

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๕๑



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

เรียน รอง - นรม., รัฐ - นร., กระทรวง กรม

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๕/๒๙๗๙ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๕.๑/๑๒๕๐๐๗
ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒
๓. สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๑๕/๔๔๒
ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอเรื่อง
แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณได้เสนอความเห็น
มาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ลงมติรับทราบ
และเห็นชอบในหลักการตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
(คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) เสนอทั้ง ๒ ข้อ และให้กระทรวงการคลัง
(สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) รับเรื่องนี้ไปเสนอคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
เพื่อพิจารณาจัดทำแนวทางปฏิบัติในรายละเอียดต่อไป โดยให้ความเห็นของสำนักงบประมาณ
ไปพิจารณาประกอบการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ การชดเชยผลการขาดทุนกรณีรัฐวิสาหกิจประสบภาวะ
การขาดทุนจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล นั้น ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ตามความจำเป็น
และเหมาะสมให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การดำเนินงานเร่งด่วน
ตามนโยบายของรัฐบาล การให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนและสังคม ประสิทธิภาพและประสิทธิผล
ในการบริหารจัดการองค์การของแต่ละรัฐวิสาหกิจ และความพร้อมด้านงบประมาณของรัฐ เป็นต้น

จึงเรียนยืนยันมา / จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดแจ้งให้รัฐวิสาหกิจในสังกัดทราบด้วย /
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ / จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดแจ้งให้รัฐวิสาหกิจในสังกัดทราบด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุรชัย ภูประเสริฐ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๕๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๙

โทรสาร ๐ ๒๒๕๐ ๙๐๖๑



ด่วนที่สุด

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โทร. 0 2282 9160

ที่ นร 1115/ ๒๕๖๒ วันที่ 9 กรกฎาคม 2552

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ศึกษาและจัดทำรายงานแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานและการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2552 ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณารายละเอียดแล้ว มีมติเห็นชอบและให้นำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ความเป็นมา

1.1 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับทราบเรื่องการขออนุมัติเบิกจ่ายลงทุนเพิ่มเติม รวมทั้งการเบิกจ่ายลงทุนและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และมีมติให้สำนักงานฯ พิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ภายใต้สังกัด 15 กระทรวง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน) เพื่อประกอบการพิจารณาการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจให้สามารถเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

1.2 คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณารายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2552 และมีมติเห็นชอบ และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

2. สาระสำคัญของรายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

2.1 การจำแนกกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามการวัดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ สำนักงานฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจ โดยมีปัจจัยสำคัญในการพิจารณา ได้แก่ 1) ผลประกอบการ 2) ฐานะการเงิน 3) ประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายลงทุน และ 4) ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินธุรกิจและการบริหารจัดการองค์กร สามารถแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

2.1.1 กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการและฐานะการเงินดี สามารถสร้างกำไรและนำเงินส่งรัฐได้อย่างต่อเนื่อง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด การประปานครหลวง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจบางแห่งยังคงมีปัญหาในการดำเนินงาน เช่น การเบิกจ่ายลงทุน การใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์อยู่ในเกณฑ์ต่ำ ได้แก่ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) และโรงงานยาสูบ เป็นต้น

- 2.1.2 กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาในการดำเนินงาน ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจ ที่ให้บริการเชิงสังคมและรัฐมีการควบคุมอัตราค่าบริการ ประกอบกับการลงทุน ในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีขนาดการลงทุนสูง ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนของรัฐอย่างต่อเนื่อง บางรัฐวิสาหกิจมีปัญหาในการบริหารจัดการเนื่องจากขาดผู้บริหาร ระดับสูง รวมทั้ง บางแห่งไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานคร ส่วนภูมิภาค บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นต้น
- 2.1.3 กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เริ่มประสบปัญหาในการดำเนินงาน เป็นรัฐวิสาหกิจที่ ผลประกอบการในปัจจุบันมีกำไร แต่มีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาการขาดทุน และปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน รวมทั้งมีปัจจัยเสี่ยง ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานและฐานะการเงินขององค์กรในอนาคต ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจที่ สำคัญ ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

2.2 ปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

- 2.2.1 ด้านนโยบาย ในช่วงปี 2548-2551 จากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้งทำให้ รัฐมนตรีที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ส่งผลให้นโยบาย การดำเนินงานขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง การทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย ทำให้ต้องยกเลิกหรือชะลอโครงการที่ได้อนุมัติไว้แล้ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงาน และผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ เช่น นโยบายด้านระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น
- 2.2.2 ด้านปฏิบัติ มีหน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วย งานต่างมีภารกิจที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนด และมีความซ้ำซ้อนทั้งด้านการกำกับดูแล การลงทุน และการติดตามประเมินผล จึงขาด เอกภาพในการกำกับดูแลและส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดแข่งขัน ทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนใน ตลาดหลักทรัพย์ ทำให้มีผลต่อความน่าเชื่อถือและผู้ถือหุ้น ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- 2.2.3 ด้านการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลง ประธานกรรมการและหรือคณะกรรมการฯ ทั้งชุดหลายครั้ง ทำให้การบริหาร จัดการและแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจขาดความต่อเนื่อง บางครั้งไม่สามารถ กำหนดบทบาทและทิศทางขององค์กรได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เสียโอกาสในการสร้างรายได้ และสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน ทั้งนี้ จากข้อมูลเบื้องต้นที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจ จำนวน 53 แห่ง (จาก 55 แห่ง ณ วันที่ 8 เมษายน 2552) พบว่า ในช่วงปี 2548 - 2551 มีความถี่ในการเปลี่ยนประธาน กรรมการและคณะกรรมการฯ ทั้งชุด ดังนี้

| องค์กรที่เข้าข่ายกิจกรรม | คณะกรรมการ | กรรมการ กงชด |
|--------------------------|------------|--------------|
| น้อยกว่า 3 ครั้ง | 22 แห่ง | 34 แห่ง |
| 3 - 5 ครั้ง | 28 แห่ง | 19 แห่ง |
| มากกว่า 5 ครั้ง | 3 แห่ง | - |

ณ วันที่ 8 เมษายน 2552 มีรัฐวิสาหกิจ 24 แห่ง ยังไม่มีผู้บริหารสูงสุด เช่น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) รักษาการมาประมาณ 9 เดือน องค์การสวนยางรักษาการมากกว่า 3 ปี เป็นต้น ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้คัดเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Directors' Pool) มาเป็นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีจำนวนเพียง 1 ใน 3 ของคณะกรรมการอิสระ ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมีช่องว่าง อาจได้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ประสิทธิภาพ และความเชี่ยวชาญไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานขององค์กรนั้นๆ

2.3 ข้อเสนอแนะทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

2.3.1 กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกับฝ่ายบริหาร

- (1) กำหนดบทบาทหน้าที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารสูงสุดให้ชัดเจน โดยใช้หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นแนวทาง
- (2) มอบหมายให้กระทรวงการคลังและกระทรวงเจ้าสังกัดเร่งรัดการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการบริหารหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่ว่างอยู่ รวมทั้งหาสาเหตุและแก้ไขปัญหาค่าว่าง เพื่อให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดไว้ว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้บริหารเดิมพ้นจากตำแหน่ง และพิจารณาบทบาทของกรรมการสรรหาเพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง
- (3) พิจารณาเพิ่มสัดส่วนการแต่งตั้งกรรมการบริหารอื่นที่ไม่ใช่กรรมการโดยตำแหน่งจากบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้นให้มากกว่า 1 ใน 3 รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนของสตรีในการเป็นคณะกรรมการฯ เพื่อให้การสรรหาเกิดความโปร่งใสและได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีคุณธรรมจริยธรรมเข้าสู่การบริหารองค์กร

2.3.2 **ฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา** รัฐบาลควรให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วนในการพิจารณาฟื้นฟูฐานะกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการขาดทุนอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟู เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานต่อไปได้โดยไม่เป็นภาระต่อภาครัฐ

- 2.3.3 **ปรับโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์** กระทรวงการคลังควรเร่งพิจารณารูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานกำกับที่เหมาะสม มีเอกภาพ และความคล่องตัวในการดำเนินงานมาใช้บริหารจัดการรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัดและดำเนินธุรกิจภายใต้การแข่งขันเสรี
- 2.3.4 **ทบทวนบทบาทรัฐวิสาหกิจ** เร่งทบทวนบทบาทภารกิจของรัฐวิสาหกิจที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว โดยการหาวิธีควมรวมกิจการหรือขายให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการโดยมีเงื่อนไขให้รับโอนพนักงานด้วย เพื่อมิให้เกิดปัญหาการเลิกจ้างแรงงานในอนาคต
- 2.3.5 **พัฒนาบุคลากร** รัฐวิสาหกิจควรจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรในระยะยาวเพื่อผลักดันให้องค์กรสามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจควรใช้บริษัทที่ปรึกษาไทยเพิ่มมากขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศ และเป็นการส่งเสริมบุคลากรของประเทศให้มีศักยภาพเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้บริษัทที่ปรึกษาไทยสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้
- 2.3.6 **กำหนดความรับผิดชอบต่อสังคม** ให้ทุกรัฐวิสาหกิจทั้งที่มีผลประกอบการกำไรหรือขาดทุน ต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) โดยการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน

(รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ)

3. ความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2552 มีมติเห็นชอบข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจตามที่สำนักงานฯ เสนอ และให้สำนักงานฯ นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน ดังนี้

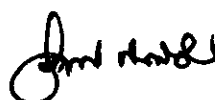
- 3.1 **กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการกับฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน** ตามหลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรทำหน้าที่หลักในการกำหนดทิศทางนโยบาย กลยุทธ์องค์กร และกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในภาพรวมให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแข่งขันได้ โดยไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนฝ่ายบริหารควรมีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์กรตามพันธกิจและแผนงานที่กำหนด ทั้งนี้ เห็นควรให้บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์โดยทันที สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน แต่ยังไม่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด ให้ดำเนินการภายใน 1 ปี ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ และรัฐวิสาหกิจทั่วไปควรพิจารณาดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อบังคับของแต่ละรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งปรับปรุงการบริหารจัดการให้ได้มาตรฐานภายใน 2 ปี

