

ทิตติมา วิชัยรัตน์**

บทนำ

การวิจัยเรื่อง “บทบาทของคณะกรรมการในการเสริมสร้างบรรษัทภิบาลในองค์กรของรัฐในประเทศไทย” มาจากความเชื่อของผู้วิจัยว่า ภาครัฐสามารถใช้กลไกในการบริหารจัดการของภาคเอกชน มาปรับใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของภาครัฐได้ บรรษัทภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีความสำคัญต่อบริษัทจดทะเบียน โดยแสดงให้เห็นถึงการมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งช่วยสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจต่อผู้ถือหุ้น ผู้ลงทุน ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จึงกล่าวได้ว่า การกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นเครื่องมือ เพื่อเพิ่มมูลค่าและส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืนของบริษัท ตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการส่งเสริมให้บริษัทจดทะเบียนมีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยมุ่งหวังให้คณะกรรมการและฝ่ายจัดการของบริษัทจดทะเบียนทุกบริษัทพัฒนา ระดับการกำกับดูแลกิจการให้สามารถเทียบเคียงได้กับมาตรฐานสากล เพื่อประโยชน์ต่อบริษัทและเพื่อประโยชน์โดยรวมต่อความสามารถในการแข่งขัน และการเติบโตของตลาดทุนไทย ตลอดจนสนับสนุน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของประเทศ

หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน พ.ศ. 2549 ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นการนำข้อพึงปฏิบัติจากหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี 15 ข้อที่ตลาดหลักทรัพย์ได้ ประกาศใช้เมื่อเดือนมีนาคม 2545 และนำมาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้เทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแล กิจการของ The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD Principles of Corporate Governance ปี 2004) ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายและหลักปฏิบัติของการกำกับดูแลของรัฐบาล และตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลก รวมทั้งข้อเสนอแนะของธนาคารโลกจากการเข้าร่วมโครงการ Corporate Governance–Reports on the Observance of Standards and Codes (CG-ROSC) ของตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทย ประกอบด้วย หลักการและแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ ซึ่งเนื้อหา แบ่งเป็น 5 หมวด ได้แก่ (1) สิทธิของผู้ถือหุ้น (2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน (3) บทบาท ของผู้มีส่วนได้เสีย (4) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (5) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

* สรุปรจากผลการวิจัยเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการในการเสริมสร้างบรรษัทภิบาลในองค์กรของรัฐในประเทศไทย

** นักศึกษาหลักสูตร ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ซึ่งในหมวดความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียน
นี้เองที่ทำให้ผู้วิจัยเชื่อว่า สามารถนำมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์กับองค์การของรัฐที่มีรูปแบบการ
บริหารโดยคณะกรรมการ ซึ่งรัฐมีวัตถุประสงค์ให้มีการบริหารที่คล่องตัว สามารถกำหนดกระบวนการ
บริหารงานภายในให้สอดคล้องกับประเภทภารกิจ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า
รูปแบบองค์การที่เป็นหน่วยราชการ ซึ่งได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์การที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม
ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะและงานสาธารณูปโภค
ขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
หรือการดำเนินกิจกรรมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุม และ
ดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐ
จำเป็นต้องแทรกแซงตลาด เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมหรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ
 ทั้งนี้เพื่อให้งานบริการสาธารณะนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่ายและอื่น ๆ ซึ่ง
ปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจอยู่ 58 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ 5 แห่ง
ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด
(มหาชน) บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

(2) องค์กรมหาชน เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น
การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา
การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวก
บริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใดซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของ
ราชการในการบริหาร ปัจจุบันมีองค์กรมหาชนอยู่ 25 แห่ง

(3) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ เนื่องจากต้องการอำนาจ
รัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชน ในการสมทบเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์
ของการจัดตั้งกองทุนก็เพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐในการดำเนินการบริการสาธารณะแก่
ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน การดำเนินงาน
กองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ ปัจจุบันมีกองทุนที่เป็น
นิติบุคคลอยู่ 10 แห่ง ได้แก่ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเปิดแห่งชาติ
กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กองทุนสนับสนุนการวิจัย กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย กองทุนสงเคราะห์ กองทุนประกันวินาศภัย กองทุนประกันชีวิต และ
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ทั้งรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และกองทุนที่เป็นนิติบุคคล เป็นนิติบุคคลที่รัฐจัดตั้งขึ้น และรัฐมี
อำนาจบริหารผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูงและการให้นโยบาย โดยวิธีดำเนินการใช้

สัญญา การกำกับดูแลองค์กรทั้งสามยังเป็นภาครัฐ คือ กระทรวงการคลังกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำกับดูแลองค์กรมหาชน ส่วนนโยบายนั้นทั้ง 3 หน่วยงานต้องรับนโยบายจากรัฐบาลและกระทรวงเจ้าสังกัด

ดังนั้นจะเห็นว่า ความรับผิดชอบของคณะกรรมการในองค์การของรัฐหรือเอกชนจะไม่แตกต่างกัน ภาครัฐและเอกชนจะแตกต่างกันที่วัตถุประสงค์เท่านั้นว่า จะแสวงหากำไรหรือประโยชน์สาธารณะ ทั้งสองภาคจึงสามารถมีระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ เจ้าของและผู้มีส่วนได้เสีย และส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืนให้องค์การได้เช่นเดียวกัน

ปัญหาของบรรษัทภิบาลที่เกิดขึ้นทั่วโลก

ความล้มเหลวของบรรษัทภิบาลเกิดขึ้นทั่วโลก เป็นเหตุให้บริษัทและองค์กรใหญ่ ๆ ล้มละลาย เป็นจำนวนมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เช่น การล้มละลายของบริษัทชั้นนำในประเทศต่าง ๆ เช่น บริษัท Polly Peck International ในปี ค.ศ. 1990 Bank of International Credit and Commerce ใน ค.ศ. 1991 ของประเทศสหราชอาณาจักร บริษัท Enron ใน ค.ศ. 2001 บริษัท WorldCom ใน ค.ศ. 2002 ของ ประเทศสหรัฐอเมริกา Health International Holdings (HIH) ใน ค.ศ. 2001 One Tel ใน ค.ศ. 2001 ของ ประเทศออสเตรเลีย มูลนิธิไคแห่งชาติสิงคโปร์ ของประเทศสิงคโปร์ และการเกิดวิกฤตการเงินใน ภูมิภาคเอเชีย ใน ค.ศ. 1997 จึงทำให้องค์การระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสนใจ ในเรื่องบรรษัทภิบาล โดยมีการออกกฎหมายและหลักเกณฑ์ของบรรษัทภิบาลที่ดีเพื่อบังคับใช้หรือเป็น แนวปฏิบัติโดยเฉพาะกับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของประเทศต่าง ๆ เช่น The Cadbury Report, Higgs Report และ Combined Code ของประเทศสหราชอาณาจักร Sarbanes-Oxley Act และ Principles of Corporate Governance, Business Round Table ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ Principles of Good Corporate Governance and Best Practice Recommendations ของประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

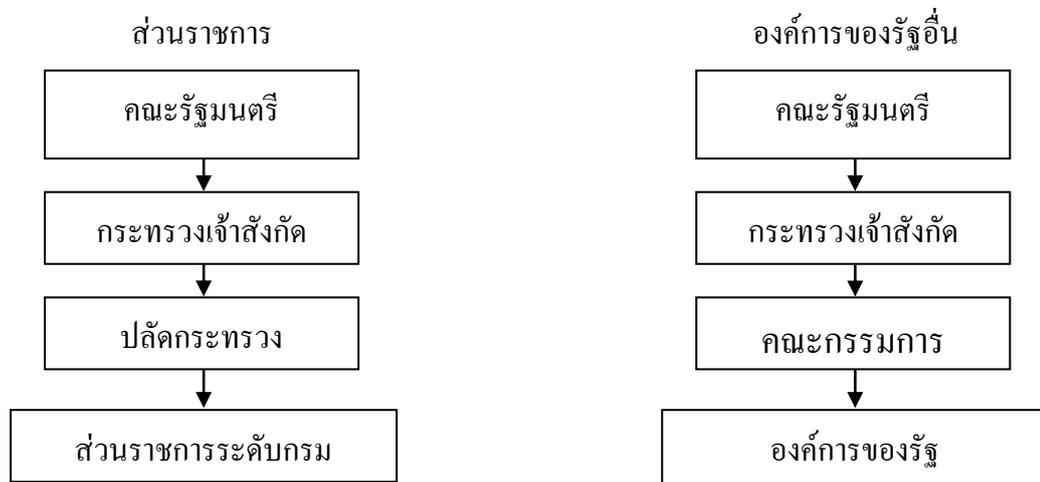
แม้ว่าประเทศต่าง ๆ จะมีการออกกฎหมาย และมีหลักเกณฑ์ของบรรษัทภิบาลที่ดีเพื่อเป็นแนว ปฏิบัติก็ตาม จะเห็นว่า หากขาดการบังคับใช้ที่เคร่งครัดก็จะเกิดปัญหาการล้มละลายของบริษัทต่าง ๆ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อเกิดวิกฤตการเงินได้ทั่วโลก โดยเฉพาะการล้มละลายของบริษัทที่ใหญ่ที่สุดใน ประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Lehman Brothers Holdings Inc. ซึ่งขอยื่นล้มละลายต่อศาลเมื่อวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 2008 เนื่องจากภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวจากวิกฤตสินเชื่อซับไพรม์ในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้ Lehman Brothers วาณิชธนกิจขนาดใหญ่อันดับ 4 อายุเก่าแก่ 158 ปี ของสหรัฐอเมริกาที่มี พนักงานทั่วโลก 2.7 หมื่นคน กลายเป็นบริษัทสหรัฐอเมริกาที่มีขนาดทรัพย์สินใหญ่ที่สุดที่ต้อง ล้มละลาย โดยมีมูลค่าทรัพย์สินถึง 6.39 แสนล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกับบริษัท ของสหรัฐอเมริกาที่ล้มละลายก่อนหน้านี้ คือ WorldCom มูลค่าทรัพย์สิน 1.039 แสนล้านเหรียญ สหรัฐอเมริกา ยื่นล้มละลายเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 Enron ยื่นล้มละลายเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 2001 มูลค่าทรัพย์สิน 6.339 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา

ปัญหาบรรษัทภิบาลในองค์กรของรัฐในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยของกิจการของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือกองทุนที่เป็นนิติบุคคลนั้นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหาร ประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน เช่น เพื่อความมั่นคง ของประเทศ เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนในกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือบริการเชิงสังคม เพื่อส่งเสริมกิจการบางประเภท หรือเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง ดังนั้นจึงมีรูปแบบในการบริหาร แตกต่างไปจากส่วนราชการ ซึ่งมีความโน้มเอียงไปทางบริษัทเอกชนเพื่อให้มีความคล่องตัวในการ บริหาร สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการ แข่งขันกับธุรกิจเอกชนได้ และมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีคณะกรรมการเช่นเดียวกับบริษัท ภาคเอกชนทำหน้าที่กำกับดูแลในด้านกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรของรัฐถือปฏิบัติ

รัฐบาลให้ความสนใจกับการดำเนินงานขององค์กรของรัฐ โดยการสร้างกลไกหรือเครื่องมือ ในการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เช่น กำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนวิสาหกิจเพื่อใช้เป็น เป้าหมายในการดำเนินงาน การนำระบบประเมินผลการดำเนินงานมาใช้เพื่อควบคุมผลงาน ตลอดจน การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการให้บริการเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน แต่องค์กรของรัฐต่าง ๆ ยังคงมีปัญหาในการดำเนินงานอีกมากมาย เช่น ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานจนทำ ให้เกิดผลขาดทุนจากการดำเนินงาน ไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ ปัญหาการถูกแทรกแซงจาก นักการเมืองจนอาจนำไปสู่การทำงานที่ไม่โปร่งใส ส่วนคณะกรรมการซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ต้องกำหนดคด ยุทธ์และทิศทางขององค์กร แสดงภาวะผู้นำ กำหนดกลไกใช้ในการควบคุม รายงานการปฏิบัติงาน และกำกับดูแลผลการปฏิบัติงานขององค์กรแก่ผู้มีส่วนได้เสีย ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ ความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายในเรื่องการกำกับดูแลองค์กรของรัฐ ตามหลักบรรษัทภิบาล ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของภาครัฐอยู่เพียง 2 ฉบับ คือ มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และ พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความ รับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและ ประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละกิจการ ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปทั้งส่วน ราชการ ซึ่งหมายถึง ส่วนราชการว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรอื่นของรัฐที่อยู่ใน กำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหมายถึง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ใช้บังคับทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือองค์การของรัฐอื่น ถึงแม้ว่าทั้งส่วนราชการและองค์การของรัฐอื่นจะมีการบริหารจัดการที่แตกต่างกันตามโครงสร้างการกำกับดูแล ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 โครงสร้างการกำกับดูแลส่วนราชการและองค์การของรัฐอื่น
ที่มา. จาก การสรุปของผู้วิจัย.

ส่วนราชการมีโครงสร้างการกำกับดูแล โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำกระทรวงจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และปลัดกระทรวงจะทำหน้าที่แปลงนโยบายสู่แผนยุทธศาสตร์ และกำกับ ติดตาม ตรวจสอบประเมินผล และรายงานการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับกรม ส่วนองค์การของรัฐอื่นมีโครงสร้างการกำกับดูแลโดยคณะรัฐมนตรี กระทรวงเจ้าสังกัด จะทำหน้าที่กำหนดและกำกับดูแลในระดับนโยบาย และมีคณะกรรมการเป็นผู้กำกับดูแลในระดับปฏิบัติการ เพื่อให้้องค์การของรัฐปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตามเป้าหมายนโยบาย รัฐวิสาหกิจเป็นองค์การของรัฐประเภทเดียวที่มีหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักเกณฑ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความโปร่งใสในกิจการรัฐวิสาหกิจ ส่วนองค์การของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะต้องปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน พ.ศ. 2549 ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยด้วย แต่ในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแบ่งเกณฑ์วัดผลการดำเนินงานออกเป็น 3 ส่วน ส่วนที่ 1 ได้แก่ การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ ส่วนที่ 2 เป็นผลการดำเนินงานด้านการเงินและไม่ใช้การเงิน และส่วนที่ 3 เป็นการบริหารจัดการองค์การซึ่งเน้นการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยมีหัวข้อบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วยนั้น ปรากฏว่า ส่วนที่ 3 นี้ในระหว่าง พ.ศ. 2550-2552 มีเกณฑ์น้ำหนักที่เพิ่มขึ้นตามลำดับตั้งแต่ร้อยละ 25, 30 และ 35 ซึ่งผลการดำเนินงานใน พ.ศ. 2550 ปรากฏว่า ทุกรัฐวิสาหกิจมีคะแนนบริหารจัดการองค์การต่ำกว่าทุกหมวด แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจเองยังจำเป็นต้องทำความรู้จัก

และเครื่องครัดในเรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือบรรษัทภิบาลให้มากขึ้น สำหรับองค์การของรัฐอื่นที่มีรูปแบบการบริหารจัดการโดยมีคณะกรรมการ เช่น องค์การมหาชน และกองทุนที่เป็นนิติบุคคล แม้จะมี พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งกองทุนที่เป็นนิติบุคคล แต่มีการบัญญัติคุณสมบัติของคณะกรรมการไว้กว้าง ๆ เท่านั้น และยังไม่มีการกำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งทำให้คณะกรรมการซึ่งเป็นหัวใจของการทำให้เกิดบรรษัทภิบาลที่ดี ไม่ทราบแนวการปฏิบัติหน้าที่ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้มีส่วนได้เสีย เช่นเดียวกับกรรมการของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และอาจทำให้องค์การของรัฐมีโอกาสเกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การใช้ข้อมูลภายในเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ การฉ้อโกง ขาดการประเมินความเสี่ยง และการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ จากปัญหาในเรื่องดังกล่าวนำไปสู่คำถามในการวิจัยว่า “คณะกรรมการซึ่งเป็นกลไกหลักของบรรษัทภิบาลจะช่วยแก้ปัญหาการกำกับดูแลองค์การของรัฐได้หรือไม่ อย่างไร” โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย คือ เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์การของรัฐที่เป็นอุปสรรคในการมีบรรษัทภิบาลที่ดี และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการในองค์การของรัฐในบริบทของประเทศไทย

ขอบเขตการวิจัย

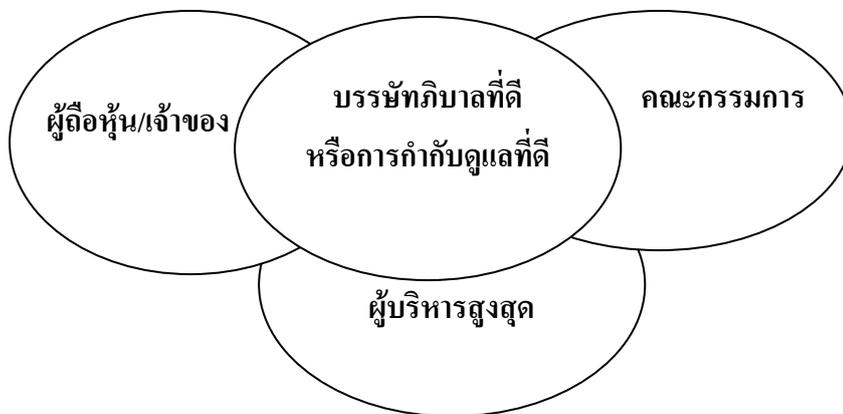
การศึกษาวิจัยจะเน้นบทบาทของ “คณะกรรมการ” ซึ่งเป็นหัวใจในการสร้างให้เกิดบรรษัทภิบาล โดยศึกษาหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในหัวข้อความรับผิดชอบของคณะกรรมการ เพื่อเสนอแนะแนวทางการนำมาประยุกต์ใช้กับองค์การของรัฐที่ไม่ใช่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และมีรูปแบบการบริหารโดยคณะกรรมการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุนที่เป็นนิติบุคคล

กรอบการวิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการในองค์การของรัฐในประเทศไทย

ในการตอบคำถามการวิจัยว่า “คณะกรรมการซึ่งเป็นกลไกหลักของบรรษัทภิบาลจะช่วยแก้ปัญหาการกำกับดูแลองค์การของรัฐได้หรือไม่ อย่างไร” นั้น ผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิดที่ผสมผสานกันของแนวความคิดทฤษฎีบรรษัทภิบาล แนวความคิดเรื่องคณะกรรมการ แนวความคิดเรื่องบรรษัทภิบาล แนวความคิดเรื่องความแตกต่างของการจัดการภาครัฐและเอกชน แนวความคิดเรื่องปัญหาขององค์การของรัฐ และแนวความคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การมีบรรษัทภิบาล ซึ่งในปัจจุบันเป็นพื้นฐานสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานขององค์การให้เกิดความรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเพิ่มความน่าเชื่อถือและขีดความสามารถในการ

แข่งขันขององค์กร (รายงานประจำปี 2549, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) ซึ่งมีจุดกำเนิดมาจากกิจกรรมของบริษัทที่ปฏิบัติงานอยู่ในภาคเอกชน ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การทำกำไรสูงสุด

สำหรับแนวความคิดในเรื่องบรรษัทภิบาล Robert Monks and Nell Minow (2004) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องบรรษัทภิบาลได้ให้คำจำกัดความอย่างง่ายว่า “บรรษัทภิบาล คือ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในการตัดสินใจ ในเรื่องทิศทางและผลการปฏิบัติงานของบริษัท” ทั้งสองเสนอว่า มีสามฝ่ายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องบรรษัทภิบาลคือ ผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ และผู้บริหารสูงสุดของบริษัท โดยที่ผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลผู้บริหารสูงสุด เพื่อสร้างมูลค่าให้กิจการ ซึ่งสามารถแสดงเป็นกรอบความคิดที่ใช้วิเคราะห์เรื่องบรรษัทภิบาล ดังแสดงในภาพ 2

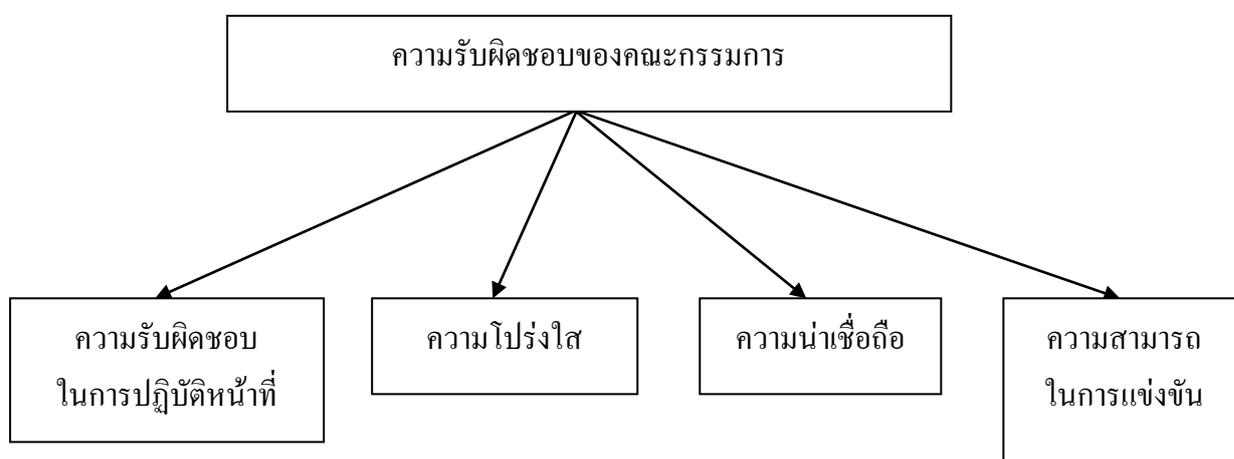


ภาพ 2 ความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ในเรื่องบรรษัทภิบาล

ที่มา. จาก การสรุปของผู้วิจัย.

หลักการกำกับดูแลกิจการเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อตอบสนองการเรียกร้องของที่ประชุมคณะมนตรีระดับรัฐมนตรีของประเทศในกลุ่ม OECD ที่มีขึ้นใน ค.ศ. 1998 ที่ต้องการให้มีการกำหนดมาตรฐานและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีโดยรวมมือกันทั้งในระดับรัฐบาลของแต่ละประเทศ องค์กรระหว่างประเทศและภาคเอกชน โดยหลักการกำกับดูแลกิจการนี้ได้รับการตกลงยอมรับใน ค.ศ. 1999 (1999, OECD Principles of Corporate Governance) ซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขใน ค.ศ. 2004 และได้กลายเป็นมาตรฐานสำหรับการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการทั้งในประเทศที่เป็นสมาชิกและไม่ใช่มชิกของ OECD โดยประกอบไปด้วยหลักใหญ่ ๆ 6 ประการคือ ประการแรก ควรมีพื้นฐานของกรอบบรรษัทภิบาลที่ดี ประการที่สอง สิทธิของผู้ถือหุ้นและหน้าที่หลักของความเป็นเจ้าของ ประการที่สาม การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน ประการที่สี่ บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในบรรษัทภิบาล ประการที่ห้า การเปิดเผยข้อมูลบริษัทที่ถูกต้องเหมาะสม ประการที่หก ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัท

สำหรับประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยถือว่า การมีหลักบรรษัทภิบาล หรือ หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี คือปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กร ให้เกิดความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเพิ่มความน่าเชื่อถือ และขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร และเนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตของการวิจัยที่เน้นบทบาทของ “คณะกรรมการ” ซึ่งเป็นหัวใจในการสร้างให้เกิดบรรษัทภิบาล โดยศึกษาหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในหัวข้อความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการเพื่อเสนอแนะแนวทางการนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่บริษัทจดทะเบียนและมีรูปแบบบริหารจัดการโดยคณะกรรมการ ดังนั้น สามารถสรุปกรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์ เพื่อตอบคำถามการวิจัยว่า “คณะกรรมการซึ่งเป็นกลไกหลักของบรรษัทภิบาลจะช่วยแก้ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรของรัฐได้หรือไม่อย่างไร” ดังแสดงในภาพ 3



ภาพ 3 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการในการเสริมสร้างบรรษัทภิบาล

ที่มา. จากการสรุปของผู้วิจัย.

การวิเคราะห์มุมมองของความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ เพื่อเสริมสร้างให้เกิดบรรษัทภิบาล หรือความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ ความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ และความสามารถในการแข่งขันเพื่อประยุกต์ใช้แนวคิดบรรษัทภิบาลกับองค์กรของรัฐนั้น ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ผ่านบทบาทของตัวแทนภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรของรัฐในฐานะเจ้าของ ตัวแทนของภาครัฐและเอกชนที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการ ตัวแทนของภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ประเมินผล และตัวแทนของภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ให้การฝึกอบรมในเรื่องความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการสามารถเสริมสร้างให้เกิดบรรษัทภิบาลได้ ต้องมีความรับผิดชอบต่อ 2 มิติ คือ

1. การกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรและ CEO ซึ่งรวมถึงการกำหนด กลยุทธ์ คือ การกำหนดเป้าหมายขององค์กร และพัฒนากลยุทธ์ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย สามารถตอบสนองกับความ

ต้องการที่เปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อม ซึ่งรวมทั้งการคาดการณ์และจัดการความเสี่ยง วัตถุประสงค์ คือ การยกระดับการปฏิบัติงานขององค์กร

2. การปฏิบัติตามกฎหมาย บรรษัทภิบาล มาตรฐานอุตสาหกรรม และความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์กรของรัฐที่ทำให้เป็นอุปสรรคในการมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการในองค์กรของรัฐ โดยการนำหลักการกำกับดูแลที่ดีของภาคเอกชนไปประยุกต์ใช้ การศึกษาวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (indepth interview) กับกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งได้แก่ บุคคลซึ่งมีประสบการณ์ในการดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการหรือกรรมการในองค์กรของรัฐและเอกชน รวมถึงบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับคณะกรรมการในองค์กรของรัฐ เช่น หน่วยกำกับดูแล หน่วยงานประเมินผลการดำเนินงานองค์กรของรัฐ และหน่วยงานให้การฝึกอบรมในเรื่องความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ จำนวน 22 ท่าน

