

การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล:
กรณีศึกษาการขายหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544



นางสาวชนกพร ตีมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

ACCOUNTABILITY OF THAI STATE ENTERPRISES :
A CASE STUDY OF PTT'S SHARE SELLING IN 2001 A.D.

Miss Chanokporn Deemark



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration Program in Public Administration

Department of Public Administration

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล:
กรณีศึกษาการขายหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี
พ.ศ. 2544

โดย

นางสาวชนกพร ดีมาก

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภา)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทรานูช มหากาญจนนะ)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ชนกพร ดีมาก : การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาการ
ขายหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544. (ACCOUNTABILITY OF THAI
STATE ENTERPRISES : A CASE STUDY OF PTT'S SHARE SELLING IN 2001
A.D.) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. วันชัย มีชาติ, 161 หน้า.

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลของ
รัฐวิสาหกิจจากภายนอก (external accountability) และปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการของการ
ตรวจสอบจากภายนอกตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็น
หน่วยวิเคราะห์ในการศึกษา คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยทำการศึกษากฎการขายหุ้น
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ.2544 ด้วยวิธีการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิง
ลึก

ผลการศึกษาพบว่า รัฐวิสาหกิจไทยมีการตรวจสอบจากภายนอก แต่ไม่ได้เป็นไปตาม
แนวคิดธรรมาภิบาล เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการตรวจสอบอยู่ภายใต้การควบคุมของ
นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดธรรมาภิบาลที่สนับสนุนให้
การดำเนินการขององค์กรใดๆต้องถูกตรวจสอบจากทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร รวมทั้ง
สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบด้วย โดยอิทธิพลของปัจจัยที่ส่งผลต่อ
ความต้องการในการตรวจสอบจากภายนอกพบว่า ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือระบบ
อุปถัมภ์ และปัจจัยด้านวัฒนธรรมทางการเมืองไทย มีอิทธิพลสำคัญทำให้การตรวจสอบของ
รัฐวิสาหกิจไทย ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ปีการศึกษา 2556

5380710724 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORDS: GOVERNANCE / ACCOUNTABILITY

CHANOKPORN DEEMARK: ACCOUNTABILITY OF THAI STATE ENTERPRISES :
A CASE STUDY OF PTT'S SHARE SELLING IN 2001 A.D.. ADVISOR: ASSOC.
PROF. WANCHAI MEECHART, 161 pp.

This research aims to explain the external accountability investigation of state enterprises by using a governance concept and factors affecting the need for external accountability investigation. The research methodology is qualitative method which has PTT Public company limited as a case study focusing on PTT's shares trading in 2001. This study involved documentary research and interview in-depth interview.

The research discovered that the Thai state-enterprises were inspected by external organization, but the governance or good governance concepts were not recognized during the scrutinizing process due to the influence of politicians and related high-rank bureaucrats who controlled the access to information needed for inspection. Consequently, the study showed that governance concepts were not applied in the state enterprises inspection where internal accountability and external accountability, as well as citizen's participation should be concerned. This research found that the influent factors affecting the needs for external accountability inspection are personal connection or patron-client system factor, and Thai political culture factor. Hence, these significant factors put the Thai state-enterprises inspection contrary to the governance concepts.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Department: Public Administration Student's Signature

Field of Study: Public Administration Advisor's Signature

Academic Year: 2013

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง "การตรวจสอบบัญชีวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544" สามารถเริ่มต้นและสิ้นสุดลงได้ด้วยกำลังใจ การอบรมเลี้ยงดู จากครอบครัวอันเป็นที่รักยิ่งของผู้ศึกษา ซึ่งผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณยิ่งมา ณ ที่นี้ด้วย

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาของผู้ศึกษาที่คอยให้คำแนะนำสั่งสอนทุกอย่างในชีวิต ผู้ศึกษามีความโชคดีและภูมิใจอย่างยิ่งที่ได้เป็นลูกศิษย์ของอาจารย์ อาจารย์จะอยู่ในความทรงจำที่ดีของผู้ศึกษาตลอดไป

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้ศึกษา และผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาช และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จันทรานูช มหากาญจนะ ที่กรุณาให้เกียรติร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และในความกรุณาที่ได้ให้คำแนะนำต่างๆเพื่อมาเติมเต็มการศึกษาในครั้งนี้

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ทุกท่านที่เปิดโอกาสให้ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์และการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลอย่างดียิ่งแก่ผู้ศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณชลธิรา โพธิ์วัฒนะ และดร.อรุณี สันธิติวิชย์

สุดท้ายนี้ผู้ศึกษาขอขอบคุณ กัลยาณมิตรทุกท่าน โดยเฉพาะ เพื่อนๆ MPA33 พี่ๆ MPA31 และน้องๆ MPA37 ภาคในเวลาราชการ สำหรับกำลังใจและความช่วยเหลือมาโดยตลอด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญแผนภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา.....	1
1.2 คำถามของการศึกษา.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 นิยามศัพท์.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.7 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการศึกษา.....	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ.....	8
2.1.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ.....	8
2.1.2 รูปแบบของรัฐวิสาหกิจ.....	10
2.2 แนวคิดการตรวจสอบได้ในภาครัฐ (accountability in public sector).....	13
2.2.1 สิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ.....	16
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (good governance).....	21
2.3.1 กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลประชาธิปไตยแนวใหม่ (the new democratic governance paradigm).....	21
2.3.2 ธรรมาภิบาลตามความหมายของ สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (กพร.).....	23
2.3.3 การกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ.....	26
2.3.4 หน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ.....	30
2.4 แนวคิดวัฒนธรรมการเมืองไทย.....	32

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	37
บทที่ 3 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	47
3.1 วิธีการศึกษา	47
3.2 การได้มาของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant).....	48
3.5 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล	50
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	53
4.1 ลำดับเหตุการณ์เบื้องต้นของกรณีศึกษา.....	54
บทที่ 5 ผลการวิเคราะห์ภาพรวมของผลการศึกษา.....	105
5.1 ผลการวิเคราะห์การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกและจากประชาชนของรัฐวิสาหกิจ ในกรณีศึกษา การขายหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544.....	105
5.2 ภาพรวมของปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจสอบจากภายนอก.....	114
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	119
6.1 สรุปผลการศึกษา.....	119
6.1.1 สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 1	119
6.1.2 สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 2	125
6.2 อภิปรายผลการศึกษา	128
6.3 ข้อเสนอแนะของการศึกษา.....	130
6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ	130
รายการอ้างอิง	131
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	161

สารบัญตาราง

ตารางที่ 4.1 รายชื่อผู้ที่รับได้รับการจัดสรรหุ้น ปตท. จำนวนสูงสุด 4 อันดับแรก 63

ตารางที่ 4.2 แสดงรายชื่อบริษัท 20 อันดับ ที่ใช้ประโยชน์สูงสุด 85

ตารางที่ 5.1 แสดงการดำรงตำแหน่งทับซ้อนระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลและหน่วยงานที่ถูกกำกับ (เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน))..... 107



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 6.1 ความสัมพันธ์ของกลุ่มตรวจสอบจากภายนอก โดยผู้ศึกษา	125
แผนภาพที่ 6.3 แสดงกระบวนการตรวจสอบจากภายนอกของประชาชน โดยผู้ศึกษา.....	127
แผนภาพที่ ภ.1 โครงสร้างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).....	141
แผนภาพที่ ภ.2 ผลการดำเนินงานบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	142
แผนภาพที่ ภ.3 ราคาหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	143
แผนภาพที่ ภ.4 สัดส่วนผู้ถือหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).....	144
แผนภาพที่ ภ.5 โครงสร้างการกำกับดูแล บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).....	147



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และกระแสโลกาภิวัตน์ รวมถึงความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยี การเมือง สังคม และเศรษฐกิจในปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อการบริหารองค์กร และก่อให้เกิดรูปแบบของการบริหารองค์กรรูปแบบใหม่ที่แตกต่างกันและหลากหลาย การบริหารงานของภาครัฐรูปแบบระบบราชการ (bureaucracy) และทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติที่เคยได้รับความนิยม เชื่อมั่นว่าเป็นระบบการบริหารงานที่ดีที่สุด และเหมาะสมกับทุกสภาพแวดล้อม เริ่มไม่สามารถแก้ไข ปัญหาใหม่ๆที่เกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ สภาพความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบระบบราชการจึงปรากฏให้เห็นมากขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ระบบบริหารงานแบบราชการที่มุ่งเน้นการใช้หลักสายบังคับบัญชา (hierarchy) เน้นกฎระเบียบและความเป็นทางการ (formalization) และไม่สนใจต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอก ย่อมไม่สามารถสนองตอบต่อปัญหาใหม่ๆที่เกิดขึ้นได้อีกต่อไป ฉะนั้นประเทศต่างๆโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ต่างตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) และกระแสประชาธิปไตย (democratization) ที่กำลังเป็นกระแสหลักของโลก (พิทยา บวรวัฒนา, 2544)

แนวคิดธรรมาภิบาล (governance) เป็นแนวความคิดที่ได้รับความนิยมในการปฏิรูประบบราชการ ในประเทศต่างๆ เนื่องจากแนวคิดนี้ พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดจากระบบราชการแบบดั้งเดิม ตามแนวคิดของ Weber (1946) โดยมุ่งให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น มุ่งให้อำนาจแก่ประชาชนมากขึ้น เพราะในระบบราชการแบบดั้งเดิม รัฐบาลจะเป็นระบบสายบังคับบัญชาแบบ single hierarchy กล่าวคือ รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการบริหารในภาครัฐทั้งหมด ทั้งเป็นผู้กำหนดนโยบาย (policy making) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) โดยประชาชนจะเป็นเพียงผู้รับนโยบายเท่านั้น แต่แนวคิดธรรมาภิบาลนี้ไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่กลุ่มคนเพียงกลุ่มเล็กๆ คือ คณะรัฐมนตรีหรือข้าราชการระดับสูงเท่านั้น อำนาจจะต้องถูกกระจายไปยังประชาชนและตัวแสดง (actor) อื่นๆนอกเหนือจากรัฐบาลด้วย

สำหรับรัฐวิสาหกิจไทยในฐานะ องค์กรหนึ่งที่ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐก็ประสบปัญหา เช่นเดียวกัน เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2552) ได้อธิบายถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทยว่า รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่ไม่มีเจ้าของดูแลอย่างใกล้ชิด ทำให้สุ่มเสี่ยงต่อการถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ที่เข้ามามีอำนาจหรือกำหนดนโยบายในรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐบาลในฐานะ

ตัวแทนประชาชนผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของประเทศรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ก็มี ปัญหาและข้อบกพร่องของรัฐบาลที่ไม่สามารถบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพได้ ทำให้ รัฐวิสาหกิจเองต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการจัดการที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ จะเกิดจากการแก้ไขปัญหาปัญหานโยบายในระดับบน คือ ระดับการเมืองแล้ว การเปิดเผยข้อมูล เช่น ประวัติรายละเอียดของกรรมการ สัมภาษณ์ทุกฉบับ การจัดซื้อจัดจ้าง ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจ ที่จะส่งผลให้มาตรฐานธรรมาภิบาลของ รัฐวิสาหกิจดีขึ้น สอดคล้องกับ มนูญ ศิริวรรณ (2555) ได้แสดงความเห็นว่า ปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทยมี หลักๆ 2 ประการ คือ ประการแรก คือการแทรกแซงของรัฐบาลในการแต่งตั้งบอร์ดและผู้บริหาร ระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ และประการที่สอง คือ การขัดแย้งในการทำงานของบอร์ดกับผู้บริหาร รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข มิเช่นนั้นรัฐวิสาหกิจก็จะเป็นเหมือนแหล่งรายได้ของ นักการเมืองและข้าราชการประจำ จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจไทยมีปัญหาอยู่ที่การถูก แทรกแซงการทำงานของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเหล่านั้นก็กลับไม่ได้คำนึงถึง ผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ แต่กลับมองเป็นแหล่งผลประโยชน์ของตนมากกว่า แนวคิด ธรรมาภิบาลจึงสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามา ตรวจสอบการทำงาน โดยหวังว่าจะทำให้รัฐวิสาหกิจมีธรรมาภิบาลมากขึ้น

แนวคิด accountability เป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาล (governance) ที่ สนับสนุนให้การดำเนินการของภาครัฐต้องถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก เพราะการตรวจสอบ การทำงานของภาครัฐในสมัยก่อน ไม่มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลจากภายนอก (outside accountability mechanism) อำนาจจึงถูกผูกขาดอยู่ที่ข้าราชการระดับสูง และนักการเมืองเท่านั้น แต่ในทางกลับกันแนวความคิดธรรมาภิบาลนั้น สนับสนุนให้ประชาชนควบคุมดูแลการทำงานของ รัฐบาลได้ด้วย หรือที่ Bowornwathana (2001) เรียกว่า รัฐบาลที่เปิดเผยและโปร่งใส (open and transparent government) รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจะต้องถูกสอดส่อง ติดตามดูแลจากทั้ง ภาคองค์กรประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน นักวิชาการ รวมทั้งการตรวจสอบโดยประชาชน อีกด้วย

แนวคิดธรรมาภิบาลเริ่มเข้ามาในประเทศไทย เมื่อเริ่มมีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540 โดยในรัฐธรรมนูญปี 2540 ในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดโครงสร้างการ ตรวจสอบอำนาจรัฐที่สำคัญไว้ 2 ประเด็น คือ หนึ่งให้มืองค์กรอิสระต่างๆเพื่อทำหน้าที่การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ และสองกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีการ กำหนดแนวทางที่สำคัญ คือ การมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ และประชาชนสามารถ เข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ (นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ, 2546) โครงสร้าง

การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐนี้ได้ส่งต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญปี 2550 และยังกำหนดจำนวนคนที่ จะเข้าร่วมถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้น้อยลงอีกด้วย อีกทั้งการประกาศใช้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งประกาศลงราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 ที่ได้กล่าวถึงสิทธิของประชาชนที่จะสามารถรับรู้ข่าวสาร รวมถึงขอรับทราบ ข้อมูลในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หลังจากเกิดพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารในปีนั้นทุก ภาคส่วนโดยเฉพาะสื่อมวลชนทั้งสื่อโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ก็ให้ความสนใจในการตรวจสอบการ ทำงานของรัฐบาลรวมทั้งมีรายการที่ให้ประชาชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นรวมทั้งร้องเรียน ร้องทุกข์ การดำเนินการของหน่วยงานราชการต่างๆอีกด้วย (Bowornwathana, 2006) เรียกได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นช่วงที่ประชาชนคนไทยให้ความสนใจเรื่องการเปิดเผยข้อมูล การทำงานอย่างโปร่งใส รวมทั้งมีองค์กรอิสระเกิดขึ้นเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เช่น สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือ ศาลปกครอง เป็นต้น

หลักจากนั้นปี พ.ศ. 2544 การเข้ามาดำรงตำแหน่งของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร และพรรค ไทยรักไทยเข้ามาเป็นรัฐบาล ได้ทำการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาระบบราชการ โดยการดำเนินการของ รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ในช่วงนั้น การตัดสินใจและการดำเนินการ ของรัฐบาลจะถูกรวบไว้ที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยแต่เพียงพรรคเดียว Bowornwathana (2004) ได้ อธิบายการบริหารประเทศภายใต้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ว่าเป็นการบริหาร ประเทศเหมือนกับการบริหารบริษัทของตนเอง (country is my company) กล่าวคือ การบริหาร ประเทศในช่วงนั้นขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว กลไกต่างๆและ หน่วยงานต่างๆถูกควบคุมและรวบอำนาจไว้ที่ตัวนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ไม่เพียงเท่านั้น สื่อ ต่างๆทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ก็ต่างนำเสนอข่าวในเชิงปกป้องการการทำงานของรัฐบาล หรือ หากสื่อไหนที่นำเสนอข้อมูลเชิงลบของรัฐบาลก็ถูกคุกคาม เป็นต้น (บุญเลิศ ช่างใหญ่, 2549)

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาว่า รัฐวิสาหกิจถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก หรือไม่ อย่างไร สาเหตุที่ผู้ศึกษาเลือก ศึกษา รัฐวิสาหกิจนั้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มี บทบาทสำคัญที่ช่วยในการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเป็น เครื่องมือในการสนองนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ ทั้งในด้านการพัฒนาระบบบริการสาธารณะ ช่วย ขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจก็มีส่วน เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม โดยรัฐวิสาหกิจที่ผู้ศึกษาเลือกศึกษา คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เนื่องจากการดำเนินการของ ปตท. มีความเกี่ยวข้องอย่างจำเป็นในการดำเนิน ชีวิตประจำวันของประชาชนทุกคน และผลิตภัณฑ์ของ ปตท. ก็เป็นพื้นฐานของเศรษฐกิจทุกประเภท ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังเป็นรัฐวิสาหกิจที่

นำส่งรายได้เข้ารัฐสูงสุด 3 อันดับแรกโดยตลอดมา โดยในปีล่าสุด พ.ศ.2556 นำส่งรายได้เข้ารัฐเป็นจำนวน 11,679 ล้านบาท สูงเป็นอันดับที่ 3 รองจาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และธนาคารออมสิน (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2556) โดยผู้ศึกษาเลือกศึกษาเฉพาะกรณีศึกษาการขายหุ้น ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ.2544 เนื่องจากเป็นกรณีศึกษาที่ได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นจำนวนมาก แม้ระยะเวลาจะผ่านมานาน แต่เรื่องนี้ก็ยังคงถูกนำมาพูดถึงอยู่เสมอ เนื่องจากการชี้แจงต่างๆของผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนได้

ด้วยเหตุผลที่แสดงถึงความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น และจากการค้นคว้าจากผู้ศึกษาพบว่าประเด็นด้านการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจนั้น ยังไม่มีการศึกษามาก่อน ดังนั้นแล้วผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาประเด็นการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจตามหลักธรรมาภิบาล โดยมุ่งศึกษาว่าการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจตามหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยนั้นเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ มีปัจจัยใดบ้างเข้ามาเกี่ยวข้องในการตรวจสอบ และผลของการตรวจสอบนั้นมีผลอย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัยแก่ผู้สนใจต่อไป

1.2 คำถามของการศึกษา

รัฐวิสาหกิจถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกหรือไม่ อย่างไร

เนื่องจากระบบราชการไทยในอดีตนั้นถูกตรวจสอบจากหน่วยงานภายในเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งขาดความโปร่งใสความน่าเชื่อถือ และมีแนวโน้มว่าจะเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง โดยพาราไดม์ธรรมาภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance Paradigm) (Bowornwathana, 2006) ตามรายละเอียดในบทที่ 2 ได้เสนอให้องค์กรมีการตรวจสอบจากภายนอก เพราะจะมีความเที่ยงตรงมากกว่าการตรวจสอบภายใน โดยหน่วยงานภายนอกที่ผู้ศึกษาจะศึกษาในครั้งนี้ หมายถึงการตรวจสอบจาก 5 ตัวแสดงจากภายนอก ที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาดังต่อไปนี้ คือ 1) การตรวจสอบโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง และ 2) การตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ไม่ได้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรง ประกอบด้วย 2.1) การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ 2.2) การตรวจสอบของนักวิชาการและสื่อมวลชน 2.3) การตรวจสอบโดยประชาชน 2.4) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ นอกจากนั้นพาราไดม์นี้ได้สนับสนุนให้พลเมืองเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบผ่านช่องทางต่างๆด้วย โดยงานวิจัยชิ้นนี้ผู้ศึกษาต้องการที่จะศึกษาว่ารัฐวิสาหกิจถูกตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกอย่างไรบ้าง การตรวจสอบมีลักษณะอย่างไร ผลของการตรวจสอบเป็นอย่างไร และอะไรคือปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบ

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่ออธิบายการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจโดยหน่วยงานภายนอก ตามหลักธรรมาภิบาล (governance)
2. เพื่ออธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการของหน่วยงานภายนอกและประชาชนในการตรวจสอบ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยในเรื่อง “การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ.2544” จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดขอบเขตของการศึกษาให้ชัดเจนดังต่อไปนี้

1) **ขอบเขตด้านหน่วยงาน** การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดหน่วยงานของการศึกษาคือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยทำการศึกษาเป็น กรณีศึกษา ได้แก่ กรณีการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ.2544

2) **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งประเด็นไปที่ การตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจจากหน่วยงานภายนอกและจากประชาชน โดยจะศึกษาถึงวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลในการตรวจสอบ ผลของการตรวจสอบ และปัญหาอุปสรรคในการตรวจสอบ รวมถึงวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการในการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกและจากประชาชน

1.5 นิยามศัพท์

ในการศึกษาวิจัยในเรื่อง “การตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544” จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของคำศัพท์ต่างๆให้ชัดเจน เพื่อให้การตีความหมายของคำต่างๆเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งมีความสำคัญที่จะต้องให้ความหมายขอบเขตดังต่อไปนี้

1) **การตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล** หมายถึง การกระทำใดๆก็ตามขององค์กร จะต้องถูกตรวจสอบ โดยหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร โดยการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลนั้น จะเน้นการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร และให้ความสำคัญในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผ่านช่องทางต่างๆด้วย (Bowornwathana B., 1997) โดยในการศึกษาครั้งนี้จะแบ่งการตรวจสอบภายนอกออกเป็น 5 ตัวแสดง คือ 1) การตรวจสอบโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง และ 2) การตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ไม่ได้มีหน้าที่ในการ

กำกับดูแลโดยตรง ประกอบด้วย 2.1) การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ 2.2) การตรวจสอบของนักวิชาการและสื่อมวลชน 2.3) การตรวจสอบโดยประชาชน 2.4) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจไทย โดยหน่วยงานภายนอกองค์กร
- 2) ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจไทย
- 3) ผลการศึกษาจะช่วยเพิ่มความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและจะเป็นความรู้เบื้องต้นที่จะช่วยปรับปรุงการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- 4) ผลการศึกษาจะเป็นแนวทางศึกษาและข้อมูลในการศึกษาของผู้สนใจต่อไป

1.7 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการศึกษา

เพื่อให้การศึกษาและการนำเสนอผลการศึกษาดำเนินไปอย่างมีระบบแบบแผนในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะนำเสนอผลการศึกษาตามลำดับ ดังนี้

บทที่ 1: บทนำ

ในส่วนของบทที่ 1 นี้จะนำเสนอความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา คำถามของการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา นิยามศัพท์ของการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 : แนวคิดและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของบทที่ 2 จะนำเสนอถึงแนวคิดและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาอันจะนำมาสู่กรอบแนวคิดของการศึกษา

บทที่ 3 : วิธีดำเนินการศึกษา

ในส่วนของบทที่ 3 นี้จะนำเสนอถึงวิธีดำเนินการศึกษา อันได้แก่ วิธีการศึกษา การได้มาซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

**บทที่ 4 ผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลกรณีศึกษา การซื้อขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน)
ใน ปี พ.ศ. 2544**

ในส่วนของบทที่ 4 นี้จะนำเสนอถึงข้อมูลทั้งหมดในกรณี การขายหุ้น ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อปี พ.ศ.2544 ที่ได้จากการค้นคว้าทางเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากการลงศึกษาภาคสนาม โดยจะนำข้อมูลทั้งหมดมาประมวลวิเคราะห์ผลการศึกษาเพื่อมุ่งตอบคำถามของการศึกษาที่ได้กำหนดไว้

บทที่ 5 : ผลการวิเคราะห์ภาพรวมของการศึกษา

ในส่วนของบทที่ 5 นี้จะนำเสนอข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าทางเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากการลงศึกษาภาคสนาม โดยจะนำผลการศึกษา มาอธิบายภาพรวม และเปรียบเทียบถึงความเปลี่ยนแปลงของการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจจากหน่วยงานภายนอกและจากประชาชนในปัจจุบัน

บทที่ 6 : สรุปผลการศึกษา อภิปรายและข้อเสนอแนะ

ในส่วนของบทที่ 6 นี้จะนำเสนอถึงการสรุปผลการศึกษา การอภิปรายผลการศึกษา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะของการศึกษารั้งนี้

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษาเรื่อง “การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544” เพื่อที่จะตอบคำถามว่ารัฐวิสาหกิจมีการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกหรือไม่ อย่างไร ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ
- 2.2 แนวคิดการตรวจสอบได้ในภาครัฐ (accountability in public sector)
- 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (good governance)
- 2.4 แนวคิดวัฒนธรรมการเมืองไทย
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาได้ทบทวนเอกสารทั้งวรรณกรรมและงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อในการศึกษาคั้งนี้ประกอบเข้าด้วยซึ่งมีรายละเอียดจากการทบทวนแนวคิดและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษา จะทำการทบทวนความหมายของรัฐวิสาหกิจ และประเภทของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ผลการศึกษาต่อไป

2.1.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ให้คำจำกัดความรัฐวิสาหกิจในความหมายที่แตกต่างกันไป ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2554)

ความหมายของรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2502 กล่าวไว้ดังนี้ “รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือบริษัทห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้น มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 และให้หมายรวมถึงองค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50”

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- ก. องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ(ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- (1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือ กิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและหมายความ รวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐ

เป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์ หรือส่งเสริมการใดๆที่มีใช้ธุรกิจ

- (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

- (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- (ก) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

- (ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่ง อาจจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่มิได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายอื่นได้ อาทิเช่น บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งภาครัฐถือหุ้นเกินกว่า ร้อยละ 50 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 (3) ที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้รัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จึงมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมาย ของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนั้น ในการพิจารณาว่าองค์กรหรือหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ นอกจากต้องพิจารณาตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว ยังต้องพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ประกอบด้วย (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2554)

2.1.2 รูปแบบของรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะทำการทบทวนประเภทของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีการจำแนกไว้โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยทั่วไปในต่างประเทศจะมีหลักเกณฑ์ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน โดยผู้ศึกษาจะทำการทบทวนการจำแนกรัฐวิสาหกิจจากนักคิดชาวต่างประเทศ จากนั้นจะนำเสนอการจำแนกรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

Hanson (1962, pp. 615-617) ได้จำแนกรูปแบบของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ แบบกระทรวง ทบวง กรม (department) มีลักษณะเป็นกระทรวง เช่น กระทรวงการไปรษณีย์ อังกฤษ หรือมีเช่นนั้นก็เป็นส่วนราชการย่อยของกระทรวง เช่น กรม เป็นต้น รูปแบบนี้เป็นแบบดั้งเดิมที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา โดยลักษณะของการจัดการกิจการรูปแบบนี้ประกอบไปด้วย

- ใช้ทุนของรัฐจากงบประมาณ และนำรายได้ทั้งหมดส่งให้รัฐ
- มีวิธีการทางงบประมาณ การควบคุม การตรวจสอบบัญชี เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐ
- พนักงานมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนมีการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง และเงื่อนไขการทำงานเช่นเดียวกับข้าราชการ
- การจัดโครงสร้างหน่วยงานมีลักษณะเป็นกรรม มีหน่วยงานที่ขึ้นตรง
- มีสถานภาพตามกฎหมายของรัฐ

1) แบบบริษัทสาธารณะ (public corporation) มีสาระสำคัญ ดังนี้

- รัฐเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมด

- มีกฎหมายเฉพาะระบุงการจั้ตั้ง อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน ตลอดจนความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นของรัฐ
- มีสภาพเป็นนิติบุคคล อาจถูกฟ้องได้
- มีอิสระในการจัดการทรัพย์สินของตน หรืออาจกู้ยืมจากกระทรวงการคลัง หรือจากต่างประเทศได้
- ไม่ถูกควบคุมและตรวจสอบการเงินตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจเอกชน
- มีวิธีการงบประมาณและการบัญชี แตกต่างออกไปจากที่ใช้กับบริษัทอื่นๆ
- พนักงานไม่มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน การบรรจุและเงื่อนไขในการทำงานเป็นไปตามที่บริษัทกำหนด

2) **รูปแบบบริษัท** เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยใช้กฎหมายเช่นเดียวกับหลักการดำเนินงานของบริษัทเอกชนทั่วไป รัฐอาจเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมด หรืออาจเข้าหุ้นกับเอกชนโดยเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ หรือบางส่วน (มากกว่าร้อยละ 50) รูปแบบนี้มีความคล่องตัวกว่าแบบอื่นๆที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด

โดยปัจจุบันรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรม ถูกยุบเลิกเปลี่ยนรูปแบบไปเนื่องจากขาดความคล่องตัว เพราะมีลักษณะค่อนข้างเหมือนองค์กรราชการ และแบบบริษัทก็ได้รับความนิยมมากกว่าแบบ บรรษัทสาธารณะ เนื่องจาก รัฐเป็นเจ้าของหุ้นส่วนหนึ่ง และเอกชนเป็นเจ้าของหุ้นส่วนหนึ่ง และสามารถปรับเปลี่ยนความเป็นเจ้าของได้โดยการขายหุ้นออกไป หรือซื้อคืนมา และหากรัฐวิสาหกิจจะปฏิบัติงานได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ ก็ควรมีอิสระและคล่องตัวภายใต้กฎหมายและนโยบายของรัฐ

สำหรับในประเทศไทยเอง ก็มีการจำแนกรัฐวิสาหกิจตามหลักเกณฑ์ต่างๆอย่างมากมาย เช่น พิจารณาจากการผูกขาดกิจการโดยรัฐ พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการหารายได้เข้ารัฐพิจารณาจากความเป็นเจ้าของทุนรัฐวิสาหกิจโดยรัฐ พิจารณาจากรูปแบบในทางกฎหมาย เป็นต้น เพื่อความเข้าใจในการศึกษาผู้ศึกษา จึงได้ทำการทบทวนการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาจากการจัดตั้งเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะสามารถแบ่งรัฐวิสาหกิจ ออกเป็น 2 ประเภทคือ รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และ รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล

1) **รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล** นิติบุคคลหมายถึง การเป็นบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ องค์กรและหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย มีการดำเนินงานที่แยกออกจากผู้ถือหุ้น หรือเจ้าของกิจการโดยเฉพาะ สำหรับกิจการที่เป็นนิติบุคคลนี้ยังแบ่งประเภทย่อยๆ ได้อีก 4 ประเภท คือ

1.1) กิจการธุรกิจที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ให้อำนาจสำหรับจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆขึ้นโดยเฉพาะ โดยที่ทุนดำเนินกิจการนั้นเป็นของรัฐ กิจการประเภทนี้ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นต้น

1.2) กิจการธุรกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐบาล พ.ศ. 2496 กิจการเหล่านี้ใช้ทุนรัฐบาลทั้งหมด ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้แก่ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การสวนสัตว์ องค์การสะพานปลา องค์การเภสัชกรรม และองค์การเบตเตอร์ เป็นต้น

1.3) กิจการธนาคาร รัฐบาลได้มีบทบาทในการจัดตั้งและดำเนินการธนาคาร จำนวนหลายแห่ง กิจการธนาคารแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิดคือ

ก. ธนาคารที่จัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติเป็นเอกเทศ มีทุนดำเนินการทั้งสิ้นเป็นของรัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

ข. ธนาคารซึ่งรัฐมีหุ้นอยู่ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด

1.4) บริษัทจำกัด รัฐได้จัดตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินธุรกิจหลายๆประเภท ดังนี้

ก. บริษัทจำกัดที่รัฐลงทุนดำเนินกิจการทั้งหมด เช่น บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัทไม้อัดไทย จำกัด บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยจำกัด และ บริษัทการบินไทยจำกัด

ข. บริษัทที่รัฐมีส่วนถือหุ้นเกินร้อยละ 50 เช่น บริษัทขนส่งจำกัด และบริษัทจังหวัดพาณิชย์ จำกัด เป็นต้น

2. รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล องค์การรัฐจัดตั้งขึ้นโดยใช้ทุนดำเนินการทั้งหมดของรัฐบาล สังกัดอยู่กับหน่วยราชการที่ผู้ก่อตั้งขึ้น แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น องค์การเหมืองแร่ สำนักงานสลากกินแบ่ง โรงงานยาสูบ เป็นต้น

นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ยังได้ทำการแบ่งกลุ่มของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ สาขาลังงาน สาขาขนส่ง สาขาการสื่อสาร สาขาสาธารณสุขและการสาธารณสุขและพาณิชย์กรรม สาขาเกษตร สาขาธรรมชาติ สาขาสังคมและเทคโนโลยี และสาขาสถาบันทางการเงิน โดยรัฐวิสาหกิจที่ผู้ศึกษาทำการศึกษา คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มพลังงาน ร่วมกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

กล่าวโดยสรุปแล้ว บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ศึกษาในครั้งนี้ เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทนิติบุคคล ที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม พ.ศ.2514 โดยมีรัฐ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่

2.2 แนวคิดการตรวจสอบได้ในภาครัฐ (accountability in public sector)

แนวความคิดนี้มีพื้นฐานมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง มีการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐให้มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ดังนั้นการดำเนินงานของภาครัฐต้องสามารถตรวจสอบโดยหน่วยงานทั้งจากภาครัฐเอง และจากหน่วยงานภายนอก สื่อมวลชน องค์กรอิสระ ฯลฯ ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้การตรวจสอบมีความโปร่งใสมากขึ้น

นิยามของ “การตรวจสอบได้” (accountability) ไม่มีการระบุคำศัพท์โดยตรงในภาษาไทย แต่มักจะเห็นการใช้ศัพท์คำนี้ในเรื่องของความรับผิดชอบ (responsibility) แทนการตรวจสอบได้ (accountability) ซึ่งทั้งสองคำนี้มีความหมายใกล้เคียงกันแต่ไม่ใช่คำที่มีความหมายเดียวกัน ในความหมายระดับกว้าง การตรวจสอบได้ หมายถึง สถาบันหรือวิธีการที่จัดเป็นระบบแทนการตรวจสอบเพื่อตรวจเช็คและสร้างดุลยภาพ (checks and balances) ในระบบการบริหารที่ตรวจสอบได้ทั้งภายนอกและภายใน อีกความหมายหนึ่ง การตรวจสอบได้เป็นศัพท์ทางบัญชี หมายถึง การชี้แจงหรือแสดงให้เห็นและรับผิดชอบต่อเรื่องที่เห็นชัดแจ้ง แสดงบัญชีออกมาได้ (ทรงศิริ พันธุเสวี และคณะ , 2550)

Bowornwathana B. (1997) กล่าวถึง accountability ในบริบทของการบริหารภาครัฐ (accountable government) ว่า การที่ประชาชนสามารถควบคุมและติดตามตรวจสอบ การทำงานของรัฐ บนฐานของสิทธิความเป็นพลเมืองตามระบบประชาธิปไตย เช่น สิทธิที่จะได้รับบริการ สาธารณะอย่างมีคุณภาพและเท่าเทียม สิทธิที่จะถอดถอนข้าราชการที่ประพฤติมิชอบ เพราะฉะนั้น

การให้ความหมายของ accountability ของ Bowornwathana B. (1997) จึงเป็นการให้ความหมายที่เน้นให้เห็นถึงสิทธิพลเมืองในการตรวจสอบการทำงานของระบบราชการ และมีระบบหรือกลไกการตรวจสอบที่เชื่อมโยงประชาชนกับระบบราชการ โดยมีนักการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ ดังนั้นระบบราชการที่มี accountability ต้องเป็นระบบราชการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ไม่มีการคอร์รัปชัน มีการกระจายอำนาจ และสามารถถอดถอนได้

Mashaw (2006) ให้ความหมายคำว่า accountability ว่าความถึง ความรับผิดชอบในการตอบคำถาม หรือความสามารถในการตอบคำถาม ซึ่งตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ว่าใคร รับผิดชอบต่อใคร รับผิดชอบต่อเรื่องอะไร โดยผ่านกระบวนการอะไร และมีมาตรการให้คุณให้โทษอย่างไร

ราชบัณฑิตยสถาน (2545) ในหนังสือเรื่อง “ศัพท์รัฐศาสตร์” ได้แปลความหมายคำว่า accountability ว่าหมายถึง “ภาระรับผิดชอบ”

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2546) ได้อธิบายถึงจุดมุ่งหมายของการตรวจสอบภาครัฐไว้ว่า เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ องค์กรเอกชน องค์กรรัฐวิสาหกิจ ให้บรรลุผลในเรื่องสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ
2. การป้องกันการฉ้อฉล การโกงชาติบ้านเมือง และตรวจจับผู้ทุจริตให้ได้
3. การปฏิบัติงานของข้าราชการที่มีประสิทธิภาพ ประหยัดและเกิดประสิทธิผล

โดยได้อธิบายได้อธิบายถึงหลักการพื้นฐานของ”ความมีอิสระในการตรวจสอบ” 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ สิทธิที่จะเข้าถึง (the right to access) หมายถึง หน่วยงานที่ทำการตรวจสอบจะต้องได้รับสิทธิหรืออำนาจในการเข้าไปดำเนินการตรวจสอบได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง ประการที่สอง คือ เสรีภาพในการสอบทาน (freedom to review) หมายถึง หน่วยงานที่ทำการตรวจสอบจะต้องมีเสรีภาพในการตรวจสอบโดยปราศจากอุปสรรค หรือการแทรกแซงจากบุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

สถาบันพระปกเกล้า (2549) แปลความหมายว่า “สำนักรับผิดชอบ” และแบ่งความหมายการตรวจสอบได้ออกเป็น 2 แนว คือ (1) ความหมายแบบแคบ หมายถึง “ความสามารถในการตอบคำถามได้” คือ การที่ข้าราชการหรือหน่วยงานนั้นสามารถตอบคำถามหรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรม การกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ตามกฎระเบียบข้อบังคับ และตอบคำถามเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนด (2) ความหมายแบบกว้าง จะรวมไปถึงความรับผิดชอบในผลงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ

การตรวจสอบได้สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชน องค์กรเพื่อความโปร่งใสเห็นว่าการแปลความหมายของ accountability ว่า เป็นการตรวจสอบได้ ซึ่งครอบคลุมทั้งมิติการเมืองและการบริหารที่รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือจากประชาชน

Schacter (2005) อธิบายว่า การตรวจสอบได้นั้นมี 2 แบบ คือ การตรวจสอบได้แนวตั้ง (vertical accountability) จากภายนอกโดยประชาชน และการตรวจสอบได้แนวราบ (horizontal accountability) โดยรัฐบาลผ่านสถาบันภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ รวมทั้งควบคุม

ฝ่ายบริหาร กล่าวได้ว่า การตรวจสอบได้แนวตั้ง คือ ความรับผิดชอบจากรัฐต่อประชาชน และการตรวจสอบได้แนวราบ คือ ความรับผิดชอบจากรัฐต่อสถาบันการตรวจสอบจากภาครัฐ

Romzek Barbara and Dubnick Melvin J (1987) ได้แบ่งรูปแบบของกลไกการตรวจสอบได้ของหน่วยงานของรัฐโดยใช้เกณฑ์ 2 ด้าน คือ 1) แหล่งในการควบคุมหน่วยงาน (source of agency control) ซึ่งเกี่ยวข้องกับจุดเริ่มต้นของความคาดหวังและความสัมพันธ์กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานและปัจเจกบุคคล โดยการควบคุมภายในเกิดจากกระบวนการภายในองค์กร เช่น เพื่อนร่วมงาน มาตรฐานการทำงาน ระบบงบประมาณภาครัฐ ทัศนคติในการทำงานของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ส่วนการควบคุมจากภายนอก ได้แก่ กลุ่มผู้รับบริการ สื่อมวลชน หน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ เป็นต้น และ 2) ระดับการควบคุมที่มีต่อพฤติกรรมหน่วยงาน (degree of control over agency actions) ระดับการควบคุมจะสูงเมื่อมีการพิจารณาตรวจสอบอย่างละเอียดและเฉพาะเจาะจง จากเกณฑ์ทั้งสองด้านทำให้เกิดรูปแบบในการตรวจสอบได้ของการบริหารงานภาครัฐ 4 รูปแบบ และแต่ละรูปแบบมีรายละเอียดดังนี้

1) **bureaucratic accountability** เป็นการควบคุมแบบระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ซึ่งเป็นการควบคุมโดยสายการบังคับบัญชา กล่าวคือ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าจะควบคุมผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น accountability รูปแบบนี้จึงต้องจัดการกับความคาดหวังของผู้บังคับบัญชาและผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่าภายในองค์กร สำหรับประเทศไทยรูปแบบดังกล่าวได้ถูกควบคุมโดยอำนาจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

2) **legal accountability** ฐานมาจากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ศาล โดยมีความคาดหวังให้นักบริหารงานภาครัฐปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย อย่างไรก็ตามกลไกเหล่านี้ถือเป็นกลไกหลักในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากมีกฎหมายรับรองและให้อำนาจในการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม การเมืองก็ยังสามารถเข้ามาอิทธิพลต่อองค์กรต่างๆ ได้

3) **professional accountability** รูปแบบนี้องค์กรจะเชื่อและคล้อยตามนักบริหารในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญภายในองค์กร โดยเชื่อว่าผู้เชี่ยวชาญ/ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้ดีที่สุดว่าสิ่งที่ดีที่สุดคืออะไรและก็จะทำสิ่งนั้น ในทางปฏิบัติรูปแบบนี้สามารถนำมาใช้ได้เพียงบางองค์กรเท่านั้น เช่น องค์กรระบบราชการแบบวิชาชีพ (the professional bureaucracy) ที่ทำงานโดยอาศัยมาตรฐานที่ได้รับการฝึกฝนมาเป็นเวลานาน เช่น ครู อาจารย์ หมอ เป็นต้น

4) **political accountability** มาจากฐานคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย โดยตัวแสดงที่สำคัญก็คือผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรซึ่งอยู่ภายนอก ซึ่งองค์กรจะต้องจัดการความคาดหวังที่ stakeholders หรือผู้ที่มีส่วนได้เสีย เรียกร้องต่อองค์กร ซึ่งความคาดหวังและกลุ่มผู้เกี่ยวข้องจะแปรเปลี่ยนไปตามแต่ละสถานการณ์ กลุ่มผลประโยชน์ต้องการอะไรก็ให้สนองตอบต่อกลุ่มผลประโยชน์นั้น กลุ่มไหนใหญ่กว่ามีผลประโยชน์มากกว่าก็มีแนวโน้มว่าองค์กรจะมโนนโยบายโอนเอียงไปทางกลุ่มนั้น ซึ่งอาจเกิดการคอร์รัปชันได้

โดยทั้งสี่รูปแบบของกลไกการตรวจสอบสามารถนำมาใช้ช่วงเวลาเดียวกันได้ ซึ่งการเลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งขึ้นอยู่กับบริบท (context) ของการนำไปใช้ด้วย การตรวจสอบได้ในการบริหารงานภาครัฐ ควรมีทั้งการควบคุมจากภายในและภายนอกควบคู่กันไป ส่วนระดับการควบคุม นั้นจะสูงหรือต่ำ ขึ้นอยู่กับธรรมชาติของงาน เช่น องค์กรแบบวิชาชีพที่มีมาตรฐานในการทำงานจากภายในบุคคลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมในระดับสูง เป็นต้น

2.2.1 สิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ

สำหรับการตรวจสอบโดยประชาชนนั้น เริ่มเห็นความเด่นชัดในเรื่องการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 เป็นช่วงที่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เริ่มจากการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรอิสระจำนวนมากเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล และเพิ่มอำนาจประชาชนในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ เช่น รัฐธรรมนูญปี 2540 ให้อำนาจประชาชนในการเข้าชื่อห้าหมื่นคน หรือการเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 4 ของสภาเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่จากการใช้รัฐธรรมนูญปี พุทธศักราช 2540 เป็นระยะเวลากว่า 9 ปี กลับไม่ปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คนใดถูกให้พ้นจากตำแหน่งด้วยวิธีดังกล่าว (รสนา โตสิตระกูล, 2549, p. 361) ทั้งนี้ในช่วงการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็มีการถูกกล่าวหาว่ามีการทุจริตกันอย่างมากมาย ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดเหตุการณ์เคลื่อนไหวของพลเมืองอย่างเด่นชัดอีกครั้ง เพราะรัฐบาลนั้นไม่อาจถูกตรวจสอบโดยกลไกการตรวจสอบที่กฎหมายกำหนดไว้ในการบริหารเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล ตลอดจนเกิดการคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน การชุมนุมขับไล่รัฐบาลจึงเกิดขึ้น จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 และหลังจากนั้นก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2550 โดยผ่านประชามติของประชาชนชาวไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญปี 2550 ก็ได้เพิ่มการเข้าถึงการตรวจสอบอำนาจรัฐของพลเมืองให้มากขึ้น เช่น การลดจำนวนการเข้าชื่อของประชาชนในการเสนอกฎหมายเหลือหนึ่งหมื่นคน (มาตรา163) และการถอดถอนนักการเมืองเหลือสองหมื่นคน (มาตรา164) เป็นต้น

โดย บัญญัติ ช่างใหญ่ (2549) ได้ให้ข้อสังเกต การตรวจสอบโดยประชาชนที่ประชาชนสามารถทำการตรวจสอบได้โดยตรง 2 ประเภท คือ

1) ระดับปัจเจกบุคคล หมายถึง การกระทำที่เป็นรายบุคคล เช่น การเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์ หรือการรับเชิญไปบรรยายหัวข้อต่างๆโดยเนื้อหาการบรรยายมีลักษณะการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล หรือการเขียนจดหมายเปิดผนึกถึงผู้ที่ต้องการตรวจสอบโดยตรง

2) ระดับกลุ่มองค์กรหรือคณะบุคคล หมายถึงการรวมตัวกันของบุคคลเป็นองค์กรต่างๆ เช่น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) กลุ่มเครือข่ายจุฬาฯเขตชุมชนธรรมาภิบาลเพื่อประชาธิปไตย (จคป.) กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) กลุ่มคณะนักวิชาการเพื่อประชาธิปไตย และสันติวิธี , คณะบุคคลต่างๆที่ร่วมกันยื่นคำร้องไปยังรัฐบาล และองค์กรอิสระ เป็นต้น

การตรวจสอบโดยภาคประชาชนไม่ว่าจะเป็น ปัจเจกชน หรือกลุ่มกลุ่มคน เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพในฐานะของเจ้าของประเทศ เจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้ให้ความคุ้มครองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางเมืองและร่วมกันตรวจสอบใช้อำนาจรัฐไม่ให้เกิดการกระทำในสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายที่ออกมารองรับสิทธิการรับรู้ข่าวสารของราชการ และคุ้มครองสิทธิของประชาชนไปพร้อมกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใสมากยิ่งขึ้น โดยกฎหมายนี้ออกมารองรับ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2550 ที่ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนั้นประชาชนยังสามารถทำการตรวจสอบการทำภาคของภาครัฐโดยผ่านทางองค์กรอิสระ โดยองค์กรอิสระที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐ มีดังต่อไปนี้ (รสนา โตสิตระกูล, 2549, pp. 362-364)

ก) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งปรับเปลี่ยนมาจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤตินิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) โดยให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การตรวจสอบว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งของกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความร้ายแรงผิดปกติ มีพฤติกรรมการใช้อำนาจรัฐไปในทางทุจริต หรือ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หากผู้ดำรงตำแหน่งมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน หากผู้ดำรงตำแหน่งมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ก็จะทำให้ความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้อง

คดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิจารณาพิพากษาลงโทษ ซึ่งการพิพากษาเป็นอันสิ้นสุดแห่งคดี

สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งโดยพลเมืองโดยผ่าน ป.ป.ช. นั้น ในกรณีที่เป็นความผิดทางอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เพื่อให้ทำการพิจารณานำข้อหาดังกล่าวส่งต่อไปยังคณะกรรมการป้องการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้สอบสวนหาข้อเท็จจริง หากพบว่ามี ความผิดจริงตามข้อกล่าวหาจะนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา และนำไปสู่การพิจารณาเพื่อลงโทษโดยศาลอาญาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีเป็นการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ประชาชนสามารถเป็นผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม พ.ร.บ.ป.ป.ช. มาตรา 75,76¹

ข) ศาลปกครอง เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ถูกกำหนดให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนหรือเอกชน ข้อพิพาทนั้นอาจเกิดจากการกระทำหรือการละเว้นหรือการกระทำหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และมีผลกระทบทำให้ประชาชนชนเสียหาย โดยที่ความเสียหายนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์ ประชาชนสามารถฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาและศาลปกครองมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนการกระทำ ตลอดจนเพิกถอนมติรัฐมนตรี และกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารได้

โดย **อำนาจของศาลปกครอง** ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 9 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ

¹ มาตรา 75 ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัย เบื้องต้นก่อนว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้น เข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชี บัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.นำบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย การกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี และ

มาตรา 76 คำกล่าวหาในมาตรา 75 ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- 2) ชื่อและที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา
- 3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ

หรือเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือเป็นลักษณะที่มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรถือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

สำหรับกรณีการตรวจสอบจากพลเมืองโดยผ่านองค์กรอิสระที่ประสบความสำเร็จ ตัวอย่างเช่น กรณีการฟ้องร้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับในการแปรรูป การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ก.ฟ.ผ.) จากรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทจำกัดมหาชน และการระงับการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ โดยมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและพวก ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับ ในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2549 ถือเป็นความสำเร็จของการตรวจสอบโดยภาคพลเมือง ที่สามารถถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาล และให้ความหวังว่าพลเมืองยังมีเครื่องมือในการติดตามอำนาจรัฐ จากกรณีดังกล่าว ศาลปกครองจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการเป็นที่พึ่งของพลเมืองในการตรวจสอบการให้อำนาจรัฐที่นับวันจะมีคดีที่ประชาชนนำมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองมากขึ้นเรื่อยๆ

ค) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปี2550 เป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ประชาชนมาสามารถร้องเรียนได้ เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามข้อเรียกร้องในกรณี

- การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น
- การปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

นอกจากนั้น นวลน้อย ตรีรัตน์ (2549, p. 18) ได้ให้ข้อสังเกตถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชน ว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ

1) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ แม้ว่าประเทศไทยจะมี พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ปี พ.ศ. 2540 ที่กำหนดไว้ว่าประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางภาครัฐ หากการเปิดเผยนั้นไม่กระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐกิจของชาติ และความมั่นคงของระบบการเงิน อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงแล้วพบว่ายังคงมีการทำให้กระบวนการได้ข้อมูลเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะการตรวจสอบที่ได้ผลจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ตลอดเวลา

2) ความตื่นตัวและตระหนักในปัญหา ปัญหานี้เป็นปัญหาของประชาชน เพราะประชาชนที่จะเข้าร่วมตรวจสอบจะต้องมีความตื่นตัวและตระหนักในความสำคัญของปัญหา ซึ่งจากที่ผ่านมาประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่มากนัก จึงไม่เข้าใจถึงความสำคัญที่ตนเองจะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ทัศนคติของประชาชนก็ไม่อำนวยให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ยังเชื่อว่าโกงบ้างก็ไม่ใช่ไร ขอให้ให้มีผลงานและทำประโยชน์ให้แก่สังคม หรือนักการเมืองก็โกงกันทุกคน ดังนั้นจึงไม่มีประโยชน์ที่จะไปตรวจสอบใคร เพราะเหมือนกันหมด หรือเชื่อว่าปัญหาการคอร์ปชั่นเป็นวัฒนธรรมที่สังคมไทยไม่สามารถแก้ไขได้แล้ว

3) ต้นทุนทางธุรกรรมที่เกิดขึ้น เพราะการเข้าร่วมการตรวจสอบของภาคประชาชนจะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่าย และยังถูกคุกคามจากผู้มีอิทธิพล ข้าราชการและนักการเมือง ประชาชนบางส่วนจึงรู้สึกเกรงกลัวไม่กล้าเอาตัวเองเข้าไปเกี่ยวข้องทำให้ประชาชนเพิกเฉย ไม่อยากมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

กล่าวโดยสรุปแล้วแนวคิดเรื่องการตรวจสอบได้ในภาครัฐ จึงหมายถึงการดำเนินการใดๆของภาครัฐจะต้องถูกตรวจสอบจากทั้งภาคในหน่วยงานเอง และถูกตรวจสอบจากภาคนอกหน่วยงานด้วย ซึ่งหมายรวมถึงประชาชนและสื่อมวลชนที่มีสิทธิ์ตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐผ่านช่องทางต่างๆ โดยการตรวจสอบการดำเนินการใดๆให้มีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานที่ทำงานตรวจสอบ

และตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจะต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนในทุกกิจกรรมที่ทำการตรวจสอบนั้นด้วย

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (good governance)

แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การเมืองสังคม และเศรษฐกิจ ทำให้การบริหารแบบระบบราชการในสมัยก่อนนั้นไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ได้อีกต่อไป Nye Joseph S and Donahue John D (2000, p. 6) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลไว้ว่า การบริหารแบบธรรมาภิบาลนั้นไม่จำเป็นต้องได้รับการกำกับดูแล หรือตรวจสอบโดยรัฐบาลเท่านั้นแต่บริษัทเอกชน สมาคมของบริษัท องค์กรอิสระ องค์กรไม่แสวงหาผลประโยชน์ (NGOs) ควรมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบร่วมกับรัฐบาลด้วย

2.3.1 กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลประชาธิปไตยแนวใหม่ (the new democratic governance paradigm)

Bowornwathana (2006) เป็นอีกแนวความคิดหนึ่งที่เสนอขึ้นมาเพื่ออธิบายสภาวะธรรมาภิบาลในระบบราชการที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดย Bowornwathana (2006) อธิบายว่า คำว่าธรรมาภิบาลในประเทศไทยมีความยุ่งเหยิงเป็นอย่างมาก เช่น บอกว่า ธรรมาภิบาล คือ ประชาธิปไตยแบบธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาล คือการบริหารจัดการที่ดี ธรรมาภิบาล เป็นการบริหารที่คำนึงถึงประสิทธิภาพ หรือ การนำเอาหลัก ทศพิธราชธรรม ของกษัตริย์ มาให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาล เป็นต้น แต่ Bowornwathana อธิบายว่า การให้คำจำกัดความคำว่า ธรรมาภิบาล หรือ governance ว่าคือ ประชาธิปไตยแบบใหม่ หรือ ประชาธิปไตยแบบธรรมาภิบาล (new democracy or democratic governance) ดูจะเข้าใจมากที่สุด ซึ่งธรรมาภิบาลแบบนี้จะตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยองค์กรอิสระ ซึ่งจะทำให้เป็นรัฐบาลที่เปิดเผยโปร่งใส โดย Bowornwathana (2006) ได้ทำการตั้งคำถามสำคัญขึ้นมาในบทความของเขา อันได้แก่

1) รัฐควรทำอะไร

คำตอบ คือ รัฐควรมีขนาดเล็กลงและทำหน้าที่น้อยลง (a smaller government that does less) ซึ่งความหมายของรัฐที่มีขนาดเล็กลง และทำงานน้อยลง ได้แก่

- การที่ระบบราชการรูปแบบเดิมมีการขยายจนมีขนาดใหญ่เกินไป ซึ่งนอกจากจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแล้ว ระบบราชการกลับทำงานไม่ได้ประสิทธิภาพ

- ภาคเอกชนมีความสามารถในการทำหน้าที่ที่ภาครัฐทำอยู่ได้ดีกว่า เนื่องจากกระบวนการทางการตลาดและการแข่งขัน ซึ่งตรงข้ามกับภาครัฐที่เน้นการบริการสาธารณะที่มีการผูกขาด (monopoly) การผูกขาดทำให้ไม่มีการแข่งขันจึงทำให้การบริการสาธารณะทำหน้าที่ได้ไม่ดี

- โลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีทางการค้าทำให้ภาคเอกชนเป็นหน่วยงานหลักที่ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ โดยที่รัฐเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวก สมมุติฐานนี้เป็นหลักฐานเพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลกลางมีขนาดเล็กลงด้วยการกระจายอำนาจที่รวมอยู่ที่รัฐบาลกลางไปให้ท้องถิ่น

2) รัฐควรทำอย่างไร

คำตอบคือ รัฐควรมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและมีความยืดหยุ่น (global vision and flexible organization) หมายถึงการที่สภาวะโลกาภิวัตน์ทำให้รัฐบาลของประเทศต้องปรับตัวตามกระแสให้ทันขึ้น เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีความคิดที่กว้างไกลมากขึ้นและเปิดใจยอมรับกับรูปแบบองค์กรใหม่ๆ กฎระเบียบของโลกใหม่ๆ เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเชี่ยวชาญการใช้เทคโนโลยี เรียนรู้ถึงค่าที่นิยมที่ทั่วโลกเห็นพ้องต้องกัน นอกจากนี้ การที่ประเทศสังคมนิยมเริ่มที่จะล่มสลายทำให้เริ่มตระหนักว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ดีกว่า ทำให้ค่านิยมด้านประชาธิปไตยเริ่มที่จะเข้ามามีความสำคัญ เช่น สิทธิพลเมือง ความโปร่งใส การปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ใครเป็นผู้ควบคุมรัฐ

คำตอบ คือ รัฐที่ตรวจสอบได้ (accountable government) โดย Borwornwatthana (2006) กล่าวถึง ความสามารถในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมองว่าการตรวจสอบตามสายบังคับบัญชาเริ่มที่จะไม่เพียงพอเพราะรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก อันได้แก่ ประชาชนและนักการเมืองด้วย ความต้องการของประชาชนก็จะมากขึ้นเนื่องจากประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ มาตรฐานค่าครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีผ่านระบบสารสนเทศที่ทันสมัยมากขึ้น และความอดทนต่อการขาดจริยธรรมของข้าราชการเริ่มมีน้อยลง ด้วยเหตุนี้ประชาชนจะเริ่มกดดันให้มีการปฏิรูประบบราชการที่มีความเป็นประชาธิปไตยโดยเน้นไปที่ ความเปิดเผย ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ การเข้าถึงรัฐบาล ความคุ้มค่า การลดขนาดรัฐ ประสิทธิภาพ เป็นต้น ซึ่งการที่จะทำเช่นนี้ได้ก็คือ การเสนอกฎการตรวจสอบภาครัฐใหม่ๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลปกครอง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ประชาพิจารณ์ องค์กรมหาชน เป็นต้น รวมถึงการเพิ่มสิทธิที่พึงจะมีของประชาชน เช่น สิทธิการได้รับบริการจากภาครัฐที่ดีขึ้น สิทธิที่จะรู้ว่ารัฐทำอะไร สิทธิที่จะอุทธรณ์การตัดสินใจของภาครัฐคำถามใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากภาครัฐ เป็นต้น

4) ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากรัฐบาล

คำตอบ คือ รัฐบาลต้องมีความยุติธรรม (government is fair) หลักการนี้ชี้ให้เห็นผลลัพธ์

ของการปฏิรูประบบราชการว่ามีผลกระทบต่อหลายภาคส่วน โดยมีการตั้งคำถามว่าการปฏิรูประบบราชการนั้นมีความยุติธรรมหรือไม่ โดย Bowornwathana (2006) มองว่าความยุติธรรมสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

- 4.1) ความยุติธรรมระดับโลก หมายถึงค่านิยมระดับสากล เช่นการพัฒนาที่ยั่งยืน สิทธิมนุษยชน และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 4.2) ความยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง การบริหารที่มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญประเทศนั้นๆ
- 4.3) ความยุติธรรมของรัฐบาล หมายถึงการบริหารที่สอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาล
- 4.4) ความยุติธรรมส่วนบุคคล หมายถึง การรับรู้ของประชาชนที่มองว่าการปฏิรูประบบราชการได้ทำให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้นในสังคม

กล่าวโดยสรุป แนวคิดนี้ของ Bowornwathana (2006) ต้องการให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง โดยการเปิดให้หน่วยงานอื่นที่มีความเชี่ยวชาญด้านต่างๆมาทำงานแทน ให้รัฐเป็นเพียงผู้คอยอำนวยความสะดวก ยังสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยรัฐต้องสามารถให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเปิดเผยโปร่งใส

2.3.2 ธรรมชาติตามความหมายของ สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (กพร.)

สำหรับหน่วยงานราชการของไทยสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ได้กำหนดและปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลใหม่เพื่อความเข้าใจที่ง่ายขึ้น และสะดวกต่อการจดจำนำไปปฏิบัติ รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทของประเทศไทย โดยได้นำเอาประเด็นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องรวมไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบทางการบริหาร โดยเพิ่มเติมในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 279 ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทไว้ด้วย จากเดิม ประกอบ ด้วย 10 หลัก ได้แก่ 1) หลักการตอบสนอง (responsiveness) 2) หลักประสิทธิผล (effectiveness) 3) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (efficiency/value for money) 4) หลักความเสมอภาค (equity) 5) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus oriented) 6) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (accountability) 7) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (transparency) 8) หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) 9) หลักการมีส่วนร่วม (participation) และ 10) หลักนิติธรรม (rule of law)

เพื่อความเข้าใจที่มากขึ้น สำนักงานพัฒนาระบบราชการ จึงได้กำหนด หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555b)

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) ประกอบด้วย

- ประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

- ประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

- การตอบสนอง (responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (democratic value) ประกอบด้วย

- ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้า หมายถึง ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

- เปิดเผย/โปร่งใส (transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้

ประชาชนได้ รับประทานอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไป โดยง่าย

- หลักนิติธรรม (rule of law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และ คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

- ความเสมอภาค (equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของ กลุ่มบุคคล ผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

3) ประชาธิปไตย (participatory state) ประกอบด้วย

- การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (participation/consensus oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่ สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วม ตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างกลุ่มผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อ คัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

- การกระจายอำนาจ (decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการ มอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและ การดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานใน ระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหรือภาค ส่วนอื่น ๆ ในสังคม

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (administrative responsibility) ประกอบด้วย

- คุณธรรม/จริยธรรม (morality/ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมี จิตสำนึกความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็น ไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความ คาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการ เมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

- I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
- A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ
- M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
- R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
- E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
- A - Accountability ตรวจสอบได้
- D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
- Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555a)

2.3.3 การกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของภาครัฐ ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความโปร่งใสในรัฐวิสาหกิจ ต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กระทรวงการคลังโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจึงได้ดำเนินการปรับปรุงหลักการและแนวทางการบริหารจัดการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ โดยเปรียบเทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจของ OECD (The Organization for Economic Co-operation and Development) ปี 2548 (OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises 2005) และหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2549 ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีจึงให้ความเห็นชอบ “หลักการและแนวทางการบริหารจัดการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี 2552”

โดยการกำกับดูแลที่ดีในมุมมองของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) หมายถึง การกำหนดหลักการ กติกา และกลไกที่มีระบบการกำกับดูแลที่ดีความเหมาะสม (good governance) หมายถึงรวมถึงการจัดโครงสร้าง ระบบการบริหารงาน ขั้นตอนกระบวนการทำงาน มาตรฐานะการบริหารของภาครัฐ ความรับผิดชอบต่อ สาธารณะของผู้ที่เกี่ยวข้องสำคัญ ๆ ในการบริหารจัดการและดำเนินงานขององค์กรในภาครัฐยุคใหม่ สร้างระบบการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มในรัฐวิสาหกิจอย่างยั่งยืน และคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายโดยกำกับดูแลที่ดีก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่าง ๆ โดยหลักการสำคัญในการจัดทำกำกับการกำกับดูแลที่ดี อันเป็นมาตรฐานสากล 7 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2552)

- 1) **Accountability** หมายถึง ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่
- 2) **Responsibility** หมายถึง ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่พอเพียง
- 3) **Equitable Treatment** หมายถึง การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียโดยสุจริต และจะต้องพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ต้องให้ความเท่าเทียมกันทุกคน หากมีการร้องเรียนต้องสามารถอธิบายหรือชี้แจงได้ เป็นต้น
- 4) **Transparency** หมายถึง ความโปร่งใส คือ ต้องมีความโปร่งใสในลักษณะ 2 ด้านคือ
 - ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้
 - มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส (transparency of information disclosure) คือมีการแสดงผลประกอบการอย่างโปร่งใสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
- 5) **Value Creation** หมายถึง การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มมูลค่าใดๆนั้นจะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน
- 6) **Ethics** หมายถึง การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแล และจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ
- 7) **Participation** หมายถึง การมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น

โดยสาระสำคัญของหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ มีดังต่อไปนี้ คือ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2552)

หมวดที่ 1 การดำเนินงานของภาครัฐในฐานะเจ้าของ

- ภาครัฐควรกำหนดแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ (statement of direction) ที่ชัดเจน โดยกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารสูงสุดควรรยึดแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนารัฐวิสาหกิจและเผยแพร่แนวทางการพัฒนาต่อประชาชน
- ภาครัฐควรให้อิสระในการดำเนินงานแก่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานประจำ

หมวดที่ 2 สิทธิความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการและผู้ถือหุ้น

- เจ้าของกิจการ/ ผู้ถือหุ้นมีสิทธิ์ร่วมกันในความเป็นเจ้าของ โดยควบคุมรัฐวิสาหกิจผ่านกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีหลักเกณฑ์การสรรหาที่โปร่งใสเพื่อทำหน้าที่แทนตน
- กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจไม่เกิน 3 แห่ง โดยนับรวมการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งกรรมการ และไม่ควรดำรงตำแหน่งกรรมการกำกับกิจการ (Regulator) ในรัฐวิสาหกิจสาขาอื่นๆ ทั้งนี้

หากแต่งตั้งอดีตผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรพ้นจากตำแหน่งแล้วอย่างน้อย 1 ปี

- เจ้าของกิจการ / ผู้ถือหุ้นทุกคนควรมีโอกาสและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมีสิทธิได้รับข้อมูลสารสนเทศอย่างเพียงพอ และทันเวลาเพื่อการตัดสินใจที่มีประสิทธิผล

หมวดที่ 3 ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อภาครัฐและประชาชน และควรจัดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจและติดตามกำกับให้มีการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดวิสัยทัศน์ของกิจการ และมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการ โดยควรติดตามผลการดำเนินงานของฝ่ายจัดการให้มีการปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีจรรยาบรรณ (code of conduct) ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นลายลักษณ์อักษร และทบทวน/ปรับปรุงจรรยาบรรณดังกล่าวให้ทันสมัยเป็นประจำ

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีมาตรการป้องกันกรณีที่กรรมการและผู้บริหารใช้ข้อมูลภายในเพื่อหาผลประโยชน์ ให้กับตนเองหรือผู้อื่นในทางมิชอบ (abusive self-dealing)

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินของผู้บริหารสูงสุด โดยประเมินอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีภาวะผู้นำวิสัยทัศน์และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐวิสาหกิจและเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นโดยรวมและมีโครงสร้างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่าเป็นอิสระ โดยเป็นบุคคลที่มีความรู้ มีความสามารถ เฉพาะด้านที่เป็นผลประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจ และควรมกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกจำนวนมากพอเพื่อป้องกันการครอบงำ

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรประกอบด้วยกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกอย่างน้อยหนึ่งในสามของกรรมการทั้งคณะ โดยกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกอย่างน้อยหนึ่งคนควรแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้น

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีคณะอนุกรรมการต่างๆ เช่น คณะอนุกรรมการสรรหา คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าตอบแทน คณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น เพื่อช่วยศึกษาและกลั่นกรองงานตามความจำเป็น

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดบรรทัดฐานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอย่างมีหลักเกณฑ์ และประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตนเอง เทียบกับบรรทัดฐานดังกล่าวเป็นระยะๆอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและทันเวลา เพื่อ

ประกอบการพิจารณาตัดสินใจในประเด็นต่างๆได้อย่างรอบคอบเที่ยงตรง

- ค่าตอบแทนของคณะกรรมการควรกำหนดไปอย่างเป็นธรรม โปร่งใส โดยอ้างอิง
 ความมีประสิทธิภาพด้านการปฏิบัติงาน และคุณสมบัติของกรรมการเป็นสำคัญตลอดจนควรจัด
 ค่าตอบแทนให้อยู่ในลักษณะที่เปรียบเทียบกับได้กับกิจการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะทรัพย์สินหรือ
 รายได้ใกล้เคียงกัน และมีลักษณะที่เชื่อมโยงได้กับผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

หมวดที่ 4 บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับการดูแลจากรัฐวิสาหกิจตามสิทธิที่มีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดนโยบายในการดูแลสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่าง
 ชัดเจน โดยกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจดำเนินโครงการ
 หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือผู้มีส่วน
 เสียอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือท้องถิ่น

หมวดที่ 5 การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศและความโปร่งใส

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีการจัดให้มีหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบงานสื่อสาร
 และบุคคลภายนอก เพื่อสื่อสารกับผู้ลงทุนและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โดย
 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ
 ทั้งข้อมูลสารสนเทศทางการเงินและไม่ใช่ทางการเงินอย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ ครบถ้วน เพียงพอ
 สม่าเสมอและทันเวลาและให้รัฐวิสาหกิจบันทึกข้อมูลดังกล่าวในระบบ GFMS-SOE ตามระยะเวลาที่
 กำหนด

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีการจัดให้มีคณะกรรมการการตรวจสอบ (audit
 committee) ซึ่งมีองค์ประกอบ คุณสมบัติ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตามหลักเกณฑ์ และแนวทาง
 ปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เพื่อแต่งตั้งผู้สอบบัญชีที่มี
 ความอิสระเข้ามาทำหน้าที่จัดทำและทบทวนรายงานทางการเงิน

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรแต่งตั้งหน่วยงานบริหารความเสี่ยงเพื่อจัดทำ
 รายงานประเมินความเสี่ยง เสนอคณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยงเพื่อเสนอคณะกรรมการ
 รัฐวิสาหกิจ

หมวดที่ 6 จรรยาบรรณ

- คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณ เพื่อให้
 กรรมการ ผู้บริหาร ฝ่ายจัดการ และพนักงานทุกคน ได้ทราบและนำไปใช้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดย
 ครอบคลุมถึงจรรยาบรรณผู้บริหารที่มีต่อเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นพนักงาน ลูกค้าและประชาชน สังคม
 ส่วนรวม และจรรยาบรรณของพนักงานตลอดจนจรรยาบรรณของเจ้าของ (สำนักงาน
 คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2552)

2.3.4 หน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนั้นการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบันนอกจากจะถูกควบคุมโดยกรรมการและหน่วยงานตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจนั้นๆเองแล้ว ยังถูกควบคุมและตรวจสอบจากหน่วยราชการต้นสังกัดและองค์กรอิสระอื่นๆอีกด้วย ซึ่งมีผลต่อธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยโครงสร้างใหญ่ๆในปัจจุบันนั้นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายนัก ดังจะยกกล่าวดังต่อไปนี้ (ไพศาล ชัยมงคล, 2519)

1) คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ

ในการดำเนินการใดๆของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการของรัฐวิสาหกิจไม่สามารถดำเนินการใดๆได้โดยพลการ จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นๆก่อน คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารงาน และเป็นผู้กำหนดระเบียบข้อบังคับต่างๆในการดำเนินการภายใน ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เช่นรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปแล้วก็จะมีอิสระในการดำเนินการมากกว่ารัฐวิสาหกิจที่ยังไม่แปรรูป

2) กระทรวงต้นสังกัด

เป็นการควบคุมในระดับที่สูงขึ้นมาจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ปัญหาหรือการดำเนินการบางประการของรัฐวิสาหกิจ เมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็ยังต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีของกระทรวงที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่อีกชั้นหนึ่ง

โดยทั่วไปแล้วกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะบัญญัติให้อำนาจในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นๆเป็นของคณะรัฐมนตรี ส่วนตำแหน่งผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการแล้วแต่กรณี คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นจะเป็นผู้แต่งตั้ง ถอดถอน และกำหนดเงินเดือนด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้รัฐมนตรีเข้าสังกัดมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจที่สั่งให้รัฐวิสาหกิจชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือระงับการดำเนินการใดๆที่ขัดต่อนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี

3) กระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ.2491 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน หรือการนำเงินเข้าคลัง นอกจากนี้กระทรวงการคลังได้กำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับเพื่อใช้ควบคุมการเงินของรัฐวิสาหกิจ เช่นระเบียบบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2548 และยังกำหนดให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการจัดสรรกำไร การกำหนดอัตราเบี้ยประชุม หรือค่าตอบแทนตลอดจนโบนัสของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ต้องได้รับการอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน เป็นต้น

ในปัจจุบัน กระทรวงการคลังยังเป็นหน่วยงานกลางและหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ก่อตั้งเมื่อเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 คอยดูแลรัฐวิสาหกิจโดยตรง มีหน้าที่ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2552)

3.1) เสนอแนะนโยบาย แผน กฎหมาย ระเบียบ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและพัฒนาวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ

3.2) กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผล และพัฒนาวิสาหกิจให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบาย แผน กฎหมาย และมาตรการเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาวิสาหกิจ

3.3) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการของการบริหารและพัฒนาองค์กรแก่รัฐวิสาหกิจ

3.4) ดำเนินการบริหารหลักทรัพย์ของรัฐในรัฐวิสาหกิจและกิจการที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่า ร้อยละ ห้าสิบของทุนทั้งหมด

3.5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานนี้เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีและเอกสารการรับจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจต่างๆว่าได้กระทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากพบข้อบกพร่องก็จะทักท้วงและตักเตือนและแนะนำให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติอย่างถูกต้องต่อไป โดยการตรวจสอบนั้นประกอบไปด้วย

4.1) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งตรวจสอบผลการดำเนินงาน

4.2) ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีและงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดิน

4.3) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี

4.4) ตรวจสอบการจัดเก็บและการประเมินภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น

4.5) จัดทำรายงานและติดตามผลการปฏิบัติงาน

4.6) ตรวจสอบเงินราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกัน

5) สำนักงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้บัญญัติให้สำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจไว้หลายประการ คือ

- 5.1) การเข้าตรวจบัญชีเอกสารและหลักฐานต่างๆของรัฐวิสาหกิจ
- 5.2) รัฐวิสาหกิจต้องยื่นงบประมาณประจำปีต่อสำนักงบประมาณภายในเวลาที่กำหนด
- 5.3) กำหนดกฎระเบียบการใช้จ่ายรัฐวิสาหกิจที่มีรายการกำหนดไว้ในสำนักงบประมาณ
- 5.4) รัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินเดือนหรือก่อนนี้ผูกพันได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว
- 5.5) ทำรายงานทางการเงินเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ โดยให้ถือเป็นส่วนประกอบของเอกสารงบประมาณที่สำนักงบประมาณจะต้องเสนอเป็นประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีและต่อรัฐสภาตามลำดับ

6) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรตัวแทนของลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้เพียงสหภาพแรงงานเดียวเท่านั้น และลูกจ้างคนหนึ่งจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้เพียงแห่งเดียว ซึ่งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ในการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน รวมทั้งการดูแลและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง รวมทั้งร่วมกันตรวจสอบและแสดงออกทางความคิดเห็นหรือประท้วงในกรณีต้องการให้ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นๆทำตามข้อเรียกร้องของกลุ่ม สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจหลายๆแห่งในประเทศไทยมีความเข้มแข็งในการตรวจสอบและคุ้มครองผลประโยชน์ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากหลายๆเหตุการณ์ที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรวมตัวกันประท้วงฝ่ายบริหารเพื่อให้ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของตน

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจมีหน่วยงานที่มากำกับดูแลมากมาย ทั้งจากหน่วยงานภายในหน่วยงานภายนอก องค์กรอิสระ และภาคประชาชน โดยประชาชนสามารถตรวจสอบ หรือรับทราบข้อมูลของรัฐวิสาหกิจได้ ตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร ปี พ.ศ.2540 และสามารถใช้ช่องทางต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ปี พ.ศ.2550 ในการร้องเรียน หรือฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจให้เกิดผลตามกฎหมายได้

2.4 แนวคิดวัฒนธรรมการเมืองไทย

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะทำการทบทวนวัฒนธรรมการเมืองไทย เนื่องจากผู้ศึกษาต้องการทราบถึงปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทย เพราะ การที่จะเข้าใจระบบของการเมืองการปกครองและกิจกรรมทางการเมืองของสังคมใดสังคมหนึ่งนั้น จะต้องมีความเข้าใจถึงที่เป็นทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมทางการเมือง ซึ่งก็คือ วัฒนธรรมทางการเมืองของคนในสังคม ความเข้าใจในวัฒนธรรมทางการเมืองจะทำให้ทราบถึง ความสนใจ ความรู้สึก แนวความคิด

อุดมการณ์ และแนวโน้มของพฤติกรรมทางการเมืองของคนในสังคม (อธิตม สุวรรณประสิทธิ์, 2545) ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนคนไทย จึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยเสียก่อน เพราะการมีวัฒนธรรมแบบใด ย่อมส่งผลต่อระบบการเมือง การปกครอง จะมีผลต่อโครงสร้าง และพฤติกรรมของประเทศนั้นๆ

Almond and Gabriel A Powell (1966) ได้กล่าวถึง วัฒนธรรมทางการเมืองไว้ว่า หมายถึง รูปแบบของทัศนคติส่วนบุคคลและความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อการเมืองในฐานะที่บุคคลนั้น เป็นสมาชิกของระบบการเมือง โดยความโน้มเอียงที่ว่านั้นมี 3 ด้านด้วยกัน คือ 1) ด้านความรู้ หรือ การรับรู้ (cognitive orientations) หมายถึง ความรู้ความเข้าใจและความเชื่อของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง 2. ด้านความรู้สึก (affective orientations) คือ ความรู้สึกทางอารมณ์ที่ประชาชนมีต่อระบบการเมือง เช่น ชอบ - ไม่ชอบ พอใจ - ไม่พอใจ 3. ด้านการประเมินค่า (evaluative orientations) คือ การใช้ดุลพินิจตัดสินใจให้ความเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมและปรากฏการณ์ทางการเมือง เช่น ตัดสินว่า ดี - ไม่ดี เป็นประโยชน์ - ไม่เป็นประโยชน์ ซึ่งการตัดสินนี้จะใช้ข้อมูลข้อเท็จจริง อารมณ์ความรู้สึกเข้ามาประกอบด้วย

Lucian W Pye (1966) ได้กล่าวถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไว้ 4 ความหมาย คือ 1) วัฒนธรรมทางการเมืองเกี่ยวข้องกับความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจของบุคคลต่อบุคคลอื่นหรือต่อสถาบันทางการเมือง 2) วัฒนธรรมทางการเมืองเกี่ยวข้องกับทัศนคติต่ออำนาจทางการเมืองซึ่งจะสะท้อนถึงการยอมรับและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง หรือผู้นำกับประชาชนทั่วไปซึ่งทัศนคตินี้ส่งผลโดยตรงต่อการที่ประชาชนให้ความร่วมมือหรือต่อต้านอำนาจทางการเมืองของผู้ปกครอง 3) วัฒนธรรมทางการเมืองเกี่ยวข้องกับเสรีภาพและการควบคุมบังคับทางการเมือง กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมนั้น ให้การยอมรับหรือเคารพต่อเสรีภาพของประชาชนมากน้อยเพียงใด หรือมุ่งเน้นการใช้อำนาจบังคับเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม 4) วัฒนธรรมทางการเมืองเกี่ยวข้องกับความรักภักดีและยึดมั่นในสังคมการเมืองของบุคคล กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองช่วยสร้างเอกลักษณ์ทางการเมืองให้แก่บุคคลในสังคมที่จะยึดมั่นร่วมกันและพร้อมที่จะต่อสู้ ปกป้องรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์นั้นให้คงอยู่ต่อไป อาจจะเป็นโดยการยอมเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อส่วนรวมหรือสละผลประโยชน์ระยะสั้นเพื่อผลประโยชน์ระยะยาว เป็นต้น

จรัส สุวรรณมาลา (2550) กล่าวว่า วัฒนธรรมการเมืองของของสังคม เป็นพื้นฐานของวิถีชีวิตทางการเมืองของพลเมือง และเป็นรากฐานของการจัดระเบียบทางการเมือง ซึ่งก่อกำเนิดสถาบันการเมืองในสังคมนั้นๆ ดังนั้น ด้วยการตระหนักในความสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมือง เช่นที่ว่านี้นักสังคมวิทยาจึงได้ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง และเสนอแนวคิดในการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนา วัฒนธรรมทางการเมืองให้เกื้อกูลหรือเป็นประโยชน์ต่อวิถีชีวิตทางการเมืองของพลเมืองหรือต่อระบบการเมืองแบบใดแบบหนึ่ง ตามความประสงค์ของการพัฒนาการเมืองยุคนี้ๆ

จากความคิดข้างต้น เป็นความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง กล่าวโดยสรุป วัฒนธรรมทางการเมือง จึงหมายถึง ความรู้สึนึกคิดที่อยู่ในใจบุคคล ซึ่งจะเป็นแนวทางที่ส่งผลต่อความคิดของแต่ละบุคคล ในการประเมินเหตุการณ์หรือการรับรู้ทางการเมืองของบุคคลนั้น ผลของการประเมินการเมืองนี้จะแสดงออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การออกเสียงเลือกตั้ง การประท้วง การยอมรับ หรือการปฏิบัติตาม เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ที่เป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (constitutional monarchy) ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2557) เป็นเวลากว่า 81 ปี ปรากฏการณ์หลายอย่างที่เกิดขึ้นกับการเมืองไทย ทำให้หลายคนกลางแคลงใจว่า ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยจริงหรือไม่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ได้วางโครงสร้างการตรวจสอบภาครัฐไว้เป็นอย่างดี กลับไม่สามารถใช้ได้จริง จนต้องเกิดการรัฐประหารขึ้นอยู่บ่อยครั้ง โดยนักวิชาการในประเทศไทย ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเมืองไทยไว้ ดังต่อไปนี้

ได้ทำการศึกษาวัฒนธรรมการเมืองไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจนิยม พบว่า วัฒนธรรมทางการเมืองตนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นแบบ อำนาจนิยมและเสรีนิยม อิทธิพลของวัฒนธรรมดังกล่าว ทำให้คนไทยมีทัศนคติโน้มเอียงไปในทางระบบการปกครองที่ใช้อำนาจเด็ดขาดโดยฝ่ายบริหาร และเห็นว่าขั้นตอนของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น เป็นเรื่องที่ยืดยาล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ระบบการปกครองที่มีฝ่ายบริหารเข้มแข็ง ใช้อำนาจเด็ดขาดเพื่อแก้ไขสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพน่าจะเข้ากับวัฒนธรรมทางการเมืองไทยมากกว่าระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

จอร์ วิจิตรวาทการ (2525, pp. 332-335) ได้อธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางสังคมไทยในอดีตและลักษณะพฤติกรรมบางประการของคนไทย ว่ามีลักษณะของผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์นี้ก่อให้เกิดการคำนึงถึงเรื่องส่วนตัว (personalism) จึงอาจกล่าวได้ว่าลักษณะของสังคมไทยในอดีตมีระบบสังคมที่เน้นความสัมพันธ์ของคนเป็นหลัก ดังนั้นการรวมกลุ่มที่จะทำให้เกิดพลังทางสังคมจึงไม่เกิดขึ้นในอดีต เพราะผู้ที่แสวงหาความเจริญก้าวหน้าจำต้องแสวงหาผู้อุปถัมภ์และไพร่ที่มีความจงรักภักดี ความสัมพันธ์ทางสังคมจึงเป็นลักษณะแนวตั้ง (vertical linkage) ซึ่งให้ความสำคัญกับตัวบุคคลเป็นหลัก ซึ่งการยึดถือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นหลักทำให้คนไทยมีพฤติกรรมบางอย่างที่เรียกได้ว่าเป็นเอกลักษณ์ของคนไทยโดยเฉพาะ ซึ่งมีหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก ขาดความผูกพันและไม่ยึดถืออุดมการณ์อย่างจริงจังและถาวร ผลที่ตามมาคือคนไทยไม่สามารถจะรวมกลุ่มได้อย่างเข้มแข็งและยาวนาน ประการสอง การไม่ยึดถืออะไรที่แน่นอนทำให้คนไทยขาดระเบียบวินัย เฉื่อยชา และพอใจกับสภาพที่เป็นอยู่ ประการที่สาม คนไทยต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง เพราะความไม่แน่นอนในชีวิตเป็นเหตุให้คนไทยมีลักษณะเอาตัวรอด มุ่งแสวงหาแต่ผลประโยชน์ส่วนตน ไม่มีความสำนึกต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ประการที่สี่ คนไทยขาดความสามารถในการแยกเรื่องการทำงานออกจากเรื่องส่วนตัว เรื่องเหล่านี้ทำให้ขาดการมีเหตุผลในการปฏิบัติราชการ เช่นการไม่ให้ความร่วมมือในกิจกรรมบางอย่างเพราะไม่ชอบในตัวบุคคล การ

ไม่สามารถแยกเรื่องส่วนตัวกับเรื่องส่วนรวมแสดงให้เห็นถึงการขาดความสามารถที่จะแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

ซึ่งสอดคล้องกับที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโน (2542) ได้ลักษณะถึงลักษณะของประเทศไทยว่ามีลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในอดีต ที่สำคัญและอาจส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ดังต่อไปนี้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2542, pp. 61-67)

ระบบราชการ

ก. ระบบราชการเป็นศูนย์กลางของการจัดการเศรษฐกิจและสังคม

ระบบสังคมไทย เป็นระบบสังคมแบบราชการ ซึ่งมีรากฐานมาจากโครงสร้างอำนาจทางสังคมของไทย เฟรด ริกส์ (Fred W Riggs, 1997) ได้ทำการศึกษาระบบราชการไทย และเรียก ระบบเช่นนี้ว่า “อำมาตยาธิปไตย” ซึ่งจากระบบที่วุ่นวายทำให้เกิดผลตามขึ้นมาหลายประการ คือ ประการแรก การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม เป็นข้ออ้างที่ระบบราชการใช้เพื่อขยายบทบาท ขยายหน่วยงาน ขยายอำนาจมหาศาล ประการต่อมา คือ การไม่เปิดศูนย์ให้อำนาจอื่น โดยเฉพาะพรรคการเมืองเติบโตได้ การเมืองในอดีตจึงถูกข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนครอบงำโดยผ่านการรัฐประหาร รวมทั้งเป็นผู้กำหนดรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายปกครองราชการอาณาจักรมาตลอด และรวมอำนาจการตัดสินใจระบบราชการบริหารส่วนกลางเกือบทุกเรื่องไว้ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้ระบบการเมืองขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากระบบราชการสามารถกีดกันโดยการรัฐประหารได้ ทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงสั้นๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้เกิดการริบแรงใจในการตัดสินใจอนุมัติโครงการต่างๆ พร้อมกับการทุจริต เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่เร็วที่สุด ซึ่งทำให้ประเทศชาติและประชาชนเสียประโยชน์

ข. กระบวนการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมเป็นกระบวนการที่ไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมของภาคต่างๆ

การตัดสินใจของภาครัฐส่วนใหญ่ เป็นการตัดสินใจแบบจากบนลงล่าง ตามระบบสายบังคับบัญชา โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่ระบบราชการ รัฐบาล และชนชั้นนำทางอำนาจล้วนแต่เป็นพันธมิตรกับภาคธุรกิจเนื่องจากมีผลประโยชน์เกื้อกูลกัน (รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, 2536)

ค. กฎหมายซึ่งเป็นเครื่องจัดสรรสิทธิ และอำนาจ กำหนดโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการก็มีปัญหาเพราะให้อำนาจและดุลยพินิจกับระบบราชการมากกว่าปราศจากการควบคุมตรวจสอบที่สมบูรณ์ จึงเป็นที่มาของการทุจริตและการประพฤติมิชอบ

เพราะกฎหมายไทยเป็นผลมากจากการตราโดยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ เนื้อหาจึงมุ่ง

ให้อำนาจและสิทธิขาดในทางบริหารแก่ราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ มากกว่าการเน้นที่เนื้อหา ระบบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นประโยชน์กับประชาชนและประเทศชาติ ผลที่ตามมา คือ การทุจริต คอร์รัปชัน โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงเกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะกฎหมายให้อำนาจและดุลยพินิจสูงและไม่มีเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจวัดความผิดได้ อีกทั้งไม่มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ คนจึงอยากดำรงตำแหน่งแข่งขันเพื่อให้เข้าสู่ตำแหน่ง เพื่อให้ได้อำนาจและทรัพย์สิน (คณะกรรมการประชาธิปไตย (ค.ป.พ.), 2538)

1) ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship)

วัฒนธรรมที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของสังคมไทย คือ ความอ่อนน้อมถ่อมตน การอยู่ในโอวาทของผู้ใหญ่ ผู้ใหญ่เป็นผู้อุปการะเด็ก โดยหยั่งรากลึกอยู่ในสังคมทุกระดับชั้นของประเทศไทย

อุไรวรรณ ธนะสิทธิ์ (2552) ได้แบ่ง วัฒนธรรมแบบพึ่งผู้ใหญ่เคารพผู้ใหญ่ ออกเป็น 3 วัฒนธรรมย่อย 1) ระบบผู้นำอาวุโสในพรรคการเมือง ก่อให้เกิดการอนุรักษ์ การผูกขาด และอำนาจผลประโยชน์ที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง 2) วัฒนธรรมของขวัญ มาจากความมีน้ำใจ และความกตัญญูของคนไทย ซึ่งเป็นการระลึกถึงพระคุณ แต่ต่อมถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด เพราะในปัจจุบัน วัฒนธรรมของขวัญถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นเรื่องของผลประโยชน์ ที่คาดหวังผลประโยชน์กลับคืนมา เมื่อพ่อค่านำของขวัญมาให้ข้าราชการหรือนักการเมือง ก็ต้องเกิดวัฒนธรรมต่างตอบแทน ซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาการคอร์รัปชันในปัจจุบัน 3) ระบบวงศาคณาญาติ นักการเมือง ข้าราชการ มีพันธะต่อเพื่อนญาติและผู้สนับสนุน ซึ่งขัดต่อบทบาทของสังคมสมัยใหม่ เพราะสังคมสมัยใหม่ยึดติดตัวบุคคล และพยายามรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม การคอร์รัปชันของประเทศกำลังพัฒนาจึงมีพันธะของความคิดที่ว่า คนมีพันธะทางสังคมที่ต้องปฏิบัติต่อกัน โดยระบบสังคมแบบอุปถัมภ์นั้น เกิดขึ้นในทุกสังคมซึ่งเข้าถึงทรัพยากรอย่างไม่เท่าเทียมกัน คนซึ่งใช้ระบบนี้แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน โดยที่ทั้งสองฝ่ายก็ได้ประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนนั้น

ฉานินท์ สันตะพันธ์ (2549) ได้กล่าวถึง เอกลักษณ์ของสังคมไทยว่ามีลักษณะแบบ อำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ วัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม หมายถึง สมาชิกในสังคมในแนวโน้มที่จะเห็นว่า อำนาจคือความถูกต้อง ความเห็นของผู้มีอำนาจต้องถูกต้องและปฏิบัติตาม ต้องเคารพ เชื้อวงศ์ และเกรงกลัวผู้มีอำนาจ ส่วนระบบอุปถัมภ์ จะประกอบด้วย ผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของคน 2 ฝ่ายที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายหนึ่งยอมรับอิทธิพลและความคุ้มครองของฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่า ระบบอุปถัมภ์ของไทยมีที่มาจาก “ระบบไพร่” และ “ระบบศักดินา” และหลักการนี้ได้รับการเกื้อหนุนให้คงอยู่ด้วย หลักธรรมการกตัญญูทศกัณฐ์ในพระพุทธศาสนา โดยแม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบบประชาธิปไตยไปเมื่อ ปี พ.ศ. 2475 แต่ระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมยังแข็งแกร่งในสังคมไทย ทำให้วัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ถูกนำเข้ามา นั้นตกตะกอนกลายเป็น “วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์” ซึ่งแสดงให้เห็นผ่านระบบการเลือกตั้งที่เต็มไปด้วยการทุจริต เป็นการเลือกตั้งเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ชนะและเป็นประชาธิปไตย

จะเห็นได้ว่าลักษณะพื้นฐานของสังคมไทยนั้นมีความแตกต่างกับระบบประชาธิปไตย เพราะวัฒนธรรมของประชาธิปไตย เป็นวัฒนธรรมที่ต้องใช้เหตุผลและปรึกษาหารือกันเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ดีที่สุด ประชาชนต้องมีความตระหนักรู้หน้าที่ของตน โดยสิ่งหนึ่งที่นักการเมืองไทยและคนไทยขาดมาก คือ การมีจิตวิญญาณประชาธิปไตย การเคารพกฎหมาย การซื้อสัตย์สุจริต มารยาททางการเมือง และจิตใจที่เสียสละ

กล่าวโดยสรุป ด้วยลักษณะทางระบบสังคมดังกล่าว ได้ส่งผลถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รวมถึงระบบธรรมาภิบาลของประเทศไทย เพราะหากระบบโครงสร้างคืออะไร หากคนไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตาม โครงสร้างนั้นก็ไม่สามารถใช้ได้ผล ประชาชนในประเทศไม่รู้จัก หรือเข้าใจสิทธิของตนเองตามรัฐธรรมนูญ สนใจเพียงแต่ตนเองจะได้ประโยชน์อะไรจากการดำเนินการนั้น จึงเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ให้นักการเมืองใช้เงินในการครอบงำชาวบ้าน สะท้อนให้เห็นถึงการที่ต้องมีการอบรมทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม ส่วนสื่อมวลชนนั้นก็มีความสำคัญในการป้อนข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องให้กับประชาชน และเป็นช่องทางที่ให้สาธารณะชนติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกัน

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปองพล อติเรกสาร (2533) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ บทบาทของการเมืองต่อการบริหารรัฐวิสาหกิจ พบว่า ตั้งแต่การกำเนิดและพัฒนาของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ พ.ศ.2481 เป็นต้นมา การเมืองได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจตลอดเวลา ตั้งแต่การสร้างนโยบายของรัฐบาลในอดีต ที่มีผลทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจขึ้น งานวิจัยสรุปได้ว่า ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2481 การเมืองจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ 4 ด้าน คือ ด้านนโยบาย ด้านการควบคุมและดูแลการบริหารรัฐวิสาหกิจ ด้านกฎหมาย และด้านการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล จากผลการศึกษาพบว่า ถึงแม้จะมีกำหนดกรอบ กติกา วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎระเบียบ หรือประกาศ ที่มีผลการบังคับใช้กฎหมายไว้หลายช่องทาง แต่ความเป็นจริงแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอบต. ยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยมีข้อจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้มาจาก (1) ความสัมพันธ์ระหว่างอบต. กับชุมชนค่อนข้างห่างเหิน (2) ความสัมพันธ์ระหว่างอบต.กับกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มนักการเมืองระดับชาติมีค่อนข้างสูง โดยความสัมพันธ์นี้อาศัยความเป็นเครือญาติ เพื่อนฝูงและห้วคະແນน (3) ความสัมพันธ์ระหว่างอบต.กับนักธุรกิจมีค่อนข้างสูงและอยู่ในลักษณะพึ่งพาและแบ่งปันผลประโยชน์กันและกัน (4) ความสัมพันธ์ระหว่างอบต.กับกลุ่มข้าราชการก็มีสูงเช่นกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้ก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่โปร่งใสในการดำเนินงานของท้องถิ่น ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และระบบอุปถัมภ์ยังก่อให้เกิดการไม่กล้าเข้าไปตรวจสอบ และร้องเรียนแม้ว่าจะพบพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้แล้วประชาชนยังมีความเข้าใจในกระบวนการทางกฎหมายในระดับต่ำ

มนัส สุวรรณ เอกกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พานิชย์กุล (2546) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า (1) ประชาชนส่วนใหญ่ทราบว่าตนเองมีสิทธิในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ความตระหนักสนใจอย่างจริงจัง ประชาชนมีความคิดในลักษณะ “จู่โจมไม่ใช้” ไม่มีความสนใจในเรื่องการตรวจสอบ และเข้าใจว่ามีหน่วยงานของภาครัฐที่คอยทำการตรวจสอบอยู่แล้ว (2) ระบบเครือข่ายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การตรวจสอบโดยภาคประชาชนไม่ได้ผลเท่าที่ควร เช่น พนักงานบางส่วนเป็นเครือข่ายของคนในท้องถิ่นนั่นเอง (3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือปิดโอกาสการตรวจสอบภาคประชาชน เช่นการใช้กลุ่มจัดตั้งหรือกำหนดเวลาประชุมชี้แจงส่วนใหญ่ในเวลาที่ไม่สะดวก

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549) ศึกษาเรื่อง การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเทคนิคการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการใช้ดัชนีชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันพบว่า ตัวแปรที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้ง 6 ตัวแปร ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าพบว่า ในด้านความโปร่งใส มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ ปานกลาง ทั้งนี้ ประเด็นที่มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ และหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คืน และมีประเด็นที่มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ น้อย คือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

บุญเลิศ ช่างใหญ่ (2549) ศึกษาเรื่อง การตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชน โดยศึกษาถึงการตรวจสอบอำนาจรัฐของภาคประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540 ผลการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจประเทศ ตลอดจน สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีอยู่ไม่น้อย การตรวจสอบของภาคประชาชนก็มีทั้งประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ แต่ในสมัยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาใช้อำนาจ ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2549 ดุลแห่งการตรวจสอบภาครัฐฟังอย่างสิ้นเชิง เพราะถูกแทรกแซงจากอำนาจรัฐของฝ่ายรัฐบาลที่มีอำนาจเงินเข้ามาแลกเปลี่ยน ไม่ว่าจะเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) หรือองค์กรอิสระ บางส่วนก็มีพฤติกรรมให้ประชาชนรู้สึกว่าเขาข้างรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรม โดยจากการศึกษาได้แบ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประชาชนที่สำคัญ ได้แก่ นักวิชาการ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มนิสิต นักศึกษา องค์กรของประชาชนที่จัดตั้งขึ้นตามความสนใจ และสื่อมวลชน โดยกลุ่มเหล่านี้จะต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นการถูกฟ้องร้อง แจ้งความ ช่มชู้ และความยุ่งยากเวลาและทรัพย์สิน เป็นต้น ทั้งที่ผู้ใช้อำนาจของรัฐ

ควรเป็นบุคคลที่พร้อมแก่การถูกตรวจสอบจากประชาชนอยู่เสมอ และควรต้องได้รับการชี้แจงจากผู้มีอำนาจทั้งหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานอิสระโดยเร็ว

วีระ สมความคิด (2549) ทำการศึกษาเรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน โดยผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540 มีปัญหาในการผูกขาดอำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ จึงทำให้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 ต้องการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการดำเนินการ 4 แนวทางด้วยกัน คือ 1.การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ 2. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม 3.การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม และ 4. การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากการพิจารณารัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ. 2550 พบว่า มิได้ต้องการเพิ่มอำนาจประชาชน และลดบทบาทภาครัฐอย่างแท้จริง เพราะความจริงอำนาจรัฐไม่ได้ลดลง แต่แบ่งไปให้กลุ่มขุนนาง ราชการ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับอำมาตยาธิปไตย ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบด้วย จึงจะเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริง

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ธรรมนูญบริหารในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย ผลการศึกษาพบว่า กฎ กติกาของรัฐวิสาหกิจ ทั้ง 7 แห่งที่ทำการศึกษา ทำให้รัฐวิสาหกิจเกิดข้อจำกัดในการทำงาน หรือไม่เกิดแรงจูงใจในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐวิสาหกิจได้สิทธิประโยชน์หลายเหนือเอกชนทำให้การแข่งขันเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม อีกทั้งวัตถุประสงค์ของการดำเนินการในรัฐวิสาหกิจ มีหลายเป้าหมาย และเป้าหมายก็มีความขัดแย้งกันเอง ทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ตรงจุด ไม่สามารถทำให้กรรมการและผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจการดำเนินงาน โดยเฉพาะเมื่อการดำเนินงานที่ผิดพลาด มีการทับซ้อนขององค์กร หรือบุคคลในฝ่ายกำกับดูแลกับฝ่ายที่ดำเนินงาน ทำให้ขาดความโปร่งใส และมีการแทรกแซงการดำเนินการของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะการแต่งตั้งคณะกรรมการยังมีลักษณะของการตอบแทนทางการเมืองสูงมาก คณะกรรมการส่วนใหญ่ขาด accountability จากการทำงานหรือการตัดสินใจที่ผิดพลาด ไม่มีผู้ใดใส่ใจปัญหาวิสาหกิจอย่างแท้จริง ฝ่ายการเมืองจึงเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ โดยประชาชนไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบได้ โดยได้เสนอแนวคิดในการแก้ไขปัญหาไว้คือ การขจัดอิทธิพลของฝ่ายการเมือง การแก้ไขกฎระเบียบ รวมทั้งการขจัดการทับซ้อนของผลประโยชน์ทุกรูปแบบ

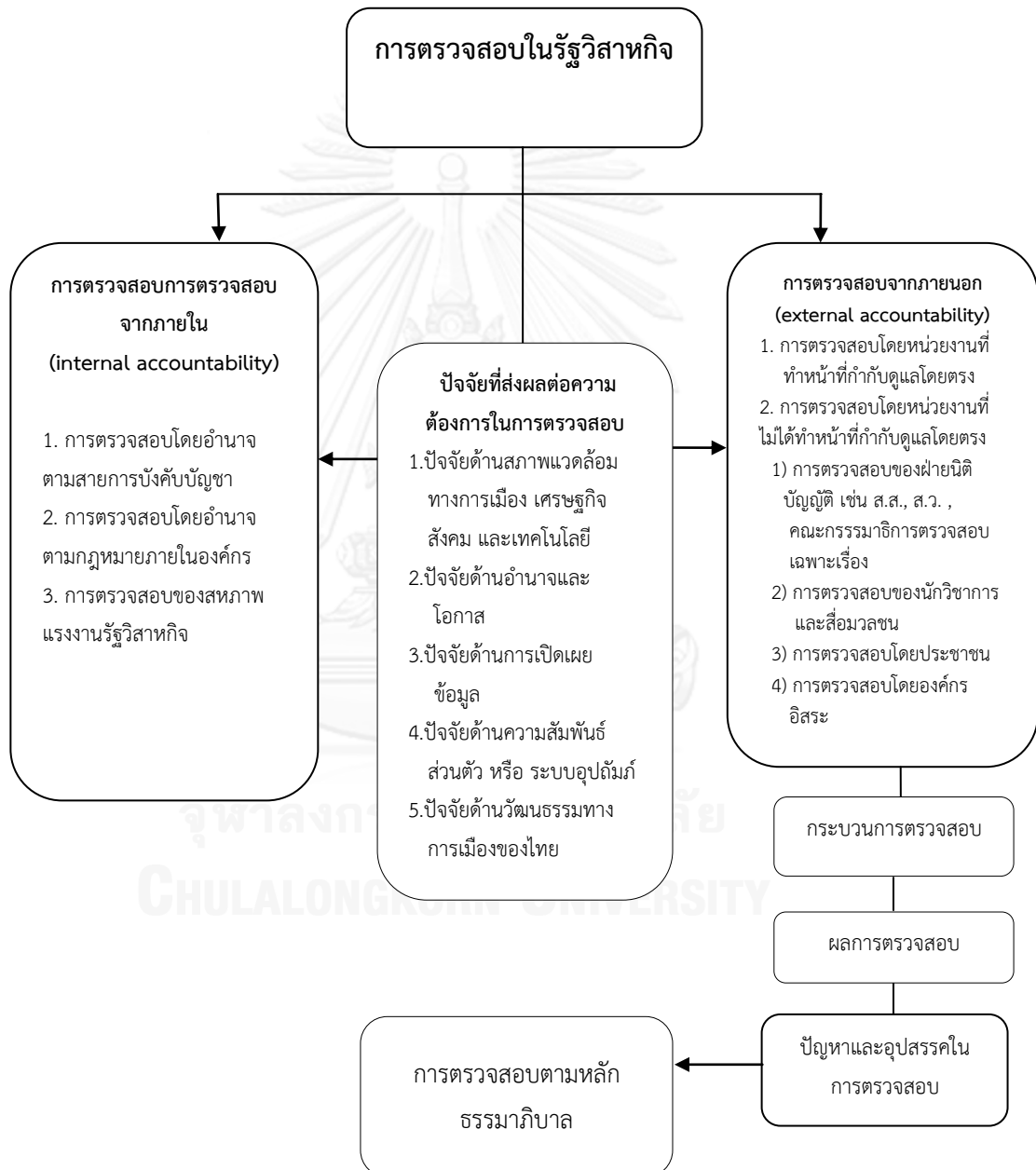
จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาต้องการทบทวนวรรณกรรมเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในเรื่องการ

ตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีปัจจัยใดบ้างที่มีความสำคัญต่อความต้องการในการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐ และนำผลการศึกษานักวิชาการท่านอื่นๆที่ได้ทำการศึกษาก่อนหน้านี้ไปพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาต่อไป



2.6 กรอบแนวคิดของการศึกษา

จากการทบทวนแนวคิดและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น ในการศึกษาเรื่อง “การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครั้งนี้ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นมาบูรณาการ โดยผู้ศึกษาได้ทำการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาดังนี้



แผนภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดของการศึกษา

จากกรอบแนวคิดข้างต้นผู้ศึกษาจะทำการศึกษาการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจโดยแบ่งการตรวจสอบออกเป็น การตรวจสอบจากภายในองค์กร (internal accountability) หรือเรียกอีกอย่างว่าการตรวจสอบแบบระบบราชการ (government accountability) และการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร (external accountability) หรือเรียกอีกอย่างว่าการตรวจสอบแบบธรรมาภิบาล (governance) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การตรวจจากภายในองค์กร (internal accountability)

เป็นการตรวจสอบแบบระบบราชการ คือ การตรวจสอบที่ใช้กระบวนการ/กลไกการตรวจสอบจากภายในองค์กร โดยในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งออกเป็น

1.1) การตรวจสอบโดยอำนาจตามสายบังคับบัญชา

การตรวจสอบที่ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าจะควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นการตรวจสอบที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตาม อาจมีบทลงโทษ เช่น การพักงาน หรือส่งผลต่ออัตราเงินเดือนของพนักงาน เป็นต้น

1.2) การตรวจสอบโดยอำนาจทางกฎหมาย

อำนาจทางกฎหมาย กฎ ข้อบังคับขององค์กร ที่ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ เช่น กฎภายในองค์กรของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

1.3) การตรวจสอบจากสหภาพรัฐวิสาหกิจ

สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ ให้ข้อมูล เพื่อการคุ้มครองแรงงานรัฐวิสาหกิจ หากรัฐวิสาหกิจ ดำเนินการใดๆที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร หรือส่งผลกระทบต่อแรงงานรัฐวิสาหกิจ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ จะออกมาเรียกร้องตรวจสอบ หรือมีมาตรการต่างๆออกมาเรียกร้องให้ รัฐวิสาหกิจทำตามความต้องการ โดยหากไม่ทำตามความต้องการ อาจมีการรวมตัวกันเพื่อหยุดงาน เป็นต้น

ซึ่งในการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาการตรวจสอบโดยกระบวนการภายในองค์กรเฉพาะกฎขององค์กร ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์

2) การตรวจสอบจากภายนอกองค์กร (external accountability)

การตรวจสอบจากภายนอกองค์กร ที่สนับสนุนให้หน่วยงานภายนอกองค์กร เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์กร ประชาชนสามารถควบคุมและติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล บนฐานของสิทธิความเป็นพลเมืองตามระบบประชาธิปไตย ซึ่งการตรวจสอบรูปแบบนี้ บางตัวแสดง อาจไม่มีผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจโดยตรง เช่น การตรวจสอบจากกลุ่มผลประโยชน์ หรือเครือข่ายประชาชนต่างๆ ซึ่งการตรวจสอบของกลุ่มนี้จะส่งผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจทางด้านภาพลักษณ์ ซึ่งในยุคปัจจุบันที่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้ประชาชนสามารถรู้ข่าวสาร

ได้มากขึ้น ทำให้ประชาชนตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผ่านวิธีการต่างๆ มากขึ้นอีกด้วย โดยในการศึกษาครั้งนี้แบ่งออกเป็น

2.1) การตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง

รัฐวิสาหกิจ จะถูกควบคุมและตรวจสอบจากหน่วยงานราชการต้นสังกัด หรือหน่วยงานที่ทำการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) โดยหน่วยงานเหล่านี้ จะเข้ามาควบคุมตรวจสอบ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ ประกอบด้วย กระทรวงต้นสังกัด คณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ เป็นต้น โดยหน่วยงานเหล่านี้มีอำนาจในการเรียก รัฐวิสาหกิจที่ทำการตรวจสอบมาให้ข้อมูล

2.2) การตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ไม่ได้ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง

2.2.1) การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) รวมถึง คณะกรรมาธิการต่างๆ ที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบเฉพาะเรื่อง การตรวจสอบของบุคคลกลุ่มนี้ จะมีอำนาจตามตำแหน่ง หรือตามที่คณะกรรมการในเรื่องต่างๆ กำหนดไว้ ในการเรียกหน่วยงานที่ตรวจสอบมาทำการชี้แจงให้ข้อมูลได้