- 3.2 กำหนดให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคม โดยการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน
- 3.3 ทบทวนหลักเกณฑ์การค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐมีภาระต้องค้ำประกันอย่างต่อเนื่อง โดยเห็นควรให้กระทรวงการคลังรับไปพิจารณา ทั้งนี้เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อกรอบการค้ำประกันเงินกู้ของโครงการลงทุนใหม่ โดยกรณีที่รัฐวิสาหกิจประสบภาวะขาดทุนจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ รัฐควรชดเชยผลการขาดทุนดังกล่าวโดยจัดตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยให้ทันทีภายหลังสิ้นสุดโครงการ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อฐานะการเงินขององค์กร และเป็นการลดภาระการค้ำประกันเงินกู้ของภาครัฐ

4. ข้อเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา

- 4.1 รับทราบรายงานของรายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ตามข้อ 2
- 4.2 ให้ความเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจตามความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามข้อ 3 ในเรื่องการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการกับฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ ความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักเกณฑ์การค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัตินำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง



(นายอำพน กิตติอำพน)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ศึกษาและจัดทำรายงานแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานและการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2552 ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณารายละเอียดแล้ว มีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ความเป็นมา

- 1.1 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับทราบเรื่องการขออนุมัติเบิกจ่ายลงทุนเพิ่มเติม รวมทั้งการเบิกจ่ายลงทุนและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และมีมติให้สำนักงานฯ พิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ภายใต้สังกัด 15 กระทรวง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน) เพื่อประกอบการพิจารณาการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ให้สามารถเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน
- 1.2 คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณารายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2552 และมีมติเห็นชอบ และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ)

2. สรุปสาระสำคัญ

2.1 ขนาดของรัฐวิสาหกิจ

ณ สิ้นปีบัญชี 2551 มีรัฐวิสาหกิจ 54 แห่ง (รวม ปตท.) ที่เสนองบลงทุนประจำปีให้สำนักงานฯ พิจารณา มีมูลค่าสินทรัพย์รวม 3,375,449.06 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2550 ร้อยละ 3.3 ส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์ถาวรประเภทอาคารและอุปกรณ์ที่เพิ่มขึ้นตามผลการลงทุน หนี้สินรวม 1,953,016.33 ล้านบาท ลดลงจากปี 2550 ร้อยละ 1.1 ส่วนใหญ่เป็นหนี้สินที่เกิดจากการกู้เงินมาลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สำหรับส่วนทุนมีจำนวน 1,422,433.13 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2550 ร้อยละ 10.0 โดยมีพนักงานทั้งสิ้นจำนวน 238,566 คน ทั้งนี้ หากรวมรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินแล้วรัฐวิสาหกิจในภาพรวมจะมีมูลค่าสินทรัพย์รวม 6,858,245.06 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 75.3 ของ GDP หนี้สินรวมประมาณ 5,144,299.33 ล้านบาท และส่วนทุน 1,719,544.13 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนหนี้สินต่อส่วนทุนประมาณ 3.0 ต่อ 1

2.2 ผลดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

- 2.2.1 ผลประกอบการปีงบประมาณ 2549 – 2551 รัฐวิสาหกิจทั้ง 54 แห่ง มีกำไรสุทธิเฉลี่ย 157,205.70 ล้านบาท ซึ่งปรับตัวลดลงมาโดยตลอดจาก 199,559.58 ล้านบาทในปี 2549 เป็น 176,690.01 ล้านบาทในปี 2550 (ลดลงร้อยละ 11.5) และเหลือ 95,367.50 ล้านบาทในปี 2551 (ลดลงร้อยละ 46.0 จากปี 2550) ส่วนใหญ่

เป็นการลดลงตามภาวะเศรษฐกิจและความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลก รวมทั้งภาระเงินเดือนค่าจ้างที่สูงขึ้นซึ่งเป็นต้นทุนที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ

2.2.2 การลงทุนปีงบประมาณ 2549 – 2551 รัฐวิสาหกิจในภาพรวมสามารถเบิกจ่ายลงทุนรวม 3 ปีได้ทั้งสิ้น 736,291.72 ล้านบาท (เฉลี่ยปีละ 245,430.57 ล้านบาท) โดยปี 2551 เบิกจ่ายลงทุนได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.5 (250,154.56 ล้านบาท) เมื่อเทียบกับปี 2550 (224,396.67 ล้านบาท) หรือคิดเป็นร้อยละ 2.8 ของ GDP (9,102.80 พันล้านบาท)

