

แนวทางการพัฒนา และกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในอนาคต

ดร. เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ

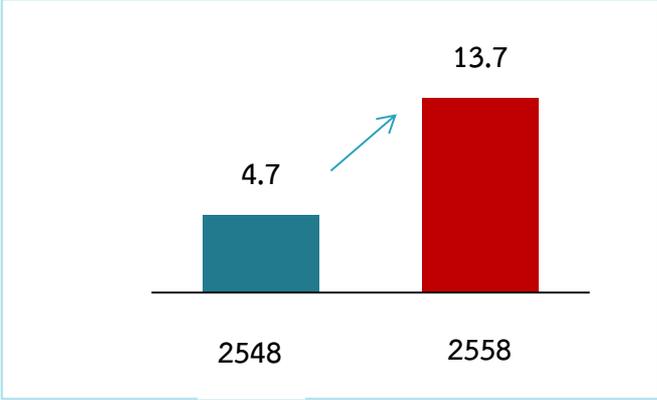
ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

30 กันยายน 2559

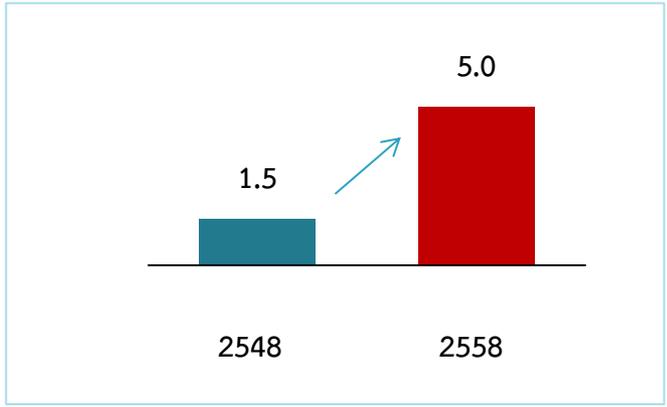
1. รัฐวิสาหกิจกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย
2. สภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบัน
3. แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในอนาคต
4. ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ
พ.ศ.

1. รัฐวิสาหกิจกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย

(1) บทบาทรัฐวิสาหกิจไทยกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ



สินทรัพย์รวม
~ 13.7 ล้านล้านบาท
 (~ เท่ากับ GDP ของประเทศ)



รายได้รวม
~ 5.0 ล้านล้านบาท



งบประมาณรายจ่าย*
~ 4.8 ล้านล้านบาท
 (~ 2 เท่างบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล)



มูลค่าในตลาดหลักทรัพย์*
~ 17%



รายได้นำส่งรัฐ*
~ 1 แสนล้านบาท



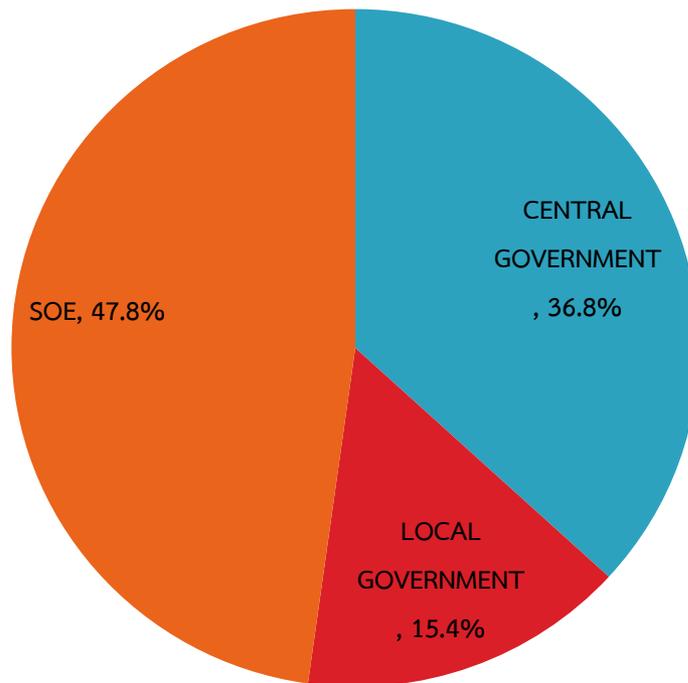
การจ้างงาน
~ 4.25 แสนคน

ที่มา : ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจ สคร. (ข้อมูลปี 2556)

(2) บทบาทรัฐวิสาหกิจไทยกับการลงทุนของประเทศ

การลงทุนของรัฐวิสาหกิจคิดเป็นร้อยละ 50 ของการลงทุนภาครัฐ

Total Public Investment (I_g)

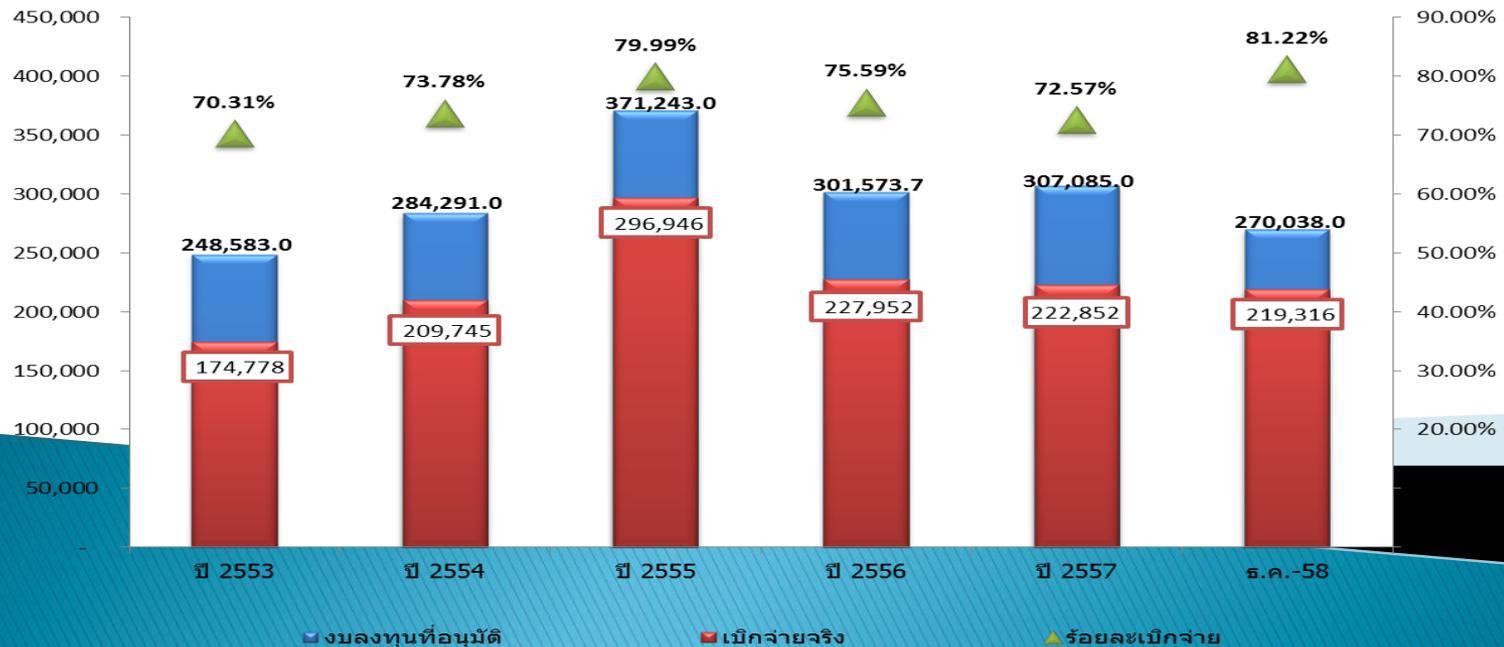


(2) บทบาทรัฐวิสาหกิจไทยกับการลงทุนของประเทศ

- เป้าหมายแผนงบลงทุนประจำปี 2558
- ผลการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจปีงบประมาณ ณ ก.ย. 2558 (ต.ค. 2557 – ก.ย. 2558)
- ผลการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจปีปฏิทิน ณ ธ.ค. 2558 (ม.ค. 2558 – ธ.ค. 2558)
- รวมผลเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประจำปี 2558
- % การเบิกจ่ายงบลงทุนเทียบเป้าหมาย

| |
|-----------------|
| 270,038 ล้านบาท |
| 69,652 ล้านบาท |
| 149,664 ล้านบาท |
| 219,316 ล้านบาท |
| 81.22 % |

สถิติการเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ 5 ปีย้อนหลัง



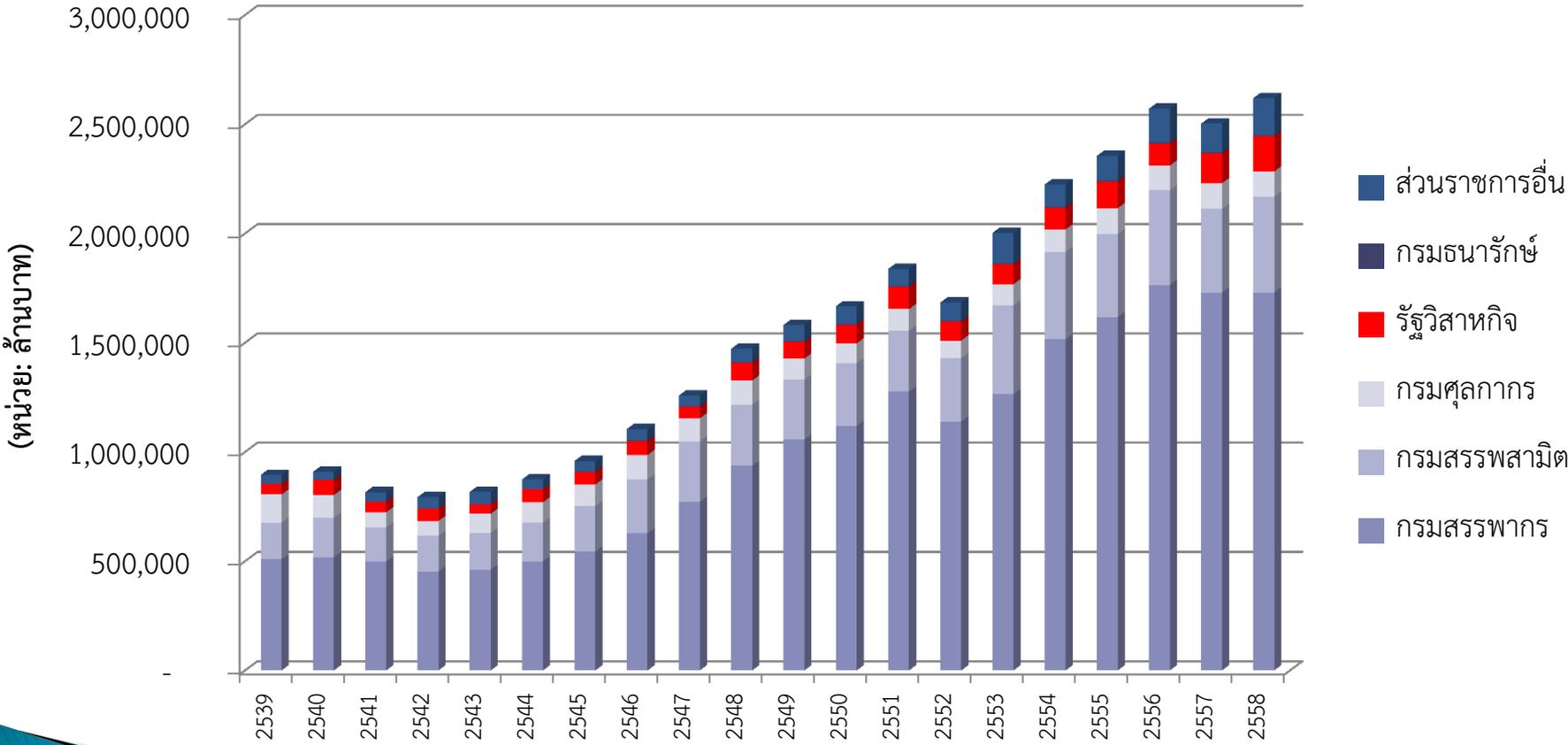
หมายเหตุ: ข้อมูลการเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจจากระบบ PFMS-SOE จำนวน 46 แห่ง แบ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามระบบ

ปีงบประมาณ 35 แห่ง (ต.ค. 57- ก.ย. 58) และรัฐวิสาหกิจตามระบบปีปฏิทิน 11 แห่ง (ม.ค. 58 – ธ.ค. 58)

ข้อมูลเบื้องต้น ณ วันที่ 11/12/58

(3) บทบาทรัฐวิสาหกิจไทยกับการจัดเก็บรายได้ของประเทศ

ในปีงบประมาณ 2558 รัฐวิสาหกิจนำส่งรายได้ประมาณ 161,253 ล้านบาท



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)

(3) บทบาทรัฐวิสาหกิจไทยกับการจัดเก็บรายได้ของประเทศ

ในปีงบประมาณ 2558 รัฐวิสาหกิจนำส่งรายได้คิดเป็นร้อยละ 6.2 ของรายได้รวม

| รายได้ | 2549 | 2550 | 2551 | 2552 | 2553 | 2554 | 2555 | 2556 | 2557 | 2558 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| กรมสรรพากร | 66.8 | 65.7 | 69.4 | 67.6 | 63.1 | 68.1 | 68.7 | 68.6 | 69.1 | 66.0 |
| กรมสรรพสามิต | 17.3 | 16.9 | 15.1 | 17.3 | 20.3 | 18.0 | 16.1 | 16.8 | 15.3 | 16.8 |
| รัฐวิสาหกิจ | 4.9 | 5.1 | 5.5 | 5.1 | 4.6 | 4.4 | 5.2 | 3.9 | 5.5 | 6.2 |
| กรมศุลกากร | 6.1 | 5.3 | 5.4 | 4.8 | 4.9 | 4.6 | 5.1 | 4.4 | 4.7 | 4.4 |
| ส่วนราชการอื่น | 4.6 | 4.7 | 4.2 | 5.0 | 7.0 | 4.6 | 4.8 | 5.9 | 5.2 | 6.5 |
| กรมธนารักษ์ | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.2 |
| รวมรายได้จัดเก็บ | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

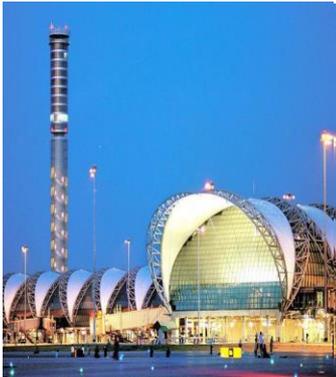
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)

(4) บทบาทรัฐวิสาหกิจไทยกับการให้บริการสาธารณะต่อประชาชน

คลื่นความถี่



สนามบิน



ทางพิเศษ



ท่าเรือ



ระบบราง



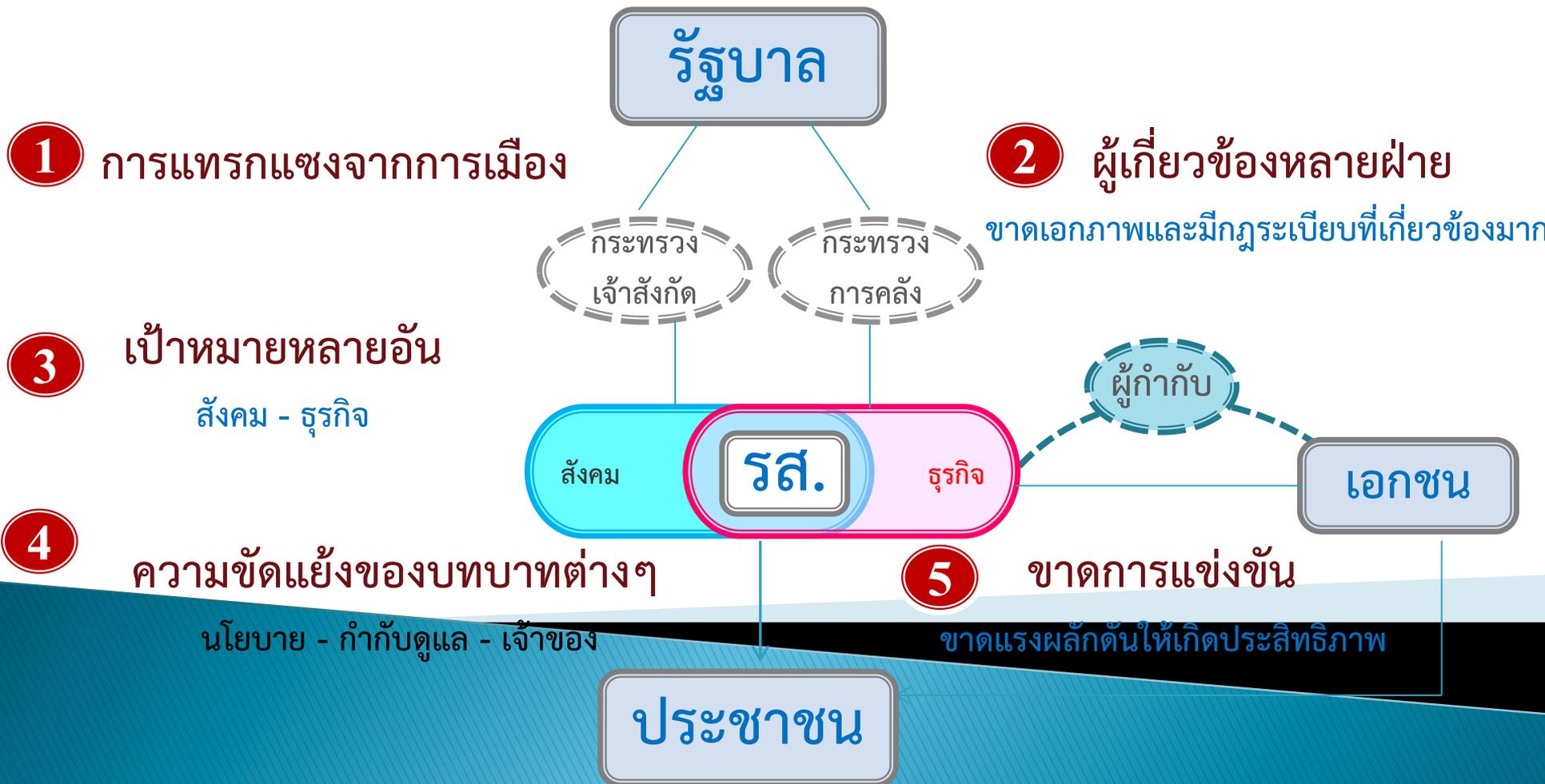
ถ้าการบริหารจัดการทรัพยากรสินเหล่านี้อาจมีประสิทธิภาพเท่ากับเป็น
“การเสียโอกาสการพัฒนา” ของประเทศ” และ “ต้นทุนที่แพงขึ้น” ของประชาชน

2. สภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบัน

(1) ประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์อยู่ในระดับต่ำ

| รายการ | 2557 | SET | เปรียบเทียบกับ SET |
|---------------------|------------|------------|---------------------|
| จำนวน (แห่ง) | 55 | 560 | ร้อยละ 10 ของ SET |
| สินทรัพย์ (ล้านบาท) | 12,517,437 | 26,452,873 | ร้อยละ 47.3 ของ SET |
| ทุน (ล้านบาท) | 2,629,086 | 6,189,960 | ร้อยละ 42.5 ของ SET |
| กำไรสุทธิ (ล้านบาท) | 232,226 | 649,500 | ร้อยละ 35.9 ของ SET |
| ROA (%) | 1.86 | 2.71 | น้อยกว่า SET 0.9% |

(2) บทบาทการทำงานที่ไม่ชัดเจน และขาดเอกภาพ



3. แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในอนาคต

หลักการสำคัญ (Guiding Principles) ในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ



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

(1) แบ่งแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

รัฐมีบทบาท 3 หน้าที่

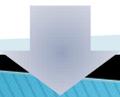
- 1 ผู้กำหนดนโยบาย (policy maker)
- 2 ผู้กำกับดูแลรายสาขา (regulator)
- 3 การเป็นเจ้าของ (owner)

ความเสี่ยง



ความทับซ้อนและขัดกันของบทบาทต่างๆ อาจทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม

ควรแก้ไขอย่างไร ?

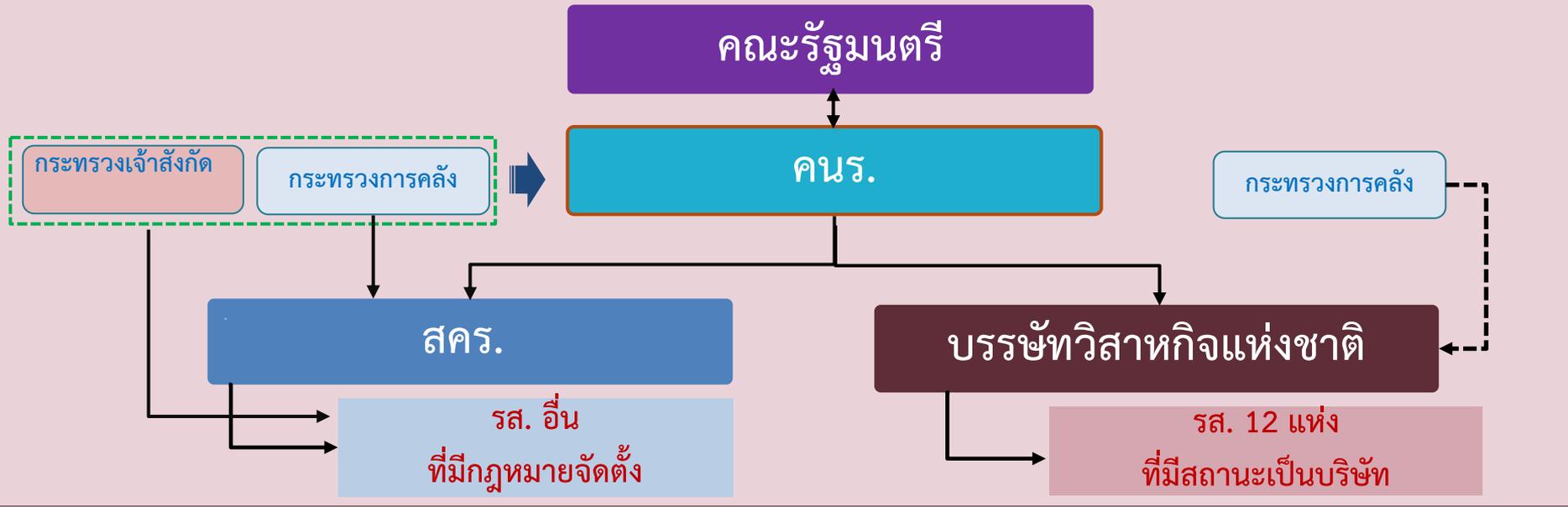


แยกหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่าง “ผู้กำหนดนโยบาย” “ผู้กำกับดูแล” และ “การเป็นเจ้าของ”

(1) แบ่งแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้เกี่ยวข้องให้ชัดเจน



(2) จัดรูปแบบหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายเจ้าของ



หน่วยงานที่ปรึกษา (Advisory)
 หน้าที่เจ้าของยังคงกระจายอยู่ตามกระทรวงต้นสังกัด และ สคร. ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและประสานงาน

รวมศูนย์ (Centralized)
 หน้าที่เจ้าของถูกรวมศูนย์ที่บริษัท

ข้อดีและจุดแข็ง
รูปแบบแบบรวมศูนย์

"...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

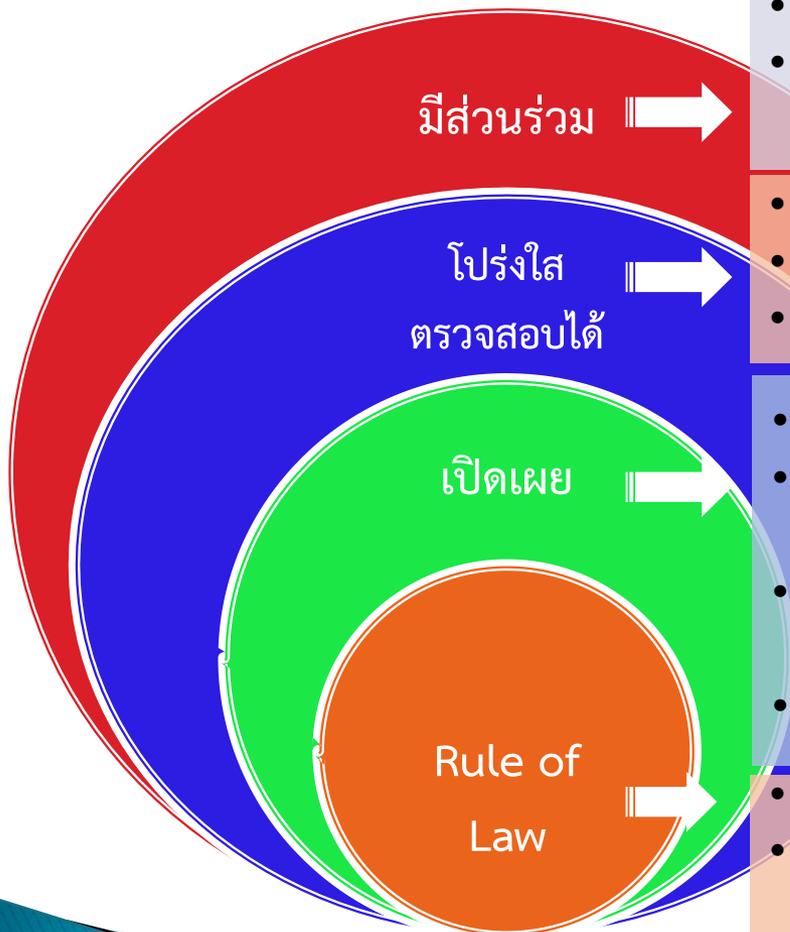
ลดโอกาสถูกแทรกแซง
 มีเอกภาพและคุณภาพรวม
 ของประเทศ

ลดความทับซ้อนของบทบาท
 การบริหารทรัพย์สิน
 เพื่อเพิ่มมูลค่า

โปร่งใสมากขึ้น

(3) มีระบบการกำกับกิจการที่ดี

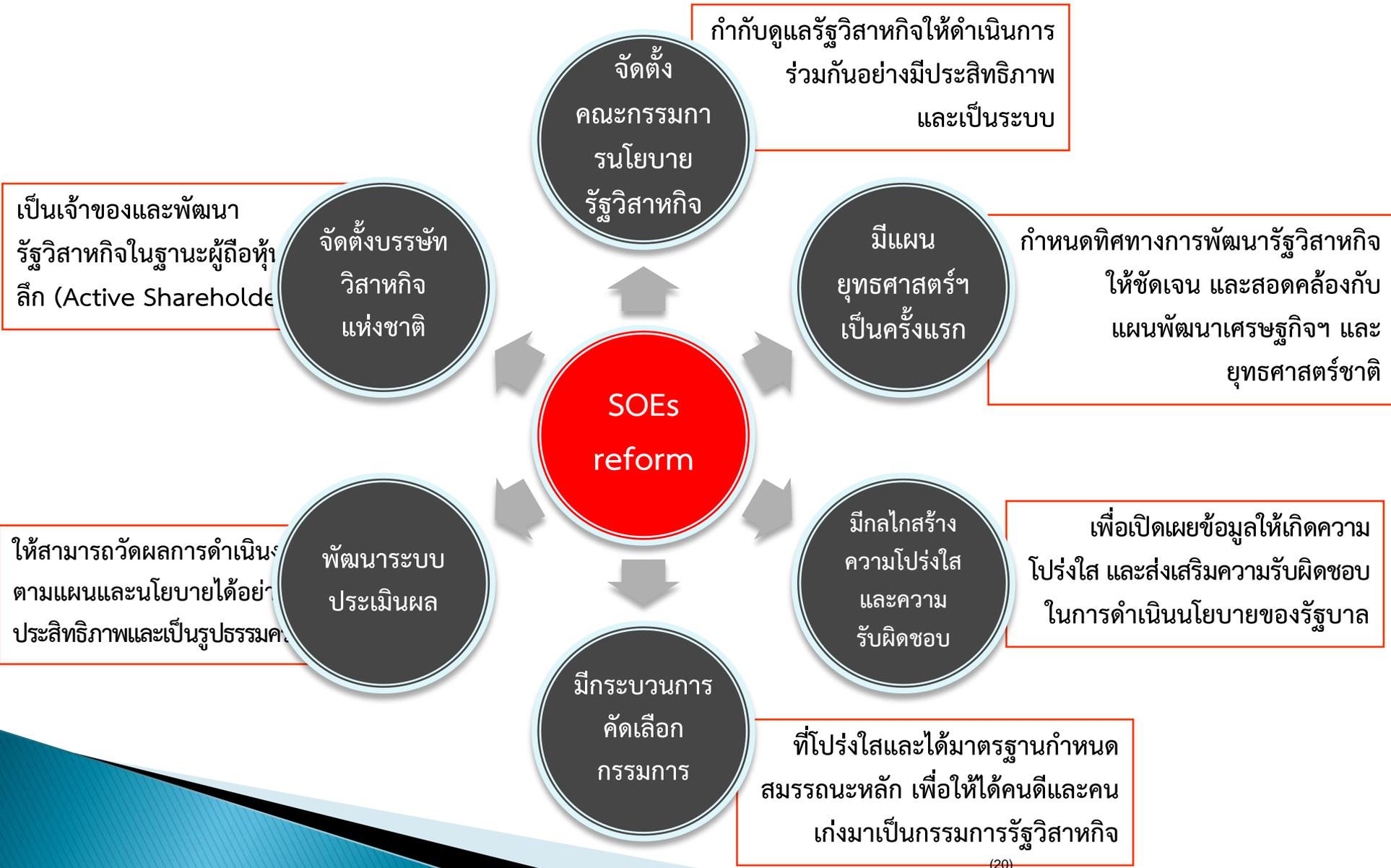
Corporate Governance



- กระทรวงเจ้าสังกัดเสนอกรอบนโยบายการพัฒนาธุรกิจ
- บริษัทเสนอกรอบนโยบายและทิศทางการลงทุน
- รัฐวิสาหกิจมีส่วนร่วมในการกำหนดสมรรถนะหลักของกรรมการรัฐวิสาหกิจ แต่แต่ละแห่งผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย
- กระทรวงการคลังประเมินผลการดำเนินงานบริษัท
- มีการประเมินผลคณะกรรมการกลั่นกรองรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- มีการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ และกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- คณร. จัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ เสนอต่อ ครม. และ รัฐสภา
- รัฐวิสาหกิจ และบริษัทต้องจัดทำรายงานข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินการ และเปิดเผยต่อสาธารณะชน
- บริษัทต้องเปิดเผยการจ่ายค่าตอบแทนแก่กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของบริษัท
- เปิดเผยกระบวนการการและวิธีการคัดเลือกกรรมการชุดต่างๆ
- พ.ร.บ. การพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจฯ
- มีการกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ให้กับองค์กรต่างๆ ที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายของระบบรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ

4. ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหาร รัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

วัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฯ



คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 1-17)



| | |
|---|----------------------------|
| นายกรัฐมนตรี | ประธาน |
| รัฐมนตรีอื่นจำนวน 4 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง | กรรมการ |
| กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 5 คน (มีวิธีการสรรหาที่เปิดเผยโปร่งใส) | กรรมการ |
| เลขาธิการ สศช. | กรรมการ |
| ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ | กรรมการ |
| ประธานกรรมการบรรษัทฯ | กรรมการ |
| ปลัดกระทรวงการคลัง | กรรมการ |
| | และเลขานุการ |
| ผู้อำนวยการ สคร. | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |



แผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ (มาตรา 18-22)

การจัดทำ
แผนยุทธศาสตร์
รัฐวิสาหกิจ
ที่สอดคล้องกับ
แผนชาติ
และนโยบาย
รัฐบาล



การส่งผ่าน
แผนฯ
สู่การปฏิบัติ



ประเมินแผน

ประเมินผลการดำเนินการตามแผน เพื่อ ๑) รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรี ๒) เพื่อติดตามและเร่งรัดการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ๓) เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจฉบับถัดไป

กระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 23-28)

การสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจ

- ปรับปรุงการสรรหา ให้ชัดเจนโปร่งใส สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ดี ลดการใช้ดุลยพินิจ
- รัฐวิสาหกิจจะมีบทบาทในการกำหนดสมรรถนะกรรมการ (skill matrix / nomination committee)
- กำหนดให้มีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่กลั่นกรอง คัดเลือกรายชื่อผู้ที่เหมาะสม เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งตาม กม.
- แยกกระบวนการสรรหา และการแต่งตั้ง

คณะกรรมการภายในสำนักบริการคอมพิวเตอร์



การสรรหาคณะกรรมการมีความโปร่งใสมากขึ้น ลดการใช้ดุลยพินิจ
คุณสมบัติสอดคล้องกับภารกิจ

กระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

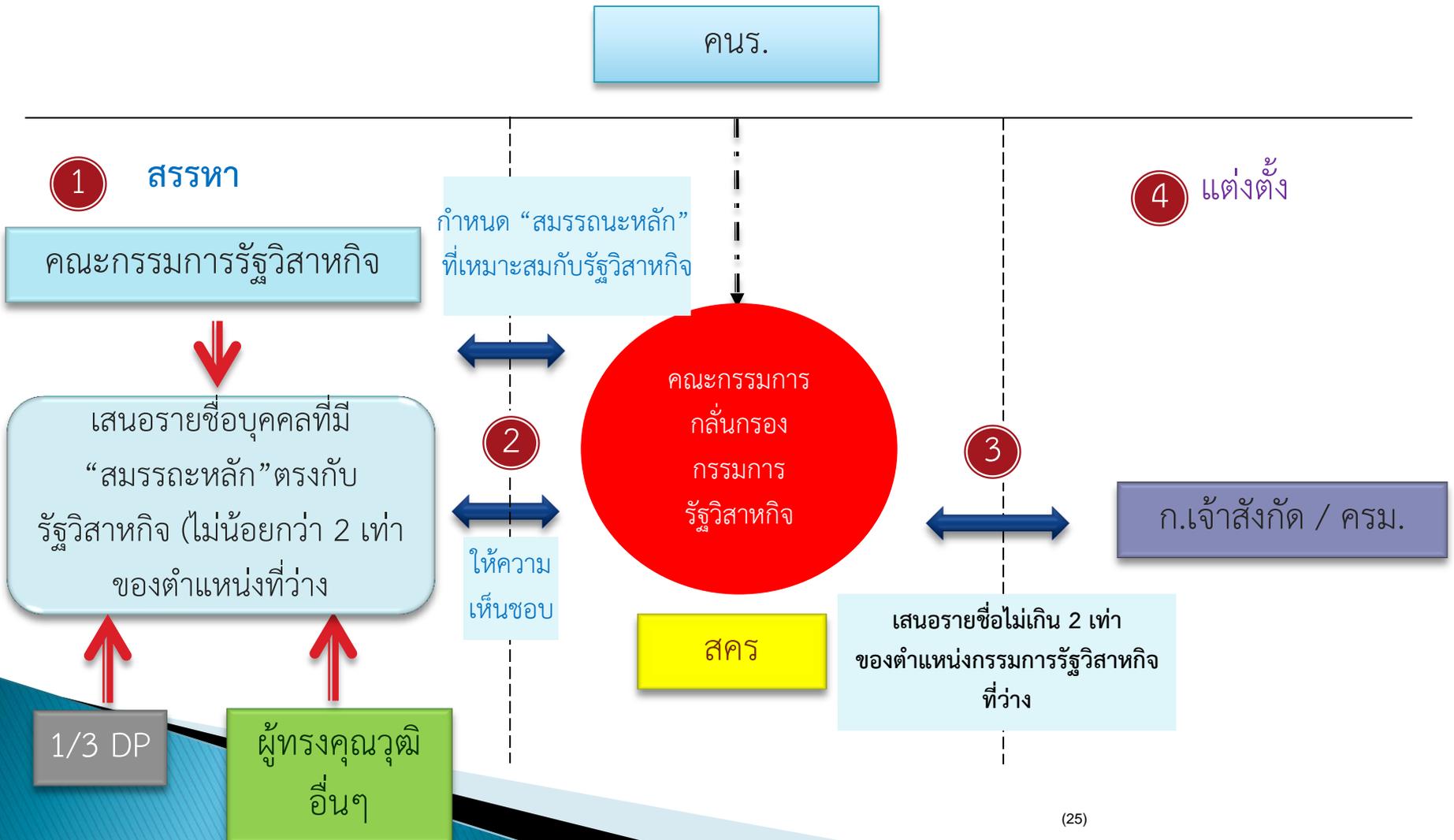
| | รัฐวิสาหกิจ ที่มี กม.จัดตั้ง | รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัท |
|-------------------|-------------------------------|---|
| กม. ที่เกี่ยวข้อง | กม. จัดตั้งของ รส. แต่ละแห่ง | -ประมวลแพ่งและพาณิชย์ - พรบ. บริษัทมหาชน |
| กระบวนการสรรหา | ปรับปรุง | ตามแนวทางที่กำหนดใน กม. |
| ผู้เสนอชื่อ | ปรับปรุง | คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ |
| การแต่งตั้ง | กระทรวงเจ้าสังกัด (รมว./กรม.) | ที่ประชุมผู้ถือหุ้น |

การกำหนดกระบวนการชัดเจน
ไม่มีการเปิดเผย
เปิดโอกาสให้แทรกแซง ใช้ดุลยพินิจ

กระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

หลักการ

แยก “การสรรหา” ออกจาก “การแต่งตั้ง”



การดำเนินการตามนโยบายรัฐ (มาตรา 33-35)

หลักการ

รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องถือปฏิบัติตาม “แผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ”

- ดังนั้น → กรณีมีการกำหนดนโยบายเป็นรายการมติต่อรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ ต้องผ่านความเห็นชอบจาก คนร. ก่อนที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการได้ (โดย สคร. หรือ บริษัทเป็นผู้เสนอ)
- ถ้าเป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือสถานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้ต่อเมื่อ
1. ทำข้อตกลงกับหน่วยงานภาครัฐ
 2. คำนวณและกำหนดวงเงินที่จะชดเชย พร้อมทั้งจัดทำบัญชีรองรับ และ
 3. เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะก่อนการดำเนินการ

ข้อยกเว้น

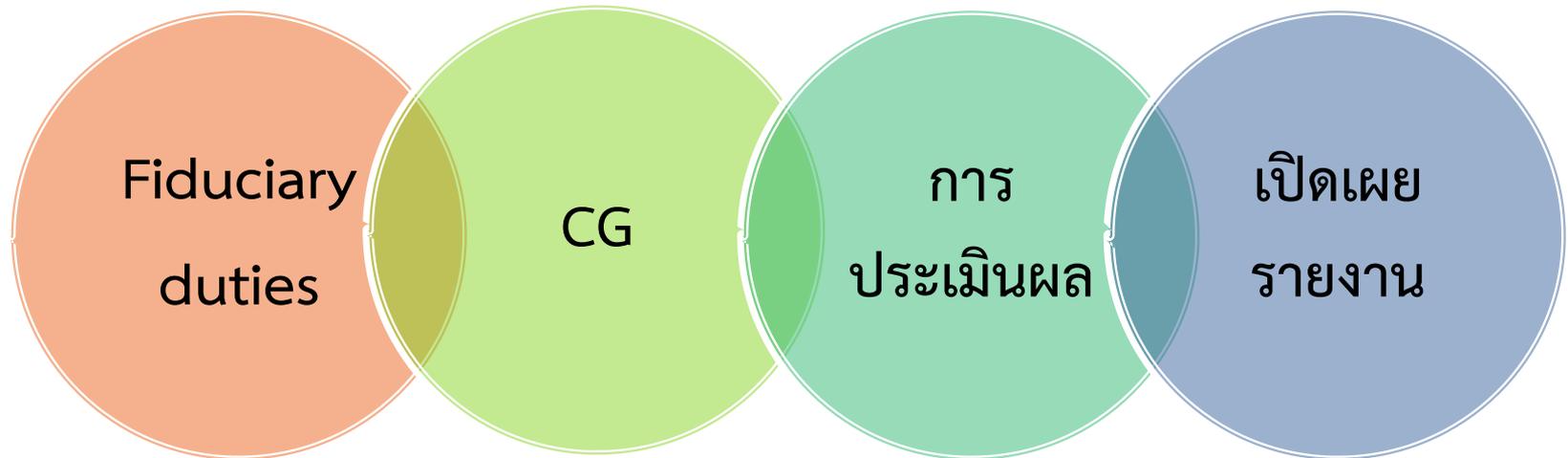
กรณีเกิดเหตุจำเป็นเร่งด่วนอันอาจกระทบต่อเศรษฐกิจ การให้บริการสาธารณะ หรือเกิดเหตุภัยพิบัติต่อประชาชน รวมตลอดถึงการบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว → ให้สำนักงานหรือบริษัทกำกับให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการไปพลางก่อน

มาตรการช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐรูปแบบใหม่

- คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดมาตรการ/จัดสรรเงินชดเชยในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ
- ให้ คนร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจในการชะลอหรือยุติโครงการตามนโยบายของรัฐหรือโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ที่มีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจอย่างรุนแรง หรือกระทบต่อภาวะทางการคลังของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ

การกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 36-39 และ 73-77)

ค.น.ร. ประกาศกำหนด
แนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ
ให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ



- Duty of Care
- Duty of Loyalty
- Duty of Obedience
- Duty of Disclosure

- ตั้งคณะกรรมการประเมินผลรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย
- ประเมินผลที่เชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ฯ
- เปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานรายงานฐานะการเงิน
- การบริหารความเสี่ยง/การควบคุมภายใน /การตรวจสอบภายใน

บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ (มาตรา 40-78)

- ❑ บรรษัทฯ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช้ส่วนราชการ และกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบรรษัท (โดยมีข้อกำหนดการจำหน่ายหุ้นของกระทรวงการคลังไม่ว่ากรณีใด)
- ❑ บรรษัทฯ ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ 12 แห่งแทนกระทรวงการคลัง
- ❑ คณ. แต่งตั้ง Board บรรษัทฯ ไม่เกิน 10 คน (CEO บรรษัทฯ เป็นกรรมการและเลขาฯ)
- ❑ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ประเมินประสิทธิภาพการทำงานที่ของบรรษัทฯ

- ❑ บรรษัทฯ กำหนดเป้าหมายการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจที่บรรษัทถือหุ้น และบรรษัทฯ ผู้กฟนที่จะต้องกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้มีการดำเนินการตาม “แผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ”
- ❑ บรรษัทฯ จะเป็นผู้พิจารณาขบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่บรรษัทถือหุ้น

- ❑ บรรษัทฯ มีหน้าที่ส่งผ่านนโยบายของรัฐให้กับรัฐวิสาหกิจที่บรรษัทถือหุ้น (Policy Implementation) กำกับดูแลการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจที่บรรษัทถือหุ้น เพื่อให้เกิดผลตอบแทนแก่รัฐที่เหมาะสม (Active shareholder) และทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่บรรษัทถือหุ้น (Ownership role)

- ❑ บรรษัทฯ กำหนดเป้าหมายในการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่บรรษัทถือหุ้น

- ❑ บรรษัทฯ เป็นผู้กำหนดแนวทางการประเมินผลรัฐวิสาหกิจที่บรรษัทถือหุ้น

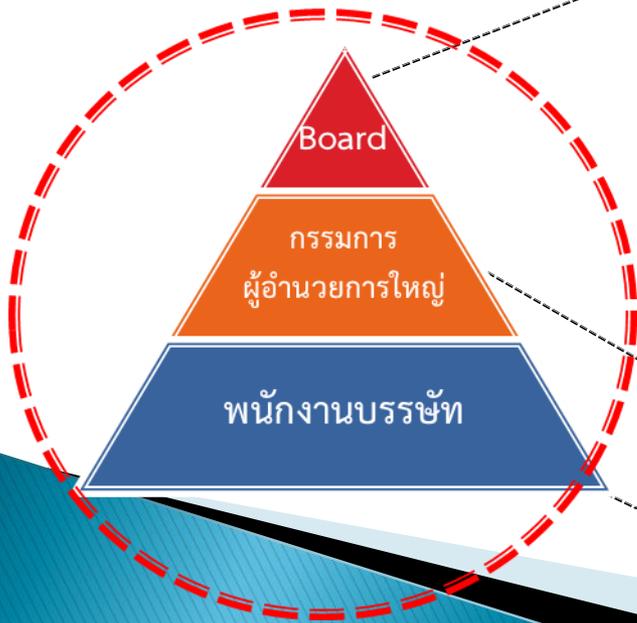
- ❑ บรรษัทฯ จะเป็นผู้กำหนดแนวทางการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจที่บรรษัทฯ ถือหุ้น
- ❑ กำหนดให้ สตง. หรือผู้สอบบัญชีที่ สตง. รับรอง เป็นผู้สอบบัญชีของบรรษัทฯ และรัฐวิสาหกิจที่บรรษัทถือหุ้น



บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ

- บรรษัทเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ
- กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นบรรษัท 100%
- ห้ามนำหุ้นบรรษัทออกจำหน่ายไม่ว่าในกรณีใด
- บรรษัทมีหน้าที่ในการจัดส่งเงินปันผลที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจใต้บรรษัทให้กับกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

- กระทรวงการคลังอนุมัติเป้าหมายผลการดำเนินงานและการนำส่งเงินปันผลของบรรษัท
- กระทรวงการคลังประเมินผลการดำเนินงานของบรรษัทและรายงานต่อ คนร.



- คนร. แต่งตั้งคณะกรรมการบรรษัทจำนวนไม่เกิน 10 คน มาจาก
 1. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 9 คน ที่มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาตามกฎหมาย
 2. กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ เป็นกรรมการและเลขานุการ
- คณะกรรมการบรรษัทมีอำนาจใน 2 ส่วน คือ
 1. ในส่วนของการบริหารจัดการ การดำเนินงาน และการลงทุนของบรรษัทเอง
 2. ในส่วนของรัฐวิสาหกิจภายใต้การถือหุ้นของบรรษัท
 - 2.1 กำกับให้รัฐวิสาหกิจใต้บรรษัทดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ
 - 2.2 กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล และการสร้างความโปร่งใสในการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ
 - 2.3 กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลของรัฐวิสาหกิจภายใต้บรรษัท

- CEO บรรษัท ได้มาโดยวิธีการสรรหา และทำสัญญาจ้าง
- มีหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปในภารกิจงานของบรรษัท

- ได้มาโดยวิธีการที่คณะกรรมการบรรษัทกำหนด

จบการนำเสนอ ...