2.2.2) การตรวจสอบของนักวิชาการและสื่อมวลชน

ประกอบด้วย นักวิชาการ และสื่อมวลชน คนกลุ่มนี้จะทำหน้าที่ในการหาข้อมูลจากที่ต่างๆ เพื่อนำเสนอข้อมูลนั้นไปสู่ประชาชน สื่อถือว่าเป็นตัวแสดงสำคัญของการตรวจสอบภายนอก เพราะสื่อมวลชนจะเป็นตัวกลางในการนำเสนอข่าวสาร ระหว่างรัฐบาล ประชาชน และระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมเป็นตัวแทนประชาชน โดยสื่อมวลชนมีหน้าที่ในการสอดส่อง และตรวจสอบการทำงานของ รัฐ เป็นปากเสียงให้กับประชาชน พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย ควรให้อิสระและเสรีภาพแก่สื่อในการนำเสนอข่าวสาร ไม่ควรเข้าไปแทรกแซงหรือคุกคามการทำของ สื่อ สื่อมวลชนเองก็ต้องมีจรรยาบรรณ นำเสนอข่าวสารอย่างเท่าเทียมกันทุกด้าน อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการนำเสนอข่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากในสังคมประชาธิปไตย แต่เสรีภาพดังกล่าว จะต้องอยู่ในขอบเขตที่ไม่ไปละเมิดสิทธิส่วนบุคคลด้วยเช่นกัน ส่วนนักวิชาการส่วนเป็นผู้นำข้อมูลที่ได้มานั้น มาวิเคราะห์ว่าข้อมูลนั้นถูกหรือผิด พร้อมทั้งเสนอแนะ และอธิบายให้ประชาชนทราบต่อไป

2.2.3) การตรวจสอบโดยประชาชน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐมากที่สุด โดยประชาชนอาจรวมตัวกันในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยการประท้วง หรือการเขียนบทความวิจารณ์ส่วนบุคคลผ่านสื่อออนไลน์ต่างๆ ในสังคมที่เทคโนโลยีทันสมัยดังเช่นปัจจุบัน ซึ่งในช่วงเวลา 5-7 ปีที่ผ่านมา จากการสังเกตตามข่าวในหนังสือพิมพ์ หรือกับสิ่งที่ได้พบเจอในสังคมไทยพบว่าประชาชนเริ่มกลับเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เนื่องจากการรับรู้ข่าวสารที่รวดเร็ว ทำให้ประชาชนมีความอดทนน้อยลงต่อนักการเมืองที่เอาเปรียบประชาชน และทำงานเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้ตัวเองหรือพวกพ้องมากกว่าเพื่อประเทศชาติ

โดยการตรวจสอบภาคประชาชน แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

- ระดับปัจเจกบุคคล หมายถึง การกระทำที่เป็นรายบุคคล เช่น การเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์ หรือการรับเชิญไปบรรยายหัวข้อต่างๆโดยเนื้อหาการบรรยายมีลักษณะการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล หรือการเขียนจดหมายเปิดผนึกถึงผู้ที่มีอำนาจในการตรวจสอบโดยตรง
- ระดับกลุ่มองค์กรหรือคณะบุคคล หมายถึง การรวมตัวกันของบุคคลเป็นองค์กรต่างๆ เช่น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) , กลุ่มเครือข่ายจุฬาเชิดชูคุณธรรมนำประชาธิปไตย (จคป.) , กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) , กลุ่มคณะนักวิชาการเพื่อประชาธิปไตยและสันติวิธี , คณะบุคคลต่างๆที่ร่วมกันยื่นคำร้องไปยังรัฐบาล และองค์กรอิสระ เป็นต้น

การตรวจสอบโดยภาคประชาชนไม่ว่าจะเป็น ปักแจกชน หรือกลุ่มกลุ่มคน เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพในฐานะของเจ้าของประเทศ เจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 ได้ให้ความคุ้มครองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและร่วมกันตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ให้กระทำในสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

2.2.4) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่นอกระแสและการกดดันใดๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยองค์กรอิสระที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เป็นต้น

ซึ่งในการตรวจสอบในแต่ละองค์กรนั้นต่างก็มีปัจจัยเข้ามากระทบ อันจะส่งผลให้เกิดความต้องการของหน่วยงานภายนอกและประชาชน ในการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยมากขึ้นหรือน้อยลง โดยในงานวิจัยผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรม สามารถแบ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการในการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจจากตัวแสดงภายนอกออกเป็น 5 ปัจจัย ดังนี้

1) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

ในการที่หน่วยงานภายนอกและภาคประชาชน จะต้องขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมต่างๆ ด้วย เพราะการตรวจสอบใดๆ จะได้รับความสนใจจากประชาชนมากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับ สภาพเศรษฐกิจ สังคม เช่น หากประชาชนรู้สึกว่าการกำลังได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ ค่าครองชีพสูง และไม่ได้รับการเยียวยาจากรัฐบาล แต่รัฐบาลกลับไปสนใจแต่นโยบายที่จะเอื้อผลประโยชน์ให้กลุ่มตนเองและพวกพ้อง ก็จะทำให้เกิดการลุกฮือของประชาชนเข้ามามตรวจสอบเรื่องดังกล่าวมากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม หากสภาพเศรษฐกิจดี ประชาชนก็จะเกิดการตื่นตัวในการร่วมมือกันในการตรวจสอบรัฐบาลน้อยลง ส่วนเทคโนโลยี ในสมัยปัจจุบันนี้ที่เป็นยุคของเทคโนโลยีการสื่อสารจึงเป็นสิ่งสำคัญมากในการดำเนินชีวิตประจำวันของคนรุ่นใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นกำลังสำคัญของประชาชนในการร่วมมือกันติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ บนฐานของสิทธิความเป็นพลเมืองตามระบบประชาธิปไตย เทคโนโลยีเป็นตัวช่วยในการเผยแพร่ กระจายข่าวสาร ให้ประชาชนรับทราบในวงกว้างได้เป็นอย่างดี

2) ปัจจัยด้านอำนาจและโอกาส

หมายถึง ในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาอำนาจใน 2 รูปแบบ คือ อำนาจตามกฎหมาย (authority) ซึ่งหมายถึง การตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรืออำนาจที่คนภายในองค์กรมีความเข้าใจตรงกันและการยอมรับ และอำนาจในรูปแบบอิทธิพล (power) หมายถึงการไม่มีอำนาจอันชอบธรรมในการที่จะเข้าไปตรวจสอบองค์กรนั้นๆ แต่จะใช้แรงกดดันในการบังคับให้องค์กรนั้นเปิดเผยในเรื่องที่ตนอยากทราบ ส่วนใหญ่สื่อมวลชนจะใช้อำนาจ (power) ในการตรวจสอบองค์กร โดยการตีแผ่เรื่องๆ ที่สื่อมวลชนคิดว่าไม่มีความชอบธรรมหรือถูกปกปิดข้อมูลกดดันให้องค์กรเหล่านั้นเปิดเผยข้อมูล เป็นต้น

3) ปัจจัยด้านการเปิดเผยข้อมูล

หมายถึง ในองค์กรที่ถูกตรวจสอบนั้นให้ความร่วมมือในการถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกและจากประชาชนมากน้อยหรือไม่ โดยปกติแล้วในแต่ละองค์กรมักจะมีข้อมูลในชั้นความลับซึ่งไม่สามารถเปิดเผยได้เพราะจะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร

4) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือ ระบบอุปถัมภ์

หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบนั้น มีความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือมีส่วนได้ส่วนเสียในองค์กรของรัฐที่เข้าไปตรวจสอบ ซึ่งจะส่งผลให้การตรวจสอบนั้นไม่บรรลุผลสำเร็จ

5) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมการเมืองของไทย (Thai political culture)

หมายถึง การที่จะเข้าใจระบบของการเมืองการปกครองและกิจกรรมทางการเมืองของสังคมใดสังคมหนึ่ง จะต้องมีความเข้าใจถึงสิ่งที่เบ็ดเสร็จคนคิด ความเชื่อ และค่านิยมทางการเมือง ซึ่งก็คือ วัฒนธรรมทางการเมืองของคนในสังคม วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย เช่น การเพิกเฉยต่อการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐ เพราะคิดว่าเรื่องนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อตนเองหรือทำให้ตนเองเดือดร้อน จึงทำให้ไม่กระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เป็นต้น

จากข้อค้นพบต่างๆจากการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล ทำให้ทราบว่าในประเทศไทยการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกและจากประชาชนนั้นยังไม่ได้ได้รับความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและจากประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนยังไม่ตระหนักถึงสิทธิของตนเอง และวัฒนธรรมทางการเมืองไทยก็มีส่วนทำให้ประชาชนไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

บทที่ 3

วิธีการดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “การตรวจสอบบัญชีวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อสร้างความเข้าใจและอธิบายต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจ และมุ่งที่จะนำข้อค้นพบมาอธิบายให้เห็นถึงการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกรัฐวิสาหกิจและจากประชาชน รวมทั้งอิทธิพลของปัจจัยต่างๆที่ส่งผลต่อความต้องการในการตรวจสอบ ซึ่งผู้ศึกษาได้ออกแบบการวิจัยและสร้างเครื่องมือเพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการตอบคำถามของการศึกษาวิจัยให้มีความเหมาะสมและครอบคลุมมากที่สุด อันจะนำมาซึ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ โดยมีรายละเอียดของวิธีการดำเนินการศึกษา ดังต่อไปนี้

3.1 วิธีการศึกษา

3.2 การได้มาของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant)

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

3.4 การรวบรวมข้อมูล

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยผู้ศึกษามีวิธีการในการศึกษา เพื่อหาข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยวิธีการศึกษาที่ใช้ในการศึกษา คือ

3.1.1 การศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร (documentary research) ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยพิจารณาเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจที่ทำการศึกษา คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เช่น วารสาร ข้อมูลเชิงสถิติ รายงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจ กฎระเบียบ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ รายงานเชิงวิชาการ ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ข่าวหนังสือพิมพ์ บทวิเคราะห์ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการหาข้อมูลพื้นฐานในกรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ใน ปี พ.ศ. 2544

3.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) จำนวน 19 คน จากผู้ที่มีบทบาทในการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล ในกรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ใน ปี พ.ศ. 2544 ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการ สื่อมวลชน ตัวแทนมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงเครือข่ายประชาชนที่มีบทบาทในทำการกรณีศึกษา เพื่อตรวจสอบข้อค้นพบจากข้อมูล

ทุติยภูมิ รวมถึงศึกษาประเด็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน และรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

3.2 การได้มาของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant)

เมื่อได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาแล้ว ผู้ศึกษาได้เลือกใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างตามเป้าประสงค์ (purposive sampling) เพื่อระบุกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาคั้งนี้ ในการให้ข้อมูลเชิงลึก (in-depth Interview) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ผู้ศึกษาเริ่มต้นจากสำรวจกรณีศึกษาในภาพรวมทั้งหมด ตามขอบเขตด้านระยะเวลาของกรณีศึกษาที่ผู้ศึกษาเลือกมา รวมทั้งการเข้าร่วมสัมมนาด้านพลังงานเพื่อสำรวจตัวแสดงที่สำคัญในกรณีศึกษา

- สำรวจตัวแสดงที่สำคัญ ในกรณีตัวอย่าง ว่ามีตัวแสดงใดบ้างที่มีส่วนร่วมในกรณีศึกษา ซึ่งผู้ศึกษาหาจากรายงานที่เป็นทางการ เว็บไซต์องค์กร และข่าวสารตามหนังสือพิมพ์ต่างๆ แล้วเลือกเฉพาะตัวแสดงที่มีความสำคัญมาเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ในการศึกษา

- สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในกรณีศึกษา พร้อมทั้งขอคำแนะนำในการหาข้อมูลเพิ่มเติม โดยให้ระบุผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ควรจะสัมภาษณ์ต่อไป โดยในการศึกษาคั้งนี้ผู้ศึกษาจะเน้นการสัมภาษณ์ในกลุ่มการตรวจสอบที่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรง ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างที่จะเป็นตัวแสดงสำคัญที่ใช้ในการศึกษาไว้ดังนี้

1) กลุ่มการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

1.1) คณะกรรมาธิการตรวจสอบการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาศึกษา และตรวจสอบเรื่องการกระทู้การทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น การเสริมสร้างธรรมาภิบาล ในการบริหารราชการแผ่นดิน และศึกษาเรื่องใดๆ เกี่ยวกับกระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยหน่วยงานนี้ได้ทำการตรวจสอบรายงาน เรื่องระบบธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์บุคคลที่อยู่ในคณะกรรมาธิการนี้ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมาธิการตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน และคณะทำงานของคณะกรรมาธิการฯอีกจำนวน 2 ท่าน

1.2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือ การออกนโยบายหรือคำสั่งต่างๆของรัฐ ซึ่งอาจอยู่ในคณะทำงานหรือคณะกรรมการต่างๆ โดยบุคคลเหล่านี้มีตำแหน่งตามหน้าที่ ที่สามารถเข้าถึงข้อมูล ร้องขอข้อมูล หรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรหรือกรณีทำการตรวจสอบ ซึ่งผู้ศึกษาได้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่มีบทบาทในการตรวจสอบใน

กรณีศึกษาที่ผู้ศึกษาสนใจศึกษา ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 ท่าน
ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 ท่าน และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 1 ท่าน

2) กลุ่มนักวิชาการและสื่อมวลชน

2.1) นักวิชาการ ผู้ศึกษาจะสัมภาษณ์นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านรัฐวิสาหกิจ
และด้านธรรมาภิบาล รวมถึงนักวิชาการที่ศึกษาทางด้านพลังงาน รวมทั้งนักวิชาการที่มี
บทบาทในการให้ความรู้กับประชาชนด้านพลังงาน ซึ่งเมื่อผู้ศึกษาสำรวจข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับ
กรณีศึกษา จึงเลือกนักวิชาการที่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างได้ จำนวน 4 ท่าน
เนื่องจากนักวิชาการเป็นผู้ที่ให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำที่ดี ในการสร้างธรรมาภิบาลใน
รัฐวิสาหกิจ

2.2) สื่อมวลชน เป็นหน่วยงานสื่อกลางในการนำข้อมูลข่าวสารนำเสนอให้ประชาชน
ได้รับทราบข้อเท็จจริง ผู้ศึกษาสัมภาษณ์ นักข่าวและสื่อมวลชนมีความเกี่ยวข้องกับ
กรณีศึกษา จำนวน 2 ท่าน

3) ประชาชน และเครือข่ายประชาชน ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

3.1) ประชาชน ผู้ศึกษาจะเลือกสัมภาษณ์ประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากการ
ดำเนินการของ ปตท. ตามกรณีศึกษาที่ทำการศึกษา เพื่อรับฟังความคิดเห็น หรือข้อเรียกร้อง
ต่างๆของประชาชน ประกอบด้วย ผู้ประกอบการรถยนต์และผู้ประกอบการค้าขายรายย่อย
รวมทั้งประชาชนกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 คน

3.2) เครือข่ายประชาชน เนื่องจากพลังงานเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของ
ประชาชน กลุ่มประชาชนจึงมีการรวมตัวกันเพื่อตรวจสอบ การทำงานของบริษัท ปตท.
จำกัด (มหาชน) โดยมีอยู่หลายกลุ่ม แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะเลือกสัมภาษณ์เฉพาะ
กลุ่มเครือข่ายประชาชนที่มีบทบาทในกรณีที่ผู้ศึกษาสนใจศึกษา ซึ่งจากข้อมูล พบว่า มูลนิธิ
เพื่อผู้บริโภค เป็นหน่วยงานซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก ในการส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการ
คุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ สนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้บริโภคและองค์กรผู้บริโภคต่าง ๆ
ได้มีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งหน่วยงานนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการ
เรียกร้องและปกป้องผู้บริโภคและประชาชน จากกรณีการดำเนินการของ บมจ.ปตท. เช่น
การขึ้นราคาก๊าซ NGV LPG หรือกรณีการซื้อขายหุ้นปตท. เป็นต้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการ
สัมภาษณ์หัวหน้ามูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค และตัวแทนของมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งหมด
จำนวน 3 คน นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายประชาชนเจ้าของพลังงานไทย ที่เคลื่อนไหว ให้ความรู้
ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องพลังงานอยู่เสมอ ซึ่งผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์เครือข่ายประชาชนเจ้าของ
พลังงานไทยจำนวน 2 คน เพื่อที่ผู้ศึกษาจะได้ทราบข้อมูลการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจจาก
ภายนอกโดยกลุ่มประชาชน

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยใช้แบบสอบถามที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้น จากการวิเคราะห์เอกสารตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยแบบสอบถามจะมีลักษณะเดียว คือ แบบสอบถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ที่เกี่ยวข้องกับกรณีการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปีพ.ศ. 2544 โดยผู้ศึกษาส่งจดหมายขอสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และส่งแบบสัมภาษณ์แก่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญล่วงหน้าก่อน เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ทำการศึกษาและเตรียมข้อมูลในการสัมภาษณ์ เทคนิคการสัมภาษณ์ที่ผู้ศึกษาใช้เป็นเทคนิคที่เรียกว่า การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) กับการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (unstructured interview) คำถามที่ใช้ มีลักษณะเป็นคำถามแบบปลายเปิด (open – ended questionnaires)

3.4 การรวบรวมข้อมูล

สำหรับวิธีการรวบรวมข้อมูล (data collection) นั้น ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 ลักษณะ คือ

3.4.1 การรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจเอกสารต่างๆ (documentary data) ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยพิจารณาเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กรณีศึกษาการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ใน ปี พ.ศ.2544 และ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ข่าวหนังสือพิมพ์ บทวิเคราะห์ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริง และข้อมูลพื้นฐานของกรณีที่ทำการศึกษา

3.4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้ขอความร่วมมือจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่มีบทบาทในการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล ในกรณีศึกษาการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ใน ปี .พ.ศ. 2544 โดยการส่งหนังสือขอสัมภาษณ์ หลังจากได้รับการตอบรับ ผู้ศึกษา จะทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนด้วยตนเอง โดยใช้แบบสอบถามลักษณะปลายเปิด ซึ่งเป็นวิธีการสัมภาษณ์ที่ยืดหยุ่นจะถามอะไรก่อนหรือหลังก็ได้ และสามารถตั้งคำถามในระดับลึกได้ ใช้แบบการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน โดยผู้ศึกษาใช้การจดบันทึก และขออนุญาตบันทึกเสียงสัมภาษณ์ แล้วนำมาถอดความเป็นข้อมูลในการศึกษา และทำการย้อนประเด็นคำถามต่างๆที่กำหนดไว้จนได้คำตอบครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการศึกษา

3.5 วิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เมื่อได้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลตามวิธีการศึกษาข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาได้นำมาจัดกลุ่มเพื่อประเมิน ประมวลผลพิจารณา และ วิเคราะห์ผลต่อไป โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

สาระของข้อมูล ด้วยการอภิปรายตามหลักเหตุและผล เป็นการนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากข้อมูล เอกสารต่างๆ และการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเน้นนำนักการอธิบายจากข้อมูลที่ได้จากผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นหลัก เพื่อวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดในการศึกษา ให้ได้มาซึ่งคำตอบตามหัวข้อคำถามในการศึกษาที่ได้ตั้งไว้ โดยในการสรุปผลการวิจัยผู้เขียนนำเสนอตามวัตถุประสงค์การวิจัย แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

- 1) การแบ่งข้อมูลจากที่ได้ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลที่ได้จากการลงภาคสนาม เป็นหมวดหมู่ ตามประเด็นที่ศึกษา โดยคัดแยกข้อมูลออกเป็นเรื่องต่างๆ และนำมาจัดกลุ่มให้อยู่ภายในส่วนเดียวกัน เพื่อเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลที่ได้มาจากผู้ให้ข้อมูล โดยนำมาเรียบเรียงให้เกิดความครอบคลุมมากที่สุด
- 2) การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เพื่อทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากข้อมูลทั้งหมดที่ได้รับจากการศึกษา

ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้ศึกษา ได้กำหนดการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล โดยยึดหลักการวิเคราะห์ผลตามกรอบแนวคิดในการศึกษา มาอธิบาย ซึ่งแบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1: ผลการวิเคราะห์ข้อมูล จาก กรณีศึกษา การขายหุ้นบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ.2544 โดยจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 6 ส่วน ดังต่อไปนี้

1. ลำดับเหตุการณ์เบื้องต้นของกรณีศึกษา เพื่อให้เข้าใจถึงข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นในการศึกษา
2. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่ออธิบายถึงผลการได้มาซึ่งข้อมูลในการตรวจสอบ
3. ผลของการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล เพื่ออธิบายถึงผลการตรวจสอบจากภายนอกของทุกตัวแสดง
4. ปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบจากภายนอกของทุกตัวแสดง
5. ปัจจัยที่ส่งผลในการตรวจสอบจากภายนอก เพื่ออธิบายถึงปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลและกระตุ้นให้เกิดการตรวจสอบจากภายนอก
6. ผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังจากการแปรรูป ปตท.

ตอนที่ 2: ผลการวิเคราะห์ภาพรวมของการศึกษา โดยจะนำเสนอเป็นภาพรวมของการศึกษา ในบทที่ 5 เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในการตรวจสอบของประชาชนในปัจจุบันที่ได้พบจากการศึกษา รวมทั้ง แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลที่ทำการตรวจสอบจาก

ภายนอก และความสัมพันธ์ต่อปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจสอบ เพื่อสรุปให้เห็นภาพชัดเจนของบุคคลที่ทำการตรวจสอบจากภายนอก และปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจสอบจากภายนอก

ทั้งนี้เพื่อให้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของการศึกษา มีรายละเอียดของผลการศึกษาที่มีความครอบคลุม และสามารถสรุปผลการศึกษาได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาให้ได้มากที่สุด อันจะเป็นประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่อไปนั่นเอง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่อง “การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544” ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi – structured Interview) การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (unstructured interview) ประกอบเข้าด้วยกันเพื่อให้ได้ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ ของการศึกษาที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งจากการที่ผู้ศึกษาเข้าเก็บรวบรวมข้อมูลใน กรณีการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี 2544 ทั้งสิ้นแล้วนั้นทำให้ได้ข้อค้นพบของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยมีรายละเอียดของผลการศึกษาดังต่อไปนี้

- 4.1 ลำดับเหตุการณ์เบื้องต้นของกรณีศึกษา เพื่อให้เข้าใจถึงข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นในการศึกษา
- 4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่ออธิบายถึงผลการได้มาซึ่งข้อมูลในการตรวจสอบ
- 4.3 ผลของการตรวจสอบ เพื่ออธิบายถึงผลการตรวจสอบจากภายนอกของทุกตัวแสดง
- 4.4 ปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบจากภายนอกของทุกตัวแสดง
- 4.5 ปัจจัยที่ส่งผลในการตรวจสอบจากภายนอก เพื่ออธิบายถึงปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลหรือกระตุ้นให้เกิดการตรวจสอบจากภายนอก
- 4.6 ผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังจากการแปรรูป ปตท. เพื่ออธิบายถึงผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการแปรรูป ปตท. รวมถึงผลกระทบในประเด็นการตรวจสอบที่เกิดจากการแปรรูป ปตท.

4.1 ลำดับเหตุการณ์เบื้องต้นของกรณีศึกษา

หากจะกล่าวถึงช่วงเวลาในประเทศไทยที่มีการพูดถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คงต้องย้อนกลับไปเมื่อปี พ.ศ.2540 ที่ประเทศไทยเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากทั้งปัจจัยภายใน เช่น การคอร์รัปชัน, ความผิดพลาดทางนโยบาย, ความอ่อนแอทางด้านการเมืองและสังคม และปัจจัยภายนอก เช่น การดำเนินนโยบายของชาติมหาอำนาจที่จะเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจ ดินแดน และรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า ตลอดจนการกู้เงินจาก IMF เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาหนี้สาธารณะ เพื่อให้ภาครัฐมีบทบาทน้อยลง โดยการขายให้ต่างชาติ หรือที่คนไทยพอจะคุ้นชื่อกันดีว่า กฎหมายขายชาติ ซึ่งสร้างความไม่พอใจและการต่อต้านจากประชาชนเป็นอย่างมาก โดยสมัยรัฐบาลชวนจิ่งยังไม่เกิดการแปรรูป จนมาถึงรัฐบาลของพรรคไทยรักไทย ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงเปลี่ยนแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเปลี่ยนให้เป็นบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชน โดยให้รัฐบาลถือหุ้นจำนวน 51% เพื่อลดกระแสการต่อต้านของประชาชน (นักวิชาการ A, 2556)

แนวทางการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ในหลักการ การจัดโครงสร้างเพื่อการแปรรูป ปตท. ในครั้งนี้ จะอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีการแปรรูปเป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล ที่ต้องการให้นำ ปตท. เข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ภายในปี พ.ศ.2544 โดยการให้นำ ปตท. ซึ่งรัฐวิสาหกิจทั้งองค์กร แปรสภาพเป็นบริษัท ปตท. จำกัด โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดในขั้นต้น ก่อนที่จะแปรสภาพเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (บมจ. ปตท.) เพื่อระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ (วารสารนโยบายพลังงาน, 2544)

ในส่วนของกิจการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จะถูกแยกออกจากกิจการการจัดการจัดหาและจำหน่ายก๊าซฯ ของ ปตท. ในลักษณะการแบ่งแยกตามกฎหมาย โดยจัดตั้งเป็นบริษัท ปตท. ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จำกัด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 โดยมี บมจ. ปตท. เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด และให้มีการทำสัญญาในการดำเนินกิจการระหว่างกิจการทั้งสองเพื่อให้มีการดำเนินการที่แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด นอกจากนั้นเห็นควรให้มีการจัดตั้งบริษัท ปตท. ท่อจัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ จำกัด เพื่อรองรับแผนการขยายการจำหน่ายก๊าซฯ ของ ปตท. ด้วย

โดย มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2544 ให้ บมจ.ปตท. และหรือบริษัทที่ บมจ.ปตท. ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 และหรือบริษัทที่ บมจ.ปตท.และหน่วยงานของรัฐถือหุ้นรวมกันมากกว่าร้อยละ 50 บริหารงานในรูปแบบบริษัทเอกชน โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไป

การบริหารจัดการบริษัทในเครือ

บริษัทในเครือ ปตท.

กลุ่มธุรกิจสำรวจ ผลิต และก๊าซธรรมชาติ	
กลุ่ม บริษัท ปตท.	ประเภท ธุรกิจ
1. บริษัท พีทีที แอลเอ็นจี จำกัด [PTT LNG]	ก๊าซธรรมชาติ
2. บริษัท ผลิตไฟฟ้าและพลังงานร่วม จำกัด [CHPP]	ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า ไอ้่น้ำและน้ำเพื่อ อุตสาหกรรม
บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) [PTTEP]	สำรวจและผลิตปิโตรเลียม
4. บริษัท ปตท. จำหน่ายก๊าซธรรมชาติ จำกัด [PTT NGD]	ก๊าซธรรมชาติ
5. บริษัท ปตท. กรีน เอ็นเนอร์ยี จำกัด [PTT GE]	ปิโตรเลียม
6. บริษัท ทรานส์ ไทย - มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด [TTM (T)]	ก๊าซธรรมชาติ
7. บริษัท ทรานส์ ไทย - มาเลเซีย (มาเลเซีย) จำกัด [TTM (M)]	ก๊าซธรรมชาติ
8. บริษัท พีทีที ยูทิลิตี้ จำกัด [PTTUT]	ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า ไอ้่น้ำและน้ำเพื่อการ อุตสาหกรรม
9. บริษัท ผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็น จำกัด [DCAP]	ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าและน้ำเย็น
10 . บริษัท ไทยออยล์เพาเวอร์ จำกัด [TP]	ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า
11. บริษัท ผลิตไฟฟ้าอิสระ (ประเทศไทย) จำกัด [IPT]	ผลิตไฟฟ้า
12. บริษัท ราชบุรีเพาเวอร์ จำกัด [RPCL]	ผลิตไฟฟ้า

กลุ่มธุรกิจน้ำมัน	
กลุ่ม บริษัท ปตท.	ประเภท ธุรกิจ
1. บริษัท ปตท. (แก๊มพูชา) จำกัด [PTTCL]	การตลาดน้ำมัน
2. Subic Bay Energy Co., Ltd. [SBECL]	การตลาดน้ำมัน
3. บริษัท ปตท.ค้าสากล จำกัด [PTTT]	การค้าสากลน้ำมัน
4. บริษัท ปตท.ธุรกิจค้าปลีก จำกัด [PTTRB]	รับจ้างบริหารงานและการตลาดน้ำมัน
5. บริษัท ปตท. กรีน เอ็นเนอร์ยี จำกัด [PTT GE]	ปิโตรเลียม
6. บริษัท รีเทล บิซิเนส อัลโลแอนซ์ จำกัด [RBA]	รับจ้างบริหารงานและการตลาดน้ำมัน
7. PTT MART Co.,Ltd. [PTTMART]	รับจ้างบริหารงาน
8. บริษัท ไทยลูบเบิ้ลดีนติ้ง จำกัด [TLBC]	ผสมและบรรจุน้ำมันหล่อลื่น
9. บริษัท เวียดนามแอลพีจี จำกัด [VLPG]	บรรจุและขาย LPG
10. Keloil-PTT LPG Sdn.Bhd. [KPL]	บรรจุและขาย LPG
11. บริษัท ปิโตรเอเชีย (ประเทศไทย) จำกัด [PA (Thailand)]	การตลาดน้ำมัน
12. บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด [THAPPLINE]	ท่อขนส่งน้ำมัน
13. บริษัท ปิโตรเอเชีย (Huizhou) จำกัด [PA (Huizhou)]	การตลาดน้ำมัน
14. บริษัท ปิโตรเอเชีย (Maoming) จำกัด [PA (Maoming)]	การตลาดน้ำมัน
15. บริษัท บริการน้ำมันอากาศยาน จำกัด [IPS]	บริการเติมน้ำมันอากาศยาน

16. บริษัท ปีโตรเอเชีย (Shantou) จำกัด [PA (Shantou)]	ธุรกิจ LPG
17. บริษัท บริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) [BAFS]	บริการเติมน้ำมันอากาศยาน
18. บริษัท ขนส่งน้ำมันทางท่อ จำกัด [FPT]	ท่อขนส่งน้ำมัน

กลุ่มธุรกิจปิโตรเคมีและการกลั่น	
กลุ่ม บริษัท ปตท.	ประเภท ธุรกิจ
1. บริษัท พีทีที โพลีเมอร์ โลจิสติกส์ จำกัด [PTTPL]	บริการด้านโลจิสติกส์
2. บริษัท พีทีที โพลีเมอร์ มาร์เก็ตติ้งจำกัด [PTTPM]	การตลาดของผลิตภัณฑ์โพลีเมอร์
3. บริษัท ปตท.เคมีคอล จำกัด (มหาชน) [PTTCH]	ปิโตรเคมี
4. บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) [TOP]	การกลั่นน้ำมัน
5. บริษัท ปตท. อะโรเมติกส์และการกลั่น จำกัด (มหาชน) [PTTAR]	ปิโตรเคมี
6. บริษัท พีทีที อาซาฮี เคมีคอล จำกัด [PTTAC]	ปิโตรเคมี
7. บริษัท เอ็ชเอ็มซี โพลีเมอร์ จำกัด [HMC]	ปิโตรเคมี
8. บริษัท พีทีที ฟีนอล จำกัด [PPCL]	ปิโตรเคมี
9. บริษัท สตาร์ ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง จำกัด [SPRC]	การกลั่นน้ำมัน
10. บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) [IRPC]	การกลั่นน้ำมัน
11. บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) [BCP]	การกลั่นน้ำมัน

บริษัทอื่นๆ	
กลุ่ม บริษัท ปตท.	ประเภท ธุรกิจ
1.บริษัท พีทีที อินเทอร์เน็ต จำกัด [PTTINTER]	ลงทุนในโครงการต่างๆ ในต่างประเทศ
2. บริษัท เอนเนอร์ยี คอมเพล็กซ์ จำกัด [EnCo]	ธุรกิจพาณิชย์
3. บริษัท พีทีที ไอซีที โซลูชั่นส์ จำกัด [PTT ICT]	บริการงานสื่อสารและเทคโนโลยี
4. บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) [TIP]	ประกันภัย

ที่มา: PTTICT (2010)

ในธุรกิจสำรวจและผลิต ปตท. จะยังคงถือหุ้นใน บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม ในสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 51 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนและเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการแปรรูป ปตท. ที่กำหนดให้ ปตท. สผ. เป็นหนึ่งในบริษัทลูกของ ปตท. ที่จะมุ่งเน้นการดำเนินธุรกิจแบบ integrated vertical structure รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของ ปตท. สผ. ให้เป็นกลไกของรัฐในระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ

บริษัท ไทยออยล์ จำกัด ปตท. จะดำเนินการเชิงปฏิบัติการอย่างใกล้ชิด โดยให้เป็นโรงกลั่นหลักในการสนับสนุนภาคการตลาดของธุรกิจน้ำมันของ ปตท.

บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ปตท. จะขายหุ้นทั้งหมดในบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เมื่อโอกาสเอื้ออำนวย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางธุรกิจ และเพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในระดับการค้าปลีกอย่างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

โรงกลั่นระยองฯ โรงกลั่นสตาร์ฯ ปตท. จะทยอยลดสัดส่วนการถือหุ้นในโรงกลั่นระยองฯ โรงกลั่นสตาร์ฯ เมื่อโอกาสเอื้ออำนวย

ปตท. จะสนับสนุนให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของบริษัทในเครือสายปิโตรเคมี เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และจะทยอยลดสัดส่วนการถือหุ้นบริษัทในเครือที่ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงเชิงธุรกิจเมื่อโอกาสเอื้ออำนวย เช่น บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

แผนและแนวทางการเสนอขายหุ้นของ บมจ. ปตท.

คณะกรรมการดำเนินการระดมทุนฯ ได้ดำเนินการจัดทำแผนการระดมทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยในการจัดทำแผนแปรรูปและระดมทุน เมื่อได้พิจารณาถึงโครงสร้างกระแสเงินสดจากการดำเนินงาน และกำไรขั้นต้นที่ผ่านมาของ ปตท. แยกตามรายธุรกิจ พบว่าธุรกิจหลักที่สร้างผลกำไรให้กับ ปตท. อย่างแท้จริง คือ ธุรกิจก๊าซธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลดีต่อมูลค่าของ บมจ. ปตท. ทั้งนี้เนื่องจาก โดยทั่วไปแล้วนักลงทุนจะให้มูลค่าธุรกิจก๊าซฯ สูงกว่ามูลค่าของธุรกิจน้ำมันที่การประกอบการค่อนข้างผันผวน ดังนั้น จึงได้กำหนดกลยุทธ์ที่จะนำเสนอ บมจ. ปตท. ต่อนักลงทุนในรูปแบบของ บริษัทก๊าซธรรมชาติครบวงจร ที่มีการดำเนินการในธุรกิจน้ำมัน และการลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องครบวงจร อาทิเช่น บีโตร์เคมีและโรงกลั่น

จากประมาณการงบลงทุนที่ใช้เป็นการภายใน ปตท. คาดว่า ปตท. จะมีการลงทุนในธุรกิจและโครงการต่างๆ รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นประมาณ 90,423 ล้านบาท ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2548 โดยประมาณร้อยละ 90 เป็นการลงทุนในโครงการของธุรกิจก๊าซธรรมชาติ อีกทั้งยังมีแผนการลงทุนในบริษัทในเครือ ทั้งในรูปของการลงทุนใหม่และการให้การสนับสนุนทางการเงินอีก 22,069 ล้านบาท ในช่วงปี 2544-2548 ดังนั้น บมจ.ปตท.มีความจำเป็นต้องระดมทุนจากการขายหุ้นเพิ่มทุนขั้นต่ำประมาณ 30,000 ล้านบาท

สำหรับมูลค่าหุ้นเบื้องต้นของ ปตท. ที่กลุ่มที่ปรึกษาทางการเงินฯ ทำการประเมินจะใช้วิธีการประเมินราคาแบบแยกตามรายธุรกิจที่ ปตท. ดำเนินการอยู่ (sum of the parts) เนื่องจากธุรกิจของ บมจ.ปตท. ประกอบด้วยธุรกิจที่แตกต่างกันหลายธุรกิจ และแต่ละส่วนธุรกิจมีปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินธุรกิจที่แตกต่างกัน

และเมื่อได้ผลการประเมินมูลค่าหุ้นของ ปตท. ด้วยวิธี sum of the parts แล้ว มูลค่าหุ้นทั้งโดยรวมและแยกรายกิจการ จะถูกนำไปเปรียบเทียบกับมูลค่าของบริษัทอื่นๆ ที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน รวมถึงอุตสาหกรรมใกล้เคียงกัน เพื่อให้สามารถอธิบายที่มาของราคาหุ้นให้เป็นที่ยอมรับต่อนักลงทุน

ในด้านจำนวนหุ้นที่จะทำการเสนอขาย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการเงินทุนของ ปตท. ที่ต้องการเงินทุนจากการเสนอขายหุ้นเพิ่มทุนจำนวนประมาณ 30,000 ล้านบาท เพื่อใช้ในการชำระหนี้และเพื่อการลงทุนขยายงานโดยเฉพาะในธุรกิจก๊าซธรรมชาติ โดยคำนึงถึงโครงสร้างเงินทุนที่เหมาะสม และนโยบายการจ่ายเงินปันผลในอนาคต ปตท. จึงมีความจำเป็นต้องขอจำนวนหุ้นเพิ่มทุนไว้ที่จำนวนประมาณ 500- 850 ล้านหุ้น (ซึ่งจะทำให้จำนวนหุ้นทั้งหมดภายหลังการเสนอขาย

มีจำนวนประมาณ 2,500-2,850 ล้านบาท) ณ ระดับราคาที่แตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลถึงจำนวนหุ้นเพิ่มทุนที่จะทำการเสนอขาย ตลอดจนสัดส่วนการถือครองหุ้นของภาครัฐภายหลังจากการเสนอขายหุ้นเพิ่มทุน

เนื่องจากการเสนอขายหุ้นในครั้งนี้ กระทรวงการคลังอาจจะเสนอขายหุ้นที่ถืออยู่ใน ปตท. ไปพร้อมกับการเสนอขายหุ้นเพิ่มทุน ดังนั้น ในการวิเคราะห์แผนการเสนอขายหุ้นเดิมของ กระทรวงการคลัง ในเบื้องต้น โดยมีสมมติฐานว่าสัดส่วนการถือหุ้น บมจ.ปตท. ของ กระทรวงการคลัง ภายหลังจากการเสนอขายหุ้นต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 65 พบว่า กระทรวงการคลัง อาจเสนอขายหุ้นใน บมจ.ปตท. จำนวนไม่เกิน 100 ล้านบาท และขายหุ้นเพิ่มเติมด้วยวิธีการจัดสรรหุ้นเกินจำนวนและให้สิทธิผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ซื้อหุ้นในจำนวนที่จัดสรรเกินจำนวน อีกจำนวนไม่เกินร้อยละ 15 ของจำนวนการเสนอขายหุ้นรวมก่อนการจัดสรรเกินจำนวน

จากการวิเคราะห์กรณีที่ ปตท. ขายหุ้นเพิ่มทุนจำนวนประมาณ 500-850 ล้านบาท และกรณีที่ กค. ขายหุ้นจำนวนไม่เกิน 100 ล้านบาท รวมถึงกรณีการจัดสรรหุ้นเกินจำนวน โดยใช้ช่วงราคาเบื้องต้นที่ 37.50-65.00 บาทต่อหุ้น สามารถสรุปประมาณการมูลค่าการขายหุ้นรวมทั้งในส่วนของหุ้นเดิม (ทั้งกรณีรวมและไม่รวมการจัดสรรหุ้นเกินจำนวน) และหุ้นเพิ่มทุน ที่จะได้รับจากการขายหุ้นในครั้งนี้ พบว่ารัฐ (ปตท. และ กระทรวงการคลัง) จะมีรายได้รวมจากการขายหุ้นอยู่ในช่วงประมาณ 33,750-42,167 ล้านบาท โดยที่สัดส่วนการถือครองหุ้นของ กระทรวงการคลัง ภายหลังจากการขายหุ้นจะอยู่ระหว่าง 62.10%-76.57%

แนวทางการเสนอขายหุ้น

สำหรับแนวทางการเสนอขายหุ้น ในเบื้องต้น ปตท. คาดว่าสัดส่วนการเสนอขายหุ้นให้แก่นักลงทุนในประเทศและนักลงทุนต่างประเทศ จะเป็นร้อยละ 60 และ 40 ตามลำดับ และหากความต้องการของนักลงทุนในประเทศมีจำนวนมาก ปตท. และ กระทรวงการคลัง สามารถเพิ่มจำนวนหุ้นที่จะเสนอขายให้แก่ นักลงทุนในประเทศได้อีกไม่เกินร้อยละ 15 ของจำนวนหุ้นที่จะเสนอขายทั้งหมด (claw-back portion) โดยหุ้นที่จะเสนอขายประกอบด้วยหุ้นเพิ่มทุนจำนวนประมาณ 500-850 ล้านบาท และหุ้นเดิมที่ กระทรวงการคลัง อาจจะเสนอขายพร้อมกันในคราวเดียวกันจำนวนไม่เกิน 100 ล้านบาท โดยจำนวนหุ้นที่จะเสนอขายจริง รวมถึงจำนวนหุ้นที่จะทำการจัดสรรเกินจำนวน ขึ้นอยู่กับราคาหุ้นและสถานะตลาด ณ เวลาที่ทำการเสนอขาย ทั้งนี้ หากมูลค่าหุ้นที่จะขายมีมูลค่าสูงเกินกว่าที่ตลาดจะรับได้ก็จะเน้นการขายหุ้นเพิ่มทุนก่อนเป็นอันดับแรก

นอกจากนั้น เพื่อให้พนักงาน ปตท. มีส่วนร่วมในการแปลงสภาพและความเป็นเจ้าของ บมจ.ปตท. จึงได้มีการให้สิทธิแก่พนักงาน ปตท. ในการซื้อหุ้นในราคาพาร์ด้วย

วิธีการและกำหนดการจำหน่ายหุ้น

1. จะมีการกำหนดสัดส่วนการเสนอขายหุ้นให้กับนักลงทุนแต่ละประเภทในเบื้องต้น โดยแบ่งเป็นนักลงทุนบุคคลธรรมดาในประเทศ นักลงทุนสถาบันในประเทศ และนักลงทุนสถาบันต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดังกล่าวสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ตลาด ณ ช่วงการเสนอขาย โดยการจำหน่ายหุ้นให้นักลงทุนประเภทบุคคลธรรมดาในประเทศ จะทำการจัดจำหน่ายผ่านธนาคารพาณิชย์ที่ร่วมเป็นตัวแทนการจัดจำหน่ายที่มีสาขากระจายอยู่ทั่วประเทศ

2. ส่วนการจัดจำหน่ายหุ้นให้นักลงทุนสถาบันทั้งในและต่างประเทศนั้น จะใช้วิธีการประกวดราคาแบบสะสม (book building) หลังจากการนำเสนอข้อมูลของผู้บริหาร (management roadshow) โดยในส่วนของจัดจำหน่ายหุ้นให้นักลงทุนสถาบันต่างประเทศ จะจัดจำหน่ายผ่านเครือข่ายของกลุ่มที่ปรึกษาทางการเงินต่างประเทศตามกฎหมายการเสนอขายหุ้นแบบ private placement

สำหรับการจัดสรรหุ้นเกินจำนวนและการให้สิทธิผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ซื้อหุ้นในจำนวนที่จัดสรรเกินจำนวน (greenshoe and stabilisation) สำนักงาน ก.ล.ต. ได้กำหนดให้จำนวนหุ้นที่จะทำ Greenshoe หรือ Over Allotment ให้สามารถทำได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของจำนวนหุ้นที่เสนอขาย

สรุปการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

หากกล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชนของปตท. ประกอบไปด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ (วิชญ์ โขลิตสกุล, 2550)

1. การแปรรูป ปตท. ในครั้งนี้ รัฐบาลไทยยังคงถือหุ้นใหญ่เกินร้อยละ 50 เพื่อรักษาฐานะบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่เป็นรัฐวิสาหกิจ
2. ในฐานะรัฐวิสาหกิจ ทำให้บริษัทมีความสัมพันธ์กับอิสระจากรัฐบาล ที่ยังเข้าแทรกแซงโดยตรงในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่
3. การลดสัดส่วนของรัฐบาลในบริษัท หลังจากขายหุ้นเพิ่มทุนแก่สาธารณะแล้ว ไม่ได้นำหุ้นส่วนที่เคยถืออยู่ออกจำหน่าย แต่เป็นการขายเฉพาะหุ้นใหม่เท่านั้น ยกเว้นข้อตกลงภายหลังที่ให้กองทุนวายุภักตร์-1 ยืม โดยมีเงื่อนไขซื้อคืนที่ชัดเจน

เมื่อผ่านเงื่อนไขของกฏติกามาแล้ว ประเด็นถัดมาคือ เรื่องการตั้งราคาขายหุ้นซึ่งมีอยู่ 2 ประเด็น ที่มีการถกเถียงกันอย่างมากมาย นั่นคือ (วิชญ์ โขลิตสกุล, 2550)

1. การกำหนดราคายุติธรรม (fair value) ของราคาหุ้น IPOs (หุ้นจอง)

2. กระบวนการกระจายหุ้น IPOs (หุ้นจอง)

เนื่องจาก การที่การปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่เคยอยู่ในรูปหุ้นมาก่อน และเมื่อมีการกำหนดราคาขึ้นมาใหม่ก่อนการแปรรูป ก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ตามมามากมายในการกำหนดราคาหุ้นโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่กำหนดราคาขายต่ำเกินไปมูลค่าที่เหมาะสมในทางตรงกันข้าม หากขายสูงเกินกว่า "ราคายุติธรรม" ก็จะขายไม่ออก การตั้งราคาหุ้นที่เหมาะสม จึงมีความสำคัญ แต่กระบวนการกระจายหุ้นก็มีความสำคัญไม่แพ้กันด้วย

การขายราคาหุ้นจองของ ปตท. นั้น หลังจากผ่านการประเมินของที่ปรึกษาทางการเงินจำนวน 9 รายและฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่า การขายหุ้นจองในราคาหุ้นละ 35 บาท จากราคาพาร์หุ้นละ 10 บาท มีส่วนเกินมูลค่าหุ้นเกิดขึ้นหุ้นละ 25 บาท สำหรับเงินที่ได้จากการขายหุ้น ปตท. ในครั้งนี้จะนำไปลงทุนในโครงการระบบส่งท่อก๊าซธรรมชาติ แลเพื่อชำระคืนเงินกู้ก่อนกำหนดประมาณ 12,000 ล้านบาท เพื่อปรับโครงสร้างเงินทุนของ ปตท. ให้เหมาะสมรองรับอนาคต

หลังจากนั้นรัฐบาลก็ทำการประชาสัมพันธ์ และรอดูผลตอบรับจากการจองหุ้นของประชาชน โดยนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น กล่าวว่าการนำหุ้นของ ปตท. เข้าขายในตลาดหลักทรัพย์นั้นเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเชื่อว่าจะช่วยเพิ่มมูลค่าให้กับตลาดหุ้นและสอดคล้องกับแนวทางแก้ไขเศรษฐกิจของรัฐบาล เนื่องจากสามารถแปรรูป ปตท. ได้ตามเป้าหมาย ก็จะเป็นกรณีตัวอย่างที่สำคัญในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอื่นที่รัฐบาลมีโครงการจะแปรรูปภายใน 1-2 ปีด้วย ซึ่งการประชาสัมพันธ์มีแนวโน้มว่าจะได้ผลดีเนื่องจากทันทีที่มีการเปิดจองหุ้น ปตท. วันแรกที่สำนักงานใหญ่ธนาคารไทยพาณิชย์ มีประชาชนจำนวนมากให้ความสนใจโดยไปรอจองซื้อหุ้นตั้งแต่เช้ามีด และส่วนที่จองผ่านสาขากว่า 2,500 สาขา ทั่วประเทศ สำหรับเหตุผลของการจองหุ้นที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากนั้น เนื่องจากนักลงทุนต้องการฝากเงิน เพราะช่วงนั้นเงินฝากได้รับอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมาก การจองหุ้นจำนวน 220 ล้านหุ้น ของประชาชน และนักลงทุนรายย่อย ปรากฏว่าหมดภายในเวลา 1.17 นาที (ผู้จัดการรายวัน, 2544) โดยการปิดการจองหุ้นภายในเวลาอันรวดเร็วเช่นนี้ ได้สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนที่เข้ามาจองหุ้น และไม่ได้รับการจัดสรรหุ้น จนหลายคนเริ่มตั้งข้อสงสัยว่า การจัดสรรหุ้นไม่ได้รับความโปร่งใส ทำให้นักลงทุนรายย่อยไม่ได้รับความเป็นธรรม เสียงวิจารณ์ทางลบของการจองครั้งแรก ทำให้การจัดสรรในรอบที่สองจะใช้วิธีสุ่มเลือกรายชื่อจากผู้ที่ได้รับจัดสรร โดยกำหนดให้จัดสรรคนละไม่เกิน 10,000 หุ้นจากก่อนหน้านี้กำหนดไว้ให้สามารถจองซื้อหุ้นไม่เกิน 100,000 หุ้น เพื่อให้หุ้นกระจายไปสู่รายย่อยให้ได้มากที่สุด

หลังจากสิ้นสุดการเปิดขายหุ้นในครั้งนี้ เมื่อมีการเปิดเผยรายชื่อผู้ที่ได้รับการจองหุ้น ปตท. กลับพบว่า มีบุคคลสำคัญหลายบุคคลที่เป็นคนใกล้ชิดกับนักการเมืองในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

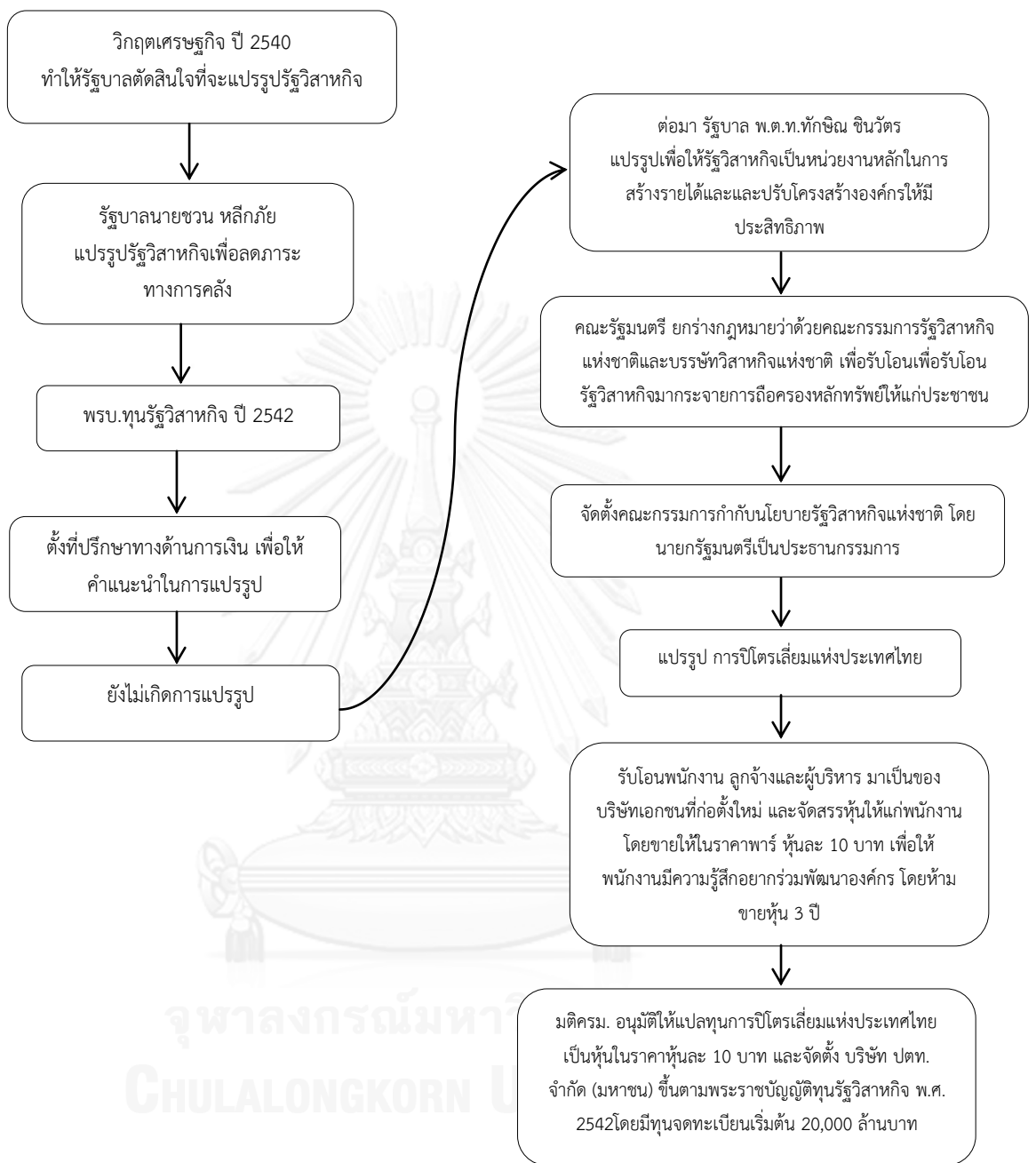
และคนใกล้ชิดรัฐบาลในขณะนั้น โดยเฉพาะหุ้นอุปการคุณ ที่ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์การจัดสรรอย่างชัดเจน และต่อมาการแปรรูปได้กลายมาเป็นประเด็นร้อนแรงที่ได้รับความสนใจขึ้นมา ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้การแปรรูปของ ปตท. ดูเหมือนว่าจะไปได้ดี มีการคัดค้านจากประชาชนน้อยส่วนหนึ่งก็มาจากการที่รัฐบาลโหมประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นข้อดีของการแปรรูป ประกอบกับมีประเด็นอื่นๆให้ประชาชนมุ่งสนใจในเวลานั้น กล่าวคือช่วงที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาทำงานในช่วงแรก (ปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ.2546) ช่วงนั้นถือเป็นช่วงที่รัฐบาลบริหารงานได้รับความพึงพอใจจากประชาชนเป็นจำนวนมาก เช่น ความสำเร็จในการกระตุ้นเศรษฐกิจไทย ด้วยนโยบายน่าสนใจใหม่ๆ เป็นต้น แต่หลังจากปี พ.ศ. 2546 ประชาชนก็เริ่มไม่พอใจกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารงานของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีการออกนโยบายเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเองและพวกพ้อง มีการบริหารประเทศที่เหมือนว่าอำนาจเด็ดขาดจะขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่เพียงผู้เดียว เหตุการณ์เหล่านี้ล้วนเป็นการจุดประกายสำคัญให้กลุ่มต่อต้านรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นำประเด็นการแปรรูปและการขายหุ้น ปตท.มาขยายผลของการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารงานในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั่นเอง

