

ระบบธรรมาภิบาลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

โดย

นางปานทิพย์ ศรีพิมล

รองผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๒๖

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

เรื่อง ระบบธรรมาภิบาลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นางปานทิพย์ ศรีพิมล

หลักสูตร ปรอ.

รุ่นที่ ๒๖

รัฐวิสาหกิจคือกิจการของรัฐที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการดำเนินการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน และสนองต่อการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ มีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่างๆ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย ผลักดัน และกำกับดูแล ให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกิจการและบริหารจัดการองค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความมั่นคงทางการเงิน และมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่ สคร. กำกับดูแลโดยตรง จำนวน ๕๖ แห่ง โดย สคร. ได้นำระบบธรรมาภิบาลที่ดี มาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ควบคู่ไปกับระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และต่อมาได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาธรรมาภิบาลที่ดีอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันประกอบด้วย ๕ ด้าน ได้แก่ หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control) คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit) มาตรฐานการบัญชี (IFRS) และการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปประยุกต์ใช้และถือปฏิบัติในการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปรากฏว่ายังมีปัญหาในบางประเด็น เช่น กรณีมาตรฐานการบัญชี (IFRS) ไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือการดำเนินการตามคู่มือปฏิบัติของการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit) ยังมีความไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงาน ตลอดจนสามารถบริหารจัดการองค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังสามารถช่วยป้องกันและปิดช่องโหว่ในการทุจริตในด้านต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจได้ในอีกทางหนึ่ง

จากการวิเคราะห์ภาพรวมประเด็นปัญหา/อุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข การปรับปรุงและพัฒนาการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีมาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เป็นดังนี้

๑. การปรับปรุงและพัฒนาหลักการ/หลักเกณฑ์/คู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในระบบธรรมาภิบาลที่ดีให้มีความชัดเจน

๒. เผยแพร่และชักจูงความเข้าใจในหลักการ/หลักเกณฑ์/คู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยการออกหนังสือเวียนแจ้งให้ทราบหรือจัดอบรมสัมมนาให้แก่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งจัดทำแผนฝึกอบรมสัมมนาการนำระบบต่างๆ ไปใช้ โดยการกำหนดแผนงานและระยะเวลาที่เหมาะสมและมีความต่อเนื่องกัน

๓. เพิ่มและพัฒนาการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญ/ข้อดี/ประโยชน์ในแง่ตัวองค์กร ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปใช้ให้กับรัฐวิสาหกิจในทุกระดับ

๔. ควรสร้างระบบการติดตามและกำกับดูแลการปฏิบัติตามระบบธรรมาภิบาลที่ดีให้ครอบคลุมทุกส่วนและเป็นรูปธรรมชัดเจน สอดรับไปกับระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้ง ต้องกำหนดมาตรการการลงโทษที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจด้วย

๕. พัฒนาและสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแก่เจ้าหน้าที่ สคร. เพื่อให้สามารถช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำข้อเสนอแนะในเชิงลึกอย่างถูกต้องและชัดเจนแก่รัฐวิสาหกิจได้

คำนำ

การศึกษาเรื่องระบบธรรมาภิบาลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ สืบเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย ผลักดัน และกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกิจการและบริหารจัดการองค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความมั่นคงทางการเงิน และมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่ สคร. กำกับดูแลโดยตรง จำนวน ๕๖ แห่ง โดยระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบัน ๕ ด้าน ประกอบด้วย หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control) คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit) มาตรฐานการบัญชี (TFRS) และการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจากการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปประยุกต์ใช้และถือปฏิบัติในการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปรากฏว่ายังมีปัญหาในบางประเด็น เช่น กรณีมาตรฐานการบัญชี (TFRS) ไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือการดำเนินการตามคู่มือปฏิบัติของการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit) ยังมีความไม่ชัดเจนก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงาน ตลอดจนสามารถบริหารจัดการองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังอาจสามารถช่วยป้องกันและปิดช่องโหว่ในการทุจริตในด้านต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจได้ในอีกทางหนึ่ง จึงมีความจำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น สอดคล้องกับกฎระเบียบ/มติคณะรัฐมนตรีต่างๆ พร้อมทั้งพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามหลักสากล

(นางปานทิพย์ ศรีพิมล)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๖

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๒
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
คำจำกัดความ	๓
บทที่ ๒ ความหมายและองค์ประกอบของระบบธรรมาภิบาล	๕
ความหมายของธรรมาภิบาล	๕
องค์ประกอบของธรรมาภิบาล	๖
บทที่ ๓ การกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ	๑๒
ภาพรวมของรัฐวิสาหกิจไทย	๑๒
บทที่ ๔ แนวทางการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดี	๓๕
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๔๘
สรุป	๔๘
ข้อเสนอแนะ	๔๙
บรรณานุกรม	๕๑
ประวัติย่อผู้วิจัย	๕๓

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจคือกิจการของรัฐที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการดำเนินการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และสนองตอบต่อการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ มีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่างๆ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย ผลักดัน และกำกับดูแล ให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกิจการและบริหารจัดการองค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความมั่นคงทางการเงิน และมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่ สคร. กำกับดูแลโดยตรง จำนวน ๕๖ แห่ง

สคร. ได้นำระบบธรรมาภิบาลที่ดี มาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ ควบคู่ไปกับระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และต่อมาได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาธรรมาภิบาลที่ดีอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันประกอบด้วย

๑. หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG)

๒. การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control)

๓. คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit)

๔. มาตรฐานการบัญชี (TFRS)

๕. การเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ

ซึ่งในการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจประยุกต์ใช้ระบบดังกล่าว ก็มีรูปแบบที่แตกต่างกัน ได้แก่ การออกเป็นระเบียบกระทรวงการคลัง การกำหนดเป็นหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติ การออกนโยบายแจ้งต่อรัฐวิสาหกิจ หรือการจัดทำเอกสารชี้แจงความเข้าใจการบัญชี (TFRS)

จากการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปประยุกต์ใช้และถือปฏิบัติในการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปรากฏว่ายังมีปัญหาในบางประเด็น เช่น กรณีมาตรฐานการบัญชี (TFRS) ไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือการดำเนินการตามคู่มือปฏิบัติของการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit) ยังมีความไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงาน ตลอดจนสามารถบริหารจัดการองค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังสามารถช่วยป้องกันและปิดช่องโหว่ในการทุจริตในด้านต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจได้ในอีกทางหนึ่ง จึงมีความจำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น สอดคล้องกับกฎระเบียบ/มติคณะรัฐมนตรีต่างๆ พร้อมทั้งพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามหลักสากล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจ จากการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไปใช้ พร้อมทั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
๒. เพื่อทบทวนและปรับปรุงระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักสากล

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบัน ๕ ด้าน ได้แก่ หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control) คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit) มาตรฐานการบัญชี (TFRS) และการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจในประเด็นที่เกี่ยวกับการนำไปประยุกต์ใช้ของรัฐวิสาหกิจ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาภาวะเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ และคู่มือต่างๆ รวมทั้งจากการหารือของรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวกับระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาสรุปประเด็นปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีทั้ง ๕ ด้าน มาใช้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งเพื่อกำหนดแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาธรรมาภิบาลที่ดี ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ภาครัฐมีระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภาวะเบียบ/มติคณะรัฐมนตรีต่างๆ มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และเป็นไปตามหลักสากล

๒. รัฐวิสาหกิจสามารถนำระบบธรรมาภิบาลที่ดี ไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานและบริหารจัดการขององค์กรได้อย่างด้วยความถูกต้อง ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจมีความแข็งแกร่งและสามารถเป็นกลไกหลัก ในการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

คำจำกัดความ

- รัฐวิสาหกิจ หมายถึง
๑. องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
 ๒. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
 ๓. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม ๑. และ/หรือ ๒. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
 ๔. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม ๓. และ/หรือ ๑. และ/หรือ ๒. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
 ๕. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม ๔. และ/หรือ ๑. และ/หรือ ๒. และ/หรือ ๓. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(คำนิยามตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.
๒๕๐๒)

ธรรมาภิบาล หมายถึง

การจัดระบบการปกครอง การบริหารจัดการ รวมถึงการสอดส่อง
ดูแล โดยยึดหลักธรรมทางศาสนา ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ความดี
กฏระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและ
ความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวงแก่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มของ
องค์กร โดยในส่วนของภาครัฐ “ธรรมาภิบาล” จะหมายถึงการบริหาร
ของภาครัฐที่มุ่งความดีงาม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชน
อย่างทั่วถึงและยุติธรรม

บทที่ ๒

ความหมายและองค์ประกอบของระบบธรรมาภิบาล

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย ทั้งนี้ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจเสรีทุนนิยมและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ทั้งภาครัฐและเอกชนยังขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี พอโครงสร้างของระบบราชการมีลักษณะรวมอำนาจ (Centralization) การวางแผนและการตัดสินใจเป็นแบบบนลงล่าง (Top-down) โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ การบริหารจัดการจึงมุ่งเน้นไปที่การสั่งการและการควบคุม (Command and Control) มากกว่าที่จะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือ การดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาคอรัปชั่น ความขัดแย้งและความไร้ประสิทธิภาพในการสนองตอบความต้องการของประชาชน จากปัญหาดังกล่าว นักวิชาการทางซีกโลกตะวันตกจึงได้เสนอแนวคิดให้รัฐเปลี่ยนแนวทางการปกครอง (Government) มาเป็นการบริหารจัดการ (Governance) และในที่สุดจากฐานความคิดดังกล่าว ได้นำไปสู่แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลในเวลาต่อมา และด้วยกระแสของโลกาภิวัตน์ (Globalization) แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลจึงถูกนำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง ทั้งในภาครัฐและเอกชนรวมถึงประเทศไทยด้วย

ความหมายของธรรมาภิบาล

คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำผสมระหว่างคำว่า “ธรรม” กับ “อภิบาล” ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ระบุว่า ธรรม หมายถึง ความดี คุณความดี ความจริง ความยุติธรรม ความถูกต้อง และอภิบาล หมายถึง บำรุงรักษา การปกครอง ดังนั้น เมื่อรวมเข้าด้วยกัน ธรรมาภิบาล จึงหมายถึง การปกครองที่ดีของภาครัฐ เพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

นอกจากนั้น ได้มีองค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาล ได้ให้คำนิยามของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

๑. ธนาคารโลก (World Bank) ในรายงานเรื่อง “Sub-SAHARA : From Crisis to Sustainable Growth” ได้ให้ความหมาย Good Governance ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มี

การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของธนาคารโลกเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญ ของการมีธรรมาภิบาล เพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถให้บริการที่ มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่มีอิสระที่ทำให้มี การดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

๒. องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะ เป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียม กันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคม อย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้

๓. United Nations and Development Programme (UNDP) ให้คำนิยามของคำว่าธรรมาภิบาล ว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของ ประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่ม สามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็น ที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลัก นิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ขึ้นอยู่บน ความเห็นพ้องต้องกันทางสังคมและเสียงคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส ได้รับการพิจารณาในการ จัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

๔. KOFI ANNAN อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ

๕. อานันท์ ปันยารชุน กล่าวถึง ธรรมาภิบาล ว่าเป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำการไปในหลาย ทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

๖. ศาสตราจารย์ชยอนันต์ สมุทรวณิช ให้ความหมายของ ธรรมาภิบาล ว่าหมายถึง การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบเป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นหลัก

๗. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุหลักการของนิยาม การบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ดังนี้ “การบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายข้าราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไข เยียวยา ภาวะวิกฤตอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคม จะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน

๘. พลเอกบุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์ ได้อธิบายไว้ว่า ธรรมนูญหรือธรรมนูญ หมายถึง รัฐที่ดำเนินการไปด้วยธรรม ประชาชนมีสติปัญญาก่อให้สังคมเป็นปึกแผ่น ในความเป็น หนึ่งเดียวฝ่ายที่เป็นศัตรูยอมทำอะไรไม่ได้ หากคนไทยรักเมืองไทยรู้จักความเป็นไทยมากกว่านี้ จะมีพลังสติปัญญา มีการจัดการที่ใช้ความปรองดองสร้างสรรค์ ในที่สุดธรรมนูญก็เกิดขึ้นได้

๙. ไพโรจน์ พรหมสาส์น นิยามธรรมนูญว่าหมายถึง การบริหารการปกครองที่มีการ จัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้น จะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม โปร่งใส เสมอภาค มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นธรรมและรับผิดชอบต่อประชาชน

จากนิยามข้างต้นธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่มีมุมมองและจุดเน้นของแต่ละคนแต่ละ กลุ่ม โดยมีพื้นฐานเดียวกัน คือ จะทำอย่างไรให้สังคมสมัยใหม่ที่มีโครงสร้างซับซ้อนสามารถ มีระบบบริหารจัดการที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ผู้วิจัย จึงมีความเห็นและให้นิยามของธรรมนูญ หมายถึง วิธีการปกครองที่มีการบริหารจัดการและ กำกับที่ดีซึ่งจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ของส่วนรวมบนรากฐานของความเป็นธรรม ทั้งนี้ผู้บริหาร จะต้องดำเนินการบนหลักการของการมีส่วนร่วมด้วยความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

องค์ประกอบของธรรมนูญ

การปฏิบัติหรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมนูญในหน่วยงานได้มีหน่วยงาน ต่างๆ ทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการ องค์กรระหว่างประเทศ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ที่เป็นองค์ประกอบธรรมนูญไว้ หน่วยงานที่กำหนดหลักเกณฑ์และนำมาพิจารณา ได้แก่

๑. สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมนูญ ๖ หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักรับผิชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมนูญที่เสนอ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยราชการเพื่อถือปฏิบัติ

๑.๑ หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โคนถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจหรืออำนาจของตัวบุคคล

๑.๒ หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นความถูกต้องดีงาม โดยบรรจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๑.๓ หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและมีกระบวนการทำให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

๑.๔ หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาที่สำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

๑.๕ หลักความรับผิชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๑.๖ หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

๒. คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล หรือ Good Corporate Governance หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้แก่

๒.๑ ความเป็นธรรม (Fairness) คณะกรรมการควรดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้น กลุ่มผู้ลงทุน และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วยความเป็นธรรมโดยไม่เอาเปรียบ ฉ้อโกง หรือหาผลประโยชน์ให้ตัวเอง หรือผู้ถือหุ้นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม เช่น กรรมการต้องไม่ซื้อขายหลักทรัพย์สินกับบริษัท โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมทางธุรกิจหรือไม่เป็นไปในราคาตลาด ไม่นำทรัพย์สินของบริษัทไปใช้ในกิจการส่วนตัว เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการควรดูแลให้ฝ่ายจัดการบริหารงานด้วยความเป็นธรรม

๒.๒ ความโปร่งใส (Transparency) คณะกรรมการและผู้บริหารควรบริหารงานด้วยความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน ชัดเจน เชื่อถือได้ ทันการณ์และสม่ำเสมอ เพื่อให้ Outside Investor สามารถประเมินผลการดำเนินงานและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องได้

๒.๓ ตรวจสอบได้ (Accountability) คณะกรรมการควรต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นในการดำเนินงานของบริษัทให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเป็นไปตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับบริษัท การทำงาน สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

๒.๔ ความรับผิดชอบ (Responsibility) คณะกรรมการควรจะปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดทุกประการด้วยความตั้งใจ และความรับผิดชอบต่อ กรรมการทุกคนควรจะต้องเข้าประชุมอย่างสม่ำเสมอและปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ

๓. หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งมีหลักการสำคัญสำหรับการจัดทำกำกับดูแลที่ดีอันเป็นหลักสากลที่เป็นมาตรฐาน ๖ ประการดังนี้

๓.๑ Accountability หรือความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ (ซึ่งอาจมีทั้งบวกและลบ)

๓.๒ Responsibility หรือความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ

๓.๓ Equitable Treatment หรือการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสียโดยสุจริตจะต้องได้รับการพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างต้องให้ทุกคนได้รับความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน หากมีข้อร้องเรียนต้องมีคำอธิบายได้

๓.๔ Transparency หรือความโปร่งใส กล่าวคือ ต้องมีความโปร่งใสใน ๒ ลักษณะ ดังนี้

๓.๔.๑ ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้

๓.๔.๒ มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส (Transparency of Information Disclosure) คือ มีการแสดงผลประกอบการอย่างโปร่งใสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

๓.๕ Vision หรือ การมีวิสัยทัศน์โดยมองการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการในระยะยาวที่จะสนองภารกิจโดยไม่ทำลายขีดความสามารถในระยะสั้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงหรือมูลค่าเพิ่มใดๆ นั้น จะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน

๓.๖ Ethic คือ การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีประกอบธุรกิจ

และต่อมากระทรวงการคลัง ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีความเป็นสากลและรัฐวิสาหกิจสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ เห็นชอบในหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจปี ๒๕๕๒ โดยมีหลักการและสาระสำคัญประกอบด้วย ๖ หมวดดังนี้

หมวดที่ ๑ การดำเนินการของภาครัฐในฐานะเจ้าของ

หมวดที่ ๒ สิทธิและความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น

หมวดที่ ๓ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

หมวดที่ ๔ บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หมวดที่ ๕ การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศและความโปร่งใส

หมวดที่ ๖ จรรยาบรรณ

๔. United Nations and Development Programme (UNDP)

UNDP เสนอองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลว่าประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ๕ ประการดังนี้

๔.๑ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม

๔.๒ กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีหลักยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๔.๓ ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกาต่างๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ ประชาชน สามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๔.๔ การมีฉันทานุมติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของภาครัฐต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกันบนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

๔.๕ กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยสินทรัพย์และหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้ายวผิดปกติ

๔.๖ ความเสมอภาค(Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในสังคม เช่น โอกาสในการพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

๔.๗ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๔.๘ พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจต่างๆ ของภาครัฐและภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าของสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

๔.๙ การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทที่ ๓

การกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

ภาพรวมของรัฐวิสาหกิจไทย

๑. ความหมายทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรของรัฐบาลที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการของรัฐ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐

อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่แตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับ การกำหนดนิยามของคำว่า รัฐวิสาหกิจขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้ของกฎหมายดังกล่าว

๒. รัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลโดยตรง

ปัจจุบันการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังดำเนินการกำกับดูแลโดยตรงจะประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ กฎระเบียบ และการที่หน่วยราชการเข้าไปถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยตรงในสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ ๕๐ จึงทำให้มีรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในการกำกับดูแล จำนวน ๕๖ แห่ง ๕ สาขา ดังนี้

๒.๑ รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง จำนวน ๑๐ แห่ง ได้แก่

๒.๑.๑ การรถไฟแห่งประเทศไทย

๒.๑.๒ การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย

๒.๑.๓ องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ

๒.๑.๔ บริษัท ขนส่ง จำกัด

๒.๑.๕ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

๒.๑.๖ การท่าเรือแห่งประเทศไทย

๒.๑.๗ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

๒.๑.๘ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

- ๒.๑.๘ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- ๒.๑.๑๐ สถาบันการบินพลเรือน
- ๒.๒ รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน จำนวน ๔ แห่ง ได้แก่
 - ๒.๒.๑ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
 - ๒.๒.๒ การไฟฟ้านครหลวง
 - ๒.๒.๓ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
 - ๒.๒.๔ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- ๒.๓ รัฐวิสาหกิจสาขาสื่อสาร จำนวน ๔ แห่ง ได้แก่
 - ๒.๓.๑ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
 - ๒.๓.๒ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
 - ๒.๓.๓ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
 - ๒.๓.๔ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
- ๒.๔ รัฐวิสาหกิจสาขาสาธารณูปการ จำนวน ๖ แห่ง ได้แก่
 - ๒.๔.๑ การประปานครหลวง
 - ๒.๔.๒ การประปาส่วนภูมิภาค
 - ๒.๔.๓ องค์การจัดการน้ำเสีย
 - ๒.๔.๔ การเคหะแห่งชาติ
 - ๒.๔.๕ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
 - ๒.๔.๖ บริษัท ธารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
- ๒.๕ รัฐวิสาหกิจสาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม จำนวน ๗ แห่ง ได้แก่
 - ๒.๕.๑ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
 - ๒.๕.๒ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
 - ๒.๕.๓ องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
 - ๒.๕.๔ โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต
 - ๒.๕.๕ โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
 - ๒.๕.๖ องค์การตลาด
 - ๒.๕.๗ บริษัท อุ่กรุงเทพ จำกัด
- ๒.๖ รัฐวิสาหกิจสาขาเกษตร จำนวน ๖ แห่ง ได้แก่
 - ๒.๖.๑ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
 - ๒.๖.๒ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

- ๒.๖.๓ องค์การคลังสินค้า
 - ๒.๖.๔ องค์การสะพานปลา
 - ๒.๖.๕ องค์การสวนยาง
 - ๒.๖.๖ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
 - ๒.๗ รัฐวิสาหกิจสาขาทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน ๓ แห่ง ได้แก่
 - ๒.๗.๑ องค์การสวนสัตว์
 - ๒.๗.๒ องค์การสวนพฤกษศาสตร์
 - ๒.๗.๓ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
 - ๒.๘ รัฐวิสาหกิจสาขาสังคมและเทคโนโลยี จำนวน ๕ แห่ง ได้แก่
 - ๒.๘.๑ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
 - ๒.๘.๒ องค์การพิพิธภัณฑวัตถุศาสตร์แห่งชาติ
 - ๒.๘.๓ การกีฬาแห่งประเทศไทย
 - ๒.๘.๔ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
 - ๒.๘.๕ องค์การเภสัชกรรม
 - ๒.๙ รัฐวิสาหกิจสาขาสถาบันการเงิน จำนวน ๑๐ แห่ง ได้แก่
 - ๒.๙.๑ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
 - ๒.๙.๒ ธนาคารออมสิน
 - ๒.๙.๓ ธนาคารอาคารสงเคราะห์
 - ๒.๙.๔ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
 - ๒.๙.๕ บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
 - ๒.๙.๖ ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
 - ๒.๙.๗ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
 - ๒.๙.๘ บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
 - ๒.๙.๙ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
 - ๒.๙.๑๐ สำนักงานธนาคุณเคราะห์
๓. ระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน
- ในปัจจุบันระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกเป็น ๓ ด้านสำคัญ ได้แก่
- ๑) ด้านนโยบาย ๒) ด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร การเงิน การบริหารงาน และ ๓) ด้านการประเมินผล โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๓.๑ ด้านนโยบาย

หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายของรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ๓ หน่วยงานหลัก ได้แก่

๓.๑.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ทำหน้าที่วางแผนและจัดทำยุทธศาสตร์ของประเทศ ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศ ซึ่งถือเป็นนโยบายระดับประเทศที่รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการให้สนับสนุนและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว

๓.๑.๒ กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตามภารกิจภายใต้กรอบของกฎหมายจัดตั้งและยุทธศาสตร์ของกระทรวงเจ้าสังกัด รวมทั้งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนยุทธศาสตร์องค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงเจ้าสังกัด

๓.๑.๓ กระทรวงการคลังโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการดำเนินงานและทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะของผู้ถือหุ้น โดยใช้กลไกของระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ การวางระบบธรรมาภิบาลที่ดี เป็นต้น รวมทั้ง การส่งสัญญาณในเชิงทิศทางการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ โดยผ่านการจัดทำแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ (Statement of Directions : SOD) ซึ่งถือเป็นความคาดหวังของภาครัฐในฐานะผู้ถือหุ้นที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ เพื่อกำหนดทิศทางที่ชัดเจนต่อรัฐวิสาหกิจในระยะสั้นและปานกลาง

๓.๒ ด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในด้านบุคลากร การเงิน และการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยมีกฎระเบียบที่สำคัญดังนี้

๓.๒.๑ ด้านบุคลากร

๓.๒.๑.๑ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๒.๑.๒ พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘

๓.๒.๑.๓ พ.ร.บ. แร่งงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

๓.๒.๑.๔ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒

๓.๒.๒ ด้านการเงิน

๓.๒.๒.๑ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

๓.๒.๒.๒ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

๓.๒.๒.๓ พ.ร.บ. พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.

๒๕๒๑

๓.๒.๒.๔ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๒.๒.๕ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘

๓.๒.๒.๖ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕

๓.๒.๒.๗ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๒.๒.๘ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔

๓.๒.๒.๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๔

๓.๒.๓ ด้านการบริหารงาน

๓.๒.๓.๑ พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๓.๒.๓.๒ พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

๓.๒.๓.๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๒.๓.๔ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๒.๓.๕ พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖

๓.๒.๓.๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕

๓.๒.๓.๗ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๖

๓.๒.๓.๘ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๕

๓.๒.๓.๙ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕

๓.๒.๓.๑๐ หลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน พ.ศ. ๒๕๕๕

๓.๒.๓.๑๑ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ เห็นชอบหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

๓.๒.๓.๑๒ นโยบายกระทรวงการคลังเกี่ยวกับแนวทางการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ กรณีการบริหารงานด้านการพัสดุของรัฐวิสาหกิจไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๔ เห็นชอบให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณากำหนดหรือแก้ไขปรับปรุงระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการพัสดุได้เองตามความเหมาะสม แล้วแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ

๓.๓ ด้านประเมินผลการดำเนินงาน

ตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ มีการนำระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมาใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจรายแห่ง เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินงานตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่ถ่ายทอดมาจาก SOD ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประกอบด้วย ๓ ส่วนหลัก ได้แก่ การดำเนินตามนโยบายภาครัฐ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และการบริหารจัดการองค์กร ๖ ด้าน คือ ๑) บทบาทคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ๒) การบริหารความเสี่ยง ๓) การควบคุมภายใน ๔) การตรวจสอบภายใน ๕) การบริหารจัดการสารสนเทศ และ ๖) การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะนำมาพิจารณาเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจต่อไป

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้นำระบบประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal: SEPA) มาใช้ควบคู่ไปกับระบบประเมินผลเดิม โดยประยุกต์จากการประเมินผลคุณภาพของสากล เพื่อส่งเสริมคุณภาพการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ในปีบัญชี ๒๕๕๖ มีรัฐวิสาหกิจที่ประเมินผลในระบบประเมินผลฯ ปัจจุบันทั้งสิ้น ๓๖ แห่ง และในระบบประเมิน SEPA จำนวน ๑๕ แห่ง

๔. ระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน มีดังนี้

๔.๑ หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG)

รัฐวิสาหกิจถือเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดหาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการต่างๆ ให้แก่ประชาชน รวมทั้ง การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ซึ่งการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงเป็นเรื่องจำเป็นของรัฐวิสาหกิจ แต่ทั้งนี้ อีกด้านหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ คือ ความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือในการดำเนินกิจการ ดังนั้น กระทรวงการคลังโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ จึงได้จัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เห็นชอบในหลักเกณฑ์ดังกล่าว และต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์เพื่อให้มีความเป็นสากลและรัฐวิสาหกิจสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้นำเสนอหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจปี ๒๕๕๒ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ เห็นชอบในหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยยึดถือหลักการสำคัญสำหรับการจัดทำกำกับการกำกับดูแลที่ดีอันเป็นหลักสากลที่เป็นมาตรฐาน ๗ ประการดังนี้

๔.๑.๑ Accountability หรือความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่

๔.๑.๒ Responsibility หรือความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ

๔.๑.๓ Equitable Treatment หรือการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสียโดยสุจริตจะต้องได้รับการพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างต้องให้ทุกคนได้รับความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน หากมีข้อร้องเรียนต้องมีคำอธิบายได้ เป็นต้น

