

รัฐวิสาหกิจไทยกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามกติกาสากล

ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน
ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เมื่อเดือนกันยายน 2548 ที่ผ่านมา องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ได้ออกแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นมาตรฐานสากลฉบับแรกที่จัดทำขึ้นเพื่อรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบที่ดีสำหรับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และช่วยภาครัฐในการประเมินและปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

การออกแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับรัฐวิสาหกิจฉบับนี้ จำเป็นต้องแยกออกมาจากฉบับที่ใช้กับบริษัทเอกชนทั่วไป เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากบริษัทเอกชนทั่วไปทั้งในด้านขอบเขต ขนาดของธุรกิจ การมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้น และการมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการที่อาจมีได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเชิงพาณิชย์หรือเพื่อประโยชน์ทางสังคม จึงจำเป็นที่ภาครัฐในฐานะเจ้าของควรกำหนดนโยบายที่เป็นธรรมและชัดเจน ตลอดจนไม่ควรแทรกแซงการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อสร้างความยุติธรรมต่อผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้เสียทุกราย

รัฐวิสาหกิจไทยมีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการจ้างแรงงาน การสร้างมูลค่าเพิ่ม (value added) การให้บริการในวงกว้างต่อประชาชนจากการเป็นผู้ให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจทั้งหมดจำนวน 60 แห่ง กระจายอยู่ใน 9 สาขากิจการ โดยมีสินทรัพย์รวมกันถึง 5.38 ล้านล้านบาท รายได้รวม 1.80 ล้านล้านบาท (หรือคิดเป็น 28% ของ GDP) รายได้นำส่งรัฐรวม 57,500 ล้านบาท และจำนวนพนักงานรวมถึงเกือบ 3 แสนคน นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จำนวน 6 แห่งมีมูลค่าตลาดรวมกันสูงถึง 25% ของมูลค่าตามราคาตลาดรวม (Market Capitalization) ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอีกด้วย ซึ่งการที่รัฐมีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นนอกจากจะช่วยลดภาระหนี้สาธารณะของรัฐแล้ว ก็จะมีผลต่อตลาดทุนของประเทศอีกด้วย

แนวทางดังกล่าวของ OECD ครอบคลุมหลักการใน 6 ประเด็นหลักด้วยกันคือ 1.) กรอบการกำกับดูแลกิจการ 2.) สิทธิของผู้ถือหุ้น 3.) ความเท่าเทียมกันของผู้ถือหุ้น 4.) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย 5.) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และ 6.) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ แนวทางฉบับใหม่นี้เน้นย้ำถึงความเท่าเทียมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการเอกชนในอุตสาหกรรมที่เปิดให้มีการแข่งขันเสรี บทบาทหน้าที่ของรัฐในฐานะเจ้าของที่ควรกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่ชัดเจนให้แก่รัฐวิสาหกิจ และไม่ควรถกแซงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยควรให้อำนาจแก่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ

ด้วยเหตุนี้ ตลาดหลักทรัพย์ร่วมกับสำนักคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง จึงได้จัดงานเสวนาเรื่อง “ ประยุกต์แนวทาง OECD กับรัฐวิสาหกิจไทยอย่างไรให้เหมาะสม ” ขึ้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคมที่ผ่านมา เพื่อเผยแพร่หลักการดังกล่าวและแนวทางการปรับใช้ให้กับรัฐวิสาหกิจ โดยจำกัดขอบเขตของการเสวนาครอบคลุมเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีจุดมุ่งหมายในการดำเนินธุรกิจเพื่อมุ่งหวังผลกำไร หรือดำเนินการเพื่อเชิงพาณิชย์เป็นหลัก อยู่ในอุตสาหกรรมที่เปิดให้มีการแข่งขันเสรี หรือมีแนวโน้มเปิดเสรี และเป็นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนหรือมีแผนที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เท่านั้น ทั้งนี้โดยหวังว่า รัฐวิสาหกิจจะมีบทบาทนำ (Leading Role) ในการส่งเสริมและให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

บทความนี้จะสรุปแนวทางของ OECD เฉพาะในประเด็นที่หยิบยกมาเป็นหัวข้อเสวนา เนื่องจากเป็นประเด็นสำคัญที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจไทย หรือสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของบ้านเรา โดยในแต่ละหัวข้อได้มีการอภิปรายว่า แนวทางสากลของ OECD แนะนำเรื่องเหล่านี้อย่างไร การประยุกต์ใช้ในบริบทของรัฐวิสาหกิจไทยสามารถกระทำได้มากน้อยเพียงใด และมีข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตอะไรบางที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของผู้อภิปรายหลัก ทั้งจากกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจ และผู้ประกอบการเอกชน สำหรับท่านที่สนใจทราบรายละเอียดแนวทางของ OECD ฉบับเต็ม สามารถดูได้ที่ www.OECD.org

แนวทางการกำกับดูแลกิจการสำหรับรัฐวิสาหกิจของ OECD ที่ยกเป็นหัวข้อในการเสวนา ประกอบด้วย

1. การแข่งขันบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจ และผู้ประกอบการเอกชน
2. วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่อาจขัดแย้งกัน
3. หน้าที่ความเป็นเจ้าของของภาครัฐ
4. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส
5. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

1. การแข่งขันบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจ และผู้ประกอบการเอกชน

แนวทางสากลของ OECD ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ในอุตสาหกรรมที่เปิดให้มีการแข่งขันเสรี รัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการเอกชนควรแข่งขันกันภายใต้กฎกติกาที่เสมอภาคกัน รัฐวิสาหกิจไม่ควรได้รับสิทธิพิเศษใดๆ เช่น ไม่ควรได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนด หรือกฎหมายที่บังคับใช้ในอุตสาหกรรม คู่แข่งขันรวมถึงผู้มีส่วนได้เสีย เช่น เจ้าหนี้ ควรจะสามารถเรียกร้องการชดเชยได้หากถูกละเมิดสิทธิ ตลอดจนการเข้าถึงแหล่งเงินของรัฐวิสาหกิจควรเป็นไปตามเงื่อนไขตลาดปกติ ไม่ควรมีความได้เปรียบกว่าภาคเอกชน ในส่วนของภาครัฐในฐานะของผู้กำกับดูแล (Market Regulator) ก็ควรสร้างกติกากการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน และเป็นธรรมสำหรับผู้ประกอบการทุกราย

เป็นที่ทราบกันดีว่า ในบ้านเราทุกวันนี้ รัฐวิสาหกิจเป็นทั้ง Operator และ Regulator รัฐให้การค้ำประกันเงินกู้ยืม และในบางกรณีหน่วยงานของรัฐเช่น ส่วนราชการต่างๆ จะต้องพิจารณาอุดหนุนสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจก่อนผู้ประกอบการเอกชน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในกิจการบางประเภทไปบ้างแล้ว เช่น โทรคมนาคมและไฟฟ้า โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลขึ้นเพื่อกำหนดกรอบกติกากการแข่งขันที่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการทุกราย ที่เห็นเป็นรูปร่างและมีความคืบหน้ามากที่สุดคือ กิจการโทรคมนาคม

เวทีเสวนาครั้งนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจว่า เพื่อเอื้อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม สิ่งที่ต้องดำเนินการคือการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม และการกำหนดโครงสร้างราคาค่าบริการ การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมจะแยกบทบาทหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจจากเดิม ซึ่งเป็นทั้งผู้ประกอบการ (Operator) และผู้กำกับดูแล (Regulator) มาเป็นเพียงผู้ประกอบการอย่างเดียว โดยจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล (หรือ Regulatory Bodies) ซึ่งจะมีหน้าที่หลักคือ การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมให้แก่ผู้ประกอบการทุกราย และกำหนดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ดังนั้น หากการดำเนินการแล้วเสร็จจะส่งผลให้รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในอุตสาหกรรมที่เปิดแข่งขันเสรี แตกต่างจากบริษัทเอกชนเฉพาะในเรื่องการถือหุ้นโดยภาครัฐเท่านั้น

ในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลนั้น กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจ และดูแลภาพรวมของกิจการหรืออุตสาหกรรมไปพร้อมกัน แต่ภายหลังที่มีองค์กรกำกับดูแลแล้ว กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายการพัฒนากิจการนั้นๆ ในภาพรวมระดับประเทศ แต่จะไม่ไปกำหนด นโยบายการดำเนินงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงพลังงานจะกำหนดว่า ทั้งระบบควรมีการผลิต ไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการของทั้งประเทศในอีก 5-10 ปีข้างหน้าอย่างไร แต่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกำหนด นโยบายดำเนินงานของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. เป็นต้น (ดูแผนภาพแสดงโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจประกอบ ในหัวข้อที่ 3)

2. วัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ขัดแย้งกันของรัฐวิสาหกิจ

OECD ได้ให้แนวทางเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่อาจมีความขัดแย้งกันของรัฐวิสาหกิจว่า ภาครัฐควรกำหนดวัตถุประสงค์การ ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน หากรัฐวิสาหกิจมีภารกิจในการบริการสาธารณะนอกเหนือจากขอบเขตภารกิจปกติ ก็ควรกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบเหล่านั้นอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมาย และควรเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมถึงต้นทุนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานสาธารณะนั้น ซึ่งใช้งบประมาณของรัฐ

รัฐวิสาหกิจไทยก็ไม่แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจในหลาย ๆ ประเทศ ที่จัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น ไปเพื่อการบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจ เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือ เพื่อสนองความต้องการในการอุปโภค บริโภคของประชาชนในขณะนั้น แต่ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ ในกิจการที่ เปิดให้มีการแข่งขันเสรี จำเป็นต้องอยู่รอดได้ด้วยตัวเอง จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์เป็นหลัก อย่างไรก็ดี ความจำเป็นที่จะต้องให้บริการงานด้านสาธารณะแก่ประชาชนในภาพรวมก็ยังคงอยู่ ที่เห็นได้ชัดคือกิจการ ด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา พลังงาน และการคมนาคม หลายๆ ครั้งจึงเกิดความสับสนในนโยบาย การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเองว่า ควรคำนึงถึงอะไรก่อนระหว่างการแสวงหาผลกำไร กับการให้บริการสังคมส่วนรวม และรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์ทั้งสองอย่างไปพร้อม ๆ กันได้หรือไม่ อย่างไร

ผู้อภิปรายในเวทีเสวนาครั้งนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ภาครัฐควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนให้รัฐวิสาหกิจว่า จะให้ดำเนินการเชิง พาณิชยกรรม และเพื่อบริการสาธารณะอย่างไร โดยต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบอย่างชัดเจน รวมทั้งบทบาทของรัฐว่าจะ เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือไม่เพียงใด โดยรัฐควรจัดลำดับความสำคัญของภารกิจต่างๆ ที่ต้องการให้รัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติ และเปิดเผยต้นทุนของงานบริการสาธารณะที่รัฐวิสาหกิจรับมาดำเนินการด้วย พร้อมทั้งนโยบายในการชดเชย ภาระดังกล่าว หรือการสนับสนุนจากงบประมาณของรัฐ

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจยังคงสามารถดำเนินการทั้งที่เป็นเชิงพาณิชย์ และบริการสาธารณะไปพร้อม ๆ กันได้ แต่ต้องกำหนดภารกิจหลัก - รองให้ชัดเจน และเปิดเผยให้ผู้ลงทุนทราบ และรัฐไม่ควรแทรกแซงการดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียน เนื่องจากจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน

สำหรับรัฐเองก็มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ว่า รัฐวิสาหกิจไทยที่กำหนดให้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์นั้น จะต้อง มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานเชิงพาณิชย์เป็นหลัก โดยต้องบริหารให้ได้กำไรสูงสุดภายใต้กรอบราคาที่รัฐกำหนด สำหรับ รัฐวิสาหกิจที่รัฐต้องการให้ดำเนินงานด้านบริการสาธารณะนั้น ปัจจุบันรัฐก็ให้การอุดหนุนทางการเงิน และมีการแยกบัญชี ต้นทุนของงานบริการสาธารณะออกมาอยู่แล้ว

3. หน้าที่ความเป็นเจ้าของของภาครัฐ

สำหรับหน้าที่ความเป็นเจ้าของของภาครัฐ OECD ได้แนะนำว่า ภาครัฐกำหนดนโยบายความเป็นเจ้าของที่ชัดเจน ทั้งวัตถุประสงค์ของการเป็นเจ้าของ (เช่น เพื่อแทรกแซงกลไกตลาด แสวงหาผลกำไร ให้บริการสาธารณะ หรือเป็นผู้จ้างงาน) บทบาทของเจ้าของในการดูแลรัฐวิสาหกิจ และกระบวนการในการดำเนินนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ รัฐไม่ควรแทรกแซงการบริหารงานประจำวันของรัฐวิสาหกิจ โดยควรเปิดโอกาสให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระ และให้อำนาจการตัดสินใจอย่างเต็มที่

นอกจากนั้น รัฐควรกำหนดโครงสร้างที่ชัดเจนเพื่อช่วยให้สามารถใช้สิทธิในฐานะผู้ถือหุ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นการจัดตั้งหน่วยงานประสานงานกลาง (Co-ordinating Entity) หรือหน่วยงานรวมศูนย์ (Centralization of Ownership Function) โดยหน่วยงานดังกล่าวนี้ควรรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา และควรกำหนดให้ชัดเจนว่า ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องจะเป็นไปในรูปแบบใด

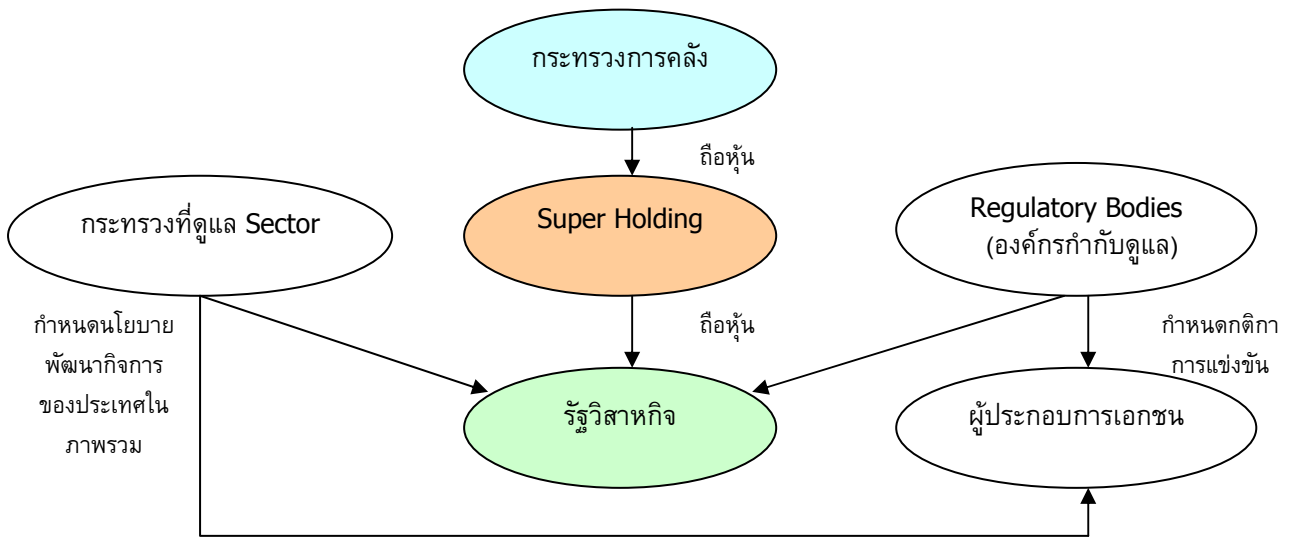
หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ OECD แนะนำเพิ่มเติมในประเด็นนี้คือ รัฐมีความรับผิดชอบในฐานะผู้ถือหุ้น และควรใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของของตนเอง ซึ่งความรับผิดชอบหลักของผู้ถือหุ้นประกอบด้วย

- การเข้าร่วมประชุมผู้ถือหุ้น และใช้สิทธิออกเสียง
- พัฒนากระบวนการสรรหา และแต่งตั้งกรรมการที่โปร่งใส เพื่อให้ได้บุคคลที่สามารถทำประโยชน์ได้จริง ๆ
- พัฒนาระบบการรายงานเพื่อติดตาม และประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจอย่างสม่ำเสมอ
- ท้าหรือกับผู้สอบบัญชี และองค์กรตรวจสอบภาครัฐอย่างต่อเนื่อง
- พิจารณาค่าตอบแทนของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในระยะยาวของรัฐวิสาหกิจ และเพียงพอที่จะรักษากรรมการที่มีคุณภาพ

สำหรับบ้านเราตอนนี้ คงเป็นที่ทราบกันดีว่า กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ หรือ Super Holding Company เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา บริษัทวิสาหกิจแห่งชาติจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการแสวงหาแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจ และเพื่อให้นโยบายที่ชัดเจนแก่รัฐวิสาหกิจในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ โดยจะมีคณะกรรมการบรรษัท เป็นผู้ดูแลในภาพรวม และคณะกรรมการบริหารดูแลรัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่งที่อยู่ภายใต้บรรษัท อย่างใกล้ชิด ซึ่งตามหลักการจะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเชิงพาณิชย์เท่านั้น ที่จะเข้ามาอยู่ภายใต้ Super Holding Company ซึ่งมีกระทรวงการคลังถือหุ้น 100% ทั้งนี้การจัดตั้งบรรษัท ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการกำหนดนโยบายความเป็นเจ้าของที่ชัดเจน และเชื่อว่าจะช่วยลดการแทรกแซงทางการเมืองต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในต่างประเทศก็มีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะเดียวกันนี้เช่นกัน เช่น Temasek Holdings ของสิงคโปร์

แผนภาพข้างล่างนี้ แสดงโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในอนาคต เมื่อมีการจัดตั้ง Super Holding Company ซึ่งจะเป็นผู้ถือหุ้นรัฐวิสาหกิจโดยตรง และมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล (หรือ Regulatory Bodies) ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดกติกาในการแข่งขัน เช่น ราคา ส่วนกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (ซึ่งอาจเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดเดิม) จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายการพัฒนากิจการนั้นๆ ในภาพรวมระดับประเทศ ซึ่งครอบคลุมผู้ประกอบการทุกรายทั้งที่เป็นรัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการเอกชน

แผนภาพแสดงโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในอนาคต ภายหลังจากการจัดตั้ง Super Holding Company



4. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

หลักการของ OECD ในเรื่องนี้กำหนดไว้ว่า รัฐวิสาหกิจควรเปิดเผยข้อมูลตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐในฐานะเจ้าของซึ่งควรเปิดเผยต่อสาธารณชน ได้แก่ นโยบายความเป็นเจ้าของ ภาระหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในการบริการสาธารณะ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐแก่รัฐวิสาหกิจ หรือภาระผูกพันที่กระทำในนามของรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนั้น OECD ยังแนะนำให้รัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะที่เป็นบริษัทจดทะเบียนหรือรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ เปิดเผยข้อมูลทางการเงิน และที่ไม่ใช่ข้อมูลการเงินตามมาตรฐานสากล จัดทำงบการเงินตามมาตรฐานบัญชีเดียวกับบริษัทจดทะเบียน และมีผู้สอบบัญชีภายนอกที่เป็นอิสระเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีตามมาตรฐานสากล ส่วนกระบวนการตรวจสอบที่กระทำโดยหน่วยงานภาครัฐอยู่แล้ว ไม่อาจทดแทนการมีผู้สอบบัญชีภายนอกที่เป็นอิสระได้

สำหรับรัฐวิสาหกิจไทยเรานั้น หากเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะมีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญครบถ้วนอยู่แล้วตามข้อกำหนดของตลาดหลักทรัพย์ ทั้งที่เป็นข้อมูลงบการเงินและไม่ใช่งบการเงิน อาทิ งบรายไตรมาส และงบรายปี รายงานประจำปี แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี และข้อมูลตามเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจหรือราคาของหลักทรัพย์ รัฐวิสาหกิจทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือไม่ก็ตามจะมีการจัดทำงบการเงินตามมาตรฐานบัญชีไทย ซึ่งส่วนใหญ่อ้างอิงจากมาตรฐานสากลแล้ว ส่วนผู้สอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจไทยคือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น นักลงทุนยังมองว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ ถึงแม้ว่าจะเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระที่ขึ้นตรงกับสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ความน่าเชื่อถือของงบการเงินของรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ลดน้อยลง โดยเฉพาะในสายตานักลงทุนต่างชาติ

เวทีเสวนาได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า การเปิดเผยข้อมูลไม่เป็นภาระกับรัฐวิสาหกิจ และทำอย่างไรจึงสามารถให้ผู้ลงทุนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายรับทราบข้อมูลได้เท่าเทียมกัน และพร้อม ๆ กัน ซึ่งจำเป็นต้องหาวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากการทราบข้อมูลที่มีสาระสำคัญล่วงหน้าผู้อื่น ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่รัฐวิสาหกิจต้องขออนุมัติงบประมาณจากสภาพัฒนาฯ ทำให้ต้องเปิดเผยข้อมูลที่มีนัยสำคัญต่อสภาพัฒนาฯ ก่อนประกาศให้สาธารณชนทราบ หรือกรณีที่กรรมการตัวแทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และรับทราบข้อมูลที่มีสาระสำคัญก่อนเผยแพร่ให้สาธารณะ ซึ่งในกรณีเหล่านี้ควรมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และดูแลให้มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังมีภาระต้องรายงานข้อมูลต่าง ๆ ต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา กระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลัง สภาพัฒนาฯ และสำนักบริหารหนี้สาธารณะ ฯลฯ ซึ่งหลายครั้งพบว่าจะต้องการทราบข้อมูลชุดเดียวกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐวิสาหกิจในการรายงานข้อมูลเดียวกันให้แก่หลายหน่วยงาน จึงควรจัดให้มีศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในประเด็นนี้ รัฐมีแผนที่จะนำระบบการจัดการฐานข้อมูลที่เรียกว่า GMS MIS มาใช้เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูล เช่น งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งและติดตามความคืบหน้าได้อย่างใกล้ชิด เพื่อประโยชน์ในการวางแผนนโยบายในระดับภาพรวมของประเทศ และช่วยลดภาระการรายงานข้อมูลของรัฐวิสาหกิจต่อหน่วยงานต่าง ๆ ได้ถึงร้อยละ 80

สำหรับประเด็นที่ว่า รัฐวิสาหกิจควรมีผู้สอบบัญชีภายนอกที่เป็นอิสระนั้น มีข้อเสนอแนะว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจเลือกใช้นักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้สอบบัญชีภายนอกได้ตามความจำเป็น และเสนอแนะให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและตลาดหลักทรัพย์ ผลักดันให้มีการพัฒนามาตรฐานบัญชีของไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล หรือ International Financial Reporting Standards- IFRS อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งจะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือของการจัดทำงบการเงินของรัฐวิสาหกิจได้มาก

5. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ และความเป็นอิสระ

OECD ได้ให้แนวทางเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ว่า คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจควรมีความรับผิดชอบต่อผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ และควรมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นทุกราย ทำหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดีที่สุดขององค์กร คณะกรรมการควรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของภาครัฐหรือการเมือง และควรให้นโยบายเชิงกลยุทธ์แก่ฝ่ายจัดการเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การดำเนินงาน ตลอดจนติดตามและประเมินผลงานของฝ่ายจัดการอย่างสม่ำเสมอ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการยังครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอน CEO และที่สำคัญอีกประการคือ คณะกรรมการควรมีการประเมินผลงานตนเองเป็นประจำ

ในส่วนของโครงสร้างคณะกรรมการ OECD แนะนำว่า ประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจไม่ควรเป็นคนเดียวกับ CEO และควรจัดให้มีคณะกรรมการชุดย่อย เพื่อช่วยคณะกรรมการในการกลั่นกรองและดูแลติดตามงานเฉพาะด้านอย่างใกล้ชิด ได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการกำหนดคำตอบแทน และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง

โดยทั่วไป รัฐวิสาหกิจไทยเรานั้นจะมีการแต่งตั้งผู้แทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่างๆ เข้ามาเป็นกรรมการ ไม่ว่าจะจากกระทรวงเจ้าสังกัด หรือกระทรวงการคลัง โดยอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการจะขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งให้อำนาจแต่งตั้งกรรมการแก่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ หรือกระทรวงการคลัง แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียน อำนาจการแต่งตั้งกรรมการจะมาจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นตาม พ.ร.บ.มหาชน เช่นเดียวกับบริษัทจดทะเบียนทั่วไป แต่กระนั้น กรรมการรัฐวิสาหกิจก็ยังคงตั้งข้อสงสัยว่า ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของภาครัฐ หรือนักการเมืองที่มาแสวงหาผลประโยชน์ ไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระจริงๆ ตลอดจนกระบวนการสรรหากรรมการนั้นมีความโปร่งใสจริงหรือไม่ เพียงใด

เวทีเสวนาได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ซึ่งหมายถึงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของภาครัฐ หรือนักการเมืองที่มาแสวงหาผลประโยชน์ โดยควรรับผิดชอบในผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจต่อผู้ถือหุ้นทุกราย ทำหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของรัฐวิสาหกิจ และดูแลผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ดูแลเฉพาะผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ โดยมีผู้เสนอว่าควรกำหนดให้กรรมการรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ต้องแสดงทรัพย์สิน ต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เพื่อแสดงความโปร่งใสของกรรมการอีกทางหนึ่งด้วย

ประเด็นอยู่ที่ว่าทำอย่างไรการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงจะไม่ถูกแทรกแซงจากนักการเมือง หรือถูกแทรกแซงน้อยที่สุด รัฐจึงควรจัดให้มีกระบวนการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจที่โปร่งใส นอกจากนั้น ควรเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นกลุ่มอื่นเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีทางเลือกได้แก่ การให้โอกาสผู้ถือหุ้นที่ถือหุ้นตั้งแต่จำนวนหนึ่งตามที่กำหนด เช่น ร้อยละห้า สามารถส่งตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการได้ การเปิดโอกาสให้มีกรรมการตัวแทนจากผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มเข้าป็นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และการกำหนดโครงสร้าง Board ให้มีกรรมการจากบุคคลภายนอกเกินกึ่งหนึ่ง

ในเร็วๆ นี้จะมีการประกาศกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะกำหนดให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการ (Director's Pool) ประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นอิสระและเป็นมืออาชีพ โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องมีกรรมการอิสระอย่างน้อยหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมด และต้องมาจาก Director's Pool วิธีการนี้จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสของการสรรหากรรมการอิสระของรัฐวิสาหกิจ

.....