

ESG series ตอนที่ 5

การกำกับดูแลเพื่อความยั่งยืนของรัฐวิสาหกิจไทย: บทบาทของ สคร. ในการผลักดันการรายงาน ESG

โดย น.ส.ชมพรวงศ์ วงศ์ศรีศรีมีเดือน นตง.ชก. สำนักการต่างประเทศ

จากที่ สตป. เคยนำเสนอความรู้และความสำคัญของการจัดทำรายงานความยั่งยืนในภาครัฐผ่าน [ESG Series](#) แล้วนั้น ในบทความนี้จะขอนำเสนอตัวอย่างหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ (regulator) อย่าง สคร. ที่เริ่มผลักดันการจัดทำรายงานความยั่งยืนให้เกิดขึ้นได้จริงในภาครัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการกำหนดการจัดทำรายงานความยั่งยืนในประเทศไทยได้ในอนาคต รวมถึงการเตรียมพร้อมของ สตง. ในฐานะหน่วยงานตรวจสอบที่ต้องให้ความเชื่อมั่น (Assurance) รายงานความยั่งยืน และบทบาทการเป็นผู้จัดทำรายงาน (preparer) ในฐานะเป็นหนึ่งในหน่วยงานภาครัฐ

จุดเริ่มต้นของรายงานความยั่งยืนในภาครัฐวิสาหกิจ

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development) ได้นำเสนอ **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises** ซึ่งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาลต่อสาธารณะ และจัดทำรายงานความยั่งยืน ประกอบกับความต้องการการยกระดับความโปร่งใสของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย โดยรัฐวิสาหกิจบางแห่งซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียน เช่น ปตท. (PTT) ท่าอากาศยานไทย (AOT) เป็นต้น ซึ่งต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ของ สำนักงาน ก.ล.ต. ในการรายงานความยั่งยืนเพื่อเปิดเผยข้อมูลให้แก่นักลงทุนด้วยนั้น

จากแนวโน้มการเปิดเผยข้อมูลความยั่งยืนทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) ด้านนโยบายและการบริหารรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย จึงได้พัฒนาระบบ **State Enterprise Assessment Model (SE-AM)**¹ เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งครอบคลุมมิติด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี การบริหารความเสี่ยง ความโปร่งใส และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ภายใต้กรอบดังกล่าว สคร. ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจพัฒนาแนวทางการดำเนินงานด้าน **Environmental, Social and Governance (ESG)** และจัดทำรายงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainability Report) โดยอ้างอิงมาตรฐานสากล เช่น **Global Reporting Initiative (GRI Standards)** เพื่อเปิดเผยผลการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยนโยบายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์การประเมินด้านความยั่งยืนและนวัตกรรม ในระบบ SE-AM ซึ่งมุ่งให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานโดยคำนึงถึงการเติบโตอย่างยั่งยืน ควบคู่กับการสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากล

¹ <https://www.market-organization.or.th/files/market/SEAM2567.pdf>

ตัวอย่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เผยแพร่รายงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว มีดังนี้
 ตาราง 1 รายงานความยั่งยืนของรัฐวิสาหกิจและการให้ความเชื่อมั่น (Assurance) (รวบรวมโดยผู้เขียน)

ชื่อรัฐวิสาหกิจ	เริ่มจัดทำปี	มาตรฐานที่ใช้	หน่วยงานให้ความเชื่อมั่น (Assurer)	ระดับการให้ความเชื่อมั่น (Level of Assurance)	มาตรฐานให้ความเชื่อมั่น (Assurance standard)
บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท.สผ. (PTTEP) ²	<ul style="list-style-type: none"> 2554 (รายงานความยั่งยืนแยกเล่มกับรายงานประจำปี) 2566 (56-1 one report) 	GRI Standards 2021, TCFD framework	SGS (Thailand) Limited	Limited assurance	AA1000AS ISAE 3000
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ. หรือ EGAT) ³	<ul style="list-style-type: none"> 2553 (CSR report) 2556 (รายงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน) 	GRI Standards 2021, SDGs	SGS (Thailand) Limited	Limited assurance	ISAE 3000 ISAE 3410 (เริ่มปี 2567)
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. (AOT) ⁴	2558 (รายงานความยั่งยืนแยกเล่มกับรายงานประจำปี)	GRI Standards	The British Standard Institution (BSI)	Type 2: Moderate Level of Assurance	AA1000AS v3 AA1000APS:2018
การไฟฟ้านครหลวง (MEA) ⁵	2559	GRI Standards	Thaipat Institute	Type 1 Assurance (คล้าย Limited assurance)	AA1000AS v3
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ. หรือ PEA) ⁶	2553	GRI Standards, SDGs	TÜV Rheinland Thailand	Type 2: Moderate Level of Assurance	AA1000AS v3 AA1000APS:2018

² <https://sustainability.pttep.com/en/document/sustainability-reports>

³ <https://www.egat.co.th/home/sustainability-report/>

⁴ <https://corporatestrategy.airportthai.co.th/sd/sdreport/sd-report/>

⁵ <https://www.mea.or.th/sdgs/sustainability/mea-sdgs/sdgs-report/2D5PmkDck>

⁶ <https://www.pea.co.th/sustainability/report>

- การจัดทำรายงานความยั่งยืนของรัฐวิสาหกิจไทยมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐวิสาหกิจในกลุ่มพลังงาน และโครงสร้างพื้นฐานเป็นกลุ่มแรกที่เริ่มจัดทำรายงานลักษณะดังกล่าว เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่เริ่มเผยแพร่รายงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR Report) ตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2553 ก่อนจะพัฒนามาเป็นรายงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะต่อมา แนวโน้มดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจไทยได้เริ่มนำแนวคิดด้านความยั่งยืนมาใช้ในการเปิดเผยข้อมูล ต่อสาธารณะมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ และมีการพัฒนาเนื้อหาและรูปแบบรายงานอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากล
- **ด้านมาตรฐานการจัดทำรายงาน** พบว่ารัฐวิสาหกิจไทยส่วนใหญ่ใช้ **GRI Standards** เป็นกรอบหลักในการรายงานข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล นอกจากนี้ บางองค์กรได้เริ่มนำกรอบการเปิดเผยข้อมูลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น TCFD framework และการเชื่อมโยงกับ **เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (SDGs)** มาใช้ในการจัดทำรายงานด้วย โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจในภาคพลังงานที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมสูง การนำมาตรฐานเหล่านี้มาใช้ช่วยยกระดับคุณภาพของการเปิดเผยข้อมูล และทำให้รายงานมีความสอดคล้องกับแนวโน้มการรายงานด้านความยั่งยืนในระดับสากล
- **การให้ความเชื่อมั่นรายงาน (Assurance)** พบว่ารัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้จ้างหน่วยงานภายนอกเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูลในรายงานความยั่งยืน หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความเชื่อมั่นมีทั้งองค์กรรับรองมาตรฐานและองค์กรที่เชี่ยวชาญด้าน ESG เช่น SGS (Thailand) Limited, The British Standards Institution (BSI), TÜV Rheinland Thailand และ สถาบันไทยพัฒน์ (Thaipat Institute) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการให้ความเชื่อมั่นรายงานความยั่งยืนในประเทศไทยมีความหลากหลาย และยังไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะผู้สอบบัญชีเพียงกลุ่มเดียว
- เมื่อพิจารณาระดับการให้ความเชื่อมั่น พบว่ารัฐวิสาหกิจไทยส่วนใหญ่เลือกใช้ระดับ **Limited assurance (การให้ความเชื่อมั่นระดับจำกัด)** หรือ **Moderate assurance (การให้ความเชื่อมั่นระดับปานกลาง)** โดยเน้นการทานสอบความถูกต้องของข้อมูลและกระบวนการจัดทำรายงาน มากกว่าการตรวจสอบเชิงลึก เพื่อให้ได้ **Reasonable assurance (การให้ความเชื่อมั่นระดับความสมเหตุสมผล)** เช่นเดียวกับที่ใช้ในการตรวจสอบงบการเงิน มาตรฐานที่ใช้ในการให้ความเชื่อมั่น ได้แก่

มาตรฐาน	รายละเอียด	ระดับการให้ความเชื่อมั่น
AA1000 Assurance Standard (AA1000AS) ออกโดย AccountAbility ⁷	เน้นการประเมินความครบถ้วนและความสำคัญของประเด็นด้านความยั่งยืน	Type 1 (ใกล้เคียง Limited assurance) Type 2 (Moderate assurance)
ISAE 3000 ⁸ ออกโดย IFAC	เป็นมาตรฐานสากลสำหรับการให้ความเชื่อมั่นข้อมูลที่ไม่ใช่ข้อมูลทางการเงิน	Limited assurance Reasonable assurance
ISAE 3410 ⁹ ออกโดย IFAC	สำหรับการตรวจสอบข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะ (มีผลบังคับใช้ในประเทศไทยโดยสภาวิชาชีพบัญชีในปี 2567)	

