



การดำเนินงานโครงการโรงไฟฟ้า โดยหลักธรรมาภิบาล
(Operation Power Projects under the principle of Good
Governance)

จัดทำโดย

นายบุญชัย ธีรชาติ
เลขประจำตัว ๖๗๑๒๒๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการอบรมหลักสูตร
“หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๒

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

จากประเด็นปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ในประเทศไทย และลุกลามไปทั่วโลก สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความบกพร่องในการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชนที่ขาดประสิทธิภาพ มีการทุจริต ขาดจริยธรรม และความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกในการบริหารบ้านเมือง ราชการ และการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมไปถึงการไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงได้ ประเทศไทยจึงได้นำแนวคิด Good Governance มาใช้ตามคำแนะนำของกองทุนระหว่างประเทศ (พิพัฒนา นนทนาธรณ์, ๒๕๕๖) (ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๒) ที่มุ่งเน้นการบริหารให้เกิดการมีส่วนร่วม มีการตรวจสอบ ถ่วงดุล เน้นความเป็นธรรม มาใช้ในการบริหารงาน (सानิตย์ หนูนิล, ๒๕๕๙) โดยหลักการธรรมาภิบาล จะทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางในการดำเนินงานที่เชื่อมโยงของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือของรัฐ เอกชน และประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมทางกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (ถวิล มาตรฐาน ๒๕๔๔) อังอิงใน ภูติศ นอขุนทด, ๒๕๖๕) สำหรับโครงการโรงไฟฟ้า ซึ่งกิจการพื้นฐานที่สำคัญของประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ทั้งก่อให้เกิดผลกระทบทางตรงและทางอ้อมในแง่ของการผลิตพลังงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการไฟฟ้าเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน และอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการปลดปล่อยมลพิษจากกระบวนการผลิตที่เกิดขึ้น ดังนั้น การนำหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ประกอบการดำเนินงานของโครงการโรงไฟฟ้าจะช่วยป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นอันไม่พึงประสงค์ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทุกภาคส่วน เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

สารบัญ

| | |
|--|----|
| คำนำ..... | ๒ |
| การดำเนินงานโครงการโรงไฟฟ้า โดยหลักธรรมาภิบาล..... | ๔ |
| บทสรุป..... | ๑๒ |
| บรรณานุกรม..... | ๑๓ |

การดำเนินงานโครงการโรงไฟฟ้า โดยหลักธรรมาภิบาล (Operation Power Projects under the principle of Good Governance)

หลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้มีการพัฒนาและกล่าวในหลากหลายบริบทที่มีส่วนที่เหมือนกันและแตกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อเกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเป็นที่ยอมรับของมีส่วนได้เสียทุกฝ่าย (Stakeholder) โดยในที่นี่ขอยกตัวอย่างหลักการธรรมาภิบาลที่สำคัญเพื่อเป็นกรอบในการเข้าใจและนำไปประยุกต์ใช้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

