

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาของการใช้อำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยจำกัดขอบเขตในการศึกษาเฉพาะกรณีของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ได้ผ่านการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 คือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้แปลงสภาพมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยเหตุสำคัญที่ต้องแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัว สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการภาคเอกชนได้อย่างเต็มที่ และสอดคล้องกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยองค์การที่มีความสำคัญและมีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารงานของบริษัท คือ คณะกรรมการบริษัท เนื่องจากเป็นผู้ชี้แนะการทำงานของบริษัท และมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนการดำเนินงานของบริษัท อีกทั้งกรรมการผู้จัดการใหญ่ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารก็ยังเป็นกรรมการบริษัทด้วยในอีกฐานะหนึ่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานประจำวันของบริษัท และติดต่อทำสัญญาต่าง ๆ ในนามของบริษัทกับบุคคลภายนอก ซึ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจดังกล่าวนี้ส่งผลทำให้กรรมการบริษัทเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากทั้งภายในและภายนอกบริษัท อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งสองแห่งนี้ มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท ทำให้มีลักษณะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย ดังนั้น กรรมการในบริษัททั้งสองแห่งนี้จึงเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วยในขณะเดียวกัน และต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ใช้บังคับกับกรรมการรัฐวิสาหกิจ

การพิจารณาหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมนี้ มุ่งเน้นที่จะพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งและคุณสมบัติของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัท เนื่องจากเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยแม้ว่าในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่าในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมิได้อิโหนหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น ให้ถือความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ทำให้กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัททั้งสองแห่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการบริษัทโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว

กลับพบว่าผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทส่วนใหญ่ คือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด (ในกรณีนี้ที่ศึกษานี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร) โดยเมื่อมีเหตุให้ต้องมีการคัดเลือกกรรมการบริษัท รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะทำการตกลงกับกระทรวงการคลังและเสนอชื่อบุคคลที่เห็นสมควรไปยังคณะกรรมการสรรหาของบริษัท เพื่อให้ นำเสนอรายชื่อดังกล่าวต่อผู้ถือหุ้นซึ่งก็คือกระทรวงการคลัง ให้ทำการแต่งตั้งและเปลี่ยนแปลง รายชื่อกรรมการบริษัททางทะเบียนตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้เองได้ ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ โดยมีปรากฏอยู่เสมอว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น กรรมการบริษัทมิได้มีคุณสมบัติเหมาะสมกับลักษณะการประกอบกิจการของบริษัทนั้น แต่ได้รับการ แต่งตั้งเข้ามาเพื่อเป็นการตอบแทนทางการเมือง ทำให้การบริหารงานของบริษัทไม่สามารถ บรรลุเป้าหมายได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งการที่ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้มีความ เกี่ยวโยงกับฝ่ายการเมืองอย่างใกล้ชิด ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัทพร้อมกับการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่เสมอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจ ที่เป็นบริษัทจำกัดที่ต้องการความคล่องตัวสูง นอกจากนี้ แม้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะกำหนดมาตรการที่ใช้ควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้หลายมาตรการด้วยกัน แต่ก็ยังปรากฏว่ามาตรการที่ใช้บังคับอยู่นั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และยังมีช่องว่างให้มีการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลจากการ ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อยู่เสมอ

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นมานาน โดยบางเรื่องถูกมองว่า เป็นธรรมเนียมปฏิบัติไปแล้ว ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อรัฐและประชาชนผู้รับบริการ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย โดยลดบทบาทของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการ ใช้อำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม พร้อมทั้งกำหนด หลักเกณฑ์การใช้อำนาจกำกับดูแลของฝ่ายการเมืองให้ชัดเจน และปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ตรงกับลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ควรมีกฎหมายที่ ควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็น บริษัทจำกัดนี้โดยตรง โดยกำหนดให้ครอบคลุมการกระทำในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการ ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน และมีขอบเขต ของการบังคับให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพและ เกิดประสิทธิผลสูงสุด