๔.๑.๔ Transparency หรือความโปร่งใส กล่าวคือ ต้องมีความโปร่งใสใน ๒ ลักษณะดังนี้

๔.๑.๔.๑ ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้

๔.๑.๔.๒ มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส (Transparency of Information Disclosure) คือ มีการแสดงผลประกอบการอย่างโปร่งใสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

๔.๑.๕ Value Creation หรือ การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการในระยะยาวโดยการเปลี่ยนแปลงหรือมูลค่าเพิ่มใดๆ นั้น จะต้องเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน

๔.๑.๖ Ethic คือ การส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีประกอบธุรกิจ

๔.๑.๗ Participation คือ การมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนหรือท้องถิ่น

สำหรับหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจปี ๒๕๕๒ ประกอบด้วย ๖ หมวด โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ดีได้ดังนี้

หมวดที่ ๑ การดำเนินการของภาครัฐในฐานะเจ้าของ

ภาครัฐควรกำหนดแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ (Statement of Directions) ที่ชัดเจน โดยกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารสูงสุดควรยึดแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดคยุทธศาสตร์ในการพัฒนารัฐวิสาหกิจและเผยแพร่แนวทางการพัฒนาต่อสาธารณชน (Statement of Corporate Intent)

ภาครัฐควรให้อิสระในการดำเนินงานแก่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานประจำ

หมวดที่ ๒ สิทธิและความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น

๒.๑ สิทธิของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น

เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นมีสิทธิร่วมในความเป็นเจ้าของ โดยควบคุมรัฐวิสาหกิจผ่านกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีหลักเกณฑ์การสรรหาอย่างโปร่งใสเพื่อทำหน้าที่แทนตนและมีสิทธิร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ

เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นควรได้รับทราบกฎเกณฑ์และวิธีการในการเข้าร่วมประชุมและข้อมูลที่เพียงพอต่อการพิจารณาในแต่ละวาระก่อนการประชุมตามเวลาอันสมควร

๒.๒ สิทธิของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นในการแต่งตั้งและเลือกตั้งกรรมการ

กระบวนการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นแต่งตั้งควรเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์และโปร่งใส และการต่อวาระกรรมการไม่ควรเป็นไปโดยอัตโนมัติ

๒.๓ บทบาทของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นในการกำหนดคุณลักษณะของกรรมการ

ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้กรรมการสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้อย่างพอเพียง โดยจะต้องเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

ไม่เกิน 3 แห่ง และไม่ควรมีตำแหน่งเป็นกรรมการกำกับกิจการ (Regulator) ในรัฐวิสาหกิจสาขา นั้นๆ ทั้งนี้ หากแต่งตั้งอดีตผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรพ้นจาก ตำแหน่งแล้วอย่างน้อย 1 ปี

กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ทุกคนควรได้รับรู้ถึงหน้าที่ความ รับผิดชอบของกรรมการ และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น

๒.๔ ความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น

เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นทุกคนควรมีโอกาสและได้รับการปฏิบัติ อย่างเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นและตั้งคำถามต่อที่ประชุม และรัฐวิสาหกิจไม่ควรเพิ่ม ภาระการประชุมที่ไม่ได้แจ้งล่วงหน้าโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะวาระสำคัญที่ต้องใช้เวลาในการศึกษา ข้อมูลก่อนการตัดสินใจ

เจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นทุกคนควรมีสติธิได้รับข้อมูลสารสนเทศ อย่างเพียงพอ และทันเวลาเพื่อการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ

หมวดที่ ๓ ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

๓.๑ หน้าที่และความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

กรรมการรัฐวิสาหกิจทุกคนควรเข้าใจถึงหน้าที่ความรับผิดชอบต่อ เป็นอย่างดี และลักษณะการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งจะแสดงความคิดเห็นอย่างเป็น อิสระ และควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และรับผิดชอบต่อภาระการกระทำของตนเพื่อมุ่งเน้นให้ เกิดการเพิ่มมูลค่าให้แก่กิจการ ภาครัฐ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการ ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อภาครัฐและประชาชน ซึ่งควรจัดให้มียุทธศาสตร์ การพัฒนาองค์กรที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐของรัฐวิสาหกิจและติดตามกำกับ ให้มีการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดวิสัยทัศน์ของกิจการ และ มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการ โดยควรติดตามผลการดำเนินงานของฝ่าย จัดการให้มีการปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นลายลักษณ์อักษร และทบทวน/ปรับปรุงจรรยาบรรณดังกล่าวให้ ทันสมัยเป็นประจำ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีกระบวนการเพื่อให้ความ มั่นใจว่าระบบบัญชีการรายงานทางการเงินและการสอบบัญชีสามารถเชื่อถือได้

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีมาตรการป้องกันกรณีที่กรรมการและผู้บริหารใช้ข้อมูลภายในเพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นในทางมิชอบ (Abusive Self-dealing)

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลของผู้บริหารสูงสุด ประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุดโดยสม่ำเสมออย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

๓.๒ ภาวะผู้นำและคุณลักษณะของคณะกรรมการ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐวิสาหกิจและเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้นโดยรวม

มีโครงสร้างคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ และควรมีกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกในจำนวนที่มากพอเพื่อป้องกันการครอบงำ

๓.๓ ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกจำนวนหนึ่งเป็นแกนหลัก โดยเป็นบุคคลที่สามารถใช้ดุลยพินิจที่เป็นอิสระได้ และที่สำคัญจะต้องมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

๓.๔ การถ่วงดุลของคณะกรรมการ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอกที่มีความสามารถและน่าเชื่อถือจำนวนหนึ่ง เพื่อจัดการครอบงำการตัดสินใจ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรประกอบด้วยกรรมการอิสระจากภายนอกอย่างน้อยหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมด โดยกรรมการที่เป็นอิสระอย่างน้อยหนึ่งคนควรแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้น

๓.๕ บทบาทของกรรมการที่เป็นอิสระจากภายนอก

กรรมการอิสระควรใช้ดุลยพินิจที่เป็นอิสระในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ และคุ้มครองผลประโยชน์ของภาครัฐ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชน

๓.๖ ความมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการและการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีคณะอนุกรรมการต่างๆ เช่น คณะอนุกรรมการสรรหา คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าตอบแทน คณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น เพื่อช่วยศึกษาและกลั่นกรองงานตามความจำเป็น

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรมีอนุกรรมการบริหารความเสี่ยง เพื่อกำหนดนโยบายในการป้องกันและลดความเสี่ยงต่างๆ

๓.๗ การประเมินผลของคณะกรรมการ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดบรรทัดฐานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอย่างมีหลักเกณฑ์ และประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตนเองเทียบกับบรรทัดฐานดังกล่าวเป็นระยะๆ อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดทำแบบประเมินผลตนเองและแบบไขว้เพื่อเป็นกรอบในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และควรประเมินความเหมาะสมแบบประเมินอย่างสม่ำเสมอ

๓.๘ การดำเนินการประชุมคณะกรรมการ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรประชุมอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งและตามความจำเป็น ซึ่งความถี่และช่วงเวลาการประชุมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจตามความเหมาะสม

๓.๙ การเข้าถึงข้อมูลของคณะกรรมการ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและสำคัญ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างรอบคอบ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

๓.๑๐ ค่าตอบแทนของคณะกรรมการ

ในการพิจารณาค่าตอบแทนของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรกำหนดองค์ประกอบที่จำเป็นเพื่อจูงใจและรักษากรรมการที่มีคุณภาพ แต่ไม่ควรจ่ายเกินสมควร โดยจัดค่าตอบแทนให้อยู่ในลักษณะที่เปรียบเทียบกับกิจการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะทรัพย์สินและรายได้ใกล้เคียงกัน รวมทั้ง ควรรายงานนโยบายและจำนวนเงินค่าตอบแทนไว้ในรายงานประจำปีและงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ

หมวดที่ ๔ บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรพิจารณาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ครบถ้วน และจัดลำดับความสำคัญ และควรพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเสริมสร้างผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับการดูแลจากรัฐวิสาหกิจตามสิทธิที่มีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรกำหนดนโยบายในการดูแลสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมี

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือท้องถิ่น

หมวดที่ ๕ การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศและความโปร่งใส

๕.๑ การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจทั้งด้านบวกด้านลบ ทั้งทางการเงินและไม่ทางการเงินอย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ ครบถ้วน เพียงพอ สม่ำเสมอ และทันเวลา ผ่านช่องทางที่เข้าถึงง่าย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบข้อมูลอย่างเท่าเทียมกัน โดยข้อมูลที่จัดทำขึ้นต้องชัดเจน กระชับรัด ใช้งานที่เข้าใจง่าย

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบงานสื่อสารกับบุคคลภายนอก เพื่อสื่อสารกับผู้ลงทุนและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

๕.๒ การรายงานทางการเงินและรายงานทางการบริหาร

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำรายงานประจำปีและงบการเงินส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงการคลัง และกระทรวงเจ้าสังกัด รวมทั้งรายงานทางการบริหารที่จำเป็นในการวิเคราะห์รูปแบบต่างๆ และให้รัฐวิสาหกิจบันทึกข้อมูลดังกล่าวในระบบ GFMS-SOE ตามระยะเวลาที่กำหนด

๕.๓ การควบคุมและการตรวจสอบภายใน

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรสอบทานความมีประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายใน และรายงานต่อเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น

๕.๔ คณะกรรมการตรวจสอบและผู้สอบบัญชี

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ซึ่งมีองค์ประกอบ คุณสมบัติ หน้าที่และความรับผิดชอบ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

ผู้สอบบัญชีมีสิทธิ์ที่จะสอบทานรายงานทางการเงิน และมีสิทธิที่จะรายงานความผิดปกติ

๕.๕ การทบทวนรายงานทางการเงิน

คณะกรรมการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในการทบทวนรายงานทางการเงิน

๕.๖ การบริหารความเสี่ยง

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีหน่วยงานในองค์กรที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เพื่อตรวจสอบและดูแลการบริหารความเสี่ยงโดยตรง และจัดทำรายงานประเมินผลความเสี่ยง เสนอคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงเพื่อเสนอคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

หมวดที่ ๖ จรรยาบรรณ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดให้มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณ เพื่อให้กรรมการ ผู้บริหาร ฝ่ายจัดการ และพนักงานทุกคน ได้ทราบและนำไปใช้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยครอบคลุมถึงจรรยาบรรณของผู้บริหารที่มีต่อเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น พนักงาน ลูกค้าและประชาชน คู่ค้าและ/หรือเจ้าหน้าที่และ/หรือลูกหนี้ คู่แข่งทางการค้า สังคมส่วนรวม และจรรยาบรรณของพนักงานตลอดจนจรรยาบรรณของเจ้าของ

๔.๒ การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control)

ในปัจจุบันมีปัจจัยความไม่แน่นอนต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของวิสาหกิจ เช่น การแข่งขันในสถานะที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ความไม่มั่นคงทางการเมือง ภัยธรรมชาติ ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม หรือความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นต้น ดังนั้น วิสาหกิจจึงจำเป็นต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น โดยการบ่งชี้เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อองค์กร เพื่อจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ รวมทั้ง การกำหนดมาตรการเพื่อจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นซึ่งนั่นก็คือ การควบคุมภายใน โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงได้จัดทำหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน พร้อมทั้งคู่มือปฏิบัติขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการปฏิบัติงานการบริหารความเสี่ยงและควบคุมภายในของรัฐวิสาหกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ดังนี้

ส่วนที่ ๑ หลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจ โดยมีส่วนประกอบ ได้แก่

๑. คำจำกัดความ

การบริหารความเสี่ยงขององค์กร คือ กระบวนการที่กำหนดและนำไปปฏิบัติโดยคณะกรรมการ ผู้บริหาร และบุคลากรเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการกำหนด

กลยุทธ์และการวางแผนขององค์กรในทุกระดับ โดยได้รับการออกแบบให้สามารถบ่งชี้เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อองค์กร และสามารถจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับ เพื่อให้ได้รับความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลในการบรรลุวัตถุประสงค์

๒. หลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง ได้แก่

- ๒.๑ การสร้างคุณค่า
- ๒.๒ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในองค์กร
- ๒.๓ เป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจ
- ๒.๔ มุ่งเน้นเหตุการณ์ที่มีความไม่แน่นอน
- ๒.๕ ดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีโครงสร้างชัดเจนและ

ทันเวลา

- ๒.๖ ดำเนินการบนพื้นฐานของข้อมูลที่ดีที่สุดที่มีอยู่
- ๒.๗ ปรับให้เหมาะสมกับองค์กร
- ๒.๘ คำนึงถึงปัจจัยด้านบุคลากรและวัฒนธรรมองค์กรด้วย
- ๒.๙ โปร่งใสและครอบคลุม
- ๒.๑๐ เป็นพลวัต สามารถทำซ้ำ และตอบสนองต่อการ

เปลี่ยนแปลง

- ๒.๑๑ ปรับปรุงและเพิ่มเติมได้อย่างต่อเนื่อง

๓. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์

๓.๑ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงนี้ จะไม่มีประโยชน์อันใดหากไม่มีการนำไปปฏิบัติ

๓.๒ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของรัฐวิสาหกิจต้องการความมั่นใจจากรัฐวิสาหกิจ ด้วยการมีระบบการบริหารความเสี่ยงที่ดี ทั้งนี้ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารต้องร่วมกันกำหนดนโยบายและกระบวนการบริหารความเสี่ยงขององค์กร

๓.๓ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงฉบับนี้ จัดทำขึ้นสำหรับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจ โดยหวังว่าจะทำให้เกิดความคิดเบื้องต้นซึ่งผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขในการปฏิบัติ ให้มีความเหมาะสมกับการดำเนินงาน

