

การพัฒนา การกำกับดูแล และบริหารรัฐวิสาหกิจ:
คำตอบของการดูแลสมบัติชาติ

งานสัมมนา สภาธุรกิจตลาดทุนไทย

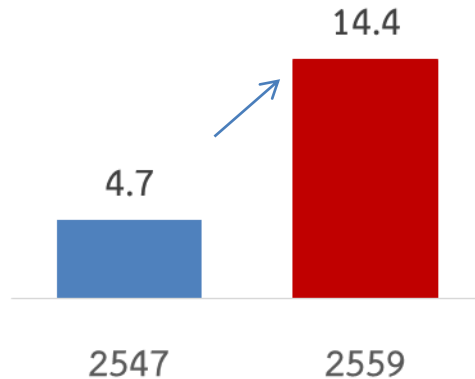
28 พฤศจิกายน 2560

หัวข้อการนำเสนอ

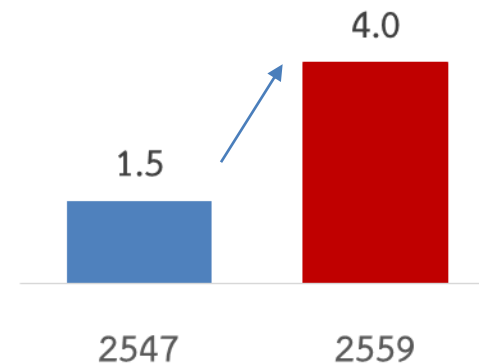
1. ความสำคัญและหลักการในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ
2. สาระสำคัญของกฎหมาย และความคืบหน้า
3. ประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับข้อเสนอการปฏิรูป

1.ความสำคัญและหลักการในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

ช่วงที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจของไทยเติบโตขึ้นมาก เป็นภาคส่วนที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ



สินทรัพย์รวม
~ 14.4 ล้านล้านบาท
(~ ครึ่งหนึ่งของสินทรัพย์ของรัฐ)



รายได้รวม
~ 4.0 ล้านล้านบาท



งบประมาณรายจ่าย*
~ 4.8 ล้านล้านบาท
(~ 2 เท่างบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล)



มูลค่าในตลาดหลักทรัพย์
~ 15.4%



รายได้นำส่งรัฐ
~ 1.34 แสนล้านบาท



การจ้างงาน*
~ 4.25 แสนคน

แต่ “ประสิทธิภาพ” การบริหารจัดการ อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจสาขาเดียวกันในต่างประเทศ

อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์ (%) เปรียบเทียบระหว่าง

รัฐวิสาหกิจไทย กับเอกชน-รัฐวิสาหกิจต่างชาติ

(เฉลี่ยปี 2554-2559)

