



ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

การศึกษาถึงที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ นับได้ว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาที่มาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย เพราะแต่เดิมประเทศเหล่านี้ก็เคยประสบกับปัญหาในลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ประเทศไทยประสบอยู่ในปัจจุบันก็คือ การที่ไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ใดกำหนดถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้ ทำให้ฝ่ายการเมืองในฐานะผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ใช้ประโยชน์จากช่องว่างดังกล่าวแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดและพวกพ้องให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการแต่งตั้งดังกล่าวเป็นการตอบแทนกันทางการเมืองอย่างหนึ่ง ผลจากการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยที่ไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของกรรมการ ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สภาพปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยแต่ละประเทศจะมีวิธีการที่แตกต่างกันอยู่พอสมควรในการแก้ไขปัญหาที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับโครงสร้างพื้นฐานทางความคิดและความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเทศ การศึกษาถึงวิธีการที่ประเทศเหล่านี้นำมาใช้แก้ไขปัญหาที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นตัวอย่างและแนวทางที่ดีสำหรับประเทศไทย ในการนำเอาวิธีการเหล่านั้นมาพัฒนาและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาถึงที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสองประเทศด้วยกัน ได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศนิวซีแลนด์

4.1 ประเทศอังกฤษ

ในการศึกษาถึงที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษนั้น จะเริ่มต้นการศึกษาจากความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ โดยจะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษพอสังเขป และหลังจากนั้นจึงจะทำการศึกษาถึงประเด็น

ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มตั้งแต่คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ กรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ กระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง กรรมการรัฐวิสาหกิจ จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ รัฐวิสาหกิจ การพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยจะขออธิบายโดยละเอียดตามลำดับ ดังนี้

4.1.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

การเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการปฏิวัติ อุตสาหกรรม ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการผลิตในทางอุตสาหกรรมและก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการค้า พัฒนาการอย่างรวดเร็วของการผลิตในระบบอุตสาหกรรม และการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของระบบการค้า ทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งโดยทางตรงและโดยอ้อมต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ภารกิจเหล่านี้ได้แก่ การจัดหา แหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่เพียงพอต่ออุตสาหกรรม รวมไปถึงการจัดระบบสาธารณสุขและ สาธารณูปการเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ประกอบ กับกิจการเหล่านี้ต้องการการลงทุนที่สูงมากและต้องการประสิทธิภาพการจัดการที่ไว้วางใจได้ ซึ่ง มีแต่องค์กรของรัฐเท่านั้นที่มีคุณสมบัติทั้งสองประการ¹

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อดำเนิน กิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเป็นการเฉพาะ โดยแยกองค์กรออกมาจากส่วน ราชการที่แต่เดิมมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการและเพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในการ ดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ ซึ่งในห้วงเวลาดังกล่าวนั้นเอง ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใน ประเทศอังกฤษขึ้นมาเป็นจำนวนมาก จนเริ่มมีการเรียกรัฐวิสาหกิจกันว่า “Third arm” (เป็นสาขา ที่ 3 เพิ่มจากเดิมที่มีแต่ราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น)²

¹ สุรพล นิติไกรพจน์, การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาค มหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ, รายงานการวิจัยเสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ, 2541, หน้า 9.

² J.F. Garner, “Public Corporation in the United Kingdom”, Government Enterprise : A Comparative Study, 1970, p.4 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ของอังกฤษ”, วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530) : 325.

โดยรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษนั้นสามารถจัดตั้งขึ้นได้ในรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดใน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้³

- 1) องค์การของรัฐบาล (Public Corporation)
- 2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด (Limited Liability Company)
- 3) หน่วยงานธุรกิจของรัฐ (Unincorporated Undertakings)

ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจแต่ละรูปแบบข้างต้นมีดังนี้

1) องค์การของรัฐบาล⁴ คือ หน่วย (Entity) ในทางกฎหมายซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา (พระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะ) ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบกิจการงานเฉพาะอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของชาติ ภาระหน้าที่เหล่านั้นต้องกำหนดให้อยู่ในขอบเขตเฉพาะ และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองในระดับใดระดับหนึ่ง

2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด คือ รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัท ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยบริษัท (The Companies Act) ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีทุนเป็นของภาครัฐทั้งหมดหรือเป็นของเอกชนส่วนหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลประโยชน์ในทางการเงิน ในลักษณะถาวรควบคู่กันไปกับความสามารถในการใช้มาตรการควบคุมภายในรัฐวิสาหกิจ ทั้งโดยการมีอำนาจออกเสียงในฐานะผู้ถือหุ้นหรือโดยการมีสิทธิการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจหรือทั้งสองประการ⁵

3) หน่วยงานธุรกิจของรัฐ คือ องค์กรซึ่งดำเนินการการค้าของรัฐ โดยที่รัฐจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตรง ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีความสำคัญและมีจำนวนน้อยกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล

³ M. Brothwood, "Equal Treatment of Public and Private Enterprise", Equal Treatment of Public and Private Enterprise. Vol.2, Copenhagen, 1978, pp.10.4-10.5. อ้างใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 98.

⁴ J.F. Garner, "Public Corporation in the United Kingdom", Government Enterprise : A Comparative Study, New York : Columbia University Press, 1970, pp.4-5. อ้างใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

⁵ T.C. Daintith, "The Mixed Enterprise in The United Kingdom", Public and Private Enterprise in Mixed Economics, London : Stevens & sons, 1974, p.56. อ้างใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยวิสาหกิจของประเทศอังกฤษก็ไม่ปรากฏคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (State Enterprise) ในพระราชบัญญัติหรือในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเป็นบรรทัดฐานเลย ทั้งนี้ เนื่องจากในประเทศอังกฤษไม่ได้มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายเอกชนและมหาชนออกจากกันอย่างชัดเจน ประกอบกับลักษณะที่รัฐเข้าแทรกแซงในกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นไปเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นคราวๆ ไปตามแต่ที่รัฐจะเห็นความจำเป็น⁶

แม้ว่าจะไม่มีคำนิยามหรือความหมายที่ชัดเจนของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศอังกฤษก็ตาม แต่ในการพิจารณาว่าหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ นั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังต่อไปนี้⁷

- 1) รายได้ของรัฐวิสาหกิจมากกว่าร้อยละ 50 ต้องมาจากการขายสินค้าหรือบริการที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำขึ้น
 - 2) การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทน ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าบริการให้แก่รัฐวิสาหกิจตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์จากการบริการนั้น
 - 3) รัฐวิสาหกิจจะอยู่ภายใต้การครอบงำหรือชี้นำของรัฐ
 - 4) รัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยเอกเทศแยกออกไปจากส่วนราชการทั้งหลายที่มีอยู่แต่เดิม ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นพอสมควร
 - 5) รัฐจะเป็นเจ้าของทุนทั้งหมดหรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50
- หลักเกณฑ์ทั้ง 5 ประการที่กล่าวมาข้างต้น เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญสำหรับการใช้ในการพิจารณาว่าหน่วยงานใดในประเทศอังกฤษมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่

แนวความคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในประเทศอังกฤษนั้น ได้มีการพัฒนาไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการนั้นครอบคลุมทั้งการจัดหาวัตถุดิบและพลังงานสำหรับการผลิตในระบบอุตสาหกรรม ซึ่งผลักดันให้รัฐต้องเข้าลงทุนในเหมืองถ่านหิน จัดตั้งโรงงานถลุงเหล็ก ผลิตไฟฟ้า น้ำประปา ก๊าซธรรมชาติ ตลอดไปถึงการจัดการท่าเทียบเรือเพื่อการพาณิชย์ หรือการจัดระบบการขนส่งสินค้าโดยทางรถไฟ เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นกิจกรรมที่รัฐถูก

⁶ M. Brothwood, *Equal Treatment of Public and Private Enterprise*, p.10.3. อ้างใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด”, หน้า 97.

⁷ Cabinet Office, “Chapter 2 : Policy and Characteristics of a Public Body”, *Public Bodies : A Guide for Departments*, 2006, pp.8-9.

เรียกร้องจากสังคมให้เข้าดำเนินการทั้งสิ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการลงทุนในกิจการดังกล่าวใหญ่โตเกินกว่าความสามารถของภาคเอกชน และประกอบกับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในกิจการซึ่งต้องพึ่งพาเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งในขณะนั้นมีแต่รัฐเท่านั้นที่มีขีดความสามารถในทางเทคนิคที่จะดำเนินการได้⁸

ต่อมา ด้วยปัญหาหลายประการทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับการที่ภาคเอกชนมีเงินทุนในการลงทุนเพิ่มมากขึ้นและมีบุคลากรที่ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งยังมีระบบการบริหารจัดการองค์กรที่ดีกว่า ทำให้เกิดแนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ขึ้นมา ซึ่งมีหลักการที่สำคัญนั้นก็คือ การเพิ่มบทบาทให้กับภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจแทนรัฐ และรัฐเองก็จะลดบทบาทของตนเองในกิจกรรมทางเศรษฐกิจลงไป โดยถ้ากิจการใดที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีกว่ารัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐก็จะทำการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นเสีย แล้วให้ภาคเอกชนดำเนินการกิจการนั้นต่อไปแทน หรือในบางครั้งรัฐก็ทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยจะนำรัฐวิสาหกิจเข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และนำหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอขายต่อประชาชน โดยรัฐจะลดสัดส่วนในการถือหุ้นลงโดยจะถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป โดยถือว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีฐานะเป็นบริษัทที่มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกันกับบริษัทเอกชนโดยทั่วไป แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐวิสาหกิจแห่งใดรัฐยังคงสัดส่วนในการถือหุ้นในบริษัททั้งหมดหรือมากกว่าร้อยละ 50 แล้ว ก็ยังคงถือว่าบริษัทดังกล่าวยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ ผลจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษทำให้ในปัจจุบันเหลือรัฐวิสาหกิจเพียงแค่ 21 แห่งเท่านั้น * คือ

- 1) Architects Registration Board
- 2) Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales
- 3) BBC World Service
- 4) British Nuclear Fuels Plc (BNFL)

⁸ สุรพล นิติไกรพจน์, การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, หน้า 10.

* ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยราชการส่วนกลางเท่านั้น ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โปรดดู Cabinet Office, "Chapter 2 : Policy and Characteristics of a Public Body", Public Bodies : A Guide for Departments, p.8.

- 5) British Shipbuilders
- 6) British Waterways Board
- 7) Civil Aviation Authority (CAA)
- 8) Covent Garden Market Authority
- 9) Forensic Science Service Ltd
- 10) Nirex CLG Ltd
- 11) Historic Royal Palaces (HRP)
- 12) Learning and Skills Development Agency (LSDA)
- 13) Pension Protection Fund (PPF)
- 14) Remploy Ltd
- 15) General Teaching Council for England (GTCE)
- 16) Channel 4 Television Corporation (Channel 4)
- 17) Office of Communications (OFCOM)
- 18) Royal Mail Holdings Plc
- 19) Northern Lighthouse Board (NLB)
- 20) Horserace Totalisator Board (The Tote)
- 21) Oil and Pipelines Agency (OPA)

4.1.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งในประเทศอังกฤษ พบว่าไม่ได้มีการกำหนดถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต่างกับลักษณะของกฎหมายของไทยที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะมีบทบัญญัติถึงกรณีดังกล่าวเอาไว้อย่างแจ่มชัด ดังนั้น การพิจารณาถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษจึงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสรรหาของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งว่า จะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการเอาไว้เช่นใด โดยจะกำหนดในขั้นตอนของกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ* ทั้งนี้ เหตุผลประการหนึ่งของการที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษไม่ได้กำหนดถึงเรื่องดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจน ก็เพื่อต้องการเปิดโอกาสให้กับบุคคลทุกคนสามารถที่จะสมัครเข้ารับการสรรหาและคัดเลือกเป็นกรรมการ

* จะได้อีกกล่าวต่อไปโดยละเอียดในข้อ 4.1.4 ว่าด้วยกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจได้ โดยไม่ต้องการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นการปิดกั้นโอกาสของบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามโดยเด็ดขาดตามกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พอที่จะทำให้เห็นถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปได้ เช่น ต้องมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือบุคคลไร้ความสามารถ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง ไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เว้นแต่การเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง) เป็นต้น

4.1.3 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยจัดตั้งองค์กรแยกออกมาจากส่วนราชการเพื่อให้เกิดคล่องตัวและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ รัฐวิสาหกิจจึงยังคงต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐอยู่ และการที่รัฐมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถือได้ว่าเป็นการกำกับดูแลอย่างหนึ่งของรัฐเช่นกัน โดยในประเทศอังกฤษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถแยกการพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1) รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการ เช่น ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการของ British Waterways Board คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมอาหารและการพัฒนาชนบท (The Ministry of Environment, Food and Rural Affairs)⁹ หรือกรณีของ Oil and Pipelines Agency ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense)¹⁰ เป็นต้น

2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นและจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัท (Companies Act 2006) ในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของที่ประชุมผู้ถือหุ้น ซึ่งหมายความรวมถึงการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจจึงใช้สิทธิในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นในการแต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Trade and Industry) มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการของ British Nuclear Fuels Plc และ Royal Mail Holdings Plc หรือ

⁹ Section 1(6) of Transport Act 1962.

¹⁰ Section 1 of Oil and Pipelines Act 1985.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชนบท (The Ministry of Environment, Food and Rural Affairs) มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการของ Nirex CLG Ltd. เป็นต้น

4.1.4 กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในการศึกษาถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะขอแยกการพิจารณาออกเป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะขอกล่าวถึงบทบาทโดยจะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงลักษณะและความเป็นมาของการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในอดีตพอสังเขป และหลังจากนั้นจึงจะทำการพิจารณาถึงขั้นตอนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน จะขออธิบายโดยละเอียด ดังนี้

4.1.4.1 ลักษณะและความเป็นมาของการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในอดีต

ในแต่ละปีคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษจะทำการแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในหน่วยงานต่างๆของรัฐ (Public Appointments) ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งที่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการ โดยจากข้อมูลของสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ที่ได้รวบรวมเอาไว้ นั้น พบว่ามีหน่วยงานของรัฐ (Public Bodies)* ที่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องทำการแต่งตั้งบุคคลให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการนั้น มีจำนวนกว่า 883 แห่ง คิดเป็นจำนวนบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งกว่า 21,000 คน¹¹

ในอดีตนั้น กระทรวงเข้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง จะทำการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดได้กำหนดถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเอาไว้ จึงทำให้การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเอาไว้ก็คือ เกิดความไม่โปร่งใสในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ โดยมีนัยที่เห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองใช้ช่องว่างดังกล่าวในการแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในหน่วยงานต่างๆ

* หน่วยงานของรัฐ “public body” เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดในการดำเนินงานของรัฐบาล แต่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นจะมีอยู่อย่างไรก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง. ที่มา : www.cabinet-office.gov.uk/quango/index/whatis.html.

¹¹ ที่มา : www.cabinet-office.gov.uk. ณ เดือนมีนาคม 2549

ของรัฐ โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ (Knowledge) ประสบการณ์ (Experience) ของบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งเลยว่ามีเหมาะสมหรือไม่ (Merit) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การดำเนินของหน่วยงานของรัฐบางแห่งไม่ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สภาพปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ประชาชนในประเทศอังกฤษในฐานะผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐในแต่ละปีในจำนวนที่สูงมาก เพื่อนำไปใช้เป็นเงินงบประมาณในหน่วยงานต่างๆของรัฐเหล่านี้ เกิดความไม่แน่ใจและขาดความเชื่อมั่นในการกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ และได้เกิดกระแสเรียกร้องกันอย่างกว้างขวางให้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเสียใหม่ ด้วยเหตุนี้ ในปี 1995 คณะรัฐมนตรีชุดที่มี นายจอห์น เมเยอร์ (John Mayor) เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งชื่อว่า The Committee on Standards in Public Life หรือที่รู้จักกันในนามของ “คณะกรรมการโนแลน” (The Nolan Committee) ซึ่งเรียกตามชื่อของประธานคณะกรรมการ คือ ลอร์ดโนแลน (Lord Nolan) ให้ทำหน้าที่ศึกษาถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ โดยเน้นการศึกษาไปที่หน่วยงานของรัฐ 2 ประเภท คือ หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ (Non-Departmental Public Bodies : NDPBs) และ องค์กรให้บริการสาธารณสุขแห่งชาติ (National Health Service Bodies : NHS Bodies) โดยคณะกรรมการโนแลนได้ทำการศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก คือ

- 1) กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐมีความโปร่งใสเพียงพอรึหรือไม่
- 2) ในการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐมีอิทธิพลในทางการเมืองแทรกแซงหรือไม่

คณะกรรมการโนแลนก็ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยใช้เวลาศึกษาทั้งสิ้นเป็นเวลา 6 เดือน และได้เสนอรายงานดังกล่าวต่อ นายจอห์น เมเยอร์ นายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการโนแลนได้สรุปผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเอาไว้ว่า

“เพื่อให้สังคมมีความเชื่อมั่นต่อกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการได้มีข้อสรุปว่า ในการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดกว้างและมีความโปร่งใส โดยจะต้องมีหลักเกณฑ์ในการสรรหาและแต่งตั้งที่

ชัดเจน และที่สำคัญนั่นก็คือ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีความเป็นอิสระเข้ามาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และตรวจสอบการแต่งตั้งการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ”¹²

จากข้อสรุปของคณะกรรมการโนแลนดังกล่าวข้างต้น ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า สมควรที่จะมีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมากำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ. 1995 จึงได้มีการแต่งตั้ง “ผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ” (The Commissioner for Public Appointment : CPA) ตามคำเสนอแนะของคณะกรรมการโนแลนขึ้นมา โดยได้มีการตรากฎหมาย the Public Appointments Order in Council 1995 โดยมี “สำนักงานผู้ตรวจการกระบวนการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ” (The Office of the Commissioner for Public Appointment : OCPA) ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการและประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Commissioner’ remit) ของผู้ตรวจการกระบวนการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเอาไว้ว่า “การแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐโดยรัฐมนตรี จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และกำกับดูแลโดยผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ”¹³ ในกรณีปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐจะมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานหรือบุคคลใด ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในประเทศอังกฤษ กล่าวคือ การมีระบบการควบคุมตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐมีความโปร่งใสและปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยที่ผู้มีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลก็คือ ผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ (The Commissioner for Public Appointment : CPA) นั่นเอง

จากการดำเนินงานของผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา พบว่าสามารถทำให้กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐมีความโปร่งใสมากขึ้น จึงทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อระบบการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ. 1998 จึงได้มีการตรากฎหมาย the Public Appointments Order in Council 1998 ขึ้นมา โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่มีใช้

¹² Office of the Commissioner for Public Appointment, Internal Research Project examining the role and development of the Office of the Commissioner for Public Appointment, 2005, p.13.

¹³ Ibid., p.13.

ส่วนราชการ ซึ่งก็หมายรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย ในอดีตนั้น การแต่งตั้งบุคคลให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเอาไว้ ทำให้กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจขาดความโปร่งใส เพราะฝ่ายการเมืองในฐานะผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ สามารถใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งบุคคลใดก็ตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมให้เข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่ามีการแต่งตั้งบุคคลที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการที่กรรมการในรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐด้วย จึงเป็นที่แน่นอนว่าข้อมอบทำให้กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจมีความโปร่งใสมากขึ้น

จนถึงปัจจุบัน จึงได้มีตรากฎหมายฉบับล่าสุดขึ้นมาบังคับใช้แทนนั้นก็คือ the Public Appointments Order in Council 2002^{*} ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเอาไว้ว่า¹⁴

1) ผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกันในการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ โดยต้องคงไว้ซึ่งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การสรรหาและแต่งตั้งเป็นไปอย่างเหมาะสม

2) ผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติสำหรับการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐขึ้นมา โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติดังกล่าว และจะต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติดังกล่าวให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ

3) ผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการตรวจสอบการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐว่าเป็นไปหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติตามที่ผู้ตรวจการได้กำหนดเอาไว้หรือไม่

^{*} การตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาใช้บังคับ มีผลทำให้เป็นการยกเลิกกฎหมาย the Public Appointment Order in Council 1995 และ the Public Appointment Order in Council 1998

¹⁴ Section 2 of the Public Appointments Order in Council 2002.

4) ผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะเรียกให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งรายละเอียดและข้อสรุปที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการเป็นลายลักษณ์อักษรได้

5) ผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการสอบถามถึงนโยบายและแนวปฏิบัติต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการได้

6) ผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการสรรหาและจัดการฝึกอบรมให้แก่ผู้ประเมินอิสระ

ตำแหน่งผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ จะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ จะมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงกับส่วนราชการใดหรือหน่วยงานใดทั้งสิ้น โดยลักษณะอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ จะเป็นโดยในลักษณะของการวางกฎระเบียบและการควบคุมตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐในภาพรวมทั้งหมด (Overall Process) ซึ่งหมายความรวมถึงการออก “ประมวลแนวปฏิบัติสำหรับการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ” หรือ “Code of Practice”¹⁵ ด้วย โดยใน Code of Practice นั้น จะกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเอาไว้อย่างละเอียด รวมถึงการร้องเรียนในกรณีที่กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเป็นไปโดยมิชอบด้วย โดยผู้ที่จะเป็นผู้ตรวจสอบว่ากระบวนการสรรหาและแต่งตั้งเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐของแต่ละบุคคลเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ คือ “ผู้ประเมินอิสระ”

“ผู้ประเมินอิสระ” (Independent Assessors : IA) ถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ โดยได้มีการให้คำอธิบายถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ประเมินอิสระเอาไว้ว่า

“หลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญประการหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในประมวลแนวปฏิบัติสำหรับการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐนั่นก็คือ ในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบโดยบุคคลที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นนั่นก็คือ ผู้ประเมินอิสระ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประเมินอิสระนั้น จะ

¹⁵ Office of the Commissioner for Public Appointments, Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies, 2005.