โดยภาพรวม แนวทางของ สคร. จึงถือเป็นตัวอย่างที่ดีของหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนรายงานความยั่งยืน (**regulator-driven sustainability reporting framework**) ในภาครัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีพัฒนาการที่ชัดเจนในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ทั้งในด้านการนำมาตรฐานสากลมาใช้ การพัฒนาโครงสร้างรายงาน และการให้ความเชื่อมั่นโดยหน่วยงานภายนอก ซึ่งช่วยสร้างระบบนิเวศด้านความรับผิดชอบต่อ (accountability ecosystem) ที่ประกอบด้วยหน่วยงานกำกับดูแล องค์กรผู้รายงาน ผู้ให้ความเชื่อมั่นรายงาน และหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐ

⁷ องค์กรระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นด้านความยั่งยืนและการจัดการความรับผิดชอบต่อองค์กร (Accountability)

ข้อมูลเพิ่มเติม <https://setsustainability.com/libraries/1457/item/-sustainability-assurance-sustainability-data>

⁸ <https://share.google/FqyDs2OUFV5LyQBh>

⁹ <https://share.google/5MMN58X0iagOK2L3a>

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับ สตง. ด้านการให้ความเชื่อมั่นรายงานความยั่งยืน

สตง. สามารถนำตัวอย่างการผลักดันรายงานความยั่งยืนของ สคร. และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานที่ใช้งบประมาณภาครัฐ มาปรับใช้ในบทบาทการตรวจสอบรายงานความยั่งยืนได้ ดังนี้

ระยะเวลา	ข้อเสนอแนะ
1. ระยะสั้น	<p>สตง. ควรเตรียมพัฒนาศักยภาพของผู้ตรวจสอบด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับการให้ความเชื่อมั่นรายงานความยั่งยืน เกี่ยวกับมาตรฐานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากมาตรฐานรายงานความยั่งยืน เช่น IPSASB Sustainability Reporting Standard¹⁰, GRI standard และ IFRS S1, S2 เพื่อเข้าใจภาพรวมมาตรฐานการรายงานของหน่วยรับตรวจ และเรียนรู้มาตรฐานการให้ความเชื่อมั่น เช่น ISSA5000 (ในประเทศไทยอยู่ระหว่างการทำประชาพิจารณ์โดยสภาวิชาชีพบัญชี) โดยอาจศึกษาแนวปฏิบัติจากองค์กรที่มีประสบการณ์ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none">● บริษัทผู้สอบบัญชีต่อภายนอก (Big4) หรือหน่วยงานตรวจสอบที่ สตง. ให้ความเห็นชอบ● บริษัทเอกชนมีประสบการณ์ในงานที่ให้ความเชื่อมั่นรายงานความยั่งยืนของรัฐวิสาหกิจ <p>โดยอาจสร้างความร่วมมือและให้เป็นวิทยากรจัดการอบรมหรือแลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อเตรียมความพร้อมผู้ตรวจสอบของ สตง. ในการดำเนินงานด้านการให้ความเชื่อมั่นรายงานความยั่งยืนภาครัฐในอนาคต</p>
2. ระยะกลาง	<ul style="list-style-type: none">● สตง. อาจพิจารณาพัฒนาแนวทางหรือกรอบการตรวจสอบเบื้องต้นสำหรับการให้ความเชื่อมั่นรายงานความยั่งยืนของหน่วยงานภาครัฐ โดยเริ่มจากศึกษารายงานการให้ความเชื่อมั่นรายงานความยั่งยืนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดทำรายงานความยั่งยืนอยู่แล้ว และมีการเปิดเผยข้อมูล ESG อย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นแนวทางตัวอย่างและนำมาปรับใช้ในงานตรวจสอบภาครัฐเมื่อมีผลบังคับใช้● สตง. อาจผลักดันเชิงนโยบายโดยการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง (regulator) เช่น กรมบัญชีกลาง เพื่อพิจารณากำหนดแนวปฏิบัติกลางในการจัดทำรายงานความยั่งยืนของภาครัฐ ส่วนกระทรวง ทบวง กรม
3. ระยะยาว	<p>สตง. สามารถพัฒนาบทบาทด้านการให้ความเชื่อมั่นรายงานความยั่งยืนเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจการตรวจสอบภาครัฐ โดยการกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานที่ชัดเจน และบูรณาการการตรวจสอบข้อมูลด้าน ESG เข้ากับกระบวนการตรวจสอบตามปกติของ สตง.</p>

¹⁰ https://drive.google.com/file/d/1-pwTg3TymRR12Thsl.doVmaHCC_Ka7V6P/view?usp=sharing