

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การศึกษาเรื่อง “หลักบรรษัทภิบาลกับบทบาทของคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ใน 4 ด้าน ได้แก่

1. ด้านความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability)
2. ด้านความสำนึกในหน้าที่ (Responsibility)
3. ด้านการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสีย (Equitable Treatment)
4. ด้านความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Transparency)

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำนวน 9 คน ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. ด้านความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability)

ส่วนใหญ่มีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ คือ ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และตอบสนองนโยบายของรัฐบาล โดยเห็นว่า บอร์ดต้องรับผิดชอบต่อความล้มเหลวหรือความสำเร็จขององค์กร โดยเฉพาะ กฟผ. เป็นกิจการสาธารณูปโภคต้องรับผิดชอบต่อประชาชน สิ่งที่บอร์ดตัดสินใจ ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ภาระรับผิดชอบสูงขึ้น ซึ่งเอกชนรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ส่วนบทบาทบอร์ด กฟผ. รับผิดชอบต่อรัฐบาล มีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติที่ดี ติดตามความก้าวหน้าของงานต่าง ๆ โดยรวมบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเกณฑ์ที่ดีดำเนินการไปตาม พ.ร.บ.กฟผ. 2511, สอนนโยบายของรัฐบาล แก้ปัญหาต่าง ๆ เมื่อฝ่ายบริหารนำเสนอ ให้ความสนใจในเรื่องลูกจ้างที่เข้าไปขอความช่วยเหลือ รับฟังปัญหาติดตามแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน และแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง

2. ด้านความสำนึกในหน้าที่ (Responsibility)

พบว่า คณะกรรมการฯ มีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึก มีความรับผิดชอบ ปกป้องรักษาผลประโยชน์องค์กร มีความรับผิดชอบด้วยจิตสำนึกของความรับผิดชอบต่อระมัดระวังในการดูแล กฟผ. อย่างดี การเสนอเรื่องจากฝ่ายบริหาร มีการดูแลอย่างดี มีการทำการบ้าน ศึกษาข้อมูลก่อนการตัดสินใจ

3. ด้านการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสีย (Equitable Treatment)

พบว่า คณะกรรมการฯ ได้ให้ความสนใจในเรื่องของบุคลากร เช่น ค่าเสี่ยงภัยภาคใต้ รับฟัง ดูแล เอาใจใส่ และแก้ไขปัญหาคาร้งเรียน อย่างรอบคอบและยุติธรรม ให้โอกาสเท่าเทียมกัน

ทุกฝ่าย ได้เข้าพบเพื่อนำเสนอปัญหาในระดับล่าง โดยไม่เลือกปฏิบัติ กับผู้บริหารดูแลเรื่องงานเป็นส่วนใหญ่ ให้โอกาสเท่าเทียมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง พร้อมรับฟังข้อเรียกร้องต่าง ๆ ให้ความเป็นธรรม ได้เข้าพบเพื่อนำปัญหาในระดับล่างของ กฟผ. ให้ช่วยเหลือและได้รับความช่วยเหลือด้วยดี โดยไม่เลือกปฏิบัติ

4. ด้านความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Transparency)

พบว่า คณะกรรมการฯ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยใช้หลักธรรมาภิบาล มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ อนุญาตให้ผู้แทน สร.กฟผ. เข้ารับฟังการประชุม มีการเปิดเผยข้อมูลทั้งในด้านการเงินและข้อมูลอื่น ๆ ในรายงานประจำปี ตามที่ได้รับการร้องขอ และเป็นไปในเรื่องที่ถูกกฎหมายมิได้ห้าม บอร์ดเข้ามาดูว่าฝ่ายบริหารเสนอเรื่องขึ้นไป มีความโปร่งใส มีขั้นตอนถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ บอร์ดไม่เข้ามาชี้หน้า ไม่อยู่เบื้องหลังงานของ กฟผ. มีการเปิดเผยข้อมูลทั้งในด้านการเงินและไม่ใช้การเงินในรายงานประจำปี และรายงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับการร้องขอ พร้อมให้ตรวจสอบในเรื่องต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ เปิดเผยข้อมูลได้ คณะกรรมการตรวจสอบของบอร์ดทำงานร่วมกับฝ่ายตรวจสอบภายใน

ข้อเสนอแนะ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการให้เป็นองค์กรชั้นนำไปสู่ระดับสากล สร้างการยอมรับจากสังคมโดยรวม ซึ่งการบริหารงานมาจากคณะกรรมการที่องค์กรใดมีกรรมการที่เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ความอุทิศทุ่มเท และความซื่อสัตย์สุจริต มีจริยธรรมคุณธรรมเป็นมืออาชีพในการบริหารองค์กร ซึ่งจะมียอดประกอบของคณะกรรมการที่เหมาะสม และการวางทิศทางกฎระเบียบ การกำหนดวิสัยทัศน์ กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการเป็นไปอย่างโปร่งใส อาศัยการกำกับดูแลกิจการที่ดี ต้องอาศัยกรรมการรัฐวิสาหกิจที่น่าจะเหมาะสมในทุกส่วน ให้มีความหลากหลายในการร่วมกันคิด ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กร กฟผ. ให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป โดยต้องมีการวางกรอบความชัดเจนและการปรับเปลี่ยน ดังนี้

1. บทบาทภารกิจที่สำคัญของกรรมการที่จะต้องทำตามพันธกิจในการสร้างสรรค์และพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้วยการให้บริการด้านพลังงานที่มีความเชื่อถือได้ ในราคาที่เหมาะสม เป็นธรรม และรักษาสมดุลกับสังคมและสิ่งแวดล้อม ที่คณะกรรมการต้องอาศัยการกำกับดูแลให้ กฟผ. สามารถดำเนินการตามนโยบาย หน้าที่ โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการ กฟผ. ที่แต่งตั้งตลอดมาโดยรัฐบาลเป็นใหญ่ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นไปโดยตำแหน่ง ซึ่งมาจากกระทรวงหลักที่คุ่มรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่น กระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย

กลุ่มที่ 2 เป็นข้าราชการระดับสูง ที่ไม่ได้เป็นโดยตำแหน่งแต่อาจเกี่ยวข้อง

กลุ่มที่ 3 กรรมการอิสระ จากนักวิชาการ กลุ่มทุนและกลุ่มผลประโยชน์ คนของนักการเมือง

ต้องยอมรับว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ถึง 80% มาจากระบบราชการ จึงสะท้อนความต้องการของฝ่ายรัฐบาล การกระทำการใด ๆ คนเหล่านี้ไม่สามารถมีความคิดเห็นที่ต่างไปจากนโยบายของรัฐน้อยมาก กรรมการอิสระอาจไม่ใช่ข้าราชการ แต่บางครั้งก็เป็นเรื่องทางการเมือง ไม่มีความเป็นอิสระจริง ซึ่งกรรมการอิสระอาจจะมีมุมมองที่แตกต่างไปจากภาครัฐ เช่น มองเอาผลประโยชน์ของสังคม ให้ความสนใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งพนักงานในองค์กร จะพบว่ากรรมการส่วนใหญ่ในอดีต ไม่ได้เล็งเห็นความสำคัญมักจะแต่งตั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการแทน ทางผลประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้บริหารที่มาจากหน่วยงานนี้จะแต่งตั้งคนของตนเข้ามาตามสมัย

2. ที่มาของกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่มาจากการแต่งตั้งในผู้มีอำนาจสั่งทั้งข้าราชการ ทั้งพลเรือนและทหารของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และบางช่วงมีการแต่งตั้งภายใต้การจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการโดยมิได้คำนึงถึงประสิทธิภาพและความสามารถในการบริหารรัฐวิสาหกิจ เอาคนมานั่งต่างตอบแทน โดยมีสัดส่วนกรรมการเป็นข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ โดยการใช้ตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือต่างตอบแทน หาผลประโยชน์ทางการเมือง ทำให้คุณสมบัติของคณะกรรมการไม่ตรงกับหลักเกณฑ์ สมควรที่จะต้องลดจำนวนข้าราชการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจลง และเปิดโอกาสให้กับกรรมการอิสระที่มาจากนักวิชาการ องค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้า โดยให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและมีเวลาเพียงพอในการบริหาร กฟผ. ยังตัดปัญหาการไม่สามารถสละเวลาให้กับ กฟผ.อย่างเต็มที่ ได้ ซึ่งเป็นปัญหาของข้าราชการชั้นสูง ซึ่งในปัจจุบันต่างเป็นประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ คณะกรรมการควรมีวาระดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามการเมืองเท่าที่เป็นมา เมื่อมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ กรรมการก็จะเปลี่ยนไปตามการเมือง ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง ผู้บริหารก็จะลำบากในการตอบคำถามจากชุดที่แล้ว หรือการวางรากฐานในการทำงานก็จะถูกเปลี่ยนแปลงทำให้ทำงานลำบาก เพราะต้องทำตามนโยบายมีทั้งการจัดตั้งหน่วยงาน กำลังคนเมื่อถูกยกเลิกจะเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร และทิศทางการดำเนินงานขององค์กรโดยรวม

3. การเลือกสรรบุคลากรที่จะเข้าสู่ตำแหน่งบริหารในรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะตำแหน่งประธานกรรมการ และผู้ว่าการ จะต้องเลือกจากบุคคลที่มีความสามารถในการบริหารที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปทั้งทางภาครัฐและภาคสังคม ซึ่งสามารถปฏิบัติงานให้กับรัฐวิสาหกิจได้เต็มเวลาและจะต้องมีการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม โดยมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งของผู้บริหารที่จะต้องกำหนดวาระที่แน่นอน และจะต้องเพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานตามเป้าหมายการดำเนินงานที่รัฐกำหนดขึ้น สำหรับการแต่งตั้งครั้งนั้น การดำรงตำแหน่งอาจจะเป็นได้หากผู้ที่มีความสามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และอาจให้มีการถอดถอนได้ หากเมื่อระยะเวลาผ่านไปพอสมควรแล้วไม่ปรากฏผลสำเร็จในการบริหาร โดยจะต้องมีการให้เหตุผลและหลักฐานการสนับสนุนที่ชัดเจนในการถอดถอนกรรมการก่อนครบวาระ

การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะขอให้กรอกประวัติผู้ขอรับการแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ก่อนเสนอแต่งตั้งในคณะรัฐมนตรี ควรที่จะให้ผู้ที่จะเป็นกรรมการจากทุกฝ่ายเขียนประวัติการศึกษาและการทำงาน พร้อมคุณสมบัติความรู้ความสามารถประสบการณ์พิเศษ และการดำรงตำแหน่งรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ไม่เกิน 3 แห่งเพื่อเป็นหลักฐานและข้อมูลก่อนการพิจารณาคัดเลือกอันจะเป็นประโยชน์ในการได้กรรมการที่เหมาะสม

4. กรรมการจะต้องมีอิสระอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจบริหารงาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดขึ้นภายในระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง ซึ่งผู้บริหารสูงสุดที่มาจากการสรรหาภายใต้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2543 ทำให้กระบวนการควบคุมก่อนการตัดสินใจ ต้องลดลงเหลือเพียงเท่าที่จำเป็นที่สุด ในกรณีที่การดำเนินงานไม่เป็นไปตามนโยบายและมีการประเมินต่ำไม่ครบกำหนดระยะเวลาจ้าง กรรมการลงโทษก็จะมีต่อผู้ว่าการ ได้แก่ การเลิกจ้างหรือไม่ต่ออายุสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการลงโทษที่รุนแรงมาก ทำให้ผู้บริหารสูงสุดต้องตอบสนองนโยบายทั้งคณะกรรมการ และ ฝ่ายการเมือง ที่ค่อนข้างมีอิทธิพลสูงมากในการรักษาตำแหน่งให้อยู่ต่อไป การแทรกแซงทางการเมืองต่อผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และต่อการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่กำหนดรายละเอียดเสมือนเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้นเสียเอง แทนที่จะกำหนดเพียงนโยบายหลักให้กรรมการรัฐวิสาหกิจนำไปปฏิบัติ ยังทำให้ประสิทธิภาพของการบริหารและสมรรถภาพของกรรมการลดน้อยลง

5. การกำกับดูแลและการควบคุม ซึ่งการกำกับดูแล กฟผ. บางครั้งเป็นการดูแลทางเศรษฐกิจ ถือว่าเป็นการตัดสินใจที่สำคัญในการที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อนเสมอ ซึ่งมีใช่ว่าการตัดสินใจในทุก ๆ เรื่องนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบ เพราะการดำเนินงานทางเศรษฐกิจต้องการ การตัดสินใจที่รวดเร็วฉับไวและทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ดังนั้นการขอความเห็นชอบควรจำกัดเฉพาะเรื่องที่สำคัญจริง ๆ เท่านั้น เช่น การตัดสินใจในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า การตัดสินใจในการลงทุนสร้างโรงไฟฟ้า การตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อการบริการสาธารณะ และการขึ้นราคาค่าไฟฟ้า เป็นต้น

ความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความคล่องตัว จากการควบคุมรัฐบาลและกระทรวงพลังงานอีกประการหนึ่ง หากรัฐควบคุมรัฐวิสาหกิจมากเกินไปจนขาดความอิสระ ก็จะทำให้ กฟผ. ขาดอิสระและขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

ด้านเงินลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของ กฟผ. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ก่อน จึงจะดำเนินกิจการต่อไปได้ เช่น

1. การลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิม หรือริเริ่มโครงการใหม่
2. กู้ยืมเงินเกินสี่สิบล้านบาท
3. ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของ กฟผ. โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและระบบสายส่ง เป็นโครงการที่ใช้เงินเป็นจำนวนนับหมื่นล้านบาท กฟผ. นำเงินในการลงทุน 25% ของแต่ละโครงการ ส่วนที่เหลือมาจากเงินกู้ทั้งภายในและต่างประเทศ หรือออกพันธบัตร ที่รัฐเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งรัฐบาล จำเป็นที่จะต้องควบคุมการดำเนินงานของ กฟผ. เพราะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ที่จะเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ แต่รัฐควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติ กฟผ. ในการขยายการกู้เงินเกินสี่สิบล้านบาทน่าจะน้อยเกินไป เพราะกิจการ กฟผ. มีความมั่นคงทางการเงิน และไม่ควรรบกวน คณะรัฐมนตรีเกินไป

กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องคำนึงถึงกำไร การดำเนินงานจึงต้องคำนึงถึงรายได้เป็นเป้าหมายหลัก โดยคิดค่าตอบแทนจากราคาไฟฟ้า ประมาณ 6 – 8% เพื่อนำเงินจากกำไร ไปใช้หนี้เงินกู้ ใช้ในการลงทุนในโครงการต่าง ๆ และนำกำไรประมาณ 35- 40% ส่งกระทรวงการคลัง ดังนั้น กฟผ. ยังต้องมุ่งแสวงหากำไร แต่ควรจะเป็นไปด้วยความเหมาะสม เป็นธรรมและสมเหตุสมผล

6. การสร้างกลไกตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบ การกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ต้องส่งเสริมให้การกำกับดูแลให้มีความเป็นอิสระ ซึ่งปัจจัยต่อการมีผลของความอิสระควร จะแยกอำนาจจากการบริหาร กับอำนาจการควบคุมและตรวจสอบออกจากกันอย่างเด็ดขาด ซึ่งการสร้างกลไกดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการทั้งระบบ โดยเริ่มจากกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องมี กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการอย่างโปร่งใส เพื่อให้ได้กรรมการที่มีความรู้ความสามารถและ มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในหน่วยงานตรวจสอบ ภายใต้อย่างแท้จริง มีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับภารกิจและความรับผิดชอบ สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้กับ กฟผ. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการหากมีการคัดเลือกตามการปฏิบัติทางสากล และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.กฟผ. จะทำให้การคัดเลือกกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้ กฟผ. ได้กรรมการตรวจสอบที่ดี เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระเต็ม ความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

7. การเพิ่มบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วม การรวมตัวกันของสมาชิกสหภาพแรงงานจำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องให้ความสำคัญ โดยการส่งเสริมเพื่อให้เกิดความเข้มแข็ง ซึ่งอาจเป็นเพราะในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้อยู่ในความถูกต้อง ชอบธรรม เพื่อจะเป็นพลังที่เข้มแข็งในการดูแลองค์กร กฟผ. ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

สรุปการศึกษาครั้งนี้ทำให้เห็นได้ว่าปัญหาจากการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ กฟผ. เป็นอำนาจจากฝ่ายการเมือง ที่เกิดปัญหาในอดีตที่ผ่านมา 4 ครั้ง ทำให้ กฟผ. ไม่สามารถสร้างหลัก ธรรมาภิบาลได้ แต่เมื่อ กฟผ. ได้ปฏิบัติตามหลักการและแนวทางบรรษัทภิบาลที่คณะกรรมการ กฟผ. นำหลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นหลักสากลที่เป็นมาตรฐาน 6 ประการ ทำให้ระบบ การบริหารมีความโปร่ง และยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก