



ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

การศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย จะต้องแยกการศึกษาออกเป็นสามส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะเริ่มต้นศึกษาจาก (3.1) ปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และหลังจากนั้นจึงจะศึกษา (3.2) ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และท้ายที่สุดคือ (3.3) สภาพปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน โดยเหตุผลที่จะต้องแยกการพิจารณาออกเป็นสามส่วนโดยใช้เกณฑ์ก่อนและหลังมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 นั้น เนื่องจากว่าก่อนหน้าที่จะการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้กำหนดระบบกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้แตกต่างกันไป ต่อมาจึงได้มีการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวออกมาใช้บังคับในปี พ.ศ. 2518 โดยมีเจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายที่เห็นได้ชัดเจนว่าต้องการที่จะวางแนวทางเกี่ยวกับระบบกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น แม้ว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีกฎหมายและระเบียบต่างๆ ของตนเองก็ตาม แต่ก็ยังคงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ด้วย โดยถือว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปที่รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

3.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

ก่อนหน้าที่จะมีกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ปัญหาที่พบเห็นได้อย่างชัดเจนมีอยู่ 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ (3.1.1) กรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน และ (3.1.2) กรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละคนดำรงตำแหน่งมากเกินไป

3.1.1 กรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน

กรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่ในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กล่าวคือ ตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2481 ที่ได้มีการจัดตั้งบริษัทการค้าของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจแห่งแรกขึ้นในประเทศไทย คือ บริษัทข้าวไทยจำกัด ขึ้นมา เพื่อดำเนินการซื้อข้าวจากชวาและส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ เพราะข้าวเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุดของไทยในขณะนั้น รัฐบาลจึงต้องการมีบทบาทโดยตรงในการค้าข้าว หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2482 ก็ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาอีก 2 แห่ง คือ บริษัทค้าพืชผลไทยจำกัดและธนาคารเอเชีย เพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2483 ก็ได้มีการจัดตั้งบริษัทไทยเดินเรือทะเลจำกัดและบริษัทประมงไทยจำกัด เพื่อประกอบกิจการขนส่งทางทะเลที่เริ่มมีความสำคัญต่อการค้าของประเทศ และการประมงเนื่องจากน่านน้ำไทยมีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ ตามลำดับ หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอื่นขึ้นมาอีกหลายแห่ง ตามสภาพความจำเป็นของเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

โดยสาเหตุที่จะต้องมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งขึ้นมาในช่วงนี้ ก็เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนั้น ทั้งในด้านการผลิตสินค้าและบริการล้วนตกอยู่ภายใต้การควบคุมของชาวจีนและชาวต่างชาติที่เข้ามาค้าขายและประกอบธุรกิจในประเทศไทยจนกิจการมีความเจริญรุ่งเรือง และเมื่อใดก็ตามที่กิจการใดมีอำนาจผูกขาดตลาดได้แล้ว ก็มักจะฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าและบริการเพื่อต้องการผลกำไรที่มากขึ้น* ซึ่งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำ

¹ สังคีต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เทพประทานพร, 2526), หน้า 84-85.

* จากประสบการณ์ของประเทศไทย คือ มีการผูกขาดจำหน่ายน้ำมันปิโตรเลียมภายในประเทศทั้งหมด โดยบริษัทค้าน้ำมันใหญ่ต่างชาติ 2 บริษัท คือ Stand Vacuum Oil Co.,Ltd. และ Shell Co.,Ltd. ซึ่งเป็นผู้กำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงได้ตามใจชอบ ทั้งนี้เริ่มมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2475 ด้วยเหตุว่าบริษัททั้งสองเป็นบริษัทของอเมริกันและอังกฤษ ซึ่งมีส่วนแบ่งการตลาดประเทศร้อยละ 20 และ 80 ตามลำดับ บริษัททั้งสองจึงสามารถสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนและรัฐได้ โดยการเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำมันให้สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกมิได้เพิ่มขึ้นเลย จึงมีสภาพเป็นการผูกขาดโดยพ่อค้าชาวต่างประเทศ. เกศินี หงสนันท์, รัฐวิสาหกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2517), หน้า 63. อ้างใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 67-68.

ดังกล่าวก็คือ ประชาชนชาวไทยที่จะต้องรับภาระในราคาสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ประกาศใช้นโยบายชาตินิยม เพื่อขจัดอิทธิพลในทางเศรษฐกิจของชาวจีนและชาวต่างชาติออกไป และเพื่อให้แน่ใจว่าบริษัทการค้าดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จอย่างจริงจังตามนโยบายชาตินิยม จึงได้มีการควบคุมการบริหารอย่างใกล้ชิด โดยได้แต่งตั้งผู้ร่วมก่อการและผู้สนับสนุนของคณะราษฎรเข้าไปเป็นผู้บริหารและกรรมการของบริษัทการค้าของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าวทุกแห่ง² จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เห็นได้ว่าการเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจของกลุ่มคณะราษฎร จึงกลายเป็นจุดเริ่มต้นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการทั้งข้าราชการทหารและพลเรือน ในการเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นในกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2488 ประเทศต่างๆทั่วโลกล้วนประสบกับปัญหาสภาพเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ซึ่งก็รวมถึงประเทศไทยด้วย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่สอง ที่ระบบการผลิตทางอุตสาหกรรมและระบบการคมนาคมได้ถูกทำลายลงและได้รับความเสียหายอย่างมากระหว่างสงคราม เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาประเทศในสภาวะเศรษฐกิจเช่นนี้ จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยรูปแบบวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้ในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจนั้นก็คือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อผลิตสินค้าและบริการที่จำเป็น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าจำพวกเครื่องอุปโภคบริโภค และรวมถึงการที่รัฐบาลต้องจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปในอนาคตด้วย โดยรัฐบาลในขณะนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการที่กล่าวมาข้างต้นเอง เนื่องจากภาคเอกชนในขณะนั้นไม่มีความสามารถในการดำเนินกิจการดังกล่าว โดยประสบกับปัญหาทั้งทางด้านการเงินในการลงทุนและด้านบุคลากรที่ยังไม่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอ

ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเห็นสมควร เพื่อเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจหลายสาขาได้โดยสะดวก³ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2496 พระราช

² ปองพล อติเรกสาร, บทบาทของการเมืองต่อการบริหารรัฐวิสาหกิจ, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 32, 2532, หน้า 4-5.

³ Akira Suehiro, Capital Accumulation and Industrial Development in Thailand, p.3-2, p.3-3. อังโน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด”, หน้า 55.

กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การทอผ้า พ.ศ. 2498 เป็นต้น ยุคนี้จึงได้ชื่อว่าเป็น “ยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย” เนื่องจากมีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในสาขาต่างๆถึงกว่า 100 แห่ง⁴

แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้ไม่แตกต่างกับในช่วงแรกของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจเท่าใดนักในระดับกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ โดยมีเหตุผลเดียวกันคือ รัฐบาลต้องการควบคุมการบริหารงานอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่ และภาคเอกชนเองก็ขาดแคลนบุคลากรที่จะมาดำเนินการได้ ดังนั้น ประธานกรรมการ กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ จึงถูกแต่งตั้งมาจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งทหารและพลเรือน และผู้ใกล้ชิดผู้มีอำนาจในรัฐบาลในขณะนั้น⁵ เหตุผลอีกประการหนึ่ง ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการให้เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้นก็คือ ต้องการใช้ความรู้ความสามารถของบุคคลเหล่านั้น ในการเข้ามาบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจให้มีความเจริญก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพราะเนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว บุคคลที่มีความรู้ความสามารถนิยมจะรับราชการมากกว่าการประกอบอาชีพอย่างอื่น^{*}

หลังจากนั้น ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาอีกมากมายหลายแห่งตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในขณะนั้น แต่เหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาในช่วงนี้จะเกิดจากความปรารถนาส่วนตัวของผู้มีอำนาจในรัฐบาลยุคนั้น ที่จะใช้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นแหล่งผลประโยชน์ สร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเองและพวกพ้องคนญาติ ความคิด

⁴ ไพฑูรย์ สายสว่าง, “แนวความคิดและปรัชญาของรัฐวิสาหกิจไทย” รายงานการสัมมนาเรื่องปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 157. อ้างใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด”, หน้า 56.

⁵ ปองพล อติเรกสาร, บทบาทของการเมืองต่อการบริหารรัฐวิสาหกิจ, หน้า 7.

* ทั้งนี้ เนื่องจากค่านิยมของคนไทยในสมัยนั้น การรับราชการถือว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติอย่างยิ่งและมีความมั่นคงกว่าอาชีพอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถในขณะนั้น จึงนิยมที่จะรับราชการมากกว่าการประกอบอาชีพอย่างอื่นในภาคเอกชน (เช่น การค้าขายหรือประกอบธุรกิจ) ดังนั้น ในระบบราชการ ณ ช่วงเวลานั้น จึงเป็นที่รวบรวมของบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆที่ได้รับการศึกษามาเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับการศึกษาจากประเทศในยุโรป

เกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเกิดขึ้นในหมู่ผู้นำรัฐบาลและข้าราชการ หากได้เกิดจากการเสนอแนะของบุคคลภายนอกที่คิดว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆเกิดประโยชน์ต่อสังคม⁶

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาในช่วงนี้จึงมีขึ้น โดยเหตุผลทางการเมือง เช่น พลโทผิน ชุณหะวัณ และพันเอกเผ่า ศรียานนท์ (ยศในขณะนั้น) ก็พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกันแต่ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ต้องการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อสร้างฐานอำนาจทางการเงินให้แก่กลุ่มคนหรือให้เป็นรางวัลแก่สมาชิกในคณะรัฐประหาร⁷ เช่น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้แก่ทหารผ่านศึกซึ่งเป็นฐานอำนาจของตน โดยการจัดตั้งองค์การทหารผ่านศึกและบริษัททหารสามัคคีขึ้นในทันทีที่รัฐประหารสำเร็จในปี พ.ศ. 2490⁸ จัดตั้งบริษัทอากรณภัณฑ์พาณิชย์จำกัด ดำเนินธุรกิจสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายและจำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภค และตั้งโรงงานตัดเย็บฟอร์มตำรวจและเสื้อเชิ้ตออกจำหน่าย บริษัทนี้เป็นเสมือนแหล่งให้การอุปถัมภ์แก่นายตำรวจที่เป็นพรรคพวกของพันเอก เผ่าศรียานนท์ จัดตั้งบริษัทกระสอบไทย จำกัด บริษัทปอไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ครบวงจรในด้านกิจการกระสอบป่านที่กลุ่มนี้ควบคุมอยู่ เป็นต้น จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่าเมื่อได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแล้ว ก็จะแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการในการใช้ตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

นอกจากนี้ ถ้าศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการที่กรรมการในรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งในส่วนของความเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่งและการเป็น

⁶ T.H. Silcoch, *Thailand Social and Economic Studies in Development*, (Durham : Duke University Press, 1967), p.310 ; Rigges, F.W. *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*, (Honolulu : East-West Center Press, 1966) p.310. อังโน ไกรยุทธ ชีระคินันท์, *สำรวจความรู้รัฐวิสาหกิจไทย*, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533). หน้า 21.

⁷ สังคีต พิริยะรังสรรค์, *ทุนนิยมขุนนางไทย* (พ.ศ. 2475-2503), หน้า 174.

⁸ Akira Suehiro, *Capital Accumulation and Industrial Development in Thailand*, p.3-3. อังโน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด”, หน้า 56.

⁹ สังคีต พิริยะรังสรรค์, *ทุนนิยมขุนนางไทย* (พ.ศ. 2475-2503), หน้า 201-237. อังโน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เรื่องเดียวกัน.

กรรมการรัฐวิสาหกิจในฐานะผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 มาตรา 9 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมศุลกากร ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2509 มาตรา 14 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 11 กำหนดให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ผลจากการที่กรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ ก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐวิสาหกิจอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
2. ปัญหาความรู้ความสามารถของกรรมการรัฐวิสาหกิจในเชิงธุรกิจ
3. ปัญหาการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

1) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

จากการที่กรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ ด้วยความเคยชินจึงมักจะนำเอากฎระเบียบของทางราชการมาใช้ในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจด้วย จึงทำให้ระบบการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจดำเนินไปเช่นเดียวกับกับวิถีปฏิบัติของทางราชการ ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เข้มงวดต่างๆอย่างเคร่งครัดซึ่งมีวิธีการหลายขั้นตอน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ (red tape) ซึ่งไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งที่ต้องการให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัว ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การที่กรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการนั้น ทำให้รัฐวิสาหกิจไทยต้องเผชิญกับสภาพข้อเท็จจริงที่ปราศจากความเป็นอิสระและขาดการริเริ่มการตัดสินใจ จนกระทั่งธรรมชาติที่แท้จริงของความเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่จะต้องมีความคล่องตัว

ในการดำเนินงานและตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตนรับผิดชอบอยู่ได้ อันตราหายไปจากระบบรัฐวิสาหกิจไทยเกือบจะสิ้นเชิงแล้ว¹⁰

2) ปัญหาความรู้ความสามารถของกรรมการรัฐวิสาหกิจในเชิงธุรกิจ

องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐวิสาหกิจก็คือ รัฐวิสาหกิจต้องประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งหมายถึงการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ลักษณะอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐวิสาหกิจประการนี้เอง ที่ทำให้สภาพการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจแตกต่างไปจากการดำเนินงานของส่วนราชการทั้งหลายที่มีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง (การวางกฎระเบียบ ข้อบังคับ การรักษาความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้อำนาจมหาชนเพื่อรักษาประโยชน์สุขของคนในสังคมโดยรวม)¹¹

ดังนั้น การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงต้องคำนึงถึงรายได้เป็นเป้าหมายหลัก โดยกิจกรรมที่จัดทำนั้นจะต้องมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้าและบริการของตนจนเพียงพอที่จะดำรงอยู่ในเชิงพาณิชย์ได้ แต่มิได้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจจะต้องมุ่งแสวงหากำไรให้มากที่สุดหรือจะค้าขายอย่างขาดทุนไม่ได้ แต่ถ้าวการณขาดทุนจะต้องมีส่วนที่สมควรกล่าวคือ รายได้จากการประกอบการจะต้องไม่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิต จนทำให้รัฐวิสาหกิจกลายเป็นส่วนราชการ และทำให้ราคาสินค้าหรือบริการกลายเป็นค่าธรรมเนียมนิยมของการให้บริการบางประเภทของราชการไปเสีย¹²

