

บทที่ ๔

ผลการวิจัย

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขสัญญาไว้ในกรณีมีการแก้ไขสัญญาในภายหลัง ถ้ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขข้อผูกพันเดิมนั้น จะมีวิธีการดำเนินการแก้ไขสัญญาอย่างใดบ้าง และใครเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขข้อผูกพันเดิมได้บ้าง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่ง กสท เองในฐานะผู้ให้สิทธิสัมปทานและเป็นผู้ควบคุมสัญญาสัมปทานเมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ในการแก้ไขสัญญาสัมปทานไว้อย่างชัดเจน การแก้ไขสัญญาสัมปทานโดยอาศัยความเห็นของหน่วยงานเจ้าของสัญญาจึงกระทำไปโดยปราศจากหลักเกณฑ์ และขั้นตอนปฏิบัติที่แน่นอนชัดเจน อันก่อให้เกิดความไม่มีธรรมาภิบาลในการแก้ไขซึ่งอาจถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จากด้านการเมืองหรือจากปัจจัยภายนอกอันอาจส่งผลให้การทำสัญญาและการแก้ไขสัญญาสัมปทานดังกล่าวรวมถึงการทำสัญญาให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท อาจทำให้รัฐเสียประโยชน์ได้

การขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรในหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิด ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งของประเทศไทย ในปี ๒๕๔๐ และเกิดวิกฤติเศรษฐกิจแฮมเบอร์เกอร์ ที่สหรัฐอเมริกาในปี ๒๕๕๑ และก่อให้เกิดวิกฤตทางการเงินและเศรษฐกิจโลกในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน แนวทางแก้ปัญหา ต้องพัฒนาเป็นองค์รวม เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องปรับเปลี่ยนค่านิยมในการพัฒนาประเทศที่เน้นอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเงินเป็นตัวตั้งในการพัฒนา ไม่ส่งเสริมให้คนบริโภคมามากๆ แต่ส่งเสริมให้คนขยัน ประหยัด ซื่อสัตย์ อดทน และมีความรับผิดชอบ ดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง ตามแนวพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ต้องถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นโรค(มะเร็ง) ร้ายที่ทำลายสังคมของมนุษยชาติ ธรรมาภิบาลจึงเปรียบเสมือนยาที่มีประสิทธิภาพที่ช่วยรักษาโรคคอร์รัปชันให้หายไปจากโลกและสังคมไทย ในการพัฒนาประเทศจึงต้องใช้ยุทธศาสตร์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศและองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างจริงจัง

ในกรณีของ กสท นั้น จากสภาพปัญหาที่พบ ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่าการแก้ไขสัญญาสัมปทาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท นั้น อาจจะปราศจากหลักธรรมาภิบาล โดยมีได้กระทำตามขั้นตอนกฎหมายให้ถูกต้องและปราศจากการตรวจสอบตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลต่อการแก้ไขสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาในสาระสำคัญดังกล่าว และมีผลกระทบต่อข้อสัญญาที่อาจเกิดปัญหาทางกฎหมายและเกิดการเสียเปรียบขึ้นได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อรัฐ

การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารและจัดทำสัญญาสัมปทาน

การบริหารงานในรูปแบบของธรรมาภิบาลนั้น จะเน้นที่การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มั่นคง ไม่ล้มละลาย ไม่เสี่ยงต่อความเสียหาย พนักงานมีความมั่นใจในองค์กรว่าสามารถปฏิบัติงานในองค์กรได้ในระยะยาว การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารนั้น เพื่อให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากสังคม

ปัจจุบันการบริหารงานในภาครัฐได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก ในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนั้นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานของรัฐ ก็เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือศรัทธาว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐจะลดลง ซึ่งสิ่งที่จำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานในภาครัฐ ได้แก่

๑. การรับผิดชอบตรวจสอบได้
๒. ความโปร่งใส
๓. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ
๔. การสร้างการมีส่วนร่วม
๕. การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
๖. การตอบสนองที่ทันการ
๗. ความเห็นชอบร่วมกัน
๘. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล
๙. ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง

๑. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้

ความรับผิดชอบ คือ บุคคล องค์กร และผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะเกี่ยวกับการ

กระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ความรับผิดชอบที่กล่าวมา หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล การมีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ โปร่งใส และดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย

๒. ความโปร่งใส

ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ อยู่บนกฎระเบียบชัดเจน การดำเนินงานของรัฐบาลในด้านนโยบายต่าง ๆ นั้น สาธารณะชนสามารถรับทราบ และมีความมั่นใจได้ว่า การดำเนินงานของรัฐนั้นมาจากความตั้งใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบาย

๓. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ

การที่องค์การภาครัฐใช้อำนาจหน้าที่ หรือการแสวงหาผลประโยชน์ในทางส่วนตัวเหล่านี้ถือเป็นการทุจริต และการประพฤติมิชอบทั้งต่อองค์การภาครัฐเองและองค์การในภาคเอกชน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานและการทำให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการจะเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการฉ้อฉล และเสริมสร้างธรรมาภิบาล

๔. การสร้างการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย มีส่วนร่วมในการควบคุมการปฏิบัติงานของสถาบัน การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบ และเรียกร้องในกรณีที่เกิดความสงสัยในกระบวนการทำดำเนินงานของรัฐได้เป็นอย่างดี

๕. การมีกฎหมายที่เข้มแข็ง

ธรรมาภิบาลมีพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีกฎหมายที่เข้มแข็ง มีการระบุงการลงโทษที่ชัดเจน และมีผลบังคับใช้ได้จะเป็นสิ่งที่ช่วยพัฒนาระบบการปกครอง เพื่อป้องกันการละเมิดหรือฝ่าฝืน การมีระบบกฎหมายที่ดีจะส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม

๖. การตอบสนองที่ทันการ

ธรรมาภิบาล หมายถึง การให้การตอบสนองที่ทันการต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในเวลาที่ทันการ

๗. ความเห็นชอบร่วมกัน

สังคมที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ธรรมาภิบาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความต้องการที่แตกต่าง ให้อยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมและขององค์การเป็นหลัก

๘. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหลักธรรมาภินาณั้น ต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

๙. ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง

หลักธรรมาภินาณจะเน้นให้บุคลากรทุกคนในองค์กร รู้สึกมีส่วนร่วมหรือรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับองค์กร บุคคลสามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกิจกรรมหลักที่จะช่วยสร้างความเติบโตให้กับหน่วยงาน

หากเปรียบเทียบกับหลักธรรมาภินาณที่ใช้กันในต่างประเทศนั้น ประกอบด้วย หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ ซึ่ง Council of the Baltic Sea States Commissioner (๒๐๐๓) ได้กล่าวไว้ว่าความโปร่งใสตรวจสอบได้นั้นเป็นสิ่งที่ควรมีอยู่ในระบบของการตรวจสอบข้อมูลกระบวนการ หน่วยงาน ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ควรจะได้รับการตรวจสอบอยู่เสมอและ หากมีข้อมูลสำคัญก็ควรจะอธิบายให้กับสมาชิกในองค์กรเข้าใจ

หลักความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน (Ngairé Woods, ๑๙๙๕a) คือการที่องค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศต้องแจ้งการตัดสินใจต่างๆ รวมเหตุผลในการตัดสินใจให้แก่สมาชิก เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจอย่างหนึ่งให้กับองค์กร และหลักการมีส่วนร่วม (Ngairé Woods, ๑๙๙๕b) การจัดการตามหลักธรรมาภินาณได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของตน หากมองในแง่องค์กรระหว่างประเทศ อาจเป็นการยากที่ประชาชนทั่วไปจะมีโอกาสได้เสนอความคิดเห็นสู่องค์กรระหว่างประเทศได้ แต่อย่างไรก็ตามประชาชนอาจทำได้โดยทางอ้อมผ่านผู้แทนทางการเมืองหรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรได้

จากหลักธรรมาภินาณในประเทศไทยและหลักธรรมาภินาณที่ใช้ในต่างประเทศต่างๆ หากจะนำมาปรับใช้กับการแก้ไขสัญญาสัมปทาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท นั้น อาจแยกได้เป็นข้อดังต่อไปนี้

