

แนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย

โดย

นายภูมิศักดิ์ อรัญญาเกษมสุข
ที่ปรึกษาด้านการประเมินผลรัฐวิสาหกิจ
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

เรื่อง **แนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย**
ลักษณะวิชาการเศรษฐกิจ
ผู้วิจัย **นายภูมิศักดิ์ อรัญญาเกษมสุข** หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทั้งระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนแนวโน้มของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในอนาคต รวมทั้งข้อจำกัดของการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย ที่สามารถสร้างความมั่นคงให้กับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาพบว่า รัฐวิสาหกิจไทยมีสภาพปัญหาใน ๒ ระดับ คือ ระดับนโยบาย ที่ขาดการบูรณาการในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ เนื่องจากรูปแบบและสถานะของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่หลากหลาย ทั้งด้านการเงินและการดำเนินภารกิจที่แตกต่างกัน ทำให้รูปแบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีลักษณะกระจัดกระจาย ตามที่กระทรวงเจ้าสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะกำหนด ประกอบกับไม่มีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ ทำให้การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน และระดับการบริหารจัดการภายในของรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่มีโครงสร้างการบริหารงานที่ยืดหยุ่นและคล่องตัวเพียงพอ ตลอดจนกระบวนการสรรหาบุคคลเป็นกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจขาดความโปร่งใสและมีการแทรกแซงจากภายนอก ทำให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง

สำหรับแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ควรมีการดำเนินการใน ๒ ส่วนคือ (๑) ส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างการกำกับดูแลภายนอกรัฐวิสาหกิจ โดยการตรากฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการกลาง และจัดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจอื่น พร้อมทั้งจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจ เพื่อถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท ตลอดจนกำหนดแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน และทบทวน/จัดกลุ่มของรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขาในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน และปรับปรุงกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ให้มีมาตรฐานสภาพการจ้างของแรงงานรัฐวิสาหกิจใกล้เคียงกับภาคเอกชน และ (๒) ส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในของรัฐวิสาหกิจ โดยปรับปรุงสภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัว มีการมุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรมและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการดำเนินงาน ตลอดจนใช้ระบบธรรมาภิบาลมากำกับการดำเนินงานทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และมีการประเมินผลการดำเนินงานที่มีมาตรฐาน รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้ภาครัฐสามารถบริหารจัดการให้รัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันในระดับสากลได้ต่อไป

คำนำ

การสร้างเสริมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ ได้อาศัยภาคเอกชนในการลงทุนควบคู่กับการใช้จ่ายของประชาชนอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม จากสภาพเศรษฐกิจที่ซบเซาในระยะที่ผ่านมา ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องเร่งการลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐวิสาหกิจที่เป็นกลไกหลักในการลงทุนค่อนข้างสูง นอกจากการเป็นแหล่งรายได้และเป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม การที่โครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจมีความซับซ้อน ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดคล่องตัว ประกอบกับความไม่มีเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการแทรกแซงการดำเนินงานจากภายนอก ทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนกระทบต่อความเพียงพอและมาตรฐานของบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ตลอดจนระบบเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ เพื่อยกระดับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยให้สามารถเทียบเคียงมาตรฐานสากล โดยมุ่งเน้นหลักของการมุ่งผลสัมฤทธิ์และความมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสร้างกลไกการปฏิบัติงานที่โปร่งใส และสามารถให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ไทย ให้สามารถดำเนินงานได้คุ้มค่ากับเงินลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการรุกเข้าสู่ตลาดโลก เพื่อเป็นฐานในการสร้างความมั่งคั่งของประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

(นายภูมิศักดิ์ อรัญญาเกษมสุข)
นักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙
ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ข้อจำกัดของการวิจัย	๕
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
คำจำกัดความ	๖
บทที่ ๒ ทฤษฎีและแนวคิดในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	๗
แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการองค์การมหาชน	๗
แนวความคิดเกี่ยวกับการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันระดับประเทศ	๑๐
แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการภาครัฐ	๑๓
แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	๑๗
ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง	๑๙
นโยบายรัฐบาล	๒๐
สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้อง	๒๒
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒	๒๓
แนวคิดเกี่ยวกับประเทศไทย ๔.๐	๒๗
สรุป	๓๔
บทที่ ๓ ภาพรวมของระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	๓๖
ความหมายของรัฐวิสาหกิจ	๓๖
ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ	๓๙
ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย	๔๔
กฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ	๔๘
โครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	๕๘
สถานะของรัฐวิสาหกิจไทย	๖๓

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ	๖๙
การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย	๗๔
แนวโน้มด้านการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	๗๖
สรุป	๗๘
บทที่ ๔ บทวิเคราะห์แนวทางการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทย	๘๐
สภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทย	๘๐
รูปแบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	๘๗
แนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	๙๗
สรุป	๑๐๕
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๐๘
สรุป	๑๐๘
ข้อเสนอแนะ	๑๑๓
บรรณานุกรม	๑๑๖
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๑๘

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓-๑	จำนวนรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒	๖๔
๓-๒	รัฐวิสาหกิจที่มีสินทรัพย์สูงสุด ๕ อันดับแรก	๖๕
๓-๓	รัฐวิสาหกิจที่มีสินทรัพย์ต่ำสุด ๕ อันดับแรก	๖๕
๓-๔	ผลการดำเนินงานด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจ	๖๖
๓-๕	ผลการดำเนินงานด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจกลุ่มไม่ใช่สถาบันการเงิน และกลุ่มสถาบันการเงิน	๖๗
๔-๑	ตารางวิเคราะห์ SWOT Analysis ของรัฐวิสาหกิจไทย	๘๑
๔-๒	ข้อดีและข้อจำกัดของการเปรียบเทียบระบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการ รัฐวิสาหกิจของไทยกับต่างประเทศ	๙๓

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๑-๑	ขอบเขตการวิจัย	๔
๒-๑	ห่วงโซ่คุณค่าสำหรับลูกค้า	๘
๒-๒	โมเดลประเทศไทย ๔.๐	๒๙
๒-๓	การขยายตัวทางเศรษฐกิจไทย ๕๐ ปีที่ผ่านมา	๓๐
๒-๔	ประเทศไทย ๔.๐	๓๑
๒-๕	กลไกการขับเคลื่อนไทยแลนด์ ๔.๐	๓๓
๓-๑	กฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ	๔๙
๓-๒	การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน	๕๙
๓-๓	งานบริหารรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	๖๐
๓-๔	เปรียบเทียบขนาดสินทรัพย์	๖๕
๓-๕	ผลการประเมินประจำปี ๒๕๕๘ ของรัฐวิสาหกิจในระบบ PA	๖๘
๓-๖	ผลการประเมินประจำปี ๒๕๕๘ ของรัฐวิสาหกิจในระบบ SEPA	๖๘
๓-๗	สินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจในเอเชียโดยเปรียบเทียบ	๗๖
๓-๘	ผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจเปรียบเทียบในระดับภูมิภาคของโลก	๗๗
๓-๙	การให้เงินกู้ของธนาคารต่อรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเทศในเอเชีย	๗๗
๕-๑	ขั้นตอนการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย	๑๑๑
๕-๒	ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย	๑๑๕

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน นอกจากต้องอาศัยภาคเอกชนซึ่งเป็นฟันเฟืองขนาดใหญ่ในการลงทุน ควบคู่ไปกับการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนอย่างต่อเนื่องแล้ว ภาครัฐคงเป็นกลไกสำคัญในการวางรากฐานการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปพร้อมกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศทั้งในระดับภูมิภาคอาเซียนและระดับสากล ซึ่งภารกิจของภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำรงชีวิตของประชาชน การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับประเทศ จะปรากฏอยู่ทั้งในภารกิจของหน่วยงานของรัฐในหลายรูปแบบ เช่น ส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจไทยได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกหรือเครื่องมือสำคัญของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น ๕๕ แห่ง และมีการจัดตั้งขึ้นในหลายรูปแบบ ทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการสาธารณูปโภคเป็นหลัก เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย และการประปานครหลวง เป็นต้น หรือจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะมีลักษณะในการประกอบกิจการเชิงสังคมหรือเชิงพาณิชย์ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทที่ภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เช่น องค์การสวนสัตว์ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น นอกจากนี้ มีที่จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบและมีลักษณะเป็นกิจการเชิงพาณิชย์เชิงควบคุม โดยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานธนากรเคราะห์ ตลอดจนมีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท เช่น บริษัท ธนากรกรูไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นต้น ทั้งนี้ ในปี ๒๕๕๘ รัฐวิสาหกิจไทยมีสินทรัพย์รวม ๑๓.๑๘ ล้านล้านบาท ประกอบด้วย หนี้สินรวม ๑๐.๔ ล้านล้านบาท และส่วนของทุนรวม ๒.๗๗ ล้านล้านบาท โดยสามารถสร้างรายได้รวม ๔.๙๖ ล้านล้านบาท และมีผลกำไรรวม ๑.๘๕ แสนล้านบาท ตลอดจนมีงบลงทุนรวม ๓.๒๖ แสนล้านบาท และสามารถนำส่งรายได้เข้าแผ่นดินจำนวนประมาณ ๑.๖๑ แสนล้านบาท^๑

ในส่วนของ การกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ จะดำเนินการภายใต้โครงสร้างที่ซับซ้อน ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ระดับ ที่เชื่อมโยงกัน ดังนี้

๑. ระบบการกำกับดูแลส่วนที่อยู่ภายนอกองค์กรรัฐวิสาหกิจ

^๑ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, กระทรวงการคลัง, “ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย (State Enterprise Key Indicators: SEKI) ฉบับที่ ๑/๒๕๕๙ (ณ ธันวาคม ๒๕๕๘)”, หน้า ๒.

จะมีกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้กำกับการดำเนินงานนโยบายตามกฎหมายหรือระเบียบที่จัดตั้ง ในขณะที่เดียวกัน จะมีหน่วยงานกลางอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินงานภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ขององค์กรกำกับดูแล (Regulator) ได้แก่ การประกอบธุรกิจด้านโทรคมนาคม

๒. ระบบการกำกับการดำเนินงานภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้ จะมีคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยรวบรวมและสังเคราะห์นโยบาย/แนวทาง/กฎระเบียบต่างๆ ที่ได้รับจากรัฐบาลและองค์กรต่างๆ ตามข้อ ๑ แล้วมากำหนดเป็นนโยบาย เพื่อส่งผ่านให้ผู้บริหารและพนักงานของรัฐวิสาหกิจนำไปใช้เป็นกรอบในทางปฏิบัติ ซึ่งจากลักษณะการทำงานของส่วนนี้ สามารถแยกโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็น ๒ ระดับย่อย คือ

๒.๑ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นส่วนกำหนดกรอบแนวทางหรือนโยบาย และมีการดำเนินงานที่เชื่อมโยงต่อเนื่องจากองค์กรต่างๆ ตามข้อ ๑

๒.๒ ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะเป็นส่วนที่ปฏิบัติงานปกติตามขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จัดตั้งและกรอบแนวทาง/นโยบายที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกำหนด

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะเป็นกลไกสำคัญในการลงทุนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่โครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ซับซ้อนดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากความไม่มีเอกภาพในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานที่ไม่คล่องตัว ตลอดจนมีการแทรกแซงการดำเนินงานจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดความต่อเนื่องและไม่ได้ผลเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังส่งผลให้ระบบธรรมาภิบาลในการดำเนินงานล้มเหลว ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม จนเป็นปัญหาในเชิงนโยบายของการบริหารจัดการระบบรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของประเทศ รวมทั้งความเพียงพอและคุณภาพของบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนที่ได้มาตรฐาน ดังนั้นการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นการมุ่งผลสัมฤทธิ์และความมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสร้างกลไกการปฏิบัติงานที่สอดคล้องและโปร่งใส จึงเป็นแนวทางที่สำคัญในการยกระดับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยให้สามารถเทียบเคียงมาตรฐานสากล เพื่อให้ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านเศรษฐกิจภายใน และตอบสนองความคุ้มค่าของเงินลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ตลอดจนสามารถให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ รวมทั้งการยกระดับขีดความสามารถในการรุกเข้าสู่ตลาดโลกเพื่อเป็นฐานในการสร้างความมั่งคั่งของประเทศอย่างยั่งยืนตลอดไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และแนวโน้มของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในอนาคต ตลอดจนข้อจำกัดของการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย

๒. วิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืน

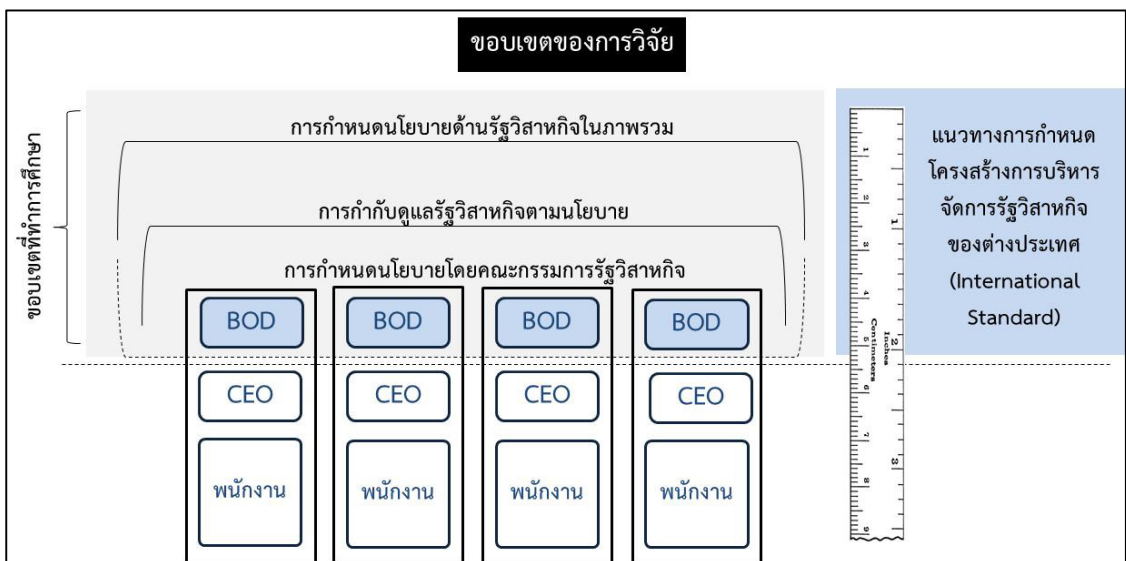
ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

๑.๑ ศึกษาโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย และวิเคราะห์สภาพปัญหาจากการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ การกำหนดนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในระดับมหภาค และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามนโยบาย ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจหรือในระดับจุลภาค

๑.๒ ศึกษาโครงสร้างและแนวทางการกำกับดูแลการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนทฤษฎีและแนวความคิดในการบริหารจัดการองค์กร เพื่อประกอบการวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีขอบเขตของการวิจัยปรากฏตามแผนภาพดังนี้

แผนภาพที่ ๑-๑ : ขอบเขตของการวิจัย



๒. ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

จะทำการศึกษาข้อมูลของรัฐวิสาหกิจในช่วงปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งเน้นศึกษาวิจัยแนวคิด ทฤษฎี และข้อมูลจากเอกสารหลักฐานเป็นสำคัญ โดยมีขั้นตอนการวิจัย ดังนี้

๑. รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการระบบรัฐวิสาหกิจ รูปแบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เพื่อประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

๒. รวบรวมข้อมูลวรรณกรรม ทฤษฎี และแนวคิดการบริหารจัดการองค์กร ตลอดจนโครงสร้างและรูปแบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ ทั้งที่ประสบความสำเร็จ (Success Case) และประสบปัญหา (Failure Case) เพื่อประมวลองค์ความรู้ด้านทฤษฎีแนวคิด เพื่อทำการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบด้านโครงสร้างและรูปแบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ (Comparative Research)

๓. วิเคราะห์สภาพปัญหาจากข้อจำกัดต่างๆ ในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจไทย โดยมุ่งเน้นโครงสร้างการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในระดับมหภาค และจุลภาค เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจไทย

๔. วิเคราะห์และกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ให้รองรับกับเป้าหมายในการสร้างความมั่นคงความทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้ทัดเทียมกับอารยประเทศอย่างยั่งยืน

ข้อจำกัดของการวิจัย

การนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทยในงานวิจัยฉบับนี้ เป็นการวิเคราะห์รูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทยในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา (ปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ซึ่งมีความผันผวนทางการเมืองในระดับสูง ประกอบกับการบันทึกข้อมูลเชิงปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวเนื่องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงเป็นวิจัยในเชิงคุณภาพจากฐานข้อมูลสำคัญของประเทศเท่าที่รวบรวมได้ ควบคู่กับการศึกษาทฤษฎีการ้องค์กรและบริหารจัดการ ตลอดจนวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรูปแบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างการกำหนดนโยบาย และแนวทางในการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทย โดยเทียบเคียงกับแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และรูปแบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดในการการกำกับดูแลการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ และความรุนแรงของผลกระทบที่มีต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ

๒. สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้สามารถกระจายความมั่งคั่งและพัฒนาคุณภาพของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของรัฐวิสาหกิจอย่างยั่งยืน

๓. เพื่อสร้างพื้นฐานแนวความคิดให้กับรัฐบาลในการกำหนดแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยการพัฒนารัฐวิสาหกิจทั้งระบบให้เอื้อต่อบรรยากาศในการส่งเสริมการลงทุน และสนับสนุนกลไกการดำเนินการของภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คำจำกัดความ

รัฐวิสาหกิจ	หมายถึง	องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชนที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการลงทุนหรือจัดให้มีบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน
การกำหนดนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจในภาพรวม	หมายถึง	โครงสร้างการกำหนดนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาล
การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามนโยบาย	หมายถึง	โครงสร้างการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด
การกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ	หมายถึง	โครงสร้างการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง
บริษัท	หมายถึง	บริษัทวิสาหกิจแห่งชาติหรือองค์กรแม่ที่ เป็นผู้ถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจ และใช้กลไกในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับเอกชน
การกระจายอำนาจ	หมายถึง	รูปแบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่มีความเป็นอิสระและไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกัน
การรวมศูนย์	หมายถึง	รูปแบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจโดยรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้ที่องค์กรเดียว เพื่อบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบเดียวกัน

บทที่ ๒

ทฤษฎีและแนวคิดในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการประเภทหนึ่งที่มีลักษณะกึ่งรัฐกึ่งเอกชน จำเป็นต้องอาศัยแนวความคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการองค์กรของภาคเอกชนคู่ขนานไปกับองค์ความรู้ในการบริหารจัดการภาครัฐ รวมถึงหลักการบริหารจัดการองค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชนโดยเฉพาะ ดังนี้

แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการองค์กรเอกชน

รูปแบบการบริหารจัดการองค์กรเอกชนในปัจจุบัน มีกรอบแนวความคิดในการสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับกิจการเป็นพื้นฐาน เพื่อให้เกิดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบกับคู่แข่งในตลาด โดยมีแนวความคิดในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันในระดับธุรกิจ^๑ จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ๕ ประการในการวางกลยุทธ์การดำเนินธุรกิจโดยไมเคิล พอร์เตอร์ ซึ่งได้นำเสนอในหนังสือชื่อ “Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries & Competitors” ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์องค์กรอุตสาหกรรมและโครงสร้างทางยุทธศาสตร์ขององค์กรธุรกิจต่างๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันในระยะยาว การวิเคราะห์กระบวนการของพอร์เตอร์ในประเด็นดังกล่าว เริ่มต้นจากการกำหนดนิยามขององค์กรธุรกิจให้ชัดเจน เพื่อจะสร้างวิสัยทัศน์สำหรับผู้บริหาร ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กรซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรไปในทิศทางที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

๑. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกลยุทธ์ขององค์กรธุรกิจ มี ๕ ประการ คือ

๑.๑ อำนาจการต่อรองของผู้จัดส่ง ซึ่งคำว่า “ผู้จัดส่ง” นี้ หมายรวมถึงวัตถุดิบและสินค้าหรือทรัพยากรทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการ

๑.๒ อำนาจการต่อรองของลูกค้า ทั้งนี้ลูกค้าสามารถที่จะทำการต่อรองการกำหนดส่วนต่างของผลกำไรและปริมาณการซื้อจากผู้ขายได้

๑.๓ ภัยจากคู่แข่งรายใหม่ เนื่องจากการแข่งขันในการดำเนินธุรกิจนั้น มีอยู่เป็นจำนวนมาก และเป็นภาระที่คู่แข่งรายใหม่จะเข้ามาในวงการ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางการตลาดเปลี่ยนแปลงไป เช่น ส่วนแบ่งทางการตลาด ราคา ความภักดีต่อตราสินค้าของผู้บริโภค เป็นต้น

^๑ พิมพ์ภัสร์ จามรลักษณ์. “การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการก่อสร้างไทย เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ”. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๒๖, ๒๕๕๗). หน้า ๖ - ๑๓.

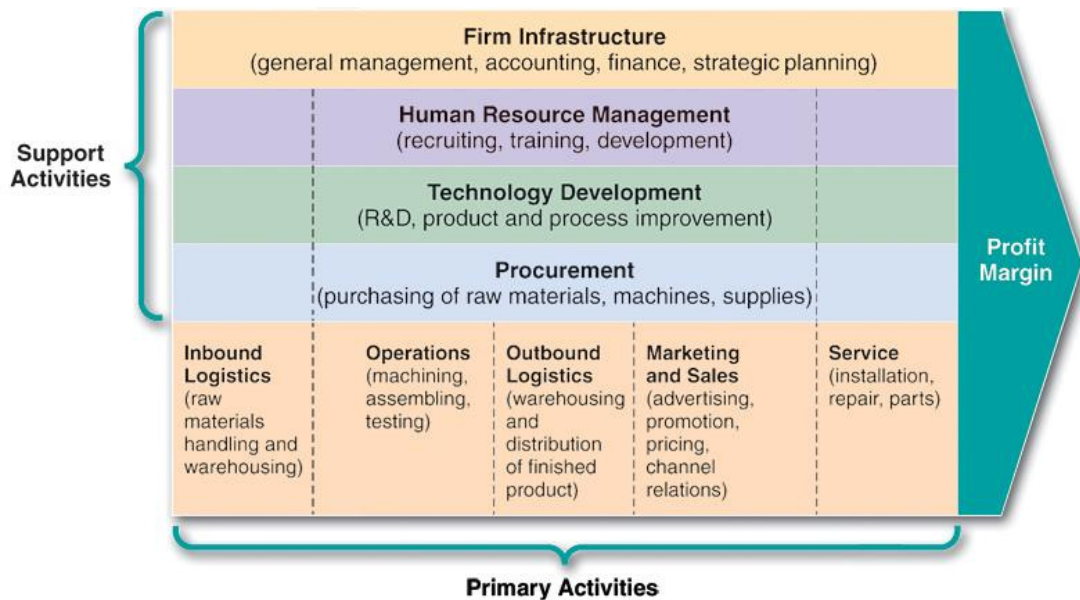
๑.๔ ภัยจากสินค้าอื่นๆ ที่สามารถทดแทนได้

๑.๕ การแข่งขันกับคู่แข่งในปัจจุบันที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกัน

๒. กลยุทธ์การส่งมอบคุณค่าให้กับลูกค้า

เป้าหมายหลักในการแย่งส่วนแบ่งทางการตลาดของผู้ประกอบการคือการสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าให้มากที่สุด เพื่อก่อให้เกิดความภักดีต่อตราสินค้าและขัดขวางการเติบโตของคู่แข่ง ทั้งคู่แข่งรายใหม่หรือผู้ที่ จะเข้ามาประกอบการในอนาคต ซึ่งในกรณีเหล่านี้ การส่งมอบคุณค่าให้กับลูกค้าเป็นกลยุทธ์ที่จะต้องดำเนินการ โดยอาจจะปฏิบัติตามแนวทางของพอร์เตอร์ (Michael E. Porter: Porter Value Chain) ได้ ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ ๒ - ๑: ห่วงโซ่คุณค่าสำหรับลูกค้า



องค์กรธุรกิจสามารถพัฒนากลยุทธ์เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันเหนือคู่แข่ง โดยการปรับปรุงภาพแวดล้อมในองค์กรและสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า โดยใช้แนวความคิด Value Chain ดังนี้

๒.๑ กิจกรรมหลัก (Primary Activities)

๒.๑.๑ การควบคุมระบบคลังสินค้า Inbound Logistics ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่การสั่งสินค้านำมาสำรองเพื่อการจำหน่าย การเก็บรักษา และการจัดระบบควบคุมสินค้าคงคลังที่มีประสิทธิภาพ

๒.๑.๒ การดำเนินงาน Operations อย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดของการขายสินค้า

๒.๑.๓ การจัดส่งสินค้า Outbound Logistics ไปสู่ลูกค้าตรงตามเวลา และการจัดเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องให้เป็นที่เรียบร้อย

๒.๑.๔ การตลาดและการขาย

๒.๑.๕ การให้บริการหลังการขาย

๒.๒ กิจกรรมสนับสนุน (Secondary Activities)

ในการสนับสนุนการขายสินค้าหรือบริการแก่ลูกค้าตามเป้าหมายขององค์กร พอร์เตอร์ได้แยกประเด็นที่เกี่ยวข้องออกเป็น ๔ ประเด็น ซึ่งองค์การธุรกิจจะต้องให้ความสำคัญและควบคุมการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือ

๒.๒.๑ การจัดซื้อวัตถุดิบและชิ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้า

๒.๒.๒ การพัฒนาเทคโนโลยี การนำระบบการควบคุมคุณภาพ ระบบสำนักงานอัตโนมัติ หรือระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารมาใช้ในองค์กร

๒.๒.๓ การบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่การคัดสรรพนักงาน การฝึกอบรม และการจัดหาพนักงานทดแทนผู้ที่ลาออกไป

๒.๒.๔ งานด้านการบริหารอื่นๆ เช่น งานนิติการ การเงิน เป็นต้น

ความสำคัญของการสร้างคุณค่าให้แก่ลูกค้า ก่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน ซึ่งองค์การธุรกิจจะต้องมีการพัฒนาการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อป้องกันและรักษาส่วนแบ่งตลาดของตน พร้อมทั้งขยายเครือข่ายไปในกิจการที่เกี่ยวข้อง เช่น กิจการของธนาคารบาร์เคลย์ (Barclay Bank) ในสหราชอาณาจักร ซึ่งมีที่ดินจำนวนมากอยู่ในครอบครอง ได้ขยายกิจการในด้านการพัฒนาที่ดินและการเปิดห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ประกอบกับการขายเคหะ ซึ่งเป็นการสร้างคุณค่าของสินค้าและขยายฐานการตลาดที่สอดคล้องกับกิจการพื้นฐานของตน โดยใช้บริษัทในเครือข่ายที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการ จะเห็นได้ว่าทั้งกิจการห้างสรรพสินค้า หรือการสร้างการเคหะ ต้องอาศัยฐานะการเงินของธนาคารทั้งสิ้น ทำให้ธนาคารดังกล่าวไม่มีคู่แข่งทางธุรกิจโดยตรง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการสร้างหนทางในการพัฒนาสินค้าใหม่ๆ ขึ้น หรือกรณีการขายหนังสือบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของบริษัท อเมซอน (Amazon.com) ซึ่งหลีกเลี่ยงความจำเจซ้ำซากของการค้าหนังสือแบบดั้งเดิมไปได้โดยปราศจากคู่แข่ง ด้วยการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากเทคโนโลยีสารสนเทศของโลกยุคดิจิทัล ทำให้อเมซอนสามารถสร้างเครือข่ายการค้าหนังสือที่ใหญ่ที่สุดในโลกได้ ซึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จดังกล่าวคือ การพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการ และการทวีจำนวนหนังสือที่จัดจำหน่ายให้ครอบคลุมความต้องการของลูกค้าได้ทุกประเภท อย่างไรก็ตาม ร้านค้าหนังสือแบบดั้งเดิมได้พยายามเข้าร่วมกิจการกับอเมซอนมากขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างพันธมิตรทางธุรกิจร่วมกัน เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันระดับประเทศ^๒

ในระดับประเทศนั้น ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) นั้น ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ซึ่งความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันอาจถูกพิจารณาอย่างจำกัด เพียงแค่ส่วนแบ่งการตลาดสินค้าและบริการของประเทศในตลาดโลก ทำให้เรื่องความสามารถในการแข่งขันมีลักษณะเป็นเรื่อง

^๒ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๔ - ๒๑.

ของ Zero-sum game ที่แต่ละประเทศต้องแข่งขันกัน จนมีทั้งผู้ชนะและผู้แพ้ในการแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดโลก ทักษะการมองความหมายของความสามารถในการแข่งขัน ด้วยความหมายข้างต้น อาจนำไปสู่การสนับสนุนให้รัฐบาลใช้นโยบายแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งส่วนแบ่งที่มากขึ้นในตลาดโลก ตัวอย่างของนโยบายแทรกแซงที่ประเทศกำลังพัฒนานิยมใช้ คือ การพยายามรักษาต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมให้ต่ำ ด้วยการกดค่าจ้างแรงงานภายในประเทศ หรือการลดค่าเงินเพื่อกระตุ้นการส่งออก

ทรรศนะการมองความหมายของความสามารถในการแข่งขันที่เน้นเรื่องส่วนแบ่งการตลาดในตลาดโลกนั้น จะนำไปสู่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาด และผลที่อาจตามมาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของนโยบายดังกล่าวคือ ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป้าหมายของการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เป็นการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ดังนั้น การพยายามกดค่าจ้างแรงงานให้ต่ำ จะกลายเป็นสิ่งที่ทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลงมากกว่าเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ในขณะที่การลดค่าเงินหรือการพยายามแทรกแซงเพื่อให้ค่าเงินอ่อนตัวเกินกว่าที่ควรจะเป็นนั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าประเทศกำลังมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่ลดลง มีต้นทุนการผลิตของประเทศที่สูงขึ้น เนื่องจากภาระหนี้สินเงินสกุลต่างประเทศและต้นทุนวัตถุดิบนำเข้าสูงขึ้น จึงต้องพยายามแข่งขันกับต่างประเทศด้วยการลดค่าเงินเพื่อให้ค่าสินค้าต่ำลง ดังนั้น การพิจารณาเรื่องความสามารถในการแข่งขันจึงควรให้ความสำคัญกับที่มาหรือปัจจัยที่กำหนดขีดความสามารถในการแข่งขันมากกว่า

ปัจจัยที่กำหนดขีดความสามารถในการแข่งขันที่สำคัญ คือ ผลิตภาพหรือประสิทธิภาพผลิต (Productivity) ซึ่งวัดจากมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการที่ผลิตได้เทียบกับปริมาณปัจจัยการผลิต (ทรัพยากรมนุษย์ เงินทุน และทรัพยากรธรรมชาติและอื่นๆ) ที่ใช้ไปหนึ่งหน่วย ดังนั้น ผลิตภาพของประเทศ จึงขึ้นอยู่กับทั้งราคาของสินค้าและบริการที่ประเทศจะขายได้และประสิทธิภาพในการใช้ปัจจัยการผลิต โดยมีปัจจัยในการพิจารณาขีดความสามารถในการแข่งขันดังนี้

๑. พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับปัจจัยขับเคลื่อนความสามารถในการแข่งขัน

ระบบเศรษฐกิจของประเทศใดประเทศหนึ่ง จะมีพัฒนาการแบ่งได้เป็น ๓ ชั้น คือ

๑.๑ ระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยปัจจัยการผลิต (Factor-Driven Economy)

เป็นระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพิงปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐาน เช่น ค่าจ้างแรงงานที่ถูก และความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เป็นปัจจัยในการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน เป็นต้น ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นผู้รับจ้างผลิตสินค้า (Original Equipment Manufacturer: OEM) ที่ออกแบบโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือบริษัทในเครือของบริษัทต่างประเทศที่ย้ายฐานมาผลิตในประเทศ เทคโนโลยีส่วนใหญ่ที่ใช้จึงเป็นเทคโนโลยีที่นำเข้ามาจากต่างประเทศหรือลอกเลียนแบบจากต่างประเทศ ในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในขั้นนี้ จะเน้นการแข่งขันกันด้วยราคามากกว่าคุณภาพ และไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของผู้บริโภคโดยตรงได้ และการผลิตในห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) จะจำกัดอยู่ที่ช่วงการผลิตที่ใช้แรงงานมาก

และมีมูลค่าเพิ่มต่ำ ระบบเศรษฐกิจแบบนี้มักอ่อนไหวต่อความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะแนวโน้มราคาสินค้าในตลาดโลก และความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

๑.๒ ระบบเศรษฐกิจขับเคลื่อนโดยการลงทุน (Investment-Driven Economy) เป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตสินค้าและบริการที่มีมาตรฐานเป็นปัจจัยในการสร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (Competitive Advantage) สินค้าและบริการที่ผลิตส่วนใหญ่จะสลับซับซ้อนมากขึ้น แต่เทคโนโลยีการผลิตและการออกแบบยังต้องพึ่งพิงต่างประเทศ และมาจากการซื้อ การร่วมทุน การลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งการลอกเลียนแบบในระบบเศรษฐกิจในขั้นนี้ ไม่ใช่แค่เพียงรับเทคโนโลยีจากต่างประเทศเท่านั้น แต่มีความสามารถที่จะพัฒนาปรับปรุงเทคโนโลยีดังกล่าวได้ด้วย สภาพแวดล้อมทางธุรกิจโดยรวมดังกล่าว จะก่อให้เกิดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและวิธีการผลิตที่ทันสมัย อย่างไรก็ตาม ประเทศยังเป็นผู้ผลิตรับจ้างผลิต (OEM) อยู่ แต่จะขยายระดับศักยภาพในการแข่งขันในห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) มากขึ้น นอกจากนี้ การผลิตยังคงจะกระจุกตัวอยู่ที่การผลิตเพื่อการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ ทำให้อ่อนไหวต่อวิกฤตการณ์การเงินและปัจจัยภายนอก หรือภาวะอุปสงค์สินค้าจากต่างประเทศ

๑.๓ ระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยนวัตกรรม (Innovation-Driven Economy) เป็นระบบเศรษฐกิจที่สามารถคิดค้นสินค้าและบริการใหม่ได้เอง ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยระดับโลก การใช้เทคโนโลยีขั้นสูงจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน สภาพแวดล้อมทางธุรกิจโดยรวมเกิดขึ้นจากความเข้มแข็งของหน่วยธุรกิจทุกพื้นที่ในประเทศ ประกอบกับความเข้มแข็งของเครือข่ายวิสาหกิจ (Clusters) โครงสร้างของสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและแรงจูงใจในการสร้างนวัตกรรมของธุรกิจในประเทศจะสูงด้วย การแข่งขันจะใช้กลยุทธ์การสร้างความแตกต่าง และคุณค่าที่เป็นเอกลักษณ์ (Unique Value) มากกว่า ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ระบบเศรษฐกิจในขั้นนี้ จะมีสัดส่วนของภาคบริการและมีความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในประเทศที่สูง จึงไม่อ่อนไหวกับความผันผวนของเศรษฐกิจภายนอกมากนัก

๒. กรอบการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ยั่งยืน

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การพัฒนาประเทศของไทยมุ่งเน้นนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งก่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจแต่ไม่ยั่งยืน ดังจะเห็นได้จากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๔๐ ดังนั้น การกำหนดนโยบายการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จะต้องให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งของเศรษฐกิจจุลภาคคือ ความสามารถของหน่วยธุรกิจในการผลิตสินค้าและบริการให้มีมูลค่าเพิ่มสูง ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในครั้งนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่กำหนดผลิตภาพตามแนวคิดของพอร์ตเตอร์ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๒.๑ การวิเคราะห์เศรษฐกิจภาพรวม จะวิเคราะห์โครงสร้างและสมรรถนะของเศรษฐกิจไทยในภาพรวม โดยพิจารณาจากพัฒนาการเศรษฐกิจ และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผ่านมาที่มีผลต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสมรรถนะทางเศรษฐกิจ (Economic

Performance) ในการแข่งขันในปัจจุบัน รวมทั้งผลที่มีต่อการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย
เชิงการแข่งขันในปัจจุบัน

๒.๒ การวิเคราะห์เศรษฐกิจจุลภาค จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่กำหนดระดับ
ความสามารถในการแข่งขันหรือผลิตภาพในการผลิตของประเทศ ซึ่งเกิดจากผลิตภาพโดยรวม
ของบริษัทในประเทศนั่นเอง เนื่องจากตามแนวคิดของพอร์เตอร์ บริษัทในประเทศเป็นผู้แข่งขัน
ไม่ใช่ประเทศ แต่ประเทศจะแข่งขันเพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการแข่งขันของบริษัท และหาก
บริษัทในประเทศมีผลิตภาพสูงที่จะสามารถแข่งขันได้ ประเทศนั้นจะมีความสามารถในการแข่งขัน
ตามมาเอง ดังนั้น การวิเคราะห์เศรษฐกิจจุลภาคจึงเป็นการวิเคราะห์ใน ๒ ส่วนคือ (๑) ความซับซ้อน
ในการดำเนินธุรกิจและกลยุทธ์ของบริษัท (Sophistication of Company Operations and
Strategy) และ (๒) คุณภาพของปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจในระดับจุลภาค (Quality of the
Microeconomic Business Environment) โดยจะเป็นการวิเคราะห์ถึงระดับพัฒนาการของกลยุทธ์
บริษัทที่เปลี่ยนแปลงจากการอาศัยความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage)
ที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติและต้นทุนค่าจ้างแรงงานราคาถูกไปสู่ความได้เปรียบเชิงแข่งขัน
(Competitive Advantage) ที่อาศัยความได้เปรียบจากการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการ
การพัฒนากระบวนการผลิตและการตลาด การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการมีระบบการบริหาร
จัดการที่ดี ซึ่งจะสะท้อนความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจระดับจุลภาคได้

จากแนวความคิดในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ตามแนวทาง
ของพอร์เตอร์ ทั้งในระดับจุลภาคคือ ระดับองค์กรธุรกิจ และระดับมหภาคคือ ระดับประเทศ ย่อมมี
ส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยองค์กรธุรกิจจะต้องมีความเข้มแข็งภายใต้การส่งเสริมของภาครัฐบาล
ดังนั้น กิจกรรมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งเป็นโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจของประเทศ
จะต้องได้รับความสำคัญเป็นอันดับแรก แม้เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งมีเงิน
หมุนเวียนจำนวนมากมาย แต่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เหล่านั้น ยังมีความจำเป็นต้อง
พึ่งพาผู้ประกอบการรายย่อย ที่จะทำงานแต่ละขั้นที่ผู้ประกอบการรายใหญ่แบ่งมาให้ เพื่อให้งาน
ก่อสร้างทั้งหมดประสบความสำเร็จ จึงเห็นได้ว่า หากมีแนวทางที่เหมาะสมในการเสริมสร้าง
ความเข้มแข็งให้แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมได้อย่างสมบูรณ์ อุตสาหกรรมก่อสร้าง
ไทยย่อมมีข้อได้เปรียบเหนือกว่าผู้ประกอบการข้ามชาติ

แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการภาครัฐ

การศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการภาครัฐ หรือการบริหารระบบ
ราชการ เป็นภารกิจสำคัญของประเทศในการขับเคลื่อนนโยบายและการปฏิบัติราชการของ
ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทั้งระบบ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)
ได้จัดให้มี “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๑) เพื่อเป็นแนว
ทางการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการไทยอย่างต่อเนื่อง และบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม
โดยมีเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อสร้างความเชื่อถือไว้วางใจ พัฒนาสุขภาวะ และมุ่งสู่ความยั่งยืน
นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก.พ.ร. ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบ

ราชการไทยขึ้น เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย โดยจัดทำมาแล้วรวม ๒ ฉบับ (พ.ศ. ๒๕๔๖ - พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๑ - พ.ศ. ๒๕๕๕) ส่งผลให้ระบบราชการไทยมีความก้าวหน้าและเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การพัฒนาประเทศไทยซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง ก.พ.ร. จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งครอบคลุมช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยศึกษาแนวโน้มการพัฒนาประเทศไทยในอนาคตและตัวอย่างการพัฒนาประเทศไทยที่ดีในระดับนานาชาติ พร้อมทั้งระดมความคิดเห็นจากข้าราชการและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ได้มุมมอง ข้อคิดและข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยร่วมกัน นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ - พ.ศ. ๒๕๖๑) ได้รองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (Country Strategy) ซึ่งเป็นกรอบทิศทางสำคัญที่มีเป้าหมายร่วมกันกับทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนประเทศไทยอีกด้วย ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๖ เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ - พ.ศ. ๒๕๖๑) และมอบหมายให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินภารกิจของหน่วยงานต่อไป ซึ่งจะเป็นการกำหนดกลยุทธ์และมาตรการให้ระบบราชการไทยพร้อมรับการขับเคลื่อนประเทศให้บรรลุเป้าหมาย และดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน มีการปรับสมดุลในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถทำงานแบบบูรณาการด้วยการใช้ยุทธศาสตร์ประเทศเป็นต้นนำ มีภูมิคุ้มกันที่ดี ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกสถานการณ์ โดยมีเป้าประสงค์ในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความเชื่อถือไว้วางใจ พัฒนาสุขภาวะและมุ่งสู่ความยั่งยืน โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ - พ.ศ. ๒๕๖๑)^๓ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ หัวข้อ รวม ๗ ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน

พัฒนางานบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมมาใช้ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ โดยมีกลยุทธ์ดังนี้

๑.๑ พัฒนาระบบการให้บริการประชาชน

๑.๑.๑ เสริมสร้างวัฒนธรรมการให้บริการที่เป็นเลิศ

^๓ สถาปนิกรูปแห่งชาติ. “วาระปฏิรูปที่ ๙: การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ”. กรกฎาคม ๒๕๕๘. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=๕&content_id=๒๖๕๓,๒๕๖๐.

๑.๑.๒ พัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

๒. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ

พัฒนาส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนคติในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์การ เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน โดยมีกลยุทธ์ดังนี้

๒.๑ พัฒนาหน่วยงานของรัฐให้มีขีดสมรรถนะสูง

๒.๑.๑ พัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการ

๒.๑.๒ เพิ่มผลผลิตในการปฏิบัติราชการ โดยลดต้นทุนและส่งเสริมนวัตกรรม

๒.๑.๓ สร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

๓. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

วางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ติดตามมา (Ownership Cost) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างโอกาสและความมั่นคงตามฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ลดความสูญเสียสิ้นเปลือง รวมทั้งวางระบบที่จะมุ่งเน้นการบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้เกิดผลตอบแทนคุ้มค่า สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวม มีต้นทุนที่ต่ำลงและลดความต้องการสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็น โดยมีกลยุทธ์บริหารสินทรัพย์ของภาครัฐอย่างครบวงจร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ คุ้มค่าและสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของภาครัฐ

๔. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๔ การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

ส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยตนเอง เพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า โดยมีกลยุทธ์ดังนี้

๔.๑ ออกแบบและพัฒนาระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ

๔.๒ ปรับปรุงความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

๕. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๕ การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน

ส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทุนบทบาทและภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้งการสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น โดยมีกลยุทธ์ดังนี้

๕.๑ ทบทุนบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เหมาะสม ถ่ายโอนภารกิจงานและกิจกรรมที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติเองให้ภาคส่วนต่าง ๆ

๕.๒ ส่งเสริมการบริหารราชการระบบเปิดและการสร้างเครือข่าย

๖. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๖ การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่งเสริมและวางกลไกให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของทางราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกลยุทธ์ดังนี้

๖.๑ ส่งเสริมและวางกลไกสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ

๖.๒ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านคอร์รัปชันก้าวสู่สากล

๗. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๗ การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

เตรียมความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้งประสานพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกันในการส่งเสริมและยกระดับธรรมาภิบาลในภาครัฐของประเทศสมาชิกอาเซียน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง และความเจริญผาสุกของสังคมร่วมกัน โดยมีกลยุทธ์ดังนี้

๗.๑ พัฒนาระบบบริหารงานของหน่วยงานที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

๗.๒ เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในภาครัฐของประเทศสมาชิกอาเซียน

แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

สภาพปฏิรูปแห่งชาติได้ดำเนินการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ โดยปรากฏปัญหาสำคัญในระบบการบริหารจัดการ ๕ ประการ ดังนี้

๑. การบริหารของรัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกแทรกแซงอย่างไม่เหมาะสม ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถบริหารจัดการองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

๒. ส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ มีความสับสนและขาดความชัดเจนในการแยกแยะบทบาทกันระหว่างหน่วยงานกำหนดนโยบาย (Policy Maker) หน่วยงาน

กำกับดูแล (Regulator) หน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) และหน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินงานให้บริการ (Operator or Service Provider) เช่น ส่วนราชการที่มีภารกิจตามอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลกิจการในอุตสาหกรรมหนึ่ง ในบางกรณีก็มาทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจผ่านการแต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เอง เป็นต้น

๓. รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐมากเกินไป จนทำให้ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยการสนับสนุนและมีสิทธิประโยชน์ผูกขาดมากเกินไป ได้แก่ การให้ช้อยกเว้น กฎ กติกา ในการกำกับดูแลต่างๆ เพื่อสร้างความได้เปรียบคู่แข่งรายอื่น ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจขาดความเข้มแข็งและด้อยประสิทธิภาพทั้งทางตรงและทางอ้อม

๔. รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีผลดำเนินการขาดทุน ทำให้เป็นภาระทางการคลังต่อรัฐบาล

๕. รัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจไม่จำเป็นต้องดำรงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป เนื่องจากเหตุผล ดังนี้

๕.๑ มีพันธกิจและการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับเอกชน แต่ไม่สามารถให้บริการหรือแข่งขันกับภาคเอกชนได้ จึงควรพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นที่จะดำเนินการต่อหรือดำเนินการยุบเลิกต่อไป

๕.๒ รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ด้อยประสิทธิภาพ และไม่มีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ของประเทศ รวมถึงกิจการที่อาจไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน จึงควรมีการพิจารณาที่จะแปรสภาพเป็นองค์กรเอกชนหรือยุบเลิกต่อไป

๕.๓ รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ได้ประกอบการเพื่อแสวงหากำไร และเหมาะสมที่จะดำเนินการกิจการของรัฐในรูปแบบอื่น ควรมีการพิจารณาการแปรสภาพให้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวง/กรม หรือองค์การมหาชน หรือรูปแบบอื่นๆ ต่อไป ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นก่อน เพื่อให้จำนวนรัฐวิสาหกิจคงเหลือเท่าที่จำเป็นต้องปฏิรูปในขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้ การให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ด้อยประสิทธิภาพ โดยการทบทวนกิจการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง การบริหารจัดการภาระหนี้ การจัดทำแผนรองรับความเสี่ยง ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างบุคลากร เพื่อเป็นแนวทางในการลดผลกระทบจากการขาดทุน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างรัฐวิสาหกิจองค์รวม โดยกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน การสร้างระบบมาตรฐานการดำเนินงานให้เป็นไปตามการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) และการกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล นอกจากจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างความโปร่งใสแล้ว ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและส่งเสริมขีดความสามารถขององค์กร ตลอดจนลดโอกาสเสี่ยงจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งเชิงโครงสร้างระดับมหภาคและจุลภาคควบคู่กันอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจจะช่วยแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงขนาดและจำนวนองค์กรให้มีความเหมาะสมกับหน้าที่ในการให้บริการสินค้าสาธารณะ การปรับปรุงกฎระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ และขั้นตอนการทำงานที่มีความล่าช้าหรือมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพแบบเอกชน

และเกิดความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น การสร้างมาตรฐานระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ และการปฏิรูประบบการประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนการนำแผนฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เศรษฐกิจประเทศมาใช้ปฏิบัติจริง จะเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพให้สอดคล้อง กับนโยบายภาครัฐอย่างบูรณาการทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปของคณะกรรมการการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง

คณะกรรมการการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง ได้กำหนดบทบาทและภารกิจ ของส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน โดยแยก ให้ชัดเจนระหว่างหน่วยงาน ๔ ประเภท ดังนี้

๑. หน่วยงานกำกับนโยบาย (Policy Maker) ทำหน้าที่กำหนดทิศทางและนโยบาย ของอุตสาหกรรม และดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกิจของรัฐวิสาหกิจนั้น เช่น หน่วยงาน กำกับนโยบายอุตสาหกรรมการบิน หน่วยงานกำกับนโยบายอุตสาหกรรมการสื่อสาร เป็นต้น

๒. หน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ของอุตสาหกรรม และการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยุติธรรม เช่น Regulator ของอุตสาหกรรมการธนาคารและสถาบันการเงิน Regulator ของอุตสาหกรรม การขนส่งทางบก เป็นต้น

๓. หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) คือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าของ รัฐวิสาหกิจแทนประชาชน ในการดูแลด้านธรรมาภิบาล ฐานะการเงิน การคัดเลือกกรรมการ และผู้บริหารการประเมินผลการดำเนินงาน การปฏิรูปโครงสร้าง ตลอดจนส่งเสริมการตลาด อย่างยั่งยืนของรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงบริษัทลูกและบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจตามความเหมาะสม

๔. หน่วยงานปฏิบัติการหรือผู้ให้บริการ (Operator or Service Provider) คือ รัฐวิสาหกิจซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายและพันธกิจที่ได้วางไว้

นอกจากนี้ คณะกรรมการการฯ ได้กำหนดแนวทางการสร้างความชัดเจนในการ ดำเนินการของแต่ละหน่วยงานดังนี้

๑. กำหนดให้หน่วยงานแต่ละประเภทไม่ทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน เพื่อลดการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ระหว่างหน่วยงาน เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่าง หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็น Policy Maker และ Regulator ต้องไม่มาทำหน้าที่เป็น Owner ในขณะเดียวกัน เป็นต้น

๒. ให้ออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เพื่อให้ เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) ของรัฐวิสาหกิจ

๓. กำหนดให้หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เจ้าของรัฐวิสาหกิจ ทำการทบทวนเหตุผลแห่งการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และทำการประเมินถึงสถานะการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ หรือการยุบรวมยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสถานภาพให้มีความเหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ

๔. ออกกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลสามารถใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเป็นกรณีพิเศษได้ แต่หากเป็นการขอให้รัฐวิสาหกิจเรียกเก็บค่าดำเนินการในอัตราที่ต่ำกว่าราคาตลาดที่รัฐวิสาหกิจกำหนดตามปกติ นั้น รัฐบาลจะต้องชดเชยส่วนต่างนั้นอย่างเหมาะสม โดยให้รัฐวิสาหกิจจัดทำบัญชีพิเศษขึ้นโดยเฉพาะ เรียกว่า “บัญชีบริการสาธารณะ” (Public Service Account : PSA) เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และชัดเจนในการวัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

นโยบายรัฐบาล

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ^๔ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องดังนี้

“๖. การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

ความไม่สงบทางการเมืองที่ดำเนินมานานกว่า ๖ เดือนจนถึงกลางปีนี้มีผลให้เศรษฐกิจชะลอตัวลงอย่างมาก แม้คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ดำเนินการกระตุ้นเศรษฐกิจจนเริ่มฟื้นตัวแล้ว แต่ก็ยังไม่อาจขยายตัวเต็มตามศักยภาพ นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจของไทยยังมีจุดอ่อนที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงหลายเรื่อง เพื่อที่จะสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องและมั่นคง ตั้งแต่การจัดเก็บภาษีซึ่งไม่เพียงพอต่อการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างเต็มศักยภาพ ปัญหานี้ภาครัฐ การใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย ตลอดจนปัญหาการใช้น้ำในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งขาดแคลนเป็นประจำในฤดูแล้ง ในขณะที่มีน้ำท่วมบ่อยครั้งในฤดูฝน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ รัฐบาลจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ๓ ระยะ คือ ระยะเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทันที ระยะต่อไปที่ต้องแก้ไขปัญหาลักษณะที่ค้างคาอยู่ และระยะยาวที่ต้องวางรากฐานเพื่อความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

๖.๑ ในระยะเร่งด่วน เร่งจ่ายงบประมาณของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ยังค้างอยู่ก่อนที่จะพ้นกำหนดภายในสิ้นปีนี้ และสานต่อนโยบายงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้จัดทำไว้ โดยติดตามให้มีการเบิกจ่ายอย่างคล่องตัวตั้งแต่ระดับกระทรวงจนถึงระดับท้องถิ่น รวมทั้งจะดูแลไม่ให้มีการใช้จ่ายที่สูญเปล่า เพื่อช่วยสร้างงานและกระตุ้นการบริโภค

...

๖.๓ กระตุ้นการลงทุนด้วยการเร่งพิจารณาโครงการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนักลงทุนยื่นขออนุมัติส่งเสริมการลงทุนไว้แล้วให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และนำโครงการลงทุนในโครงการพื้นฐานประเภทที่มีผลตอบแทนดี เช่น โครงการขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร มาจัดทำเป็น

^๔ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗. หน้า ๘ - ๑๗.

โครงการร่วมลงทุนร่วมกับเอกชน ซึ่งจะช่วยสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดีทั้งในวงการก่อสร้าง วงการอสังหาริมทรัพย์ และตลาดการเงิน

...

๖.๑๒ ในระยะยาว พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและคมนาคมด้านคมนาคมทางบก โดยเริ่มโครงการรถไฟฟ้ามวลชนในกรุงเทพมหานครและรถไฟฟ้าเชื่อมกรุงเทพมหานครกับเมืองบรีวารเพิ่มเติม เพื่อลดเวลาในการเดินทางของประชาชนและเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อตั้งฐานให้รัฐบาลต่อไปทำต่อได้ทันที ด้านคมนาคมทางอากาศโดยปรับปรุงท่าอากาศยานสุวรรณภูมิระยะที่ ๒ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสากลในภูมิภาค ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานในภูมิภาค เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณการจราจรทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมการบินของประเทศ การซ่อมบำรุงอากาศยาน และการพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการขนส่งทางอากาศให้มีคุณภาพได้มาตรฐานในระดับสากล รวมทั้งการใช้ท่าอากาศยานในภูมิภาคเสริมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมือง เช่น ท่าอากาศยานอุตะเกา เป็นต้น และด้านการคมนาคมทางน้ำโดยพัฒนาการขนส่งสินค้าทางลำน้ำและชายฝั่งทะเล เพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศเริ่มจากการเร่งรัดพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่งที่ทำเรือแหลมฉบัง ท่าเรือชายฝั่งทะเลอ่าวไทยและอันดามัน ตลอดจนผลักดันให้ท่าเรือในลำน้ำเจ้าพระยาและป่าสักมีการใช้ประโยชน์ในการขนส่งสินค้าภายในประเทศและเชื่อมโยงกับท่าเรือแหลมฉบัง รวมทั้งการขุดลอกร่องน้ำลึก

...

๖.๑๔ พัฒนาและปรับปรุงระบบบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายและมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาทางการเงินและการดำเนินงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ตลอดจนพิจารณาความจำเป็นในการควบรวมกิจการเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐในการพัฒนาประเทศ และพัฒนากลไกการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่เข้มแข็ง เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศส่วนรวมคุ้มครองผู้ใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการประชาชนได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งมีการบริหารจัดการนี้ทั้งในส่วนที่รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจรับภาระอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพื่อลดภาระทางการคลัง

....

๑๐. การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

....

๑๐.๑ ปรับปรุงระบบราชการในด้านองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น ทบทวนการจัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนหรือล้าล้นกันหรือมีเส้นทางการปฏิบัติงานที่ยืดยาว ปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้ทันสมัย

โดยนำเทคโนโลยีมาใช้ แก้ไขกฎระเบียบให้โปร่งใส ชัดเจน สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนจัดระบบอัตราค่าจ้างและปรับปรุงค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสมและเป็นธรรม ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ การตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะที่เป็นศูนย์กลาง และการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นวางใจในระบบราชการ ลดต้นทุนดำเนินการของภาครัฐกิจเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ และการรักษาบุคลากรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพไว้ในระบบราชการ โดยจะดำเนินการตั้งแต่ระยะเฉพาหน้าไปตามลำดับความจำเป็น และตามที่กฎหมายเอื้อให้สามารถดำเนินการได้”

สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านการลงประชามติของประชาชนไทย เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ มีสาระสำคัญหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในภาคราชการ และรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

๑. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้น ใช้บังคับมิได้

๒. หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยการตรากฎหมายนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

๓. หลักการทำหน้าที่ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ต้องมีการวางแผนล่วงหน้า รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของภาครัฐ เป็นต้น

๔. แนวนโยบายแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เป็นแนวทางและเป้าหมายในการพัฒนาของประเทศที่ชัดเจนเหมือนประเทศอื่นๆ โดยยุทธศาสตร์ชาตินี้ จะกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) และยุทธศาสตร์ (Strategy) เรื่องที่คนในชาติทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต้องร่วมมือดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน คือ ความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืนของชาติในระยะยาว จัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน (Inclusive Growth) อันเป็นแนวทางการพัฒนาที่เป็นสากล สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ และรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง

ของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒^๕

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) โดยได้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ นอกจากนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนพัฒนาฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมกันจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ เพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน” โดยแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

๑. ยึด “หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ต่อเนื่องมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ เพื่อให้เกิดการบูรณาการในทุกมิติอย่างสมเหตุสมผล มีความพอประมาณ และมีระบบภูมิคุ้มกัน และการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดี ซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคนให้มีความเป็นคนที่สมบูรณ์ สังคมไทยเป็นสังคมคุณภาพ สร้างโอกาสและมีที่ยืนให้กับทุกคนในสังคมได้ดำเนินชีวิตที่ดีมีความสุขและอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศก็เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มีคุณภาพและมีเสถียรภาพ การกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รักษาความหลากหลายทางชีวภาพ ชุมชนภูมิวิถีชีวิต ค่านิยม ประเพณี และวัฒนธรรม

๒. ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มุ่งสร้างคุณภาพชีวิตและสุขภาวะที่ดีสำหรับคนไทย พัฒนาคอนให้มีความเป็นคนที่สมบูรณ์ มีวินัย ใฝ่รู้ มีความรู้ มีทักษะ มีความคิดสร้างสรรค์ มีทัศนคติที่ดี รับผิดชอบต่อสังคม มีจริยธรรมและคุณธรรม พัฒนาคอนทุกช่วงวัยและเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ รวมถึงการสร้างคนให้ใช้ประโยชน์และอยู่กับสิ่งแวดล้อมอย่างเกื้อกูล อนุรักษ์ ฟื้นฟู ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม

๓. ยึด “วิสัยทัศน์ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี” มาเป็นกรอบของวิสัยทัศน์ประเทศไทยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยที่วิสัยทัศน์ดังกล่าวสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ การมี

^๕ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ประกาศ เรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๑๕ ก. วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่น มีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคมและการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงาน อาหาร และน้ำ ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ประสานสอดคล้องกันด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี ประเทศไทยไม่เป็นภาระของโลกและสามารถแก้วิกฤตประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจดีกว่า

๔. ยึด “เป้าหมายอนาคตประเทศไทยปี ๒๕๗๙” ที่เป็นเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี มาเป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายที่จะบรรลุใน ๕ ปีแรกและเป้าหมายในระดับย่อยลงมา โดยที่เป้าหมายและตัวชี้วัดในด้านต่างๆ มีความสอดคล้องกับกรอบเป้าหมายที่ยั่งยืน (SDGs) ทั้งนี้เป้าหมายประเทศไทยในปี ๒๕๗๙ ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันนั้น พิจารณาจากทั้งประเด็นหลักและลักษณะของการพัฒนาฐานการผลิตและบริการสำคัญของประเทศ ลักษณะของคนไทยและสังคมไทยที่พึงปรารถนา และกลุ่มเป้าหมายในสังคมไทย โดยกำหนดไว้ดังนี้ “เศรษฐกิจและสังคมไทยมีการพัฒนาอย่างมั่นคงและบนฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน สังคมไทยเป็นสังคมที่เป็นธรรม มีความเหลื่อมล้ำน้อย คนไทยเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นพลเมืองที่มีวินัยและตื่นรู้และเรียนรู้ได้ด้วยตนเองตลอดชีวิต มีความรู้ มีทักษะและทัศนคติที่เป็นค่านิยมที่ดี มีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่สมบูรณ์ มีความเจริญเติบโตทางจิตวิญญาณ มีจิตสาธารณะและทำประโยชน์ต่อส่วนรวม มีความเป็นพลเมืองไทย พลเมืองอาเซียน และพลเมืองโลก ประเทศไทยมีบทบาทที่สำคัญในเวทีนานาชาติ ระบบเศรษฐกิจตั้งอยู่บนฐานของการใช้นวัตกรรมนำดิจิทัล สามารถแข่งขันในการผลิตได้และค้าขายเป็นความ เป็นสังคมประกอบการ มีฐานการผลิตและบริการที่มีคุณภาพและรูปแบบที่โดดเด่นเป็นที่ต้องการในตลาดโลก เป็นฐานการผลิตและบริการที่สำคัญ เช่น การให้บริการคุณภาพทั้งด้านการเงิน ระบบโลจิสติกส์ บริการด้านสุขภาพ และท่องเที่ยวคุณภาพ เป็นครัวโลกของอาหารคุณภาพและปลอดภัย เป็นฐานอุตสาหกรรมและบริการอัจฉริยะที่เป็นอุตสาหกรรมแห่งอนาคตที่ใช้นวัตกรรมทุนมนุษย์ทักษะสูงและเทคโนโลยีอัจฉริยะ มาต่อยอดฐานการผลิตและบริการที่มีศักยภาพในปัจจุบัน และพัฒนาฐานการผลิตและบริการใหม่ๆ เพื่อนำประเทศไทยไปสู่การมีระบบเศรษฐกิจ สังคม และประชาชนที่มีความเป็นอัจฉริยะ”

๕. ยึด “หลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำและขับเคลื่อนการเจริญเติบโต จากการผลิตภาพการผลิตบนฐานของการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม” แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีความครอบคลุมทั่วถึง เพื่อขยายฐานกลุ่มประชากรชั้นกลางให้กว้างขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ โอกาสทางสังคมและรายได้ของกลุ่มประชากรต่ำสุดร้อยละ ๔๐ ให้สูงขึ้น นอกจากนี้ การเพิ่มผลิตภาพการผลิตบนฐานของการใช้ภูมิปัญญา และพัฒนานวัตกรรมนับเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาในระยะต่อไปสำหรับทุกภาคส่วนในสังคมไทย โดยที่เส้นทางการพัฒนาที่มุ่งสู่การเป็น

ประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น กำหนดเป้าหมายทั้งในด้านรายได้ ความเป็นธรรม การลดความเหลื่อมล้ำ และขยายฐานคนชั้นกลาง การสร้างสังคมที่มีคุณภาพและมีธรรมาภิบาล และความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

๖. ยึด “หลักการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังใน ๕ ปีที่ต่อยอดไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นเป้าหมายระยะยาว” จากการพัฒนาฯ เป็นกลไกเชื่อมต่อในลำดับแรกที่จะกำกับและส่งต่อแนวทางการพัฒนาและเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ให้เกิดการปฏิบัติในทุกกระดับและในแต่ละด้านอย่างสอดคล้องกัน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ จึงให้ความสำคัญกับการใช้กลไกประชารัฐเป็นการรวมพลังขับเคลื่อนจากทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน และกำหนดประเด็นบูรณาการของการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญสูง และได้กำหนดในระดับแผนงาน/โครงการสำคัญที่จะตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่มีความครอบคลุมหลากหลายมิติมากกว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา ในการกำหนดเป้าหมายได้คำนึงถึงความสอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาวของยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นกรอบกำกับเป้าหมายและตัวชี้วัดในระดับย่อยลงมาที่จะต้องถูกส่งต่อ ให้สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างมีผลสัมฤทธิ์ภายใต้กรอบการจัดสรรงบประมาณ การติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และผลการปฏิบัติราชการ รวมทั้งการพัฒนาระบบราชการที่สอดคล้องเป็นสาระเดียวกันหรือเสริมหนุนซึ่งกันและกัน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ จึงกำหนดประเด็นบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นสำคัญ ประกอบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน รวบรวมและกำหนดแผนงาน/โครงการสำคัญในระดับปฏิบัติ และกำหนดจุดเน้นในการพัฒนาเชิงพื้นที่ในระดับสาขาการผลิตและบริการและจังหวัดที่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในด้านต่างๆ

จุดเปลี่ยนสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๑๒ มีหลายเรื่อง ได้แก่

๑. การกำกับกรอบเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาหลักในระยะยาวด้วยยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ เป็นกลไกเชื่อมโยงสู่การขับเคลื่อนการพัฒนา โดยกำหนดเป้าหมายที่จะต้องบรรลุและแนวทางพัฒนาที่ต้องดำเนินการในช่วง ๕ ปีแรกของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

๒. การปรับเปลี่ยนการเชื่อมต่อการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ให้มีกรอบและทิศทางในการกำกับที่ชัดเจนขึ้น โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาในรายละเอียดที่จะเชื่อมต่อการปฏิบัติ โดยได้กำหนดแผนงาน/โครงการกลุ่มสำคัญๆ ที่ต้องดำเนินการในระดับแผนงานและโครงการสำคัญ ในช่วง ๕ ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติโดยใช้กลไกแผนเฉพาะด้านยุทธศาสตร์กระทรวง แผนการพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ในการขับเคลื่อนตามแนวยุทธศาสตร์นั้นๆ ให้บรรลุผล โดยจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการการพัฒนาและเชิงพื้นที่ และมีการกำหนดตัวชี้วัดในการติดตามและประเมินผลที่เป็นระบบเชื่อมโยงที่สามารถสะท้อนถึงผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาได้อย่างแท้จริง ซึ่งในช่วง ๕ ปีต่อจากนี้ไประบบการจัดสรรงบประมาณ การบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน แผนสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน กฎระเบียบเรื่องวินัยการเงินการคลังภาครัฐ และระบบการติดตามและประเมินผล

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาและระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เพื่อการรองรับความท้าทายในการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล ในขณะเดียวกันแนวทางการพัฒนาซึ่งเป็นรายละเอียดภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง ๑๐ ยุทธศาสตร์นั้น ได้กำหนดให้ครอบคลุมในหลากหลายประเด็นและแนวทางการพัฒนาเฉพาะด้านซึ่งหน่วยงานรับผิดชอบได้กำหนดไว้แล้ว ทั้งนี้ มีจุดประสงค์เพื่อการบูรณาการประเด็นการพัฒนาและสนับสนุนให้เกิดการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเกิดการต่อยอดให้สามารถดำเนินการได้สัมฤทธิ์ผล

๓. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ กำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัด ภาค และเมืองที่กำหนดพื้นที่เป้าหมายและสาขาการผลิตและบริการเป้าหมายที่เป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนลงไป เพื่อกำกับให้การขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ จังหวัด ภาค และเมืองเกิดผลสัมฤทธิ์ โดยสอดคล้องกับเป้าหมายรวมของประเทศ

๔. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ได้กำหนดประเด็นและแนวทางที่สนับสนุนการขับเคลื่อนประเด็นการปฏิรูปประเทศที่สภาพัฒนาฯ แห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปได้เสนอ โดยมุ่งเน้นในเรื่องที่มีความชัดเจนและต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จในช่วง ๕ ปีต่อจากนี้ไป ซึ่งนับว่าเป็นช่วงเวลาสำคัญของการปฏิรูปประเทศและวางรากฐานเพื่อการพัฒนาในระยะยาว ให้มีความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน นอกจากนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ยังคงมุ่งเสริมสร้างกลไกการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันมากขึ้น ทั้งกลไกที่เป็นกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ และกลไกการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในทุกระดับให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ ลดความซ้ำซ้อนทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่ให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เพิ่มบทบาทของกลไกภาคองค์ความรู้ เทคโนโลยีนวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ให้เป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกภาคส่วน

แนวคิดเกี่ยวกับประเทศไทย ๔.๐

ยุทธศาสตร์สำคัญ^๖ ภายใต้การนำของรัฐบาลปัจจุบัน (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) นายกรัฐมนตรี ได้มุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนาสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” ด้วยการสร้าง “ความเข้มแข็งจากภายใน” ขับเคลื่อนตามแนวคิด “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ผ่านกลไก “ประชารัฐ” นอกเหนือจากการเข้ามาแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องปัญหาการทำประมงแบบผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไร้การควบคุม (IUU) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ทูจริตคอร์รัปชัน ความขัดแย้ง

^๖ สุวิทย์ เมษินทรีย์. “Thailand ๔.๐ : สร้างความเข้มแข็งจากภายใน เชื่อมโยงเศรษฐกิจไทยสู่โลก”.

ตลอดจนรับมือกับภาวะเศรษฐกิจในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ราคาพืชผลเกษตรตกต่ำ และวิกฤติภัยแล้งแล้ว

ภารกิจประการสำคัญของรัฐบาลชุดนี้ ก็คือ การขับเคลื่อนการปฏิรูป เพื่อให้สามารถรับมือกับโอกาสและภัยคุกคามชุดใหม่ในศตวรรษที่ ๒๑ นี้ หลายประเทศได้กำหนดโมเดลเศรษฐกิจรูปแบบใหม่เพื่อสร้างความมั่งคั่งในศตวรรษที่ ๒๑ เช่น สหรัฐอเมริกาพูดถึง A Nation of Makers อังกฤษกำลังผลักดัน Design of Innovation ขณะที่จีนได้ประกาศ One Belt One Road ส่วนอินเดียก็กำลังขับเคลื่อน Made in India หรือเกาหลีใต้ก็มีโมเดลเศรษฐกิจเป็น Creative Economy เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยเอง ณ ขณะนี้ คงติดอยู่ใน “กับดักประเทศรายได้ปานกลาง” จะเห็นได้จากในช่วง ๕๐ ปีที่ผ่านมา ในช่วงระยะแรก (พ.ศ.๒๕๐๐-๒๕๓๖) เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ ๗-๘ ต่อปี อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะถัดมา (พ.ศ.๒๕๓๗-ปัจจุบัน) เศรษฐกิจไทยเริ่มมีการเติบโตในระดับเพียงร้อยละ ๓-๔ ต่อปีเท่านั้น ประเทศไทยจึงมีอยู่แค่ ๒ ทางเลือก หากเราปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจได้สำเร็จ ประเทศไทยจะกลายเป็น “ประเทศที่มีรายได้ที่สูง” แต่หากทำไม่สำเร็จและก้าวข้ามกับดักนี้ไปไม่ได้ ประเทศไทยก็จะตกอยู่ในภาวะที่เรียกกันว่า “ทศวรรษแห่งความว่างเปล่า” ไปอีกยาวนาน

“ประเทศไทย ๔.๐”^๗ หมายถึงการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เน้นการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาช่วยพัฒนา โดยที่ภาคการเกษตรที่เป็นแกนหลัก จะเปลี่ยนการเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่การเกษตรสมัยใหม่ โดยสร้างเกษตรกรปราดเปรื่อง (Smart farmer) และสนับสนุนให้เกษตรกรเป็นผู้ประกอบการมากขึ้น

แผนภาพที่ ๒ - ๒ : โมเดลประเทศไทย ๔.๐^๘

^๗ วิชาญ ทราญอ่อน. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “Academic focus, ประเทศไทย ๔.๐”. (เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์). หน้า ๒ - ๔.

^๘ สุวิทย์ เมษินทรีย์. “โมเดลประเทศไทย ๔.๐ ผลึกความคิด สุวิทย์ เมษินทรีย์”, หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thansettakij.com/๒๐๑๕/๐๘/๓๑/๙๓๐๙, ๒๕๖๐>.



เดิมประเทศไทยมีการพัฒนารูปแบบทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่รูปแบบ “ประเทศไทย ๑.๐” ที่เน้นเกษตรกรรม จนถึง “ประเทศไทย ๒.๐” ที่เน้นอุตสาหกรรมเบา และ “ประเทศไทย ๓.๐” ที่เน้นอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งทำให้เราติดอยู่ใน ๓ ก้นดัก คือ รายได้ปานกลาง ความเหลื่อมล้ำ และความไม่สมดุลในการพัฒนา ซึ่งรัฐบาลจะต้องปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนผ่านจากประเทศไทย ๓.๐ ไปสู่ “ประเทศไทย ๔.๐” ที่เน้นเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม คือ เปลี่ยนจากการทำปริมาณมากแต่ได้ผลน้อย เป็นการทำให้ปริมาณน้อยแต่ได้ผลมาก ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการขั้นต้นในการพัฒนา ๓ เรื่อง คือ

๑. เปลี่ยนจากการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ ไปสู่สินค้าเชิงนวัตกรรม
๒. เปลี่ยนจากการขับเคลื่อนด้วยอุตสาหกรรม ไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี
๓. เปลี่ยนจากภาคการผลิตสินค้า ไปสู่ภาคบริการมากขึ้น

ดังนั้น เราจึงต้องค้นหาเครื่องยนต์เพื่อขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจยุคใหม่ ที่จะสร้างความมั่งคั่งอย่างยั่งยืนให้กับประเทศไทยในศตวรรษที่ ๒๑ โดยการแปลง “ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ” ของประเทศที่มีอยู่ ๒ ด้าน คือ ความหลากหลายเชิงชีวภาพ และความหลากหลายเชิงวัฒนธรรม ให้เป็น “ความได้เปรียบในเชิงแข่งขัน” ใน ๕ กลุ่มเทคโนโลยี และอุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่

๑. กลุ่มอาหาร เกษตร และเทคโนโลยีชีวภาพ (Food, Agriculture & Bio-Tech)
๒. กลุ่มสาธารณสุข สุขภาพ และเทคโนโลยีทางการแพทย์ (Health, Wellness & Bio-Med)
๓. กลุ่มเครื่องมืออุปกรณ์อัจฉริยะ หุ่นยนต์ และระบบเครื่องกลที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ควบคุม (Smart Devices, Robotics & Mechatronics)
๔. กลุ่มดิจิทัล เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมต่อและบังคับอุปกรณ์ต่างๆ ปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีสมองกลฝังตัว (Digital, Internet Of Things (IoT), Artificial Intelligence & Embedded Technology)

๕. กลุ่มอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ วัฒนธรรม และบริการที่มีมูลค่าสูง (Creative, Culture & High Value Services)

แผนภาพที่ ๒-๓ : การขยายตัวทางเศรษฐกิจไทย ๕๐ ปีที่ผ่านมา^๙



จากการวิเคราะห์เศรษฐกิจประเทศไทยในช่วง ๕๐ ปีที่ผ่านมา ในช่วงระยะแรก (พ.ศ. ๒๕๐๐ – ๒๕๓๖) เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ ๗ – ๘ ต่อปี อย่างไรก็ตามในช่วงระยะถัดมา (พ.ศ. ๒๕๓๗ – ปัจจุบัน) เศรษฐกิจไทยเริ่มมีการเติบโตเพียงร้อยละ ๓ – ๔ ต่อปีเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันโดย World Economic Forum ที่ประเทศไทยอยู่ในอันดับ ๓๒ ของโลก ซึ่งต่ำกว่าสิงคโปร์ และมาเลเซีย ทำให้เป็นที่มาของนโยบายที่มีชื่อว่า ประเทศไทย ๔.๐

แผนภาพที่ ๒-๔: ประเทศไทย ๔.๐^{๑๐}

^๙ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์. “ไทยแลนด์ ๔.๐ ทางรอดเศรษฐกิจประเทศไทย”, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://daily.bangkokbiznews.com/detail/๒๕๗๓๒๓>, ๒๕๖๐.

^{๑๐} สุวิทย์ เมษินทรีย์. “ไทม์ส “ประเทศไทย ๔.๐” สร้างเศรษฐกิจใหม่ ก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลาง”, หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thairath.co.th/content/๖๑๓๙๐๓>, ๒๕๖๐.



“ประเทศไทย ๔.๐” ประกอบด้วยแนวคิดสำคัญ คือ

๑. “Strength from within” คือ การสร้างความเข้มแข็งจากภายในมีกลไกในการขับเคลื่อนหลักอยู่ ๓ อย่าง คือ

๑.๑ การยกระดับนวัตกรรม (Innovation Driven Proposition) ของทุกภาคส่วนในประเทศ

๑.๒ การสร้างสังคมที่มีจิตวิญญาณของความเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur Driven Proposition)

๑.๓ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่าย (Community Driven Proposition)

โดยทั้ง ๓ กลไกนี้ ต้องขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ นวัตกรรมจะถูกยกระดับผ่าน Growth Engine ๓ ตัวใหม่ อันประกอบด้วย Green Growth Engine, Productive Growth Engine และ Inclusive Growth Engine การยกระดับนวัตกรรมเมื่อผนวกกับการสร้างสังคมที่มีจิตวิญญาณของผู้ประกอบการ จึงจะเอื้อให้เกิดการสร้าง Smart Enterprise ที่มีโมเดลการทำธุรกิจใหม่

มากมาย ท่ามกลาง Enabling Ecosystem ที่เอื้อให้เกิดการรังสรรค์นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ และส่วนสุดท้ายของ Strength from within คือ การสร้างความเข้มแข็งในระดับรากฐานหรือชุมชน ซึ่งเมื่อผนวกความเข้มแข็งในระดับฐานรากกับการสร้างสังคมที่มีจิตวิญญาณผู้ประกอบการ จะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนสถานะของผู้คนในสังคม (Social Mobility) ผ่านการสร้างสังคมแห่งโอกาส (Society with Opportunity) ควบคู่ไปกับการสร้างสังคมที่มีความสามารถ (Society with Competence)

๒. “Connect to the World” คือ เมื่อภายในประเทศเข้มแข็งแล้ว ต้องเชื่อมโยงเศรษฐกิจภายในกับเศรษฐกิจโลกใน ๓ ระดับด้วยกัน คือ

๒.๑ Domestic Economy เศรษฐกิจภายในประเทศ

๒.๒ Regional Economy เศรษฐกิจภูมิภาค

๒.๓ Global Economy เศรษฐกิจโลก

แผนภาพที่ ๒-๕ : กลไกการขับเคลื่อนไทยแลนด์ ๔.๐^{๑๑}



เศรษฐกิจในประเทศเมื่อเชื่อมโยงกับแนวคิดการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก จะก่อให้เกิดการเติมเต็มพลังในท้องถิ่น (Local Empowerment) ผ่านการค้าและการลงทุน

^{๑๑} สุวิทย์ เมษินทรีย์. “ไทยแลนด์ ๔.๐ ตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ชาติประชารัฐปิดช่องโหว่การเมือง”, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ . (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://daily.bangkokbiznews.com/detail/๒๕๗๓๓๗>, ๒๕๖๐.

ในท้องถิ่น และนำไปสู่ความเป็นเจ้าของของคนในท้องถิ่น ขณะเดียวกันการผนวก Domestic กับ Regional Economy เข้าด้วยกัน จะเห็นภาพใหญ่ของ ASEAN และ CLMVT (Cambodia – Laos – Myanmar – Vietnam – Thailand) ในภาพที่เล็กลงมา ซึ่งจะสอดรับกับแนวคิด “CLMVT as our Home Market” ที่รัฐบาลนี้กำลังผลักดันผ่านการเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดทั้งในระดับรัฐบาลกับรัฐบาล ธุรกิจกับธุรกิจ และประชาชนกับประชาชน

สุดท้ายเป็นการเชื่อมโยง Regional กับ Global Economy โดยขยายความเชื่อมโยงกับ ASEAN เข้าด้วยกัน เพื่อเป็นพลังต่อรองกับส่วนอื่นๆ ของประชาคมโลก ผ่านบทบาทในมิติภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ของภูมิภาคแห่งนี้ “ประเทศไทย ๔.๐” จะนำพาประเทศไทยให้ไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนได้ ซึ่งจะทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความหวัง (Hope) มีความสุข (Happy) และความสมานฉันท์ (Harmony) ได้อย่างแท้จริง

“ประเทศไทย ๔.๐” คือ การสร้างความเข้มแข็งจากภายใน เชื่อมโยงเศรษฐกิจไทยสู่โลก พลวัตการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่ออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มี ๓ กระแสหลัก คือ

๑. Globalization โลกกำลังเกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งต่างๆ พร้อมกัน ได้แก่

๑.๑ กระแส Digitization ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้คน และรูปแบบในการทำธุรกิจ

๑.๒ กระแส Urbanization ที่กระจายตัวไปโดยรอบ ทุกคนเริ่มมีชีวิตความเป็นอยู่แบบคนเมือง มีการกระจายตัวทางความเจริญไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น

๑.๓ กระแส Commonization เป็นเรื่องที่คุณคนในโลกได้รับผลกระทบร่วมกันอย่างถ้วนทั่ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ การก่อการร้าย โรคระบาดที่สามารถแพร่ไปในทุกภูมิภาคของโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

๒. Regionalization กระแสการรวมกลุ่มกันในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นในเชิงของภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ การรวมกลุ่มดังกล่าวทำให้มีอำนาจต่อรองของประเทศที่อยู่ในกลุ่มสมาชิกเป็นอย่างดี

๓. Localization กระแสของการมีความเป็นท้องถิ่นและชุมชนอย่างเข้มข้น เช่น เชียงใหม่มี Locality ที่เข้มแข็ง เนื่องจากมีความเป็นเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ที่ชัดเจน รวมถึงมีศิลปะและวัฒนธรรมที่สืบทอดและเชื่อมโยงคนในท้องถิ่นมายาวนาน เป็นต้น

พลวัตการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยขับเคลื่อนด้วยการพึ่งพาทุนจากต่างชาติเป็นหลัก โดยผ่านสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) และพึ่งพารายได้จาก การส่งออกสินค้าเป็นหลัก ซึ่งเจ้าของกิจการของธุรกิจส่งออกก็เป็นชาวต่างชาติ คนไทยได้รับเพียงค่าแรงและตัวเลขการส่งออกเท่านั้น ผลจากการขับเคลื่อนด้วยโมเดลเศรษฐกิจแบบนี้ ทำให้ประเทศไทยติดกับดักของการเป็นประเทศที่มี “รายได้ปานกลาง” ไม่สามารถพัฒนาตัวเองไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง เนื่องจากต้องพึ่งพาต่างชาติมากเกินไป และทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่ง อำนาจ และโอกาส

ทั้งหมดนี้ จึงเป็นที่มาของการเปลี่ยนผ่านสู่ “Thailand ๔.๐” ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนตัวเองและสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนต่อไป

สรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดทางทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยต่างๆ ข้างต้นในการจัดทำงานวิจัยนี้ ที่เป็นการวางรากฐานของการพัฒนาระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะกึ่งรัฐกึ่งเอกชน โดยได้ทำการศึกษาแนวความคิดในการบริหารจัดการองค์กรเอกชน ซึ่งมุ่งหวังผลกำไรสูงสุดในการบริหารงานที่อาศัยเครื่องมือทางการบริหารในการวิเคราะห์สถานะของกิจการ เพื่อกำหนดแนวทางในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน รวมถึงการสร้างเกราะป้องกันกิจการให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงในตลาดของการแข่งขันนั้นๆ ในขณะที่การศึกษาแนวความคิดในการพัฒนาระบบราชการที่มุ่งสร้างประสิทธิภาพและการบริหารงานที่เป็นระบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยคาดหวังต่อการทำประโยชน์ให้กับประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้การพิจารณากรอบทิศทางการบริหารจัดการของประเทศตามแนวนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนนโยบายไทยแลนด์ ๔.๐ ซึ่งเป็นการวางเป้าหมายสำคัญให้กับภาครัฐ ที่จะต้องมีการบริหารจัดการภายใต้ความเปลี่ยนแปลงและความเป็นพลวัตของโลก เพื่อให้ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ต้องสร้างความเชื่อมโยงและการพัฒนาทั้งระบบภายในประเทศ การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต จึงเป็นก้าวที่สำคัญของประเทศไทยที่จะวางรากฐานสำคัญให้กับคนไทยรุ่นถัดๆ ไป ให้มีความพร้อมในการพัฒนาประเทศชาติให้ดำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิของความเป็นคนไทย ภายใต้สภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นได้

บทที่ ๓

ภาพรวมของระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

ประเทศไทยมีการปกครองแบบนิติรัฐหรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย จึงต้องอาศัย บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นเครื่องชี้นำสถานะของหน่วยงานต่างๆ ภายในประเทศ ให้ดำเนินการตาม เจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่ละฉบับที่แตกต่างกันไป ประกอบกับการดำเนินการกิจ พื้นฐานของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การคลัง การอำนวยความสะดวก ยุติธรรม เป็นต้น เป็นเรื่องที่รัฐต้องดำเนินการเองโดยส่วนราชการ ในขณะที่ภารกิจอื่น ไม่ว่าจะเป็น ด้านสื่อสาร คมนาคม ไฟฟ้า ประปา และสาธารณสุขประเภทต่างๆ รัฐบาลอาจดำเนินการได้ในรูปของ องค์กรของรัฐลักษณะอื่นๆ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการ หรือให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งองค์กรของรัฐ ในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการนี้ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การทำความเข้าใจกับระบบการบริหาร จัดการรัฐวิสาหกิจและผลกระทบที่เกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับสถานะ ภารกิจ และการดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบจากสภาพแวดล้อม ของรัฐวิสาหกิจ

ความหมายของรัฐวิสาหกิจ^๑

ในระยะแรก คำว่า รัฐวิสาหกิจ (Public enterprise หรือ State Enterprise) ไม่มีการ นำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย เฮอร์เบิร์ต มอริสัน (Rt. Hon. Herbert Morrison) ได้เสนอแนวความคิด เกี่ยวกับบริษัทสาธารณะ (Public Corporation) ว่าเป็นรูปแบบทางการบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจ ลักษณะหนึ่ง ความหมายของบริษัทสาธารณะ คือ “องค์การทางการค้าที่มีความอิสระทางการเงิน จากราชการ ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง รัฐบาลกลางที่เป็นหน่วยงานจัดตั้งองค์การเหล่านี้ขึ้นมา” อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะของกิจการบริษัทสาธารณะในเชิงปฏิบัติแล้ว กล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจมิได้จำกัดว่า จะต้องจัดตั้งในรูปของบริษัทสาธารณะเพียงอย่างเดียวและไม่จำเป็นต้อง ดำเนินกิจการค้าเท่านั้น เพราะกิจการประเภทอื่นๆ ที่อยู่ในเครือข่ายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจมี เพิ่มขึ้นด้วย ด้วยเหตุนี้ การจะใช้คำนิยามดังกล่าวในการอธิบายถึงกิจการรัฐวิสาหกิจทั้งปวง จึงไม่ถูกต้องนัก ต่อมา ศาสตราจารย์ เอ. เอช. แฮนสัน (A.H. Hanson) ได้กำหนดคำนิยามไว้อย่าง กว้างๆ ว่า รัฐวิสาหกิจหมายถึง “กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ และดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และการค้าพาณิชย์” จากคำนิยามนี้ ได้มีการกล่าวถึงการเป็นเจ้าของโดยรัฐ อย่างชัดเจนขึ้นกว่าการกล่าวแต่เพียงว่าเป็นหน่วยงานซึ่งรัฐบาลจัดตั้ง ซึ่งนัยของการเป็นเจ้าของย่อม หมายถึงการควบคุมดูแลสิ่งที่เป็นเจ้าของด้วย นอกจากนี้ คำนิยามดังกล่าวมิได้บ่งบอกถึงลักษณะ ประเภทของกิจกรรมไว้โดยเฉพาะเจาะจง แม้กระนั้นก็ตาม แฮนสัน เห็นว่าคำจำกัดความนี้ไม่อาจ

^๑ เอกวิทย์ มณีธร. ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย พ.ศ. ๒๕๕๑. (กรุงเทพฯ

ประยุกต์ใช้กับงานที่มีลักษณะเป็นสากลได้ ดังนั้น ในการเสนอแนวความคิดต่อสหประชาชาติ จึงได้มีการปรับคำนิยามของเขาใหม่ โดยเน้นความสำคัญบางประเด็นให้ชัดเจนขึ้น ได้แก่ การกล่าวว่า “รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชย์กรรมที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐเป็นเจ้าของและควบคุม” อันเป็นการมุ่งเน้นถึงระดับของรัฐบาลที่จะเป็นเจ้าของกิจการ นอกจากนี้ ได้แสดงถึงการควบคุมโดยวิธีการถือหุ้นจำนวนกว่าร้อยละห้าสิบ หรืออาจควบคุมโดยมีหุ้นเพียงส่วนน้อยก็ได้ ซึ่งการกล่าวถึงการถือหุ้นนี้ จะหมายถึงรูปแบบการดำเนินงานแบบบริษัทจำกัด ด้วยการกำหนดความหมายรัฐวิสาหกิจในเชิงบริษัทสาธารณะ และตามแนวความคิดของ แฮนสัน นี้ ทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่า รัฐวิสาหกิจคือ กิจการที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในกิจการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินและการค้า และพาณิชย์ ในขณะเดียวกัน รัฐมีภาระต้องกำกับควบคุมด้วย โดยรัฐในที่นี่มีได้ ๒ ระดับ คือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครองของประเทศนั้นๆ ว่าจะป็นรัฐเดี่ยวหรือสหพันธรัฐ นอกจากนี้ กิจการของรัฐวิสาหกิจคือ กิจการที่มีความเป็นอิสระทางการเงินจากทางราชการ แต่รัฐอาจควบคุมได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์การถือหุ้นข้างมาก หรือเหตุผลอื่นๆ ได้ ซึ่งความหมายรัฐวิสาหกิจตามที่กล่าวมา ทำให้สามารถกำหนดแนวทางการพิจารณากิจการที่ควรเรียกรัฐวิสาหกิจได้ ดังนี้

๑. กิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้น มิใช่กิจการด้านการป้องกันประเทศ หรือการรักษาความสงบสุขของประชาชน และความยุติธรรม แต่เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นสาขาทางเศรษฐกิจ

๒. การจัดตั้งองค์กรนั้น เป็นการจัดตั้งโดยรัฐบาล ซึ่งความเป็นรัฐบาลนี้อาจเป็นรัฐบาลระดับชาติ หรือมลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น ก็ได้

๓. ลักษณะขององค์กรที่จัดตั้ง อาจเป็นองค์กรตามกฎหมายปกครอง โดยมีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ หรือเป็นองค์กรตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยมีการถือหุ้น ซึ่งผู้ถือหุ้นเหล่านี้ อาจประกอบไปด้วยส่วนราชการหรือเอกชนก็ได้ แสดงถึงความหลากหลายของรูปแบบองค์กร ตลอดจนอาจมีลักษณะเป็นการร่วมทุน (Joint Venture) ได้

๔. องค์กรเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระทางการเงินจากทางราชการ ซึ่งหมายความว่าถึง การมีรายได้ของตนเอง โดยรัฐไม่ต้องจัดสรรงบประมาณให้ รวมทั้งอาจไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานราชการหรือรัฐสภาอย่างเข้มงวด

๕. เนื้อหาคำจำกัดความของรัฐวิสาหกิจอาจมีสถานภาพแตกต่างกัน ตามระดับของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยรัฐบาลมลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากกรอบความหมายที่กล่าวไว้ข้างต้น ได้มีนักสังคมวิทยาหลายท่านที่ได้ร่วมนิยามศัพท์รัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น ในข้อเขียนของวิกแฮม (Wickham) ได้เสนอว่า “รัฐวิสาหกิจคือ องค์กรที่ดำเนินการเพื่อขายผลิตภัณฑ์ (หรือบริการ) แก่ตลาด โดยที่กิจการนี้มีรัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์กรนี้จะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากราชการ และจะมีการดำเนินการบริหารของตนเอง ในการดำเนินกิจการเหล่านี้ รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการได้ โดยรัฐบาลหรือส่วนราชการจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทาง ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามไว้” เป็นต้น ซึ่งการเสนอแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในเชิงการบริหารธุรกิจหรือเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศต่างๆ เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยผลของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ได้สะท้อนถึงลักษณะ

ของค่านิยามรัฐวิสาหกิจด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกรอบค่านิยามสำหรับปี ค.ศ. ๑๙๗๖ – ๑๙๗๘ ของสำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (The commonwealth Secretarial) ที่เริ่มมีลักษณะการผสมผสานแนวความคิดทั้งสองแนวทางชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ที่ประชุมได้ตกลงยอมรับค่านิยามรัฐวิสาหกิจว่า “หมายถึง กิจการทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลหรือองค์กรส่วนราชการรัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุมการบริหาร” ครั้นต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ที่ประชุม ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย ได้เสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นเหล่านี้ คือ (ก) ลักษณะรัฐบาล คือ กล่าวถึงรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (ข) ลักษณะกิจการ มุ่งประเด็นลักษณะอุตสาหกรรมและการค้า และ (ค) ลักษณะองค์กร กำหนดชัดเจนลงไปว่าเป็นบริษัทสาธารณะ (Public Corporation) ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยมีกฎหมายเฉพาะ คณะกรรมการบริหารได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี พนักงานไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ รายได้ขององค์กรเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือการค้า ซึ่งหลังจากการประชุมที่อินเดียแล้ว สำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ ได้กล่าวถึงกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจอีกครั้งหนึ่ง ในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ รัฐวิสาหกิจหมายถึงกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ก็ตาม โดยที่กิจการเหล่านี้ดำเนินการด้านการพาณิชย์ การเงิน การอุตสาหกรรม การเกษตร การสาธารณสุข ภูมิภาค บริการขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) หรือการส่งเสริม ซึ่งกิจการดังกล่าวเกี่ยวเนื่องกับการขายสินค้าและบริการ และสามารถแสดงฐานะของกิจการได้ในลักษณะงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุน กิจการเหล่านี้อาจมีรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น กรม บริษัทสาธารณะ กิจการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือบริษัทจำกัด ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ เกคินี หงสนันท์ นักวิชาการด้านรัฐวิสาหกิจของไทย ที่ได้กล่าวสรุปเกี่ยวกับนิยามของรัฐวิสาหกิจว่า รัฐวิสาหกิจตามความหมายกว้างๆ หมายถึง องค์กรซึ่งรัฐบาลกลางควบคุมและเป็นเจ้าของ ทั้งนี้เพื่อที่จะปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคง และยกฐานะของประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ^๒

๑. ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจในช่วงเริ่มต้น

รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในยุโรป ตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๕ จนถึงต้นศตวรรษที่ ๑๘ เนื่องจากอิทธิพลทางความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สำนักพาณิชย์นิยม ซึ่งมีความเห็นว่าการดำเนินการของเอกชนมักคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตน และขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรเข้าดำเนินการด้านเศรษฐกิจเสียเอง เพื่อเพิ่มเสถียรภาพความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติ สถานการณ์ในช่วงนี้จึงเป็นช่วงที่รัฐเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยก่อตั้งอุตสาหกรรมใหม่ๆ และส่งเสริมอุตสาหกรรมการเดินทางเรือ ต่อมาในช่วงหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม นักเศรษฐศาสตร์แนวคิดเสรีนิยมมีความเห็นว่า การปล่อยให้เอกชนดำเนินการทางเศรษฐกิจต่างๆ อย่างเสรี ย่อมส่งผลต่อความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม เนื่องจากผลประโยชน์ของบุคคลนั้นไม่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ดังนั้น

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๐ – ๑๙๔.

การที่ปล่อยให้รัฐบาลดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจเอง กิจการนั้นๆ จะขาดประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างไม่ประหยัด ในช่วงนี้จึงมีการส่งเสริมให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ โดยรัฐบาลมีหน้าที่จำกัดเพียงการป้องกันประเทศ รักษาความสงบภายใน และรับผิดชอบดำเนินกิจการสาธารณะที่เอกชนไม่สามารถทำได้เพราะไม่มีผลกำไร

การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเสรีนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ในระยะต่อมา ได้แก่ ความลำบากทุกข์ยากของชนชั้นกรรมาชีพ และการเกิดขึ้นของชนชั้นกลางใหม่ ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และดำเนินธุรกิจแบบผูกขาด จึงมีกลุ่มนักคิดด้านสังคมนิยมเสนอว่า รัฐบาลควรเข้าดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแทนเอกชน โดยนักสังคมนิยมชื่อ หลุยส์ บล็องค์ (Louis Blanc) กล่าวว่า รัฐเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปสังคม การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมและการแข่งขันที่ไม่จำกัดขอบเขตกระทำไม่ได้ โดยที่รัฐบาลจัดหาเงินทุนให้แก่สหกรณ์กลุ่มผู้ผลิต ใช้ระบบประกันสังคมเพื่อขจัดปัญหาการว่างงานและปัญหาการถูกทอดทิ้งยามเจ็บป่วย รัฐบาลควรให้ประชาชนมีสิทธิในการทำงานอย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐบาลเข้าดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรมเสียเอง โดยจัดตั้งโรงงานแห่งชาติเพื่อให้ผู้ว่างงานได้มีงานทำอย่างทั่วถึง บล็องค์เชื่อว่าระบบของเขาจะทำให้สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจดีขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดภาคเอกชนจะต้องมาขอเข้าร่วมด้วย และการดำเนินการซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐจะทำให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อย่างไรก็ตาม ความคิดแนวสังคมนิยมนี้ไม่เป็นที่ยอมรับมากนัก รัฐบาลจึงยังมีบทบาทหน้าที่จำกัดอยู่เช่นเดิม จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ (ค.ศ. ๑๙๑๔ - ๑๙๑๘) โดยในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๓๐ รัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงทางธุรกิจเพื่อบูรณะประเทศมากขึ้น มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและใช้มาตรการทางการเงินร่วมด้วย หลายประเทศเร่งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยการขยายดินแดนเพื่อเป็นฐานในการขยายอำนาจ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศชั้นรุนแรงจนเป็นเหตุให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ค.ศ. ๑๙๓๙ - ๑๙๔๕) ในระยะต่อมา สภาวะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้แนวความคิดทางสังคมนิยมเริ่มมีอิทธิพลต่อสังคมโลก ได้มีการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐเป็นจำนวนมากในช่วงนี้ กล่าวได้ว่าการดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังได้เกิดขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ด้วยอิทธิพลของแนวความคิดด้านสังคมนิยม ซึ่งมีพื้นฐานมาตั้งแต่สมัยหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม

การทำสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งมีระยะเวลาจนถึง ๖ ปี ได้ทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ เป็นอย่างมาก สภาพขาดแคลนอาหารและวัตถุดิบเกิดขึ้นทั่วไป เครื่องจักร เครื่องมือการผลิตอยู่ในสภาพทรุดโทรม หลายประเทศประสบปัญหาหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น เพราะมีค่าใช้จ่ายในการทำสงครามมาก ในการเร่งเสริมสร้างและบูรณะประเทศเพื่อฟื้นฟูสภาวะต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้ใช้ทั้งวิธีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายการเงินใหม่ และการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อควบคุมธุรกิจใหญ่ๆ ที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่และความอยู่รอดของประเทศอย่างจริงจัง การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐเกิดขึ้นในหลายประเทศ เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการโอนกิจการเหมืองถ่านหิน ไฟฟ้า แก๊ส ธนาคารแห่งประเทศไทยฝรั่งเศส ธนาคารพาณิชย์ใหญ่ๆ บริษัทประกันภัย บริษัทผลิตรถยนต์เรย์โนลด์ และสายการบินฝรั่งเศสมาเป็นของรัฐ หรือในสหราชอาณาจักร เมื่อพรรค

แรงงานได้เข้ามามีอำนาจในการบริหารประเทศ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ได้โอนกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย อังกฤษ อุตสาหกรรมถ่านหิน แก๊ส ไฟฟ้า โทรศัพท การขนส่งทางบกและอุตสาหกรรมเหล็กกล้ามาเป็นของรัฐ หรือในประเทศอิตาลี การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐขึ้นอยู่กับสถาบันเพื่อการปฏิสังขรณ์อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ที่ได้รับมาในช่วงการปกครองของพรรคฟาสซิสต์ กิจการที่ถูกโอนมา ได้แก่ อุตสาหกรรมไฟฟ้าและการประกอบรถยนต์ ตลอดจนการโอนบริษัทรถยนต์ อัลฟา โรมิโอ ในประเทศนอร์เวย์ และประเทศสวีเดน เป็นต้น การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยรัฐบาลสังคมนิยม เกิดจากแนวคิดว่านายทุนที่เป็นเจ้าของกิจการจะขูดรีดชนชั้นคนงาน จึงเป็นการสมควรที่จะมอบหมายให้รัฐเป็นผู้บริหารกิจการต่างๆ แทน นอกจากนี้ คนส่วนใหญ่เห็นว่าการจะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเหมาะสมต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ซึ่งมีแต่รัฐเท่านั้นที่จะดำเนินการได้ จากการดำเนินการดังกล่าวทำให้สินทรัพย์ประมาณร้อยละ ๑๐ - ๒๐ ของอุตสาหกรรมในประเทศสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี ได้เปลี่ยนสภาพเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายการบริหารงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การดำเนินงานในรูปรัฐพาณิชย์หรือรัฐวิสาหกิจได้ทำให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น และกลายเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแสวงหารายได้และการพัฒนาเศรษฐกิจ และอาจกล่าวได้ว่า การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบที่เป็นทางการเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ นี้เอง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากนิยามของสำนักเลขาธิการประเทศเครือจักรภพ (The Commonwealth Secretariat) ซึ่งกำหนดว่า “ รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของไม่ว่าจะเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ก็ตาม โดยที่กิจการเหล่านี้ดำเนินการด้านการพาณิชย์ การเงิน การอุตสาหกรรม การเกษตร การสาธารณสุข และการบริการขั้นพื้นฐาน หรือการส่งเสริม ซึ่งกิจการดังกล่าวเกี่ยวเนื่องกับการขายสินค้าและบริการ และสามารถแสดงฐานะของกิจการออกได้ในลักษณะงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุน กิจการเหล่านี้อาจมีรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น การมีฐานะเป็นกรม บริษัทสาธารณะ กิจการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือบริษัทจำกัดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น” แม้ว่าการดำเนินงานในลักษณะของรัฐวิสาหกิจได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว โดยการที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ เข้าดำเนินการเชิงธุรกิจในรูปแบบการร่วมทุนระหว่างรัฐหรือผู้ครองนครกับนักแสวงโชคหรือนักลงทุน การร่วมทุนระหว่างกษัตริย์และขุนนางกับพ่อค้าวานิช หรือการที่รัฐให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยผู้ใช้บริการต้องจ่ายค่าบริการโดยตรง มิใช่ในรูปแบบของภาษีอากร ซึ่งลักษณะการดำเนินงานเหล่านี้มีองค์ประกอบตามคำนิยามดังกล่าวทั้งสิ้น

๒. การจัดตั้งและการได้มาซึ่งอำนาจของรัฐวิสาหกิจ

โดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจจะถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย วิธีการในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศต้องให้รัฐสภาออกเป็นพระราชบัญญัติ บางประเทศฝ่ายบริหารอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นได้ บางประเทศทำได้ทั้ง ๒ อย่าง เช่น ยูโกสลาเวีย ไม่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ หรือประเทศเม็กซิโกมีทั้งการออกกฎหมายจัดตั้งในรูปแบบพระราชบัญญัติกับจัดตั้งโดยไม่มีกฎหมายเฉพาะ เป็นต้น ในส่วนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น จะมีเครื่องมือทางกฎหมาย (Legal Instrument) ที่ให้อำนาจ รวมทั้งระบุถึงภาระหน้าที่ เงินทุน การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นของรัฐ เครื่องมือทางกฎหมายซึ่งเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่รัฐวิสาหกิจนี้ สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ จะมีการระบุอำนาจหน้าที่ไว้ใน

กฎหมายเฉพาะนั้นด้วย หากไม่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะจะพิจารณาที่มาของอำนาจหน้าที่ได้จากกฎหมายทั่วไปที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็นกฎหมายทั่วไปในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลางและประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสม ดังนี้

๒.๑ ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง จะมีกฎหมายทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ (General Law of Enterprises) ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง โดยจะกำหนดโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานไว้ ซึ่งรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เนื้อหาของกฎหมายในแต่ละประเทศจะบัญญัติไว้ไม่เหมือนกัน ประเทศที่มีข้อบัญญัติที่ละเอียดครอบคลุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมากที่สุด คือ สาธารณรัฐโปแลนด์ ซึ่งได้กำหนดสิทธิและความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในการดูแลและควบคุมรัฐวิสาหกิจ โดยแต่ละรัฐวิสาหกิจจะมีผู้จัดการเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้จัดการจะรับแนวทางดำเนินการจากรัฐมนตรีผู้ควบคุมมาปฏิบัติอีกชั้นหนึ่ง

๒.๒ ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสม จะมีกฎหมายลักษณะทั่วไปที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจเช่นกัน โดยปรากฏในรูปประมวลกฎหมายพาณิชย์ (Commercial Codes) ที่มีเนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละประเทศแตกต่างกัน บางประเทศจะกำหนดสิทธิและหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการควบคุมรัฐวิสาหกิจทั้งในด้านกฎหมายและการเงิน หรือในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา เป็นต้น จะกำหนดแนวทางการแต่งตั้งผู้บริหารและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ดูแลควบคุม ประเทศในกลุ่มที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสมที่บัญญัติกฎหมายลักษณะทั่วไปสำหรับรัฐวิสาหกิจออกมาบังคับใช้เป็นประเทศแรกคือ สาธารณรัฐตุรกี ซึ่งได้บัญญัติกฎหมายดังกล่าวในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ บทบัญญัติในกฎหมายจะกำหนดโครงสร้างทั่วไปและรูปแบบในการควบคุมอย่างเข้มงวดจนทำให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในระยะหลังปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ต้องจัดตั้งในสถานะของบริษัทหุ้นส่วน (Joint Stock Companies) เพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับของกฎหมายนี้

๓. รูปแบบของรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

รูปแบบของรัฐวิสาหกิจอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ แบบ คือ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาล (Government Department) บริษัทของรัฐหรือบริษัทสาธารณะ (Public Corporation) และบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (State Owned Company) หรือบริษัทผสม (Mixed Company) สองรูปแบบหลังนี้จะได้รับสิทธิบางประการ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวขึ้น ดังนี้

๓.๑ รูปแบบที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารหรือกระทรวง ทบวง กรม รูปแบบนี้เป็นรูปแบบดั้งเดิมของรัฐวิสาหกิจ เช่น กระทรวงการไปรษณีย์ของสหราชอาณาจักร เป็นต้น ต่อมารูปแบบนี้ได้เปลี่ยนไปเป็นรัฐวิสาหกิจรูปแบบอื่นในบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสม ลักษณะสำคัญของรูปแบบกระทรวง ทบวง กรม คือ เป็นองค์การซึ่งจัดตั้งและบริหารงานเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลมลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น ในบางกรณีอาจจัดตั้งขึ้นเป็นกระทรวงเพื่อรับผิดชอบงานใดงานหนึ่งทั้งระบบ เช่น เรื่องการรถไฟแห่งชาติ หรือดูแลหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสาขาเดียวกันหลายแห่ง เป็นต้น การควบคุมรับผิดชอบดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจรูปแบบกระทรวง ทบวง กรม เป็นของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และมีผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจนั้นดูแลรับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมาย

โดยมีอิสระในการดำเนินงานตามสมควร อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่จะไม่ปลอดจากการบังคับของกฎหมายของทางราชการ หรือไม่ได้รับสิทธิพิเศษในการดำเนินงาน เพราะต้องยึดถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่างๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐ

๓.๒ บรรษัทสาธารณะ จัดตั้งโดยกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ เช่น Tennessee Valley Authority ของสหรัฐอเมริกา การไฟฟ้าของประเทศแคนาดา การรถไฟของประเทศชูดาน หรือคณะกรรมการการไฟฟ้าแห่งวิกตอเรียของประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้มีบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง โดยทั่วไปการบริหารงานจะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการบริหาร และมีอิสระในการดำเนินงานมากกว่ารูปแบบแรก แม้ว่าในบางประเทศจะมอบหมายให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาสูงสุด แต่จะมีข้อเสียในการลดความคล่องตัวของ การดำเนินงาน เพราะการตัดสินใจของรัฐมนตรีจะผูกพันกับนโยบายของรัฐมากกว่าการคำนึงถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ

๓.๓ บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของหรือบริษัทผสม สำหรับรัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้จะมีกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่ใช้ร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ Companies Act ซึ่งบัญญัติการจัดตั้งและแนวทางดำเนินงานเพื่อวางกรอบให้มุ่งไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจรูปแบบนี้ เช่น สายการบินแคนาดาของประเทศออสเตรเลีย บริษัทน้ำมันปิโตรเลียมของสหราชอาณาจักร เป็นต้น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะใช้รูปแบบนี้ เนื่องจากข้อดีหลายประการ คือ

๓.๓.๑ มีความยืดหยุ่นและอิสระในการดำเนินงานมากกว่า โดยเฉพาะในการติดต่อธุรกิจการค้ากับภาคเอกชน เปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบที่ ๒ ซึ่งจัดตั้งด้วยกฎหมายจัดตั้ง เพราะการมีกฎหมายเฉพาะจะลดความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน เนื่องจากกรอบในการดำเนินงานถูกกำหนดไว้ตามลักษณะงานล่วงหน้า

๓.๓.๒ สามารถแยกองค์การรัฐวิสาหกิจเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง เพราะเนื้อหาหรือลักษณะงานในเชิงธุรกิจการค้ามีความแตกต่างจากลักษณะงานราชการ นอกจากนี้ หน่วยงานในรูปของบริษัทมีภาพพจน์ที่ดีในเชิงการจัดการธุรกิจ และปัจจัยนี้มีส่วนส่งเสริมในการติดต่อการค้ากับธุรกิจภายในและภายนอกประเทศ

๓.๓.๓ การอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั่วไป ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานในการปฏิบัติของธุรกิจอื่นๆ

๓.๓.๔ ผู้บริหารและพนักงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมีได้มีฐานะเป็นข้าราชการ จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างคล่องตัวและยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ

ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย^๓

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา คณะราษฎร ในฐานะรัฐบาลได้นำทุนของรัฐไปจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่ราชการขึ้นจำนวนหนึ่ง โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎรหรือบุคคลที่

^๓ นันทวัฒน์ บรมานันท์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๐). หน้า ๑๓ - ๒๑.

ใกล้ชิดกับคณะกรรมการ เช่น วิสาหกิจทางการเงิน ได้แก่ ธนาคารเอเชีย ธนาคารมณฑล และบริษัทไทย เศรษฐกิจประกันภัย หรือวิสาหกิจทางอุตสาหกรรม ได้แก่ บริษัทข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย และบริษัทไทยเดินเรือทะเล หรือวิสาหกิจทางด้านพาณิชย์กรรม ได้แก่ บริษัทค้าพืชผลไทยและบริษัทพืชกลีกรวม เป็นต้น วิสาหกิจเหล่านี้ล้วนมีส่วนช่วยเหลือและพึ่งพาซึ่งกันและกัน ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานทางธุรกิจ ประกอบกับบุคคลที่เข้าบริหารภายในกิจการเหล่านี้เป็นผู้ทรงอิทธิพลทางการเมือง ที่สามารถใช้กลไกของรัฐและอิทธิพลทางการเมืองเข้าสนับสนุนในการดำเนินงาน จึงทำให้กิจการเหล่านั้นประสบความสำเร็จทางการค้าแทบทั้งสิ้น

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า โดยจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม และเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอ ตลอดจนเพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้งเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นบริการประชาชนที่ภาคเอกชนไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ มีการตรากฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่เป็นผลให้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ซึ่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกหลายแห่ง เช่น องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์กรแบตเตอรี องค์กรแก้ว องค์กรจัดการน้ำเสีย เป็นต้น โดยปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวมบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) รวมทั้งสิ้น ๕๕ แห่ง^๔

แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันออกไป เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง ทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เหตุผลหลักในการมีรัฐวิสาหกิจสามารถแยกเป็น ๒ กรณี คือ

๑. เหตุผลทั่วไปในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

๑.๑ เป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ

ในกรณีที่สังคมต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ๆ ซึ่งเอกชนไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ หรือเอกชนดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร รัฐจึงต้องจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินการนั้นๆ โดยอาจเข้ามาดำเนินการเอง หรือเข้าควบคุม หรือถือหุ้นข้างมากในกิจการที่เอกชนดำเนินการนั้นอยู่แล้วโดยมิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิมของกิจการแต่อย่างใด เช่น กิจการรถไฟ ไปรษณีย์ โทรศัพทและวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

๑.๒ เป็นตัวอย่างแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ

ในการดำเนินกิจการบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นบริการรากฐานที่ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้โดยสะดวกและรวดเร็ว รัฐอาจต้องเป็นผู้เริ่มดำเนินการก่อน เนื่องจากเอกชนไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์

^๔ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก

กรรมในเรื่องนั้นๆ จึงเกิดความไม่มั่นใจใน “ความคุ้มทุน” และ “ผลกำไร” ที่จะเกิดขึ้นจากธุรกิจนั้น หรือไม่สนใจการดำเนินการ เมื่อรัฐได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งจนประสบความสำเร็จแล้ว เอกชนอาจตัดสินใจเข้ามาดำเนินการ เช่น การจัดสร้างที่พักอาศัยให้แก่ประชาชนซึ่งต้องใช้พื้นที่กว้างขวาง เงินทุนจำนวนมาก และอาจเป็นความเสี่ยงในมุมมองของเอกชน ภายหลังจากที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการดำเนินการ เอกชนอาจจะมาดำเนินการในลักษณะเดียวกันบ้าง ในขณะที่มีความต้องการและตลาดรองรับอย่างเพียงพอ เป็นต้น โดยกรณีเช่นนี้ อาจเกิดขึ้นในอีกหลายกิจการ ได้แก่ กิจการขนส่งมวลชน การสร้างเส้นทางคมนาคม ซึ่งเอกชนเริ่มให้ความสนใจในการเข้ามาดำเนินการร่วมกับภาครัฐ

๑.๓ ความมั่นคงของประเทศ

กิจการบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการอาจเกิดการผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ และเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการตามอำเภอใจ จะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคโดยรวม เช่น กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ เป็นต้น หรือในบางกรณี กิจการก็มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๗) รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีนโยบายหลักว่า “วัตถุประสงค์หรือผลิตภัณฑ์สิ่งใด หากไม่มีองค์การจัดทำขึ้นมาแล้วจะเกิดความขาดแคลน ก็จัดตั้งองค์การผลิตวัตถุดิบขึ้นก่อน” และเพื่อให้เกิดความแน่นอน รัฐบาลจะเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิด ได้แก่ องค์การแบตเตอรี่ (พ.ศ. ๒๔๙๘) องค์การแก้ว (พ.ศ. ๒๔๙๘) องค์การพอกหนัง (พ.ศ. ๒๔๙๘) องค์การเชื้อเพลิง (พ.ศ. ๒๕๐๓) ซึ่งถือว่าเป็นยุทธปัจจัยของกองทัพในยามสงคราม

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในทางการปกครอง เช่น การจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อสร้างทางรถไฟและเดินรถไฟไปในพื้นที่ภาคต่างๆ ของประเทศ หรือการจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลข เพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอีกประการคือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองในภูมิภาคให้เข้ามาสู่ส่วนกลาง เป็นต้น ในบางครั้งลัทธิ “ชาตินิยม” ก็เป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่ง ในการที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการบางอย่างด้วยตนเอง เนื่องจากไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญ จนสามารถสร้างอิทธิพลจนครอบงำอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ค่อนข้างรุนแรงในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒

๑.๔ ส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรม

กิจการบางประเภทมีประโยชน์ต่อสาธารณะ เป็นการรักษาไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนส่งเสริมสุขภาพพลานามัยของประชาชน แต่ไม่เป็นที่สนใจของเอกชน เนื่องจากต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ในขณะที่ผลตอบแทนไม่น่าสนใจ รัฐจึงควรเข้ามาดำเนินการเพื่อคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ข้างต้น เพราะเป็นกิจการที่มีได้มุ่งหวังกำไรเพียงอย่างเดียว แต่เน้นการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

๑.๕ การจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ที่ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมควรมีโอกาสใช้ประโยชน์ แต่กิจการเหล่านี้ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการสูง ในขณะที่ผลตอบแทนในการดำเนินการต่ำ จุดคุ้มทุน (Break – Even Point) ต้องใช้ระยะเวลานาน ทำให้มีเอกชนเพียงน้อยรายที่จะสามารถเข้ามาดำเนินการได้ รัฐจึงต้องดำเนินการเองเพื่อให้สาธารณชนได้รับความสะดวก เช่น รถไฟ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท การขนส่ง เป็นต้น โดยจัดเก็บอัตราค่าบริการต่ำ เพื่อให้ประชาชนโดยรวมสามารถใช้บริการได้

๑.๖ ด้านการคลัง

บางกิจการที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดแต่ผู้เดียว จะทำให้รัฐสามารถเรียกค่าตอบแทนได้ในอัตราสูง และทำให้รัฐมีรายได้มากกว่าที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินธุรกิจนั้นและเรียกเก็บภาษีอากรจากเอกชน ดังนั้น ในบางกรณีรัฐจึงประกาศให้กิจการที่รัฐต้องการหารายได้เป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ

๑.๗ การควบคุมสินค้าอันตราย

ในกรณีที่รัฐต้องการจำกัดและควบคุมการผลิตและการบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายแก่สังคม รัฐก็จะเป็นผู้ดำเนินการธุรกิจ การผลิตและจำหน่ายสินค้านั้นโดยตรง โดยประกาศให้กิจการนั้นเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียว ซึ่งสินค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นสิ่งเสพติดและอบายมุข เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่งและไฟ เป็นต้น

๒. เหตุผลเฉพาะในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลเฉพาะตามความจำเป็นของประเทศ ๓ ประการคือ

๒.๑ การแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชน

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศไทยประสบภาวะขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคบางอย่าง เช่น ข้าวสาร น้ำตาล เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงจัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด และบริษัท น้ำตาล จำกัด ขึ้น เพื่อจำหน่ายข้าวสารและน้ำตาลให้กับประชาชนในราคาถูก นอกจากนี้ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยมีความมุ่งหมายว่า เมื่อรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ควรจะมีหน่วยงานหรือองค์การในภาครัฐบาลเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ก็ให้กระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถือว่า เป็นการจัดระเบียบรัฐวิสาหกิจให้มีหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์และแผนงาน โดยมีกฎหมายยอมรับสถานภาพของหน่วยงานเหล่านี้อย่างชัดเจน ทำให้การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดำเนินการได้โดยสะดวกสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพราะฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การเหล่านี้ขึ้นตามความเหมาะสม

๒.๒ ผลโดยอ้อมจากการยึดทรัพย์

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้มีประเทศไทยเพียงแห่งเดียว ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐบาลมิได้มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การนั้นให้เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อรัฐทำการยึดทรัพย์ของผู้ถือหุ้นและมีผลให้รัฐต้องเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นในองค์กรเกินกว่าร้อยละ ๕๐ องค์กรนั้นจะมีสภาพเป็น

รัฐวิสาหกิจโดยนิติเหตุ ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๙๔ ในชื่อบริษัท ประกันภัยเอเชียติก จำกัด ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๙๖ โดยมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ภายหลังจากมีการยึดทรัพย์สินบุคคลทั้งสองในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ กระทรวงการคลังได้รับโอนหุ้นส่วนนี้ คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๙๕ ของหุ้นทั้งหมดในขณะนั้น และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐบาลได้ทำการยึดทรัพย์สินของจอมพลประภาส จารุเสถียร โดยกระทรวงการคลังรับโอนหุ้นของจอมพลประภาส ในบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เพิ่มอีกคิดเป็นร้อยละ ๕.๖๕ ของหุ้นทั้งหมด เมื่อนำไปรวมกับหุ้นที่กระทรวงการคลังถือในบริษัทอยู่เดิม ทำให้กระทรวงการคลังถือหุ้นรวมทั้งสิ้นร้อยละ ๕๕.๖๐ บริษัทฯ จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นต้น

๒.๓ การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

การแปรสภาพองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจกรณีนี้ เกิดขึ้นจากเหตุผลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ รัฐบาลมีคำสั่งให้สถาบันการเงิน ๑๖ แห่ง ระงับกิจการชั่วคราว หลังจากนั้น ประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกระบบตะกร้าเงิน (Basket Currency) ในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน และหันมาใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวภายใต้การจัดการ (Managed Float) เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ทำให้เงินบาทลดค่าลงและขยายตัวเป็นวิกฤติการณ์ทางการเงินครั้งใหญ่ จนต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund) ในช่วงเวลานี้สถาบันการเงินหลายแห่งประสบปัญหาหนี้เสียจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPL (Non-Performing Loan) รัฐบาลจึงตั้งกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินเข้ามาดูแล เพื่อให้สถาบันการเงินกู้ยืมจำนวน ๔๓๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ อนุมัติมาตรการปฏิรูปสถาบันการเงิน มีผลทำให้สถาบันการเงิน ๔๒ แห่ง หยุดการดำเนินงานเป็นการชั่วคราว และต่อมาเพิ่มขึ้นเป็น ๕๘ แห่ง โดยมีสถาบันการเงินถูกปิดถาวรจำนวน ๕๖ แห่ง

เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีมีมติรับรองแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับปฏิรูปสถาบันการเงิน รวม ๔ ฉบับ โดยฉบับที่ ๑ ให้จัดตั้งองค์การปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ฉบับที่ ๒ ให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพิ่ม ฉบับที่ ๓ จัดการภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และฉบับที่ ๔ จัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บส.) การที่รัฐบาลได้เข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้สถาบันการเงินบางแห่งมีสภาพเป็นธนาคารรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา เช่น ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นต้น เนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เป็นต้น

กฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในความหมายอย่างกว้างคือ กลไกของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจในการให้บริการสาธารณะ โดยมีโครงสร้างการบริหารจัดการผ่านคณะกรรมการ ผู้บริหารสูงสุด และพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมเข้าเป็นองค์ประกอบของหน่วยงาน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจในความหมายอย่างแคบ จะเป็นไปตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจซึ่งมีสถานะในการจัดตั้งที่หลากหลาย ทั้งโดยผลของกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ หรือตามกฎหมายเอกชน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕) และรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพเป็นบริษัทโดยการเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบ (รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล) ส่งผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามมิติของการกำกับดูแล เช่นที่ปรากฏในแผนภาพดังนี้

แผนภาพที่ ๓-๑: กฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ



จากแผนภาพดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ากลไกการบังคับใช้ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๑. กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจโดยตรง

สำหรับกฎหมายในส่วนนี้ จะแบ่งออกตามลักษณะของการบริหารงานได้เป็น ๓ ด้าน คือ

๑.๑ กฎหมายด้านบุคลากร

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในมิติของบุคลากรอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างองค์ประกอบภายในของรัฐวิสาหกิจที่เหมือนกัน คือ กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาศัยกฎหมายหลายฉบับในการบังคับใช้กับตัวบุคคลในองค์กรรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

๑.๑.๑ กฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับบุคลากรในรัฐวิสาหกิจในด้านคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ รวมถึงวิธีการได้มาของผู้บริหารสูงสุดของ

รัฐวิสาหกิจ ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑.๑.๒ กฎหมายที่ใช้ในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง
ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ
กลางด้านแรงงาน โดยมีองค์ประกอบจากทั้งภาครัฐ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ
นอกจากนี้ เป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิในการรวมกลุ่มของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เรียกว่า “สหภาพ
แรงงานรัฐวิสาหกิจ” และการรวมกลุ่มสหภาพเข้าเป็น “สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ”

๑.๑.๓ กฎหมายที่เป็นพื้นฐานของการทำหน้าที่ของบุคลากรในรัฐวิสาหกิจ
ทั้งในฐานะของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่นพระราชบัญญัติว่าด้วย
ความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด
ทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

๑.๑.๔ กฎหมายที่รองรับด้านสวัสดิการของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยการจัดตั้ง
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เนื่องจากพนักงานรัฐวิสาหกิจจะไม่มีสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับข้าราชการ
ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยกองทุน
สำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อกำหนดมาตรฐานในการจัดตั้งกองทุนและสะสมเงินเข้ากองทุน
ของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นสมาชิกกองทุนดังกล่าว

๑.๒ กฎหมายด้านการบริหารงาน

เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ
ซึ่งถูกจำแนกเอาไว้ใน ๒ ระดับ โดยกฎหมายที่ใช้กำหนดทิศทางและวางกรอบการปฏิบัติหน้าที่
ของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบายจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายชั้น “ระเบียบ” ในขณะที่กฎหมาย
ที่ภาครัฐใช้ในการกำกับดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ จะถูกกำหนดเอาไว้เป็นกฎหมายชั้น “พระราชบัญญัติ”
ดังนี้

๑.๒.๑ กฎหมายชั้น “ระเบียบ” เป็นกฎหมายที่ภาครัฐใช้ในการกำหนด
นโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบาย
รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการระดับชาติในการกำกับดูแล
รัฐวิสาหกิจให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายของประเทศ นอกจากนี้ มีกลไกสำคัญ
ในการติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ถูกกำหนดใน “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘” เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการประเมินผลงาน
รัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่ในส่วนของการจัดทำบันทึกข้อตกลงในการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจ
แต่ละแห่ง พร้อมทั้งดำเนินการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจ
ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

๑.๒.๒ กฎหมายชั้น “พระราชบัญญัติ” เป็นกฎหมายที่ภาครัฐใช้ในการกำกับการดำเนินงานในด้านต่างๆ และมีนัยสำคัญต่อสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ การทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ และการควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ดังนี้

๑.๒.๒.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ โดยการเปลี่ยนทุนเป็นทุนเรือนหุ้น ถูกกำหนดขึ้นตอนเอาไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และจนถึงปัจจุบันได้มีการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจไปแล้วทั้งสิ้นจำนวน ๗ แห่ง ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กฟผ จำกัด ซึ่งกรณีของบริษัท กฟผ จำกัด นั้น ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนการแปลงสภาพด้วยเหตุแห่งการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้

๑.๒.๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการลงทุนของรัฐวิสาหกิจร่วมกับเอกชน ซึ่งมีกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการได้มาของตัวเอกชนและการกำกับการดูแลการทำหน้าที่ของเอกชนตามสัญญา โดยจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐขึ้นเป็นคณะกรรมการกลาง เพื่อกำหนดทิศทางการให้เอกชนร่วมลงทุนของประเทศผ่านแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ตามที่ปรากฏใน “พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖” นอกจากนี้ ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งตัวเอกชนโดยวิธีประมูล มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการป้องกันมิให้มีการร่วมมือกันของเอกชนในการเสนอราคาที่ไม่เหมาะสมต่อภาครัฐควบคุมไว้คือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒”

๑.๒.๒.๓ กฎหมายที่ใช้ในการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยเทียบเคียงกับมาตรฐานสากล จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๑.๓ กฎหมายด้านการเงิน

๑.๓.๑ กฎหมายในลำดับ “พระราชบัญญัติ”

กฎหมายที่ใช้ในการกำกับการด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น ด้านการภาษีที่รัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตามประมวลรัษฎากร ด้านการตรวจสอบบัญชีโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้านการก่อหนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ด้านการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมเป็นไปตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ ด้านการงบประมาณและการนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ เป็นต้น

๑.๓.๒ กฎหมายในลำดับ “ระเบียบ”

กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางปฏิบัติด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจได้ถูกกำหนดเอาไว้ในกฎหมายชั้น “ระเบียบ” หลายฉบับ ซึ่งครอบคลุมทั้งมิติด้านการจัดทำบัญชี

ตามหลักมาตรฐานสากล การบริหารการเงิน การตั้งสำรองหนี้สูญ และการบริหารสภาพคล่องคงเหลือ ตามที่กำหนดใน “ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๘” หรือในมิติด้านการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลอยู่ภายใต้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย งบประมาณของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๕๐” ซึ่งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการจัดทำแผนการลงทุน เพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะ ดำเนินการลงทุนตามกรอบที่ได้รับความเห็นชอบนั้น หรือในมิติของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับ บริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจที่ถูกกำหนดไว้ใน “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงิน อุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๔” ซึ่งกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการขอรับเงิน อุดหนุนจากการที่รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ เพื่อให้บริการสาธารณะในบางกรณี ที่ราคาค่าบริการถูกกำหนดให้ต่ำกว่าต้นทุนการดำเนินงานจริงของรัฐวิสาหกิจนั้น

นอกจากนี้ ในส่วนของกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลภาครัฐเพื่อบริหารจัดการ หลักทรัพย์ที่รัฐถือครองอยู่ จะอยู่ภายใต้กฎหมาย ๒ ฉบับคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่พิจารณาการจำหน่ายหุ้นที่รัฐถือครองดังกล่าว และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งรองรับการจำหน่ายและซื้อหุ้นของส่วนราชการแบบคู่ขนาน (Matching Transaction) เพื่อป้องกัน มิให้รัฐเข้าเป็นผู้ลงทุนในหลักทรัพย์ทั่วไปเช่นเดียวกับเอกชน

๒. กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

๒.๑ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ “ธรรมาภิบาล” ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

๒.๑.๑ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างมาตรฐานในการสรรหา แต่งตั้ง กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นกรรมการ และผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมมาโดยตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี ๒๕๕๐ ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี รายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Directors' Pool) เพื่อให้การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ มีความโปร่งใส ได้บุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจให้มากยิ่งขึ้น

๒.๑.๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒

สำนักงาน ก.พ. ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ให้เห็นชอบการสร้างธรรมาภิบาลเป็นวาระแห่งชาติ และให้ออกเป็นระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประกอบด้วยหลักการพื้นฐานจำนวน ๖ ประการ ดังนี้

๒.๑.๒.๑ หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตกลงกันไว้ อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีตัวอย่าง แนวปฏิบัติ ดังนี้

- (๑) เผยแพร่ความรู้เรื่องกฎ ระเบียบต่างๆ ให้เป็นที่เข้าใจ และรับรู้ในวงกว้าง
- (๒) สร้างจิตสำนึกแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้กฎ ระเบียบ ด้วยความเป็นธรรม
- (๓) ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบและกระบวนการ ดำเนินการให้เป็นธรรม และทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

๒.๑.๒.๒ หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนพัฒนาตนเองไปพร้อมกับหลักของความซื่อสัตย์ จริงใจ มีระเบียบ วินัย โดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติ ดังนี้

- (๑) กำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงาน และผู้ปฏิบัติงาน ในระดับต่างๆ
- (๒) จัดให้มีระบบการร้องเรียนที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย
- (๓) รณรงค์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมในการดำเนินงานทุก ระดับอย่างกว้างขวางและจริงจัง
- (๔) จัดกิจกรรมส่งเสริมการมีคุณธรรม ตลอดจนการ ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ เพื่อสร้างจิตสำนึกในระยะยาว

(๕) สร้างระบบเครือข่ายส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่าง หน่วยงาน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อคิดเห็น ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งในระบบคุณธรรม

๒.๑.๒.๓ หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน และกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส โดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติ ดังนี้

- (๑) สร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน อย่างโปร่งใส
- (๒) กระตุ้นและผลักดันในเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีระบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้
- (๓) ปรับปรุงระบบสารสนเทศและระบบจัดเก็บเอกสารให้ สะดวกต่อการสืบค้น และเผยแพร่ต่อสาธารณะ
- (๔) จัดทำประกาศและคู่มือการขอรับบริการสำหรับ ประชาชน โดยระบุขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการให้ชัดเจน
- (๕) มีระบบการติดตาม การตรวจสอบและประเมินผล รับฟัง ความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

๒.๑.๒.๔ หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ โดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติ ดังนี้

- (๑) ปรับปรุงกฎระเบียบ และกลไกการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม
- (๒) การกระจายอำนาจการบริหารสู่หน่วยงานย่อยหรือท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วม
- (๓) ผนวกรวมเพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วม
- (๔) สร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม

๒.๑.๒.๕ หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะ และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำ โดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติ ดังนี้

- (๑) ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกับความประพฤติ
- (๒) สร้างความสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง (Self-accountability) เช่น การมีส่วนร่วมระบบการตรวจสอบ ระบบประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นต้น
- (๓) ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัลและระบบจูงใจอื่นๆ

๒.๑.๒.๖ หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยผนวกรวมให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของรัฐให้สมบูรณ์ ยั่งยืน โดยมีตัวอย่างแนวปฏิบัติ ดังนี้

- (๑) สร้างจิตสำนึกในการประหยัดทรัพยากร
- (๒) ลดขั้นตอนให้ทำงานหรือการให้บริการ
- (๓) ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดขั้นตอน
- (๔) กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการทำงาน
- (๕) มีระบบติดตามประเมินผล เพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการดำเนินการ
- (๖) มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบประเมินผล
- (๗) ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่ตามความเหมาะสม เช่น การจ้างเหมาบริการต่างๆ เป็นต้น

๒.๒ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ ที่ระบุให้รัฐออกพระราชกฤษฎีกา ที่มุ่งกำหนดกระบวนการทำงานของหน่วยงานรัฐ โดยเน้นความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรอย่างทั่วถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีหลักการสำคัญ ดังนี้

๒.๒.๑ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชน และพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

๒.๒.๒ การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (Outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ (Objective) ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-base Management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับ

๒.๒.๓ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้น และมีการทำ Cost-benefit Analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่างๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ ตลอดจนจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (Individual Scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (Organization Scorecards)

๒.๒.๔ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Process Simplification) ตลอดจนมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน

๒.๒.๕ มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (Process Redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงาน และโครงการทุกระยะ (Program Evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น รวมทั้งการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

๒.๒.๖ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

๒.๒.๗ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (Internal Control) ซึ่งจะสามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๓ หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี ๒๕๕๒

เพื่อเป็นการเสริมสร้างและจัดให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความโปร่งใสในกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหลักเกณฑ์และแนวทางดังกล่าวได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจตลอดมา อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลบังคับใช้ และกำหนดให้องค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น กระทรวงการคลังโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจึงได้ดำเนินการปรับปรุงหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ โดยเทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic and Co-operation and Development : OECD) ปี ๒๕๔๘ (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises ๒๐๐๕) และหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี ๒๕๔๙ ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อให้หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจมีความเป็นสากล และรัฐวิสาหกิจสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยความสำคัญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ความเห็นชอบ “หลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ปี ๒๕๕๒” เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ ตามที่คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจเสนอ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติต่อไป

๒.๔ หลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในปี ๒๕๕๕

จากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจภายใต้ความไม่แน่นอนหลายประการ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ เช่น การแข่งขันในภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความก้าวหน้าในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เพิ่มขึ้น ความกดดันต่อหน้าที่ความรับผิดชอบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่รัฐวิสาหกิจควรคำนึงถึงในการวางกลยุทธ์การบริหารจัดการและการดำเนินงาน เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจึงได้จัดทำหลักเกณฑ์/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน ปี ๒๕๕๕ ขึ้น เพื่อให้รัฐวิสาหกิจใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน ตามมาตรฐานสากล และเป็นเครื่องมือที่จะช่วยพัฒนาระบบการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๕ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕

ตามที่รัฐวิสาหกิจได้จัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๓ และต่อมา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้จัดทำคู่มือเพื่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

ตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น เพื่อช่วยส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจสอบ และให้คณะกรรมการตรวจสอบของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีแนวทางในการปฏิบัติงานเป็นบรรทัดฐานเดียวกันตามแนวปฏิบัติที่ดี อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันแนวปฏิบัติสากลเกี่ยวกับคณะกรรมการตรวจสอบได้มีวิวัฒนาการเพิ่มขึ้น ประกอบกับองค์กรกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีการพัฒนาปรับปรุงแนวทางปฏิบัติสำหรับคณะกรรมการตรวจสอบมาเป็นลำดับ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจึงได้ดำเนินการยกร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๘ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ และลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕

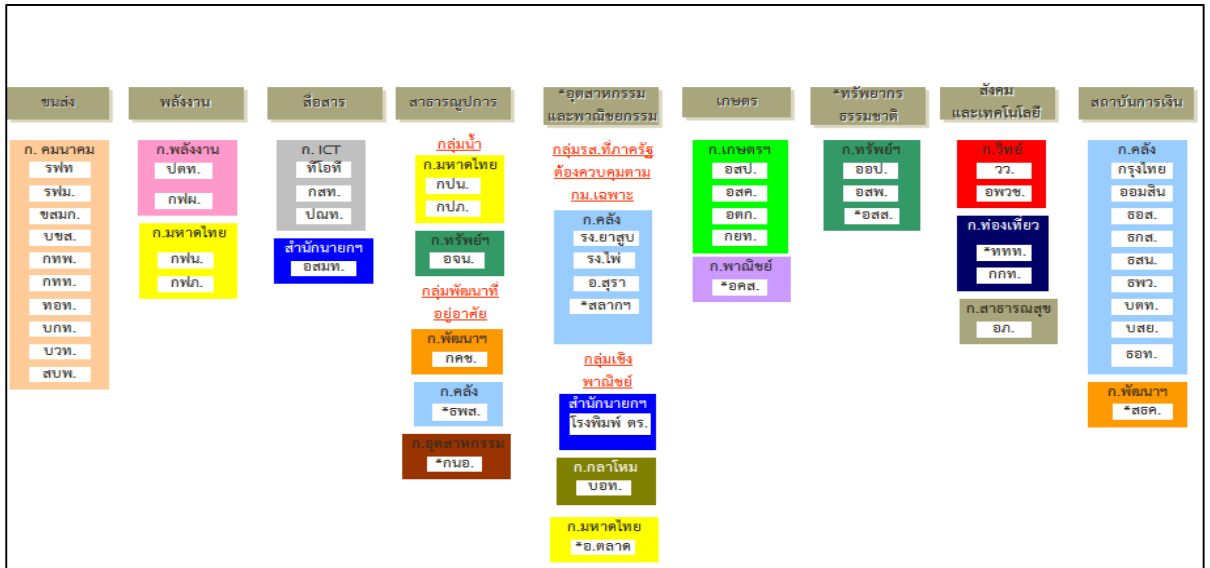
โครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

ปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น ๕๕ แห่ง (ไม่รวมบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) ซึ่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย และรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะในการจัดตั้งที่แตกต่างกัน ตลอดจนมีโครงสร้างการกำกับจัดการที่ซับซ้อน เช่น เพื่อดำเนินการที่มีลักษณะผูกขาด เพื่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อดำเนินธุรกิจที่เอกชนไม่มีความพร้อมในการให้บริการ หรือเพื่อดำเนินบริการพื้นฐานให้แก่ประชาชน เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจไทยมีทั้งสิ้น ๙ สาขา จำนวน ๕๕ แห่ง ภายใต้การกำกับตามกฎหมายจัดตั้งที่เกี่ยวข้องโดยกระทรวงเจ้าสังกัดถึง ๑๕ กระทรวง ซึ่งเป็นการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทและภารกิจที่คล้ายคลึงกันให้มาอยู่ในสาขาเดียวกัน เพื่อให้ภาครัฐสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจภายในสาขาให้ไปอย่างมีบูรณาการและเชื่อมโยงกัน โดยผ่านการกำหนดแนวนโยบายของผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions : SOD) ดังนี้

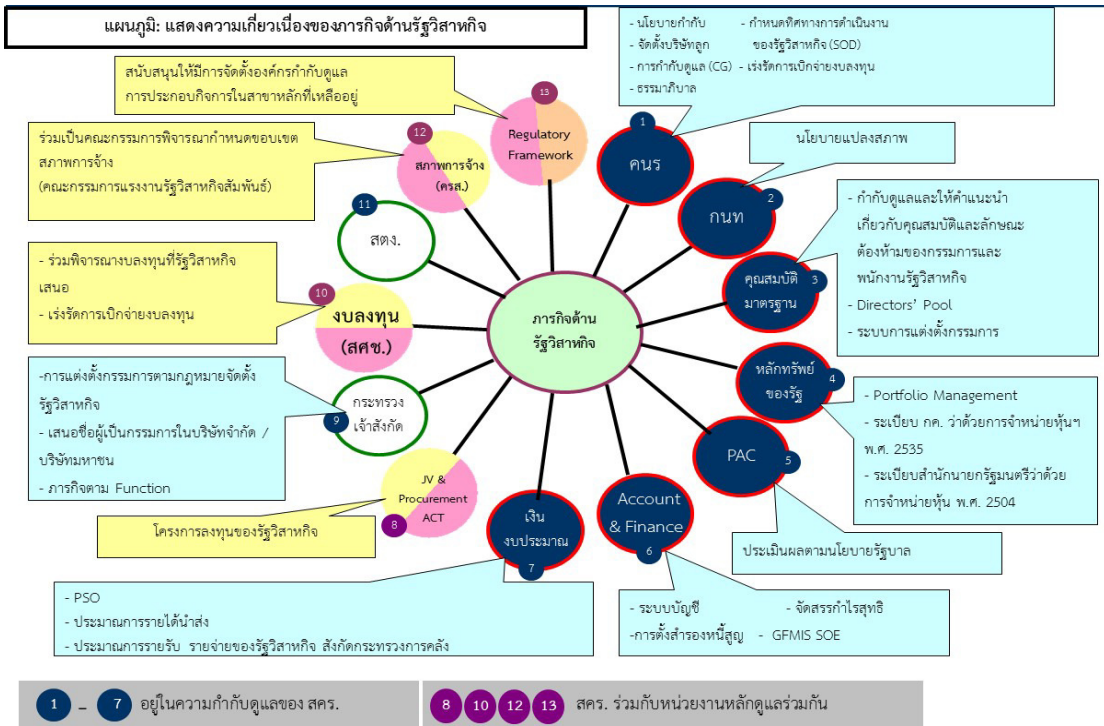
๑. สาขาขนส่ง จำนวน ๑๐ แห่ง
๒. สาขาพลังงาน จำนวน ๔ แห่ง
๓. สาขาสื่อสาร จำนวน ๔ แห่ง
๔. สาขาสาธารณูปการ จำนวน ๖ แห่ง
๕. สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จำนวน ๘ แห่ง
๖. สาขาเกษตร จำนวน ๕ แห่ง
๗. สาขาทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน ๓ แห่ง
๘. สาขาสังคมและเทคโนโลยี จำนวน ๕ แห่ง
๙. สาขาสถาบันการเงิน จำนวน ๑๐ แห่ง

แผนภาพที่ ๓-๒ : การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน



จากกรอบของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทำให้ภารกิจรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญของรัฐในการพัฒนาประเทศ และจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน มีความเชื่อมโยงของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานและกิจกรรมต่างๆ ดังปรากฏตามแผนภาพนี้

แผนภาพที่ ๓-๓ : งานบริหารรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



๑. คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

เป็นคณะกรรมการระดับชาติที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมีหน้าที่ในระดับนโยบาย เพื่อกำหนดทิศทางให้รัฐวิสาหกิจมีการดำเนินการที่สอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ทั้งในมิติของการลงทุนและการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล

๒. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

เป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นทุนเรือนหุ้น ซึ่งเป็นมิติของการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจจากสถานะเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายจัดตั้ง ให้กลายเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมีทุนเป็นทุนเรือนหุ้น (Corporatization) ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจไปแล้วทั้งสิ้นจำนวน ๗ แห่ง ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กฟผ จำกัด โดยในกรณีการแปลงสภาพของบริษัท กฟผ จำกัด ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดให้เพิกถอนการแปลงสภาพด้วยเหตุของการดำเนินการที่ไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมาย

๓. การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจจะต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ผู้บริหารและพนักงาน

รัฐวิสาหกิจ การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในบัญชีรายชื่อ (Directors' Pool) และการได้มาซึ่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจโดยการทำสัญญาจ้าง

๔. การบริหารหลักทรัพย์ของรัฐ

ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้มีการถือครองหุ้นของรัฐวิสาหกิจ (Majority Shareholder) และกิจการเอกชนที่รัฐถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ ๕๐ (Minority Shareholder) ซึ่งการบริหารจัดการนี้ รวมถึงการซื้อหรือจำหน่ายหุ้นของกระทรวงการคลัง จะอยู่ภายใต้กฎระเบียบ ๒ ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นหรือกิจการที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับการจำหน่ายหุ้นหรือกิจการที่รัฐถือครอง ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบดังกล่าว และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับการจำหน่ายและซื้อหุ้นที่ส่วนราชการถือครองแบบคู่ขนาน (Matching Transaction)

๕. การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

เป็นภารกิจสำคัญในการติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยกลไกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ (Performance Appraisal Committee : PAC) เพื่อทำหน้าที่ในการเจรจาและจัดทำบันทึกข้อตกลง รวมถึงประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งตามนโยบายของรัฐบาล

๖. การบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดกรอบการจัดทำบัญชีที่เป็นมาตรฐานของรัฐวิสาหกิจ การจัดสรรกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และการจัดสรรโบนัสให้กับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการบริหารการเงิน การตั้งสำรองหนี้สูญ และการบริหารสภาพคล่องคงเหลือของรัฐวิสาหกิจ

๗. การงบประมาณ

จากการที่รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกของรัฐในการลงทุนซึ่งอาศัยแหล่งเงิน ทั้งเงินของรัฐวิสาหกิจเอง เงินกู้และเงินงบประมาณ โดยในส่วนของ การจัดสรรงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ จะเป็นการขอรับงบประมาณผ่านกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ ภายใต้แผนการดำเนินงานและแผนการลงทุนที่กระทรวงเจ้าสังกัดและคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ ในขณะเดียวกัน รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ในการนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามอัตราที่กำหนดในเอกสารงบประมาณ (ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี) เพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในรอบถัดไป นอกจากนี้ กรณีที่รัฐวิสาหกิจมีภารกิจให้บริการสาธารณะที่อยู่ในข่ายได้รับเงินอุดหนุน ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการได้รับเงินอุดหนุนการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจตามนโยบายในการบริการสาธารณะของรัฐบาล

๘. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

รัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เป็นคณะกรรมการกลางในการกำหนดทิศทางการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ตามแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการดังกล่าว

๙. ความสัมพันธ์กับกระทรวงเจ้าสังกัด

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเจ้าสังกัดที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๕ แห่ง ซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจในสังกัดตามกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงกำกับให้รัฐวิสาหกิจมีการดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินการไว้

๑๐. งบประมาณของรัฐวิสาหกิจ

มีความเชื่อมโยงกับภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจโดยตรง เนื่องจากรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการเสนอแผนการลงทุนต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และเมื่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบงบประมาณแล้ว จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบกรอบการลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจต่อไป โดยจะมีการติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามกรอบที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้ ซึ่งการลงทุนของรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่องจะเป็นฐานในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเป็นการเพิ่ม GDP ให้กับประเทศเพื่อดึงดูดเม็ดเงินลงทุนเพิ่มขึ้นต่อไป

๑๑. การตรวจเงินแผ่นดิน

ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ระบบการเบิกจ่ายเป็นไปอย่างเป็นมาตรฐาน ป้องกันการรั่วไหลของเม็ดเงินทั้งโดยเหตุของความผิดพลาดในการดำเนินการและการคอร์รัปชัน

๑๒. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

เป็นกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล (International labor organization : ILO) โดยการพิจารณาขอบเขตสภาพการจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะอยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ตามกรอบของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว

๑๓. องค์กรกำกับดูแลรายสาขา

ในปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการรายสาขาจำนวน ๒ สาขา คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งมีการทำหน้าที่ตามกฎหมายในการสร้างมาตรฐาน

การประกอบธุรกิจให้เป็นไปอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมในแต่ละสาขากิจการ แต่คงมีกิจการของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ขาดองค์การกำกับดูแล ในการควบคุมให้เกิดกลไกการประกอบธุรกิจที่มีมาตรฐาน เช่น กิจการน้ำ กิจการไปรษณีย์ เป็นต้น

สถานะของรัฐวิสาหกิจไทย

ประเทศไทยมีการปกครองในระบบนิติรัฐหรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย การพิจารณาสถานะของหน่วยงาน ตลอดจนภารกิจหน้าที่ของ “รัฐและองค์การของรัฐ” ทั้งระบบ จึงต้องให้ความสำคัญกับกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้กับรัฐ ซึ่งตามหลักของกฎหมายมหาชนคือ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ ไม่มีหน้าที่” แม้ว่ารัฐวิสาหกิจไทยจะมีความหลากหลายในรูปแบบของการจัดตั้ง อย่างไรก็ตาม กฎหมายหลักที่กำหนดความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้คือ “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒” ดังนี้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/

หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/

หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/

หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จากคำนิยามในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังกล่าว สามารถจำแนกองค์การรัฐวิสาหกิจได้ ๓ ประเภทคือ ประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ประเภทที่มีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล) และประเภทที่มีสถานะเป็นบริษัท ซึ่งมีการนำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ไปใช้อ้างอิงในกฎหมายอีกหลายฉบับ โดยในปัจจุบันมีรายชื่อรัฐวิสาหกิจเรียงตามลำดับนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ดังนี้

ตารางที่ ๓-๑ : จำนวนรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

ลำดับตามนิยาม	จำนวนรัฐวิสาหกิจ
(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ	จำนวน ๔๓ แห่ง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จำนวน ๒๖ แห่ง จัดตั้งโดยพระราชกำหนด จำนวน ๑ แห่ง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา จำนวน ๑๑ แห่ง จัดตั้งโดยกฎหมายลำดับรองอื่น จำนวน ๕ แห่ง
(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ	จำนวน ๑๗ แห่ง
(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ	จำนวน ๒๒ แห่ง

และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ	
(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ	จำนวน ๒๘ แห่ง

นอกจากการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจไทยที่จำเป็นจะต้องพิจารณาคงคู่ไปด้วยคือ สถานะการถือครองทรัพย์สิน สถานะทางการเงิน และผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

๑. สินทรัพย์ที่รัฐวิสาหกิจถือครอง

ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจทั้ง ๕๖ แห่ง มีสินทรัพย์รวมกันทั้งสิ้น ๑๒.๕๒ ล้านล้านบาท มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ ๕.๓๙ จากปี ๒๕๕๖ มีหนี้สินรวมจำนวนทั้งสิ้น ๙.๘๙ ล้านล้านบาท และมีส่วนของทุนจำนวน ๒.๖๓ ล้านล้านบาท ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจที่มีสินทรัพย์สูงสุดและต่ำสุด ๕ อันดับแรก คือ

ตารางที่ ๓-๒ : รัฐวิสาหกิจที่มีสินทรัพย์สูงสุด ๕ อันดับแรก หน่วย : ล้านบาท

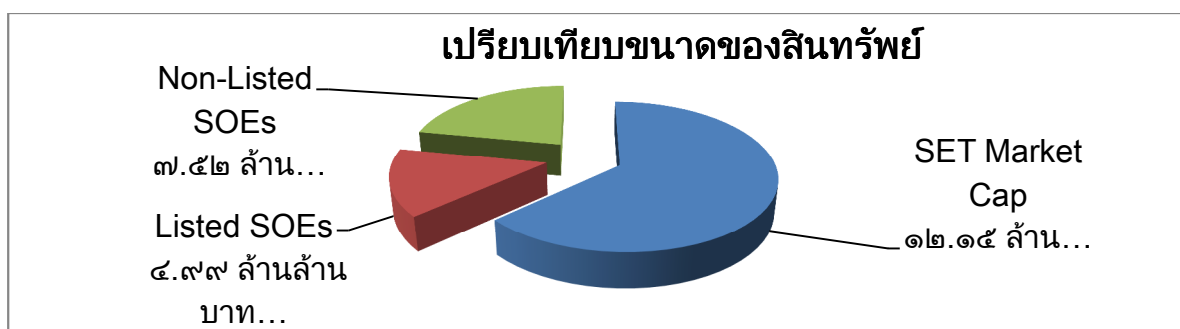
รัฐวิสาหกิจ	สินทรัพย์	หนี้สิน	ทุน
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	๒,๗๓๙,๓๖๖	๒,๕๐๗,๒๒๔	๒๓๒,๑๔๒
ธนาคารออมสิน	๒,๒๕๙,๑๙๗	๒,๑๑๑,๙๑๗	๑๔๗,๒๘๐
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	๑,๗๗๙,๑๗๙	๙๑๑,๘๓๗	๘๖๗,๓๔๒
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๑,๔๓๑,๐๔๐	๑,๓๑๓,๖๒๐	๑๑๗,๔๒๐
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๘๒๔,๙๙๘	๗๖๖,๙๔๗	๕๘,๐๕๑

ตารางที่ ๓-๓ : รัฐวิสาหกิจที่มีสินทรัพย์ต่ำสุด ๕ อันดับแรก หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	สินทรัพย์	หนี้สิน	ทุน
องค์การสวนพฤกษศาสตร์	๕๘๔	๔๖๕	๑๒๐
โรงพิมพ์ตำรวจ	๓๘๓	๘๙	๒๙๕
บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	๓๑๓	๑๗๒	๑๔๑
บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด	๒๒๕	๑๐	๒๑๕
องค์การจัดการน้ำเสีย	๑๙๔	๙๗	๙๗

โดยมีรัฐวิสาหกิจจำนวน ๕ แห่ง ที่จัดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีขนาดของสินทรัพย์รวมจำนวน ๔.๙๙ ล้านล้านบาท ประกอบด้วยธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน ๒.๗๔ ล้านล้านบาท บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑.๗๘ ล้านล้านบาท บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน ๓.๐๗ แสนล้านบาท บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑.๕๔ แสนล้านบาท และบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑.๓ หมื่นล้านบาท

แผนภาพที่ ๓-๔ : เปรียบเทียบขนาดของสินทรัพย์



๒. ผลประกอบการด้านการเงิน^๕

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจมีรายได้รวมทั้งสิ้นประมาณ ๕.๑๙ ล้านล้านบาท และมีกำไรสุทธิรวมจำนวนประมาณ ๒.๓๒ แสนล้านบาท โดยลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ร้อยละ ๐.๖๗ และ ๒๒.๐๓ ตามลำดับ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายรวมและการลดลงของผลตอบแทนต่อสินทรัพย์อย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ ๓-๔ : ผลการดำเนินงานด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
สินทรัพย์	๑๐,๙๑๕,๔๙๑	๑๒,๑๖๒,๖๕๒	๑๒,๕๑๗,๔๓๗
หนี้สิน	๘,๖๑๐,๔๔๘	๙,๖๘๘,๗๐๘	๙,๘๘๘,๓๕๐
ทุน	๒,๓๐๕,๐๔๒	๒,๔๗๓,๙๔๕	๒,๖๒๙,๐๘๖
อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E) (เท่า)	๓.๗๔	๓.๙๒	๓.๗๖
รายได้รวม	๕,๐๐๓,๘๕๗	๕,๒๒๐,๓๑๐	๕,๑๘๕,๗๓๔
ค่าใช้จ่ายรวม	๔,๓๔๖,๖๙๑	๔,๗๙๐,๔๘๒	๔,๗๙๕,๐๒๐
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	๒๗๙,๖๘๕	๒๙๗,๘๓๐	๒๓๒,๒๒๖
อัตรากำไรสุทธิ (Net Profit Margin) (ร้อยละ)	๕.๕๙	๕.๗๑	๔.๔๘
อัตรากำไรหมุนเวียนของสินทรัพย์ (Asset Turnover) (เท่า)	๐.๔๖	๐.๔๓	๐.๔๑
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (ROA) (ร้อยละ)	๒.๕๖	๒.๔๕	๑.๘๖
อัตราผลตอบแทนต่อส่วนทุน (ROE) (ร้อยละ)	๑๒.๑๓	๑๒.๐๔	๑๑.๗๘

นอกจากนี้ สามารถจำแนกผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจออกเป็น กลุ่มสถาบันการเงิน (Special Financial Institutes: SFIs) และกลุ่มที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-SFIs) สามารถสรุปได้ ดังนี้

^๕ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, กระทรวงการคลัง, “ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย (State Enterprise Key Indicators: SEKI) ฉบับที่ ๑/๒๕๕๙ (ณ ธันวาคม ๒๕๕๘)”, หน้า ๓ - ๕

ตารางที่ ๓-๕ : ผลการดำเนินงานด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจกลุ่มไม่ใช่สถาบันการเงิน และกลุ่มสถาบันการเงิน

หน่วย: ล้านบาท			หน่วย: ล้านบาท		
รัฐวิสาหกิจกลุ่มไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-SFIs)			รัฐวิสาหกิจกลุ่มสถาบันการเงิน (SFIs)		
	๒๕๕๖	๒๕๕๗		๒๕๕๖	๒๕๕๗
สินทรัพย์	๕,๐๖๒,๑๑๖	๕,๐๘๙,๑๑๓	สินทรัพย์	๗,๑๐๐,๕๓๖	๗,๔๒๘,๓๒๔
หนี้สิน	๓,๑๑๘,๑๘๙	๓,๐๓๖,๓๖๔	เงินให้สินเชื่อ	๕,๒๒๔,๗๓๖	๕,๖๒๘,๑๖๐
ทุน	๑,๙๔๓,๙๒๗	๒,๐๕๒,๗๔๘	หนี้สิน	๖,๕๗๐,๕๑๙	๖,๘๕๑,๙๘๖
D/E (เท่า)	๑.๖๐	๑.๔๘	เงินฝาก	๕,๗๐๗,๘๘๖	๖,๐๔๗,๘๑๐
รายได้รวม	๔,๘๓๓,๒๐๐	๔,๘๐๕,๔๓๖	ทุน	๕๓๐,๐๑๘	๕๗๖,๓๓๘
ค่าใช้จ่ายรวม	๔,๔๘๗,๒๓๙	๔,๕๔๐,๘๙๘	รายได้รวม	๓๘๗,๑๑๐	๓๘๐,๒๙๘
กำไรสุทธิ	๒๒๑,๙๖๑	๒๖๔,๕๓๘	ค่าใช้จ่ายรวม	๓๐๓,๒๔๓	๒๕๔,๑๒๒
Net Profit Margin (ร้อยละ)	๔.๕๙	๓.๔๔	กำไรสุทธิ	๗๖,๐๐๘	๖๗,๐๐๖
ROA (ร้อยละ)	๔.๓๘	๓.๒๕	ROA (ร้อยละ)	๑.๔๒	๐.๙๐

สินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจกลุ่ม Non-SFIs และ SFIs มีสัดส่วนร้อยละ ๔๑ และ ๕๙ ของสินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดตามลำดับ โดยสินทรัพย์รวมที่เพิ่มขึ้นเกิดจากเงินฝากและเงินให้สินเชื่อที่เพิ่มขึ้นของกลุ่ม SFIs และการขยายการลงทุนอย่างต่อเนื่องของรัฐวิสาหกิจกลุ่ม Non-SFIs โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาพลังงาน ในขณะที่หนี้สินรวมของรัฐวิสาหกิจกลุ่ม Non-SFIs และ SFIs มีสัดส่วนร้อยละ ๓๐.๗๑ และ ๖๙.๒๙ ของหนี้สินรวมของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดตามลำดับ สำหรับรายได้รวมของรัฐวิสาหกิจกลุ่ม Non-SFIs และ SFIs คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙๓ และ ๗ ของรายได้รวมของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนกำไรสุทธิรวมของรัฐวิสาหกิจกลุ่ม Non-SFIs และ SFIs มีประมาณร้อยละ ๗๑ และ ๒๙ ของกำไรสุทธิรวมของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด

๓. ผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

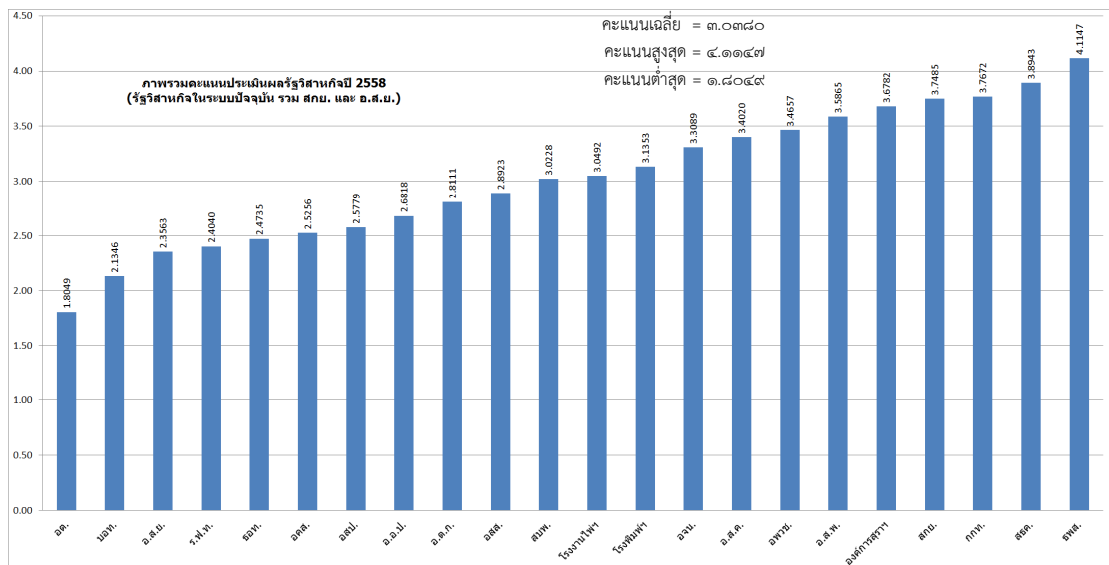
กระทรวงการคลังได้เริ่มประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยได้พัฒนาเครื่องมือและวิธีการประเมินผลให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบัน การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจสามารถแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่ การประเมินผลในรูปแบบปกติ (Performance Agreement : PA) ใช้กับรัฐวิสาหกิจจำนวน ๒๒ แห่ง และการประเมินผลในรูปแบบ SEPA (State Enterprise Performance Appraisal : SEPA) ซึ่งเป็นระบบการประเมินเชิงคุณภาพตามหลักการของ Malcolm Baldrige ใช้กับรัฐวิสาหกิจจำนวน ๓๓ แห่ง (มีรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในระบบประเมินผลรัฐวิสาหกิจจำนวน ๑ แห่ง คือ บริษัท

สหโรงแรมไทย จำกัด) โดยมีผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเบื้องต้นประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนี้

๓.๑ การประเมินผลในรูปแบบปกติ จำนวน ๒๒ แห่ง

มีค่าเฉลี่ยของผลการประเมินรวมอยู่ที่ระดับ ๓.๐๓๘๐ คะแนน (จากคะแนนเต็ม ๕) โดยลดลง ๐.๐๖๘ คะแนน จากปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (ค่าเฉลี่ย ๓.๑๐๖๐ คะแนน) คือ

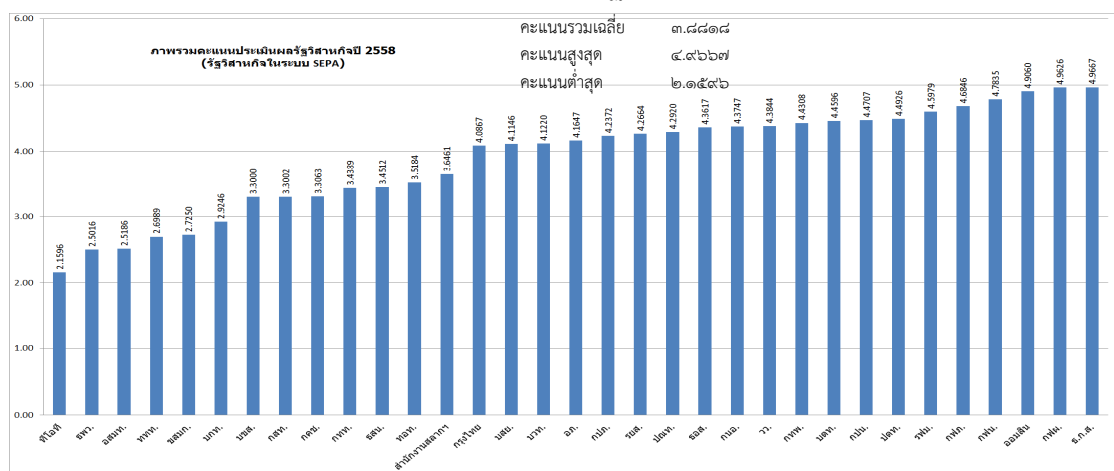
แผนภาพที่ ๓-๕ : ผลการประเมินประจำปี ๒๕๕๘ ของรัฐวิสาหกิจในระบบ PA



๓.๒ การประเมินผลในรูปแบบ SEPA จำนวน ๓๓ แห่ง

มีค่าเฉลี่ยของผลการประเมินรวมอยู่ที่ระดับ ๓.๘๘๑๘ คะแนน (จากคะแนนเต็ม ๕) โดยลดลง ๐.๐๒๖ คะแนน จากปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (ค่าเฉลี่ย ๓.๘๘๔๔ คะแนน)

แผนภาพที่ ๓-๖ : ผลการประเมินประจำปี ๒๕๕๘ ของรัฐวิสาหกิจในระบบ SEPA



การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

๑. แนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

๑.๑ ประเทศเกาหลี

กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจคือ The Framework Act on the Management of Government-Invested Institutions ๑๙๘๓ (Amended ๒๐๐๐) โดยมี Government-Invested Institutions Management Committee เป็นคณะกรรมการควบคุมการทำงานของรัฐวิสาหกิจ และเป็นกลไกการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

๑.๑.๑ กำหนดวัตถุประสงค์การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง (Operational Objectives)

๑.๑.๒ กำหนดให้ประธานรัฐวิสาหกิจต้องลงนามในสัญญาที่ได้รับความเห็นชอบโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดกับรัฐวิสาหกิจ (Contract with President)

๑.๑.๓ รายงานผลการปฏิบัติงานโดยในการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ (Report on Actual Result)

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมาย Framework Act on the Management of Government Performance Evaluation ซึ่งบังคับใช้ใน ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยให้มีการแต่งตั้ง Government Performance Evaluation Committee เป็นคณะกรรมการเพื่อดูแลการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ และมีมาตรการในการประเมินผลคือ (ก) แผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (Performance Management Strategy Plan) และ (ข) แผนแสดงผลการปฏิบัติงานประจำปี (Performance Management Execution Plan)

ทั้งนี้ รัฐมนตรีกระทรวงการวางแผนและงบประมาณ (Minister of Planning and Budget) สามารถเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งให้มีการถอดถอนประธานกรรมการ และกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามที่กำหนดได้

๑.๒ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

มีการจัดตั้ง The French Government Shareholding Agency (Agence des participations de l'Etat) ตามกฤษฎีกา (Décret N° ๒๐๐๔-๙๖๓) วันที่ ๙ กันยายน ๒๐๐๔ เป็นหน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่ผู้ถือหุ้นภาครัฐเพื่อเพิ่มมูลค่าสินทรัพย์ของรัฐบาลฝรั่งเศส โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ และมีกลไกการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ คือ

๑.๒.๑ บริษัทที่รัฐถือหุ้นอยู่ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานรายเดือนต่อหน่วยงานกำกับดูแล

๑.๒.๒ คณะผู้บริหารของบริษัทหรือองค์กรรัฐวิสาหกิจรายงานธุรกรรมหลัก และกลยุทธ์บริษัท ตลอดจนการดำเนินการตามตัวชี้วัด (KPI)

๑.๒.๓ หน่วยงานกำกับดูแลทำหน้าที่พัฒนาองค์ความรู้ด้านการปฏิบัติการให้แก่องค์กรรัฐวิสาหกิจ

๑.๓ สหพันธรัฐมาเลเซีย

มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ผลักดันการลงทุนของประเทศชื่อว่า Khazanah โดยมีวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจและกำหนดยุทธศาสตร์ในการลงทุนในนามของรัฐบาล

มาเลเซีย Khazanah จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยรัฐบาลมาเลเซียเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของ Khazanah มีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินของรัฐที่ประกอบการเชิงพาณิชย์ โดยในปัจจุบัน Khazanah ถือครองหลักทรัพย์ในบริษัทของรัฐ (Government-Linked Company) จำนวนมากกว่า ๕๐ บริษัท ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลมาเลเซียมีอำนาจควบคุมกิจการที่เป็นบริษัทของรัฐทั้งหมดที่มีมูลค่ากว่า ๒๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ

Khazanah ประกอบไปด้วยคณะกรรมการจำนวน ๙ คน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการของ Khazanah จะไม่เข้าแทรกแซงกระบวนการบริหารงานของบริษัทของรัฐ แต่จะทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นคือ แต่งตั้งกรรมการรวมถึงผู้บริหารระดับสูงของบริษัทของรัฐเท่านั้น นอกจากนี้ Khazanah จะทำหน้าที่หลักในการปฏิรูปกิจการของบริษัทของรัฐให้มีความพร้อมในการลงทุน ตลอดจนออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนไปใช้ในการลงทุนของบริษัทต่างๆ ของรัฐตามความเหมาะสม

๑.๔ ประเทศสิงคโปร์

ได้จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่เจ้าของในรูปแบบของบริษัทวิสาหกิจ (Holding Company) ชื่อว่า Temasek Holding Company มีหน้าที่ลงทุนกับกิจการที่เกิดขึ้นในประเทศ ทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชน โดยรูปแบบการลงทุนของ Temasek Holding Company ได้รับการยอมรับว่าสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับประเทศได้อย่างก้าวหน้าและมั่นคง ความหลากหลายของการลงทุนของ Temasek Holding Company ครอบคลุมกิจการหลายสาขา เช่น การลงทุนในสถาบันการเงิน กิจการโทรคมนาคม การสื่อสารและเทคโนโลยี การคมนาคมและอุตสาหกรรม อสังหาริมทรัพย์ รวมถึงพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดตั้ง Temasek Holding Company มีวัตถุประสงค์หลัก ๓ ด้าน ดังนี้

- ๑.๔.๑ ทำหน้าที่เป็นนักลงทุนและผู้ถือหุ้นเชิงรุกให้กับกิจการที่ถือครองหุ้นอยู่
- ๑.๔.๒ คาดการณ์การลงทุนล่วงหน้าที่เป็นในการพัฒนาประเทศ
- ๑.๔.๓ เป็นผู้บริหารจัดการกิจการที่เป็นที่ยอมรับและน่าเชื่อถือของรัฐ

๒. กรณีศึกษาการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ^๖

๒.๑ ประเทศอียิปต์

เป็นการศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของกิจการที่แปรรูปแล้ว กับรัฐวิสาหกิจในสถานการณ์ที่คล้ายกันก่อนที่จะมีการแปรรูปในประเทศอียิปต์ ช่วงปี ๒๕๓๗ - ๒๕๔๑ พบว่า ผลการดำเนินการของกิจการทั้งสองกลุ่มแทบจะไม่มี ความแตกต่างกันแบบมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยบริษัทที่แปรรูปแล้วจะมีกำไรและประสิทธิภาพในการดำเนินการเพิ่มขึ้น และลดสัดส่วนภาระหนี้ และการจ้างงานลง ในขณะที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจก็มีผลดำเนินการลักษณะเดียวกันในช่วงที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจคล้ายกัน การศึกษานี้มีนัยสำคัญว่า ภายใต้สภาพแวดล้อมที่แข่งขัน กิจการรัฐวิสาหกิจหรือกิจการที่แปรรูปเป็นบริษัทแล้ว จะมีผลการ

^๖ อนุสรณ์ ธรรมใจ. “การศึกษาเชิงประจักษ์การดำเนินงานของกิจการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/๖๓๗๖๘๕,๒๕๖๐>.

ดำเนินงานคล้ายกัน หมายความว่า ความเป็นเจ้าของ (Ownership) ไม่ได้มีความสำคัญเท่ากับ สภาพแวดล้อมในการแข่งขัน (Competitive Environment) การมีสภาพแวดล้อมของการแข่งขัน ทำให้รัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ สามารถมีผลงานเท่ากับบริษัทที่มีการแปรรูปที่เอกชนเป็นเจ้าของได้ นอกจากนี้ ผลการศึกษาในนโยบายว่า การแปรรูปโดยเปลี่ยนเจ้าของกิจการเพียงอย่างเดียว ไม่ทำให้การดำเนินงานของบริษัทหลังการแปรรูปแล้วดีขึ้นเสมอไป แต่จะดีขึ้นเมื่อเกิดการแข่งขันที่แท้จริงแทนที่การผูกขาด หากรัฐต้องการเป็นเจ้าของในบางกิจการและต้องการเพิ่มประสิทธิภาพ จะสามารถทำได้โดยให้เอกชนแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจ และกรณีจะแปรรูป รัฐต้องสร้างความสามารถในการกำกับดูแลให้เกิดขึ้นก่อนการแปรรูป เพราะมีความจำเป็นต่อการทำงานของกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้วางนโยบายไม่ควรให้ความสำคัญของการเปลี่ยนเจ้าของ (จากรัฐเป็นเอกชน) มากไปกว่าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างตลาดและสร้างสภาวะการแข่งขัน

๒.๒ ประเทศเม็กซิโก

เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงผลการดำเนินงานของกิจการที่แปรรูปในประเทศเม็กซิโก ช่วงปี ๒๕๒๘ - ๒๕๓๓ โดยมีสมมติฐานว่า ความเป็นเจ้าของมีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อผลการดำเนินการ ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า การเติบโตของยอดขายมีผลในทางบวกแบบมีนัยสำคัญสัมพันธ์กับการเติบโตเฉพาะบางบริษัทและบางสาขาที่มีการแข่งขันกับต่างชาติ เนื่องจากตัวแปรการปกป้องคุ้มครองมีผลเป็นลบ ในขณะที่ขนาดของบริษัทและโครงสร้างการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมมีผลในทางลบ ส่วนการความเป็นเจ้าของของรัฐไม่มีนัยสำคัญ สำหรับผลการดำเนินงานด้านยอดขายต่อคนงานพบว่า สาขาโดยเฉลี่ยมีผลเป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญ โดยโครงสร้างการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมและการปกป้องคุ้มครองไม่มีนัยสำคัญ นอกจากนี้ การพิจารณาผลการดำเนินการด้านการเติบโตของยอดขายต่อหน่วยทรัพย์สินพบว่า การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมมีผลในทางลบอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหมายความว่าโครงสร้างอุตสาหกรรมที่มีการรวมตัวกันและมีการแข่งขันภายในน้อย จะทำให้ผลการดำเนินงานแย่ง การแปรรูปที่มีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของแต่เพียงอย่างเดียวไม่เกิดผลดีต่อการดำเนินงาน ถ้าโครงสร้างอุตสาหกรรมมีการแข่งขันน้อยหรือลดลง ผลการดำเนินงานจะลดลงตามไปด้วย ดังนั้น ผลการศึกษาไม่ได้สนับสนุนว่าการแปรรูปจะทำให้กิจการมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่การแปรรูปมักจะเป็นการทำเพื่อแก้ปัญหาทางประมาณที่จำกัดของภาครัฐมากกว่า

๒.๓ ธนาคารโลก (World Bank)

เป็นการศึกษาการปฏิรูปและปรับโครงสร้างให้มีการแข่งขันและการวางระบบการกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจ สรุปได้ว่า การปฏิรูปและปรับโครงสร้างให้มีการแข่งขันและการวางระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ เป็นสิ่งที่ควรทำก่อนการแปรรูป พร้อมทั้งเสนอให้แยกส่วนกิจการ (ทั้งแนวตั้งและแนวนอน) โดยแยกกิจการที่สามารถแข่งขันได้ออกจากกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งความเป็นเจ้าของจะแตกต่างกัน เช่น อุตสาหกรรมไฟฟ้า ควรแยกสายส่งและการจำหน่ายออกจากการผลิต อุตสาหกรรมโทรคมนาคม ควรแยกวงจรสายในพื้นที่ออกจากทางไกล มีถือและบริการส่วนเพิ่มอื่นๆ ในกิจการก๊าซธรรมชาติ ควรแยกท่อส่งก๊าซความดันสูงและส่งการกระจายในพื้นที่ออกจากการผลิต วัตถุดิบและการจัดเก็บสต็อก เป็นต้น ลักษณะของประเทศจะมีผลต่อการเลือกรูปแบบของการแปรรูปที่เหมาะสมแตกต่างกัน นอกจากนี้ ผลกระทบต่อประชาชน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าถึงกิจการสาธารณูปโภคของคนจนจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ การแข่งขันในการให้บริการพื้นฐานมากขึ้น จะทำให้คนจนสามารถเข้าถึงและได้รับบริการมากขึ้น

๒.๔ ผลการศึกษาผลกระทบต่อองค์กรและชุมชน

เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลที่เกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่กระทบต่อองค์กรและชุมชนจากหลายประเทศทั่วโลก ในช่วงปี ๒๕๓๔ - ๒๕๔๓ ว่า ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานต่างๆ มักจะมีแต่ตัวเลขทางเศรษฐกิจที่มีผลการดำเนินงานดีขึ้น ในด้านกำไร ยอดขาย ผลผลิตต่อหน่วย สัดส่วนของภาระหนี้สินต่อทรัพย์สิน เงินปันผลและการลงทุน ส่วนผลด้านการจ้างงานมีทั้งบวกและลบ แต่ขาดข้อมูลด้านปัจจัยทางสังคม เช่น ความมั่นคงในงาน ความกดดัน ความยุติธรรม การบริการสังคม สวัสดิการของผู้บริโภค ความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้ การแปรรูปจะให้ผลดีต่อสังคมโดยรวมได้ จะต้องทำให้เกิดความโปร่งใส และมีความเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงผลกระทบทางสังคม เช่นเดียวกับทางเศรษฐกิจเพื่อให้มีสมดุลของการพัฒนา ซึ่งต้องพิจารณาผลกระทบต่อคนงาน นายจ้าง นักลงทุน ผู้บริโภค การจัดการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มิฉะนั้น การแปรรูปที่ดูเหมือนประสบความสำเร็จก็จะเป็นเพียงผลระยะสั้นเท่านั้น

๒.๕ ผลกระทบจากการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักร

เป็นการศึกษาผลกระทบของการแปรรูปต่อการจ้างงานและค่าจ้างในสหราชอาณาจักร พบว่า การเปลี่ยนแปลงไม่มีผลต่ออัตราค่าจ้าง แม้ว่าการจ้างงานจะลดลง ทำให้สรุปได้ว่าการผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของบริษัทมากกว่า การเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ ส่วนการเปลี่ยนแปลงในการจัดการด้านแรงงานเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบในตลาดแรงงานมากกว่าการแปรรูปไปเป็นเอกชน ดังนั้น ผลกระทบจากการแปรรูปต่อความสัมพันธ์ของแรงงานจึงขึ้นอยู่กับตลาดแรงงาน การแข่งขันในตลาดผลิตเป็นสิ่งสำคัญมากกว่าการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ

๒.๖ งานศึกษา Eight Lessons of Experience ได้สรุปบทเรียนในการทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

๒.๖.๑ การแปรรูปจะให้ผลดีต่อเมื่อเป็นส่วนหนึ่งของโครงการใหญ่ในการปฏิรูประบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ประเทศนิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร ประเทศเม็กซิโก และประเทศชิลี เป็นตัวอย่างที่การแปรรูปประสบความสำเร็จ เพราะดำเนินการพร้อมกับการปฏิรูปการแข่งขัน แกไขการบิดเบือนราคาและอัตราแลกเปลี่ยน ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาภาคเอกชน โดยลดอำนาจการผูกขาด

๒.๖.๒ การกำกับดูแลเป็นปัจจัยสำคัญในการแปรรูปกิจการที่มีการผูกขาด เช่น ในกรณีของ Chile Telecom ที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ เพราะการพัฒนาและการบริหารกรอบการกำกับดูแลที่ดี เป็นต้น

๒.๖.๓ ประเทศสามารถได้ประโยชน์จากการแปรรูป โดยไม่ต้องเปลี่ยนความเป็นเจ้าของสินทรัพย์ แต่อาจใช้วิธีให้สัญญา รับช่วงไปทำหรือให้สัมปทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจการที่ไม่มีผลตอบแทนเพียงพอ

๒.๖.๔ การขายกิจการขนาดใหญ่ต้องมีการเตรียมการอย่างรอบคอบ การแปรรูปกิจการขนาดใหญ่ที่มีผลสำเร็จ ต้องมีการแยกส่วนที่สามารถแข่งขันหรือเข้าตลาดได้ออกมา เพื่อให้มีการจัดการโดยภาคเอกชน

๒.๖.๕ ความโปร่งใส เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความสำเร็จในทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่น ประเทศเม็กซิโก และประเทศฟิลิปปินส์ ใช้วิธีการขายกิจการโดยการประมูล เป็นต้น ในขณะที่การขาดความโปร่งใสอาจทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองได้ เช่น ในช่วงแรกของการแปรรูปในประเทศโปแลนด์ และสาธารณรัฐจีน เป็นต้น

๒.๖.๖ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาตาข่ายคุ้มครองทางสังคม (Social Safety nets) แก่ผู้ที่เดือดร้อน เช่น สาธารณรัฐตุนิเซียที่ให้เงินชดเชยแก่ผู้ที่ลาออกโดยสมัครใจ หรือกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก และเอเชียกลาง ที่พยายามบรรเทาต้นทุนทางสังคมของการแปรรูป โดยการให้สิทธิประโยชน์ด้านประกันการว่างงาน มาตรการความเป็นเจ้าของของลูกจ้าง โครงการฝึกอบรมและจ้างงานใหม่ เป็นต้น

๒.๖.๗ กลุ่มประเทศสังคมนิยมเก่า ควรจะแปรรูปให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้เกิดการแข่งขัน และดำเนินการด้วยวิธีการที่มากกว่า case-by-case approach to privatization เนื่องจากความสำคัญของรัฐวิสาหกิจในประเทศเหล่านี้มีมากกว่าประเทศอื่นๆ

๒.๖.๘ การเปลี่ยนแปลงส่วนผสมของภาครัฐ-เอกชน มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจจะสำคัญน้อยกว่าการพยายามให้มีธุรกิจเอกชนใหม่ๆ เกิดขึ้น ประเทศอาจคงความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ แต่สนับสนุนการเติบโตของภาคเอกชนแบบตลาดเสรี เช่น ประเทศเกาหลี และสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น

ดังนั้น การแปรรูปจึงไม่ใช่ทางออกทั้งหมดของปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพ หากปราศจากสภาพการแข่งขัน ขาดตลาดทุนที่เอื้ออำนวย และไม่มี การกำกับดูแลที่เหมาะสม

การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย^{๓)}

รัฐวิสาหกิจไทยโดยรวมมีประสิทธิภาพการดำเนินงานและบทบาททางเศรษฐกิจต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลค่อนข้างมาก โดยรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เช่น การบินไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นต้น ประสบปัญหาทางการเงินอย่างชัดเจน ข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่า รายได้ของรัฐวิสาหกิจมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๕.๕ ของรายได้ของรัฐบาล ใกล้เคียงกับรายได้จากส่วนราชการอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษีที่ร้อยละ ๕.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยคงรับเงินสนับสนุนจากรัฐโดยคิดเป็นร้อยละ ๕.๗๗ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.๒๕๕๘ นอกจากนี้ หนี้สินของรัฐวิสาหกิจมีสัดส่วนร้อยละ ๓๖ ของหนี้สาธารณะทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ ๑๒ ของ GDP โดยแหล่งเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจจะมาจากรายได้ตนเองร้อยละ ๔๐ และการกู้ยืมร้อยละ ๖๐

^{๓)} เรื่องเดียวกัน. ตอน ๒.

รัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรส่วนใหญ่เป็นกิจการแบบผูกขาด ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับเอกชนส่วนใหญ่จะขาดทุน โดยเป็นปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานภายในและภายนอกของรัฐวิสาหกิจ เช่น การขาดประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การประเมินผลและให้ผลประโยชน์ตอบแทนของพนักงาน คณะกรรมการและผู้บริหารไม่ชัดเจน รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป ตลอดจนมีการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบ เป็นต้น ซึ่งการที่จะบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจให้สามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ จำเป็นต้องมีการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ด้อยมก่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศเป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพย่อมก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างได้เช่นกัน การมีความรู้ความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจจึงเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการพัฒนารัฐวิสาหกิจ เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

งานวิจัยเชิงประจักษ์ในกรณีรัฐวิสาหกิจของไทยได้ข้อสรุปในทิศทางเดียวกันว่า ผลการดำเนินงานของกิจการที่แปรรูปดีกว่า โดยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการรับนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้ในประเทศไทย ๓ แนวทางได้แก่ Policy Diffusion, Policy Convergence และ Policy Transfer โดยวิเคราะห์กรณีองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พบว่าการใช้นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากประเทศพัฒนาแล้ว จะต้องปรับรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการเมื่อนำมาใช้ในประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับปัจจัยแวดล้อมของประเทศ ส่วนการวิเคราะห์การใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจด้านวัตถุประสงค์ การเป็นเครื่องมือเชิงนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย พบว่า ผลจากการใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ สร้างความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ในกลุ่มการเมืองและกลุ่มอำนาจต่างๆ ในขณะที่ไม่สร้างประโยชน์ให้คนส่วนมาก ประกอบกับการศึกษาอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ต่อนโยบายการแปรรูปบริษัท บางจาก ปีโตรเลียม จำกัด พบว่า โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจมีผลให้เกิดการต่อต้านโดยความพยายามสร้างกระแสท้องถิ่นนิยมของบริษัท การแปรรูปมีการเมืองในกระบวนการนโยบายเกิดความขัดแย้งเรื่องกำหนดแนวทางในการแปรรูป นอกจากนี้จากการใช้วิธีการ Foresight ในการศึกษาวิจัยอนาคตรัฐวิสาหกิจไทย ซึ่งการมองอนาคต (Foresight) เป็นกระบวนการทางนโยบายสาธารณะที่นานาชาติยอมรับและนำมาใช้ในการจัดทำนโยบาย แผนและยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ระดับรายสาขา ระดับพื้นที่หรือภูมิภาคและลงไปถึงระดับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนมากมายในทุกมุมโลก เนื่องจากการมองอนาคตเป็นกระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้เสียและให้ความสำคัญกับความรู้ที่ลึกซึ้งของผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความไม่แน่นอนสูง มีความสลับซับซ้อนครอบคลุมหลายมิติสาขาความรู้ และมีผลกระทบในวงกว้างต่อคนจำนวนมาก

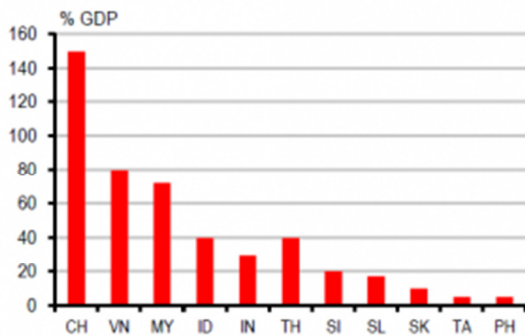
แนวโน้มด้านการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

นายโจเซฟ อินคัลคาเทอรา นักเศรษฐศาสตร์ ธนาคารเอชเอสบีซี^๔ ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ไม่ใช่แค่เรื่องของจีน การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในเอเชีย” โดยกล่าวว่า ความจำเป็นในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะในสาธารณรัฐประชาชนจีนเท่านั้น แม้แต่ประเทศเวียดนาม ประเทศมาเลเซีย ประเทศอินเดีย และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ล้วนแต่มีองค์กรภาครัฐขนาดใหญ่ ประเทศต่างๆ ทั่วภูมิภาคเอเชียจำเป็นต้องมีการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ แต่แนวทางการปฏิรูปจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งการปฏิรูปจะทำให้การเติบโตของผลิตภาพ (productivity growth) ขยายตัวเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกัน จะจำกัดความเสี่ยงทางการเงินและการจัดสรรเงินทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วย

การที่รัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอเชียไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจน คือ เศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ซึ่งเดิมเป็นเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ได้ก้าวเข้าสู่ขั้นตอนการปฏิรูประบบตลาดขนาดใหญ่ แม้ว่าจะเห็นการเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคเอกชนทั้งสองประเทศ แต่รัฐวิสาหกิจคงถือครองสินทรัพย์ถาวร (fixed assets) ในสัดส่วนที่ใหญ่มาก และมีผลผลิตที่คิดเป็นสัดส่วนสำคัญของผลผลิตภาคอุตสาหกรรม (industrial output) โดยรวม ซึ่งคาดว่าสัดส่วนการถือครองสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจในเอเชียอาจจะมากถึงร้อยละ ๓๐ และมีสัดส่วนการลงทุนสูงถึงร้อยละ ๒๕

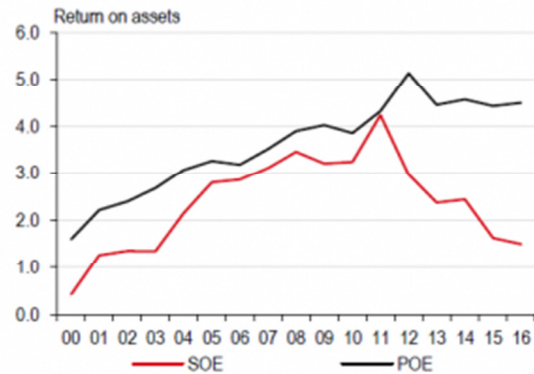
แผนภาพที่ ๓-๗ : สินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจในเอเชียโดยเปรียบเทียบ

Chart 1. SOE assets as a share of GDP; China and Vietnam lead the pack



Source: HSBC calculations and national sources. Minority interest not counted; data from 2014 or most recent publicly available data

Chart 2. In China, SOE productivity has fallen significantly below private firms

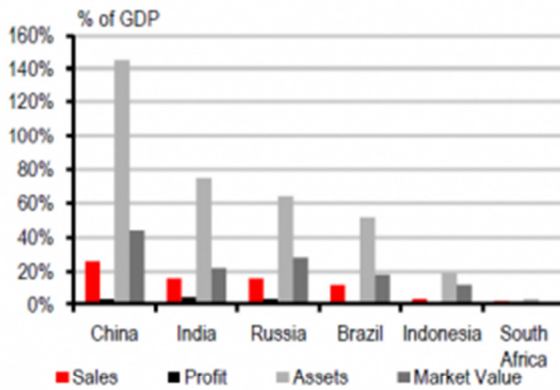


Source: CEIC, HSBC calculations

แผนภาพที่ ๓-๘ : ผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจเปรียบเทียบในระดับภูมิภาคของโลก

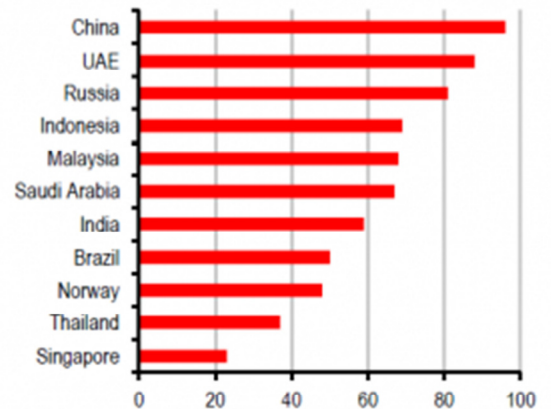
^๔ สำนักพิมพ์ไทยพับลิกา. “งานวิจัยการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในเอเชีย ซึ่งประสิทธิภาพที่ต่ำจะฉุดรั้งการเติบโตของผลิตภาพรวมประเทศ”. ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๙. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thaipublica.org/๒๐๑๖/๑๒/hsbcm/>, ๒๕๖๐.

Chart 3. Asian SOEs are among the largest in the world



Source: OECD, 2009

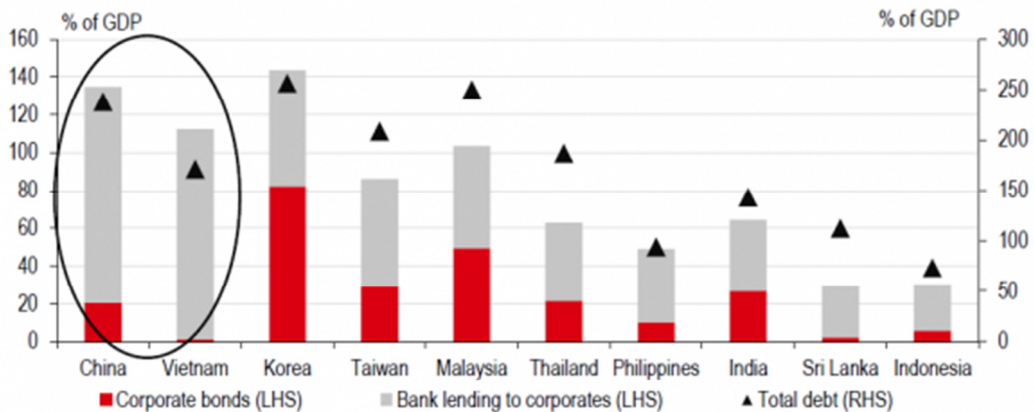
Chart 4. SOE shares among countries' top ten firms (%)



Source: Kowalski et al (2013)

แผนภาพที่ ๓-๙: การให้เงินกู้ของธนาคารต่อรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเทศในเอเชีย

Chart 5. Bank lending to corporates in China and Vietnam is the highest due in part to the large SOE sectors (year-end 2015 data)



Source: CEIC, ADB, HSBC. Financial hubs Singapore and Hong Kong not shown.

รัฐวิสาหกิจในประเทศตลาดเกิดใหม่อื่นๆ ในเอเชียมีบทบาทที่สำคัญเช่นกัน เช่น สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ประเทศอินเดีย และประเทศมาเลเซีย เป็นต้น แม้แต่ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการเงินที่มีชื่อเสียงด้านการกำกับดูแลกิจการ (corporate governance) ที่มีมาตรฐานสูง บริษัทซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของมีมูลค่า ๑ ใน ๓ ของตลาดหุ้นในประเทศ และได้ดำเนินธุรกิจและสร้างรายได้แก่รัฐ ตลอดจนค่อนข้างเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล ตรงกันข้ามกับประเทศเกาหลี ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไต้หวัน ซึ่งมีองค์กรภาครัฐที่ค่อนข้างเล็ก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความสำเร็จในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในช่วงทศวรรษที่ ๙๐ และทศวรรษหลังปี ค.ศ. ๒๐๐๐ อันเป็นช่วงเวลาที่อยู่ภายใต้การดูแลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เราเห็นได้ชัดสำหรับประเทศที่รัฐวิสาหกิจมีบทบาทในเศรษฐกิจ คือ ประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ต่ำของรัฐวิสาหกิจจะฉุดรั้งการเติบโตของผลิตภาพโดยรวม ซึ่งเป็นปัญหาในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีองค์กรภาครัฐจำนวนมาก

มีนัยสะท้อนออกมาสู่ระดับโลก ในเรื่องของราคาสินค้าโภคภัณฑ์ การเติบโตของเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการเงิน ดังนั้น การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพ เป็นความท้าทายที่สำคัญสำหรับเศรษฐกิจเอเชีย ผู้กำหนดนโยบายสามารถดำเนินการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงผลิตภาพ ในลักษณะที่จับต้องได้และตรงไปตรงมา แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในทางการเมือง แต่จะช่วยกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน (crowd-in) และเพิ่มรายได้ให้แก่ภาครัฐในขณะเดียวกัน

สรุป

ผลการศึกษาในบทที่ ๓ มุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และแนวโน้มของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในอนาคต ตลอดจนปัญหาจากข้อจำกัดของการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย สรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจไทยโดยรวมมีประสิทธิภาพการดำเนินงานทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างต่ำ และเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล โดยรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ประสบปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรส่วนใหญ่มีการดำเนินงานแบบผูกขาด สภาพการณ์เช่นนี้เกิดจากปัญหาหลายประการ ทั้งในเชิงโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ซับซ้อน กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากและล้าสมัย การไม่แยกบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้กำกับดูแล ผู้กำหนดนโยบาย และเจ้าของรัฐวิสาหกิจ การแทรกแซงการดำเนินงานจากภายนอก ตลอดจนความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเอง แม้ว่าข้อมูลเชิงประจักษ์จากรูปแบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ หรือจากกรณีศึกษาการพัฒนาหรือการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจทั้งในและต่างประเทศ จะแสดงถึงความสำเร็จในการดำเนินงานพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการแข่งขัน ควบคู่กับการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ทำให้แนวโน้มการขยายตัวของปฏิรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังในอนาคตเป็นความท้าทายสำหรับเศรษฐกิจเอเชีย นอกจากนี้ จากการนำวิธیمองอนาคตมาใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจไทย ได้ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญต่อการพัฒนารัฐวิสาหกิจ คือ (๑) การปรับปรุงประสิทธิภาพ (๒) การลดภาระหนี้สาธารณะ และการลงทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ (๓) การปรับโครงสร้างตลาดจากการผูกขาดสู่การแข่งขันที่เป็นธรรม (๔) การจัดตั้งและการดำเนินการขององค์กรกำกับดูแลที่คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในด้านคุณภาพ ความเพียงพอและราคาของบริการ และ (๕) การรักษาสมดุลระหว่างบทบาทของทุนต่างชาติกับการพึ่งพาตนเองของทุนในประเทศ

บทที่ ๔

บทวิเคราะห์แนวทางการกำกับดูแล การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทย

จากภาพรวมของระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมา ได้แสดงให้เห็นสภาพของข้อจำกัดที่สะท้อนการขาดประสิทธิภาพในการทำหน้าที่กลไกของรัฐในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แม้ว่ารัฐจะทุ่มทรัพยากรในการดำเนินงานเป็นจำนวนมากก็ตาม ประกอบกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนารัฐวิสาหกิจไม่มีความชัดเจน ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา บทบาทภารกิจและแนวทางการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ถูกต้อง จึงมีความจำเป็น เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมกับประเทศไทยได้

สภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทย

กฎหมายไทยได้จำแนกสถานะความเป็นองค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชนของรัฐวิสาหกิจไทยไว้ภายใต้นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตลอดจนกำหนดสภาพบังคับตามเจตนารมณ์ หลักการ และสาระสำคัญของกฎหมายที่ต้องการใช้แตกต่างกัน อันนำไปสู่ความซับซ้อนในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้น สามารถพิจารณาเป็นประเด็นได้ ดังนี้

๑. การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis)

การวิเคราะห์สภาพปัญหาในระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทย โดยจำแนกทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของรัฐวิสาหกิจ ที่ส่งเสริมหรือมีผลกระทบต่อการดำเนินภารกิจของรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน จะแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดและศักยภาพของความพร้อมในการดำเนินภารกิจของรัฐวิสาหกิจของไทย ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพในการให้บริการสาธารณะต่อประชาชน และภาระต่อระบบงบประมาณ ดังนี้

ตารางที่ ๔ - ๑ : ตารางวิเคราะห์ SWOT Analysis ของรัฐวิสาหกิจไทย

Strengths	Opportunities
-----------	---------------

<p>(๑) การประกอบกิจการที่มีลักษณะผูกขาดทั้งโดยธรรมชาติและโดยผลของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ</p> <p>(๒) มีการครอบครองทรัพย์สินเชิงยุทธศาสตร์จำนวนมาก</p> <p>(๓) มีเงินงบประมาณลงทุนจำนวนมากจากการสนับสนุนของภาครัฐ</p>	<p>(๑) รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ</p> <p>(๒) มีเม็ดเงินลงทุนจากภาคเอกชนและต่างชาติเพื่อร่วมลงทุนกับรัฐวิสาหกิจ ในการจัดให้มีบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น และการมีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายเพิ่มขึ้น</p> <p>(๓) แนวโน้มของการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนของโลกทำให้เกิดกระแสการปฏิรูป เพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้สามารถรองรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน</p>
Weakness	Threats
<p>(๑) แม้จะมีโครงสร้างการบริหารงานแบบเอกชน แต่ภายใต้สภาพการบริหารงานแบบกึ่งราชการ ทำให้ไม่สอดคล้องกับการสร้างรายได้และลดค่าใช้จ่าย เพื่อสร้างผลกำไร</p> <p>(๒) ขาดบุคลากรมืออาชีพที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญอันเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง</p> <p>(๓) มีกฎระเบียบที่ซ้ำซ้อนจำนวนมาก และไม่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ</p> <p>(๔) ขาดความต่อเนื่องในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ อันนำไปสู่การขาดทิศทางการบริหารงานที่เป็นเอกภาพ</p> <p>(๕) ขาดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยติดยึดอยู่กับดักของความเคยชินของการดำเนินภารกิจแบบกึ่งราชการ</p> <p>(๖) ประกอบกิจการที่ซ้ำซ้อนกับกิจการที่เอกชน</p>	<p>(๑) ขาดหน่วยงานหลักที่จะรับผิดชอบงานด้านรัฐวิสาหกิจทั้งระบบอย่างแท้จริง</p> <p>(๒) มีความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ ทำให้ขาดความชัดเจนของหน้าที่ที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน</p> <p>(๓) ขาดการเชื่อมโยงทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ จนนำไปสู่การขาดเอกภาพและเสถียรภาพในระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของภาครัฐ</p> <p>(๔) ขาดกลไกและมาตรการในการสร้างความโปร่งใสในการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจน</p> <p>(๕) กลไกการตรวจสอบภายในไม่มีมาตรฐาน จนเป็นช่องทางให้ผู้มีส่วนได้เสียหาประโยชน์อันมิควรได้</p> <p>(๖) ระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทยไม่มีมาตรฐานเทียบเท่าสากล</p>

ตารางที่ ๔ - ๑ : ตารางวิเคราะห์ SWOT Analysis ของรัฐวิสาหกิจไทย (ต่อ)

Weakness	Threats
<p>สามารถดำเนินการได้ดีแล้ว</p> <p>(๗) มีการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกันมาก จนในบางกรณีนำไปสู่การลงทุนที่ซ้ำซ้อน</p> <p>(๘) ประสิทธิภาพขาดทุนอย่างต่อเนื่องในบางกิจการ</p>	

<p>และยากต่อการแก้ไข จนเป็นภาระทางการคลังและงบประมาณ</p> <p>(๙) มีความแตกต่างกันในสถานะ รูปแบบ ภารกิจของแต่ละรัฐวิสาหกิจ จนไม่สามารถกำหนดทิศทางที่เป็นเอกภาพได้</p> <p>(๑๐) มีกระแสต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Over Anti-Privatized) จนปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงในทุกรูปแบบ</p>	
---	--

๒. การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้สามารถจำแนกปัจจัยในการพิจารณาสภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจได้ใน ๒ มิติ คือ

๒.๑ ปัจจัยภายใน (Internal Factors)

รัฐวิสาหกิจไทยได้ก้าวมาถึงจุดที่จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน โดยการประยุกต์ใช้แนวคิดหรือทฤษฎีในการบริหารจัดการที่เป็นสากล เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจไทยสามารถแข่งขันได้อย่างเข้มแข็งมากขึ้น ดังนี้

๒.๑.๑ การส่งเสริมหรือรักษาจุดแข็ง

การที่องค์กรรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้กิจการของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะผูกขาดโดยสงวนอำนาจไว้ที่รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ในบางกิจการของรัฐวิสาหกิจ แม้ว่ารรัฐจะไม่ได้กำหนดอำนาจไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยตรง หากแต่ผลโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือโดยสภาพแวดล้อมของการดำเนินภารกิจของรัฐวิสาหกิจนั้น ก่อให้เกิดการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น การประกอบกิจการท่าอากาศยาน แม้ว่าในประเทศไทยจะมีท่าอากาศยานบางแห่งที่ก่อสร้างขึ้นและบริหารกิจการโดยเอกชน แต่โดยเหตุที่ต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสนามบิน ประกอบกับการใช้เงินจำนวนมากในการลงทุนและประกอบกิจการ ทำให้กิจการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ในทางอ้อม เป็นต้น

นอกจากนี้ การได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐในการดำเนินกิจการจำนวนมากถือเป็นข้อได้เปรียบของรัฐวิสาหกิจไทย แต่กลับทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพได้ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการขาดทุน ซึ่งกิจการเหล่านี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชนและเป็นบริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่หลักของรัฐในการดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ภาครัฐจึงต้องสนับสนุนเงินทุนอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น ซึ่งไม่มีกิจการเอกชนที่มีผลประกอบการขาดทุนเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง แล้วคงได้รับเงินอุดหนุนเพื่อให้มีการดำเนินการต่อไปได้อีก หลักการและแนวความคิดในการจัดให้มีการบริการสาธารณะว่ารัฐจะต้องดำเนินการแม้จะมีผลขาดทุน มีรากฐานจากหลักกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำ

บริการสาธารณะโดยไม่ได้มุ่งผลกำไรเป็นสำคัญ ซึ่งหลักการหรือแนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดผลที่มีนัยสำคัญในระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทย คือ รัฐไม่มีวันล้มละลาย (No potential default) ในขณะที่มีผลทำให้แรงจูงใจหรือเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อประสิทธิภาพย่อมสูญหายไป อย่างไรก็ตาม การที่รัฐเป็น “เจ้าแค้น” ย่อมสร้างจุดแข็งของรัฐวิสาหกิจไทยในมุมมองของภาคเอกชนที่ทำให้กิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นดำรงอยู่ต่อไปได้

๒.๑.๒ การลดข้อจำกัด

ปัจจัยภายในที่เป็นจุดอ่อนของการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ ทำให้ไม่สามารถปรับตัวให้รองรับกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสังคมได้ อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ด้าน ดังนี้

