัมปทานในอัตราเดิม เช่นที่ X % แต่เมื่อได้จ่ายภาษีไปแล้ว 10 %บริษัทเหล่านี้กู้จะจ่ายค่าส่วนแบ่งรายได้ให้แก่องค์การโทรศัพท์หรือการสื่อสารแห่งประเทศไทยในอัตรา X-10% แต่ในนัยยะของภาษีสรรพสารมิตนั้นหมายความว่าผู้ประกอบการรายใหม่จะต้องเสียภาษีนี้ด้วยเหมือนต้องจ่ายค่าสัมปทานในกติกาใหม่ซึ่งจริง ๆไม่จำเป็นต้องจ่ายเพราผู้ประกอบการรายเก่าได้สิทธิที่ผูกขาดมายาวนานมีฐานลูกค้ามั่นคงนี่เป็นตัวอย่างของการใช้นโยบายเพื่อประโยชน์ส่วนตน อย่างไม่มียางอาย

องค์การแบตเตอร์รี่(อบต.)

องค์กรนี้ตั้งมาตั้งแต่ปี 2598 ตามพระราชกฤษฎีกา เป็นตัวอย่างขององค์กรที่ควรจะยุบเลิกไปได้เพราะสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไป แม้ครม.จะเห็นชอบกับมติของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจให้ อบต.หาผู้ร่วมทุนกับภาคเอกชน ปรากฏว่าไม่มีเอกชนรายใดสนใจ องค์กรนี้เคยได้สิทธิพิเศษที่บังคับให้หน่วยงานราชการซื้อแบตเตอรี่จากอบต.แต่เมื่อครม.เปลี่ยนสิทธิพิเศษนี้เป็นประเภทไม่บังคับได้ส่งผลต่อยอดขายทำให้ลดลงโดยเฉพาะแบตเตอร์รี่เครื่องยนต์ ซึ่งมียอดขายประมาณร้อยละ 80 ราคาขายแบตเตอร์รี่ของอบต.นั้นสูงกว่าของเอกชนประมาณตัวละ 345 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 20 เป็นที่ชัดเจนว่าส่วนราชการรัฐวิสาหกิจที่ซื้อแบตเตอร์รี่เครื่องยนต์จากอบต.ในราคาที่สูงเกินไปคิดเป็นความสูญเสียดทางด้านงบประมาณประมาณ 12.5 ล้านบาท สตง.รายงานว่า อบต.มีต้นทุนสูงกว่าเอกชนถึงประมาณ 0.6 เท่าโดยให้ข้อสังเกตว่าหมวดเงินเดือนและค่าจ้างนั้นสูงมาก

ความไม่โปร่งใสกรณีการจัดซื้อจัดจ้าง: ตัวอย่างของบริษัทไปรษณีย์ไทย

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตซึ่งสังกัดวุฒิสภาได้สอบสวนข้อสงสัยในความไม่โปร่งใสอันเกิดจากการร้องเรียนที่มีต่อการจัดซื้ออุปกรณ์ระบบลงดิน ผู้ร้องเรียนขอให้ทบทวนผลการประกวดราคาแต่บริษัทมิได้ทำการทบทวนอย่างจิงจังเลี่ยงที่จะตอบข้อร้องเรียนคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาได้สอบสวนและพบว่าการคัดเลือกผู้เสนอราคาไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการเสนอราคาผู้เสนอราคามีคุณสมบัติไม่ตรงตามเงื่อนไข เช่น ผลงานที่นำมาแสดงตามเงื่อนไขจะต้องแสดงผลงานที่ทำเสร็จแล้วและมีมูลค่างานรวมไม่น้อยกว่า 500 ล้านบาท แต่ผู้เสนอราคากลับแสดงผลงานที่ยังทำไม่เสร็จ นอกจากนี้ผลการทดสอบอุปกรณ์การป้องกันไฟ กระโชกทางคู่สายโทรศัพท์จากผู้เสนอราคาทั้ง 2 รายก็ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญจะมีผลทำให้บริษัทไปรษณีย์ไทยต้องยกเลิกการประกวดราคาอย่างเดียวเท่านั้นไม่มีทางเลือกอื่น คณะกรรมการวิสามัญนั้นให้ว่าการประกวดราคาไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายของทางราชการจึง

ขอให้ยกเลิกการประกวดราคาและดำเนินการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องผลก็คือบริษัทไปรษณีย์ไทยได้ยกเลิกการประกวดราคาแต่ไม่มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

กรณีโครงการ Airport Link สนามบินสุวรรณภูมิ

โครงการนี้อาจจะเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของความไม่สมเหตุสมผลของโครงการคือเป็นโครงการที่ให้เอกชนลงทุนไปก่อนเพื่อสร้างรถไฟจากมักกะสันไปสนามบินสุวรรณภูมิแล้วขายให้รัฐบาลเมื่อสร้างเสร็จแต่ต้องให้การรถไฟฯ เข้ามาเป็นผู้ค้ำประกันผ่านกระทรวงการคลังในโครงการมูลค่าประมาณ 30,000 ล้านบาทผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนได้แก่ บริษัท ซิโนไทย เอ็นจิเนียร์ริ่ง บริษัท บีกริม และซีเมนต์โครงการต้องเสร็จภายใน 2 ปี นี่เป็นเรื่องที่ผิดหลักการเพราะรัฐบาลไม่ควรจะต้องไปค้ำประกันให้บริษัทเอกชน ค่าธรรมเนียมที่กระทรวงการคลังเสนอจ่ายให้แก่ธนาคารพาณิชย์มีมูลค่าประมาณ 1,600 ล้านบาทเป็นภาระแก่รัฐในโครงการที่ไม่มีความจำเป็นต้องเร่งรีบขาดการวางแผนและการศึกษาที่ดี เป็นตัวอย่างของการใช้รัฐวิสาหกิจซึ่งกรณีนี้คือการรถไฟเพื่อประโยชน์ของนักการเมือง

โครงการบ้านเอื้ออาทร

ถ้าดูจากรายงานประจำปี การเคหะฯ อาจจะเป็นตัวอย่างของการมีรูปแบบการรายงาน และมีองค์ประกอบที่มักระบุว่าจำเป็นสำหรับการมีธรรมาธิบาล แต่จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมา และเป็นที่รับรู้ในวงศ์การว่าโครงการบ้านเอื้ออาทรแม้จะเป็นโครงการที่รัฐให้เงินอุดหนุน เพื่อคนจนจะได้มีบ้านเป็นของตนเอง บ้านราคาไม่สูงเป็นของตนเอง กระนั้นก็ตาม เชื่อกันว่ามีการทุจริต ในฝ่ายนักการเมืองและข้าราชการ กระบวนการทำงานแนวคิดเรื่องโครงการ ไม่เหมาะสม กระบวนการทำงานไม่โปร่งใส จนเป็นที่โจทก์จันทร์กันว่า บ้านเอื้ออาทรที่เป็นเป้าหมายใน 2-3 ปีที่ผ่านมาจำนวนประมาณ 600,000 หลัง อย่างน้อยหลังละ 10,000 บาทจะต้องจ่ายให้นักการเมือง คงเป็นเรื่องที่ คตส. จะต้องลงไปหาความจริงและเอาโทษกับผู้กระทำผิดทั้งข้าราชการและนักการเมือง ผลงานของการเคหะฯ คงไม่สามารถวัดได้จากสัญญาที่ได้เซ็นกันไประหว่างผู้ประกอบการกับการเคหะเท่านั้น แต่จะต้องลงไปดูว่ากลุ่มเป้าหมายที่รัฐบาลต้องการช่วยเหลือนั้นได้มีจริง ได้บรรลุวัตถุประสงค์ โครงการที่เสร็จบ้างแล้วมีคุณภาพ โครงการที่เซ็นไปทั้งหลายมีดีมานจริง กระบวนการทำงานทุกขั้นตอนถูกต้อง โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ราคาที่ดินสมจริงตามราคาตลาด การทำ presale ไม่ใช่ของเทียมที่เกิดจากการจ่างวาน ผู้ซื้อมีความต้องการจริงและสามารถผ่อนได้อย่างยั่งยืน ไม่เป็นความเสี่ยงต่อการเคหะ ในฐานะที่ต้องเป็นผู้ค้ำประกัน กระบวนการการกำกับดูแล หรือวิธีทำงานจึงมีความสำคัญ เป็นเรื่องที่ คตส. และสังคมจะต้องติดตามต่อไป

กรณีสนามบินสุวรรณภูมิ

เช่นเดียวกันหนี้ก็อย่าจะเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของบริษัทการท่าอากาศยานฯ ซึ่งรับผิดชอบดูแลด้านการบริหารสนามบิน ร่วมทั้งการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิว่า แม้บริษัทนี้จะเป็นบริษัทมหาชนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์มีรายงานประจำปีที่ดูเหมือนมีรายการและองค์ประกอบครบถ้วนตามคำแนะนำตลาดหลักทรัพย์ ฯ แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องการทุจริตเกี่ยวกับการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ ไม่

ว่าจะเป็นเรื่องระบบลำเลียงสายพานและเครื่องตรวจสอบกระเป๋าที่เรียกว่า CTX การให้เช่าพื้นที่ ที่มีการใช่พื้นที่เกินสัญญาของบริษัท คิงเพาร์เวอร์ และเรื่องอื่นๆ และที่น่าอดสู่ที่สุดคือคุณภาพของการก่อสร้างสนามบิน ตั้งแต่ห้องน้ำไปจนถึงรันเวย์ ปัญญาทั้งหมดน่าจะสะท้อนถึงการไม่มีธรรมาภิบาล การทำงานที่ไม่โปร่งใส ขาดจริยธรรม ตั้งแต่ของนักการเมืองคณะกรรมการของบริษัท ผู้บริหารเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องรอข้อมูลการสอบสวนเรื่องทุจริต ว่าจะบอกอะไรที่ร้ายๆ ให้สังคมได้รับทราบนอกเหนือจากคุณภาพสนามบิน

ตารางที่ 3.1 องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ข้อมูลจาก website		
	มีรายงานประจำปีหรือรายงานรายไตรมาส	ไม่มี	ไม่มี website
1.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	/		
2. การไฟฟ้านครหลวง	/		
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	/		
4. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	/		
5. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	/		
6. การรถไฟแห่งประเทศไทย		/	
7. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	/		
8.องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ		/	
9. บริษัท ขนส่ง จำกัด	/		
10. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	/		
11. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด		/	
12. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	/		
13. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	/		
14. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย	/		
15. สถาบันการบินพลเรือน		/	
16. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	/		
17. บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	/		
18. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด	/		
19. บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)	/		
20. การประปานครหลวง	/		
21. การประปาส่วนภูมิภาค	/		
22. องค์การจัดการน้ำเสีย			/
23. การเคหะแห่งชาติ	/		
24. โรงงานยาสูบ	/		
25. โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต	/		/
26. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต		/	
27. องค์การแบตเตอรี่		/	

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ข้อมูลจาก website		
	มีรายงานประจำปีหรือรายงานรายไตรมาส	ไม่มี	ไม่มี website
28. องค์การฟอกหนัง		/	
29. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ			/
30. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	/		
31. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด		/	
32. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้		/	
33. องค์การสวนพฤกษศาสตร์	/		
34. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย		/	
35. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร		/	
36. องค์การสะพานปลา		/	
37. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง		/	
38. องค์การสวนยาง		/	
39. บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด			/
40. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	/		
41. องค์การตลาด		/	
42. องค์การคลังสินค้า		/	
43. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	/		
44. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด			/
45. บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด		/	
46. สำนักงานธนานุเคราะห์	/		
47. การกีฬาแห่งประเทศไทย		/	
48. องค์การสวนสัตว์	/		
49. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	/		
50. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ		/	
51. องค์การเภสัชกรรม	/		
52. บ.บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	/		
รวม	**29**	**19**	**5**

ตารางที่ 3.2 องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	นโยบายการกำกับดูแลกิจการ		กก. ตรวจสอบ[1]		กก.บริหารความเสี่ยง		กก. ค่าตอบแทน		ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน		ค่าตอบแทนรายบุคคล		จำนวนการประชุมและผู้มาประชุม		จำนวนการประชุมที่เกิดขึ้นจริงใน 1 ปี
	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	ระบุ	ไม่ระบุ	แยกชัดเจน	ไม่แยกชัดเจน	ระบุ	ไม่ระบุ	
1.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	/		/		/		/			/		/	/		8
2. การไฟฟ้านครหลวง	/		/			/	/		/			/	/		8
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	/		/		/			/		/		/	/		11
4. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	/		/		/		/		/		/		/		13
5. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	/		/		/			/	/		/		/		12
6. การรถไฟแห่งประเทศไทย		/	/			/		/		/		/		/	-
7. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย		/	/			/		/		/		/		/	-
8.องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ		/		/		/		/		/		/		/	-
9. บริษัท ขนส่ง จำกัด		/	/			/		/		/		/		/	-
10. การท่าเรือแห่งประเทศไทย		/		/		/		/		/		/		/	-
11. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด		/		/		/		/		/		/		/	-
12. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	/		/		/		/			/		/		/	-
13. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	/		/		/		/		/		/		/		12
14. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย		/	/		/		/		/			/	/		11

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	นโยบายการกำกับดูแลกิจการ		กก. ตรวจสอบ[1]		กก.บริหารความเสี่ยง		กก. ค่าตอบแทน		ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน		ค่าตอบแทนรายบุคคล		จำนวนการประชุมและผู้มาประชุม		จำนวนการประชุมที่เกิดขึ้นจริงใน 1 ปี
	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	ระบุ	ไม่ระบุ	แยกชัดเจน	ไม่แยกชัดเจน	ระบุ	ไม่ระบุ	
15. สถาบันการบินพลเรือน		/		/		/		/		/		/		/	-
16. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	/		/		/		/		/		/		/		24
17. บริษัท กสท"โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	/		/		/		/		/			/	/		27
18. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด	/		/		/		/		/			/	/		15
19. บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)	/		/		/		/		/		/		/		18
20 .การประปานครหลวง	/		/		/		/			/		/	/		12
21. การประปาส่วนภูมิภาค	/		/		/			/		/		/	/		10
22. องค์การจัดการน้ำเสีย		/		/		/		/		/		/		/	-
23. การเคหะแห่งชาติ	/		/			/		/		/		/	/		9
24. โรงงานยาสูบ	/		/			/		/	/		/		/		11
25. โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต		/		/		/		/		/		/		/	-
26. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต		/		/		/		/		/		/		/	-
27. องค์การแบตเตอรี่		/		/		/		/		/		/		/	-
28. องค์การฟอกหนัง		/		/		/		/		/		/		/	-
29. โรงพิมพ์ตำรวจ		/		/		/		/		/		/		/	-
30. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	/		/		/			/	/		/		/		15

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	นโยบายการกำกับดูแลกิจการ		กก. ตรวจสอบ[1]		กก.บริหารความเสี่ยง		กก. ค่าตอบแทน		ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน		ค่าตอบแทนรายบุคคล		จำนวนการประชุมและผู้มาประชุม		จำนวนการประชุมที่เกิดขึ้นจริงใน 1 ปี
	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	ระบุ	ไม่ระบุ	แยกชัดเจน	ไม่แยกชัดเจน	ระบุ	ไม่ระบุ	
31. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด		/		/		/		/		/		/		/	-
32. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้		/		/		/		/		/		/		/	-
33. องค์การสวนพฤกษศาสตร์		/	/		/			/		/		/		/	-
34. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย		/		/		/		/		/		/		/	-
35. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร		/		/		/		/		/		/		/	-
36. องค์การสะพานปลา		/		/		/		/		/		/		/	-
37. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง		/		/		/		/		/		/		/	-
38. องค์การสวนยาง		/		/		/		/		/		/		/	-
39. บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด		/		/		/		/		/		/		/	-
40. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	/		/		/			/	/		/		/		21
41. องค์การตลาด		/		/		/		/		/		/		/	-
42. องค์การคลังสินค้า		/		/		/		/		/		/		/	-
43. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	/		/			/		/		/		/		/	-
44. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด		/		/		/		/		/		/		/	-

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	นโยบายการกำกับดูแลกิจการ		กก. ตรวจสอบ[1]		กก.บริหารความเสี่ยง		กก. ค่าตอบแทน		ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน		ค่าตอบแทนรายบุคคล		จำนวนการประชุมและผู้มาประชุม		จำนวนการประชุมที่เกิดขึ้นจริงใน 1 ปี
	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	ระบุ	ไม่ระบุ	แยกชัดเจน	ไม่แยกชัดเจน	ระบุ	ไม่ระบุ	
45. บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด		/		/		/		/		/		/		/	-
46. สำนักงานธนานุเคราะห์	/		/		/			/		/		/		/	-
47. การกีฬาแห่งประเทศไทย		/		/		/		/		/		/		/	-
48. องค์การสวนสัตว์		/		/	/			/		/		/		/	-
49. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	/		/		/			/	/		/		/		11
50. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ		/	/			/		/		/		/		/	-
51. องค์การเภสัชกรรม		/	/		/		/		/		/		/		11
52. บ.บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	/		/		/		/		/		/		/		15
รวม	**21**	**31**	**28**	**24**	**21**	**31**	**13**	**39**	**15**	**37**	**11**	**41**	**20**	**32**	

1 ตามมติคณะรัฐมนตรีและจดหมายเวียนของ สคร.ทุกรัฐวิสาหกิจต้องมีกรรมการตรวจสอบที่เป็นอิสระ

ตารางที่ 3.3 องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	การระบุการประเมินกรรมการ		วิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์		การประเมินกก.บริหารสูงสุด		การพัฒนาตนเองของคณะกก.		ผลงานด้านผลต่อสังคมหรือชุมชน	
	มี	ไม่มี	ระบุ	ไม่ระบุ	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	ระบุ	ไม่ระบุ
1.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย		/	/			/	/		/	
2. การไฟฟ้านครหลวง		/	/		/			/	/	
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค		/	/			/		/		/
4. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	/		/		/		/		/	
5. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย		/	/			/		/	/	
6. การรถไฟแห่งประเทศไทย		/		/		/		/		/
7. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย		/	/			/		/		/
8.องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ		/		/		/		/		/
9. บริษัท ขนส่ง จำกัด		/	/			/		/	/	
10. การท่าเรือแห่งประเทศไทย		/	/			/		/	/	
11. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด		/		/		/		/		/
12. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	/		/		/			/	/	
13. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)		/	/			/		/		/
14. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย		/	/		/			/	/	
15. สถาบันการบินพลเรือน		/		/		/		/		/
16. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)		/	/			/		/	/	
17. บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)		/	/			/		/	/	

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	การระบุการประเมินกรรมการ		วิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์		การประเมิน กก.บริหารสูงสุด		การพัฒนาตนเองของคณะกก.		ผลงานด้านผลต่อสังคมหรือชุมชน	
	มี	ไม่มี	ระบุ	ไม่ระบุ	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	ระบุ	ไม่ระบุ
18. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด		/	/			/		/		/
19. บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)		/	/			/		/		/
20. การประปานครหลวง	/		/		/		/		/	
21. การประปาส่วนภูมิภาค		/	/		/			/		/
22. องค์การจัดการน้ำเสีย		/		/		/		/		/
23. การเคหะแห่งชาติ		/	/			/		/		/
24. โรงงานยาสูบ	/		/			/		/	/	
25. โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต		/	/			/		/		/
26. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต		/		/		/		/		/
27. องค์การแบตเตอรี่		/		/		/		/		/
28. องค์การฟอกหนัง		/		/		/		/		/
29. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ		/		/		/		/		/
30. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	/		/		/		/		/	
31. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด		/		/		/		/		/
32. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้		/		/		/		/		/
33. องค์การสวนพฤกษศาสตร์		/	/			/		/		/
34. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย		/		/		/		/		/
35. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร		/		/		/		/		/

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	การระบุการประเมินกรรมการ		วิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์		การประเมิน กก.บริหารสูงสุด		การพัฒนาตนเองของคณะกก.		ผลงานด้านผลต่อสังคมหรือชุมชน	
	มี	ไม่มี	ระบุ	ไม่ระบุ	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	ระบุ	ไม่ระบุ
36. องค์การสะพานปลา		/		/		/		/		/
37. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง		/		/		/		/		/
38. องค์การสวนยาง		/		/		/		/		/
39. บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด		/		/		/		/		/
40. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	/		/			/		/	/	
41. องค์การตลาด		/		/		/		/		/
42. องค์การคลังสินค้า		/		/		/		/		/
43. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย		/	/			/		/		/
44. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด		/		/		/		/		/
45. บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด		/		/		/		/		/
46. สำนักงานธนานุเคราะห์		/	/			/		/	/	
47. การกีฬาแห่งประเทศไทย		/		/		/		/		/
48. องค์การสวนสัตว์		/	/			/		/		/
49. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีฯ		/	/			/		/		/
50. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ		/		/		/		/		/
51. องค์การเภสัชกรรม		/	/			/		/	/	
52. บ.บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	/		/		/		/		/	
รวม	7	45	29	23	8	44	5	47	17	35

ตารางที่ 3.4 องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	การให้ความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย		จริยธรรมธุรกิจ (Code of ethics)	
	ระบุ	ไม่ระบุ	ระบุ	ไม่ระบุ
1.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	/		/	
2. การไฟฟ้านครหลวง	/		/	
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค		/		/
4. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	/		/	
5. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย		/	/	
6. การรถไฟแห่งประเทศไทย		/		/
7. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย		/	/	
8.องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ		/		/
9. บริษัท ขนส่ง จำกัด		/	/	
10. การท่าเรือแห่งประเทศไทย		/		/
11. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด		/		/
12. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	/		/	
13. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	/		/	
14. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย		/		/
15. สถาบันการบินพลเรือน		/		/
16. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	/		/	
17. บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)		/	/	
18. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด	/		/	
19. บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)	/		/	
20. การประปานครหลวง	/		/	
21. การประปาส่วนภูมิภาค		/	/	
22. องค์การจัดการน้ำเสีย		/		/
23. การเคหะแห่งชาติ		/		/
24. โรงงานยาสูบ		/	/	
25. โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต		/		/
26. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต		/		/
27. องค์การแบตเตอรี่		/		/
28. องค์การฟอกหนัง		/		/
29. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ		/		/
30. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	/		/	

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ผู้มีความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย		จริยธรรมธุรกิจ (Code of ethics)	
	ระบุ	ไม่ระบุ	ระบุ	ไม่ระบุ
31. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด		/		/
32. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้		/		/
33. องค์การสวนพฤกษศาสตร์		/		/
34. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย		/		/
35. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร		/		/
36. องค์การสะพานปลา		/		/
37. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง		/		/
38. องค์การสวนยาง		/		/
39. บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด		/		/
40. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล		/	/	
41. องค์การตลาด		/		/
42. องค์การคลังสินค้า		/		/
43. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย		/		/
44. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด		/		/
45. บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด		/		/
46. สำนักงานธนานุเคราะห์		/		/
47. การกีฬาแห่งประเทศไทย		/		/
48. องค์การสวนสัตว์		/	/	
49. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย		/		/
50. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ		/		/
51. องค์การเภสัชกรรม		/		/
52. บ.บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	/		/	
รวม	11	41	19	33

ตารางที่ 3.5 ความสมบูรณ์ขององค์ประกอบระดับคุณภาพของการบริหารการจัดองค์กรของ สคร.*

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ระบบการบริหารจัดการสารสนเทศ		ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล		ผลดำเนินงานปี 2549	
	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี
1.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	/		/			/
2. การไฟฟ้านครหลวง	/		/			/
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	/			/		/
4. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	/		/		/	
5. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย		/	/			/
6. การรถไฟแห่งประเทศไทย		/		/	/	
7. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย		/		/		/
8.องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ		/		/		/
9. บริษัท ขนส่ง จำกัด		/		/		/
10. การท่าเรือแห่งประเทศไทย		/		/	/	
11. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด		/		/		/
12. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	/		/		/	
13. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	/		/		/	
14. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย	/			/	/	
15. สถาบันการบินพลเรือน		/		/		/
16. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	/		/		/	
17. บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	/		/		/	
18. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด	/		/			/
19. บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)	/		/		/	
20. การประปานครหลวง	/			/		/
21. การประปาส่วนภูมิภาค		/		/		/
22. องค์การจัดการน้ำเสีย		/		/		/
23. การเคหะแห่งชาติ		/		/		/
24. โรงงานยาสูบ		/	/		/	
25. โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต		/		/		/
26. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต		/		/		/
27. องค์การแบตเตอรี่		/		/		/
28. องค์การฟอกหนัง		/		/		/
29. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ		/		/		/
30. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	/		/		/	
31. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด		/		/		/

รายชื่อรัฐวิสาหกิจ	ระบบการบริหารจัดการสารสนเทศ		ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล		ผลดำเนินงานปี 2549	
	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี
32. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้		/		/		/
33. องค์การสวนพฤกษศาสตร์		/		/		/
34. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย		/		/		/
35. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร		/		/		/
36. องค์การสะพานปลา		/		/		/
37. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง		/		/		/
38. องค์การสวนยาง		/		/		/
39. บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด		/		/		/
40. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	/			/		/
41. องค์การตลาด		/		/		/
42. องค์การคลังสินค้า		/		/		/
43. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย		/		/		/
44. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด		/		/		/
45. บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด		/		/		/
46. สำนักงานธนานุเคราะห์		/		/		/
47. การกีฬาแห่งประเทศไทย		/		/		/
48. องค์การสวนสัตว์		/		/		/
49. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย		/	/		/	
50. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ		/		/		/
51. องค์การเภสัชกรรม		/		/		/
52. บ.บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	/		/		/	
รวม	**15**	**37**	**14**	**38**	**13**	**39**

* การบริหารการจัดองค์กรในส่วนของ สคร.นั้นจัดเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ฯ มีน้ำหนักร้อยละ 30 ประกอบไปด้วย 1.บทบาทคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ 2.การบริหารความเสี่ยง 3.การควบคุมและการตรวจสอบภายใน รายงานวิจัยนี้ถือว่าองค์ประกอบ1,2,3 เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบการกำกับดูแลกิจการ 4.การบริหารจัดการสารสนเทศ 5.การบริหารทรัพยากรบุคคล

เชิงอรรถ

1 ความหมายที่ใช้ในต่างประเทศที่อ้างในรายงานวิจัยนี้ได้จากรายละเอียดและการเปรียบเทียบที่ดีในบทที่ 1 ของ Julian Roche Corporate Governance in Asia. : Routledge;2005. บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ มีอยู่มาก สำหรับการอภิปรายความหมายและการใช้ศัพท์ที่เป็นภาษาไทย โดยนักวิชาการไทยก็มีอยู่มากมาย ในเอกสารวิชาการและของราชการ กึ่งราชการ ที่ให้รายละเอียดไว้มาก เช่น จรัส สุวรรณเวลา **จุดบอดธรรมาภิบาล องค์การมหาชน**(2546) ที่ผู้เขียนชอบคำว่าการปกครองที่ดีว่าเหมาะสำหรับคำว่า Good Governance ในด้านธรรมาภิบาลของกษัตริย์ไทยอาจดู ปรีชา ช้างขวัญยืน **ธรรมรัฐ ธรรมราชา** คณะอักษรศาสตร์จุฬาฯ 2542. กนกศักดิ์ แก้วเทพ **เศรษฐศาสตร์ธรรมิกราชา** คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มกราคม 2550. นวพร เรืองสกุล ใน **บรรษัทภิบาล** (2545) ซึ่งประยุกต์กับกรณีของบริษัท ว่าคือธรรมนูญการปกครองที่ดีสำหรับบริษัทตลาดหลักทรัพย์และ IOD พิมพ์และเผยแพร่เอกสารในส่วนการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจำนวนมาก เช่น **รายงานกำกับดูแลกิจการที่ดี** สิงหาคม 2544. **บทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัทจดทะเบียน** 2540. **แนวทางปฏิบัติที่ดี ของคณะกรรมการการตรวจสอบ** เอกสารประกอบหลักสูตร สมาคมสถาบันกรรมการบริษัทไทย 2542. สำหรับการสำรวจความหมายของธรรมาภิบาลที่กว้างขวาง ทั้งของต่างประเทศและของไทยเขียนเป็นภาษาไทยดูเพิ่มเติมได้จาก กิติพงศ์ อุรพีพัฒนพงศ์ **หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ** (2545) และบทความรวบรวมที่กี่ยวกับบรรษัทภิบาลของไทยล่าสุด Sakulrat Montreevat; Corporate **Governance in Thailand**; 2006.

2. เช่นเดียวกับการที่มีคณะนักวิจัยสร้างหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีหลัก 10 ประการ หลัก 6 ประการ ยึดระเบียบสำนักนายกฯ 2543 โดยเพิ่มเข้ามาอีก 4 หลักการ รวมเป็น10 ประการอันได้แก่ 1.หลักการบริหารจัดการ 2.หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 3.หลักเทคโนโลยีสารสนเทศ 4.หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ นั้นก็เช่นกันที่เพิ่มเข้ามาเป็นเรื่องของวิธีการจัดการหรือเป็นองค์ประกอบปลีกย่อย หลัก 6 ประการของระเบียบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของระเบียบสำนักนายกฯ ปี 2543 มีสาระและแก่นสารตรงประเด็นที่สุด เรื่องอื่นๆสามารถจัดเป็น Subset ของ 6 ข้อนั้นได้ งานวิจัยที่ใช้หลัก 10 ประการข้างต้นนั้นดูได้จาก **ทศธรรม ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สถาบันพระปกเกล้า 2549**

3. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และรจิตกนก จิตมั่นชัยธรรม บรรษัทภิบาลในภาคธุรกิจ ในหนังสือชื่อ **จุดเปลี่ยนประเทศไทย** ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540. อ้างใน กิติพงศ์ อุรพีพัฒนพงศ์ เอกสารงานวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า 25 เมษายน 2545.

4. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์อดีตผู้ว่าการท่าเรือแห่งประเทศไทย คุณมานะ ภัทรธรรม

5. นวพร เรืองสกุล ในมติชนฉบับวันพุธที่ 25 ตุลาคม 2549 เรื่อง **ปฏิรูปการคัดหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ**และ มติชนฉบับวันพุธที่ 20 ธันวาคม 2549 **เรื่อง ประเมินผลงานของคณะกรรมการ**

6. นายกิติพงศ์ อุรพีพัฒนพงศ์ เรื่อง หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า เมษายน 2545.

7. นวพร เรืองสกุล อ้างแล้วหน้า 142-144.

บทที่ 3 เกณฑ์มาตรฐานและปัญหาธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทย (THAI STATE ENTERPRISES' STANDARD AND PROBLEM OF GOOD GOVERNANCE)..... 1

1. ธรรมาภิบาล การกำกับดูแลกิจการ:สำรวจความหมายและ แนวคิดทั่วไป 1

2. การประยุกต์แนวคิด หลักการ เกณฑ์การมีธรรมาภิบาลของบริษัทเอกชนให้เข้ากับรัฐวิสาหกิจไทย 8

3. การกำกับดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจที่พึงปรารถนา (NORMATIVE CRITERIA)เปรียบเทียบกับการวิเคราะห์ตามความเป็นจริง (POSITIVE ANALYSIS) 10

เชิงอรรถ..... 49

ตารางที่ 3.1 องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี 36

ตารางที่ 3.2 องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี 38

ตารางที่ 3.3 องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี 42

ตารางที่ 3.4 องค์ประกอบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี 45

ตารางที่ 3.5 ความสมบูรณ์ขององค์ประกอบระดับคุณภาพของการบริหาร การจัดองค์กรของ สคร.* 47

บทที่ 4
หลักการและแนวทางในการประเมินธรรมาภิบาลใน การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์
ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์
กุมภาพันธ์ 2550

การสร้างดัชนีชี้วัดในบทนี้เป็นผลจากการประมวลวิธีการประเมินธรรมาภิบาลของหน่วยธุรกิจจากเอกสาร 3 ฉบับอันได้แก่

(1) Corporate Governance report of Thai Listed Companies, Thai IOD

(2) หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง และ

(3) OECD Guideline on Corporate Governance of State-owned Enterprises

อนึ่ง ในการประเมินคะแนนระดับธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจอาจแยกเป็นสองส่วนคือ

(1) การประเมิน “ระบบ” การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของประเทศโดยรวมว่าสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด เช่น รัฐบาลมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมหรือไม่ กระทรวงการคลังและกระทรวงที่รับผิดชอบซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในรัฐวิสาหกิจมีการจัดทำแนวนโยบายในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ และเป้าหมายที่ต้องการจะบรรลุหรือไม่

(2) การประเมิน “รัฐวิสาหกิจ” ว่าการบริหารจัดการในทางปฏิบัติสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือไม่

การวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวทำให้สามารถแยกแยะได้ว่า การที่รัฐวิสาหกิจได้คะแนนธรรมาภิบาลต่ำหรือสูงนั้นอาจเกิดจาก

(ก) กฎ กติกาของรัฐเองที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ดี เช่นการให้กรรมการรัฐวิสาหกิจไปเป็นกรรมการในบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทาน หรือการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นผู้สอบบัญชี หรือ

(ข) แนวทางในการปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจเอง

ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะสองส่วนคือ (1) การปรับเปลี่ยนกฎ กติกาของรัฐที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจ และ (2) การปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ

1. การประเมินระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ

การประเมินธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของ***ภาครัฐ***ตามแนวทางของ OECD แบ่งได้เป็น 4 หัวข้อ (ดังตารางที่ 4.1) ได้แก่

- *การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ*: รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎ กติกาของภาครัฐ ซึ่งกำหนดอำนาจ หน้าที่ และสิทธิพิเศษต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ กฎ กติกาดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องหรือไม่ส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ
- *การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นของภาครัฐ:* เนื่องจากรัฐเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในรัฐวิสาหกิจ รัฐจะต้องมีแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถือหุ้นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของวิสาหกิจ เช่นในกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ การกำหนดแนวนโยบายของรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ
- *ความโปร่งใสในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจและการเปิดเผยข้อมูล:* เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นของประชาชน รัฐจะต้องมีการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่สำคัญเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจให้ประชาชนทราบ
- *ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ:* แม้การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ เป็นภารกิจของรัฐวิสาหกิจ แต่รัฐเองในฐานะผู้ที่เป็นเจ้าของและผู้กำกับดูแลก็ย่อมมีบทบาทในการวางแนวทางในการปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจในด้านการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ด้วย

ตารางที่ 4.1 ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ

หัวข้อ/ประเด็น	หมายเหตุ
1. การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ	
ก) มีการแยกอำนาจในการกำกับดูแลออกจากรัฐวิสาหกิจ	**ไม่มี** ดังกรณีของ ปตท. หรือ อสมท. ทั้งสองรัฐวิสาหกิจยังคงอำนาจการกำกับดูแลเช่นเดิมแม้จะแปรรูปไปแล้ว
ข) เจ้าหนี้สามารถบังคับคดีกับรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ได้ และสามารถฟ้องล้มละลายได้	**ไม่ได้** เนื่องจากกฎหมายการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปกำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ภายใต้การบังคับคดี
ค) มีการระบุและเปิดเผยกรอบภารกิจและต้นทุนในการให้บริการสังคมของรัฐวิสาหกิจให้สาธารณชนรับทราบอย่างชัดเจน	**ยังไม่มี** เพราะเพิ่งบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2551
ง) รัฐวิสาหกิจจะต้องไม่ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายและกฎการกำกับดูแลที่บังคับใช้ทั่วไป	รัฐวิสาหกิจได้รับการยกเว้นจากกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย (ซึ่งรัฐวิสากิจไม่ต้องเสีย)

หัวข้อ/ประเด็น	หมายเหตุ
จ) กฎ กติกาการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจต้องเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจมีความยืดหยุ่นในการปรับโครงสร้างเงินทุน (Financial Structure) ของตนเองเพื่อที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจได้	
ฉ) รัฐวิสาหกิจจะต้องแข่งขันในการเข้าถึงเงินทุน และความสัมพันธ์กับธนาคารของรัฐต้องเป็นไปในเชิงธุรกิจเท่านั้น	รัฐบาลสามารถค้ำประกันหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้นเกินร้อยละ 70 นอกจากนี้แล้ว รัฐวิสาหกิจยังได้รับการปฏิบัติที่พิเศษจากเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐวิสาหกิจด้วยกันที่ไม่ใช่ธนาคาร เช่น ในกรณีที่ ขสมก. ติดหนี้ค่าเชื้อเพลิง ปตท. กว่า 4,000 ล้านบาท เป็นต้น
2. การปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ	
ก) รัฐจะต้องกำหนดนโยบายในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจนว่าต้องการจะให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการในลักษณะใดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ใด	
ข) รัฐจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานรายวันของรัฐวิสาหกิจ	
ค) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	กรรมการรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งเป็นผู้แทนของหน่วยงานรัฐ
ง) รัฐในฐานะผู้ถือหุ้นควรที่จะ • ลงคะแนนเสียงในการเลือกกรรมการทุกครั้ง • กำหนดกระบวนการเสนอชื่อผู้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่โปร่งใส • สร้างระบบการรายงานผลการดำเนินงานและการติดตามและการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ • มีแนวทางในการปรึกษาหารือกับหน่วยงานตรวจสอบและหน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่เป็นระบบ	• รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อผู้เป็นกรรมการผู้เดียว • รัฐวิสาหกิจมีการจัดทำรายงานประจำปี X รายและที่เข้าร่วมระบบการประเมินผลงานมีทั้งหมด Y ราย • รัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายมักขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่กำกับดูแลโดยเฉพาะในกรณีการทำงานต่างหน่วยงานกัน เช่นในกรณีของ กทช. กับรัฐวิสาหกิจโทรคมนาคม ที่ยังขาดความชัดเจนในการบริหารใบอนุญาตของ กทช. และสัญญาสัมปทานของรัฐวิสาหกิจ
• ดูแลให้ค่าตอบแทนกรรมการรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับผลประโยชน์ระยะยาวของรัฐวิสาหกิจและสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ	• ค่าตอบแทนกรรมการของรัฐวิสาหกิจค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับภาคเอกชน แต่กรรมการของรัฐวิสาหกิจจำนวนมากเป็นข้าราชการประจำ มิใช่ผู้บริหารมืออาชีพเช่นในกรณีของบริษัทเอกชน ทำให้การ

หัวข้อ/ประเด็น	หมายเหตุ
	เปรียบเทียบค่าตอบแทนอาจไม่เหมาะสมเท่าใดนัก
3. ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล	
ก) รัฐบาลจะต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจในภาพรวม	การรายงานมีแต่ผลการดำเนินงานทางการเงินของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ไม่มีการบรรยาย การวิเคราะห์หรือการอธิบายเกี่ยวกับภาพรวมของผลการดำเนินงาน
ข) รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะที่มีขนาดใหญ่ ควรได้รับการตรวจสอบบัญชีโดยหน่วนงานที่เป็นอิสระและเป็นไปตามมาตรฐานสากล	สตง. เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่งยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ไม่กี่รายเท่านั้นที่ให้สำนักบัญชีเอกชนดำเนินการตรวจสอบ ทั้งนี้ การตรวจสอบบัญชีของ สตง. ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล เนื่องจาก สตง.มิใช่ผู้สอบบัญชี (หรือสำนักบัญชี) ที่ขึ้นทะเบียนกับ กลต.
4. ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ	
ก) รัฐควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องรายงานความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ในการดำเนินธุรกิจ เช่น ลูกค้า พนักงานหรือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น	**ไม่มี**
ข) รัฐควรกำหนดให้กรรมการรัฐวิสาหกิจต้องสร้างและบังคับใช้มาตรฐานจรรยาบรรณ (Code of ethics) ของพนักงานตามมาตรฐานที่เป็นสากล โดยบังคับใช้กับบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจด้วย	**ไม่มี**

ที่มา: ดัดแปลงมาจาก OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises

2. การประเมินธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ

การประเมินธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของ***รัฐวิสาหกิจ***ตามแนวทางของ OECD แบ่งได้เป็น 5 หัวข้อ ได้แก่

1. สิทธิของผู้ถือหุ้น (right of shareholders) ตามหลักธรรมาภิบาลนั้น รัฐวิสาหกิจจะต้องปกป้องผลประโยชน์และเอื้ออำนวยให้เกิดการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้น รวมถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2. การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อผู้ถือหุ้น (equitable treatment of shareholders) รัฐวิสาหกิจจะต้องมีแนวทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะผู้ถือหุ้นรายย่อยในรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หากเกิดกรณีการละเมิดสิทธิของผู้ถือหุ้น จะต้องมีการ

ชดเชยความเสียหายหรือดำเนินการอย่างเหมาะสม เช่น กรณีการนำข้อมูลภายในรัฐวิสาหกิจไปหาประโยชน์ส่วนตน รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการเอาผิดกับบุคคลดังกล่าว เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายอื่น

3. บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย (role of stakeholders) ในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดี มีการจ้างงาน หรือความมั่นคงทางการเงิน โดยอาจจะถูกกำหนดไว้ตามกฎหมายหรือเป็นข้อตกลงที่รัฐวิสาหกิจร่วมกันตกลงไว้ก็ได้ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียในที่นี้ หมายถึง พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกหนี้ เจ้าหนี้ ชุมชน และสิ่งแวดล้อม เช่นในกรณีที่ กฟผ. มีนโยบายจะสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่แห่งหนึ่ง ชุมชนและสิ่งแวดล้อมบริเวณนั้นย่อมได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของ กฟผ. จึงจำเป็นต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อร่วมกันหาข้อสรุปร่วมกัน หรือ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของพนักงานหรือสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่อนโยบายหรือการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

4. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (disclosure and transparency) รัฐวิสาหกิจจะต้องเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกต้องและทันเหตุการณ์ ทั้งข้อมูลด้านผลการดำเนินงาน ฐานะทางการเงิน โครงสร้างการถือหุ้นและองค์ประกอบของคณะกรรมการ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจที่แท้จริงสามารถร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้

5. ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ (responsibility of board) รัฐวิสาหกิจจะต้องมีระบบการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารงานของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง เช่น มีการประเมินผลงานของกรรมการ มีการบันทึกการประชุมของคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการทำหน้าที่ของกรรมการ เป็นต้น

จากหลักการทั้ง 5 ข้อ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับหลักการไว้ดังตารางที่ 4.2 ซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถนำดัชนีดังกล่าวไปใช้วัดการดำเนินงานของหน่วยงานตนเองได้

ตารางที่ 4.2 ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ

ดัชนี / ประเด็น	หมายเหตุ
1. สิทธิของผู้ถือหุ้น (right of shareholders)	
● ผู้ถือหุ้นมีสิทธิสอบถามข้อสงสัยต่างๆ จากคณะกรรมการและผู้บริหาร	เช่น ผู้ถือหุ้นสามารถสอบถามรายละเอียดกรณีที่รัฐบาลให้ ปตท.ลดค่าน้ำมันเพื่ออุดหนุนตลาดไฟฟ้าได้
● ผู้ถือหุ้นได้รับเอกสารการประชุมผู้ถือหุ้นประจำปี	
● รัฐวิสาหกิจมีนโยบายในการปันผลกำไรที่ชัดเจนให้แก่ผู้ถือหุ้น	
● รัฐวิสาหกิจมีการเปิดเผยนโยบายเรื่อง conflict of interest	มีการให้รายละเอียดว่า รัฐวิสาหกิจจะยอมให้มี conflict of interest ในเรื่องใดได้บ้าง หรือกรณีที่กรรมการรัฐวิสาหกิจมีส่วนได้เสียกับเรื่องที่กำลังจะประชุม อาจมีหลักเกณฑ์ให้งดออกเสียงหรือไม่ต้องเข้าร่วมประชุมก็ได้

ดัชนี / ประเด็น	หมายเหตุ
• ผู้ถือหุ้นได้รับชื่อและประวัติของกรรมการเพื่อใช้พิจารณาในการเลือกกรรมการ	
• ผู้ถือหุ้นมีสิทธิในการคัดเลือกหรือถอดถอนคณะกรรมการ	
• ผู้ถือหุ้นมีอำนาจในการอนุมัติค่าตอบแทนของกรรมการ	
• ผู้ถือหุ้นได้รับรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบของค่าตอบแทนของกรรมการในรายบุคคล	
2. การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อผู้ถือหุ้น (equitable treatment of shareholders)	
• ผู้ถือหุ้นไม่ใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Insider Transaction)	
3. บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย (role of stakeholders)	
• รัฐวิสาหกิจให้ตัวแทนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจร่วมเป็นคณะทำงานหรือเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	
• รัฐวิสาหกิจเปิดรับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนสหภาพของรัฐวิสาหกิจ	
• พนักงานรัฐวิสาหกิจมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารที่สำคัญขององค์กรและทันต่อเหตุการณ์	
• รัฐวิสาหกิจจัดทำประชาพิจารณ์ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคมหรือสิ่งแวดล้อม	เช่น กรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ ที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบภายนอก (externality) โดยเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
• รัฐวิสาหกิจมีการประเมินความพึงพอใจของผู้ใช้บริการเป็นประจำทุกปี หรืออาจมีกล่องรับฟังความคิดเห็น	
4. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (disclosure and transparency)	
4.1 การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ	
• การประกอบธุรกิจเกี่ยวโยง (connected transactions) ของคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง	
• การถือหุ้นและการซื้อขายหุ้นของคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง	
• การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันของกรรมการที่หน่วยงานอื่น	
• วัตถุประสงค์การดำเนินกิจการที่ชัดเจน	รัฐวิสาหกิจต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ด้านใด จะให้บริการประชาชน หรือเพื่อแข่งขันกับภาคเอกชน จะดำเนินงานเชิงพาณิชย์หรือเชิงสังคม
4.2 รายงานประจำปี ประกอบด้วย	
• ผลการดำเนินงานทางการเงิน ได้แก่ รายได้ กำไร การลงทุน เงินอุดหนุน วงเงินค้ำประกันหรือจำนวนเงินที่รัฐบาลค้ำประกันไปแล้ว อัตราค่าตอบแทนต่อเงินลงทุน เงินนำส่งคลัง ฯลฯ	
• สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและศักยภาพในการแข่งขันของบริษัท	

ดัชนี / ประเด็น	หมายเหตุ
• ความเสี่ยงในการดำเนินการ (ความเสี่ยงทางด้านการเงิน ความเสี่ยงทางด้านการปฏิบัติงาน ความเสี่ยงในธุรกิจ ความเสี่ยงในเหตุการณ์ (event risk)) ความเสี่ยงจากการดำเนินคดีฟ้องร้อง	
• ประวัติความเป็นมาของกรรมการ	
• คุณสมบัติของกรรมการ	เพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ควรระบุว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามานั่งในฐานะใด เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (ระบุตำแหน่ง) หรือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ระบุความเชี่ยวชาญ)
• รายละเอียดเกี่ยวกับกรรมการอิสระ	
• หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการบริษัท	
• การเปิดเผยข้อมูลค่าตอบแทนของกรรมการบริษัท รวมถึงผลประโยชน์อื่นที่กรรมการได้รับ	
• หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจและสวัสดิการอื่นๆ	
• หลักเกณฑ์การรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ	
• บันทึกสถิติการเข้าประชุมของกรรมการทุกท่าน	
• รายงานการตรวจสอบบัญชีของ สตง.	
4.3 เวปไซต์ ประกอบด้วย	
• รายงาน และมติการประชุม พร้อมความคิดเห็นที่แสดงในที่ประชุมในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคม	
• รายงานประจำปีสามารถดาวน์โหลดได้	
• ประวัติความเป็นมาของกรรมการ	แม้ว่าจะมีในรายงานประจำปี แต่ก็ควรใส่ไว้ในเวปไซต์ เพื่อให้เข้าถึงง่ายด้วย
• คุณสมบัติของกรรมการ	แม้ว่าจะมีรายละเอียดอยู่บ้างในรายงานประจำปี แต่ก็ควรใส่ไว้ในเวปไซต์ เพื่อให้เข้าถึงง่ายด้วย
• โครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทที่แท้จริง (รวมถึงการเปิดเผย “นอมินี”)	
• ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และ ข้อมูลทางการเงินของบริษัท	แม้ว่าจะมีในรายงานประจำปี แต่ก็ควรใส่ไว้ในเวปไซต์ เพื่อให้เข้าถึงง่าย
• การประเมินฐานะและแนวโน้มของรัฐวิสาหกิจ	
• การให้ข่าวสารแก่สื่อ โดยมีการตอบข้อสงสัยที่ทันการณ์	กรณีที่รัฐวิสาหกิจมีข่าวไม่ดี หรือเกิดภาพลักษณ์ไม่ดีต่อองค์กร ผู้บริหารสามารถออกมาชี้แจงได้ทันการณ์หรือไม่
• สิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจมีเหนือบริษัทเอกชน	การไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้า การไม่ถูกดำเนินคดีฟ้องร้อง การไม่เสียภาษีป้าย

ดัชนี / ประเด็น	หมายเหตุ
5. ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ (responsibility of board)	
5.1 โครงสร้างคณะกรรมการ	
● จำนวนกรรมการที่เป็นข้าราชการประจำ ทหาร นักธุรกิจ หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่สอดคล้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจ	จำนวนกรรมการมีผลต่อมติที่ประชุม หากเป็นบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวข้องกับองค์กร จะทำให้การพิจารณาเรื่องต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจอยู่ในเชิงลึกมากขึ้น OECD เสนอว่าคณะกรรมการต้องมีอย่างน้อย 5 คน แต่ทั่วไปจะมี 8-12 คน
● ความรู้ความสามารถของคณะกรรมการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ	
● ความหลากหลายด้านประสบการณ์การทำงานของคณะกรรมการ	
● ผู้มีอำนาจแต่งตั้งประธานกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับรัฐวิสาหกิจ	รัฐมนตรีคลังไม่ควรแต่งตั้งปลัดกระทรวงคลังเป็นประธานกรรมการ ยกเว้นจะเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง
● จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทแม่ ไปนั่งเป็นกรรมการบริษัทลูก	หากกรรมการคนนั้นนั่งในบริษัทลูกหลายแห่ง ก็จะไม่มีเวลาดูแลได้อย่างทั่วถึงหรือไม่
● การมีคณะกรรมการตรวจสอบ	
5.2 การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ	
● การประเมินผลงานของกรรมการ	โดย TRIS
● จำนวนครั้งในการเรียกประชุมคณะกรรมการ	
● จำนวนครั้งที่กรรมการแต่ละคนเข้าร่วมประชุม	
● การติดตามผลของมติที่ประชุมว่าได้ดำเนินการตามมติอย่างไรบ้าง	
● ผู้สอบบัญชีของบริษัท (รัฐวิสาหกิจใน ตลท.) มีส่วนได้เสียกับบริษัทหรือไม่	คือเป็นทั้งผู้สอบบัญชี และเป็นบริษัทที่ปรึกษาทางด้านการบริหารจัดการ การจัดทำบัญชี ด้านภาษี หรือด้านการซื้อขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ
● การแต่งตั้ง Independent research เพื่อกำหนดนโยบายที่ดีต่อส่วนรวม	
● การรายงานข้อมูลทางการเงินต่อ สตง. ตรงตามกำหนดเวลา	
● การอธิบายหมายเหตุประกอบงบการเงินโดยละเอียด	
● การคำนึงถึงสวัสดิการความปลอดภัยของพนักงาน	
● ความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน	

ที่มา: ดัดแปลงมาจาก Corporate Governance report of Thai Listed Companies, Thai Institute of Directors Association

3. การประเมินธรรมาภิบาลในประเด็นอื่น ๆ ที่ OECD ไม่ได้ครอบคลุม

นอกจากดัชนีชี้วัดที่ดัดแปลงมาจาก OECD แล้ว คณะผู้วิจัยอาจมีการเพิ่มเติมดัชนีที่วัดระดับคุณภาพของการกำกับดูแลด้าน Accountability เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.2 โดยเน้นการประเมินผลที่สะท้อนถึงมาตรฐานการกำกับดูแล วิธีการบริหารการพัสดุของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกให้ได้มาซึ่งข้อมูลการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของผู้บริหาร คณะกรรมการ และพนักงานของรัฐวิสาหกิจในอดีต ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลทางอ้อมที่สะท้อนการทำงานของรัฐวิสาหกิจว่ามีธรรมาภิบาลหรือไม่เพียงใด

4. ระเบียบวิธีการศึกษา

4.1 ขนาดตัวอย่าง

รัฐวิสาหกิจที่ใช้ในการศึกษาจะประกอบไปด้วย 7 รัฐวิสาหกิจ คือ

1. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.)
2. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)
3. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)
4. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
5. บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)
6. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
7. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

ขอบข่ายของการศึกษาในแต่ละรัฐวิสาหกิจจะใช้กรอบการวิเคราะห์ การประเมิน และเครื่องชี้วัดการมีธรรมาภิบาลหรือระดับคุณภาพของการกำกับดูแลกิจการในแนวทางเดียวกันในทุกรัฐวิสาหกิจที่ทำการศึกษา เพื่อให้ได้ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณที่สามารถเปรียบเทียบกันได้ โดยมีกรอบการศึกษาหลักจากกฎหมายการจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เช่น หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ฯ ก็จะศึกษากฎหมายมหาชนจำกัดประกอบด้วย ทั้งนี้ ขอบเขตการศึกษาในแต่ละรัฐวิสาหกิจจะครอบคลุมเนื้อหาที่ประกอบด้วย

1. ศึกษามิติทางประวัติศาสตร์ของรัฐวิสาหกิจนั้นโดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการกำกับดูแลกิจการ
2. พรรณนาและวิเคราะห์มิติเชิงโครงสร้างและมาตรฐานธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ
3. ศึกษาทั้งในเชิงคุณภาพและในเชิงปริมาณของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ในส่วนของการกำกับดูแลกิจการ จะครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้
   - มีการกำหนดน้ำหนักดัชนีชี้วัดตามความเหมาะสมของแต่รัฐวิสาหกิจ เช่น น้ำหนักดัชนีในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ต่อผู้ถือหุ้น ซึ่งแต่ละรัฐวิสาหกิจอาจเน้นดัชนีแต่ละตัว

แตกต่างกัน และถ้ามีความเป็นไปได้คณะผู้วิจัยจะมีการเสนอแนะการทำ Accountability Rating ไว้ด้วย

- มีการศึกษากฎเกณฑ์กติกาและข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ในมิติต่างๆ ทั้งมิติทางกฎหมาย และมิติทางด้านการกำกับดูแลกิจการขององค์กร เช่น กฎระเบียบด้านบุคลากรทั้งระดับผู้บริหารและพนักงานทั่วไป ระเบียบการร่วมทุนของรัฐวิสาหกิจกับบริษัทเอกชน ระเบียบทางด้านการเงิน กฎกติกาในการให้สัมปทานของรัฐแก่เอกชน และระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น
- มีการประยุกต์ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันให้สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับแต่ละรัฐวิสาหกิจ

4.2 สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา

จากการศึกษามิติประวัติศาสตร์ในบทที่ 1 มิติเชิงโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจในบทที่ 2 และมิติด้านมาตรฐานการกำกับดูแลในบทที่ 3 ทำให้สามารถกำหนดสมมติฐานเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเชิงประจักษ์ต่อไปได้ โดยสมมติฐานที่สำคัญ ได้แก่

1. รัฐวิสาหกิจใดที่มีทรัพย์สินและรายได้ในแต่ละปีที่สามารถสร้างความมั่งคั่งให้แก่นักการเมืองที่ดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้ ย่อมจะถูกฝ่ายการเมืองนำมาใช้เป็นประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมในกระบวนการสร้างความมั่งคั่ง
2. ถ้าให้ปัจจัยอื่นๆ คงที่หรือ Ceteris Paribus รัฐวิสาหกิจที่กรรมการและผู้บริหาร ถูกแต่งตั้งเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองจากฝ่ายการเมือง จะส่งผลให้ไม่เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดี
3. รัฐวิสาหกิจใดที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ฝ่ายบริหาร คณะกรรมการ พนักงาน และสหภาพแรงงาน มีความรักและความห่วงใยในองค์กรโดยร่วมกันต่อต้านอิทธิพลของฝ่ายการเมือง และร่วมกันสร้างความปรองดอง (Solidarity) ภายในองค์กร มีภราดรภาพของคนในองค์กรที่คำนึงถึงประสิทธิภาพการทำงาน การเอาใจใส่ลูกค้า และความรับผิดชอบต่อสังคม รัฐวิสาหกิจนั้นมีแนวโน้มที่จะมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี
4. รัฐวิสาหกิจที่มีรายได้และมีกำไรจำนวนมาก จะมีแนวโน้มปรับตัวเพื่อสร้างความเป็นอิสระจากรัฐบาล และมีการต่อต้านการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ในทางกลับกับรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุน ย่อมมีหลักการกำกับดูแลกิจการที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย
5. รัฐวิสาหกิจที่มีกิจการไม่ผูกขาด และต้องให้บริการเชิงสังคม มักจะไม่ค่อยได้รับความกดดันจากสังคมในการให้บริการ โดยรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมักต้องพึ่งพางบประมาณประจำปีของรัฐ ส่วนรัฐวิสาหกิจใดที่ดำเนินธุรกิจผูกขาด และมีการดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก มักจะถูกแรงกดดันจากสังคมได้ง่าย โดยมีประชาชน

เป็นกลไกการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการและฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

6. รัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าที่สังคมเห็นว่าเป็นอบายมุข เช่น โรงงานยาสูบ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มักจะต้องให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือสังคม และการประชาสัมพันธ์หน่วยงาน เพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีขึ้น
7. โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ทั้งสินทรัพย์และรายได้ มีแนวโน้มที่จะลงทุนเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล
8. โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์ ที่ให้บริการธุรกิจเชิงพาณิชย์หรือบริการสาธารณะ เช่น กิจการประเภทสื่อสาร จะมีกำไรต่อเนื่อง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีแนวโน้มจะให้ความสำคัญกับนโยบายด้านการกับดูแลกิจการที่ดี เพราะผู้ถือหุ้นจะให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าของบริษัท โดยเฉพาะผู้ถือหุ้นต่างชาติที่เชื่อว่าธรรมาภิบาลที่ดีจะเพิ่มมูลค่าให้แก่รัฐวิสาหกิจได้แม้ผู้ถือหุ้นใหญ่ยังเป็นรัฐบาล สมมติฐานนี้จะเป็นจริงมากขึ้น ถ้าสัดส่วนของการถือหุ้นกระจายไปสู่ภาคเอกชนหรือผู้ถือหุ้นรายย่อยมากขึ้น
9. รูปแบบการทุจริตใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นภายในองค์กรมาเป็นระยะเวลายาวนาน จะเป็นเครื่องชี้วัดถึงการขาดความโปร่งใสและการไม่มีความรับผิดชอบของคณะกรรมการและฝ่ายผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

4.3 วิธีการศึกษาและที่มาของข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้จะมีแหล่งข้อมูลจาก 2 ส่วน คือ

1. ข้อมูลระดับทุติยภูมิ ได้แก่ รายงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจ รายงานการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ กฎระเบียบ กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ และรายงานเชิงวิชาการอื่นๆ
2. ข้อมูลระดับปฐมภูมิ มาจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ โดยเน้นสัมภาษณ์เจาะลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะใช้ดุลยพินิจในการนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์และอาจมีการให้คะแนนประกอบเพื่อเป็นข้อมูลเชิงปริมาณด้วย โดยมีข้อมูลที่ได้จากการสำรวจโดยตรง เช่น วิธีการทำงานขององค์กรหรือฝ่ายบริหาร หรือคณะกรรมการ และจากการสำรวจโดยอ้อม เช่น การร้องเรียนของผู้มีส่วนได้เสีย ข้อมูลซึ่งบอกถึงการทุจริตหรือการขัดแย้งของผลประโยชน์บุคคลกับส่วนรวม เป็นต้น รวมถึงจะมีการจัดประชุมระดมสมอง (Focus Group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นต่องานวิจัยชิ้นนี้ โดยผู้เข้าร่วมประชุมจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในแต่ละกรณี

ทั้งนี้ ข้อมูลและผลที่ได้จากการศึกษาแต่ละรัฐวิสาหกิจ จะนำมาผนวกรวมกันและทำการวิเคราะห์เพื่อจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะที่เหมือนหรือแตกต่างกัน เพื่อให้ได้ข้อสรุปทั่วไป (Generalization) ในเรื่องดังต่อไปนี้

- **ฝ่ายกำกับดูแลควบคุม** เช่น รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง(อดีตและปัจจุบัน) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น
- **ผู้ถือหุ้น** กระทรวงหรือตัวแทนที่เกี่ยวข้อง ผู้ถือหุ้นที่เป็นสถาบันเอกชน ผู้ถือหุ้นรายย่อย
- **องค์กรภายนอก** ประชาชนผู้ใช้บริการ เจ้าหนี้ ผู้ร่วมทุน Suppliers ผู้ได้รับความช่วยเหลือ ผู้ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ
- **องค์กรภายใน** คณะกรรมการ(อดีตและปัจจุบัน) ฝ่ายบริหารระดับสูงและระดับกลาง (อดีตและปัจจุบัน) พนักงาน และตัวแทนสหภาพแรงงาน (อดีตและปัจจุบัน)

บทที่ 4 หลักการและแนวทางในการประเมินธรรมาภิบาลใน การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ.....1
1. การประเมินระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ 2
2. การประเมินธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ 4
3. การประเมินธรรมาภิบาลในประเด็นอื่นๆ ที่ OECD ไม่ได้ครอบคลุม 9
4. ระเบียบวิธีการศึกษา 9

ตารางที่ 4.1 ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ 2
ตารางที่ 4.2 ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ.....5

บทที่ 5
กรณีศึกษาบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์
มีนาคม 2552

1. ภาพรวม

1.1 ประวัติการพัฒนากิจการปิโตรเลียม

กิจการพลังงานในส่วนที่เกี่ยวกับน้ำมันหรือปิโตรเลียม และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ตั้งแต่การจัดหา การนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูป การใช้ การสำรวจ การนำเข้าน้ำมันดิบมากลั่นไปจนถึงการจัดการของภาครัฐ และพัฒนาการขององค์กรเพื่อรองรับอุตสาหกรรมหรือธุรกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามขั้นตอนของการพัฒนาเศรษฐกิจ

หลังจากที่ได้มีการค้นพบน้ำมันในสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2402 หรือราว ค.ศ. 1859 ประเทศไทยใช้เวลาเพียงสิบกว่าปีในรัชกาลที่ 5 ในการนำเข้าผลิตภัณฑ์ประเภทน้ำมันก๊าด สำหรับจุดตะเกียงจนกระทั่งไฟฟ้าเข้ามาแทนที่ เมื่อมีรถยนต์ การใช้น้ำมันเบนซินเป็นเชื้อเพลิงก็เริ่มแพร่หลาย ส่วนก๊าซธรรมชาติเริ่มมีความสำคัญในภาคพลังงานของไทยก็ประมาณปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา เราเริ่มพบแหล่งก๊าซธรรมชาติเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2514 การสำรวจและพัฒนาการก๊าซธรรมชาติดำเนินต่อมาในช่วงวิกฤตการณ์น้ำมัน จนก๊าซธรรมชาติมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในประเทศไทย เช่น เป็นเชื้อเพลงในการผลิตไฟฟ้าแทนน้ำมันเตา การเพิ่มมูลค่าก๊าซธรรมชาติผ่านโรงแยกก๊าซฯ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีใน Eastern Seaboard และการใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลวสำหรับการหุงต้มในครัวเรือน เป็นต้น

ลักษณะบทบาทของรัฐจะสัมพันธ์หรือเกี่ยวโยงกับระดับการพัฒนาของธุรกิจและอุตสาหกรรมน้ำมันในช่วงต่างๆ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ช่วง ช่วงแรกคือ ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 หรือช่วงก่อนสมัยจอมพลสฤษดิ์ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่ธุรกิจน้ำมันยังต้องพึ่งพาการนำเข้าผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปเกือบทั้งหมด โดยบริษัทน้ำมันต่างชาติที่เข้ามามีบทบาทในช่วงแรกๆ โดยเฉพาะบริษัท Royal Dutch Petroleum และบริษัท Standard Oil แห่งนิวยอร์ก สำหรับบริษัทน้ำมันต่างชาตินี้ บริษัท เชลล์ฯ และบริษัท Esso เป็น 2 บริษัทค้าน้ำมันเก่าแก่ที่สุดของไทย เริ่มมีปั๊มน้ำมันเมื่อปี พ.ศ. 2473 ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยได้เพิ่มบทบาทในการจัดหาน้ำมันจากต่างประเทศ และจำหน่ายให้ประชาชน โดยการจัดตั้งแผนกเชื้อเพลิง ซึ่งต่อมายกระดับขึ้นเป็นกรมเชื้อเพลิง โรงกลั่นน้ำมันแห่งแรกของไทยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2483 โดยกรมเชื้อเพลิง ซึ่งขายน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่ประชาชนและกลั่นน้ำมันได้ประมาณ 1,000 บาร์เรลต่อวัน โรงงานอยู่ที่ช่องนนทรี ระหว่างสงครามโรงงานนี้ถูกโจมตีด้วยระเบิด

จากฝ่ายสัมพันธมิตร จึงปิดกิจการไป อย่างไรก็ตาม ในฐานะผู้แพ้สงคราม รัฐบาลไทยต้องให้สิทธิในการทำธุรกิจน้ำมันในไทยให้แก่บริษัทน้ำมันต่างชาติ ซึ่งสามารถประกอบกิจการได้อย่างเสรี อีกทั้งยังจำกัดการเข้ามาทำธุรกิจนี้ของรัฐบาลไทย เป็นเวลาอีกเกือบ 20 ปีต่อมา รัฐบาลไทยจึงสามารถยกเลิกอภิสิทธิ์ที่บริษัทต่างชาติได้รับ ช่วงที่สอง เป็นช่วงตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ เป็นต้นมา ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ ซึ่งตรงกับแผนพัฒนาฯฉบับที่ 1 เป็นช่วงที่องค์กรของรัฐเริ่มสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจน้ำมันได้อย่างเสรี เช่น ในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลเริ่มเชิญชวนให้ภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ มาสำรวจและตั้งโรงกลั่นน้ำมันในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญครั้งแรกของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในประเทศไทย แม้ว่ากิจการปิโตรเลียมในช่วงต้น ก่อนวิกฤตการณ์น้ำมันโลกครั้งที่ 1 ตลาดผู้ค้าน้ำมันยังเป็นของบริษัทน้ำมันต่างชาติเพียง 2-3 บริษัท กับองค์การเชื้อเพลิงซึ่งรู้จักกันดีในนาม น้ำมันตราสามทหาร โรงกลั่นก็มีเพียง 2-3 แห่ง มีกำลังการผลิตน้อยมาก

ภายใต้กฎหมายแร่ในช่วงแรก และ พ.ร.บ.การปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ในเวลาต่อมา(มีการแก้ไขหลายครั้ง) กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติและกระทรวงอุตสาหกรรมในเวลาต่อมา เป็นหน่วยงานของรัฐที่สำคัญในการพัฒนาและกำหนดนโยบายสำรวจปิโตรเลียมของไทย ประเทศไทยพบน้ำมันเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2461 ที่ อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ หรือเกือบร้อยปีมาแล้ว ในขณะนั้นกรมโลหะกิจ ซึ่งก็คือกรมทรัพยากรธรณีในเวลาต่อมา เป็นองค์กรที่ดูแลเรื่องการสำรวจน้ำมัน แต่ที่จะเรียกว่าการสำรวจที่เป็นความสำเร็จมีผลต่อเศรษฐกิจประเทศไทย และการใช้พลังงานก็เพิ่งเริ่มประมาณ 30-40 ปีที่ผ่านมานี้ ตั้งแต่ทศวรรษ 2500 ในช่วงต้น 20 ปีแรกมีบริษัทน้ำมันต่างชาติให้ความสนใจเข้ามาสำรวจค้นหาปิโตรเลียมในประเทศไทยพอสมควร โดยรับสัมปทานจากรัฐ ซึ่งเปิดให้สัมปทานหลายรอบทั้งบนบกและในทะเล เป็นจำนวนมากกว่า 100 แปลง เช่น บริษัท Union Oil ซึ่งต่อมาคือ บริษัท Unocal บริษัท Gulf Oil บริษัท Amoco เป็นต้น ปิโตรเลียมหลุมแรกที่พบเป็นหลุมของบริษัท Union Oil ที่ชื่อว่าแหล่งเอราวัณ และมีการพบปิโตรเลียมอีกหลายหลุม แหล่งก๊าซธรรมชาติที่ใหญ่ที่สุดที่ค้นพบในเวลาต่อมาคือแหล่งบงกชของ BP และบริษัท Texas Pacific ซึ่งต่อมาขายสัมปทานคืนให้แก่ ปตท.สผ. ซึ่งร่วมทุนกับบริษัท Total ของฝรั่งเศส และ British Gas ส่วนใหญ่ของปิโตรเลียมที่พบในอ่าวไทยเป็นก๊าซธรรมชาติ แต่ก็พบน้ำมันดิบบ้าง เช่น หลุมนางนวล ในลุ่มแอ่งชุมพร หรือแหล่งทานตะวัน ที่มีทั้งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ บนบกบริษัท ไทยเชลล์ พบน้ำมันดิบแหล่งสิริกิตติ์ บริษัท Esso พบก๊าซธรรมชาติในแหล่งน้ำพอง เป็นต้น

การที่ราคาน้ำมันสูงขึ้นมากจากวิกฤตการณ์น้ำมันโลกตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2516 ทำให้การค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย โดยบริษัท Union Oil มีความสำคัญต่อประเทศไทยและเป็นแรงจูงใจที่สำคัญของรัฐบาลไทยในการลงทุนทางเลือกใหม่สำหรับเป็นแหล่งเชื้อเพลิงของประเทศ อันนำไปสู่การตัดสินใจที่จะลงทุนวางท่อก๊าซฯใต้ทะเล เพื่อรับซื้อก๊าซฯ ณ ปากหลุมจากแหล่งก๊าซของ Union Oil ซึ่งจะให้ประโยชน์สูงกว่าที่ผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ดำเนินการเอง นอกจากนี้ เมื่ออุปสงค์ในก๊าซธรรมชาติจะเกิดขึ้นจากรัฐบาลไทย (เพื่อการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ.) บริษัท Union Oil ย่อมมีแรงจูงใจที่เพิ่มการลงทุนในการพัฒนาแหล่งก๊าซเอราวัณ จากนั้นจึงเป็นเรื่องของการเจรจาหาสูตรราคาก๊าซธรรมชาติ ระหว่างตัวแทนของรัฐบาลไทยคือ องค์การก๊าซธรรมชาติ (อกธ.) กับบริษัท Union oil ซึ่งใช้เวลาเจรจาเรื่องราคา

กันถึง 3 ปี จึงได้ราคาพื้นฐานหรือ Base Price ที่ 1.04 ดอลลาร์ต่อ 1 ล้านบีทียู สัญญาซื้อขายก๊าซฯฉบับแรกของไทย จึงเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นปีที่ พ.ร.บ. ปตท.กำเนิดขึ้นในเดือนธันวาคมใน ปีเดียวกัน แต่สัญญาก๊าซฉบับนี้เป็นสัญญาระหว่าง อกธ.กับบริษัท Union Oil แต่กำเนิดของ ปตท.นั้น เพื่อมารับงานต่อจาก อกธ. นี่ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในประวัติศาสตร์ปิโตรเลียมไทย

จนกระทั่งการมีนโยบายเปิดโรงกลั่นเสรีในช่วงระหว่างรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัน กับรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในช่วงกลางทศวรรษ 2530 นโยบายการตั้งโรงกลั่นน้ำมันก่อนหน้านั้นเป็นไปในลักษณะที่จำกัดการอนุญาต ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ โรงกลั่นบางจากซึ่งไม่ค่อยมีประสิทธิภาพสังกัดกรมพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม ก็ได้สิทธิ์ผูกขาดตลาดน้ำมันเบนซินของรัฐ ส่วนบริษัท Esso ได้ซื้อโรงงานผลิตยางมะตอยของเอกชนจนพัฒนาเป็นโรงกลั่น Esso แต่ก็ถูกห้ามผลิตน้ำมันเบนซินแข่งกับบางจาก บริษัท Esso ได้รับการอนุมัติขยายกำลังการกลั่นเรื่อยมา จนกระทรวงการคลังเข้าเป็นผู้ถือหุ้น 12.50 %

อย่างไรก็ตาม ในยุคจอมพลสฤษดิ์ รัฐบาลได้มีนโยบายเพิ่มโรงกลั่นขึ้นอีก 1 โรง เพราะแนวโน้มความต้องการใช้น้ำมันมีสูงขึ้น ซึ่งในที่สุดบริษัท โรงกลั่นน้ำมันไทยของเอกชน (ต่อมา คือ บริษัท ไทยออยล์) ได้รับการอนุมัติ ประเทศไทยจึงมีโรงกลั่น 3 โรง มาเป็นเวลานานและเพิ่มกำลังการผลิตเรื่อยมา ในช่วงเวลาหนึ่งของสัญญา กรรมสิทธิ์ในโรงกลั่นน้ำมันจะต้องตกเป็นของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งในที่สุดกระทรวงอุตสาหกรรมได้ทำสัญญากับบริษัท ไทยออยล์ ให้เช่าโรงกลั่นแห่งนี้ใน พ.ศ. 2524 โดยมี ปตท.เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ร้อยละ 49 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้นร้อยละ 2 ที่เหลือเป็นของเอกชน โดยรัฐบาลให้บริหารเหมือนเป็นบริษัทเอกชน เพื่อประสิทธิภาพและความคล่องตัว

ส่วนโรงกลั่นบางจาก ซึ่งขาดทุนมาโดยตลอด กระทรวงกลาโหมได้ให้บริษัท ซัมมิทอินดรัสเตรียล เช่าระยะยาวเป็นเวลา 15 ปี แต่เนื่องจากบริษัทผิดสัญญากับรัฐบาลหลายครั้ง ปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลจึงได้ยกเลิกสัญญาเช่า และให้กรมการพลังงานทหารรับผิดชอบในการกลั่นน้ำมันอยู่ช่วงหนึ่ง โดยให้ ปตท.เป็นผู้จัดหาน้ำมันดิบ ต่อมาโรงกลั่นบางจากได้แปลงสภาพเป็นนิติบุคคลในรูปของบริษัท ชื่อบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2527 บริหารงานในรูปแบบบริษัทเอกชน มีกระทรวงการคลังถือหุ้น 60 % ปตท. 30% และธนาคารกรุงไทย 10%

ผลพวงของนโยบายตั้งโรงกลั่นเสรี ทำให้เกิดโรงกลั่นอีก 2 โรงในเวลาต่อมา โดยรัฐมีเงื่อนไขให้ ปตท.ต้องมีหุ้นในโรงกลั่นทั้ง 2 แห่ง บริษัท เชลล์ ได้ตั้งบริษัทโรงกลั่นระยอง จำกัด และบริษัท น้ำมันคาลเท็กซ์ ตั้งโรงกลั่นสตาร์ปิโตรเลียม ที่มาบตาพุด โดยทั้ง 2 แห่ง ปตท.ถือหุ้นร้อยละ 36 แต่ต่อมาโรงกลั่นระยองของ บริษัท เชลล์ มีปัญหาในการดำเนินงานในช่วงเวลานั้น บริษัท เชลล์ จึงขายให้ ปตท. โรงกลั่นทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกองอุตสาหกรรมน้ำมัน กระทรวงอุตสาหกรรม

1.2 บทบาทของ ปตท.

1. การเกิดขึ้นขององค์กรใหม่ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.)ใน พ.ศ. 2521 เป็นการปรับตัวและพัฒนาการของภาครัฐในการสร้างหรือมองหาองค์กรใหม่ ที่สามารถเข้ามาแทนที่องค์กร

ที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถมีขีดความสามารถในการเป็นตัวแทนภาครัฐ ดำเนินธุรกิจพลังงานที่มีลักษณะในเชิงบูรณาการหรือครบวงจร ซึ่งในสมัยนั้นอาจจะยังไม่มีความทันสมัยหรือมีขอบเขตกว้างขวางเหมือนในปัจจุบัน องค์กรใหม่ เช่น ปตท.จึงได้รับการออกแบบและเป็นที่คาดหวังในการที่จะเข้ามาแทนที่หรือปิดช่องว่างลักษณะการทำงานขององค์กรที่มีอยู่ ในขณะที่เศรษฐกิจค่อย ๆก้าวขึ้นมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมในระยะเริ่มต้น ความต้องการใช้พลังงานที่สูงขึ้น ความมั่นคงทางพลังงานย่อมจะหมายถึงไม่ใช่เพียงแต่การสำรวจหาแหล่งพลังงานใหม่ ๆในประเทศ แต่หมายถึงการมีองค์กรของที่สามารถเป็นแขนขาของรัฐ ที่มีความพร้อม มีขีดความสามารถ สามารถเติบโตขึ้น แข่งขันกับบริษัทน้ำมันต่างชาติที่ในอดีตคุมตลาดน้ำมันของโลกและของไทยมาตลอด

2. การที่ประเทศไทยมีโรงกลั่นของรัฐเอง คือ บางจาก แต่ก็ต้องให้บริษัทต่างประเทศเช่า (บริษัท Summit Industrial) แล้วขายน้ำมันที่กลั่นได้ ให้องค์การเชื้อเพลิง (อชพ.) โดยผู้เช่าสร้างปัญหาให้กับรัฐอย่างต่อเนื่อง และมีองค์กร เช่น องค์การก๊าซธรรมชาติ (อกธ.) ที่รับซื้อปิโตรเลียมที่สำรวจได้จากผู้รับสัมปทานที่เป็นบริษัทต่างประเทศ บอกถึงปัญหาของการจัดและบริหารองค์กรที่ยังไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ช่องว่างที่มีโอกาสปรับปรุงให้ดีขึ้นได้นี้ เมื่อบวกกับการเริ่มพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย และวิกฤตราคาน้ำมันสูงขึ้น 2 ครั้ง รวมทั้งการโอกาสใหม่ ๆที่จะมีขึ้นในภาคพลังงาน เมื่อเศรษฐกิจไทยยกระดับการพัฒนา การรวมองค์กร เช่น อพช. และ อกธ. ที่ทำงานต่ำกว่าศักยภาพให้เป็นองค์กรของรัฐเพียงแห่งเดียว เช่น ปตท. จึงเป็นเหตุและผลง่าย ๆที่องค์กรในลักษณะนี้จะต้องมีขึ้น

การเกิดขึ้นของ ปตท.จึงไม่ใช่เกิดขึ้นเพราะการไปยึดบริษัทน้ำมันต่างชาติ ปตท.เติบโตด้วยตนเองและผ่านบริษัทย่อย และบริษัทร่วมทุน เคียงคู่ไปกับบริษัทน้ำมันต่างชาติ และการเติบโตของเศรษฐกิจไทย และในที่สุดสามารถลดส่วนแบ่งตลาดและอำนาจทางการตลาดของบริษัทน้ำมันต่างชาติที่มีมายาวนาน ปตท.เป็นบริษัทแห่งชาติในธุรกิจน้ำมันและก๊าซฯที่มีธุรกิจครบวงจร ทั้งก่อนและหลังเข้าตลาดหลักทรัพย์ ตั้งแต่การสำรวจจัดหา ผลิตและจำหน่าย หรือธุรกิจต้นน้ำ กลางน้ำจนถึงปลายน้ำ รวมทั้งการลงทุนในธุรกิจปิโตรเคมี มีอำนาจทางการตลาด ตั้งแต่การผูกขาดโดยการควบคุมจากรัฐในธุรกิจก๊าซฯ ต้นน้ำ และการขนส่ง เป็นแกนนำในการลงทุนอุตสาหกรรมปิโตรเคมีร่วมกับภาคเอกชน มีส่วนแบ่งในตลาดค้าปลีกน้ำมันเป็นอันดับ 1 มาเป็นเวลานาน เป็นแขนขาของรัฐในการตอบสนองด้านนโยบาย ทั้งในด้านการลงทุน การกำหนดราคาพลังงาน การส่งเสริมการใช้พลังงานบางประเภทสำหรับรถยนต์ เช่น NGV รวมทั้งกิจกรรมเพื่อสังคม เช่น การปลูกป่า 1 ล้านไร่ เป็นต้น

1.3 วัตถุประสงค์การจัดตั้ง

ปตท.(จะใช้เป็นชื่อย่อทั้งก่อนและหลังเข้าตลาดหลักทรัพย์ฯ) ก็คงคล้ายกับบริษัทน้ำมันทั้งหลายในโลก เช่น Petronas ของมาเลเซีย Statoil ของนอร์เวย์ British Gas ของอังกฤษ (ปัจจุบันคือ BG Group) REPCOL ของสเปน เป็นต้น ที่เป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ตั้งขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2521 โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 5 ว่า

“ให้จัดตั้งการปิโตรเลียมขึ้น เรียกว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า ปตท. และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า PETROLEUM AUTHOITY OF THAILAND ให้ ปตท.เป็นนิติบุคคล มี

วัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับหรือสนับสนุนการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน"

2 ปีแรกของการจัดตั้ง ปตท.อยู่ภายใต้สังกัด หรือกำกับดูแลโดย รมต.กระทรวงกลาโหมและ รมต.กระทรวงอุตสาหกรรม และหลังจากนั้นเป็นต้นมาจะอยู่ภายใต้สังกัดการควบคุมองกระทรวงอุตสาหกรรม จนกระทั่ง พ.ศ. 2545 จึงโอนมาสังกัดกระทรวงพลังงาน ตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในปีนั้น

ปตท.แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน (บมจ.ปตท.) เมื่อ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และนำเข้าจดทะเบียนและซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2544

1.4 โครงสร้างการถือหุ้น

ก่อนที่ ปตท.จะแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ทุนของ ปตท.(มาตรา 9) จะประกอบไปด้วยทุนที่โอนมาจาก 1)เงินและงบประมาณทรัพย์สิน สิทธิและหนี้ต่างๆ กิจการของกรมการพลังงานทหาร และโรงกลั่นน้ำมันของกระทรวงกลาโหม 2) องค์การเชื้อเพลิง 3) องค์การก๊าซธรรมชาติ ปตท.ต้องรับโอนพนักงาน ข้าราชการและลูกจ้างจากองค์กรข้างต้น นอกจากนี้ทุนของ ปตท.ก็มาจากเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ ก่อนปตท.จะกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังถือหุ้นใน ปตท. 100% อย่างไรก็ตามทุนที่จัดสรรจากรัฐบาลในช่วงต้นมีไม่มาก การดำเนินธุรกิจในช่วง 10 ปีแรกของการจัดตั้ง ปตท.ขาดเงินทุนหมุนเวียน เนื่องจาก Credit Line ในการนำเข้าน้ำมันมีอายุสั้น แต่ต้องให้เครดิตแก่ลูกค้ายาว หรือ "ซื้อสั้นแต่ขายยาว" ได้สินเชื่อ 30 วัน แต่ต้องปล่อยให้ลูกค้า 60 วัน เป็นต้น จนกระทั่งต้องออก BA ในนิวยอร์กและลอนดอน ทำให้ได้ระยะเวลาที่ยาวขึ้นเป็น 180 วัน รวมทั้งกู้เงินจากต่างประเทศ เงินกู้มีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตของ ปตท. โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน (1)

2. ณ วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2551 โครงสร้างผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บมจ.ปตท.ประกอบไปด้วย

ลำดับ	ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น (หุ้น)	ร้อยละ
1.	กระทรวงการคลัง	1,459,885,575	51.80
2.	กองทุนรวม วายุภักษ์ หนึ่ง โดย บลจ.เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน)	217,900,000	7.73
3.	กองทุนรวม วายุภักษ์ หนึ่ง โดย บมจ.หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย	217,900,000	7.73
4.	HSBC (SINGAPORE) NOMINEES PTE LTD	59,117,288	2.10
5.	CHASE NOMINEES LIMITED 42	46,347,400	1.64
6.	บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด	44,627,201	1.58

ลำดับ	ผู้ถือหุ้น	จำนวนหุ้น (หุ้น)	ร้อยละ
7.	STATE STREET BANK AND TRUST COMPANY	42,649,005	1.51
8.	NORTRUST NOMINEES LTD.	40,729,686	1.45
9.	MELLON BANK,N.A.	29,622,665	1.05
10.	THE BANK OF NEW YORK (NOMINEES) LIMITED	26,954,391	0.96
11.	HSBC BANK PLC-CLIENTS GENERAL A/C	21,251,600	0.75
12.	สำนักงานประกันสังคม	20,755,100	0.74
13.	กองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการ	18,313,100	0.65
14.	STATE STREET BANK AND TRUST COMPANY FOR LONDON	16,189,825	0.57
15.	GOVERNMENT OF SINGAPORE INVESTMENT CORPORATION C	15,305,300	0.54
16.	INVESTORS BANK & TRUST COMPANY	15,173,425	0.54
17.	STATE STREET BANK AND TRUST COMPANY FOR AUSTRALIA	14,154,335	0.50

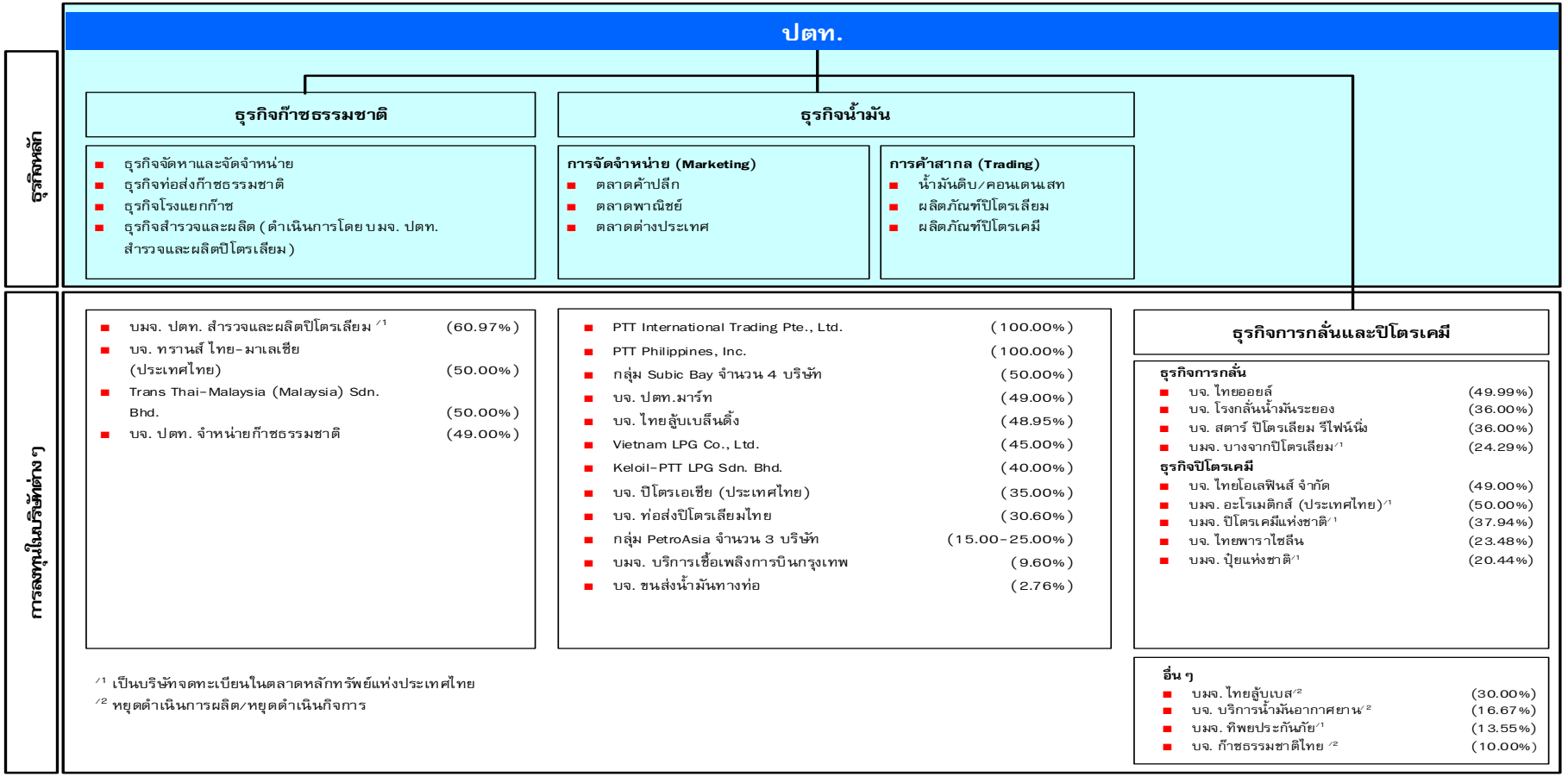
ที่มา: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

1.5 การดำเนินงานของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ปตท.เติบโตโดยเริ่มต้นจากการทำธุรกิจน้ำมันที่ปลายน้ำ ซึ่งหมายถึงการจัดหาและจำหน่ายน้ำมัน เมื่อมีการพบก๊าซธรรมชาติ จึงมีการพัฒนาการวางระบบท่อส่งก๊าซ การขนส่งทางท่อ สร้างโรงแยกก๊าซ จำหน่ายก๊าซธรรมชาติ และพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมี แต่ธุรกิจปิโตรเลียมต้นน้ำ ซึ่งหมายถึงการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนั้น มาทีหลัง เริ่มจากการจัดตั้งบริษัท ปตท.สผ. ซึ่งแม้จะเป็นบริษัทมาตั้งแต่ พ.ศ. 2528 แต่ปตท.สผ.ก็ต้องใช้เวลาพัฒนาอยู่ช่วงหนึ่งในการสะสมความรู้ พัฒนาคนไทยโดยการไปร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติหลายแห่งที่ขุดพบปิโตรเลียมในประเทศไทย วันนี้ ปตท.เป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่ทำธุรกิจครบวงจร มีขอบข่ายธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ

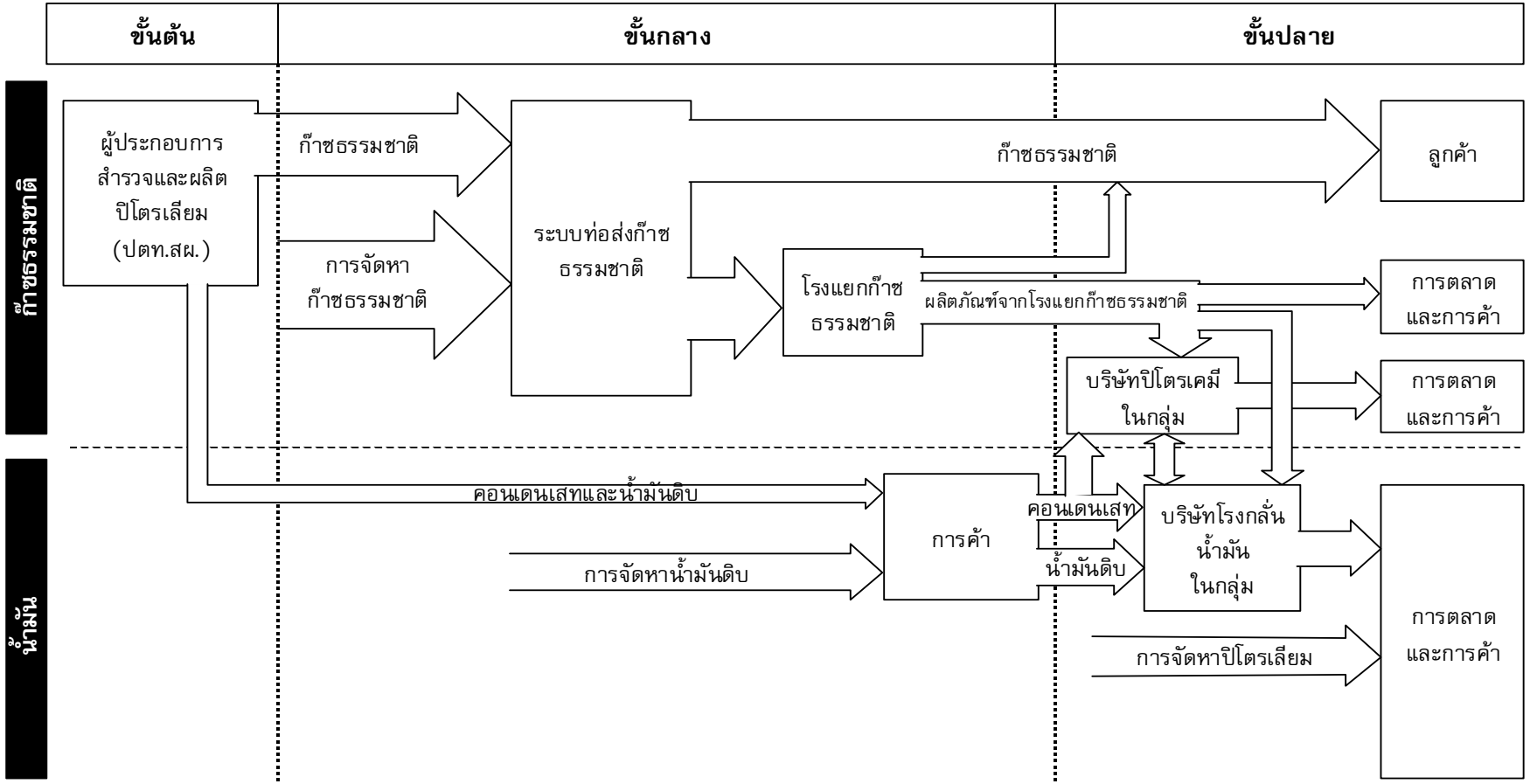
รูปที่ 5.1 โครงสร้างการดำเนินธุรกิจของ ปตท. และบริษัทในกลุ่ม

โครงสร้างการดำเนินธุรกิจของ ปตท. และบริษัทในกลุ่ม



ที่มา: แบบ56-1 ของ ปตท.ปี 2544

รูปที่ 5. 2 การประกอบธุรกิจของกลุ่ม ปตท.ตั้งแต่ธุรกิจปิโตรเลียมขั้นต้น ขั้นกลาง จนถึงขั้นปลาย



ที่มา: แบบ 56-1 ของ ปตท.ปี 2544

พิจารณาจากการขยายตัวของประเภทธุรกิจ การจัดโครงสร้างองค์กรของกลุ่ม ปตท. พร้อมไปกับการพิจารณาข้อมูลเชิงปริมาณ **(ดูแผนภูมิและข้อมูลประกอบ**) 30 ปีของการก่อตั้ง ปตท.ต้องถือเป็นความสำเร็จอย่างไม่มีข้อสงสัย ปตท.เริ่มด้วยทุนขั้นต้นที่ไม่มากแต่ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2550 บริษัทมีทุนจดทะเบียนสูงถึง 2.8 หมื่นล้านบาท โดยที่ส่วนของผู้ถือหุ้นเฉพาะของ ปตท.มีมูลค่าสูงถึง 2.3 แสนล้านบาท และถ้ารวมส่วนของผู้ถือหุ้นของบริษัทย่อยก็จะมีมูลค่ารวมเกือบ 4 แสนล้านบาท ยอดขายของกลุ่ม ปตท.เมื่อสิ้นปี 2550 มียอดรวมสูงถึงเกือบ 1.5 ล้านล้านบาท กำไรเกือบ 1 แสนล้านบาท กลุ่ม ปตท.ติดอันดับกลุ่ม 500 บริษัทของโลกตามยอดขาย และขยับอันดับเรื่อยมา

ช่วง 20 ปีแรกของการเติบโตของ ปตท.นั้น ข้อมูลเชิงปริมาณบอกว่า ปตท.มีผลการดำเนินงานน่าประทับใจมาก แต่หลังจาก ปตท.เป็นบริษัทมหาชนและเข้าตลาดหลักทรัพย์ เพียงช่วงเวลา 6 ปี การเติบโตยิ่งมีลักษณะก้าวกระโดด ปตท.เริ่มต้นธุรกิจด้วยสินทรัพย์เพียง 200 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 730 เท่าตัวในช่วง 20 ปี มาอยู่ที่ 1.54 แสนล้านบาท รายได้ขยับจาก 2 หมื่นล้านบาท ในปี 2523 มาเป็น 2.2 แสนล้านบาท หรือเพิ่ม 11 เท่าในช่วง 20 ปี มีกำไรต่อสินทรัพย์อยู่ระหว่าง 4-14% โดยนำเงินส่งรัฐในช่วงเวลาดังกล่าวประมาณ 2.9 หมื่นล้านบาท ปตท.เริ่มมีส่วนแบ่งตลาดในตลาดน้ำมันแซงหน้าบริษัทน้ำมันต่างชาติเป็นครั้งแรก พ.ศ. 2537 และเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน หนี้ระยะยาวต่อทุนค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตามเหมือนบริษัทอื่นในประเทศไทย ปตท.ก็ประสบปัญหาทางการเงินจากวิกฤตการณ์ของประเทศในปี 2540 โดยเฉพาะปัญหาของบริษัทในเครือ ต้องปรับโครงสร้างทั้งทางการเงินและทางธุรกิจครั้งใหญ่ ผลการดำเนินงานและโครงสร้างทางการเงินดีขึ้น เมื่อเศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัว

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบการเติบโตของปตท.และบริษัทย่อยก่อนและหลังการเข้าตลาด

	2543 (ก่อนเข้าตลาด)	2545	2546	2547	2548	2549	2550
ยอดขาย (ล้านบาท)	373,092	399,752.22	489,713.41	644,693.55	926,269.34	1,213,985.28	1,495,806.22
กำไรสุทธิ (ล้านบาท)	12,279.50	24,485.08	37,579.58	62,666.47	85,521.29	95,582.19	97,803.59
สินทรัพย์ (ล้านบาท)	229,853.85	299,120.61	324,330.78	487,226.23	649,806.66	753,191.87	892,351.47
ทุนหรือส่วนของผู้ถือหุ้น (ล้านบาท)	30,078.40	96,665	128,942	184,915	232,234	289,571	361,497
อัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (%)	5.34	8.35	12.63	15.44	15.04	13.60	11.89
อัตราส่วนผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้น (%)	40.82	29.34	34.91	39.93	36.91	30.11	25.92
อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (เท่า)	6.64	2.09	1.52	1.63	1.33	1.12	1.24

	2543 (ก่อนเข้าตลาด)	2545	2546	2547	2548	2549	2550
อัตราส่วนความสามารถในการชำระดอกเบี้ย (เท่า)	3.39	5.21	9.36	10.09	14.10	13.75	15.49
กำไรต่อหุ้น (บาทต่อหุ้น)	ยังไม่มีทุนเรือนหุ้น	8.76	13.43	22.40	30.57	34.02	34.58
เงินปันผลจ่าย (บาทต่อหุ้น)		2.85	4.00	6.75	9.25	10.50	11.50
ราคาหุ้น ณ 31 ธ.ค.	-	-	-	-	-	-	-

ที่มา: รายงานประจำปี

ถ้าเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของ ปตท. ก่อนเข้าตลาดฯ เช่น ปี 2543 และหลัง ปตท. เข้าตลาดเรื่อยมาจนถึงปี 2550 จะพบว่าหลัง ปตท.เข้าตลาด ปตท.มีการเจริญเติบโตแบบก้าวกระโดด กลุ่ม ปตท.เมื่อดูจากงบการเงินรวม มีหนี้สินต่อทุนที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด จาก 6.64 ในปี 2543 มาอยู่ที่ 1.24 ในปี 2550 เพียงช่วงเวลา 8 ปี (2543-2550) ยอดขายเพิ่มขึ้น 4 เท่าตัว กำไรสุทธิเพิ่มขึ้นเกือบ 8 เท่าตัว สินทรัพย์เพิ่มขึ้น 3.89 เท่า กำไรต่อหุ้นเพิ่มขึ้นจาก 8.76 บาท ในปี 2545 มาเป็น 34.5 บาทในปี 2550 จึงไม่น่าแปลกใจที่ราคาหุ้นเพิ่มขึ้นจากราคาจองที่ 35 บาท และได้เคยขึ้นมาสูงกว่า 300 บาทในปี 2550 แม้ว่าหุ้นจะเคยต่ำกว่าราคาจองอยู่พักหนึ่งก็ตามหลังเข้าตลาดในช่วงแรก บริษัทลูกของ ปตท.เช่น ปตท.สผ.(และบริษัทย่อย) ซึ่งเป็นบริษัทลูกของ ปตท.ก็มีผลการดำเนินงานที่ดีมากตั้งแต่เข้าตลาดฯมาเป็นเวลาสิบกว่าปี ณ สิ้นปี 2550 ปตท.สผ.มีโครงการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมรวม 39 โครงการ ในจำนวนนี้เป็นโครงการในต่างประเทศ 22 โครงการ และเป็นโครงการที่มีการผลิต 12 โครงการ โดยที่ ปตท.สผ.ดำเนินการเองอยู่ 5 โครงการ 5 ปีที่ผ่านมา ปตท.สผ.ลงทุนไปประมาณ 7 หมื่นล้านบาท ผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ของ ปตท.สผ.เป็นก๊าซธรรมชาติ ที่ผ่านมา ปตท.สผ.ขายก๊าซธรรมชาติเกือบทั้งหมดให้ ปตท.ตามสัญญาระยะยาว 25-30 ปี และเป็นตลาดภายในประเทศ 85% ของกำไรสุทธิของ ปตท.สผ. มาจากรายได้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ส่วนรายได้จากงานท่อขนส่งก๊าซยังมีเพียงร้อยละ 15.5 ในปี 2550 กำไรสุทธิรวมต่อยอดขายของ ปตท.สผ.สูงถึงร้อยละ 31.3

ปตท.สผ.เริ่มมีทุนจดทะเบียนเพียงแค่ 4 แสนบาทเมื่อเริ่มก่อตั้งบริษัทในปี 2528 เพียงแค่เวลา 20 ปีเศษๆ ปตท.สผ.มีทุนเรือนหุ้นสูงถึง 1 แสนล้านบาทในปี 2550 ปฏิเสธไม่ได้ว่า ผลการดำเนินงานของ ปตท.สผ.และการเติบโตทางการเงินอยู่ในขั้นดีมาก

มีข้อสังเกตที่ควรวิเคราะห์เช่นกันว่า ปตท.มีการเติบโตที่ดูดีทางด้านสินทรัพย์และทางบัญชีก็จริง แต่การลงบัญชี เช่น กำไรนั้น เป็นการลงบัญชีระบบพึงรับพึงจ่าย ไม่ใช่ตามกระแสเงินสด เพราะฉะนั้น กระแสเงินสดของ ปตท.ในหลายกรณีหลายโอกาส อาจไม่ได้ดีกว่าตัวเลขกำไรทางบัญชี เนื่องจาก ปตท. ต้องสนองนโยบายรัฐบาลในหลายเรื่อง เช่น ออกเงินไปก่อนในการนำเข้าก๊าซ LPG รวมทั้งเรื่องอื่นๆด้วย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ณ สิ้นปี 2550 โครงสร้างทางการเงินของ ปตท.นับว่าแข็งแรงมาก กลุ่ม ปตท.มีส่วน

หนี้สินสุทธิต่อส่วนของผู้ถือหุ้นเพียง 0.4 ต่อ 1 หนี้สินสุทธิต่อ EBITDA อยู่ที่ระดับ 1 เท่า ซึ่งต่ำกว่านโยบายที่ ปตท.กำหนดไว้ให้ต่ำกว่า 2 นอกจากนี้ความสามารถในการชำระดอกเบี้ยก็สูงถึง 15.5 เท่า

สาเหตุของความเจริญเติบโตในลักษณะที่ก้าวกระโดดในช่วงเวลาดังกล่าวมีที่มาจากปัจจัยหลักๆ เป็นเพราะว่าเศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ฟื้นตัวหลังจากวิกฤต แม้ว่าอัตราความเจริญเติบโตจะต่ำกว่าในอดีต แต่ความต้องการใช้พลังงานโดยเฉพาะในส่วนที่ ปตท.มีความได้เปรียบ มีความต้องการสูง โดยเฉพาะธุรกิจต้นน้ำ ตั้งแต่การสำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติ ธุรกิจปิโตรเคมี ที่ ปตท.เป็นผู้นำตลาด เช่น ปตท.เป็นผู้นำในธุรกิจก๊าซ ตั้งแต่ต้นน้ำไปจนถึงการขนส่ง และเป็นผู้นำตลาดก๊าซหุงต้ม หรือก๊าซ LPG มีคลังก๊าซกระจายไปทั่วประเทศ กว่าร้อยละ 80 ของการลงทุนรวมของ ปตท.ในรอบเกือบสิบปี จะเป็นการลงทุนในธุรกิจการวางท่อเพื่อขนส่งก๊าซธรรมชาติ ซึ่งมีการลงทุนระดับแสนล้าน และการลงทุนของ ปตท.สผ.ในการสำรวจปิโตรเลียมที่มีจำนวนมากเช่นกันนั้น เริ่มจะให้ผลตอบแทนสม่ำเสมอเรื่อยมาที่ชัดขึ้นหลัง ปตท.เข้าตลาดฯ ความสำเร็จอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญมาจากโครงสร้างทางการเงินที่ดีขึ้นทั้งของบริษัทย่อยและของ ปตท.หลังการเข้าตลาดฯ เกิดจากการปรับโครงสร้างทางการเงินและผลการดำเนินงาน และที่สำคัญไม่น้อยเช่นกันเป็นเพราะว่า วัฏจักรของธุรกิจพลังงานเกือบทุกส่วนอยู่ในช่วงขาขึ้น ราคาปิโตรเคมี ราคาปิโตรเลียมทั้งต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ หรือแม้กระทั่งธุรกิจโรงกลั่น ซึ่งบางช่วงไม่มีกำไรมาก ก็ยังมีผลการดำเนินงานที่ใช้ได้ โดยที่ ปตท.มีการลงทุนในหุ้นของโรงกลั่น 4 ใน 7 แห่ง ประมาณร้อยละ 35 ซึ่งใกล้เคียงกับสัดส่วนของตลาดน้ำมันของ ปตท.

ถ้าเราพิจารณารายได้จากการขายและการให้บริการในงบการเงินรวมและงบเดี่ยวของ ปตท.ในปี 2550 จะเห็นว่า บริษัทลูกทำธุรกรรมซื้อขายกับคนอื่นค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะทำกับ ปตท.และหัวใจสำคัญอยู่ที่ ปตท.สผ.ซึ่งขายก๊าซธรรมชาติให้ ปตท.เกือบ 100% ด้วยเหตุนี้ยอดขายของกลุ่ม ปตท.กับ ปตท.โดดๆจึงแทบไม่ต่างกัน ปตท.ทำธุรกรรมซื้อขายกับบริษัทลูกจำนวนมาก ปตท.รับผลตอบแทนเป็นเงินปันผล ซึ่งจะทำให้ ปตท.มีกำไรเพิ่มจากการดำเนินงานของ ปตท.เอง ในปี 2550 ส่วนแบ่งกำไรจากเงินลงทุนตามวิธีส่วนได้ส่วนเสียรวมส่วนแบ่งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนเล็กน้อยนี้ มีมูลค่าประมาณ 3.1 หมื่นล้านบาท กำไรจากการดำเนินงานของ ปตท.เองจะอยู่ประมาณ 3 หมื่นล้านเศษๆ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ส่วนที่เป็นกำไรจากการดำเนินงานของ ปตท.(ที่ไม่รวมเงินปันผล) ที่มาจากธุรกิจก๊าซและธุรกิจน้ำมัน น่าจะอยู่ที่ประมาณ 35-45% ของกำไรสุทธิทั้งหมดของกลุ่ม ปตท. ซึ่งมีประมาณ 9.7 หมื่นล้านบาทในปี 2550

ตารางที่ 5.2 ผลการดำเนินงานของกลุ่ม ปตท.แยกตามธุรกิจ

	น้ำมัน		ก๊าซธรรมชาติ		สำรวจและผลิตปิโตรเลียม		ปิโตรเคมี		รวม
พ.ศ. 2545	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท
ขายสุทธิ	268,577.52	67.19	138,108.48	34.55	26,808.78	6.71	13,242.26	3.31	399,752.23
กำไรขั้นต้น	10,529.16	19.25	22,986.09	42.02	19,748.97	36.1	1,415.20	2.59	54,699.08
EBIT	4,517.75	10.59	20,167.72	47.29	17,591.16	41.25	1,047.13	2.46	42,643.74
สินทรัพย์รวม	58,670.92	19.78	111,866.23	37.72	81,745.13	27.56	18,431.45	6.21	296,592.27
EBIT/ สินทรัพย์รวม		7.70		18.03		21.52		5.68	

พ.ศ. 2547	น้ำมัน		ก๊าซธรรมชาติ		สำรวจและผลิตปิโตรเลียม		ปิโตรเคมี		รวม
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท
ขายสุทธิ	469,113.12	72.77	174,980.72	27.14	42,126.78	6.53	1,597.06	0.25	644,673.05
กำไรขั้นต้น	10,880.83	13.8	36,297.39	46.04	30,607.53	38.82	148.9	0.19	78,846.22
EBIT	3,630.38	5.59	32,876.32	50.58	28,006.44	43.09	12.9	0.02	64,992.45
รวมสินทรัพย์ตามส่วนงาน	77,795.42	16.02	139,375.35	28.7	111,922.24	23.05	5,065.86	1.04	485,570.58
EBIT/ สินทรัพย์รวม		4.67		23.59		25.02		0.25	

พ.ศ. 2549	น้ำมัน		ก๊าซธรรมชาติ		สำรวจและผลิตปิโตรเลียม		ปิโตรเคมี		รวม
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท
ขายสุทธิ	995,442.52	82	244,683.93	20.16	76,389.10	6.29	76,676.07	6.32	1,213,985.28
กำไรขั้นต้น	12,860.66	9.07	43,958.71	31.01	55,308.48	39.01	24,177.77	17.05	141,769.55
EBIT	2,949.21	2.54	39,234.77	33.85	48,414.69	41.77	21,642.46	18.67	115,919.82
รวมสินทรัพย์ตามส่วนงาน	133,355.65	17.78	219,848.42	29.3	157,813.41	21.04	124,214.85	16.56	750,201.70
EBIT/ สินทรัพย์รวม		2.21		17.85		30.68		17.42	

พ.ศ. 2550	น้ำมัน		ก๊าซธรรมชาติ		สำรวจและผลิตปิโตรเลียม		ปิโตรเคมี		รวม
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท
ขายสุทธิ	1,209,069.58	80.83	267,408.44	17.88	81,529.71	5.45	70,749.42	4.73	1,495,806.22
กำไรขั้นต้น	14,815.21	10.22	53,708.24	37.03	57,630.39	39.74	19,201.57	13.24	145,027.44
EBIT	6,055.36	5.09	49,549.75	41.68	50,879.11	42.79	16,979.28	14.28	118,895.53
รวมสินทรัพย์ตามส่วนงาน	214,814.62	24.1	250,704.63	28.13	190,039.64	21.13	11,727.13	1.32	891,282.48
EBIT/ สินทรัพย์รวม		2.82		19.76		26.77		144.79	

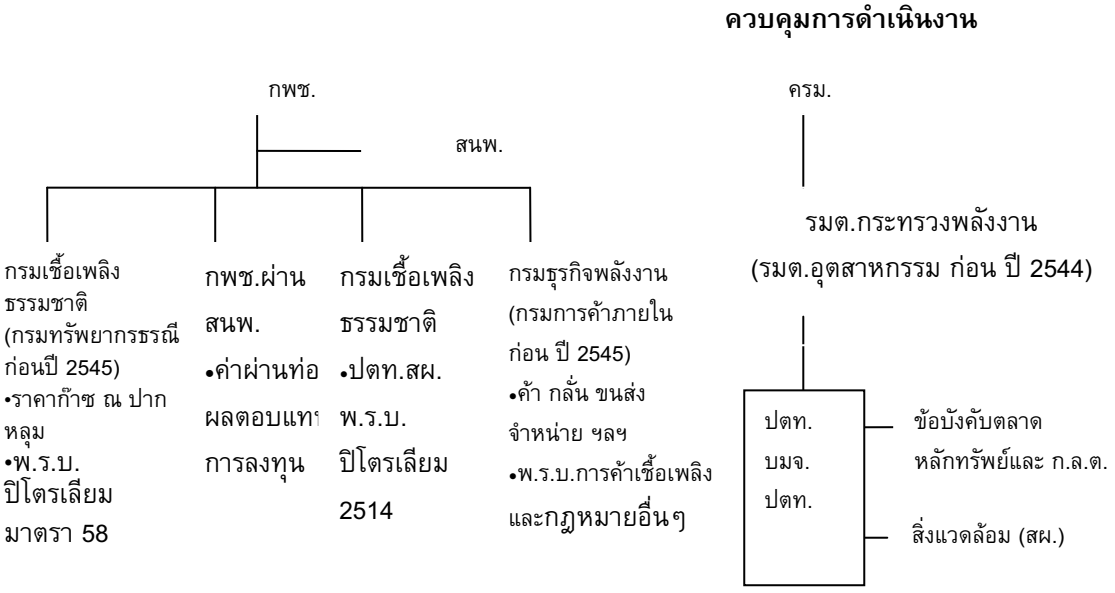
ที่มา: คำนวณจากหมายเหตุประกอบงบการเงินของ ปตท.

ถ้าดูจากลักษณะและผลของการประกอบธุรกิจของ ปตท. ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมที่ครบวงจรในปี 2550 แม้ ปตท.จะมีส่วนแบ่งตลาดสูงในธุรกิจน้ำมัน แต่อัตราส่วนกำไรต่อยอดขายหรือการลงทุนจะต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มธุรกิจอื่นๆ (ดูตารางประกอบ) เห็นได้ชัดว่าในยอดขายของธุรกิจทั้งหมดในปี 2550 ธุรกิจน้ำมันมีส่วนแบ่งของยอดขายถึงร้อยละ 80 แต่มีสัดส่วนกำไรในกลุ่มธุรกิจทั้งหมดก่อนหักดอกเบี้ยและภาษีหรือ EBIT เพียงแค่ 5% ขณะที่ธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมผ่านกลุ่ม ปตท.สผ. อาจจะมีส่วนแบ่งยอดขายเพียงร้อยละ 5 แต่กลับมีสัดส่วนใน EBIT ของกลุ่ม ปตท.ถึงร้อยละ 42 เช่นเดียวกับธุรกิจก๊าซฯอาจจะมีสัดส่วนในยอดขายเพียงร้อยละ 17.8 แต่มี EBIT ของกลุ่มสูงถึงร้อยละ 41.6 เป็นต้น ข้อมูลงบการเงินรวมของ ปตท.ชี้ให้เห็นเช่นกันว่า EBIT ต่อสินทรัพย์ตามส่วนงานของแต่ละกลุ่มนั้น ปรากฏว่า ในช่วง 6 ปี คือปี 2545-2550 EBIT ต่อสินทรัพย์ตามส่วนงานของกลุ่มน้ำมันนั้นต่ำที่สุด คือประมาณร้อยละ 2-7 ดีที่สุดคือกลุ่มก๊าซธรรมชาติซึ่งมี EBIT ต่อสินทรัพย์ อยู่ในช่วงประมาณ 18-23 % ต่อปี ส่วนกลุ่มสำรวจและผลิตนั้นดีที่สุด มีตัวเลขอยู่ที่ 21-30% ต่อปี ธุรกิจที่ทำให้ปตท.มีกำไรสูงเป็นธุรกิจน้ำมันต้นน้ำ ส่วนธุรกิจปิโตรเคมีค่อนข้างจะมีความแปรปรวนสูง

2. การอภิบาลหรือการกำกับดูแล ปตท.: กลไกภายนอก (External Governance Mechanism) และกลไกภายใน (Internal Governance Mechanism)

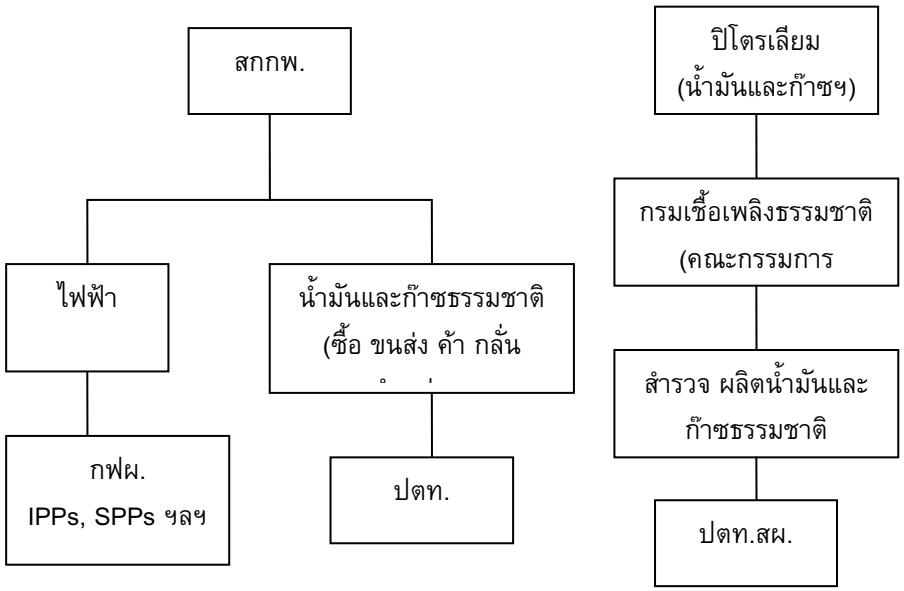
2.1 องค์กรการกำกับดูแล: กลไกภายนอก (ดูแผนภูมิประกอบ)

รูปที่ 5. 3 กำกับดูแลองค์กรกำกับดูแลธุรกิจก๊าซธรรมชาติและน้ำมันของ ปตท. แลปตท.สผ : ก่อนมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน



หมายเหตุ กพช.คือ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
สนพ.คือ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
สผ. คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

รูปที่ 5. 4 การกำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ปี 2551



หมายเหตุ สกกพ.คือ หมายเหตุ สกกพ. คือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการ

ในโครงสร้างใหม่กิจการไฟฟ้าจะอยู่ภายใต้กำกับการดูแลของ สกกพ. ซึ่งมีคณะกรรมการ กกพ. ที่ได้รับการสรรหาทำหน้าที่ดังกล่าว กิจการปิโตรเลียมในส่วนด้านการสำรวจและการผลิตยังอยู่ภายใต้การบริหารและการกำกับการดูแล โดยคณะกรรมการปิโตรเลียมเหมือนเดิม

2.2.1 กฎ ระเบียบในการกำกับดูแลทั่วไป

ก่อนที่ ปตท.จะแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนเมื่อปลายปี 2544 และเข้าตลาดหลักทรัพย์ เป็นเวลาถึง 23 ปีที่ ปตท.ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลถูกกำกับภายใต้กฎหมายหลายฉบับที่กำหนดวัตถุประสงค์และให้อำนาจสิทธิแก่ ปตท.อาจจะเรียกได้ว่าเป็นอำนาจมหาชนในการมีสิทธิเหนือผู้อื่นในด้านการใช้ทรัพย์สิน หรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือทรัพย์สินเพื่อให้ ปตท.สามารถทำธุรกิจที่มีผลกระทบทางด้านบวกต่อสังคมในวงกว้าง เช่น ภายใต้เงื่อนไขที่ ปตท.จะต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธ์ในทรัพย์สินประเภทต่างๆ ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ให้อำนาจ ปตท.ในการกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ **โดยรัฐมนตรีต้องเห็นชอบและเป็นผู้ประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขต (มาตรา 30)**เป็นต้น นอกจากนี้ ในการทำธุรกิจที่จำเป็น ปตท.ก็มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 38) หรือการรอนสิทธิ์ โดยการทำประกาศเขตระบบท่อส่งก๊าซ ตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 และ พ.ร.บ.ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

ปตท. ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ปตท.ไม่เหมือนบริษัทเอกชนอื่น **คือไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของ พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า** ในการทำธุรกิจของ ปตท. ปตท.ถูกควบคุมผ่านองค์กรต่างโดยกฎหมายหลักๆหลายฉบับ ในธุรกิจต้นน้ำซึ่งได้แก่การสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ปตท.ทำผ่าน ปตท.สผ. เพราะ พ.ร.บ.ปิโตรเลียมระบุว่าผู้รับสัมปทานจะต้องเป็นนิติบุคคลที่เป็นบริษัท (มาตรา 24) โดยที่ในขณะนั้น ปตท.ไม่มีคุณสมบัตินี้ ก่อนปี 2545 กรมทรัพยากรธรณี สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นองค์กรบริหารและจัดการด้านการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยมีรัฐมนตรี กระทรวงอุตสาหกรรม (ในปี 2545 เปลี่ยนเป็นรัฐมนตรีกระทรวงพลังงาน) เป็นผู้มีอำนาจในการให้สัมปทานตามคำแนะนำของคณะกรรมการปิโตรเลียม เพราะตามกฎหมาย ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดจะสำรวจหรือผลิตต้องได้รับสัมปทานจากรัฐ ระบบของไทยเป็นระบบการให้สัมปทานเหมือนของนอร์เวย์ ไม่ใช่ Production Sharing Agreement (PSA) คณะกรรมการปิโตรเลียมมีอำนาจหน้าที่ในการตกลงราคาก๊าซธรรมชาติกับผู้รับสัมปทานที่สำรวจพบ ที่เป็นราคาที่ตกลงกัน (มาตรา 58 ของ พ.ร.บ.ปิโตรเลียม) ผ่านการทำงานของอนุกรรมการกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติ ณ ปากหลุม

เนื่องจาก ปตท.เกือบจะเป็นผู้ผลิตรายเดียวในธุรกิจก๊าซธรรมชาติ ในธุรกิจต้นน้ำและกลางน้ำ ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดหา คือซื้อจากผู้ผลิต และก็เป็นผู้ประกอบการรายเดียวในการให้บริการ**ระบบท่อส่งก๊าซ ซึ่งหมายถึงระบบท่อที่รับส่งก๊าซจากแหล่งผลิตก๊าซ หรือจุดจ่ายก๊าซ ไปจนถึงระบบจำหน่ายก๊าซ** คือรวมท่อส่งหลัก (Transmission Pipeline) และท่อจำหน่าย (Distribution Pipeline) ปตท.จึงเหมือนเป็นผู้ผูกขาดที่ถูกควบคุมทางด้านราคาและผลตอบแทนหรือเป็น regulated monopolist โดยเฉพาะในราคาก๊าซธรรมชาติที่ ปตท.ขายให้กับผู้ผลิตไฟฟ้า ซึ่งเป็นลูกค้าใหญ่ของ ปตท. ขณะที่ลูกค้าประเภทอื่นๆ เช่น โรงแยกก๊าซเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและเพื่อผลิตเป็นก๊าซหุงต้ม หรือเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม ก็จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดที่ต่างกันเช่นกัน **โครงสร้างราคาก๊าซธรรมชาติ**จะมาจาก 2 องค์ประกอบคือ **1.ราคาเนื้อก๊าซ** และ **2.อัตราค่าบริการส่งก๊าซทางท่อ** ราคาเนื้อก๊าซ คือ ผลรวมของราคาเฉลี่ยเนื้อก๊าซที่ ปตท.ซื้อมาบวกค่าตอบแทนที่ให้ ปตท.คิดจากการช่วยจัดหาและจำหน่าย ในส่วนนี้ผลตอบแทนในการจัดหาและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติที่ขายให้กับ กฟผ.และผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (IPP) ปตท.จะได้รับผลตอบแทนประมาณร้อยละ 1.75 ส่วนสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก จะได้ผลตอบแทนในอัตราร้อยละ 9.33 **ของราคาเฉลี่ยของเนื้อก๊าซธรรมชาติ**ที่ ปตท.รับซื้อจากผู้ขาย หรือถ้าราคาเฉลี่ยที่ ปตท.ซื้อมาคือ 100 บาท ราคาเนื้อก๊าซที่จะคิดกับ กฟผ.และ IPP ก็จะเป็น 101.75 บาท เป็นต้น

ส่วนอัตราผลตอบแทนต่อการให้บริการใน**ระบบท่อส่งก๊าซ**นั้น กำหนดให้ ปตท.ได้ผลตอบแทนประมาณร้อยละ 18 ของการลงทุนในส่วนของผู้ถือหุ้น (Internal Rate of Return on Equity หรือ IRROE) ซึ่งเป็นค่าบริการที่คิดจากส่วนของต้นทุนคงที่ (Demand Charge) ตั้งแต่ 30 มิ.ย. 2544 เป็นต้นมาและยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง กลุ่มผู้ผลิตไฟฟ้าจะจ่าย**อัตราค่าผ่านท่อ**ให้แก่ ปตท. 19.4029 บาทต่อล้านบีทียู ในส่วนของ Demand Charge ซึ่งในปัจจุบันอัตรานี้ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ในทุกๆ ปีก็จะมี**ต้นทุนผันแปร**ต่างๆเรียกว่า Commodity Charge ที่เปลี่ยนไปตามดัชนีที่มีการกำหนดไว้

รวมทั้งที่อาจจะเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และการบำรุงรักษา ปตท.สามารถคิดเพิ่มได้ในส่วนต้นทุนผันแปรที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ในปี 2544 อัตรานี้กำหนดไว้ที่ 0.2698 บาทต่อล้านบีทียู ตามหนังสือชี้ชวนของปตท.ราคาก๊าซหรือผลตอบแทนการลงทุนในระบบท่อก๊าซ ถูกควบคุมหรือกำหนดโดยประกาศของ กพช.ในปี 2544 ผ่านการบริหารโดย สพช. (คือ สนพ.ในเวลาต่อมา)

ธุรกิจของ ปตท.ในส่วนของการจัดหา การค้า ทั้งการนำเข้าและส่งออก (ส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการสำรวจและผลิตซึ่งควบคุมโดย พ.ร.บ.ปิโตรเลียม) และการจำหน่ายน้ำมันจะถูกควบคุมเพื่อความปลอดภัยของสารธารณะชนและความมั่นคงทางพลังงาน ในกฎหมายสมัยใหม่ใน พ.ร.บ.หลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.การค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2543 พ.ร.บ.ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542 พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. แก้ไขและป้องกันภาวการณ์ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เป็นต้นในส่วนนี้**กรมธุรกิจพลังงาน** จะเป็นผู้ควบคุมดูแล

ก่อน ปตท.จะเข้าตลาดฯในปี 2544 ตาม พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม กำกับควบคุม ปตท.ด้านนโยบายเรื่องสำคัญๆ เช่น การลงทุนวงเงินเกิน 50 ล้านบาท จะต้องเสนอขออนุมัติ ครม. ผ่าน รมต.อุตสาหกรรม มีข้อสังเกตว่า **หลายเรื่องที่ต้องขออนุมัติ ครม.เป็นเรื่องเล็กน้อยเกินไป เมื่อเวลาผ่านไปทำให้องค์กรไม่มีความคล่องตัวในการทำธุรกิจ** เช่น การกู้เงินคราวละ 20 ล้านบาท การขายอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกิน 1 ล้านบาท การจำหน่ายจากบัญชีให้เป็นสูญ ในทรัพย์ที่มีมูลค่าเกิน 1 ล้านบาท เป็นต้น ก่อนปตท.จะเป็นบริษัทมหาชน ปตท.ก็เป็นนิติบุคคลประเภทองค์การของรัฐที่ไม่มีทุนเรือนหุ้นเหมือนของบริษัท รัฐบาลเป็นเจ้าของ มีทุนประเดิมและทุนเพิ่มเติมจากงบประมาณหรือแหล่งอื่นๆ ปตท.ก็ถูกควบคุมเหมือนรัฐวิสาหกิจอื่นโดยทั่วไป แต่เมื่อมีการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ ปตท.จัดอยู่ในประเภทรัฐวิสาหกิจชั้นดี ก็จะถูกควบคุม เช่น ในเรื่องเงินเดือนพนักงาน หรือผลตอบแทนคณะกรรมการ ต่างไปจากรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในประเภทอื่น เป็นต้น รวมทั้งเรื่องอื่นๆ

ตารางที่ 5.3 รายชื่อรัฐมนตรีที่กำกับกิจการของ ปตท.

คณะรัฐบาล	นายกรัฐมนตรี	รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)	วันที่รับตำแหน่ง
คณะที่ 42	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	พลตรีชาติชาย ชุณหะวัน	12 มี.ค. 2523
คณะที่ 43	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	นายอบ วสุรัตน์	7 พ.ค. 2526
		นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา	19 ก.ย. 2528
คณะที่ 44	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	นายประมวล สภาวสุ	11 ส.ค. 2529
คณะที่ 45	พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ	นายบรรหาร ศิลปะอาชา	9 ส.ค. 2531
		พล.ต.อ.ประมาณ อดิเรกสาร	9 ม.ค.2533
คณะที่ 46	พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ	นายประมวล สภาวสุ	14 ธ.ค. 2533

คณะรัฐบาล	นายกรัฐมนตรี	รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและ กระทรวงพลังงาน)	วันที่รับตำแหน่ง
คณะที่ 47	นายอานันท์ ปันยารชุน	นายสิปนนท์ เกตุทัต	6 มี.ค. 2535
คณะที่ 48	พลเอก สุจินดา คราประยูร	นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์	17 เม.ย. 2535
คณะที่ 49	นายอานันท์ ปันยารชุน	นายสิปนนท์ เกตุทัต	18 มิ.ย. 2535
คณะที่ 50	นายชวน หลีกภัย	พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์	29 ก.ย. 2535
		นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี	17 ธ.ค. 2537
คณะที่ 51	นายบรรหาร ศิลปอาชา	นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์	18 ก.ค. 2538
		นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	27 ก.ย. 2539
คณะที่ 52	พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ	นายกร ทัพพะรังสี	29 พ.ย. 2539
คณะที่ 53	นายชวน หลีกภัย	นายสมศักดิ์ เทพสุทิน	14 พ.ย. 2540
		นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ	5 ต.ค. 2541
คณะที่ 54	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ	17 ก.พ. 2544
		นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา **(รมต.พลังงาน เริ่มควบคุมดูแล)**	3 ต.ค. 2545
		นายพรหมินทร์ เลิศสุรีย์เดช	8 ก.พ. 2546
คณะที่ 55	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	นายวิเศษ จูภิบาล	11 มี.ค. 2548
		นายสุรนันท์ เวชชาชีวะ (รักษาราชการแทน รมต.พลังงาน)	4 ส.ค.2548
คณะที่ 56	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์	8 ต.ค. 2549
คณะที่ 57	นายสมัคร สุนทรเวช	พล.ท.หญิง พูนภิรมย์ ลิปตพัลลภ	6 ก.พ. 2551

ตามกฎหมายบริษัทมหาชนของไทย การอภิบาล บมจ.ปตท.มีจุดศูนย์กลางอยู่ที่ผู้ถือหุ้นผ่านที่ประชุมผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของบริษัท มีสิทธิ์ออกเสียงตามจำนวนหุ้นที่ตนถือครองอยู่ โดยที่ผู้ถือหุ้นเลือกกรรมการ บมจ.ปตท.และมอบอำนาจให้ทำหน้าที่แทนผู้ถือหุ้นในเรื่องต่างๆ บางเรื่องให้ทำหน้าที่ผ่านกรรมการ แต่ต้องมาขออนุมัติผู้ถือหุ้น เป็นต้น เมื่อ ปตท.แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนในปี 2544 **กระทรวงการคลัง**ก็ยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เกินร้อยละ 50 ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ และก็ยังมีสถานะภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามวิธีการงบประมาณ กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ ตามกฎหมายย่อมมีอำนาจตามที่ระบุไว้ในกฎหมายมหาชน ซึ่งจะเป็นการใช้อำนาจนี้ผ่านคณะกรรมการและโดยการอนุมัติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ ปตท.ก็ถูกควบคุมเพิ่มเติมโดยองค์กรของตลาดหลักทรัพย์ เช่น **ตลาดหลักทรัพย์ และ ก.ล.ต.** โดยเฉพาะเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ลงทุน ธุรกรรมที่มีการเกี่ยวโยงกันระหว่างบริษัทแม่กับบริษัทลูก การครอบงำกิจการ เป็นต้น

เจ้ากระทรวงที่ควบคุม ปตท.ด้านนโยบายของ ปตท.ก็เปลี่ยนมาเป็น**รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน** ตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในปี 2545 ในส่วนของผู้ตรวจสอบบัญชีนั้น สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง.ก็ยังเป็นผู้สอบบัญชีอนุญาตของ ปตท.เหมือนเดิม อย่างไรก็ตาม บมจ.ปตท.ก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะมีกระทรวงการคลังถือหุ้นเกินร้อยละ 50 และอยู่ภายใต้กฎหมายบางอย่าง เช่น พ.ร.บ.คุณสมบัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งห้ามไม่ให้คณะกรรมการของ บมจ.ปตท.เป็นข้าราชการการเมือง และก็กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องอื่นๆ เป็นต้น แต่มีข้อเท็จจริงที่ควรบันทึกไว้ว่า เมื่อปตท.แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน และจดทะเบียนเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ครม.ได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2544 ให้ ปตท.รวมทั้งบริษัทลูก**ไม่ต้องอยู่ในเงื่อนไขหรือระเบียบข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจ** ที่ไม่ใช่กฎหมายในลักษณะของ พ.ร.บ. เช่น หลักเกณฑ์ตามมติ ครม. ข้อบังคับตามประกาศของกระทรวง เป็นต้น เช่น การขายหุ้นของบริษัทออกไป การกำหนดผลตอบแทนคณะกรรมการ เป็นต้น ในส่วนนี้ ปตท.สผ.ซึ่งเข้าตลาดฯก่อน ปตท.ก็เคยได้สิทธินี้มาก่อนเช่นกัน นอกจากนี้ พ.ร.บ.ตลาดหลักทรัพย์และกำกับหลักทรัพย์ฉบับใหม่ (พ.ศ. 2551) ก็ยังวางข้อกำหนดเรื่องของการกำกับดูแลกิจการ หรือ Governance เปลี่ยนแปลงจากอดีตในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งครอบคลุมถึง บมจ.ปตท.ด้วยเช่นกัน

2.2 การกำกับดูแลผ่านคณะกรรมการ ปตท.: กลไกภายใน (Internal Governance Mechanism)

2.2.1 โครงสร้างและที่มาของคณะกรรมการ

ก่อนเป็น บมจ.ปตท.**รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม**มีอำนาจหน้าที่กำกับกิจการของ ปตท. มีอำนาจกำหนดนโยบาย ซึ่งหมายถึง**มีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลและมติของคณะรัฐมนตรี** (มาตรา 50) เป็นผู้เสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นๆ จำนวนกรรมการจะต้องมีไม่เกิน 15 คน โดยที่ 6 คนจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการ และผู้แทนของกระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แห่งละ 1 คน และผู้ว่าการปิโตรเลียม อีก 9 คนจะเป็นกรรมการอื่นๆ (มาตรา 12) ข้อห้ามที่สำคัญของคณะกรรมการคือต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง และต้องไม่มีส่วนได้เสียในกิจการที่ทำกับ ปตท.ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ประธานและกรรมการมีวาระ 3 ปี แต่ผู้ว่าการมีวาระ 4 ปี ผู้ออกแบบคุณสมบัติของกรรมการคงต้องการเห็นคณะกรรมการประกอบไปด้วยคนที่มีความรู้ความสามารถในหลายๆด้าน โดยที่กฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่า ประธานหรือกรรมการ**ต้อง**มีความรู้ ความสามารถจัดเจนเกี่ยวกับธุรกิจปิโตรเลียม วิทยาศาสตร์ การบริหารธุรกิจ การบริหารรัฐกิจ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การบัญชี การตลาด การเงิน การคลังหรือกฎหมาย (มาตรา 14) **พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฉบับแรก พ.ศ. 2521 ไม่ต้องการให้นักการเมืองสามารถเปลี่ยนกรรมการง่าย ๆ จึงมีการระบุไว้ชัดเจนว่า** การให้

กรรมการออกโดยคณะรัฐมนตรี จะต้องเป็นเพราะกรรมการผู้นั้น มีความประพฤติเสียหายร้ายแรง โดยเขียนไว้ในมาตรา 16 ข้อ 3 ว่า ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่ง ครม.แต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ "คณะรัฐมนตรีให้ออก **เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย**" แต่ต่อมาข้อความหลังถูกตัดออกให้เหลือเพียงว่า กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ "คณะรัฐมนตรีให้ออก" ใน พ.ร.บ.ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 สมัยคุณสนั่น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นี่คือตัวอย่างที่นักการเมืองอึดอัดใจ ถ้ารู้สึกว่ายุ่งยาก ในการใช้อำนาจรัฐมนตรีที่จะแต่งบอร์ดที่เป็นคนของตัวเอง เมื่อ ปตท.มีสถานะภาพเป็นบริษัทมหาชน ในหลักการก็คือ ปตท.ยึดกฎเกณฑ์ของกฎหมายบริษัทมหาชนเป็นตัวตั้ง ผนวกกับข้อบังคับของตลาดหลักทรัพย์ในเรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดี เช่น จำนวนกรรมการที่เป็นกรรมการอิสระ ใน**การกำหนดเป็นข้อบังคับของบริษัทในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ** (ข้อ 32 หมวด 4) ซึ่งระบุว่า "ให้บริษัทมีกรรมการคณะหนึ่งเพื่อดำเนินกิจการของบริษัท มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน เลือกตั้งโดยที่ประชุมผู้ถือหุ้น โดยมีกรรมการที่เป็นกรรมการอิสระไม่น้อยกว่าสามคน"

ก่อนเป็น บมจ.ปตท. นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กรรมการมีในเรื่องนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของ ปตท.แล้ว มีข้อสังเกตว่า กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดราคาขายปิโตรเลียม และอัตราค่าบริการไว้ด้วย (มาตรา 17) ในด้านการเงิน ปตท.มีอิสระเพียงไรแค่ไหน? ในฐานะที่เป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ 100% เป็นเจ้าของโดยรัฐ รัฐบาลมีภาระจะต้องจ่ายเงินให้แก่ ปตท.ถ้ารายจ่ายในแต่ละปีไม่พอกับรายได้ หรือขาดทุนจากการดำเนินงาน แต่ถ้า ปตท.มีกำไร กฎหมายให้สิทธิ์ ปตท.ในการนำส่วนกำไรนี้ ไปใช้ในการลงทุนในแต่ละปี เหลือเท่าใดจึงให้ส่งเป็นรายได้ของรัฐ (มาตรา 42)

2.2.2 ค่าตอบแทนคณะกรรมการและผู้บริหาร

ค่าตอบแทนกรรมการ บมจ.ปตท.พิจารณาจากผลตอบแทนที่ให้แก่คณะกรรมการปี 2550 ซึ่งไม่ต่างจากหลายปีที่ผ่านมา จะประกอบไปด้วย **1.ค่าเบี้ยประชุม 2.เบี้ยประชุมคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง 3. เงินโบนัส** โดยที่

1) **เบี้ยประชุมกรรมการ ปตท.**จะแบ่งเป็น 2 ส่วน **ส่วนแรก** เป็นเบี้ยประชุมที่กรรมการทุกคนได้รับต่อเดือนทุกคน คนละ 3 หมื่นบาทหรือปีละ 3.6 แสนบาทต่อคน ไม่ว่าจะมาประชุมหรือไม่ (บริษัทประชุมอย่างน้อยเดือนละครั้ง) ส่วนที่สองจะเป็นค่าเบี้ยประชุมที่จ่ายให้กรรมการแต่ละคนที่มาประชุมเท่านั้น จ่ายให้ครั้งละ 2 หมื่นบาท

2) **เบี้ยประชุมกรรมการเฉพาะเรื่อง** คณะกรรมการ ปตท.เป็นผู้แต่งตั้ง จะประกอบไปด้วย

- **คณะกรรมการตรวจสอบ** เป็นกรรมการอื่นๆชุดเดียวที่มี**เบี้ยกรรการรายเดือน**ให้กรรมการชุดนี้ทุกคนทุกเดือน ไม่ว่าจะมีประชุมหรือไม่มี กรรมการจะมาหรือไม่มา ในส่วนนี้ กรรมการแต่ละคนซึ่งมี 3 คน จะได้รับค่าตอบแทนคนละ 1.5 หมื่นบาทต่อเดือน หรือปีละ 1.8 แสนบาท และอีกส่วนก็จะเป็นเบี้ยประชุมจ่ายให้เฉพาะกรรมการที่เข้าประชุม เวลามีการประชุม ครั้งละ 1.5 หมื่นบาทต่อคน เช่นเดียวกัน

- **คณะกรรมการสรรหา** จ่ายให้เฉพาะกรรมการที่เข้าประชุมเท่านั้น คนละ 2.4 หมื่นบาทต่อครั้ง
- **คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน** จ่ายให้เฉพาะกรรมการที่เข้าประชุมเท่านั้น ครั้งละ 2.4 หมื่นบาท
- **คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี** จ่ายให้เฉพาะกรรมการที่เข้าประชุม เวลามีการประชุมเท่านั้น โดยมีเบี้ยประชุมต่อคนครั้งละ 2.4 หมื่นบาท

โดยทั่วไป ประธานกรรมการ บมจ.ปตท.และประธานคณะกรรมการเฉพาะเรื่องจะได้รับเบี้ยประชุมมากกว่ากรรมการคนอื่นๆในอัตราร้อยละ 25

3) เงินโบนัสของคณะกรรมการถูกกำหนดให้เท่ากับ 0.05% ของกำไรสุทธิในปี 2550 แต่วงเงินสูงสุดที่กรรมการแต่ละคนจะได้รับจะต้องไม่เกิน 2 ล้านบาทต่อปี

ก่อนที่จะเป็น บมจ.ปตท. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไม่ได้รายงานผลตอบแทนของคณะกรรมการและผู้บริหาร แต่เมื่อ ปตท.กำลังจะเข้าสู่การเป็นบริษัทมหาชน หนังสือชี้ชวนในการเสนอขายหุ้นแก่ประชาชนของ บมจ.ปตท.ให้ข้อมูลค่าตอบแทนในปี 2543 ซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบในปีล่าสุดจากรายงานประจำปี 2550 ในตารางข้างล่าง

ตารางที่ 5.4 ค่าตอบแทนรวมของกรรมการ ปตท.

ค่าตอบแทน	ปี 2543 (ก่อนเข้าตลาด)		ปี 2550	
	จำนวนราย	ค่าตอบแทน	จำนวนราย	ค่าตอบแทน
โบนัส	15	2,743,704.11	15	30,294,520.55
เบี้ยประชุม	15	722,100.00	15	11,764,919.36
รวม		3,465,804.11		42,059,439.91

โดยสรุป ปี 2543 เบี้ยประชุมของคณะกรรมการเฉลี่ยต่อคนนับว่าน้อยโดยเฉลี่ย ทั้งปีผลตอบแทนต่อคนจะได้รับเพียง 48,140 บาท หรือประมาณเดือนละ 4,000 บาท (สมมติว่าทุกคนมาประชุมเดือนละครั้ง) เมื่อพิจารณาถึงขนาดของยอดขายและสินทรัพย์ ซึ่งมีประมาณ 3.7 แสนล้านบาทและ2.3 แสนล้านบาทตามลำดับ (ดูตาราง) โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับบริษัทเอกชน มองในแง่แรงจูงใจและความยุติธรรมต่อผู้ทำงาน นี่เป็นส่วนที่ไม่ดีของ Incentive Governance ก่อนที่จะเป็น บมจ.ปตท. เมื่อเทียบกับปี 2550 เฉลี่ยต่อคนของเบี้ยประชุมคณะกรรมการต่อคนทั้งปีจะได้รับ 7.84 แสนบาท ซึ่งสูงกว่าปี 2543 ถึง 16 เท่า

เมื่อพิจารณาผลตอบแทนรวมคือโบนัสกับเบี้ยประชุม กรรมการแต่ละคนจะได้เฉลี่ยประมาณคนละ 2.3 แสนบาทต่อปีในปี 2543 เทียบกับ 2.8 ล้านบาทในปี 2550 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 12 เท่า ถ้าเราดูการเพิ่มขึ้นของกำไรของปี 2543 กับปี 2550 กำไรเพิ่มขึ้น 7.96 เท่า สินทรัพย์เพิ่มขึ้น 3.8 เท่า อาจจะพูดได้ว่า คนเป็นกรรมการ ปตท.ในปี 2550 โชคดีหรือได้รับการปฏิบัติที่ดี บางคนอาจจะบอกได้ว่ามาก

เกินไป เมื่อเทียบกับคนที่เป็นกรรมการในปี 2543 ในส่วนที่ 4 จะมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลตอบแทนของคณะกรรมาการและผู้บริหารของ ปตท.เทียบกับ StatoilHydro ของ นอร์เวย์

ค่าตอบแทนรวมของผู้บริหารระดับสูงของ ปตท.

ค่าตอบแทน	ปี 2543 (ก่อนเข้าตลาด)		ปี 2550 (หลังเข้าตลาด)	
	จำนวนราย	ค่าตอบแทน	จำนวนราย	ค่าตอบแทน
เงินเดือนรวม	6	23,345,640.00	7	51,815,390
โบนัสรวม	6	7,704,061.20	7	22,572,960
รวม		31,049,701.20		74,388,350

ที่มา: แบบ 56-1

โดยสรุป กรรมการผู้จัดการใหญ่ ผลตอบแทนเป็นไปตามสัญญาจ้าง โดยสัดส่วนคงได้รับเงินเดือนสูงกว่ากรรมการคนอื่นๆค่อนข้างมาก เช่น ถึง 1 เท่าตัวหรือมากกว่านั้น อย่างไรก็ตามถ้าดูจากค่าเฉลี่ย ค่าตอบแทนรวมต่อรายของผู้บริหารระดับสูงไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด เหมือนของคณะกรรมการ คือผู้บริหารระดับสูงรับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นต่อปีจากประมาณ 5 ล้านบาท เป็น 10.6 ล้านบาทหรือประมาณ 1 เท่าตัว แต่เราต้องไม่ลืมว่า ผู้บริหารระดับสูงโดยเฉพาะที่มีอายุการทำงานยาว จะได้ผลตอบแทน นอกจากในรูปสวัสดิการต่างๆแล้ว ยังได้หุ้นพวก Warrant จำนวนหนึ่งด้วย เป็นต้น นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ มีหุ้นใน ปตท.ในปี 2549 สูงถึง 3.26 แสนหุ้น แต่ไม่เหลือเลยในปี 2550 มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาว่า กรรมการผู้จัดการใหญ่ที่ไปนั่งเป็นกรรมการในบริษัทลูกของกลุ่ม ปตท. หลายแห่งควรได้รับค่าตอบแทนจากบริษัทลูกหรือไม่ เนื่องจากเป็นการทำงานโดยหน้าที่ โดยรวมคุณประเสริฐ บุญสัมพันธ์ ได้ค่าตอบแทนรวมที่สูงมากจากการไปนั่งเป็นกรรมการในบริษัทลูกของกลุ่ม ปตท.

2.3 การประเมิน ปตท.ด้านการกำกับกิจการดูแล โดย สคร.และทริส (1 คือต่ำสุด จนถึง 5 คือดีขึ้นมากที่สุด)

2.3.1 ผลการประเมินการบริหารการจัดองค์กร

ในส่วนของผลการดำเนินงานทั้งที่เป็นเรื่องการเงินและไม่ใช่การเงิน ปตท.ได้รับการประเมินมีคะแนนจากทริส ในระดับที่ดีมากคือ เกือบได้คะแนนเต็มในหลายๆรายการ ในประเด็นนี้ ข้อสรุปของเราในหัวข้อ 1.4 ไม่ได้ต่างกับของทริส แต่เราต้องพึงระลึกเสมอว่า การกำกับดูแลนั้น เราให้ความสำคัญกับเรื่องกระบวนการหรือ Process ความสำเร็จอาจมีผลจากการมีกระบวนการด้านธรรมาภิบาลที่ดีก็ได้ แต่ไม่จำเป็นเสมอไป บริษัท Enron เคยมีผลการดำเนินงานที่ดีมาก ก่อนจะล้มละลาย โดยมีกระบวนการของธรรมภิบาลที่สอบตก

ปตท.ไม่ได้ถูกประเมินในเรื่องการดำเนินตามนโยบายเหมือน กฟผ. น่าจะเป็นเพราะว่า ปตท.เป็นบริษัทมหาชน แต่ผู้วิจัยคิดว่า ปตท.ถูกประเมินตามนโยบายได้เพราะ ปตท.ก็ถือหุ้นใหญ่โดยกระทรวงการคลัง และเป็นรัฐวิสาหกิจ เมื่อเป็นรัฐวิสาหกิจก็ต้องเป็นกลไกเครื่องมือของรัฐ เพราะ ปตท.เองก็ยอมรับว่า ปตท.ยังเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ จริงๆเป็นการดีเสียอีก ถ้า ปตท.ต้องถูกประเมินใน

เรื่องนี้เพราะ คณะกรรมการกับ ปตท. กับกระทรวงเจ้าสังกัด คือกระทรวงพลังงาน และผู้ถือหุ้นใหญ่คือกระทรวงการคลัง จะได้กำหนดเป้าหมายและนโยบายร่วมกันในแต่ละปี และในระยะยาว รัฐมีนโยบายอย่างไรเกี่ยวกับ ปตท. นโยบายทุกเรื่องหรือเป้าหมายควรทำให้ชัดแจ้ง ไม่ใช่ซ่อนเร้น หรือคิดว่าสังคมและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆจะต้องเข้าใจตรงกัน เพราะ ปตท.มี Stakeholder ที่รวมผู้ถือหุ้นของเอกชน และ Stakeholder กลุ่มอื่นๆ การมีนโยบายที่ชัดแจ้งอาจเป็นหนทางที่บอกถึงว่านโยบายอะไรเป็นเรื่องดีหรือไม่ดี ควรหรือไม่ควร อะไรเป็นต้นทุนแก่ ปตท.และสังคมอย่างไรในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งหมดนี้ต้องทำให้ชัดแจ้ง

สคร.ว่าจ้าง ทริสประเมินผลการบริหารการจัดองค์กรในปี 2549 และ 2550 ปรากฏว่า ปตท. ได้รับการประเมินดังนี้

ตารางที่ 5.5 การประเมิน ปตท. โดยทริส และ สคร.

การบริหารจัดการองค์กร	ผลการประเมิน		ความเห็น/ข้อสังเกตจากการประเมิน
	ปี 2549	ปี 2550	
บทบาทของคณะกรรมการ	4.5658	4.6608	คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของแผนงานขององค์กรอย่างมาก มีระบบการติดตามประเมินผลงานและทบทวนค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดและผู้บริหารระดับสูง (ในส่วนนี้ดูความเห็นที่ต่างกันในเชิงคุณภาพ ในส่วนที่ 3)
การบริหารความเสี่ยง	3.9474	4.4000	ทริสคิดว่า ผลตอบแทนของพนักงานควรผูกโยงให้ชัดเจนขึ้นกับการบริหารความเสี่ยง
การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน	4.4410	4.5952	
การควบคุมภายใน	4.4980	4.6000	มีระบบการควบคุมภายในในระดับดี มีการประเมินแบบ CSA และ IA ครบทุกหน่วยงาน
การตรวจสอบภายใน	4.3839	4.5903	ควรกำหนดสิทธิในการขอข้อมูลของผู้ตรวจสอบภายในจากหน่วยงานภายนอก หรือบริษัทในเครืออย่างชัดเจน
การบริหารจัดการสารสนเทศ	4.2144	4.3875	ควรพัฒนาและประเมินผลลัพธ์ของ IS อย่างต่อเนื่อง
การบริหารทรัพยากรบุคคล	4.5926	4.7448	มีระบบพื้นฐาน HR อยู่ในเกณฑ์ดีเยี่ยม

3. ธรรมาภิบาลของ ปตท.

3.1 การกำหนดธรรมาภิบาลจากกลไกภายนอกระดับอุตสาหกรรม (External Governance Mechanism)

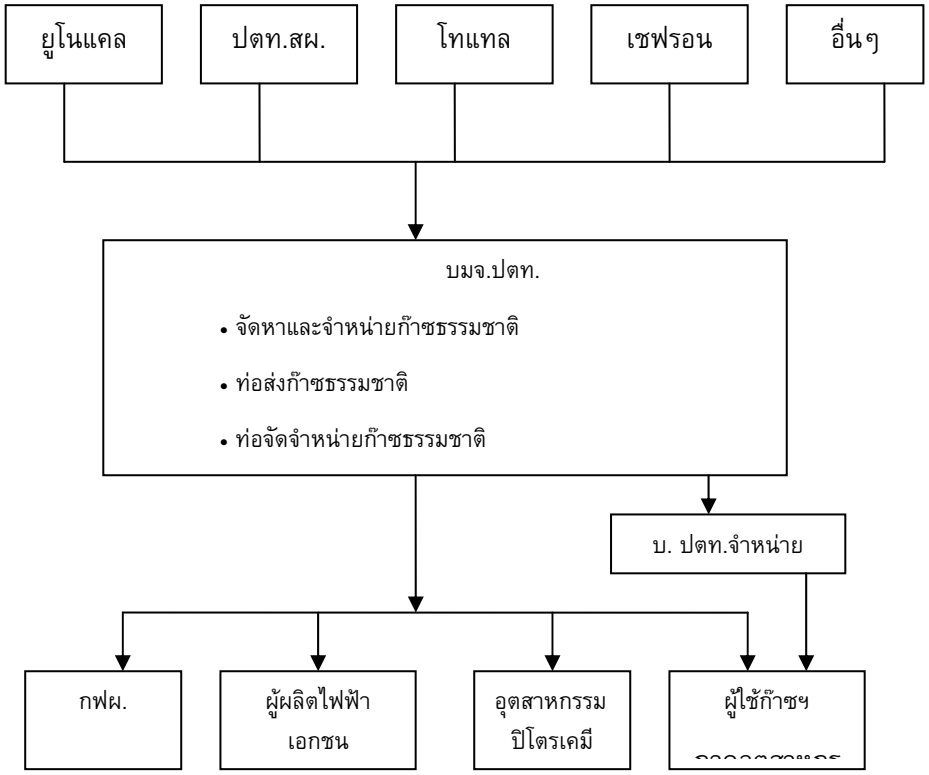
กรอบกติกาหรือโครงสร้างกฎหมายไทย ให้สิทธิพิเศษหรืออภิสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์แข่งขันกับเอกชน ซึ่งไม่พบในประเทศอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่น **ปตท.ไม่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้าที่ควบคุมอำนาจทางการตลาด** โดยกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆขึ้นมา ในธุรกิจน้ำมัน ปตท.มีส่วนที่ได้เปรียบเอกชนในส่วนที่เป็นการซื้อน้ำมันที่มีขนาดจำนวนหนึ่งขึ้นไปตามมติ ครม. ที่ให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจต้องซื้อจาก ปตท. เมื่อเทียบกับปี 2542 ก่อน ปตท.เข้าตลาด ปตท.ขายน้ำมันมีรายได้ประมาณ 9.9 หมื่นล้านบาท เป็นตลาดรัฐวิสาหกิจและหน่วยราชการประมาณ 2.37 หมื่นล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24 ของยอดขายน้ำมันทั้งหมด หรือพูดอีกอย่างก็คือในน้ำมันที่ปตท. ขาย 4 ลิตร จะเป็นของภาครัฐ 1 ลิตร **สัดส่วนนี้เป็นเท่าไรในปัจจุบัน ปตท. ไม่เคยรายงานในรายงานประจำปีหลังจากให้ข้อมูลครั้งแรกในหนังสือชี้ชวน ก่อนเข้าตลาดหลักทรัพย์**

อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือการให้คงอำนาจ สิทธิและประโยชน์บางอย่างที่ ปตท.เคยได้รับ เมื่อเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การตาม พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย 2521 คงอยู่เรื่อยมา แม้กระทั่ง ปตท.แปรรูปไปเป็นบริษัทมหาชนแล้วก็ตาม และ พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ก็ถูกยกเลิกไปแล้ว จนกระทั่งต้นปี 2550 รัฐบาลที่มี ดร.ปิยะสวัสดิ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน เห็นว่าอำนาจและสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่ ปตท.นั้น ไม่เป็นธรรมแก่ภาคเอกชน และไม่สมควรดำรงอยู่อีกต่อไป จึงมีการออกพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 2 ยกเลิกอำนาจหรือสิทธิประโยชน์ดังกล่าวที่ยังให้กับ ปตท.หลัง ปตท.แปรรูปในปี 2544 เช่น ทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนและทรัพย์สินในระบบท่อส่งของ ปตท. ไม่ต้องอยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี ก็ให้ยกเลิกเสีย หรือ ปตท.เคยมีอำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะมีความจำเป็นเพื่อให้ได้มาซึ่งแหล่งผลิตปิโตรเลียม หรือเพื่อใช้ในการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ก็ให้ยกเลิกเสีย นอกจากนี้ อำนาจสิทธิและประโยชน์ที่ ปตท.ยังมี ตาม พ.ร.บ.ปตท.เดิม ในเรื่อง เช่น **การกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือเมื่อมีการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ซึ่งไปข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ หรืออำนาจการรอนสิทธิเหนือพื้นดินของเอกชน ตามมาตรา 30 ของ พ.ร.บ. ปตท. ก็ให้โอนไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจของ ปตท. จึงสรุปได้ว่า ปตท.ได้อำนาจ สิทธิและประโยชน์ที่ไม่ควรได้ไปเป็นเวลาหลายปี เป็นอภิสิทธิ์ที่บริษัทน้ำมันแห่งชาติได้รับจากรัฐ**

ประเทศไทยไม่มีองค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐบาลในการกำกับดูแลกิจการพลังงานอย่างเป็นระบบจนกระทั่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเมื่อสิ้นปี 2550 แต่ก็ยังต้องใช้เวลาอีกสักระยะหนึ่ง กว่าที่จะมีการออกกฎระเบียบข้อบังคับ ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ รวมทั้งกำกับดูแลธุรกิจพลังงานประเภทต่างๆ โดยเฉพาะไฟฟ้าและน้ำมันหรือปิโตรเลียม ที่นอกเหนือจากเรื่องการผลิตและ

สำรวจ **ด้วยเหตุนี้ กระบวนการการกำกับดูและธุรกิจพลังงาน รวมทั้งองค์กรที่ถูกกำกับจึงอยู่ภายใต้การกำกับโดยหน่วยงานของรัฐ หรือผ่านกรรมการหรืออนุกรรมการ ที่มีองค์ประกอบมาจากบุคคลหรือหน่วยงานในภาครัฐ เป็นผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งหลักเกณฑ์ข้อบังคับที่ใช้กับผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นของเอกชนหรือเป็นของรัฐ** เช่น กรณี ปตท. โดยนัยยะ หน่วยงานของรัฐ องค์กรกำกับจึงเหมือนเป็นเนื้อเดียวกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน ที่พบเป็นประจำคือผู้กำหนดนโยบาย และผู้กำกับเป็นองค์กรที่อยู่ในภาครัฐ เช่น กพช. สพช.(หรือ สนพ.ในเวลาต่อมา) บ่อยครั้ง สนพ.ก็เหมือนที่รัฐมนตรีปิยะสวัสดิ์ เรียกว่าเป็นผู้กำกับเงา ในระบบที่การแข่งขันของตลาดเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐ เช่น ปตท.ผูกขาดค่อนข้างมากหรือเกือบทั้งหมด เช่น บางส่วนของธุรกิจก๊าซธรรมชาติ ก็เป็นการยากที่การควบคุมกำกับดูแลจะเป็นเครื่องประกันว่า ประสิทธิภาพสูงสุดจะเกิดขึ้นในส่วนธุรกิจนั้นๆ เช่นกรณีของธุรกิจจัดหาและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ กับธุรกิจการให้บริการของระบบท่อส่งก๊าซ แม้จะมีการควบคุม แต่อำนาจการผูกขาดของ ปตท.ในส่วนนี้ ก็ไม่สามารถยืนยันได้ 100% เหมือนธุรกิจหรือตลาดก๊าซธรรมชาติที่เป็นไปอย่างเสรี ซึ่งจะประกันว่า ราคาสินค้า เช่น ก๊าซธรรมชาติ หรืออัตราค่าบริการส่ง จะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง อันบอกถึงประสิทธิภาพในการให้บริการ แม้รัฐจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องราคาให้เป็นธรรมก็ตาม ซึ่งประเด็นนี้เห็นได้ชัดเจนมาก กรณีธุรกิจก๊าซธรรมชาติ ซึ่ง ปตท.เป็นผู้จัดหาและจำหน่าย และให้บริการขนส่งก๊าซไปสู่ผู้ใช้ โดยที่ ปตท.เป็นผู้รับซื้อก๊าซแต่ผู้เดียวจากผู้ขายหลายๆราย และก็เป็นผู้ให้บริการขนส่งก๊าซตามท่อแต่ผู้เดียวเช่นกัน

รูปที่ 5. 5โครงสร้างตลาดก๊าซธรรมชาติ



ที่มา: มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม

อำนาจการผูกขาดหรืออำนาจเหนือตลาดที่ ปตท.มีอยู่ในธุรกิจก๊าซ มิได้เป็นอำนาจการผูกขาดที่ตรากฎหมายโดยรัฐให้สิทธิพิเศษแก่ ปตท.แต่อย่างใด แต่เป็นวิวัฒนาการ ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้ว กลไกทางสถาบันที่จะส่งเสริมให้เกิดการกำกับดูแล ที่จะทำให้ธุรกิจนี้มีความโปร่งใส เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมิได้เกิดขึ้นง่ายๆเป็นเวลากว่า 10 ปี จริงอยู่เมื่อกว่า 20 ปีก่อนนั้น ปตท.เป็นผู้ลงทุนรายแรก เพื่อสนองความต้องการของรัฐในกิจการลงทุนสร้างท่อก๊าซ เพื่อส่งก๊าซจากการรับซื้อจากผู้ผลิตหรือผู้รับสัมปทาน คือ ยูโนแคล อย่างไรก็ตาม ธุรกิจก๊าซและบริการผ่านท่อส่งก๊าซเติบโตเรื่อยมา แม้จะมีความคิดวางแผนมองไปข้างหน้า จากองค์กร เช่น กพช. และ/หรือ สพช. (สนพ.) ในการที่จะพัฒนาระบบธุรกิจก๊าซ และออกแบบการกำกับดูแล เพื่อให้มีการพัฒนา ทั้งในแง่ประสิทธิภาพและความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่รัฐบาลทักษิณ 1 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลาเกือบ 10 ปีหลังจากที่ได้มีการออกแบบรูปแบบการกำกับดูแลธุรกิจก๊าซธรรมชาติ ทุกอย่างหยุดนิ่งไม่มีการพัฒนาทางสถาบันการกำกับดูแลใหม่ๆ ปตท.ยังเป็นผู้จัดหาจำหน่าย ให้บริการส่งก๊าซตามท่อแต่เพียงรายเดียว **มติ ครม.เมื่อ 10 กรกฎาคม 2544 เคยกำหนดให้ บมจ.ปตท. ต้องแยกกิจการท่อก๊าซในระบบ Transmission ออกมาจากระบบจำหน่าย และให้ตั้งเป็นบริษัทลูกของ ปตท.ให้ชัดเจนเพื่อความโปร่งใส ภายใน 1 ปีหลังเข้าตลาดไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ รัฐบาลโดยกระทรวงพลังงานกลับยกเลิกข้อกำหนดนี้ในเวลาต่อมา จนในที่สุดต้องเป็นคำสั่งของศาลปกครอง ให้โอนท่อดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลัง แล้ว ปตท.จ่ายค่าเช่าสำหรับการใช้** นอกจากนี้ในธุรกิจการขนส่งก๊าซก็ยังไม่มีผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะให้บริการเหมือน ปตท. ณ ปี 2551 ยังไม่มีการให้บริการจาก ปตท.แก่บุคคลที่สาม (Third Party Access) ในการที่บุคคลที่สามจะสามารถสร้างท่อก๊าซเชื่อมต่อกับท่อก๊าซของ ปตท. หรือผู้ใช้ก๊าซ ไม่ว่าจะเป็นจากผู้ผลิตไฟฟ้าหรืออุตสาหกรรม ที่สามารถเจรจาซื้อก๊าซโดยตรงกับผู้ขายหรือผู้รับสัมปทานจากรัฐ ซึ่งมีอยู่หลายราย โดยใช้บริการท่อส่งก๊าซของ ปตท. หรือจากผู้ส่งก๊าซผ่านท่อรายอื่นๆ ณ ปี 2551 มีแนวโน้มว่าสิ่งนี้ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้เร็วในอนาคต

เป็นที่แน่ชัดว่า ในกรณีของไทยนั้น ความหลากหลายที่จะเกิดจากการแข่งขันที่ไม่เกิดขึ้นและมีความล่าช้าในธุรกิจก๊าซนี้ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจาก ความได้เปรียบของ ปตท.ที่เข้ามาในธุรกิจนี้เป็นรายแรก และการสนับสนุนของภาครัฐ แต่อีกส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากความล่าช้าในการควบคุมดูแล หรือ Regulatory Lag สิ่งเหล่านี้แม้จะไม่ได้ระบุว่าเป็นปัญหาธรรมาภิบาลของ ปตท. แต่ ปตท.ก็เป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ซึ่งโดยทั่วไปก็คงจะชอบกับการดำรงอยู่ของการผูกขาด ปตท.ก็เป็นส่วนหนึ่งของการมีบทบาทต่อโครงสร้างที่เป็นอยู่

3.2 การกำหนดธรรมาภิบาลจากกลไกภายใน

3.2.1 วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ กับความสำเร็จของ ปตท.