๓.๔ ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์ทั้งหมด โดยแนวทางปฏิบัติเป็นส่วนที่ให้รายละเอียดหรือวิธีการดำเนินการเพิ่มเติม เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาด

หลักทรัพย์แห่งประเทศไทยถือปฏิบัติตามหลักการบริหารความเสี่ยงของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยควบคู่ไปด้วย

๔. ลำดับชั้นของการปฏิบัติ

๔.๑ ให้รัฐวิสาหกิจจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติฉบับนี้และให้รัฐวิสาหกิจมีถ้อยแถลง (Statement) ไว้ในรายงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอธิบายถึงนโยบายและกระบวนการที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้เลือกใช้ปฏิบัติโดยข้อมูลนี้จะใช้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินการบริหารความเสี่ยงในรัฐวิสาหกิจ

๔.๒ หลักการและแนวทางการบริหารความเสี่ยงในรัฐวิสาหกิจฉบับนี้ จะช่วยให้รัฐวิสาหกิจสามารถยกระดับการบริหารความเสี่ยงให้ทัดเทียมกับสากลได้ รัฐวิสาหกิจควรนำหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติฉบับนี้ไปปฏิบัติให้ได้มากที่สุด โดยอาจปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละรัฐวิสาหกิจ

๔.๓ กระทรวงการคลังจะจัดให้มีการประเมินระบบการบริหารความเสี่ยง ของรัฐวิสาหกิจอย่างสม่ำเสมอ

๕. นิยามของคำสำคัญ

๖. แนวทางปฏิบัติของการบริหารความเสี่ยง มี ๘ องค์ประกอบ โดยได้สรุปหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในแต่ละองค์ประกอบไว้ด้วย

๖.๑ สภาพแวดล้อมภายในองค์กร

๖.๒ การกำหนดวัตถุประสงค์

๖.๓ การระบุเหตุการณ์

๖.๔ การประเมินความเสี่ยง

๖.๕ การตอบสนองต่อความเสี่ยง

๖.๖ กิจกรรมการควบคุม

๖.๗ สารสนเทศและการสื่อสาร

๖.๘ การติดตามประเมินผล

๗. ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารความเสี่ยง ๘ ข้อ

๗.๑ การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง

๗.๒ การใช้คำให้เกิดความเข้าใจแบบเดียวกัน

๗.๓ การปฏิบัติตามกระบวนการบริหารความเสี่ยงอย่าง

ต่อเนื่อง

๗.๔ กระบวนการในการบริหารการเปลี่ยนแปลง

- ๓.๕ การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ
- ๓.๖ การวัดผลการบริหารความเสี่ยง
- ๓.๗ การฝึกอบรมและกลไกด้านทรัพยากรบุคคล
- ๓.๘ การติดตามกระบวนการบริหารความเสี่ยง

ส่วนที่ ๒ หลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในของ
รัฐวิสาหกิจ โดยมีส่วนประกอบ ได้แก่

๑. คำจำกัดความ

การควบคุมภายใน คือ กระบวนการที่กำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติโดยคณะกรรมการ ผู้บริหาร และบุคลากรอื่นๆ ในองค์กร โดยกระบวนการดังกล่าวได้ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยให้ความเชื่อมั่นได้อย่างสมเหตุสมผลว่าองค์กรจะบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านต่างๆ ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของการปฏิบัติการ ความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

๒. หลักเกณฑ์การควบคุมภายใน ได้แก่

- ๒.๑ สภาพแวดล้อมของการควบคุม
- ๒.๒ การประเมินความเสี่ยง
- ๒.๓ กิจกรรมการควบคุม
- ๒.๔ สารสนเทศและการสื่อสาร
- ๒.๕ การติดตามและประเมินผล

๓. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์

๓.๑ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในนี้ จะไม่มีประโยชน์อันใดหากไม่มีการนำไปปฏิบัติ

๓.๒ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของรัฐวิสาหกิจต้องการความมั่นใจจากรัฐวิสาหกิจ ด้วยการมีระบบการควบคุมภายในที่ดี ทั้งนี้ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารต้องร่วมกันกำหนดนโยบายและกระบวนการควบคุมภายในขององค์กร

๓.๓ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในฉบับนี้ จัดทำขึ้นสำหรับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจ โดยหวังว่าจะทำให้เกิดความคิดเบื้องต้นซึ่งผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขในการปฏิบัติ ให้มีความเหมาะสมกับการดำเนินงาน

๓.๔ ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์ทั้งหมด โดยแนวทางปฏิบัติเป็นส่วนที่ให้รายละเอียดหรือวิธีการดำเนินการเพิ่มเติม เพื่อให้

รัฐวิสาหกิจสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยถือปฏิบัติตามหลักการบริหารความเสี่ยงของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยควบคู่ไปด้วย

๔. ลำดับชั้นของการปฏิบัติ

๔.๑ ให้รัฐวิสาหกิจจัดให้มีระบบการควบคุมภายในตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติฉบับนี้และให้รัฐวิสาหกิจมีถ้อยแถลง (Statement) ไว้ในรายงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอธิบายถึงนโยบายและกระบวนการที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ปฏิบัติโดยข้อมูลนี้จะใช้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินการควบคุมภายในในรัฐวิสาหกิจ

๔.๒ หลักการและแนวทางการควบคุมภายในในรัฐวิสาหกิจฉบับนี้ จะช่วยให้รัฐวิสาหกิจสามารถยกระดับการบริหารความเสี่ยงให้ทัดเทียมกับสากลได้ รัฐวิสาหกิจควรนำหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติฉบับนี้ไปปฏิบัติให้ได้มากที่สุด โดยอาจปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละรัฐวิสาหกิจ

๔.๓ กระทรวงการคลังจะจัดให้มีการประเมินระบบการควบคุมภายในของรัฐวิสาหกิจอย่างสม่ำเสมอ

๕. นิยามของคำสำคัญ

๖. แนวทางปฏิบัติของการบริหารความเสี่ยง มี ๕ องค์ประกอบ โดยได้สรุปหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในแต่ละองค์ประกอบไว้ด้วย

๖.๑ สภาพแวดล้อมของการควบคุม

๖.๒ การประเมินความเสี่ยง

๖.๓ กิจกรรมการควบคุม

๖.๔ สารสนเทศและการสื่อสาร

๖.๕ การติดตามประเมินผล

๗. ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการควบคุมภายใน

การควบคุมภายในเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่หรือเล็ก และอยู่ในกลุ่มธุรกิจประเภทใด จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารในฐานะผู้นำที่ต้องรับผิดชอบในการจัดสภาพแวดล้อมและองค์ประกอบต่างๆ ของการควบคุมภายในของรัฐวิสาหกิจให้ดี และต้องปลูกจิตสำนึกให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุกระดับตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องร่วมมือกันทำให้มาตรการและกลไกต่างๆ ของระบบการควบคุมภายในทำหน้าที่ให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์

เหตุผลที่การควบคุมภายในมีความสำคัญมากเช่นนี้ เพราะการควบคุมภายในช่วยสกัดกั้นความสูญเปล่าที่จะเกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจ และการสูญเสียเช่นว่านั้นมีโอกาสเกิดขึ้นได้ในทุกกระบวนการ และในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องจัดการให้มีการควบคุมภายในที่ดีในทุกกระบวนการ และทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม การควบคุมภายในหากนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง เช่น เข้มงวดหรือเคร่งครัดเกินสมควร ก็อาจทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างติดขัด ล่าช้า ไม่คล่องตัว จึงเป็นหน้าที่อีกด้านหนึ่งของผู้บริหารที่จะต้องจัดให้เกิดความสมดุลระหว่างความคล่องตัวในการปฏิบัติงานกับระดับการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลเพียงพอ เพราะหากไม่มีการควบคุมภายใน หรือมีการควบคุมภายในแต่มีข้อบกพร่องที่สำคัญ ก็มีความเสี่ยงที่องค์กรจะเกิดความเสียหาย สูญเปล่า หรือแม้กระทั่งการกระทำทุจริตของพนักงานหรือผู้บริหารได้

๔.๓ คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit)

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้เล็งเห็นความสำคัญและจำเป็นของการตรวจสอบภายในต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการตรวจสอบภายในถือเป็นการควบคุมภายในที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่สามารถช่วยให้ผู้บริหารองค์กรเกิดความมั่นใจว่าระบบการควบคุมที่มีอยู่มีการปฏิบัติจริงอย่างสม่ำเสมอ และเป็นไปอย่างเหมาะสม รวมทั้งช่วยค้นหาข้อบกพร่อง จุดอ่อน และพัฒนาระบบการดำเนินงานที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้การตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจดำเนินการไปในแนวเดียวกันและมีประสิทธิภาพ จึงได้ออก ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยต่อมาได้มีการปรับปรุงเนื้อหาบางส่วนไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อให้ระบบการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจมีกลไกที่จะสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น สคร. จึงได้ปรับปรุงและยกร่าง ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ขึ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ให้ความเห็นชอบ พร้อมทั้งได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ และการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวด้วย โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของระเบียบ/คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ดังนี้

๑. คู่มือปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ โดยมี ส่วนประกอบและสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑.๑ กรอบการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการตรวจสอบ มี ๖ ประการ ได้แก่ องค์ประกอบ บทบาทและความรับผิดชอบ ความสัมพันธ์กับผู้สอบบัญชีและผู้ตรวจสอบภายใน ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร การรายงาน และการรักษาคุณภาพ

๑.๒ แนวทางปฏิบัติที่ดีตามกรอบการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการตรวจสอบ ๖ ประการ

๑.๒.๑ องค์ประกอบ

๑.๒.๑.๑ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้แต่งตั้ง กรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นกรรมการตรวจสอบ

๑.๒.๑.๒ จำนวนของกรรมการตรวจสอบควรมีมาก เพียงพอเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากความคิดเห็นและประสบการณ์ที่หลากหลาย แต่ไม่ควรมีมากเกินไปจนส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน ทั้งนี้ จำนวนที่เหมาะสมโดยทั่วไปจะอยู่ ระหว่าง 3-5 คน

๑.๒.๑.๓ ประธานกรรมการตรวจสอบอาจได้รับการ แต่งตั้งจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรืออาจได้รับการแต่งตั้งจากกรรมการที่ได้รับการคัดเลือก เป็นคณะกรรมการตรวจสอบ และหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในเป็นเลขานุการ โดยตำแหน่ง

๑.๒.๑.๔ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ตรวจสอบ ให้เป็นไปตามการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

๑.๒.๑.๕ ประธานกรรมการตรวจสอบและกรรมการ ตรวจสอบต้องมีคุณสมบัติ คือ เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น เป็นผู้ที่สามารถ อุทิศเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ และแสดงความเห็นหรือรายงานผลการดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับ มอบหมายด้วยความเป็นอิสระและความเที่ยงธรรม

๑.๒.๑.๖ ประธานกรรมการตรวจสอบและกรรมการ ตรวจสอบต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ไม่เป็นข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งในกระทรวง เจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่เป็นกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำหนดนโยบายหรือ ระเบียบปฏิบัติ หรือมีอำนาจในการตัดสินใจด้านการบริหาร รวมทั้งไม่เป็นพนักงานของ รัฐวิสาหกิจ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือบริษัทที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ไม่เป็นผู้มี ความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นต้น

๑.๒.๑.๗ องค์กรประชุมประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่า

๒ ใน ๓

๑.๒.๑.๘ วาระการประชุมควรกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรและส่งล่วงหน้าการประชุมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓ วันทำการ

๑.๒.๒ บทบาทและความรับผิดชอบ

๑.๒.๒.๑ คณะกรรมการตรวจสอบจัดทำกฎบัตรให้สอดคล้องกับขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

๑.๒.๒.๒ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจสอบต้องกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎบัตร โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้อนุมัติกฎบัตร และมีการสอบทานความเหมาะสมของกฎบัตรอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

๑.๒.๒.๓ คณะกรรมการตรวจสอบทำหน้าที่ช่วยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบการกำกับดูแลกิจการ การบริหารความเสี่ยง ระบบการควบคุมภายใน การรายงานทางการเงิน และการปฏิบัติตามระเบียบ เป็นต้น

๑.๒.๒.๔ รายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของคณะกรรมการตรวจสอบต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจอย่างน้อยไตรมาสละ ๑ ครั้ง ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันสิ้นสุดไตรมาส ยกเว้นรายงานในไตรมาส ๔ ให้จัดทำเป็นรายงานผลการดำเนินงานประจำปี พร้อมทั้งส่งรายงานดังกล่าวให้กระทรวงเจ้า สังกัดของรัฐวิสาหกิจและกระทรวงการคลังทราบ ภายใน ๕๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีการเงินของรัฐวิสาหกิจ

๑.๒.๓ ความสัมพันธ์กับผู้สอบบัญชี และผู้ตรวจสอบภายใน

๑.๒.๓.๑ คณะกรรมการตรวจสอบรับผิดชอบในการหารือเกี่ยวกับขอบเขตและแนวทางการตรวจสอบของผู้สอบบัญชี

๑.๒.๓.๒ จัดให้มีช่องทางการติดต่อและรายงานได้อย่างมีประสิทธิภาพระหว่างคณะกรรมการตรวจสอบและหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน

๑.๒.๓.๓ ต้องเชิญผู้สอบบัญชีเข้าร่วมประชุมเป็นการเฉพาะอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

๑.๒.๔ ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร

ต้องมีการหารือกันเพื่อช่วยให้คณะกรรมการตรวจสอบมีความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจ ความเสี่ยง และการควบคุมภายในของรัฐวิสาหกิจ และควรจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นทางการอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง และควรพบปะหารือกับผู้บริหารบางท่านเป็นประจำ

๑.๒.๕ การรายงาน

๑.๒.๕.๑ การรายงานต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในการรายงานให้รายงาน ๑) ภายหลังการประชุมทุกครั้ง ต้องรายงานการประชุมและส่งไปคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจทุกครั้ง ๒) ต้องรายงานสรุปการปฏิบัติงานรายไตรมาสและประจำปี โดยอาจใช้กฎบัตรของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นแนวทางในการจัดทำ ๓) หากมีประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องรายงานโดยทันที ให้ประธานกรรมการตรวจสอบเป็นผู้ดำเนินการ เช่น กรณีมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ การทุจริต หรือมีการฝ่าฝืนกฎระเบียบ ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติงาน มติคณะรัฐมนตรีและคำสั่ง เป็นต้น

๑.๒.๕.๒ การรายงานต่อผู้ถือหุ้น

ในจัดทำรายงานสรุปกิจกรรมต่างๆ ผลการดำเนินงานตามขอบเขตที่กำหนดในกฎบัตรไว้ในรายงานประจำปี และรายงานต่อหน่วยงานกำกับดูแล รายงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งหรือข้อบังคับบริษัท หรือตามที่หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องร้องขอ

๑.๒.๕.๓ การรักษาคุณภาพ

กรรมการตรวจสอบควรได้รับการพัฒนาและอบรมความรู้ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจสอบต้องจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎบัตร และเป็นไปตามความคาดหวังของผู้มีประโยชน์ร่วม โดยให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบทั้งคณะและรายบุคคล

๒. คู่มือปฏิบัติของการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ โดยมีส่วนประกอบและสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๒.๑ กรอบการปฏิบัติงานการตรวจสอบภายในแบ่งเป็น ๖ หัวข้อ ได้แก่ คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบภายใน โครงสร้างของหน่วยงานตรวจสอบภายใน ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร หน้าที่ความรับผิดชอบ การปฏิบัติงานและการรายงาน และความสามารถในหน้าที่

๒.๒ แนวทางปฏิบัติที่ดีตามกรอบการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการ
ตรวจสอบ ๖ ประการ

๒.๒.๑ คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบภายใน

๒.๒.๑.๑ หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบ
ภายในต้องมีคุณวุฒิขั้นต่ำระดับปริญญาตรี โดยมีความรู้ ทักษะ และเข้าใจในธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ
นั้นๆ รวมทั้งควรมีประสบการณ์ในงานตรวจสอบ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความเล็งง ๗ และ
ความสามารถอื่นที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๑.๒ ผู้ตรวจสอบภายในต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วย
ทัศนคติที่เที่ยงธรรม ไม่มีอคติ มีความซื่อสัตย์สุจริต และควรหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทาง
ผลประโยชน์ และไม่ควรมีปัจจัยใดๆที่มีผลกระทบต่อการใช้วิจารณญาณเข้ามาเกี่ยวข้อง

๒.๒.๑.๓ ผู้ตรวจสอบภายในควรได้รับการฝึกอบรม
อย่างเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบและดำรงความสามารถทางวิชาชีพ โดยการ
เข้าร่วมในการพัฒนาทางวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง

๒.๒.๒ โครงสร้างของหน่วยตรวจสอบภายใน

๒.๒.๒.๑ หน่วยตรวจสอบภายในต้องมีสถานภาพ
อย่างน้อยเทียบเท่ากับผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจหรือหัวหน้าของหน่วยงานสำคัญอื่น เพื่อให้การ
ปฏิบัติงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องรายงานการปฏิบัติงานตรวจสอบต่อ
คณะกรรมการตรวจสอบและผู้บริหารสูงสุด เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน
เป็นไปด้วยความเป็นอิสระและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

๒.๒.๒.๒ หน่วยตรวจสอบภายในต้องรายงานเกี่ยวกับ
การบริหารงานต่อผู้บริหารสูงสุดเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยตรวจสอบภายในให้
เป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิผล เช่น การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ

๒.๒.๒.๓ การแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน เลื่อนขั้น เลื่อน
ตำแหน่ง และประเมินผลงานของหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในจะได้รับความเห็นชอบจาก
คณะกรรมการตรวจสอบและผู้บริหารสูงสุด ก่อนนำเสนอคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเพื่ออนุมัติ
และสำหรับผู้ตรวจสอบภายใน อยู่ภายใต้หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน โดยการหารือกับผู้บริหาร
สูงสุด ก่อนนำเสนอคณะกรรมการตรวจสอบ

๒.๒.๒.๔ หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบ
ภายในจะไปรักษาการตำแหน่งอื่นหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นในขณะเดียวกันไม่ได้ และจะมอบหมายให้
ผู้บริหารจากหน่วยงานอื่นมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในในขณะเดียวกันไม่ได้

๒.๒.๒.๕ บทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยตรวจสอบภายในต้องกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎบัตร โดยมีขอบเขตการปฏิบัติงาน

๒.๒.๒.๖ หน่วยตรวจสอบภายในควรมีบุคลากรอย่างน้อย ๑ คนที่มีวุฒิปริญญาตรีตรวจสอบภายใน วิชาชีพรับรองอนุญาต หรือวุฒิปริญญาตรีที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพตรวจสอบภายใน

๒.๒.๓ ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบ

๒.๒.๓.๑ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการควบคุมภายในตามข้อเสนอแนะในรายงานผลการตรวจสอบ โดยผู้บริหารหน่วยรับตรวจที่เกี่ยวข้องและผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

๒.๒.๓.๒ หากเกี่ยวข้องกับกลยุทธ์แผนการตรวจสอบ กฎบัตรของหน่วยตรวจสอบภายในและรายงานผลการตรวจสอบ

๒.๒.๔ หน้าที่ความรับผิดชอบ

๒.๒.๔.๑ การตรวจสอบภายในโดยทั่วไปครอบคลุมถึงการสอบทานในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการควบคุมภายใน กระบวนการกำกับดูแลกิจการที่ดีและกระบวนการบริหารความเสี่ยง ความถูกต้อง เชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงินและรายงานการดำเนินงาน การปฏิบัติตามนโยบาย วิธีการปฏิบัติงาน กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบรายการที่อาจมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ความเพียงพอและประสิทธิผลของการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการทุจริตภายในองค์กร ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานและการใช้ทรัพยากร การดูแลรักษาทรัพย์สิน มิให้เกิดการสูญเสียหรือความเสียหายใดๆ

๒.๒.๔.๒ คณะกรรมการตรวจสอบมีความรับผิดชอบสอบทานกฎบัตรของหน่วยตรวจสอบภายใน แผนการตรวจสอบภายใน ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และประเมินผลงานของหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในร่วมกับผู้บริหารสูงสุดก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจอนุมัติ พิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยตรวจสอบภายใน สอบทานและหารือกับหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในเกี่ยวกับผลการตรวจสอบที่ยังหาข้อยุติร่วมกับฝ่ายบริหารไม่ได้

๒.๒.๔.๓ หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในต้องรายงานวัตถุประสงค์ และผลการดำเนินงานของหน่วยตรวจสอบภายในต่อคณะกรรมการตรวจสอบอย่างน้อยไตรมาสละ ๑ ครั้ง

๒.๒.๕ การปฏิบัติงานและการรายงาน

๒.๒.๕.๑ หน่วยตรวจสอบภายในต้องจัดทำแผนการตรวจสอบภายใน เพื่อให้มั่นใจว่าการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาความเสี่ยงที่อาจทำให้องค์กรไม่บรรลุผลตามที่กำหนดไว้

๒.๒.๕.๒ หน่วยตรวจสอบภายในต้องจัดทำแผนตรวจสอบภายในประจำปี และหารือร่วมกับผู้บริหารระดับสูง เพื่อใช้ในการจัดสรรทรัพยากรในการปฏิบัติงาน

๒.๒.๕.๓ หน่วยตรวจสอบภายในปฏิบัติงานตรวจสอบโดยรวบรวมข้อมูลและเอกสารหลักฐานต่างๆ บันทึกผลการตรวจสอบ สอบทานผลการตรวจสอบ และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และติดตามการปฏิบัติตามรายงานและข้อเสนอแนะที่ได้รายงานไว้อย่างสม่ำเสมอ รายงานผลการตรวจสอบที่ชัดเจน และตรงไปตรงมา ภายในเวลาที่เหมาะสม

๒.๒.๕.๔ หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในต้องเสนอรายงานสรุปประเด็นสำคัญที่พบและข้อเสนอแนะเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการตรวจสอบและผู้บริหารสูงสุดอย่างน้อยไตรมาสละ ๑ ครั้ง และต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อสรุปผลการดำเนินงานตามแผนงานที่กำหนด ความเสี่ยงที่สำคัญ การควบคุมภายใน การกำกับดูแล นำเสนอต่อคณะกรรมการตรวจสอบและผู้บริหารสูงสุด

๒.๒.๕.๕ รายงานผลการตรวจสอบไม่ควรนำเสนอต่อบุคคลภายนอกโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือความยินยอมจากผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๖ การรักษาคุณภาพงานของผู้ตรวจสอบภายใน

๒.๒.๖.๑ ควรมีการควบคุมในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน เพื่อให้มั่นใจในคุณภาพของงานตรวจสอบภายใน

๒.๒.๖.๒ ควรประเมินตนเองเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือให้หน่วยงานอื่นภายในรัฐวิสาหกิจที่มีความรู้ประเมินการปฏิบัติงาน เพื่อให้มั่นใจว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานและเพื่อประโยชน์ของผู้มีประโยชน์ร่วมทุกฝ่าย

๒.๒.๖.๓ บุคคลที่มีความเป็นอิสระจากภายนอกองค์กรทำการประเมินการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน โดยควรกำหนดให้มีขึ้นอย่างน้อยทุก ๕ ปี

๔.๔ มาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการรายงานทางการเงินของไทย
(Thai Financial Reporting Standards : TFRS)

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ กำหนดให้รัฐบาลจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป เพื่อใช้บันทึกรายการทางการเงินอันจะแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของรัฐบาลที่เป็นอยู่ตามจริง ประกอบกับสภาวิชาชีพบัญชีได้กำหนดและปรับปรุงมาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการรายงานทางการเงินของไทย (Thai Financial Reporting Standards : TFRS) เพื่อให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล สำหรับนิติบุคคลที่มีหน้าที่จัดทำบัญชีตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น เพื่อให้ระบบบัญชีและรายงานทางการเงินของรัฐบาลเป็นไปตามหลักบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป มีมาตรฐานสากล รวมทั้งสอดคล้องกับสภาวิชาชีพบัญชีและระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาลจึงได้กำหนดให้รัฐบาลทุกแห่งถือปฏิบัติตาม TFRS ที่จัดทำขึ้นตามมาตรฐานการรายงานทางการเงินระหว่างประเทศ (IFRS) สำหรับกิจการที่มีส่วนได้เสียสาธารณะ (Publicly Accountable Entities : PAEs) ดังนี้

๔.๔.๑ รัฐบาลที่มีบัญชีตามปีปฏิทิน ปีเกษตร และปีงบประมาณ ให้ถือปฏิบัติตั้งแต่รอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในวันที่ ๑ มกราคม ๑ มีนาคม และ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ

๔.๔.๒ กรณีที่รัฐบาลดำเนินการตาม TFRS แล้ว พบว่า มาตรฐานการบัญชีได้กำหนดแนวทางให้กิจการเลือกปฏิบัติ ในกรณีนี้สินในช่วงการเปลี่ยนแปลงมากกว่าสินที่จะรับรู้ ณ วันที่เดียวกันตามนโยบายบัญชีเดิมของรัฐบาล ให้รัฐบาลรับรู้ส่วนเพิ่มดังกล่าวโดยปรับกำไรสะสม ณ วันต้นงวดของรอบระยะเวลาบัญชีปี ๒๕๕๔

๔.๔.๓ กรณีที่รัฐบาลดำเนินการตาม TFRS แล้วเกิดผลกระทบต่อฐานะการเงินและ/หรือส่วนของทุนของรัฐบาลอย่างมีนัยสำคัญในกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น การจ่ายเงินปันผล/การนำส่งรายได้แผ่นดิน การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง เป็นต้น ให้รัฐบาลขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเป็นรายๆ ไป โดยชี้แจงเหตุผล ความจำเป็น ข้อมูลผลกระทบที่ได้รับ และแนวทางแก้ไขผลกระทบดังกล่าว

๔.๕ แนวทางการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาล

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาลได้ตระหนักในความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาลให้แก่ประชาชนและสาธารณะได้รับทราบ จึงได้กำหนดแนว

ทางการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจผ่านรายงานประจำปี ตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ เป็นต้นไป โดยการเปิดเผยนั้นต้องเป็นมาตรฐาน มีความครอบคลุมและครบถ้วน โดยมีแนวทางการเปิดเผยข้อมูลดังนี้

๔.๕.๑ รัฐวิสาหกิจที่ต้องถือปฏิบัติ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือหุ้นข้างมาก จำนวน ๕๑ แห่ง ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

๔.๕.๒ กำหนดเวลาในการจัดทำรายงานประจำปี

ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำและเปิดเผยข้อมูลให้แล้วเสร็จภายใน ๒ เดือน หลังจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) รับรองงบการเงินของสิ้นปีบัญชีรัฐวิสาหกิจ และให้เริ่มตั้งแต่รายงานประจำปี ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการเปิดเผยข้อมูล หากภายหลัง ๖ เดือน หลังจากสิ้นปีบัญชีแล้ว สตง. ยังไม่ได้รับรองงบการเงิน ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำรายงานประจำปีโดยใช้ตัวเลขในงบการเงินเบื้องต้นที่จัดส่งให้ สตง. จัดทำรายงานประจำปีไปพลางก่อน โดยยังไม่ต้องเปิดเผยงบการเงินเบื้องต้นดังกล่าว และเมื่อ สตง. รับรองงบการเงินแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงรายงานทางการเงินต่างๆ ในรายงานประจำปี และเปิดเผยงบการเงินที่ผ่านการรับรองโดยไม่ชักช้า

๔.๕.๓ รูปแบบการเปิดเผยรายงานประจำปี

ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการผ่าน Website ของรัฐวิสาหกิจ

