



12217
19 พค 58 14.30

ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/๓๓๓๗

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๐๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘

5-3 มย
10571 209
19 พค. 2558 16:20

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง เรื่อง การปฏิรูป
ระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พร้อมสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิก
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด้วยมาตรา ๓๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗
กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการ
ปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี นั้น

ในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘
ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและ
การคลัง เรื่อง การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ แล้วให้ส่งรายงานดังกล่าวพร้อมความเห็น
และข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อนึ่ง รายงานการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจได้เสนอแนวทางการปฏิรูป
๒ แนวทาง คือ

๑. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๑ เหตุผลและความจำเป็น

รัฐวิสาหกิจของไทย แม้จะมีจำนวนไม่มาก (๕๖ แห่ง) แต่มีความสำคัญต่อ
เศรษฐกิจไทย เพราะเป็นผู้ดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเกือบทั้งหมดของประเทศ
โดยในปี ๒๕๕๖ รัฐวิสาหกิจมีสินทรัพย์รวมมากถึง ๑๑.๙ ล้านล้านบาท และก่อเกิดรายได้รวมกันถึงประมาณ
๕.๒ ล้านล้านบาท ซึ่งการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เป็นระบบและยังไม่โปร่งใสชัดเจน ทำให้
รัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดประสิทธิภาพ และมีผลการดำเนินงานขาดทุน เป็นภาระต้องงบประมาณแผ่นดิน
การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ จะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ และไม่ตกเป็นภาระทางการคลังของแผ่นดิน รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนได้
ตามวัตถุประสงค์

ระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจมีปัญหาที่สำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

(๑) การบริหารของรัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกแทรกแซงอย่างไม่เหมาะสม ทำให้
รัฐวิสาหกิจไม่สามารถบริหารจัดการองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และก่อให้เกิด
ประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

๕๓/๑๓๐
19 พค 58
16.45

(๒) ส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจยังมีความสับสนและขาดความชัดเจนในการแยกแยะบทบาทกันระหว่างหน่วยงานกำหนดนโยบาย (Policy Maker) หน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) หน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) และหน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินงานให้บริการ (Operator or Service Provider) เช่น ส่วนราชการที่มีภารกิจตามอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลกิจการในอุตสาหกรรมหนึ่งในบางกรณีก็มาทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจผ่านการแต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เอง เป็นต้น

(๓) รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐมากเกินไปจนทำให้ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยการสนับสนุนและสิทธิประโยชน์ผูกขาดมากเกินไป เช่น การให้ช้อยกเว้นกฎกติกา ในการกำกับดูแลต่าง ๆ เพื่อสร้างความได้เปรียบคู่แข่งรายอื่นซึ่งเป็นการส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจขาดความเข้มแข็งและด้อยประสิทธิภาพทั้งทางตรงและทางอ้อม

(๔) รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีผลดำเนินการขาดทุน ทำให้เป็นภาระทางการคลังต่อรัฐบาล

(๕) รัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจไม่จำเป็นต้องดำรงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป เนื่องจากเหตุผล ดังนี้ (๑) มีพันธกิจและการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับเอกชน แต่ไม่สามารถให้บริการหรือแข่งขันกับภาคเอกชนได้ จึงควรพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นที่จะดำเนินการต่อหรือดำเนินการยุบเลิกต่อไป (๒) รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ด้อยประสิทธิภาพ และไม่ได้เป็นยุทธศาสตร์ของประเทศ รวมถึงเป็นกิจการที่อาจไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ควรมีการพิจารณาที่จะแปรสภาพเป็นองค์กรเอกชนหรือยุบเลิกต่อไป และ (๓) รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ได้ประกอบการเพื่อแสวงหากำไรและเหมาะสมที่จะดำเนินการกิจของรัฐในรูปแบบอื่น ควรมีการพิจารณาการแปรสภาพให้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวง/กรม หรือองค์การมหาชน หรือรูปแบบอื่น ๆ ต่อไป

ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นก่อน เพื่อให้เหลือรัฐวิสาหกิจที่จำเป็นจะต้องปฏิรูปในจำนวนที่เหมาะสมต่อการนำไปสู่การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในขั้นตอนต่อไป

๑.๒ ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

การให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ด้อยประสิทธิภาพด้วยแผนการทบทวนกิจการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยการบริหารจัดการภาระหนี้ การจัดทำแผนรองรับความเสี่ยง ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างบุคลากร เพื่อเป็นแนวทางในการลดผลกระทบจากการขาดทุน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างรัฐวิสาหกิจองค์กรรวม โดยกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน การสร้างระบบมาตรฐานการดำเนินงานให้เป็นไปตามการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) และการกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล นอกจากนี้จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างความโปร่งใสแล้ว ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและส่งเสริมขีดความสามารถขององค์กร ตลอดจนลดโอกาสเสี่ยงจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งเชิงโครงสร้างระดับมหภาคและจุลภาคควบคู่กันอย่างเป็นระบบ

นอกจากนั้น การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจจะช่วยแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงขนาดและจำนวนองค์กรให้มีความเหมาะสมกับหน้าที่ในการให้บริการสินค้าสาธารณะ การปรับปรุงกฎระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ และขั้นตอนการทำงานที่มีความล้าหลังหรือมากเกินไป

ความจำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพแบบเอกชนและเกิดความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น การสร้างมาตรฐานระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของ รัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ และการปฏิรูประบบประเมินผลการดำเนินงานตลอดจนการนำแผนฟื้นฟู รัฐวิสาหกิจที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศมาใช้ปฏิบัติจริง จะเป็นการแก้ไขปัญหาทั้ง ระบบอย่างมีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐอย่างบูรณาการทั้งระยะสั้นและระยะยาว

๑.๓ แนวทางการปฏิรูปและกรอบเวลา

๑.๓.๑ กำหนดบทบาทและภารกิจของส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน โดยแยกให้ชัดเจนระหว่างหน่วยงาน ๔ ประเภท ดังนี้

๑) หน่วยกำกับนโยบาย (Policy Maker) ทำหน้าที่กำหนดทิศทางและนโยบายของอุตสาหกรรม และดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกิจของรัฐวิสาหกิจตามที่ได้วางไว้ เช่น หน่วยกำกับนโยบายอุตสาหกรรมการบิน หน่วยกำกับนโยบายอุตสาหกรรมการสื่อสาร เป็นต้น

๒) หน่วยกำกับดูแล (Regulator) ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ของอุตสาหกรรม และการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยุติธรรม เช่น Regulator ของอุตสาหกรรมการธนาคารและสถาบันการเงิน Regulator ของอุตสาหกรรมการขนส่ง ทางบก เป็นต้น

๓) หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) คือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจแทนประชาชน ในการดูแลด้านธรรมาภิบาล ฐานะการเงิน การคัดเลือกกรรมการ และผู้บริหาร การประเมินผลการดำเนินงาน การปฏิรูปโครงสร้าง ตลอดจนส่งเสริมการเติบโตอย่าง ยั่งยืนของรัฐวิสาหกิจรวมไปถึงบริษัทลูกและบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจตามความเหมาะสม

๔) หน่วยปฏิบัติการหรือผู้ให้บริการ (Operator or Service Provider) คือ รัฐวิสาหกิจซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายและพันธกิจที่ได้วางไว้

๑.๓.๒ กำหนดให้หน่วยงานแต่ละประเภทไม่ทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน เพื่อลดการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ระหว่างหน่วยงาน เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่เป็น Policy Maker และ Regulator ต้องไม่มาทำหน้าที่เป็น Owner ในขณะเดียวกัน

๑.๓.๓ เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) ของรัฐวิสาหกิจ ให้ออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

๑.๓.๔ กำหนดให้หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เจ้าของรัฐวิสาหกิจทำการทบทวนเหตุผล แห่งการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และทำการประเมินถึงสถานะการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ หรือ การยุบรวมยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงสถานภาพให้มีความเหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ

๑.๓.๕ ออกกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลสามารถใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการ ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเป็นกรณีพิเศษได้ แต่หากเป็นการขอให้รัฐวิสาหกิจเรียกเก็บราคา ค่า ดำเนินการในอัตราที่ต่ำกว่าราคาตลาดที่รัฐวิสาหกิจกำหนดตามปกติ นั้นรัฐบาลจะต้องชดเชยส่วนต่างนั้น อย่างเหมาะสม โดยให้รัฐวิสาหกิจทำบัญชีเป็นพิเศษขึ้นโดยเฉพาะ เรียกว่า “บัญชีบริการสาธารณะ” (Public Service Account : PSA) เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และชัดเจนในการวัดผลการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ กรอบเวลาในการปฏิรูปควรจะทำให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๕๘ นี้

๒. แนวทางการปฏิรูปสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs) มีสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๑ ความเป็นมาและประเด็นปัญหา

สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ และยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือกึ่งการคลังของรัฐบาลด้วย สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง และได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การยกเว้นภาษี เงินฝากของประชาชนได้รับการคุ้มครองเต็มที่ และไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงไม่ต้องใช้ระบบบัญชีตามมาตรฐานสากล การตรวจสอบบัญชีก็ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานของ กสท. ตามโครงการ Financial Sector Assessment Programme (FSAP) ของธนาคารโลก ประมาณการว่าสิทธิประโยชน์เหล่านี้คิดเป็นประมาณร้อยละ ๑๖ - ๒๐ ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Operational expense)

ในช่วงเวลาประมาณ ๑๐ ปีที่ผ่านมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วมีขนาดสินทรัพย์รวม ๘ แห่ง คิดเป็นประมาณ ๑ ใน ๓ ของสินทรัพย์ธนาคารพาณิชย์ไทย ๑๕ แห่ง โดยเฉพาะธนาคารออมสินนั้นมีสินทรัพย์ประมาณ ๒.๓ ล้านล้านบาท ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ๔ แห่ง

ด้วยความได้เปรียบต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงดำเนินงานที่เป็นการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งมีการแข่งขันในระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยกัน จนมีการเบี่ยงเบนการดำเนินงานห่างไกลจากพันธกิจของตน รวมทั้งมีการแทรกแซงทางการเมืองให้ดำเนินนโยบายในเชิงประชานิยม และในบางกรณีมีการทุจริตอีกด้วย ทำให้เกิดความเสียหายทางการเงิน และเป็นภาระทางการคลังเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปเพื่อ

(๑) ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจกลับมาให้บริการทางการเงินตามพันธกิจของตน เสริมความแข็งแกร่งให้แก่ระบบสถาบันการเงินของประเทศ

(๒) ทำให้สถาบันการเงินมีการบริหารที่มีธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และระบบการบริหารจัดการที่เป็นมืออาชีพ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เท่ากับธนาคารพาณิชย์

๒.๒ แนวทางการปฏิรูป

๒.๒.๑ แกไขกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่ง โดยกำหนดพันธกิจของแต่ละแห่งอย่างชัดเจน เปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการอื่น ๆ ต้องเป็นมืออาชีพ มีคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการและผู้บริหารตามมาตรฐานวิชาชีพ และมีบทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือทุจริต

๒.๒.๒ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจเท่ากับที่ดูแลธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ การตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการและผู้บริหาร เป็นผู้อนุมัติการแต่งตั้ง การกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง การป้องกันการทับซ้อนของผลประโยชน์มีระบบการตรวจสอบภายใน กำหนดมาตรฐานบัญชีและการจัดทำรายงาน รวมตลอดถึงอำนาจในการถอดถอน สั่งให้แก้ไขข้อบกพร่อง และระงับการดำเนินกิจการ เป็นต้น

๒.๒.๓ กระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือเจ้าของเท่านั้น ในกรณีที่มีความประสงค์จะให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินนโยบายสาธารณะหรือนโยบายกึ่งการคลัง ซึ่งอาจทำให้ขาดทุน กระทรวงการคลังจะต้องจัดสรรงบประมาณชดเชยโดยให้แยกกิจกรรมนั้นออกเป็นบัญชีบริการสาธารณะ (Public Service Account) เพื่อให้การประเมินผลงานและการจ่ายเงินชดเชย พนักงานมีความชัดเจนและเป็นธรรม

๒.๒.๔ ในกรณีของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ต้องเร่งออกกฎหมายทางการเงินต่าง ๆ ตามหลักชารีอะห์ เพื่อจัดอุปสรรคในการดำเนินกิจการตามหลักศาสนา

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดหวังจากการปฏิรูป

๒.๓.๑ ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์จะได้รับบริการที่ดีขึ้นอย่างทั่วถึง

๒.๓.๒ ขจัดปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองและการทุจริต ลดความสูญเสียทางการเงินและลดภาระทางการคลัง

๒.๓.๓ ระบบสถาบันการเงินของไทยมีประสิทธิภาพสูงขึ้น สามารถให้บริการสนับสนุนให้ภาคธุรกิจมีความเข้มแข็ง สามารถร่วมแข่งขันได้ในประชาคมโลก

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายเทียนฉาย กีระนันท์)

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๒๙