



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย ดร. เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ  
รหัส ๕๙๐๔๕๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักประชาธิปไตย

ดร.เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

### บทคัดย่อ

กลไกการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในฐานะของการเป็น “เครื่องมือของรัฐ” ที่สะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยที่มีประวัติศาสตร์มายาวนานของประเทศไทย เป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาระบบความคิดและแนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจในรากฐานของปัญหาที่เรื้อรังมายาวนานในรัฐวิสาหกิจ

บุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจที่เป็นหัวใจสำคัญของการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจทั้งในด้านการกำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจต้องมีการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล และในด้านการกำกับดูแลการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจให้อยู่บนเส้นทางของการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม เป็นหน้าที่หลักของ “กรรมการรัฐวิสาหกิจ” แต่โดยเหตุที่รัฐวิสาหกิจคือองค์กรประเภทหนึ่งของรัฐที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องในการทำหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ทั้งโดยเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลได้ เนื่องจาก การเป็นบุคคลคนละชั่วการเมือง หรือแม้แต่เพื่อเป็นรางวัลให้กับบุคคลที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง ล้วนแต่เป็นแนวคิดที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่ปัจจุบันกลไกการได้มาซึ่งบุคคลที่จะเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจกลับไม่มีแนวทางที่ชัดเจน โดยคงมีเพียงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กรรมการรัฐวิสาหกิจทุกคนต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

ช่องว่างของการใช้อำนาจและดุลพินิจของรัฐบาลโดยปราศจากหลักการและเหตุผลอันสมควร ในการเปลี่ยนแปลงบุคคลเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ อันมีผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการบริหารรัฐวิสาหกิจเป็นประเด็นที่สร้างผลกระทบในวงกว้างต่อภาพรวมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ แนวทางที่จะป้องกันผลกระทบดังกล่าวจึงถือเป็นเรื่องสำคัญในการวางแนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจซึ่งรายงานฉบับนี้จะได้อธิบายหลักการและแนวคิดในเรื่องดังกล่าวไว้เพียงเพื่อจุดประเด็นในการสร้างความแตกต่างของแนวคิดอันนำไปสู่การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจให้สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม

## ความนำ

การบริหารประเทศภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้สืบทอดมาเป็นเวลายาวนาน ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาจะยังมีความเปลี่ยนแปลงโดยการเข้ายึดอำนาจในการบริหารประเทศ แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้จุดหมายของการพัฒนาการปกครองของประเทศให้อยู่ภายใต้หลักการของประชาธิปไตยเพื่อสร้างพื้นฐานที่เข้มแข็งให้ประชาชนในประเทศมีความพร้อมในการมีส่วนร่วมและสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมที่สมบูรณ์

“รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศไทย ถูกจัดตั้งขึ้นมาในหลายรูปแบบ ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินภารกิจที่แตกต่างกัน ในปัจจุบันมีกฎหมายจำนวนมากที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ โดยกฎหมายแต่ละฉบับได้มีการกำหนดความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ที่หลากหลายตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับว่ามุ่งประสงค์จะให้ความครอบคลุมรัฐวิสาหกิจเพียงใด ประกอบกับการขับเคลื่อนการทำงานที่ของรัฐวิสาหกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นรูปธรรม จึงต้องให้ความสำคัญกับบุคลากรรัฐวิสาหกิจในทุกระดับ หากแต่ปัจจุบันกลไกการทำงานที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจถือเป็นทรัพยากรบุคคลหลักที่ภาครัฐได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง จนถือได้ว่า การทำงานที่ของรัฐวิสาหกิจจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ต่อเมื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจมีการทำงานที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีเป้าหมายให้บุคลากรรัฐวิสาหกิจโดยเริ่มต้นจากกรรมการรัฐวิสาหกิจมีการบริหารจัดการและกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจโดยมุ่งหวังให้การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างโปร่งใส และมีมาตรฐานการปฏิบัติที่เป็นสากล เพิ่มความน่าเชื่อถือและความมั่นใจแก่สาธารณชน สร้างความมั่นใจในการลงทุน และทำให้รัฐวิสาหกิจมีความพร้อมที่จะแข่งขันได้ในสภาพตลาดการแข่งขันเสรี นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการสร้างพันธะผูกพันในการใช้อำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจให้อยู่ภายใต้ขอบเขต และสร้างกรอบความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียและสังคม ซึ่งยังไม่มีความครอบคลุมเพียงพอ และอาจไม่เกิดผลที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ จึงเห็นควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการคัดเลือกบุคคลที่เป็นกรรมการที่เป็นระบบ เปิดเผยและโปร่งใส ซึ่งอาจจำเป็นต้องอาศัยอำนาจในระดับของพระราชบัญญัติเพื่อให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการเปลี่ยนแปลงกรรมการต้องมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ตลอดจนสร้างกลไกการสร้างการรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงกรรมการรัฐวิสาหกิจผ่านจรรยาบรรณของข้าราชการการเมืองของฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งให้ต้องทำหน้าที่อย่างโปร่งใส เปิดเผยยอมรับการตรวจสอบของภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## เนื้อหา

การบริหารประเทศภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้สืบทอดมาเป็นเวลายาวนาน ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาจะยังมีความเปลี่ยนแปลงโดยการเข้ายึดอำนาจในการบริหารประเทศ แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้จุดหมายของการพัฒนาการปกครองของประเทศให้อยู่ภายใต้หลักการของประชาธิปไตยเพื่อสร้างพื้นฐานที่เข้มแข็งให้ประชาชนในประเทศมีความพร้อมในการมีส่วนร่วมและสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมที่สมบูรณ์

“ประชาธิปไตย”<sup>๑</sup> หมายถึง ประชาชนเป็นใหญ่ อำนาจอธิปไตยนั้นย่อมเป็นของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจขององค์กรต่างๆ ทั้งหลายทั้งปวงของรัฐย่อมจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชน เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมีความชอบธรรม การปกครองตามหลักประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยสูงสุดนี้ มีความหมายต่อไปว่าในรัฐย่อมจะมีผู้ถือหรือผู้ทรงอำนาจอื่นนอกจากประชาชนไม่ได้ การใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ของรัฐจึงต้องมีรากฐานที่มาจากเจตจำนงของประชาชน โดยทั่วไปแล้วประชาชนจะแสดงเจตจำนงของตนออกมาได้ใน ๒ ลักษณะใหญ่ๆ คือ การออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และการออกเสียงประชามติ หลักประชาธิปไตยย่อมสนับสนุนให้การตัดสินใจทางการเมืองจะต้องเริ่มจากประชาชนขึ้นไปสู่รัฐบาล ทั้งนี้โดยผ่านพรรคการเมือง ถึงแม้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้บุคคลแสดงความคิดเห็นตลอดจนก่อนตั้งเจตจำนงทางการเมืองก็ตาม แต่ต้องยอมรับว่าบุคคลแต่ละคนย่อมมีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน และย่อมเป็นไปไม่ได้ที่จะเกิดความเป็นเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับเจตจำนงของราษฎรจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวคือ จำเป็นที่จะต้องปกครองไปโดยอนุโลมตามความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับ อย่างไรก็ตามการปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากนี้ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะใช้ความมีจำนวนมากของตนปกครองฝ่ายเสียงข้างน้อยโดยกดขี่หรือกระทำการตามอำเภอใจได้ ฝ่ายเสียงข้างมากจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยด้วย กล่าวคือ จะต้องอดทนยอมรับให้ราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากฝ่ายเสียงข้างมากได้ ต้องยอมให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยสามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของฝ่ายเสียงข้างมากได้ ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสฝ่ายเสียงข้างน้อยในการโน้มน้าวชักจูงให้ฝ่ายเสียงข้างมากเห็นด้วยกับตน และทำให้ในที่สุดแล้วฝ่ายเสียงข้างน้อยอาจจะพัฒนาไปเป็นฝ่ายเสียงข้างมากได้ ดังนั้น การปกครอง

<sup>๑</sup> จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (น ๒๐๗-๒๐๙), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๗, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา

ในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดแห่งรัฐ และเป็นการปกครองโดยฝ่ายข้างมากและเรียกร้องให้ฝ่ายข้างมากต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายข้างน้อยในการแสดงความคิดเห็น

การศึกษาหลักประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเพียงรูปแบบของการปกครองประเทศรูปแบบหนึ่งในบรรดา รูปแบบการปกครองจำนวนมากที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หากแต่หลักการที่แท้จริงของการ กำหนดรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมของแต่ละประเทศมีรากฐานมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจ อธิปไตย ซึ่งเป็นรากฐานของการกำหนดรูปแบบการปกครองต่อไป

### ๑. แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้<sup>๒</sup> พอสรุปได้ว่า ฌอง โบแต็ง (Jean Bodin) ได้เสนอแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยไว้ในหนังสือชื่อ “สาธารณรัฐใน ๖ บรรพ” (Six Livres de la République) ว่า “สาธารณรัฐ” คือ สิทธิในการปกครองกลุ่มบุคคลหลายๆ กลุ่ม และที่เป็นส่วน ร่วมของกลุ่มเหล่านี้คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยปราศจากขอบเขต ภาวะ และสูงสุดล้นพ้น และ อำนาจนี้แสดงออกโดยการออกหรือเลิกกฎหมาย โดยนัยนี้องค์อธิปัตย์ผู้มีอำนาจสูงสุดจึงอยู่เหนือ กฎหมายเพราะตนเป็นผู้ออกและยกเลิก

โบแต็ง แบ่งประเภทรัฐบาลตามข้อเท็จจริงที่ว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ใคร กล่าวคือถ้าอำนาจ อธิปไตยอยู่ที่เจ้าชายคนเดียว ก็เป็นระบอบกษัตริย์ ถ้าคนส่วนน้อยปกครองคนส่วนใหญ่โดยอำนาจ อธิปไตย ก็เป็นระบอบขุนนาง ถ้าคนส่วนใหญ่ทั้งหมดรวมกันออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจอธิปไตยร่วมกัน นั้นต่อปัจเจกชนแต่ละคน ก็เป็นระบอบประชาธิปไตย

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า<sup>๓</sup> ผู้ที่ให้กำเนิดแนวความคิดเรื่อง “เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน” และทฤษฎี “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” คือ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) (ค.ศ. ๑๗๑๒ – ๑๗๗๘) ซึ่งได้เสนอแนวคิดและทฤษฎีไว้ในหนังสือ “สัญญา ประชาคม” (du contract social) พอสรุปได้ดังนี้

“มนุษย์เกิดมาโดยอิสระและเท่าเทียมกัน สภาพธรรมชาติจึงเป็นสภาพที่มนุษย์คล้ายสัตว์และ มีความต้องการน้อยมาก เมื่อเกิดกรรมสิทธิ์ของมนุษย์แต่ละคนขึ้นมา จึงทำให้เกิดความไม่เสมอภาคของ

<sup>๒</sup> จาก *กฎหมายมหาชน: วิชาพัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ*, (น. ๓๑ – ๓๓), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๓๘, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม

<sup>๓</sup> จาก *กฎหมายมหาชน: วิชาพัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ*, (น. ๕๕), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๓๘, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม

มนุษย์และมีความจำเป็นต้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ ซึ่งทำให้มีการจัดตั้งรูปแบบการปกครองขึ้นเพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของคนรวยจากคนจน จึงต้องตั้งสังคมขึ้นใหม่ที่เกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ ไม่ใช่กำลัง การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมกันเป็นสังคมขึ้นนั้นก่อให้เกิด “สัญญาประชาคม (Social Contract)” ขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่นๆ ทุกคนว่าจะยอมมอบอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม รัฐอธิปไตยของรุสโซจึงได้แก่ “เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน” ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคม ไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคน ดังนั้นเจตนารมณ์ร่วมกันนี้จึงอาจแตกต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคนได้ สังคมที่เกิดจากสัญญานี้เป็นสังคมที่เสมอภาคเท่าเทียมกันหมดเพราะแต่ละคนสละสิทธิเสรีภาพให้ทุกคน จึงเท่ากับตนได้รับเท่ากับสิ่งที่ตนสละ ฉะนั้น สมาชิกแต่ละคนของสังคมจึงต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ในสังคมตามสัญญานี้ กฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน กฎหมายเท่านั้นจึงจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนได้”

รุสโซ เป็นผู้ก่อตั้งทฤษฎีสัญญาประชาคมให้เป็นที่มาของ “อำนาจอธิปไตยของปวงชน” ซึ่งรุสโซให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยโดยตรงโดยประชาชน การออกกฎหมายโดยเจตนารมณ์ร่วมกันของรุสโซมี ๒ วิธี คือ ประชาชนออกเองหรือมีผู้เสนอแล้วให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ (referendum)

## ๒. ความหมายของประชาธิปไตยในสังคมไทย

ประชาธิปไตยภายในสังคมไทยมีได้ ๒ นัย<sup>๔</sup> คือ นัยของชีวิต และนัยของการเมืองการบริหาร

๒.๑ นัยของชีวิต ตามนัยนี้ถือว่าสังคมไทยจะมีความมั่นคงและปลอดภัย ถ้าคนไทยปฏิบัติตามวิถีชีวิตของความเป็นไทย ซึ่งครอบคลุมในเรื่องของการรู้จักสามัคคี ความเป็นกลางไม่มีอคติ ความจริงใจต่อกัน ความอดทนและอดกลั้น ความเสียสละ และความมีเหตุผล

๒.๒ นัยของการเมืองการบริหาร โดยนัยนี้ ประชาธิปไตย หมายถึง ระบบการเมืองการบริหารที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการควบคุมตรวจสอบ โดยการเลือกตั้งตัวแทนของตนให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตนเอง ผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากความหมายข้างต้น ประชาธิปไตยมีเนื้อหาที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

### (๑) ประชาธิปไตยของประชาชน

ซึ่งจะหมายถึง ความเป็นเจ้าของอันได้แก่ ประชาชนสามารถทำให้รัฐบาลปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของตนได้ สามารถดำเนินการเพื่อให้มีรัฐบาลที่เป็นไปตามเจตจำนงของตนได้ รวมทั้งสามารถ

<sup>๔</sup> จาก *หน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, (น. ๔๒ - ๔๘) โดย วรทิพย์ มีมาก และชีวินทร์ ฉายาขวลิต, ๒๕๔๗, กรุงเทพฯ: บริษัท ราไทยเพลส จำกัด

เปลี่ยนแปลงรัฐบาลให้เป็นไปตามที่ตนเองต้องการได้ เช่น การเลือกตั้ง การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ การแสดงออกตามสื่อต่างๆ รวมทั้งการมีความรักและความห่วงใยในการเมืองและการบริหาร ตามระบอบประชาธิปไตยโดยการติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การถือว่าการบริหารบ้านเมืองเป็น “ธุระของตน” ไม่บอกปิดโดยใช้คำว่า “ธุระไม่ใช่” และผลักดันให้ไปเป็น “ธุระของรัฐบาล”

#### (๒) ประชาธิปไตยโดยประชาชน

ซึ่งจะหมายถึง กระบวนการ อันได้แก่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ได้แก่ การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงเช่นการเข้าร่วมประชุมพร้อมกันทั้งหมดเพื่อตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญต่อบ้านเมืองหรือท้องถิ่นของตน สำหรับวิธีการที่สามารถนำมาใช้ในการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงคือการออกเสียงประชามติ ซึ่งประเทศไทยสามารถนำวิธีการนี้มาใช้กับกิจการในท้องถิ่น เพราะจะมีประชาชนเป็นจำนวนน้อย และประชาชนมีวัฒนธรรมประเพณีที่คล้ายคลึงกัน รวมทั้งมีมาตรฐานการครองชีพที่ไม่แตกต่างกันมาก และการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยอ้อม หรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน เช่น การเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตนเอง ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งมีขั้นตอนตั้งแต่มีพรรคการเมืองเสนอนโยบายให้ประชาชนเลือก มีการเลือกตั้ง มีการใช้สิทธิออกเสียงโดยประชาชน และมีรัฐบาลที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้แทนราษฎรในสภาเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ และมีฝ่ายค้านทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

#### (๓) ประชาธิปไตยเพื่อประชาชน

ซึ่งจะหมายถึง เป้าหมายหรือประโยชน์ที่จะได้รับ กล่าวคือรัฐบาลที่เข้าไปบริหารประเทศ ต้องมีเป้าหมายเพื่อความผาสุกของประชาชน และสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ประเทศไทย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ไม่ใช่เข้าไปเพื่อกอบโกยหรือแสวงหาผลประโยชน์ ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