เป็นผู้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐว่าได้ปฏิบัติตามประมวลแนวปฏิบัติสำหรับการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือไม่”¹⁶

ผู้ประเมินอิสระเป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจว่าเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ได้กำหนดเอาไว้ใน Code of Practice หรือ ไม่ ซึ่งได้มีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของผู้ประเมินอิสระในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐก็คือ “การแต่งตั้งกรรมการจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้ากระบวนการสรรหาและแต่งตั้งไม่ได้ถูกตรวจสอบโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระ”¹⁷ โดยลักษณะของการตรวจสอบของผู้ประเมินอิสระนั้นจะเป็นการตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเป็นรายบุคคล (Individual Process)

อำนาจหน้าที่ของผู้ประเมินอิสระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐมีอยู่ 3 ประการด้วยกัน¹⁸ คือ

- 1) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การแต่งตั้งดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน
- 2) ตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐว่าได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดเอาไว้ในประมวลแนวปฏิบัติสำหรับการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือไม่
- 3) พิจารณาว่าการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเป็นไปโดยยุติธรรมเปิดเผย และมีความโปร่งใสหรือไม่

¹⁶ Office of the Commissioner for Public Appointments, A guide for independent assessors in the public appointments process, 2004, p.2.

¹⁷ Office of the Commissioner for Public Appointments, Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies, p.5.

¹⁸ Office of the Commissioner for Public Appointments, A guide for independent assessors in the public appointments process, p.10.

ผู้ประเมินอิสระจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 หรือ 4 ปี แล้วแต่กรณี และสามารถได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่งได้ แต่ทั้งนี้จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้¹⁹

ในส่วนของคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ประเมินอิสระนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามเอาไว้แต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการโนแลนได้อ้างอิงและเสนอแนะเอาไว้ว่า “บุคคลที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าว จะต้องไม่ทำหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”²⁰ จากข้อเสนอแนะดังกล่าวได้ให้ความสำคัญไปที่ความเป็นอิสระของผู้ที่จะทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้การทำหน้าที่ของผู้ประเมินอิสระเป็นไปโดยไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน จึงเกิดแนวปฏิบัติทั่วไปว่าบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามและไม่สามารถได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ประเมินอิสระได้

- 1) มีตำแหน่งหน้าที่และทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลา 12 เดือน
- 2) พ้นจากตำแหน่งในหน่วยที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ยังไม่เกิน 12 เดือนนับแต่วันที่ได้พ้นจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ประเมินอิสระนั้น สามารถจำแนกประเภทของผู้ประเมินอิสระได้ 2 ประเภทด้วยกันคือ

- 1) ผู้ประเมินอิสระที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากสำนักงานผู้ตรวจการกระบวนการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ (OCPA) โดย OCPA จะดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลใดก็ตามที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวข้างต้น ให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ประเมินอิสระ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ประเมินอิสระจาก OCPA นั้น จะได้รับการนำรายชื่อไปขึ้นทะเบียนไว้ใน “บัญชีรายชื่อกลาง” (Central List) โดยบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐแห่งใดดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการ ก็สามารถแต่งตั้งบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อให้เข้าร่วมในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการได้

¹⁹ Ibid., p.6.

²⁰ Ibid., p.5.

2) ผู้ประเมินอิสระที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงวัฒนธรรมการสื่อสารมวลชนและกีฬา (Department for Culture, Media and Sport) กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department for Trade and Industry) กระทรวงศึกษาธิการและความสามารถ (Department for Education and Skills) เป็นต้น โดยกระทรวงแต่ละกระทรวงดังกล่าวมาข้างต้น จะมีหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหลายแห่ง ด้วยเหตุนี้ กระทรวงต่างๆเหล่านี้จึงสามารถที่จะดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ประเมินอิสระได้เอง เพื่อไว้ใช้ในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงต่างๆเหล่านั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงต่างๆเหล่านั้น สามารถที่จะเลือกใช้ผู้ประเมินอิสระจากบัญชีรายชื่อกลางที่ OCPA คัดเลือกเอาไว้ได้ เพราะผู้ประเมินอิสระที่อยู่ในบัญชีรายชื่อกลางนั้นสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจได้ทุกแห่ง

ทั้งนี้ ในการสรรหาและคัดเลือกผู้ประเมินอิสระจากทั้งในส่วนของ OCPA เอง และจากกระทรวงต่างๆ จะต้องดำเนินการสรรหาและคัดเลือกด้วยวิธีการที่เปิดเผยมสำหรับผู้สมัครทุกคนที่เข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้ประเมินอิสระ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขัน (fair competition) นอกจากนี้ ในการสรรหาและคัดเลือกผู้ประเมินอิสระนั้น OCPA และกระทรวงต่างๆ จะต้องพิจารณาถึงความหลากหลาย (diversity) ในวิชาชีพและความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ประเมินอิสระด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากว่าหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แตกต่างกันไปตามประเภทของหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นที่ผู้ประเมินอิสระจะต้องมีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญตามประเภทกิจการในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ที่จะเข้าไปเป็นผู้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นด้วย และท้ายที่สุดนั้นก็คือ ก่อนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประเมินอิสระไม่ว่าจะได้รับการคัดเลือกจาก OCPA หรือกระทรวงต่างๆก็ตาม จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ใน Code of Practice ก่อน โดย OCPA จะเป็นผู้จัดการฝึกอบรมนั้นให้แก่ผู้ประเมินอิสระทุกคน และเมื่อผู้ประเมินอิสระผ่านการฝึกอบรมดังกล่าวแล้ว ก็จะ สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ประเมินอิสระได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า เกิดการกระแสเรียกร้องจากประชาชนเป็นจำนวนมากถึงความไม่โปร่งใสในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการ โนแลนขึ้นมาเพื่อให้

ทำการศึกษาดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการนิเทศได้สรุปในรายงานการศึกษาว่า เพื่อให้สังคมมีความเชื่อมั่นต่อกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการได้มีข้อสรุปว่า ในการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดกว้างและมีความโปร่งใส โดยจะต้องมีหลักเกณฑ์ในการสรรหาและแต่งตั้งที่ชัดเจน และที่สำคัญ นั่นก็คือ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีความเป็นอิสระเข้ามาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และตรวจสอบการแต่งตั้งกรรมการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ”²¹ ด้วยเหตุนี้ ตำแหน่งผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ (CPA) และตำแหน่งผู้ประเมินอิสระ (IA) จึงเป็นตำแหน่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามข้อเสนอของคณะกรรมการนิเทศที่ได้ให้คำแนะนำเอาไว้ โดย CPA จะทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจในภาพรวมทั้งหมด (All process) ส่วน IA จะทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นเฉพาะรายบุคคล (Individual process)

4.1.4.2 ขั้นตอนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

ในส่วนนี้จะขออธิบายถึงขั้นตอนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน โดยละเอียดเป็นลำดับ ดังนี้

1) การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา (Nomination Committee)

เมื่อมีตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจแห่งใดว่างลง กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะทำการตั้งคณะกรรมการสรรหาขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อให้ทำหน้าที่ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเพื่อนำเสนอรัฐมนตรีให้ทำการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจต่อไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาจะประกอบไปด้วยบุคคล 4 ฝ่ายด้วยกัน คือ

- ผู้แทนจากกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเจ้าสังกัดอยู่ ในการดำเนินการใดที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจจึงต้องมีผู้แทนจากกระทรวงเจ้าสังกัดเข้าร่วมในการพิจารณาด้วยเสมอ โดยในทางปฏิบัติแล้ว กระทรวงเจ้าสังกัดจะทำการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ระดับสูงให้เข้าไปเป็น

²¹ Office of the Commissioner for Public Appointment, Internal Research Project examining the role and development of the Office of the Commissioner for Public Appointment, p.13.

คณะกรรมการสรรหา และในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานในคณะกรรมการสรรหาด้วย

- ผู้แทนจากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งจากในส่วนของผู้แทนของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ผู้แทนจากหน่วยงานอื่นตามที่ได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเอาไว้ และ/หรือผู้แทนหรือตัวแทนของฝ่ายลูกจ้าง

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีลักษณะของธุรกิจและการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป จึงจำเป็นที่ผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตรงตามสาขาของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุนี้ ในกระบวนการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นที่จะต้องมีการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้าร่วมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสรรหาด้วย เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตรงตามสาขากิจการของรัฐวิสาหกิจ

- ผู้ประเมินอิสระ (Independent Assessors) ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ประเมินอิสระนั้นก็คือ การควบคุมตรวจสอบว่ากระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยชอบหรือไม่ ซึ่งในทุกขั้นตอนของกระบวนการจะต้องได้รับการรับรองโดยผู้ประเมินอิสระ จึงจำเป็นที่ในคณะกรรมการสรรหาทุกแห่งจะต้องมีผู้ประเมินอิสระเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยเสมอ

2) การกำหนดบทบาทและหน้าที่ (Role Description)

คณะกรรมการสรรหาจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจทราบถึงบทบาทหน้าที่ในแต่ละตำแหน่งที่ตนต้องการสมัครว่ามีหน้าที่ความรับผิดชอบอะไรบ้าง

นอกจากนี้ ยังต้องมีรายละเอียดต่างๆที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ค่าตอบแทนของกรรมการ เงื่อนไขและข้อกำหนดของการแต่งตั้ง และกำหนดเวลาในการทำงานด้วย เป็นต้น

3) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม (Person Specification)

คณะกรรมการสรรหาจะต้องกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป เพื่อให้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกทราบว่าตนเองมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่ได้กำหนดเอาไว้หรือไม่ นอกจากนี้ ในบางกรณีถ้าคณะกรรมการสรรหาเห็นว่า จำเป็นที่จะต้องกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามซึ่งมีลักษณะเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก ก็สามารถกำหนดเงื่อนไขเช่นนั้นได้

ในทุกครั้งที่มีการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามใหม่ทุกครั้ง โดยไม่ถือว่าคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในครั้งก่อนมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจในครั้งหลังด้วย

4) การรับสมัคร (Application)

ในการได้มาซึ่งบุคคลเพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น สามารถพิจารณาถึงที่มาได้ 2 วิธีการด้วยกัน ดังนี้

4.1) การประกาศรับสมัครเป็นการทั่วไป โดยเมื่อมีตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจแห่งใดว่างขึ้นมา ตำแหน่งว่างดังกล่าวจะถูกนำไปประกาศที่เว็บไซต์ของ “หน่วยงานการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ”²² (Public Appointments Unit : PAU) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โดย PAU จะทำหน้าที่ในการรวบรวมตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่ว่างลงทั้งหมด ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการนำไปประกาศที่เว็บไซต์ดังกล่าวนี้ ก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้กับบุคคลทุกคนโดยเท่าเทียมกันได้ทราบถึงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ว่างลง โดยผู้ที่สนใจสมัครเข้ารับการคัดเลือกก็จะได้ทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และจะได้ดำเนินการต่อไปตามขั้นตอน

4.2) การเสนอชื่อบุคคลให้เข้ารับการสรรหา โดยสิทธิในการเสนอรายชื่อบุคคลให้เข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้น ประชาชนโดยทั่วไปก็ดี ส่วนราชการก็ดี หรือหน่วยงานของรัฐก็ดี องค์กรภาคเอกชนก็ดี ล้วนแต่มีสิทธิในการเสนอรายชื่อบุคคลใดก็ตามที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการสรรหาได้กำหนดเอาไว้เข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของทุกภาคส่วนในสังคมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

5) การคัดกรองใบสมัคร (Sifting Application Forms)

ผู้สมัครที่เข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจทุกคน จะต้องกรอกใบสมัครตามแบบที่คณะกรรมการสรรหาของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งในใบสมัครจะให้ผู้สมัครแต่ละหลายกรอกรายละเอียดต่างๆที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สมัครทุกคนจะต้องตอบคำถามเกี่ยวกับกิจกรรมในทางการเมืองด้วย ซึ่งจะมีแบบฟอร์มให้กรอกโดยเฉพาะ (Political activity questions) ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้สมัครผู้นั้นไม่มีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดกับฝ่ายเมือง

²² www.publicappts-vacs.gov.uk

หลังจากนั้นคณะกรรมการสรรหาจะนำไปสมัครของผู้ที่เข้ารับการคัดเลือกทั้งหมดมาทำการคัดกรองในเบื้องต้น เพื่อให้ได้ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการสรรหาได้กำหนดเอาไว้ โดยคณะกรรมการสรรหาจะทำการคัดกรองใบสมัครของผู้สมัครแต่ละรายโดยใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งใบสมัครและข้อมูลทั้งหมดของผู้สมัครจะถูกเก็บเป็นความลับ

โดยผู้สมัครที่ได้ผ่านการคัดกรองในเบื้องต้นแล้วว่ามีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการสรรหาได้กำหนดเอาไว้ ก็จะดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

6) การสัมภาษณ์ (Interview)

ก่อนวันสัมภาษณ์ ผู้เข้ารับการสัมภาษณ์จะได้รับหนังสือแจ้งถึงวันสัมภาษณ์ สถานที่ และเวลาสัมภาษณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เข้ารับการสัมภาษณ์มีเวลาเตรียมตัวพอสมควร

เมื่อถึงวันสัมภาษณ์ ผู้เข้ารับการสัมภาษณ์จะต้องตอบคำถามต่างๆตามที่คณะกรรมการสรรหาถาม โดยหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสรรหาใช้ในการพิจารณานั้นก็คือ ความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำงานของผู้เข้ารับการสัมภาษณ์ว่า มีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะธุรกิจของรัฐวิสาหกิจหรือไม่

7) กระบวนการรับรองก่อนแต่งตั้ง (Certify before Appointment)

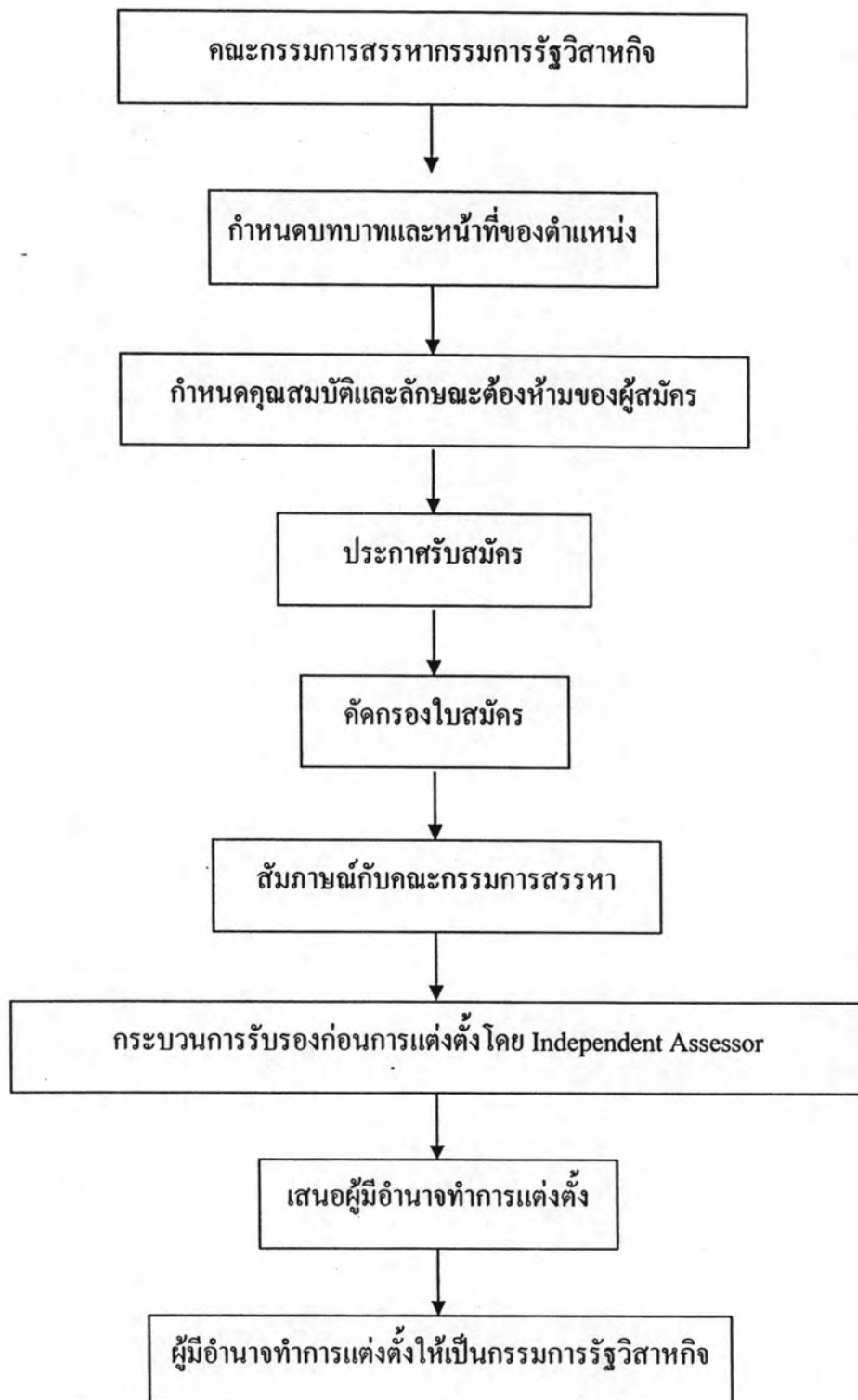
กระบวนการที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น จะต้องได้รับการรับรอง (Certify) จากผู้ประเมินอิสระ (Independent Assessors) โดยผู้ประเมินอิสระมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกระบวนการสรรหาและคัดเลือกกรรมการในรัฐวิสาหกิจทุกขั้นตอนว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ โดยในการตรวจสอบของผู้ประเมินอิสระจะถูกบันทึกเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรทุกครั้ง ซึ่งถ้ากระบวนการทุกขั้นตอนเป็นไปโดยถูกต้อง ผู้ประเมินอิสระจะทำการออก “หนังสือรับรองความถูกต้อง” (Validation Certificate) เพื่อรับรองว่ากระบวนการทั้งหมดเป็นไปโดยถูกต้อง

8) การแต่งตั้งให้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Appointment)

ภายหลังจากการสัมภาษณ์แล้ว คณะกรรมการสรรหาจะทำการหารือและหาข้อสรุปร่วมกันว่าผู้สมัครรายใดผ่านการคัดเลือก โดยเมื่อคณะกรรมการสรรหาสามารถคัดเลือกได้แล้ว ก็จะนำรายชื่อดังกล่าวเสนอเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งทำการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่อไป ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ

8.1) ถ้าผู้มีอำนาจไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่นำเสนอขึ้นมา ก็ต้องกลับไปเริ่มต้นกระบวนการสรรหาใหม่ทั้งหมด

8.2) ถ้าผู้มีอำนาจเห็นชอบด้วยกับรายชื่อที่นำเสนอขึ้นมา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะลงนามในหนังสือแต่งตั้ง (Appointment Letter) แล้วแจ้งไปยังบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยเมื่อผู้ได้รับการแต่งตั้งได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว จึงถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการ



แผนภูมิที่ 1 : กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

4.1.5 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง กำหนดจำนวนกรรมการในรัฐวิสาหกิจ มากน้อยแตกต่างกันไป เช่น The British Waterways Board กำหนดให้มีจำนวนกรรมการไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินเก้าคน²³ หรือ Oil and Pipelines Agency กำหนดให้มีกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน²⁴ หรือ Pension Protection Fund กำหนดให้มีจำนวนกรรมการไม่น้อยกว่าเจ็ดคน²⁵ เป็นต้น

4.1.6 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งในประเทศไทย พบว่าไม่ได้มีการ กำหนดถึงวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต่างกับลักษณะของกฎหมาย ของไทยที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะมีบทบัญญัติถึงกรณีดังกล่าวเอาไว้อย่างแจ่มชัด

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งและ OCPA จะกำหนดวาระใน การดำรงตำแหน่งของกรรมการเอาไว้ห้าปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

4.1.7 การพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งในประเทศไทย พบว่าไม่ได้มีการ กำหนดถึงการพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต่างกับลักษณะของ กฎหมายของไทยที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะมีบทบัญญัติถึงกรณีดังกล่าวเอาไว้อย่างแจ่ม ชัด

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งและข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พอที่จะกล่าวได้ว่าถ้ามีกรณีดังต่อไปนี้เกิดขึ้น กรรมการผู้นั้นก็ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งเป็น กรรมการรัฐวิสาหกิจ คือ กรรมการรัฐวิสาหกิจถึงแก่ความตาย กรรมการลาออกจากการเป็น กรรมการรัฐวิสาหกิจ กรรมการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ เป็นต้น

²³ Section 1(6) of Transport Act 1962.

²⁴ Section 1(2) of Oil and Pipelines Act 1985.

²⁵ Section 108 of Pension Act 2004.

4.2 ประเทศนิวซีแลนด์

ในการศึกษาถึงที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์นั้น จะเริ่มต้นการศึกษาจากความสัมพันธ์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ โดยจะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงความ เป็นมาของรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์พอสังเขป และหลังจากนั้นจึงจะทำการศึกษาถึง ประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มตั้งแต่คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ กรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ กระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง กรรมการรัฐวิสาหกิจ จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ รัฐวิสาหกิจ การพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยจะขออธิบายโดยละเอียดตามลำดับ ดังนี้

4.2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

การเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์ เป็นไปโดยมีเหตุผลเช่นเดียวกันกับการ เกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจของประเทศต่างๆในทวีปยุโรป กล่าวคือ เกิดการขยายตัวเป็นอย่างมากใน ระบบเศรษฐกิจ ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทและแทรกแซงกิจกรรมในทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการกิจการต่างๆในทางเศรษฐกิจด้วยตนเองทั้งสิ้น ทั้งนี้ ในระยะแรกกิจการที่ รัฐเข้าดำเนินการก็คือ การสร้างและจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่ สำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การพัฒนาระบบขนส่ง ทางรถไฟ การสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้า การประปา การไปรษณีย์โทรเลข และการให้บริการด้านการ คิดต่อสื่อสาร²⁶ จะเห็นได้ว่ากิจการที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนแต่เป็นกิจการที่ต้องใช้เงินในการลงทุนสูง ทั้งสิ้น ประกอบกับภาคเอกชนในขณะนั้นก็ยังไม่มีแหล่งเงินทุนที่มากพอที่จะดำเนินการ ได้ ด้วย เหตุนี้ รัฐจึงต้องเข้าดำเนินการกิจการดังกล่าวด้วยตนเอง

แต่เนื่องจากการดำเนินการกิจกรรมในทางเศรษฐกิจโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง ไม่มีความ ยืดหยุ่นและขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้า เพราะรัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไป ระเบียบและขั้นตอนต่างๆที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ รูปแบบใหม่ขึ้นมาก็คือ “รัฐวิสาหกิจ” (Public Enterprise) เพื่อให้เข้ามาดำเนินการกิจกรรมในด้าน ทางเศรษฐกิจแทนรัฐ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของ รัฐวิสาหกิจมากกว่าการที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวด้วยตนเอง

ด้วยเหตุนี้ ทำให้ในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เข้า มารับผิดชอบในการดำเนินการกิจกรรมในทางเศรษฐกิจแทนรัฐ โดยในช่วงนี้วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

²⁶ R.C. Mascarenhas, Public Enterprise in New Zealand, N.Z. Institute of Public Administration, 1982, p.35.

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งขึ้นมา นอกจากเหตุผลในด้านการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแล้ว ปรากฏว่ายังมีเหตุผลที่แตกต่างกันออกไปอีกหลายประการด้วยกันด้วยกัน²⁷ เช่น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เพื่อป้องกันมิให้กิจการหนึ่งกิจการใดของเอกชนมีอำนาจในการผูกขาดตลาด เพื่อเป็นตัวอย่างแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินธุรกิจ เป็นต้น

โดยรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์สามารถจัดตั้งขึ้นได้ในรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดดังต่อไปนี้²⁸

- 1) องค์การของรัฐบาล (Public Corporation)
- 2) บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (Government Company)
- 3) หน่วยงานธุรกิจของรัฐ (Trading Departments)

ลักษณะสำคัญของรัฐวิสาหกิจแต่ละรูปแบบข้างต้นมีดังนี้

1) องค์การของรัฐบาล

รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบขององค์การของรัฐบาล จะมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้²⁹

- จัดตั้งขึ้นมาโดยกฎหมายเฉพาะ โดยที่กฎหมายจัดตั้งองค์การของรัฐบาลแต่ละแห่ง จะกำหนดอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา
- มีความเป็นอิสระในทางการเงินเป็นของตนเอง โดยนอกเหนือจากรายได้ในส่วนที่ต้องนำส่งให้แก่รัฐแล้ว รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีสิทธินำเงินรายได้ที่ได้จากการดำเนินงานมาขยายการลงทุนหรือนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ได้ด้วย นอกจากนี้ยังสามารถกู้ยืมเงินได้โดยความเห็นชอบของรัฐบาล
- เป็นนิติบุคคลที่ถูกแยกออกมาต่างหากจากส่วนราชการ สามารถฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดี มีความสามารถในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน กับทั้งมีสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ในนามของตนเองได้
- ผู้ปฏิบัติงานในองค์การของรัฐบาลไม่ใช่ข้าราชการ ดังนั้น จึงมีระบบในการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง

²⁷ Ibid., pp. 49-54.

²⁸ Ibid., pp. 88-106.

²⁹ Ibid., p. 94.

- รัฐจะกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในด้านนโยบายโดยทั่วไปเท่านั้น ส่วนในด้านการบริหารจัดการจะเป็นหน้าที่ของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ
- การดำเนินงานจะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด

2) บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (Government Company)

รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบนี้ มีลักษณะที่สำคัญก็คือรัฐจะเป็นผู้จัดตั้งขึ้นมาโดยทุนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่เป็นของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัท (Companies Act) โดยในการดำเนินงานรัฐเป็นผู้ใช้สิทธิในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นในการแต่งตั้งกรรมการของบริษัท ในส่วนทางด้านการเงินก็จะเป็นอิสระเป็นของตัวเอง ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดของทางราชการ³⁰

3) หน่วยงานธุรกิจของรัฐ

รัฐวิสาหกิจของประเทศนิวซีแลนด์ในระยะเริ่มแรกนั้น ส่วนใหญ่จะถูกจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของหน่วยงานธุรกิจของรัฐ มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้³¹

- จัดตั้งขึ้นมาโดยกฎหมายเฉพาะ
- ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลและรายได้ทั้งหมดต้องนำส่งรัฐ
- รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต้องเสนอรายงานผลการดำเนินงานในแต่ละปีต่อรัฐสภา
- ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานธุรกิจของรัฐเป็นข้าราชการ
- อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลโดยตรงจากกระทรวงเจ้าสังกัด

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษารัฐวิสาหกิจของประเทศนิวซีแลนด์ ไม่ปรากฏคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (Public Enterprise) ในกฎหมายฉบับใดเลย แต่ก็ได้มีการพยายามให้ความหมายรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์เอาไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีความเป็นอิสระอย่างมากในการดำเนินงานและด้านการเงินเฉกเช่นเดียวกันกับวิสาหกิจเอกชน”³²

ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1980 ได้เกิดการปฏิรูประบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์ ทั้งนี้เพื่อจัดระบบส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐให้เป็นระบบระเบียบและสอดคล้องกับภาระหน้าที่

³⁰ Ibid., p. 92.

³¹ Ibid., pp. 89-90.

³² Ibid., pp. 94-95.

ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง และด้วยเหตุผลเช่นเดียวกันก็ได้มีการปฏิรูประบบของรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์ด้วย กล่าวคือ รัฐสภาได้มีการตรากฎหมายฉบับหนึ่งออกมาใช้บังคับ โดยเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ โดยตรงนั้นก็คือ the State-Owned Enterprises Act 1986^{*} กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจเอาไว้ในระบบกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ รัฐวิสาหกิจจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกมาส่วนราชการ^{**} โดยถูกจัดตั้งและจดทะเบียนภายใต้ the Companies Act 1955 ซึ่งในปัจจุบันคือ the Companies Act 1993 มีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดในรัฐวิสาหกิจทุกแห่งผ่านทาง “รัฐมนตรีผู้ถือหุ้น” (Shareholding Ministers)³³ ซึ่งหมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด (Responsible Minister) โดยรัฐมนตรีทั้งสองจะถือหุ้นในสัดส่วนคนละร้อยละ 50

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้แต่ในทางตรงกันข้าม กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเอาไว้ในตอนท้ายของกฎหมายว่าหน่วยงานใดบ้างที่เป็นรัฐวิสาหกิจ^{***} ปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์ทั้งสิ้นจำนวน 19 แห่ง³⁴ ด้วยกันดังต่อไปนี้

- 1) Airways Corporation of New Zealand Limited
- 2) Animal Control Products Limited
- 3) Asure Quality Limited
- 4) Electricity Corporation of New Zealand Limited
- 5) Genesis Power Limited

^{*} ประกาศใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1986

^{**} รัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจกรรมการในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั่นเองจึงได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแยกจากส่วนราชการ เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆที่เข้มงวดของส่วนราชการ อันเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่งอยู่ ดังนั้น จึงยังคงต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

³³ Section 2 of the State-Owned Enterprises Act 1986.

^{***} แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็ได้อำนาจการเพิ่มรายชื่อของรัฐวิสาหกิจแนบท้ายสัญญาฉบับนี้เอาไว้ โดยให้ตราเป็น Order in Council โปรดดู Section 10A (1) of the State-Owned Enterprises Act 1986.

³⁴ Schedule 1 of the State-Owned Enterprises Act 1986.

- 6) Kordia Group Limited
- 7) Landcorp Farming Limited
- 8) Learning Media Limited
- 9) MCS Limited
- 10) Meridian Energy Limited
- 11) Meteorological Service of New Zealand Limited
- 12) Mighty River Power Limited
- 13) New Zealand Railways Corporation
- 14) New Zealand Post Limited
- 15) Quotable Value Limited
- 16) Solid Energy New Zealand Limited
- 17) Terralink NZ Limited
- 18) Timberlands West Coast Limited
- 19) Transpower New Zealand Limited

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่ต้องปฏิบัติตามเอาไว้ว่า³⁵

1) วัตถุประสงค์หลักของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งนั้นก็จะต้องดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จในทางธุรกิจ โดย

- จะต้องดำเนินการให้มีผลประกอบการที่ดีได้พอสมควร เมื่อเทียบกับวิสาหกิจเอกชน
- เป็นนายจ้างที่ดี
- เป็นองค์กรที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณชน และจะต้องพยายามอย่างที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุผล

2) เพื่อวัตถุประสงค์ในมาตรานี้ รัฐวิสาหกิจในฐานะนายจ้าง จะต้องปฏิบัติต่อพนักงานด้วยความเป็นธรรมและเหมาะสมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน และจะต้องคำนึงถึง

- สภาพที่ทำงานต้องมีความปลอดภัย
- ในการจ้างงานจะต้องเปิดโอกาสให้กับพนักงานอย่างเท่าเทียมกัน
- จะต้องไม่มีอคติในการคัดเลือกพนักงาน

³⁵ Section 4 of the State-Owned Enterprises Act 1986.

- จะต้องเปิดโอกาสในการพัฒนาความรู้ความสามารถของพนักงานทุกคน

ในส่วนของบริษัทและหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเอาไว้ ดังนี้³⁶

- 1) กรรมการรัฐวิสาหกิจต้องเป็นบุคคลที่สามารถทำให้รัฐวิสาหกิจบรรลุวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการให้ได้
- 2) การตัดสินใจดำเนินการใดก็ตามของรัฐวิสาหกิจต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจตามที่ได้กำหนดเอาไว้
- 3) ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีผู้ถือหุ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นพิจารณาได้ว่า เนื่องจากในปัจจุบันรูปแบบในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์เหลืออยู่เพียงรูปแบบเดียวก็คือ รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ซึ่งจดทะเบียนภายใต้ the Companies Act 1993 โดย the State-Owned Enterprises Act 1996 ได้ให้การรับรองฐานะของรัฐวิสาหกิจเอาไว้ ดังนั้น ในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์ จึงจำเป็นที่ต้องทำการศึกษากฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวประกอบควบคู่ไปด้วยกันเสมอ

4.2.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

การพิจารณาถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์ นอกจากต้องพิจารณาจากข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่ได้กำหนดเอาไว้แตกต่างกันแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติของ the Companies Act 1993 ด้วย ซึ่ง the Companies Act 1993 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการเอาไว้หลายประการด้วยกัน³⁷ เช่น ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ต้องไม่เคยถูกศาลพิพากษาว่าได้กระทำความผิดทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา ทั้งต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือเป็นข้าราชการ เป็นต้น

³⁶ Section 5 of the State-Owned Enterprises Act 1986.

³⁷ Section 151(2) of the Companies Act 1993.

4.2.3 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

การพิจารณาถึงผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์ เนื่องจากว่ารัฐวิสาหกิจทุกแห่งในปัจจุบันของประเทศนิวซีแลนด์ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด และจดทะเบียนภายใต้ the Companies Act 1993 ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการใดๆก็ตามที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจจึงต้องดำเนินการภายใต้การครอบงำของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงต้องดำเนินการโดยมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้นด้วยเช่นกัน³⁸

โดยที่หุ้นทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์ กฎหมายได้กำหนดให้ “รัฐมนตรีผู้ถือหุ้น” (Shareholding Minister) เป็นผู้ถือครองแทนรัฐ³⁹ ซึ่งหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Minister of Finance) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด (the Responsible Minister) โดยแต่ละคนจะถือหุ้นเท่ากันในสัดส่วนร้อยละ 50 ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด จึงใช้สิทธิในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นในการแต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งร่วมกัน

4.2.4 กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในการศึกษาถึงที่กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะขอแยกการพิจารณาออกเป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะขอกล่าวถึงบทบาทโดยจะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงลักษณะและความเป็นมาของการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในอดีตพอสังเขป และหลังจากนั้น จึงจะทำการพิจารณาถึงขั้นตอนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันจะขออธิบายโดยละเอียด ดังนี้

4.2.4.1 ลักษณะและความเป็นมาของการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในอดีต

โครงสร้างในการบริหารรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์มีลักษณะเช่นเดียวกับกับรัฐวิสาหกิจในประเทศอื่นๆ กล่าวคือ จะมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจสูงสุดภายในรัฐวิสาหกิจนั้น โดยอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจก็คือ การควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปและการกำหนดนโยบายการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยมีผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นผู้นำนโยบายต่างๆเหล่านั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลจริง คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

³⁸ Section 155 of the Companies Act 1993.

³⁹ Section 10 of the State-Owned Enterprises Act 1986.

จึงมีบทบาทอันสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพราะจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และแนวทางการก้าวเดินต่อไปของรัฐวิสาหกิจ

โดยที่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์ คือ “รัฐมนตรีผู้ถือหุ้น” (Shareholding Minister) หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด ด้วยเหตุนี้ ปัญหาสำคัญที่รัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่งต้องประสบก็คือ การที่ฝ่ายการเมืองได้เข้ามาแทรกแซงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยพยายามที่จะแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ในประเทศนิวซีแลนด์ก็ประสบกับปัญหาดังกล่าวเช่นกัน โดยเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าไม่ว่าพรรคการเมืองใดก็ตามที่ได้มีโอกาสขึ้นมาเป็นรัฐบาล ก็จะใช้ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการตอบแทนกันทางการเมือง⁴⁰ การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีความโปร่งใส และทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันมีสาเหตุมาจากการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ในปี 1993 จึงได้มีการจัดตั้ง Crown Company Monitoring Advisory Unit หรือ CCMAU ขึ้นมา โดย CCMAU เป็นหน่วยงานของรัฐกึ่งอิสระ (Semi-autonomous) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ the Treasury * ผู้บริหารระดับสูงของ CCMAU ได้รับการแต่งตั้งจาก the Secretary of Treasury โดยมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่ “รัฐมนตรีผู้ถือหุ้น” ในด้านต่างๆของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้⁴¹

- 1) ด้านการตรวจสอบ รายงานแผนธุรกิจและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- 2) ด้านความเป็นเจ้าของ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกลยุทธ์และการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล

⁴⁰ R.C. Mascarenhas, Public Enterprise in New Zealand, p.112.

* เป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1840 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำในด้านเศรษฐกิจและการลงทุนแก่รัฐบาล โดยทั้ง the Treasury และ CCMAU ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ “รัฐมนตรีผู้ถือหุ้น” ในการดำเนินงานต่างๆของรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน แต่จะให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่รัฐวิสาหกิจในคนละส่วนกัน กล่าวคือ the Treasury จะดูแลรัฐวิสาหกิจในด้านการลงทุนและการเงินภาคในรวมทั้งหมด ส่วน CCMAU จะดูแลรัฐวิสาหกิจในการสรรหาผู้มีความรู้ความสามารถให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

⁴¹ www.ccmau.govt.nz/about-ccmau.html : ณ เดือนมิถุนายน 2551

- 3) ด้านการแต่งตั้งกรรมการ ดำเนินการให้ได้มาซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบกระบวนการแต่งตั้งให้เป็นไปโดยโปร่งใส

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า CCMAU เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เพราะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่รัฐมนตรีผู้ถือหุ้นในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปใน ข้อ 4.2.4.2 ว่าด้วยขั้นตอนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

4.2.4.2 ขั้นตอนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

ในส่วนนี้จะขออธิบายถึงขั้นตอนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน โดยละเอียดเป็นลำดับ ดังนี้

1) การจัดทำฐานข้อมูลผู้สมัคร (Database)

CCMAU ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลผู้สมัครและขึ้นทะเบียนเอาไว้ โดยในการดำเนินการรับสมัครนั้น CCMAU จะเปิดโอกาสให้กับบุคคลทุกคนที่เห็นว่าตนเองมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง สามารถยื่นใบสมัครเพื่อขึ้นทะเบียนในฐานข้อมูลผู้สมัคร โดยในการยื่นใบสมัครนั้นจะต้องยื่นพร้อมกับประวัติส่วนตัว (resume) ซึ่งได้ระบุนรายละเอียดต่างๆของผู้สมัครเอาไว้ โดยในการยื่นใบสมัครเพื่อขึ้นทะเบียนในฐานข้อมูลนั้นผู้สมัครสามารถยื่นใบสมัครเมื่อไรก็ได้โดยไม่มีข้อห้ามหรือจำกัดเรื่องเวลาเอาไว้

หลังจากที่ผู้สมัครได้ยื่นใบสมัครพร้อมกับประวัติส่วนตัวแล้ว กระบวนการหลังจากนั้น CCMAU จะทำการเชิญผู้สมัครแต่ละรายมาสัมภาษณ์ในเบื้องต้น โดยวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ผู้สมัครในเบื้องต้นก็คือ เพื่อให้ทราบว่าผู้สมัครแต่ละรายมีความสนใจและความมีความเชี่ยวชาญในด้านใดบ้าง เพื่อที่ CCMAU จะได้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลผู้สมัคร โดยจำแนกตามความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของผู้สมัครแต่ละราย นอกจากนี้ CCMAU จะให้คำอธิบายเบื้องต้นถึงการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย เพื่อให้ผู้สมัครทราบว่าถ้าได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจแล้วจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง

ผู้สมัครที่ผ่านการสัมภาษณ์ในเบื้องต้นกับทาง CCMAU แล้ว จะได้รับการขึ้นทะเบียนในฐานข้อมูลผู้สมัครเอาไว้ โดยจะจำแนกตามความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญ

ของผู้สมัครแต่ละราย เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ปัจจุบันในฐานข้อมูลของ CCMAU มีรายชื่อบุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเอาไว้จำนวนกว่า 3,000 คน* โดยฐานข้อมูลผู้สมัครนี้จะมีการทบทวนและปรับปรุงตลอดเวลา เพื่อให้ข้อมูลของบุคคลในฐานข้อมูลมีความทันสมัยและถูกต้องอยู่เสมอ โดยเมื่อมีตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจแห่งใดว่างลง CCMAU ก็จะทำการคัดเลือกผู้สมัครจากฐานข้อมูลนี้ เพื่อนำเสนอให้ผู้มีอำนาจทำการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่อไป

2) การกำหนดลักษณะอำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง (Position Identification)

รัฐมนตรีผู้ถือหุ้น และ CCMAU จะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจทราบถึงอำนาจหน้าที่ในแต่ละตำแหน่งที่ตนต้องการสมัครว่ามีหน้าที่และความรับผิดชอบอะไรบ้าง นอกจากนี้ ยังต้องกำหนดให้มีรายละเอียดต่างๆ ที่จำเป็นพอสมควร เช่น คำตอบแทนของกรรมการ เงื่อนไขและข้อกำหนดของการแต่งตั้ง และกำหนดเวลาในการทำงาน เป็นต้น

3) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม (Skill Profiling)

เมื่อมีตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจแห่งใดว่างลง รัฐมนตรีผู้ถือหุ้น และ CCMAU จะทำการปรึกษาหารือกันร่วมกัน เพื่อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป เพื่อให้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกทราบว่าตนเองมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่ได้กำหนดเอาไว้หรือไม่ นอกจากนี้ ในบางกรณีถ้า รัฐมนตรีผู้ถือหุ้น และ CCMAU เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามซึ่งมีลักษณะเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก ก็สามารถกำหนดเงื่อนไขเช่นนั้นได้

ในทุกครั้งที่มีการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามใหม่ทุกครั้ง โดยไม่ถือว่าคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในครั้งก่อนมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจในครั้งหลังด้วย

4) การรับสมัคร (Application)

ในการได้มาซึ่งบุคคลเพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นสามารถพิจารณาถึงที่มาได้ 2 วิธีการด้วยกัน ดังนี้

* ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2550

4.1) การประกาศรับสมัครเป็นการทั่วไป โดยเมื่อมีตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจว่างขึ้นมา ตำแหน่งว่างทุกตำแหน่งจะถูกนำไปประกาศที่เว็บไซต์ของ CCMAU⁴² และจะมีการประกาศโฆษณาให้ทราบทางหนังสือพิมพ์ด้วย ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการนำไปประกาศที่เว็บไซต์และการประกาศโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ดังกล่าว เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้กับบุคคลทุกคนโดยเท่าเทียมกันได้ทราบถึงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ว่างลง โดยผู้ที่สนใจสมัครเข้ารับการคัดเลือกก็จะดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป โดยการยื่นใบสมัครพร้อมกับประวัติส่วนตัว เพื่อที่ทาง CCMAU จะได้พิจารณาคัดเลือกเพื่อนำรายชื่อขึ้นทะเบียนในฐานข้อมูลผู้สมัครเอาไว้

4.2) การเสนอชื่อบุคคล โดยในการเสนอรายชื่อบุคคลให้เข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ประชาชนโดยทั่วไปก็ดี ส่วนราชการก็ดี หรือหน่วยงานของรัฐก็ดี องค์การภาคเอกชนก็ดี ล้วนแต่มีสิทธิในการเสนอรายชื่อบุคคลใดก็ตามที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ได้กำหนดเอาไว้ เข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของทุกภาคส่วนในสังคมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ และเช่นกันที่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น จะต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับประวัติส่วนตัว เพื่อที่ทาง CCMAU จะได้พิจารณาคัดเลือกเพื่อนำรายชื่อขึ้นทะเบียนในฐานข้อมูลผู้สมัครเอาไว้

5) การคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเบื้องต้น (Short-listing)

เมื่อผู้สมัครแต่ละรายได้ทำการสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจและได้รับการขึ้นทะเบียนในฐานข้อมูลผู้สมัครแล้ว CCMAU จะทำการพิจารณาผู้สมัครที่อยู่ในฐานข้อมูลทุกคน เพื่อพิจารณาว่าผู้สมัครรายใดมีความรู้ความสามารถตรงตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐมนตรีผู้ถือหุ้นและ CCMAU ได้กำหนดเอาไว้หรือไม่ ซึ่งมีแต่ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดเอาไว้เท่านั้นที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

6) การตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผู้สมัครกับรัฐวิสาหกิจ (Conflicts of interest)

หลังจากที่ได้มีการพิจารณาถึงความรู้ความสามารถและคุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละรายว่าเป็นไปตามที่ได้กำหนดเอาไว้แล้ว ประเด็นที่จะต้องทำการพิจารณาต่อไปนั้นก็ คือ การตรวจสอบว่าผู้สมัครกับรัฐวิสาหกิจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกันหรือไม่ โดยประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะจะมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของ

⁴² www.ccmau.govt.nz

กรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยผู้สมัครแต่ละรายจะต้องทำการเปิดเผย (disclose) ข้อมูลทั้งหมดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหรืออาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง CCMAU จะทำการตรวจสอบอย่างละเอียด โดยถ้าปรากฏว่าผู้สมัครรายใดมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับรัฐวิสาหกิจ ผู้สมัครรายนั้นก็ไม่สามารถได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ โดย CCMAU จะทำการคัดเลือกรายชื่อผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมขึ้นมาจำนวนหนึ่ง และหลังจากนั้นจะเสนอรายชื่อดังกล่าวเพื่อให้รัฐมนตรีผู้ถือหุ้นให้ความเห็นชอบต่อไป

7) การจัดการฝึกอบรม (Due diligence program)

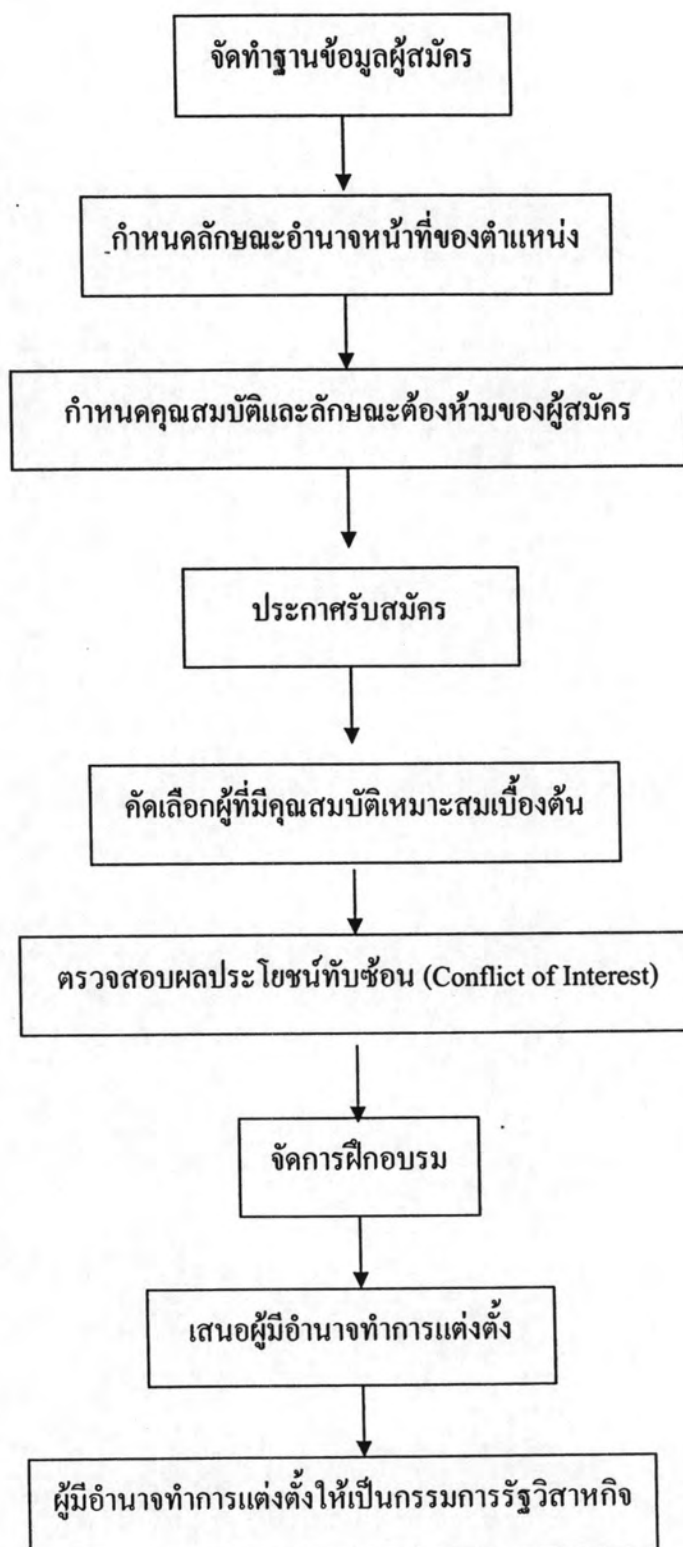
ผู้สมัครที่ได้ผ่านการคัดเลือกมาจนถึงขั้นนี้แล้ว CCMAU จะจัดให้มีการฝึกอบรมแก่ผู้สมัครทุกคน โดยวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีการฝึกอบรมนี้สามารถแยกออกได้เป็นสองส่วนด้วยกัน โดยในส่วนแรกจะเป็นการฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจข้อมูลพื้นฐานต่างๆที่จำเป็น เช่น ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ แผนการดำเนินงานและเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ในส่วนที่สองนั้นจะมีการทดสอบและประเมินผลผู้สมัครแต่ละรายว่า หลังจากที่ได้เข้ารับการอบรมแล้วมีความรู้ความเข้าใจเรื่องต่างๆตามที่ได้รับการอบรมหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้สมัครแต่ละรายมีความเข้าใจอำนาจหน้าที่และบทบาทของตนเองถ้าได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ในระหว่างการเข้ารับการอบรมนั้น CCMAU อาจจะให้ผู้สมัครแต่ละรายแสดงความคิดเห็นหรือวิสัยทัศน์ในประเด็นปัญหาต่างๆด้วย ซึ่งข้อมูลตรงนี้ถือว่าเป็นส่วนประกอบอย่างหนึ่งในการพิจารณาว่าผู้สมัครมีความรู้ความสามารถเหมาะสมหรือไม่

8) การแต่งตั้งให้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Appointment)

CCMAU จะทำการคัดเลือกผู้สมัครที่คุณสมบัติเหมาะสมโดยจะเสนอรายชื่อต่อรัฐมนตรีผู้ถือหุ้นเพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจต่อไป ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ

8.1) ถ้ารัฐมนตรีผู้ถือหุ้นไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่ CCMAU นำเสนอขึ้นมา ก็ต้องกลับไปเริ่มต้นกระบวนการสรรหาใหม่ทั้งหมด

8.2) ถ้ารัฐมนตรีผู้ถือหุ้นเห็นชอบด้วยกับรายชื่อที่ CCMAU นำเสนอขึ้นมา รัฐมนตรีผู้ถือหุ้นจะต้องนำรายชื่อดังกล่าวเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน (Cabinet approval) ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว รัฐมนตรีผู้ถือหุ้นจึงจะลงนามในหนังสือแต่งตั้ง (Appointment Letter) แล้วแจ้งไปยังบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยจะถือว่าบุคคลดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการก็ต่อเมื่อได้รับหนังสือแต่งตั้งดังกล่าวแล้ว



แผนภูมิที่ 2 : กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยแลนด์

4.2.5 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พบว่าได้กำหนดจำนวนกรรมการของรัฐวิสาหกิจไว้ไม่น้อยแตกต่างกันไป เช่น Airways Corporation of New Zealand Limited กำหนดให้มีกรรมการจำนวนแปดคน New Zealand Post Office Limited กำหนดให้มีกรรมการจำนวนสิบคน New Zealand Railways Corporation กำหนดให้มีกรรมการจำนวนหกคน Mighty River Power Limited กำหนดให้มีกรรมการ ไม่น้อยกว่าสองคน แต่ไม่เกินเก้าคน เป็นต้น

4.2.6 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และ State-Owned Enterprises Act 1986 แล้ว พบว่าไม่ได้มีการกำหนดถึงวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต่างกับลักษณะของกฎหมายของไทยที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะมีบทบัญญัติถึงกรณีดังกล่าวเอาไว้อย่างแจ่มชัด

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งและ CCMAU จะกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้สามปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

4.2.7 การพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งแล้ว the Companies Act 1993 ได้กำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ⁴³

- 1) ลาออก
- 2) ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- 3) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 4) ตาย

⁴³ Section 157 of the Companies Act 1993.

4.3 เปรียบเทียบที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษและประเทศนิวซีแลนด์

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถเปรียบเทียบที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษและประเทศนิวซีแลนด์ในประเด็นต่างๆ ได้หลายประเด็น กล่าวคือ รูปแบบขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ที่มาของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ และท้ายที่สุดก็คือ การพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยจะขออธิบายประเด็นต่างๆ โดยละเอียดตามลำดับ ดังนี้

4.3.1 รูปแบบขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศอังกฤษ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจก็คือ สำนักงานผู้ตรวจการกระบวนการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ (The Office of the Commissioner for Public Appointment : OCPA) โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ (Non-Departmental Public Bodies : NDPBs) ไม่อยู่ภายใต้สังกัดของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยกฎหมาย Public Appointments Order in Council 2002 โดยมีผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ (The Commissioner for Public Appointment : CPA) ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของ OCPA โดยในการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ จะมีความเป็นอิสระและไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานหรือบุคคลใด โดยผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐจะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในประเทศอังกฤษ ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจให้มีรูปแบบเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ โดยมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่จะไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

สำหรับในประเทศนิวซีแลนด์ก็มีลักษณะคล้ายกับประเทศอังกฤษ กล่าวคือ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ Crown Company Monitoring Advisory Unit หรือ CCMAU ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการปฏิรูปกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นหน่วยงานของรัฐกึ่งอิสระ (Semi-autonomous) อยู่ภายใต้สังกัดของ the Treasury (เป็นหน่วยงานของรัฐบาลนิวซีแลนด์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้

คำปรึกษาและคำแนะนำในด้านเศรษฐกิจและการลงทุนแก่รัฐบาล) โดย CCMAU มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลผู้สมัครด้วย (Database) ซึ่งผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องทำการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจจากฐานข้อมูลดังกล่าวเท่านั้น

4.3.2 ที่มาของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศไทย ไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ใดกำหนดถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้ ดังนั้น กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจึงมีหน้าที่โดยตรงในการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยในทางปฏิบัติเมื่อมีตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งใดว่างลง กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก็จะทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาจะประกอบไปด้วยบุคคล 4 ฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ ผู้แทนจากกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนจากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ประเมินอิสระ โดยคณะกรรมการสรรหาจะทำหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ได้กำหนดเอาไว้ เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งต่อไปตามขั้นตอน ดังนั้น ที่มาของกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจึงมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่ถูกตั้งขึ้นมาเมื่อตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจว่างลง

ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์ แต่เดิมการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับประเทศไทย กล่าวคือ กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะทำการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจเอง ดังนั้น ที่มาของกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงได้แก่บุคคลทุกคนที่สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการปฏิรูปกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยได้มีการจัดตั้ง CCMAU ขึ้นมา โดย CCMAU ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลผู้สมัครและขึ้นทะเบียนเอาไว้ โดยบุคคลทุกคนที่เห็นว่าตนเองมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง สามารถยื่นใบสมัครเพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ทุกคน โดยรายชื่อผู้ที่ได้ผ่านการคัดเลือกจะถูกนำไปรวบรวมในฐานข้อมูลของ CCMAU ซึ่งจะจำแนกตามความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของผู้สมัครแต่ละราย โดยผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะต้องทำการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจากฐานข้อมูลที่ CCMAU รวบรวมเอาไว้ ดังนั้น ที่มาของกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์จึงมาจากการสรรหาของ CCMAU โดยบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในฐานข้อมูลเท่านั้นที่สามารถได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

4.3.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศอังกฤษ องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะประกอบไปด้วย กรรมการสองประเภทด้วยกัน กล่าวคือ กรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการอื่น รัฐวิสาหกิจแห่งใด ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นจะ ประกอบไปด้วยกรรมการ โดยตำแหน่งตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดและกรรมการอื่น ส่วน รัฐวิสาหกิจแห่งใดจัดตั้งตามกฎหมายบริษัท (The Companies Act 2006) คณะกรรมการของ รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นก็จะมีกรรมการเพียงประเภทเดียวก็คือ กรรมการอื่น โดยจะไม่มีกรรมการโดย ตำแหน่งอย่างเช่นกรณีของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษ โดย องค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยบุคคลใดบ้างก็ขึ้นอยู่กับข้อบังคับของ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่จะกำหนดเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการแต่งตั้งกรรมการอื่นที่ มิใช่กรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องพิจารณาคัดสรรจากบุคคลที่ มิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นข้าราชการหรือพนักงานในหน่วยงานของรัฐ

ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์ เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจพบว่าจะมีกรรมการเพียงประเภทเดียวเท่านั้น กล่าวคือ กรรมการอื่น ทั้งนี้ เพราะรูปแบบ ของรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดทั้งหมด โดย ถูกจัดตั้งและจดทะเบียนภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัท (The Companies Act 1993) ดังนั้น ในการ พิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงจะต้องทำการพิจารณาจากข้อบังคับของ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งว่า ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้เช่นไร แต่ อย่างไรก็ตาม บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ จะต้องไม่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นข้าราชการหรือพนักงานในหน่วยงานของรัฐ

4.3.4 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศอังกฤษ เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พบว่าไม่ได้มี การกำหนดถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อ เป็นการเปิด โอกาสให้กับบุคคลทุกคน โดยเท่าเทียมกัน โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ คณะกรรมการสรรหา ซึ่งโดยทั่วไป แล้วเมื่อมีตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจว่างลง คณะกรรมการสรรหาที่จะทำการกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามใหม่ทุกครั้ง แต่อย่างไรก็ตาม พทที่จะกล่าวให้เห็นถึงคุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปได้ เช่น ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในประเทศนิวซีแลนด์ถูกจัดตั้ง ขึ้นมาเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดทั้งหมด โดยจดทะเบียนภายใต้ the Companies Act 1993

ดังนั้น การพิจารณาถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงต้องทำการพิจารณาจากข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งว่าได้กำหนดถึงเรื่องดังกล่าวเอาไว้เช่นไร ซึ่งย่อมแตกต่างกันไปตามประเภทและกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง นอกจากนี้ ในส่วนของ the Companies Act 1993 ได้กำหนดถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้หลายประการด้วยกัน เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยถูกศาลพิพากษาว่าได้กระทำความผิดทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นต้น

4.3.5 กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศอังกฤษ เมื่อไรก็ตามที่มีตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจว่างลง กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจก็จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่สรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยในกระบวนการสรรหา คณะกรรมการสรรหาจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนตามที่ได้กำหนดเอาไว้ใน “ประมวลแนวปฏิบัติสำหรับการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐ” หรือ “Code of Practice” ซึ่งผู้ตรวจการการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้กำหนดแนวปฏิบัติดังกล่าวเอาไว้ และผู้ที่จะเป็นผู้คอยตรวจสอบว่ากระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในประมวลแนวปฏิบัติดังกล่าวหรือไม่ ได้แก่ ผู้ประเมินอิสระ (Independent Assessors : IA) ในทางปฏิบัติผู้ประเมินอิสระจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการสรรหาด้วยเสมอ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยการตรวจสอบนั้นจะยึดถือหลักเกณฑ์ตามประมวลแนวปฏิบัติสำหรับการแต่งตั้งกรรมการในหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ

ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์ กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของ CCMAU เมื่อมีตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งใดว่างลง CCMAU ก็จะดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจทำการพิจารณาแต่งตั้งต่อไป โดยในการดำเนินการสรรหานั้น CCMAU จะดำเนินการสรรหาบุคคลจากฐานข้อมูลผู้สมัครที่ CCMAU ได้จัดทำและรวบรวมเอาไว้ โดยในฐานข้อมูลผู้สมัครนั้นจะประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในหลากหลายวิชาชีพ ในปัจจุบันมีรายชื่อบุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเอาไว้จำนวนกว่า 3,000 คน ซึ่งเมื่อ CCMAU ได้คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามที่กำหนดได้แล้ว ก็จะมีการเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจต่อไปตามขั้นตอน

4.3.6 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศอังกฤษ ถ้ารัฐวิสาหกิจแห่งใดมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะ ผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งดังกล่าวกำหนดเอาไว้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ส่วนรัฐวิสาหกิจแห่งใดจัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทจำกัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะใช้สิทธิในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ สำหรับในประเทศนิวซีแลนด์ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทุกแห่งถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงต้องดำเนินการ โดยมติที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้น แต่โดยที่ State-Owned Enterprises Act 1986 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีผู้ถือหุ้น (Shareholding Minister) เป็นผู้ถือครองหุ้นทั้งหมดในรัฐวิสาหกิจแทนรัฐ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดรัฐมนตรีผู้ถือหุ้น ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยแต่ละคนจะถือหุ้นเท่ากันในสัดส่วนร้อยละ 50 ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จึงใช้สิทธิในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นในการแต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งร่วมกัน

4.3.7 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศอังกฤษจะมีรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาในสองรูปแบบด้วยกัน โดยรูปแบบแรก ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดจำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้ ส่วนอีกรูปแบบหนึ่ง คือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยบริษัท การพิจารณาถึงจำนวนกรรมการจึงต้องทำการพิจารณาจากข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งว่าได้กำหนดจำนวนกรรมการเอาไว้เท่าใด ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทุกแห่งได้ถูกจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท ดังนั้น การพิจารณาถึงจำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงต้องทำการพิจารณาจากข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งว่าได้กำหนดเอาไว้เช่นไร

4.3.8 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศอังกฤษกฎหมายไม่ได้กำหนดถึงวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ พบว่า OCPA จะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการเอาไว้ห้าปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ สำหรับในประเทศนิวซีแลนด์ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับประเทศอังกฤษ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายกำหนดถึงวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการเอาไว้ ในทางปฏิบัติ CCMAU จะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการเอาไว้สามปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

4.3.9 การพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศอังกฤษและประเทศนิวซีแลนด์ กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงการพ้นจากตำแหน่งเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม พอที่จะกล่าวเป็นหลักทั่วไปได้ว่าถ้ามีกรณีดังต่อไปนี้เกิดขึ้น กรรมการผู้นั้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่งการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เช่น ถึงแก่ความตาย ลาออก เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติต้องห้ามในภายหลัง เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นในบทนี้สรุปได้ว่า ทั้งในประเทศอังกฤษและประเทศนิวซีแลนด์ต่างก็ประสบกับปัญหาที่มาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเหมือนกัน กล่าวคือ การที่ไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ใดกำหนดถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้ ทำให้ฝ่ายการเมืองในฐานะผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ใช้ประโยชน์จากช่องว่างดังกล่าวแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดและพวกพ้องให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็เป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการแต่งตั้งดังกล่าวเป็นการตอบแทนกันทางการเมืองอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยแต่ละประเทศจะมีวิธีการที่แตกต่างกันอยู่พอสมควร ในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ แต่สิ่งที่ประเทศทั้งสองมีความเห็นที่พ้องต้องตรงกันประการหนึ่งก็คือ จะต้องมีการตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระขึ้นมาองค์กรหนึ่งให้มาทำหน้าที่ในการควบคุมกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้ความมั่นใจว่าในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นจะมีความเป็นอิสระและไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง โดยในประเทศอังกฤษเองได้มีการตั้ง OCPA ขึ้นมาเพื่อควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดเอาไว้ สำหรับในประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการตั้ง CCMAU ขึ้นมาเพื่อให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทั้งสององค์กรที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ถือได้ว่าเป็นจุดที่เปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ทำให้กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจมีความโปร่งใส และทำให้ได้กรรมการที่มีความรู้ความสามารถตรงตามประเภทกิจการของแต่ละรัฐวิสาหกิจด้วย