495

42.6

5.5

0.6

7.0

0.6

9.1

7.3

2.1

6.1

8.8

66

495

TOT CAT AIS DTAC TRUE Sing Tel

-2.1 Thai Airways
7.3 Bangkok Airways
2.1 Singapore Airlines

PTT Petronas

MOOT BEC

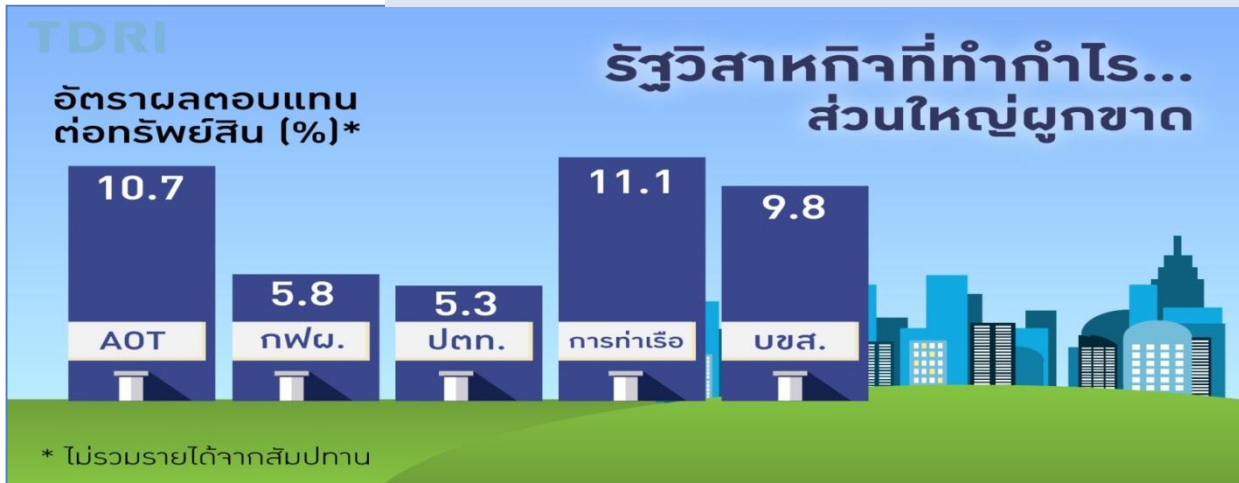
โทรคมนาคม

การบิน

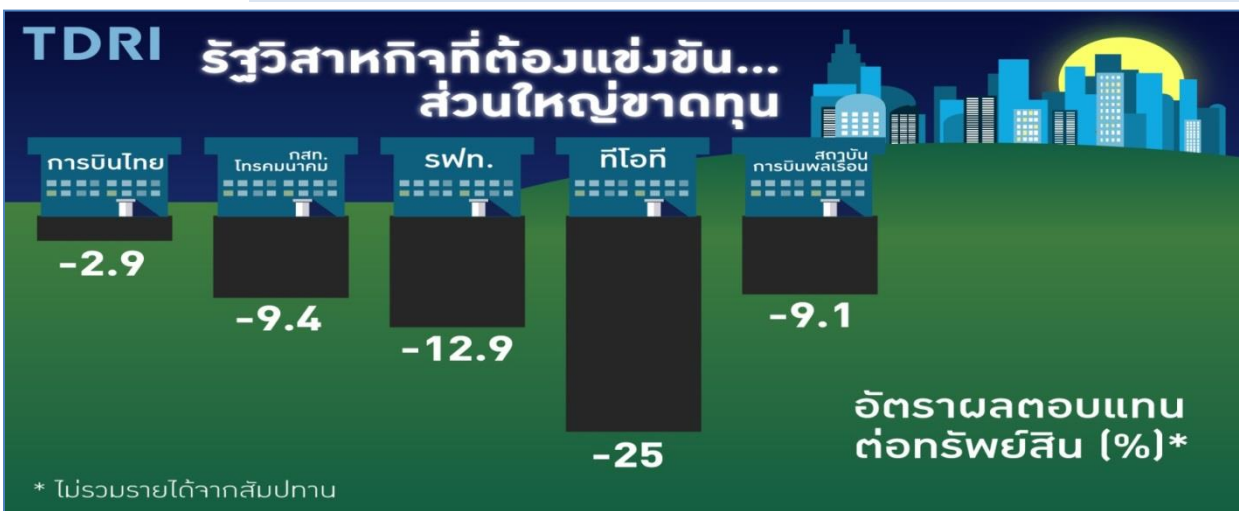
ปิโตรเลียม

โทรทัศน์

รัฐวิสาหกิจที่ยังทำกำไรส่วนใหญ่ผูกขาด



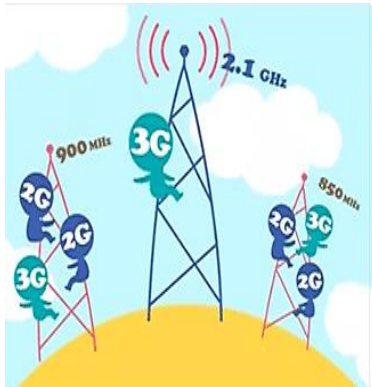
ขณะที่รัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันส่วนใหญ่ขาดทุน



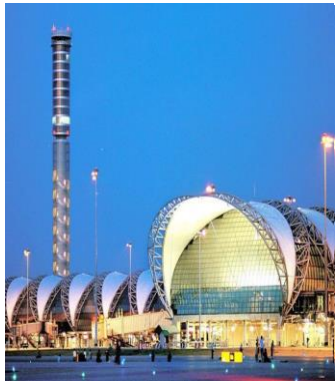
ที่มา : TDRI

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังเป็นผู้ครอบครอง strategic assets สำคัญของประเทศ
ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ

คลื่นความถี่



สนามบิน



ทางพิเศษ



ท่าเรือ



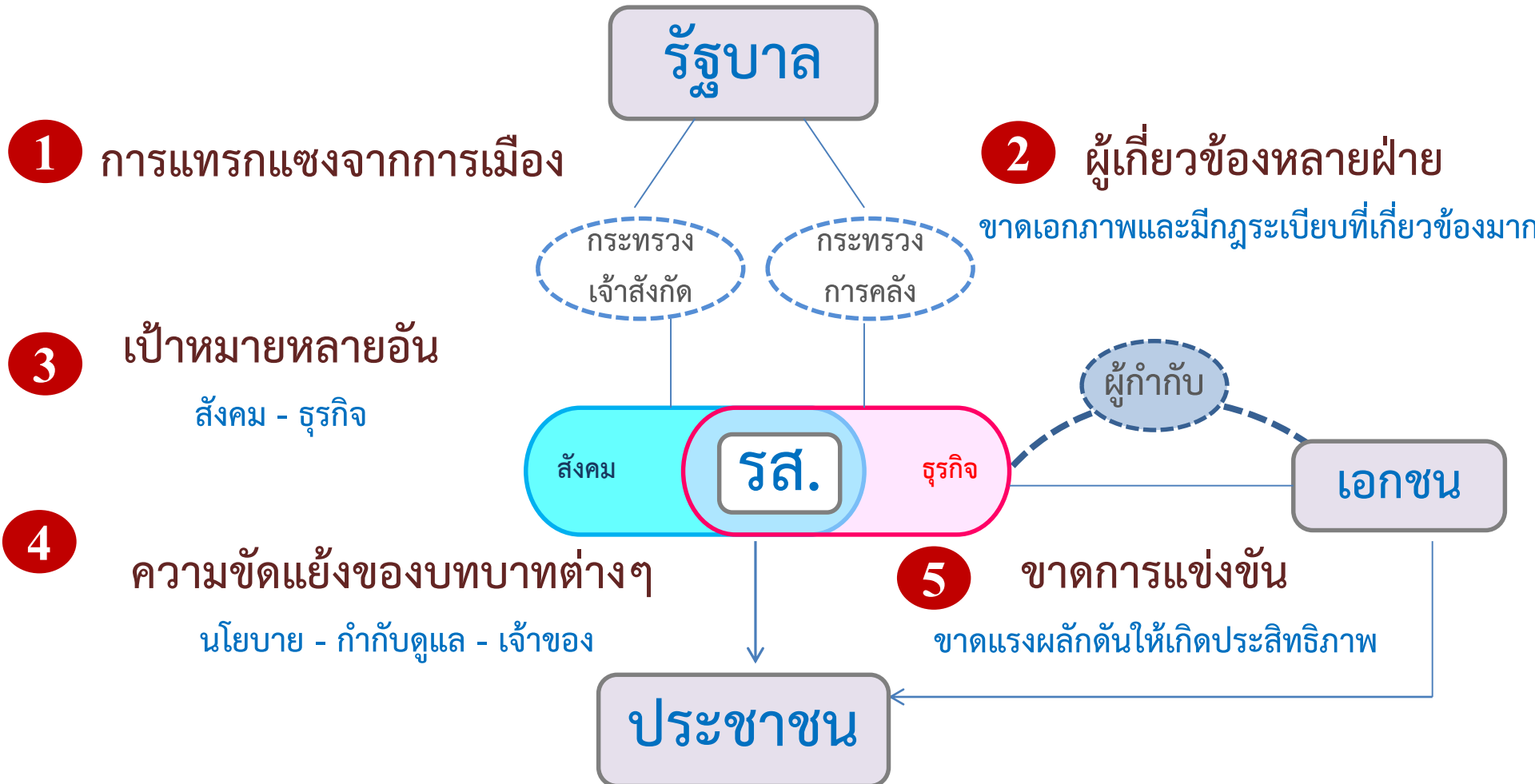
ระบบราง



ถ้าการบริหารจัดการทรัพยากรสินเหล่านี้อาจประสิทธิภาพเท่ากับเป็น
“การเสียโอกาสการพัฒนา” ของประเทศ” และ “ต้นทุนที่แพงขึ้น” ของประชาชน

ปัญหาของรัฐวิสาหกิจเกิดจากรูปแบบกำกับดูแล

ที่มีความซับซ้อน ขาดเอกภาพ สะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในหลายมิติ



หลักการสำคัญ (Guiding Principles) ในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ



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

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”

In order to create 'public trust', the roles must be kept separate

รัฐบาล

กระทรวง
เจ้าสังกัด

(Policy Maker)