### ๓. หลักการของประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดหลักการเอาไว้ ๕ หลักการ ดังนี้

#### ๓.๑ หลักความเสมอภาค

(๑) ความเสมอภาคทางการเมือง หมายถึงประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกันเช่น การไปสมัครรับเลือกตั้ง ประชาชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายกำหนด สามารถไปลงสมัครรับเลือกตั้งได้ หรือการไปใช้สิทธิเลือกตั้งประชาชนที่มีสิทธิออกเสียง ๑ คน ไม่ว่าจะรวยจะจน ไม่ว่าจะมียศถาบรรดาศักดิ์ ไม่ว่าจะมียศมีศักดิ์ ก็สามารถเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ ๑

คนเหมือนกัน ไม่มีคนใดมีสิทธิออกเสียงได้มากกว่า ๑ เสียง หรือออก ๑ เสียง แต่เลือกผู้แทนราษฎรได้มากกว่า ๑ คน

(๒) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ หมายถึงบุคคลไม่ว่าจะรวยหรือจน ไม่ว่าจะมียศถาบรรดาศักดิ์ ไม่ว่าจะมียศมีผิวใด ต้องไม่ถูกกีดกันในการประกอบอาชีพหรือการทำงาน ไม่มีการให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ และการแข่งขันในการประกอบการต้องเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม ไม่มีการผูกขาดทางการค้าหรือให้ประโยชน์เฉพาะพวกพ้องของตน

(๓) ความเสมอภาคทางโอกาส หมายถึง บุคคลสามารถจะได้รับการศึกษา การรักษาพยาบาล และการให้บริการต่างๆ จากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

### ๓.๒ หลักสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิเป็นเรื่องของประโยชน์ที่บุคคลจะได้รับตามกฎหมาย เช่น สิทธิในทรัพย์สิน การศึกษา และการรักษาพยาบาล เป็นต้น เสรีภาพจะเป็นเรื่องของความเป็นอิสระในการกระทำกิจกรรมต่างๆ ตามที่บุคคลต้องการ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

### ๓.๓ หลักนิติธรรม

หมายถึงการใช้กฎหมายเป็นหลักในการบริหารประเทศ บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้กฎหมายต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ การดำเนินคดีกับบุคคลต้องกระทำผ่านกระบวนการยุติธรรม ไม่ใช่ “ศาลเตี้ย” และกฎหมายต้องอยู่เหนือ “กฎหมาย” ผู้กระทำผิดต้องได้รับการลงโทษตามความผิดที่ได้กระทำลงไป

### ๓.๔ หลักการยอมรับเสียงส่วนใหญ่และเคารพเสียงส่วนน้อย

ความคิดเห็นของบุคคลในสังคมย่อมแตกต่างกันได้ แต่เมื่อมีการตัดสินใจเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หลังจากการอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็นกันแล้ว บุคคลจะยอมรับมติของเสียงข้างมากที่มีพื้นฐานของเหตุและผล มิใช่ “พวกมากลากไป” แต่ขณะเดียวกัน ก็ยอมรับในเสียงส่วนน้อย โดยไม่มองว่าความเห็นของเสียงส่วนน้อยเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

### ๓.๕ หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในระบบประชาธิปไตย การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การมีส่วนร่วมในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในรูปแบบของพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบของการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการแสดงออก



#### ๔. โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

“รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศไทย ถูกจัดตั้งขึ้นมาในหลายรูปแบบ ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินการที่แตกต่างกัน ในปัจจุบันมีกฎหมายจำนวนมากที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ โดยกฎหมายแต่ละฉบับได้มีการกำหนดความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ที่หลากหลายตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับว่ามุ่งประสงค์จะให้ความครอบคลุมรัฐวิสาหกิจเพียงใด

ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจ (Public enterprise) ในความหมายอย่างกว้าง<sup>๕</sup> คือ (๑) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิมมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล (๒) มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่ (๓) เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ยิ่งกว่าบุคคลอื่นๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ และ (๔) รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลาของรัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็จะให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน

ในขณะที่ “รัฐวิสาหกิจ” ในความหมายอย่างแคบ คือ การกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้ในกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาปรากฏว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้มีการกำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ที่มีความครอบคลุมจำนวนองค์กรมากที่สุด ดังนี้

##### “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

<sup>๕</sup> จาก *องค์การมหาชน*, (น. ๙๙ – ๑๐๐) โดยชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๔๒, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

