

"แนวทางสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ"

ดร. มานะ นิมิตรมงคล

ผู้อำนวยการ

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

หากพิจารณาถึงตัวเลขรวมกันของรัฐวิสาหกิจของไทย จำนวน 57 แห่ง จะพบว่าปัจจุบันมีงบดำเนินงานรวมกันมากกว่า 3.5 แสนล้านบาทต่อปี มีงบการลงทุนกว่า 2 แสนล้านบาท หรือเท่ากับ 1.5 เท่าของงบประมาณประจำปีของรัฐบาล มีพนักงานกว่า 2.7 แสนคน รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งยังมีงบประมาณเพื่อการลงทุนที่ก่อให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้างจำนวนมาก รวมถึงงบประมาณเพื่อกิจกรรมอื่นๆ เช่น งบการตลาด งบช่วยเหลือสังคม หรืองบประชาสัมพันธ์ เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ปี 2554 มีงบบริจาคทั้งสิ้น 490 ล้านบาท การบินไทยมีค่าใช้จ่ายในการขายและโฆษณา 5.8 พันล้านบาท รัฐวิสาหกิจยังเป็นแหล่งที่มาของสัมปทานหรือใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ เช่น การเช่าที่ดิน การค้ายาสูบ การเช่าคลื่นวิทยุโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม ลข เป็นต้น ดังนั้นการดำเนินโครงการหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายใดๆ ของรัฐวิสาหกิจจึงมีผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทำให้ รัฐวิสาหกิจกลายเป็นที่สนใจของนักการเมืองและนักธุรกิจเอกชนที่จะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจกลายเป็นทั้งโอกาสและปัญหาของรัฐบาลในเรื่องการคอร์รัปชัน

รัฐวิสาหกิจ มักถูกเรียกร้องให้มีปรับปรุงการดำเนินงาน จนถึงขั้นต้องแปรรูป เนื่องการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ แรงงานมีประสิทธิภาพต่ำ ต้นทุนการดำเนินงานสูงเมื่อเทียบกับธุรกิจเอกชนในอุตสาหกรรมเดียวกัน ส่งผลให้เกิดการขาดทุน ผลตอบแทนการลงทุนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น สินค้าหรือบริการที่ประชาชนได้รับก็มีคุณภาพต่ำ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งจึงมีปัญหานี้สืบเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย การดำเนินงานก็ขาดความโปร่งใส เป็นการทำลายโอกาสที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่ดีของประชาชนและของประเทศในการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าสูงสุดเพื่อการพัฒนา

จากการศึกษาหลายกรณีพบว่า อุปสรรคในการพัฒนารัฐวิสาหกิจที่สำคัญนั้น เป็นผลมาจากการคอร์รัปชันของบุคลากรในรัฐวิสาหกิจเอง รวมทั้งผู้มีอำนาจทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการป้องกันและลดเงื่อนไขการเกิดคอร์รัปชัน กล่าวคือ

ข้อเสนอแนะ

1. ให้รัฐวิสาหกิจ มีการบริหารจัดการ อย่างมีบรรษัทภิบาล โดยใช้มาตรฐานในระดับเดียวกับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีค่าเน้นกิจการในเชิงธุรกิจ และต้องอาศัยความคล่องตัวที่สูงกว่าหน่วยราชการทั่วไป ดังนั้นองค์กรสากล เช่น OECD หรือ UN จึงเสนอแนะว่ารัฐวิสาหกิจควรมีการบริหารกิจการอย่างมีบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ที่มีมาตรฐานเทียบเท่ากับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (Listed Company) เนื่องจากมีแนวทางที่ชัดเจนและผ่านการปฏิบัติมามากแล้ว เพื่อให้เกิดการเปิดเผย ตรวจสอบและติดตามโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนได้อย่างเพียงพอ มีการจัดระบบ มีการพัฒนาประสิทธิภาพ ช่วยการติดตามประเมินให้คุณให้โทษอย่างเหมาะสม รวมถึงมีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเพื่อมีโอกาสในการมีส่วนร่วมเรียนรู้ และเป็นเครื่องมือให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ เช่น ป.ป.ช. หรือ สตง. สามารถเข้าไปตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง

2. กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลของตนในเว็บไซต์ (Website) ของหน่วยงาน อย่างครบถ้วน เพียงพอ โดยกำหนดเป็น "มาตรฐานขั้นต่ำ"ไว้

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีเว็บไซต์ของตนอยู่แล้ว แต่มีมาตรฐานที่แตกต่างกัน เช่น 1) การให้ข้อมูลขององค์กรที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในเว็บไซต์อย่างครบถ้วน ทันเวลา และเพียงพอ ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ 2) ความง่ายของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ 3) การใช้เป็นช่องทางแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ

การเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนเข้ามีส่วนร่วมตรวจสอบ เป็นวิธีที่ยอมรับกันว่ามีประสิทธิภาพมาก และทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจได้ว่า รัฐวิสาหกิจอันเป็นสมบัติของชาตินั้นมีได้ถูกใช้ไปเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจ โดยการควบคุมให้เกิดมาตรฐานเช่นนี้ควรทำโดย หน่วยงานที่เป็นอิสระจากระบบราชการ หรือมีตัวแทนของหน่วยงานอื่นที่มีประสบการณ์เข้าร่วม เช่น ป.ป.ช., สคร., กตด., และสภาวิชาชีพ รวมทั้งอาจมีตัวแทนภาคเอกชนร่วมด้วย เป็นต้น

การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะทั้งสองนี้ อาจเป็นไปได้โดยความสมัครใจของหน่วยงานเอง โดยการกำหนดของกระทรวงที่มีอำนาจ เช่น กระทรวงการคลังหรือโดยมติ ครม. หรือโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจกำหนดแนวทางและกำกับดูแล ภายใต้กรอบกฎหมายของ ป.ป.ช.

ผู้เขียนเสนอว่า แนวทางสร้างความโปร่งใสที่กล่าวมานี้ ยังสามารถนำไปปฏิบัติในหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยปรับปรุงให้เข้าลักษณะเฉพาะขององค์กรทั้งสองประเภท