๔.๕.๔ การกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการเปิดเผยข้อมูล

ให้กำหนดเป็นตัวชี้วัดในระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ เป็นต้นไป (รายงานประจำปี ๒๕๕๙)

๔.๕.๕ ข้อมูลขั้นต่ำที่จะต้องมีในรายงานประจำปี แบ่งออกเป็น ๒ หมวด ได้แก่ หมวดที่ ๑ ข้อมูลด้านรัฐวิสาหกิจ และหมวดที่ ๒ ข้อมูลด้านธรรมาภิบาล โดยการจัดหัวข้อให้เป็นไปตามความเหมาะสมและดุลพินิจของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

หมวดที่ ๑ ข้อมูลด้านรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ๖ หัวข้อ ดังนี้

๑. ข้อมูลทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ประวัติความเป็นมา วิสัยทัศน์ ภารกิจ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าประสงค์ แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ ประเภทกิจการ ลักษณะการประกอบกิจการ ที่ตั้ง เบอร์ติดต่อ สัดส่วนการถือหุ้น สรุปข้อมูลทางการเงินที่สำคัญ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกิจการ ภาวะอุตสาหกรรมและแนวโน้มในอนาคต

๒. โครงสร้างการบริหารองค์กร ได้แก่ ผังโครงสร้างองค์กร คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ คณะผู้บริหาร โครงสร้างอัตรากำลัง

๓. โครงสร้างเงินทุน ได้แก่ ทุนและโครงสร้างผู้ถือหุ้น
หนี้เงินกู้ เงินงบประมาณที่ได้รับและการจ่ายเงินนำส่งรัฐหรือเงินปันผล

๔. การลงทุนที่สำคัญในปัจจุบันและอนาคต ได้แก่
แผนงานและ โครงการต่างๆ การร่วมดำเนินงานกับเอกชน

๕. ผลการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่ รายงานวิเคราะห์
ผลการดำเนินงาน รายงานวิเคราะห์ฐานะการเงิน

๖. การบริหารจัดการองค์กร ได้แก่ การบริหารความเสี่ยง
การควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใน

หมวดที่ ๒ ข้อมูลด้านธรรมาภิบาล ประกอบด้วย ๓ หัวข้อ ดังนี้

๑. รายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายกำกับดูแลที่ดี
ได้แก่ นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี โครงสร้างของคณะกรรมการและความรับผิดชอบของ
คณะกรรมการ การแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานอื่นๆ และการประชุม/
คำตอบแทนของคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงาน/ผู้บริหาร นโยบายป้องกัน
ความขัดแย้งทางผลประโยชน์

๒. รายงานการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กร ได้แก่
รายงานคณะกรรมการตรวจสอบ รายงานคณะกรรมการสรรหา

๓. รายงานทางการเงิน ได้แก่ รายงานความรับผิดชอบ
ของคณะกรรมการต่อรายงานทางการเงิน รายงานผู้สอบบัญชี งบการเงินและหมายเหตุประกอบงบ
การเงิน

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงข้อมูลทั่วไปของรัฐวิสาหกิจในประเด็นต่างๆ ได้แก่ รายชื่อ
และการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจรายสาขา (๕ สาขา) วิธีการ/เครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ
ที่มีอยู่ในปัจจุบันของ สคร. ได้แก่ แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ (SOD) ระบบ
ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ และระบบ
ธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ๕ เรื่อง ได้แก่ หลักการและแนวทางการ
กำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุม
ภายใน (Internal Control) คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และ
การตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit) มาตรฐานการบัญชี (TFRS) และแนวทางการ
เปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ

บทที่ ๔

แนวทางการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดี

กระทรวงการคลังได้นำระบบธรรมาภิบาลที่ดีมาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ ควบคู่ไปกับระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และต่อมาได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในบทที่แล้วได้อธิบายถึงระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันประกอบด้วย ๕ เรื่องสำคัญ ได้แก่

๑. หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG)
๒. การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control)
๓. คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit)
๔. มาตรฐานการบัญชี (IFRS)
๕. แนวทางการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ

โดยการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจประยุกต์ใช้ระบบธรรมาภิบาลที่ดีดังกล่าว ก็มีรูปแบบที่แตกต่างกันไป ได้แก่ การออกเป็นระเบียบกระทรวงการคลัง การกำหนดเป็นหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติ การแจ้งเป็นหนังสือเวียนต่อรัฐวิสาหกิจ หรือการจัดทำเอกสารชักจูงความเข้าใจ ซึ่งที่ผ่านมการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปประยุกต์ใช้ยังก่อให้เกิดประเด็นปัญหา/อุปสรรคต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากสาเหตุจากความไม่ชัดเจนหรือความคลุมเครือของข้อกำหนด/ระเบียบ หรือความไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์/มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวโดยสรุปถึงที่มาและการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา/อุปสรรคจากการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปประยุกต์ใช้และส่งผลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา/อุปสรรคดังกล่าวในบทถัดไป

๑. หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG)

สคร. ได้จัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งถือปฏิบัติ เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือต่อสาธารณะ สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ

และเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ) และต่อมาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้องค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น สคร. จึงได้ดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวทางเดิมของปี ๒๕๔๔ โดยศึกษาเทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจของ OECD ปี ๒๕๔๘ (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises ๒๐๐๕) และหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ปี ๒๕๔๕ เพื่อให้หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจมีความเป็นสากล และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ เห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจปี ๒๕๕๒)

หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี ๒๕๕๒ มีสาระสำคัญประกอบด้วย ๖ หมวด ได้แก่ การดำเนินการของภาครัฐในฐานะเจ้าของ สิทธิและความเท่าเทียมกันของเจ้าของกิจการ/ผู้ถือหุ้น ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศและความโปร่งใส และจรรยาบรรณ

จากการนำหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจสามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหา/อุปสรรคได้ดังนี้

๑.๑ การสร้างความตระหนักถึงบทบาทความสำคัญของการนำหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีไปประยุกต์ใช้ในรัฐวิสาหกิจยังมีน้อย ส่วนมากรับรู้กันเพียงในกลุ่มคนที่รับผิดชอบเท่านั้น

๑.๒ ขาดระบบการตรวจสอบการรับรู้และความรู้ความเข้าใจในหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจที่เพียงพอและต่อเนื่อง

๑.๓ การติดตามผลในการถือปฏิบัติตามหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจยังไม่ครอบคลุม จะมีการติดตามในบางเรื่องเท่านั้น โดยถูกกำหนดอยู่ในหัวข้อการบริหารจัดการองค์กรในระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เช่น เรื่องคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

๑.๔ เนื้อหาบางส่วนของหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีของรัฐวิสาหกิจยังมีความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกัน และบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติอื่น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนในการถือปฏิบัติ

๑.๕ บางครั้งการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจขาดความเหมาะสมและไม่เป็นไปตามคุณสมบัติที่กำหนด เนื่องจากเป็นการแต่งตั้งตามคำสั่งของฝ่ายการเมือง ส่งผลให้ขาดความน่าเชื่อถือในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจและไม่เป็นไปตามหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดี

๒. การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control)

สคร. ได้ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นที่รัฐวิสาหกิจต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น โดยการบ่งชี้เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อองค์กร เพื่อจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ รวมทั้ง การกำหนดมาตรการเพื่อจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ซึ่งนั่นหมายถึงการควบคุมภายใน ดังนั้น จึงได้จัดทำหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน พร้อมทั้งคู่มือปฏิบัติขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการปฏิบัติงานการบริหารความเสี่ยงและควบคุมภายในของรัฐวิสาหกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากล

สาระสำคัญของหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยสรุปเป็นดังนี้

๒.๑ หลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจ

๒.๑.๑ หลักเกณฑ์ประกอบด้วยการสร้างคุณค่า เป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจ มุ่งเน้นเหตุการณ์ที่มีความไม่แน่นอน ดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีโครงสร้างชัดเจนและทันเวลา ดำเนินการบนพื้นฐานของข้อมูลที่ดีที่สุดที่มีอยู่ ปรับให้เหมาะสมกับองค์กร คำนึงถึงบุคลากรและวัฒนธรรมองค์กรด้วยความโปร่งใสและครอบคลุม เป็นพลวัต สามารถทำซ้ำ และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงและเพิ่มเติมได้อย่างต่อเนื่อง

๒.๑.๒ แนวทางปฏิบัติประกอบด้วยสภาพแวดล้อมภายในองค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์ การระบุเหตุการณ์ การประเมินความเสี่ยง การตอบสนองต่อความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร การติดตามประเมินผล

๒.๑.๓ ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารความเสี่ยง คือ การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง การปฏิบัติตามกระบวนการบริหารความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การวัดผล การฝึกอบรมแก่ ทรัพยากรบุคคล และการติดตามกระบวนการ

๒.๒ หลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในของรัฐวิสาหกิจ

๒.๒.๑ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ สภาพแวดล้อมของการควบคุมการประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร การติดตามและประเมินผล

๒.๒.๒ ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการควบคุมภายใน คือ ผู้บริหารจัดการ สภาพแวดล้อมและองค์ประกอบต่างๆ ของการควบคุมภายในของรัฐวิสาหกิจได้ดี สร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในให้เป็นไปให้ตามวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม การควบคุมภายในหากนำมาใช้อย่างไม่เหมาะสม เช่น เข้มงวดหรือเคร่งครัดเกินไปก็อาจทำให้การปฏิบัติงานติดขัด ล่าช้า ไม่คล่องตัว ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องจัดให้เกิดความสมดุลระหว่างความคล่องตัวในการปฏิบัติงานกับระดับการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลเพียงพอ

จากการนำหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจสามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหา/อุปสรรคได้ดังนี้

๑. รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีขนาดเล็กและระบบการบริหารจัดการองค์กรยังไม่มีความมีประสิทธิภาพขาดระบบการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่ดี ซึ่งมีสาเหตุมาจากผู้บริหารไม่ให้ความสนใจ เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศยังไม่ทันสมัย ขาดเงินงบประมาณที่จะนำมาปรับปรุงและพัฒนา เป็นต้น

๒. การบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน ถือเป็นการบริหารจัดการองค์กรที่สอดคล้องกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ร่วมกัน ซึ่งที่ผ่านมา มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งยังไม่สามารถเชื่อมโยงการบริหารจัดการองค์กรของสองส่วนนี้เข้าด้วยกันได้

๓. เรื่องบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในได้ถูกกำหนดเป็นส่วนหนึ่งในระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ หัวข้อการบริหารจัดการองค์กรอยู่แล้ว ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาจมีความแตกต่างกันในบางประเด็นหรือหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติจะมีรายละเอียดมากกว่าในระบบประเมินผล ดังนั้น หากไม่มีการสร้างความเข้าใจอย่างชัดเจน อาจส่งผลให้รัฐวิสาหกิจเกิดความสับสนและต่อต้านการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว เนื่องจากมองว่าเป็นเรื่องซ้ำซ้อนได้

๔. ระบบการกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามในปัจจุบัน เป็นเพียงการกำหนดเป็นเกณฑ์วัดผลหนึ่งในการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในสองประเด็น คือ รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการให้ครบถ้วนตามเกณฑ์ในระบบประเมินผลเท่านั้น ซึ่งอาจยัง

ไม่ครอบคลุมหลักการทั้งหมดที่ภาครัฐกำหนด หรืออาจไม่สามารถใช้บังคับรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ หากผลการประเมินดังกล่าวไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจ

๕. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ไม่เพียงพอที่จะให้ความรู้และสร้างความเข้าใจเชิงลึก เมื่อรัฐวิสาหกิจไม่สามารถดำเนินการตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดได้

๓. คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการ ตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit)

สคร. ได้เล็งเห็นความสำคัญและจำเป็นของการตรวจสอบภายในต่อการบริหารงาน ของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากช่วยให้ผู้บริหารสามารถมั่นใจในระบบการควบคุมภายใน รวมทั้ง ช่วยให้ สามารถค้นหาข้อบกพร่อง จุดอ่อน และพัฒนาระบบการดำเนินงานที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น สคร. จึงได้ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยต่อมามีการยกร่างเป็นระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบ และหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ พร้อมทั้งจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน สำหรับ คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ และการตรวจสอบภายใน ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ให้มีประสิทธิภาพและชัดเจนยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของระเบียบ/คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการตรวจสอบ ภายในรัฐวิสาหกิจและการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยสรุปเป็นดังนี้

๑. คู่มือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจมี ส่วนประกอบสำคัญ คือ กรอบการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการตรวจสอบ ๖ ประการ (องค์ประกอบ บทบาทและความรับผิดชอบ ความสัมพันธ์กับผู้สอบบัญชีและผู้ตรวจสอบภายใน ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร การรายงาน และการรักษาคุณภาพ) และแนวทางปฏิบัติที่ดีตามกรอบ การปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น

๒. คู่มือการปฏิบัติงานของการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจมีส่วนประกอบ สำคัญ คือ กรอบการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการตรวจสอบ ๖ หัวข้อ (คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบภายใน โครงสร้างของหน่วยงานตรวจสอบภายใน ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร หน้าที่ ความรับผิดชอบ การปฏิบัติงานและการรายงาน และความสามารถในหน้าที่) และแนวทางปฏิบัติ ที่ดีตามกรอบการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น

จากการนำระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วย ตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ และคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการ

ตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจและการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ มาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจสามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหา/อุปสรรคได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจควรต้องตระหนักในความสำคัญของการตรวจสอบภายในอย่างสูง เนื่องจากถือเป็นการจัดการองค์กรที่สำคัญและจำเป็น สามารถเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายและป้องกันการทุจริตในด้านต่างๆ โดยต้องสร้างระบบตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทั่วถึง และเป็นอิสระอย่างแท้จริง

๒. เนื้อหาของคู่มือการปฏิบัติงานระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ บางส่วนยังมีความไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดความสับสนในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

๓. รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีระบบการตรวจสอบภายในที่ยังไม่ครอบคลุม ซึ่งมีสาเหตุมาจากระบบที่มีอยู่ยังไม่สมบูรณ์ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอ ขาดความร่วมมือกันภายในองค์กร เป็นต้น

๔. ระบบการกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามในปัจจุบัน เป็นเพียงการกำหนดเป็นเกณฑ์วัดผลหนึ่งในการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดสองประเด็น คือ รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการให้ครบถ้วนตามเกณฑ์ในระบบประเมินผลเท่านั้น ซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุมหลักการทั้งหมดที่ภาครัฐกำหนด หรืออาจไม่สามารถใช้บังคับรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ หากผลการประเมินดังกล่าวไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจ

๕. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไม่เพียงพอที่จะให้ความรู้และสร้างความเข้าใจเชิงลึก เมื่อรัฐวิสาหกิจไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดได้

๔. มาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการรายงานทางการเงินของไทย (Thai Financial Reporting Standards : TFRS)

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป เพื่อใช้บันทึกรายการทางการเงินอันจะแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่ตามจริง ประกอบกับสภาวิชาชีพบัญชีได้กำหนดและปรับปรุงมาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการรายงานทางการเงินของไทย (Thai Financial Reporting Standards : TFRS) เพื่อให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล สำหรับนิติบุคคลที่มีหน้าที่จัดทำบัญชีตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น สคร. จึงได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

ถือปฏิบัติตาม TFRS ที่จัดทำขึ้นตามมาตรฐานการรายงานทางการเงินระหว่างประเทศ (IFRS) สำหรับกิจการที่มีส่วนได้เสียสาธารณะ โดยให้เริ่มทยอยถือปฏิบัติตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป เพื่อให้ระบบบัญชีและรายงานทางการเงินของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามหลักบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป มีมาตรฐานสากล รวมทั้ง สอดคล้องกับสภาวิชาชีพบัญชีและระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ สคร. ได้เล็งเห็นว่า การปฏิบัติตาม TFRS ของรัฐวิสาหกิจถือเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งอาจส่งผลให้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งไม่สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น จึงได้จัดจ้างที่ปรึกษา ได้แก่ บริษัท ไพร่ชวอเตอร์เฮาส์ กรุ๊ป จำกัด มาช่วยให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตาม TFRS ในลักษณะภาพรวม

อย่างไรก็ตาม มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่นำ TFRS ไปปฏิบัติและประสบปัญหาความเข้าใจอย่างถูกต้อง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจยังมีการถือปฏิบัติที่แตกต่างกัน ดังนั้น สคร. จึงได้จัดสัมมนาเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติตาม TFRS ในฉบับที่มีปัญหาขึ้น เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๖ เพื่อให้ สคร. สามารถรวบรวมความคิดเห็นจากรัฐวิสาหกิจและนำมากำหนดแนวทางปฏิบัติทางบัญชีที่เหมาะสมต่อไป โดยต่อมา สคร. ได้ดำเนินการจัดทำเอกสารซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติตาม TFRS ฉบับที่มีปัญหาข้างต้น และได้เวียนแจ้งให้รัฐวิสาหกิจทราบและถือปฏิบัติด้วยแล้ว นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์กำไรสุทธิที่นำมาเป็นฐานในการจัดสรรกำไรประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่สะท้อนผลการดำเนินงานที่แท้จริง โดยให้รัฐวิสาหกิจใช้กำไรสุทธิที่เกิดจากการจัดทำงบการเงินตาม TFRS ที่ผ่านการรับรองจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

จากการถือปฏิบัติตามมาตรฐานการรายงานทางการเงินของไทย (TFRS) ของรัฐวิสาหกิจ สามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหา/อุปสรรคได้ดังนี้

๔.๑ การปฏิบัติตาม TFRS ของรัฐวิสาหกิจถือเป็นเรื่องยากและใหม่ ซึ่งส่งผลให้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งประสบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ประกอบกับเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจมีความรู้ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กที่ไม่มีงบประมาณในการจ้างบริษัทที่ปรึกษามาช่วยดำเนินการในส่วนรายละเอียด นอกจากนี้จากการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะจากที่ปรึกษาของ สคร.

๔.๒ การสร้างความรู้ความเข้าใจและจัดอบรมสัมมนาให้แก่รัฐวิสาหกิจมีไม่เพียงพอ และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคให้แก่รัฐวิสาหกิจ สคร. และบริษัทที่ปรึกษาของ สคร. ไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด เนื่องจากความแตกต่างของปัญหาและรายละเอียดที่มีอยู่ อีกทั้งบางครั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่สามารถตอบข้อสงสัยให้รัฐวิสาหกิจได้

๔.๓ การถือปฏิบัติตาม TFRS ในมาตรฐานบางฉบับขัดกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ฉบับที่ ๒๐ เรื่อง การบัญชีสำหรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ในประเด็นการบันทึกบัญชีเกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล ส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

๔.๔ รัฐวิสาหกิจบางแห่งยังไม่ให้ความร่วมมือในการถือปฏิบัติตาม TFRS และ สคร. ไม่มีมาตรการขั้นเด็ดขาดในการจัดการหรือมาตรการที่มีอยู่ไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ยังไม่สามารถปิดบัญชีให้เป็นปัจจุบันได้

๕. แนวทางการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ

สคร. ได้ตระหนักในความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจให้แก่ประชาชนและสาธารณะได้รับทราบ จึงได้กำหนดแนวทางการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง (จำนวน ๕๑ แห่ง) (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เนื่องจากต้องเปิดเผยข้อมูลตามหลักเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอยู่แล้ว) โดยให้จัดทำรายงานประจำปีตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ผ่าน Website ของรัฐวิสาหกิจ โดยการเปิดเผยนั้นต้องเป็นมาตรฐาน มีความครอบคลุมและครบถ้วน และเพื่อเป็นการกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการเปิดเผยข้อมูล สคร. จะกำหนดเป็นตัวชี้วัดในระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ เริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ เป็นต้นไป (รายงานประจำปี ๒๕๕๗)

ข้อมูลขั้นต่ำที่จะต้องมีในรายงานประจำปีแบ่งออกเป็น ๒ หมวด ดังนี้

หมวดที่ ๑ ข้อมูลด้านรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยข้อมูลทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ โครงสร้างการบริหารองค์กร โครงสร้างเงินทุน การลงทุนที่สำคัญในปัจจุบันและอนาคต ผลการดำเนินงานองค์กร และการบริหารจัดการองค์กร

หมวดที่ ๒ ข้อมูลด้านธรรมาภิบาล ประกอบด้วยรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายกำกับดูแลที่ดี รายงานการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กร และรายงานทางการเงิน

จากการกำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจเปิดเผยข้อมูลผ่านรายงานประจำปีดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหา/อุปสรรคได้ดังนี้

๕.๑ การจัดทำรายงานประจำปีตามนโยบายดังกล่าว อาจสร้างภาระในการดำเนินงานหรือภาระทางการเงินให้กับรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดเล็กและไม่มีความพร้อมในด้านต่างๆ และหากรัฐวิสาหกิจไม่ตระหนักในความสำคัญ ก็อาจส่งผลให้รัฐวิสาหกิจต่อต้านการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้ ประกอบกับนโยบายการกำกับให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการโดยกำหนดเป็นเกณฑ์หนึ่งในการวัดผลการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ อาจไม่สามารถใช้บังคับรัฐวิสาหกิจได้ หากผลการประเมินไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจ

๕.๒ โดยปกตินโยบายการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ (โดยเฉพาะในส่วนการบริหารจัดการองค์กร) ได้ถูกกำหนดเป็นส่วนหนึ่งในระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว รวมทั้งบางข้อมูลรัฐวิสาหกิจได้จัดส่ง สคร. ผ่านระบบ GFMIS-SOE ซึ่งจะมีความแตกต่างกันและเพิ่มเติมขึ้นในบางประเด็น ดังนั้น หากไม่มีการสร้างความเข้าใจอย่างชัดเจน อาจส่งผลให้รัฐวิสาหกิจเกิดความสับสนและต่อต้านการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว เนื่องจากมองว่าเป็นเรื่องซ้ำซ้อนได้

๕.๓ กรณีกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดทำรายงานประจำปีโดยใช้ตัวเลขในงบการเงินเบื้องต้นไปพลางก่อน โดยยังไม่ต้องเปิดเผยงบการเงินดังกล่าว หากภายหลัง ๖ เดือน หลังจากสิ้นปีบัญชีแล้ว สตง. ยังไม่ได้รับรองงบการเงิน แต่เมื่อ สตง. รับรองงบการเงินแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงรายงานและเปิดเผยงบการเงินที่ผ่านการรับรองโดยไม่ชักช้าขึ้น สคร. ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน และหาก สคร. ขาดระบบติดตามอย่างใกล้ชิด อาจส่งผลให้ช่องว่างให้รัฐวิสาหกิจไม่ถือปฏิบัติตามนโยบายได้

๕.๔ รัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้ถือปฏิบัติตามนโยบายการเปิดเผยข้อมูลจำนวน ๕๑ แห่ง มีบริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด อยู่ด้วย แต่เนื่องจากภารกิจปัจจุบันเป็นเพียงการให้เช่าที่ดินแก่โรงแรมเอราวัณเท่านั้น ทั้งยังไม่ได้อยู่ในระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ข้อกำหนดตามนโยบายดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานในปัจจุบันของรัฐวิสาหกิจ

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงที่มาและการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ๕ เรื่อง โดยสรุป พร้อมทั้งวิเคราะห์ประเด็นปัญหา/อุปสรรคจากการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีในแต่ละเรื่องไปประยุกต์ใช้และส่งผลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา/อุปสรรคดังกล่าวในบทถัดไป

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีมาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ที่ประกอบด้วย ๕ เรื่องสำคัญ คือ หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control) คณะกรรมการตรวจสอบภายใน รัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit) มาตรฐานการบัญชี (TFRS) และแนวทางการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจนั้น ในปัจจุบันการประยุกต์ใช้ระบบธรรมาภิบาลที่ดีกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจยังปรากฏปัญหา/อุปสรรคต่างๆ โดยผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์และสรุปปัญหา/อุปสรรคที่เกิดขึ้นแล้ว ในบทที่ ๔ โดยเป็นในลักษณะแยกประเด็นในแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน ซึ่งจากประเด็นปัญหา/อุปสรรคในแต่ละเรื่อง ผู้ศึกษาสามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหา/อุปสรรคในเชิงภาพรวมทั้งระบบ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขในบทนี้

ภาพรวมประเด็นปัญหา/อุปสรรคของการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีมาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เป็นดังนี้

๑. รายละเอียดเนื้อหาในบางประเด็นของระบบระบบธรรมาภิบาลที่ดี ยังมีความไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติ/มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ไม่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจบางแห่ง หรือเป็นส่วนหนึ่งในระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว ซึ่งส่งผลให้เกิดความสับสนในการดำเนินงานหรือยากต่อการนำไปปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจ หรือก่อให้เกิดการต่อต้านได้เนื่องจากมองว่าเป็นการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน

๒. คณะกรรมการหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจบางแห่งยังตระหนักในความสำคัญของระบบระบบธรรมาภิบาลที่ดีไม่เพียงพอ ส่งผลต่อการนำไปกำหนดหรือบังคับใช้ของรัฐวิสาหกิจไม่เกิดประสิทธิผลสูงสุด รวมทั้ง การสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงในบทบาทความสำคัญของการนำไปประยุกต์ใช้ยังไม่ครอบคลุมทั่วทั้งองค์กร ส่วนใหญ่เป็นเพียงรับรู้กันเพียงในกลุ่มคนที่รับผิดชอบ

๓. มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง โดยเฉพาะที่มีขนาดเล็ก มีงบประมาณจำกัด เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจไม่เพียงพอ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศล้าสมัย ประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการองค์กรต่ำ ยังขาดการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปประยุกต์ใช้อย่างครอบคลุม ทั้งถึงเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รวมทั้งขาดการบูรณาการการดำเนินงานตามระบบธรรมาภิบาลที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายใน

๔. การติดตามและกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามระบบธรรมาภิบาลที่ดีของ สคร. ยังไม่มีระบบที่เป็นรูปธรรม เป็นเพียงการกำหนดเป็นหนึ่งในเกณฑ์วัดผลในการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาคือรัฐวิสาหกิจหลายแห่งจะดำเนินการให้ครบถ้วนตามเกณฑ์ในระบบประเมินผลเท่านั้น ซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุมหลักการทั้งหมดในระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่กำหนดไว้ หรืออาจไม่สามารถใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ หากผลการประเมินดังกล่าวไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ สคร. ก็ยังไม่มีมาตรการขึ้นเด็ดขาดในการบังคับใช้

๕. เจ้าหน้าที่ สคร. ขาดมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เพียงพอที่จะให้ความรู้และสร้างความเข้าใจในเชิงลึกต่อรัฐวิสาหกิจ หรือการแก้ปัญหาให้รัฐวิสาหกิจเมื่อมีข้อสงสัยหรือไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดได้

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ภาพรวมประเด็นปัญหา/อุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข การปรับปรุงและพัฒนาการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีมาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เป็นดังนี้

๑. การปรับปรุงและพัฒนาหลักการ/หลักเกณฑ์/คู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในระบบธรรมาภิบาลที่ดีให้มีความชัดเจน เชื่อมโยงและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติ/มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น

๑.๑ การปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในเรื่องการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายในตามการบริหารจัดการองค์กรในระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องและเทียบเคียงกับระเบียบ/คู่มือ/แนวทางปฏิบัติที่กระทรวงการคลังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ

๑.๒ การปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการบันทึกบัญชีที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล และการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความช่วยเหลือจากรัฐบาลของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามมาตรฐานทางการเงิน TFRS

๑.๓ เพิ่มเติมรายละเอียดเนื้อหาของคู่มือการปฏิบัติงานระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ยังมีความไม่ชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ เช่น การจ่ายค่าตอบแทนของคณะกรรมการตรวจสอบ

๒. เผยแพร่และชักชวนความเข้าใจในหลักการ/หลักเกณฑ์/คู่มือหรือแนวทางปฏิบัติ ในระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยการออกหนังสือเวียนแจ้งให้ทราบหรือจัดอบรมสัมมนาให้แก่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งจัดทำแผนฝึกอบรมสัมมนาการนำระบบต่างๆ ไปใช้ โดยการกำหนดแผนงานและระยะเวลาที่เหมาะสมและมีความต่อเนื่องกัน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กที่มีงบประมาณจำกัดและเจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจในระดับต่ำ สคร. อาจจำเป็นต้องจ้างที่ปรึกษาหรือส่งทีมงานเข้าไปช่วยและสนับสนุนการดำเนินงานตามระบบให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์และประโยชน์สูงสุด

๓. เพิ่มและพัฒนาการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญ/ข้อดี/ประโยชน์ในแง่ตัวองค์กร ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปใช้ให้กับรัฐวิสาหกิจ ในทุกระดับ ตั้งแต่คณะกรรมการ ฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงผลเสียหากรัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามด้วย

๔. ควรสร้างระบบการติดตามและกำกับดูแลการปฏิบัติตามระบบธรรมาภิบาลที่ดีให้ครอบคลุมทุกส่วนและเป็นรูปธรรมชัดเจน สอดรับไปกับระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้ง ต้องกำหนดมาตรการการลงโทษที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น อ้างอิงกับแรงจูงใจที่เป็นตัวเงินหรือการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ

๕. พัฒนาและสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแก่เจ้าหน้าที่ สคร. เพื่อให้สามารถช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำข้อเสนอแนะในเชิงลึกอย่างถูกต้องและชัดเจนแก่รัฐวิสาหกิจได้

จากข้อเสนอแนะ/แนวทางการแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีมาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของผู้ศึกษาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการเสนอแนะในเชิงภาพรวมของระบบ โดยยังไม่ได้พิจารณาลงไปรายละเอียดของแต่ละขั้นตอนหรือระบบต่างๆ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวอย่างรอบคอบ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบ หรือความไม่เหมาะสมกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ผู้ศึกษาจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งจากเอกสารต่างๆ กรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งผู้ศึกษาคาดว่าจะดำเนินการต่อไปในภายหลัง

บรรณานุกรม

นายกรัฐมนตรี, สำนัก. “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี” ๒๕๔๒.

การคลัง, กระทรวง. “ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบ ภายในของรัฐวิสาหกิจ” ๒๕๕๕.

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, สำนักงาน. “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ” ๒๕๕๒.

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, สำนักงาน. “หลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน” ๒๕๕๕. และ “คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง และการควบคุมภายใน” ๒๕๕๕.

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, สำนักงาน. “คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการตรวจสอบ ภายในรัฐวิสาหกิจและการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ” ๒๕๕๕.

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, สำนักงาน. “แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ (Statement of Directions : SOD)” ๒๕๕๕.

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, สำนักงาน. “คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ” ๒๕๕๖. และ “คู่มือระบบประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ” ๒๕๕๖.

การคลัง, กระทรวง. หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๕.๑/ว. ๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ “เรื่อง การปฏิบัติตามมาตรฐานการรายงานทางการเงินฉบับใหม่”

การคลัง, กระทรวง. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่ กค ๐๘๐๕.๑/ว. ๑๒๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ “เรื่อง แนวทางการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ”

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, สำนักงาน. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่ กค ๐๘๐๕.๑/ว. ๔๓ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๖ “เรื่อง การชักซ้อมความเข้าใจในการ ปฏิบัติตามมาตรฐานการรายงานทางการเงินของไทย”

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, สำนักงาน. เอกสารการชักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติตาม มาตรฐานการรายงานทางการเงินของไทย (TFRSs) และมาตรฐานการบัญชีของไทย (TAS)

ประเสริฐ สีตพิพัฒน์. “ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระของรัฐ (GOOD GOVERNANCE IN INDEPENDENT PUBLIC AGENCIES)”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกัน ราชอาณาจักร, ๒๕๕๖.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นางปานทิพย์ ศรีพิมล
วัน เดือน ปีเกิด	๑๕ ธันวาคม ๒๕๐๕
การศึกษา	ปริญญาตรีบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปริญญาตรีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน	๒๕๒๘ นักวิชาการคลัง กรมบัญชีกลาง ๒๕๔๕ เลขานุการกรม สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ๒๕๔๘ ผู้เชี่ยวชาญด้านกำกับและประเมินผลรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ๒๕๕๐ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนารัฐวิสาหกิจ ๒ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ๒๕๕๓ ผู้อำนวยการสำนักกำกับและประเมินผลรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง ระบบธรรมาภิบาลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

ผู้วิจัย นางปานทิพย์ ศรีพิมล

หลักสูตร ปรอ.

รุ่นที่ 26

ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจคือกิจการของรัฐที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการดำเนินการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน และสนองต่อการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ มีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่างๆ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย ผลักดัน และกำกับดูแล ให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกิจการและบริหารจัดการองค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความมั่นคงทางการเงิน และมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่ สคร. กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยตรง จำนวน 56 แห่ง

สคร. ได้นำระบบธรรมาภิบาลที่ดี มาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2538 ควบคู่ไปกับระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และต่อมาได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาธรรมาภิบาลที่ดีอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยระบบธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันประกอบด้วย

1. หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG)
2. การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control)
3. คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit)
4. มาตรฐานการบัญชี (IFRS)
5. การเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ

ซึ่งในการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจประยุกต์ใช้ระบบดังกล่าว ก็มีรูปแบบที่แตกต่างกัน ได้แก่ การออกเป็นระเบียบกระทรวงการคลัง การกำหนดเป็นหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติ การจัดทำคู่มือ

การปฏิบัติ การออกนโยบายแจ้งต่อรัฐวิสาหกิจ หรือการจัดทำเอกสารชักจูงความเข้าใจ การบัญชี (TFRS)

จากการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปประยุกต์ใช้และถือปฏิบัติในการกำกับดูแลที่ดี ในรัฐวิสาหกิจ ปรากฏว่ายังมีปัญหาในบางประเด็น เช่น กรณีมาตรฐานการบัญชี (TFRS) ไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือการดำเนินการตามคู่มือปฏิบัติของการตรวจสอบ ภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit) ยังมีความไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถนำระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร สามารถส่งเสริมและ สนับสนุนการดำเนินงาน ตลอดจนสามารถบริหารจัดการองค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถช่วยป้องกันและปิดช่องโหว่ในการทุจริตในด้านต่างๆ ของ รัฐวิสาหกิจได้ในอีกทางหนึ่ง จึงมีความจำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงระบบธรรมาภิบาล ที่ดีที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น สอดคล้องกับ กฎระเบียบ/มติคณะรัฐมนตรีต่างๆ พร้อมทั้งพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามหลักสากล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจ จากการนำระบบ ธรรมาภิบาลที่ดีในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไปใช้ พร้อมทั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อทบทวนและปรับปรุงระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ ในปัจจุบัน ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในการกำกับดูแล รัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักสากล

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน 5 ด้าน ได้แก่ หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control) คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการตรวจสอบภายในของ รัฐวิสาหกิจ (Internal Audit) มาตรฐานการบัญชี (TFRS) และการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการนำไปประยุกต์ใช้ของรัฐวิสาหกิจ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาถุกระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ และคู่มือต่างๆ รวมทั้งจากการหารือของรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวกับระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาสรุปประเด็นปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีทั้ง 5 ด้าน มาใช้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งเพื่อกำหนดแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่ดี ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจต่อไป

ผลการวิจัย

ปัจจุบันการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังดำเนินการกำกับดูแลโดยตรงจะประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ฎุกระเบียบ และการที่หน่วยงานราชการเข้าไปถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยตรงในสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 50 จึงทำให้มีรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในการกำกับดูแล จำนวน 56 แห่ง 9 สาขา โดย แบ่งระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 ด้านสำคัญ ได้แก่

1. ด้านนโยบาย
2. ด้านฎุกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร การเงิน การบริหารงาน และ
3. ด้านการประเมินผล

วิธีการ/เครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันประกอบด้วย 5 เรื่องสำคัญ ได้แก่

1. หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ (CG)
2. การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการควบคุมภายใน (Internal Control)
3. คณะกรรมการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ (Audit Committee) และการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ (Internal Audit)
4. มาตรฐานการบัญชี (TFRS)
5. แนวทางการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาประเด็นปัญหา/อุปสรรคจากการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีในแต่ละเรื่อง ไปประยุกต์ใช้และส่งผลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับ แนวทางการแก้ไขปัญหา/อุปสรรคในภาพรวม ดังนี้

1. รายละเอียดเนื้อหาในบางประเด็นของระบบระบบธรรมาภิบาลที่ดี ยังมีความ ไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติ/มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ไม่เหมาะสมกับ รัฐวิสาหกิจบางแห่ง หรือเป็นส่วนหนึ่งในระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว ซึ่งส่งผลให้เกิดความสับสนในการดำเนินงานหรือยากต่อการนำไปปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจ หรือ ก่อให้เกิดการต่อต้านได้เนื่องจากมองว่าเป็นการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน

2. คณะกรรมการหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจบางแห่งยังตระหนักในความสำคัญของ ระบบระบบธรรมาภิบาลที่ดีไม่เพียงพอ ส่งผลต่อการนำไปกำหนดหรือบังคับใช้ของรัฐวิสาหกิจ ไม่เกิดประสิทธิผลสูงสุด รวมทั้ง การสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงในบทบาทความสำคัญ ของการนำไปประยุกต์ใช้ยังไม่ครอบคลุมทั่วทั้งองค์กร ส่วนใหญ่เป็นเพียงรับรู้กันเพียงในกลุ่มคน ที่รับผิดชอบ

3. มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดเล็ก มีงบประมาณจำกัด เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจไม่เพียงพอ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศล้ำสมัย ประสิทธิภาพของ ระบบการบริหารจัดการองค์กรต่ำ ยังขาดการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปประยุกต์ใช้อย่าง ครอบคลุม ทั่วถึง เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รวมทั้งขาดการบูรณาการการดำเนินงาน ตามระบบธรรมาภิบาลที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน และการ ตรวจสอบภายใน

4. การติดตามและกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามระบบธรรมาภิบาลที่ดีของ สคร. ยังไม่มีระบบที่เป็นรูปธรรม เป็นเพียงการกำหนดเป็นหนึ่งในเกณฑ์วัดผลในการประเมินผล งานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาคือรัฐวิสาหกิจหลายแห่งจะดำเนินการให้ครบถ้วนตามเกณฑ์ ในระบบประเมินผลเท่านั้น ซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุมหลักการทั้งหมดในระบบธรรมาภิบาลที่ดี ที่กำหนดไว้ หรืออาจไม่สามารถใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ หากผลการประเมินดังกล่าว ไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ สคร. ก็ยังไม่มีมาตรการขึ้นเด็ขาดในการบังคับใช้

5. สคร. ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เพียงพอที่จะให้ความรู้และ สร้างความเข้าใจในเชิงลึกต่อรัฐวิสาหกิจ หรือการแก้ปัญหาให้รัฐวิสาหกิจเมื่อมีข้อสงสัยหรือ ไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดได้

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ภาพรวมประเด็นปัญหา/อุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข การปรับปรุงและพัฒนาการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีมาใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เป็นดังนี้

1. การปรับปรุงและพัฒนาหลักการ/หลักเกณฑ์/คู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในระบบธรรมาภิบาลที่ดีให้มีความชัดเจน เชื่อมโยงและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติ/มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

2. เผยแพร่และชักจูงความเข้าใจในหลักการ/หลักเกณฑ์/คู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในระบบธรรมาภิบาลที่ดีที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยการออกหนังสือเวียนแจ้งให้ทราบหรือจัดอบรมสัมมนาให้แก่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งจัดทำแผนฝึกอบรมสัมมนาการนำระบบต่างๆ ไปใช้ โดยการกำหนดแผนงานและระยะเวลาที่เหมาะสมและมีความต่อเนื่องกัน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กที่มีงบประมาณจำกัดและเจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจในระดับต่ำ สคร. อาจจำเป็นต้องจ้างที่ปรึกษาหรือส่งทีมงานเข้าไปช่วยและสนับสนุนการดำเนินงานตามระบบให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์และประโยชน์สูงสุด

3. เพิ่มและพัฒนาการสร้างวัฒนธรรมตระหนักถึงความสำคัญ/ข้อดี/ประโยชน์ในแง่ตัวองค์กร ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการนำระบบธรรมาภิบาลที่ดีไปใช้ให้กับรัฐวิสาหกิจในทุกระดับ ตั้งแต่คณะกรรมการ ฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงผลเสียหากรัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามด้วย

4. ควรสร้างระบบการติดตามและกำกับดูแลการปฏิบัติตามระบบธรรมาภิบาลที่ดีให้ครอบคลุมทุกส่วนและเป็นรูปธรรมชัดเจน สอดรับไปกับระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้ง ต้องกำหนดมาตรการการลงโทษที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น อ่างอิงกับแรงจูงใจที่เป็นตัวเงินหรือการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ

5. พัฒนาและสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแก่เจ้าหน้าที่ สคร. เพื่อให้สามารถช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำข้อเสนอแนะในเชิงลึกอย่างถูกต้องและชัดเจนแก่รัฐวิสาหกิจได้