ธนาคารโลก (World Bank) เป็นองค์กรแรกที่ได้มีการหยิบยกในประเด็นเรื่องหลักธรรมาภิบาลในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ (ค.ศ. ๑๙๘๐) โดยให้คำจำกัดความ Good Governance หมายถึง ลักษณะของการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา การบริหารและจัดการที่ดี มีการเปิดเผย กำหนดนโยบายด้วยความรู้ที่ชัดเจนคือมีกระบวนการที่มีความโปร่งใส ผู้นำรัฐมีความรับผิดชอบต่อการกระทำ (Accountability) และ ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมต่อกิจการสาธารณะอย่างเข้มแข็งและปฏิบัติตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยหลักธรรมาภิบาลที่ธนาคารโลกเสนอ จึงประกอบด้วย ๔ ประการ ได้แก่ การบริหารจัดการของภาครัฐ ความรับผิดชอบต่อกฎหมายเพื่อการพัฒนา ความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมให้ทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงข่าวสารที่จำเป็นต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เป็นหน่วยงานที่กำหนดเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น และการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนการเงินอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับมามีเสถียรภาพได้อย่างรวดเร็วในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความถ่วงดุลในการบริหารบ้านเมือง และมีภูมิคุ้มกันในการป้องกันวิกฤตที่อาจจะเกิดขึ้นภายหลัง โดยประเทศไทยได้รับแนวทางดังกล่าวมาปฏิบัติภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยหลักการธรรมาภิบาลที่ IMF กำหนดประกอบด้วย หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อภาครัฐ (Efficiency and Accountability) และการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Tacking Corruption)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank) ได้กำหนดแนวทางหลักธรรมาภิบาล ที่สอดคล้องกับธนาคารโลก คือ ลักษณะของการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยประกอบด้วย ๔ หลักการ ได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ในการบริหารงานและการจัดการงบประมาณ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) โดยมีการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม การสื่อสารระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์การที่มีอิสระของรัฐบาล (NGOs) หลักการคาดการณ์ได้ (Predictability) กฎหมายและนโยบายต่างๆ ควรสามารถกำกับดูแลสังคมได้ มีการบังคับใช้อย่างยุติธรรมและเป็นระบบเดียวกัน และหลักความโปร่งใส (Transparency) โดยข้อมูลข่าวสารควรเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าถึงได้และมีความชัดเจน เพื่อช่วยให้ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจทางเศรษฐกิจและช่วยยับยั้งการทุจริต

สำหรับประเทศไทย โดยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ (ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๒) โดยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีอันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกันหรือเยียวยาภาวะวิกฤติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพราะสังคมรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือร่วม โดยในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดและส่งเสริมบนพื้นฐานหลักอย่างน้อย ๖ ประการ ดังนี้

- หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

- หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่รัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

- หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

- หลักความร่วมมือ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

- หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

- หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นองค์กรภาครัฐของประเทศไทยที่ได้มีการเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการของประเทศไทย บนหลักการธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้กำหนดหลักการสำคัญ ๔ หลักการและ ๑๐ หลักการย่อย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ม.ป.ป.) ประกอบด้วย

- การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย หลักการประสิทธิภาพ (Efficiency) ที่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่า หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ต้องมี ยุทธศาสตร์และกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน หลักการตอบสนอง (Responsiveness) ต้องสามารถให้บริการอย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและมีส่วนร่วมได้เสียทุกฝ่าย
- ค่านิยมประชาธิปไตย ประกอบด้วย หลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) การปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงข้อสงสัยได้ หลักการเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา หลักนิติธรรม (Rule of Law) ต้องใช้อำนาจทางกฎหมาย กฎระเบียบ อย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม และหลักความเสมอภาค (Equity) การบริการที่เท่าเทียมกัน ไม่แบ่งแยก และคำนึงโอกาสความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการ สาธารณะของทุกกลุ่มในสังคม
- ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม/การพยายาม แสวงหาฉันทามติ (Participatory/Consensus) ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงทัศนะ และร่วมแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกัน และ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบใน การตัดสินใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน
- ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) โดยในปฏิบัติงานต้องเป็นไปอย่างมีศีลธรรมธรรม คุณธรรม และจริยธรรม

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานภาครัฐ ที่ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้ในการบริหารงานของ องค์กร เช่น สถาบันพระปกเกล้า ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ ๑๐ ประการที่เรียกว่า ทศธรรม ประกอบด้วย หลักนิติธรรม การมีส่วนร่วม คุณธรรม สำนึกรับผิดชอบ ความคุ้มค่า ความโปร่งใส การ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์กรแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการ และเทคโนโลยีและการสื่อสาร โดยมี ด้ชนชีวิต ๖ ตัวได้แก่ เสียงเรียกร้องและภาระความรับผิดชอบ เสถียรภาพทางการเมืองและการ ปลอดภัยจากรุนแรง ประสิทธิภาพของรัฐบาล คุณภาพของกฎหมาย กฎ ระเบียบ นิติธรรม และ การควบคุมคอร์ปชั่น (ประธาน สุวรรณมงคล, ๒๕๕๘)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้นำหลัก ธรรมาภิบาลขององค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization Economic Co Operation and Development : OECD) มาประยุกต์ โดยกำหนดหลักการธรรมาภิบาลอยู่บน พื้นฐานของหลักการความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่และความร่วมมือระหว่างฝ่ายจัดการ (Management) และผู้มีส่วนได้เสียขององค์กร (Stakeholder) (พิพัฒน์นันทนาธรรม, ๒๕๕๖) เพื่อให้บริษัท จดทะเบียนสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับทั้งตนเองและสังคมได้อย่างยั่งยืน โดยต้องมีการวางระบบ การกำกับดูแลกิจการอย่างมีประสิทธิภาพทั้งด้านการกำกับดูแล การติดตาม และการประเมินผล เพื่อให้ทุกฝ่ายมีแนวปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน บนหลักพื้นฐานการกำกับดูแลกิจการที่ดี

๕ ประการ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ (Integrity) ความยุติธรรม (Fairness) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Responsibility) ภาวะความรับผิดชอบ (Accountability) (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.ก) ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้ออกหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ปี ๒๕๖๐ (Corporate Governance Code for listed companies ๒๐๑๗) เพื่อเป็นหลักให้คณะกรรมการบริษัทนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลกิจการ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและกำกับดูแลกิจการของบริษัทให้มีผลประกอบการที่ดีในระยะยาวอย่างยั่งยืนและเป็นที่น่าเชื่อถือสำหรับผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียโดยหลักการของ CG Code ประกอบด้วย ๘ หมวด ได้แก่ การตระหนักบทบาทและความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในฐานะผู้นำองค์กรที่สร้างคุณค่าให้แก่กิจการอย่างยั่งยืน การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของกิจการที่เป็นไปเพื่อความยั่งยืน การเสริมสร้างคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ การสรรหาและพัฒนาผู้บริหารระดับสูงและการบริหารบุคลากร การส่งเสริมนวัตกรรมและการประกอบธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อ การดูแลให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่เหมาะสม การรักษาความน่าเชื่อถือทางการเงินและการเปิดเผยข้อมูล และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการสื่อสารกับผู้ถือหุ้น (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ๒๕๖๐)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาหลักธรรมาภิบาลภาครัฐ (Public Governance) หรือ บรรษัทภิบาลของภาคเอกชน (Corporate Governance) ก็จะพบว่า คือ หลักการกำกับดูแลที่ดี ในการบริหารจัดการ และการควบคุมดูแลกิจการต่างๆ (ภูติศ นอขุนทด, ๒๕๖๕) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติที่มีส่วนเหมือนและแตกต่างกันบางประการ ดังนั้นจึงสามารถสรุปดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ การเปรียบเทียบหลักการธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล

| ธรรมาภิบาล | บรรษัทภิบาล |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| นิติธรรม (Rule of Law) | ความซื่อสัตย์ (Integrity) |
| คุณธรรม (Morality) | ความยุติธรรม (Fairness) |
| ความโปร่งใส (Transparency) | ความโปร่งใส (Transparency) |
| การมีส่วนร่วม (Participation) | ความรับผิดชอบต่อ (Responsibility) |
| ความรับผิดชอบต่อ (Responsibility) | ภาวะความรับผิดชอบ (Accountability) |
| ความคุ้มค่า (Effectiveness) | |

สำหรับการนำธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ก่อให้เกิดประโยชน์ ในหลากหลายมิติทั้งในส่วน of ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน โดยภาครัฐการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีย่อมก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองต่อความต้องการ

และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (พระราชกฤษฎีกา, ๒๕๔๖) ภาคเอกชน มีกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดี มีระบบ มีความโปร่งใส มีมาตรฐานการปฏิบัติงาน มีความคล่องตัวและทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันและเพิ่มโอกาสในการระดมทุนการแข่งขันในระดับสากล ในการแสวงหาพันธมิตรทางธุรกิจ และเพิ่มคุณค่าให้แก่องค์กรในระยะยาว และรวมไปถึงการทำงานของบุคลากรในองค์กรทุกคนมีความสุขจากการทำงาน เนื่องจากการบริหารงานขององค์กรมีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันทุกคน (सानิตย์ หนูนิล, ๒๕๕๙) (แสงชัย อภิชาติธนพัฒน์, ๒๕๕๙) ส่วนภาคประชาชนทำให้มีระบบการตัดสินใจและการบริการจัดการโดยรวมของหน่วยงานรัฐที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เสมอภาค และยุติธรรมอย่างแท้จริง อันนำไปสู่ความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อประชาชน นอกจากนี้ยังช่วยอำนวยความสะดวก รวดเร็ว ทันสมัย มีประสิทธิภาพ ไม่มีขั้นตอนเกินความจำเป็น และคุณภาพการบริหารมีความถูกต้องเหมาะสมที่สามารถตอบสนองและความคาดหวังของประชาชนผู้ใช้บริการซึ่งเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจที่เหมาะสม (Deregulation) และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของระบบ โดยเฉพาะประเด็นการคอร์รัปชันและการใช้อำนาจไม่เป็นธรรม (सानิตย์ หนูนิล, ๒๕๕๙) (ภูติศ นอขุนทด, ๒๕๖๕)

โครงการโรงไฟฟ้าเป็นประเภทโครงการพื้นฐานที่สำคัญของประเทศในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์และการพัฒนาประเทศ โดยแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑) ประเทศไทยมีความต้องการการใช้พลังงานไฟฟ้าจากสถิติการใช้ไฟฟ้าในปี พ.ศ. ๒๖๖๑ มีการใช้ไฟฟ้า ๒๙,๙๖๙ เมกะวัตต์ และมีการคาดการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๗๐ จะมีการใช้ไฟฟ้า ๔๑,๐๗๙ เมกะวัตต์ และปี พ.ศ. ๒๕๘๐ จะมีการใช้ไฟฟ้า ๕๓,๙๙๗ เมกะวัตต์ (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, ๒๕๖๓) โดยประเทศไทยได้แบ่งการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าออกเป็น ๒ ประเภท ประกอบด้วย

– การดำเนินงานของภาครัฐ ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นกิจการพลังงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลังโดยดำเนินธุรกิจหลักในการผลิต จัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นหลัก ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ๒๕๖๗)

– การดำเนินงานโดยภาคเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กระทรวงพลังงาน โดยมีแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ซึ่งเป็นแผนงานหลักในการจัดการพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทยให้เพียงพอต่อความต้องการไฟฟ้า ทั้งนี้ผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าหรือโรงไฟฟ้าในภาคเอกชนส่วนใหญ่ ได้มีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยทางตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้แบ่งกลุ่มผู้ผลิตไฟฟ้าตามประเภทเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป. ข)

- โรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานจากฟอสซิล (Conventional Energy) ได้แก่ โรงไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้าถ่านหินโรงไฟฟ้าน้ำมันเตา เป็นต้น ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานหลักในปัจจุบัน เพราะมีความเสถียรในการผลิตไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง

สามารถควบคุมการผลิตไฟฟ้าได้ง่าย จึงมักถูกออกแบบให้มีขนาดใหญ่ กำลังการผลิตสูง แต่ก็ต้องแลกมาด้วยการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป และการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงฟอสซิล มีผลโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อมได้แก่ บริษัท EGCO, GULF, GPSC, RATCH, SCG, BGRIM, BPP

- โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์โรงไฟฟ้าพลังงานลมโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำโรงไฟฟ้าชีวมวลโรงไฟฟ้าขยะโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนใต้พิภพ เป็นต้น ซึ่งเป็นการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานสะอาดที่หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้เรื่อยๆ แต่มีข้อจำกัดเรื่องความเสถียรที่ต่ำกว่าพลังงานจากฟอสซิล และมีขนาดกำลังการผลิตที่น้อย เพราะขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศที่ไม่แน่นอน จึงทำให้ในปัจจุบันยังคงเป็นพลังงานทางเลือก แต่จะเริ่มมีบทบาทมากขึ้นในอนาคต จากการที่ทั่วโลกให้ความสำคัญกับการใช้พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตามแนวทาง Net zero emissions หรือ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ โดยหันโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ได้แก่ ACC, ACE, BCPG, CKP, CV, DEMCO, EA, ETC, GREEN, GUNKUL, NOVA, PRIME, SOLAR, SPCG, SSP, SUPER, TGE, TSE, TPIPP, EP TPCH, PSTC, UPA, SAAM

สำหรับการดำเนินงานธรรมาภิบาลหรือบรรษัทภิบาลของภาคเอกชนสำหรับโครงการโรงไฟฟ้า จะมีการแบ่งออกออกเป็น ๒ กลุ่มตามรูปแบบของการดำเนินงานประกอบด้วย ธรรมาภิบาลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และบรรษัทภิบาลของภาคเอกชนภายใต้กำกับของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

โดยการดำเนินงานธรรมาภิบาลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มีการจัดทำคู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับปรับปรุง ปี ๒๕๖๖) เพื่อใช้ในการกำกับดูแลกิจการและต่อต้านการทุจริต และส่งเสริมให้การดำเนินงานมีความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้ รวมทั้งได้รับการยอมรับและไว้วางใจจากผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มของ กฟผ. โดย กฟผ. ได้วางกรอบหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี บนพื้นฐาน หลักนิติธรรม โดยการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับที่ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับและยินยอมพร้อมใจปฏิบัติของทุกฝ่าย หลักคุณธรรม โดยการยึดมั่นในความถูกต้องดีงามของศีลธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมที่สังคมยอมรับว่าพึงปฏิบัติ และส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต หลักความโปร่งใส สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกหน่วยงานให้มีความโปร่งใส ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและเข้าใจง่าย และมีหน่วยงานรับผิดชอบตรวจสอบกระบวนการดำเนินงานต่างๆ อย่างโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของหน่วยงาน และเคารพความเห็นต่าง หลักความรับผิดชอบ ตระหนักในสิทธิหน้าที่ หรือสำนึกในความรับผิดชอบ

ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงกระท่อร้อนในการแก้ไขปัญหาและกล้ายอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน และหลักความคุ้มค่า ในการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน และสร้างมูลค่าเพิ่ม โดย กพผ. ได้มีการออกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี ได้แก่ นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีและการต่อต้านการทุจริต กฎบัตรและมาตรฐานด้านบริการ นโยบายเพื่อการแข่งขันที่เป็นธรรม นโยบายการบริหารสิทธิของหน่วยงานกำกับดูแล นโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน นโยบายด้านการรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีแก่หน่วยงานกำกับดูแล นโยบายด้านการจัดการผู้มีส่วนได้เสีย นโยบายการบูรณาการด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี การบริหารความเสี่ยง และการปฏิบัติงานตามกฎหมายและระเบียบ และประกาศเจตจำนงการบริหารงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและมีธรรมาภิบาล (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ๒๕๖๗)