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้เห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจต้องคำนึงถึงผลประโยชน์การด้วย โดยที่รัฐวิสาหกิจต้องสามารถอยู่ได้ด้วยตนเองในระดับหนึ่งจากเงินรายได้ที่ได้รับมาจากการขายสินค้าหรือบริการที่จัดทำขึ้น ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงสมควรที่จะต้องมีความรู้ความสามารถในเชิงธุรกิจด้วย¹³ แต่เนื่องจากการที่กรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ จึงเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าย่อมมีข้อจำกัดในความรู้ความสามารถในเชิงธุรกิจที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งตรงกันข้ามกับบุคคลที่มาจากภาคเอกชนที่จะมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในเชิงธุรกิจมากกว่า

¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย”, วารสารนิติศาสตร์ 29 (มิถุนายน 2542) : 179.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

¹² ชาญชัย แสงวงศ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), หน้า 133.

¹³ ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 89.

3) ปัญหาการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

เมื่อรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่งอยู่ จึงย่อมมีระบบการควบคุมกำกับดูแลเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆดำเนินงานสนองประโยชน์และนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐวิสาหกิจต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการจึงเข้ามามีความสัมพันธ์กับรัฐวิสาหกิจ 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ ในประการแรกนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการจะเข้ามาเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจเอาไว้ให้ เช่น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 13 กำหนดอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับหรือแก้ไขให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลัง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 21 กำหนดอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณเพื่อปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ รวมถึงอำนาจเรียกให้รัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และมาตรา 22 กำหนดให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสมุด บัญชี เอกสารและหลักฐานต่างๆของรัฐวิสาหกิจด้วย หรือในกรณีของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ตามที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 กำหนดอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจเรียกให้รัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด นอกจากนี้ ในมาตรา 19 ยังได้กำหนดเอาไว้ว่า รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินจากงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจเอาไว้ให้

ส่วนประการที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในฐานะเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ การเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้นเสียเอง โดยกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดเอาไว้ว่าให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ (กรรมการ โดยตำแหน่ง) หรืออาจกำหนดเอาไว้ว่ามีผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 มาตรา 9 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมศุลกากร ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 11 กำหนดให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ จึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจอีกฐานะหนึ่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้เห็นได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในสองฐานะด้วยกัน กล่าวคือ ฐานะแรกในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และอีกฐานะหนึ่งคือ ในฐานะที่เป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า อำนาจและหน้าที่ของทั้งสองฐานะดังกล่าวย่อมแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงโดยสภาพไม่ว่าจะพิจารณาในแง่มุมใดก็ตาม จึงไม่ควรอย่างยิ่งที่บุคคลใดจะดำรงตำแหน่งทั้งสองฐานะดังกล่าวในเวลาเดียวกัน เพราะอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติไปพร้อมกันในขณะที่เดียวกันได้ นอกจากนี้ สิ่งที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาเรื่องการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ในเมื่อผู้ที่มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลได้เข้าไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานที่จะต้องถูกควบคุมกำกับดูแลเสียเองแล้ว บุคคลเหล่านี้จึงเท่ากับสวมหมวกสองใบในขณะที่เดียวกัน¹⁴

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 จึงได้มีบทบัญญัติกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย¹⁵ เพื่อไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ส่วนในกรณีการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของข้าราชการนั้น กฎหมายก็ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่ง¹⁶ โดยจำกัดจำนวน

¹⁴ ผุสสดี สัตยฆานะ, รัฐวิสาหกิจไทย : องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, 2529), หน้า 52.

¹⁵ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 (6)

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7

การดำรงตำแหน่งของข้าราชการไม่ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจมากเกินไป เพื่อให้การควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ โดยได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยแล้ว โดยในระยะเริ่มแรกนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นความจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือ เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นได้ประกาศใช้นโยบายชาตินิยม เพื่อขจัดอิทธิพลในทางเศรษฐกิจของชาวจีนและชาวต่างชาติออกไป และเพื่อให้แน่ใจว่ารัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นมานั้นจะประสบผลสำเร็จอย่างจริงจังตามนโยบายชาตินิยม จึงได้มีการควบคุมการบริหารอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาล ดังนั้น ผู้ร่วมก่อการและผู้สนับสนุนของคณะราษฎรจึงจำเป็นที่จะต้องเข้าไปเป็นผู้บริหารและกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสียเอง หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาอีกหลายแห่งตามลำดับ และเช่นกันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการก็ยังคงดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจอยู่ โดยเหตุผลที่สำคัญก็คือ ต้องการอาศัยความรู้ความสามารถของบุคคลดังกล่าวในการเข้ามาบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากค่านิยมของคนไทยในสมัยนั้นที่นิยมรับราชการมากกว่าการประกอบอาชีพอย่างอื่น ทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับการศึกษาจากประเทศในยุโรปจึงนิยมที่จะรับราชการ จึงอาจกล่าวได้ว่าในแวดวงของข้าราชการไทยในสมัยนั้นเป็นที่รวบรวมของบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงมักที่จะแต่งตั้งมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ หลังจากนั้นกิจการของรัฐวิสาหกิจก็มีความก้าวหน้าขึ้นมาตามลำดับ และเช่นกันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการยังคงเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจอยู่ แต่จะพบว่าเหตุผลในการเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น หาใช่ต้องการอาศัยความรู้ความสามารถของบุคคลดังกล่าวเข้ามาบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไม่ แต่เหตุผลที่แท้จริงที่บุคคลดังกล่าวเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นก็คือ การใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง รัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นที่แสวงหาประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในอันที่จะแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการตอบแทนกันทางการเมืองอย่างหนึ่ง สภาพเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างยิ่งและทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3.1.2 กรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละคนดำรงตำแหน่งมากเกินไป

ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 การดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงต้องพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งใดกำหนดข้อห้าม

เกี่ยวกับจำนวนการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้ จึงเป็นการเปิดช่องให้มีการแต่งตั้งบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจก็แห่งก็ได้ โดยที่ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติห้ามเอาไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นช่องว่างให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้แก่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ใช้อำนาจดังกล่าวในการแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงเปรียบเสมือนบำเหน็จทางการเมืองที่จะแจกจ่ายไปยังผู้สนิทชิดชอบเป็นส่วนตัวแทนที่จะพิจารณาจากความเหมาะสมทางด้านคุณวุฒิ หรือความเหมาะสมในการที่จะเข้าไปแก้ไข ปัญหาที่เรื้อรังของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ¹⁷ โดยที่ผ่านมานั้นกรรมการบางท่านดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจถึง 16 แห่ง¹⁸

นอกจากนี้ การที่กรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละคนดำรงตำแหน่งมากเกินไป จึงทำให้กรรมการเหล่านั้นไม่มีเวลามากพอที่จะอุทิศให้แก่รัฐวิสาหกิจได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ากรรมการผู้นั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ เพราะงานราชการเป็นงานที่มีลักษณะประจำที่จะต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่บุคคลดังกล่าวจะมีเวลาติดตามและควบคุมการดำเนินงานต่างๆของรัฐวิสาหกิจที่ตนเองเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจอยู่ได้ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏให้เห็นอยู่เสมอในทางปฏิบัติว่า ในบางครั้งจะมีการมอบหมายให้บุคคลอื่นไปประชุมคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแทน

สภาพปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ในระยะเวลาต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้บังคับ โดยได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่ง¹⁹ บทบัญญัตินี้ช่วยป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมือง แต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจมากเกินไป เพราะในอดีตที่ผ่านมา เมื่อใครขึ้นมามีอำนาจก็จะหยิบยื่นตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจให้แก่พรรคพวกคนเดียวหลายแห่ง เพื่อเป็นรายได้ค่าตอบแทนแก่คนเหล่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลเหล่านั้น²⁰ ซึ่งวิธีนี้ทำให้ลดจำนวนบุคคล

¹⁷ ผุสสดี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทย : องค์กรและการจัดการ, หน้า 79.

¹⁸ เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ, หน่วยที่ 8-15, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2530), หน้า 841.

¹⁹ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 7

²⁰ เสกสิน ศิริวัฒนานุกุลกิจ, การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ, (โครงการตำราภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2530), หน้า 99-100.

คนเดียวที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในหลายๆแห่งได้ก็จริงอยู่ แต่ก็มีผู้ให้ความเห็นว่ากลับจะกลายเป็นการช่วยทำให้การกระจายรางวัลกันถ้วนหน้ามากขึ้น แทนที่จะกระจุกอยู่ที่คนโปรดของผู้ยิ่งใหญ่ทางการเมืองเพียงไม่กี่คน²¹

นอกจากนี้ ยังได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจไว้* โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่ากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ค่วนมาก ที่ กค.38569/511 ลงวันที่ 15 กันยายน 2538 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่าคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่งตามกฎหมายดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยระบุชื่ออีก ทำให้กรรมการดังกล่าวดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่ง ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แต่โดยที่มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 กำหนดให้การแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หากข้าราชการผู้ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายกระทำการเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยข้าราชการให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยในหน้าที่ราชการ กระทรวงการคลังจึงได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

1. จากกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติหน้าที่ราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งได้ กรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่งตามกฎหมายจะมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

2. หากกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่งตามกฎหมายสามารถมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจแทนได้ตาม ข้อ 1. จะถือว่ามีมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ที่ห้ามมิให้ผู้ดำรง

²¹ Twatchai Yongkittikul and Veerawat Kanchanadul, Management and Performance of Public Enterprise in Thailand (The National Institute of Development Administration), P.49 อ้างใน ศุภสดี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทย : องค์กรและการจัดการ, หน้า 78.

* บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ (เลขเสร็จที่ 80/2539) แม้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาจะให้ความเห็นไว้ในปี พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่เนื่องจากว่าประเด็นปัญหาที่ได้ยื่นเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นนั้น เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาจำนวนของการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ และเหตุผลในความเห็นนี้ก็สามารถที่จะอธิบายถึงปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ผู้เขียนจึงเห็นสมควรที่จะได้นำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่งนั้น ใช้บังคับกับกรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นการถูกต้องหรือไม่ และเมื่อได้รับมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนแล้ว จะนับจำนวนแห่งที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจสำหรับผู้ที่ได้รับมอบหมายอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงย่อมมีระบบการควบคุมเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ดำเนินงานสนองประโยชน์และนโยบายของรัฐบาล การแต่งตั้งข้าราชการเข้าไปเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีล้วนเป็นวิธีการควบคุมอย่างหนึ่ง และข้าราชการดังกล่าวมี 2 ฐานะในขณะเดียวกัน คือ (1) เป็นกรรมการที่มีส่วนในการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น และ (2) การปฏิบัติงานของรัฐบาลในการเข้าไปควบคุมรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในฐานะที่ (2) ถ้ามีการแต่งตั้งให้ข้าราชการเข้าไปปฏิบัติงานแล้วก็เป็น “ราชการ” ของข้าราชการตำแหน่งนั้น จึงย่อมมีการมอบอำนาจหรือมีผู้รักษาราชการแทน ไปปฏิบัติราชการแทนได้ตามปกติ

ประเด็นที่สอง มาตรา 7* แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ที่ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งนั้น ใช้บังคับกับกรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วยหรือไม่ และจะนับจำนวนแห่งที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเช่นไร เห็นว่า แม้ว่ามาตรา 7 จะกำหนดห้ามเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่งก็ตาม แต่ในมาตรา 13** เองกลับกำหนดไว้ว่า ถ้าผู้ใดเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่ง ก็ให้ลาออกจากตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเสียภายในหนึ่งเดือน แสดงให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมุ่งหมายจะใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งที่มีการลาออกจากตำแหน่งได้เท่านั้น แต่กรณีที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งตามกฎหมายนั้น เป็นความต้องการของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กรรมการ โดยตำแหน่งดังกล่าวจึงลาออกไม่ได้เพราะกฎหมายบังคับให้ต้องเป็น ดังนั้น แม้จะมีกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการเกินกว่าสามแห่ง ก็ไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

* มาตรา 7 ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งมิได้

** มาตรา 13 ในกรณีที่ผู้ใดดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา 7 ให้ผู้นั้นลาออกจากตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจใดภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้ามิได้ลาออกให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งครั้งหลังสุดตามลำดับในวันที่ครบกำหนดหนึ่งเดือน

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น พิจารณาได้ว่า

1. กรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ สามารถมอบหมายให้ผู้อื่นผู้ใดไปปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ โดยถือว่าการ ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติงานราชการอย่างหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม คงได้แต่มอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนในตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่ตามกฎหมายแล้วยังคงต้องถือว่าผู้มอบอำนาจดังกล่าวยังคงเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นอยู่ หาใช่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนไม่

2. กรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจจะลาออกไม่ได้ เพราะเป็นความต้องการของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นที่ได้กำหนดเอาไว้

3. กรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจนั้นไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 7 กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดบังคับห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่งก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา 7 จะใช้บังคับเฉพาะกรณีการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเท่านั้น โดยไม่นำมาใช้บังคับในกรณีของการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดด้วย การเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 7

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่าปัญหากรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละคนดำรงตำแหน่งมากเกินไปนั้น เป็นปัญหาที่มีและเกิดขึ้นมานานแล้วก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 โดยในขณะนั้นการพิจารณาการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะต้องพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งจากการพิจารณาก็ไม่พบว่ามีกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งใดกำหนดข้อห้ามในเรื่องจำนวนของการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้ ดังนั้น บุคคลคนเดียวจึงสามารถดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจกี่แห่งก็ได้ จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองในฐานะผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ใช้ช่องว่างดังกล่าวในการแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง จึงทำให้ในบางครั้งปรากฏว่า บุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจมากถึงสิบกว่าแห่ง สภาพปัญหานี้จึงนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้บังคับ โดยได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่ง²² แต่จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวมา ทำให้เห็นได้ว่าบุคคลคนเดียวยังสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่งได้ ถ้าการดำรงตำแหน่งนั้นเป็นการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ (กรรมการ โดยตำแหน่ง) ดังนั้น

²² พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

ปัญหากรรมการแต่ละคนดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจมากเกินไป จึงยังคงเป็นปัญหาที่ยังคงมีอยู่ในระบบรัฐวิสาหกิจของไทย

ผลจากการที่กรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละคนดำรงตำแหน่งมากเกินไป ทำให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น เนื่องจากกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละท่านไม่ว่าจะมาจากส่วนราชการหรือภาคเอกชนก็ตาม ต่างก็มีหน้าที่การงานที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมากอยู่แล้ว การเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจอีก จึงเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่และความรับผิดชอบแก่กรรมการผู้นั้นขึ้นอีก ซึ่งกรรมการบางท่านก็สามารถที่จะจัดสรรเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับงานทั้งสองส่วนได้เป็นอย่างดี แต่จะพบว่าในทางปฏิบัติแล้ว กรรมการส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดสรรเวลาให้กับงานทั้งสองส่วนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานในส่วนของการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ (อันเนื่องมาจากงานประจำที่ต้องรับผิดชอบมีมากอยู่แล้ว) ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติจึงมักปรากฏอยู่เสมอว่า กรรมการบางท่านไม่เคยเข้าร่วมประชุมกรรมการรัฐวิสาหกิจเลยหรือเข้าร่วมประชุมแต่น้อยครั้งมาก หรือในบางครั้งก็จะมีกรมอบหมายให้ผู้อื่นไปประชุมแทน ปัญหากรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละคนดำรงตำแหน่งมากเกินไปจึงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งอันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ขึ้นมาบังคับใช้

3.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

จากปัญหาของรัฐวิสาหกิจในข้อ 3.1 ดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518* ออกมาใช้บังคับ โดยเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ก็คือ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้บัญญัติถึงจำนวนกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้แตกต่างกัน นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดช่องให้แต่งตั้งบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้หลายแห่ง สภาพปัญหาดังกล่าวเป็นสาเหตุให้การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้อย่างชัดเจนว่า ต้องการที่จะวางแนวทางเกี่ยวกับระบบกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน และต้องการกำหนดให้กรรมการในรัฐวิสาหกิจจะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสามแห่งมิได้ กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการบังคับทั่วไปที่รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม โดยบรรดากฎหมายหรือข้อบังคับในส่วนอื่นที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน²³

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการตรากฎหมายฉบับนี้ออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวของรัฐวิสาหกิจแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่าปัญหาของรัฐวิสาหกิจยังคงมีอยู่ กล่าวคือ แม้ว่า

* ได้มีการเสนอร่างกฎหมาย 2 ฉบับ คือ ร่างของ นายชนะ รุ่งแสง สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ กับร่างของคณะรัฐมนตรีชุดที่มี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยฉบับของนายชนะ รุ่งแสง เรียกชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. โดยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2517 ส่วนฉบับของรัฐบาลเสนอหลังจากนั้น และเรียกชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. และในการพิจารณาของสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาตินั้น ได้นำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มาพิจารณารวมกันและพร้อมกัน ไป พระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านสภาออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับใช้ จึงเป็นการผสมกันระหว่างร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 16 วันที่ 25 มกราคม 2518 อังใน ไพบูลย์ ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ, หน้า 118.

²³ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 3

จะได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่ในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจก็ยังคงถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองอยู่ โดยที่ฝ่ายการเมืองพยายามที่จะแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง เป็นปัญหาประการที่หนึ่ง นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้ จึงเป็นช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจได้อย่างอิสระ เป็นปัญหาประการที่สอง ทั้งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งยังกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เห็นได้ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใด ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจตามไปด้วย อันนำไปสู่ปัญหาการที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง และท้ายที่สุดก็คือ การได้กรรมการรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 โดยจะขออธิบายโดยละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจยังคงถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองอยู่

ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พบว่าประธานกรรมการและกรรมการของรัฐวิสาหกิจบางแห่งจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็จะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง สภาพเช่นนี้ทำให้รัฐวิสาหกิจประสบปัญหาอย่างมากในการดำเนินงาน และจะส่งผลกระทบต่อผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ออกมาบังคับใช้ โดยได้มีบทบัญญัติ ห้ามมิให้ข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ²⁴ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้อย่างชัดเจนว่า ต้องการกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีข้อยกเว้นไว้ว่า เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น จึงยังคงพบได้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางฉบับว่ายังคงกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เช่น

²⁴ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 (6)

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 18 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 มาตรา 14 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ การที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นบางฉบับยังคงกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่ารัฐวิสาหกิจยังคงถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองอยู่

นอกจากนี้ จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พบว่าได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มาตรา 13 กำหนดให้รัฐมนตรี (ว่าการกระทรวงการคลัง) มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 18 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่ง เป็นต้น อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญและมีประสิทธิภาพมากที่สุดที่ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ให้ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและความต้องการของฝ่ายบริหารได้²⁵

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับฝ่ายการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้เอง ที่ทำให้ฝ่ายการเมืองได้เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานในด้านต่างๆของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็รวมถึงการเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย โดยเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าฝ่ายการเมืองพยายามที่จะแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดให้ไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อแสวงหาประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจและสร้างฐานอำนาจทางการเงินให้แก่ตนเองและพวกพ้อง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐวิสาหกิจแห่งใดที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับสูงแล้ว จะยิ่งเห็นได้ชัดเจนถึงความพยายามของฝ่ายการเมืองในการแทรกแซงดังกล่าว ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงเปรียบเสมือนบำเหน็จทางการเมือง ที่จะแจกจ่ายไปยังผู้สนิทชิดชอบเป็นการส่วนตัว แทนที่จะพิจารณาจากความเหมาะสมทางด้านคุณวุฒิหรือความเหมาะสมในการที่จะเข้าไปแก้ปัญหาที่เรื้อรังของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ²⁶

²⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), หน้า 128.

²⁶ ศุภสดี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทย : องค์การและการจัดการ, หน้า 79.

3.2.2 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง

จากการศึกษาโครงสร้างของระบบรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย พบว่ารัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยมีการจัดรูปแบบขององค์กรให้มีความคล่องตัวเพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ มีอิสระในด้านการบริหารจัดการ โดยมีระบบบุคลากรของตนเอง และมีความเป็นอิสระทางการเงินที่ไม่ผูกมัดกับระบบวิธีการงบประมาณของทางราชการ รัฐวิสาหกิจจึงไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่งอยู่ รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจึงต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจจึงมีบทบาทอย่างมากในการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะมีอำนาจหน้าที่กำกับกิจการ โดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจสั่งให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเสนอ หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งอำนาจที่จะสอบสวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และ โดยที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะเป็นผู้ประสานเรื่องทั้งปวงกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงการแต่งตั้งหรือถอดถอนคณะกรรมการและฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น หากคณะผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไม่สามารถสนองนโยบายได้ ก็จะเป็นโอกาสให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการให้พ้นจากหน้าที่หรือตำแหน่งได้²⁷

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐวิสาหกิจกับฝ่ายการเมือง กล่าวคือ ความสัมพันธ์จะเริ่มตั้งแต่การที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจอยู่ นอกจากนี้ เมื่อศึกษาถึงโครงสร้างของระบบรัฐวิสาหกิจไทยแล้ว พบว่ารัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งอยู่เสมอ ดังนั้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จึงมีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไป ซึ่งก็รวมถึงการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้นโยบายเอาไว้ด้วย และท้ายที่สุดก็คือการที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ด้วยเหตุนี้ จึงได้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติไปแล้วว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด (หรือมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล) เมื่อไร ก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจอยู่เสมอ โดยอ้างเหตุผลเพื่อความเหมาะสมและเพื่อที่คณะกรรมการและผู้บริหารชุดใหม่จะสามารถสนองนโยบายของรัฐมนตรีและของรัฐบาลได้²⁸

²⁷ พิพัฒน์ ไทขอรีย์, “แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ”, เอกสารการสอนชุดการบริหารรัฐวิสาหกิจ, หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 39.

²⁸ ปองพล อคิเรกสาร, บทบาทของการเมืองต่อการบริหารรัฐวิสาหกิจ, หน้า 33.

จากการที่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องแปรเปลี่ยนไปตามอำนาจในทางการเมืองด้วยนั้น จึงทำให้เกิดเป็นวัฒนธรรมหรือลักษณะเฉพาะของระบบรัฐวิสาหกิจไทยอย่างหนึ่ง คือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใด ก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการรัฐวิสาหกิจตามไปด้วย และเมื่อศึกษาถึงประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทยผ่านมา พบว่ารัฐบาลแต่ละชุดที่ได้เข้ามาบริหารประเทศนั้น จะมีวาระในการบริหารประเทศได้ไม่นานนักก็มักจะมีเหตุให้ต้องพ้นสภาพจากการเป็นรัฐบาลไป ไม่ว่าจะในกรณีของเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ* หรือความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เกี่ยวกับเกี่ยวกับนโยบายหรือแนวทางในการบริหารประเทศ** หรือกรณีเกิดปัญหาทางการเมืองหรือวิกฤตการณ์ทางการเมืองและไม่สามารถหาทางออกได้*** อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป โดยจากการศึกษาประวัติศาสตร์ทางการเมืองของการยุบสภาในประเทศไทยพบว่าเกิดขึ้นมาแล้วทั้งหมด 11 ครั้งด้วยกัน²⁹

นอกจากนี้ สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องพ้นสภาพจากการบริหารราชการแผ่นดินไปนั้นก็คือ เกิดการรัฐประหารขึ้นในประเทศ โดยเหตุผลสำคัญที่นำไปสู่การรัฐประหารใน

* การยุบสภาในกรณีนี้เกิดขึ้นทั้งหมด 3 ครั้งคือ ในสมัย พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2481, สมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2489 และสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529. รายละเอียดโปรดดู ดวงรัตน์ เล่าห์ตถพงษ์ภุริ, “ปัญหาทางกฎหมายของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542).

** การยุบสภาในกรณีนี้เกิดขึ้นทั้งหมด 4 ครั้งคือ ในสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519, สมัย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531, สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 และสมัยนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2539. รายละเอียดโปรดดู ดวงรัตน์ เล่าห์ตถพงษ์ภุริ, เรื่องเดียวกัน.

*** การยุบสภาในกรณีนี้เกิดขึ้นทั้งหมด 4 ครั้ง คือ ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526, สมัยนาย อานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2535, สมัยนาย ชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 และ สมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549. รายละเอียดโปรดดู ดวงรัตน์ เล่าห์ตถพงษ์ภุริ, เรื่องเดียวกัน.

²⁹ ที่มา : www.library2.parliament.go.th/librarycontent_articlespa11st.pdf, ณ เดือน มิถุนายน 2551

แต่ละครั้ง มักเกิดจากการความแตกแยกทางความคิดในทางการเมืองของผู้มีอำนาจในขณะนั้น หรืออาจเกิดจากในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล มีการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างมากมาย ทำให้ฝ่ายทหารใช้เป็นข้อกล่าวอ้างในการก่อรัฐประหาร เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวพร้อมกับการจัดวางระเบียบทางการเมืองใหม่ โดยจากการศึกษาประวัติศาสตร์ของการก่อรัฐประหารในประเทศไทย พบว่า ได้เกิดการรัฐประหารขึ้นรวมทั้งสิ้น 11 ครั้งด้วยกัน³⁰ แม้ว่าก่อรัฐประหารของประเทศไทยในแต่ละครั้งจะไม่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรง หรือมีการเสียเลือดเสียเนื้อของประชาชนมากนักก็ตาม แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการบริหารประเทศก็คือ รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารนั้น จะไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างกรณีของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน เนื่องจากขาดความชอบธรรม และไม่ปฏิบัติตามวิถีทางของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐบาลที่มาจาก การรัฐประหาร จึงพยายามที่วางกรอบของตัวเองให้อยู่ในฐานะเพียงแค่เป็นรัฐบาลรักษาการเท่านั้น จนกว่าจะได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และจัดการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่ง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงทำให้เห็นถึงลักษณะอย่างหนึ่งของระบบการเมืองของ ไทยนั้นก็คือ ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล โดยถ้านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 อันเป็นปีที่ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบันจะพบว่า ประเทศไทยได้มีคณะรัฐมนตรีที่ได้เข้ามาบริหารราชการ แผ่นดินแล้วจำนวนทั้งสิ้น 57 ชุดด้วยกัน³¹ ถ้าพิจารณาระยะเวลาโดยเฉลี่ยของคณะรัฐมนตรีแต่ละ ชุดที่เข้ามาบริหารประเทศนั้นจะมีเพียงแค่ 1 ปี กับอีก 3 เดือน เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่สั้น มากและด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาดังกล่าว จึงทำให้ไม่สามารถบริหารประเทศให้เกิดผลเป็น รูปธรรมอย่างหนึ่งอย่างใดได้ และก็เป็นที่น่าอนว่าความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลแต่ละชุด ย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้นด้วย กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองครั้งใด* ก็มักจะปรากฏว่าในเวลาไม่นานนักก็จะมีเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจตามไปด้วย การที่วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องแปร

³⁰ สุราษฎร์ ยิมประเสริฐ, “ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการรัฐประหารในประเทศไทย”, รัฐประหาร 19 กัญญา รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2550), หน้า 221-228.

