

เอกสารประกอบการบรรยายรับฟังความคิดเห็น
ร่าง พ.ร.บ.การพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ

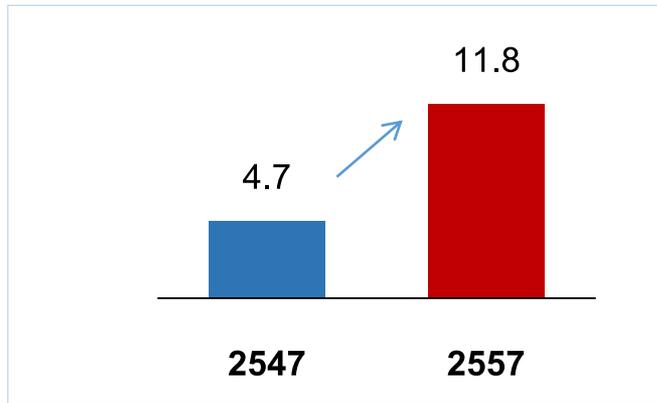
ประสาร ไตรรัตน์วรกุล บรรยาย พงษ์พานิช รพี สุจริตกุล
กรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

17 ธันวาคม 2558

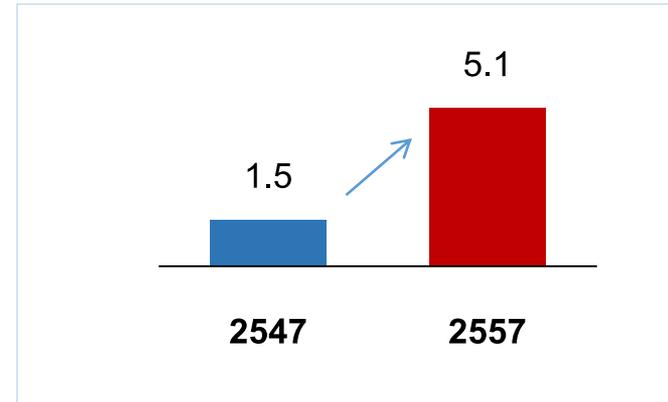
1

ทำไมต้องปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

ช่วงที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจของไทยเติบโตขึ้นมาก เป็นภาคส่วนที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ



สินทรัพย์รวม
~ 11.9 ล้านล้านบาท
(~ ครึ่งหนึ่งของสินทรัพย์ของรัฐ)



รายได้รวม
~ 5.1 ล้านล้านบาท



งบประมาณรายจ่าย*
~ 4.8 ล้านล้านบาท
(~ 2 เท่างบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล)



มูลค่าในตลาดหลักทรัพย์*
~ 17%



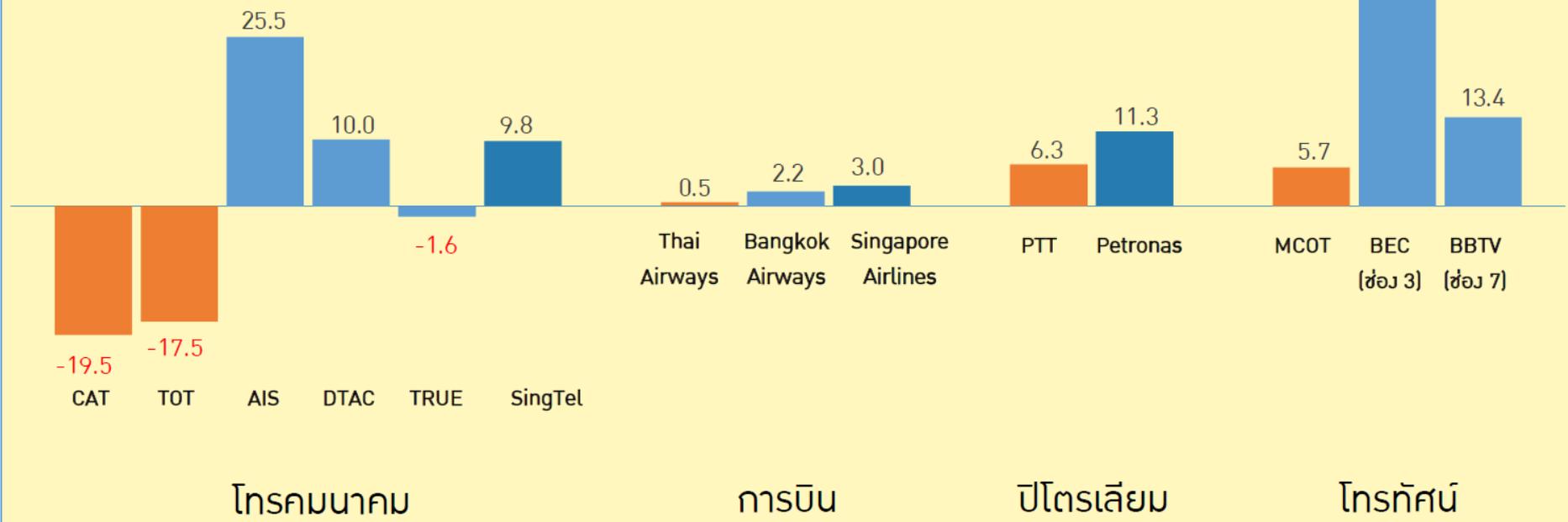
รายได้นำส่งรัฐ*
~ 1 แสนล้านบาท



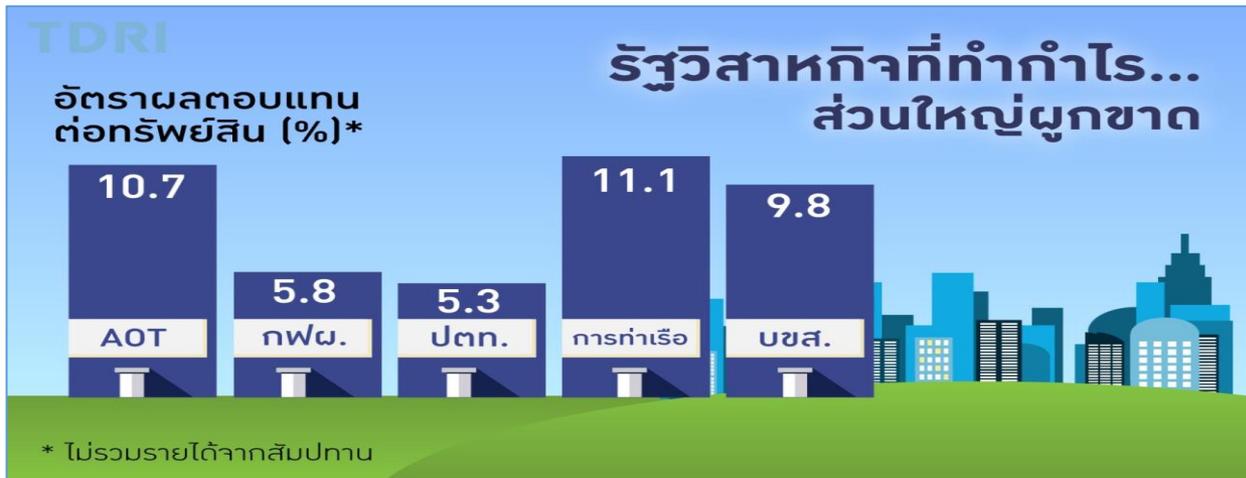
การจ้างงาน
~ 4.25 แสนคน

แต่ “ประสิทธิภาพ” การบริหารจัดการยังไม่ดีนัก เมื่อเทียบกับเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจสาขาเดียวกันในต่างประเทศ

เปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์ (%)
ระหว่างรัฐวิสาหกิจไทยกับเอกชน-รัฐวิสาหกิจต่างชาติ
(เฉลี่ย 2009-2013)



รัฐวิสาหกิจที่ยังทำกำไรส่วนใหญ่มาก



ขณะที่รัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันส่วนใหญ่ขาดทุน



ที่มา : TDRi



อาการเหล่านี้สะท้อนอะไร ?

การบริหารจัดการยังขาดประสิทธิภาพ
ทำได้ต่ำกว่าศักยภาพที่มี
ไม่สามารถบรรลุพันธกิจอย่างที่ประชาชนคาดหวัง

บริการ
ที่ดีมีคุณภาพ

ผลตอบแทน
ที่คุ้มค่า

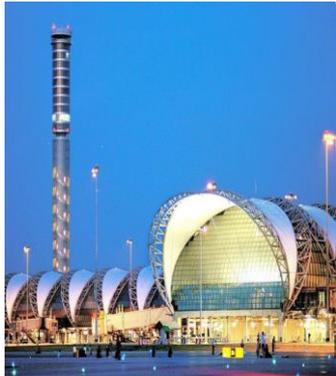
การพัฒนา
ประเทศ

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังเป็นผู้ครอบครอง strategic assets สำคัญของประเทศ
ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ

คลื่นความถี่



สนามบิน



ทางพิเศษ



ท่าเรือ



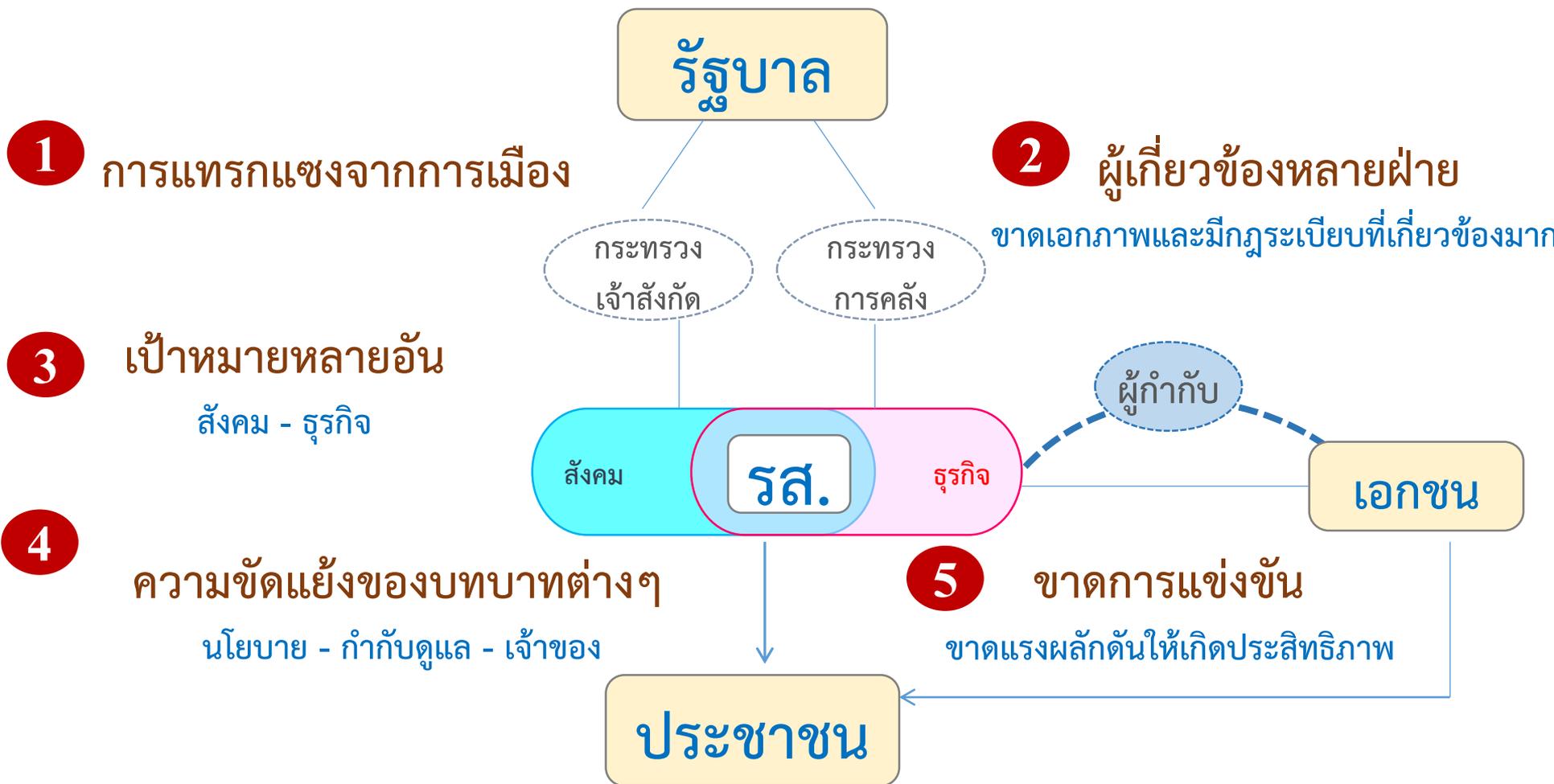
ระบบราง



ถ้าการบริหารจัดการทรัพยากรสินเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพเท่ากับเป็น
“การเสียโอกาสการพัฒนา” ของประเทศ” และ “ต้นทุนที่แพงขึ้น” ของประชาชน

ปัญหาของรัฐวิสาหกิจเกิดจากรูปแบบกำกับดูแล

ที่มีความซับซ้อน ขาดเอกภาพ สะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในหลายมิติ



2

จะปฏิรูปอย่างไร

หลักการสำคัญ (Guiding Principles) ในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ



- 1 “แบ่งแยกบทบาทหน้าที่” ระหว่างผู้เกี่ยวข้องให้ชัดเจน
- 2 จัดรูปแบบหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้าย “เจ้าของ” (ownership function) อย่างเหมาะสม
- 3 มีระบบ “การกำกับดูแลกิจการที่ดี” (good governance)
- 4 กำกับดูแลด้วย “กลไกตลาด” ที่มีการแข่งขันอย่างเท่าเทียม

บทบาทของรัฐ

ผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล และการเป็นเจ้าของ

รัฐมีบทบาท 3 หน้าที่

- 1 ผู้กำหนดนโยบาย (policy maker)
- 2 ผู้กำกับดูแลรายสาขา (regulator)
- 3 การเป็นเจ้าของ (owner)

ความเสี่ยง

ความทับซ้อนและขัดกันของบทบาทต่างๆ อาจทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม

ควรแก้ไขอย่างไร ?

แยกหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่าง “ผู้กำหนดนโยบาย” “ผู้กำกับดูแล” และ “การเป็นเจ้าของ”

รัฐบาล

กระทรวง
เจ้าสังกัด
(Policy Maker)

- ให้นโยบายการดำเนินการของ รสก.
- ให้ค่าชดเชย (PSA/PSO) สำหรับการดำเนินนโยบายที่จะทำให้ขาดทุน

องค์กร
เจ้าของ
(Owner)

- ดูแลฐานะการเงิน ความยั่งยืน และความสำเร็จขององค์กร
- การตั้งกรรมการ/ผู้บริหาร
- การบริหารทรัพย์สินให้เพิ่มมูลค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด
- การประเมินผล

หน่วยงาน
กำกับดูแล
รายสาขา
(Regulator)

- ควบคุมราคา คุณภาพ และมาตรฐานการบริการ
- ดูแลให้มีการแข่งขันที่เท่าเทียมระหว่าง รสก. และเอกชน

รัฐวิสาหกิจ
(Operator)

เป็นผู้ให้บริการ

เป้าหมาย

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

- 1 ทำพันธกิจหลักที่ควรทำ มีบูรณาการ และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ
- 2 ทำอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และมีความสำเร็จอย่างยั่งยืน
- 3 ดำเนินการอย่างโปร่งใส ไม่ทุจริตและไม่รั่วไหล
- 4 บริหารทรัพย์สินของชาติให้เกิดมูลค่าและประโยชน์สูงสุด



ตัวอย่างแนวทางปฏิรูปในการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่กรณี ธกส.

กระทรวงการคลัง

ผู้กำหนดนโยบาย

หน่วยงานเจ้าของ

ผู้กำกับดูแล

ธกส.

รมว.คลัง -ประธานคณะกรรมการ ธกส. (โดยตำแหน่ง)
ผู้แทน ธปท -คณะกรรมการ ธกส. (โดยตำแหน่ง)

Before

กระทรวงการคลัง

ผู้กำหนดนโยบาย

หน่วยงานเจ้าของ

ผู้กำกับดูแล

ธกส.

รมว.คลัง -ประธานคณะกรรมการ ธกส. (โดยตำแหน่ง)
ผู้แทน ธปท -คณะกรรมการ ธกส. (โดยตำแหน่ง)
(อยู่ระหว่างการแก้ไข)

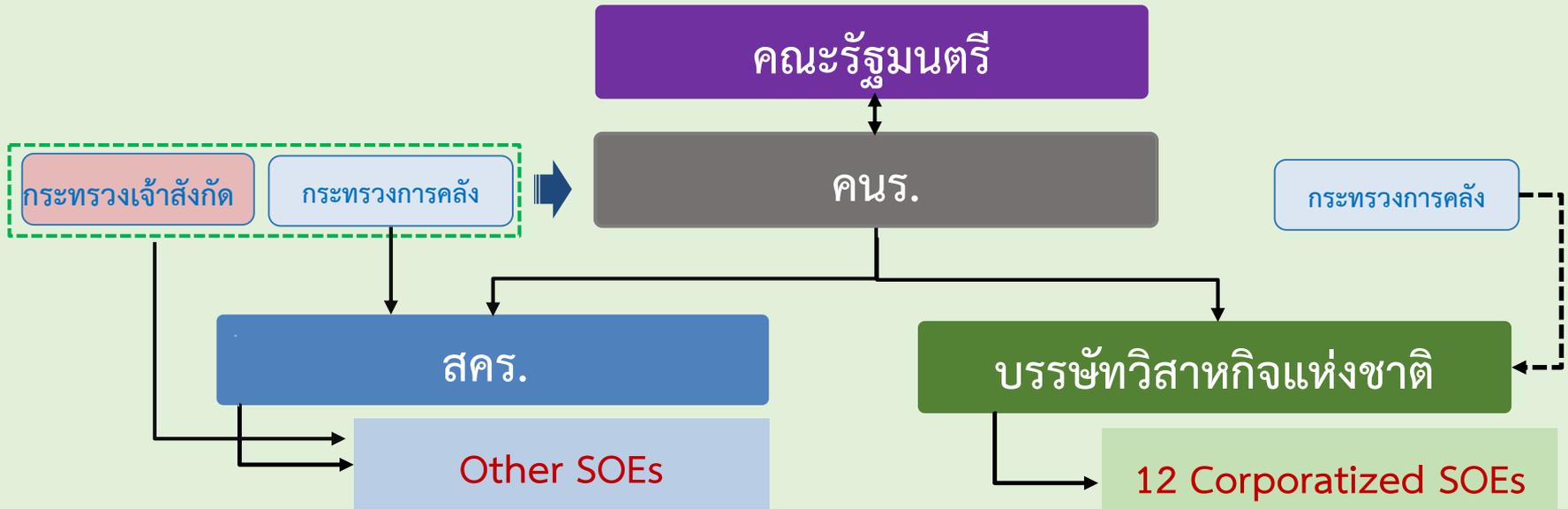


ธนาคารแห่งประเทศไทย
(ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล SFIs)

NOW



การจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ



หน่วยงานที่ปรึกษา (Advisory)

หน้าที่เจ้าของยังคงกระจายอยู่ตามกระทรวงต้นสังกัด และ ส.คร. ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและประสานงาน

รวมศูนย์ (Centralized)

หน้าที่เจ้าของถูกรวมศูนย์ที่บริษัท

ข้อดีและจุดแข็ง

รูปแบบแบบรวมศูนย์

ลดโอกาสถูกแทรกแซง

มีเอกภาพและคุณภาพรวม
ของประเทศ

“...Centralising the state’s ownership function to bring focus, consistency, and good practices to the SOE sector..”

ที่มา : Corporate Governance of State-owned Enterprises : A Toolkit, ธนาคารโลก, 2557

ลดความทับซ้อนของบทบาท

การบริหารทรัพยากร
เพื่อเพิ่มมูลค่า

โปร่งใสมากขึ้น

ประเทศส่วนใหญ่ปรับปรุงแบบหน่วยงานเจ้าของไปในทิศทางรวมศูนย์ (centralized)

ประเทศ	ชื่อหน่วยงาน
	อินโดนีเซีย Ministry of State Enterprises
	ฟินแลนด์ Ownership Steering Department
	ฝรั่งเศส Agence des Participations de l'Etat
	นอร์เวย์ Ownership Department
	โปแลนด์ Department of Ownership Supervision
	แอฟริกาใต้ Department of Public Enterprise
	สหราชอาณาจักร Shareholder Executive
	ชิลี Sistema de Empresas
	จีน State-Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC)

ประเทศ	ชื่อหน่วยงาน
	ภูฏาน Druk Holding and Investments
	ฮังการี State Holding Company
	มาเลเซีย Khazanah Nasional
	โมซัมบิก Institute for the Management of State Holdings
	เปรู Fonco Nacional de Financiamento de la Actividad Empresarial del Estado
	สิงคโปร์ Temasek Holdings
	เวียดนาม State Capital Investment Corporation

ทั้งนี้ “**บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ**” ที่จะตั้งขึ้นมาี้ควรมีสถานะและรูปแบบองค์กร ดังนี้

- 1 สามารถสรรหาพนักงานที่มีความชำนาญและทักษะเฉพาะ – โดยเฉพาะด้านการบริหารสินทรัพย์ และการบริหารธุรกิจ
- 2 มีงบประมาณที่เพียงพอและอิสระในด้านงบประมาณ (self funding)
- 3 มีระบบบรรษัทภิบาลที่ดี “โปร่งใส” และ “ตรวจสอบได้”
- 4 อยู่ใต้อำนาจของรัฐบาล แต่สามารถตัดทอนการเมืองที่ไม่รับผิดชอบ
- 5 มีรูปแบบที่สอดคล้องกับการบริหาร “ทรัพย์สิน-หนี้สิน” ในภาพรวมของชาติ
- 6 มีกรอบการทำงานร่วมกับกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ชัดเจน

3

พ.ร.บ.การพัฒนาการกำกับดูแล
และบริหารรัฐวิสาหกิจ...

ช่วงที่ผ่านมาคณะทำงานได้เสนอมาตรการปฏิรูปหลายอย่าง
มาตรการเหล่านี้จะถูกบรรจุกฎหมายกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจฉบับใหม่



ส่วนที่ 1

นโยบายและการกำกับรัฐวิสาหกิจ

ส่วนที่ 2

การตั้งบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ

ส่วนที่ 1 : นโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ

(มาตรา 6 – มาตรา 17)

- ตั้งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) โดยมี กม.รองรับที่ชัดเจน (ปัจจุบัน คนร. ถูกตั้งโดยใช้อำนาจตามประกาศของสำนักนายกฯ)
- องค์ประกอบของ คนร.
 1. ฝ่ายบริหาร 5 คน
 - นายกรัฐมนตรี / รมต. ที่กรม. แต่งตั้ง 4 คน
 2. ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน
 - กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยวิธีการสรรหา (กรม.แต่งตั้ง)
 3. ฝ่ายข้าราชการประจำและตัวแทนจากบรรษัท 5 คน
 - เลขาธิการ สศช. / เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา / ปลัด ก.คลัง / ประธานกรรมการบรรษัท / ผอ. สคร.

แผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ

(มาตรา 18 – มาตรา 22)

- กำหนดทิศทางการดำเนินงานของ รส.ในภาพรวม กรอบระยะ 5 ปี
- สอดคล้องกับ รธน. แผนสภาพัฒน์ฯ รวมทั้งคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ อาทิ การแบ่งแยกบทบาท หลักวินัยคลัง ความสามารถแข่งขันของเอกชน
- แผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ → แผนวิสาหกิจ (5 ปี) → แผนปฏิบัติการประจำปี
- จัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ และผลประเมินการดำเนินงานเสนอต่อ ครม. และรัฐสภา

ส่วนที่ 1 : นโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินการตามนโยบายรัฐ

(มาตรา 33 – มาตรา 35)

- รส. ยังเป็นกลไกของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและให้บริการที่สำคัญแก่ประชาชน
- กรณีที่ทำภารกิจที่ขาดทุน ก่อนที่จะดำเนินการ ต้องมีการทำข้อตกลง คำนวณและประกาศวงเงินที่ใช้ เปิดเผยข้อมูล และจัดทำบัญชีให้ชัดเจน
- กรณีเร่งด่วน รส. อาจดำเนินการไปพลางก่อน
- รัฐต้องจัดสรรเงินคืนภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

การสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจ

ภายใต้ สคร.

(มาตรา 23 – มาตรา 29)

- การสรรหาชัดเจน โปร่งใส สอดคล้องกับหลัก CG ที่ดีลดการใช้ดุลยพินิจ
- คณะกรรมการ รส. จะมีบทบาทในการสรรหากรรมการ (skill matrix / nomination committee)
- มีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่กลั่นกรอง / คัดเลือกรายชื่อผู้ที่เหมาะสม

ส่วนที่ 1 : นโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

การประเมินผลการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจภายใต้ สคร.

(มาตรา 30 – มาตรา 32)

- กำหนดให้ รส. ต้องมีการประเมินผลการดำเนินงาน
- กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินในเรื่องการดำเนินการตามแผนวิสาหกิจ/แผนปฏิบัติการประจำปี วิธีการประเมินผลกรรมการ สถานะ+เสถียรภาพทางการเงินของรส. ประสิทธิภาพการดำเนินงาน การปฏิบัติตามหลัก CG ที่ดี แนวทางการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

การกำกับดูแลที่ดีใน รัฐวิสาหกิจภายใต้ สคร.

(มาตรา 36 – มาตรา 39)

- กำหนดเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ รส. ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลัก fiduciary duty
- ระบุประเภทข้อมูลสำคัญที่ รส. ต้องเปิดเผยในทำนองเดียวกับการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทจดทะเบียน

ส่วนที่ 2 : บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ

สถานะทางกฎหมาย และการจัดตั้ง

(มาตรา 40 – มาตรา 44)

- เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- ทุนประเดิม 1 พันล้านบาทและมีทุนเรือนหุ้น โดย ก.คลัง เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด
- ห้ามนำหุ้นออกจำหน่ายไม่ว่ากรณีใดๆ (ลดข้อกังวลเกี่ยวกับการแปรรูป)
- ทำหน้าที่ในฐานะ active shareholders เพื่อกำกับดูแลให้ รส. มี CG ที่ดี ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มผลตอบแทนให้ภาครัฐ

การเงินของบริษัท และผลกระทบต้องบประมาณ

(มาตรา 45 – มาตรา 47)

- การตั้งบริษัทจะไม่ส่งผลกระทบต่อรายได้และงบประมาณของภาครัฐโดยรวม
- เงินปันผลในแต่ละปีหักประมาณการรายจ่ายแล้ว ให้นำส่งเป็นเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ จะกันเงินสำรองไว้ได้ตามแนวทางที่ ก.คลัง กำหนด
- วงเงินค่าใช้จ่ายในแต่ละปี ไม่เกินร้อยละ 0.08 ของสินทรัพย์รวม หรือ 1 พันล้านบาท
- เพื่อความโปร่งใสต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายในแต่ละปีและเปิดเผยต่อสาธารณะ

ส่วนที่ 2 : บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ

คณะกรรมการบริษัท

(มาตรา 54 – มาตรา 61)

- คณ. แต่งตั้งคณะกรรมการบริษัท ไม่เกิน 10 คน
- องค์ประกอบของคณะกรรมการ
 - กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 9 คน โดยการสรรหา
 - กรรมการผู้อำนวยการใหญ่
- กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
 - ประธานกรรมการ (นายกรัฐมนตรี แต่งตั้ง)
 - ปลัด ก.คลัง /เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา / เลขาธิการ สศช. /ผอ. สำนักงาน /ผู้ว่าการ รพท. / เลขาธิการ ก.ล.ต. / ผอ. สคร.
- หลักเกณฑ์ /วิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ชัดเจน โปร่งใส สอดคล้องกับหลัก CG ที่ดีของบริษัทจดทะเบียน สะท้อนความจำเป็น/ความเหมาะสมกับภารกิจ เปิดเผย จำนวนบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ และมีข้อมูลเพียงพอให้ตรวจสอบได้
- กำหนดเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลัก fiduciary duty

ส่วนที่ 2 : บริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ

การรับโอนรัฐวิสาหกิจ

(มาตรา 49 – มาตรา 53)

- รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน / บริษัทจำกัด จำนวน 12 แห่ง
- การรับโอนรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติมทำได้โดยการตราเป็นพรฎ.
- ยกเว้น กม.ว่าด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนงบลงทุนของรศ. และ กม.ว่าด้วยคุณสมบัติ มาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรศ. ให้แก่ รศ. ใต้ บริษัท

การกำกับดูแล

และ governance structure

- รมว. คลัง เป็นผู้กำกับดูแลทั่วไปตาม กม.นี้
- การดำเนินการในเรื่องที่มีความสำคัญ (ที่หลายฝ่ายอาจจะกังวลใจ) บริษัทฯไม่มีอำนาจทำได้เอง อาทิ การลดสัดส่วนการถือหุ้นที่จะมี ผลต่อสถานะการเป็น รศ
- การดำเนินการก่อกำหนดอยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลังตาม กม. ว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และตามหลักเกณฑ์ที่ คนร. กำหนด

โปร่งใส ตรวจสอบได้

(มาตรา 61 – มาตรา 71)

- มีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานอย่างโปร่งใส
- ประเมินผลการดำเนินงานโดยกระทรวงการคลัง และรายงาน ผลประเมินต่อ คนร.
- ตรวจสอบโดย สตง. และ external independent auditor

ส่วนที่ 2 : บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ

ความสัมพันธ์กับผู้ถือหุ้นบริษัท

(มาตรา 66)

- ทุกปีต้องมีการทำข้อตกลงกับกระทรวงการคลังและให้ รมต. คลัง อนุมัติในเรื่อง
(1) Performance Target (2) Dividend Policy

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ภายใต้บริษัท

(มาตรา 72 – มาตรา 75)

- คณะกรรมการ รส. ต้องมีบทบาทในสรรหากรรมการ รส. (ทั้งด้าน skill matrix / nomination committee) โดยกระบวนการ ต้องชัดเจน โปร่งใส สอดคล้องกับหลัก CG ที่ดีของ บริษัทจดทะเบียน สะท้อนความจำเป็น/ความเหมาะสมกับภารกิจ แบ่งแยกกระบวนการสรรหาและการแต่งตั้งออกจากกันอย่าง ชัดเจน เปิดเผยจำนวนบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ และมีข้อมูล เพียงพอให้ตรวจสอบได้
- คณะกรรมการบริษัทมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์/วิธีการ ประเมินผลการดำเนินงานของ รส. และรายงานต่อ คนร. / เปิดเผยต่อสาธารณะ
- รส. ส่งรายงานข้อมูลต่อบริษัทเพื่อการจัดทำรายงานข้อมูลโดย ภาพรวมเกี่ยวกับฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของ รส.

เอกสารประกอบ



กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

	รัฐวิสาหกิจใต้ สคร.	รัฐวิสาหกิจใต้ บรรษัท
กม. ที่เกี่ยวข้อง	กม. จัดตั้งของ รส. แต่ละแห่ง	-ประมวลแพ่งและพาณิชย์ - พรบ. บริษัทมหาชน
กระบวนการสรรหา	ควรปรับปรุง	ตามแนวทางที่กำหนดใน กม.
ผู้เสนอชื่อ	ควรปรับปรุง	คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
การแต่งตั้ง	กระทรวงเจ้าสังกัด (รมว./กรม.)	ที่ประชุมผู้ถือหุ้น



บรรษัท ใช้สิทธิในฐานะผู้ถือหุ้น

ข้อเสนอปรับปรุงกระบวนการสรรหากรรมการ (สำหรับ รส.ใต้ สคร.)