ถ้าเราพิจารณาองค์ประกอบหนึ่งของธรรมาภิบาลคือ การต้องมีความรับผิดชอบในสิ่งที่กระทำหรือการตัดสินใจ หรือ Responsibility และ Accountability ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญของการมองการมีธรรมาภิบาล โดยพิจารณาจากกระบวนการหรือ Process ที่สัมพันธ์และสืบเนื่องกับกระบวนการความ

รับผิดชอบดังกล่าวนั้น ก็คือการทำงาน มีการให้บริการตามพันธะกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า พิจารณาในแง่นี้ การเติบโตและความสำเร็จขององค์กร เช่น ปตท.จะยืนยันมิติด้านธรรมาภิบาลในส่วนนี้ได้

ถ้าเรามองว่าที่ผ่านมาของศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นโลกยุคใหม่นั้น เป็นโลกของน้ำมันและก๊าซ ดังที่นักวิชาการ เช่น Daniel Yergin(2) ได้พูดไว้ ปตท.กับน้ำมันและก๊าซ ซึ่งเป็นของคู่กัน ก็เป็นสัญลักษณ์ของความสมัยใหม่ของประเทศไทย ความสำเร็จของ ปตท.ไม่ควรมองเฉพาะด้านมิติเชิงปริมาณ เช่น การเติบโตของสินทรัพย์ รายได้หรือกำไรแต่เพียงอย่างเดียว ที่สำคัญไม่น้อยกว่ากันคือ มิติทางด้านคุณภาพ ซึ่งหมายถึงความสามารถในการเป็นองค์กรที่ได้มีส่วนสำคัญในการทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคงทางด้านพลังงาน มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถใช้องค์กรของไทยและคนไทย ทั้งในด้านการสำรวจ ผลิต จัดหา ขนส่งและจำหน่าย พลังงานในส่วนที่เป็นน้ำมันและก๊าซอย่างครบวงจร สามารถทำให้องค์กรที่เป็นของคนไทยเติบโตขยายบทบาทเข้ามาแทนที่บริษัทน้ำมันต่างชาติ ซึ่งครั้งหนึ่งเคยผูกขาดกิจการน้ำมันในประเทศไทย การเข้ามามีบทบาทแทนที่กิจการน้ำมันของบริษัทต่างชาติที่เคยผูกขาด โดยนัยยะย่อมหมายความว่า กิจการพลังงานมีผู้ให้บริการที่หลากหลาย ตลาดมีการแข่งขันที่สูงขึ้น ผู้บริโภคมีทางเลือกจากหลายผู้ผลิต หลายผลิตภัณฑ์ และนโยบายของรัฐก็ส่งเสริมตลาดพลังงานเสรีให้ทำงานได้มากที่สุด ในส่วนของการลดการผูกขาดนั้น ต้องยอมรับว่า ปตท.ได้มีบทบาทลดการผูกขาดของธุรกิจน้ำมัน แต่วิวัฒนาการของนโยบายรัฐได้ทำให้ ปตท. ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ได้กลายเป็นผู้ผูกขาดในทางปฏิบัติ (แม้จะไม่ใช่การผูกขาดทางกฎหมาย) คือเป็นผู้ซื้อและจัดหาก๊าซ และให้บริการขนส่งและจำหน่ายก๊าซ คือผูกขาดระดับต้นน้ำและกลางน้ำแต่ผู้เดียว

ความสำเร็จของ ปตท.นั้น มีส่วนสำคัญมาจากการมีวิสัยทัศน์ การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายที่ถูกต้อง ในระยะเริ่มแรกจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูง โดยที่เครดิตต้องให้แก่รัฐบาลในช่วงนั้นๆ เช่น รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญในระบบข้าราชการในขณะนั้น ปตท.จึงเติบโตและประสบความสำเร็จภายใต้กรอบของยุทธศาสตร์และนโยบาย และความช่วยเหลือจากภาครัฐที่ต่อเนื่องและคงเส้นคงวา โดยส่วนสำคัญที่ ปตท.มีส่วนช่วยประเทศอย่างมาก คือการสร้างบุคลากรขององค์กร ที่มีความสามารถจนเป็นวัฒนธรรมขององค์กร มีความมุ่งมั่นทำงานหนักภายใต้ผู้นำของผู้ว่าการตั้งแต่คนแรกๆเรื่อยมา ปตท.กับ กฟผ.จึงมีลักษณะคล้ายกันในแง่นี้ ที่องค์กรในภาคพลังงานทั้ง 2 แห่ง เป็นองค์กรที่มีคุณภาพ ตั้งแต่ผู้นำจนถึงระดับพนักงาน แม้อุปสรรคจะมีอยู่มากในแต่ละช่วงเวลาก็ตาม

ปตท.จะมีอายุครบ 30 ปี ในวันที่ 29 ธันวาคม 2551 นี้ ปตท.และบริษัทลูก เช่น ปตท.สผ. ภายใต้สมมติฐานที่องค์กรมีผู้นำและพนักงานที่มีคุณภาพและการจัดการดี ปตท.เป็นส่วนหนึ่งของรัฐได้รับการชี้นำช่วยเหลือจากรัฐมาตลอด โดยเฉพาะในด้านยุทธศาสตร์ใหญ่ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการที่จะต้องมีโรงกลั่นน้ำมันเป็นของคนไทย เพื่อความมั่นคงทางด้านพลังงาน แทนที่จะพึ่งน้ำมันต่างชาติในการจัดหาพลังงานจากต่างประเทศแต่ฝ่ายเดียว โดยการใช้นโยบายที่ ปตท.ต้องเข้าไปร่วมทุนด้วยเสมอเมื่อมีโรงกลั่นแห่งใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้บ่อยครั้ง ปตท.เองก็มีความสามารถในการซื้อโรงกลั่นที่มีปัญหา เช่น กรณีของ บริษัท เชลล์ ที่จังหวัดระยอง ในจังหวะเวลาที่เหมาะสม ได้ราคาที่ถูก ได้โรงกลั่นที่

มีเทคโนโลยีสูง ในราคาที่ถูกเอามากๆ เช่น โรงกลั่นนี้มีมูลค่าทางบัญชี 7-8 บาท แต่ ปตท.ซื้อได้ในราคาไม่ถึง 1 บาท ซึ่งนับว่าถูกมาก ยุทธศาสตร์นี้ทำให้ ปตท.เพิ่มบทบาทเข้าไปในธุรกิจโรงกลั่น จนเป็นผู้นำในส่วนของการลงทุนในธุรกิจโรงกลั่นถึง 4 แห่งในปัจจุบัน

ยุทธศาสตร์และนโยบายที่สำคัญมีพัฒนาการเรื่อยมา เช่นขณะที่ส่งเสริมให้แรงจูงใจกับต่างชาติในการเข้ามาสำรวจน้ำมันและก๊าซในประเทศ ก็มีความพยายามจากรัฐบาลและข้าราชการระดับสูงในอดีตที่จะฟูมฟักความสามารถของคนไทยในการสำรวจและผลิตพลังงานเอง โดยกำหนดเป็นนโยบายให้ผู้รับสัมปทานต่างชาติ เมื่อพบน้ำมันหรือก๊าซต้องให้บริษัทคนไทยเข้าไปร่วมลงทุนด้วย เป็นกระบวนการให้คนไทยค่อยๆเรียนรู้เทคโนโลยีและการทำงานจากบริษัทต่างชาติ ทั้งๆที่บริษัทของไทยยังมีทุนรอนน้อย จึงเป็นที่มาของการเกิด ปตท.สผ.ในปี 2528 รวมทั้งการมีกลยุทธ์และความมุ่งมั่นในการต่อรองราคาก๊าซกับผู้รับสัมปทาน ได้ราคาซื้อก๊าซที่ดี เช่น จากยูโนแคล 1 กรณีของแหล่งเอราวัณ ที่ได้ราคาเพียง 0.84 ดอลลาร์ต่อ1 ล้านบีทียู หรือกรณีที่การต่อรองกับบริษัทต่างชาติประสบความสำเร็จ จนทำให้ ปตท.สผ.สามารถซื้อสัมปทานคืนจากบริษัท เท็กซัสแปซิฟิค ในราคาที่ดีมากและได้แหล่งบงกช อันเป็นแหล่งก๊าซที่สำคัญสำหรับประเทศ นี่เป็นส่วนหนึ่งของผู้นำในอดีต เช่น เรือโทศุลี มหาสันทนะ

ประเทศไทยครั้งหนึ่งเมื่อปี 2527 เคยต้องนำเข้าก๊าซปิโตรเลียมเหลวหรือก๊าซ LPG ถึงร้อยละ 70 ในส่วนนี้เมื่อมีการพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ปตท.ได้มีบทบาทสำคัญ เป็นแกนนำร่วมกับภาคเอกชน สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับก๊าซ โดยนำก๊าซธรรมชาติที่แยกจากโรงแยกก๊าซมาใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งนำไปสู่การเกิดโรงงานผลิตโอเลฟินส์ หรือการตั้ง บริษัท ปิโตรเคมีแห่งชาติ ในปี 2527 หรือ บริษัท ปตท.เคมิคอล จำกัด ในปัจจุบัน นอกเหนือจากการที่ ปตท.เป็นกลไกที่สำคัญของรัฐในการกระจายการใช้ก๊าซหุงต้มไปทั่วประเทศ ในราคาเดียวกัน โดยการก่อสร้างคลังเก็บ รวมทั้งโรงบรรจุก๊าซ

การเติบโตของ ปตท.ในต่างประเทศที่ผ่านมา ทั้งในด้านการสำรวจและการค้า การร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติ การกระจายแหล่งพลังงาน จนปัจจุบันเราคงไม่ปฏิเสธได้ว่า ปตท.คือบริษัทชั้นนำของภูมิภาคในการทำธุรกิจพลังงานและปิโตรเคมีอย่างครบวงจร แม้ว่าสัดส่วนของธุรกิจในประเทศไทยยังสูงมาก ความสำเร็จทั้งหมดนี้มีสาเหตุที่แยกกันไม่ออกระหว่างนโยบาย การสนับสนุนของรัฐกับการดำเนินธุรกิจอย่างมียุทธศาสตร์ และวิสัยทัศน์ของ ปตท. ผนวกกับคุณภาพของผู้นำและพนักงานของ ปตท.ที่มีความเป็นมืออาชีพสูงตลอดมา

3.2.2 กระบวนการ การแต่งตั้งกรรมการ: การตอบแทนทางการเมืองและพวกพ้อง

คนที่ออกแบบ พ.ร.บ.การปิโตรเลียมในปี 2521 มีเจตนารมณ์ที่ชัดเจน ที่จะไม่ต้องการให้นักการเมืองเข้ามาแทรกแซง หรือเปลี่ยนแปลงกรรมการใหม่ได้อย่างง่ายๆ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ เห็นได้ชัดจากการที่มาตรา 16 ข้อ 3 ที่กำหนดว่า ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่ง ครม.แต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ “คณะรัฐมนตรีให้ออก **เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย**” เพื่อไม่ให้รัฐมนตรีเข้ามาเปลี่ยนแปลงกรรมการได้ง่าย นำคนของตัวเองเข้ามา ถ้ากรรมการชุดเดิมไม่ได้ทำผิดร้ายแรง แต่ต่อมาข้อความหลังถูกตัดออกให้เหลือเพียงว่า กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

“คณะรัฐมนตรีให้ออก” ใน พ.ร.บ.ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 สมัยคุณสนั่น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

การเปลี่ยนแปลงในคณะกรรมการเมื่อมีรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงในอดีต สามารถพิจารณาได้จาก **ตารางของภาคผนวก** เนื่องจากกฎหมายเดิมระบุกรรมการที่ไม่ได้เป็นตัวแทนของหน่วยราชการไว้ถึง 9 คน โอกาสที่รัฐมนตรีต้องการจะเปลี่ยนแปลงกรรมการก็มีความเป็นไปได้สูง เมื่อมารับตำแหน่ง เมื่อพิจารณารายชื่อของคณะกรรมการที่มีการเปลี่ยนแปลงเข้าและออกในระยะยาว ก็จะเห็นว่า ในหลายรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาในระบอบประชาธิปไตย มีความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีและการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ นอกจากนี้ ปตท.เป็นองค์กรที่มีที่มาและมีความสัมพันธ์กับกระทรวงกลาโหมในอดีต เราจึงพบรายชื่อนายทหารและนายตำรวจปรากฏอยู่ในคณะกรรมการเสมอมา และเนื่องจาก ปตท.แต่ไหนแต่ไรมา เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในเกรด A มีความเป็นไปได้สูงที่ว่า กระบวนการตั้งคณะกรรมการจะมีความโน้มเอียงไปในรูปแบบที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นการตอบแทนทางการเมือง มากกว่าที่จะมาจากพื้นฐานปัจจัยในการเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะกับงาน ในประเด็นนี้ ปตท.ยุคแรกที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากพรรคการเมือง โดยเฉพาะในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ และพลเอกเปรม รายชื่อคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยผู้มีความรู้และประสบการณ์มาก

แต่ไหนแต่ไรมา รัฐมนตรีที่คุมรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง จะใช้รัฐวิสาหกิจนั้น เป็นที่หาเงินให้แก่ตัวเอง โดยวิธีการต่างๆ ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของโครงการต่างๆที่มีวงเงินสูง โดยการตั้งพรรคพวกของตนเองเข้าไปเป็นกรรมการ และ/หรือเป็นที่ปรึกษา มีการตั้งหรือเอาบริษัทของพวกพ้องมาทำการศึกษาหรือเข้าร่วมประมูล ปรากฏการณ์เหล่านี้เด่นชัดมากขึ้น จนเป็นเรื่องที่ คตส. หรือ ปปช.ในปัจจุบัน กำลังสั่งฟ้องเป็นคดีจำนวนมาก แต่การตอบแทนทางการเมืองให้แก่พวกพ้อง หรือพวกสนับสนุนทางการเมืองแก่รัฐมนตรี หรือแก่พรรค จะเห็นได้ชัดขึ้นในสมัยรัฐบาลคุณทักษิณ ซึ่งไม่ใช่เป็นกรณีพิเศษที่เกิดขึ้นแก่ ปตท.แต่เกิดขึ้นทั่วไปในรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะเมื่อ ปตท.เข้าตลาดแล้ว ผลตอบแทนแก่คณะกรรมการก้าวกระโดดสูงมาก การเป็นกรรมการใน ปตท. (และบริษัทลูกหรือบริษัทร่วมลงทุนของ ปตท.รวมทั้งรัฐวิสาหกิจอื่นๆประเภทเกรด A ที่ให้ผลตอบแทน โบนัส และการประชุม ปีหนึ่งเป็นเงินหลายล้านบาท) จึงเป็นอภิสิทธิ์ที่สูง เรียกร้องโดยข้าราชการ และคนที่อยู่นอกราชการ ตราบใดที่อายุยังไม่เกิน 65 ปี การเป็นพวก เป็นคนของใครที่ใกล้ชิดกับผู้นำในสมัยรัฐบาลทักษิณ จะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญว่า จะได้ไปนั่งในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานใดเกรดระดับไหน มากกว่าเรื่องของความรู้ความสามารถ **ส่วนเรื่องค่าตอบแทนที่ให้แก่กรรมการและฝ่ายบริหารนั้นสูงไปหรือไม่โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหมวด 4 ที่เปรียบเทียบกับบริษัทน้ำมันที่เป็นรัฐวิสาหกิจของนอร์เวย์ StatoilHydro**

เราจะพิจารณาโดยดูคณะกรรมการ ปตท.ในช่วงที่ผ่านมาหลัง ปตท.เข้าตลาดว่า กระบวนการโปร่งใสจริงหรือไม่ มีอะไรที่อาจจะบอกถึงความขัดแย้งในผลประโยชน์ได้หรือไม่ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากจากผลลัพธ์ของการได้มาหรือการออกไปของกรรมการบางท่าน และการได้มาซึ่งคุณภาพของกรรมการ โดยคำนึงถึงความโปร่งใส ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข้อสังเกตประการแรกคือ ปัญหาเรื่อง Conflict of Interest ข้าราชการระดับปลัดกระทรวงสวมหมวกกันหลายใบ โครงสร้างการกำกับดูแล ปตท.ยากที่จะมีความโปร่งใส และขจัดความขัดแย้งในผลประโยชน์ เมื่อเราพบว่า หน่วยงานและบุคคลระดับสูงสุดของรัฐบาลที่ควบคุมดูแลนโยบายด้านพลังงานของประเทศ และโดยนัยยะหรือทางอ้อม ก็คือควบคุมดูแล ปตท. เช่น ปลัดกระทรวงพลังงาน นายพรชัย รุจิประภา หรือนาย ณอคุณ สิทธิพงษ์ รองปลัดกระทรวง และนายเมตตา บันเทิงสุข อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน กลับมานั่งเป็นกรรมการอยู่ใน บมจ.ปตท.**ทั้ง ๆที่กฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องมานั่ง** (พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยก่อนหน้าเคยระบุผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆในอดีตจำนวนหนึ่ง) หรือเลขาสภาพัฒน์ฯ ซึ่งเป็นผู้อนุมัติโครงการลงทุนของ ปตท. ก็ไม่ควรมานั่งเป็นกรรมการ ปตท. ซึ่งขัดกับหลักความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยสมัยก่อนก็ไม่เคยระบุว่าเลขาสภาพัฒน์ฯก็ต้องเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังพบว่า ปลัดกระทรวงพลังงาน เช่น นายพรชัย รุจิประภา นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ ก็เคยนั่งเป็นประธานกรรมการบริษัทลูกของ ปตท.คือ ปตท.เคมิคอล เนื่องจากไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดเราจึงสามารถมองได้ว่านี่เป็นเรื่องของการตอบแทนซึ่งกันและกัน ทำให้การมีธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลที่ดีบกพร่องจากการที่ความสัมพันธ์ระยะห่างที่พึงมีต้องหายไป เพราะมีเรื่องผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกันมาเกี่ยวข้องระหว่างผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุม

ประการที่สอง เมื่อ ปตท.เข้าตลาดฯแล้ว ปตท.มีกรรมการที่เป็นข้าราชการมากเกินไป ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา มีกรรมการที่เป็นข้าราชการซึ่งมีประสบการณ์ในภาคธุรกิจน้อยถึง 12 ใน 15 คน หรือร้อยละ 80 และถ้าไม่นับผู้แทนจากกระทรวงพลังงานข้าราชการเหล่านี้ มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านพลังงานน้อยมาก ทำให้สงสัยว่า การตัดสินใจในเรื่องใหญ่ ๆยาก ๆ Management ถึงแม้จะมีอยู่คนเดียว คือ กรรมการผู้จัดการใหญ่ เป็นผู้ครอบงำข้อมูลความรู้และการตัดสินใจ กรรมการอื่น ๆ อาจพิจารณาเรื่องสำคัญ ๆแบบเป็นพิธี จะว่าเป็นตรายางได้หรือไม่ เป็นไปได้หรือ ถ้า ปตท.เป็นบริษัทเอกชนล้วนไม่ได้มีอำนาจทางการตลาดสูงในหลาย Segment ของธุรกิจเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปตท.จะจ้างข้าราชการในจำนวนเงินที่สูงขนาดนี้หรือในอัตราที่จ่ายกรรมการในปัจจุบันหรือ **(ดู Box จากการสัมภาษณ์ของ ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ที่เป็นกรรมการ ปตท.ในช่วงปี 2550)**

Boxที่ 1 กรรมการปตท.ทำงานอย่างไร เมื่อเทียบกับรายได้ปีหนึ่งเกือบ 3 ล้านบาท :

สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการอิสระ ปตท.ในช่วงปี 2550

ผู้วิจัย ดร.พรายพล อาจารย์เป็นกรรมการอยู่เกือบ 1 ปี อยากทราบว่า วาระการประชุมมีเรื่องที่เป็น Vision และ Strategy มากแค่ไหน และกรรมการให้เวลากับการถกกันเรื่องนี้

ดร.พรายพล อาจจะพูดได้ว่าปีหนึ่งก็มีคุยกันเรื่องนี้ 1-2 ครั้ง ส่วนใหญ่เรื่องสำคัญๆจะเป็นเรื่องโครงการ ซึ่งใช้เงินลงทุนสูง ถ้าเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่อง Strategy ก็คิดว่ามีการพูดคุยกัน

ผู้วิจัย เรื่องโครงการใหญ่ๆที่ต้องใช้เงินเยอะ ข้อมูลเอกสารเตรียมมาดีไหม กรรมการถกกันจริงจังหรือไม่

ดร.พรายพล พูดจริงๆผมรู้สึกว่า บ่อยครั้งไม่สามารถดูเอกสารได้อย่างจริงจัง เพราะเรื่องสำคัญคือเอกสารเยอะ เหมือนเขากลัวความลับจะรั่ว ไม่ให้เรามีโอกาสได้อ่านที่บ้านหลายๆวัน แต่มาแจกในห้องประชุม ซึ่งไม่สามารถจะทำงานได้ลึกซึ้ง

ผู้วิจัย แบบนี้กรรมการก็เหมือนมา Rubber Stamp และค่อนข้าง Passive ใช่มั้ย

ดร.พรายพล จะพูดอย่างนั้นก็คงได้ ผมว่า Over all ค่อนข้าง Passive เคยแนะเขาไปว่า ไม่ควรกลัวเรื่องความลับ โดยให้เอกสารไปอ่านล่วงหน้าจากภายนอก ไม่ใช่ให้ในที่ประชุม แต่ไม่ Work

ผู้วิจัย อาจารย์คิดว่าปลัดกระทรวงพลังงานไม่ควรมานั่งในบอร์ด ปตท.ใช่มั้ย มี Conflict of Interest

ดร.พรายพล ในหลักการก็คงเป็นเช่นนั้น

ผู้วิจัย แต่ผู้บริหาร ปตท.ที่ผมได้พูดคุยด้วย เขาบอกว่า ท่านเหล่านี้ไม่ได้ช่วยอะไร เราต้องทำงานหนักขึ้นด้วย เขาบอกมีท่านก็เพื่อทำให้เกิดการเข้าใจเรื่องต่างๆดีขึ้น

ดร.พรายพล ไม่รู้สิ no comment

ผู้วิจัย มีการพูดกันเสมอว่า รัฐวิสาหกิจแทบทั้งหมดมีข้าราชการเยอะมาก แล้วก็มาเหมือนมาโดยตำแหน่ง ทั้งที่กฎหมายไม่ได้ระบุ เช่น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงพลังงาน เลขาสภาพัฒน์ฯ อาจารย์คิดว่าบอร์ดได้คนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านพลังงาน มากพอไหม ไม่นับผู้จัดการคือ คุณประเสริฐ

ดร.พรายพล ผมคิดว่าเป็นข้าราชการเยอะจริง และรู้สึกว่าคนที่เชี่ยวชาญด้านพลังงานมีน้อยไป

ผู้วิจัย ขอบคุณครับ

เราอาจจะสรุปได้ว่า การเมืองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่า ใคร ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือไม่ใช่ข้าราชการ ควรจะได้ไปนั่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ให้ผลตอบแทนทางการเงินสูง มากกว่าการใช้เกณฑ์ความรู้และความเชี่ยวชาญที่รัฐวิสาหกิจนั้นมี คณะกรรมการในปตท.ดูจากรายชื่อแล้ว เกือบ 80 % ไม่ได้มีความถนัดเชี่ยวชาญทางด้าน Sector การพลังงาน และพอสรุปได้เช่นกันว่า ฝ่ายบริหารของปตท. ซึ่งในที่นี้คือกรรมการผู้จัดการใหญ่จะมีอำนาจหรือ Discretionary power สูงมากเพราะมีความรู้เรื่องพลังงานและกิจกรรมของบริษัทมากว่ากรรมการส่วนใหญ่ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ จนอาจจะกล่าวได้ว่าบทบาทของข้าราชการที่เป็นกรรมการน่าจะมีบทบาทค่อนข้าง Passive หรือเป็นเพียงตรายางในเรื่องต่างๆที่สำคัญและเชื่อได้ว่ากระบวนการแต่งตั้งกรรมการใน ปตท.คณะกกรมการสรรหาก็จะเป็นเพียงตรายางของฝ่ายการเมือง เจ้ากระทรวงที่คุมปตท. รวมทั้งนายกรัฐมนตรี

หลักของการกำกับดูแลเพื่อความโปร่งใส และป้องกันความได้เปรียบของ ปตท.ที่อาจมีต่อบริษัทเอกชน บุคคลเหล่านี้ไม่ควรมานั่งเป็นกรรมการใน ปตท. ถ้าเราคำนึงถึง Stakeholders อื่นๆจากบริษัทเอกชน เช่น บริษัทน้ำมันที่แข่งกับ ปตท. เราต้องไม่ลืมว่า ปลัดกระทรวงพลังงานนั้น เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบทางด้านนโยบายและกำกับดูแลกิจการพลังงานโดยทั่วไป แปลกมาที่คณะกรรมการสรรหาของ ปตท. ไม่ใส่ใจเรื่องการขาดธรรมาภิบาลง่ายๆเช่นนี้เลยหรือ หรือว่าทั้งฝ่ายการเมือง ทั้ง ปตท.และกระทรวงพลังงาน อ้างการประสานงานระหว่างองค์กรของรัฐกับ ปตท. ทั้งๆที่ความเป็นจริงก็เพื่อและผลประโยชน์ของกันและกันโดยยอมเสียหลักการของธรรมาภิบาล

ประการที่สาม การที่ปตท.ให้ผลตอบแทนที่สูงมากกับกรรมการ เมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ฝ่ายการเมืองที่สามารถใช้อำนาจสั่งการได้อย่างแท้จริง จึงมักจะใช้ ปตท.เหมือนกับที่ใช้ การบินไทย ธนาคารกรุงไทย เป็นต้น ในการให้รางวัลตอบแทนแก่บุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย ในประเด็นนี้ไม่ต้องดูอื่นไกล ถ้าเราเปรียบเทียบระดับการมีธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งกรรมการ ปตท.ในช่วงรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง คือรัฐบาล คมช. สมัยพลเอก สุรยุทธ์ เป็นนายกรัฐมนตรี กลับพบว่า การตั้งกรรมการมีความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวง มากกว่าสมัยรัฐบาลทักษิณก่อนหน้า และสมัยรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช ที่มาจากการเลือกตั้ง

การตั้ง ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ ศาสตราจารย์แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นกรรมการ ปตท.แทนตำแหน่งที่ว่างลงในช่วงปี 2550 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ดร.ปิยะสวัสดิ์ อัมรนันทน์ นั้น บอกถึงกระบวนการการมีธรรมาภิบาลในส่วนของเรื่อง Accountability ได้อย่างชัดเจน เป็นการแต่งตั้งที่สามารถอธิบายให้กับสังคมได้และมีความเหมาะสม เป็นการแต่งตั้งโดยใช้หลักคุณธรรม หรือหลัก Merit เขาไม่ได้เป็นเพื่อนกับรัฐมนตรี ปิยะสวัสดิ์ แต่เขาได้รับการแต่งตั้ง เพราะในวงการวิชาการรู้ดีว่า เขามีความรู้ความชำนาญวิจัยเรื่องพลังงานมาช้านาน ต่างกับ ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช อย่างชัดเจน

เป็นที่น่าเสียดายว่า การเป็นกรรมการของ ดร.พรายพล ใน ปตท.ดำรงอยู่ไม่นาน ไม่ถึง 1 ปี เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงพลังงาน

เปลี่ยนจากดร.ปิยะสวัสดิ์ ไปเป็นพลโทหญิงพูนภิรมย์ ลิปตพัลลภ เมื่อถึงเวลาที่กรรมการจำนวนหนึ่งต้องออก และมีการเลือกตั้งในที่ประชุมผู้ถือหุ้นใหม่ สามีของพลโทหญิงพูนภิรมย์ คุณสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ย่อมต้องมีโควตาในการแต่งตั้งและเสนอให้กรรมการสรรหา เพื่อเสนอต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้น ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการคนใหม่แทน ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ คือ ดร.นริศ ชัยสูตร ซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงการคลัง แม้จะเป็นนักเศรษฐศาสตร์ ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจพลังงานเหมือนเขา ดร.พรายพล แต่เขาเป็นเพื่อนร่วมรุ่นโรงเรียนเดียวกับคุณสุวัจน์

สมัยรัฐบาลทักษิณ ผู้มีอำนาจได้แต่งตั้งกรรมการหลายคน ปัจจุบันก็ยังเป็นกรรมการอยู่ บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องมีความรู้และประสบการณ์เรื่องพลังงานอย่างดี แต่เป็นพวกพ้องกันในทางการเมือง และการเป็นพวกพ้องนี้ ก็ไม่ได้หมายความว่า เขาเป็นคนใช้ไม่ได้ แต่อาจจะไม่ใช่คนที่เหมาะที่สุดกับงานที่จะเป็นประโยชน์กับองค์กร ถ้าระบบพวกพ้องนี้ถูกแทนด้วยระบบคุณธรรม และการแข่งขัน องค์กรจะมีมูลค่าสูงขึ้น สามารถสร้างค่าให้แก่ประเทศได้มากขึ้น ความเป็นพวกพ้อง และให้การตอบแทนกันทางการเมือง เห็นได้ชัดเจนมากกรณี ปตท. เช่น ดร.โอพาร ไชยประวัติ เคยบริหารมหาวิทยาลัยชินวัตร และเป็นกรรมการบริษัท AIS ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช อาจารย์มหาวิทยาลัยรามคำแหง เคยลงสมัครเลือกตั้งในนามพรรคไทยรักไทย และเป็นกระบอกเสียงให้พรรคไทยรักไทย หม่อมหลวงปานสาร หัสดินทร แม้จะเป็นข้าราชการสำนักนายก แต่จากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มา เขาได้รับแต่งตั้งเพราะสนิทสนมส่วนตัวกับครอบครัวนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ประเด็นเรื่องการตอบแทนทางการเมืองนั้นจะเห็นชัดเจนได้จากข้อมูลรายงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจต่างๆจากการที่ ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจถึง 5 แห่ง ได้ผลตอบแทนในปี 2550 สูงถึงประมาณ 10 ล้านบาทเศษ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าอัศจรรย์

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการ บมจ.ปตท.มีจำนวนและโครงสร้างของคณะกรรมการอื่นๆเหมือนกับบริษัทอื่นๆทั่วๆไปที่มีขนาดใหญ่และเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์ เช่น กรณีของคณะกรรมการตรวจสอบ หรือคณะกรรมการอื่นๆที่พึงมี เช่น คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี คณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน **ผู้วิจัยมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา** เช่น ในปี 2550-2551ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการคือ นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช และกรรมการอีก 2 คนคือ นายอำพน กิตติอำพน และนางพันธ์ทิพย์ สุรทิณฑ์ จริงๆแล้วได้ทำการสรรหาอย่างเป็นอิสระหรือไม่ เพื่อหาบุคคลที่เหมาะสมมาเป็นกรรมการ

คณะกรรมการชุดนี้ มีการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบจากแหล่งต่างๆในวงการต่างๆ โดยมีเกณฑ์ที่ชัดเจนแล้วก็เลือกกันอย่างจริงจังใช่หรือไม่ ในความเป็นจริงเมื่อเราได้รู้ที่มาที่ไปของผู้ที่มาเป็นกรรมการแต่ละคนในแต่ละครั้ง เราสามารถสรุปได้ว่า ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เช่น รัฐมนตรีคลัง รัฐมนตรีอุตสาหกรรมในอดีตหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในปัจจุบัน หรือแม้กระทั่งมีการฝากจากนายกฯ หรือในทางปฏิบัติรู้กันว่าเป็นโควตา ที่มีการแบ่งกันไปตามอันดับของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทเกรด A หรือ A+ ที่กรรมการได้รับผลตอบแทนสูง ปีละหลายล้านบาท แล้วก็ลดหลั่นกันไปเรื่อยๆ จนถึงรัฐวิสาหกิจประเภทเกรด C หรือ D ทำให้สรุปได้ว่า ในความเป็นจริงก็คือ กรรมการสรรหาก็คือกรรมการตรายาง รอรับใบสั่งมากกว่าจะทำหน้าที่การสรรหาจาก Director Pool (ตัว Pool นี้ก็อาจจะ

ไม่สมบูรณ์) ของกรรมการที่มีศักยภาพทั่วประเทศ นี่คือการเล่นละครที่ทำให้องค์กรดูดี มี Good Governance ในรูปแบบเท่านั้น แต่เนื้อหาสาระเป็นอีกเรื่องหนึ่ง กรณีของคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนก็เช่นเดียวกัน กรรมการกำหนดค่าตอบแทน ในรายงานประจำปี 2550 นั้น ประธานกรรมการได้แก่ นายอำพน กิตติอำพน เลขาสภาพัฒน์ฯ โดยมีกรรมการอีก 2 ท่านคือ คุณหญิงชฎาวัฒนศิริธรรม จากธนาคารไทยพาณิชย์ และนางพรรณี สถาวโรดม จากกระทรวงการคลัง จริงๆแล้วกรรมการชุดนี้ไม่ควรจัดตั้งจากคนที่เป็นกรรมการ ปตท. มากำหนดค่าตอบแทนให้แก่คณะกรรมการซึ่งตัวเองเป็นอยู่ นี่เป็นเรื่องของ Conflict of Interest อย่างชัดแจ้ง ควรเป็นหน้าที่ของผู้ถือหุ้นใหญ่คือกระทรวงการคลัง ที่จะหาคณะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลภายนอก มีความรู้ความสามารถ และไม่มีผลประโยชน์ได้รับจากการตัดสินใจของตนเอง

3.3 การเปิดเผยข้อมูล

เป็นที่แน่ชัดว่า เมื่อ ปตท.แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนและต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการเปิดเผยข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์และ ก.ล.ต. ความรวดเร็วและความครบถ้วนของข้อมูลสารสนเทศที่ต้องเปิดเผย มีความสมบูรณ์ขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เมื่อเทียบกับก่อนเข้าตลาดฯ ในอดีตเมื่อปตท.ยังเป็น "การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย" รายงานประจำปีของปตท. ไม่เคยให้รายละเอียดการทำงานและผลตอบแทนของคณะกรรมการ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ได้หมายความว่าการทำงานของคณะกรรมการในสมัยนั้น จะมีคุณภาพด้อยกว่าคณะกรรมการชุดปัจจุบัน แต่สำหรับผู้ลงทุน ความสมบูรณ์ ความทันเวลาของข้อมูลเป็นความจำเป็นและมีประโยชน์ ไม่ใช่เฉพาะรายละเอียดที่สมบูรณ์ขึ้นในรายงานประจำปี แต่ข่าวเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กรในเรื่องใดๆ ปตท.ต้องแจ้งตลาดฯทันที

ทุกๆไตรมาสบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ ต้องส่งคำอธิบายและการวิเคราะห์งบการเงินหรือ Management Discussion and Analysis หรือ MD&A รวมทั้งการที่บริษัทต้องส่งรายงานแบบ 56-1 ทุกๆปี เพื่อบอกถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากหนังสือชี้ชวน ข้อมูลการลงทุนในโครงการและภาพรวม รวมทั้งข้อมูลของผลประกอบการในอดีตรวมทั้งแรงงานประจำปี เหตุการณ์สำคัญในอดีตสามารถหาได้ใน Website ค่อนข้างสะดวกทั้งหมดนี้ล้วนช่วยผู้ลงทุนได้มาก และเมื่อผนวกกับข้อมูลที่ปตท.จัดหาให้ใน Website ของ ปตท. เสริมด้วยข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์และ ก.ล.ต. ต้องยอมรับความจริงว่า การเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดฯ ทำให้ข้อมูลที่ต้องเผยแพร่นั้นรวดเร็วและสมบูรณ์ขึ้น ในมิติด้านนี้ของธรรมาภิบาล ผู้วิจัยคิดว่าปตท.ทำหน้าที่ได้ดีมาก เห็นได้ชัดเจนว่าเมื่อเทียบกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กฟผ.ไม่คิดว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้ข้อมูลเกินความจำเป็นหรือให้รายละเอียดข้อมูลผลการดำเนินงานและการวิเคราะห์ทางการเงิน ตราบใดที่ไม่มีองค์กร เช่นตลาดหลักทรัพย์มาบังคับให้ต้องเปิดเผยข้อมูลในลักษณะนั้น เพียงแค่ 2 ปีหลังนี้เท่านั้นที่ กฟผ.เริ่มให้ข้อมูลผลตอบแทนของบอร์ด

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า เนื่องจากกลุ่มปตท. มีขอบข่ายของธุรกิจและเครือข่ายธุรกิจและองค์กรที่กว้างขวางสลับซับซ้อน น่าจะเป็นประโยชน์ต่อ ปตท. และผู้อื่นหรือส่วนรวม ถ้าในรายงานประจำปีหรือแม้กระทั่งรายงานสภาวะความยั่งยืน เช่น ด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ปตท.น่าจะก้าวไปอีก

ขั้นหนึ่งมากกว่าการรายงานผลการดำเนินงานด้านการเงิน ในด้านการเปิดเผยข้อมูล หรือ Disclosure บมจ.ปตท.ก็ยังสามารถให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่สาธารณชนได้มากกว่านี้ ข้อมูลหลายอย่างไม่ใช่ข้อมูลที่ตลาดหลักทรัพย์หรือ ก.ล.ต.บังคับให้ต้องมี และผู้ลงทุนบางประเภทก็อาจจะไม่สนใจ แต่ก็มีความสำคัญในฐานะที่ ปตท.แม้จะเป็นบริษัทมหาชน แต่ก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ที่รัฐถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่ง มี Stakeholders ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และ Stakeholders แต่ละประเภทก็มีความสนใจและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ในรายงานสภาวะความยั่งยืนเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ปตท.ทำต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี ไม่จำเป็นที่ปตท.จะมุ่งรายงานเฉพาะส่วนที่เป็นความสำเร็จของ ปตท. แต่ ปตท.สามารถเป็นผู้นำในการหยิบยกปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมที่มาบตาพุดจังหวัดระยองรวมทั้งที่อื่นๆ รายงานนี้ต้องเป็นรายงานที่ผ่านการวิจัยที่ลึกซึ้งและเป็นกลาง แม้ว่าปตท.จะมีผลประโยชน์มีส่วนได้เสียเพราะกิจการของตนอยู่นำพื้นที่ดังกล่าว การกระทำเช่นนี้จะทำให้สังคมมองปตท. เป็นองค์กรที่ข้ามพ้นผลประโยชน์หรือการรักษาผลประโยชน์เพื่อตนเอง ผลงานในลักษณะนี้จะทำให้ปตท.มีบทบาทที่สำคัญในการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในด้านการเปิดเผยข้อมูลบางประเภทเพราะเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ แต่ต้องเป็นข้อมูลที่เริ่มตั้งแต่ระดับปฐมภูมิไปจนถึงข้อมูลสังเคราะห์ที่มาจากการศึกษาวิจัย เหมือนที่ ปตท.มี**สถาบันวิจัยเทคโนโลยี** ปตท.ก็อาจจะมีหน่วยหรือ**สถาบันวิจัยเศรษฐกิจพลังงาน** เหมือนที่**สถาบันปิโตรเลียม**เน้นการอบรมและการให้การศึกษา

ข้อมูลในลักษณะนี้มีความจำเป็นสำหรับองค์กรอย่าง ปตท.ที่เป็นแขนขาของรัฐที่สำคัญในการพัฒนาภาคพลังงานของประเทศมาตลอด ตั้งแต่การลงทุนในโครงการต่างๆ การตอบสนองนโยบายด้านราคาและไม่ใช่ราคาในช่วงต่างๆในลักษณะที่ต่างกัน บทบาทของ ปตท.ผ่านสิ่งที่หลายคนเรียกว่าเป็นการแทรกแซงของรัฐ ส่งผลต่อกลุ่มคนต่างๆรวมทั้งฐานะทางการเงินและภาพพจน์ ปตท.เอง และส่งผลต่อสวัสดิการส่วนรวมของประเทศทั้งในทางบวกและในทางลบ หรือ ปตท.ต้องทำ Social Benefit และ Cost ของการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ ผลของมาตรการต่างๆที่เป็นทั้งมาตรการระยะสั้นและระยะยาว จำเป็นต้องมีการให้ข้อมูลและการศึกษาอย่างเป็นระบบ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งหรือบอกว่าเป็นหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เพราะนี่เป็นเรื่องที่ ปตท.มีส่วนเป็นผู้เล่น หรือ Actor ที่สำคัญ รายงานในส่วนนี้ ปตท.สามารถทำให้เป็นระบบต่อเนื่อง เสนอในรายงานประจำปี เสนอต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นและ Post ในเวปไซด์ของ ปตท. โดยให้อยู่ในหมวดของ **“องค์กรหรือ ปตท.กับความสัมพันธ์ภาครัฐ”** แต่ไม่ควรจะไปอยู่รวมกับส่วนที่เรียกว่า **“ความรับผิดชอบต่อสังคม”** แทนที่จะต้องเสียเงินเสียทองจำนวนไม่น้อยลงโฆษณาชี้แจงในหนังสือพิมพ์ เมื่อมีแรงกดดันจากสังคมในเรื่องต่างๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการตั้งรับ และไม่สร้างสรรค์ในการให้ความรู้ ความจริงที่ต้องละเอียดและสมบูรณ์มากกว่าการโฆษณาสั้นๆในหนังสือพิมพ์

ภาคพลังงานเป็นภาคเศรษฐกิจที่ใหญ่และมีความสำคัญไม่ว่าจะมองจากเชิงธุรกิจหรือเชิงเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าทั้งกิจการไฟฟ้าและกิจการปิโตรเลียมของไทย ยังมีโอกาสที่จะปรับปรุง การนำเสนอข้อมูลให้ลุ่มลึกกว้างขวางเหมือนที่พบในต่างประเทศ เรื่องนี้ไม่ใช่ความผิดหรือความรับผิดชอบของกฟฝ.หรือปตท.เท่านั้น หน่วยงานอื่นๆทั้งที่เป็นองค์ที่กำหนดนโยบายควบคุมดูแลจะต้องมีส่วนร่วมด้วยกันในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะสนพ. และกรมอื่นๆในกระทรวงพลังงาน

หรืออาจจะต้องรวมกระทรวงอุตสาหกรรมและพลังงานในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีเป็นต้น ในกรณีของกิจการปิโตเลียม ผู้วิจัยมีความเห็นว่ายังมีข้อมูลอีกมากที่ปตท.และกระทรวงพลังงานควรเปิดเผยข้อมูลเป็นประจำอย่างเป็นระบบตั้งแต่กิจกรรมปิโตรเลียมต้นน้ำ กลางน้ำจนถึงปลายน้ำ สนพ.น่าจะร่วมมือกับ ปตท. พัฒนาฐานข้อมูลกิจการปิโตรเลียมให้ลึกกว่าที่เป็นอยู่เพื่อที่ภาคประชาชนจะสามารถเข้าใจและตรวจสอบประเมินการทำงานของฝ่ายต่างๆได้ แน่นอนว่าข้อมูลเหล่านี้ไม่ใช่แค่การประมาณราคาน้ำมันที่นำเข้าและน้ำมันขายปลีก แต่ต้องเป็นข้อมูลที่ให้สารสนเทศเกี่ยวกับกิจการปิโตรเลียมอย่างเป็นระบบของ Supply Chain และ Value Chain เช่น ทรัพยากรปิโตรเลียม Suppliers ประเภทต่างๆ สาธารณูปโภค เช่น ท่อก๊าซ คลังน้ำมัน Terminal โรงกลั่น สถานีบริการ โครงสร้างรายได้ในรูปแบบต่างๆที่เกิดจากกิจการพลังงานรวมทั้งความเชื่อมโยงของกิจการปิโตรเลียมกับอุตสาหกรรมอื่นๆเป็นต้น โดยมีการจัดข้อมูลให้เป็นระบบดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปตท.เองน่าจะเป็นองค์กรที่เปิดเผยข้อมูลในบิสสิเนสยูนิสของปตท.ได้ละเอียดลึกซึ้งกว่าที่เป็นอยู่ เต็มใจที่จะเปิดเผยข้อมูล เช่น ธุรกิจที่เกิดจากการทำธุรกรรมการขายน้ำมัน เป็นต้น

3.4 ความโปร่งใส (Transparency) : คำสั่งศาลปกครอง ควรเป็นความรับผิดหรือ Accountability ของใคร

องค์กรที่เปิดเผยให้ข้อมูลที่จำเป็นและครบถ้วนเกี่ยวกับการทำงานขององค์กร เป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่ไม่เพียงพอ กรณีของ ปตท.เห็นได้ชัดจากกรณีพันธะสัญญาที่ ปตท.สัญญากับผู้ลงทุนที่ ปตท. ต้องดำเนินการในเรื่องการที่ต้องแยกตามกฎหมายกิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกจากกิจการจัดหาและจัดจำหน่ายก๊าซของ ปตท. ภายใน 1 ปีหลังจาก ปตท.เข้าตลาด โดยให้จัดตั้งเป็นบริษัทออกมาต่างหากเป็น บริษัท ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด ถือหุ้นโดย ปตท. พันธะสัญญานี้ไม่ได้เกิดขึ้น แม้ ปตท.จะอ้างว่า ครม.ไม่ได้บังคับหลังจากเวลาผ่านไป แต่ผู้วิจัยคิดว่า เพื่อความโปร่งใสในการดำเนินธุรกิจ เราน่าจะได้เห็นความคิดริเริ่ม และประจักษ์พยานในข้อเท็จจริงว่า ปตท.ยืนกรานและยินดีที่จะปฏิบัติตามพันธะสัญญาข้างต้น และนำเสนอเหตุผลความพร้อมในการดำเนินงาน ผลดีผลเสียที่เกิดขึ้นแล้วนำเสนอต่อ ครม. แต่สังคมไม่ได้เห็นว่ามีความคิดริเริ่มนี้จาก ปตท. ทำให้สังคมสรุปหรือตีความได้ว่า ปตท.ต้องการเห็นการคงอยู่ของสถานะภาพเดิมที่ล้วนให้อำนาจการตลาดตกอยู่กับ ปตท.แต่ผู้เดียวในธุรกิจก๊าซธรรมชาติ

ปัญหาของความไม่โปร่งใสในกระบวนการทำงานในการแปลงสภาพ ปตท. มีอยู่หลายเรื่องสะสมกันมาจนเป็นทั้งคำสั่งและไม่เป็นคำสั่งของศาลปกครองในปลายปี 2550 ตัวอย่างในเรื่องนี้คือ การดำเนินการเพื่อให้มีการแยกกิจการท่อก๊าซธรรมชาติออกจากกิจการจัดหาและจำหน่าย โดยให้เป็นการแยกตามกฎหมายให้ชัดเจน เรื่องนี้อยู่ในมติ ครม. เมื่อ 2 กรกฎาคม 2544 ในเรื่องแนวทางการแปรรูป ปตท. และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็มีข้อสังเกต(3) ในการประชุมเมื่อ 11 กรกฎาคม 2544 ว่า เนื่องจากกิจการท่อก๊าซธรรมชาติมีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ ควรที่จะแยกตามกฎหมายบริษัทท่อส่งก๊าซธรรมชาติ **ก่อนจะทำการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย** เพราะถ้าทำหลังจากกระจายหุ้น การแยกบริษัทท่อส่งก๊าซตามกฎหมายอาจทำยากหรือทำไม่ได้ เพราะผู้ถือหุ้น

ย่อมชอบอำนาจผูกขาด ซึ่งช่วยสร้างมูลค่าสูงสุดให้แก่ตน ผู้ถือหุ้นอาจจะคัดค้าน ข้อสังเกตของคณะกรรมการดังกล่าวมีไว้เช่นเดียวกันว่า หากไม่สามารถแยกบริษัทท่อส่งก๊าซได้ก่อนการเสนอขายหุ้นให้แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป หรือ IPO และถ้าหากทำไม่ทันก็ให้ระบุให้ชัดเจนในหนังสือชี้ชวนว่าจะต้องแยกออกมาให้ได้ตามกฎหมายภายใน 1 ปี ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ถ้าในหลักการ ครม.และ ปตท.ยึดมั่นในเรื่องของความโปร่งใส ความเป็นธรรมความเสมอภาคในการแข่งขันที่ควรจะมีขึ้นในอนาคต ทั้ง ครม.และ ปตท.ก็ไม่ควรจะเร่งรีบแปลงสภาพและนำ ปตท.เข้าจดทะเบียนในตลาดฯ การตัดสินใจให้เข้าไปก่อนแล้วไปแยกทีหลังใน 1 ปี สามารถตีความได้เช่นกันว่า นี่คือการไม่ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส การไม่ให้ความสำคัญกับการแข่งขันในธุรกิจก๊าซธรรมชาติในระยะยาว การมุ่งมั่นและเร่งรีบที่จะเอา ปตท.เข้าตลาดฯภายในพฤศจิกายน 2544 ก่อนการแยกบริษัทท่อส่งก๊าซตามกฎหมาย บอกถึงการไม่ใส่ใจในกระบวนการธรรมาภิบาลในการแปรรูป ความรับผิดในส่วนนี้ควรจะต้องตกอยู่แกทั้ง ครม.และ ปตท. และในความเป็นจริง 1 ปีหลังจากเข้าตลาดหลักทรัพย์ คำสัญญาที่จะมีการตั้งบริษัทท่อส่งก๊าซ ปตท. ถือหุ้นโดย ปตท. 100% ก็ไม่ได้รับการปฏิบัติตามสัญญา เป็นการถูกลืมโดยไม่มีผู้ร้องทุกข์ จนประชาชนและองค์กรภาคประชาชนฟ้องศาลปกครอง

ความไม่โปร่งใส ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ ซึ่งเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองนั้น ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะองค์กรของรัฐที่ทำเรื่องนโยบาย เช่น กพช. หรือกระทรวงเจ้าสำนัก ซึ่งก็คือกระทรวงพลังงานในเวลาต่อมา หรือผู้กำกับดูแล ซึ่งก็อาจจะเป็น กพช.หรือ สพช. (สนพ.ในเวลาต่อมา) หรือแม้กระทั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งหมดนี้มักมีหัวหน้าหน่วยงานไปนั่งเป็นกรรมการใน ปตท. โดยรวมเขาเหล่านี้ องค์กรเหล่านี้ ย่อมเกื้อกูลแบ่งประโยชน์ซึ่งกันและกัน เช่น เมื่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เช่น ตั้งแต่ ครม.ซึ่งมอบอำนาจให้ กพช. และเจ้ากระทรวง ถ้ามีความต้องการที่จะให้ ปตท.เข้าตลาดฯให้เร็วที่สุด ความไม่สมบูรณ์ในเรื่องต่างๆถือเป็นเรื่องเล็กน้อย ไปตายเอาดาบหน้า

การขาดธรรมาภิบาลจึงเกิดขึ้น เพราะความบกพร่องและความบกพร่องนี้ก็ดำรงอยู่เป็นเวลาหลายปีหลังจาก ปตท.เข้าตลาดฯ ความไม่ถูกต้องปรากฏขึ้นก็เพราะศาลปกครองวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลปกครองนั้นชัดเจนว่า ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่ามันเป็นความไม่เสมอภาคในการแข่งขัน เมื่อ ปตท.ได้ตัดสินใจที่จะแปลงทุนเป็นหุ้น ปตท.ก็จะเป็นบริษัทเหมือนกับบริษัทเอกชนทั่วๆไป ปตท.ไม่ควรจะได้สิทธิหรือประโยชน์หรืออำนาจเหนือบริษัทเอกชนอื่นใด ความไม่โปร่งใสนี้เห็นได้ชัดเจนจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ระบุถึงการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกิดจากการที่ ปตท.**เคยได้ใช้อำนาจมหาชนของรัฐ เพื่อให้การดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม** มีความเป็นไปได้ เช่น ต้องเวนคืนที่ดินหรือการสร้างระบบท่อก๊าซธรรมชาติ เมื่อเป็น ปตท.ตาม พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย 2521 ตัวอย่างเช่น ในระบบขนส่งปิโตรเลียม หรือก๊าซธรรมชาติของ ปตท.นั้น ปตท.ต้องสร้างท่อก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์บนที่ดินของเอกชน ปตท.อาจจะจ่ายค่าทดแทนให้เอกชน แต่การที่ ปตท.ทำเช่นนี้ได้เพราะ**การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรของรัฐใช้อำนาจมหาชนรัฐเหนือที่ดินของเอกชน** เพราะฉะนั้นต้องถือว่าทรัพย์สินส่วนที่เป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งอุปกรณ์ที่รวมกันเป็นระบบท่อส่งต้องเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน หรือการที่ ปตท.ได้เวนคืนที่ดินหรือครอบครอง

สินทรัพย์ส่วนที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ที่ราชพัสดุ หรือสิทธิที่ ปตท.สามารถใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ แต่รัฐบาล (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ครม. คณะกรรมการชุดต่าง ๆที่รัฐบาลแต่งตั้ง) กลับไปโอนอำนาจหรือสิทธิประโยชน์ที่ ปตท.ได้จากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ไปไว้กับ บมจ.ปตท. ซึ่งเป็นบริษัทเอกชน โดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ บมจ.ปตท.ทำได้(แม้ศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่า กระบวนการและขั้นตอน**ในการตราพระราชกฤษฎีกา**ที่ผู้ฟ้องกล่าวหา ครม.และ ปตท. นั้น มีความชอบด้วยกฎหมาย) คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดชี้ให้เห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ผิดกฎหมายและนำไปสู่คำสั่งให้ ปตท.ต้องแบ่งแยกทรัพย์สินที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและที่ราชพัสดุ รวมทั้งสิทธิการใช้ที่ดินเพื่อการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้กับกระทรวงการคลัง โดยที่ ปตท.ได้รับสิทธิในการใช้ทรัพย์สินนั้น โดยทำเป็นสัญญาระยะยาว จ่ายเป็นค่าเช่าให้กับกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม กรณีที่ ปตท.ได้ทรัพย์สินมาโดยการซื้อ จัดหาหรือแลกเปลี่ยน ก็ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ ปตท.ได้มาโดยไม่ต้องใช้**อำนาจมหาชน** ก็ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ปตท.ก็ครอบครองทรัพย์สินนั้นต่อไปได้

3.5 ปตท.กับความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsiblity)

ถ้าปตท.อยู่ในธุรกิจด้านพลังงานที่ทุก ๆส่วนของธุรกิจล้วนมีการแข่งขันสูง ไม่มีอำนาจผูกขาดหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดที่ได้มาจากนโยบายของรัฐ ถ้าปตท.ดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ปตท.อาจมุ่งกำไรสูงสุดหรือผิดที่ต้นทุนต่ำสุดและให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างดีที่สุดแล้ว ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์ เช่น Milton Friedman ปตท.ก็ทำประโยชน์และรับผิดชอบต่อสังคมอย่างไม่ต้องสงสัย แม้ว่ามีนักวิชาการคนอื่นไม่เห็นด้วยกับวิธีคิดของ Milton Friedman อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงปตท. ได้ประโยชน์จากนโยบายของรัฐ ขณะเดียวกันก็ต้องสนองนโยบายทั้งที่อาจจะเป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศในระยะยาวและก็เป็นภาระแก่ ปตท.การมีอำนาจผูกขาดและได้ประโยชน์จากรัฐเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติจึงดูเหมือนว่าปตท. จำเป็นต้องใส่ใจกับความรับผิดชอบต่อสังคมมากไปกว่าเงื่อนไขของ Milton Friedman ในแง่นี้ดูเหมือนว่าปตท.ได้ทุ่มเทพอสมควรทั้งในอดีตและปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นการประชาสัมพันธ์และการกระทำ

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 ติดต่อกันมาทุกปี ปตท.ได้ทำรายงานเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน (PTT's Sustainability Report 2006) แต่ไหนแต่ไรมาการที่ปตท.เป็นองค์ของรัฐที่มีขนาดใหญ่ (ปตท.เป็นเพียงบริษัทไทยบริษัทเดียวที่ติด Fortune Global 500) และอยู่ในสาขาที่เป็นยุทธศาสตร์ของชาติ ปตท.ดูจะให้ความสำคัญต่อบทบาทของตัวเองต่อความรับผิดชอบต่อสังคมมาโดยตลอด ถ้าตัดเรื่องการมีบทบาทในการสร้างความมั่นคงด้านการสร้างพลังงานออกไปดูเหมือน ปตท.จะมีความภูมิใจตลอดมาในเรื่องบทบาทของตัวเองต่อสังคม ผู้บริหารและพนักงานของปตท. ภูมิใจที่สามารถทำให้คนไทยทุกท้องถิ่นทุกระดับรายได้เข้าถึงการใช้แก๊สหุงต้มในราคาเดียวกัน โดยกลยุทธ์ด้านการตลาดพร้อม ๆไปกับการก่อสร้างคลังเก็บ พร้อมโรงบรรจุ LPG ไปทั่วทุกภูมิภาค **ผู้บริหารของปตท.ทุกคนภูมิใจในการเป็นผู้นำในการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่แต่เป็นผู้ตามแต่เป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์** ปตท.ยอมขาดทุนลิตรละ 40 สตางค์ ในต้นปี พ.ศ.2531 ในการผลิตน้ำมันเบนซินชนิดใหม่ " พีทีทีไฮออกเทน" โดย

ใช้สาร MTBE เพิ่มค่าออกทนแทนสารตะกั่ว ซึ่งทำให้สารตะกั่วในน้ำมันเบนซินพิเศษของปตท.ต่ำกว่ามาตรฐานบังคับของรัฐบาลที่กำหนดไว้ และน้ำมันของปตท.ในขณะนั้นมีสารตะกั่วต่ำที่สุดในประเทศ รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่เป็น Green Product อื่นๆที่ตามมาภายหลัง เช่น ก๊าซ NGV น้ำมันแก๊สโซฮอล์ น้ำมันไบโอดีเซล น้ำมันดีเซลปาล์ม และเม็ดพลาสติกที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือ Green Plastic ผู้จัดการฝ่ายกิจการเพื่อสังคมของปตท. คุณ ประเสริฐ สลิลอำไพ ให้ข้อสังเกตแก่ผู้วิจัยว่า CSR ของปตท. เช่น การบุกเบิกผลักดันน้ำมันไร้สารตะกั่วนั้น ส่งผลดีต่อส่วนรวมที่ไม่สามารถประมาณเป็นมูลค่าที่เป็นตัวเงิน เพราะมีผลที่ใหญ่หลวงต่อสุขภาพของประชาชนและมลภาวะอากาศในระยะยาวไม่แพ้หรือด้อยไปกว่า กิจกรรมเพื่อสังคมอื่นๆ ของปตท. เช่น โครงการปลูกป่า ประมาณ 1,033,148 ไร่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 รวมทั้งโครงการเสริมต่างๆ ที่ตามมาอย่างต่อเนื่องมากมาย

เมื่อผู้วิจัยถาม คุณสรัญ รังคสิริ ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่สื่อสารองค์กรและกิจการเพื่อสังคม ว่า ปีหนึ่งปตท.ใช้เงินไปเท่าไรในด้าน CSR เขาคิดว่าเรื่องเงินนี้เป็นดาบสองคม และผู้วิจัยคิดว่าปตท. ไม่อยากเปิดเผยเพราะว่าถ้าหากว่าให้น้อยไปก็เป็นปัญหา ถ้าให้มากไปก็จะฟ้องว่าปตท.ทำได้เพราะมีอำนาจผูกขาดหรือสามารถลดราคาให้ผู้บริโภคได้อีก ซึ่งก็เป็นการทำประโยชน์ให้แก่สังคมอีกมุมหนึ่ง ในเรื่องเงินและ CSR นี้ เขาให้สัมภาษณ์ในวารสาร Thaicoon ฉบับเดือนกันยายน 2551 ไว้ว่า

“ปตท.ดำเนินกิจกรรมด้านสังคมอย่างจริงจัง ไม่ได้ทำแค่ในระดับของการบริจาคเงินช่วยเหลือ แต่ลงลึกในรายละเอียด เราเห็นว่าการสนับสนุนในรูปของเงินเพียงอย่างเดียว ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน เพราะวันหนึ่งเมื่อเงินหมดชาวบ้านก็จะไร้ที่พึ่ง เช่นเดียวกับการทำโครงการต้องเกิดจากความต้องการของชาวบ้าน เราต้องไปถามความคิดเห็นของเขาว่าชาวบ้านต้องการอะไร ให้ชาวบ้านเป็นผู้ริเริ่มและดำเนินการเอง อีกนัยหนึ่งเรียกว่า การพัฒนาที่เรียกว่า **“ระเบิดมาจากข้างใน”** เราเป็นเพียงผู้สนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ทุกภาคส่วน ตรงนี้ทำให้ ปตท.มีโครงการเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขึ้นมาหลากหลายโครงการ”

เนื่องจากปตท.เป็นจักรกลสำคัญมาตลอดในการมีส่วนร่วมและบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกโดยเฉพาะที่มาบตาพุด ระยองซึ่งกรณีของปตท.มีโรงงานแยกก๊าซและกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมเคมีตั้งอยู่ที่นั่น นอกเหนือจากการที่ปตท.มีการวางตำแหน่งของตนเอง ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมของตนเองและบริษัทในเครือ ซึ่งปตท.มักจะรายงานบทบาทของตนเป็นประจำปีทุกปีในรายงานสภาวะความยั่งยืน ผู้วิจัยยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและข้อเท็จจริงในบทบาทของปตท.ที่ข้ามพ้นกิจกรรมของตัวเองไปสู่ความเป็นห่วงเป็นใยต่อสภาวะแวดล้อมและชีวิตของประชาชนและชุมชนของจังหวัดระยอง นั่นย่อมหมายถึงบทบาทของปตท.ในการเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดที่ไม่ได้เกิดจากโรงานแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ ขณะเดียวกันก็พอมีหลักฐานปรากฏอยู่ทั่วไปจากการเคลื่อนไหวของชุมชนและภาคประชาสังคมถึงผลกระทบที่ชาวบ้านได้รับในจังหวัดระยอง ซึ่งพบว่าชาวบ้านต้องประสบปัญหาจากมลพิษในน้ำและอากาศจนมีปัญหาต่อคุณภาพชีวิตของเขา

ผู้วิจัยไม่ทราบว่าก่อนปีพ.ศ.2539ปตท.มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงงานของตนเองอย่างไร เพราะรายงานสภาวะยั่งยืนของปตท. ปตท.รายงานว่า**ตั้งแต่ปีพ.ศ.2539ปตท.ได้นำระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจนได้รับการรับรองในพื้นที่หลักเช่นโรงแยกก๊าซธรรมชาติคลังปิโตรเลียม คลังน้ำมัน คลังก๊าซ กรณีคำสั่งศาลปกครองที่ให้พื้นที่มาบตาพุดทั้งหมดเป็นเขตควบคุมมลพิษนั้นจะมีนัยยะว่าปตท.ได้มีเกณฑ์มาตรฐานด้านการควบคุมมลพิษที่สูงหรือต่ำกว่าทั้งทางกฎหมายหรือทางเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลระดับโลก โดยเฉพาะที่ใช้ในกลุ่มประเทศ OECD หรือไม่ รายงานวิจัยฉบับนี้ไม่สามารถครอบคลุมประเด็นข้างต้นได้**

ในส่วนของปตท.นั้นปตท.รายงานอย่างต่อเนื่องต่อสังคมว่าในกระบวนการ TQM ปตท. มาตราฐานสากลในเรื่องระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตราฐานISO14001 โครงการทั้งหลายของปตท. ปตท.จะทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักนโยบายและแผนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อพิจารณาขออนุมัติมาตลอดตามพรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมพ.ศ.2535 นอกจากนี้ยังมีระบบการติดตามตรวจสอบคุณภาพเมื่อโครงการก่อสร้างแล้วเสร็จของทุกๆพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ คุณภาพของแหล่งน้ำ คุณภาพน้ำทิ้งเป็นต้น ในส่วนนี้ทำให้พื้นที่ของปตท.ได้รับรางวัล EIA เป็นประจำเรื่อยมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2539 โรงแยกก๊าซธรรมชาติระยองเคยได้รับรางวัลอุตสาหกรรมดีเด่นในการเพิ่มผลผลิต คลังปิโตรเลียมเคยได้รางวัลดีเด่นด้านความปลอดภัยสภาพแวดล้อมในการทำงานโรงแยกก๊าซธรรมที่ขนอมและระยองก็ได้รับรางวัล EIA AWARD สถาบันวิจัยและเทคโนโลยีของปตท.ซึ่งได้รับการผลักดันให้มีการจัดตั้งขึ้นโดย ดร.สิปปานนท์ เกตุทัต มิได้ให้ความสำคัญของการวิจัยเฉพาะเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของปตท.เท่านั้น แต่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเทคโนโลยีและทุ่มเท R&D ด้านเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อมปตท.ยึดแนวทางการพัฒนายั่งยืนของGRI (GLOBAL REPORTING INITIATIVE) แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมของปตท.เป็นแนวคิดที่เน้นการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการด้านคุณภาพ ความปลอดภัย อาชีวะอนามัยและสิ่งแวดล้อมหรือที่เรียกย่อว่าQSHEใช้กับองค์กรและผู้เกี่ยวข้องอื่นในสายโซ่อุปทาน

องค์กรในภาคพลังงาน เช่น ปตท.ก็เหมือนกับ กฟผ.ที่ได้พัฒนาตนเองดีขึ้นเรื่อยมา เมื่อองค์กรมีโครงการที่อาจมีผลกระทบไม่มากก็น้อยต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการแรกๆ ผลจากการตื่นตัวของภาคประชาชนทำให้เราได้เห็นการเกิดขึ้นของสัญญาประชาคมระหว่างปตท.กับชุมชนในโครงการ**ท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทยมาเลเซีย**อันมีหลักการดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ผลจากโครงการนี้ทำให้ ปตท. จัดตั้งกองทุนพัฒนาสังคมให้ แก่ชุมชนในพื้นที่ ปีละประมาณ 10 ล้านบาท มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมผลผลิตสัตว์น้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลในโครงการอำเภอจะนะและ อำเภอเทพาจังหวัดสงขลา สัญญาประชาคมนี้รวมถึงการที่ ปตท. ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายใดๆที่ ที่มีต่อชุมชนเมื่อพิสูจน์ได้ว่ามาจากการก่อสร้างโครงการรวมถึง การจัดทำประกันภัยบุคคลที่สามให้กับประชาชนในบริเวณใกล้เคียง เพื่อเป็นหลักประกันในความเสียหายที่อาจจะมีขึ้น สิ่งที่เกิดขึ้นในสัญญาประชาคมนี้ต้องถือเป็นพัฒนาการที่ดี อย่างไรก็ตามในกรณีของโครงการท่อก๊าซไทย-พม่าที่กาญจนบุรีที่นักวิชาการจำนวนมากเห็นว่ากระบวนการการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุกขั้นตอนยังมีข้อบกพร่อง **(4)**

ในส่วนของการฟื้นคืนสู่ธรรมชาติอันเกิดจากโครงการท่อส่งก๊าซไทย-พม่าซึ่งเป็นโครงการ 5 ปีของปตท.นั้น นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นประธานกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหากรณีโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา นายอานันท์ มีข้อสังเกตุว่า โครงการนี้ได้มีผู้เข้ามาส่วนรับรู้และร่วมมือในการแก้ปัญหาร่วมกันจนโครงการสำเร็จลุล่วงเป็นปรากฏการณ์ของสังคมที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน จากภาคีหลายฝ่าย เช่น นักพัฒนาของรัฐ นักการเมือง นักอนุรักษ์ นักสิทธิมนุษยชน ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบ ตลอดจนประชาชนทั่วไป นายอานันท์กล่าวว่าปตท.พยายามและตั้งใจและปฏิบัติตามพันธสัญญาที่ให้ไว้ในการลดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อชุมชน จัดว่าปตท.มีความจริงใจและมีแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาโครงการกพร้อมกับการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม

โครงการจัดหาก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยานาดาและเยตากุน ในพม่า นั้นต้องมีการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติผ่าน อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี ไปยังโรงไฟฟ้าราชบุรี จ.ราชบุรี ท่อก๊าซนี้ยาว 238.5 กิโลเมตร มีจุดรับมอบก๊าซที่ชายแดนไทย-พม่า ที่บ้านอีต่อง ต.ปิล็อก อ.ทองผาภูมิ กาญจนบุรี ท่อก๊าซนี้ผ่านพื้นที่อุทยานแห่งชาติและป่าสงวน 50 กม. และวางตามไหล่ถนนกรมทางหลวง ถนนรพช. ถนนในตำบลหมู่บ้านประมาณ 110 กม. และผ่านพื้นที่ทำกินของชาวบ้านประมาณ 78.5 กม.

เส้นทางนี้จำเป็นจะต้องผ่านลุ่มน้ำป่าสมบูรณ์ตลอดจนชุมชนที่อยู่อาศัยโดยรอบซึ่งแน่นอนว่าต้องถูกกระทบจากแนวทางของท่อก๊าซ ปตท.พยายามลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยการเลือกแนวในการวางท่อขณะเดียวกันก็ได้ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมตามแนวท่อก๊าซให้กลับสู่สภาพเดิมในการนี้ปตท.ได้ปลูกป่าเสริมและก็เข้าไปพัฒนาชุมชนให้ความช่วยเหลือทั้งด้านสาธารณูปโภค การศึกษารวมทั้งการพัฒนาอาชีพเพื่อให้คุณภาพชีวิตของเขาดีขึ้น

อย่างไรก็ตามปตท.ก็มีประสบการณ์ในด้านลบ กรณีโครงการท่อก๊าซไทยพม่า จังหวัดกาญจนบุรีไม่น้อยและน่าจะเป็นบทเรียนสำหรับการทำงานที่ต้องเข้าใจภาคประชาชนให้ดีกว่าที่เป็นมาในอดีต โดยเฉพาะเรื่องกระบวนการที่ควรให้ความสำคัญการศึกษา การดึงเข้ามามีส่วนร่วมแรกๆ ประเด็นไม่ได้อยู่เพียงแค่โครงการนี้ผ่านการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) และแผนงานพิทักษ์และสิ่งแวดล้อม และไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าปตท.มีการทำประชาพิจารณ์ แต่ขึ้นอยู่กับการให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมและยอมรับโครงการนี้ตั้งแต่แรกเริ่มต่างหาก ซึ่งในกรณีนี้กระบวนการของปตท.ดูจะมีปัญหาเพราะเมื่อปตท.ดำเนินการสร้างท่อ เข้ามาถึงเขตอุทยานแห่งชาติไทรโยค จนนำไปสู่การประท้วงรุนแรงระหว่างผู้คัดค้านท้องถิ่นรียกร้องให้รัฐบาลหยุดการก่อสร้าง แต่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามได้ จนกลุ่มผู้ประท้วงได้ทำการปิดป่าปลายปี 2540 ผู้นำการประท้วงคือคุณสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ถึงกับถูกจับกุมในข้อหาขัดขวางการก่อสร้างท่อแก๊ส ปัญหานี้รุนแรงขึ้น จนรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ตั้งกรรมการอิสระขึ้นมาชุดหนึ่งทำการศึกษาหาข้อเท็จจริง กรรมการชุดนี้มีอดีตนายกรัฐมนตรีเป็นคณะกรรมการ นายอานันท์ ปัญยาชุน กรรมการชุดนี้แม้จะไม่ได้เสนอให้หยุดสร้างท่อก๊าซหรือเปลี่ยนเส้นทาง **แต่มีการชี้ให้เห็นถึงความไม่โปร่งใสและความไม่มีส่วนร่วมของประชาชน** ชลธิศ ตั้งเจริญ รายงานว่าตั้งแต่ปลายปี 2538-2539 ปตท.ได้เริ่มทำการสำรวจพื้นที่ในการวางท่อก๊าซ แต่เมื่อมีประชาชนเข้าไปถามเหตุผลในการสำรวจ เจ้าหน้าที่ปตท.ไม่ได้ให้คำตอบที่ชัดเจนมีความเป็นไปได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่แรกๆมีข้อบกพร่องถึงได้เกิดปัญหารุนแรงตามที่คณะกรรมการที่มีนายอานันท์

เป็นประธานในโครงการสร้างท่อก๊าซยาดานา แต่อย่างไรก็ตามการสร้างท่อก๊าซก็สำเร็จได้ในเดือนพฤษภาคม 2541

โดยสรุปปตท.มีทั้งภาพพจน์และผลงานที่ดีในด้าน CSR ปตท.กับประชาชนนั้นก็คงคล้ายกับกฟผ.ทั้งสององค์กรรวมทั้งรัฐบาลเรียนรู้และพบจากบทเรียนในอดีตว่าการให้ประชาชนทุกภาคีมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการและการแก้ปัญหาไม่ว่าจะเป็นผลกระทบจากการวางท่อก๊าซ การสร้างเขื่อน การสร้างโรงไฟฟ้านั้น เป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนที่สุดการทุ่มเงินลงไปอาจจำเป็นสำหรับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแต่ย่อมไม่เพียงพอ

3.6 Governance ของบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ที่มีเอกชนถือหุ้นในตลาดฯ ควรมีลักษณะอย่างไร

ตั้งแต่ปลายปี 2544 ปตท.เป็นบริษัทมหาชนที่มีเอกชนถือหุ้นอยู่จำนวนหนึ่ง ไม่มีใครรู้แน่ว่าเป็นสัดส่วนจริงๆเท่าใด แต่เชื่อกันว่าไม่น่าจะเกิน 1 ใน 3 ของหุ้นทั้งหมด ขณะเดียวกันก็เป็นที่รู้กันว่า ปตท. ประกาศตัวเองอย่างภาคภูมิใจว่าเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ (National Oil Company หรือ NOC) คุณลักษณะที่พึงปรารถนาของการอภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการสำหรับบริษัทน้ำมันแห่งชาติโดยทั่วไปในโลกนั้น CG หรือ Corporate Governance ก็มักจะแตกต่างไปกับบริษัทน้ำมันที่เป็นของเอกชน โดยเฉพาะบริษัทน้ำมันที่มีกิจการระดับโลก หรือ International Oil Companies (IOC) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของกิจการน้ำมัน เราต้องไม่ลืมว่ายังมีผู้เชื่อจำนวนมากว่าในเรื่องของน้ำมันหรือพลังงานนั้น ความมั่นคงของชาติขึ้นอยู่กับความมั่นคงของพลังงานค่อนข้างมาก มากน้อยแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆต้องพึ่งพาพลังงานจากภายนอกหรือต่างประเทศมากเพียงใด เป็นประเทศที่ต้องส่งออกหรือนำเข้าน้ำมัน เป็นต้น นอกจากนี้กิจการน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ล้วนเกี่ยวกันกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาการเศรษฐกิจ การสร้างงาน เป็นฐานรายได้ทั้งภาษีและกำไรแก่รัฐ การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน หรือแม้กระทั่งการกระจายรายได้ **NOC จึงเป็นกลไกแขนขาของรัฐในการดำเนินนโยบายที่สำคัญ ซึ่งบ่อยครั้งไม่ใช่เฉพาะนโยบายทางด้านพลังงาน** เป้าหมายที่กล่าวมาข้างต้นย่อมหมายความว่า วัตถุประสงค์ของบริษัทน้ำมันแห่งชาติ เช่น ปตท. แม้รัฐถือหุ้น 100% เหมือนกรณีของ Petronas ของมาเลเซียอาจจะไม่ใช่เพื่อสร้างมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้นอย่างเดียวเป็นเป้าหมายสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปตท.ในฐานะที่เป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ ไม่ควรมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเหมือนบริษัทน้ำมันเอกชน นี่เป็นทัศนะมุมมองหนึ่งในการมอง Governance Process ในกรณีของ ปตท.

สมมติว่า ปตท.เป็นบริษัทน้ำมันที่แปรรูป 100%โดยเอกชน เป้าหมายของ ปตท.ควรจะมุ่งเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดเพื่อผู้ถือหุ้นหรือไม่ คำตอบก็คือแนวโน้มน่าจะเป็นเช่นนั้น และแม้ว่า ปตท.จะมี Stakeholders อื่นๆ เหมือนกับกรณีที่ ปตท.แปรรูปเพียงบางส่วน แต่การสร้างมูลค่าของบริษัทเพื่อผู้ถือหุ้นเป็นเป้าหมายหลักนั้น ไม่ได้ขัดกันอย่างรุนแรงกับเป้าหมายที่ต้องดูแลพนักงานบริษัท ลูกค้า หรือแม้กระทั่งชุมชน เพราะมีความเป็นไปได้ว่าในระยะยาว การสร้างมูลค่าสำหรับผู้ถือหุ้นจะต้องสอดคล้องไปด้วยกันได้ ไม่ขัดกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืน และไม่ขัดกับความ

ต้องการของสังคม ชุมชน ในเรื่องต่างๆ ตั้งแต่เรื่องสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงการให้ความสำคัญกับคุณภาพด้านทุนมนุษย์ของพนักงาน ตรรกะของความคิดในลักษณะเช่นนี้ ทำให้นำไปสู่สมมติฐานที่ว่า มีความเป็นไปได้เช่นกันว่า บริษัทน้ำมันแห่งชาติที่มีเอกชนถือหุ้นบางส่วน เช่น ปตท. หรือเหมือนที่พบในต่างประเทศ เช่น StatoilHydro ของนอร์เวย์ ก็สามารถมีการกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือมีธรรมาภิบาลได้ แต่เป้าหมายของเอกชนกับรัฐที่มีหุ้นอยู่ใน ปตท. อาจมีเป้าหมายที่ต่างกัน เพราะฉะนั้นการปรับเป้าหมายจึงมีความสำคัญ เป้าหมายของเอกชนนั้นคือการสร้างมูลค่าให้กับ ปตท.ในระยะยาว ซึ่งจะแปลงออกมาเป็นความมั่งคั่งของผู้ถือหุ้น การจะทำเช่นนั้นได้หมายความว่า วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ของปตท. ต้องมุ่งที่สร้างมูลค่าของบริษัทในระยะยาว ซึ่งย่อมหมายถึงการเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมในระดับประเทศและภูมิภาค เป็นองค์กรที่ใส่ใจในเรื่อง R&D มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาพนักงานโดยให้ความสำคัญกับทุนมนุษย์ เป้าหมายในลักษณะเช่นนี้ จะเป็นผลดีต่อ ปตท. รัฐและประเทศในระยะยาว และจะไม่ขัดกับเป้าหมายของรัฐที่อยากเห็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติเป็นกลไกในด้านอื่นๆ เช่น การพัฒนาการกระจายรายได้ การใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อม หรือแม้กระทั่ง ถ้ารัฐต้องการให้ ปตท.เป็นผู้นำทางด้านการเปลี่ยนแปลงหรือการใช้นโยบายราคา หรือการพัฒนาในเรื่องอื่นๆที่ ปตท.ได้เคยทำมาในอดีต เช่น การเป็นผู้นำในการแนะนำน้ำมันไร้สารตะกั่ว การกระจายคลังน้ำมัน คลังก๊าซไปในต่างจังหวัด การส่งเสริม NGV E85 เป็นต้น

จะเป็นไปได้อย่างไรที่จะทำให้เป้าหมายของรัฐกับเอกชนประสานกันไปได้ในระยะยาว โดยมุ่งสร้างค่าให้ ปตท. เราคิดว่าเป็นไปได้ สิ่งที่รัฐบาลต้องยึดมั่นคือหลักการที่ว่า “ถ้ารัฐใช้ ปตท.รัฐก็ต้องจ่ายและจ่ายทันที” เพื่อไม่ให้ขัดกับเป้าหมายกับเอกชนที่เน้นการสร้างค่าให้ ปตท. นโยบายหรือมาตรการอะไรที่รัฐเรียกร้องให้ ปตท.ทำ จำเป็นต้องมีความโปร่งใส ชัดเจนในเชิงปริมาณ ในด้านภาระที่ ปตท.ต้องแบกรับ รัฐจะต้องชดเชยในส่วนนี้โดยพลัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด โดยไม่ให้กระทบกับกระแสเงินสดและผลประกอบการของ ปตท. การเรียกร้องให้ ปตท.ตอบสนองนโยบายของรัฐบาล จะต้องได้รับการชดเชยจากงบประมาณแผ่นดินโดยพลัน ความโปร่งใสในกระบวนการเช่นนี้จะทำให้สังคมสามารถประเมินประสิทธิผลของนโยบายของรัฐในเรื่องต่างๆที่ใช้ ปตท.เป็นเครื่องมือ ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องการตอบสนองความต้องการทางการเมืองเพื่อได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้ง แต่ส่งผลในทางลบในอนาคตหรือในระยะยาวซึ่งส่งผลต่อการบิดเบือนต้นทุนที่แท้จริงของพลังงานหรือต่อการไม่มีการวางแผนทางเลือกพลังงานทดแทนใหม่ๆอย่างจริงจัง และมีสายตายาวไกล หรือต่อการแข่งขันระหว่างบริษัทเอกชนกับ ปตท. ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้ ปตท.ชะลอการขึ้นราคาน้ำมันและบริษัทเอกชนต้องจำยอมทำตาม การอุดหนุนราคาก๊าซ LPG ก๊าซหุงต้ม ที่ต่ำเกินควรเป็นเวลานาน จนทำให้มีการใช้พลังงานกันอย่างผิดประเภท ผิดวัตถุประสงค์ จนทำให้ภาคขนส่งขาดการพัฒนาในระยะยาว จนนำไปสู่การพึ่งพาพลังงานประเภทน้ำมันมากเกินไป เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องไม่ใช้ ปตท.เป็นองค์กรสังคมสงเคราะห์ องค์กรของรัฐ เช่น ปตท.จะเข้มแข็งได้นั้น การกำกับดูแลกิจการ ปตท.จะต้องมีกลไกที่ต่างไปจากอดีต รัฐบาลจะต้องสร้างสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมการแข่งขัน ควรยกเลิกสิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับของ พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า เหมือนที่ปฏิบัติกันในต่างประเทศ เช่น กรณีของนอร์เวย์ ควรยกเลิก

ข้อกำหนดที่ให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต้องซื้อน้ำมันจาก ปตท. เหมือนกับการที่ควรยกเลิกว่าข้าราชการต้องบินไปต่างประเทศโดยบริษัทการบินไทย ซึ่งค่อนข้างแพงกว่าบริษัทอื่นๆค่อนข้างมาก จะต้องมีกลไกที่ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำมีการแข่งขันกันได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิพล ระหว่างปตท.กับบริษัทเอกชน โดยไม่มีการสร้างความได้เปรียบให้แก่บริษัทน้ำมันแห่งชาติ เช่น ปตท.เหมือนที่เคยทำมาหลายเรื่องในอดีต เช่น การไม่ปรับโครงสร้างธุรกิจก๊าซธรรมชาติตามแผนที่เคยดำริไว้ เพื่อให้มีการแข่งขันและมีความเป็นธรรมมากขึ้น มีทางเลือกมากขึ้นสำหรับผู้ใช้ก๊าซธรรมชาติหรือ Third Party Access การขาดการแข่งขันและทางเลือกสำหรับผู้บริโภคย่อมหมายความว่าผู้บริโภคได้รับประโยชน์หรือสวัสดิการน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ถ้ามีการแข่งขันมากขึ้นหรือการคงไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของ ปตท.อย่างไม่ควรและไม่จำเป็น เป็นเวลาหลายปีหลังจากที่มีการแปรรูป ปตท.ไปแล้ว เป็นต้น เราต้องยอมรับความจริงว่า การที่ ปตท.โตได้อย่างรวดเร็วตลอดมาตั้งแต่ก่อตั้งในปี 2521 มีส่วนแบ่งในตลาดหรือ Concentration Ratio สูงขึ้นมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายของรัฐบาล โดยความเชื่อเรื่องความมั่นคงทางพลังงาน จึงต้องการให้ ปตท.เป็นผู้เล่นรายใหญ่ของประเทศ หรือในบางเรื่องรายเดียว เช่น ธุรกิจก๊าซธรรมชาติต้นน้ำ หรือการมีหุ้นในโรงกลั่นของเอกชนทุกโรง เมื่อรัฐบาลมีนโยบายเปิดเสรี

ทั้งหมดนี้ไม่ได้หมายความว่า รัฐไม่ควรจะแทรกแซงกลไกตลาด แต่รัฐควรจะแทรกแซงตลาดเมื่อตลาดทำงานล้มเหลวเท่านั้นและใช้เครื่องมือที่ถูกต้องในการแก้สาเหตุที่ตลาดล้มเหลว ตลาดพลังงานด้านน้ำมันและก๊าซทำงานของมันได้ดี รัฐไม่ควรแทรกแซงในตลาด จนทำให้มันทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การแทรกแซงใดๆเพื่อหวังผลในระยะสั้นหรือทางการเมือง ต้องให้ผลนั้นตกอยู่ที่งบประมาณแผ่นดิน มากกว่าการให้นโยบายหรือมาตรการของรัฐนั้น ผลักมาทำให้มูลค่าของ ปตท.ลดลงหรือทำให้ประสิทธิภาพ หรือ Productivity ของ ปตท.ถูกกระทบในทางลบ รัฐบาลต้องยอมรับความจริงว่า ปตท.วันนี้มาไกลกว่าช่วง 10 ปีแรกของการก่อตั้ง เศรษฐกิจไทยก็ใหญ่โตขึ้น มีบริษัทเอกชนที่มีขีดความสามารถมาก ในระยะยาวประเทศต้องการความหลากหลาย ที่มาจากการแข่งขันของผู้ผลิตรายใหญ่ๆหลายๆราย มากกว่าที่จะเห็นรัฐวิสาหกิจ เช่น ปตท.ใหญ่ขึ้นๆคนเดียว แล้วครอบงำ มีอำนาจเหนือคู่แข่งอื่น โดยเฉพาะภายใต้ Regulator ในอดีตที่มีขีดความสามารถต่ำ โดยเฉพาะการให้ความสนใจกับความเป็นธรรมในการแข่งขัน เหมือนที่เป็นมาในอดีตก่อนที่จะมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งก็ยังไม่แน่ใจว่าจะทำงานได้ดีแค่ไหน เรามีบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่ใหญ่โตออกไปสู่ภูมิภาค เช่น ปตท.แล้วเราไม่ควรต้องกลัวบริษัทน้ำมันต่างชาติเหมือนในอดีตที่เรายังเหมือนเด็กทารก เราไม่ควรมีความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจจนเกินเลย ถ้ามันทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นกุมอำนาจทางการตลาดอยู่คนเดียว เพราะประสบการณ์ทั่วโลกชี้ให้เห็นว่า ถ้าปราศจากการแข่งขัน องค์กรลักษณะเช่นนี้ในที่สุดจะอ่อนแอ ไม่สามารถปรับตัว เป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองทั้งในด้านการใช้องค์กรเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย และส่งพวกพ้องมาเป็นกรรมการ ที่ให้ผลตอบแทนงามๆปีละหลายล้านบาท

ในที่สุดแล้ว ในอนาคต การที่ ปตท.จะมี Good Governance ได้ รัฐ ผู้ถือหุ้นและ ปตท. ต้องมีเป้าหมายที่ตรงกันชัดเจน เงื่อนไขจำเป็นที่สำคัญของการมี Good Governance ของ ปตท. จะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐและ Governance ของอุตสาหกรรมและคุณภาพของ Regulator เช่น กกพ. เป็นสำคัญ

3.7 การค้าหรือนำเข้าน้ำมันของปตท: โปร่งใสและไม่ทุจริตได้หรือไม่

หลังปตท.เข้าไปจดทะเบียนตลาดหลักทรัพย์แล้ว ขนาดของสินทรัพย์และกำไรของบริษัทเติบโตในอัตราที่สูงและมีขนาดที่ใหญ่ขึ้นเนื่องจากการค้าน้ำมันระดับโลกนั้นมีการเชื่อกันว่าเหมือนสินค้าโภคภัณฑ์ทั่วๆไปย่อมมีการเกร็งกำไรสูง สามารถทำกำไรและขาดทุนได้มากและเร็ว ทำให้เกิดคำถามที่บ่อยครั้งที่ผู้วิจัยได้ยินว่า ปตท.เกร็งกำไรในตลาดการค้าน้ำมันหรือไม่ และกำไรจากการค้าซื้อขายน้ำมันในกิจการค้าระหว่างประเทศนั้นมีผลต่อกำไรและขาดทุนต่อปตท.มากน้อยเพียงไร อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ ถ้าการซื้อขายน้ำมันมีปริมาณจำนวนมากความแตกต่างในราคาน้ำมันเพียงเล็กน้อยในตลาดจรหรือตลาดสัญญาสามารถจำทำเงินให้กับผู้จัดการที่ตัดสินใจและทำให้เกิดการทุจริตนำความมั่งคั่งมาสู่ผู้ตัดสินใจได้หรือไม่

ในเรื่องของการเก็งกำไรในกิจการซื้อขายน้ำมันระหว่างประเทศนั้น นายวิทวัส สวัสดิ์ชูโต ผู้จัดการฝ่ายการค้าน้ำมันของปตท. ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยในเรื่องนี้ว่า ” เราเก็งกำไรไม่ได้เลยถ้าการเก็งกำไรหมายถึงการเล่นกับกระดาษในตลาดน้ำมันโดยไม่มีการซื้อน้ำมันจริงเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยห้ามเราทำ เราทำได้เพียงป้องกันหรือคุ้มครองความเสี่ยงหรือ Hedging ได้เท่านั้น” คุณวิทวัส กล่าวว่าผู้ถือหุ้นและสังคมจึงไม่ต้องห่วงในเรื่องนี้และที่ปตท. เคยเป็นข่าวว่าขาดทุนจากธุรกรรมการเก็งกำไรในสาขาต่างประเทศในประเทศที่เป็น TAX HAVEN ก็ไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด

ในส่วนของโอกาสที่จะเกิดการทุจริตโดยผู้บริหารของปตท.ในการค้าน้ำมันนั้น คุณวิทวัสให้ข้อมูลว่าเป็นการทำได้ไม่ง่ายเลยเพราะสิ่งแวดล้อมภายนอกและกลไกภายในของปตท.ที่มีอยู่ได้สร้างเกราะป้องกันที่จะไม่ทำให้ผู้จัดการทุจริตได้ง่าย เพราะระบบมีกลไกในการควบคุมของมันเอง ประการแรกในส่วนของปตท. ระเบียบซื้อขายน้ำมันของปตท. ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการที่อิง พรบ. ปิโตรเลียม จุดเริ่มต้นคือเรามีระบบการลงทะเบียนของผู้ที่จะมาค้ากับเราแบ่งเป็นประเภทต่างๆตามคุณสมบัติด้านความพร้อม ชื่อเสียง ประสบการณ์ฐานะการเงินซึ่งจำนวนมากเป็นระดับ World Class ผู้ที่มาซื้อขายกับเราจะถูกตรวจสอบกำกับดูแลโดยหน่วยงานกลาง 3 ฝ่ายของ ปตท.ซึ่งได้แก่ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายการเงิน และฝ่ายการค้าน้ำมันระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นผู้เช็คด้าน GOVERNANCE ของผู้ค้าของเราโดยเช็คกับตลาดด้านความน่าเชื่อถือ กระบวนการซื้อขายมีตั้งแต่เป็น Full tender และระบบการเชื้อเชิญ เวลาเราทำ tender เรื่องสเปกของน้ำมันก็ไม่ใช่มีสเปกเดียวเฉพาะเจาะจง เราเปิดโอกาสให้มีเสนอประเภทของเกรดน้ำมัน ประการที่สอง ปตท.ไม่ใช่เป็นผู้ซื้อน้ำมันดิบแต่ผู้เดียวให้โรงกลั่นที่เราถือหุ้นอยู่โรงกลั่นเองเขาก็อาจจะซื้อขายโดยเขาเองด้วย หรือไม่เขาก็มีข้อมูลตรวจสอบ เรื่องราคาตามประเทศของน้ำมันอยู่ตลอดเวลา เราได้ราคาน้ำมันมาเราก็แจ้งให้เขาทราบก่อน ว่าเขาพอใจไหมและเรามีการประชุมร่วมกันอยู่สม่ำเสมอ ยากที่ปตท.ในฐานะผู้ซื้อน้ำมันมาขายให้โรงกลั่นจะทำอะไรที่ไม่ถูกต้องหรือ

เสนอราคาที่สูงโดยไม่ถูกจับผิด ประการที่สาม ธุรกิจการค้าน้ำมันเป็นธุรกิจระดับโลก แม้น้ำมันจะมีหลายประเภทมีหลายเกรด แต่ตลาดก็มีการแข่งขันสูง เป็นตลาดที่มีข่าวสารส่งถึงกันได้ง่ายรวดเร็วราคาน้ำมันของประเภทต่างๆ ที่คล้ายกัน จะไม่ต่างกันมากเมื่อรวมค่าขนส่ง ยากที่ใครที่เป็นผู้ตัดสินใจ เช่น ผู้จัดการของปตท. จะได้กำไรโดยทางที่ไม่สุจริต จากการนำเข้าน้ำมันมาขายให้โรงกลั่น นอกจากนี้ฝ่ายการค้าทำกันหลายคนถูกกรองกันมาเป็นขั้นตอนจากระดับล่างขึ้นมาสู่ผู้บริหารถึงประธานคณะกรรมการในครั้งหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้กระจายอำนาจการอนุมัติให้เป็นอำนาจของรองผู้ว่าการฝ่ายอำนาจ ฝ่ายการค้าน้ำมัน โดยกำหนดวงเงินจำนวนให้เป็นอำนาจของเขา

จึงสรุปได้ว่า การซื้อขายน้ำมันระหว่างประเทศของ ปตท. เป็นระบบที่มีความโปร่งใส ข้อมูลทุกประเภทตรวจสอบได้ นอกจากกลไกภายนอกในของการค้าน้ำมันโลก และกลไกภายในของปตท. โรงกลั่นที่เป็นผู้ซื้อน้ำมันจากเรามีความสามารถและมีข้อมูลที่จะตรวจสอบเราให้เราทำงานอย่างมีธรรมาภิบาล

3.8 ธรรมภิบาลด้านมนุษย์ : การสร้างคุณภาพของคนกับคุณภาพของ ปตท.

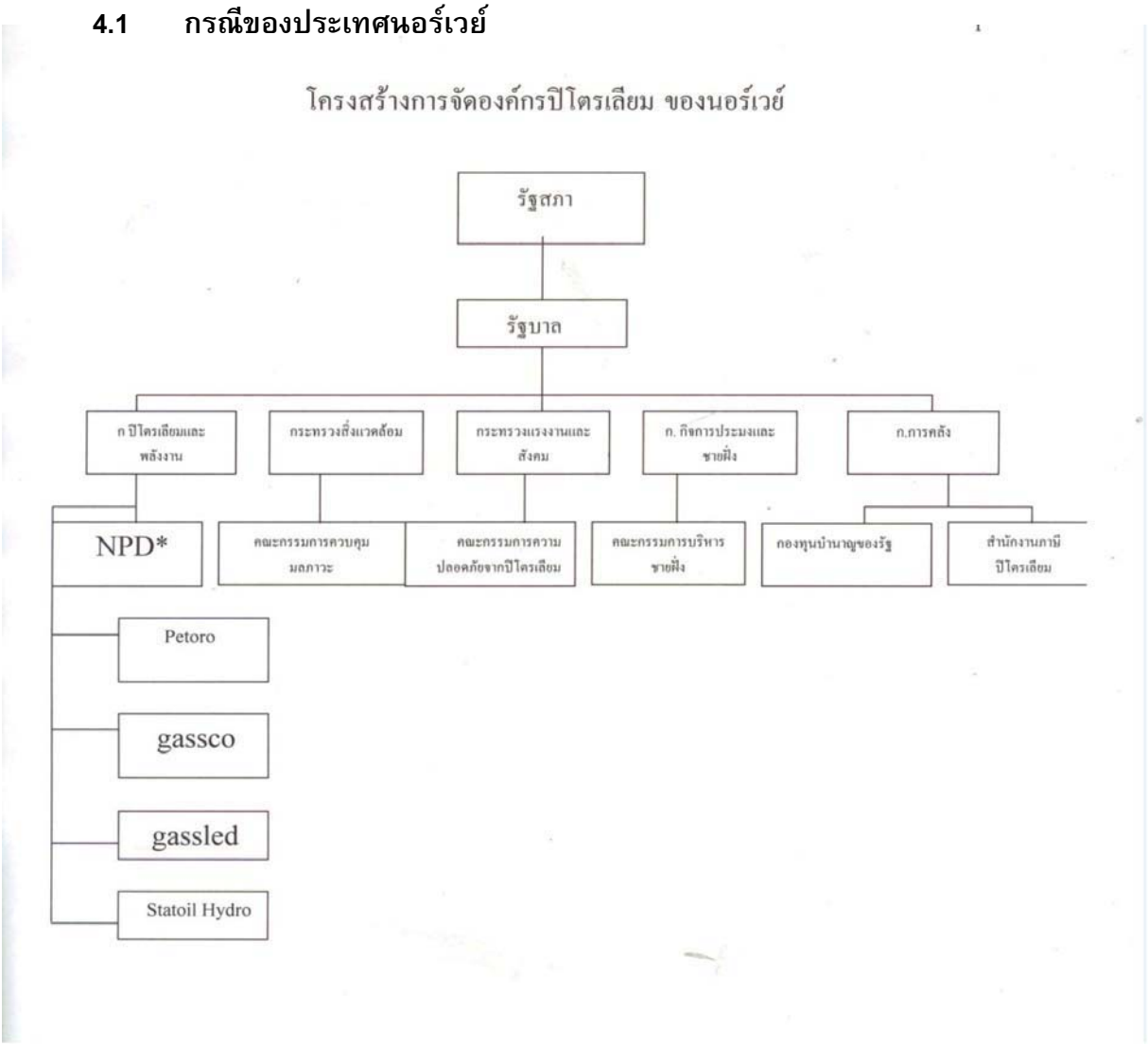
ปตท. และ กฟผ. อาจมีความแตกต่างที่องค์กรหนึ่งเป็นบริษัทมหาชนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แต่อีกองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรของรัฐเต็มร้อย แต่ทั้งสององค์กรก็มีส่วนที่คล้ายกัน คือ อยู่ในสาขายุทธศาสตร์ไม่ว่าจะมองจากมุมใดและเป็นยักใหญ่ในบรรดา ของรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินงานที่ต้องให้ความสำคัญในเชิงพาณิชย์ ปะปนไปกับเป้าหมายทางสังคม กฟผ. ได้สิทธิในการผูกขาดมาตั้งแต่แรก ๆ ซึ่งต่างกับ ปตท. ในช่วงแรก ๆ ที่ต้องเข้าไปแข่งกับบริษัทน้ำมันต่างชาติและดึงส่วนแบ่งตลาดให้มาเป็นของ ปตท. แม้ว่าต่อมา นโยบายของรัฐจะโน้มเอียงมาในทางให้อำนาจผูกขาดแก่ ปตท. มากขึ้นเมื่อประเทศไทยพบก๊าซธรรมชาติและต้องพัฒนาอุตสาหกรรม จากการค้นพบดังกล่าว ในประวัติศาสตร์การเติบโตของทั้งสององค์กรแม้ว่า ปตท. และ กฟผ.ทั้งสององค์กรต้องพบอุปสรรคขวากหนามในรูปแบบต่าง ๆในช่วงแรกตั้งแต่ความไม่คล่องตัวในระบบราชการ เงินเดือนที่ต่ำกว่าภาคเอกชนค่อนข้างมาก แต่การก่อตัวของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจนเป็นพลังสำคัญของแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจทำให้โครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการ ของรัฐวิสาหกิจเกรด A อย่าง ปตท. และ กฟผ. ในระยะยาวอยู่ในเกณฑ์ใช้ได้เมื่อเทียบกับภาคเอกชน องค์กรสามารถดึงดูดคนที่มีคุณภาพประเภท วิศวกร นักบัญชี นักการเงิน นักกฎหมายให้เข้ามาอยู่ในองค์กรแบบถาวรและร่วมสร้างองค์กร ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะลักษณะงานทั้งสององค์กรเป็นงานที่น่าท้าทาย บางครั้งเหมาะกับคนที่มีความสามารถต้องการเรียนรู้งานช่วงเวลาหนึ่งเพื่อก้าวไปสู่ภาคเอกชนแล้วกินเงินเดือนแบบ ก้าวกระโดด ส่วนหนึ่งของการได้มาซึ่งโครงสร้างของบุคลากรหรือพนักงาน ที่มีคุณภาพของทั้งสององค์กร เป็นเพราะการมีผู้นำที่โดดเด่นมีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำสูง มีจิตวิญญาณมุ่งมั่นที่จะสร้างองค์กรที่เป็นแบบอย่างเป็นที่ยอมรับของคนในประเทศ เพราะฉะนั้นผู้นำคนแรก ๆ ที่มีคุณภาพสูงอย่าง ดร. ทองฉัตร หงศ์ลดารมภ์ ดร. อาณัติ อาภาภิรมย์ และคุณเลื่อน กฤษณกรี ของ ปตท. หรือ กรณีของ กฟผ. การได้ผู้ว่าที่เป็นซุปเปอร์นักบริหารอย่าง นายเกษม จาติกวณิช ซึ่งมีโอกาสได้บริหารองค์กรเป็นเวลานานล้วนเป็นส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมของความเป็นเลิศและการทำงานอย่างมืออาชีพโดยเฉพาะด้านประสิทธิภาพและด้านจรรยาบรรณของทั้งสององค์กรเมื่อองค์กรมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม วงจรของความสำเร็จทำให้คนมีความสามารถอยากเข้ามาทำงาน

เมื่อเข้ามาแล้วก็อยู่นานเพราะเขาพอใจใน Career path องค์กรได้คนเก่งและดีทำให้ทั้งระบบและคนมีคุณภาพ ไม่ใช่ระบบดี แต่คนไม่ดี

การมีโครงสร้างของบุคคลากรที่มีคุณภาพต่อเนื่องมาจากประวัติศาสตร์จะดำรงอยู่ไม่ได้ถ้าในช่วงต่อมาระบบการสรรหาและพัฒนาบุคคลากรไม่ได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นโดยมีระบบคุณธรรมที่ให้ความสำคัญแก่ความสามารถและมีการวัดผลงานที่เป็นที่ยอมรับของผู้ที่ถูกประเมิน ในประเด็นนี้ทั้ง ปตท. และ กฟผ. ร่วมทั้งรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ในประเทศไทยได้เริ่มมีระบบการทำงานที่คล้ายคลึงกัน อย่างน้อยในเรื่องวิธีการหรือการกำหนดกติกา รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีชื่อเสียงในด้านไม่ดี เป็นที่รองรับคนของลูกท่านหลานเธอ แต่เมื่อเวลาผ่านไปสิ่งที่คล้ายกันในทุก ๆ ที่ ในการรับคนเข้ามาทำงาน คือ การมีระบบทดสอบเป็นขั้นเป็นตอนทั้งของ ปตท. และ กฟผ. ซึ่งขั้นตอนแรก ๆ เป็นการทดสอบความรู้ทั่วไปหรือ IQ มักเป็นการให้บุคคลภายนอก เช่น จากสถาบันการศึกษา ออกแบบวิธีการทดสอบและประเมิน ขั้นตอนนี้โดยทั่วไปจึงเป็นการตัดตอน หรือคัดเลือกคนที่ต้องผ่านเกณฑ์ความรู้ขั้นต่ำ ขั้นตอนนี้อาจจะเป็นการไม่ง่ายที่จะให้ความช่วยเหลือพวกพ้องเพราะกระบวนการทั้งหมดบริหารโดยบุคคลภายนอก อย่างไรก็ตามขั้นตอนต่อ ๆ มาจะเป็นการประเมินความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง ตามความต้องการของหน่วยงาน ผู้บริหารของ ปตท. จะเริ่มมีบทบาทมากขึ้น การให้ความสำคัญในการกระบวนการทำงานและการตัดสินใจในรูปของคณะกรรมการมากกว่าที่จะให้เป็นอำนาจของ หัวหน้าสูงสุดคนเดียวตลอดเวลา น่าจะเป็นวิธีการ ตรวจสอบและถ่วงดุลที่ใช้ได้โดยมีการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างเข้มข้นแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะไม่ให้อำนาจและบทบาทแก่ ผู้บริหารสูงสุด ประเด็นสำคัญอยู่ที่การให้เหตุผลที่อธิบายได้โดยอิงข้อเท็จจริง กรณีของ ปตท. นั้น ดร.ทองฉัตร หงศ์ลดารมภ์ เอาใจใส่เป็นพิเศษต่อการพัฒนาบุคลากรตั้งแต่แรกก่อตั้ง เขาจะเป็นผู้คัดเลือกบุคลากรด้วยตนเอง เมื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติงานว่าควรเป็นอย่างไร ดร. ทองฉัตร จะทำการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง **(5)** โดยสรุป การที่องค์กร เช่น ปตท. และ กฟผ. สามารถเป็นแหล่งสะสมคุณภาพที่สูงของทุนมนุษย์ในทุกระดับทั่วทั้งองค์กร ในประวัติศาสตร์การเติบโตขององค์กรมาได้นั้นเป็นเพราะ ทั้งผู้นำและพนักงานขององค์กร ต่างมุ่งมั่นที่จะสร้างองค์กรที่เป็นเลิศมีพนักงานทำงานในหน้าที่อย่างมืออาชีพยึดมั่นในกติกาของระบบที่ได้รับการยอมรับ **องค์กรจึงมีทั้งระบบและคนที่มีคุณภาพ คือ มีทั้งความสามารถ และเป็นคนดีขององค์กร**

4.ประสบการณ์ด้านธรรมาภิบาลของต่างประเทศ

4.1 กรณีของประเทศนอร์เวย์



*NPD ย่อมาจาก Norwegian Petroleum Directorate

นอร์เวย์มีโครงสร้างเศรษฐกิจปิโตรเลียมคือน้ำมันและก๊าซ ซึ่งมีความสำคัญสูงมากตั้งแต่นอร์เวย์ค้นพบน้ำมันในช่วงแรกในบริเวณทะเลเหนือ เมื่อต้นทศวรรษ1970 ในยี่สิบปีแรก น้ำมันมีความสำคัญกว่าก๊าซ แต่ในปัจจุบันสัดส่วนน้ำมันลดลงและก๊าซเพิ่มขึ้นมาตลอด สัดส่วนของภาคปิโตรเลียมต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติและการส่งออก การลงทุน รวมทั้งการทำรายได้ให้แก่รัฐในรอบกว่า 30 ปี ได้เพิ่มขึ้นตลอด เช่น ประมาณ ¼ ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติมาจากภาคปิโตรเลียมในปี ค.ศ.2007 ครึ่งหนึ่งของการส่งออกมาจากภาคนี้ ประมาณร้อยละ 20 ถึงร้อยละ30 ของการลงทุนของประเทศ มาจากภาคปิโตรเลียม ในรอบเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา กิจการปิโตรเลียมนำได้รายให้แก่รัฐเกือบ1/3 ของรายได้ภาษีอากร ปัจจุบันนอร์เวย์เป็นผู้ส่งออกน้ำมันใหญ่เป็นอันดับ 5 ของโลกและส่งก๊าซใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก

การบริหารทรัพยากรปิโตรเลียมของนอร์เวย์ รวมทั้งการจัดองค์กรถ้ามองในมิติของการกำกับดูแลกิจการ GOVERNANCE มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ โดยเฉพาะในส่วนที่คล้ายและแตกต่างกับกรณีของไทย ส่วนที่เหมือนกันน่าจะเป็นบทบาทของการที่รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกสำคัญในธุรกิจปิโตรเลียม รัฐวิสาหกิจน้ำมันของนอร์เวย์นี้ เดิมคือ Statoil (หรือ StatoilHydro หลังการควบกิจการในปี 2007) ปตท.และ Statoil มีการกระจายหุ้นและจดทะเบียนในตลาดหุ้นในปีเดียวกันคือ ค.ศ.2001 แต่โครงสร้างธุรกิจปิโตรเลียมและการจัดองค์กรโดยรัฐ การกำกับดูแลของนอร์เวย์มีพัฒนาการที่ล้ำหน้าต่างกับกรณีของไทย

ในกรณีของธุรกิจการค้าน้ำมันหรือธุรกิจระดับปลายน้ำ จากการสัมภาษณ์ Bjorn STALE HAAVIK อธิบดีกรมเศรษฐกิจและการตลาดพลังงานเราพบว่าแม้ว่าผู้ค้าน้ำมันจะต้องรายงานการจำหน่ายน้ำมันสต๊อคของน้ำมันเพื่อความมั่นคง เหมือนกับกรณีกรมธุรกิจพลังงานของไทยทำหน้าที่กำกับดูแล การดำเนินธุรกิจการค้าน้ำมันระดับค้าปลีก เช่น การเปิดปั๊มน้ำมันแทบไม่มีการควบคุมใครสามารถเข้ามาทำธุรกิจนี้ได้ง่ายเหมือนการเปิดร้านตัดผม ธุรกิจค้าปลีกนี้มีการแข่งขันสูง

กิจการปิโตรเลียมนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การกำหนดทิศทางของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาโดยมีรัฐบาลผ่านกระทรวงและหน่วยงานต่างๆนำMandate ของรัฐสภา ไปบริหาร เนื่องจากนอร์เวย์พบน้ำมันและก๊าซในทะเลในบริเวณ NCSหรือ NORWEGIAN CONTINENTAL SHELFที่อยู่ในเขตของนอร์เวย์ การบริหารและการกำกับดูแลอุตสาหกรรมหรือธุรกิจปิโตรเลียม **จึงมีศูนย์กลางอยู่ที่การกำหนดนโยบายและการบริหาร กิจการปิโตรเลียมระดับต้นน้ำไม่ใช่ปลายน้ำ** ตามโครงสร้างแผนภูมิตามรูป ภายใต้หลายๆหน่วยงาน ระบบมีศูนย์กลางอยู่ที่กระทรวงปิโตรเลียมและพลังงาน และ NPD (Norwegian Petroleum Directorate) ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงปิโตรเลียมฯ และทำหน้าที่คล้ายๆ (แต่มีบทบาทสำคัญและเด่นมากกว่า) คณะกรรมการปิโตรเลียมใน พรบ. ปิโตรลียมของไทย บริษัทน้ำมันสามารถอุทธร์คำตัดสินของ NPD ต่อกระทรวงได้ **NPD มีอำนาจในการให้ใบอนุญาตกิจกรรมแบบครบวงจรในด้านการสำรวจ การขุดเจาะ การพัฒนา การผลิต การขนส่ง การวิจัยและพัฒนาปิโตรเลียม** รวมทั้งการกำกับดูแลเป็นต้น จุดมุ่งหมายของรัฐนอร์เวย์คือการสร้างมูลค่าสูงสุดให้แก่ประเทศหรือประชาชนของนอร์เวย์ผ่านการเป็นเจ้าของโดยรัฐวิสาหกิจหรือ ในการบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นกระทรวงปิโตรเลียมและพลังงานซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจปิโตรเลียมใช้บรรทัดฐานการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ที่รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีกำไร มีผลตอบแทนที่ดีแก่รัฐและผู้ถือหุ้น การเป็นเจ้าของโดยรัฐนี้มีความสำคัญ แต่รูปแบบการบริหารทรัพยากรปิโตรเลียมของนอร์เวย์ก็ไม่ได้ละเลยต่อบทบาทของบริษัทข้ามชาติเพราะบริษัทเหล่านี้เป็นผู้นำด้านเทคโนโลยี มีความหลากหลายในความรู้และขีดความสามารถทางเทคโนโลยีปิโตรเลียมและยังมีศักยภาพทางการเงินที่สูง

จากการสัมภาษณ์อธิบดี Haavik ที่กระทรวงปิโตรเลียมและพลังงาน ณ เมือง Oslo ทำให้เราทราบว่าเนื่องจากระบบการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือ Licensee ของนอร์เวย์ไม่ใช่ระบบการประมูลหรือ Auction ที่แต่ละบริษัทหรือกลุ่มบริษัทเสนอเข้ามาให้ประโยชน์สูงสุดแก่รัฐตีเป็นมูลค่าตัวเงิน

แล้วก็จะได้รับคัดเลือก แต่ระบบใบอนุญาตเป็นระบบที่ใช้ดุลยพินิจของทางการค่อนข้างมาก ในอดีตเพื่อสร้างมูลค่าในแก่ประเทศ การให้ใบอนุญาตจะเป็นการบูรณาการของการแข่งขันและความร่วมมือระหว่างรัฐวิสาหกิจนอร์เวย์ คือ Statoli ในช่วงแรกและในช่วงต่อมาหลังปี ค.ศ. 2001 คือ Statoli และ Petoro กับ บริษัทเอกชนโดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติในการได้ใบอนุญาตพื้นที่นั้นๆ ที่มีการแบ่งไว้ชัดเจน ใบอนุญาตสำหรับพื้นที่หรือ Field จึงลงเอยโดยดุลยพิจนิจของทางการด้วยการให้ความเป็นเจ้าของมีร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจของนอร์เวย์กับบริษัทข้ามชาติโดยที่กว่าครึ่งจะเป็นของรัฐวิสาหกิจนอร์เวย์ที่เหลือเป็นของบริษัทข้ามชาติที่มีบทบาทสำคัญ เช่น Total Shell Exxon Chevron BP เป็นต้น

อธิบดี Haavik เล่าว่าถ้าทางการคิดว่าพื้นที่ใดมีศักยภาพสูงความเสี่ยงต่ำ ทางการก็จะใช้ดุลยพินิจตัดสินใจให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของนี้สูง แก่ Statoli และ Petoro เมื่อผู้วิจัยถามเขาว่าบริษัทต่างข้ามชาติที่เป็นหุ้นส่วนจะไม่โวยวายว่าลำเอียงหรือ เขาบอกว่าเขาคิดว่าไม่ เนื่องจากว่าในความเป็นจริงไม่มีใครรู้ว่าหลุมหรือพื้นที่ที่ทางการคิดว่าดีนั้นมันจะดีจริงในเวลาต่อมา ความแตกต่างระหว่าง Statoil กับปตท. อีกเรื่องหนึ่งก็คือการรับซื้อก๊าซ ในกรณีของไทย ปตท.ผูกขาดการรับซื้อก๊าซและขนส่งก๊าซแต่ผู้เดียว ในกรณีของนอร์เวย์ เมื่อบริษัทเอกชนข้ามชาติผลิตน้ำมันและก๊าซได้ตามสัดส่วนที่ตัวเองมีอยู่ เขาจะขายให้กับใครก็ได้

อุตสาหกรรมปิโตรเลียมของนอร์เวย์ **มีความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนประเด็นและข้อเสนอที่สำคัญเกิดขึ้นตลอดเวลาผ่าน The Senior Management Forum หรือที่เรียกว่า Toppleder Forum** องค์กรนี้ ตั้งขึ้นในปีค.ศ.2000 มีรัฐมนตรีกระทรวงปิโตรเลียมและพลังงานเป็นประธานเวทีนี้จะไม่มีการออกกฎหรือตัดสิ้นอะไรที่เป็นทางการในเรื่องนโยบายน้ำมันและก๊าซ Forum ประกอบไปด้วยผู้บริหารระดับสูง 37 คนจากบริษัทน้ำมัน บริษัทที่เป็นSuppliers องค์กรนายจ้างลูกจ้าง สถาบันวิจัยและตัวแทนของทางการ องค์กรในลักษณะนี้น่าจะเกิดขึ้นในประเทศไทย

กระทรวงการคลังของนอร์เวย์ไม่ได้เป็นเจ้าของหรือมีหุ้นในกิจการต่างๆของรัฐวิสาหกิจเหมือนกรณีของไทย กระทรวงต่างๆมีบทบาทในการเป็นเจ้าของมากกว่ากระทรวงการคลัง ซึ่งอาจจะเป็นเจ้าของสถาบันการเงินบ้าง กระทรวงที่เป็นเจ้าของถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจและอุตสาหกรรมจำนวนมากคือกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งในภาษานอร์เวย์ เรียกย่อว่าNHD กระทรวงนี้มีหุ้นในกิจการไฟฟ้าที่ใหญ่ที่สุดของนอร์เวย์ ที่ชื่อว่า Statkraft แต่กระทรวงพลังงานจะเป็นกระทรวง ซึ่งกำหนดนโยบายและเป็นผู้ถือหุ้นรัฐวิสาหกิจในภาคพลังงานรวมทั้งแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรกำกับการดูแลภาคปิโตรเลียมหรือNPD ปัจจุบันกระทรวงพลังงานถือหุ้นร้อยละ 62 ใน StatoilHydro ซึ่งคล้าย ปตท.ของไทย StatoilHydro ซึ่งจดทะเบียนในตลาดหุ้น Oslo และNew York เป็นบริษัทน้ำมันและก๊าซครบวงจรทั้งต้นน้ำและปลายน้ำ ในช่วงแรกเกือบ20 ปี Statoil ได้รับการส่งเสริมอย่างมากจากพรรครัฐบาล Social Democracyหรือแรงงานมาตลอดนั้น เริ่มใหญ่มากเกือบจะเป็นรัฐภายในรัฐ เมื่อพรรคฝ่ายขวาขึ้นมาเป็นรัฐบาล จึงตัดสินใจแตกสินทรัพย์ของ Statoil ออกมาครึ่งหนึ่งให้มาอยู่กับ SDFI หรือ State Directed Financial Incentive ในปี ค.ศ.1985

SDFI เป็นเพียงบัญชีการเงินไม่เป็นนิติบุคคล ช่วงแรกบริหารโดย Statoil และต่อมาในปี ค.ศ. 2001 จึงบริหาร Petoro ในนามของรัฐ Petoro ถือหุ้น100 % โดยกระทรวงปิโตรเลียมและพลังงาน บริษัทนี้เป็นบริษัทที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อบริหาร Portfolio ของ SDFI จึงเหมือนเป็น management company จากการสัมภาษณ์ Sveinung Sletten ซึ่งเป็นVice President ด้านกิจการต่างประเทศของ Petoro เขาบอกว่าบริษัทของเขา lean มาก มีพนักงานทั้งหมดรวมผู้บริหารทั้งหมด 60 คน บริหารสินทรัพย์ของ SDFI (ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือสิทธิและความเป็นเจ้าของปิโตรเลียมรวมทั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องใน NCS) ซึ่งมีมูลค่าในปี ค.ศ. 2007 สูงถึง 1.8 แสนล้าน NOK หรือประมาณ 1.1 ล้านล้านบาทบริษัทนี่ไม่สามารถเพิ่มบุคลากรได้อีกแล้วเพราะรัฐสภานอร์เวย์กำหนดเพดานสูงสุดไว้ตอนตั้งบริษัทเพราะไม่ต้องการให้ใหญ่โตเกินความจำเป็นในทางบัญชีงบดุล Petoro จึงไม่ได้เป็นเจ้าของสินทรัพย์ปิโตรเลียมใน NCS แต่เนื่องจาก Petoro บริหาร SDFI ในนามของรัฐ ในทางปฏิบัติกฎหมายได้ให้อำนาจ Petoro ในการทำงานตั้งแต่เสนอแนะ ตัดสินใจในกิจการปิโตรเลียมต้นน้ำใน NCS ที่เป็นของ SDFI ด้วยเหตุนี้ ในนาม Petoro จึงเหมือนเป็น Statoil ที่สองหรือสาขาของ Statoil ก็ได้

ในส่วนของความเป็นเจ้าของในสาธารณูปโภคที่เกี่ยวกับการขนส่งก๊าซของนอร์เวย์ ความเป็นเจ้าของทำโดยการตั้งบริษัทแยกออกมาเป็นเอกเทศน์ ชื่อว่า Gassled และมีบริษัทที่บริหารการขนส่งก๊าซ (แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของ)แยกออกมาต่างหากชื่อว่า Gassco บริษัทนี้และ Gassled ถือหุ้น100%โดยกระทรวงพลังปิโตรเลียมและพลังงาน โครงสร้าง Governance ธุรกิจก๊าซในส่วนนี้ของนอร์เวย์ จึงมีความโปร่งใสและขจัดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ดีกว่าของปตท.ในส่วนของ Tariff ด้านการขนส่งก๊าซก็มี NPD เป็นองค์กรกำกับดูแลมี open access หรือบุคคลที่สามที่ไม่ได้เป็นเจ้าของท่อก๊าซและสาธารณูปโภคอื่นๆ สามารถเข้าถึงการใช้ได้ ความเป็นเจ้าของท่อก๊าซรวมทั้งสาธารณูปโภคอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น Terminal ได้กระจายกันไปตามสัดส่วนของบริษัทผู้สำรวจและผลิตปิโตรเลียมจำนวนหลายราย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบค่าตอบแทนในปี 2550 ของคณะกรรมการ STATOIL HYDRO ของนอร์เวย์ กับ ปตท. *

(หน่วย:บาท)

	STATOIL	**กลุ่ม ปตท.**
ยอดขาย(หน่วย:ล้านบาท)	3,136,782	1,495,806
กำไร(หน่วย:ล้านบาท)	267,846	97,804
จำนวนกรรมการ	10 คน	15 คน
ค่าตอบแทนรวมของคณะกรรมการ	19,532,064	42,059,440
ค่าตอบแทนเฉลี่ยต่อปีและต่อคน	1,953,206	2,803,962
จำนวนการประชุมทั้งปี	28 ครั้ง	12 ครั้ง

หมายเหตุ: กรณีของ STATOIL แปลง NOK เป็นบาทโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยน ประมาณ 6 บาท ต่อ 1 NOK

ที่มา รายงานประจำปีของแต่ละองค์กร

ในการเปรียบเทียบ ปตท.กับ Statoil ซึ่งเป็นบริษัทจำกัดทั้งสองบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีประเด็นที่น่าสนใจ ในหลายๆประเด็นในเรื่องการกำกับดูและคุณภาพของธรรมาภิบาล ผู้วิจัยพบว่าในแง่ผลตอบแทนที่ให้แก่คณะกรรมการปตท.ทั้งโบนัส เบี้ยประชุมและเงินเดือนประจำ เมื่อเทียบกับ Statoil นั้น ต้องจัดว่าดีมากหรือจะพูดว่าดีเกินไปก็ได้ ผลตอบแทนที่ให้แก่ Board ของ Statoil เป็นการกำหนดผลตอบแทนที่คงที่จำนวนหนึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานหรือไม่มีโบนัส ข้อสรุปที่ว่าคณะกรรมการของปตท.ได้รับค่าตอบแทนที่ดีเกินไป มีความหนักแน่นมากขึ้น ถ้าพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า Statoil ในสองปีที่ผ่านมามียอดขายหรือรายรับสูงกว่าปตท.ประมาณเท่าตัว(ข้อมูลปี 2550 Statoil มียอดขายประมาณ 3.13 ล้านล้านบาท เมื่อเทียบกับปตท.ประมาณ 1.49 ล้านล้านบาท และขณะที่ Statoil มีกำไรในปีนั้นประมาณ 2.67 แสนล้านบาท ปตท.มีกำไรประมาณ 9.7 หมื่นล้านบาท) แต่ในข้อเท็จจริงผู้วิจัยพบว่าในปี 2550 ค่าตอบแทนสำหรับ Board ของStatoil ซึ่งมีอยู่ 10 คน นั้น มีค่าใช้จ่ายเพียง 19.5 ล้านบาท

ขณะที่ในปีนั้นค่าตอบแทนทั้งหมดที่จ่ายให้ Board ปตท. สูงถึง 42.05 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าค่าใช้จ่ายรวมของ Statoil กว่า 1 เท่าตัว สำหรับกรรมการ 15 คน เลขคณิตง่ายๆพอจะบอกว่าโดยเฉลี่ยกรรมการแต่ละคนของปตท.ได้ผลตอบแทนต่อปีประมาณ 2.8 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าของ Statoil ในปี 2550 ขณะที่ประธาน Board ของปตท. นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ได้ผลตอบแทนรวม 3.27ล้านบาท ประธานของคณะกรรมการStatoil คือนาย Jannik Lindbaek อายุ 68 ปีซึ่งเคยเป็นผู้บริหารสูงสุดของธนาคารขนาดใหญ่และกิจการอื่นๆ หลายกิจการในนอร์เวย์ ในปีนั้นเขาได้ผลตอบแทนเพียง 4.5 แสน NOKหรือประมาณ2.7ล้านบาท ขณะที่กรรมการอื่นๆ โดยเฉลี่ยจะได้ค่าตอบแทนกันคนละ2.25 แสน NOK หรือประมาณ 1.35 ล้านบาท ซึ่งโดยเฉลี่ยน้อยกว่าคณะกรรมการปตท.ประมาณเท่าตัว เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของ Statoil สาเหตุที่เราจ่ายให้แก่คณะกรรมการปตท.สูงไป มองได้หลายสาเหตุ สาเหตุสำคัญประการแรกคือ อำนาจซื้อและรายได้ต่อหัวเปรียบเทียบระหว่างนอร์เวย์กับประเทศไทยนั้น นอร์เวย์สูงกว่าไทยกว่าสิบเท่า ประการที่สองถ้าดูจากคุณสมบัติของกรรมการ Statoil เมื่อเทียบกับของปตท.ในกรณีของStatoil คณะกรรมการทั้งหมด ล้วนมีประสบประการณ์ที่หลากหลายจากภาคธุรกิจและจากธุรกิจน้ำมัน เมื่อเทียบกับของคณะกรรมการปตท.ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับสูงมีงานประจำล้นมือไม่มีประสบประการณ์ธุรกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการน้ำมัน (ในจำนวนกรรมการ 15 คน กรรมการ 12 คนเป็นข้าราชการ) นอกจากนี้Board ของStatoil จากรายงานประจำปีระบุว่าเขาประชุมถี่มาก ปี 2549 ประชุมถึง 17 ครั้ง ปี 2550 ประชุมถึง 28 ครั้ง ซึ่งมากกว่ากรณีของปตท. ซึ่งมักประชุมเดือนละครั้ง

อย่างไรก็ตามในส่วนค่าตอบแทนของฝ่ายบริหารหรือ Management compensation ข้อมูลรายประจำปี ค.ศ.2007 ของ StatoilHydro ระบุผลตอบแทนของผู้บริหาร 9 คน ตลอดทั้งปีเท่ากับ 63 ล้าน NOK หรือประมาณ378 ล้านบาท หรือเฉลี่ยคนละประมาณ 42 ล้านบาทต่อปี โดยเฉลี่ยผู้บริหารระดับสูงของ StatoilHydro จะได้ค่าตอบแทนคนละประมาณ 3.5 ล้านบาทต่อเดือนซึ่งสูงกว่าผู้บริหารของปตท.ที่ได้รับในปีเดียวกันประมาณ 4.4 เท่า หรือประมาณ 8.8 แสนบาทต่อเดือนซึ่งก็นับว่าฝ่ายบริหารของปตท.ได้รับผลตอบแทนที่ไม่เลวเช่นกัน เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รายได้ต่อหัวและค่าครองชีพของนอร์เวย์นั้นสูงกว่าของไทย 10 เท่าขึ้นไป ในปี พ.ศ.2550 ปตท.จ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้บริหารระดับสูง 7 คน ไป

รวมทั้งสิ้น 74.4 ล้านบาท หรือเฉลี่ยต่อคน 10.6 ล้านบาทต่อปีหรือเดือน 8.8 แสนบาทต่อคน สังเกตได้ว่า StatoilHydro ไม่ได้จ่ายให้แก่กรรมการของบริษัทมาก น่าจะเป็นเพราะว่างานของบอร์ดไม่ใช่งานประจำ ไม่เหมือนฝ่ายบริหาร ระบบของเขาไม่มีการให้โบนัสแก่กรรมการ เพราะรายงานเรื่อง Corporate Governance ของบริษัทระบุว่าผลตอบแทนที่ให้แก่คณะกรรมการจะไม่ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของบริษัท กฎหมายบริษัทของนอร์เวย์มีลักษณะพิเศษบางอย่างที่ต่างกับของไทยกฎหมายของเขาให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางเพศอย่างน้อยร้อยละ 40 ต้องมีเพศหญิงอยู่ในBoard นอกจากนี้ในกรณีของบริษัทจำกัดที่มีพนักงาน 200คนขึ้นไป จะต้องมีกรรมการอย่างน้อย3คนที่เป็นตัวแทนของพนักงานเลือกตั้งมาจากพนักงานที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารของบริษัท ข้อบังคับในกรณีของบริษัทกำหนดให้คณะกรรมการของบริษัทซึ่งมีอยู่ 10 คน (ข้อบังคับระบุจำนวนอย่างน้อยไม่เกิน5 สูงสุดไม่เกิน 11 คน) ได้รับการเสนอจาก nomination committee หรือที่Statoilเรียกว่า election committee กรรมการชุดนี้ได้รับค่าตอบแทนไม่มากใน 1 ปี ได้รับการคัดเลือกมาจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นประจำปี จุดเด่นทางด้านธรรมาภิบาล กรณีของStatoil ที่เด่นกว่าปตท. คือ ความเป็นอิสระของกรรมการชุดนี้จากฝ่ายบริหารและ Board กรณีของปตท.การได้มาของกรรมการสรรหานั้น Boardปตท. เป็นคนแต่งตั้ง ในกรณีของ Statoil นั้น nomination committee จะเสนอชื่อ candidate กรรมการให้ที่ประชุมของบริษัทตามกฎหมายนอร์เวย์ที่เรียกว่า Corporate Assembly เป็นผู้เลือก Corporate Assembly นี้ ในกรณีของStatoil คนขึ้นไปมีอยู่ 12 คนโดยที่2ใน 3 เลือกจากที่ประชุมประจำปีของผู้ถือหุ้นหรือ AGM อีก1ใน 3 เลือกโดยพนักงานบริษัท (จำนวนขั้นต่ำตามกฎหมายมหาชนของนอร์เวย์สำหรับบริษัทที่มีพนักงาน 200 คนขึ้นไป) ผลตอบแทนที่ได้รับต่อปีของกรรมการใน Corporate Assembly ไม่มาก

ความแตกต่างที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งในกรณีของนอร์เวย์ นั้นก็คือคณะกรรมาการของStatoilHydro จะไม่มีฝ่ายบริหารสูงสุด เช่น CEO หรือ President ของบริษัทนั่งอยู่ในบอร์ดเพราะเขาเห็นว่าไม่จำเป็นจะมีความขัดแย้งของผลประโยชน์ถ้าออกเสียงได้ในการประชุมเพราะเขาเป็นคนทำเรื่องเสนอบอร์ด CEO หรือ President อาจเข้าร่วมประชุมชี้แจง แต่ไม่ได้เป็นกรรมการ

รัฐวิสาหกิจนอร์เวย์ที่อยู่ในภาคการให้บริการเชิงพาณิชย์ไม่ว่าจะเป็นในรูปของบริษัทหรือไม่ก็ตามต้องอยู่ภายใต้กรอบของสิ่งแวดล้อมการแข่งขันในตลาดหรือในอุตสาหกรรมในเชิงวิชาการเรียกว่ามี Compettive Neutrality กฎหมายที่ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของเขาต่างกับของเขาไทยที่เขาไม่ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ องค์กรรัฐวิสาหกิจอยู่ภายการบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันเหมือนกับเอกชน การควบกิจการหรือการรวมตัวกันของบริษัทหรือ M&A สำหรับรัฐวิสาหกิจจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโยกฎหมายเหมือนกับเอกชน นี่เป็นข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างของเขาของเรานอกจากนี้ถ้าดูcorporate Governance ของ Statoil และบริษัทรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่กล่าว มาแล้วข้างต้นและของรัฐวิสาหกิจนอร์เวย์โดยทั่วไป พิจารณาส่วนประกอบที่มาคุณสมบัติของคณะกรรมการแล้วเปรียบเทียบกับปตท.จะพบความแตกต่างที่สำคัญคือแม้ในอดีตรัฐมนตรีจะเป็นคนตั้งกรรมการ แต่Board ของ Statoil อื่นๆจะไม่มีข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานเหมือนที่เป็นอยู่ในประเทศไทย สำหรับรัฐวิสาหกิจส่วนมาก นี่เป็นวัฒนธรรมของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินมายาวนาน

รองผู้อำนวยการ นาย Morten Kallvig และ ที่ปรึกษาฎหมาย นายTrond GjertsenของNPD ให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัยที่มาของธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่มีการตั้งข้าราชการเป็น กรรมการBoard รัฐวิสาหกิจของนอร์เวย์เพราะครั้งหนึ่งเคยเกิดอุบัติเหตุที่รุนแรงในเหมืองแห่งหนึ่ง มีผู้เสียชีวิตและองค์กรนั้นมีคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการต้องรับผิดชอบ รัฐสภาของนอร์เวย์แม้ไม่ได้ออกเป็นกฎหมายห้าม แต่ได้เสนอห้ามตั้งข้าราชเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจจนเป็นประเพณีปฏิบัติเรื่อยมา กรรมการในรัฐวิสาหกิจนอร์เวย์ทั้งหมดจะมาจากภาคธุรกิจที่มีประสบประการณ์ยาวนานในธุรกิจเดียวกันและต่างกัน เช่นได้มาจากการเกษียณอายุของคนในภาคธุรกิจหรือการย้ายงานคุณสมบัติที่สำคัญคือประสบประการณ์ทางธุรกิจประสบการณ์ที่หลากหลายในธุรกิจน้ำมัน การเงิน และกฎหมาย ตัวแทนข้าราชการไม่มี นอกจากนี้ขนาดของ Board ก็เล็ก เช่น 7-11 คน ผู้บริหารสูงสุดที่ไปนั่งในบริษัทลูกตามหน้าที่จะรับเงินเดือน โบนัสหรือเบี้ยประชุมกรรมการในบริษัทลูกไม่ได้เป็นต้น ซึ่งกรณีหลังก็ต่างกับ ปตท.

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

1. การที่ปตท. เป็นองค์กรที่ใหญ่และอยู่ในภาคเศรษฐกิจยุทธศาสตร์ กิจการของ ปตท.แต่ไหนแต่ไรมา ย่อมมีผลกระทบภายนอกที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Externalities ค่อนข้างมาก การที่ ปตท. เป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติ แล้วความเป็นเจ้าของมีบางส่วนที่เป็นของเอกชน ก็ยิ่งทำให้ องค์กรเช่น ปตท. ต้องดูแลผู้มีส่วนได้เสียหรือ Stakeholder จำนวนมากขึ้นเพาะแม้แต่ผู้ถือหุ้น ก็ยังมีผู้ถือหุ้นโดยรัฐ และเอกชน แต่รายงานวิจัยฉบับนี้ มองว่ากิจการน้ำมัน ก็ยังมีองค์คุณลักษณะหลักที่เป็นสินค้าเอกชน ไม่ใช่สินค้าสาธารณะ ตลาดน้ำมันและก๊าซสามารถเป็นตลาดที่ กลไกตลาดและบทบาทของเอกชน สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้ารัฐกำหนดเงื่อนไข กฎเกณฑ์ กติกาสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม โดยนัยความเป็นเจ้าของโดยรัฐที่ถือเสียงข้างมากของผู้ถือหุ้นจึงไม่ควรใช้เป็นข้ออ้างในการกำหนดการทำงานหรือ แบบจำลองทางธุรกิจของ ปตท. (business model) เป้าหมายของปตท. คือการ สร้างมูลค่าให้สูงสุดแก่องค์กร ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ ปตท. ต้องเผชิญกับการแข่งขัน การกำกับดูแลที่ไม่ได้มีอำนาจเหนือตลาด หรือได้เปรียบเอกชนเหมือนในอดีตที่ผ่านมา

2. ภายใต้กรอบความคิดข้างต้น รายงานวิจัยนี้เสนอให้ ปตท.นำรูปแบบ การบริหารรัฐวอสาหกิจของนอร์เวย์ มาใช้ เริ่มตั้งแต่

ก)รัฐบาลควรยกเลิกสิทธิพิเศษ ที่ปตท.ได้รับ เป็นการไม่ยุติธรรมต่อภาคเอกชนและไม่ส่งเสริมการแข่งขัน ตั้งแต่เรื่อง พรบ.การแข่งขันทางการค้า ที่รัฐวิสาหกิจไทยควรอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เหมือนเอกชน ยกเลิกกฎเกณฑ์ที่รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยราชการ ต้องซื้อน้ำมันจาก ปตท.เป็นต้น

ข) การ Liberalize ภาคธุรกิจก๊าซ ให้มีการจัดโครงสร้างของอุตสาหกรรมและตลาดก๊าซตามที่เคยได้ มีการศึกษาและเสนอโดย สนพ. มาแล้วก่อนหน้ารัฐบาล ทักษิณ 1 รวมทั้งรื้อฟื้นนำไปปฏิบัติ พันธสัญญา ที่ปตท.เคยสัญญากับผู้ลงทุนในหนังสือชี้ชวนเกี่ยวกับการ จัดโครงสร้างการบริหารธุรกิจก๊าซธรรมชาติ โดยเฉพาะในระดับต้นน้ำและกลางน้ำ

ค) เนื่องจากกลไกตลาดไม่ได้ล้มเหลวในตลาดน้ำมัน รัฐบาลไม่ควรแทรกแซงกิจการน้ำมันเพื่อผลประโยชน์ในทางการเมืองในระยะสั้นโดยใช้ปตท.เป็นเครื่องมือเหมือนในอดีตที่ผ่านมา แต่ส่งผลเสียในระยะยาว ต่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำมันอย่างมีประสิทธิภาพ และการพัฒนาพลังงานทดแทน อันเป็นต้นทุนทางสังคม

ง) ทำให้ ปตท.เป็นองค์กรที่ใสสะอาดอย่างแท้จริง ปลอดจากอิทธิพลการเมืองในการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในทุกรูปแบบ ซึ่งหมายความถึง การที่สังคมจะต้องออกข้อบังคับถ้าไม่สามารถทำโดยกระบวนการผ่านรัฐสภาได้ ให้คุณสมบัติของคณะกรรมการไม่ควรมาจากข้าราชการประจำอีกต่อไป แต่ให้มาจาก กระบวนการสรรหาที่เป็นอิสระ เพื่อให้กรรมาการมาจากผู้ที่มีประสบประการณ์ จากภาคเอกชนที่หลากหลาย ควรมีกรรมการอย่างน้อย 1 - 2 คนจากภาคประชาสังคม

จ) มีการเก็บภาษีจากการผลิตและการใช้ปิโตรเลียมรวมทั้งอุตสากรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น ปิโตรเคมี จัดสรรไว้เพื่อเป็นกองทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสังคมอันเป็นผลมาจากกิจการปิโตรเลียม

เชิงอรรถ

1. ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ โดย ศิรินทร์ นิมมานเหมินท์ อดีตรองผู้ว่าการของ ปตท. ช่วง พ.ศ. 2524 - 2534ปี ในหนังสือ 20 ปี พลังไทยเพื่อไทย หน้า 160 -161
2. Daniel Yergin The Prize
3. ในประเด็นนี้คำพิพากษาศาลปกครอง 14 ธ.ค.2550 ตั้งแต่หน้า 42 ให้คำอธิบายไว้ชัดเจนดี มาก
4. ชลธิศ ตั้งเจริญ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคม ในชุมชนท้องถิ่นไทย กรณีศึกษา
5. จังหวัดกาญจนบุรี
6. จาก 20 ปี พลังไทยเพื่อไทย เอกสารปตท. หน้า 73

ภาคผนวกบทที่ 5

ภาคผนวกที่ 1 การกำกับดูแลกิจการภายในของ ปตท.

วิเคราะห์การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์

สิทธิของผู้ถือหุ้น

1.การได้รับเอกสารทันเวลา ในการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นประจำปี ผู้ถือหุ้นควรได้รับหนังสือนัดประชุมไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนวันประชุม ในเรื่องนี้รายงานประจำปีของปตท. ปี2550 มีการระบุว่าเอกสารประกอบการประชุมพร้อมวาระการประชุมได้ส่งให้แก่ผู้ถือหุ้นล่วงหน้ามากว่า14วัน ก่อนวันประชุมผู้ถือหุ้น และในเว็บไซต์ของปตท. ได้แสดงข้อมูลหนังสือเชิญประชุมไว้ก่อนล่วงหน้าถึง 30 วัน พร้อมทั้งได้ให้หลักเกณฑ์ที่ผู้ถือหุ้นส่วนน้อยสามารถเสนอระเบียบวาระการประชุมและชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการล่วงหน้าหลักเกณฑ์นี้ได้แสดงไว้ในเว็บไซต์ของปตท.เช่นกัน แต่ไม่มีผู้ถือหุ้นเสนอเข้ามา

2. การเลือกคณะกรรมการ ในการประชุมสามัญประจำปี 2551 กรรมการสรรหาจะเป็นผู้เสนอมาให้กรรมการเสนอต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้น ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เพื่ออนุมัติ ปัญหาคือกรรมการสรรหาเหล่านี้เป็นข้าราชประจำ โอกาสจะเป็นเพียงตรายางสนองความต้องการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและกระทรวงเจ้าสังกัด เช่น กระทรวงพลังงานในปัจจุบันหรือกระทรวงอุตสาหกรรมในอดีตรวมทั้งนักการเมืองระดับสูงของพรรครัฐบาล ในปีนั้นปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม คือ นาย จักรมณฑ์ ผาสุกวนิช เป็นประธานกรรมการสรรหา โดยมีกรรมการอีก 2 ท่าน ล้วนเป็นข้าราชการทั้งคู่ คือ นายอำพน กิตติอำพน เลขาธิการสภาพัฒน์ฯ และนางพันธ์ทิพย์ สุรทิณฑ์ อธิบดีกรมธนารักษ์

3.การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันของผู้ถือหุ้น ปตท.มีคณะกรรมการดูแลกำกับกิจการที่ดี ในปี 2550 กรรมการชุดนี้มีการประชุม 3 ครั้ง และมีการทำรายงานต่อคณะกรรมการของปตท. เมื่อต้นปี พ.ศ .2548 ปตท.ได้จัดทำคู่มือกำกับหลักการกำกับดูแลกิจการทีดี ซึ่งได้ระบุแนวปฏิบัติที่ดีอยู่หลายเรื่องสำหรับคณะกรรมการปตท.และผู้บริหาร โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่อาจจะขัดกัน มีการพูดถึงแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ตามข้อบังคับของสำนักงาน กลต. การใช้ข้อมูลภายใน การให้ความเสมอภาคต่อผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน คู่มือดังกล่าวยังมีการกำหนดจรรยาบรรณของBoard และพนักงานปตท. อย่างไรก็ตามในคู่มือดังกล่าวไม่ได้มีการระบุโทษในระดับต่างๆ กรณีที่มีการทำผิดรายงานประจำปี 2550 ปตท. มีการระบุว่าในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา คณะกรรรมการและผู้บริหารของบริษัทไม่ประวัติการทำผิดทางอาญาหรือถูกพิพากษาในเป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์

การทับซ้อนหรือการขัดแย้งของผลประโยชน์ของกรรมการหรือผู้บริหาร

1.รายงานประจำปีของปตท.มีการเปิดเผยข้อมูลของคณะกรรมการ การกระทำที่บอกถึงการมีผลประโยชน์ขัดกันรวมทั้งการที่กรรมการมีหุ้นหรือหุ้นกู้ของบริษัทและบริษัทในเครือเช่นเดียวกับ

การกำหนดข้อห้ามและแนวปฏิบัติที่กรรมการพึงปฏิบัติในเอกสารหรือคู่มือจรรยาบรรณของบริษัท ปตท. ได้กำหนดให้กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานทุกคนต้องจัดทำรายงานเปิดเผยรายการที่อาจมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ เช่น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการถือหลักทรัพย์ปตท. คณะกรรมการตรวจสอบจะนำเสนอคณะกรรมการปตท.เกี่ยวกับรายการที่เกี่ยวโยงกัน และรายการที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์

นอกจากนี้การมีตัวแทนของหน่วยงานจากกระทรวงพลังงานและกระทรวงอุตสาหกรรมไปนั่งเป็นกรรมการในองค์ที่ตัวเองกำกับดูแลและกำหนดนโยบาย ในหลักสากลย่อมถือว่าเป็นการขัดกันในผลประโยชน์

2.การกำหนดเงินค่าตอบแทนของคณะกรรมการ กรรมการสรรหาจะเป็นผู้กำหนดค่าตอบแทนและเสนอแก่คณะกรรรมเพื่อเสนอที่ประชุมผู้ถือหุ้น ซึ่งผู้ถือหุ้นใหญ่คือกระทรวงการคลัง มีประเด็นเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์หรือไม่ ในเมื่อคณะกรรมการสรรหาก็เป็นกรรมการของบริษัทและกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ก็มีผู้แทนกระทรวงการคลังนั่งเป็นกรรมการและนั่งในที่ประชุมผู้ถือหุ้นเหมือนเป็นการเสนอผลตอบแทนให้แก่ตัวเองและตัวเองเป็นผู้อนุมัติ

บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย

ประวัติการเติบโตและการเปลี่ยนแปลง เช่น ปตท. สะท้อนให้เห็นว่า ปตท.ในฐานะที่เป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียรวมทั้งกิจกรรมสังคมตั้งแต่พนักงาน ลูกค้า ชุมชนที่ถูกกระทบจากโครงการของบริษัท ในส่วนของสหภาพแรงงาน จากการสัมภาษณ์ คุณณฐกร แก้วดี ประธานสหภาพของปตท. ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ฝ่ายสื่อสารองค์กร คุณสรัญ รังคศิริ และ คุณประเสริฐ สลิลอำไพ ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการสังคมให้ข้อมูลว่า สหภาพกับฝ่ายบริหารมีการพบปะสื่อสารในระดับองค์กรค่อนข้างสูงทุกเดือนกรรมการผู้จัดการใหญ่คนปัจจุบัน จะมีการพบปะเป็นประจำกับสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตามตัวแทนของสหภาพรวมทั้งพนักงานมิได้เข้าไปนั่งฟังหรือสังเกตการณ์ประชุมของคณะกรรมการเหมือนที่ครั้งหนึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเคยมี

การเปิดเผยข้อมูล

รายงานประจำปีและเว็บไซต์ของปตท.เปิดเผยข้อมูลทันเวลาและครบถ้วนตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ข้อบังคับขององค์กรและการทำงานของคณะกรรมการ เช่น การเข้าประชุมจำนวนการประชุมผลตอบแทนของคณะกรรมการเป็นต้น เว็บไซต์ของปตท.ให้ข้อมูลย้อนหลังรายละเอียดที่ดีมาก

ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คู่มือกำกับดูแลกิจการที่ดีของปตท.ได้กำหนดแนวปฏิบัติที่ดีของคณะกรรมการไว้ครบถ้วน มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องรวม 4 คณะ คือ 1. คณะกรรมการตรวจสอบ 2.คณะกรรมการสรรหา 3.คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนและในปี 2547 มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า เมื่อมีคำสั่งศาลปกครองที่ระบุว่าปตท. ปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีมีการใช้ อำนาจมหาชน ซึ่ง

เหมาะสมกับองค์กรของรัฐแต่ปตท. ใช้กับปตท. ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนตามกฎหมายบริษัทมหาชน ปรากฏว่าคณะกรรมการของปตท.ทั้งคณะมิได้แสดงความรับผิด โดยการลาออก รายงานประจำปี 2550 ของปตท. ระบุว่า บอร์ดมีบทบาทสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ และพิจารณาให้ความเห็นชอบทิศทางการดำเนินธุรกิจ นโยบาย กลยุทธ์และเป้าหมายของปตท. เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้เป็นกรอบในการทำแผนธุรกิจ คณะกรรมการจะกำหนดตัวชี้วัด และตั้งค่าเป้าหมาย (Key Performance Indicator หรือ KPI) ทางการเงินและแผนงานต่างๆ ตั้งแต่ผลการดำเนินงานทั้งรายเดือนและรายไตรมาส จะได้รับการติดตาม อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์คณะกรรมการ ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ ผู้วิจัยพบว่ากรรมการอาจมีเวลาศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจไม่เพียงพอ เนื่องจากในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญเอกสารและข้อมูลมาก เอกสารจะไม่แจกให้กรรมการก่อนทุกคนจะมาดูในห้องประชุม ซึ่งประชุมกันไม่กี่ชั่วโมงทำให้กรรมการทำงานไม่ได้เต็มที่นอกจากนี้ กรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการมาโดยตำแหน่งตัวแทนกระทรวงหรือหน่วยข้าราชการ มีความรู้และประสบการณ์ด้านการพลังงานน้อย ยกเว้นตัวแทนกระทรวงพลังงาน ซึ่งก็มีปัญหาการขัดแย้งกันในผลประโยชน์

ภาคผนวกที่ 2 คณะกรรมการ ปตท.ในอดีต

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (5 ส.ค.2529 – 3 ส.ค. 2531) **พลตรีชาติชาย ชุณหะวัน (เริ่ม 4 ส.ค. 2531)**	รมต.อุตสาหกรรม **นายประมวล สภาวสุ (ถึง 3 ส.ค. 2531) นายบรรหาญ ศิลปอาชา (เริ่ม 4 ส.ค. 2531)** รมต.คลัง **นายสุธี สิงห์เสน่ห์ (ถึง 3 ส.ค. 2531) นายประมวล สภาวสุ (เริ่ม 4 ส.ค. 2531)**	รายงานประจำปี 2531 1. นายเชาวน์ ณ ศีลวันต์ 2. นายวีระ สุสังกรกาญจน์ 3. นายเสนาะ อูนากูล 4. ม.ล.เชิงชาญ กำภู 5. นายศิววงศ์ จังคศิริ 6. นายเกษม จาติกวณิช 7. พลโท ไพบูลย์ บุญประเสริฐ 8. นายภุชงค์ เพ่งศรี 9. นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย 10. นายพิศาล คงสำราญ (2 พ.ย. 2531- 28 ธ.ค. 2531) 11. นายอมร จันทรสมบูรณ์ 12. นายอาณัติ อาภาภิรม (ผู้ว่าการฯ)	
พลตรีชาติชาย ชุณหะวัน	รมต.อุตสาหกรรม **นายบรรหาญ ศิลปอาชา**	รายงานประจำปี 2532 1.พลเอกอัธยา แผ้วพาลชน (ประธาน)	**เข้า** 1.พลเอกอัธยา แผ้วพาลชน

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
พ.ศ.2532	รมต.คลัง **นายประมวล สภาวสุ**	2.นายเชาวน์ ณ ศีลวันต์ ถึง 31 มี.ค. 2532 3.นายวีระ สุสังกาญจน์ ถึง 31 มี.ค. 2532 4.นายเสนาะ อุนากูล ถึง 31 มี.ค. 2532 5.ม.ล.เชิงชาญ กำภู ถึง 31 มี.ค. 2532 6.นายศิววงศ์ จังคศิริ เริ่ม 16 เม.ย. 2532 7.นายเกษม จาติกวณิช ถึง 31 มี.ค. 2532 8.นายประพาศ จักกะพาก เริ่ม 1 เม.ย. 2532 9.นายสุนทร เสถียรไทย เริ่ม 1 เม.ย. 2532 10. พล.ร.อ. ชาติ ดิษฐบรรจง เริ่ม 1 เม.ย. 2532 11.นายสุกรีย์ ธีรกุล เริ่ม 1 เม.ย. 2532	2.นายประพาศ จักกะพาก 3.นายสุนทร เสถียรไทย 4.พล.ร.อ. ชาติ ดิษฐบรรจง 5.นายสุกรีย์ ธีรกุล 6.นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ 7.นายเมธี ภมรานนท์ **ออก** 1.นายภุชงค์ เพ่งศรี 2.นายพิศาล คงสำราญ

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
		12.นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ เริ่ม 1 เม.ย. 2532 13.นายอมร จันทรสมบูรณ์ 14.นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย 15.พลโท ไพบูลย์ บุญประเสริฐ 16.นายเมธี ภมรานนท์ 17.นายอาณัติ อาภาภิรม (ผู้ว่าการ)	
พลตรีชาติชาย ชุณหะวัน พ.ศ.2533	รมต.อุตสาหกรรม **พล.ต.อ.ประมาณ อดิเรกสาร (เริ่ม 9 ม.ค. 2533)** รมต.คลัง **นายประมวล สภาวสุ (ถึง 25 ส.ค. 2533) นายวีระพงษ์ รามางกูร (เริ่ม 26 ส.ค. 2533)**	รายงานประจำปี 2533 1.พลเอกอัธยา แผ้วพาลชน (ประธาน) 2.นายศิววงศ์ จังคศิริ 3.นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ 4.พลเอก ไพบูลย์ บุญประเสริฐ 5.ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล 6.นายสมพล เกียรติไพบูลย์ 7.นายประพาศ จักกะพาก 8.นายสุนทร เสถียรไทย 9. พล.ร.อ. ชาติ ดิษฐบรรจง 10.นายสุกรีย์ ธีรกุล 11.นายอมร จันทรสมบูรณ์	**เข้า** 1.ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล 2.นายสมพล เกียรติไพบูลย์ **ออก** 1.นายเชาวน์ ณ ศีลวันต์ 2.นายวีระ สุสังกาญจน์ 3.นายเสนาะ อุนากูล 4.ม.ล.เชิงชาญ กำภู 5.นายเกษม จาติกวณิช 6.นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย 7.นายเมธี ภมรานนท์

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
		12.นายอาณัติ อาภาภิรม (ผู้ว่าการ)	
พลเอกชาติชาย ชุณหะวัน พ.ศ.2534	รมต.อุตสาหกรรม **นายสิปปนนท์ เกตุทัต (เริ่ม 9 ธ.ค. 2533)** รมต.การคลัง **นายบรรหาร ศิลปะอาชา (เริ่ม 9 ธ.ค. 2533) นายสุธี สิงเสน่ห์ (ตั้งแต่ 2 มีนาคม 2534)**	รายงานประจำปี 2534 1.พลเอกอัธยา แผ้วพาลชน (ประธาน) 2.นายศิววงศ์ จังคศิริ 3.นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ 4.พลเอก ไพบูลย์ บุญประเสริฐ 5.ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล 6.นายประเสริฐ นาสกุล 7.นายประพาศ จักกะพาก 8.นายสุนทร เสถียรไทย 9. พล.ร.อ. ชาติ ดิษฐบรรจง 10.นายสุกรีย์ ธีรกุล 11.นายเฉลิมศักดิ์ นากสวัสดิ์ 12.นายอาณัติ อาภาภิรม 13.นายเลื่อน กฤษณกรี (ผู้ว่าการ)	**เข้า** 1.นายประเสริฐ นาสกุล 2.นายเฉลิมศักดิ์ นากสวัสดิ์ 3.นายเลื่อน กฤษณกรี **ออก** 1.นายสมพล เกียรติไพบูลย์ 2.นายอมร จันทรสมบูรณ์
นายอานันท์ ปันยารชุน (ถึง 22 มี.ค.	รมต.อุตสาหกรรม **นายสิปปนนท์ เกตุทัต (ถึง 6 เม.ย.2535)**	รายงานประจำปี 2535 (1 ต.ค. 2534 - 31 มี.ค. 2535) 1.พลเอกอัธยา แผ้วพาลชน (ประธาน)	**เข้า** 1.นายวัฒนา รัตนวิจิตร 2.นายชลอ เฟื่องอารมณ์

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
2535) พลเอกสุจินดา คราประยูร (ตั้งแต่ 7 เม.ย. -9 มิ.ย. 2535) นายอานันท์ ปันยารชุน (ตั้งแต่ 10 มิ.ย. - 22 ก.ย.2535) นายชวน หลีกภัย (ตั้งแต่ 23 ก.ย. 2535)	**นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ (ตั้งแต่ 7 เม.ย. -9 มิ.ย.2535) นายสิปปนนท์ เกตุทัต (ตั้งแต่ 10 มิ.ย. 2535) พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ (ตั้งแต่ 23 ก.ย. 2535)** รมต.การคลัง **นายสุธี สิงเสน่ห์ (ถึง 9 มิ.ย. 2535) นายพนัส สิมะเสถียร (ตั้งแต่ 10 มิถุนายน 2535) นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ (ตั้งแต่ 23 กันยายน 2535)**	2.พล.ร.อ. ชาติ ดิษฐบรรจง 3.นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ 4.นายประภาศ จักกะพาก 5.นายสุนทร เสถียรไทย 6.นายสุกรีย์ ธีรกุล 7.นายวัฒนา รัตนวิจิตร 8.นายศิววงศ์ จังคศิริ 9.นายชลอ เฟื่องอารมณ์ 10.ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล 11.พลเอก ไพบูลย์ บุญประเสริฐ 12.นายเลื่อน กฤษณกรี (ผู้ว่าการ)	**ออก** 1.นายประเสริฐ นาสกุล 2.นายเฉลิมศักดิ์ นากสวัสดิ์ 3.นายอาณัติ อาภาภิรม
นายอานันท์ ปันยารชุน (ถึง 22 มี.ค. 2535) พลเอกสุจินดา	รมต.อุตสาหกรรม **นายสิปปนนท์ เกตุทัต (ถึง 6 เม.ย.2535) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ (ตั้งแต่ 7 เม.ย. -9 มิ.ย.2535)**	รายงานประจำปี 2535 (1 เม.ย. 2535 - 30 ก.ย. 2535) 1.นายสิปปนนท์ เกตุทัต (ประธาน) (ถึง 14 มิ.ย. 2535) 2.นายศิววงศ์ จังคศิริ	**เข้า** 1.นายสิปนนท์ เกตุทัต 2.นายเอกกมล คีรีรัตน์ 3.นายอมเรศ ศิลาอ่อน 4.นายไพจิตร เอื้อทวีกุล

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
คราประยูร (ตั้งแต่ 7 เม.ย. -9 มิ.ย. 2535) นายอานันท์ ปันยารชุน (ตั้งแต่ 10 มิ.ย. - 22 ก.ย.2535) นายชวน หลีกภัย (ตั้งแต่ 23 ก.ย. 2535)	**นายสิปปนนท์ เกตุทัต (ตั้งแต่ 10 มิ.ย. 2535) พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ (ตั้งแต่ 23 ก.ย. 2535)** รมต.การคลัง **นายสุธี สิงเสน่ห์ (ถึง 9 มิ.ย. 2535) นายพนัส สิมะเสถียร (ตั้งแต่ 10 มิถุนายน 2535) นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ (ตั้งแต่ 23 กันยายน 2535)**	(รักษาการประธาน เริ่ม 15 มิ.ย. 2535) 3.พล.ร.อ. ชาติ ดิษฐบรรจง 4.นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ 5.นายเอกกมล คีรีรัตน์ 6.นายอมเรศ ศิลาอ่อน (ถึง 14 มิ.ย. 2535) 7.นายไพจิตร เอื้อทวีกุล (ถึง 14 มิ.ย. 2535) 8.นายวัฒนา รัตนวิจิตร 9.ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล 10.นายโกวิทย์ โปษยานนท์ 11.พลเอก ไพบูลย์ บุญประเสริฐ 12.นายชลอ เฟื่องอารมย์ 13.นายเลื่อน กฤษณกรี (ผู้ว่าการ)	5.นายโกวิทย์ โปษยานนท์ **ออก** 1.พลเอกอัธยา แผ้วพาลชน 2.นายประพาศ จักกะพาก 3.นายสุนทร เสถียรไทย 4.นายสุกรีย์ ธีรกุล
นายอานันท์ ปันยารชุน (ถึง 22 มี.ค. 2535) พลเอกสุจินดา	รมต.อุตสาหกรรม **นายสิปปนนท์ เกตุทัต (ถึง 6 เม.ย.2535) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ (ตั้งแต่ 7 เม.ย. -9 มิ.ย.2535)**	รายงานประจำปี 2535 (1 ต.ค. 2535- 27 เม.ย. 2536) 1.นายสิปนนท์ เกตุทัต (ประธาน) 2.พล.ร.อ. ชาติ ดิษฐบรรจง 3.นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ	**เข้า** 1.นายปรีดา วิบูลย์สวัสดิ์ 2.นายวุฒิชัย พงศ์ประสิทธิ์ **ออก** 1.นายไพจิตร เอื้อทวีกุล

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
คราประยูร (ตั้งแต่ 7 เม.ย. -9 มิ.ย. 2535) นายอานันท์ ปันยารชุน (ตั้งแต่ 10 มิ.ย. - 22 ก.ย.2535) นายชวน หลีกภัย (ตั้งแต่ 23 ก.ย. 2535)	**นายสิปปนนท์ เกตุทัต (ตั้งแต่ 10 มิ.ย. 2535) พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ (ตั้งแต่ 23 ก.ย. 2535)** รมต.การคลัง **นายสุธี สิงเสน่ห์ (ถึง 9 มิ.ย. 2535) นายพนัส สิมะเสถียร (ตั้งแต่ 10 มิถุนายน 2535) นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ (ตั้งแต่ 23 กันยายน 2535)**	4.นายเอกกมล คีรีรัตน์ 5.นายอมเรศ ศิลาอ่อน 6.นายปรีดา วิบูลย์สวัสดิ์ 7.นายวัฒนา รัตนวิจิตร 8.นายศิววงศ์ จังคศิริ 9.นายชลอ เฟื่องอารมณ์ 10.นายวุฒิชัย พงศ์ประสิทธิ์ 11.พลเอก ไพบูลย์ บุญประเสริฐ 12.นายเลื่อน กฤษณกรี (ผู้ว่าการ)	2.ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล 3.นายโกวิทย์ โปษยานนท์
นายชวน หลีกภัย พ.ศ. 2536	รมต.อุตสาหกรรม **พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์** รมต.การคลัง **นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์**	รายงานประจำปี 2536 1.นายสิปนนท์ เกตุทัต (ประธาน) 2.พล.ร.อ. ชาติ ดิษฐบรรจง 3.นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ 4.นายเอกกมล คีรีรัตน์ 5.นายอมเรศ ศิลาอ่อน 6.นายปรีดา วิบูลย์สวัสดิ์ 7.นายวัฒนา รัตนวิจิตร	**-**

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
		8.นายศิววงศ์ จังคศิริ 9.นายชลอ เฟื่องอารมณ์ 10.นายวุฒิชัย พงศ์ประสิทธิ์ 11.พลเอก ไพบูลย์ บุญประเสริฐ 12.นายเลื่อน กฤษณกรี (ผู้ว่าการ)	
นายชวน หลีกภัย พ.ศ. 2537	รมต.อุตสาหกรรม **พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์** รมต.กา รคลัง **นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์**	รายงานประจำปี 2537 (ปีงบประมาณ) 1.นายสิปนนท์ เกตุทัต (ประธาน) 2.นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ 3.นายเอกกมล คีรีรัตน์ 4.นายอมเรศ ศิลาอ่อน 5.นายปรีดา วิบูลย์สวัสดิ์ 6.นายวัฒนา รัตนวิจิตร 7.นายศิววงศ์ จังคศิริ 8.พล.อ.วิเชียร สุกปลั่ง 9.นายชลอ เฟื่องอารมณ์ 10.นายวุฒิชัย พงศ์ประสิทธิ์ 11.นายเลื่อน กฤษณกรี (ผู้ว่าการ)	**เข้า** 1.พล.อ.วิเชียร สุกปลั่ง **ออก** 1.พล.ร.อ. ชาติ ดิษฐบรรจง 2.พลเอก ไพบูลย์ บุญประเสริฐ

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
นายชวน หลีกภัย พ.ศ. 2537	รมต.อุตสาหกรรม **นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ถึง 12 ก.ค. 2538 นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ ตั้งแต่ 13 ก.ค. 2538** รมต.การคลัง **นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ (ถึง17 กรกฎาคม 2538) นายสุรเกียรติ เสถียรไทย (ตั้งแต่ 18 กรกฎาคม 2538)**	รายงานประจำปี 2537 (ณ เดือนมีนาคม 2538) 1.นายนายศิววงศ์ จังคศิริ (ประธาน) 2.พล.อ. วัฒนชัย วุฒิศิริ 3.พล.ร.อ.ประเจตน์ ศิริเดช 4.นายเอกกมล คีรีรัตน์ 5.นายศิรินทร์ นิมมานเหมินทร์ 6.นายวิษณุ เครืองาม 7.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 8.นายประวิตร นิลสุวรรณากุล 9.นายวิสุทธิ์ ศรีลานพงศ์ 10.นายจรัญ บุรพรัตน์ 11.นายจรัญ บุรพรัตน์ 12.นายปรีชา อรรถวิภัชน์ 13.นายวุฒิชัย พงษ์ประสิทธิ์ 14.นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา 15.นายเลื่อน กฤษณกรี (ผู้ว่าการ)	**เข้า** 1.พล.อ. วัฒชัย วุฒิศิริ 2.พล.ร.อ.ประเจตน์ ศิริเดช 3.นายศิรินทร์ นิมมานเหมินทร์ 4.นายวิษณุ เครืองาม 5.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 6.นายประวิตร นิลสุวรรณากุล 7.นายวิสุทธิ์ ศรีลานพงศ์ 8.นายจรัญ บุรพรัตน์ 9.นายจรัญ บุรพรัตน์ 10.นายปรีชา อรรถวิภัชน์ 11.นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา **ออก** 1.นายสิปนนท์ เกตุทัต 2.นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ 3.นายอมเรศ ศิลาอ่อน 4.นายปรีดา วิบูลย์สวัสดิ์ 5.นายวัฒนา รัตนวิจิตร 6.พล.อ.วิเชียร สุกปลั่ง 7.นายชลอ เฟื่องอารมณ์

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
นายชวน หลีกภัย (ถึง 12 ก.ค.2538) นายบรรหาร ศิลปอาชา (ตั้งแต่ 13 ก.ค. 2538)	รมต.อุตสาหกรรม **นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี (ถึง 12 ก.ค. 2538X นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ (ตั้งแต่ 13 ก.ค. 2538)** รมต.การคลัง **นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ (ถึง17 กรกฎาคม 2538) นายสุรเกียรติ เสถียรไทย (ตั้งแต่ 18 กรกฎาคม 2538)**	รายงานประจำปี 2538 (ปีงบประมาณ 2538 ช่วงเดือน ธ.ค.2537 – ก.ย. 2538) 1.นายนายศิววงศ์ จังคศิริ (ประธาน) 2.พล.อ. วัฒนชัย วุฒิศิริ 3.พล.ร.อ.ประเจตน์ ศิริเดช 4.นายเอกกมล คีรีรัตน์ 5.นายศิรินทร์ นิมมานเหมินทร์ 6.นายวิษณุ เครืองาม 7.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 8.นายประวิตร นิลสุวรรณากุล 9.นายวิสุทธิ์ ศรีลานพงศ์ 10.นายจรัญ บุรพรัตน์ 11.นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์ 12.นายปรีชา อรรถวิภัชน์ 13.นายวุฒิชัย พงษ์ประสิทธิ์ 14.นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา 15.นายพละ สุขเวช (ผู้ว่าการ)	-

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
นายชวน หลีกภัย (ถึง 12 ก.ค.2538) นายบรรหาร ศิลปอาชา (ตั้งแต่ 13 ก.ค. 2538)	รมต.อุตสาหกรรม **นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี (ถึง 12 ก.ค. 2538X นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ (ตั้งแต่ 13 ก.ค. 2538)** รมต.การคลัง **นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ (ถึง17 กรกฎาคม 2538) นายสุรเกียรติ เสถียรไทย (ตั้งแต่ 18 กรกฎาคม 2538)**	รายงานประจำปี 2538 (24 ต.ค. 2538 เป็นต้นไป) 1.นายนายศิววงศ์ จังคศิริ (ประธาน) 2.นายนุกูล อินทรกำแหง 3.พล.ร.อ.ประเจตน์ ศิริเดช 4.นายเอกกมล คีรีรัตน์ 5.นายศิรินทร์ นิมมานเหมินทร์ 6.นายวิษณุ เครืองาม 7.นายวิโรจน์ นวลแข 8.นายประวิตร นิลสุวรรณากุล 9.นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ 10.นายวิชิต สุรพงษ์ชัย 11.นายอักขราทร จุฬารัตน 12.นายปรีชา อรรถวิภัชน์ 13.ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ์ 14.นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา 15.นายพละ สุขเวช (ผู้ว่าการ)	**เข้า** 1.นายนุกูล อินทรกำแหง 2.นายวิโรจน์ นวลแข 3.นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ 4.นายวิชิต สุรพงษ์ชัย 5.นายอักขราทร จุฬารัตน 6.ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ์ **ออก** 1.พล.อ. วัฒนชัย วุฒิศิริ 2.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 3.นายวิสุทธิ์ ศรีลานพงศ์ 4.นายจรัญ บุรพรัตน์ 5.นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์ 6.นายวุฒิชัย พงษ์ประสิทธิ์

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
นายบรรหาร ศิลปอาชา (ถึง 24 พ.ย. 2539) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (ตั้งแต่ 25 พ.ย. 2539)	รมต.อุตสาหกรรม **นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ (ถึง 14 ส.ค.2539) นายโฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ (ตั้งแต่ 27 ก.ย. 2539) นายกร ทัพพะรังสี (ตั้งแต่ 25 พ.ย. 2539)** รมต.การคลัง **นายสุรเกียรติ เสถียรไทย (ถึง 28 พฤษภาคม 2539) นายบดี จุณณานนท์ (ตั้งแต่ 28 พฤษภาคม 2539) นายอำนวย วีรวรรณ (ตั้งแต่ 29 พฤศจิกายน 2539)**	รายงานประจำปี 2539 1.นายศิววงศ์ จังคศิริ (ประธาน) 2.พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา 3.นายศิรินทร์ นิมมานเหมินท์ 4.นายวิโรจน์ นวลแข 5.พลตำรวจเอกสล้าง บุนนาค 6.นายวิษณุ เครืองาม 7.นายเอกกมล คีรีวัฒน์ 8.นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ 9.นายวิชิต สุรพงษ์ชัย 10.นายประวิตร นิลสุวรรณกุล 11.นายอักขราทร จุฬารัตน 12.นายปรีชา อรรถวิทย์ 13.นายนิพัทธ พุกกะณะสุต 14.นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา 15.นายพละ สุขเวช (ผู้ว่าการ)	**เข้า** 1.พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา 2.พลตำรวจเอกสล้าง บุนนาค 3.นายนิพัทธ พุกกะณะสุต **ออก** 1.นายนุกูล อินทรกำแหง 2.พล.ร.อ.ประเจตน์ ศิริเดช 3.ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ์
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	รมต.อุตสาหกรรม **นายกร ทัพพะรังสี**	รายงานประจำปี 2540 1.นายศิววงศ์ จังคศิริ (ประธาน ถึง 5 ธ.ค.	**เข้า** 1.นายนุกูล อินทรกำแหง

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
(ถึง 6 พ.ย.2540) นายชวน หลีกภัย (ตั้งแต่ 14 พ.ย. 2540)	**(ถึง 6 พ.ย. พ.ศ.2540) นายสมศักดิ์ เทพสุทิน (ตั้งแต่ 14 พ.ย. 2540)** รมต.การคลัง **นายอำนวย วีรวรรณ (ถึง 21 มิถุนายน 2540) นายทนง พิทยะ (ตั้งแต่ 21 มิถุนายน 2540) นายโฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ (ตั้งแต่ 24 ตุลาคม 2540) นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ (ตั้งแต่ 14 พฤศจิกายน 2540)**	2540) 2.นายเอกมล คีรีวัฒน์ (ถึง 5 ธ.ค. 2540) 3.นายศิรินทร์ นิมมานเหมินท์ (ถึง 5 ธ.ค. 2540) 4.นายวิษณุ เครืองาม 5.นายประวิตร นิลสุวรรณากุล (ถึง 5 ธ.ค. 2540) 6.นายนุกูล อินทรกำแหง (ถึง 28เม.ย. 2540) 7.นายวิโรจน์ นวลแข (ถึง 5 ธ.ค. 2540) 8.นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (ถึง 24 มิ.ย. 2540) 9.นายวิชิต สุรพงษ์ชัย (ถึง 5 ธ.ค. 2540) 10.นายอักขราทร จุฬารัตน 11.นายปรีชา อรรถวิภัชน์ (ถึง 5 ธ.ค. 2540) 12.ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ (ถึง 31ม.ค. 2540) 13.นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา 14.พล.อ.ยุทธศักดิ์ ศศิประภา 15.พล.ต.อ.สล้าง บุนนาค (ถึง 5 ธ.ค. 2540) 16.นายโชคชัย อักษรนันท์ (ถึง 5 ธ.ค. 2540)	2.ร.อ.สุชาติ เชาว์วิศิษฐ 3.นายโชคชัย อักษรนันท์ **ออก** -

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
		17.นายนิพัทธ พุกกะณะสุต (ถึง 23 ก.ย. 2540) 18.นายพละ สุขเวช (ผู้ว่าการ)	
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (ถึง 6 พ.ย. พ.ศ. 2540) นายชวน หลีกภัย (ตั้งแต่ 14 พ.ย. 2540)	รมต.อุตสาหกรรม **นายกร ทัพพะรังสี (ถึง 6 พ.ย. พ.ศ.2540) นายสมศักดิ์ เทพสุทิน (ตั้งแต่ 14 พ.ย. 2540)** รมต.การคลัง **นายอำนวย วีรวรรณ (ถึง 21 มิถุนายน 2540) นายทนง พิทยะ (ตั้งแต่ 21 มิถุนายน 2540) นายโฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ (ตั้งแต่ 24 ตุลาคม 2540) นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ (ตั้งแต่ 14 พฤศจิกายน 2540)**	รายงานประจำปี 2540 (ณ เม.ย. 2541) 1.นายปรีชา อรรถวิภัชน์ (ประธาน) 2.พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา 3.พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก 4.นายวิษณุ เครืองาม 5.นายบรรพต หงษ์ทอง 6.นายสุวรรณ ปัญญาภาส 7.พลตรีเลิศรัตน์ รัตนวานิช 8.นายปัญญา ตันติยวรงค์ 9.นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ 10.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 11.นายอักขราทร จุฬารัตน 12.นายนภดล มัณฑะจิตร 13.นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา 14.นายพละ สุขเวช (ผู้ว่าการ)	**เข้า** 1.พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก 2.นายบรรพต หงส์ทอง 3.นายสุวรรณ ปัญญาภาส 4.พลตรีเลิศรัตน์ รัตนวานิช 5.นายปัญญา ตันติยวรงค์ 6.นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ 7.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 8.นายนภดล มัณฑะจิตร **ออก** 1.นายศิววงศ์ จังคศิริ 2.นายเอกมล คีรีวัฒน์ 3.นายศิรินทร์ นิมมานเหมินท์ 4.นายประวิตร นิลสุวรรณากุล 5.นายนุกูล อินทรกำแหง 6.นายวิโรจน์ นวลแข

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
			7.นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ 8.นายวิชิต สุรพงษ์ชัย 9.ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ 10.พล.ต.อ.สล้าง บุนนาค 11.นายโชคชัย อักษรนันท์ 12.นายนิพัทธ พุกกะณะสุต
นายชวน หลีกภัย พ.ศ.2541	รมต.อุตสาหกรรม **นายสมศักดิ์ เทพสุทิน (ถึง 4 ต.ค. 2541) นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ (ตั้งแต่ 5 ต.ค. 2541)** รมต.การคลัง **นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์**	รายงานประจำปี 2541 1.นายปรีชา อรรถวิภัชน์ (ประธาน) 2.นายบรรพต หงษ์ทอง 3.นายสุวรรณ ปัญญาภาส 4.พลโทเลิศรัตน์ รัตนวานิช 5.นายปัญญา ตันติยวรงค์ 6.พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา 7.นายวิษณุ เครืองาม 8.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 9.นายอักขราทร จุฬารัตน 10.นายนภดล มัณฑะจิตร 11.นายสันทัด สมชีวิตา 12.ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ 13.นายพละ สุขเวช (ผู้ว่าการ)	**เข้า** 1.นายสันทัด สมชีวิตา 2.ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ **ออก** 1.พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก 2.นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ 3.นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
นายชวน หลีกภัย พ.ศ.2542	รมต.อุตสาหกรรม **นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ** รมต.การคลัง **นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์**	รายงานประจำปี 2542 1.นายปรีชา อรรถวิภัชน์ (ประธาน ถึง 8 พ.ย. 2542) 2.นายบรรพต หงส์ทอง (ถึง 8 พ.ย. 2542) 3.นายสุวรรณ ปัญญาภาส (ถึง 8 พ.ย. 2542) 4.พลโทเลิศรัตน์ รัตนวานิช (ถึง 8 พ.ย. 2542) 5.นายปัญญา ตันติยวรงค์ (ถึง 8 พ.ย. 2542) 6.พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา 7.นายวิษณุ เครืองาม 8.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 9.นายอักขราทร จุฬารัตน (ถึง 19 ก.พ. 2542) 10.นายนภดล มัณฑะจิตร 11.นายสันทัด สมชีวิตา 12.ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ 13.นายสุรเกียรติ เสถียรไทย 14.นายพละ สุขเวช (ผู้ว่าการ)	**เข้า** 1.นายสุรเกียรติ เสถียรไทย
นายชวน หลีกภัย พ.ศ.2542	รมต.อุตสาหกรรม **นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ** รมต.การคลัง **นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์**	รายงานประจำปี 2542 (ณ มิ.ย. 2543) 1.นายมนู เลียวไพโรจน์ (ประธาน) 2.พลเอกมงคล อัมพรพิสิฏฐ์ 3.นายทองฉัตร หงศ์ลดารมภ์	**เข้า** 1.นายมนู เลียวไพโรจน์ 2.พลเอกมงคล อัมพรพิสิฏฐ์ 3.นายทองฉัตร หงศ์ลดารมภ์

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
		4.นายวิษณุ เครืองาม 5.นายพละ สุขเวช 6.นายนริศ ชัยสูตร 7.นายสมหมาย โค้วคชาภรณ์ 8.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 9.นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ 10.นายนภดล มัณฑะจิตร 11.นายสันทัด สมชีวิตา 12.ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ 13.นายวิเศษ จูภิบาล (ผู้ว่าการ)	4.นายนริศ ชัยสูตร 5.นายสมหมาย โค้วคชาภรณ์ 6.นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ 7.นายวิเศษ จูภิบาล **ออก** 1.นายปรีชา อรรถวิภัชน์ 2.นายบรรพต หงษ์ทอง 3.นายสุวรรณ ปัญญาภาส 4.พลโทเลิศรัตน์ รัตนวานิช 5.นายปัญญา ตันติยวรงค์ 6.พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา 7.นายอักขราทร จุฬารัตน 8.นายสุรเกียรติ เสถียรไทย
นายชวน หลีกภัย ถึง 9 พ.ย. พ.ศ. 2543	รมต.อุตสาหกรรม **นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ** รมต.การคลัง **นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์**	รายงานประจำปี 2543 (ณ มี.ค. 2544) 1.นายมนู เลียวไพโรจน์ (ประธาน) 2.พลเอก อัครเดช ศศิประภา 3.พล.ต.อ. สันต์ ศรุตานนท์ 4.นายวิษณุ เครืองาม 5.นายสันทัด สมชีวิตา 6.นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์	**เข้า** 1.พลเอก อัครเดช ศศิประภา 2.พล.ต.อ. สันต์ ศรุตานนท์ 3.นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ 4.นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ 5.นายวิชา สรรพนุเคราะห์ **ออก**

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
		7.นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ 8.นายทองฉัตร หงศ์ลดารมภ์ 9.นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ 10.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 11.นายสมหมาย โค้วคชาภรณ์ 12.นายพละ สุขเวช 13.นายวิชา สรรพนุเคราะห์ 14.นายนริศ ชัยสูตร 15.นายวิเศษ จูภิบาล (ผู้ว่าการ)	1.พลเอกมงคล อัมพรพิสิฏฐ์ 2.นายนภดล มัณฑะจิตร 3.ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (ตั้งแต่ 17 ก.พ. 2544)	รมต.อุตสาหกรรม **นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ (ตั้งแต่ 17 ก.พ. 2544)** รมต.การคลัง **นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (ตั้งแต่ 17 ก.พ. 2544)**	รายงานประจำปี 2544 1.นายมนู เลียวไพโรจน์ (ประธาน) 2.พลเอก อัครเดช ศศิประภา 3.พล.ต.อ. สันต์ ศรุตานนท์ 4.นายวิษณุ เครืองาม 5.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ 6.นายพละ สุขเวช 7.นายโอพาร ไชยประวัติ 8.นายพิษณุ สุนทรารักษ์ 9.นายจักราวุธ ศัลยพงษ์ 10.นายจงรัก ระรวยทรง	**เข้า** 1.นายโอพาร ไชยประวัติ 2.นายพิษณุ สุนทรารักษ์ 3.นายจักราวุธ ศัลยพงษ์ 4.นายจงรัก ระรวยทรง **ออก** 1.นายทองฉัตร หงศ์ลดารมภ์ 2.นายสมหมาย โค้วคชาภรณ์ 3.นายวิชา สรรพนุเคราะห์ 4.นายนริศ ชัยสูตร

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
		11.นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ 12.นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ 13.นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ 14.นายสันทัด สมชีวิตา 15.นายวิเศษ จูภิบาล (ผู้ว่าการ)	
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ.2545	รมต.อุตสาหกรรม **นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ (ถึง 2 ต.ค. 2545) นายสมศักดิ์ เทพสุทิน (ตั้งแต่ 3 ต.ค. 2545)** รมต.การคลัง **นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์**	รายงานประจำปี 2545 (ณ ม.ค. 2546) 1.นายมนู เลียวไพโรจน์ (ประธาน) 2.พลเอก อัครเดช ศศิประภา 3.พล.ต.อ. สันต์ ศรุตานนท์ 4.นายพละ สุขเวช 5.นายโอพาร ไชยประวัติ 6.นายพิษณุ สุนทรารักษ์ 7.นายจักราวุธ ศัลยพงษ์ 8.นายจงรัก ระรวยทรง 9.นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ 10.นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ 11.นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ 12.นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ 13.นายสันทัด สมชีวิตา 14.นายวิเศษ จูภิบาล	**เข้า** 1.นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ **ออก** 1.นายวิษณุ เครืองาม 2.นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
		(กรรมการผู้จัดการใหญ่)	
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ.2546	รมต.พลังงาน **นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (ถึง 8 ก.พ. 2546) นายพรหมินทร์ เลิศสุรีย์เดช (ตั้งแต่ 8 ก.พ. 2546)** รมต.การคลัง **นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (ถึง 8 ก.พ. 2546) รอ.สุชาติ เชาว์วิษฐ (ตั้งแต่ 8 ก.พ. 2546)**	รายงานประจำปี 2546 1.นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ (ประธาน) 2.นายมนู เลียวไพโรจน์ 3.พล.ต.อ. สันต์ ศรุตานนท์ 4.นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ 5.นายสันทัด สมชีวิตา 6.ดร. ชัยศึก เกตุทัต 7.ดร. วิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ 8.นายพละ สุขเวช 9.นายพิษณุ สุนทรารักษ์ 10.นายจักราวุธ ศัลยพงษ์ 11.นายโอพาร ไชยประวัติ 12.นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ 13.นายเมตตา บันเทิงสุข 14.นายประพันธ์ นัยโกวิท 15.นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ (กรรมการผู้จัดการใหญ่)	**เข้า** 1.ดร. ชัยศึก เกตุทัต 2.นายเมตตา บันเทิงสุข 3.นายประพันธ์ นัยโกวิท 4.นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ **ออก** 1.พลเอก อัครเดช ศศิประภา 2.นายจงรัก ระรวยทรง 3.นายวิเศษ จูภิบาล
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	รมต.พลังงาน **นายพรหมินทร์ เลิศสุรีย์เดช**	รายงานประจำปี 2547 1.นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ (ประธาน)	**เข้า** 1.นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
พ.ศ.2547	รมต.การคลัง **รอ.สุชาติ เชาว์วิษฐ** **(ถึง 10 มี.ค.2547)** **นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์** **(ตั้งแต่ 10 มีนาคม 2547)**	2.นายมนู เลียวไพโรจน์ 3.พล.ต.อ. สันต์ ศรุตานนท์ 4.นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ 5.ดร. ชัยศึก เกตุทัต 6.ดร. วิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ 7.นายสันทัด สมชีวิตา 8.นายพละ สุขเวช 9.ดร.โอพาร ไชยประวัติ 10.นายพิษณุ สุนทรารักษ์ 11.นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช 12.นายประพันธ์ นัยโกวิท 13.นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ 14.นายเมตตา บันเทิงสุข 15.นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ (กรรมการผู้จัดการใหญ่)	**ออก** 1.นายจักราวุธ ศัลยพงษ์
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร **พ.ศ.2548**	รมต.พลังงาน **นายพรหมินทร์ เลิศสุรีย์เดช** **(ถึง 10 มี.ค.2548)** **นายวิเศษ จูภิบาล** **(ตั้งแต่ 11 มี.ค.2548)**	รายงานประจำปี 2548 1.นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ (ประธาน) 2.พลเอกชัยศึก เกตุทัต 3.นายโอพาร ไชยประวัติ 4.นายพิษณุ สุนทรารักษ์	**เข้า** 1.นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล 2.นายอำพน กิตติอำพน 3.นายพัฒนเดช ธรรมจรีย์ 4.นางพรรณี สถาวโรดม

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
	รมต.การคลัง **นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์** **(ถึง 2 สิงหาคม 2548)** **นายทนง พิทยะ** **(ตั้งแต่ 2 สิงหาคม 2548)**	5.นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช 6.นายประพันธ์ นัยโกวิท 7.นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ 8.นายเมตตา บันเทิงสุข 9.นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล 10.นายอำพน กิตติอำพน 11.นายพัฒนเดช ธรรมจรีย์ 12.นางพรรณี สถาวโรดม 13.นายสุชาติ ธาดาธำรงเวช 14.นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ (กรรมการผู้จัดการใหญ่) 15.นายพิชัย ชุนหวิชร	5.นายสุชาติ ธาดาธำรงเวช 6.นายพิชัย ชุนหวิชร **ออก** 1.นายมนู เลียวไพโรจน์ 2.พล.ต.อ. สันต์ ศรุตานนท์ 3.นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ 4.ดร. วิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ 5.นายสันทัด สมชีวิตา 6.นายพละ สุขเวช
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (ถึง 19 ก.ย. 2549) พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (ตั้งแต่ 1 ต.ค. 2549)	รมต.พลังงาน **นายวิเศษ จูภิบาล** **(ถึง 19 ก.ย. 2549)** **นายปิยะสวัสดิ์ อัมระนันทน์** **(ตั้งแต่ 9 ต.ค. 2549)** รมต.การคลัง **นายทนง พิทยะ** **(ถึง 19 ก.ย. 2549)**	รายงานประจำปี 2549 1.นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ 2.นายพรชัย รุจิประภา 3.นายเมตตา บันเทิงสุข 4.นางพันธ์ทิพย์ สุรทิณฑ์ 5.นางพรรณี สถาวโรดม 6.พลเอกอภิชาต เพ็ญกิตติ 7.ม.ล.ปานสาร หัสดินทร	**เข้า** 1.นายพรชัย รุจิประภา 2.นางพันธ์ทิพย์ สุรทิณฑ์ 3.พลเอกอภิชาต เพ็ญกิตติ 4.ม.ล.ปานสารหัสดินทร 5.พลเอกสมทัต อัตตะนันท์ **ออก** 1.พลเอกชัยศึก เกตุทัต

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
	ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล (ตั้งแต่ 9 ต.ค. 2549)	8.นายโอพาร ไชยประวัติ 9.นายสุชาติ ธาดาธำรงเวช 10.นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช 11.นายอำพน กิตติอำพน 12.นายพัฒนเดช ธรรมจรีย์ 13.พลเอกสมทัต อัตตะนันท์ 14.นายพิษณุ สุนทรารักษ์ 15.นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ (กรรมการผู้จัดการใหญ่)	2.นายประพันธ์ นัยโกวิท 3.นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ 4.นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล 5.นายพิชัย ชุนหวิชร
พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ พ.ศ. 2550	รมต.พลังงาน **นายปิยะสวัสดิ์ อัมระนันทน์** รมต.การคลัง **ดร.ฉลองภพ สุสังกร์การญจน์ (เริ่ม 7 มี.ค. 2550)**	รายงานประจำปี 2550 1.นาย ณอคุณ สิทธิพงศ์ (ประธาน) 2.นายโอพาร ไชยประวัติ 3.นายสุชาติ ธาดาธำรงเวช 4.คุณหญิงชฎา วัฒนศิริธรรม 5.นายอำพน กิตติอำพน 6.นางพรรณี สถาวโรดม 7.นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช 8.นางพันธ์ทิพย์ สุรทิณฑ์ 9.พลเอกสมทัต อัตตะนันท์ 10.ม.ล.ปานสาร หัสดินทร	**เข้า** 1.นาย ณอคุณ สิทธิพงศ์ 2.คุณหญิงชฎา วัฒนศิริธรรม 3.คุณพรทิพย์ จาละ 4.นายพรายพล คุ้มทรัพย์ 5.นายพานิช พงศ์พิโรดม **ออก** 1.นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ 2.นายพรชัย รุจิประภา 3.นายเมตตา บันเทิงสุข 4.นายพัฒนเดช ธรรมจรีย์

ชุดรัฐบาล (ระบุปี พ.ศ.)	**รมต.ที่กำกับดูแล (กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงาน)**	รายชื่อคณะกรรมการ*รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
		11.พลเอกอภิชาต เพ็ญกิตติ 12.คุณพรทิพย์ จาละ 13.นายพรายพล คุ้มทรัพย์ 14.นายพานิช พงศ์พิโรดม 15.นายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ (กรรมการผู้จัดการใหญ่)	5.นายพิษณุ สุนทรารักษ์

- จำนวนกรรมการที่รายงานจากรายงานประจำปี อาจจะเกิน 15 คนตามกฎหมาย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการในระหว่างปี หรือในระหว่างปีมีกรรมการเปลี่ยนเข้าออกบ่อยครั้ง

บทที่ 5 กรณีศึกษาบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) 1

1. ภาพรวม 1

2. การอภิบาลหรือการกำกับดูแล ปตท.: กลไกภายนอก (EXTERNAL GOVERNANCE MECHANISM) และกลไกภายใน (INTERNAL GOVERNANCE MECHANISM) 13

3. ธรรมาภิบาลของ ปตท. 23

4.ประสบการณ์ด้านธรรมาภิบาลของต่างประเทศ 47

5. สรุปและข้อเสนอแนะ 53

เชิงอรรถ 55

ภาคผนวกบทที่ 5 56

ภาคผนวกที่ 1 การกำกับดูแลกิจการภายในของ ปตท. 57

สิทธิของผู้ถือหุ้น 57

การทับซ้อนหรือการขัดแย้งของผลประโยชน์ของกรรมการหรือผู้บริหาร 57

บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย 58

การเปิดเผยข้อมูล 58

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบการเติบโตของปตท.และบริษัทย่อยก่อนและหลังการเข้าตลาด 9

ตารางที่ 5.2 ผลการดำเนินงานของกลุ่ม ปตท.แยกตามธุรกิจ 11

ตารางที่ 5.3 รายชื่อรัฐมนตรีที่กำกับกิจการของ ปตท. 16

ตารางที่ 5.4 ค่าตอบแทนรวมของกรรมการ ปตท. 20

ค่าตอบแทนรวมของผู้บริหารระดับสูงของ ปตท. 21

ตารางที่ 5.5 การประเมิน ปตท. โดยทริส และ สคร. 22

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบค่าตอบแทนในปี 2550 ของคณะกรรมการ STATOIL HYDRO ของนอร์เวย์ กับ ปตท. * 50

ภาคผนวกที่ 2 คณะกรรมการ ปตท.ในอดีต 60

รูปที่ 5.1 โครงสร้างการดำเนินธุรกิจของ ปตท. และบริษัทในกลุ่ม 7

รูปที่ 5. 2 การประกอบธุรกิจของกลุ่ม ปตท.ตั้งแต่ธุรกิจปิโตรเลียมขั้นต้น ขั้นกลาง จนถึงขั้นปลาย 8

รูปที่ 5. 3 กำกับดูแลองค์กรกำกับดูแลธุรกิจก๊าซธรรมชาติและน้ำมันของ ปตท. แลปตท.สผ : ก่อนมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน .. 13

รูปที่ 5. 4 การกำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ปี 2551 14

บทที่ 6
กรณีศึกษา : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์
มีนาคม 2552

1. ภาพรวม

1.1 ประวัติความเป็นมาของกิจการไฟฟ้า และการจัดตั้ง กฟผ.

ในบันทึกประวัติศาสตร์ของกิจการไฟฟ้าไทย บุคคลสำคัญที่นำไฟฟ้ามาสู่ประเทศไทย ในปี 2427 ประมาณ 5 ปี หลังจากที่ไฟฟ้าเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกที่รัฐนิวเจอร์ซี่ สหรัฐอเมริกา คือจอมพล เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิมแสง-ชูโต) โดยใช้เงินที่ได้จากการขายที่ดินไปซื้อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าจาก อังกฤษมา 2 เครื่อง และเริ่มจ่ายกระแสไฟฟ้าในพระบรมมหาราชวัง ในวันที่ 20 กันยายน 2427 ซึ่งตรง กับวันเฉลิมพระชนมพรรษาของรัชกาลที่ 5 กิจการไฟฟ้ามีการพัฒนาเรื่อยมา มีการเดินรถรางที่ใช้ไฟฟ้า ซึ่งเป็นสัมปทานที่รัฐบาลให้กับเอกชนซึ่งเป็นชาวต่างชาติ ในช่วงต้น ชาวต่างประเทศมักเป็นผู้บุกเบิกตั้ง โรงไฟฟ้า เช่น บริษัท ไฟฟ้าสยาม จำกัด หรือ Siam Electricity Company ในปี 2441 ซึ่งต่อมารู้จักกัน ในนามโรงไฟฟ้าวัดเลียบ ตั้งอยู่ในบริเวณวัดราชบูรณะ ราชวรวิหาร โรงไฟฟ้าวัดเลียบนี้เป็นโรงไฟฟ้า พลังความร้อนประเภทพลังไอน้ำ เชื้อเพลิงที่ใช้คือ ไม้ฟืน น้ำมัน แกลบและถ่านหิน บริษัท ไฟฟ้าสยาม นี้ มีกิจการเติบโตเรื่อยมา โดยจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในเขตบริเวณพื้นที่ตอนใต้ของคลอง บางลำพูและคลองบางกอกน้อย ขณะที่บริเวณตอนเหนือของคลอง อยู่ในความรับผิดชอบของโรงไฟฟ้า สามเสน ซึ่งสร้างขึ้นในรัชกาลที่ 6 อยู่ภายใต้การดูแลของการไฟฟ้าหลวงสามเสน ซึ่งเป็นรัฐพาณิชย์ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ไฟฟ้าเริ่มกระจายไปสู่ภูมิภาคในรัชกาลที่ 5 เช่น มีโรงไฟฟ้าจำหน่าย กระแสไฟฟ้าได้ ตั้งแต่ปี 2470 ในเขตสุขาภิบาลเมืองราชบุรี สุขาภิบาลเมืองนครปฐม และอีกหลายๆ สุขาภิบาลในจังหวัดต่างๆ เช่น ภูเก็ต นครนายก ชลบุรี เชียงใหม่ เป็นต้น

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 โรงไฟฟ้าวัดเลียบและโรงไฟฟ้าสามเสนถูกทำลายจนใช้การไม่ได้ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความพยายามที่จะแสวงหาพลังงานเพื่อผลิตไฟฟ้ามีมากขึ้น ตั้งแต่การที่กรม ชลประทานรับผิดชอบการสำรวจด้านพลังน้ำ หรือกรมทรัพยากรธรณีดูแลการสำรวจลิกไนต์ เริ่มมีการ จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบด้านการผลิตไฟฟ้า และมีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา เช่น ในปี 2496 มีการ จัดตั้ง**สำนักงานพลังงานแห่งชาติ** ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจาก **"คณะกรรมการไฟฟ้าและพลังงานแห่ง ประเทศไทย"** ในปี 2497 เช่นเดียวกัน มีการจัดตั้งองค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนต์ ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยน

สถานะภาพเป็น **"การลิกไนต์"** (กลน.) ในปี 2503 ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในภาคใต้ โดยมีการเปิดเหมืองลิกไนต์ที่จังหวัดกระบี่

เนื่องจากโรงไฟฟ้าส่วนใหญ่ในพื้นที่จังหวัดอื่นๆจะเป็นโรงไฟฟ้าดีเซลขนาดเล็ก มักจะเดินเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าเฉพาะเวลากลางคืน ให้บริการไม่สม่ำเสมอ ดังนั้นเพื่อให้การผลิตไฟฟ้าในภูมิภาคมีมาตรฐานเดียวกัน ในปี 2497 จึงมีการจัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งภายหลังยกฐานะเป็น**การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค**ในปี 2503 (กฟภ.) ระบบไฟฟ้าขนาดเล็กยังมีอยู่จำนวนมาก เช่น แม้ในปี 2512 มีไฟฟ้าสัมปทานเอกชนอยู่ประมาณ 70 แห่ง และมีโรงไฟฟ้าดีเซลขนาดเล็กที่จ่ายไฟฟ้าชุมชนตอนหัวค่ำ ซึ่งอยู่ในความดูแลของ กฟภ.อยู่อีกประมาณ 350 แห่ง เป็นต้น กฟภ.จะจำหน่ายไฟฟ้าทั่วประเทศไทยนอกเหนือจากเขตนครหลวง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ**การไฟฟ้านครหลวง** (กฟน.) ซึ่งตั้งขึ้นในปี 2501 กฟน.เกิดจากการรวมกิจการของการไฟฟ้ากรุงเทพและกองไฟฟ้าหลวงสามเสนเข้าด้วยกัน ในปี 2500

หลังการจัดตั้ง**การไฟฟ้ายันฮี** (กฟย.) การไฟฟ้ายันฮีเป็นระบบที่ใหญ่ที่สุด รองลงมาคือระบบของการลิกไนต์ ซึ่งมีโรงไฟฟ้าไอน้ำที่แม่เมาะ และโรงไฟฟ้ากระบี่ ที่อยู่ใกล้กับเหมืองลิกไนต์ที่จังหวัดกระบี่ พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ กฟย.คลุมเขตภาคกลาง ภาคเหนือและเขตนครหลวงรวม 36 จังหวัด โดยมีแหล่งผลิตไฟฟ้าที่สำคัญคือ เขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก และ**โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ** ซึ่งตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเริ่มจ่ายไฟได้เมื่อเดือนมีนาคม 2504 สมัยจอมพลสฤษดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี

สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็ได้มีการจัดตั้ง**การไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ** (กฟอน.) รับผิดชอบใน 15 จังหวัด ในช่วงแรก กฟอน.รับผิดชอบการก่อสร้างเขื่อนอุบลรัตน์ ที่จังหวัดขอนแก่น และเขื่อนน้ำพุง ที่จังหวัดสกลนคร กฟอน.จึงมีโรงไฟฟ้าพลังน้ำ 2 แห่งคือ เขื่องน้ำพุง และเขื่อนน้ำพอง

การรวมตัวของ 3 หน่วยงานข้างต้นอันได้แก่ การไฟฟ้ายันฮี การลิกไนต์ และการไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เรียกว่า **การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย** (กฟผ.) จึงเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากความจำเป็นที่รัฐบาลต้องการเห็นการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้า เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบริหาร และการดำเนินนโยบาย การรวมกันเป็นองค์กรเดียวกันอาจจะทำให้เกิดการประหยัดจากขนาดในระบบการผลิตและระบบสายส่ง ในการบริหารบุคลากรและอุปกรณ์ไฟฟ้า ทั้งนี้เป็นเพราะว่า ทั้ง 3 องค์กรข้างต้น แม้จะมีเขตพื้นที่รับผิดชอบแตกต่างกัน แต่ลักษณะของงานของทั้ง 3 องค์กรไม่ได้ต่างกันเลย **พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย** จึงกำเนิดขึ้นในปี 2511 ตามมาด้วยการก่อตั้ง **การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย** (กฟผ.) ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2512

1.2 วัตถุประสงค์การจัดตั้ง

วัตถุประสงค์หลักของ กฟผ.บัญญัติไว้ในมาตรา 6 พรบ.กฟผ.แห่งประเทศไทย 2511 ว่า กฟผ. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่

ก. การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ข. ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ค. ประเทศใกล้เคียง

2) ดำเนินงานต่างๆที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุหรือเชื้อเพลิง เป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหินหรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า **และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.** นอกจากนี้เพื่อให้ กฟผ. สามารถดำเนินกิจการได้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 5) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม วัตถุประสงค์ของ กฟผ. ไว้ในข้อ 2 ทวิ มาตรา 6 ให้ กฟผ.สามารถ**ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว** พ.ร.บ. กฟผ. ปี 2511 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาจนถึงฉบับที่ 5 ปี 2535 ส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มเติมอำนาจในการทำกิจการของ กฟผ. เช่น มาตรา 9 (8) กฟผ.สามารถจัดตั้งบริษัทมหาชน เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. เพิ่มวงเงินในการกู้ยืม และในการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ กฟผ. หรือให้ กฟผ.มีอำนาจจำหน่ายสินทรัพย์ออกจากบัญชีได้ทุกกรณีโดยไม่จำกัดวงเงิน

3) ผลิตและขายลิกไนต์ หรือวัตถุเคมีจากลิกไนต์หรือโดยอาศัยลิกไนต์ หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

เพื่อให้ กฟผ.สามารถเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไป พ.ร.บ. ปี 2511 (มาตรา 9) ให้ กฟผ.มีอำนาจใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสำรวจหาแหล่งพลังงาน หรือสถานที่สำหรับใช้ในการผลิต หรือพัฒนาพลังงานไฟฟ้า โดยชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม กฟผ.มีอำนาจในการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้นเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า รวมทั้งมีอำนาจในการวางนโยบายและควบคุมการผลิต การส่ง การจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า กฟผ.มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรมและความปลอดภัยของระบบไฟฟ้า ในกรณีที่เอกชนต้องการจะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของ กฟผ.

ในทางเศรษฐศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างระบบไฟฟ้าของประเทศไทยตาม พ.ร.บ. กฟผ.ปี 2511 ได้ให้อำนาจผูกขาดทางกฎหมายแก่ กฟผ.เป็นผู้ดำเนินการผลิตไฟฟ้าของประเทศรายเดียว (จนกระทั่งมีผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระรายใหญ่ (IPP) และรายย่อย (SPP)) เมื่อผลิตได้ก็ผูกขาดกิจการระบบส่ง (Transmission System หรือ National Transmission Grids) รวมทั้งการขายส่งและเป็นผู้รับซื้อรายเดียวจากผู้ผลิตอิสระรายใหญ่ โดยที่ผู้ผลิตอิสระรายย่อยสามารถขายให้แก่ผู้ใช้ไฟในภาคอุตสาหกรรมได้

1.3 ที่มาของเงินทุนและช่วงหนึ่งในการแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนของ กฟผ.

ทุนของ กฟผ.ในช่วงเริ่มต้นเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างระหว่างทรัพย์สิน และหนี้สิน ของ 3 หน่วยงานที่โอนกันมารวมเป็น กฟผ. สิ่งที่โอนมาประกอบไปด้วยทรัพย์สิน และหนี้สิน สิทธิและความรับผิดต่างๆ รวมทั้งธุรกิจของการไฟฟ้ายันฮี การลิกไนต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากทุนในส่วนนี้แล้ว ทุนของ กฟผ.ก็มาจากทรัพย์สิน หรือเงินที่รัฐบาลหรือบุคคลอื่นจัดหาให้ (มาตรา 10) ขนาดของทุนมีการเติบโตเรื่อยมาพร้อมกับการขยายตัวของ กฟผ. ทุนของ กฟผ.มีการเปลี่ยนสภาพเป็นทุนเรือนหุ้นอยู่ช่วงเวลาหนึ่ง ผลของมติ ครม.เมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2547 และ 10 พฤษภาคม 2548 กฟผ.จะแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน (บมจ.กฟผ.) ตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ 2542 และมีทุนเรือนหุ้นเป็นทุนจดทะเบียนเริ่มแรก ณ วันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เป็นเงินทั้งสิ้น 6 หมื่นล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยหุ้นจำนวน 6 พันล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น ผลที่ตามมาคือ สิทธิหนี้สินความรับผิดที่มี รวมทั้งสินทรัพย์ของ กฟผ. พนักงานจะโอนไปยัง บมจ.กฟผ.แห่งใหม่ นอกจากนี้ กฟผ. ณ วันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ได้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินบางส่วน ซึ่งได้แก่ โครงสร้างสันเขื่อน ที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และหัวงาน รวมทั้งค่าทดแทนกรรมสิทธิ์บริเวณเขื่อน สินทรัพย์เดิมของ กฟผ.ได้มีการโอนไปให้กระทรวงการคลัง คิดตามมูลค่าทางบัญชี (Book Value) คิดเป็นร้อยละประมาณ 5.7 ของสินทรัพย์รวมของกลุ่มบริษัท บมจ.กฟผ. หรือประมาณ 2.3 หมื่นล้านบาท

บมจ. กฟผ. เพิ่มทุนจดทะเบียนกับกระทรวงพาณิชย์จาก 6 หมื่นล้านบาทเป็น 8 หมื่นล้านบาท ในวันที่ 31 สิงหาคม 2548 โดยเป็นการเพิ่มทุน 2 พันล้านหุ้น ราคาพาร์หุ้นละ 10 บาท กฟผ.มีแผนการกระจายหุ้นกับประชาชนทั่วไปในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2548 ขณะเดียวกันก็ได้ให้พนักงานของบริษัท กฟผ.ซึ่งรวมถึงพนักงานที่ครบเกษียณอายุในวันที่ 30 กันยายน 2548 ที่ยินดีออกจากงาน มีสิทธิ์เข้าจองหุ้นในจำนวน 8 เท่าของเงินเดือนตามมติของ กพช. พนักงานและผู้บริหารระดับสูงของ บมจ.กฟผ.ได้รับการจัดสรรหุ้นจำนวนประมาณ 510.3 ล้านหุ้น หรือประมาณ 5,103 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ได้มีคำพิพากษา เพิกถอนทั้งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของ บมจ.กฟผ. พ.ศ. 2548 และ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งมีผลตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2548 เพราะพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้ในวันนั้น ผลของคำพิพากษาหมายความว่า พ.ร.บ.กฟผ. 2511 ไม่เคยถูกยกเลิก กฟผ.มีสถานะเช่นเดิมตลอดมา ทั้งหมดถือว่าไม่ได้มีการจดทะเบียนตั้งบริษัทตามกฎหมาย ตั้งแต่แรก บมจ.กฟผ.ก็ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

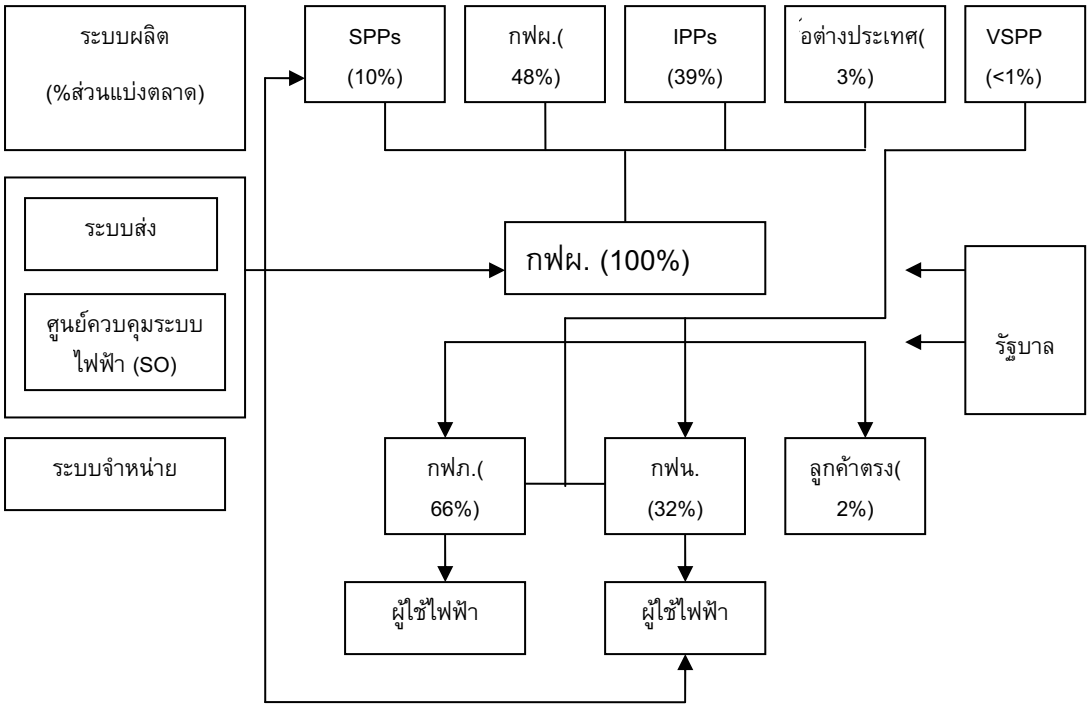
1.4 การดำเนินงานของ กฟผ. ที่ผ่านมา

1.4.1 ส่วนที่ไม่ใช่การเงิน : การดำเนินงานการผลิตไฟฟ้า และส่งไฟฟ้า

1) ในปัจจุบันผู้ผลิตไฟฟ้าที่สำคัญของประเทศประกอบไปด้วย กฟผ.และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายใหญ่ กฟผ.รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และประเทศเพื่อนบ้าน แล้ว กฟผ.ขายส่งเกือบทั้งหมดให้แก่รัฐวิสาหกิจ กฟน. และ กฟภ. ซึ่งก็ผูกขาดการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ครัวเรือน บริษัท

ร้านค้าและอุตสาหกรรม กฟน.และ กฟภ.ลงทุนในเครือข่ายระบบจัดจำหน่ายในเขตนครหลวงและตามภูมิภาคตามลำดับ นอกจากผลิตไฟฟ้าแล้ว กฟผ.ก็ยังเป็นเจ้าของลงทุนดำเนินการดูแลรักษา อนุมัติการเชื่อมต่อ และพัฒนาโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศ หรือเป็นเจ้าของและคลุม National Transmission Grid ยังมีผู้ผลิตไฟฟ้าที่ใช้ในกิจการของตนเองในภาคอุตสาหกรรม ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ หรือ IPP จะต้องจำหน่ายไฟฟ้าให้กับ กฟผ.เท่านั้น โดยระบบการประมูล แต่ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก หรือ SPP นั้น จะขายให้กับลูกค้าอุตสาหกรรมได้ด้วย ประเทศไทยมีกำลังผลิตไฟฟ้ารวมทั้งประเทศในระบบประมาณ 28,530 เมกะวัตต์ เมื่อสิ้นปี 2550 โดยเป็นของ กฟผ.ร้อยละ 55 ที่เหลือร้อยละ 40 และอีกร้อยละ 5 เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าของเอกชนและการซื้อจากต่างประเทศและรายเล็กๆ มากในประเทศ ตามลำดับ (ดูแผนภูมิโครงสร้างกิจการไฟฟ้าประกอบ) ซึ่งกว่าครึ่งก็เป็นบริษัทในเครือของบริษัทที่ กฟผ.ถือหุ้นอยู่

รูปที่ 6.1 โครงสร้างกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2549



ที่มา: มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม

2) ตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังเป็นระบบ ตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เศรษฐกิจไทยโตอย่างต่อเนื่องประมาณร้อยละ 6 เป็นเวลาเกือบ 50 ปี เศรษฐกิจมีขึ้นมีลง แม้บางปีจะน้อยมากก็ติดลบ เช่น ในปี 2540 และ 2541 ที่ประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ความต้องการใช้ไฟฟ้าของไทยโดยเฉลี่ยจึงมักเติบโตตามอัตราความเจริญ และมีความยืดหยุ่นในระยะยาวของการใช้ไฟสูงกว่าการเติบโตของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ปริมาณการผลิตที่เติบโตสูงเช่นกัน ก็สัมพันธ์กับความต้องการใช้ ปริมาณการใช้ไฟฟ้าต่อคนของคนไทยเมื่อคิดเป็นกิโลวัตต์ชั่วโมง ยังต่ำกว่าประเทศในเอเชียที่มีรายได้สูงกว่าไทย

เช่น ในปี 2547 คนไทยโดยเฉลี่ยใช้ไฟประมาณ 2,000 กิโลวัตต์ชั่วโมง ซึ่งน้อยกว่าหลายเท่าตัวเมื่อเทียบกับไต้หวัน (9,000) สิงคโปร์ (7,114) หรือเกาหลีใต้ (7,113) เป็นต้น

ตารางที่ 6.1 กำลังการผลิต ความต้องการใช้ไฟฟ้า และปริมาณการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ.

พ.ศ.	กำลังผลิตติดตั้ง (เมกะวัตต์)	อัตราการเติบโต (ร้อยละ)	ความต้องการไฟฟ้าสูงสุด (เมกะวัตต์ชั่วโมง)	อัตราการเติบโต (ร้อยละ)	ปริมาณการผลิตไฟฟ้าต่อปี (ล้านกิโลวัตต์ต่อชั่วโมง)	อัตราการเติบโต (ร้อยละ)	อัตราการเติบโตของ GDP ที่แท้จริง
2537	12,969	N/A	10,709		69,651		9.0
2540	16,980	8.5	14,506	9.0	92,725	7.9	-1.4
2541	18,177	7.1	14,180	-2.3	92,133	-0.6	-10.5
2542	19,110	5.1	13,712	-3.3	90,413	-1.9	4.4
2545	23,754	7.8	16,681	3.4	108,389	5.1	5.3
2547	25,969	1.3	19,326	6.6	125,319	7.3	6.1
2550	28,530	5.25	22,586	7.23	146,879	3.43	

ที่มา: หนังสือชี้ชวน กฟผ. ส่วนที่ 2 หน้าที่ 87 และรายงานประจำปี 2550

3) ในปัจจุบัน กฟผ.มีโรงไฟฟ้าประเภทต่างๆใช้เชื้อเพลิงหลายประเภท มีระบบส่งไฟฟ้าที่มีจำนวนสถานีไฟฟ้าแรงสูงอยู่ 207 สถานีในปี 2550 โดยมีความยาวสายส่งวงจร-กิโลเมตร 30,579.80 และพิกัดหม้อแปลง (เมกะโวลต์แอมแปร์) 69,230.70 ในการผลิตและส่งไฟฟ้า กฟผ.ต้องลงทุนในแต่ละปีค่อนข้างสูง กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่ใช้ทุนค่อนข้างสูงหรือ Capital Intensive Industry จะเห็นได้ว่าในช่วง 8 ปี คือ ตั้งแต่ปี 2540-2547 กฟผ.ลงทุนในกิจการไฟฟ้าไปถึงประมาณ 1.94 แสนล้านบาท หรือโดยเฉลี่ยปีละเกือบ 2.5 หมื่นล้าน

ตารางที่ 6.2 ระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าของ กฟผ.

	2535	**2541**	**2549**	**2550**
สถานีไฟฟ้าแรงสูง (สถานี)	158	185	205	207
ความยาวสายส่ง (วงจรกิโลเมตร)	19,740	23,796.5	30,091.87	30,579.87
พิกัดหม้อแปลง (เมกะโวลต์แอมแปร์)	23,278.66	43,673.98	66,165.68	69,230.68

ที่มา: ภูรี สิรสุนทรตารางที่ 18 หน้า 249 และรายงานประจำปี 2550

1.4.2 ส่วนที่เป็นผลการดำเนินงานทางการเงิน

1. ในทางเศรษฐศาสตร์เพราะ กฟผ.เป็นผู้ผูกขาดในการผลิต (แม้จะต้องซื้อจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ แต่ก็เป็นผู้ซื้อรายเดียว จึงไม่ใช่คู่แข่งที่แท้จริง พวกเขาไม่ได้สร้างภาวะคุกคาม และสัดส่วนที่สูงก็คือบริษัทในเครือ) และเป็นเจ้าของให้บริการในระบบส่ง คงเป็นที่น่าแปลกใจ ถ้าผลการดำเนินงานหรือฐานะทางการเงินของ กฟผ.จะออกมาเป็นที่ไม่น่าพอใจ กฟผ.เป็นผู้ผูกขาดที่ถูกกำกับควบคุม กฟผ.ไม่ควรจะเป็น Firm หรือผู้ประกอบการ ที่เลือกขนาดการผลิตและตั้งราคาเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด หรือที่ระดับรายรับหน่วยสุดท้ายเท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้าย กฟผ.มีกำไร แต่เป็นกำไรที่งามหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่กำไรงามอย่างเดียว การเป็นผู้ผูกขาดในกิจการไฟฟ้าในเศรษฐกิจที่เติบโตมาต่อเนื่องในระยะยาว ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูง รัฐบาลกำหนดราคาให้มั่นใจว่า มีกำไรที่สามารถเหลือเอาไปลงทุนต่อ และส่งเป็น

รายได้ให้รัฐ ย่อมหมายความว่า กิจการของ กฟผ.มีความมั่นคง มีเสถียรภาพค่อนข้างมาก และถ้าดูระยะยาว ข้อเท็จจริงก็คงยืนยันเช่นนั้น (1)

2. ตารางที่ 6.3 แสดงให้เห็นว่า แม้ผลตอบแทนต่อสินทรัพย์หรือทุนของ กฟผ.จะไม่สูงเท่ากับบริษัทในกิจการพลังงาน เช่น ปตท. โดยเฉพาะหลัง ปตท.เข้าตลาดในปี 2544 เป็นต้นมา และแม้ กฟผ.ก็เหมือนองค์กรอื่นๆจำนวนมากที่ต้องพบกับปัญหาทางการเงินในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2540-2542 อันเนื่องมาจากหนี้สินที่เพิ่มขึ้น เพราะการลดค่าของเงินบาท และความต้องการใช้ไฟฟ้าลดลงในระดับติดลบ เหมือนที่การเติบโตของ GDP ติดลบ แต่ กฟผ.ก็เอาตัวรอดมาได้ ด้วยการปรับโครงสร้างในหลายเรื่องกอปรกับการที่เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวอย่างช้าๆ ทำให้ฐานะการเงินและการดำเนินงานของ กฟผ.มีความมั่นคง มีผลการดำเนินงานที่อยู่ในเกณฑ์ดี เมื่อพิจารณาจากการที่ กฟผ.อยู่ในอุตสาหกรรมที่มีการเติบโตสม่ำเสมอ เป็นผู้เข้ามาก่อนใคร มีโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตผู้ใช้ไฟหนาแน่นในกรุงเทพฯ และภาคกลาง มีการประหยัดจากขนาด มีโครงสร้างของโรงงานไฟฟ้าที่หลากหลาย ต้นทุนต่ำ เช่น โรงไฟฟ้าพลังน้ำ ลิกไนต์ และการกระจายการใช้เชื้อเพลิงสู่การใช้ก๊าซธรรมชาติในรอบเกือบยี่สิบปีที่ผ่านมา และเมื่อพิจารณาจากการเติบโตของสินทรัพย์ ยอดขาย กำไร ความสามารถในการชำระหนี้ โครงสร้างหนี้สินต่อทุน รวมทั้งการปรับตัวทางด้านการใช้เชื้อเพลิง การลดพนักงาน การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทำให้เราสรุปได้ว่า กฟผ.มีฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานที่ดี

ตารางที่ 6.3 ผลการดำเนินงานทางการเงินของ กฟผ.

หน่วย: พันล้านบาท

	2540	2543	2546	2549	2550
สินทรัพย์ถาวร	249.70	318.66	249.54	255.86	246.33
สินทรัพย์รวม	316.06	434.41	375.00	411.83	431.05
หนี้สินรวม	206.64	312.09	209.62	192.10	193.78
ส่วนของทุน	109.42	122.32	165.38	200.65	216.66
ค่าขายพลังงานไฟฟ้า	125.38	160.99	230.40	329.38	332.30
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	12.83	20.18	30.00	40.63	31.98
เงินนำส่งรายได้แผ่นดิน	8.45	7.98	9.56	14.98	
ค่าใช้จ่ายลงทุน	34.08	22.22	10.81	Na	
อัตราผลตอบแทนต่อส่วนทุน (ร้อยละ)	11.72	16.49	19.26	20.25	14.76
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (ร้อยละ)	4.06	4.64	7.93	10.05	7.59
อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (เท่า)	1.23	1.77	0.78	0.87	0.82

ที่มา: ภูรี สิรสุนทร ตารางที่ 19 หน้า 251 และรายงานประจำปี 2550

ตารางที่ 6.4 ประสิทธิภาพของพนักงาน กฟผ.

	2535	2541	2549
หน่วยจำหน่ายต่อพนักงาน (หน่วยต่อคน)	1,442,357.95	2,736,858.93	5,538,615.80
รายได้ค่าไฟฟ้าต่อพนักงาน (บาทต่อคน)	1,757,386.36	4,686,404.91	13,605,814.78
จำนวนพนักงาน (คน)	35,200	31,276	24,209

ที่มา: ภูรี สิรสุนทร ตารางที่ 24 หน้า 258

ตารางที่ 6.5 คุณภาพการให้บริการของ กฟผ.

	2544	2546	2548	2549	2550
System-Minutes (เมกะวัตต์-นาที/เมกะวัตต์	11.307	4.09	3.49	1.75	
ค่าเฉลี่ยจำนวนครั้งที่ไฟฟ้าดับ (ครั้ง/จุดจ่ายไฟ)	0.743	0.39	0.33	0.30	
ค่าเฉลี่ยระยะเวลาที่ไฟฟ้าดับ (นาที/จุดจ่ายไฟ)	37.655	21.27	8.42	5.85	
ความเชื่อถือได้ของระบบ (ร้อยละ)	99.9928	99.9958	-		-
ความพร้อมใช้งานของสายส่งไฟฟ้า (ร้อยละ)	99.4568	99.681	-		-

ที่มา: ภูรี สิรสุนทร ตารางที่ 25 หน้า 259 และรายงานประจำปี 2550

ตารางที่ 6.6 ราคาขายไฟฟ้าเฉลี่ยของ กฟผ. บาทต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง

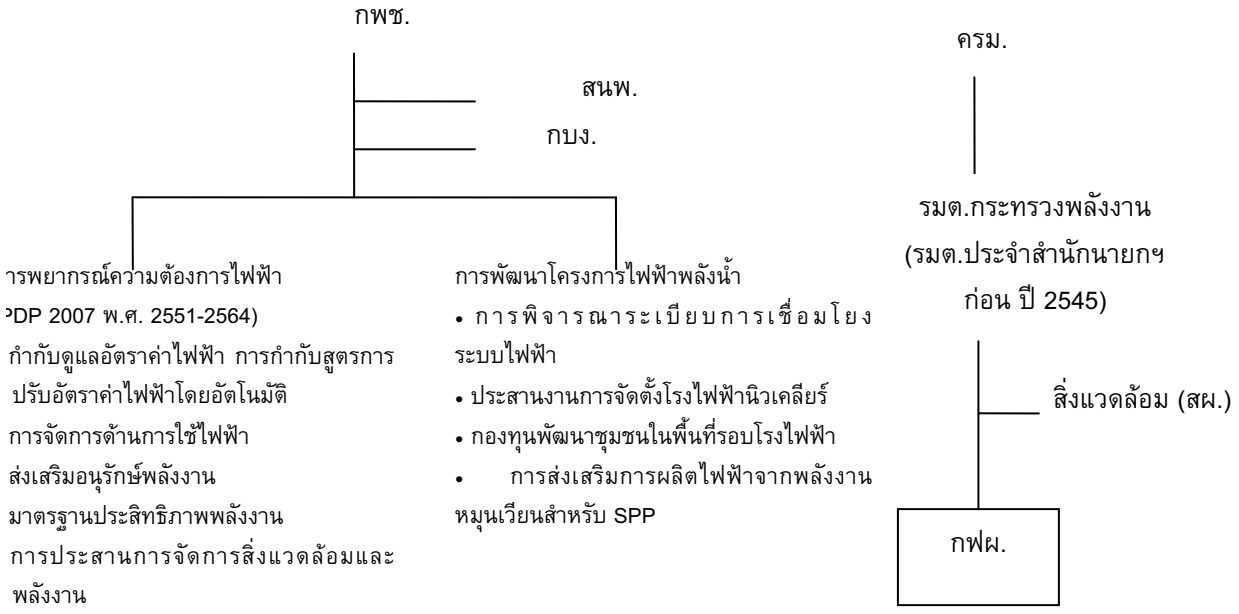
ปี	กฟน.	กฟภ.	ลูกค้าตรง	ราคาขายเฉลี่ย
2541	1.97	1.57	1.74	1.71
2543	1.96	1.58	1.72	1.73
2545	1.92	2.06	1.97	2.02
2547	2.3	2.06	2.14	2.14
2549	2.42	2.47	2.68	2.46

ที่มา สนพ.อ้างถึงใน ภูรี 2551ตาราง 23หน้า 256

2. การอภิบาลหรือการกำกับดูแล กฟผ.

2.1 กติกา กฎเกณฑ์ การกำกับดูแลและโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของไทย : กลไกภายนอกควบคุมการดำเนินงาน

รูปที่ 6.2 การกำกับดูแล



หมายเหตุ กพช. คือ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
กบง. คือ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน
สนพ. คือ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
สผ. คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) กฎหมายที่เกี่ยวกับกิจการไฟฟ้าของไทยในอดีต ไม่ได้แยกออกมาเป็นเอกเทศ เนื่องจากกิจการไฟฟ้าดำเนินโดยองค์กรของรัฐ มีลักษณะผูกขาด แบ่งอำนาจกันตามลักษณะงานและพื้นที่ เช่น การผลิตและระบบสายส่ง เนื่องจากให้ กฟผ.ทำ พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็จะดูแลเรื่องนี้ ซึ่งหมายความว่า การอนุญาตการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้านั้น เป็นอำนาจของ กฟผ. ซึ่งโดยนัยยะ ในประเด็นนี้ กฟผ.ก็เหมือนดูแลกำกับตัวเองทางด้านมาตรฐาน คุณภาพบริการ ความปลอดภัย และมาตรฐานทางเทคนิคต่างๆ ซึ่งกำหนดไว้ใน พ.ร.บ.กฟผ. เช่นเดียวกัน พ.ร.บ.กฟน. และ พ.ร.บ.กฟภ. ก็จะพูดถึงระบบสายจำหน่าย และการจำหน่ายไฟฟ้าระดับค้าปลีกของ กฟน.และ กฟภ. นอกจากนี้ ก็ยังมี พ.ร.บ.การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ก็ยังกำหนดอำนาจการผลิตพลังงานที่ถูกควบคุม เช่น กรณีของไฟฟ้าหรือการอนุญาตให้สัมปทานในการประกอบกิจการไฟฟ้า กับมีการระบุไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ในการดูแลการให้สัมปทานการผลิตไฟฟ้า ดูๆ แล้วจึงเป็นเรื่องแปลก ก่อนปี 2530 การบริหารกิจการพลังงานจึงดูไม่มีเอกภาพเสียเลย จนกระทั่งมีการตั้ง กพช.และ สพช.ในเวลาต่อมา ทุกอย่างจึงเริ่มเข้าร่องเข้ารอย 2 หน่วยงานนี้ทำทั้งเรื่องนโยบายและกำกับดูแลในเรื่องที่เป็นมาตรการทางเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดราคา การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน การกำหนดการลงทุน เป็นต้น จาก กพช.กรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ทำหน้าที่ผ่านอนุกรรมการชุดต่างๆสำหรับกิจการไฟฟ้า ตั้งแต่การพยากรณ์ไฟฟ้า การกำหนดราคา ไปจนถึงการดูแลชุมชนจากกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า

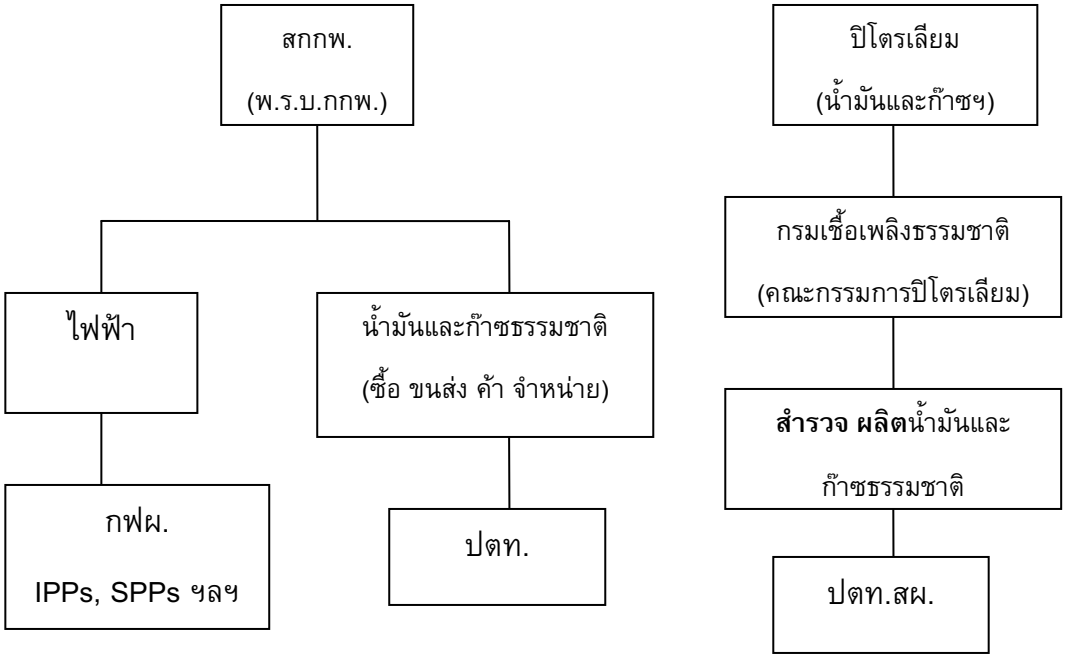
โดยทั่วไปอาจจะกล่าวได้ว่า เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่ แม้ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา เอกชนจะมีบทบาทในการผลิตไฟฟ้ามากขึ้นก็ตาม การกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่กระจัดกระจายโดยรัฐเช่นเดียวกัน จึงอาจจะมีข้อบกพร่อง ทำงานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ เนื่องจากผู้ประกอบการ หรือ Operator บ่อยครั้งทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านการกำหนดราคาในอดีต การลงทุน และเรื่องอื่นๆ ผู้กำกับดูแลจากกระทรวงมีตัวแทนไปนั่งในการไฟฟ้าฝ่ายผลิต หรือในบริษัทลูกของ กฟผ. มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งในผลประโยชน์ เหมือนกับที่พบในกรณีของ ปตท. แม้กระทั่งเมื่อ ปตท.เข้าตลาดแล้วก็ตาม ความพยายามที่จะกำกับผู้ผูกขาด โดยองค์กรที่ไม่เป็นอิสระเต็มที่ มีพนักงานที่ทำงานกำกับดูแลเต็มเวลา ย่อมทำให้การกำกับดูแลขาดความสมบูรณ์ ตัวอย่างเช่น แม้การกำหนดราคาค่าไฟ ซึ่งมีส่วนที่กำหนดเป็นสูตร มีส่วนที่ค่าไฟต้องปรับตามตัวแปรโดยอัตโนมัติ หรือ ค่า Ft ในอดีตก็มีรองผู้ว่าการ กฟผ.เคยเป็นประธานในคณะกรรมกาอัตราค่าไฟนี้ เป็นต้น ทำให้กฟผ.สามารถส่งต่อผ่านต้นทุนค่าไฟไปสู่ผู้บริโภคได้เกือบทั้งหมดแบบง่ายๆ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคต้องจ่ายค่าไฟสูงเกินไป หรือการปรับตัวของ กฟผ.อาจจะไม่รวดเร็วเหมือนถ้า กฟผ.เป็นบริษัทเอกชนที่เจอภาวการณ์แข่งขันรุนแรง ตัวอย่างเช่น ในอดีต บ่อยครั้งที่สัญญาซื้อน้ำมันเชื้อเพลิง เช่น น้ำมันเตาจาก ปตท. กฟผ.ได้ทำสัญญาไว้กับ ปตท. และต้องจ่ายราคาน้ำมันเตาที่สูงเกินควร ทำให้ค่าไฟหรือค่า Ft สำหรับผู้ใช้สูงเกินไปเช่นกัน ในขณะที่ราคาน้ำมันเตาในตลาดสิงคโปร์ถูกกว่าที่ กฟผ.ซื้อจาก ปตท. ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะ กฟผ.ซื้อจากใครไม่ได้ นอกจาก ปตท.ตามข้อกำหนดของรัฐบาล พูดอีกอย่างหนึ่งก็คือ ปตท.เป็นผู้ขายรายเดียวสำหรับ กฟผ. ขณะที่ ปตท.มีลูกค้าน้ำมันทั้งจากภาครัฐและเอกชน แต่ กฟผ.ต้องซื้อน้ำมันจาก ปตท.เท่านั้น

2) ประเทศไทยเริ่มจะมีกฎหมายที่จะกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กิจการก๊าซและน้ำมัน ที่เป็นระบบมากขึ้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการและองค์กรอิสระ เมื่อสิ้นปี 2550 ซึ่งก็คือ **พ.ร.บ. ประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550** ภายใต้การผลักดันในเวลาอันสั้น โดยรัฐมนตรีกระทรวงพลังงาน ดร.ปิยะสวัสดิ์ อัมรนันทน์ ความคิดกฎหมายในลักษณะนี้ไม่ใช่ของใหม่ ดร.ปิยะสวัสดิ์ เอง เป็นหัวหอกที่จะพยายามให้ พ.ร.บ.ในลักษณะนี้เกิดเป็นรูปเป็นร่างในสมัยที่ประเทศไทยเกิดภาวะวิกฤตในขณะนั้น ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย โดยต้องการให้กฎหมายสามารถเริ่มมีผลบังคับใช้ในเวลาอันใกล้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลของคุณทักษิณ ชินวัตร แนวความคิดการปฏิรูปโครงสร้างระบบไฟฟ้าที่ สพช.ได้คิดและออกแบบไว้ ถูกยกเลิก รวมทั้งการหายเงียบไปของ พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงาน เป็นเวลาเกือบ 6 ปี ที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้รับการปัดฝุ่น จนน่าจะเริ่มมีผลบังคับใช้ได้ เมื่อผู้ประกอบการเดิมๆในกิจการไฟฟ้าและรายใหม่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการที่บริหารกฎหมายฉบับนี้

3) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของไทยมีการเปลี่ยนแปลงในรอบสิบกว่าปีที่ผ่านมา แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะสำคัญมากในเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะที่จะมีผลต่อการแข่งขันอย่างจริงจัง ในแง่นี้โครงสร้างตลาดอาจมีลักษณะคล้ายๆกับการผูกขาดในธุรกิจก๊าซโดย ปตท. ในกรณีของกิจการไฟฟ้านั้น อาจจะดูเหมือนว่ามีผู้ผลิตรายใหม่ที่เป็นเอกชนเพิ่มมากขึ้น และสัดส่วนการผลิตของ กฟผ.ลดลง มีการแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชนของบริลูกของ กฟผ.เดิม เช่น บริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง หรือ บริษัท ผลิตไฟฟ้า ซึ่งทั้ง 2 บริษัทเป็นบริษัทโฮลดิ้ง แต่ก็ไปเป็นเจ้าของบริษัทที่ผลิตไฟฟ้าขายให้กับ กฟผ. การลงทุนของ กฟผ.ส่วนหนึ่งถูกทดแทนโดยการลงทุนของบริษัทผลิตไฟฟ้าอิสระของเอกชน แต่ถ้าดูการกระจุกตัวโดยการนับรวมสัดส่วนของ กฟผ. และบริษัทที่ กฟผ.ไปถือหุ้น ร้อยละ 90 ของการผลิตไฟฟ้ายังกระจุกตัวกับกลุ่มของ กฟผ. (2 แม้การรับซื้อไฟฟ้าโดย กฟผ.คนเดียวจากผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระทั้งรายใหญ่และรายย่อย จะเป็นระบบประมูลก็ตาม แต่ กฟผ.ไม่ได้ถือว่าผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระจะเป็นภัยคุกคาม และต้องปรับปรุงด้านต้นทุน เพื่อความอยู่รอด เพราะการลงทุนของ กฟผ.ได้รับการคุ้มครองหรือมีหลักประกันในด้านการให้ผลตอบแทนแก่การลงทุน ในฐานะที่เป็นผู้ผูกขาดในการผลิตและในระบบส่ง ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ.และต้นทุนการรับซื้อไฟจากผู้ผลิตอิสระ เมื่อบวกกับหลักเกณฑ์การคำนวณค่าไฟในการขายส่งให้กับ กฟภ.และ กฟน. และผู้ใช้ไฟฟ้าอิสระ ย่อมต้องคำนึงถึงเสถียรภาพทางการเงินของ กฟผ. ระบบ ESB หรือ Enhanced Single Buyer อาจจะลดความจำเป็นในการลงทุนของ กฟผ.ไปบ้าง แต่ระบบ ESB ในปัจจุบันแม้ กฟผ.จะแบ่งแยกบัญชีระหว่างกิจการผลิตและกิจการระบบส่งไฟฟ้า หรือ Account Unbundling ทำให้การตรวจสอบการดำเนินงานมีความชัดเจนและโปร่งใสมากขึ้น ขณะเดียวกัน การสั่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าจะสั่งการโดย**ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า** (System Operator หรือ SO) ศูนย์นี้ยังอยู่ภายใต้ระบบส่งไฟฟ้าของ กฟผ. แม้ว่าจะมีองค์กรกำกับดูแลหรือ Regulator ทำหน้าที่ตรวจสอบว่าศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้ามีความโปร่งใสเพียงใดแค่ไหน ในการสั่งจ่ายกระแสไฟฟ้าผ่าน Ring fence หรือผ่านกระบวนการแบ่งขอบเขตงานที่มีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในระบบนี้ การแข่งขันในระยะยาวยังไม่ได้รับการประกันว่าจะเกิดขึ้น การแข่งขันจะมีมากขึ้น เมื่อผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถซื้อไฟฟ้าได้โดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้า โดยอาศัยบริการผ่านสายส่งและสายจำหน่าย การให้บริการผ่านสายแก่บุคคลที่สามจะทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีทางเลือกและจะเป็นเช่นนั้นได้ ก็ต่อเมื่อกิจการสาย

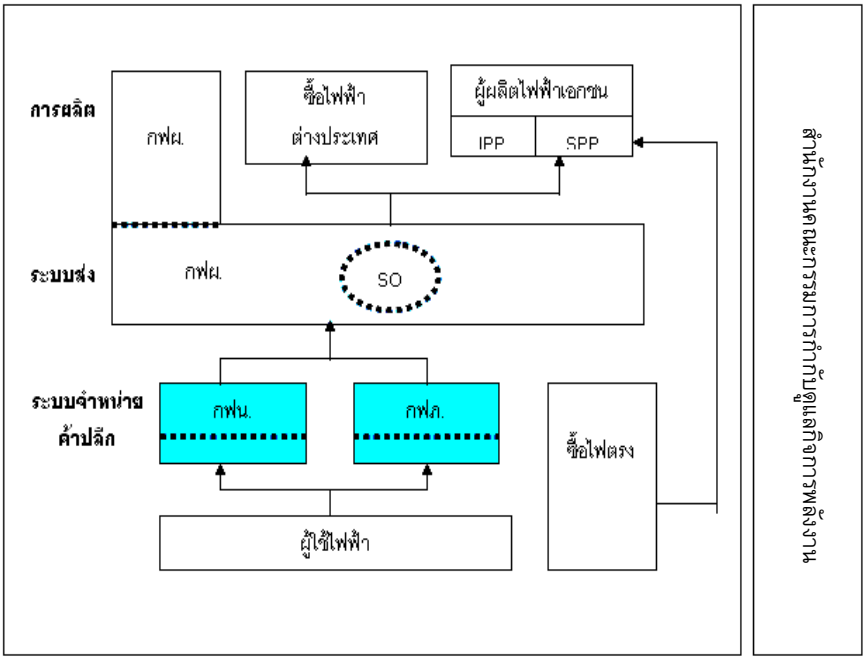
ส่งและสายจำหน่ายมีลักษณะเป็น Common Carrier เหมือนกับที่ได้มีการเสนอไว้สำหรับการเปิดเสรีธุรกิจก๊าซธรรมชาติในกรณีของระบบท่อส่งก๊าซ

รูปที่ 6.3 การกำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ปี 2551



หมายเหตุ สกกพ. คือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

รูปที่ 6.4 โครงสร้างกิจการไฟฟ้ารูปแบบใหม่ (ESB)



ที่มา: วารสารนโยบายพลังงาน

2.2 การกำกับดูแลผ่านคณะกรรมการ กฟผ. : กลไกภายใน

2.2.1 ที่มาและกระบวนการแต่งตั้งกรรมการ

พ.ร.บ.กฟผ. มาตรา 13 กำหนดให้คณะกรรมการ กฟผ.ทั้งหมดต้องมีไม่เกิน 12 คน รวมทั้งประธานและผู้ว่าการฯ โดยที่ผู้ว่าการฯเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ แต่ ครม.จะเป็นคนตั้งประธานและกรรมการทั้งหมด ยกเว้นผู้ว่าการฯ ทั้งหมดของคณะกรรมการต้องมีสัญชาติไทย กรรมการ กฟผ.จึงปิดโอกาสชาวต่างประเทศ ที่ไม่มีสัญชาติไทย คณะกรรมการควรเชี่ยวชาญเพียงพอในด้านการบริหารธุรกิจ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลังและกฎหมาย ประธานกรรมการและคณะกรรมการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับ กฟผ. หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ กฟผ. ไม่ว่าโดยตรงหรืออ้อม และต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประธานกรรมการหรือกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจะอยู่ตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่ครึ่งหนึ่งของกรรมการในวาระเริ่มแรกจะต้องจับฉลากออกเมื่อถึงเวลา 2 ปี **มาตรา 8 ทวิ ของ พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานฯ ที่ได้ผู้บริหารโดยการทำสัญญาจ้าง ได้กำหนดให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย** ที่น่าสนใจคือ ตามกฎหมาย หนึ่งในอำนาจของคณะกรรมการ นอกเหนือจากวางนโยบายควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของ กฟผ.แล้ว **มาตรา 18 (9) ให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดราคาขายไฟฟ้า** นี่เป็นราคาขายส่งที่ กฟผ.ขายให้กับผู้อื่น ไม่ใช่ราคาขายปลีกที่ กฟน. หรือ กฟภ.ขาย ซึ่งกำหนดโดยอนุกรรมการกำหนดราคาค่าไฟ แต่งตั้งโดย กบง. ตามสูตรที่มีการวางไว้

2.2.2 ผลตอบแทนผู้ว่าการ กฟผ. และคณะกรรมการ

ผู้ว่าการได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยโดยคณะกรรมการของกฟผ.ผลตอบแทนของ ผู้ว่าการ กฟผ.เป็นไปตามสัญญาจ้าง ผู้ว่าการ กฟผ.มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ที่ผ่านมาผู้ว่าการกฟผ.ไม่เคยมาจากบุคคลภายนอก เป็นผู้ที่ไต่เต้าขึ้นมาจากรองผู้ว่าการ ผลตอบแทนสำหรับคณะกรรมการและพนักงานเป็นไปตามระเบียบที่ ครม.กำหนด มติ ครม.กำหนดให้จ่ายเบี้ยประชุมแก่กรรมการที่มาประชุมครั้งละไม่เกิน 1 หมื่นบาท กรรมการไม่มีเงินเดือนประจำ ตารางข้างล่างชี้ให้เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทลูกหรือบริษัทร่วมทุนของ กฟผ. กรรมการของ กฟผ.ได้ผลตอบแทนตลอดทั้งปีน้อยกว่ามาก

ตารางที่ 6.7 ค่าตอบแทนของกรรมการเฉลี่ยต่อปีในช่วง พ.ศ.2549-2550

	กฟผ.	บ. ผลิตไฟฟ้าราชบุรี โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)	บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)
ค่าเบี้ยประชุมรวม เฉลี่ยต่อคน	4,047,500.00 บาท 103,782.05 บาท	13,150,000.00 บาท 337,179.49 บาท	25,111,200.00 บาท 627,780.00 บาท
โบนัสรวม เฉลี่ยต่อคน	5,915,789.71 บาท 151,686.92 บาท	26,075799.00 บาท 668,610.23 บาท	20,731,420.00 บาท 518,285.50 บาท
รวมเป็นเงิน เฉลี่ยต่อคน	9,963,289.71 บาท 255,468.97 บาท	39,225,799.00 บาท 1,005,789.72 บาท	45,842,620.00 บาท 1,146,065.50 บาท

ที่มา: รายงานประจำปี 2549 และ 2550

2.2.3 การกำกับและการควบคุม

แต่เดิมตาม พรบ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 รัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการ กฟผ.เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นเช่นนี้มาเป็นเวลานานจนกระทั่งปี พ.ศ. 2545 ในรัฐบาลทักษิณ กฟผ.มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงพลังงาน การดำเนินกิจการของ กฟผ.คำนึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน รัฐมนตรีโดยมติของครม.มีอำนาจที่จะสั่งให้ กฟผ.ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติครม. การเสนอเรื่องไปยังครม.ให้ทำผ่านรัฐมนตรีที่กำกับดูแล (มาตรา 39,40 และ 41)

กิจกรรมของ กฟผ.ที่เกี่ยวกับการลงทุนใดๆ การเพิ่มทุน ลดทุน การกู้ยืมเงินเกิน 40 ล้านบาท หรือการออกตราสารเพื่อการลงทุน การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกิน 10 ล้านบาท กฟผ.จะต้องได้รับความเห็นชอบจากครม.(มาตรา 43) งบลงทุนของกฟผ.ต้องได้รับความเห็นชอบจากครม.เช่นกัน (มาตรา 44) รายได้ของกฟผ.ในปีหนึ่งๆ เมื่อหักรายจ่ายแล้วเหลือเท่าใด ให้ส่งเป็นรายได้ของรัฐ และรัฐพึงจ่ายเงินให้แก่กฟผ.เมื่อรายได้ไม่พอกับรายจ่าย (มาตรา 45)

กฟผ.ต้องทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรี รายงานผลงานในปีที่ผ่านมา ทำคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ รวมทั้งแผนงานในอนาคต (มาตรา 46) มีการสอบบัญชีภายใน (มาตรา 47) จัดทำงบการเงินภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี (มาตรา 48) และให้ผู้สอบบัญชีรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการภายใน 150 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อเสนอ ครม. โดยที่กฟผ.ต้องโฆษณารายงานประจำปีที่แสดงงบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองภายใน 180 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี (มาตรา 51)

ตารางที่ 6.8 รายชื่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแล กฟผ.

คณะที่	นายกรัฐมนตรี	คณะรัฐมนตรีดำรงตำแหน่ง	คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง	วันแถลงนโยบาย	ชื่อรัฐมนตรี
คณะที่ 42	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	3 มีนาคม 2523	30 เมษายน 2526	28 มีนาคม 2523	รมต. นร. (เรืออากาศโท ศุลี มหาฉันทนะ)
คณะที่ 43	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	30 เมษายน 2526	5 สิงหาคม 2529	20 พฤษภาคม 2526	รมต. นร. (เรืออากาศโท ศุลี มหาฉันทนะ)
คณะที่ 44	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	5 สิงหาคม 2529	4 สิงหาคม 2531	27 สิงหาคม 2529	รมต. นร. (เรืออากาศโท ศุลี มหาฉันทนะ)
คณะที่ 45	พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ	4 สิงหาคม 2531	9 ธันวาคม 2533	25 สิงหาคม 2531	รมต. นร. (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) รมต. นร. (นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ) รมต. นร. (นายประสงค์ บูรณ์พงศ์)
คณะที่ 46	พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ	9 ธันวาคม 2533	23 กุมภาพันธ์ 2534	9 มกราคม 2534	รมต. นร. (นายสวัสดิ์ คำประกอบ)
ยึดอำนาจ	คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (พลเอก สุนทร คงสมพงษ์)	24 กุมภาพันธ์ 2534	1 มีนาคม 2534	-	
คณะที่ 47	นายอานันท์ ปันยารชุน	2 มีนาคม 2534	7 เมษายน 2535	4 เมษายน 2534	รมต. นร. (นายไพจิตร เอื้อทวีกุล)
คณะที่ 48	พลเอก สุจินดา คราประยูร	7 เมษายน 2535	10 มิถุนายน 2535	6 พฤษภาคม 2535	รมต. นร. (นายชัชวาลย์ ชมภูแดง) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 56/35 ลว. 22 เม.ย. 35
คณะที่ 49	นายอานันท์ ปันยารชุน	10 มิถุนายน 2535	23 กันยายน 2535	22 มิถุนายน 2535	รอง นร. (หม่อมราชวงศ์ เกษมสโมสร เกษมศรี) กำกับและสั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 107/35 ลว. 16 มิ.ย. 35
คณะที่ 50	นายชวน หลีกภัย	23 กันยายน 2535	13 กรกฎาคม 2538	21 ตุลาคม 2535	รมต. นร. (นายสาวิตต์ โพธิวิหค) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 207/35 ลว. 9 ต.ค. 35
คณะที่ 51	นายบรรหาร ศิลปอาชา	13 กรกฎาคม 2538	25 พฤศจิกายน 2539	26 กรกฎาคม 2538	รมต. นร. (นายรักเกียรติ สุขธนะ) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 102/38 ลว. 25 ก.ค. 38 รมต. นร. (นายบุญพันธ์ แขวัฒนะ) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 28/39 ลว. 5 มี.ค. 39
	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์				รมต. (ดร.ปิยะสวัสดิ์

ตารางที่ 6.8 รายชื่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแล กฟผ. (ต่อ)

คณะที่	นายกรัฐมนตรี	คณะรัฐมนตรีดำรงตำแหน่ง	คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง	วันแถลงนโยบาย	ชื่อรัฐมนตรี
คณะที่ 52	พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ	25 พฤศจิกายน 2539	9 พฤศจิกายน 2540	11 ธันวาคม 2539	รมต. นร. (นายรักเกียรติ สุขธนะ) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 260/40 ลว. 18 ส.ค. 40 รมต. นร. (นายรักเกียรติ สุขธนะ) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 347/40 ลว. 28 ต.ค. 40
คณะที่ 53	นายชวน หลีกภัย	9 พฤศจิกายน 2540	9 พฤศจิกายน 2543	20 พฤศจิกายน 2540	รมต. นร. (นายสาวิตต์ โพธิวิหค) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 368/40 ลว. 18 พ.ย. 40 รมต. นร. (นายสาวิตต์ โพธิวิหค) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 186/41 ลว. 9 ต.ค. 41
คณะที่ 54	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	17 กุมภาพันธ์ 2544	11มีนาคม 2548	26 กุมภาพันธ์ 2544	รมต. นร. (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 20/44 ลว. 26 ก.พ. 44 รมต. นร. (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 323/44 ลว. 15 ต.ค. 44 รมต. นร. (นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา) สั่งและปฏิบัติราชการตามคำสั่ง 74/45 ลว. 12 มี.ค. 45

2.2.4 การประเมินคณะกรรมการ การบริหารการจัดองค์กร และผลการดำเนินงานของ กฟผ.โดย สคร.และทริส (ระดับคะแนน 1-5 คือต่ำมากถึงดีขึ้นมาก)

1) สคร.ได้ว่าจ้างบริษัท ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่นเซอร์วิส จำกัด หรือ ทริส ประเมินบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจประจำปีบัญชี 2550 และประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร หรือ Key Performance Indicator หรือ KPI ซึ่งในรายงานนี้จะนำสรุปโดยสังเขป รายละเอียดสามารถเข้าถึงข้อมูลได้จาก ทริส และ สคร. เราจะให้ความเห็นการประเมินของ ทริส ในส่วนธรรมาภิบาลของ กฟผ. รวมทั้งนำเสนอรูปแบบที่แตกต่าง

2) ในรัฐวิสาหกิจ 50 แห่งที่มีการประเมินบทบาทของคณะกรรมการ **ผลการประเมินบทบาทคณะกรรมการ กฟผ.โดยทริส อยู่ที่ระดับ 4.1494** ซึ่ง ทริสจัดให้อยู่ในเกณฑ์ “ดี” ซึ่งสะท้อนบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ค่าเฉลี่ยคะแนนของกรรมการของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดอยู่ที่ 3.7090 ทริส ได้ให้รายละเอียดการประเมินบทบาทของคณะกรรมการ กฟผ.ไว้ดังนี้

ตารางที่ 6.9 สรุปผลการประเมินบทบาทคณะกรรมการ 50 รัฐวิสาหกิจ

ระดับคะแนน	1-2	2-3	3-4	
จำนวนรัฐวิสาหกิจ	0	7	27	

- บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ (85%): 4.1757

คณะกรรมการ กฟผ.มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานขององค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาวค่อนข้างมาก โดยได้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับฝ่ายบริหารหลังจากนั้นได้นำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงแผนงานเสนอให้คณะกรรมการทั้งคณะพิจารณาเห็นชอบ นอกจากนี้ คณะกรรมการยังให้ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตเพิ่มเติมค่อนข้างมาก

คณะกรรมการ กฟผ.ได้ติดตามความเพียงพอในระบบงานที่สำคัญ 3 ระบบ ได้ครบถ้วน ได้แก่ ระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ระบบการบริหารความเสี่ยง และระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล

คณะกรรมการ กฟผ.มีการติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรทั้งในด้านการเงินและไม่ใช่การเงินอย่างสม่ำเสมอและครบถ้วน เช่น โครงการขยายระบบส่งไฟฟ้า การจัดตั้งบริษัท กฟผ.อินเตอร์เนชั่นแนล แผนพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน การเบิกจ่ายงบลงทุน ผลประกอบการทางด้านการเงิน เป็นต้น

คณะกรรมการ กฟผ.ได้จัดให้มีระบบในการติดตามประเมินผลงานและทบทวนค่าตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดและผู้บริหารระดับสูง โดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสอดคล้องกับกลยุทธ์องค์กร และแจ้งให้กับผู้ได้รับการประเมินไว้ล่วงหน้า ตลอดจนนำไปเชื่อมโยงกับการกำหนดค่าตอบแทน

การบริหารจัดการประชุมโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ระดับปกติ โดยสามารถดำเนินการประชุมได้ตามแผนที่แจ้งไว้ล่วงหน้าเป็นส่วนใหญ่ และมีการจัดส่งเอกสารก่อนการประชุมได้ไม่น้อยกว่า 7 วันก่อนการประชุม

คณะกรรมการ กฟผ.ได้จัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลแลความโปร่งใส ผ่านทางรายงานประจำปีและผ่านทางเวปไซต์ขององค์กร โดยมีรายละเอียดค่อนข้างครบถ้วน ทั้งนี้ กฟผ.ควรเพิ่มการเปิดเผยทิศทางและแผนงานขององค์กรในอนาคต ผลการดำเนินงานที่สำคัญที่มีความทันกาล การกำกับดูแลที่ดี เป็นต้น

- การพัฒนาตนเอง (15%): 4.000

คณะกรรมการ กฟผ.มีการประเมินตนเองของคณะกรรมการและได้แจ้งผลการประเมินให้ที่ประชุมทราบและอภิปรายถึงผลการประเมินร่วมกัน

3) ในส่วนของการประเมินการบริหารการจัดองค์กรนั้น นอกจากบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งและได้รับการประเมินที่คะแนน 4.1494 ในปี 2550 (เปรียบเทียบกับปี 2549 ซึ่งได้ 4.2075) ทริสก็ยังประเมินองค์ประกอบอื่น สรุปได้คือ

ตารางที่ 6.10 ผลการประเมินด้านการบริหารจัดการองค์กรของ กฟผ.

การบริหารจัดการองค์กร	ผลการประเมิน		
	ปี 2548	**ปี 2549**	**ปี 2550**
บทบาทของคณะกรรมการ	4.1856	4.0275	4.1494
การบริหารความเสี่ยง	3.8500	3.9500	4.3000
การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน	4.0375	4.5053	4.6234
การควบคุมภายใน	4.5150	4.5930	4.6725
การตรวจสอบภายใน	4.1000	4.4176	4.5742
การบริหารจัดการสารสนเทศ	3.9136	4.4946	4.3057
การบริหารทรัพยากรบุคคล	4.0856	4.2585	4.3207

4) ในปี 2549 และ 2550 ทริสให้คะแนนการดำเนินงานของ กฟผ.ตามนโยบายไว้ดีมาก คือเพิ่มจาก 4.0478 ในปี 2548 เป็น 4.8269 และ 4.7752 ในปี 2549 และ 2550 ตามลำดับ สิ่งที่ กฟผ.ทำได้ดีกว่าเป้าหมายในความเห็นของทริส ได้แก่

1. การนำระบบบริหารจัดการเพื่อสร้างมูลค่าเชิงเศรษฐศาสตร์มาใช้
2. สามารถบริหารแผนลงทุน ติดตามผลการบริหารการลงทุนอย่างต่อเนื่อง
3. แยกระบบบัญชี (Account Unbundling) ได้สำเร็จ ระหว่างกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการระบบส่งไฟฟ้า
4. ดำเนินกิจกรรมที่ สนพ.กำหนดไว้ได้ครบในส่วนของกระบวนการจัดแบ่งขอบเขตงาน (Ring Fence) ของศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator)

3. ธรรมาภิบาลของ กฟผ.

3.1 วิสัยทัศน์ กลยุทธ์และประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้า

1) ในภาพรวมทั่วๆไป คงไม่ผิดหรือเป็นการพูดเกินความจริงที่ว่าโดยเปรียบเทียบ กฟผ.เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นต้นแบบหรือแบบอย่างของรัฐวิสาหกิจที่ดีของประเทศไทย พนักงาน กฟผ.เต็มไปด้วยวิศวกร ซึ่งมีมันสมองระดับดีของประเทศ ในรุ่นแรกๆจบจากมหาวิทยาลัยชั้นนำ เช่น จุฬาฯ แต่นั่นไม่สำคัญเท่ากับว่า ในสภาพที่ กฟผ.ผูกขาดการผลิตไฟฟ้า กฟผ.มีภาพลักษ์ในอดีตช่วง 20 ปีแรกผลิตและส่งไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพสร้างความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าให้แก่ประเทศไทย เมื่อวัดโดย

มาตรการต่างๆ ในประเด็นนี้ข้อมูลจากนักวิชาการที่ได้ศึกษา เช่น ความมั่นคงในระบบไฟฟ้า ความพร้อมใช้และวิธีวัดอื่นๆพอจะยืนยันได้ว่า กฟผ.ก็ทำได้ไม่เลวและสอบผ่าน ส่วนราคาค่าไฟฟ้านั้นมีความสมเหตุสมผลหรือไม่ ในประเด็นนี้แม้ว่าการเปรียบเทียบประสิทธิภาพของการผลิตไฟฟ้าระหว่างประเทศอาจทำไม่ได้ง่ายๆเนื่องจากสิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน แต่ข้อมูลที่เอามาใช้ได้ ก็คือ กฟผ.สอบผ่านในเรื่องนี้ เพราะว่าข้อมูลค่าไฟฟ้าของไทยต่ำกว่าประเทศส่วนใหญ่ใน ขณะเดียวกันราคาค่าไฟของครัวเรือนของไทยไม่ได้สูงกว่าประเทศที่เจริญแล้วหรือประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่วิธีหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพเปรียบเทียบ เราอาจเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของ IPP กับของ กฟผ.ที่เป็นโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงประเภทเดียวกันมีขนาดของการผลิตใกล้เคียงกัน ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในส่วนนี้ อย่างไรก็ตามนักวิชาการเชื่อว่าต้นทุนการดำเนินงาน โดยเฉพาะการใช้บุคลากรของเอกชนน่าจะมีต้นทุนต่ำกว่าของ กฟผ. อย่างไรก็ตามต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของ IPP หรือ Marginal Cost ของ IPP ควรเทียบกับ Marginal Cost ของ กฟผ.ที่ใช้โรงงานประเภทเดียวกัน ขนาดใกล้เคียงกัน ผู้เชี่ยวชาญอุตสาหกรรมไฟฟ้า ดร.วิชิต หล่อจิระชุณกุล เชื่อว่า โรงงานใหม่ของ IPP มีเทคโนโลยีที่ใหม่กว่า จะมีต้นทุนค่าเชื้อเพลิงที่ต่ำกว่า เช่นจำนวน BTU-KWH ที่ต่ำกว่าของ กฟผ. เช่น 9,000 BTU-KWH เมื่อเทียบกับ 6,000-7,000 BTU-KWH กรณีของ IPP แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ได้หมายความว่า ราคาไฟฟ้าที่ IPP ขายให้แก่ กฟผ.จะต้องต่ำกว่าของ กฟผ. จริงๆข้อมูลที่มีอยู่ ราคาที่ กฟผ.รับซื้อจาก IPP สูงกว่าต้นทุนการผลิตต่อหน่วยของ กฟผ.

2) อย่างไรก็ตาม โดยผิวเผินเรื่องประสิทธิภาพ เรื่องราคาค่าไฟฟ้า ดูเหมือน กฟผ.จะสอบผ่าน แต่เมื่อวิเคราะห์ให้ลึกลงไป เมื่อประเมิน กฟผ.ในฐานะที่เป็นผู้ผูกขาดที่ถูกควบคุม นักวิชาการจำนวนหนึ่งที่ศึกษาเรื่องกิจการไฟฟ้าและ กฟผ. ในเชิงลึก เช่น ดร.วิชิต หล่อจิระชุณกุล ดร.ภูรี สิรสุนทร ดร.เดชรัตน์ สุขกำเนิดฯลฯล้วนมีความเห็นคล้ายกันว่า ความอ่อนแอของโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าที่มีมายาวนาน ผ่านการทำงานของอนุกรรมการชุดต่างๆ หลังการกำเนิดของ กพช.และ สพช. ยังมีการออกแบบทางสถาบันที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้บริโภคยังไม่ได้บริการกิจการไฟฟ้าที่ต้นทุนต่ำสุด เพราะโครงสร้างการกำหนดค่าไฟและผลตอบแทนแก่ กฟผ. เพื่อให้ กฟผ.(รวมทั้ง กฟน. กฟภ.หรือแม้กระทั่ง IPP ทั้งหลาย) มีความมั่นคงทางการเงิน เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคงทางด้านพลังงานไฟฟ้า ทำให้ผู้ที่อยู่ในกิจการไฟฟ้า เช่น กฟผ. หรือแม้กระทั่ง IPP มีแต่ความมั่นคง มีความเสี่ยงต่ำ มีผลตอบแทนดี เกิดเป็นแรงจูงใจให้ กฟผ.ลงทุนมากเกินไป (Over Invest) ทำให้ต้นทุนเฉลี่ยสูง รวมทั้งต้นทุนหน่วยสุดท้าย(Marginal Cost) ทำให้ผู้บริโภคจ่ายต้นทุนค่าไฟฟ้าแพงเกินไป

การลงทุนที่สูงเกินไปทำให้ค่าไฟฟ้าต่อหน่วยสำหรับผู้บริโภคสูงเกินไปเพราะจะถูกไปรวมกับค่าไฟฟ้าที่เป็นฐาน ความมั่นคงทางการเงินนี้ นอกจากจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับกิจการไฟฟ้าของรัฐมาเป็นเวลายาวนาน (ยกเว้นบางช่วงของ กฟผ.ที่เคยขาดทุน เช่น จากอัตราแลกเปลี่ยนในระดับพันล้าน)ในทัศนะของนักวิชาการไฟฟาเช่น ดร.วิชิต หล่อจิระชุณกุลผู้ผลิตไฟฟาอิสระหรือ IPP ทั้งหลายก็แทบไม่มีความเสี่ยง เช่น IRR สูงถึง 18% (3) เขามองการมี IPPยังไม่ทำให้เกิดการแข่งขันจริงๆและยังไม่ใช่สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับผู้บริโภค แต่ดีสำหรับผู้ผลิตที่รัฐให้สิทธิในการผูกขาด ซึ่งรวม IPP ด้วยดร.วิชิต มิได้มองการมีIPPเป็นความสำเร็จของกิจการการไฟฟ้าไทยเหมือนคนของภาคราชการ เพราะเขาเชื่อว่าระบบ

ประมูลจริงๆแล้วเป็นระบบของการฮั้วกัน เป็นระบบการแบ่งปันการผูกขาด และการแบ่งปันความมั่งคั่งของของรัฐไปให้กับภาคเอกชนผู้บริหารระดับสูงของ กฟผ.มีความมั่งคั่งสูงขึ้นโดยการไปนั่งเป็นกรรมการ บริษัทผลิตไฟฟ้าเอกชนที่แปรรูปเอกชนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์หรือลาออกไปทำงานในบริษัทเอกชน ระบบรับซื้อไฟฟ้าจากIPP ของ กฟผ.ทำให้ กฟผ. มีสำรองไฟฟ้าที่สูงไป ขณะที่ผู้บริโภคไม่ได้รับประโยชน์ที่เพราะไม่มีการแข่งขันเกิดขึ้นจริงๆแท้จริง เขาคิดว่า กฟผ. ควรจะรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชน หรือ IPP เมื่อราคาต้นทุนเฉลี่ยของ IPPต่ำกว่าของ กฟผ.เท่านั้น

ความคิดและข้อโต้แย้งของ ดร.วิชิต ค่อนข้างนั้นสุดโต่ง ต่างจากนักวิชาการด้านไฟฟ้าอื่นๆ การวิจัยเชิงประจักษ์ให้เกิดความรู้ที่แตกฉาน เป็นองค์ความรู้ที่เชื่อถือได้ ยังไม่ค่อยมีหรือมีน้อยมาก ผู้วิจัยเห็นว่าข้อสงสัยของ ดร.วิชิต ควรมีการศึกษาให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ในระหว่างนี้ผู้วิจัย เห็นด้วยกับข้อคิดของ ดร. ปิยะสวัสดิ์ อัมระนันท์ที่ว่า IPP หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ เป็นจุดเริ่มต้นของการทำลายกำแพงผูกขาดของ กฟผ. และเพื่อปูทางให้กิจการไฟฟ้าโดยเฉพาะด้านการผลิตหรือ Generation เป็นตลาดของการแข่งขันไม่ใช่การผูกขาด เหมือนกิจการระบบส่ง หรือ การแข่งขันจะเกิดขึ้นได้เมื่อผู้บริโภคมีทางเลือกที่ผ่านมา การแข่งขันเกิดขึ้นได้ยากเพราะสหภาพ กฟผ. ต่อต้านทิศทางใดๆที่จะทำให้ กฟผ. อยู่ภายใต้แรงกดดันของการแข่งขัน ผู้วิจัยคิดว่า เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า รูปแบบการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าโดยให้โรงไฟฟ้า ที่เป็นของรัฐบาล หรือ กฟผ. เช่น โรงไฟฟ้าราชบุรี สามารถให้ประชาชนทั่วไปเป็นเจ้าของ ในทางอ้อมโดยเอาบริษัทแม่ คือ บริษัทราชบุรีโฮลดิ้ง เข้าตลาด และ กฟผ. ก็ยังถือหุ้นในบริษัทแม่นี้ แม้ว่าอาจจะไม่ได้เป็นการปฏิวัติ การแข่งขันในกิจการไฟฟ้าเหมือนในต่างประเทศ แต่ก็ต้องยอมรับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดีสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต อย่างน้อยก็ช่วยให้เกิดการระดมทุนผ่านตลาดทุน ทำให้โครงสร้างทางการเงินของ กฟผ. ดีขึ้นในขณะนั้น แค่นั้นสหภาพ กฟผ. ก็ยังคัดค้านทั้ง ๆ ที่พนักงานได้หุ้นจองในราคาพาร์ 10 บาท ซึ่งต่ำกว่าผู้ลงทุนอื่น ๆ

3) อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าในอดีตเราสนใจแต่การกำกับดูแล เพื่อให้เกิดความมั่นคงของไฟฟ้า เพราะฉะนั้นGovernance และลักษณะการกำกับดูแลจึงอ่อนแอด้านการสร้างกลไกให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ในด้านการแข่งขัน ทำให้เป็นเช่นนั้น ดร.วิชิตซึ่งเป็นอนุกรรมการในกิจการไฟฟ้ามาเป็นเวลายาวนานเห็นว่า รูปแบบทางสถาบันเพื่อการกำกับดูแลยังอ่อนแอ การทำงานในรูปคณะอนุกรรมการที่มีแต่ตัวแทนของหน่วยราชการ ส่งตัวแทนมาร่วมประชุม ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน คณะอนุกรรมาการเป็นที่ชุมนุมของผู้ไม่รู้เป็นส่วนใหญ่ สพช.(หรือ สนพ.ในเวลาต่อมา) ภายใต้การสร้างสถาบันโดย ดร.ปิยะสวัสดิ์ แม้จะมีนักเศรษฐศาสตร์มาก แต่ขาดนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรที่ควรมีความเข้าใจในความรู้พื้นฐานในวิศวกรรมการไฟฟ้า ผู้วิจัยเองก็แปลกใจมากเมื่อทราบว่า อนุกรรมการที่ต้องการความเชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกเคยได้ค่าเบี้ยประชุมเพียง 250 บาทต่อครั้ง ทำให้อดนึกไม่ได้กับการเป็นกรรมการที่ประชุมเดือนละครั้งของ ปตท. ที่จะทำรายได้ให้แก่กรรมการครั้งละเกือบ 3 แสนบาท ผู้วิจัยคาดไม่ถึงว่าเรื่องลักษณะนี้ยังมีในประเทศไทย ดร.วิชิต เห็นว่า กรรมการในชุดต่างๆ เต็มไปด้วยผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ทำให้คาดผลได้ว่า กรรมการเหล่านี้จะทำงานในเชิงรุก สร้างสรรค์ปฏิรูปกิจการไฟฟ้าได้เพียงไรแค่ไหน ผู้วิจัยจึงไม่แปลกใจ โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลทักษิณ ตั้งแต่ทักษิณ 1 เป็นต้นมา ไม่สนใจที่จะปฏิรูปกิจการพลังงาน และพัฒนาการกำกับดูแลที่จะให้กิจการไฟฟ้า กิจการ

น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ มีนวัตกรรมใหม่ๆที่ส่งเสริมการแข่งขันเพื่อผู้บริโภค เราจึงได้โครงสร้างที่ผิวเผินและฉาบฉวย เช่น ในไฟฟ้าก็ได้แค่ Enhanced Single Buyer แน่นอนว่าผู้ถูกกำกับ ในฐานะที่เป็นผู้ผูกขาดย่อมมีความสุขกับสถานะภาพเดิม ผู้รับเคราะห์คือผู้บริโภคที่ไม่ได้สิ่งที่ดีที่สุด

การที่กิจการไฟฟ้าของประเทศไทยพยายามปรับโครงสร้างโดยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นการผลิตและกระจายหุ้นส่วนหนึ่งให้เอกชนเป็นเจ้าของ โดยนำบริษัทเอกชนเข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่เงื่อนไขที่จำเป็นที่ควรจะมีหรือเกิดขึ้นก่อน ในด้านอื่น ๆ เช่น การมีองค์การกำกับดูแลที่เป็นอิสระ เป็นเอกเทศ เหมือนที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องมีการแยกอำนาจการผูกขาด โดยธรรมชาติของกฟผ.ในระบบสายส่งและสายจำหน่าย ของ กฟน.และ กฟภ. ออกจากการผลิตและบริการค้าปลีกที่เปิดให้มีการแข่งขันได้ เป็นต้น การที่สิ่งเหล่านี้ไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ซึ่งถือว่าเป็นการถ้อยหลังเข้าคลองไม่ใช่เป็นการเดินไปข้างหน้า เพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมของตลาดและอุตสาหกรรมให้มีการแข่งขัน สร้างแรงจูงใจให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค การที่สิ่งเหล่านี้ไม่เกิดขึ้น นักวิชาการ เช่น ชื่นชม สง่าราศี กรีเซนและคริส กรีเซน จึงไม่ต่างจากนักวิชาการอีกหลายคนที่มองการแปรรูปกิจการไฟฟ้าของไทยหรือการเกิดIPP เป็นการเปิดโครงสร้างที่ฉาบฉวยรูปหน้าประจมูก ให้ประโยชน์แก่กฟผ.ที่เป็นทั้งMONOPOLY และ MONOPSONIST ขณะเดียวกันให้ความมั่งคั่งแก่ผู้ถือหุ้นเอกชนแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้ทั้งหุ้นและกำไรจากการผูกขาดในกิจการไฟฟ้า ซึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างในกิจการไฟฟ้าของไทยมาตลอดกว่า 50 ปี ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยสำคัญอย่างเชิงโครงสร้าง ชื่นชม และ คริส มองว่าการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาเป็น Privatization of Benefits and Socialization of Costs and Risks

4)ความคิดเรื่องการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทเพื่อแบ่งเบาภาระการลงทุนของภาครัฐผ่านกฟผ.และเพื่อให้ตลาดไฟฟ้าในอนาคตมีการแข่งขันกันมากขึ้น ผู้บริโภคมีทางเลือกในราคาที่ต่ำลงเหมือนในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น มีความคิดในเรื่องนี้มานานพอสมควร แนวคิดของ สพช.ในระยะแรกก็คือ กฟผ.คงลดบทบาทในการเป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายเดียวและให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้น มีการแยกบัญชี การบริหาร การจัดการ และการจัดองค์กร ของระบบสายส่งออกจากการผลิตให้ชัดเจน จนในที่สุดกิจการระบบส่งแยกออกมาเป็นกิจการต่างหาก มีการบริหารเป็นเอกเทศ มีการจัดการ แบ่งแยกให้กิจการไฟฟ้าที่เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น ระบบสายส่ง และสายจำหน่าย ถูกกำกับและการจัดองค์กรให้ถูกต้องเพื่อความเสมอภาคในการทำธุรกิจ และเพื่อประสิทธิภาพ เพราะเป็นการไม่คุ้ม หรือ ไม่มีประสิทธิภาพ ถ้าผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหม่จะต้องมาลงทุนซ้ำซ้อนโดยไม่มีความจำเป็นในสายส่งหรือสายจำหน่าย เพราะเพื่อประโยชน์สูงสุดของทุกฝ่าย เครือข่ายสายส่งหรือสาธารณูปโภคบางประเภทควรมีการใช้ร่วมกัน หรือที่เรียกว่า Common Carrier ผู้ผลิตไฟฟ้ารายอื่นสามารถเชื่อมโยงกับเครือข่ายพลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนการผลิตไฟฟ้าและระดับค้าปลีก เป็นกิจการไฟฟ้าที่มีการแข่งขันได้ รัฐ และองค์กรกำกับดูแลที่ควรเป็นอิสระ จากนั้นก็พัฒนาให้เกิดตลาดกลางระดับขายส่ง หรือ wholesale ราคากำหนดโดยอุปสงค์อุปทานหรือที่เรียกกันว่า Power Pool แนวคิดนี้ ครม.เห็นชอบและอนุมัติเมื่อกลางปี 2543 แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ ในสมัยรัฐบาลทักษิณโดยมติ ครม.ปลายปี 2546 ยกเลิกรูปแบบกิจการไฟฟ้าเดิม แต่นำโครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่เรียกกันว่า

ESB โดยที่ กฟผ.จะเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนแต่ผู้เดียว และให้มีการแยกระบบบัญชีระหว่างกิจการผลิตไฟฟ้า และระบบส่งไฟฟ้า

การปูทางไปสู่การเพิ่มผู้ผลิตที่เป็นภาคเอกชน มีพัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2530 รูปแบบคือให้ กฟผ.จัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า เช่น บริษัทผลิตไฟฟ้าระยอง รับซื้อโรงไฟฟ้าของ กฟผ. เช่น โรงไฟฟ้าระยอง หรือบริษัทผลิตไฟฟ้าขนอมรับซื้อโรงไฟฟ้าขนอมจาก กฟผ.บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีรับซื้อโรงไฟฟ้าราชบุรีจาก กฟผ. เป็นต้น รูปแบบนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนก็คือการตั้งบริษัทโฮลดิ้งที่ กฟผ.ถือหุ้นและบริษัทโฮลดิ้งนี้ไปถือหุ้นในบริษัทที่เป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าและนำบริษัทโฮลดิ้งนี้เข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับบริษัท ผลิตไฟฟ้าอิสระ (เป็นบริษัทโฮลดิ้ง) ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทผลิตไฟฟ้าระยอง บริษัทผลิตไฟฟ้าขนอม เป็นต้น หรือบริษัทราชบุรีโฮลดิ้ง ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่ง กฟผ.ถือหุ้นร้อยละ 49 ก็เป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าราชุบรีเป็นต้น

ครม.ได้มีมติให้ กฟผ.ได้ออกประกาศรับซื้อไฟฟ้าในระยะแรกเมื่อปลายปี 2537 การรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP ระยะที่ 1 (ปี 2539-2543) มีจำนวน 3 ราย ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ จากนั้นมาอีกประมาณ 5 ปี กฟผ.ก็รับซื้อไฟฟ้าจาก IPP ในระยะที่ 2 (ปี 2544-2546) เป็นจำนวน 4 ราย โดย 3 รายใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง อีก 1 รายใช้ถ่านหิน ถัดมาอีก 6 ปี เมื่อประมาณมิถุนายน 2550 กระทรวงพลังงานก็ออกประกาศตามมติของ กพช.ซึ่งได้รับอนุมัติโดย ครม. เชิญชวนให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเสนอเรื่องขายไฟฟ้าให้ กฟผ. ประมาณปลายปี 2550 มีผู้สนใจเสนอขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. 17 ราย ได้รับคัดเลือก 4 ราย (ใช้ก๊าซธรรมชาติและถ่านหินอย่างละ 2 ราย)

บทบาทของเอกชนในการผลิตไฟฟ้านี้ มีส่วนช่วยลดการลงทุนของ กฟผ. ซึ่งส่วนหนึ่งแม้จะไม่มากอย่างที่คิด กิจการไฟฟ้าใช้เงินลงทุนสูง ซึ่งเป็นเงินกู้จำนวนมาก ความจำเป็นที่ต้องให้เอกชนมามีบทบาทมากขึ้น เมื่อประเทศไทยพบวิกฤตในปี 2540 รัฐวิสาหกิจถูกบีบรัดในการขยายการลงทุน เพราะมีขีดจำกัดในการก่อนหนี้ตามเงื่อนไข IMF ภาระหนี้ของ กฟผ.ก็สูงขึ้น จากการลดค่าเงินบาท และความต้องการใช้ไฟฟ้าในช่วงนั้นที่ต่ำลง ทั้งหมดนี้ล้วนเกื้อหนุนให้เกิดนโยบายเอกชนเข้ามาลงทุนการผลิตไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการผลิตของ กฟผ. รวมทั้งบริษัทที่ตนเองไปลงทุนถือหุ้นก็ยังมีสัดส่วนในตลาดที่สูงมาก

คำถามที่น่าสนใจก็คือ รูปแบบ ESB นี้ แม้เป็นรูปแบบการประมูลและกิจการไฟฟ้าเป็นของเอกชน ทำให้คิดว่าไฟฟ้าที่ กฟผ.รับซื้อจาก IPP ที่ผ่านมานั้น ราคาไฟฟ้าน่าจะมีต้นทุนทั้งหมดต่อหน่วยถูกกว่าที่ กฟผ.ผลิตเอง เนื่องจากIPPเป็นโรงงานใหม่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้ต้นทุนเชื้อเพลิงหรืออัตราความร้อนต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง ต่ำกว่าของ กฟผ.เป็นต้น ถ้าเอกชนรายใหญ่หรือ IPP มีต้นทุนทั้งหมดในการผลิตไฟฟ้าบวกกำไรแล้วต่ำกว่าที่ กฟผ.ทำได้เอง สำหรับโรงงานที่มีโครงสร้างขนาดการผลิต รวมทั้งการใช้เชื้อเพลิงใกล้เคียงกัน ผู้บริโภคย่อมได้ประโยชน์ ใช้ไฟฟ้าที่ถูกลง ถ้า กฟผ.ส่งผ่านต้นทุนที่ต่ำลงมาให้ผู้บริโภค

แต่ดังที่เราได้อภิปรายมาแล้วข้างต้นนักวิชาการด้านไฟฟ้าเช่น ดร.วิชิตมิได้คิดว่าจะเป็นเช่นนั้น เขาเชื่อว่า ต้นทุนการผลิตมองจากเทคโนโลยีของเอกชนน่าจะต่ำกว่าของ กฟผ. แต่มีความเป็นไปได้สูงที่ส่วนของต้นทุนการผลิตที่เป็นการลงทุนในโรงงาน เครื่องจักร อุปกรณ์นั้น ต้นทุนทางการเงินของเอกชนอาจจะสูง ซึ่งเป็นส่วนของต้นทุนที่เรียกว่า ความพร้อมในการจ่ายไฟ (Availability capacity หรือ Payment) ต้นทุนทางการเงินที่สูงนี้เมื่อบวกกับความเป็นไปได้ที่ IPP มีการส่งสัญญาณฮั้วกันในการเสนอราคา และยังไงๆ กฟผ.ก็ต้องซื้อไฟจาก IPP ในราคาที่สูงกว่าที่ กฟผ.ทำเองได้ เพราะไม่มีหลักเกณฑ์ที่ว่า ถ้าราคาไฟฟ้าที่ IPPขายให้กฟผ. สูงกว่าราคาของ กฟผ.ที่ผลิตเองแล้วกฟผ. จะไม่ซื้อ เพราะ กฟผ. เพียงเลือกผู้ที่เสนอราคาต่ำสุด

เป็นที่น่าเสียดายว่า กฟผ.ไม่สามารถให้ต้นทุนต่อหน่วยของการผลิตไฟฟ้าของเอกชนที่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับโรงไฟฟ้าของ กฟผ.ประเภทเดียวกันหรือใกล้เคียง อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการฝ่ายประสิทธิภาพการผลิต ผอ.ครรชิต ลักษณะโกเสต ให้สัมภาษณ์ผู้วิจัยว่า สำหรับของเอกชนนั้น แม้เป็นโรงงานใหม่ เขาไม่คิดว่ามีความแตกต่างกันทางด้านต้นทุนต่อหน่วยผลิตอย่างมากมาย แต่จะใกล้เคียงกันมากกว่า

อย่างไรก็ตาม **ตาราง 6.11 ชี้ให้เห็นว่าต้นทุนต่อหน่วยการผลิตของ กฟผ.ถ้ารวมโรงไฟฟ้าทุกประเภทที่มีหลากหลาย ตั้งแต่ใช้เชื้อเพลิงพลังน้ำ ถ่านหิน ลิกไนต์ ซึ่งมีต้นทุนต่ำ ไปจนถึงดีเซลและน้ำมันเตา ที่มีต้นทุนสูงหรือก๊าซธรรมชาติ จะต่ำกว่าของIPP**

ตารางที่ 6.11 ราคาค่าไฟขายส่งและต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ.

	2546	2547	2548	2549	2550
ราคาจำหน่ายเฉลี่ย (สตางค์ต่อกิโลวัตต์-ชั่วโมง)	208	214	204	246	238
ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วย (สตางค์ต่อกิโลวัตต์-ชั่วโมง)		169.26	182.82	199.84	199.73

ที่มา: ฝ่ายประสิทธิภาพการผลิต กฟผ.

ตารางที่ 6.12 เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตไฟฟ้าต่อหน่วยของ กฟผ. และราคาซื้อจาก IPP

	2546	2547	2548	2549	2550
ต้นทุนต่อหน่วยของ กฟผ. (สตางค์ต่อกิโลวัตต์-ชั่วโมง)		127.44	145.19	164.88	160.71
ราคาที่ กฟผ.ซื้อจาก IPP (สตางค์ต่อกิโลวัตต์-ชั่วโมง)		193.72	204.77	218.96	219.10

ที่มา: ฝ่ายประสิทธิภาพการผลิต กฟผ.

จากข้อมูลชี้ให้เห็นว่า โดยเฉลี่ย กฟผ.มีต้นทุนต่อหน่วยการผลิตไฟฟ้าต่ำกว่าของ IPP อย่างชัดเจน ข้อเท็จจริงนี้ทำให้เกิดเป็นข้อสรุปถึงความจำเป็นในอนาคตที่จะต้องปฏิรูปโครงสร้างตลาดในกิจการไฟฟ้าใหม่ ทำให้นักวิชาการทั้งหลายรวมทั้งผู้วิจัยยากที่จะไม่สรุปว่า โครงสร้างแบบ ESB ก็ยังเป็นโครงสร้างที่ผูกขาดโดย กฟผ. ผู้บริโภคไม่ได้ใช้ไฟในราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ในระยะยาวจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูป อาจจะต้องคิดว่า ในอนาคตในช่วงเวลาหนึ่ง ระบบ ESB ควรจะต้องถูกยกเลิกไปไหม เพราะโดยตรรกะของการแข่งขันและประสิทธิภาพ กฟผ.ไม่ควรจะรับซื้อไฟจาก IPP ถ้าต้นทุนของ Long Run Marginal Cost ของ IPP สูงกว่า กฟผ. เมื่อ กฟผ.ยังรับซื้อก็หมายความว่า ผู้บริโภคเท่านั้นที่เป็นผู้เสียประโยชน์ เพราะทั้ง IPP และ กฟผ.ล้วนสามารถผลักภาระไปเป็นราคาค่าไฟแก่ผู้บริโภค ในเชิง Welfare ผู้บริโภคไม่ได้อะไรจาก ESB กฟผ.ก็เหมือนมีอำนาจผูกขาดต่อไปในระยะยาวในรูปแบบ ESB นี้ การมี IPP ในสายตาของนักวิชาการ เช่น ดร.วิชิต กลับจะทำให้ กฟผ.อ่อนแอในระยะยาวโดยไม่จำเป็น เพราะ การมี IPP ทำให้ กฟผ.ไม่ใช้กำลังการผลิตได้เต็มที่ หรือต้องมีไฟฟ้าสำรองสูงเกินไป การให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการผลิตไฟฟ้าแทน กฟผ. มีผลทำให้เกิดการโอนความมั่งคั่งที่ควรจะอยู่ในภาครัฐไปสู่เอกชนที่มีส่วนเป็นเจ้าของการผลิตไฟฟ้า ซึ่งเป็นกิจการที่ลึกๆแล้วไม่มีความเสี่ยง เพราะ กฟผ.จะต้องรับซื้อ แม้ราคาจะสูงกว่าที่ กฟผ.ทำเองได้ ผลลัพธ์คือการโอนความมั่งคั่งไปสู่เอกชน รายได้ของ กฟผ.ต่ำลงกว่าที่ควรจะเป็น แต่ผู้บริหาร กฟผ.ระดับสูงได้ประโยชน์มีรายได้สูงขึ้นโดยไปนั่งเป็นกรรมการหรือเป็นผู้บริหารสูงขึ้นเมื่อเทียบกับที่ผู้บริหารเหล่านั้นทำงานที่ กฟผ.และบริษัทผลิตไฟฟ้าอื่นๆที่ไม่จดทะเบียนในตลาดฯ เป็นเรื่องน่าคิดว่า ในอนาคตรัฐบาลควรยกเลิกโครงสร้างแบบ ESB แล้ววางแผนในระยะยาวให้กิจการไฟฟ้ามี Governance ที่เกื้อกูลส่งเสริมการแข่งขันและประสิทธิภาพของผู้ผลิตไฟฟ้าผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นโดยมีตลาดกลาง หรือ ที่เรียกว่า Power Pool เช่น ที่มีในออสเตรเลีย หรือ Nordic Pool ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ในกรณีของไทยในอนาคตก็หมายความว่า IPP จะขายไฟให้แก่ตลาดกลางแข่งกับ กฟผ. ราคากำหนดโดย อุปสงค์ อุปทาน

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกต จากข้อมูลของเอกสาร ของ สพช. หรือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ว่า ในการออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนยื่นข้อเสนอขายไฟฟ้าให้ กฟผ. นั้น ในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอด้านราคาจะมีน้ำหนักสูงถึง 60 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ในการพิจารณาคัดเลือกจะมีการเปรียบเทียบค่าไฟฟ้าที่ กฟผ. สามารถดำเนินการได้เองเอกสารระบุว่า ในการออกประกาศเชิญชวนเมื่อในปี 2537 กฟผ. สามารถรับซื้อไฟฟ้าจาก IPP ได้ 7 ราย รวมกำลังการผลิต 5,900 เมกะวัตต์ ราคาที่ได้เป็นราคาต่ำกว่ากรณี กฟผ. ไปดำเนินการเอง ซึ่งหมายความว่า การมี IPP จะทำให้ประชาชนได้ใช้ไฟที่ในราคาถูกลงเมื่อเทียบกับที่ กฟผ. จะทำเองแต่ผู้เดียว (4)

3.2 คำสั่งศาลปกครองยุติการแปรรูป: ความรับผิดหรือ Accountability ของใคร

1. การแปรรูปกฟผ. ซึ่งในที่สุดต้องล้มเลิกไป โดยคำสั่งศาลปกครอง เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่คณะกรรมการ กฟผ.และครม.ต้องรับผิด ต่อการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความไม่โปร่งใสและความทับซ้อนในผลประโยชน์เกิดขึ้นเพราะความเร่งรีบที่จะนำบริษัทนี้เข้าตลาดจึงทำให้เกิดกระบวนการทำงานที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่ควรจะเป็น(เหมือนกับกรณีของ ปตท.ที่แปรรูปมาก่อนหน้า)

หนึ่งในกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท กฟผ.คือ ดร.โอพาร ไชยประวัติ ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากว่าเขาเป็นกรรมการในบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น บริษัทนี้เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัท AIS หรือ บริษัทแอดวานซ์อินโฟเซอร์วิทส์ ซึ่งทำธุรกิจด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม บริษัท AISมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับ กฟผ.อย่างไร คำตอบก็คือว่า บริษัท AIS รับส่งข้อมูลด้วยระบบเส้นใยแก้วนำแสง ส่วนบริษัท กฟผ.จำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่จากการเปลี่ยนสภาพ กฟผ. ได้จัดตั้งบริษัทกฟผ. โทรคมนาคมจำกัด ซึ่งดำเนินกิจการโทรคมนาคมและการสื่อสาร ด้วยเหตุนี้ บริษัทชินคอร์ปอเรชั่นจึงมีประโยชน์ได้เสียกับกิจการ กฟผ.หรือมีประโยชน์ได้เสียกับบริษัท กฟผจำกัด (มหาชน) นายโอพาร ซึ่งเป็นกรรมการบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จึงมีลักษณะต้องห้ามไม่ควรมานั่งเป็นกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทกฟผ. ศาลปกครองยังชี้ให้เห็นด้วยว่าการที่นายโอพารเป็นกรรมาการของ บมจ ปตท. แต่ปตท. นั้นขายก๊าซธรรมชาติให้กฟผ.ก็เหมือนว่าทั้ง2บริษัทนี้มีผลประโยชน์ได้เสียจึงเป็นปัญหาผลประโยชน์ซับซ้อนเมื่อนายโอพารมานั่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ด้วยเหตุนี้การกระทำใดๆ ในการเตรียมการจัดตั้งบริษัท จึงไม่มีผลทางกฎหมาย มีผลให้การแปรรูปของ กฟผ.ไม่ถูกต้องและไม่มีผลทางกฎหมาย

2. การแปรรูปของกฟผ. ซึ่งทำให้มีการตั้งบริษัทกฟผ. ต้องเป็นโมฆะ เพราะไม่มีผลทางกฎหมายนั้นศาลให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า เป็นเพราะพระราชกฤษฎีกา ทั้ง 2 ฉบับ(ฉบับที่1 คือ ฉบับกำหนดอำนาจสิทธิฯล....ฉบับที่ 2 คือ ฉบับที่กำหนดเงื่นเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยกฟผ.) เป็นพื้นฐานในการทำให้กฟผ.เมื่อแปรรูปเป็น บมจ กฟผ.แล้ว สามารถประกอบกิจการไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพคล่องตัวเหมือนเดิมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากว่า พระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท กฟผ.พ.ศ.2548นั้น ได้มีผลทำให้ทรัพย์สินของกฟผ.ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและที่ราชพัสดุสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ได้ถูกโอนไปให้บริษัท กฟผ. จำกัด มหาชน ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อสังหาริมทรัพย์เหล่านี้ที่ดินที่ถูกเวนคืน(เช่นเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าบางประกง)รวมทั้งสิทธิเหนือแผ่นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้าและสายส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ ที่ไม่ชอบโดยกฎหมายเป็นเพราะว่า ทรัพย์สินที่ กฟผ.ได้มาจากการเวรคืนอสังหาริมทรัพย์ตอนที่เป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยนั้น กฟผ. อิง**อำนาจมหาชน และเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐแต่**เมื่อกฟผ.เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทมหาชน บริษัทมหาชนนี้ย่อมจะอิงอำนาจมหาชนไม่ได้แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในพระราชกฤษฎีกาในมาตรา 8 กลับไปให้อำนาจบริษัท กฟผ. สามารถใช้อำนาจมหาชนนี้ได้ แม้ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจาก**คณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า** อำนาจในส่วนนี้ก็เช่นกัน การประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า เดินสายส่ง หรือ สายจำหน่ายไฟฟ้า การให้อำนาจแก่บริษัทกฟผ. เช่นนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งหมดนี้ทำให้การกระทำที่ผ่านมาทั้งหมดตั้งแต่การกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดบริษัทรวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องถูกยกเลิกซึ่งหมายถึงการสิ้นสุดหรือหมดไปของการแปรรูปกฟผ.ทั้งหมดที่เกิดขึ้น เช่น การได้ตั้งบริษัทกฟผ. จำกัด มหาชน

3.3 กฟผ.เขตปลอดการเมือง เขตปลอดคอร์รัปชั่น?

3.3.1 การเปลี่ยนแปลงในคณะกรรการในอดีต

ในบรรดารัฐวิสาหกิจด้วยกัน ความเชื่อของสังคมที่มีพื้นฐานสนับสนุนจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนานต่อเนื่องขององค์กร เชื่อกันว่า กฟผ.เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจไทยอื่นๆ เป็นองค์กรที่ฝ่ายหรือพรรคการเมืองเข้าไปยุ่งเกี่ยวแทรกแซงได้ยาก (แม้ว่าจะต้องการ) แม้จะมีบ้างแต่ก็น้อย และที่เคยมีก็สร้างปัญหาให้กับนักการเมือง ทั้งในด้านการตั้งตัวแทนของฝ่ายการเมืองในคณะกรรมการและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางการเงินจากองค์กร ถ้าเราพิจารณาจากรายชื่อรัฐบาลและรัฐมนตรีสำนักนายกฯ ที่กำกับ กฟผ.อยู่เป็นเวลานาน (ดูตารางในภาคผนวก) ก็จะพบข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ดังต่อไปนี้

1) ช่วงรัฐบาลที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยเต็มที่ หรือเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ การเปลี่ยนแปลงในตัวคณะกรรมการ รวมทั้งประธานจะเกิดขึ้นน้อยครั้งกว่าเมื่อรัฐบาลเป็นรัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีเป็น ส.ส.มาจากการเลือกตั้ง หรือประชาธิปไตยเริ่มมีรูปแบบที่เต็มใบมากขึ้น โดยเฉพาะเริ่มตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ตั้งแต่สิงหาคม 2531 เป็นต้น ในช่วงก่อนรัฐบาลประชาธิปไตยเต็มใบ เมื่อ กฟผ.เริ่มก่อตั้ง จากการรวมกิจการไฟฟ้า 3 แห่งและมีผู้ว่าการฯเป็นคนแรก คือ **นายเกษม จาติกวณิช** ในปี 2512 นายเกษม เป็นผู้ว่าการฯอยู่ 16 ปี (1 พฤษภาคม 2512 - 30 เมษายน 2528)

ประธาน กฟผ.ในช่วงก่อนรัฐบาลประชาธิปไตยเต็มใบคือ

1. นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นประธาน กฟผ.คนแรก และเป็นประธานอยู่นานถึง 4 ปีเศษๆ ต้องพ้นจากตำแหน่งประธานตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 และตำแหน่งว่างลงเพราะต้องไปเป็นนายกรัฐมนตรีพระราชทาน เมื่อบ้านเมืองเกิดความไม่สงบ (เป็นไปได้ว่า ถ้าไม่มีเหตุการณ์ไม่ปกติ ท่านคงเป็นประธาน กฟผ.ต่อไป)

2. พลโทบุญเรือน บัวจรูญ ตำแหน่งในขณะนั้นคือ ปลัดสำนักนายกฯ **(ตรวจสอบความถูกต้อง)** พลโทบุญเรือน เป็นประธาน กฟผ.อยู่นานถึง 9 ปี (22 ตุลาคม 2516 – 26 พฤศจิกายน 2525)

3. นายเชาวน์ ณ ศีลวันต์ เป็นประธานคนต่อมานานเกือบ 7 ปี (27 พฤศจิกายน 2525 – 27 มิ.ย. 2532) ในช่วงเวลาประมาณ 20 ปี กฟผ.มีประธานแค่ 3 คน กรรมการมีการเปลี่ยนแปลงน้อย ทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ข้าราชการเด่นๆในช่วงนั้นเป็นกรรมการอยู่นาน เช่น นายบุญมา วงสวรรค์ ดร.บุญรอด บิณฑะสันต์ ซึ่งมีบทบาทมากในช่วงของการพัฒนาพลังงานชาติ นายฉลอง ปึงตระกูล นายศิว วงศ์ จังคศิริ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ดร.สุธี สิงห์เสน่ห์ นายบดี จุณนานนท์ เป็นต้น กรรมการที่เข้ามาแต่ละช่วงทำงานต่อเนื่องเป็นเวลานาน **มีนัยยะว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีหรือรัฐบาลไม่ได้มีผลต่อองค์ประกอบหรือการเปลี่ยนแปลงของคณะกรรมการ กฟผ.**

2) เมื่อเริ่มต้น รัฐบาลที่มีนายกฯเป็น ส.ส. คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (4 สิงหาคม 2531 – 9 ธันวาคม 2533) เป็นต้นมา ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตเกี่ยวกับคณะกรรมการเริ่มเปลี่ยน ในช่วงเริ่มต้นของรัฐบาลพลเอกชาติชาย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯที่ควบคุมดูแล กฟผ.คือ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง เปลี่ยนคณะกรรมการ กฟผ.ใหม่เกือบทั้งชุด โดยมีกรรมการชุดเก่าเหลืออยู่คนเดียวคือ นายบดี จุณณานนท์ (ไม่นับนายเผ่าพัชร เชาวนะลิขิกร ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง) คณะกรรมการชุดนี้ทั้งหมดอยู่ได้ไม่ถึงหนึ่งสัปดาห์ (28 มิถุนายน 2532 – 3 กรกฎาคม 2532) เพราะแรงต่อต้านของพนักงาน กฟผ. และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯคนใหม่ต้องเข้ามาแทน ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ประธาน กฟผ. นายเชาวน์ ณ ศีลวันต์ กลับเข้ามาใหม่ อย่างไรก็ตาม หลังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับคณะกรรมการ กฟผ.ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย นายเชาวน์ ณ ศีลวันต์ ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นประธาน กฟผ.มานานในครั้งที่สอง นายเชาวน์ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการอยู่อีก 4 ปี (4 กรกฎาคม 2532 - 6 สิงหาคม 2536) โดยที่คณะกรรมการมีการเปลี่ยนแปลงบ้างแต่ไม่มาก ประธานคนต่อมา นายพนัส สิมะเสถียร เป็นประธานอยู่ 2 ปี (17 สิงหาคม 2536 – 4 กันยายน 2538)

การเปลี่ยนแปลงในตัวประธานและตัวกรรมการเริ่มมีบ่อยครั้งขึ้น เช่น ประธานอยู่ในช่วงสั้นๆ นายลิขิต เทอดสถีรศักดิ์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งประธานอยู่ 1 สัปดาห์ (5 กันยายน 2538 – 11 กันยายน 2538) โดยที่มีกรรมการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากถึง 2 ใน 3 นายศิววงศ์ จังคศิริ ดำรงตำแหน่งประธานต่อมาเป็นเวลาเพียงครึ่งปี (12 กันยายน 2538 – 21 มีนาคม 2539) โดยมีกรรมการเปลี่ยนแปลงหลายคน นายปรีชา อรรถวิภัชน์ ดำรงตำแหน่งประธานเป็นเวลา 1 ปีเศษๆ (14 มกราคม 2540 – 30 มีนาคม 2541) มีกรรมการใหม่เข้ามาหลายคน นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม เป็นประธานอยู่หนึ่งปีเศษๆ (31 มีนาคม 2541 – 19 เมษายน 2542) นายศิววงศ์ จังคศิริ กลับมาดำรงตำแหน่งประธานเป็นเวลา 2 ปีเศษๆ (20 เมษายน 2542 – 18 พฤษภาคม 2544) นายสมชัย ฤชุพันธุ์ ดำรงตำแหน่งประธานอยู่เกือบ 2 ปี (19 พฤษภาคม 2544 – 20 มกราคม 2546) นายเชิดพงษ์ สิริวิชช์ ปลัดกระทรวงพลังงาน ดำรงตำแหน่งประธานเป็นเวลา 1 ปีเศษๆ (28 มกราคม 2546 – 5 เมษายน 2547) นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ดำรงตำแหน่งประธานเป็นเวลาเกือบ 2 ปี (7 เมษายน 2547 – 5 กุมภาพันธ์ 2549) นายณอคุณ สิทธิพงศ์ รักษาประธานกรรมการ กฟผ.เป็นเวลาเกือบ 2 เดือน (27 กุมภาพันธ์ 2549 – 23 มีนาคม 2549) นายพรชัย รุจิประภา ปลัดกระทรวงพลังงาน ดำรงตำแหน่งประธาน กฟผ.คนปัจจุบัน (ตั้งแต่ 24 ตุลาคม 2549 ถึงปัจจุบัน)

3.3.2 พลังสามัคคี ทำนบป้องกันการเมือง:การก่อตัวของวัฒนธรรมองค์กร

1) ประจักษ์พยานที่แจ่มชัดที่สุดว่า อำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลหรือพรรคการเมือง ถ้าไม่มีเหตุมีผลไม่ถูกต้อง และไม่เป็นที่ต้องการโดยเฉพาะสหภาพ กฟผ.แล้ว ยากที่การเมืองจะชนะหรือทำอะไรได้ง่ายดั่งใจก็คือสมัย ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ในช่วงมิถุนายน พ.ศ.2532 ต้องการเปลี่ยนบอร์ด กฟผ. ทั้งหมด ปรากฏว่า บอร์ดใหม่ของรัฐมนตรีประจำสำนักนายก ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง อยู่ได้เพียงอาทิตย์เดียว บอกถึงพลังสามัคคีของพนักงาน กฟผ.ซึ่งมีอยู่เปี่ยมล้นหรือยุคที่นายรักเกียรติ สุขธนะ เป็นรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี กำกับดูแล กฟผ. ในยุคที่นายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกฯ นายรัก

เกียรติได้มีคำสั่งปลดบอร์ด กฟผ. ทั้งหมด ทั้งๆที่ board กฟผ.ที่ถูกปลดเพิ่งเข้ามาบริหารได้เพียง 1 เดือน **ที่สำคัญก็คือกรรมการหลายคนที่นายรักเกียรติแต่งตั้งมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม เพราะเป็นเจ้าของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ จัดหาในโครงการต่าง ๆ ของกฟผ.เป็นปัญหาเรื่องการขาดธรรมาภิบาล การทับซ้อนของผลประโยชน์** (5) การต่อต้านจากพนักงานและกลุ่มผู้บริหารระดับกลางมีความรุนแรงมาก ทำให้เกิดการชุมนุมใหญ่ที่สำนักงานใหญ่ละแม่เมาะ กฟผ.ได้แรงสนับสนุนจากประชาชนและสื่อมวลชนจนในที่สุดนายบรรหารต้องยกเลิกบอร์ดที่แต่งตั้งใหม่ทั้งหมด

วัฒนธรรมองค์กรที่ต้านการแทรกแซงการเมืองมาได้ตลอดนั้น เป็นความภูมิใจของผู้ว่าการฯคนแรกของ กฟผ. คุณเกษม จาติกวณิช ค่อนข้างมาก ในหนังสือ “เกษม จาติกวณิช คือชีวิตและความหวัง” และบ่ายวันหนึ่งของการให้สัมภาษณ์อย่างเป็นกันเองที่โรงแรม Four Seasons กับผู้วิจัยว่า

“วัฒนธรรมที่แข็งแกร่งนั้น ต้องสะสมมายาวนาน มันมาจากทั้งปัจจัยภายนอก เช่น ธนาคารโลกในยุคแรก ที่เราต้องกู้เงินจำนวนมากถึง 65 ล้านเหรียญสหรัฐ มาสร้างเขื่อนยันฮีหรือเขื่อนภูมิพล เงินจำนวนนี้มากที่สุดที่เราเคยกู้จากต่างประเทศสำหรับโครงการเดียว เขาเน้นมากที่จะไม่ให้การเมืองเข้ามายุ่งกับเรา นี่เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ กฟผ.อยากทำอะไรเองที่เป็นอิสระ ไม่ผูกกับราชการและผู้บริหารต้องไม่ใช่นักการเมือง ธนาคารโลกช่วยเป็นพี่เลี้ยงเราได้ดี ในขณะที่เรายังไม่มีประสบการณ์”

คุณเกษม ให้แง่คิดต่อไปว่า “แต่เงื่อนไขของ World Bank อย่างเดียวคงไม่พอ ผมโชคดีที่ได้บอร์ดที่มีคุณภาพทั้งคณะ ได้ประธานอย่างท่านสัญญา ธรรมศักดิ์ ท่านเชาวน์ ณ ศีลวันต์ อยู่กับเรายาวนาน เป็นคนที่เน้นความสุจริตและคุณธรรม อย่างคุณบุญมา วงสวรรค์ จากกระทรวงการคลัง นี่ก็อุทิศและเข้มงวดมาก ผมเรียนรู้จากท่านเยอะ”

แต่สิ่งที่เป็นเงื่อนไขจำเป็นของความสำเร็จก็คือ พนักงาน เพื่อนร่วมงานของผู้ว่าการฯคนแรกในหนังสือ “เกษม จาติกวณิช คือชีวิตและความหวัง” ไว้ถึงเรื่องความกลมเกลียวของหมู่คณะไว้ว่า(6) “พวกไฟฟ้ามี Unity กับ Motivation สูงมาก และสืบทอดต่อๆกันมาจนเป็นลักษณะเฉพาะของ กฟผ. ผมคิดว่าผลสำเร็จของการทำงานเวลานั้นคงสืบเนื่องมาจากพลังของคนหนุ่ม ผมในฐานะหัวหน้า อายุแค่ 32 ลูกน้องของผมย่อมอยู่ในวัยฉกรรจ์ทั้งสิ้น คนรุ่นเหล่านี้ หากเขาเป็นคนเปี่ยมความฝัน เขาจะทุ่มเทเต็มที่เสมอ และแรงกายใจก็จะบริสุทธิ์ **ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์จากลาภยศ ไม่ต้องการคอร์รัปชั่นโกงกิน** งานของเราจึงรุดหน้าอย่างรวดเร็ว แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้งหลายหนก็ตาม”

รศ.แล ดิลกวิทยรัตน์ เป็นกรรมการ กฟผ.มาหลายปี คุยกับผู้วิจัยว่า “พวกนี้เขาอยู่กันเหมือนพี่เหมือนน้อง พลังสามัคคีสะสมมาจากสิ่งแวดล้อมที่พวกวิศวะกรเขาทำงานด้วยกันมา เป็นเพื่อนกัน ดูแลลูกน้อง คลุกคลีกับชาวบ้านในต่างจังหวัด ทำงานกันดึกๆดื่นๆ สมัยที่ไฟฟ้ามาจากพลังน้ำในเขื่อน รวมทั้งดูแลระบบไฟฟ้า นายกับลูกน้องคลุกคลีกินเหล้าดูแลทุกข์สุขกัน เขามีความภูมิใจกับองค์กรมาก เพราะฉะนั้นเวลามีเรื่องไม่ดีจากฝ่ายการเมือง เขาพร้อมสู้ตาย”

ศิริชัย ไม้งาม ประธานสหภาพ กฟผ.เล่าอย่างภูมิใจในเรื่องนี้ว่า “ถ้าเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม เราจะไม่ยอมให้ฝ่ายการเมืองมาชี้นิ้ว อยากส่งใครเข้ามานั่งในคณะกรรมการ เรายอมไม่ได้

ถึงแม้สหภาพจะดูแลเรื่องสวัสดิภาพของพนักงานภายในก็จริง แต่เราระมัดระวังภัยจากภายนอกเสมอ และไม่ใช่เราไม่สนใจปัญหาชาวบ้านหรือปัญหาสังคมส่วนรวม เราเป็นพลังต่อต้านความไม่ถูกต้องของระบอบทักษิณอย่างต่อเนื่อง ไม่ลดราวาศอก”

ประภาส พันธุ์อร่าม ซึ่งเป็นพนักงาน กฟผ.มาเกือบ 20 ปี เล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า “ความสำเร็จในการทำงานใน กฟผ.ไม่ใช่แค่ได้ตำแหน่งใหญ่ แต่เขาต้องเป็นที่รู้จักของรุ่นน้อง และรุ่นน้องรัก คนที่นี่อาจจะเริ่มเป็นเพื่อนกันรุ่นเดียวกัน แต่ถ้าอีกคนขึ้นเป็นใหญ่ เป็นหัวหน้า เขาจะให้เกียรติเพื่อนรุ่นน้องจะเดินไปหารุ่นน้อง ไม่ใช่เรียกรุ่นน้องหรือเพื่อนมาพบ เช่นเดียวกันเมื่อรุ่นน้องแซงรุ่นพี่ก็จะให้เกียรติกันที่นี่อาวุโสกับความสามารถพอๆกัน” ในเรื่องของการดูแลปัญหาเศรษฐกิจของพนักงานที่เริ่มตั้งตัวนั้น คุณประภาส ย้ำว่า “เป็นวัฒนธรรมขององค์กรที่นี่ที่ว่า เขารู้ว่าพนักงานหนุ่มสาวกำลังตั้งตัว เขาจะให้โอกาสเติบโตเร็วทางรายได้ โดยเฉพาะในช่วง 10 ปีแรกๆ หลังจากนั้นก็ชะลอลง”

ส่วนที่เป็นพลังสามัคคีนี้ไม่ใช่ว่าไม่มีต้นทุน คุณประภาส คิดว่าบางทีเขารู้สึกว่า การที่เรารักใคร่กลมกลืน มีพลังสามัคคี ภูมิใจในองค์กร ทำให้องค์กรของเราขาดความสร้างสรรค์ เช่น เราทำประชาสัมพันธ์องค์กรของเราน้อยกว่า ปตท.

แม้กระทั้งการแปรรูป กฟผ.ที่ในที่สุด กฟผ.ต้องยอมกระแสสังคมที่ยังยอมรับรัฐบาลทักษิณในปี 2548 แต่ก็ต้องยอมรับว่า รัฐบาลทักษิณต้องใช้ความพยายามมากและใช้เวลานาน และในที่สุดก็ไม่ชนะต้องไปแพ้พลังภาคประชาชนที่พึ่งศาลปกครอง ทำให้ต้องยกเลิกการแปรรูปในที่สุด

2) ถ้าการเมืองแทรกแซง กฟผ.ได้น้อยมาก เมื่อบวกกับวัฒนธรรมขององค์กรที่ไม่อยากจะเห็นการคอร์รัปชั่นจากนักการเมือง ใน กฟผ.น่าจะเกิดกลไกภายใน และระบบที่ป้องกันการคอร์รัปชั่น เราต้องไม่ลืมว่า แม้เงินเดือนพนักงาน กฟผ.ค่อนข้างจะดีสำหรับพนักงานในระยะยาว แต่สิ่งยั่วยวนก็น่าจะมีมากเพราะว่า กฟผ.ลงทุนโดยเฉลี่ยปีละหลายหมื่นล้านบาททุกปี การจัดซื้อจัดจ้างแต่ละปี รวมทั้งการบำรุงรักษา การซื้ออะไหล่ ปีหนึ่งๆมีมูลค่าจำนวนมาก เมื่อผู้วิจัยถาม รศ.แล ดิลกวิทยรัตน์ ว่า กฟผ.มีประวัติดีมากทางเรื่องคอร์รัปชั่นนั้น อาจารย์คิดอย่างไร “เรื่องนี้ข้างในเขายอมกันไม่ได้เลย สหภาพเองก็เป็นกลไกตัวสอบผู้บริหารระดับสูง ใครทำท่าจะทำอะไรไม่ดี เขาจ้องส่องดูกันตลอด” นี่เป็นทัศนะของ รศ.แล ในฐานะกรรมการ กฟผ.ที่ค่อนข้างสนิทกับฝ่ายสหภาพ เมื่อผู้เขียนเรียนถามผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายประชาสัมพันธ์ของ กฟผ. คุณธาตรี ริ้วเจริญว่า จริงเท็จแค่ไหนที่ว่า กฟผ.เป็นเขตปลอดคอร์รัปชั่น คุณธาตรี มีปฏิกิริยาทันทีว่า อาจารย์เคยได้ข่าวได้ยินบ้างไหมว่าที่ กฟผ.คอร์รัปชั่นมีอยู่ดาษดื่น

ในคู่มือจรรยาบรรณของ กฟผ. (เผยแพร่ในปี 2545) ซึ่งกระทรวงการคลังได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดให้มีคู่มือจรรยาบรรณ กฟผ. รวมทั้งต้องมีกิจกรรมสนับสนุนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ กฟผ.ได้สรุปคู่มือดังกล่าวจากคำบอกเล่าของผู้ว่าการฯทั้งหมด 7 คน ตั้งแต่นายเกษม จาติกวณิช เป็นต้นมา ซึ่งในคำนำได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการให้ความสำคัญกับจรรยาบรรณของ กฟผ.ไว้ว่า

“ในระยะที่เริ่มดำเนินงาน กฟผ.ประสบปัญหาความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศสูงมากและเพิ่มขึ้นทุกปี เกินกำลังการผลิตของโรงไฟฟ้าที่มีอยู่ในขณะนั้น สิ่งที่ต้องกระทำเพื่อแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วนคือ การเร่งก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าให้ทันกับความต้องการ

และแก้ไขปัญหาไฟดับ การทำงานในระยะเริ่มต้น ผู้รวมงานส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษามาใหม่ มีวัยใกล้เคียงกัน รู้จักกันมาก่อนและมีความต้องการเรียนรู้เทคโนโลยีก้าวหน้า เมื่อมาปฏิบัติงานร่วมกัน ทุกคนจึงมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เสียสละ ทุ่มเท อุทิศตน ร่วมแรงร่วมใจกันทำงานแข่งกับเวลา ด้วยความรู้ความสามารถ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางมิชอบ ดังนั้นแม้งานจะยากยิ่ง แต่ด้วยปณิธานอันแรงกล้าของทุกคนที่จะนำความสำเร็จมาสู่หน่วยงาน และด้วยพลังแห่งความสามัคคี กฟผ.ในสมัยนั้นจึงประสบผลสำเร็จ เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แนวทางประพฤติปฏิบัติดังกล่าวได้เป็นแบบอย่างของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานสืบต่อมา ส่งผลให้การดำเนินงานของ กฟผ.มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ เจริญก้าวหน้าและเติบโตขึ้นเป็นลำดับ ได้รับความเชื่อถือจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ”

ผู้ว่าเกษม เล่าไว้ในหนังสือของท่าน (7) ว่า ท่านเองได้เคยพิสูจน์เห็นความซื่อตรงของลูกน้องมาหลายครั้ง เขาไม่จำเป็นต้องมารายงานเจ้านายเลย ถ้าเขาจะรับอามิสสินจ้างเหล่านั้น แต่เพราะการมีคุณธรรมในหน้าที่ของคนเหล่านี้ เขาถึงไม่ทำต้องรีบมารายงานเจ้านาย เช่น กรณีของผู้ว่าการฯ **เผ่าพัชร ชวนะลิขิกร** มาเล่าว่า อยู่ดีๆก็มีคนมาถมที่ ให้เปล่าๆในที่ของเขาโดยไม่คิดเงิน ซึ่งก็คือพ่อค้าที่ค้ากับ กฟผ.ที่ต้องการได้งานและตอบแทน คุณเผ่าพัชร ยืนกรานต้องให้เงิน หรือมีอีกรายที่เป็นหัวหน้าฝ่ายจัดซื้อมารายงานว่า มีคนเอาเงินมาทิ้งไว้ในห้องกองใหญ่ทีเดียว ต้องเรียกให้มาเอาคืนไป แล้วบอกว่าห้ามทำ ไม่งั้นจะให้ตำรวจจับ นี่เป็นเรื่องเล่าจากอดีต

เมื่อผู้วิจัยถามผู้อำนวยการฝ่ายจัดซื้อ **คุณวนิดา นพรัตน์** ว่า แล้วในปัจจุบันหล่ะ เรื่องดีๆของ กฟผ.ในอดีตที่ผู้ว่าการฯ เกษมเล่าไว้ ยังจะเป็นจริงหรือไม่ ผอ.วนิดา เชื่อว่า “ปัจจุบันก็ยังไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนตัวคุณวนิดาเอง ก็ไม่เคยได้อะไรมาแบบผิดๆ มีชีวิตที่ธรรมดา และปัจจัยสำคัญที่ กฟผ.มีประวัติดีในเรื่องคอร์รัปชั่น ไม่ใช่เป็นเพราะกฎเกณฑ์หรือระเบียบ ซึ่งทุกรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยราชการหรือแม้แต่เอกชน ก็มีเหมือนกัน ไม่ใช่เรื่องระบบแต่เพราะคุณภาพของคนของ กฟผ.”

ในเรื่องนี้ ผู้บริหารของฝ่ายตรวจสอบภายใน **คุณกิตติพงศ์ หฤทัยพันธ์** บอกผู้วิจัยว่า การถ่ายทอดวัฒนธรรมนั้น ทำโดยผู้บริหารทุกระดับปฏิบัติเป็นเยี่ยงย่าง มีการปลูกฝังและสืบทอดต่อกันมาหลายๆรุ่น การรับรู้และการเรียนรู้ทั่วทั้งองค์กรจึงเกิดขึ้นว่า อะไรไม่ควรทำ และถ้าทำจะเป็นความเสียหายร้ายแรง”

ผอ.วนิดา ยินดีให้ผู้วิจัยตรวจสอบข้อมูลกับ Supplier รายใหญ่ที่สุด 50 รายที่ทำธุรกิจกับ กฟผ. 2 ชุด ในจำนวนผู้ขายผู้รับจ้างที่มีจำนวนใบส่งซื้อ หรือจ้างงานจัดหาในประเทศให้กับ กฟผ. มากที่สุด 50 อันดับแรก ชุดแรก ถ้ารวมรียกเป็น Supplier หรือ ผู้ขาย รายชื่อ Supplier ในชุดแรกนี้จะเป็นผู้ที่มีร้านอยู่ใน กรุงเทพ 11 ราย หรือ ร้อยละ 22 ผู้วิจัยเลือกติดต่อทางโทรศัพท์เฉพาะร้านที่อยู่ในกรุงเทพ ใน 11 ราย มีอยู่ 3 ราย ที่โทรศัพท์ไม่มีผู้รับ ในจำนวน 8 ราย ที่เราได้ติดต่อ 4 รายให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์น่าเชื่อถือ ขอนำมาเล่าไว้ดังนี้

Box **ความเห็นของ Supplier ในการขายของให้กับ กฟผ.**

1. **หจก. วิริยะ 1995** มีคุณ สุรเกียรติ โชคธนสกุล เป็นผู้จัดการ มีร้านตั้งอยู่ที่ ถ. ประชาอุทิศ แขวงทุ่งครุ เขตทุ่งครุ กทม. บริษัทนี้ ขายเครื่องเขียนและคอมพิวเตอร์ให้ กฟผ. เมื่อผู้วิจัยพูดถึงเรื่องธรรมาภิบาลขององค์กร ของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ และชี้แจ้งวัตถุประสงค์ของการทำวิจัย คุณสุรเกียรติ ดูจะเข้าใจได้ไม่ยาก เขาไม่พูดหรืออธิบายมาก เราไม่ได้ถาม หรือให้เขาเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เขาบอกเขาให้คะแนน กฟผ. ถ้าคะแนนเต็ม 10 ให้ 8 คะแนน โดยให้ 4 คะแนนแก่ รัฐวิสาหกิจประเภท การสื่อสารและโทรคมนาคม รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งเราขอไม่ระบุชื่อ
2. **บ. จิรเจริญ ฮาร์ดแวร์ จำกัด** ร้านตั้งอยู่ที่ ถ. กรุงเกษม แขวงป้อมปราบ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กทม. เจ้าของร้านชื่อ สมร สุขโชคชัย เธอบอกว่า เธอขายของให้ กฟผ. มา 20-30 ปีแล้ว เป็นอุปกรณ์ความปลอดภัย เช่น แว่นตา หน้ากาก การซื้อของ กฟผ. มีทั้งที่เป็นการประมูลทาง อิเล็กทรอนิกส์ และการประมูลแบบธรรมดา ซึ่ง กฟผ. จะประกาศใน Web และ กฟผ. มีทะเบียนของคู่ค้าที่เราจะได้รับทราบ คุณสมร บอกว่าเขาพอใจกับการขายของให้ กฟผ. มาก คือรู้ว่าทุกอย่างชัดเจนแน่นอน เราได้ หรือไม่ได้รู้ว่าเป็นเพราะอะไร ไม่ต้องปวดหัวเรื่องใต้โต๊ะ และไม่เคยโดนเรียก
3. **หจก. บี.เอส.บี (1981)** ร้านตั้งอยู่ที่ ถ. พิบูลสงคราม แขวงบางซื่อ เขตดุสิต กทม. คุณอุไรวรรณ บุญสมบัติ ที่ทำงานด้านฝ่ายขายมานาน ให้ข้อมูลแก่เราว่าทางร้านขายให้กับ กฟผ. ตั้งแต่ปี 2524 ขายให้กับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ด้วย ของที่ขายเป็นพวกวัสดุสำนักงาน ซึ่งรวมถึงโต๊ะ ขายอุปกรณ์เขียนแบบ หมึกคอมพิวเตอร์ เป็นต้น ปีหนึ่ง 1-2 ล้านบาท คุณอุไรวรรณ อธิบายได้คล่องแคล่ว เหมือนอ่านออกว่าเราต้องการจะรู้อะไร เธออธิบายว่า รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่คงมีระบบกฎเกณฑ์ คล้าย ๆ กัน สำคัญอยู่ที่ตัวหัวหน้าถ้าตุกติก ก็อาจจะล่อแหลมต่อการทุจริต เธอบอกว่า กฟผ. ทำงานเร็ว และคงเป็นหน่วยงานที่ซื้อของได้ถูกที่สุดจากระบบการทำงานที่กรองราคาจากหลาย ๆ ร้านที่มีทะเบียนกับ กฟผ. ขายให้ กฟผ. ไม่ได้กำไรมาก แต่ก็พอใจ เมื่อถามถึงเรื่องเงินใต้โต๊ะ เธอบอกว่าไม่เคยถูกเรียก
4. **บ. สหธุรกิจ จำกัด** ร้านอยู่ที่ ถ. ดำรงรักษ์ แขวงบ้านบาตร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กทม. คุณอัญชลี ประกอบกิจ เป็นผู้ช่วยเจ้าของ ซึ่งเป็นผู้จัดการ ทำงานและก็ขายให้กับ กฟผ. ตั้งแต่ปี 2530 ส่วนใหญ่จะขายพวกวัสดุสิ้นเปลือง เช่น หมึกที่ใช้กับปริ้นเตอร์ คอมพิวเตอร์ projector แต่ละครั้งจะขายไม่มาก ของพวกวัสดุสิ้นเปลือง กฟผ. จะไม่สต๊อกไว้มาก แต่จะซื้อบ่อย ปีหนึ่งซื้อหลายครั้ง กฟผ. จะได้ทำเนียบผู้แทนจำหน่าย จากผู้ผลิต เช่น Hewlett Packard ที่ส่งให้ กฟผ. คุณอัญชลี บอกว่าที่ร้านชอบ ขายของให้ กฟผ. เพราะรู้สึกทุกอย่างโปร่งใสเป็นธรรมดี มีความชัดเจน ถ้าราคาเราไม่ดี การส่งมอบไม่เร็ว ไม่มีประสิทธิภาพ เราก็ไม่ได้งาน ทำให้เราต้องขวนขวานไปหาของ และราคาที่ดี

สรุปจากข้อเท็จจริง

1.เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น โดยเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงของคณะกรรมการ กฟผ.มีการเปลี่ยนแปลงแบบยกชุด หรือเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลน้อยกว่ารัฐวิสาหกิจอื่น

2. รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งประชาธิปไตยเต็มใบ เช่น กรณีของรัฐบาลพลเอกชาติชาย จะเปลี่ยนแปลงกรรมการมากกว่ารัฐบาลกึ่งประชาธิปไตยที่นำโดยพลเอกเปรม ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ กฟผ.ครั้งใหญ่โดยรัฐมนตรีที่กำกับ คือ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ได้รับการต่อต้านจากสหภาพและพนักงาน กฟผ. จนทำให้กรรมการชุดนั้นมีอายุได้เพียง 6 วัน นี่เป็นกรณีประวัติศาสตร์สะท้อนความแข็งแกร่งของวัฒนธรรมขององค์กรที่ปลอดการเมือง

3. รัฐบาลที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตยเต็มใบ แต่มีผู้นำที่มีประวัติของความซื่อสัตย์สุจริต เช่น กรณีของพลเอกเปรม นั้น ทำให้ กฟผ.สร้างความต่อเนื่องของคณะกรรมการได้มากที่สุด

4. อาจกล่าวได้ว่าถ้าดูจากประวัติของคณะกรรมการในระยะยาวตั้งแต่รัฐบาลพลเอกเปรม เริ่มจาก พ.ศ. 2523 จนถึงรัฐบาลของคุณทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลของคุณสมัคร สุนทรเวช เมื่อต้นปี 2551 หรือเกือบ 30 ปี ข้อเท็จจริงบ่งชี้ว่า กรรมการโดยเฉลี่ยของ กฟผ.มีอายุการทำงานมากที่สุดในบรรดารัฐวิสาหกิจของไทย

5. ข้อสรุปในข้อ 4 มิได้หมายถึงว่า การแต่งตั้งกรรมการของ กฟผ.จะปราศจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลของฝ่ายการเมือง ฝ่ายการเมืองยังสามารถสอดแทรกคนของตนเข้ามาได้เสมอ ตราบใดที่กรรมการที่มาจากฝ่ายการเมืองซึ่งอาจจะตั้งข้าราชการประจำเป็นบุคคลที่พอรับได้ในสายตาของพนักงาน กฟผ.

6. แม้กระทั่งกรณีของ กฟผ. การแต่งตั้งของคณะกรรมการในช่วงรัฐบาลประชาธิปไตยเต็มใบ กรรมการที่มาจากฝ่ายการเมืองมีปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ

3.4 กฟผ.กับประชาชน

1. คนของกฟผ.นั้นมีความผูกพันกับสังคมและสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด เพราะงานของกฟผ.มีความเกี่ยวพันกับชนบทและวิถีชีวิตชุมชนตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสำรวจความเหมาะสมของโครงการการก่อสร้าง การผลิตไฟฟ้ารวมทั้งระบบส่ง หลายโครงการของกฟผ.คนของกฟผ.อาจจะมีความเจ็บปวดรู้สึกว่ากฟผ.เป็นจำเลยต่อสังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เรื่องเขื่อนปากมูล โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกและหินกรูด ซึ่งล้วนเป็นบาดแผลให้กับคนของกฟผ. กระนั้นก็ตามกฟผ.ถือเป็นนโยบายเสมอว่า”**หากไปที่ใดก็ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่นั่น”** (8) คือคนของกฟผ.เชื่อว่าเมื่อโครงการของกฟผ.ไปที่ไหนก็ต้องเกิดการพัฒนาการเปลี่ยนแปลง มีการจ้างงาน มีการจัด วัสดุหรืออุปกรณ์ ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ที่ใดที่มีการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งกฟผ.คิดว่าเขาต้องรับผิดชอบในการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคในขั้นพื้นฐานไปด้วยเสมอถึงกับมีการจัดตั้งกองทุนกฟผ.เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนภายหลังการก่อสร้างโครงการ นอกจากโครงการใหญ่ๆ เช่นโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติในหลวง ตั้งปี พ.ศ.2537 เป็นต้นมา โดยมีพื้นที่เป้าหมายไว้ 3แสนไร่ ซึ่งคนของกฟผ.จะมีความภูมิใจมากแล้วนั้น กฟผ.คิดว่าตนเองได้มีบทบาทในการสร้างสาธารณประโยชน์ท้องถิ่นมาตลอด เช่น ทางคมนาคม โรงเรียน ศาสนสถาน สถานีอนามัย การ

ส่งเสริมอาชีพประชาชน การจัดหน่อยแพทย์เคลื่อนที่ หรือ ร่วมสนับสนุนการสร้างสาธารณสมบัติของชุมชน เช่น สวนหลวง ร.9 พุทธมณฑล สวนย่อมสะพานพระราม 7 เป็นต้น

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฟผ.กับประชาชนนั้นถ้ามองเป็นเชิงวิวัฒนาการของความสัมพันธ์และการปรับตัวก็ต้องยอมรับว่าคนที่มีคุณภาพของ กฟผ. อาจจะมีความตั้งใจดี แต่การที่ผู้บริหารของกฟผ.เป็นวิศวกรเป็นส่วนใหญ่ก็อาจมีทั้งด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวกการทำงานของวิศวกรด้วยกัน การหล่อหลอมความสนิทสนม การที่ต้องทำงานลงพื้นที่ ทำงานแบบติดดิน อาจทำให้คนในองค์กรมีความเข้าใจและมีความสนิทสนมกัน แต่ในระดับชาวบ้าน วิธีคิดและวิธีปฏิบัติตนของวิศวกรซึ่งมองทุกอย่างจักรกลและเป็นระบบ ก็อาจจะทำให้ละเลยด้านที่อ่อนไหวหรือด้านจิตใจของชาวบ้านของประชาชน

2. ในเรื่องของความสัมพันธ์กับประชาชน วิธีการหรือกระบวนการย่อมมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าผลลัพธ์หรือความตั้งใจของคนใน กฟผ. ในเรื่องของกระบวนการนี้เอง ยุคแรกๆของการพัฒนาประเทศและการพัฒนาไฟฟ้าย่อมต่างกันอย่างสิ้นเชิงในเรื่องระดับการเรียนรู้ความคาดหวัง การตื่นตัวของชุมชนและประชาชนที่มีต่อกิจการไฟฟ้าและผลกระทบของกิจการไฟฟ้าที่มีต่อชุมชน ยุคแรกๆการได้มีไฟฟ้าและความมั่นคงในไฟฟ้าเป็นยอดปรารถนาของประชาชน สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่เกิดจากการสร้างโรงไฟฟ้า การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้า การวางระบบสายส่งที่อาจกระทบเข้าไปในที่ดินของชาวบ้านและชุมชนไม่เคยสร้างปัญหาที่ใหญ่หลวงให้กับ กฟผ. จริงอยู่ที่กฟผ. เป็นองค์กรที่มีฝ่ายสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานระดับกอง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2520 หรือเป็นระดับฝ่ายเมื่อปีพ.ศ. 2531 ก่อนที่กฎหมายเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือการทำ EIA จะเริ่มมีความสำคัญด้วยซ้ำไป แต่วิธีการใส่ใจในสิ่งแวดล้อมหรือปัญหาของชุมชน กฟผ. ก็ยังมีลักษณะวันเวย์หรือทางเดียว TOP DOWN

3. ในกรณีของเขื่อนปากมูล แม้เขื่อนปากมูลจะสร้างเสร็จมาเกือบ 15 ปี นำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคมหลายภาคส่วนสังคมต้องจ่ายเงิน และทรัพยากรที่ไม่ใช่เงิน (เช่น ความขัดแย้ง เวลาที่สูญเสียไปเป็นต้น) ไปกับโครงการนี้ค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามในหลายส่วนของความขัดแย้งนี้ สังคมก็ยังขาดความรู้ในหลายๆเรื่องว่า ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆอะไรกันแน่ ความไม่รู้นี้ไม่เพียงแค่ ความเสียหายของชาวบ้าน จากเขื่อนที่มีต่อการจับปลาหรือการประมง รวมทั้งความเสียหายอื่นๆ เมื่อเทียบกับส่วนที่ได้หรือเป็นประโยชน์ ในเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับผลผลิตไฟฟ้า แต่ความไม่รู้เช่น ความคุ้มค่าในทางการเงินหรือทางเศรษฐศาสตร์ในการสร้างเขื่อนนี้ เวลาก็ผ่านมานาน กฟผ.ไม่เคยมีฝ่ายวิชาการ ไฟฟ้าในทางเศรษฐกิจ ที่แข็งพอ ที่จะตอบโต้หรือทำให้กระจ่าง การศึกษาขอ TDRI ที่ว่าโครงการนี้ไม่มีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ หรือการเงินเพราะลักษณะของเขื่อนไม่สามารถผลิตไฟฟ้าเพื่อสนองต่อ Peak Load ตามที่ กฟผ. ประมาณการไว้ เมื่อดูจากข้อมูลเมื่อเขื่อนสร้างไปแล้ว 6 ปี ฝ่ายบริหารของ กฟผ. ไม่เชื่อในผลการศึกษาของ TDRI แต่ก็ไม่มีการตอบโต้กันทางวิชาการ จริงๆ กฟผ. น่าจะจ้างนักวิชาการอื่น ให้วิเคราะห์วิธีการและผลการศึกษาของTDRI เพราะว่า หนึ่งในคณะผู้วิจัย ของทีม TDRIคือ ดร.สุพัฒน์ วงศ์วิเศษสมใจ ซึ่งเป็นวิศวกรทางน้ำ ด้วยข้อมูลระดับน้ำของเขื่อนปากมูลที่เขาศึกษา ขุ กลับไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปของ TDRI ที่ว่าเขื่อนปากมูลไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้เนื่องจากเขื่อนมีอายุยาว

ราคาเชื้อเพลิงที่มีราคาสูงขึ้นมากในปัจจุบัน จะเปลี่ยนผลสรุปของ TDRI หรือไม่ ถ้าลงไปประเมินใหม่ ยังไม่ต้องพูดถึงข้อมูลจำนวนมากที่สังคมควรจะต้องรับรู้ แต่มีการพูดกันน้อย สมัยที่ชาวบ้านมาเรียกร้องการชดเชยเงินจากภาครัฐว่าในความเป็นจริง นักการเมือง ในขณะนั้น รวมทั้งนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งเป็นขวัญใจของคนอีสาน มีฐานเสียง ได้มีส่วนสำคัญ ทำให้ ราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นเรียกร้องความช่วยเหลือจากรัฐเกินความชอบทำหรือสิทธิพึงได้ จนในที่สุดรัฐต้องเสียงบประมาณชดเชยให้กับชาวบ้าน ที่จริงแล้วไม่ได้รับความเดือร้อนหรือผลกระทบจากเขื่อนปากมูลแต่อย่างใด (10) ยังไม่ได้พูดถึงข้อสรุปจากการศึกษาของ TDRI ว่าที่ผ่านมา กฟผ.จ่ายเงินให้กับผู้เสียหายค่อนข้างมากและใจดี นอกจากนี้ที่สำคัญชีวิตของชุมชนที่ใกล้เคียงกับเขื่อน ก่อนมีเขื่อนกับหลังเขื่อน นั้น ชีวิตของชุมชนหลังเขื่อนดีขึ้นมากเกือบทุกๆด้านทางเศรษฐกิจ แต่เรากลับพบว่า มีชาวบ้านมาเรียกร้องความเสียหายจากรัฐ ในช่วงหนึ่งไม่มีการเลิกรา ปัญหาเขื่อนปากมูล ณ วันนี้หลายอย่างยังเป็น ปริศนาที่ต้องการการวิจัยที่ลึกซึงและเป็นกลาง

4. บทเรียนที่สำคัญจากปัญหามลภาวะอากาศ จากโครงการโรงไฟฟ้าที่แม่เมาะก็ดี ปัญหาความขัดแย้งที่ต่อเนื่องยาวนาน กลายเป็นบาดแผลที่ฝังใจกับคนของ กฟผ. กรณีของเขื่อนปากมูลก็ดี หรือการล้มเหลวและการถูกต่อต้านโดยคนของท้องถิ่น กรณีโครงการของโรงไฟฟ้าถ่านหิน ที่บ่อนอกและหินกรูด ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ก็ดี (9)ล้วนให้บทเรียนแก่กฟผ.ว่า การแก้ปัญหาอันเกิดจากกิจการไฟฟ้าของกฟผ.นั้น เพียงแค่ลงทุนทางเทคโนโลยีที่ดี ใส่เงินเข้าไปเป็นอย่างเดียวหรือเพียงให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ก็อาจจะไม่พอ ถ้าเราไม่เปลี่ยนวิธีคิดของคำว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าในกิจการใดๆเขาเป็นเจ้าของพื้นที่เขาควรมีสถานภาพเท่าเทียมกับ กฟผ. ตั้งแต่เริ่มแรกในเรื่อง ความจำเป็นและผลประโยชน์ของโครงการ

ผลกระทบทางด้านบวกและด้านลบที่มีและจะต้องร่วมแก้ปัญหาร่วมกันเป็นพหุภาคี ให้เขาสามารถเข้ามาร่วมในกระบวนการนี้ในทุกขั้นทุกตอนดังที่เห็นจากโครงการโรงไฟฟ้าที่ใช้แก๊สในเชื้อเพลิง ที่อำเภอ จะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีผลกระทบจากน้ำหล่อเย็น โรงไฟฟ้าจะนะ ซึ่งเพิ่งจ่ายไฟเข้าระบบเมื่อ 14 ก.ค. 2551 นับเป็นโรงไฟฟ้าต้นแบบที่ กฟผ. ได้นำกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนมาใช้ทั้งก่อนก่อสร้าง ระหว่างก่อสร้างและการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยได้รับฟังข้อวิตกกังวลของชุมชนนำมาพิจารณา เพื่อลดผลกระทบที่อาจมีต่อสิ่งแวดล้อม และทำให้สอดคล้องกับความต้องการและวิถีชุมชนที่สุด เพื่อให้มั่นใจว่าโรงไฟฟ้าจนะ จะไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรการประมงในคลองยาทับ Board กฟผ. จึงเห็นชอบให้จัดตั้งหลักประกันความเสียหายในรูป**มูลนิธิประมงคลองนาทับ** โดยใช้เงินของกฟผ. 20 ล้านบาท เริ่มเมื่อ ธ.ค.2550 โดยมีคณะกรรมการมูลนิธิจำนวน 20 คน ในรูปพหุภาคี โดยเฉพาะจากประชาชนในย่านคลองนาทับ เงินจำนวนนี้จะนำไปใช้เพื่อบรรเทาความเสียหายข้างต้นโดยเฉพาะงานสาธารณะประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับอาชีพประมงในคลองนาทับ กระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ มิได้เกิดขึ้น กรณีโรงไฟฟ้าบางประกงสร้างปัญหาน้ำเสียจนสร้างปัญหาให้ชุมชน ตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของการแก้ปัญหาจากกรณีโรงไฟฟ้าที่จะนะไม่ใช่เรื่องของการตั้งมูลนิธิ 20 ล้านเพื่อรองรับความเสียหาย ที่อาจจะมีต่อการประมงบริเวณทองนาทับ แต่เป็นเรื่องของการจัดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนต่างหาก การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ไม่เคยมีในช่วงแรกๆของการพัฒนา

โรงไฟฟ้าแม่เมาะ หรือการสร้างเขื่อนปากมูล กรณีทั้งสองนั้นเรามักจะรอให้ปัญหาเกิดขึ้น แล้วจึงลงไปแก้ไขด้วยการให้เงินชดเชย เช่น กรณีของเขื่อนปากมูล กฟผ.ทำผลวิเคราะห์ EIA ก็จริงอยู่ แต่เราไม่เคยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจังทุกขั้นทุกตอน ตั้งแต่ก่อนระหว่างและหลังการก่อสร้าง กรณีของเขื่อนปากมูล การละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จึงเป็นต้นทุนที่สูงทั้งแก่ กฟผ.และสังคม นับเป็นบทเรียนที่มีคุณค่าที่บอกแก่สังคมว่า การใส่ใจแก่สิ่งแวดล้อมแก่ชุมชนและสังคม โดยการทุ่มเงินไปให้ชาวบ้านอย่างเดียวไม่พอ การให้เขามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนอย่างแท้จริงต่างหากที่มีความสัมพันธ์ไม่น้อยเม็ดเงินที่ กฟผ.ลงไป (11)

5. ประสบประการณ์ที่โรงไฟฟ้าราชบุรีซึ่งกฟผ.เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ก็เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับโรงไฟฟ้าในระยะหลังๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรี(ซึ่งเป็นบริษัทลูกของบริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮดิ้ง มหาชน ซึ่งกฟผ.เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่) กับประชาชนและชุมชน นับเป็นตัวอย่างอีกตัวอย่างหนึ่งในการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าในอดีต โรงไฟฟ้าราชบุรีอาจจะมีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเหลือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(สพ.)มาตลอดโรงไฟฟ้าราชบุรีอาจจะได้รางวัลต่างๆหลายครั้งในหลายโอกาส เช่น ได้รางวัลในฐานะสถานประกอบการที่มีผลงานดีในการจัดการสภาพแวดล้อมจาก สพ. (EIA Award 2002) หรือในปีต่อมาก็ได้รับรางวัลมาตราฐาน ISO 14001 ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในต่างประเทศ แต่นั่นไม่สำคัญเท่ากับว่าชุมชนรอบๆโรงไฟฟ้าเขารู้สึกอย่างไรในการอยู่ร่วมกับโรงไฟฟ้าราชบุรี ในประเด็นนี้โรงไฟฟ้าราชบุรีได้ให้ความสำคัญต่อการอยู่ร่วมกับชุมชนรอบโรงไฟฟ้ารวมทั้งให้การสนับสนุนกิจกรรมเพื่อสาธารณะประโยชน์ของชุมชนในย่านนั้นสม่ำเสมอ เช่น มีการสร้างสวนสาธารณะ **ชื่อนวราชบุรีรมย์**บนพื้นที่ 72 ไร่ ภายในโรงไฟฟ้าราชบุรี หรือมีการจัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่และทันตกรรมให้บริการตรวจรักษาฟรีเป็นประจำทุกปี รวมทั้งมีการสนับสนุนงบประมาณโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุณภาพประชาชนทุกปี อย่างไรก็ตามเป็นที่น่ายินดีที่ชาวบ้านที่อยู่รอบโรงไฟฟ้าส่วนใหญ่เห็นประโยชน์จากการมีโรงไฟฟ้ามากกว่าผลเสียและไม่เดือนร้อนจากสิ่งแวดล้อมอันเกินจากโรงไฟฟ้าจนทนไม่ได้ต้องย้ายถิ่นฐาน จากรายงานการวิจัยในเชิงสำรวจที่บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีทำขึ้นทุกปีใน3 อำเภอ โดยใช้ตัวเรือนครัวอย่าง 175 ครัวเรือนจากครัวเรือนทั้งหมด1711 ครัวเรือน เพื่อสำรวจสภาวะสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนแทบนั้นประสบและทัศนะคติของเขาที่มีต่อโรงไฟฟ้า ในด้านผลกระทบของโรงไฟฟ้าต่อชุมชนพบว่ามากกว่าร้อยละ 54 ไม่ได้รับความเดือดร้อนรำคาญในประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่น ฝุ่นเขม่าสิ่งแวดล้อมเสียงดังรบกวน ส่วนใหญ่คิดว่าปัญหามาจากยานพาหนะในถนนในชุมชนมากกว่ามาจากโรงไฟฟ้าราชบุรี ซึ่งมีเพียง 11 ครัวเรือนที่คิดเช่นนั้น กว่าร้อยละ60 ระบุเคยมีส่วนในกิจกรรมของโรงไฟฟ้า และที่ละเลยไม่ได้คือ ข้อมูลที่ว่าร้อยละ 26 ของครัวเรือนเห็นว่าการมีโรงไฟฟ้าก่อให้เกิดผลเสียมากว่ากว่าผลดี แต่ร้อยละ 40 เห็นตรงกันข้ามทำให้เห็นว่ากิจการพลังงาน เช่น โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซ ที่คิดว่าโดยเปรียบเทียบเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ล้วนมีต้นทุนต่อสิ่งแวดล้อมเสมอที่ชุมชนนั้น ๆต้องจ่าย ผู้ใช้ไฟจึงต้องจ่ายไฟฟ้าแพงขึ้นเพื่อชดเชยให้กับผู้ถูกกระทบและเป็นการถูกต้องแล้วที่มีการจัดตั้งกองทุนรอบโรงไฟฟ้า โดยเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้า เรื่องของความสะอาดของอากาศ น้ำ มลภาวะ เป็นเรื่องสัมพัทธ์แต่ละสังคมให้น้ำหนักไม่เท่ากันกรณี ในสังคม

นอร์เวย์คนนอร์เวย์ยังไม่คิดว่าก๊าซธรรมชาติสะอาดพอจึงมีผลต่อสิ่งแวดล้อม เขาชินกับการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานน้ำเกือบร้อยทั้งร้อย

6. ประสบประการณ์และการปรับตัวของกฟผ. กรณีแม่เมาะก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าการจะให้ชุมชนยอมรับและอยู่ร่วมกับโรงไฟฟ้าได้จากลิกไนส์ ซึ่งไม่ใช่ถ่านหินชั้นดีได้นั้น กฟผ.ต้องลงทุนเพิ่มทั้งเงินเพื่อให้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ดีที่สุดแพงที่สุดในการกำจัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ จนกฟผ.สามารถแสดงข้อมูลคุณภาพของอากาศในบริเวณนั้นว่าดีกว่าหรือไม่แพ้ย่านอื่นๆ แม้กระทั่งในกทม.แต่นั่นย่อมไม่เป็นการเพียงพอคนของกฟผ.เชื่อมั่นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมจากเหมืองและโรงไฟฟ้าแม่เมาะไม่ได้มีปัญหาอะไรและคุ้มค่ามากเมื่อเทียบกับผลที่ได้รับ ในเอกสารของกฟผ.ในเรื่องนี้ กฟผ.ระบุว่า (12) “ การทำเหมืองลิกไนต์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้านั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหลายด้าน ทั้งในดิน ในน้ำและในอากาศ แต่จากการวิเคราะห์พบว่าผลกระทบดังกล่าวไม่รุนแรงและสามารถป้องกันบรรเทาได้ เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์อันจะเกิดแก่มวลชนแล้ว นับว่าด้านบวกมีน้ำหนักกว่ามาก..... ในบรรดาโครงการทั้งหลายของกฟผ. นับว่าโครงการแม่เมาะได้รับการสำรวจศึกษาทางนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด มีสถานีตรวจสภาพอากาศและสิ่งแวดล้อมแม่เมาะ”

รายงานระบุว่ากฟผ.ทำทุกทางที่จะควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นเรื่องการติดตั้งเครื่องดักจับฝุ่นที่โรงไฟฟ้า ก่อนจะปล่อยอากาศออกจากทางปล่องควันได้ถึงร้อยละ 99.7หรือสร้างปล่องควันของโรงไฟฟ้าให้สูงถึง 150 เมตร เพื่อเจือจางก๊าซซัลเฟอร์ไดอ๊อกไซด์ ในอากาศหรือเพื่อจะที่อนุรักษ์คุณภาพน้ำก็จะส่งขี้เถาจากโรงไฟฟ้าไปเก็บไว้ในฐานที่เก็บโดยเฉพาะ นอกจากนี้น้ำทิ้งที่อยู่ในพักมีคุณสมบัติเป็นด่างไม่ใช่เป็นกรด น้ำทิ้งจากบ่อเหมืองจึงไม่มีผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ รวมความว่ากฟผ.เชื่อมั่นมาโดยตลอดว่า ผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ คุณภาพนิเวศวิทยาพื้นดินหรือดินและต้นไม้และคุณภาพเสียงในโครงการแม่เมาะนั้นมีค่าอยู่ในมาตรฐานคุณภาพแวดล้อมของสำนักงานคณะกรรมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาโดยตลอด

อย่างไรก็ดีในกรณีของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ นอกเหนือจากคดีฟ้องร้องที่ชาวบ้านมีต่อกฟผ.เป็นประจำต่อเนื่องเรื่อยมาและยังไม่สิ้นสุด (13)กฟผ.ต้องใช้เงินในแต่และปีจำนวนมากเพื่อชนะใจชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างโรงเรียนเทคนิคที่แม่เมาะไปจนถึงการปลูกป่า การบริจาค เพื่อกิจกรรสังคมต่างๆ เป็นต้น ยังไม่ต้องพูดถึงภาพและข้อมูลในอดีตที่ฝังใจคนในสังคม ซึ่งมองสถานะการณ์ของโรงไฟฟ้าแม่เมาะเหมือนคนที่อยู่ในสภาวะฝันร้ายและก็คงมีชาวบ้านจำนวนหนึ่งจริงๆ ที่คิดว่าตัวเองมีปัญหาสุขภาพเพราะโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ทั้งๆที่คนของกฟผ.จะยืนยันว่ากฟผ.ได้แก้ปัญหามลภาวะจนหมดแล้วหรือแม้ว่าคนของกฟผ.(14) ซึ่งก็คงมีจำนวนมากที่อ้างว่าปัญหาอาจจะมีบ้างเป็นครั้งคราวแต่ไม่รุนแรงจนเป็นปัญหาต่อคุณภาพชีวิตของคนแถบนั้น เพราะดูคนของกฟผ.ที่อาศัยอยู่ที่นั่นหลายพันคนก็ได้ที่มีคุณภาพชีวิตอย่างไร จึงอาจจะกล่าวได้ว่าประเภทของเชื้อเพลิงย่อมมีส่วนกำหนดปัญหาของชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้กฟผ.จะลงทุนและทำดีที่สุดอย่างไรก็ตาม เพราะเชื้อเพลิงเหล่านั้นไม่ได้สะอาดบริสุทธิ์ต่อสิ่งแวดล้อมร้อยเปอร์เซ็น ต้นทุนทางสังคมนี้ กฟผ.และในที่สุดผู้ใช้ไฟก็เป็นคนแบก

7. ในเรื่องการให้ความสำคัญกับประชาชนนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเมื่อเสร็จแล้วเท่านั้น นักวิชาการได้ให้ความสำคัญกับเรื่องธรรมาภิบาลกับการวางแผนการผลิตไฟฟ้าด้วยเช่นกัน นักวิชาการ เช่น เดชรัต สุขกำเนิด และ ธีระ ฟอแรน(15) ได้ศึกษาธรรมาภิบาลของกฟผ.ในการผลิตไฟฟ้า เขามีกรอบคิดที่ว่าที่ผ่านมากกระบวนการวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าค่อนข้างจะมาลักษณะ Top Down การศึกษาของเขาพบว่ากระบวนการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า PDP 2007 ยังไม่เป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาลในหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นการขาดความชัดเจนในการตัดสินใจ การขาดการมีส่วนร่วมของสาธารณะ การชาดความไม่โปร่งใสข้อมูลข่าวสาร และ การละเลยหลักความยั่งยืนและหลักความเป็นธรรมในการแข่งขัน ผลสืบเนื่องจากการวางแผนพัฒนาที่ขาดหลักธรรมภิบาลคือ ความเสี่ยงและความขัดแย้งในสังคมจากโครงการโรงไฟฟ้าต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากการวางแผนในลักษณะดังกล่าว

3.5 สหภาพแรงงาน กฟผ : พลังผลประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนรวม?

1. ในบรรดาผู้มีส่วนได้เสีย หรือ Stakeholder ขององค์กรพนักงานย่อมเป็นส่วนที่สำคัญและกรณีของ กฟผ.นั้น เราไม่สามารถจะละเลยบทบาทของสหภาพแรงงาน (สร.) กฟผ. ซึ่งมีสมาชิกเกือบสามหมื่นคนไปได้ (ครั้งหนึ่งเคยเปลี่ยนชื่อเป็นพนักงานสมาคมรัฐวิสาหกิจ) เราได้วิเคราะห์มาแล้วว่าสหภาพ กฟผ.ได้เคยมีบทบาทในการต่อต้านต่อสู้กับอิทธิการแทรกแซงทางการเมืองจนเป็นตัวอย่างสำหรับองค์กรหรือสหภาพแรงงานอื่นๆ ส่วนในด้านภาพพจน์ทุจริตคอรัปชั่น แม้ว่ากฟผ.จะมีภาพพจน์ที่ค่อนข้างดีเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ดังที่เราได้วิเคราะห์มาแล้ว แต่ก็เป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกองค์กรจะต้องมีเรื่องไม่ดีเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวแม้ไม่เป็นระบบ ในส่วนนี้ สร.กฟผ. ในฐานะที่เป็นองค์กรที่รวมพลังของพนักงานจำนวนมากได้มีส่วนในการช่วยปกป้องหรือตรวจสอบปัญหาทุจริตภายใน กฟผ. บ้างหรือไม่ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารในอดีต รวมทั้งเอกสารของสหภาพ กฟผ.จะมีปัญหาการทุจริตภายในที่หลากหลาย เช่น การนำวัสดุ อุปกรณ์ของกฟผ. ไปใช้ในกิจการส่วนตัว หรือมีการนำเอารถส่วนตัวมาซ่อมโดยใช้วัสดุของ กฟผ. ในเรื่องนี้ประธานสหภาพ กฟผ.ในช่วงปี พ.ศ.2521-2526 คือนายเอนก ยอดปลอบ ได้บันทึกในเอกสารที่ระลึก 31 ปี กฟผ. ว่าสหภาพ กฟผ. มีหน้าที่หลักที่สำคัญประการหนึ่งในการตรวจสอบปัญหาการทุจริตภายใน และเขาเชื่อว่าในช่วงที่เขาเป็นประธานสหภาพสหภาพสามารถลดความสูญเสียและความเสียหายไปได้มาก (16) นอกจากนี้ขบวนการแรงงานของประเทศไทยล้วนมีประวัติศาสตร์ในการต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยทั้งจากรัฐบาลทหารและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ขาดจริยธรรมและธรรมาภิบาล เช่น กรณีการต่อสู้ของสหภาพ ตั้งแต่เหตุการณ 6 ตุลา ปี 2519 หรือการต่อสู้กับรัฐบาลเผด็จการทหารยุคพลเอกสุจินดา คราประยูร ในเหตุการณ์พฤษภาทมิพถึงการต่อต้านชุมนุมขับไล่คุณทักษิณ ชินวัตร และคุณสมัคร สุนทรเวช ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามมีหลักฐานจากวิวัฒนาการของบทบาทของสหภาพแรงงาน กฟผ. ในอดีตที่ทำให้นักวิชาการและสังคมแคลงใจในบทบาทที่ได้แสดงออกของพนักงานในอดีตว่าบ่อยครั้งเป็นการทำเพื่อ

ประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อพวกพ้องพนักงานมากกว่าที่จะทำไปเพื่อเห็นแก่ความก้าวหน้าขององค์กรหรือเพื่อผลดีแก่ประเทศ

2. เมื่อติดตามประวัติศาสตร์การก่อตั้ง สร.กฟผ. ก็จะพบว่าองค์กรนี้ เริ่มต้นและเติบโตมาด้วยความยากลำบากเพราะมีแต่แรงต่อต้านขาดการสนับสนุน ไม่ใช่จากรัฐบาลเท่านั้น แต่จากฝ่ายบริหารขององค์กรเองการหาสมาชิกไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย เพราะกลัวว่าจะเป็นพวกคอมมิวนิสต์ แรงบันดาลใจและเป้าหมายของการรวมตัวนั้นย่อมเข้าใจได้ง่ายว่าเป็นไปเพื่อเป็นเวทีและพลังการต่อรองในการยกระดับคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะพนักงานระดับล่าง เราจึงได้เห็นวิวัฒนาการของการเรียกร้อง การต่อสู้ในเรื่องโครงสร้างเงินเดือน การเข้าถึงสวัสดิการและทรัพยากรของ กฟผ. เพื่อลดช่องว่างและที่พนักงานระดับล่างอ้างว่าเพื่อความเป็นธรรมระหว่างพนักงานระดับล่าง ระดับกลาง ระดับสูง ในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาในสิ่งที่สมาชิกต้องการ มีการเรียกร้องกันอย่างสันติ และการนัดหยุดงาน อดีตประธาน สร. การสื่อสารแห่งประเทศไทย นายพงศ์เปล่งแสง เคยสั่งตัดสายการสื่อสารระหว่างประเทศจนการติดต่อระหว่างประเทศเป็นอัมพาต สร.กฟผ. มีผลงานทำให้การเป็นพนักงานของ กฟผ. มีสิทธิโครงสร้างรายได้และสวัสดิการที่อยู่ในขั้นดีมาตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำเร็จในการที่พนักงานหรือลูกจ้างชั่วคราวที่ไม่สามารถได้รับสวัสดิการจากรัฐ (เช่น การจ้างมีกำหนดเวลาคราวละ 4 เดือน) และลูกจ้างประจำที่มีอยู่จำนวนกว่าห้าพันคนสามารถปรับสภาพเป็นพนักงานของ กฟผ. ได้ในที่สุด

3.แม้คำสั่งศาลปกครองในปลายปี พ.ศ.2549 จะทำให้การแปรรูปกฟผ.และเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต้องเป็นหมันไป เพราะเป็นกระบวนการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดหลักการมีธรรมาภิบาล โดยเฉพาะปัญหาการทับซ้อนในผลประโยชน์ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นนักวิชาการจำนวนมากก็มีความเห็นว่าบ่อยครั้งในอดีตการคัดค้านของสร.กฟผ. ไม่ให้ภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มการแข่งขันในการผลิตไฟฟ้าของประเทศซึ่งเป็นแนวคิดที่ดีถ้ามีการเตรียมความพร้อมในด้านการกำกับดูแลควบคุมเป็นการคัดค้านที่ไม่สมเหตุผล รวมทั้งการคัดค้านเทคโนแครตที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ทางด้านพลังงาน เช่น ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ ไม่ให้เข้ามานั่งเป็นกรรมการในบอร์ดกฟผ. ดร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ ไม่ต้องการเห็น กฟผ.ผูกขาดการผลิตไฟฟ้าไว้แต่ผู้เดียว ทำให้ผู้บริโภคขาดทางเลือกในระยะยาว ประเทศขาดแรงผลักดันของการแข่งขันที่จะทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเขาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างไม่เป็นที่ต้องสงสัยในการทำให้ประเทศไทยมี Road map และMind map ทางด้านการพลังงานทำให้ประเทศมีนโยบายพลังงานที่มีพื้นฐานมาจากความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะการมองภาพพลังงานม่ใช่เฉพาะด้านความพร้อมและความมั่นคงของประเทศ แต่จะเป็นภาคพลังงานที่ต้องมีประสิทธิภาพ ซึ่งกลไกตลาดจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญ เขามีส่วนสำคัญในการสร้างสถาบันและบุคคลากรอย่าง สพช หรือที่เปลี่ยนเป็น สนช ในเวลาต่อมา เป็นองค์กรที่มีผลงานและมีคุณภาพ แม้จะมีโครงสร้างเงินเดือนที่เป็นระบบราชการ

การคัดค้านของ สร.กฟผ.ดังกล่าวข้างต้น ทำให้นักวิชาการอดคิดไม่ได้ว่าลึกๆแล้ว สร.กฟผ. อาจจะอ้างเรื่องของส่วนรวมปกป้องผลประโยชน์ประเทศและต่อต้านไม่ให้กฟผ. แปรรูป แต่ไหนแต่ไรมา โดนเฉพาะในช่วงตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัน สร.กฟผ. มีปัญหากับรัฐบาลมีปัญหากับรัฐบาลตลอดมา เมื่อใดที่รัฐบาลต้องการเพิ่มบทบาทของเอกชน เช่น การขายโรงไฟฟ้าราชบุรีหรือความ

พยายามของรัฐบาลที่จะเพิ่มบทบาทของ IPP หรือผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ ซึงสหภาพ กฟผ. ก็คัดค้านมาตลอด ทำให้สังคมอดสงสัยไม่ได้ว่าแท้จริงแล้วสร.กฟผ.ทำเพื่อความมั่นคงของตัวเองหรือของประเทศของประชาชนกันแน่

3.6 การสรรหาบุคลากรและคุณภาพคนของกฟผ.

1. เมื่อถูกผู้วิจัยถามเรื่องความโปร่งใสและการยึดระบบคุณธรรมในการรับคนเข้ามาทำงานของกฟผ.ว่ามีการเล่นพรรคเล่นพวก มีเด็กฝากเหมือนที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจหลายแห่งหรือไม่และถ้าไม่มี กฟผ.มีระบบป้องกันเรื่องนี้อย่างไร ผู้ช่วยผู้อานวยการฝ่ายประชาสัมพันธ์ของ กฟฝ. คุณธานี ริ้วเจริญ ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยในระหว่างที่ผู้วิจัยไปดูสภาพมลภาวะอากาศและสิ่งแวดล้อมทั่วๆไป รวมทั้งสัมภาษณ์พนักงานและผู้บริหารของ กฟผ. ที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปางในเรื่องนี้ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2551 ว่า

“ เมื่อเร็วๆ นี้ กฟผ.ต้องการบุคลากรใหม่บรรจุสำหรับฝ่ายต่างๆเพียงแค่ 300 คน แต่มีผู้มาสมัครทั้งหมดรวมกันถึง 5,000 คน ในแง่หนึ่งมันอาจจะเป็นเพราะว่าสภาพตลาดแรงงานมีผู้จบปริญญาหรือการศึกษามากกว่างานหรือตำแหน่งที่มี หรือไม่ก็เป็นเพราะกฟผ. เป็นหน่วยงานที่คนสนใจที่จะเข้ามาทำงานมาก ที่ผ่านมาเราจะไม่สามารถเป็นองค์กรซึ่งเป็นที่เป็นยอมรับของสังคมได้เลย ถ้าเราไม่มีระบบการรับคนเข้ามาทำงานที่ยึดความรู้ความสามารถหรือไม่มีระบบทดสอบประเมินคุณภาพของผู้สมัครและตัดสินใจรับคนกันตามอำเภอใจ”

2. ในเรื่องกระบวนการรับคนเข้ามาทำงานนั้นจากข้อมูลของผู้ช่วยผู้ว่าการทรัพยากรบุคคลคือ คุณวิโรจน์ บุญชยางกูร และผู้อำนวยการฝ่ายบุคคล คุณอบเชย พงษ์พานิช ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยว่า ในเรื่องของระบบหรือกระบวนการทำงาน ของกฟผ. ไม่น่าจะต่างกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ คือ มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลในรูปคณะกรรมการโดยเฉพาะการมีกระบวนการที่แตกต่างกันในแต่ละขั้นตอนของการทดสอบประเมินความรู้ ความเชี่ยวชาญของผู้สมัคร กฟผ.Outsource การออกแบบและการประเมินความรู้ทั่วไปรวมทั้งภาษาอังกฤษในขั้นต้นให้เป็นงานของนักวิชาการมหาวิทยาลัยจากภายนอก “ เขาไม่รู้ใครเป็นใครและคงช่วยกันไม่ได้ง่าย ” ผู้ช่วยผู้ว่าการให้สังเกตกระบวนการนี้ จะทำให้คนจำนวนมากไม่ผ่านคุณสมบัติขั้นต่ำ ขั้นตอนต่อมาบุคลากรของกฟผ.จะมีบทบาทมากขึ้นโดยมีคณะกรรมการจากฝ่ายต่างๆ โดยที่ฝ่ายบุคคลเป็นหนึ่งในคณะกรรมการนั้น คนของกฟผ. จะเริ่มมีบทบาทมากขึ้นผ่านการสัมภาษณ์เพื่อทดสอบทัศนะคติ บุคลิกภาพ รวมทั้งความสามารถพาะทางที่หน่วยงานนั้นต้องการและแน่นอนว่าในที่สุดหัวหน้าของหน่วยงานที่ต้องการคนสำหรับหน่วยงายของตนจะมีบทบาทมากขึ้นในการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร ซึ่งอาจจะต้องดูทั้งความสามารถและองค์รวมของบุคลิกภาพ

3. ทั้งสองคนที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์เชื่อว่าไม่ใช่เพราะระบบหรือกติกาที่วางไว้ดีแต่อย่างเดียว แต่วัฒนธรรมขององค์ที่หล่อหลอมคนของกฟผ.มาเป็นระยะเวลายาวนานทำให้พนักงานทุกระดับและผู้บริหารต้องการเห็นความยุติธรรมและระบบคุณธรรมฝังรากในองค์กรเหมือนที่ผู้นำรุ่นก่อนๆได้ทำมา การรับคนของ กฟผ.ก็จะยึดวิธีการเหมือนกับที่ กฟผ.ปฏิบัติกับคนที่อยู่กับ กฟผ.ในปัจจุบัน ถ้า กฟผ.มีโครงสร้างของบุคลากรทุกระดับที่มีคุณภาพดี ทั้งๆที่โครงสร้างของสัดส่วนพนักงานที่ได้ปริญญาตรีและ

สูงกว่านั้นอาจจะต่ำกว่าหลายรัฐวิสาหกิจ เช่น ปตท. หรือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะการหล่อหลอมปลูกฝังค่านิยมความเชื่อในการทำงานเพื่อความป็นเลิศ โดยผู้นำ เช่น ผู้ว่าการคนแรก คือ คุณเกษม จาติกวณิช และมีการสืบสานต่อเรื่อยมาโดยผู้ว่าการคนอื่นๆ ตลอดจนโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการที่ดีพอสำหรับคนที่มีอายุการทำงานอย่างน้อย 10 กว่าปีขึ้นไปที่เริ่มพอใจกับงานและชีวิตที่มีความมั่นคง มีความภูมิใจที่ได้ทำงานกับองค์การของรัฐที่มีความมั่นคง ถูกแทรกแซงทางการเมืองน้อยที่สุด

กฟผ.น่าจะเป็นองค์กรที่ให้บทเรียนสำหรับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ไม่ใช่เฉพาะเรื่องการรับคนเข้ามาทำงาน แต่บทเรียนที่สำคัญก็คือกติกาหรือคู่มือธรรมภิบาลหรือจริยธรรมของพนักงานของคณะกรรมการสามารถจะเขียนไว้ได้สวยหรูในทุก ๆ รัฐวิสาหกิจ แต่ในที่สุดการกระทำต่างหากที่จะเป็นตัวชี้วัดที่แท้จริง

3.7 กฟผ.กับกฟภ. : บางปัญหาของธรรมาภิบาล

1. ในหลักการองค์กรที่ทำหน้าที่ผลิตไฟฟ้า เช่น กฟผ. กับ องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านจำหน่าย เช่น การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าภูมิภาค (กฟภ.) น่าจะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้สังกัดหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงเดียวกัน แต่ผลพวงของประวัติศาสตร์ที่เป็นมายาวนานทำให้เป็นเรื่องยากที่จะนำหน่วยงานทั้ง 3 มาอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน เช่น อยู่ภายใต้กระทรวงพลังงาน สนพ เมื่อหลายปีก่อนเคยเสนอแนะให้ตกลงกันให้ได้โดยความสมัครใจ แต่ในที่สุดเรื่องก็เงียบไปไม่มีอะไรเกิดขึ้น

2. การที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การสังกัดกระทรวงเดียวกันทำให้บางเรื่องของนโยบายขาดความชัดเจนเพราะต่างคนต่างทำ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในอดีต คือการลงทุนซ้ำซ้อนในระบบสายส่งแรงดันต่ำหรือแรงดันที่ต่ำกว่า 230 KV กิโลโวลต์ เช่น 115, 33 หรือ 22 KV ซึ่งเป็นการลงทุนในสถานีไฟฟ้าย่อยเพื่อให้การผลิตไฟฟ้าของ กฟผ สามารถส่งผ่านระบบสายส่งที่ระดับแรงดันสูง 500 หรือ 230 KV สามารถส่งไปให้ฝ่ายจำหน่าย คือ กฟน. และ กฟภ. โดยการแปลงเป็นแรงดันต่ำ ผ่านสถานีไฟฟ้าย่อย การลงทุนในระบบสายจำหน่ายและสถานีไฟฟ้าย่อยที่มีแรงดันต่ำกว่า 230 KV นั้นในหลักการควรเป็นหน้าที่ และภาระขององค์กรจำหน่าย เช่น กฟน. และ กฟภ. แต่ในอดีต ระบบส่งที่แรงดัน 115 KV นั้น กฟผ. เป็นผู้ลงทุนในภูมิภาคแต่ก็มีหลายช่วงเวลาที่ความต้องการไฟฟ้าในภูมิภาค ต้องการการลงทุนที่ระดับ 115 KV มากจน กฟผ. ไม่สามารถตอบสนองได้เพียงพอจนในระยะหลัง ๆ 10 กว่าปีที่ผ่านมา กฟภ. ได้เข้ามาลงทุนในระบบแรงดันต่ำ 115 KV และลงทุนเรื่อยมาจนจุดหนึ่ง เป็นปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อน ในเรื่องนี้จากการสัมภาษณ์ นายอดิศร เกียรติโชควิวัฒน์ ผู้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายภูมิภาคคนปัจจุบันเขาให้ข้อมูลว่า ในอดีตรัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการลงทุนในส่วนนี้และ กฟภ. ก็ต้องลงทุนตามความจำเป็นในความต้องการไฟฟ้าในภูมิภาค อย่างไรก็ตามแม้ว่าปัจจุบัน กฟฝ. จะไม่ได้ลงทุนในระบบส่งแรงดันต่ำ 115 KV แล้ว แต่ยังมีสินทรัพย์สถานีไฟฟ้าย่อยจำนวนหนึ่ง ที่ยังไม่มีการโอนจาก กฟผ. มาเป็นของ กฟภ.

3. อีกเรื่องหนึ่งที่เป็นเรื่องคาราคาซัง มาจากประวัติศาสตร์ คือ ในภูมิภาคสมัยหนึ่ง กฟภ. ยังไม่มีความพร้อมในการจัดจำหน่ายให้แก่ผู้ใช้รายใหญ่ในอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดทำให้ กฟภ. มีบทบาทในการขายตรง แก่ผู้ใช้รายใหญ่ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 10 ราย จากข้อมูลของเจ้าหน้าที่ สนพ. จะเป็นบริษัท ผู้ผลิตปูนซีเมนต์และวิทยุชุมชน น่าจะเป็นการดีแก่ กฟภ. ในเรื่องความโปร่งใส ความถูกต้องตามการแบ่งแยกหน้าที่ฝ่ายผลิตและฝ่ายจำหน่ายที่จะโอนการขายตรงที่เป็นผลพวงของประวัติศาสตร์ ให้เป็นหน้าที่ของ กฟภ.

3.8 การเปิดเผยข้อมูล : กฟผ. สามารถทำได้ดีกว่านี้

1. องค์กรที่เป็นองค์กรของรัฐไม่ได้เป็นบริษัทมหาชน อยู่ในตลาดหลักทรัพย์อยู่ภายใต้เงื่อนไขของ กลต. เพราผู้ถือหุ้นก็คือรัฐบาลสิงที่ กฟผ. ต้องเปิดเผยข้อมูล ซึ่งก็เป็นข้อมูลที่เจ้าสังกัดหรือหน่วยงานที่กับกำดูแล เช่น สคร. หรือสำนักงานนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้กำหนดไว้ นอกจากนั้นก็อาจจะมีเรื่องของรายงานการเงิน การประชุมของคณะกรรมการ ที่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตามระเบียบการเงินและการบัญชีของกระทรวงการคลัง รายงานและงบการเงิน ต้องผ่านการตรวจสอบและรับรองโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตาม พรบ. กฟผ. กฟผ. จะต้องจัดทำงบดุลบัญชีทำการและบัญชีกำไรขาดทุนภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่สิ้นปีบัญชี (มาตรา48) และในการจัดทำงบประมาณประจำปีจำเป็นต้องแยกงบลงทุนและงบทำการออกจากกัน ซึ่งแน่นอนว่า งบลงทุนนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจาก ครม. (มาตรา 44) กฟผ. จะต้องทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรี ซึ่งครอบคลุมผลงานในปีที่แล้วมารวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของบอร์ด โครงการและแผนงานในอนาคต (มาตรา 46) ผู้สอบบัญชีหรือ สตง. ต้องทำรายงานผลตรวจสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการภายใน 150 วัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีเพื่อเสนอไปยัง ครม.และ กฟผ. ต้องโฆษณารายงานประจำปีที่ล่วงแล้ว (มาตราที่ 51) ถ้าพิจารณาจากเอกสารรายงานประจำปีของ กฟผ. ในอดีต จนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุที่คณะกรรมการ กฟผ. และฝ่ายบริหารอาจคิดว่าการรายงานข้อมูลของ กฟผ. ไม่ใช่เป็นการพูดกับประชาชนหรือผู้ถือหุ้นจำนวนมาก แต่เป็นการรายงานให้กับรัฐบาลผู้วิจัยเห็นว่า **สิ่งที่ต้องรายงานเพราะกฎหมายบังคับ** ซึ่งน่าจะเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำในเรื่องสำคัญนั้นต่างกับ **สิ่งที่ควรรายงาน** ผู้วิจัยเห็นว่าในแต่ละปีรายงานการเงินในอดีตมีการวิเคราะห์งบการเงินและฐานะทางการเงิน ที่ให้ข้อมูลที่ละเอียดมีน้อยไป โดยเฉพาะในอดีตควรมีการให้ข้อมูลในเชิงวิเคราะห์ทางการเงินเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะการแตกแยกย่อยการลงทุนและการใช้จ่ายในกิจการไฟฟ้าแบ่งตามประเภทต่าง ๆ ปีใดที่มีปัญหาหรือมีเหตุการณ์พิเศษจนมีผลต่อการดำเนินงานทางการเงินของ กฟผ. เช่นในปี 2548 อันเกิดจากการคำนวณ ค่า FT ใหม่จนมีผลให้ กฟผ. ไม่สามารถรับรู้รายได้ในปีนั้นก็ดีหรือเมื่อมีการ Write off รายได้หรือสินทรัพย์ที่พึงได้ ของ กฟผ. รายงานการเงินในลักษณะเช่นนี้ควรให้รายละเอียดเขียนแยกเป็นเอกเทศ เช่น เป็น Box

จุดอ่อนของกฟผ.เรื่องหนึ่งก็คือการวิจัยข้อมูลต่างๆอย่างเป็นระบบ เมื่อไม่มีข้อมูลสังคมก็ขาดปัญญาขั้นพื้นฐานในการโต้แย้ง กฟผ.อาจมีข้อมูลในหลายเรื่องมามายแล้วไม่เปิดเผย แต่จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารผู้วิจัยกฟผ.ก็ไม่มีข้อมูลวิจัยที่เป็นระบบ เอาแค่เรื่องสิ่งแวดล้อมและผลที่กระทบต่อชุมชนในการผลิตไฟฟ้า กฟผ.ไม่เคยเก็บข้อมูลตั้งแต่ในอดีตจนถึปัจจุบันว่า การผลิตไฟฟ้านั้นได้มีส่วน

กระทบสิ่งแวดล้อมและชุมชนในเรื่องต่าง ๆ อะไรบ้างเป็นคดีฟ้องร้องกันและไม่เป็นคดีฟ้องร้อง กฟผ. ต้องใช้เงินเท่าไรในเรื่องต่างในเรื่องต่างๆ ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งในที่สุดก็ตกมาอยู่กับผู้ใช้ไฟฟ้าเพราะเฉพาะนั้นกฟผ.จะต้องเรียนรู้จากอดีต นอกจากจะต้องร่วมมือกับชุมขนอย่างแท้จริงแล้ว กฟผ.จะต้องเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ให้ความสำคัญกับการวิจัยทั้งด้านที่เป็นทั้งด้านHard และ Soft

4. ประสบการณ์ด้านธรรมาภิบาลของต่างประเทศ

4.1.กรณีของออสเตรเลีย

4.1.1 การปรับโครงสร้างและการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า

ออสเตรเลียมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ในกรณีของกิจการพลังงาน เช่น กิจการไฟฟ้าจะมีกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของแต่ละมลรัฐ มลรัฐจะมีกฎหมายเฉพาะของตนเองที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ต้นทศวรรษ 1990 เป็นจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกิจการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมทั้งกิจการไฟฟ้า ตั้งแต่การแปลงสภาพองค์กรเป็นบริษัทไปจนถึงการแปรรูป การเปิดเสรี การผ่อนคลายข้อกำหนด ซึ่งนำมาการแข่งที่เพิ่มขึ้นในเวลาต่อมาเชื่อกันว่าในรอบ 20 ปีที่ผ่านมานี้เป็นการปรับโครงสร้างที่สำคัญในช่วงร้อยปีของออสเตรเลีย การปรับโครงสร้างประกอบไปด้วย องค์ประกอบที่สำคัญตั้งแต่ การส่งเสริมและทำให้เกิดการแข่งขัน การแปรรูปการไฟฟ้าให้เอกชนเป็นเจ้าของการผลิต การแยกกิจการผลิตไฟฟ้าออกจากระบบส่งและระบบจำหน่ายหรือที่เรียกว่า Unbundling Function of Eiectricity Supply Industry (ESI) ไปจนถึงการปฏิรูปตลาดไฟฟ้า การแบ่งแยกการคิดค่าบริการการใช้เครือข่ายหรือ Network Charges และการควบคุมกำกับดูแล กรอบความคิดในเรื่องการเพิ่มการแข่งขันของออสเตรเลียนั้นก็เหมือนกับในหลายๆแห่งเกิดขึ้นพร้อมกันทั่วๆโลก โดยเฉพาะในยุโรป ความคิดดังกล่าวที่ว่าในกิจการไฟฟ้านั้นระบบสายส่งและระบบสายจำหน่ายเป็นกิจการหรือเครือข่ายที่มีลักษณะผูกขาดโยธรรมชาติ ขณะที่การผลิตไฟฟ้าหรือ Genneration และการให้บริการในระดับค้าปลีก Retail Supply Function นั้น สามารถเปิดให้เกิดการแข่งขันได้ ก่อนหน้ากลางทศวรรษ 1990 หลายมลรัฐในออสเตรเลีย เช่น วิคทอเรีย ออสเตรเลียใต้ ทาสมาเนีย ควีนสแลนด์ 4 กิจการไฟฟ้าหลัก คือ ระบบการผลิต ระบบสายส่ง ระบบสายจำหน่ายและการค้าปลีกไฟฟ้า ดำเนินการโดยผู้ให้บริการรายเดียว มีลักษณะเป็นธุรกิจผูกขาดในแนวดิ่ง บางมลรัฐ เช่น Newsouth Wales และ Queensland ระบบการผลิตและการส่งให้บริการด้วยกันในลักษณะผูกขาดในบริษัทเดียวกัน ขณะที่ระบบจำหน่ายการค้าปลีกอาจจะมีการให้บริการโดยหลายๆบริษัท แต่ละรายอาจจะได้สิทธิในการผูกขาดภายในรัฐตามพื้นที่ที่กำหนดให้ พัฒนาการที่สำคัญในการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าของออสเตรเลีย ก็คือการแยกหรือ Unbundle 4 หน้าที่หลักของกิจการไฟฟ้าให้เป็นธุรกิจที่แยกกันทำ ผลที่ตามมาก็คือเราได้พบ

1. ในแต่ละมลรัฐ การผลิตไฟฟ้ามีการแข่งขันกันระหว่างผู้ผลิตหลายราย
2. ในส่วนของธุรกิจ ระบบสายส่ง ยอมให้เกิดการผูกขาดธรรมชาติในแต่ละมลรัฐ

3. ในส่วนของระบบสายจำหน่ายหรือ Distribution System ที่เคยมีการผูกขาดยังมีการผูกขาดอยู่ แต่การผูกขาดดังกล่าวมีการลดลงในหลายมลรัฐ

4. การให้บริการไฟฟ้าในระดับค้าปลีกในหลายมลรัฐ จะเป็นแบบ 2 ระบบหรือ Two Tier System โดยที่ผู้ค้าปลีก First Tier จะให้บริการควบคู่ไปกับธุรกิจระบบสายจำหน่ายหรือ Distribution โดยที่ยังได้สิทธิ์ในการผูกขาดในมลรัฐนั้น ผู้ค้าปลีก First Tier สามารถขายไฟฟ้าให้กับลูกค้าได้ทั่วทั้งมลรัฐไม่ว่าลูกค้านั้นจะมีที่ตั้งหรือถิ่นฐานอยู่ในเครือข่ายของระบบจำหน่าย อย่างไรก็ตาม ธุรกิจค้าปลีกในส่วนนี้จะเป็นการจัดตั้งที่มีระบบบัญชีแยกออกมาจากกิจการหรือธุรกิจในระบบสายจำหน่ายหรือ Ring Fenced ในบริษัทเดียวกันที่เป็นบริษัทโฮลดิ้ง ส่วนผู้ค้าปลีกที่เป็น Second Tier จะเป็นผู้ค้าปลีกโดดๆ หรือ Stand Alone ไม่ผูกธุรกิจติดไปกับธุรกิจหรือกิจการระบบสายจำหน่าย ผู้ค้าปลีกประเภทนี้ก็สามารถขายไฟฟ้าให้กับลูกค้าได้ทั่วทั้งมลรัฐ ผู้ค้าปลีกอาจอยู่ในประเภทสองในมลรัฐหนึ่งแต่อาจจะเป็นประเภทหนึ่งในอีกมลรัฐหนึ่งได้

4.1.2 การจัดองค์กรและการบริหารตลาดไฟฟ้า

การปฏิรูปตลาดไฟฟ้าของออสเตเลียนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลง ตลาดหลักใหญ่ๆอยู่ 3 ตลาด คือ ตลาดไฟฟ้าระดับขายส่ง ตลาดการให้บริการที่เกี่ยวของ และตลาดระดับค้าปลีก ตลาดหลักที่สำคัญคือ ตลาดระดับขายส่ง หรือตลาดNEM หรือNational Electricity Market ซึ่งอุปทานของไฟฟ้า จัดส่งขายให้กับผู้ค้าปลีก รวมทั้งผู้ใช้ไฟฟ้า ขั้นสุดท้าย หรือ End Users ในมลรัฐ Queensland New South Wales Victoria South Australia Tasmania และ Australian Capital Territory ส่วน มลรัฐ ออสเตเลียตะวันตก เนื่องจากระยะทางที่ห่างไกล ระหว่าง Load centre ของตนเองกับเครือข่ายเชื่อมโยงระบบไฟฟ้า ของทางมลรัฐทางใต้กับทางตะวันออกของประเทศทำให้ขาดระบบการเชื่อมโยงหรือ Interconnecttion จึงไม่คุ้มที่จะเข้าร่วมในตลาด NEM แต่มลรัฐออสเตเลียตะวันตกก็มีตลาดไฟฟ้าระดับขายส่งเป็นของตนเองภายในรัฐ

ตลาด NEM ของออสเตรเลีย เป็นระบบไฟฟ้าที่มีระบบการเชื่อมโยงที่ยาวที่สุดในโลก จากPort Douglas ในมลรัฐ Queensland ถึง Lincoln มีความยาวมากกว่า 4000 กิโลเมตร สินทรัพย์ที่เป็นสาธารณูปโภค ในตลาดNEM มีส่วนที่เป็นของรัฐและของเอกชน การซื้อขายไฟฟ้า ระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้บริโภค เกิดขึ้นผ่านระบบPool โดยที่ผู้ผลิตไฟฟ้าทั้งหลายนำไฟฟ้าที่จะขายทั้งหมดมารวมกัน เพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ Pool ของไฟฟ้านี้ไม่ใช่ที่ตั้งในทางกายภาพ แต่เป็นกระบวนการหรือกรรมวิธี ที่บริษัท NEMMCO หรือ NATIONAL ELECTRICITY MARKET MANAGEMENT CO.LTD ซึ่งบริหาร NEM บริหารจัดการ ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยกิจการไฟฟ้าของ ออสเตรเลีย รวมทั้งกฎติกาต่างๆ ที่มีขึ้น NEM ทำงานภายใต้กฎเกณฑ์ของ NATIONAL ELECTRICITY RULES

ไฟฟ้านั้นจัดได้ว่าเป็นสินค้าในอุดมคติ ที่สามารถซื้อขายกันได้ โดยใช้การขัดรูปแบบของPool เป็นเพราะลักษณะพิเศษสองประการของไฟฟ้า คือ หนึ่งเนื่องจากเราไม่สามารถเก็บไฟฟ้าไว้ใช้ในอนาคตได้ อุปทานของไฟฟ้า จะต้องแปรผันได้ตลอดเวลา ตามDemandที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด และสองนอกจากนี้เราไม่สามารถบอกความแตกต่างของไฟฟ้าหน่วยหนึ่งกับไฟฟ้าของอีกหน่วยหนึ่งได้ จึง

ไม่สามารถบอกได้ว่า ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใดเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าหน่วยหรือส่วนไหนตลาดNEM ทำงานด้วยระบบสารสนเทศที่ทันสมัยล้ำยุค ระบบจัดอุปสงค์และอุปทานให้เท่ากัน รักษาระดับการสำรองไฟฟ้า กำหนดว่าองค์ประกอบไหนของไฟฟ้า จะทำงานในขณะใดขณะหนึ่ง กำหนดราคาไฟฟ้าที่ซื้อขายกันทันทีหรือ Spot price และก็ทำให้การซื้อขายไฟฟ้านั้น สามารถชำระเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากNEM ทำให้เกิดการซื้อขายไฟฟ้ากันทันที แล้วยังมีตลาด OCT การซื้อขายล่วงหน้าในตลาดไฟฟ้า ที่ทำงานเหมือนตลาด option การเงินอื่นๆ ซึ่งมีลักษณะการซื้อขายเป็น Financial Hedging Contract ซึ่งก็คือตราสารหรือเครื่องมือทางการเงินซื้อขายกันได้

NEMMCO ก่อตั้งขึ้นมาในปี 1996 เพื่อบริหารและพัฒนาตลาดและเพิ่มประสิทธิภาพของNEM รัฐบาลของมลรัฐต่างๆเป็นสมาชิก ของ NEMMCO มีตัวแทนนั่งเป็นกรรมการ NEMMCOบริหารตลาดและระบบไฟฟ้า จากศูนย์ควบคุมจากมลรัฐต่างๆ ศูนย์ควบคุมทั้งสองแห่งนี้ทำงานตลอด 24 ชั่วโมง ด้วยระบบสารสนเทศระบบโทรคมนาคม ที่คลายคลึงกัน ในตลาดNEM ยังประกอบไปด้วยตลาดอื่นๆเสริมบริหารโดย NEMMCO เช่น บริการเสริมทางด้านการควบคุมความถี่ รวมทั้งสัญญาระยะยาวในบริการเสริม เพื่อการควบคุมเครือข่ายของระบบ นอกจากนี้ในตลาดค้าปลีก ภายใต้พื้นที่ของNEM จะมีตลาดค้าปลีกที่มีลักษณะ ที่เป็นทั้งตลาดที่มีการแข่งขัน และเป็นตลาดที่ได้ แฟรนไชส์ ในการให้บริการ ในตลาดค้าปลีกที่มีการแข่งขันนั้น ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า จะแข่งขันกันขายไฟฟ้า ให้กับลูกค้ารายใหญ่ ที่ไม่ซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากตลาดค้าส่งและก็ยังขายให้กับลูกค้ารายย่อย ที่เลือกที่จะไม่ซื้อไฟฟ้า จากผู้ค้าปลีก ประเภท First Tiers ในตลาดNEM เกือบทุกมลรัฐส่วนใหญ่ ผู้ค้าไฟฟ้าในระดับค้าปลีก สามารถขายไฟฟ้า ให้กับผู้ใช้ได้เกือบทั้งหมด ลงไปถึงระดับครัวเรือน แต่ใน Queensland และ Tasmania ลูกค้ารายใหญ่เท่านั้นที่จะสามรถเข้าถึงระบบการซื้อขาย ที่มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ค้าปลีก ส่วนผู้ค้ารายย่อยทั้งหลาย จนกระทั้งเมื่อปีที่แล้ว ในกรณีของ Queensland ราคายังถูกควบคุมโดยทางการ และลูกค้ารายย่อยเหล่านี้จะซื้อไฟได้ จาก ผู้ค้าปลีก First Tiers ในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น ปัจจุบันมีความเคลื่อนไหวที่จะพยายาม ยกเลิกการควบคุมราคา ในระดับค้าปลีกสำหรับลูกค่าในทุกประเภท ในทุกๆที่

นอกจากนี้ในอดีตในออสเตรเลียการคิดค่าทำเนียมในการใช้เครือข่ายในระบบไฟฟ้า หรือ Network Charges ซึ่งรวมถึงต้นทุนของระบบสายส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าไปสู่ผู้ใช้ขั้นสุดท้ายจะเหมารวมไปกับค่าเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า ในการคำนวณราคาไฟฟ้า ที่คิดกับผู้ใช้ไฟ เหมือนกับในกรณีของประเทศไทยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามเมื่อมีการจัดตั้งNEM ทั้งผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้าต่างก็จะแยกกันจ่าย Network Charges โดยที่ในตลาดขายส่ง ผู้ซึ่งซื้อไฟฟ้าโดยตรงในตลาดทันทีจะต้องจ่ายค่าเชื่อมต่อ หรือ Connection Charges และรวมทั้งค่าใช้ระบบ แก่เจ้าของ เครือข่ายระบบสายส่ง และสายจำหน่าย ส่วนในตลาดค้าปลีกนั้น Network Charges ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะเป็นผู้จ่ายแทนผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งผู้ค้าปลีกจะเอาไปเหมารวมกันในค่าเชื้อเพลิงในการคิดค่าไฟ แม้ว่าในบางแห่งจะมีการแยกออกจากกันให้เห็น

4.1.3 Tarong Energy ในมลรัฐ Queensland

Tarong Energy เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าที่สำคัญรายหนึ่งในมลรัฐ Queensland ก่อตั้งขึ้น ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1997 เป็นรัฐวิสาหกิจโดยมีรัฐบาล Queensland เป็นเจ้าของ Tarong Energy จด

ทะเบียนเป็นบริษัท เข้าแข่งขัน ในตลาด NEM คือเป็นผู้ขายไฟในPool รวมทั้งให้บริการเสริมแก่ NEMMCO มีพนักงานเพียง 417 คน มีโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินหลายแห่ง และที่ใช้พลังน้ำ มีเหมืองของตนเอง บริษัทนี้ขายไฟให้กับมลรัฐ Queensland เท่ากับ ร้อยละ 25 ในส่วนที่การเกี่ยวกับการกำกับกิจการ หรือ CG หรือ Corporate Governance บริษัทยึดหลัก 10 ประการ ของการมี Good CG ที่รัฐบาลของมลรัฐกำหนดกรอบให้ เมื่อพูดถึงสังคมหรือผู้มีส่วนได้เสียบริษัทให้ความสำคัญกับพนักงานของบริษัทเป็นอันดับแรกๆตามมาด้วยชุมชน โดยการให้ข่าวสารที่ถูกต้องและการมีส่วนร่วม บริษัทถือว่าพฤติกรรมที่ กอรปด้วย จรรยาบรรณและจริยธรรม คือเสาหลักของมีธรรมาภิบาลของบริษัท

แม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถือหุ้นโดยรัฐบาลของมลรัฐ Queensland โครงสร้างคุณสมบัติของคณะกรรมการมีลักษณะคล้ายของ นอร์เวย์คือจะไม่มี ข้าราชการแม้แต่คนเดียว คณะกรรมาการมีความหลากหลายในด้านความสามารถ มีผู้รู้เชี่ยวชาญด้านกิจการไฟฟ้า ทั้งประสบประการณ์ด้านการศึกษา เช่นจบ วิศวกรรมด้านการไฟฟ้า จำนวนหนึ่ง มีนักบัญชีและนักการเงินในสัดส่วนที่สูง และที่น่าสนใจมีสุภาพสตรีในสัดส่วนที่สูงมาก บอร์ดมีขนาดเล็กคือ 7 คนเท่านั้น เป็นสุภาพสตรีถึง 4 คน การศึกษาจบวิศวกรรม 3 คน(ไฟฟ้า เหมืองแร่ และเคมี) บัญชีและการเงิน 3คน จบ กฎหมาย 1คน ทุกคนล้วนมีประสบการณ์ยาวนานทั้งในภาครัฐและธุรกิจ

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานวิจัยฉบับนี้ พบว่าคุณภาพของคน กฟผ. ในอดีตที่ผ่านมา มีวัฒนธรรมการทำงานที่ส่งเสริม การมีระบบธรรมาภิบาลในหลายๆมิติในตัวมันเอง โดยเฉพาะด้านของความซื่อสัตย์สุจริตในการทำงานนี่ถือเป็น มิติที่สำคัญยิ่งสำหรับองค์กรรัฐวิสาหกิจ พลังที่มีของพนักงานในการร่วมจิตร่วมใจ ในการต่อสู้กับอิทธิพลของนักการเมืองที่จะเข้ามาหาประโยชน์กับ กฟผ. นับเป็นทุนทางสังคมอันสูงยิ่งขององค์กรควรที่จะรักษาประเพณีนี้ไว้ให้ยั่งยืน

ส่วนที่เป็นจุดออ่น ที่ กฟผ.สามารถปรับปรุงให้ดีกว่าที่ผ่านมาหน้าจะเป็นองค์กรแบบอย่างที่สามารถลงไป คลุกคลี ดึงการมีส่วนร่วม ของประชาชน ให้เข้ามาเหมือนเป็นลูกหลานญาติสนิทกับคนของ กฟผ.ในประเด็นนี้ กฟผ.อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ ปตท. ค่อนข้างมากโดยลักษณะของการผลิตไฟฟ้า ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า กฟผ. ในอดีตไม่ได้มีบทบาททางด้านนี้ ความเจ็บปวดที่ กฟผ.ได้รับ ในหลายโครงการ เช่น บ่อนอก หินกรูด แม่เมาะ เขื่อนปากมูล ล้วนสะท้อนให้เห็นว่า การให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่แรกเริ่ม จะให้ Social Benefit ที่สูงมาก

รายงานวิจัยนี้ พบว่าปัญหา Governance ของ กฟผ. เป็นปัญหา Governance ของอุตสาหกรรมไฟฟ้า กิจการไฟฟ้าของไทยมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการแข่งขันเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคมีน้อยเกินไป จนไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญใน กฟผ.เพราะกฟผ.ไม่อยู่ภายใต้วินัยและแรงกดดันของตลาด แม้จะมี IPP ขึ้นก็ตาม เห็นได้ชัดเจนว่า กฟผ. ยังไม่ใช่องค์กรแห่งการเรียนรู้ ที่ให้ความสำคัญกับงานวิจัย ประเภทต่างๆ เมื่อความรู้ที่ควรรู้ ในหลายเรื่อง ที่เป็นปัญหาและเกี่ยวข้องกับการทำงานของ กฟผ. ไม่ได้รับการวิจัยที่ลึกซึ้งและต่อเนื่องยาวนานพอ ความไม่รู้ จึงทำให้ กฟผ. ไม่มี

ข้อมูลที่จะให้แก่สังคม ข้อมูลทีลึกซึ้งและหนักแน่นพอ กรณีของเขื่อนปากมูลน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่ง

พนักงาน กฟผ.สามารถเป็นผู้นำในการผลักดัน การเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้าในประเทศไทย ให้มีการพัฒนา ดีกว่าที่ผ่านมาในอดีต สหภาพแรงงานควรลดอัตตา ที่ในอดีตให้ความสำคัญกับ สวัสดิภาพของตนเองลง กฟผ. ควรมีส่วนผลักดันให้อุตสาหกรรม มีการปฏิรูปเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคอย่างแท้จริง ซึ่งหมายถึงการเพิ่มขึ้นของการแข่งขัน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เราจึงเสนอให้ทุกส่วนของสังคม รวมทั้ง สกกพ. แร่งผลักดันแนวคิด ที่เคยมีการนำเสนอมาก่อนหน้า โดย สนพ. ภาคประชาชน และภาควิชาการ ได้ผลักดันให้เกิดการ มีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ใช้เฉพาะภาคธุรกิจ เช่น IPP เท่านั้น แต่หมายถึง ชุมชนระดับท้องถิ่น ประชาชน ทั่วๆไป ควรที่จะสามารถมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิตไฟฟ้าของประเทศ ซึ่งไม่ควรเป็นระบบ Top Down เหมือนที่ผ่านมารวมทั้งความสามารถในการ เข้าถึง เชื่อมต่อกับระบบส่ง ของ กฟผ. และระบบจำหน่าย โดยต้นทุนที่ต่ำ

เราใครเสนอให้บอร์ดของ กฟผ. ปฏิรูปโดยสังคมเหมือนกับที่สังคมต้องปฏิรูปบอร์ด ปตท. กล่าวคือให้มีคนของภาคประชาชนและภาควิชาการส่วนหนึ่งเข้าไปนั่งเป็นกรรมการ และให้ยกเลิกหรือลดจำนวนข้าราชการที่เป็นข้าราชการ แต่ให้มีคณะกรรมการทีมีความรู้ความชำนาญที่หลากหลาย จากภาคเอกชนในสาขา วิศวกรรม การเงินการบัญชี เศรษฐศาสตร์ และกฎหมาย ที่สำคัญคือมิใช่กรรมการที่มีเพียงใบ ปริญญาแต่ประสบการณ์ที่ยาวนานจนสามารถเชื่อได้ว่า กรรมการเหล่านั้นจะสามรถมีส่วนช่วยในเรื่องสำคัญให้กับ กฟผ. โดยให้กรรมการแต่ละคนมีการทำงานที่ต่อเนื่องและยาว

เชิงอรรถ

1. ภูรี สิรสุนทร การปฏิรูปภาคการไฟฟ้าของไทย หน้า 263 - 274

2. ภูรี สิรสุนทร หน้า 229 – 242 ตารางที่ 6 -9

3. ข้อมูลที่เป็นความเห็นของ ดร.วิชิต หล่อจิระชุณหกุล ซึ่งเป็นอนุกรรมารในกิจการไฟฟ้าของ กฟช. และสพช. หรือ สนพ. อยู่หลายชุด

4. จาก ไขปัญหาแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สำนักงาน นโยบายพลังงานแห่งชาติ หน้า 65

5. คำสัมภาษณ์ของนายธรรมยุทธ สุทธิวิชา นายก สร.กฟผ. ปี 2537-2540 ในเอกสาร 31 ปี สร.กฟผ. หน้า 46

6. ชีวิตและความหวัง หน้า 47

7. ชีวิตและความหวัง หน้า 60และ 64

8. กฟผ.กับสังคม ในภูมิพลังแผ่นดิน หน้า 77

9. ดร.เทียนชัย จงพีร์เพียร ให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยว่า การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น กรณีของ โครงการบ่อนอก และหินกรูด เป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดแรงต่อต้านที่รุนแรง เขาให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในอดีต รัฐบาลก็ไม่เคยจริงจังให้ความสำคัญกับประชาขนในโครงการต่างๆ

10. ข้อมูลเรื่องการชดเชยชาวบ้านที่ไม่ควรได้สิทธิ์ รวมทั้งจำนวนเงินทั้งหมดที่รัฐจ่ายไปได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเขื่อนปากมูลของ กฟผ. ประภาส พันธ์อร่าม ส่วน ข้อมูลเกี่ยวกับ บทบาทของพลเอกเชาวลิต นั้น ได้มาจากผู้บริหารระดับสูงของ กฟผ. ที่คลุกคลีกับเขื่อนปากมูลในขณะนั้นแต่ไม่ประสงค์ออกนาม

11. จากการสัมภาษณ์ผอ.ฝ่ายสิ่งแวดล้อม กฟผ. คุณ เรวัติ สุวรรณกิตติ

12 รายงานของ กฟผ.เหมืองแม่เมาะ หน้า 41-43

13 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย ผอ.จุรีย์ สมประสงค์ และหัวหน้ากองคดี คุณ ธวัชชัย พุทธผล จาก กฟผ.

14 เป็นความเห็นส่วนตัวของ อดีตรองผู้ว่าการกฟผ. ศิลป์ชัย ถิรวัฒน

15 บทความ ธรรมาภิบาลในการวางแผนการผลิตไฟฟ้าในประเทศไทย ใน การประชุมทางวิชาการของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 3 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ตุลาคม 2550

16 เอกสาร 31 ปี สร.กฟผ. หน้า 34

.

ภาคผนวกบทที่ 6

ตารางภาคผนวก เปรียบเทียบค่าไฟฟ้าของครัวเรือนไทยกับต่างประเทศ
(ย้ายไปไว้ในเชิงอรรถเรื่องวิสัยทัศน์ของและประสิทธิภาพของกฟผ.)

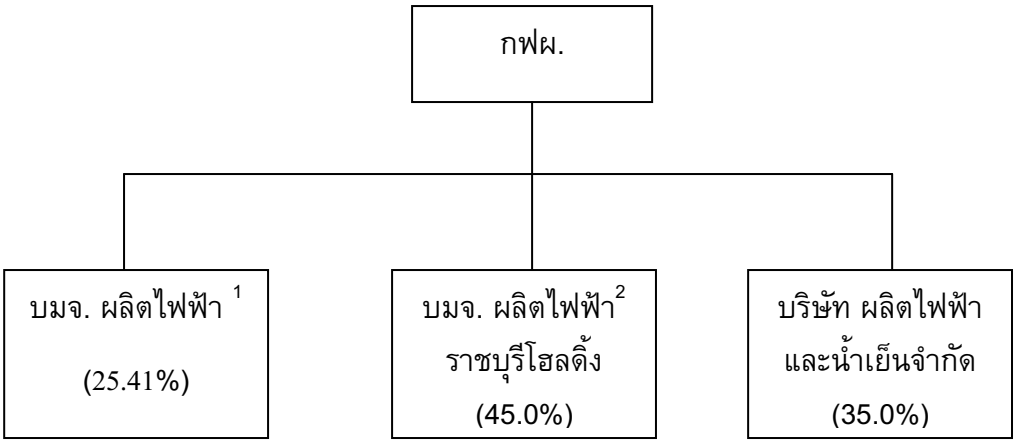
หน่วย: ดอลล่าร์ต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง

Country	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Australia	0.069	0.070	0.063	0.063	0.067	0.082	0.099	NA	NA
Austria	0.168	0.134	0.118	0.119	0.130	0.152	0.177	0.174	0.174
Canada	0.055	0.055	0.053	0.053	0.054	0.061	0.068	NA	NA
Chinese Taipei	0.077	0.079	0.081	0.075	0.071	0.074	0.076	0.079	0.076
Czech Republic	0.050	0.051	0.054	0.060	0.076	0.085	0.097	0.106	0.122
Denmark	0.213	0.207	0.197	0.195	0.209	0.256	0.283	0.295	NA
Finland	0.098	0.091	0.078	0.077	0.085	0.112	0.123	0.121	0.128
France	0.129	0.121	0.102	0.098	0.105	0.127	0.142	0.142	0.144
Germany	0.159	0.151	0.121	0.124	0.136	0.176	0.198	0.212	NA
Greece	0.099	0.090	0.071	0.070	0.077	0.096	0.107	0.112	NA
Hungary	0.070	0.073	0.065	0.068	0.080	0.102	0.134	0.146	0.144
India	0.029	0.029	0.033	0.035	0.035	0.040	NA	NA	NA
Ireland	0.123	0.117	0.101	0.094	0.107	0.146	0.173	0.199	0.200
Italy	0.159	0.147	0.136	0.148	0.156	0.186	0.191	0.198	NA
Japan	0.187	0.213	0.214	0.188	0.174	0.186	0.196	0.189	NA
Kazakhstan	0.047	0.031	0.027	0.026	0.025	0.026	0.030	0.031	0.036
Korea, South	0.069	0.081	0.084	0.071	0.070	0.074	0.079	0.089	0.098
Luxembourg	0.123	0.118	0.099	0.098	0.112	0.143	0.147	0.187	NA
Mexico	0.055	0.059	0.068	0.075	0.092	0.091	0.090	0.097	0.101
Netherlands	0.128	0.132	0.131	0.145	0.155	0.194	0.221	0.236	0.258
New Zealand	0.071	0.070	0.060	0.059	0.071	0.095	0.120	0.138	0.136
Norway	0.067	0.063	0.032	0.044	0.046	0.089	0.069	0.071	0.095
Poland	0.067	0.065	0.066	0.079	0.084	0.095	0.103	0.121	0.132
Portugal	0.154	0.141	0.120	0.118	0.127	0.156	0.175	0.180	0.184
Romania	0.032	0.041	0.052	0.050	0.062	0.073	0.091	0.116	NA
Slovak Republic (Slovakia)	0.028	0.035	0.050	0.063	0.067	0.104	0.134	0.141	0.156
South Africa	0.041	0.042	0.040	0.036	0.032	0.048	NA	NA	NA
Spain	0.155	0.141	0.117	0.109	0.114	0.137	0.152	0.154	0.165
Switzerland	0.135	0.131	0.111	0.109	0.117	0.133	0.143	0.139	0.133
Thailand	0.056	0.058	0.060	0.060	0.063	0.064	0.070	NA	NA
Turkey	0.079	0.084	0.084	0.084	0.099	0.106	0.111	0.118	0.111
United Kingdom	0.121	0.117	0.107	0.101	0.105	0.116	0.138	0.149	0.186
United States	0.083	0.082	0.082	0.086	0.084	0.087	0.090	0.095	0.104

ที่มา: ฝ่ายประสิทธิภาพการผลิต กฟผ. http://data.iea.org/ieastore/default.asp

ภาคผนวก

โครงสร้างการถือหุ้นที่สำคัญของ กฟผ.



หมายเหตุ [1] **บมจ.ผลิตไฟฟ้า**ถือหุ้นใน

1.บริษัทผลิตไฟฟ้าระยอง จำกัด ร้อยละ 99.99

2. บริษัทผลิตไฟฟ้าขนอม จำกัด ร้อยละ 99.99

3. บริษัท บีแอลซี เพาเวอร์ จำกัด ร้อยละ 50

4. บมจ. กัลฟ์อิเล็คตริก ร้อยละ 50

[2]**บมจ. ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง** ถือหุ้นใน

1. บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรี จำกัด ร้อยละ 99.99

2. บริษัท ราชบุรีแก๊ส จำกัด ร้อยละ 99.99

3. บริษัท ราชบุรี อัลลายแอนซ์ ร้อยละ 99.99

ที่มา: ภูรี สิรสุนทร ตารางที่ 11 หน้า 237

บทที่ 6 กรณีศึกษา : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 1

1. ภาพรวม 1
2. การอภิบาลหรือการกำกับดูแล กฟผ. 8
3. ธรรมาภิบาลของ กฟผ. 16
4. ประสบการณ์ด้านธรรมาภิบาลของต่างประเทศ 40
5. สรุปและข้อเสนอแนะ 43

เชิงอรรถ 45

ภาคผนวกบทที่ 6 46

ตารางที่ 6.1 กำลังการผลิต ความต้องการใช้ไฟฟ้า และปริมาณการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. 6
ตารางที่ 6.2 ระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าของ กฟผ. 6
ตารางที่ 6.3 ผลการดำเนินงานทางการเงินของ กฟผ. 7
ตารางที่ 6.4 ประสิทธิภาพของพนักงาน กฟผ. 7
ตารางที่ 6.5 คุณภาพการให้บริการของ กฟผ. 8
ตารางที่ 6.6 ราคาขายไฟฟ้าเฉลี่ยของ กฟผ. บาทต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง 8
ตารางที่ 6.7 ค่าตอบแทนของกรรมการเฉลี่ยต่อปีในช่วง พ.ศ.2549-2550 12
ตารางที่ 6.8 รายชื่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแล กฟผ. 13
ตารางที่ 6.8 รายชื่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแล กฟผ. (ต่อ) 14
ตารางที่ 6.9 สรุปผลการประเมินบทบาทคณะกรรมการ 50 รัฐวิสาหกิจ 15
ตารางที่ 6.10 ผลการประเมินด้านการบริหารจัดการองค์กรของ กฟผ. 16
ตารางที่ 6.11 ราคาค่าไฟขายส่งและต้นทุนการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. 21
ตารางที่ 6.12 เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตไฟฟ้าต่อหน่วยของ กฟผ. และราคาซื้อจาก IPP 21
ตารางภาคผนวก เปรียบเทียบค่าไฟฟ้าของครัวเรือนไทยกับต่างประเทศ (ย้ายไปไว้ในเชิงอรรถเรื่องวิสัยทัศน์ของและประสิทธิภาพของกฟผ.) 47

รูปที่ 6.1 โครงสร้างกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2549 5
รูปที่ 6.2 การกำกับดูแล 8
รูปที่ 6.3 การกำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ปี 2551 11
รูปที่ 6.4 โครงสร้างกิจการไฟฟ้ารูปแบบใหม่ (ESB) 11
ภาคผนวก 48

บทที่ 7
กรณีศึกษา : การรถไฟแห่งประเทศไทย

วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี
ตุลาคม 2551

1. ภาพรวมการรถไฟแห่งประเทศไทย

1.1 ความเป็นมา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความสำคัญของการคมนาคมโดยเส้นทางรถไฟ จึงทรงดำริที่จะสร้างทางรถไฟขึ้นในประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเดินทางติดต่อกับมณฑลชายแดนเพื่ออำนวยความสะดวกในการปกครองประเทศในช่วงที่ประเทศแถบตะวันตกมีนโยบายขยายอาณานิคมแผ่มาครอบคลุมบริเวณแหลมอินโดจีน รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประเทศ ในปี 2430 รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้บริษัทต่างชาติดำเนินการสำรวจเส้นทางเพื่อสร้างทางรถไฟ ซึ่งรัฐบาลมีมติว่าเส้นทางแรกที่ควรสร้างทางรถไฟเชื่อมกับเมืองหลวงคือ สายกรุงเทพ - นครราชสีมา

ในปี 2433 กิจการรถไฟได้ถือกำเนิดขึ้นภายใต้ชื่อ “กรมรถไฟ” สังกัดกระทรวงโยธาธิการ โดยมีพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ทรงเป็นเสนาบดี และนาย K. Bethge ชาวเยอรมันเป็นเจ้ากรมรถไฟ และได้เปิดประมูลเพื่อสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพ – นครราชสีมา เป็นสายแรก ในปี 2439 การก่อสร้างทางรถไฟสำเร็จบางส่วนพร้อมเปิดการเดินรถได้ รัชกาลที่ 5 จึงทรงเปิดการเดินรถไฟระหว่างสถานีกรุงเทพ – อยุธยา ระยะทาง 71 กิโลเมตร จนกระทั่งปี 2443 การก่อสร้างเส้นทางสายกรุงเทพ – นครราชสีมาแล้วเสร็จรวมระยะทาง 265 กิโลเมตร จากนั้นได้ก่อสร้างเส้นทางอื่นๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ต่อมาในปี 2460 รัชกาลที่ 6 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมกรมรถไฟสายเหนือและกรมรถไฟสายใต้เข้าเป็นกรมเดียวในนาม “กรมรถไฟหลวง” โดยมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพ็ชรอัครโยธินทรงเป็นผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวงคนแรก และทรงสั่งรถจักรดีเซลเข้ามาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก

กิจการรถไฟประสบปัญหาอย่างหนักในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากทรัพย์สินอาคาร รถจักรล้อเลื่อนได้รับความเสียหายจำนวนมาก รัฐบาลต้องกู้เงินจากธนาคารโลกมาสมทบกับเงินงบประมาณของรัฐเพื่อเร่งซ่อมแซมทรัพย์สินของกรมรถไฟหลวงและเปิดให้บริการเดินรถไฟตามปกติโดยเร็ว ธนาคารโลกจึงเสนอให้รัฐบาลปรับปรุงองค์กรของกรมรถไฟหลวงให้มีความเป็นอิสระและเกิดความคล่องตัวมากขึ้นสำหรับการบริหารกิจการรถไฟในเชิงธุรกิจ รัฐบาลจึงเห็นควรให้จัดตั้งกิจการรถไฟเป็นเอกเทศ และเสนอร่างกฎหมายเพื่อใช้สำหรับกิจการรถไฟ ในปี 2494 กรมรถไฟหลวงจึงเปลี่ยน

ฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการภายใต้ชื่อว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” โดยดำเนินงานอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

รัฐบาลได้มอบเงินให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจำนวน 30 ล้านบาทเพื่อเป็นเงินสมทบสำหรับการดำเนินงานของกิจการรถไฟ โดยมีพลเอกจรูญ รัตนกุล เสรีเริงฤทธิ์ เป็นผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2494 ปัจจุบันการรถไฟฯ มีระยะทางที่เปิดการเดินรถแล้วรวมทั้งสิ้น 4,071 กิโลเมตร โดยเป็นทางเดี่ยวกว่าร้อยละ 90 ของทางรถไฟทั้งหมด ครอบคลุมพื้นที่ 47 จังหวัดทั่วประเทศ ประกอบด้วยการขนส่งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้า โดยสินค้าหลักที่ขนส่ง ได้แก่ คอนเทนเนอร์ ปูนซีเมนต์ ผลิตภัณฑ์น้ำมัน น้ำมันดิบ ก๊าซแอลพีจี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของการรถไฟฯ ในระยะที่ผ่านมาประสบผลขาดทุนมาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งขาดสภาพคล่องทางการเงินทำให้โครงสร้างพื้นฐานของกิจการรถไฟไม่ได้รับการบำรุงรักษาให้มีประสิทธิภาพที่ดี อีกทั้งการรถไฟฯ ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ดังนั้น รัฐบาลจึงมีแนวนโยบายในการปฏิรูปโครงสร้างการขนส่งทางรถไฟ รวมทั้งการปรับโครงสร้างองค์กรของการรถไฟฯ เพื่อพื้นฟูกิจการรถไฟ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานของการรถไฟฯ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การจัดตั้ง

นับตั้งแต่ปี 2494 เป็นต้นมา การรถไฟแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการให้เกิดความเจริญแก่กิจการรถไฟโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน รวมทั้งดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับการขนส่งทางรถไฟและธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ อาทิ กิจการโรงแรม ภัตตาคาร และจัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ เป็นต้น

1.3 โครงสร้างการถือหุ้น

การรถไฟฯ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถือหุ้นโดยกระทรวงการคลัง 100% โดยทุนประเดิมของการรถไฟฯ ภายใต้ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ประกอบด้วยเงินจำนวน 30 ล้านบาทจากงบประมาณรายจ่ายสามัญของกรมรถไฟประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2494 และเงินทั้งหมดในงบประมาณรายจ่ายวิสามัญลงทุนที่เกี่ยวกับการรถไฟในงบเงินกองทุนพัฒนาเศรษฐกิจและงบการรถไฟประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2494 รวมทั้งทรัพย์สินที่หักหนี้สินแล้วที่รับโอนมาจากกรมรถไฟทั้งหมด

1.4 การดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

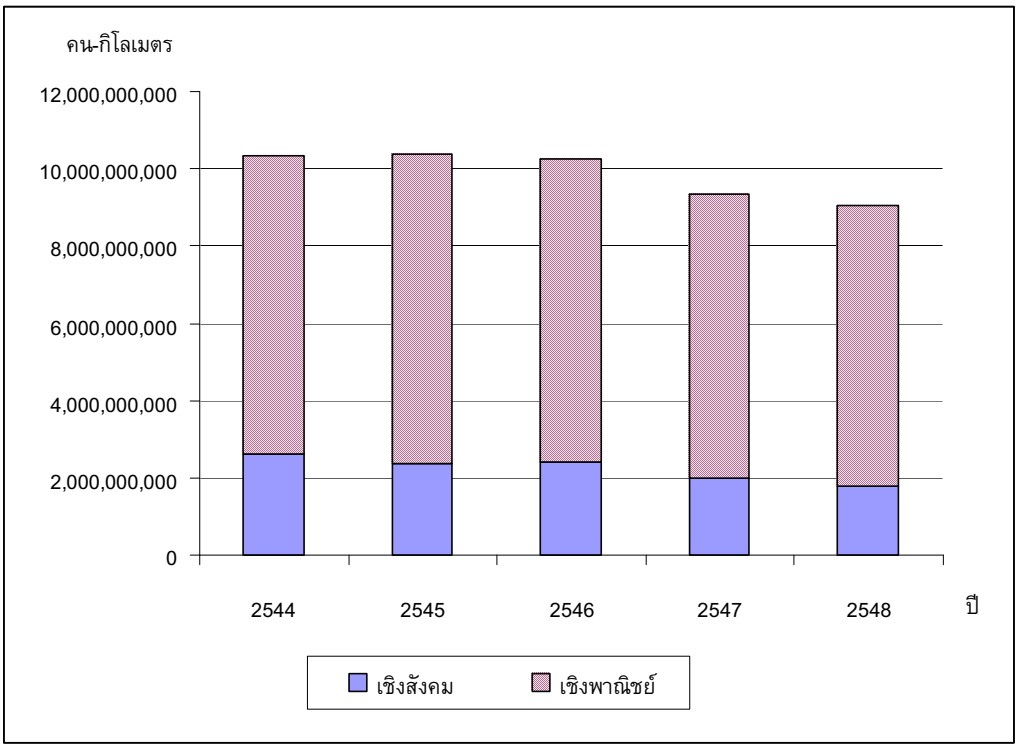
กิจกรรมหลักของการรถไฟฯ ภายใต้วัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรคือ การให้บริการด้านการขนส่งผู้โดยสาร และการขนส่งสินค้า โดยการขนส่งผู้โดยสารประกอบด้วยการขนส่งเชิงพาณิชย์ อาทิ รถด่วน รถดีเซลรางปรับอากาศ รถเร็ว รถด่วนพิเศษ รถนำเที่ยว และการขนส่งเชิงสังคม อาทิ รถรวม รถธรรมดา รถชานเมือง รถท้องถิ่น รูปที่ 7.1 แสดงให้เห็นว่าการขนส่งผู้โดยสารเชิงสังคมมีสัดส่วนคน-กิโลเมตรลดลงเรื่อยๆ จาก 2,622 ล้านกิโลเมตรผู้โดยสาร ในปี 2544 เป็น 1,766 ล้านกิโลเมตร

ผู้โดยสาร ในปี 2548 ในขณะเดียวกัน ถึงแม้การขนส่งผู้โดยสารเชิงพาณิชย์จะมีปริมาณมากกว่าการขนส่งผู้โดยสารเชิงสังคม แต่การขนส่งผู้โดยสารเชิงพาณิชย์มีปริมาณลดลงเช่นกันจาก 7,698 ล้านกิโลเมตรผู้โดยสาร ในปี 2544 เป็น 7,285 ล้านกิโลเมตรผู้โดยสาร ในปี 2548

หากพิจารณาผู้โดยสารแยกรายชั้น พบว่า การขนส่งผู้โดยสารชั้น 3 มีปริมาณมากที่สุดประมาณ 6,241 ล้านกิโลเมตรผู้โดยสาร ในขณะที่ การขนส่งผู้โดยสารชั้น 1 มีปริมาณน้อยที่สุดประมาณ 84 ล้านกิโลเมตรผู้โดยสารในปี 2548 (ดูรูปที่ 7.2)

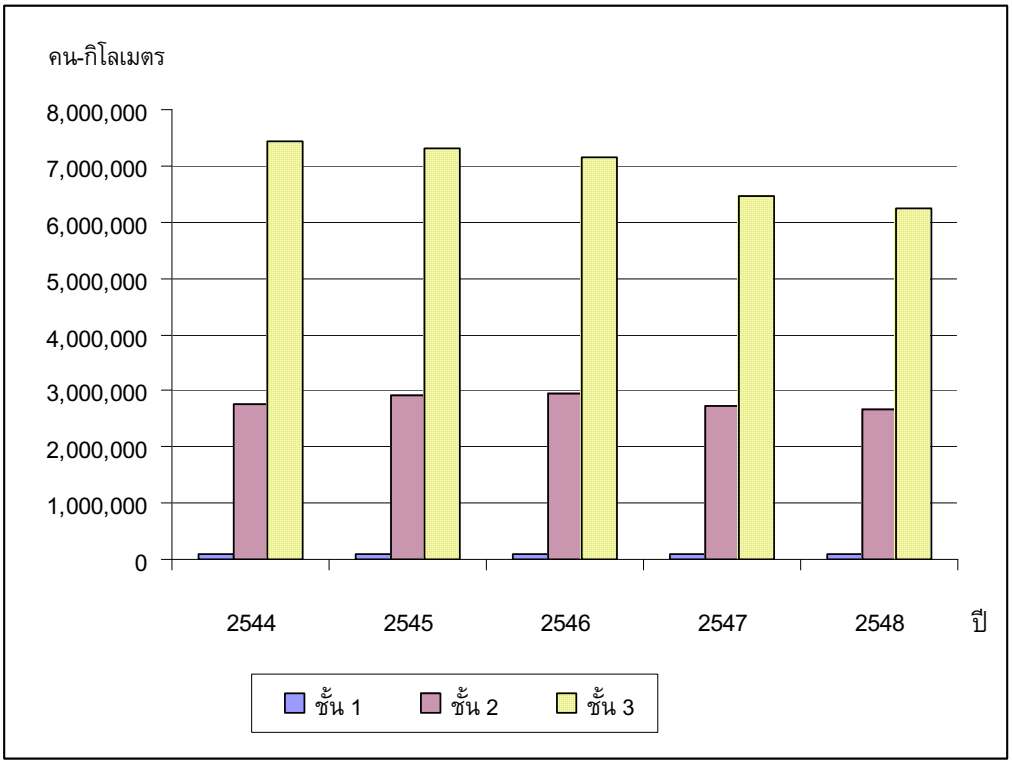
ส่วนปริมาณการขนส่งสินค้าเพิ่มขึ้นจากปี 2544 จำนวน 9.67 ล้านตัน เป็น 13.65 ล้านตันในปี 2547 หรือมีอัตราขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 12.1 ต่อปี แต่หากเทียบปริมาณการขนส่งเป็นตันกิโลเมตรพบว่ามีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.74 ต่อปี ซึ่งแสดงว่าในภาพรวม การรถไฟฯ มีการขนส่งสินค้าในระยะทางที่สั้นลง (ดูตารางที่ 7.1)

รูปที่ 7.1 จำนวนผู้โดยสารรถไฟเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม



ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทย

รูปที่ 7.2 สถิติการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟ



ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทย

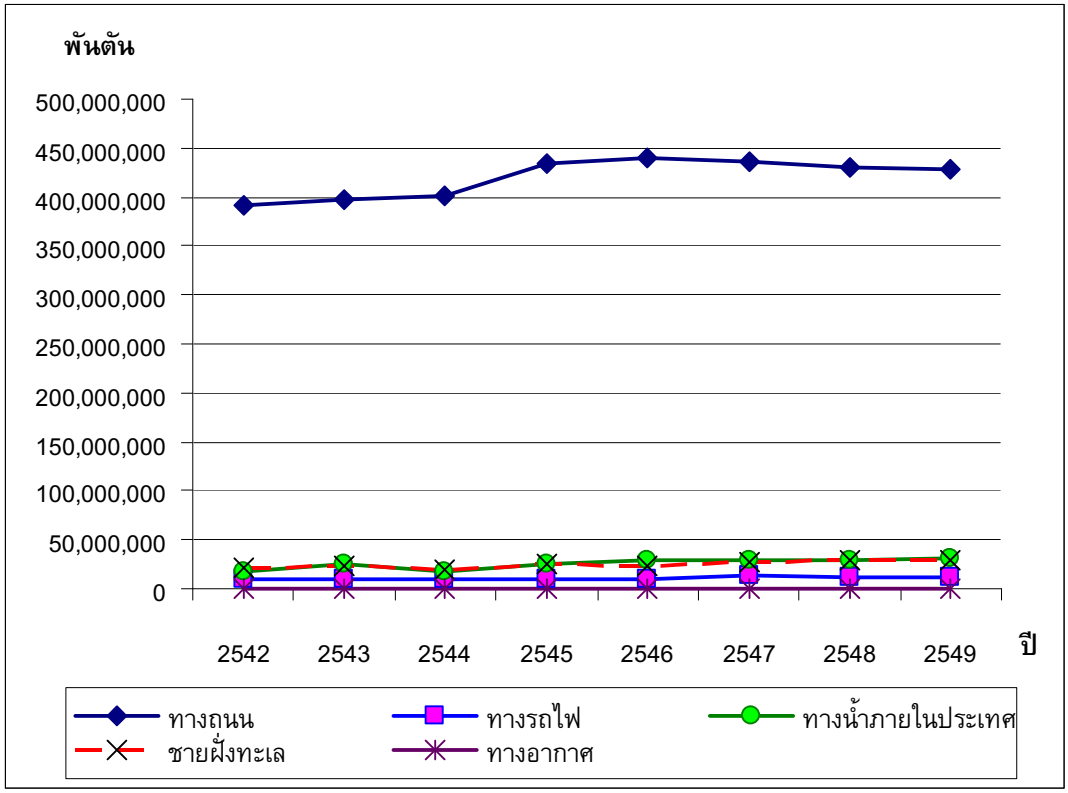
ตารางที่ 7.1 สถิติการขนส่งสินค้าทางรถไฟ

รายการ (หน่วย:พัน)	**2544**	**2545**	**2546**	**2547**	**2548**
จำนวนสินค้า, ตัน	9,675	9,899	11,447	13,658	12,743
จำนวนสินค้า, ตันกิโลเมตร	3,766,116	3,897,568	4,023,886	4,085,339	3,620,000

ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทย

หากเปรียบเทียบสัดส่วนการให้บริการขนส่งทางรถไฟกับการให้บริการขนส่งรูปแบบอื่น พบว่า ปริมาณการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟมีสัดส่วนการให้บริการขนส่งในกรุงเทพฯ ประมาณร้อยละ 16 ของปริมาณการขนส่งผู้โดยสารทั้งหมด และมีสัดส่วนการให้บริการขนส่งทั่วประเทศเพียงร้อยละ 7 ของปริมาณการขนส่งผู้โดยสารทั้งหมด ส่วนปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟในปี 2549 มีสัดส่วนร้อยละ 2.31 ของปริมาณการขนส่งสินค้าทั้งหมด ในขณะที่ปริมาณการขนส่งสินค้าทางถนนมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 85.47 รองลงมาคือการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ ร้อยละ 6.21 การขนส่งทางชายฝั่งทะเล ร้อยละ 5.99 และทางอากาศร้อยละ 0.01 ตามลำดับ (ดูรูปที่ 7.3)

รูปที่ 7.3 ปริมาณการขนส่งสินค้าภายในประเทศ



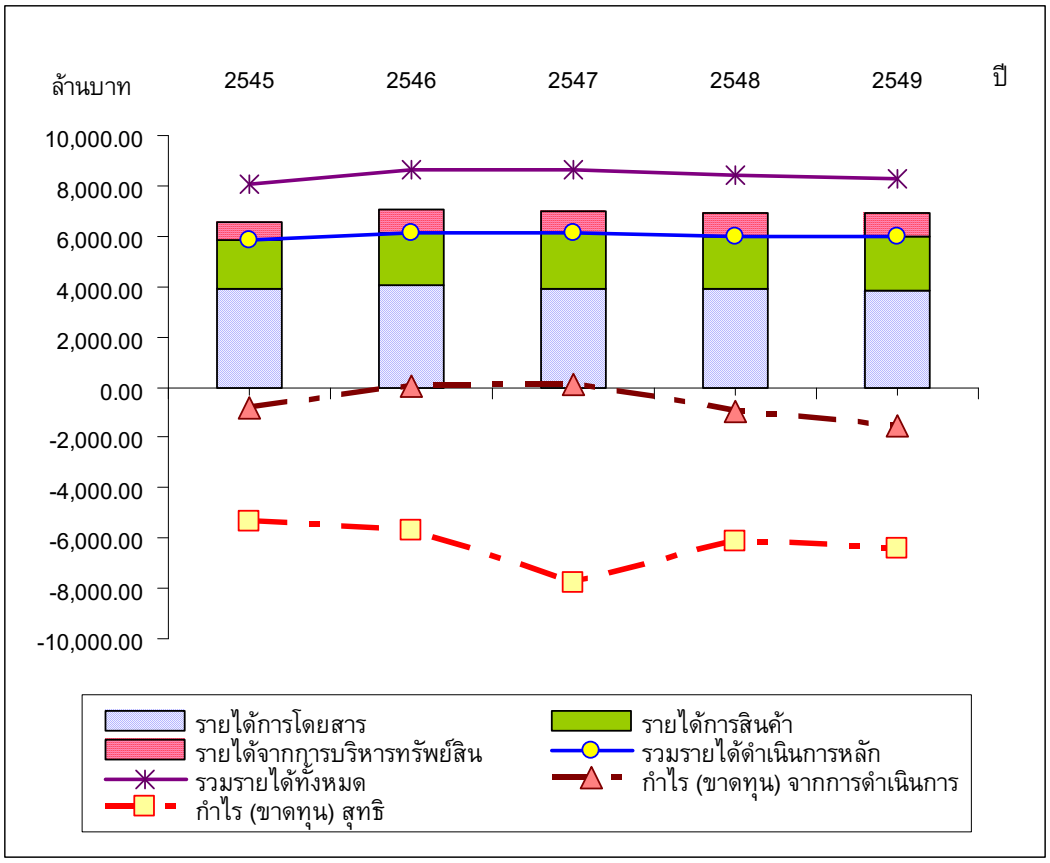
ที่มา กระทรวงคมนาคม

หมายเหตุ ข้อมูลปี 2549 เป็นประมาณการเบื้องต้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของการรถไฟฯ เท่าที่ผ่านมาประสบกับภาวะการขาดทุนอย่างต่อเนื่องโดยการรถไฟฯ เริ่มประสบปัญหาขาดทุนตั้งแต่ปี 2516 เมื่อราคาน้ำมันและวัสดุเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วหลายเท่าตัวเทียบกับอัตราค่าโดยสารที่ไม่ได้รับอนุมัติให้ปรับเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอัตราค่าโดยสารรถไฟชั้น 3 ไม่ได้รับอนุมัติให้ปรับเพิ่มมาเป็นเวลามากกว่า 20 ปี ในช่วงปี 2548 ก่อนการปรับขึ้นของราคาน้ำมันที่รุนแรงอีกรอบหนึ่ง อัตราค่าโดยสารสำหรับรถไฟชั้น 3 ประมาณ 21 สตางค์ต่อกิโลเมตร ในขณะที่อัตราค่าโดยสารของรถ บขส. ประมาณ 40 สตางค์ต่อกิโลเมตร

นอกจากนี้ การรถไฟฯ ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและบำรุงรักษาโครงข่ายรางรถไฟทั่วประเทศซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมาก ในขณะเดียวกัน การที่การรถไฟฯ มีภาระในการให้บริการขนส่งผู้โดยสารในเชิงสังคมทำให้ประสบปัญหาการขาดทุนจากการให้บริการเดินรถอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้แม้รัฐจะมีภาระที่จะต้องชดเชยการขาดทุนดังกล่าวตามกฎหมาย แต่ความล่าช้าในขั้นตอนการเบิกจ่ายในทางปฏิบัติทำให้การรถไฟฯ ต้องประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอยู่อย่างเป็นเนือง ที่ผ่านมา การรถไฟฯ ต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเสริมสภาพคล่องในการดำเนินการ ภาระหนี้สินที่สะสมกอปรกับการขาดทุนจากการดำเนินการอย่างต่อเนื่องทำให้สถานภาพทางการเงินของการรถไฟฯ นับวันยิ่งทรุดลง ในปี 2549 การรถไฟฯ มีผลขาดทุนจากการดำเนินงานจำนวน 6,400 ล้านบาท และขาดทุนสะสมจำนวน 37,800 ล้านบาท (ดูรูปที่ 7.4)

รูปที่ 7.4 ผลการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ปี 2545-2549



ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทย

2. การกำกับดูแลการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟฯ เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม ที่ได้จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 โดยได้รับงบประมาณและการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากรัฐบาลเป็นประจำทุกปี อีกทั้งมีภารกิจในการให้บริการเชิงสังคมแก่ประชาชน ดังนั้น แผนการดำเนินงานของกิจการรถไฟจึงต้องสอดคล้องกับนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลและแผนพัฒนาอื่น ๆ ของชาติที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งโดยรวมและทางรถไฟ ซึ่งแนวนโยบายและกฎเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจของการรถไฟฯ ทั้งในระดับนโยบาย ระดับการบริหาร และระดับการปฏิบัติการที่รัฐบาลใช้กำกับดูแล และควบคุมการดำเนินการของการรถไฟฯ เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อมาตรฐานและคุณภาพของการบริหารจัดการของการรถไฟฯ บทบาทภาครัฐในการกำกับดูแลการรถไฟฯ สามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

2.1 การกำกับดูแลผ่านกฎ ระเบียบต่าง ๆ

การรถไฟฯ ดำเนินการและบริหารกิจการภายใต้ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของการรถไฟฯ

และในกรณีที่การรถไฟฯ หรือคณะกรรมการรถไฟฯ จะเสนอเรื่องต่างๆ ไปยังคณะรัฐมนตรี จะต้องนำเรื่องเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ตาม พ.ร.บ. การรถไฟฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการรถไฟฯ (ดูตารางที่ 7.2)

นอกจากนี้ มาตรา 39 ภายใต้ พ.ร.บ. การรถไฟฯ กำหนดให้การดำเนินการบางอย่างของการรถไฟฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน อาทิ การสร้างทางรถไฟสายใหม่ การเพิ่มหรือลดทุน การลงทุนหรือร่วมลงทุนซึ่งมีวงเงินเกิน 50 ล้านบาท การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เป็นต้น

ตารางที่ 7.2 รายชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในคณะรัฐบาลช่วงปี 2523-2551

คณะรัฐบาล	นายกรัฐมนตรี	วันที่รับตำแหน่ง	รมว.คมนาคม
คณะที่ 42	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	12 มีค 2523	พลเรือเอก อมร ศิริกายะ
คณะที่ 43	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	7 พค 2526	นายสมัคร สุนทรเวช
คณะที่ 44	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	11 สค 2529	นายบรรหาร ศิลปอาชา
คณะที่ 45	พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ	9 สค 2531	นายมนตรี พงษ์พานิช
คณะที่ 46	พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ	14 ธค 2533	นายสมัคร สุนทรเวช
คณะที่ 47	นายอานันท์ ปันยารชุน	6 มีค 2535	นายนุกูล ประจวบเหมาะ
คณะที่ 48	พลเอก สุจินดา คราประยูร	17 เมย 2535	นายบรรหาร ศิลปอาชา
คณะที่ 49	นายอานันท์ ปันยารชุน	18 มิย 2535	นายนุกูล ประจวบเหมาะ
คณะที่ 50	นายชวน หลีกภัย	29 กย 2535	พันเอก วินัย สมพงษ์
		25 ตค 2537	นายวิชิต สุรพงษ์ชัย
คณะที่ 51	นายบรรหาร ศิลปอาชา	18 กค 2538	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา
คณะที่ 52	พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ	29 พย 2539	นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ
คณะที่ 53	นายชวน หลีกภัย	14 พย 2540	นายสุเทพ เทือกสุบรรณ
คณะที่ 54	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	17 กพ 2544	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา
		3 ตค 2545	นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ
คณะที่ 55	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	11 มีค 2548	นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ
		2 สค 2548	นายพงษ์ศักดิ์ รักตพงษ์ไพศาล
คณะที่ 56	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	8 ตค 2549	พลเรือเอก ธีระ ห้าวเจริญ
คณะที่ 57	นายสมัคร สุนทรเวช	6 กพ. 2551	นายสันติ พร้อมพัฒน์

ที่มา รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

โครงสร้างค่าตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินของรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดย พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นผู้มีอำนาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการเองได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดขั้นเงินเดือนของผู้บริหารสูงสุดของการรถไฟฯ ไม่อยู่ภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เนื่องจากผู้ว่าการรถไฟฯ ไม่มีฐานะเป็นพนักงาน ภายใต้ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดต้องทำสัญญาจ้างบริหารเช่นเดียวกับ CEO ของบริษัทเอกชน ส่วนอัตราเงินเดือนพนักงานรถไฟกำหนดโดยคณะกรรมการรถไฟฯ สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีทั้งหมด 25 เรื่องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือกองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยการรถไฟฯ ให้สิทธิประโยชน์และสวัสดิการสำหรับพนักงาน ลูกจ้างทั้งหมด 25 เรื่องตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 การกำกับดูแลผ่านคณะกรรมการ

2.2.1 โครงสร้างและผลตอบแทนของคณะกรรมการรถไฟฯ

พ.ร.บ. การรถไฟฯ มาตรา 24 และ 28 กำหนดให้คณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คนแต่ไม่เกิน 6 คน และผู้ว่าการรถไฟฯ เป็นกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี แต่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระได้

คุณสมบัติของประธานกรรมการ กรรมการ และผู้ว่าการรถไฟฯ จะต้องมีความรู้และจัดเจนเกี่ยวกับการรถไฟ การขนส่ง วิศวกรรม พาณิชยกรรม การเศรษฐกิจ หรือการเงิน (มาตรา 26) โดยประธานกรรมการ และกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียในสัญญากับการรถไฟฯ หรือในธุรกรรมที่ทำให้กับการรถไฟฯ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่จะเป็นเพียงผู้ถือหุ้นของบริษัทที่มีส่วนได้เสียนั้น และต้องไม่เป็นพนักงานของการรถไฟฯ หรือข้าราชการการเมือง รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 27)

จะเห็นได้ว่า พ.ร.บ. การรถไฟฯ กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการรถไฟฯ ไว้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแลกิจการรถไฟของคณะกรรมการ รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติด้านความรู้ความเชี่ยวชาญที่ครอบคลุมหลายสาขา

โครงสร้างคณะกรรมการรถไฟฯ ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะเป็นตัวแทนจากกระทรวงคมนาคมได้แก่ รองปลัดกระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่ประธานกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นจำนวน 4-6 คนจะเป็นตัวแทนจากกระทรวงการคลัง 1 ตำแหน่งและตัวแทนจากหน่วยงานอื่นอาทิ สำนักงบประมาณ กองทัพบก สำนักอัยการสูงสุด เป็นต้น รวมทั้งนักธุรกิจ ซึ่งทำหน้าที่เป็น

กรรมการอิสระจำนวน 2 คนในคณะกรรมการแต่ละชุด พ.ร.บ. การรถไฟฯ กำหนดว่าคณะกรรมการรถไฟฯ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี

อย่างไรก็ตาม ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงและแต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟฯ ทั้งหมด 9 ชุด ในสมัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจำนวน 6 คน โดยส่วนใหญ่จะแต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟฯ ชุดใหม่เพียงไม่กี่เดือนภายหลังการเข้ารับตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่ละสมัย (ดูตารางที่ 7.3)

ตารางที่ 7.3 รายชื่อคณะกรรมการรถไฟฯ ช่วงปี 2541-2551

รมว.คมนาคม	รายชื่อคณะกรรมการรถไฟฯ	วันที่รับตำแหน่ง
นายสุเทพ เทือกสุบรรณ (14 พฤศจิกายน 2540)	นายปัญญา ตันติยวรงค์ (ประธาน) นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม นายศิริ อาบทิพย์ นายพหล จินดากุล นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ พลตำรวจเอกสนอง วัฒนวรางกูล พลตำรวจโทวรรณรักษ์ คชรักษ์ นายสราวุธ ธรรมศิริ (ผู้ว่าการฯ)	3 กุมภาพันธ์ 2541
นายสุเทพ เทือกสุบรรณ (14 พฤศจิกายน 2540)	นายสมภพ อมาตยกุล (ประธาน) นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม นายศิริ อาบทิพย์ นายวิเชียร เจียกเจิม นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ พลตำรวจเอกสนอง วัฒนวรางกูล นายชัยเกษม นิติสิริ นายสราวุธ ธรรมศิริ (ผู้ว่าการฯ)	1 ธันวาคม 2541
นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา (17 กุมภาพันธ์ 2544)	นายวีระ มุกสิกพงศ์ (ประธาน) พล.ต.อ. อัยยรัช เวสสะโกศล นายสันติ บางอ้อ นางสตรี ประทีปะเสน นายอุทิศ ธรรมวาทิน นายสุรพงศ์ เผ่าวิบูล นายปริญญา เจตาภิวัฒน์ นายสุรพล นาควานิช นายสราวุธ ธรรมศิริ (ผู้ว่าการฯ)	13 มีนาคม 2544
นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา (17 กุมภาพันธ์ 2544)	นายเทอดศักดิ์ เศรษฐมานพ (ประธาน) นายศานิต ร่างน้อย นางสตรี ประทีปะเสน พลเอกวิชิต ยาทิพย์	5 มีนาคม 2545

รมว.คมนาคม	รายชื่อคณะกรรมการรถไฟฯ	วันที่รับตำแหน่ง
	นายสุรพล นาควานิช นายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ นายสุวิช ชมพูนุชจินดา นายจิตต์สันติ ธนะโสภณ (ผู้ว่าการฯ)	
นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ (3 ตุลาคม 2545)	รศ.ดร. ปริญญา จินดาประเสริฐ (ประธาน) นายบุญศักดิ์ เจียมปรีชา นายวันชัย ศารทูลทัต นายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ นายตระกูล วินิจนัยภาค พลเอกวิชิต ยาทิพย์ นายสัญญา สถิรบุตร นายจิตต์สันติ ธนะโสภณ (ผู้ว่าการฯ)	4 กุมภาพันธ์ 2546
นายพงษ์ศักดิ์ รักตพงษ์ไพศาล (2 สิงหาคม 2548)	นายเทอดศักดิ์ เศรษฐมานพ (ประธาน) นางอัญชลี ชวนิตย์ นายวิวัฒน์ วิฑูรย์เธียร นายสาธิต รังคสิริ นายตระกูล วินิจนัยภาค นายพันธ์เลิศ ใบหยก นายศิริ จิระพงศ์พันธ์ รักษาการผู้ว่าการฯ	27 กันยายน 2548
พลเรือเอก ธีระ ห้าวเจริญ (8 ตุลาคม 2549)	นายศิวะ แสงมณี (ประธาน) นายนพดล ประไพตระกูล นายดิสทัต โหตระกิตย์ นางพัลลภา เรืองรอง ม.ล. ผกาแก้ว บุญเลี้ยง นายนิมิตรชัย สนิทพันธุ์ นายดุสิต นนทะนาคร รักษาการผู้ว่าการฯ	7 พฤศจิกายน 2549
พลเรือเอก ธีระ ห้าวเจริญ (8 ตุลาคม 2549)	พลตำรวจเอกชาญวุฒิ วัชรพุกก์ (ประธาน) นายชาญวิทย์ อมตะมาทุชาติ นายนพดล ประไพตระกูล นายดิสทัต โหตระกิตย์ นางพัลลภา เรืองรอง นายดุสิต นนทะนาคร นายจุฬา สุขมานพ รักษาการผู้ว่าการฯ	18 ธันวาคม 2550
นายสันติ พร้อมพัฒน์ (6 กุมภาพันธ์ 2551)	นายสมศักดิ์ บุญทอง (ประธาน) นายสราวุธ เบญจกุล	11 มีนาคม 2551

รมว.คมนาคม	รายชื่อคณะกรรมการรถไฟฯ	วันที่รับตำแหน่ง
	น.ส. วิไลพร ลิ่วเกษมศานต์ พล .อ. ชัยโรจน์ ธรรมศารทูล นายบุญศักดิ์ เจียมปรีชา นายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม นายสุชัชวีร์ สุวรณาสวัสดิ์ รักษาการผู้ว่าการฯ	

ที่มา รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

คณะกรรมการรถไฟฯ ได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน อาทิ ค่าเบี้ยประชุมสำหรับประธานกรรมการจำนวน 12,500 บาทต่อเดือน คิดเป็น 150,000 บาทต่อปี ในปี 2550 เพิ่มขึ้นจากปี 2546 จำนวน 5,000 บาทต่อเดือน และสำหรับกรรมการและเลขานุการจำนวน 10,000 บาทต่อเดือน คิดเป็น 120,000 บาทต่อปี เพิ่มขึ้นจากปี 2546 จำนวน 4,000 บาทต่อเดือน รวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ในการโดยสารรถไฟฟรีตลอดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง (ดูรายละเอียดในตารางที่ 7.4)

ตารางที่ 7.4 ผลตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการรถไฟฯ

	เบี้ยประชุมรายเดือน		สิทธิประโยชน์	
	ปี 2546	ปี 2550	กรอบหลักเกณฑ์ที่กำหนด	ช่วงเวลาของการให้สิทธิประโยชน์
ประธานกรรมการ	7,500	12,500	โดยสารรถไฟฟรี	ตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง
กรรมการและเลขานุการ	6,000	10,000	โดยสารรถไฟฟรี	ตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง

ที่มา กระทรวงการคลัง และการรถไฟแห่งประเทศไทย

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรถไฟฯ

พ.ร.บ. การรถไฟฯ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรถไฟฯ ไว้ค่อนข้างกว้างมาก โดยมาตรา 31 และ 33 ระบุว่า คณะกรรมการรถไฟฯ มีอำนาจแต่งตั้งผู้ว่าการรถไฟฯ กำหนดเงินเดือน และถอดถอนจากตำแหน่งโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารกิจการรถไฟของผู้ว่าการรถไฟฯ

นอกจากนี้ มาตรา 25 ระบุว่า คณะกรรมการรถไฟฯ มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินกิจการรถไฟ อาทิ การวางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งการรถไฟฯ การกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงาน การวางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอนพนักงาน การวางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของการรถไฟฯ

จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจการกำกับดูแลของคณะกรรมการรถไฟฯ ไว้ค่อนข้างมากในหลายประเด็นตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การกำกับดูแลของคณะกรรมการรถไฟฯ เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของกิจการรถไฟ หากการกำกับดูแลของคณะกรรมการรถไฟฯ เป็นไปด้วยความโปร่งใสและยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ จะ

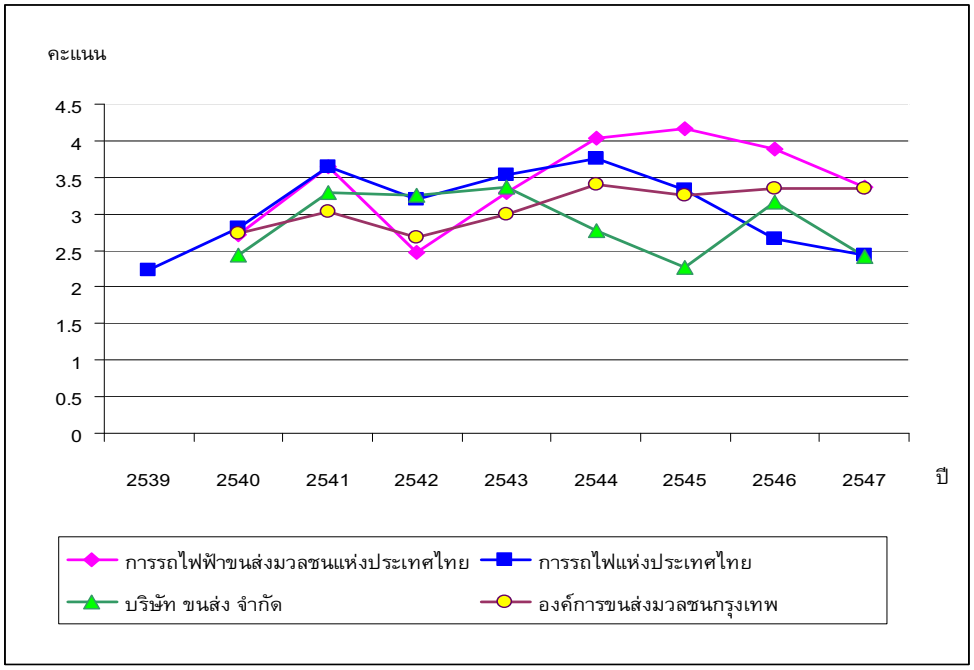
สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของการดำเนินงานของการรถไฟฯ แต่จากข้อมูลข้างต้น คณะกรรมการรถไฟฯ มักถูกเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งอาจผลส่งกระทบทางลบต่อการทำหน้าที่กำกับดูแลการรถไฟฯ ของคณะกรรมการรถไฟฯ แต่ละชุด

2.3 การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

การรถไฟฯ เป็นรัฐวิสาหกิจที่เข้าสู่ระบบการประเมินผลงานของกระทรวงการคลัง ผลการประเมินผลการดำเนินงานของการรถไฟฯ พบว่า ระดับคะแนนเฉลี่ยของการรถไฟฯ ในช่วงปี 2539-2547 เท่ากับ 3.14 คะแนน ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ปกติ โดยในช่วงปี 2539-2540 ได้คะแนนประมาณ 2.2-2.8 คะแนน ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำ แต่ในช่วงปี 2541-2545 การรถไฟฯ ได้คะแนนการประเมินผลประมาณ 3.2-3.76 คะแนน ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ปกติเกือบถึงดีขึ้น แต่คะแนนกลับลดลงเป็น 2.4-2.6 คะแนน ในช่วงปี 2546-2547

หากพิจารณาเปรียบเทียบผลการประเมินผลการดำเนินงานของการรถไฟฯ กับรัฐวิสาหกิจด้านการขนส่งอื่น พบว่า บริษัท ขนส่ง จำกัด ได้คะแนนต่ำกว่าการรถไฟฯ เกือบทุกปี และมีคะแนนการประเมินผลเฉลี่ยต่ำกว่าการรถไฟฯ คือ 3.08 คะแนน ในขณะที่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้คะแนนต่ำกว่าการรถไฟฯ ในช่วงแรก แต่นับจากปี 2544-2545 เป็นต้นมา ทั้ง 2 หน่วยงานได้คะแนนการประเมินผลสูงกว่าการรถไฟฯ มาโดยตลอด (ดูรายละเอียดประกอบในรูปที่ 7.5) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวเป็นเพียงผลการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในภาพรวมเท่านั้น กระทรวงการคลังควรเปิดเผยรายละเอียดการประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานในเชิงลึกเพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดผลการประเมินในแต่ละส่วน

รูปที่ 7.5 เปรียบเทียบผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้านการขนส่ง



ที่มา กระทรวงการคลัง

การประเมินผลการดำเนินงานของการรถไฟฯ ในปี 2549 ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลายด้านดังแสดงในตารางที่ 7.5 โดยตัวชี้วัดสำหรับการดำเนินการตามนโยบายจะพิจารณาจากปริมาณความสำเร็จหรือความคืบหน้าของการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐในแต่ละด้าน อาทิ การปรับโครงสร้างกิจการ การบริหารสินทรัพย์เพื่อแก้ปัญหาทางการเงิน เป็นต้น

ในขณะที่ การวัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทางด้านการเงินจะเน้นพิจารณาผลลัพธ์ที่แสดงในงบการเงินเป็นหลัก อาทิ ตัวชี้วัดกำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงานก่อนหักค่าเสื่อมราคา รายจ่ายตัดบัญชี ดอกเบี้ยจ่าย และรายจ่ายบำเหน็จบำนาญ (EBITDA) ซึ่งส่งผลให้การรถไฟฯ ต้องลดค่าใช้จ่ายที่จำเป็น อาทิ ค่าใช้จ่ายด้านการซ่อมบำรุง เพื่อทำให้เกิดผลกำไรหรือ EBITDA เพิ่มขึ้นในงบการเงินตามเป้าหมายของตัวชี้วัด ผลกระทบที่ตามมาคือประสิทธิภาพการให้บริการเดินรถ และความปลอดภัยจากการเดินรถจะลดลงเนื่องจากขาดงบประมาณสำหรับซ่อมแซมบำรุงรักษาหัวรถจักร และอุปกรณ์ต่างๆ ตามความจำเป็น นอกจากนี้ ตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน อาทิ การประเมินคุณภาพการให้บริการเดินรถของการรถไฟฯ จะพิจารณาจากจำนวนอุบัติเหตุ ความตรงต่อเวลาของการเดินรถ และมาตรฐานการให้บริการซึ่งประเมินโดยเทียบกับมาตรฐานที่ผู้ประเมินกำหนดไว้ ซึ่งการประเมินในลักษณะดังกล่าวอาจไม่โปร่งใส และไม่เป็นกลางต่อผู้รับการประเมิน การประเมินคุณภาพการให้บริการควรประเมินโดยการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการของการรถไฟฯ และดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นที่มีความเป็นกลางหรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรถไฟฯ

เกณฑ์วัดผลด้านการบริหารจัดการองค์กรประกอบด้วย 5 หัวข้อย่อย อาทิ บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน เป็นต้น ซึ่งการประเมินให้น้ำหนักในแต่ละหัวข้อย่อยเท่ากันคือ 6 คะแนน สำหรับบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะประเมินโดยคณะอนุกรรมการพิจารณาประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจการบริหารจัดการองค์กรด้านบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนดเกณฑ์การประเมินผลโดยพิจารณาจากบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และการพัฒนาตนเองของคณะกรรมการ ซึ่งจะให้น้ำหนักบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร้อยละ 80 ของคะแนนบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือเท่ากับ 4.8 คะแนนเท่านั้น โดยพิจารณาในหลายปัจจัย อาทิ การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการในการกำหนดแผนการดำเนินงาน การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์กรในรายงานประจำปี การดำเนินงานในการประเมินผลงานผู้บริหารระดับสูงสุด เป็นต้น (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 1)

กรอบที่ 1

ปัจจัยสำหรับการประเมินผลด้านบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

- การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการในการกำหนดแผนการดำเนินงาน นโยบาย เป้าหมายที่สำคัญ
- การทบทวนระบบการบริหารจัดการองค์กรในเรื่องต่างๆ เช่น การควบคุมและตรวจสอบภายใน ระบบการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น
- การดูแลติดตามผลการดำเนินงานและร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่องค์กร
- การดำเนินงานในการประเมินผลงานผู้บริหารระดับสูงสุด อาทิ การกำหนดเกณฑ์การประเมิน การติดตามผลการประเมิน การจัดตั้งอนุกรรมการในการประเมินผล เป็นต้น
- การจัดประชุมคณะกรรมการ อาทิ จำนวนการจัดประชุม จำนวนการเข้าร่วมประชุม การจัดส่งวาระและเอกสารการประชุมล่วงหน้า
- การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์กรในรายงานประจำปีทั้งในด้านการเงินและไม่ใช่การเงินอย่างถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์

ส่วนการพัฒนาตนเองของคณะกรรมการจะพิจารณาใน 2 ประเด็นได้แก่ 1) การประเมินตนเองของคณะกรรมการโดยการจัดทำแบบประเมินตนเองของคณะกรรมการอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และนำผลการประเมินแจ้งให้ที่ประชุมคณะกรรมการรับทราบ และ 2) การจัดให้มีกิจกรรมสนับสนุนเพื่อส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับธุรกิจการรถไฟฯ แก่คณะกรรมการ อาทิ การแจกคู่มือ เอกสารที่เกี่ยวกับองค์กร การจัดอบรมสัมมนา และการเยี่ยมชมการปฏิบัติงานจริงขององค์กร เป็นต้น

จากรายละเอียดข้างต้น จะเห็นได้ว่า เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานของการรถไฟฯ เน้นการวัดเชิงปริมาณเป็นส่วนใหญ่ซึ่งการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดตัวหนึ่งอาจส่งผลกระทบทางลบต่อปัจจัยด้านอื่นขององค์กร นอกจากนี้ เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานมีการประเมินผลด้านธรรมาภิบาลด้วย อาทิ การประเมินบทบาทของคณะกรรมการ แต่ให้น้ำหนักค่อนข้างน้อย และเกณฑ์การพิจารณายังไม่ชัดเจนและวัดผลได้ค่อนข้างยาก

ตารางที่ 7.5 เกณฑ์วัดผลการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ปี 2549

เกณฑ์วัดการดำเนินงาน	น้ำหนัก
1 การดำเนินการตามนโยบาย	***30***
- ความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการ เพื่อฟื้นฟูฐานะทางการเงิน	10
- การจัดทำแผนโครงการก่อสร้างทางคู่ เพื่อพัฒนาระบบ Logistics ภาคพื้น	5
- การเบิกจ่ายงบลงทุน	5
- การนำระบบบริหารมูลค่ามาใช้ในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	10
2 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	***40***
● ตัวชี้วัดทางการเงิน	15
- กำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงานก่อนหัก ค่าเสื่อมราคา รายจ่ายตัดบัญชี ดอกเบี้ยจ่าย และรายจ่ายบำเหน็จบำนาญ (EBITDA)	10
- ค่าใช้จ่ายพนักงานต่อรายได้จากการดำเนินงาน	5
● ตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน	25
- ประสิทธิภาพการเดินรถโดยสาร	7.5
- จำนวนตัน-กิโลเมตร	5
- คุณภาพการให้บริการเดินรถของ รฟท.	7.5
- ประสิทธิภาพการดำเนินงานด้าน Logistics	5
3. การบริหารจัดการองค์กร	***30***
- บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	6
- การบริหารความเสี่ยง	6
- การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน	6
- การบริหารจัดการสารสนเทศ	6
- การบริหารทรัพยากรบุคคล	6

ที่มา บริษัท ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่นเซอร์วิส จำกัด

เกณฑ์วัดผลการดำเนินงานให้น้ำหนักกับการวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานมากที่สุดคือ ร้อยละ 40 โดยจำแนกเป็นตัวชี้วัดทางการเงินและไม่ใช่การเงิน ซึ่งตัวชี้วัดบางตัวสามารถสะท้อนผลการประเมินได้ค่อนข้างชัดเจน อาทิ คุณภาพการให้บริการเดินรถของ รฟท. ประสิทธิภาพการเดินรถโดยสาร ซึ่งประเมินได้จากสถิติการเกิดอุบัติเหตุทางรถไฟ เป็นต้น (ดูรายละเอียดในตารางที่ 7.6)

ตารางที่ 7.6 สถิติจำนวนครั้งที่เกิดอุบัติเหตุและผลของอุบัติเหตุทางรถไฟ

ประเภทอุบัติเหตุและผลของอุบัติเหตุ	จำนวนครั้งที่เกิดอุบัติเหตุ/ปี				
	2544	**2545**	**2546**	**2547**	**2548**
รถไฟตกราง (ครั้ง)	118	96	99	112	95
รถไฟหยุดกลางทาง (ครั้ง)	3368	2791	2732	2508	3156
ผลของอุบัติเหตุเกี่ยวกับการเดินรถ (ครั้ง)	530	511	523	475	517
- จำนวนคนบาดเจ็บ (คน)	297	335	381	434	504
- จำนวนคนเสียชีวิต (คน)	197	178	169	146	193

ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทย

2.4 การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจจากหน่วยงานอื่น หรือองค์กรอิสระ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของการรถไฟฯ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ โดยข้อบทภายใต้ พ.ร.บ. การรถไฟฯ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจบัญชีของการรถไฟฯ ในเมื่อรัฐมนตรีร้องขอ นอกจากนี้ กฎหมายยังระบุให้คณะกรรมการรถไฟฯ ตั้งผู้สอบบัญชีทุกปีเพื่อสอบและรับรองบัญชีของการรถไฟฯ ในแต่ละปี ซึ่งผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบรายการทางบัญชี และเอกสารหลักฐานของการรถไฟฯ ในเวลาอันควรได้ทุกเมื่อ รวมทั้งมีอำนาจไต่ถาม และสอบสวนประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการรถไฟฯ และพนักงานรถไฟฯ อีกทั้งระบุว่าห้ามไม่ให้ตั้งประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการรถไฟฯ ตัวแทนของการรถไฟฯ พนักงานรถไฟฯ หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียในการประกอบกิจการรถไฟเป็นผู้สอบบัญชี ซึ่งเป็นการป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ที่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล

การตรวจสอบการรถไฟฯ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบรายการทางการเงินเพื่อจัดทำรายงานของผู้สอบบัญชี พร้อมทั้งจัดทำข้อสังเกตประกอบการตรวจสอบงบการเงินหากผู้สอบบัญชีตรวจพบรายการผิดปกติที่มีสาระสำคัญต่อผลการดำเนินงานหรือต่องบการเงินของการรถไฟฯ ซึ่งในทางปฏิบัติ หากพิจารณาผลการตรวจสอบงบการเงินของการรถไฟฯ พบว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจพบรายการผิดปกติที่มีสาระสำคัญโดยชี้แจงไว้ในรายงานของผู้สอบบัญชี อาทิ ในรายงานของผู้สอบบัญชีในปี 2548 และ 2549 ที่เสนอต่อคณะกรรมการรถไฟฯ ระบุว่ามีรายการผิดปกติ 2 รายการที่มีสาระสำคัญ ได้แก่

1) รายละเอียดของสินทรัพย์ถาวรจากระบบงานบัญชีสินทรัพย์ถาวรไม่ตรงกับสินทรัพย์ถาวรที่มีอยู่และใช้งานจริง ซึ่งการรถไฟฯ จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้อง
2) การรถไฟฯ ไม่ได้แยกมูลค่าสินทรัพย์ในส่วนที่ใช้ในการหาผลประโยชน์อย่างชัดเจน และไม่ได้ปรับปรุงผังการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่มีอยู่ให้เป็นปัจจุบัน ทำให้การรถไฟฯ ไม่สามารถประมาณการรายได้จากการบริหารทรัพย์สินและไม่ทราบว่ามีผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินที่แท้จริงจำนวนเท่าใด ส่งผลให้ผู้สอบบัญชีไม่สามารถทราบได้ว่าพื้นที่ที่การรถไฟฯ ให้

เช่ามีจำนวนทั้งสิ้นเท่าใด มีการทำสัญญาเช่าถูกต้องแล้วเท่าใด และสัญญาเช่าที่ยังไม่ถูกต้องมีจำนวนเท่าใด ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการบันทึกรายการการจัดเก็บรายได้จากการให้เช่าที่ดินและอาคารของการรถไฟฯ ได้ว่ามีความถูกต้องครบถ้วนและมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้เพียงใด

การตรวจพบรายการดังกล่าวข้างต้นทั้ง 2 รายการส่งผลให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถแสดงความเห็นต่องบการเงินของการรถไฟฯ ในรายงานของผู้สอบบัญชี กล่าวคือ ไม่สามารถรับรองงบการเงินได้ว่ามีความถูกต้อง เนื่องจากการตรวจสอบรายการผิดปกติทั้ง 2 รายการถูกจำกัดขอบเขตซึ่งเป็นรายการที่มีมูลค่าและมีสาระสำคัญมาก

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามขั้นตอนและกฎเกณฑ์ทำให้การรถไฟฯ ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน รวมทั้งไม่มีการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร นอกจากนี้ รายงานของผู้สอบบัญชีไม่ได้รับการเปิดเผยสู่สาธารณชนเท่าที่ควร ทำให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟฯ ไม่ได้รับทราบข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีและไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของการรถไฟฯ ได้

3. ธรรมาภิบาลของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ปัจจัยที่กำหนดธรรมาภิบาลของการรถไฟฯ จำแนกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) ปัจจัยภายนอก หรือบทบาทของภาครัฐ หมายถึง แนวนโยบาย และกฎระเบียบที่รัฐใช้กำกับควบคุมการรถไฟฯ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อมาตรฐาน และคุณภาพของการบริหารจัดการของการรถไฟฯ และ 2) ปัจจัยภายใน หรือบทบาทของการรถไฟฯ หมายถึง วิธีการบริหารจัดการภายในขององค์กรการรถไฟฯ เอง การศึกษาในส่วนนี้จะวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐในการกำกับดูแลการรถไฟฯ บทบาทของการรถไฟฯ ตามหลักธรรมาภิบาล รวมถึงกรณีศึกษาการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 บทบาทของภาครัฐ

การรถไฟฯ ต้องดำเนินการภายใต้กรอบ กฎ กติกาของภาครัฐ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และสิทธิพิเศษต่างๆ ของการรถไฟฯ กฎ กติกา ดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องหรือไม่ส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของการรถไฟฯ การประเมินธรรมาภิบาลของกฎ กติกาของภาครัฐที่ใช้กำกับดูแลการรถไฟฯ สามารถสรุปได้ดังนี้

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

การแยกอำนาจในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และการบริการออกจากกันตามหลักธรรมาภิบาล รัฐพึงต้องแยกอำนาจในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และการบริการออกจากกันเพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ และของบทบาทหน้าที่ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายสำหรับการรถไฟฯ เป็นผู้ถือหุ้นของการรถไฟฯ (โดยกระทรวงการคลัง) และเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินกิจการรถไฟ (ภายใต้ พ.ร.บ. การรถไฟฯ มาตรา 39) เช่น การสร้างทางรถไฟใหม่ การเพิ่ม

หรือลดทุน การลงทุนหรือร่วมลงทุนซึ่งมีวงเงินเกิน 50 ล้านบาท การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน การจัดตั้งบริษัท การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในขณะที่บทบาทของคณะกรรมการรถไฟฯ กลับทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรรถไฟ เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงาน การวางข้อบังคับในการแต่งตั้ง ถอดถอนพนักงาน การวางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของการรถไฟฯ เป็นต้น ซึ่งบทบาทในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการรถไฟควรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการรถไฟฯ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 7.7)

ตารางที่ 7.7 บทบาทของภาครัฐและคณะกรรมการรถไฟฯ ภายใต้ พ.ร.บ. การรถไฟฯ

หน่วยงาน	กำหนดนโยบาย	กำกับดูแล	บริหารรถไฟ
ภาครัฐ	ยับยั้งการกระทำของการรถไฟฯ ที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 22)	ดำเนินการตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น สร้างทางรถไฟสายใหม่ จัดตั้งบริษัทจำกัด จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 39)	-
คณะกรรมการรถไฟฯ	-	การกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงาน การวางข้อบังคับในการแต่งตั้ง ถอดถอนพนักงาน การวางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของการรถไฟฯ เป็นต้น (มาตรา 25)	การแต่งตั้งและกำหนดเงินเดือนผู้ว่าการรถไฟฯ (มาตรา31)

ที่มา พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันเชิงพาณิชย์กับบริษัทเอกชน

รัฐไม่ควรให้สิทธิประโยชน์ และสิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันเชิงพาณิชย์กับบริษัทเอกชน เนื่องจากอาจก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันเชิงธุรกิจ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากธุรกิจของการรถไฟฯ มีลักษณะผูกขาดซึ่งเป็นการผูกขาดที่ไม่ได้กำหนดภายใต้กฎหมายการรถไฟฯ แต่ผูกขาดโดยนโยบายของรัฐ การได้เปรียบในการแข่งขันในประเด็นนี้จึงยังไม่ชัดเจนในปัจจุบัน แต่หากการรถไฟฯ มีการแยกธุรกิจเชิงพาณิชย์และเชิงสังคมอย่างเป็นระบบ และมีบริษัทเอกชนให้บริการเดินรถแข่งขันกับการรถไฟฯ ในอนาคต รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงการยกเลิกสิทธิพิเศษต่างๆ ที่ให้แก่การรถไฟฯ ซึ่งอาจส่งผลให้การรถไฟฯ ได้เปรียบผู้แข่งขันรายอื่นในตลาด อาทิ กฎหมายการรถไฟฯ กำหนดให้รัฐต้องชดเชยผลขาดทุนให้แก่การรถไฟฯ เท่าจำนวนที่ขาดทุนในแต่ละปี เป็นต้น

การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ

การกำหนดแนวนโยบายในการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นการรถไฟฯ ดังนั้น บทบาทภาครัฐในฐานะผู้ถือหุ้นจะต้องกำหนดแนวนโยบายในการดำเนินธุรกิจของการรถไฟฯ ที่ชัดเจน โดยการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานของการรถไฟฯ ให้ชัดเจนและสอดคล้องกัน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของแผนวิสาหกิจฯ ของการรถไฟฯ ในปี 2549 ตามรายละเอียดในกรอบที่ 2 พบว่า วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ถูกกำหนดขึ้นครอบคลุมกิจกรรมในหลายด้านของการรถไฟฯ อาทิ การปรับปรุงการดำเนินการทั้งเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม การเชื่อมโยงทางรถไฟภายในประเทศและนอกประเทศเพิ่มขึ้น การปรับโครงสร้างองค์กร การบริหารทรัพย์สินเพื่อเพิ่มรายได้ การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการเดินรถ เป็นต้น ทำให้การรถไฟฯ ไม่สามารถกำหนดทิศทางที่ชัดเจนได้ว่าควรมุ่งดำเนินการในเรื่องใดในช่วงเวลานั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้และเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด เนื่องจากในทางปฏิบัติ การรถไฟฯ อาจไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ทุกข้ออย่างมีประสิทธิภาพในเวลาเดียวกันได้ ถึงแม้การรถไฟฯ จะสามารถกำหนดวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกันมากเพียงใด วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ขาดความชัดเจนในการดำเนินงานเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจของการรถไฟฯ อีกทั้งทำให้ยากต่อการลงโทษกรรมการและผู้บริหารเมื่อมีการตัดสินใจที่ผิดพลาด และอาจส่งผลกระทบต่อการประเมินผลงานของการรถไฟฯ ด้วย

หากพิจารณาเปรียบเทียบวิสัยทัศน์และเป้าหมายของการรถไฟต่างประเทศ อาทิ Canadian National Railway Company (CN) ซึ่งกำหนดว่า[1]

> *“CN's goal is to be the best transportation company in North America CN’s new vision is anchored on continued, profitable revenue growth, and targets annual revenues of $9 billion-plus by the end of 2010. The company will also discuss plans today to reach the following targets over the next five years;*
>
> - *An operating ratio closing in on 60 per cent by the end of 2010;*
> - *Diluted earnings per share growth of 10 per cent-plus in each of the next five years, and*
> - *Steady free cash flow of $1 billion annually.”*

[1] http://www.cn.ca

จะเห็นได้ว่า การรถไฟแคนาดามีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน รวมทั้งมีการลำดับความสำคัญของแต่ละกิจกรรมที่จะดำเนินการในแต่ละช่วงเวลาเพื่อมุ่งดำเนินการในแต่ละเรื่องให้สัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบที่ 2

วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

<u>วิสัยทัศน์</u>

"การรถไฟฯ เป็นองค์กรที่มีการดำเนินงานในเชิงธุรกิจและบริการเพื่อสังคมที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ มีความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการแข่งขัน จนมีผลการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ที่มีกำไร เพื่อนำมาลงทุนเพิ่ม มีสภาพคล่องทางการเงิน ลดภาระของรัฐและขยายตัวต่อไปได้อย่างยั่งยืน"

<u>เป้าหมาย</u>

1. ให้บริการขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าทางรถไฟที่สะดวก ปลอดภัย รวดเร็ว ประหยัด มีคุณภาพระดับสากล มีความหลากหลาย เป็นทางเลือกของการเดินทางอย่างมีระดับ
2. เป็นเส้นทางการขนส่งหลักภายในประเทศ เชื่อมโยงกับระบบถนน น้ำ และอากาศอย่างเหมาะสมเป็นระบบ
3. มีเส้นทางรถไฟภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอที่จะเชื่อมโยงเมืองและย่านอุตสาหกรรม
4. การเชื่อมโยงเส้นทางขนส่งทางรถไฟกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง (hub) ของการขนส่งในภูมิภาค
5. มีกลยุทธ์การตลาดที่สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย มีส่วนแบ่งตลาดด้านผู้โดยสาร และสินค้าเพิ่มขึ้น
6. เป็นองค์กรที่ดำเนินการเชิงพาณิชย์ไปพร้อมๆ กับการสนองนโยบายของรัฐเพื่อให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อยภายใต้ Service Contract ที่เหมาะสมจากรัฐบาล
7. สามารถปรับโครงสร้างองค์กรได้เป็นผลสำเร็จ โดยมีการดำเนินการเชิงธุรกิจ และบริการเพื่อสังคมที่รัฐอุดหนุน มีความเข้มแข็งในการแข่งขัน มีผลกำไรจากการดำเนินงานที่สามารถนำไปลงทุนเพิ่ม มีสภาพคล่องทางการเงิน ลดภาระต่อรัฐบาล
8. สร้างรายได้เพิ่มให้กับ รฟท. ด้วยการบริหารทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิผล

<u>วัตถุประสงค์</u>

1. แก้ไขปัญหาวิกฤติการขาดทุน/ลดต้นทุน
2. เพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ
3. ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพ
4. พัฒนาระบบการบริหารบุคลากรให้สอดรับกับงาน
5. เสริมสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้เข้าถึงประชาชน

ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทย

การแทรกแซงทางการเมืองในรัฐวิสาหกิจ

โดยทั่วไป การแทรกแซงทางการเมืองในรัฐวิสาหกิจมักดำเนินการโดยผ่านคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ กรณีของการรถไฟฯ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟฯ คือคณะรัฐมนตรี (มาตรา 24) ซึ่งคณะกรรมการรถไฟฯ ที่ถูกแต่งตั้งแต่ละชุดประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคม รวมถึงกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก (ดูรายละเอียดโครงสร้างกรรมการในหัวข้อ 3.2)

จะเห็นได้ว่ารัฐเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของการรถไฟฯ โดยแต่งตั้งตัวแทนเข้ามานั่งในคณะกรรมการรถไฟฯ ในขณะที่ พ.ร.บ. การรถไฟฯ ไม่ได้ระบุว่ากรรมการรถไฟฯ จะต้องเป็นผู้แทนจากหน่วยงานรัฐ[2] อีกทั้งไม่มีกฎระเบียบอื่นใดกำหนดขั้นตอนการสรรหากรรมการ และคุณสมบัติของกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งไม่ได้ระบุหน่วยงานที่มีบทบาทในการสรรหากรรมการรถไฟ แต่ในทางปฏิบัติ การสรรหากรรมการรถไฟดำเนินการโดยภาครัฐ โดยการรถไฟฯ ไม่มีบทบาทในการสรรหากรรมการรถไฟฯ เท่าที่ควร การที่คณะกรรมการรถไฟฯ จะกำกับดูแลการรถไฟฯ ได้อย่างโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาลนั้น รัฐต้องไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานประจำของการรถไฟฯ ผ่านคณะกรรมการรถไฟฯ ดังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ รัฐควรกำหนดกระบวนการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจที่โปร่งใสตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยการรถไฟฯ ต้องแต่งตั้งกรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกรรมการอื่นทั้งหมดในการรถไฟฯ จากบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Director Pool) ที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้น[3]

การประเมินผลงานของกรรมการ ผู้บริหาร และรัฐวิสาหกิจ

การประเมินผลงานของกรรมการ ผู้บริหาร และองค์กรการรถไฟฯ ควรมีการพัฒนาให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปี 2539 กระทรวงการคลังเริ่มใช้ระบบการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจโดยผูกโยงผลการประเมินกับวงเงินโบนัสที่รัฐวิสาหกิจสามารถจัดสรรให้แก่พนักงานและกรรมการในแต่ละปี โดยการรถไฟฯ เข้าร่วมการประเมินผลงานฯ ซึ่งจัดอยู่ในรัฐวิสาหกิจประเภท 2 และ 3 โดยวงเงินในการจ่ายโบนัสพนักงานอยู่ในช่วงร้อยละ 7-11 ของกำไรสุทธิตามระดับผลงาน ส่วนโบนัสกรรมการคำนวณตามระดับผลงาน อย่างไรก็ตาม ระบบแรงจูงใจในลักษณะเงินโบนัสตามผลงานไม่เป็นธรรมต่อการรถไฟฯ เนื่องจากรัฐจัดสรรวงเงินโบนัสจากกำไรของรัฐวิสาหกิจ แต่การรถไฟฯ มีผลการดำเนินงานขาดทุนมาอย่างต่อเนื่องจึงไม่มีโอกาสได้รับเงินโบนัสไม่ว่าผลการประเมินจะดีเพียงใด

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังกำหนดเกณฑ์การประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ โดยจำแนกเป็นหัวข้อ ซึ่งมีหัวข้อย่อยเรื่องบทบาทของคณะกรรมการรวมอยู่ด้วย โดยคณะอนุกรรมการพิจารณา

---

[2] อย่างไรก็ตาม ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 ข้อ 17 ระบุให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังซึ่งเป็นข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ

[3] ดูรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจในบทที่ 2

ประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจการบริหารจัดการองค์กรด้านบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนดเกณฑ์การประเมินผลโดยพิจารณาจากบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และการพัฒนาตนเองของคณะกรรมการ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อ 2.3)

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลของกระทรวงการคลังไม่มีการกำหนดให้กรรมการต้องประเมินกรรมการด้วยกันเอง หรือประเมินกรรมการทั้งคณะ เพียงแต่กำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวมในหัวข้อบทบาทของคณะกรรมการเท่านั้น เช่นเดียวกับการประเมินผลงานของหน่วยงาน แต่ผลของการประเมินไม่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะเท่าที่ควร ส่วนการประเมินผลผู้บริหารระดับสูงสุด คือ ผู้ว่าการรถไฟฯ มีการกำหนดเงื่อนไขเรื่องการประเมินผลงานไว้ในสัญญาจ้างผู้ว่าการรถไฟฯ แล้ว ซึ่งการประเมินผลงานของผู้ว่าการรถไฟฯ ตามสัญญาจ้าง และการประเมินผลงานของคณะกรรมการและหน่วยงานการรถไฟฯ ตามการประเมินของกระทรวงการคลังจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการการรถไฟฯ หน่วยงานการรถไฟฯ และผู้ว่าการรถไฟฯ หากนำไปผูกโยงกับระบบแรงจูงใจที่จะได้รับ ในทางตรงกันข้าม หากการรถไฟฯ ไม่มีระบบการประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ บุคลากรและองค์กรการรถไฟฯ อาจไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาผลงานและผลการดำเนินงานเท่าใดนัก

การกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

กระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับรัฐวิสาหกิจ อาทิ จรรยาบรรณของกรรมการรัฐวิสาหกิจ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจ หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ แนวทางปฏิบัติสำหรับกรรมการรัฐวิสาหกิจ คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น การรถไฟฯ มีการกำหนดจรรยาบรรณของคณะกรรมการรถไฟฯ และจรรยาบรรณของผู้ว่าการฯ พนักงาน และลูกจ้างของการรถไฟฯ และเผยแพร่ในรายงานประจำปีของการรถไฟฯ โดยจรรยาบรรณที่กรรมการรถไฟฯ ควรถือปฏิบัติ เช่น การไม่มีส่วนได้เสียในกิจการที่ทำกับการรถไฟฯ หรือในกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับการรถไฟฯ การบริหารงานโดยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ต่อการรถไฟฯ การไม่แสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากการทำงานไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เป็นต้น (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 3.2)

การเผยแพร่รายงานผลการดำเนินงานและผลการตรวจสอบงบการเงินแก่สาธารณชน

พ.ร.บ. การรถไฟฯ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นผู้ตรวจบัญชีของการรถไฟฯ ในแต่ละปี ซึ่งในทางปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ของ สตง. เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามขั้นตอนและกฎเกณฑ์ทำให้การรถไฟฯ ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน รวมทั้งไม่มีการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร ดังนั้น รัฐควรกำหนดให้มีการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance Audit) โดยผู้ตรวจบัญชีระดับสากลด้วย นอกจากนี้ ภาครัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงคมนาคม หรือกระทรวงการคลังควรกำหนดให้การรถไฟฯ ต้องเปิดเผยรายงานผลการดำเนินงานของการรถไฟฯ และรายงานการตรวจสอบบัญชีในเวบไซต์เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูล

และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของการรถไฟฯ ได้ ในทางปฏิบัติ การรถไฟฯ เปิดเผยข้อมูลงบการเงินและผลการดำเนินงานของรถไฟเฉพาะในรายงานประจำปี แต่ไม่ได้เปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ รวมทั้งการรถไฟฯ ไม่มีการจัดทำรายงานประจำปี ตั้งแต่ปี 2547-2550

3.2 บทบาทของการรถไฟฯ

การประเมินการบริหารจัดการภายในองค์กรของการรถไฟฯ สามารถจำแนกได้เป็น 3 หัวข้อ ดังต่อไปนี้

ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ

คณะกรรมการรถไฟฯ มีหน้าที่ในการตรวจตราให้การบริหารของการรถไฟฯ เป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ถือหุ้นของการรถไฟฯ คือกระทรวงการคลัง ซึ่งหมายถึงประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศ ซึ่งคณะกรรมการรถไฟฯ ต้องมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการรถไฟฯ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเด็นได้แก่ โครงสร้างของคณะกรรมการที่เหมาะสม และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

โครงสร้างของคณะกรรมการที่เหมาะสม

คณะกรรมการรถไฟฯ ภายใต้ พ.ร.บ. รถไฟฯ ประกอบด้วยประธาน 1 คน กรรมการไม่น้อยกว่า 4 คนแต่ไม่เกิน 6 คน และผู้ว่าการรถไฟฯ เป็นกรรมการและเลขานุการ (โดยตำแหน่ง) ซึ่งคุณสมบัติของคณะกรรมการแต่ละคนควรมีความหลากหลายของความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์การทำงานควรเป็นประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ให้กับการรถไฟฯ ซึ่งสอดคล้องกับพ.ร.บ. การรถไฟฯ ที่ระบุว่า คณะกรรมการแต่ละคนต้องมีความรู้และจัดเจนเกี่ยวกับการรถไฟ การขนส่ง วิศวกรรม พาณิชยกรรม การเศรษฐกิจการเงิน รวมทั้งระบุว่า คณะกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียในสัญญาของการรถไฟฯ หรือในกิจการที่ทำให้กับการรถไฟฯ ต้องไม่เป็นพนักงานรถไฟ และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง กล่าวคือ ต้องเป็นมืออาชีพและปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อนของกรรมการทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการรถไฟฯ

ตารางที่ 7.8 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการรถไฟฯ ชุดหนึ่งในช่วงที่ผ่านมา พบว่าตำแหน่งประธานกรรมการเป็นตัวแทนจากกระทรวงคมนาคม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรองปลัดกระทรวงคมนาคมทำหน้าที่ประธาน ส่วนกรรมการอื่น 6 คนเป็นตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ กองทัพบก และนักธุรกิจซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดนี้เป็นข้าราชการประจำถึง 5 ใน 8 คนซึ่งอาจมีความเชี่ยวชาญในการกำกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟฯ แต่อาจไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการเชิงพาณิชย์ ส่วนความเชี่ยวชาญหรือสาขาการศึกษาของแต่ละคน[4] พบว่า ส่วนใหญ่จบ

[4] เนื่องจากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์และผลงานในอดีตของกรรมการแต่ละคนจึงวิเคราะห์คุณสมบัติได้เพียงสาขาการศึกษาที่มีการเปิดเผยข้อมูลไว้เท่านั้น

การศึกษาในสาขาวิศวกรรม และเศรษฐศาสตร์ ในขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิเพียง 1 ใน 2 คนเท่านั้นที่จบการศึกษาด้านการบริหารธุรกิจและการตลาด ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้อาจไม่มีผู้ที่เชี่ยวชาญด้านการเงินการบัญชีในเชิงธุรกิจ

ตารางที่ 7.8 โครงสร้างของคณะกรรมการรถไฟฯ ชุดที่ ก.

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	สาขาการศึกษา/ความเชี่ยวชาญ
รองปลัดกระทรวงคมนาคม (ประธานกรรมการ)	วิศวกรรมโยธา
ผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง	วิศวกรรมอุตสาหการ, เศรษฐศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี ช่วยราชการกระทรวงคมนาคม	นักวิชาการ
รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	เศรษฐศาสตร์
ที่ปรึกษาพิเศษกองทัพบก	วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
นักธุรกิจ	บริหารธุรกิจ, การตลาด
นักธุรกิจ	วิศวกรรม, นิติศาสตร์
ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย	วิศวกรรมโยธา

ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการชุดนี้มีการถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารโดยจะเห็นได้จากสัดส่วนจำนวนกรรมการจากภายนอก 7 ใน 8 คน ซึ่งมีกรรมการที่เป็นผู้บริหารของการรถไฟฯ เพียงคนเดียวคือ ผู้ว่าการรถไฟฯ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง อย่างไรก็ดี คุณสมบัติที่ควรคำนึงถึงอีกประการหนึ่งคือ ความเชี่ยวชาญและความเข้าใจในลักษณะการดำเนินกิจการการขนส่งทางรถไฟซึ่งมีลักษณะที่เฉพาะตัวแตกต่างจากธุรกิจการขนส่งในรูปแบบอื่น ซึ่งในทางปฏิบัติ การมีกรรมการที่เป็นผู้บริหารอาจไม่ส่งผลกระทบมากนักหากเทียบกับคุณสมบัติของกรรมการแต่ละคนว่ามีความเชี่ยวชาญในการกำกับการดำเนินการของการรถไฟฯ ได้มากน้อยเพียงใด

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรถไฟฯ สามารถดูได้จากการเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งจำนวนครั้งของการเข้าร่วมประชุมสามารถสะท้อนความรับผิดชอบของกรรมการแต่ละท่านได้ ข้อมูลในรายงานประจำปีของการรถไฟฯ ปี 2546[5] พบว่า การประชุมของคณะกรรมการรถไฟฯ 1 ชุด กรรมการส่วนใหญ่เข้าร่วมประชุมครบทุกครั้ง บางคนขาดประชุมประมาณ 1-2 ครั้ง และบางคนขาดการประชุมเกือบร้อยละ 40 ของจำนวนการประชุมทั้งหมด นอกจากปริมาณการเข้าร่วมประชุมแล้ว คณะกรรมการจะต้องมีคุณภาพในการเข้าร่วมประชุมด้วยโดยการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม เพื่อดูว่ากรรมการแต่ละคนได้ใช้ความรู้ความสามารถตามที่ได้รับเลือกเข้ามาช่วยกำหนดทิศทางการดำเนินงานของการรถไฟฯ มากน้อยเพียงใด

[5] เป็นรายงานประจำปีเพียงปีเดียวของการรถไฟฯ ที่มีการเปิดเผยข้อมูลการเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการรถไฟฯ

นอกจากนี้ การรถไฟฯ ควรมีระบบการประเมินผลงานของกรรมการ อาทิ การประเมินผลงานของตนเอง และการประเมินผลงานของคณะกรรมการทั้งคณะ และจัดทำสรุปผลการประเมินเพื่อนำมาปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งควรมีการลงชื่อรับรองงบการเงินของการรถไฟฯ โดยกรรมการทุกคนเพื่อยืนยันความถูกต้องของผลการดำเนินงานผ่านรายงานทางการเงิน

ความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่

การเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการแต่ละคนจำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลทั้งข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการรถไฟฯ โดยข้อมูลส่วนบุคคลหมายถึง ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของกรรมการที่เป็นประโยชน์ต่อการรถไฟฯ โดยควรเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปีทั้งวุฒิการศึกษา ประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา ผลงานในอดีต รวมทั้งตำแหน่งหน้าที่งานในปัจจุบัน นอกจากนี้ กรรมการแต่ละคนต้องเปิดเผยข้อมูลการมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการรถไฟฯ ซึ่งในทางกฎหมาย กรรมการรถไฟฯ แต่ละคนจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในการปฏิบัติงานกับการรถไฟฯ เนื่องจากขัดกับ พ.ร.บ. การรถไฟฯ เรื่องคุณสมบัติของกรรมการรถไฟฯ ที่กำหนดว่ากรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการดำเนินกิจการของการรถไฟฯ

ส่วนข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการรถไฟฯ ที่การรถไฟฯ ควรเปิดเผย อาทิ ข้อมูล และสถิติการเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ บันทึกการประชุมคณะกรรมการ ค่าตอบแทนของกรรมการทั้งในส่วนค่าเบี้ยประชุม โบนัส และสิทธิประโยชน์อื่นๆ พร้อมผลการประเมินกรรมการ รายชื่อกรรมการที่เป็นกรรมการในบริษัทลูก การติดตามผลการดำเนินงานตามมติของที่ประชุม เป็นต้น

จากการตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลของการรถไฟฯ ในรายงานประจำปี พบว่า รายงานประจำปีก่อนปี 2546 มีการเปิดเผยข้อมูลเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่ในปี 2546 มีการเปิดเผยข้อมูลของคณะกรรมการ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเกือบครบถ้วน รวมทั้งข้อมูลจรรยาบรรณของกรรมการรถไฟฯ และจรรยาบรรณของผู้ว่าการรถไฟฯ พนักงานและลูกจ้างของการรถไฟฯ ด้วย อาทิ ต้องไม่มีส่วนได้เสียในกิจการที่ทำกับการรถไฟฯ หรือในกิจการที่แข่งขันกับการรถไฟฯ ต้องบริหารงานโดยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ต่อการรถไฟฯ เช่น ไม่หาผลประโยชน์ส่วนตัวจากการเป็นกรรมการ ไม่ใช้ความลับของการรถไฟฯ ในทางที่ผิด ไม่มีผลประโยชน์ในการทำสัญญาของการรถไฟฯ เป็นต้น แต่หากเปรียบเทียบกับรายงานประจำปีของบริษัท การบินไทย พบว่า การบินไทยมีการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปีไว้อย่างครบถ้วนตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสาเหตุหนึ่งเนื่องจากการบินไทยเป็นบริษัทมหาชนที่ต้องปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อนึ่ง การรถไฟฯ สามารถนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้ปฏิบัติได้ถึงแม้จะไม่ใช่บริษัทมหาชน (ดูรายละเอียดประกอบในตารางที่ 7.9)

ส่วนเว็บไซต์ของการรถไฟฯ ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลของคณะกรรมการ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแต่อย่างใด ในขณะที่การบินไทย และการรถไฟต่างประเทศ เช่น Canadian National Railway Company มีการเปิดเผยข้อมูลบางส่วนในเว็บไซต์ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 7.10)

Canadian National Railway Company มีการจัดหลักสูตรอบรมเพื่อให้ความรู้แก่คณะกรรมการรถไฟฯ ก่อนเริ่มปฏิบัติหน้าที่ โดยครอบคลุมเนื้อหาด้านรูปแบบการดำเนินธุรกิจขององค์กร บทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการ รวมทั้งความคาดหวังขององค์กรต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรถไฟฯ เป็นต้น ทั้งนี้ การรถไฟแคนาดาให้การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรถไฟฯ โดยจัดให้มีที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายคอยให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการรถไฟฯ ด้วย

นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย มีการเปิดเผยข้อมูลเพิ่มเติมในรายงานประจำปีที่สามารถดาวน์โหลดได้ทางเว็บไซต์ ว่าคณะกรรมการแต่ละคนมีความรับผิดชอบพิเศษหรือเฉพาะด้านในบทบาทกรรมการในด้านใด อาทิ รับผิดชอบดูแลโครงการก่อสร้างขนาดเล็ก ด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านบัญชีการเงิน เป็นต้น

ตารางที่ 7.9 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปี

ข้อมูล	การรถไฟ ปี 2546**	การบินไทย ปี 2550
รายงานการตรวจสอบบัญชีของ สตง.	มี	มี
ผลการดำเนินงานทางการเงิน	มี	มี
ประวัติการศึกษาของกรรมการ	มี	มี
ประสบการณ์การทำงานของกรรมการ*	ไม่มี	มี
การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันของกรรมการที่หน่วยงานอื่น	มี	มี
รายละเอียดเกี่ยวกับกรรมการอิสระ	มี	มี
หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการบริษัท	ไม่มี	มี
การเปิดเผยข้อมูลค่าตอบแทนของกรรมการ	มี	มี
บันทึกสถิติการเข้าประชุมของกรรมการทุกท่าน	มี	มี
จรรยาบรรณของกรรมการ	มี	ไม่มี
จรรยาบรรณของผู้ว่าการฯ พนักงานและลูกจ้าง	มี	มี

หมายเหตุ * ไม่ได้ระบุว่ามีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านใด และไม่ได้ระบุว่ามีประสบการณ์ และผลงานอะไรบ้าง
** การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่มีรายงานประจำปี 2547-2550

ที่มา รายงานประจำปี 2546 การรถไฟแห่งประเทศไทย
รายงานประจำปี 2550 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

ตารางที่ 7.10 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์

ข้อมูล	การรถไฟ	การบินไทย	CN RAIL
รายงาน และมติการประชุม พร้อมความคิดเห็นที่แสดงในที่ประชุม	ไม่มี	มี	ไม่มี
รายงานประจำปีสามารถดาวน์โหลดได้	ไม่มี	มี	มี
ประวัติการศึกษาของกรรมการ	ไม่มี	มี	ไม่มี
ประสบการณ์การทำงานของกรรมการ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันของกรรมการที่หน่วยงานอื่น	ไม่มี	มี	มี
ผลการดำเนินงาน และข้อมูลทางการเงินของบริษัท	มี	มี	มี
การประเมินฐานะและแนวโน้มของบริษัท	ไม่มี	มี	มี
การให้ข่าวสารแก่สื่อ โดยมีการตอบข้อสงสัยที่ทันการณ์	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทย http://www.railway.co.th
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) http://www.thaiair.com
Canadian National Railway Company http://www.cn.ca

การมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้เสีย

ผู้ที่มีส่วนได้เสียในกิจการรถไฟ ได้แก่ พนักงาน ลูกจ้าง สหภาพแรงงาน ลูกค้า ผู้ใช้บริการ คู่สัญญา และชุมชนต่างๆ เป็นต้น ควรมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านต่างๆ ของการรถไฟฯ อาทิ

1) การตรวจสอบการให้บริการของการรถไฟฯ โดยการประเมินความพึงพอใจของผู้ใช้บริการหรือลูกค้าของการรถไฟฯ โดยหน่วยงานกลางที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรถไฟฯ เป็นผู้ดำเนินการเป็นประจำทุกปี หรืออาจมีกล่องรับฟังความคิดเห็นหรือการแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ ซึ่งการรถไฟฯ เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ได้ ซึ่งการรถไฟฯ มีการประเมินความพึงพอใจของผู้ใช้บริการรถไฟเป็นประจำทุกปี
2) การให้ตัวแทนแรงงานมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและแนวนโยบายของการรถไฟฯ อย่างเป็นระบบ ซึ่งการรถไฟฯ เปิดโอกาสให้ตัวแทนสหภาพแรงงานฯ เข้าร่วมสังเกตุการณ์ประชุมคณะกรรมการรถไฟฯ ด้วย ตั้งแต่ช่วงปี 2546

3.3 กรณีการสรรหาผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย

กระบวนการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ คนใหม่ดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงกลางปี 2549 โดยคณะกรรมการรถไฟฯ มีมติอนุมัติผลการสรรหาตามข้อเสนอของคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ว่า นายยุทธนา ทัพเจริญ เป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุด ซึ่งในเดือนกันยายน 2549 กระบวนการสรรหาได้ดำเนินมาถึงขั้นตอนการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการว่าจ้างผู้ว่าการรถไฟฯ คนใหม่ แต่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงนั้น ทำให้กระบวนการสรรหาหยุดชะงักลง

ภายใต้การบริหารงานของคณะรัฐบาลชุดใหม่ คณะกรรมการรถไฟฯ ชุดใหม่ และคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ชุดใหม่ถูกแต่งตั้งเข้ามา และเริ่มกระบวนการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ใหม่ช่วงปลายปี 2550 ซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ได้ดำเนินการสรรหา และเสนอชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อคณะกรรมการรถไฟฯ เพื่อพิจารณาแล้ว แต่กระบวนการสรรหาต้องหยุดชะงักลงอีกครั้ง เนื่องจากผู้ที่ได้รับเลือกในครั้งแรกได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง ถึงแม้ในปัจจุบัน นายยุทธนา ทัพเจริญ ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการรถไฟฯ ตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว แต่การกระทำดังกล่าวส่งผลทางลบต่อการดำเนินงานของการรถไฟฯ ที่ปราศจากผู้ว่าการรถไฟฯ นานกว่า 2 ปี รวมทั้งส่งผลต่อภาพลักษณ์ของการรถไฟฯ ที่ขาดการบริหารจัดการที่ดีทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองผ่านกระบวนการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ (ดูรายละเอียดประกอบในกรอบที่ 3)

กรอบที่ 3

การสรรหาผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย

ผู้ว่าการรถไฟฯ หมดวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงกลางปี 2549 การรถไฟฯ จึงต้องสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ คนใหม่ โดยคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ (นายชลอ คชรัตน์ รองปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานคณะกรรมการสรรหาฯ) เป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัคร จากนั้นจะสรุปผลการสรรหาเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งขณะนั้นคือ นายพงษ์ศักดิ์ รัตพงศ์ไพศาล แล้วจึงส่งให้คณะกรรมการรถไฟฯ พิจารณาเลือกผู้ว่าการรถไฟฯ ซึ่งคณะกรรมการรถไฟฯ มีมติอนุมัติผลการสรรหาตามข้อเสนอของคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ว่า นายยุทธนา ทัพเจริญ เป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุด และได้เจรจาอัตราค่าตอบแทน เงินเดือน พร้อมทั้งเห็นชอบในหลักการของร่างสัญญาจ้างแล้ว ซึ่งในเดือนกันยายน 2549 กระบวนการสรรหาได้ดำเนินมาถึงขั้นตอนการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการว่าจ้างผู้ว่าการรถไฟฯ คนใหม่ แต่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงนั้น ทำให้กระบวนการสรรหาหยุดชะงักลง

หลังจากที่คณะรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารงานเพียง 1 เดือนมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการรถไฟฯ ชุดใหม่ซึ่งมีนายศิวะ แสงมณี เป็นประธาน ต่อมาในเดือนตุลาคม 2550 การรถไฟฯ ยื่นหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (พลเรือเอก ธีระ ห้าวเจริญ) เกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการฯ เห็นชอบให้มีการรับสมัครคัดเลือกผู้ว่าการรถไฟฯ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ (นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต รองปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานคณะกรรมการสรรหาฯ) ได้ดำเนินการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ คนใหม่ และเสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมคือ นายบัญชา คงนคร ต่อคณะกรรมการรถไฟฯ เพื่อพิจารณา

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการรถไฟฯ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เนื่องจากนายยุทธนา ทัพเจริญ ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าการรถไฟฯ จากการสรรหาในครั้งแรกได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองระบุว่า การสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ในครั้งก่อนได้ดำเนินไปถึงขั้นตอนการพิจารณาค่าตอบแทนและร่างสัญญาจ้างแล้ว แต่คณะกรรมการรถไฟฯ ในขณะนั้นพ้นจากตำแหน่งก่อนที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการรถไฟฯ ชุดต่อมาที่มีนายศิวะ แสงมณีเป็นประธานฯ มีหน้าที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องให้แล้วเสร็จตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ภายใต้ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ. การรถไฟฯ แต่คณะกรรมการรถไฟฯ ชุดดังกล่าวกลับมีคำสั่งยกเลิกการสรรหา และแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ชุดใหม่เพื่อเริ่มต้นดำเนินการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ คนใหม่ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองคุ้มครองโดยการไม่ให้คณะกรรมการรถไฟฯ เสนอชื่อผู้ว่าการรถไฟฯ คนใหม่ให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2551 ศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉินสำหรับนายยุทธนา ทัพเจริญ และให้ชะลอการพิจารณาผู้ว่าการรถไฟฯ คนใหม่ รวมทั้งยังไม่สามารถเสนอผลการสรรหาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จนกว่าศาลปกครองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น จนกระทั่งเมื่อเดือนมิถุนายนที่ผ่ามา ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการรถไฟฯ เสนอชื่อนายยุทธนา ทัพเจริญ เป็นผู้ว่าการรถไฟฯ และให้ยกเลิกมติคณะกรรมการรถไฟฯ ชุดที่ผ่านมาที่ให้มีการล้มเลิกกระบวนการสรรหาในครั้งแรก

ที่มา รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

กรณีการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการรถไฟฯ ชุดแรกได้ดำเนินการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ โดยเปิดรับสมัคร คัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสม และอนุมัติผลการสรรหา พร้อมทั้งเจรจาค่าตอบแทนเพื่อทำสัญญาจ้างผู้ว่าการรถไฟฯ เหลือเพียงการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการว่าจ้างผู้ว่าการรถไฟฯ แต่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้การดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายหยุดชะงักลง

บทบัญญัติมาตรา 8 จัตวา ภายใต้ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 กำหนดว่าการจ้างและแต่งตั้งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ผู้บริหารเดิมพ้นจากตำแหน่ง แต่หลังจาก 1 ปี นับจากผู้ว่าการรถไฟฯ คนก่อนหมดวาระลง คณะกรรมการรถไฟฯ ชุดใหม่ที่ถูกแต่งตั้งจากรัฐบาลชุดใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกลับเริ่มดำเนินการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ คนใหม่ ทั้งนี้ มาตรา 31 ของ พ.ร.บ. การรถไฟฯ ให้อำนาจคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการรถไฟฯ รวมทั้งกำหนดเงินเดือนของผู้ว่าการรถไฟฯ และคณะกรรมการมีอำนาจให้ผู้ว่าการรถไฟฯ ออกจากตำแหน่งได้ภายใต้เงื่อนไขว่ามีความบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งมติให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าการรถไฟฯ จากการสรรหาในครั้งแรกได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง ซึ่งในเดือนมิถุนายน 2551 ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการรถไฟฯ เสนอชื่อนายยุทธนา ทัพเจริญ เป็นผู้ว่าการรถไฟฯ และให้ยกเลิกมติคณะกรรมการรถไฟฯ ชุดที่ผ่านมาที่ให้มีการล้มเลิกกระบวนการสรรหาในครั้งแรก

การขาดธรรมาภิบาลของการรถไฟฯ เนื่องจากการแทรกแซงทางการเมืองผ่านทางกระบวนการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ส่งผลกระทบต่อบทบาทของคณะกรรมการรถไฟฯ รวมทั้งส่งผลทางลบต่อภาพรวมของการรถไฟฯ และทำให้การดำเนินกิจการของการรถไฟฯ และการบริหารองค์กรภายในของการรถไฟฯ ต้องหยุดชะงักลงเนื่องจากขาดผู้บริหารระดับสูงสุดมานานกว่า 2 ปี นับตั้งแต่กลางปี 2549

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

การรถไฟฯ เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 โดยมีภารกิจทั้งในการให้บริการเชิงสังคมแก่ประชาชนและในเชิงพาณิชย์สำหรับขนส่งผู้โดยสารและสินค้า การดำเนินงานของการรถไฟฯ เท่าที่ผ่านมาประสบกับภาวะการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุที่การรถไฟฯ ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและบำรุงรักษาโครงข่ายรางรถไฟทั่วประเทศและภาระในการให้บริการขนส่งผู้โดยสารในเชิงสังคม ทั้งนี้ แม้รัฐมีภาระที่จะต้องชดเชยการขาดทุนดังกล่าวตามกฎหมาย แต่ความล่าช้าในขั้นตอนการเบิกจ่ายในทางปฏิบัติทำให้การรถไฟฯ ต้องประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอยู่อย่างเป็นเนือง ที่ผ่านมา การรถไฟฯ ต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการลงทุนใน

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเสริมสภาพคล่องในการดำเนินการ ภาระหนี้สินที่สะสมกอปรกับการขาดทุนจากการดำเนินการอย่างต่อเนื่องทำให้สถานภาพทางการเงินของการรถไฟฯ นับวันยิ่งทรุดลง

การเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจในการให้บริการแก่ประชาชนทำให้แผนการดำเนินงานของกิจการรถไฟต้องสอดคล้องกับนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งแนวนโยบายและกฎเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจของการรถไฟฯ ที่รัฐบาลใช้กำกับดูแล และควบคุมการดำเนินการของการรถไฟฯ เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อมาตรฐานและคุณภาพของการบริหารจัดการของการรถไฟฯ โดย พ.ร.บ. การรถไฟฯ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมค่อนข้างมากในการกำกับดูแลการรถไฟฯ อีกทั้งให้อำนาจคณะกรรมการรถไฟฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีในการกำกับดูแลการรถไฟฯ รวมทั้งกำหนดแนวนโยบายในการบริหารองค์กรของผู้ว่าการรถไฟฯ และแนวทางการปฏิบัติงานสำหรับพนักงานรถไฟด้วย ซึ่งในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่าคณะกรรมการรถไฟฯ ถูกปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในแต่ละสมัย

การประเมินธรรมาภิบาลของการรถไฟฯ จำแนกเป็น 2 ปัจจัยได้แก่ บทบาทของภาครัฐซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก และบทบาทของการรถไฟฯ ซึ่งเป็นปัจจัยภายใน บทบาทของภาครัฐภายใต้กรอบ กฎกติกา ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และสิทธิพิเศษต่างๆ ของการรถไฟฯ อาจไม่สอดคล้องหรือไม่ส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของการรถไฟฯ อาทิ การแยกอำนาจในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และการบริการออกจากกันเพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ และของบทบาทหน้าที่ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายสำหรับการรถไฟฯ เป็นผู้ถือหุ้นของการรถไฟฯ และเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินกิจการรถไฟ นอกจากนี้ การรถไฟฯ ถูกแทรกแซงทางการเมืองผ่านทางคณะกรรมการรถไฟฯ ซึ่งมีตัวแทนของภาครัฐเข้ามานั่งอยู่ในคณะกรรมการรถไฟฯ ทุกชุด

การประเมินการบริหารจัดการภายในองค์กรของการรถไฟพบว่า การรถไฟฯ มีการเปิดเผยข้อมูลในส่วนต่างๆ ไม่เพียงพอทั้งในรายงานประจำปีและในเว็บไซต์ อาทิ ข้อมูลคุณสมบัติของคณะกรรมการรถไฟฯ เพื่อกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการที่เหมาะสม และข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรถไฟฯ เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการรถไฟฯ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของการรถไฟฯ ได้มากขึ้น

กรณีการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ทำให้เห็นว่า การขาดธรรมาภิบาลของการรถไฟฯ เนื่องจากการแทรกแซงทางการเมืองผ่านทางกระบวนการสรรหาผู้ว่าการรถไฟฯ ส่งผลกระทบต่อบทบาทของคณะกรรมการรถไฟฯ รวมทั้งส่งผลทางลบต่อภาพรวมของการรถไฟฯ และทำให้การดำเนินกิจการของการรถไฟฯ และการบริหารองค์กรภายในของการรถไฟฯ ต้องหยุดชะงักลงเนื่องจากขาดผู้บริหารระดับสูงสุดมานาน

4.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการรถไฟฯ และภาครัฐที่กำกับดูแลการรถไฟฯ ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของการรถไฟฯ มีดังนี้

- การรถไฟฯ ควรเปิดเผยข้อมูลตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกระทรวงการคลังและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ถึงแม้การรถไฟฯ ยังไม่มีการแปรรูปกิจการ หรือยังไม่มีฐานะเป็นบริษัทมหาชนเหมือนรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เพื่อให้ประชาชนสามารถร่วมตรวจสอบการทำงานของการรถไฟฯ ได้

- รัฐควรกำหนดกฎระเบียบเรื่องกระบวนการสรรหาคณะกรรมการรถไฟฯ โดยระบุให้ชัดเจนทั้งวิธีการคัดเลือกบุคคล ที่มาของคณะกรรมการ คุณสมบัติของคณะกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งควรระบุหน่วยงาน และบทบาทของหน่วยงานที่ดำเนินการพิจารณาคัดเลือก และสรรหาคณะกรรมการ เพื่อให้กระบวนการสรรหาคณะกรรมการรถไฟฯ เกิดความโปร่งใส และปราศจากการเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานประจำของการรถไฟฯ ผ่านคณะกรรมการรถไฟฯ ดังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน และไม่ควรปรับเปลี่ยนคณะกรรมการรถไฟฯ ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในแต่ละสมัย

- รัฐควรกำหนดให้การรถไฟฯ ต้องเปิดเผยรายงานผลการดำเนินงานของการรถไฟฯ และรายงานการตรวจสอบบัญชีในเวบไซต์เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูลและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของการรถไฟฯ ได้

บทที่ 7 กรณีศึกษา : การรถไฟแห่งประเทศไทย 1

1. ภาพรวมการรถไฟแห่งประเทศไทย 1
2. การกำกับดูแลการรถไฟแห่งประเทศไทย 6
3. ธรรมาภิบาลของการรถไฟแห่งประเทศไทย 17
4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 29

ตารางที่ 7.1 สถิติการขนส่งสินค้าทางรถไฟ 4
ตารางที่ 7.2 รายชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในคณะรัฐบาลช่วงปี 2523-2551 7
ตารางที่ 7.3 รายชื่อคณะกรรมการรถไฟฯ ช่วงปี 2541-2551 9
ตารางที่ 7.4 ผลตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการรถไฟฯ 11
ตารางที่ 7.5 เกณฑ์วัดผลการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ปี 2549 15
ตารางที่ 7.6 สถิติจำนวนครั้งที่เกิดอุบัติเหตุและผลของอุบัติเหตุทางรถไฟ 16
ตารางที่ 7.7 บทบาทของภาครัฐและคณะกรรมการรถไฟฯ ภายใต้ พ.ร.บ. การรถไฟฯ 18
ตารางที่ 7.8 โครงสร้างของคณะกรรมการรถไฟฯ ชุดที่ ก. 24
ตารางที่ 7.9 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปี 26
ตารางที่ 7.10 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ 26

รูปที่ 7.1 จำนวนผู้โดยสารรถไฟเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม 3
รูปที่ 7.2 สถิติการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟ 4
รูปที่ 7.3 ปริมาณการขนส่งสินค้าภายในประเทศ 5
รูปที่ 7.4 ผลการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ปี 2545-2549 6
รูปที่ 7.5 เปรียบเทียบผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้านการขนส่ง 12

บทที่ 8
กรณีศึกษา : บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

เสาวลักษณ์ ชีวสิทธิยานนท์
กุมภาพันธ์ 2552

1. ภาพรวมของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

1.1 ความเป็นมา

บริษัท การบินไทย จำกัด ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2502 เพื่อดำเนินธุรกิจการบินระหว่างประเทศ ด้วยทุนจดทะเบียนแรกเริ่ม 2 ล้านบาทเป็นการร่วมทุนระหว่าง บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด (ถือหุ้นร้อยละ 70) เป็นผู้ให้บริการด้านการบินภายในประเทศ กับ สายการบินสแกนดิเนเวียน แอร์ไลน์ ซิสเต็ม (เอส. เอ. เอส.) (ถือหุ้นร้อยละ 30) เป็นผู้สนับสนุนทางด้านการบริหาร อุปกรณ์ และด้านการช่าง

ในปี 2520 บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด ได้ซื้อหุ้นทั้งหมดคืนจาก เอส. เอ. เอส. ตามมติคณะรัฐมนตรี และมีการเพิ่มทุนโดยให้กระทรวงการคลังเข้าร่วมถือหุ้น ต่อมาวันที่ 31 เมษายน 2531 รัฐบาลในสมัย ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ดำเนินการรวมกิจการการบินภายในประเทศของบริษัท เดินอากาศไทย จำกัด กับกิจการการบินระหว่างประเทศของบริษัท การบินไทย จำกัด ภายใต้ชื่อ “บริษัท การบินไทย จำกัด” ส่งผลให้เงินทุนจดทะเบียนของบริษัทฯ เพิ่มขึ้นเป็น 2,230 ล้านบาท โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ จึงเป็นสายการบินแห่งชาติที่รับผิดชอบเส้นทางบินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศทั้งหมด

บริษัทฯ เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2534 โดยได้ทำการแปลงกำไรสะสมให้เป็นหุ้นเพิ่มทุน ทำให้มีทุนจดทะเบียนเป็น 13,000 ล้านบาท และทำการเพิ่มทุนใหม่อีกจำนวน 3,000 ล้านบาท รวมเป็นทุนจดทะเบียน 16,000 ล้านบาท มีทุนชำระแล้ว 14,000 ล้านบาท โดยกระทรวงการคลัง ธนาคารออมสิน และนักลงทุนทั่วไป ถือหุ้นร้อยละ 79.5 13.4 และ 7.1 ตามลำดับ จากนั้นบริษัทฯ ได้จดทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2537

ต่อมาเมื่อวันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2546 บริษัทฯ ได้เสนอขายหุ้นสามัญแก่ประชาชนทั่วไป จำนวน 442.75 ล้านหุ้น และในเดือนกันยายน 2547 บริษัทฯ ได้จำหน่ายหุ้นให้กับพนักงานจำนวน 13.9 ล้านหุ้น ในราคาหุ้นละ 15 บาท ภายใต้โครงการจัดสรรหลักทรัพย์ให้พนักงาน (Employee Securities Option Plan) โดยบริษัทฯ จะยังคงจำหน่ายหุ้นให้กับพนักงานที่ถือใบสำคัญแสดงสิทธิในการซื้อหุ้นภายใต้โครงการดังกล่าวจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการในเดือนเมษายน 2549

ณ 20 มีนาคม 2551 บริษัทฯ มีทุนจดทะเบียน 17,000 ล้านบาท และมีทุนชำระแล้ว 16,989 ล้านบาท โดยกระทรวงการคลัง (รวมกองทุนรวมวายุภักดิ์ฯ และธนาคารออมสิน) ผู้ถือหุ้นที่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ร้อยละ 71.00 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 29.00 กระจายสู่นักลงทุน และประชาชนทั่วไป รวมทั้งพนักงานของบริษัทฯ

1.2 วัตถุประสงค์การจัดตั้ง

เริ่มแรกเมื่อปี 2502 บริษัท การบินไทย จำกัด มีภารกิจเพื่อดำเนินธุรกิจการบินระหว่างประเทศเท่านั้น ต่อมาปี 2531 รัฐบาลได้รวมกิจการการบินภายในประเทศกับระหว่างประเทศเข้าด้วยกันดังที่กล่าวมาแล้ว ส่งผลให้ภารกิจหลักของบริษัทฯ เปลี่ยนแปลงไปเป็นผู้ให้บริการขนส่งทางอากาศอย่างครบวงจร และเป็นสายการบินแห่งชาติจวบจนปัจจุบัน

1.3 โครงสร้างการถือหุ้น

การแปรสภาพบริษัทฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดในปี 2537 กระทรวงการคลัง (รวมธนาคารออมสิน) ยังคงสัดส่วนการถือหุ้นไว้เกือบร้อยละ 93 จึงยังคงอำนาจการบริหารงานได้อย่างเบ็ดเสร็จ แม้ตั้งแต่ปี 2547 กระทรวงการคลัง (รวมกองทุนรวมวายุภักดิ์ฯ และธนาคารออมสิน) ได้ลดสัดส่วนการถือหุ้นลงเรื่อยๆ จนเหลือร้อยละ 71 ในปี 2550 โดยมีการจำหน่ายหุ้นให้กับพนักงานและนักลงทุนทั่วไป แต่กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และมีอำนาจในการบริหารงานอยู่

แม้กระทรวงการคลังมีสัดส่วนการถือหุ้นไม่ถึงร้อยละ 75 แต่น่าจะยังคงมีอำนาจในการบริหารอย่างเบ็ดเสร็จอยู่ เพราะแม้กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดจะกำหนดให้การดำเนินการบางอย่างต้องขอมติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของผู้ถือหุ้นที่มาประชุม เช่น การขอแก้ไขข้อบังคับบริษัทฯ การเพิ่มหรือลดทุน การขายหรือโอนกิจการ หรือ การซื้อกิจการ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติผู้ถือหุ้นทุกรายมักไม่ได้เข้าร่วมประชุมทั้งหมด ซึ่งในการประชุมใหญ่สามัญผู้ถือหุ้นประจำปี 2549 มีผู้ถือหุ้นที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมดประมาณร้อยละ 68 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายทั้งหมด ซึ่งการที่กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 71 ก็มีคะแนนเสียงเพียงพอที่จะคงอำนาจการบริหารงานอย่างเบ็ดเสร็จอยู่

อย่างไรก็ตาม การจะลดสัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทการบินไทยฯ หรือรัฐวิสาหกิจใดๆ ลงควรคำนึงถึงอำนาจในการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจด้วย ว่าต้องการคงอำนาจการบริหารในเรื่องใดไว้บ้าง และมีการกระจายหุ้นให้กับผู้ถือหุ้นรายย่อยมากน้อยเพียงใด เพื่อให้สามารถประเมินอำนาจในการบริหารงานที่ยังคงอยู่ได้อย่างถูกต้อง

ตารางที่ 8.1 โครงสร้างการถือหุ้น

ณ 20 พฤษภาคม 2537 **(ก่อนแปรสภาพ)**	
รายชื่อผู้ถือหุ้น	สัดส่วนการถือหุ้น
1. กระทรวงการคลัง	**79.46%**
2. ธนาคารออมสิน	**13.39%**
3. ผู้ถือหุ้นอื่น	**7.15%**

ณ 20 มีนาคม 2551 **(หลังแปรสภาพ)**	
รายชื่อผู้ถือหุ้น	สัดส่วนการถือหุ้น
1. กระทรวงการคลัง	**51.03%**
2. กองทุนรวม วายุภักดิ์ หนึ่ง	**8.61%**
โดย บลจ.กรุงไทย	**8.61%**
3. กองทุนรวม วายุภักดิ์ หนึ่ง	**2.73%**
โดย บลจ.เอ็มเอฟซี	**29.02%**
4. ธนาคารออมสิน	
5. ผู้ถือหุ้นอื่น	

ที่มา: บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

1.4 ภาพรวมของสายการบินไทย

สายการบินไทยให้บริการทางการบินระหว่างประเทศกว่า 20 ปี จากการจัดอันดับสายการบินของ Skytrax ในปี 2550 พบว่า สิงคโปร์แอร์ไลน์เป็นผู้ให้บริการสายการบินที่ดีอันดับหนึ่ง และรองลงมาคือสายการบินไทย ซึ่งจากตารางที่ 8.2 จะเห็นได้ว่า คุณภาพการให้บริการของสายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์จะติดอันดับ 1 ใน 10 เกือบทุกรายการ สำหรับสายการบินไทยนั้นมีการให้บริการที่ดีในด้านบุคลากรผู้ให้บริการ (Cabin staff) (อันดับ 3) ส่วนที่พักผู้โดยสารชั้นหนึ่ง (Lounges – First Class) (อันดับ 1) และการให้บริการผู้โดยสารชั้นหนึ่ง (อันดับ 5) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าสายการบินไทยไม่ติดอันดับผู้ให้บริการด้านอาหารดีที่สุดในทุกระดับชั้นที่นั่งผู้โดยสารใน 10 อันดับแรก ทั้งๆที่สายการบินไทยพยายามชูนโยบายการเป็น “ครัวการบินไทย” ที่ดีที่สุด และมีแนวคิดจะตั้งเป็นหน่วยธุรกิจใหม่ที่มีศักยภาพในการแข่งขันในตลาด รวมถึงประเทศไทยพยายามส่งเสริมนโยบายการเป็นครัวของโลกอีกด้วย

เมื่อพิจารณาจากสถิติการให้บริการของสายการบินไทย พบว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา บริษัทฯ มีจำนวนผู้โดยสารใช้บริการมากขึ้น ส่วนอัตราการขนส่งผู้โดยสาร (Cabin Factor) มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงตลอดเวลา จะอยู่ในช่วงร้อยละ 68-78 ในตารางที่ 8.3

หากเปรียบเทียบข้อมูลดังกล่าวกับสายการบินอื่นทั้งสายการบินในประเทศ และสายการบินต่างประเทศดังตารางที่ 8.4 พบว่า อัตราการขนส่งผู้โดยสารของบริษัทฯ ในปี 2538 และ 2548 ยังน้อยกว่าคู่แข่งที่สำคัญคือสายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์

ตารางที่ 8.2 การจัดอันดับสายการบินดีที่สุด 10 อันดับแรกในปี 2550

Airline	Airline of the year	Best cabin staff	Best catering			Best IFE	Best lounges		First class	Business class	Economy class
			First class	Business class	Economy class		First class	Business class			
Singapore Airlines	**1**	**2**	**3**	**3**	**4**	**2**	**8**		**2**	**1**	**3**
Thai Airways	**2**	**3**					**1**		**5**		
Cathay Pacific	**3**	**4**	**2**			**3**	**4**	**2**	**3**	**3**	
Qatar Airways	**4**	**5**					**2**	**3**	**1**		**4**
Qantas	**5**		**4**		**5**			**4**			
Malaysia Airlines	**6**	**1**			**3**		**6**	**6**	**4**	**4**	**2**
Air New Zealand	**7**							**10**		**5**	
China Airlines	**8**							**7**			
Emirates	**9**				**2**	**1**					
British Airways	**10**										
Gulf Air			**1**	**4**				**5**			
Korean Air			**5**			**4**	**7**				**1**
Austrian				**1**							
Continental Airlines				**2**							
BMI British Midland				**5**							
Etihad Airways					**1**						
Virgin Atlantic						**5**		**1**		**2**	
Lufthansa							**3**				
South African Airways							**5**				
ANA							**9**				
Asiana Airlines							**10**	**9**			**5**
Swiss								**8**			

ที่มา: http://www.worldairlineawards.com/index.htm

ตารางที่ 8.3 สถิติการให้บริการของสายการบินไทยปี 2540-2550

ปี	จำนวนผู้โดยสาร (000)	ปริมาณการขนส่งผู้โดยสาร (RPK) (ล้านคน-กม.)	อัตราส่วนการขนส่งผู้โดยสาร (Cabin Factor) (%)
2540	**15,178**	**31,288**	**69.0**
2541	**15,199**	**32,969**	**67.9**
2542	**16,331**	**37,642**	**72.7**
2543	**17,700**	**41,347**	**74.5**
2544	**18,169**	**45,167**	**74.7**
2545	**18,315**	**46,571**	**73.7**
2546	**17,048**	**44,396**	**69.6**
2547	**19,540**	**50,633**	**72.5**
2548	**18,133**	**49,931**	**71.5**
2549	**18,574**	**53,989**	**75.4**
2550	**19,586**	**60,305**	**78.5**

หมายเหตุ: **ปริมาณการขนส่งผู้โดยสาร** (Revenue-Passenger Kilometers: RPK) คือ จำนวนผู้โดยสารคูณด้วยระยะที่ขนส่ง
อัตราส่วนการขนส่งผู้โดยสาร (Cabin Factor หรือ Load Factor) คือ ปริมาณการขนส่งผู้โดยสารเทียบเป็นร้อยละของปริมาณที่นั่ง

ที่มา: บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

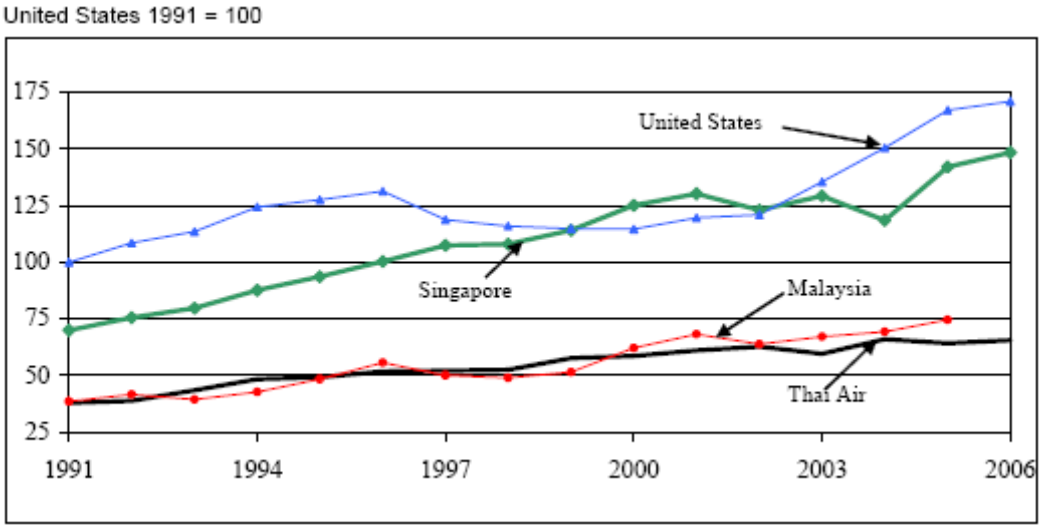
ตารางที่ 8.4 สถิติการให้บริการของสายการบินในภูมิภาคอาเซียนในปี 2538 และ 2548

สายการบิน	จำนวนผู้โดยสาร (000)		ปริมาณการขนส่งผู้โดยสาร (RPK) (ล้านคน-กม.)		อัตราส่วนการขนส่งผู้โดยสาร (Cabin Factor) (%)	
	2538	**2548**	**2538**	**2548**	**2538**	**2548**
Garuda Airline	6,357	9,557	14,330	15,439	56.90	65.60
Malaysia Airline	12,758	17,500	22,558	44,226	70.20	69.00
AirAsia	-	4,414	-	4,891	-	74.80
Philippines Airline	7,190	6,850	14,401	16,465	68.20	76.60
Singapore Airline	10,761	16,628	48,400	80,906	71.40	74.50
Thai Airway	13,251	18,133	27,132	50,633	66.70	71.50
Bangkok Airway	na	2,148	na	1,296	na	62.30

ที่มา: ข้อมูลปี 2548 จาก ATW research, July 2006.
ข้อมูลปี 2538 จาก AIPO report, TDRI

หากพิจารณาถึงความสามารถในการผลิตทั้งทางด้านแรงงานและทุน พบว่า สายการบินของประเทศสหรัฐฯ มีผลิตภาพด้านแรงงานของสายการบินค่อนข้างดีเมื่อเทียบกับสายการบินอื่นดังรูปที่ 8.1 รองลงมา คือ สายการบินของประเทศสิงคโปร์ที่มีการใช้แรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยและมาเลเซียนั้นมีผลิตภาพแรงงานใกล้เคียงกันคือต่ำกว่าสหรัฐฯ และสิงคโปร์พอสมควร อีกทั้งค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยต่อคนของสายการบินไทยในปี 2006 ยังต่ำกว่าสายการบินสหรัฐฯและสิงคโปร์อยู่มาก คือเท่ากับร้อยละ 35 ของค่าจ้างเฉลี่ยของสายการบินสหรัฐฯ และเป็นร้อยละ 40 ของค่าจ้างเฉลี่ยของสายการบินสิงคโปร์[1]

รูปที่ 8.1 ผลิตภาพด้านแรงงานของสายการบิน ปี 1990-2006

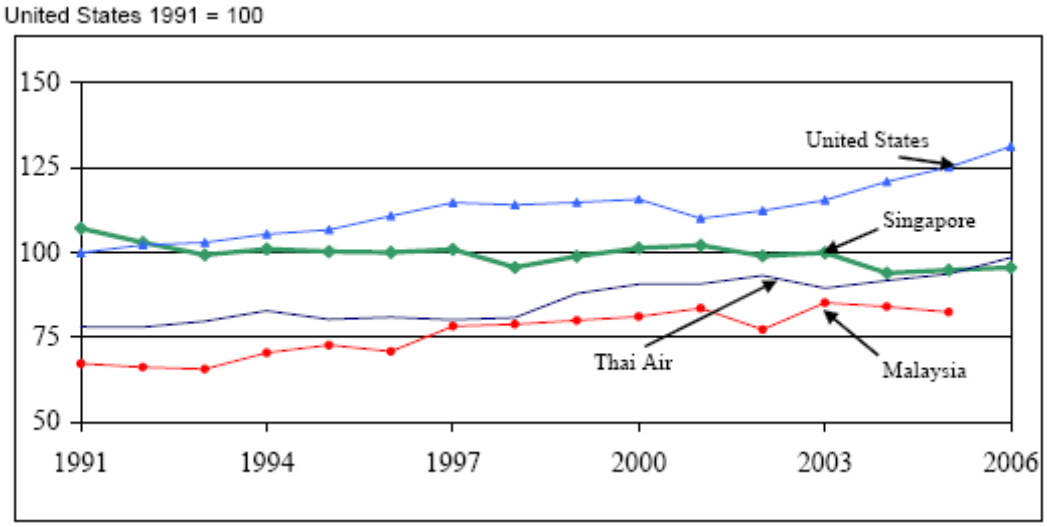


ที่มา: NESDB and The World Bank. Measuring Output and Productivity in Thailand's Service Industries.

เมื่อพิจารณาผลิตภาพด้านทุนของสายการบินแล้ว พบว่า สหรัฐฯ ยังมีผลิตภาพด้านทุนมากที่สุด รองลงมาคือสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม สายการบินไทยมีการใช้ทุนเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จนกระทั่งปี 2006 มีอัตราที่มากกว่าสิงคโปร์อยู่เล็กน้อย (รูปที่ 8.2)

[1] Measuring Output and Productivity in Thailand's Service Industries. หน้า 34

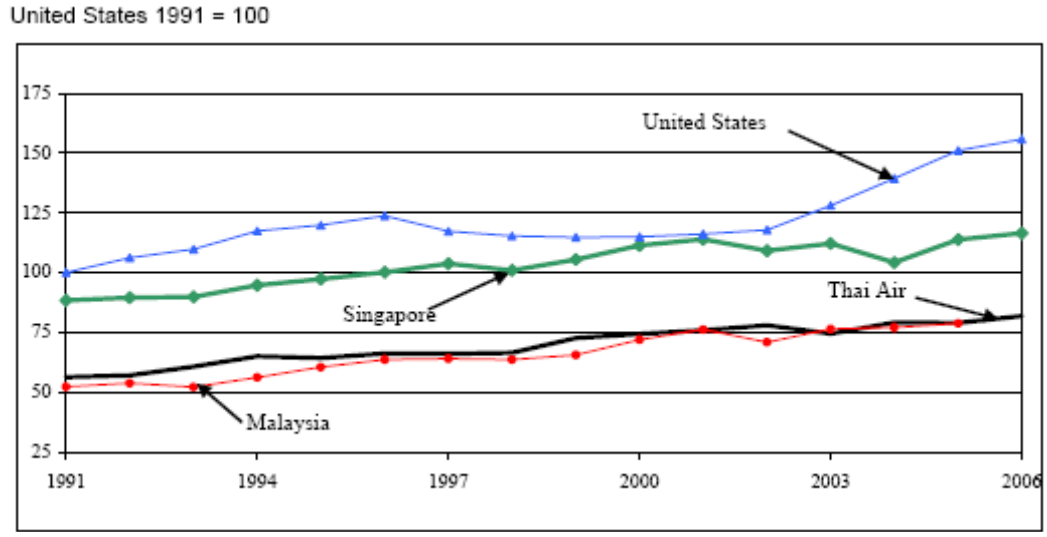
รูปที่ 8.2 ผลิตภาพด้านทุนของสายการบิน ปี 1990-2006



ที่มา: NESDB and The World Bank. Measuring Output and Productivity in Thailand's Service Industries.

สำหรับความสามารถในการผลิตจากปัจจัยการผลิตโดยรวมของสายการบินยังพบว่าสายการบินสหรัฐฯ มีประสิทธิภาพในการผลิตสูงสุด รองลงมาคือสิงคโปร์ ไทย และมาเลเซียตามลำดับ

รูปที่ 8.3 ประสิทธิภาพในการผลิตของปัจจัยการผลิตโดยรวมของสายการบิน ปี 1990-2006



ที่มา: NESDB and The World Bank. Measuring Output and Productivity in Thailand's Service Industries.

จากการเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการผลิตของปัจจัยการผลิตทั้งด้านแรงงาน และทุน พบว่า สายการบินไทยยังมีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำกว่าสายการบินสิงคโปร์อยู่พอสมควร ซึ่งอาจเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารงานและคณะกรรมการ และกฎกติกาการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ทำให้การบริหารงานของสิงคโปร์แอร์ไลน์เป็นรูปแบบเอกชนเต็มที่ แต่สายการบินไทยยังเป็นรัฐวิสาหกิจที่บริหารงานแบบเอกชน ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2. ธรรมาภิบาลของบริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน)

ปัจจัยที่กำหนดธรรมาภิบาลของบริษัทการบินไทย ประกอบด้วย 2 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยภายนอกหรือบทบาทของภาครัฐ เช่น กฎระเบียบในการกำกับดูแล และนโยบายของภาครัฐ และ 2) ปัจจัยภายในหรือบทบาทของบริษัทการบินไทย ซึ่งเป็นการบริหารงานภายในองค์กรเอง

2.1 บทบาทของภาครัฐต่อบริษัทการบินไทย

โดยหลักการแล้ว การกำกับดูแลที่ดีจะช่วยให้หน่วยงานนั้นมีการดำเนินงานไปตามครรลองที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยมีการกำกับดูแลให้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล กล่าวคือ กำกับดูแลให้หน่วยงาน 1) มีกฎกติกาที่เป็นธรรมและทุกฝ่ายยอมรับได้ 2) มีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานพร้อมรับการตรวจสอบ 3) มีความโปร่งใสทั้งในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลและมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนโปร่งใส 4) มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ 5) มีการเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในองค์กร ซึ่งการกำกับดูแลที่ดีต้องอาศัยกฎกติกาที่ชัดเจน และบุคลากรที่มีวิสัยทัศน์ในองค์กรเป็นสำคัญ

2.1.1 การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

บริษัทการบินไทยฯ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบจากหลายส่วน ทั้งในฐานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) และเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง และต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น 1) “หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน” ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 2) “หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ” และ “หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจ” ของกระทรวงการคลัง และ 3) “จรรยาบรรณของกรรมการรัฐวิสาหกิจ” และ “หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจ” ตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

โดยทั่วไป บริษัทการบินไทยฯ จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบดังที่กล่าวมาข้างต้น ยกเว้นจะมีมติคณะรัฐมนตรียกเว้น หรือกฎหมายยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตาม[2] อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลบริษัทฯ ในบางเรื่องสามารถปฏิบัติไปได้ร่วมกันไม่ว่าบริษัทฯ นั้น จะอยู่ในสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทมหาชนจำกัด เช่น การปฏิบัติตามแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีของ ตลท. และกระทรวงการคลัง แต่การปฏิบัติตามกฎระเบียบบางประการยังมีความลักลั่นกันอยู่ โดยเฉพาะการบริหารงานด้านบุคลากร และการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการบริหารงานแบบครึ่งๆ กลางๆ ระหว่างการบริหารงานอย่างบริษัทเอกชน กับรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ

1. บริษัทฯ ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไข ซึ่งการเลิกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มประสิทธิภาพเหมือนเช่นบริษัทเอกชนจะทำได้ยาก มักจะเลิกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจในกรณีที่มีความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างร้ายแรงเท่านั้น

2. การจัดซื้อจัดจ้างของบริษัทฯ นั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริษัทฯ ในการอนุมัติการจัดซื้อได้ซึ่งเหมือนกับบริษัทเอกชนทั่วไป ยกเว้นการจัดซื้อเครื่องบินที่ต้องผ่านความเห็นชอบของ ครม. ตามแผนวิสาหกิจที่จัดทำขึ้นทุกๆ 5 ปี ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารผ่านคณะรัฐมนตรีอาจถือเป็นการแทรกแซงสิทธิของผู้ถือหุ้นรายย่อยได้

3. บริษัทการบินไทยได้สิทธิพิเศษในการจำหน่ายตั๋วให้กับหน่วยงานราชการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้หน่วยราชการสามารถซื้อตั๋วจากบริษัทการบินไทยได้หากราคาตั๋วของสายการบินไทยสูงกว่าสายการบินอื่นไม่เกินร้อยละ 25 จากข้อมูลพบว่า มูลค่าการจำหน่ายตั๋วให้กับหน่วยราชการประมาณ 1,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.006 ของรายได้จากการจำหน่ายตั๋วทั้งหมด ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก และจากการสัมภาษณ์บริษัทฯ พบว่า สิทธิพิเศษดังกล่าวไม่มีนัยสำคัญกับบริษัทการบินไทยเท่าใดนัก เนื่องจากบริษัทฯ ต้องให้บริการหน่วยราชการซึ่งมักมีการเปลี่ยนแปลงวันเวลาของเที่ยวบินค่อนข้างบ่อย จึงทำให้ต้องจัดพนักงานคอยให้บริการซึ่งอาจไม่คุ้มกับต้นทุนการให้บริการเท่าใดนัก

2.1.2 การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ

กระทรวงการคลัง(สคร.) ได้ร่วมมือกับ สศช. และกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจจัดทำแนวทางนโยบายของผู้ถือหุ้น/ภาครัฐ (Statement of Direction) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและกำหนดทิศทางการดำเนินงานในระยะสั้นและปานกลางให้สอดคล้องกับนโยบาย

---

[2] มติ ครม. เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2546 เห็นชอบให้บริษัทการบินไทยฯ ได้รับการผ่อนคลายคำสั่ง กฎ ระเบียบและมติ ครม. ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทั่วไป ทั้งนี้ ยังคงต้องปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ 1) การก่อหนี้ต่างประเทศ ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 และ 2) การเสนองบลงทุน ตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 *(แต่ระเบียบฯ ปี 2522 นี้ได้ถูกยกเลิก และมีระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550 ออกมาบังคับใช้แล้ว)*

ของรัฐ และกรอบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะนำไปใช้ในการกำหนดตัวชี้วัด น้ำหนักและเป้าหมายสำหรับการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

โดยในปี 2551 แนวนโยบายของผู้ถือหุ้น/ภาครัฐสำหรับบริษัทการบินไทยมีดังต่อไปนี้

1) ยกระดับผลประกอบการให้อยู่ในระดับมาตรฐานอุตสาหกรรม
2) ยกระดับความโปร่งใสในการบริหารจัดการภายในองค์กร
3) ยกระดับการให้บริการโดยเน้นความพึงพอใจของลูกค้าเป็นหลัก
4) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศอย่างบูรณาการ

ดังนั้นกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนจากหน่วยราชการต่างๆ ควรใช้กรอบแนวนโยบายที่กล่าวมาในการกำกับดูแลให้บริษัทการบินไทยดำเนินกิจการสอดรับกับเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

สำหรับบริษัทการบินไทยเอง ก็ได้กำหนดข้อพึงปฏิบัติของผู้ถือหุ้นไว้ในจรรยาบรรณการบินไทย[3] เช่นกันดังนี้

1. จัดหาผู้บริหารที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติที่เหมาะสม และให้อำนาจผู้บริหารอย่างเพียงพอเพื่อให้การดำเนินงานของบริษัทฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ไม่เข้าแทรกแซงการตัดสินใจใดๆ ของผู้บริหารซึ่งกระทำโดยสุจริตและอยู่บนพื้นฐานของการใช้วิชาชีพ

3. ส่งเสริมให้ผู้บริหารและพนักงานปฏิบัติงานภายใต้กรอบกฎหมายระเบียบข้อบังคับและจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด

4. ไม่ส่งเสริมหรือสร้างความกดดันให้ผู้บริหารแสวงหาผลกำไรระยะสั้น โดยไม่คำนึงถึงผลระยะยาว

5. ไม่ใช้ข้อมูลภายในที่ตนได้รับทราบมาเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น

หน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการในฐานะผู้ถือหุ้นที่มักถูกจับตามองเสมอว่ามีการแทรกแซงทางการเมืองหรือไม่ คือ 1) การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริษัท 2) การคัดเลือกกรรมการที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และ 3) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ผ่านกรรมการบริษัท เช่น การกำหนดเส้นทางการบิน และการจัดซื้อเครื่องบิน เป็นต้น

[3] www.thaiair.com/documents/subj7-8.pdf

ประการแรก ในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริษัทเป็นอำนาจของผู้ถือหุ้น ซึ่งมีหลักเกณฑ์ตามข้อบังคับของบริษัทฯ ดังนี้[4]

1. คณะกรรมการบริษัทฯ มีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 15 คนสุดแต่ที่ประชุมผู้ถือหุ้นจะเป็นผู้กำหนดเป็นครั้งคราว ซึ่งระยะเวลาที่ผ่านมา กรรมการบริษัทฯ จะมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 15 คนตามเกณฑ์ที่กำหนด และ กรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

2. การแต่งตั้งกรรมการจะใช้เสียงข้างมากจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น โดยผู้ถือหุ้นจะมีคะแนนเสียงเท่ากับ 1 หุ้นต่อ 1 เสียง และบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับจะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการเท่ากับจำนวนกรรมการที่พึงมี

3. การถอดถอนกรรมการก่อนครบวาระ สามารถกระทำได้โดยต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้ถือหุ้นที่มาประชุมและมีสิทธิออกเสียง

4. ในการประชุมสามัญประจำปีผู้ถือหุ้นทุกครั้ง กรรมการบริษัทฯ 1 ใน 3 ต้องพ้นจากตำแหน่ง กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งในปีแรกและปีที่สองภายหลังจดทะเบียนบริษัทนั้นให้ใช้วิธีจับสลาก ส่วนปีหลังๆ ต่อไปให้กรรมการคนที่อยู่ในตำแหน่งนานที่สุดนั้นเป็นผู้ออกจากตำแหน่ง กรรมการที่ออกตามวาระดังกล่าวข้างต้นอาจได้รับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่ก็ได้

ทั้งนี้ พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้การแต่งตั้งกรรมการอื่นที่มิใช่กรรมการโดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ ต้องมาจากบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Director Pool) ที่กระทรวงการคลังกำหนดจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกรรมการอื่นทั้งหมดจากบัญชีรายชื่อกรรมการ ซึ่งบริษัทการบินไทยจำเป็นต้องดำเนินการตามนั้นด้วย

ไม่ว่าที่ประชุมผู้ถือหุ้นจะแต่งตั้งกรรมการจากการสรรหาเอง หรือจากบัญชีรายชื่อกรรมการที่กระทรวงการคลังกำหนด ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีความสัมพันธ์ผูกโยงทางการเมืองเพราะการแต่งตั้งกรรมการในทุกช่องทางเกี่ยวโยงกับกระทรวงการคลังทั้งในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ หรือผู้กำหนดบัญชีรายชื่อกรรมการ ซึ่งมีนักการเมืองดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี

ประการที่สอง การคัดเลือกผู้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริษัทฯ จำเป็นต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของกรรมการเป็นสำคัญ เนื่องจากกรรมการมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการทำงานของรัฐวิสาหกิจ กรรมการที่มีความรู้ความสามารถจะช่วยพัฒนาและสร้างรากฐานให้บริษัทเติบโตต่อไปได้

[4] บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน). รายงานประจำปี 2550. หน้า 67

นายอารีพงศ์ ภู่ชอุ่ม ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้ให้ความเห็นว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจควรเน้นใน 4 ด้าน ประกอบด้วย 1. องค์ความรู้ (Knowledge) ของประธานและกรรมการที่จะกำกับดูแล ความเข้าใจในหน้าที่พื้นฐาน ความรับผิดชอบ ขอบเขตการทำงาน เข้าใจโครงสร้าง ธุรกิจและทิศทางธุรกิจในอนาคต การแบ่งหน้าที่ตามความรู้ 2. ทักษะ (Skill) คือ สิ่งที่กรรมการควรทำ เช่น มีความกระตือรือร้นร่วมกับผู้บริหารในการแก้ปัญหาของบริษัท ระบุถึงปัญหาที่เกิดขึ้นของธุรกิจ และสร้างความเข้าใจต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อผลประโยชน์ของบริษัท 3. จิตสำนึก (Mindset) การมีธรรมาภิบาล และ 4. การลดวัฒนธรรม (Culture) การทำงาน ที่เอื้อประโยชน์พวกพ้อง การวิ่งเต้น เป็นต้น

เมื่อพิจารณาคุณสมบัติกรรมการบริษัทฯ ในช่วงปี 2542-2550 พบว่า กรรมการบริษัทฯ มักมีตำแหน่งเป็นปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้แทนจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งกรรมการประมาณ 3 ใน 4 มาจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่ตั้งแต่ปี 2544 ในยุครัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มีกรรมการที่มาจากภาคเอกชนในสาขาอาชีพที่หลากหลายมากขึ้น โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร การศึกษา อสังหาริมทรัพย์ การแพทย์ หรือแม้กระทั่งเป็นเอกอัครราชทูต (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1)

หากเปรียบเทียบคุณสมบัติกรรมการสายการบินไทยกับสายการบินต่างประเทศอื่น พบว่า สายการบินในต่างประเทศมีกรรมการที่มาจากสาขาการเงินการธนาคารมากที่สุดเมื่อเทียบกับจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งสายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์ มีกรรมการที่มาจากสาขาธุรกิจการเงินการธนาคารหรือการลงทุนจำนวน 7 จากทั้งหมด 9 คน และส่วนการบินมาเลเซียแอร์ไลน์มีกรรมการจากสาขาการเงิน และจากหน่วยงานราชการจำนวนหนึ่งซึ่งคล้ายคลึงกับกรรมการของบริษัทการบินไทยที่มักมาจากหน่วยราชการ (ตารางที่ 8.5)

ประการที่สาม การตัดสินใจดำเนินนโยบายภายในบริษัทของกรรมการ ย่อมอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรรมการเป็นสำคัญ แต่ผู้ถือหุ้นที่เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการเหล่านั้นย่อมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกรรมการด้วยเช่นกัน จึงมักเกิดข้อสงสัยถึงการแทรกแซงทางการเมืองในการบริหารงานของบริษัทการบินไทยอยู่บ่อยครั้ง

ยกตัวอย่างเช่น การเปิดเส้นทางการบินตรงแบบไม่หยุดพักจากกรุงเทพ-นิวยอร์ก เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2548 ที่ในเวลานั้นบริษัทฯ คาดหมายว่าเส้นทางการบินนี้จะเป็นจุดขายและสร้างรายได้ที่สำคัญให้กับบริษัทฯ ซึ่งการเปิดเส้นทางการบินพิสัยไกลพิเศษแบบบินข้ามทวีป (Super หรือ Ultra Long Range) นี้ จำเป็นต้องจัดซื้อเครื่องบิน A340-500 ใหม่จำนวน 4 ลำ มูลค่ากว่า 16,000 ล้านบาท

แม้ว่าเส้นทางการบินนี้จะสามารถขายตั๋วได้ร้อยละ 79 แต่ยังประสบผลขาดทุนอย่างต่อเนื่องตลอด 3 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้น (การบินพิสัยไกลพิเศษต้องใช้น้ำมันจำนวนมาก) จำนวนที่นั่งน้อยกว่าเครื่องบินปกติเพื่อไม่ให้แออัดจนเกินไปเพราะบินระยะทางไกลแบบนอนสต็อป 16-17 ชั่วโมง และไม่สามารถปรับราคาขายตั๋วเครื่องบินให้สูงกว่าสายการบินของคู่แข่งได้มากนัก เพราะลูกค้าอาจยอมเสียเวลาเปลี่ยนเครื่อง 2-3 ชั่วโมงมากกว่าที่จะยอมเสียค่าตั๋วเครื่องบินที่แพงขึ้นเพื่อการบินแบบนอนสต็อป ด้วยผลการขาดทุนอย่างต่อเนื่องรวม 3 ปีเกือบ 7,000 ล้านบาท กรรมการบริษัทฯ จึงมีมติให้หยุดบินในเส้นทางกรุงเทพ-นิวยอร์กตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2551

บทเรียนนี้แสดงให้เห็นถึงการคาดคะเนแผนทางธุรกิจที่ผิดพลาดในการเปิดเส้นทางการบินและการซื้อเครื่องบิน ซึ่งมีการกล่าวว่า การเปิดเส้นทางการบินนี้เพียงเพื่อต้องการซื้อเครื่องบินมากกว่าการพิจารณาเรื่องความเป็นไปได้ทางธุรกิจ[5] ดังนั้นกรรมการบริษัทฯ จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ หากต้องการเปิดเส้นทางการบินใหม่จำเป็นต้องมีการศึกษาและวางแผนธุรกิจอย่างรอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายแก่บริษัทฯ อีก

[5] www.positioningmag.com/magasine/PrintNews.aspx?id=72537. “กรุงเทพ-นิวยอร์ก” ผลาญหมื่นล้าน. สิงหาคม 2551

ตารางที่ 8.5 รายชื่อและคุณสมบัติของกรรมการในสายการบินต่าง ๆ ปี 2550

Thai Airway (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)	Singapore Airlines (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)	Malaysian Airline (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)
1. พลอากาศเอก ชลิต พุกผาสุข - ผู้บัญชาการทหารอากาศ กองบัญชาการกองทัพอากาศ / วิทยาศาสตรบัณฑิต โรงเรียนนายเรืออากาศ	**1.Stephen Lee Ching Yen – Managing Director of Shanghai Commercial and Savings Bank Ltd. (Taiwan) and GMT Investments Pte Ltd., President of the Singapore National Employers Federation, Chairman of the Singapore Business Federation / Master of Business Administration, Northwestern University, Illinois, USA**	**1. DATO' DR. MOHD MUNIR BIN ABDUL MAJID - Advisory Board for Securities Market Regulation of the Toronto Centre for Leadership in Financial Market Regulation, อดีต Executive Chairman of a merchant bank / Ph.D in International Relations, London School of Economics and Political Science (LSE), UK**
2. นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล - ปลัดกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลัง / M.Sc. (Economics) University of London, UK	**2. Chew Choon Seng - senior assignments in Finance, Planning and Marketing at head office and overseas of SIA / Master of Science in Operations Research and Management Studies, Imperial College of Science and Technology, University of London, UK**	**2. DATO' N. SADASIVAN A/L N. N. PILLAY – Board of Bank Negara Malaysia, Director of Chemical Company of Malaysia Berhad, Petronas Gas Berhad, อดีต Director-General of Malaysian Industrial Development Authority / Bachelor of Arts (Hons) degree in Economics from University of Malaya**
3. นายชัยสวัสดิ์ กิตติพรไพบูลย์ - ปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม / วิศวกรรมบัณฑิต (โยธา) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	**3. Chia Pei-Yuan – อดีต Vice Chairman and a Director of Citicorp and Citibank N.A. (responsible for global consumer business) / Master of Business Administration, University of Pennsylvania, USA**	**3. DATO' SRI IRIS JALA @ IDRIS JALA – อดีต Chairman/Managing Director (LPG) of Shell Sri Lanka, Vice President Retail Marketing, SRI of Shell Int. Pet. Co., United Kingdom / Master in Industrial Relations from University of Warwick, UK**
4. นายฉายศักดิ์ แสง-ชูโต - กรรมการอิสระ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) / Master of Engineering, University of California	**4. Euleen Goh Yiu Kiang - Chairperson of the Board of Governors of Singapore International Foundation, Chairperson of the Financial Industry Competency**	**4. TENGKU DATO' AZMIL ZAHRUDDIN BIN RAJA ABDUL AZIZ (banking) – อดีต Audit and Business Advisory Services Division, PricewaterhouseCoopers in London and Hong Kong specializing in banking and capital markets, อดีต Managing Director/Chief Executive Officer in Penerbangan Malaysia Berhad / Economics from the University of Cambridge, UK**
5. นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ - เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า / ปริญญาเอกกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยปารีส		
6. คุณพรทิพย์ จาละ - เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี, กรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย, กรรมการอิสระ บริษัท ปตท. จำกัด		

Thai Airway (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)

(มหาชน) / Master of Laws (LL.M.) University of Michigan, USA

7.นายชาติศิริ โสภณพนิช - กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) / Master of Chemical Engineering, MIT, USA

8. พลเอก เรืองโรจน์ มหาศรานนท์ - กรรมการ มูลนิธิรัฐบุรุษ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ / วิทยาศาสตรบัณฑิต โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า

9. พลเอก ไพโรจน์ พานิชสมัย - กรรมการ ตรวจสอบ บริษัท อาร์เอส จำกัด (มหาชน) / ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต หลักสูตรพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

10. นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ - อธิบดีกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง, ประธานกรรมการธนาคารออมสิน / เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

11. นายพิชัย ชุณหวชิร - รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ การเงินและบัญชีองค์กร บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), กรรมการ บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน), กรรมการ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) / Master of Business Administration (Finance), Indiana University of Pennsylvania, USA

Singapore Airlines (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)

Standards Committee, Advisor to the Singapore Institute of International Affairs and Council member of the Singapore Institute of Banking and Finance, อดีต senior management ในหลายตำแหน่งของ Standard Chartered Bank

5. David Michael Gonski - Chairman of the Investec Bank (Australia) Limited and Coca Cola Amatil Ltd., director of the Westfield Group and the Australian Securities Exchange Ltd., Consultant to Morgan Stanley Australia Limited / Bachelor of Commerce and Bachelor of Laws, University of New South Wales, Australia

6. James Koh Cher Siang - Chairman of Housing and Development Board and Singapore Deposit Insurance Corporation Limited., อดีต Chief Executive Officer of the Inland Revenue Authority of Singapore / Master of Arts University of Oxford and Master in Public Administration, Harvard University

7. Christina Ong - hotelier and fashion retailer, เจ้าของ the Como Hotels and Resorts Group of hotels and spas / Bachelor of Arts in Economics,

Malaysian Airline (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)

5. KEONG CHOON KEAT (accounting) – อดีต Accountant ใน Bristol Myers & Company Ltd. in England, อดีต Accountant ใน Malaysian Tobacco Company Berhad, อดีต Director Group Accounts and Executive Director of UMW Holdings Group / Fellow Member of the Institute of Chartered Accountants in England and Wales

6. DATO' MOHAMED AZMAN BIN YAHYA – อดีต auditing with KPMG in London, finance with Island & Peninsular Group and investment banking with Amanah Merchant Bank,อดีต Chairman of Danaharta Nasional Berhad and the Corporate Debt Restructuring Committee / Economics from LSE, UK

7. MARTIN GILBERT BARROW – อดีต Director of Jardine Matheson Limited, a member of Hong Kong's Aviation Advisory Board, Member of the New Airport's Steering Group, Chairman of the Hong Kong Tourist Association and Chairman of the Business Advisory Group Committee on Deregulation / Oxford and Cambridge Examination "A" Levels in Science and Mathematics and subsequently attended courses in Finance and Marketing.

8. DATUK SERI PANGLIMA MOHD. ANNUAR BIN ZAINI - Board of Berjaya Corporation Berhad, Dijaya Corporation Berhad, Linkedua (Malaysia) Berhad, and other subsidiaries of Berjaya Corporation Berhad and a few private limited companies, the Group Corporate Advisor of TSH Resources Berhad and Multi Media Synergy Corporation Sdn Bhd. / Master of Arts in Law & Diplomacy from the Fletcher School of Law & Diplomacy, Tufts University, USA

Thai Airway (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)	Singapore Airlines (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)	Malaysian Airline (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)
12. นายวิจิตร ณ ระนอง - กรรมการผู้จัดการ กลุ่มบริษัท เพิร์ล จำกัด / Master of Public Administration, University of Southern California, USA **13. นายศิวะพร ทรรทรานนท์ - เลขาธิการ มูลนิธิคืนช้างสู่ธรรมชาติ, กรรมการอิสระและกรรมการตรวจสอบ บริษัท ไทยพาณิชย์สามัคคีประกันภัย จำกัด (มหาชน), กรรมการ บริษัท สหโมเสตอุตสหกรรม จำกัด (มหาชน) / MBA in International Business and Finance, Wharton Graduate Division, Philadelphia, Pennsylvania, USA** **14. นายอวิรุทธ์ วงศ์พุทธพิทักษ์- ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, ประธานกรรมการบริหาร บริษัท เทเวศประกันภัย จำกัด (มหาชน), กรรมการบริหาร บริษัท ไทยพลาสติกและเคมีภัณฑ์ จำกัด (มหาชน) / Master of Business Administration, New York University, USA** **15. เรืออากาศโทอภินันทน์ สุมนะเศรณี - กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน), CEB -Star Alliance Services GmbH / วิทยาศาสตรบัณฑิต โรงเรียนนายเรืออากาศ**	**University of Westminster, UK** **8. Sir Brian Pitman - Senior Advisor to Morgan Stanley International, อดีต Chairman of the Lloyds TSB Group / Fellow of the Chartered Institute of Bankers, UK** **9. Lucien Wong Yuen Kuai – Managing Partner of Allen & Gledhill LLP. มีความเชี่ยวชาญด้าน banking, corporate and financial services work / Bachelor of Laws,** **University of Singapore**	**9. DATO' ZAHARAAH BINTI SHAARI - Special Transport Advisor to the Ministry of Transport, อดีต Secretary General to the Ministry of Transport, Director of Budget in the Ministry of Finance / Masters of Science in Transport Planning and Management from the Polytechnic of Central London, UK** **10. DATO' SRI DR. WAN ABDUL AZIZ BIN WAN ABDULLAH – Secretary General of Treasury in the Ministry of Finance , Board of Federal Land Development Authority (FELDA), Malaysia International Shipping Corporation Berhad (MISC), Pengurusan Aset Air Berhad, Syarikat Bekalan Air Selangor Sdn. Bhd. (SYABAS) / Ph.D in Economics from the School of Business and Economic Studies, University of Leeds, UK** **11. DATUK HAJI YUSOFF @ HUNTER BIN DATUK HAJI MOHAMED KASIM – Permanent Secretary, Minister of Finance, Sabah. / Bachelor of Economics from University of Adelaide, Australia** **12. DATUK AMAR WILSON BAYA DANDOT – อดีต Sarawak State Secretary, อดีต Deputy State Secretary (Administration,Security & Protocol) at the Chief Minister Department / Master's degree in Development Economics from University of Sussex, UK** **13. ABDUL RAHMAN BIN ABDUL GHANI (Alternate Director to Datuk Haji Yusoff @ Hunter bin Datuk Haji Mohamed Kasim) – Chief Executive Officer, Warisan Harta Sabah Sdn. Bhd., a wholly owned investment holding**

Thai Airway (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)

Singapore Airlines (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)

Malaysian Airline (ตำแหน่งอื่น / การศึกษา)

company of the State Government of Sabah / Bachelor of Arts degree from the University of Queensland, Australia

14. DATO' PUTEH RUKIAH BINTI ABD MAJID (Alternate Director to Dato' Sri Dr. Wan Abdul Aziz bin Wan Abdullah) - Deputy Secretary General (Systems and Controls), Ministry of Finance / Master of Economics from Western Michigan University, USA

15. DATUK HAJI MOHAMAD MORSHIDI BIN ABDUL GHANI (Alternate Director to Datuk Amar Wilson Baya Dandot) - Deputy State Secretary of Sarawak / Master of Science in Human Resource Administration from University of Scranton, Pennsylvania, USA

ที่มา: Singapore Airlines Annual Report 2007-08 และ Malaysian Airline System Berhad Annual Report 2007

2.2 บทบาทของบริษัทการบินไทย

การประเมินการบริหารภายในบริษัทการบินไทย สามารถจำแนกได้เป็น 3 หัวข้อดังนี้

2.2.1 ความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท

ก) ความรับผิดชอบในการตัดสินใจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า โดยทั่วไปคณะกรรมการบริษัทฯ จะมีจำนวนทั้งสิ้น 15 คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ กรรมการส่วนใหญ่มาจากผู้แทนหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ตั้งแต่ปี 2544 มีกรรมการมาจากหลากหลายอาชีพมากขึ้น

คุณสมบัติและประสบการณ์การทำงานของกรรมการบริษัทฯ ที่สอดคล้องหรือเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของบริษัท จะมีส่วนสำคัญที่ช่วยกำหนดทิศทางการดำเนินงานและการวางแผนการดำเนินงานในระยะยาวของบริษัทได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาได้ ซึ่งในธุรกิจการบิน คุณสมบัติของกรรมการที่จำเป็นต้องมีคือ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบิน และด้านการเงิน เพื่อวางแผนการลงทุนในระยะยาว

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารงานที่ผิดพลาดในกรณีการเปิดเส้นทางการบินกรุงเทพ-นิวยอร์ก ที่ส่งผลให้บริษัทขาดทุนตลอดระยะเวลา 3 ปีนั้น ได้สร้างความเสียหายให้กับบริษัทเป็นอย่างมาก ในกรณีนี้กรรมการบริษัทฯ ควรมีส่วนรับผิดชอบจากความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย เนื่องจากกรรมการมีหน้าที่ที่ต้องการศึกษาอย่างรอบด้านในการดำเนินธุรกิจการบินว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ และต้องคำนึงถึงปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในทุกด้าน เพื่อแลกกับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์[6] จากการปฏิบัติหน้าที่ดังตารางที่ 8.6-8.7

[6] กรรมการบริษัทฯ ได้รับค่าตอบแทนคนละ 20,000 บาทต่อเดือนเป็นประจำทุกเดือน และได้รับเบี้ยประชุมคนละ 30,000 บาทต่อครั้ง หากเดือนใดมีการประชุมเกินกว่า 1 ครั้ง ให้กรรมการบริษัทฯ ได้รับเบี้ยประชุมคนละ 30,000 บาทเท่านั้น โดยให้ประธานกรรมการได้รับเบี้ยประชุมสูงกว่ากรรมการร้อยละ 25 และรองประธานกรรมการได้รับสูงกว่ากรรมการร้อยละ 12.3 และให้กรรมการเสียภาษีเงินได้เอง

ตารางที่ 8.6 ผลตอบแทนคณะกรรมการ ปี 2550

รายชื่อคณะกรรมการ		เบี้ยประชุมคณะกรรมการ (บาท)	เบี้ยประชุมอนุกรรมการ (บาท)	จำนวนเงินโบนัสปี 2549 (บาท)	รวมผลตอบแทน (บาท)
1.พลอากาศเอก ชลิต พุกผาสุข	ประธานกรรมการ	631,946.00	50,000.00	705,757.01	1,387,703.01
2.นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล	รองประธานกรรมการคนที่ 1	645,000.00	100,000.00	1,025,553.16	1,770,553.16
3.นายชัยสวัสดิ์ กิตติพรไพบูลย์	รองประธานกรรมการคนที่ 2	474,083.00	20,000.00	-	494,083.00
4.นายชาติศิริ โสภณพนิช	กรรมการ	600,000.00	110,000.00	911,602.81	1,621,602.81
5.นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการ	510,000.00	120,000.00	911,602.81	1,541,602.81
6.พลเอก ไพโรจน์ พานิชสมัย	กรรมการ	545,333.00	160,000.00	-	705,333.00
7.พลเอก เรืองโรจน์ มหาศรานนท์	กรรมการ	510,000.00	40,000.00	357,779.60	907,779.60
8.นายศิวะพร ทรรทรานนท์	กรรมการ	485,333.00	30,000.00	-	515,333.00
9.คุณพรทิพย์ จาละ	กรรมการ	450,000.00	-	-	450,000.00
10.นายฉายศักดิ์ แสง-ชูโต	กรรมการ	550,000.00	120,000.00	-	670,000.00
11.นายพิชัย ชุณหวชิร	กรรมการ	450,000.00	110,000.00	911,602.81	1,471,602.81
12.นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ	กรรมการ	420,000.00	20,000.00	-	440,000.00
13.นายวิจิตร ณ ระนอง	กรรมการ	420,000.00	60,000.00	-	480,000.00
14.นายอวิรุทธ์ วงศ์พุทธพิทักษ์	กรรมการ	200,000.00	-	-	200,000.00
15.เรืออากาศโทอภินันทน์ สุมนะเศรณี	กรรมการ	600,000.00	30,000.00	357,779.60	987,779.60

ที่มา: บริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน). รายงานประจำปี 2550.

ตารางที่ 8.7 สิทธิประโยชน์ของกรรมการบริษัทฯ

	สิทธิ	ใช้เกินสิทธิ
1. ขณะดำรงตำแหน่ง		
กรรมการ	**ตั๋วฟรีชั้นที่นั่งสูงสุดต่างประเทศ 15 ใบ/ปี ในประเทศ 15 ใบ/ปี**	**ส่วนลด 75% ของอัตราปกติ ยกเว้นเส้นทางในประเทศ**
บุคคลในครอบครัว/บุคคลที่เกี่ยวข้อง 1 คน	**ตั๋วฟรีชั้นที่นั่งสูงสุดต่างประเทศ 15 ใบ/ปี ในประเทศ 15 ใบ/ปี**	**ส่วนลด 75% ของอัตราปกติ ยกเว้นเส้นทางในประเทศ**
2. พ้นตำแหน่ง		
กรรมการ	**ส่วนลด 75% ของอัตราปกติ โดยใช้กับต่างประเทศ 12 ใบ/ปี ในประเทศ 6 ใบ/ปี**	
บุคคลในครอบครัว/บุคคลที่เกี่ยวข้อง 1 คน	**ส่วนลด 75% ของอัตราปกติ โดยใช้กับต่างประเทศ 12 ใบ/ปี ในประเทศ 6 ใบ/ปี**	

ที่มา: บริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน). รายงานประจำปี 2550.

ข) การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริษัทฯ

ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่สามารถพิจารณาได้จากจำนวนการเข้าประชุมของกรรมการบริษัท ซึ่งจากข้อมูลการเข้าร่วมประชุมของกรรมการในขณะที่ดำรงตำแหน่ง พบว่า กรรมการทุกคนจะเข้าประชุมเกินกว่าครึ่งหนึ่งของการจัดประชุมทั้งหมด (ตารางที่ 8.8) แต่มีกรรมการจำนวน 5 ใน 15 ท่านที่เข้าร่วมประชุมน้อยกว่าร้อยละ 75 ของการจัดประชุมคณะกรรมการบริษัทฯ ทั้งหมด

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนการเข้าประชุมกรรมการกับสายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์และสายการบินมาเลเซียแอร์ไลน์แล้ว (ตารางที่ 8.9) พบว่า กรรมการของสายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์จำนวน 7 ใน 9 คนเข้าร่วมประชุมทุกครั้ง และอีก 2 คนเข้าร่วมประชุมเกินกว่าร้อยละ 80 ของการจัดประชุมทั้งหมด

ส่วนกรรมการของสายการบินมาเลเซียแอร์ไลน์จำนวน 7 ใน 12 คน(ไม่นับกรรมการผู้แทน) เข้าร่วมประชุมเกินกว่าร้อยละ 80 ส่วนกรรมการที่เหลือ 4 คนเข้าร่วมประชุมน้อยกว่าร้อยละ 75

อย่างไรก็ตาม จำนวนการเข้าประชุมเป็นเพียงตัวชี้วัดเบื้องต้นเท่านั้น แต่สาระสำคัญอยู่ที่ว่ากรรมการแต่ละท่านได้ให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์หรือมีความเอาใจใส่ในการบริหารงานขององค์กรมากน้อยเพียงใด ซึ่งยังไม่มีดัชนีประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

อนึ่ง การแสดงความคิดเห็นของกรรมการบริษัทฯ อาจไม่มีการเปิดเผยให้ทราบโดยทั่วไป เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นในบางกรณีอาจเป็นความลับ แต่การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวมีผลต่อการประเมินการทำงานของกรรมการเช่นเดียวกัน ดังนั้นกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และ TRIS ในฐานะผู้ทำการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ อาจใช้ข้อมูลจากการเข้าร่วมประชุมของกรรมการประกอบการประเมินการทำงานของกรรมการด้วยก็ได้

ตารางที่ 8.8 การเข้าประชุมของคณะกรรมการบริษัทการบินไทยฯ

รายชื่อคณะกรรมการ	ตำแหน่ง	การเข้าร่วมประชุม/การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)		ช่วงระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง
		คณะกรรมการบริษัทฯ	คณะกรรมการตรวจสอบ	
1.พลอากาศเอก ชลิต พุกผาสุข	ประธานกรรมการ	15/20	-	8 พ.ย.49 - 30 ก.ย.50
2.นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล	รองประธานกรรมการคนที่ 1	20/20	-	17 ธ.ค.47 – 30 พ.ย. 49
3.นายชัยสวัสดิ์ กิตติพรไพบูลย์	รองประธานกรรมการคนที่ 2	10/17	-	8 พ.ย.49 – 30 ก.ย. 50
4.นายชาติศิริ โสภณพนิช	กรรมการ	16/20	7/8	23 ธ.ค.48 – 30 ก.ย. 50
5.นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการ	11/20	-	17 ธ.ค.47 – 30 ก.ย. 50
6.พลเอก ไพโรจน์ พานิชสมัย	กรรมการ	17/17	-	8 พ.ย.49 – 30 ก.ย. 50
7.พลเอก เรืองโรจน์ มหาศรานนท์	กรรมการ	13/20	-	10 พ.ค.49 – 30 ก.ย. 50
8.นายศิวะพร ทรรทรานนท์	กรรมการ	13/17	9/9	8 พ.ย.49 – 30 ก.ย. 50
9.คุณพรทิพย์ จาละ	กรรมการ	11/14	8/8	27 ธ.ค.49 – 30 ก.ย. 50
10.นายฉายศักดิ์ แสง-ชูโต	กรรมการ	18/18	-	6 พ.ย.49 – 30 ก.ย. 50
11.นายพิชัย ชุณหวชิร	กรรมการ	13/20	-	14 ก.ย.48 – 30 ก.ย. 50
12.นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ	กรรมการ	11/14	-	27 ธ.ค.49 – 30 ก.ย. 50
13.นายวิจิตร ณ ระนอง	กรรมการ	10/14	-	27 ธ.ค.49 – 30 ก.ย. 50
14.นายอวิรุทธ์ วงศ์พุทธพิทักษ์	กรรมการ	4/5	-	16 พ.ค.50 – 30 ก.ย. 50
15.เรืออากาศโทอภินันทน์ สุมนะเศรณี	กรรมการ	20/20	-	10 พ.ค.49 – 30 ก.ย. 50

หมายเหตุ: บริษัทฯ จัดประชุมคณะกรรมการบริษัทฯ ในปี 2550 จำนวนทั้งสิ้น 7 ครั้ง แต่ข้อมูลในตารางด้านบนเป็นจำนวนการเข้าร่วมประชุมของกรรมการทั้งหมดระหว่างการดำรงตำแหน่ง ซึ่งบริษัทฯ มิได้เปิดเผยว่าในปี 2550 กรรมการทั้งสิ้น 15 ท่านได้เข้าร่วมประชุมในปีนั้นจำนวนกี่ครั้ง

ที่มา: บริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน). รายงานประจำปี 2550.

ตารางที่ 8.9 การเข้าประชุมของคณะกรรมการสายการบินต่างประเทศ

Singapore Airlines		Malaysian Airline	
รายชื่อกรรมการ	การเข้าร่วมประชุม/การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)	รายชื่อกรรมการ	การเข้าร่วมประชุม/การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)
1.Stephen Lee Ching Yen	6/6	1. DATO' DR. MOHD MUNIR BIN ABDUL MAJID	11/11
2. Chew Choon Seng	6/6	2. DATO' N. SADASIVAN A/L N. N. PILLAY	9/11
3. Chia Pei-Yuan	5/6	3. DATO' SRI IRIS JALA @ IDRIS JALA	11/11
4. Euleen Goh Yiu Kiang	6/6	4. TENGKU DATO' AZMIL ZAHRUDDIN BIN RAJA ABDUL AZIZ	11/11
5. David Michael	5/6	5. KEONG CHOON KEAT	10/11
6. James Koh Cher Siang	6/6	6. DATO' MOHAMED AZMAN BIN YAHYA	10/11
7. Christina Ong	2/2	7. MARTIN GILBERT BARROW	9/11
8. Sir Brian Pitman	6/6	8. DATUK SERI PANGLIMA MOHD. ANNUAR BIN ZAINI	7/11
9. Lucien Wong Yuen Kuai	2/2		

Singapore Airlines		Malaysian Airline	
รายชื่อกรรมการ	**การเข้าร่วมประชุม/การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)**	**รายชื่อกรรมการ**	**การเข้าร่วมประชุม/การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)**
		9. DATO' ZAHARAAH BINTI SHAARI	**6/11**
		10. DATO' SRI DR. WAN ABDUL AZIZ BIN WAN ABDULLAH	**5/8**
		11. DATUK HAJI YUSOFF @ HUNTER BIN DATUK HAJI MOHAMED KASIM	**6/11**
		12. DATUK AMAR WILSON BAYA DANDOT	**NA.**
		13. ABDUL RAHMAN BIN ABDUL GHANI (Alternate Director to Datuk Haji Yusoff @ Hunter bin Datuk Haji Mohamed Kasim)	***3/10***
		14. DATO' PUTEH RUKIAH BINTI ABD MAJID (Alternate Director to Dato' Sri Dr. Wan Abdul Aziz bin Wan Abdullah)	***2/5***
		15. DATUK HAJI MOHAMAD MORSHIDI BIN ABDUL GHANI (Alternate Director to Datuk Amar Wilson Baya Dandot)	***1/11***

ที่มา: Singapore Airlines Annual Report 2007-08 และ Malaysian Airline System Berhad Annual Report 2007

ค) ผลประโยชน์ทับซ้อนของกรรมการ

ตาม พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 ในมาตรา 5(10)[7] ได้มีการป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของกรรมการในรัฐวิสาหกิจไว้อยู่แล้ว แต่การมีผลประโยชน์ทับซ้อนในเรื่องการกำหนดค่าตอบแทนให้ตัวเองนั้น ยังไม่มีการกล่าวถึง

ในรายงานประจำปี 2550 ได้ระบุไว้ว่า คณะกรรมการบริษัทฯ ได้แต่งตั้งกรรมการบริษัทจำนวน 5 คนเป็น "คณะกรรมการสรรหา กำหนดค่าตอบแทน และพัฒนาบุคลากร" อันประกอบด้วย พลอากาศเอกชลิต นายศุภรัตน์ นายชัยสวัสดิ์ พลเอกไพโรจน์ และเรืออากาศโทอภินันท์ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดค่าตอบแทนแก่กรรมการ อนุกรรมการต่างๆ และฝ่ายบริหาร รวมทั้งบุคคลภายนอกที่มาปฏิบัติงานให้กับบริษัทฯ ดังนั้นในการกำหนดค่าตอบแทนให้กับตัวเองที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการหรือผู้บริหารอยู่นั้น จึงถือว่าตนเองมีส่วนได้เสียในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นด้วย จึงถือเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม

2.2.2 ความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่

ความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่นับเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากบริษัทฯ อยู่ในสถานะเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งมีผู้ถือหุ้นทั้งรายใหญ่และรายย่อยเป็นเจ้าของ และเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีประชาชนเป็นเจ้าของ

---

7 มาตรา 5(10) ไม่เป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหารโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น

ดังนั้นการบริหารงานของกรรมการและผู้บริหารบริษัทการบินไทยฯ จำเป็นต้องทำให้เกิดความโปร่งใส ชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ เพราะมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายภาคส่วน ทั้งในเรื่องการแต่งตั้งกรรมการ การสรรหาผู้บริหารสูงสุดของบริษัท รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลในเรื่องต่างๆ เช่น คุณสมบัติ การศึกษา และประสบการณ์ทำงานที่ผ่านมาของกรรมการ การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ค่าตอบแทนของกรรมการและผู้บริหารระดับสูง มติที่ประชุมกรรมการและผู้ถือหุ้นในเรื่องสำคัญ และผลการดำเนินงานของบริษัท

จากการศึกษาข้อมูลในรายงานประจำปี และเวปไซต์ของบริษัทการบินไทย พบว่า บริษัทฯ มีการเปิดเผยข้อมูลค่อนข้างครบถ้วน และคล้ายคลึงกับการเปิดเผยข้อมูลกับสายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์ และสายการบินมาเลเซียแอร์ไลน์ แต่สายการบินไทยมีการเปิดเผยมติที่ประชุมของคณะกรรมการและที่ประชุมผู้ถือหุ้นในบางเรื่อง ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ดีกว่า (ตารางที่ 8.10-8.11)

ตารางที่ 8.10 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปี 2550

ข้อมูล	การบินไทย	สิงคโปร์แอร์ไลน์	มาเลเซียแอร์ไลน์
รายงานการตรวจสอบบัญชีของ สตง.	มี	มี	มี
ผลการดำเนินงานทางการเงิน	มี	มี	มี
ประวัติการศึกษาของกรรมการ	มี	มี*	มี
ประสบการณ์ทำงานของกรรมการ	มี	มี	มี
การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันของกรรมการที่หน่วยงานอื่น	มี	มี	มี
รายละเอียดเกี่ยวกับกรรมการอิสระ (คุณสมบัติ)	มี	ไม่มี**	ไม่มี**
หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการบริษัท	มี	มี	มี
การเปิดเผยข้อมูลค่าตอบแทนของกรรมการรายบุคคล	มี	มี	ไม่มี
บันทึกสถิติการเข้าประชุมของกรรมการทุกท่าน	มี	มี	มี
จรรยาบรรณของบริษัท / หลักธรรมาภิบาล	มี	มี	มี
ข้อพึงปฏิบัติของผู้ถือหุ้น	มี	-	-
ข้อพึงปฏิบัติของผู้บริหาร และพนักงาน	มี	-	-
รายชื่อผู้ถือหุ้น	มี	มี	มี
บริษัทในเครือ	มี	มี	มี

หมายเหตุ * ไม่ได้ระบุว่ากรรมการท่านนี้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านไหนเป็นการเฉพาะ แต่นโยบายของสายการบินสิงคโปร์เขียนไว้ชัดเจนว่าต้องเป็นกรรมการที่มีความรู้ด้านการเงิน กฎหมาย ธุรกิจภาคอุตสาหกรรม ด้านแรงงาน และด้านการบริหารจัดการ

** แม้ไม่ได้เขียนคุณสมบัติของกรรมการอิสระไว้ชัดเจน แต่ทั้งสองสายการบินก็ได้ให้ความสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจของกรรมการอิสระ โดยสายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์มีกรรมการทั้งหมด 9 คน จะมีกรรมการอิสระและไม่เป็นผู้บริหารจำนวน 7 คน อีกหนึ่งคนเป็นกรรมการไม่อิสระแต่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร และ อีกหนึ่งคนเป็นกรรมการไม่อิสระและเป็นผู้บริหาร ส่วนสายการบินมาเลเซียแอร์ไลน์ มีกรรมการทั้งหมด 12 คน จะมีกรรมการอิสระและไม่เป็นผู้บริหารจำนวน 6 คน อีก 4 คนเป็นกรรมการไม่อิสระแต่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร และอีก 2 คนเป็นกรรมการไม่อิสระและเป็นผู้บริหาร

ที่มา: รายงานประจำปี 2550 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
Singapore Airlines Annual Report 2007-08
Malaysian Airline System Berhad Annual Report 2007

ตารางที่ 8.11 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์

ข้อมูล	การบินไทย	สิงคโปร์แอร์ไลน์	มาเลเซียแอร์ไลน์
ผลการดำเนินงาน และข้อมูลทางการเงินของบริษัท	มี	มี	มี
การประเมินฐานะและแนวโน้มของบริษัท	มี	มี	มี
รายงานและมติประชุมผู้ถือหุ้น (โดยย่อ)	มี	ไม่มี	ไม่มี
รายงาน และมติการประชุมของกรรมการบริษัท (โดยย่อ)	มี	ไม่มี	ไม่มี
ประวัติการศึกษาของกรรมการ	มี	ไม่มี	มี
ประสบการณ์ทำงานของกรรมการ	ไม่มี	ไม่มี	มี
การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันของกรรมการที่หน่วยงานอื่น	มี	ไม่มี	มี
จรรยาบรรณของบริษัท	มี	ไม่มี	ไม่มี
ข้อพึงปฏิบัติของผู้ถือหุ้น	มี	ไม่มี	ไม่มี
ข้อพึงปฏิบัติของผู้บริหาร และพนักงาน	มี	ไม่มี	ไม่มี
รายงานประจำปีสามารถดาวน์โหลดได้	มี	มี	มี

ที่มา: บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) http://www.thaiair.com

Singapore Airlines. http://www.singaporeair.com/saa/en_UK/content/company_info/investor/index.jsp

Malaysia Airlines http://www.malaysiaairlines.com/th/en/corp/corporate.aspx

2.2.3 การให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล

จากรายงานประจำปี 2550 และเวปไซต์ของบริษัทฯ พบว่า บริษัทฯ ได้ให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีตั้งแต่ปี 2545 โดยมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การคำนึงสิทธิและความเท่าเทียมกันของผู้ถือหุ้น โดยการกำหนดมาตรการป้องกันการใช้ข้อมูลภายใน (Insider Trading) โดยบริษัทฯ ได้ออกประกาศห้ามกรรมการรวมถึงกรรมการที่พ้นตำแหน่งในช่วงเวลา 6 เดือนและผู้บริหาร ซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทฯ ก่อนประกาศงบการเงินเป็นเวลา 1 เดือน และหลังประกาศเป็นเวลา 3 วัน และกำหนดให้กรรมการและผู้บริหารมีหน้าที่รายงานการถือครองหุ้นของบริษัทฯ และจัดส่งรายงานดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการเป็นประจำ

2. การคำนึงสิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย โดยการกำหนดแนวทางปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคมเชิงบรรษัท (Corporate Social Responsibility: CSR) ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในจรรยาบรรณการบินไทยตั้งแต่ปี 2545 ซึ่งปัจจุบันได้มีการปรับปรุงจรรยาบรรณการบินไทยฉบับใหม่โดยเปิดโอกาสให้พนักงานทุกคนมีส่วนร่วมในการจัดทำด้วย

3. การป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ โดยบริษัทฯ ได้ออกประกาศ เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลรายการที่เกี่ยวโยงกันของบริษัทฯ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการของ ตลท. ตั้งแต่เดือนกันยายน 2547 เพื่อให้คณะกรรมการบริษัทฯ และฝ่ายบริหารทุกคนที่เข้าข่ายบุคคลที่เกี่ยวโยงกันเปิดเผยข้อมูลบุคคลและบริษัทที่เกี่ยวโยงกันทุกครั้งที่มีการแต่งตั้งผู้บริหารใหม่ รวมถึงบริษัทฯ ได้ออกประกาศ เรื่อง การกำหนดนโยบายราคา

สำหรับรายการที่เกี่ยวโยงกันของบริษัทฯ ในเดือนมกราคม 2548 อีกทั้งในการประชุมคณะกรรมการบริษัทฯ และฝ่ายบริหารทุกเดือน จะมีการจัดทำวาระเสนอเรื่อง รายการที่เกี่ยวโยงกันของบริษัทฯ เพื่อเปิดเผยให้คณะกรรมการฯ และฝ่ายบริหารได้รับทราบ

4. การให้ความสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เช่น การแสดงมติประชุมผู้ถือหุ้นที่สำคัญ งบการเงิน ผลการดำเนินงาน รายงานประจำปีในเวปไซต์

จากรายงานประจำปี 2550 พบว่า บริษัทฯ ได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาลโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการธรรมาภิบาลขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่กำกับดูกิจการที่ดี และมีการถ่วงดุลอำนาจของกรรมการด้วย ดังต่อไปนี้

1. การแต่งตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาล ประกอบด้วย คณะกรรมการบริษัทฯ ฝ่ายบริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริษัทฯ เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามหลักการของไทยและหลักปฏิบัติสากล
2. การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการธรรมาภิบาล 4 ชุด ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณและส่งเสริมธรรมาภิบาลของบริษัทฯ คณะอนุกรรมการธรรมาภิบาลในระบบการทำงานของบริษัทฯ คณะอนุกรรมการปรับปรุงผลการจัดอันดับการกำกับดูแลกิจการของบริษัทฯ และคณะอนุกรรมการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้บังคับในบริษัทฯ
3. การให้ความสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจของกรรมการ กล่าวคือ ข้อบังคับบริษัทฯ กำหนดคณะกรรมการบริษัทฯ ประกอบด้วย กรรมการอย่างน้อย 5 คน แต่ไม่เกิน 15 คน โดยมติที่ประชุมใหญ่สามัญผู้ถือหุ้น ณ วันที่ 30 กันยายน 2550 แต่งตั้งกรรมการที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร 8 คน กรรมการอิสระ 6 คน และกรรมการที่เป็นผู้บริหาร 1 คน ซึ่งเป็นโครงสร้างที่สามารถถ่วงดุลอำนาจภายในคณะกรรมการฯ ได้ อย่างไรก็ตาม การสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรไม่เพียงต้องมีการถ่วงดุลที่ดี แต่จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความสามารถเข้าไปนั่งเป็นกรรมการเพื่อสร้างวิสัยทัศน์ให้กับองค์กรด้วย

3. ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

บริษัทการบินไทย ได้เข้าระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี 2544 โดยในปี 2544-2549 มีคะแนนรวมอยู่ที่ 3.62 4.12 4.19 4.10 3.48 และ 4.05 ตามลำดับ ซึ่งถือว่าผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ *ปกติ-ดีขึ้น*

ในปี 2549 บริษัทฯ มีเกณฑ์วัดการดำเนินงานดังกรอบที่ 1 ซึ่งในแต่ละปีอาจมีเกณฑ์วัดการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป สำหรับปี 2549 คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตไว้ดังนี้

1) มีเกณฑ์วัดที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล คือ การวัดความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียกับการให้บริการของบริษัท และการประเมิน

บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสะท้อนถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของกรรมการได้เป็นอย่างดี แต่ต้องขึ้นอยู่กับเกณฑ์ในการประเมินคณะกรรมการด้วยว่าสามารถวัดผลงานของคณะกรรมการได้มากน้อยเพียงใด

2) มีเกณฑ์วัดผลการดำเนินงานที่ยังไม่รอบด้าน กล่าวคือ มีการวัดอัตราส่วนการบรรทุกผู้โดยสารชั้นหนึ่งและชั้นธุรกิจ แต่ไม่มีการวัดในระดับชั้นประหยัด การกำหนดตัวชี้วัดเช่นนี้ย่อมทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาอยู่ในเกณฑ์ดีได้ไม่ยาก เนื่องจากที่นั่งผู้โดยสารในชั้นหนึ่งและชั้นธุรกิจมีจำนวนน้อย การจำหน่ายตั๋วที่นั่งชั้นหนึ่งและชั้นธุรกิจให้หมดทุกที่นั่งจึงไม่ใช่เรื่องยาก ดังนั้นการจะวัดว่าสายการบินไทยสามารถให้บริการได้เต็มประสิทธิภาพการให้บริการหรือไม่นั้น จำเป็นต้องวัดปริมาณการให้บริการในชั้นประหยัดด้วย

กรอบที่ 1 เกณฑ์วัดการดำเนินงานของบริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน) ปี 2549

1. ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

• ตัวชี้วัดทางการเงิน

1.1 การเปลี่ยนแปลงของมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจ

1.2 รายได้ค่าโดยสาร

1.3 Earning per share (EPS)

1.4 Cost Efficiency

- ค่าใช้จ่ายกิจการขนส่งต่อปริมาณการผลิต (ATK)

- ค่าใช้จ่ายพนักงานต่อรายได้ดำเนินงาน

• ตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน

1.5 อัตราส่วนการบรรทุกผู้โดยสาร

- **ชั้นหนึ่ง**
- **ชั้นธุรกิจ**

1.6 Airlines Ranking

- **Business Traveler Asia Pacific**
- **Travel & Leisure**
- **Conde Nast Traveler**
- **Skytrax**

1.7 ปริมาณน้ำมัน / RTK

1.8 การพัฒนาคุณภาพบริการ

- **ความพึงพอใจของผู้โดยสาร บกท.**
- **การตอบสนองต่อข้อร้องเรียน**
  - **First Response**
  - **Second Response**

1.9 ความสำเร็จตามแผนงานพัฒนาระบบ Logistics

- **การให้บริการการบิน Freighter**

1.10 การนำระบบบริหารมูลค่ามาใช้ในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

2. การประเมินการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน

2.1 การประเมินโดยสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD)

2.2 การประเมินบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ที่มา: บริษัท ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่นเซอร์วิส จำกัด

4. สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

1. ในอดีตบริษัทการบินไทยมีพันธมิตรทางธุรกิจ (Strategic Partner) คือ สายการบินสแกนดิเนเวียน แอร์ไลน์ ซิสเต็ม ซึ่งถือหุ้นร้อยละ 30 ของทุนทั้งหมด จึงมีการถ่ายทอดองค์ความรู้ในด้านการบริหารงานและเทคนิคต่างๆ ให้กับพนักงานบริษัทการบินไทย ซึ่งเป็นรากฐานในการบริหารงานให้กับบริษัทฯ มาจวบจนถึงปัจจุบัน แต่ปัจจุบันบริษัทการบินไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีพันธมิตรทางธุรกิจ ดังนั้นแผนการพัฒนาภาคการบินในยุคการเปิดเสรีทางการค้าและบริการของบริษัทฯ จึงเป็นไปตามวิสัยทัศน์ของคณะกรรมการฯ ผู้บริหาร รวมถึงผู้ถือหุ้นใหญ่คือกระทรวงการคลัง หากรัฐบาลไทยมีนโยบายให้สายการบินไทยเป็นสายการบินแห่งชาติที่มีศักยภาพในการแข่งขันกับสายการบินต่างประเทศ การมีพันธมิตรทางธุรกิจก็อาจเป็นหนึ่งปัจจัยที่ช่วยเสริมให้สายการบินไทยมีความเข้มแข็งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ตามที่มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2545 อนุมัติการปรับแผนการจำหน่ายหุ้นโดยให้บริษัทการบินไทยฯ จำหน่ายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไป และนักลงทุนสถาบันแทนการจำหน่ายหุ้นให้กับพันธมิตรทางธุรกิจนั้น หากปัจจุบันรัฐบาลยังคงมีแนวคิดการถือครองหุ้นแบบกระจายอยู่ ผู้มีอำนาจก็ควรสร้างความแข็งแกร่งให้แก่บริษัทฯ โดยวิธีอื่น เช่น การให้อิสระในการบริหารงาน และกำหนดโครงสร้างองค์กร รวมถึงโครงสร้างคณะกรรมการให้เอื้อหรือเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจ

2. โดยทั่วไปกรรมการบริษัทการบินไทย มักเป็นผู้แทนจากหน่วยราชการหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยในปี 2550 มีจำนวนกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมด หากเปรียบเทียบกับสายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์จะพบว่ากรรมการส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีประสบการณ์ทางด้านการเงิน หรือสายการบินมาเลเซียแอร์ไลน์ที่แม้จะมีข้าราชการจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ แต่ก็มีผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ด้านบัญชี การเงินหรือการบินจากภาคเอกชนเข้ามานั่งเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการที่มีประสบการณ์ที่หลากหลาย ทำให้สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในที่ประชุมได้อย่างรอบด้าน และช่วยกันพิจารณาไตร่ตรองการดำเนินกิจการได้อย่างรอบคอบ ดังนั้นผู้ถือหุ้นของบริษัทการบินไทย ควรแสดงเป้าหมายที่ชัดเจนว่าต้องการบุคคลลักษณะใดเข้ามานั่งเป็นกรรมการ เช่น เป็นข้าราชการเพื่อคอยกำกับดูแลเชิงนโยบาย เป็นนักธุรกิจเพื่อพัฒนาธุรกิจบริการการบิน เป็นนักบัญชีเพื่อดูฐานะทางการเงินของบริษัท เป็นต้น และเพื่อความโปร่งใสในการแต่งตั้งกรรมการ ก็อาจระบุความเชี่ยวชาญของกรรมการแต่ละท่านให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกัน

3. การที่บริษัทการบินไทยเป็นทั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทมหาชน ทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานในบางเรื่อง เนื่องจากบริษัทฯ ต้องการความคล่องตัวสูงเพราะต้องดำเนินธุรกิจแบบเอกชน แต่บางครั้งต้องปฏิบัติตามระเบียบของรัฐวิสาหกิจ เช่น การจ้างงาน ที่ไม่สามารถเลิกจ้างพนักงานได้เว้นแต่จะมีโทษร้ายแรง การที่บริษัทมีสองสถานะเช่นนี้ ทำให้เกิดความขัดแย้งกันเองในหลักความรับผิดชอบต่อองค์กร เช่น ผู้บริหารสูงสุดอยากเลิกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ทำงานไม่มีประสิทธิภาพเหมือนเช่นบริษัทเอกชนทั่วไป เพื่อรักษาผลประโยชน์สูงสุดของบริษัท แต่ไม่สามารถเลิกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นได้ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในการดำเนินตามกฎระเบียบ หรือปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารในหลายบทบาท รัฐบาลควรจะเลือกว่าต้องการให้บริษัทการบินไทย เป็นรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนอย่างเต็มตัว

ภาคผนวกบทที่ 8

ภาคผนวกที่ 1 คณะกรรมการบริษัทการบินไทย จำกัด(มหาชน) ณ 30 กันยายน 2542-2550

ณ 30 กันยายน 2542	ตำแหน่งในบริษัทการบินไทย	ตำแหน่งอื่น
นายมหิดล จันทรางกูร	ประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม
นายศุภชัย พิศิษฐวานิช	รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลัง
พล.อ.อ. ธนนิตย์ เนียมทันต์	รองประธานกรรมการ	ผู้บัญชาการทหารอากาศ กองทัพอากาศ
นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์	กรรมการ	อัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด
นายสุเมธ ตันติเวชกุล	กรรมการ	เลขาธิการ มูลนิธิชัยพัฒนา
นายนิพัทธ พุกกะณะสุต	กรรมการ	รองปลัดกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลัง
นายวิษณุ เครืองาม	กรรมการ	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก	กรรมการ	ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
นายบัณฑิต ศิริพันธุ์	กรรมการ	หัวหน้าและผู้จัดการ สำนักงานทนายความเสนีย์ ปราโมช
พล.อ.อ.เอนก พัวสุวรรณ	กรรมการ	ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารอากาศ กองทัพอากาศ
พล.อ.อ.นิพนธ์ สาครเย็น	กรรมการ	ผู้ว่าการ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย
นายศิรินทร์ นิมมานเหมินท์	กรรมการ	
นายสวัสดิภาพ กันทาธรรม	กรรมการ	ผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณ
นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม	กรรมการ	เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นายธรรมนูญ หวั่งหลี	กรรมการและเลขานุการ	กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)
ณ 30 กันยายน 2543	ตำแหน่งในบริษัทการบินไทย	ตำแหน่งอื่น
นายมหิดล จันทรางกูร	ประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม
นายศุภชัย พิศิษฐวานิช	รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลัง
พล.อ.อ. สนั่น ทั่วทิพย์	รองประธานกรรมการ	ผู้บัญชาการทหารอากาศ กองทัพอากาศ
พล.อ.อ. นิพนธ์ สาครเย็น	กรรมการ	ผู้ว่าการ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย
นายบัณฑิต ศิริพันธุ์	กรรมการ	หัวหน้าและผู้จัดการ สำนักงานทหายความเสนีย์ปราโมช
นายวิษณุ เครืองาม	กรรมการ	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม	กรรมการ	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์	กรรมการ	อัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด
นายสุเมธ ตันติเวชกุล	กรรมการ	ประธานมูลนิธิพัฒนาไท
พล.อ.อ.เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์	กรรมการ	เลขาธิการทหารอากาศ กองทัพอากาศ
พล.อ. มงคล อัมพรพิสิฎฐ์	กรรมการ	ผู้บัญชาการทหารสูงสุด กองบัญชาการทหารสูงสุด
นายพูลทรัพย์ ปิยะอนันต์	กรรมการ	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ	กรรมการ	อธิบดีกรมบัญชีกลาง
พล.ต.อ. ณรงค์วิช ไทยทอง	กรรมการ	รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษ)
นายธรรมนูญ หวั่งหลี	กรรมการและเลขานุการ	กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

ณ 30 กันยายน 2544	ตำแหน่งในบริษัทการบินไทย	ตำแหน่งอื่น
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ประธานกรรมการ	ผู้บังคับการ วชิราวุธวิทยาลัย
นายศรีสุข จันทรางศุ	รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม
นายสมใจนึก เอมตระกูล	รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลัง
พล.อ.อ.ปอง มณีศิลป์	รองประธานกรรมการ	ผู้บัญชาการทหารอากาศ กองทัพอากาศ
นายสุนทร โภคาชัยพัฒน์	รองประธานกรรมการ	ทนายความ สำนักงานชัยพัฒน์
นายทนง พิทยะ	รองประธานกรรมการ	ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี
พล.อ.มงคล อัมพรพิสิฏฐ์	กรรมการ	ประธานกรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด
นายวิษณุ เครืองาม	กรรมการ	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม	กรรมการ	เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์	กรรมการ	อัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด
พล.ต.อ.พรศักดิ์ ตุรงควิบูลย์	กรรมการ	ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
นายสมชัย บุญนำศิริ	กรรมการ	ประธานกรรมการ บริษัท วอลล์สตรีท ทัลเลนท์ แอนด์ โตเกียว จำกัด
นายชาติศิริ โสภณพนิช	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
ม.ล.สุภสิทธิ์ ชุมพล	กรรมการ	ประธานเจ้าหน้าที่บริหารการเงิน บริษัท เอเชีย พรีวิลล์ จำกัด
นายพิสิฐ กุศลาไสยานนท์	กรรมการและเลขานุการ	ที่ปรึกษา บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
ณ 30 กันยายน 2545	ตำแหน่งในบริษัทการบินไทย	ตำแหน่งอื่น
นายทนง พิทยะ	ประธานกรรมการ	รองประธานกรรมการ คณะกรรมการที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
		ประธานกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
		ผู้แทนทางการค้าของไทย ฯลฯ
นายศรีสุข จันทรางศุ	รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงคมนาคม
		ประธานกรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด ฯลฯ
นายสมใจนึก เอมตระกูล	รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงการคลัง
		ประธานกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล
		ประธานกรรมการ ธนาคารออมสิน ฯลฯ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมการ	ผู้บังคับการวชิราวุธวิทยาลัย
นายชาติศิริ โสภณพนิช	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
พล.อ.อ.เทอดศักดิ์ สัจจะรักษี	กรรมการ	กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการ	เลขาธิการ สถาบันพระปกเกล้า
		ประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของประธานวุฒิสภา
		ประธานกรรมการบริหารศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
นายวิชิต สุรพงษ์ชัย	กรรมการ	กรรมการและประธานกรรมการบริหารธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
นายวิโรจน์ นวลแข	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ ธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน)
นายวิษณุ เครืองาม	กรรมการ	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
คุณหญิงศศิมา ศรีวิกรณ์	กรรมการ	ประธานคณะกรรมการ บริษัท แผ่นดินทอง พร็อพเพอร์ตี้ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท อุตสาหกรรมพรมไทย จำกัด (มหาชน)
พล.ต.อ.สันต์ ศรุตานนท์	กรรมการ	ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
นายโอพาร ไชยประวัติ	กรรมการ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการผู้จัดการ ธนาคาร ไทยพาณิชย์ จำกัด
		นายกสภา มหาวิทยาลัยชินวัตร
		ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
นายกนก อภิรดี	กรรมการ	กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
ณ 30 กันยายน 2546	ตำแหน่งในบริษัทการบินไทย	ตำแหน่งอื่น
นายทนง พิทยะ	ประธานกรรมการ	รองประธานกรรมการ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
		ประธานกรรมการ บริษัท อวีว่า ประกันภัย (ไทย) จำกัด
		ประธานที่ปรึกษากรรมการ บริษัทรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด

		กรรมการ บริษัท เอเชีย แปซิฟิค บริเวอรี่ จำกัด
นายศรีสุข จันทรางศุ	รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงคมนาคม
		ประธานกรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด
นายสมใจนึก เอมตระกูล	รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงการคลัง
		ประธานกรรมการ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
		ประธานกรรมการ ธนาคารออมสิน
		ประธานกรรมการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
		ประธานกรรมการ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน)
นายชาติศิริ โสภณพนิช	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
		ประธานสมาคมธนาคารไทย
		กรรมการ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
		กรรมการ Visa International-Asia Pacific
		กรรมการ พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
นายวิโรจน์ นวลแข	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
		กรรมการ บริษัท ภัทรประกันภัย จำกัด (มหาชน)
พลตำรวจเอก สันต์ ศรุตานนท์	กรรมการ	ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
		กรรมการ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
พลเรือเอก ทวีศักดิ์ โสมาภา	กรรมการ	ผู้บัญชาการทหารเรือ
		กรรมการ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)
นายวิชิต สุรพงษ์ชัย	กรรมการ	ประธานกรรมการบริหาร ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
		ที่ปรึกษา สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
		กรรมการ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
พลอากาศเอก คงศักดิ์ วันทนา	กรรมการ	ผู้บัญชาการทหารอากาศ
		กรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
นายโอพาร ไชยประวัติ	กรรมการอิสระ	นายกสภามหาวิทยาลัยชินวัตร
		กรรมการ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการตรวจสอบ บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่นส์ จำกัด (มหาชน)
		กรรมการบริษัท สหพัฒนาโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)
		กรรมการตลาดหลักทรัพย์
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมการอิสระ	ผู้บังคับการวชิราวุธวิทยาลัย
		กรรมการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการอิสระ	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
		ประธานกรรมการบริหาร ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
		ประธานกรรมการตรวจสอบภาคราชการกระทรวงยุติธรรม
นายถิรชัย วุฒิธรรม	กรรมการอิสระ	รองอธิการบดีวิทยาลัยรัตนบัณฑิต
		กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยรามคำแหง
		ที่ปรึกษาคณะกรรมการคมนาคมรัฐสภา
นายธัชชัย สุมิตร	กรรมการอิสระ	อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
		ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย
		ประธานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาวิศวกรรมศาสตร์ และอุตสาหกรรมวิจัย
นายกนก อภิรดี	กรรมการและเลขานุการ	กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท โรงแรมรอยัลออคิด (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท ครัวการบินภูเก็ต จำกัด

ณ 30 กันยายน 2547	ตำแหน่งในบริษัทการบินไทย	ตำแหน่งอื่น
นายทนง พิทยะ	ประธานกรรมการ	ประธานกรรมการ สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
		รองประธานกรรมการ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
		ประธานกรรมการ บริษัท อวีว่า ประกันภัย (ไทย) จำกัด
		กรรมการ บริษัทไทยเอเชีย แปซิฟิค บริเวอรี่ จำกัด

นายศรีสุข จันทรางศุ	รองประธานกรรมการคนที่ 1	ปลัดกระทรวงคมนาคม
		ประธานกรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด
นายสมใจนึก เองตระกูล	รองประธานกรรมการคนที่ 2	ปลัดกระทรวงการคลัง
		ประธานกรรมการ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
		ประธานกรรมการ ธนาคารออมสิน
		ประธานกรรมการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
		ประธานกรรมการ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน)
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมการ	ผู้บังคับการรวชิราวุธวิทยาลัย
		กรรมการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
นายชาติศิริ โสภณพนิช	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
		ประธานสมาคมธนาคารไทย
		กรรมการ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
		กรรมการ Visa International-Asia Pacific
		กรรมการ พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
นายวิโรจน์ นวลแข	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
		กรรมการ บริษัท ภัทรประกันภัย จำกัด (มหาชน)
พลตำรวจเอก สันต์ ศรุตานนท์	กรรมการ	ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
		กรรมการ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
นายสุชัย เจริญรัตนกุล	กรรมการ	ศาสตราจารย์ระดับ 10 สาขาโรคระบบทางเดินหายใจ คณะแพทย์ศาสตร์ศิริราชฯ
		ผู้อำนวยการโรงพยาบาลโรคปอดกรุงเทพ
		นายกสมาคมแพทย์ทรวงอกอเมริกันประจำประเทศไทย
นายโอพาร ไชยประวัติ	กรรมการ	นายกสภามหาวิทยาลัยชินวัตร
		กรรมการ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการตรวจสอบ บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่นส์ จำกัด (มหาชน)
		กรรมการบริษัท สหพัฒนาโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)
		กรรมการตลาดหลักทรัพย์
นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการ	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
		ประธานกรรมการบริหาร ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
		ประธานกรรมการตรวจสอบภาคราชการกระทรวงยุติธรรม
นายวิชิต สุรพงษ์ชัย	กรรมการ	ประธานกรรมการบริหาร ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
		ที่ปรึกษา สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
		กรรมการ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย
พลอากาศเอก คงศักดิ์ วันทนา	กรรมการ	ผู้บัญชาการทหารอากาศ
		กรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
นายถิรชัย วุฒิธรรม	กรรมการ	รองอธิการบดีวิทยาลัยรัตนบัณฑิต
		กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยรามคำแหง
		ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการคมนาคมรัฐสภา
นายธัชชัย สุมิตร	กรรมการ	อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
		ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย
		ประธานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาวิศวกรรมศาสตร์ และอุตสาหกรรมวิจัย
นายกนก อภิรดี	กรรมการ	กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท โรงแรมรอยัลออคิด (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท ครัวการบินภูเก็ต จำกัด

ณ 30 กันยายน 2548	ตำแหน่งในบริษัทการบินไทย	ตำแหน่งอื่น
นายวันชัย ศารทูลทัต	ประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงคมนาคม
		ประธานคณะกรรมการ การท่าเรือแห่งประเทศไทย
		กรรมการ การรถไฟแห่งประเทศไทย
นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล	รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงการคลัง
		ประธานกรรมการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
นายศรีสุข จันทรางศุ	กรรมการ	ประธานกรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด
นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการอิสระ	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี
		ประธานกรรมการบริหาร ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
		ประธานกรรมการตรวจสอบภาคราชการกระทรวงยุติธรรม
นายพิชัย ชุณหวชิร	กรรมการ	รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ การเงินและบัญชีองค์กร บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
		ประธานคณะกรรมการปรับโครงสร้างเพื่อเพิ่มมูลค่ารัฐวิสาหกิจ
		กรรมการ การไฟฟ้านครหลวง
นายวิชิต สุรพงษ์ชัย	กรรมการ	ประธานกรรมการบริหาร ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
		ที่ปรึกษา สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
		กรรมการ บริษัท สกายเอเชีย จำกัด
นายชาติศิริ โสภณพนิช	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
		ประธานสมาคมธนาคารไทย
		กรรมการ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
นายสมใจนึก เอมตระกูล	กรรมการ	ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
		ประธานกรรมการ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ ธนาคารออมสิน
		ประธานกรรมการ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน)
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมการอิสระ	ผู้บังคับการวชิราวุธวิทยาลัย
		กรรมการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
นายโอพาร ไชยประวัติ	กรรมการอิสระ	กรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
		กรรมการ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
		รองประธานกรรมการและประธานกรรมการตรวจสอบ บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่นส์ จำกัด (มหาชน)
นายถิรชัย วุฒิธรรม	กรรมการอิสระ	รองอธิการบดีวิทยาลัยรัตนบัณฑิต
		กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยรามคำแหง
		ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการคมนาคมรัฐสภา
นายประสิทธิ์ ดำรงชัย	กรรมการอิสระ	กรรมการ บริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการบริหาร บริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน)
พลตำรวจเอก นพดล สมบูรณ์ทรัพย์	กรรมการอิสระ	ผู้อำนวยการฝ่ายสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ 1 สำนักงานความมั่นคง บมข. ทรูคอร์เปอเรชั่น
นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์	กรรมการอิสระ	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
		กรรมการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
		กรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)
นายกนก อภิรดี	กรรมการ	กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท โรงแรมรอยัลออคิด (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท ครัวการบินภูเก็ต จำกัด

ณ 30 กันยายน 2549	ตำแหน่งในบริษัทการบินไทย	ตำแหน่งอื่น
นายวันชัย ศารทูลทัต	ประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงคมนาคม
		ประธานคณะกรรมการ การท่าเรือแห่งประเทศไทย
		กรรมการ การรถไฟแห่งประเทศไทย
นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล	รองประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงการคลัง
		ประธานกรรมการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
พลอากาศเอก ชลิต พุกผาสุข	กรรมการอิสระ	ผู้บัญชาการทหารอากาศ
		รองประธาน คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ
นายถิรชัย วุฒิธรรม	กรรมการอิสระ	รองอธิการบดีวิทยาลัยรัตนบัณฑิต
		กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยรามคำแหง
นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์	กรรมการอิสระ	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
		กรรมการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
		กรรมการ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)
พลตำรวจเอก นพดล สมบูรณ์ทรัพย์	กรรมการอิสระ	ผู้อำนวยการฝ่ายสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ 1 สำนักงานความมั่นคง บมข. ทรูคอร์เปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
นายพชร ยุติธรรมดำรง	กรรมการอิสระ	อัยการสูงสุด สำนักอัยการสูงสุด
		กรรมการและกรรมการตรวจสอบ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการและประธานกรรมการตรวจสอบ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการอิสระ	ประธานกรรมการบริหาร ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
		ประธานกรรมการตรวจสอบภาคราชการ กระทรวงยุติธรรม
		สมาชิกสภาร่างนิติบัญญัติแห่งชาติ
นายพิชัย ชุณหวชิร	กรรมการ	รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ การเงินและบัญชีองค์กร บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
		ประธานคณะกรรมการปรับโครงสร้างเพื่อเพิ่มมูลค่ารัฐวิสาหกิจ
		กรรมการ การไฟฟ้านครหลวง
นายชาติศิริ โสภณพนิช	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
		ประธานสมาคมธนาคารไทย
		กรรมการ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
นายวิชิต สุรพงษ์ชัย	กรรมการ	ประธานกรรมการบริหาร ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
		ที่ปรึกษา สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
		กรรมการ บริษัท สกายเอเชีย จำกัด
พลเอก เรืองโรจน์ มหาศรานนท์	กรรมการ	ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
		ประธานที่ปรึกษาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข
นายวิกรม คุ้มไพโรจน์	กรรมการ	เอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร และเอกอัครราชทูต ประจำประเทศไอร์แลนด์
นายสมใจนึก เอมตระกูล	กรรมการ	ประธานกรรมการ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)
		ประธานกรรมการ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน)
เรืออากาศโท อภินันทน์ สุมนะเศรณี	กรรมการ	กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
		สมาชิกสภาร่างนิติบัญญัติแห่งชาติ
		กรรมการ Star Alliance Services GmbH

ณ 30 กันยายน 2550	ตำแหน่งในบริษัทการบินไทย	ตำแหน่งอื่น
พลอากาศเอก ชลิต พุกผาสุข	ประธานกรรมการ	ผู้บัญชาการทหารอากาศ กองบัญชาการกองทัพอากาศ
		รองประธาน คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธาน
นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล	รองประธานกรรมการคนที่ 1	ปลัดกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลัง
		ประธานกรรมการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
		ประธานกรรมการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน)
นายชัยสวัสดิ์ กิตติพรไพบูลย์	รองประธานกรรมการคนที่ 2	ปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม
นายฉายศักดิ์ แสง-ชูโต	กรรมการ	กรรมการอิสระ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)
นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการ	เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
		ประธานกรรมการบริหาร ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
		กรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย
คุณพรทิพย์ จาละ	กรรมการ	เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี
		กรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย
		กรรมการอิสระ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
นายชาติศิริ โสภณพนิช	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท โพสต์ พับลิ่ชชิ่ง จำกัด (มหาชน)
พลเอก เรืองโรจน์ มหาศรานนท์	กรรมการ	กรรมการ มูลนิธิรัฐบุรุษ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
		กรรมการ มูลนิธิรักเมืองไทย
พลเอก ไพโรจน์ พานิชสมัย	กรรมการ	กรรมการ ตรวจสอบ บริษัท อาร์เอส จำกัด (มหาชน)
นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ	กรรมการ	อธิบดี กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง
		ประธานกรรมการธนาคารออมสิน
		กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
นายพิชัย ชุณหวชิร	กรรมการ	รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ การเงินและบัญชีองค์กร บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน)
นายวิจิตร ณ ระนอง	กรรมการ	กรรมการผู้จัดการ กลุ่มบริษัท เพิร์ล จำกัด
		กรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ สภามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
		กรรมการสภาที่ปรึกษา สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศิรินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย
นายวิศวะพร ทรรทรานนท์	กรรมการ	เลขาธิการ มูลนิธิคืนช้างสู่ธรรมชาติ
		กรรมการอิสระและกรรมการตรวจสอบ บริษัท ไทยพาณิชย์สามัคคีประกันภัย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการ บริษัท สหโมเสตอุตสหกรรม จำกัด (มหาชน)
นายอวิรุทธ์ วงศ์พุทธพิทักษ์	กรรมการ	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
		ประธานกรรมการบริหาร บริษัท เทเวศประกันภัย จำกัด (มหาชน)
		กรรมการบริหาร บริษัท ไทยพลาสติกและเคมีภัณฑ์ จำกัด (มหาชน)
เรืออากาศโทอภินันทน์ สุมนะเศรณี	กรรมการ	กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
		CEB, Star Alliance Services GmbH

บทที่ 8 กรณีศึกษา : บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) 1

1. ภาพรวมของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) 1
2. ธรรมาภิบาลของบริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน) 8
3. ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 25
4. สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ 27

ภาคผนวกบทที่ 8 29

ตารางที่ 8.1 โครงสร้างการถือหุ้น 3
ตารางที่ 8.2 การจัดอันดับสายการบินดีที่สุด 10 อันดับแรกในปี 2550 4
ตารางที่ 8.3 สถิติการให้บริการของสายการบินไทยปี 2540-2550 5
ตารางที่ 8.4 สถิติการให้บริการของสายการบินในภูมิภาคอาเซียนในปี 2538 และ 2548 5
ตารางที่ 8.5 รายชื่อและคุณสมบัติของกรรมการในสายการบินต่างๆ ปี 2550 14
ตารางที่ 8.6 ผลตอบแทนคณะกรรมการ ปี 2550 19
ตารางที่ 8.7 สิทธิประโยชน์ของกรรมการบริษัทฯ 19
ตารางที่ 8.8 การเข้าประชุมของคณะกรรมการบริษัทการบินไทยฯ 21
ตารางที่ 8.9 การเข้าประชุมของคณะกรรมการสายการบินต่างประเทศ 21
ตารางที่ 8.10 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปี 2550 23
ตารางที่ 8.11 เปรียบเทียบการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ 24
ภาคผนวกที่ 1 คณะกรรมการบริษัทการบินไทย จำกัด(มหาชน) ณ 30 กันยายน 2542-2550 30

รูปที่ 8.1 ผลิตภาพด้านแรงงานของสายการบิน ปี 1990-2006 6
รูปที่ 8.2 ผลิตภาพด้านทุนของสายการบิน ปี 1990-2006 7
รูปที่ 8.3 ประสิทธิภาพในการผลิตของปัจจัยการผลิตโดยรวมของสายการบิน ปี 1990-2006 7

บทที่ 9
กรณีศึกษา บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

นวลน้อย ตรีรัตน์
ณัฏฐาภรณ์ เลียมจรัสกุล
มีนาคม 2552

สื่อโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญชิ้นหนึ่งที่ให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมให้สามารถนำสารที่ต้องการไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ปรารถนา ไม่ว่าจะเป็นข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริง ข่าวสารในลักษณะความคิดเห็น หรือข่าวสารที่โน้มน้าวให้เกิดความเชื่อมั่นและคล้อยตามก็ตาม ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ที่มีอำนาจเหนือสื่อนั้นจะผลักดันหรือใช้ประโยชน์จากสื่อในทิศทางใด หากมีการใช้ประโยชน์จากสื่อในทางสร้างสรรค์ สื่อจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ แต่ในทางตรงกันข้ามหากมีการแสวงหาประโยชน์จากสื่อเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม/พวกพ้อง สื่ออาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทำลายฝ่ายตรงข้ามกับกลุ่มอำนาจและสุดท้ายอาจกลายเป็นตัวบ่อนทำลายความเจริญเติบโตในทางอ้อมได้

ในฐานะของรัฐวิสาหกิจ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) หรือในอดีตที่เรียกกันในชื่อ อสมท. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสื่อสารมวลชนมาอย่างต่อเนื่องนับเป็นเวลาเกือบ 60 ปี ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงมากมายเกิดขึ้น ทั้งในเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการ หรือการแปลงทุนเป็นหุ้นและนำ อสมท. เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ เมื่อปี พ.ศ. 2547 แต่ลักษณะประการหนึ่งที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือ อสมท.ยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองจนไม่อาจทำงานได้อย่างอิสระ การปฏิบัติงานในหลายส่วนถูกบังคับเอาจากนักการเมืองที่กำกับดูแล จนนำมาสู่คำกล่าวขวัญเชิงลบกับ อสมท.ว่าเป็น “แดนสนธยา”

ดังนั้นในการศึกษาวิเคราะห์ธรรมาภิบาลของอสมท. จึงจำเป็นต้องพิจารณาตั้งแต่ประวัติความเป็นมาของอสมท. ที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วง บทบาทความรับผิดชอบของกรรมการที่กำกับดูแล และประเด็นสำคัญคือ อำนาจและการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองต่อการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน ซึ่งความเป็นธรรมาภิบาลที่ดีไม่อาจเติบโตได้ในองค์กรที่ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจหรือองค์กรที่กรรมการบริหารตกอยู่ภายใต้อำนาจของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่อาจนำผลประโยชน์ของกลุ่มหรือพวกพ้องสำคัญเหนือผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ

เนื่องจากปัจจุบันอสมท. อยู่ในสถานะของรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีแนวทางการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลของบริษัทมหาชนที่ OECD กำหนดไว้เป็นแนวทางตัวอย่าง ดังนั้นการวิเคราะห์ส่วนใหญ่ในที่นี้จะอิงตามหลักเกณฑ์ที่ OECD นำเสนอไว้ โดยรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

1. ภาพรวมโดยทั่วไปของ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

เพื่อที่จะวิเคราะห์การทำงานของอสมท.ได้อย่างสมบูรณ์นั้น ควรให้ความสนใจกับประวัติความเป็นมาของหน่วยงานให้กระจ่าง ตั้งแต่วัตถุประสงค์ โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร และรวมถึงการดำเนินธุรกิจของอสมท. ซึ่งกว่า 60 ปีที่ผ่านมา อสมท. มีระยะของการเปลี่ยนแปลงสำคัญอยู่ 3 ช่วงด้วยกัน คือ ช่วงการเป็นบริษัทไทยโทรทัศน์ ช่วงการเป็นองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท.) และปัจจุบันคือ การเป็นบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งทั้ง 3 ช่วงนั้นมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน

1.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ บมจ. อสมท.

ในเรื่องความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของอสมท. แม้จุดเริ่มต้นของแต่ละช่วงแต่ละสมัยของอสมท. การก่อตั้งหรือวางวัตถุประสงค์ของหน่วยงานล้วนมาจากมติความเห็นของฝ่ายบริหาร (ในที่นี้คือความเห็นของนายกรัฐมนตรี)เป็นสำคัญ แต่จะพบว่าวัตถุประสงค์และการดำเนินงานในแต่ละช่วงต่างมีลักษณะที่แตกต่างกันชัดเจน

ช่วงที่ 1 บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด (พ.ศ. 2495-2520)

แต่แรกเริ่มนั้น การก่อตั้งหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสื่อสาร เป็นไปตามความเห็นของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้แนวคิดที่ว่าต้องการให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และสื่อข่าวสารข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ และจนกระทั่งได้ออกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่11 สิงหาคม พ.ศ. 2495 ให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นในรูปบริษัทจำกัด หรือก็คือ “บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด” ซึ่งเริ่มต้นบริษัทด้วยเงินทุน 20 ล้านบาท ระยะแรกของการลงทุนปรากฏว่ามีการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐลงทุน 15 ล้านบาท รองลงมาคือ โรงงานยาสูบ และภาคเอกชน ลงทุนแห่งละ 2 ล้านบาท และสุดท้ายคือ องค์กรน้ำตาลไทยลงทุน 1 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่พบการเรียกเก็บเงินลงทุน ซึ่งผู้ที่ชำระหุ้นครั้งแรกมีเพียงโรงงานยาสูบ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กองทัพเรือ และกระทรวงการคลังเท่านั้น รวมยอดเงินชำระทั้งสิ้นเพียง 6 ล้านบาท[1]

บทบาทหน้าที่หลักของบริษัทไทยโทรทัศน์ในช่วงดังกล่าว เน้นไปที่การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ใน 3 ลักษณะ อันได้แก่ สถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีโทรทัศน์ไทยทีวี และสำนักข่าวไทย โดยวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในหนังสือจัดตั้งบริษัทเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายสำคัญของบริษัททั้ง 5 ข้อ คือ

1. ทำการส่งและโฆษณาด้วยวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง
2. รับทำการบริหารโฆษณาข่าวสารการค้าทั้งปวงตลอดจนการบันเทิง
3. สั่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่าย และส่งสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศ
4. เป็นตัวแทนค้าช่วงและนายหน้าในกิจการทั่วไป

---

[1] สินิทธิ์ สิทธิรักษ์. 2543. *กำเนิดโทรทัศน์ไทย พ.ศ. 2493-2500* ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3 , สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ หน้า. 102-118

5. ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารใช้เป็นสำนักงาน ที่พักอาศัยของพนักงานตลอดจนคนงานของบริษัท

จากวัตถุประสงค์ของบริษัทไทยโทรทัศน์ทั้ง 5 ข้อข้างต้นอาจวิเคราะห์ได้ว่าบทบาทของบริษัทไทยโทรทัศน์มุ่งเป้าหมายไปที่เชิงพาณิชย์เป็นหลัก โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นทางความรู้หรือข่าวสารมากเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนการนำเสนอข่าวสารต่อรายการด้านบันเทิงของสถานี โดยสัดส่วนของการนำเสนอรายการผ่านสื่อวิทยุและโทรทัศน์ มีการนำเสนอด้านบันเทิงมากกว่าร้อยละ 50 ของเวลาทั้งหมดของสถานี โดยการนำเสนอข่าวสารมีอยู่เพียงร้อยละ 10-18 เท่านั้น[2] และเมื่อพิจารณาจากแหล่งที่มาของรายได้ของบริษัทไทยโทรทัศน์ พบว่า มีแหล่งรายได้หลักอยู่ 2 แหล่ง คือ รายได้จากการจำหน่ายสินค้าเช่น โทรทัศน์ วิทยุเป็นต้น ซึ่งกฎหมายให้อำนาจผูกขาดการนำเข้าให้กับทางบริษัทไว้ ส่วนรายได้อีกทางหนึ่งคือรายได้จากการโฆษณา[3]

ช่วงที่ 2 องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2520-2547)

จนกระทั่งมาถึงการเป็นองค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ อสมท. ซึ่งเริ่มต้นจากการปิดตัวลงของบริษัทไทยโทรทัศน์ ตามมติของคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2520 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีขณะนั้นได้ให้เหตุผลของการปิดตัวดังกล่าวเอาไว้ตอนหนึ่งว่า

"…..กิจการของบริษัทไทยโทรทัศน์ จะไม่สนองต่อนโยบายของรัฐบาลในการที่จะให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่บริการสื่อสารมวลชนประเภทวิทยุและโทรทัศน์ได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ได้ จึงได้เสนอนายกรัฐมนตรีว่าควรปรับปรุงองค์กรของรัฐองค์กรนี้ให้สามารถดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นสากลได้ คือ เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับหน่วยงานต่างๆของรัฐบาล และสะท้อนการทำงานของหน่วยงานของรัฐผ่านองค์กรสื่อมวลชนแห่งนี้ไปยังประชาชนจึงยุบบริษัทไทยโทรทัศน์ และจัดตั้งใหม่ให้เป็นองค์กรถาวร มีกฎหมายรองรับอย่างถูกต้อง...."[4]

จากคำกล่าวข้างต้นเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงทรรศนะของรัฐบาลที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานด้านสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะเป็นกระบอกเสียงสะท้อนการทำงานของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับตัวอย่างที่เห็นก่อนหน้านี้จากสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2520 ที่รัฐบาลมีความพยายามในการจัดระเบียบสื่อต่างๆ ภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หลังจากเกิดเหตุการณ์เหล่านั้น เป็นที่ชัดเจนมากขึ้นว่ารัฐบาลประสงค์จะให้ อสมท. เป็นเครื่องมือในการนำเสนอข่าวสารสู่ประชาชน จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจว่า มีข้อวิจารณ์เป็นจำนวนมากเกี่ยวกับการแทรกแซงจากการเมืองผ่านการบริหารงานและการนำเสนอข่าวของ อสมท. ไม่ว่าจะในลักษณะทางตรงผ่านการคัดเลือกตัวคณะกรรมการบริหาร (ซึ่งมักพบว่ามีสายสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับฝ่ายการเมือง) หรือใน

---

[2] เรื่องเดิม,หน้า 173.

[3] ข้อมูลสถิติแสดงรายได้จากการจำหน่าย จะถูกนำเสนอในช่วงต่อไป

[4] วีรชัย วงศ์วีรพัฒนากุล. 2538. *พัฒนาการของอ.ส.ม.ท. ในฐานะองค์กรข่าวสารของรัฐ.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการสื่อสารมวลชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 28.

ทางอ้อมผ่านการสั่งการต่าง ๆก็ตาม (รายละเอียดดังกล่าวจะถูกนำเสนอต่อไปในส่วนโครงสร้างคณะกรรมการบริหาร)

ครั้นเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ใหม่ทั้ง 3 ข้อ จะเห็นว่า วัตถุประสงค์ของหน่วยงานปรับเปลี่ยนไป โดยองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ (อสมท.) อยู่ภายใต้กรอบการทำงานในฐานะของหน่วยงานด้านสื่อสารมวลชน ซึ่งมากกว่าเป้าประสงค์เพื่อการพาณิชย์ดังเช่นในช่วงของบริษัทไทยโทรทัศน์

1. ประกอบกิจการสื่อสารมวลชนทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร
2. นำเข้ามาและส่งออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อจำหน่ายสิ่งของที่เกี่ยวกับกิจการสื่อสารมวลชน
3. ประกอบกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกันหรือต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับกิจการสื่อสารมวลชน

ช่วงที่ 3 บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) (พ.ศ. 2547- ปัจจุบัน)

อสมท. ได้ดำเนินการต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2547 ในสมัยของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการประกาศให้เปลี่ยนแปลงฐานะจาก องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย มาสู่ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ให้มีการเปลี่ยนทุนขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยมาเป็นหุ้น และโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ของ อสมท.มายัง บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ภายใต้การบริหารงานของผู้อำนวยการ นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ ซึ่งเหตุผลที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รัฐบาลได้ให้ไว้ดังนี้

“เพื่อให้เกิดการคล่องตัวในการดำเนินกิจการของ บมจ. อสมท. และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ความสามารถในการแข่งขันและลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาล อีกทั้งยังสามารถกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้ภาคเอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการลงทุนในกิจการที่ อสมท. ดำเนินการอยู่เดิมต่อไปได้ในอนาคต”[5]

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้ส่งผลต่อระดับโครงสร้างขององค์กร ทั้งในเรื่องกฎระเบียบในการกำกับดูแล ที่ต้องยุบเลิกกฎหมายจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. และไปอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตลาดหลักทรัพย์ในฐานะของบริษัทมหาชนแห่งหนึ่ง ซึ่งก่อนที่จะมีการดำเนินการดังกล่าว ได้มีการเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน ตั้งแต่การปรับภาพลักษณ์องค์กรใหม่ และรูปแบบการนำเสนอข่าวสาร ให้มีความทันสมัยขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรไปสู่การเป็นบริษัทมหาชนแล้ว แต่บริษัท อสมท.ยังคงอยู่ในฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งภาครัฐสามารถแทรกแซงการทำงานได้โดยผ่านช่องทางการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของกระทรวงการคลังและธนาคารออมสินในสัดส่วนรวมร้อยละ 77.28

[5] บมจ. อสมท. จำกัด. 2547. *หนังสือชี้ชวนการเสนอขายหุ้น บมจ. อสมท.* หน้า 113.

ของมูลค่าหุ้นทั้งหมด ดังนั้นหากจะแสวงหาช่องทางที่ บมจ. อสมท. จะปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองคงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก

1.2 โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร

นอกจากความเป็นมาและวัตถุประสงค์แล้ว โครงสร้างคณะกรรมการบริหารถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญและสะท้อนความเป็นอิสระขององค์กรได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งโครงสร้างคณะกรรมการบริหารของ อสมท. มีการปรับเปลี่ยนตามกฎหมายที่กำกับดูแล อสมท. นับตั้งแต่ช่วงแรกของการจัดตั้งบริษัทไทยโทรทัศน์ การเป็นรัฐวิสาหกิจในนาม อสมท. หรือแม้แต่ในปัจจุบันซึ่งอยู่ในฐานะของบริษัทมหาชนก็ตาม การวางผังกรรมการบริหารยังคงสะท้อนให้เห็นถึงการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

ช่วงที่ 1 โครงสร้างกรรมการบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด (พ.ศ. 2495 -2520)

เนื่องจากการจัดตั้งในสมัยของบริษัทไทยโทรทัศน์นั้น เป็นไปในลักษณะของบริษัทจำกัดที่ประกอบธุรกิจในด้านการสื่อสาร และเป็นการร่วมจัดตั้งโดยเจตนาของฝ่ายการเมือง ส่งผลทำให้โครงสร้างกรรมการบริหารในระยะดังกล่าวมาจากส่วนผสมของฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีการประกาศให้สาธารณะรับทราบกฎระเบียบในการกำกับการปฏิบัติงานของกรรมการ โดยรายนามหลักๆของผู้ก่อตั้งประกอบด้วยสัดส่วนทหารต่อพลเรือนที่ 8/3

ตารางที่ 9.1 รายนามคณะกรรมการบริหารบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด ในระยะแรก

ตำแหน่ง	ชื่อ-สกุล
ประธานกรรมการ	พล.อ. เผ่า ศรียานนท์
รองประธานกรรมการ	พลตรี หม่อมหลวง ขาบ กุญชร ณ อยุธยา
กรรมการ	พันเอก หลวงสารานุประพันธ์ (นวล ปาจิณพยัคฆ์)
กรรมการ	พันเอก เล็ก สงวนชาติศรไกร
กรรมการ	พลอากาศตรี มุนี มหาสันทนะ
กรรมการ	พล.ต. สุรจิต จารุเศรณี
กรรมการ	พล.ร.อ. ประสิทธิ์ ใบเงิน
กรรมการ	พล.อ. พิพัฒน์ พรรณรุกข์
กรรมการ	นายเลื่อน พงษ์โสภณ
กรรมการ	นายโชติ คุณะเกษม
กรรมการผู้จัดการ	นายประสงค์ หงสนันทน์

ที่มา. สินิทธิ์ สิทธิรักษ์, 2543

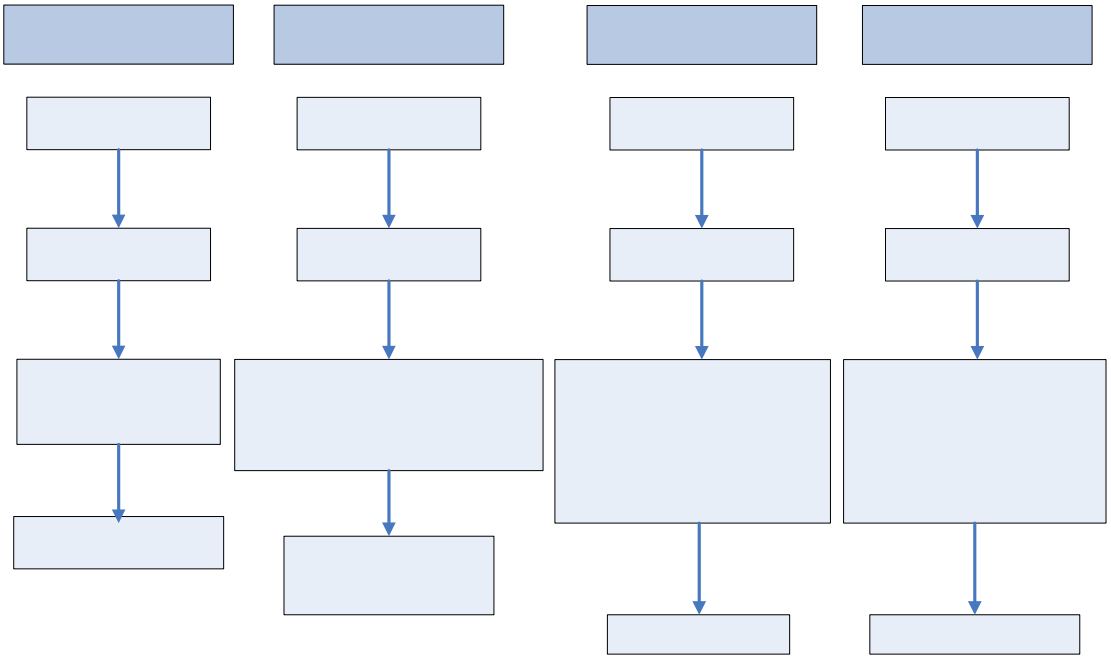
เนื่องจากอิทธิพลทางการเมืองในระยะนั้นมีที่มาจากกลุ่มทหาร จึงไม่น่าประหลาดใจว่าโครงสร้างคณะกรรมการของบริษัทไทยโทรทัศน์มีสัดส่วนการดำรงตำแหน่งกรรมการมาจากกลุ่มทหารเป็นหลัก เห็นได้จากตำแหน่งประธานกรรมการ คือ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ รวมไปถึง หลวงสารานุประพันธ์ และพลโท หม่อมหลวงขาบ กุญชร ณ

อยุธยา ณ ขณะนั้นบริษัทไทยโทรทัศน์เป็นบริษัทจำกัดที่ถือหุ้นโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ถือหุ้นร้อยละ 55 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด[6] และอยู่ภายใต้สังกัดกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี

ช่วงที่ 2 โครงสร้างคณะกรรมการ อ.ส.ม.ท. (พ.ศ. 2520-2547)

ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกบริษัทไทยโทรทัศน์อันเนื่องจากประสบภาวะขาดทุน เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2520 และจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ขึ้นมาดำเนินการแทน พร้อมกับที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรของรัฐปี พ.ศ. 2496 ส่งผลทำให้โครงสร้างคณะกรรมการเปลี่ยนไปโดยอยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งและทำให้การบริหารงานอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลเป็นสำคัญ ตั้งแต่อำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน หรือการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ถูกนำมาปรับปรุงอีกหลายฉบับ

รูปที่ 9.1 โครงสร้างคณะกรรมการของ อสมท. จำแนกตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร



ที่มา. สรุปจาก ศราวุธ ห้วงสมุทร. 2536.

ดังนั้นจากแผนภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่าโครงสร้างคณะกรรมการบริหารของอ.ส.ม.ท. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ สำหรับรายละเอียดการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายแต่ละฉบับคืออำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งกรรมการ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกฎหมายแต่ละฉบับจะพบว่า สำหรับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชน ฉบับที่ 1 อำนาจหน้าที่การแต่งตั้ง

[6] รัฐติพงษ์ ชูนาค. 2545. *พัฒนาการของการจัดผังรายการของสถานีโทรทัศน์ช่อง 9.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการสื่อสารมวลชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า. 54

คณะกรรมการมาจากคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก โดยกรรมการบริหารจะมาจากมติความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 คน แต่ไม่มากไปกว่า 9 คน

ต่อมาในประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 40 โดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ในปี พ.ศ. 2534 มีการแก้ไขในรายละเอียดโดยกำหนดให้ปลัดสำนักนายกฯ ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ มีผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกรมอัยการ เป็นกรรมการ และยังประกอบด้วยกรรมการอื่นๆ ที่มาจากการแต่งตั้งของประธาน จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกินกว่า 7 คน

สำหรับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ฉบับที่ 2 ที่ประกาศใช้ พ.ศ. 2535 ในสมัยของนายอานันท์ ปันยารชุน เรียกได้ว่าเป็นช่วงที่มีความพยายามเพิ่มกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมากขึ้น ด้วยการกำหนดที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้มาจากการเสนอชื่อของกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งกรรมการโดยตำแหน่งในที่นี้ ได้แก่ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ อธิปดีกรมบัญชีกลาง และอธิปดีกรมประชาสัมพันธ์ (รวมทั้งสิ้น 6 คน) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 7 คน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในระยะดังกล่าวเป็นช่วงที่โครงสร้างกรรมการบริหารอสมท.มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองมากกว่าในระยะอื่นที่ผ่านมา และที่สำคัญคือ อำนาจในการถอดถอนให้เป็นสิทธิของกรรมการบริหารด้วยการลงมติโดยไม่ต้องรอความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างที่เป็นอิสระดังกล่าวถูกปรับเปลี่ยนอีกครั้งในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ในปี พ.ศ. 2536 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฉบับที่ 4 ด้วยการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการให้ตัวกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเสนอชื่อของรัฐมนตรีให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 6 คน โดยในจำนวนดังกล่าวอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านการบริหาร ด้านสื่อสารมวลชน และด้านวิศวกรรมโทรคมนาคมด้านละ 1 คนซึ่งตามกฎหมายที่แก้ไขฉบับดังกล่าวส่งผลทำให้อำนาจกลับไปสู่การควบคุมของฝ่ายการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ทั้งในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและการกำหนดตัวประธานกรรมการ

ช่วงที่ 3 โครงสร้างคณะกรรมการ บมจ. อสมท. (พ.ศ. 2547 -ปัจจุบัน)

ในปี พ.ศ. 2547 สมัยรัฐบาลของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการเปลี่ยนแปลงในองค์กรรัฐวิสาหกิจหลายแห่งตาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 อ.ส.ม.ท. เองเป็นหนึ่งในองค์กรที่มีการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน โดยเปลี่ยนจากฐานะมาเป็นบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

โดยทั่วไปแล้ว โครงสร้างคณะกรรมการบริหารของบมจ.อสมท แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ กรรมการบริหารและกรรมการอิสระ ซึ่งในจำนวนกรรมการอิสระนั้นจะต้องประกอบด้วยตำแหน่งกรรมการตรวจสอบไม่น้อยกว่า 3 คน ตามระเบียบข้อบังคับของ บมจ. อสมท. และคณะกรรมการบริหารบมจ. อสมท. แต่ละชุดจะมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า 5 คน และไม่เกิน 15 คน

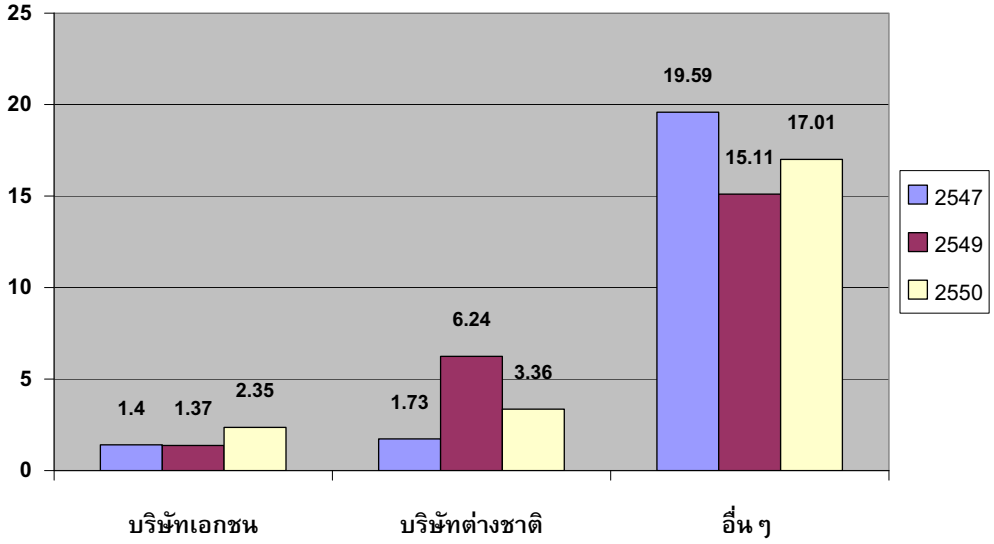
Box 1 องค์ประกอบและการแต่งตั้งคณะกรรมการบริษัท บมจ. อสมท.

1. คณะกรรมการบริษัทต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้า (5) คนแต่ไม่เกินสิบห้า (15) คน เลือกตั้งโดยที่ประชุมผู้ถือหุ้น และประกอบด้วยกรรมการตรวจสอบไม่น้อยกว่าสาม (3)โดยกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (1/2) ของจำนวนกรรมการทั้งหมดต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และกรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายกำหนดทั้งนี้ กรรมการบริษัทอย่างน้อยหนึ่ง (1) คน ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านการบัญชี และการเงิน
2. การเลือกตั้งกรรมการโดยที่ประชุมผู้ถือหุ้น จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้
   1) ผู้ถือหุ้นรายหนึ่งมีคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนหุ้นที่ตนถือ
   2) ให้ผู้ถือหุ้นแต่ละรายใช้คะแนนเสียงที่มีอยู่ทั้งหมดตาม (1) เลือกตั้งบุคคลเดียวหรือหลายคนเป็นกรรมการก็ได้ แต่จะแบ่งคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใดมากน้อยเพียงใดไม่ได้
   3)บุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดตามลำดับลงมา เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการเท่าจำนวนกรรมการที่จะพึงมีหรือจะพึงเลือกตั้งในครั้งนั้น ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งในลำดับถัดลงมา มีคะแนนเสียงเท่ากับเกินจำนวนกรรมการที่จะพึงมี หรือจะพึงเลือกตั้งในครั้งนั้น ให้ผู้เป็นประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียง (1) เสียงเป็นเสียงชี้ขาด
3. ในการประชุมสามัญประจำปีทุกปี กรรมการของบริษัทจะออกจากตำแหน่งตามวาระจำนวนหนึ่งในสาม (1/3) เป็นอัตราส่วน ซึ่งถ้าจำนวนกรรมการที่จะออกจากตำแหน่งตามวาระแบ่งออกให้ตรงเป็นสาม (3) ส่วนไม่ได้ ก็ให้ออกโดยจำนวนใกล้ที่สุดกับหนึ่งในสาม (1/3) กรรมการที่จะต้องออกจากตำแหน่งในปีแรก และปีที่สองภายหลังจดทะเบียนบริษัทนั้นให้กรรมการจับสลากกันว่าผู้ใดจะออก ส่วนในปีที่สาม และปีหลังๆ ต่อไปให้กรรมการคนที่อยู่ในตำแหน่งนานที่สุดนั้นเป็นผู้ออกจากตำแหน่ง โดยกรรมการที่ออกตามวาระนั้นอาจถูกเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่ก็ได้
4. ในการลงมติให้กรรมการคนใดออกจากตำแหน่งก่อนถึงคราวต้องออกตามวาระ ต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ (3/4) ของจำนวนผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุม และมีสิทธิออกเสียง และมีหุ้นนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (1/2) ของจำนวนหุ้นที่ถือโดยผู้ถือหุ้นที่มาประชุม และมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน
5. การลาออกจากตำแหน่งของกรรมการสามารถทำได้โดยการยื่นใบลาออกต่อบริษัท ซึ่งการลาออกดังกล่าวจะมีผลนับแต่วันที่ใบลาออกไปถึงบริษัท
6. ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ คณะกรรมการอาจเลือกตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของบริษัทเข้าเป็นกรรมการแทนในตำแหน่งที่ว่าง ในการประชุมคณะกรรมการคราวถัดไปก็ได้ เว้นแต่วาระของกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งจะเหลือน้อยกว่าสอง (2) เดือน

ที่มา. หนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ บมจ. อสมท. จำกัด (มหาชน)

นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างคณะกรรมการบริหาร บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) แล้ว ในส่วนของการถือครองหุ้น พบว่าหน่วยงานรัฐที่ถือหุ้นใหญ่ในบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) คือ กระทรวงการคลัง และธนาคารออมสิน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนหุ้นสูงถึงร้อยละ 77.28 ที่เหลืออีกร้อยละ 22.72 ถูกกระจายไปยังผู้ถือหุ้นรายย่อยต่างๆ ได้แก่ กลุ่มบริษัทต่างชาติ บริษัทเอกชน กองทุน และภาคประชาชน โดยโครงสร้างการถือหุ้นสามารถแสดงให้เห็นได้ดังนี้

รูปที่ 9. 2 การถือครองหุ้นบมจ. อสมท. โดยหน่วยงานเอกชน บริษัทต่างชาติ และอื่น ๆ ในปี พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2550



ที่มา. คำนวณจากข้อมูลการถือครองหุ้น บมจ.อสมท. โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

จากแผนภาพข้างต้นแสดงถึงสัดส่วนการถือครองหุ้น บมจ. อสมท. โดยพบว่า นอกเหนือจากหุ้นส่วนใหญ่ที่อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานรัฐบาลแล้ว ในช่วงปีแรกของการแปลงทุนเป็นหุ้น สัดส่วนรองลงมาของการถือครอง อยู่ในกลุ่มประชาชนทั่วไป คิดเป็นสัดส่วนเกือบร้อยละ 20 นอกจากนั้นคือ กลุ่มบริษัทต่างชาติและบริษัทเอกชน ซึ่งสัดส่วนการถือครองหุ้นโดยกลุ่มบริษัทต่างชาติมีการปรับเพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อยในช่วงปี พ.ศ. 2549 และพ.ศ. 2550 โดยเฉพาะกลุ่มบริษัทสัญชาติสิงคโปร์และสหรัฐอเมริกา (บางบริษัทจัดอยู่ในกลุ่มนอมินีต่างชาติ) แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากภาพรวมแล้ว อิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆที่ถือครองหุ้นบมจ.อสมท. ไม่ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางของหน่วยงานมากนัก เนื่องจากหุ้นส่วนใหญ่กว่า 3 ใน 4 ต่างอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐบาล (ถึงร้อยละ 77) ส่งผลทำให้ในการประชุม เสนอมติ หรือลงคะแนนเสียงในที่การประชุมกลายเป็นสิทธิขาดของตัวแทนจากหน่วยงานรัฐบาลเป็นสำคัญ

ตารางที่ 9.2 รายนามบริษัทต่างชาติที่ถือครองหุ้นบมจ. อสมท. ใน 10 อันดับแรก

พ.ศ. 2547	พ.ศ. 2549	พ.ศ. 2550
Central Bank of New York (0.88)	Government of Singapore Investment Corporation C (2.16)	HSBC (Singapore) Nominees Pte.Ltd. (1.27)
Government of Singapore Investment Corporation Pte.Ltd. (0.85)	The Bank of New York (Nominees) Limited (1.3)	Goldman Sachs & Co. (0.97)
	Government of Singapore Investment Corporation H (1.08)	State Street Bank and Trust Company (0.61)
	American International Assurance Company, Limited-APEX (0.73)	American International Assurance Company,Limited-APEX (0.51)
	American International Assurance Company, Limited-Tiger (0.62)	
	Chase Nominees Limited 1 (0.35)	

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บ หมายถึง สัดส่วนการถือครองหุ้น บมจ. อสมท. คิดเป็นร้อยละ
ที่มา. สรุปความจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรจากบริษัทจำกัด มาสู่รัฐวิสาหกิจในชื่อ อ.ส.ม.ท. หรือแม้การปรับเปลี่ยนมาสู่การเป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โครงสร้างคณะกรรมการบริหารยังไม่อาจเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากอำนาจการเมืองไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากทรรศนะความเห็นของอดีตกรรมการบริหารบมจ.อสมท. ได้ชี้จุดดีบางประการที่เกิดขึ้นจากการนำ บมจ. อสมท. เข้ามาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเสนอความเห็นไว้ว่า การนำบมจ.อสมท. เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์น่าจะเป็นการดีกว่า เนื่องจากมีเครื่องมือในการกำกับดูแลที่มากขึ้น ซึ่งในเรื่องของความโปร่งใสและความรับผิดชอบของหน่วยงาน คิดว่ามีระดับที่สูงขึ้นกว่าในสมัยเป็น อสมท. แม้ว่าสถานะของบมจ. อสมท.จะไม่เปลี่ยนแปลงไป คือ โดยหลักการแล้วมีรัฐเป็นเจ้าของ แต่ในทางปฏิบัติ บมจ. อสมท. มีผู้ถือหุ้นรายย่อยต่างๆรวมอยู่ด้วย ทำให้การตัดสินใจใดๆที่เกิดขึ้นต้องคำนึงถึงผู้ถือหุ้นรายอื่นๆด้วย

1.3 โครงสร้างธุรกิจของบมจ. อสมท.

นอกเหนือจากโครงสร้างคณะกรรมการบริหารแล้ว ประเด็นเรื่องโครงสร้างธุรกิจของอสมท. เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งในฐานะที่ อสมท. เป็นองค์กรที่ดูแลด้านสื่อ อสมท. จึงมีบทบาทความสำคัญอย่างมากในฐานะหน่วยงานที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชน ซึ่งบทบาทของ อสมท. มีการเชื่อมโยงกับธุรกิจด้านสื่อสารและโทรคมนาคมอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่ การผลิตสำนักข่าวไทย สถานีวิทยุกระจายเสียง ตลอดจนการเข้าร่วมทุนกับบริษัทเอกชนในการผลิตสถานีโทรทัศน์ หากพิจารณาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อสมท. นับได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงแรกที่มีฐานะเป็นบริษัทไทยโทรทัศน์ ธุรกิจหลักของบริษัท คือ การค้าเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์เป็นหลัก เนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิขาดในการค้าแต่เพียงผู้เดียวในราชอาณาจักร แหล่งรายได้รองลงมา ได้แก่ การเก็บค่าช่วยจัดรายการ (ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์) ประกอบกับมีเงินอุดหนุนจากกระทรวงการคลังที่เข้ามาช่วย ทั้งในลักษณะของเงินกู้และเงินอุดหนุน และในส่วนสุดท้ายคือ รายได้จากการเช่าเวลาโฆษณาของเอกชน[7]

ตารางที่ 9.3 แหล่งที่มาของรายได้บริษัทไทยโทรทัศน์ พ.ศ. 2498-2500

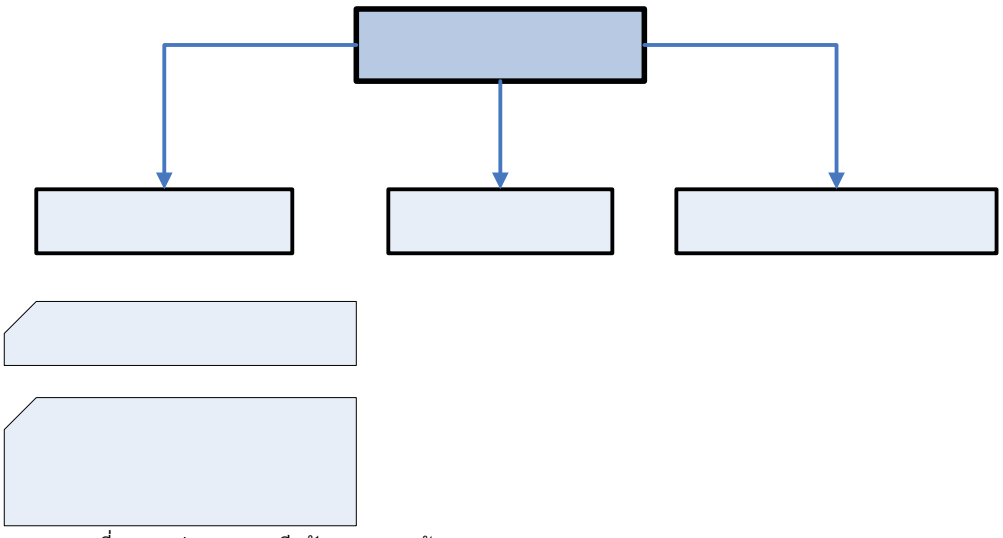
หน่วย. ล้านบาท

ปี พ.ศ.	การจำหน่ายโทรทัศน์	รายได้จากโฆษณา	รายได้อื่น ๆ	รายได้รวม
พ.ศ. 2498	14.94	0.101	2.900	17.85
พ.ศ. 2499	8.59	0.955	5.629	15.18
พ.ศ. 2500	8.98	2.82	8.543	20.38

ที่มา. สินิทธิ์ สิทธิรักษ์ หน้า 217.

เมื่อมีการโอนกิจการมาสู่ อ.ส.ม.ท. เมื่อปี พ.ศ. 2520 กิจการ หน่วยงานและทรัพย์สินที่มีการโอนมาได้แก่ สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 9 กิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 และกิจการวิทยุกระจายเสียง ท.ท.ท. 8 โดยต่อมาในเดือนมิถุนายนของปีเดียวกัน ได้จัดตั้งสำนักข่าวไทยขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่ง อันเป็นผลมาจากข้อเสนอของยูเนสโก (UNESCO) [9]

รูปที่ 9.3 โครงสร้างรายได้ของ อ.ส.ม.ท.



ที่มา. สรุปความจาก วีรชัย. 2538. หน้า 33.

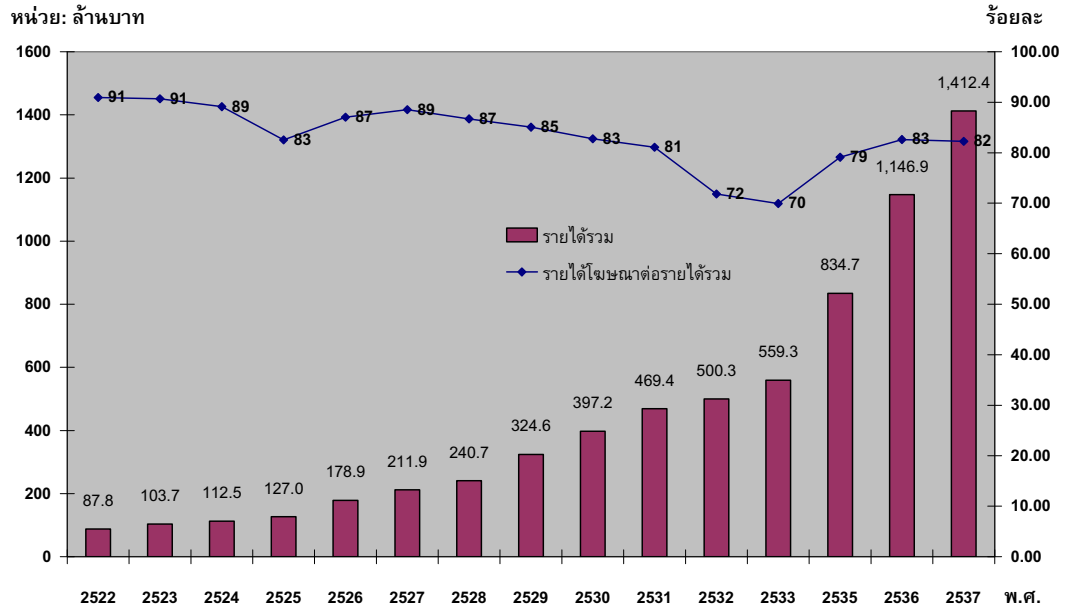
[7] สินิทธิ์ สิทธิรักษ์, อ้างแล้ว หน้า 199-207.

[8] รัฐติพงษ์ ชูนาค , อ้างแล้ว หน้า 56.

[9] วีรชัย วงศ์วีรพัฒนากุล. 2538.

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในองค์กร มาสู่การเป็น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ธุรกิจหลักที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบ ยังคงอยู่ในส่วนธุรกิจโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงเช่นเดิม โดยโครงสร้างรายได้หลักของ อ.ส.ม.ท. มาจากด้านโฆษณาเป็นสำคัญ ประกอบด้วย รายได้โฆษณาใน-นอกรายการทั้งด้านวิทยุ โทรทัศน์ สำนักข่าวไทยและหนังสือก้าวทันโลก ค่าเช่าเวลา ฯลฯ โดยในปีแรก (พ.ศ. 2520) รายได้หลักของ อ.ส.ม.ท. มาจากค่าโฆษณาเกือบทั้งหมด (รายได้จากโฆษณาอยู่ที่ 21.33 ล้าน ขณะที่รายได้รวมทั้งสิ้นอยู่ที่ 21.85 ล้านบาท) แต่ไม่สามารถนำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินได้ เนื่องจากต้องนำเงินรายได้ดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาองค์กร[10] ซึ่งหากนับการนำส่งรายได้เข้าคลังของอสมท. จะเห็นได้ว่าเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา ซึ่งกว่าร้อยละ 80-90 มาจากค่าโฆษณาทางโทรทัศน์และวิทยุเป็นหลัก (รูปที่ 9. 4)

รูปที่ 9.4 รายได้จากโฆษณาต่อรายได้รวมของ อ.ส.ม.ท. พ.ศ. 2522-2537



ที่มา. ข้อมูลจากรัฐติพงษ์ 2545.

หมายเหตุ. ข้อมูลข้างต้นขาดรายละเอียดรายได้จากโฆษณาในปี พ.ศ. 2534 ไปหนึ่งปี จึงละข้อมูลในปีดังกล่าวออกไป

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการปรับแผนวิสาหกิจของอ.ส.ม.ท. ขึ้นในปี พ.ศ. 2538 ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างรายได้ของ อ.ส.ม.ท.อย่างชัดเจน โดยสัดส่วนรายได้จากการโฆษณาปรับลดลงเหลือเฉลี่ยปีละประมาณร้อยละ 47.5 เท่านั้น[11] และหลังจากปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา จากการเปลี่ยนแปลงแผนวิสาหกิจ

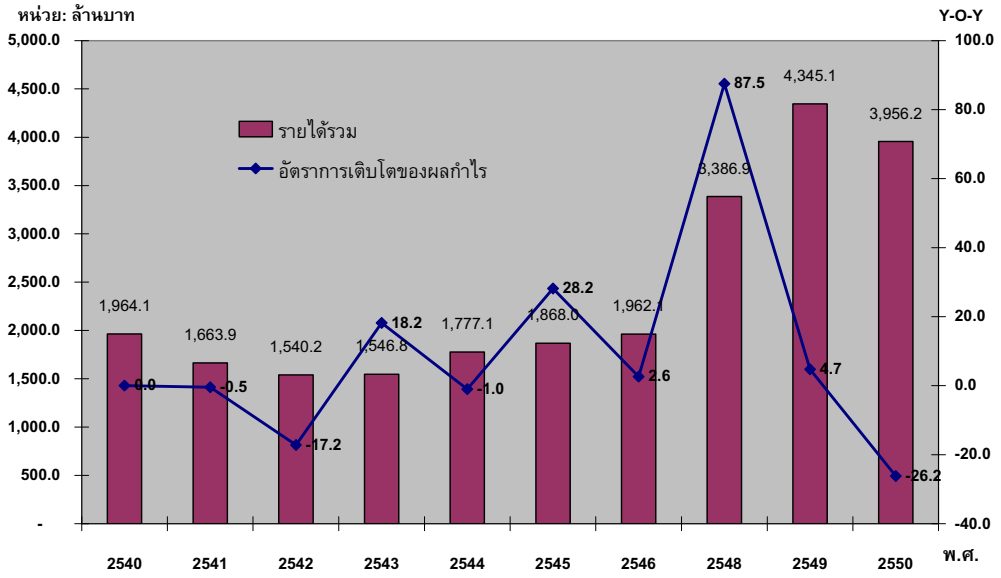
[10] รัฐติพงษ์ ชูนาค, อ้างแล้ว หน้า 82-83

[11] ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนรายได้จากการโฆษณาต่อรายได้รวมดังกล่าวเป็นการรวบรวมข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2538- 2544 เท่านั้น โดยคำนวณจากข้อมูลของรัฐติพงษ์ ชูนาค ปี พ.ศ. 2545.

ประกอบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลทำให้อัตราการเติบโตของรายได้รวมของอ.ส.ม.ท.ปรับตัวลดลง

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2547 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีการปรับโครงสร้าง อสมท. มาสู่บริษัทมหาชน ซึ่งจากการเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ในปีดังกล่าว ส่งผลทำให้รายได้รวมของ บมจ. อสมท. มีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (รูปที่ 9.5)

รูปที่ 9. 5 รายได้รวมและการเติบโตของกำไร อ.ส.ม.ท. ระหว่างพ.ศ. 2540-2550



ที่มา.รัฐติพงษ์ ชูนาค. 2545 และรายงานประจำปี บมจ. อสมท.

แต่อย่างไรก็ตาม หลังการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรจาก อ.ส.ม.ท. มาสู่บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) การวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ได้เปลี่ยนแปลงมาสู่การวิเคราะห์ตามแหล่งที่มาของรายได้ โดยจำแนกออกเป็น 4 ส่วนสำคัญ คือ รายได้จากโทรทัศน์ วิทยุ การร่วมกิจการ และรายได้อื่นๆ

ตารางที่ 9. 4 โครงสร้างรายได้ของบมจ. อสมท. ก่อนและหลังการเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์

โครงสร้างรายได้	ก่อนเข้าตลาดหลักทรัพย์						หลังเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์					
	พ.ศ. 2544		พ.ศ. 2545		พ.ศ. 2546		พ.ศ. 2548		พ.ศ. 2549		พ.ศ. 2550	
	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%
โทรทัศน์	814	**45.8**	895	**47.9**	1,031	**52.5**	2,172	**65.2**	2,710	**62.4**	2,269	**57.3**
วิทยุ	294	**16.5**	323	**17.3**	322	**16.4**	555	**16.7**	799	**18.4**	842	**21.3**
การร่วมกิจการ	549	30.9	596	31.9	549	28.0	606	18.2	671	15.4	731	18.5
อื่นๆ	119	6.7	54	2.9	61	3.1	-	-	166	3.8	115	2.9
รวมทั้งสิ้น	1,777	100	1,868	100	1,962	100	3,333	100	4,345	100	3,956	100

ที่มา. หนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้น บมจ. อสมท. พ.ศ. 2547 และรายงานประจำปี บมจ.อสมท. พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2550

จากข้อมูลรายงานประจำปีของ บมจ. อสมท. พบว่าครึ่งหนึ่งของรายได้หลักของอสมท. ยังคงมาจากด้านโทรทัศน์ โดยในปี พ.ศ. 2545 รายได้จากด้านโทรทัศน์มีสัดส่วนร้อยละ 52 และมีการปรับตัวสูงขึ้นเป็นร้อยละ 65 ในปี พ.ศ. 2548 แต่อย่างไรก็ตาม หลังปี พ.ศ. 2548 โครงสร้างรายได้ของ บมจ. อสมท. มีการเปลี่ยนแปลง โดย บมจ. อสมท. หันไปให้ความสำคัญกับธุรกิจด้านวิทยุกระจายเสียง และการทำธุรกิจร่วมกับบริษัทเอกชนอื่นๆมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนรายได้ในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2550

ในปัจจุบัน บมจ. อสมท. กำลังอยู่ระหว่างการปรับเปลี่ยนและตั้งเป้าหมายขององค์กร โดยมุ่งไปสู่การเป็น Content Provider และ Network provider จากความพร้อมทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น เครือข่ายดาวเทียม ช่องสัญญาณ และรวมไปถึง คลื่นวิทยุต่างๆ ที่อยู่ในการดูแลของ บมจ. อสมท.[12]

2. การกำกับดูแล และธรรมาภิบาลของ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

จากประวัติความเป็นมาของอสมท.ที่ผ่านมา ได้สะท้อนภาพองค์กร การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วง และรวมไปถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวองค์กร ดังนั้นจึงเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เรื่องการกำกับดูแลและธรรมาภิบาล โดยจะอิงอยู่บนสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายใน ซึ่งทั้งหมดนั้นจะอาศัยหลักการวิเคราะห์ของ OECD เป็นหลัก หลักการดังกล่าวจะครอบคลุมตั้งแต่การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกองค์กร รวมถึงปัจจัยภายในที่มาจากการบริหารจัดการของฝ่ายบริหารที่มีผลต่อธรรมาภิบาลเอง

จากนั้นในส่วนที่สอง จะเน้นการศึกษาไปยังประเด็นการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองที่มีต่อการบริหารงานของอสมท. ซึ่งจากประวัติความเป็นมาพบว่า ภายใต้สถานะของการเป็นรัฐวิสาหกิจ อสมท. อยู่ภายใต้การควบคุมและแทรกแซงการทำงานโดยนักการเมือง และภาครัฐมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่สมัยการเป็นบริษัทในนามไทยโทรทัศน์ มาถึงองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และจนถึงปัจจุบันในฐานะของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ทั้งหมดเป็นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่กับอสมท. อย่างไม่เปลี่ยนแปลง

ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลขององค์กรในฐานะที่เป็นองค์กรด้านสื่อมวลชน ซึ่งธรรมาภิบาลดังกล่าวจะถูกวิเคราะห์การนำเสนอข่าวสาร หลักจรรยาบรรณนักข่าวที่ดี โดยส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์นี้จะมาจากผลการศึกษาของโครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม หรือที่เรียกว่า Media Monitor ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นกรณีๆ (รวมทั้งสิ้น 5 กรณี) ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2551 เป็นหลัก

2.1 การกำกับดูแลองค์กร

ดังที่กล่าวข้างต้น หลักการที่นำมาวิเคราะห์การกำกับดูแลในที่นี้อ้างอิงจากหลักการกำกับดูแลที่ดีของ OECD เป็นหลักพื้นฐาน ซึ่งสามารถวิเคราะห์แยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์ตามการ

[12] บทสัมภาษณ์ วสันต์ ภัยหลีกลี้ กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บมจ. อสมท. ใน **Positioning Magazine** พ.ศ. 2551

กำกับดูแลผ่านกฎระเบียบ และตัวรัฐซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยภายนอกตัวองค์กร และในส่วนที่สอง จะเป็นการวิเคราะห์จากปัจจัยภายในตัวองค์กรเองที่มีผลต่อธรรมาภิบาลขององค์กร เช่น การปฏิบัติในส่วนของสิทธิผู้ถือหุ้น ความเท่าเทียมกัน ความโปร่งใสการเปิดเผยข้อมูล และรวมถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารของอสมท. ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 9. 5 การกำกับดูแลองค์กรตามหลัก OECD สำหรับบริษัทมหาชน

ปัจจัยภายนอก	ปัจจัยภายใน
1. การกำกับดูแลผ่านกฎระเบียบ	1. สิทธิของผู้ถือหุ้น
2. การกำกับดูแลผ่านองค์กร คณะกรรมการ	2. การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม
	3. บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
	4. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส
	5. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

การวิเคราะห์ธรรมาภิบาล : จากปัจจัยภายนอกองค์กร

การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลที่ดีของ บมจ. อสมท. นั้น จะอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์เรื่องกฎระเบียบต่างๆ ที่รัฐหรือองค์กรต่างๆใช้ในการกำกับดูแลหน่วยงาน กฎระเบียบต่างๆเหล่านั้นมีความสำคัญในฐานะกรอบหรือแนวทางปฏิบัติเบื้องต้นที่หน่วยงานควรกระทำหรือต้องกระทำ ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจเป็นได้ทั้งตัวสนับสนุนหรืออุปสรรคต่อการกำกับดูแลกิจการที่ดีได้ การวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถจำแนกออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ อันได้แก่ การวิเคราะห์ด้านการกำกับดูแลตามกฎระเบียบต่างๆที่มีอิทธิพลต่อการบริหาร บมจ. อสมท. และส่วนที่สองคือการกำกับดูแลผ่านองค์กรและคณะกรรมการ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ การทำหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ต่อการทำงานของ บมจ. อสมท.

การกำกับดูแลผ่านกฎระเบียบ

ในฐานะที่อสมท. เป็นองค์กรด้านสื่อสารมวลชน รัฐบาลมีการออกกฎระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ในหลายลักษณะ โดยพบว่าก่อนการประกาศแปรรูปกิจการ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) อยู่ภายใต้การกำกับโดยกฎหมายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กร ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมาแล้วรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับล้วนแต่กำหนดให้การกำกับดูแล อสมท. อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจในการแต่งตั้ง ปลด ถอดถอน คณะกรรมการบริหาร รวมไปถึงการทำงานภายในหน่วยงาน

จนกระทั่ง อ.ส.ม.ท. เข้าสู่การเป็นบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์ ในปี พ.ศ. 2547 ด้วยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ส่งผลทำให้การบริหารจัดการของบมจ. อสมท. เปลี่ยนไปอยู่ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติ บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ระบุ

รายละเอียดเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการที่บริษัทมหาชนจะต้องกระทำ เช่น กฎเกณฑ์การประชุมผู้ถือหุ้น รูปแบบการจัดสรรเงินปันผล การจัดสรรค่าตอบแทนกรรมการ การเลือกตั้งกรรมการ เป็นต้น

นอกเหนือจากกฎระเบียบที่ประกาศเป็น พ.ร.บ. ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการบริหารจัดการแล้ว การเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ของ อสมท. ทำให้ตลาดหลักทรัพย์กลายเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งถือมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลบริษัท ซึ่งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้มีการประกาศหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีควบคู่ไปด้วย เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติของบริษัทมหาชนที่อยู่ในตลาดทั้งหมด เริ่มต้นจากในปี พ.ศ. 2549 โดยเทียบเคียงกับหลักการของ OECD และ CG-ROSC[13]

ตลาดหลักทรัพย์ได้พัฒนาแนวทางการกำกับดูแลให้มีความละเอียดและชัดเจนมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2550 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ประกาศวิธีการรายงานการกำกับดูแลกิจการตาม Corporate Governance ใหม่ ด้วยการยกตัวอย่างโดยละเอียดถึงวิธีการรายงานการกำกับดูแลกิจการที่ดีซึ่งบริษัทจดทะเบียนแต่ละแห่งควรกระทำ[14] ร่วมกับการเปรียบเทียบตัวอย่างการรายงานการกำกับดูแลที่ชัดเจน และตัวอย่างที่ไม่ชัดเจน เพื่อให้บริษัทเรียนรู้และนำไปปรับปรุงรายงานของตนเองในที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ตลาดหลักทรัพย์จะระบุแนวทางที่สมควรจะปฏิบัติเพื่อการกำกับดูแลที่ดีแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากหลักการดังกล่าวเป็นเพียงข้อเสนอแนะว่าเป็นสิ่งที่สมควรกระทำ แต่ไม่ได้กำหนดเป็นข้อบังคับที่ทุกบริษัทจดทะเบียนจะต้องกระทำ ดังนั้นในทางปฏิบัติ หลักการกำกับดูแลของบริษัทจึงมีบางเรื่องบางประเด็นที่ไม่เป็นไปตามหลักการที่การกำกับดูแลที่ดีนำเสนอไว้

Box 2 ประกาศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับธรรมาภิบาล

1. นโยบายเรื่องข้อพึงปฏิบัติที่ดีสำหรับกรรมการบริษัทจดทะเบียน (Policy Statement on Code of Best Practices of Directors of Listed Companies) (ประกาศไว้ ณ วันที่ 19 มกราคม 2541)
2. นโยบายคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง ข้อพึงปฏิบัติสำหรับการจัดประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียน (ประกาศไว้ ณ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2542)
3. แนวปฏิบัติที่ดีของผู้ถือหุ้น โดยศูนย์พัฒนาการการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (มีนาคม 2546)
4. ประกาศ แนวทางปฏิบัติของผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการประชุมผู้ถือหุ้น (ประกาศไว้ ณ เดือนธันวาคม 2547)
5. ประกาศ แนวปฏิบัติเพิ่มเติม เรื่องการให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นส่วนน้อยในการเสนอวาระการประชุมเป็นการล่วงหน้า ประกาศไว้โดยศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน (เดือนมีนาคม 2549)

[13] CG-ROSC : ข้อเสนอแนะของธนาคารโลกจากการเข้าร่วมโครงการ Corporate Governance - Reports on the Observanceof Standards and Codes

[14] ศูนย์พัฒนาการการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550

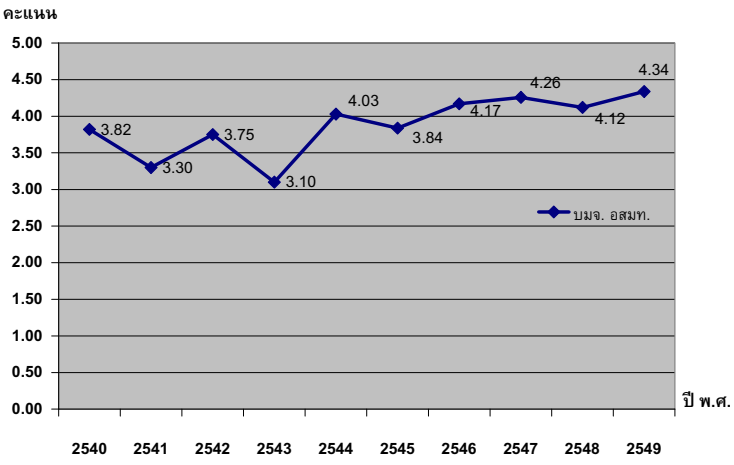
นอกจากกฎระเบียบต่างๆที่เกิดขึ้นในการกำกับดูแล บมจ. อสมท. แล้ว ยังมีหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานของ บมจ. อสมท. ด้วย ซึ่งพบว่าจากการประเมินผลโดยบริษัท ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่นเซอร์วิส หรือ TRIS ได้แสดงถึงระดับการบริหารจัดการของ อสมท. โดยจากข้อมูลในปี พ.ศ. 2549 พบว่าดัชนีชี้วัด อสมท.ได้ถูกปรับปรุง โดยเพิ่มตัวชี้วัดอื่นที่ไม่ใช่ทางการเงินเข้ามาร่วมวิเคราะห์มากขึ้น

ตารางที่ 9. 6 ดัชนีในการประเมินผลการดำเนินงานของ บมจ. อสมท. พ.ศ. 2548-2549

ดัชนีชี้วัด	รายละเอียดดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงาน บมจ. อสมท.	
	พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2549
1. ผลการดำเนินงาน	1.กำไรสุทธิก่อนหักภาษีเงินได้	
1.1 ตัวชี้วัดทางการเงิน	2.ค่าใช้จ่ายพนักงานต่อรายได้จากการดำเนินงาน	
	3. Economic Value Added (EVA)	3 การเปลี่ยนแปลงของมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจ (Δ EVA)
	4.อัตราการเติบโตของมูลค่าตามราคาตลาด (Market Capitalization)	
1.2ตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน	1.สัดส่วนตลาด	
	2.ความสามารถในการเป็นผู้นำด้านข่าวและสารประโยชน์ ในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก	
		3. การนำระบบบริหารจัดการเพื่อสร้างมูลค่าเชิงเศรษฐศาสตร์มาใช้
		4. การเบิกจ่ายงบลงทุน
2. การจัดอันดับการกำกับดูแลกิจการ	1.การจัดอันดับการกำกับดูแลกิจการ ตามเกณฑ์ กลต. และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	1.การประเมินการกำกับดูแลกิจการ โดยสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (I.O.D)

ที่มา. บริษัท ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่นเซอร์วิส จำกัด

รูปที่ 9. 6 ผลการประเมินการดำเนินงาน บมจ. อสมท. พ.ศ. 2540-2549



ที่มา. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมาระหว่างปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ. 2549 ซึ่งคะแนนการประเมินโดยเฉลี่ยของบมจ. อสมท. อยู่ที่ 3.87 แต่หากพิจารณาเฉพาะผลการประเมินในปี พ.ศ. 2549 ที่ผ่านมาพบว่า บมจ.อสมท. ถูก TRIS จัดว่าอยู่ในกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่ดี โดยติดอันดับ 7 ของรัฐวิสาหกิจที่มีผลการประเมินสูงที่สุด 10 อันดับแรก

การกำกับดูแลผ่านองค์กร คณะกรรมการ

ในส่วนของการกำกับดูแลผ่านองค์กร คณะกรรมการนั้น พบว่าอำนาจในการกำกับดูแลหลักมาจากรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเป็นไปตามกฎหมายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งทั้ง 5 ฉบับ ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการกำกับดูแลการดำเนินงาน ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งหากพิจารณาตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งการ ควบคุม หรือนำเสนอข่าวสารให้เป็นไปตามความเห็นชอบได้โดยอิสระ

แม้กระทั่งเมื่อ อ.ส.ม.ท. มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรมาสู่การเป็นบริษัทมหาชนแล้วก็ตาม อำนาจในการกำกับดูแลยังไม่อาจพ้นไปจากหน่วยงานรัฐไปได้ โดยจะเห็นได้ว่าหน่วยงานรัฐมีอำนาจทั้งในด้านการพิจารณาอนุมัติโครงการ การดำเนินการของบมจ. อสมท. การพิจารณางบการเงินของบริษัท และรวมไปถึงการบริหารงานของบมจ.อสมท. ผ่านสถานะของการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า การกำกับดูแล อสมท. จากปัจจัยภายนอก เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงอิทธิพลทางการของภาครัฐที่เข้ามากำหนดทิศทางการดำเนินงานของอสมท.ไปได้ ทั้งในด้านกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ หรือการกำกับดูแลจากตัวบุคคล เช่น รัฐมนตรี ที่จะแทรกแซงการทำงานของอสมท.ได้

ตารางที่ 9. 7 หน่วยงาน/องค์กรที่มีบทบาทกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และบริหาร อสมท.

บทบาท	หน่วยงาน	รายละเอียด
การกำหนดนโยบาย	สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	มีหน้าที่พิจารณาอนุมัติโครงการลงทุนต่างๆที่บมจ. อสมท. นำเสนอ
การกำกับดูแล	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กลต. และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	การสอบทานงบการเงินบริษัท การประเมินผลการดำเนินงาน และการซื้อขายหุ้นของ บมจ. อสมท. เป็นต้น
การบริหาร บมจ. อสมท.	กระทรวงการคลัง และผู้ถือหุ้น	จากการที่สัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ส่งผลทำให้กระทรวงการคลังสามารถกำหนดแนวทางบริหารได้ในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ได้ทั้งหมด

ที่มา. สรุปความจากหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ บมจ. อสมท.

การวิเคราะห์ธรรมาภิบาล : จากปัจจัยภายในองค์กร

นอกเหนือจากการพิจารณาการกำกับดูแลจากหน่วยงานหรือกฎระเบียบจากภายนอกแล้ว ยังพบว่าจำเป็นต้องศึกษาถึงการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นภายในองค์กร อสมท. เองด้วยเช่นกัน สำหรับการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลจากปัจจัยภายในองค์กร พบว่าสามารถจำแนกปัจจัยภายในองค์กรออกได้ 5 หลักการ คือ ด้านสิทธิของผู้ถือหุ้น ด้านการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม ด้านบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้านความโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูล และด้านความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ซึ่งในเบื้องต้นนั้นพบว่า บมจ. อสมท. เป็นหนึ่งในองค์กรรัฐวิสาหกิจที่มีการประกาศให้

สาธารณชนรับทราบถึงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของหน่วยงาน ด้วยการประกาศผ่านเว็บไซท์และระบุไว้ในรายงานประจำปี ซึ่งจากแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสัญญาณที่ดีที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรมีความตระหนักในเรื่องธรรมาภิบาล

แต่พบว่า บมจ. อสมท. มีลักษณะที่คล้ายกับองค์กรรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ซึ่งยังขาดการอธิบายถึงรายละเอียดของหลักการกำกับดูแลที่ดีในทางปฏิบัติ จากเอกสารรายงานประจำปี หรือในเว็บไซท์ของหน่วยงานยังไม่มีการนำเสนอแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน หลักการโดยส่วนใหญ่ที่ประกาศมักเป็นการระบุแนวปฏิบัติอย่างกว้างๆ มากกว่าที่จะชี้ชัดถึงข้อปฏิบัติให้กระจ่าง บางเรื่องระบุเพียงหัวข้อของการกำกับดูแลแต่ไม่ปรากฏข้อมูลให้สาธารณชนเข้าถึงได้ ด้วยเหตุข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้ บมจ. อสมท. จะมีการประกาศหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี แต่ยังขาดการบังคับหรือระบุเกณฑ์ปฏิบัติให้ชัดเจน ซึ่งสำหรับหลักการอย่างกว้างๆนั้นอาจไม่เกิดประโยชน์ต่อธรรมาภิบาลที่ดีได้ หากไม่มีการระบุแนวทางการปฏิบัติลงไป

สิทธิของผู้ถือหุ้น (Shareholder)

ในส่วนของสิทธิของผู้ถือหุ้น บมจ. อสมท. ได้มีการชี้แจงสิทธิของผู้ถือหุ้นตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีไว้คล้ายคลึงกับกฎระเบียบที่ตลาดหลักทรัพย์ได้เสนอไว้ ยกตัวอย่างเช่น มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติในการประชุมผู้ถือหุ้น แจ้งให้ทราบถึงวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการ รูปแบบการจ่ายเงินปันผล การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการผ่านเว็บไซท์ให้รับทราบโดยทั่วกัน เป็นต้น

จากเอกสารที่บมจ. อสมท.ได้ชี้แจงไว้ในเรื่องนี้ พบว่า บมจ. อสมท. ได้ดำเนินการตามหลักของการบริหารจัดการองค์กรที่ดี ยกตัวอย่างเช่น หลักการกำกับดูแลที่ดีได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำในการจัดส่งเอกสารให้ถึงผู้ถือหุ้นล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ถือหุ้นในการพิจารณาเอกสารประชุมดังกล่าวอย่างเพียงพอ และเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับข้อคำถามที่อาจเกิดขึ้นจากการประชุม แต่สำหรับ บมจ. อสมท. ได้กำหนดเกณฑ์ปฏิบัติที่มากกว่าหลักการนั้น ด้วยการกำหนดให้มีการนำเสนอระเบียบวาระการประชุมแต่ละครั้งผ่านเว็บไซท์ของบริษัทล่วงหน้า 30 วัน พร้อมกับเปิดให้ผู้ถือหุ้นลงทะเบียนล่วงหน้าก่อนการประชุมอย่างน้อย 2 ชั่วโมง และรวมไปถึงการกำหนดให้ประธานในที่ประชุมชี้แจงวิธีการลงคะแนนพร้อมกับสรุปผลการลงคะแนนเสียงในทุกวาระอย่างชัดเจนในที่ประชุม ซึ่งทั้งหมดเป็นตัวอย่างที่แสดงถึงการให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้น อสมท. ในการรับทราบข่าวสารอย่างทั่วถึงและชัดเจน

ในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีกรณีตัวอย่างที่ผู้ถือหุ้นรายย่อยวิจารณ์การละเมิดสิทธิโดยผู้ถือหุ้นรายใหญ่เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งในที่ประชุมสามัญประจำปี พ.ศ. 2551 เมื่อวันที่ 24 เมษายน กระทรวงการคลังได้ใช้สิทธิในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่เสนอบรรจุวาระการประชุมที่สำคัญ เช่น เรื่องการพิจารณาเลือกตั้งกรรมการ ไว้ในระเบียบวาระอื่นๆซึ่งไม่ได้เป็นการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ตัวอย่างดังกล่าวถูกวิพากษ์ในประเด็นการลิดรอนสิทธิของผู้ถือหุ้นรายย่อยและไม่เปิดโอกาสให้มีการพิจารณาข้อมูลกรรมการอย่างเพียงพอ

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้สอบถามไปยังอดีตกรรมการบริหารผู้อยู่ในเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้ได้รับคำคำอธิบายเพิ่มเติมว่า สถานการณ์ดังกล่าวเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนระหว่างผู้ถือหุ้นรายย่อยและกลุ่มผู้บริหาร เนื่องจากการพิจารณากรรมการดังกล่าวนั้นแท้จริงแล้วเป็นอำนาจของที่ประชุมผู้บริหารในการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการมาดำรงตำแหน่ง กระบวนการต่าง ๆสามารถดำเนินการสิ้นสุดได้ตั้งแต่ในระดับที่ประชุมผู้บริหาร โดยไม่จำเป็นต้องนำเข้าที่ประชุมสามัญให้ผู้ถือหุ้นพิจารณา แต่การนำวาระเข้าที่ประชุมสามัญประจำปีนั้นเป็นเจตนาที่จะแจ้งให้ผู้ถือหุ้นรับทราบ ความเป็นห่วงกังวลของผู้ถือหุ้นรายย่อยเกี่ยวกับกรรมการที่จะเข้ามารับตำแหน่งว่าอาจมาจากอิทธิพลทางการเมืองจึงเกิดเป็นประเด็นความไม่เข้าใจขึ้น

ตารางที่ 9. 8 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์สิทธิของผู้ถือหุ้น

ประเด็น สิทธิของผู้ถือหุ้น (Shareholders)	การรายงานสู่สาธารณชน		รายละเอียด ของ บมจ. อสมท.
	มี	ไม่มี	
1. จำนวนวันที่ได้รับเอกสารประชุม/ชื่อและประวัติผู้ถูกเสนอชื่อเป็นกรรมการ	✓		ในทางปฏิบัติมีการจัดส่งเอกสารการประชุมล่วงหน้าทั้งผ่านทางไปรษณีย์ และเว็บไซท์
2. รูปแบบการจ่ายเงินปันผลกำไร	✓		มีระบุนโยบายการจ่ายเงินปันผลในรายงานประจำปี
3.การเปิดเผยเรื่องการทับซ้อนผลประโยชน์ของกรรมการ	✓		กำหนดว่าให้มีการเปิดเผยโครงสร้างการถือหุ้นในบริษัทย่อยอย่างชัดเจน ในรายงานประจำปี
4. การคัดเลือกคณะกรรมการ	✓		เป็นไปตามมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น พร้อมระบุเกณฑ์การคัดเลือกอย่างชัดเจน
5. การถอดถอนกรรมการ	✓		เป็นไปตามระเบียบ บมจ. อสมท.
6. ผู้พิจารณาค่าตอบแทนกรรมการ	✓		คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนเป็นผู้พิจารณา
7. รายละเอียดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการ	✓		มีการนำเสนอข้อมูลผ่านเอกสารรายงานประจำปีโดยละเอียด จำแนกตามบุคคลและตำแหน่งหน้าที่

ที่มา. สรุปจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และรายงานประจำปี บมจ. อสมท.

การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม (Equity)

ประเด็นเรื่องสิทธิของผู้ถือหุ้นยังมีความเกี่ยวพันกับประเด็นการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมด้วย ในส่วนของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันนั้น บมจ. อสมท. มีการชี้แจงเกณฑ์การปฏิบัติซึ่งคล้ายคลึงกับแนวทางที่เสนอไว้โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น การห้ามใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ส่วนตน การมอบฉันทะของผู้ถือหุ้นที่ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้แก่กรรมการอิสระ นโยบายการไม่เพิ่มวาระอื่นใดที่ไม่แจ้งให้ผู้ถือหุ้นทราบล่วงหน้า เป็นต้น

นอกจากกรอบปฏิบัติโดยกว้างที่ระบุไว้แล้ว ยังพบว่าในรายละเอียดนั้น บมจ. อสมท. ได้ให้เกณฑ์การปฏิบัติไว้เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นเรื่องการใช้ข้อมูลภายในบริษัท พบว่านอกเหนือไปจากการระบุไว้ในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีแล้ว ข้อบังคับดังกล่าวยังปรากฏในเอกสารหนังสือชี้ชวนการเสนอขายหุ้นสามัญให้รับทราบโดยทั่วกันว่า “มีมติกำหนดให้ห้ามมิให้กรรมการ

ผู้บริหาร พนักงาน ลูกจ้าง รวมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าว ใช้ข้อมูลภายในซึ่งยังมิได้เปิดเผยเพื่อทำการซื้อขาย โอน หรือรับโอนหลักทรัพย์ของบริษัท ก่อนที่ข้อมูลนั้นจะเปิดเผยต่อสาธารณชน ผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษตามระเบียบและข้อกำหนดของบริษัท”

แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบเห็นปัญหาเกิดขึ้นเช่นกัน เช่น กรณีที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นที่ ถูกวิพากษ์ว่ามีการเพิ่มวาระการประชุมที่สำคัญเข้าที่ประชุม โดยไม่แจ้งให้ผู้ถือหุ้นท่านอื่นๆทราบล่วงหน้าผ่านกฎระเบียบของ บมจ. อสมท. ที่เปิดช่องให้สามารถเสนอวาระเพิ่มเติมได้ หากการนำเสนอนั้นมาจากตัวแทนผู้ถือหุ้นที่ไม่น้อยกว่า 1/3 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด หากพิจารณาตามกำหนดระเบียบดังกล่าวนั้นจะเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้กับตัวแทนรัฐในการเสนอวาระได้โดยอิสระ

อย่างไรก็ตาม จากบทเรียนที่เกิดขึ้นในการประชุมสามัญเมื่อวันที่ 24 เมษายน ที่ผ่านมา ได้นำไปสู่การปรับปรุงและเพิ่มช่องทางให้กับผู้ถือหุ้นในการแสดงความคิดเห็น หรือเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นว่ามีความเหมาะสมในการเป็นกรรมการอิสระ โดยสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเด็นหลักๆ คือ เรื่องการเสนอวาระเข้าสู่ที่ประชุม และการเสนอชื่อกรรมการอิสระ พบว่าในส่วนของการเสนอวาระเข้าที่ประชุมนั้น คณะกรรมการบริหารได้กำหนดเกณฑ์การนำเสนอวาระไว้หลายช่องทาง เช่น สามารถนำเสนอวาระได้หากผู้เสนอถือครองหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของหุ้นทั้งหมด อีกช่องทางหนึ่งคือ สามารถเสนอในที่ประชุมสามัญประจำปีได้โดยตรงทางวาจา ในส่วนของการเสนอชื่อกรรมการนั้น เมื่อเดือนพฤศจิกายนที่ผ่านมา ทาง บมจ.อสมท. ได้ประกาศให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นในการเสนอชื่อกรรมการรายนามผู้ที่เหมาะสมเพื่อเข้ารับการพิจารณาสรรหาและเสนอชื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นกรรมการ บมจ. อสมท ได้ โดยเริ่มนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้สำหรับการประชุมสามัญประจำปีพ.ศ. 2552 ที่จะถึงนี้[15]

ตารางที่ 9. 9 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน

ประเด็น การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (Equity)	การรายงานสู่สาธารณชน		รายละเอียด ของ บมจ. อสมท.
	มี	ไม่มี	
1. ข้อบังคับห้ามใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ส่วนตัว	✓		บมจ. อสมท. กำหนดให้กรรมการและผู้บริหารรายงานการถือครองหลักทรัพย์ของบริษัทเมื่อแรกรับตำแหน่งภายใน 30 วัน และรายงานทุกครั้งหลังมีการซื้อขายหลักทรัพย์ภายใน 3 วันทำการ ต่อ กลต.
2. การมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมผู้ถือหุ้น	✓		เสนอให้มอบอำนาจแก่กรรมการอิสระเป็นผู้ออกเสียงแทน
3. นโยบายการไม่เสนอวาระอื่นโดยไม่แจ้งให้ผู้ถือหุ้นทราบล่วงหน้า	✓		ในทางปฏิบัติ การบังคับให้ดำเนินตามนโยบายดังกล่าวกับหน่วยงานรัฐผู้ถือครองหุ้นใหญ่แทบจะไม่อยู่ในอำนาจที่ บมจ. อสมท. จะกระทำได้ เนื่องจากเป็นไปตามระเบียบองค์กรที่ได้ตราไว้แต่แรกเริ่ม

ที่มา. สรุปจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และรายงานประจำปี บมจ. อสมท.

[15] อ้างอิงจาก ประกาศแจ้งการให้สิทธิผู้ถือหุ้นเสนอวาระและกรรมการ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 Available online: http://mcot.listedcompany.com/news.html/id/119465

บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)

พบว่าในเรื่องบทบาทผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น จากรายงานประจำปี หรือหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่ประกาศไว้ ไม่ปรากฏว่า บมจ.อสมท.ให้น้ำหนักความสำคัญกับประเด็นนี้เท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบมจ. อสมท. ซึ่งแม้จะมีการกล่าวถึงในด้านบทบาทผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่กลับกำหนดหลักการปฏิบัติอย่างกว้างเท่านั้น โดยไม่มีการระบุถึงแนวทางการปฏิบัติที่ดี หรือวิธีการปฏิบัติให้สาธารณชนรับทราบชัดเจน ดังจะเห็นได้จากหลักการที่ระบุว่า *"บมจ. อสมท. ได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบและปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเท่าเทียมกัน โดยยึดหลักความสุจริตและเที่ยงธรรม และคำนึงถึงสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มอย่างสม่ำเสมอ..."* และมีเพียงข้อเสนอเพิ่มเติมว่า *"คณะกรรมการได้เน้นให้คณะผู้บริหารติดต่อสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ตลอดจนรับฟังข้อเรียกร้อง ความคิดเห็น..."*

แต่อย่างไรก็ตาม ยังพบว่า แม้บมจ. อสมท. จะไม่ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรถึงบทบาทของกลุ่มตัวแทนต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น สหภาพแรงงาน กลุ่มบริษัทคู่ค้า หรือต่อประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ บมจ. อสมท. ได้เปิดโอกาสให้สหภาพแรงงานสามารถมีส่วนร่วมในฐานะเป็นตัวแทนในคณะอนุกรรมการย่อยชุดต่างๆ ยกตัวอย่าง เช่น คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองงาน บมจ. อสมท. คณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้าง บมจ. อสมท. เป็นต้น[16] ถือว่าเป็นตัวอย่างที่เปิดโอกาสให้สหภาพแรงงานในฐานะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับ บมจ. อสมท. เพื่อเพิ่มเติมรายละเอียดในประเด็นนี้สู่กฎระเบียบของบริษัท โดยอาจอ้างอิงแนวทางที่ตลาดหลักทรัพย์เสนอไว้ได้ เช่น การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ทั้งสหภาพแรงงาน บริษัทคู่ค้า หรือแม้แต่ประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของกิจการของรัฐ โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และการแจ้งเบาะแสหรือข้อร้องเรียนต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดนโยบายและปฏิบัติต่อคู่แข่งทางการค้าไว้ในคู่มือจริยธรรมธุรกิจ และปฏิบัติตามหลักสากลภายใต้กรอบกฎหมาย และระบุชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรถึงสถานการณ์ในปีที่ผ่านมา/ปัจจุบันว่ามีข้อพิพาทหรือปัญหาเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวหรือไม่อย่างไร ซึ่งในรายละเอียดบางประเด็น พบว่า บมจ. อสมท. มีการรายงานไว้ในรายงานประจำปีบ้างแล้ว เช่น การรายงานเกี่ยวกับคดีความและข้อพิพาทต่างๆที่เกิดขึ้นกับองค์กร เป็นต้น

[16] จากแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี บมจ. อสมท. พ.ศ. 2550

ตารางที่ 9. 10 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย

ประเด็น บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)	การรายงานสู่สาธารณชน		รายละเอียด ของ บมจ. อสมท.
	มี	ไม่มี	
1. การมีส่วนร่วมของพนักงานรัฐวิสาหกิจ/ตัวแทนสหภาพแรงงาน ในการบริหารจัดการองค์กร	✓		สิทธิของตัวแทนสหภาพแรงงานเป็นไปตามพรบ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แต่ในทางปฏิบัติ บมจ. อสมท. ได้เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมผ่านการเป็นคณะกรรมการชุดต่างๆ ด้วย
2. สิทธิในการเข้าร่วมประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจของตัวแทนสหภาพแรงงาน	✓		
3. ประเด็นหรือโครงการที่ต้องจัดประชาพิจารณ์		✓	
4. จำนวนวันที่แจ้งให้ทราบก่อนประชาพิจารณ์		✓	ไม่มีการระบุในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ในประเด็นดังกล่าว
5. ผู้ประเมินความพึงพอใจในการให้บริการและความถี่ของการประเมินความพึงพอใจ		✓	

ที่มา. สรุปจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และรายงานประจำปี บมจ. อสมท.

การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Transparency)

ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส ถือได้ว่าเป็นอีกด้านหนึ่งของการวิเคราะห์ที่มีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งอาจจำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับตัวคณะกรรมการบริหาร และการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกิจการของบมจ. อสมท.

ในฐานะที่บมจ. อสมท. เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกฎระเบียบของตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณชนให้รับทราบไม่ว่าจะในส่วนของคณะกรรมการหรือในด้านการบริหารของตัวองค์กร ซึ่งบมจ. อสมท. มีช่องทางการนำเสนอหลายทางด้วยกัน เช่น การนำเสนอผ่านการประชุมสามัญประจำปี การประกาศผ่านทางเว็บไซท์ หรือการรายงานผ่านหนังสือรายงานประจำปี ซึ่งครอบคลุมในส่วนของข้อมูลที่เป็นการเงิน และข้อมูลที่ไม่ใช่ทางการเงินประกอบควบคู่กันไป

จากรายละเอียดส่วนใหญ่จะพบว่า โดยภาพรวมแล้ว บมจ.อสมท.มีการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ให้รับทราบ แต่ในเนื้อหาของเอกสารจะพบว่า แม้มีการประกาศให้รับทราบแต่ไม่มีการลงรายละเอียดที่ชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงปีแรกของการปรับมาสู่ บมจ. อสมท. แม้จะมีการลงประวัติการศึกษาของกรรมการแต่ละท่าน แต่ไม่ปรากฏการระบุถึงคุณสมบัติหรือความชำนาญเฉพาะทางที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาองค์กร แต่หลังจากปี พ.ศ. 2549 อสมท. เริ่มมีการปรับปรุงการรายงานให้มีความละเอียดมากขึ้น โดยเริ่มระบุถึงความชำนาญเฉพาะทางให้รับทราบโดยทั่วกัน

ตารางที่ 9. 11 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

ประเด็น การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Transparency)	การรายงานสู่สาธารณชน มี	ไม่มี	รายละเอียด ของ บมจ. อสมท.
1. การเปิดเผยข้อมูลคณะกรรมการ			
1. ประวัติกรรมการ/คุณสมบัติ	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
2. ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
3. บันทึกสถิติการเข้าประชุมกรรมการ	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
4. บันทึกเวลาการประชุม มติ วาระ		✓	มีเฉพาะกรณีการประชุมผู้ถือหุ้นเท่านั้น
5. การติดตามงานเมื่อมีการมอบหมาย		✓	ไม่ระบุชัด
6. ผลประโยชน์ทับซ้อน/การถือหุ้น	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
2. การเปิดเผยข้อมูลกิจการบริหาร			
1. ผลการดำเนินงานทางการเงิน	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
2. ศักยภาพในการแข่งขัน	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
3. ความเสี่ยงในการดำเนินงาน	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
4. บันทึกการตรวจสอบของสตง.	✓		ระบุการตรวจสอบในรายงานประจำปี
5. โครงสร้างการถือหุ้นของบริษัท	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
6. รายงานประจำปีสามารถเข้าถึงได้	✓		ประกาศไว้ในส่วนนักลงทุนสัมพันธ์
7. สิทธิพิเศษที่มีเหนือบริษัทเอกชน	✓		ด้วยสถานะรัฐวิสาหกิจจึงเป็นเจ้าของเครือข่ายสื่อสาร ดาวเทียม วิทยุ ฯลฯ
8. ประวัติ/ข่าวทุจริตขององค์กร		✓	
9. การจัดซื้อจัดจ้างองค์กร		✓	

ที่มา. สรุปจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และรายงานประจำปี บมจ. อสมท.

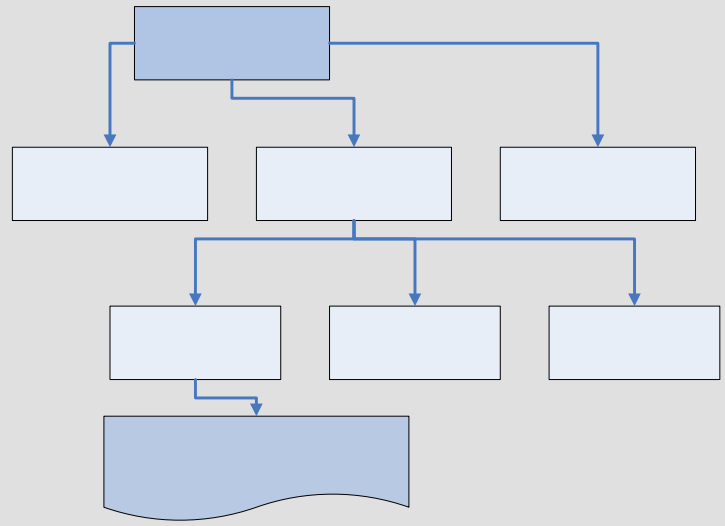
อีกตัวอย่างหนึ่งที่มีการรายงานว่าเปิดเผยข้อมูลแต่ไม่ระบุรายละเอียดให้สาธารณชนรับทราบได้แก่ บทบาทการทำหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจต่างๆ เช่น คณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทน ฯลฯ ซึ่งพบว่าแม้จะแสดงตัวเลขความถี่ของการเข้าประชุมของกรรมการในแต่ละท่าน แต่ยังไม่ปรากฏการรายงานในเชิงคุณภาพของผลการประชุมที่แสดงถึงทรรศนะและความใส่ใจของกรรมการแต่ละท่านที่มีต่อการประชุมนั้นๆ

นอกจากนี้ยังไม่พบว่ามีการรายงานผลการประเมินการทำงานของกรรมการแต่ละท่านให้สาธารณชนได้รับทราบดังที่ทางบมจ. อสมท.ได้เคยระบุไว้ว่ามีรูปแบบการประเมินคณะกรรมการถึง 3 ลักษณะ (การประเมินตนเอง การประเมินไขว้ และการประเมินแบบกลุ่ม)การระบุให้รับทราบเพียงประเด็นการนำเสนอแต่ไม่อธิบายหรือให้ข้อมูลประกอบไม่อาจช่วยให้เข้าใจถึงประสิทธิภาพในการทำงานของกรรมการบริหารได้ ซึ่งบมจ. อสมท. อยู่ในฐานะของการเป็นรัฐวิสาหกิจ และขณะเดียวกันก็เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ การประเมินผลการทำงานของกรรมการบริหารเป็นเรื่องสมควรที่จะเปิดเผยให้รับทราบโดยทั่วกันทั้งด้านเกณฑ์ที่ใช้และผลสรุปของการประเมิน

เช่นเดียวกับด้านปัญหาการทุจริตในระบบการจัดการโฆษณาที่เกิดจากบริษัทไร่ส้ม จำกัด และบริษัทจินตภา อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ซึ่งไม่ปรากฏว่าทางบมจ.อสมท.มีการเปิดเผยข้อมูลหรือความคืบหน้าของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้รับรู้ ซึ่งจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถรายงานสรุปปัญหาดังกล่าวต่อผู้ถือหุ้นได้

Box 3 การเปิดเผยข้อมูล: กรณีปัญหาการทุจริตโฆษณาบริษัทไร่ส้มและบริษัทจินตภา

ปัญหาการทุจริตโฆษณาในบมจ. อสมท. ถูกเปิดเผยขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2549 เมื่อมีการรายงานออกสู่สังคมว่า บริษัทไร่ส้ม จำกัด ซึ่งเป็นของพิธีกรรายการข่าวชื่อดัง โดยเป็นบริษัทคู่สัญญาร่วมดำเนินรายการโทรทัศน์ในลักษณะการแบ่งเวลาโฆษณาในรายการ “คุยคุ้ยข่าว” มีการโฆษณาเกินเวลาที่มีการตกลงและไม่ได้จ่ายค่าโฆษณาในเวลาส่วนที่เกินนั้นให้กับทาง บมจ. อสมท. ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2547-2549 รวมเป็นเงินกว่า 138 ล้านบาท และภายหลังจากมีการเปิดเผยกรณีไร่ส้มขึ้น ได้ปรากฏพบกรณีที่มีลักษณะการทุจริตที่คล้ายคลึงกันในบริษัทจินตภา อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ตกลงสัญญาในลักษณะการแบ่งเวลาโฆษณา โดยมีเวลาโฆษณาส่วนเกินในช่วงปี พ.ศ. 2548-2549 รวมเป็นเงินกว่า 25 ล้านบาท



ในบรรดาสายธุรกิจสถานีโทรทัศน์ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของบมจ. อสมท. รูปแบบการจัดรายการที่ให้รายได้มากที่สุด คือ ลักษณะรายการที่บมจ. อสมท. ร่วมผลิตกับบริษัทเอกชน โดยในกลุ่มดังกล่าว รายการที่ร่วมผลิตโดยแบ่งรายได้จากโฆษณาถือว่าเป็นกลุ่มที่สร้างรายได้มากที่สุดเช่นกัน และบริษัทคู่กรณีทั้งสองจัดได้ว่าเป็นบริษัทคู่สัญญาอันดับต้นๆ ทีเดียว

ผลการศึกษาจากชุดทำงานตรวจสอบปัญหาการทุจริตได้ให้ข้อสรุปในปัญหาดังกล่าวว่า กรณีที่เกิดขึ้นกับทั้งสองบริษัทนั้นมาจากข้อบกพร่องในกระบวนการส่งต่อข้อมูลและการควบคุมการจัดคิวโฆษณา ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวระบบการทำงานของบมจ.อสมท. ทำให้เกิดช่องว่างและมีบุคคลเข้าไปแสวงหาประโยชน์กับระบบการทำงานดังกล่าวได้ จากกระบวนการทำงานต่างๆที่มีการตรวจสอบพบว่าระบบการบริหารงานในแต่ละขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับรายได้และผลประโยชน์ของบมจ. อสมท.นั้น ยังคงอาศัยการสื่อสารด้วยระบบกระดาษเป็นหลัก ทำให้ข้อมูลสำคัญถูกแก้ไขโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เข้าสู่ตน โดยบุคลากรระดับหัวหน้าที่กำกับดูแล อสมท. ไม่เห็นความผิดปกติ

แต่อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบโครงสร้างอสมท. อันแสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน และมีบทลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่/พนักงานที่เกี่ยวข้องแล้ว คณะทำงานชุดดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่า อสมท. ยังมีประเด็นเรื่องการขาดการกำกับดูแลที่ดีจากผู้บังคับบัญชา โดยตั้งข้อสังเกตว่า เหตุใดผู้บริหารระดับสูงของบมจ.อสมท. เช่น ฝ่ายสำนักกลยุทธ์ฯ สำนักการตลาด ฝ่ายสนับสนุนและบริการลูกค้า ฝ่ายกฎหมายธุรกิจ และฝ่ายปฏิบัติการออกอากาศโทรทัศน์ จึงปล่อยให้มีการโฆษณาเกินเวลาโดยไม่ได้ทำสัญญาเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในลักษณะนี้

ในความเห็นของคณะทำงานชุดดังกล่าวมองว่า ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นนี้มีผู้บริหารระดับสูงของอสมท.เข้าไปมีผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว กลไกการตรวจสอบในหลายส่วน เช่น สหภาพแรงงาน สำนักตรวจสอบภายใน รวมถึงพนักงานอสมท. แทบจะไม่กล่าวถึงปัญหาดังกล่าว* และรวมถึงผู้บริหารระดับสูงบางคนที่มีความสัมพันธ์อันดีกับกรรมการบริหาร ทำให้มีลักษณะคล้ายกับว่าต่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ระบบจึงขาดการกำกับดูแลที่ดี และขาดการตรวจสอบถ่วงดุลต่อกันด้วย

ในการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นบมจ. อสมท. เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2551 ประเด็นการทุจริตดังกล่าวถูกทวงถามความคืบหน้าจากผู้ถือหุ้น ซึ่งผู้ถือหุ้นรายย่อยต่างสอบถามเรื่องหนี้สินที่บริษัทไร่ส้มต้องชำระคืน การสอบสวนความผิดทางวินัย แพ่ง และอาญา รวมถึงการวิจารณ์เรื่องที่ บมจ. อสมท.ไม่รายงานผลการตรวจสอบเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ถือหุ้นรับทราบ ซึ่งกรรมการในที่ประชุมผู้ถือหุ้นได้ชี้แจงความคืบหน้าในการตรวจสอบว่า บริษัทไร่ส้มได้มีการชำระหนี้ดังกล่าวจำนวน 138 ล้านบาทเรียบร้อยแล้ว ในปี พ.ศ. 2549 ส่วนด้านคดีอาญานั้นอยู่ระหว่างการดำเนินคดีโดยส่งเรื่องต่อไปยัง สำนักงาน ปปช. พร้อมกับการตั้งคณะกรรมการสอบวินัยผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการประชุมสามัญดังกล่าวได้มีการส่งเรื่องต่อให้ติดตามและนำเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้ถือหุ้นต่อไป ประเด็นที่ยังคงติดค้างอยู่ที่ผลการพิจารณาคดี เนื่องจากมีคณะกรรมการพิจารณาเรื่องดังกล่าวมากกว่า 1 ชุด ส่งผลทำให้มีความขัดแย้งในผลการตัดสินความผิด ทำให้ยังไม่สามารถสรุปคดีเป็นที่สิ้นสุดได้

ภายหลังจาก บมจ. อสมท. ประสบกับปัญหาดังกล่าวแล้ว ได้มีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการบริหารจัดการหลายส่วน เช่น การปรับโครงสร้างสำนักตลาด โดยมีฝ่ายบัญชีและ Audit ดูแล นอกจากนี้ยังมีการนำระบบ Automation (IT) เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการ ซึ่งในเดือนพฤศจิกายนที่ผ่านมาได้ผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยคาดว่าภายในไตรมาสที่ 2 ของปี พ.ศ. 2552 จะสามารถนำระบบดังกล่าวมาใช้ได้อย่างสมบูรณ์

หมายเหตุ * รายละเอียดดังกล่าวอ้างอิงจากรายงานการศึกษาปัญหาการทุจริตในระบบการจัดการโฆษณาของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) หน้า 112-113 และบทสัมภาษณ์อดีตกรรมการบริหาร บมจ. อสมท.

ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (Accountability)

ในส่วนสุดท้ายการวิเคราะห์ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหาร บมจ. อสมท. นั้นพบว่า บมจ. อสมท.กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่คณะกรรมการบริหารพึงกระทำไว้หลายประเด็นที่สอดคล้องกับแนวทางที่ตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดไว้เบื้องต้น ซึ่งสามารถจำแนกการวิเคราะห์ความรับผิดชอบออกได้เป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์ผ่านโครงสร้างคณะกรรมการ และการวิเคราะห์ในรายละเอียดการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ

โดยหลักการแล้ว โครงสร้างคณะกรรมการที่ดีตามหลักการกำกับดูแลกิจการ สมควรที่จะมีหลักเกณฑ์พิจารณาอยู่บนพื้นฐานความสามารถและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน และขณะเดียวกันสมควรที่จะมีคณะกรรมการย่อยชุดต่าง ๆเพื่อทำหน้าที่ดูแลประเด็นการบริหารงานส่วนต่าง ๆแยกจากกันโดยอิสระ

ตารางที่ 9. 12 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

ประเด็น ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (Accountabilities)	การรายงานสู่สาธารณชน มี	ไม่มี	รายละเอียด ของ บมจ. อสมท.
1. โครงสร้างคณะกรรมการ			
1. สัดส่วนกรรมการอิสระ/กรรมการตำแหน่ง	✓		อ่านได้จากประวัติกรรมการ
2. ความสอดคล้องของคุณสมบัติกรรมการ	✓		อ่านได้จากประวัติกรรมการ
3. ความหลากหลายของประสบการณ์	✓		อ่านได้จากประวัติกรรมการ
4. การไม่มีส่วนได้เสียของผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ		✓	แต่รับทราบในทางปฏิบัติว่าคณะกรรมการจะเป็นผู้เลือกประธาน
5. การไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอื่น	✓		ตามกฎหมายกำหนด
6. คณะกรรมการตรวจสอบในองค์กร	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
7. คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
8. คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
2. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ			
1. ระยะเวลาการประชุมขององค์กร	✓		มีเฉพาะในรายงานประจำปีผู้ถือหุ้น
2. การประเมินผลงานคณะกรรมการ	✓		แต่ไม่มีรายละเอียดผลการประเมิน
3. จำนวนครั้งการประชุมกรรมการใน 1 ปี	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
4. การติดตามผลของมติที่ประชุมที่ผ่านมา		✓	ไม่มีการกำหนดไว้
5. ความเกี่ยวพันของผู้สอบบัญชีกับองค์กร	✓		กรมบัญชีกลางเป็นผู้รับผิดชอบ
6. บทบาทผู้ทรงคุณวุฒิต่อการทำงานองค์กร		✓	ไม่มีการกำหนดไว้
7. การรายงานการเงิน/รายละเอียดงบการเงิน	✓		มีระบุในรายงานประจำปี

ที่มา. สรุปจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และรายงานประจำปี บมจ. อสมท.

สำหรับกรณีของบมจ. อสมท. พบว่าโครงสร้างคณะกรรมการซึ่งเป็นรายละเอียดพื้นฐานที่สมควรเปิดเผย สามารถค้นได้จากรายงานประจำปีและผ่านทางเว็บไซท์ โดยมีการให้ประวัติคณะกรรมการบริหารอย่างละเอียด ตั้งแต่ประเภทการดำรงตำแหน่งกรรมการ ประวัติการศึกษา และในรายงานประจำปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา บมจ. อสมท.ได้เพิ่มรายละเอียดของความสามารถเฉพาะทางของกรรมการแต่ละท่าน ซึ่งพบว่ามีความครอบคลุมและทำให้เกิดความหลากหลายของคณะกรรมการ และยังมีการลงรายนามคณะกรรมการย่อยในแต่ละชุดประกอบไว้ในรายงานประจำปีอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการแต่งตั้งประธานกรรมการบริหาร บมจ. อสมท. ยังคงพบว่าตำแหน่งดังกล่าวมาจากการลงมติการออกเสียงให้ความเห็นชอบโดยคณะกรรมการ ซึ่งในทางปฏิบัติ

แล้ว ตำแหน่งสำคัญดังกล่าวไม่อาจพ้นจากอำนาจการแทรกแซงของการเมืองไปได้ การเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารและเหตุผลที่กรรมการแต่ละท่านตัดสินใจให้คะแนนต่อผู้ที่มีความเหมาะสมนั้นไม่ได้ถูกนำมาเผยแพร่หรือชี้แจงให้รับทราบ ดังนั้นเพื่อให้มีการกำกับดูแลที่ดี จึงมีข้อเสนอแนะว่าสมควรที่จะเผยแพร่เหตุผลที่เป็นเหตุในการคัดเลือกตัวประธานกรรมการในแต่ละชุด เพื่อแสดงถึงการเปิดเผยและความโปร่งใสในองค์กรมากยิ่งขึ้น

สัดส่วนกรรมการบริหารอสมท.เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงอิทธิพลการแทรกแซงทางการเมืองต่อการทำงานภายในอสมท. พบว่า เมื่อเปรียบเทียบกับสมัยการเป็นอ.ส.ม.ท. จะพบว่าตำแหน่งกรรมการอิสระของอ.ส.ม.ท.ในอดีตนั้น เป็นช่องทางหนึ่งสำหรับการแทรกแซงของนักการเมืองต่ออ.ส.ม.ท. เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่เปิดกว้างไม่มีกรอบกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะกรรมการอิสระที่พึงประสงค์ โดยจะเห็นได้ว่ากรรมการอิสระเหล่านั้นล้วนมาจากความเห็นชอบของรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกระทรวงเป็นสำคัญ ซึ่งงานศึกษาของศราวุธ ห้วงสมุทร ในปี พ.ศ. 2536 ได้ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างคณะกรรมการอ.ส.ม.ท.เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงการใช้อำนาจของนักการเมืองได้ (สามารถพิจารณาจากตาราง ข. ในภาคผนวกท้ายเอกสาร) โดยให้ข้อสังเกตไว้ว่า

รัฐบาลใดที่ต้องการใช้**อำนาจควบคุมการดำเนินงานของอ.ส.ม.ท.มาก** จะมีกรรมการที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจน้อย แต่**จะแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาก**

รัฐบาลใดที่ไม่ใช้อำนาจหรือใช้อำนาจในการควบคุมการทำงานของอ.ส.ม.ท.น้อย จะมีการแต่งตั้งกรรมการจากตัวแทนราชการและหน่วยงานมาก แต่จะแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิน้อย

แต่สำหรับในสมัยของการเป็น บมจ. อสมท. จะพบว่าแม้โครงสร้างจะปรับเปลี่ยนไปจากกรรมการโดยตำแหน่งกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไปสู่ กรรมการบริหารและกรรมการอิสระ การสรุปผลโดยใช้เกณฑ์เดียวกับครั้งที่เป็นอ.ส.ม.ท. อาจไม่กระทำได้ เนื่องจากที่มาของกรรมการ บมจ.อสมท. นั้นมาจากการคัดสรร ซึ่งกระบวนการคัดสรรและแต่งตั้งกรรมการอิสระมีความซับซ้อนมากกว่า

ตารางที่ 9. 13 จำนวนกรรมการ บมจ. อสมท. จำแนกตามกลุ่ม พ.ศ. 2547-2550

ตำแหน่งกรรมการ	พ.ศ. 2547	พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2549	พ.ศ. 2550
กรรมการบริหาร	1	1	1	3
กรรมการอิสระ	11	11	9	10
(กรรมการตรวจสอบ)	(4)	(4)	(3)	(3)
รวมทั้งสิ้น	12	12	10	13

ที่มา. รวบรวมจากหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้น บมจ. อสมท. และรายงานประจำปี บมจ. อสมท. พ.ศ. 2548-2550

จากตารางข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนคณะกรรมการบริหารบมจ. อสมท. โดยจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กรรมการบริหาร และกรรมการอิสระ โดยจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของกรรมการอิสระต่อกรรมการบริหารอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูง กล่าวคือ มีตั้งแต่ 11:1 9:1 จนถึง 10:3 โดยในจำนวนกรรมการอิสระดังกล่าวถูกกำหนดให้มีกรรมการตรวจสอบอยู่ไม่ต่ำกว่า 3 คน ซึ่งเป็นไปตามระเบียบของบริษัท

นอกเหนือจากการวิเคราะห์ผ่านโครงสร้างคณะกรรมการบริหารแล้ว การวิเคราะห์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการยังเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งแม้บมจ. อสมท.จะอิงตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แล้ว แต่ส่วนใหญ่พบว่า บมจ.อสมท.มีการรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไว้อย่างกว้าง ๆเท่านั้น ไม่ได้มีการรายงานในรายละเอียดการทำงาน ยกตัวอย่างเช่น เรื่องรายละเอียดการประชุมกรรมการบริหารซึ่งแม้จะระบุว่า บมจ.อสมท.ได้บันทึกรายละเอียดการประชุมและความเห็นของกรรมการอย่างชัดเจน แต่เนื่องจากผู้วิจัยไม่ได้รับอนุญาตในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวจึงไม่อาจยืนยันถึงคุณภาพของการประชุมของกรรมการบริหารในการประชุมแต่ละครั้งได้

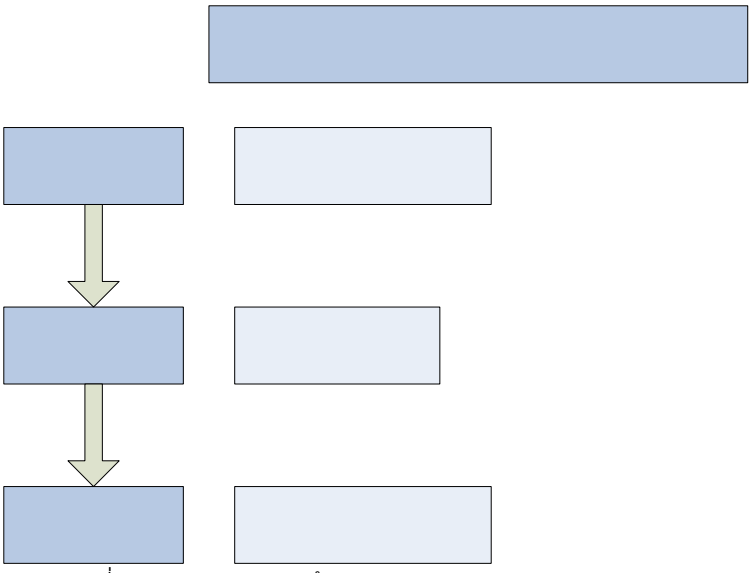
ดังนั้นจากทั้งหมดที่ระบุมาข้างต้น สามารถให้ข้อสรุปถึงการกำกับดูแลบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ตามหลักเกณฑ์ที่ OECD ได้ว่า โดยภาพรวมแล้ว อสมท. ค่อนข้างจะมีการกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์พื้นฐานต่าง ๆที่ได้มีการกำหนดไว้ แต่สำหรับในประเด็นที่สำคัญและรายละเอียดต่าง ๆที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในเชิงคุณภาพ กลับยังเป็นจุดด้อยที่เกิดขึ้นกับการบริหารภายในกล่าวคือ อสมท ยังขาดการเปิดเผยในรายละเอียด บางประเด็นยังขาดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในการวิเคราะห์ บางประเด็นมีเพียงระบุว่าหน่วยงานได้ปฏิบัติหรือจะนำไปปฏิบัติแต่ไม่ระบุรายละเอียด ซึ่งจะทำให้หากพิจารณาเฉพาะในการเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานหรือข้อมูลเชิงปริมาณ เช่น ความถี่ของการเข้าประชุม เหล่านี้เป็นต้น อาจได้ภาพสรุปในเชิงบวกจากเอกสารต่าง ๆว่า อสมท.ให้ความสำคัญกับประเด็นการกำกับดูแลที่ดี ขณะที่ในเมื่อพิจารณาในระดับคุณภาพของข้อมูลที่มีการเปิดเผยซึ่งบางส่วนไม่ปรากฏรายละเอียดเอกสารที่ยืนยันชัดเจนถึงธรรมาภิบาลที่ดีอย่างแท้จริงได้

ดังนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องวิเคราะห์ประการต่อไปคือ เมื่อไม่สามารถพิจารณาจากข้อมูลเชิงเอกสารที่ประกาศไว้ในองค์กรได้ อาจจำเป็นต้องวิเคราะห์จากบริบทแวดล้อมสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรในปัจจุบัน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวองค์กรจะเป็นภาพสะท้อนถึงธรรมาภิบาลได้ในอีกทางหนึ่ง ยิ่งปัญหาต่าง ๆดังกล่าวดำรงอยู่มานานเท่าใดโดยปราศจากความใส่ใจในการแก้ไข ระดับธรรมาภิบาลขององค์กรนั้นยิ่งสมควรถูกตั้งคำถามมากขึ้น

2.2 ธรรมาภิบาลขององค์กร : การแทรกแซงทางการเมืองต่อการบริหาร อสมท.

โดยหลักการแล้ว บทบาทหน้าที่ของ อสมท. ในฐานะองค์กรด้านสื่อมวลชนที่สำคัญของประเทศสมควรที่จะมีความเป็นอิสระจากอำนาจต่าง ๆ สามารถนำเสนอข่าวสารและข้อมูลที่สำคัญต่าง ๆสู่ประชาชนได้อย่างครบถ้วน และชัดเจน แต่จากประวัติความเป็นมาของอ.ส.ม.ท. หลายสิบปี กลับพบตัวอย่างในทางตรงข้ามที่เกิดขึ้นหลายกรณี

รูปที่ 9. 7 ช่องทางการแทรกแซงโดยการเมืองต่อการบริหารงาน อสมท.



ที่มา. สรุปความจากการศึกษา

สมัย บริษัทไทยโทรทัศน์

การแทรกแซงของการเมืองต่อการบริหารงานของ อสมท. ปรากฏพบอยู่ในทุกสมัยของอสมท. นับตั้งแต่การเป็นบริษัทไทยโทรทัศน์ เป็นต้นมาจนถึง การเป็นองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และมาสู่การเป็นบริษัท อสมท. จำกัด(มหาชน) อิทธิพลการแทรกแซงของฝ่ายรัฐบาลที่มีต่อการทำงานของสื่อมวลชนมีตัวอย่างให้เห็นได้ตั้งแต่การจัดตั้ง บริษัทไทยโทรทัศน์ ขึ้นมาในปี พ.ศ. 2495 โดยมีการใช้สถานีโทรทัศน์แห่งนี้เป็นกระบอกเสียงของรัฐตั้งแต่สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาจนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารสำเร็จ มีการส่งคนของฝ่ายรัฐไปควบคุมการบริหารงานและนำเสนอข่าวของสถานี หรือในบางครั้งมีการลงโทษบุคลากรภายในที่นำเสนอข่าวในทางขัดแย้งกับรัฐ ตัวอย่างการแทรกแซงและใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาลที่ชัดเจนกรณีหนึ่งคือ กรณีการปลดคุณสรรพสิริ วิริยศิริ ซึ่งเป็นผู้บริหารบริษัทไทยโทรทัศน์ ช่อง 4 คนสุดท้ายออก เนื่องจากเป็นผู้นำเสนอภาพข่าวกรณี 6 ตุลาคม[17]

โครงสร้าง

กลุ่มท

ตามประ

บริษัทไทยโทรทัศน์

กลุ่มกา

อ.ส.ม.ท.

ตามพ.ร.ฎ. จัด

[17] จาก “กว่าจะเป็นโมเดิร์นไนน์ทีวี” ใน **Big TV. The Era of Changing เปิดเบื้องลึก บิ๊กทีวีไทย** หน้า 119-122.

Box 4 สรรพสิริ วิริยศิริ ผู้บริหารบริษัทไทยโทรทัศน์ ช่อง 4 คนสุดท้าย

สรรพสิริ วิริยศิริ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายการเมืองต่อการบริหารจัดการบริษัทไทยโทรทัศน์ การแต่งตั้งและการปลดผู้บริหารระดับสูงต่างอยู่ในรูปแบบกระบวนการการตัดสินใจทางการเมือง การตัดสินใจนำเสนอข่าวของสรรพสิริ วิริยศิริ ผู้บริหารคนสุดท้ายก่อนเปลี่ยนเป็น อ.ส.ม.ท. จากเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม ได้กลายเป็นเหตุที่ทำให้ถูกปลดออกจากการเป็นผู้บริหารทุกตำแหน่งในสถานีโทรทัศน์ ช่อง 4 และวิทยุ ททท.โดยทันที รายละเอียดของการให้สัมภาษณ์เหล่านี้อ้างอิงจากบทสัมภาษณ์ในนิตยสารสารคดี

"...ก่อนถึงวันที่ 6 ตุลา ผมพอรู้แล้วว่าจะมีเหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้น เพราะผมติดตามข่าวการนำจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร มาซุกซ่อนไว้ในประเทศมาโดยตลอด ช่วงนั้นมีเหตุการณ์ปะทะกันที่อุ้มผาง ผมขับรถยนต์ขึ้นไปทำข่าวที่นั่น พอวันที่ 5 ตุลา เห็นว่าเหตุการณ์ท่าจะไม่ดี จึงรีบกลับมากลางดึกคืนนั้น ก็ตั้งรถเสนอข่าวเลย ผมสังเกตเห็นเหตุการณ์มีทีท่าจะรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ และคิดว่าเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องเล็ก ๆ จึงโดดลงไปเล่นเอง เพราะต้องการเสนอข่าวอย่างตรงไปตรงมา เนื่องจากข่าวคือหัวใจและศักดิ์ศรีของสื่อสารมวลชน

"คืนวันที่ 5 ตุลา ผมวางแผนทำข่าว ดึงช่างภาพทั้งมือเก่าและใหม่มา ส่วนตัวผมก็เข้ามาเล่นด้วย พอเช้าวันที่ 6 ตุลา รถบัญชาการของ "ข่าวล่ามาเร็ว" กับ "ข่าวล่ามาทันที" ก็มาจอดอยู่ที่อนุสาวรีย์ทหารอาสา หน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผมสั่งให้ทีวีช่อง 9 เปิดเครื่องส่ง ตอนนั้นมีผมคนเดียวที่สั่งการได้

"พอตอนสายเสียงปืนเริ่มดังมากขึ้น ความรุนแรงก็เพิ่มมากขึ้น พอสายอีกหน่อยก็เริ่มมีการลากศพออกมา มีเชือกผูกที่คอ ลากไปฝั่งโน้น เราอยู่นอกรั้วเข้าไปไม่ได้ การรายงานข่าวของผมต้องการเปิดเผยให้ประชาชนรู้เท่าที่จะรู้ได้ เป็นสิทธิของประชาชน คนที่อยู่ในแผ่นดินไทยทุกคนมีสิทธิในการรู้เห็นเท่ากัน แต่รู้แล้วจะเกิดความรู้สึกอย่างไรเป็นเรื่องของเขา

"พอเหตุการณ์ทุเลา ผมก็นั่งกินเหล้ากับทีมงาน แล้วก็บอกว่าพวกเราเตรียมใจ รู้ตัวดี หลังจากคณะปฏิรูปฯ เข้ายึดอำนาจตอนเย็น ตกค่ำก็มีคำสั่งปลดผมออกจากทุกตำแหน่งในสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 และวิทยุ ททท. ลูกน้องผมบางคนไม่รู้อะไรด้วยก็ถูกไล่ออกเหมือนกัน ถูกไล่ออกสี่ห้าคน ผมว่าเขาทำเกินเหตุ"

นอกจากจะโดนปลดออกจากตำแหน่งแล้ว สรรพสิริ วิริยศิริยังถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลาย ถูกคณะปฏิรูปฯสั่งอายัดทรัพย์สินทั้งครอบครัว แต่ในท้ายที่สุดได้มีโอกาสกลับมาเป็นอาจารย์พิเศษให้กับคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสุดท้ายได้รับปริญญาวารสารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นรางวัลชีวิตที่ได้ทำงานด้านสื่อสารมวลชนมาตลอด 35 ปี*

บทสัมภาษณ์ดังกล่าวเป็นเพียงบางส่วนที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของการเมืองที่มีต่อการนำเสนอข่าวในสมัยการเป็นบริษัทไทยโทรทัศน์ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ต่อเนื่องจนถึงสมัย อ.ส.ม.ท.

หมายเหตุ. * คัดบางส่วนจากนิตยสารสารคดี ปีที่ 12 ฉบับที่ 140 ประจำเดือนตุลาคม 2539

สมัย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.)

เมื่อมาสู่สมัยการเป็นองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ช่องทางกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อใช้ในการกำกับดูแลองค์กรกลายเป็นช่องทางที่เอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์จากอสมท.โดยกลุ่มการเมืองสามารถแทรกแซงและกำกับการบริหารงานของอสมท.ให้เป็นไปตามที่ต้องการได้โดย

อิสระ เช่น ให้อสมท.อยู่ในฐานะกระบอกเสียงในการประชาสัมพันธ์โครงการของรัฐต่อประชาชน ประชาสัมพันธ์พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล หรือเป็นช่องทางในการเสนอข้อมูลในการโจมตีฝ่ายคัดค้านรัฐบาล

การจัดตั้งอ.ส.ม.ท. ขึ้นภายใต้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ฉบับที่ ๑ (ประกาศใช้ พ.ศ. 2520-2535) เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้อำนาจหน้าที่กับรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงขององค์กร ส่งผลทำให้การนำเสนอข่าวสารเป็นไปโดยอิสระตามการสั่งการของรัฐมนตรี เช่น การแทรกแซงการทำข่าว การประชาสัมพันธ์พรรคการเมือง เป็นต้น

Box 5 การแทรกแซงทางการเมืองต่อการบริหาร
สมัยองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท)

จากวิทยานิพนธ์ในปีพ.ศ. 2536 ของนายศราวุธ ห้วงสมุทร ได้วิเคราะห์ถึงประเด็นเรื่องอำนาจของนักการเมืองที่มีต่อการเสนอข่าวของ อสมท. โดยพบว่าจากการให้สัมภาษณ์ของพนักงานอ.ส.ม.ท. ตลอดจนผู้บริหารหลายส่วนได้สะท้อนถึงอำนาจของนักการเมืองที่มีต่อการเสนอข่าวอย่างชัดเจน

"....สมัยรัฐมนตรีดุสิต (นายดุสิต ศิริวรรณ) ถูกควบคุมหมด จะไปตรวจงานที่ไหน เขาจะสั่งมาให้ไปทำข่าวทุกครั้ง เราเป็นนักข่าวแต่เหมือนเป็นคนของทำเนียบรัฐบาลเลย เราต้องไปทำข่าวของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีดุสิตทุกข่าว แล้วดั๊บ (Dub) ให้ทุกช่อง... นอกจากนี้ ยังสั่งให้ทำข่าวของรัฐมนตรีทั้งหมด ถือเป็นภาพรวมของรัฐบาล โดยจะสั่งว่าวันนี้ให้ทำเรื่องนี้ของรัฐมนตรีคนนี้ เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะทำและต้องการให้ประชาชนเห็นด้วยหรือเข้าใจ... ยิ่งในสมัยรัฐมนตรีเฉลิม (ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีระหว่างเดือนสิงหาคม 2531-2533) การเมืองเข้ามามีบทบาทสูง ที่ผ่านมามีหลายคนที่ไม่เข้ามาวุ่นวาย เช่น รัฐมนตรีจิรายุ (นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา) รัฐมนตรีสมศักดิ์ (นายสมศักดิ์ ชูโต) แต่พวกที่เข้ามายุ่งก็มากกว่า..."

นางดวงใจ มหารักขกะ ผู้ตรวจระดับ 6 อดีตผู้สื่อข่าวช่อง 9
และอดีตหัวหน้าแผนกข่าวการเมือง ฝ่ายข่าวโทรทัศน์ สำนักข่าวไทย

"การเป็นนักข่าว อ.ส.ม.ท. มีข้อจำกัด ข่าวที่โจมตีรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะจากนักการเมืองฝ่ายค้านหรือจากเอกชนเราเสนอไม่ได้ ถูกตัดทอน นโยบายของรัฐบาลจำกัดเราไว้ นโยบายหลักไม่เคยเปลี่ยน คือ ไม่เสนอข่าวที่โจมตีรัฐบาล...แต่ก็แปลกที่พอฝ่ายค้านได้เป็นรัฐมนตรี เขาก็ทำเหมือนกันกับรัฐมนตรีคนเดิมเคยทำ เพราะมีความรู้สึกว่าต้องการได้เปรียบฝ่ายค้าน เขาไม่ต้องการให้อีกฝ่ายได้ออกข่าว ต้องการให้ตัวเองได้ออกข่าวมากๆ เพื่อชิงความได้เปรียบทางการเมือง...

น.ส. เยาวลักษณ์ เชิญขวัญแก้ว อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือข่าว
และอดีตหัวหน้าแผนกข่าวการเมือง ฝ่ายหนังสือข่าว สำนักข่าวไทย

นอกเหนือจากนี้อำนาจของรัฐมนตรีในการกำกับดูแลในฐานะของผู้บังคับบัญชาโดยตรงยังสามารถกำหนดตัวกรรมการอิสระให้เข้ามาบริหารจัดการภายใน อ.ส.ม.ท.ได้ ผ่านช่องทางการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการ สังเกตได้ว่าหากรัฐบาลใดต้องการใช้อำนาจควบคุมการบริหารงานของ อ.ส.ม.ท. มากจะมีตัวแทนที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมาก ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี ตามมาตราที่ ๑๓

Box 6 <u>การแทรกแซงทางการเมืองต่อการบริหาร</u>

สมัยองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท)(2)

ความพยายามในการครอบงำสื่อของนักการเมืองได้ถูกสะท้อนผ่านทรรศนะความเห็นของรัฐมนตรีที่กำกับดูแลอ.ส.ม.ท. เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนว่า ในทรรศนะของนักการเมืองบางกลุ่ม อ.ส.ม.ท. มีสถานะที่คล้ายกับทรัพย์ส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองที่จำเป็นต้องควบคุม เพื่อยังผลต่อการนำเสนอสารไปสู่ประชาชนตามที่ต้องการ ตัวอย่างหนึ่งเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ของรัฐมนตรีกำกับดูแลอ.ส.ม.ท. ในช่วงแรกๆ โดยคัดลอกส่วนหนึ่งของบทสัมภาษณ์มาจากวิทยานิพนธ์ของนายศราวุธ ห้วงสมุทร ในปี พ.ศ. 2536

"...ตามปกติเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ อ.ส.ม.ท. ก็จะมีการปรับปรุงตัวคณะกรรมการใหม่ ซึ่งตนได้เตรียมหาตัวบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการบริหาร อ.ส.ม.ท. แล้ว..."

ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2531

"...ตนต้องการเอาพวกของตนและคนที่ตนไว้วางใจเข้าไปดูแล..ตนจะเอาพรรคและพวกมาดูแล อ.ส.ม.ท. เพราะถ้าเอาคนอื่นมาดูแล ไม่ไหว มันปั่นป่วน วุ่นวาย ระวังกันไม่ไหว..."

ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2531

นอกจากงานศึกษาของนายศราวุธ ห้วงสมุทรแล้ว ยังปรากฏงานศึกษาของนายรัฐติพงษ์ ชูนาค ในปี พ.ศ. 2545 ที่สะท้อนภาพอิทธิพลของการเมืองต่อการบริหารงานของอ.ส.ม.ท. เช่นกัน ผ่านการให้สัมภาษณ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และรวมไปถึงการอ้างอิงบางส่วนจากหนังสือ "แสงชัย สุนทรวัฒน์ วีรบุรุษคนกล้า" ที่ให้ภาพในลักษณะเดียวกัน

"...นโยบายขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่มาเป็นประธานส่งผ่านมาทางผู้อำนวยการที่เขาแต่งตั้งมา นโยบายก็จะเปลี่ยนไปตามรัฐมนตรีที่มาคม แต่นโยบายหลักก็คือ เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์ของรัฐและรัฐบาล"

*จิระ ห้องสำเริง เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2545**

*"ตำแหน่ง ผอ. อ.ส.ม.ท. แทบทุกคนมาเพราะ "การเมือง" แล้วก็ต้องจากไปเพราะ "การเมือง" อ.ส.ม.ท. เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มี รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล ถือเป็นกระบอกเสียงหมายเลขหนึ่งของรัฐบาล... ดังนั้น ใครได้กำกับดูแล อ.ส.ม.ท. ก็มีระบบสื่อสารมวลชนครบวงจรอยู่ในมือ ทุกรัฐบาลที่ผ่านมา จึงปรารถนาให้คนของตัวเองเข้ามากุมบังเหียน อ.ส.ม.ท. ด้วยกันทั้งสิ้น..." ***

หมายเหตุ. * มาจากวิทยานิพนธ์ของนายรัฐติพงษ์ ชูนาค (2545)

** มาจากหนังสือ "แสงชัย สุนทรวัฒน์ วีรบุรุษคนกล้า ซึ่งถูกอ้างอิงไว้ในวิทยานิพนธ์ของนายรัฐติพงษ์ ชูนาคเช่นกัน

อำนาจการควบคุมโดยรัฐมนตรีทั้งในทางที่ให้คุณและโทษ ยังมีผลต่อพฤติกรรมของพนักงานองค์กร ทำให้บุคลากรมีทั้งกลุ่มที่ยินดีปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีเพื่อโอกาสเติบโตในสายงาน และกลุ่มที่ขัดแย้งเนื่องจากทำหน้าที่ตามจรรยาบรรณสื่อมวลชน ก่อให้เกิดการแบ่งพรรคพวกภายในอสมท. ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่า อำนาจของนักการเมืองที่แทรกแซงการนำเสนอข่าวยังสามารถสั่งการได้ทั้งผ่านการสั่งการตามระบบและนอกระบบ โดยนอกจากตัวรัฐมนตรีที่มีหน้าที่กำกับดูแล อ.ส.ม.ท.จะสั่งการได้แล้ว นักการเมืองอื่นๆที่อยู่ในฝ่ายรัฐบาลยังสามารถอาศัยอิทธิพลของความเป็นนักการเมืองบังคับการ

เสนอข่าวของอ.ส.ม.ท. ได้เช่นกัน แม้ไม่มีอำนาจทางกฎหมาย แต่อาศัยความเกรงในอำนาจทางการเมือง ซึ่งหากถูกรายงานต่อรัฐมนตรีว่าไม่ปฏิบัติตาม อาจส่งผลทางลบต่อหน้าที่การงานได้ เช่น กรณีตั้งกรรมการสอบสวน นางดวงใจ มหารักขกะ และการสั่งย้ายน.ส. เยาวลักษณ์ เชิญขวัญแก้ว ในปี พ.ศ. 2533 เป็นต้น[18] ทำให้พนักงานอสมท.บางส่วนปฏิบัติตามคำสั่งของนักการเมืองไปด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รูปแบบของปัญหายังคงเป็นไปในลักษณะเดิมตั้งแต่สมัยบริษัทไทยโทรทัศน์ มาจนถึงการเป็นรัฐวิสาหกิจในนาม อ.ส.ม.ท. นั่นคือ อำนาจทางการเมืองเข้ามากำหนดการทำงานของอสมท. และดูคล้ายว่าการมีกฎระเบียบที่ชัดเจนกลับเป็นการเปิดช่องทางให้กับนักการเมืองเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากหน่วยงานได้มากขึ้น และยังเป็นการปฏิบัติที่อยู่ภายใต้อำนาจทางกฎหมายอีกด้วย กลุ่มการเมืองสามารถใช้อ.ส.ม.ท. เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับรัฐบาลได้ ซึ่งจากทรรศนะความเห็นของเจ้าหน้าที่องค์กรนับตั้งแต่อดีตจนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรเป็นตัวสนับสนุนว่าการดำเนินนโยบายใดๆ ขององค์กรยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของการเมืองโดยตลอด[19]

สมัย บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

เมื่อมีการปรับโครงสร้างองค์กรมาสู่การเป็นบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองได้เปลี่ยนผ่านรูปแบบจากการบังคับบัญชาด้วยกฎหมายจัดตั้งองค์กร มาสู่การบังคับผ่านอำนาจในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ขององค์กร มูลค่าหุ้นกว่าร้อยละ 77 ซึ่งถือโดยกระทรวงการคลังและธนาคารออมสิน ส่งผลทำให้รัฐบาลสามารถแทรกแซงการทำงานขององค์กรผ่านช่องทางลงมติความเห็นในวาระสำคัญต่างๆ และกำหนดทิศทางขององค์กรได้ชัดเจน เช่น

1. การเสนอชื่อหรือการลงมติคัดเลือกกรรมการอิสระ
2. การเสนอปลดกรรมการออกจากตำแหน่งก่อนถึงวาระ

อำนาจของรัฐบาลจากการเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ส่งผลทำให้สามารถเสนอชื่อผู้เป็นกรรมการอิสระได้ และรวมถึงการเสนอปลดกรรมการได้อีกด้วยจากสิทธิที่ถือครองหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งของหุ้นทั้งหมด ทำให้รัฐมีอำนาจกดดันการทำงานของอสมท. และรวมถึงการทำงานของกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ให้เป็นไปตามความต้องการ ประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องหนึ่งที่ทางบมจ. อสมท.เคยเสนอไว้ในฐานะปัจจัยเสี่ยงที่บริษัทต้องเผชิญ ซึ่งทำให้การดำเนินงานของ บมจ. อสมท.ไม่อาจเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐได้ ทั้งในด้านการวางแผนนโยบาย ด้านการกำกับดูแล และอาจรวมไปถึงด้านการบริหารจัดการภายในบมจ. อสมท.

[18] ศราวุธ ห้วงสมุทร. หน้า 73.

[19] รัฐติพงษ์ ชูนาค. หน้า 78-79.

Box 7 ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองต่อการบริหาร

สมัยบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

ช่องทางการแทรกแซงของการเมืองภายหลังการปรับโครงสร้างองค์กรสู่การเป็นบริษัทมหาชนนั้น ไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดเท่าสมัยของการเป็นองค์การสื่อสารมวลชนแต่เดิม โดยปรับให้อำนาจการเมืองกลับไปอยู่เบื้องหลังผ่านการควบคุมในนามของ "ผู้ถือหุ้น" ซึ่งสิทธิขาดต่าง ๆที่ผู้ถือหุ้นมีในฐานะของเจ้าของหน่วยงาน ส่งผลทำให้สามารถกำหนดทิศทางต่าง ๆขององค์กรได้ในทางอ้อม ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้ถูกกล่าวไว้ในหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญของ บมจ. อสมท.ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เช่นกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับบริษัทและการดำเนินธุรกิจของบริษัท:

- *ในฐานะของการเป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทจึงตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในด้านการดำเนินงานบางประการ*

"....ตราบเท่าที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นที่ออกและจำหน่ายแล้วทั้งหมดของบริษัท บริษัทจึงยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้นบริษัทจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกลยุทธ์ทางธุรกิจบางประการ เช่น การลงทุนที่สำคัญของบริษัท หรือการกำหนดค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนที่มีนัยสำคัญ โดยบริษัทจะต้องนำเสนอแผนการลงทุนต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป และงบการเงินของบริษัทจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น...."

- *ผลประโยชน์ของภาครัฐ โดยสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับดูแลด้านนโยบาย หรือโดยกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นที่มีอำนาจควบคุมบริษัท อาจใช้สิทธิออกเสียงและดำเนินการที่อาจขัดแย้งและมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของนักลงทุน*

"...ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทได้รับการคาดหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะบางประการตามนโยบายของรัฐและตามภารกิจที่มีกำหนดไว้ในขอบวัตถุประสงค์ของบริษัท ดังนั้น บริษัทจึงอาจยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของรัฐด้วยในฐานะที่ภาครัฐ โดยสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลนโยบายหรือโดยกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัท รัฐอาจดำเนินการใด ๆ ที่ไม่ใช่เป็นการกระทำเพื่อมุ่งหวังที่จะสร้างผลกำไรสูงสุดให้แก่บริษัทเสมอไป ทั้งนี้ภาครัฐ อาจดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์บางประการด้านเศรษฐกิจมหภาค การเมือง และสังคม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อบริษัทได้

โดยการดำเนินการต่าง ๆดังกล่าวรวมถึงการมอบหมายให้บริษัทช่วยเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารขององค์กร หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อาทิ การจัดสรรเวลาออกอากาศเพื่อเผยแพร่ข่าวการประกวดราคาของหน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ เป็นต้น รวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานโครงการต่าง ๆ ของรัฐผ่านทางสื่อที่บริษัทมีอยู่ ซึ่งที่ผ่านมางานโครงการที่บริษัทเคยได้รับมอบหมายให้ช่วยทำการประชาสัมพันธ์ให้แก่รัฐ มีอาทิ การถ่ายทอดสดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

นอกจากนี้ ตราบเท่าที่ภาครัฐโดยกระทรวงการคลังยังคงมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบมจ. อสมท. รัฐจะยังคงมีสิทธิแต่งตั้งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของบริษัท รวมทั้งภาครัฐ โดยกระทรวงการคลังจะมีบทบาทอย่างมากในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ของบริษัท ผ่านทางคณะกรรมการของบริษัท เพื่อให้สามารถดูแลการบริหารจัดการกิจการประจำวันของบริษัทได้ อีกทั้งภาครัฐยังสามารถริเริ่มหรือป้องกันการเปลี่ยนแปลงอำนาจควบคุมในบริษัทได้โดยใช้เสียงข้างมากของตนเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้นได้..."

ที่มา. คัดลอกจากหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ บมจ.อสมท. พ.ศ. 2547

ด้วยอำนาจในฐานะของผู้ถือหุ้นหลักของ บมจ. อสมท. ทำให้อาจต้องตั้งคำถามถึงความเป็นไปได้ที่หลักการกำกับดูแลที่ดีจะสามารถเกิดขึ้นในตัวองค์กร บมจ. อสมท. เมื่อรัฐอาศัยช่องทางในฐานะของผู้ถือหุ้นมากำกับการทำงาน พร้อมกับมีสิทธิที่จะให้คุณและโทษต่อกรรมการบริหาร เช่น การมีมติปลดกรรมการก่อนหมดวาระ หรือเสนอกรรมการอื่น ๆตามที่เห็นสมควรแก่ที่ประชุม โดยอาจไม่จำเป็นต้องรอผู้ถือหุ้นรายย่อยหรือรับฟังความเห็นของผู้ถือหุ้นรายอื่น ตัวอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นไม่นานมานี้ ได้แก่ กรณีการปลดกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ วสันต์ ภัยหลีกลี้ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายนที่ผ่านมา

กรณีต่าง ๆที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ เป็นข้อบ่งชี้สนับสนุน และนำไปสู่การวิเคราะห์เรื่องธรรมาภิบาลในอสมท.ได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นปัญหาสิทธิของผู้ถือหุ้น หรือการเคารพในบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นการย้ำให้เห็นถึงอำนาจการแทรกแซงที่รัฐมีอยู่ในครอบครองจะเป็นช่องว่างที่ก่อให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาลขององค์กรในอนาคต

Box 8 ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองต่อการบริหาร

สมัยบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) (2)

กรณีที่เกิดขึ้นกับอดีตกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ คุณวสันต์ ภัยหลีกลี้ นับได้ว่าเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความพยายามแทรกแซงและแรงกดดันที่ได้รับ ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏพบถึงข้อบกพร่องหรือความย่อหย่อนในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดขึ้น แต่แรงกดดันทางการเมืองที่ได้รับ เป็นเหตุผลสำคัญที่นำมาสู่การปลดกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ โดยการประกาศให้รับทราบเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งของเหตุผลที่นำไปสู่การยุติบทบาทของนายวสันต์ ภัยหลีกลี้ ทางคณะกรรมการบริหารได้ให้ไว้ส่วนหนึ่งดังนี้

"คำว่าวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน คงไม่สามารถจะกล่าวได้ว่าใครผิดใครถูก อาจจะถูกทั้งคู่ อาจจะผิดกันคนละเล็กละน้อย หรือว่าอาจจะผิดคนถูกคน นั่นไม่ใช่ประเด็นสำคัญ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่ามีสไตล์ ลีลา

วิธีทำงานที่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้น การที่จะทำให้องค์กรใหญ่อย่าง อสมท. ขับเคลื่อนไปได้ การที่จะมีความเป็นทีม หรือมีความเหมือนกัน หรือไปในทิศทางเดียวกันระหว่างกรรมการกับผู้อำนวยการ จึงถือเป็นสาระสำคัญ" นายธงทองกล่าว

นายธงทอง ยืนยันว่า ที่ผ่านมา นายวสันต์ไม่ได้มีความหย่อนประสิทธิภาพ ไม่ได้มีความบกพร่อง หรือกรรมการไม่ได้กังวลเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต หรือความไม่เหมาะไม่ควรแต่อย่างใด และการตัดสินใจดังกล่าว เป็นความเห็นพ้องร่วมกันของบอร์ดและนายวสันต์ ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อ อสมท ที่สุด และคงจะทำให้การทำงานของ อสมท ในวันข้างหน้ามีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ผู้สื่อข่าวได้พยายามสอบถามถึงสาเหตุของการตัดสินใจดังกล่าว แต่นายธงทองปฏิเสธที่จะกล่าวถึงรายละเอียด..."

กรณีการปลดกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ที่เกิดขึ้นไม่สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผลการทำงานที่หย่อนประสิทธิภาพ หรือความบกพร่องใดๆ ซึ่งทางผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมภาษณ์ คุณ วสันต์ ภัยหลีกลี้ ภายหลังจากการยุติบทบาทการทำงานในบมจ. อสมท. ส่วนหนึ่งของบทสัมภาษณ์ถึงความคาดหวังก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ คุณวสันต์ได้ให้ความเห็นว่า *"...คิดว่า บมจ. อสมท. เป็นองค์กรที่มีศักยภาพ มีอุปกรณ์เครื่องมือด้านการสื่อสารอยู่ค่อนข้างมาก มีความท้าทาย และ<u>คาดหวังว่าเมื่อบมจ. อสมท. เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แล้วคงมีการพัฒนาที่ดีขึ้น กระบวนการน่าจะมีความโปร่งใสเป็นธรรมมาก ขณะเดียวกันคิดว่าเป็นองค์กรสื่อที่น่าสนใจ และไม่ได้คิดว่าเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจ</u>..."*

ต่อคำถามที่ว่า บมจ. อสมท. ในปัจจุบันมีความใกล้เคียงองค์กรสื่อที่ดีแล้วหรือไม่ นั้น คุณวสันต์ได้ให้คำตอบว่า *"... อสมท. มีพัฒนาการที่ดีขึ้นตามลำดับ ในอดีตสื่อเป็นของรัฐ ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เป็นเครื่องมือในการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน แต่เริ่มมีพัฒนาการที่ดีขึ้นตามลำดับตั้งแต่สมัย อาจารย์สมเกียรติ อ่อนวิมล ที่มีการเสนอข่าวหลากหลาย Agenda เปลี่ยนไปเป็น Base ที่ผู้ชม จากเดิมที่การทำข่าวแวดล้อมอยู่ที่ตัวบุคคล ในระยะหลังนี้ คิดว่าสังคมเติบโตขึ้น หลากหลายขึ้น สื่อเองก็มีการพัฒนา ผู้ชมมีทางเลือกมากขึ้น สื่อของรัฐเองระยะหลังก็นำเสนอข่าวสารที่เป็น Agenda ผู้ชมมากขึ้น <u>แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาด้วย บางช่วงก็มีการควบคุมสูง</u> ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจ ผู้ทำสื่อ และผู้ชม..."*

ความคาดหวังสุดท้ายของคุณวสันต์ อยากเสนอต่อ บมจ. อสมท.เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นนั้น เรื่องแรกที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าว คือ ความเป็นอิสระของสื่อ โดย<u>อยากเห็นการเปลี่ยนแปลงองค์กรสื่อจากรัฐมาสู่เอกชนเชิงพาณิชย์ที่มีความรับผิดชอบ มีความเป็นมืออาชีพ อิสระ สามารถแข่งขันได้ และปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง</u> โดยในเรื่องความเป็นมืออาชีพและความเป็นอิสระนั้น หมายความรวมทั้งในแง่ของสื่อและในแง่ของการบริหารองค์กร ซึ่งอาจจำเป็นต้องแก้ไขหลายอย่าง ทั้งเรื่องระเบียบข้อบังคับ อำนาจในการตัดสินใจ โครงสร้างภายใน และเรื่อง Accountability

ทั้งหมดนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งจากบทสัมภาษณ์ของทั้งฝ่ายบริหารและจากอดีตกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ ซึ่งได้สะท้อนทรรศนะบางประการเกี่ยวกับปัญหาที่ยังคงดำรงอยู่ในการบริหารจัดการ บมจ. อสมท.

ที่มา. ข้อมูลการปลดคุณวสันต์ ภัยหลีกลี้ คัดลอกจากสำนักข่าวไทย เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ประกอบกับบทสัมภาษณ์คุณ วสันต์ ภัยหลีกลี้ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2551

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าประเด็นปัญหาเรื่องการแทรกแซงของการเมืองต่อการบริหารงานของอสมท. ยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ตลอด และเป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจของการเมืองต่อการบริหาร

จัดการองค์การด้านสื่อยังคงดำรงอยู่ มีเพียงการปรับเปลี่ยนช่องทางการแทรกแซงจากเดิมที่อาศัยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งที่ให้อำนาจการบริหารงานอยู่ใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล มาสู่การแทรกแซงโดยผ่านกฎหมายที่ให้สิทธิของหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ถือหุ้นหลัก ซึ่งทำให้รัฐสามารถกำหนดทิศทางองค์กรและแนวทางบริหารได้ ผ่านคณะกรรมการบริหาร และการคัดเลือกกรรมการอิสระด้วยมติการลงคะแนนเสียง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวจึงไม่แตกต่างกันและยังคงเป็นการรักษาอำนาจของรัฐบาลต่อ อสมท. ต่อไป

ดังนั้นเมื่อพิจารณาประกอบควบคู่กับการวิเคราะห์การกำกับดูแลตามหลักธรรมาภิบาลที่ดีโดย OECD แล้ว จะพบว่า หากพิจารณาตามหลักการของ OECD กระบวนการต่างๆที่เกิดขึ้นภายในตัว อสมท. ทั้งในด้านความโปร่งใส ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ การชี้แจงการทำงานต่างๆ ขององค์กรที่เป็นไปตามหลักการต่างๆ อาจสามารถระบุได้ว่า อสมท. เป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามระเบียบ/เกณฑ์ขั้นต่ำที่ได้มีการระบุไว้โดยตลาดหลักทรัพย์ แต่หากพิจารณาจากข้อระเบียบในเรื่องความเป็นอิสระแล้ว อาจต้องกล่าวว่า อสมท. ยังไม่สามารถหลีกพ้นไปจากการแทรกแซงจากรัฐบาลไปได้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนำไปสู่ข้อวิพากษ์เรื่องทิศทางขององค์กรในอนาคตและการบริหารงานที่ในท้ายที่สุดอาจเอื้อประโยชน์ต่อเฉพาะกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล โดยไม่อาจสนองต่อวัตถุประสงค์ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐที่ควรรักษาผลประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับจากการมีองค์กรด้านสื่อ

ในกระบวนการปรับโครงสร้างมาสู่การเป็นบริษัทมหาชน คำถามที่อาจทำให้อสมท.ประสบกับปัญหาด้านธรรมาภิบาลคือ ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งจากการเปลี่ยนรูปมาสู่การเป็นบริษัทมหาชน อสมท.ไม่อาจปฏิเสธวัตถุประสงค์ในด้านการแสวงหาผลกำไรสูงสุดแก่กลุ่มผู้ถือหุ้นได้ แต่ในขณะเดียวกันอสมท. เองอยู่ในฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจที่พึงต้องสนองต่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเช่นกัน ซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนในประเทศกับผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ถือหุ้นอาจไม่สามารถดำเนินไปพร้อมกันได้ และเมื่อถึงจุดนั้นผู้บริหารอสมท.จะต้องตัดสินใจอย่างไร และเป็นไปได้อย่างมากว่าความขัดแย้งในลักษณะดังกล่าวจะสามารถเกิดขึ้นได้ตลอด และยากที่จะแก้ไขหากยังไม่สามารถชี้จุดยืนหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรให้ชัดเจนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2.3 ธรรมาภิบาลในฐานะเป็นองค์กรสื่อมวลชน

นอกจากการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลจากปัญหาการแทรกแซงของการเมืองเพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐ หรือการแทรกแซงเพื่อประโยชน์ในฐานะของผู้ถือหุ้นแล้ว ในฐานะที่ อสมท. เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในด้านการสื่อสารข้อมูลสู่ประชาชนของประเทศ อสมท.จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ธรรมาภิบาลขององค์กรในฐานะของการเป็นสื่อมวลชนด้วยเช่นกัน ซึ่งธรรมาภิบาลในฐานะเป็นองค์กรสื่อมวลชนนั้น บมจ. อสมท. ควรที่จะพิจารณาเนื้อหาการนำเสนอข่าวให้มีความครอบคลุม เป็นอิสระ เป็นธรรม และให้ความเท่าเทียมกันกับทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเนื้อหาการนำเสนอข่าวนั้นๆ ให้มีสิทธิในการชี้แจง รวมไปถึงการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงหรือขยายผลการนำเสนอข่าวสารเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้รับข่าวสารให้มากที่สุด

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับ อสมท. เรื่องการแทรกแซงของฝ่ายรัฐบาล หรือแรงกดดันจากรัฐ ไม่เพียงแต่กระทบกับพฤติกรรมการทำงานของระดับบริหารของอสมท. แต่ยังเป็นการสร้างแรงกดดันต่อตัวพนักงานระดับย่อยๆ ด้วยเช่นกัน และนำไปสู่พฤติกรรมการนำเสนอข่าวสารของนักข่าว ซึ่งพฤติกรรมการนำเสนอข่าวสารของนักข่าวหรือเรียกอีกอย่างว่า จรรยาบรรณนักข่าวเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญและอสมท. ในฐานะองค์กรด้านสื่อสารมวลชนไม่ควรละความสำคัญในเรื่องนี้

ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงจรรยาบรรณของนักข่าวที่ดี คือ การตั้งมั่นอยู่บนฐานของการนำเสนอข่าวสารอย่างเที่ยงตรง โดยปราศจากอคติและอารมณ์ในการนำเสนอ แม้ว่าการตัดสินใจนำเสนอข่าวสารนั้นอาจกระทบต่อตำแหน่งและหน้าที่การงาน ดังตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นกับนายสรรพสิริ วิริยศิริ อดีตผู้บริหารคนสุดท้ายในสมัยบริษัทไทยโทรทัศน์ จากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก box 9)

ในอดีตที่ผ่านมา การวิเคราะห์จรรยาบรรณของการนำเสนอข่าวสารยังไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนว่ามีหน่วยงานใดรับผิดชอบหรือให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2549 มีโครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม หรือ Media Monitor เกิดขึ้น ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งที่วิเคราะห์การนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์แต่ละช่อง เพื่อศึกษาการทำงานของสื่อมวลชน โดยการรวบรวมการเสนอข่าวที่มีความสำคัญเป็นกรณีๆไป เช่น การวิเคราะห์รายการนายกฯ ทักษิณ คุยกับประชาชน *(ระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม -11 สิงหาคม พ.ศ. 2549)* การรายงานข่าวการชุมนุมทางการเมือง *(ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2549)* ข่าวเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองในฟรีทีวี *(วันที่ 26-27 ส.ค. และ 2 กันยายน)* เหล่านี้เป็นต้น

ผลการวิเคราะห์จากกรณีศึกษาต่างๆ เหล่านั้น พบว่า ลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ปรากฏให้เห็นจากการรายงานข่าวของ อสมท. คือ แม้จะมีจุดดีที่เป็นสถานีโทรทัศน์ที่มีการนำเสนอข่าวในสัดส่วนที่สูง มีการเสนอข่าวอย่างเป็นกลาง ไม่มีการแทรกความคิดเห็นของผู้ประกาศข่าวลงในการนำเสนอข่าว แต่ในขณะเดียวกันก็ อสมท. เป็นสถานีข่าวที่ยังให้พื้นที่เสียงและภาพแก่แหล่งข่าวของรัฐบาลมากกว่าแหล่งข่าวอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่น การเสนอข่าวสารหรือความคิดเห็นจากฝ่ายคัดค้านหรือฝ่ายนักวิชาการมีน้อยกว่าฝ่ายรัฐบาล ไม่มีการตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงของเนื้อข่าวเพิ่มเติม ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลสรุปจากกรณีศึกษาทั้ง 5 (ดูจากตารางที่ 9.14) ของ Media Monitor

เมื่อพิจารณาด้านกรอบจรรยาบรรณของอสมท. จะพบว่า บมจ. อสมท. ให้น้ำหนักความสำคัญกับจริยธรรมและจรรยาบรรณบริษัทในการดำเนินธุรกิจในระดับหนึ่ง โดยการระบุเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านเว็บไซท์ขององค์กร ซึ่งหลักดังกล่าวได้ระบุถึงแนวทางการปฏิบัติขององค์กร โดยระบุมิติของความรับผิดชอบที่องค์กรพึงกระทำ ในขณะที่จรรยาบรรณด้านการนำเสนอข่าวสารหรือจรรยาบรรณนักข่าว ซึ่งถือว่าเป็นจรรยาบรรณอีกมุมหนึ่งที่องค์กรพึงให้น้ำหนักไม่ได้เป็นสิ่งที่อสมท.ให้ความสำคัญมากเท่าใดนัก โดยพบว่าไม่มีการประกาศจรรยาบรรณด้านข่าวขององค์กรให้สาธารณชนรับทราบ มีเพียงการระบุไว้เบื้องต้นว่าองค์กรมีจรรยาบรรณนักข่าว แต่ไม่เปิดช่องทางให้สาธารณะรับรู้หรือเข้าถึงรายละเอียดของจรรยาบรรณ ทำให้หากมีกรณีที่เกิดประเด็นโต้แย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการ

นำเสนอข่าว จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวไม่มีโอกาสในการเรียกร้องเอาผิดตามหลักจรรยาบรรณของนักข่าวได้ ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่อสมท. ในฐานะองค์กรด้านสื่อสารมวลชนควรให้ความสำคัญเพิ่มขึ้น*

ดังนั้นจากการวิเคราะห์ทั้งหมดข้างต้น และวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในฐานะของการเป็นสื่อมวลชนของ อสมท. จะพบว่า อสมท. ยังคงมีความโน้มเอียงไปในทางให้ประโยชน์กับการเสนอข่าวโดยแหล่งข่าวจากรัฐบาลมากกว่าที่จะนำเสนอข่าวอย่างเท่าเทียมกันจากทุกแหล่งข่าวเช่นที่สื่อสารมวลชนที่ดีพึงกระทำ ยิ่งกว่านั้น ในด้านจรรยาบรรณของนักข่าว อสมท. ยังปิดช่องทางการรับรู้หลักเกณฑ์จรรยาบรรณต่อสาธารณะชนอีกด้วย จากข้อมูลเหล่านี้ อสมท. พึงนำกลับไปพิจารณาและปรับปรุงหน่วยงานต่อไป

ตารางที่ 9. 14 ตัวอย่างการวิเคราะห์ อสมท.จากโครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (Media Monitor)

พ.ศ.	การวิเคราะห์	ผลการวิเคราะห์ ของ Media Monitor
2549	กรณีการชุมนุมของประชาชน 11 กุมภาฯ *(11 กุมภาพันธ์ 2549)*	ด้านการนำเสนอข่าว. อสมท.ให้เวลาการนำเสนอข่าว และวิเคราะห์ข่าวในอันดับต้นๆ จากสถานีข่าวทั้ง 6 ช่อง โดยมีความสมดุล และความเป็นกลางโดยไม่แทรกความคิดเห็นของผู้ประกาศข่าว แต่ขณะเดียวกันในด้านความเป็นธรรม พบว่ายังขาดความเป็นธรรมในมิติพื้นที่ โดยให้เสียงแก่กลุ่มสนับสนุนนายกฯ ทักษิณมากกว่ากลุ่มที่ไม่สนับสนุน
	รายการนายกทักษิณ คุยกับประชาชน *(เก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม-11 สิงหาคม 2549)*	ด้านการนำเสนอซ้ำ อสมท. มีการนำเสนอข่าวซ้ำในรอบสัปดาห์สูงสุดในจำนวนสถานีโทรทัศน์ทั้งหมด ถึง 15 ครั้ง ด้านการตรวจสอบข้อมูล พบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสถานีข่าวอื่นๆ อสมท. ไม่มีการตรวจสอบข้อมูลการนำเสนอดังกล่าวเลย ด้านความเป็นกลาง อสมท. จัดอยู่ในกลุ่มสถานีที่มีความเป็นกลางในการนำเสนอข่าว โดยไม่นำอารมณ์ ภาษาที่สื่อถึงความรู้สึก อคติมาใช้ในการนำเสนอ ด้านความสมดุล และความเป็นธรรม พบว่า อสมท. จัดอยู่ในกลุ่มที่ไม่ค่อยมีความสมดุลในการนำเสนอ โดยพบว่ามักให้น้ำหนักแหล่งข่าวกับรัฐบาลมากกว่าแหล่งข่าวกลุ่มอื่น และไม่ให้พื้นที่การนำเสนอข่าวกับกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายรัฐบาลเลย ด้านการสนับสนุนบรรยากาศประชาธิปไตยในการสื่อสาร พบว่าอสมท. มักให้พื้นที่สื่อสารกับฝ่ายรัฐมากกว่าฝ่ายคัดค้านหรือฝ่ายวิชาการซึ่งไม่มีส่วนได้เสีย และเช่นกันกับผลการวิเคราะห์ในด้านการยกระดับความคิดของคนในสังคม พบว่า อสมท. ขาดความพยายามตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยเน้นเพียงคำพูดของนายกฯจากรายการเท่านั้น
	จับตาดู SMS การเมือง *(21-27 มีนาคม 2549)*	ในรายการคุยคุ้ยข่าวของ อสมท. ส่วนใหญ่มีการเสนอ SMS ในทิศทางเป็นกลาง โดยมากมักเป็นข้อความเชิงชวนขอร้องหรือเสนอแนะ ข้อเสนอแนะที่ปรากฏมากที่สุดคือการรักษาความสามัคคีและการยุติความขัดแย้งทางการเมือง ไม่ปรากฏข้อความในเชิงตำหนิที่ใช้ถ้อยคำไม่สุภาพ รุนแรงแต่อย่างใด
2551	รายการคุยข่าว/เล่าข่าว	รายการคุยข่าวที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และรูปแบบการนำเสนอข่าวมีการแสดง

* การประกาศสิทธิหรือจรรยาบรรณนักข่าวในปัจจุบัน มีเพียงสถานีข่าว Thai PBS ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มทีวีสาธารณะที่เริ่มมีการประกาศถึงจรรยาบรรณนักข่าวให้สาธารณะรับทราบ

พ.ศ.	การวิเคราะห์	ผลการวิเคราะห์ ของ Media Monitor
	ทางสื่อโทรทัศน์ *(วันที่ 5-11 และ 26-27 เมษายน 2551)*	ความคิดเห็น การวิจารณ์ต่อเนื้อข่าวโดยพิธีกรด้วย อาจส่งผลให้สังคมถูกชี้นำจากพิธีกรมากกว่าที่จะพิจารณาจากเนื้อหาข่าวจริง สำหรับอสมท. พบว่า เป็นสถานีที่มีสัดส่วนการนำเสนอข่าวลักษณะการคุยข่าวต่อการเล่าข่าว ต่ำที่สุดในจำนวน 8 สถานี โดยมีเพียงรายการ ข่าวข้นคนข่าวเท่านั้น
	ข่าวเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองในฟรีทีวี *(วันที่ 26-27 ส.ค. และ 2 กันยายน)*	อสมท. เป็น 1 ใน 3 ช่องที่ให้ความสำคัญกับการรายงานข่าวเหตุการณ์มากที่สุด (รองลงมาจาก NBT และ ช่องทีวีไทย) แต่ในแง่ความเป็นธรรมของการให้พื้นที่ข่าว จะพบว่าให้พื้นที่ของฝ่ายรัฐบาลมากกว่า

หมายเหตุ. วันที่ในวงเล็บหมายถึง วันที่มีการเก็บข้อมูลโครงการ Media Monitor ในกรณีศึกษานั้นๆ
ที่มา. สรุปความจากรายงานการศึกษาของ Media Monitor ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2551

Box 9 ตัวอย่างจรรยาบรรณของนักข่าวที่ดี

จากบทสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งที่คุณสรรพสิริ วิริยศิริ ให้ไว้กับนิตยสารสารคดี ฉบับพิเศษ กรณี 20 ปี 6 ตุลาคม เมื่อปี พ.ศ. 2539 เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงจรรยาบรรณของการเป็นสื่อมวลชนที่ดีที่พึงนำมาเป็นแบบอย่าง ที่สะท้อนทั้งแนวคิดและหลักการที่นักข่าวควรยึดถือเป็นแนวทาง ตัวอย่างช่วงหนึ่งแสดงถึงการใช้จรรยาบรรณในการเลือกและบรรยายข่าว

"...ตอนถ่ายภาพไม่ทันได้นึกอะไร มีกล้องก็ถ่ายไว้ก่อน แต่เมื่อเอาหนังมาล้าง มาตัดต่อ ก็เกิดความสงสัยขึ้นในใจ เหตุใดเขาจึงต้องเอากองกำลังเข้าไปยิง ลากศพ เอาเชือกผูก ผมไม่เข้าใจ ทำไมต้องเอาศพมาเผา ผมเห็นว่าภาพพวกนี้ปล่อยออกไปทั้งหมดไม่ได้ คนที่เห็น คนที่บรรยายจะมีความรู้สึกอย่างไร ผมเลยบอกว่า ข่าวนี้คนอื่นห้ามแตะ ข้าพเจ้าขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ผมจึงลงมือล้างฟิล์ม ตัดต่อ และบรรยายเอง

"ผมมาหมุนหนังดู ภาพที่มีเชือกผูกคอ นั่งยางเผาไฟ ผมตัดออกหมด มีแต่ภาพยิงปืนและทหารวิ่ง แล้วก็บรรยายว่าเกิดความไม่เข้าใจกัน เหตุผลที่ตัดภาพเหล่านี้ออก ก็เหมือนกับเรารายงานข่าวว่าเด็กอายุ 5 ขวบถูกฆ่าข่มขืน เราไม่อาจเสนอภาพได้ว่าเด็กถูกจับแก้ผ้าอย่างไร บรรยายได้ว่ามีการทารุณศพ เราพูดได้ สองเหตุการณ์นี้คือเด็กถูกฆ่าข่มขืนกับกรณีนักศึกษาถูกลากคอ ไม่ใช่หน้าที่ของสื่อมวลชนที่จะเสนอภาพนั้น ผมรู้สึกว่ามันขยะแขยงและน่าอายที่จะเสนอภาพนั้นออกไป ไม่ใช่เราบิดเบือนนะ แต่มันอายมากกว่า เมื่อมาเทียบกับความรุนแรงของสังคมไทย มันเลวเกินไป เราไม่มีหน้าที่ที่จะไปออกความเห็นว่าใครยิง ยิงเพื่ออะไร ผมเป็นนักข่าวประเภทที่เห็นอย่างไรก็ว่าไปตามตรง จะไม่มีการใส่อารมณ์ว่าคนนี้เหี้ยมโหด คนอย่างผมไม่มีทางทำ

"ความรุนแรงที่เกิดขึ้น อย่างหนึ่งมาจากความเคียดแค้นชิงชังว่าฝ่ายนี้เป็นศัตรูของบ้านเมือง มันทำให้เกิดความเดือดร้อน อีกอย่างหนึ่งอาจเกิดจากอารมณ์ชั่วแล่น

"<u>สื่อมวลชนมีหน้าที่สื่อให้เข้าใจ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำความรุนแรงไปเผยแพร่</u> วันที่ 6 ตุลา พอข่าวออกไป ประชาชนก็รู้แล้วว่ามีการปะทะกันระหว่างสองฝ่าย มีความรุนแรงเกิดขึ้น <u>หน้าที่ของเราคือเป็นสื่อ ไม่ใช่ชี้ความถูกต้อง ชี้ความบริสุทธิ์ของคน เพียงสื่อให้เขาได้ใช้วิจารณญาณเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว</u> อย่าไปสื่อเพื่อความสะใจของตัวเอง กรณีหนังสือพิมพ์ดาวสยามในขณะนั้นไม่มีหน้าที่ไปตัดสินความบริสุทธิ์ของใคร มันไม่มีมูลความจริงแม้แต่นิดเดียว ไม่รู้เอามาจากไหน เขาไม่ได้ทำหน้าที่สื่อ เขาทำหน้าที่เพื่อความสะใจ"

"สังคมในเวลานั้นเรียกได้ว่าเป็นสังคมที่แหลมคม เป็นสังคมที่มีจุดหนึ่งที่จะสามารถพิพากษาใครให้

อยู่ในฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ง่าย และคิดว่าคนอื่นที่ไม่ได้ทำอย่างตัวเองต้องไม่ใช่พวกของตัวเองไปหมด เมื่อเกิด 6 ตุลา ซึ่งมีสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือนักศึกษาซึ่งผมก็ไม่รู้ว่าเขาจะโอนเอนไปทางโน้นหรือเปล่า แต่อีกฝ่ายเขาเอียงมาทางขวา สื่อมวลชนอยู่ตรงกลางก็มีหน้าที่รายงานข่าวตามความเป็นจริง ให้คนรู้ว่ามีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นที่สนามหลวง ไม่ได้ตัดสินใจว่าใครถูกใครผิด

"สื่อควรเสนอความเป็นจริง ไม่ใช่ความเป็นกลาง เพราะความเป็นกลางอยู่ที่ว่าใครเป็นคนตัดสินและขึ้นอยู่กับวิจารณญาณของแต่ละคนซึ่งอาจเอนเอียงไปบ้าง แต่ความจริงอย่างไรก็คือความจริง"
ที่มา. คัดลอกบางส่วนจากนิตยสารสารคดี ฉบับที่ 140 ปี 12 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2539

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับธรรมาภิบาล บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)

จากการศึกษาจากรายละเอียด บมจ. อสมท. และจากข้อมูลการกำกับดูแล อสมท. แล้ว จะเห็นได้ว่า บมจ. อสมท. ยังคงประสบกับปัญหาด้านธรรมาภิบาลหลายส่วนด้วยกัน ซึ่งประเด็นข้อเสนอหลักเพื่อให้เกิดการปรับปรุงองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มี 3 ข้อ ดังนี้

1. การดำเนินนโยบายเพื่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม ปัญหาลักษณะหนึ่งที่ปรากฏพบจากการดำเนินการของ บมจ. อสมท. คือ การอาศัยช่องทางการนำเสนอวาระการประชุมที่สำคัญไว้ในวาระอื่นๆของการประชุม ซึ่งแม้ว่าช่องทางการนำเสนอดังกล่าวจะเป็นประโยชน์และเป็นการให้สิทธิของผู้ถือหุ้นในการเสนอวาระอื่น ดังเช่นที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศได้วางแนวทางไว้ แต่สำหรับกรณีบมจ. อสมท. การปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวอาจกลายเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ถือหุ้น เนื่องจาก ตั้งแต่บมจ. อสมท.จำหน่ายหุ้นให้แก่ประชาชนและผู้ถือหุ้นรายย่อยต่างๆ ปรากฏพบว่าสัดส่วนการถือครองหลักกว่าร้อยละ 79.9 อยู่ในการครอบครองของกระทรวงการคลัง[20] ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยอื่นๆเสนอวาระการประชุมเพิ่มเติมจึงไม่อาจเป็นไปได้ และกลายเป็นช่องทางเฉพาะสำหรับหน่วยงานราชการในการเสนอวาระเพิ่มเติมโดยไม่ผิดระเบียบที่กำหนดไว้

   ด้วยเหตุนี้ จึงอาจจะเป็นปัญหาตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรได้ แม้จะเป็นการนำเสนอตามสิทธิที่ผู้ถือหุ้นพึงได้รับดังเช่นที่ตลาดหลักทรัพย์ได้ประกาศไว้[21] บมจ. อสมท.จึงพึงพิจารณาปรับแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อสร้างความโปร่งใสในกระบวนการบริหารขององค์กร

2. การกำหนดคุณสมบัติผู้ทรงคุณวุฒิที่องค์กรพึงปรารถนา บมจ.อสมท. ควรวางแผนทิศทางขององค์กรในอนาคตพร้อมกับคาดการณ์ระบุถึงคุณสมบัติหรือความชำนาญเฉพาะด้านที่

[20] อ้างอิงจากหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ บมจ. อสมท. ในส่วนที่ 3 หน้า 1

[21] ระเบียบ บจ/ป 31-00 แนวทางปฏิบัติของผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการประชุมผู้ถือหุ้น ซึ่งประกาศไว้เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2547 ได้เปิดช่องทางการนำเสนอวาระอื่นๆนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในหนังสือนัดประชุม หากมีผู้ถือหุ้นนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่า 1/3 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้

องค์กรปรารถนา เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและก้าวต่อไป ซึ่งทั้งหมดจะต้องครอบคลุมถึงกระบวนการการคัดสรรที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบจากสังคมได้

3. กระบวนการสรรหาคณะกรรมการบมจ.อสมท. อย่างโปร่งใสและเหมาะสม คณะกรรมการบริหารบมจ.อสมท. ถือว่าเป็นบุคลากรที่สำคัญที่จะพัฒนาให้องค์กรเติบโตอย่างมั่นคง การคัดเลือกคณะกรรมการบริหารจึงต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของบริษัทและสาธารณชน แม้ว่าบริษัทจะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ แต่เนื่องจากรัฐบาทเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ จึงสามารถที่จะมีบทบาทหลักในการเสนอและเลือกคณะกรรมการบริหาร ต้องพยายามทำให้กระบวนการต่างๆโปร่งใส ไม่มีการแทรกแซงทางการเมือง และต้องเพิ่มบทบาทหรือสิทธิของผู้ถือหุ้นรายย่อยในการคัดเลือกคณะกรรมการบริหาร
4. การประกาศให้สาธารณชนรับรู้จรรยาบรรณนักข่าวขององค์กร เนื่องจาก บมจ. อสมท. เป็นองค์กรหลักที่มีสื่ออยู่ในความครอบครองเป็นจำนวนมาก ทั้งจากดาวเทียม สถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุต่างๆ การนำเสนอข่าวสารจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเสนอข่าว การเสนอหรือประกาศจรรยาบรรณของนักข่าว อสมท. ให้รับทราบกันโดยทั่วจึงเป็นสิ่งที่แสดงความเปิดเผยขององค์กรได้ และเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำเสนอข่าวสารในกรณีที่มีการร้องเรียนเอาผิด หรือในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรต่อไป

ภาคผนวกบทที่ 9

ตารางภาคผนวกที่ ก รายนามคณะกรรมการบริหาร อ.ส.ม.ท. ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2520-2530

ตำแหน่ง	2520	2520-2522	2522-2529		2529-2530
สมัยนายกรัฐมนตรี	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ปฏิวัติ)	พลเอกเปรม ติณณสูลานนท์		
ประธานกรรมการ	นายดุสิต ศิริวรรณ	พล.ท. บุญเรือน บัวจรูญ	พล.ท. เฉลิมชัย จารุวัสตร์	พล.อ. ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา	นายสมศักดิ์ ชูโต
กรรมการ	นายกำจัด กีพานิช	นายจำนง กุมาลย์วิสัย	นายจำนง กุมาลย์วิสัย	นายจำนง กุมาลย์วิสัย	นายบุญเสริม วีสกุล
กรรมการ	นางวิไล จ่วงพานิช	นางวิไล จ่วงพานิช	นางวิไล จ่วงพานิช	นางวิไล จ่วงพานิช	นางวิไล จ่วงพานิช
กรรมการ	นายมีชัย ฤชุพันธุ์	นายมีชัย ฤชุพันธุ์	นายมีชัย ฤชุพันธุ์	นายมีชัย ฤชุพันธุ์	นายมีชัย ฤชุพันธุ์
กรรมการ	นายศรีภูมิ ศุขเนตร	นายศรีภูมิ ศุขเนตร	พล.ต.ต. สุชาติ เผือกสกนธ์	พล.ต.ต. สุชาติ เผือกสกนธ์	พล.ต.ต. สุชาติ เผือกสกนธ์
กรรมการ	นายบุญชู เพียรพานิช	นายบุญชู เพียรพานิช	นายศรีภูมิ ศุขเนตร	นายศรีภูมิ ศุขเนตร	นายศรีภูมิ ศุขเนตร
กรรมการ	พันโท วัฒนา สรรพานิช	พล.ต.ประกอบ จารุมณี	นายปรีชา โกศลพันธ์	นายปรีชา โกศลพันธ์	นายปรีชา โกศลพันธ์
กรรมการ	นายจีระพงษ์ สิวายะวิโรจน์	นายจีระพงษ์ สิวายะวิโรจน์	พ.อ. อุทาร สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	พ.อ. อุทาร สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	นายประทีป สนธิสุวรรณ
กรรมการ	นายเกริกไกร จิระแพทย์	นายเกริกไกร จิระแพทย์	นายพิชัย วาศนาส่ง	นายพิชัย วาศนาส่ง	นายพิชัย วาศนาส่ง
กรรมการ			พล.ต.ม.ร.ว. สุตพันธ์ ทวีวงศ์	พล.ต.ม.ร.ว. สุตพันธ์ ทวีวงศ์	นายบุญเลิศ ศุภดิลก
กรรมการและเลขานุการ	นายประมุท สูตะบุตร (2520-2529) ลาออก เนื่องจากถูกสอบข้อหาทุจริต				

ที่มา. สรุปความจากศราวุธ ห้วงสมุทร. 2536.

ตารางภาคผนวกที่ ก รายนามคณะกรรมการบริหาร อ.ส.ม.ท. ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2520-2530

ตำแหน่ง	2524-2526	2525	2522-2529		2529-2530
สมัยนายกรัฐมนตรี	พลเอกเปรม ติณณสูลานนท์				
ประธานกรรมการ	พล.อ. ประจวบ สุนทรางกูร	พล.อ. ประจวบ สุนทรางกูร	ร.ต.ท. ชาญ มนูธรรม	ร.ต.ท. ชาญ มนูธรรม	ร.ต.ท. ชาญ มนูธรรม
กรรมการ	นายบุญเสริม วีสกุล	นายบุญเสริม วีสกุล	นายบุญเสริม วีสกุล	นายบุญเสริม วีสกุล	นายบุญเสริม วีสกุล
กรรมการ	นางวิไล จ๋วงพานิช	ม.ร.ว. จันทรแรมศิริโชค จันทรทัต	-	นายมหิดล จันทรางกูร	นายมหิดล จันทรางกูร
กรรมการ	นายมีชัย ฤชุพันธุ์	นายมีชัย ฤชุพันธุ์	-	นายเชาว์ ทองมา	นายจำนง กุมาลย์วิสัย
กรรมการ	พล.ต.ต. สุชาติ เผือกสกนธ์	พล.ต.ต. สุชาติ เผือกสกนธ์	พล.ต.ต. สุชาติ เผือกสกนธ์	พล.ต. ประทีป ชัยปาณี	นายกำธร มนูธรรม
กรรมการ	นายศรีภูมิ ศุขเนตร	น.อ. ดร. ขจิต บัวจิตติ รน.	น.อ. ดร. ขจิต บัวจิตติ รน.	พล.ต.ท. บันเทิง กัมปนาท แสนยากร	-
กรรมการ	นายชูชาติ ประมูลผล	นายชูชาติ ประมูลผล	นายชูชาติ ประมูลผล	นายชูชาติ ประมูลผล	นายชูชาติ ประมูลผล
กรรมการ	นายประทีป สนธิสุวรรณ	นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี	นายเมตตา พุ่มชูศรี	นายเมตตา พุ่มชูศรี	นายเมตตา พุ่มชูศรี
กรรมการ	นายพิชัย วาศนาส่ง	พล.ต. กนก ชุณหะวัต	พล.ต. กนก ชุณหะวัต	นายประเสริฐ กิติศักดิกุล	นายประเสริฐ กิติศักดิกุล
กรรมการ	นายบุญเลิศ ศุภดิลก	นายดนัย ศรียาภัย	นายดนัย ศรียาภัย	นายดนัย ศรียาภัย	นายกมล จันทิมา
กรรมการและเลขานุการ	นายประมุท สูตะบุตร (2520-2529) ลาออก เนื่องจากถูกสอบข้อหาทุจริต				

ที่มา. สรุปความจากศราวุธ ห้วงสมุทร. 2536.

ตารางภาคผนวกที่ ก รายนามคณะกรรมการบริหาร อ.ส.ม.ท. ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2520-2530

ตำแหน่ง		2524-2530	
สมัยนายกรัฐมนตรี	พลเอกเปรม ติณณสูลานนท์		
ประธานกรรมการ	ร.ต.ท. ชาญ มนูธรรม	นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา	นายอรุณ ภาณุพงศ์
กรรมการ	นายบุญเสริม วีสกุล	นายบุญเสริม วีสกุล	นายบุญเสริม วีสกุล
กรรมการ	นายมหิดล จันทรางกูร	นายมหิดล จันทรางกูร	นายมหิดล จันทรางกูร
กรรมการ	นายจำนง กุมาลย์วิสัย	นายจำนง กุมาลย์วิสัย	นายจำนง กุมาลย์วิสัย
กรรมการ	นายกำธร มนูธรรม	นายวิพรรธ์ เริงพิทยา	นายวิพรรธ์ เริงพิทยา
กรรมการ	พ.อ. อภิชัย วารุณประภา	พ.อ. อภิชัย วารุณประภา	พ.อ. อภิชัย วารุณประภา
กรรมการ	นายชูชาติ ประมูลผล	นายสุธี อากาศฤกษ์	นายสุธี อากาศฤกษ์
กรรมการ	นายเมตตา พุ่มชูศรี	นายอักขราทร จุฬารัตน์	นายอักขราทร จุฬารัตน์
กรรมการ	นายประเสริฐ กิติศักดิกุล	นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ	นายจุลจิตต์ บุณยเกตุ
กรรมการ	นายกมล จันทิมา	นายกมล จันทิมา	นายกมล จันทิมา
กรรมการและเลขานุการ	นายประมุท สูตะบุตร (2520-2529) ลาออก เนื่องจากถูกสอบข้อหาทุจริต	นายบุญเสริม วีสกุล (รักษาการแทน) นายบุญเสริม วีสกุล ลาออก เมื่อกันยายน 2530 นายมนตรี เจนวิทย์การ(แทน)	

ที่มา. สรุปความจากศราวุธ หัวงสมุทร. 2536.

ตารางภาคผนวกที่ ก. รายนามคณะกรรมการบริหาร อ.ส.ม.ท. ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2531 -2539 (ต่อ)

ตำแหน่ง	2531-2533	2534	2535-2536	2537-2538	2539
สมัยนายกรัฐมนตรี	ชาติชาย ชุณหะวัณ	พลเอกสุนทร คงสมพงษ์	นายอานันท์ ปันยารชุน	นายชวน หลีกภัย(1)	นายบรรหาร ศิลปอาชา
ประธานกรรมการ	ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง	นายอภิลาศ โอสถานนท์		นายเอนก สิทธิประศาสน์	พันเอกนฤดล เดชประดิยุทธ์
กรรมการ	พ.ต.อ. ชัจจ์ กุลดิลก	พ.อ.อ.ประชุม ฉายศิริ		นายอภิลาศ โอสถานนท์	นายลิขิต เทอดสถิรศักดิ์
กรรมการ	นายกมล จันทิมา	นายกมล จันทิมา		ศจ.ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน	นายเกษม วัฒนชัย
กรรมการ	พ.ต.ท. เสวก ปิ่นสินชัย	พลตรี เขษม ไกรสรรณ์		นางมณีมัย วุฒิธรเนติรักษ์	นางมณีมัย วุฒิธรเนติรักษ์
กรรมการ	นายสงวน ตียะไพบูลย์สิน	นายสมบัติ อุทัยสาง		นางอรทัย ศรีสันติสุข	นายพยุงศักดิ์ จันทรสุรินทร์
กรรมการ	นายไกรสร พรสุธี	นายโอภาส อรุณินท์	ไม่มีรายละเอียด	พ.ต.ต.ยงยุทธ สาระสมบัติ	นายชั้น พูลสมบัติ
กรรมการ	นายไพศาล พืชมงคล	พันเอกสมชาย พานิชกุล		พล.อ. จรัล กุลละวนิชย์	พล.อ. จรัล กุลละวนิชย์
กรรมการ	นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	นายอารักษ์ อุยะนันท์		นายบัณฑิต ศรีพันธุ์	นายเอนก ศรีสนิท
กรรมการ	พ.ต. อภิชัย วารุณประภา	นายอนิวัฒน์ วนาสุขพันธ์		นายมงคล บุญวงศ์	นายพีรศักดิ์ วรสุนทโรสถ
กรรมการ	พ.อ. สุรพันธ์ พุ่มแก้ว	-		นายธรรมนูญ โสภารัตน์	นายไพโรจน์ เปี่ยมพงษ์สานต์
				นายอรุณ งามดี	นายพันธ์เทพ จำรัสโรมรัน
				นายไพรัช ธัชยพงษ์	-
กรรมการและเลขานุการ	นายราชันย์ ฮูเซ็น	นายประสิทธิ์ หิตะนันท์	นายประสิทธิ์ หิตะนันท์	นายแสงชัย สุนทรวัฒน์	นายแสงชัย สุนทรวัฒน์

หมายเหตุ. ไม่มีมีข้อมูลคณะกรรมการบริหารในสมัยของนายอานันท์ ปันยารชุน ในสำนักหอสมุดกลาง ห้องสมุดรัฐศาสตร์ และห้องสมุดคณะนิเทศศาสตร์

ที่มา. สรุปความจากหนังสือครบรอบ อ.ส.ม.ท.

ตารางภาคผนวกที่ ก. รายนามคณะกรรมการบริหาร อ.ส.ม.ท. ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 -2546 (ต่อ)

ตำแหน่ง	2540	2542	2543	2544	2545[22]-2546
สมัยนายกรัฐมนตรี	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	นายชวน หลีกภัย	นายชวน หลีกภัย	พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	
ประธานกรรมการ	พลเอกมงคล อัมพรพิสิษฐ์	พลเอกมงคล อัมพรพิสิษฐ์	นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ		นายเรวัติ ฉ่ำเฉลิม
กรรมการ	นายลิขิต เทอดสถิรศักดิ์	นายประสิทธิ์ ดำรงชัย	นายสมพงษ์ วิสุทธิแพทย์		นายยงยุทธ กปิลกาญจน์
กรรมการ	นายวันชัย ศิริชนะ	นายวันชัย ศิริชนะ	นายวันชัย ศิริชนะ		นายธงทอง จันทรางศุ
กรรมการ	พลเอก บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์	นายขจัดภัย บุรุษพัฒน์	นายขจัดภัย บุรุษพัฒน์		พ.ต.อ. สมชาย ประภัสภักดี
กรรมการ	นายพยุงศักดิ์ จันทรสุรินทร์	นายอาทร จันทวิมล	นายอาทร จันทวิมล		นายสมเกียรติ วันทะนะ
กรรมการ	นายชั้น พูลสมบัติ	นายวิจิตร วุฒิอำพล	นายกวี คีรีภาส		นายถวิล พึ่งมา
กรรมการ	นายธงทอง จันทรางศุ	นายธงทอง จันทรางศุ	นายธงทอง จันทรางศุ		
กรรมการ	นางพันธ์ทิพย์ สุรทิณฑ์	นางพันธ์ทิพย์ สุรทิณฑ์	นายธงชัย ยงเจริญ		
กรรมการ	นายวิลาศ สิงหวิสัย	นายวิลาศ สิงหวิสัย	ร้อยโท ชวลิต เตชะไพบูลย์		
กรรมการ	พล.ต.อ.พรศักดิ์ ดุรงควิบูลย์	นางอรนุช โอสถานนท์	นางอรนุช โอสถานนท์		
	นายสมชาย กรุสวนสมบัติ	นายสมชาย กรุสวนสมบัติ	นายสมชาย กรุสวนสมบัติ		
	นายสมเจตน์ ทิณพงษ์	นายสมเจตน์ ทิณพงษ์	นายสมเจตน์ ทิณพงษ์		
กรรมการและเลขานุการ	นางอรสา คุณวัฒน์	นางอรสา คุณวัฒน์	นายสรจักร เกษมสุวรรณ		นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ

ที่มา. หนังสือครบรอบ อ.ส.ม.ท.

[22] อ้างอิงจาก รายงานสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 “สรุปการประชุมรัฐมนตรี”,[Available Online], แหล่งที่มา. http://www.thaigov.go.th/webold/news/cab/45/cab02jul45.doc

ตารางภาคผนวกที่ ก. รายนามคณะกรรมการบริหาร บมจ. อสมท. จำกัด (มหาชน) ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 –ปัจจุบัน (ต่อ)

ตำแหน่ง	2547*-26 ต.ค. 2549	31 ต.ค. 2549- 2550	2551
สมัยนายกรัฐมนตรี	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ต.ค. 2549 – 29 ม.ค. 2551)	
ประธานกรรมการ	นายเรวัติ ฉ่ำเฉลิม	นายบุญปลูก ชายเกตุ (พ้นจากประธาน ฯ 20 พ.ย. 2550)	นายชาญชัย สุนทรมัฏฐ์ (12 พ.ย. 50 -
รองประธานกรรมการ	นายรองพล เจริญพันธุ์	นายชาญชัย สุนทรมัฏฐ์	นายจุลยุทธ หิรัณยะวสิต (12 พ.ย. 50 -
กรรมการ	นายภาวิช ทองโรจน์	นายพงศ์ศักดิ์ พยัฆวิเชียร	นายพงศ์ศักดิ์ พยัฆวิเชียร
กรรมการ	นายประกิจ ประจนปัจจนึก	นายประกิจ ประจนปัจจนึก (ลาออก 14 พ.ย. 50)	
กรรมการ	นางอรอนงค์ มณีกาญจน์	นายสงวน ตียะไพบูลย์สิน	นายสงวน ตียะไพบูลย์สิน
กรรมการ	นางปริศนา พงษ์ทัดศิริกุล	นายณรงค์ โชควัฒนา (ลาออก 1 เม.ย. 2550)	นายวสันต์ ภัยหลีกลี้ (กรรมการแทนนายณรงค์)
กรรมการ	นายธงทอง จันทรางศุ	นายสมภพ บัณฑรวิพากษ์ (ถึงแก่กรรม มี.ค. 50)	นางพรพิมล จุรุพันธุ์ (แทนนายสมภพ 8 พ.ค. 50)
กรรมการ	พ.ต.อ. สมชาย ประภัสภักดี	นายจุลยุทธ หิรัณยะวสิต	นางวิลาสินี พิพิธกุล
กรรมการ	นายสมเกียรติ วันทะนะ	นายวิทยาธร ท่อแก้ว	นายวิทยาธร ท่อแก้ว
กรรมการ	นายถวิล พึ่งมา	-	-
กรรมการ	นายประวิตร นิลสุวรรณากุล	-	-
กรรมการผู้อำนวยการใหญ่/ เลขานุการ	นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ์	นายพงศ์ศักดิ์ พยัฆวิเชียร (รักษาการ)	นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

ที่มา. หนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) หนังสือรายงานประจำปี บมจ. อสมท. 2549 และแหล่งข้อมูล: www.mcot.net

* พ.ศ. 2547 เป็นปีที่มีการปรับเปลี่ยน อ.ส.ม.ท.จากฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจ มาสู่การเป็นบริษัทมหาชน ดังนั้นโครงสร้างประธานกรรมการจึงไม่จำเป็นจะต้องมีตำแหน่งทางการเมือง แต่อย่างใด

ตารางภาคผนวกที่ ข. สัดส่วนกรรมการบริหารอ.ส.ม.ท. จำแนกตามประเภทกรรมการ

รัฐมนตรีกำกับดูแล	กรรมการ	
	โดยตำแหน่ง	อิสระ
1. นายดุสิต ศิริวรรณ	5	5
2. พล.ท. บุญเรือน บัวจรูญ (ชุดที่ 1)	6	4
(ชุดที่ 2)	6	5
3. พล.ท. เฉลิมชัย จารุวัสตร์	6	5
4. พล.อ. ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา	6	5
5. นายสมศักดิ์ ชูโต	3	8
6. พล.อ. ประจวบ สุนทรางกูร	6	5
7. ร.ต.ท. ชาญ มนูธรรม (ชุดที่ 1)	5	4
(ชุดที่ 2)	5	6
8. นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา	5	6
9. นายอรุณ ภาณุพงศ์	5	5
10. ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง	1	10
11. นายสรอรรถ กลิ่นประทุม	ไม่เปลี่ยน	ไม่เปลี่ยน
12. นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ	2	9

ที่มา. ศราวุธ ห้วงสมุทร. 2536. หน้า 58.

บทที่ 9 กรณีศึกษา บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) 1

1. ภาพรวมโดยทั่วไปของ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) 2
2. การกำกับดูแล และธรรมาภิบาลของ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) 14
3. บทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับธรรมาภิบาล บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) 42

ภาคผนวกบทที่ 9 44

รูปที่ 9.1 โครงสร้างคณะกรรมการของ อสมท. จำแนกตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร 6
รูปที่ 9. 2 การถือครองหุ้นบมจ. อสมท. โดยหน่วยงานเอกชน บริษัทต่างชาติ และอื่นๆ ในปี พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2550 9
รูปที่ 9.3 โครงสร้างรายได้ของ อ.ส.ม.ท. 11
รูปที่ 9.4 รายได้จากโฆษณาต่อรายได้รวมของ อ.ส.ม.ท. พ.ศ. 2522-2537 12
รูปที่ 9. 5 รายได้รวมและการเติบโตของกำไร อ.ส.ม.ท. ระหว่างพ.ศ. 2540-2550 13
รูปที่ 9. 6 ผลการประเมินการดำเนินงาน บมจ. อสมท. พ.ศ. 2540-2549 17
รูปที่ 9. 7 ช่องทางการแทรกแซงโดยการเมืองต่อการบริหารงาน อสมท. 30
BOX 4 สรรพสิริ วิริยศิริ ผู้บริหารบริษัทไทยโทรทัศน์ ช่อง 4 คนสุดท้าย 31
BOX 9 ตัวอย่างจรรยาบรรณของนักข่าวที่ดี 41

ตารางที่ 9.1 รายนามคณะกรรมการบริหารบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด ในระยะแรก 5
ตารางที่ 9.2 รายนามบริษัทต่างชาติที่ถือครองหุ้นบมจ. อสมท. ใน 10 อันดับแรก 10
ตารางที่ 9.3 แหล่งที่มาของรายได้บริษัทไทยโทรทัศน์ พ.ศ. 2498-2500 11
ตารางที่ 9. 4 โครงสร้างรายได้ของบมจ. อสมท. ก่อนและหลังการเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ 13
ตารางที่ 9. 5 การกำกับดูแลองค์กรตามหลัก OECD สำหรับบริษัทมหาชน 15
ตารางที่ 9. 6 ดัชนีในการประเมินผลการดำเนินงานของ บมจ. อสมท. พ.ศ. 2548-2549 17
ตารางที่ 9. 7 หน่วยงาน/องค์กรที่มีบทบาทกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และบริหาร อสมท. 18
ตารางที่ 9. 8 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์สิทธิของผู้ถือหุ้น 20
ตารางที่ 9. 9 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน 21
ตารางที่ 9. 10 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย 23
ตารางที่ 9. 11 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล และความโปร่งใส 24
BOX 3 การเปิดเผยข้อมูล: กรณีปัญหาการทุจริตโฆษณาบริษัทไร่ส้มและบริษัทจินตภา 25
ตารางที่ 9. 12 วิเคราะห์การกำกับดูแล บมจ. อสมท. ตามเกณฑ์ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ 27
ตารางที่ 9. 13 จำนวนกรรมการ บมจ. อสมท. จำแนกตามกลุ่ม พ.ศ. 2547-2550 28
ตารางที่ 9. 14 ตัวอย่างการวิเคราะห์ อสมท.จากโครงการศึกษา และเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (MEDIA MONITOR) 40

บทที่ 10
กรณีศึกษา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

นวลน้อย ตรีรัตน์
ณัฏฐาภรณ์ เลียมจรัสกุล
มีนาคม 2552

สลากกินแบ่ง เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีประวัติความเป็นมาควบคู่กับสังคมไทยมานาน ซึ่งหากนับย้อนตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นการออกสลากกินแบ่งครั้งแรก จนถึงปัจจุบันอาจเรียกได้ว่าสลากกินแบ่งเป็นสินค้าที่มีประวัติความเป็นมานับร้อยปี และรวมถึงความนิยมของประชาชนในสลากกินแบ่งตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง โดยรูปแบบการจัดการสลากกินแบ่งเริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ขึ้นในปี พ.ศ. 2482 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม

วัตถุประสงค์แรกเริ่มของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่เดิมนั้นเป็นไปเพื่อแสวงหาเงินบำรุงเทศบาล โดยในระยะแรกมีเพียงระเบียบกำกับการบริหารเท่านั้นที่ใช้ในการกำกับดูแล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517 มีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นอย่างเป็นทางการ โดย พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวกำหนดตั้งแต่วัตถุประสงค์ โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร และรวมไปถึงเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากการค้าสลาก ซึ่งนับจากอดีตจนถึงปัจจุบันมูลค่าการซื้อขายสลากกินแบ่งและรายได้นำส่งเข้าแผ่นดินในแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้เข้าแผ่นดินเป็นอันดับต้นๆทีเดียว

แต่ถึงกระนั้น แม้ภาษีที่ประเทศได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งจะมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็วในทุกปีตามปริมาณการพิมพ์สลากและราคาสลากที่ปรับตัวสูงขึ้น แต่สำนักงานสลากยังไม่อาจพ้นไปจากเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาการบริหารจัดการสลากไปได้ ทั้งข้อวิพากษ์เกี่ยวกับปัญหาการค้าสลากเกินราคา ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ไม่สามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไป ปัญหาการออกสลากออนไลน์ (หวยออนไลน์) รวมไปถึงข้อร้องเรียนของกลุ่มผู้พิการเรื่องปริมาณสลากไม่เพียงพอต่อความต้องการและความจำเป็นในการดำรงชีพ ซึ่งปัญหาต่างๆเหล่านี้ล้วนแต่มีความเกี่ยวพันกับระบบการบริหารจัดการภายในของสำนักงานสลากทั้งสิ้น ซึ่งยังไม่นับรวมข้อวิจารณ์ในแง่ที่สลากเป็นสินค้าที่มีความล่อแหลมในทางจริยธรรมศีลธรรมที่รัฐบาลดูจะไม่ให้ความสนใจกับประเด็นนี้มากเท่ากับเรื่องรายได้ที่รัฐบาลจะได้รับ

ดังนั้นการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในสำนักงานสลากฯ จึงไม่เพียงจะพิจารณาโครงสร้างสำนักงานสลากกินแบ่งในด้านต่างๆ (ตั้งแต่ประวัติความเป็นมา โครงสร้างคณะกรรมการบริหารหรือศึกษาผลิตภัณฑ์สลาก (Product) ประเภทต่างๆเท่านั้น แต่จะรวมถึงเรื่องการกำกับดูแลที่สำนักงานสลากดำเนินการอยู่และชี้ถึงการกำกับดูแลที่ดีที่พึงกระทำโดยอิงจากหลักเกณฑ์พื้นฐานของ OECD ซึ่งได้แก่ การวิเคราะห์จากกลุ่มกลไกภายใน และกลไกภายนอกที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลขององค์กร พร้อมกับ

เปรียบเทียบตัวอย่างการดำเนินงานของสำนักงานสลากกับกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ประกอบควบคู่ไปกับปัญหาธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อเป็นข้อสังเกตและอาจนำไปสู่แนวทางการปรับปรุงหน่วยงานต่อไปในอนาคต

1. ภาพรวมของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำหรับภาพรวมของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำแนกออกเป็น 3 ส่วน คือ ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ขององค์กร โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร และส่วนสุดท้ายคือโครงสร้างผลิตภัณฑ์สลาก (Products) ประเภทต่างๆที่อยู่ในความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ประวัติความเป็นมาของการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถนับย้อนไปได้จนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ในปีพ.ศ. 2417 ซึ่งวัตถุประสงค์ของการออกสลากกินแบ่งแต่เดิมเป็นไปเพื่อแสวงหารายได้เข้าสู่รัฐ โดยอิงตามแนวทางการออกสลาก (Lottery) ในประเทศอังกฤษ ซึ่งการออกสลากในอดีตเป็นการออกสลากเพียงครั้งคราวเป็นกรณีๆไป ไม่มีความต่อเนื่องดังเช่นปัจจุบัน ทำให้ในบางช่วงความนิยมของประชาชนที่มีต่อสลากลดลง จนกระทั่งมาถึงสมัยรัชกาลปัจจุบัน ใน พ.ศ. 2482 เริ่มมีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งการบริหารจัดการงานสลากกินแบ่งในระยะนั้นยังไม่ได้ถูกกำหนดภายใต้กฎหมายชัดเจน มีเพียงการตราระเบียบในการบริหารไว้เป็นแนวทางเท่านั้น

Box: 1 เกร็ดจากประวัติศาสตร์การก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่ง

จากเอกสารประวัติ 60 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลระบุถึงประวัติความเป็นมาของสลากกินแบ่งในประเทศไทย โดยพบว่าก่อนหน้าการก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประเทศไทยเคยออกสลากกินแบ่งมาก่อนแล้วนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ช่วงปี พ.ศ. 2417 โดยการออกสลากในแต่ละคราวนั้นล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป เช่น การระดมเงินกู้ เพื่อการกุศล เพื่อความบันเทิง จนกระทั่งในสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลมีนโยบายลดเงินรัชชูปการ ซึ่งส่งผลทำให้รัฐขาดรายได้ จึงมีการออกลอตเตอรี่รัฐบาลสยามขึ้นเป็นครั้งแรก ใน พ.ศ. 2476 พร้อมกับมอบหมายให้กรมสรรพากรเป็นผู้ดูแล ดำเนินการทั้งหมด และออกระเบียบห้ามมิให้หน่วยงานอื่นออกสลากกินแบ่งอีก

สำหรับวัตถุประสงค์ของการออกสลากกินแบ่งของรัฐบาลในระยะแรกมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ซึ่งรายได้จำนวนมาก โดยมุ่งแสวงหาจากคนรวยและคนจน ตัวอย่างตอนหนึ่งของเอกสารลอตเตอรี่รัฐบาล พ.ศ. 2477 มีการบันทึกไว้ว่า รัฐบาลในขณะนั้นได้สรรหาวิธีการต่างๆเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ และเพื่อให้ประชาชนนิยมซื้อตั๋วลอตเตอรี่งวดต่อๆไป ทั้งรูปแบบการกำหนดรางวัลให้มีรางวัลย่อมๆเป็นจำนวนมาก เพื่อให้มีผู้ได้รับรางวัลกระจายทั่วประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การออกสลากกินแบ่งในระยะเริ่มต้นยังไม่เป็นที่นิยมของประชาชนมากนักเนื่องจากระยะเวลาในการออกสลากแต่ละครั้งห่างกันเกินไป

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2482 มีการสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้น โดยโอนย้ายกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลมาให้กระทรวงการคลังจัดทำเป็นของรัฐบาล พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนระยะเวลาในการออกสลากให้มีความถี่มากยิ่งขึ้น จาก ทุกสี่เดือนหนึ่งครั้ง เป็นเดือนละ 2 ครั้ง

ที่มา. 60 ปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ระเบียบดังกล่าวได้ถูกบังคับใช้ต่อเนื่องมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 สมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น โดยกำหนดวัตถุประสงค์ต่าง ๆของสำนักงานไว้ทั้งสิ้น 3 ข้อ

1. ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
2. จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
3. กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวเนื่องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคือการออกสลากกินแบ่งและการปฏิบัติใด ๆที่เกี่ยวเนื่องกับการพิมพ์สลาก ซึ่งสำนักงานสลากได้ดำเนินการต่อเนื่องมากว่า 40 ปี แต่หากวิเคราะห์จากวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์แต่ละข้อมีลักษณะของการเป็นภารกิจหรือหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่ง มากกว่าที่จะเป็นวัตถุประสงค์อันชี้ให้เห็นถึงเหตุผลหรือเป้าประสงค์ของการดำเนินการว่าดำเนินการไปเพื่อสิ่งใด หรือมีเป้าหมายใดในการดำเนินงาน

ความไม่ชี้ชัดของวัตถุประสงค์ว่ามีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อสิ่งใด อาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ และอาจรวมถึงการไม่สามารถนำวัตถุประสงค์มาเป็นเครื่องมือชี้วัดความบกพร่องของการดำเนินงานได้อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น หากคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากต้องเผชิญกับการตัดสินใจกับปัญหาทางจริยธรรมหรือผลกระทบทางสังคมอันมาจากการออกสลากกินแบ่ง แต่ไม่มีหลักเกณฑ์หรือวัตถุประสงค์ที่เป็นที่ยึดถือหรือเป็นเครื่องมือในการช่วยตัดสินใจ อาจทำให้หน่วยงานไม่สามารถหาข้อสรุปที่ชัดเจนหรือเหมาะสม การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบกับประชาชนอีกหลายกลุ่ม ซึ่งคงไม่ใช่สิ่งที่องค์กรที่มีธรรมาภิบาลที่ดีพึงกระทำ

1.2 โครงสร้างของคณะกรรมการบริหาร

ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารเป็นประเด็นเบื้องต้นที่ควรทำความเข้าใจ จากประวัติโครงสร้างการบริหารที่ผ่านมาพบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งสามารถแบ่งรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการออกได้เป็นสองช่วง คือ ช่วงที่อยู่ภายใต้การระเบียบบริหารสำนักงานสลากกินแบ่ง ในพ.ศ. 2507 และในช่วงที่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่ง พ.ศ. 2517 แต่อย่างไรก็ตาม ในฐานะของการเป็นรัฐวิสาหกิจจะเห็นได้ว่าบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อสำนักงานสลากกินแบ่งก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปหรือมีความแตกต่างกันเท่าใด เนื่องจากผู้มีอำนาจในการกำหนดทิศทางหรือกำกับดูแลหน่วยงานยังคงมาจากรัฐบาลเป็นหลัก

ความแตกต่างเพียงเรื่องเดียวที่สังเกตเห็นได้จากโครงสร้างการกำกับดูแลทั้งสองช่วงคือ ที่มาของกรรมการ โดยพบว่าจากระเบียบข้อบังคับสำนักงานสลาก พ.ศ. 2507 กรรมการผู้บริหารจัดการ

สำนักงานสลากมักมาจากทหารและตำรวจเป็นสำคัญ หากวิเคราะห์จากรายนามบุคคลต่างๆ จะพบว่ากลุ่มผู้บริหารเหล่านั้นล้วนมาจากตัวแทนของรัฐบาลที่มาจากกลุ่มทหารนั่นเอง (รายละเอียดดูได้จากตารางที่ 10.1) ซึ่งแตกต่างจากในช่วงที่สำนักงานสลากกินแบ่งอยู่ภายใต้การกำกับของ พ.ร.บ. จัดตั้งสำนักงานสลากฯ ซึ่งคณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการเป็นสำคัญ

พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 กำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง มีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่ง ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีจำนวนทั้งสิ้นระหว่าง 9-10 คน ในจำนวนนั้นสามารถจำแนกที่มาของกรรมการได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กรรมการที่มาโดยตำแหน่ง และกรรมการอิสระ โดยพบว่ากรรมการบริหารส่วนใหญ่จำนวน 2/3 เป็นกรรมการที่มาจากตำแหน่งทางราชการ อันได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่ง สำหรับกรรมการอิสระอีกจำนวนไม่เกิน 3 คน หรืออาจกล่าวได้ว่า 1/3 มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี

ตารางที่ 10.1 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลาก

ข้อบังคับสำนักงานสลากกินแบ่ง พ.ศ. 2507[1]	พ.ร.บ. จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517[2]
1. ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	1. ปลัดกระทรวงการคลัง
2. ผู้แทนกระทรวงการคลัง	2. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
3. ผู้แทนกองทัพบก	3. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง
4. ผู้แทนกองทัพเรือ	4. ผู้แทนสำนักงบประมาณ
5. ผู้แทนกองทัพอากาศ	5. ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย
6. ผู้แทนกรมตำรวจ	6. ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่ง
7. ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์	7. กรรมการอิสระไม่เกิน 3 คน (เสนอชื่อโดยรัฐมนตรี)
8. กรรมการอื่นๆ ไม่เกิน 5	

ที่มา.[1] สำนักงานสลากกินแบ่ง, 60 ปี สำนักงานสลากกินแบ่ง

[2] พ.ร.บ.จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517

อย่างไรก็ตาม แม้โครงสร้างคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งจะพ้นจากอำนาจของฝ่ายทหารและมาสู่การกำกับโดยกรรมการในตำแหน่งราชการเป็นส่วนใหญ่แล้ว แต่ในรายละเอียด ยังสังเกตได้ว่า ที่มาของกรรมการในแต่ละตำแหน่งยังคงกระจุกตัวอยู่ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการเงินถึง 1/3 ไม่ว่าจะเป็นตัวประธานคณะกรรมการที่ปลัดกระทรวงการคลังเป็นโดยตำแหน่ง หรือตัวแทนจากกรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดให้กรรมการอิสระเข้ามามีบทบาทในการกำกับสำนักงานสลากด้วย

เช่นเดียวกับที่มาของกรรมการอิสระ ซึ่งโดยตำแหน่งแล้วผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการอิสระสมควรที่จะเป็นผู้ร่วมเสนอความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ หรือสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

ได้อย่างเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง หรืออำนาจอื่นใด แต่ในทางปฏิบัติแล้วตัวกรรมการอิสระก็ยังไม่อาจพ้นไปจากอำนาจของฝ่ายการเมืองไปได้ การวางคุณสมบัติของกรรมการที่จะเป็นประโยชน์กับการพัฒนาองค์กรยังเป็นสิ่งที่ไม่ปรากฏชัดเจน เนื่องจากไม่พบว่ามีการวางกรอบคุณสมบัติที่เหมาะสมของกรรมการอิสระที่จะมาทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อการพัฒนาหน่วยงาน แต่กลับให้สิทธิขาดกับรัฐมนตรีในการเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสม ดังนั้นจากลักษณะโครงสร้างคณะกรรมการที่มีการระบุไว้ตามกฎหมายจัดตั้ง อาจกล่าวได้ว่าแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างคณะกรรมการบริหารจากระเบียบข้อบังคับสำนักงานสลาก พ.ศ. 2507 มาสู่พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แต่อำนาจการกำกับดูแลทั้งหมดยังคงอยู่ภายใต้การกำหนดของฝ่ายรัฐบาลไม่เปลี่ยนแปลง

1.3 โครงสร้างธุรกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

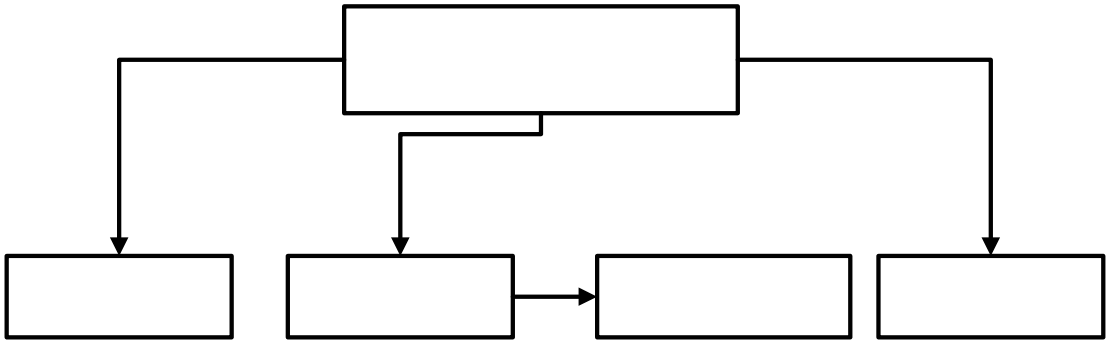
สลากกินแบ่งจัดได้ว่าเป็นหนึ่งในสินค้าอบายมุข (Sin product) ที่อยู่ใน พ.ร.บ. การพนัน ของประเทศมาช้านาน แม้ว่าสลากกินแบ่งจะเป็นสินค้าที่ล่อแหลมทางจริยธรรม แต่ก็เป็นสิ่งที่ต้องยอมรับว่าสลากกินแบ่งยังคงได้รับความนิยมจากประชาชนทั่วไป ในฐานะที่เป็นสินค้าเสี่ยงโชค โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประชาชนผู้มีรายได้น้อย

จากพฤติกรรมนิยมการเสี่ยงโชคของประชาชน เป็นจุดทำให้รัฐสามารถแสวงหารายได้เป็นจำนวนมหาศาลจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งได้อย่างต่อเนื่อง โดยในระยะแรกเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานสลากขึ้นผลิตภัณฑ์สลากมีสองประเภท คือ สลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งออกเป็นประจำต่อเนื่องทุกเดือน และสลากการกุศล ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการออกสลากจากการออกตามวาระโอกาส มาสู่การออกเป็นประจำควบคู่กับการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล จนถึงการประกาศยกเลิกสลากการกุศลและปรับมาสู่การสลากพิเศษโครงการหารายได้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือที่เรียกกันว่าสลากสาธารณประโยชน์ จนกระทั่งในท้ายที่สุดถูกยุบรวมเข้ากับการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2549

จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2546 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีการออกผลิตภัณฑ์สลากเพิ่มขึ้นอีก 1 ประเภท คือ สลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว โดยเป็นสลากที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดในด้านความโปร่งใสของการจัดการสลาก การจัดสรรรายได้ และนำไปสู่การประกาศยกเลิกการออกสลากดังกล่าวในปี พ.ศ. 2549 ในที่สุด

แต่อย่างไรก็ตามในฐานะที่สำนักงานสลากกินแบ่งมีหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลผลิตภัณฑ์สลากทั้งหมด จะเห็นได้ว่าสลากทั้ง 3 ประเภทนั้นมีลักษณะที่มาและการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายที่แตกต่างกัน รวมไปถึงกฎระเบียบข้อกฎหมายในการบังคับที่แตกต่างกันตามไปด้วย

รูปที่ 10. 1 ผลิตภัณฑ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล



เมื่อสลากกินแบ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่นำไปสู่รายได้มูลค่ามหาศาล สิ่งสำคัญที่จะต้องให้ความระมัดระวังและให้ความสำคัญคือ เรื่องความโปร่งใสและความรัดกุมของการนำส่งรายได้จากการจำหน่าย ซึ่งกระบวนการจัดสรรรายได้มีความแตกต่างกันไปตามชนิดของผลิตภัณฑ์สลาก เนื่องจากมีกฎหมายหรือระเบียบที่กำกับดูแลสลากแตกต่างกันไป จากข้อแตกต่างดังกล่าวทำให้สามารถจำแนกรายได้จากการจำหน่ายสลากออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่มีระเบียบกำหนดชัดเจนในการนำส่งรายได้เข้าแผ่นดิน นั่นคือ สลากกินแบ่งรัฐบาลโดยกำหนดให้นำส่งรายได้ร้อยละ 28 เข้าสู่กระทรวงการคลัง

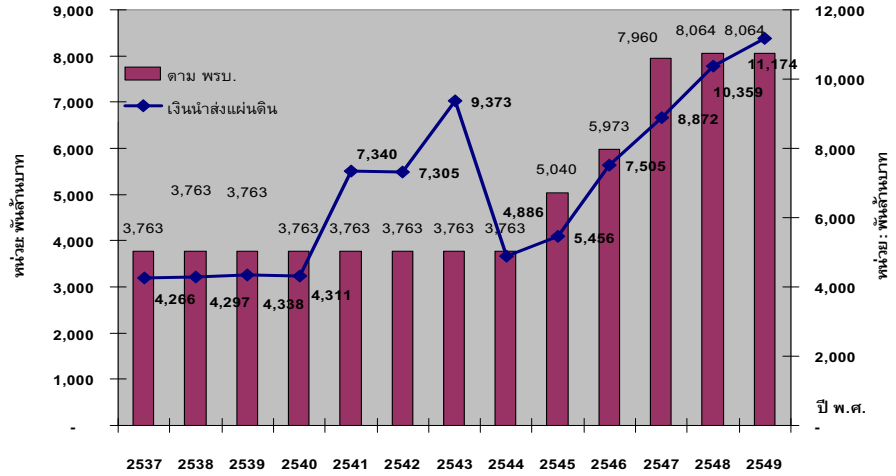
ในขณะที่สลากอีก 2 ประเภทจัดอยู่ในกลุ่มที่ไม่พบกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้นำส่งรายได้เข้าแผ่นดิน ในทางกลับกันได้เปิดช่องพร้อมให้อำนาจกับฝ่ายบริหารในการอนุมัติ จัดสรร กระจายรายได้จากการจำหน่ายสลากดังกล่าว โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้นำไปสู่คำถามต่อไปว่ารายได้จากการจำหน่ายสลากเหล่านั้นมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนโปร่งใสในการบริหารจัดการเงินส่วนดังกล่าวอย่างไร เมื่อเงินส่วนดังกล่าวถือได้ว่าเป็นภาษีประเภทหนึ่งที่รัฐได้รับจากประชาชน*

มูลค่าที่รัฐได้รับจากการนำส่งรายได้จากการค้าสลากมีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากสถิติของสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2549 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจรายงานว่าสำนักงานสลากกินแบ่งได้นำส่งเงินเข้าแผ่นดินเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้น 11,174.31 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ 7.8 เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2548

สลากกินแบ่งรัฐบาล

* หมายเหตุ. วัตถุประสงค์ของการนำเสนอโครงสร้างการจัดสรรรายได้ของสลากกินแบ่งในที่นี้ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงโครงสร้างการจัดสรรรายได้จากข้อมูลเบื้องต้นของผลิตภัณฑ์สลากแต่ละประเภท สำหรับสลากสาธารณประโยชน์ พบว่าท้ายที่สุดเมื่อเดือนธันวาคม 2549 ได้ถูกปรับยกเลิกโดยยุบจำนวนสลากทั้งหมดเข้ากับการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำให้โครงสร้างการจัดสรรรายได้เป็นไปตามสลากกินแบ่งรัฐบาลในที่สุด และเช่นเดียวกับสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว ซึ่งถูกยกเลิกไปตามมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2549 เช่นกัน

รูปที่ 10. 2 มูลค่าเงินภาษีนำส่งแผ่นดิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2537-2549



ที่มา. รายงานประจำปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากรูปที่ 10.2 จะเห็นว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา รัฐบาลสามารถเก็บรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งเข้าประเทศได้อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปี งบประมาณ พ.ศ. 2544 การนำส่งรายได้เข้าแผ่นดินไม่ได้นับรวมรายได้จากการจำหน่ายสลากการกุศลไว้ดังเช่นปีงบประมาณก่อนหน้า (พ.ศ. 2541-2543) ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้รายได้นำส่งเข้าแผ่นดินปรับลดลง จาก 9,373 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2543 ลดลงเป็น 4,886 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2544 ซึ่งภายหลังจากปี พ.ศ. 2544 รายได้จากการจำหน่ายสลากที่นำส่งเข้ากระทรวงการคลังมีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันมาจากปริมาณการพิมพ์สลากที่เพิ่มสูงขึ้นและการปรับตัวของราคาจำหน่ายสลาก

แม้ข้อมูลจากแผนภาพจะแสดงให้เห็นว่า เม็ดเงินจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ตัวเลขดังกล่าวเป็นเพียงรายได้ส่วนหนึ่งที่หมุนเวียนในระบบการค้าสลากกินแบ่งเท่านั้น เนื่องจากยังคงมีผลิตภัณฑ์สลากอีกหลายประเภทที่ไม่ได้มีการจัดส่งรายได้จากการจำหน่ายเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน อันเนื่องมาจากลักษณะการตรากฎหมายที่ไม่ได้ครอบคลุมหรือกำหนดบังคับให้มีการนำส่ง ซึ่งรายละเอียดของสลากแต่ละประเภทจะถูกอธิบายดังต่อไปนี้

สลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล

ลักษณะของสลากทั้งสองประเภทนี้ต่างมีประวัติความเป็นมายาวนานนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา หากแต่มีความแตกต่างกันที่จุดเริ่มต้นของการออกสลาก กล่าวคือการออกสลากสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับอิทธิพลจากการออกล๊อตเตอรี่ของประเทศอังกฤษ มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้เข้ารัฐโดยออกสลากเป็นงวดๆต่อเนื่อง ขณะที่สลากการกุศลแต่เดิมนั้นเป็นสลากที่ออกตามวาระโอกาสเทศกาลที่สำคัญต่างๆในทางราชการเท่านั้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2538 รัฐบาลกำหนดให้มีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลเกิดขึ้นเป็นประจำทุกเดือนควบคู่กันไป

นอกจากจุดประสงค์การออกสลากที่มีความแตกต่างกันแล้ว การบริหารจัดการสลากทั้งสองประเภทยังตกอยู่ภายใต้กฎหมายกำกับที่แตกต่างกันอีกด้วย โดยในส่วนของการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยวางกฎระเบียบครอบคลุมการจัดสรรเงินรายได้จากการจำหน่าย ระเบียบการส่งมอบรายได้ หน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่ง อย่างชัดเจน ขณะที่การออกสลากการกุศลอยู่ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ในการกำกับดูแล โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ในฐานะของผู้ดำเนินการออกสลากตามระเบียบที่หน่วยงานราชการร้องขอให้มีการออกสลากเท่านั้น โดยรายได้จากการจำหน่ายร้อยละ 28 ของสลากการกุศลจะเป็นของหน่วยงานที่ทำเรื่องขอออกสลาก และรัฐจะไม่ได้รับรายได้นำส่งเข้ากระทรวงจากสลากการกุศลดังกล่าว ซึ่งต่างจากกรณีของการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งมีกฎหมายระบุชัดเจนว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องนำส่งรายได้จากการจำหน่ายร้อยละ 28 สู่กระทรวงการคลัง[1]

แต่เรื่องการนำส่งรายได้เข้าแผ่นดินที่แตกต่างกันก็ไม่ใช่ประเด็นสำคัญเท่ากับเรื่องกระบวนการในการจำหน่ายสลากที่สำนักงานสลากกินแบ่งกำหนดไว้ให้จำหน่ายสลากทั้งสองประเภทในลักษณะขายขาด (ไม่รับซื้อคืน) กับกลุ่มผู้ค้าสลากที่มีโควตา จากข้อกำหนดว่าการจำหน่ายสลากต้องจำหน่ายให้หมด ทำให้เกิดความสะดวกแก่สำนักงานสลากฯ คือ สำนักงานสลากฯจะได้รับรายได้จากการจำหน่ายเป็นตัวเลขที่แน่นอนในทุกงวดที่ออกสลาก แต่ในขณะเดียวกันวิธีการดังกล่าวก็เป็นการละเว้นความรับผิดชอบ โดยสำนักงานสลากฯเป็นผู้ผลักภาระในการจำหน่ายสลากให้กับกลุ่มผู้ค้าสลากรายย่อยและประชาชนที่บริโภคสลาก ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยที่มีรายได้ต่อสลากเพียงฉบับละ 2.8 บาท (คิดจากส่วนลดผู้ค้าสลากร้อยละ 7 และราคาสลากฉบับละ 40 บาท) จะต้องหาวิธีการต่างๆเพื่อไม่ให้ขาดทุนหากขายสลากไม่ได้ เช่น การแลกสลากตาย (สลากที่เลขไม่สวย เช่น เลขซ้ำ เป็นต้น) กับผู้ค้าสลากคนอื่นโดยยอมลดราคาสลากลง เป็นต้น

[1] อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการจัดสรรรายได้ของสลากการกุศลได้ถูกปรับเปลี่ยนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยยุบรวมการออกสลากการกุศลเข้ากับสลากกินแบ่งรัฐบาล ตั้งแต่งวดการออกสลากวันที่ 1 ธันวาคม 2549 จนถึงงวดสุดท้ายของการออกสลากพิเศษคือ วันที่ 16 มกราคม 2550 ได้นำส่งรายได้ในลักษณะเช่นเดียวกับสลากกินแบ่งรัฐบาล คือ ร้อยละ 28 เป็นรายได้แผ่นดิน หลังจากนั้นให้ยุติการออกสลากพิเศษดังกล่าว และให้สำนักงานสลากกินแบ่งจัดพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร (ซึ่งในที่นี้คือการพิมพ์ตามยอดสลากการกุศลเดิมนั่นเอง) ที่มา. http://www.cabinet.thaigov.go.th/cc_main21.htm

ตารางที่ 10. 2 โครงสร้างสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล

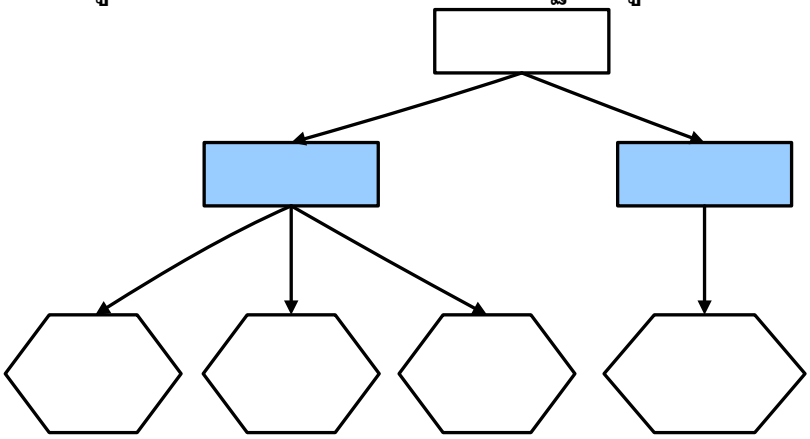
ประเด็น	โครงสร้างสลากกินแบ่ง	
	สลากกินแบ่งรัฐบาล	สลากการกุศล
จุดเริ่มต้น	สลากกินแบ่งในประเทศไทยเริ่มต้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2417 แต่ไม่ปรากฏข้อระเบียบต่างๆอย่างชัดเจน จนกระทั่ง พ.ศ. 2517 ได้ตรา พ.ร.บ. จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้น ควบคุมระเบียบต่างๆ ให้เป็นระบบ	เริ่มต้นครั้งแรก พ.ศ. 2530 เพื่อนำรายได้สำหรับสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และได้ออกสลากบ่อยครั้งขึ้นตามวาระต่างๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2538 คณะรัฐมนตรีมีมติออกสลากการกุศลเป็นประจำเดือนละ 2 ครั้ง พร้อมสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อนำรายได้สนับสนุนด้านสาธารณประโยชน์
การกำหนดจำนวนสลากและราคาจำหน่าย	เริ่มต้นที่ยอดพิมพ์ 5 ล้านฉบับ ราคาฉบับละ 10 บาท ในปี พ.ศ. 2517 และเพิ่มจำนวนการพิมพ์มากขึ้นเป็น 20 ล้านฉบับ, 24 ล้านฉบับ, 28 ล้านฉบับ ในปีพ.ศ. 2536 พร้อมกับราคาสลากที่ปรับขึ้นเป็น 20 บาท ในปีเดียวกัน และในอีกสองปีต่อมา (พ.ศ. 2538) สลากได้ปรับขึ้นอีกครั้งเป็นฉบับละ 40 บาท และคงราคาดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน พร้อมกับจำนวนการพิมพ์สลากที่เพิ่มขึ้นเป็น 30 ล้านฉบับในปี พ.ศ. 2546 และตราบจนปัจจุบัน	จำนวนยอดพิมพ์เป็นไปตามความต้องการของแต่ละหน่วยงานราชการที่ทำเรื่องขอออกสลากงวดพิเศษ
การกระจายโควตาสลาก	จำแนกตามกลุ่มสมาคม องค์กร นิติบุคคล รวมไปถึงผู้ค้าสลากรายย่อยทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ได้รับโควตาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	ก่อนปี พ.ศ. 2538 การกระจายสลากเป็นไปตามจำนวนที่หน่วยงานราชการ/องค์กร ที่ทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่ภายหลังปี พ.ศ. 2538 สมัย นายชวน หลีกภัย คณะรัฐมนตรีกำหนดโควตาจัดสรรสลากงวดพิเศษให้กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดสรรให้หน่วยงาน
การจัดสรรรายได้	จัดสรรภายใต้ พ.ร.บ. จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยสำนักงานสลากฯนำรายได้นำส่งรัฐ ร้อยละ 28 ของการขายสลากทั้งหมด และร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล อีกร้อยละ 3 เป็นค่าใช้จ่ายภายในสำนักงาน	หน่วยงานที่ทำเรื่องจะนำรายได้จากการจำหน่ายสลากร้อยละ 28 เข้าหน่วยงานและใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ขอต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับส่วนที่เหลือ ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล และร้อยละ 3 จัดสรรให้สำนักงานสลากกินแบ่งเป็นค่าดำเนินการ*
วิธีการจำหน่ายสลาก	สลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล ต่างจำหน่ายด้วยการบังคับขายขาด (ไม่รับซื้อคืน)	

ที่มา. สรุปความจากหนังสือ 60 ปี สำนักงานสลากกินแบ่ง

* การจัดสรรรายได้สลากการกุศล ปรับเปลี่ยนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549

ปัญหาจากการผลักภาระในการจำหน่ายสลากกินแบ่งดังกล่าวมีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อพบว่ามีกลุ่มคนกลางที่เข้ามาแสวงประโยชน์จากวิธีการขายขาดของสำนักงานสลากกินแบ่ง จากรูปภาพที่ 3 แสดงถึงรูปแบบการจัดสรรโควต้าสลากกินแบ่งที่กำหนดให้มีการกระจายสลากตามหน่วยงานต่างๆ ทั้งจากภาครัฐ และภาคเอกชน เช่น มูลนิธิ องค์กรการกุศลต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ในส่วนภูมิภาคจัดสรรผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด)

รูปที่ 10. 3 การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลสู่ประชาชน



ที่มา. สรุปความจากรายงานประจำปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

แต่ในทางปฏิบัติพบว่ามีหลายหน่วยงานที่มอบโควตาสลากให้กับพวกยี่ปั๊วซาปั๊วจัดจำหน่ายให้กับผู้ค้ารายย่อย ทำให้ยี่ปั๊วซาปั๊วมีอำนาจและสามารถแสวงหารายได้มหาศาลจากการครอบครองสิทธิจำหน่ายสลากกินแบ่ง ทั้งจากการจัดชุดสลาก การกำหนดราคาสลากให้กับผู้ค้าสลากรายย่อย ทำให้ราคาสลากปรับตัวสูงขึ้นและเป็นการบังคับทางอ้อมให้ผู้ค้าสลากรายย่อยต้องขายสลากในราคาที่สูงขึ้นเพื่อให้ตนเองและครอบครัวมีรายได้เพียงพอ

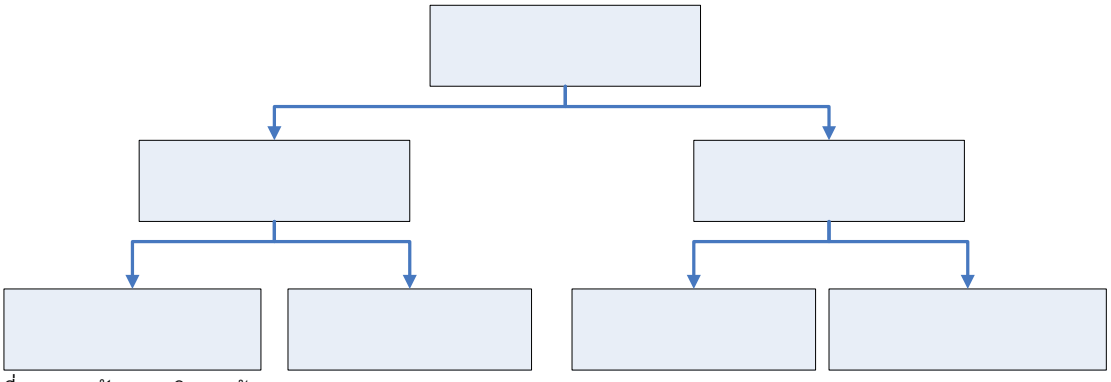
ดังนั้นช่องว่างที่เกิดขึ้นจากระบบการจัดสรรโควตาและวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งของสำนักงานสลากฯ แม้จะไม่เอื้อประโยชน์ทางตรงต่อสำนักงานสลากกินแบ่ง (เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งกำหนดวิธีการจำหน่ายแบบขายขาด ทำให้ในแต่ละงวดของการจำหน่าย สำนักงานสลากฯได้รับเงินในจำนวนที่คงที่ตามยอดการพิมพ์) แต่วิธีการดังกล่าวได้เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนกลางที่เป็นผู้มีอิทธิพลที่สามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากระบบดังกล่าวได้อย่างชัดเจน และกลายเป็นเครื่องมือบังคับในทางอ้อมให้ผู้จำหน่ายรายย่อยและผู้บริโภครับซื้อและจำหน่ายสลากในราคาสูงกว่าที่กำหนด โดยจากข้อมูลที่ผ่านมาพบว่า ในบางงวดที่สำคัญๆ หมายเลขสลากที่เป็นที่ต้องการของตลาดอาจมีราคาปรับสูงถึงคู่ละ 110-120 บาททีเดียว[2]

เช่นเดียวกับกรณีการจำหน่ายสลากการกุศล จะพบว่าโครงสร้างการจัดสรรสลากมีความคล้ายคลึงกันโดยจำแนกออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยส่วนกลางนั้นจะมีการจัดสรร

[2] จากการสัมภาษณ์ นาย ก. นักวิชาการด้านธรรมาภิบาล สลากกินแบ่งรัฐบาล เมื่อวันพุธที่ 28 พฤษภาคม 2551.

สลากโดยสำนักงานสลากฯ บริษัทเอกชน สมาคมต่างๆ เป็นต้น ซึ่งมีบริษัทเอกชนรายใหญ่ที่มีบทบาทในการค้าสลากอยู่ 4-5 บริษัท เมื่อสืบจากฐานข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า จะพบว่า แท้จริงแล้วมีตัวหลักที่ค้าสลากอยู่เพียง 2 ตระกูลเท่านั้น คือ ตระกูลกนิษฐสุต ซึ่งบริหารบริษัท แอดวานซ์ เทคโนโลยี ซิสเต็ม และบริษัทหยาดน้ำเพ็ชร จำกัด และตระกูลอัศวุฒิพงษ์ ซึ่งบริหารบริษัทสลากมหาลาภ และบริษัทไดมอนด์ ลอตโต จำกัด โดยทางการแล้วทั้งสองตระกูลต่างได้รับการจัดสรรสลากคิดเป็นร้อยละ 34 ของสลากการกุศลทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าสลากทั้งหมดที่จัดสรรสำหรับองค์กรการกุศลหรือสมาคมอื่นๆ ต่างถูกรวมและจัดจำหน่ายโดยบริษัททั้งสองทั้งสิ้น เห็นได้ว่าแม้จะมีความพยายามของสำนักงานสลากฯในการแก้ไขปัญหาด้วยการแยกสีสลากออกตามกลุ่มผู้ค้าแต่ยังคงพบเห็นการรวมชุดสลากเช่นเดิม[3]

รูปที่ 10. 4 บริษัทเอกชนรายใหญ่ที่มีสิทธิในการค้าสลากการกุศล



ที่มา. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

จากสลากการกุศลสู่สลากพิเศษโครงการหารายได้เพื่อการสาธารณประโยชน์

การออกสลากการกุศลได้ดำเนินการมาจนถึงปี พ.ศ. 2544 เมื่อรัฐบาลสมัย พ.ต.ท. ทักษิณได้มีมติเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2544 โดยเห็นชอบให้สำนักงานสลากกินแบ่งพิมพ์ “สลากพิเศษโครงการหารายได้เพื่อการสาธารณประโยชน์” ออกจำหน่ายในวงเงินปีละ 4,000 ล้านบาท แทนการออกสลากการกุศลเดิม โดยเริ่มต้นจำหน่ายตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเมื่อแรกเริ่มได้ประกาศให้มีการออกสลากดังกล่าวเป็นระยะเวลา 2 ปี และมีการขยายโครงการต่อเนื่องไปเรื่อย

การปรับเปลี่ยนจากสลากการกุศลมาสู่สลากสาธารณประโยชน์ มีความแตกต่างอยู่หลายประการด้วยกัน แต่ประเด็นหลักที่ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสลากดังกล่าวคือ จะไม่มีการระบุเกณฑ์การจัดส่งรายได้เข้าแผ่นดิน โดยการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายทั้งหมดยังคงอยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งข้อแตกต่างที่สำคัญของการเปลี่ยนมาสู่สลากพิเศษคือ การให้อำนาจแก่รัฐบาลเต็มที่ในการบริหารจัดการด้วยการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้บริหารโครงการ และจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารเงินรายได้จากการจำหน่ายดังกล่าว ซึ่งแต่ละหน่วยงานราชการสามารถเสนอ

[3] จากการสัมภาษณ์ นาย ก. นักวิชาการด้านธรรมาภิบาล สลากกินแบ่งรัฐบาล เมื่อวันพุธที่ 28 พฤษภาคม 2551.

ขอรับเงินความช่วยเหลือได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด[4] ด้วยการกำหนดวงเงินที่ขอรับการสนับสนุนจากสำนักงานสลากกินแบ่ง

Box: 2 โครงการหารายได้เพื่อการสาธารณประโยชน์โดยการออกสลากพิเศษ

ตัวอย่างหนึ่งที่ระบุไว้ในหนังสือราชการที่ออกโดยกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ชี้ให้เห็นถึงอำนาจของรัฐบาลต่อการกำหนดการเบิกจ่ายเงินจากโครงการสาธารณประโยชน์ว่าอยู่ภายใต้การตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นสำคัญ

" คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการหารายได้เพื่อการสาธารณประโยชน์ โดยการออกสลากพิเศษตามรูปแบบและวิธีการที่กระทรวงการคลังเสนอ ทั้งนี้ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะออกสลากพิเศษเพื่อหารายได้ในวงเงินปีละประมาณ 4,000 ล้านบาท เป็นระยะเวลา 2 ปี โดยกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของโครงการสำหรับการจัดสรรรายได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้บริหารโครงการ ฯ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการ ฯ เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดสรรรายได้ตามหลักการและวัตถุประสงค์ของโครงการ ฯ ทั้งนี้ คณะกรรมการโครงการฯ ดังกล่าว จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามหลักการและวัตถุประสงค์ด้วยก็ได้

ส่วนการขอใช้เงินรับความช่วยเหลือจากเงินรายได้โครงการ ฯ กรณีเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐ ให้เสนอผ่านกระทรวงเจ้าสังกัดโดยชี้แจงเหตุผลและเป้าหมายอย่างชัดเจน กรณีเป็นหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ให้เสนอตามระเบียบที่คณะกรรมการฯ กำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รวมทั้งการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการฯ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด และให้คณะกรรมการฯ รายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบทุก 6 เดือน ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้

ที่มา. หนังสือราชการ ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง กค วันที่มีมติ 22/10/2544

ภายหลังจากการริเริ่มโครงการ พบว่ามีข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับอิทธิพลทางการเมืองต่อการบริหารจัดการเงินโครงการดังกล่าว โดยมีข่าวเกี่ยวกับการนำเงินโครงการไปใช้จ่ายอย่างไร้ระเบียบแบบแผน ขาดการควบคุมการใช้จ่ายเงินให้โปร่งใสหรือรัดกุม เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มพรรคการเมือง และมีการตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาลได้นำเงินรายได้ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการหาเสียงทางการเมืองอีกด้วย [5]

[4] มติคณะรัฐมนตรี ในโครงการหารายได้เพื่อการสาธารณประโยชน์โดยการออกสลากพิเศษ ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง : กระทรวงการคลัง, ลงมติ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2544.

[5] รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว (สลากกินรวบ) โดยสำนักกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 68.

Box: 3 ปัญหาการจัดสรรเงินสลากโครงการพิเศษ

ช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการไม่มีระบบการตรวจสอบการบริหารเงินสลากพิเศษดังกล่าว ส่งให้เกิดคำครหามากมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการอนุมัติเงินสลาก จากรายงาน ส่วนหนึ่งโดย ธีรเดช เอี่ยมสำราญ ได้ศึกษาไว้เมื่อปี พ.ศ. 2549 **"เงินกำไรจากหวยคืนสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง"** ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่มีระบบตรวจสอบดังกล่าว

"ในอดีตการใช้เงินกำไรจากหวยรัฐบาลชุดที่ผ่านๆ มา อยู่ในการควบคุมของคณะกรรมการสลากฯ และสำนักงานสลากฯ ซึ่งสำนักงานสลากฯ พยายามจัดทำแผนการใช้เงินอย่างเป็นสัดส่วน ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรม หรือการช่วยเหลือคนยากจน

มาถึงช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทย มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการใช้เงินอย่างชัดเจน โดยฝ่ายการเมืองเข้ามาควบคุมทั้งหมด เพราะฉะนั้นระบบการจัดสรรเงินกำไรจากหวยจึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจหรืออำเภอใจของฝ่ายการเมือง และการใช้เงินส่วนใหญ่ยังขึ้นกับตัวบุคคลเป็นสำคัญ

"เงินสลากก้อนที่น่าจับตามองคือ สลากพิเศษ งวดละ 176 ล้าน เดือนละ 352 ล้านบาท เงินก้อนนี้แทบไม่มีการตรวจสอบการใช้เงิน ฝ่ายการเมืองจะเอาไปใช้เงินก้อนโตอย่างไรก็ได้ ไม่ต้องเอาเข้ากระทรวงการคลัง และไม่ต้องมีคณะกรรมการมาดูแลเรื่องการใช้เงินแบบหวย 3 ตัว 2 ตัว" แหล่งข่าว กล่าว

แหล่งข่าวกล่าวถึงกระบวนการให้เงินบริจาคแก่วัด โดยมีการหักค่าหัวคิวกับวัดตามที่ตกเป็นข่าวว่า มีรูปแบบเหมือนกันทั้งในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.) ติดต่อไปยังวัด เพื่อขอให้วัดทำหนังสือถึงสำนักงานฯ ในการขอรับเงินบริจาคจำนวน 2 แสนบาท เมื่อสำนักงานสลากฯ อนุมัติสั่งจ่ายเช็ค 2 แสนบาทให้แก่เจ้าอาวาส ส.ส.จะดำเนินการชักค่าหัวคิว 150,000 บาท ส่วนวัดจะได้เพียง 50,000 บาทเท่านั้น

ข้อมูลจากแหล่งข่าวสอดคล้องกับรายงานของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาและติดตามผลการปฏิบัติตามมติสภาผู้แทนราษฎร กรณีการบริจาคเงินรายได้จากสำนักงานสลากฯ ให้แก่วัดภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมี นายชลน่าน ศรีแก้ว ส.ส.น่าน พรรคไทยรักไทยเป็นประธาน

นายชลน่านกล่าวถึงกระบวนการทำงานของอนุกรรมการฯ ว่า มีการเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง ทั้งเจ้าอาวาสวัด เจ้าหน้าที่กองสลากฯ สุดท้ายคือ การทำรายงานซึ่งสรุปว่าบุคคลที่อยู่ในสำนักงานสลากฯ มีส่วนในการสนับสนุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

ในรายงานระบุว่า มีกลุ่มบุคคลคณะหนึ่งเชิญชวนเจ้าอาวาสวัดต่างๆ ในเขตจังหวัดภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดทำโครงการเพื่อขอรับบริจาคเงินรายได้ของสำนักงานสลากฯ โดยมีข้อตกลงกันว่าจะต้องหักเงินที่ได้รับจากการบริจาค เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการติดตามประสานงาน

จากการสัมภาษณ์นายธีระชาติ ปางวิรุพห์รักษ์ ส.ส.ชุมพร พรรคประชาธิปัตย์ ประธานคณะทำงานตรวจสอบทุจริตกรณี ส.ส.อมเงินสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่บริจาคให้วัด (21 พฤษภาคม พ.ศ.2548) ยืนยันว่า นายวิทยา ภูมิเหล่าแจ้ง ส.ส.กาฬสินธุ์ พรรคไทยรักไทย มีพฤติกรรมไม่โปร่งใสเรื่องเงินบริจาควัดไชยวาร จ.กาฬสินธุ์ อันเป็นพฤติกรรมแบบเดียวกับที่เกิดปัญหาในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่เรื่องนี้รัฐบาลพรรคไทยรักไทย จัดการกับปัญหาด้วยการสั่งให้นายวิทยา คืนเงินวัด แล้วให้เรื่องเป็นอันยุติ

แหล่งข่าวระดับสูงภายในสำนักงานสลากฯ เล่าถึงพฤติกรรมของนักการเมืองที่มาขออนุมัติเงินจากสำนักงานสลากฯ ว่า เกิดขึ้นมากมายจนผิดสังเกตช่วงก่อนการเลือกตั้งวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 ถึงขนาดว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสลากฯ ต้องทำงานหนัก

ทั้งหมดนี้ยังไม่นับรวมถึงเงินกำไรจากสลากกินแบ่ง และสลากเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว ที่มักบริจาคให้แก่โครงการของสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อตอบสนองความต้องการของฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจน

เหล่านี้ คือ ความอื้อฉาวและความไม่โปร่งใส ของการใช้เงินกำไรจากหวย ภายใต้รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตลอดกว่า 4 ปีที่ผ่านมา"

ที่มา. ธีรเดช เอี่ยมสำราญ. 2549

จนถึงวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ในรัฐบาลของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ได้มีมติเห็นชอบให้ยุบรวมการออกสลากพิเศษการกุศลจำนวน 16 ล้านฉบับ มาเข้ากับสลากกินแบ่งรัฐบาลจำนวน 30 ล้านฉบับ รวมเป็น 46 ล้านฉบับในที่สุด [6] และทำการแยกกลุ่มสลากตามเขตพื้นที่ด้วยสีต่างๆ โดยจากข้อมูลในปี พ.ศ. 2550 พบว่าแต่ละงวดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งและสลากการกุศล จะมียอดเงินรวมแล้วเฉลี่ยต่องวด งวดละ 1,840 ล้านบาท

ตารางที่ 10. 3 จำนวนยอดผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล พ.ศ. 2550 ต่องวด

กลุ่มผู้ค้าสลาก	จำนวน		จำนวน		เล่ม/ราย	มูลค่า (ล้านบาท)
	(ราย)	ร้อยละ	(เล่ม)	ร้อยละ		
1. ผู้ค้าสลากรายย่อย ส่วนกลาง (สีเขียว)	7,737	17.67	107,356	23.34	13.88	429.424
2. ผู้ค้าสลากรายย่อย ส่วนภูมิภาค (สีน้ำเงิน)	21,852	49.91	192,644	41.88	8.82	770.576
3. องค์กร สมาคมต่างๆ (สีน้ำตาล)	10,498	23.98	100,000	21.74	9.53	400.000
4. นิติบุคคล (สีชมพู)	3,693	8.44	60,000	13.04	16.25	240.000
รวมทั้งสิ้น	43,780	100	460,000	100	10.51	1,840.000

ที่มา. สรุปความกิจการสำนักงานสลากกินแบ่ง กุมภาพันธ์ 2551

ดังนั้นโดยสรุปคือ ปัญหาที่สืบเนื่องจากสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลนั้น ไม่เพียงมาจากการแสวงหาประโยชน์ของนักการเมืองจากการจำหน่ายสลากเท่านั้น แต่ยังสืบเนื่องจากรูปแบบการจำหน่ายสลากในลักษณะขายขาด ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาการค้าสลากเกินราคา ซึ่งปัญหาทั้งหมดนั้นได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นจากการเข้ามาของกลุ่มยี่ปั๊วซาปั๊วและความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกันของผู้มีอำนาจในธุรกิจสลาก ทั้งหมดนี้เป็นเหตุผลที่ทำให้การค้าสลากเกินราคายังคงดำรงอยู่ตราบจนทุกวันนี้

สลากกินแบ่งรัฐบาล เลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว

สำหรับกรณีสลากประเภทสุดท้าย สลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว หรือที่เรียกว่า หวย 2 ตัว 3 ตัวนั้น เป็นผลิตภัณฑ์สลากที่เกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. 2546 ด้วยการระบุวัตถุประสงค์หลักของสลากเลขท้ายว่าเป็นไปเพื่อการต่อต้านการจำหน่ายหวยใต้ดิน เงินนอกระบบ ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น รวมไปถึงเป็นช่องทางที่รัฐสามารถควบคุมการจำหน่ายสลากได้ [7]

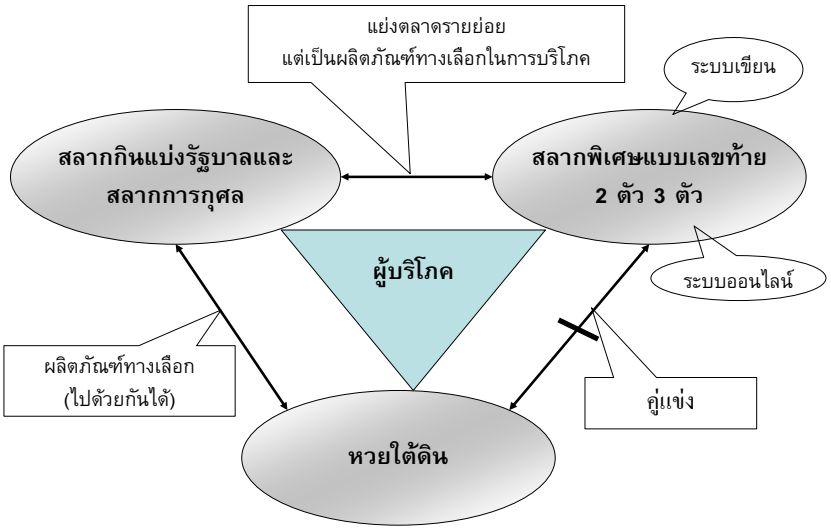
โดยทั่วไปแล้ว สลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว ถือได้ว่าเป็นผลิตภัณฑ์สลากที่ออกมาเพื่อดูดซับอุปสงค์ที่มีต่อสลากกินแบ่งรัฐบาลในหมายเลขที่หาซื้อได้ยาก (เลขเก็ง) ซึ่งยอมรับได้ว่าสลากเลขท้าย

[6] รายงานประจำปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2548

[7] รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว (สลากกินรวบ) โดยสำนักกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 9.

ดังกล่าวสามารถบรรเทาความต้องการสลากของผู้บริโภคได้ในทางหนึ่ง และถือได้ว่าเป็นคู่แข่งต่อหวยใต้ดินอย่างชัดเจน เป็นการเพิ่มทางเลือกในการบริโภคให้กับประชาชนด้วย ซึ่งได้มีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสลากกินแบ่งรัฐบาล , สลากพิเศษ 2 ตัว 3 ตัว และหวยใต้ดินว่ามีลักษณะความสัมพันธ์ดังรูปต่อไปนี้

รูปที่ 10. 5 ความสัมพันธ์ระหว่างสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากเลขท้าย และหวยใต้ดิน



ที่มา. รายงานเสนอคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษา หน้า 21.

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาของสลากเลขท้ายดังกล่าวอยู่ที่กระบวนการจัดสรรรายได้ ซึ่งกระบวนการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวถูกกำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 โดยกำหนดเกณฑ์การจัดสรรรายได้ของสลากที่แตกต่างไปจากผลิตภัณฑ์สลากข้างต้น รายละเอียดการจัดสรรได้กำหนดให้หักค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการสลากไว้ร้อยละ 20 เป็นลำดับแรก แล้วจึงนำรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายดังกล่าวมาจ่ายเป็นเงินรางวัลสำหรับผู้ถูกรางวัลต่างๆ ส่วนที่เหลือจะถูกนำสมทบเข้ากองทุนเงินรางวัลต่อไป

รายละเอียดของการจัดสรรค่าใช้จ่ายจำนวนร้อยละ 20 จะถูกจัดสรรออกเป็น 5 กลุ่มสำคัญ กล่าวคือ ร้อยละ 12 ให้เป็นค่าตอบแทนผู้แทนจำหน่าย ร้อยละ 4.5 เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการของสำนักงานสลากฯ ร้อยละ 2 เป็นค่าตอบแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร้อยละ 1 เป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย และอีกร้อยละ 0.5 เป็นภาษีการพนัน

ตารางที่ 10. 4 โครงสร้างผลตอบแทนจำแนกตามกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากสลากเลขท้าย

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการสลากเลขท้าย 2ตัว 3 ตัว ต่องวดโดยเฉลี่ย (20%)				
	ภาษีการพนัน (0.5%)	สำนักงานสลากฯ (4.5%)	สำนักงานตำรวจ (2%)	การสื่อสารแห่งประเทศไทย (1%)	ผู้แทนจำหน่าย (12%)
2546	4.532	40.786	18.127	9.064	108.763
2547	6.799	61.194	27.197	13.599	163.185
2548	8.033	72.296	32.132	16.066	192.789
2549	10.126	91.133	40.504	20.252	243.021
2550	14.143	127.286	56.572	28.286	339.430
เฉลี่ยรวม	8.424	75.813	33.695	16.847	202.168

ที่มา. คำนวณจากข้อมูลสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

เมื่อพิจารณาการจัดสรรค่าตอบแทนให้แก่ผู้ค้าสลากและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในกรณีของสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวมีการปรับผลตอบแทนในการจำหน่ายสลากให้กับกลุ่มผู้ค้าสลากและหน่วยงานให้สูงขึ้นกว่าผลตอบแทนในกรณีของสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลอย่างชัดเจน โดยในส่วนของค่าตอบแทนสำนักงานสลากฯ มีการปรับจากร้อยละ 2-3 มาสู่ร้อยละ 4.5 พร้อมกับค่าตอบแทนหน่วยงานจากเดิมในกรณีสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลที่ร้อยละ 2 มาสู่ร้อยละ 3 (จัดสรรให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและการสื่อสารแห่งประเทศไทย) และในส่วนของค่าตอบแทนผู้ค้าสลากเป็นส่วนที่เปลี่ยนแปลงชัดเจนที่สุดจากกรณีสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลที่ร้อยละ 7-8 มาสู่ร้อยละ 12 ในกรณีสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว

ส่งผลทำให้มูลค่าเงินที่แต่ละองค์กรได้รับเฉลี่ยต่องวดระหว่างปีงบประมาณ 2547 – 2549 อยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานสลากกินแบ่งเองได้รับเงินค่าบริหารจัดการสลากโดยเฉลี่ยต่องวดสูงถึง 76 ล้านบาท หรือคิดเป็นเฉลี่ยตกเดือนละ 152 ล้านบาท หรือในกรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้รับค่าตอบแทนร้อยละ 2 ต่อยอดสลากที่จำหน่ายได้ ซึ่งคิดเป็นมูลค่าเงินเฉลี่ยต่องวดถึง 34 ล้านบาท หรือตกเดือนละ 68 ล้านบาท สังเกตได้ว่าแนวโน้มผลตอบแทนที่แต่ละกลุ่มได้รับมีการเติบโตอย่างรวดเร็วในทุกปีงบประมาณ ดังเช่น ปีงบประมาณ 2550 ก่อนจะยกเลิกการออกสลากเลขท้าย มูลค่าผลตอบแทนที่สำนักงานสลากกินแบ่งได้รับในช่วง 4 งวดสุดท้ายนั้นเฉลี่ยสูงถึง 127 ล้านบาท หรือตกเดือนละประมาณ 250 ล้านบาท

อาจกล่าวได้ว่าสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยเห็นได้จากมูลค่าการจำหน่ายสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว นับตั้งแต่เริ่มต้นในปีงบประมาณ 2546 มีการเติบโตสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการขยายตัวของมูลค่าการจำหน่ายสลากเลขท้ายสูงที่สุดที่ร้อยละ 26 ในปีงบประมาณ 2549 เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2548

ตารางที่ 10. 5 มูลค่าการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว รายปีงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ยอดจำหน่าย	จ่ายรางวัล	ค่าใช้จ่าย		กองทุนเงินรางวัล
			(20%)	เฉพาะ สำนักงานสลาก (4.5%)	
2546[1]	3,625.444	2,130.158	725.089	163.145	770.197
2547	32,636.911	17,568.111	6,535.382	1,468.661	8,573.417
2548	38,557.858	19,801.376	7,711.572	1,735.104	11,044.911
2549	48,604.288	30,457.532	9,720.858	2,187.193	8,425.899
2550[2]	11,314.347	8,357.093	2,262.869	509.1456	694.384
รวม	134,778.847	78,314.270	26,955.769	6,065.048	29,508.808

หมายเหตุ: [1] ปีงบประมาณ 2546 มีจำนวนทั้งสิ้น 4 งวด โดยเริ่มต้นเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2546.

[2] ปีงบประมาณ 2550 มีจำนวนทั้งสิ้น 4 งวด สิ้นสุดเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2549.

ที่มา. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบสลากกินแบ่งทั้ง 3 ประเภทจะพบว่า ตั้งแต่ช่วงปีงบประมาณ 2546 จนถึงต้นปีงบประมาณ 2550 ซึ่งมีการจำหน่ายสลากทั้ง 3 ประเภทพร้อมๆกัน จะมีตัวเงินอยู่ในตลาดสลากกินแบ่งรวมแล้วทั้งสิ้นอย่างน้อย 3,524.735 ล้านบาทโดยเฉลี่ยต่องวด* หรือตกเดือนละประมาณ 7,050 ล้านบาท แต่ยอดเงินดังกล่าวจะมีที่มาที่ไปชัดเจนเฉพาะในส่วนของสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จะถูกนำส่งเข้าเป็นภาษีของแผ่นดินและในส่วนของภาษีการพนันที่มาจากสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวเท่านั้น

กล่าวคือ เมื่อพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรเงินจากสัดส่วนการนำส่งภาษีเข้าแผ่นดิน สลากกินแบ่งรัฐบาลมีข้อกำหนดที่ชัดเจนในการนำส่งร้อยละ 28 เข้าแผ่นดิน ในขณะที่สลากอีกสองประเภท คือ สลากการกุศลและสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวไม่มีการกำหนดระเบียบในการจัดสรร ซึ่งในส่วนของสลากการกุศลได้กำหนดให้รายได้จากการจำหน่ายสลากร้อยละ 27.5 เข้าโครงการและสามารถใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ด้านการกุศลต่างๆ แต่ปรากฏพบว่าในแต่ละเดือน สำนักงานสลากฯสามารถสั่งจ่ายเงินในส่วนสลากการกุศลได้โดยอิสระผ่านการลงนามของผู้อำนวยการ หรือประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่ง

เช่นเดียวกับกรณีของสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวซึ่งไม่ปรากฏชัดเจนถึงเกณฑ์การนำส่งรายได้เข้าแผ่นดิน มีเพียงข้อกำหนดในการนำส่งภาษีการพนันเข้าประเทศเพียงร้อยละ 0.5 และการเบิกจ่ายเงินกองทุนเงินรางวัลมีลักษณะที่เอื้อต่อประโยชน์ของฝ่ายการเมือง เนื่องจากมีเพียงมติคณะรัฐมนตรีเป็นตัวรองรับเท่านั้น โดยให้อำนาจกับผู้อำนวยการและคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งเป็น

---

* มาจากการมูลค่าการค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศลจำนวน 46 ล้านฉบับ ณ ราคาฉบับละ 40 บาทต่องวด คิดเป็นมูลค่า 1,840 ล้านบาท บวกกับมูลค่าการจำหน่ายสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 1,684.735 ล้านบาทต่องวด (อ้างอิงข้อมูลจากรายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว) รวมแล้วทั้งสิ้น 3,524.735 ล้านบาทต่องวด

สำคัญ และ*ไม่มีการระบุหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่ชัดเจนในการเบิกจ่ายเงินเพื่อสังคม* เมื่อพิจารณาจากระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งว่าด้วยกองทุนเงินรางวัลฯ จะพบว่า ระเบียบดังกล่าวได้เปิดช่องให้สามารถใช้เงินสำรองของกองทุนได้ ในกรณีที่การเบิกจ่ายดังกล่าวเป็นการจ่ายเงินเพื่อคืนสู่สังคม ตามมติของคณะรัฐมนตรีที่ประกาศ ในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการอนุมัติจ่ายเงินกองทุน[8]

ลักษณะข้างต้นทำให้การอนุมัติใช้จ่ายเงินไม่ต้องผ่านการตรวจสอบและเห็นชอบจากวุฒิสภาซึ่งกลายเป็นประเด็นที่ถูกตั้งคำถามเรื่องความโปร่งใสจากวุฒิสภาถึงการอนุมัติการใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีขอบเขตของสำนักงานสลากกินแบ่ง พร้อมกับตั้งคณะกรรมาธิการย่อยเพื่อสอบถามการใช้จ่ายเงินดังกล่าว[9] จนนำไปสู่การพิจารณายุติการออกสลากเลขท้ายดังกล่าวโดยความเห็นชอบของ คตส. ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2549 เช่นเดียวกับสลากการกุศล หรือสลากสาธารณประโยชน์ซึ่งในท้ายที่สุดถูกยุบรวมเข้ากับสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549

ตารางที่ 10. 6 โครงสร้างการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากการกุศล และสลากเลขท้าย

เกณฑ์การจัดสรร	สลากกินแบ่งรัฐบาล (30 ล้านฉบับ)	สลากสาธารณประโยชน์ (16 ล้านฉบับ)***	สลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว
เงินรางวัล	ร้อยละ 60		มาจากส่วนที่เหลือหลังหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ**
นำส่งแผ่นดิน/ภาษี/เข้าหน่วยงาน	นำส่งแผ่นดิน ร้อยละ 28	เข้าโครงการสาธารณประโยชน์ ร้อยละ 27.5 และอีกร้อยละ 0.5 เป็นภาษีการพนัน	ภาษีการพนัน ร้อยละ 0.5
ค่าใช้จ่ายสำนักงาน	ร้อยละ 3*	ร้อยละ 3	ร้อยละ 4.5
ค่าตอบแทนหน่วยงาน	ร้อยละ 2	-	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร้อยละ 2 การสื่อสารแห่งประเทศไทย ร้อยละ 1
ส่วนลดผู้ค้าสลาก	ร้อยละ 7*	ร้อยละ 9	ร้อยละ 12
			รายได้ส่วนที่เหลือจากการหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ถูกนำเข้ากองทุนเงินรางวัล
รวมทั้งสิ้น	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ * ค่าใช้จ่ายสำนักงานถูกปรับลดลง ร้อยละ 1 เพื่อเป็นส่วนลดผู้ค้าสลาก โดยหวังจะบรรเทาการค้าสลากเกินราคา แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

** ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (ร้อยละ 20) ประกอบด้วย ภาษี (ร้อยละ 0.5) , ค่าใช้จ่ายสำนักงาน (ร้อยละ 4.5) ค่าตอบแทนสำนักงานตำรวจและการสื่อสารฯ (ร้อยละ 3) และค่าตอบแทนผู้ค้าสลาก (ร้อยละ 12)

*** โครงสร้างการจัดสรรรายได้ของสลากสาธารณประโยชน์นี้อิงตามเอกสารเบื้องต้นของสลากสาธารณประโยชน์ ซึ่ง สลากดังกล่าวในปัจจุบันถูกยุบรวมเข้ากับการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549

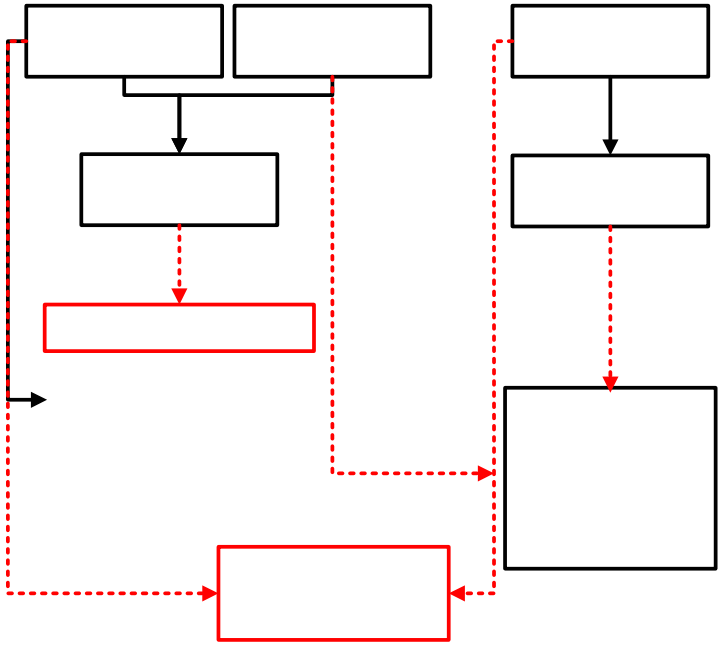
ที่มา สรุปความจากพ.ร.บ. จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่ง, มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546. และธีรเดช เอี่ยมสำราญ (2549)

[8] ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยกองทุนเงินรางวัลสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว พ.ศ. 2549

[9] สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการการงบประมาณ วุฒิสภา ครั้งที่ ๖๐ วันพุธที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๑๓ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ แหล่งที่มา. [Online]. http://www.senate.go.th/budget/sum51.htm

ดังนั้น จากการกล่าวถึงผลิตภัณฑ์ของสำนักงานสลากกินแบ่งทั้ง 3 ประเภทข้างต้น สามารถสรุปภาพรวมและประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งรัฐบาลแต่ละชนิด ได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

รูปที่ 10. 6 สรุปผลิตภัณฑ์สลากแต่ละประเภทที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และปัญหาต่าง ๆที่เกิดขึ้น



หมายเหตุ. สำหรับสลากการกุศลหรือสลากสาธารณประโยชน์นั้น มีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรรายได้โดยปรับมาใช้เกณฑ์การนำส่งรายได้ร้อยละ 28 เป็นเงินแผ่นดิน ตามพ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่ง ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549 และหลังจากนั้นได้ถูกยุบรวมเข้ากับสลากกินแบ่งรัฐบาลหลังการออกสลากงวดวันที่ 16 มกราคม 2550 เช่นเดียวกับสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว ที่ถูกยุบเลิกไปในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2549

ด้วยเหตุดังกล่าวจะเห็นได้ว่า จากภาพรวมของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้แสดงให้เห็นตั้งแต่ที่มาของสำนักงานสลากกินแบ่ง ผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งแต่ละประเภท รวมถึงปัญหาเรื้อรังต่าง ๆที่เกิดขึ้นภายในการสำนักงานสลากฯ อย่างชัดเจน ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าบางส่วนของปัญหามีต้นเหตุมาจากโครงสร้างข้อกำหนดของสำนักงานสลากกินแบ่งเอง บ้างก็มาจากอิทธิพลของฝ่ายการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงการออกผลิตภัณฑ์สลากและรวมไปถึงการเปิดช่องให้อำนาจกับนักการเมืองในการบริหารจัดการภายในสำนักงาน สิ่งต่าง ๆเหล่านั้นล้วนแต่มาจากเรื่องความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลต่าง ๆต่อสำนักงานสลากกินแบ่งทั้งสิ้น

เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้เป็นเพียงองค์กร หรือหน่วยงานที่ดูแลเฉพาะแต่การออกสลากกินแบ่งที่นำมาซึ่งเม็ดเงินจำนวนมหาศาลเท่านั้น แต่สำนักงานสลากกินแบ่งยังอยู่ในฐานะองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานสลากจัดอยู่ในประเภทสินค้าที่มีความล่อแหลมทางจริยธรรมและศีลธรรม และ

ส่งผลต่อพฤติกรรมของประชาชน ดังนั้นในฐานะขององค์กรรัฐวิสาหกิจที่ดี สำนักงานสลากกินแบ่งจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบเรื่องการตระหนักถึงผลกระทบจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งต่อสังคมไปได้ รวมถึงความโปร่งใสและความชัดเจนในการบริหารกิจการต่าง ๆ

ดังนั้นในการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลหลักเกณฑ์ต่างในฐานะองค์กรที่มีธรรมาภิบาลที่ดีพึงกระทำ อาจเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาในต่างประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดี และย้อนกลับมาวิเคราะห์ข้อด้อยที่สำนักงานควรนำไปปรับปรุงแก้ไข และข้อเร่งด่วนที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไขเพื่อนำไปพัฒนาการทำงานของสำนักงานต่อไปในอนาคต

2 การกำกับดูแลและธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากรายละเอียดของสลากแต่ละประเภท และกระบวนการ ข้อกฎหมายต่าง ๆที่สำนักงานสลากกินแบ่งบังคับใช้ ทำให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆที่ดำรงอยู่กับกระบวนการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งที่ไม่เอื้อต่อหลักธรรมาภิบาล ด้วยเหตุดังกล่าว เพื่อให้การวิเคราะห์สามารถดำเนินไปได้ครอบคลุมในทุกด้าน จึงอิงหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โดย OECD ที่เป็นหลักปฏิบัติสำหรับบริษัทมหาชน โดยกำหนดเกณฑ์การวิเคราะห์ไว้ 2 กลุ่มหลัก คือ การวิเคราะห์จากกลไกภายนอกองค์กร ตั้งแต่กฎระเบียบต่าง ๆที่รัฐกำหนดหรือมีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลธรรมาภิบาลในองค์กร อิทธิพลหรือโอกาสในการแทรกแซงของภาคการเมืองที่มีต่อสำนักงานสลาก รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และการวิเคราะห์จากกลไกภายในองค์กร เช่น ความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่พึงมีต่อสำนักงานสลากกินแบ่ง ความโปร่งใส การปราศจากอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจ เป็นต้น ดังจะอธิบายต่อไปนี้

ตารางที่ 10. 7 การกำกับดูแลองค์กรตามหลัก OECD สำหรับบริษัทมหาชน

กลไกภายนอก	กลไกภายใน
1. การกำกับดูแลผ่านกฎระเบียบ 2. การกำกับดูแลผ่านองค์กรคณะกรรมการ	1. สิทธิของผู้ถือหุ้น 2. การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม 3. บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส 5. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

2.1 การกำกับดูแลองค์กร

ในส่วนของการกำกับดูแลองค์กรสามารถจำแนกการกำกับดูแลองค์กรออกเป็น 2 ส่วนสำคัญตามหลักการของ OECD ได้แก่ การกำกับดูแลผ่านกลไกภายนอกองค์กร และการกำกับดูแลผ่านกลไกภายในตัวองค์กร ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

การวิเคราะห์ธรรมาภิบาล : กลไกภายนอกองค์กร

ในการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลจากกลไกภายนอกองค์กรของสำนักงานสลากกินแบ่งสามารถวิเคราะห์จำแนกออกตามประเด็นต่างๆได้เป็น 2 ส่วนหลักๆคือ การกำกับดูแลผ่านกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดทิศทางการทำงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และในส่วนที่สองจะเป็นการกำกับดูแลด้วยองค์กรหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการกำกับหน่วยงาน

การกำกับดูแลผ่านกฎระเบียบ

ในส่วนของการกำกับดูแลผ่านกฎระเบียบ พบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมาย 2 ฉบับในต่างช่วงเวลา กล่าวคือ ก่อนมีการจัดตั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 พบว่าการบริหารจัดการของสำนักงานอยู่ภายใต้ตัวระเบียบข้อบังคับสำนักงานสลากกินแบ่ง พ.ศ. 2507 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 สำนักงานสลากกินแบ่งจึงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งกำกับโดยกระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่ง พ.ศ. 2517 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดขอบเขตการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่ง ตั้งแต่วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน คณะกรรมการบริหารสำนักงานสลาก รวมไปถึงบทบาทหน้าที่ของสำนักงาน และหลักเกณฑ์การนำส่งรายได้เข้าแผ่นดิน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ปรากฏการกล่าวถึงยุทธศาสตร์หรือวิสัยทัศน์ขององค์กรเอาไว้ชัดเจนมีเพียงการระบุไว้ในเว็บไซท์ของสำนักงานสลากเท่านั้น

> "**วิสัยทัศน์** เพื่อจัดหารายได้เข้ารัฐ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน"
>
> "**ยุทธศาสตร์**
>
> 1. การเสริมสร้างศักยภาพการหารายได้เข้ารัฐ
> 2. การเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารจัดการ
> 3. การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและพัฒนาบุคลากร และพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ
> 4. การมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชน สังคม และสร้างภาพลักษณ์ที่ดี

ที่มา. เว็บไซท์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่ระบุไว้จะเห็นได้ว่า ทั้งหมดต่างมุ่งเป้าหมายไปที่การแสวงหารายได้เข้ารัฐ ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าสำนักงานสลากจะได้รับอะไรจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งบ้าง แต่ไม่ได้ให้น้ำหนักกับถึงสิ่งที่สำนักงานสลากจะให้กับสังคม มีเพียงการระบุว่าจะวางยุทธศาสตร์ด้านการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชน แต่ไม่เคยกล่าวถึงการวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งต่อสังคมซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดที่สำนักงานสลากควรให้ความสำคัญมากกว่าการชี้แจงเรื่องการจัดสรรรายได้เพื่อการกุศลเพียงประการเดียว

ยิ่งกว่านั้นยังมีคำถามที่เกิดขึ้นจากเรื่องวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของสำนักงานสลาก ดังจะเห็นได้ว่า จากวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่มุ่งเป้าหมายไปยังการหารายได้เข้ารัฐ แต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีรายได้จากการจำหน่ายอีกจำนวนหนึ่งที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเงินนอกงบประมาณ ไม่

ว่าจะเป็นเงินโครงการสาธารณประโยชน์ (จากสลากพิเศษ) และเงินกองทุนจากสลากเลขท้าย 2 ตัว ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการดำรงอยู่ของกลุ่มเงินนอกงบประมาณที่ทำให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินส่วนดังกล่าวได้อิสระไม่ใช่สิ่งที่ควรเกิดขึ้นเมื่อสำนักงานสลากกินแบ่งได้วางวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ไว้เบื้องต้นแล้วว่าการดำเนินงานใดๆจะเป็นไปเพื่อแสวงหารายได้เข้ารัฐ การขัดกันระหว่างวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และการลงมือปฏิบัติงานได้ก่อให้เกิดคำถามถึงธรรมาภิบาลของหน่วยงานเช่นกัน

นอกเหนือจากกฎระเบียบที่ใช้ในการวิเคราะห์แล้ว ยังพบว่ามีหน่วยงานต่างๆที่เข้ามามีบทบาทในการสำรวจตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานสลากฯ อย่างต่อเนื่อง หน่วยงานหลักๆที่มีภารกิจในการดูแลได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เนื่องจากมีหน้าที่ดูแลหน่วยงานรัฐวิสาหกิจโดยตรง ซึ่งมีการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานสลากออกเป็นรายไตรมาส รวมไปถึงการกำหนดระดับสถานะของหน่วยงานว่าอยู่ในระดับความน่าพึงพอใจ หรือความกังวลในองค์กรมากน้อยเพียงใด

จากข้อมูล State Enterprise Review ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงปีที่ผ่านมา จนถึงไตรมาสที่ 1 ของปี พ.ศ. 2551 พบว่าเฉลี่ยแล้วสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้จัดกลุ่มให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ในกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ “มีปัญหาบางเรื่อง” โดยประเด็นปัญหาที่มักถูกกล่าวถึงบ่อยครั้ง คือ ปัญหาการค้าสลากเกินราคา ตลอดจนปัญหาการจัดสรรโควตาสลากที่เรื้อรังมานาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาหลักที่ถูกระบุไว้ในเอกสารเกือบทุกไตรมาสและยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไป

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจยังได้สรุปเกณฑ์ในการวิเคราะห์การดำเนินงานของสำนักงานสลากฯออกเป็นดัชนี ซึ่งแยกดัชนีประเมินออกเป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์ด้วยปัจจัยทางการเงิน และการวิเคราะห์ด้วยปัจจัยอื่นๆที่ไม่ใช่ทางการเงิน เกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานดังกล่าวมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่ทุกปี

ตารางที่ 10. 8 เกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ดัชนีชี้วัด	ปี พ.ศ. และไตรมาส			
	ไตรมาส 2/2550	ไตรมาส 3/2550	ไตรมาส 4/2550	ไตรมาส 1/2551
1. ดัชนีทางการเงิน	1. กำไรสุทธิ (ไม่รวม 3 ตัว 2 ตัว)			
	2. ร้อยละของกำไรสุทธิต่อส่วนแบ่งรายได้ (จาก 3 ตัว 2 ตัว)			
	3. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้จากการดำเนินงาน			
2. ดัชนีไม่ใช่ทางการเงิน	1. อัตราการสูญเสียกระดาษต่อปริมาณการผลิต			
	2. การแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา			
	3. การบริหารเงินบริจาค		3. การจัดทำแผน CSR	

ที่มา. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

แต่อย่างไรก็ตามยังพบว่าดัชนีดังกล่าวเป็นดัชนีที่ให้น้ำหนักกับงบการเงิน เช่น รายได้ ค่าใช้จ่าย มากกว่าที่จะสะท้อนถึงปัญหาหรือประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของสำนักงาน แม้ว่าในบางส่วนจะพบประเด็นที่น่าสนใจว่า มีการใช้ดัชนีไม่ใช่เกณฑ์ทางการเงินมาวิเคราะห์ด้วย เช่น อัตราการสูญเสียกระดาษ , การแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา ,การบริหารเงินบริจาค หรือการจัดทำแผน CSR แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่ได้ระบุคะแนนในส่วนดังกล่าวให้สาธารณชนรับทราบ ตัวอย่างดังกล่าวอาจเป็นสัญญาณสะท้อนถึงความตั้งใจของรัฐในการกวดขันต่อการประเมินผลการทำงานของสำนักงานสลากกินแบ่งที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากการวิเคราะห์ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมีหน่วยงานภายนอกที่มีหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งด้วย เช่น ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่น หรือทริสต์ (TRIS)

รูปแบบการประเมินผลการดำเนินงานโดยทริสต์ ในปี พ.ศ. 2548-2549 พบว่าเป็นไปในทิศทางคล้ายคลึงกับการประเมินผลโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ โดยแยกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ การดำเนินการตามนโยบาย ผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ และส่วนสุดท้ายคือ การบริหารจัดการองค์กร ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 8

ตารางที่ 10. 9 ดัชนีในการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2548-2549

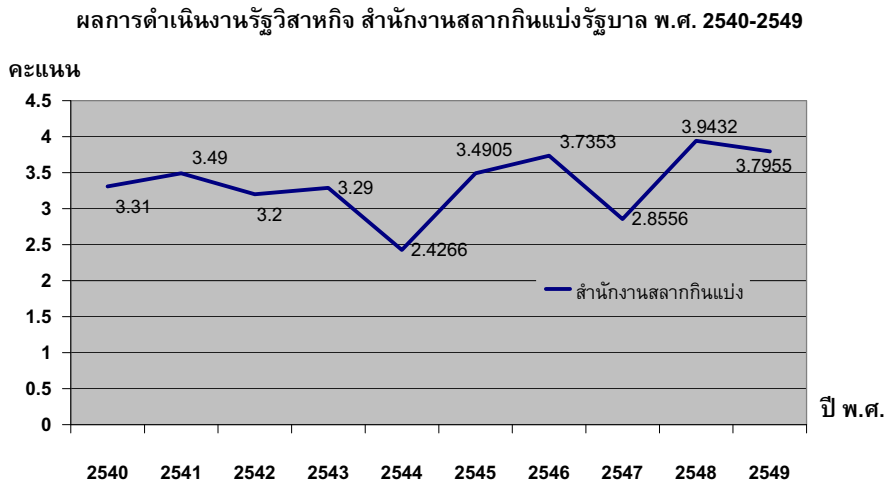
ดัชนีชี้วัด	รายละเอียดดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงาน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	
	พ.ศ. 2548	พ.ศ. 2549
1. การดำเนินการตามนโยบาย	1. การดำเนินงานตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพ	1. การนำระบบบริหารจัดการเพื่อสร้างมูลค่าเชิงเศรษฐศาสตร์มาใช้
	2. การปิดบัญชีรายไตรมาสและรายปี	2. การเบิกจ่ายงบลงทุน
		3. การแยกบัญชีในส่วนของโรงพิมพ์เพื่อให้บริหารจัดการในลักษณะ Profit Center
2. ผลการดำเนินงาน 2.1 ตัวชี้วัดทางการเงิน	1. รายได้นำส่งรัฐ	1. กำไรสุทธิ
	2. อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (ROA)	2. ต้นทุนการพิมพ์ต่อรายได้จากการพิมพ์
	3. ร้อยละของกำไรสุทธิต่อส่วนแบ่งรายได้ (จากสลาก 3 ตัว 2 ตัว)	
	4. ค่าใช้จ่ายบริหารต่อรายได้จากการดำเนินงาน	
	5. ค่าใช้จ่ายพนักงานต่อรายได้จากการดำเนินงาน	
2.2ตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน	1. เงินบริจาคเพื่อการกุศล	ไม่ระบุดัชนี
3. การบริหารจัดการองค์กร	1. บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	
	2. การบริหารความเสี่ยง	
	3. การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน	
	4. การบริหารจัดการสารสนเทศ	
	5. การบริหารทรัพยากรบุคคล	

ที่มา. บริษัท ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่นเซอร์วิส จำกัด

เมื่อเทียบกับการประเมินของสคร. จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกัน โดยตารางข้างต้น จะเห็นว่าการประเมินผลการดำเนินงาน ทริสต์ยังคงให้น้ำหนักความสำคัญกับปัจจัยเชิงปริมาณมากกว่าปัจจัยเชิงคุณภาพ เช่น การให้ความสำคัญกับผลกำไร การลงทุน ฯลฯ ดังเช่นปี พ.ศ. 2549 การประเมินผลการดำเนินงานของทริสต์ไม่มีการใช้ปัจจัยเชิงคุณภาพเลย (ลดดัชนีการประเมินผลที่ไม่ใช่ตัวเงินที่มีการใช้ในปี พ.ศ. 2548 ออกไป) และปรับเปลี่ยนเกณฑ์การประเมินผลใหม่ในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งให้น้ำหนักกับเรื่องต้นทุนกำไรมากขึ้น

เช่นเดียวกันกับรูปที่ 7 ซึ่งแสดงผลคะแนนการประเมินสำนักงานสลาก จะเห็นได้ว่าคะแนนเฉลี่ยของสำนักงานสลากกินแบ่งจะอยู่ในช่วงประมาณ 3 คะแนนจากคะแนนเต็ม 5 โดยมีการปรับลดลงของคะแนนชัดเจนในช่วงปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเหตุผลที่นำมาซึ่งการปรับลดของคะแนนประเมินในปี พ.ศ. 2544 มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการนำส่งภาษีเข้าแผ่นดินลดต่ำลงจากปีก่อนหน้าประกอบกับคะแนนความพึงพอใจของประชาชนในการรับบริการที่ปรับตัวลดลง* เช่นเดียวกันกับเหตุผลการลดลงของคะแนนในปี พ.ศ. 2547 ที่พบว่าเหตุผลหลักมาจากเรื่องกำไรจากการจำหน่ายสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวที่ตกต่ำเช่นกัน

รูปที่ 10. 7 ผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล



ที่มา. สำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

จากดัชนีประเมินผลการดำเนินงานของทั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่น (TRIS) และรวมถึงผลการประเมินย้อนหลังต่างเป็นตัวอย่างสนับสนุนที่ชี้ให้เห็นว่า การประเมินการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งฯ มีแนวโน้มให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดเชิง

* แต่เนื่องจากเอกสารรายงานผลคะแนนการประเมินในปี พ.ศ. 2544 ไม่ระบุถึงเหตุผลของการปรับลดลงของคะแนนความพึงพอใจจากการรับบริการจึงไม่อาจระบุรายละเอียดที่ชัดเจนได้

ปริมาณมากกว่าตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ ทั้งที่ผลกระทบจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งเป็นผลกระทบที่ไม่อาจประเมินได้จากเชิงปริมาณได้เพียงด้านเดียว และในฐานะที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจที่พึงให้ความสำคัญกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน การประเมินผลจากตัวชี้วัดเชิงคุณภาพเป็นสิ่งที่ไม่ควรจะถูกละเลยหรือถูกลดความสำคัญลง

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศจะพบว่า กรณีศึกษาในหลายประเทศได้กำหนดว่าต้องมีการประเมินผลเชิงคุณภาพประกอบกับการรายงานผลการประกอบการของกิจการควบคู่กัน เช่น การประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการค้าสลากกินแบ่งที่มีต่อสังคมโดยรวม การแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาจากพฤติกรรมการซื้อสลากกินแบ่ง ซึ่งถูกระบุไว้เป็นข้อบังคับในกฎหมายสลากกินแบ่งของรัฐแคลิฟอร์เนีย ในประเทศสหรัฐอเมริกา[10] ที่กำหนดให้บริษัทเอกชนที่ดำเนินกิจการค้าสลากกินแบ่งจะต้องกระทำ เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการกำกับดูแลที่รัฐพึงกระทำต่อสังคม เมื่อการจำหน่ายสลากกินแบ่งเป็นธุรกิจที่แสวงหารายได้เข้ารัฐแต่ขณะเดียวกันก็เป็นสินค้าที่มีประเด็นล่อแหลมทางจริยธรรมและเกี่ยวเนื่องกับธุรกิจการพนันอันอาจมีผลกระทบต่อประชาชนในสังคม

การกำกับดูแลผ่านองค์กร คณะกรรมการ

จากการกำกับดูแลผ่านกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆแล้ว ในทางปฏิบัติจะพบว่าตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆในทางราชการ ล้วนมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กร ในที่นี้บุคคลที่มีอำนาจหลักในการกำกับดูแลสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อจำแนกบทบาทของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับสามารถจำแนกได้เป็น 3 ส่วน คือ บทบาทในการกำหนดนโยบาย บทบาทในด้านการกำกับดูแล และบทบาทในการบริหาร ซึ่งพบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งถูกกำกับผ่านหน่วยงานหลายส่วน แต่หน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและด้านการบริหารยังคงเป็นกระทรวงการคลัง

ตารางที่ 10. 10 หน่วยงาน/องค์กรที่มีบทบาทกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และบริหาร สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

บทบาท	หน่วยงาน	รายละเอียด
การกำหนดนโยบาย	• สำนักนายกรัฐมนตรี • กระทรวงการคลัง	มีหน้าที่พิจารณาอนุมัติและมีอำนาจในการออกสลากกินแบ่งประเภทต่างๆ
การกำกับดูแล	• สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน • สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	การสอบทานงบการเงินของสำนักงานสลาก และการประเมินผลการดำเนินงาน
การบริหาร	• กระทรวงการคลัง และหน่วยงานในสังกัด	เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอยู่ในฐานะของผู้บังคับบัญชาโดยตรงของคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่ง จึงมีอำนาจในการบริหารทางอ้อมผ่านการสั่งการผ่านประธานคณะกรรมการได้

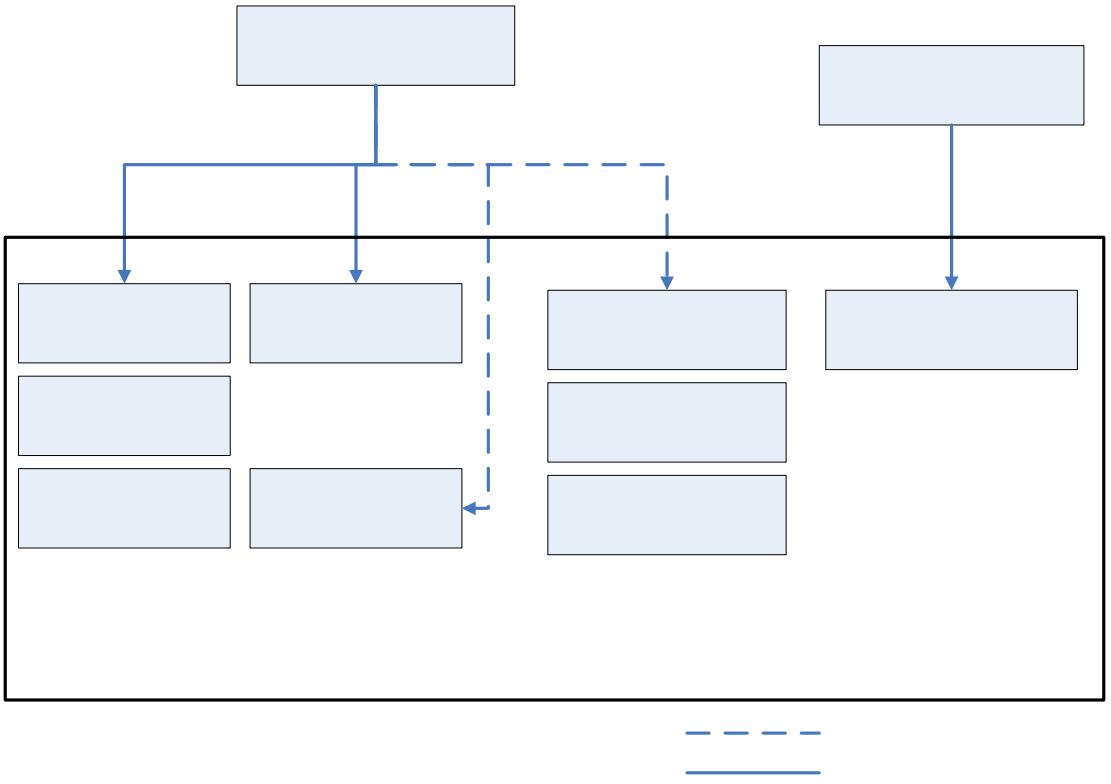
ที่มา. สรุปความจากพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517

[10] California Government Code, Chapter 12.5. California State Lottery Act.

ในหลักการทั่วไป หากรัฐอยู่ในฐานะของผู้กำกับกฎกติกา (Regulator) ในการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐควรอยู่เหนือการสั่งการใดๆหรือกล่าวได้ว่า รัฐไม่ควรมีส่วนได้ส่วนเสียใดๆจากการค้าสลากกินแบ่ง ไม่ว่าจะในด้านสิทธิประโยชน์ หรือในด้านเงินกินเปล่าที่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานรัฐได้รับโควตาสลากกินแบ่งฯ ทั้งหมดนี้เพื่อให้รัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่และดำรงบทบาทในการวางกฎกติกาอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันให้กับทุกกลุ่มที่เกี่ยวเนื่องธุรกิจค้าสลากกินแบ่ง และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ หรือหากในกรณีที่รัฐมีบทบาทในสถานะของการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการค้าสลาก (Player) รัฐควรมีบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆของตนเองอย่างสูงสุดทั้งด้านโควตา หรือสิทธิต่างๆ เพื่อนำรายได้ที่เกิดขึ้นจากการค้าสลากไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในกรณีสำนักงานสลากกินแบ่ง คือ การดำรงอยู่ทั้งสถานะของการเป็น Regulator และการเป็น Player ไปพร้อมๆกันของรัฐ คือเป็นทั้งผู้ที่กำหนดนโยบายของหน่วยงานและขณะเดียวกันก็เป็นผู้บริหารจัดการสลากกินแบ่งด้วย ทั้งในการกำหนดคณะกรรมการบริหาร การกำหนดผู้มีสิทธิได้รับโควตาค้าสลาก ฯลฯ จากบทบาทที่เหลื่อมซ้อนกันและทิศทางการดำเนินการที่ขัดแย้งของทั้งสองสถานะจึงทำให้รัฐไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้พร้อมกันทั้งสองด้าน หรือไม่สามารถดำเนินกิจการสลากกินแบ่งโดยปราศจากเสียงวิพากษ์ถึงความไม่เหมาะไม่ควรในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ

รูปที่ 10. 8 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล



จากแผนภาพข้างต้นแสดงถึงช่องทางการแทรกแซงของรัฐที่อาจมีต่อคณะกรรมการบริหาร โดยจะเห็นได้ว่า รัฐสามารถแทรกแซงได้ผ่าน 2 ช่องทางคือ การแทรกแซงทางตรง และการแทรกแซงทางอ้อม ซึ่งสำหรับการแทรกแซงในลักษณะแรกจะพบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการสั่งการโดยตรงยังคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่ง เนื่องจากอยู่ในฐานะของผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตัวแทนกรรมการในหลายตำแหน่ง ทั้งปลัดกระทรวงการคลังที่ดำรงตำแหน่งฐานะประธานคณะกรรมการบริหาร ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ เป็นต้น

นอกเหนือจากรูปแบบความสัมพันธ์ทางตรงที่รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงแล้ว รัฐโดยอำนาจของรัฐมนตรียังสามารถแทรกแซงการบริหารของคณะกรรมการผ่านวิธีการทางอ้อมได้ด้วย ในฐานะที่รัฐมีอำนาจในการแต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่ง หรือการแต่งตั้งกรรมการอิสระเข้ามาดำรงตำแหน่ง

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นคือ กรณีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกิดขึ้นจากอำนาจของคณะกรรมการ 2 ชุด คือ ชุดคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกกรรมการสรรหา และชุดคณะกรรมการสรรหา โดยกรรมการในชุดพิจารณาคัดเลือกกรรมการสรรหาล้วนมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการ เช่น ปลัดกระทรวงการคลัง ตัวแทนกรมบัญชีกลาง ตัวแทนกระทรวงแรงงาน ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และตัวแทนของคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลาก รวมทั้งสิ้น 5 คน เมื่อสามารถเสนอชื่อคณะกรรมการสรรหาแล้ว ได้ส่งอำนาจให้คณะกรรมการสรรหา ด้วยการคัดเลือกผู้เหมาะสมตามพรบ.คุณสมบัติ และนำเสนอกลับไปยังคณะกรรมการสรรหา สุดท้ายกลับไปสู่การแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีในที่สุด ซึ่งไม่มีการระบุถึงคุณสมบัติที่จำเป็นหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรจะเป็นอย่างละเอียด ดังนั้นอาจเรียกได้ว่า การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่อาจสามารถพ้นจากอำนาจรัฐไปได้

โครงสร้างกรรมการบริหารทั้งหมดเป็นการย้ำให้เห็นว่ารัฐมีบทบาททั้งในฐานะการเป็น Regulator และการเป็น Player ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการค้าสลากที่ชัดเจน ดังตัวอย่างที่เห็นจากการเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของตัวแทนหน่วยงานหนึ่งซึ่งเอื้อต่อการจัดสรรโควตาให้หน่วยงานตนเองเพิ่มขึ้น หรือจากโครงสร้างกรรมการบริหารที่มาจากกลุ่มผู้กุมโควตาสลาก ทำให้เป็นการยากที่จะกำกับดูแลหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพได้ ทั้งในด้านผลกำไรและการเฝ้าระวังผลกระทบที่อาจเกิดต่อสังคม สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งแสดงให้เห็นว่ากลไกการกำกับดูแลภายนอกสำหรับสำนักงานสลากกินแบ่งยังจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างชัดเจนและตรวจสอบได้ รวมถึงการแก้ไขกฎหมายกำกับดูแลให้แยกส่วนการบริหารจัดการให้เป็นอิสระจากกัน ป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎระเบียบที่มีอยู่

การวิเคราะห์ธรรมาภิบาล : จากกลไกภายในองค์กร

การพิจารณาเฉพาะจากกลไกภายนอกองค์กรไม่อาจเพียงพอต่อการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลของหน่วยงานไปได้ จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับกลไกการทำงานภายในองค์กรด้วยเพื่อศึกษาถึงบทบาทและความรับผิดชอบต่างๆ ของคณะกรรมการที่ดูแลสำนักงานสลากกินแบ่งฯ

จากการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งฯเป็นอีกหนึ่งรัฐวิสาหกิจที่มีการกำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตนเองไว้เช่นกันด้วยการประกาศผ่านเว็บไซท์ของหน่วยงาน หากพิจารณาในภาพรวมอาจเห็นว่าสำนักงานสลากกินแบ่งมีความตื่นตัวในการบริหารจัดการองค์กรที่ดีโดยการกำหนดกรอบการปฏิบัติไว้ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของหลักการดังกล่าวจะพบว่า หลักการทั้งหมดนั้นเป็นเพียงการกล่าวถึงหลักการกำกับดูแลที่ดีอย่างกว้างๆ โดยไม่ระบุถึงเกณฑ์ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รวมไปถึงไม่มีการกล่าวถึงบทลงโทษหรือข้อบังคับใดๆเกี่ยวกับการปฏิบัติตนของกรรมการ ลักษณะดังกล่าวคล้ายกับการยกประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลที่ดีขึ้นมากล่าวอย่างลอยๆ เท่านั้น ซึ่งหลักการที่กล่าวไว้กว้างๆอาจไม่เกิดประโยชน์หรือทำให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีในองค์กรได้หากไม่มีการระบุแนวทางการปฏิบัติลงไปให้ชัดเจนแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมนั้นสมควรที่จะประกาศหลักปฏิบัติโดยละเอียดให้สาธารณชนรับทราบ

Box: 4 การบริหารกิจการที่ดีของสำนักงานสลากกินแบ่ง

(Code of Good Governance of The Government Lottery Office)

สำนักงานสลากได้ระบุหลักสำคัญในการกำกับดูแลอยู่ 5 ประการสำคัญ คือ

1. *ยึดมั่นกรอบการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ*
2. *การสร้างวิสัยทัศน์โดยการมองมูลค่าเพิ่มในระยะยาว*
3. *การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งและการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล*
4. *การจัดให้มีรายงานทางการเงิน รายงานการบริหารและการตรวจสอบ อันเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการดำเนินงาน*
5. *การทำให้มีการเปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับธุรกรรมของรัฐวิสาหกิจ ทั้งข้อมูลทางการเงินและไม่ใช่ข้อมูลทางการเงินอย่างครบถ้วนและเชื่อถือได้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน*

ดังนั้นจึงนำมาสู่คำถามที่ว่าธรรมาภิบาลที่ดีของสำนักงานสลากกินแบ่งควรเป็นเช่นไร หรือควรวิเคราะห์อยู่บนพื้นฐานของปัจจัยใดบ้าง โดยรวมแล้วหลักการกำกับดูแลที่ดีควรเป็นการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบการทำงานได้ แสดงถึงความรับผิดชอบของกรรมการบริหารต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง การแสวงหาวิธีเพิ่มศักยภาพในการทำงาน รวมถึงการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมในกรณีที่การดำเนินการของหน่วยงานอาจนำไปสู่หรือก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อประชาชน เป็นต้น โดยจะเห็นว่าหลักการทั้งหมดใกล้เคียงกับแนวทางการวิเคราะห์ของ OECD ซึ่งระบุเกณฑ์หลักการกำกับกิจการที่ดีสำหรับบริษัทมหาชนไว้ โดยประกอบด้วยหลักสำคัญ 5 ประการ ที่ต้องพิจารณา

1. สิทธิผู้ถือหุ้น
2. การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อผู้ถือหุ้น
3. บทบาทผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
4. การเปิดเผยข้อมูล/ความโปร่งใส
5. ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ

แต่เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในฐานะบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้นการวิเคราะห์ในเรื่องสิทธิผู้ถือหุ้น และการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันของผู้ถือหุ้น จึงขอละไว้ไม่กล่าวถึงในส่วนนี้ โดยจะเน้นการวิเคราะห์ผ่าน 3 ประเด็นที่เหลือ คือ ประเด็นความรับผิดชอบของกรรมการบริหาร (Accountability) ประเด็นความโปร่งใสในการบริหารงาน (Transparency) และประเด็นบทบาทผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Role of Stakeholder) โดยจะวิเคราะห์ตามหลักการของ OECD และเปรียบเทียบควบคู่ไปกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่สำนักงานสลากกินแบ่งได้ระบุไว้

บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)

การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานมีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนวทางเพื่อปรับปรุงหน่วยงานให้ดีขึ้น เป็นการแสดงถึงระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานสลากกินแบ่งจากกลุ่มต่างๆ ยิ่งเปิดรับความเห็นที่หลากหลายยิ่งนำไปสู่โอกาสการพัฒนาองค์กรที่ดีขึ้น พร้อมกับการสร้างความรู้สึกร่วมกันของกลุ่มต่างๆในการเป็นเจ้าของหน่วยงาน และอาจเป็นข้อดีที่ทำให้เห็นจุดด้อยหรือปัญหาต่างๆที่ยังมีอยู่ในองค์กรและนำไปสู่การแก้ไขในที่สุด โดยรัฐวิสาหกิจพึงเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเสนอแนะ ตรวจสอบ ซักถาม ตลอดจนทำประชาพิจารณ์ในกรณีที่การดำเนินการของสำนักงานมีผลกระทบในวงกว้างต่อสังคมโดยรวม

แต่สำหรับการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น จะพบว่าจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีเบื้องต้นของสำนักงานสลากฯ ไม่ปรากฏการกล่าวถึงประเด็นเรื่องผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรไว้เลย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มพนักงาน ลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงานที่อยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของหน่วยงาน ทั้งที่ประเด็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวนั้นจะเป็นดัชนีสำคัญตัวหนึ่ง

กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสำนักงานสลากกินแบ่งนั้น นอกเหนือจากกลุ่มพ่อค้าคนกลาง กลุ่มผู้ค้าสลากรายย่อยแล้ว ยังรวมไปถึงกลุ่มสหภาพแรงงานสำนักงานสลาก และกลุ่มประชาชนในฐานะผู้บริโภคสลาก ซึ่งกลุ่มที่มีสิทธิเสนอความคิดเห็นตามอำนาจที่ได้รับจากกฎหมายได้แก่ กลุ่มสหภาพแรงงานสำนักงานสลากกินแบ่ง โดยอาศัยสิทธิผ่านช่องทางการเป็นกรรมการในชุดคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ ซึ่งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์สามารถนำเสนอความเห็นต่อฝ่ายบริหารได้เดือนละ 1 ครั้ง (หรือในบางกรณีที่เร่งด่วนสามารถเรียกประชุมได้มากกว่า 1 ครั้ง) ซึ่งหลังจากการประชุมคณะกรรมการบริหารแล้ว พนักงานต่างๆจะได้รับข้อมูลข่าวสารผ่านการประกาศแจ้งให้ทราบของฝ่ายบริหาร นอกจากการมีส่วนร่วมของสหภาพแรงงานแล้วยังพบว่า ยังมีช่องทางเสนอความคิดเห็นจากประชาชนผู้ซื้อสลากต่อสำนักงานสลากกินแบ่งได้ ผ่านการประเมินความพึงพอใจจากการให้บริการที่สำนักงานสลากกินแบ่งจัดเตรียมไว้

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หากพิจารณาจากบทบาทผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะพบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งเปิดช่องทางสำหรับการเสนอความเห็นไว้ค่อนข้างน้อย โดยอิงอยู่ตามเกณฑ์เบื้องต้นที่กฎหมายระบุเท่านั้น ไม่มีการประกาศสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการแสดง

ความเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของสำนักงานสลากกินแบ่งเท่าใดนัก อาจเรียกได้ว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สามารถแสดงความเห็นได้มีเพียงตัวแทนสหภาพแรงงานเท่านั้นที่อาศัยกฎหมายกิจการสัมพันธ์ ขณะที่กลุ่มอื่นๆไม่ปรากฏว่ามีข้อกฎหมายที่ให้สิทธิดังกล่าว

ตารางที่ 10. 11 วิเคราะห์การกำกับดูแลสำนักงานสลากฯ ตามเกณฑ์บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย

ประเด็น บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)	การรายงานสู่สาธารณชน		รายละเอียด ของ สำนักงานสลากฯ
	มี	ไม่มี	
1. การมีส่วนร่วมของพนักงานรัฐวิสาหกิจ/ตัวแทน สหภาพแรงงาน ในการบริหารจัดการองค์กร		✓	สิทธิของตัวแทนสหภาพแรงงานเป็นไปตามพรบ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543
2. สิทธิในการเข้าร่วมประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจของตัวแทนสหภาพแรงงาน		✓	
3. ประเด็นหรือโครงการที่ต้องจัดประชาพิจารณ์		✓	ไม่มีการระบุในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ในประเด็นดังกล่าว
4. จำนวนวันที่แจ้งให้ทราบก่อนประชาพิจารณ์		✓	
5. ผู้ประเมินความพึงพอใจในการให้บริการและความถี่ของการประเมินความพึงพอใจ		✓	

ที่มา. สรุปจากรายงานประจำปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเว็บไซท์องค์กร

กระนั้นก็ตาม แม้สหภาพแรงงานจะเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สามารถเสนอความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการได้ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติพบว่าอำนาจในการเสนอแนะข้อคิดเห็นหรือการนำข้อคิดเห็นไปปฏิบัติใช้กลับมีไม่มากนัก ยกตัวอย่างเช่น มีกรณีที่สหภาพแรงงานเสนอให้มีการเปิดเผยรายละเอียดการประชุมที่สำคัญและพนักงานสมควรที่จะมีส่วนได้รับทราบ เช่น การขอรับทราบการแสดงวิสัยทัศน์ของบรรดาผู้สมัครตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งก่อนจะมีการประกาศผลอย่างเป็นทางการ แต่การร้องขอดังกล่าวไม่เป็นผลแต่อย่างใด เนื่องจากคณะกรรมการบริหารยึดหลักการเปิดเผยข้อมูลเมื่อการตัดสินได้สิ้นสุดลงเท่านั้น ซึ่งแม้การปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลของคณะกรรมการบริหารจะไม่ใช่สิ่งที่ผิดธรรมเนียมหรือข้อกฎหมาย แต่การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรได้รับทราบข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินย่อมเป็นการสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของฝ่ายบริหารได้ในทางหนึ่ง

เมื่อพิจารณาเรื่องบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสำนักงานสลากไปเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ จะพบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งบางแห่งในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชัดเจน เช่น ตัวแทนผู้ค้าสลาก พนักงานองค์กร โดยถือว่าเป็นบุคลากรที่สำคัญของหน่วยงาน ดังจะเห็นได้จาก กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งพบว่า มีการเปิดรับฟังความเห็นจากตัวแทนผู้ค้าสลาก ด้วยการสร้างกลุ่ม The Agent Reference Group: ARG ขึ้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งระหว่างสำนักงานสลากและเครือข่ายของกลุ่มตัวแทนผู้ค้าสลาก มีการเปิดเวที

แสดงความคิดเห็นหรือแนวคิดใหม่ๆ เป็นต้น ซึ่งเวทีแสดงความเห็นในลักษณะดังกล่าวไม่เคยปรากฏในประเทศไทย

อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงการสนับสนุนตัวบุคลากรของหน่วยงานในต่างประเทศ คือ การเปิดโครงการพัฒนาความเป็นผู้นำ (Leadership Development Program) ขึ้นในองค์กร โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาพนักงานของหน่วยงานและสร้างวัฒนธรรมความเป็นผู้นำให้เกิดขึ้น รวมไปถึงโครงการ Employee Graduate ที่สนับสนุนด้านการศึกษาในกลุ่มพนักงานให้จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ในบางแห่งยังมีการสนับสนุนการทำงานภายใต้หลักการสุขภาพที่ดีของพนักงานด้วยการอุดหนุนรายปีด้านสุขภาพให้พนักงาน เป็นต้น

เช่นเดียวกันกับการให้ความสำคัญกับประชาชนทั้งในฐานะผู้บริโภคสลาก ฐานะของการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ และในฐานะของการเป็นผู้จ่ายภาษีให้ประเทศ ในต่างประเทศพบว่ามีตัวอย่างที่แสดงถึงการตระหนักในความรับผิดชอบที่สำนักงานสลากกินแบ่งมีต่อสังคมด้วย โดยให้ความสำคัญและใส่ใจต่อพฤติกรรมการบริโภคสลากของประชาชน จากตัวอย่างในต่างประเทศจะพบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งบางแห่งได้วางระเบียบข้อบังคับที่ห้ามขายสลากให้เยาวชนที่อายุต่ำกว่า 16 ปี หรือ ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นผู้ขายสลากกินแบ่ง

ยิ่งกว่านั้นในหน่วยงานต่างประเทศบางแห่งยังให้ความสำคัญและตระหนักถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากพฤติกรรมการบริโภคสลากของประชาชน โดยสำรวจพฤติกรรมการบริโภคสลากขึ้นทุกๆ รอบ 6-9 เดือน เพื่อสำรวจว่ามีประชาชนกลุ่มใดที่อยู่ในกลุ่มที่เสี่ยงต่อปัญหาอันมาจากการบริโภคสลากกินแบ่ง งานสำรวจดังกล่าวทำให้นำไปสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นและหน่วยงานก็ยังสามารถค้าสลากได้ต่อไป และนอกจากการสำรวจพฤติกรรมการบริโภคแล้วในบางหน่วยงานยังสนใจศึกษาถึงเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการค้าสลากด้วย เช่น การศึกษาผลกระทบของการเผยแพร่สื่อเกี่ยวกับสลากกินแบ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความใส่ใจและความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างแท้จริง

ตัวอย่างในต่างประเทศทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า แม้รัฐจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการบริโภคสลากของประชาชน แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ไม่ได้ละเลยต่อปัญหาสังคมที่มาจากสลากกินแบ่ง นับว่าเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ดีและควรกระทำ ซึ่งเมื่อย้อนกลับมาพิจารณากรณีสำนักงานสลากกินแบ่งของประเทศไทย ความแตกต่างของแนวทางการปฏิบัติที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ยิ่งเป็นการสะท้อนถึงระดับความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งควรให้ความสำคัญมากขึ้นกว่าที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน และมากกว่าที่จะเน้นไปที่การบริจาคเงินสาธารณกุศลเพียงประการเดียว ซึ่งประเด็นสาธารณะเหล่านี้สำนักงานสลากกินแบ่งยังไม่มีความตื่นตัวมากเท่าที่ควร

การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Transparency)

นอกจากเรื่องบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว อีกประเด็นที่มีความสำคัญเช่นกัน คือ การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส ถือได้ว่าเป็นอีกส่วนของการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลที่มีความสำคัญและมีรายละเอียดการวิเคราะห์ปลีกย่อยค่อนข้างมาก สามารถจำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ การเปิดเผยข้อมูล

เกี่ยวกับตัวคณะกรรมการบริหาร และการเปิดเผยข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลของสำนักงานสลากและคณะกรรมการนั้น ทางสำนักงานได้มีช่องทางการนำเสนอหลักๆ 2 ด้าน คือ การนำเสนอผ่านรายงานประจำปี และการนำเสนอผ่านหน้าเว็บไซท์ของหน่วยงาน

การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสถือเป็นเรื่องสำคัญอันดับแรกๆของการมีธรรมาภิบาลที่ดี เพราะสิ่งสำคัญประการแรกที่องค์กรที่ดีพึงมีคือ คณะกรรมการและพนักงานมีความตั้งใจปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยสามารถแสดงข้อมูลสู่สาธารณชนให้รับรู้กันได้ทันทีเมื่อมีการร้องขอให้เปิดเผย หรือหน่วยงานตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญด้วยตนเองแม้ไม่มีการร้องขอ ซึ่งไม่ว่าข้อมูลที่เปิดเผยจะเป็นเพียงข้อมูลประวัติคณะกรรมการหรือข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน

โดยทั่วไปแล้วการเปิดเผยข้อมูลคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งเป็นเรื่องพื้นฐานที่มีการเปิดเผยโดยปกติ ซึ่งข้อมูลหลักที่มีการเปิดเผยได้แก่ ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการ ค่าตอบแทนคณะกรรมการ เป็นต้น แต่สำหรับเรื่องที่มีความสำคัญมากกว่าเช่น ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือเรื่องความรับผิดชอบในฐานะกรรมการ การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมของกรรมการแต่ละท่าน อันชี้ให้เห็นถึงความตั้งใจทำงานของคณะกรรมการกลับเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มีการเปิดเผยสู่สาธารณะ ซึ่งหากสามารถรับทราบหรือเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ จะยิ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงคุณภาพของการประชุมกรรมการบริหารสำนักงานสลากแต่ละท่านอีกด้วย แต่แม้ว่าผู้วิจัยจะทำหนังสือเป็นทางการเพื่อขอรับทราบข้อมูลดังกล่าว ทางสำนักกฎหมายของสำนักงานสลากกินแบ่งไม่สามารถอนุมัติตามคำขอดังกล่าว ดังนั้นทางผู้วิจัยจึงไม่สามารถวิเคราะห์ในส่วนดังกล่าวได้

อีกตัวอย่างหนึ่งที่สำคัญ คือ เรื่องไม่มีการรายงานความชำนาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลาก ซึ่งเป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาในต่างประเทศ ซึ่งจะพบว่าความชำนาญเฉพาะทางของกรรมการแต่ละท่านเป็นสิ่งที่เสนอไว้ชัดเจนทั้งในรายงานประจำปี หรือในเว็บไซท์ เนื่องจากเป็นหัวใจสำคัญของการคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กร ความแตกต่างที่สำคัญของกรณีประเทศไทยและต่างประเทศ เริ่มต้นจากกระบวนการการสรรหากรรมการ ซึ่งในต่างประเทศ การคัดเลือกกรรมการบริหารสำนักงานจะอิงบนฐานคุณสมบัติความชำนาญพิเศษที่กรรมการผู้นั้นมีและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงความหลากหลายของสาขาวิชาที่ชำนาญ[11] และตำแหน่งประธานบริหารมาจากการลงคะแนนของกรรมการด้วยกัน[12]โดยไม่ยึดติดกับตำแหน่งใดๆ ทำให้รัฐมีฐานะเพียงผู้ควบคุมกฎเกณฑ์ (Regulator) ในการค้าสลากเท่านั้น ไม่เข้ามาแทรกแซงการทำงานของสำนักงาน ทำให้การบริหารเป็นไปอย่างโปร่งใส

[11] National Lottery, Regulating the National Lottery: Annual Report & Accounts 2006/2007.

[12] California Government Code, Chapter 12.5. California State Lottery Act.

ขณะที่กรณีประเทศไทย คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่มาจากตำแหน่งทางราชการและมักไม่ระบุชัดเจนถึงคุณสมบัติหรือความชำนาญพิเศษในการดำรงตำแหน่ง หรืออาจกล่าวในอีกนัยหนึ่งได้ว่ากรรมการบริหารสำนักงานสลากส่วนใหญ่มาจากกลุ่ม (Player) ผู้กุมโควตาสลากที่สำคัญมากกว่าที่จะเป็นกลุ่มผู้มีความชำนาญ (Expertise) อันจะพัฒนาสำนักงานสลากให้มีประสิทธิภาพ ลักษณะดังกล่าวอาจเป็นช่องว่างของระบบการบริหารงานได้ และเช่นเดียวกันกับตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นโดยตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ไม่ได้มาจากการตัดสินใจจากคุณสมบัติหรือความสามารถอันจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนา และไม่ได้มาจากความเห็นชอบร่วมกันของกรรมการบริหารท่านอื่นๆ

ตารางที่ 10. 12 วิเคราะห์การกำกับดูแลสำนักงานสลากฯ ตามเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

ประเด็น การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Transparency)	การรายงานสู่สาธารณชน		รายละเอียด ของสำนักงานสลากฯ
	มี	ไม่มี	
1. การเปิดเผยข้อมูลคณะกรรมการ			
1. ประวัติกรรมการ/คุณสมบัติ	✓		แต่ไม่ระบุความชำนาญเฉพาะด้าน
2. ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
3. บันทึกสถิติการเข้าประชุมกรรมการ	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
4. บันทึกเวลาการประชุม มติ วาระ		✓	ไม่มีการเปิดเผยให้ทราบ
5. การติดตามงานเมื่อมีการมอบหมาย		✓	ไม่ระบุชัด
6. ผลประโยชน์ทับซ้อน	✓		สำนักตรวจสอบได้กำหนดเกณฑ์ไว้
2. การเปิดเผยข้อมูลกิจการบริหาร			
1. ผลการดำเนินงานทางการเงิน	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
2. ศักยภาพในการแข่งขัน	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
3. ความเสี่ยงในการดำเนินงาน	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
4. บันทึกการตรวจสอบของสตง.	✓		ระบุการตรวจสอบในรายงานประจำปี
5. โครงสร้างการถือหุ้นของบริษัท		✓	
6. รายงานประจำปีสามารถเข้าถึงได้	✓		ผ่านเว็บไซท์องค์กร
7. สิทธิพิเศษที่มีเหนือบริษัทเอกชน		✓	
8. ประวัติ/ข่าวทุจริตขององค์กร		✓	
9. การจัดซื้อจัดจ้างองค์กร	✓		มีประกาศระบุผ่านเว็บไซท์องค์กร

ที่มา. สรุปจากรายงานประจำปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเว็บไซท์องค์กร

ปัญหาเรื่องคุณสมบัติที่เหมาะสมของคณะกรรมการที่มาจากตำแหน่งทางราชการเป็นปัญหาที่พบในหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาต่อไปในอนาคตของเนื่องจากขาดผู้บริหารระดับสูงที่มีทักษะความสามารถที่จำเป็น ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรนำมาเป็นประเด็นแรกๆที่ต้องปรับปรุงแก้ไข

นอกจากการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการแล้ว ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญเช่นกัน การเปิดเผยข้อมูลด้านการบริหารมากเท่าใด ยิ่งแสดงถึงความโปร่งใสที่สำนักงานสลากกินแบ่งมีต่อสาธารณะได้มากเท่านั้น ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลการบริหารส่วนใหญ่ที่ถูกรายงานไว้ในรายงานประจำปีของสำนักงานสลากกินแบ่ง ได้แก่ ผลการดำเนินงาน ศักยภาพในการแข่งขัน การบริหารความเสี่ยงขององค์กร หรือรวมไปถึงบันทึกการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งนอกจากส่วนนี้ยังพบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งยังมีข้อมูลบางส่วนที่ได้ประกาศไว้ผ่านทางเว็บไซท์ของหน่วยงานให้สาธารณชนรับทราบได้โดยง่าย เช่น ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง หรือรายงานประจำปีที่สามารถ download ได้

ในบางประเด็นจะพบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งมีจุดดีที่หลายหน่วยงานควรนำไปเป็นตัวอย่าง ยกตัวอย่างเช่น ความโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูลคดีความของสำนักงานสลากกินแบ่งอย่างละเอียด ซึ่งเมื่อทางคณะวิจัยยื่นเอกสารขอรับทราบข้อมูล ทางสำนักงานสลากกินแบ่งได้เปิดเผยรายงานย้อนหลังเกี่ยวกับข้อมูลสถิติคดีความประเภทต่างๆที่สำนักงานสลากตกอยู่ในฐานะจำเลย พร้อมกับจำแนกออกตามประเภทคดีความต่างๆ ได้แก่ ประเภทคดีความอาญา คดีแพ่ง คดีวินัย ฯลฯ ดังข้อมูลต่อไปนี้

ตารางที่ 10. 13 คดีความสำนักงานสลากกินแบ่งฯ

ประเภทคดีความ	จำนวน
1. คดีแพ่ง	23
2. คดีอาญา	5
3. คดีแรงงาน	5
4. คดีปกครอง	4
รวมทั้งสิ้น	37

ที่มา. สำนักกฎหมาย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลย้อนหลังระหว่างปี พ.ศ. 2523 -2550 รวมทั้งสิ้น 37 คดี ซึ่งกว่าร้อยละ 62 เป็นคดีแพ่ง ในจำนวนคดีความทั้งหมดที่เกิดขึ้น มีบางส่วนที่มีการฟ้องร้องในประเด็นความไม่ชอบธรรม และส่วนใหญ่การพิจารณาคดียังไม่ถึงที่สิ้นสุด รวมไปถึงกรณีคดีความกับบริษัทจาโก เช่นกัน

นอกจากคดีทางแพ่งแล้วยังมีคดีความปกครองที่ยังไม่สิ้นสุดการพิจารณาเช่นกัน ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งตกเป็นจำเลยในฐานกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดล้วนแต่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2547 ทั้งสิ้น

- บริษัทเอทีเอสในเรื่องการตัดสิทธิการประกวดราคาจ้างบริการระบบเกมสลาก
- บริษัทเอสวีโอเอ จำกัด (มหาชน) ในเรื่องการตัดสิทธิจากการประกวดราคาจ้างบริการระบบเกมสลาก
- บริษัทเดฟฟารีเทคโนโลยีแอนด์ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ในเรื่อง ประกาศยกเลิกการประกวดราคาจ้างบริการระบบจำหน่ายสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว

สำหรับคดีที่พิจารณาผ่านไปแล้วได้แก่ กรณีที่สำนักงานสลากตกเป็นจำเลยในโครงการร่วมใจจากองค์กรในปีพ.ศ. 2547 จำนวน 4 คดีด้วยกัน สืบเนื่องจากสำนักงานสลากได้ออกประกาศโครงการร่วมใจจากองค์กร โดยมีข้อสัญญาว่าจะจ่ายค่าชดเชยให้ 8 เท่าแก่ผู้สมัครใจขอลาออกด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานสลากฯกลับจ่ายค่าชดเชยเพียง 6 เท่า เท่านั้น คดีดังกล่าวได้สิ้นสุดลงเมื่อสำนักงานสลากฯ จ่ายเงินแต่โจทย์ทั้ง 4 คดีเป็นที่ครบถ้วน

คดีความต่าง ๆที่สำนักงานสลากกินแบ่งเกี่ยวข้องเป็นตัวหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการภายในของสำนักงานสลากกินแบ่งยังคงต้องปรับปรุงอีกหลายส่วน แต่การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับคดีความก็เป็นสัญญาณความโปร่งใสที่ดีของสำนักงานสลากกินแบ่งระดับหนึ่ง

Box: 5 กรณีข่าวหวยล๊อค พ.ศ. 2544

นอกเหนือจากกรณีคดีความต่างข้างต้นแล้ว ยังพบว่ายังมีคดีความที่สำนักงานสลากกินแบ่งไม่ได้ตกอยู่ในฐานะของจำเลยที่ 1 แต่มีความเกี่ยวพันเนื่องจากเป็นเจ้าของสถานที่ และมีการสืบความไปถึงตัวอดีตผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในฐานะที่มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากสังคม คือ คดีหวยล๊อค ที่เกิดขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2544

ปัญหาหวยล๊อคเกิดขึ้นในการออกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาล งวดประจำวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2544 โดยเลขรางวัลที่เป็นปัญหา คือ รางวัลที่ 1 หมายเลข 113311 เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการจับกุมกลุ่มผู้กระทำความผิด อันประกอบด้วย นายสมตระกูล จอบกระโทก พ.อ.อ. กิตติชาติ กุลประดิษฐ์ นายณรงค์ อุ่นแพทย์ (กลม บางกรวย) นายสุริยัน ดวงแก้ว (ผู้ใหญ่หมึก) และนายพิชัย เทพอารักษ์ (ชัย โคกสำโรง) ในความผิดฐานร่วมกันฉ้อโกงโดยแสดงตนเป็นคนอื่น และช่องโจร

หลักฐานที่ระบุปรากฏชัดเจนว่าจำเลยและพวกได้ร่วมกันทุจริตด้วยการเกณฑ์คนเข้าไปรับชมการออกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยก่อนหน้าการเข้าร่วมชมการออกรางวัลนั้น กลุ่มจำเลยและพวกได้เปิดห้องสัมมนาในโรงแรมย่านวิสุทธิกษัตริย์ เพื่อซักซ้อมวิธีการตักลูกบอล และมีการตกลงกันในกลุ่มให้มีการแลกหางบัตรในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประกาศสุ่มบุคคลให้ขึ้นเวทีโดยการสลับหางบัตรให้พรรคพวกที่มีฝีมือในการตักขึ้นไปทำหน้าที่แทนตน พฤติการณ์ของกลุ่มดังกล่าว ทำโดยการบ้วนของเหลวที่อยู่ในปากลงในภาชนะพลาสติกทรงกลม และเลือกตักลูกบอลหมายเลข 1 ที่มีคราบสีขาวติดอยู่ ทำให้หมายเลขรางวัลเป็น 113311

คดีดังกล่าวได้ถูกตัดสินในศาลชั้นต้นในปี พ.ศ. 2544 กลุ่มจำเลยได้ถูกพิพากษาจำคุก 6 ปี แต่มีความพยายามในการสู้คดีโดยร้องต่อชั้นศาลอุทธรณ์ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2549 ศาลอุทธรณ์ได้พิพากษาอีกครั้งผลการตัดสินได้ยืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ความพยายามของกลุ่มจำเลยยังไม่สิ้นสุดเมื่อมีการยื่นฎีกาอีกครั้ง ซึ่งนาย ณรงค์ อุ่นแพทย์ (กลม บางกรวย) ได้รับการประกันตัวระหว่างการขอฎีกา

ผลของคดีความดังกล่าวไม่เพียงแต่มีเอกชนเป็นผู้รับผิดเท่านั้น แต่ผลการสอบสวนดังกล่าวยังความมาถึงตัวอดีตผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งในระยะนั้น คือ นายชัยวัฒน์ พสกภักดี ร่วมกับพนักงานอีก 3 คน โดยที่ประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) ได้สรุปสำนวณและชี้มูลความผิดว่า นานชัยวัฒน์ มีพฤติกรรมละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ปล่อยให้มีการนำบุคคลที่เป็นพรรคพวกของอดีตผู้กว้างขวางในวงการหวยล๊อคย่านนนทบุรี เข้าไปเป็นตัวแทนในการตักลูกบอลการออกรางวัล ซึ่งเป็นความผิดตามพ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

ปัญหาการล๊อคเลขสลากไม่ใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงปี พ.ศ. 2544 เท่านั้น หากแต่เป็นประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาบ่อยครั้งตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน เพียงแต่กรณีที่สามารถจับกุมและมีหลักฐานยืนยันชัดเจนมีเพียงคดีหวยล๊อค กลม บางกรวย พ.ศ. 2544 เท่านั้น ในระยะหลังที่รัฐบาลประกาศยกเลิกการออก

สลากเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัวในปลายปี พ.ศ. 2549 ยังคงมีกระแสข่าวความไม่เชื่อมั่นของพ่อค้าและประชาชนผู้ซื้อสลากกินแบ่ง โดยมีการตั้งข้อสังเกตว่า การออกสลากในช่วงเดือนมกราคม – มีนาคม มีลักษณะของการออกเลขซ้ำ อยู่ตลอดติดต่อกันหลายงวด หรือในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกันมีการตั้งข้อสังเกตถึงการออกเลขเบิ้ล (เลขซ้ำ) ซึ่งเป็นเลขเดิมที่เคยออกในงวดที่ผ่านมา

ปัญหาความเชื่อมั่นเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมาก หากปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข การเปลี่ยนแปลงไปสู่การออกสลากออนไลน์เช่นในปัจจุบันอาจไม่สามารถหลีกพ้นไปจากคำครหาเรื่องการล๊อคเลขสลากไปได้

ที่มา. สรุปความจากหนังสือพิมพ์คมชัดลึก เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2549

ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (Accountability)

ในประเด็นเรื่องความรับผิดชอบของคณะกรรมการเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกออกจากประเด็นความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลไปได้ และยังเป็นประเด็นที่ทำให้สามารถวิเคราะห์รายละเอียดการทำงาน ความใส่ใจ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการได้อย่างละเอียด และทำให้เห็นภาพธรรมาภิบาลในหน่วยงานได้ชัดเจนขึ้น

การพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของคณะกรรมการในการทำงานอาจวิเคราะห์ได้จาก 2 ด้าน คือ พิจารณาจากตัวโครงสร้างคณะกรรมการว่ามีการวางระเบียบกำกับความรับผิดชอบไว้ชัดเจนหรือไม่ เช่น มีการแยกคณะกรรมการที่รับผิดชอบภาระงานต่างๆออกเป็นชุดหรือไม่เพื่อที่จะทำให้กรรมการสามารถรับผิดชอบงานชิ้นนั้นๆได้อย่างเต็มที่ หรืออาจมุ่งพิจารณาไปที่การทำงานของกรรมการว่าการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยสมบูรณ์หรือไม่

ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องโครงสร้างคณะกรรมการซึ่งจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ได้เสนอแนวทางว่า สมควรที่จะมีการแยกกลุ่มคณะกรรมการออกเป็นชุดเพื่อทำหน้าที่ตามบทบาทต่างๆ เช่น คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง คณะกรรมการตรวจสอบ เป็นต้น โดยการคัดเลือกกรรมการในแต่ละชุดควรอยู่บนพื้นฐานของความสามารถและคุณสมบัติที่กรรมการมีเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์กร

ในเรื่องนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลระบุถึงแนวทางการบริหารความเสี่ยงและมีคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงไว้เช่นกัน แต่ไม่ระบุรายละเอียดตัวคณะกรรมการหรือการคัดเลือกกรรมการในตำแหน่งดังกล่าวให้สาธารณชนรับทราบ โดยนอกจากเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงแล้ว ยังพบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้น 1 ชุด ดังจะเห็นได้จากรายงานประจำปี พ.ศ. 2549 โดยคณะกรรมการตรวจสอบชุดดังกล่าวถูกตั้งขึ้นเพื่อสอบทานนโยบายด้านบัญชี ด้านการเงิน ระบบควบคุมภายใน ระบบบริหารความเสี่ยง และการเปิดเผยรายการข้อมูลระหว่างกัน ซึ่งถูกเลือกขึ้นจากคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลาก จำนวนทั้งสิ้น 3 ท่าน

ตารางที่ 10. 14 รายนามคณะกรรมการตรวจสอบสำนักงานสลากกินแบ่ง ปี พ.ศ. 2549

ชื่อ –สกุล	ตำแหน่ง	ที่มา
1. นายชัยฤกษ์ ดิษฐอำนาจ	ประธานกรรมการ	ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
2. นายบัณฑูร สุภัควณิช	กรรมการ	ผู้แทนสำนักงบประมาณ
3. นายกำธร ตติยกวี	กรรมการ	การแต่งตั้งของรัฐมนตรี

ที่มา: รายงานประจำปีสำนักงานสลากกินแบ่ง พ.ศ. 2549

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งมีการจำแนกคณะกรรมการตรวจสอบไว้เช่นกัน แม้จะไม่มีการระบุที่มาที่ไปของการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าว หรือเหตุผลของการคัดเลือกให้รับทราบ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่นๆจะพบว่า คณะกรรมการชุดย่อยๆของสำนักงานสลากกินแบ่งฯ มีน้อยกว่ารัฐวิสาหกิจอื่นๆ ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีการตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆขึ้นมาตามภาระหน้าที่ที่หน่วยงานมี เพื่อปรับปรุงและรับทราบข้อปัญหาต่างๆ หรือในบางแห่งมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อวางแผนพัฒนาองค์กร ขณะที่สำนักงานสลากกินแบ่งเป็นองค์กรที่ยังคงมีปัญหาเรื้อรังหลายอย่างที่ควรจะแก้ไขแต่ยังไม่ลุล่วงไป เช่น กรณีปัญหาการค้าสลากเกินราคา สมควรที่จะมีคณะกรรมการเฉพาะที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ชัดเจน แต่ไม่ปรากฏว่ามีความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าว ซึ่งในประเด็นนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรนำไปไตร่ตรองและพิจารณาให้มาก

นอกจากกรรมการชุดย่อยๆ แล้ว ในส่วนคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็พบว่าตัวโครงสร้างคณะกรรมการก็ยังเป็นปัญหาอยู่เช่นกัน จากที่กล่าวไว้ในช่วงแรกๆว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งได้กำหนดโครงสร้างกรรมการไว้แล้ว โดยมีกรรมการอิสระต่อกรรมการโดยตำแหน่ง ในสัดส่วน 3:6 แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังเป็นเรื่องที่กล่าวได้ยากว่า กรรมการอิสระมีความเป็นอิสระอย่างไร เนื่องจากข้อกฎหมายที่ระบุไว้ว่ากรรมการอิสระเป็นผู้ที่ถูกแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีอยู่ในฐานะของผู้ที่สามารถกำหนดทิศทางขององค์กรได้ ดังนั้นกรรมการอิสระอาจไม่สามารถเป็นอิสระจากความสัมพันธ์ทางการเมืองไปได้ ยิ่งไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของการเป็นกรรมการอิสระที่จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานสลากกินแบ่งด้วยแล้ว ช่องทางที่นักการเมืองจะแสวงหาประโยชน์หรือแทรกแซงการทำงานของกรรมการอาจมีแนวโน้มสูงขึ้น

ตารางที่ 10. 15 วิเคราะห์การกำกับดูแลสำนักงานสลากฯ ตามเกณฑ์ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

ประเด็น ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (Accountabilities)	การรายงานสู่สาธารณชน		รายละเอียดของสำนักงานสลากฯ
	มี	ไม่มี	
1. โครงสร้างคณะกรรมการ			
1. สัดส่วนกรรมการอิสระ/กรรมการตำแหน่ง	✓		กำหนดไว้โดยพ.ร.บ. จัดตั้งฯ
2. ความสอดคล้องของคุณสมบัติกรรมการ		✓	ไม่ระบุชัดเจน
3. ความหลากหลายของประสบการณ์	✓		จากประวัติกรรมการ

ประเด็น ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (Accountabilities)	การรายงานสู่สาธารณชน		รายละเอียดของสำนักงานสลากฯ
	มี	ไม่มี	
4. การไม่มีส่วนได้เสียของผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ		✓	ประธานกรรมการเป็นโดยตำแหน่งราชการ
5. การไม่ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอื่น	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
6. คณะกรรมการตรวจสอบในองค์กร	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
7. คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง		✓	ไม่พบรายละเอียด
8. คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน		✓	เป็นไปตามระเบียบรัฐวิสาหกิจ
2. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ			
1. ระยะเวลาการประชุมขององค์กร		✓	ไม่ระบุ
2. การประเมินผลงานคณะกรรมการ	✓		แต่ไม่มีรายละเอียดผลการประเมิน
3. จำนวนครั้งการประชุมกรรมการใน 1 ปี	✓		มีระบุในรายงานประจำปี
4. การติดตามผลของมติที่ประชุมที่ผ่านมา		✓	ไม่มีการกำหนดไว้
5. ความเกี่ยวพันของผู้สอบบัญชีกับองค์กร	✓		กรมบัญชีกลางเป็นผู้รับผิดชอบ
6. บทบาทผู้ทรงคุณวุฒิต่อการทำงานองค์กร		✓	ไม่มีการกำหนดไว้
7. การรายงานการเงิน/รายละเอียดงบการเงิน	✓		มีระบุในรายงานประจำปี

ที่มา. สรุปจากรายงานประจำปีสำนักงานสลากกินแบ่ง และเว็บไซท์องค์กร

การพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของคณะกรรมการยังจำเป็นต้องดูการปฏิบัติหน้าที่ประกอบไปพร้อมกัน ซึ่งจากรายงานประจำปีของสำนักงานสลากกินแบ่งมีการรายงานสถิติการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการไว้ ยกตัวอย่างเช่น จำนวนการประชุมกรรมการใน 1 ปี หรือการระบุว่าสำนักงานสลากมีการประเมินผลกรรมการ เป็นต้น

แต่การพิจารณาจากตัวเลขจำนวนครั้งการเข้าประชุมของกรรมการเพียงประการเดียวก็ไม่อาจสรุปความได้ว่าคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ หากไม่มีการเปิดเผยถึงผลการประชุมหรือการบันทึกการแสดงความคิดเห็นของกรรมการชุดนั้นๆประกอบพร้อมกัน ซึ่งหลักธรรมาภิบาลที่ดีนั้นการบันทึกข้อเสนอแนะ/แลกเปลี่ยนความคิดเห็นของกรรมการแต่ละท่านของการประชุมในแต่ละครั้งจะเป็นตัวชี้วัดที่ดีถึงความใส่ใจในองค์กรอย่างแท้จริงของกรรมการ แต่ดังที่รายงานให้ทราบว่า ผู้วิจัยได้ประสานงานกับสำนักงานสลากกินแบ่งฯเพื่อขอสำเนารายงานการประชุม หรืออย่างน้อยที่สุดคือ ขอหัวข้อการประชุมหลักๆของคณะกรรมการบริหารเพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ แต่ได้รับการปฏิเสธจากสำนักงานสลากกินแบ่ง การขาดข้อมูลดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถวิเคราะห์การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการแต่ละท่านได้

การประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นสิ่งสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่ามีการกำหนดตามระเบียบรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2544 (โดยยึดถือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 อยู่บนหลักการที่ว่า “ไม่มีผู้ใดประเมินกรรมการได้ดีเท่าตัวกรรมการเอง”) โดยกำหนดให้มาการประเมินการทำงานใน 3 ลักษณะ คือ การประเมินตนเอง การประเมินไขว้ และการประเมินแบบกลุ่ม แต่ในทาง

ปฏิบัติจะพบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้มีการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลดังกล่าวต่อสาธารณะให้รับทราบ ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์การประเมินผล หรือผลการประเมินกรรมการ ด้วยเหตุดังกล่าวแม้สำนักงานสลากกินแบ่งจะระบุไว้ในรายงานว่ามีการประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการ แต่หากปราศจากการนำเสนอรายละเอียดในส่วนดังกล่าวให้สาธารณชนรับทราบแล้ว การประเมินผลดังกล่าวก็ไม่อาจเป็นเครื่องมือที่สะท้อนความสามารถในการปฏิบัติงานได้

วิธีการประเมินความรับผิดชอบของกรรมการอาจอาศัยวิธีการอื่นๆที่เป็นบริบทแวดล้อมตัวกรรมการเป็นดัชนีชี้วัดได้อีกทาง ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการบริหารที่ดีสมควรที่จะเปิดกว้างและรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นที่เป็นประโยชน์เพื่อนำความเห็นนั้นมาพัฒนาหน่วยงาน เช่น การรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้นๆ แต่มีบางกรณีที่พบจากการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานสลากกินแบ่งคือ แม้จะมีหน่วยงานภายนอก หรือ นักวิชาการนำเสนอผลการวิจัยที่สำคัญ เช่น การนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้าสลากเกินราคา โดยแนะทางออกให้กับสำนักงานสลากกินแบ่ง แต่พบว่า บ่อยครั้งที่ทางออกที่นักวิชาการเสนอถูกเก็บไว้โดยไม่ได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และขณะที่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่สำนักงานสลากกินแบ่งฯนำเสนอ ก็ไม่ได้เป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด ดังนั้นสิ่งเหล่านี้จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการทำงานของคณะกรรมการ รวมทั้งแสดงถึงลักษณะการบริหารงานภายในหน่วยงานที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการบริหารที่มีธรรมาภิบาลที่ดีควรขยายขอบเขตการทำงานของตนเองอย่างไรเพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบของตนเองต่อสังคมและหน่วยงานนั้น อาจหยิบยกได้จากตัวอย่างในต่างประเทศ ซึ่งหลายประเทศได้มีการประกาศแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าสลากกินแบ่งต่อสังคม ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศออสเตรเลียมีการรายงานถึงการตระหนักของฝ่ายบริหารสลากกินแบ่งต่อสังคม[13] เช่น ในภาวะปัจจุบันที่กำลังประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษ หน่วยงานหรือองค์กรสลากกินแบ่งบางแห่ง เช่น Lottery Commission of South Australia ได้ตั้งเป้าหมายและรายงานสถิติการปล่อยมลพิษจากการพิมพ์สลากกินแบ่ง โดยตั้งเป้าหมายให้ลดการใช้ทรัพยากรลง ไม่ว่าจะเป็นการลดปริมาณการใช้กระดาษ การลดการปล่อยสารพิษ การรีไซเคิลอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ หรือการลดการใช้พลังงานในองค์กร เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบว่าจากกรณีศึกษาในต่างประเทศ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการยังสามารถแสดงออกได้ผ่านความตื่นตัวและฉับไวต่อข้อคำถามสาธารณะต่างๆที่เกิดขึ้น ด้วยการเปิดช่องทางในการเสนอแนะหรือซักถามปัญหากับทางสำนักงานสลาก และพบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาต่างประเทศ สำนักงานสลากกินแบ่งไม่มีการเปิดช่องสำหรับการตอบข้อซักถามทางเว็บไซท์แต่อย่างใด มีเพียงการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเพียงทางเดียว (One-way) เช่น การประกาศ การประชาสัมพันธ์ เท่านั้น ซึ่งหากต้องการให้การรับรู้ข่าวสารเป็นไปอย่างทั่วถึง สำนักงานสลากกินแบ่งควร

[13] Lottery Commission of South Australia

เปิดช่องทางให้มีเจ้าหน้าที่ตอบข้อซักถามต่างๆจากประชาชนอย่างทันการณ์ นอกเหนือจากการเปิดกล่องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สำนักงานใหญ่

- **บทสรุปการกำกับดูแลจากกลไกภายนอกและกลไกภายในองค์กร**

ดังนั้นจากปัญหากลไกการกำกับจากภายนอกและภายในองค์กร ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังอยู่ในวังวนของปัญหาเรื้อรังในลักษณะเดิม เมื่อพิจารณาจากกลไกกำกับจากภายนอกจะเห็นได้ว่า โครงสร้างกฎระเบียบต่างๆที่ยึดโยงสำนักงานสลากไว้กับหน่วยงานรัฐหรือฝ่ายการเมือง และให้อำนาจกับฝ่ายรัฐบาลให้แทรกแซงการทำงานได้โดยชอบตามกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการบริหารมีแนวโน้มที่จะตกอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับของการเมืองตั้งแต่ตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารเป็นต้นมาจนถึงกรรมการอิสระ ซึ่งการบังคับบัญชาได้โดยทางตรงและทางอ้อมของฝ่ายการเมืองอาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลที่ดีของคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่ง

ยิ่งไปกว่านั้นช่องว่างที่ฝ่ายการเมืองสามารถก้าวล่วงเข้ามากำหนดในฐานะของการเป็น Regulator และ Player ยิ่งทำให้สามารถกุมอำนาจในเรื่องโควตาสลากกินแบ่ง ปัญหาดังกล่าวก็สืบเนื่องไปยังเรื่องยี่ปั๊วซาปั๊วและนำไปสู่ปัญหาเรื้อรังอย่าง ปัญหาการค้าสลากเกินราคาในที่สุด

ขณะที่เรื่องกลไกภายในองค์กรเองก็ประสบกับปัญหาในลักษณะเดียวกัน เมื่อคณะกรรมการบริหารไม่ได้เป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ การพัฒนาองค์กรในด้านต่างๆไม่ว่าจะเป็นเรื่องความโปร่งใสการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณชน การตระหนักถึงบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากสำนักงานสลาก หรือแม้แต่เรื่องความรับผิดชอบของคณะกรรมการสลากต่อการปฏิบัติงานก็กลายเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก

ตัวอย่างที่สังเกตได้คือ ในเรื่องความเปิดเผยและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ที่พบว่าสำนักงานสลากฯไม่ค่อยเปิดเผยรายละเอียดให้รับทราบเท่าใดนัก ทั้งที่หัวใจสำคัญของหน่วยงานที่มีธรรมาภิบาลที่ดีไม่อาจละเลยการเปิดเผยในเรื่องดังกล่าวได้ ดังจะเห็นจากการไม่เปิดเผยรายงานการประชุมหรือแม้แต่หัวข้อการประชุมของคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากฯ ทั้งที่ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นตัวอย่างที่ดีมากในการสะท้อนความโปร่งใสและการทำงานของคณะกรรมการ

อีกทั้งยังมีเรื่องความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ทั้งที่ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารสำนักงานสลากควรที่จะถูกกำหนดคุณสมบัติที่จำเป็นเพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน แต่สุดท้ายผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารส่วนใหญ่กลับมาจากตำแหน่งทางราชการที่อยู่ใต้อำนาจการบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง ซึ่งเมื่อเทียบกับกรณีศึกษาในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า การคัดเลือกกรรมการบริหารของหน่วยงานส่วนใหญ่จะมาจากปัจจัยด้านคุณสมบัติและความสามารถเป็นสำคัญ นอกเหนือจากเรื่องดังกล่าวแล้ว ในต่างประเทศยังขยายกรอบความรับผิดชอบของคณะกรรมการไปยังสังคมอีกด้วย ซึ่งเมื่อเทียบกันแล้วทำให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนในเรื่องการตระหนักต่อสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเฝ้าระวังปัญหาสลากกินแบ่งต่อเยาวชน การสำรวจพฤติกรรมการบริโภคสลากและผลกระทบที่เกิดขึ้นทุกปี เรื่อง

การลดการใช้ทรัพยากรเพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งหมดเหล่านี้ไม่ปรากฏว่าสำนักงานสลากกินแบ่งของประเทศไทยจะกล่าวถึงหรือให้ความสำคัญ

อีกเรื่องที่มีความสำคัญไม่แพ้กันคือเรื่องการให้บทบาทหรือให้ความสนใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสลากกินแบ่ง พบว่าในเรื่องนี้สำนักงานสลากกินแบ่งในประเทศไทยให้ความสำคัญตามกฎหมายเบื้องต้นที่กำหนดเท่านั้น เช่น สิทธิการเสนอความคิดเห็นของสหภาพแรงงานต่อคณะกรรมการบริหารผ่านคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ตามกฎหมายกิจการสัมพันธ์ เป็นต้น ในขณะที่ความหมายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นครอบคลุมตั้งแต่ กลุ่มผู้ค้าสลาก เยาวชน และรวมไปถึงประชาชนทุกคนในสังคม ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการบริโภคสลากกินแบ่งได้ ซึ่งทั้งหมดนี้สำนักงานสลากกินแบ่งยังคงไม่มีการกล่าวถึง

เมื่อพิจารณาทั้งหมดแล้วจะเห็นว่าการตัดสินใจทั้งหมดล้วนแต่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่ง ในการสนับสนุนให้เปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือจะกระตุ้นให้สำนักงานมีความรับผิดชอบต่อสังคมให้มากขึ้น และคณะกรรมการทั้งหมดก็ล้วนแต่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้การทำงานอาจไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างเต็มที่

ดังนั้นเมื่อมองจากด้านกลไกการกำกับภายนอกและภายในแล้ว จะเห็นได้ว่าที่มาของปัญหาในเรื่องธรรมาภิบาลนี้มาจากกฎหมายที่ให้อำนาจกับฝ่ายการเมืองเป็นหลักที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินกิจการตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรหันไปให้ความสำคัญกับการปรับปรุงข้อกฎหมาย ให้หน่วยงานมีความเป็นอิสระจากอำนาจการกำกับภาครัฐ เพื่อความคล่องตัว ความเป็นอิสระในการทำงาน และประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการบริหารได้อย่างสูงสุด

2.2 ประสบการณ์จากกรณีต่างประเทศในการกำกับดูแลที่ดี

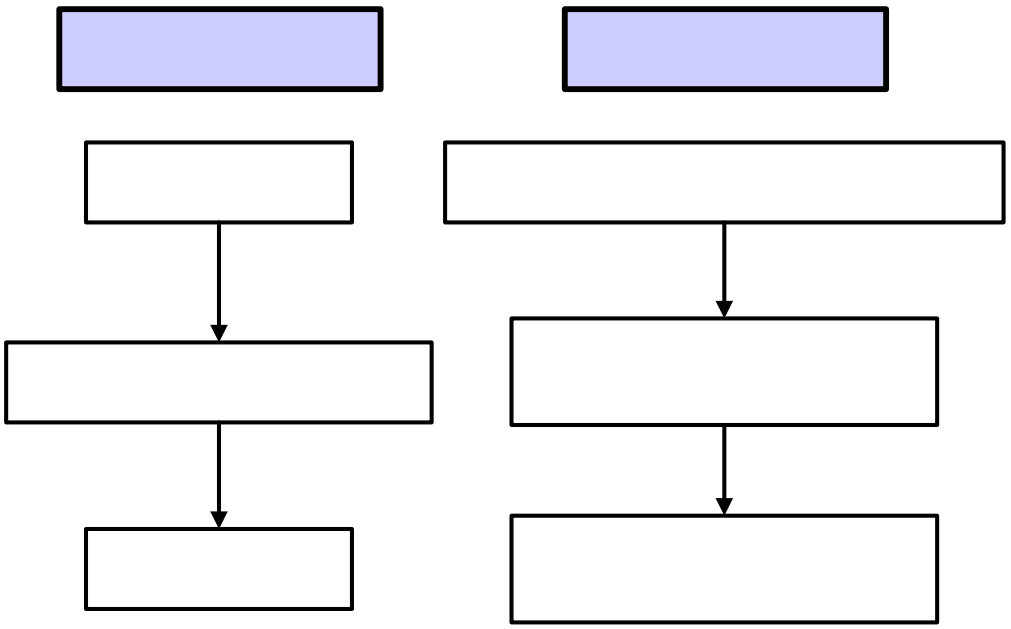
เมื่อเปรียบเทียบตัวอย่างการบริหารจัดการของประเทศไทยกับกรณีต่างประเทศ ธุรกิจการค้าสลากกินแบ่งเป็นธุรกิจได้รับความสนใจมากในหลายประเทศ และเป็นธุรกิจที่มีการวางกฎระเบียบเพื่อกำกับดูแลกิจการค้าสลากเช่นเดียวกัน เนื่องจากเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการค้าสลากต่อสังคม กฎระเบียบจึงมีความเข้มงวดมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยเองควรที่จะนำบทเรียนจากต่างประเทศมาเป็นตัวอย่างและเรียนรู้

ตัวอย่างกรณีศึกษาต่างประเทศที่มีการวางนโยบายเพื่อการกำกับดูแลที่ดีนั้น ได้แก่ กรณีของประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลีย ความแตกต่างของนโยบายทั้งสองประเทศอยู่ที่ระดับของการวางนโยบายในธุรกิจการพนันและทัศนะคติที่ทั้งสองประเทศมีต่อธุรกิจการพนัน ทั้งนี้ สำหรับประเทศอังกฤษได้วางนโยบายการจัดการการพนันไว้ในระดับชาติ ซึ่งรายได้จากการพนันมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย ขณะที่ประเทศออสเตรเลียได้ให้อำนาจกับแต่ละรัฐในการบริหารจัดการกิจการภายในรัฐด้วยตนเอง รวมถึงการแสวงหารายได้เพื่อใช้จ่ายของรัฐ โดยแต่ละรัฐสามารถวางแผนและรับผิดชอบตนเอง ซึ่งเมื่อ

การแสวงหารายได้ระดับรัฐเป็นเรื่องยาก จึงทำให้รัฐบาลระดับรัฐในออสเตรเลียค่อนข้างให้ความสำคัญอย่างมากกับรายได้จากภาษีการพนันในรัฐ

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ทั้งสองประเทศให้ความสำคัญเช่นเดียวกันคือ การดำเนินนโยบายการพนันที่ถือว่า การพนันเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจลักษณะหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสังคมสูง ทำให้จำเป็นต้องมีการจัดการที่ถูกต้อง ซึ่งในส่วนของสลากกินแบ่ง ทั้งสองประเทศต่างวางนโยบายเพื่อจัดการไว้อย่างชัดเจน ด้วยการแยกหน่วยงานอิสระออกมาเพื่อกำกับและบริหารเป็นการเฉพาะ ดังรูป

รูปที่ 10. 9 นโยบายการควบคุมดูแลธุรกิจล๊อตเตอรี่ของประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษ



ที่มา. นวลน้อย ตรีรัตน์ (2543)

ในกรณีประเทศออสเตรเลีย พบว่า การกำกับดูแลสลากกินแบ่งได้ถูกแยกออกมาจากธุรกิจการพนันอื่นๆ ของรัฐ โดยอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการควบคุมดูแลการดำเนินงานล๊อตเตอรี่ (Lotteries Commission) ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น จากทัศนคติที่ว่าล๊อตเตอรี่เป็นผลิตภัณฑ์ที่ต่างจากการพนันประเภทอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล หรือ จากลักษณะที่ว่าเป็นธุรกิจที่มีความซับซ้อนน้อยกว่าการพนันประเภทอื่น สามารถใช้เทคโนโลยีมาบริหารงานได้มาก และทำให้การดำเนินธุรกิจให้มีความสุจริตสามารถเป็นไปได้ง่ายมากกว่า ทั้งหมดเหล่านี้เป็นเหตุผลที่ทำให้การกำกับดูแลสลากกินแบ่งหรือล๊อตเตอรี่ในออสเตรเลียถูกแยกออกมา มีคณะกรรมการดูแลเฉพาะ และขึ้นตรงกับรัฐมนตรี

Box: 6 ประวัติศาสตร์ล๊อตเตอรี่ในประเทศออสเตรเลีย

แม้ว่าตั้งแต่สมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา การพนันจะเป็นสิ่งที่ต้องห้ามเนื่องจากเป็นสิ่งที่คุกคามต่อค่านิยมที่ให้คุณค่ากับการทำงาน แต่สำหรับในประเทศออสเตรเลียแล้ว อิทธิพลทางความคิดดังกล่าวไม่มีมากเท่ากับยุโรป จึงส่งผลทำให้การพนันบางประเภทได้รับการอนุญาตจากรัฐ ด้วยการบังคับควบคุมโดยรัฐได้ระดับหนึ่ง

รัฐแทสมาเนียเป็นรัฐแรกที่อนุญาตให้มีการเล่นล๊อตเตอรี่ได้ โดยกำหนดให้บริษัทแทตเตอร์ซอลล์เข้าไปดำเนินกิจการ โดยผ่านกิจการไปรษณีย์ และต้องการจ่ายค่าใบอนุญาตให้แก่รัฐประมาณ 1 หมื่นปอนด์ จากจุดเริ่มต้นดังกล่าว วิธีข้างต้นทำให้กิจการของแทตเตอร์ซอลล์ประสบความสำเร็จอย่างสูง ในระยะหลังรัฐบาลพยายามขัดขวางด้วยการออกกฎหมายไปรษณีย์ในปี 1901 ด้วยการให้สิทธิปฏิเสธการส่งจดหมายกับการไปรษณีย์ แต่วิธีการดังกล่าวยังไม่สำเร็จ แทตเตอร์ซอลล์ยังคงดำเนินกิจการของตนเองได้ ในท้ายที่สุดรัฐจำเป็นต้องยกเลิกกฎหมายไปรษณีย์เมื่อปี 1930

จากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในศตวรรษที่ 20 ส่งผลทำให้หลายรัฐขาดแคลนเงินงบประมาณในการบริหาร ทำให้หลายรัฐเริ่มอนุญาตให้มีการเล่นล๊อตเตอรี่ได้เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการแสวงหารายได้เข้ารัฐ เริ่มต้นจากรัฐควีนส์แลนด์ มาสู่รัฐนิวเซาท์เวลส์ และตามมาด้วยรัฐวิคเตอเรีย ในปี 1954 ซึ่งสำหรับรัฐวิคเตอเรียได้อนุญาตให้มีธุรกิจล๊อตเตอรี่ได้ถูกกฎหมายและเปิดโอกาสให้แทตเตอร์ซอลล์เข้ามาประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว ข้อเสนอและความเป็นรัฐที่ใหญ่กว่าแทสมาเนียทำให้แทตเตอร์ซอลล์ได้ย้ายมายังรัฐวิคเตอเรีย สร้างความไม่พอใจแก่รัฐแทสมาเนียอย่างมาก ในภายหลังแม้ว่ารัฐแทสมาเนียจะพยายามหาทางออกล๊อตเตอรี่ใหม่ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่า สุดท้ายจึงยอมอนุญาตให้แทตเตอร์ซอลล์กลับมาดำเนินกิจการในรัฐอีกครั้ง และทำให้แทตเตอร์ซอลล์เป็นเอกชนรายเดียวที่ผูกขาดล๊อตเตอรี่ทั้งในรัฐแทสมาเนียและรัฐวิคเตอเรียจนถึงปัจจุบัน

การกำกับดูแลโดยรัฐพบว่า มีการกำหนดโครงสร้างให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละ 60 เป็นภาษี อีกร้อยละ 30-35 กำหนดให้เป็นเงินผลประโยชน์กิจกรรมและสาธารณประโยชน์ และอีกร้อยละ 5-10 ให้เป็นค่าตอบแทนในการจัดการล๊อตเตอรี่ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามขนาดของธุรกิจ

ที่มา. นวลน้อย ตรีรัตน์ (2543)

เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ลักษณะการบริหารงานด้านการพนันส่วนใหญ่เปิดให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในการให้บริการ และรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการผลิตโดยรัฐจะอยู่ในฐานะของการเป็นผู้กำกับดูแลกฎระเบียบ (Regulator) เท่านั้น สำหรับการกำกับดูแลการบริหารงานในกิจการสลากกินแบ่งจะถูกแยกออกมาเป็นสายงานต่างหากเช่นกัน โดยอยู่ภายใต้ Department of Culture, Media and Sport ซึ่งได้จัดตั้งคณะกรรมการล๊อตเตอรี่แห่งชาติ หรือที่เรียกว่า OFLOT (Office of the National Lottery: OFLOT) ในปี 1993 เพื่อควบคุมการบริหารงานของภาคเอกชน พร้อมกับศึกษาผลกระทบของกิจกรรมการเล่นล๊อตเตอรี่ เพื่อวางแผนด้านนโยบายสาธารณะต่อไป

การทำงานของรัฐในการกำกับดูแลล๊อตเตอรี่ในประเทศอังกฤษจะใช้วิธีการควบคุมโครงสร้างราคา และให้สัมปทานกับเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยให้แข่งขันกันเสนอราคาอัตราผลตอบแทนสำหรับ

การจัดบริการล๊อตเตอรี่แห่งชาติ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการผูกขาดโดยภาคเอกชน แต่ด้วยวิธีดังกล่าวทำให้รัฐสามารถควบคุมราคาล๊อตเตอรี่ได้

Box: 7 ประวัติศาสตร์ล๊อตเตอรี่ในประเทศอังกฤษ

สำหรับประเทศอังกฤษ ค่านิยมในการเล่นการพนันเป็นไปเพียงการแสดงถึงฐานะ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่สร้างฐานะ ดังนั้นการพนันในอดีตจึงอยู่ในวงชนชั้นสูงเป็นส่วนใหญ่ จนกระทั่งปี 1567 ได้จัดให้มีล๊อตเตอรี่แห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อระดมทุนในงานสาธารณกุศล แต่เมื่อเวลาผ่านไป การออกล๊อตเตอรี่แห่งชาติได้กลายเป็นสิ่งที่ผู้มีรายได้น้อยเล่นเพื่อหวังสร้างฐานะ และสุดท้ายทำให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยกลายเป็นผู้บริโภคหลักของล๊อตเตอรี่ในที่สุด

แม้ว่าในช่วงศตวรรษที่ 17-18 รัฐบาลจะออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีธุรกิจล๊อตเตอรี่ แต่ไม่สามารถที่จะควบคุมการขยายตัวของล๊อตเตอรี่ได้ และสุดท้ายได้กลายเป็นปัญหาสังคมขึ้นเพราะผู้เล่นส่วนมากเป็นคนจน และมีการโกงของเจ้ามือสลาก สถานการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐสภาอังกฤษประกาศห้ามจัดการธุรกิจล๊อตเตอรี่อย่างถูกต้องตามกฎหมายในปี ค.ศ. 1826 ทำให้ไม่มีการออกล๊อตเตอรี่อีกเลยจนเกือบ 200 ปี

จนถึงปี 1990 อังกฤษประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้มีปัญหาด้านภาษีไม่เพียงพอประกอบกับขาดรายได้ให้กับองค์กรการกุศลขณะที่มีผู้ต้องการความช่วยเหลือมากขึ้น รัฐบาลจึงตัดสินใจผ่านพระราชบัญญัติล๊อตเตอรี่แห่งชาติขึ้น (The National Lottery etc Act 1993) พร้อมกับจัดตั้งสำนักงานล๊อตเตอรี่แห่งชาติ (OFLOT) ขึ้น โดยมีนายปีเตอร์ เดวิส เป็นผู้อำนวยการคนแรก

ในส่วนของการจัดการรายได้จากการจำหน่ายพบว่า มีการจัดสรรออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ เป็นเงินรางวัลร้อยละ 50 เป็นเงินเพื่อกิจกรรมสาธารณประโยชน์ร้อยละ 28 เป็นภาษีร้อยละ 13 เป็นผลตอบแทนให้ร้านค้าปลีก ร้อยละ 5 และส่วนสุดท้ายคือผลตอบแทนบริษัท ร้อยละ 4

ที่มา. นวลน้อย ตรีรัตน์ (2543)

การดำเนินการของสำนักงานล๊อตเตอรี่แห่งชาติ (OFLOT) อยู่ภายใต้หน้าที่สำคัญ 5 ประการ โดยบทบาทหนึ่งที่ต้องกระทำคือ <u>การกำกับดูแลการดำเนินงานของล๊อตเตอรี่แห่งชาติ</u> ซึ่งกระบวนการการทำงานของอ๊อฟลอตเริ่มต้นจากการเปิดประมูลเพื่อหาผู้ดำเนินการล๊อตเตอรี่แห่งชาติ โดยจะต้องระบุรายละเอียดโครงการอย่างชัดเจน ตั้งแต่วันที่สามารถเปิดให้บริการ เครือข่าย การจ่ายเงินรางวัล ผลประโยชน์ที่จะให้กับองค์กร และยังต้องส่งประวัติของผู้บริหารระดับสูงและผู้ถือหุ้นให้อ๊อฟลอตพิจารณาด้วย เพื่อทำให้สาธารณชนมั่นใจได้ว่าการดำเนินการเป็นไปอย่างโปร่งใสและได้บริษัทที่เหมาะสมมาเป็นผู้ดำเนินการ

ตัวอย่างจากทั้งสองประเทศนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า ไม่ว่าประเทศนั้นจะให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสลากกินแบ่งรัฐบาลในระดับชาติหรือในระดับรัฐก็ตาม ทั้งสองประเทศนั้นต่างแยกบทบาทของการเป็นผู้วางนโยบาย (Regulator) กับการเป็นผู้เล่น (Player) ออกจากกันอย่างชัดเจน โดยรัฐต่างมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้วางกฎระเบียบกติกาในการจำหน่ายสลากกินแบ่ง ขณะที่

เอกชนเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิในการจำหน่ายสลากกินแบ่ง เป็นการแบ่งความรับผิดชอบออกจากกันอย่างเด็ดขาด ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากกรณีสำนักงานสลากกินแบ่งของประเทศไทย

นอกจากนี้ลักษณะอีกประการที่เห็นคือ แนวทางในการจัดการสลากกินแบ่งหรือล๊อตเตอรี่ของทั้งสองประเทศจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ มีหน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นประเทศออสเตรเลียที่มีคณะกรรมการดูแลล๊อตเตอรี่ หรือในประเทศอังกฤษที่ออกกฎระเบียบชัดเจนและตั้งสำนักงานเพื่อกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ เหตุผลหนึ่งอาจเนื่องจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งเป็นธุรกิจที่สร้างผลประโยชน์มหาศาลขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็เป็นสินค้าที่สร้างผลกระทบทางลบต่อสังคมได้มากเช่นกัน จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ต้องมีองค์กรทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานอย่างรัดกุม

แนวทางการกำกับดูแลกิจการในต่างประเทศมีความแตกต่างกันกรณีสำนักงานสลากกินแบ่งของไทยค่อนข้างมาก ตั้งแต่โครงสร้างกฎหมายในการกำกับดูแล การแยกอำนาจการกำกับดูแลออกจากอำนาจในการบริหาร การสร้างหน่วยงานเพื่อดูแลสลากกินแบ่งโดยเฉพาะ การคัดเลือกกรรมการจากความสามารถและคุณสมบัติที่เหมาะสม หรือแม้แต่การตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคม

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม แม้ว่าในต่างประเทศจะมีการวางกรอบระเบียบกติกาที่ชัดเจนมากกว่ากรณีประเทศไทยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงพบว่ามีความพยายามแสวงหาประโยชน์อย่างไม่โปร่งใสอยู่บ้างเช่นกัน ยกตัวอย่าง กรณีการประมูลสิทธิในการค้าสลากของประเทศอังกฤษ โดย นายริชาร์ด แบรนสัน (Richard Branson) ผู้บริหารบริษัทยูเคล๊อตเตอรี่ ได้ยื่นฟ้องนายกาย สโนเดน (Guy Snowden) หนึ่งในผู้บริหารกลุ่มคาเมลอต (Camelot) ซึ่งเป็นผู้ชนะการประมูลว่า มีความพยายามโกงการประมูลโดยให้บริษัทยูเคล๊อตเตอรี่ถอนตัวออกจากการแข่งขัน ปี ค.ศ. 1998 ศาลได้ตัดสินให้นายแบรนสันชนะคดี และยังผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ตัวผู้บริหารของอ๊อฟลอตถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของนายปีเตอร์ เดวิส ผู้บริหารอ๊อฟลอต และนายกาย สโนเดน แรงกดดันดังกล่าวทำให้นายเดวิสต้องลาออกจากตำแหน่งในที่สุด ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1998 ตัวอย่างดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่า แม้จะมีความพยายามในการกำกับดูแลหน่วยงานอย่างเต็มที่แล้วก็ตาม แต่ยังไม่อาจพ้นจากปัญหาไปได้เมื่อมีความพยายามใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเอง

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับธรรมาภิบาลในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากการศึกษาจากรายละเอียดสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและจากข้อมูลการกำกับดูแลสำนักงานสลากประกอบกับการเปรียบเทียบกับบทเรียนในต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า สำนักงานสลากกินแบ่งยังคงประสบกับปัญหาด้านธรรมาภิบาลหลายส่วนด้วยกัน ซึ่งประเด็นข้อเสนอหลักของผู้วิจัยเพื่อให้เกิดการปรับปรุงหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มี 5 ข้อ ดังนี้

1. *การออกหมายเลขสลากให้มีความโปร่งใสและเชื่อถือได้จากสังคม* ปัญหาที่สำคัญของสำนักงานสลากกินแบ่งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ส่วนหนึ่งได้แก่ ปัญหาการขาดความเชื่อมั่นของผู้บริโภคสลากกินแบ่ง สืบเนื่องจากเหตุการณ์การออกหมายเลขสลากกินแบ่งซึ่งหลายครั้งถูกตั้งข้อสงสัยในเรื่องหมายเลขที่มีการออกซ้ำว่าเป็นการล๊อคเลข หรือเห็นได้จากการ

พิจารณาคดีล๊อคเลขสลากเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 ที่ผ่านมา (อ่านรายละเอียดได้จาก box: 5 กรณีหวยล๊อค พ.ศ. 2544)

เหตุผลที่ศาลชั้นต้นได้ระบุไว้ในคำพิพากษาเป็นสิ่งที่น่าสนใจ ดังระบุไว้ว่า "...การกระทำของจำเลย (กลม บางกรวยและพวก) เป็นความผิดต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติการออกสลากด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ทำให้กระทบต่อความน่าเชื่อถือ สร้างความเสียหายโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม..." ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ความน่าเชื่อถือ เป็นหัวใจของการบริหารที่สำนักงานสลากกินแบ่งควรตระหนักให้มาก แม้ว่าจากคดีดังกล่าวสำนักงานสลากกินแบ่งจะตกในฐานะของผู้เสียหายก็ตาม แต่เพื่อความเชื่อมั่นของประชาชนผู้บริโภคสลากกินแบ่ง สำนักงานสลากจึงควรที่จะหามาตรการป้องกัน หรือการแก้ไขการออกหมายเลขสลากให้เกิดความโปร่งใสและเรียกความเชื่อมั่นจากผู้บริโภคคืนมาให้มากที่สุด

หากสำนักงานสลากกินแบ่งจะมีการพัฒนารูปแบบการออกสลากแบบใหม่ เช่น สลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว ในลักษณะการเป็นสลากออนไลน์ สำนักงานสลากฯ ยิ่งจะต้องเปิดเผยและสร้างความโปร่งใสของการออกหมายเลขสลากให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เกิดความเชื่อมั่นในบริการ ตัวอย่างจากกรณีต่างประเทศในประเด็นนี้จะพบว่าเพื่อความโปร่งใสในการออกหมายเลขสลากจะมีการแยกหน่วยงานที่ออกหมายเลขสลากเป็นเอกเทศ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอาจนำแนวทางดังกล่าวไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

2. *การจัดสรรและเบิกจ่ายรายได้จากสลากอย่างโปร่งใส* อีกตัวอย่างหนึ่งที่สำคัญ คือ ความโปร่งใสของกระบวนการเบิกจ่ายเงินรายได้จากการจำหน่ายสลาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผลิตภัณฑ์สลากที่ไม่มีการระบุเกณฑ์การนำส่งที่ชัดเจน เช่น สลากการกุศล หรือสลากโครงการสาธารณประโยชน์ รวมไปถึงสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัวที่ถูกยุบเลิกที่ผ่านมา ปัญหาส่วนหนึ่งอยู่ที่การตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจในการเบิกจ่ายโดยไม่มีกฎเกณฑ์ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดการรั่วไหลและอาจกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองได้

3. *การกระจายสลากกินแบ่งอย่างทั่วถึง* ปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนานสำหรับสลากกินแบ่งรัฐบาลคือ การกระจุกตัวของสลากกินแบ่งในมือของกลุ่มยี่ปั๊วซาปั๊วเพียงไม่กี่ราย ทำให้มีอำนาจในการกำหนดราคาสลากและนำไปสู่ปัญหาการค้าสลากเกินราคา แม้ว่าในระยะหนึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งพยายามหาวิธีการแก้ไขด้วยการกำหนดแถบสีของสลากออกเพื่อป้องกันการจัดชุดสลาก แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นผล เมื่อกลุ่มยี่ปั๊วซาปั๊วรายใหญ่ยังคงมีอำนาจในการจัดการสลากได้เช่นเดิม ต้นเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นจึงไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการเพิ่มจำนวนพิมพ์สลากกินแบ่ง เนื่องจากกลุ่มยี่ปั๊วซาปั๊วยังคงได้ประโยชน์โดยมีรายได้สูงขึ้นจากยอดพิมพ์สลากที่เพิ่มขึ้น ขณะที่รายย่อยยังคงต้องประสบปัญหาใน

ลักษณะเดิม วิธีการแก้ไขปัญหาจึงควรพิจารณาที่ตัวคณะกรรมการที่จัดสรรโควตาสลากที่ควรพิจารณาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง เพื่อป้องกันการผูกขาดสลาก

4. *การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสลากกินแบ่ง* จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลสำนักงานสลากในต่างประเทศทั้งในประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษได้พยายามแยกตัวผู้กำหนดนโยบาย (Regulator) ออกจากตัวผู้ดำเนินการค้าสลาก (Player) เช่น ตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับล๊อตเตอรี่ หรือการแยกส่วนของการบริหารสลากออกเป็นหน่วยงานพิเศษ เหล่านี้เพื่อความโปร่งใสและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ ตัวอย่างข้างต้นอาจเป็นแนวทางสำหรับสำนักงานสลากกินแบ่งในการปรับองค์กรได้ เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งอยู่ในฐานะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการค้าสลากโดยตรง จึงไม่สมควรที่จะเป็น Regulator และ Player ไปพร้อมกัน สมควรที่จะมีองค์กรกำกับดูแลการทำงานและตรวจสอบได้

5. *กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสลากอย่างโปร่งใสและเหมาะสม* คณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งถือว่าเป็นบุคลากรที่สำคัญที่จะพัฒนาให้องค์กรเติบโตได้ ซึ่งปัญหาสำหรับสำนักงานสลากกินแบ่งคือ การไม่ระบุคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับตัวกรรมการที่องค์กรต้องการ อาจกลายเป็นจุดอ่อนสำหรับการเติบโตในอนาคต และนอกจากเรื่องคุณสมบัติแล้ว กระบวนการการคัดสรรคณะกรรมการถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ควรมีความชัดเจนและโปร่งใส หากมีการประกาศให้สาธารณชนรับรู้โดยละเอียดทั้งหมด จะเป็นผลดีต่อประชาชนผู้ซื้อสลากและสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานของสำนักงานสลากกินแบ่งในที่สุด

ภาคผนวกบทที่ 10

สิทธิประโยชน์ของกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สิทธิประโยชน์ที่กรรมการได้รับจากการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหาร พบว่าจำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ เบี้ยประชุม และโบนัสประจำปี โดยกรรมการแต่ละท่านจะได้รับเบี้ยการประชุมเฉพาะเดือนที่มีการจัดประชุม และเฉพาะกรรมการที่เข้าร่วมประชุมเท่านั้น ซึ่งเกณฑ์การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมของคณะกรรมการจะเป็นไปตามมติความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2547 ซึ่งปรับปรุงเบี้ยกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยเห็นชอบให้กำหนดเบี้ยตอบแทนกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่ง ไม่เกินคนละ 8,000 บาทต่อเดือน โดยกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายภาษีเงินได้ด้วยตนเอง

- ประธานกรรมการ ได้รับสูงกว่ากรรมการ ร้อยละ 25 คิดเป็นเงิน 10,000 บาท
- รองประธานกรรมการ ได้รับสูงกว่ากรรมการ ร้อยละ 12.5 คิดเป็นเงิน 9,000 บาท
- ผู้ช่วยเลขานุการ ได้รับร้อยละ 12.5 ของกรรมการ คิดเป็นเงิน 1,000 บาท

ด้าน**<u>เงินโบนัส</u>** ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิประโยชน์ที่คณะกรรมการได้รับจะคิดคำนวณจาก

1. กำไรสุทธิของหน่วยงาน โดยกำหนดให้กรรมการได้รับร้อยละ 3 ของกำไรสุทธิ แต่ไม่เกินคนละ 60,000 บาทต่อปี สำหรับประธาน และรองประธานจะได้รับมากกว่ากรรมการตามสัดส่วนข้างต้น
2. โบนัสจะปรับลดตามสัดส่วนของจำนวนครั้งการขาดประชุมของกรรมการ
3. ผลการประเมินการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจประจำปี (0-5 คะแนน) หากปรับลดลง 1.5 คะแนนจะไม่มีการจ่ายโบนัส หากคะแนนปรับสูงขึ้น 0.5 คะแนนจะปรับโบนัสขึ้นร้อยละ 25

ตาราง ก. รายนามคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2540-2550

ตำแหน่ง	2540	2541	2542	2543	2544
สมัยนายกรัฐมนตรี	นาย ชวน หลีกภัย (ระหว่าง 9 พฤศจิกายน 2540-17 กุมภาพันธ์ 2544)				
ประธานกรรมการ	นายกมล จันทิมา		นายศุภชัย พิศิษฐวานิช		นายสมใจนึก เองตระกูล
					นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์*
ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	นายประกิต กันยาบาล	นายดำริ วัฒนะสิงหะ		นายอภัย จันทนจุลกะ	นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ
ผู้แทนกรมบัญชีกลาง	นางสาววนิดา ปิยะมาดา	นางสาวสุธีพร ดวงโต			
ผู้แทนสำนักงบประมาณ	นายสวัสดิภาพ กันทาธรรม		นายพูลทรัพย์ ปิยะอนันต์	นางสาวกุสุมา เกิดภู่	นางสาวกุสุมา เกิดภู่
ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์ฯ	นางไพรรัตน์ อินทุภูติ			นายณัฐวัช อินทุภูติ	
กรรมการโดยแต่งตั้ง (1)	พลตำรวจโท สมชาย วาณิชเสนี				พลตำรวจโท สมบัติ อมรวิวัฒน์
กรรมการโดยแต่งตั้ง (2)	นายเดชา สังขวรรณ	นายสัญญา เกี่ยวข้อง			นายกำธร ตติยกวี
กรรมการโดยแต่งตั้ง (3)	นายชัยวัฒน์ เกตุปรีชาสวัสดิ์	พลอากาศเอกยุทธพงศ์ กิตติขจร	-	-	
กรรมการและเลขานุการ	นายเกษม ธรรมบุษดี		นายชัยวัฒน์ พสกภักดี		
ผู้ช่วยเลขานุการ	นายชัยวัฒน์ พสกภักดี		นายประพนธ์ อุปชิตกุล		
ผู้ช่วยเลขานุการ	นายอุเทน เจนสระคู				

* สำหรับตำแหน่งของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เข้ามาเป็นกรรมการในฐานะที่เป็นปลัดกระทรวงการยุติธรรม แต่ไม่พบว่ามีการตรากฎหมายใดๆเข้ามารองรับการเป็นกรรมการในสำนักงานสลากกินแบ่งแต่อย่างใด โดยดำรงตำแหน่งจนถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2545 และหลังจากนั้นเป็นต้นมาไม่พบว่ามีการแต่งตั้งปลัดกระทรวงยุติธรรมเข้ามาเป็นกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอีกแต่อย่างใด

ตำแหน่ง	2545	2546	2547	2548	2549
สมัยนายกรัฐมนตรี	พลตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ระหว่าง 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544- 19 กันยายน พ.ศ. 2549)				
ประธานกรรมการ	นายสมใจนึก เองตระกูล			นายศุภรัตน์ ควัฒน์กุล	นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์
	-	-	-	-	
ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ	นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช	นายชัยฤกษ์ ดิษฐอำนาจ		นายพีรพล ไตรทศาวิทย์
ผู้แทนกรมบัญชีกลาง	นางสาวสุธีพร ดวงโต				นางอรอนงค์ มณีกาญจน์
ผู้แทนสำนักงบประมาณ	นางสาวกุสุมา เกิดภู่	นายพรชัย นุชสุวรรณ	นายวุฒิพันธ์ วิชัยรัตน์ (26 ตุลาคม 2547) นางสตรี ประทีปะเสน (7 ธันวาคม 2547-30 กันยายน 48)		นายบัณฑูร สุภัควณิช
ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์ฯ	นายณัฐวัช อินทุภูติ				พล.ต.ท. พิชิต ควรเตชะคุปต์
กรรมการโดยแต่งตั้ง (1)	พลตำรวจโท สมบัติ อมรวิวัฒน์ (จนถึงวันที่ 24 มิถุนายน 2548) พ.ต.ท. อิสระพันธ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (เริ่มดำรงตำแหน่ง 12 กรกฎาคม 2548)				พันตำรวจโทธรรมสาร เทสสิริ
กรรมการโดยแต่งตั้ง (2)	นายกำธร ตติยกวี				นายวิราช สุทธิรัตน์
กรรมการโดยแต่งตั้ง (3)		-	นายอำนวยศักดิ์ ทูลศิริ		นายอำนวยศักดิ์ ทูลศิริ
กรรมการและเลขานุการ	นายชัยวัฒน์ พสกภักดี		พลตำรวจตรี สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ (ลาออก)		นายวันชัย สุระกุล(รักษาการ)
ผู้ช่วยเลขานุการ	นายประพนธ์ อุปชิตกุล				

ที่มา. รายงานประจำปีของสำนักงานสลากกินแบ่ง และข้อมูลจากเว็บไซท์ สำนักงานสลากกินแบ่ง

ตาราง ก. รายนามคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ต่อ)

ตำแหน่ง	2550- ปัจจุบัน
สมัยนายกรัฐมนตรี	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม 2549 - 29 มกราคม 2551) นาย สมัคร สุนทรเวช (30 มกราคม 2551 – ปัจจุบัน)
ประธานกรรมการ	นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ (29 มีนาคม 2550 –ปัจจุบัน)
ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	นายพีรพล ไตรทศาวิทย์ (26 มกราคม 2550 – ปัจจุบัน)
ผู้แทนกรมบัญชีกลาง	นางอรอนงค์ มณีกาญจน์ (11 ตุลาคม 2548 – ปัจจุบัน)
ผู้แทนสำนักงบประมาณ	นายบัณฑูร สุภัควณิช (13 ตุลาคม 2548 – ปัจจุบัน)
ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์ฯ	พล.ต.ท. พิชิต ควรเตชะคุปต์ (27 ธันวาคม 2549 – ปัจจุบัน)
กรรมการโดยแต่งตั้ง (1)	พันตำรวจโทธรรมสาร เทสสิริ (4 กันยายน 2550 – ปัจจุบัน)
กรรมการโดยแต่งตั้ง (2)	นายวิราช สุทธิรัตน์ (4 กันยายน 2550 – ปัจจุบัน)
กรรมการโดยแต่งตั้ง (3)	-
กรรมการและเลขานุการ	นายวันชัย สุระกุล(รักษาการ) (13 ตุลาคม 2549 – ปัจจุบัน)
ผู้ช่วยเลขานุการ	

บทที่ 10 กรณีศึกษา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 1
1. ภาพรวมของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 2
2 การกำกับดูแลและธรรมาภิบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 20
3. บทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับธรรมาภิบาลในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 45
ภาคผนวกบทที่ 10 48

ตารางที่ 10.1 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลาก 4
ตารางที่ 10. 2 โครงสร้างสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล 9
ตารางที่ 10. 3 จำนวนยอดผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากการกุศล พ.ศ. 2550 ต่องวด 14
ตารางที่ 10. 4 โครงสร้างผลตอบแทนจำแนกตามกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากสลากเลขท้าย 16
ตารางที่ 10. 5 มูลค่าการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว รายปีงบประมาณ 17
ตารางที่ 10. 6 โครงสร้างการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากการกุศล และสลากเลขท้าย 18
ตารางที่ 10. 7 การกำกับดูแลองค์กรตามหลัก OECD สำหรับบริษัทมหาชน 20
ตารางที่ 10. 8 เกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ 22
ตารางที่ 10. 9 ดัชนีในการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2548-2549 23
ตารางที่ 10. 10 หน่วยงาน/องค์กรที่มีบทบาทกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และบริหาร สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 25
ตารางที่ 10. 11 วิเคราะห์การกำกับดูแลสำนักงานสลากฯ ตามเกณฑ์บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย 30
ตารางที่ 10. 12 วิเคราะห์การกำกับดูแลสำนักงานสลากฯ ตามเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส 33
ตารางที่ 10. 13 คดีความสำนักงานสลากกินแบ่งฯ 34
ตารางที่ 10. 14 รายนามคณะกรรมการตรวจสอบสำนักงานสลากกินแบ่ง ปี พ.ศ. 2549 37
ตารางที่ 10. 15 วิเคราะห์การกำกับดูแลสำนักงานสลากฯ ตามเกณฑ์ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ 37

รูปที่ 10. 1 ผลิตภัณฑ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 6
รูปที่ 10. 2 มูลค่าเงินภาษีนำส่งแผ่นดิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2537-2549 7
รูปที่ 10. 3 การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลสู่ประชาชน 10
รูปที่ 10. 4 บริษัทเอกชนรายใหญ่ที่มีสิทธิในการค้าสลากการกุศล 11
รูปที่ 10. 5 ความสัมพันธ์ระหว่างสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากเลขท้าย และหวยใต้ดิน 15
รูปที่ 10. 6 สรุปผลิตภัณฑ์สลากแต่ละประเภทที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น 19
รูปที่ 10. 7 ผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 24
รูปที่ 10. 8 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 26
รูปที่ 10. 9 นโยบายการควบคุมดูแลธุรกิจล๊อตเตอรี่ของประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษ 42

บทที่ 11
กรณีศึกษา : บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

ภูรี สิรสุนทร
กุมภาพันธ์ 2552

1. ภาพรวม

1.1 ความเป็นมา

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเดิมเป็นหน่วยงานหนึ่งของกรมไปรษณีย์โทรเลข ใช้ชื่อว่ากองช่างโทรศัพท์ ต่อมาได้ก่อตั้งขึ้นเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2497 มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม ดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องกัน

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดำเนินกิจการจนกระทั่งในปี 2533 รัฐบาลได้เริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินธุรกิจในกิจการโทรศัพท์ผ่านการให้สัมปทาน โดยในปี 2533 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีการให้สัมปทานดำเนินกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cellular 900) แก่บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ต่อมาในปี 2535 องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ให้สัมปทานแก่บริษัท เทเลคอมเอเชีย จำกัด (มหาชน) (หรือบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน) ในการประกอบธุรกิจโทรศัพท์พื้นฐาน ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินทุนในการขยายโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นในเวลานั้น โดยให้สัมปทานดำเนินการให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานในส่วนกลางจำนวน 2.6 ล้านเลขหมาย และให้สัมปทานแก่บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ในการดำเนินกิจการในส่วนภูมิภาคจำนวน 1.5 ล้านเลขหมาย

ต่อมาตลาดโทรคมนาคมมีการแข่งขันที่เสรีมากยิ่งขึ้น และการพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคมมีผลต่อการดำเนินธุรกิจโดยตรง นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีพันธกรณีต่อองค์การการค้าโลกในการเปิดเสรีธุรกิจสินค้าและบริการรวมไปถึงบริการสื่อสารโทรคมนาคมอีกด้วย จึงทำให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อตอบรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อันนำมาสู่การวางแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม นอกจากนี้การออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งนับว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชน จึงทำให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ถูกแปลงสภาพเป็น บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ทศท.) ในวันที่ 31 กรกฎาคม 2545 โดยรับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไป และมีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 6,000 ล้านบาท ชำระแล้ว 6,000 ล้านบาท เป็นหุ้นสามัญทั้งสิ้น 600 ล้านหุ้น โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ทศท. ได้ดำเนินการปรับโครงสร้างภายในองค์กรให้เป็นไปในเชิงธุรกิจมากยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงาน เพื่อ

เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ทศท. ยังดำเนินการเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์อีกด้วยเช่นกัน แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่ได้บรรลุผล ต่อมา ทศท. ได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที[1]) ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2548 และได้ดำเนินการในฐานะรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยยังไม่ได้มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แต่อย่างใด

1.2 วัตถุประสงค์การจัดตั้ง

แต่เดิม องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคม โดยได้จัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศ พ.ศ. 2497” มีวัตถุประสงค์ตามกฎหมายเพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกับหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์

1.3 โครงสร้างการถือหุ้น

ถึงแม้ว่าทีโอทีจะถูกแปลงสภาพให้อยู่ในรูปของบริษัทมหาชน แต่ยังไม่ได้ถูกกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ รัฐจึงยังคงถือหุ้นในบริษัทที่ผ่านการแปลงสภาพมาทั้งหมด ทำให้ทีโอทีมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถือหุ้นโดยกระทรวงการคลัง 100%

1.4 การดำเนินงานของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

ตามวัตถุประสงค์นั้น ทีโอทีมีหน้าที่หลักในการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน ตารางที่ 11.1ได้แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมาทีโอทีได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์โดยประกอบกิจการโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์สาธารณะ โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง โดยส่วนแบ่งการตลาดที่สำคัญนั้นยังอยู่ในเขตนครหลวงเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงแต่โทรศัพท์สาธารณะเท่านั้นที่ยังให้บริการแก่ส่วนภูมิภาคในสัดส่วนที่สูงกว่า อย่างไรก็ตามตัวเลขที่แสดงในตารางที่ 11.1 โดยเฉพาะจำนวนหมายเลขที่ทีโอทีให้บริการสื่อสารทางสายนั้นได้รวมบริษัทร่วมการงานร่วมลงทุนอันได้แก่ บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) (ทีทีแอนด์ที หรือ TT&T) และ บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ทรู หรือ TRUE) ไว้ด้วย หากพิจารณาส่วนแบ่งการตลาดเฉพาะโทรศัพท์พื้นฐาน ตารางที่ 11.2 แสดงให้เห็นว่าผู้ให้บริการสื่อสารทางสายในประเทศไทยประกอบด้วยทีโอที ทรู และทีทีแอนด์ที โดยทีโอที มีส่วนแบ่งการตลาดสูงสุดในปี 2549 ถึง 53% รองลงมาได้แก่ทรู (28.82%) ที่ดำเนินกิจการในกรุงเทพและปริมณฑล และทีทีแอนด์ที (18.1%) ให้บริการเฉพาะในต่างจังหวัด และประกอบธุรกิจโทรศัพท์สาธารณะแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยในปี 2550 ทีทีแอนด์ที มีจำนวนผู้ใช้บริการสาธารณะ 25,000 เลขหมาย ในขณะที่ ทรูได้รับอนุญาตจากทีโอทีให้บริการโทรศัพท์สาธารณะในเขตกรุงเทพและปริมณฑลจำนวน 20,000 ตู้ตั้งแต่ปี 2540 และในเดือนเมษายน 2545 ได้รับอนุญาตให้ติดตั้งเพิ่มเติมอีก 6,000 ตู้

[1] เพื่อความสะดวกในการสื่อสาร ผู้วิจัยจะใช้ชื่อทีโอทีแทนชื่อบริษัทในช่วงเวลาภายหลังจากที่มีการแปลงสภาพแล้ว

ตารางที่ 11.1 ผลการดำเนินงานของทีโอที

	2544	2545	2546	2547	2548	2549
บริการสื่อสารทางสาย						
โทรศัพท์ประจำที่* (หน่วย : หมายเลข)						
จำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่า	5,894,147	6,241,406	6,320,492	6,480,673	6,670,768	6,708,339
นครหลวง	n/a	n/a	3,366,713	3,329,107	3,431,586	3,429,696
ภูมิภาค	n/a	n/a	2,953,779	3,151,566	3,239,182	3,278,643
จำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่าต่อประชากร 100 คน	9.46	9.94	10.02	10.46	10.69	10.68
นครหลวง	n/a	n/a	39.35	39.65	40.26	39.82
ภูมิภาค	n/a	n/a	5.42	5.88	6.01	6.05
โทรศัพท์สาธารณะ* (หน่วย : หมายเลข)						
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้	271,171	325,365	311,917	330,954	363,894	365,111
นครหลวง	n/a	n/a	88,986	99,835	107,387	107,941
ภูมิภาค	n/a	n/a	222,931	231,119	256,507	257,170
จำนวนหมายเลขเปิดใช้ต่อประชากร 1000 คน	4.37	5.19	4.94	5.34	5.83	5.81
นครหลวง	n/a	n/a	10.40	11.89	12.60	12.53
ภูมิภาค	n/a	n/a	4.09	4.31	4.76	4.74
อินเตอร์เน็ตความเร็วสูง**						
(หน่วย : Equivalent Port)	-	-	-	18,700	187,681	464,000

	2544	2545	2546	2547	2548	2549
บริการไร้สาย						
โทรศัพท์เคลื่อนที่* (หน่วย : หมายเลข)**						
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้	4,826,576	10,168,585	13,224,265	15,043,599	16,158,911	19,424,552
ระบบ 470 MHz	n/a	n/a	6,548	3,770	3,526	3,488
ระบบ 900 MHz	n/a	n/a	13,072,327	14,851,448	16,038,825	19,332,085
ระบบ 1900 MHz	n/a	n/a	145,390	188,381	116,560	88,979
จำนวนหมายเลขเปิดใช้ต่อประชากร 100 คน	7.75	16.19	20.96	24.27	25.89	30.92
นครหลวง	n/a	n/a	65.29	74.37	76.34	86.97
ภูมิภาค	n/a	n/a	14.01	16.42	17.91	22.01
PCT						
จำนวนผู้ใช้บริการ			17,000	10,000	13,000	13,000
ระบบดาวเทียมสื่อสาร****						
(หน่วน : จาน)	-	-	-	-	-	12,911
จำนวนประชากร ณ วันสิ้นปี	62,308,887	62,799,872	63,079,765	61,973,621	62,418,054	62,828,706

หมายเหตุ: * รวมบริษัทร่วมการงานร่วมลงทุน

** เริ่มเปิดให้บริการ ตุลาคม 2547 คิดที่ความเร็วเทียบเท่า 256/128 Kbps

*** รวมหมายเลขของระบบ 900 MHz โดยบริษัทร่วมการงานร่วมลงทุน และระบบ 1900 MHz โดยกิจการร่วมค้า

**** เริ่มเปิดให้บริการ มากราคม 2549

ที่มา: รายงานประจำปีของทีโอที

ตารางที่ 11.2 จำนวนเลขหมายของผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ปี 2543 – 2550

โทรศัพท์พื้นฐาน	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549
ทีโอที	2,924,641	3,199,182	3,356,380	3,253,515	3,450,000	3,882,000	3,630,805
ทรู	1,524,959	1,741,345	2,020,402	1,962,074	1,944,521	1,989,664	1,976,965
ทีทีแอนด์ที	1,193,991	1,193,534	1,212,798	1,206,270	1,236,591	1,236,899	1,239,696
รวม	5,643,591	6,134,061	6,589,580	6,421,859	6,631,112	7,108,563	6,847,466

ที่มา: รายงาน 56-1 ปี 2550 ของ บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน)

เป็นที่น่าสังเกตว่าบทบาทของเอกชนในการเข้าร่วมประกอบธุรกิจโทรศัพท์ประจำที่หรือโทรศัพท์พื้นฐานนั้นเริ่มต้นจากการที่รัฐบาลอนุญาตให้เอกชนเข้ามาโดยมอบหมายให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินงานและเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยร่วมการงานและลงทุนร่วมหรือให้สัญญาสัมปทานกับบริษัทเอกชนอันได้แก่ บริษัท เทเลคอมเอเชีย จำกัด (มหาชน) หรือ ทรู คอร์ปอเรชั่น ในปัจจุบัน และทีทีแอนด์ที โดยบริษัทเหล่านี้เป็นผู้ดำเนินธุรกิจโทรศัพท์ประจำที่อยู่ในขณะนี้ เนื่องจากธุรกิจโทรศัพท์ประจำที่เป็นธุรกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลจึงทำให้มีผู้ประกอบกิจการเพียงสามรายเท่านั้น อย่างไรก็ตามธุรกิจนี้กลับเผชิญกับการแข่งขันของโทรศัพท์เคลื่อนที่มากยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้ประกอบธุรกิจโทรศัพท์ประจำที่จึงหันมาเน้นบริการเสริมอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการให้บริการพื้นฐานทางด้านเสียงโดยเฉพาะการเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ต โดยผ่านโครงข่ายโทรคมนาคมพื้นฐานที่มีอยู่ โดยทีโอทีได้เริ่มให้บริการอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงในปี 2547

บริการโทรศัพท์สาธารณะก็เป็นอีกบริการหนึ่งที่ทีโอทีให้บริการอยู่ โดยในตารางที่ 11.1 ได้แสดงตัวเลขรวมการให้บริการ โดยรูปแบบการให้บริการสามารถแบ่งออกได้เป็นสามลักษณะอันได้แก่ รูปแบบที่ทีโอทีดำเนินการเอง ทีโอทีเช่าเครื่องจากบริษัทคู่สัญญามาดำเนินการ และ รูปแบบที่ร่วมดำเนินการกับทรูและทีทีแอนด์ทีซึ่งเป็นบริษัทร่วมการงานและร่วมลงทุนกับทีโอทีในบริการโทรศัพท์สาธารณะ

ตารางที่ 11.3 แสดงให้เห็นว่าส่วนแบ่งการตลาดในธุรกิจโทรศัพท์สาธารณะนั้นมีทีโอทีเป็นเจ้าตลาดอยู่ โดยมีส่วนแบ่งการตลาดถึง 87.4% โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อเลขหมายประมาณ 7,450 บาทต่อเดือน ซึ่งมากกว่าที่ ทีทีแอนด์ที (6,593 บาทต่อเดือน) และ ทรู (5,889 บาทต่อเดือน) ได้รับ เนื่องจากทีโอทีได้เปรียบเรื่องการครอบคลุมพื้นที่การให้บริการที่มากกว่า รายได้นี้ส่วนใหญ่มาจากเขตต่างจังหวัด โดยทีโอทีได้ขยายบริการโทรศัพท์สาธารณะตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นในเขตต่างจังหวัด

ในปัจจุบันมีผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการประเภทโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศจำนวนทั้งสิ้นสามราย อันได้แก่ ทีโอที บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท โทรคมนาคม) และบริษัท เอไอเอส อินเตอร์เนชั่นแนลเน็ตเวิร์ก จำกัด โดยมูลค่าการตลาดของบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศนั้นลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลง 6% จากปี 2547 และ 15% จากปี 2548 ทำให้มูลค่าตลาดอยู่ที่ประมาณ 12,000 ล้านบาท เนื่องจากการปรับลดของค่าบริการ และผู้ใช้บริการมีทางเลือกที่จะสื่อสารระหว่างประเทศด้วยวิธีอื่นเช่น อีเมล์ โทรศัพท์ผ่านอินเตอร์เน็ตแบบพีซี-ทู-พีซี มากขึ้น

ตารางที่ 11.3 ส่วนแบ่งทางการตลาดของโทรศัพท์สาธารณะในปี 2548

ผู้ให้บริการ	เลขหมาย	ส่วนแบ่งการตลาด (%)
ทีโอที	303,427	87.4
ทรู คอร์ปอร์เรชั่น	26,000	7.5
ทีทีแอนด์ที	17,749	5.1
รวม	347,176	100.00

ที่มา: รายงานการให้คำปรึกษาระบบประเมินผลการดำเนินงานบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ประจำปีบัญชี 2550

นอกจากนี้แล้ว ทีโอทียังให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบดิจิตอล 1900 MHz ผ่านกิจการร่วมค้าไทยโมบายซึ่งถือหุ้นโดยทีโอที และ กสท โทรคมนาคม และระบบอนาลอก NMT 470 MHz นอกจากนี้ทีโอทียังให้สัญญาสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่แก่บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (เอไอเอส หรือAIS) ในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบ 900 MHz หากพิจารณาส่วนแบ่งการตลาดในปี 2549 แล้วพบว่า AIS มีส่วนแบ่งการตลาดสูงสุดในธุรกิจโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยมีส่วนแบ่งสูงถึง 5.19% ในขณะที่บริษัท โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (DTAC) บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีส่วนแบ่งการตลาด 30.7% และ 15.3% ตามลำดับ แต่การเปิดให้บริการ 1900 MHz ของทีโอทีมีส่วนแบ่งการตลาดเพียง 0.4% เท่านั้น

ทีโอทีนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ โดยมีสินทรัพย์รวมกว่าสองแสนล้านบาทดังแสดงในตารางที่ 11.4 นอกจากนี้ ทีโอทียังเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสุทธิอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงในตารางที่ 11.5 แต่อย่างไรก็ตามกำไรก่อนดอกเบี้ยจ่ายและภาษีเงินได้นั้นกลับมีแนวโน้มลดลงจาก 20,240 ล้านบาทในปี 2546 เหลือเพียง 13,024 ล้านบาทในปี 2549 ซึ่งทำให้กำไรสุทธินั้นลดลงจาก 11,265 ล้านบาทในปี 2546 เหลือเพียง 6,981 ล้านบาทในปี 2549

เมื่อพิจารณารายได้รวมแล้วจะเห็นได้ว่ารายได้รวมนั้นมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยสาเหตุหลักที่ทำให้รายได้รวมลดลงนั้นมาจาก ประการแรกรายได้จากการดำเนินงานของทีโอทีเองลดลง และประการที่สองรายได้จากการร่วมการงานและร่วมลงทุน รวมทั้งรายได้จากส่วนแบ่งรายได้ได้ลดลงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2546

นอกจากนี้แล้ว ยังเป็นที่น่าสังเกตว่ารายได้ของทีโอทีนั้นมีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงรายได้ค่าเชื่อมโยงโครงข่ายมากยิ่งขึ้น โดยส่วนแบ่งรายได้ค่าเชื่อมโยงโครงข่ายเพิ่มขึ้นจาก 11% ของรายได้รวมของทีโอทีในปี 2546 เป็น 18% ในปี 2549 ในขณะที่ ส่วนแบ่งรายได้จากการดำเนินงานกลับลดลงจาก 44% ในปี 2546 เป็น 40% ในปี 2549 ถึงแม้ว่าทีโอทีจะมีรายได้จากการดำเนินงานของตนเอง แต่รายได้ดังกล่าวคิดรวมแล้วยังมีสัดส่วนที่น้อยกว่ารายได้รวมที่มิได้เกิดจากการดำเนินงานของทีโอทีเอง

ตารางที่ 11.4 สถานะทางการเงินของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปี 2546-2549

รายการ (ล้านบาท)	2546	2547	2548	2549
สินทรัพย์รวม	260,315	256,866	232,408	241,574
หนี้สินรวม	165,601	152,385	131,209	138,388
ส่วนทุน	94,714	104,480	101,199	103,186

ที่มา: รายงานประจำปีของทีโอที

ตารางที่ 11.5 ผลการดำเนินงานทางการเงินของทีโอที

รายการ (ล้านบาท)	2546	2547	2548	2549
รายได้รวม	77,068	76,905	76,019	75,765
- รายได้จากการดำเนินงาน	34,233	33,803	31,576	29,971
- รายได้ค่าเชื่อมโยงโครงข่าย	8,621	10,904	12,704	13,478
- รายได้จากการร่วมการงานและร่วมลงทุน	6,357	5,801	5,258	4,362
- รายได้จากส่วนแบ่งรายได้	10,061	10,486	9,283	9,650
- รายได้ตัดบัญชี-สินทรัพย์ที่ได้จากการร่วมการงานและร่วมลงทุน	16,083	14,744	14,155	15,073
- รายได้จากการให้บริการอื่น	1,723	1,167	3,376	3,231
ค่าใช้จ่ายรวม	65,803	65,382	69,328	68,784
กำไรก่อนดอกเบี้ยจ่ายและภาษีเงินได้	20,240	19,418	12,984	13,024
กำไรสุทธิ	11,265	11,523	6,691	6,981

ที่มา: รายงานประจำปีของทีโอที

เมื่อพิจารณาความสามารถในการทำกำไรจากอัตรากำไรสุทธิ อัตราผลตอบแทนต่อส่วนทุน อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม และกำไรสุทธิต่อหุ้นแล้วพบว่ามีแนวโน้มลดลงอย่างมากและอย่างรวดเร็ว โดยเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2546 แล้วพบว่าอัตราเหล่านี้ลดลงเกือบกึ่งหนึ่งในปี 2549 ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้มีหลายประการด้วยกัน โดยสาเหตุสำคัญมาจากสภาพการแข่งขันในธุรกิจโทรคมนาคมที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นเข้ามามีบทบาทในการทดแทนโทรศัพท์ประจำที่ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของทีโอที นอกจากนี้แล้วทีโอทียังมีข้อจำกัดในการลดค่าใช้จ่ายเนื่องจากค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่นั้นไม่แปรผันตามยอดขายดังนั้นถึงแม้ว่าจะมีรายได้ลดลงก็ไม่อาจลดค่าใช้จ่ายลงได้อาทิเช่นค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากร

ตารางที่ 11.6 อัตราส่วนทางการเงินของทีโอที

รายการ	2546	2547	2548	2549
อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (ไม่รวมรายได้รอตัดบัญชีฯ) (เท่า)	1.79	2.00	1.72	1.53
อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (เท่า)	1.75	1.46	1.30	1.34
อัตราส่วนหนี้สินระยะยาวต่อทุน (เท่า)	0.26	0.19	0.22	0.13
อัตรากำไรสุทธิ (%)	18.83	14.98	8.80	9.21
อัตราผลตอบแทนต่อส่วนทุน (%)	12.70	11.57	6.49	6.83
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (%)	4.16	4.46	2.73	2.95
กำไรสุทธิต่อหุ้น (บาท/หุ้น)	18.78	19.20	11.15	11.64
ระยะเวลาเรียกเก็บหนี้ (วัน)				
- ลูกหนี้เอกชน	49	51	55	57
- ลูกหนี้ราชการ	80	73	91	62

ที่มา: รายงานประจำปีของทีโอที

อัตราผลตอบแทนหนึ่งที่น่าสนใจคือ อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมที่ลดลงจนเหลือเพียง 2.95% ในปี 2549 เท่านั้น เนื่องจากสินทรัพย์ของทีโอทีนั้นมีจำนวนมากโดยได้จากการโอนมาจากสัมปทานและบันทึกไว้เป็นสินทรัพย์ของทีโอทีในงบการเงิน แต่ทีโอทีมีเพียงกรรมสิทธิในสินทรัพย์เหล่านี้เท่านั้นแต่ไม่ได้มีสิทธิในการใช้ประโยชน์หรือหารายได้จากสินทรัพย์เหล่านี้ โดยบริษัทเอกชนคู่สัญญานั้นสามารถใช้สิทธิในการหาประโยชน์ได้จนกว่าจะครบกำหนดของสัญญาสัมปทาน ซึ่งสินทรัพย์จากสัมปทานที่รับโอนดังกล่าวนั้นมีสัดส่วนโดยเฉลี่ยสูงถึง 40% ของสินทรัพย์รวมของทีโอที

2. การประเมินระบบการกำกับดูแลของรัฐ

ในการประเมินระบบการกำกับดูแลทีโอทีของรัฐนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นสี่หัวข้อใหญ่ ๆ อันได้แก่ ประการแรกคือการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎกติกาของภาครัฐซึ่งกฎกติกาดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องหรือส่งเสริมธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ ประการที่สองคือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นของภาครัฐ โดยในกรณีของทีโอทีที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นเพียงรายเดียว รัฐจะต้องมีแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถือหุ้นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจ โดยจะพิจารณาการกำหนดนโยบายในการดำเนินธุรกิจของทีโอที และการกำหนดคุณสมบัติแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการ สำหรับประการที่สามและสี่นั้นจะพิจารณาถึงการประเมินผลการดำเนินงานของทีโอทีโดยผู้ถือหุ้น และการตรวจสอบทีโอทีโดยหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอิสระตามลำดับ เพื่อพิจารณาว่าระบบการกำกับดูแลของรัฐในปัจจุบันนั้นสามารถส่งเสริมธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจได้อย่างมีประสิทธิผลหรือไม่

2.1 การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากทีโอทียังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจการดำเนินงานในหลาย ๆ เรื่องจึงยังตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับและกฎระเบียบที่มีผลใช้กับรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป รวมไปถึงมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจด้วย และยังต้องตกอยู่กับการกำกับดูแลของกระทรวงการคลังเช่น การหาแหล่งเงินกู้ ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 การพิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ การจัดทำงบลงทุนเต็มตามโครงการและงบลงทุนประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วกระทรวงการคลังยังทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นเพียงรายเดียวของทีโอทีอีกด้วย เนื่องจากผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของบริษัท กระทรวงการคลังจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ของบริษัท ซึ่งก็ย่อมจะปฏิบัติตามกรอบและแนวทางรวมถึงการสั่งการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

นอกจากนี้รัฐยังได้ดำเนินการแยกบทบาทของผู้กำหนดนโยบายอันได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ออกจากงานทางด้านการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในวันที่ 24 สิงหาคม 2547 เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศ โดยได้ประกาศใช้ พรบ. องค์กรจัดสรร

คลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และ พรบ. ประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

ถึงแม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะได้ถูกยกเลิกไป ประกอบกับใน พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 13 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้ง และในพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 77 ได้กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการดำเนินการเกี่ยวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยมาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยในตารางที่ 11.7 ได้แสดงรายนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารนับตั้งแต่มีการโอนอำนาจมาให้ในปี 2545

โดยหลักการแล้วการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดควรจะจำกัดอยู่ที่การกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัท แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วมักปรากฏอยู่เสมอว่ามีการใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงในเรื่องอื่นของบริษัทด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการบริษัท และการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริษัทเมื่อมีเหตุต่าง ๆ เกิดขึ้น โดยจะแทรกแซงในขั้นตอนของการสรรหากรรมการ ตัวอย่างเช่น ในปี 2549 นายสมชัย แนวพานิช กรรมการสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ในขณะนั้น ได้ยื่นหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้พิจารณายกเลิกกรรมการสรรหากรรมการผู้จัดการใหญ่ โดยชี้แจงว่าอาจมีกลุ่มที่มีอำนาจใกล้ชิดโยงใยกับอำนาจการเมืองจะเข้ามาบล็อกโหวต ทำให้การเลือกกรรมการผู้จัดการใหญ่ไม่โปร่งใส และเกรงว่าการตั้งกรรมการสรรหาดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประธานกรรมการอาจทำให้การคัดสรรกรรมการผู้จัดการใหญ่ไม่เป็นไปในแนวทางที่ควร เพราะได้วางรายชื่อผู้ที่ต้องการเลือกไว้แล้ว (กรุงเทพธุรกิจ, 29 มิถุนายน 2549, น.8) เป็นต้น

ตารางที่ 11.7 รายนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในคณะรัฐบาลช่วงปี 2545-2551

คณะรัฐบาล	นายกรัฐมนตรี	วันที่รับตำแหน่ง	รายนาม
คณะที่ 54	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	3 ตค 2545	นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี
คณะที่ 55	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	11 มีค 2548	นายสุวิทย์ คุณกิตติ
		2 สค 2548	นายสรอรรถ กลิ่นประทุม
		7 กพ 2549	นายแพทย์สุชัย เจริญรัตนกุล
คณะที่ 56	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	8 ตค 2549	นายสิทธิชัย โภไคยอุดม
		1 ตค 2550	นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์
คณะที่ 57	นายสมัคร สุนทรเวช	6 กพ. 2551	นายมั่น พัธโนทัย

ที่มา รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

2.2 การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้น

เมื่อพิจารณาจากข้อบังคับของทีโอทีในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถือหุ้นแล้ว จะกำหนดในลักษณะเดียวกับข้อบังคับของบริษัทเอกชนทั่วไป คือใช้บังคับกับกรณีที่มีผู้ถือหุ้นหลายคนโดยกำหนดให้มีการนัดประชุมผู้ถือหุ้น และกำหนดจำนวนเสียงในการลงคะแนนต่าง ๆ แต่เนื่องจากทีโอทีเป็นบริษัทที่เกิดจากการแปลงสภาพมาโดยอาศัยอำนาจตามพรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วย โดยให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ดังนั้นการพิจารณาเรื่องผู้ถือหุ้นในกรณีของทีโอทีจึงหมายถึงกระทรวงการคลังนั่นเอง

ในส่วนนี้จะพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นในสองประเด็นใหญ่คือการกำหนดแนวนโยบายในการดำเนินธุรกิจของทีโอที และในการกำหนดคุณสมบัติ แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ

2.2.1 การกำหนดแนวนโยบายในการดำเนินธุรกิจของทีโอที

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ากระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่มีอำนาจในการกำหนดแนวทางการดำเนินการของทีโอที โดยในทางปฏิบัติได้ร่วมกับกระทรวงเจ้าสังกัดอันได้แก่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดทำแนวทางนโยบายของผู้ถือหุ้น/ภาครัฐ (Statement of Direction) ดังแสดงในกล่องที่ 1 และ 2 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและกำหนดทิศทางการดำเนินงานของทีโอทีในระยะสั้นและระยะปานกลางให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ และกรอบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะนำไปใช้ในการกำหนดตัวชี้วัด น้ำหนักและเป้าหมายสำหรับการประเมินผลการดำเนินงานของทีโอที

เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวนโยบายสำหรับทีโอทีในปี 2550 และ 2551 นั้นมีความคล้ายคลึงกันโดยให้ความสำคัญกับการดำเนินการเชิงพาณิชย์โดยเน้นที่การใช้ประโยชน์และพัฒนาโครงข่ายโทรคมนาคม และการให้บริการแก่ลูกค้าเป็นสำคัญ แต่สิ่งที่รัฐไม่ควรละเลยคือบทบาทของทีโอทีในฐานะรัฐวิสาหกิจที่ควรจะให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้วยเช่นกัน นอกจากนี้แล้วรัฐควรจัดอันดับความสำคัญของภารกิจต่าง ๆ ที่ต้องการให้ทีโอทีปฏิบัติด้วยเช่นกัน ทิศทางที่กระทรวงการคลังกำหนดให้นั้นยังเป็นภาพรวมอย่างกว้างโดยไม่ได้ลำดับความสำคัญก่อนหลังของกิจกรรมที่ทีโอทีควรดำเนินการ

กล่องที่ 1 แนวนโยบายของผู้ถือหุ้น/ภาครัฐ (Statement of Direction) ประจำปี 2551

สาขาสื่อสารจำนวน 4 แห่ง

หน่วยงานเจ้าสังกัด: สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

เป้าประสงค์หลักของกลุ่ม: "รักษารายได้และส่วนแบ่งการตลาด พัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการ สร้างรายได้จากธุรกิจ Core และ Non-core และพิจารณาร่วมมือทางธุรกิจกับภาครัฐและเอกชน"

1) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

- พัฒนาโครงข่ายโทรคมนาคมให้ทันสมัย ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- รักษา/สร้างรายได้ให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง (ทั้ง Core/Non-core) โดยคำนึงถึงผลตอบแทนต่อการลงทุนที่เหมาะสม
- ปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับอุตสาหกรรม
- พิจารณาการเป็นพันธมิตรธุรกิจกับภาครัฐและเอกชน

2) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

- รักษาส่วนแบ่งการตลาดของธุรกิจสื่อสารระหว่างประเทศ รวมทั้งพัฒนาบริการใหม่ ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจหลักเพื่อสร้างผลตอบแทนให้กับผู้ถือหุ้นอย่างต่อเนื่อง
- เร่งปรับโครงสร้างและขนาดขององค์กร ตลอดจนสร้างค่านิยม และวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นรูปแบบเอกชนเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในธุรกิจโทรคมนาคมและการสื่อสารที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว
- พิจารณาการเป็นพันธมิตรธุรกิจกับภาครัฐและเอกชน

3) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

- มุ่งเน้นพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย
- รักษา/สร้างรายได้ให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง (ทั้ง Core/Non-core) โดยคำนึกงถึงผลตอบแทนต่อการลงทุที่เหมาะสม
- ศึกษาและพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจ (Business Units) เพื่อให้สอดคล้องกับธุรกรรมแต่ละประเภทขององค์กร ซึ่งมีการเติบโตสูงขึ้น
- เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารที่ทำการสาขา เช่นการให้เช่าพื้นที่เพิ่มเติมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกับกิจการไปรษณีย์
- ร่วมมือกับองค์กรอื่นเชิงธุรกิจ

4) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)

- มุ่งเน้นพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย
- รักษา/สร้างรายได้ให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง (ทั้ง Core/Non-core) โดยคำนึงถึงผลตอบแทนต่อการลงทุนที่เหมาะสม
- เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสัญญาร่วมดำเนินงาน
- สร้างความเป็นผู้นำในธุรกิจ
- ขยายขอบเขตบริการในระดับ Regional

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

กล่องที่ 2 ทิศทางที่สำคัญของภาครัฐ (Shareholder's Direction) สำหรับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

กระทรวงการคลังและกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สรุปทิศทางที่สำคัญของภาครัฐเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลและชี้ประเด็นที่ทีโอทีควรให้ความสำคัญและเร่งดำเนินการ ซึ่งทิศทางที่สำคัญของภาครัฐสำหรับทีโอทีได้แก่

- มุ่งสู่การเป็นบริษัทโทรคมนาคมชั้นนำที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าด้วยนวัตกรรมใหม่เพื่อมอบสินค้าและบริการที่ลูกค้าพึงพอใจ โดยใช้ประโยชน์จากโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และพัฒนาโครงข่ายที่มีครอบคลุมทั่วประเทศให้ทันสมัย สามารถรองรับบริการโทรคมนาคมได้ทุกรูปแบบ เพื่อให้ ทีโอที เป็นศูนย์รวมการให้บริการ Multimedia Content and Application

ที่มา: รายงานการให้คำปรึกษาระบบประเมินผลการดำเนินงาน บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ประจำปีบัญชี 2550

อีกประเด็นหนึ่งที่ควรพิจารณาคือความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันระหว่าง Statement of direction ที่กำหนดโดยเจ้าของในที่นี้คือกระทรวงการคลัง และวิสัยทัศน์และพันธกิจของทีโอทีที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริษัทดังแสดงในตารางที่ 11.8 โดยหากพิจารณาปี 2551 จะเห็นได้ว่าวิสัยทัศน์ของทีโอทีนั้นมุ่งเป็นผู้ให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยที่ Statement of direction ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนี้แต่อย่างใด จึงเห็นได้ชัดว่าเจ้าของและคณะกรรมการบริษัทอาจจะมองทีโอทีไปในอนาคตด้วยภาพที่แตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานต่อไปอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตอีกว่าทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลจะมีการเปลี่ยนคณะกรรมการบริษัท ซึ่งการเปลี่ยนคณะกรรมการบริษัทนั้นมีผลต่อวิสัยทัศน์และพันธกิจของทีโอทีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนรัฐบาลจากคณะที่ 56 ซึ่งนำโดย พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ในปี 2550 เป็นคณะที่ 57 นำโดยนายสมัคร สุนทรเวช ในปี 2551 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริษัท รวมไปถึงวิสัยทัศน์และพันธกิจของทีโอทีเปลี่ยนไปด้วย โดยจากเดิมที่ให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารจัดการที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพและการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม มาเน้นที่การตอบสนองความต้องการของลูกค้าเป็นหลัก เป็นต้น

ตารางที่ 11.8 วิสัยทัศน์และพันธกิจของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

ปี	วิสัยทัศน์	พันธกิจ
2547 และ 2548	มุ่งมั่นเป็นบริษัทโทรคมนาคมชั้นนำด้วยนวัตกรรมใหม่พร้อมมอบความพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า	มุ่งมั่นเป็นบริษัทโทรคมนาคมชั้นนำสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพด้วยนวัตกรรมใหม่เข้าใจและส่งมอบบริการที่ลูกค้าพึงพอใจสูงสุด
2549*	เพื่อเป็นบริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่มีการบริการจัดการที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพในระดับสากล	เป็นผู้ให้บริการโครงข่ายหลักของประเทศด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยโดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติด้านข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมถึงบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง
2551**	มุ่งสู่การเป็นผู้ให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่สนองตอบต่อความต้องการของลูกค้าและสาธารณชนอย่างใกล้ชิดทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม	ให้บริการโทรคมนาคมด้วยนวัตกรรมที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้า ให้ความมั่นใจด้านข้อมูลข่าวสารเพื่อความมั่นคงของชาติ ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารรวมถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

หมายเหตุ: *คณะกรรมการทีโอที ในการประชุม เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2550 มีมติให้ปรับวิสัยทัศน์และพันธกิจของทีโอที ดังปรากฏในรายงานประจำปี 2549

**วิสัยทัศน์และพันธกิจของทีโอทีที่ปรากฏใน website โดยผู้วิจัยได้เข้าไปดูในวันที่ 19 มิถุนายน 2551

ที่มา: รายงานประจำปี 2547 ของ บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) รายงานประจำปี 2548 และ 2549 ของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และ website (http://www.tot.co.th/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=97) accessed on 19 มิถุนายน 2551

2.2.2 การคัดเลือก แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริษัท

นอกจากหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นในการกำหนดแนวนโยบายในการดำเนินธุรกิจของทีโอที หน้าที่ที่สำคัญและอาจจะถูกแทรกแซงการทำงานได้คือการคัดเลือก แต่งตั้ง และถอดถอนกรรมการบริษัท (รายนามคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและทีโอทีอยู่ในภาคผนวก ก)

การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริษัท

ตารางที่ 11.9 ได้สรุปสาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการทีโอทีและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยจะเห็นได้ว่า พรบ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ได้กำหนดจำนวนกรรมการ ความรู้ความสามารถของกรรมการไว้อย่างชัดเจน คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการ อีกทั้งยังเป็นผู้กำหนดผลประโยชน์ตอบแทนกรรมการอีกด้วย แต่เมื่อองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดนั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการบริษัทคือผู้ถือหุ้นอันได้แก่กระทรวงการคลังนั่นเอง

ตารางที่ 11.9 สาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการภายใต้พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และ ข้อบังคับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

	พรบ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497	ข้อบังคับทีโอที
จำนวนกรรมการ	มาตรา 25 วรรค 1 ประธานหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน	ข้อ 16 กรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคนและในจำนวนนี้ต้องประกอบด้วยกรรมการอิสระจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน
ความรู้ความสามารถของกรรมการ	มาตรา 25 วรรค 2 มีความรู้และความจัดเจนเกี่ยวกับการโทรศัพท์หนึ่งคน เกี่ยวกับการโทรคมนาคมหนึ่งคน และเกี่ยวกับการเศรษฐกิจหรือการเงินหนึ่งคน	ไม่ระบุ
การแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการ	มาตรา 28 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการ	ข้อ 15 ที่ประชุมผู้ถือหุ้นแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นคณะกรรมการบริษัท ข้อที่ 24 ที่ประชุมผู้ถือหุ้นอาจลงมติให้กรรมการคนใดออกจากตำแหน่งก่อนถึงคราวออกตามวาระได้ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุมและมีสิทธิออกเสียง ข้อ 39 คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการจำนวนหนึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อผู้ถือหุ้นเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการของบริษัท
ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง	มาตรา 28 ห้าปี	ข้อ 19 กรรมการออกจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสามกรรมการที่จะต้องออกจากตำแหน่งในปีแรกและปีที่สองภายหลังจดทะเบียนบริษัทนั้นให้กรรมการจับสลากกันว่าผู้ใดจะออก ส่วนในปีที่สามและปีหลัง ๆ ให้พิจารณาเลือกกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งนานที่สุดเป็นผู้ออกจากตำแหน่งกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจจะได้รับเลือกตั้งใหม่ได้
ผลประโยชน์ตอบแทนกรรมการ	มาตรา 30 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด	ข้อ 36 กรรมการมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนจากบริษัทในรูปของเงินรางวัล เบี้ยประชุม บำเหน็จ โบนัส หรือผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะอื่นตามระเบียบของบริษัทหรือตามที่ที่ประชุมผู้ถือหุ้นจะพิจารณาตามที่คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนเสนอ ข้อ 40 คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการจำนวนหนึ่งเป็นคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน เพื่อพิจารณานโยบายที่เกี่ยวกับค่าตอบแทนและผลประโยชน์ของกรรมการ กรรมการสรรหา และกรรมการกำหนดค่าตอบแทนเสนอต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อพิจารณาอนุมัติและกำหนดค่าตอบแทนและผลประโยชน์นั้น

ที่มา: พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และข้อบังคับ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

สำหรับขั้นตอนในการแต่งตั้งกรรมการบริษัทนั้น ในข้อบังคับของทีโอทีได้กำหนดว่าให้จัดให้มีการประชุมเพื่อเลือกตั้งกรรมการ แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายเดียว จึงให้ถือความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ดังนั้นในทางปฏิบัติเมื่อมีการแต่งตั้งกรรมการไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ กระทรวงการคลังและรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดจะมาตกลงร่วมกันหรือมีการส่งรายชื่อบุคคลที่ประสงค์ให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทมาโดยความเห็นชอบร่วมกันทั้งสองฝ่ายให้แก่คณะกรรมการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาจะเสนอรายชื่อดังกล่าวไปยังกระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท เพื่อให้ทำการแต่งตั้งตามกฎหมายและตามข้อบังคับของบริษัทต่อไป

โดยในปัจจุบัน ทีโอทีจะกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อกระทรวงการคลังเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัท แต่พบว่าโดยข้อเท็จจริงแล้ว เมื่อมีกรณีที่ต้องแต่งตั้งกรรมการบริษัทไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งรายบุคคลหรือทั้งคณะ ผู้มีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งที่แท้จริงคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยมีการกำหนดตัวบุคคลที่สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการไปยังกระทรวงการคลังเพื่อให้ความเห็นชอบในฐานะผู้ถือหุ้นต่อไป ตัวอย่างเช่นในปี 2550 นายสิทธิชัย โภไคยอุดม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในขณะนั้นได้เปิดเผยถึงกรณีที่คณะกรรมการทีโอทีลาออกภายหลังศาลปกครองมีคำสั่งให้คุ้มครองฉุกเฉินแก่บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) โดยให้ทีโอทีเชื่อมต่อโครงข่ายให้บริษัทดังกล่าว โดยกล่าวว่ากระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะเร่งจัดตั้งคณะกรรมการบริษัทชุดใหม่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อสานต่องานต่าง ๆ ให้เดินหน้าอย่างต่อเนื่อง โดยมีรายชื่อคณะกรรมการบริษัทชุดใหม่อยู่แล้ว แต่ต้องหารือกับกระทรวงการคลังและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติก่อน (มติชน, 22 มกราคม 2550, น.17)

ในบางกรณี รัฐมนตรีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้เข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งกรรมการบริษัทโดยเฉพาะในตำแหน่งประธานบริษัทเพื่อให้คณะกรรมการบริษัทดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐ ตัวอย่างเช่น การที่นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ ได้แต่งตั้งคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ ในช่วงปลายปี 2545 โดยต่อมาได้มีการแต่งตั้งคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์เป็นประธานคณะกรรมการ บมจ. ทศท คอร์ปอเรชั่น ในเดือนธันวาคม 2545 และต่อมาได้แต่งตั้งบุคคลเดียวกันเข้าไปเป็นประธานคณะกรรมการ บมจ. กสท โทรคมนาคม ในเดือนสิงหาคม 2546 ทั้งที่รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งดำเนินกิจการโทรคมนาคมร่วมกันและดำเนินธุรกิจบางอย่างที่แข่งขันกันเองอาทิเช่น โทรศัพท์ระหว่างประเทศ โดยยกเหตุผลในการให้นั่งควบตำแหน่งประธานของทั้งสองรัฐวิสาหกิจว่าต้องการให้เข้าไปผลักดันนโยบายใหญ่ โดยเริ่มต้นจากการแปลงสภาพ กสท โทรคมนาคม ในเดือนกรกฎาคม 2546 ซึ่งเป็นผลงานสำคัญของคุณหญิงทิพาวดี นอกจากนี้ยังได้ส่งสัญญาณถึงความเป็นไปได้ที่จะควบรวมสองกิจการนี้เข้าด้วยกัน แต่ภาพหลังจากที่การแปลงสภาพ กสท. โทรคมนาคมได้ไม่นาน กลับมีคำสั่งปลดคุณหญิงทิพาวดีออกจากการเป็นประธานกรรมการของทั้งสองรัฐวิสาหกิจโดยให้เหตุว่าต้องการให้ทั้งสองรัฐวิสาหกิจมีประธานกรรมการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเต็มตัวเพื่อจะได้

บริหารงานได้ตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตามในช่วงเวลานั้นมีกระแสข่าวว่าเหตุผลที่ปลดคุณหญิงทิพาวดีเนื่องจากไม่สามารถสนองตอบนโยบายได้อย่างรวดเร็ว เป็นต้น กรณีตัวอย่างนี้ นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงการแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้งประธานกรรมการบริษัทแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมในการให้บุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริษัทสองบริษัทที่ทำธุรกิจที่มีการแข่งขันกันอยู่

นอกจากนั้นแล้วจะสังเกตได้ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรรมการบริษัทชุดเดิมจะลาออกโดย “มารยาททางการเมือง” เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดคนใหม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมให้เข้ามาเป็นกรรมการแทน ทำให้กรรมการรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปรวมทั้งทีโอทีมักถูกตั้งข้อสงสัยอยู่เสมอว่าตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองที่มาแสวงหาผลประโยชน์ ไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระจริง ๆ ตลอดจนกระบวนการสรรหากรรมการนั้นมีความโปร่งใสจริงหรือไม่ เพียงใด

ในข้อบังคับของทีโอทีได้กำหนดว่าในการประชุมสามัญประจำปีทุกครั้งให้กรรมการออกจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสาม อันเป็นเหตุให้ต้องมีการแต่งตั้งกรรมการคนใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน แต่ข้อเท็จจริงพบว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือเปลี่ยนรัฐมนตรีก็มักจะมีการแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่หรือคนใหม่เข้ามาแทน โดยในบางปีพบว่ามีการเปลี่ยนกรรมการบริษัททีโอทีอยู่บ่อยครั้ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา ทีโอทีได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริษัท ตั้งแต่ชุดที่นายสถิต ลิ่มพงศ์พันธุ์เป็นประธานกรรมการ จนกระทั่งหลังจากการทำรัฐประหาร คณะกรรมการชุดเดิมได้ลาออกจากตำแหน่ง และมีการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ โดยมีพลเอก ดร.มนตรี สุภาพรเป็นประธานกรรมการ แต่ทำงานเพียงช่วงสั้น ๆ ก่อนจะลาออกไป โดยมีคณะกรรมการชุดที่พลเอกสพรั่ง กัลยาณมิตร เข้ามารับตำแหน่งตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2550 และลาออกแบบยกชุดเมื่อรัฐบาลนำโดยนายสมัคร สุนทรเวชได้รับการเลือกตั้งในปี 2551 โดยมีคณะกรรมการชุดที่ ศ.ดร. ธีรวุฒิ บุณยโสภณ เป็นประธานกรรมการ เข้ารับตำแหน่งตั้งแต่เมษายน 2551 ผลเสียที่เห็นได้ชัดเจนเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริษัทอยู่บ่อยครั้งคือความไม่ต่อเนื่องในระดับนโยบาย วิสัยทัศน์และพันธกิจของทีโอทีที่เปลี่ยนแปลงไปมาอยู่เสมอ และขาดการประสานงานที่ดีในเรื่องที่ต้องใช้บุคคลระดับคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินงาน

ในส่วนของกรรมการผู้จัดการใหญ่ซึ่งเป็นผู้ขับเคลื่อนการดำเนินงานของบริษัทก็มีการเปลี่ยนแปลงตามกระแสทางการเมืองเช่นกัน โดยมีการปลดนายธีรวิทย์ จารุวัฒน์ เมื่อกลางปี 2549 และแต่งตั้งนายจำรัส ตันตรีสุคนธ์ เข้ารักษาการประมาณ 4 เดือน และเปลี่ยนมาเป็น พล.อ.ท. สมชาย เธียรอนันท์ ในระยะเวลาก่อนที่จะมีรัฐประหาร จากนั้นจึงให้นางทิพวรรณ์ วุฑฒิสารรักษาการ ก่อนที่คณะกรรมการชุดที่ พลเอก ดร.มนตรี สุภาพรเป็นประธานกรรมการ จะเลือกนายสมควร บูรมินเหนทร์เข้ารับตำแหน่งเมื่อเดือนมกราคม 2550 และต่อมาได้เพิกถอนอำนาจของนายสมควร และแต่งตั้งนายวุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์ และต่อมาเปลี่ยนเป็น พันเอก ดร. นที ศุกลรัตน์ ทำหน้าที่รักษาการแทนก่อนศาลปกครองจะมีคำสั่งคุ้มครองให้นายสมควรกลับมาปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยน

กรรมการผู้จัดการใหญ่บ่อยครั้งย่อมมีผลต่อการทำงานของทีโอทีทำให้งานต้องชะงักลงโดยเฉพาะการอนุมัติโครงการใหม่ ๆ (กรุงเทพธุรกิจ, 14 สิงหาคม 2550, น.8)

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการบริษัท

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่เมื่อแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้วการพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการบริษัทนั้นจะต้องพิจารณาจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดประกอบกับข้อบังคับของทีโอที ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2535 และวันที่ 1 กันยายน 2535 โดยกำหนดหลักการและแนวทางในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ รวมไปถึงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2537 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ และบทกำกับข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย โดยจะเน้นย้ำให้เลือกสรรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาที่สอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ มีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ ทั้งในด้านการเงิน กฎหมาย และการบริหาร เป็นบุคคลที่ไม่มีผลประโยชน์ขัดกันกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นต้น (รายละเอียดของคณะกรรมการทีโอทีอยู่ในภาคผนวก ก)

เมื่อพิจารณาคุณสมบัติกรรมการบริษัทตั้งแต่ปี 2545-2551 พบว่าประธานกรรมการส่วนใหญ่มีตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมศุลกากร กระทรวงการคลังและมีตำแหน่งทางการทหาร กรรมการกว่าสามในสี่มาจากหน่วยงานราชการ รวมทั้งทหารและตำรวจ โดยมีกรรมการที่มีตำแหน่งในภาคเอกชนอยู่เพียงสองถึงสามคนเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับ กสท โทรคมนาคม ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในกิจการโทรคมนาคมนั้น พบว่ามีโครงสร้างคณะกรรมการบริษัทที่คล้ายคลึงกับทีโอที กล่าวคือมักจะมีประธานกรรมการที่ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานราชการโดยทั้งสิ้น และมีกรรมการจากภาคเอกชนเพียงไม่กี่รายเท่านั้น ในหลาย ๆ ครั้งกรรมการที่ดำรงตำแหน่งทางการทหารได้รับตำแหน่งประธานกรรมการบริษัทด้วยเช่นกัน ดังแสดงในตารางที่ 11.10 หากเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชนของไทยที่ทำธุรกิจทางด้านการสื่อสารโทรคมนาคม (อาทิเช่น AIS, TT&T, DTAC และ TRUE) ในตารางที่ 11.11 แล้วพบว่าโครงสร้างกรรมการบริษัทมีลักษณะที่ตรงข้ามกัน กล่าวคือจะมีกรรมการบริษัทจะภาคเอกชนจำนวนมากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ และมักจะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการทหารหรือตำรวจอยู่ในคณะกรรมการบริษัท

ตารางที่ 11.10 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจแบ่งตามรายสาขา

ทีโอที	ตำแหน่ง	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ทหาร	ตำรวจ
31 กค 2545 (9)	ประธานกรรมการ	ประธานคณะกรรมการธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)			
	กรรมการ	6	1	1	0
24 ธค 2545 (9)	ประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร			
	กรรมการ	4	2	1	1
27 ตค 2546 (9)	ประธานกรรมการ	อธิบดี กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง			
	กรรมการ	4	2	1	1
มค 2547 (8)	ประธานกรรมการ	อธิบดี กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง			
	กรรมการ	4	1	1	1
มค 2548 (14)	ประธานกรรมการ	อธิบดี กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง			
	กรรมการ	7	3	2	1
มค 2549 (11)	ประธานกรรมการ	อธิบดี กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง			
	กรรมการ	6	2	1	1
10 พย 2549 (9)	ประธานกรรมการ	ทหาร			
	กรรมการ	4	3	1	0
กพ 2550 (15)	ประธานกรรมการ	ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก,ผู้ช่วยเลขาธิการคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ			
	กรรมการ	8	2	3	1
เม.ย. 2551 (12)	ประธานกรรมการ	ที่ปรึกษาด้านการบริหารงานวิชาการและกิจการต่างประเทศ			
	กรรมการ	6	2	2	1

กสท โทรคมนาคม	ตำแหน่ง	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ทหาร	ตำรวจ
2543 (9)	ประธานกรรมการ	อธิบดีกรมทางหลวง			
	กรรมการ	5	2	0	1
2544 (9)	ประธานกรรมการ	รองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านการสื่อสาร)			
	กรรมการ	6	1	0	1
2545 (9)	ประธานกรรมการ	รองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านการสื่อสาร)			
	กรรมการ	4	3	0	1
14 สค - 26 ตค 2546 (8)	ประธานกรรมการ	ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร			
	กรรมการ	4	3	0	0
27 ตค 2546 - 2547 (11)	ประธานกรรมการ	เจ้ากรมทหารสื่อสาร กองบัญชาการทหารสูงสุด			
	กรรมการ	7	3	0	0
2548 (10)	ประธานกรรมการ	อธิบดีกรมธนารักษ์			
	กรรมการ	7	2	0	0
2549 (11)	ประธานกรรมการ	เสนาธิการทหารบก			
	กรรมการ	6	1	3	0
2551 (11)	ประธานกรรมการ	รองปลัดกระทรวงการคลัง			
	กรรมการ	5	3	1	1

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือจำนวนรวมของคณะกรรมการ

ที่มา: รวบรวมจากรายงานประจำปี

ตารางที่ 11.11 จำนวนกรรมการบริษัทแบ่งตามรายสาขา

AIS	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	TT&T	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ทหาร	DTAC	ภาคเอกชน	TRUE	ภาครัฐ	ภาคเอกชน
2542 (10)	1	9	2542 (22)	1	20	1	2544 (11)	11	2546 (20)	1	22
2543 (10)	1	9	2543 (21)	1	19	1	2545 (11)	11	2547 (20)	1	19
2544 (10)	1	9	2544 (19)	1	17	1	2546 (11)	11	2548 (18)	0	20
2545 (10)	0	10	2545 (22)	2	19	1	2547 (11)	11	2549 (18)	0	18
2546 (10)	0	10	2546 (21)	0	20	1	2548 (10)	10			
2547 (10)	0	10	2547 (17)	0	16	1	2549 (10)	10			
2548 (10)	0	10	2548 (18)	0	17	1					
2549 (11)	0	11	2549 (13)	0	13	0					

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือจำนวนรวมของคณะกรรมการ

ที่มา: รวบรวมจากรายงานประจำปี

นอกจากนี้ ในตารางที่ 11.12 ยังพบว่าในคณะกรรมการทีโอทีนั้นจะมีผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์อยู่เป็นจำนวนมากในสัดส่วนที่สูงกว่าสาขาอื่น รองลงมาได้แก่สาขาบริหารธุรกิจ และการเงิน ในขณะที่สาขาเศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และโทรคมนาคมกลับมีจำนวนกรรมการในสัดส่วนที่น้อยกว่ามากหรือในบางคณะกรรมการกลับไม่มีเลย หากเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจด้วยกันพบว่ากรรมการของ กสท โทรคมนาคม มีความเชี่ยวชาญที่ไม่ได้แตกต่างจากทีโอทีมากนัก ซึ่งหากเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชนของไทยในตารางที่ 11.13 แล้วพบว่าบริษัทเอกชนเหล่านี้กลับมีจำนวนกรรมการที่มาจากสาขาวิศวกรรมศาสตร์ในสัดส่วนที่สูงกว่า โดยในบางบริษัทมีจำนวนเกินกว่าครึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด อาทิเช่น TT&T ในขณะที่บางบริษัทจะให้น้ำหนักกับกรรมการที่มาจากสาขาบริหารธุรกิจและวิศวกรรมศาสตร์ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน อาทิเช่น AIS และ DTAC เป็นต้น TRUE เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของบริษัทที่มีกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาบริหารธุรกิจและการตลาดเป็นจำนวนมาก โครงสร้างกรรมการบริษัทเอกชนนั้นจะประกอบด้วยกรรมการบริษัทที่มาจากสาขาอาชีพที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของบริษัทโดยเฉพาะในเชิงรุกทั้งนี้เนื่องจากธุรกิจโทรคมนาคมเป็นธุรกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วและมีการแข่งขันสูง ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ การบริหารธุรกิจและการตลาดของกรรมการบริษัทจึงมีความจำเป็นในการพัฒนาธุรกิจของบริษัทเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 11.12 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจแบ่งตามสาขาที่เชี่ยวชาญ

	นิติศาสตร์	บริหารธุรกิจ/การตลาด	เศรษฐศาสตร์	การเงิน	รัฐศาสตร์ และบริหารรัฐกิจ	วิศวกรรมศาสตร์	ทหาร	ตำรวจ	อื่น ๆ
ทีโอที									
31 กค 2545 (9)	2	1	-	2	1	2	1	-	-
24 ธค 2545 (9)	3	2	-	-	2	2	1	-	-
27 ตค 2546 (9)	3	1	-	2	-	2	1	-	-
มค 2547 (8)	3	2	-	2	-	1	1	-	-
มค 2548 (14)	3	2	2	4	-	2	1	-	1
มค 2549 (11)	3	-	2	3	-	2	-	-	1
10 พย 2549 (9)	4	1	-	-	-	2	2	-	-
กพ 2550 (15)	5	-	1	1	1	4	1	1	1
เมย 2551 (12)	2	3	2	-	3	1	1	-	1
กสท โทรคมนาคม									
2543 (9)	1	1	3	-	1	2	-	1	-
2544 (9)	1	-	3	-	-	3	-	1	1
2545 (9)	1	-	3	-	-	4	-	1	-
14 สค - 26 ตค 2546 (8)	2	3	1	-	-	2	-	-	-
27 ตค 2546 - 2547 (11)	3	1	2	-	-	3	-	-	2
2548 (10)	3	1	2	1	-	3	-	-	-
2549 (11)	2	-	1	-	-	4	4	-	-
2551 (11)	4	-	2	-	1	4	-	-	-

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือจำนวนรวมของคณะกรรมการ โดยรวมทั้งกรรมการที่ลาออกและที่รับตำแหน่งแทนด้วยสาขาอื่น ๆ ได้แก่สาขาแพทยศาสตร์ สาขาสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และสถิติศาสตร์

ที่มา: รายงานประจำปี

ตารางที่ 11.13 จำนวนกรรมการบริษัทแบ่งตามสาขาที่เชี่ยวชาญ

	บริหารธุรกิจ/ การตลาด	การเงิน/บัญชี	วิศวกรรมศาสตร์	นิติศาสตร์	อื่น ๆ
AIS					
2541 (10)	4	1	4	-	1
2542 (10)	4	1	4	-	1
2543 (10)	4	2	3	-	1
2544 (10)	3	2	4	-	1
2545 (10)	2	3	4	-	1
2546 (10)	2	3	4	-	1
2547 (10)	2	3	3	-	2
2548 (10)	3	3	4	-	-
2549 (11)	5	1	4	1	-
TT&T					
2542 (22)	5	4	9	-	4
2543 (21)	5	4	8	-	4
2544 (19)	4	3	9	1	2
2545 (22)	3	3	13	1	2
2546 (21)	3	4	12	1	1
2547 (17)	2	3	10	1	1
2548 (18)	2	3	11	1	1
2549 (13)	2	2	8	-	1
DTAC					
2544 (11)	3	1	3	1	3
2545 (11)	3	1	3	1	3
2546 (11)	3	1	4	1	2
2547 (11)	2	3	3	1	2
2548 (10)	2	2	3	1	2
2549 (10)	2	2	3	2	1
2550 (11)	3	2	3	2	1
TRUE					
2545 (23)	7	3	5	3	5
2546 (20)	7	3	3	3	4
2547 (20)	7	3	3	3	4
2548 (18)	6	3	3	2	4
2549 (18)	6	3	3	2	4
2550 (18)	9	3	3	2	1

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือจำนวนรวมของคณะกรรมการ โดยรวมทั้งกรรมการที่ลาออกและที่รับตำแหน่งแทนด้วยอื่น ๆ ได้แก่ สาขารัฐศาสตร์ บริหารรัฐกิจ เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ศิลปศาสตร์ อักษรศาสตร์ ทหาร

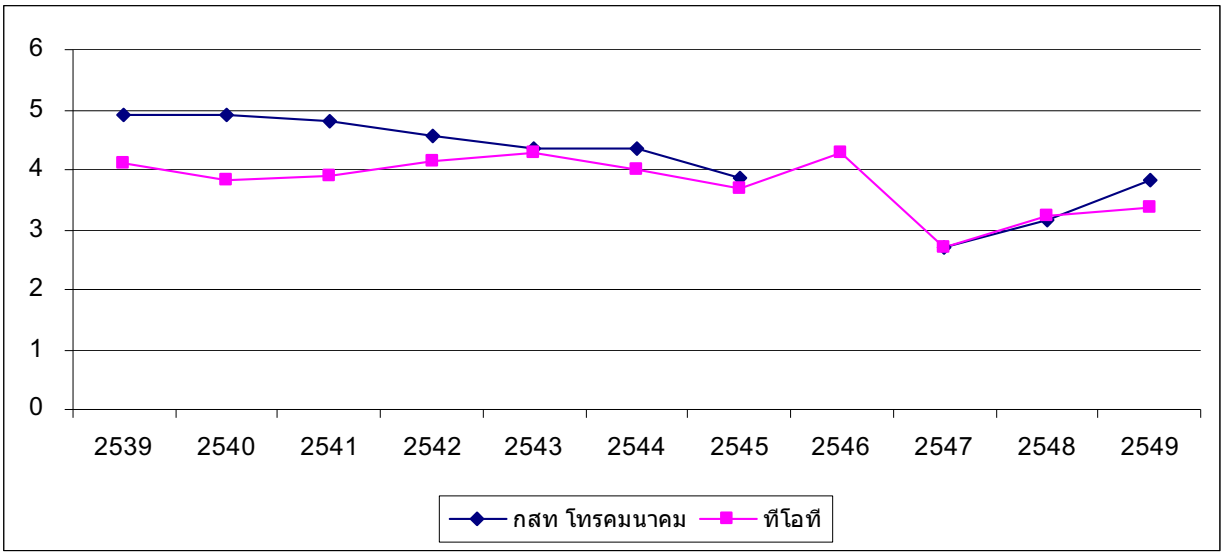
ที่มา: รายงานประจำปี

2.3 การประเมินผลการดำเนินงานของทีโอที

กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นรายเดียวและในฐานะผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจได้ใช้ระบบการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจกับทีโอทีตั้งแต่ปี 2539 โดยตัวชี้วัด คำนิยาม เป้าหมายและเกณฑ์การประเมินนั้นเกิดจากการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายด้วยกัน อาทิเช่น ทีโอที สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนจากกระทรวงเจ้าสังกัดอันได้แก่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และบริษัท ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่นเซอร์วิส จำกัด (ทริส) และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการคลังได้เปิดเผยผลการประเมินผลการดำเนินงานของทีโอทีในภาพรวมไว้ใน website ของ สคร. โดยผลการประเมินผลการดำเนินงานพบว่าระดับคะแนนเฉลี่ยของทีโอทีในช่วงปี 2539-2549 เท่ากับ 3.77 คะแนน ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ปกติ แต่ยังต่ำกว่า กสท โทรคมนาคมที่ได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ดีเท่ากับ 4.14 คะแนน ที่น่าสังเกตคือคะแนนเฉลี่ยที่ทีโอทีได้รับก่อนแปลงสภาพนั้นสูงคะแนนเฉลี่ยภายหลังจากการแปลงสภาพบริษัทแล้ว ดังแสดงในในรูปที่ 1 โดยคะแนนของทีโอทีนั้นต่ำกว่า กสท โทรคมนาคมโดยตลอดตั้งแต่ก่อนแปลงสภาพบริษัทและกลับมามีคะแนนสูงกว่าภายหลังจนกระทั่ง กสท โทรคมนาคม มีคะแนนมากกว่าในปี 2549 อย่างไรก็ดีกระทรวงการคลังไม่ได้เปิดเผยผลการประเมินไว้โดยละเอียด

รูปที่ 11.1 ผลการประเมินผลการดำเนินงานของ บมจ. ทีโอที และ บมจ. กสท โทรคมนาคม ในระหว่างปี 2539-2549



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สำหรับเกณฑ์วัดผลการดำเนินงานของทีโอทีนั้นประกอบด้วยตัวชี้วัดหลายตัวด้วยกันโดยสามารถแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่มใหญ่ ๆ กลุ่มแรกคือการดำเนินงานตามนโยบาย โดยจะประกอบด้วยตัวชี้วัดซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐในขณะนั้นว่าต้องการให้ทีโอทีดำเนินงานในเรื่องใดเป็นการเฉพาะ

โดยวัดที่ความสำเร็จหรือความคืบหน้าในการดำเนินตามนโยบาย อาทิเช่น การเตรียมเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือควบรวมกิจการในปี 2548 การนำระบบบริหารมูลค่ามาใช้ในการบริหารจัดการทีโอทีในปี 2549 เป็นต้น และเกณฑ์วัดกลุ่มนี้ยังประกอบด้วยความสำเร็จของการดำเนินนโยบายตามแผนซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามแผนที่กำหนดไว้ในแต่ละปี (รายละเอียดปรากฏอยู่ในภาคผนวก ข)

กลุ่มที่สองคือผลการดำเนินงานของทีโอที จำแนกเป็นตัวชี้วัดทางการเงินเช่น รายได้จากการให้บริการโทรศัพท์ อัตราส่วนความสามารถในการหากำไร Economic Value Added (EVA) ค่าใช้จ่ายพนักงานต่อรายได้จากการดำเนินงาน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นตัวชี้วัดที่แสดงผลในงบการเงินเป็นหลัก และสำหรับตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน เช่น การเบิกจ่ายงบลงทุน อัตราส่วนจำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่าต่อจำนวนหมายเลขที่มี อัตราการเรียกใช้บริการ Call Centre สำเร็จ อัตราการตรวจแก้คืนดี เป็นต้น อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดในกลุ่มนี้ถูกประเมินโดยเทียบกับมาตรฐานที่ผู้ประเมินได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่งเกณฑ์เหล่านี้อาจไม่เป็นกลางและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกประเมิน การประเมินตัวชี้วัดที่ไม่ใช่การเงินโดยเฉพาะการให้บริการควรประเมินจากการสำรวจความพึงพอใจของผู้บริโภค และดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทีโอทีโดยตรง

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ผู้วิจัยพบก็คือค่าเกณฑ์วัดที่ใช้สำหรับตัวชี้วัดแต่ละตัวนั้นจะมีการปรับเปลี่ยนทุกปี โดยในบางครั้งมีการปรับลดค่าเกณฑ์วัดเพื่อให้ผลการดำเนินงานนั้นได้คะแนนที่ดี ตัวอย่างเช่น ได้มีการกำหนดค่าเกณฑ์วัดอัตราส่วนความสามารถในการทำกำไรไว้ที่ 43.75%-47.23% ในปี 2547 โดยทีโอทีสามารถทำได้ถึง 46.85% ในปีนั้น จึงได้รับการประเมินอยู่ในเกณฑ์ดีมากสำหรับตัวชี้วัดนี้ แต่ในปีต่อมากลับมีการปรับค่าเกณฑ์วัดนี้ลงเหลือ 38.99%-42.42% โดยในปลายปีความสามารถในการทำกำไรลดเหลือเพียง 38.91% และในปีต่อ ๆ มา ค่าเกณฑ์วัดนี้ได้ถูกปรับลดลงทุกปี ในขณะที่ความสามารถในการทำกำไรที่แท้จริงของทีโอทีก็ลดลงอย่างต่อเนื่องด้วย แต่เนื่องจากค่าเกณฑ์วัดถูกปรับลดลงจึงทำให้คะแนนที่ได้จากค่าตัวชี้วัดนี้ไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด ดังนั้นการกำหนดค่าเกณฑ์วัดนั้นยังขาดแรงจูงใจให้ทีโอทีเพิ่มความสามารถในการหากำไรอย่างเห็นได้ชัด

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่พบคือเมื่อตัวชี้วัดใดที่ทำให้ทีโอทีได้รับคะแนนน้อยอย่างต่อเนื่องและไม่มีทีท่าว่าจะได้คะแนนเพิ่มมากขึ้น ตัวชี้วัดนั้นจะถูกปรับออกในปีถัดไป ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดรายได้จากการให้บริการโทรศัพท์รวมของทีโอทีซึ่งทีโอทีได้คะแนนเท่ากับหนึ่ง (คะแนนเต็มคือห้า) ในปี 2547 นั้นได้ถูกปรับออกจากตัวชี้วัดทางการเงินในปีต่อมา โดยแทนที่ด้วยอัตราส่วนความสามารถในการหากำไร เป็นต้น นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่าค่าเกณฑ์วัดในตัวชี้วัดทางการเงินอันได้แก่ EBITDA ในปี 2550 นั้นมีการกำหนดให้คะแนนหนึ่งคะแนนสำหรับ EBITDA ที่มีค่าติดลบ นั่นหมายถึงแม้ว่าทีโอทีจะดำเนินธุรกิจขาดทุนก็ยังได้หนึ่งคะแนนจากการดำเนินงานที่ขาดทุนนั้นซึ่งการตั้งคะแนนเช่นนี้ไม่สมเหตุสมผลแต่อย่างใด โดยในปีดังกล่าวทีโอทีได้คะแนน 3.21 คะแนนจากตัวชี้วัดนี้ จะเห็นได้ว่าการขาดความต่อเนื่องในการใช้ตัวชี้วัดและการกำหนดคะแนน รวมไปถึงการกำหนดค่าเกณฑ์วัดโดยเอนเอียงให้ประโยชน์แก่ผู้ถูกประเมินจึงไม่สามารถบอกได้อย่างแท้จริงว่าคะแนนที่ทีโอทีได้รับนั้น

น่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ระบบการประเมินผลการดำเนินงานเช่นนี้ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ทีโอทีปรับปรุงการดำเนินงานของตนเองให้ดีขึ้น

ตัวชี้วัดกลุ่มที่สามคือการบริหารจัดการองค์กร โดยประกอบด้วยตัวชี้วัดในด้านที่เกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (จำแนกเป็นบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ และการพัฒนาตนเอง) การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน การบริหารจัดการสารสนเทศ (แผนแม่บทสารสนเทศและการบริหารจัดการสารสนเทศ) และการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยตัวชี้วัดในแต่ละด้านนั้นจะถูกกำหนดและประเมินโดยคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละด้าน ข้อสังเกตเกี่ยวกับตัวชี้วัดในกลุ่มการบริหารจัดการองค์กรคือเกณฑ์วัดที่เป็นนามธรรมค่อนข้างมากจึงอาจทำให้เกิด bias ในการวัดได้ นอกจากนั้นยังเห็นได้ว่าน้ำหนักที่ให้ในการประเมินตัวชี้วัดในกลุ่มนี้รวมกันอยู่ที่ 30% โดยแบ่งได้เป็นตัวชี้วัดละ 6% เท่านั้น ทั้งที่ตัวชี้วัดที่อยู่ในกลุ่มนี้มีความสำคัญต่อองค์กรเป็นอย่างมากโดยเฉพาะตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มีผลต่อธรรมาภิบาลของทีโอทีโดยตรง

เมื่อพิจารณาผลการประเมินนับตั้งแต่ปี 2547 แล้วพบว่าคะแนน (ที่ยังไม่ได้ถ่วงน้ำหนัก) ในกลุ่มผลการดำเนินงานของทีโอทีนั้นต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มการบริหารจัดการองค์กร และกลุ่มการดำเนินงานตามนโยบาย ซึ่งตรงกับข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่ 1.4 ถึงผลการดำเนินงานของทีโอทีที่แย่ลงโดยลำดับ ในขณะที่กลุ่มการบริหารจัดการองค์กรได้รับคะแนนประมาณ 3.3-4 โดยคะแนนส่วนใหญ่มาจากการบริหารทรัพยากรบุคคลและการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือจะเห็นได้ว่าการกำหนด Statement of Direction ของทีโอที ดังได้กล่าวไว้โดยละเอียดในส่วนที่ 2.2.1 ไม่ได้สอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินเท่าใดนัก ตัวอย่างเช่น ในปี 2550 ได้กำหนดทิศทางให้ทีโอทีตอบสนองความต้องการของลูกค้า แต่ในเกณฑ์วัดการดำเนินงานไม่มีเกณฑ์ใดที่กล่าวถึงการวัดความพอใจของลูกค้าที่มีต่อการให้บริการของทีโอทีแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงทิศทางของทีโอทีว่าจะใช้ประโยชน์จากโครงข่ายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แต่กลับไม่มีเกณฑ์วัดใดที่วัดความสามารถในการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายเลย เป็นต้น การที่รัฐกำหนดทิศทางและเกณฑ์วัดการดำเนินงานไปคนละทิศละทางเช่นนี้กลับส่งผลลบต่อการดำเนินงานของทีโอที นอกจากนี้ระบบการประเมินผลเช่นนี้ก็ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้แก่พนักงานในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้วย

2.4 การตรวจสอบทีโอทีโดยองค์กรอิสระ

ทีโอทียังถูกตรวจสอบการดำเนินงานโดยองค์กรอิสระอันได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) โดยแม้ไม่ได้กำหนดในข้อบังคับทีโอทีอย่างชัดเจน แต่เดิม พรบ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบและตรวจบัญชีรวมทั้งการเงินขององค์การโทรศัพท์ ซึ่งแม้ภายหลังได้แปลงสภาพและเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สตง. ยังคงทำหน้าที่นี้อยู่

การตรวจสอบของ สตง. มีอยู่ด้วยกัน 7 ลักษณะงานด้วยกัน อันได้แก่ การตรวจสอบการเงินทั่วไป การตรวจสอบงบการเงิน การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบสืบสวน การตรวจสอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบลักษณะอื่น ๆ (อาทิเช่น การตรวจสอบเงินอุดหนุน) เมื่อพิจารณาจากรายงานผลการปฏิบัติงานของ สตง. ในระหว่างปี 2546-2549 แล้วปรากฏว่า สตง. ไม่ได้ตรวจพบสิ่งผิดปกติในการตรวจสอบการเงินทั่วไป การตรวจสอบงบการเงิน และการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ของทีโอที แต่มีการตรวจสอบสืบสวนพบกรณีปฏิบัติผิดระเบียบในปี 2546 ในโครงการขยายข่ายสื่อสัญญาณความเร็วสูง (TNEP) ดำเนินการจัดหาในส่วนเคเบิ้ลใยแก้วนำแสงแบบเหมารวมโดยได้บันทึกผลกระทบความเสียหายและได้ดำเนินการติดตามผลดังแสดงในตารางที่ 11.14

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบการดำเนินงานในเรื่องการติดตามผลการดำเนินงานโครงการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทระดับหมู่บ้าน พ.ศ. 2539-2541 ในระหว่างปี 2546-2548 อีกด้วย โดย สตง. ได้บันทึกประเด็นข้อตรวจพบ ประมาณการมูลค่าความเสียหาย และได้ส่งข้อเสนอแนะให้แก่ทีโอที โดยผู้วิจัยได้แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 11.14 ประเด็นที่น่าสนใจคือ ถึงแม้ว่า สตง. จะตรวจพบและได้แจ้งให้กรรมการผู้จัดการใหญ่ทีโอทีได้รับทราบพร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะให้นำไปดำเนินการ แต่กลับพบว่าทีโอทีไม่ได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะอย่างครบถ้วน ทำให้ สตง. ตรวจพบปัญหาต่าง ๆ ซ้ำ ๆ อยู่เสมอ นอกจากนี้ยังไม่มีหลักฐานปรากฏว่าทีโอทีได้ดำเนินการเอาผิดแก่ผู้ทำให้ทีโอทีเสียหายจากการดำเนินโครงการดังกล่าวอีกด้วย

อย่างไรก็ดีการตรวจสอบของ สตง. จะมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นหากไม่ติดขัดกับกระบวนการและขั้นตอนซึ่งทำให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างล่าช้า จากตัวอย่างที่กล่าวถึงนั้นจะเห็นได้ว่า สตง. จำเป็นต้องใช้เวลาราว ๆ ห้าปีในการตรวจสอบ ประมาณการความเสียหาย และส่งข้อแนะนำให้แก่ทีโอที

ตารางที่ 11.14 สรุปผลการตรวจสอบทีโอทีโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินระหว่างปี 2546-2549*

งาน/โครงการ	ประเด็นข้อตรวจพบ	ผลกระทบ/ความเสียหาย	ประมาณการมูลค่าความเสียหาย/ค่าเสียโอกาส	การติดตามผล
การตรวจสอบสืบสวน กรณีปฏิบัติผิดระเบียบหรือข้อบกพร่อง (ปี 2546)				
โครงการขยายข่ายสื่อสัญญาณความเร็วสูง (TNEP) ดำเนินการจัดหาในส่วนเคเบิ้ลใยแก้วนำแสงแบบเหมารวม	คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของเอกสารประกวดราคา โดยกำหนดให้ผู้เข้าประกวดราคาต้องเสนอสร้างท่อร้อยสายใหม่ใน 14 เส้นทาง โดยหากรายใดไม่เสนอจะถูกตัดสิทธิไม่พิจารณา ทั้งที่แต่เดิมนั้นในเอกสารประกวดราคาไม่ได้บังคับให้ผู้เข้าประกวดราคาต้องสร้างท่อร้อยสายใหม่ใน 14 เส้นทาง	สตง. เห็นว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีอำนาจกระทำการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2533 ข้อ 45(1) วรรคสาม ทำให้ผู้เข้าประกวดราคาต้องคำนวณค่าใช้จ่ายในเนื้องานท่อร้อยสาย 14 เส้นทาง เป็นผลให้องค์การฯ ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยไม่สมควร ทำให้ผลการประกวดราคามีราคาสูงกว่าที่ได้ประมาณการไว้	-	ทางวินัย: คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีความเห็นว่าคณะกรรมการพิจารณาผลประกวดราคาได้ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน TOR และไม่ขัดต่อข้อบังคับ ทศท ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2533 และอยู่ในขั้นตอนที่สามารถกระทำได้ สตง. ยืนยันข้อทักท้วงเดิมให้ดำเนินการทางวินัยกับคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา
การตรวจสอบการดำเนินงาน				
(ปี 2546) การติดตามผลการดำเนินงานโครงการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทระดับหมู่บ้าน พ.ศ. 2539-2541 (ครั้งที่ 1)	- โทรศัพท์สาธารณะตามโครงการชำรุดเสียหายใช้ประโยชน์ไม่ได้เป็นประจำ โดยจากการทดสอบจำนวน 148 เลขหมายพบว่าร้อยละ 43.2 ใช้งานไม่ได้ขณะทดสอบและร้อยละ 72.8 ที่ในระยะ 2-3 เดือนหลังสุดชำรุดเป็นประจำตั้งแต่ 2 ครั้งต่อเดือนขึ้นไป - โทรศัพท์สาธารณะตามโครงการประสบปัญหาการจัดเก็บรายได้มีเหรียญเต็มเป็น	-ทำให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (บมจ. ทศท.) สูญเสียรายได้จากโทรศัพท์สาธารณะ และกรณีโทรศัพท์ระบบดาวเทียม ยังต้องจ่ายค่าเช่าเดือนละ 10,000 บาทต่อเดือนต่อเลขหมาย ซึ่ง ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2546 ตรวจพบรายได้เท่ากับ 0 บาท จำนวนถึง 81 เลขหมาย เป็นการสูญเปล่าจากค่าเช่าที่ต้องจ่ายเป็นเงิน 810,000 บาท - การโยกย้ายโทรศัพท์สาธารณะล่าช้า นอกจากสูญเสียรายได้แล้ว บริษัทยังต้องจ่ายค่าเช่าให้คู่สัญญา โดยมิได้ใช้ประโยชน์คิดเป็นเงิน 110,000 บาท		สตง. แจ้งให้กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ดำเนินการ - กำหนดมาตรการและวิธีการในการวางระบบการบำรุงรักษาเพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และกำชับให้สำนักบริการโทรศัพท์ให้ความสำคัญกับการบำรุงรักษาโทรศัพท์สาธารณะอย่างจริงจัง - แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาปรับปรุงระบบการแจ้ง

งาน/โครงการ	ประเด็นข้อตรวจพบ	ผลกระทบ/ความเสียหาย	ประมาณการมูลค่าความเสียหาย/ค่าเสียโอกาส	การติดตามผล
	ประจำ จากการตรวจสอบโทรศัพท์สาธารณะ จำนวน 83 เครื่อง พบว่า จำนวน 19 เครื่อง หรือร้อยละ 22.9 มีเหรียญเต็มเป็นประจำ - การโยกย้ายโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียมเป็นไปอย่าล่าช้า เช่นที่จังหวัดสงขลาพบว่า มีโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียม 2 เลขหมายไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นเวลา 4 เดือน และ 7 เดือน เนื่องจากรอการโยกย้าย			เหตุเสียให้มีขั้นตอน วิธีการ ระยะเวลาและผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน และสั่งการให้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด - สั่งการให้มีการสำรวจจุดโยกย้ายโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียม โดยมีการวางแผนการโยกย้ายและการนำระบบอื่นมาทดแทนให้สอดคล้องกัน โดยทางบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) แจ้งว่าได้นำข้อเสนอแนะของสตง. ไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว
(ปี 2547) การติดตามผลการดำเนินงานโครงการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทระดับหมู่บ้าน พ.ศ. 2539-2541 (ครั้งที่ 2)	สตง. พบว่า บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ยังไม่ได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังที่ระบุไว้ในรายงานการติดตามผลครั้งที่ 1 ของ สตง. อย่างเป็นระบบ - โทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียมบางเลขหมายใช้งานหรือใช้ประโยชน์ไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ - บมจ. ทศท. จ่ายค่าเช่าใช้บริการอุปกรณ์โทรศัพท์ระบบดาวเทียม โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนจากเลขหมายโทรศัพท์ที่ถูกระงับการให้บริการ - การบริหารจัดการข้อมูลพื้นฐานโทรศัพท์ยังไม่มีการบริหารจัดการข้อมูลที่ดี ทั้งในเรื่องการ	- บมจ. ทศท. สูญเสียรายได้ ในขณะที่ประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์จากโทรศัพท์ - ค่าเช่าใช้บริการอุปกรณ์ที่ต้องจ่ายให้กับบริษัทคู่สัญญา โดยที่โทรศัพท์ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชน ซึ่ง บมจ.ทศท. ได้จ่ายค่าเช่าประมาณเดือนละ 10,000 บาทต่อเลขหมาย คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 410.7 ล้านบาท		สตง. มีข้อเสนอแนะให้กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ดำเนินการ - เร่งดำเนินการจัดตั้งส่วนงานที่รับผิดชอบงานโทรศัพท์สาธารณะชนบท เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการและเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูล - เร่งแก้ปัญหากรณีที่มีหมายเลขโทรศัพท์สาธารณะระบบดาวเทียมถูกระงับการใช้บริการ - กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการในเรื่องการบำรุงรักษาโทรศัพท์ ระบบการรับแจ้งเหตุเสียและการบริหารจัดการข้อมูลพื้นฐานโทรศัพท์ - สำรวจความต้องการอะไหล่เพื่อจัดทำแผนในการจัดซื้อและสำรองอะไหล่

งาน/โครงการ	ประเด็นข้อตรวจพบ	ผลกระทบ/ความเสียหาย	ประมาณการมูลค่าความเสียหาย/ค่าเสียโอกาส	การติดตามผล
	จัดทำข้อมูลพื้นฐาน การวิเคราะห์ข้อมูล และการรายงานผล			- สำรวจบุคลากรเพื่อเตรียมพร้อมให้เหมาะสมกับปริมาณงานในแต่ละจังหวัด - ตรวจสอบและควบคุมคุณภาพการให้บริการของบริษัทคู่สัญญาให้เป็นไปตามสัญญาเช่าบริการสถานีลูกข่ายฯ โดยทางบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) แจ้งว่าได้นำข้อเสนอแนะของสตง. ไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว
(ปี 2549) การติดตามผลการดำเนินงานโครงการโทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบทระดับหมู่บ้าน พ.ศ. 2539-2541 (ครั้งที่ 3)	สตง. พบว่า บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ยังไม่ได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังที่ระบุไว้ในรายงานการติดตามผลครั้งที่ 2 ของ สตง. อย่างเป็นระบบ - การบำรุงรักษาโทรศัพท์สาธารณะ พบว่า ส่วนบริการลูกค้าจังหวัดยังคงมีจำนวนเลขหมายที่ไม่สามารถให้บริการได้ขณะเข้าตรวจสอบ - การบริหารเลขหมายที่ได้รับจัดสรรตามโครงการ จากการสุ่มตรวจสอบพบว่า การเปิดให้บริการโทรศัพท์สาธารณะยังไม่เต็มศักยภาพ ยังคงมีจำนวนเลขหมายที่ไม่เปิดให้บริการและระงับการให้บริการอยู่เป็นจำนวนมาก	- ประชาชนขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการโทรศัพท์สาธารณะและส่งผลถึงความพอใจของการใช้บริการโทรศัพท์สาธารณะ - ทีโอทีสูญเสียรายได้จากการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ - ความไม่คุ้มค่าในการลงทุน โดยทีโอทีเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเต็มศักยภาพและต้องเสียค่าเช่าใช้สัญญาณระบบดาวเทียมโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์	- ทีโอทีต้องเสียค่าเช่าใช้สัญญาณระบบดาวเทียมโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์รวมเป็นเงินไม่น้อยกว่า 506.24 ล้านบาท	สตง. มีข้อเสนอแนะให้กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ดำเนินการ หลายประการ เช่น - จัดสรร หรือคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูลและการใช้งานคอมพิวเตอร์ - อบรมและส่งเสริมให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องเห็นประโยชน์จากการใช้เครื่องมือเกี่ยวกับการบริหารจัดการโทรศัพท์สาธารณะ และมีความรู้ความชำนาญในการใช้งานเครื่องมือดังกล่าว - วางแนวทางหรือมาตรการในการลดข้อจำกัดเรื่องเครื่องมือเกี่ยวกับการบริหารจัดการโทรศัพท์สาธารณะ - สั่งการให้ภาคบริการภูมิภาคติดตามผลการปฏิบัติงานการแก้ไขคืนดี สอบทานรายงานผลเรื่อง

งาน/โครงการ	ประเด็นข้อตรวจพบ	ผลกระทบ/ความเสียหาย	ประมาณการมูลค่าความเสียหาย/ค่าเสียโอกาส	การติดตามผล
				การบำรุงรักษาและติดตามผลในพื้นที่ กำกับดูแลให้ส่วนบริการลูกค้าจังหวัดจัดทำแผนการบำรุงรักษา - ให้ส่วนกลางจัดทำรูปแบบ กรอบระยะเวลาของการรายงานข้อมูลและติดตามผลปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกับทั่วประเทศ ทีโอทีได้แจ้งว่าได้ดำเนินการตามคำแนะนำแล้ว

หมายเหตุ: *หมายถึงปีงบประมาณ

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2549

3. การประเมินธรรมาภิบาลของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

ปัจจัยที่มีผลต่อธรรมาภิบาลของทีโอที ประกอบด้วย “ปัจจัยภายนอก” ซึ่งเกิดจากบทบาทของภาครัฐในการกำหนดแนวนโยบายและกฎระเบียบที่รัฐใช้ในการกำกับดูแลทีโอที ซึ่งมีผลต่อมาตรฐานและคุณภาพของการบริหารจัดการของทีโอทีดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนที่ 2 ปัจจัยอีกประการหนึ่งคือ “ปัจจัยภายใน” ซึ่งเกิดจากบทบาทของทีโอทีเองที่มีผลต่อธรรมาภิบาลของตนเอง อันได้แก่วิธีการบริหารจัดการภายในของทีโอที การศึกษาในส่วนนี้จะวิเคราะห์ปัจจัยภายในของทีโอทีที่มีต่อธรรมาภิบาลของตนเอง โดยสามารถจำแนกออกเป็นความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

3.1 ความรับผิดชอบของกรรมการบริษัท

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนที่ 2.2.2 ถึงโครงสร้างของคณะกรรมการทีโอที โดยพบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชนในกิจการโทรคมนาคมแล้ว บริษัทเอกชนเหล่านี้มีกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่จำเป็นต่อการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน การวางนโยบายและแผนงานที่เหมาะสมกับกิจการโทรคมนาคมที่มีการแข่งขันสูงและมีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วจำนวนมาก โดยมีผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ การบริหารธุรกิจและการเงินอยู่ในสัดส่วนที่สูงกว่าคณะกรรมการของทีโอที

ในการตรวจสอบการบริหารงานและการดำเนินงานของทีโอที คณะกรรมการบริษัทสามารถแต่งตั้งกรรมการบางส่วนเข้ามาเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการพร้อมกันไปด้วย ดังนั้นคุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจสอบจึงควรเป็นกรรมการอิสระอย่างแท้จริง โดยที่ผ่านมาคณะกรรมการบริษัทได้แต่งตั้งกรรมการอิสระเข้าไปเป็นกรรมการตรวจสอบของทีโอที และตามหลักธรรมาภิบาลที่ดีแล้วกรรมการอิสระเหล่านี้ควรจะต้องไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานในบริษัท และไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมทั้งในด้านการเงินและการบริหารงานของบริษัทถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏกฎเกณฑ์เหล่านี้ไว้อย่างชัดเจนสำหรับบริษัทมหาชนที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยในปี 2550 ทีโอทีเคยเกิดปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจสอบกรณีที่มีการแต่งตั้งนางสาวสุภา ปิยจิตติ ให้เป็นผู้มีอำนาจลงนามร่วมกับ พ.อ. นที ศุกลรัตน์ รักษาการกรรมการผู้จัดการใหญ่ในขณะนั้น ทั้งนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวนางสาวสุภา เป็นกรรมการอิสระและเป็นกรรมการตรวจสอบการทำงานขององค์กรด้วย จึงเกิดข้อห่วงใยขึ้นว่าหากต้องมาลงนามร่วมกับกรรมการผู้จัดการใหญ่แล้วจะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างไร ถึงแม้ว่าการดำเนินการแต่งตั้งนี้จะไม่ได้ผิดต่อกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีอยู่ แต่อาจถือได้ว่าขัดกับหลักธรรมาภิบาลที่ดี (กรุงเทพธุรกิจ, 24 สิงหาคม 2550, น. 1 และ น. 4)

คณะกรรมการบริษัทยังสามารถแต่งตั้งกรรมการจำนวนหนึ่งเป็นคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน โดยมีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าตอบแทนและผลประโยชน์

ของกรรมการบริษัท กรรมการสรรหา กรรมการกำหนดค่าตอบแทน และกรรมการตรวจสอบ รวมทั้งอนุกรรมการและบุคคลอื่นที่คณะกรรมการบริษัทแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางของมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดเกี่ยวกับอัตราค่าเบี้ยประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจและการจ่ายโบนัสให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจประกอบด้วย ที่ผ่านมากรรมการค่าตอบแทนจะประกอบด้วยกรรมการและกรรมการอิสระโดยรวมสามท่าน โดยส่วนใหญ่จะมีความเชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์มากกว่าที่จะเชี่ยวชาญทางการเงินและการบัญชี จะเห็นได้ว่าการกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ตนเองในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการอยู่นั้น ถือว่ามีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงและเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกรรมการโดยตรง

เนื่องจากทีโอทีเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นผลตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่กรรมการทีโอทีได้รับจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี โดยผลตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของกรรมการประกอบด้วยเบี้ยประชุม (ส่วนใหญ่จะจ่ายต่อเดือนไม่ว่าจะประชุมกี่ครั้งก็ตาม) ผลตอบแทนประจำ (ส่วนใหญ่จะจ่ายประจำปี) เช่น เงินผลประโยชน์ตอบแทน เงินบำเหน็จ เงินรางวัล เป็นต้น และสวัสดิการ อันได้แก่ การประกันชีวิต การประกันการเดินทาง รักษาพยาบาลและโครงการประกันสุขภาพ การแบ่งปันกำไร และโบนัส เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน และคณะกรรมการทีโอที กลับเสนอผลตอบแทนให้แก่ตนเองเพิ่มมากขึ้นกว่ากรณีปกติ ตัวอย่างเช่นกรณีการอนุมัติให้กรรมการบริษัทได้รับเงินรางวัลจากการเข้าประชุมคณะกรรมการบริษัท คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน คณะกรรมการสรรหา และการประชุมคณะกรรมการชุดย่อย ครั้งละ 10,000 บาท นอกเหนือจากการจ่ายเบี้ยประชุมตามปกติ ในสมัยที่พลเอก สพรั่ง กัลยาณมิตร เป็นประธานกรรมการ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550 (กรุงเทพธุรกิจ, 24 สิงหาคม 2550, น. 1 และ น. 4) อย่างไรก็ดี การให้เงินรางวัลสำหรับการประชุมดังกล่าวได้หยุดลงเมื่อมีการเปลี่ยนคณะกรรมการทีโอทีในปี 2551

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาย้อนไปในอดีตตั้งแต่ปี 2544-2549 พบว่าค่าตอบแทนรวมเฉลี่ยต่อกรรมการหนึ่งคนของทีโอทีนั้นต่ำกว่าของบริษัทเอกชนที่ดำเนินกิจการโทรคมนาคมอยู่มาก (ดังแสดงในภาคผนวก ค) ตัวอย่างเช่น หากเปรียบเทียบกับกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารของ AIS ในปี 2548 และ 2549 กรรมการเหล่านี้จะได้รับค่าตอบแทนเฉลี่ยเกินกว่าหนึ่งล้านบาท โดยกรรมการบริษัทจะได้รับเบี้ยประชุมกรรมการสูงถึง 25,000 บาทต่อครั้ง หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการเป็นกรรมการบริษัทเอกชนนั้นให้ผลตอบแทนรวมที่สูงกว่าจึงสามารถจูงใจและรักษากรรมการที่มีคุณภาพตามต้องการและมีคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจของบริษัท

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินงานของบริษัท ถึงแม้ว่ากระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นของบริษัทจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งกรรมการบริษัทก็ตาม แต่ยังจำเป็นต้องมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองและตรวจสอบผู้ที่สมควรเป็นกรรมการบริษัทในเบื้องต้น ผู้วิจัยพบว่าในบางช่วงเวลาได้มีการกำหนดให้กรรมการในคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนไป

พร้อมกัน ตัวอย่างเช่นในเดือนมกราคม 2550 นายชวลิต เศรษฐเมธีกุล และนางมณีรัตน์ ผลิพัฒน์ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการโดยลำดับในคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน เป็นต้น การให้กรรมการท่านเดียวกันทำหน้าที่ในการสรรหาตัวบุคคลที่จะเข้าเป็นกรรมการและพิจารณาค่าตอบแทนและผลประโยชน์ของกรรมการในคราวเดียวกันทำให้การตรวจสอบในเรื่องความโปร่งใสไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่

หากพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่จากจำนวนการเข้าประชุมของกรรมการบริษัทในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่นั้น (ดังแสดงในภาคผนวก ง) พบว่าในระหว่างปี 2546-2549 กรรมการส่วนใหญ่เข้าประชุมเกินกว่า 80% ของการจัดประชุมทั้งหมด จะมีกรรมการเพียงบางท่านเท่านั้นที่เข้าประชุมน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของการจัดประชุมทั้งหมด อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชนแล้วผู้วิจัยพบว่าจำนวนการเข้าประชุมของกรรมการบริษัทเอกชนไม่ได้แตกต่างจากกรรมการทีโอทีเท่าใดนัก คือมีกรรมการบางท่านที่เข้าประชุมทุกครั้ง บางท่านขาดการประชุมบ้าง และบางท่านขาดการประชุมเกินครึ่งหนึ่งของการประชุมทั้งหมด อย่างไรก็ตามจำนวนการเข้าประชุมถือว่าเป็นตัวชี้วัดเบื้องต้นเท่านั้น คุณภาพในการเข้าประชุมต่างหากที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมที่เป็นประโยชน์และการเอาใจใส่ในการบริหารองค์กรต่างหากที่มีความสำคัญมากกว่า อย่างไรก็ตามเนื่องจากไม่มีการเปิดเผยรายงานการประชุมให้ทราบโดยทั่วไป เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นในบางกรณีนั้นอาจเป็นความลับ จึงทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถประเมินในส่วนนี้ได้

ในการประเมินผลตนเองของคณะกรรมการบริษัทนั้น ทางคณะกรรมการตรวจสอบของทีโอทีได้เสนอแบบในการประเมินผลตนเองของคณะกรรมการทั้งคณะ/แบบประเมินผลคณะกรรมการรายบุคคล (ประเมินตนเอง)/แบบประเมินผลคณะกรรมการรายบุคคล (ประเมินท่านอื่น) โดยฝ่ายกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นผู้พัฒนาและออกแบบประเมินและได้รับการปรับปรุงแก้ไขและอนุมัติโดยคณะกรรมการบริษัทในลำดับสุดท้ายก่อนที่จะมีการนำมาใช้ โดยในภาคผนวก จ ได้แสดงถึงรายละเอียดของแบบประเมินผลดังกล่าว

จะเห็นว่าในแบบประเมินตนเองของคณะกรรมการทีโอทีแบบรายบุคคลนั้นได้แบ่งหัวข้อออกเป็นโครงสร้างและคุณสมบัติของคณะกรรมการ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ การประชุมคณะคณะกรรมการ และการพัฒนาตนเองของกรรมการ โดยให้คะแนนซึ่งแสดงระดับความเห็นด้วย/ไม่เห็นด้วยกับหัวข้อต่าง ๆ ที่ได้ลงไว้ เป็นที่น่าสังเกตในหัวข้อการประชุมคณะกรรมการ ที่ให้กรรมการประเมิน ข้อ 3.3 เห็นด้วยหรือไม่เพียงใดกับข้อความที่ว่า “เอกสารประกอบการประชุมมีข้อมูลที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการตัดสินใจ” เนื่องจากการจัดเตรียมเอกสารไม่ควรจะเป็นหน้าที่ของกรรมการบริษัทแต่อย่างใดจึงไม่ควรปรากฏอยู่ในแบบประเมินกรรมการ สำหรับผลการประเมินคณะกรรมการรายบุคคล (ประเมินตนเอง) และรายบุคคล (ประเมินท่านอื่น) พบว่ากรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้ดีเยี่ยมโดยได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 91.8% และ 91.6% ตามลำดับ

สำหรับแบบประเมินตนเองของคณะกรรมการทีโอทีแบบทั้งคณะนั้นแบ่งหัวข้อออกเป็น โครงสร้างและคุณสมบัติของคณะกรรมการ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ การประชุมคณะกรรมการ ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร และการพัฒนาตนเองของคณะกรรมการ และการพัฒนาผู้บริหาร โดยผลการประเมินในปี 2550 พบว่าการดำเนินการส่วนใหญ่จัดทำได้ดีเยี่ยม/เหมาะสมที่สุด มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 92%

การประเมินตนเองของคณะกรรมการนี้ถูกดำเนินการปีละสองครั้ง โดยคะแนนจะมีผลต่อการคิดคะแนนประเมินรัฐวิสาหกิจของทริสและมีผลต่อโบนัสด้วย อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ามีการเผยแพร่ผลการประเมินอย่างละเอียดสู่สาธารณะ แต่ได้มีการสรุปผลประเมินไว้ในรายงานประจำปีเท่านั้น ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ การออกแบบและการตั้งเกณฑ์การประเมินนั้นกระทำโดยบริษัทและกรรมการบริษัทเอง จึงมีส่วนให้คะแนนการประเมินออกมาดีเยี่ยม อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการสร้างเสริมธรรมาภิบาลให้แก่ทีโอที จึงควรพิจารณาให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกมาดำเนินการประเมินเพื่อให้วิธีและผลการประเมินนั้นโปร่งใสและน่าเชื่อถือได้มากกว่านี้

3.2 การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่

รัฐวิสาหกิจจะต้องเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานอย่างถูกต้องและทันเหตุการณ์ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจที่แท้จริงได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเพื่อสามารถร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้ โดยข้อมูลดังกล่าวครอบคลุมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ เช่นคุณสมบัติ การศึกษา และประสบการณ์ทำงาน การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ ค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่ได้รับ การขัดกันทางผลประโยชน์ เป็นต้น นอกจากนี้ข้อมูลดังกล่าวจะต้องรวมไปถึงข้อมูลการดำเนินงานทั้งทางการเงินและที่ไม่ใช่ทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงแผนงาน นโยบาย รายงานและมติที่ประชุมกรรมการที่สำคัญ อีกด้วย

ตารางที่ 11.15 การเปิดเผยข้อมูลของทีโอทีและคู่แข่งในรายงานประจำปี

ข้อมูล	TOT	CAT	AIS	DTAC	TT&T	TRUE
รายงานการตรวจสอบบัญชี	มี	มี	มี	มี	มี	มี
ผลการดำเนินงานทางการเงิน	มี	มี	มี	มี	มี	มี
ประวัติความเป็นมาของกรรมการ	มี	มี	มี	มี	มี	มี
คุณสมบัติของกรรมการ	มี	มี	มี	มี	มี	มี
การประกอบธุรกิจเกี่ยวโยงของคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันของกรรมการที่หน่วยงานอื่น	มี	มี	มี	มี	มี	มี
รายละเอียดเกี่ยวกับกรรมการอิสระ	มี	มี	มี	มี	มี	มี
หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการบริษัท	มี	มี	มี	มี	ไม่มี	มี
การเปิดเผยข้อมูลค่าตอบแทนของกรรมการ	มี	มี	มี	มี	มี	มี
บันทึกสถิติการเข้าประชุมของกรรมการทุกท่าน	มี	มี	มี	มี	มี	มี

ที่มา: รายงานประจำปี 2550 ยกเว้น TOT มาจากรายงานประจำปี 2549

จากการศึกษาข้อมูลในรายงานประจำปีดังแสดงในตารางที่ 11.15 โดยเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชนอื่นแล้ว พบว่าทีโอทีมีการเปิดเผยข้อมูลค่อนข้างครบถ้วน จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทเอกชนก็ล้วนแล้วแต่ไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเกี่ยวโยงของคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงโดยทั้งสิ้น

นอกจากนี้เมื่อศึกษาข้อมูลในเวปไซต์แล้ว (ตารางที่ 11.16) พบว่าทีโอทีเป็นบริษัทเดียวที่ไม่มีการเปิดเผยรายงานและมติการประชุมไว้ในเวปไซต์เมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชนอื่น ๆ ตามข้อบังคับของทีโอที ข้อ 54 ระบุให้ทีโอทีเปิดเผยรายงานการประชุมผู้ถือหุ้นซึ่งได้มีการลงลายมือชื่อโดยชอบแล้วเพื่อให้*ผู้ถือหุ้น*สามารถตรวจสอบได้ภายในระยะเวลาสิบสี่วันนับจากวันประชุมผู้ถือหุ้น แต่เมื่อผู้วิจัยขอรายงานการประชุมดังกล่าวเพื่อใช้ประกอบในการวิจัยกลับได้รับการปฏิเสธ จึงมีความสับสนในการให้ความหมายของคำว่า “ผู้ถือหุ้น” ว่าหมายถึงกระทรวงการคลังหรือหมายถึงประชาชน

สำหรับข้อมูลอื่น ๆ ในเว็บไซต์ ผู้วิจัยพบว่าทีโอทีมีอยู่ครบถ้วนโดยในบางกรณีนั้นมีมากกว่าบริษัทเอกชนด้วยอาทิเช่นข้อมูลเกี่ยวกับประวัติ ความเป็นมา และคุณสมบัติของกรรมการ การประเมินฐานและแนวโน้มของบริษัท อย่างไรก็ตามในเรื่องการให้ข่าวสารแก่สื่อโดยมีการตอบข้อสงสัยที่ทันการณ์นั้นทีโอทียังไม่มีข้อมูลดังกล่าวจะมีก็เพียงแต่ข่าวประชาสัมพันธ์เท่านั้น และไม่มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิพิเศษที่มีเหนือเอกชนอีกด้วย

เพื่อเสริมสร้าง Accountability ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ข้อมูลที่เกี่ยวกับผลการประเมินผลการดำเนินงานโดย สคร. และผลการประเมินคณะกรรมการบริษัทรายบุคคลและรายกลุ่ม ควรได้รับการเปิดเผยด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่านอกจากการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์แล้วทีโอทีได้ดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะในฐานะรัฐวิสาหกิจอีกด้วย

ตารางที่ 11.16 การเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ของทีโอทีและคู่แข่ง

ข้อมูล	TOT	CAT	AIS	DTAC	TT&T	TRUE
รายงาน และมติการประชุม	ไม่มี	มี	มี	มี	มี	มี
รายงานประจำปีที่สามารถดาวน์โหลดได้	มี (2545-2549)	มี (2546-2549)	มี (2539-2550)	มี (2545-2550)	มี (2549-2550)	มี (2550)
ประวัติความเป็นมาของกรรมการ	มี (ประวัติการศึกษา)	มี (ประวัติการศึกษา)	ไม่มี (ไม่มีรายชื่อกรรมการ)	ไม่มี	ไม่มี	มี (ประวัติการทำงาน)
คุณสมบัติของกรรมการ				ไม่มี	ไม่มี	
การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันของกรรมการที่หน่วยงานอื่น	มี	มี		ไม่มี	ไม่มี	มี
ผลการดำเนินงานและข้อมูลทางการเงินของบริษัท	มี (ข้อมูลรายปี 2544-2549)	มี (ข้อมูลรายไตรมาส 2548-2549)	มี (ข้อมูลรายไตรมาส 2549-2551 ไตรมาสที่ 1)	มี (ข้อมูลรายปี 2549-2550)	มี (ข้อมูลรายไตรมาส 2549-2551 ไตรมาสที่ 1)	มี (ข้อมูลรายไตรมาส 2548-2551 ไตรมาสที่ 1)
การประเมินฐานะและแนวโน้มของบริษัท	มี (แผนงานและโครงการในอนาคต)	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
การให้ข่าวสารแก่สื่อ โดยมีการตอบข้อสงสัยที่ทันการณ์	มี (ข่าวประชาสัมพันธ์)	มี (ข่าวประชาสัมพันธ์)	ไม่มี	มี	มี (ข่าวประชาสัมพันธ์)	มี (ข่าวประชาสัมพันธ์)
สิทธิพิเศษที่ มีเหนือบริษัทเอกชน	ไม่มี	ไม่มี	-	-	-	-

ที่มา: สำรวจทางอินเตอร์เน็ต ณ วันที่ 15 กรกฎาคม 2551 (ยกเว้น CAT ณ วันที่ 30ก.ค.2551)

3.3 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอันได้แก่ ลูกค้าและผู้ใช้บริการ และ ลูกค้าและพนักงานมีความสำคัญต่อธรรมาภิบาลขององค์กร จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของพนักงานนั้นยังมีไม่มากนักโดยขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะกรรมการบริษัทแต่ละชุดอีกด้วย จากการสัมภาษณ์ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจทีโอที (นายนุกูล บวรสิรินุกุล) ซึ่งให้ข้อคิดเห็นว่าการมีส่วนร่วมของพนักงานนั้นขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริษัท โดยคณะกรรมการบริษัทบางชุดจะอนุญาตให้ประธานสหภาพฯ พร้อมกับตัวแทนสหภาพฯ อีกหนึ่งท่าน รวมสองท่านเข้าฟังการประชุมได้ แต่ห้ามออกความเห็นและในบางวาระ จะไม่อนุญาตให้อยู่รับฟัง สหภาพฯ ยังไม่ได้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางและนโยบายของทีโอทีอย่างชัดเจน

สำหรับการมีส่วนร่วมของลูกค้าและผู้ใช้บริการนั้น ทีโอทีได้ทำการสำรวจความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้ใช้บริการอย่างต่อเนื่องมาหลายปีเพื่อนำผลการสำรวจมาปรับปรุงการดำเนินงานของตนเอง ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการ

การสำรวจความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้ใช้บริการของทีโอทีนั้นดำเนินการโดยบริษัทภายนอกโดยนำเสนอผลการศึกษาให้แก่ทีโอทีโดยตรง โดยทีโอทีมิได้เปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นให้แก่สาธารณะและมิได้นำระดับความพึงพอใจดังกล่าวมาใช้ในการประเมินทีโอทีรายปีด้วยแต่ได้ใช้ผลการศึกษานี้ในการพัฒนาการดำเนินงานภายในกิจการของตน

ผลการวัดระดับความพึงพอใจโดยรวมต่อทีโอทีระหว่างปี 2546-2549 แสดงให้เห็นว่าความพึงพอใจของผู้บริโภคที่มีต่อการให้บริการของทีโอทีนั้นมีระดับปานกลางถึงดี โดยมีคะแนนอยู่ระหว่าง 3.9-4 ดังแสดงในตารางที่ 11.17

ตารางที่ 11.17 ความพึงพอใจโดยรวมต่อทีโอที

	2546	2547	2548	2549
คะแนนรวม	4	3.93	3.92	4.11

ที่มา: รายงานการวิจัยเพื่อสำรวจความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้ใช้บริการประจำปี 2549

โดยเมื่อจำแนกออกเป็นประเภทการให้บริการของทีโอทีแล้วพบว่าในปี 2549 ผู้ใช้บริการมีความพอใจต่อการให้บริการต่าง ๆ ในระดับดี ดังแสดงในตารางที่ 11.18 ยกเว้นแต่เพียงความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ Free internet และความพึงพอใจของกลุ่มผู้ประกอบการโทรคมนาคมซึ่งให้คะแนนต่ำกว่า 4 สำหรับกลุ่มผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้นความพึงพอใจของผู้ใช้บริการกลุ่มนี้ที่มีต่อคุณภาพผลิตภัณฑ์โครงข่ายอินเตอร์เน็ต ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการการเช่าโครงข่ายคู่สายเช่าวงจรเช่า การบริการหลังการขาย และการบริการข้อมูลข่าวสารโดยมีคะแนนต่ำกว่า 4 แต่กลับพอใจต่อค่าบริการ/ค่าธรรมเนียมการเช่าโครงข่ายอินเตอร์เน็ต

ตารางที่ 11.18 ความพึงพอใจโดยรวมต่อทีโอทีปี 2549 จำแนกตามประเภทการให้บริการ

กลุ่มเป้าหมาย	รวม
บริการด้านธุรกิจสื่อสารทางสาย	
1. โทรศัพท์ประจำที่ (Fixed Line)	4.20
2. บริการทางไกลราคาประหยัด (1234)	4.23
3. บริการคู่สายเช่าวงจร (Leased Line)	4.17
4. บริการสื่อสารความเร็วสูง (ADSL)	4.17
โทรศัพท์สาธารณะ	4.16
5. โทรศัพท์สาธารณะแบบหยอดเหรียญ	4.17
6. โทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตร TOT CARD	4.16
7. Free Internet	3.98
8. โทรศัพท์ระหว่างประเทศ	4.15
9. บริการ Contact Center/Call Center	4.05
10. บริการสอบถามหมายเลข 11333	4.09
11. บริการแจ้งเหตุเสีย 1177	4.13
12. บริการข้อมูลภาครัฐ (GCC 1111)	4.21
คะแนนเฉลี่ยรวม 12 บริการ	4.13
13. กลุ่มผู้ประกอบการโทรคมนาคม	3.90
รวมทั้งหมด	4.11

ที่มา: รายงานการวิจัยเพื่อสำรวจความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้ใช้บริการประจำปี 2549

หากเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการทีโอทีและคู่แข่งของทีโอทีดังแสดงในตารางที่ 11.19 แล้วพบว่าในปี 2549 ผู้ใช้บริการพอใจต่อการให้บริการโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์สาธารณะ และอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงของ TRUE มากกว่าทีโอที และพอใจการบริการโทรศัพท์สาธารณะของ TT&T มากกว่าทีโอที ซึ่งสอดคล้องกับผลการตรวจสอบของ สตง. เรื่องโทรศัพท์สาธารณะที่มีความบกพร่องในการดำเนินงานทำให้ผู้ใช้บริการไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโทรศัพท์สาธารณะได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันหากเปรียบเทียบกับ กสท โทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าผู้ใช้บริการมีความพอใจต่อบริการของทีโอทีน้อยกว่าบริการของ กสท โทรคมนาคม ด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 11.19 ส่วนต่างความพอใจโดยรวมระหว่างทีโอทีและคู่แข่งในปี 2549

ส่วนต่างความพอใจโดยรวม	โทรศัพท์ประจำที่	โทรศัพท์สาธารณะ	อินเตอร์เน็ตความเร็วสูง	โทรศัพท์ระหว่างประเทศ
ทีโอที-TRUE	-0.07	-0.24	-0.16	-
ทีโอที-TT&T	0.01	-0.04	0.07	-
ทีโอที (007) -กสท โทรคมนาคม (001)	-	-	-	-0.04
ทีโอที (008) -กสท โทรคมนาคม (009)	-	-	-	-0.02

ที่มา: รายงานการวิจัยเพื่อสำรวจความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้ใช้บริการประจำปี 2549

4. สรุปและข้อเสนอแนะ

ในการประเมินธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทีโอที ผู้วิจัยได้แยกการประเมินออกเป็นสองส่วนอันได้แก่ การประเมินระบบการกำกับดูแลของรัฐที่ถือว่าเป็นปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อธรรมาภิบาลของทีโอที และการประเมินปัจจัยภายในของทีโอทีซึ่งเกิดจากบทบาทของทีโอทีเอง

ผลจากการศึกษาปัจจัยภายนอกพบว่าถึงแม้ว่าจะมีการแยกบทบาทในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการดำเนินกิจการโทรคมนาคมออกด้วยกันแล้ว แต่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดอันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศกลับใช้อำนาจนอกเหนือจากการกำกับดูแลนโยบายในการแทรกแซงขั้นตอนของการสรรหากรรมการบริษัทและกรรมการผู้จัดการใหญ่ ซึ่งถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานหรือทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้ถือหุ้นเสียเองทั้งที่ควรเป็นบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมักมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริษัทโดยถือกันว่าเป็นมารยาททางการเมืองที่คณะกรรมการชุดเดิมจะลาออกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดคนใหม่ได้เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมให้เข้ามาเป็นกรรมการแทน การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลต่อการกำหนดแนวนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจของทีโอที ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการวางนโยบาย กำหนดแผนงาน และดำเนินการ

การแทรกแซงทางการเมืองดังกล่าวมีผลต่อคุณสมบัติของกรรมการบริษัทด้วยเช่นกัน โดยพบว่าในหลายคณะกรรมการทีโอทีกลับมีกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมหรือการประกอบธุรกิจในกิจการที่มีการแข่งขันสูงอยู่ไม่มากนักโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชนซึ่งเป็นคู่แข่งของทีโอที จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลการดำเนินงานของทีโอทีโดยเปรียบเทียบกับบริษัทเอกชนไม่ดีนัก นอกจากนี้แล้วกระทรวงการคลังยังได้มีการประเมินผลการดำเนินงานของทีโอทีซึ่งผลการประเมินดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าทีโอทีเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลการประเมินในระดับปกติถึงดีแต่ยังไม่ดีมากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความไม่คงเส้นคงวาของตัวชี้วัดในการประเมิน นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายของทีโอที

ทำให้การกำหนดตัวชี้วัดในหลาย ๆ ครั้งไม่ได้สอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้ทำให้ทีโอทีดำเนินงานอย่างไร้ทิศทาง

สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือการตรวจสอบทีโอทีโดย สตง. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระซึ่งพบว่าเมื่อมีการตรวจสอบการดำเนินงานและพบสิ่งผิดปกติ โดย สตง. ได้ประเมินมูลค่าเสียหายพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะกับทีโอทีโดยส่งข้อเสนอแนะให้แก่กรรมการผู้จัดการใหญ่ แต่กลับพบว่าทีโอทีไม่ได้เอาจริงเอาจังที่จะแก้ไขปัญหาหรือนำข้อเสนอแนะไปปรับปรุงการทำงานของตนเองอย่างเร่งด่วน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการทีโอทีและกรรมการผู้จัดการใหญ่อยู่บ่อยครั้งจึงทำให้ขาดการประสานงาน ขาดความต่อเนื่องและความล่าช้าในกระบวนการรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

นอกจากปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อธรรมาภิบาลของทีโอที ปัจจัยภายในก็มีผลด้วยเช่นกัน โดยการศึกษาพบว่าในหลาย ๆ ครั้งที่มีการแต่งตั้งกรรมการบางท่านเป็นกรรมการในคณะกรรมการหลายชุดด้วยกันซึ่งในบางครั้งอาจมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกันอาทิเช่นกรรมการสรรหาและกรรมการกำหนดค่าตอบแทน จึงอาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการทำหน้าที่ นอกจากนี้แล้วยังพบว่าบางครั้งกรรมการเองกลับกำหนดค่าตอบแทนเพิ่มเติมให้แก่คณะกรรมการของตนเอง ในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะในการเข้าประชุมพบว่ากรรมการทีโอทีปฏิบัติหน้าที่ได้ดีไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากรรมการในบริษัทเอกชนแต่อย่างใด เพียงแต่ผู้วิจัยไม่ได้รับข้อมูลรายงานการประชุมจึงไม่สามารถประเมินคุณภาพในการเข้าประชุมได้ แต่จากผลการประเมินตนเองทั้งแบบรายบุคคลและแบบกลุ่มของคณะกรรมการบริษัทนั้นพบว่าได้รับคะแนนประเมินในระดับสูงมาก อย่างไรก็ดีแบบสอบถามและการประเมินดังกล่าวดำเนินการภายในทีโอทีเองไม่ได้ดำเนินการโดยหน่วยงานภายนอกจึงเป็นข้อสงสัยว่าการประเมินดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือและโปร่งใสเพียงใด

ทีโอทีมีการเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปีและเว็ปไซต์อย่างค่อนข้างครบถ้วน แต่ยังขาดการเปิดเผยรายงานและมติการประชุมทั้งที่การดำเนินงานของทีโอทีควรจะถูกเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบในฐานะเจ้ารัฐวิสาหกิจด้วยเช่นกัน การสร้างกลไกการรับผิดอย่างมีประสิทธิผลต้องอาศัยการเปิดเผยข้อมูลในหลาย ๆ ด้านด้วยกันโดยรวมถึงผลการประเมินผลการดำเนินงานโดย สคร. และโดยทีโอทีเอง

ทีโอทียังได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะผู้ใช้บริการได้แสดงความคิดเห็นของตนผ่านการสำรวจความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้ใช้บริการของทีโอทีโดยได้ดำเนินการมาหลายปีติดต่อกัน ซึ่งผลการสำรวจจะมีส่วนช่วยให้ทีโอทีปรับปรุงการดำเนินงานได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามทีโอทียังไม่ได้เปิดโอกาสให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจทีโอทีได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและนโยบายของทีโอทีเท่าใดนัก

บทที่ 11 กรณีศึกษา : บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) 1

1. ภาพรวม 1
2. การประเมินระบบการกำกับดูแลของรัฐ 8
3. การประเมินธรรมาภิบาลของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) 32
4. สรุปและข้อเสนอแนะ 40

ตารางที่ 11.1 ผลการดำเนินงานของทีโอที 3
ตารางที่ 11.2 จำนวนเลขหมายของผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ปี 2543 – 2550 5
ตารางที่ 11.3 ส่วนแบ่งทางการตลาดของโทรศัพท์สาธารณะในปี 2548 6
ตารางที่ 11.4 สถานะทางการเงินของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปี 2546-2549 7
ตารางที่ 11.5 ผลการดำเนินงานทางการเงินของทีโอที 7
ตารางที่ 11.6 อัตราส่วนทางการเงินของทีโอที 7
ตารางที่ 11.7 รายนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในคณะรัฐบาลช่วงปี 2545-2551 9
ตารางที่ 11.8 วิสัยทัศน์และพันธกิจของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) 13
ตารางที่ 11.9 สาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการภายใต้พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และ ข้อบังคับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) 14
ตารางที่ 11.10 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจแบ่งตามรายสาขา 18
ตารางที่ 11.11 จำนวนกรรมการบริษัทแบ่งตามรายสาขา 20
ตารางที่ 11.12 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจแบ่งตามสาขาที่เชี่ยวชาญ 22
ตารางที่ 11.13 จำนวนกรรมการบริษัทแบ่งตามสาขาที่เชี่ยวชาญ 23
ตารางที่ 11.14 สรุปผลการตรวจสอบทีโอทีโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินระหว่างปี 2546-2549* 28
ตารางที่ 11.15 การเปิดเผยข้อมูลของทีโอทีและคู่แข่งในรายงานประจำปี 35
ตารางที่ 11.16 การเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ของทีโอทีและคู่แข่ง 37
ตารางที่ 11.17 ความพึงพอใจโดยรวมต่อทีโอที 38
ตารางที่ 11.18 ความพึงพอใจโดยรวมต่อทีโอทีปี 2549 จำแนกตามประเภทการให้บริการ 39
ตารางที่ 11.19 ส่วนต่างความพอใจโดยรวมระหว่างทีโอทีและคู่แข่งในปี 2549 40

รูปที่ 11.1 ผลการประเมินผลการดำเนินงานของ บมจ. ทีโอที และ บมจ. กสท โทรคมนาคม ในระหว่างปี 2539-2549 24

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

การบริหารรัฐวิสาหกิจ เอกสารการสอน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาบริหารการจัดการ พ.ศ. 2548.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 116 ปี

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ภูมิพลังแผ่นดิน

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แม่เมาะวันนี้ต่างจากวันวาน ชมรมนักเขียนกฟผ.

พ.ศ. 2550-2564(PDP 2007: ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1)มกราคม 2551

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เหมืองแม่เมาะ 2537

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 1) ข้อบังคับ กฟผ. ฉบับที่ 1 ว่าด้วย การประชุมและ การดำเนินกิจการของคณะกรรมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 2) ข้อบังคับ กฟผ. ฉบับที่ 2330 ว่าด้วย คณะกรรมการตรวจสอบ 3) ข้อบังคับ กฟผ. 291 ว่าด้วย บุคคล พ.ศ.2537 4) ข้อบังคับ กฟผ. ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2546

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 25 ปี แห่งความมุ่งมั่น

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รายงานสิ่งแวดล้อม 2550

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จรรยาบรรณ กฟผ.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รายงานประจำปีฉบับต่าง ๆ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ 31 ปี

การเสวนาโต๊ะกลมเรื่อง “เปิดเขื่อนปากมูล....ดีจริงหรือ? มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 22 กรกฎาคม 2545

เกษม จาติกาวณิช คือชีวิตและความหวัง 2539 สำนักพิมพ์มติชน

เกษม จาติกาวณิช เจ้าพ่อพลังงานผู้ขับเคลื่อนชีวิตด้วยพลังงาน 2550 จดหมายข่าว

เกษม จาติกาวณิช ซุปเปอร์ เค ปี 2530

เกอร์ลิง จอห์น เขียน สุกิจ เจริญรัตนกุล แปล การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : นัยทางการเมืองและสังคม รัฐศาสตร์ปริทัศน์ ธันวาคม 2529.

คณะกรรมาธิการการงบประมาณ วุฒิสภา.*สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการการงบประมาณ วุฒิสภา ครั้งที่ ๖๐ วันพุธที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๑๓ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒.* เข้าถึงได้จาก. http://www.senate.go.th/budget/sum51.htm

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535.

ชื่นชม สง่าราศี กรีเซน และคริส กรีเซน การปฏิรูปการไฟฟ้าของไทย: แปรกำไรให้เอกชน กระจายต้นทุนและความเสี่ยงให้สังคม วารสารสังคมศาสตร์ ม.ค -มิ.ย. 2548

ญาดา ประภาพันธ์ ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพยุคต้น,สำนักพิมพ์พันธกิจ 2548.

เดชรัต สุขกำเนิด และ ธีระ ฟอแรน ธรรมาภิบาลในการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ของประเทศไทย การประชุมวิชาการประจำปีของนักเศรษฐ์ศาสตร์ไทย ครั้งที่ 3 2550

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526.

ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม สำนักพิมพ์สายธาร มกราคา 2544

ธีรเดช เอี่ยมสำราญ. “เงินกำไรจากหวยคืนสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง” ใน *เจาะข่าวนโยบายสาธารณะ*, กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2549.

นันทวัฒน์ ปรมานันท์ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2548.

นิตยสารสารคดี ปีที่ 12 ฉบับที่ 140 ประจำเดือนตุลาคม 2539

นุกูล ประจวบเหมาะ สภาวะปัญหาแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ รัฏฐาภิรักษ์ เล่มที่ 22 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2523.

บมจ. อสมท. 2547. *หนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ บมจ. อสมท. จำกัด.* กรุงเทพฯ: อสมท.

บมจ. อสมท. 2549. *รายงานประจำปี บมจ. อสมท.* กรุงเทพฯ: อสมท.

บมจ. อสมท. 2550. *รายงานการศึกษา ปัญหาการทุจริตในระบบการจัดการโฆษณาของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน),* โดยคณะทำงานตรวจสอบและพิจารณาโครงสร้างและระบบการบริหารในกิจการทั่วไปและการบริหารงานในเชิงธุรกิจ, ตุลาคม 2550.

บมจ. อสมท. 2551. *เอกสารรายงานการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ประจำปี พ.ศ. 2551.* เข้าถึงได้จาก. www.mcot.net.

บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) หนังสือชี้ชวน

บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) รายงานการจัดการสิ่งแวดล้อม

บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) รายงานประจำปี 2550

บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) รายงานสิ่งแวดล้อมประจำปี 2549

บริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) (EGCO group) รายงานประจำปี 2550

ประสพสุข ทรงผาสุข การทบทวนนโยบายพัฒนารัฐวิสาหกิจในแผนฯ1-7 วารสารเศรษฐกิจและสังคม พฤษภาคม-มิถุนายน 2536.

ผลการประเมินบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ประจำปีบัญชี 2550 การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย ทริส บริษัทไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชั่นเซอร์วิส จำกัด

ผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ประจำปี 2550 การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศ ไทย www.sepo.go.th

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์ เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเทพ Silkworm Books 2542.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ วิถีชีวิต วิธีสู้ : ขบวนการประชาชนร่วมสมัย มกราคม 2545

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์ คอรัปชั่นกับประชาธิปไตยไทย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังศิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. *อุตสาหกรรมการพนัน.* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ตรัสวิน. 2543.

พงษ์พิลัย วรรณราช, 2551, หลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม, วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พรายพล คุ้มทรัพย์ และสมัย โกรชินทาคม สัมปทานในกิจการสาธารณูปโภค สิงหาคม 2544.

พิพัฒน์ ไทยอารี ประมวลตารางแสดงคุณลักษณะของรัฐวิสาหกิจไทย เอกสารการศึกษาทางการจัดการรัฐวิสาหกิจ ไม่ระบุปีที่ตีพิมพ์

พิพัฒน์ ไทยอารี หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531.

ไพเราะ เลิศวิราม. 2546. *Big TV. The Era of Changing เปิดเบื้องลึก บิ๊กทีวีไทย. กรุงเทพฯ :* Manager Classic

ภูรี สิรสุนทร การปฏิรูปภาคการไฟฟ้าของไทย: บทวิเคราะห์และความท้าทายในอนาคต

ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ สังคมไทย ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325 - 2416. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 2 2527.

มรกต แจวจินดา ภาพลักษณ์ ปรีดี พนมยงค์ กับการเมืองไทย พ.ศ. 2475-2526 กันยายน 2543.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ รัฐวิสาหกิจไทย: อดีต ปัจจุบันและอนาคต 26-27 มกราคม 2527.

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) 2549. *รายการข่าว/วิเคราะห์ข่าวโทรทัศน์ ฟรีทีวี (3,5,7,9,11 และ itv) กรณีการชุมนุมของประชาชน 11 กุมภาฯ.* เอกสารประกอบการแถลงผลการศึกษาวิเคราะห์ โดย โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (Media Monitor) ร่วมกับ สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย ณ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2549

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) 2549. *รายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชนในสื่อโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์* โดย โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (Media Monitor) เก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม ถึง วันที่ 11 สิงหาคม 2549

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) 2549. *รายงานการวิเคราะห์รอบที่ 6 "จับตาดู SMS การเมือง : ในรายการข่าว/วิเคราะห์ข่าววันที่ 21-27 มีนาคม 2549* โดย โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (Media Monitor)

ยืนหยัด ใจสมุทร การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจในปะเทศไทย วารสารกฎหมายมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ปี 2546 ฉบับที่ 2 หน้า 60

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ คู่มือการเมืองไทย โครงการสำนักพิมพ์คบไฟ กันยายน 2544.

รัฐติพงษ์ ชูนาค. 2545. *พัฒนาการของการจัดผังรายการของสถานีโทรทัศน์ช่อง 9.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการสื่อสารมวลชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีโครงการไฟฟ้าพลังความร้อนจาก ถ่านหินหินกรูด-บ่อนอก โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ-มาเลเซีย ตุลาคม 2550

ลิขิต ธีระเวคิน วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540.

วัฒนา ทองศิริ แนวทางใหม่ในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติ: กรณีศึกษาเขื่อนปากมูล สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน กพ. 2551 สัมมนาวิชาการประจำปี 9 กรกฎาคม 2551 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักพิมพ์ openbooks

วารสารนโยบายพลังงาน การประเมินและคัดเลือกผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ฉบับที่ 79 ม.ค.-มี.ค.2551

วีรชัย วงศ์วีรพัฒนากุล. 2538. *พัฒนาการของ อ.ส.ม.ท. ในฐานะองค์กรข่าวสารของรัฐ.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการสื่อสารมวลชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศราวุธ ห้วงสมุทร. 2536. *อำนาจของนักการเมืองต่อการเสนอข่าวของอสมท.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการสื่อสารมวลชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สนพ. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช ความคิดทางการเมืองไทย,สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2523.

สรัญญา มูลมา ทุนนิยมโลก กับความเสื่อมของสมบูรณาญาสิทธิราชสยาม: ฟ้าเดียวกัน, มกราคม-มีนาคม 2549.

สังศิต พิริยะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย พ.ศ.2475-2506 สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ 2526.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) 2551. *รายงานผลการศึกษารอบที่ 24 "รายการคุยข่าว/เล่าข่าวทางสื่อโทรทัศน์* ในวันที่ 5-11 และ 26-27 เมษายน 2551 โดย โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (Media Monitor)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) 2551. *สรุปผลการศึกษารอบที่ 26/2 การรายงานข่าวเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองในฟรีทีวี (3,5,7,9, NBT และทีวีไทย)* วันที่ 26-27

สิงหาคม และ 2 กันยายน 2551 โดย โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (Media Monitor)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พรบ.การประกอบกิจการพลังงาน 2550

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พรบ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 2511

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *พระบรมราชโองการ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.* เข้าถึงได้จาก www.krisdika.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิก พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2547* เข้าถึงได้จาก www.krisdika.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520.* เข้าถึงได้จาก www.krisdika.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.* เข้าถึงได้จาก www.krisdika.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2536.* เข้าถึงได้จาก www.krisdika.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543.* เข้าถึงได้จาก www.krisdika.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.* เข้าถึงได้จาก www.krisdika.go.th

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ การปรับโครงสร้างกิจการกไฟฟ้าและการ จัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า พฤศจิกายน 2543

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. *State Enterprise Review , สำนักงานสลากกินแบ่ง ไตรมาสที่ 2-3-4 ปี 2550.* เข้าถึงได้จาก http://www.sepo.go.th/b05.1.html พฤษภาคม 2551.

สำนักงานนโยบายและแผนงานพลังงาน กระทรวงพลังงาน รายงานประจำปี ฉบับต่าง ๆ

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน กิจการไฟฟ้า POWER POOL NETA NESA

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. *รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว.* พฤษภาคม 2550.

สำนักงานสลากกินแบ่ง. *60 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.* กรุงเทพฯ: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. 2542.

สำนักงานสลากกินแบ่ง. *รายงานประจำปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2540-2549.*

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. *การบริหารกิจการที่ดีของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (Code of Good Governance of the Government Lottery Office).* เข้าถึงได้จาก http://www.glo.go.th

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. *สมุดภาพประวัติ สลากกินแบ่งรัฐบาล (2467-2527)*

สำนักเลขาธิการ ครม.แนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ในการจัดซื้อจัดจ้าง(พิมพ์ครั้งที่2)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *มติคณะรัฐมนตรี ในโครงการหารายได้เพื่อการสาธารณประโยชน์โดยการออกสลากพิเศษ ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง : กระทรวงการคลัง, ลงมติ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2544.*

สินิทธ์ สิทธิรักษ์. 2543. *กำเนิดโทรทัศน์ไทย (พ.ศ.2493-2500).*พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุภรธรรม มงคลสวัสดิ์. *โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรเศรษฐศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547.

สุภา ปิยะจิตติ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ วารสารกรมบัญชีกลาง มิถุนายน-กรกฎาคม 2530.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์ วิกฤติเอกลักษณ์ของชาวสยาม สมุดสังคมศาสตร์.สิงหาคม-ตุลาคม; 2532

เสนาะ อุนากูล ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ 2530.

เหมืองแม่เมาะ เหมืองสะอาด มาตรฐานสากล

อ.ส.ม.ท. 2532. *ครบรอบ 12 ปี อ.ส.ม.ท.* กรุงเทพฯ: องค์การ.

อ.ส.ม.ท. 2533. *13 ปี องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย.* กรุงเทพฯ : บริษัทสารมวลชน จำกัด

อ.ส.ม.ท. 2534. *ครบรอบ 14 ปี อ.ส.ม.ท*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

อ.ส.ม.ท. 2537. *ครบรอบ 17 ปี อ.ส.ม.ท.* กรุงเทพฯ: องค์การ.

อ.ส.ม.ท. 2538. *ครบรอบ 18 ปี อ.ส.ม.ท.* กรุงเทพฯ: องค์การ.

อ.ส.ม.ท. 2550 แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เข้าถึงได้จาก www.mcot.net/ir/

อิสระ สุวรรณบล การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532.

ข้อบังคับ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

รายงานประจำปี บมจ. กสท โทรคมนาคม

รายงานประจำปี บมจ. ทรู คอร์ปอเรชั่น

รายงานประจำปี บมจ. ทศท คอร์ปอเรชั่น

รายงานประจำปี บมจ. ทีทีแอนด์ที

รายงานประจำปี บมจ. ทีโอที

รายงานประจำปี บมจ. เทเลคอมเอเชีย

รายงานประจำปี บมจ. โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น

รายงานประจำปี บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส

รายงานประจำปี องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ภาษาอังกฤษ

A Public Development Program for Thailand. International Bank for Reconstruction and Development, 1959.

Aharoni,Yair. Managerial Discretion, in State-Owned Enterprise in the Western Economies, Croom Helm London, 1981.

Australia 's Treasury Annual Report 06-07 Government Owned Corporations Performance and Governance

Bos,Dieter. Public Enterprise Economics. North-Holland, 1986.

California Government. *California Government Code. Chapter 12.5. California State Lottery Act.*

Chang,Ha-Joon and Robert, Rowthorn. The Role of State in Economic Change Clarendon Press Oxford, 1995.

Chuenchom& Chris Greacen Governance Issues in the Thai Electricity Sector Workshop on Electricity Governance in Asia Palang Thai: www.palangthai.org 3 December 2003

Chuenchom& Chris Greacen Thailand' s Electricity Reforms: Privatization of Benefits and Socialization of Costs and Risks, undated.

Decharut Sukkumnoed Better Power for Health: Healthy Public Policy and Sustainable Energy in the Thai Power Sector Ph.D Dissertation Aalborg University, February 2007

Decharut Sukkumnoed et al. Governing the Power Sector: An Assessment of Electricity Governance in Thailand (Drafts) World Resources Institute, National Institute of Public Finance and Policy and Prayas Energy Group, undated.

Deunden Nikomborirak and Saowaluk Cheevasittiyanon. Corporate Governance among State-owned Enterprises in Thailand. TDRI Quarterly review, September 2004.

Gerschenkron,Alexander. Economic Backwardness in Historical Perspectives , Harvard University Press,1962.

Haber, Stephen.The Political Economy of Crony Capitalism, Hoover Press,Undated

Hewison, Kevin. Political Change in Thailand Routledge London, 1997.

Ingram, James C. Economic Change in Thailand. Stanford University Press, 1971.

Jones, Leroy P. Public Enterprise and Economic Development. The Korean Case Korea Development Institute, Korea, 1975.

Jones, Leroy P. Public Enterprise in Less developed Countries Cambridge University Press, 1982.

Kornai, Janos.The Soft Budget Constraint ,KYKLOS , Vol.39,1986.

Kraiyudht Dhiratayakinant Public Enterprises, in Peter Warr (ed.) The Thai Economy in Transition. Oxford University Press, 1993

Kullada Ketboonchu Mead;The Rise and Decline of Thai Absolutism,Cambridge University Press,2005.

Lehn, Kenneth, 2002, 'Corporate governance in the deregulated telecommunications industry: lessons from the airline industry', *Telecommunications Policy*, 26:225-242.

Lotteries Commission of South Australia. *Annual Financial Report 2006-07.* Available: www.salotterries.com.au.

Muir,Russell and Psaba,Joseph. Improving State Enterprise Performance, World Bank,1995.

Muscat , R. Development Strategy in Thailand, Praeger, 1972.

National Lottery. *Regulating the National Lottery: Annual Report & Accounts 2006/2007.*

NEMMCO National Electricity Market Management Company L.td Australia's National

Newbery, David Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities MIT Press 2000

Puree Sirasoontorm Privatisation, Restructuring and Regulation: Electricity Supply Industry in Thailand Ph.D Dissertion The Australian National University September 2004

Rees,Ray Public Enterprise Economics Philip Allan,1989.

Riggs ,Fred W. Thailand : The Modernization of A Bureaucrat Polity East West Center Press, Honolulu,1966.

Ruff, Larry E. Competitive Electricity Markets : Why They Are Working And How To Improve Them 12 May 1999

Shleifer,Andrei.State versus Private Ownership. Journal of Economic Perspectives-Volume 12,Number 4-Fall 1998.

Smith, Vernon L. Regulatory Reform in The Electric Power Industry Regulation The Cato Review of Business & Government 1996 Vol.19,No.1

Songkram Grachangnetara Pacharee Bumrungtham Pak Mun Dam Revisited

Stoft, Steven Power System Economics Designing Markets for Electricity 2002

Suehiro , A .Capital and Industrial Development in Thailand. Social Research Institute Chulalongkorn University,1985.

Sungsidh Piriyarangsan.Thai Bureaucratic Capitalism,1932-1960. A Thesis Thammasat University,1980

TARONG ENERGY Annual Report 2006-2007

Thailand Development Research Institute Pak Mun Dam Case Study March 2000

Vagliasindi, Maria, 2008, Governance Arrangements for State Owned Enterprises, Policy Research Working Paper No. 4542, World Bank, March.

Vagliasindi, Maria, 2008, The Effectiveness of Boards of Directors of State Owned Enterprises in Developing Countries, Policy Research Working Paper No. 4542, World Bank, March.

Vernon,Raymond and Aharoni,Yair. State-Owned Enterprise in the Western Economies, Croom Helm London,1981.

William, J Siffin. The Thai Bureaucracy East West Center Press, 1962.

Wilson, David Politics in Thailand, Cornell University Press, 1962.

Wintrobe,Ronald Modern Bureaucratic Theory ,1997,in D.C.Mueller,ed.,Perspectives on Public Choice,Cambridge University Press,1997.

Wolf,.Jr,Charles Market or Governments. The MIT Press, 1988.

World Bank. Thailand: Increasing Private Sector Participation and Improving Efficiency in State Enterprise, October 1994.

WORLD COMMISSION ON DAMS MEKONG RIVER BASIN/PAK MUN DAM CASE STUDY SCOPING PAPER FINAL- JULY 14,1999 www.dams.org

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

ตารางที่ ก.1 รายนามคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

คณะรัฐบาล	รมว.กระทรวงคมนาคม	รายชื่อคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	วันที่รับตำแหน่ง/อยู่ในตำแหน่ง
คณะที่ 53	นายสุเทพ เทือกสุบรรณ	นายมีชัย วีระไวทยะ (ประธาน) นายมหิดล จันทรางกูร นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม พลตำรวจเอกพรศักดิ์ ตรงควิบูลย์ นายสหาย ทรัพย์สุนทรกุล นายธีรศักดิ์ สุวรรณยศ นายศุภชัย พิศิษฐวานิช นายธงชัย ยงเจริญ (ผู้อำนวยการ)	1 เมย 2541
คณะที่ 53	นายสุเทพ เทือกสุบรรณ	นายสมบัติ อุทัยสาง (ประธาน) พลเอกธีรเดช มีเพียร นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม นายสวัสดิ์ สิทธิวงศ์ นายพันธ์ สุริยพร นายธีรศักดิ์ สุวรรณยศ นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ นายธงชัย ยงเจริญ (ผู้อำนวยการ)	11 กพ 2543
คณะที่ 53	นายสุเทพ เทือกสุบรรณ	ศาสตราจารย์ศุภชัย พิศิษฐวานิช (ประธาน) พลเอกชูชาติ พรหมพระสิทธิ์ นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม นายวันชัย ศาลทูลทัต พลตำรวจโทบุญฤทธิ์ รัตนะพร ดร.สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ นายสุรินทร์ ตุลย์วัฒนจิน นายสุธรรม มลิลา (ผู้อำนวยการ)	1 ตค 2543
คณะที่ 54	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา	ศาสตราจารย์ศุภชัย พิศิษฐวานิช (ประธาน) พลเอกชูชาติ พรหมพระสิทธิ์ (กรรมการอิสระ) นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม นายวันชัย ศาลทูลทัต (กรรมการอิสระ) พลตำรวจโทบุญฤทธิ์ รัตนะพร (กรรมการอิสระ) ดร.สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ นายสุธรรม มลิลา (ผู้อำนวยการ)	13 มีค 2544
คณะที่ 54	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา	ศาสตราจารย์ศุภชัย พิศิษฐวานิช (ประธาน) พลเอกชูชาติ พรหมพระสิทธิ์ (กรรมการอิสระ) นายสรรเสริญ วงศ์ชอุ่ม (ลาออก 1 กพ 2545) นายธีระพงศ์ สุทธินนท์ (แทน 19 กพ 2545) นายวันชัย ศาลทูลทัต (กรรมการอิสระ) พลตำรวจโทบุญฤทธิ์ รัตนะพร (กรรมการอิสระ) ดร.สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ นายสุรินทร์ ตุลย์วัฒนจิน (กรรมการอิสระ) นายสุธรรม มลิลา (ผู้อำนวยการ)	1 ตค 2544

ตารางที่ ก.2 รายนามคณะกรรมการทีโอที

คณะรัฐบาล	รมว.เจ้าสังกัด*/ รมว.กระทรวงการคลัง	รายชื่อคณะกรรมการทีโอที	วันที่รับตำแหน่ง/ อยู่ในตำแหน่ง
คณะที่ 54	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา/ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	ศาสตราจารย์ศุภชัย พิศิษฐวานิช (ประธาน) พลเอกสมชัย สมประสงค์ (กรรมการอิสระ) นายกิตติ อยู่โพธิ์ นายธีระพงศ์ สุทธินนท์ นายสุรัตน์ พลาลิขิต (กรรมการอิสระ) ดร.สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ นายเข็มชัย ชุติวงศ์ (กรรมการอิสระ) นายสุธรรม มลิลา นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ	31 กค 2545
คณะที่ 54	นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี/นาย สมคิด จาตุศรีพิทักษ์	คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ (ประธาน) พลเอกสมชัย สมประสงค์ (กรรมการอิสระ) นางเครือวัลย์ สมณะ (กรรมการอิสระ) พลตำรวจโทบุญฤทธิ์ รัตนะพร ดร. สุวิทย์ เมษินทรีย์ (กรรมการอิสระ) นายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ดร.สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ นายเข็มชัย ชุติวงศ์ (กรรมการอิสระ) นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ (กรรมการผู้จัดการใหญ่)	24 ธค 2545
คณะที่ 54	นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี/ ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ	ดร.สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ (ประธาน) พลเอกสมชัย สมประสงค์ (กรรมการอิสระ) พลตำรวจโทบุญฤทธิ์ รัตนะพร (กรรมการอิสระ)นาย ไกรสร พรสุธี ดร. สุวิทย์ เมษินทรีย์ (กรรมการอิสระ) นายเข็มชัย ชุติวงศ์ (กรรมการอิสระ) นางภคินี สุวรรณภักดี (กรรมการอิสระ) ดร. สันติ ถิรพัฒน์ (กรรมการอิสระ) นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ (กรรมการผู้จัดการใหญ่) (ลาออกตั้งแต่ 14 พย 2546) นายจำรัส ตันตรีสุคนธ์ (รักษาการกรรมการผู้จัดการ ใหญ่ ตั้งแต่ 1 ตค – 31 ธค 2547)	27 ตค 2546
คณะที่ 54	นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี/ ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ	ดร.สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ (ประธาน) พลเอกสมชัย สมประสงค์ (กรรมการอิสระ) พลตำรวจโทบุญฤทธิ์ รัตนะพร (กรรมการอิสระ)นาย ไกรสร พรสุธี ดร. สุวิทย์ เมษินทรีย์ (กรรมการอิสระ) นายเข็มชัย ชุติวงศ์ (กรรมการอิสระ) นางภคินี สุวรรณภักดี (กรรมการอิสระ) ดร. สันติ ถิรพัฒน์ (กรรมการอิสระ)	มค 2547

คณะรัฐบาล	รมว.เจ้าสังกัด*/ รมว.กระทรวงการคลัง	รายชื่อคณะกรรมการทีโอที	วันที่รับตำแหน่ง/ อยู่ในตำแหน่ง
คณะที่ 54	นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี/ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	ดร.สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ (ประธาน) พลตำรวจเอกบุญฤทธิ์ รัตนะพร (กรรมการอิสระ) พลเอกสมชัย สมประสงค์ (กรรมการอิสระ) (ลาออก) พลอากาศโทสมชาย เธียรอนันท์ (กรรมการอิสระ (ตั้งแต่ ตค 2548) นายไกรสร พรสุธี ดร. สุวิทย์ เมษินทรีย์ (กรรมการอิสระ) (พ้นตามวาระ นายอาคม เติมพิยาไพสิฐ (กรรมการอิสระ) (ตั้งแต่ พค 2548) นายเข็มชัย ชุติวงศ์ (กรรมการอิสระ) นางภคินี สุวรรณภักดี (กรรมการอิสระ) ดร. สันติ ถิรพัฒน์ (กรรมการอิสระ) นายระเทียร ศรีมงคล (กรรมการอิสระ) (ลาออก) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กฤษณรักษ์ ธีรรัฐ (กรรมการอิสระ) (ตั้งแต่ ตค 2548) นางดวงสมร วรฤทธิ์ (กรรมการอิสระ) (ตั้งแต่ พค 2548) นายธีรวิทย์ จารุวัฒน์ (กรรมการผู้จัดการใหญ่)	มค 2548
คณะที่ 55	นายสรอรรถ กลิ่นประทุม/ นายทนง พิทยะ	ดร.สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ (ประธาน) พลตำรวจเอกบุญฤทธิ์ รัตนะพร (กรรมการอิสระ) นายไกรสร พรสุธี นายเข็มชัย ชุติวงศ์ (กรรมการอิสระ) นางภคินี สุวรรณภักดี (กรรมการอิสระ) รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ถิรพัฒน์ (กรรมการอิสระ) นายอาคม เติมพิยาไพสิฐ (กรรมการอิสระ) นางดวงสมร วรฤทธิ์ (กรรมการอิสระ) พลอากาศโทสมชาย เธียรอนันท์ (กรรมการอิสระ) ผู้ช่วยศาสตราจารย์กฤษณรักษ์ ธีรรัฐ (กรรมการอิสระ) นายธีรวิทย์ จารุวัฒน์ (กรรมการผู้จัดการใหญ่)	มค 2549
คณะที่ 56	นายสิทธิชัย โภไคยอุดม/ มรว.ปรีดิยาธร เทวกุล	พลเอก ดร.มนตรี ศุภาพร (ประธานและกรรมการอิสระ) ดร.รองพล เจริญพันธุ์ (กรรมการอิสระ) นางมณีรัตน์ ผลิพัฒน์ นายสมชัย ตั้งพงษ์ (กรรมการอิสระ) พลเรือโท ถมรัตน์ หทโยดม (กรรมการอิสระ) รองศาสตราจารย์ ดร. กิตติ ตีรเศรษฐ (กรรมการอิสระ) นายชวลิต เศรษฐเมธีกุล นางสาวสุภา ปิยจิตติ (กรรมการอิสระ)	10 พย 2549

คณะรัฐบาล	รมว.เจ้าสังกัด*/ รมว.กระทรวงการคลัง	รายชื่อคณะกรรมการทีโอที	วันที่รับตำแหน่ง/ อยู่ในตำแหน่ง
		ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (กรรมการอิสระ) ดร.สมควร บรูมินเหนทร์ (กรรมการผู้จัดการใหญ่)	 10 มค 2550
คณะที่ 56	นายสิทธิชัย โภไคยอุดม/ มรว.ปรีดิยาธร เทวกุล	พลเอกสพรั่ง กัลยาณมิตร (ประธาน) นายชวลิต เศรษฐเมธีกุล พลตำรวจเอกชาญชิต เพียรเลิศ รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ตีรเศรษฐ นางสาวสุภา ปิยจิตติ (กรรมการอิสระ) ดร. วุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์ พันเอก ดร. นที ศุกลรัตน์ นายไพบูลย์ นิติตะวัน (กรรมการอิสระ) รองศาสตราจารย์ ดร. ชิต เหล่าวัฒนา พันเอก รัตนพันธุ์ โรจนะภิรมย์ (กรรมการอิสระ) นายสมภพ บัณฑรวิพากษ์ (กรรมการอิสระ) นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย (กรรมการอิสระ) พันเอก ดร. นาพิกอติภัค แสงสนิท นายวีรพล ปานะบุตร (กรรมการอิสระ) ดร. สมควร บูรมินเหนทร์ (กรรมการผู้จัดการใหญ่)	กพ 2550
คณะที่ 57	นายมั่น พัธโนทัย/ นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี	ศ.ดร.ธีรวุฒิ บุณยโสภณ (ประธาน) พลโทวิทวัส รชตะนันทน์ นายพงษ์ภาณุ เศวตรุนทร์ นางสิรินุช พิศลยบุตร นายวรพัฒน์ ทิวถนอม นายเข็มชัย ชุติวงศ์ นายวิชัย ศรีขวัญ พลตำรวจเอกบุญฤทธิ์ รัตนะพร พลตรีชวลิต ไกรสมสาตร์ นายชาญวิทย์ อมตะมาทุชาติ นางสาวนริศรา ชวาลตันพิพัทธ์ นายแพทย์ระเฑียร ศรีมงคล	เมย 2551

หมายเหตุ: * เดิมทีโอทีอยู่ในสังกัดของกระทรวงคมนาคม จนกระทั่ง 3 ตุลาคม 2545 ทีโอทีได้ย้ายไปสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

**ไม่มีรายละเอียดของคณะกรรมการชุดสุดท้ายว่าท่านใดเป็นกรรมการอิสระ

ที่มา: รายงานประจำปีของ ทีโอที

ตารางที่ ก.3 รายนามคณะกรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

คณะรัฐบาล	รมว.เจ้าสังกัด*/ รมว.กระทรวงการคลัง	รายชื่อคณะกรรมการ กสท โทรคมนาคม	วันที่รับตำแหน่ง/ อยู่ในตำแหน่ง
คณะที่ 53	นายสุเทพ เทือกสุบรรณ/ ธารินทร์ นิมมานเหมินท์	นายศรีสุข จันทรางศุ (ประธานกรรมการ) นายกิตติ อยู่โพธิ์ (รองประธานกรรมการ) นายวุฒิชัย พงษ์ประสิทธิ์ นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ นายมนูญ จรูญพร พลตำรวจเอก สนอง วัฒนวรางกูล นายลิขิต หงส์ลดารมภ์ นายรัตน์ พานิชพันธ์ นายธีรพงศ์ สุทธินนท์	30 ก.ย. 2543
คณะที่ 54	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา /นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	นายไกรสร พรสุธี (ประธานกรรมการ) นายณรงค์ อาจริยะกุล (รองประธานกรรมการ) นายประสงค์ บูรณ์พงศ์ นายวุฒิชัย พงษ์ประสิทธิ์ นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ พลตำรวจเอก สนอง วัฒนวรางกูล นายมนูญ จรูญพร นางเยาวณี นิรันดร นายธีรพงศ์ สุทธินนท์	30 ก.ย. 2544
คณะที่ 54	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา /นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	นายไกรสร พรสุธี (ประธานกรรมการ) นายณรงค์ อาจริยะกุล (รองประธานกรรมการ) นายสุธรรม มลิลา นายวุฒิชัย พงษ์ประสิทธิ์ นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ พลตำรวจเอกสนอง วัฒนวรางกูล นายมนูญ จรูญพร นางเยาวณี นิรันดร นายธีรพงศ์ สุทธินนท์	30 ก.ย. 2545
คณะที่ 54	นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี/ ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ	คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ (ประธานกรรมการ) นายรองพล เจริญพันธุ์ (รองประธานกรรมการ) นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ นางสิรินุช พิศลยบุตร นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ นายอำนายศักดิ์ ทูลศิริ นายธีระศักดิ์ กาญจนศักดิ์ชัย นายธีระพงศ์ สุทธินนท์	14 ส.ค. – 26 ต.ค. 2546
คณะที่ 54	นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี/ ร้อยเอกสุชาติ เชาว์วิศิษฐ	พลโทอนุสรณ์ เทพธาดา (ประธานกรรมการ) นายอำนายศักดิ์ ทูลศิริ (รองประธานกรรมการ) นายรองพล เจริญพันธุ์ (รองประธานกรรมการ) นายไกรสร พรสุธี	27 ต.ค. 2546 - พ.ศ.2547

คณะรัฐบาล	รมว.เจ้าสังกัด*/ รมว.กระทรวงการคลัง	รายชื่อคณะกรรมการ กสท โทรคมนาคม	วันที่รับตำแหน่ง/ อยู่ในตำแหน่ง
		นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ นางสิรินุช พิศาลยบุตร นายธีระศักดิ์ กาญจนศักดิ์ชัย นายวิชช์ จีระแพทย์ นางแน่งน้อย ณ ระนอง นายวิวัฒน์ วิฑูรย์เธียร นายวิทิต สัจจพงษ์	
คณะที่ 55	นายสรอรรถ กลิ่นประทุม/ นายทนง พิทยะ	นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ (ประธานกรรมการ) นายอำนายศักดิ์ ทูลศิริ (รองประธานกรรมการ) นายรองพล เจริญพันธุ์ (รองประธานกรรมการ) นายไกรสร พรสุธี นายธีระศักดิ์ กาญจนศักดิ์ชัย นางแน่งน้อย ณ ระนอง นางสิรินุช พิศลยบุตร นายวิชช์ จีระแพทย์ นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ นายไกรฤทธิ์ อุชุกานนท์ชัย	พ.ศ.2548
คณะที่ 56	นายสิทธิชัย โภไคยอุดม/ มรว.ปรีดิยาธร เทวกุล	พลเอกมนตรี สังขทรัพย์ (ประธานกรรมการ) พลโทสมพล วีระศักดิ์ (รองประธานกรรมการ) นายไกรสร บารมีอวยชัย พลโทชวลิต จารุจินดา พล.อ.ต.พิริยะ ศิริบุญ นายศุภชัย จงษิริ นางธนนุช ตรีทพิย์บุตร นายกอบชัย เดชหาญ นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ นายเสกสรร รอยลาภเจริญพร นายพิศาล จอโภชาอุดม	พ.ศ.2549
คณะที่ 57	นายมั่น พัธโนทัย/ นาย สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี	นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ (ประธานกรรมการ) พลเอกทนงศักดิ์ ตุวินันทน์ (รองประธานกรรมการ) นายเสกสรร รอยลาภเจริญพร (รองประธานกรรมการ) นายศุภชัย จงศิริ นายธานีรัตน์ ศิริปะชะนะ นายพรศักดิ์ ศรีณรงค์ นายนิธิศ มงคลพัฒนกุล พล.ต.ทพงศพัศ พงษ์เจริญ นายจิตรเกษม งามนิล นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ นายพิศาล จอโภชาอุดม	27 มิ.ย. 2551

หมายเหตุ: * เดิม กสท โทรคมนาคม อยู่ในสังกัดของกระทรวงคมนาคม จนกระทั่งได้ย้ายไปสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร

**ไม่มีการระบุว่ากรรมการท่านใดเป็นกรรมการอิสระ

ที่มา: รายงานประจำปีของ กสท โทรคมนาคม

ภาคผนวก ข ผลการดำเนินงานตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ของบริษัท ทีโอที จำกัด(มหาชน)

ตารางที่ ข.1 ผลการดำเนินงานตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ สิ้นสุดปี2547

เกณฑ์วัดการดำเนินงาน	หน่วยวัด	น้ำหนัก (ร้อยละ)	คะแนนที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก
1. การดำเนินงานตามนโยบาย		**16**	**2.2745**	**0.3791**
1.1 ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายตามแผน				
1.1.1 โครงการขยาย 565,500 เลขหมาย	วัน	2	1.0000	0.0208
1.1.2 โครงการขยายโครงข่ายของ ทศท พ.ศ.2538-2541 (TNEP)	กม.	7	3.9130	0.2853
1.1.3 โครงการอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง	Port	7	1.0000	0.0729
2.ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ		**50**	**2.3347**	**1.2160**
• ตัวชี้วัดทางการเงิน				
2.1 รายได้จากการให้บริการโทรศัพท์รวมของ บมจ.ทีโอที	ล้านบาท	10	1.0000	0.1042
2.2 อัตราส่วนความสามารถในการหากำไร (EBITDA Margin)	ร้อยละ	8	4.5632	0.3803
2.3 Economics Value Added (EVA)	ล้านบาท	7	2.5820	0.1883
• ตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน				
2.5 การเบิกจ่ายงบลงทุน	ร้อยละ	5	1.0000	0.0521
2.6 อัตราส่วนจำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่าต่อจำนวนหมายเลขที่มี	ร้อยละ	7	1.2412	0.0905
2.7 การตรวจแก้คืนดี ภายใน 1 วัน	ร้อยละ	7	2.7214	0.1984
2.8 อัตราการเรียกใช้บริการ Call Center สำเร็จ				
- อัตราการเรียกใช้บริการสอบถามเลขหมาย 1133	ร้อยละ	3	2.9650	0.0927
- อัตราการเรียกใช้บริการให้ข้อมูลข่าวสารสำเร็จ	ร้อยละ	3	3.5073	0.1096
3. การบริหารจัดการองค์กร		**30**	**3.5970**	**1.1241**
3.1 บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	ระดับ	6	3.8550	0.2409
3.2 การบริหารความเสี่ยง	ระดับ	6	2.7500	0.1719
3.3 การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน	ระดับ	6	4.0763	0.2548
3.4 การบริหารจัดการสารสนเทศ	ระดับ	6	3.2242	0.2015
3.5 การบริหารทรัพยากรบุคคล	ระดับ	6	4.0793	0.2550
	น้ำหนักรวม	**96**	**รวมคะแนน**	**2.7191**

หมายเหตุ :- สตง.ได้รับรองรอบเงินแล้วเมื่อวันที่ 24 ก.พ. 2548
- ตัวชี้วัดทางการเงินได้มีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายตามจริงแล้ว
- ตัวชี้วัดที่ 1.1.1 โครงการขยาย 565,500 เลขหมาย ปรับลดน้ำหนักจากเดิมร้อยละ 6 เหลือร้อยละ 2

ตารางที่ ข.2 ผลการดำเนินงานตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ สิ้นสุดปี 2548

เกณฑ์วัดการดำเนินงาน	หน่วยวัด	น้ำหนัก (ร้อยละ)	คะแนนที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก
1. การดำเนินงานตามนโยบาย		**15**	**4.9492**	**0.8249**
1.1 การเตรียมเป็ยบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือควบรวมกิจการ	วันที่	0	ยกเลิกตัวชี้วัด	0.0000
1.2 ความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนงาน				
- โครงการขยาย 565,500 เลขหมาย				
• การลงนามในสัญญาหลังจาก ส.ต.ง.ตรวจสอบเรียบร้อยแล้ว	วันที่	5	5.0000	0.2778
• ร้อยละความสำเร็จของการดำเนินงานตามโครงการ	ร้อยละ	2	4.6190	0.1026
-โครงการอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Internet)	Port	5	5.0000	0.2778
-แผนงานให้บริการ e-Logistic	ร้อยละ	3	5.0000	0.1667
2.ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ		**45**	**2.2906**	**1.1455**
• ตัวชี้วัดทางการเงิน				
2.1 รายได้จากการให้บริการโทรศัพท์รวมของ บมจ.ทีโอที	ล้านบาท	7	1.0000	0.0778
2.2 ค่าใช้จ่ายของพนักงานต่อรายได้จากการดำเนินงาน	ร้อยละ	5	1.0000	0.0556
2.3 อัตราส่วนความสามารถในการหากำไร (EBITDA Margin)	ร้อยละ	6	1.0000	0.0667
2.4 Economics Value Added (EVA)	ล้านบาท	7	1.0000	0.0778
• ตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน				
2.5 การเบิกจ่ายงบลงทุน	ร้อยละ	5	3.9600	0.2200
2.6 อัตราส่วนจำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่าต่อจำนวนหมายเลขที่มี	ร้อยละ	5	2.3235	0.1291
2.7 อัตราการเรียกใช้บริการ Call Center สำเร็จ				
- อัตราการเรียกใช้บริการสอบถามเลขหมาย 1133	ร้อยละ	3	5.0000	0.1667
- อัตราการเรียกใช้บริการศูนย์บริการข้อมูล ทีโอที 1100	ร้อยละ	1	5.0000	0.0556
- อัตราการเรียกใช้บริการข้อมูลภาครัฐ 1111	ร้อยละ	1	5.0000	0.0556
2.8 การตรวจแก้คืนดี ภายใน 1 วัน	ร้อยละ	5	4.3316	0.2406
3. การบริหารจัดการองค์กร		**30**	**3.7222**	**1.2607**
3.1 บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	ระดับ	6	3.9644	0.2843
3.2 การบริหารความเสี่ยง	ระดับ	6	2.9000	0.1933
3.3 การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน	ระดับ	6	4.2282	0.2819
3.4 การบริหารจัดการสารสนเทศ	ระดับ	6	3.3844	0.2256
3.5 การบริหารทรัพยากรบุคคล	ระดับ	6	4.1340	0.2756
	น้ำหนักรวม	**90**	**รวมคะแนน**	**3.2109**

หมายเหตุ : ผ่านการรับรองจาก สตง. แล้ว

ตารางที่ ข.3 ผลการดำเนินงานตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ สิ้นสุดปี 2549

เกณฑ์วัดการดำเนินงาน	หน่วยวัด	น้ำหนัก (ร้อยละ)	คะแนนที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก
1. การดำเนินงานตามนโยบาย		**25**	**3.8415**	**0.9604**
1.1 การนำระบบบริหารมูลค่ามาใช้ในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	ระดับ	10	5.0000	0.5000
1.2 การเบิกจ่ายงบลงทุน	ร้อยละ	5	4.1840	0.2092
1.3 ความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนงาน		10		
1.3.1 โครงการขยาย 565,500 เลขหมาย	ร้อยละ	6	1.0000	0.0600
1.3.2 โครงการอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband Internet)	Port	4	4.7794	0.1912
2.ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ		**45**	**2.6621**	**1.1980**
• ตัวชี้วัดทางการเงิน				
2.1 อัตราส่วนความสามารถในการหากำไร (EBITDA Margin)	ร้อยละ	13	3.2422	0.4216
2.2 ค่าใช้จ่ายพนักงานต่อรายได้จากการดำเนินงาน	ร้อยละ	13	1.0000	0.1300
• ตัวชี้วัดที่ไม่ใช่ทางการเงิน				
2.3 อัตราส่วนจำนวนเลขหมายที่มีผู้เช่าต่อจำนวนเลขหมายที่มี	ร้อยละ	10	2.2667	0.2267
2.4 อัตราการตรวจแก้คืนดี	ร้อยละ	9		
2.4.1 เขตนครหลวง	ร้อยละ	1	1.9800	0.0198
2.4.2 เขตภูมิภาค	ร้อยละ	3	5.0000	0.1500
2.4.3 โทรศัพท์สาธารณะทางไกลชนบท	ร้อยละ	5	5.0000	0.2500
3. การบริหารจัดการองค์กร		**30**	**4.0009**	**1.2003**
3.1 บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	ระดับ	6	3.8879	0.2333
3.2 การบริหารความเสี่ยง	ระดับ	6	3.8000	0.2280
3.3 การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน	ระดับ	6	4.3055	0.2583
3.4 การบริหารจัดการสารสนเทศ	ระดับ	6	3.7779	0.2267
3.5 การบริหารทรัพยากรบุคคล	ระดับ	6	4.2330	0.2540
	น้ำหนักรวม	**100**	**รวมคะแนน**	**3.3586**

ตารางที่ ข.4 ผลการดำเนินงานตามระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ สิ้นสุดปี 2550

เกณฑ์วัดการดำเนินงาน	หน่วยวัด	น้ำหนัก (ร้อยละ)	คะแนนที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก
1. การดำเนินงานตามนโยบาย		**6**	**3.0000**	**0.1800**
1.1 ระดับความสำเร็จในการนำระบบบริหารจัดการเพื่อสร้างมูลค่า	ระดับ	3	5.0000	0.1500
ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในรัฐวิสาหกิจ ในปีบัญชี 2550				
1.2 ความสามารถในการบริหารแผนลงทุน	ร้อยละ	3	1.0000	0.0300
2.ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ		**69**	**2.8973**	**1.9991**
• ตัวชี้วัดทางการเงิน				
2.1 EBITDA	ล้านบาท	25	3.2141	0.8035
2.2 ค่าใช้จ่ายต่อรายได้จากการดำเนินงาน	ร้อยละ	10	4.1558	0.4156
• ตัวชี้วัดที่ไม่ใช่การเงิน				
2.3 อัตราส่วนเลขหมายที่มีผู้เช่าต่อเลขหมายที่มี		13		
2.3.1 อัตราส่วนเลขหมายที่มีผู้เช่าต่อเลขหมายที่มี	ร้อยละ	8	1.0000	0.0800
ในส่วนของเลขหมายเดิม				
2.3.2 อัตราส่วนเลขหมายที่มีผู้เช่าต่อเลขหมายที่มี	ร้อยละ	5	1.0000	0.0500
ในส่วนของเลขหมาย565,500เลขหมาย				
2.4 จำนวน Port อินเตอร์เน็ตความเร็วสูง	Port	11	5.0000	0.5500
2.5 ความสำเร็จในการจัดทำแผน Turnaround ของ บมจ.ทีโอที	ระดับ	10	1.0000	0.1000
3. การบริหารจัดการองค์กร		**25**	**3.3615**	**0.8404**
3.1 บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	ระดับ	5	3.7564	0.1878
บทบาทของคระกรรมการรัฐวิสาหกิจ (แผน Turnaround)	ระดับ	2	2.0000	0.0400
3.2 การบริหารความเสี่ยง	ระดับ	5	3.8500	0.1925
การบริหารความเสี่ยง (แผน Turn around)	ระดับ	4	1.0000	0.0400
3.3 การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน	ระดับ	3	4.3961	0.1319
การควบคุมภายใน		1.5	4.3250	0.0649
การตรวจสอบภายใน		1.5	4.4672	0.0670
3.4 การบริหารจัดการสารสนเทศ	ระดับ	3	3.9138	0.1174
3.5 การบริหารทรัพยากรบุคคล	ระดับ	3	4.3586	0.1308
	น้ำหนักรวม	**100**	**คะแนนรวม**	**3.0195**

หมายเหตุ: ตัวชี้วัดทางการเงินมีการปรับเป้าหมายตามจริงโดยไม่รวมค่าเชื่อมโยงโครงข่าย (AC)

ภาคผนวก ค ค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจและบริษัทในกิจการโทรคมนาคม

ตารางที่ ค.1 ค่าตอบแทนของกรรมการ บมจ. ทีโอที

ปี	ประเภทกรรมการ	จำนวน (คน)	ค่าตอบแทนรวม (บาท)	ค่าตอบแทนเฉลี่ยต่อคน (บาท)
1 ตค 2544 – 30 กค 2545	คณะกรรมการ	9	4,829,317.09	536,590.79
31 กค – 31 ธค 2545	คณะกรรมการ	9	4,041,572.57	449,063.62
1 ม.ค. -31 ธ.ค. 2546	คณะกรรมการ	9	8,651,924.57	961,324.95
1 ม.ค.-31 ธ.ค. 2547	คณะกรรมการ	8	4,353,290.58	544,161.32
1 ม.ค. - 30 พ.ค.2548	ประธานกรรมการ	1	312,500	312,500.00
	รองประธานกรรมการและกรรมการอิสระ	2	843,750	421,875.00
	กรรมการ	1	365,000	365,000.00
	กรรมการ และกรรมการอิสระ	9	1,697,500	188,611.11
	กรรมการ และกรรมการผู้จัดการใหญ่	1	164,250	164,250.00
1 ม.ค. - 31 ต.ค. 2549	ประธานกรรมการ	1	275,000.00	275,000.00
	รองประธานกรรมการและกรรมการอิสระ	1	347,500.00	347,500.00
	กรรมการ	1	295,000.00	295,000.00
	กรรมการ และกรรมการอิสระ	7	2,299,096.78	328,442.40
	กรรมการ และกรรมการผู้จัดการใหญ่	1	160,000.00	160,000.00
1 พ.ย. 2549 - 10 ม.ค. 2550	ประธานกรรมการ และกรรมการอิสระ	1	25,000	25,000.00
	รองประธานกรรมการและกรรมการอิสระ	1	42,500	42,500.00
	รองประธานกรรมการและกรรมการอิสระ	1	35,000	35,000.00
	กรรมการ	1	45,000	45,000.00
	กรรมการ และกรรมการอิสระ	5	255,000	51,000.00

ตารางที่ ค.2 ค่าตอบแทนของกรรมการ บมจ. กสท โทรคมนาคม

ปี	ประเภทกรรมการ	จำนวน (คน)	ค่าตอบแทนรวม (บาท)	ค่าตอบแทนเฉลี่ยต่อคน (บาท)
30 กันยายน 2545	คณะกรรมการ (เฉพาะเบี้ยประชุม)	9	651,000	72,333
27 ต.ค. 2546 - พ.ศ.2547	คณะกรรมการ	11	1,785,131.45	162,285
2548	คณะกรรมการ	10	2,065,474.46	206,547
2549	คณะกรรมการ	11	3,016,195.80	274,200

หมายเหตุ: กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นบริษัทได้กำหนดค่าตอบแทน กรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือ คณะบุคคลอื่นใดที่ตั้งตั้งโดยคณะกรรมการบริษัทไว้อย่างชัดเจน

ตารางที่ ค.3 ค่าตอบแทนของกรรมการ บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส

ปี	ประเภทกรรมการ	จำนวน (คน)	ค่าตอบแทนรวม (บาท)	ค่าตอบแทนเฉลี่ยต่อคน (บาท)
2545	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	5	3,805,000	761,000
	กรรมการผู้บริหาร	4	31,991,000	7,997,750
2546	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	5	3,720,000	744,000
	กรรมการผู้บริหาร	4	39,380,000	9,845,000
2547	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	5	4,800,000	960,000
	กรรมการผู้บริหาร	4	42,050,000	10,512,500
2548	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	5	5,690,000	1,138,000
	กรรมการผู้บริหาร	4	50,630,000	12,657,500
2549	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	6	6,710,000	1,118,333
	กรรมการผู้บริหาร	6	50,610,000	8,435,000
2550	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	6	10,100,000	1,683,333
	กรรมการผู้บริหาร	6	76,610,000	12,768,333

หมายเหตุ: ค่าตอบแทนกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารประกอบด้วยเงินเดือน โบนัส กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และเบี้ยประชุมรวม

ค่าตอบแทนกรรมการผู้บริหารประกอบด้วยเงินเดือน โบนัส กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และผลตอบแทนอื่นๆ

ตารางที่ ค.4 ค่าตอบแทนของกรรมการ บมจ. ทีทีแอนด์ที

ปี	ประเภทกรรมการ	จำนวน (คน)	ค่าตอบแทนรวม (บาท)	ค่าตอบแทนเฉลี่ยต่อคน (บาท)
2545	รวมคณะกรรมการบริษัท	22	7,860,417	357,292
	ได้เพิ่มเติมสำหรับคณะกรรมการต่อไปนี้			
	คณะกรรมการบริหาร	7	2,100,000	300,000
	คณะกรรมการตรวจสอบ	3	936,000	312,000
2546	รวมคณะกรรมการบริษัท	21	8,394,133	399,721
	ได้เพิ่มเติมสำหรับคณะกรรมการต่อไปนี้			
	คณะกรรมการบริหาร	9	1,875,000	208,333
	คณะกรรมการตรวจสอบ	3	936,000	312,000
	คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง	2	648,000	324,000
	คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน	5	1,224,000	244,800
2547	ประธานกรรมการบริษัท	1	-	750,000
	รองประธานกรรมการบริษัท	1	-	462,600
	กรรมการบริษัท	19	-	375,000
	ได้เพิ่มเติมสำหรับตำแหน่งต่อไปนี้			
	ประธานคณะกรรมการตรวจสอบ	1	-	360,000
	ประธานคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน	1	-	360,000
	ประธานคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง	1	-	360,000
	กรรมการตรวจสอบ	2	-	288,000
	กรรมการกำหนดค่าตอบแทน	3	-	288,000
	กรรมการบริหารความเสี่ย	2	-	288,000
	คณะกรรมการบริหาร	8	-	2,075,000
2548	ประธานกรรมการบริษัท	1	-	750000
	รองประธานกรรมการบริษัท	1	-	462,600
	กรรมการบริษัท	16	-	375,000

	ได้เพิ่มเติมสำหรับตำแหน่งต่อไปนี้			
	ประธานคณะกรรมการตรวจสอบ	1	-	360,000
	ประธานคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน	1	-	360,000
	ประธานคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง	1	-	360,000
	กรรมการตรวจสอบ	2	-	288,000
	กรรมการกำหนดค่าตอบแทน	3	-	288,000
	กรรมการบริหารความเสี่ยง	3	-	288,000
	คณะกรรมการบริหาร	7	-	1,820,000
2549	ประธานกรรมการบริษัท	1	-	1,069,918
	รองประธานกรรมการบริษัท	1	-	696,005
	กรรมการบริษัท	11	-	6,095,630
	ได้เพิ่มเติมสำหรับตำแหน่งต่อไปนี้			
	ประธานคณะกรรมการตรวจสอบ	1	-	335,000
	ประธานคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน	1	-	305,000
	ประธานคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง	1	-	305,000
	กรรมการตรวจสอบ	2	-	532,800
	กรรมการกำหนดค่าตอบแทน	3	-	680,000
	กรรมการบริหารความเสี่ยง	3	-	488,000
	คณะกรรมการบริหาร	5	-	20,331,870

ตารางที่ ค.5 ค่าตอบแทนของกรรมการ บมจ. โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น

ปี	ประเภทกรรมการ	จำนวน (คน)	ค่าตอบแทนรวม (บาท)	ค่าตอบแทนเฉลี่ยต่อคน (บาท)
2545	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	5	870,000	174,000
	กรรมการผู้บริหาร	11	42,205,817	3,836,892
2546	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	5	840,000	168,000
	กรรมการผู้บริหาร	8	98,327,516	12,290,940
2547	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	10	1,585,000	158,500
	กรรมการผู้บริหาร	22	159,071,152	7,230,507
2548	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	13	5,575,000	428,846
	กรรมการผู้บริหาร	14	102,320,698	7,308,621
2549	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	11	6,480,000	589,091
	กรรมการผู้บริหาร	12	105,117,208	8,759,767
2550	กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	11	5,572,500	506,591
	กรรมการผู้บริหาร	12	145,722,179	12,143,515

หมายเหตุ: กรรมการผู้บริหารที่ได้รับการเสนอชื่อและแต่งตั้งจาก Telenor จะไม่ได้รับค่าตอบแทนจาก DTAC

ค่าตอบแทนกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารประกอบด้วยประกอบด้วยเบี้ยประชุมและโบนัส รวมถึงค่าตอบประชุม กรรมการตรวจสอบ และกรรมการกำหนดค่าตอบแทน

ค่าตอบแทนกรรมการผู้บริหารประกอบด้วยเงินเดือน โบนัส และค่าพาหนะ

ตารางที่ ค.6 ค่าตอบแทนของกรรมการ บมจ. ทรู คอร์ปอเรชั่น

ปี	ประเภทกรรมการ	จำนวน (คน)	ค่าตอบแทนรวม	ค่าตอบแทนเฉลี่ยต่อคน
2545	กรรมการ (ทุกรายในคณะกรรมการ)	23	41,611,000	1,809,174
2546	กรรมการ (ทุกรายในคณะกรรมการ)	24	36,900,000	1,537,500
2547	กรรมการ (ทุกรายในคณะกรรมการ)	20	37,200,000	1,860,000
2548	ประธานกรรมการ และ กรรมการอิสระที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการชุดย่อย	2	7,200,000	3,600,000
	กรรมการอิสระที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการชุดย่อย	3	7,200,000	2,400,000
	รองประธานกรรมการ	4	7,200,000	1,800,000
	กรรมการ	11	12,400,000	1,127,273
2549	ประธานกรรมการ และ กรรมการอิสระที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการชุดย่อย	2	7,200,000	3,600,000
	กรรมการอิสระที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการชุดย่อย	3	7,200,000	2,400,000
	รองประธานกรรมการ	4	7,200,000	1,800,000
	กรรมการ	9	10,800,000	1,200,000
2550	ประธานกรรมการ และ กรรมการอิสระที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการชุดย่อย	3	10,700,000	3,566,667
	กรรมการอิสระที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการชุดย่อย	2	4,800,000	2,400,000
	รองประธานกรรมการ	4	7,200,000	1,800,000
	กรรมการ	9	10,496,774	1,166,308

ภาคผนวก ง จำนวนการเข้าประชุมของกรรมการรัฐวิสาหกิจและบริษัท ในกิจการโทรคมนาคม

ตารางที่ ง.1 การเข้าประชุมของคณะกรรมการทีโอที

รายชื่อคณะกรรมการ	ตำแหน่ง	การเข้าร่วมประชุม/การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)
ปี 2547		
ดร. สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์	ประธานกรรมการ	23/23
พลเอก สมชัย สมประสงค์	รองประธานกรรมการและกรรมการอิสระ	22/23
พลตำรวจโท บุญฤทธิ์ รัตนะพร	รองประธานกรรมการและกรรมการอิสระ	20/23
นาย ไกรสร พรสุธี	กรรมการ	19/23
ดร. สุวิทย์ เมษินทรีย์	กรรมการอิสระ	4/23
นาย เข็มชัย ชุติวงศ์	กรรมการอิสระ	19/23
นาง ภคินี สุวรรณภักดี	กรรมการอิสระ	19/23
ดร. สันติ ถิรพัฒน์	กรรมการอิสระ	22/23
ปี 2548		
ดร. สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์	ประธานกรรมการ	24/24
พลตำรวจโท บุญฤทธิ์ รัตนะพร	รองประธานกรรมการและกรรมการอิสระ	24/24
พลเอก สมชัย สมประสงค์	รองประธานกรรมการและกรรมการอิสระ	17/18
นาย ไกรสร พรสุธี	กรรมการ	11/24
นาย เข็มชัย ชุติวงศ์	กรรมการอิสระ	20/24
นาง ภคินี สุวรรณภักดี	กรรมการอิสระ	22/24
ดร. สันติ ถิรพัฒน์	กรรมการอิสระ	22/24
นาย อาคม เติมพิยาไพสิฐ	กรรมการอิสระ	8/13
นาง ดวงสมร วรฤทธิ์	กรรมการอิสระ	9/13
พลอากาศโท สมชาย เธียรอนันท์	กรรมการอิสระ	4/4
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กฤษณรักษ์ ธีรรัฐ	กรรมการอิสระ	4/4
ดร. สุวิทย์ เมษินทรีย์	กรรมการอิสระ	0/10
นาย ระเฑียร ศรีมงคล	กรรมการอิสระ	6/6
นาย ธีรวิทย์ จารุวัฒน์	กรรมการผู้จัดการใหญ่	24/24
ปี 2549		
ดร. สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์	ประธานกรรมการ	21/21
พลตำรวจเอก บุญฤทธิ์ รัตนะพร	รองประธานกรรมการ และกรรมการอิสระ	18/21
นาย ไกรสร พรสุธี	กรรมการ	12/19
นาย เข็มชัย ชุติวงศ์	กรรมการอิสระ	18/21
นาง ภคินี สุวรรณภักดี	กรรมการอิสระ	15/21
รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ถิรพัฒน์	กรรมการอิสระ	17/21
นายอาคม เติมพิยาไพสิฐ	กรรมการอิสระ	15/21
นางดวงสมร วรฤทธิ์	กรรมการอิสระ	15/21
พลอากาศโทสมชาย เธียรอนันท์	กรรมการอิสระ	21/21
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กฤษณรักษ์ ธีรรัฐ	กรรมการอิสระ	20/21
นาย ธีรวิทย์ จารุวัฒน์	กรรมการผู้จัดการใหญ่	8/9

ตารางที่ ง.2 การเข้าประชุมของคณะกรรมการ บมจ. กสท โทรคมนาคม

รายชื่อคณะกรรมการ	ตำแหน่ง	การเข้าร่วมประชุม/การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)
ปี 2547		
พลโท อนุสรณ์ เทพธาดา	ประธานกรรมการ	29/30
นาย อำนายศักดิ์ ทูลศิริ	รองประธานกรรมการ	27/30
นาย รองพล เจริญพันธุ์	รองประธานกรรมการ	22/30
นาย ไกรสร พรสุธี	กรรมการ	21/30
นาย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์	กรรมการ	16/30
นาง สิรินุช พิศลยบุตร	กรรมการ	27/30
นาย ธีระศักดิ์ กาญจนศักดิ์ชัย	กรรมการ	26/30
นาย วิชช์ จีระแพทย์	กรรมการ	29/30
นาง แน่งน้อย ณ ระนอง	กรรมการ	22/30
นาย วิวัฒน์ วิฑูรย์เธียร	กรรมการ	17/24
นาย วิทิต สัจจพงษ์	กรรมการ	11/11
ปี 2548		
นาย วิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ	ประธานกรรมการ	13/14
นาย อำนายศักดิ์ ทูลศิริ	รองประธานกรรมการ	24/27
นาย รองพล เจริญพันธุ์	รองประธานกรรมการ	15/27
นาย ไกรสร พรสุธี	กรรมการ	16/27
นาย ธีระศักดิ์ กาญจนศักดิ์ชัย	กรรมการ	27/27
นาง แน่งน้อย ณ ระนอง	กรรมการ	16/22
นาง สิรินุช พิศลยบุตร	กรรมการ	19/27
นาย วิชช์ จีระแพทย์	กรรมการ	23/27
นาย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์	กรรมการ	12/27
นาย ไกรฤทธิ์ อุชุกานนท์ชัย	กรรมการ	12/13
ปี 2549		
พลเอก มนตรี สังขทรัพย์	ประธานกรรมการ	2/2
พลโท สมพล วีระศักดิ์	รองประธานกรรมการ	14/15
นาย ไกรสร บารมีอวยชัย	กรรมการ	12/15
พลโท ชวลิต จารุจินดา	กรรมการ	4/5
พล.อ.ต. พิริยะ ศิริบุญ	กรรมการ	5/5
นาย ศุภชัย จงศิริ	กรรมการ	15/15
นาง ธนนุช ตรีทพิย์บุตร	กรรมการ	5/5
นาย กอบชัย เดชหาญ	กรรมการ	4/5
นาย สถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์	กรรมการ	4/5
นาย เสกสรร รอยลาภเจริญพร	กรรมการ	5/5
นาย พิศาล จอโภชาอุดม	กรรมการ	5/5

ตารางที่ ง.3 การเข้าประชุมของคณะกรรมการ บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส

รายชื่อคณะกรรมการ	ตำแหน่ง	การเข้าร่วมประชุม/การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)
ปี 2547		
ดร. ไพบูลย์ ลิมปพยอม	ประธานกรรมการ	5/5
นาย ศุภเดช พูนพิพัฒน์	ประธานกรรมการตรวจสอบ	5/5
นาย อรุณ เชิดบุญชาติ	กรรมการตรวจสอบ	4/5
นาย บุญชู ดิเรกสถาพร	กรรมการตรวจสอบ	5/5
นาง ทัศนีย์ มโนรถ	กรรมการ	5/5
นาย บุญคลี ปลั่งศิริ	กรรมการ	3/5
นาย สมประสงค์ บุญยะชัย	กรรมการ	5/5
นาง ศิริเพ็ญ สีตสุวรรณ	กรรมการ	4/5
นาย เซา วิง เคียง ลูคัส	กรรมการ	-
นาย ลิม ชวน โปห์	กรรมการ	1/5
ปี 2548		
ดร. ไพบูลย์ ลิมปพยอม	ประธานกรรมการและกรรมการอิสระ	6/6
นาย บุญชู ดิเรกสถาพร	กรรมการอิสระ	5/6
นาย อรุณ เชิดบุญชาติ	กรรมการอิสระ	6/6
นาย วาสุกรี กล้าไพรี	กรรมการ	1/6
นาย ศุภเดช พูนพิพัฒน์	กรรมการ	5/6
นางสาว จีน โล เง้ียบ จง	กรรมการ	5/6
นาย ฮุย เว็ง ซีออง	กรรมการ	2/6
นาย บุญคลี ปลั่งศิริ	กรรมการ	6/6
นาย สมประสงค์ บุญยะชัย	กรรมการ	6/6
นาง ศิริเพ็ญ สีตสุวรรณ	กรรมการ	5/6
ปี 2549		
ดร. ไพบูลย์ ลิมปพยอม	ประธานกรรมการ	9/9
นาย อวิรุทธ์ วงศ์พุทธพิทักษ์	ประธานกรรมการตรวจสอบ	2/9
นาง ทัศนีย์ มโนรถ	กรรมการตรวจสอบ	5/9
นาย สุรศักดิ์ วาจาสิทธิ์	กรรมการตรวจสอบ	4/9
นาย วาสุกรี กล้าไพรี	กรรมการ	8/9
นาย ศุภเดช พูนพิพัฒน์	กรรมการ	7/9
นาย บุญคลี ปลั่งศิริ	กรรมการ	9/9
นาง ศิริเพ็ญ สีตสุวรรณ	กรรมการ	8/9
นาย ฮุย เว็ง ซีออง	กรรมการ	5/9
นาย แอนเลน ลิว ยง เคียง	กรรมการ	2/9
นาย สมประสงค์ บุญยะชัย	กรรมการ	9/9

ตารางที่ ง.4 การเข้าประชุมของคณะกรรมการ บมจ. ทีทีแอนด์ที

รายชื่อคณะกรรมการ	ตำแหน่ง	การเข้าร่วมประชุม/การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)
ปี 2547		
นาย ธงชัย ล่ำซำ	ประธานกรรมการ	3/4
นาย สวาท ศรีขำ	รองประธานกรรมการ	4/4
พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญรุกข์	กรรมการอิสระ	4/4
นาย รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข	กรรมการอิสระ	3/4
ผ.ศ. ดร. พักตร์ผจง วัฒนสินธุ์	กรรมการอิสระ	4/4
นาง พรรณี วรวุฒิจงสถิต	กรรมการอิสระ	4/4
นาย ทรงฤทธิ์ กุสุมรสนานันท์	กรรมการ	1/4
นาย ปลื้มใจ สินอากร	กรรมการ	4/4
นางสาว สายใจ คีตสิน	กรรมการ	4/4
นาย พิชญ์ โพธารามิก	กรรมการ	2/4
นาย สุพจน์ สัญญพิสิทธิ์กุล	กรรมการ	3/4
นาย สมศักดิ์ พัฒนะเอนก	กรรมการ	3/4
ดร. รักษ์ อุณหโภคา	กรรมการ	4/4
นาย สุทธิธรรม จิราธิวัฒน์	กรรมการ	4/4
นาย เปรมชัย กรรณสูต	กรรมการ	1/4
นาย ปรีดี ดาวฉาย	กรรมการ	2/4
นาย ประจวบ ตันตินนท์	กรรมการและกรรมการผู้จัดการใหญ่	4/4
ปี 2548		
นาย ธงชัย ล่ำซำ	ประธานกรรมการ	4/4
นาย สวาท ศรีขำ	รองประธานกรรมการ	4/4
พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญรุกข์	กรรมการอิสระ	4/4
นาย รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข	กรรมการอิสระ	4/4
ดร. รักษ์ อุณหโภคา	กรรมการอิสระ	4/4
ผ.ศ. ดร. พักตร์ผจง วัฒนสินธุ์	กรรมการอิสระ	4/4
นาง พรรณี วรวุฒิจงสถิต	กรรมการอิสระ	4/4
นาย ทรงฤทธิ์ กุสุมรสนานันท์	กรรมการ	3/4
นาย ปลื้มใจ สินอากร	กรรมการ	4/4
นางสาว สายใจ คีตสิน	กรรมการ	4/4
นาย พิชญ์ โพธารามิก	กรรมการ	3/4
นาย สุพจน์ สัญญพิสิทธิ์กุล	กรรมการ	3/4
นาย สมศักดิ์ พัฒนะเอนก	กรรมการ	4/4
นาย สุทธิธรรม จิราธิวัฒน์	กรรมการ	3/4
นาย เปรมชัย กรรณสูต	กรรมการ	2/4
นาย วสันต์ จาติกวณิช	กรรมการ	2/3
นาย ปรีดี ดาวฉาย	กรรมการ	4/4
นาย ประจวบ ตันตินนท์	กรรมการและกรรมการผู้จัดการใหญ่	4/4

ปี 2549		
นาย ทรงฤทธิ์ กุสุมรสนานันท์	ประธานกรรมการ	6/10
นาย สวาท ศรีขำ	รองประธานกรรมการ	10/10
ดร. รักษ์ อุณหโภคา	กรรมการอิสระ	10/10
นาง พรรณี วรวุฒิจงสถิต	กรรมการอิสระ	10/10
นาย พิไลพรรณ สมบัติศิริ	กรรมการอิสระ	2/6
นาย สุทธิธรรม จิราธิวัฒน์	กรรมการอิสระ	7/10
นาย ปลื้มใจ สินอากร	กรรมการ	10/10
นาย พิชญ์ โพธารามิก	กรรมการ	6/10
นาย สุพจน์ สัญญพิสิทธิ์กุล	กรรมการ	8/10
นาย สมศักดิ์ พัฒนะเอนก	กรรมการ	10/10
นาย วสันต์ จาติกวณิช	กรรมการ	8/10
นาย สุรช ล่ำซำ	กรรมการ	5/6
นาย ประจวบ ตันตินนท์	กรรมการ	10/10

ตารางที่ ง.5 การเข้าประชุมของคณะกรรมการ บมจ. โทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น

รายชื่อคณะกรรมการ	ตำแหน่ง	การเข้าร่วมประชุม/ การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)
ปี 2547		
นาย บุญชัย เบญจรงคกุล	ประธานกรรมการบริษัท	5/5
นาย ไชย ณ ศิลวันต์	รองประธานกรรมการบริษัท	
Mr. Arve Johansen	รองประธานกรรมการบริษัท	3/5
นาย วิชัย เบญจรงคกุล	กรรมการ	5/5
Mr. Christian Storm	กรรมการ	-
Mr. Ragnar H.	กรรมการ	
นาย ภัคพร เสถียรปกิรณกร	กรรมการ	5/5
นาง ทัศนีย์ มโนรถ	กรรมการ	5/5
หม่อมราชวงศ์ ทองน้อย ทองใหญ่	กรรมการอิสระ	5/5
นาย จุลจิตต์ บุณยเกตุ	กรรมการอิสระ	5/5
นาย สุนทร โภคาชัยพัฒน์	กรรมการอิสระ	3/5
ปี 2548		
นาย บุญชัย เบญจรงคกุล	ประธานกรรมการบริษัท	7/7
Mr. Arve Johansen	รองประธานกรรมการบริษัท	6/7
Mr. Sigve Brekke	กรรมการ	
Mr. Ragnar H.	กรรมการ	4/7
Mr. Christian Storm	กรรมการ	7/7
Mr. Knut Borgen	กรรมการ	
นาย ภัคพร เสถียรปกิรณกร	กรรมการ	6/7
หม่อมราชวงศ์ ทองน้อย ทองใหญ่	กรรมการอิสระ	7/7
นาย จุลจิตต์ บุณยเกตุ	กรรมการอิสระ	5/7

รายชื่อคณะกรรมการ	ตำแหน่ง	การเข้าร่วมประชุม/ การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)
นาย สุนทร โภคาชัยพัฒน์	กรรมการอิสระ	5/7
ปี 2549		
นาย บุญชัย เบญจรงคกุล	ประธานกรรมการบริษัท	6/6
Mr. Arve Johansen	รองประธานกรรมการบริษัท	3/6
Mr. Sigve Brekke	กรรมการ	5/6
Mr. Christian Storm	กรรมการ	2/6
Mr. Ragnar H.	กรรมการ	3/6
Mr. Knut Borgen	กรรมการ	5/6
นาย จุลจิตต์ บุณยเกตุ	กรรมการอิสระ	6/6
Mr. Stephen Woodruff Fordham	กรรมการอิสระ	0/6
นาย สุนทร โภคาชัยพัฒน์	กรรมการอิสระ	6/6
นาย สมพล จันทร์ประเสริฐ	กรรมการ	4/6

ตารางที่ ง.6 การเข้าประชุมของคณะกรรมการ บมจ. ทรู คอร์ปอเรชั่น

รายชื่อคณะกรรมการ	ตำแหน่ง	การเข้าร่วมประชุม/การประชุมทั้งหมด (ครั้ง)
ปี 2547		
นาย ธนินท์ เจียรวนนท์	ประธานกรรมการ	5/8
นาย สุเมธ เจียรวนนท์	รองประธานกรรมการ	0/8
ดร.อาชว์ เตาลานนท์	รองประธานกรรมการ	8/8
นาย เฉลียว สุวรรณกิตติ	รองประธานกรรมการ	8/8
นายอธึก อัศวานันท์	รองประธานกรรมการ	8/8
นายศุภชัย เจียรวนนท์	กรรมการ	7/8
นายสุภกิต เจียรวนนท์	กรรมการ	3/8
นาย ชัชวาลย์ เจียรวนนท์	กรรมการ	6/8
นาย วิเชาวน์ รักพงษ์ไพโรจน์	กรรมการ	8/8
นาย อำรุง สรรพสิทธิ์วงศ์	กรรมการ	8/8
นาย ไฮนริช ไฮมส์	กรรมการ	3/8
นาย เคลาส์ ทุงเคอเลอ	กรรมการ	6/8
นาย เคลาส์ สแตคเลอร์	กรรมการ	2/8
นาย อันเดรียส คลอคเคอ	กรรมการ	5/8
นาย ฮารัลล์ ลิงค์	กรรมการ	4/8
ดร. ลี จี. แลม	กรรมการ	5/8
นาย ณรงค์ ศรีสอ้าน	กรรมการอิสระ	7/8
นาย วิทยา เวชชาชีวะ	กรรมการอิสระ	7/8
ดร. โกศล เพ็ชร์สุวรรณ์	กรรมการอิสระ	8/8
นาย โชติ โภควนิช	กรรมการอิสระ	8/8

ปี 2548		
นาย ธนินท์ เจียรวนนท์	ประธานกรรมการ	3/6
นาย สุเมธ เจียรวนนท์	รองประธานกรรมการ	2/6
ดร. อาชว์ เตาลานนท์	รองประธานกรรมการ	5/6
นาย เฉลียว สุวรรณกิตติ	รองประธานกรรมการ	6/6
นาย อธึก อัศวานันท์	รองประธานกรรมการ	5/6
นาย ศุภชัย เจียรวนนท์	กรรมการ	5/6
นาย สุภกิต เจียรวนนท์	กรรมการ	4/6
นาย ชัชวาลย์ เจียรวนนท์	กรรมการ	5/6
นาย วิเชาวน์ รักพงษ์ไพโรจน์	กรรมการ	6/6
นาย อำรุง สรรพสิทธิ์วงศ์	กรรมการ	6/6
นาย ไฮนริช ไฮมส์	กรรมการ	3/6
นาย อันเดรียส คลอคเคอ	กรรมการ	6/6
นาย ฮารัลล์ ลิงค์	กรรมการ	3/6
ดร. ลี จี. แลม	กรรมการ	5/6
นายณรงค์ ศรีสอ้าน	กรรมการอิสระ	5/6
นาย วิทยา เวชชาชีวะ	กรรมการอิสระ	6/6
ดร. โกศล เพ็ชร์สุวรรณ์	กรรมการอิสระ	6/6
นาย โชติ โภควนิช	กรรมการอิสระ	6/6
ปี 2549		
นาย ธนินท์ เจียรวนนท์	ประธานกรรมการ	3/7
นาย สุเมธ เจียรวนนท์	รองประธานกรรมการ	1/7
ดร. อาชว์ เตาลานนท์	รองประธานกรรมการ	7/7
นาย เฉลียว สุวรรณกิตติ	รองประธานกรรมการ	7/7
นาย อธึก อัศวานันท์	รองประธานกรรมการ	7/7
นาย ศุภชัย เจียรวนนท์	กรรมการ	7/7
นาย สุภกิต เจียรวนนท์	กรรมการ	1/7
นาย ชัชวาลย์ เจียรวนนท์	กรรมการ	4/7
นาย วิเชาวน์ รักพงษ์ไพโรจน์	กรรมการ	7/7
นาย อำรุง สรรพสิทธิ์วงศ์	กรรมการ	7/7
นาย ไฮนริช ไฮมส์	กรรมการ	3/7
นาย อันเดรียส คลอคเคอ	กรรมการ	7/7
นาย ฮารัลล์ ลิงค์	กรรมการ	5/7
ดร. ลี จี. แลม	กรรมการ	6/7
นาย ณรงค์ ศรีสอ้าน	กรรมการอิสระ	4/7
นาย วิทยา เวชชาชีวะ	กรรมการอิสระ	5/7
ดร. โกศล เพ็ชร์สุวรรณ์	กรรมการอิสระ	7/7
นาย โชติ โภควนิช	กรรมการอิสระ	6/7

ภาคผนวก จ แบบประเมินผลคณะกรรมการ

แบบประเมินตนเองของคณะกรรมการ บมจ. ทีโอที - แบบทั้งคณะ

คำชี้แจง

1. แบบประเมินชุดนี้ใช้สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ บมจ.ทีโอที ทั้งคณะ โดยเป็นความเห็นอย่างเป็นอิสระของกรรมการแต่ละท่านต่อการผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการทั้งคณะ

2. แบบประเมินใช้วิธีการให้คะแนน เพื่อให้คณะกรรมการสามารถเปรียบเทียบผลประเมินในแต่ละหัวข้อหรือเปรียบเทียบผลประเมินของแต่ละปีได้ โดยความหมายของการให้คะแนนมีดังนี้

   1 = ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง หรือไม่มีการดำเนินการในเรื่องนั้น
   2 = ไม่เห็นด้วย หรือมีการดำเนินการในเรื่องนั้นเล็กน้อย
   3 = เห็นด้วย หรือมีการดำเนินการในเรื่องนั้นพอสมควร
   4 = เห็นด้วยค่อนข้างมาก หรือมีการดำเนินการในเรื่องนั้นดี
   5 = เห็นด้วยอย่างมาก หรือมีการดำเนินการในเรื่องนั้นอย่างดีเยี่ยม

3. การประเมินการปฏิบัติงานของกรรมการนั้นฝ่ายบริหารจะสรุปผลการประเมินให้คณะกรรมการทุกท่านได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การสร้างเสริมให้เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดีภายใน บมจ. ทีโอที และสามารถดำเนินธุรกิจให้มีความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและมั่นคง มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม สร้างความเชื่อมั่นให้กับทุกฝ่าย และเผยแพร่ผลสรุปการประเมินคณะกรรมการในรายงานประจำปีของบริษัท

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

กรกฎาคม 2551

แบบประเมินตนเองของคณะกรรมการ บมจ. ทีโอที - แบบทั้งคณะ

โปรดใส่เครื่องหมาย ✓ ระบุ **<u>ความเห็นของท่าน</u>** ในช่องคะแนนตั้งแต่ 1 – 5 ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

หัวข้อ	คะแนน					ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
	1	2	3	4	5	
1. โครงสร้างและคุณสมบัติของคณะกรรมการ						
1.1 จำนวนกรรมการทั้งหมดในคณะกรรมการมีความเหมาะสมกับลักษณะการประกอบธุรกิจของบริษัท ช่วยให้การทำหน้าที่โดยรวมของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ						
1.2 คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์หลากหลายเพียงพอที่จะช่วยให้การทำหน้าที่โดยรวมของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ						
1.3 กรรมการอิสระในคณะกรรมการมีจำนวนที่เหมาะสม ช่วยให้การทำหน้าที่โดยรวมของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ						
1.4 คณะกรรมการได้แต่งตั้งอนุกรรมการที่ประกอบด้วยกรรมการอิสระมาดูแลในเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ - คณะกรรมการตรวจสอบ - คณะกรรมการค่าตอบแทน - คณะกรรมการสรรหา โดยมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ กระบวนการทำงานไว้ชัดเจน						
2. บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ						
2.1 คณะกรรมการจัดให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ทางธุรกิจของบริษัทไว้อย่างชัดเจน						
2.2 คณะกรรมการมีบทบาทในการกำหนดวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์บริษัท โดยมีการแสดงความคิดเห็นอย่างมีนัยสำคัญ						
2.3 คณะกรรมการดูแลให้มีข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอต่อการพิจารณากำหนดทิศทางและแผนการดำเนินงานของบริษัท						
2.4 คณะกรรมการจัดให้มีการสื่อสารแผนกลยุทธ์ เป้าหมายและผลการดำเนินงานของบริษัทให้กรรมการ/ผู้บริหาร/พนักงานทราบและเข้าใจทั่วทั้งองค์กร						

หัวข้อ	คะแนน					ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
	1	2	3	4	5	
2.5 คณะกรรมการดูแลให้ฝ่ายบริหารนำเสนอแผนงานเพื่อแก้ไขสถานการณ์ในกรณีที่ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้						
2.6 คณะกรรมการจัดให้มีคู่มือจรรยาบรรณของกรรมการ/ผู้บริหาร/พนักงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษร						
2.7 คณะกรรมการจัดให้มีนโยบายเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร						
2.8 คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลกิจการและจรรยาบรรณและได้ดูแลปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมตามความจำเป็นอยู่เสมอ						
2.9 คณะกรรมการส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมเพื่อสื่อสารนโยบายการกำกับดูแลกิจการและจรรยาบรรณให้กรรมการ/ผู้บริหาร/พนักงานทราบและปฏิบัติตาม						
2.10 คณะกรรมการจัดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำ						
2.11 คณะกรรมการมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการไว้อย่างชัดเจน และนำเสนอหลักเกณฑ์และมูลค่าของค่าตอบแทนให้ผู้ถือหุ้นพิจารณาอนุมัติ รวมทั้งเปิดเผยค่าตอบแทนทุกประเภทที่กรรมการแต่ละคนได้รับไว้ในรายงานประจำปี						
2.12 คณะกรรมการจัดให้มีระบบควบคุมภายในที่ครอบคลุมทั้งทางการเงิน การดำเนินงาน และการปฏิบัติตามกฎระเบียบ						
2.13 คณะกรรมการมีการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติในการพิจารณารายการที่มีความขัดแย้งของผลประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน โดยในการพิจารณารายการที่อาจมีความขัดแย้งของผลประโยชน์ กรรมการที่มีส่วนได้เสียได้งดออกเสียงในการลงมติและคณะกรรมการได้ดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับความขัดแย้งของผลประโยชน์อย่างเคร่งครัด						
2.14 คณะกรรมการจัดให้มีระบบการประเมินและจัดการความเสี่ยงไว้อย่างเป็นระบบ และจัดให้มีการติดตามและรายงานให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำสม่ำเสมอ						

หัวข้อ	คะแนน					ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
	1	2	3	4	5	
2.15 คณะกรรมการ (อาจผ่านคณะกรรมการตรวจสอบ) มีการประชุมติดต่อสื่อสารกับผู้สอบบัญชีของบริษัทเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับงบการเงินของบริษัท						
2.16 คณะกรรมการได้มีการตกลงกับกรรมการผู้จัดการใหญ่ กำหนดหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัด น้ำหนักและเป้าหมายการทำงานของกรรมการผู้จัดการใหญ่ไว้ล่วงหน้าในช่วงต้นปี และจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายและนำไปใช้ในการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการผู้จัดการใหญ่						
2.17 คณะกรรมการได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัด น้ำหนักและเป้าหมายการทำงานของผู้บริหารระดับสูง (รองและผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่) ไว้ล่วงหน้าในช่วงต้นปี และจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายและนำไปใช้ในการกำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูง						
2.18 คณะกรรมการดูแลให้บริษัทจัดส่งงบการเงินประจำงวดภายในระยะเวลาที่กระทรวงการคลังกำหนด						
2.19 มีการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญไว้ในรายงานประจำปีอย่างครบถ้วนชัดเจน						
3. การประชุมคณะกรรมการ						
3.1 มีการกำหนดตารางการประชุมไว้เป็นทางการล่วงหน้าตลอดปี						
3.2 คณะกรรมการได้รับแจ้งกำหนดการประชุมและเอกสารประกอบการประชุมล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน						
3.3 เอกสารประกอบการประชุมมีข้อมูลที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการพิจารณาตัดสินใจของคณะกรรมการ						
3.4 ระเบียบวาระการประชุมมีการกำหนดอย่างชัดเจนและเหมาะสม						
3.5 เริ่มการประชุมตรงเวลาและมีการจัดสรรและควบคุมเวลาอย่างเหมาะสม						
3.6 ฝ่ายบริหารสามารถนำเสนอข้อมูลให้แก่คณะกรรมการพิจารณาในการประชุมอย่างชัดเจน						

หัวข้อ	คะแนน					ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
	1	2	3	4	5	
3.7 กรรมการสามารถตั้งคำถามในประเด็นสำคัญได้อย่างเหมาะสม						
3.8 กรรมการทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการอภิปรายในที่ประชุม โดยไม่มีกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือเพียงบางคนผูกขาดการอภิปราย						
3.9 มีการสรุปและบันทึกมติที่ประชุมอย่างชัดเจน						
3.10 ประธานสามารถควบคุมเวลาในการประชุม และจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในที่ประชุมอย่างเหมาะสม						
3.11 คณะกรรมการได้รับรายงานการประชุมภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (ตาม พ.ร.บ. บริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 ต้องจัดทำรายงานการประชุมให้แล้วเสร็จภายใน 14 วัน)						
3.12 มีกรรมการเข้าร่วมประชุมโดยเฉลี่ยมากกว่า 80% ในแต่ละครั้ง						
3.13 มีการเปิดเผยอัตราการเข้าร่วมประชุมของกรรมการแต่ละคน						
4. ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร						
4.1 คณะกรรมการสามารถหารือกับกรรมการผู้จัดการใหญ่ได้อย่างตรงไปตรงมา						
4.2 คณะกรรมการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายบริหาร						
4.3 กรรมการผู้จัดการใหญ่สามารถขอคำแนะนำจากคณะกรรมการได้เมื่อจำเป็น						
4.4 คณะกรรมการไม่ได้เข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร						
4.5 คณะกรรมการได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการและฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน						

หัวข้อ	คะแนน					ความเห็น/ข้อเสนอแนะ
	1	2	3	4	5	
5. การพัฒนาตนเองของคณะกรรมการและการพัฒนาผู้บริหาร						
5.1 คณะกรรมการจัดให้มีการประเมินผลงานตนเองทุกปี โดยกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินไว้อย่างชัดเจน และนำผลการประเมินมาใช้พัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง						
5.2 คณะกรรมการได้ดูแลให้ฝ่ายบริหารจัดเอกสาร หรือจัดบรรยายสรุป หรือมีการปฐมนิเทศ เพื่อให้กรรมการใหม่เข้าใจธุรกิจและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ						
5.3 คณะกรรมการส่งเสริมให้กรรมการได้เข้าร่วมอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่กรรมการ						
5.4 คณะกรรมการนำความรู้หรือประโยชน์ที่ได้รับในแต่ละกิจกรรมมาใช้ในการพัฒนาองค์กรได้อย่างเป็นรูปธรรม						
5.5 คณะกรรมการจัดให้มีการวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (Succession Plan) สำหรับผู้บริหารระดับสูง (รองและผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่)						

วันที่ เดือน พ.ศ. 2551

แบบประเมินตนเองของคณะกรรมการ บมจ. ทีโอที - แบบรายบุคคล

คำชี้แจง

3. แบบประเมินชุดนี้ใช้สำหรับการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง และประเมินกรรมการท่านอื่น โดยให้กรรมการท่านหนึ่งประเมินตนเอง และกรรมการท่านอื่น โดยชื่อของกรรมการที่ทำการประเมินและข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินนั้นจะไม่แจ้งให้กรรมการที่ถูกประเมินทราบ

4. แบบประเมินใช้วิธีการให้คะแนน เพื่อให้คณะกรรมการสามารถเปรียบเทียบผลประเมินในแต่ละหัวข้อหรือเปรียบเทียบผลประเมินของแต่ละปีได้ โดยความหมายของการให้คะแนนมีดังนี้

    1 = ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง หรือไม่มีการดำเนินการในเรื่องนั้น
    2 = ไม่เห็นด้วย หรือมีการดำเนินการในเรื่องนั้นเล็กน้อย
    3 = เห็นด้วย หรือมีการดำเนินการในเรื่องนั้นพอสมควร
    4 = เห็นด้วยค่อนข้างมาก หรือมีการดำเนินการในเรื่องนั้นดี
    5 = เห็นด้วยอย่างมาก หรือมีการดำเนินการในเรื่องนั้นอย่างดีเยี่ยม

3. การประเมินการปฏิบัติงานของกรรมการนั้น ฝ่ายบริหารจะสรุปผลการประเมินให้คณะกรรมการทุกท่านได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การสร้างเสริมให้เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดีภายใน บมจ. ทีโอที และสามารถดำเนินธุรกิจให้มีความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและมั่นคง มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมสร้างความเชื่อมั่นให้กับทุกฝ่าย และเผยแพร่ผลสรุปการประเมินคณะกรรมการในรายงานประจำปีของบริษัท

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

กรกฎาคม 2551

แบบประเมินตนเองของคณะกรรมการ บมจ. ทีโอที – แบบรายบุคคล

โปรดระบุ **<u>ความเห็นของท่าน</u>** ในช่องคะแนน ตั้งแต่ 1 – 5 ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

หัวข้อ	คะแนน											
	1. ประธานกรรมการ	2. กรรมการ	3. กรรมการ	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11	12.
1. โครงสร้างและคุณสมบัติของคณะกรรมการ												
1.1 มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางธุรกิจของบริษัทเป็นอย่างดี												
1.2 มีความรู้และประสบการณ์หลากหลายเพียงพอที่จะช่วยให้การทำหน้าที่โดยรวมของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ												
1.3 อุทิศเวลา พลัง และความสามารถในการนำมาซึ่งมุมมองใหม่และแตกต่างกันให้กับคณะกรรมการ												
2. บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ												
2.1 มีการแสดงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการอย่างเข้มแข็ง												
2.2 กล้าที่จะแสดงความเห็นทั้งในเชิงสนับสนุนหรือคัดค้านข้อเสนอในเรื่องต่าง ๆที่มีความสำคัญต่อกิจการ												
2.3 มีส่วนร่วมในการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นที่ทำให้การประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิผล												
2.4 ได้รับการยอมรับนับถือและไว้วางใจ ทั้งจากกรรมการด้วยกันเองและผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กร												
2.5 มีบทบาทในการกำหนดวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์บริษัทโดยมีการแสดงความคิดเห็นอย่างมีนัยสำคัญ												
2.6 ในการพิจารณารายการที่มีอาจมีความขัดแย้งของผลประโยชน์ กรณีที่มีส่วนได้เสียได้งดออกเสียงในการลงมติ												

หัวข้อ	คะแนน											
	1. ประธานกรรมการ	2. กรรมการ	3. กรรมการ	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11	12.
3. การประชุมคณะกรรมการ												
3.1 มีการเตรียมตัวเป็นอย่างดีก่อนการประชุมคณะกรรมการทุกครั้ง (((												
3.21 ได้รับแจ้งกำหนดตารางการประชุมไว้เป็นทางการล่วงหน้าตลอดปี ช่วยให้สามารถจัดสรรเวลามาประชุมได้อย่างสม่ำเสมอ												
3.3 เอกสารประกอบการประชุมมีข้อมูลที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการพิจารณาตัดสินใจ												
3.4 เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการที่ตนเองมีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอ												
3.5 กรรมการพยายามสร้างบรรยากาศในการทำงานอย่างสมานฉันท์												
3.6 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรรมการได้รับความสำคัญและได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสม												
4. การพัฒนาตนเองของกรรมการ												
4.1 ประเมินผลงานตนเองทุกปี โดยกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินไว้อย่างชัดเจน และนำผลการประเมินมาใช้พัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง												
4.2 เข้าร่วมอบรมเพิ่มพูนความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกรรมการอย่างสม่ำเสมอ												

วันที่ เดือน พ.ศ. 2551