³¹ ที่มา : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ณ เดือนมิถุนายน 2551

* หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอันเนื่องมาจากเกิดการรัฐประหารหรือการยุบสภา และหมายความรวมถึง การปรับคณะรัฐมนตรีในระหว่างการบริหารประเทศของรัฐบาลแต่ละชุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

เปลี่ยนไปตามผู้มีอำนาจในทางการเมืองด้วยนั้น จึงทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดความต่อเนื่อง ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามภาระหน้าที่

3.2.3 กฎหมายมิได้กำหนดกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้

นับตั้งแต่ที่ได้ที่การตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ขึ้นมาใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวจำนวนทั้งสิ้น 5 ครั้งด้วยกัน * โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่ละครั้งก็จะมีเหตุผลและความจำเป็นแตกต่างกันไปตามแต่ละช่วงเวลาและสถานการณ์ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 รวมทั้งฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ไม่เคยพบว่าได้มีกฎหมายฉบับใดกำหนดกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้เลย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวในการแต่งตั้งบุคคลใดก็ตามที่เห็นสมควร ให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มีนัยที่เห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองจะแต่งตั้งจากบุคคลผู้ที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยที่มิได้คำนึงถึงความสามารถของบุคคลดังกล่าวเลยว่ามีเหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งหรือไม่ จึงอาจกล่าวได้ว่าการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นการตอบแทนทางการเมืองอย่างหนึ่ง รัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยคำนึงถึงพวกพ้องมากกว่าความรู้ความสามารถของกรรมการ จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

* ครั้งที่ 1 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

ครั้งที่ 2 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520

ครั้งที่ 3 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 56 เรื่อง กรรมการของรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

ครั้งที่ 4 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

ครั้งที่ 5 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550

นอกจากนี้ยังปรากฏด้วยว่า นอกจากจะไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจแล้ว กลับปรากฏในทางตรงกันข้ามว่า ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายการเมืองในการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ โดยจะเห็นได้ชัดเจนถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าวในการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายคุณสมบัติคุณสมบัตินมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ใน 2 กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง พระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

จุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ก็คือ ความพยายามที่จะกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปดำรงเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองใช้ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง และพวกพ้อง ดังนั้น จึงได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย³² รวมทั้งต้องไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองด้วย³³ จากบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เห็นได้ชัดเจนถึงจุดมุ่งหมายของกฎหมายในการที่จะป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

แต่อย่างไรก็ตาม ในความพยายามที่จะกีดกันไม่ให้มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงรัฐวิสาหกิจสามารถบรรลุผลสำเร็จได้โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวก็จริง แต่ปัญหาที่ตามมาก็คือ บทบัญญัตินี้ยังไปกีดกันกรรมการรัฐวิสาหกิจมิให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองด้วย ผลเสียที่ตามมาก็คือทำให้ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะสภาปฏิรูปการปกครองขณะนั้น ขาดคนมีความรู้ความสามารถจำนวนหนึ่งเข้าไปร่วมกำหนดนโยบายประเทศ ด้วยเหตุผลที่ว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ³⁴

³² พระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 มาตรา 5 (6)

³³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 5 (7)

³⁴ เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ, หน้า 98.

ดังนั้น ในปีต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519³⁵ ขึ้นมา โดยมีสาระสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (6) ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน
มาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(6) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตาม
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ
พนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ
กรรมการรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่ว่า “ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง” โดยตัดคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง” ออกไป จึงทำให้ต้องพิจารณาถึง
ความหมายของคำว่า “ข้าราชการการเมือง” และ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ว่ามีความหมาย
เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรก่อน ซึ่งในกรณีปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นถึง
ความหมายของคำทั้งสองคำดังกล่าวไว้ในตอนหนึ่งว่า³⁶

“เกี่ยวกับความหมายของ ข้าราชการการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆตามที่มี
กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง
ในฝ่ายบริหารแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายการเมือง พ.ศ. 2535 ที่ปรึกษาประจำ
รัฐสภาหรือเลขานุการประธานรัฐสภาแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518
หรืออาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่นแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ส่วน “ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง” หรือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” รวมทั้งถ้อยคำใน
ลักษณะเดียวกันนั้น หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศ หรือควบคุมการ
บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ข้าราชการการเมือง” โดยรวม
ถึงความรับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนด
นโยบาย (policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (administration) ให้
เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จึงหมายถึงคณะรัฐมนตรี สมาชิก
รัฐสภาและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในลักษณะทำนองเดียวกัน”

³⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 143 หน้า 508 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2519

³⁶ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ
กรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ (เรื่องเสร็จที่ 481/2535)

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้เห็นถึงความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” นั้น เป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ข้าราชการการเมือง” โดยหมายความรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภาและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน ส่วนคำว่า “ข้าราชการการเมือง” นั้น จะหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง จึงเห็นได้ว่าเป็นคำที่มีความหมายแคบกว่า เพราะต้องเป็นกรณีที่ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

การที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ได้แก้ไขบทบัญญัติของมาตรา 5 (6) โดยตัดคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ออกไป จึงเป็นช่องทางให้นักการเมืองและผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งในลักษณะเดียวกัน สามารถกลับเข้ามาเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองพยายามที่จะเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

กรณีที่สอง พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 56 เรื่อง กรรมการรัฐวิสาหกิจ

เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้เกิดการก่อรัฐประหารขึ้นในประเทศไทย โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. (National Peace Keeping Council : NPKC) นำโดย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรสช. พล.อ.สุจินดา คราประยูร และ พล.อ.อ.เกษม โรจนนิล เป็นรองหัวหน้าคณะรสช. พล.อ.อิสระพงศ์ หนุนภักดี เป็นเลขาธิการคณะรสช. ยึดอำนาจจากรัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ

เมื่อคณะรสช. ได้ทำการรัฐประหารสำเร็จและได้เข้ามามีอำนาจในการปกครองประเทศแล้ว ก็ได้มีการออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับต่างๆ เพื่อใช้ในการปกครองและบริหารประเทศในขณะนั้น และได้มีประกาศฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจโดยตรงก็คือ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 56 เรื่องกรรมการรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534³⁷ โดยได้กำหนดไว้ว่า

ข้อ 1. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

³⁷ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 37 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534

“รัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องมีกรรมการเกินกว่าสิบเอ็ดคน ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีได้เป็นการเฉพาะราย แต่ทั้งนี้จำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้นต้องไม่เกินสิบห้าคน”

จากประกาศคณะรช.ฉบับดังกล่าวมาข้างต้น จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนกรรมการในรัฐวิสาหกิจ โดยบทบัญญัติเดิมได้กำหนดไว้ว่า จำนวนกรรมการในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องมีจำนวนไม่เกิน 11 คน แต่จากประกาศคณะรช.ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้มีจำนวนกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้ถึง 15 คน โดยที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะต้องเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะรายไป

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวว่า การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนกรรมการในรัฐวิสาหกิจไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด เพราะบทบัญญัติเดิมก็ได้กำหนดให้มีจำนวนกรรมการในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้ถึงจำนวน 11 คนอยู่แล้ว จึงถือได้ว่าเป็นจำนวนที่ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป* สำหรับขนาดของคณะกรรมการคณะหนึ่งในแต่ละรัฐวิสาหกิจ ที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของบุคคลที่มีความหลากหลายในวิชาชีพ ในการเข้ามาบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจร่วมกัน การที่ประกาศรช.ฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีจำนวนกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้มากถึง 15 คน จึงมีนัยในทางการเมืองที่เห็นได้ว่า ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของผู้ร่วมก่อการและผู้สนับสนุนในการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยที่จะพบได้ว่าได้มีการแต่งตั้งบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อรัฐประหารเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นบ่าหนึ่งทางการเมืองในการแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดและพวกพ้องเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

* มีผู้ให้ความเห็นว่า “จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องมากพอที่จะทำให้ได้รับทุกทรรศนะที่เหมาะสมและสำคัญในเรื่องต่างๆที่พิจารณา แต่ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการก็ควรที่จะเล็กเพียงพอที่จะทำให้สามารถได้รับการตัดสินใจโดยไม่ชักช้า” โปรรคดู ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ, หน้า 81.

3.2.4 การได้กรรมการรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความรู้ความสามารถตรงตามประเภทกิจการของแต่ละรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจจะมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือไม่ องค์กรประกอบที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งนั่นก็คือ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยเมื่อกรรมการเหล่านั้นต้องมาทำงานร่วมกันในฐานะคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ กรรมการแต่ละท่านก็จะใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้านที่ตนเองมีอยู่ ในการให้คำแนะนำและเสนอแนะความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจยังคงถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองอยู่ และกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้ จึงเป็นช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาแต่งตั้งบุคคลใดก็ตามที่เห็นสมควร ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นที่ไม่เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นบุคคลผู้ใกล้ชิดและพวกพ้องของผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยเป็นการแต่งตั้งในลักษณะที่เป็นการอุปถัมภ์กันมากกว่าที่จะคำนึงถึงความรู้และประสบการณ์ของกรรมการ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐวิสาหกิจหลายแห่ง มีผู้บริหารที่เป็นทหารบ้าง เป็นนักเขียนบ้าง โดยที่กิจการของรัฐวิสาหกิจที่บุคคลผู้นั้นเข้าไปดำรงตำแหน่ง ก็มีได้เกี่ยวข้องกับประสบการณ์และคุณวุฒิของท่านเหล่านั้นเลย³⁸

ข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่ง เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจก็คือ การที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้กำหนดตำแหน่งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไว้แน่นอนว่า จะต้องเป็นนายทหารซึ่งกระจายกันออกไปทั้ง 3 เหล่าทัพ เช่น บริษัทไทยเดินเรือทะเล ผู้บริหารตั้งแต่ผู้จัดการจนถึงประธานกรรมการจะต้องเป็นทหารเรือ บริษัทการบินไทย* ผู้บริหารจะต้องมาจากทหารอากาศ องค์กรฟอกหนัง ผู้บริหารจะต้องมาจากนายทหารแห่งกองทัพบก³⁹ เป็นต้น

ดังที่เคยกล่าวมาข้างต้นแล้วว่า องค์กรประกอบที่สำคัญข้อหนึ่งของรัฐวิสาหกิจก็คือ องค์กรประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์การดำเนินงาน เพื่อนำรายได้จากการขายสินค้าและบริการมาเป็นรายได้และเงินทุนในการขยายกิจการต่อไปในอนาคต แต่การที่ผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีธรรมเนียมปฏิบัติในลักษณะที่ว่า ต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นนายทหารระดับสูงในแต่ละเหล่าทัพ จึงทำให้เกิดข้อที่น่าสงสัยว่าผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จะมีความรู้ความสามารถในเชิงธุรกิจและการ

³⁸ ผุสสดี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทย : องค์กรและการจัดการ, หน้า 83.

* ปัจจุบัน คือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

³⁹ นุกูล ประจวบเหมาะ, “สภาพปัญหาและแนวโน้มนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ”, รัฐชาติปริทัศน์, (มกราคม 2535) : 30-31, อ้างใน ผุสสดี สัตยมานะ, รัฐวิสาหกิจไทย : องค์กรและการจัดการ, หน้า 84.

บริหารจัดการเพียงพอหรือไม่ ในการนำพาและบริหารรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ บนวิถีทางธุรกิจที่นับวันจะยังมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง

3.3 สภาพปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน

จากการศึกษาสภาพปัญหาโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ก่อนและหลังมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ทำให้เห็นได้ว่าปัญหาโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานแล้ว กล่าวคือ ตั้งแต่ในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทย และได้ฝังรากลึกกลงไปในระบบของรัฐวิสาหกิจไทยเสมือนหนึ่งเป็นวัฒนธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติไปแล้ว และแม้ว่าจะได้มีการตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 รวมทั้งฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง เพื่อใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจแล้วก็ตาม แต่พบว่าหลายปัญหายังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจยังคงถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองอยู่นั้น อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดที่เกิดขึ้นในระบบรัฐวิสาหกิจของไทย โดยจะเห็นได้ว่าไม่ว่าบุคคลใดฝ่ายใดก็ตามเมื่อได้ก้าวขึ้นมามีอำนาจในทางการเมืองแล้ว ก็จะใช้ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดและพวกพ้องให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการตอบแทนหรือให้รางวัลแก่พวกพ้องและผู้สนับสนุน โดยเหตุการณ์รัฐประหารครั้งล่าสุดของประเทศไทย ยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวได้เช่นกัน กล่าวคือ เมื่อค่ำของคืนวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้เกิดการก่อรัฐประหารขึ้น โดยหลังจากการทำรัฐประหารได้ไม่นานนัก ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นมารับหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป โดยในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนถ่ายดังกล่าว ก็ได้มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการหลายตำแหน่ง ทั้งในส่วนของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารตำรวจ และก็เช่นเดียวกันว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจบางแห่งด้วย โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจชุดใหม่เข้าไปบริหารรัฐวิสาหกิจแทนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจชุดเดิม โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการและกรรมการในรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่งนั้น เป็นนายทหารระดับสูงและบุคคลผู้มีส่วนสำคัญในการร่วม

ก่อนการรัฐประหาร โดย คปค. เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549* จึงมีนัยที่เห็นได้ว่าการแต่งตั้งนายทหารและบุคคลเหล่านั้นให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นการให้รางวัลหรือเป็นการปูนบำเหน็จความดีความชอบให้แก่ผู้มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการก่อรัฐประหารเมื่อ วันที่ 19 กันยายน 2549 ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นบำเหน็จทางการเมือง ที่ไม่ว่าผู้มีอำนาจทางการเมืองยุคใดสมัยใดจะใช้ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการตอบแทนกันทางการเมืองให้แก่พวกพ้องและผู้สนับสนุน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นในบทนี้ ทำให้เห็นได้ว่าปัญหาที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐวิสาหกิจและจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งนั่นก็คือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การแต่งตั้งกรรมการอื่นที่มีใช้กรรมการ โดยตำแหน่งมีความโปร่งใส และทำให้ได้มาซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มีความรู้ความสามารถตรงตามประเภทกิจการของแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยจะได้กล่าวต่อไปโดยละเอียดในบทที่ 5 ว่าด้วยแนวทางใหม่ในการแก้ไขปัญหาที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย : ศึกษาจากพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550

* โปรดศึกษา การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการรัฐวิสาหกิจของ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน), บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน), บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน), บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งมีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ล้วนแต่เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับสูงทั้งสิ้น