และเมื่อพิจารณานิยาม “รัฐวิสาหกิจ” จะเห็นได้ว่า ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจจะสามารถจำแนกออกได้เป็น ๓ ประเภทหลัก คือ (๑) รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นนิติบุคคลและมีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ (องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล) (๒) รัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่เป็นนิติบุคคล (หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ) และ (๓) รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทที่ถูกถือหุ้นโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ) ในขณะที่กฎหมายแต่ละฉบับได้ยึดโยงนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” โดยมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฉบับนี้ ส่งผลให้มิติของการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับซึ่งมีความครอบคลุม “รัฐวิสาหกิจ” แตกต่างกันไป

ภายใต้ความแตกต่างของสถานะของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่มีผลทำให้แต่ละรัฐวิสาหกิจมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไป แต่โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจยังคงมีรูปแบบเดียวกัน ดังนี้

๔.๑ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจะกำหนดองค์ประกอบที่ชัดเจนเอาไว้ในกฎหมาย ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทจะกำหนดเพียงเฉพาะจำนวนกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งภารกิจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่นอกเหนือจากการต้องถือปฏิบัติไปตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดแล้ว ยังมีภารกิจหน้าที่ในเชิงนโยบายที่จะต้องถือปฏิบัติตามแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดภายใต้ หลักธรรมาภิบาล และความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

๔.๒ ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะถูกกำหนดชื่อเอาไว้แตกต่างกันตามแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจจะมีหน้าที่ในการเชื่อมโยงแนวนโยบายจากรัฐบาลที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเพื่อบริหารให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

๔.๓ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งครอบคลุมถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกประเภทที่มีภารกิจหน้าที่แตกต่างกันไปตามแต่ละกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ

การขับเคลื่อนการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นรูปธรรม จึงต้องให้ความสำคัญกับบุคลากรรัฐวิสาหกิจในทุกระดับ หากแต่ปัจจุบันกลไกการทำหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจถือเป็นทรัพยากรบุคคลหลักที่ภาครัฐได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง จนถือได้ว่า การทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ต่อเมื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจมีการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ๕. การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕<sup>๖</sup> ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีเป้าหมายให้บุคลากรรัฐวิสาหกิจโดยเริ่มต้นจากกรรมการรัฐวิสาหกิจมีการบริหารจัดการและกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจโดยมุ่งหวังให้การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างโปร่งใส และมีมาตรฐานการปฏิบัติที่เป็นสากล เพิ่มความน่าเชื่อถือและความมั่นใจแก่สาธารณชน สร้างความมั่นใจในการลงทุน และทำให้รัฐวิสาหกิจมีความพร้อมที่จะแข่งขันได้ในสภาพตลาดการแข่งขันเสรี นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการสร้างพันธะผูกพันในการใช้อำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจให้อยู่ภายใต้ขอบเขต และสร้างกรอบความรับผิดชอบของคณะกรรมการต่อผู้มีส่วนได้เสียและสังคม

เนื่องจากภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีลักษณะขององค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน โดยนอกเหนือจากภารกิจในการจัดให้มีบริการสาธารณะต่อประชาชนแล้ว รัฐวิสาหกิจยังจำเป็นต้องบริหารจัดการองค์กรให้มีรายได้เพียงพอที่จะบริการองค์กรต่อไปได้อันเป็นการลดภาระงบประมาณและสร้างความยั่งยืนให้กับกิจการ ซึ่งส่งผลให้รัฐวิสาหกิจต้องมีการหารายได้ในการทำงานจากภารกิจอื่นๆ เพื่อให้กิจการมีสถานะทางการเงินที่ดีเพียงพอ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงต้องครอบคลุมภารกิจทั้งในเชิงความมั่นคงของรัฐ และในการประกอบกิจการกึ่งเอกชนที่แสวงหารายได้ให้กับองค์กร ความคาบเกี่ยวของอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจส่งผลให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีความซับซ้อนและบางกรณีอาจมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติหน้าที่ไปตามขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมตามกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจอย่างเคร่งครัดแล้วอาจมีผลทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องสนับสนุนเงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนการจัดให้มีบริการสาธารณะเพียงสถานเดียว เนื่องจากเป้าหมายของการจัดให้มีบริการสาธารณะมิได้มุ่งเป้าประสงค์ในการแสวงหากำไรสูงสุด รวมถึงบางกรณีที่มีการจัดให้มีบริการสาธารณะไปยังพื้นที่ห่างไกลที่จำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นแต่ไม่สามารถแสวงหารายได้เพียงพอและเหมาะสมได้ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้ “รัฐพึงมีอำนาจเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้” เพียงอย่างเดียว อาจเป็นข้อจำกัดในบริบทของสังคมไทย ในทางกลับกัน การประกอบกิจการกึ่งเอกชนของรัฐที่มีความคาบเกี่ยวกับการนำอำนาจรัฐที่กำหนดโดยกฎหมายทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมไปใช้ควบคู่กับการประกอบกิจการ ย่อมเป็นการบิดเบือนกลไกตลาดที่รัฐใด

<sup>๖</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/๑๕๓๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

รัฐหนึ่งพึงจะขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปโดยภาคเอกชนซึ่งเป็นฟันเฟืองขนาดใหญ่ของระบบเศรษฐกิจมากกว่ารัฐ

การนำหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของภาครัฐในการกำหนดกรอบและแนวทางที่เหมาะสมให้กับกรรมการรัฐวิสาหกิจ ยิ่งไปกว่ากฎหมายที่อาจถูกตีความและบังคับใช้ได้ภายใต้ข้อจำกัดเท่านั้น

หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีสาระสำคัญที่ครอบคลุมใน ๖ ด้านหลัก ได้แก่ ๑. ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability) ๒. ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ (Responsibility) ๓. การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable treatment) ๔. ความโปร่งใส (Transparency) ๕. การมีวิสัยทัศน์โดยการสร้างมูลค่าเพิ่ม (Long term value creation) และ ๖. การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ (Ethics) ซึ่งสาระของหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนั้น ยังได้มีการกำหนดหลักปฏิบัติในการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมด ๖ หมวด ได้แก่

หมวด ๑ คณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

หมวด ๒ การรายงานทางการเงิน รายงานทางการบริหาร และการตรวจสอบ

หมวด ๓ การเปิดเผยสารสนเทศและความโปร่งใส

หมวด ๔ สิทธิและความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น และบทบาทของรัฐวิสาหกิจต่อผู้มีส่วนได้เสีย

หมวด ๕ จริยธรรมและจรรยาบรรณ

หมวด ๖ การปฏิบัติตามหลักการและแนวทางปฏิบัติ

## 6. บทวิเคราะห์

การทำหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีพัฒนาการในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นอย่างมาก แต่สภาพปัญหาสำคัญที่ปรากฏกับรัฐวิสาหกิจซึ่งมีมูลเหตุหลักมาจากการที่องค์กรรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหาร และการแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงอยู่บนแนวทางของการคัดเลือกบุคคลที่สามารถผลักดันให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารได้อย่างเหมาะสม จนในบางกรณีอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มีแนวคิดหรือแนวนโยบายที่แตกต่างจากฝ่ายบริหารทั้งที่เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาวิสาหกิจนั้น

ถึงแม้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยซึ่งยึดโยงอยู่กับกลไกการเลือกตั้ง และเสียงข้างมากในการออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ตามแนวนโยบายที่พรรคการเมืองต่างๆ ได้หาเสียงไว้ ย่อมหมายถึง ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งมี สิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด ได้มีมติ (Majority) แล้ว การที่ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยเปลี่ยนแปลงกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลประการเดียวกันคือการแต่งตั้งบุคคล ที่เหมาะสมมากกว่าคนเดิมและมีความ “น่าเชื่อถือ” ว่าจะสามารถผลักดันให้รัฐวิสาหกิจมีการดำเนินการ ให้เป็นไปตามแนวนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในระบบการบริหาร และกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของไทย แต่ผลกระทบในเชิงลบที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลทุกยุคที่ผ่านมาขาด เสถียรภาพในการดำเนินการ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง ส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อความ ต่อเนื่องในระดับนโยบายที่รัฐวิสาหกิจที่จะต้องดำเนินการ ในขณะที่เป้าหมายหลักของการจัดให้มีการ บริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจกลับต้องการความเชื่อมโยงและเสถียรภาพของแนวนโยบายที่เป็น รูปธรรมและต่อเนื่องมากที่สุด ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ดีให้กับกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยมิวัตุประสงค์เพื่อให้การทำหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายหลัก (Fiduciary duties) ใน ๓ ด้าน คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ (Accountability) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ ระมัดระวัง (Duty of care) และการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Duty of loyalty) ซึ่งการทำ หน้าที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจภายใต้วัตถุประสงค์หลัก ๓ ด้านดังกล่าวแล้ว ยังต้องมีการดำเนินการโดย มุ่งหวังให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน มากไปกว่าประโยชน์ขององค์กรหรือประโยชน์ ส่วนตน

จากสภาพบังคับของหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ดีตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มีขึ้นเพื่อกำหนด กรอบการทำหน้าที่ให้กับกรรมการรัฐวิสาหกิจทุกคนต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยมุ่งหวังว่า หากกรรมการรัฐวิสาหกิจได้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ดีแล้ว การป้องกัน ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงกรรมการรัฐวิสาหกิจอันเนื่องมาจากแนวนโยบายที่เปลี่ยนไปตามแต่ละ รัฐบาลจะช่วยสร้างความต่อเนื่องในเชิงรูปแบบของการทำหน้าที่ของกรรมการได้อย่างเป็นระบบ และมี ประสิทธิภาพ บนพื้นฐานของความต้องการในการพัฒนารัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน

## สรุป

การกำหนดเป้าหมายให้กับกรรมการรัฐวิสาหกิจทุกคนต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดี เพื่อมุ่งหวังให้มีการนำแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

เนื่องจากแนวทางในการกำกับดูแลที่ดีในชั้นการทำหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นเพียงข้อกำหนดให้บุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติให้ครบถ้วนแต่ในทางกลับกัน เมื่อความเปลี่ยนแปลงในระบบการกำกับดูแลในชั้นของรัฐบาลกลับไม่มีเสถียรภาพในการดำเนินการซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากประสบการณ์ของการเปลี่ยนแปลงกรรมการรัฐวิสาหกิจในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น หลักการที่สำคัญนอกเหนือจากการทำหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจแล้ว ควรจะมีหลักการหรือแนวทางที่กำกับให้การพิจารณาเปลี่ยนแปลงกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยต้องพิจารณาถึงผลกระทบของการขาดความต่อเนื่องในการทำหน้าที่ โดยเห็นควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการคัดเลือกบุคคลที่เป็นกรรมการที่เป็นระบบ เปิดเผยและโปร่งใส ซึ่งอาจจำเป็นต้องอาศัยอำนาจในระดับของพระราชบัญญัติเพื่อให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการเปลี่ยนแปลงกรรมการต้องมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ตลอดจนสร้างกลไกการสร้างควมรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงกรรมการรัฐวิสาหกิจผ่านจรรยาบรรณของข้าราชการการเมืองของฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งให้ต้องทำหน้าที่อย่างโปร่งใส เปิดเผยยอมรับการตรวจสอบของภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ กลไกสำคัญที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา มีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศและประชาชน ให้สามารถยืนหยัดอยู่บนความถูกต้อง ไม่ผันแปรไปตามกระแสการเมืองที่ผันผวนและแนวนโยบายที่เหมาะสม จะเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้รัฐวิสาหกิจมีความเข้มแข็งและก้าวเข้าสู่เส้นทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้อย่างเป็นระบบและแท้จริง การปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีให้เป็นหลักประกันความชอบธรรมและความถูกต้องของการทำหน้าที่ของบุคคลที่เป็นกรรมการ จึงต้องปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมตามหลักการดังกล่าวด้วย

### บรรณานุกรม

๑. วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (น ๒๐๗-๒๐๙), ๒๕๕๗, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เด็อนตุลา
๒. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ, (น. ๓๑ -๓๓ และ น. ๕๕), ๒๕๓๘, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม
๓. วรทิพย์ มีมาก และชีวินทร์ ฉายาชาวลิต, หน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, (น. ๔๒ - ๔๘), ๒๕๔๗, กรุงเทพฯ: บริษัท ราไทยเพลส จำกัด
๔. ชาญชัย แสงศักดิ์, องค์การมหาชน, (น. ๙๙ - ๑๐๐), ๒๕๔๒, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม

### เอกสาร

๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/๑๕๓๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทาง การกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