- ให้นโยบายการดำเนินการ
- ให้ค่าชดเชย (PSA/PSO) สำหรับการดำเนินนโยบายที่จะทำให้ขาดทุน

องค์กร
เจ้าของ

(Owner)

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

หน่วยงาน
กำกับดูแล
รายสาขา

(Regulator)

- ควบคุมราคา คุณภาพ และมาตรฐานการบริการ
- ดูแลให้มีการแข่งขันที่เท่าเทียมระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง

รัฐวิสาหกิจ
(Operator)

เป็นผู้ให้บริการ

เป้าหมาย

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

- 1 ทำพันธกิจหลักที่ควรทำ มีบูรณาการ และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ
- 2 ทำอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และมีความสำเร็จอย่างยั่งยืน
- 3 ดำเนินการอย่างโปร่งใส ไม่ทุจริต และไม่รั่วไหล
- 4 บริหารทรัพย์สินของชาติให้เกิดมูลค่า และประโยชน์สูงสุด



ตัวอย่างแนวทางปฏิรูปในการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่กรณี ธกส.

กระทรวงการคลัง

ผู้กำหนดนโยบาย

หน่วยงานเจ้าของ

ผู้กำกับดูแล

ธกส.

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

อดีต

กระทรวงการคลัง

ผู้กำหนดนโยบาย

หน่วยงานเจ้าของ

★ ธนาคารแห่งประเทศไทย
(ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล SFIs)

ผู้กำกับดูแล

ธกส.

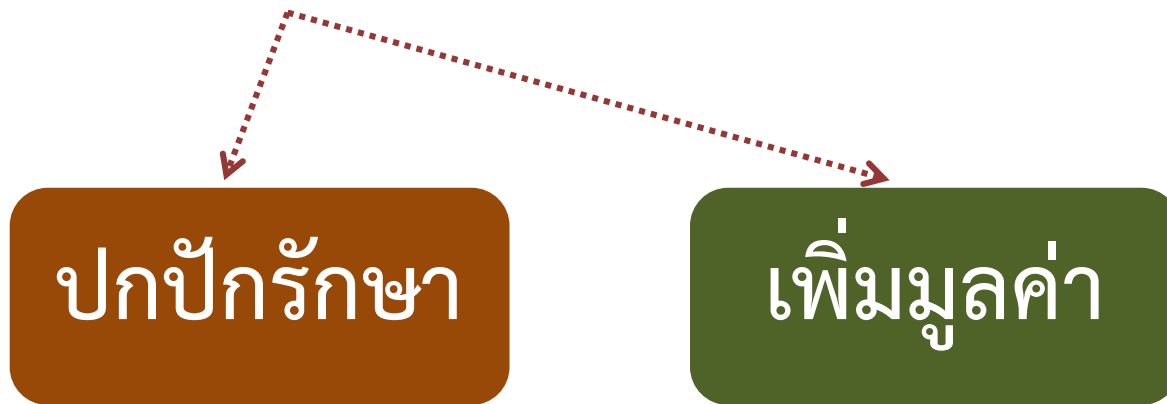
รมว.คลัง -ประธานคณะกรรมการ ธกส. (โดยตำแหน่ง)
ผู้แทน ธปท -คณะกรรมการ ธกส. (โดยตำแหน่ง)
(อยู่ระหว่างการแก้ไข)

ปัจจุบัน



การจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ

ความสำคัญของการจัดรูปแบบหน่วยงาน
ทำหน้าที่ “**เจ้าของ**” (แทนประชาชน) ให้เหมาะสม

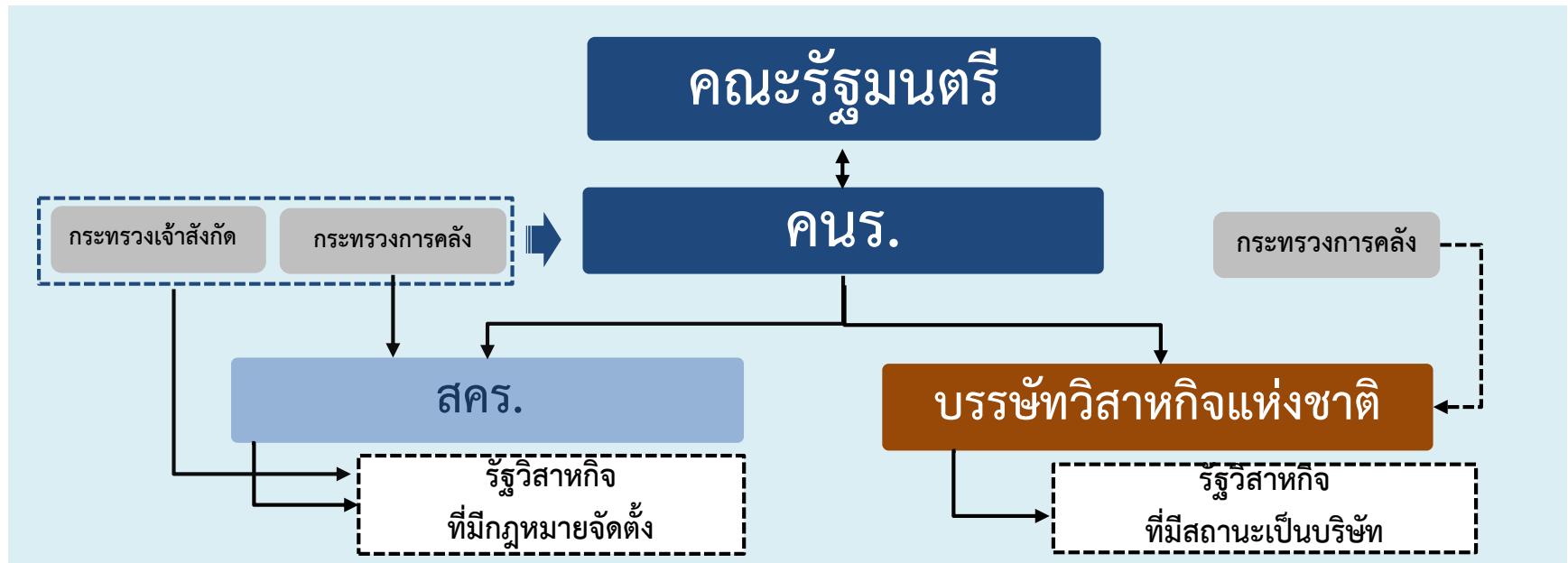


OECD Guidelines on Corporate Governance for SOEs

Clear ownership arrangements are essential as a solid basis for the state's effective exercise of its ownership right

หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจ (best international practice) ของ OECD ระบุไว้ชัดเจนว่า รูปแบบโครงสร้างหน่วยงานเจ้าของที่ชัดเจนมีความสำคัญ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

การจัดรูปแบบหน่วยงานเจ้าของ ตามแนวทางการปฏิรูปที่เสนอ



หน่วยงานที่ปรึกษา (Advisory)

หน้าที่เจ้าของยังคงกระจายอยู่ตามกระทรวงต้นสังกัด และ ส.คร. ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและประสานงาน

รวมศูนย์ (Centralized)

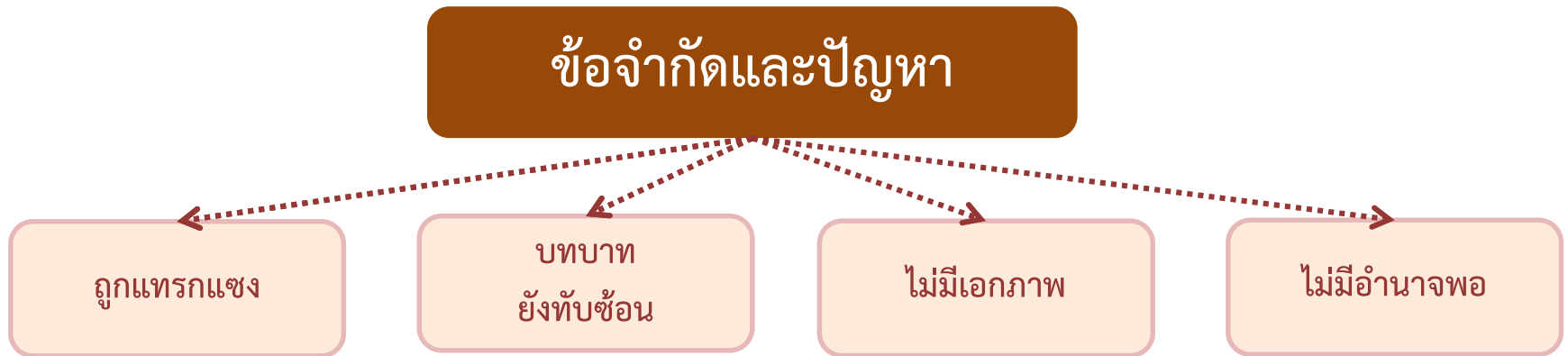
หน้าที่เจ้าของถูกรวมศูนย์ที่บริษัทฯ

เชิงสังคม

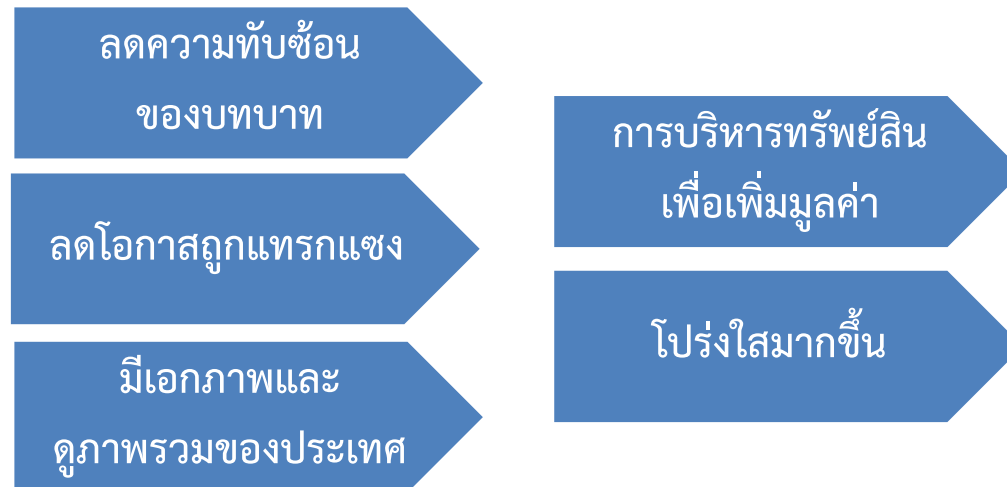
ภารกิจ

เชิงธุรกิจ










ข้อจำกัดและปัญหา - รูปแบบหน่วยงานที่ปรึกษา



ข้อดีและจุดแข็ง - รูปแบบการกำกับแบบรวมศูนย์



ประเทศส่วนใหญ่ปรับรูปแบบหน่วยงานเจ้าของไปในทิศทางรวมศูนย์ (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 Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
	สิงคโปร์ Temasek Holdings
	เวียดนาม State Capital Investment Corporation

5 ประโยชน์สำคัญที่รัฐวิสาหกิจจะได้รับจากบริษัทฯ

- 1 "One Stop Shop" ในการประสานงานกับภาครัฐ
- 2 ความต่อเนื่องในทิศทางการบริหารงาน
- 3 ระบบการกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานสากล
- 4 การสร้างระบบเงินชดเชย (PSA) ที่ชัดเจน
- 5 การคลี่คลายข้อจำกัดอันเกิดจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ

- 1 ความพยายามในการปฏิรูปครั้งนี้เป็นการปฏิรูปเชิงสถาบัน มุ่งหวังที่จะปรับปรุงให้กลไกที่เกี่ยวข้องทำงานได้อย่างเป็นปกติ
- 2 เพื่อช่วยรัฐวิสาหกิจทำงานได้คล่องตัวมากขึ้น ให้บรรลุนโยบายที่ประชาชนคาดหวัง ไม่ได้มีเจตนาเพื่อการแปรรูป
- 3 นำหลักบรรษัทภิบาลที่ดีตามมาตรฐานสากลมาปรับใช้กับ รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง และ จัดตั้ง “บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่องค์กรเจ้าของ (แทนประชาชน) เพื่อเพิ่มมูลค่า และประสิทธิภาพสำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท

แนวทางการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ



ด้านความสามารถในการแข่งขัน



ด้านความเท่าเทียมและการเติบโต
อย่างมีส่วนร่วม



ด้านปฏิรูปด้านสถาบันเศรษฐกิจ

1.1 Productivity

2.1 Social safety net and fiscal
space

3.1 การปฏิรูปหน่วยงานนโยบาย

1.2 Regional Integration

2.2 การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน

3.2 การปฏิรูปหน่วยงานการคลัง
และงบประมาณ เช่น

- **Asset Management Unit**

1.3 R&D, Innovation
Ecosystem

2.3 โปรแกรมเฉพาะสำหรับกลุ่ม
สำคัญ

3.3 การปฏิรูปหน่วยงาน
ดำเนินการและประเมินผล