สำหรับการดำเนินงานด้านบรรษัทภิบาลของเอกชน ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาเช่นเดียวกับการบริหารงานภาครัฐ เช่น ปัญหาการขาดความโปร่งใส ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบจากผู้มีส่วนได้เสียในกลุ่มต่างๆ โดยหลักบรรษัทภิบาลขององค์กรเอกชนจะมีความแตกต่างจากการดำเนินงานภาครัฐ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) ของ Jensen and Meckling (๑๙๗๖) ที่ได้กล่าวว่า ความเป็นตัวแทน (Agency) เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากความยินยอมของสองฝ่าย คือ ฝ่ายตัวการ (Principal) หรือผู้ถือหุ้น (Shareholders) หรือ ผู้ลงทุน (Investors) โดยได้มอบหมายอำนาจให้กับฝ่ายที่เรียกว่าตัวแทน (Agent) ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์กรแทนผู้เป็นเจ้าของหรือฝ่ายตัวการ ซึ่งผลของการแยกความเป็นเจ้าของกิจการและการบริหารออกจากกันอาจทำให้ไม่สามารถที่จะติดตามตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิดในสิ่งที่ฝ่ายจัดการได้กระทำ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาตัวแทน (Agency Problem) ขึ้น ดังนั้นทฤษฎีตัวแทนจึงเป็นแนวคิดที่ทำให้ฝ่ายตัวการหรือเจ้าของสามารถรักษาผลประโยชน์ของตนเองผ่านกลไกควบคุม การจัดการ ข้อมูลข่าวสาร เพื่อลดปัญหาดังกล่าว โดย Anand (๒๐๐๘) ได้นำทฤษฎีตัวแทนกับการกำกับกิจการที่ดีมาเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายตัวแทนในการดำเนินงาน เพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตัวการมากกว่าประโยชน์ของตน รวมทั้งลดข้อผิดพลาดในการแบ่งปันผลประโยชน์ และทำให้เกิดกำไรสูงสุดแก่ฝ่ายตัวการ (สานิตย์ หนูนิล, ๒๕๕๙) นอกจากนี้ ในการดำเนินงานของบรรษัทภิบาลที่ดี ยังช่วยส่งผลต่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนภายนอกเพิ่มเม็ดเงินใหม่ในการลงทุนสร้างความสัมพันธ์ของมูลค่าของกิจการทำให้เกิดนักลงทุนหน้าใหม่เข้ามาร่วมลงทุน ซึ่งส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางธุรกิจและการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น (พิพัฒน์ นนทนาธรณ์, ๒๕๕๖)

โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ออกแนวทางบรรษัทภิบาลให้กับบริษัทจดทะเบียน ที่ดำเนินการซื้อขายหลักทรัพย์ต้องดำเนินงานด้านงานบรรษัทภิบาล และมีการรายงานต่อตลาดหลักทรัพย์เป็นประจำโดยทางตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยยังมีการส่งเสริมให้บริษัทจดทะเบียนที่คำนึงถึงการบริหารด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และบรรษัทภิบาล และมี

การประเมินผลการดำเนินงานด้านความยั่งยืน โดยได้ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้บริษัทจดทะเบียนได้รับการคัดเลือกเข้าสู่ SET ESG Rating ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสให้บริษัทเป็นที่รู้จักของนักลงทุนอย่างแพร่หลาย และยังมีโอกาสได้รับรางวัลต้นแบบด้านความยั่งยืนของ SET AWARDS ประเภท Sustainability Excellence อีกด้วย (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย,ม.ป.ป.ค) อย่างไรก็ตาม ใดโครงการโรงไฟฟ้า ที่ได้มีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ได้มีการออกประกาศ ระเบียบ หรือ แนวทางปฏิบัติ สำหรับการดำเนินงานบรรษัทภิบาล ในทิศทางเดียวกัน เช่น จรรยาบรรณบริษัทหรือนโยบายการกำกับดูแลกิจการ ที่ยึดมั่นในหลักจริยธรรม คุณธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต นโยบายความยั่งยืน นโยบายการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลและความยั่งยืน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา ทบทวน ส่งเสริมกำกับดูแล และติดตามการดำเนินงานด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทฯ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้ถือหุ้น

บทสรุป

การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีสำคัญต่อทุกประเทศ ไม่เว้นแต่ประเทศไทยที่มีความต้องการพลังงานไฟฟ้าเพื่อการพัฒนาประเทศและตอบสนองต่อความต้องการของภาคธุรกิจ คริวเรือนและประชาชน การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าจึงเกี่ยวข้องกับการทุกภาคส่วน (Stakeholder) ไม่ว่าจะภาครัฐในแง่ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ของประเทศ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในฐานะรัฐวิสาหกิจที่มีภาระกิจสำคัญในการผลิตไฟฟ้า (กำลังการผลิตในปัจจุบันร้อยละ๓๒ ของกำลังการผลิตทั้งประเทศ) หรือกระทรวงพลังงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ในฐานะผู้ออกใบอนุญาตและกำกับดูแลการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า รวมไปถึงภาคธุรกิจหรือประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการไฟฟ้า และประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการปล่อยมลพิษจากการผลิตไฟฟ้าในรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้ หากเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่มีจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อซื้อขายหลักทรัพย์ยังต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ดังนั้น การนำหลักการบรรษัทภิบาลมาใช้เพื่อประกอบกิจการจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ถูกต้องทั้งในด้านกฎหมายและจริยธรรม รวมไปถึงความยั่งยืนในการดำเนินงาน (Sustainable Development) ซึ่งส่งผลประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงพบว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและบริษัทชั้นนำ ได้มีการนำการธรรมาภิบาล/บรรษัทภิบาลมาใช้ในหลากหลายมิติ อาทิ การประกาศการป้องกันทุจริต การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) ซึ่งการดำเนินงานทั้งหมดก็จะอยู่บนหลักการนิติธรรม (Rule of Law) คุณธรรมและความซื่อสัตย์ (Morality and Integrity) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsibility) และประสิทธิภาพแลประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ซึ่งคือ หลักธรรมาภิบาล หรือ หลักบรรษัทภิบาล นั้นเอง

บรรณานุกรม

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (๒๕๖๗). คู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี. สืบค้นวันที่ ๑๖ จาก https://www.egat.co.th/corporate-governance/images/Document/public/CG_Manual_๒๕๖๖.pdf
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.. (๒๕๖๐). หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี สำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี ๒๕๖๐. สืบค้น วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก https://www.sec.or.th/TH/Documents/CompanyHandbooksandGuidelines/CGcode๒๕๖๐_th.pdf
- _____. (ม.ป.ป.ก). Corporate Governance. สืบค้น วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก <https://setsustainability.com/page/corporate-governance>
- _____. (ม.ป.ป.ข). รู้จัก ‘หุ้นโรงไฟฟ้า’ ในตลาดหลักทรัพย์ฯ. สืบค้น วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก <https://www.setinvestnow.com/th/knowledge/article/๒๑๐-investhow-power-plant>
- _____. (ม.ป.ป.ค). พันธะและธุรกิจยั่งยืน : หุ่นยั่งยืน SET ESG Ratings. สืบค้น วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ จาก <https://setsustainability.com/libraries/๑๐๓๙/item/-thsi>
- ปธาน สุวรรณมงคล. (๒๕๕๘). การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. สถาบันพระปกเกล้า. สำนักพิมพ์ แกนจันทร์การพิมพ์ จำกัด.
- พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖.ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๐ก หน้า ๑-๑๖
- พิพัฒน์ นนทนาธรณ์. ๒๕๕๖. ธรรมาภิบาลภาครัฐและเอกชน :บูรณาการระบบอภีบาลเพื่อการพัฒนา. วารสารร่วมพฤษฯ มหาวิทยาลัยเกริก. ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๒ กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม ๒๕๕๖
- ภูติศ นอขุนทด. (๒๕๖๕). หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานภาครัฐ. วารสาร มจร อุบลปริทรรศน์. ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - เมษายน ๒๕๖๕) หน้า ๑๐๒๙-๑๐๔๔
- ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ง หน้า ๒๔-๓๑