ตารางที่ 4.1 รายชื่อผู้ที่รับได้รับการจัดสรรหุ้น ปตท. จำนวนสูงสุด 4 อันดับแรก

รายชื่อผู้ที่ได้รับการจัดสรรหุ้น	จำนวนหุ้น	ความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมือง
นายทวีฉัตร จุฬารกูร	2,200,000 หุ้น	หลานของนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ (เลขาธิการพรรคไทยรักไทย)
นายประยูทธ มหากิจศิริ	2,000,000 หุ้น	กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย
นายดิษฐพล ดำรงรัตน์	1,700,000 หุ้น	ญาติ นพ. พลภูมิชัย ดำรงรัตน์ สส. กทม. พรรคไทยรักไทย
นายสุธี มินชัยนันท์	300,000 หุ้น	ญาติินายวิชาญ มินชัยนันท์ สส. กทม. พรรคไทยรักไทย

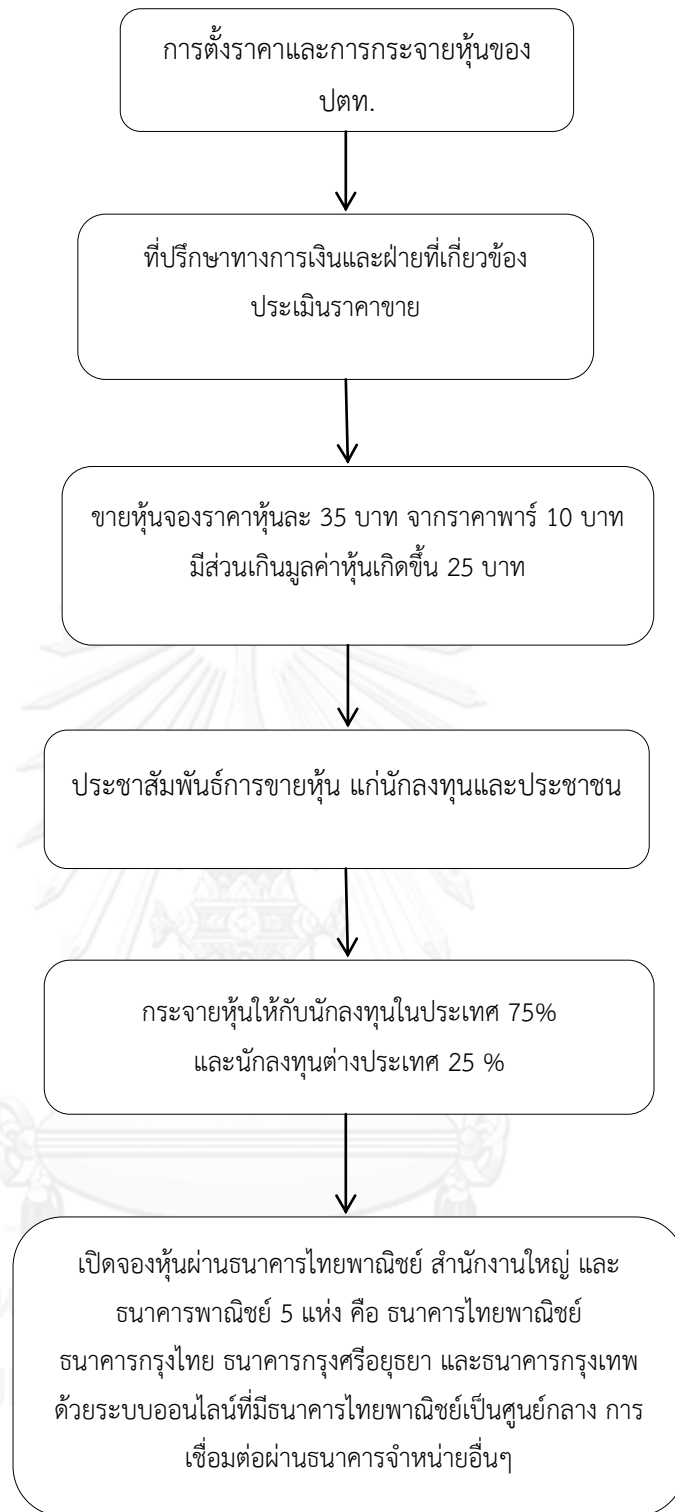
ที่มา: ไทยรัฐ (2547)

จากตารางด้านบนจะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับการจัดสรรหุ้นไปเป็นจำนวนมากนั้น มีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองที่เป็นรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งเมื่อข่าวเผยแพร่ออกไปก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ประชาชนมีความคลางแคลงใจกับการขายหุ้น ปตท. ในครั้งนี้ขึ้นมา



แผนภาพที่ 4.1 สรุปการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยผู้ศึกษา

ที่มา: สรุปข้อมูลจาก วิษณุ โซลิตสกุล (2550) จัดทำแผนภาพโดยผู้ศึกษา



แผนภาพที่ 4.2 สรุปกระบวนการขายหุ้น การปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย
ที่มา: สรุปข้อมูลจาก วิษณุ โขลิตสกุล (2550) จัดทำแผนภาพโดยผู้ศึกษา

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการเตรียมการขายหุ้นแล้ว รัฐบาลและผู้บริหารของ ปตท. ก็ได้เดินสายประชาสัมพันธ์การขายหุ้น เพื่อเชิญชวนนักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่ให้ความสนใจในการขายหุ้นในครั้งนี้ต่อไป

ลำดับต่อไปผู้ศึกษาจะอธิบายถึงผลการศึกษการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกและจากประชาชน ในกรณีการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544

4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งการตรวจสอบจากภายนอกออกเป็น 5 กลุ่ม คือ 1) หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง 2) การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ 3) การตรวจสอบของนักวิชาการและสื่อมวลชน 4) การตรวจสอบโดยประชาชน และ 5) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ โดยทั้ง 5 กลุ่มนี้มีวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลในการตรวจสอบ ดังต่อไปนี้ คือ

1) การตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง

ในการแปรรูปปตท. ครั้งนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการหลายประการเพื่อรองรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการยกร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจแห่งชาติและบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติขึ้นมาเป็นองค์กเฉพาะ ในการรับโอนทรัพย์สินจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐมาจัดการในเชิงธุรกิจเพื่อรัฐโอนหลักทรัพย์จากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐมาจัดการในเชิงธุรกิจ และทำการจำหน่ายหรือกระจายการถือครองหลักทรัพย์ให้แก่ประชาชน แทนกฎหมายที่มีอยู่เดิม คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นส่วนที่ราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ.2504 เป็นเครื่องมือในการนำหุ้นของรัฐวิสาหกิจออกมาจำหน่ายให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมามองคกรหนึ่ง คือ คณะกรรมการกำกับนโยบายรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (กนร.) ทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการกิจการที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งองค์กรนี้ทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว ในปี พ.ศ.2540 ซึ่งคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 10 คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 6 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ อธิบดีกรมบัญชีกลางและรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยคณะกรรมการนี้มีอำนาจใน

การกำกับดูแลติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ พิจารณาเสนอความเห็นและแก้ไขปัญหาต่างๆ และดำเนินการอื่นๆตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำคู่มือของคณะรัฐมนตรี, 2549)



แผนภาพที่ 4.3 ขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท
ที่มา: (คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำคู่มือของคณะรัฐมนตรี, 2549)

จะเห็นได้ว่า หน่วยงานในการกำกับดูแลของภาครัฐ ในการขายหุ้น ปตท. ในครั้งนี้จะมีบทบาทในการกำหนดกระบวนการต่างๆเพื่อเตรียมพร้อมสู่การแปรรูป ปตท. ไม่ว่าจะเป็นการออกนโยบาย กฎหมายต่างๆ เป็นต้น

2) การตรวจสอบโดยฝ่ายที่ไม่ได้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรง

2.1) การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ในกรณีศึกษา การแปรรูป บมจ.ปตท.ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ประกอบไปด้วย สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะคณะกรรมการธิการพลังงานของสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงตัวแทนของสมาชิกผู้แทนราษฎร โดยทั้ง ส.ส.และ ส.ว. นี้มีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการออกนโยบายของรัฐ ทั้งหมดนี้ทำให้ข้อมูลว่าในการทำการตรวจสอบกรณีการขายหุ้นการ ปีโตรเลียมแห่งประเทศไทยนั้น มีวิธีการตรวจสอบ คือ การตอบกระทู้ถามในสภา รวมทั้งมีอำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่ทำการพิจารณา ศึกษา หรือสอบสวนอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากการสัมภาษณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้อธิบายถึงการได้ข้อมูลมาว่า “กระบวนการตรวจสอบ มีหลายวิธี เบื้องต้น ได้รับข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับการแปรรูปบริษัท ปตท. ได้จากเอกสารการชี้แจงที่ปตท.เสนอต่อสาธารณชน และที่ ปตท.เสนอต่อตลาดหลักทรัพย์ สอง ข้อมูลที่ได้จากคณะกรรมการธิการพลังงาน ที่ได้ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานและผู้บริหารปตท. มาชี้แจงพร้อมก็นำหลักฐานมาตอบข้อซักถาม สาม การหาสืบค้นและสืบสวนของคณะทำงาน และข้อมูลและความเห็นของบุคคลอื่น เช่น กลุ่มองค์กรเอกชนที่ต่อต้านการแปรรูป และองค์กรอื่นๆทำให้ได้รับข้อมูลค่อนข้างจะรอบด้าน แต่ต้องแสวงหาค้นหาสืบสวนด้วยตนเอง ผลของการตรวจสอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ่งที่สำคัญ คือ การที่ให้ประชาชนได้รับทราบข่าวสารอีกด้านหนึ่งรวมทั้งให้สื่อมวลชนรับทราบข่าวสารอีกด้านหนึ่ง เพื่อที่จะนำข้อมูลข่าวสารนั้นไปเสนอต่อประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมาก” (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร G, 2556)

โดยในกรณีการตรวจสอบการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะ คณะกรรมการธิการตรวจสอบด้านพลังงานในขณะนั้น ว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูล หรือตรวจสอบมากนักน้อยเพียงใด โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความเห็นว่า “การตรวจสอบการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับความร่วมมือในระดับหนึ่งในด้านของเอกสารและการชี้แจง โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการธิการพลังงานของสภาผู้แทนราษฎร และการตอบกระทู้ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจากข้อมูลที่ได้รับมาส่วนหนึ่ง ทำให้เห็นว่ามีความผิดปกติ ในการแปรรูปครั้งนี้โดยเฉพาะในเรื่องของการกระจายหุ้น IPO (initial public offering หรือราคาจอง) ไปยังกลุ่ม

นักการเมืองที่อ้างสิทธิ์ของกลุ่มผู้ถือการคุณ ประการที่สอง คือ ได้เห็นถึงการกำหนดราคาหุ้น IPO ที่น่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งหมายความว่ามีการประเมินทรัพย์สินของปตท.ต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์โดยตรงจากกรณีดังกล่าว” (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร D, 2556)

ในด้านของการขายหุ้น การจัดสรรหุ้น และการกระจายหุ้น ของ ปตท. ในปลายปี พ.ศ.2544 สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งทำการตรวจสอบและศึกษาเรื่องพลังงานมาระยะเวลาหนึ่ง อธิบายให้ฟังว่าประเด็นการขายหุ้นเป็นประเด็นที่มีสังคมวิพากษ์วิจารณ์มากมาย เพราะมีหุ้นอุปการคุณ ให้กับนักการเมืองพอสมควร ที่ถูกวิจารณ์ในวงกว้าง โดยการกระจายหุ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2544 มีหุ้นรวมประมาณ 800 ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ 35 บาท โดยจากการสำรวจของคณะที่ปรึกษาได้แบ่งเป็น 4 กลุ่ม (tranche) คือ 1) หุ้นผู้ถือการคุณ จำนวน 25 ล้านหุ้น 2) หุ้นผู้ลงทุนต่างประเทศ จำนวน 320 ล้านหุ้น 3) บุคคลทั่วไปในประเทศ จำนวน 235 ล้านหุ้น และ 4) ผู้จูงรายย่อยในประเทศ จำนวน 220 ล้านหุ้น

สมาชิกวุฒิสภา อธิบายต่ออีกว่า “กระบวนการการแปรรูปหรือการซื้อขายหุ้นในครั้งนั้น ก็ถูกสังคมตำหนิ มีคนทั่วไปที่ไปฟ้องเรื่องการซื้อขายหุ้นไม่เป็นธรรม เพราะมีคนทั่วไปที่รอซื้อจำนวนมาก รอตั้งแต่ตี 4 ตี 5 แต่หุ้นหมดใน 1.17 นาที แสดงว่าคนทั่วไปไม่สามารถซื้อได้ เพราะแค่การยื่นเอกสารมันก็เกิน 1 นาทีแล้ว คนไปเข้าคิวเสียเวลาเปล่า แต่คนที่ได้ไป คือ คนที่ตกลงกันไว้เรียบร้อยแล้ว แล้วการแบ่งหุ้นออกเป็นกลุ่มต่างๆใช้เกณฑ์ อะไรตัดสิน มีความเป็นธรรมหรือไม่ รายชื่อระดับหัวแถวที่ได้รับการจัดสรรหุ้นไปนั้นล้วนแล้วแต่เป็นคนที่มีความเกี่ยวข้องทางเครือญาติ หรือสายสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทย รวมทั้งคนตระกูลดังล้วนมีรายชื่อกันถ้วนหน้า สามารถพูดได้ว่าการกระจายหุ้นอย่างไม่เป็นธรรมเนื่องจากประชาชนคนทั่วไปไม่สามารถซื้อหุ้น IPO แรกซึ่งอยู่ที่ประมาณ 35 บาทได้ หรือการกระจายหุ้นอีกอย่างคือ การขายราคาพาร์ให้พนักงานของบริษัท ปตท. ในราคา 10 บาท ในการกำหนดในการขายหุ้นในส่วนนี้ ดูจากตำแหน่งและเงินเดือน คือ คุณมีเงินเดือนเท่านี้ คุณจะซื้อได้กี่หุ้น ผู้บริหารที่มีเงินเดือนสูงขึ้นไปก็มีโอกาสซื้อหุ้นได้มากขึ้น แต่ทรัพย์สินส่วนนี้เป็นของคนทั้งประเทศ การที่เอาไปยกให้กันแบบนี้จึงถูกตั้งคำถามว่ามันมีความโปร่งใสแค่ไหน เพราะประชาชนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินจริงๆกลับไม่มีโอกาสในตรงนี้เลย หรือแม้จะซื้อในราคา 35 บาทก็ยังถูกฉกฉวยไปยังผู้ถือการคุณซึ่งก็ไม่ทราบว่ามีใครบ้าง จึงไม่ควรทำแบบนี้” (สมาชิกวุฒิสภา H, 2556)

โดย สมาชิกวุฒิสภา H (2556) ได้อธิบายการแยกทรัพย์สินของปตท. ก่อนการแปรรูปว่า “การแปรรูปปตท. ในปี พ.ศ.2544 คณะกรรมการนโยบายพลังงาน ทำความเห็นเสนอว่ารัฐบาลควรแยกทรัพย์สินที่ผูกขาดโดยธรรมชาติเสียก่อน เช่น บรรดาท่อส่งก๊าซทั้งหลาย เพราะทรัพย์สิน

เหล่าน้ำมันมีสภาพผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งรัฐบาลตอบว่า เมื่อแปรรูปแล้วจะแยกท่อส่งก๊าซออกเป็นอิสระ และจะตั้งผู้ตรวจสอบดูแล หรือคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ก.ก.พ.) เพื่อมากำกับดูแลราคาพลังงานให้เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ในมติ ครม. เมื่อปี พ.ศ. 2544 ตอนที่มีการแปรรูป ปตท. ในหนังสือเชิญชวนให้มาลงทุนก็ระบุความเสี่ยงไว้ชัดเจนว่า ภายในหนึ่งปีท่อส่งก๊าซจะถูกแยกเป็นอิสระ และรัฐถือหุ้นใหญ่ ทำให้ภาครัฐแทรกแซงราคาพลังงานได้ตลอดเวลา ความเสี่ยง 2 ข้อนี้ ปตท. แจ้งกับผู้ลงทุนทุกคน แต่ปรากฏว่าหลังการแปรรูปไปแล้ว 1 ปี รัฐมนตรีกระทรวงพลังงานในขณะนั้นก็ยกเลิกมติครม. ฉบับนั้น ทำให้ท่อส่งก๊าซที่เคยระบุไว้ว่าจะแยกเป็นอิสระตามกฎหมายก็ไม่ได้ถูกแยกตรงจุดนั้นทำให้ท่านสมาชิกวุฒิสภาและมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค เห็นว่ามันน่าจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง จึงมีความคิดที่จะฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนการแปรรูป โดยก่อนหน้าที่จะมีการฟ้องเพิกถอนการแปรรูป ปตท. ก็มีเรื่องการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) เข้าตลาดหลักทรัพย์ ที่มีการฟ้องศาลปกครอง กรณี กฟผ. แล้วศาลสั่งให้มีการยกเลิกการแปรรูป ถือว่าเป็นความสำเร็จของการตรวจสอบภาคประชาชน ก็เลยนำมาสู่การฟ้องปตท. เพราะว่ามีลักษณะเดียวกัน สมาชิกวุฒิสภา อธิบายต่ออีกว่า ต่อมาได้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครองให้มีการเพิกถอนการแปรรูป ปตท. อีก แต่ศาลพิพากษาออกมาว่าการแปรรูป ปตท. ได้ดำเนินการและสิ้นสุดมาเป็นระยะเวลาอันแล้ว และมีมูลค่าในตลาดหุ้นสูงหากมีการยกเลิกจะเกิดผลกระทบมาก ไม่สามารถยกเลิกการแปรรูปได้ และในตอนนั้นที่ศาลมีคำตัดสินออกมา ในปีพ.ศ. 2550 รัฐบาลโดยคณะความมั่นคงแห่งชาติ ได้ออกพระราชบัญญัติกำกับกิจการพลังงานขึ้นมา โดยอ้างว่าพ.ร.บ. ฉบับนี้จะเข้ามาเยียวยาความเสียหาย และมีการตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ก.ก.พ.) ขึ้นมาดูแลด้านราคาพลังงาน โดยกฎหมายประกาศใช้วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2551 และศาลมีคำสั่งวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ทำให้ศาลปกครองไม่ยกเลิกการแปรรูป เพราะว่ามีพ.ร.บ. ฉบับนี้มาเยียวยาความเสียหาย แต่ยังมีคำสั่งให้ส่งมอบคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากมหาชน คืนให้แก่แผ่นดิน แต่ปรากฏว่าจนถึงปัจจุบันนี้ ก็ยังคืนไม่ครบเพราะว่าจะคืนแต่ท่อที่อยู่บนบก ไม่คืนท่อที่อยู่ในทะเล เพราะฉะนั้นทำให้ปตท. ยังคงมีสภาพผูกขาดเพราะครอบครองทรัพย์สินที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติเอาไว้ในมือ (สมาชิกวุฒิสภา H, 2556)

ในปัจจุบัน การดำเนินงานของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ โดยสามารถ แบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ (แบ็งค์ งามอรุณโชติ และ ประเมศร์ รังสีพล, 2556, pp. 135-140) คือ

1) สถาบันที่กำกับดูแลโดยฝ่ายบริหาร

สถาบันฝ่ายบริหารที่มีอำนาจสูงสุดต่อการกำหนดนโยบายพลังงานตามกฎหมาย คือ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยจะทำ

หน้าที่ควบคุมและส่งผ่านนโยบายไปสู่หน่วยงานอีกสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง หน่วยงานราชการ ภายใต้กระทรวงพลังงานโดยตรง อาทิ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เป็นผู้กำหนดราคาก๊าซธรรมชาติขายส่ง กลุ่มที่สอง คณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ตามนโยบายของ กพช. อาทิ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมสำเร็จรูปค้ำปลีก แต่ไม่รวมถึงราคาปิโตรเคมี

โดยจะเห็นได้ว่า สถาบันกำกับดูแลที่ดำเนินการโดยฝ่ายบริหารกลุ่มนี้ ยังไม่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลทั้งในแง่ของการบริหารและการสั่งการ รวมถึงงบประมาณที่มาของคณะกรรมการหรือบุคลากรนั้น นอกจากนั้น ยังไม่อิสระจาก ปตท. อีกด้วย เนื่องจาก ระบบการกำกับดูแลของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้อนุญาตให้ข้าราชการจำนวนมากดำรงตำแหน่งทับซ้อนกัน ระหว่างคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และคณะกรรมการของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยเฉพาะปลัดกระทรวงพลังงานและผู้อำนวยการ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ถือเป็น สองตำแหน่งที่มีบทบาทอยู่ในทุกคณะกรรมการสำคัญด้านพลังงาน แต่ในขณะเดียวกันกลับไปเป็นกรรมการในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับค่าตอบแทนสูงในเวลาเดียวกัน

2) สถาบันกำกับดูแลอิสระในรูปคณะกรรมการที่ยังอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กพพ.) เป็นสถาบันกำกับดูแลอิสระที่มีการคัดเลือกบุคลากรไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อน ดังเช่น บุคลากรของสถาบันที่ดำเนินการโดยฝ่ายบริหาร เนื่องจากใน พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 มาตรา 13 และ 16 ได้กำหนดให้คุณสมบัติของคณะกรรมการต้องไม่ใช่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์อิสระ ข้าราชการ นักการเมืองหรือผู้มีส่วนได้เสียกับธุรกิจที่ต้องกำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตาม กพพ.ไม่ใช่สถาบันที่กำกับดูแลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจาก พรบ.ประกอบกิจการพลังงาน กำหนดไว้ว่า กพพ.สามารถกำกับดูแลกิจการก๊าซธรรมชาติได้อย่างอิสระภายใต้กรอบนโยบายของรัฐเท่านั้น และยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการในการประกอบกิจการพลังงาน ดังนั้น กพพ. จึงไม่ได้มีอิสระในการออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลได้ด้วยตนเอง แต่จำเป็นต้องดูแลภายใต้นโยบายหรือกฎเกณฑ์ที่ออกมาจากรัฐอีกทอดหนึ่ง

ซึ่งในกรณีศึกษา นี้ หลังจากที่มีมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค ได้ทำการยื่นฟ้องศาลปกครองเรื่อง การแปรรูป ปตท. ไปแล้ว ศาลได้มีคำตัดสินว่าไม่สามารถเพิกถอนการแปรรูปได้ แต่การมีพระราชบัญญัติกำกับกิจการพลังงานจะช่วยเข้ามาเยียวยาความเสียหาย และมีการตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กพพ.) ขึ้นมาดูแลด้านราคาพลังงาน ทำให้ศาลปกครองไม่ยกเลิกการแปรรูปเพราะว่ามี

พ.ร.บ.ฉบับนี้ และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มาเยียวยาความเสียหายแล้ว (สมาชิกวุฒิสภา H, 2556)

3) **สถาบันดูแลลงทุนของรัฐวิสาหกิจ** ซึ่งไม่ได้ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลอุตสาหกรรมปิโตรเลียมโดยตรง ดังเช่นทั้ง 2 สถาบันก่อนหน้าแต่เป็นสถาบันที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน และการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการกำกับดูแลทางอ้อม โดยสถาบันลงทุนของรัฐวิสาหกิจ หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาประมาณการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ รวมถึง ปตท. ที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภท บริษัท จำกัด (มหาชน) อย่างไรก็ตามสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็เป็นสถาบันที่ไม่มีอำนาจเต็มที่ในการบังคับให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดได้ เนื่องจาก จากการเสนอแผนและกรอบงบประมาณ ปี พ.ศ. 2555 ที่ ปตท.เสนอแก่ สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ.2554 ซึ่งในเอกสารดังกล่าว มีข้อความประกอบเชิงอรรถซึ่งมีความสำคัญว่า “ข้อเสนองบประมาณ ประจำปี พ.ศ.2555 เป็นข้อมูลรวมของ ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลด้านการเงินการลงทุน เฉพาะส่วนที่สามารถเปิดเผยได้ เนื่องจาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และอยู่ภายใต้ พรบ.บริษัทมหาชน พรบ.ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการดำเนินงาน การขยายกิจการในอนาคตและต่อราคาหุ้น การเปิดเผยข้อมูลจึงต้องมีการระมัดระวังมิให้มีการเปิดเผยข้อมูลเป็นการทั่วไป เพื่อมิให้ขัดต่อกฎหมายดังกล่าว” (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

จะเห็นได้ว่า การนำเสนอข้อมูลด้านการเงินการลงทุน เฉพาะส่วนที่สามารถเปิดเผยได้นั้น ไม่สมเหตุสมผล เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าส่วนไหนเปิดเผยได้ หรือส่วนไหนเปิดเผยไม่ได้ เท่ากับว่า อำนาจของหน่วยงานที่ทำการตรวจสอบ คือ สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่เพียงพอที่จะขอตรวจสอบข้อมูลทางการเงินและการลงทุนทั้งหมดของ ปตท.ได้

โดย แบงค์ งามอรุณโชติ และ ประเมษฐ์ รังสิพล (2556) ได้อธิบายถึงการแบ่งหน้าที่ ในการกำดูแลของสถาบันทั้ง 3 นั้น ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนั้น ยังมีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการในอุตสาหกรรมปิโตรเลียมหลายอย่าง ในขณะที่สถาบันกำกับดูแลอิสระในรูปคณะกรรมการนั้น หรือ กกพ.นั้น อยู่ภายใต้ที่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่งและมีหน้าที่ในการกำกับดูแลเฉพาะอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติเท่านั้น

โดยจากการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอความคิดเห็นในเรื่องของการให้ความร่วมมือในการตรวจสอบของ บมจ.ปตท. ว่า บมจ.ปตท. หรือ กระทรวงพลังงานเองก็ต้องมีความจริงใจและใส่ใจในการเปิดเผยข้อมูลของตนเองด้วยการให้ข้อมูลที่สามารถเข้าใจได้ง่ายๆภายใน

1 แผ่นยี่งดี เพราะ บมจ.ปตท.ไม่เคยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนตรวจสอบเอง ให้ข้อมูลอะไรประชาชนก็ต้องเชื่อเช่นนั้นมันถูกหรือ ในประเทศอื่นถ้าจะให้สัมปทานต้องทำประชาคม แต่ประเทศไทยไม่เคยมีไม่เคยมีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย หรือประชาชนเองก็ไม่ปฏิบัติและใช้สิทธิ์ของตนตามกฎหมายเท่าที่ควร ฉะนั้นประชาชนต้องมาฝึกใช้ เรื่องพลังงานเป็นความมั่นคงของประเทศ และความมั่นคงของทุกครัวเรือน เป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องมีบริษัทพลังงานแห่งชาติต่อไป ซึ่งการแปรรูปก็ไม่ใช่จะทำให้เกิดผลเสียอย่างเดียว เพราะแปรรูปทำให้เกิดการแข่งขัน ทำให้ประชาชนเข้าถึงสินค้าบริการได้มากขึ้น ฉะนั้นต้องดูว่าหลังจากแปรรูปไปแล้ว บมจ.ปตท. จะมีการดำเนินการอย่างไร (สมาชิกวุฒิสภา H, 2556)

นอกจากนั้น ผู้ศึกษาได้สอบถามถึง การมีบทบาทในการแปรรูป ปตท. ครั้งนี้ของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูงที่มีความเกี่ยวข้องในด้านพลังงาน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลก็ได้ตอบข้อซักถามว่า

ประการแรก คือ การแปรรูป ปตท.เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแปรรูป ปตท.ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งตั้งข้อสังเกตว่าน่าจะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ ผู้ที่เป็นรัฐบาลในขณะนั้น โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับสิทธิพิเศษในการซื้อหุ้น ในฐานะผู้มีอุปการคุณนั้น เป็นบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐบาลในขณะนั้น นอกจากจะได้หุ้นในปริมาณมากแล้ว นั้นยังได้ราคาหุ้นในราคาพิเศษ ซึ่งหลังจากนั้นผ่านมาเพียง 2 ปี เศษราคาหุ้นได้เพิ่มขึ้นไปอีกประมาณ 10 เท่าตัว ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายพลังงานก็เช่นกัน ไม่ว่าจะอยู่ในกรรมการของ ปตท. กดี หรือข้าราชการที่ดูแลระดับนโยบาย ล้วนแล้วแต่ได้หุ้น ปตท. ในราคาพิเศษ ฉะนั้นหากจะดูไปถึงหน่วยงานการทำการดูแลตรวจสอบนั้นเป็นไปได้เลย เพราะทุกคนต่างก็ได้หุ้นอุปการคุณในราคาพิเศษ ฉะนั้นเมื่อได้ผลประโยชน์จากการแปรรูป ครั้งนี้ก็เป็นไปได้ที่จะมีการตรวจสอบอย่างเป็นกลาง และโปร่งใส การกระจายหุ้นไม่ถูกต้องเท่าที่ควรและไม่เป็นธรรม เฉพาะประชาชนไม่สามารถซื้อหุ้นได้อย่างเท่าเทียม หุ้นเกิดการกระจุกตัวให้แก่กลุ่มการเมืองและบุคคลใกล้ชิดของกลุ่มการเมืองในขณะนั้น ความไม่เป็นธรรมอีกประการ คือ การประเมินทรัพย์สินของ ปตท.ต่ำเกินไปและการกำหนดราคาหุ้น IPOs ต่ำเกินไป นั่นก็เท่ากับว่าคนที่ได้หุ้นไปก็จะสามารถได้กำไรเกือบ 10 เท่าตัวในเวลา 2-3 ปี มันเหมือนกับว่าถ้าเปรียบเทียบราคาทรัพย์สินของ ปตท.ในขณะนั้นกับราคาที่ดิน ราคาที่ดินอยู่ที่ตารางวาละ 1 หมื่นบาทแต่จะไปประเมินอยู่ที่ราคา 4 พันบาท ฉะนั้นก็ได้ประโยชน์โดยตรงจากส่วนต่างจำนวนมาก (สมาชิกวุฒิสภา H, 2556)

ซึ่งจากคำสัมภาษณ์ดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงตั้งข้อสังเกตว่า ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ราคาสูงแบบนี้ เพราะความสามารถในการบริหารจัดการดีขึ้นหรือราคาขายหุ้นในตอนนั้นต่ำกว่าความเป็นจริง หากเป็นเพราะราคาขายหุ้นต่ำกว่าความเป็นจริงแล้วการตรวจสอบการตั้งราคาผิดหลักหรือไม่

“ซึ่งหลังจากแปรรูปไปแล้ว ข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านพลังงาน ซึ่งมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้กับประชาชน แต่กฎหมายก็ให้ข้าราชการเหล่านั้น ไปเป็นกรรมการอยู่ใน บมจ.ปตท.ด้วย ซึ่งรายได้ของข้าราชการระดับสูง ระดับปลัดหรืออธิบดีที่ได้รับรายได้จากปตท.ปีละไม่ต่ำกว่า 10 ล้าน (สมาชิกรัฐสภา H, 2556) มากกว่าเงินเดือนของข้าราชการประจำหลายเท่าตัว นักการเมืองก็ไม่ยอมแก้กฎหมายตรงนี้ เพราะตนเองก็จะเสียประโยชน์ นอกจากนี้สมาชิกรัฐสภายังกล่าวถึง ระบบการศึกษาไทย ที่อาจส่งผลกระทบต่อภาระเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมของคนไทยอีกว่า การศึกษาเองก็ไม่เคยสอนว่าส่วนรวมสำคัญที่สุด ทุกวันนี้สอบเพื่อให้คุณมีอาชีพไปประกอบอาชีพ ไม่ได้สอนให้คนต้องดูแลสังคมอย่างไร เพราะเมื่อคุณดูแลสังคมทั้งหมดแล้วสังคมจะดูแลคุณด้วย คนทุกคนใจแต่ตนเองเท่านั้น นักศึกษาเองก็ไม่สนใจสังคมอีกต่อไป นักการเมืองเองก็ไม่ได้ถูกอบรมในการเป็นนักการเมืองที่ดีมาเลย ทั้งที่ได้อำนาจมาจากประชาชน แต่กลับไม่ได้ทำเพื่อประชาชนเลย การมีอำนาจแสดงว่าความรับผิดชอบต้องมากขึ้น สมาชิกรัฐสภา บอกว่า ตนเองเองก็เริ่มต้นการตรวจสอบตั้งแต่ยังไม่มีตำแหน่งหน้าที่ก็ใช้อำนาจของประชาชนที่มีตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น มาฟ้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้า และ ปตท. และก็ประสบผลสำเร็จ ซึ่งอยากจะเป็นตัวอย่างว่าแค่ประชาชนธรรมดาก็สามารถตรวจสอบภาครัฐได้ อย่ายไปหวังว่าใครเพียงคนเดียวที่จะมาช่วยได้ ประชาชนต้องเริ่มที่ตนเอง เหมือนบ้านที่สกปรก ก็ต้องช่วยกันไม่ใช่หาคนใช้มาช่วยทำแทน” (สมาชิกรัฐสภา H, 2556)

สมาชิกรัฐสภา ยังกล่าวต่ออีกว่า “มีการมาทำทนายในเพจออนไลน์ถามว่า คุณบอกสี่ใครถือหุ้น ปตท. คุณไม่กล้าพูดหรอก ถ้าจะให้บอกตรงๆเหตุการณ์ทุกวันนี้มันเลยการที่จะมาบอกว่าใครถือหุ้นแล้ว ใครถือหุ้นไม่ยากให้มีความสำคัญแล้ว แต่สิ่งที่สนใจคือ หนึ่ง ปตท.ผูกขาด ควรต้องลดการผูกขาดของ ปตท.ให้ได้ ต้องลดการใช้อำนาจรัฐของปตท. ให้ได้ สอง มันเกิดการขัดกันของผลประโยชน์ ของข้าราชการที่เข้าไปกำกับดูแลผลประโยชน์ให้ประชาชน แต่กลับมีผลประโยชน์กับบริษัทที่เข้าไปตรวจสอบเอง สาม ประชาชนสนใจการปฏิบัติของ ปตท.ว่า ปตท.เป็นบริษัทเอกชนคุณไม่ควรใช้อำนาจผูกขาด แต่ ปตท.ได้อำนาจอันยิ่งใหญ่ของตนเองในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ทำให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า และบริษัทมีรายได้มากกว่าเงินงบประมาณของประเทศ อยากถามว่า กระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง หรือแม้กระทั่งสื่อที่ ปตท.ไปจ่ายเงินให้สามารถควบคุมคุณได้หรือ การมีกฎหมายแข่งขันทางการค้า เพื่อไม่ให้บริษัทใดมีอำนาจเหนือตลาด เพราะจะทำให้ระบบตรวจสอบต่างๆไม่สามารถทำได้จริง หากจะใช้อำนาจไปแทรกแซง หรือคนที่กลัว

ก็จะไม่ยุ่ง ฉะนั้นคุณก็จะเป็นองค์กรที่ไม่ถูกตรวจสอบ เมื่อคุณไม่ถูกตรวจสอบก็จะเกิดความเสียหายหลายอย่างขึ้นมา” (สมาชิกวุฒิสภา H, 2556)

“ซึ่งหลังจาก ปตท.แปรรูปไปแล้วก็ไม่ทำให้เกิดการแข่งขัน แต่กลับควบรวม ให้อยิ่งใหญ่ขึ้นทำให้คนที่ไปตรวจสอบกลัวจะได้รับอันตราย ในระบบของรัฐ การที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใหญ่เกินไปจนไม่ไปเอาเปรียบคนอื่นมันเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และข้าราชการก็ไม่สามารถนำพาผลประโยชน์มาให้ประเทศชาติ เหมือนที่นักวิชาการท่านหนึ่งเคยพูดว่า องค์กรนี้ประกอบไปด้วยคนที่มีความสามารถรอบด้าน เพื่อขยายเครือข่ายบริษัทของตนเองออกไปว่าอยากจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือเอกชน” (สมาชิกวุฒิสภา H, 2556)

โดยที่สมาชิกวุฒิสภาผู้ให้ข้อมูลได้บอกถึงเหตุผลในการสนใจศึกษาหาข้อมูลทางพลังงานในประเทศไทยว่า “ที่อยากมาทำเรื่องพลังงานเพราะเห็นว่าพลังงานเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่า และต้องการเอามูลค่าเหล่านี้มาพัฒนาบ้านเมือง อย่างน้อยประชาชนจะได้รู้สึกว่าการที่พลังงานมีมูลค่าที่ประชาชนได้รับประโยชน์ด้วยไม่ใช่มาริดแต่ภาษี แต่มาทำสวัสดิการให้ประชาชน เช่น ให้นักศึกษา การรักษาพยาบาล ให้ประชาชนรู้สึกรักแผ่นดิน ที่พยายามเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนเพราะอยากให้ประชาชนตื่นตัว มาดูแลประเทศชาติด้วยกัน” (สมาชิกวุฒิสภา H, 2556)

กล่าวโดยสรุป จากการสัมภาษณ์กลุ่มการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ทำการตรวจสอบเรื่องการขายหุ้นและกระจายหุ้นของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จากภายนอก ว่าการขายหุ้นมีความเป็นธรรมและมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสหรือไม่ โดยทำการตรวจสอบโดยการอภิปรายตั้งกระทู้ถาม และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ก็มองว่าการขายหุ้นและการกระจายหุ้น ปตท.ในครั้งนี้น่าจะมีความยุติธรรมมากนัก แต่ก็ทำถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ไม่สามารถไปเอาผิดได้ และเมื่อนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องศาลปกครองแล้ว ศาลปกครอง ก็พิจารณาว่าไม่สามารถเพิกถอนการแปรหุ้นได้ เนื่องจากระยะเวลาผ่านมานานและจะทำให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก แต่ให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) คืนทรัพย์สินที่ได้มาก่อนการแปรรูปให้แก่รัฐ ซึ่งประธานคณะกรรมการการตรวจสอบเรื่องการทุจริตและการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ให้สัมภาษณ์ในทำนองเดียวกันว่า “ตอนนี้ไม่จำเป็นแล้วว่า ใครจะถือหุ้น เพราะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้แล้ว แต่ที่สำคัญในขณะนี้คือ หลังจากแปรรูปไป กลับพบว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งปัจจุบันกลายเป็น บริษัทมหาชน ที่มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ หรืออาจเรียกง่าย ๆ ว่าเป็น บริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชนนั้น กลับได้สิทธิพิเศษหลายอย่างในความเป็นรัฐวิสาหกิจ และยังมีกำไรมหาศาลให้กับผู้ถือหุ้น นอกจากนั้นกระบวนการตรวจสอบที่หลายคนคิดว่าหาก ปตท.เข้าตลาดหลักทรัพย์จะมีการตรวจสอบที่มากขึ้นนั้น ต้องบอกว่ามีการตรวจสอบมากขึ้นจริง แต่การตรวจสอบนั้นใช้ได้จริงหรือไม่ หรืออาจถูกตามหลักเกณฑ์กฎหมายทุกอย่าง แต่กลับทำให้

ประชาชนรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมการเอาเปรียบ ข้าราชการที่เข้าไปดูแลผลประโยชน์ของประชาชน ปัจจุบันก็กลับเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ด้วยเอง ซึ่งเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายทุกอย่าง แล้วประชาชนจะได้รับผลประโยชน์สูงสุดในฐานะเจ้าของทรัพยากรหรือไม่ ประชาชนจึงควรติดตามข่าวสารอย่างใกล้ชิด (ประธานคณะกรรมการสิทธิฯ F, 2556)

นอกจากนั้น การตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติยังทำให้เห็นว่า สถาบันกำกับดูแลที่กำกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานนั้น ยังไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เพราะยังอยู่ภายใต้กรอบของนโยบาย หรือภายใต้ที่ฝ่ายบริหารกำหนดมาเท่านั้น

2) การตรวจสอบโดยนักวิชาการและสื่อมวลชน

ในกลุ่มการตรวจสอบนักวิชาการและสื่อมวลชน ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์นักวิชาการและสื่อมวลชน โดย **นักวิชาการ** จะมีวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลในการตรวจสอบ คือ การวิจัยเอกสาร ข้อมูลที่ปรากฏตามเว็บไซต์ของหน่วยงานที่ทำการศึกษ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การยื่นหนังสือเพื่อขอข้อมูลโดยตรงไปยังหน่วยงานที่ทำการศึกษ ข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการจากความสัมพันธ์ส่วนตัว แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทั้งหมด มาวิเคราะห์ตามทฤษฎีและกรอบแนวคิดรวมถึงประสบการณ์ที่มี สรุปออกมาเป็นงานวิจัย

ในส่วน **สื่อมวลชน** สื่อมวลชนเป็นตัวกลางสำคัญในการส่งต่อข้อมูลไปยังประชาชน ซึ่งสื่อจะได้อะไรมาจาก แหล่งข้อมูลต่างๆ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยข้อมูลที่สื่อได้มาในลักษณะนี้จะเป็นข่าวประชาสัมพันธ์องค์กร เช่น การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการแปรรูปหนังสือชี้ชวน , หรือข่าวที่องค์กรต้องการในสื่อนำเสนอซึ่งมักจะเป็นข่าวที่สร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้องค์กร และ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีอำนาจโดยตรงในกรณีนั้น เช่น กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือบุคคลสำคัญท่านอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง เนื่องจากการให้สัมภาษณ์สื่อมีความสำคัญในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนการดำเนินการของ ปตท. และกระทรวงพลังงาน ซึ่งผู้บริหารต้องการจะชี้แจงให้ข้อมูลในฝั่งขององค์กรตนเอง เพื่อไม่ให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อองค์กร และการพูดผ่านสื่อก็สามารถส่งต่อไปยังประชาชนในระดับกว้างได้อีกด้วย

จากการศึกษาพบว่า ประเด็นการขายหุ้น ปตท. ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน และนักวิชาการค่อนข้างมาก เพราะกรณีดังกล่าว กลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจทางการเมือง

หลังจากที่มีการเปิดเผยรายชื่อผู้ที่ได้รับการจัดสรรหุ้น โดยจากการศึกษา ผู้ศึกษาพบผลการศึกษาดังต่อไปนี้

2.1) นักวิชาการ

จากการสัมภาษณ์นักวิชาการ และการเข้าร่วมสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับพลังงาน พบว่าการให้ความร่วมมือในการตรวจสอบของ ปตท. นั้นทาง ปตท. ให้ร่วมมือพอสมควร แต่การเข้าถึงข้อมูลนั้นอยู่ในระดับยากพอสมควร โดยอธิบายว่า “ในเรื่องการได้มาซึ่งข้อมูล จริงๆแล้วถ้าถามว่ามี การเปิดเผยข้อมูลและเข้าถึงข้อมูลได้ยากหรือไม่ ต้องบอกว่าการเปิดเผยข้อมูลมีพอสมควร เช่น รายการประจำปีของบริษัท หรือหนังสือชี้ชวนให้ลงทุน การเปิดเผยข้อมูลจึงไม่ใช่ปัญหาในปัจจุบัน แต่ ปัญหา คือ ข้อมูลที่ตรงจุดและลงลึกในเรื่องที่ยังเป็นปัญหาที่ประชาชนต้องการคำตอบปตท. ยังไม่สามารถให้ได้” ส่วนการได้ข้อมูลจากทางสื่อมวลชนนั้น นักวิชาการ B ได้อธิบายว่า สื่อปัจจุบัน มักจะเล่นข่าวไปตามความต้องการหรือความสนใจของประชาชนซึ่งเป็นเชิงประชาสัมพันธ์มากกว่า ที่จะทำข่าวเชิงธรรมาภิบาลซึ่งต้องหาข้อมูล การติดตามและการวิเคราะห์ระยะยาว หรือบางครั้งนักวิชาการเองก็ศึกษาหาข้อมูลในเชิงตั้งคำถามขึ้นมาเท่านั้นไม่ลงลึกในเชิงตรวจสอบ ส่วนการให้ความร่วมมือในการตรวจสอบนั้นในกรณีต่างๆไปแล้ว บริษัทมักจะให้ความร่วมมือถ้าข้อมูลนั้นเป็นผลประโยชน์เชิงบวกต่อบริษัท แต่ถ้าหากอะไรที่เป็นผลกระทบเชิงลบก็จะหลีกเลี่ยง แต่ในการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกในเชิงธรรมาภิบาลนั้นแทบทำไม่ได้เลย (นักวิชาการ B, 2557) “มีอาจารย์ท่านหนึ่ง ได้มีโอกาสไปดูงบการเงินของ ปตท. ปรากฏว่ารายได้จากต่างประเทศและในประเทศเกือบจะเท่าๆกัน แต่ถ้าดูผลตอบแทนในเชิงกำไรจะพบว่า กำไรจากต่างประเทศต่ำมาก แต่กำไรในประเทศสูง บริษัทมีรายได้หมุนเวียนในแต่ละปีมากกว่า 2.8 ล้านล้าน มากกว่าเงินงบประมาณแผ่นดินอีก มีการเล่นเกมสทางตัวเลขออกมามากมายเพื่อให้คนฟังแล้วเข้าใจยาก ประชาชนทั่วไปยากที่จะเข้าใจ และทำให้คนที่เข้าไปตรวจสอบถ้าไม่จี้ลงไปรายละเอียดก็จะไม่สามารถเข้าใจได้ ทางหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบเองก็พยายามทำให้ข้อมูลซับซ้อน” (นักวิชาการ B, 2557)

นักวิชาการ A (2556) ก็แสดงความเห็นในการขายหุ้นปตท.เมื่อปี พ.ศ.2544 อีก “การขายหุ้นในครั้งนี้ สามารถครหาได้ แต่ไม่สามารถหาหลักฐานมาได้ เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องจะโอนไปให้คนอื่น ถือ มีนอมินีมาถือแทน หรือไม่ก็ถือในรูปแบบกองทุนที่จดทะเบียนในต่างประเทศ ซึ่งก็ไม่มีใครทราบ ว่าใครเป็นผู้ถือหุ้นที่แท้จริง นอกจากนั้นยังมีการให้หุ้นราคาพิเศษแก่พนักงานของปตท.เพื่อลดกระแสต่อต้านในการแปรรูปอีกด้วย แต่ถ้าจะกล่าวว่ามี การลือคู้หุ้นให้ใครหรือไม่ ถ้าตอบว่ามีคงไม่มีคำครหาที่เกินจริงเท่าใดนัก แต่ไม่สามารถหาข้อมูลที่มาเป็นหลักฐานสนับสนุนได้ เพราะระบบการขายทั้งหมดถูกปิดเป็นความลับ” (นักวิชาการ A, 2556)

สอดคล้องกับ นักวิชาการ B (2557) ที่บอกว่า “การขายหุ้นของ บมจ.ปตท. เมื่อปี พ.ศ.2544 มีโอกาสไม่เป็นธรรม แต่ถ้าถามว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่ ต้องบอกว่าถูกต้อง แต่ความเป็นจริงนั้นคนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือคนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับธนาคาร น่าจะมีโอกาสมากกว่า แต่มันโปร่งใสหรือไม่โปร่งใสก็ไม่สามารถตอบได้ เพราะบางครั้งการซื้อหุ้นมันไม่ใช่ชื่อของผู้ที่ซื้อจริงๆ แต่เป็นชื่อของสถาบันการเงินซึ่งเป็นปกติของการซื้อขายหุ้น ถ้าจะให้สรุปว่าการขายหุ้นในครั้งนี้เป็นธรรมหรือไม่ คงต้องบอกสั้นๆว่า ถ้าดูจากตามข่าวไม่น่าเป็นธรรม แต่ถ้าดูจากตามระบบเป็นธรรมและถูกต้องแน่นอน ส่วนเรื่องที่มีการขายให้กับคนในก่อนก็มองว่าเป็นเรื่องธรรมดา เนื่องจาก การให้พนักงานมีบทบาทในการถือหุ้นในองค์กร เพื่อไม่ให้พนักงานหันเหไปกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปขององค์กร” (นักวิชาการ B, 2557)

กล่าวโดยสรุปในเรื่องการให้ความร่วมมือในการตรวจสอบ ของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นักวิชาการผู้ให้ข้อมูลอธิบายว่า การเปิดเผยข้อมูลไม่ใช่ปัญหาในการตรวจสอบในขณะนี้ แต่ข้อมูลที่มีความชัดเจนที่ประชาชนต้องการให้ปตท.อธิบายนั้น ปตท.ยังไม่สามารถให้ได้

นอกจากนั้น นักวิชาการเอ ยังได้อธิบายถึงการจัดโครงสร้างของบริษัท ปตท. หลังการแปรรูปว่า หลังจากเกิดการแปรรูปปตท. ก็มีการจัดโครงสร้างให้มันซับซ้อนยิ่งขึ้น เพราะปตท. มีบริษัทลูกเกิดขึ้นตามมามากมาย หลายบริษัทก็มีบริษัทหลานเกิดขึ้นตามมาอีก อยู่ภายใต้ร่มเงา บางบริษัทเป็นเอกชนบางบริษัทก็เป็นรัฐวิสาหกิจ หากถ้าเป็นบริษัทเอกชนก็ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูล และยังมีกระทรวงการคลังมาค้ำประกัน ทำให้กรรมการและผู้บริหารเหล่านั้นได้รับผลประโยชน์ที่หลายชั้นมากยิ่งขึ้น บริษัท ปตท.เป็นบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชน จึงได้รับประโยชน์จากทั้ง 2 ฝ่าย เช่น ได้รับการงดเว้นกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจ กรรมการได้รับค่าตอบแทนสูงกว่ารัฐวิสาหกิจอื่น หรือมากกว่าหน่วยราชการปกติ ภาครัฐส่งเสริมการลงทุนและได้รับการงดเว้นภาษี หากเกิดข้อพิพาทกับประชาชนก็มีอัยการมาช่วยแก้ต่าง ซึ่งสิทธิประโยชน์มากมายเหล่านี้อาจารย์มองว่าบริษัทไม่ควรได้ เพราะท้ายที่สุดแล้ว ผลประโยชน์มันไม่ได้ตกอยู่กับประชาชน และหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อคอยตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ (กพช.) ผู้ควบคุมดูแลก็เป็นนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายพลังงาน และพนักงานหรือผู้บริหาร ในปตท.ก็มาอยู่ในคณะทำงานนี้ด้วยโดยดูแลระดับนโยบาย ที่มีฝ่ายการเมืองควบคุม (นักวิชาการ A, 2556)

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์และผลการศึกษาของ นพนนท์ วรรณเทพสกุล (2555) อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ศึกษางานวิจัยเรื่อง “บริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจกึ่งเอกชน อำนาจและอิทธิพลในการสร้างความยิ่งใหญ่ของทุนพลังงานไทย หลังวิกฤติ 2540” ยังได้ชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการระดับสูงที่ไปนั่งเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายและกำกับกิจการพลังงาน ไม่ได้มีบทบาทตามตำแหน่งหน้าที่เฉพาะในหน่วยงาน

ภาครัฐเท่านั้น เครือข่ายข้าราชการเหล่านี้ ยังไปนั่งเป็นกรรมการในบริษัทพลังงาน ยกตัวอย่าง ปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นกรรมการอยู่ใน คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) และเป็นประธานคณะกรรมการปรับปรุงแผนพีดีพี โดยตำแหน่งหน้าที่ ขณะเดียวกันก็ไปนั่งประธานกรรมการ บริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) และเป็น กรรมการใน กฟผ. ส่วนผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เป็นกรรมการใน คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) และ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) อีกฝากหนึ่งก็ไปนั่งเป็นกรรมการ กฟผ. อธิปไตยในสังกัดกระทรวงพลังงาน ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน มันเป็นเรื่องของการขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) เพราะคนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ บมจ.ปตท.ก็มาดำรงตำแหน่งอยู่ใน บมจ.ปตท.ด้วย แล้วจะทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและ ประเทศชาติหรือไม่ เพราะยิ่งบริษัทได้กำไรมหาศาลเท่าไรก็จะทำให้ตนเองให้โบนัสมากขึ้นเท่านั้น “รัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจ เป็นแหล่งผลประโยชน์ของนักการเมือง และข้าราชการประจำ พวกเขาจึงไม่สนใจแก้ปัญหาการผูกขาดเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะรัฐบาลไหนๆ ก็มุ่งผลักดันให้ธุรกิจขยายตัว ละเลยปัญหาสิ่งแวดล้อม และผลกระทบที่รุนแรงต่อประชาชน”

ปรากฏการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างบทบาทรัฐกับบทบาทภาคเอกชนมิให้เห็นอีก หลายตัวอย่าง แม้กระทั่งส่วนราชการอื่นที่ถูกดึงเข้ามาร่วมกำหนดนโยบาย ก็มีปัญหาในประเด็น ผลประโยชน์ทับซ้อนเช่นเดียวกัน อาทิ เลขาธิการสภาพัฒน์ฯ เป็นกรรมการคณะกรรมการนโยบาย พลังงานแห่งชาติ(กพช.)และ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ขณะเดียวกันก็ไปนั่งเป็น กรรมการ บมจ.ปตท. ด้วย

โดยนักวิชาการเอ (2556) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานอิสระต่างๆว่า “การตรวจสอบของปตท.นั้นมามาก แต่ข้าราชการที่ต้องทำหน้าที่เพื่อ ประชาชนแต่พอมีผลประโยชน์ของตนเองส่วนตัวมาเกี่ยวข้องการทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของ ประชาชนกลับลดลง ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายพลังงาน ที่เข้ามาทำหน้าที่ในการ กำกับดูแล ปตท. ในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ แต่กลับไม่ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนเท่าที่ควร มอง ว่าสิ่งที่เป็นปัญหาของการตรวจสอบ รัฐวิสาหกิจในปัจจุบันคือ โครงสร้างโดยเฉพาะ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่เป็นโครงสร้างองค์กรแบบกึ่งรัฐกึ่งเอกชน ถ้าตามหลักการแล้วน่าจะมีการดูแล ตรวจสอบอย่างโปร่งใสมากขึ้น เพราะรัฐวิสาหกิจจะถูกตรวจสอบทั้งจากภาครัฐ และจากตลาด หลักทรัพย์ แต่สำหรับ ปตท. มันพอหรือยังต่อระบบธรรมาภิบาลที่ดี เพราะจากการแปรรูปปตท. มา เป็นเวลากว่า 10 ปี ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2544 พบว่าการดำเนินการของ ปตท.นั้นไม่ได้เป็นไปเพื่อ ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งแต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่า ตัวกฎหมาย กฎระเบียบเองก็ไม่เกิดการแก้ไข เนื่องจากคนทำเป็นคนออกกฎระเบียบก็มีส่วนได้รับผลประโยชน์

ของตนอยู่ด้วย เปลี่ยนรัฐบาลบอร์ดรัฐวิสาหกิจก็เปลี่ยนตาม นักการเมืองก็เป็นคนกำหนดนโยบายใหญ่ และแทรกแซงลงลึกได้ตลอด”(นักวิชาการ A, 2556)

โดยนักวิชาการเอ ได้ให้ข้อมูลในด้านอื่นๆเพิ่มเติมว่า “บริษัทในเครือ ปตท.ที่กำไรสูงที่สุด คือ ปตท.สผ. (ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม) ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการให้สัมปทานการขุดเจาะน้ำมัน ซึ่งบริษัทนี้มีการอนุญาตให้รักษาข้อมูลที่เป็นความลับของบริษัทได้ ค่าภาคหลวงประเทศไทยเก็บได้น้อย เพราะถ้าเก็บสูงกำไรบริษัทก็น้อยลง ส่งผลต่อโบนัสของบริษัท สิ่งนี้ก็เป็นสิ่งที่แสดงถึงว่าข้าราชการและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านพลังงาน เลือกที่จะเอาผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ ในต่างประเทศเก็บค่าภาคหลวงได้เป็นกอบเป็นกำจนสามารถนำมาสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานให้ประชาชนและประเทศชาติ เป็นรากฐานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจต่อไปได้ แต่ประเทศไทยตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิง” (นักวิชาการ A, 2556)

ซึ่งนักวิชาการเอ ได้ให้ข้อสังเกตประเด็นที่มากกว่าการตรวจสอบ โดยมองว่าหน่วยงานราชการแบบสมัยใหม่นี้ ข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายพลังงาน ทั้งกระทรวงการคลัง และกระทรวงพลังงาน และนักการเมือง นี้สามารถดูแลผลประโยชน์สาธารณะได้ดีแค่ไหน กรตรวจสอบอีกทางหนึ่ง คือ จากตลาดหลักทรัพย์ ต้องมีการประเมินอิสระของบริษัท(มหาชน) ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยและกรรมการตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ประชาชน จากตรงนี้จะเห็นได้ว่ากระบวนการตรวจสอบนั้นมีอยู่จริง แต่ใช้ได้จริงแค่ไหน โดยอาจารย์ได้ตั้งคำถามว่า เพราะกระบวนการตรวจสอบเหล่านี้ไม่สามารถใช้ได้จริง ภาระหนักจึงตกมาอยู่ที่การตรวจสอบของประชาชนใช่หรือไม่

การดำเนินการและผลกำไรตอนนี้ของปตท.จึงไม่ได้เป็นคุณประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างเต็มที่ จากก่อนแปรรูปกำไร 100 % ของปตท.จะต้องเป็นของรัฐ เพื่อให้รัฐนำเงินไปสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน แก่ประชาชน แต่หลังจากแปรรูปแล้วปตท.ไม่ต้องส่งเงินเข้าคลัง แต่จ่ายในรูปแบบของภาษีเหมือนบริษัทเอกชนทั่วไป มันเป็นเรื่องของการขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) เพราะคนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบปตท.ก็มาดำรงตำแหน่งอยู่ในบริษัทปตท.ด้วย แล้วผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจะทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติหรือไม่ เพราะยิ่งบริษัทได้กำไรมหาศาลเท่าไรก็จะทำให้ตนเองให้โบนัสมากขึ้นเท่านั้น (นักวิชาการ A, 2556)

กล่าวโดยสรุปแล้ว การตรวจสอบจากนักวิชาการที่พบในการศึกษาคั้งนี้ จะทำการตรวจสอบในเรื่องการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้กำกับดูแลจากรัฐ พบว่า หน่วยงานที่กำกับดูแลของรัฐในด้านนโยบายพลังงานนั้นไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (ก.พ.ช.) หรือ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน นั้น ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายพลังงาน ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลก็กลับเข้าไปมีผลประโยชน์ในบริษัท ปตท. ซึ่งทำการกำกับดูแลด้วย โดยตำแหน่ง ซึ่ง

ประเด็นนี้นักวิชาการมองว่าเป็นประเด็นสำคัญที่จะทำให้มีการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายพลังงานนั้น มีการตรวจสอบที่ไม่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนเท่าที่ควร

2.2) สื่อมวลชน

จากการหาข้อมูลจากข่าวสารที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ การค้นหาและรวบรวมข้อมูล และการสัมภาษณ์สื่อมวลชน พบว่า สื่อมวลชนเป็นตัวแสดงที่สำคัญมาก ในการหาข่าวสารข้อมูล ทั้งในระดับ ปฐมภูมิและทุติยภูมิ ได้เห็นถึงการที่สื่อพยายามจะเข้าไปหาข้อมูล หรือสอบถามจากผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการทำงานแบบประสานงานระหว่าง ฝ่ายข่าวการเมืองและเศรษฐกิจการ ลงทุน แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าสื่อจำนวนไม่น้อยที่ไม่กล้านำเสนอข่าวของการขายหุ้นนี้เท่าใดนัก โดย ผู้ให้ข้อมูลบอกกับนักศึกษาว่า เพราะสื่อเหล่านั้นอาจโดนตัดโฆษณา หน้าที่ของสื่อมวลชนในขณะนั้น ทำหน้าที่สำคัญในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการแปรรูป โดยรับข่าวสารโดยตรง จากทางบริษัท ปตท.๑ เองและจากรัฐบาล ลักษณะเนื้อหาของข่าวจึงเป็นเชิงประชาสัมพันธ์เพื่อให้ ประชาชนได้รับทราบ และทำความเข้าใจ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวท่านหนึ่ง อธิบายว่า การให้ ข่าวประชาสัมพันธ์การแปรรูป ปตท.๑ในขณะนั้นจะเป็นการบอกประชาชนว่าการแปรรูปของปตท.ใน ครั้งนี้ จะทำให้ประชาชนทุกคนสามารถมีสิทธิในการซื้อหุ้น ปตท.ได้อย่างเท่าเทียม หรือ ปตท.จะเป็น ของประชาชน (สื่อมวลชน E, 2556)

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะขอ นำข้อมูล จากการสัมภาษณ์สื่อมวลชน รวมทั้งรวบรวมข้อมูล ที่ สื่อมวลชนวิเคราะห์และหาข้อมูลไว้ในสื่อต่างๆ ดังต่อไปนี้

การแปรรูปครั้งนี้ สื่อมวลชนนอกจากจะนำเสนอข่าวในเชิงประชาสัมพันธ์ในประชาชนได้รับ ทราบข่าวสารเกี่ยวกับการแปรรูป ปตท. การเปิดขายหุ้นและการกระจายหุ้นปตท. แล้ว ก็สื่อหลาย ฉบับที่ไม่เห็นด้วยกับการแปรรูปเนื่องจากมองว่าการแปรรูปจะทำให้เกิดผลกระทบกับประชาชน เนื่องจากหากเป็นบริษัทเอกชนแล้วเป้าหมายสูงสุดคือ ผลกำไร แล้วปตท. จะสามารถรักษา ผลประโยชน์ของประชาชนได้ดีแค่ไหน ซึ่งข่าวในลักษณะนี้จะออกมาในเชิงวิจารณ์ ของผู้สื่อข่าวจาก สำนักข่าวต่างๆ

โดย บัณรส บัวคลี่ (2553) ได้เขียนวิพากษ์วิจารณ์การขายหุ้นและการกระจายหุ้นของ ปตท. เมื่อปี 2544 โดยได้แสดงความเห็นว่า การกระจายหุ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ.2544 รวม 800 ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ 35 บาท ถูกแบ่งเป็น 4 กลุ่ม โดยกลุ่มที่หนึ่ง คือ หุ้นผู้มีอุปการคุณ 25 ล้านหุ้น ที่กรรมการของปตท. สามารถตัดสินใจจะให้ใครก็ได้ ในฐานะผู้มี อุปการคุณ ซึ่งบัณรส บัวคลี่ ได้ตั้ง คำถามว่าหุ้นของปตท.ตีค่าเป็นทรัพย์สินส่วนรวม เป็นกิจการของประเทศชาติ ไม่ใช่หุ้นเอกชนที่

เจ้าของบริษัทจะสามารถยกให้ใครก็ได้ นี่คือความไม่ชอบธรรมประการแรกในการกระจายหุ้นครั้งนี้ และจนถึงทุกวันนี้ก็ไม่มีใครทราบว่าหุ้นอุปการคุณนั้นใครได้ไปบ้าง เพราะไม่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่าง โปร่งใสคือธรรมาภิบาลพื้นฐาน กลุ่มที่สอง หุ้นขายให้ผู้ลงทุนต่างประเทศ 320 ล้านหุ้น โดยหุ้นกลุ่มนี้เชื่อว่า มีฝรั่งหัวดำซึ่งเป็นคนไทย และคนไทยโดยเฉพาะทุนการเมืองที่ได้ไปโดยไม่สามารถหาข้อมูล ได้ว่าคือใคร กลุ่มที่สาม เป็นหุ้นสำหรับบุคคลทั่วไปในประเทศ 235 ล้านหุ้นซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเล่นหุ้น ที่มีบัญชีกับโบรกเกอร์อยู่แล้ว และกลุ่มสุดท้าย คือ หุ้นที่จัดสรรให้ผู้จองรายย่อยอีก 220 ล้านหุ้น ซึ่งหุ้นกลุ่มนี้ต้องการกระจายให้ประชาชนที่มีเงินเก็บระยะยาว อยู่ตามต่างจังหวัด โดย บัณรส ให้ ความเห็นว่า เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ว่าหุ้นถูกกระจายไปที่ประชาชนจริงๆ ทำให้ภาพลักษณ์การแปรรูป ครั้งนี้ดียิ่งขึ้น ซึ่งหุ้นกลุ่มสุดท้ายที่จัดสรรให้ผู้จองรายย่อยนั้นต้องจองผ่านธนาคารไทยพาณิชย์ ซึ่งเป็นแม่ข่ายของศูนย์รับจองซื้อหุ้นจากธนาคารสาขาต่างๆทั่วประเทศ

นอกจากนั้น กองบรรณาธิการเอสทีวีผู้จัดการรายวัน ได้ตรวจสอบกรณีการขายหุ้น ปตท. จากเอกสารการตรวจสอบการจองและจัดสรรหุ้นปตท. จาก คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) โดย ก.ล.ต. ได้ดำเนินการเสร็จเมื่อเดือน มกราคม พ.ศ. 2545 เอกสารผลการตรวจสอบระบุว่า ก.ล.ต.ได้อำนาจการตรวจสอบที่เรียกว่า “รายงานการสอบทานระบบที่ใช้ในการ รับจองซื้อหุ้น” โดยบริษัท ดีลเลอร์ ทัช โรมัสสุ ไชยยศ จำกัด ซึ่งเอกสารชิ้นนี้อธิบายการตรวจสอบใน ขั้นตอนต่างๆ จนได้ข้อสรุปสุดท้ายว่า “เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงการรับจองซื้อหุ้นของ ธนาคารไทยพาณิชย์ ทำให้สิทธิ์ของผู้จองหุ้นที่จะได้รับการจัดสรรไม่เท่าเทียมและไม่เป็นตามเจตนา ของหนังสือชี้ชวน แต่อย่างไรก็ดีรายการการจองที่เข้าข่ายว่ามีความผิดปกติดังกล่าวมีจำนวนไม่มาก เมื่อเทียบกับรายการทั้งหมด...จึงเห็นว่าความผิดปกติดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อภาพรวมการเสนอขาย หุ้นของ ปตท.ในครั้งนี้นั้นทำให้ต้องมีการรับจองใหม่” เอกสารบอกว่ารายการที่ผิดปกติ พบจำนวน 859 รายการหรือคิดเป็นร้อยละ 7.73% ของจำนวนรายการที่ได้รับจัดสรร จึงเป็นที่มาของการที่ ก.ล.ต.มีมติ สั่งลงโทษธนาคารไทยพาณิชย์ ไม่ให้เป็นตัวแทนการจำหน่ายหุ้นในประเทศเป็นเวลา 6 เดือน

จากนั้น กองบรรณาธิการเอสทีวีได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจอย่างหนึ่งคือ ผู้บริหารของกิจการ การตรวจสอบ กับผู้บริหารของกิจการที่ถูกตรวจสอบมีความสัมพันธ์เป็นพี่น้องกัน เป็นบุคคลผู้มี คุนอุปการต่อวงการบัญชีไทยอย่างมากมาย เป็นความบังเอิญที่ตั้งใจหรือไม่กองบรรณาธิการเอสทีวี ได้ตั้งคำถาม แต่ก็มีอาจตั้งข้อกล่าวหาใดๆเพราะท่านทั้งสองเป็นผู้มีชื่อเสียงและได้รับการยกย่องอย่าง กว้างขวางในความเป็นมืออาชีพ แต่อย่างไรก็ตามความเคลงใจก็ยังมีอยู่ เพราะตามปกติของระบบ ราชการไทยทั่วไปการตั้งเรื่องสอบและเอาคนในกลุ่มพรรคพวกเดียวกันมาสอบนั้นเป็นเรื่องที่ระบบ ราชการไทยน่าจะทราบกันดี เพราะจะทำให้โทษหนักกลายเป็นเบา จนแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงผล

ใดๆที่เกิดขึ้นไปแล้วก็มี ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้กองบรรณาธิการเอเอสทีวีทำหนังสือขอข้อมูลตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการปี 2540 ยื่นไปยังคณะกรรมการ ก.ล.ต. เพื่อขอเอกสารหลักฐาน การตรวจสอบครั้งดังกล่าว (สื่อมวลชน I, 2556) โดยตั้งข้อคำถามในการขอข้อมูลไว้หลายประเด็น เช่น ก.ล.ต.ตั้งประเด็นสอบถามเฉพาะระบบและเทคนิคการจัดสรรหุ้น และได้ข้อสรุปออกมาว่าใช้เทคนิค ที่ผิดข้อตกลง แต่ก็ข้ามประเด็นการจัดสรรหุ้นเกินโควตา 1 แสนหุ้นที่ปรากฏในหนังสือชี้ชวน เพราะ บางรายใช้ธนาคารคนละแห่ง คนละสาขาแยกใบจองแต่ได้รับการจัดสรรมากมาย โดยกอง บรรณาธิการเอเอสทีวีได้แสดงความคิดเห็นว่า นี่คือการผิดปกติดังกล่าว หรือแม้กระทั่งรายงานว่ามี รายการที่ผิดปกติ 859 รายการก็ควรมีรายงานว่ามีใครบ้าง แต่ดูเหมือนว่าจงใจจะเลยในความผิดปกตินี้ จึงคิดว่าก.ล.ต.น่าจะมีรายงานฉบับเต็มและข้อมูลการตรวจสอบฉบับเต็ม ที่เปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อ แสดงความโปร่งใสของระบบตลาดทุนไทยและเพื่อความโปร่งใสในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งถือเป็น สมบัติของคนไทยทุกคน หลังจากยื่นหนังสือไปขอข้อมูลข่าวสารจากทาง ก.ล.ต. เวลามาผ่านไป 3 เดือน ยังไม่ได้รับคำตอบใดๆจาก ก.ล.ต. ทำให้กองบรรณาธิการเอเอสทีวีผู้จัดการรายวัน ได้ยื่นเรื่อง ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยบรรณาธิการเอเอสทีวีบอกว่าเรื่องนี้อยู่ใน กระบวนการ (บัณรส บัวคลี, 2553) ซึ่งผู้ศึกษาได้พยายามหาข้อมูลว่าที่สุดแล้วเป็นเช่นไร แต่ก็ไม่ พบรายงานดังกล่าว

ในขณะที่เดียวกัน สุทธิชัย หยุ่น สื่อมวลชนและนักคอลัมน์นิสต์ ได้แสดงความคิดเห็นต่อ ปรากฏการณ์ดังกล่าวว่า เป็นการกระทำของคนไม่กี่ตระกูลที่กำลังขายของหลวงเพื่อเอารายได้นั้นมา ซื้อประเทศ การกระจายหุ้นของ ปตท. ได้ถูกรัฐบาลนำมาโฆษณาโดยตลอดว่าทำให้กิจการของ บริษัท ปตท.พัฒนาก้าวหน้ามากขึ้น กลายเป็นบริษัทชั้นนำที่สำคัญอยู่ในลำดับต้น ๆ ในตลาดหลักทรัพย์แห่ง ประเทศไทย มีการเพิ่มทุนกระจายหุ้นเพิ่มเติม มีผลตอบแทนที่ดี และมีเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นอย่าง เป็นกอบเป็นกำ แต่ความจริงก็คือ การดำเนินกิจการของบริษัท ปตท. ไม่เคยส่งผลให้ ราคาน้ำมันที่ ประชาชนต้องจ่ายให้ลดลงแต่อย่างใดและกลับเพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด รายได้ที่เพิ่มขึ้นของบริษัท ปตท. นั้นส่วนหนึ่งมาจากเงินภาษีของประชาชนที่รัฐบาลเอามาตั้ง เป็นกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อชดเชย ราคาเชื้อเพลิงที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งพบว่าตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2547 จนถึงวันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2547 เป็นเวลา 100 วันรัฐบาลต้องจ่ายเงินให้กับบริษัท ปตท. และบริษัทน้ำมันต่างชาติ อื่น ๆ ไปแล้วถึงกว่า 6 พันล้านบาท (คมชัดลึก, 2556)

จากการศึกษาในกรณีนี้ทำให้พบว่า สื่อมวลชนได้ทำการตรวจสอบและชี้ให้เห็นถึงประเด็น การที่ผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบ มีความสัมพันธ์กันเป็นเครือญาติกัน และสื่อมวลชนยัง เป็น ตัวกลางในการนำเสนอข้อมูลสู่สาธารณะชน ซึ่งในกรณีศึกษาดังกล่าวข้อมูลที่ได้รับเป็นข้อมูลที่เข้าใจ ยาก หากประชาชนคนทั่วไปที่ไม่มีความรู้เรื่องตลาดหุ้นมาก่อนก็อาจจะไม่เข้าใจ แต่สื่อก็พยายามที่

จะสื่อสารออกมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายเพื่อให้ประชาชนทุกระดับสามารถเข้าใจข้อมูลที่หามาได้ เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ควรเป็นสิ่งที่คนไทยทุกคนควรให้ความสนใจ นอกจากนี้ในกรณีศึกษาการขายหุ้น ปตท. นี้ ก็ยังมีสื่อที่เข้าไปหาข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานที่ทำการตรวจสอบ และหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ รวมทั้งหาข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่สื่อโดยทั่วไป อาจจะไม่นำเสนอเพราะเกรงกลัวเรื่องของการตัดโฆษณาออก หรือเกรงกลัวอิทธิพลของด้านมืด จึงทำให้สื่อโดยทั่วไปทำข่าวไปตามสิ่งที่ประชาชนสนใจเท่านั้น ซึ่งข้อมูลที่ได้มาก็แตกต่างกัน และมีหลักฐานพอสมควร เป็นข้อมูลที่มีคุณค่า ที่ไม่อาจเห็นได้ตามสื่อโทรทัศน์ฟรีทีวี กรณีศึกษานี้จึงทำให้ผู้ศึกษามีความเห็นว่า ด้วยสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปและประชาชนสามารถเข้าถึงสื่อไปมากขึ้น ทำให้เกิดสื่อต่างๆ ขึ้นมาอย่างมากมาย โดยที่ผู้มีอำนาจในแต่ละแห่งไม่อาจควบคุมสื่อได้หมดทุกประเภท ไม่ว่าจะเหตุผลของสื่อ นั้นจะทำไปเพื่ออะไรหรือมีใครอยู่เบื้องหลังให้ต้องเขียนข่าวออกมาในลักษณะไหนก็ตาม สิ่งที่ประชาชนได้รับโดยตรงคือการได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้าน แต่ประชาชนเองก็ต้องมีวิจารณญาณในการรับข่าวสารเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ในเรื่องการตรวจสอบในเรื่องการขายหุ้น ปตท. ในปีพ.ศ.2544 โดยสื่อมวลชนแล้ว ผู้ศึกษายังได้รับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (ประธานคณะกรรมการฯ F, 2556) อีกว่า ปตท. เป็นบริษัทที่มีหน้าโฆษณาในสื่อสูงมาก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วสินค้าที่ใช้งบในการโฆษณาสูงๆ จะเป็น consumer product หรือ สินค้าที่ต้องแข่งขันสูงแต่ ปตท. เองเป็นสินค้าที่มีการแข่งขันไม่สูง แต่ทำไมจึงใช้งบในการโฆษณาสูงขนาดนี้ จากการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ ในด้านค่าใช้จ่ายด้านโฆษณาพบว่ามีการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านโฆษณาจากปี 2550 ถึงปี 2551 อย่างก้าวกระโดดถึงร้อยละ 145.4 เป็นข้อสังเกตให้เห็นว่าการใช้งบโฆษณาเหล่านี้ น่าจะมีผลต่อการที่สื่อมวลชนจะตรวจสอบหรือวิพากษ์วิจารณ์ ปตท. ในสื่อกระแสหลักมีการวิพากษ์วิจารณ์ ปตท. น้อยมาก เพราะอาจมีผลกระทบต่อบริษัท ส่วนใหญ่แล้วสื่อที่นำเสนอข่าวหรือวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของ ปตท. จะเป็นโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม หรือ สื่อในโลกออนไลน์เป็นส่วนใหญ่ (ประธานคณะกรรมการฯ F, 2556)

ตารางที่ 4.2 แสดงรายชื่อบริษัท 20 อันดับ ที่ใช้งบโฆษณาสูงสุด

2008 (Jan-Dec) Top 20 Spending Brands

Rank	Brands	Advertising Budget		
		2008 (J-D) (Million)	2007 (J-D) (Million)	Change (%)
1	POND'S FACIAL SKINCARE PRODUCT (1)	644.9	862.4	-25.2
2	PTT PUBLIC CO.,LTD. (39)	592.1	241.3	+145.4
3	TOYOTA PICKUP'S (2)	586.0	618.5	-5.3
4	HAPPY MOBILE PHONE SYSTEM (6)	570.1	509.7	+11.8
5	COKE SOFT DRINK (5)	495.4	563.0	-12.0
6	BREEZE LAUNDRY DETERGENTS (7)	478.8	451.8	+6.0
7	OIL OF OLAY FACIAL SKINCARE PRODUCT (3)	476.4	606.7	-21.5
8	ISUZU PICKUPS (11)	451.8	385.9	+17.1
9	TOYOTA PASSENGER CARS (28)	443.3	270.1	+64.1
10	TRUEMOVE MOBILE PHONE SYSTEM (27)	439.0	271.3	+61.8
11	M ENERGY DRINK (4)	429.5	573.7	-25.1
12	GARNIER FACIAL SKINCARE PRODUCT (17)	390.8	335.1	+16.6
13	ONE-2-CALL MOBILE PHONE SYSTEM (15)	389.2	347.1	+12.1
14	TESCO-LOTUS SUPERCENTER (19)	381.2	314.1	+21.4
15	CLINIC ANTI DANDRUFF SHAMPOOS (8)	377.8	446.0	-15.3
16	TRI PETCH ISUZU VEHICLE SCORP (40)	373.2	235.4	+58.5
17	PEPSI SOFT DRINK (12)	372.1	383.4	-2.9
18	THAI LIFE INSURANCE (21)	342.6	295.9	+15.8
19	SINGHA CORPORATION CO.,LTD (51)	338.5	211.2	+60.2
20	AIS COMMUNICATION CORPORATE (9)	329.1	430.5	-23.6

ที่มา: (Groupm, 2008)

จากตัวเลขงบ media spending ของ ปตท. ธุรกิจ oil & lubricants (ปตท. จำกัด (มหาชน)) และ Petrolrum โดย นิลสัน มีเดีย รีเสิร์ช (Positioning Magazine, 2551) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับ การใช้งบโฆษณาสร้างภาพลักษณ์ของ ปตท. พบว่า เฉพาะรอบเดือนมกราคม - พฤษภาคม 2551 มีการใช้งบสูงถึง 557,198,000 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับรอบเดียวกันของปีที่ผ่านมาซึ่งใช้ไป 294,301,000 บาท ขณะที่ทั้งปี พ.ศ.2550 ใช้งบไปทั้งสิ้น 974,960,000 บาท แบ่งเป็น oil & lubricants 16% และ petroleum คิดเป็นสัดส่วน 84% หมายความว่า ปตท. ให้ความสำคัญกับการลงทุน media spending ในธุรกิจปิโตรเลียมมากกว่า เนื่องจากทำรายได้มากกว่า ในขณะเดียวกัน

ธุรกิจปิโตรเลียมนี้ ก็เป็นธุรกิจที่ไวต่อความรู้สึกคนในเรื่องของการดำรงชีวิต ปากท้องและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ และยังมีประเด็นที่ฉุฉิมใจที่ฉุฉิมใจตลอดเวลา นั่นคือเรื่องการค้าเงินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยเป็นโฆษณา corporate image ของทั้ง ปตท. และ ปตท.สผ. ที่ทำเพื่อต้องการให้ภาพลักษณ์ขององค์กรออกมาดีเหมือนในโฆษณา ซึ่งนอกจากจะโฆษณาเพื่อขายภาพลักษณ์ขององค์กรแล้ว ในทุกโฆษณาของ ปตท. จะพยายามแสดงว่า บริษัทได้รับมอบหมายจากประชาชนให้ปฏิบัติภารกิจอันยิ่งใหญ่ของประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็โน้มน้าวให้ประชาชนเชื่อว่า ปตท. คือความภาคภูมิใจของคนไทย เช่น “ 30 ปี ปตท. พลังที่ยั่งยืนเพื่อไทย ” หรือ “เราแข็งแกร่งเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน” รวมถึง “เราเรียนรู้ร่วมกับชุมชน เพื่อสังคมไทยแข็งแกร่ง” และ “โครงการอาทิตยของคนไทย ความภาคภูมิใจของ ปตท.สผ.” และสุดท้าย band slogan “ปตท. พลังไทย เพื่อไทย” เป็นต้น

เมื่อย้อนกลับไปดูเหตุการณ์ในแง่ลบต่างๆที่เกิดขึ้นกับองค์กรแห่งนี้แล้วจะพบว่า ปตท.ให้ความสำคัญกับการสร้างภาพลักษณ์เป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น ทุกครั้งที่เกิดภาพลักษณ์ในด้านลบต่อองค์กร งบประมาณที่มาจากกำไรมหาศาลจะถูกส่งมาใช้ในการล้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อบริษัททันที สังเกตจาก หากทำล้างมีข่าวด้านลบต่อ ปตท. ไม่ว่าจะด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม หรือด้านไหนก็ตาม การยิงภาพยนตร์โฆษณาจะถือเป็นพิเศษ ในช่วงเวลาที่มีคนดูสูงที่สุด เพื่อลดแรงต้านจากกระแสสังคมในทันที ฉะนั้นข่าวที่ประชาชนมักจะเห็นเกี่ยวกับ ปตท. ในหน้าหนังสือพิมพ์ มักจะเป็นข่าว เชิงประชาสัมพันธ์ หรือเป็นข่าวในเชิงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร (CSR) แต่ปัญหาที่แท้จริงเกี่ยวกับธุรกิจ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนออกมาเรียกร้องด้วยข้อมูล กลับไม่มีข้อโต้แย้งที่ชัดเจนออกมาจากทางบริษัท หรือหากมีข้อโต้แย้งก็จะอธิบายในเชิงที่ว่า ปตท. ไม่ผิด แต่มันเป็นความผิดของบริษัทที่ว่าจ้าง เป็นต้น (นักวิชาการซี, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2557)

ในปี พ.ศ. 2556 (สำนักข่าวอิสรฯ, 2556) ได้เปิดเผยตัวเลขค่าโฆษณาของ บมจ.ปตท. ได้ใช้งบประมาณในการประชาสัมพันธ์กิจกรรมองค์กรและกิจการที่เกี่ยวข้องเป็นเงิน 547.7 ล้านบาท ในช่วง 6 เดือน โดยนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2555 ถึง มีนาคม 2556 บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาจ้างเอกชนประชาสัมพันธ์ 47 ครั้ง (สัญญา) วงเงิน 547,714,700 บาท โดยบริษัทที่ได้รับการว่าจ้างมากที่สุด ได้แก่ บริษัทในเครือบีอีซี-เทโรอินเทอร์เน็ตเทนเมนท์ หรือช่อง 3 บริษัท อสมท. หรือช่อง 9 และบริษัททีวีบูรพา ผู้ผลิตรายการคนค้นคน ตามลำดับ

งบโฆษณาที่สูงอย่างต่อเนื่องตลอดมา สามารถอธิบายได้ว่า บริษัทให้ความสำคัญผ่านทางภาพลักษณ์เป็นอย่างมาก เมื่อเป็นธุรกิจต้องมีทั้งด้านลบและด้านบวก ต้องจ่ายเงินทั้งด้านมืดและด้านสว่าง บริษัทน้ำมันต้องจ่ายเงินมากมาย เพื่อสร้างเครือข่ายในกลุ่ม NGO ข้าราชการ นักการเมือง ทั้ง

ระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงสื่อมวลชนทุกแขนง เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่เป็นบวก ปกปิดความจริงที่เป็นลบตลอดมา (ชัชวาล ชาติสุทธิชัย, 2555)

ข้อมูลข่าวสารด้านพลังงานถูกรวบงำจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านพลังงานเอง ทั้งด้านโฆษณา ข่าวสาร CSR ทุกอย่างดูดีไปหมด เพราะฉะนั้น เวลาปรับราคาน้ำมัน ก็จะทำให้ประชาชนเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่สุดแล้ว เช่น การปรับขึ้นของน้ำมันบางครั้ง ต้นทุนโรงกลั่น หรือต้นทุนอื่นๆถูกปรับลดลงไป แต่กลับไปเพิ่มที่ค่าการตลาด โดยอ้างว่าไม่ยอมให้ประชาชนให้อย่างฟุ่มเฟือย ทำให้ค่าน้ำมันมันผิดเพี้ยน และกลไกการตลาดบิดเบือน ผลก็คือ คนที่ได้ประโยชน์ คือ พ่อค้าคนกลาง (หัวหน้ามูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, 2556)

จากข้อมูลที่กำลังกล่าวมาข้างต้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีความเกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาโดยตรง แต่ก็สามารถอนุมานได้หรือไม่ว่า เพราะเหตุใดการนำเสนอข่าว หรือข้อเท็จจริงใดๆที่เป็นด้านลบเกี่ยวกับการดำเนินงานของปตท.จึงมีน้อยมากในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบโดยสื่อมวลชนในปัจจุบัน โดยเฉพาะในสื่อกระแสหลัก ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประเด็นสำคัญต่อผู้บริโภคกลับไม่ปรากฏไม่มีการสื่อออกไปผ่านสื่อมวลชนถึงสาธารณชน จากการสัมภาษณ์เครือข่ายภาคประชาชน ให้ข้อมูลว่า เพราะสื่อเหล่านั้นกลัวโดนตัดงบโฆษณาใช้หรือไม่จึงไม่กล้านำเสนอข่าว ข่าวจึงต้องมาอยู่ที่สื่อกระแสรอง เช่น โทรทัศน์เคเบิล หรือสื่อทางอินเทอร์เน็ต แต่ก็ยังพอเห็นบทความวิจารณ์ตามหนังสือพิมพ์บ้าง แต่ก็ถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับแหล่งข่าวที่อยู่ในสื่อออนไลน์ (ประธานคณะกรรมการสิทธิฯ F, 2556)

3. การตรวจสอบโดยประชาชน

จากการค้นหาและรวบรวมข้อมูลของผู้ศึกษา พบว่า การตรวจสอบของประชาชนในกรณีการขายหุ้นนั้นมีค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะการตรวจสอบจากประชาชนที่เป็น ปัจเจกบุคคล นั้นมีน้อยมากส่วนหนึ่งมาจากการโหมประชาสัมพันธ์อย่างหนักจากภาครัฐ เพื่อให้เห็นข้อดีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในตอนนั้นเหมือนจะเป็นความหวังใหม่ในการสร้างรายได้ให้กับรัฐ ดังเช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2544 ที่ได้รับบุใจความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ เช่น พัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจ ปลอดภัยจากการเมืองแทรกแซงการบริหาร หรือเปิดโอกาสให้คนไทยได้มีโอกาสได้ลงทุนในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นการสร้างบรรยากาศที่ดีให้เกิดขึ้นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนที่จะทำการขายหุ้น (รัฐบาลไทย, 2544)

แต่เมื่อขายหุ้นไปแล้วมีการปรากฏของรายชื่อกรรมการเมือง รวมถึงคนนามสกุลดังเป็นจำนวนมากที่ได้รับหุ้นไป ล้วนแล้วแต่ทำให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนขึ้นมา แต่ในตอนนั้นก็ยังไม่สามารถทำอะไรได้มากเนื่องจากภาคประชาชนยังไม่มีคามเข้มแข็ง จนกระทั่งเวลาต่อมาเรื่องพลังงานเริ่มมีบุคคลที่มีความรู้ทำให้ความสนใจเรื่องนี้มากขึ้น จึงเกิดเป็นการรวมตัวของเครือข่ายประชาชนที่สำคัญทางด้านพลังงานขึ้นมา ซึ่งนอกจากนักวิชาการและสื่อมวลชน จะเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการนำข้อมูลข่าวสารมาสู่ประชาชนแล้ว ตัวแสดงสำคัญคือหนึ่งตัวแสดงก็คือ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค โดยองค์กรนี้เป็นองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค องค์กรนี้ได้มีบทบาทในการติดตามการดำเนินการของปตท. มาในระยะเวลาหนึ่ง จนในที่สุด มูลนิธิผู้บริโภคและเครือข่ายประชาชน ได้ตัดสินใจทำการฟ้อง คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ว่ากระบวนกรและขั้นตอนการแปรรูป การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นไปโดยมิชอบ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอน พ.ร.ฎ.กำหนดอำนาจสิทธิประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2544 และ พ.ร.ฎ.กำหนดเงื่อนไขเวลา ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2544 โดยมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภคนี้ถือเป็นองค์กรที่ต่อสู้กับสิ่งที่ไม่ชอบธรรมต่อผู้บริโภคเสมอมา โดยจากกรณีให้เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ กรณีการฟ้องศาลปกครองให้มีการเพิกถอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้า ซึ่งการที่ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าในครั้งนั้น ถือเป็นความสำเร็จอย่างยิ่งของการตรวจสอบภาคประชาชน ซึ่งนำเรื่องเข้ากระบวนการของศาลและคำตัดสินของศาลทำให้เกิดผลบังคับตามกฎหมายได้ ทำให้รัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าไม่ถูกแปรรูป ซึ่งหากแปรรูปไปจะส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนในทุกวันนี้อย่างแน่นอน ซึ่งจากการที่ได้รับชัยชนะจากการเพิกถอนการแปรรูปการไฟฟ้าในครั้งนี้ ทำให้มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภคและเครือข่ายได้รับกำลังใจจำนวนมากจากประชาชน รวมทั้งสื่อมวลชนเองก็ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก โดยตัวแทนเครือข่ายบอกกับนักศึกษาว่า ไม่เคยคิดมาก่อนว่าจะได้รับความสนใจมากขนาดนี้ และเครือข่ายประชาชนจะพยายามหาช่องทางการตามกฎหมายเพื่อให้ผลการตรวจสอบบังเกิดผลตามกฎหมายต่อไป (หัวหน้ามูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, 2556)

โดยการจากศึกษาของ นพนนท์ วรรณเทพสกุล (2555) ได้สรุปคำฟ้องของมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภคไว้ดังต่อไปนี้

ประเด็นคำฟ้องของมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค กรณีการแปรรูปปตท.

- วิธีการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กระทำโดยการตราพระราชพระราชกฤษฎีกาสองฉบับ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2544 และ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2544 โดยจากคำฟ้องของมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค เขียนว่า พระราชกฤษฎีกาทั้ง

สองฉบับขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 30 และมาตรา 87 เพราะทำให้เกิดการผูกขาดโดยองค์กรเอกชนในรูปแบบบริษัทมหาชนรวมทั้งเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่วนใหญ่เกินกว่าความจำเป็นซึ่งขัดกับมาตรา 29 และมาตรา 50 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว มีผลทำให้มีการนำทรัพย์สินบางอย่างที่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่สามารถซื้อขายได้ไปขายหรือไปอยู่ในการถือครองขององค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเป็นการกระทำที่กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยมีเจตนาที่ไม่สุจริตในการตราพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับทำให้บุคคลบางกลุ่มและพวกพ้องของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินมากกว่าประชาชนทั่วไป

- การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 และรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เนื่องจาก การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่เป็นไปอย่างกว้างขวาง เปิดเผย ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543

- กระบวนการดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ไม่โปร่งใสไม่ปรากฏว่าได้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดๆ ที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้นต่อสาธารณชน ตามบทบัญญัติมาตรา 19 (10) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

- มีการโอนทรัพย์สิน และสิทธิ ซึ่งเดิมเป็นของการบินไทยแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้ร่วมกัน ไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งทรัพย์สินเดิมของการบินไทยแห่งประเทศไทยหลายรายการเป็น ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นส่วนควบของที่ดินนั้น การบินไทยแห่งประเทศไทย ได้มาโดยการเวนคืนซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนของรัฐเพื่อใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์แต่เมื่อมีการโอนทรัพย์สินและสิทธิดังกล่าวมาให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักความเท่าเทียมกันอย่างเป็นทางการแข่งขันทางธุรกิจ ตามมาตรา 30 และมาตรา 50 แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2552 และมาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญ

- บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ยังได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับที่การบินไทยแห่งประเทศไทยได้รับอยู่เดิม ทำให้บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) มีสิทธิเหนือบริษัทเอกชนอื่นๆ และได้รับความคุ้มครอง “ทั้งหมด” ตามกฎหมายว่าด้วยการบินไทยแห่งประเทศไทย ทั้งๆที่บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชน แต่กลับมีอำนาจมหาชนของรัฐได้แก่ ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาค เนื่องจาก ปตท.ได้ประโยชน์จากการมีสถานะเป็นองค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน

- บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ยังได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้รับอยู่เดิม ทำให้บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) มีสิทธิเหนือบริษัทเอกชนอื่นๆ คือ
 - สิทธิผูกขาดก๊าซธรรมชาติ
 - สิทธิผูกขาดขายน้ำมันราชการ
 - สิทธิในการยกเว้นการเสียภาษีป้าย
 - หนี้สิน/พันธะผูกพันใด ๆ ที่โอนไปยัง บริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน) ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป โดยไม่มีค่าธรรมเนียมค้ำประกัน
 - สิทธิในการยกเว้นการวางหนังสือค้ำประกันธนาคารต่อกรมศุลกากรในการ ดำเนินการคลังสินค้าทัณฑ์บน
 - สิทธิได้รับการผ่อนผันตามระเบียบศุลกากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานพิธีการศุลกากรสำหรับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ
 - สิทธิในการเช่า หรือ ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุได้ไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ โดยคงเงื่อนไขสัญญาเช่า ค่าตอบแทนการใช้ที่ดินตามเงื่อนไขเดิม
 - สิทธิในการยกเว้นค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม/ค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการออก/โอนใบอนุญาตหรือหนังสือต่าง ๆ หรือรับจดทะเบียนที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินกิจการ
 - การกำหนดราคาหุ้นและการจัดสรรหุ้น การกระจายหุ้น มิได้ดำเนินการอย่างเป็นธรรมไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีสิทธิในการเข้าถึงการเป็นเจ้าของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยการซื้อหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้อย่างเท่าเทียมกัน ชัดกับการประชาสัมพันธ์ ของปตท. ก่อนการแปรรูป ในทำนองว่าเพื่อให้คนไทยทุกคนได้มีโอกาสเป็นเจ้าของบริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) ร่วมกันได้อย่างทั่วถึง เป็นการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจที่ไม่ถูกต้องทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
 - พนักงาน ปตท. ทุกคนสามารถซื้อหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) ได้ในราคาพาร์ (10 บาท/หุ้น) โดยสามารถซื้อได้ถึงจำนวน 8 เท่า ของอัตราเงินเดือน ซึ่งการได้มาดังกล่าวเป็นการจัดสรรหุ้นให้พนักงาน ปตท. นอกจากได้อิทธิสิทธิในการซื้อหุ้นดังกล่าวแล้ว ยังมีโอกาสใช้สิทธิในการซื้อหุ้นรอบสองที่ต้องการขายหุ้นให้กับประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย วิธีการกระจายหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) มิได้มีโอกาสสร้างให้กับประชาชนโดยทั่วไปเพื่อเข้าถึงการซื้อหุ้นได้อย่างเท่าเทียมกัน

4) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า องค์กรอิสระที่มีบทบาทในการตรวจสอบการขายหุ้น ปตท. ในครั้งนี้ คือ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือ ก.ล.ต. ในฐานะผู้กำกับและพัฒนาทุนของประเทศ ที่ได้ทำการตรวจสอบการกระจายหุ้นของการขายหุ้น ปตท. ในครั้งนี้ โดยหลังจากที่มีการขายหุ้นเสร็จสิ้นแล้ว มีประชาชนจำนวนมากที่ไปรอซื้อหุ้นแล้วไม่สามารถซื้อหุ้นได้ เนื่องจากหุ้นถูกขายหมดภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งได้นำมาซึ่งกระแสข่าวทางด้านลบเกี่ยวกับการกระจายหุ้นว่ามีการจองไว้ล่วงหน้าหรือไม่ จึงทำให้ ก.ล.ต. ต้องดำเนินการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว

แต่จากการหาข้อมูลทำให้ผู้ศึกษาทราบว่า การแปรรูป ปตท. ในครั้งนี้ไม่มีองค์กรอิสระมากำกับดูแลการแปรรูปโดยตรง เนื่องจากธุรกิจต่างๆของปตท. ต่างก็มีหน่วยงานจากภาครัฐมากำกับดูแลอยู่แล้ว คือ สำนักนโยบายและแผนพลังงาน มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และดำเนินนโยบายในการแปรรูป แต่ไม่มีองค์กรกำกับดูแลอิสระในการแปรรูป ปตท. ครั้งนี้ โดย ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ (2546) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ได้อธิบายเรื่องนี้ ว่า ปตท. ประกอบธุรกิจหลัก 4 กลุ่ม คือ ธุรกิจขุดเจาะและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียม (ซึ่งดำเนินการภายใต้ ปตท.สผ.) ธุรกิจการขนส่งและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ธุรกิจการกลั่นน้ำมัน (ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทที่ ปตท. ถือหุ้น 4 ราย เช่น ไทยออยล์) ธุรกิจการค้าน้ำมันและก๊าซปิโตรเลียมเหลว และธุรกิจปิโตรเคมี โดยแต่ละธุรกิจมีการกำกับดูแลที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้ว กล่าวคือ **ธุรกิจการกลั่นน้ำมัน ธุรกิจการค้าน้ำมันและก๊าซปิโตรเลียมเหลว และธุรกิจปิโตรเคมี** เป็นธุรกิจที่มีการแข่งขัน และดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ มีกฎหมายกำกับดูแลที่ชัดเจน และปฏิบัติกันอย่างเท่าเทียมระหว่าง ปตท. กับกิจการเอกเอกชนรายอื่นๆ และ**ทางด้านธุรกิจขุดเจาะสำรวจและพัฒนาแหล่ง ปิโตรเลียม** ผู้กำกับคือ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ โดยยึดตามพ.ร.บ.ปิโตรเลียม และพ.ร.บ.ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม โดยปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ (2546) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน มีความเห็นว่า ธุรกิจของปตท. กลุ่มเดียวที่ไม่มีการกำกับดูแลที่ชัดเจนเท่าที่ควรก็คือ ธุรกิจการขนส่งและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ แต่ก็ไม่ถึงขั้นไม่มีการกำกับดูแลเลยทีเดียว เพราะได้มีการกำหนดนโยบายในการกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติ และการกำกับดูแลทางด้านราคามาตั้งแต่ปี 2539 โดยปัจจัยหลักที่มีผลกระทบต่อ ปตท. จึงมีเพียงเรื่องเดียวคือ ค่าบริการผ่านท่อก๊าซฯ ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าผ่านท่อ ตั้งแต่ปี 2539 และก่อนการแปรรูปในปี 2544 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (ก.พ.ช.) ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ลงทุน แม้ว่าผู้ลงทุนจะไม่พอใจทีเดียวเกี่ยวกับความชัดเจนในการกำกับดูแลค่าผ่านท่อ แต่ก็อยู่ในระดับความเสี่ยงที่พอรับได้ เพราะหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความชัดเจนพอสมควร มีการใช้มาตั้งแต่ปี 2539 อีกทั้งการ

กำกับดูแลมีขอบเขตที่ค่อนข้างแคบ คือ กำกับดูแลระบบท่อนส่งก๊าซฯ ที่ค่อนข้างเล็ก เป็นระบบง่ายๆ และมีผู้ใช้ก๊าซฯ ในระดับเป็นร้อยรายเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ ปตท. ได้ทำการขายหุ้นและกระจายหุ้นออกไปแล้ว ก็มีการพูดถึงในวงกว้าง ถึงความโปร่งใสและยุติธรรมในการขายและกระจายหุ้นดังกล่าว เพราะไม่มีหน่วยงานโดยตรงในการตรวจสอบ นอกจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเข้าสู่การเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบในขณะนั้นก็คือ ฝ่ายค้า และองค์กรเอกชนด้านพลังงานที่สนใจในประเด็นดังกล่าว (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร D, 2556)

ผู้ศึกษา จึงได้ทำการค้นหาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบ ของ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ก.ล.ต.) ในฐานะองค์กรผู้รักษากติกาและธรรมาภิบาลตลาดทุน ซึ่งได้มีการตรวจสอบการจองและจัดสรรหุ้น โดยหลังจากข่าวที่ปรากฏว่าประชาชนผู้ซื้อรายย่อยสามารถซื้อหุ้นได้ไม่เกิน 1 แสนหุ้น แต่มีคนได้ไปหลายแสนหุ้นหรือถึงล้านหุ้นก็มี ซึ่งนายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ ได้เคยให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน ไว้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2544 ก่อนวันขายหุ้นว่า “เพื่อให้กระจายหุ้นไปสู่ประชาชนและผู้สนใจได้จำนวนมาก จึงได้มีการปรับ ลดยอดการสั่งจองหุ้นต่อ 1 ใบจองจากเดิม สามารถจองได้ตั้งแต่ 1,000 หุ้น แต่ไม่เกิน 500,000 หุ้น มาเป็นสูงสุดไม่เกิน 100,000 หุ้น ดังนั้นเพื่อให้สามารถรองรับความต้องการในการสั่งจองหุ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด บริษัทฯจึงได้วางมาตรการอย่างรัดกุมให้การแจกใบจองหุ้นพร้อมเอกสารและขั้นตอนการจองหุ้นมีความสมบูรณ์ ครบถ้วนและพร้อมเพรียงกันทุกสาขาทั่วประเทศ ซึ่งมาตรการดังกล่าวส่งผลให้ต้องเลื่อนการเปิดให้ประชาชนมารับใบจองหุ้น จากเดิมวันจันทร์ที่ 12 พฤศจิกายน 2544 มาเป็นวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544” (ผู้จัดการรายวัน, 2544) จากการให้สัมภาษณ์ดังกล่าวจึงทำให้เห็นได้ว่าการขายหุ้น กว่า 220 ล้านหุ้นหมด ในเวลาไม่ถึง 2 นาที น่าจะมีความผิดปกติ โดย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ในฐานะองค์กรในการรักษากติกาและธรรมาภิบาลตลาดทุนให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ได้ตรวจสอบการกระจายหุ้นซึ่งมีธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เป็นแม่ข่ายคอมพิวเตอร์ร่วมกับธนาคารอีก 4 แห่ง ผลการตรวจสอบออกมาเมื่อปี 2545 ระบุว่าการจัดสรรหุ้นครั้งนั้นมีความผิดปกติจริง เพราะธนาคารไทยพาณิชย์ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ที่เรียกว่า web server ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อชี้ชวน ซึ่งผลการตรวจสอบดังกล่าวก็นำมาซึ่งมติของ ก.ล.ต. ในการตัดสิทธิ์ลงโทษธนาคารไทยพาณิชย์ด้วยการพักเป็นตัวแทนการจำหน่ายหุ้นในประเทศเป็นเวลา 6 เดือน ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วในการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน ซึ่งสื่อมวลชนได้ให้ความเห็นว่า การลงโทษนี้อาจจะสร้างภาพลักษณ์ที่ดีได้ในระดับหนึ่งเนื่องจาก ก.ล.ต. ได้แสดงให้เห็นว่าการขายหุ้นในครั้งนี้ก็มีการตรวจสอบจาก ก.ล.ต. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระแล้ว แต่ในความเป็นจริง ผู้ที่ได้หุ้นไปครอบครองก็ยังคงได้หุ้นไปดังเดิม โดย ก.ล.ต.