ข้อค้นพบ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยสามารถสรุปข้อค้นพบเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

การศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์กรของรัฐที่เป็นอุปสรรคของการมีบรรษัทภิบาลที่ดี

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์กรของรัฐพบว่า องค์กรของรัฐมีปัญหาหลัก 4 ประการที่เป็นอุปสรรคต่อการมีบรรษัทภิบาลที่ดี คือ (1) ความไม่ชัดเจนของความเป็นเจ้าขององค์กรของรัฐ (2) การที่องค์กรของรัฐถูกแทรกแซงจากนักการเมืองหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ทำให้คณะกรรมการขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (3) ความไม่เต็มใจของคณะกรรมการ (4) ความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรของรัฐยังอยู่ในระดับต่ำ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ปัญหาความไม่ชัดเจนของความเป็นเจ้าขององค์กรของรัฐ

บริษัทจดทะเบียนจะมีผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของบริษัท และจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดบรรษัทภิบาลที่ดี คือ จะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่ดีที่สุดเข้าเป็นกรรมการของบริษัทเพื่อรักษาผลประโยชน์สูงสุดให้กับผู้ถือหุ้น จะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งในภาคเอกชนเป็นที่ยอมรับกันว่า “คุณค่าของผู้ถือหุ้น” หรือ “กำไร” เป็นเป้าหมายของบริษัท นอกจากนี้ยังเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของ

บริษัทเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายโดยผ่านคณะกรรมการบริษัท เป็นผู้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการในกรณีจำเป็น และเป็นผู้จัดหาทุนเพื่อใช้สำหรับแผนการขยายกิจการด้วย ตรงกันข้ามกับองค์การของรัฐ คำว่า “เจ้าของ” นอกจากเป็นนามธรรมแล้ว คณะกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดแทบจะไม่มีโอกาสที่จะต้องรายงานผลและแผนการดำเนินงานอย่างเป็นทางการต่อเจ้าของ เหมือนกับการประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนเป็นประจำทุกปี จึงมีผล (1) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการมีบรรษัทภิบาลที่ดีหลายประการ เช่น คณะกรรมการและผู้บริหารสูงสุดมีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เคร่งครัดเท่ากับบริษัทจดทะเบียน และในกรณีที่นักการเมืองแทรกแซงการแต่งตั้งคณะกรรมการด้วยแล้ว กรรมการมักจะไม่มีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อนักการเมืองมากกว่าองค์การหรือประเทศชาติ (2) ทำให้องค์การของรัฐมีเป้าหมายหลายเป้าหมาย บางครั้งเป้าหมายอาจขัดกัน เนื่องจากองค์การของรัฐมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแล ได้แก่ กระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของที่รับผิดชอบในการสร้างมูลค่าให้กับรัฐวิสาหกิจ กระทรวงเจ้าสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งดูแลนโยบายในแต่ละอุตสาหกรรม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งรับผิดชอบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ จึงสร้างความหนักใจให้กับองค์การของรัฐในการกำหนดลำดับความสำคัญของเป้าหมายของแต่ละองค์การ และอาจทำให้ผู้บริหารสูงสุดสามารถปฏิบัติงานโดยคิดถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ขององค์การ รัฐบาลเองอาจจะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับองค์การเพื่อหวังผลทางการเมืองโดยอาศัยการกำหนดนโยบายด้วย (3) หากความไม่ชัดเจนของความเป็นเจ้าของเกิดพร้อมกับความไม่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่กำกับดูแลของเจ้าของด้วยแล้ว อาจมีผลทำให้องค์การของรัฐมีการรายงานที่ไม่ตรงกับความจริง หรือไม่รายงานผลการดำเนินงานต่อกระทรวงการคลังหรือกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข ดังนั้นรัฐบาลควรมีนโยบายในการปรับปรุงประสิทธิภาพของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งปัจจุบันทำหน้าที่เจ้าของและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง มีหน้าที่กำกับดูแลกองทุนที่เป็นนิติบุคคล และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรมหาชน ซึ่งในปัจจุบันมีข้อจำกัดด้านบุคลากร และในระยะยาวควรมีการจัดตั้งองค์การที่สามารถทำหน้าที่เจ้าของได้อย่างอิสระ เช่น องค์การอิสระ หรือบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ เป็นต้น

ปัญหาการที่องค์การของรัฐถูกแทรกแซงจากนักการเมือง

ปัญหาของการที่องค์การของรัฐถูกแทรกแซงจากนักการเมือง ไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะประเทศไทย แม้แต่ประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งเป็นแม่บทของหลักการกำกับดูแลที่ดีก็ต้องเผชิญกับปัญหานี้ และพยายามที่จะหาทางแก้ไข แต่ก็ยังไม่มีหลักการกำกับดูแลที่ดีที่จะจัดการกับปัญหานี้โดยตรง ในทางปฏิบัติการบริหารองค์การของรัฐไม่มีทางที่จะปลอดจากการเมือง ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านที่ให้ความเห็นในเรื่องนี้ เช่น Dwight Waldo (1948) เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรสนใจเฉพาะแต่เรื่องภายในองค์การ ควรสนใจในเรื่องค่านิยม

ประชาธิปไตย และความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร Fritz Morstein Marx (1946) ซึ่งชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของการเมืองและการบริหาร และ Paul Appleby (1968) กล่าวว่า การบริหารแยกออกจากการเมืองได้ยาก การบริหารรัฐกิจแตกต่างกับการบริหารธุรกิจก็เพราะการบริหารรัฐกิจเกี่ยวพันหรือแยกไม่ออกจากการเมืองและนโยบายสาธารณะ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกองทุนที่เป็นนิติบุคคล และองค์การมหาชน กับการเมืองนั้นเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง ที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจบริหารผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการ และการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้นกระทำโดยที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนเรื่องนโยบายก็ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจึงมีอำนาจสั่งการ การแทรกแซงของนักการเมืองในการแต่งตั้งคณะกรรมการขององค์การของรัฐนั้นจะเกิดขึ้นเป็นประจำทุกรัฐบาล เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด คณะกรรมการมักจะถูกกดดันให้ลาออก ซึ่งถ้าไม่ลาออกก็จะถูกปลดออก กรณีนี้ผู้ให้สัมภาษณ์จากหน่วยงานปฏิบัติภาครัฐได้ให้ข้อมูลว่า ประธานกรรมการบางรัฐวิสาหกิจอาจถูกให้เขียนใบลาออกตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้ง ในเรื่องนี้บริษัท ไทยเรทติ้ง แอนด์ อินฟอร์เมชัน เซอร์วิส จำกัด (TRIS) ได้ให้ข้อสังเกตในการประเมินผลบทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ปีบัญชี 2550 ไว้ว่า มีรัฐวิสาหกิจประมาณ 10 แห่ง หรือร้อยละ 20 ของจำนวนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบ่อยครั้ง แต่ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการที่ถูกปรับเปลี่ยนนั้นมักจะไม่มี การประท้วงแต่อย่างใด ซึ่งเรื่องนี้ได้กลายเป็นวัฒนธรรมที่ไม่ดีขององค์การของรัฐในประเทศไทยไปแล้ว และยากที่จะแก้ไข เพราะในที่สุดนักการเมืองก็ยังมีหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายจัดตั้งขององค์การของรัฐ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสรรหาคณะกรรมการให้โปร่งใส โดยมีคณะอนุกรรมการสรรหาของแต่ละองค์การของรัฐทำหน้าที่คัดเลือกกรรมการที่มีพื้นฐานของความรู้ความสามารถจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งหากจะให้ผลในการปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนและการใช้ความเป็นผู้นำของนักการเมือง สิ่งที่ทำทลายองค์การของรัฐคือ ต้องอดทนต่อแรงกดดันของนักการเมืองที่พยายามจะใช้วิธีเก่า ๆ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ แต่ในขณะที่เดียวกันกระทรวงการคลังและองค์การของรัฐก็ต้องมีส่วนช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ คือ การผลักดันให้นักการเมืองต้องได้รับการศึกษาอบรมเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการ และมูลค่าเพิ่มที่คณะกรรมการจะสามารถให้กับองค์การได้ ตลอดจนนักการเมืองต้องมีความเข้าใจความสำคัญของหลักการกำกับดูแลที่ดี และบทบาทของผู้แต่งตั้งที่มีส่วนสร้างคณะกรรมการที่มีคุณภาพ

ปัญหาความไม่เป็นมืออาชีพของคณะกรรมการ

ปัญหาความไม่เป็นมืออาชีพของคณะกรรมการ ในปัจจุบันเกิดขึ้นจากกระบวนการสรรหาที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือกระบวนการสรรหาถูกแทรกแซงจากนักการเมือง ซึ่งจะเป็นผลทำให้องค์การของรัฐมีคณะกรรมการที่มีความรู้ ประสบการณ์ ที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการขององค์การ จึงไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์การหรือบรรษัทภิบาลที่ดีได้ และจะนำไปสู่ปัญหาขององค์การที่จะเกิดขึ้นเมื่อองค์การไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ยอมรับได้ อาจเกิดวิกฤตทางการเงิน

หรือมีการกระทำผิดกฎหมายและถูกฟ้องร้อง ซึ่งปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นกับองค์การอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ซึ่งอาจเกิดจากการกระทำของกรรมการรายบุคคล หรือกรรมการทั้งคณะ

ปัญหาความไม่เป็นมืออาชีพของคณะกรรมการ นอกจากจะเกิดจากการบรรณาการสรรหาที่ไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งองค์การของรัฐในอดีตที่มีจุดเริ่มต้นมาจากราชการ ดังนั้นจึงมีกรรมการหรือประธานที่เป็น โดยตำแหน่งราชการตามกฎหมายจัดตั้ง หรือการโอนย้ายข้าราชการมาดำรงตำแหน่งในองค์การของรัฐ ทำให้องค์การของรัฐเกิดปัญหาในการยึดระบบราชการในการบริหารองค์การ ทำให้ยังมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ล่าช้า รวมทั้งการที่องค์การของรัฐมักจะมีการผูกขาดในการดำเนินธุรกิจ ทำให้คณะกรรมการเองก็ไม่มีทางเลือกหรืออื่นในการแข่งขันเหมือนภาคเอกชน หรือไม่มีความสามารถในการตัดสินใจได้รวดเร็วตามสภาพธุรกิจและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

ปัญหาความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูลขององค์การภาครัฐ

ปัจจุบันองค์การของรัฐมีความโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลในระดับหนึ่งเป็นประจำต่อคณะกรรมการ เช่น รายงานทางการเงินที่องค์การต่าง ๆ จะต้องนำเสนอคณะกรรมการเป็นประจำทุกเดือน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) จัดให้มีการนำระบบบริหารจัดการเพื่อสร้างมูลค่า (EVM) มาใช้ เพื่อการมีข้อมูลที่โปร่งใสสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจและสังคม เช่นเดียวกับบริษัททั่วโลกที่ใช้ EVM ในการรายงานผู้ถือหุ้นว่า บริษัทสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับบริษัทได้หรือไม่ เพราะการมีกำไรอาจจะไม่ได้สร้างมูลค่าเพิ่มตอบแทนผู้ถือหุ้นก็ได้ แต่องค์การของรัฐอื่นยังไม่ได้มีการใช้ อย่างไรก็ตามรายงานการเงินเป็นรายงานที่แสดงถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งประชาชนทั่วไปจะได้รับทราบก็ต่อเมื่อมีการปิดงบการเงิน และงบการเงินผ่านการรับรองจากผู้สอบบัญชีแล้ว และองค์การของรัฐจะเปิดเผยไว้ในรายงานประจำปี ซึ่งในทางปฏิบัติรายงานประจำปีขององค์การของรัฐมักจะไม่มีการเผยแพร่ และเป็นการสื่อสารทางเดียว สาธารณชนไม่มีโอกาสได้สอบถาม หากองค์การของรัฐไม่ได้เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ข้อมูลต่าง ๆ มักจะไม่ได้ถูกนำมาเปิดเผยโดยสื่อมวลชน เนื่องจากองค์การของรัฐไม่ต้องการประชุมผู้ถือหุ้นเหมือนกับบริษัทจดทะเบียน ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียจะสามารถร่วมตรวจสอบผลการดำเนินงานได้ ดังนั้นควรสร้างวัฒนธรรมที่คณะกรรมการต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การ พนักงาน และคณะกรรมการเอง โดยประธานกรรมการควรเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเหมาะสมที่สุดในการทำหน้าที่ “โฆษก” ขององค์การของรัฐ แทนผู้บริหารสูงสุด ที่ทำหน้าที่นี้อยู่ผู้เดียวตามที่ปรากฏให้เห็นเป็นประจำ เพราะเป็นหน้าที่โดยตรงตามหลักบรรษัทภิบาลที่ดีของบริษัทจดทะเบียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การของรัฐทุกแห่งควรมีการจัดประชุมเช่นเดียวกับการประชุมผู้ถือหุ้น เพื่อรายงานผลการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้สาธารณชนสอบถามได้ คณะกรรมการควรมีการรายงานความเห็นจากการทำหน้าที่เสนอต่อกระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของ และกระทรวงเจ้าสังกัดในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้ทั้งสองกระทรวงจะได้นำความเห็นของคณะกรรมการไปปรับปรุงแก้ไข การดำเนินงานขององค์การของรัฐ และใช้วางแผนนโยบายต่อไป และนอกจากนั้นองค์การของรัฐควรมี

การเปิดเผยข้อมูลอีกช่องทางหนึ่งคือ จากผู้ที่พบเห็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณขององค์กร เพื่อให้สามารถสอบถามหรือส่งข้อร้องเรียนไปยังคณะกรรมการได้ เพื่อคณะกรรมการจะได้หาทางแก้ไขปัญหาซึ่งอาจจะเกิดขึ้น และอาจทำความเสียหายให้กับองค์กรได้ต่อไป

ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับบทบาทของคณะกรรมการในองค์กรของรัฐ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การมีหลักการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรของรัฐ องค์กรของรัฐควรมีหลักการกำกับดูแลที่ดีเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงาน โดยควรกำหนดเป็นกฎหมายให้หน่วยงานไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล หรือองค์กรมหาชน ถือปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินซึ่งเป็นของรัฐ ถือว่าเป็นของประชาชนหรือสังคมส่วนรวม ดังนั้นจึงไม่ควรให้มีการให้เลือกที่จะปฏิบัติตามหรือรายงานเหตุผลที่ไม่ปฏิบัติเหมือนกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน การมีหลักการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรของรัฐโดยให้มีผลบังคับใช้จะสามารถนำสู่การจัดการที่มีหลักบรรษัทภิบาลที่ดี โดยมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่การบริหารงานที่โปร่งใส เชื่อถือได้ และสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นได้เนื่องจากมีมาตรฐานในการทำงานที่เป็นสากล

รัฐบาลต้องมีการกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าขององค์กรของรัฐและกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน รัฐบาลต้องจัดให้มีการรายงานเพื่อแสดงให้เห็นความรับผิดชอบต่อองค์กรของรัฐ โดยกำหนดนโยบายของความเป็นเจ้าของให้ชัดเจน องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลต้องมีการติดตามให้ องค์กรของรัฐปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลที่ดีด้วยความอิสระและความรับผิดชอบ หากองค์กรใดที่มีปัญหาในการปฏิบัติงานต้องมีการรายงานในองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าของรับทราบและหาทางแก้ไข รัฐบาลต้องไม่เข้าไปแทรกแซงกับการจัดการที่เป็นงานประจำ โดยต้องให้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ รัฐบาลต้องมีการกำหนดการทำหน้าที่ในการเป็นเจ้าของให้ชัดเจนว่าจะมอบองค์กรใดให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ในปัจจุบันกระทรวงการคลังโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลางกำกับดูแลกองทุนที่เป็นนิติบุคคล และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการกำกับดูแลองค์กรมหาชน ซึ่งอาจจะต้องประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าของว่าสามารถกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงของนักการเมืองหรือไม่ ควรที่จะจัดตั้งหน่วยงานอิสระหรือบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ (holding company) เพื่อทำหน้าที่นี้หรือไม่ เพื่อให้มีความอิสระกับองค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าของอย่างแท้จริง

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าขององค์กรของรัฐในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันมี 3 แบบ คือ แบบกระจาย (decentralized or sector model) แบบรวมศูนย์ (centralized model) และแบบผสม (dual model) แบบกระจาย คือ แบบที่องค์กรของรัฐอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงสาขา

ต่าง ๆ แบบรวมศูนย์ คือ แบบที่ความรับผิดชอบในฐานะเจ้าของอยู่ภายใต้กระทรวงเดียว ซึ่งเป็นแบบที่ประเทศต่าง ๆ นิยม และแบบผสม หมายถึง แบบกระจายร่วมรับผิดชอบกับแบบรวมศูนย์

การปฏิรูประบบขององค์การที่ทำหน้าที่เจ้าขององค์การของรัฐมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนจากแบบกระจายเป็นแบบรวมศูนย์ ในขณะที่ยังมีบางประเทศที่ยังใช้แบบผสมอยู่

แบบกระจาย เป็นแบบดั้งเดิม ประเทศที่ใช้ เช่น ประเทศฟินแลนด์ ซึ่งมีกระทรวง 9 กระทรวงที่ทำหน้าที่เจ้าขององค์การของรัฐมากกว่า 50 แห่ง และประเทศอังกฤษ (ณ ปี 2003) มี 9 กระทรวง กรม และสำนักงานที่ทำหน้าที่เจ้าของ ประโยชน์ของรูปแบบนี้คือ สามารถใช้ความเชี่ยวชาญจากกระทรวงต่าง ๆ ส่วนผลเสียคือ องค์การเหล่านี้ยากที่จะแบ่งความเป็นเจ้าของออกจากการเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบ (regulator) และยังมีความเสี่ยงที่จะเกิดการแทรกแซงของรัฐบาลในการบริหารจัดการงานประจำ

แบบรวมศูนย์ เป็นแบบที่องค์การของรัฐอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงเดียวหรือองค์การเดียว เช่น กระทรวงการคลัง ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ สเปน และไทย หรือกระทรวงอุตสาหกรรม เช่น ประเทศนอร์เวย์ และสวีเดน ส่วนประเทศเบลเยียมจะมีกระทรวงเฉพาะทำหน้าที่นี้คือ กระทรวงรัฐวิสาหกิจ (Ministry of State-Owned Enterprise) ในบางประเทศมีการจัดตั้งองค์การเฉพาะที่ทำหน้าที่นี้อย่างอิสระโดยรายงานต่อกระทรวงการคลัง เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประโยชน์ของแบบรวมศูนย์คือ องค์การของรัฐมีความรับผิดชอบอย่างชัดเจนต่อรัฐบาล และเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างคุ้มค่า ผลเสียคือ มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญน้อยกว่าแบบกระจาย

ผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรมีองค์การที่ทำหน้าที่เจ้าของแบบรวมศูนย์ โดยจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อทำหน้าที่นี้ แต่มีบางประเทศที่ไม่ได้ใช้รูปแบบขององค์การที่ทำหน้าที่เจ้าขององค์การของรัฐทั้ง 3 รูปแบบ แต่จะใช้รูปแบบพิเศษ เรียกว่า Holdings เป็นรูปแบบที่ความเป็นเจ้าของหรือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนจะถูกโอนมาที่ Holdings ซึ่งเป็นองค์การที่เป็นของรัฐและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง รูปแบบ Holdings นี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปองค์การของรัฐในทศวรรษที่ 1970 มีวัตถุประสงค์ที่จะลดการแทรกแซงของนักการเมืองในการจัดการขององค์การของรัฐ เช่น IRI Holding Company ของประเทศอิตาลี ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ และทำหน้าที่ช่วยเหลือบริษัทที่มีปัญหา ประโยชน์ของรูปแบบ Holdings คือ สามารถใช้ที่จะทำให้เกิดการ Privatization และฟื้นฟูอุตสาหกรรมของรัฐ ผลเสียคือ Holdings Company ไม่สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานของการขาดบรรษัทภิบาลที่ดีขององค์การของรัฐ เพียงแต่ย้ายปัญหาขององค์การของรัฐไปให้ Holdings Company เท่านั้นเอง องค์การที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าของต้องเป็นตัวแทนของรัฐในการทำหน้าที่เจ้าของ โดยดำเนินงานตามสิทธิที่ได้รับตามกฎหมาย โดยมีหน้าที่รับผิดชอบหลัก ดังนี้คือ มีส่วนร่วมในการประชุมผู้ถือหุ้น กรณีที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และออกเสียงตามหุ้นที่มีอยู่ กำหนดระบบรายงานเพื่อสามารถควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การของรัฐอย่างต่อเนื่อง ต้องมีการหารือกับผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกองค์การของรัฐอื่นที่มีหน้าที่ควบคุม ควรสร้างกระบวนการสรรหากรรมการในองค์การของรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการสรรหา ต้องกำหนดความสัมพันธ์กับ

องค์การอื่นที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ควรจัดให้มีการแถลงผลการดำเนินงานขององค์การของรัฐโดยคณะกรรมการให้กับประชาชน สื่อมวลชน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สนใจได้ถามคำถาม เพื่อแสดงความโปร่งใสของการดำเนินงานปีละ 1 ครั้ง เช่นเดียวกับการประชุมผู้ถือหุ้น การที่รัฐบาลมีการกำหนดองค์การที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าขององค์การของรัฐ ทำให้คณะกรรมการมีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อเจ้าของหรือประเทศชาติ และแสดงถึงความโปร่งใสในการทำงานขององค์การของรัฐเนื่องจากมีองค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลชัดเจน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

บทบาทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการขององค์การของรัฐ ควรมีอำนาจและความรับผิดชอบ โดยประกอบไปด้วยกรรมการที่มีความซื่อตรง ความสามารถ และเป้าหมายที่ทำหน้าที่ในการให้ทิศทางและควบคุมการบริหารจัดการ คณะกรรมการควรได้รับการมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การของรัฐที่ชัดเจน และต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคมโดยรวม คณะกรรมการต้องสามารถที่จะตัดสินใจได้อย่างอิสระจากฝ่ายจัดการ รัฐ และอิทธิพลจากการเมือง โดยการมีจำนวนกรรมการที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหารเป็นส่วนมาก มีการจำกัดจำนวนกรรมการที่แต่งตั้งจากนักการเมืองหรือข้าราชการประจำที่จะนำไปสู่การขัดกันของผลประโยชน์ คณะกรรมการต้องมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารสูงสุด คณะกรรมการต้องมีการประเมินตนเอง กรรมการต้องมาจากกระบวนการสรรหาที่โปร่งใส ของคณะอนุกรรมการสรรหา โดยปราศจากการแทรกแซงของนักการเมือง คณะกรรมการต้องทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับองค์การของรัฐ ดังนั้นกรรมการต้องมีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติงานและให้ข้อเสนอแนะขององค์การที่ทำหน้าที่เจ้าของ คณะกรรมการต้องดูแลว่าผู้ตรวจสอบภายในมีความสามารถเพียงพอ มีความเป็นอิสระ เพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากการทุจริต และจัดให้มีช่องทางในการแจ้งเบาะแสจากพนักงาน ประชาชน กรรมการควรที่จะมีความรู้ความสามารถที่สอดคล้องในบทบาทของประธาน ต้องไม่เป็นคนเดียวกับผู้บริหารสูงสุด และไม่ควรเป็นข้าราชการ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในความเป็นอิสระ และป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจากการที่ประธานสามารถครอบงำการออกความเห็นและการตัดสินใจของกรรมการอื่นหรือผู้บริหารสูงสุดที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา การมีคณะกรรมการที่มีบทบาทตามหลักการกำกับดูแลที่ดีจะทำให้คณะกรรมการมีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ องค์การมีความโปร่งใส น่าเชื่อถือ และสามารถแข่งขันกับองค์การอื่นได้

ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างบรรษัทภิบาลในองค์กรของรัฐในบริบทของประเทศไทยโดยใช้แบบจำลอง

จากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยเชื่อว่า หลักการกำกับดูแลที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนเป็นจุดเริ่มต้นที่เหมาะสมที่สุดในการออกแบบหลักการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรของรัฐ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรของรัฐได้ โดยเฉพาะหมวดความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ซึ่งจะนำไปสู่การยกระดับบทบาทของคณะกรรมการในการเสริมสร้างบรรษัทภิบาลที่ดีในองค์กรของรัฐในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามด้วยบริบทที่แตกต่างกันระหว่างการจัดการองค์กรของรัฐและเอกชน ทำให้องค์กรของรัฐจะต้องเน้นการแก้ไขข้อจำกัดที่จะเป็นอุปสรรคของการมีบรรษัทภิบาลที่ดีหรือการกำกับดูแลที่ดีในประเด็นต่าง ๆ ก่อนจึงจะสามารถประยุกต์ใช้หลักการกำกับดูแลที่ดีของบริษัทจดทะเบียนได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ดังนี้

ประการแรก ต้องปรับบทบาทของรัฐบาลในเรื่องบรรษัทภิบาล 2 เรื่อง คือ เรื่องความชัดเจนขององค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าของกับทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และเรื่องความโปร่งใส ประเด็นที่มีความสำคัญที่สุดในการเสริมสร้างบรรษัทภิบาลในองค์กรของรัฐคือ การแยกบทบาทของรัฐบาลในการเป็นเจ้าของ และการเป็นผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นมาก โดยเฉพาะองค์กรของรัฐที่เกี่ยวกับการให้บริการ เนื่องจากการแยกหน้าที่ของการกำหนดนโยบายออกไปดังกล่าว ทำให้องค์กรของรัฐสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ได้อย่างอิสระ ไม่ต้องพยายามทำให้เกิดสมดุลกันระหว่างวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ส่วนความโปร่งใสในการตัดสินใจและให้ทิศทางของรัฐบาล โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นอันดับสอง เพราะความโปร่งใสจะทำให้การสั่งการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ไม่ตรงกับนโยบายของรัฐบาลสำหรับองค์กรของรัฐลดลง

ประการที่สอง รัฐบาลต้องปฏิรูปกฎหมายและหลักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลที่ดี โดยต้องมีการบังคับใช้ให้มีผลในทางปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น ปราบกฏว่ายังมีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ไม่คุ้นเคยกับหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2544 เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ แต่เปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่จัดให้มีระบบการกำกับดูแลที่ดีให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ รายงานถึงเหตุผลดังกล่าวต่อกระทรวงการคลังเท่านั้น เช่นเดียวกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับเอกชน พ.ศ. 2549 ที่ใช้หลักในการให้บริษัทจดทะเบียนนำหลักไปปฏิบัติให้มากที่สุดหรือชี้แจงเหตุผล (comply or explain) แต่ในบริบทของบริษัทจดทะเบียน การมีหรือทำให้มากกว่ามาตรฐานในการกำกับดูแลที่ดีเป็นสิ่งที่บริษัทจดทะเบียนต้องพึงกระทำ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้มีส่วนได้เสีย และจะเป็นประโยชน์ในการแข่งขัน ซึ่งแตกต่างกับองค์กรของรัฐที่ยังยึดติดกับการผูกขาดหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน ดังนั้นการมีกฎระเบียบที่ต้องบังคับใช้จึงยังมีความจำเป็นเพื่อนำไปสู่ความโปร่งใส และตรวจสอบได้

ประการที่สาม องค์กรของรัฐควรมีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่ได้รับผลกระทบต่อผล

การดำเนินงานขององค์กร ในขณะที่เดียวกันรัฐมนตรีในฐานะเจ้าของก็ควรที่จะมีความรับผิดชอบต่อผล การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐนั้น ๆ ต่อรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร และต่อประเทศ สำหรับ รัฐมนตรีผู้กำหนดคน โยบายก็ต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ อันเนื่องมาจาก นโยบายที่กำหนดเช่นเดียวกัน ดังนั้นกระบวนการในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่เจ้าของกับ รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำหนดคน โยบายจึงแตกต่างกัน

ประการที่สี่ นโยบายของรัฐบาลต้องมีความโปร่งใส เนื่องจากประเด็นปัญหาที่ทำให้องค์กร ของรัฐมีความยากในการปฏิบัติก็คือ การที่รัฐบาลให้นโยบายที่ไม่เป็นทางการ หรือขอร้องให้องค์กร ของรัฐดำเนินการในสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ

ประการที่ห้า คณะกรรมการขององค์กรของรัฐต้องรายงานผลการปฏิบัติงาน ปัญหา และ ข้อเสนอแนะ ต่อรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่เจ้าของเพื่อประเมินการกำกับดูแล และปรับปรุงแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายต่อรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำหนด นโยบาย เพื่อรัฐมนตรีจะได้ใช้ในการวางแผนและปรับปรุงนโยบายขององค์กรของรัฐนั้น ๆ ดังนั้น กรรมการ โดยตำแหน่งที่มาจากราชการจึงไม่จำเป็นที่จะต้องทำหน้าที่นี้ โดยการเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการอื่น เพราะควรจะเป็นรายงานในรูปของคณะกรรมการมากกว่า

ประการที่หก ผู้บริหารสูงสุดสามารถรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐมนตรีโดยตรงในแง่ที่เป็น การให้ข้อมูลเท่านั้น แต่รัฐมนตรีไม่ควรให้นโยบายโดยตรงกับผู้บริหารสูงสุด เนื่องจากผู้บริหารสูงสุด เป็นแค่ลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ไม่ได้เป็นตัวแทนของคณะกรรมการทั้งคณะ และการให้ นโยบายของ รัฐมนตรีควรผ่านมาทางคณะกรรมการเท่านั้น

ประการที่เจ็ด การแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารสูงสุดต้องผ่านกระบวนการสรรหาเท่านั้น โดย กรรมการต้องมีพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรของรัฐ และต้อง ไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยกรรมการเป็นผู้คัดเลือกกรรมการคนหนึ่งที่เหมาะสม เพื่อเป็น ประธานกรรมการ ไม่ใช่รัฐมนตรีเป็นผู้เลือกประธานกรรมการ

ประการที่แปด ต้องมีการประเมินผลกรรมการอย่างต่อเนื่อง โดยกรรมการประเมินตนเองและ ประเมินโดยผู้ประเมินอิสระ ซึ่งต้องเน้นบทบาทของการเพิ่มมูลค่าให้กับองค์กร ของรัฐมากกว่า บทบาทการกำกับดูแล

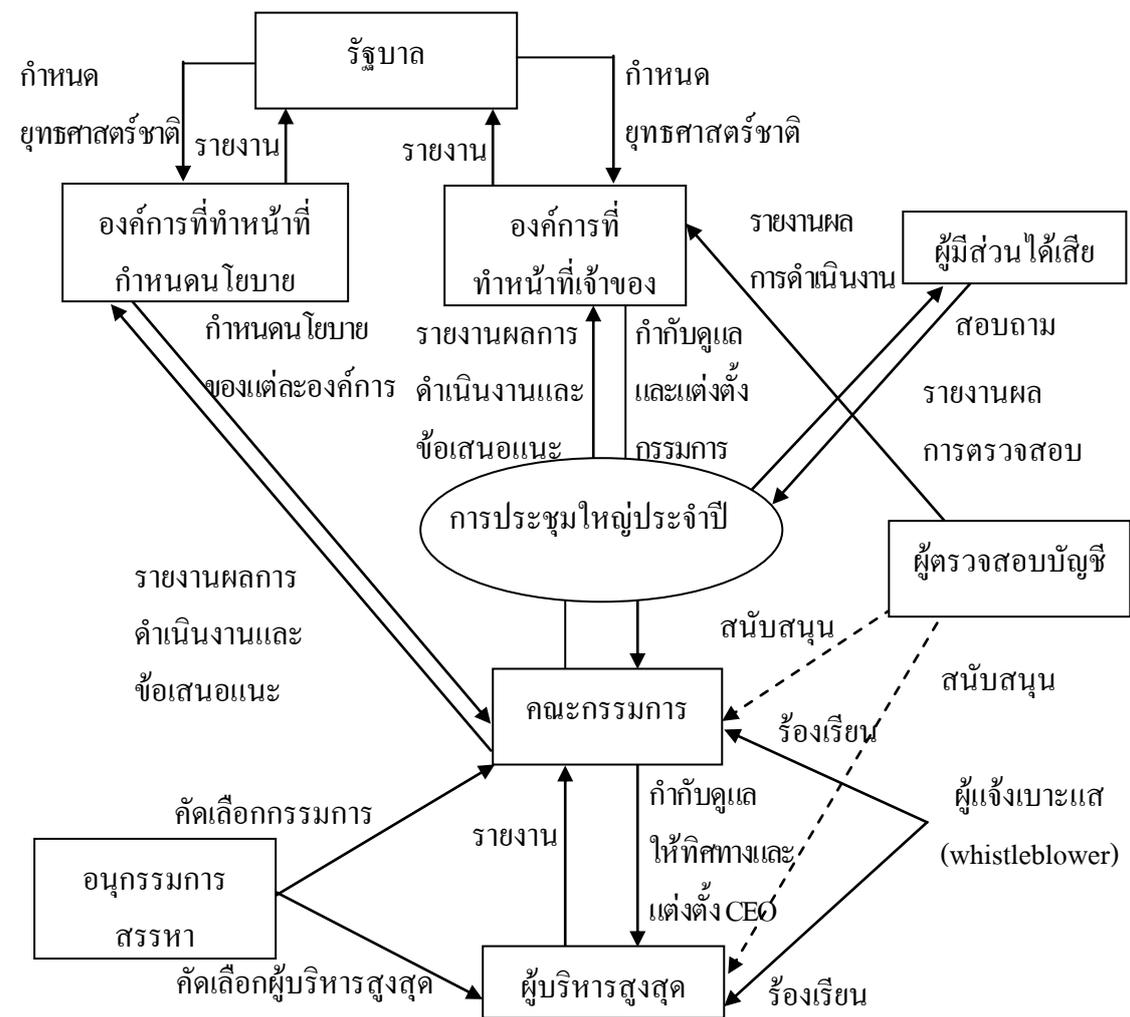
ประการที่เก้า องค์กรของรัฐควรมีการให้ข้อมูลต่อผู้มีส่วนได้เสียเป็นประจำ และควรมีการจัด ประชุมชี้แจงผลการดำเนินงานที่เปรียบเทียบกับแผนธุรกิจ เพื่อให้สาธารณชนได้สอบถามเป็นประจำ ทุกปี เช่นเดียวกับการประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียน

ประการที่สิบ องค์กรของรัฐควรจัดช่องทางให้มีการรายงานถึงสิ่งผิดปกติหรือทุจริตที่เกิดขึ้น ในองค์กร และควรพัฒนาระบบป้องกันผู้แจ้งเบาะแส (whistleblower protection) เช่นเดียวกับบริษัท จดทะเบียน ซึ่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้เพิ่ม มาตรการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแส (whistleblower) แก่ทางการ กรณีที่มีการกระทำที่

ไม่ชอบมาพากลหรือการทุจริตเกิดขึ้นในองค์กร ซึ่งโดยปกติผู้ที่รู้ข้อมูลดีที่สุด คือ พนักงานขององค์กร เพราะหากพนักงานดังกล่าวเป็นผู้แจ้งเบาะแสหรือถูกเชิญมาให้ถ้อยคำกับ ก.ล.ต. อาจมีโอกาสดูถูกล้นเกล้าจากรกรรมการและผู้บริหารได้

ประการที่สิบเอ็ด นักการเมืองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหากรรมการ ควรได้รับการศึกษาอบรมเกี่ยวกับบรรษัทภิบาล โดยเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการและมูลค่าเพิ่มที่คณะกรรมการจะสามารถให้กับองค์กรได้ และบทบาทของผู้แต่งตั้งที่จะทำให้เกิดคณะกรรมการที่มีคุณภาพ

จากผลการวิจัยที่ค้นพบ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแบบจำลองการเสริมสร้างบรรษัทภิบาลในองค์กรของรัฐในประเทศไทย ดังแสดงในภาพ 4



ภาพ 4 แบบจำลองการเสริมสร้างบรรษัทภิบาลในองค์กรของรัฐในประเทศไทย
ที่มา. จากการสรุปของผู้วิจัย.

การเสริมสร้างบรรษัทภิบาลในองค์กรของรัฐในประเทศไทย ต้องเริ่มจากรัฐบาลที่ควรกำหนดเรื่องบรรษัทภิบาลที่ดีในองค์กรของรัฐเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อยกระดับองค์กรของรัฐในการสร้าง

ความเชื่อมั่นแก่ลูกค้าหรือประชาชนในระยะยาวว่า องค์กรมีความโปร่งใส มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่เป็นสากล และสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นได้ ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้ คือ

รัฐบาลเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และต้องมีการแยกองค์การที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและองค์การที่ทำหน้าที่เจ้าของให้ชัดเจน องค์การที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายจะรับผิดชอบกำหนดนโยบายขององค์การของรัฐแต่ละองค์การและรายงานรัฐบาล ส่วนองค์การที่ทำหน้าที่เจ้าของจะรับผิดชอบ การกำกับดูแลและแต่งตั้งคณะกรรมการและรายงานรัฐบาล คณะกรรมการรับผิดชอบในการให้ทิศทาง กำกับดูแล และแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุด พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานต่อองค์การที่ทำหน้าที่เจ้าของ และองค์การที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ผู้บริหารสูงสุดรับผิดชอบในการปฏิบัติงานประจำ และรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการ ผู้สอบบัญชีภายนอกรับผิดชอบในการสอบบัญชี และรายงานผลต่อองค์การที่ทำหน้าที่เจ้าของ ในขณะเดียวกันให้การสนับสนุนแก่คณะกรรมการและผู้บริหารสูงสุดในเรื่องรายงานทางการเงิน อนุกรรมการสรรหารับผิดชอบในการคัดเลือกคณะกรรมการและผู้บริหารสูงสุด ผู้ให้เบาะแสมีหน้าที่รายงานหรือร้องเรียน กรณีมีการกระทำที่ผิดจรรยาบรรณหรือทุจริต ในองค์การ องค์การที่ทำหน้าที่เจ้าของและคณะกรรมการ ต้องร่วมกันจัดการประชุมใหญ่ประจำปี เพื่อรายงานผลการดำเนินงานให้สาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบและสอบถามเพื่อความโปร่งใสขององค์การ

โดยสรุป การบริหารองค์การของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ไม่ว่าจะป็นรัฐวิสาหกิจ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล หรือองค์การมหาชน เป็นสิ่งจำเป็นต่อผลสำเร็จของประเทศชาติ กรรมการในองค์การของรัฐซึ่งถือว่าเป็นนักบริหารรัฐกิจจึงจำเป็นต้องตระหนักในความเป็นตัวแทนของพลเมืองที่ได้รับคามไว้วางใจให้บริหารทรัพย์สินของรัฐและพิทักษ์ผลประโยชน์ของพลเมืองทุกคนในชาติ แม้กระทั่งผลประโยชน์ของพลเมืองในอนาคตด้วย ดังนั้นบทบาทของคณะกรรมการในองค์การของรัฐ จึงควรได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วนว่ามีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ การวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการในองค์การของรัฐ จึงถือว่าเป็นความหวังของผู้วิจัยที่มีผู้สานต่อเจตนารมณ์ในการร่วมกันสร้างบรรษัทภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การของรัฐให้ได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการคลัง, สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (มกราคม 2552). *แผนนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

กระทรวงการคลัง, สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. (กุมภาพันธ์ 2544). *หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2542). *ข้อพึงปฏิบัติที่ดีสำหรับกรรมการบริษัทจดทะเบียน*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2549). *รายงานประจำปี*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2549). *หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

บริษัท ไทยเรตติ้งแอนด์อินฟอร์เมชันเซอร์วิส จำกัด (TRIS). (ม.ป.ป.). *หลักเกณฑ์การประเมินบทบาทคณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจประจำปีบัญชี 2552*. ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2551, จาก <http://www.tris.co.th/index.html>

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

รัฐวิสาหกิจ 53 แห่ง. (2549). *สรุปผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ*.

อุทัย เลาหวิเชียร. (2544). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ*. หน้า 78-83.

Appleby, Paul, "Government is different", in Michael D. Reagan (ed.) (1968). *The administration of public policy*, Illinois Scholl, Foreman and Company.

Cadbury & Sir Adrian. (1996). *Corporate governance: Brussels*. Brussels: instituut voor bestuurders.

Carver, J., & Carver, M. (2006). *Reinventing your board*. California: John Wiley & Sons, Inc.

Carver, J., & Oliver, C. (2002). *Corporate boards that create value: governing company performance from the board room*. San Francisco, CA: Jossey Bass, John Wiley.

Colly, John L. Jr. (et al.). (2005). *What is corporate governance?*. New York: McGraw-Hill,

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of management review*, 22(1), 20-47.

Donaldson, L. (1990). The ethereal hand: organizational economics and management theory. *The academy of management*, 15(3), 369-381.

Donaldson, L., & Davis, J. H. (1991). Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns. *Australian journal of management*, 16(1), 49-65.

- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14, 57-74.
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Agency problems and residual claims, *Journal of law and economics*, XXVI, 327-349.
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Separation of ownership and control. *Journal of law and economics*, 88(2), 301-325.
- Flynn, Norman (1997). *Public sector management* (3rd ed.). London: Prentice-Hall Harvester, Wheatsheaf.
- Friedrich, in Gary L. Wamsley (1990). *Refounding public administration*, U.S.A.: Sage Publication, Inc.
- Harvard. (2000). *Harvard business review on corporate governance*. Boston: Harvard business school publishing.
- Hughes, Owen E. (2003). *Public management and administration an introduction* (3rd ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Jensen, M. (1993). The modern industrial revolution, exit, and the failure of internal control systems. *Journal of finance*, 48, 831-880.
- Jensen, M. C. (2003). *A theory of the firm: Governance, residual claims, and organizational forms*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3, 305-350.
- Johnson, J. L., Daily, C. M., & Ellstrand, A. E. (1996). Boards of directors: A review and research agenda. *Journal of management*, 22(3), 409-438.
- Kiel, G. C., & Nicholson, G. J. (2003). *Boards that work: A new guide for directors*. Australia: McGraw Hill.
- Lipman, Frederick, D., & Lipman, L. Keith. (2006). *Corporate governance best practices: Strategies for public private and not-for-profit organizations*. U.S.A.: John Wiley & Sons, Inc.
- Marx, Fritz Morstein (1946). *Elements of public administration*. New York: Prentice-Hall.
- Monks, Robert A.G., & Minow, Nell, *Corporate Governance*. (Blackwell 2004) ISBN.
- OECD. (1999, 2004). *Principles of corporate governance*. Paris: OECD.
- Peters, B. G., & Savoie, D. J. (Ed.). (2000). *Governance in the twenty-first century: Revitalizing the public service*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

- Schilling, M. A. (2000). Decades ahead of her time; advancing stakeholder theory through the ideas of Mary Parker Follett. *Journal of management history*, 6(5), 224-242.
- Simon, Herbert, in Gary L. Wamsley (1990). *Refounding public administration*. U.S.A.: Sage Publication, Inc.
- Van den Berghe, L. A. A., & Levrau, A. (2004). Evaluating boards of directors: what constitutes a good corporate board? *Corporate governance: An international review*, 12(4), 461-478.
- Waldo, Dwight (1948). *The administration state: A study of the political theory of American public administration*. New York: The Ronal Press Co.,