

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของการศึกษา

ปัจจุบันการจัดทำบริการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานให้มีลักษณะเช่นเดียวกับเอกชน โดยจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทจำกัด เพื่อให้การบริหารงานต่าง ๆ มีความคล่องตัว และสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการเอกชนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดนี้ได้ ไม่นานนัก แต่กลับพบว่ารัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวได้ขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนมาก รัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมก็เป็นรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งที่ได้เปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการมาอยู่ในรูปของบริษัทจำกัด ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตรัฐเป็นผู้ผูกขาดกิจการดังกล่าวมา โดยตลอดเพราะเห็นว่าเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง แต่ต่อมาได้มีการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการในกิจการดังกล่าวได้ ทำให้มีการแข่งขันกันอย่างมาก รัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมที่จัดตั้งอยู่เดิม คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมของเทคโนโลยีและการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไป โดยได้แปลงสภาพมาเป็นบริษัทจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งผลของการแปลงสภาพดังกล่าวได้ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ทั้งในด้านสถานะขององค์กรและการบริหารจัดการองค์กร

เมื่อได้ศึกษาโครงสร้างขององค์กรบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมแล้ว พบว่าเมืององค์กรที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายด้วยกัน คือ ที่ประชุมผู้ถือหุ้น (ซึ่งกรณีนี้หมายถึงกระทรวงการคลัง) คณะกรรมการอำนวยการ กรรมการผู้จัดการใหญ่ และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ โดยองค์กรที่มีความสำคัญและมีบทบาทอย่างมากในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด คือ กรรมการอำนวยการ (รวมถึงกรรมการผู้จัดการใหญ่ซึ่งเป็นกรรมการอำนวยการด้วยในอีกฐานะหนึ่ง) ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายความไว้วางใจจากผู้ถือหุ้นให้ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ให้แก่บริษัท รวมทั้งคอยตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารจัดการต่าง ๆ ของบริษัท และให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ เช่น การกำหนดนโยบายและ

แผนงานของบริษัท การเสนอแต่งตั้งกรรมการบริษัท และการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารของบริษัท เป็นต้น แต่เนื่องจากกรรมการบริษัทเหล่านี้มีสองสถานะในขณะเดียวกัน คือ เป็นกรรมการบริษัททั่วไปและยังมีสถานะเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย การพิจารณานำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มาใช้บังคับกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงต้องพิจารณาจากมุมมองทั้งสองด้านประกอบกัน

สำหรับเรื่องการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมนี้ ยังคงมีปัญหาย่อยหลายประการ โดยภายหลังจากที่ได้มีการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเดิมทั้งสองแห่งให้เป็นบริษัทจำกัด และยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งออกไป คือ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ส่งผลให้การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดที่เกิดจากการแปลงสภาพมานี้ (ในกรณีนี้ที่ศึกษานี้ คือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับกรณีของบริษัทเอกชนทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อบังคับของบริษัททั้งสองแห่ง ซึ่งมักจะกำหนดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมผู้ถือหุ้นในการพิจารณาแต่งตั้งกรรมการบริษัท โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการไว้เพียงบางเรื่องเท่านั้น

กฎเกณฑ์เหล่านี้แม้อาจมีความเหมาะสมในการที่จะนำมาใช้บังคับกับบริษัทเอกชน โดยที่ประชุมผู้ถือหุ้นมักจะเลือกผู้ที่มีความสามารถและมีความเหมาะสมอย่างแท้จริงให้เข้ามาบริหารงานในบริษัทของตน แต่เมื่อพิจารณาในด้านที่บุคคลนั้นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ และเป็นตัวแทนของรัฐในการเข้าไปดูแลบริหารงานในรัฐวิสาหกิจนั้นแล้ว กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับดังกล่าวย่อมไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในเรื่องขององค์กรผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้ง แม้ว่าโดยกฎหมายผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการเหล่านี้คือ ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น (กระทรวงการคลัง) อย่างไรก็ตาม ในทางข้อเท็จจริงแล้วพบว่า ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งที่แท้จริง คือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนั่นเอง (โดยการเสนอรายชื่อกรรมการให้กระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้ง) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจ จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษารับรองการแต่งตั้ง และคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดดังกล่าวนี้ด้วย เพราะจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมามีปรากฏว่า ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ มักจะแต่งตั้งผู้ที่ใกล้ชิดหรือมีส่วนได้เสียกับตนเองให้เข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เพื่อเป็นการตอบแทนทางการเมือง โดยที่ไม่ได้พิจารณาว่าผู้ที่เข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

หรือไม่ นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจมากมายหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เพราะเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างและไม่มีความบังคับโดยตรง โดยเมื่อได้ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมเหล่านี้ทั้งหมด ประกอบกับสถานะของกรรมการ อำนาจหน้าที่ สิทธิประโยชน์ และความรับผิดชอบของกรรมการในด้านต่าง ๆ แล้ว ทำให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น อันเป็นผลมาจากความไม่เหมาะสมของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และได้นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ส่วนการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้น ได้นำเสนอแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นหลักที่ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด เพราะการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแม้จะมีลักษณะเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทั่วไป แต่ก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนด้วย กล่าวคือ มุ่งหมายให้ประชาชนทั่วไปได้รับบริการในด้านโทรคมนาคมนี้อย่างทั่วถึง แม้จะมีการเรียกเก็บค่าบริการในเชิงธุรกิจก็ตาม ทำให้บริษัทดังกล่าวนี้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ผู้ที่เข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้จึงเป็นผู้แทนของรัฐและของประชาชน ซึ่งได้รับมอบหมายความไว้วางใจให้ทำหน้าที่บริหารกิจการในรัฐวิสาหกิจนั้น อันเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ทำให้มีโอกาสที่จะเกิดสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมสูง การศึกษาเกี่ยวกับหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ดังกล่าว รวมทั้งสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม จะช่วยแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงมาตรการที่ใช้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเหล่านี้ได้ดียิ่งขึ้น

เมื่อได้ศึกษาถึงมาตรการที่ใช้ควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันแล้วพบว่า สามารถจำแนกมาตรการต่าง ๆ ออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ด้วยกัน คือ 1) มาตรการควบคุมที่เป็นหลักทั่วไป ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้บังคับกับกรรมการบริษัททุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นบริษัทของรัฐหรือบริษัทของเอกชน 2) มาตรการควบคุมในฐานะที่เป็นกรรมการบริษัทในระบบกฎหมายเอกชน และ 3) มาตรการควบคุมในฐานะที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในระบบ

กฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการต่าง ๆ ตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ แต่ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการในการแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่ให้มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ตรวจสอบได้ยาก อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในกรณีของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับกรรมการในบริษัทเอกชนอย่างมาก การศึกษาถึงมาตรการที่ใช้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับ จึงช่วยชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และเป็นแนวทางในการเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มีความเหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งยังสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อบัญญัติในเรื่องที่ยังไม่เคยกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับอื่นมาก่อน และช่วยเสริมให้การใช้และการตีความกฎหมายที่มีอยู่เดิมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงโครงสร้างขององค์กรบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม
2. เพื่อทราบถึงกระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม
3. เพื่อทราบถึงสภาพปัญหาและลักษณะของการกระทำอันเกิดจากการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม
4. เพื่อทราบถึงมาตรการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดและแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่กำหนดมาตรการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาเฉพาะหลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด และมาตรการที่ใช้ควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดเท่านั้น ไม่รวมถึงกรรมการรัฐวิสาหกิจในกิจการที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ โดยมุ่งที่จะศึกษาในกรณีของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่ได้ผ่านกระบวนการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ คือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมอื่น (ซึ่งเกิดจากการร่วมทุนโดยตรง) โดยได้ศึกษาถึงกระบวนการในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดทั้งสองแห่ง ลักษณะของการกระทำอันเกิดจากการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของกรรมการ ความรับผิดชอบของกรรมการในกรณีต่าง ๆ รวมถึงมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

1.4 วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาวิจัยทางเอกสารจากตำรากฎหมาย บทความในวารสาร ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนข้อมูลและบทความต่าง ๆ ในเอกสารข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์และนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