ได้ให้เหตุผลว่ากลุ่มที่ได้จำนวนหุ้นมาแบบผิดปกติ เทียบแล้วเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อมองในภาพรวม ฉะนั้นก็หมายถึงกลุ่มที่ได้หุ้นมาแบบไม่ปกติ ก็ยังคงได้สิทธิ์นั้นต่อไป ในส่วนของรายชื่อของบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับการเมือง มีรายชื่อที่ปรากฏและได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนและประชาชน ก.ล.ต. ได้ชี้แจงว่า

นายวิศักดิ์ จุฬากูร หลายชายของนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม สมาชิกพรรคไทยรักไทย ได้รับการจัดสรรหุ้น 2.2 ล้านหุ้น ซึ่ง ก.ล.ต. ได้อธิบายว่า การที่นายวิศักดิ์ได้รับการจัดสรรหุ้นถึง 2.2 ล้านหุ้น เนื่องจากได้รับจัดสรรในรูปการจองผ่านธนาคารพาณิชย์ 1 แสนหุ้น ในฐานะลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์และเป็นหุ้นในส่วนของผู้มีอุปการคุณของปตท. อีก 2.1 ล้านหุ้น

นายประยุทธ มหากิจศิริ รองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้รับการจัดสรรหุ้นจำนวน 2.06 ล้านหุ้น นอกจากนี้ภรรยาและบุตรของนายประยุทธ มหากิจศิริ คือ นางสุวิมล และนายเฉลิมชัย มหากิจศิริ ยังได้รับการกระจายหุ้นอีก 1.546 ล้านหุ้นและ 1.5 ล้านหุ้น ตามลำดับ โดย ก.ล.ต. ก็ได้ชี้แจงว่านายประยุทธ ได้ซื้อผ่านธนาคาร 1 แสนหุ้น และได้รับการจัดสรรผ่านบริษัทหลักทรัพย์และในฐานะผู้มีอุปการคุณอีก 1.96 ล้านหุ้น ส่วนของนางสุวิมลที่ซื้อผ่านธนาคาร 1.1 ล้านหุ้น และจัดสรรผ่านตลาดหลักทรัพย์และในฐานะผู้มีอุปการคุณอีก 4.46 แสนหุ้น ซึ่งการกระจายหุ้นทั้งหมดนี้ ก.ล.ต. ถือว่าถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ทุกประการ

จากข้อค้นพบของผู้ศึกษา จะเห็นได้ว่า การขายหุ้นและการกระจายหุ้นของปตท. ในครั้งนี้ยังคงมีประเด็นที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความกระจ่างในหลายๆเรื่อง ถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐ หรือหน่วยงานอิสระเข้าออกมาอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวให้ดูมีความน่าเชื่อถือและเพิ่มความถูกต้องแต่ในกรณีที่ผิดปกติ ซึ่งอาจจะไม่ถูกต้องและโปร่งใส แต่ ก.ล.ต. และ หน่วยงานรัฐก็กลับปล่อยผ่านเรื่องนั้นไป โดยให้เหตุผลว่ามีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับการขายหุ้นทั้งหมด และในกรณีหุ้นอุปการคุณที่บริษัทตัดสินใจจะให้ใครก็ได้ การตัดสินใจของผู้มีอำนาจตรงนี้ได้คำนึงถึงหลักความยุติธรรมมากนักน้อยเพียงใด เพราะถ้ามาดูเรื่องมูลค่าหุ้นที่เพิ่มขึ้นกว่า 10 เท่า จากราคาซื้อในครั้งแรกคือ 35 บาท ปัจจุบันขึ้นมาอยู่ที่สามร้อยกว่าบาท จะเห็นได้ว่ามูลค่ากำไรมหาศาลของหุ้น ปตท. ได้ตกอยู่เพียงกลุ่มคนเล็กๆของสังคมไทย จริงอยู่การนำข้อมูลเชิงตัวเลขเช่นนี้ อาจสร้างความไม่พอใจให้กับบุคคลผู้มีอำนาจที่ได้รับผลประโยชน์ แต่ในฐานะประชาชนคนหนึ่ง คนไทยจึงเกิดความคลางแคลงใจจนถึงทุกวันนี้ ว่าราคาน้ำมันที่แพงอยู่ทุกวันนี้ ประชาชนได้รับความเดือนร้อนกันถ้วนหน้า แต่ปตท. กลับมีกำไรมหาศาล ความยุติธรรมตามหลักธรรมาภิบาลมีจริงหรือไม่ในระบบพลังงานไทย

4.3 ผลของการตรวจสอบ

การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกในกรณีการขายหุ้น ปตท. ในปี พ.ศ.2544 มีผลของการตรวจสอบ ดังต่อไปนี้ คือ

จากความไม่เป็นธรรมที่ประชาชนอาจรู้สึกได้จากการรับฟังข่าวสาร ในการซื้อหุ้น ปตท. ของประชาชนที่ไม่สามารถซื้อได้เนื่องจากหุ้นถูกขายหมดในเพียงเวลาไม่ถึง 5 นาที และหลังจากที่แหล่งข่าวหารายชื่อผู้ที่ได้รับหุ้นไปเป็นจำนวนมาก โดยมีรายชื่อของบุคคลผู้ใกล้ชิดนักการเมืองและรัฐบาลในขณะนั้น จนทำให้เป็นข่าวที่ได้รับความสนใจเป็นจำนวนมากจากประชาชน ซึ่งนอกจากจะมีคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ในฐานะองค์อิสระที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริม พัฒนาและกำกับดูแลตลาดทุน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบและลงโทษ ทำการตรวจสอบระบบและเทคนิคการขายหุ้น ซึ่งพบความผิดปกติและสั่งลงโทษธนาคารไทยพาณิชย์ซึ่งเป็นแม่ข่ายคอมพิวเตอร์ ด้วยการพักการเป็นตัวแทนการขายหุ้นในประเทศเป็นเวลา 6 เดือน

นอกจากนั้นสมพันธ์องค์กรเพื่อผู้บริโภค ซึ่งถือเป็นองค์กรที่สำคัญในกรณีศึกษา การขายหุ้น ปตท. ในปี พ.ศ.2544 เป็นอย่างมาก เนื่องจากองค์กรนี้ได้ทำการส่งฟ้อง ปตท. ไปยังศาลปกครองเพื่อคัดค้านการแปรรูปดังกล่าว โดยหลังจากศาลปกครองรับคำฟ้อง และใช้ระยะเวลาในการพิจารณาแล้ว มีคำพิพากษาออกมา ซึ่งตัวแทนมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค ได้อธิบายถึงการดำเนินการส่งเรื่องฟ้องต่อศาลปกครองว่า ให้ผู้ศึกษาฟังว่า “ตอนที่ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดศาลปกครองมีคำสั่งออกมาอย่างน้อยหลักๆ 2 เรื่อง เรื่องที่หนึ่ง ศาลมีคำสั่งว่าเมื่อปตท.แปรรูปไปแล้วไม่ถือเป็นองค์การมหาชนของรัฐอีกต่อไป จึงไม่สามารถครอบครองทรัพย์สินที่ได้มาโดยอำนาจมหาชน หมายถึง ทรัพย์สินที่มีอำนาจผูกขาดโดยธรรมชาติ สอง ปตท.ไม่สามารถใช้อำนาจรัฐได้อีกต่อไป เพราะถ้าคุณใช้อำนาจรัฐ ปตท.ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนไปแล้ว จะมีอำนาจเหนือบริษัทเอกชนรายอื่น เป็นการเอาเปรียบคนอื่น แต่ปรากฏว่า คำสั่งอันนี้ของศาลปกครองสูงสุดไม่เคยมีใครอนุวัติกฎหมายตาม เพราะ ปตท.ก็มีข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านพลังงานมานั่งเป็นบอร์ด ปตท. โดยอ้างว่ารัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่จะต้องมีคนเข้ามากำกับดูแล แต่ถ้าดูจากคนที่เข้ามากำกับดูแลจะเห็นว่าข้าราชการเหล่านั้นไม่ได้ปกป้องผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ซึ่งก็คือประชาชนที่ถือหุ้นใหญ่ผ่านกระทรวงการคลัง แต่ทำไมประชาชนจึงใช้ราคาพลังงานแพงกว่าบริษัทลูกของปตท. ต้องถามว่าข้าราชการระดับสูงตั้งแต่ระดับปลัด รองปลัด อธิบดีทุกกรมที่ไปนั่ง ทำไมจึงไม่ปกป้องประชาชน ที่เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่” (ตัวแทนเครือข่ายประชาชนเจ้าของพลังงานไทย, 2556)

ผลของคำพิพากษาของศาลปกครอง ในเรื่องดังกล่าว สรุปได้ว่าระบบขนส่งท่อก๊าซ เป็นการดำเนินการที่ ปตท. ได้ดำเนินการในขณะที่ ปตท. มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐ ใช้เงินทุนจากรัฐและใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการเวนคืนที่ดินเพื่อดำเนินการสร้าง ที่ดินที่เวนคืนจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐ หรือของแผ่นดินที่ใช้เพื่อกิจการของรัฐ เมื่อ ปตท. แปรสภาพไปเป็นนิติบุคคล คือ ปตท. แล้ว ไม่อาจถือทรัพย์สินของปตท.ได้ ต้องโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวกลับไปเป็นของรัฐ ดังนั้น ทรัพย์สินส่วนที่เป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบส่งก๊าซธรรมชาติ รวมถึงทรัพย์สินส่วนที่เป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบส่งทางท่อ เช่น ท่อส่งน้ำมัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปตท. ต้องโอนทรัพย์สินดังกล่าวกลับไปเป็นของกระทรวงการคลัง เช่นเดียวกับการโอนที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนเช่นกัน

ส่วนกรณีการร้องขอศาลให้มีการเพิกถอนการแปรรูป ศาลเห็นว่า เนื่องจาก ปตท. ได้แปรสภาพเป็น ปตท. ตั้งแต่วันที่ 6 ธันวาคม 2544 หากเพิกถอน พ.ร.ฎ ดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ทั้งต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งยังอาจกระทบต่อตลาดทุน และตลาดเงิน

ซึ่งจากผลการตัดสินของศาลตัวแทนเครือข่ายมูลนิธิผู้บริโภคได้บอกกับนักศึกษาว่า ถึงแม้ว่าศาลจะมีคำสั่งไม่เพิกถอนการแปรรูป แต่การที่ศาลตัดสินว่าให้ท่อก๊าซธรรมชาติ กรรมสิทธิ์ของ ปตท. เป็นสมบัติของแผ่นดินที่ต้องคืนให้กับรัฐ แค่นี้ก็เป็นความสำเร็จของประชาชนแล้ว โดยถึงแม้ว่าหลังศาลตัดสิน ปตท. จะยังไม่คืนก็ตาม แต่ความผิดที่เกิดขึ้นแล้วใครจะรับผิดชอบเพราะมีการเอาสาธารณสมบัติของชาติ ไปทำมาหากินถึง 5 ปี ดังนั้นต้องนำเงินส่วนดังกล่าวมาคืน ถึงแม้ว่าศาลจะไม่ได้พิเคราะห์ประเด็นการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของ ปตท. ก่อนแปรสภาพมาเป็นหุ้น ว่ามีมูลค่ามากน้อยอย่างไร และการกระจายหุ้นในครั้งแรกต่ำมาก เป็นการสร้างความเสียหายต่อประเทศแล้วใครจะรับผิดชอบ (มติชนรายวัน, 2550)

กล่าวโดยสรุปการตรวจสอบการดำเนินงานของ ปตท. ถึงแม้ว่าจะยังไม่ประสบความสำเร็จหรือเป็นไปตามที่เครือข่ายประชาชนเรียกร้องทั้งหมด แต่ก็ยังเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการสร้างความเข้มแข็งให้เครือข่ายประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐต่อไป

4.4 ปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบ

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบในกรณีการขายหุ้น ปตท. ในปี พ.ศ. 2544 ทั้งที่มีอำนาจโดยตรงในการตรวจสอบและไม่มีอำนาจโดยตรง พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่มีในการตรวจสอบในกรณีนี้ สามารถสรุปออกมาได้ดังนี้

1) การถูกฟ้องร้องและขมขู่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในสัมภาษณ์กับผู้ศึกษาว่า ในการตรวจสอบ ปตท. ในกรณีการขายหุ้นปตท. ในปี พ.ศ. 2544 นั้น ถูกฟ้องร้องเกือบ 20 คดี ในช่วงที่เป็นประธานการตรวจสอบการทุจริต จะถูกฟ้องร้องว่าหมิ่นประมาททันทีที่มีการแถลงข่าวต่อสาธารณชนหน่วยงานหรือบุคคลที่ถูกตรวจสอบจะแจ้งความว่าหมิ่นประมาททันที นี่ก็เป็นอุปสรรคมากเพราะทำให้ ผู้ที่ทำการตรวจสอบต้องมีการระมัดระวังในการไปมอบตัวผู้คดี จนถึงทุกวันนี้ก็ยังไม่จบ 10 กว่าปีผ่านมาแล้ว (ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก, 2556)

อีกปัญหาในการทำงานตอนนี้จะเป็นการถูก discredit แต่ก่อนก็จะมีถูกฟ้อง ถูกวางระเบิดสำนักงาน แต่มายุคหลังจะเป็นการถูก discredit มากกว่า ซึ่งวิธีการก็คือ การเอาข้อมูลอีกรูปแบบมาชนกัน หรือเอากล่าวหาลงตามสื่อต่างๆ เป็นต้น (สมาชิกวุฒิสภา H, 2556)

2) การไม่ให้ความใส่ใจในการตอบข้อซักถามของผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า ข้อมูลข่าวสารหรือการตอบคำถามระดับนโยบายซึ่งมักจะมีการหลีกเลี่ยง เช่น นายกรัฐมนตรี จะไม่ค่อยตอบคำถามที่ตั้งข้อซักถามไป รัฐมนตรีส่วนใหญ่ก็จะไม่มาชี้แจงด้วยตนเอง ส่วนใหญ่จะให้ข้าราชการประจำมาตอบ ซึ่งก็เป็นข้อมูลพื้นฐานที่คนทั่วไปสามารถเข้าถึงไปอยู่แล้ว แต่การที่ยุคหลังที่ กระทรวงพลังงาน หรือ ปตท. เริ่มมีเอกสารในเชิงชี้แจงในกระแสเชิงลบที่เกิดขึ้นนั้น ก็ล้วนออกมาเพื่อตอบโต้ข้อมูลของการตรวจสอบจากภายนอกที่ออกไปให้ประชาชนรับทราบ นั่นก็แสดงว่าการตรวจสอบจากภายนอกโดยเฉพาะจากประชาชนเริ่มได้ผล เพราะสามารถทำให้ประชาชนเริ่มตั้งคำถามมากขึ้น ว่าปัญหาของระบบพลังงานคืออะไร (สมาชิกวุฒิสภา H, 2556)

นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์บุคคลภายนอกที่ทำการตรวจสอบ ปตท. อธิบายให้ฟังว่า การผู้ตรวจสอบมีตำแหน่งหน้าที่ทำให้ องค์กรที่ถูกตรวจสอบ (ในที่นี้คือ ปตท.) มีความเกรงใจที่จะต้องให้ข้อมูลบ้าง ในส่วนของคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้าง ธรรมภิบาล ส่วนใหญ่ในคณะกรรมการจะตรวจสอบจากกระทรวงพลังงานซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล ปตท.มากกว่าการตรวจสอบไปที่ตัว ปตท. โดยตรง ข้อมูลต่างๆที่ได้มาพบว่าการดูแลกำกับปตท. เป็นไปได้น้อยมาก เช่น คณะกรรมการขอข้อมูลเรื่องเกี่ยวกับสัมปทาน ให้ช่วยส่งข้อมูลสัญญาสัมปทาน 2 แหล่ง ยึดเยื้อมาประมาณ 8 เดือนแล้ว โดยอ้างว่าเป็นสัญญาทางธุรกิจ แต่จริงๆไม่ใช่ เพราะเป็นสัญญาทางปกครอง

หรืออ้างว่าเอกสารไม่สามารถหาได้ เพราะหายไปแล้ว หรือต้องปรึกษาคู่สัญญา คือเหมือนประวิงเวลาไปเรื่อยๆ คนที่ตรวจสอบก็ต้องมีความพยายามในการทวงถามข้อมูลไปเรื่อยๆ (คณะกรรมการฯ E, 2556)

การตรวจสอบของประชาชนจึงเหมือนเป็นการเริ่มต้นเท่านั้น ฉะนั้นผู้มีอำนาจรวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้อง จะต้องฝึกประชาชนให้มีความสนใจในการตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐให้เพิ่มขึ้นอีกเรื่อยๆ แต่ก็ถือว่าในปัจจุบันประสบความสำเร็จพอสมควร เนื่องจาก หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกตรวจสอบเริ่มออกมาตอบโต้ด้วยข้อมูลมากขึ้น และคาดว่าในอนาคตจะมีการตรวจสอบของจากประชาชนเพิ่มขึ้นอีกเรื่อยๆ เนื่องจาก ประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนจากค่าครองชีพที่สูงขึ้นจนรู้สึกได้ (คณะกรรมการฯ E, 2556)

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการฉ้อโกงการขายหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ก็กับการตรวจสอบในปัจจุบันไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่ผู้ตรวจสอบจากภายนอกได้รับจากการตรวจสอบ ปตท. คือการถูกฟ้องร้อง ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องใช้เงินทุนระยะเวลา เรื่องของการฟ้องร้องจึงเสร็จสิ้น จึงเป็นประเด็นที่ทำให้ไม่อยากตรวจสอบเพราะกลัวถูกฟ้องร้อง นอกจากนั้นหากเป็นประชาชนธรรมดา การเข้าถึงข้อมูลขององค์กรที่ทำการตรวจสอบก็ไม่ง่ายมากนัก ฉะนั้นปตท. ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกตรวจสอบควรให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล เนื่องจากองค์กรยังมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และประชาชนเองก็ควรมีความสนใจในการตรวจสอบการดำเนินการต่างๆของภาครัฐให้มากขึ้นด้วย

4.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจสอบ

ในการศึกษาคั้งนี้ผู้ศึกษา ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจสอบ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าปัจจัยดังต่อไปนี้ จะเป็นตัวกระตุ้น ส่งเสริมที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบจากภายนอกเพิ่มมากขึ้น

1) ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

จากการศึกษาการขายหุ้น ปตท. ในปี พ.ศ.2544 ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูล ได้ผลการศึกษา ดังนี้ การแปรรูป ปตท. เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแห่งแรกในประเทศไทย ประชาชนอาจยังไม่มีความเข้าใจในการแปรรูปเท่าใดนัก จะทำให้ตนเองได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง และจากการประโคมข่าวจากทางภาครัฐให้ประชาชนเกิดความเข้าใจเพียงแต่ข้อดีของการแปรรูปเท่านั้น จึงยังไม่เกิดการรวมกลุ่มของประชาชนในการต่อต้านการแปรรูปอย่างเป็นรูปธรรมและแข็งแกร่งเท่าที่ควร นอกจากนั้นการแปรรูปยังเกิดในช่วงที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทย เข้ามาบริหารประเทศครั้งแรกใหม่ๆ ที่

มีแนวคิดและวิสัยทัศน์ที่ค่อนข้างแตกต่างออกไปจากพรรคการเมืองที่มีมาแต่เก่าก่อน จากการสัมภาษณ์ว่า สภาพแวดล้อมทางการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ที่ทำให้ประชาชนเกิดความสนใจในกรณีการแปรรูป ปตท. ผู้ให้ข้อมูลตอบผู้ศึกษาว่า “สภาพแวดล้อมทางการเมืองในขณะนั้นเหมือนเป็นช่วงอันนี้มันก็ยังมีความนิยมชมชอบในตัวรัฐบาลค่อนข้างมาก ซึ่งมันมีผลโดยตรงเกี่ยวกับการตรวจสอบ การเปิดโปง การทุจริต การประทุพติมิชอบของรัฐบาล ถ้าหากว่าเกิดขึ้นในช่วงที่เป็นขาลงของรัฐบาลจะมีกระแสสูงมากมันเหมือนน้ำลดตอผุด แต่ในยามน้ำขึ้นคนก็จะมองไม่เห็น แม้ว่าจะพยายามทำให้คนได้เห็นแต่มันก็เป็นเรื่องยาก แต่ขณะเดียวกันปัญหาของความไม่ถูกต้องมันรอไม่ได้เมื่อมันเกิดขึ้นก็ต้องดำเนินการเลย และผมก็เชื่อว่าผู้ที่เกี่ยวข้องฉลาดพอที่จะทำในช่วงต้นของรัฐบาล” (ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก, 2556) สอดคล้องกับนักวิชาการที่ทำการศึกษารื่องพลังงานได้อธิบายว่า “จริงๆแล้วเรื่องการแปรรูปเริ่มมาตั้งแต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย หลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ดำเนินการตามแนวนโยบายเพื่อที่จะแก้ไขปัญหานี้ สาธารณะ (จากการกู้เงินจาก IMF) และเริ่มมีการพูดถึงเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ภาครัฐมีบทบาทน้อยลง โดยการขายให้ต่างชาติ หรือที่คนไทยพอจะคุ้นชื่อกันดีว่ากฎหมายขายชาติ ซึ่งสร้างความไม่พอใจและการต่อต้านจากประชาชนเป็นอย่างมาก โดยสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงยังไม่เกิดการแปรรูป จนมาถึงรัฐบาลของพรรคไทยรักไทย ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงเปลี่ยนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยไม่เอาแบบสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยเปลี่ยนให้เป็นบริษัท กึ่งรัฐกึ่งเอกชน โดยให้รัฐบาลถือหุ้นจำนวน 51% เพื่อลดกระแสการต่อต้านของประชาชน และจัดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นข้อดีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าจะเกิดการตรวจสอบและทำงานอย่างโปร่งใสมีธรรมาภิบาลมากขึ้น โดยมีการส่งคนมากเป็นกรรมการทั้ง 2 ด้านมาบริหารคือจากภาครัฐและตลาดหุ้น เมื่อประชาชนมองเห็นแต่ข้อดีมากขึ้น บรรยากาศของการต่อต้านจึงเริ่มส่งผลกระทบหรือมีเสียงดังเท่าไรนัก” ส่วนในด้านสังคมและเทคโนโลยีในขณะนั้น จากการศึกษาพบว่าถึงแม้ว่าในช่วงระยะเวลาของการแปรรูปเมื่อปี พ.ศ.2544 เศรษฐกิจและประเทศไทยและเศรษฐกิจโลกอยู่ในช่วงตกต่ำ แต่บรรยากาศทางการเมืองยังเป็นไปด้วยดี ประชาชนยังไม่มีความแตกแยกทางความคิดทางการเมือง และการรับรู้การคอร์ปชั่นของรัฐบาลยังเป็นไปในวงแคบ เนื่องจากยังไม่มีสื่อให้ประชาชนเลือกรับมากนัก นอกจากสื่อกระแสหลัก คือ วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์เท่านั้น แต่ก็มีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่ออกมาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสียของการแปรรูป ปตท. ว่าประชาชนจะได้รับผลกระทบในอนาคตอย่างแน่นอน และมีการนำเอาประสบการณ์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศมาชี้ให้เห็นถึงข้อดี ข้อเสีย แต่ทั้งหมดนี้ก็ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนเกิดการรวมตัวในการออกมาต่อต้าน หรือตรวจสอบก่อนการขายหุ้นเท่าใดนัก

2) ปัจจัยด้านอำนาจและโอกาส

ปัจจัยนี้ผู้ศึกษาพบว่า ความมีตำแหน่งหน้าที่ หรือฐานะทางสังคม ทำให้หน่วยงานที่ทำการตรวจสอบให้ความร่วมมือในการตรวจสอบมากขึ้น โดยประธานคณะกรรมการการตรวจสอบในเรื่องพลังงานกล่าวว่า “ความมีตำแหน่งหน้าที่ทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากกว่าบุคคลทั่วไป ประการที่ 2 คือ การตรวจสอบให้ผู้ถูกตรวจสอบรู้สึกว่าคุณที่ทำการตรวจสอบไม่ได้ไปกลั่นแกล้ง แต่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จะทำให้หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบให้ความร่วมมือมากขึ้น” (ประธานคณะกรรมการฯ F, 2556) แสดงให้เห็นว่า การมีตำแหน่ง หรือหน้าที่ของผู้ตรวจสอบมีความสำคัญในการที่จะให้หน่วยงานนั้นอำนวยความสะดวกให้ความร่วมมือ เช่นเดียวกับกับผู้ศึกษาที่ทำการขอข้อมูลไปยัง ปตท. ก็ได้รับความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งข้อมูลที่ได้รับอาจจะเป็นข้อมูลพื้นฐานทั่วไป ฉะนั้นประชาชนทุกคนก็มีสิทธิ์ที่จะขอข้อมูลไปยัง ปตท. ได้เช่นกัน แต่จากกรณีการขายหุ้น ปตท. เมื่อปี พ.ศ. 2544 มีความเป็นไปได้ว่า จากการโหมประชาสัมพันธ์ให้เห็นข้อดีของการแปรรูป ปตท. และกระแสความนิยมของรัฐบาลยังมีอยู่มาก อาจทำให้ความสนใจของประชาชนประชาชนในกรณีการแปรรูป ปตท. ในครั้งนั้นมีไม่มากเท่าที่ควร รวมถึงการที่ประชาชนไม่มีผู้นำ หรือแกนนำในการตรวจสอบ เพราะบุคคลที่จะทำการตรวจสอบในกรณีนี้ได้ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ในด้าน การลงทุน หุ้น หรือมีความรู้ทางด้านกฎหมาย หากเป็นประชาชนธรรมดาที่ไม่มีความรู้ ก็จะไม่มีความเข้าใจในข้อมูลที่ได้รับ ทำให้โอกาสในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนมีน้อยลงหากขาดผู้นำ แต่ก็ไม่ใช่ไม่มีเลย เพราะในตอนนั้นก็ม็อบที่รวมตัวกันคัดค้านการแปรรูปของ ปตท. เช่น มีคนเสนอแนวคิดที่จะเอารถปิดล้อมสำนักงานใหญ่ ปตท. ห้าแยกลาดพร้าว แต่ปรากฏว่าไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ ในช่วงนั้นประชาชนอาจเลือกสื่อในการรับข่าวสารได้ไม่มากนัก เนื่องจากยังไม่มีสื่อหลายสำนักแฉเช่นปัจจุบัน หรือสื่อฟรีทีวีอาจไม่กล้านำเสนอข่าวทางลบเพราะกลัวถูกตัดโฆษณา เป็นต้น จะเห็นได้ว่าอำนาจของการตรวจสอบจากภายนอก โดยเฉพาะจากประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจในการกดดันเท่านั้น ซึ่งอาจไม่ได้รับความสนใจจากรัฐวิสาหกิจเท่าที่ควร แต่หากที่อำนาจอย่างเป็นทางการ เช่น อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ จะทำให้รัฐวิสาหกิจให้ความร่วมมือในการตรวจสอบมากขึ้น

3) ปัจจัยด้านการเปิดเผยข้อมูล

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านการเข้าถึงข้อมูลของกรณีศึกษาการขายหุ้น ปตท. นั้น ประชาชนและผู้ตรวจสอบ สามารถเข้าถึงข้อมูลได้จากแหล่งต่างๆ ทั้งจาก หนังสือขั้วขนจาก บมจ. ปตท. เอง และข่าวสารที่ปรากฏอยู่ตามสื่อต่างๆ นอกจากนั้น หลังจากการขายหุ้น ปตท. ไปแล้ว ได้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีเอื้อประโยชน์ให้บุคคลใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับธนาคาร ได้รับสิทธิ์ในการจองหุ้นก่อนหรือไม่ แต่ตัวกลางสำคัญที่นำข่าวสารไปสู่ประชาชน คือ สื่อ ซึ่งตอนนั้น

สื่อก็จะนำเสนอไปทางเดียวกัน คือ ในลักษณะที่มีบุคคลใกล้ชิดนักการเมืองหรือรัฐบาลในขณะนั้น รวมทั้งนักธุรกิจได้หันไปเป็นจำนวนมาก กลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก แต่เมื่อไปผู้สื่อข่าวไปสอบถามบุคคลระดับสูงใน ปตท. จะได้รับคำอธิบายในเชิงที่ว่า หุ่นที่บุคคลใกล้ชิดนักการเมือง และนักธุรกิจที่ได้ไปนั้นเป็นหุ่นที่จำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณหุ่นทั้งหมด ที่เปิดขาย และไม่มีการเปิดเผยข้อมูลผู้ที่ได้หันไปอย่างเป็นทางการมีเพียงการหาข่าวของสำนักข่าวต่างๆเท่านั้นที่หามาและเปิดเผยลงหนังสือพิมพ์เท่านั้น ส่วนข้อมูลจากหนังสือขบวนการขายหุ่น ปตท. นั้นมีค่อนข้างครอบคลุม จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลแก่ผู้ศึกษาทั้งหมด จะกล่าวคล้ายๆกันว่า ได้รับความร่วมมือในการขอข้อมูล จาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พอสมควร

ปัจจัยการเปิดเผยข้อมูล ก็เป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อตรวจสอบของประชาชนด้วย โดยผู้ให้ข้อมูลอธิบายว่า การที่ประชาชนไม่ต่อต้านเนื่องจากประชาชนอาจจะขาดข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ หรืออาจจะไม่รับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้านขณะเดียวกัน ปตท. ก็มีการลงโฆษณาประชาสัมพันธ์ส่วนดีของการแปรรูปอย่างมากทำให้เกิดการไม่สมดุลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านเดียวในแง่ของข้อดี ฉะนั้นทำให้เสียงคัดค้านไม่เห็นด้วยในส่วนของประชาชนจึงมีน้ำหนักไม่มากเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตามสื่อมวลชนและส.ส.ฝ่ายค้าน ได้เรียกร้องให้ รัฐบาลชี้แจงต่อประชาชนและให้มีการตอบโคงภายในประเด็นข้อสงสัยหลายประการ ทั้งในส่วนของ การประเมินทรัพย์สินเพื่อกำหนดเป็นราคาหุ้น IPO ก็เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนไม่ น้อย แต่รัฐบาลก็ตอบเช่นเดียวกับที่ปตท. ตอบ และจริงๆก็มองว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้เพราะเมื่อมี การเปิดเผยรายชื่อผู้ที่ได้ซื้อหุ้น ปตท. ก็ปรากฏว่ามีชื่อของกลุ่มการเมืองของรัฐบาลในขณะนั้นปรากฏ ชัดเจน เพราะฉะนั้นข้อเท็จจริงเป็นสิ่งที่ชัดเจนที่สุดและเป็นเรื่องยากที่รัฐบาลจะตอบในประเด็นนี้ แต่ เรื่องมันก็ได้ผ่านไปแล้วโดยอ้างว่ากระบวนการกระจายหุ้นดังกล่าวโดยใช้ระบบซื้อ-ขายแบบ อิเล็กทรอนิกส์เป็นไปอย่างโปร่งใส ซึ่งรัฐบาลก็ตอบได้เพียงเท่านี้ แต่จะสร้างความน่าเชื่อถือให้กับ ประชาชนได้มากแค่ไหน ก็ไม่สามารถตอบได้ และก็เชื่อว่าเรื่องนี้ก็ยังเป็นเรื่องที่คาใจทุกคนจนถึงทุก วันนี้ ถึงแม้ว่าจะผ่านไป 10 กว่าปีแล้วก็ตาม (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร G, 2556)

4) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือระบบอุปถัมภ์

จากการสัมภาษณ์และข้อมูลข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวนั้นส่งผล ต่อกระบวนการตรวจสอบจากภายนอก กล่าวคือ จากการที่รัฐบาลในขณะนั้นผลักดันการแปรรูป ปตท. และหลังจากที่มีการเปิดเผยรายชื่อผู้ที่ได้รับหุ้นเป็นจำนวนมากแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องกับ พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้นโดยทั้งสิ้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลก็ตอบตรงกันว่า มี ความเป็นไปได้ว่า บุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือนักการเมือง หรือแม้ใกล้ชิดกับ ธนาคารในขณะนั้น จะได้มีสิทธิในการจองหุ้นมากกว่าประชาชนทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่สามารถ

หาหลักฐานมายืนยันได้ แม้กระทั่งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ส่งเสริมพัฒนา และดูแลตลาดทุน ได้เห็นถึงความผิดปกติที่หุ้น ปตท.ที่ถูกจองหมดย่างรวดเร็ว และได้ทำการตรวจสอบไปที่ระบบและเทคนิคการจัดสรรหุ้น และมีมติลงโทษธนาคารไทยพาณิชย์ในฐานะแม่ข่ายคอมพิวเตอร์ ด้วยการพักการเป็นตัวแทนจำหน่ายหุ้นในประเทศเป็นเวลา 6 เดือน ตามข้อมูลข้างต้นที่กล่าวไปแล้วนั้น แต่ก็ยังมีหลายประเด็นที่ ก.ล.ต. ยังไม่ทำการตรวจสอบ และยังเป็นทีกลางแคลงใจของสังคมอยู่ โดย เช่น ประเด็นการจัดสรรหุ้นเกินโควตา 1 แสนหุ้น หรือการตรวจสอบออกมาแล้วว่ามีรายการที่ผิดปกติของการจองซื้อถึงแม้จะบอกว่าจำนวนไม่มาก แต่ทำไมจึงไม่เปิดเผยรายชื่อของรายการที่ผิดปกติออกมา และได้พบความสัมพันธ์ของผู้บริหารกิจการตรวจสอบกับผู้บริหารกิจการที่ถูกตรวจสอบ มีความสัมพันธ์เป็นญาติกันอีกด้วย ตามข้อมูลที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ประเด็นนี้เป็นเพียงจุดเล็กๆหรือไม่ที่ทำให้ การขายหุ้นและการกระจายหุ้นในครั้งนี้ไม่ถูกตรวจสอบมาก ไม่มีใครรู้คำตอบที่แท้จริง แต่ประชาชนก็ทำได้เพียงตั้งคำถามเท่านั้น สื่อมวลชนฉบับหนึ่งมีความคลางแคลงใจในการตรวจสอบของ ก.ล.ต. ในครั้งนี้ ได้ทำหนังสือไปขอข้อมูลเพิ่มเติมตามพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร แต่ระยะเวลาผ่านไป 3 เดือนก็ยังไม่ได้รับคำตอบใดๆ และจากที่ผู้ศึกษาทำการเก็บข้อมูล ปตท. โดยการสัมภาษณ์บุคคลที่ตรวจสอบจากภายนอกก็พบว่า ตัวแสดงที่ทำการตรวจสอบ ปตท.อยู่ในปัจจุบันนั้น มักจะเป็นเครือข่ายที่มาจากประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานของ ปตท. ซึ่งกลุ่มคนหรือเครือข่ายเหล่านี้ก็จะพยายามนำข้อมูลที่ตนเองได้มาไปบอกต่อยังประชาชนเพื่อให้เกิดการรวมตัวที่เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถเห็นได้ว่าประชาชนที่ทำการตรวจสอบด้วยเครือข่ายของประชาชนเองนั้นไม่ได้รับผลประโยชน์อะไรเลยจากการตรวจสอบ แต่ทำไปเพราะต้องการความยุติธรรมในการซื้อหรือใช้บริการขององค์กรดังกล่าวเท่านั้น แต่ผู้ตรวจสอบ (regulator) ที่มีอยู่มากมายนั้นไม่สามารถทำให้ประชาชนไว้วางใจได้หรือไม่ว่าตนเองจะได้รับความยุติธรรม ประชาชนจึงต้องออกมาตรวจสอบเอง (ตัวแทนเครือข่ายผู้บริโภค, 2556)

จะเห็นได้ว่าเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบอุปถัมภ์ เป็นสิ่งที่หยั่งรากลึกในสังคมไทยมาช้านาน และไม่เพียงแต่มีผลแต่ในด้านการเมืองหรือระบบราชการเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อทุกเรื่องของสังคมไทย

5) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย

เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมือง คือ ทักษะคติ ความเชื่อหรือความรู้สึกเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมือง การตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ปัจจัยวัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยที่ส่งต่อการตรวจสอบ จากการสัมภาษณ์ ตัวแทนเครือข่ายจากประชาชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบทางการเมืองได้อธิบายเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยไว้ว่า “คนไทยมี

วัฒนธรรมแบบเลือกข้าง และยึดติดที่ตัวบุคคล โดยไม่มีการพิจารณาที่ตัวนโยบายว่าสามารถทำได้จริง หรือมีผลดีผลเสียอย่างไร เป็นช่องทางในการขายฝันและบิดเบือนจุดมุ่งหมายในการตรวจสอบ เกิดเป็นแนวคิดที่ว่าบุคคลที่ประชาชนชอบจะมีใครมาตรวจสอบไม่ได้ หากถูกตรวจสอบจะคิดไปก่อนว่า อาจเป็นการกลั่นแกล้งทางการเมือง พุดในอีกแง่หนึ่งก็คือ การตรวจสอบจากประชาชนอาจเป็น เครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการตรวจสอบหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ แต่ถ้าขาดประสิทธิภาพและถูก บิดเบือนบดบังไปจากเจตนารมณ์ที่เป็นจุดเริ่มต้นแต่เดิมแล้ว การตรวจสอบก็อาจถูกแทรกแซงด้วย การดึงเอาประชาชนซึ่งถูกครอบงำด้วยแนวความคิดดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้องหรือ ปิดบังตัวเองจากการถูกตรวจสอบก็ได้ ฉะนั้นอาจมีหลายครั้งในระบบราชการที่การตรวจสอบแต่ละ อย่างมักจะแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้จึกคุ้นเคยกันอยู่แล้วมาทำการตรวจสอบ” คำอธิบายนี้สอดคล้อง กับนักวิชาการ B ผู้ให้ข้อมูลแก่ผู้ศึกษา ที่อธิบายว่าการตรวจสอบแบบคนไทยมักจะมีวัฒนธรรมอย่าง หนึ่งคือความเกรงใจ และวัฒนธรรมผู้น้อยกับผู้ใหญ่ซึ่งส่งผลอย่างยิ่งต่อธรรมาภิบาลในประเทศไทย ซึ่งสิ่งที่หยั่งรากลึกมาในสังคมไทยมาช้านาน เนื่องจากการเมืองของประเทศไทยในอดีตเริ่มต้นมาก จากสังคมแบบชนชั้นนำ หรือทฤษฎีชนชั้นนำ (elitist theory) คือเป็นสังคมที่มีค่านิยมทางการเมือง ถูกแบ่งเป็นชนชั้นผู้นำที่เป็นผู้ปกครองและชนชั้นมวลชนที่ถูกปกครอง ด้วยสังคมแบบนี้ที่เป็นมาอย่าง ช้านานจึงทำให้ประชาชนคนไทย ไม่หวงแหนสิทธิของตนเอง ชื่นชอบผู้นำที่จะทำให้ตนเองได้ ประโยชน์โดยไม่มองถึงส่วนรวมและประเทศชาติว่าได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง จึงอาจทำให้ผลการ ตรวจสอบบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่แตกต่างไปจากเดิมที่ตั้งเป้าหมายไว้

ในเรื่องของพลังงานเองก็เช่นเดียวกัน ที่ยังไม่ได้รับความสนใจอย่างมากจนเกิดเป็นประเด็น สำคัญทางการเมือง เพราะเนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่ง คิดว่าการหยิบยกเรื่องประเด็นพลังงานขึ้นมา ก็เพื่อเป็นเครื่องมือในการโจมตีทางการเมือง โดยที่ประชาชนกลุ่มนี้ไม่ได้สนใจเนื้อหาหรือตัวนโยบาย ว่ามีผลกระทบต่อค่าครองชีพของตนเองอย่างไรบ้าง เพียงแต่คิดว่า การที่มีการหยิบยก ประเด็นเรื่องดังกล่าวขึ้นมาขึ้นมานั้นก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการโจมตีทางการเมืองต่อพรรคหรือบุคคลที่ ตนเองมีความชื่นชอบและเป็นผู้เลือกเข้ามา ซึ่งตรงนี้ก็ยิ่งเป็นการย้ำให้เห็นอย่างชัดเจนต่อพฤติกรรม ทางการเมืองแบบเลือกข้างหรือยึดตัวบุคคลที่มีผลกระทบในกระบวนการตรวจสอบจากประชาชนใน แ่งของการบิดเบือนหรือสร้างอำนาจต่อรองเป็นเกราะป้องกันด้วยการดึงมวลชนที่สนับสนุนออกมา เป็นแนวป้องกัน

“ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาไม่ค่อยมีใครสนใจเรื่องพลังงาน แต่ 1-2 ปี ที่ผ่านมาประชาชนก็เริ่ม เข้ามาสนใจมากขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก เช่น กระทรวงพลังงานก็ออกมาให้ข้อมูล อีกด้านแก่ ประชาชน ทำให้ประชาชนเริ่มตั้งคำถามขึ้นมาเรื่อยๆ” (สมาชิกรัฐสภา H, 2556)

ฉะนั้น ปัจจัยวัฒนธรรมทางการเมืองจึงส่งผลต่อ กรณีการขายหุ้น บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ.2544 การที่รัฐบาลเลือกที่จะทำการแปรรูป โดยอาศัยช่วงระยะเวลาที่พรรคยังได้รับคะแนนนิยมจากประชาชน ทำให้การต่อต้านรัฐบาลจากประชาชนฝั่งตรงข้ามไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่าใดนัก บริบททางด้านเศรษฐกิจในประเทศและบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นยังดีอยู่ ประชาชนอาจจะรับทราบบ้างว่าตนเองจะได้รับผลกระทบอะไรที่ตามมา แต่ก็ยังไม่ได้สัมผัสจริงๆ ในขณะนั้นทันที เพราะมันเป็นผลกระทบระยะยาวที่ค่อยๆ เข้ามากระทบจนประชาชนรู้สึกตัว ทั้งหมดนี้จึงเป็นคำอธิบายว่าทำไม ประชาชนถึงยังไม่มีบทบาทในการตรวจสอบในกรณีการแปรรูป ปตท.เท่าที่ควร

4.6 ผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังจากการแปรรูป ปตท.

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาหาข้อมูล ภายหลังจากต่อมาว่าประชาชนได้รับผลกระทบใดบ้างจากการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่ง นพพันธ์ วรรณเทพสกุล (2556) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ ธรรมนูญในรัฐวิสาหกิจไทย กรณีศึกษา บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้ข้อสรุปจากการแปรรูป ปตท. ดังนี้

1. ประชาชนต้องใช้น้ำมันราคาแพงเกินควรอย่างมาก เนื่องจากการแปรรูป ปตท. ส่งผลให้เปลี่ยนแปลงผู้ผูกขาดธุรกิจโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศจากเดิมโดยรัฐ เป็นผูกขาดโดยบริษัทเอกชน การกำหนดราคาหุ้น การจัดสรรหุ้น การกระจายหุ้น ไม่เป็นธรรมจึงทำให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นส่วนน้อยของประเทศได้ไปซึ่งสิทธิประโยชน์อันมิควรได้
2. กำไรส่วนหนึ่งของบริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) มาจากธุรกิจก๊าซธรรมชาติ ซึ่งผูกขาดโดยบริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) ส่วนก๊าซธรรมชาติยังขาดการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ขาดการถ่วงดุล ไม่มีการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่น ไม่คำนึงถึงการคุ้มครองผู้บริโภค
3. มีผลทำให้ “รัฐ” ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ต้องสูญเสียอำนาจการควบคุมและต่อรองในกิจการของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ไปอย่างเป็นทางการ เพราะการดำเนินกิจการของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) คงจะต้องยึดถือกฎและกติกา รวมทั้งกระแสการตลาดในตลาดหลักทรัพย์และผู้ถือหุ้นเป็นหลัก
4. ทำให้ “รัฐ” และกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบความโปร่งใส และการทุจริตภายในองค์กรได้อย่างเต็มที่ เพราะบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) มีใช้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ “รัฐ” และการตรวจสอบโดยกลไกตามรัฐธรรมนูญอีกต่อไป

จะเห็นได้ว่าหลังจากการแปรรูปของ ปตท. ประชาชนได้รับผลกระทบอย่างมากมาย ที่ชัดเจนที่สุดก็คงจะเป็นราคาพลังงาน ที่มีราคาสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน และจากราคาพลังงานที่สูงขึ้น ประกอบกับการรับรู้ข่าวสารของประชาชนว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีกำไรอย่างมากมายมหาศาล ข้อมูลนี้กลายเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญ ที่ทำให้การตรวจสอบการดำเนินการของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้รับความสนใจจากประชาชนในวงกว้างมากขึ้น ซึ่งในบทที่ 6 ผู้ศึกษาจะอธิบายถึงภาพรวมของการศึกษา รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของการตรวจสอบจากภายนอกและภาคประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 5

ผลการวิเคราะห์ภาพรวมของผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง “การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544” ซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ข้อมูลไว้ใน **บทที่ 4** จากข้อค้นพบดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาขอเสนอผลการวิเคราะห์ภาพรวมของการศึกษา เพื่อสะท้อนให้เห็นการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจจากภายนอกและจากประชาชน ทั้งนี้ผู้ศึกษาขอเสนอโดยยึดวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 ผลการวิเคราะห์การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกและจากประชาชนของรัฐวิสาหกิจ ในกรณีศึกษา การขายหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544

ปัจจุบัน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท. เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.บริษัท มหาชน จำกัด พ.ศ.2535 และ พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 จดทะเบียนจัดตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 โดยการแปลงสภาพ จากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยได้รับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมด ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

ปัจจุบัน ปตท. ยังคงสถานะรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เกิน 50% ซึ่งภาครัฐต้องทำการกำกับดูแล โดยส่งผู้แทนและผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล โดยหลังจากที่บริษัทแปรรูปไปแล้ว บริษัทได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลทั้งในสถานะรัฐวิสาหกิจ และสถานะ บริษัท จำกัด (มหาชน) ด้านการดำเนินธุรกิจและประกอบกิจการพลังงาน ปตท.อยู่ ภายใต้ การดูแลของ กระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าภายใน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กระทรวงพลังงาน ซึ่งประกอบด้วย กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ สำนักนโยบายและแผนพลังงาน กรมธุรกิจพลังงาน และ การกำกับดูแล **ด้านการบริหารจัดการ** อยู่ภายใต้ กระทรวงการคลัง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตลาดหลักทรัพย์ (ต.ล.ท.) คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) สมาคมส่งเสริมกรรมการบริษัทไทย (IOD) และผู้ถือหุ้น

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับ การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกและจากประชาชน จากกรณีศึกษา การขายหุ้น ปตท. ในปีพ.ศ.2544 ที่เป็นหน่วยวิเคราะห์ของการศึกษา ซึ่งเป็นตัวแทน ของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยในการศึกษาครั้งนี้ พบว่า การตรวจสอบจากภายนอกและจาก ประชาชน ในกรณีการศึกษาการขายหุ้น บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เมื่อปี พ.ศ.2544 กับการ ตรวจสอบจากภายนอกในเรื่องต่างๆของ ปตท.ในปัจจุบันนั้น มีความแตกต่างกันในประการดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกและจากประชาชนของ กรณีศึกษา การ ขายหุ้น ปตท. ในปี 2544 นั้น ประชาชน ยังมีบทบาทอยู่ค่อนข้างน้อย เนื่องจาก เป็นช่วงเวลา ที่ สภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจ ของประเทศไทยยังอยู่ในบริบทที่ดี ประชาชนไม่มีความรู้สึกรู้ว่าการตรวจสอบของตนมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงใดๆ

ประการที่สอง คือ การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ในขณะนั้นประชาชนไม่มีตัวเลือกในการ เข้าถึงสื่อต่างๆ เมื่อเทียบกับปัจจุบัน ที่ประชาชนมีสื่อในการเลือกเข้าถึงมากมาย โดยเฉพาะการ เกิดขึ้นของสื่ออินเทอร์เน็ต ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงสื่อได้อย่างสะดวกรวดเร็วขึ้นเป็นอย่างมาก

โดยในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งการตรวจสอบโดยบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกออกเป็น 5 กลุ่ม ดังต่อไปนี้คือ

1) การตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง

หน่วยงานเหล่านี้จะมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ในด้านพลังงานจะประกอบ ไปด้วย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงบประมาณ กระทรวงพลังงานและคณะกรรมการต่างๆที่ อยู่ภายใต้กระทรวงพลังงาน คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (ก.พ.ช.) โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ภายใต้ พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงาน โดยมี คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) อยู่ภายใต้การกำกับดูแล สะท้อนให้เห็นว่า กรณีของประเทศไทยมีการออกแบบให้สถาบันที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ ข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง ในที่นี้หมายถึงกระทรวงพลังงานและคณะกรรมการนโยบาย พลังงานแห่งชาติ(ก.พ.ช.) อันมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และ คณะกรรมการบริหารนโยบาย พลังงาน (กบง.) ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธาน โดยไม่ได้ส่งเสริมให้ความสำคัญต่อ การจัดตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งนอกจากจะไม่อิสระจากหน่วยงานภาครัฐ และรัฐบาลแล้ว ยัง ไม่อิสระต่อรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล อีกด้วย เนื่องจากระบบการกำกับดูแลในปัจจุบัน อนุญาตให้ข้าราชการจำนวนมากดำรงตำแหน่งทับซ้อนกัน ระหว่างคณะกรรมการที่ทำการกำกับดูแล และคณะกรรมการของบริษัท ซึ่งอาจจะทำให้เข้าใจได้ว่าไม่ใช่เรื่องผิดปกติแต่อย่างใด แต่การที่ บริษัท

ปตท.จำกัด (มหาชน) ยังดำเนินกิจการผูกขาดในสินค้าจำพวกก๊าซ หรือเป็นบริษัทรายใหญ่ในกิจการพลังงานพลังงานประเทศไทย ทำให้บริษัทมีผลกำไรมหาศาล แล้วหากผู้กำกับดูแลจากภาครัฐเข้าไปมีผลประโยชน์ในหน่วยงานที่ตรวจสอบอยู่ด้วย การตรวจสอบนั้นจะเป็นไปด้วยความโปร่งใส และคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติหรือไม่ อย่างไร

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ปลัดกระทรวงพลังงานและผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน ที่ซึ่งโดยตำแหน่งนั้นจะสามารถเข้ามามีบทบาทโดยถูกแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญด้านการกำกับดูแลกิจการพลังงานของประเทศ ในขณะที่เดียวกันทั้งสองกลับนั้นเป็นกรรมการในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และรับค่าตอบแทนเป็นมูลค่าสูงอีกด้วย (แบ็งค์ งามอรุณโชติ และ ประเมศร์ รังสีพล, 2556)

ตารางที่ 5.1 แสดงการดำรงตำแหน่งทับซ้อนระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลและหน่วยงานที่ถูกกำกับ (เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน))

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	รายนามปลัดกระทรวง	ตำแหน่งใน บมจ.ปตท. และบริษัทเอกชนรายอื่น	ค่าตอบแทน
2549	เชิดพงษ์ สิริวิรัช	PTT RRC PTTCH PTTEP NPC RATCH TOP	8 ล้านบาท
2551	พรชัย รุจิประภา	PTTCH PTTAR EGCO	7.3 ล้านบาท
2552	ณอคุณ สิทธิพงศ์	PTT PTTAR IRPC	5.4 ล้านบาท

ที่มา : แบ็งค์ งามอรุณโชติ และ ประเมศร์ รังสีพล (2556) ปรับจาก นพนนท์ วรรณเทพสกุล (2555)

จากภาพจะเห็นได้ว่าข้าราชการระดับสูงได้รับผลตอบแทนที่สูงมาก จากการดำรงตำแหน่งในปตท.และบริษัทเอกชนรายอื่น ซึ่งเมื่อเทียบกับเงินเดือนรวมค่าตำแหน่งข้าราชการระดับ ซี 11 แล้ว ตกปีละ 1,200,000 บาท จะพบว่า รายได้จากงานนอกสูงกว่างานประจำถึง 4.5 เท่าตัว (นพนนท์ วรรณเทพสกุล, 2555)

ต่อมา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2554 ส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรในการกำหนด ข้อห้ามแก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงและผู้บริหารหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำกับดูแล ทั้งในทางปฏิบัติและทางนโยบายเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้น ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร โดยคณะรัฐมนตรี รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของ แต่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไม่มีการตอบสนองต่อมติเห็นชอบนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ทำหนังสือทวงถามไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ก็ได้คำตอบเพียงแต่ว่าได้ส่งเรื่องไปยังปลัดกระทรวงพลังงานแล้ว เท่านั้น (แบ็งค์ งามอรุณโชติ และ ประเมศร์ รังสิพล, 2556, p. 140)

จะเห็นได้ว่าประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในการกำกับดูแลกิจการพลังงานนั้น ยังเป็นสิ่งสำคัญที่ควรเกิดการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากผู้ตรวจสอบไม่ควรไปมีผลประโยชน์ใดๆกับผู้ถูกตรวจสอบ เพราะอาจทำให้การตรวจสอบไม่เกิดความโปร่งใส ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติได้ ทำให้เห็นว่าการตรวจสอบในเชิงโครงสร้างนั้นเป็นการตรวจสอบในอุดมคติตามกฎระเบียบที่ได้วางไว้ แต่ในความเป็นจริงแล้วอาจใช้ไม่ได้ผลจากผู้ปฏิบัติ นอกจากนั้น ยังมีการปรากฏของข้าราชการระดับสูงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ยอมปฏิบัติตาม มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลปกครอง ปรากฏการณ์ต่างๆที่ผู้ศึกษาพบจากกรณีศึกษา นี้ ยิ่งตอกย้ำให้ผู้ศึกษาเห็นว่า รัฐวิสาหกิจไทยยังห่างไกลจากการมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการถูกตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก

2) การตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรง

2.1) การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ในด้านการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมถึงคณะทำงานต่างๆที่ตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบเฉพาะเรื่อง จากการศึกษาทั้ง 2 กรณีศึกษา พบว่า ในด้านการเข้าถึงข้อมูลนั้น นั้น ปตท.ให้ความร่วมมือในการเปิดเผย ให้ข้อมูลแก่กลุ่มนี้พอสมควร แต่ระดับความลึกในบางข้อมูลนั้น แต่ละองค์กรจะมีชั้นของข้อมูลที่เป็นความลับ หรือข้อมูลที่ต้องปกปิดที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะ บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ข้อมูลบางข้อมูล เป็นข้อมูลที่ ปตท. ทำสัญญาไว้กับบริษัทคู่ค้าอื่นจึงไม่สามารถนำมาเปิดเผยได้ ส่วนมากข้อมูลที่ได้มาจึงเป็นข้อมูลที่ ปตท.แจ้งไว้ให้กับกระทรวงพลังงานซึ่งเป็นกระทรวงที่กำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบจากภายนอกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินี้ ก็ได้ข้อมูลมากในระดับหนึ่ง หรืออาจจะมากกว่าการตรวจสอบโดยตัวแสดงอื่นๆ เพราะมีอำนาจในการเรียกพนักงานของ ปตท.หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบมาชี้แจงในกรณีต่างๆ และด้วยตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตรวจสอบทำให้องค์กร

ที่ถูกตรวจสอบ ในที่นี้คือ ปตท.ให้ความร่วมมือมากขึ้น เนื่องจากองค์กรผู้ถูกตรวจสอบจะมองว่าผู้ตรวจสอบทำไปตามหน้าที่ ไม่ได้ทำเพื่อต้องการกลั่นแกล้งผู้ถูกตรวจสอบ

สำหรับบทบาทของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านพลังงาน จากกรณีศึกษาการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พบว่าบทบาทและอำนาจของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านพลังงานยังคงมีอยู่มาก ในการตัดสินใจหรือออกนโยบายใดๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าข้าราชการมีมีอำนาจมากหากอยู่ในอำนาจมายาวนาน และส่งต่ออำนาจนั้นให้เครือข่ายของตนเอง นอกจากนี้ นักการเมืองยังเข้าแทรกแซงผ่านทาง การเปลี่ยนกรรมการ ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถควบคุมได้โดยตรงเพราะรัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง แต่ในช่วงปี พ.ศ.2544-2547 มีการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองมากกว่าปกติเนื่องจากฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งยาวนาน โดยจากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ทั้งนโยบายการแปรรูป ปตท. และนโยบายด้านพลังงานต่างๆในปัจจุบันล้วนแต่ออกมาจากรัฐบาลโดยมีข้าราชการเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งข้าราชการที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนเพื่อตรวจสอบ ถ่วงดุลและดูแลผลประโยชน์ของประชาชน ก็กลับเข้าไปเป็นกรรมการหรือเข้าไปมีผลประโยชน์ในตำแหน่งต่างๆใน ปตท.เสียเอง เพราะกฎหมายกำหนดเอาไว้ และกฎหมายก็ไม่ถูกแก้ไขเพราะเป็นเรื่องผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ แล้วก็คำถามที่ผู้ให้ข้อมูลตั้งคำถามว่า ข้าราชการและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านพลังงานจะเลือกที่จะรักษาผลประโยชน์ให้กับใคร จึงกลายเป็นการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ และจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา ก็พอจะสรุปได้ว่าข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านพลังงาน ไม่ได้เลือกที่จะรักษาผลประโยชน์ให้กับประชาชน โดยในกรณีศึกษา หลังจากขายหุ้นปตท. เรียบร้อยแล้ว มีการปรากฏของรายชื่อของผู้ใกล้ชิดนักการเมือง และรัฐบาลในขณะนั้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานตรวจสอบ หรือรัฐบาลในขณะนั้นก็ไม่มีใครสามารถให้คำตอบได้ ถึงแม้ว่าจะมีองค์กรอิสระอย่าง คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) เข้ามาตรวจสอบแล้ว แต่ผลของการตรวจสอบก็รายงานเพียงระบบที่ใช้ในการขายหุ้นและกระจายหุ้น ซึ่งพบว่ามีผลผิดปกติจริงกว่า 800 รายการ แต่ก็ไม่มีเปิดเผยรายชื่อของรายการที่ผิดปกติแต่อย่างใด ถึงแม้เวลาจะผ่านมานานแล้ว แต่เรื่องนี้ก็ยังเป็นเรื่องที่ค้างคาใจคนไทยจนถึงทุกวันนี้

จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่าการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัตินี้ ปตท.จะให้ความร่วมมืออยู่ในระดับหนึ่ง โดยตำแหน่งและหน้าที่ของผู้ตรวจสอบนั้นมีผลโดยตรงที่ทำให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น ซึ่งเมื่อได้ข้อมูลมา กลุ่มผู้ตรวจสอบกลุ่มนี้ ก็จะจัดทำเป็นรายงานเอกสาร เพื่อเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบต่อไป

2.2) การตรวจสอบโดย นักวิชาการ สื่อมวลชน

นักวิชาการและสื่อมวลชน เป็นตัวแสดงที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในกรณีที่ศึกษา แต่ทั้งสองตัวแสดงก็มีความสำคัญในการตรวจสอบจากภายนอกเป็นอย่างมาก เนื่องจาก นักวิชาการ มีบทบาทในการนำข้อเท็จจริงมาให้ประชาชนทราบและเข้าใจ สำหรับสื่อมวลชนนั้นก็มีความสำคัญในการนำข้อเท็จจริงนั้นได้รับความสนใจในวงกว้างขึ้นมา เพื่อจะได้ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาชี้แจงเรื่องดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ฉะนั้น นักวิชาการจึงเปรียบเสมือนคนที่คอยบอกว่าข้อมูลนั้นถูกหรือผิด และถ้าหากประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลนั้นได้ก็แสดงว่าการทำงานของสื่อมวลชนดี ในส่วนของสื่อออนไลน์ซึ่งเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนั้น ทำให้เกิดการตื่นตัวของประชาชน แต่สำหรับประเทศไทยแล้วสังคมออนไลน์ ผู้ที่เข้าถึงส่วนใหญ่ คือ ผู้ที่มีการศึกษาระดับหนึ่งหรืออยู่ในพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงได้ ซึ่งยังไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ ฉะนั้นสื่อโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ก็ยังคงเป็นสื่อที่สำคัญอยู่

จากการศึกษาพบว่า กลุ่มการตรวจสอบกลุ่มนี้ ได้ข้อมูลมาจาก ฐานข้อมูลที่มีอยู่ตามเว็บไซต์ของหน่วยงานที่ทำการตรวจสอบ รายงานประจำปี และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยทำหน้าที่ยื่นขอข้อมูลไปโดยตรงยังหน่วยงานที่ต้องการข้อมูล ซึ่งนักวิชาการผู้ให้ข้อมูลได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นการเปิดเผยข้อมูลว่า ปัญหาทุกวันนี้ไม่ได้อยู่ที่การเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ แต่อยู่ที่ว่า ข้อมูลที่ให้นั้นจริงเท็จแค่ไหน นอกจากนั้นการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนยังได้ข้อมูลมาจากหน่วยงานนั้นโดยตรง และสามารถสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนั้นๆได้ เนื่องจาก สื่อเป็นตัวกลางสำคัญที่จะนำข้อมูลข่าวสารเผยแพร่ไปยังประชาชน และประชาชนก็สามารถรับสื่อเหล่านั้นได้ง่ายที่สุดไม่ว่าจะเป็น วิทยุ และโทรทัศน์ เพราะฉะนั้นสื่อ และ ปตท. จึงเหมือนมีความเกรงใจซึ่งกันและกัน เนื่องจากในกรณีที่ประชาชนต้องการข้อเท็จจริงจากตัวแทนผู้บริหารระดับสูงของ ปตท. หากสื่อระดับแถวหน้าที่มีอิทธิพลกับประชาชนเข้าไปขอสัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูงเหล่านั้นก็อยากจะให้สัมภาษณ์ เนื่องจากการให้สัมภาษณ์สื่อจะเป็นตัวกลางไปให้ประชาชนได้รับทราบเหตุผล หรือข้อเท็จจริงขององค์กรในการตัดสินใจทำกรณีต่างๆ และองค์กรทุกองค์กรเองก็ต้องพึ่งพาสื่อเช่นกัน จะเห็นได้จากการที่องค์กรต้องการให้ข่าวประชาสัมพันธ์ใดๆ หรือมีกิจกรรมใดๆที่องค์กรจัดให้แก่ประชาชนหรือประเทศชาติ ก็มักจะเรียกสื่อมวลชนไปทำข่าวให้ ทั้งสื่อมวลชนและ ปตท. จึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันและกัน

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการตรวจสอบของ ปตท. ในตอนนี้ ส่วนหนึ่งอยู่ที่โครงสร้างของการตรวจสอบ เพราะข้าราชการที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน แต่ในอีกข้างหนึ่ง ก็กลับเข้าไปมีผลประโยชน์ในองค์กรที่ตนเองตรวจสอบด้วย และองค์กรยังเกิดการผูกขาดในการแข่งขัน ทำให้มี

กำไรมหาศาล แต่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ในราคายุติธรรม ซึ่งทำให้ประชาชนเดือดร้อนจากการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ที่ไม่ได้มองไปถึงปัญหาที่แท้จริง เพราะมีเรื่องของผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาเหล่านี้ประการแรก คนที่ตรวจสอบ และ องค์กรที่ถูกตรวจสอบต้องไม่มีผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน หรือต้องทำให้มีผลประโยชน์ต่อกันน้อยลง โดยส่วนโครงสร้างที่มีอยู่นั้นเอื้อต่อการมีธรรมาภิบาลแล้วแต่ยังไม่สามารถใช้ได้จริงจากผู้ปฏิบัติ

2.3) การตรวจสอบจากภายนอกโดยประชาชน

จากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบจากประชาชนโดยแบบปัจเจกบุคคลนั้นมีค่อนข้างน้อย หรือหากมีก็จะเป็นประชาชนที่มีอาชีพสื่อ หรือนักวิชาการอิสระ หรือบุคคลทั่วไปที่จะทำการตรวจสอบเรื่องต่างๆ โดยการวิจารณ์ลงในหนังสือพิมพ์ หรือในปัจจุบันนี้ที่เป็นที่นิยมมากก็คือ การเขียนบทความลงใน Facebook ส่วนตัว เนื่องจากสะดวก รวดเร็ว และไม่ต้องใช้ต้นทุนใดๆ ในการเผยแพร่ให้กับประชาชนได้รับทราบ โดยประชาชนเหล่านี้ก็จะได้รับข้อมูลจากทางสื่อมวลชนต่างๆ และหากเป็นเรื่องที่ประชาชนมีความสนใจ ก็จะเข้าฟังสัมมนาที่จัดโดยหน่วยงานต่างๆ เพื่อรับฟังข้อมูลว่า กรณีนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อตนเองมากน้อยเพียงใด เพื่อนำไปตัดสินใจในการเข้าร่วมตรวจสอบต่อไป ในเรื่องของ การได้รับความร่วมมือจาก ปตท. จากการศึกษารูปได้ว่า กลุ่มการตรวจสอบภายนอกโดยประชาชน ได้รับความร่วมมือ แต่ก็น้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยหากไปขอข้อมูลในเรื่องใดๆ จะต้องมีการทำหนังสือว่าต้องการขอข้อมูลนั้นไปทำอะไร ซึ่งหากเป็นประชาชนธรรมดาการกระทำดังกล่าวอาจเป็นเรื่องยุ่งยาก ที่ทำให้ประชาชนไม่อยากจะตรวจสอบหรืออยากทราบข้อมูลอีกต่อไป แต่ จากคำสัมภาษณ์ของข้าราชการระดับสูงก็กล่าวว่า การตัดสินใจดำเนินทำนโยบายใดๆ ที่จะ มีผลกระทบต่อประชาชนในปัจจุบัน ทางกระทรวงพลังงานจะส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการสำรวจความเดือดร้อนและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดมาตรการในการเยียวยา แก้ไขต่อไป

นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวกันของประชาชนที่มีความสนใจทางด้านพลังงาน โดยใช้ชื่อกลุ่มว่า เครือข่ายประชาชนเจ้าของพลังงาน และมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค ที่คอยทำหน้าที่ในการหาข้อมูลข่าวสารมาให้ประชาชน นอกจากนั้นยังจัดพื้นที่ให้คนที่มีความสนใจเหมือนกันมารับฟังข้อมูล โดยการจัดสัมมนาขึ้นตามที่ต่างๆ เพื่อสร้างเป็นเครือข่ายประชาชนที่เข้มแข็งต่อไป และกลุ่มเครือข่ายดังกล่าวนี้ก็พยายามให้การตรวจสอบของตนเองนั้นมีผลตามกฎหมาย โดยการใช้องค์กรที่กำหนดไว้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่ให้สิทธิ์ประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยได้ทำการยื่นร้องต่อศาลปกครองให้ศาลปกครองพิจารณาตัดสิน โดยในกรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) นี้ กลุ่มเครือข่ายนี้ได้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครอง โดยยื่นถอดถอนการแปรรูป ปตท. โดยศาลได้มีคำพิพากษาว่า การแปรรูปจะเพิกถอนไม่ได้เนื่องจากจะมีผลกระทบตามมามากมาย เพราะการแปร

รูปผ่านมากกว่า 5 ปีแล้ว ตั้งแต่แปรรูป ปตท. ปีพ.ศ.2544 และ ยื่นถอดถอนปี พ.ศ.2550 แต่ให้ ปตท. ดำเนินการคืนทรัพย์สินส่วนที่เป็นท่อก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบส่งท่อก๊าซธรรมชาติ และระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อคืนซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ผูกขาด ให้กลับไปเป็นของ กระทรวงการคลัง แต่หลังจากศาลตัดสิน ก็ไม่มีกฎหมายใดออกมารับ ในทางปฏิบัติ ก็ยังคงเป็นของ ปตท.อยู่ โดยจากการสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภากล่าวว่า ปตท.คืนเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่ยังคงไม่หมด จะเห็นได้ว่าการกระทำของเครือข่ายประชาชนทั้งสองกรณีศึกษาถึงแม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จ หรือเป็นไปตามข้อเรียกร้องของกลุ่มทั้งหมด แต่ก็ยังเป็นแบบอย่างที่ดีให้ประชาชนได้เห็น ประชาชนทุกคนก็มีสิทธิ์มีเสียงที่จะยับยั้งการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในบ้านเมืองได้เช่นกัน นอกจากนี้ยังทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าประชาชนยังคงจ้องมองการทำงานของภาครัฐอยู่ ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนก็ควรทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ

โดยจากการวิเคราะห์ กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทำให้สามารถสรุปได้ว่า การตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจไทย ยังเป็นการตรวจสอบจากภายในที่มีข้าราชการระดับสูง และนักการเมืองเป็นผู้ควบคุมอยู่ ส่วนการตรวจสอบจากภายนอกนั้นยังไม่มีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะการตรวจสอบโดยประชาชนนั้นยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย แต่ก็ถือว่ามีความตื่นตัวของประชาชนมากขึ้น อันเนื่องมาจากการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายมากขึ้นในยุคปัจจุบัน และข้อมูลข่าวสารไม่ได้ถูกกำหนดอยู่แค่ข้อมูลข่าวสารที่ทางภาครัฐเสนอให้เท่านั้น แต่ประชาชนสามารถรับข่าวสารได้หลากหลาย ข้อมูลข่าวสารจากทางสื่ออินเทอร์เน็ตที่เป็นตัวกลางสำคัญในการส่งข้อมูลไปยังประชาชน จากการศึกษาคพบว่า สื่อทางอินเทอร์เน็ตเหล่านี้พยายามค้นหาหาข้อมูลมาให้ประชาชน เข้าใจได้โดยง่าย แต่ก็มีบางสื่อที่ให้ข้อมูลที่บิดเบือนเพื่อสร้างความแตกแยก หรือมีผลประโยชน์ของตนอยู่เบื้องหลัง เพื่อต้องการพลังของมวลชนในการขับเคลื่อนความต้องการของตนเอง โดยประชาชนที่รับข่าวสารในปัจจุบันก็ต้องมีวิจารณญาณในการรับฟังข่าวสารมากขึ้นเช่นกัน

2.4) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

จากการศึกษาพบว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญในการตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งในปัจจุบัน หน่วยงานอิสระที่มีบทบาทในการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐ ในเหตุการณ์สำคัญหลายครั้งในประเทศไทย คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และศาลปกครอง ที่มีอำนาจในการตัดสิน หรือออกคำสั่งให้รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติตามคำตัดสิน โดยประชาชนต้องไปทำการร้องเรียนหรือส่งฟ้องจึงจะมีการตรวจสอบ เนื่องจากประชาชนไม่มีอำนาจโดยตรงในการตรวจสอบให้เกิดผลตามกฎหมาย ประชาชนจึงต้องใช้อำนาจผ่านทางช่องทางต่างๆที่มีตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา

พบว่า ในบางกรณีคำตัดสินของศาลไม่ถูกปฏิบัติตามจากหน่วยงานของรัฐ หรือได้รับความเพิกเฉยจากบุคคลที่มีอำนาจในองค์กร หรือการไม่ออกกฎหมายตามคำตัดสินจึงไม่เกิดผลในการปฏิบัติตาม เช่น กรณีศาลปกครองพิพากษาตัดสินการแปรรูป ของปตท. และให้ ปตท. คืนทรัพย์สินในส่วนที่ผูกขาดให้แก่กระทรวงการคลัง แต่ปรากฏว่า เมื่อศาลตัดสินออกมาแล้วไม่มีกฎหมายตามมาทำให้ปัจจุบันทรัพย์สินที่ผูกขาดนั้นก็ยังเป็นของปตท. อยู่ โดยมีการคืนแค่เพียงบางส่วนเท่านั้น (ประธานคณะกรรมการฯ F, 2556) และอีกกรณีหนึ่งคือการที่ ป.ป.ช.มีมติห้ามให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง และผู้บริหารในหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำกับดูแลทั้งในทางปฏิบัติและทางนโยบาย เข้าไปเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้น ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคโดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร แต่มติดังกล่าว กลับไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นี่เป็นเพียงแค่ตัวอย่างที่ผู้ศึกษาพบจากกรณีศึกษา ซึ่งหากมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นอีกเรื่อยๆ จะทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของคำสั่งจากองค์กรอิสระ และศาลลดน้อยลงเรื่อยๆ เนื่องจากไม่เกิดการปฏิบัติตาม จึงเป็นที่น่าจับตามองมาก ถึงบทบาทของหน่วยงานอิสระซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งของประชาชน ที่จะทำให้การตรวจสอบโดยประชาชนเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้

แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าว เป็นการศึกษาเพียงแค่รัฐวิสาหกิจที่เดียว คือบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และกรณีศึกษาเดียว คือ การขายหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ.2544 เท่านั้น นอกจากนั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังเป็นรัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปแล้ว การกำกับดูแลของภาครัฐจึงอาจทำได้ไม่เต็มที่ ซึ่งแน่นอนว่า ผู้ศึกษาไม่อาจกล่าวได้ว่าการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจไทยทั้งหมดจะเป็นเช่นเดียวกับผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ควรทำการศึกษารัฐวิสาหกิจอื่นๆ เพียงให้ได้ผลที่ชัดเจนมากขึ้นต่อไป

5.2 ภาพรวมของปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจสอบจากภายนอก

จากการศึกษา ผู้ศึกษาสามารถสรุปปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความต้องการในการตรวจสอบจากภายนอก แบ่งออกได้เป็น 5 ปัจจัย ดังนี้

1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยนี้เป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะส่งผลกระทบต่อความต้องการในการตรวจสอบของหน่วยงานภายนอกและจากประชาชน เพราะหากมองการตรวจสอบภายนอกโดยเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว จะพบว่าการตรวจสอบของประชาชนจะมีมากขึ้น เมื่อเรื่องที่ตรวจสอบนั้นมีผลกระทบต่อตนเอง ไม่เพียงแต่ประชาชนเท่านั้น แต่เครือข่ายประชาชน หรือนักวิชาการและสื่อมวลชนก็เช่นเดียวกัน ที่จะทำการตรวจสอบเมื่อเรื่องเหล่านั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง หากมองในเรื่องของพลังงานแล้ว การดำเนินชีวิตของประชาชนทุกคนล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับเรื่องพลังงานทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น ค่าเดินทาง ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าไฟฟ้า เป็นต้น ฉะนั้น หากรัฐบาลมีนโยบายออกมาเกี่ยวกับพลังงาน ประชาชนก็จะได้รับผลกระทบโดยตรง ตัวแสดงในการตรวจสอบทั้งหลาย เช่น สมาชิกรัฐสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึง นักวิชาการ สื่อมวลชนและประชาชน ต่างก็ต้องออกมาตรวจสอบเพื่อรักษาสิทธิ์ของตน รัฐบาลเองหากประชาชนได้รับข่าวสารจากการตรวจสอบจากแหล่งต่างๆ แล้ว เกิดความไม่พอใจก็จะส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงของรัฐบาลได้เช่นกัน จึงต้องมีมาตรการเยียวยาในนโยบายต่างๆ

ด้านสังคมและเทคโนโลยี ก็เป็นตัวการในการสนับสนุนในการตรวจสอบ ซึ่งในปัจจุบันสื่อออนไลน์ ช่องโทรทัศน์อิสระ และวิทยุชุมชน เป็นตัวกลางสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน โดยไม่โดนจำกัดอยู่แค่ที่สถานีโทรทัศน์ฟรีทีวีหรือสื่อรัฐบาลเท่านั้น ผู้ตรวจสอบทุกคนต่างก็ใช้สื่อในลักษณะนี้เป็นตัวกลางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน และสื่อเหล่านี้ก็ยังเป็นตัวกลางสำคัญในการนัดรวมตัวของคนที่มีความสนใจในด้านเดียวกันมากรวมตัวกันเพื่อกำหนดความเคลื่อนไหวของกลุ่มได้อีกด้วย นอกจากนั้นประชาชนก็ยังสามารถใช้สื่อออนไลน์ในการร้องเรียน การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากภาครัฐไปยังหน่วยงานนั้นโดยตรงได้อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้วปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี เป็นปัจจัยที่กระตุ้นการตรวจสอบจากภายนอกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะส่งผลกระทบต่อความต้องการรับทราบข่าวสารจากแหล่งต่างๆของผู้ที่ทำการตรวจสอบ ในการหาข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อส่งต่อไปยังประชาชนให้เป็นผู้ตัดสินใจข้อมูลข่าวสารที่ได้รับต่อไป

2) ปัจจัยด้านอำนาจและโอกาส

จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านอำนาจและโอกาส ส่งผลต่อความต้องการในการตรวจสอบของหน่วยงานภายนอกและจากประชาชน คือ หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบจะให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล หากผู้ขอข้อมูลนั้นมีตำแหน่งหรือหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ กล่าวคือ หากผู้ตรวจสอบมีตำแหน่งหรือมีอำนาจ ที่สามารถเรียกองค์กรผู้ถูกตรวจสอบมาชี้แจง ก็จะได้รับว่าความร่วมมือมากกว่า นักวิชาการ หรือเครือข่ายประชาชน ส่วนสื่อมวลชนนั้นการขอข้อมูลเพื่อการตรวจสอบของสื่อ อาจถือเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพราะสื่อก็มีหน้าที่ช่วยองค์กรประชาสัมพันธ์กิจกรรมต่างๆที่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ขององค์กรได้ นอกจากนี้การให้ข้อมูลแก่สื่อยังถูกเผยแพร่ไปให้กับประชาชนในวงกว้างอีกด้วย แต่หากเป็นประชาชนหรือกลุ่มเครือข่ายประชาชนที่ไม่มีอำนาจโดยตรง แต่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์กร จะไม่มีอำนาจโดยตรงในการไปขอข้อมูล แต่อาจใช้อำนาจของพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้ แต่จากการศึกษาพบว่า ประชาชนก็จะได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลขององค์กรที่ถูกตรวจสอบน้อยกว่าผู้ที่มีอำนาจโดยตรง และข้อมูลทางด้านพลังงานซึ่งผู้ศึกษาทำการศึกษา ก็เป็นข้อมูลที่เข้าใจยาก มีภาษาทางเทคนิคมากมาย ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่มีความสนใจ หรืออาจไม่มีเวลามาทำความเข้าใจ จึงเป็นหน้าที่ของ ผู้มีอำนาจ นักวิชาการ สื่อมวลชน และเครือข่ายประชาชนที่ต้องนำข้อมูลนั้นมาทำให้เข้าใจง่าย เพื่อเผยแพร่ให้กับประชาชนได้รับทราบต่อไป เพราะฉะนั้น ปัจจัยด้านอำนาจจึงส่งผลต่อโอกาสในการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรที่ถูกตรวจสอบ

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยด้านอำนาจและโอกาส จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้สามารถเข้าถึงข้อมูลในการตรวจสอบเรื่องต่างๆได้รวดเร็วและง่ายขึ้น

3) ปัจจัยด้านการเปิดเผยข้อมูล

จากการศึกษา พบว่า ปตท.มีการเปิดเผยข้อมูลในกรณีศึกษาพอสมควร จากรายงานประจำปีของบริษัท หนังสือชี้ชวนให้คนมาลงทุน ข้อมูลจากสื่อมวลชน จากวุฒิสภา จากงานวิจัย จากประชาชน และจากแหล่งข้อมูลที่ไม่เป็นทางการ แต่ก็มีบางข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ เช่น ข้อตกลงในการร่วมทุนกับบริษัทอื่นๆ ที่แม้กระทั่งหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้กำกับดูแล ปตท.โดยตรงก็ไม่สามารถดูได้ ปัญหาในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลในทุกวันนี้จึงมิใช่การเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ แต่ข้อมูลที่เปิดเผยนั้น จะต้องตรงประเด็น เจาะลึกเพียงพอ สามารถตอบคำถามของกลุ่มเครือข่ายประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบในทางปฏิบัติ ปตท. ยังไม่สามารถให้คำตอบได้ตรงประเด็นนัก และบางข้อมูลที่นำมาเปิดเผยก็เลือกใช้ภาษาที่เข้าใจยากมาก หรือบางข้อมูลก็เป็นข้อมูลที่ไม่ใช่ภาษาไทยแต่เป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด แต่เครือข่ายประชาชนและผู้ตรวจสอบคนอื่นๆก็พยายามหาข้อมูลเหล่านั้นมา และนำมาเรียบเรียงให้เป็นภาษาที่เข้าใจง่าย เพราะหากประชาชนขาดข้อมูล

ข่าวสารที่ครบถ้วน ก็จะส่งผลให้ความต้องการในการตรวจสอบน้อยลง เพราะทางปตท.เองก็จะให้ข้อมูลข่าวสารในลักษณะที่ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร ฉะนั้นประชาชนเองต้องมีความตื่นตัวในการรับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้านด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ ปัจจัยด้านการเปิดเผยข้อมูลเป็นปัจจัยที่ส่งผลในการตรวจสอบของบุคคลภายนอกในลักษณะ ความยาก ง่าย ในการทำความเข้าใจข้อมูล หากข้อมูลที่ได้มาประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย ประชาชนก็จะสนใจตรวจสอบ แต่หากเข้าใจได้ยาก ประชาชนก็จะไม่สนใจตรวจสอบ

4) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบอุปถัมภ์

จากการศึกษาทั้งสองกรณีศึกษา พบว่า การตรวจสอบในประเทศไทยนั้น ปัญหาสำคัญคือเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากในหลายครั้งจะเห็นได้ว่าผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบนั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะเครือญาติ หรือรุ่นพี่รุ่นน้องที่โรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือแม้กระทั่งหลักสูตรอบรมของบุคคลระดับสูงทั้งภาคพลเรือน ทหาร นักการเมือง นักธุรกิจ อาจารย์ ล้วนแล้วแต่เป็นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ ที่ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ซึ่งเมื่อบุคคลเหล่านี้มาดำรงตำแหน่งอยู่ตามองค์กรต่างๆที่ถูกตรวจสอบ หรือทำการตรวจสอบ ก็อาจจะเกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบของเครือข่ายประชาชน ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร หรือไม่ได้รับผลประโยชน์จากองค์กร แต่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์กร จะมีข้อมูลที่แตกต่างจากการตรวจสอบโดยหน่วยงานในกำกับของรัฐ หรือการตรวจสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐเอง ซึ่งจากกรณีศึกษา พบว่าการตรวจสอบที่เครือข่ายประชาชนออกมาตรวจสอบเอง เพราะไม่มีความไว้วางใจในระบบการตรวจสอบที่มีอยู่ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลพูดไว้ว่า “โครงสร้างการตรวจสอบนั้นมี และน่าจะดีจริง แต่กลับใช้ไม่ได้จริงจากผู้ปฏิบัติ การเมืองตามท้องถิ่น (การประท้วงต่างๆ) ของประชาชนจึงเกิดขึ้น”(นักวิชาการ A, 2556)

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบอุปถัมภ์ นั้นส่งผลต่อการตรวจสอบ ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบไม่โปร่งใส หรืออาจมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบ

5) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นตัวกำหนดทัศนคติ ความเชื่อ หรือความรู้สึกเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมือง ประการแรก คนไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะหากไม่ใช่ธุระของตนเองหรือไม่เกี่ยวข้องใดๆกับตนเองจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว และ อีกลักษณะคือ คนไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดติดกับตัวบุคคล กล่าวคือ คนไทยจะมองที่ตัวบุคคลมากกว่าที่จะมองไปที่ความคิดเห็น หรือนโยบาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อการตรวจสอบของประชาชน เพราะประชาชนจะไม่มี ความสนใจในการตรวจสอบหากคิดว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อตน จึงต้องเป็นหน้าที่ของ สื่อมวลชน และนักวิชาการ ที่ต้องหาข้อมูลมาให้ประชาชนได้รับทราบมากที่สุดเพื่อให้ประชาชนเข้าใจ ถึงผลกระทบ เพื่อกระตุ้นความต้องการในการตรวจสอบของประชาชน และในอีกลักษณะหนึ่งคือการ ยึดติดกับตัวบุคคล คือ หากประชาชนเห็นบุคคลใด หรือนักวิชาการท่านใดออกมาตรวจสอบ ประชาชนจะมองในลักษณะที่ว่า บุคคลนี้คือใครมาจากไหน ซึ่งหากมาจากบุคคลตนเองไม่ชอบ หรือ เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับบุคคลที่ตนเองไม่ชอบ ก็จะไม่เข้าร่วมการตรวจสอบนั้นโดยทันที โดยอาจมองว่าการ ตรวจสอบนั้นเป็นการกลั่นแกล้ง ซึ่งทั้งหมดนี้ประชาชนตัดสินใจจากตัวบุคคล ไม่ใช่จากข้อมูลข่าวสาร ที่บุคคลนั้นพยายามสื่อ (ตัวแทนเครือข่ายประชาชนเจ้าของพลังงานไทย, 2556)

ซึ่งจากการศึกษาในกรณีศึกษาการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และเปรียบเทียบกับ ข้อมูลข่าวสารในการตรวจสอบบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน พบว่าการตรวจสอบของ ประชาชนเปลี่ยนไป เนื่องจากประชาชนเริ่มได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการต่างๆของ ปตท. จึงหันมาสนใจเข้าร่วมการตรวจสอบมากขึ้น และบุคคลที่ทำการตรวจสอบต้องมีความเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ฝ่ายค้าน หรือ องค์กรที่ถูกตรวจสอบ เพื่อให้ ประชาชนมั่นใจว่าการตรวจสอบนั้นไม่ได้ทำไปเพื่อมีผลประโยชน์แอบแฝง แต่ทำไปเพื่อประชาชน ทุกคน

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว จากการศึกษากรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ.2544 กับการตรวจสอบ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เรื่องต่างๆในปัจจุบัน จะ เห็นได้ว่า สิ่งที่มี **ความเหมือนกัน** คือ ไม่ว่าจะรัฐวิสาหกิจจะเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบโครงสร้างองค์กร ในลักษณะที่เอื้อต่อธรรมาภิบาลมากแค่ไหน จากการศึกษาพบว่า ในความเป็นจริงแล้ว ข้าราชการ ระดับสูง นักการเมืองที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจด้านนโยบายพลังงาน และกลุ่มนักธุรกิจด้านพลังงาน ยังมีบทบาทมากในการควบคุมการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กลุ่มคนผู้มีอำนาจ ในด้านพลังงานเหล่านี้ ทำการตัดสินใจดำเนินการจัดทํานโยบายพลังงาน โดยไม่ได้คำนึงถึง ผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก แต่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่า ทำให้

นโยบายพลังงานของประเทศยังสะท้อนผลประโยชน์ของ ปตท.มากกว่าผลประโยชน์ของประเทศ และของประชาชน

ส่วนสิ่งที่มีความแตกต่างกันก็คือ การรับรู้ทางด้านข้อมูล และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชน จะเห็นได้ว่า กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถึงแม้ว่าจะมีการทำข่าวกันอย่างมากมายถึงความผิดปกติของการกระจายหุ้นไปยังบุคคลต่างๆ แต่การตรวจสอบจากประชาชนกลับพบว่าในตอนนั้นมีไม่มากนัก เนื่องจากประชาชนมีช่องทางที่จะเข้าถึงข่าวสารน้อย โดยสามารถเข้าถึงได้แต่ข่าวสารจากภาครัฐ หรือจาก ปตท. รวมถึงประชาชนไม่คิดว่าเรื่องดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อตนเอง จึงไม่เกิดความตื่นตัวในการตรวจสอบ แต่ในปัจจุบัน ประชาชนและบุคคลผู้มีความสามารถในด้านต่างๆ เริ่มมาทำการศึกษาวิจัย ในการดำเนินงานของ ปตท.มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงการผูกขาดทางธุรกิจของ ปตท. การมีผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการที่เข้าไปกำกับดูแล หรือความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากการดำเนินการต่างๆ ของ ปตท. ซึ่งเมื่อข้อมูลถูกเผยแพร่ออกไปก็เริ่มทำให้ประชาชนเริ่มเกิดความคลางแคลงใจใน ปตท. รวมถึงปัจจัยด้านเศรษฐกิจอื่นๆ ที่ส่งผลต่อประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ ประชาชนจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบ ทำให้เห็นว่าตรวจสอบโดยประชาชนมีมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะยังไม่เข้มแข็งมาก จนสามารถยับยั้งหรือเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจได้ แต่ก็ก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการตื่นตัวของประชาชน

นอกจากนั้นจากการศึกษายังพบว่า มีความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงของการตรวจสอบจากภายนอก และความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจสอบอีกด้วย เพราะการตรวจสอบจากภายนอกนั้น จำเป็นต้องอาศัยตัวแสดงในการตรวจสอบหลายตัวแสดง และต้องอาศัยหลายๆปัจจัยในการส่งผลต่อความต้องการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ 6

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา เรื่อง “การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544” สามารถสรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และมีข้อเสนอแนะของการศึกษา ดังต่อไปนี้

6.1 สรุปผลการศึกษา

ผลการศึกษาเรื่อง “การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2544” ซึ่งมีวัตถุประสงค์การศึกษา เพื่ออธิบายการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจโดยบุคคลและหน่วยงานภายนอก (external accountability) ตามหลักธรรมาภิบาล (governance) และ เพื่ออธิบายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการในการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก และประชาชน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ทั้งนี้ผู้ศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary data) เป็นข้อมูลเชิงสนับสนุนประกอบเข้าด้วยกัน ซึ่งจากการเก็บข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการลงศึกษาภาคสนามแล้วนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอสรุปผล การศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้

6.1.1 สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 1

เพื่ออธิบายการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจโดยบุคคลและหน่วยงานภายนอก (external accountability) ตามหลักธรรมาภิบาล (governance)

การศึกษา พบว่า หน่วยวิเคราะห์ในการศึกษา คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กรณีศึกษาการขายหุ้น ปตท. ในปี พ.ศ.2544 ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจ โดยบุคคลและหน่วยงานภายนอก ดังต่อไปนี้

ประการแรก การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจจากหน่วยงานและบุคคลภายนอก ในกรณีศึกษาการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการตรวจสอบจากบุคคลและหน่วยงานภายนอกประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำการตรวจสอบเรื่องความเป็นธรรมในการขายหุ้นและกระจายหุ้น นักวิชาการ ทำการตรวจสอบเรื่องการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการที่เข้าไปกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ สื่อมวลชนทำการตรวจสอบเรื่องความสัมพันธ์ของผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบ และศาลปกครอง ทำการตรวจสอบตามที่ภาคประชาชน ฟ้องร้องให้มี

การเพิกถอนการแปรรูป ปตท. นั้น แต่การจากศึกษาพบว่า การตรวจสอบจากภายนอกดังกล่าวนี้ ไม่สามารถมีผลใดๆ ในความเป็นจริง เป็นเพียงการตรวจสอบที่นำข้อมูลมาเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบเท่านั้น เนื่องจากความตื่นตัวในการตรวจสอบจากหน่วยงานภาคเอกชนและจากประชาชนในชั้นที่มีการขายหุ้น ในปี พ.ศ. 2544 มีอยู่ค่อนข้างน้อย จากบริบทสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมที่ยังดีอยู่ แม้ว่าต่อมาภาคประชาชนจะทำการส่งเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อทำการเพิกถอนการแปรรูป แต่ระยะเวลาที่ผ่านมาแล้ว ศาลจึงมีคำพิพากษาว่าไม่สามารถเพิกถอนได้ เนื่องจากจะเกิดผลเสียตามมามากมาย แต่อย่างไรก็ตาม ก็เป็นกรณีศึกษาที่ดีที่เราได้เห็นถึงตรวจสอบจากภาคประชาชน

ประการที่สอง บทบาทของข้าราชการระดับสูง และนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทางด้านพลังงาน จากการศึกษา พบว่า ข้าราชการและนักการเมืองระดับสูงเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทางด้านพลังงาน มีบทบาทอย่างมากในระบบพลังงานไทย เนื่องจากพลังงานเป็นทรัพยากรที่ได้รับผลประโยชน์สูง ไม่ว่าบุคคลใดก็อยากจะเข้ามาได้รับส่วนแบ่ง ไม่ว่าจะมาจากตำแหน่งหน้าที่ การถือหุ้น หรือการตรวจสอบใดๆ จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐที่เข้าไปกำกับดูแลผลประโยชน์แทนประชาชน ในที่นี้คือกระทรวงพลังงานเป็นผู้กำกับดูแลหลัก ใน ปตท. นั้น ได้รับสิทธิ์ตามตำแหน่งให้สามารถเป็นกรรมการใน ปตท. ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้าราชการผู้ที่เข้าไปดูแลผลประโยชน์แทนประชาชนนั้น จะมีบทบาทและผลประโยชน์อยู่ในฐานะของผู้ทำการกำกับดูแลแต่มีผลประโยชน์อยู่ในองค์กรที่ทำการกำกับดูแล ซึ่งจากการแปรรูป ปตท. เมื่อปี พ.ศ.2544 ทางหน่วยงานภาครัฐและรัฐบาลได้อธิบายข้อดีของการแปรรูปไว้ว่า จะทำให้เกิดระบบการตรวจสอบที่เป็นธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อแปรรูปแล้ว ก็พบว่าระบบการตรวจสอบนั้นมามากขึ้นจริง แต่อาจใช้ไม่ได้ผลจริงจากผู้ปฏิบัติ และกระบวนการขายหุ้นและกระจายหุ้น ก็อาจไม่มีความเป็นธรรมมากนักในความรู้สึกรับรู้ของประชาชน เนื่องจากการจัดสรรหุ้นและการกระจายหุ้นไม่ได้ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของ ปตท. อย่างเท่าเทียม เมื่อเกิดการทับซ้อนของผลประโยชน์เช่นนี้ ทำให้เกิดประเด็นที่ว่า ข้าราชการและนักการเมืองระดับสูงจะเลือกรักษาผลประโยชน์ให้ตนเอง หรือเพื่อส่วนรวม ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายพลังงาน เลือกที่จะให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของตนเองมากกว่า เพราะจากข้อมูลของกรณีศึกษา คือ การขายหุ้นที่ไม่มีใครสามารถให้ข้อมูลที่แท้จริงได้ว่าหุ้นส่วนใหญ่โดนกระจายไปที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือบริษัทใด แต่คนที่เข้าถึงหุ้นนั้นต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาล หรือธนาคาร ที่จะสามารถเข้าถึงหุ้นได้ก่อนประชาชนทั่วไป โดยถึงแม้จะมีการตรวจสอบออกมาแล้วก็ยังไม่สามารถหาบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์ในกรณีนี้ได้

จากผลการศึกษา จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ทางด้านพลังงานซึ่งเป็นทรัพยากรที่คนไทยเป็นเจ้าของทุกคน ถูกตัดสินใจในการใช้ประโยชน์ต่างๆ โดยกลุ่มคนเพียงกลุ่มเล็กๆ ที่เข้ามาทำหน้าที่แทน

ประชาชนเท่านั้น ซึ่งท้ายที่สุดแล้วกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็ไม่ได้เห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ แต่กลับเห็นความสำคัญของผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่า

ประการที่สาม **ผลของการตรวจสอบ** จากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบจากกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่ทำการศึกษาโดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก กลุ่มการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง กลุ่มที่สอง กลุ่มการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรง ประกอบด้วย 1)กลุ่มการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ 2)กลุ่มนักวิชาการและสื่อมวลชน 3) กลุ่มประชาชนและกลุ่มเครือข่ายประชาชน และ4)การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ ผลการตรวจสอบพบว่า กลุ่มการตรวจสอบ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ กลุ่มนักวิชาการและสื่อมวลชน และกลุ่มประชาชน จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน เพื่อนำข้อมูลนั้นมาพิจารณา และร่วมกันกำหนดความเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องต่อไป โดยเนื่องจากทั้ง 3 กลุ่มข้างต้นไม่มีอำนาจโดยตรง (authority) ที่จะไปเปลี่ยน หรือยับยั้งการตัดสินใจได้เอง จึงต้องอาศัยอำนาจที่มีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดสิทธิของประชาชนไว้ โดยในกรณีศึกษานี้ ใช้กระบวนการลักษณะ คือ ทำการส่งเรื่องไปให้ศาลปกครอง พิจารณาตัดสิน ถึงแม้ว่าผลการตรวจสอบนั้นจะไม่เป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม กล่าวคือ ในกรณีศึกษาการขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ.2544 นั้นศาลได้พิจารณาพิพากษาให้ ไม่สามารถเพิกถอนการแปรรูปได้ เนื่องจากได้แปรรูปมาในระยะเวลาหนึ่งแล้วหากเพิกถอนจะทำให้เกิดการสูญเสียมหาศาล แต่ให้ ปตท. คืนทรัพย์สินบางส่วนที่ได้มาโดยอำนาจมหาชนคืนให้แก่แผ่นดิน จะเห็นได้ว่าถึงแม้จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่กลุ่มที่ทำการตรวจสอบจากภายนอกนั้น ก็ได้นำข้อมูลมาเปิดเผยให้แก่ประชาชน จนประชาชนเกิดความตื่นรู้ในข้อมูลข่าวสาร จากข้อมูลข่าวสารด้านพลังงานที่ไม่ค่อยมีใครนำมาเปิดเผย ปัจจุบันก็มีการนำมาเปิดเผยมากขึ้นตามสื่อต่างๆที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้น ซึ่งทำให้ ทั้งข้าราชการระดับสูง และนักการเมือง ที่ใช้อำนาจของรัฐแทนประชาชนต้องตระหนักอยู่เสมอว่าการทำงานของตนต้องถูกตรวจสอบโดยประชาชน และด้วยเทคโนโลยีในปัจจุบันที่ข้อมูลข่าวสารสามารถเผยแพร่ได้อย่างรวดเร็ว ฉะนั้น จะต้องทำงานด้วยความโปร่งใสและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติให้มากที่สุด

ประการสุดท้าย การตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทย ซึ่งในการศึกษารั้งนี้ ได้ให้คำนิยามว่า “การกระทำใดๆก็ตามขององค์กร จะต้องถูกเข้ามาตรวจสอบ โดยหน่วยงานที่เข้ามาตรวจสอบนั้นจะมีทั้งหน่วยงานภายในและภายนอกองค์กร โดยการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลจะเน้นการตรวจสอบจากภายนอกที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผ่านช่องทางต่างๆด้วย” ซึ่งจากการศึกษาทั้งหมด ทำให้ผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่า การตรวจสอบโดยภายนอกของรัฐวิสาหกิจไทยและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนนั้น มีการตรวจสอบจากภายนอกอยู่จริง ยังไม่มีความเข้มแข็ง เนื่องจากการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจไทย ยังเน้นไปที่

การตรวจสอบจากภายใน ที่มีข้าราชการระดับสูง และนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจนั้นๆเป็นผู้ควบคุมอยู่ ทั้งในด้านการเปิดเผยข้อมูลหรือด้านการให้ความร่วมมือในการ ตรวจสอบ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องนั้น ก็ไม่สามารถ รักษาผลประโยชน์ให้ประชาชนในระดับที่ประชาชนพอใจได้ จึงเห็นการออกมาตรวจสอบการทำงานของ หน่วยงานภาครัฐโดยเครือข่ายประชาชนเอง หรือที่เรียกกันว่าการเมืองข้างถนน (street politic) แต่การตรวจสอบโดยภายนอกหรือจากประชาชนนั้น ก็ยังไม่มีอำนาจโดยตรงจะสามารถเปลี่ยนแปลง การตัดสินใจจากองค์กร หรือหน่วยงานภาครัฐนั้นได้ ประชาชนจึงต้องหาทางใช้อำนาจผ่านทาง กระบวนต่างๆที่มีอยู่ตามกฎหมาย ซึ่งก็มีทั้งประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้ผู้ที่ เข้ามาทำการตรวจสอบจากภายนอก ทั้งเสียเวลา และต้นทุนในการฟ้องร้องมากมายบางครั้งก็โดน ฟ้องกลับอีกด้วย ทำให้ผู้ศึกษาได้เห็นถึงปัญหาของการตรวจสอบโดยประชาชนว่า เครือข่ายประชาชน ยังไม่มีความเข้มแข็งพอ และจรรยาบรรณของนักการเมืองไทยบางท่าน อาจไม่คำนึงถึงประโยชน์ ส่วนรวมเท่าที่ควร ก็เป็นอีกเหตุที่ทำให้การตรวจสอบจากภายนอกและประชาชนไม่ประสบผลสำเร็จ แต่ในปัจจุบันนี้การตรวจสอบของประชาชน ก็มีความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี เพราะประชาชน สามารถรับข้อมูลข่าวสารได้ง่ายมากยิ่งขึ้น ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงสื่อของภาครัฐเท่านั้น แต่ก็ต้องเป็น หน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลของภาครัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติ นักวิชาการ และสื่อมวลชนที่จะนำข้อมูล ข่าวสารมาส่งต่อให้ประชาชน เพื่อที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบต่อไป

จากผลการศึกษาทั้งหมด จึงสามารถสรุปได้ว่า การตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจจากภายนอก นั้นมีการตรวจสอบอยู่จริง แต่ที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จนั้น เนื่องจาก ตัวแสดงที่ทำการตรวจสอบ จากภายนอกไม่มีอำนาจใดที่จะไปเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของรัฐวิสาหกิจได้ในทันที ต้องใช้แนวทาง ต่างๆตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงทำให้การตรวจสอบนั้นใช้เวลาานาน และมีค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินงาน รวมทั้งอาจถูกฟ้องร้องกลับได้อีกด้วย จึงทำให้มีผู้สนใจตรวจสอบจากภายนอกไม่มาก เท่าที่ควร ในประเด็นนี้จึงเหมือนว่าเรามีระบบโครงสร้างการตรวจสอบที่เอื้อให้ประชาชนตรวจสอบ การทำงานของภาครัฐแล้ว แต่ประชาชนยังไม่สนใจในสิทธินั้นของตนเองเท่าที่ควร อีกประเด็นหนึ่งคือ ผู้ที่มีอำนาจในดำเนินการใดๆของรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าไปกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้น กลับมีผลประโยชน์ เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ตนกำกับดูแล ผลก็เลยต้องมาเป็นประชาชนที่ต้องทำการตรวจสอบเอง แต่ ประชาชนก็ไม่สนใจตรวจสอบเท่าที่ควรอีก วนเวียนอยู่เช่นนี้ จึงทำให้การตรวจสอบจากภายนอกและ ประชาชนของรัฐวิสาหกิจไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

นอกจากนั้นในการศึกษา จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบจากภายนอกนั้น ตัวแสดงที่ทำการ ตรวจสอบจากภายนอก ผู้ศึกษาได้แบ่งไว้ข้างต้นนั้น จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยสามารถ อธิบายได้ดังนี้ คือ

ความสัมพันธ์ของตัวแสดงการตรวจสอบจากภายนอก

จากการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่ทำการตรวจสอบจากภายนอกมีความสัมพันธ์กันในเชิงการทำการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐจากภายนอก โดยจากการศึกษาพบว่า ตัวแสดง 3 กลุ่มมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน คือ 1) กลุ่มการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล 2) กลุ่มนักวิชาการและสื่อมวลชน 3) กลุ่มประชาชน ประกอบไปด้วย ประชาชนปัจเจกบุคคล เครือข่ายประชาชนเจ้าของพลังงานไทย และมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค ตัวแสดงทั้ง 3 กลุ่มนี้ มีความสัมพันธ์ในลักษณะการช่วยกันหาข้อเท็จจริงที่ไม่สามารถหาได้จากหน่วยงานตรวจสอบและกำกับดูแลของภาครัฐ หรือองค์กรอิสระ แต่ข้อมูลที่ได้มาจะเป็นไปในลักษณะที่ผู้บริโภคหรือประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการของ ปตท. ในกรณีศึกษา ซึ่งจากข้อมูลที่ได้มามีความเป็นไปได้ว่า ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐที่เข้าไปกำกับดูแลในฐานะตัวแทนของประชาชนนั้น ได้ประโยชน์จากการเข้าไปดำรงตำแหน่งในบริษัทที่ตนเองกำกับดูแลด้วย ตามกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งทำให้ประชาชนที่ทำการตรวจสอบในกลุ่มที่ผู้ศึกษาทำการศึกษาทั้งหมด 3 กลุ่มนี้เกิดความไม่ไว้วางใจในการกำกับดูแลของภาครัฐอีกต่อไป จึงทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ออกมาตรวจสอบ ปตท. ด้วยตนเอง โดยกลุ่มการตรวจสอบจากภายนอกมีลักษณะความสัมพันธ์กันดังต่อไปนี้ คือ

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มฝ่ายนิติบัญญัติ กับกลุ่มนักวิชาการ และสื่อมวลชน

จากการศึกษาความสัมพันธ์ของสองกลุ่มนี้พบว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน โดยกลุ่มฝ่ายนิติบัญญัติ จะเป็นผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ดีกว่ากลุ่มนักวิชาการและสื่อมวลชน ซึ่งนักวิชาการก็จะเป็นผู้ที่นำข้อมูลที่ได้มาเหล่านั้นมาอธิบายไปตามทฤษฎีหรือเปรียบเทียบกับทฤษฎี โดยอาจจะนำไปเปรียบเทียบกับบทเรียนจากต่างประเทศด้วย เพื่อนำเสนอออกมาเป็นงานวิจัยเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและเผยแพร่ออกมาตามงานประชุมวิชาการซึ่งอาจจะยังไม่กว้างนัก จะทราบเฉพาะกลุ่มคนที่มีความสนใจเท่านั้น ส่วนสื่อมวลชน จะสามารถเข้าถึงผู้บริหารระดับสูงหรือบุคคลสำคัญจากการเข้าไปทำข่าวหรือสัมภาษณ์ ซึ่งก็จะมีสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับกลุ่มฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะมีลักษณะในการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน และกลุ่มฝ่ายนิติบัญญัติ และนักวิชาการก็จะใช้สื่อมวลชน เป็นตัวกลางในการนำเสนอผลการศึกษา ข้อมูลที่กลุ่มตนเองได้มา และผลงานวิจัยเผยแพร่สู่ประชาชนในวงกว้างต่อไป หรือทำเป็นเรื่องเป็นที่สนใจของประชาชนต่อไป

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มฝ่ายนิติบัญญัติ และกลุ่มประชาชน

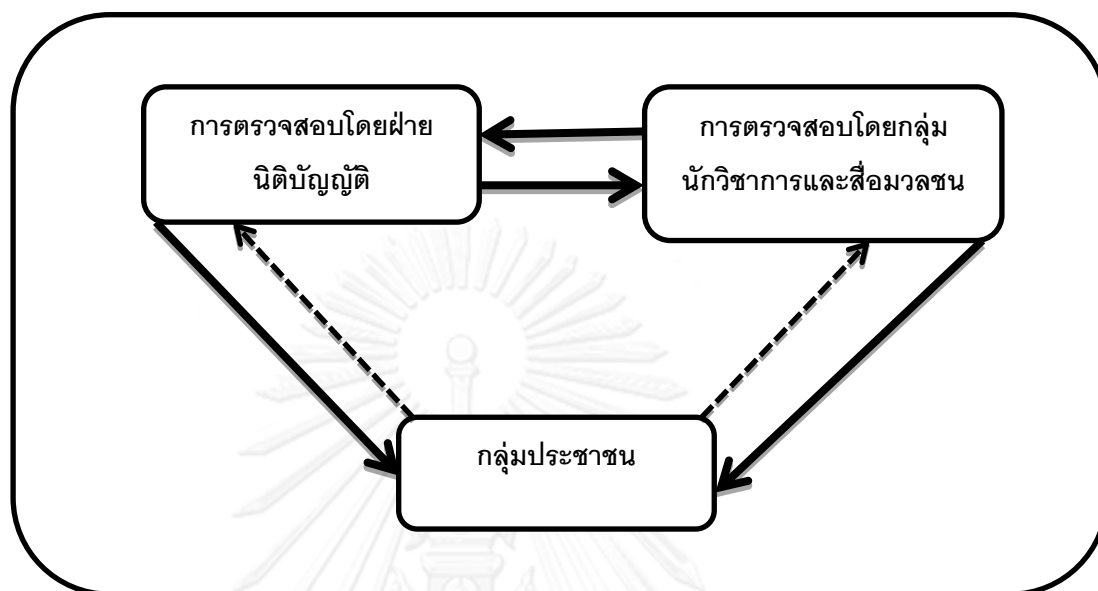
จากการศึกษาความสัมพันธ์ของสองกลุ่มนี้ พบว่า กลุ่มฝ่ายนิติบัญญัติ จะเป็นผู้ให้ข้อมูลในการตรวจสอบแก่ ประชาชนและเครือข่ายประชาชน ซึ่งเมื่อกลุ่มประชาชนได้ข้อมูลไปแล้ว จะนำไป

พิจารณาว่าข้อมูลที่ได้มานั้นเกี่ยวข้องกับตนเองอย่างไร และตนเองเป็นผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ หากตนเองเป็นผู้ได้รับผลกระทบ ก็จะเกิดการรวบรวมคนที่มีความคิดเห็นเช่นเดียวกัน กำหนดแนวทางการเรียกร้องของของกลุ่ม โดยมีกลุ่มฝ่ายนิติบัญญัติ จะคอยให้ความรู้ความเข้าใจ และคอยหาวิธีการตามกฎหมายเพื่อให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มเป็นไปตามที่กลุ่มต้องการผ่านทางวิธีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นเรื่องไปให้ศาลพิจารณาเพื่อให้เกิดผลทางกฎหมาย หรือการรวมตัวกันกดดันองค์กรที่ทำการตรวจสอบ เป็นต้น

กลุ่มนักวิชาการและสื่อมวลชนกับกลุ่มประชาชน

จากการศึกษาความสัมพันธ์ของสองกลุ่มนี้ พบว่า กลุ่ม นักวิชาการ และ สื่อมวลชน นั้นก็จะเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่กลุ่มประชาชนเช่นกัน โดยนักวิชาการจะนำข้อมูลที่ได้มานั้นมาพิจารณาว่าถูกหรือผิด เพื่อนำมาอธิบายให้กลุ่มประชาชนฟังต่อไป ส่วนสื่อมวลชน จะนำข้อมูลที่ได้มาจากทุกแหล่งนั้นมารวมเป็นข่าวเพื่อนำเสนอต่อไปยังประชาชน หากประชาชนสามารถรับทราบได้อย่างทั่วถึงแสดงว่าการทำงานของสื่อมวลชนดี ซึ่งกลุ่มประชาชนอาจมีความสัมพันธ์กับนักวิชาการและสื่อมวลชนในด้านการบอกกล่าวหรือร้องทุกข์เพื่อให้เรื่องร้องทุกข์ได้รับการเยียวยาแก้ไขต่อไป

จากความสัมพันธ์ของตัวแสดงการตรวจสอบจากภายนอกสามารถนำมาสรุปเป็นแผนภาพได้
ดังนี้



แผนภาพที่ 6.1 ความสัมพันธ์ของกลุ่มตรวจสอบจากภายนอก โดยผู้ศึกษา

หมายเหตุ: เส้นทึบลูกศรชี้ หมายถึง การส่งข้อมูลไปยังผู้รับ
เส้นประลูกศรชี้ หมายถึง การร้องเรียนไปยังกลุ่มต่างๆ

จากภาพจะเห็นได้ว่า กลุ่มการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติและกลุ่มนักวิชาการและสื่อมวลชนจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน และจะนำข้อมูลดังกล่าวนั้นส่งต่อไปยังประชาชน ส่วน ประชาชนนอกจากจะเป็นผู้รับข้อมูลแล้ว ยังสามารถบอกหรือร้องเรียนเรื่องที่ตนเดือดร้อนไปยัง สองกลุ่มด้านบนเพื่อให้ทำการตรวจสอบและส่งข้อมูลมาให้ประชาชน หากประชาชนพบว่าเรื่องดังกล่าวส่งผลต่อความเดือดร้อนของประชาชน ประชาชนก็จะนัดรวมตัวเพื่อกำหนดความเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อไป

6.1.2 สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 2

เพื่ออธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจสอบโดยบุคคลและหน่วยงานภายนอก (external accountability) และการตรวจสอบจากประชาชน

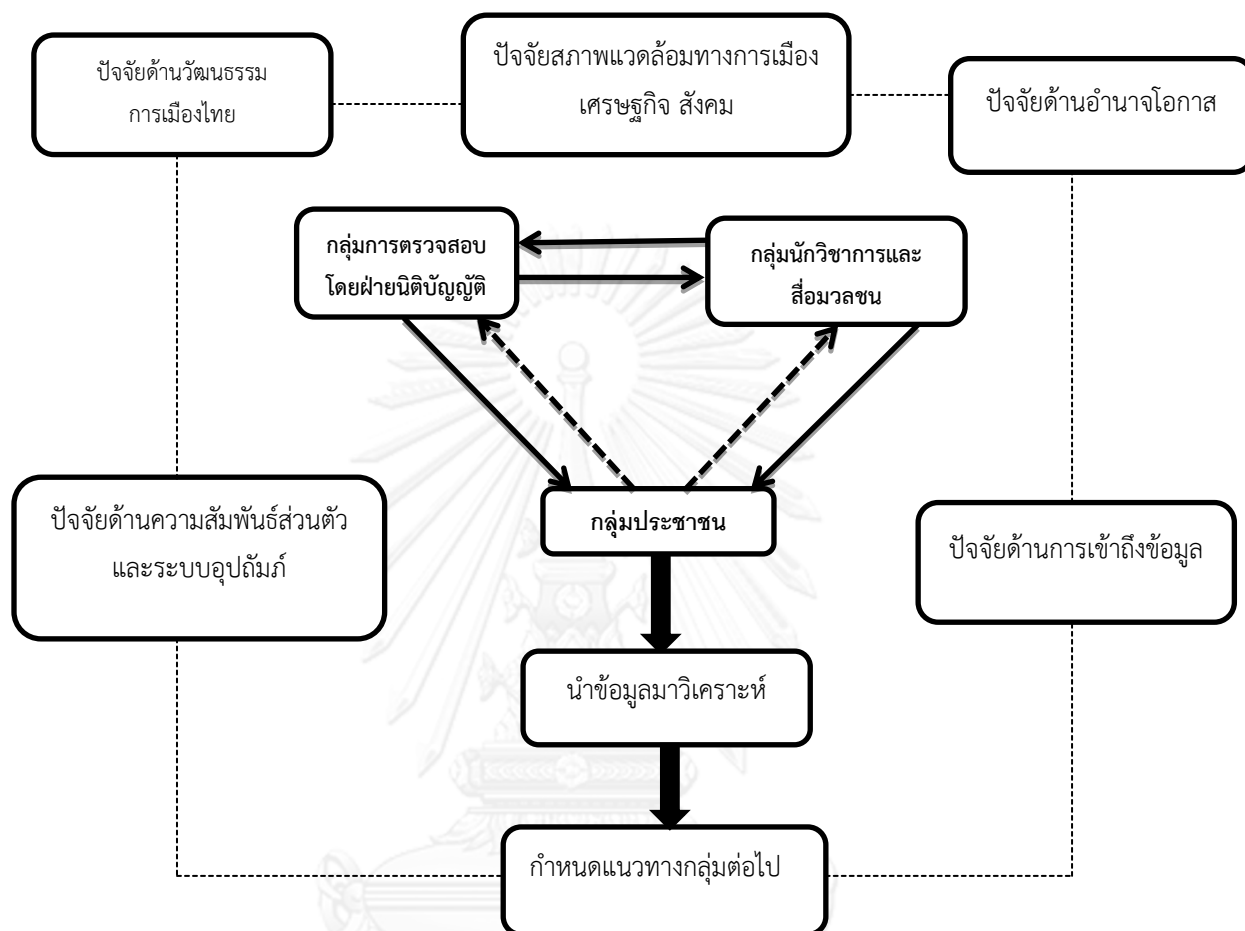
ปัจจัยในการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ข้อมูลจากผลการศึกษาและสามารถแบ่ง ได้ทั้งหมด 5 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม 2) ปัจจัยด้านอำนาจโอกาส 3) ปัจจัยด้านการเข้าถึงข้อมูล 4) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบอุปถัมภ์

5) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมทางการเมืองไทย โดยทั้ง 5 ปัจจัยนี้จะมีความสัมพันธ์ส่งเสริมซึ่งกันและกัน โดยมีปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นปัจจัยที่จะคอยส่งผลอยู่รอบๆ และปัจจัยเหล่านี้ จะทำให้ผู้ตรวจสอบจากภายนอกได้มาซึ่งข้อมูลที่ลึกยิ่งขึ้น หรือส่งผลให้ประชาชนมีความต้องการในการเข้าร่วมการตรวจสอบมากขึ้น

จากผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบอุปถัมภ์เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุด โดยมีปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลต่อความต้องการในการตรวจสอบ โดยเหตุที่ความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบอุปถัมภ์มีความสำคัญมากนั้น เนื่องจากความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบอุปถัมภ์ เป็นที่สิ่งหยั่งรากลึกมานานในสังคมไทย ในการดำเนินชีวิตของคนไทยทุกระดับชั้นล้วนมีเรื่องนี้มาเกี่ยวข้องด้วยกันทั้งสิ้น ไม่เว้นแม้แต่เรื่องการตรวจสอบ หรือเรื่องธรรมาภิบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่ประเทศไทยรับแนวคิด ทฤษฎี หรือระบบอะไรก็แล้วแต่มาจากต่างประเทศ ต้องคำนึงถึงว่าประเทศนั้นมีวัฒนธรรม หรือค่านิยมและอะไรที่เป็นสิ่งที่สืบทอดมาช้านาน เพราะหากนำแนวคิดนั้นเข้ามาใช้โดยไม่ดู วัฒนธรรม หรือค่านิยมของประเทศนั้น ก็จะไม่อาจบรรลุตามแนวคิดที่รับมาได้

จากผลการศึกษาทั้งหมด ผู้ศึกษาสามารถสรุปกระบวนการของการตรวจสอบภายนอกได้ดัง

แผนภาพ



แผนภาพที่ 6.3 แสดงกระบวนการตรวจสอบจากภายนอกของประชาชน โดยผู้ศึกษา

เมื่อนำปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจสอบจากภายนอกมารวมกับตัวแสดงที่ทำการตรวจสอบจากภายนอกก็จะสามารถสรุปกระบวนการการตรวจสอบของประชาชนได้ดังแผนภาพ กล่าวคือ ประชาชนจะรับข้อมูล รวมถึงร้องเรียนความเดือดร้อนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์กร จากตัวแสดงที่ทำการตรวจสอบต่างๆ ทั้งกลุ่มการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และกลุ่มนักวิชาการและสื่อมวลชน โดยมีปัจจัยต่างๆ เป็นตัวกระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วม หรือ มีบทบาทในการตรวจสอบ เมื่อประชาชนได้รับข้อมูลมาแล้วก็จะนำมาวิเคราะห์ว่าข้อมูลนั้นมีความเกี่ยวข้องกับตนอย่างไร ตนเองจะได้รับผลกระทบอะไรบ้าง หลังจากนั้นหากตนเองหรือกลุ่มของตนเองได้รับผลกระทบก็จะรวบรวมกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน เพื่อหาทางกำหนดแนวทาง และข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อไป

6.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษา เรื่อง การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยตามหลักธรรมาภิบาล ที่ได้นำเสนอไว้ทั้งหมดข้างต้นแล้วนั้น มีประเด็นที่ควรได้รับการหยิบยกมาพิจารณา เพื่อประโยชน์ในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ อยู่หลายประการดังนี้

ประการแรก การตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจไทยนั้น ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ยังมีบทบาทมากในการกำกับดูแล และควบคุมรัฐวิสาหกิจ การตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ของทรัพยากรด้านพลังงานก็ขึ้นอยู่กับกลุ่มคนเพียงกลุ่มเล็กๆ เท่านั้น ดังนั้นการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันจึงเปรียบเสมือนการขยายตัวอำนาจของภาครัฐให้ยิ่งใหญ่มากขึ้นไปอีก สอดคล้องกับ พิทยา บวรวัฒนา (2524) บอกว่า การดำเนินการภาครัฐยังมีลักษณะที่อำนาจและความรับผิดชอบตกอยู่ที่ข้าราชการระดับสูงมากเกินไป และประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้ามากำหนดนโยบายและการบริหารงานของรัฐน้อยเกินไป จะเห็นได้ว่าแม้เวลาจะผ่านมานาน แต่ระบบบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐก็ยังเป็นเช่นนี้อยู่ เพราะระบบราชการไทยมีขนาดใหญ่เกินไป ทำให้มีพฤติกรรมการสร้างอาณาจักร ขยายอิทธิพลของระบบในสังคมไทย จนกลายเป็นหน่วยงานที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองมากเกินไป โดยแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรไปลักษณะใด หรือเอื้อต่อธรรมาภิบาลมากเพียงใด แต่กลุ่มคนที่เป็นข้าราชการระดับสูง และนักการเมือง ยังไม่ต้องการสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ จึงทำให้องค์กรถึงจะมีโครงสร้างที่มีธรรมาภิบาล แต่กลับใช้ไม่ได้ผลจริงจากผู้มีอำนาจและผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรตระหนัก เพราะแก่นแท้ของปัญหา คือ กลุ่มผู้อำนาจไม่ต้องการสูญเสียอำนาจ มากกว่าโครงสร้างองค์กรไม่เอื้อต่อธรรมาภิบาล

ผลการศึกษาจึงสะท้อนให้เห็นว่า การตรวจสอบรัฐวิสาหกิจไทยไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ตาม The New Democratic Governance Paradigm (Bowornwathana B., 1997) เพราะการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจไทย ไม่ได้ทำให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง แต่กลับขยายอำนาจของภาครัฐให้ใหญ่ขึ้นไปอีก

ประการที่สอง การตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจไทยยังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในด้านการเปิดเผยและโปร่งใส จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจ ไม่ได้ถูกตรวจสอบจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเครือข่ายประชาชน ที่ไม่สามารถตรวจสอบหรือเข้าถึงข้อมูลของรัฐวิสาหกิจได้โดยง่าย มีข้อจำกัดหลายประการ และผลของการตรวจสอบก็เป็นไปได้เพียงแค่การกดดันเป็นส่วนใหญ่ แต่การที่จะทำให้ผลตามกฎหมายที่รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามนั้น ต้องใช้กระบวนการที่ยุ่ยาก ใช้ระยะเวลาอันยาวนาน และอาจถูกฟ้องร้องได้ สอดคล้องกับ บุญเลิศ ช่างใหญ่ (2549) การตรวจสอบภาครัฐจากประชาชนนั้น ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทั้งการถูกฟ้องหมิ่นประมาท

ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง ช่มชู้ในรูปแบบต่างๆ ยุ่งยากเสียเวลาและค่าใช้จ่าย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว บุคคลสาธารณะที่ใช้อำนาจรัฐต้องพร้อมรับการตรวจสอบตลอดเวลา และต้องเปิดใจกว้างที่จะรับฟังเสียงสะท้อนไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ หากการตรวจสอบไม่ถูกต้องอย่างไรก็ต้องสามารถอธิบายได้ ชี้แจงได้ หากทนไม่ได้กับการถูกตรวจสอบ ก็ไม่ควรที่จะมาเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ

ประการสุดท้าย ปัจจัยด้านวัฒนธรรมทางการเมืองไทยและระบบอุปถัมภ์ ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการทำให้การตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจไทยไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากระบบสังคมของประเทศไทยยังไม่เอื้อกับธรรมาภิบาล ประชาชนไม่ตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ของตนตามระบบประชาธิปไตย ขาดการตระหนักถึงส่วนรวม ทุกคนสนใจแต่เรื่องของตนเอง รวมถึงการขาดจรรยาบรรณที่ดีของนักการเมือง จึงทำให้เกิดการละเลยผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ สอดคล้องกับ บวรศักดิ์ อุวรรณโน (2542) อธิบายว่า จากการสำรวจการกำหนดเป้าหมายการจัดการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในอดีต จะพบว่าเฉพาะผลประโยชน์ของภาครัฐและธุรกิจเอกชนเท่านั้นที่ได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครอง แต่ประโยชน์ของภาคประชาสังคมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลไทยในอดีต เพราะระบบราชการ รัฐบาล และชนชั้นนำทางอำนาจล้วนแต่เป็นพันธมิตรกับภาคธุรกิจ เนื่องจากมีผลประโยชน์เกื้อกูลกัน ซึ่งในปัจจุบันก็ยังเป็นเช่นนั้นอยู่ ทำให้แนวคิดธรรมาภิบาลยังไม่สามารถใช้ได้ผลในบริบทของประเทศไทย จากการศึกษาเรื่องนี้ทำให้เห็นว่า ธรรมาภิบาลโดยเฉพาะในเรื่องของการตรวจสอบ เป็นซึ่งเป็นแนวคิดที่ประเทศไทยนำมาจากต่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยเองก็ยังไม่มีความชัดเจน คำว่าธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง แต่หน่วยงานก็ต่างกำหนดนิยามของหน่วยงานตนเองขึ้นมา เมื่อนำมาใช้ ผู้ปฏิบัติจึงเกิดความไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ที่แท้จริง รวมถึงค่านิยมของคนไทย เช่น ระบบอุปถัมภ์หรือความเกรงใจ ที่เป็นเอกลักษณ์ของคนไทย ซึ่งเมื่อมีการปรับและนำแนวคิดจากต่างประเทศมาใช้ จึงทำให้มีระบบและโครงสร้างธรรมาภิบาลอยู่จริง แต่ก็ใช้ไม่ได้ผลจริงจากผู้ปฏิบัติ

ฉะนั้นรัฐบาล ระบบราชการ และชนชั้นนำทางอำนาจในสังคมไทย ควรจะตระหนักถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมถึงการตระหนักถึงบทบาท หน้าที่ และการดำเนินงานที่เหมาะสม เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นต่อไป

6.3 ข้อเสนอแนะของการศึกษา

1) รัฐบาลควรสอบถามประชาชนหากการดำเนินการใดของภาครัฐ รวมถึงหน่วยงานในกำกับของรัฐส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐบาลควรมีการทำประชาพิจารณ์, แจ้งให้ทราบล่วงหน้า หรือสอบถามความเห็นของประชาชนให้มากที่สุด เพื่อให้ประชาชนได้รับความรู้ ความเข้าใจ และร่วมตัดสินใจไปพร้อมๆกัน

2) ภาครัฐควรส่งเสริม กระตุ้น ให้ประชาชนมีการตื่นตัวในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น มีการจัดสรรงบประมาณให้กับประชาชน ในการให้ความรู้ หรือเสริมสร้างความเข้าใจสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการตรวจสอบภาครัฐ โดยควรกระจายให้ความรู้ไปยังท้องถิ่นต่างๆให้มากที่สุด

3) ควรพัฒนากฎหมายและเพิ่มช่องทางการตรวจสอบ ที่ต้องปรับเปลี่ยนให้ทันแก่สถานการณ์ โดยเฉพาะประเด็นผู้กำกับดูแลจากภาครัฐในรัฐวิสาหกิจ จะต้องไม่มีผลประโยชน์ใดๆกับรัฐวิสาหกิจที่ทำการตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์โดยตำแหน่ง หรืออะไรก็ตาม

4) บุคลากรในภาครัฐและหน่วยงานในกำกับของรัฐ เคารพและปฏิบัติตามคำพิพากษา มติ หรือคำสั่ง ขององค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้โครงสร้างการตรวจสอบในประเทศไทย สามารถใช้ได้ผลจริงในทางปฏิบัติ

5) ส่งเสริมให้สื่อมวลชนสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เพื่อส่งต่อข่าวสารที่เป็นจริงให้แก่ ประชาชน ควรป้องกันไม่ให้สื่อถูกแทรกแซง และไม่ควรถักกั้นสื่อ หรือควรมีสื่อเสรีที่สามารถให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่

6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1) ในการศึกษาครั้งต่อไปควรขยายขอบข่ายทั้งด้านระยะเวลาในการศึกษา รวมทั้งจำนวนหน่วยวิเคราะห์ในการศึกษา โดยให้มีความหลากหลายครอบคลุมทุกรัฐวิสาหกิจ เพื่อตรวจสอบความชัดเจนของข้อมูลมากขึ้น

2) ในการศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาในแง่มุมอื่นๆเพิ่มเติม เช่น การศึกษาด้านธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ การศึกษาในประเด็นความรับผิดชอบของประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ด้านธรรมาภิบาล ในด้านอื่นๆ และเป็นแนวทางอันเป็นประโยชน์ต่อการบริหารรัฐวิสาหกิจไทยในอนาคต

รายการอ้างอิง

- Almond and Gabriel A Powell. (1966). *Comparative Politics : A Developmental Approach*. Boston: Little Brown & Co.
- Bowornwathana, B. (2001). The Politics of Governance Reform in Thailand. *Handbook of Comparative and Development Public Administration*(2nd edition), 421-443.
- Bowornwathana, B. (2004). Thaksin's model of government reform: Prime ministerialisation through “A Country is My Company” approach. *Asian Journal of Political Science*, 12(1), 135-153.
- Bowornwathana, B. (2006). Transforming bureaucracies for the 21st century: The new democratic governance paradigm. *Research in Public Policy Analysis and Management*, 15, 667-679.
- Bowornwathana B. (1997). Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm. *Public Administration Quarterly*, Vol. 21, No. 3, Fall 1997, 300-301.
- Groupm. (2008). Top 20 Spending Brands. from <http://www.groupm.com/thailand/>
- Hanson, A. H. (1962). *Managerial problems in public enterprise*: Asia Publishing House.
- Lucian W Pye. (1966). *Aspects of political development: an analytic study*: Little, Brown.
- Mashaw, J. (2006). Accountability and institutional design: Some thoughts on the grammar of governance. *Public Law Working Paper*(116), 115-156.
- Nye Joseph S and Donahue John D. (2000). *Governance in a globalizing world*: Brookings Institution Press.
- Positioning Magazine. (2551, กรกฎาคม 2551). ปตท. ปั้นภาพ ทวงบุญคุณคนไทยผ่านค่าโฆษณา. *Positioning Magazine*.
- PTTICT. (2010). บริษัทในกลุ่ม ปตท. <http://www.pttict.com/pttict/th/ptt-and-its-affiliates.html>
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic* Honolulu: East-West Center Press.
- Riggs, F. W. (1997). Presidentialism versus parliamentarism: implications for representativeness and legitimacy. *International Political Science Review*, 18(3), 253-278.
- Romzek Barbara and Dubnick Melvin J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 227-238.
- Schacter, M. (2005). A framework for evaluating institutions of accountability. *Fiscal management*, 229-245.
- Weber, M. (1946). Bureaucracy. *From Max Weber: essays in sociology*, 196-244.

- คณะกรรมการประชาธิปไตย (ค.ป.พ.). (2538). ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สกว. ร่วมกับ ค.พ.ป.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). งบประมาณ ประจำปี 2555 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). Paper presented at the การประชุมคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรุงเทพฯ.
- คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำคู่มือของคณะรัฐมนตรี. (2549). การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ Retrieved 20 มกราคม 2557 <http://www.cabinet.thaigov.go.th/acrobat/planJ.pdf>
- คมชัดลึก (Producer). (2556, 20 ธันวาคม 2556). ทวงพลังงาน..สะท้อนปตท. Retrieved from <http://www.youtube.com/watch?v=KxoiXrELvyk&list=UUunniqWGq9lOqYd5sGWxVi7w&index=9>
- จรัส สุวรรณมาลา. (2550). วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ฉบับที่ 3.
- จรี วิจิตรวาทการ. (2525). หลักคุณธรรมในระบอบราชาธิปไตย ช ทัศนคติของนักมานุษยวิทยา. พัฒนบริหารศาสตร์, 22(เมษายน 2525), 331-337.
- เจริญ เจษฎาวัลย์. (2546). การตรวจสอบภาครัฐ.
- ซัชวาล ชาติสุทธิชัย. (2555). ปตท.ทราชน้ำมัน”บน”น้ำตาคนไทย, ASTV ผู้จัดการสุดสัปดาห์. Retrieved from <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=955000098576>
- ฉานทิพย์ สันตะพันธ์. (2549). วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย : รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก Retrieved 15 พฤษภาคม, 2557, from <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1014>
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2552, 29 พฤษภาคม 2552). รัฐวิสาหกิจไทย ถึงเวลาต้องพัฒนา, ASTV ผู้จัดการรายวัน.
- ตลาดหลักทรัพย์. (2557). ผลการดำเนินงาน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). from <http://www.set.or.th/set/companyprofile.do?symbol=PTT&language=th&country=TH>
- ตัวแทนเครือข่ายประชาชนเจ้าของพลังงานไทย. (2556). สัมภาษณ์.
- ตัวแทนเครือข่ายผู้บริโภค. (2556).
- ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก. (2556). สัมภาษณ์.
- ทรงศิริ พันธุ์เสวี และคณะ. (2550). การประเมินผลเบื้องต้นมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐใน กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- ไทยรัฐ. (2547). ทักษิณกร้าว, ไทยรัฐ, p. 19.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุผลกระทบ แนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- นพรัตน์ วรรณเทพสกุล. (2555). บริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจกึ่งเอกชน อำนาจและอิทธิพลในการสร้างคามยิ่งใหญ่ของทุนพลังงานไทย หลังวิกฤติ 2540. Paper presented at the สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่นคงและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป, ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์

การเมือง. <http://thaipublica.org/2012/08/the-dominant-political-power-and-network-officials/>

นพพันธ์ วรรณเทพสกุล. (2556). ธรรมนูญบริหารรัฐวิสาหกิจไทย กรณี บมจ.ปตท.

นวนน้อย ตรีรัตน์. (2549). การตรวจสอบคอร์รัปชันโดยภาคประชาชน. Paper presented at the การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ, ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพฯ.

นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. (2546). การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและการคอร์รัปชัน.

Paper presented at the การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย, ห้องประชุม บอลรูม โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพฯ

นักวิชาการ A. (2556). สัมภาษณ์.

นักวิชาการ B. (2557). สัมภาษณ์.

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). (2557). เกี่ยวกับ ปตท., from

<http://www.pttplc.com/th/pages/home.aspx>

บวรศักดิ์ อุวรรณโน. (2542). การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บัณรส บัวคลี่. (2553, 30 สิงหาคม 2553). มหาภาพยพลังงานไทยโกงไทย (2) เจื่อนำกระจายหุ้น ปตท., ผู้จัดการออนไลน์. Retrieved from

<http://www.manager.co.th/Columnist/ViewNews.aspx?NewsID=9530000121034>

บุญเลิศ ช่างใหญ่. (2549). การตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชน. Paper presented at the Constitution Reform : Comparative Perspectives, Bangkok.

เบ๊งค์ งามอรุณโชติ และ ประเมศร์ รังสิพล. (2556). โมโนโพลี : พลังงานไทยในเกมผูกขาด. กรุงเทพฯ: ศยาม.

ประธานคณะกรรมการฯ F. (2556). สัมภาษณ์.

pongพล อติเรกสาร (2533). บทบาทการเมืองต่อการบริหารรัฐวิสาหกิจ กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

ปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์. (2546, 7 ตุลาคม 2546). ทำไมจึงแปรรูป ปตท.ได้ โดยไม่มีองค์กรกำกับดูแลอิสระ, กรุงเทพธุรกิจ. Retrieved from

<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2003q4/article2003oct07p1.htm>

ผู้จัดการรายวัน. (2544, 9 พฤศจิกายน 2544). การขายหุ้น ปตท., ผู้จัดการ.

พิทยา บวรวัฒนา. (2524). รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ผลงานเขียนของนักวิชาการสมัยใหม่: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิทยา บวรวัฒนา. (2544). การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์. (2549). ธรรมนูญในองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษาวิสาหกิจไทย.

ไพศาล ชัยมงคล. (2519). รัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.

มติชนรายวัน. (2550, 15 ธันวาคม 2550). มติชน.

- มนัส สุวรรณ เอกกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พานิชย์กุล. (2546). การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น.
- มนูญ ศิริวรรณ. (2519). วัฒนธรรมการเมืองไทย : ศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะอำนาจนิยมของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร. (รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มนูญ ศิริวรรณ. (2555, 29 พฤษภาคม 2555). การบริหารรัฐวิสาหกิจแบบไทยๆ, เดลินิวส์. Retrieved from <http://www.dailynews.co.th/Content/Article/47856/>
- รสนา โตสิตระกูล. (2549). การตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชน. Paper presented at the การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ, ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ
- รังสรรค์ ธนพรพันธุ์. (2536). สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์. Paper presented at the การประชุมวิชาการ 2536 TDRI.
- รัฐบาลไทย. (2544). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี. Retrieved 2 กุมภาพันธ์ 2557 <http://www.thaigov.go.th/th/government-policies/item/>
- ราชบัณฑิตสถาน. (2545). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ.2525. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- วารสารนโยบายพลังงาน. (2544). แปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย. วารสารนโยบายพลังงาน, 54.
- วิชญ์ โชติตสกุล. (2550). ปตท.ไม่ยอมตายก็ต้องโต. กรุงเทพฯ: วลัยชัทสน์.
- วีระ สมความคิด (2549). การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน. สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2549). ทศวรรษ : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมาชิกรัฐสภา H. (2556). สัมภาษณ์.
- สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร G. (2556). สัมภาษณ์.
- สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร D. (2556). สัมภาษณ์.
- สำนักข่าวอิสรา. (2556). ท้อบ 10 บริษัท คนตั้ง-สื่อ รับค่าโฆษณา ปตท. 600 ล้านบาท. Retrieved 8 พฤศจิกายน, 2556, from <http://isranews.org/>
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2552). การกำกับดูแลที่ดีของ สคร.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2554). คำจำกัดความรัฐวิสาหกิจ. Retrieved 6 พฤษภาคม 2557 <http://www.sepo.go.th/2011-06-07-07-35-48/2011-06-07-08-29-53.htm>
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2556). ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย (SEKI). <http://www.sepo.go.th/seki-design/129/category.htm>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2555a). หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. from http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2555b). หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. Retrieved 18 สิงหาคม, 2556, from http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442
- สื่อมวลชน E. (2556). สัมภาษณ์.
- สื่อมวลชน I. (2556). สัมภาษณ์.
- หัวหน้ามูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. (2556). สัมภาษณ์.

อติคม สุวรรณประสิทธิ์. (2545). วัฒนธรรมทางการเมืองของนักเรียนนายร้อยทหารบกไทย.

(มหาดบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุไรวรรณ ธนะสถิตย์. (2552). วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย. สถาบันพระปกเกล้า.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก

ข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานที่ศึกษา
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานที่ศึกษา บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

1. ที่มาและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กร

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีที่มาขององค์กร ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กร และเหตุผลในการแปรรูปองค์กรเป็น บริษัทมหาชน ดังต่อไปนี้ (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 2557)

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยเรียกโดยย่อว่า ปตท. และใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า PETROLEUM AUTHORITY OF THAILAND จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2521 ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อดำเนินธุรกิจหลักด้านปิโตรเลียมและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับ ปิโตรเลียม หรือสนับสนุนการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน อย่างไรก็ตามภายใต้สภาวะการแข่งขันที่สูงขึ้น รัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการพลังงาน โดยมีการระบุเกี่ยวกับการแปรรูปไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544)ว่าจะมุ่งเน้นการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนให้แปลงสถานะเป็นบริษัทมหาชน จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เพื่อระดมทุนจากบุคคลทั่วไป โดยในแผนนั้นได้ระบุถึงความจำเป็นในการลดบทบาทภาครัฐ และเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ คือ

1. เพื่อเป็นการลดภาระเงินงบประมาณในกรณีที่รัฐวิสาหกิจประสบกับภาวะขาดทุนและต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ
2. เพื่อลดภาระหนี้สิน โดยเฉพาะเงินกู้จากต่างประเทศ เพราะการกู้ยืมของรัฐวิสาหกิจถือเป็นการกู้ยืมจากภาครัฐ หากรัฐวิสาหกิจมีปัญหาในการชำระคืน ย่อมส่งผลกระทบต่อเป็นภาระของประเทศ
3. เพื่อลดต้นทุนการผลิตของรัฐวิสาหกิจลง เนื่องจากกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจบางแห่งเอกชนสามารถดำเนินการได้คล่องแคล่วและประหยัดต้นทุนมากกว่า โดยเฉพาะในเรื่องของค่าแรง
4. เพื่อให้พนักงานและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการ และยังเป็นการพัฒนาตลาดทุนให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น
5. สถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ให้กู้ยืมเปลี่ยนท่าที จากการให้กู้เพื่อการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการกู้เพื่อปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

6. ข้อตกลงการค้าสากลที่ทำให้ประเทศสมาชิกต้องเปิดเสรีธุรกิจที่สำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วยเหตุนี้ จึงมีการสร้างแผนแม่บทแปรรูปรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ ในเดือนกันยายน พ.ศ.2541 เพื่อเปิดทางให้แก่การพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 59 แห่ง โดยภาคพลังงานเป็น 1 ใน 5 ของภาคธุรกิจที่ระบุเอาไว้ในแผนแม่บท จากนั้นวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ก็มีการผ่าน พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยกฎหมายดังกล่าวมีข้อกำหนดเพื่อสร้างกระบวนการที่ทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นได้ เปลี่ยนสถานะจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งให้เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน โดยมีการเปลี่ยนแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นให้เป็นหุ้นของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และให้บริษัทใหม่ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ตามเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจตามเดิม

เป้าหมายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก็เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาลหรือหาเงินใช้หนี้ต่างประเทศ ถูกลำมาปรับใช้เป็นเป้าหมายใหม่ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งด้วยนโยบาย “เศรษฐกิจคู่ขนาน” มีลักษณะผสมผสานแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ประชาธิปไตยและประสบการณ์การจัดการธุรกิจเข้าด้วยกัน โดยหลังจากเข้ามาเป็นรัฐบาลในปี พ.ศ.2544 ได้สร้างนโยบายเร่งการแปรรูปให้รวดเร็วขึ้น

เมื่อผ่านขั้นตอนต่างๆของการเตรียมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2544 เห็นชอบแผนการจัดตั้งบริษัทเพื่อรองรับการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และในวันที่ 25 กันยายน 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องการแปลงทุนเป็นหุ้นเรือนหุ้นของการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย โดยให้จัดตั้ง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) โดยให้ภาครัฐคงสัดส่วนการถือหุ้นใน ปตท.ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ให้ ปตท.คงสถานะเป็นบริษัทน้ำมันแห่งชาติและได้รับสิทธิพิเศษตามสถานะดังกล่าว บริหารงานในรูปแบบบริษัทเอกชน โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไป รวมทั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกำกับดูแลในด้านนโยบายของ ปตท. จนกว่าพระราชบัญญัติบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติจะมีผลใช้บังคับ จนปัจจุบันเมื่อมีการปรับโครงสร้างหน่วยงานรัฐ ปตท.จึงมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน ปตท.แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยได้จัดตั้งบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 นับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งดังกล่าว ปตท.ได้รับโอนกิจการ สิทธิหนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมดจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเพื่อให้ ปตท.สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุน

รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ. 2544 ให้คงอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ ปตท. ตามที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีอยู่ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ทั้งนี้ โดยกำหนดให้อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ดังกล่าว สิ้นสุดลงเมื่อ ปตท. สิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 20,000 ล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน 2,000 ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ 10 บาท ทั้งนี้ มูลค่าหุ้นของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยวันแรก เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2544 โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

2. วิสัยทัศน์ (Vision) ของบริษัทปตท. จำกัด (มหาชน)

“เป็นบริษัทพลังงานไทยข้ามชาติชั้นนำ”

3. พันธกิจ (Mission) ของบริษัทปตท. จำกัด (มหาชน)

บริษัทปตท. จำกัด (มหาชน) ได้กำหนดพันธกิจดังต่อไปนี้ (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 2557)

ต่อประเทศ จะดำเนินการสร้างความมั่นคงด้านพลังงานในระยะยาวโดยการจัดหาปริมาณที่เพียงพอ มีคุณภาพได้มาตรฐาน และราคาเป็นธรรม

ต่อสังคมชุมชน จะเป็นองค์กรที่ดีของสังคมในการดำเนินกิจการ โดยปกป้องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้มาตรฐานสากล และมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีแก่สังคมชุมชน

ต่อผู้ถือหุ้น จะดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ สามารถสร้างกำไรเพื่อให้ผลตอบแทนที่ดีและให้มีการเจริญเติบโตต่อเนื่องอย่างยั่งยืน

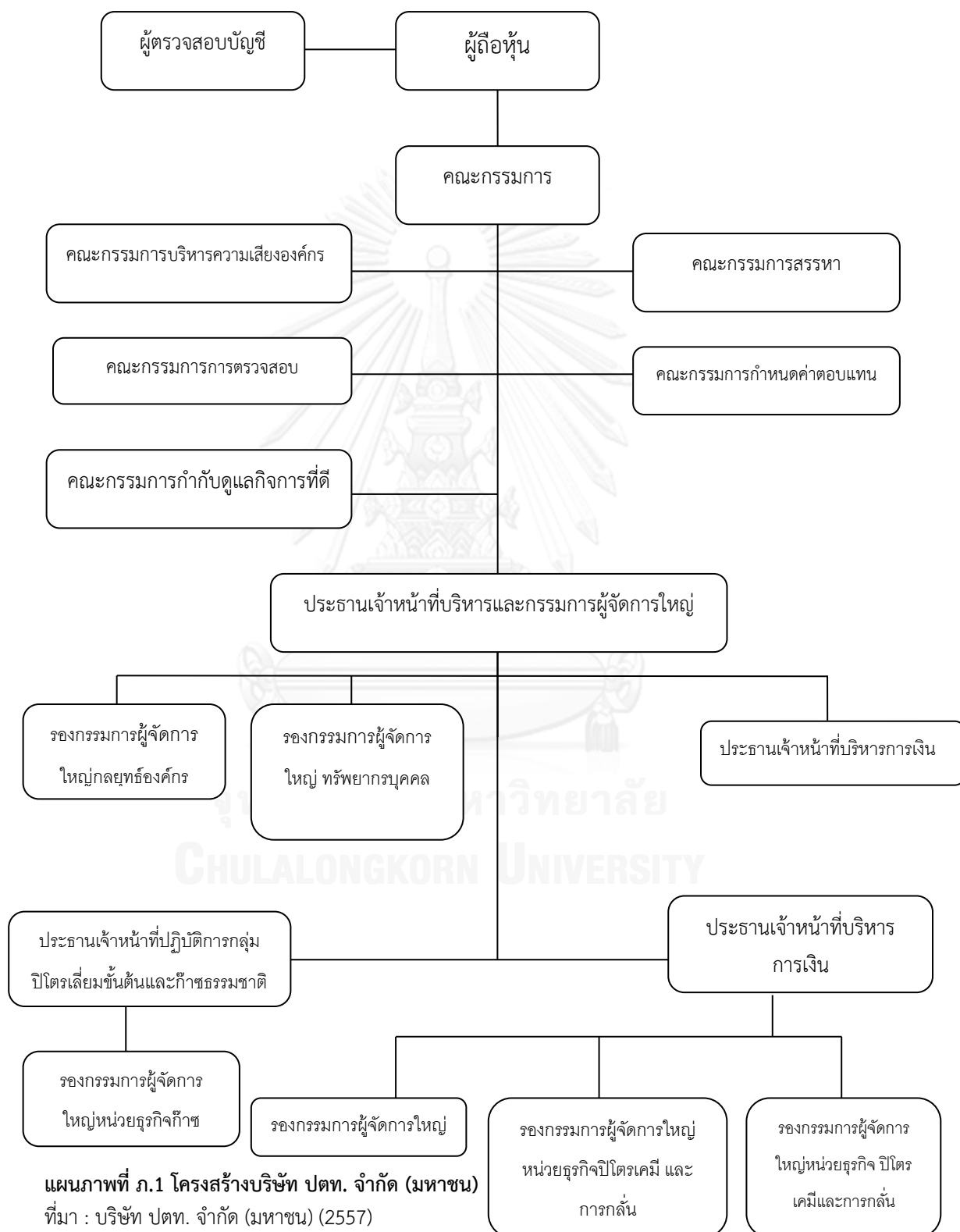
ต่อลูกค้า จะสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้า โดยผ่านการนำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพสูงในระดับมาตรฐานสากล ด้วยราคาเป็นธรรม

ต่อคู่ค้า จะดำเนินธุรกิจร่วมกันโดยพื้นฐานของการแข่งขันอย่างเป็นธรรมมุ่งสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ดี เพื่อพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจร่วมกันในระยะยาว

ต่อพนักงาน จะสนับสนุนการพัฒนาความสามารถการทำงานระดับมืออาชีพอย่างต่อเนื่องให้ ความมั่นใจในคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงาน ทัดเทียมบริษัทชั้นนำ

4. โครงสร้างองค์กร

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีโครงสร้างองค์กรที่แสดงถึงหน่วยงานต่างๆ ดังนี้



5. ผลการดำเนินงาน

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีผลการดำเนินงานที่รายงานต่อ ตลาดหลักทรัพย์ ดังนี้
(ตลาดหลักทรัพย์, 2557)

ตารางผลการดำเนินงาน

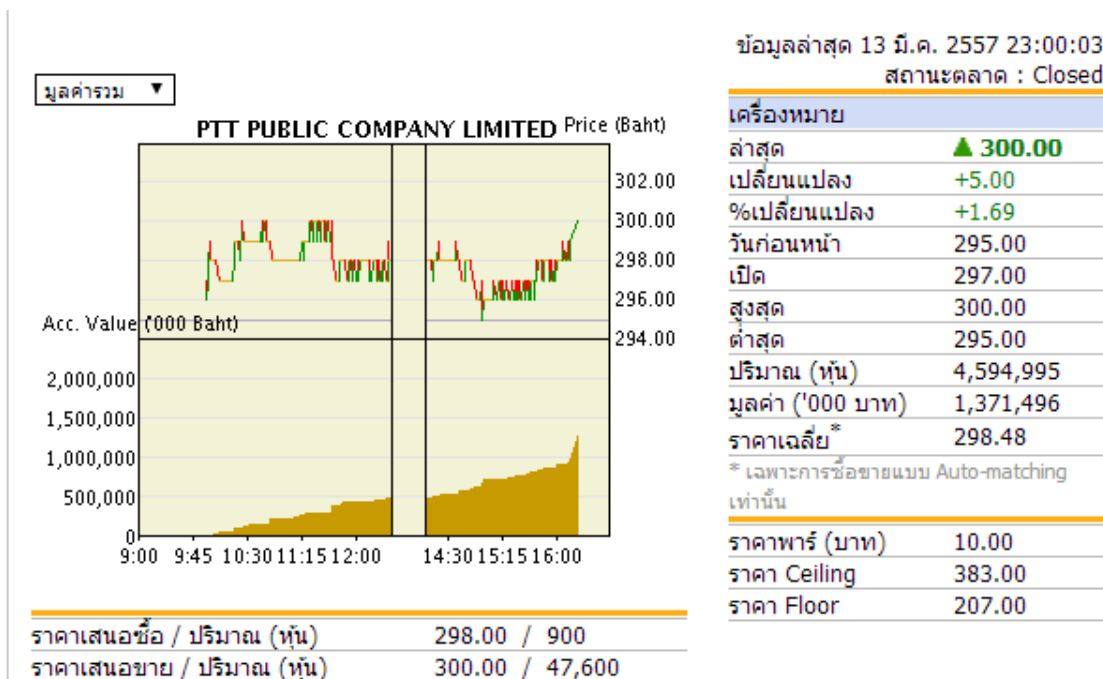
(หน่วย: ล้านบาท)

งวดงบการเงิน ณ วันที่	งปปี 53 31/12/2553	งปปี 54 31/12/2554	งปปี 55 31/12/2555	งปปี 56 31/12/2556
บัญชีทางการเงินที่สำคัญ				
สินทรัพย์รวม	1,249,147.52	1,402,412.09	1,631,319.94	1,801,721.57
หนี้สินรวม	677,834.94	758,463.52	899,655.89	978,543.37
ส่วนของผู้ถือหุ้น	490,925.05	555,920.21	605,783.87	682,646.66
มูลค่าหุ้นที่เรียกชำระแล้ว	28,490.42	28,563.00	28,563.00	28,563.00
รายได้รวม	1,943,858.63	2,475,494.57	2,845,717.79	2,883,905.98
กำไรสุทธิ	83,087.72	105,296.41	104,665.81	94,652.27
กำไรต่อหุ้น (บาท)	29.26	36.91	36.64	33.07
อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญ				
ROA(%)	13.18	14.07	12.65	10.67
ROE(%)	18.06	20.12	18.02	14.69
อัตรากำไรสุทธิ(%)	4.27	4.25	3.68	3.28

ค่าสถิติสำคัญ ณ วันที่	30/12/2553	30/12/2554	28/12/2555	27/12/2556	13/03/2557
ราคาล่าสุด(บาท)	320.00	318.00	332.00	286.00	300.00
มูลค่าหลักทรัพย์ตาม ราคาตลาด	910,661.29	908,303.28	948,291.48	816,901.69	856,889.89
วันที่ของงบการเงินที่ใช้ คำนวณค่าสถิติ	30/09/2553	30/09/2554	30/09/2555	30/09/2556	31/12/2556
P/E (เท่า)	11.88	8.23	9.62	8.01	9.05
P/BV (เท่า)	1.95	1.71	1.60	1.25	1.26
มูลค่าหุ้นทางบัญชีต่อหุ้น (บาท)	164.08	185.43	207.48	229.68	239.00
อัตราส่วนเงินปันผล ตอบแทน(%)	2.64	3.21	3.91	4.55	4.33

แผนภาพที่ ๒.2 ผลการดำเนินงานบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
ที่มา: ตลาดหลักทรัพย์ (2557)

6. ราคาหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2557
(ตลาดหลักทรัพย์, 2557)



แผนภาพที่ ๓.3 ราคาหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
ที่มา: ตลาดหลักทรัพย์ (2557)

7. ผู้ถือหุ้นรายใหญ่

ปัจจุบันหุ้นของ ปตท.และบริษัทในเครือมีมูลค่ารวมมาก เฉพาะส่วนของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ 51.11% และมีเอกชนรายใหญ่อีกจำนวน 12 รายถือหุ้นรวม 28.73% ส่วนผู้ถือหุ้นรายย่อยที่มีจำนวนกว่า 32,548 ราย

ณ วันที่ 11 มีนาคม 2557 โครงสร้างผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของ บมจ.ปตท. ประกอบไปด้วย (ตลาดหลักทรัพย์, 2557)

สัดส่วนผู้ถือหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ลำดับ	ผู้ถือหุ้นรายใหญ่	จำนวนหุ้น (หุ้น)	% หุ้น
1.	กระทรวงการคลัง	1,459,885,575	51.11
2.	กองทุนรวม วายุภักษ์หนึ่ง โดย บลจ.เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน)	217,900,000	7.63
3.	กองทุนรวม วายุภักษ์หนึ่ง โดย บลจ.กรุงไทย จำกัด (มหาชน)	217,900,000	7.63
4.	บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด	117,449,972	4.11
5.	CHASE NOMINEES LIMITED 42	72,277,101	2.53
6.	HSBC (SINGAPORE) NOMINEES PTE LTD	61,308,199	2.15
7.	STATE STREET BANK EUROPE LIMITED	32,979,034	1.15
8.	STATE STREET BANK AND TRUST COMPANY	32,030,417	1.12
9.	GIC PRIVATE LIMITED - C	26,696,800	0.93
10.	NORTRUST NOMINEES LIMITED-NT0 SEC LENDING THAILAND	23,928,239	0.84
11.	สำนักงานประกันสังคม (2 กรณี)	23,793,100	0.83
12.	CHASE NOMINEES LIMITED	20,035,548	0.70
13.	NORTRUST NOMINEES LTD.	16,601,243	0.58
14.	THE BANK OF NEW YORK MELLON	15,145,934	0.53
15.	THE BANK OF NEW YORK MELLON	14,671,617	0.51
16.	THE BANK OF NEW YORK (NOMINEES) LIMITED	14,653,005	0.51

แผนภาพที่ ๓.4 สัดส่วนผู้ถือหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่มา: ตลาดหลักทรัพย์ (2557)

8. การประกอบธุรกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 2557)

8.1 การประกอบธุรกิจที่ บมจ.ปตท ดำเนินการเอง

ธุรกิจก๊าซธรรมชาติ

- การจัดหาและจัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ
- โรงแยกก๊าซธรรมชาติ
- ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ
- ก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์

ธุรกิจน้ำมัน

- การตลาดค้าปลีก
- การตลาดพาณิชย์
- การจัดหาและจัดส่งปิโตรเลียม
- การบริหารและปฏิบัติการคลัง

การลงทุนในต่างประเทศ

ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

- การค้ำน้ำมันดิบและคอนเดนเสท
- การค้ำน้ำมันสำเร็จรูป
- การค้าปิโตรเคมี
- การจัดการขนส่งต่างประเทศ
- การบริหารความเสี่ยงราคาและ
- วิเคราะห์ตลาดต่างประเทศ
- การควบคุมบริหารจัดการการค้า
- ระหว่างประเทศ
- สำนักงานในต่างประเทศ

การประกอบธุรกิจที่ บมจ.ปตท. ลงทุนผ่านบริษัทในกลุ่ม

- ธุรกิจสำรวจและผลิต
- ธุรกิจปิโตรเคมี
- ธุรกิจการกลั่น
- ธุรกิจการลงทุนต่างประเทศ

ผลิตภัณฑ์และบริการ



Blue Innovation



PTT Lubricants



NGV

ลูกค้าทั่วไป

สำหรับรถยนต์

- PTT Blue Innovation
- PTT HyForce Premium Diesel
- ผลิตภัณฑ์หล่อลื่น ปตท.
- PTT NGV

สำหรับครัวเรือน

- ก๊าซหุงต้ม

ลูกค้าธุรกิจ

- เชื้อเพลิงอากาศยาน
- เชื้อเพลิงเรือขนส่ง
- เชื้อเพลิงอุตสาหกรรม
- ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี
- ผลิตภัณฑ์ก๊าซธรรมชาติ

บริการ



ที่มา: (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (2557))

- PTT Life Station
- ค้นหาสถานีบริการน้ำมัน
- สถานีบริการ NGV
- ศูนย์บริการยานยนต์



สถานีบริการน้ำมัน



สถานีบริการ NGV

บริการบัตรเติมน้ำมัน

Cafe' Amazon

Jiffy

บริการขายต่างประเทศ

บริการคลังสำรอง

บริการลูกค้าก๊าซธรรมชาติ

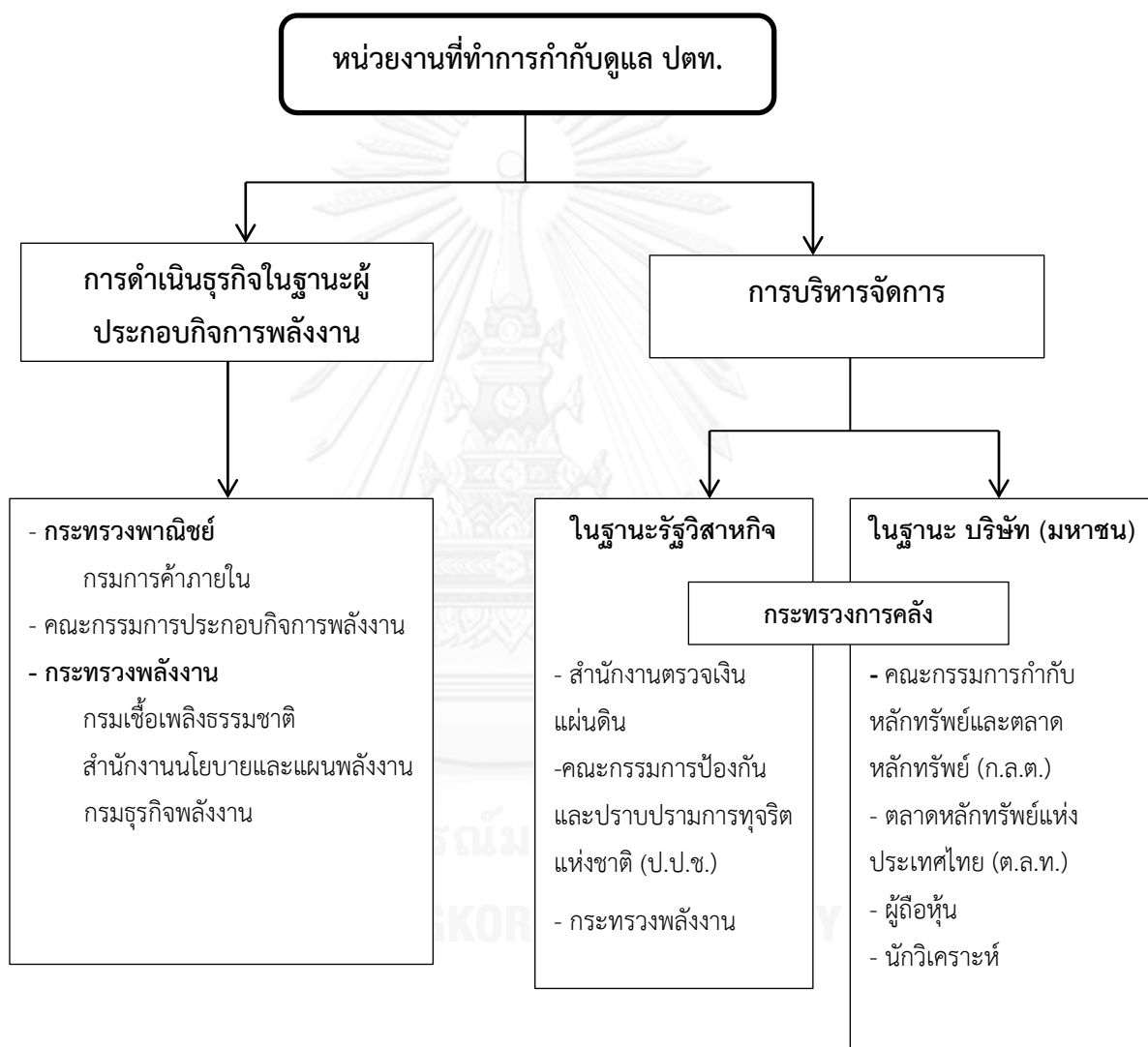
PTT Oil e-Service/m-Service

PTT Marine e-Order

PTT Electronic Bill Presentment & Payment

ศูนย์บริหารคำสั่งซื้อและลูกค้าสัมพันธ์ (ORC)

9. โครงสร้างการกำกับดูแล บริษัทปตท. จำกัด (มหาชน)



แผนภาพที่ ๙.5 โครงสร้างการกำกับดูแล บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ที่มา: ข้อมูลจาก (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), 2557) จัดทำแผนภาพโดยผู้ศึกษา

ภาคผนวก ข

ประเด็นคำถามการสัมภาษณ์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประเด็นการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเพื่อการวิจัยเกี่ยวกับ “การตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล
ของรัฐวิสาหกิจไทย” กรณีศึกษา การขายหุ้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

กลุ่ม : กลุ่มพรรคการเมือง (รัฐบาล, ฝ่ายค้าน , สส.,สว.)/ องค์กรอิสระ / NGO/ สื่อมวลชน /
นักวิชาการ / กลุ่มผลประโยชน์

วัตถุประสงค์ของการศึกษา : เพื่ออธิบายกลไกการบริหารและตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจโดย
หน่วยงานภายนอก และภาคประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล (Governance)และพัฒนาข้อเสนอที่
เหมาะสมในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เอื้อต่อการสร้างธรรมาภิบาล

แนวทางการสัมภาษณ์

1. ท่านเห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถูกตรวจสอบโดยกลไกภายนอก เช่น องค์กรอิสระ
สื่อมวลชน ประชาชน นักวิชาการ มากน้อยหรือไม่อย่างไร และบริษัทฯ ให้ความร่วมมือใน
การตรวจสอบหรือไม่อย่างไร
2. ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเปิดเผยโปร่งใสของหน่วยงานกำกับ ดูแลบริษัท ปตท. จำกัด
(มหาชน) เช่น สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) คณะกรรมการกำกับกิจการ
พลังงาน (กกพ.) อย่างไร
3. กรณีการขายหุ้นปตท.ในปี พ.ศ.2544 ท่านคิดว่า การขายหุ้นและกระจายหุ้นเป็นไปอย่างเป็น
ธรรมและตรวจสอบได้หรือไม่ เพราะเหตุใด
4. ท่านเห็นว่านักการเมือง และข้าราชการระดับสูง มีบทบาทมากน้อยเพียงใดในการควบคุมและ
ตรวจสอบบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
5. ท่านคิดว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลต่อความต้องการในการตรวจสอบบริษัท ปตท. จำกัด
(มหาชน)
(ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี / ปัจจัยด้านอำนาจ
โอกาส / ปัจจัยด้านการเปิดเผย / ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว / ปัจจัยด้านวัฒนธรรมทาง
การเมืองของไทย หรือปัจจัยอื่นๆ)
6. การตรวจสอบของท่านมีผลอย่างไรทั้งต่อรัฐวิสาหกิจ ประชาชน และอื่นๆ (ประสบ
ความสำเร็จ / ไม่ประสบความสำเร็จ) และอะไรคืออุปสรรคของท่านในการตรวจสอบ (การ
ถูกฟ้องร้อง / ช่มชู้ / ยุ่งยากเสียเวลา)
7. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับการที่ บริษัท ปตท.ฯ มี สถานะกึ่งรัฐวิสาหกิจและกึ่งเอกชน
และ ท่านคิดว่าบริษัท ปตท.ฯ สามารถรักษาผลประโยชน์ให้กับผู้ถือหุ้น (ในฐานะบริษัท)
และประชาชน (ในฐานะรัฐวิสาหกิจ) ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

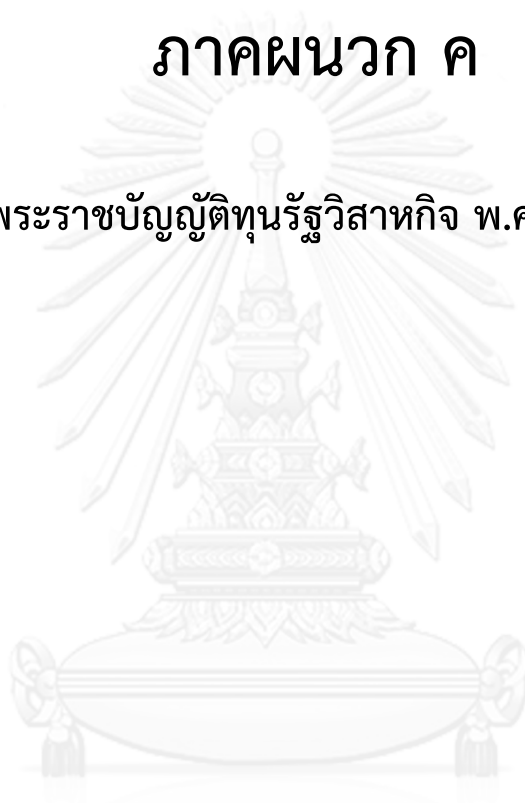
8. ท่านเห็นว่าการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกและภาคพลเมือง ในการขายหุ้นของ บริษัท ปตท.ฯ เมื่อปี พ.ศ.2544 กับการตรวจสอบบริษัท ปตท.ฯ ในปัจจุบัน (เช่น เรื่องการขึ้นราคา ค่าน้ำมันหรือก๊าซ) มีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร
9. ท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรกับบรรณาธิการในรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการตรวจสอบจาก หน่วยงานภายนอกรวมทั้งภาคพลเมือง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ค

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

พระราชบัญญัติ

ทุนรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัท” หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึง ผู้ว่าราชการ อำนาจการ ผู้จัดการ เลขาธิการ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าวด้วย

มาตรา ๔ ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขาธิการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขาธิการ

มาตรา ๖ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา ๗ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ให้แต่งตั้งโดยระบุดำเนินการบุคคล

มาตรา ๘ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙

มาตรา ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๒) ได้รับหรือเคยได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๓) เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(๔) เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้งเคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุนหรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๑๑ กรรมการตามมาตรา ๕ ที่ไม่ใช่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ถ้าเป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันที่ได้รับแต่งตั้งเคยเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาการเงิน ที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้น หรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท ให้แจ้งกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนเข้าปฏิบัติหน้าที่หรือนับแต่วันที่กรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

มาตรา ๑๒ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง กรรมการตามมาตรา ๕ จะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงิน หรือที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษนอกเหนือจากธุรกิจหรือการงานตามปกติของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท
- (๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น และการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑
- (๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)
- (๔) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖
- (๕) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้
- (๖) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้
- (๗) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๔ การประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้า
คะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มี
สิทธิเข้าประชุมในเรื่องนั้น แต่ถ้าที่ประชุมขอให้อยู่ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นก็ให้อยู่ในที่
ประชุมได้เพื่อการนั้นเท่านั้น ในระหว่างที่กรรมการผู้นั้นต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่า
คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ใช่ผู้ที่ต้องออกจากที่ประชุม

มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจตาม
พระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเชิญผู้แทนจากหน่วยงานหรือ
บุคคลใดทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นได้

มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็น
หุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวง
หรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น
เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจ
การค้า* ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงาน
ของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความ
เหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็น
กรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้ง
กรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้อง
แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของ
รัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจาก
นายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่
รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่
เห็นสมควร

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ
หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา ๑๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) คณะกรรมการมีมติให้ออก
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕

มาตรา ๑๘ ให้นำมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี แต่ข้อห้ามมิให้เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามมาตรา ๑๒ มิให้ใช้บังคับกับกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(๒) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(๔) กำหนดชื่อของบริษัท

(๕) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชี
ในวาระเริ่มแรก

(๖) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(๗) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาอุปเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(๙) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (๑) (๒) (๗) และ (๘)

(๑๐) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้นให้เปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียหายประโยชน์

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้

คณะกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ และให้นำมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๙ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

มาตรา ๒๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้วให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใดๆ อันเกี่ยวแก่การนั้น ให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ

เมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายงานต่างๆ เกี่ยวกับบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๒๓ ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้อोनหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่นมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำ

ประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของ
กระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ
หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่
ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิมแต่ต้อง
จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๒๕ ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาพนักงานตามที่
คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของ
บริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อย
กว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลา
การทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็น
บริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม
แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท
หรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของ
บุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย
ว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่
รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ
ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย
ดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
และอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่
จะกำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับ
แก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ
หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึง
ความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง
และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้
กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุน
รัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบวงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการ
เปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจสิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชดเชยค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่างๆ ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง รวมทั้งวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภค

ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลตามมาตรา ๑๓ (๓) มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มติดคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อกำหนด

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๙ เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า

มาตรา ๓๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๒ หรือมาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๒๐ ประกอบกับ
มาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวชนกพร ดีมาก เกิดเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2530 จังหวัด กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จากภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ในปีการศึกษา.2552 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2553



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY