

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

แต่เดิมกิจการด้านโทรคมนาคมเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดและดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว แต่ในปัจจุบันได้เปิดให้เอกชนสามารถเข้ามาเป็นผู้ประกอบการในกิจการดังกล่าวได้ โดยมีองค์การของรัฐที่เป็นอิสระเป็นผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้น ทำให้รัฐวิสาหกิจในด้านโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิม คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ต้องเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการมาเป็นบริษัทจำกัด คือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อให้การดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมนี้มีความคล่องตัว สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ รวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนการบริหารงานให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งโดยผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ต้องยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมออกไป และมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ใช้บังคับกับบริษัทเอกชนทั่วไป โดยมีสถานะที่เท่าเทียมกัน โดยเมื่อพิจารณาโครงสร้างขององค์กรบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดแล้ว พบว่าประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ หลายฝ่ายด้วยกัน ซึ่งแม้จะมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่แตกต่างกันไป แต่ก็มีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างใกล้ชิด

โดยองค์กรบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญและมีบทบาทต่อรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้อย่างมาก คือ กรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสถานะเป็นกรรมการบริษัทในขณะเดียวกัน โดยเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งให้ความเห็นชอบและดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกรอบนโยบายที่กำหนด แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้มีสถานะเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทั่วไป ทำให้การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกับในกรณีของบริษัทเอกชน โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งกรรมการบริษัท ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวทางการแต่งตั้งกรรมการบริษัทในกรณีที่บริษัทเอกชนทั่วไปแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ถือหุ้นในบริษัทเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของร่วมกันในบริษัทย่อมแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับการบริหารงานในบริษัทของตนเองแท้จริง

เพราะตนมีส่วนได้เสียอย่างสำคัญในบริษัทดังกล่าว ในขณะที่ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดไม่ได้เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องโดยตรงในรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นการส่วนตัว และเมื่อพิจารณาในทางข้อเท็จจริงแล้วพบว่า กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งสองแห่งนี้เป็นเพียงผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการบริษัทในทางรูปแบบเท่านั้น แต่โดยทางเนื้อหาแล้วผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการบริษัทที่แท้จริงกลับเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด (ซึ่งในกรณีของรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมนี้อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร) ทำให้มีการใช้อำนาจแต่งตั้งผู้ที่มาจากฝ่ายการเมืองเข้ามาเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้อยู่เสมอ อันมีลักษณะเป็นการตอบแทนทางการเมือง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ และการที่ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองอย่างใกล้ชิด จึงปรากฏอยู่เสมอว่าเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือเปลี่ยนรัฐมนตรีเจ้าสังกัด คณะกรรมการชุดเดิมจะลาออกจากตำแหน่ง และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน ทำให้การบริหารงานต้องหยุดชะงักลง ไม่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างเต็มที่ โดยนอกจากปัญหาเกี่ยวกับผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการแล้วยังปรากฏว่าการใช้อำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในแต่ละครั้งนั้น มักจะมีการแต่งตั้งผู้ที่มีส่วนได้เสียกับตนเองเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจโดยที่ไม่ได้พิจารณาในเรื่องคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวว่ามีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ หรือไม่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานและการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นอย่างมาก

นอกจากนี้ การที่กรรมการในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในรัฐวิสาหกิจนั้น ทำให้มีช่องทางหรือโอกาสที่จะแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ได้อยู่เสมอ ทั้งนี้ เนื่องจากมีสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการเกิดขึ้น ซึ่งในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมก็มักจะมีสถานการณ์ดังกล่าวนี้เช่นเดียวกัน เพราะต้องมีการติดต่อทำสัญญาและลงทุนจัดทำโครงการต่าง ๆ อยู่เสมอ โดยเมื่อได้ตรวจสอบมาตรการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมแล้ว สามารถแบ่งมาตรการดังกล่าวได้เป็น 3 มาตรการใหญ่ด้วยกัน คือ มาตรการควบคุมที่เป็นหลักทั่วไป มาตรการควบคุมในฐานะที่เป็นกรรมการบริษัท และมาตรการควบคุมในฐานะที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อพิจารณามาตรการต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ทั้งหมดแล้ว พบว่ามาตรการที่มีอยู่นั้นยังไม่ครอบคลุมถึงการกระทำอันเกิดจากการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในบางเรื่อง โดยผู้ที่ดำรง

ตำแหน่งดังกล่าวได้พัฒนารูปแบบและวิธีการในการแสวงหาประโยชน์ให้มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เพื่อให้การตรวจสอบทำได้ยาก ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

6.2 ข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้มีการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับมาตรการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอข้อเสนอแนะเพื่อให้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในอนาคต ดังนี้

(1) ควรลดสัดส่วนของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดที่มาจากการเสนอชื่อของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดลง โดยกรรมการส่วนที่เหลือทั้งหมดให้มาจากการแต่งตั้งของผู้ถือหุ้น ซึ่งในกรณีนี้คือกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เพื่อลดบทบาทของฝ่ายการเมืองในรัฐวิสาหกิจนั้น และเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือเปลี่ยนรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็ควรให้กรรมการที่มาจากการเสนอชื่อของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเท่านั้นที่ต้องลาออกไป เพื่อให้กรรมการที่เหลืออยู่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ทำให้การบริหารงานมีความต่อเนื่อง ไม่ต้องหยุดชะงักลงในระหว่างที่รอให้มีการแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน

(2) การจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจตามที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 กำหนด ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1) ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องไม่เป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้สังกัดของส่วนราชการ เพื่อให้บุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อนี้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

2) ควรกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่ารัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการในแต่ละประเภท เช่น ด้านโทรคมนาคม ด้านพลังงาน ด้านการบริการ หรือด้านการขนส่ง เป็นต้น จะต้องมีการที่ มีความรู้ ความสามารถในด้านใดบ้าง เพราะวัตถุประสงค์ของการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการ

รัฐวิสาหกิจนี้มีขึ้นเพื่อให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และ ประสบการณ์ที่เหมาะสมกับภารกิจของกรรมการในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง การที่มีหลักเกณฑ์มา รองรับอีกชั้นหนึ่งว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทต้องมีกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในด้านใดบ้าง (โดยกำหนดไว้เป็นอย่างน้อย) จะทำให้เป็นหลักประกันได้ใน ระดับหนึ่งว่ากรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้นบางส่วนหรือทั้งหมดเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมกับการ บริหารงานในรัฐวิสาหกิจนั้นอย่างแท้จริง

(3) ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของ บริษัทจำกัดนี้ให้ชัดเจน โดยกำหนดว่าอำนาจกำกับดูแลดังกล่าวมีกรณีใดบ้าง จะดำเนินการ อย่างไร และมีผลผูกพันมากน้อยเพียงใด โดยมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนโดยตรง เพื่อ ป้องกันมิให้องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัด) อาศัย ช่องว่างของกฎหมายใช้อำนาจเข้าไปสั่งการ หรือกำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกระทำการ ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องทางการเมือง ส่วนในด้านของผู้ที่ต้องปฏิบัติตาม ก็สามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ และ เรื่องใดเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดและเรื่องใดที่เป็นเพียงข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำ นอกจากนี้ การที่มีบทกำหนดโทษสำหรับกรณีที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวนี้โดยเฉพาะ จะทำให้เห็นภาพต่าง ๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น การตรวจสอบการกระทำและการร้องเรียนเมื่อมีการฝ่าฝืน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถป้องปรามการใช้อำนาจกำกับดูแลที่เกินขอบเขตนี้ได้ ในระดับหนึ่ง

(4) การเสนอให้มีกฎหมายฉบับใหม่ คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการ ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. เพื่อแก้ไขปัญหากับ การใช้อำนาจความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ซึ่งรวมถึงกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่ง ประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย) ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคล โดยผู้เขียนเห็นว่า แนวความคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่ดี เพราะได้กำหนด ลักษณะของการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมไว้ อย่างชัดเจน และครอบคลุมรูปแบบของการแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน โดยในส่วนของบทบังคับใช้ก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้เหมาะสมและสอดคล้อง กับลักษณะการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้ได้

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังมีบทบัญญัติอีกหลายเรื่องที่คุณเขียนเห็นว่ายังไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ จึงได้เสนอว่าควรมีการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินี้อีกครั้งหนึ่ง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายด้วย แต่ยังคงหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติไว้ คือ การควบคุมมิให้เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ดังกล่าวในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม