



ด่วนที่สุด บันทึกข้อความ

สง.ย 301

13.12.52

11.10.4

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รับที่ 6 230

วันที่ 13 ก.ย. 2552

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โทร. 0 2282 9160

ที่ นร 1115/ 2949 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 สามารถสร้างกำไร และนำเงินส่งรัฐได้อย่างต่อเนื่อง 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** ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคมและรัฐมีการควบคุมอัตราค่าบริการ ประกอบกับการลงทุนในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีขนาดการลงทุนสูง ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนของรัฐอย่างต่อเนื่อง บางรัฐวิสาหกิจมีปัญหาในการบริหารจัดการเนื่องจากขาดผู้บริหารระดับสูง รวมทั้ง บางแห่งไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น
- 2.1.3 **กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เริ่มประสบปัญหาในการดำเนินงาน** เป็นรัฐวิสาหกิจที่ผลประกอบการในปัจจุบันมีกำไร แต่มีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาการขาดทุน และปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน รวมทั้งมีปัจจัยเสี่ยง ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการดำเนินงานและฐานะการเงินขององค์กรในอนาคต ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

2.2 ปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

- 2.2.1 **ด้านนโยบาย** ในช่วงปี 2548-2551 จากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้งทำให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ส่งผลให้นโยบายการดำเนินงานขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง การทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายทำให้ต้องยกเลิกหรือชะลอโครงการที่ได้อนุมัติไว้แล้ว ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานและผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ เช่น นโยบายด้านระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น
- 2.2.2 **ด้านปฏิบัติ** มีหน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีภารกิจที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนด และมีความซ้ำซ้อนทั้งด้านการกำกับดูแล การลงทุน และการติดตามประเมินผล จึงขาดเอกภาพในการกำกับดูแลและส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดแข่งขัน ทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้มีผลต่อความน่าเชื่อถือและผู้ถือหุ้น ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- 2.2.3 **ด้านการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ** รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการและหรือคณะกรรมการฯ ทั้งชุดหลายครั้ง ทำให้การบริหารจัดการและแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจขาดความต่อเนื่อง บางครั้งไม่สามารถกำหนดบทบาทและทิศทางขององค์กรได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เสียโอกาสในการสร้างรายได้ และสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน ทั้งนี้จากข้อมูลเบื้องต้นที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจ จำนวน 53 แห่ง (จาก 55 แห่ง ณ วันที่ 8 เมษายน 2552) พบว่า ในช่วงปี 2548 - 2551 มีความถี่ในการเปลี่ยนประธานกรรมการและคณะกรรมการฯ ทั้งชุด ดังนี้

จำนวนครั้ง	จำนวนแห่ง	จำนวนแห่ง
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 ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) รักษาการมาประมาณ 9 เดือน องค์การ สอนยางรักษาการมากกว่า 3 ปี เป็นต้น ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ คัดเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Directors' Pool) มาเป็น คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีจำนวนเพียง 1 ใน 3 ของคณะกรรมการอิสระ ทำให้ องค์ประกอบของคณะกรรมการมีช่องว่าง อาจได้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ประสบ การณ์ และความเชี่ยวชาญไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานขององค์กรนั้นๆ

2.3 ข้อเสนอแนะทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

2.3.1 กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกับฝ่ายบริหาร

- (1) กำหนดบทบาทหน้าที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารสูงสุดให้ชัดเจน โดยใช้หลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นแนวทาง
- (2) มอบหมายให้กระทรวงการคลังและกระทรวงเจ้าสังกัดเร่งรัดการสรรหา และแต่งตั้งกรรมการบริหารหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่ว่างอยู่ รวมทั้งหา สาเหตุและแก้ไขปัญหการเว้นว่าง เพื่อให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. คุณสมบัติ มาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดไว้ว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้บริหารเดิมพ้นจากตำแหน่ง และพิจารณาทบทวนแนวทาง การสรรหาเพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจของ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง
- (3) พิจารณาเพิ่มสัดส่วนการแต่งตั้งกรรมการบริหารอื่นที่มีใช้กรรมการโดย ตำแหน่งจากบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้น ให้มากกว่า 1 ใน 3 รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนของสตรีในการเป็น คณะกรรมการฯ เพื่อให้การสรรหาเกิดความโปร่งใสและได้ผู้มีความรู้ ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีคุณธรรมจริยธรรมเข้าสู่ การบริหารองค์กร

2.3.2 พัฒนาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา รัฐบาลควรให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วนใน การพิจารณาฟื้นฟูฐานะกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการขาดทุนอย่าง รุนแรงและต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดย เร็ว รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟู เพื่อให้ รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานต่อไปได้โดยไม่เป็นภาระต่อภาครัฐ

- 2.3.3 **ปรับโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์** กระทรวงการคลังควรเร่งพิจารณารูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานกำกับที่เหมาะสม มีเอกภาพ และความคล่องตัวในการดำเนินงานมาใช้บริหารจัดการรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัดและดำเนินธุรกิจภายใต้การแข่งขันเสรี
- 2.3.4 **ทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจ** เร่งทบทวนบทบาทภารกิจของรัฐวิสาหกิจที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว โดยการหาวิธีควบรวมกิจการหรือขายให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการโดยมีเงื่อนไขให้รับโอนพนักงานด้วย 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 **กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกับฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน** 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 ทั้งนี้เพื่อให้มีผลกระทบต่อกรอบการค้ำประกันเงินกู้ของโครงการลงทุนใหม่ โดยกรณีที่รัฐวิสาหกิจประสบภาวะขาดทุนจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ รัฐควรชดเชยผลการขาดทุนดังกล่าวโดยจัดตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยให้ทันทีภายหลังสิ้นสุดโครงการ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อฐานะการเงินขององค์กร และเป็นการลดภาระการค้ำประกันเงินกู้ของภาครัฐ

4. ข้อเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา

- 4.1 รับทราบรายงานของรายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ตามข้อ 2
- 4.2 ให้ความเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจตามความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามข้อ 3 ในเรื่องกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบต่อของคณะกรรมการกับฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ ความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักเกณฑ์การค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัตินำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง



(นายอำพน กิตติอำพน)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