๑. **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

ในการแก้ไขสัญญาสัมปทาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท ควรกระทำภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจไว้ หรือตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่เนื่องด้วยความไม่ชัดเจนของขั้นตอนของกฎหมายที่ใช้บังคับนั้นขาดความชัดเจน (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้า

ร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕) ควรมีแก้ไขการแก้ไขกฎหมายและระบุ ขั้นตอนของกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความดังเช่นที่ผ่านมา

๒. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

ในการแก้ไขสัญญาสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท เนื่องจากมีผลประโยชน์ ด้านธุรกิจโทรคมนาคมเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่ารัฐ หรือเอกชน จะต้องมิจิตสำนึกในความซื่อสัตย์ โดยปราศจากการทุจริต คอร์รัปชั่น หรือตกเป็น เครื่องมือของกลุ่มทุน โดยจะต้องสร้างจิตสำนึกว่าเป็นการปฏิบัติงานเพื่อประเทศชาติมิใช่แค่เพียง เพื่อผลประโยชน์ขององค์กรเพียงเท่านั้น

๓. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

ในการแก้ไขสัญญาสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท ควรจัดให้มีการชี้แจง ประกาศถึงข้อสัญญาที่ทำการแก้ไข รวมถึงส่วนแบ่งรายได้ที่ได้รับให้กับประชาชนทั่วไปได้รับ ทราบเนื่องจากเป็นผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวซึ่งรวมถึง การชี้แจงข้อมูลด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายโดยปราศจากข้อความทางเทคนิควิศวกรรม เป็นต้น

๔. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และ เสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

ในการแก้ไขสัญญาสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท เนื่องจากมีลักษณะซึ่งเป็น บริการสาธารณะอันมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไปในการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ดังนั้น ในการแก้ไขสัญญาใดๆ ควรมีการประชาพิจารณ์เพื่อวิเคราะห์ผลดีผลเสียในการดำเนินการแก้ไข ซึ่งจะทำให้การแก้ไขสัญญานั้นๆ ได้ผ่านการถ่วงรอกจากประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคหรือ ผู้ใช้บริการ บริการสาธารณะนั้นโดยตรง

๕. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ในการแก้ไขสัญญาสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท ความรับผิดชอบต่อสัญญาที่ได้ดำเนินการแก้ไขย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่จะรับผิดชอบดำเนินการตามสัญญา เช่นการติดตั้งโครงข่ายให้แล้วเสร็จภายในกำหนด หรือการให้บริการอย่างมีคุณภาพของผู้ที่ได้รับสัมปทาน และรวมถึงการกล้าที่จะดำเนินการตัดสินใจ ในกรณีที่คู่สัญญาผิดสัญญาไม่ดำเนินการตามสัญญาโดยไม่มีเรื่องทุจริต คอร์ปชั่นเข้ามาเกี่ยวข้อง

๖. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงคำให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในการแก้ไขสัญญาสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ กสท นั้น อาจกล่าวได้ว่าหลักความคุ้มค่านี้อาจเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดก็ได้เนื่องจากการดำเนินการให้สัมปทานดังกล่าวเป็นการดำเนินการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ซึ่งมุ่งหวังผลกำไรให้แก่ประเทศชาติ ดังนั้นหากมีการแก้ไขสัญญาหรือทำสัญญาในลักษณะที่ทำให้ประเทศชาติเสียหาย ย่อมเกิดผลเสียโดยรวม

จากการศึกษาภายในประเทศไทยพบว่า ได้มีบางองค์กรที่ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารงานในองค์กรได้อย่างเป็นรูปธรรมตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) โดยสำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานของภาครัฐที่มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ หลัก ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล มีความคุ้มค่า และเกิดความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะ และปรับปรุงกฎหมายความยุติธรรม สนับสนุนการพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีและยั่งยืนต่อไป ส่วนบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้สำหรับการบริหารงานขององค์กรทั้ง ๖ หลัก ในรูปแบบของการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการบริษัท เพื่อทำหน้าที่ กำกับดูแลการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล