

บทที่ 5

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานและสาขาสื่อสาร

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานถือเป็นรัฐวิสาหกิจที่สำคัญในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางยุทธศาสตร์ของประเทศ อีกทั้งมูลค่าของพลังงานรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะพลังงานจากปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติในโลกปัจจุบันก็มีมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของราคาพลังงานรูปแบบต่างๆ ได้ส่งผลให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานได้รับผลกระทบดังกล่าวในหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไป ซึ่งรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานย่อมได้รับผลกระทบจากทั้งปัจจัยภายนอก คือ ปัญหาราคาพลังงานของโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ประกอบกับปัจจัยภายใน คือ นโยบายของรัฐที่จะจัดการกับปัญหาราคาพลังงานที่กำลังเพิ่มสูงขึ้น เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวได้กดดันให้รัฐนำกลไกของรัฐที่มีอยู่ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจต่างๆ เข้ามาดำเนินนโยบายของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนดังกล่าวเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

โดยรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานที่เป็นกรณีศึกษาประกอบไปด้วย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยแต่ละรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แรกเริ่มนั้นจัดตั้งโดย พรบ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เป็นองค์การของรัฐที่มีอำนาจและบทบาทหน้าที่รับผิดชอบต่อสายงานปิโตรเลียมของประเทศ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับหรือสนับสนุนการประกอบปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน จากนั้นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพมาเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และมีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2544 หลังการแปลงสภาพตาม พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยรับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ

สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมดจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย³ (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) 2544, 1)

2. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดตั้งขึ้นตาม พรบ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยมีวัตถุประสงค์คือ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สามารถดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงาน ไฟฟ้าหรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินธุรกิจดังกล่าว (เพื่อผลิตจัดหาพลังงานไฟฟ้าที่จัดจำหน่ายให้แก่ กฟผ. กฟน. ผู้ใช้ไฟฟ้า และประเทศใกล้เคียง) และให้มีอำนาจใช้สอยและครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อสำรวจหาแหล่งพลังงาน ตลอดจนสถานที่สำหรับใช้ในการผลิตหรือพัฒนาพลังงานไฟฟ้าโดยชดใช้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม และให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้า ในกรณีที่เอกชนประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (มาตรา 6 (1) – (3))

3. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) จัดตั้งขึ้นตาม พรบ.การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 โดยมีวัตถุประสงค์คือ จัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงาน ไฟฟ้า และดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการ ไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่ กฟน. และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รวมถึงสำรวจและวางแผนงานที่ทำใหม่หรือขยายเพิ่มเติมภายในเขตท้องที่ และสามารถกำหนดอัตราค่าบริการและความสะดวกต่างๆของ กฟน. สามารถเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด จัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าหรือที่เป็นประโยชน์กับ กฟน. (มาตรา 6 (1) – (3))

4. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จัดตั้งขึ้นตาม พรบ.การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ กฟน. แต่มีพื้นที่ดำเนินการในส่วนภูมิภาคและประเทศใกล้เคียง (มาตรา 6 (1) – (2)) และการกำหนดอัตราราคาขายพลังงานต้องอยู่ภายใต้ พรบ.คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (มาตรา 6 (2))

แต่เดิมนั้นรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานของไทยถือเป็นกิจการที่ผูกขาดซึ่งจะต้องดำเนินการโดยรัฐเท่านั้น แต่ต่อมากระแสของการจัดการปกครองที่ดี/ธรรมาภิบาล (Good governance) กระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแบบของพวกเสรีนิยมใหม่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภาครัฐของไทย ภายใต้กระแสดังกล่าวจึงได้ก่อให้เกิดการนำแนวคิดเรื่องของการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเข้ามาใช้ในการจัดการภาครัฐของไทย ซึ่งแนวคิดเรื่องของการบริหารให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ได้ถูกนำมาใช้ในหลากหลายวงการ รัฐวิสาหกิจก็เป็นหนึ่งในกลุ่มกลไกของรัฐที่ได้ถูกกำหนดให้ต้องปฏิรูปกระบวนการดำเนินงานของตนเองให้

³ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), หนังสือชี้ชวน (กรุงเทพฯ: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2544), ส่วนที่ 1 น.1

สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังกล่าว ซึ่งรวมไปถึงการปรับในระดับโครงสร้าง โดยการแปลงสภาพ/แปรรูปตัวรัฐวิสาหกิจเอง เพื่อให้เหมาะสมต่อการดำเนินงานภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่ ได้รับผลกระทบจากทั้งปัจจัยภายในประเทศและภายนอกประเทศ

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานของไทยเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาแรกๆ ที่ถูกกำหนดให้ต้องปฏิรูประบบการบริหารงานและกระบวนการดำเนินงาน นโยบายรัฐในช่วงที่ผ่านมาได้กำหนดให้สาขาพลังงานเป็นสาขาต้นๆ ที่ต้องดำเนินการปฏิรูปการบริหารด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยก็ได้แปรรูปให้กลายเป็นบริษัทมหาชนจำกัดในรูปแบบของ บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) และเมื่อ ปตท.แปรรูปสำเร็จแล้วก็ได้มีการจัดตั้งบริษัทในเครือและบริษัทลูกเพิ่มขึ้นหลายบริษัทหรือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเองก็มีความพยายามจากรัฐที่จะแปรรูปเช่นเดียวกับ ปตท.แต่ยังไม่สำเร็จ เนื่องจากคำสั่งระงับของศาลปกครอง แต่ กฟผ.เองก็มีการตั้งบริษัทลูกหรือเข้าไปร่วมลงทุนกับบริษัทเอกชนอื่นด้วย เป็นต้น ดังนั้น การประเมินผลการปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานซึ่งเป็นสาขาแรกที่ได้ทำการปฏิรูปผ่านวิธีการต่างๆ จึงถือเป็นกรณีที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะนำไปสู่การประเมินผลนโยบายของรัฐในส่วนของ การปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐวิสาหกิจในสาขาอื่นๆ ต่อไป

ทั้งนี้ ประเด็นการประเมินความสอดคล้องระหว่างนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการนำมาปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาขาพลังงานจะมีดังนี้



1. โครงสร้าง สถานะและการบริหารงาน

1.1 โครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานแต่เดิมในอดีตเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติเฉพาะซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง โดยโครงสร้างในอดีตจะเป็นลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการและรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งรูปแบบเดิมนั้น รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีโครงสร้างเฉพาะตัวและมีความแตกต่างกันกับรัฐวิสาหกิจอื่น โดยมีหน่วยราชการคือกระทรวงต้นสังกัดเป็นผู้กำกับดูแล

โดยในส่วนของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานนั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เป็นผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงาน อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงพลังงานมีอำนาจหน้าที่ในภาพรวมคือ เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยัง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ และมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นผู้ทำหน้าที่

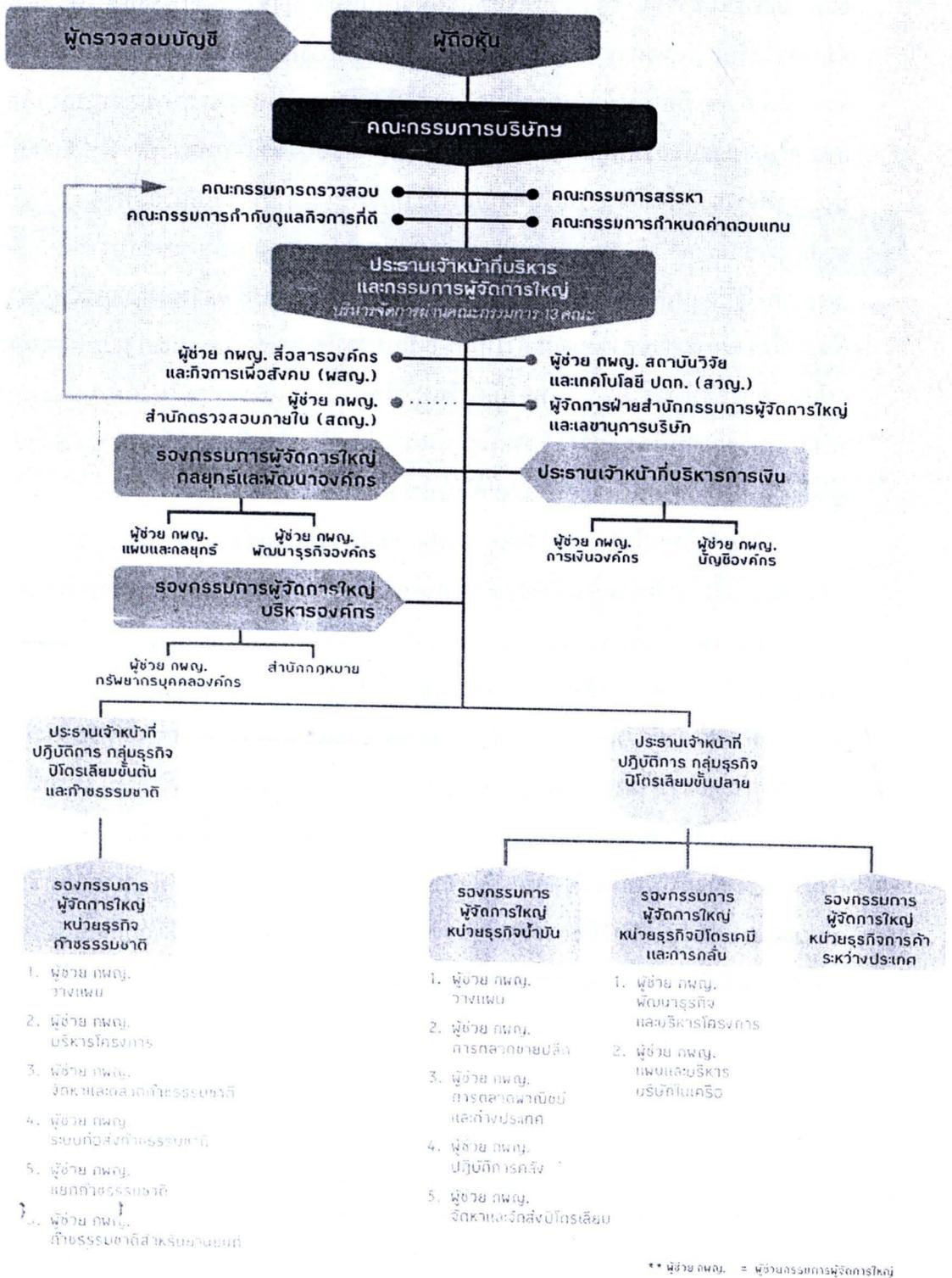
ด้านการกำกับดูแลกิจการ ไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นหน่วยกำกับดูแลอิสระเพื่อสร้างความเป็น
 ธรรมระหว่างประชาชนผู้ใช้พลังงานกับผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต

ต่อมาเมื่อแนวคิดด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่และแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลแบบใช้
 กลไกตลาดในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของพวกเสรีนิยมใหม่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อ
 แนวทางการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น แนวคิดในเรื่องของการปรับโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับกับ
 การจัดการรูปแบบใหม่จึงได้เข้ามาแทนที่โครงสร้างของรัฐวิสาหกิจรูปแบบเดิม โดยโครงสร้าง
 รัฐวิสาหกิจแบบเดิมในหลายแห่งได้ถูกการปรับโครงสร้างใหม่โดย อันนำไปสู่การแปรรูป
 รัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้แก่รัฐวิสาหกิจและเพื่อให้รองรับกับหลักการ
 จัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการแยกการกำกับดูแลออกจากการดำเนินงาน ดังที่ได้กล่าวไว้ใน
 ข้างต้นในบทที่ 2 แล้วว่า สำหรับแนวทางนี้รัฐจะไม่เข้าไปดำเนินการในกิจกรรมหรือวิสาหกิจต่าง
 ๆ เอง หน้าที่ในการดำเนินการควรเป็นของเอกชน และถ้าเอกชนมีความสามารถที่จะดำเนิน
 วิสาหกิจใดได้ ก็ควรลดบทบาทของรัฐที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจนั้น ๆ ลง กล่าวคือ ควรที่จะมีการโอน
 ภาระงานสู่เอกชนเพื่อให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในวิสาหกิจที่รัฐเคยทำอยู่เดิมมากขึ้น และในการ
 เพิ่มบทบาทของเอกชนให้มากขึ้นนี้รวมถึงการเพิ่มบทบาทในการเป็นเจ้าของ (Ownership) ของ
 เอกชนด้วย ซึ่งจุดนี้ก็คือการขายทรัพย์สินหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ให้แก่เอกชนได้มี
 ความเป็นเจ้าของเพิ่มขึ้นนั่นเอง

จากหลักที่ได้กล่าวมานี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงานมีการปรับโครงสร้างภายใต้
 นโยบายแปรรูป กล่าวคือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งแต่เดิมเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้
 สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และมีอำนาจตาม พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
 พ.ศ.2518 ก็ได้ผ่านกระบวนการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 และได้เปลี่ยน
 โครงสร้างมาเป็น บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน มีสถานะเป็นนิติ
 บุคคล มีโครงสร้างการบริหารงานที่เปลี่ยนไปเป็นแบบบริษัทเอกชน และมีประธานเจ้าหน้าที่
 บริษัทเป็นผู้บริหารงานสูงสุด ทุนของ ปตท.ก็ได้มีการแปลงมาเป็นทุนเรือนหุ้น ในการบริหารงาน
 บริษัท ก็จะมีคณะกรรมการบริษัทซึ่งเป็นตัวแทนผู้ถือหุ้นเป็นองค์การที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของ
 บริษัท หากพิจารณาตามตัวแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะพบว่า กรณีของบริษัท ปตท.จำกัด
 (มหาชน) จะเป็นรูปแบบการแปรรูปโดยการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ ที่มีการแปรสภาพเป็นบริษัท
 จำกัด (มหาชน) ที่จดทะเบียนและมีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ดังจะเห็นได้จากโครงสร้าง
 ในแผนภาพที่ 5.1

แผนภาพที่ 5.1 : ผังโครงสร้างองค์การของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ณ วันที่ 1 มกราคม 2551
 ปตท. ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร ดังนี้



** ผู้ช่วย กพญ. = ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่

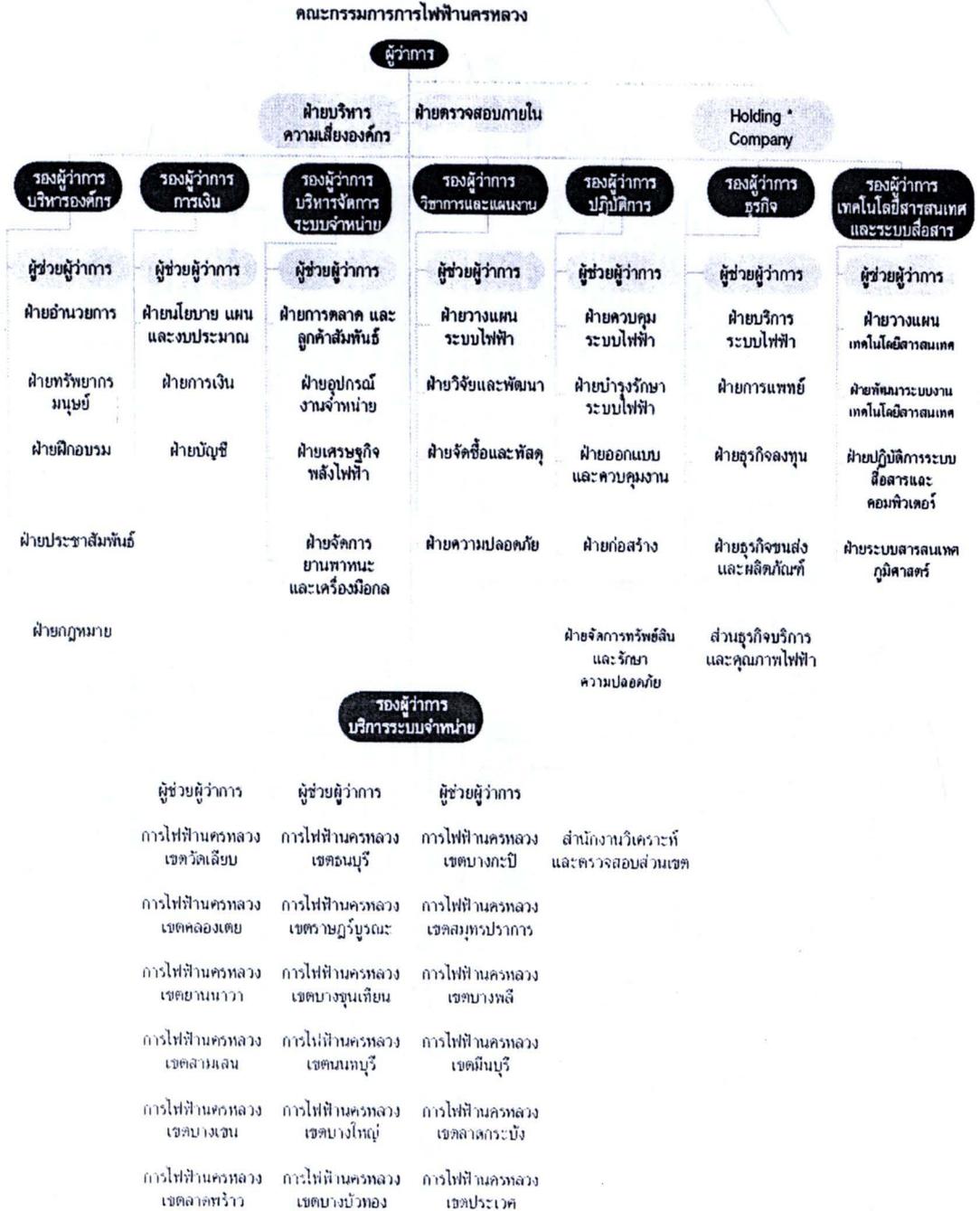
ที่มา: บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปี 2550 (กรุงเทพฯ: บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 2550), 64.

ในส่วนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง(กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) นั้น โครงสร้างองค์การยังไม่มีเปลี่ยนแปลงจากเดิมในสาระสำคัญเท่าใดนัก โดยโครงสร้างยังคงเป็นรูปแบบเดิมตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งมีคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีการแบ่งโครงสร้างออกเป็นสายงานและฝ่ายต่างๆ แต่ กฟผ. มีความพิเศษตรงที่มีการแก้ไขกฎหมายให้สามารถร่วมลงทุนกับเอกชนหรือมีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นมาได้ โดยบริษัทลูกหรือบริษัทที่ กฟผ. ได้เข้าไปจัดตั้งหรือร่วมทุนนั้น อาจพิจารณาได้จากจำนวนหุ้นที่ กฟผ. เข้าไปถือหุ้น หากหุ้นที่ กฟผ. ถือหรือลงทุนนั้นมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียนของบริษัทร่วมทุนนั้น สถานะของบริษัทร่วมทุนนั้นก็จะเป็นกลายเป็นรัฐวิสาหกิจตามนิยามในกฎหมายวิธังบประมาณทันที ซึ่งในแง่นี้อาจพิจารณาได้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการทำให้กลายเป็นบริษัท (Corporatization) รูปแบบหนึ่งนั่นเอง แม้รูปแบบของบริษัทจะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน และแม้จะไม่ได้ผ่านกระบวนการตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ แต่ถ้าวรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทเมื่อหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 สภาพของบริษัทลูกก็จะไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวิธังบประมาณ

โดยทั่วไปแล้วโครงสร้างของ กฟผ. จะมีความแตกต่างจาก กฟน. และ กฟภ. กล่าวคือ กฟผ. จะมีรูปแบบโครงสร้างที่ค่อนข้างใหญ่โต เนื่องจากมีภารกิจและความรับผิดชอบที่มากกว่า กฟภ.และ กฟน. ในส่วนของรูปแบบการแปรรูปที่ได้ดำเนินการนั้น การไฟฟ้าทั้งสามแห่งยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐ แม้ว่า กฟผ. จะมีความพยายามที่จะแปรรูปตัวเองให้เป็นบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากถูกศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กระบวนการแปรรูปไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งสามหน่วยงานดังกล่าวจึงยังมีโครงสร้างหน่วยงานที่เป็นแบบองค์การของรัฐ แต่อาจจะมีบางแผนกหรือส่วนงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อปรับตัวกับกิจการและโครงสร้างของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงขึ้นมา เช่น มีการเพิ่มเติมฝ่ายพัฒนากลยุทธ์ธุรกิจขึ้นในหน่วยงาน แต่ก็ไม่ได้ทำให้สาระสำคัญของโครงสร้างรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 5.2 5.3 และ 5.4 ด้านล่าง

แผนภาพที่ 5.2 : ผังโครงสร้างองค์กรของการไฟฟ้านครหลวง

ผังโครงสร้าง
การแบ่งส่วนงานการไฟฟ้านครหลวง
(มีผลวันที่ 1 ตุลาคม 2550)



* Holding Company อยู่ระหว่างพิจารณาเป็นไปโดยธุรกิจต่าง ๆ เพื่อจัดตั้งบริษัทในเครือต่อไป

ที่มา: การไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี 2550 (กรุงเทพฯ: การไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย, 2550), 38.

1.2 สถานะของรัฐวิสาหกิจ

ในสาขาพลังงาน รัฐวิสาหกิจทุกแห่งยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีขึ้นประมาณ พ.ศ. 2502 โดย บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ โดยถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 รวมทั้งบริษัทลูกอื่น ๆ ที่ ปตท. ได้เข้าไปร่วมลงทุนและถือหุ้นในบริษัทเหล่านั้นเกินกว่าร้อยละ 50 ก็ถือว่าเป็นบริษัทลูกเหล่านั้นเป็นรัฐวิสาหกิจด้วย และบริษัทแต่ละบริษัทรวมถึง ปตท.ก็มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการก่อนนิติสัมพันธ์ใด ๆ ตามกฎหมายได้ ในขณะที่กิจการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งนั้น สถานะยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยกระทรวงต้นสังกัดของ กฟผ. ได้แก่ กระทรวงพลังงาน ส่วนต้นสังกัดของ กฟภ. และ กฟน. ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ทั้ง 3 รัฐวิสาหกิจยังไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น รวมถึงบริษัทลูกที่ กฟผ. หรือกิจการไฟฟ้าอื่น ๆ ไปร่วมลงทุนและเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ก็มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีสถานะเป็นนิติบุคคล

ส่วนบริษัทลูกที่ กฟผ. (และรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ) เข้าไปลงทุนแต่ถือหุ้นไม่ถึงร้อยละ 50 ก็อาจถือพิจารณาเป็นรูปแบบหนึ่งของการ โอนภาระงานสู่เอกชนได้ แม้จะไม่ได้เป็นการแปรรูปตามกระบวนการใน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ แต่ก็อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการถ่ายโอนทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจเข้าไปสู่ภาคเอกชนโดยการลงทุนร่วม ซึ่งมีผลทำให้ความเป็นเจ้าของที่มีต่อบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจหายไป ซึ่งในแง่นี้เป็นจุดสำคัญจุดหนึ่ง เพราะคำว่า Privatization มีนัยหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความเป็นเจ้าของ กล่าวคือเป็นการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของจากรัฐไปสู่เอกชนได้โดยที่เดียว เนื่องจาก กฟผ.หรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ อาจจัดตั้งบริษัทลูกหรือร่วมทุนกับหุ้นส่วนเพื่อดำเนินโครงการหรือบริหารจัดการกิจการบางอย่างที่เป็นกิจการหรือภารกิจของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นการเฉพาะได้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการแปรรูปของบริษัทแม่ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ในแง่นี้ก็ถือได้ว่า เป็นนวัตกรรมการแปรรูปรูปแบบรัฐวิสาหกิจรูปแบบหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม หากรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทแม่ถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 แต่ยังมีการถือหุ้นจำนวนมากอย่างมีนัยสำคัญ ก็ยังคงทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นสามารถมีอำนาจจากการเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนมากที่สุดเพื่อใช้ในการควบคุมการบริการงานของบริษัทลูก แม้บริษัทลูกนั้นจะมีสถานะเป็นบริษัทเอกชน จะเห็นได้ว่าการที่รัฐวิสาหกิจเข้าไปถือหุ้นในจำนวนมาก ทำให้สามารถดำเนินการในเชิงนโยบายการบริหารต่อบริษัทลูกนั้นได้

ประเด็นเรื่องการจัดตั้งบริษัทลูกแม้จะไม่ใช่ประเด็นหลักของการศึกษานี้ เพราะการศึกษานี้เน้นที่นโยบายการ โอนภาระงานสู่เอกชนของรัฐในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาโดยผ่าน ผ่าน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ แต่การจัดตั้งบริษัทลูกก็มีความสำคัญเพราะมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นเจ้าของและเป็นการแสดงให้เห็นว่าการ โอนภาระงานสู่เอกชน โดยการแปรรูป/การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจนั้น มีทางเลือกได้ โดยเลี่ยงจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทแม่โดยตรงไปเป็นการทำการแปรรูปในทรัพย์สินส่วนย่อย ๆ ลงไปของรัฐวิสาหกิจที่เป็น

บริษัทแม่โดยการให้ทรัพย์สินเหล่านั้นมาจัดตั้งบริษัทลูกแทน และที่สำคัญ ถ้ารัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทแม่ถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 บริษัทลูกจะมีสภาพเป็นบริษัทเอกชนตาม พ.ร.บ.วิชิบประมาณ ทันที ซึ่งในแง่นี้ไม่เคยมีรัฐวิสาหกิจใดที่ได้รับการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ได้รับการแปรรูปโดยรัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 และทำให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่บริษัทลูกต่าง ๆ เหล่านี้กลับฟื้นความเป็นรัฐวิสาหกิจแม้ทรัพย์สินของบริษัทลูกจำนวนมากจะมาจากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นของรัฐก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าทรัพย์สินที่เกิดจากการลงทุนของรัฐได้ถูกเปลี่ยนความเป็นเจ้าของไปสู่เอกชน ซึ่งในแง่นี้คือรูปแบบของการแปรรูปอย่างสมบูรณ์แบบ เพียงแต่เกิดขึ้นในระดับของบริษัทลูกเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม คงต้องตระหนักด้วยว่า การแปรรูปในลักษณะของการจัดตั้งบริษัทลูกและรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทแม่ถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 นั้น บริษัทลูกเท่านั้นที่จะพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่โจทย์การเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัทแม่ยังเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่สามารถนำไปสู่คำตอบในโจทย์คำถามสำหรับงานวิจัยนี้ในข้อที่ 1.2.2 (ในบทที่ 1) และประเด็นนี้สามารถประยุกต์ไปใช้วิเคราะห์กับทุกรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งบริษัทลูกทั้งที่เป็นกรณีศึกษาและไม่ได้เป็นกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้

1.3 การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานค่อนข้างที่จะแตกต่างกันไป ตาม โครงสร้าง และสถานะของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง แต่การบริหารงานดังกล่าวจะมีลักษณะบางประการร่วมกัน เช่น การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องปฏิบัติตามนโยบายรัฐและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ โดยประธานคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งและกรรมการผู้จัดการหรือผู้ว่าการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะถูกแต่งตั้งจากรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถแยกบทบาทในด้านของการดำเนินธุรกิจแบบเอกชนอย่างเต็มตัวไปได้ และยังคงอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล อีกทั้งในบางโอกาสอาจต้องดำเนินมาตรการบางอย่างเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย แต่การบริหารงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงานนี้ต่างก็มีความเป็นอิสระของตัวเองอยู่ภายใต้โครงสร้างที่ต่างกัน

ในกรณีของ ปตท. ที่มีรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และถืออยู่มากกว่าร้อยละ 50 เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีโครงสร้างเป็นบริษัทมหาชน จดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การบริหารงานก็จะมีลักษณะเป็นรูปแบบบริษัทเอกชนที่มีคณะกรรมการบริษัทเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดซึ่งต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น และมีประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) และผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้บริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ถือหุ้นและคณะกรรมการบริษัท รูปแบบของ ปตท. จึงเป็นรูปแบบการบริหารงานที่มีอิสระมาก การบริหารงานทั่วไปจะสิ้นสุดอยู่ที่การตัดสินใจจากบอร์ดหรือคณะกรรมการบริษัท แต่นโยบายบางอย่างยังมีการแทรกแซงสูงมาก

เช่น นโยบายรัฐบาลที่ต้องการตรึงราคาน้ำมัน เป็นต้น กล่าวโดยสรุป การบริหารของ ปตท. ภายหลังจากแปรรูปจึงมีความคล่องตัวกว่าในส่วนของ การตัดสินใจที่ใช้รูปแบบของบริษัทเอกชน

ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลังจากการแปรรูปรูปแบบของวิสัยทัศน์ (Mindset) ในการบริหารงานของ ปตท. ได้เปลี่ยนไปและมีผลต่อการทำงานของพนักงานในบริษัทที่มีลักษณะเป็นภาคธุรกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ ปตท. ต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น แต่ผู้ถือหุ้นใหญ่มากกว่าร้อยละ 50 ของ ปตท. ยังคงเป็นรัฐบาล โดยผ่านกระทรวงการคลังอยู่ จึงทำให้ความเป็นเจ้าของ ปตท. ยังคงเป็นของรัฐ ดังนั้น แม้จะวิสัยทัศน์ที่เปลี่ยนไปให้ความสำคัญแก่ผู้ถือหุ้นเหมือนกับของภาคเอกชน แต่โดยโครงสร้างของผู้ถือหุ้นแล้วรัฐก็ยังคงความเป็นเจ้าของอยู่ แต่อย่างน้อยวิสัยทัศน์ในการทำงานและรวมถึงรูปแบบในการดำเนินงานของ ปตท. ก็ได้รับการยอมรับว่ามีการบริหารจัดการที่เป็นเอกชนมากที่สุด ในบรรดาวิสาหกิจทั้งหมด แม้ ปตท. จะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของการผูกขาด โดยธรรมชาติอยู่ ซึ่งจุดนี้ น่าสนใจในเชิงของการวิเคราะห์ว่า ถ้าการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ยังคงความเป็นเจ้าของอยู่ที่รัฐเหมือนเดิมและ ปตท. ก็ยังเป็นวิสาหกิจที่ผูกขาดโดยธรรมชาติเหมือนเดิม แต่กลับมีการบริหารจัดการภายในที่ดีขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้นจนทำให้ ปตท. เป็นหนึ่งเดียวในบรรษัทของประเทศไทยที่ติดอันดับที่ 155 ของบรรษัทที่ใหญ่ที่สุดในโลก⁴ ได้ทั้ง ๆ ที่รัฐยังคงความเป็นเจ้าของเหมือนเดิม ดังนั้น การโอนภาระงานสู่เอกชนเพื่อให้เกิดการการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ โดยการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ อาจจะไม่ใช่คำตอบหลักของการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน

บางที ความสำเร็จในการบริหารงานภายในของ ปตท. อาจเกิดจากภาวะผู้นำในองค์กรที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานและสร้างการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบมากกว่าการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ แม้ในการแปรรูปนี้จะมีส่วนกระตุ้นในการเปลี่ยนและทำให้คนในองค์กรเปลี่ยนวิสัยทัศน์ได้บ้าง และบางที การเติบโตของ ปตท. อาจขึ้นอยู่กับรูปแบบของทุนนิยมโดยรัฐ (State capitalism) ที่รัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการทางธุรกิจ ซึ่งเป็นรูปแบบในการดำเนินการทางธุรกิจที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในหลายประเทศ เช่น ในประเทศจีน ตะวันออกกลาง และสิงคโปร์ (อย่างกรณีของเทมาเส็ก) แต่รูปแบบนี้ก็ค้านกับความคิดที่อยู่ใน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องการให้รัฐแยกตัวออกจากการทำวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

คำถามสำคัญที่ตามมาคือ แล้ว พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นนโยบายทั้งของพรรคประชาธิปัตย์ (สมัยชวน หลีกภัย 2) และของพรรคไทยรักไทย ให้คำตอบอะไรกับการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นในองค์กร (ทั้งของ ปตท. และอื่น ๆ ที่ผ่านการแปรรูป) อย่างที่รัฐบาลมักจะอ้าง หรือจริงแล้ว ไม่เกี่ยวข้องอะไรกันเลย หรือมีส่วนเกี่ยวข้องน้อยมาก เพราะวาระใน

⁴ Fortune 'Global 500', Fortune Magazine, July 26, 2010, vol. 162, no. 2.

การแปรรูปของรัฐบาลทั้งสองเป็นเหตุผลอื่นมากกว่า คำตอบที่อยู่ในบทสุดท้าย น่าจะให้อะไรกับคำถามนี้ได้บ้าง

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกิจการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งนั้น การบริหารงานยังคงเป็นรูปแบบเดิมตามกฎหมายจัดตั้ง คือ มีคณะกรรมการของแต่ละแห่งเป็นผู้ตัดสินใจสูงสุดของหน่วยงาน และมีผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเป็นผู้บริหารของหน่วยงานที่จะทำหน้าที่บริหารงานของหน่วยงานตามนโยบาย เนื่องจากยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของร้อยละ 100 และยังไม่มีการผ่านขั้นตอนการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) และการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเพื่อกระจายในตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) จึงทำให้กิจการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งจึงไม่ได้มีการบริหารงานที่เป็นแบบเอกชนเหมือนเช่น ปตท.

จากประสบการณ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยที่ผ่านมา เราสามารถยึดถือตัวแบบของ ปตท. เป็นต้นแบบการแปรรูปได้ดี จากผลการดำเนินงานและผลประกอบการของ ปตท. สามารถโน้มน้าวให้เห็นว่า โครงสร้าง สถานะและการบริหารงานในรูปแบบบริษัทเอกชนของ ปตท. ที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด น่าจะเป็นตัวอย่างการแปรรูปที่ดีสำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการพลังงาน เพราะการบริหารงานรูปแบบดังกล่าวได้ทำให้กฎ ระเบียบของราชการที่ผูกมัดให้ ปตท. ต้องปฏิบัติตามได้ผ่อนคลายลงไปมาก กระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานจึงไม่ต้องติดหรือยึดอยู่กับกฎระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัดเหมือนเช่นในอดีตอีกต่อไป ทำให้การบริหารงานในลักษณะของหน่วยธุรกิจสามารถทำได้อย่างคล่องตัวและสามารถปรับตัว/ปรับโครงสร้างเพื่อให้พร้อมเผชิญกับปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในแง่ผลลบลก็ยังมีอยู่ กล่าวคือหากการแปรรูป ปตท. ทำให้ ปตท. ยึดติดกับรูปแบบของหน่วยทางธุรกิจมากเกินไปจนมุ่งแสวงหาแต่ผลกำไรโดยไม่คำนึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมและประชาชนผู้บริโภค

ในแง่นี้ก็จะเกิดคำถามต่อเป้าหมายของการแปรรูป ปตท. ว่า การแปรรูป ปตท. นั้นแท้จริงแล้วสังคมโดยรวมได้หรือเสียมากกว่ากัน ซึ่งก็จะกลายมาเป็นโจทย์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะต่อไปได้อีกด้วยว่า จริง ๆ แล้วให้อะไรกับคนไทยโดยรวมในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อเทียบกับสิ่งที่บริษัทที่ได้รับการแปรรูปและสิ่งที่อำนาจการเมืองในรัฐบาลได้รับ เช่น ปตท. อาจจะไปเป็นหนึ่งในบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในโลก 500 อันดับแรก แต่กรณีของมาบตาพุดซึ่ง ปตท. มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากรุนั้น ทำให้เกิดคำถามว่าคนไทยโดยรวมได้อะไร หรือกำไรอันมหาศาลของ ปตท. มีผลต่อการกินคืออยู่ดีของคนไทยหรือไม่ อย่างไร

2. ปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงาน

การพิจารณาปัญหาของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานนั้นจะคำนึงถึงความแตกต่างของสภาพของหน่วยงานเป็นสำคัญ เนื่องจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ส่งผลต่อการดำเนินงานของแต่ละ

รัฐวิสาหกิจที่มีสถานภาพแตกต่างกันอย่างป็นรูปธรรม กล่าวคือ อย่างน้อยที่สุดรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ผ่านการแปลงสภาพ/แปรรูปจะมีข้อสมมติฐานว่าน่าจะมึระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานมากกว่า ซึ่งส่งผลให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานน้อยกว่ารัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปลงสภาพแล้ว เป็นต้น หรือปัญหาอื่นๆคงจะเห็นได้ต่อไปนี้

2.1 รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานที่ยังไม่แปลงสภาพ/แปรรูป

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้แปลงสภาพในสาขาพลังงานนั้น จะใช้นิยามความหมายของการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ซึ่งรัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงานที่ยังไม่ได้แปลงสภาพคือ การไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง ซึ่งจะมีปัญหาต่างๆ ดังนี้

2.1.1 ปัญหาด้านความคล่องตัวในการดำเนินงาน

ปัญหาเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้ดำเนินการแปรรูปหรือแปลงสภาพหรือดำเนินการแปรรูปไม่สำเร็จ คือ เนื่องจาก โครงสร้างและระบบการบริหารงานยังคงเป็นรูปแบบรัฐวิสาหกิจแบบเดิม การบริหารงานในแทบทุกส่วนยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการอย่างเข้มงวด ซึ่งในบางครั้งก็ขาดความคล่องตัวและเกิดความล่าช้าในการทำงานและการตัดสินใจ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหน่วยงานและการดำเนินภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย อีกทั้ง ในภารกิจบางประการรัฐวิสาหกิจน่าจะดำเนินการเองได้ เป็นต้นว่า กฟน. ต้องการดำเนินธุรกิจ ในธุรกิจ Fiber optic ซึ่งเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันกับธุรกิจจำหน่ายไฟฟ้าของ กฟน. (สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้จากระบบสายส่งไฟฟ้า) ก็ไม่สามารถดำเนินการได้เอง ต้องขออนุมัติจาก กรม. ซึ่งเป็นการสร้างขั้นตอนให้การบริหารงานที่ไม่คล่องตัว นอกจากนี้ ความไม่คล่องตัวอันเนื่องมาจากการไม่ได้แปลงสภาพหรือแปรรูปองค์การได้นำไปสู่ข้อจำกัดทางด้านอื่นๆ เช่น การที่ไม่สามารถขยายงานของรัฐวิสาหกิจได้ เนื่องจากการติดขัดในเรื่องของกฎระเบียบทางราชการ การดำเนินงานติดขัดข้อกฎหมายและมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ เป็นต้น ซึ่งในแง่นี้ เมื่อเปรียบเทียบกับ ปตท. ซึ่งได้รับการแปรรูป จะเห็นได้ว่า ปตท. ที่มีการบริหารงานแบบเอกชนมีการบริหารงานที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากกว่า อย่างไรก็ตาม การบริหารงานที่ดีกว่า อาจจะเป็นคนละเรื่องกับการทำให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่ดีกว่า

2.1.2 ปัญหาเรื่องขาดแคลนเงินทุน

การขาดแคลนเงินทุนเป็นข้อจำกัดที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาหรือขยายภารกิจของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง โดยเฉพาะ กฟผ. นั้นเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินงานต่างๆสูงมาก และการอุดหนุนจากรัฐบาลก็ยังมีข้อจำกัด ไม่สามารถให้เงินอุดหนุนได้

⁵ สัมภาษณ์ ชุตศักดิ์ ชมจินดา ผู้ช่วยผู้ว่าการ ไฟฟ้านครหลวง วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2551

เต็มที่ กรณีตัวอย่างของ กฟผ. คือ ในปี 2541-2543 ที่ กฟผ. เกิดปัญหาสภาพคล่องทางการเงินที่ไม่สามารถนำส่งเงินรายได้ให้แก่กระทรวงการคลังได้ เกิดการขาดทุนจากค่าเงิน การที่ไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่ ปตท. ในฐานะที่เป็นผู้ส่งพลังงานให้แก่ กฟผ. ซึ่งมีมูลค่าเดือนละ 7,000 ล้านบาทได้ โดยคณะกรรมการ กฟผ. ได้ตัดสินใจแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการตัดงบลงทุนลงสำหรับโรงไฟฟ้าแห่งใหม่ในปี 2542 ลงถึง 4 ครั้ง⁶ (และนำมาสู่เงื่อนไขของรัฐบาลที่ว่า กฟผ. ต้องรายงานความคืบหน้าในกรณีการแปรรูป – ขายหุ้น โรงผลิตไฟฟ้าราชบุรี ทุก 3 เดือน เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้เข้ามาอนุมัติค่าประกันชั่วคราวเงินกู้จำนวน 1.8 หมื่นล้านบาท)

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการที่การไฟฟ้าที่ต้องใช้เงินทุนสูงมากแต่ไม่สามารถที่จะระดมเงินทุนได้เอง ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานและผลประกอบการในภาพรวมอย่างแน่นอน และยิ่งไปกว่านั้นยังส่งผลกระทบต่อไปจนถึงศักยภาพในการแข่งขันขององค์กรและของประเทศด้วยด้วย ซึ่งในแง่นี้ การที่ ปตท. ได้กระจายหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ทำให้เกิดความได้เปรียบเพราะในแง่หนึ่งถือว่าได้มีการระดมเงินทุนเข้ามาใน ปตท. ซึ่งก็เข้ากับเป้าหมายของการลดภาระทางการเงินที่มีต่อรัฐ

2.1.3 ปัญหาด้านบุคลากร

เป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากความคล่องตัวในการดำเนินงานที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากรที่ต้องอาศัยความรวดเร็ว เพราะเทคโนโลยีในสาขาพลังงานนั้นมีการพัฒนาก้าวหน้าค่อนข้างเร็ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงาน แต่เนื่องจากเงื่อนไขเรื่องของกฎระเบียบและงบประมาณที่ยังคงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆทำให้เกิดความล่าช้า ทำให้การสร้างบุคลากรใหม่และพัฒนาศักยภาพของบุคลากรเดิมให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่และให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีและการจัดการนั้นเป็นปัญหาสำหรับองค์กร⁷

2.2 รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานที่ได้ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพแล้ว

รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานที่ผ่านการแปลงสภาพแล้วนั้นคือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเพียงแห่งเดียวในสาขาพลังงานที่ผ่านการแปลงสภาพเป็น บมจ. โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 และมีการจดทะเบียนจัดตั้งและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

2.2.1 ปัญหาจากการกำกับดูแลประเมินผล



⁶ วิษณุ โชติกุล, ปตท. ไม่อยากขายก็ต้องโต (กรุงเทพฯ: วลีชนทัศน์, 2550), 30-32

⁷ สัมภาษณ์ สุทธิพงษ์ เทพพิทักษ์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการแปรรูปแล้วนั้นจะต้องถูกกำกับดูแลและประเมินผลมากกว่ารัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้ผ่านการแปรรูปขึ้นมาอีก 1 ระดับ คือ การกำกับดูแลและประเมินผลจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการตรวจสอบที่เพิ่มความรัดกุมให้แก่ผู้ถือหุ้น แต่หากพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการเพิ่มกฎระเบียบในการดำเนินงานแก่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เช่นกัน นอกจากนั้นหลังจากการแปลงสภาพแล้ว การประเมินนั้นจาก สคร. ในบางครั้งอาจไม่ได้รับการอธิบายมากเพียงพอสำหรับการตั้งหัวข้อในการประเมินผล แม้ภาพลักษณ์บริษัทนั้นอาจถูกมองได้ว่าไม่ได้รับการประเมินที่เข้มงวดเท่ากับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วต้องถูกตรวจสอบและประเมินผลมากกว่ารัฐวิสาหกิจปกติทั่วไป

2.2.2 ปัญหาจากการสูญเสียอำนาจมหาชน

ปัญหานี้จะเกิดกับรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปแล้ว เช่น ในกรณีของ ปตท. เมื่อผ่านการแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนแล้ว ได้ทำให้อำนาจมหาชนหายไป โดยเฉพาะอำนาจในการวางท่อก๊าซพาดผ่านบริเวณต่าง ๆ ในแผ่นดินไทยต้องสูญเสียไป ซึ่งในกรณีนี้ใน ช่วงแรก ปตท. ยังมีอำนาจนี้อยู่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 แต่เมื่อมีคำพิพากษาศาลปกครองที่ได้ยกเลิกอำนาจนี้ของ บมจ.ปตท. ไป ก็ได้ส่งผลทำให้ บมจ. ปตท. ต้องมีต้นทุนในการดำเนินการในกิจการเกี่ยวกับการวางท่อก๊าซที่มากขึ้น เพราะตามคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวได้กำหนดให้ บมจ.ปตท. ต้องโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการใช้อำนาจรัฐกลับมาให้รัฐตามเดิม และ บมจ. ปตท. จะต้องจ่ายค่าเช่าในการทำประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐดังกล่าวให้แก่รัฐตามจำนวนที่กำหนดโดยราชพัสดุด้วย ซึ่งส่งผลทำให้ บมจ. ปตท. นั้นต้องจ่ายค่าใช้ที่ดินและทรัพย์สินของรัฐคือ ท่อก๊าซให้กับทางราชพัสดุ และในการดำเนินการวางท่อก๊าซในอนาคต บมจ. ปตท. ก็จะไม่สามารถวางท่อก๊าซพาดผ่านที่ดินของประชาชนในราชอาณาจักรได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของรัฐได้อีกต่อไป⁸ จึงทำให้ บมจ. ปตท. ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือมีต้นทุนในการดำเนินการเพื่อขยายกิจการที่สูงขึ้นอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

นอกจากปัญหา 2 ข้อนี้อแล้ว ปตท. (และรวมถึงรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ) ที่ได้รับการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ จะมีปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานน้อยกว่ารัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับการแปรรูป

⁸ ศาลปกครอง, คดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550

2.3 ปัญหาความร่วมมือระหว่างรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานที่ได้ผ่านขั้นตอนการแปลงสภาพแล้วและที่ยังไม่ได้ผ่าน

2.3.1 ปัญหาราคาพลังงาน

ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจในกลุ่มพลังงานที่ได้รับการแปรรูปหรือไม่ได้รับการแปรรูป จะไปเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจด้านพลังงานของโลก สืบเนื่องจากราคาพลังงานของโลก โดยเฉพาะราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น ได้กลายมาเป็นปัญหาที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจสาขาพลังงานเป็นอย่างมาก เนื่องจากพลังงานเป็นต้นทุนส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ การที่ราคาพลังงานมีการผันผวนเปลี่ยนแปลงตลอด ทำให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจต้องปรับตัวเป็นอย่างมาก บางแห่งมีการตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบ โดยเฉพาะ ทั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ดูแลต้นทุนของพลังงานน้ำมันและก๊าซอย่าง ปตท. จนถึง รัฐวิสาหกิจที่นำพลังงานน้ำมันและก๊าซไปแปรเป็นพลังงานไฟฟ้า ต่างก็ได้รับผลกระทบจากราคาพลังงานที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวกำลังจะกลายมาเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน ในอนาคตอันใกล้ นอกจากนี้แล้ว ปัญหาราคาพลังงานที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้ผู้บริหาร โภคภัณฑ์ ไปบริโภคพลังงานทดแทนมากขึ้น ปัญหาต่อไปที่จะเกิดขึ้นตามมาในระยะยาวต่อรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานก็คือ ปัญหาการจัดการพลังงานทดแทนให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศนั่นเอง ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นคือ รัฐวิสาหกิจไม่มีความพร้อมในการจัดการกับปัญหาราคาพลังงานหรืออุปสรรคบางอย่างในหน่วยงานทำให้ไม่สามารถรับมือกับราคาพลังงานที่สูงขึ้น⁹

2.3.2 ปัญหาการเป็นผู้ผูกขาด

เนื่องจากรัฐบาลยังคงเห็นว่ารัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานเป็นหน่วยงานที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางพลังงานของชาติ ทำให้รัฐวิสาหกิจสาขานี้เป็นกิจการผูกขาดแทบจะทั้งหมด ทำให้ในอนาคตรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานอาจจะต้องเผชิญกับคู่แข่งที่มีความพร้อมมากกว่าภายหลังจากการเปิดเสรีด้านพลังงาน ซึ่งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามมติขององค์การการค้าโลกที่ต้องดำเนินการเปิดเสรีด้านพลังงานในอนาคต¹⁰ ซึ่งปัญหานี้แม้แต่ ปตท. ก็ต้องประสบ เพราะธุรกิจของ ปตท. ยังมีส่วนที่เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติอยู่มาก จะเห็นได้ว่า เทคโนโลยีในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าจนสามารถก่อให้เกิดคู่แข่งใหม่ ๆ ที่เข้ามาสู่ตลาดและกลายเป็นคู่แข่งที่น่ากลัว การที่ยังคงกำหนดให้กิจการพลังงานเป็นรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการแต่ผู้เดียวอาจทำให้ขาดความพร้อมที่จะรับมือกับการมีคู่แข่งในอนาคตได้ และยังเป็นการบิดเบือนกลไกตลาดด้วย หากพิจารณาถึงระบบตลาด การที่รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะสาขาพลังงานยังคงมีสถานะเป็น

⁹ สัมภาษณ์ สุทธิพงษ์ เทพพิทักษ์ 2552, สัมภาษณ์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

¹⁰ เพิ่งอ้าง

ผู้ผูกขาดอยู่ย่อมไม่สอดคล้องกับรูปแบบของระบบตลาดที่จะต้องเปิดให้มีคู่แข่งเข้ามาแข่งขันและใช้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดราคาและความต้องการ ดังนั้นในแง่นี้ การเป็นผู้ผูกขาดของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน (แม้แต่ ปตท. ถึงแม้จะแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนไปแล้ว แต่ก็ยังคงสิทธิในการเป็นผู้ผูกขาดด้านธุรกิจซื้อขายก๊าซแต่เพียงผู้เดียวในประเทศ) ก็ย่อมขัดแย้งกับกลไกของระบบตลาด อีกทั้งประชาชนผู้บริโภคตลอดจนสังคมส่วนรวมไม่สามารถได้รับผลประโยชน์หรือข้อดีจากระบบตลาดอีกด้วย

2.3.3 ปัญหาจากความไม่ชัดเจนของนโยบายรัฐบาล

ความไม่แน่นอนของนโยบายภาครัฐและความไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้ส่งผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนออกมาในหลายรูปแบบ เช่น การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหาร (Board) ของรัฐวิสาหกิจบ่อยครั้งตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลหรือผู้อำนวยการเมือง ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการบริหาร หรือการมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตอบสนองนโยบายรัฐบาลบางประการที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เช่น การบังคับให้ลดราคาน้ำมัน หรือไม่อนุมัติให้ขึ้นราคาก๊าซ หรือ การบังคับให้กิจการไฟฟ้าลดราคาค่าไฟให้กับประชาชน เป็นต้น¹¹ ปัญหาการถูกแทรกแซงจากรัฐบาลนั้นไม่ว่าจะในรูปของการบังคับให้รัฐวิสาหกิจออกมาตรการตอบสนองนโยบายรัฐบาลหรือรูปอื่น ๆ นั้น ทำให้การบริหารงานและนโยบายการบริหารของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นไม่สามารถทำได้อย่างชัดเจน ในหลายคราวจะพบว่านโยบายรัฐบาลกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกัน โดยเฉพาะในเรื่องการออกมาตรการสวัสดิการสังคมที่ต้องการลดภาระค่าครองชีพให้แก่ประชาชนโดยใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายนั้น อาจขัดแย้งหรือตรงข้ามกับเป้าหมายหรือนโยบายการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้ ความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐบาลดังกล่าว ในแง่จึงส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ขาดทิศทางที่ชัดเจนและอาจจะเกิดความสับสนในการบริหารงานได้อีกด้วย

2.3.4 ปัญหาในระดับภูมิภาค

ถ้าหากความคิดเห็นจากมุมมองในองค์การส่วนภูมิภาคนั้น จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะอันเกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่ค่อนข้างเด่นชัดกว่าในส่วนกลาง เนื่องจากการไฟฟ้าที่ดูแลในส่วนภูมิภาคนั้นจะต้องจัดการให้ไฟฟ้านั้นสามารถให้บริการได้ในทุกพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นในพื้นที่ทุรกันดารมากนักน้อยเพียงใดตามข้อผูกพันที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ (Public service obligation) ทำให้การไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคนั้นมักจะต้องประสบปัญหาขาดทุน อย่างเช่น กรณีการลงทุนของการไฟฟ้า

¹¹ สัมภาษณ์ ภัตสร เวียงเกตุ ผู้ช่วยผู้อำนวยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคด้านการพัฒนาองค์กร วันที่ 25 มิ.ย. 2551

ส่วนภูมิภาคในเขตพื้นที่ทุรกันดารในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องลงทุนจัดทำบริการไฟฟ้าให้พื้นที่ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะได้รับผลตอบแทนเท่ากับเงินทุนที่ลงทุนไปหรือไม่ เป็นต้น¹² แต่การจัดทำบริการสาธารณะตามข้อผูกพันที่รัฐวิสาหกิจการไฟฟ้ามีต่อรัฐนั้นก็อาจไม่ได้ให้ผลกระทบในทางลบทั้งหมด เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมักจะสร้างผลตอบแทนที่ดีให้แก่ประชาชนได้ โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ภายในประเทศ เช่น กรณีสึนามิที่เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้ว รัฐในส่วนกลางก็สามารถออกคำสั่งให้การไฟฟ้าจัดทำบริการไฟฟ้าให้เหมือนเดิมได้ทั้งหมด โดยประชาชนไม่ต้องได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น¹³ ซึ่งทางผู้วิจัยคิดว่าเป็นจุดแข็งของรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้รับการแปรรูป เพราะไม่ได้เน้นในเรื่องการแสวงหากำไร แต่เน้นในเรื่องบริการสาธารณะเป็นสำคัญ ปัญหาในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและสำคัญที่สุด เพราะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำถามในเชิงนโยบายของรัฐว่ามีเพื่ออะไรและเพื่อใคร ทั้งนี้ การคำนึงถึงความเหมาะสมของการจัดทำบริการสาธารณะที่จะนำมาซึ่งผลดีต่อทั้งประชาชนส่วนใหญ่ย่อมสำคัญที่สุด

นอกจากนี้การไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคยังมักจะต้องประสบปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการในท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ การไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคจะต้องมีการบริหารจัดการที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับส่วนราชการในเขตภูมิภาค แต่จากการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคนั้นมักจะขาดการบูรณาการในการทำงานต่อกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาคได้ในหลาย ๆ กรณี เช่น การที่ไฟฟ้าจะวางเสาไฟในพื้นที่ของเขตภูมิภาคต้องมีการวางพาดผ่านพื้นที่ที่กรมป่าไม้ดูแล แต่จากการขาดการบูรณาการระหว่างกันทำให้การไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการในการวางเสาไฟได้สะดวก หรือในกรณีการจัดทำไฟสาธารณะที่ต้องมีการประสานงานกันระหว่างวิศวกรของกรมโยธาธิการกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค แต่กลับไม่มีการประสานงานกันจนนำมาซึ่งการสร้างไฟสาธารณะที่ใช้ปริมาณไฟที่มากกว่าที่ควรจะเป็น เป็นต้น¹⁴ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต่างก็มีรากของปัญหาที่เกิดจากความไม่แน่นอนของนโยบายจากรัฐบาลที่มีฝ่ายการเมืองเข้ามาควบคุมประกอบการแบ่งพรรคแบ่งพวกกันในแต่ละภาคส่วน ที่ทำให้เกิดการเป็น “พรรคพวก” ของฝ่ายการเมืองที่แตกต่างกันจนทำให้ไม่สามารถสร้างการประสานงานกันในการดำเนินงานในท้องถิ่นได้

อิทธิพลของปัจจัยการเมืองจะปรากฏในการบริหารจัดการค่อนข้างเด่นชัดในกรณีของส่วนภูมิภาค เนื่องจากสมาชิกผู้แทนราษฎรในระดับชาตินั้นมักจะสร้างคะแนนเสียงในท้องถิ่นของตนผ่านการขอให้มีการจัดสร้างสาธารณูปโภคที่ช่วยเพิ่มความสะดวกสบายให้กับผู้คนหรือชาวบ้านในท้องถิ่นของตนที่จะทำการเลือกตั้ง ซึ่งไฟฟ้านั้นถือเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่สำคัญอย่างมาก การไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคจึงมักจะได้รับแรงกดดันจากสส. ที่มีอิทธิพลและทำการหาเสียงเลือกตั้งใน

¹² สัมภาษณ์ วีระพงษ์ ใจประเสริฐและคณะ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 13 ม.ค. 2552

¹³ สัมภาษณ์ สุเทพ จิตต์เสรี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดภูเก็ต วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2552

¹⁴ สัมภาษณ์ วีระพงษ์ ใจประเสริฐและคณะ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 13 ม.ค. 2552

พื้นที่ ให้จัดหาไฟฟ้าไปให้แก่ท้องถิ่นที่จะทำการหาเสียงเลือกตั้งให้มีความเพียงพอแก่ความต้องการของชาวบ้านในท้องถิ่น¹⁵ โดยเฉพาะในกรณีไฟสาธารณะที่ถือเป็นสาธารณูปโภคที่สำคัญที่จะช่วยให้ชาวบ้านได้รับความปลอดภัยในการสัญจรไปมาบริเวณท้องถิ่น ซึ่งมีการกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องจัดสรรเป็นจำนวนร้อยละ 10 ของรายได้ในแต่ละปี¹⁶ แต่ผลจากอิทธิพลของฝ่ายการเมืองทำให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่สามารถจัดสรรได้อย่างตรงจุดพื้นที่ที่ ๆ จำเป็น หรือไม่สามารจัดสรรได้ในจำนวนที่กำหนดคือร้อยละ 10 ดังนั้น ปัญหาของปัจจัยการเมืองจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารงานของการไฟฟ้าในส่วนภูมิภาค

3. ระบบกำกับดูแลและประเมินผล

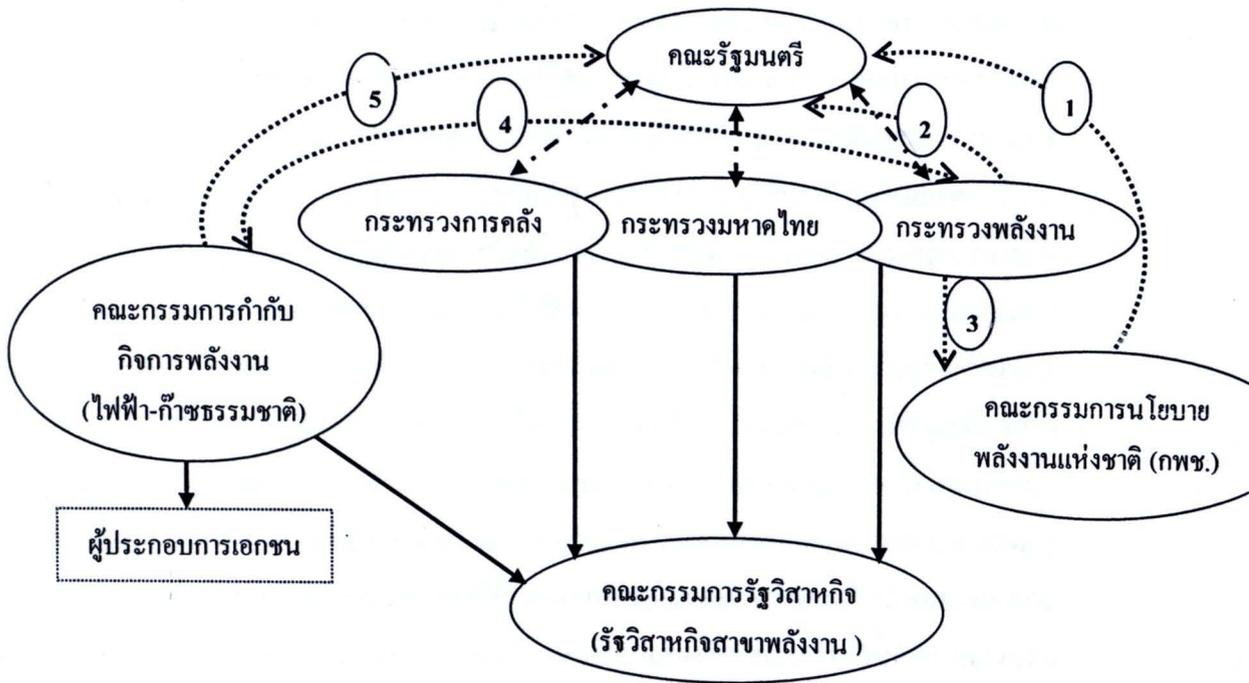
3.1 การกำกับดูแล

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานนั้นจะมีหน่วยงานหลักที่เป็นองค์การกำกับดูแลอิสระคือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพรบ. การประกอบกิจการพลังงานฯ ดังกล่าวคือ ควบคุมดูแลเฉพาะพลังงานไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ คือ สร้างความเป็นธรรมต่อผู้ใช้พลังงานและผู้ได้รับใบอนุญาต การจัดบริการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เข้าถึงและร่วมจัดการได้ ปกป้องผลประโยชน์ผู้ใช้บริการทั้งด้านราคาและคุณภาพ ส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงานการบริการโครงข่ายพลังงานเป็นไปด้วยความโปร่งใส และ ส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างประหยัดและการใช้พลังงานหมุนเวียน โดยโครงสร้างสามารถสรุปได้ดังนี้

¹⁵ เฟื่องอ้าง

¹⁶ สัมภาษณ์ ภัตสร เวียงเกตุ ผู้ช่วยผู้ว่าการฯ ด้านการพัฒนาองค์กร การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

แผนภาพที่ 5.4 : โครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน



จากแผนภาพสามารถอธิบายได้ว่ารัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานนั้นมีโครงสร้างการกำกับดูแลที่นอกเหนือจากหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulator) หรือคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้คือคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งโดยหลักการแล้วนั้นจะมีการแต่งตั้งมาจากข้าราชการประจำและข้าราชการฝ่ายการเมืองคือเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจากกระทรวงต้นสังกัดคือกระทรวงพลังงาน (ในกรณีของบมจ.ปตท. และ กฟผ.) และกระทรวงมหาดไทย (ในกรณีของ กฟน. และ กฟภ.) และกระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นจะกำกับดูแลในเรื่องของนโยบายในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการและนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย

ส่วนในด้านของการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับพลังงานของประเทศโดยตรงจะมีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน รมต.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดังต่อไปนี้ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงพลังงาน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ โดยหน้าที่หลัก ๆ คือเสนอนโยบายและแผนบริหารงานและพัฒนาพลังงานแก่คณะรัฐมนตรี (ดังลูกศรประหมายเลข 1) นอกจากนั้นยังกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงาน และยังคงติดตาม ดูแล ประสานงาน คณะกรรมการและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และเกี่ยวข้องกับด้านพลังงานทั้งหมด ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จากแผนภาพจะเห็นว่ากระทรวงพลังงาน (โดยรัฐมนตรีว่าการฯ) นั้นจะมีหน้าที่โดยไปเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ กรม. คือการเสนอนโยบายเกี่ยวกับโครงสร้างกิจการพลังงาน และเสนอแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (หรือแผนพีดีพี) ซึ่งเป็นแผนที่ กกพ. เป็นผู้ให้ความเห็นมาอีกทอดหนึ่งเพื่อให้รัฐมนตรีฯ นำเสนอต่อกรม. เพื่อขอความเห็นชอบ และยังมีหน้าที่เสนอขอความเห็นชอบในแผนการดำเนินงานของ กกพ. และงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานพลังงาน (สนพ.) ซึ่งก็คือสำนักงานของ กพช. นั่นเอง (ดังลูกศรประหมายเลข 2) ส่วนหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ กพช. ก็คือเสนอนโยบายการจัดการจัดหาพลังงานและนโยบายกระจายแหล่งเชื้อเพลิงและพลังงาน นโยบายป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนพลังงาน นโยบายเป้าหมาย และแนวทางทั่วไปในการประกอบกิจการพลังงาน เพื่อเสนอนโยบายการนำส่งเงินเข้ากองทุนพลังงานไฟฟ้าและการใช้จ่ายของเงินกองทุน (ดังลูกศรประหมายเลข 3) ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะมีผลต่อการกำหนดหลักเกณฑ์การนำส่งเงินและการใช้จ่ายเงินของกองทุนดังกล่าวที่ กกพ. จะเป็นผู้ดำเนินการต่อไปด้วย ซึ่งมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 (ดังลูกศรประหมายเลข 4)

ส่วนคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จะมีอำนาจหน้าที่คือ จัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (แผนพีดีพี) / การประกอบกิจการพลังงานยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน (ดังลูกศรประหมายเลข 4) เพื่อให้เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (ดังลูกศรประหมายเลข 4 และ 5) เกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน ออกกฎระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าและการใช้จ่ายเงินของกองทุนดังกล่าว โดยต้องสอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานนำเสนอต่อ กพช. ดังที่อธิบายไว้ข้างต้น ดำเนินการเรื่องการออกใบอนุญาตผู้ประกอบการ ตรวจสอบความโปร่งใส ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับจรรยาบรรณพนักงาน ผลประโยชน์ทับซ้อนต่าง ๆ กำหนดมาตรฐานคุณภาพเพื่อคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และสนับสนุนให้เกิดการใช้พลังงานอย่างยั่งยืนและทั่วถึง

การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) นั้นจะทำโดยคณะกรรมการสรรหาที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน โดยผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีทำการเสนอชื่อ กกพ. แก่คณะรัฐมนตรีเพื่อกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยที่ กกพ. นั้น จะประกอบไปด้วย

ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม หรือ เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมที่ไม่ได้ ประกอบกิจการพลังงาน ผู้แทนสภาวิศวกร ผู้แทนของอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ผู้แทน สภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรทางธุรกิจ รวมทั้งสิ้นจำนวน 7 คน ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

นอกจากการกำกับดูแลจากภาครัฐที่ได้นำเสนอไปข้างต้นแล้ว ยังมีการกำกับดูแล รัฐวิสาหกิจที่ได้ทำการแปรรูปและเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือ ก.ล.ต. (ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535) โดยจะทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องของการเงินและการดำเนินการ เชิงพาณิชย์และที่มีผลกระทบต่อผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุนเป็นหลักซึ่งแตกต่างจากการกำกับดูแลจาก ภาครัฐที่มุ่งทางด้านนโยบายในระดับประเทศและความโปร่งใสเป็นธรรมเสมอภาคทางสังคม ซึ่ง หน้าที่ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้คือหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) นั่นเอง และนอกจากจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลแล้วตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยยังทำหน้าที่เป็นหน่วยเป็นประเมินผลด้วยเช่นกัน โดยจะกล่าวต่อไปในส่วนของการ ประเมินผล

ในส่วนของสาขาพลังงานนั้นจะมีเพียงบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เท่านั้นที่ทำการแปรรูปและเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ทำให้บมจ.ปตท.นั้นต้องได้รับการกำกับดูแลจากทั้ง 2 ด้าน โดยในส่วนของก.ล.ต.นั้น จะมีมาตรการในภาพรวมที่ใช้กำกับบริษัทจดทะเบียนเหมือนกัน ทั้งหมดซึ่งจะใช้มาตรการดังกล่าวนี้พิจารณาในรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ได้ผ่านการแปรรูปเข้าสู่ตลาด หลักทรัพย์ด้วย คือ

- การออกข้อบังคับให้บริษัทจดทะเบียนจัดตั้งคณะกรรมการตามหน้าที่ที่เห็นว่าสมควร¹⁷ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบ โดยในส่วนของ บมจ. ปตท.นั้น จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ดังกล่าวเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานทางการเงินที่ถูกต้องและเพียงพอเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และคณะกรรมการตรวจสอบยังทำหน้าที่อื่นเพิ่มเติมด้วย คือ การควบคุมให้การตรวจสอบภายใน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การสอบทานให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายของ ก.ล.ต. การจัดทำ รายงานการกำกับดูแลกิจการ โดยเปิดเผยในรายงานประจำปี และพิจารณาประเด็นที่สำคัญในบริษัท เช่น การพิจารณาการกำหนดค่าตอบแทน การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหาร เป็นต้น

นอกจากนี้ บมจ. ปตท. ยังมีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่ทำหน้าที่สำคัญอื่นๆเพื่อความ โปร่งใสตรวจสอบได้อีกทั้งสิ้นรวม 17 คณะ เช่น คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี คณะกรรมการแผนวิสาหกิจ คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น



¹⁷ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย www.set.or.th เข้าถึงข้อมูลวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2552

- การกำหนดให้บริษัทจดทะเบียนต้องเปิดเผยการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ออกโดยคณะกรรมการบริษัทมหาชนแห่งชาติ¹⁸ ซึ่ง บมจ. ปตท. ได้จัดทำข้อกำหนดดังกล่าวออกมาเป็น “คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดีของปตท.”¹⁹ เองอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมชัดเจน เช่น กำหนดแนวปฏิบัติที่ดีของคณะกรรมการ แนวปฏิบัติที่ดีของผู้บริหารและพนักงาน แนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับรายการผลประโยชน์ที่ขัดกัน เป็นต้น

- การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญที่กระทบต่อการตัดสินใจของผู้ลงทุน²⁰ โดยมีข้อมูล 2 ประเภทคือ

1. ข้อมูลที่เกิดขึ้นตามรอบระยะเวลาบัญชี ได้แก่ งบการเงินรายไตรมาส งบการเงินประจำปี แบบ 56-1 และรายงานประจำปี โดยบมจ.ปตท.นั้นมีการดำเนินการตามข้อกำหนดดังกล่าวนี้อย่างครบถ้วน

2. ข้อมูลที่เกิดขึ้นตามเหตุการณ์ เช่น การประกาศจ่าย/งดจ่ายเงินปันผล เป็นต้น โดยบมจ.ปตท.มีการนำเสนอข้อมูลในส่วนดังกล่าวบนหน้าเว็บไซต์ของบริษัทอย่างต่อเนื่อง

- ข้อกำหนดต่างๆที่สำคัญต่อการดำรงสถานะเป็นบริษัทจดทะเบียน²¹ เช่น คุณสมบัติด้านสภาพคล่องการซื้อขายหลักทรัพย์ การไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ คุณสมบัติของบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่ง บมจ. ปตท. ได้มีการดำเนินการในประเด็นต่างๆ โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการต่างๆในบริษัท และทางการตรวจสอบของ ก.ล.ต. เอง

- ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือละเลยการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางก.ล.ต.จะมีกระบวนการที่ดำเนินการตามระดับความร้ายแรงคือเริ่มจากการตักเตือน ชื่นชมหรือขอร้องให้ผู้ลงทุนทราบ การดำเนินต่อหน้าสาธารณชน รายงานต่อสำนักงานก.ล.ต. และไปจนถึงการเพิกถอนหลักทรัพย์

เป็นที่น่าสังเกตว่าบมจ.ปตท.นั้นในส่วนของกำกับการกำกับดูแลจากภาครัฐจะถูกกำกับดูแลจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เพียงในส่วนของก๊าซธรรมชาติและยังเป็นกิจการก๊าซธรรมชาติเฉพาะในเรื่องของการขนส่งก๊าซ การเก็บรักษา การจัดหาค้าส่งและการค้าปลีกเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติในภาคการขนส่ง ดังนั้นเท่ากับว่าบมจ.ปตท.นั้นถูกกำกับดูแลในส่วนของภาครัฐจาก กกพ.เพียงที่กล่าวมา กับการดำเนินการตามนโยบายด้านพลังงานของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดราคา และสุดท้ายคือผ่านกระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ

¹⁸ เพิ่งอ้าง

¹⁹ บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) www.pttplc.com เข้าถึงข้อมูลวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2552

²⁰ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อ้างแล้ว

²¹ เพิ่งอ้าง

บริษัท²² ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจรายอื่นในสาขาพลังงานด้วยกันตามที่อธิบายข้างต้น

3.2 การประเมินผล

ระบบการประเมินผลรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงานนั้นมีสถานภาพที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บมจ.ปตท.นั้นเป็นรัฐวิสาหกิจที่ผ่านการแปรรูปและเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ส่วนการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งนั้นยังคงสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐถือหุ้น 100 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นระบบการประเมินผลจึงต้องสอดคล้องกับสถานะและโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

โดยในระดับแรก²³ได้แก่ระดับรัฐ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจทุกแห่งไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดก็จะต้องอยู่ภายใต้การประเมินผลจากรัฐผ่านทางกระทรวงการคลัง ซึ่งดำเนินการผ่านสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง และรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะอยู่ภายใต้ระบบประเมินผลที่ดำเนินการโดย สคร. จะเป็นหน่วยงานที่ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ซึ่งจะมีระบบการประเมินผลที่บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจเหมือนกันทั้งหมดทุกแห่ง โดยมีหลักการคือ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องทำบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (Performance agreement) กับ สคร. เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ชี้วัดผลการดำเนินงานแล้วนำไปเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจต่อไป ซึ่งจะขอกล่าวรายละเอียดในภาพรวมไว้ ณ ที่นี้เพื่อเป็นหลักสำหรับการกล่าวถึงระบบประเมินผลที่รัฐวิสาหกิจในทุกสาขาต้องอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผลดังกล่าวนี้ต่อไปไว้ดังนี้²⁴

1. การจัดทำบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (Performance Agreement) เป็นการจัดทำข้อตกลงการดำเนินของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปีเป็นการกำหนดตัวแปรและเป้าหมายของการดำเนินงาน ซึ่งข้อตกลงนี้จะต้องเป็นที่ยอมรับจากทั้งสองฝ่ายคือจะมีผู้ลงนามจากฝ่ายรัฐบาลคือปลัดกระทรวงการคลังและกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และจากฝ่ายของรัฐวิสาหกิจเองคือประธานคณะกรรมการและจากผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจด้วย

บันทึกข้อตกลงดังกล่าวนี้จะมีเกณฑ์ในการจัดทำโดยพิจารณาจาก ลักษณะของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่กำหนดตัวแปรและเป้าหมายจะครอบคลุมด้านสำคัญทุกด้านรวมถึงด้านคุณภาพการให้บริการและเป็นผลงานที่รัฐบาลต้องการจากรัฐวิสาหกิจนั้นๆ นอกจากนั้นเกณฑ์ใน

²² บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปี 2551, 86

²³ ในระดับแรกนี้ จะกล่าวถึงหน่วยงานที่เป็นกลไกในการประเมินผลหลักของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยตรงเป็นหลักเท่านั้น แม้ในระบบราชการเองจะมีหน่วยงานที่รัฐวิสาหกิจต้องไปเกี่ยวข้องด้วย เช่น คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผล ภาคราชการ (ค.ต.ป.) ของสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการติดตามประเมินผลประจำกระทรวง (ค.ต.ป.) และผู้ตรวจราชการประจำกระทรวงต้นสังกัดของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.), www.sepo.go.th, เข้าถึงข้อมูลวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2551

การจัดทำบันทึกข้อตกลงนี้ยังรวมพิจารณาถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยเกณฑ์ดังกล่าวจะแบ่งออกเป็น 3 ด้านหลัก คือ ด้านการดำเนินการตามนโยบาย ด้านผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีทั้งด้านการเงิน และด้านที่ไม่ใช่การเงิน และสุดท้ายคือ ด้านการบริหารจัดการองค์การที่จะพิจารณาในแง่ของ บทบาทของคณะกรรมการ การบริหารความเสี่ยง การควบคุมและการตรวจสอบภายใน การบริหารจัดการสารสนเทศ และการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยจะมีการให้น้ำหนักในแต่ละตัวแปรไม่เท่ากัน โดยรัฐวิสาหกิจที่ทำการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์นั้น จะไม่ต้องถูกประเมินผลในด้านการดำเนินงานตามนโยบาย และการให้น้ำหนักเกณฑ์การประเมินผลนั้นจะเน้นที่ผลการดำเนินงานถึงร้อยละ 70 และที่เหลือเป็นด้านการบริหารองค์การร้อยละ 30

ขั้นตอนในการจัดทำบันทึกข้อตกลงนี้จะเริ่มจากการที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเสนอแผนกลยุทธ์/แผนวิสาหกิจที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการและกระทรวงเจ้าสังกัดให้แก่สคร. และคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจตามระบบประเมินผล และให้คำปรึกษาและเป็นผู้กำหนดข้อตกลงกับรัฐวิสาหกิจในการกำหนดแบบประเมินผลและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานร่วมกับรัฐวิสาหกิจที่เข้ารับการประเมิน จะเป็นผู้พิจารณาแผนและจัดทำตัวชี้วัด โดยจะมอบหมายให้ บริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด (TRIS Corporation Limited) เป็นผู้จัดทำเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ให้ออกมาเป็นรูปธรรม และดำเนินการประเมินผลตามเกณฑ์และน้ำหนักที่กำหนดต่อไปด้วย และเมื่อได้เกณฑ์การประเมินผล น้ำหนัก และเป้าหมายต่างๆ ออกมาเป็นรูปธรรมแล้ว สคร. จะเป็นผู้แจ้งให้รัฐวิสาหกิจทราบเพื่อดำเนินการบริหารรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป

2. ระบบแรงจูงใจ

ระบบแรงจูงใจของสคร. นั้นจะผูกติดกับผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ จากบันทึกข้อตกลงที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยจะแบ่งออกเป็น 4 ระบบคือ²⁵

1. ระบบโบนัสพนักงานและลูกจ้าง
2. ระบบโบนัสคณะกรรมการ
3. ระบบการจัดอันดับผลงานรัฐวิสาหกิจแต่ละปี
4. ระบบการให้ความอิสระในการบริหารงาน

และแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ประเภทที่ต้องแข่งขันกับเอกชนและแปรรูปเข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
2. ประเภทผูกขาด โดยธรรมชาติและมีเป้าหมายในการแปรรูปในระยะยาว

²⁵ เพิ่งอ้าง

3. ประเภทหารายได้

4. ประเภทส่งเสริมหรือไม่แสวงหากำไร

ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับระบบแรงจูงใจที่แตกต่างกันไป²⁶ ซึ่งมีจุดที่น่าสังเกตคือ ในบันไดคณะกรรมการนั้นรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 1 จะมีลักษณะเป็นเพียงการเชื่อมโยงกับผลการประเมินตามบันทึกข้อตกลง²⁷ แต่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดค่าตอบแทนให้สะท้อนกับผลการปฏิบัติงานจริง ซึ่งก็คือคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนของแต่ละ บมจ. เอง และนำเสนอต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นและคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและอนุมัติ และในระบบบันไดพนักงานลูกจ้างจะดำเนินการผ่าน โครงสร้างของการบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งสามารถเพิ่มเติมแรงจูงใจให้กับพนักงานได้จากส่วนอื่น ๆ ของการเป็น บมจ. เช่น การอนุมัติจัดสรรสิทธิในการซื้อหุ้นสามัญให้แก่กรรมการผู้จัดการใหญ่ ผู้บริหาร และพนักงานได้อีกด้วย

นอกจากประเด็นทางด้านผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินแล้ว ระบบแรงจูงใจยังพิจารณาในเรื่องของความอิสระในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วย และเช่นกันคือรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 1 จะได้รับอิสระในการดำเนินงานในขอบเขตที่กว้างกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทอื่น กล่าวคือการให้อิสระแก่ประเภทที่ 1 นั้นจะระบุเอาไว้ในลักษณะกว้างๆ เช่น การให้อิสระเรื่องการพัฒนา การงบประมาณ การเงินและการบัญชี การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทน เป็นต้น ในขณะที่รัฐวิสาหกิจประเภทอื่นนั้นการให้อิสระจะเป็นในลักษณะที่เฉพาะเจาะจงมากกว่า เช่น การกำหนดเงินเดือนแรกบรรจุ การกำหนดเงินเดือนค่าจ้างขั้นต่ำ-ขั้นสูงของพนักงานลูกจ้าง การกำหนดเงินเดือนขั้นสูงของตำแหน่งรองผู้ว่าการหรือรองผู้อำนวยการ (เปรียบเทียบกับ การให้อิสระเรื่อง “การบริหารเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทน” ที่เป็นการให้อิสระไว้อย่างกว้างๆมากกว่า) เป็นต้น

ระดับที่สอง ได้แก่ การประเมินผลรัฐวิสาหกิจตามสถานะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน กล่าวคือรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะภาพเป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) จะต้องถูกประเมินผลเพิ่มขึ้นจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วจากส่วนของการกำกับดูแล โดยในการประเมินผลหลักนั้นจะเป็นเรื่องของฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานที่เป็นไปตามมาตรฐานของก.ล.ต. โดยเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินนั้นจะเป็นเทคนิคทางการเงินเป็นสำคัญ เช่น การคำนวณส่วนของผู้ถือหุ้นที่ต้องไม่ต่ำกว่าศูนย์ สินทรัพย์ต้องไม่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อที่จะรักษาหลักทรัพย์ของบริษัทไม่ให้ถูกเพิกถอน และมาตรการที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลเองด้วยที่จะเชื่อมโยงกับการประเมินผลการดำเนินงาน

²⁶ เติ้งอ่าง และโปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ตารางแสดงระบบบันไดคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และระบบบันไดพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

²⁷ เติ้งอ่าง และสศร. ไม่มีการกำหนดเกณฑ์บันไดพนักงานและลูกจ้าง และบันไดคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 1 ที่เชื่อมโยงกับผลการประเมินตามบันทึกข้อตกลงฯ เลข กำหนดไว้เพียงรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 2-4 เท่านั้น

ของบมจ.ต่างๆไปในตัว เช่น มาตรการขึ้นเครื่องหมาย SP (Trading Suspension) คือคำสั่งห้ามซื้อขายหลักทรัพย์เป็นการชั่วคราวหากบริษัทฯส่งงบการเงินล่าช้าติดต่อกัน 3 ครั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ บริษัทยังต้องถูกตรวจสอบจากผู้ถือหุ้นของบริษัทเพิ่มอีกด้วย ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะกล่าวถึงการประเมินผลในระดับนี้ทุกสาขาของรัฐวิสาหกิจที่ทำการศึกษา แม้รัฐวิสาหกิจนั้นมีการประเมินผลในระดับนี้หรือไม่ก็ตาม

ระดับที่สาม จะเป็นในเชิงการตรวจสอบภายในของแต่ละรัฐวิสาหกิจนั้นๆ มากกว่าที่จะเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยตรง ซึ่งหน่วยตรวจสอบภายในของแต่ละรัฐวิสาหกิจจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง การตรวจสอบการวิเคราะห์ ประเมินผลทางการเงินการคลัง การสอบทานข้อมูลทางการเงินการคลัง ในหน่วยงานของตน ให้เป็นไปตามกฎระเบียบ/แนวปฏิบัติทางการเงินของกรมบัญชีกลาง เช่น แนวปฏิบัติการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การปฏิบัติตรวจสอบภายในภาครัฐ การตรวจสอบการดำเนินงาน เป็นต้น ซึ่งจากโครงสร้างของหน่วยตรวจสอบภายในนั้น โดยปกติแล้วจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ของ กฟผ. ที่ขึ้นอยู่กับผู้ว่าการฯ หรือในกรณีของ ปตท. จะมีหน่วยตรวจสอบภายในจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตรวจสอบโดยมีผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ที่ดูแลสำนักงานตรวจสอบภายในขึ้นอยู่ กับคณะกรรมการตรวจสอบเป็นผู้ดูแลและสำนักงาน

จากระบบการประเมินผลข้างต้นนั้น ในระดับแรกที่แต่ละรัฐวิสาหกิจต้องได้รับการประเมินจาก สคร. โดยกระทรวงการคลังนั้นจะเห็นได้ว่าจากที่นำเสนอหลักการข้างต้นไปนั้นในแง่ของเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานบมจ.ปตท.ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 1 ก็จะไม่ต้องถูกประเมินในเกณฑ์ด้านการดำเนินงานตามนโยบาย และเน้นน้ำหนักของการประเมินผลไปที่ผลการดำเนินงานของบมจ.ปตท.มากกว่า ส่วนการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง คือ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. นั้น จากสถานภาพที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลถือหุ้นร้อยละ 100 ก็ต้องถูกประเมินทั้ง 3 ด้านและน้ำหนักก็จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้อย่างปกติ ส่วนในเรื่องของระบบแรงจูงใจ บมจ.ปตท.เพียงแค่เชื่อมโยงผลการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลงฯที่ได้ทำไว้กับสคร. แต่การกำหนดค่าตอบแทนที่แท้จริงจะเป็นไปตามกลไกของคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนและกลไกของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนของแรงจูงใจพนักงานของ บมจ.ปตท.เอง ส่วนกฟผ. และกฟภ. นั้นก็ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสคร. ยกเว้นเพียง กฟน. ที่ได้รับการยกเว้นเนื่องจากมีระบบแรงจูงใจที่เป็นลักษณะเฉพาะและให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เดิมต่อไป

ส่วนการประเมินในระดับที่สองซึ่งนับว่าเป็นการประเมินที่เกิดจากความแตกต่างทางด้านสถานภาพของรัฐวิสาหกิจนั้นทำให้ การไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งที่ยังไม่ได้ผ่านการแปลงสภาพและคงสถานภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐยังคงถือหุ้น 100 เปอร์เซ็นต์ ไม่ต้องผ่านการตรวจสอบและประเมินผลในระดับนี้ แต่ในขณะที่ บมจ.ปตท. ต้องได้รับการตรวจสอบและประเมินในระดับนี้

เนื่องจากความแตกต่างทางสถานภาพที่เข้าจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งทำให้ บมจ.ปตท. ต้องดำเนินการที่แตกต่างไป ประเด็นหลักคือ เรื่องของการรักษาผลการดำเนินการในเรื่องของผลประกอบการทางการเงินให้อยู่ในระดับที่จะคงสถานะการเป็นบริษัทจดทะเบียนและสถานะของหลักทรัพย์ไว้ ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อผู้ถือหุ้นโดยตรง และการเปิดเผยข้อมูลต้องครบถ้วนและโปร่งใสเพื่อรองรับการตรวจสอบจากผู้ถือหุ้นและ ก.ล.ต.เอง ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานั้น บมจ.ปตท. ไม่เคยประสบกับภาวะปัญหาดังกล่าวเลย

ในระดับที่สามคือ การตรวจสอบภายใน โดยหน่วยงานตรวจสอบภายในของแต่ละรัฐวิสาหกิจ จากโครงสร้างขององค์กรจะเห็นได้ว่าในกรณีของการไฟฟ้า 2 แห่งคือ กฟผ. และ กฟภ. สำนักตรวจสอบภายในจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบของแต่ละแห่ง แต่ในกรณีของ กฟน. จะขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฯ ส่วนในกรณีของ บมจ.ปตท. จะเห็นได้ว่าอยู่ภายใต้คณะกรรมการตรวจสอบเพราะต้องรายงานผลจากการตรวจสอบให้แก่คณะกรรมการบริษัทได้พิจารณาต่อไป

4. กระบวนการแปรรูปหรือแปลงสภาพ

ในส่วนของกระบวนการแปรรูปหรือแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานถือเป็นกรณีตัวอย่างที่สำคัญยิ่งสำหรับการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะต่อไปของประเทศไทย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาแรกที่เข้าสู่กระบวนการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 และภายใต้กระบวนการแปรรูปดังกล่าวมีทั้งรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการแปรรูปสำเร็จและล้มเหลว ดังนั้น การศึกษาในเรื่องกระบวนการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานจึงมีความน่าสนใจเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อเสนอแนะหลักปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะต่อไป

4.1 การแปลงสภาพของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ปตท. ถือเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งแรกที่ดำเนินการแปรรูปตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจได้เป็นผลสำเร็จ โดยในปีพ.ศ.2544 รัฐบาลได้มีนโยบายนำรัฐวิสาหกิจแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชน ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานของไทยก็เป็นหน่วยงานแรกที่ถูกกำหนดให้เข้าสู่กระบวนการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

ในกระบวนการดำเนินการแปรรูป ปตท. ดังกล่าวได้ดำเนินการตามขั้นตอนการแปลงสภาพตามกฎหมายทุกประการดังนี้

1. ภายหลังจากที่ ปตท. รับนโยบายการแปรรูปมาจากรัฐบาล ภายในหน่วยงานได้มีการปรับโครงสร้างตามลำดับเพื่อรองรับความพร้อมในการเตรียมการแปรรูป อีกทั้งยังมีการเตรียมความพร้อมให้กับพนักงานสำหรับการแปรรูปดังกล่าวด้วย คือ การปรับเปลี่ยนค่านิยมในการทำงานของ

พนักงานให้มีวิธีคิด (Mindset) แบบเอกชน ในกระบวนการปรับโครงสร้างภายในก่อนการแปรรูปดังกล่าว ได้ยึดหลักการหรือปรับระบบ (Re-engineering) เป็นจุดเริ่มต้นสำหรับการดำเนินการ ซึ่งผลของการดำเนินการปรับโครงสร้างภายในก่อนการดำเนินการแปรรูปตามขั้นตอนของกฎหมาย ได้ส่งผลให้เกิดมีพลังภายในจากพนักงานที่มีความพร้อมและมีความรับรู้เข้าใจในแนวคิดของการแปรรูป

2. หลังจากการปรับโครงสร้างภายในเพื่อเตรียมความพร้อมของบริษัทก่อนดำเนินการแปรรูปตามขั้นตอนกฎหมาย ปตท.ก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของ พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจฯ ซึ่งได้กำหนดองค์การที่เกี่ยวข้องกับการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น 3 องค์การ คือ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Capital Policy Committee) และ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท (Company Establishment Preparation Committee)

ในฐานะที่ ปตท. เป็นรัฐวิสาหกิจแรกที่เริ่มใช้กระบวนการของ พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวอย่างเต็มรูปแบบ ก็ได้มีการตั้งที่ปรึกษาทางการเงิน 9 ราย เพื่อศึกษาและให้คำแนะนำถึงโครงสร้างการแปรรูปที่เหมาะสมที่สุด โดยที่ปรึกษาประกอบด้วย

1. บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ ทีสโก้ จำกัด (มหาชน)
2. บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรชนกิจ จำกัด (มหาชน)
3. บริษัท หลักทรัพย์ เอกธำรง จำกัด
4. บริษัท หลักทรัพย์ ไทยพาณิชย์ จำกัด
5. บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด
6. Merrill Lynch (Singapore) Pte. Ltd.
7. Morgan Stanley Asia (Singapore) Pte.
8. Credit Suisse First Boston (Singapore) Ltd.
9. Lehman Brothers (Thailand) Ltd.

และเพื่อให้เกิดการตรวจสอบซ้ำ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ หรือ สทพ. (ปัจจุบันคือ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน หรือ สนพ.) ได้ว่าจ้างที่ปรึกษา Dresdner Kleinwort Benson (DKB) ทำการศึกษาเรื่องดังกล่าวควบคู่ไปด้วย ซึ่งผลการศึกษาของที่ปรึกษาทั้ง 9 ราย ได้สรุปผลการศึกษาเป็นเอกฉันท์ในแนวใกล้เคียงกัน คือ ให้แปรรูป ปตท. ทั้งเครือ และนำเสนอขายหุ้นเพิ่มทุนใหม่ทั้งองค์การ (Integrated Public Offering) น่าจะเป็นประโยชน์กับองค์การมากที่สุด ภายใต้สถานการณ์ขณะนั้นและจะเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ²⁸

โดยเริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เสนอหลักการและแนวทางการแปลงทุนเป็นหุ้นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติ

²⁸ วิษณุ โชติตกุล อ้างแล้ว 152

รับหลักการในวันที่ 10 กรกฎาคมและ 21 สิงหาคม 2544 และดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งทำหน้าที่เตรียมความพร้อมและกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน/จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิ และจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นประชาชน

ต่อมาคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสนอข้อกำหนดโครงสร้างการบริหารงานและหนังสือบริคณห์สนธิเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติขั้นสุดท้ายให้ดำเนินการเปลี่ยนทุนของ ปตท.เป็นหุ้นและจัดตั้ง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2544 โดยมีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 20,000 ล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน 2,000 หุ้น มูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ 10 บาท โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียว

3. จากนั้นได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับ คือ พรฎ.ยกเลิก พรบ. ปตท. พ.ศ.2521 และ พรฎ.โอนอำนาจ สิทธิหรือประโยชน์เท่าที่จำเป็นให้ บมจ.ปตท. เพื่อเตรียมพร้อมให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เปิดขายหุ้นเพิ่มทุนให้แก่สาธารณชน ซึ่งทำการเปิดขายวันแรก (Initial Public Offering: IPO) เมื่อ 6 ธันวาคม 2544 ที่ราคาหุ้นละ 35 บาท เป็นจำนวน 800 ล้านหุ้น

4. ส่งเรื่องการดำเนินการแปรรูป ปตท.เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ปตท.ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำพิพากษาว่า ปตท.ในฐานะ บมจ. ปตท.สามารถใช้อำนาจวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อก๊าซได้

จากขั้นตอนทั้งหมดนี้ได้ทำให้การดำเนินการแปรรูป ปตท.จากรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ 100 เปอร์เซ็นต์ ให้เป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เกินกว่าร้อยละ 50 และยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หากพิจารณาจากรูปแบบแล้วถือได้ว่า ปตท.ผ่านการแปรรูปโดยการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) โดยการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ และให้เอกชนสามารถเข้ามาถือหุ้นได้ผ่านกลไกการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ แต่ความเป็นเจ้าของของ ปตท. ยังคงเป็นของรัฐอยู่ และยังเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่แม้จะมีการใช้ชื่อเป็นบริษัทมหาชนก็ตาม เพราะรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ทำให้ ปตท. ไม่มีความเป็นเอกชนจริงในแง่ความเป็นเจ้าของ อย่างไรก็ตาม ในด้านการบริหารงานมีการเปลี่ยนจากการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจแบบกึ่งราชการไปเป็นแบบเอกชนอย่างเต็มตัว

อย่างไรก็ตาม กระบวนการแปรรูปของ บมจ. ปตท. ภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการแล้วมีการตั้งข้อสังเกตในเรื่องของการกระจายหุ้นเพิ่มทุน (จำนวน 220 ล้านหุ้น) ให้แก่ประชาชนว่ามีความโปร่งใสมากน้อยเพียงใดเนื่องจากหลังจากที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เปิดเผยแพร่รายชื่อผู้ถือหุ้นรายย่อยที่ได้รับการจัดสรรสูงสุด 20 อันดับแรก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับนักการเมืองฝั่งรัฐบาล เช่น นายทวิชิต จุฬางกูร หลานชายนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นที่ได้รับจัดสรรหุ้นมากที่สุดเป็น

อันดับหนึ่งคือ 2.2 ล้านหุ้น หรือนายประยุทธ์ มหากิจศิริ รองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ที่ได้รับการจัดสรรหุ้นรวมทั้งของเครือญาติด้วยเป็นจำนวนทั้งหมด 5.1 ล้านหุ้น

นอกจากนั้นยังมีกลุ่มตระกูลดังที่ได้รับการจัดสรรหุ้นเป็นจำนวนมากเช่นกัน เช่น ตระกูลจิราธิวัฒน์ 9 แสนหุ้น ตระกูลตรีทอง 3 แสนหุ้น ตระกูลสินะบรรจง 4 แสนหุ้น หรือแม้แต่กลุ่มนักการเมืองและบุคคลใกล้ชิดฝ่ายค้านในสมัยนั้นก็มีส่วนด้วยเช่นกัน เช่น นายบุญชู ตรีทอง นางนกน้อย นิมมานเหมินทร์ ภรรยานายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ นายบรรหาร ศิลปอาชา และนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นต้น

และด้วยเวลาในเปิดขายหุ้นที่ขายหมดภายในเวลาเพียง 1.17 นาทีนั้น (และเป็นการทำลายทุกสถิติการซื้อหุ้นของทุกบริษัท) ซึ่งผนวกกับข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่น่าตั้งข้อสังเกตว่านักลงทุนรายย่อยทั่วไปจะสามารถซื้อหุ้นของ บมจ.ปตท. ได้ในจำนวนมากเพียงใด แม้ว่าในภายหลังทาง ก.ล.ต. จะชี้แจงว่ากระบวนการซื้อขายหุ้นดังกล่าวมีความโปร่งใสเพราะต้องทำการจองผ่านธนาคารพาณิชย์ทั้ง 5 แห่ง และตัวเลขของการได้รับการจัดสรรหุ้นของรายย่อย 20 อันดับแรกนั้นไม่ถือเป็นสิ่งผิดปกติ เนื่องจากในกรณีของนายทวีฉัตรนั้นเป็นการจัดสรรหุ้นให้ในฐานะที่เป็นลูกค้าบริษัทหลักทรัพย์และเป็นหุ้นในส่วนของผู้มีอุปการคุณของ ปตท. จำนวน 2.1 ล้านหุ้น และนายทวีฉัตรได้รับการจัดสรรผ่านการจองทางธนาคารเพียง 10,000 หุ้นเท่านั้น และในกรณีของนายประยุทธ์ก็เช่นเดียวกัน โดยจะเห็นว่าจำนวนหุ้นทั้งหมดของบุคคลเหล่านี้คิดเป็นสัดส่วนเพียง 3.1% ของหุ้นเพิ่มทุนทั้งหมดเท่านั้น

การแปรรูปโดยการกระจายหุ้นนี้ ได้ทำให้เกิดคำถามตามมาในสังคมอย่างมากมาย โดยเฉพาะคำถามที่ว่า การจัดสรรหุ้นในลักษณะที่เป็นผู้มีอุปการคุณของ บมจ.ปตท. นั้น เป็นการสร้างอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่นของกลุ่มทุนและกลุ่มอิทธิพลใช่หรือไม่ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอำนาจการเมือง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับคำถามหลักของการศึกษาวิจัยนี้ที่ว่า นโยบายการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ มาจากสาเหตุใดและทำใครได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ และหลักการอันสวゆるในการแปรรูปนั้นสอดคล้องกับการนำมาปฏิบัติหรือไม่

คำตอบในเรื่องนี้ในช่วงรัฐบาลไทยรักไทยที่ได้มีการดำเนินการแปรรูปให้เกิดขึ้นจริงโดยสามารถนำเอาทุนรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนเป็นหุ้นและกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ได้ในทางปฏิบัติ นั้น มีวาระที่ชัดเจนว่าเป็นการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจผ่านทางตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ดีเพราะถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักอันหนึ่งของการ โอนภาระงานสู่เอกชน ซึ่งการแปรรูป/การกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์/การขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) ก็เป็นส่วนหนึ่งของการ โอนภาระงานสู่เอกชน ในแง่นี้ถือได้ว่าการแปรรูปเป็นการทำให้ภาคเอกชนขยายตัวอันจะเป็น

จักรกลที่นำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ²⁹ ซึ่งจะแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการแปรรูปของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นเรื่องของการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ กล่าวคือเป็นปัญหาทางการเงินของรัฐ³⁰ อย่างไรก็ตาม วาระ (Agenda) ที่เป็นที่มาของนโยบายการแปรรูปนั้นอาจจะมีวาระซ่อนเร้นอยู่ในกรณีของรัฐบาลประชาธิปัตย์นั้นไม่ได้มีโอกาสพิสูจน์ว่า นโยบายที่ต้องการลดภาระทางการเงินของรัฐสอดคล้องกับการนำเอานโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะหลังจาก พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจออกมาไม่นาน รัฐบาลก็หมดวาระ ทำให้ไม่ได้มีการนำเอานโยบายการแปรรูปมาปฏิบัติอย่างจริงจัง

แต่ในกรณีของพรรคไทยรักไทยที่มีการนำเอานโยบายการแปรรูปทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นั้น สามารถประเมินนโยบายและการนำนโยบายมาปฏิบัติได้ว่า วาระที่เน้นในเรื่องการสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้าตลาดหลักทรัพย์นั้นมีความชัดเจน แต่ภายในความชัดเจนนี้ ก็มีคำถามที่เกี่ยวข้องที่มาจากการแปรรูป ปตท. เข้าตลาดหลักทรัพย์ดังที่ได้เพิ่งกล่าวไปว่ามีวาระซ่อนเร้นที่คนที่อยู่ในรัฐบาลหรือมีความใกล้ชิดกับคนในรัฐบาลได้ประโยชน์จากหุ้นของ ปตท. ซึ่งเป็นประเด็นที่ประชาชนคนไทยมีความกังขามากที่สุด เพราะถ้าการหากินกับหุ้นของคนในรัฐบาลเกิดขึ้นจริง ในกรณีปัญหาเรื่องหุ้นนั้นกรณีการขายหุ้นกลุ่มชินคอร์ปให้แก่กองทุนเทมาเส็กของรัฐบาลสิงคโปร์ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะที่มีการขายหุ้น ปตท. ก็ได้รับคำตัดสินจากศาลให้มีความผิดและโดนยึดทรัพย์สินบางส่วนกลับเป็นของรัฐ ซึ่งถ้าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องกับวาระซ่อนเร้นในเรื่องการหาผลประโยชน์ของนักการเมืองจริง ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่ซับซ้อนอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งก็คือปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อเอื้อให้แก่กลุ่มคนในรัฐบาลได้ประโยชน์ในลักษณะของการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ซึ่งท้ายสุดจะนำมาซึ่งคำตอบที่ว่าหลักการในนโยบายการแปรรูปและการนำนโยบายมาปฏิบัติไม่สอดคล้องกัน และการแปรรูปนี้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้ที่ทำการแปรรูปมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ แม้ว่าการแปรรูปนั้นจะทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามวัตถุประสงค์ที่เป็นข้ออ้าง แต่การที่ผู้ใกล้ชิดกับอำนาจทางการเมืองได้รับประโยชน์จากการแปรรูปนั้นเป็นสิ่งที่รับไม่ได้มากกว่า เพราะเป็นการแสดงให้เห็นว่าการแปรรูปที่เกิดขึ้นนั้นมีปัญหาเรื่องการกระจาย (Distribution) ผลประโยชน์สู่สาธารณะ

4.2 การแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

สำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานแห่งที่ 2 ที่ได้ดำเนินการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยขั้นตอนการแปรรูป กฟผ. มีการวาง

²⁹ Kraiyudht Dhiratayakinant Privatization: An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand, หน้า 10.

³⁰ สัมภาษณ์ พิสิฐ ถิ่นธรรม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง พ.ศ.2540-2543 วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552

รูปแบบ โครงสร้างการบริหารงานให้คล้ายกับ บมจ. ปตท. คือ จะดำเนินการแปรรูปให้เป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) และเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมถึงการเสนอขายหุ้นต่อสาธารณชน (Initial Public Offering: IPO) ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการแปรรูปของ กฟผ. ก็มีขั้นตอนเช่นเดียวกันกับขั้นตอนที่ ปตท. ได้ดำเนินการไป นั่นคือ

1. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอหลักการเพื่อเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี รับหลักการ จึงดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทและคณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2. ต่อมาคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสนอโครงสร้างการบริหารงานใหม่และหนังสือบริคณห์สนธิต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติให้ดำเนินการแปลงทุนของ กฟผ. ให้เป็นหุ้นและดำเนินการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด

3. ออกพระราชกฤษฎีกาจำนวน 2 ฉบับเช่นเดียวกับในขั้นตอนของ ปตท.

แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการดำเนินการเพื่อแปลงสภาพ กฟผ. ให้เป็นบริษัทมหาชนจำกัด และเข้าจดทะเบียนในตลาดหุ้นกลับหยุดชะงักลง เนื่องจากได้มีกลุ่มองค์กรภาคประชาชนและมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อระงับการดำเนินการจัดตั้ง บมจ. กฟผ. เนื่องจากเห็นว่าขั้นตอนการดำเนินการแปลงสภาพ กฟผ. และพระราชกฤษฎีกาที่ ครม. ออกขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้กระบวนการดำเนินการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย จึงส่งผลให้การดำเนินการแปรรูป กฟผ. ต้องหยุดชะงักลง สถานะของ กฟผ. จึงยังคงเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ 100 เปอร์เซ็นต์ คือยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐตามกฎหมายจัดตั้ง

ถึงแม้ว่ากระบวนการในการแปรรูป กฟผ. จะไม่สำเร็จตามนโยบายของรัฐ แต่ กฟผ. เองก็ได้มีการดำเนินการปรับโครงสร้างภายในด้วยวิธีการอื่น กล่าวคือ การจัดตั้งบริษัทลูกและร่วมทุนกับบริษัทเอกชนเพื่อดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้า ซึ่งส่งผลให้ กฟผ. มีการแก้ไขปัญหาในขณะที่อยู่ระหว่างรอการดำเนินการตามนโยบายการแปรรูป ด้วยการลงทุนจัดตั้งบริษัทและร่วมทุนกับเอกชนในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนเพื่อดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้างดงกล่าว โดย กฟผ. ให้ข้อมูลว่าการจัดตั้งบริษัทลูกดังกล่าวเพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุผลตามภารกิจและความรับผิดชอบตามกฎหมายจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่ได้ระบุให้ กฟผ. เป็นผู้ผูกขาดการผลิตและรับซื้อไฟฟ้าในประเทศไทย ส่วนสถานะของบริษัทร่วมทุนหรือบริษัทลูก/บริษัทในเครือนั้นก็จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามนิยามในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ทั้งนี้ หาก กฟผ. เข้าแปลงทุนในบริษัทดังกล่าวโดยถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 ซึ่งในแง่นี้หากพิจารณาจากการตัวแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งบริษัทลูกหรือบริษัทร่วมทุนดังกล่าวของ กฟผ. ก็ถือเป็นการแปรรูปรูปแบบหนึ่งดังที่ได้กล่าวไปแล้ว (ในตอนที่ 1.2) เพียงแต่ไม่ดำเนินการแปรรูปตัวองค์กรแม้ให้มีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาด

หลักทรัพย์ แต่เป็นการดำเนินการ โอนหรือถ่ายภารกิจบางอย่างหรือธุรกิจบางประเภทให้บริษัทลูก หรือบริษัทร่วมทุนไปดำเนินการเองโดยไม่ต้องแปลงสภาพตัวองค์กรแม่แต่อย่างใด

ในแง่นี้อาจถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นและเป็นทางเลือกจากการแปรรูปตามแบบ พ.ร.บ. ทูกรัฐวิสาหกิจ จริง ๆ แล้ว การตั้งบริษัทลูกโดยการลงทุนร่วม ถ้าเป็นการมองจากภาครัฐ ก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการโอนภาระงานสู่เอกชนตามที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 2 ไม่ว่าจะการโอนภาระงานสู่เอกชนในรูปแบบของการแปรรูป (Divestiture) นี้ จะ เป็นไปตามกระบวนการของ พ.ร.บ. ทูกรัฐวิสาหกิจหรือไม่ก็ตาม

4.3 การแปลงสภาพการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ในส่วนของ การไฟฟ้าทั้งหมดนั้น แต่เดิมนโยบายรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 มีนโยบายให้กิจการไฟฟ้าทั้งหมด ได้แก่ กฟผ. กฟภ. และ กฟน. แปรรูปไปเป็นบริษัท

สำหรับการไฟฟ้าส่วนภูมิกษณนั้นยังไม่มี การแปลงสภาพหรือแปรรูปใดๆ ที่ดำเนินการตาม พ.ร.บ. ทูกรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 สถานะของ กฟภ. จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยยังไม่มี การเปลี่ยนทุนของ กฟภ. เป็นหุ้น โครงสร้างการบริหารงานของ กฟภ. ก็ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจแบบเดิมอยู่ ในส่วนของโอกาสในการแปรรูปหรือแปลงสภาพ ข้อมูลจากการรวบรวมและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ว่า การแปรรูป กฟภ. มีโอกาสในการแปรรูปน้อยมาก อีกทั้งสภาพแรงงานของ กฟภ. ก็ไม่เห็นด้วยกับการแปรรูป³¹ โดยรูปแบบของการแปลงสภาพที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดคือ การแปลงสภาพเป็นบริษัท (Corporatization) ซึ่งกระบวนการในการแปลงสภาพเป็นบริษัทภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันก็ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. ทูกรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แต่ไม่ถึงขั้นการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ที่ต้องดำเนินการตามนี้ เนื่องจากตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรของ กฟภ. ยังคงเป็นกฎหมายจัดตั้งฉบับเดิมที่ยังไม่มี การแก้ไขสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง และอาจส่งผลทำให้การปรับโครงสร้างหน่วยงานหรือการแปลงสภาพองค์กรทำไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฟภ. ยังสามารถมีช่องทางด้านอื่นในการปรับปรุงโครงสร้าง และกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้สามารถรองรับกับปัญหาที่เผชิญได้ หากการแปรรูปหรือแปลงสภาพ กฟภ. เป็นบริษัทไม่สามารถกระทำได้นั้นคือ การเสนอให้มีการตั้งบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือของ กฟภ.

4.4 การแปลงสภาพการไฟฟ้านครหลวง

กฟน. ได้ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลมาตลอด ขณะที่กำลังเตรียมความพร้อมเพื่อแปลงสภาพองค์กรตาม พ.ร.บ. ทูกรัฐวิสาหกิจนั้น กระบวนการทั้งหมดก็ต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากผล

³¹ สัมภาษณ์ ภัสสร เวียงเกตุ ผู้ช่วยผู้จัดการไฟฟ้าส่วนภูมิกษณด้านการพัฒนาองค์กร วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2551

ของคำพิพากษากรณี กฟผ. ทำให้กระบวนการแปลงสภาพของ กฟน. ในช่วง 3 – 4 ปีหลังจากนั้น ไม่ได้มีการดำเนินการใดๆที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการแปรรูปหรือแปลงสภาพ โดยในปัจจุบัน กฟน. ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ 100 เปอร์เซ็นต์ เช่นเดียวกับ กฟภ. และมีโครงสร้างองค์การและรูปแบบของกิจการที่เป็นไปตาม พรบ.การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้ง กฟน. ขึ้น กิจการของ กฟน. จึงยังคงเป็นกิจการที่ผูกขาดตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าว โดยมีพื้นที่ดำเนินการครอบคลุมอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ และนนทบุรี³²

5. ปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการแปลงสภาพ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในส่วนแรกว่ารัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานถือเป็นกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่สามารถนำมาใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานมีทั้งรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปสำเร็จและแปรรูปไม่สำเร็จ และยังประกอบไปด้วยรัฐวิสาหกิจที่กำลังอยู่ระหว่างขั้นตอนการดำเนินการแปรรูปเป็นลำดับถัดมาอีกด้วย ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัจจัยที่นำมาซึ่งความสำเร็จในการแปรรูปของ บมจ.ปตท. และปัจจัยที่นำไปสู่ความล้มเหลวในการแปรรูปในส่วนของ กฟผ. ซึ่งจะกล่าวโดยภาพรวมโดยพิจารณาถึงบริบทของกิจการไฟฟ้าอีกทั้ง 2 แห่งซึ่งได้แก่ กฟภ. และ กฟน. ด้วย

5.1 ปัจจัยภายในองค์กร

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสบความสำเร็จดังเช่นในกรณีของ ปตท. นั้น จากการสัมภาษณ์และตรวจสอบข้อมูลที่พบ ปรากฏว่า ความสำเร็จที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้การแปรรูปสำเร็จได้แก่ ปัจจัยภายในองค์กรเอง ซึ่งปัจจัยดังกล่าวประกอบไปด้วย การรับรู้และการยอมรับของพนักงานภายในองค์กร การเตรียมความพร้อมในเชิงโครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานก่อนการแปรรูปหรือแปลงสภาพ การปรับเปลี่ยนค่านิยมหรือ วิถีคิด (Mindset) ของพนักงานในองค์กร ตลอดจนประสิทธิภาพของการสื่อสารภายในองค์กร เนื่องจากกระบวนการในการแปรรูปหรือแปลงสภาพมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจและสื่อสารกับหลากหลายส่วนที่เกี่ยวข้องภายในหน่วยงานเอง ทั้งพนักงานในองค์กรทั้งในส่วนกลางและในส่วนที่ปฏิบัติหน้าที่ตามเขตพื้นที่ ผู้บริหารขององค์กรในทุกระดับ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งอาจจะไม่ใช่พนักงานในองค์กรรัฐวิสาหกิจนั้น แต่เป็นผู้ที่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นในทางอ้อม เช่น คู่สัญญาในการจัดทำบริการ เอกชนผู้รับสัมปทานหรือเป็นผู้รับช่วงสัญญาของรัฐวิสาหกิจนั้น ก็อาจถือเป็นหน่วยงานภายในที่

³² สัมภาษณ์ ชูศักดิ์ ชมจินดา ผู้ช่วยผู้ว่าการไฟฟ้านครหลวง วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2551

จะต้องทำการสื่อสารและอธิบายแนวทางการแปรรูปหรือแปลงสภาพองค์การให้กลุ่มต่างๆภายในองค์การเหล่านี้เข้าใจ เพื่อที่กลุ่มต่างๆแต่ละกลุ่มจะสามารถปรับตัวรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของสถานะที่จะเกิดขึ้นได้

ในที่นี้ขอยกกรณีของ ปตท.มาเป็นตัวอย่าง ในกรณีของการแบ่รรูป ปตท.นั้น หากพิจารณาถึงขั้นตอนและแนวทางการดำเนินการแปรรูปในช่วงที่ผ่านมาจะพบว่า ปัจจัยภายในที่นำไปสู่การแปรรูป ปตท.ให้เป็น บมจ. ปตท. ให้ประสบผลสำเร็จนั้น ปัจจัยภายในของ ปตท. เองเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกๆ เนื่องจากการแปรรูปของ ปตท.นั้น ในขั้นแรกก็ได้มีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจถึงแนวทางการแปรรูป ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับองค์การและตัวพนักงานให้แก่พนักงานให้รับรู้และเข้าใจ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวในกรณีของ ปตท.ถือว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก พนักงานส่วนใหญ่ของ ปตท.มีความเข้าใจในแนวคิดและแนวทางการดำเนินการแปรรูป ปตท. ทำให้ไม่เกิดแรงต้านจากภายในตัวองค์กร อีกทั้งสภาพแรงงาน ปตท. ซึ่งเป็นตัวแทนของพนักงานเองก็รับรู้และยอมรับในการนำ ปตท. เข้าสู่กระบวนการแปรรูปอีกด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นบันไดสู่ความสำเร็จขั้นแรกของ ปตท. ในการนำองค์การสู่การแปรรูป ภายหลังจากการสื่อสารทำความเข้าใจกับพนักงานแล้ว³³

บันไดขั้นต่อมาที่ทำให้การแปรรูปประสบผลสำเร็จได้แก่ การเตรียมความพร้อมในเชิงโครงสร้างและกระบวนการทำงานและการปรับเปลี่ยนค่านิยมภายในหน่วยงาน นั่นคือ การที่ผู้บริหารของ ปตท.เอง ภายหลังจากที่ได้รับทราบนโยบายรัฐในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็ได้มีการดำเนินการปรับโครงสร้างภายในของ ปตท.เพื่อที่จะรองรับการเปลี่ยนสถานะจากหน่วยงานของรัฐไปเป็นบริษัท จำกัด (มหาชน) โดยดำเนินการจัดตั้งโครงสร้างภายในของหน่วยงานให้แยกเป็นกลุ่มกิจการแต่ละประเภทและในขณะเดียวกันก็ได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนค่านิยมและทัศนคติของพนักงานไปควบคู่กันด้วย ซึ่งในขั้นตอนการปรับโครงสร้างภายในและกระบวนการทำงานและการปรับค่านิยมของพนักงานให้มีความกระตือรือร้นที่จะทำงานมากขึ้น พนักงานส่วนใหญ่ก็ตอบรับกับการปรับเปลี่ยนค่านิยมดังกล่าว จึงส่งผลให้การแปรรูป ปตท.สามารถดำเนินการได้อย่างประสบผลสำเร็จ

ปัจจัยในเรื่องของสภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจถือได้ว่าเป็นปัจจัยชี้ขาดขั้นแรกของการแปรรูป จากประสบการณ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ทัศนคติของสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีอิทธิพลอย่างมากต่อความสำเร็จในการแปรรูปองค์การนั้นๆ ดังตัวอย่างของ ปตท. ที่สภาพแรงงานมีความรับรู้และเข้าใจในการดำเนินการแปรรูปดังกล่าว และมีทัศนคติที่เป็นไปในทางบวกต่อการนำองค์การเข้าสู่การแปรรูป ประกอบกับเงื่อนไขในองค์การที่ดี

³³ สัมภาษณ์ ศีรวิมล เอี่ยมรุ่งโรจน์ ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ฝ่ายแผนและกลยุทธ์องค์กร บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2551

ของ ปตท.ที่พนักงานมีความรับรู้และได้รับการสื่อสารในเรื่องดังกล่าวจากผู้บริหารอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง อีกทั้งสิทธิประโยชน์และข้อดีที่จะได้ภายหลังจากการแปรรูปอีกด้วย ในทางกลับกัน ความล้มเหลวของการนำ กฟผ. เข้าแปรรูปหรือความล้มเหลวที่พยายามจะนำ กฟผ. แปลงสภาพนั้นต่างก็ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากสหภาพแรงงานในองค์กร (จนถึงขนาดที่ไม่สามารถจะกล่าวหรือคุยเรื่องการแปรรูปกับพนักงานในองค์กรได้) ความพยายามในการนำสององค์กรดังกล่าวแปรรูปนั้นล้มเหลวตั้งแต่การทำความเข้าใจและสื่อสารกับพนักงานในองค์กร ซึ่งถือเป็นบันไดแห่งความสำเร็จขั้นแรกของการแปรรูป อีกทั้งแรงต่อต้านจากสหภาพแรงงานและพนักงานได้ขยายวงกว้างออกไปสู่ภาคส่วนอื่นของสังคม สภาพการณ์และเงื่อนไขการรับรู้ของสังคมในขณะนั้นจึงได้แสดงออกมาในรูปทัศนคติในด้านลบที่มีต่อการแปรรูปองค์กรทั้งสองแห่ง ทั้ง กฟผ. และ กฟน. ส่งผลให้การแปรรูปทั้งสององค์กรไม่ประสบความสำเร็จในที่สุด³⁴

5.2 ปัจจัยการเมืองภายในประเทศ

พลังผลักดันภายในประเทศที่ส่งผลให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว นั้น เราสามารถพิจารณาได้จากมิติของการเมืองภายในประเทศ เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจถือเป็นหนึ่งในนโยบายของรัฐที่สำคัญ ซึ่งรัฐบาลผู้กำหนดนโยบายมีภาระที่จะต้องบริหารและผลักดันให้นโยบายดังกล่าวดำเนินไปสู่ความสำเร็จ ตัวแปรที่นำไปสู่ความสำเร็จของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ประกอบไปด้วย ความมีเสถียรภาพของรัฐบาลและบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้น จากกรณีตัวอย่างของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานจะพบว่า ตัวแปรด้านเสถียรภาพของรัฐบาลมีผลเป็นอย่างมากต่อการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ประสบความสำเร็จ เห็นได้ชัดจากกรณีตัวอย่างของ ปตท. ซึ่งได้นำเนินการแปรรูปในปี 2544 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยได้ก้าวเข้ามาบริหารประเทศ และภายใต้ความมีเสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากเป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การดำเนินการแปรรูป ปตท. จึงสามารถดำเนินการได้อย่างค่อนข้างราบเรียบ ถึงแม้ในบางขั้นตอนจะถูกร้องต่อศาลว่าอาจขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ก็สามารถผ่านพ้นมาได้

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกับกรณีของ กฟผ. จะพบว่า การดำเนินการแปรรูป กฟผ. เกิดขึ้นในช่วงปี 2548 ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นประสบกับปัญหาหลากหลายด้านรวมถึงปัญหาการทุจริตด้วย ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพในการทำงานและประชาชนก็สงสัยในเจตนาในการแปรรูปของรัฐบาล โดยเฉพาะกรณีการขายหุ้นอย่างรวดเร็วของ ปตท. ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว อีกทั้งยังเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในช่วงปี 2548 – 2549 สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้สร้างความเคลือบแคลงใจจนเกิดกระแสสังคม

³⁴ สัมภาษณ์ ชูศักดิ์ ชมจินดา ผู้ช่วยผู้จัดการไฟฟ้านครหลวง วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2551, สัมภาษณ์ สุทธิพงษ์ เทพพิทักษ์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ในการต่อต้านการแปรรูป ซึ่งต่อมา กระบวนการแปรรูป กฟผ. ถูกศาลปกครองตัดสินว่าขัดต่อ กฎหมายและมีประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) เข้ามาเกี่ยวข้อง ความไม่ แน่นนอนทางการเมืองและบรรยากาศทางการเมืองที่สับสนได้ส่งผลต่อการดำเนินการแปรรูป กฟผ. โดยตรง แรงต่อต้านต่อการแปรรูปเกิดขึ้นทั่วไปภายใต้บรรยากาศการเมืองต่างๆ ซึ่งส่งผลให้ใน ที่สุดการดำเนินการทั้งหมดก็หยุดชะงักลง โดยเฉพาะเมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าการ แปรรูป กฟผ. ดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น ปัจจัยด้านความมีเสถียรภาพทางการเมืองและ บรรยากาศทางการเมืองในช่วงของการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อแปรรูปหรือแปลงสภาพ รัฐวิสาหกิจจึงมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการแปรรูปได้ ดังที่กล่าวข้างต้น

5.3 ปัจจัยภายนอกประเทศ

สำหรับปัจจัยภายนอกประเทศที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกลุ่ม พลังงานนั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ต่าง ๆ พบว่า ปัจจัยภายนอกทั้งหลายมีบทบาทต่อการริเริ่มและ ความสำเร็จในการแปรรูปน้อย เนื่องจากเหตุผลภายในประเทศมีความสำคัญมากกว่า และ กระบวนการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยถือเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ ตามกฎหมายภายในของไทย แรงผลักดันจากภายนอกประเทศไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการริเริ่ม นโยบายการแปรรูปหรือการนำนโยบายนี้มาปฏิบัติให้เกิดผล แทบจะไม่สามารถเข้ามามีอิทธิพล หรืออยู่เหนือการดำเนินการแปรรูปได้ และจากการเก็บข้อมูลนั้นพบว่า นโยบายการแปรรูปของ ประเทศไทยนั้น ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ประมาณปี 2527-2528 ซึ่งรัฐบาลเกิดปัญหาทางการเงินจึง มีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจพึ่งพาตนเองและรัฐบาลจะลดเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจลง ซึ่งก็จะเห็น ได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่ได้ริเริ่มนโยบายการแปรรูปจากประเด็นที่เกี่ยวกับการสร้าง ประสิทธิภาพของหน่วยงานแต่เป็นเรื่องของการแก้ปัญหาทางการเงินของรัฐบาลเอง ส่วนวิกฤต เศรษฐกิจปี 2540 นั้น เป็นแรงขับเคลื่อนที่ทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นระบบมากขึ้นและเริ่มมี ประเด็นประสิทธิภาพและศักยภาพในการแข่งขันเข้ามาเกี่ยวข้อง³⁵

ในจุดนี้เกี่ยวข้องกับ โจทย์คำถามวิจัยของการศึกษานี้ที่ควรได้รับการวิเคราะห์ตั้งแต่จุดนี้ โจทย์คำถามที่เกี่ยวข้องคือ การริเริ่มและการนำเอา นโยบายเกี่ยวกับการแปรรูปมาปฏิบัติได้รับ อิทธิพลภายนอกประเทศหรือไม่? ในด้านของการดำเนินการตามนโยบายแปรรูป จะเห็นอย่าง ชัดเจนว่าปัจจัยภายในต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมามีผลอย่างมากต่อความสำเร็จในกระบวนการดำเนินการ ผ่าน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ปัจจัยภายนอกมีส่วนน้อยมากในระดับของการนำเอา นโยบายมาปฏิบัติ ถ้าจะมีก็เป็นส่วนของการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคต่าง ๆ จากสถาบันเศรษฐกิจและการเงิน ระหว่างประเทศ

³⁵ สัมภาษณ์ พิสิฐ ลีอารมม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง พ.ศ.2540-2543 วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552

อย่างไรก็ตาม ในด้านของการริเริ่มนโยบาย ปัจจัยภายนอกที่สำคัญข้อหนึ่งที่ถือเป็นต้นแบบทางความคิดที่สำคัญสำหรับแนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็คือ แนวคิดเรื่องของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่ได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายและการบริหารงานของกลุ่มสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลก แนวคิดดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญคือการลดบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจลง โดยให้เพิ่มบทบาทของระบบตลาดให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้เกิดแนวคิดเรื่องของการแปรรูปกิจการของรัฐให้เอกชนทำมากขึ้น และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เป็นหนึ่งในแนวทางของกลุ่มสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลกที่ได้กำหนดเป็นนโยบายเศรษฐกิจโลกและเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่ประเทศสมาชิกหรือประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือจากองค์การเหล่านี้

นโยบายสาธารณะโลกที่ส่งผลให้เห็นได้อย่างชัดเจนคือนโยบายของพวกเสรีนิยมใหม่ที่เรียกว่า ฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่สถาบันต่าง ๆ ที่ตั้งในกรุงวอชิงตัน เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก World Bank และหน่วยงานทางการเงินการคลังของสหรัฐอเมริกา ได้ข้อตกลงร่วมกันในการส่งเสริมนโยบายเสรีนิยมใหม่ต่าง ๆ รวมถึงการโอนภาระงานสู่เอกชน และภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้แสดงความจำนงขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้แนวคิดของกลุ่มเสรีนิยมใหม่ได้ถูก IMF กำหนดเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติเพื่อฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หนึ่งในแนวทางปฏิบัติที่ IMF กำหนดขึ้นก็ได้แก่การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุดังกล่าว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงได้กลายมาเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงและถูกผลักดันอย่างเข้มข้นตลอดช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมาอย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าแนวความคิดนี้ได้ถูกส่งผ่านในรูปแบบของการถ่ายโอนทางนโยบายมาก่อนวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละฉบับที่ได้ทำการทบทวนไว้ในบทที่ 3 และหากพิจารณาในมุมนี้ ปัจจัยจากภายนอกประเทศถือเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่เป็นต้นแบบและที่มาและเป็นการหล่อหลอมทางความคิดในการริเริ่มนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอาจจะสรุปได้ว่า ปัจจัยภายนอกแม้จะไม่มีบทบาทที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย แต่หากเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญใน 2 ทางคือ ในการผลักดันทางการหล่อหลอมทางความคิดให้กับผู้ริเริ่มนโยบายการแปรรูปของไทย และในการที่ทำให้เกิดการริเริ่มในระดับนโยบายให้ออกมาอย่างเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนขึ้น โดยผ่านแรงบีบของเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือ (Conditionality) ที่รัฐบาลต้องรับจากการขอความช่วยเหลือ IMF เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ดังจะเห็นได้ว่าเนื้อความในหนังสือแสดงเจตจำนงขอความช่วยเหลือที่รัฐบาลไทยยื่นต่อ IMF ทั้ง 8 ฉบับ ที่มีถึง 7 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ³⁶ อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดเรื่องการ

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 77.

แปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยได้ถูกส่งผ่านมาจากสถาบันเศรษฐกิจและการเมืองโลก ซึ่งพวกสถาบันเหล่านี้ก็ได้แทรกแนวคิดเหล่านี้ให้เข้ามาอยู่ในประเด็นวาระเชิงนโยบายของไทยผ่านการถ่ายโอนทางนโยบาย ประกอบกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ได้ทำให้การโอนภาระงานสู่เอกชนในแบบของแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) และได้กลายเป็นหนึ่งในนโยบายของรัฐที่สำคัญในช่วงระยะเวลาหลังวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา ซึ่งหลักฐานชิ้นสำคัญที่สุดก็คือ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจที่มีการตราเป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2542

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่มนโยบายซื้อความคิดในเรื่องการแปรรูปและออกเป็นนโยบายโดยมีกฎหมายซึ่งก็คือ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจรองรับ แต่การที่รัฐบาลในแต่ละชุด ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยและรัฐบาลไทยรักไทยจะมีวัตถุประสงค์ที่เป็นวาระ (Agenda) หรือเป็นวาระซ่อนเร้น (Hidden agenda) ของตนเองนั้น เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งในลักษณะนี้จะเห็นได้ว่า ในระดับการการริเริ่มนโยบายการแปรรูปนั้นเป็นปฏิสัมพันธ์กันจากทั้งปัจจัยภายใน หรือวาระของรัฐบาลเอง และปัจจัยภายนอก หรือจากการผลักดันของสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลกแบบพวกเสรีนิยมใหม่

อย่างไรก็ตาม คงต้องตระหนักด้วยว่า การดำเนินตามแนวความคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ซึ่งเน้นกลไกตลาดนั้น ไม่ได้มีข้อไปหมดทุกอย่าง เพราะกลไกตลาดในยุคโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจนั้นมีความแปรปรวนและสามารถสร้างความไม่มั่นคงให้กับคนที่เข้าไปมีส่วนร่วมได้สูง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยในทางลบ³⁷ ถ้าเป้าหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการทำให้วิสาหกิจเป็นของเอกชนและให้เอกชนดำเนินการตามกลไกตลาดในระบบทุนนิยมแล้ว ถ้าอะไรจะเป็นที่ตั้ง แต่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งเป็นหน่วยงานที่จัดหาบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคที่ประชาชนต้องขาดไม่ได้ในชีวิตประจำวัน และถ้าบริการเหล่านี้อยู่บนฐานของการค้ากำไรมากกว่าการเป็นบริการสาธารณะแล้ว คำถามเชิงนโยบายสาธารณะที่วัดใจของรัฐบาลจะตามมาทันทีว่าจะเลือกนโยบายที่ส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจและชีวิตของคนส่วนมากหรือเลือกกำไรของจำนวนคนที้น้อยกว่า

³⁷ Ake Tangsupvattana 'Consequences of Neoliberals' Economic Globalization to Thailand', in Richard Westra, ed., *Confronting Global Neoliberalism: Third World Resistance and Development Strategies*, (Atlanta: Clarity Press, 2010)

รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสาร

รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคพื้นฐานของประชาชน คือ การติดต่อสื่อสาร โทรคมนาคมของประชาชน อีกทั้งยังอาจถือได้ว่าเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศอีกด้วย ปัจจุบันที่การติดต่อสื่อสารได้กลายมามีบทบาทหลักภายใต้โลกยุคโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นหนึ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาได้มีนโยบายและโครงการต่าง ๆ มากมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานด้านการสื่อสาร เพื่อให้ประเทศพัฒนาเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของระบบสื่อสารในปัจจุบัน นอกจากนี้การจัดบริการสาธารณะด้านการสื่อสารของรัฐยังเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในรัฐอีกด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลในอดีตได้เข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะทางด้านการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ เริ่มตั้งแต่กิจการ ไปรษณีย์โทรเลข เรื่อยมาจนกระทั่งกิจการ โทรศัพท์และกิจการเครือข่ายการสื่อสารประเภทอื่นๆ ในปัจจุบัน โดยในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ เหล่านี้ รัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือกลไกที่จะดำเนินการจัดการให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งก็หนีไม่พ้นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินการดังกล่าว ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารจึงได้กลายมามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในโลกยุคไร้พรมแดนปัจจุบัน

รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารของไทยในอดีตไม่ค่อยมีความสำคัญเท่าใดนัก เนื่องมาจากการสื่อสารต่างๆ ยังไม่เป็นที่นิยมของประชาชน ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีการสื่อสารได้มีการพัฒนามากขึ้น การสื่อสารผ่านทางช่องทางใหม่ๆ ได้ทำให้ประชาชนหันมานิยมติดต่อสื่อสารผ่านรูปแบบต่างๆ มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารได้ทวีบทบาทสำคัญมากขึ้น ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและในเชิงการพัฒนา โดยเหตุผลความจำเป็นในด้านความต้องการใช้ของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจึงได้ส่งผลต่อเนื่องให้บรรดารัฐวิสาหกิจด้านสื่อสารต่างๆ ต้องปรับตัวเพื่อตอบสนองหรือรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นและเงื่อนไขการค้าเสรีในองค์การการค้าโลกที่ต้องเปิดเสรีทางการค้าและบริการซึ่งรวมถึงบริการด้านการสื่อสารด้วย ซึ่งรัฐบาลในหลายยุคหลายสมัยก็ได้มีนโยบายที่จะปรับปรุงและปฏิรูปรัฐวิสาหกิจด้านสื่อสารเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐด้วย ภายใต้แนวนโยบายดังกล่าว แนวคิดเรื่องของการแปรรูปกิจการของรัฐหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นแนวคิดสำคัญสำหรับการปฏิรูปหรือปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารเป็นรัฐวิสาหกิจลำดับต้นๆ ที่ถูกพิจารณาให้ดำเนินการปรับปรุงหรือปฏิรูปโดยใช้แนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในกระบวนการแปรรูปดังกล่าวนี้ ก็ประสบความสำเร็จในบางส่วนและบางส่วนก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ด้วยเหตุผลและเงื่อนไขต่างๆ

รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารในปัจจุบันนั้น ประกอบด้วย

1. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เดิมจัดตั้งโดย พรบ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 และยังคงรวมกิจการกับไปรษณีย์อยู่ และมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือ เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมและให้บริการทางด้านโทรคมนาคมทุกประเภท รวมถึงกิจการที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน เกี่ยวกับ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การประกอบกิจการโทรคมนาคม และให้บริการทางด้านโทรคมนาคมดังกล่าวทั้งในประเทศ ระหว่างประเทศ และนอกประเทศ ต่อมาได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2546 โดยไม่มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งแปลงสภาพจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และได้รับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมทั้งหมด (ซึ่งเท่ากับว่าได้แยกกิจการไปรษณีย์ออกไป) ดังนั้น กสท. จึงผ่านกระบวนการแปลงสภาพให้เห็นบรรษัท (Corporatization) แต่ยังไม่มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

2. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เดิมจัดตั้งโดย พรบ.องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 (ปรับปรุงถึงฉบับที่ 5/2530) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ และธุรกิจต่อเนื่องที่เป็นประโยชน์กับกิจการโทรศัพท์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งรวมไปถึง การกำหนดอัตราค่าเช่า ค่าดำเนินการธุรกิจต่างๆ และค่าบริการอื่นๆของกิจการโทรศัพท์ หรือร่วมงาน สมทบทุนกับบุคคลอื่นได้หากเป็นประโยชน์กับกิจการโทรศัพท์ โดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแปลงสภาพมาสู่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2545 ตามตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และได้รับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ขององค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดังนั้น ทีโอที จึงผ่านกระบวนการแปลงสภาพให้เห็นบรรษัท (Corporatization) แต่ยังไม่มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เหมือนกับกรณีของ กสท.

3. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เดิมจัดตั้งขึ้นตาม พรบ.การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นกิจการที่ควบรวมอยู่ในการสื่อสารแห่งประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่ดำเนินการในส่วนของการไปรษณีย์ และได้แปรสภาพมาสู่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2546 เช่นเดียวกับ บมจ.กสท โทรคมนาคม โดยอาศัยอำนาจตาม พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การที่สถานะของไปรษณีย์ไทยเป็นเพียงแค่บริษัทจำกัดนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้มีเป้าหมายที่จะกระจายหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์เหมือนกรณี กสท. ที่มีการแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน

4. บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) จัดตั้งขึ้นตาม พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) พ.ศ. 2520 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยจัดตั้งเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2520 เพื่อดำเนินการ

จัดตั้ง องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประกอบกิจการสื่อสารมวลชน และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือต่อเนื่อง หรือใกล้เคียง กับกิจการสื่อสารมวลชน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ต่อมาได้แปรสภาพ อ.ส.ม.ท. ทั้งองค์การมาสู่ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2547 โดยอาศัยอำนาจตาม พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา

ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการศึกษาในกลุ่มสื่อสารทั้งหมดมีเพียงแต่ อสมท. เท่านั้นที่ได้รับ การแปรรูปผ่านกระบวนการแปลงสภาพให้เป็นบริษัทและมีการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ ตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ อย่างสมบูรณ์ จะเห็นได้ว่าแต่เดิมเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน แต่ต่อมาเมื่อรัฐบาลมีนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ถูกดำเนินการแปรรูปตามนโยบายดังกล่าว โดยได้แปลงสภาพของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัท (Corporatization) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและการรองรับการบริหารงาน โคนการปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในให้เหมือนกับเอกชน และบางแห่งการเปลี่ยนทุนของหน่วยงานเป็นหุ้น (Divestiture) โดยการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งในขั้นตอนแรกหรือขั้นตอนการทำให้เป็นบริษัทถือว่าเป็นเพียงแต่การปรับการบริหารงานไม่เกี่ยวกับเรื่องของการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ ดังนั้น จึงยังไม่ได้เป็นการโอนภาระงานสู่เอกชน (Privatization) แต่ในขั้นตอนหลังที่มีการกระจายหุ้นนั้น เป็นส่วนที่เป็นเรื่องของการ โอนภาระงานสู่เอกชนในแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจโดยการแปรรูปโดยกระจายหุ้น นั่นเอง

ทั้งนี้ ประเด็นการประเมินผลนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาขาสื่อสารจะมีดังนี้

1. โครงสร้าง สถานะและการบริหารงาน

1.1 โครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารแต่เดิมเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายเฉพาะซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยในกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวจะมีการระบุถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งโครงสร้างในอดีตนั้นก็จะเป็นลักษณะที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการและเป็นผู้ดำเนินการเอง กล่าวคือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด แต่เดิมเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายในหน่วยงานเดียวกัน คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย มีพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งขึ้น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เดิมก็เป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารแต่ละแห่งมีลักษณะคล้ายคลึง

กับรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน โดยในปัจจุบันมีหน่วยราชการคือกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นต้นสังกัดและเป็นผู้กำกับดูแลในด้านนโยบาย

โครงสร้างการกำกับดูแลและประเมินผลรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปตามลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารได้ถูกแยกในส่วนของ การกำกับดูแลกับการดำเนินการออกจากกัน การกำกับดูแลการให้บริการและการดำเนินการของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ในแง่ของการให้บริการและการดำเนินการจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกำกับโดย กทช. นี้จะมีเฉพาะ บมจ. กสท. โทรคมนาคม และ บมจ. ทีโอที. เท่านั้น ส่วนบริษัทไปรษณีย์ไทยนั้นไม่ได้อยู่ในการกำกับดูแลของ กทช. ทำให้ ทีโอที และ กสท. ได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นทั้งผู้กำกับดูแลและผู้ดำเนินการเป็นเพียงผู้ดำเนินการเท่ากับบริษัทเอกชนอื่น ๆ ซึ่งในส่วนนี้เป็นแรงกดดันจากข้อตกลงข้อตกลงว่าด้วยการค้าในบริการ (General Agreement on Trade in Service – GATS) ตามกรอบขององค์การการค้าโลก

ส่วนในกรณีของ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) นั้นเดิมที่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีปัญหาในการดำเนินการสรรหาแต่หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้มีองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเพียงองค์กรเดียว ซึ่งมีผลทำให้ กสช. และ กทช. ซึ่งต้องถูกจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ถูกยุบเหลือเพียงคณะกรรมการเดียว³⁸ โดยกำลังยังอยู่ในช่วงของการจัดทำ ร่าง พ.ร.บ. คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และ กิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.³⁹ ซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดต่อไปในส่วนของการกำกับดูแลและประเมินผล

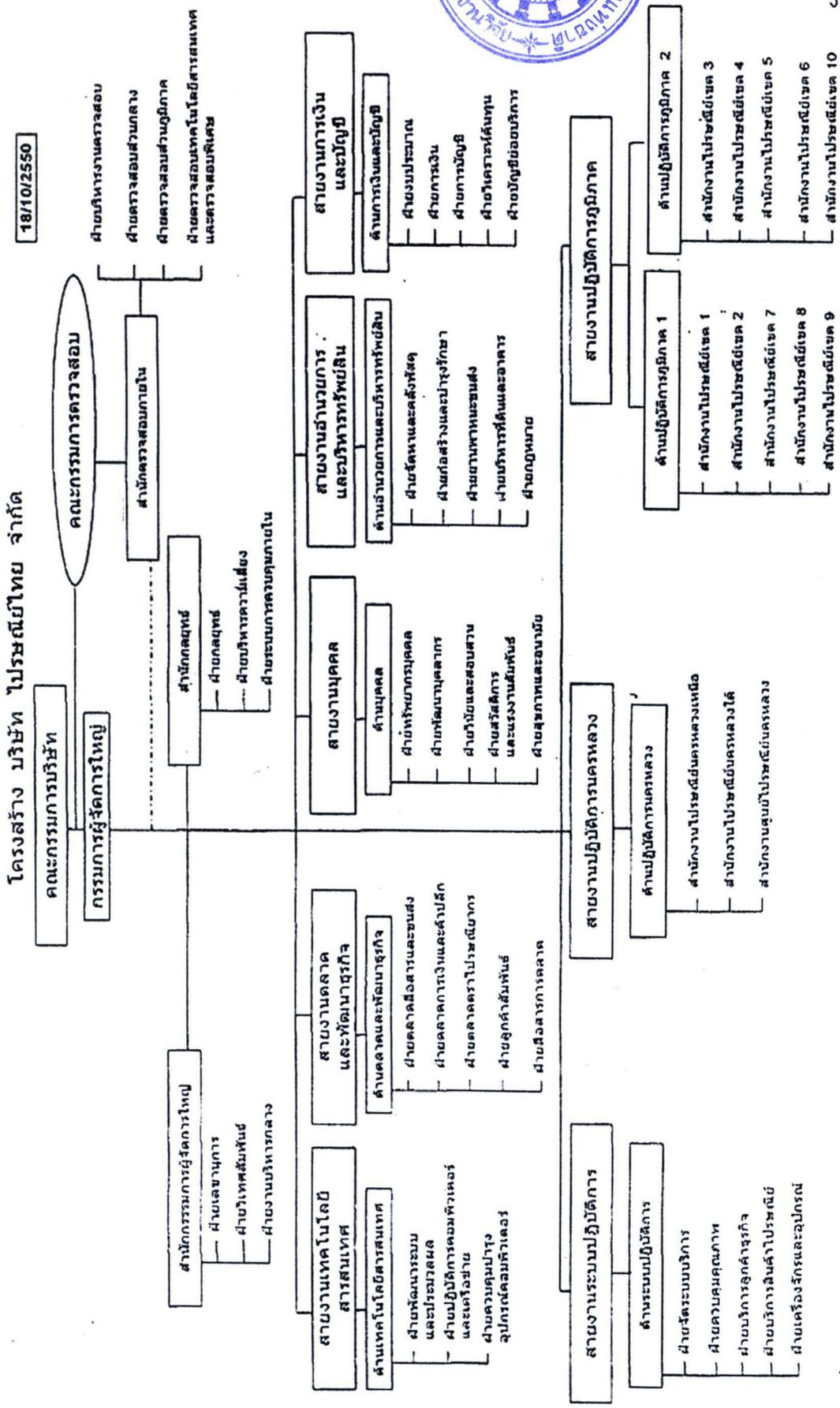
ต่อมา เมื่อแนวคิดด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่และแนวคิดเรื่องของธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาลของพวกเสรีนิยมใหม่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารงานภาครัฐของไทยมากขึ้น ประกอบกับรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นและไม่เกิดการผูกขาดการดำเนินกิจการเหมือนเช่นเดิม เนื่องจากข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศขององค์การการค้าโลกในข้อตกลงข้อตกลงว่าด้วยการค้าในบริการ (GATS) แนวความคิดในเรื่องของการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดการการรูปใหม่และการแข่งขันใหม่จึง ได้ถูกผลักดันให้เข้ามาแทนที่การจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจรูปแบบเดิม ซึ่ง โครงสร้างรัฐวิสาหกิจแบบเดิมได้ถูกยกเลิก

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 47

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ www.nct.or.th เข้าถึงข้อมูลวันที่ 2 มิถุนายน 2552

ไป และได้มีการเสนอโครงสร้างรูปแบบของรัฐวิสาหกิจแบบใหม่ที่เน้นในเรื่องหลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผลให้แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รองรับและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่และข้อตกลงการค้าโลกที่มุ่งเน้นการแยกการกำกับดูแลออกจากการดำเนินงาน ทำให้รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารได้มีการปรับโครงสร้างภายใต้นโยบายการแปรรูป โดยมีการแปลง หน่วยงานเป็นบริษัทซึ่งทำหน้าที่ในการดำเนินการเพียงอย่างเดียว (ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล เหมือนก่อน) ที่มีรูปแบบการบริหารงานแบบเอกชน โดยการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้แยก ออกเป็น 2 บริษัท ได้แก่ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ส่วน องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) โดยแต่ละ บริษัทมีโครงสร้างองค์การการบริหารตามแผนภาพที่ 6, 7, 8 และ 9

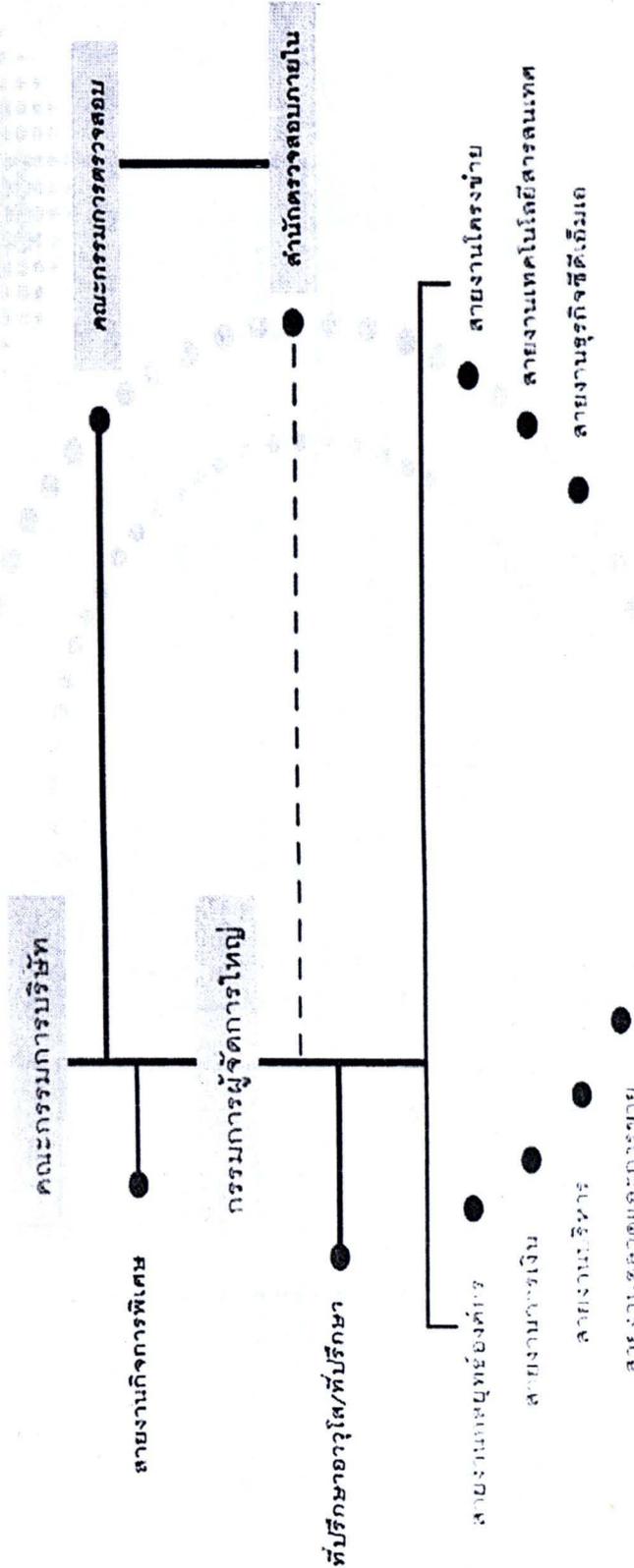
แผนภาพที่ 5.5 : ผังโครงสร้างองค์การของ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด



ที่มา: บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด, ผังโครงสร้างองค์การ (http://www.thailandpost.com/about_struct.asp), เข้าถึงข้อมูลวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2552.

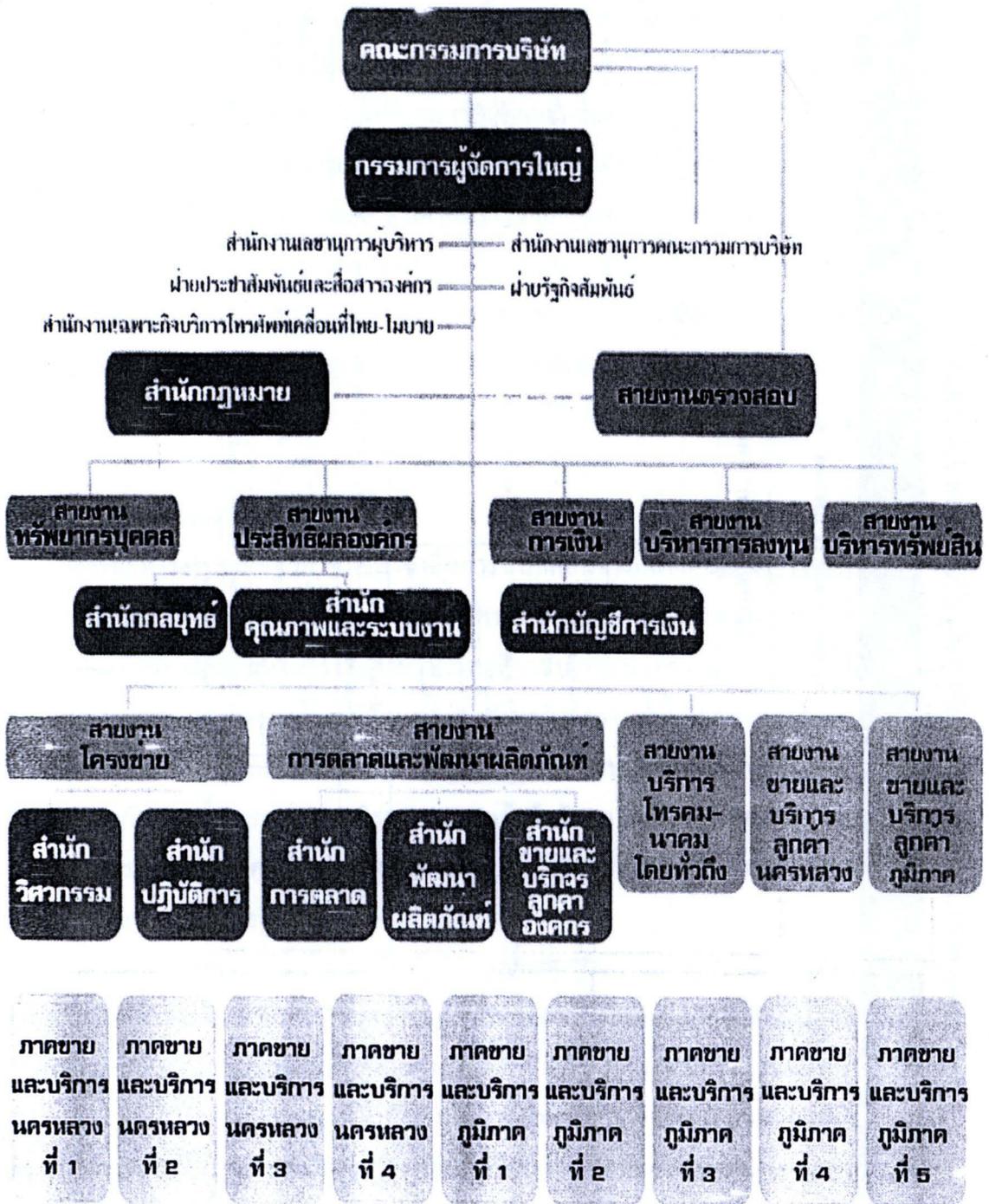
แผนภาพที่ 5.6 : ผังโครงสร้างองค์การของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

• โครงสร้าง
บริษัท



ที่มา: บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปี 2550 (กรุงเทพฯ: บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน), 2550), 16.

แผนภาพที่ 5.7 : ผังโครงสร้างองค์การของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)



ที่มา: บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน), ผังโครงสร้างองค์การ, http://www.tot.co.th/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=96 เข้าถึงข้อมูล วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2552.

1.2 สถานะของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจสาขาสี่สารทั้ง 4 แห่งนั้น ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของรัฐวิสาหกิจในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เพราะไม่มีหน่วยงานใดที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยมี 3 แห่งได้ผ่านการแปลงสภาพเป็นบริษัท (Corporatization) แต่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 100 คือบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้จดทะเบียนเป็น บริษัท จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จดทะเบียนเป็นเพียงบริษัทจำกัด ส่วนบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) จดทะเบียนเป็นบริษัทเอกชนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งเท่ากับว่ารัฐวิสาหกิจสาขาสี่สารทั้ง 4 แห่งมีเพียง อสมท เท่านั้นที่ได้รับการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture) แต่รัฐก็ยังถือหุ้นเกินร้อยละ 50 ซึ่งทำให้บริษัททั้ง 4 ยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

1.3 การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาสี่สารนั้นก็ค่อนข้างคล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่ได้มีการแปลงสภาพเป็นบริษัทแล้ว กล่าวคือ โครงสร้างและการบริหารงานมีลักษณะเหมือนบริษัทเอกชน มีกระบวนการบริหารงานตามรูปแบบเดียวกับเอกชน เพราะผ่านการแปลงสภาพเป็นบริษัท แต่การดำเนินการดังกล่าวจะมีลักษณะเฉพาะบางประการที่ต่างจากบริษัทเอกชนอื่น ๆ คือ การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาสี่สารแต่ละแห่งจะต้องปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยราชการ(กระทรวงเจ้าสังกัด) นอกจากนี้ยังต้องถูกกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในฐานะผู้ควบคุมกฎระเบียบทางด้านการศึกษา โทรคมนาคมอีกด้วย

ในส่วนของการบริหารงานภายใน รัฐวิสาหกิจสาขาสี่สารทั้ง 4 แห่งมีรูปแบบการบริหารที่มีคณะกรรมการของบริษัทเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายในระดับสูงสุดซึ่งต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น (ซึ่งก็คือรัฐบาลที่ถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50) และมีประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) และผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้บริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ถือหุ้นและคณะกรรมการบริษัท การจัดแบ่งโครงสร้างภายในก็มีลักษณะที่แบ่งตามผลิตภัณฑ์และลูกค้า

2. ปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงาน

โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจสาขาสี่สารมีปัญหาการดำเนินงานที่พบ ได้แก่

2.1 ปัญหาความคล่องตัวในการดำเนินงาน

ถึงแม้ว่า บริษัท กสท บริษัท ทีโอที และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จะได้ดำเนินการแปลงสภาพเป็นบริษัทไปแล้ว แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งยังคงมีสถานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการ โดยเฉพาะระเบียบกระทรวงการคลัง ส่งผลให้การดำเนินงานในหลายด้านยังคงต้องอ้างอิงจากระเบียบของทางราชการ เช่น ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างและการประมูล เป็นต้น ซึ่งยังคงต้องยึดตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ถึงแม้จะได้แปลงสภาพเป็นบริษัทแต่การดำเนินงานก็ยังคงถือได้ว่าไม่คล่องตัวเต็มที่ ซึ่งการที่จะต้องยึดตามกฎระเบียบราชการบางครั้งก็ได้ส่งผลต่อการพัฒนาหน่วยงานและการดำเนินงานและการตัดสินใจเกิดความล่าช้าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กร โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดซื้อระบบสื่อสารที่ทันสมัยตลอดเวลา หากการประมูลหรือจัดซื้อจัดจ้างมีความล่าช้า อาจส่งผลให้ระบบสื่อสารของประเทศที่ใช้เป็นระบบที่ไม่ทันสมัยซึ่งในที่สุดอาจส่งผลให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสแก่ระบบเศรษฐกิจและระบบธุรกิจของประเทศได้ ส่วนกรณีของ อสมท จะมีความคล่องตัวมากกว่าเพราะการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดนอกจากจะทำให้คนในองค์กรมีวิถีคิดแบบองค์กรธุรกิจมากขึ้นแล้ว กฎเกณฑ์ที่เป็นระเบียบราชการต่าง ๆ ก็ได้มีการกลายเป็นแบบเอกชนมากขึ้น เพราะนอกจากจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละ 50 แล้ว ยังต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นอื่น ๆ ที่เข้ามาลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ด้วย

2.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายรัฐบาล

ความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐบาลและการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งได้กลายมาเป็นปัญหาหลักที่ส่งผลต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารทั้ง 3 แห่ง โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลด้านเทคโนโลยีการสื่อสารที่จำเป็นต้องมีความชัดเจนเพื่อที่รัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งจะได้วางแผนการดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง แต่ในอดีตที่ผ่านมา มักจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยและขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริษัทบ่อยครั้ง การตัดสินใจในหลายเรื่องก็เกิดความล่าช้าไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ทันทีหรือเพียงพอ

นอกจากนี้ จากมุมมองของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารในส่วนภูมิภาคนั้น ก็มีปัญหาในเรื่องการขาดความคล่องตัวที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาลด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในการต้องจัดทำบริการสาธารณะที่ครอบคลุมให้แก่ประชาชน ซึ่งทำให้บริษัทไปรษณีย์ไทยจำเป็นต้องจัดทำบริการไปรษณีย์ไปในท้องที่ที่ห่างไกลและมีผู้ใช้บริการน้อย จนนำมาสู่ปัญหาของการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าและกลายเป็นปัญหาที่นำมาสู่การขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและคุ้ม

ทุนอย่างภาคเอกชน เช่น ในบางสมัย รัฐบาลได้เคยมินโยบายให้ไปรษณีย์ต้องครอบคลุมทุกพื้นที่ ทำให้ไปรษณีย์ในช่วงเวลาดังกล่าวต้องลงทุนในพื้นที่ที่มีผู้ใช้บริการน้อยในหลายพื้นที่ เป็นต้น⁴⁰

ปัญหาความไม่ชัดเจนในนโยบายของรัฐ จะมีผลมากต่อ อสมท เพราะการที่ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนได้ถูกสะท้อนออกมาในการใช้ อสมท เพื่อตอบสนองต่ออำนาจทางการเมือง เนื่องจาก อสมท จะคุมสื่อที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ ซึ่งจะมีผลต่อการระดมทัศนคติของประชาชนในประเทศ ดังนั้น เมื่อพรรคการเมืองใดก็ตามขึ้นมามีอำนาจในการเป็นรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็รัฐบาลแบบเผด็จการประชานิยม⁴¹หรือรัฐบาลประชาธิปไตยก็ย่อมที่จัดตั้งในค่ายทหาร ก็มักจะใช้ อสมท เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองโดย กระทบความเสี่ยงในการประชาสัมพันธ์เรื่องที่ดีให้ตัวเองและโยนเรื่องที่ไม่ได้ให้ฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งเป็นภาพที่สะท้อน ได้เป็นอย่างดีในเรื่องของการแปรรูปว่า แม้ อสมท จะได้รับการแปรรูปแล้วก็ยังขาดความเป็นอิสระ เพราะมีการแทรกแซงจากกลุ่มการเมืองเพื่อสร้างประโยชน์ให้ตนเอง ลักษณะนี้ ทำให้เกิดประเด็นถกเถียงในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ แต่ก็กระจายไม่เกินร้อยละ 50 โดยที่รัฐยังคงความเป็นเจ้าของอยู่ว่า ในแง่หนึ่งแม้รัฐจะยังคงความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจที่เปรียบเสมือนทรัพย์สินสมบัติของชาติ แต่ในอีกแง่หนึ่งรัฐก็ไม่เคยที่จะยอมปล่อยให้รัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระในการบริหารงานจริง ๆ รัฐยังคงต้องการควบคุมรัฐวิสาหกิจอยู่ เพราะตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะผ่านการแปรรูปตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจหรือไม่ก็ตาม ยังคงเป็นขุมทองสำหรับนักการเมืองในการใช้แสวงหาประโยชน์ให้ตน พวกพ้อง และพรรคการเมืองของคนอยู่ตลอดเวลา ตัวอย่าง อสมท เป็นเพียงแค่ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้น แต่ปัญหาในทำนองนี้ก็มิเกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ หลายที่ ซึ่งข้อถกเถียงในลักษณะนี้นำไปสู่คำถามในนโยบายการแปรรูปว่าจริง ๆ แล้วมีเพื่อใคร ในเมื่อมีการแปรรูปแล้วตัวองค์กรยังคงถูกชักใยจากอำนาจทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของอำนาจทางการเมือง ซึ่งไม่ต่างอะไรกับเมื่อก่อนที่ไม่ได้ถูกแปรรูป

2.3 ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรและโครงสร้างเงินเดือนที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน

รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารยังคงมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญสูง มักจะถูกซื้อตัวไปจากบริษัทเอกชน อย่างกรณีของ บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด มีการทำงานแบบใช้แรงงานเข้มข้น (Labor-intensive organization) จึงมักจะมีปัญหาขาดแคลนบุคลากร⁴² โดยเฉพาะบุรุษไปรษณีย์ อีกทั้ง โครงสร้างเงินเดือนของพนักงานก็ไม่

⁴⁰ สัมภาษณ์ วิโรจน์ ทองโรจนพัฒน์ สำนักงานไปรษณีย์เขต 5 วันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2552

⁴¹ Ake Tangsupvattana 'Thailand Election 2005: Towards Authoritarian Populism or Participatory Democratic Governance?', in Simon SC Tay and Yea Hwee, (eds.), *Elections in Asia: Making Democracy Work?*, (Singapore: Marshall Cavendish, 2005)

⁴² สัมภาษณ์ เชียรทิพย์ ไชยจิต ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายกลยุทธ์ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด วันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

สอดคล้องกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ เงินเดือนพนักงานบางคนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่ปริมาณงานยังคงเท่าเดิม ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณที่ทำ

3. ระบบกำกับดูแลและประเมินผล

3.1 การกำกับดูแล

การกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารนั้นนับได้ว่าเป็นการกำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระมากที่สุด เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในสาขาอื่น ๆ นั้นหน่วยงานในการกำกับดูแลไม่ได้ถูกจัดตั้งแยกออกมาเป็นอิสระจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหรือจากตัวรัฐวิสาหกิจ หรือหากแยกออกมาแต่ก็ยังมีประเด็นที่น่าสังเกตในเรื่องของความอิสระที่แท้จริงอยู่หรือไม่ เช่นในกรณีสาขาพลังงานที่มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือ กกพ. เป็นองค์การอิสระในการกำกับดูแล แต่จะเห็นได้ว่า กกพ. ขาดความเป็นอิสระเพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานยังคงมีอิทธิพลสั่งการในเรื่องที่สำคัญ ๆ ในหลายประเด็น ยิ่งไปกว่านั้น ที่มาของ กกพ. ยังต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามที่ได้นำเสนอไปแล้วในส่วนของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน ส่วนเรื่องของความเป็นระบบนั้น กทข. เป็นหน่วยงานอิสระด้านการกำกับดูแลที่มีรูปแบบของการดำเนินงานหรือโครงสร้างที่เหมือนกับหน่วยงานกำกับดูแลอิสระในต่างประเทศหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว⁴³ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) นั้น จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และจากรัฐธรรมนูญ

กทช. และ กสช. นั้นเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ โดยแนวคิดนั้นเริ่มมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์ที่ต้องการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่ประชาชน โดยในเรื่องของการสื่อสารนั้นมีมาตรา 39 และ 40 ที่มีสาระสำคัญคือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน รัฐจะสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีโทรทัศน์เพื่อลิดรอนสิทธิเสรีภาพสื่อที่เสนอข่าวแสดงความคิดเห็นไม่ได้ และกำหนดให้มีองค์การใหม่เข้ามาควบคุมและกำกับดูแลกิจการดังกล่าวแทนคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กทช.) ซึ่งเป็นองค์การเดิมที่มีโครงสร้างอยู่ภายใต้ฝ่ายการเมืองคือมี นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ โดยองค์การใหม่ทั้งสองจะมีโครงสร้างของกรรมการมาจากการสรรหาและปลอดจากฝ่ายการเมือง ซึ่งสืบเนื่อง ต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ในมาตราที่

⁴³ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, ระบบการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคไทยมีอะไรน่าเป็นห่วง, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2551 เรื่อง ผู้การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย

45 และ 47 ที่มีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันจะมีความแตกต่างในรายละเอียดเรื่องการจัดตั้งองค์การอิสระในการกำกับดูแลเพียงองค์การเดียวซึ่งที่ได้กล่าวมาแล้ว

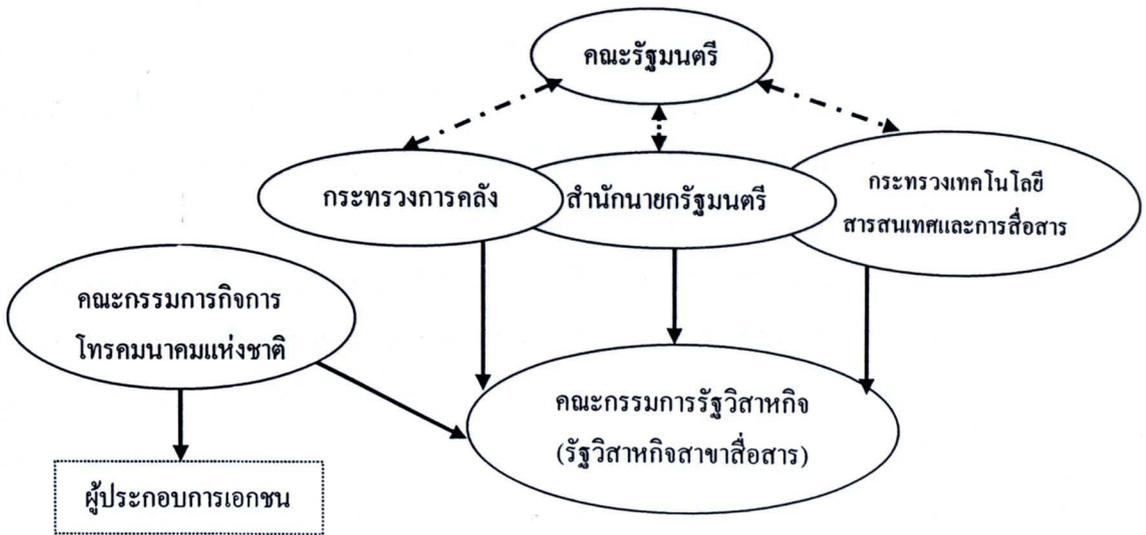
ตามสถานะในปัจจุบัน จะมีเพียงแค่องค์การเดียวคือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. มีปัญหาในการสรรหากรรมการ โดยการแต่งตั้ง กทช. นั้นจะแต่งตั้งผ่านคณะกรรมการสรรหาโดยที่คณะกรรมการสรรหานั้นประกอบไปด้วย ผู้แทนของหน่วยงานต่อไปนี้เป็นคือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนคณาจารย์ที่สอนในสาขาวิชาโทรคมนาคมในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนที่เป็นนิติบุคคล 4 คน ผู้แทนวิชาชีพด้านโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นนิติบุคคล 4 คน และผู้แทนองค์การเอกชนที่เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองผู้บริโภคด้านโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรทางธุรกิจ 4 คน จากนั้นคณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อจำนวน 14 คนเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาลงมติเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่ง 7 คน และนำไปให้นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

กทช. มีอำนาจหน้าที่โดยรวมคือ คือ กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมและแผนความถี่วิทยุ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ จัดทำแผนหมายเลขโทรคมนาคมและอนุญาตให้ผู้ประกอบการใช้หมายเลขโทรคมนาคม พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาต รวมถึงเงื่อนไขค่าตอบแทน ค่าธรรมเนียม ค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพบุคคลในการสื่อสารทางโทรคมนาคม พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้และผู้ให้บริการโทรคมนาคมหรือระหว่างผู้ให้บริการด้วยกัน และกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการผูกขาดกิจการ ให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม

นอกจากนี้ยังได้เพิ่มบทบาทหน้าที่ของ กทช. เข้ามาอีกด้วยคือ กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่รวมถึงการติดตามประเมินผลและปรับปรุงการใช้แผนแม่บทดังกล่าว พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการเพื่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการกิจการดังกล่าว โดยจะติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาการประกอบกิจการด้วย และกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมทั้ง

ภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่า กทช. จะดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ (Public interest) และในส่วนของนโยบายเท่านั้น โดยจะไม่กำกับดูแลในการบริหารจัดการในงานธุรการหรือกิจการประจำวัน โดยโครงสร้างของการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารนั้นเป็นดังแผนภาพที่ 5.9

แผนภาพที่ 5.9 : โครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสาร



จากแผนภาพจะเห็นว่า การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารนั้นมีโครงสร้างเหมือนการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจสาขาอื่น คือมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในการกำกับดูแลที่ส่วนใหญ่แล้วมีกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่เป็นตัวแทนมาจากกระทรวงการคลังและกระทรวงต้นสังกัด ในสาขานี้คือสำนักนายกรัฐมนตรืที่เป็นต้นสังกัดของ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เป็นต้นสังกัดของ บริษัท กสท จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด แต่มีประเด็นที่แตกต่างอย่างชัดเจนกับรัฐวิสาหกิจสาขาอื่น โดยเฉพาะสาขาพลังงานดังที่ได้กล่าวไปแล้วคือ

1. ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางด้านนโยบายที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารหรือสำนักนายกรัฐมนตรื เหมือนอย่างเช่น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
2. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. นั้น ไม่ต้องทำหน้าที่อื่นที่ต้องเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารเหมือนอย่างเช่น คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานที่ต้องเชื่อมโยงทั้งคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และ กทช.

3. ที่มาของคณะกรรมการไม่ต้องผ่านฝ่ายบริหารของประเทศ เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 47 ใ้ระบุไว้ให้เป็นองค์การรัฐที่เป็นอิสระ

ทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าระบบการกำกับดูแลกิจการคลื่นความถี่ที่ใช้การกระจายเสียงวิทยุและ โทรทัศน์ และในกิจการโทรคมนาคมนั้นมีความเป็นอิสระและปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมืองในทางโครงสร้าง

นอกจากนี้ กทข. ยังมีความอิสระในการดำเนินงานในกรณีอื่นตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และจากรัฐธรรมนูญด้วยคือ

- การกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเพื่อให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น กทข. สามารถลดหย่อนหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าวแก่ผู้ขออนุญาตได้โดยที่แสดงให้เห็นเป็นที่พอใจว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา 52)

- กทข. มีอำนาจในการบริหารจัดการเงิน “กองทุนพัฒนากิจการ โทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ กทข. กำหนด (มาตรา 52)

- สำนักงาน กทข. นั้นมีอำนาจในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่สำนักงานเองได้ โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยับยั้งเพียงแต่สามารถความเห็นเพิ่มเติมด้วยได้ (มาตรา 56)

แต่อย่างไรก็ตาม กทข. ก็มีหน้าที่ต้องเกี่ยวข้องกับทางฝ่ายบริหารคือรัฐบาลอยู่บ้างคือในกรณีที่จะต้องมีการเจรจากลงกับองค์การระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานกทข. และกทข. ให้สำนักงานกทข. และกทข. ต้องให้ข้อมูลสำหรับร่วมดำเนินการภายใต้ นโยบายรัฐบาล และกทข. ยังมีหน้าที่ต้องส่งรายงานผลการดำเนินงานรายปีที่แสดงรายละเอียดแผนงานและผลการปฏิบัติงาน รวมถึงแผนการดำเนินงานในระยะต่อไปให้แก่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาพภายใน 30 วันนับจากวันสิ้นปีปฏิทินอีกด้วย

รูปแบบขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ (เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระจากรัฐบาลมาก) อย่าง กทข. หรือรูปแบบที่ให้มืองค์การกึ่งอิสระ (เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระจากรัฐบาลในบางระดับ) อย่าง กทพ. ถือว่าเป็นนวัตกรรมทางด้านการจัดตั้งองค์การของประเทศ อย่างไรก็ตาม มีประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การอิสระและองค์การกึ่งอิสระในตัวเองและในความสัมพันธ์ระหว่างกันซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 เรื่องกรอบแนวคิด และในบทที่ 4 เรื่องการโอนภาระงานสู่เอกชนในประเทศอังกฤษแล้วว่า มีการเคลื่อนตัวทางด้านนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับบทบาทของรัฐในประเทศประชาธิปไตยที่เปลี่ยนมาสู่รูปแบบรัฐกำกับดูแล (Regulatory state) ซึ่งรัฐจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแล (Regulator) โดยจะไม่ไปทำหน้าที่ในการดำเนินการ (Operator) และดังที่แสดงให้เห็นในตัวอย่างของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของการ โอนภาระงานสู่เอกชนโดยเฉพาะในแบบ

ของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจ (Divestiture) หรือการแปรรูปในประเทศไทย โดยการขายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ว่า การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐนี้ ได้ส่งผลให้เกิดองค์การกึ่งอิสระขึ้นมามากมายเพื่อสนองตอบบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนไปที่เน้นในการกำกับดูแลมากขึ้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ (รวมทั้งในประเทศอังกฤษและที่อื่น ๆ) เพราะ เคมีที่รัฐวิสาหกิจซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐได้ทำหน้าที่ทั้งในการกำกับดูแลและเป็นผู้ดำเนินการ ไปด้วยในตัว แต่การที่หน่วยงานวิสาหกิจของรัฐเดิมได้ถูกทำการโอนภาระงานสู่เอกชนและทำให้เปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าไปเป็นของเอกชนที่มีการดำเนินการค้าทำกำไรตามกลไกตลาด ทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลเพราะไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ ดังนั้น จึงต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ถูกแปลงสภาพไป (และรวมถึงวิสาหกิจอื่นที่อาจมีขึ้นมาใหม่) เพื่อเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลเพื่อกำกับดูแลการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

ส่วนการที่ต้องทำให้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระหรือกึ่งอิสระขึ้นมาในการกำกับดูแลนั้น ก็สามารถวิเคราะห์ได้ว่าเป็นการสร้างความต่อเนื่องในหลักของการ โอนภาระงานสู่เอกชน เพราะถ้าเกิดมีการ โอนภาระงานสู่เอกชน โดยการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจของรัฐให้เป็นเอกชนแล้ว กลับมีการตั้งหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและบริษัทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการแปรรูป ก็จะขัดแย้งกับหลักการในการ โอนภาระงานสู่เอกชน ในประเด็นนี้ สามารถอธิบายโดยตั้งเป็นคำถามได้ว่าถ้ารัฐตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาอย่างมากมายโดยหน่วยงานเหล่านี้เป็นของรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นไปในแบบระบบราชการหรือแบบรัฐวิสาหกิจ) เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยงานที่ได้รับการ โอนภาระงานไปแล้ว แล้วรัฐจะทำการ โอนภาระงานไปเพื่ออะไร ดังนั้น รูปแบบขององค์การอิสระหรือกึ่งอิสระจากรัฐบาลจึงเป็นคำตอบที่น่าสนใจในการแก้ไขปัญหาทางด้านตรรกะนี้

2. ประเด็นในเรื่องความเป็นอิสระหรือกึ่งอิสระจากรัฐบาล ประเด็นนี้มีความสำคัญสำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย เพราะการมีโครงสร้างระบบกำกับดูแลของประเทศในลักษณะนี้จะทำให้สามารถลดการแทรกแซงจากอำนาจการเมืองในเชิงโครงสร้าง และจะเป็นช่องทางที่ดีกว่าในการที่จะให้รัฐบาลกำกับดูแล ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นของส่วนนี้ที่ว่า ในกรณีของ กทข. ซึ่งเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เป็นองค์การที่เป็นอิสระจากรัฐบาลมาก เพราะมีสถานะคล้ายกับคณะกรรมการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญทำให้ไม่ต้องขึ้นต่อและเป็นอิสระจากรัฐบาล แต่กรณีของ กทพ. ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับองค์การกึ่งอิสระของประเทศอังกฤษซึ่งยังถือว่ามีความเชื่อมโยงและขึ้นกับรัฐบาลอยู่ ซึ่งระดับความเป็นอิสระจะมีผลต่อการกำกับดูแลเพื่อให้ประโยชน์ต่อสาธารณะของประเทศต่างกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในเชิงโครงสร้างแล้ว กทข. จะสามารถทำหน้าที่อย่างเป็นทางการเป็นอิสระได้มากกว่า กทพ. ซึ่งยังต้องมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมืองอยู่ อย่างไรก็ตาม ในเชิงโครงสร้างอีกเช่นกันที่ว่า การมีองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลแบบ กทพ. ก็ยังดีกว่าการให้กระทรวง

เจ้าสังกัดเป็นผู้ออกนโยบายและกำกับดูแลในแต่ละเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการโทรคมนาคมหรือพลังงาน

เรื่องการเมืองการอิสระหรือกึ่งอิสระที่มีส่วนในการออกนโยบายและกำกับกิจการในแต่ละด้านจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งกับการที่นักการเมืองใช้อำนาจรัฐในการใช้รัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ของตน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่ารัฐวิสาหกิจคือขุมทองสำหรับนักการเมืองตั้งแต่ยุคอำมาตยาธิปไตย หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การจัดตั้งองค์การอิสระหรือน้อยก็จัดตั้งองค์การกึ่งอิสระขึ้นมาในระดับโครงสร้างเพื่อขนานกับด้านการเมืองและระบบราชการก็อาจทำให้ปัญหาการแทรกแซงรัฐวิสาหกิจได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ แม้ว่าในทางทฤษฎีการแปรรูปอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของจากรัฐไปสู่เอกชน แต่ในทางปฏิบัติในประเทศไทย การแปรรูปในประเทศตาม พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจ ไม่มีรัฐวิสาหกิจใดที่ได้รับการแปรรูปเกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งยังคงทำให้รัฐคงความเป็นเจ้าของและมีอำนาจในการบริหารอยู่ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถเข้ามาแทรกแซงรัฐวิสาหกิจได้ตลอดเวลาจากช่องทางของการเป็นกระทรวงเจ้าสังกัด

ในขณะนี้ การแปรรูปโดยกระจายหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์เกินกว่าร้อยละ 50 เพื่อให้รัฐบาลสิ้นสภาพการเป็นเจ้าของน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีในการแก้ปัญหาการแทรกแซงจากอำนาจการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจ เพราะจะทำให้อำนาจการเมืองไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงอีกต่อไป แต่ประเทศไทยก็ได้มีกฎหมายออกดังที่กล่าวไปแล้วว่ารัฐจะต้องถือหุ้นรัฐวิสาหกิจที่สำคัญและกระทบต่อชีวิตและการเป็นอยู่ของประชาชน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 และรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ซึ่งก็เป็นสิ่งที่ผู้วิจัยเห็นด้วย เพราะรัฐวิสาหกิจเปรียบเสมือนสมบัติของชาติ อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ก็ทำให้รัฐบาลและผู้มีอำนาจการเมืองในรัฐบาลยังคงเป็นผู้ผูกขาดการกุมชะตาของรัฐวิสาหกิจและทำให้รัฐวิสาหกิจ (ทั้งที่ได้รับการแปรรูปและไม่ได้รับการแปรรูป) เป็นขุมทองของนักการเมืองต่อไป ดังนั้น ทางเลือกในการจัดตั้งองค์การอิสระหรือองค์การกึ่งอิสระเพื่อลดอำนาจรัฐบาลในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจจึงเป็นโจทย์ที่น่าสนใจ

อย่างไรก็ตาม เราคงต้องตระหนักด้วยว่ามีความแตกต่างระหว่างโครงสร้างที่เกิดขึ้นตามตัวบทกฎหมาย (*de jure*) และความเป็นจริงในทางปฏิบัติ (*de facto*) โครงสร้างแบบองค์การอิสระอาจจะไม่สามารถลบล้างก็ได้ในทางปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ดำรงตำแหน่งในโครงสร้างต่าง ๆ เหล่านี้ก็อาจมีผลประโยชน์ในตนเองหรือไปสมรู้ร่วมคิดกับนักการเมืองเพื่อประโยชน์ของตน ซึ่งทำให้โครงสร้างที่ถูกออกแบบมาไม่สามารถดำเนินการได้ดีในทางปฏิบัติเหมือนดังที่เกิดขึ้นในองค์การอิสระหลายแห่งในประเทศไทย แต่อย่างน้อยการมีโครงสร้างในลักษณะไว้ก็ดีกว่าไม่มีอะไรเลย เพราะถ้าไม่มีโครงสร้างที่ให้องค์การอิสระเข้าไปถ่วงดุลรัฐบาลในการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ แล้ว วัฏวนเดิมที่รัฐวิสาหกิจคือขุมทองของนักการเมืองก็จะเวียนวนอยู่เหมือนเดิม

3.สืบเนื่องจากข้อที่ 1 ที่ว่าหน่วยงานวิสาหกิจของรัฐเดิมได้ถูกทำการ โอนภาระงานสู่เอกชนและทำให้เปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของไปเป็นของเอกชนที่มีการดำเนินการค้าทำกำไรตามกลไกตลาด ซึ่งถือว่าเป้าหมายขององค์การได้เปลี่ยนไปจากการให้บริการสาธารณะที่เน้นในเรื่องของการกระจาย (Distribution) การจัดหาบริการให้แก่สาธารณะไปเป็นองค์การที่มีกำไรเป็นแรงขับเคลื่อน และจากการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่ทั้งในการกำกับดูแลและเป็นผู้ดำเนินการไปอยู่ในสภาพของผู้ดำเนินการซึ่งทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลเพราะไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานในการกำกับดูแลเพื่อกำกับดูแลการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นเรื่องสำคัญมากที่สุดอีกเรื่องหนึ่ง เพราะถ้ารัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) ที่ถูกแปรรูปไปเป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นกำไรมากขึ้น การให้บริการสาธารณะที่ไม่สามารถทำกำไรได้ แต่ประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าถึงบริการจะไม่ได้รับการตอบสนอง เช่น ถ้าติดตั้งตู้โทรศัพท์สาธารณะ การสร้างท่อน้ำประปา หรือสายส่งไฟฟ้าในพื้นที่กันดารหรือเข้าถึงลำบากซึ่งไม่สามารถสร้างกำไรได้ รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูปก็จะไม่ทำ เพราะเป้าหมายขององค์การได้เปลี่ยนไปจากการให้บริการสาธารณะที่เน้นการกระจายบริการให้ทั่วถึงไปเป็นการแสวงหากำไร ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าหลักการกระจายบริการสาธารณะเพื่อให้ครอบคลุมถึงคนทุกกลุ่มหรือคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะจะถูกกละเลยไป ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหานี้ การมีองค์การอิสระหรือกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ในการออกนโยบายหรือกำกับดูแลให้เกิดประโยชน์สาธารณะจึงมีความจำเป็น

ส่วนในการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการเป็นบริษัทมหาชนคือ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสาร 1 หน่วยงานคือ บมจ. อสมท ที่จดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยจะพิจารณาตามมาตรการที่กล่าวไว้ในสาขาพลังงานคือ

- การออกข้อบังคับให้บริษัทจดทะเบียนจัดตั้งคณะกรรมการตามหน้าที่ที่เห็นว่าสมควร โดยบมจ.อสมท นั้นมีคณะกรรมการตรวจสอบตามที่ ก.ล.ต.กำหนดเอาไว้ทำหน้าที่สอบทานให้บริษัทมีรายงานทางการเงินที่มีความถูกต้องและเปิดเผยอย่างเพียงพอแล้ว และคณะกรรมการตรวจสอบยังทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพ การสอบทานการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของก.ล.ต. และการพิจารณาประเด็นสำคัญต่างๆของบริษัท เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายของผู้บริหาร การกำหนดค่าตอบแทน เป็นต้น อีกด้วย

บมจ.อสมท ยังมีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อหน้าที่ต่างๆที่สำคัญเพิ่มเติมอีกทั้งสิ้น 13 คณะกรรมการเพื่อให้เป็นไปในแนวทาง Good Corporate Governance เช่น คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ คณะอนุกรรมการด้านยุทธศาสตร์และการพัฒนาองค์กร เป็นต้น

- การกำหนดให้บริษัทจดทะเบียนต้องเปิดเผยการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ออกโดยคณะกรรมการบริษัทมหาชนแห่งชาติ ซึ่งบมจ.อสมท ได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานตามที่คณะกรรมการบริษัทมหาชนแห่งชาติกำหนด บนเว็บไซต์ www.mcot.net/ir ที่เป็นของ อสมท⁴⁴ แต่ไม่มีการจัดทำคู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดีอย่าง บมจ.ปตท.

- การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญที่กระทบต่อการตัดสินใจของผู้ลงทุน โดยมีข้อมูล 2 ประเภทคือ

1. ข้อมูลที่เกิดขึ้นตามรอบระยะเวลาบัญชี ได้แก่ งบการเงินรายไตรมาส งบการเงินประจำปี แบบ 56-1 และรายงานประจำปี โดยบมจ.อสมท ได้ดำเนินการตามข้อกำหนดดังกล่าวนี้อย่างครบถ้วน

2. ข้อมูลที่เกิดขึ้นตามเหตุการณ์ เช่น การประกาศจ่าย/งดจ่ายเงินปันผล เป็นต้น ความเคลื่อนไหวของบมจ.อสมท นั้นมีการนำเสนอทางหน้าเว็บไซต์ของบริษัทในส่วนของข้อมูลนักลงทุนแต่ล่าช้าบ้างเล็กน้อย

- ข้อกำหนดต่างๆ ที่สำคัญต่อการดำรงสถานะเป็นบริษัทจดทะเบียน⁴⁵ เช่น คุณสมบัติด้านสภาพคล่องการซื้อขายหลักทรัพย์ การไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ คุณสมบัติของบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยเท่าที่ผ่านมา บมจ. อสมท ยังไม่เคยประสบกับปัญหาใดๆ และบริษัทเองก็ดำเนินการตามกลไกของ ก.ล.ต. และคณะกรรมการของบริษัทซึ่งเป็นกลไกที่บังคับอยู่ในตัวเองแล้ว

บมจ. อสมท นั้นในแง่ของการกำกับดูแลจาก ก.ล.ต.นั้นไม่มีปัญหาใดๆ แต่ที่ประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างยิ่งคือการกำกับดูแลจากภาครัฐที่นอกเหนือไปจากคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนกระทรวงต้นสังกัดและกระทรวงการคลังนั่นก็คือ กสทช. แต่หลังจากพรบ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ได้ถูกตราขึ้นและบังคับใช้แล้วนั้นการสรรหาแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งมีการตรารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ที่กำหนดให้ยุบรวมหน่วยงานกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมให้มีเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งที่ผ่านมา กทช. จะดำเนินการกำกับดูแลในกิจการโทรคมนาคมเป็นหลัก เท่ากับว่าหน่วยงานที่จะเข้ามากำกับดูแลบมจ.อสมท นั้นยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านของบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และด้านโครงสร้างการบริหารจัดการซึ่งต้องออกกฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างดังกล่าวคือ พระราชกฤษฎีกาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุ กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา เท่ากับว่าแม้จะมีพรบ.องค์การจัดสรร

⁴⁴ www.mcot.net/ir เข้าถึงข้อมูลวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2552

⁴⁵ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย <http://www.set.or.th/th/index.html> เข้าถึงข้อมูลวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2552

คลื่นความถี่ฯ ที่ออกมาตั้งแต่พ.ศ. 2543 แต่ บมจ. อสมท ก็ยังไม่มีคณะกรรมการอิสระที่จะดำเนินการกำกับดูแลต่อไปและยังคงอยู่ใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลอยู่

3.2 การประเมินผล

ระบบการประเมินผลรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารมีลักษณะที่เหมือนกับสาขาพลังงานคือแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ เนื่องจากมีรัฐวิสาหกิจที่มีสถานภาพเหมือนกันคือ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ได้มีการแปลงสภาพจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) มาเป็น บมจ. อสมท จดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเช่นเดียวกับ บมจ.ปตท. ส่วน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) นั้นจดทะเบียนเป็น บมจ. แต่ไม่ได้มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ และรัฐยังคงถือหุ้นร้อยละ 100 ส่วน บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด นั้นเป็นบริษัทจำกัดโดยรัฐถือหุ้นร้อยละ 100 เช่นเดียวกัน ดังนั้นการประเมินผลจะต้องสอดคล้องกับสถานะและโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

โดยในระดับแรกได้แก่ การประเมินผลการดำเนินงานจากกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) โดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่การจัดทำบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (Performance Agreement) และการเชื่อมโยงผลการประเมินผลการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลงฯเข้ากับระบบแรงจูงใจดังที่กล่าวไว้เป็นหลักการแล้วในส่วนของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน จะเห็นได้ว่าในสาขาสื่อสารนั้นมีรัฐวิสาหกิจที่เป็นประเภทที่ 1 คือต้องแข่งขันกับเอกชนและแปรรูปเข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์มีอยู่ 1 แห่งคือ บมจ.อสมท ซึ่งใช้ระบบแรงจูงใจที่เพียงแต่เชื่อมโยงกับผลของการประเมินโดยสคร. แต่การพิจารณาค่าตอบแทนและแรงจูงใจดังกล่าวจะเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของบมจ.เองเป็นผู้กำหนดและเสนอต่อคณะกรรมการบริษัทและที่ประชุมผู้ถือหุ้น ส่วนรัฐวิสาหกิจอีก 3 แห่ง คือ บมจ.กสท, บมจ.ทีโอที และ บจก.ไปรษณีย์ไทย แม้ว่า 2 แห่งแรกจะมีคำว่า “มหาชน” แต่ก็ไม่ได้มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ จึงไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 1 ดังนั้นจึงต้องใช้เกณฑ์ของการกำหนดแรงจูงใจที่ผูกติดกับผลการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่ สคร. กำหนด

การประเมินผลในระดับที่สองนั้นคือการประเมินผลจากภาคเอกชน คือคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ซึ่งในรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารนี้มี บมจ.อสมท ที่เข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต้องได้รับการตรวจสอบประเมินผลจาก ก.ล.ต. และสิ่งที่ต้องปฏิบัติแตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 คือ การรักษาผลการดำเนินการในเรื่องของผลประโยชน์ทางการเงินให้อยู่ในระดับที่จะคงสถานะการเป็นบริษัทจดทะเบียนและสถานะของหลักทรัพย์ไว้ อีกทั้งต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อผู้ถือหุ้นโดยตรง และการเปิดเผยข้อมูล

ต้องครบถ้วนและโปร่งใสเพื่อรองรับการตรวจสอบจากผู้ถือหุ้นและก.ล.ต.เอง ซึ่งประเด็นต่างๆ เหล่านี้ บมจ.อสมท ยังไม่เคยประสบปัญหาใดๆ

ระดับที่สาม ได้แก่ การตรวจสอบภายในของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการตรวจสอบภายในนั้น จากที่กล่าวไปแล้วว่าอาจจะไม่ใช่การประเมินผล โดยตรงนักแต่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่บ้าง โดยการตรวจสอบภายในนั้นจะเน้นเรื่องการดูแลความถูกต้องทางด้านการเงินการคลัง การบริหารความเสี่ยง การตรวจสอบการวิเคราะห์เพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบอย่างถูกต้อง ซึ่ง บมจ.อสมท ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน โดยมีผู้เชี่ยวชาญประเมินความเพียงพอและความมีประสิทธิภาพของการควบคุมภายใน แล้วรายงานผลดังกล่าวให้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้กำกับดูแล และคณะกรรมการตรวจสอบด้วยเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการประเมินและสอบทานการควบคุมภายในอย่างเป็นอิสระ

ส่วนในด้านของรัฐวิสาหกิจอื่นที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 100 แต่ทุกรัฐวิสาหกิจคือ บมจ.กสท บมจ.ทีโอที และ บจก.ไปรษณีย์ไทย ก็ได้มีการแปรสภาพมาเป็นบริษัทที่ทำงานในลักษณะเช่นเดียวกับเอกชนคั้งนั้น โครงสร้างของการตรวจสอบภายในก็จะมีลักษณะเดียวกับ บมจ.อสมท คือ มีสายงานหรือสำนักงานตรวจสอบภายในที่อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการตรวจสอบแต่อีกด้านหนึ่งก็ยังเชื่อมโยงกับผู้บริหารสูงสุดเช่นกันตามแผนผังที่แสดงไว้แล้วแต่ละองค์กร ซึ่งการประเมินในระดับนี้จะมีการประเมินที่ลงลึกไปถึงในระดับบุคลากรหรือหน่วยงานด้วย โดยอาศัยการจัดทำตัวชี้วัด (Key performance indicator . – KPI) ที่จะมีการนำเอาผลการประเมินของบริษัท TRIS โดยการจ้างของ สคร. มารวมเอาไว้ เช่น ในกรณีของ บมจ.กสท. ในเขตภาคเหนือก็มีการนำเอาผลประเมินและข้อเสนอของ TRIS มาใส่ไว้ใน KPI ของพนักงานและฝ่ายต่างๆ เป็นต้น

4. กระบวนการแปรรูปหรือแปลงสภาพ

ในส่วนของกระบวนการแปรรูปหรือแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสาร ถือเป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ เนื่องจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารนั้นได้ดำเนินการแปรรูปให้อยู่ในสภาพของบริษัทเอกชนแต่ไม่ได้นำเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และกระบวนการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารก็ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

4.1 การแปลงสภาพบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

การสื่อสารแห่งประเทศไทยนั้นแต่เดิมรวมอยู่ในกรมไปรษณีย์โทรเลข และต่อมาก็ได้มีการพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 จัดตั้งให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมี

สถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยในปี 2546 รัฐบาลได้มีนโยบายในการนำ กสท. ออกแปรรูป การแปรรูปของ กสท. จะอยู่ในรูปแบบของการทำให้เป็นบรรษัท (Corporatization) โดยให้มีการแยกกิจการของ กสท. ออกเป็น 2 กิจการหลัก ได้แก่ กิจการโทรคมนาคมและกิจการไปรษณีย์ โดยกิจการไปรษณีย์ได้แยกออกมาตั้งเป็น บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ส่วนกิจการโทรคมนาคมได้จัดตั้งขึ้นเป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในกระบวนการจัดตั้ง บมจ. กสท โทรคมนาคม ได้มีการดำเนินการตาม พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดตั้ง บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการให้มีการแยกกิจการของ กสท. ออกเป็น 2 บริษัท คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด จัดตั้งเป็นบริษัทมหาชน และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จัดตั้งเป็นบริษัทเอกชน โดยบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ยังคงมีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้น 100% และยังไม่ได้มีการนำหุ้นไปกระจายในตลาดหลักทรัพย์⁴⁶

4.2 การแปลงสภาพ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ได้มีการแปลงสภาพจากบริษัท ทศท จำกัด โดยอาศัยอำนาจ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยได้มีการแปลงสภาพจนเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งทำให้แปลงสภาพมาเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ

โดยในช่วงแรก ๆ ในปี พ.ศ. 2545 บริษัท ทีโอทีฯ ยังเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคมอยู่ โดยบริษัท ทีโอที มีทุนจดทะเบียน เริ่มแรก 6,000 ล้านบาท โดยยังไม่ได้เข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

ทั้งนี้ ในการแปลงสภาพดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ที่มีมาก่อนที่จะมีข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าในบริการ (GATS) และแผนแม่บทพัฒนากิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2540 (เป็นผลมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7) โดยจากการที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นั้นได้กำหนดให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในส่วนของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสาร และแผนแม่บทฯ พ.ศ. 2540 นั้นมีผลโดยตรงต่อการแปรรูป บริษัท ทีโอทีฯ โดยเน้นการแบ่งแยกสถานะของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารให้มีความชัดเจนขึ้น โดยทำการแบ่งแยกสถานะในการเป็นผู้กำกับดูแลกิจการ และผู้แข่งขันในฐานะเอกชนออกจากกัน⁴⁷

ในการแปรรูปบริษัท ทีโอทีฯ และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.) นั้นได้มีความพยายามมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และ GATT แต่เนื่องจาก

⁴⁶ สัมภาษณ์ นิธิศ มงคลพัฒนกุล บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2551

⁴⁷ สัมภาษณ์ ทศไนย เป็ระบุตร ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ สำนักกลยุทธ์ วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2551 บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

ความเห็นที่ไม่ตรงกันในประเด็นว่า จะเข้าแบบรวมกันระหว่างบริษัท ทีโอทีฯ และ กสท. หรือจะแยกกัน ประกอบกับการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ต้องใช้เวลานาน ทำให้แม้จะมีการเตรียมการแปรรูปมาตั้งแต่ พ.ศ. 2543 แต่บริษัท ทีโอทีฯ กลับได้รับการแปลงสภาพในปี พ.ศ. 2545 และการแปลงสภาพของบริษัท ทีโอทีฯ นั้นก็ยังเป็นเพียงการแปลงสภาพมาเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ในแบบที่ยังไม่ได้ทำการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ด้วย ผลของการแปลงสภาพทำให้การบริหารงานของบริษัท ทีโอทีฯ มีการค้ำึงถึงต้นทุน รายได้มากขึ้น จากอดีตที่มุ่งเน้นความครอบคลุมในการให้บริการและการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลเท่านั้น

โดยผลจากการค้ำึงถึงต้นทุนนั้นทำให้บริษัท ทีโอทีฯ มีความพยายามในการลดต้นทุนคงที่ (Fixed cost) โดยการลดจำนวนบุคลากรลง จากพนักงานเดิมที่มีจำนวนถึง 26,000 คน ลดเหลือเพียง 19,000 คน โดยอาศัยนโยบายการปลดเกษียณก่อนวัยเกษียณ (Early retirement)⁴⁸ อย่างไรก็ตาม สำหรับโดยภาพรวมแล้ว ผลของการแปรรูปของบริษัท ทีโอทีฯ ก็อาจไม่มีความชัดเจนนัก เนื่องจากบริษัท ทีโอทีฯ ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ที่ยังไม่กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

4.3 การแปลงสภาพ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

ในปี 2546 รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะแยกกิจการของ กสท. ออกเป็น 2 กิจการ คือ กิจการโทรคมนาคมและกิจการไปรษณีย์ โดยได้ทำการจัดตั้ง บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท.) ขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การแปรรูปของ ปณท. จัดอยู่ในรูปแบบของการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) มากกว่าที่จะเป็นรูปแบบของการขายทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจแบบเต็มตัวเพราะไม่มีเจตนาที่ว่าจะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และไม่มีการกระจายหุ้น ในกระบวนการนี้ไม่ได้ทำให้สถานะความเป็นเจ้าของของไปรษณีย์ไทยเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐบาลยังคงถือหุ้นอยู่ 100% โดยถึงแม้ว่าไปรษณีย์ไทยจะทำการแปลงสภาพให้เป็นบริษัทไปแล้ว แต่บริษัทไปรษณีย์ไทยยังคงมีอำนาจอิทธิพลอยู่บางประการ เช่น อำนาจในการผูกขาดการส่งจดหมายที่ปิดผนึกของทั้งหมดในประเทศไทย⁴⁹

นอกจากการแปลงสภาพเป็นบริษัทแล้ว บริษัทไปรษณีย์ไทยยังได้มีการปรับปรุงการทำงานภายในหน่วยงานอื่น เช่น การทำ Contract out จ้างเหมาเอกชนภายนอกเข้ามารับงานบางประเภทของ ปณท. เช่น การจ้างพนักงานขับรถขนส่งพัสดุภัณฑ์ เป็นต้น แต่ในสายงานที่เป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะของไปรษณีย์คือบุรุษไปรษณีย์ไม่ได้มีการจ้างทำสัญญาให้เอกชนทำ ในส่วนของการปรับโครงสร้างภายใน บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีการปรับโครงสร้างมาแล้ว 2 ครั้ง ซึ่งก็เพื่อ

⁴⁸ เพิ่งอ้าง

⁴⁹ สัมภาษณ์ เจริญทิพย์ ไชยจิต ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายกลยุทธ์ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

เพิ่มความคล่องตัว โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการตลาดและหน่วยงานวางแผนธุรกิจขึ้นมา รวมถึงมีการจัดระบบสารสนเทศเพิ่มเติมเพื่อรองรับระบบ One Stop Service⁵⁰

ทั้งนี้การแปลงสภาพของบริษัท ไปรษณีย์ไทยนั้น ได้สร้างผลกระทบให้กับการบริหารของบริษัท ไปรษณีย์ไทยในส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน อาทิ การให้อำนาจหัวหน้าสำนักงาน ไปรษณีย์ในการจัดจ้างพนักงานชั่วคราวได้ การมอบอำนาจให้หัวหน้าสำนักงาน ไปรษณีย์สามารถเสนอโครงการที่ต้องการจัดทำมาให้ส่วนกลางพิจารณา เป็นต้น⁵¹ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงการเพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการและการสร้างความเป็นเอกชนในองค์การของบริษัท ไปรษณีย์ไทย

5. ปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการแปลงสภาพ

รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารนั้นถือได้ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาที่มีการแปรรูปอย่างค่อนข้างราบรื่น ไม่ค่อยได้รับการต่อต้านมากนัก ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงความสำเร็จหรือปัจจัยที่นำไปสู่การแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจที่ประสบความสำเร็จ

5.1 ปัจจัยภายในองค์การ

การแปลงสภาพที่ประสบความสำเร็จเช่นในส่วนของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารนั้น จากการสัมภาษณ์ พบว่า ความสำเร็จส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้น ได้แก่ ปัจจัยภายในองค์การเอง โดยเฉพาะการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจกับพนักงานของ ปณท.เอง ทางบริษัท ไปรษณีย์ไทยได้มีการเตรียมความพร้อมก่อนการแปลงสภาพด้วยการสื่อสารกับพนักงานเพื่อให้ทราบถึงความจำเป็นของหน่วยงานที่จะต้องมีการแปลงสภาพไปเป็นบริษัท เพื่อเป็นการปรับปรุงและแก้ไขการดำเนินงานในส่วนที่ขาดทุน ทำให้พนักงานส่วนใหญ่รับรู้และเข้าใจถึงข้อจำกัดดังกล่าว ส่งผลให้การแปลงสภาพแทบจะไม่มีอุปสรรคขัดขวางใดๆเลย กระบวนการในการแปลงสภาพก็มีการเผยแพร่ให้ข้อมูลค่อนข้างรวดเร็วและต่อเนื่อง อีกทั้งสภาพแรงงานก็มีการรับรู้ในทุกขั้นตอนและสภาพแรงงานเองก็ได้กลายมาเป็นตัวแทนในการให้ความรู้และทำความเข้าใจกับพนักงานด้วย เช่นเดียวกันกับในกรณีของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ที่ปัจจัยความสำเร็จของการแปลงสภาพส่วนหนึ่งมาจากการทำความเข้าใจถึงข้อจำกัดของหน่วยงานต่อพนักงาน ทำให้พนักงานของ กสท.รับรู้และเข้าใจถึงข้อจำกัดและค่าเสียโอกาสหากไม่ดำเนินการแปลงสภาพเพื่อให้บริษัทปรับตัวรองรับกับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้น การแปลงสภาพของ กสท. ก็มีลักษณะ

⁵⁰ เพิ่งอ้าง

⁵¹ สัมภาษณ์ วิศวกร พงศวิวัฒน์กุล บริษัท ไปรษณีย์ไทย สำนักงานภูเก็ต วันที่ 15 ม.ค. 2552

เช่นเดียวกันกับ ปณท. คือสภาพแรงงานมีการรับรู้ในกระบวนการแปลงสภาพทุกขั้นตอนและยังได้รับเป็นตัวแทนในการชี้แจงทำความเข้าใจกับพนักงานอีกด้วย

5.2 ปัจจัยการเมืองในประเทศ

ประเด็นเรื่องของการเมืองในประเทศได้มีส่วนผลักดันให้การแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะในแง่ของควมมีเสถียรภาพของรัฐบาล จากการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เห็นว่า การที่จะผลักดันให้นโยบายการแปรรูปหรือแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจให้ประสบความสำเร็จนั้น ความมั่นคงของรัฐบาลมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากรัฐบาลที่มั่นคงจะสามารถผลักดันและสนับสนุนการแปรรูปหรือแปลงสภาพได้อย่างเต็มที่ และมีเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนการแปรรูปที่เพียงพอ อีกทั้งหากเป็นรัฐบาลที่มีความมั่นคงและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก การตัดสินใจในนโยบายใด ๆ ของรัฐบาลก็มักจะได้รับการตอบรับในเชิงบวกจากประชาชน

จากกรณีของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารนั้น ในช่วงที่ดำเนินการแปรรูปจะพบว่า ได้ดำเนินการแปรรูปด้วยการแปลงสภาพเป็นบริษัทในสมัยของรัฐบาลไทยรักไทย ซึ่งค่อนข้างมีเสถียรภาพมากและมีทัศนคติเชิงบวกที่สนับสนุนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารทั้ง 3 แห่งจึงได้รับการสนับสนุนและผลักดันเป็นอย่างดีจากรัฐบาลไทยรักไทยในปี 2546 ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ กรณีของการแปลงสภาพ กสท. ออกเป็น 2 บริษัท คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนโยบายรัฐบาลในปี 2546 เป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม การที่ยังไม่ได้มีประเด็นเกี่ยวกับการกระจายหุ้นสู่ตลาดหลักทรัพย์อาจมีส่วนที่ทำให้ไม่เกิดแรงต้านมากนัก เพราะยังไม่มีเรื่องการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ มีแต่การปรับการบริหารจัดการในแบบของการทำให้เป็นบริษัท ส่วนกรณีของ อสมท นั้น มีการดำเนินการทั้งในด้านการแปลงสภาพให้เป็นบริษัท และการกระจายหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ได้อย่างค่อนข้างราบรื่น เพราะมีผู้นำองค์กรที่มีความสามารถที่ดำเนินการเตรียมความพร้อมและการปรับตัวอยู่ก่อนแล้ว

5.3 ปัจจัยภายนอกประเทศ

สำหรับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารที่เกี่ยวกับโทรคมนาคมทั้ง 2 แห่ง ได้แก่ เรื่องของการเปิดเสรีภาคการบริการอันเนื่องมาจากข้อตกลงในองค์การการค้าโลก (WTO) โดยเฉพาะในเรื่องการเปิดเสรีในด้านของการสื่อสาร โทรคมนาคม ทำให้กิจการด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมภายในประเทศซึ่งดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจด้านสื่อสารทั้งสามแห่งต้องได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีดังกล่าว ด้วยความจำเป็นดังกล่าวนี้เอง ได้นำไปสู่การผลักดันให้มีการปฏิรูปกิจการสื่อสาร โทรคมนาคมของไทยให้มีความพร้อมที่จะรับกับความ

เปลี่ยนแปลงและการแข่งขันที่กำลังจะเกิดขึ้น การแปลงสภาพบริษัทเพื่อให้มีความพร้อมจึง ได้ถูก
หยิบยกขึ้นมาโดยการผลักดันและอิทธิพลภายนอกประเทศดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในบริบทนี้องค์การ
ระหว่างประเทศจะมีบทบาทสูง นอกจากนี้ยังถูกผลักดันผ่านทางบรรษัทระหว่างประเทศทั้งหลายที่
จะกดดันผ่านรัฐบาลของแต่ละประเทศเพื่อกำหนดการเปิดเสรีภาคการบริการ ซึ่งในที่สุดก็จะส่งผล
ให้รัฐวิสาหกิจด้านสื่อสารจะมีคู่แข่งมากขึ้น การรีบดำเนินการแปลงสภาพเพื่อเตรียมพร้อมรับมือ
กับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจึงได้ถูกผลักดันอย่างเร่งรีบ ดังนั้น การเปิดเสรีภาคบริการที่จะ
ส่งผลให้การดำเนินการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสารประสบความสำเร็จ