2.2.3 ภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐค้ำประกัน

(1) หนี้สินระยะยาวของรัฐวิสาหกิจ ปี 2552 รัฐวิสาหกิจมีหนี้สินระยะยาวจำนวน 719,271.39 ล้านบาท และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วง 3 ปีข้างหน้า โดยประมาณว่าจะมีหนี้สินระยะยาวเฉลี่ยประมาณปีละ 796,274.92 ล้านบาท โดยหนี้สินระยะยาวส่วนใหญ่เป็นของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคม ร้อยละ 54.0 รองลงมา ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ร้อยละ 15.6 กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ ร้อยละ 13.0 และกระทรวงพลังงาน ร้อยละ 11.9 ตามลำดับ

(2) ภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐค้ำประกัน ในปี 2552 รัฐบาลค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 405,885.62 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 56.4 ของหนี้สินระยะยาวของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด และคาดว่าในช่วง 3 ปีข้างหน้า (2553-2555) รัฐบาลจะค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเฉลี่ยปีละประมาณ 404,249.88 ล้านบาท โดยรัฐบาลมีภาระค้ำประกันหนี้ของการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยมากที่สุด เฉลี่ยประมาณปีละ 101,096.51 ล้านบาท รองลงมา ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ (เฉลี่ยปีละ 97,145.87 ล้านบาท) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (เฉลี่ยปีละ 76,594.86 ล้านบาท) การรถไฟแห่งประเทศไทย (เฉลี่ยปีละ 55,627.61 ล้านบาท) และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (เฉลี่ยปีละ 31,409.51 ล้านบาท) นอกจากนี้คาดว่าในช่วง 3 ปีข้างหน้ารัฐบาลยังต้องรับภาระชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร) รวมทั้งสิ้นเฉลี่ยปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท

2.2.4 รายได้นำส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจ ในปี 2552 รัฐวิสาหกิจประมาณว่าจะนำเงินส่งรัฐรวมทั้งสิ้น 44,340.89 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงพลังงาน (ร้อยละ 32.6) รองลงมา ได้แก่ รัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงมหาดไทย (ร้อยละ 24.0) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ร้อยละ 15.3) กระทรวงคมนาคม (ร้อยละ 14.9) และกระทรวงการคลัง (ร้อยละ 8.2) สำหรับในช่วง 3 ปีข้างหน้า (ปี 2553-2555) รัฐวิสาหกิจประมาณว่าจะนำเงินส่งรัฐเฉลี่ยประมาณปีละ 49,915.64 ล้านบาท

2.2.5 การจำแนกกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามการวัดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ สำนักงานฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจ โดยมีปัจจัยสำคัญในการพิจารณา ได้แก่ 1) ผลประกอบการ 2) ฐานะการเงิน 3) ประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายลงทุนและ 4) ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินธุรกิจและการบริหารจัดการองค์กร สามารถแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- (1) กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการและฐานะการเงินดี สามารถสร้างกำไรสุทธิและนำเงินส่งรัฐได้อย่างต่อเนื่อง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด การประปานครหลวง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจบางแห่งยังคงมีปัญหาในการดำเนินงาน เช่น การเบิกจ่ายลงทุน การใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์อยู่ในเกณฑ์ต่ำ ได้แก่ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) และโรงงานยาสูบ เป็นต้น
- (2) กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาในการดำเนินงาน กลุ่มนี้ ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคมและรัฐมีการควบคุมอัตราค่าบริการ ประกอบกับการลงทุนในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีขนาดการลงทุนสูง ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนของรัฐอย่างต่อเนื่อง บางรัฐวิสาหกิจมีปัญหาในการบริหารจัดการเนื่องจากขาดผู้บริหารระดับสูง รวมทั้ง บางแห่งไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น
- (3) กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เริ่มประสบปัญหาในการดำเนินงาน เป็นกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการในปัจจุบันมีกำไร แต่มีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาการขาดทุน และปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน รวมทั้งมีปัจจัยเสี่ยง ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการดำเนินงานและฐานะการเงินขององค์กรในอนาคต ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

2.3 โครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ แบ่งการกำกับดูแลได้ดังนี้

2.3.1 ระดับนโยบาย (Policy) ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด และคณะกรรมการกำกับนโยบายรัฐวิสาหกิจ (กนร.) มีหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ

2.3.2 ระดับปฏิบัติ (Operator) ได้แก่ กระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลัง (กค.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานงบประมาณ (สงป.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการกำกับ

หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) รวมถึงคณะกรรมการและฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในองค์กรให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามนโยบายรัฐ

- 2.3.3 **ระดับการกำกับดูแล (Regulator)** เป็นองค์กรกำกับดูแลรายสาขา ซึ่งปัจจุบันมีเพียง 2 สาขา ได้แก่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีหน้าที่กำกับให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรม ดูแลคุณภาพการให้บริการและระดับราคา เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับคุณภาพการบริการที่ดีและราคาที่ยุติธรรม

2.4 ปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

- 2.4.1 **ด้านนโยบาย** ในช่วงปี 2548-2551 จากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้งทำให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ส่งผลให้นโยบายการดำเนินงานขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง การทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายทำให้ต้องยกเลิกหรือชะลอโครงการที่ได้อนุมัติไว้แล้ว ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานและผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ เช่น นโยบายด้านระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น
- 2.4.2 **ด้านปฏิบัติ** มีหน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต่างมีภารกิจที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนด อย่างไรก็ตามในบางกรณีมีการทับซ้อนกันทั้งด้านการกำกับดูแล การลงทุน และการติดตามประเมินผล จึงขาดเอกภาพในการกำกับดูแลและส่งผลกระทบต่อการทำงานของวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดแข่งขัน ทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้มีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและผู้ถือหุ้น ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ประกอบกับรัฐวิสาหกิจที่ผลประกอบการขาดทุนหรือมีภาคเอกชน/หน่วยงานที่ดำเนินกิจการประเภทเดียวกันที่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่ารัฐวิสาหกิจนั้น จึงสมควรที่จะได้พิจารณายุบเลิกเนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาได้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจไป 3 แห่งคือ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ม.ต.ค.ร. เมื่อ 1 ก.พ. 2549) องค์การเบตเตอร์ และองค์การฟอกหนัง (ม.ต.ค.ร. เมื่อ 22 ต.ค. 2550) และได้รวมบริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด เข้ากับ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 1 ม.ค. 2549
- 2.4.3 **ด้านการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ** รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการและหรือคณะกรรมการฯ ทั้งชุดหลายครั้ง ทำให้การบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจขาดความต่อเนื่อง บางครั้งไม่สามารถกำหนดบทบาทและทิศทางขององค์กรได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เสียโอกาสในการสร้างรายได้ และสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน ทั้งนี้จากข้อมูลเบื้องต้นที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจ จำนวน 53 แห่ง (จาก 55 แห่ง ณ 8

เมษายน 2552) พบว่า ในช่วงปี 2548 - 2551 มีความถี่ในการเปลี่ยนประธานกรรมการและคณะกรรมการฯ ทั้งชุด ดังนี้

| ความถี่ในการเปลี่ยนแปลง | ประธานกรรมการฯ | กรรมการฯ ทั้งชุด |
|-------------------------|----------------|------------------|
| น้อยกว่า 3 ครั้ง | 22 แห่ง | 34 แห่ง |
| 3 - 5 ครั้ง | 28 แห่ง | 19 แห่ง |
| มากกว่า 5 ครั้ง | 3 แห่ง | - |

ณ วันที่ 8 เมษายน 2552 มีรัฐวิสาหกิจ 24 แห่ง ยังไม่มีผู้บริหารสูงสุด เช่น บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) รักษาการมาประมาณ 9 เดือน องค์การสวนยางรักษาการมากกว่า 3 ปี เป็นต้น ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้คัดเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Directors' Pool) มาเป็นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีจำนวนเพียง 1 ใน 3 ของคณะกรรมการอิสระ ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมีช่องว่าง อาจได้บุคคลที่มีคุณสมบัติประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานขององค์กรนั้น ๆ นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารควรให้ความสำคัญกับบทบาทในการตรวจสอบและการบริหารความเสี่ยงมากขึ้น รวมทั้ง ต้องมีการกำกับดูแลที่ดีควบคู่ไปกับการบริหารจัดการ

2.5 ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจระยะเร่งด่วน

2.5.1 กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกับฝ่ายบริหาร

- (1) การกำหนดบทบาทหน้าที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารสูงสุด ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการกับฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน โดยใช้หลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นแนวทาง ซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรทำหน้าที่หลักในการกำหนดทิศทางนโยบาย กลยุทธ์องค์กร และกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในภาพรวมให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันได้ โดยไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับฝ่ายบริหารควรมีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์กรตามพันธกิจและแผนงานที่กำหนด เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร
- (2) การสรรหาคณะกรรมการบริหาร/ผู้บริหารสูงสุด เห็นควรมอบหมายให้กระทรวงการคลังและกระทรวงเจ้าสังกัดเร่งรัดการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการบริหารหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่ว่างอยู่ รวมทั้งหาสาเหตุและแก้ไขปัญหาการเว้นว่าง โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดมานานกว่า 1 ปี เช่น บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด องค์การสวนยาง องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เป็นต้น เพื่อให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดไว้ว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ

ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้บริหารเดิมพ้นจากตำแหน่ง และพิจารณา ทบทวนแนวทางการสรรหาเพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการ ดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และสามารถใช้ประสบการณ์ ภูมิปัญญาและความสามารถให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนารัฐวิสาหกิจได้อย่าง ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

- (3) การกำหนดสัดส่วนคณะกรรมการบริหาร เห็นควรพิจารณาเพิ่ม สัดส่วนการแต่งตั้งกรรมการบริหารอื่นที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่งจาก บุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้นให้มากกว่า 1 ใน 3 รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนของสตรีในการเป็นคณะกรรมการฯ เพื่อให้ การสรรหาเกิดความโปร่งใสและได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีคุณธรรมจริยธรรมเข้าสู่การบริหารองค์กรต่อไป

2.5.2 **ฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา** รัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการขาดทุน อย่างรุนแรงและต่อเนื่อง รัฐบาลควรให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วนในการพิจารณา ฟื้นฟูฐานะกิจการของรัฐวิสาหกิจให้สามารถนำไปปฏิบัติและเกิดผลอย่างเป็น รูปธรรมโดยเร็ว ด้วยการปรับโครงสร้างองค์กร การเพิ่มรายได้จากธุรกิจหลักและ ธุรกิจเกี่ยวเนื่องที่มีศักยภาพ การสร้างมูลค่าเพิ่มจากสินทรัพย์ การเพิ่มผลิตภาพ ของบุคลากร และลดรายจ่าย รวมทั้ง มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ ตามแผนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานต่อไปได้โดยไม่เป็นภาระต่อภาครัฐ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และการเคหะ แห่งชาติ เป็นต้น

2.5.3 **ปรับโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์** กระทรวงการคลังควรเร่งพิจารณารูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานกำกับที่ เหมาะสม มีเอกภาพ และความคล่องตัวในการดำเนินงานมาใช้บริหารจัดการ รัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัดและดำเนิน ธุรกิจภายใต้การแข่งขันเสรี เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

2.5.4 **ทบทวนบทบาทรัฐวิสาหกิจ** เร่งทบทวนบทบาทภารกิจของรัฐวิสาหกิจที่ ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว โดยการหาวิธีรวบรวม กิจการหรือขายให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการโดยมีเงื่อนไขให้รับโอนพนักงาน ด้วย เพื่อมิให้เกิดปัญหาการเลิกจ้างแรงงานในอนาคต เช่น องค์การสะพานปลา บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด และองค์การตลาด เป็นต้น

2.5.5 **พัฒนาบุคลากร** รัฐวิสาหกิจควรให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาบุคลากรทั่วทั้ง องค์กรให้มากขึ้น โดยจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรในระยะยาวเพื่อผลักดันให้องค์กร สามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจควรใช้บริษัทที่ ปรึกษาไทยเพิ่มมากขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศ และ เป็นการส่งเสริมบุคลากรของประเทศให้มีศักยภาพเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นการสนับสนุน

ให้บริษัทที่ปรึกษาไทยสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ รวมทั้งควรร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและสถาบันต่างๆ ในการเรียนรู้และทำงานร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อพัฒนาบุคลากรของประเทศให้มีทักษะและขีดความสามารถสูงขึ้น

- 2.5.6 **กำหนดความรับผิดชอบต่อสังคม** กำหนดให้ทุกรัฐวิสาหกิจทั้งที่มีผลประกอบการกำไรหรือขาดทุน ต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) โดยการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน

2.6 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลเชิงนโยบาย

- 2.6.1 **การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ** ควรยึดแนวทางการดำเนินงาน/การลงทุนโครงการตามแผนแม่บทที่หน่วยงานได้มีการศึกษาไว้แล้วนำมาปรับปรุงในรายละเอียดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความต่อเนื่อง และสามารถผลักดันองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์
- 2.6.2 **การกำหนดอัตราค่าบริการ** ควรดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ควรได้รับการปรับปรุงอัตราค่าบริการให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริง เพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนราคา สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคมต้องจัดทำระบบบัญชีบริการเชิงสังคมที่ชัดเจน เพื่อแสดงรายได้และค่าใช้จ่ายที่ถูกต้องที่สะท้อนประสิทธิภาพเพื่อให้การกำหนดราคาและการอุดหนุนจากภาครัฐเป็นไปอย่างเหมาะสมและคุ้มค่า และสามารถประเมินผลการดำเนินงานในรูปแบบธุรกิจได้

2.7 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลเชิงปฏิบัติ

- 2.7.1 **การทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจ** ให้กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้น ทบทวนบทบาทและความจำเป็นของรัฐวิสาหกิจในสาขาที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมในการควบรวมรัฐวิสาหกิจ เช่น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางกับองค์การสวนยาง เป็นต้น เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถให้บริการได้อย่างเป็นระบบและครบวงจร และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป
- 2.7.2 **การเป็นนิติบุคคล** ควรปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เป็นนิติบุคคล ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ องค์การสุรา เป็นต้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน การทำสัญญา และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอื่น ๆ
- 2.7.3 **การติดตามการดำเนินงาน** ให้กระทรวงการคลังติดตามและกำกับการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจอย่างใกล้ชิดโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาหรือมีแนวโน้มการขาดทุน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจได้ทันการณ์

2.7.4 การค้าประกันเงินกู้ ควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์การค้าประกันเงินกู้ของ รัฐวิสาหกิจที่รัฐมีภาระต้องค้าประกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อ กรอบการค้าประกันเงินกู้ของโครงการลงทุนใหม่ โดยกรณีที่รัฐวิสาหกิจประสบ ภาวะขาดทุนจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ รัฐควรชดเชยผลการขาดทุน ดังกล่าวโดยจัดตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยให้ทันทีภายหลังสิ้นสุดโครงการ เพื่อ ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อฐานะการเงินขององค์กร และเป็นการลดภาระการ ค้าประกันเงินกู้ของภาครัฐ

2.8 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

2.8.1 **ปรับกลยุทธ์ขององค์กร**ให้มีประสิทธิภาพและทันต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับ ต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงรวมทั้งยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการองค์กรสู่ สากลมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านต่างๆ เช่น การวางแผน กลยุทธ์ การทำการตลาด การผลิต การเงิน เป็นต้น โดยนำแนวทางการบริหาร ความเสี่ยงของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai Institute of Directors: IOD) มาใช้ เพื่อป้องกันความเสี่ยงในด้านต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการ ดำเนินกิจการ

2.8.2 **ปรับโครงสร้างองค์กรและการบริหารจัดการ**เพื่อเพิ่มศักยภาพการดำเนินงาน รวมทั้งหาเอกชนร่วมลงทุนหรือพันธมิตรทางการค้าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ ทำกำไร นอกจากนี้ ควรพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและบริการให้ทันสมัยซึ่งจะช่วย ให้สามารถควบคุมต้นทุนการผลิตและค่าใช้จ่ายให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อ ไม่ให้เป็นภาระต่อองค์กรและภาครัฐในระยะยาว

2.8.3 **นำรูปแบบการบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management: TQM) มาใช้**เป็นแนวทางในการประเมินประสิทธิภาพการบริหาร จัดการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการองค์กรได้อย่างเป็นระบบ ทั้งด้านคุณภาพ การพัฒนา และการมีส่วนร่วมของบุคลากร โดยวิเคราะห์ เปรียบเทียบผลการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลา (Time Series) ด้วย เพื่อให้ทราบ แนวโน้มการดำเนินธุรกิจและสามารถหาแนวทางการแก้ปัญหาได้สอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ ควรให้บุคลากรในองค์กรเข้าร่วม ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรด้วยตามแนวทางของ Whistle Blower นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจควรนำแนวทางการบริหารความเสี่ยงของสมาคมส่งเสริม สถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai Institute of Directors: IOD) มาใช้ใน การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงขององค์กร เพื่อป้องกันความเสี่ยงในด้านต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการและสามารถปรับกลยุทธ์ขององค์กรให้ทันต่อ สถานการณ์

2.8.4 **พัฒนาการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และสร้างมูลค่าเพิ่ม**ให้มากขึ้น โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีแนวโน้มของรายได้หลักลดลงจากภาวะการแข่งขันและ เศรษฐกิจที่ถดถอย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

- 2.8.5 **เพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายลงทุนให้เป็นไปตามแผนการลงทุน** เพื่อให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการแก่ประชาชนและส่งผลต่อภาวะเศรษฐกิจในภาพรวมได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรืออาจทบทวนแผนการลงทุนให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวโน้มในการดำเนินธุรกิจในอนาคต

3. ความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2552 มีมติเห็นชอบข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจตามที่สำนักงานฯ เสนอ และให้สำนักงานฯ นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน ดังนี้

- 3.1 กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกับฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน ตามหลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรทำหน้าที่หลักในการกำหนดทิศทาง นโยบาย กลยุทธ์องค์กร และกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในภาพรวมให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแข่งขันได้ โดยไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง

สำหรับฝ่ายบริหารควรมีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์กรตามพันธกิจและแผนงานที่กำหนด โดยเห็นควรให้บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์โดยทันที สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนแต่ยังไม่เข้าตลาดหลักทรัพย์และรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด ให้ดำเนินการภายใน 1 ปี ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ และรัฐวิสาหกิจทั่วไปควรพิจารณาดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อบังคับของแต่ละรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งปรับปรุงการบริหารจัดการให้ได้มาตรฐานภายใน 2 ปี

- 3.2 กำหนดให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) โดยการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน

- 3.3 มอบหมายให้กระทรวงการคลังทบทวนหลักเกณฑ์การค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐมีภาระต้องค้ำประกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อกรอบการค้ำประกันเงินกู้ของโครงการลงทุนใหม่ โดยกรณีที่รัฐวิสาหกิจประสบภาวะขาดทุนจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ รัฐควรชดเชยผลการขาดทุนดังกล่าวโดยจัดตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยให้ทันทีภายหลังสิ้นสุดโครงการ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อฐานะการเงินขององค์กร และเป็นกลไกการค้ำประกันเงินกู้ของภาครัฐ

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0805.1/ 2007



กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

๒๐ กรกฎาคม 2552

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ
เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี
อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/12181 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2552

ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ้งว่า สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีขอให้กระทรวงการคลังให้ความเห็นเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังได้พิจารณาประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจแล้ว ขอเรียนดังนี้

1. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2552 รับทราบและเห็นชอบผลการประชุมคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2552 ครั้งที่ 2/2552 เรื่องหลักการและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งปรับปรุงจากหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2544 โดยเทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจของ OECD ปี 2548 (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2005) และหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2549 ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พร้อมทั้งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งถือปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท (มหาชน) จำกัจะต้องปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2549 ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยควบคู่ไปด้วย

2. ตามหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีดังกล่าว หมวด 3 เรื่องความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะเป็นผู้ดูแลและตัดสินใจเรื่องนโยบายของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงแต่งตั้งฝ่ายบริหารเพื่อปฏิบัติงานประจำทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจนั้น ในขณะที่หมวดที่ 4 เรื่องบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้กำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จัดทำนโยบายในการดูแลสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างชัดเจนและกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้ส่วนเสียอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือท้องถิ่น ซึ่งข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคมมีความสอดคล้องกับหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีดังกล่าว

/3. สำหรับ...

3. สำหรับการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน เป็นผู้พิจารณาการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ในส่วนของการชดเชยของภาครัฐให้แก่รัฐวิสาหกิจ ที่ต้องประสบปัญหาขาดทุนจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคตามนโยบายดังกล่าว สามารถขอรับการชดเชยผลการขาดทุนจากนโยบายการควบคุมราคาค่าบริการนั้น ๆ จากรัฐบาล ตามแนวทางและขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2551 ซึ่งขณะนี้รัฐวิสาหกิจจำนวน 3 แห่งที่ได้ดำเนินการขอรับเงินอุดหนุนตามระเบียบนี้แล้ว คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และการประปาส่วนภูมิภาค

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สำนักนโยบายและแผนรัฐวิสาหกิจ

โทร. 02-298-5880-9 ต่อ 6725

โทรสาร 02-298-5807

ด่วนที่สุด

ที่ นร 0715/ 442

สำนักงบประมาณ

ถนนพระรามที่ 6 กรุงเทพฯ 10400

21 กรกฎาคม 2552

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/12182

ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2552

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีขอให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

1. รับทราบรายงานของรายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ
2. ให้ความเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ตามความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเรื่องกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกับฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ ความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักทรัพย์การค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ
ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วขอเรียนว่า

1. รายงานการศึกษากำหนดแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานและการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจมีมาตรฐานในการบริหารงาน มีการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันก่อประโยชน์ต่อการพัฒนารัฐวิสาหกิจได้อย่างต่อเนื่อง และเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร ตลอดจนช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นที่ไปในแนวทางของรัฐบาล จึงเห็นเป็นการสมควรที่คณะกรรมการรัฐมนตรีจะรับทราบรายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ

/2. แนวทาง...

2. แนวทางในการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกับฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ ให้มีความชัดเจน โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรทำหน้าที่หลักในการกำหนดทิศทางนโยบาย กลยุทธ์ และกำกับดูแลในภาพรวม ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนฝ่ายบริหารควรมีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์กรตามพันธกิจและแผนงานที่กำหนด ตลอดจนกำหนดให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคม โดยการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการทบทวนหลักเกณฑ์ การค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐมีภาระต้องค้ำประกัน เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อกรอบการค้าประกันเงินกู้ของโครงการลงทุนใหม่ตามแนวทางที่คณะกรรมการพิจารณาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอแนะ เป็นเรื่องที่มีประโยชน์สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงการบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาล

สำหรับแนวทางที่เสนอว่า ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจประสบภาวะขาดทุนจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ รัฐควรชดเชยผลการขาดทุนดังกล่าว โดยจัดตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยให้ทันทีภายหลังสิ้นสุดโครงการนั้น สำนักงบประมาณมีความเห็นว่าไม่ควรจะกำหนดเป็นหลักการโดยรวมที่จะต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้ทันที ควรจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป เนื่องจากรัฐบาลมีภาระต้องดำเนินการตามนโยบายสำคัญอีกมาก ในขณะที่งบประมาณในแต่ละปีมีอย่างจำกัด และต้องใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุด เห็นควรให้มีการพิจารณาองค์ประกอบหลาย ๆ ด้าน โดยมีการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการถึงปัจจัยที่แท้จริงของการก่อให้เกิดการขาดทุนว่าเป็นผลขาดทุนจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลหรือเกิดจากการขาดประสิทธิภาพจากการบริหารจัดการ ตลอดจนการพิจารณาถึงความสามารถในการจัดสรรงบประมาณในสถานะเศรษฐกิจขณะนั้นประกอบด้วย นอกจากนี้ หากรัฐวิสาหกิจใดมีผลการดำเนินงานที่ดีและมีความเข้มแข็งเพียงพอสามารถรับภาระได้เอง ก็ไม่จำเป็นต้องขอให้รัฐค้ำประกัน ซึ่งจะเป็นการช่วยลดภาระการค้าประกันเงินกู้ของภาครัฐ และช่วยลดผลกระทบต่อกรอบการค้าประกันเงินกู้ของโครงการลงทุนใหม่ได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายบัณฑิต สุภัทควณิช)

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

สำนักจัดทำงบประมาณองค์การบริหารรูปแบบพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

โทร. 0 2273 9999 ต่อ 1382

โทรสาร 0 2273 9914