๒.๑.๒.๑ ด้านบุคลากร

โครงสร้างของระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง แยกเป็นคณะกรรมการ ผู้บริหารสูงสุด และพนักงาน ซึ่งปัญหาที่ประสบส่วนใหญ่เกิดจากการขาดแคลนบุคลากรมีอาชีพที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนางานของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง เนื่องจากปัจจัยภายในองค์กรที่ยึดติดกับระบบราชการเดิม ประกอบกับการแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานของรัฐวิสาหกิจ มักจะใช้ระบบอุปถัมภ์หรือถูกแทรกแซงจากภายนอก ทำให้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จะมีการเปลี่ยนตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจตามมา เพื่อให้ได้บุคคลที่สามารถสานต่อนโยบายได้ตรงกับนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงบุคคลในระดับนโยบายขององค์กรรัฐวิสาหกิจเป็นประจำ มีผลให้การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ การแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การครอบงำของฝ่ายการเมือง ทำให้เจตนาธรรมณ์ของการแต่งตั้งบุคคลเหล่านั้น ไม่มุ่งเน้นความสอดคล้องของความรู้ ความเชี่ยวชาญและองค์ความรู้ของบุคคลที่เข้ารับตำแหน่งกับแนวทางหรือเป้าหมายในการพัฒนางานของรัฐวิสาหกิจนั้น แต่จะเป็นการให้ตำแหน่งที่มีลักษณะต่างตอบแทนกับกลุ่มบุคคลที่ให้การสนับสนุนพวกพ้องของตนเป็นสำคัญ ทำให้การผลักดันภารกิจการปฏิรูประัฐวิสาหกิจเป็นไปได้อย่างยาก ในขณะที่กิจการของเอกชน จะให้ความสำคัญกับงานด้านทรัพยากรบุคคลในลำดับต้น ดังนั้นการวางรากฐานในการพัฒนางานของรัฐวิสาหกิจให้เกิดประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องสร้างระบบการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณภาพและตรงกับความต้องการในการพัฒนางานของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง

๒.๑.๒.๒ ด้านการเงินการลงทุน

มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีบทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันหรือภาคเอกชนสามารถดำเนินการในภารกิจดังกล่าวได้เป็นอย่างดีแล้ว เช่น องค์การตลาด สังกัดกระทรวงมหาดไทย องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และองค์การคลังสินค้า สังกัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ล้วนมีภารกิจหลักที่ใกล้เคียงกันคือ การจัดให้มีตลาดสินค้า แม้จะมีกลุ่มสินค้าที่แตกต่างกัน โดยกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกัน คือทำกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค รวมทั้งธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งการจัดให้มีตลาดเพื่อให้เกษตรกรมี

พื้นที่ในการจำหน่ายสินค้านั้น ปัจจุบันภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดี เป็นต้น กิจการของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ หากมิได้เป็นไปเพื่อความมั่นคงหรือผลประโยชน์อื่นใดของรัฐ จึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องสงวนไว้เพื่อดำเนินการเองต่อไป ประกอบกับภายใต้สภาพของการแข่งขันเสรีที่เกิดขึ้น การที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการกิจการที่มีความซ้ำซ้อนกับกิจการของภาคเอกชน จะส่งผลให้ผลประโยชน์ของการของรัฐวิสาหกิจถดถอยลงอย่างต่อเนื่อง และสร้างภาระทางด้านงบประมาณและการคลังให้กับประเทศ ตลอดจนทำให้เงินลงทุนที่รัฐจะใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจลดลงจนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจอาจหยุดชะงักและเป็นปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาวได้

๒.๑.๒.๓ ด้านโครงสร้างการกำกับดูแลและการบริหารงาน

แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะมีประวัติศาสตร์ที่สืบทอดมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยยังมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จวบจนกระทั่งปัจจุบัน แต่รูปแบบโครงสร้างของระบบกำกับดูแลการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจกลับมีสภาพคงที่และคล้ายคลึงกับระบบราชการ เช่น การแยกการกำกับดูแลไปตามหน่วยงานหลายแห่งที่เกี่ยวข้อง การมีโครงสร้างเงินเดือนและขั้นเงินเดือน การยึดติดกับลำดับชั้นของบุคคล และมีกฎระเบียบในการปฏิบัติงานจำนวนมาก ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจรัฐในการดำเนินการ เป็นต้น ทำให้ภารกิจของรัฐวิสาหกิจที่ต้องจัดให้มีบริการสาธารณะต่อสังคมและประชาชน ไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบของระบบกำกับดูแลและการบริหารงานให้มีเอกภาพ มีความยืดหยุ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ มีกลไกการปฏิบัติหน้าที่ที่โปร่งใส ภายใต้การตรวจสอบที่มีมาตรฐานและมั่นคงในการทำหน้าที่ จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการลดข้อจำกัดและรองรับการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจให้สามารถเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคตต่อไปได้

๒.๒ ปัจจัยภายนอก (External Factors)

๒.๒.๑ โอกาส (Opportunities)

จากบริบทและสภาพแวดล้อมของประเทศในปัจจุบัน จะเป็นแรงผลักดันให้รัฐวิสาหกิจต้องมีการปรับตัวเข้าสู่ตลาดการแข่งขันมากขึ้น เนื่องจากการเปิดเสรีทั้งทางด้านการค้าและการลงทุนในประเทศ มีผลให้รัฐบาลเร่งผลักดันการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกำกับดูแลและการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นกลไกสำคัญของรัฐในการพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้จากการมีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อแต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” และการมีแนวทางแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย (Policy Maker) หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Regulator) หน่วยงานที่ทำหน้าที่เจ้าของ (Owner) ให้มีความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนสร้างความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยงานปฏิบัติ (Operator) เพื่อลดความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล และผู้ถือหุ้น การดำเนินการเหล่านี้สะท้อนถึงทิศทางของการพัฒนารัฐวิสาหกิจที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

๒.๒.๒ อุปสรรคหรือภัยคุกคาม (Threats)

๒.๒.๒.๑ ความไม่มีเอกภาพของระบบกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

จากการที่รัฐวิสาหกิจมีสถานะที่แตกต่างกัน โดยจัดตั้งขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะ หรือแปลงสภาพตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทในภายหลัง ประกอบกับความหลากหลายของภารกิจในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทำให้การกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เกิดการทับซ้อนของการใช้อำนาจผ่านบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่แตกต่างกันในแต่ละด้าน ตลอดจนโครงสร้างของการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ไม่มีการจำแนกการใช้อำนาจในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และเจ้าของ (Owner) จึงทำให้การกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ทั้งกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ กระทรวงหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายอื่น และคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการในแต่ละสาขาอุตสาหกรรม (Regulator) เป็นไปอย่างไม่มีเอกภาพ และมีผลให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒.๒.๒ การขาดกลไกและมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ (Supervision and Governance Framework) อย่างเป็นระบบในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีกรอบการจัดทำนโยบายของชาติในด้านรัฐวิสาหกิจ ทำให้การกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาระบบรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีการประกอบกิจการในสาขาต่างๆ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานหลายแห่ง ไม่เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศอย่างเป็นระบบ ตลอดจนไม่สามารถกำกับให้มีการดำเนินการตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ขาดมาตรการปรับปรุงกิจการรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาวิกฤติด้านการบริหารจัดการและการเงิน ตลอดจนด้านโครงสร้างองค์กรที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการตามนโยบายของภาครัฐในการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนอย่างเป็นระบบและทั่วถึง ซึ่งการใช้อำนาจในฐานะผู้ถือหุ้นของกระทรวงการคลัง หรือการเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องแบบแยกส่วน ทำให้การแก้ไขปัญหาค่ากำหนดแนวทางในการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจไม่มีความบูรณาการและทันที่

๒.๒.๒.๓ หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีอำนาจไม่เพียงพอ

แม้ว่าเจตนารมณ์ของการยกสถานะของสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ สังกัดกรมบัญชีกลาง ให้เป็นส่วนราชการระดับกรม โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง ในปี ๒๕๔๕ เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ “คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” ที่เป็นองค์กรกลางในด้านการกำกับดูแลและพัฒนานโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในชั้นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ทำให้

การอาศัยอำนาจตามระเบียบไม่เพียงพอต่อการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในภาพรวม และไม่สามารถเชื่อมโยงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจที่เชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นแยกต่างหากจากกลไกการกำหนดนโยบายหรือภารกิจที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้ระบบการติดตามประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจ ไม่เชื่อมโยงกับเป้าหมายภารกิจหรือนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนไม่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่แท้จริง

๒.๒.๒.๔ การขาดกลไกเพิ่มความโปร่งใสและการกำกับดูแลที่ดีในการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

การกำหนดกลไกและแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมา ไม่มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันหรือการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยผู้มีส่วนได้เสียที่มีผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล ตลอดจนสร้างความเสียหายต่อระบบงบประมาณและสถานะทางการเงินของประเทศได้

รูปแบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

โครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย มีความคล้ายคลึงกับแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานราชการ โดยกลไกของระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจจะยึดถือตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรูปแบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

๑. กลไกการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

รูปแบบของการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจมีพื้นฐานจากสถานะของรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกัน เช่น กรณีประเทศสิงคโปร์ จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัท โดยมี Temasek Holding เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนทำการลงทุนในกิจการประเภทอื่นนอกเหนือจากรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น เป็นต้น ในขณะที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นหลายรูปแบบ ทั้งมีกฎหมายจัดตั้ง แบบบริษัท (บริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด) และหน่วยงานที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาภารกิจของรัฐวิสาหกิจไทย กลับไม่พบความหลากหลายในขอบเขตของภารกิจเช่นในกรณีของประเทศสิงคโปร์ โดยรัฐวิสาหกิจไทยแต่ละแห่งจะมีขอบเขตการดำเนินงานที่เน้นภารกิจหลักตามวัตถุประสงค์จัดตั้งเพียงด้านเดียว เช่น ภารกิจด้านการส่งเสริม หรือภารกิจในการจัดให้มีบริการสาธารณะ หรือภารกิจเชิงพาณิชย์ เป็นต้น ทำให้การกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ต่อรัฐวิสาหกิจไทยมีความหลากหลายตามภารกิจ และขาดความเป็นเอกภาพและมาตรฐานภายใต้ระบบเดียวกัน โดยประเด็นการวิเคราะห์ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

๑.๑ รูปแบบและสถานะของหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

สถานะของหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่มีพัฒนาระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ดี เช่น ประเทศสิงคโปร์ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศเกาหลี เป็นต้น โดยจะจัดตั้งเป็นบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (หากเทียบเคียงกับการจัดตั้งองค์กรเอกชนตามกฎหมายไทย) และมีการดำเนินการหรือการแทรกแซงการทำหน้าที่ของกิจการที่รัฐเข้าไปถือหุ้นตามกลไกของกฎหมายทั่วไป เช่น การลงมติผ่านที่ประชุมผู้ถือหุ้น การสร้างกลไกการตรวจสอบการทำหน้าที่ เป็นต้น ทั้งนี้ การสร้างเสถียรภาพในการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงการสร้างผลกำไรให้คุ้มค่างบเม็ดเงินที่รัฐลงทุนไป ถือเป็นแนวทางสำคัญของหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ โดยไม่มุ่งเน้นการบริหารงานในระยะสั้นเป็นหลัก ในส่วนของการกำกับดูแลจะมีคณะกรรมการที่รับผิดชอบด้านรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ส่งผ่านนโยบายของรัฐให้เป็นกลไกขับเคลื่อนการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ การมีคณะกรรมการระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จะมีผลต่อการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากกิจการของรัฐวิสาหกิจสามารถสร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากกรณีของประเทศสิงคโปร์ ที่มี Temasek Holding เข้าถือหุ้นเป็นหุ้นใหญ่ (Major Shareholder) ในกิจการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะต่างๆ เช่น บริษัท Singapore Airline บริษัท SMRT จำกัด (Singapore Mass Rapid Transit) เป็นต้น ทำให้กิจการของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จัดเป็นวาระสำคัญของประเทศที่ต้องมีการผลักดันและดำเนินการให้เกิดผลทั้งในด้านคุณภาพของบริการและกำไรกลับสู่รัฐ

สำหรับกลไกการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทย จะมีความซับซ้อนกว่าของต่างประเทศ เนื่องจากสถานะของรัฐวิสาหกิจที่หลากหลาย ทั้งโดยการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัด และรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ตลอดจนความซับซ้อนในการกำกับดูแลที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ขาดความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายและไม่มีความเชื่อมโยงของการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ภายใต้มาตรฐานและระบบการบริหารจัดการเดียวกัน

๑.๒ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

จากที่กล่าวมาข้างต้น หน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศจะมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน และกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจผ่านที่ประชุมผู้ถือหุ้นในฐานะที่หน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของรัฐวิสาหกิจ ทำให้การกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจมีมาตรฐานเช่นเดียวกับกลไกปกติของบริษัท นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดนโยบายของรัฐวิสาหกิจ จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกลางที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อให้การกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ประกอบกับการเมืองของต่างประเทศมีเสถียรภาพ ย่อมส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่การกำกับดูแลระบบบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทย ปรากฏปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นครั้งแรก

ในปี ๒๕๔๐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การติดตามการดำเนินงานตามนโยบาย การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีอำนาจหน้าที่ติดตามการดำเนินงานตามนโยบาย และพิจารณาเสนอแนะแนวทางการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมถึงการกำหนด นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีเอกภาพของนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง และต่อมา ในปี ๒๕๔๖ ได้มีการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการติดตามการดำเนินงานตามนโยบาย การพัฒนาวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การติดตาม การดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ และจัดตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ เรียกว่า คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตาม การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และพิจารณาการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ แต่คงไม่ ครอบคลุมการทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เป็นเอกภาพให้กับรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม

ในช่วงเวลาที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้าบริหารประเทศ ได้มีการออกคำสั่ง คสช. ที่ ๗๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการ เสนอแนะนโยบาย แผนการบริหาร และมาตรการในการพัฒนาวิสาหกิจต่อ คสช. โดยครอบคลุมถึง การแก้ไขปัญหาต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้ระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจมี ความชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจได้จัดให้มีการ ประชุมอย่างสม่ำเสมอ ทำให้การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีความต่อเนื่องมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าว ไม่ครอบคลุมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือการกำหนดแนวทางการพัฒนา รัฐวิสาหกิจทั้งระบบ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจคงอยู่ภายใต้กระทรวงเจ้าสังกัดต่างๆ และการใช้อำนาจ ของกระทรวงเจ้าสังกัดต่างๆ เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่ใช้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ทำให้การกำหนด นโยบายและการเชื่อมต่อนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติไม่มีมาตรฐานเดียวกัน แม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนิน กิจการในสาขาอุตสาหกรรมเดียวกันก็ตาม ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแล รัฐวิสาหกิจตามคำสั่ง คสช. จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี แต่จำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายและการบริหาร จัดการ ให้มีความครบถ้วนและครอบคลุมทุกมิติของการกำกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจอย่างเป็น ระบบก่อน จึงจะสามารถปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้อย่างแท้จริง

๑.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ นอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการ ระดับชาติขึ้นมา ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้ง ระบบ ซึ่งเป็นกลไกหลักของนานาประเทศแล้ว แนวทางที่คณะกรรมการระดับชาติใช้เป็นเครื่องมือใน การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจะมีความแตกต่างกันในหลายรูปแบบ ทั้งการกำหนดนโยบายเป็นรายกรณี ในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง หรือการจัดทำแผนนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ แต่จากการที่ รัฐวิสาหกิจในต่างประเทศมีสถานะเป็นบริษัทมหาชนทั้งสิ้น ส่งผลให้การกำกับดูแลการบริหารจัดการ รัฐวิสาหกิจ จะดำเนินการผ่านกลไกปกติที่ใช้กับบริษัททั่วไป โดยใช้อำนาจของผู้ถือหุ้นในการออก เสียงในที่ประชุมผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ การกำกับติดตามการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะใช้ การประเมินผลการดำเนินงาน (Performance Appraisal) เป็นเครื่องมือหลักที่ใช้ติดตามการทำ

หน้าที่ในแต่ละรอบการประเมิน ควบคู่กับกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Audit) ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อสรุปผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและนำไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานต่อไปในอนาคต

ในส่วนของการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของไทย แม้ว่า คสช. จะได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ แต่คงขาดกลไกการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนารัฐวิสาหกิจทั้งระบบ เนื่องจากความแตกต่างของสถานะของรัฐวิสาหกิจไทยที่มีหลากหลายรูปแบบ ทำให้การใช้มาตรการเช่นเดียวกับในต่างประเทศไม่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกลางที่ใช้ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ มีเพียงกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในแต่ละด้านกระจายกัน ได้แก่ กฎหมายที่ใช้บริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ เช่น กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น กฎหมายที่ใช้ในการบริหารด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจ เช่น กฎหมายวิธีการงบประมาณ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น และกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินงานและการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ เช่น กฎหมายว่าด้วยพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยบงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เป็นต้น ซึ่งการที่มีกฎหมายกำกับดูแลในแต่ละด้าน ทำให้มีการตรากฎหมายขึ้นใน ๒ ลักษณะคือ การตรากฎหมายเพื่อเติมเต็มช่องว่างในกรณีที่ไม่มีความหมายรองรับ และการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ส่งผลให้รูปแบบการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจต้องปรับตัวไปตามกฎหมายด้านต่างๆ ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ไม่มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามกฎหมายต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกันอย่างเหมาะสม ประกอบกับการที่รัฐวิสาหกิจมักจะปฏิบัติงานตามนโยบายของแต่ละกระทรวงที่กำหนดขึ้น โดยไม่มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาลเท่าที่ควร ทำให้นโยบายขาดความเป็นเอกภาพ ตลอดจนความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองส่งผลให้การพัฒนารัฐวิสาหกิจขาดความต่อเนื่อง และเป็นเหตุให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่สามารถบรรลุเป้าหมายและภารกิจที่ตั้งไว้

๑.๔ แนวทางหรือมาตรการในการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

การเปิดเผยข้อมูลและการสร้างความมีส่วนร่วมเป็นหลักการพื้นฐานในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นบริษัทของต่างประเทศที่ โดยถือปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่เป็นสากล (Corporate Governance Code) และคณะกรรมการที่กำกับดูแลด้านนโยบายรัฐวิสาหกิจจะทำหน้าที่ในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งให้มีการดำเนินงานอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน และสอดคล้องกับมาตรฐานด้านความโปร่งใสและการกำกับดูแลกิจการที่ดี

สำหรับประเทศไทย การกำกับดูแลกิจการที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการสร้างแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจต้องจัดให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

อย่างไรก็ดี จากความแตกต่างของสถานะของรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากผลของกฎหมาย ทำให้กรอบการดำเนินงานด้านความโปร่งใสของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน เช่น รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัดจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางการเปิดเผยข้อมูลต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นแนวทางการเปิดเผยข้อมูลที่มีมาตรฐานเช่นเดียวกับบริษัทมหาชนอื่นของภาคเอกชน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจประเภทอื่นจะไม่มีแนวทางการเปิดเผยข้อมูลที่เทียบเคียงกับมาตรฐานสากลเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนดังกล่าว เป็นต้น

ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลเป็นแนวทางหนึ่งในการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยภาคส่วนอื่น ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะปรับเปลี่ยนมุมมองและวิถีคิดในการบริหารงานจากการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยไม่สนใจวิธีการ เป็นการให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเกิดผลสัมฤทธิ์สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและประชาชน โดยปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน และเป็นกลไกป้องกันการแทรกแซงจากภาคการเมือง ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าของเงินลงทุน (Value for money) ที่มาจากภาษีของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ข้อดีและข้อจำกัดของการกำกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษากลไกการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทำให้เห็นถึงความแตกต่างในระบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในมิติต่างๆ โดยในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อจำกัดของระบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการของไทยและต่างประเทศ เพื่อใช้ประกอบการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทยที่เหมาะสม ดังนี้

ตารางที่ ๔-๒ : ข้อดีและข้อจำกัดของการเปรียบเทียบระบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทยกับต่างประเทศ

รูปแบบการกำกับดูแล การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	ต่างประเทศ		ประเทศไทย	
	ข้อดี	ข้อจำกัด	ข้อดี	ข้อจำกัด
มีหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ	(๑) มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน (๒) มีหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบงานทั้งทางด้านนโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ (๓) มีความเป็นเอกภาพในการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	(๑) ในกรณีที่หน่วยงานกลางถูกครอบงำ จะมีผลกระทบต่อการทำงานของรัฐมนตรีของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง (๒) การรวมศูนย์อำนาจส่งผลให้เกิดรูปแบบการบริหารจัดการที่ไม่หลากหลายในเชิงวิธีการ	(๑) ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางที่กำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ โดยกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจจะทำหน้าที่ดูแลเชิงนโยบาย กระทรวงการคลังและหน่วยงานกลางอื่น เช่น สำนักงบประมาณ เป็นต้น จะกำกับดูแลด้านการเงินและด้านนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง องค์กรกำกับดูแลรายสาขา (Regulator) จะกำกับดูแลด้านการประกอบกิจการให้มีความเป็นธรรม มีการแข่งขันที่เท่าเทียม (๒) รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง ทำให้มีผลกระทบต่อความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ ประกอบกับการมีหน่วยงานเกี่ยวข้องหลายแห่งส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้งในอำนาจการกำกับดูแล	
จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในภาพรวม	(๑) มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำรัฐบาลเป็นประธาน จะสามารถขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะรัฐบาลให้ความสำคัญเป็นวาระแห่งชาติ (๒) สามารถแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีองค์ความรู้ในการสนับสนุนแนวทางการพัฒนา	(๑) อยู่ภายใต้กลไกทางการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งหากสภาวะทางการเมืองมีความผันผวน จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐมนตรีของรัฐวิสาหกิจโดยตรง	(๑) การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นคณะกรรมการกลางระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่งผลให้มีผู้รับผิดชอบหลักที่สามารถกำหนดแนวทางการบริหารและแก้ไขปัญหา รัฐวิสาหกิจได้อย่างชัดเจนและมีมาตรฐาน	(๑) ความแตกต่างของลำดับศักดิ์ของกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ทำให้การพัฒนา รัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีข้อจำกัด เพราะอำนาจตาม

ตารางที่ ๔-๒ : ข้อดีและข้อจำกัดของการเปรียบเทียบระบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

รูปแบบการกำกับดูแล การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	ต่างประเทศ		ประเทศไทย	
	ข้อดี	ข้อจำกัด	ข้อดี	ข้อจำกัด
	รัฐวิสาหกิจได้อย่างแท้จริง		(๒) คณะกรรมการระดับชาติจะเป็นผู้	กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ

			กำหนดนโยบายและติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ สามารถมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและเห็นผลได้อย่างเป็นรูปธรรม	สะท้อนความเป็นเอกเทศได้สูงกว่ากฎหมายที่ตั้งอำนาจกลับมาอยู่ภายใต้หน่วยงานกลาง (๒) การที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ส่งผลให้การจัดการประชุมอาจไม่สม่ำเสมอ เพราะภารกิจจำนวนมากของฝ่ายบริหาร (๓) อาจเกิดข้อโต้แย้งว่า การมีคณะกรรมการกลาง ทำให้ไม่เป็นที่พอใจของกรรมการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ความเป็นอิสระ ภายใต้กรอบที่รัฐบาลกำหนด
การกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจผ่านแผนยุทธศาสตร์ด้านรัฐวิสาหกิจ	(๑) มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นระบบ ทำให้	(๑) หากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือมีการวางเป้าหมายใหม่ อาจทำให้การเชื่อมต่อกับแผนยุทธศาสตร์ฉบับถัด	(๑) ประเทศไทยไม่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของรัฐวิสาหกิจเป็นการเฉพาะ มีเพียงการกำหนดเป้าหมายและทิศทางแบบกว้างๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	

ตารางที่ ๔-๒ : ข้อดีและข้อจำกัดของการเปรียบเทียบระบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

รูปแบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	ต่างประเทศ		ประเทศไทย	
	ข้อดี	ข้อจำกัด	ข้อดี	ข้อจำกัด
	รัฐวิสาหกิจมีแนวทางดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ โดยมุ่งเป้าหมายเดียวกันกับองคาพยพอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ (๒) คนส่วนใหญ่ของประเทศมีส่วน	ไปสะดุดหยุดลง		(๒) การขาดแผนยุทธศาสตร์ด้านรัฐวิสาหกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามเป้าหมายของกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นสำคัญ เว้นแต่กรณีที่จะต้องขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี จึงจะมีการเสนอเรื่องให้รัฐบาลทั้งคณะพิจารณา

	เกี่ยวข้องและมีบทบาทในการขับเคลื่อนรัฐวิสาหกิจ ผ่านการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว		
การใช้หลักธรรมาภิบาล หลักการกำกับดูแลที่ดี และหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	(๑) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี หลักธรรมาภิบาล และหลักความโปร่งใส เป็นเครื่องมือที่มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล (๒) สามารถลดปัญหาการคอร์รัปชัน และการแทรกแซงจากภายนอกในกิจการของรัฐวิสาหกิจได้อย่างเป็นรูปธรรม (๓) การเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมจาก	(๑) มีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกลไกการกำกับดูแลที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใส	(๑) ประเทศไทยมีกลไกจำนวนมากที่จะสร้างความโปร่งใส และผลักดันให้รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล และการกำกับดูแลที่ดี แต่ข้อจำกัดทางด้านความพร้อมของรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับความเคยชินในการปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบประจำวัน (Routine) รวมถึงการขาดกลไกภายในเพื่อติดตามการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจไทยดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไม่มีมาตรฐานเพียงพอ (๒) โครงสร้างของรัฐวิสาหกิจขาดความยืดหยุ่น เพราะติดยึดกับกรอบของกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการ ตลอดจนมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์สูงสุดขององค์กรและประเทศ

ตารางที่ ๔-๒ : ข้อดีและข้อจำกัดของการเปรียบเทียบระบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทยกับต่างประเทศ (ต่อ)

รูปแบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ	ต่างประเทศ		ประเทศไทย	
	ข้อดี	ข้อจำกัด	ข้อดี	ข้อจำกัด
	ภาคประชาชน จะทำให้ภารกิจของรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น (๔) การสรรหาบุคคลเข้าเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อาศัยความชำนาญและเชี่ยวชาญของบุคคลที่สอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง			

<p>การใช้เครื่องมือติดตามประเมินผลการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจ ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการ รัฐวิสาหกิจ</p>	<p>(๑) รัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ จะมี กลไกการประเมินผลงาน โดยผู้ถือหุ้น แต่งตั้งคณะกรรมการภายในองค์กร ทำหน้าที่ประเมินผลงานอย่างชัดเจน</p> <p>(๒) การประเมินผลงานของต่างประเทศ มีส่วนที่เชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจ โดยนำผลประเมินมาใช้เป็นฐานในการ พิจารณาผลตอบแทนของพนักงาน</p>	<p>(๑) ผู้นำนักของตัวชี้วัด ขึ้นอยู่กับการ เจรจา ซึ่งอาจนำไปสู่ประเด็นปัญหา ความไม่มีมาตรฐานของการประเมินผล ได้</p>	<p>(๑) มีคณะกรรมการกลางที่รับผิดชอบ หลัก และไม่อยู่ภายใต้กลไกทาง การเมือง</p>	<p>(๑) ประเทศไทยมีกลไกการ ประเมินผลที่แยกออกจาก กลไกการจัดทำนโยบาย</p> <p>(๒) การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อ การประเมินผลจะเป็นไปตาม ที่คณะกรรมการประเมินผล กำหนด โดยอาศัยการเจรจา ต่อรองกับรัฐวิสาหกิจ และไม่ เชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจ</p>
--	--	---	---	---

แนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และรูปแบบของระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ได้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตลอดจนข้อพิจารณาเกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทยได้ ดังนี้

๑. ปัจจัยสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนา

๑.๑ การกำหนดนโยบายที่เป็นเอกภาพและการติดตามให้มีการดำเนินการตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง

จากสภาพปัญหาในการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทยที่มีความหลากหลายของรูปแบบและสถานะของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนความซับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญต่างๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปเชื่อมโยงกับการปฏิบัติ และการปฏิบัติงานจริง ดังนี้

๑.๑.๑ การมีคณะกรรมการระดับชาติเพื่อกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ

การพัฒนาการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย จำเป็นต้องลดความความแตกต่างของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่งให้สามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ซึ่งคณะกรรมการกลางเพื่อกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้งระบบในรูปแบบของ Superboard โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นกรรมการ จะสามารถประสานการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ภายใต้นโยบายที่เป็นเอกภาพและเป็นระบบครบถ้วน เพื่อให้การดำเนินการตามภารกิจของรัฐวิสาหกิจมีทิศทางที่สอดคล้องกันและมีเป้าหมายที่ชัดเจน

๑.๑.๒ การมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ

การที่รัฐวิสาหกิจไทยมีการจัดตั้งขึ้นในหลายรูปแบบ ทำให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และแนวนโยบายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมักจะเป็นไปตามข้อสั่งการของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เป็นรายกรณี ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในภาพรวม ที่ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายการดำเนินการที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจ และเป็นภาระงบประมาณในการลงทุนที่ซ้ำซ้อน ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปเชิงสถาบัน (Institutional Reform) เพื่อลดข้อจำกัดของความหลากหลายในรูปแบบการจัดตั้งและสถานะของรัฐวิสาหกิจ โดยจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ เพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าของและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้เป็นรูปแบบของบริษัทแทนกระทรวงเจ้าสังกัด และจัดตั้งบริษัทขึ้นเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจแทนกระทรวงการคลัง สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือที่เรียกว่า บริษัทวิสาหกิจ (Holding Company) โดยเชื่อมต่อแนวนโยบายที่ขาดหายของรัฐบาล (Mapping the missing link) และกำหนดกรอบแนวทางที่ชัดเจนให้กับรัฐวิสาหกิจ ทดแทน

การดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงเจ้าสังกัดที่อาจจะไม่อยู่ในลำดับความสำคัญหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนกำกับติดตามการดำเนินงานตามนโยบายอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการดำเนินงานตามภารกิจของรัฐวิสาหกิจ มากกว่าการให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายจำนวนมากดำเนินการแทน เนื่องจากขาดความคล่องตัวและความยืดหยุ่น

ในส่วนของบรรษัทวิสาหกิจนี้จะมีภารกิจสำคัญ อันเป็นผลจากการรวมศูนย์การถือครองเงินลงทุนจำนวนมากของรัฐ ในการสร้างอำนาจต่อรองให้กับประเทศไทยในสภาพการแข่งขันบนเวทีโลกมากขึ้น และเกื้อหนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีแนวทางในการฟื้นฟูกิจการด้านต่างๆ เช่น โครงสร้างการบริหารงาน การแก้ไขปัญหาสถานะหนี้สิน เป็นต้น โดยนำเงินจากรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่มาเกื้อหนุนรัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก ให้สามารถปรับบทบาทภารกิจจากกิจการที่มีปัญหาให้สามารถดำเนินการได้ (Cross Subsidy) ตลอดจนเชื่อมโยงกลไกการลงทุน โดยลดการลงทุนที่ซ้ำซ้อนหรือไม่คุ้มค่า และปรับเปลี่ยนมาใช้โครงสร้างพื้นฐานหรือทรัพยากรร่วมกัน (Resource Sharing) รวมถึงการพัฒนาศักยภาพการลงทุนของรัฐทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นปัจจัยในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้กับระบบเศรษฐกิจของไทยในระยะยาว และเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชาติให้มีมาตรฐานสูงขึ้น

๑.๑.๓ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ

การกำหนดนโยบายที่เป็นเอกภาพสามารถดำเนินการผ่านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจนในแนวนโยบายของรัฐบาลให้แก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นการสร้างการรับรู้ทั้งภายในประเทศและในระดับสากล โดยประชาชนจะทราบถึงเป้าหมายที่ชัดเจนของรัฐบาลและความต่อเนื่องในการดำเนินการ ในขณะที่จะมีผลในเชิงภาพลักษณ์ที่สำคัญและเสริมสร้างบรรยากาศการส่งเสริมการลงทุนให้ต่างประเทศ

๑.๒ โครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารรัฐวิสาหกิจที่มีความยืดหยุ่น

รัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีโครงสร้างการบริหารจัดการในรูปแบบเดียวกัน ประกอบด้วย คณะกรรมการ ผู้บริหารสูงสุด และพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยในชั้นของพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะมีการแบ่งโครงสร้างเป็นลำดับชั้น (Hierarchical System) ซึ่งอาจมากถึง ๒๑ ชั้น การที่มีโครงสร้างองค์กรแบบลำดับชั้นจำนวนมาก แม้ว่าจะเกิดผลดีในเชิงการถ่วงดุลที่ชัดเจน และการตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินการอย่างเป็นระบบ แต่จะสร้างความล่าช้าในการดำเนินงาน และเป็นความสูญเสียเปล่าทางการบริหารที่จะต้องเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัท จะมีโครงสร้างองค์กรที่แบนมากขึ้น (Flat Organization) เช่นเดียวกับภาคเอกชน เพื่อให้ภารกิจงานมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการปรับโครงสร้างการบริหารรัฐวิสาหกิจให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น พร้อมรับกับความเปลี่ยนแปลงนี้ ต้องดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยการเปิดรับสมัครบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขากิจการของรัฐวิสาหกิจอย่างลึกซึ้ง ในลักษณะการ "ถ่ายเลือด" ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจมีความเข้มแข็งมากขึ้นกว่าการเก็บบุคลากรที่มีความเข้าใจในรูปแบบของงานประจำ (Routine Work) แต่ไม่พร้อมจะเปลี่ยนแปลงใดๆ (Resistance to change)

๑.๓ การลดการแทรกแซงจากทางการเมือง

จากข้อเท็จจริงที่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเสมอ ซึ่งการแทรกแซงรัฐวิสาหกิจของภาคการเมือง อาจดำเนินการโดยทางตรงที่เป็นการอาศัยอำนาจตามกฎหมายสั่งการ หรือโดยทางอ้อมที่ใช้ความสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้ง แม้ว่าการแทรกแซงของภาคการเมืองในรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงได้ยาก เนื่องจากรัฐวิสาหกิจได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินการกิจการภาคการเมืองย่อมต้องมีบทบาทในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้รับหลักการในการกำหนดบทบัญญัติ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ อันมีผลเป็นการรับรองอำนาจของภาคการเมือง แต่กลไกที่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานด้านรัฐวิสาหกิจคือ การแทรกแซงอย่างรับผิดชอบ หรือเป็นการยอมรับในผลของการดำเนินการนั้น นอกจากนี้ เสถียรภาพของรัฐบาลมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินการกิจการของรัฐวิสาหกิจ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า การกิจการของรัฐวิสาหกิจเชื่อมโยงกับรัฐบาล เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลผู้บริหารประเทศ รัฐวิสาหกิจย่อมได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ในชั้นนโยบายไปจนเกิดความสับสนในทางปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก

๑.๔ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

เป้าหมายสำคัญของการพัฒนารัฐวิสาหกิจ คือ การยกระดับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีมาตรฐานและมีความพร้อมต่อการแข่งขัน แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะมีการดำเนินงานเช่นเดียวกับธุรกิจที่แข่งขันอยู่ในตลาด เช่น การดำเนินกิจการโทรศัพท์มือถือ การบริหารจัดการที่ดินเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่มีรายได้จากการประกอบกิจการเยี่ยงเอกชน เป็นต้น ภาครัฐจะต้องรักษาสมดุลในการประกอบกิจการ โดยคำนึงถึงความจำเป็นด้านความมั่นคงของรัฐหรือการมุ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่ากำไรสูงสุดขององค์กร เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนเข้าใจบทบาทระหว่างกันมากขึ้น

นอกจากนี้ การแข่งขันในระดับสากลเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากการจัดทำข้อตกลงทางการค้าและการลงทุนในกิจการของแต่ละประเทศ รัฐวิสาหกิจจำเป็นจะต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยสร้างความเข้มแข็งในฐานะเป็นกลไกของภาครัฐในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ และปกป้องการลงทุนในทรัพยากรของรัฐให้เป็นไปด้วยความรอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ เพื่อประโยชน์ของข้อได้เปรียบในการแข่งขันที่จะมีขึ้น (Competitive advantage)

อนึ่ง การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) และผู้กำกับดูแล (Regulator) ออกจากหน้าที่ด้านปฏิบัติการ (Operator) ของรัฐวิสาหกิจ จะทำให้ภารกิจของรัฐวิสาหกิจมีความเป็นพื้นฐานและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง โดยจะไม่สร้างความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ให้กับรัฐวิสาหกิจเช่นที่เป็นมา ประกอบกับการปรับปรุงระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ โดยการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน (Classify and Grouping) เพื่อให้การกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจมีความ

สอดคล้องกับเป้าหมายในการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศและภารกิจของรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่มให้เป็นระบบเดียวกัน (Streamline) และลดข้อจำกัดจากการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ตลอดจนรวมศูนย์การพิจารณาเชิงนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจที่หลากหลายไว้ที่คณะกรรมการกลางและหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ จะส่งผลให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งเปลี่ยนแปลงกรอบแนวคิดและหลักการในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นระบบที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการมากขึ้น โดยกำหนดกรอบการพิจารณาที่กระชับ เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสที่มีมาตรฐานสากล

๒. การประยุกต์แนวคิดสู่การปฏิบัติ (Implementation)

การนำแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการพัฒนาไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ สามารถทำได้ใน ๒ ระดับ คือ มิติของระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในภาพรวม และมิติของการบริหารจัดการภายในรัฐวิสาหกิจ โดยมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

๒.๑ การปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในภาพรวม (Macro Level)

๒.๑.๑ การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และเจ้าของ (Owner)

เพื่อลดความสับสนในการกำหนดนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ และช่วยให้ขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีคณะกรรมการกลางเป็นผู้ประสานและกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงาน และมีอำนาจในการเสนอปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๒ การกำหนดกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบการจัดตั้งและสถานะของรัฐวิสาหกิจ (Classify and Grouping)

จากข้อจำกัดที่รัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบและภารกิจหน้าที่แตกต่างกันไปตามกฎหมายจัดตั้ง ประกอบกับผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งในรูปแบบปกติ (Performance Agreement : PA) และการประเมินผลในรูปแบบของ SEPA (State Enterprise Performance Appraisal : SEPA) แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของภารกิจ สถานะ และความสามารถในการประกอบกิจการของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการดำเนินการตามมาตรการทั่วไปที่รัฐบาลกำหนดได้ในทุกกรณี ในขณะที่การกำหนดนโยบายเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีผลให้เกิดความลักลั่นของแนวนโยบายที่ไม่บูรณาการ และก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันได้ ซึ่งแนวทางการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมสมควรแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับรูปแบบการจัดตั้งและสถานะของรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ ทั้งด้านการเงิน โครงสร้างการบริหารงาน

และสภาพการแข่งขันที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ เผชิญอยู่ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดรูปแบบการกำกับดูแล และแนวนโยบายให้สอดคล้องกับกลุ่มของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

๒.๑.๒.๑ รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทและมีความพร้อมในการแข่งขัน

๒.๑.๒.๒ รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งและมีความพร้อมในการพัฒนา และดำเนินการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๑.๒.๓ รัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นต้องทบทวนบทบาทภารกิจ นอกจากนี้ ควรจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชนในลักษณะของ Holding Company โดยมีคณะกรรมการและผู้บริหารที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มาบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นกึ่งรัฐกึ่งเอกชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะหรือรูปแบบอื่นนั้น ให้คงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกลางหรือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง โดยกระทรวงเจ้าสังกัดจะปรับลดบทบาทเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายในรายสาขาที่เกี่ยวข้อง และมีหน่วยงานกำกับดูแลจะทำหน้าที่กำกับความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจแต่ละอุตสาหกรรม (Dual Track Management)

๒.๒ การปรับปรุงการบริหารจัดการภายในของรัฐวิสาหกิจ (Micro Level)

๒.๒.๑ การสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจ (Board Selection and Skill matrix)

สภาพปัญหาในส่วนของคณะกรรมการมักเกิดจากการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญสอดคล้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทั้งนี้ แม้ว่าการพิจารณาคัดสรรตัวบุคคลที่จะเข้าเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในแต่ละสาขา (Directors' pool) ประกอบกับพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๒/๑ ที่กำหนดแนวทางการแต่งตั้งกรรมการอื่นที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้น ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการอื่นของรัฐวิสาหกิจนั้นก็ตาม แต่ปรากฏว่า กระบวนการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนและไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ จึงเป็นเหตุให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ความไม่ต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการภายในรัฐวิสาหกิจและการให้บริการสาธารณะต่อประชาชน จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดกระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจน และจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานและเกิดความรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยแท้จริง ดังนี้

๒.๒.๑.๑ จัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณาร่วมกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ในการกำหนดสมรรถนะหลักของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น (Skill Matrix)

๒.๒.๑.๒ ในกรณีที่กรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งใดว่างลง ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นผู้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงกับสมรรถนะหลักที่กำหนด เพื่อเสนอรายชื่อบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่าสองเท่าของตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ว่างลง ต่อคณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณา

๒.๒.๑.๓ เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณารายชื่อบุคคลแล้ว ให้เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนไม่เกินสองเท่าของตำแหน่งที่ว่าง เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งพิจารณาแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นต่อไป

๒.๒.๒ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

แม้ว่าการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทในปัจจุบันได้หยุดชะงักลง เพราะเหตุผลทางด้านความมั่นคงและความเชื่อของกลุ่มบุคคลที่ต่อต้านการแปลงสภาพกิจการของรัฐวิสาหกิจ ที่สร้างความเชื่อว่าเป็นการขายชาติและมุ่งผลกำไรสูงสุดยิ่งไปกว่าการสร้างคุณภาพชีวิตให้กับคนในชาติ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานกลางสมควรผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อม จากหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเป็นบริษัทจำกัดต่อไป เนื่องจากการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจและกระจายหุ้นของกิจการรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นเพียงแนวทางในการระดมทุนจากภาคเอกชนเข้ามาบางส่วน เพื่อลดภาระข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐ โดยภาครัฐคงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่มีเสียงข้างมากและมีอำนาจครอบงำกิจการของรัฐวิสาหกิจได้ตามกฎหมาย ตลอดจนปรับเปลี่ยนกลไกในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีสภาพใกล้เคียงเอกชน ที่มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคม เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ปัจจุบันมีโครงสร้างการบริหารงานที่คล่องตัว และสามารถดำเนินงานตามภารกิจในการบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการสร้างผลกำไรทั้งทางเศรษฐกิจ (Economic Return) และทางสังคม (Social Return) อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

๒.๒.๓ การทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจบางกิจการ

การดำรงสถานะของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับกิจการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ โดยไม่มีเหตุผลด้านความมั่นคงหรือผลประโยชน์อื่นของรัฐเป็นสำคัญ จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ภาครัฐที่ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำรงอยู่ โดยอาจไม่มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุน หรือไม่สร้างมูลค่าเพิ่มที่มีนัยสำคัญต่อภารกิจหลักของรัฐบาล ตลอดจนเพิ่มภาระในการตรวจสอบความสอดคล้องของการทำหน้าที่ในกิจการเหล่านั้นกับกฎหมายต่างๆ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องพิจารณาแนวทางการลดบทบาทของภาครัฐในกิจการของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว เช่น การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กร การลดขนาดของรัฐวิสาหกิจให้เหลือเพียงภารกิจที่จำเป็นต่อรัฐ หรือยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นลง เป็นต้น

๓. ขั้นตอนในการปฏิบัติ (Phasing)

เพื่อให้การพัฒนากระบวนการกำกับดูแลบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นและเป็นรูปธรรมทั้งในระดับภาพรวม (Macro Level) และการบริหารจัดการภายในของรัฐวิสาหกิจ (Micro Level) จึงควรกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติ ดังนี้

๓.๑ ขั้นตอนที่แรก

๓.๑.๑ ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่รับผิดชอบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้งระบบขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ควบคู่กับการจัดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการและสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการกลาง ในการเป็นศูนย์กลางกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจในภาพรวม และกำกับติดตามการดำเนินการตามนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนสามารถเสนอปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ

๓.๑.๒ กำหนดกรอบนโยบายและทิศทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยอาจจัดทำขึ้นในรูปแบบของ “แผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ” เพื่อให้กรอบการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับเป้าหมายที่รัฐและประชาชนคาดหวัง โดยแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจจะใช้บังคับและมีผลผูกพันรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ให้ดำเนินการสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจนั้น

๓.๑.๓ กำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่ดี และหลักเกณฑ์การคัดสรรกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่มีมาตรฐาน ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นไปตามหลักการและสอดคล้องกับมาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง

๓.๑.๔ จัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกลาง เพื่อทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท และถ่ายโอนอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจากกระทรวงเจ้าสังกัดไปสู่หน่วยงานกลางและบรรษัทวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น พร้อมทั้งลดบทบาทกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายรายสาขาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดกลุ่มของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบการจัดตั้งและสถานะของรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ เพื่อให้การกำหนดแนวทางและทิศทางมีความสอดคล้องกับภารกิจของรัฐวิสาหกิจกลุ่มต่างๆ และนโยบายของรัฐบาล

๓.๒ ขั้นตอนที่สอง

๓.๒.๑ พิจารณากรอบภารกิจของรัฐวิสาหกิจเป็นรายแห่งเพื่อจำแนกประเภทและรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่มีการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์กับการดำเนินภารกิจ เพื่อสังคมออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินภารกิจทางสังคมของรัฐวิสาหกิจไปทับซ้อนกับการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ อันเป็นการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันกับภาคเอกชน (Unfair competitive advantages)

๓.๒.๒ ดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการเชิงพาณิชย์โดยแท้จริง ให้เข้าสู่ระบบการแข่งขันที่เท่าเทียมกันกับภาคเอกชน (leveled playing

field) ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม อันเป็นการสร้างบรรยากาศในการแข่งขันที่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจของแต่ละภาคอุตสาหกรรม

๓.๓ ขั้นตอนที่สาม

๓.๓.๑ ดำเนินการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์โดยแท้จริง ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทไปอยู่ภายใต้การถือหุ้นของบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติที่จะได้มีการจัดตั้งขึ้นตามข้อ ๓.๑.๔

๓.๓.๒ ดำเนินการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจเชิงสังคมมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกลางตามข้อ ๓.๑.๑

๓.๓.๓ กำหนดบทบาทหน้าที่ของกระทรวงเจ้าสังกัดเดิมของรัฐวิสาหกิจให้ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายรายสาขา และใช้แผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ ประกอบกับแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ตามข้อ ๓.๑.๒ และ ๓.๑.๓ เพื่อกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศ

สรุป

ผลการศึกษาในบทที่ ๔ มุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อที่ ๒ ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืน โดยการเปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ ควบคู่ไปกับการนำเครื่องมือทางการบริหารมาประกอบการศึกษาจนได้ข้อสรุปว่า รัฐวิสาหกิจไทยมีสภาพปัญหาใน ๒ ระดับ คือ ระดับนโยบาย ที่ขาดการบูรณาการในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ เนื่องจากรูปแบบและสถานะของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่หลากหลาย ทั้งด้านการเงินและการดำเนินภารกิจที่แตกต่างกัน ทำให้รูปแบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีลักษณะกระจายตามแต่กระทรวงเจ้าสังกัดต่างๆ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจะกำหนด ตลอดจนไม่มีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ ทำให้การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน และระดับการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่มีโครงสร้างการบริหารงานที่ยืดหยุ่นและคล่องตัวเพียงพอ ประกอบกับการสรรหาบุคคลเข้าเป็นกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ขาดความโปร่งใส และมีการแทรกแซงจากการเมือง ทำให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย จึงครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑. จัดตั้งคณะกรรมการกลางที่รับผิดชอบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้งระบบขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ควบคู่กับการจัดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการและสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการกลาง ในการเป็นศูนย์กลางกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจในภาพรวม และกำกับติดตามการดำเนินการตามนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนเสนอปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ โดยแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน

ของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และเจ้าของ (Owner) พร้อมทั้งถ่ายโอนอำนาจกำกับดูแลจากกระทรวงเจ้าสังกัด และจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจให้ตรงกับรูปแบบการจัดตั้งและสถานะของรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่ม ตลอดจนทบทวนสถานะและบทบาทของรัฐวิสาหกิจในบางกิจการ นอกจากนี้ต้องมีการกำหนดกรอบนโยบายและทิศทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยจัดทำขึ้นในรูปแบบของ “แผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ” เพื่อใช้เป็นกรอบการทำงานที่ของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่รัฐและประชาชนคาดหวัง โดยแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจจะใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ และมีผลผูกพันให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจนั้น

๒. กำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่ดี และหลักเกณฑ์การคัดสรรกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่มีมาตรฐาน ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นไปตามหลักการและสอดคล้องกับมาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง

๓. จัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกลาง เพื่อทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท และถ่ายโอนอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจรูปแบบอื่นจากกระทรวงเจ้าสังกัดไปสู่หน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้น พร้อมทั้งลดบทบาทกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายรายสาขาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดกลุ่มของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบการจัดตั้งและสถานะของรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ เพื่อให้การกำหนดแนวทางและทิศทางมีความสอดคล้องกับภารกิจของรัฐวิสาหกิจกลุ่มต่างๆ และนโยบายของรัฐบาล

๔. ปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่กระบวนการคัดสรรกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ให้มีความโปร่งใสและกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่ดี จนถึง การปรับเปลี่ยนทัศนคติและวัฒนธรรมองค์กรเป็นแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีธรรมาภิบาลเป็นหลักในการกำกับการทำงาน

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

รัฐวิสาหกิจไทยได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกหรือเครื่องมือสำคัญของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งขึ้นในหลายรูปแบบและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น ๕๕ แห่ง ทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะการประกอบกิจการสาธารณูปโภคเป็นหลัก เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย และการประปานครหลวง เป็นต้น หรือจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา โดยมีลักษณะการประกอบกิจการเชิงสังคมหรือเชิงพาณิชย์ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทที่ภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เช่น องค์การสวนสัตว์ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น นอกจากนี้ มีที่จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบ โดยมีลักษณะเป็นกิจการกึ่งพาณิชย์กึ่งควบคุม ซึ่งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลอีก ได้แก่ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานธนาคุณเคราะห์ ตลอดจนมีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชน เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นต้น ทั้งนี้ ในปี ๒๕๕๘ รัฐวิสาหกิจไทยมีสินทรัพย์รวม ๑๓.๑๘ ล้านล้านบาท ประกอบด้วยหนี้สินรวม ๑๐.๔ ล้านล้านบาท และส่วนของทุนรวม ๒.๗๗ ล้านล้านบาท โดยสามารถสร้างรายได้รวม ๔.๙๖ ล้านล้านบาท และมีผลกำไรรวม ๑.๘๕ แสนล้านบาท ตลอดจนมีงบลงทุนรวม ๓.๒๖ แสนล้านบาท และสามารถนำส่งรายได้เข้าแผ่นดินจำนวนประมาณ ๑.๖๑ แสนล้านบาท^๑

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะเป็นกลไกสำคัญในการลงทุนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่โครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการที่มีความซับซ้อน ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากความไม่มีเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานที่ไม่คล่องตัว ตลอดจนมีการแทรกแซงการดำเนินงานจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ทำให้การดำเนินงานไปสู่การปฏิบัติขาดความต่อเนื่องและไม่ได้ผลเท่าที่ควร รวมทั้งส่งผลให้ระบบธรรมาภิบาลในการดำเนินงานล้มเหลว ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม จนเป็นปัญหาในเชิงนโยบายของการบริหารจัดการระบบรัฐวิสาหกิจ และกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของประเทศ ความไม่เพียงพอและคุณภาพของบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนที่ไม่ได้มาตรฐาน ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอก

^๑ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. กระทรวงการคลัง. “ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย (State Enterprise Key Indicators: SEKI) ฉบับที่ ๑/๒๕๕๘ (ณ ธันวาคม ๒๕๕๘)”. หน้า ๒.

องค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นหลักการมุ่งผลสัมฤทธิ์และความมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสร้างกลไกการปฏิบัติงานที่โปร่งใสและมีความสอดคล้องกัน จึงเป็นแนวทางที่สำคัญในการยกระดับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย ให้สามารถเทียบเคียงมาตรฐานสากล เพื่อให้ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ และตอบสนองความคุ้มค่าของเงินที่ลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ รวมทั้งการยกระดับขีดความสามารถในการรุกเข้าสู่ตลาดโลกเพื่อเป็นฐานในการสร้างความมั่งคั่งของประเทศอย่างยั่งยืนตลอดไป

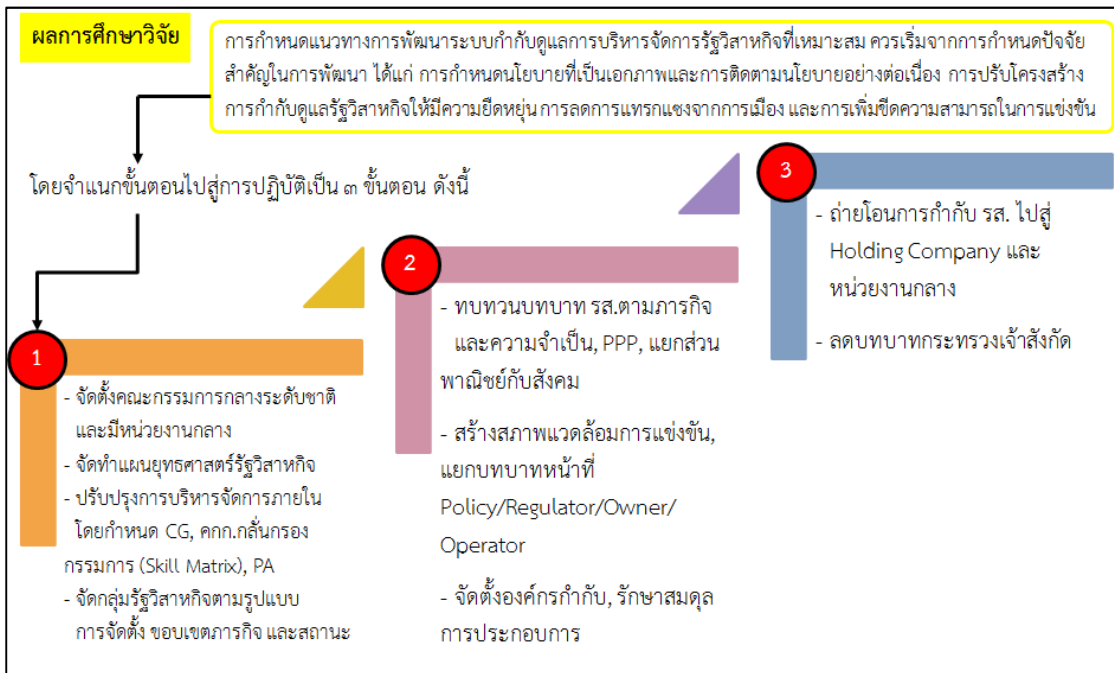
ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ไว้ ๒ ประการ คือ (๑) เพื่อศึกษาโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และปัญหาจากข้อจำกัดของการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย ตลอดจนแนวโน้มของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในอนาคต และ (๒) เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืน โดยออกแบบการวิจัยเป็นเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และมีขอบเขตการวิจัยที่จะทำการศึกษาโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย และวิเคราะห์สภาพปัญหาจากการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ การกำหนดนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในระดับมหภาค และระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจหรือในระดับจุลภาค ตลอดจนศึกษาโครงสร้างและแนวทางการกำกับดูแลการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ รวมทั้งทฤษฎีและแนวความคิดในการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ เพื่อประกอบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) แล้วนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทยอย่างเป็นรูปธรรม

จากผลการศึกษาวินิจฉัยโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ สรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจไทยมีประสิทธิภาพการดำเนินงานทางเศรษฐกิจโดยรวมที่ค่อนข้างต่ำและหลายแห่งเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล เนื่องจากประสบปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรส่วนใหญ่มีการดำเนินงานแบบผูกขาดสภาพการณ์เช่นนี้เกิดจากสาเหตุหลายประการ ทั้งในเชิงโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ซับซ้อน กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากและล้าสมัย ขาดการแยกบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้กำกับดูแล ผู้กำหนดนโยบายและเจ้าของรัฐวิสาหกิจ และมีการแทรกแซงการดำเนินงานจากภายนอก ตลอดจนความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเอง แม้ว่าข้อมูลเชิงประจักษ์จากรูปแบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ หรือจากกรณีศึกษาการพัฒนาหรือการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจทั้งในและต่างประเทศ ได้แสดงถึงความสำเร็จในการดำเนินงานพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการแข่งขัน ควบคู่กับการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น พร้อมทั้งการสร้างเสริมความตระหนักถึงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง และมีการกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบเชิงสังคมที่อาจเกิดตามมา ทำให้แนวโน้มการขยายตัวของการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังในอนาคต มีความท้าทายสำหรับเศรษฐกิจของไทยและเอเชียเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ การนำวิธีมองอนาคตมาใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจไทย

ได้ชี้ประเด็นสำคัญต่อการพัฒนาธุรกิจ คือ (๑) การปรับปรุงประสิทธิภาพ (๒) การลดภาระหนี้สาธารณะและการลงทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ (๓) การปรับโครงสร้างตลาดจากการผูกขาดสู่การแข่งขันที่เป็นธรรม (๔) การจัดตั้งและการดำเนินการขององค์กรกำกับดูแลที่คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในด้านคุณภาพ ความเพียงพอและราคาของบริการ และ (๕) การรักษาสมดุลระหว่างบทบาทของทุนต่างชาติกับการพึ่งพาตนเองของทุนในประเทศ

สำหรับผลการวิเคราะห์โดยใช้วิธีการ SWOT Analysis และการศึกษาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทยกับต่างประเทศ เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย ให้สามารถสร้างความมั่นคงกับเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืน ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ สรุปได้ว่ารัฐวิสาหกิจไทยมีสภาพปัญหาใน ๒ ระดับ คือ ระดับนโยบาย ที่ขาดการบูรณาการในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรูปแบบและสถานะของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่หลากหลาย ทั้งด้านการเงินและขอบเขตภารกิจที่แตกต่างกัน ทำให้รูปแบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีลักษณะกระจายตามแต่กระทรวงเจ้าสังกัดต่างๆ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จะกำหนด ตลอดจนหน่วยงานกลางมีอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไม่เพียงพอ ทำให้การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ในระดับการบริหารจัดการภายในของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีโครงสร้างการบริหารงานที่ยืดหยุ่นและคล่องตัว ประกอบกับการสรรหาบุคคลเข้าเป็นกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจขาดความโปร่งใสและมีการแทรกแซงจากการเมือง ทำให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เหมาะสม ควรเริ่มจากการกำหนดปัจจัยสำคัญของแนวทางการพัฒนา ได้แก่ การกำหนดนโยบายที่เป็นเอกภาพและการติดตามให้มีการดำเนินการตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง การปรับโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารรัฐวิสาหกิจให้มีความยืดหยุ่น การลดการแทรกแซงจากทางการเมือง และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยมีขั้นตอนการนำไปสู่ทางปฏิบัติ (Phasing) ดังนี้

แผนภาพที่ ๕-๑ : ขั้นตอนการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย



๑. ขั้นตอนแรก

๑.๑ จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ควบคู่กับการจัดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ และสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการกลาง ในการเป็นศูนย์กลางกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจในภาพรวม และกำกับติดตามการดำเนินการตามนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนสามารถเสนอปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ

๑.๒ จัดทำแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการทำงานของรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐ โดยแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจจะใช้บังคับ และมีผลผูกพันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจนั้น

๑.๓ ปรับปรุงการบริหารจัดการภายในของรัฐวิสาหกิจ โดยการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่ดี (Corporate Governance : CG) และจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง กรรมการรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดสมรรถนะหลักของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่ง (Skill Matrix) และหลักเกณฑ์การคัดสรรกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่มีมาตรฐาน ตลอดจนมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ (Performance Assessment : PA) และสอดคล้องกับมาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม (Motivation Measurement) เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งป้องกันการแทรกแซงการดำเนินงานจากภายนอก

๑.๔ จัดกลุ่มของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบการจัดตั้ง ขอบเขตภารกิจ และสถานะของรัฐวิสาหกิจด้านต่างๆ เพื่อให้การกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินงานและมีความสอดคล้องกันระหว่างภารกิจของรัฐวิสาหกิจกลุ่มต่างๆ กับนโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

ของรัฐบาล ตลอดจนจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจ (Holding Company) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท

๒. ขั้นตอนที่สอง

๒.๑ ทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับกิจการที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ โดยไม่มีเหตุผลด้านความมั่นคงหรือผลประโยชน์อื่นของรัฐเป็นสำคัญ และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามภารกิจของรัฐวิสาหกิจ (Public Private Participation : PPP) เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ หรือ ยุบเลิกกิจการรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ตลอดจนการแยกส่วนของภารกิจเชิงพาณิชย์และเชิงสังคมในแต่ละรัฐวิสาหกิจออกจากกัน เพื่อเตรียมการจัดตั้งส่วนภารกิจเชิงพาณิชย์ออกเป็นรูปแบบบริษัทต่อไป

๒.๒ ปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานให้มีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อยกระดับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีมาตรฐานและมีความพร้อมต่อการแข่งขัน และแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และเจ้าของ (Ownership) ออกจากกัน โดยที่ภาครัฐจะต้องรักษาสมดุลในการประกอบกิจการ โดยคำนึงถึงความจำเป็นด้านความมั่นคงของรัฐหรือการมุ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่ากำไรสูงสุดขององค์กร

๒.๓ จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการรายสาขาอื่นๆ (Sector Regulator) เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน ให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการประกอบกิจการในแต่ละสาขา

๓. ขั้นตอนที่สาม

ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหรือเปลี่ยนแปลงผู้กำกับรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจจากกระทรวงเจ้าสังกัด ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีรูปแบบบริษัทและรูปแบบอื่น ไปอยู่ภายใต้บรรษัทวิสาหกิจและหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นตามลำดับ พร้อมทั้งลดบทบาทกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายรายสาขาที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิรูปเชิงโครงสร้างของระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบ

ข้อเสนอแนะ

จากสถานะเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้มีการปรับโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นและสามารถรองรับต่อความผันผวนที่เกิดขึ้น ทั้งในเชิงการบริหารจัดการในภาพรวมและการบริหารจัดการภายในของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นสมควรที่จะมีข้อเสนอแนะการดำเนินงานเพิ่มเติมใน ๒ ระดับ คือ

๑. ข้อเสนอระดับมหภาคหรือเชิงนโยบายของการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (Macro level)

๑.๑ จัดทำร่างกฎหมายหลักเพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ โดยมีเนื้อหาสำคัญประกอบด้วย

๑.๑.๑ จัดตั้งคณะกรรมการกลางระดับชาติและหน่วยงานกลาง เพื่อรับผิดชอบกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว

๑.๑.๒ กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดเป้าหมายนโยบาย และทิศทางการพัฒนาและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการชดเชยหรือให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะแก่รัฐวิสาหกิจ ที่มีการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนกำหนดกลไกการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจอย่างมีมาตรฐานสากล รวมทั้งมีการเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจที่เหมาะสมและเป็นธรรม

๑.๑.๓ กำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้รองรับการปฏิรูปที่จะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงกลไกการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ/ผู้บริหารสูงสุด ให้สามารถสรรหาบุคคลดังกล่าวได้ด้วยความโปร่งใสและสอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง

๑.๑.๔ จัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชนและบริษัทจำกัด และกำหนดให้มีการโอนรัฐวิสาหกิจในรูปแบบอื่นมาอยู่ภายใต้หน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ ปรับปรุงกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยลดการบิดเบือนของการพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ที่มีองค์ประกอบในลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วยภาครัฐ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเป็นองค์คณะ ซึ่งไม่สามารถสร้างความสมดุลของการพิจารณาได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างล้วนแต่เป็นลูกจ้างของภาครัฐ นอกจากนี้ สมควรปรับกลไกการพิจารณาเงื่อนไขของสภาพการจ้างของแรงงานรัฐวิสาหกิจ ให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับภาคเอกชน เพื่อให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจสามารถแข่งขันได้อย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น

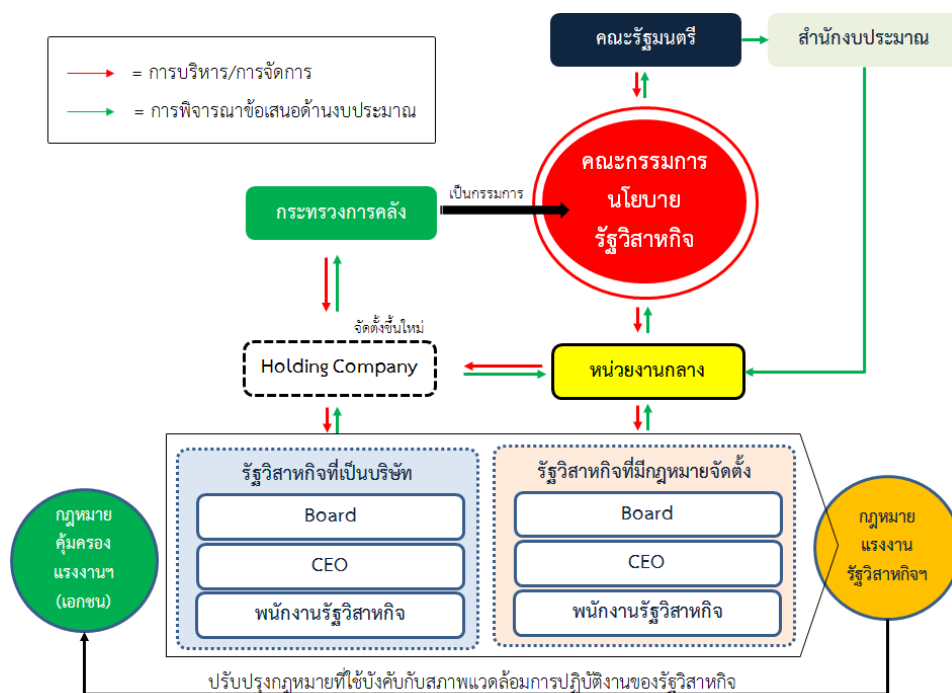
๑.๓ สร้างความชัดเจนในเชิงนโยบายของการสร้างความเท่าเทียมในการแข่งขัน โดยการจัดตั้งองค์กำกับดูแลกิจการรายสาขา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และเจ้าของ (Owner) อย่างชัดเจน ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า ให้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ประกอบกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือประโยชน์สาธารณะที่จำเป็น และลดข้อจำกัดทางกฎหมายสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ต้องมีการแข่งขันกับภาคเอกชนให้เหลือน้อยที่สุด รวมทั้งส่งเสริมการประกอบการของภาคเอกชนให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพได้มาตรฐาน

๒. ข้อเสนอแนะระดับจุลภาคหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในของรัฐวิสาหกิจ (Micro level)

๒.๑ จัดทำร่างกฎหมายเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ภายหลังการทบทวนและจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจ เช่น การปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชนหรือบริษัท เป็นต้น โดยการจัดทำโครงการเกษียณอายุ การปรับโครงสร้างการบริหารงานให้คล่องตัว มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการดำเนินงาน และการมุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรมเพื่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยคำนึงถึงมาตรการรองรับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่อาจเกิดขึ้นกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชน ตลอดจนการใช้ระบบธรรมาภิบาลมากำกับในการดำเนินงานทุกขั้นตอนของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพสูงสุด

๒.๒ ให้ภาคเอกชนมีบทบาทร่วมดำเนินการในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนทบทวนสถานะและบทบาทของรัฐวิสาหกิจ โดยคงสถานะของรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทภารกิจที่จำเป็นต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ในขณะที่พิจารณาลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดีแล้ว เพื่อลดภาระงบประมาณของแผ่นดิน

แผนภาพที่ ๕ - ๒ : ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย



๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

จากผลการศึกษาวิจัยนี้ สามารถนำไปทำการวิจัยต่อเนื่องได้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในรายละเอียด เช่น การศึกษาผลกระทบภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ และการกำหนดมาตรการรองรับทางเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ การศึกษาแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการของบรรษัทรัฐวิสาหกิจ ที่สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน การศึกษาวิธีการนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เป็นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๐.

เอกวิทย์ มณีธรรม. ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วน
จำกัด เวิลด์เทรด ประเทศไทย, ๒๕๕๑.

รายงานการวิจัย

พิมพ์ภัทร์ จามรลักษณ์. “การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการก่อสร้างไทย
เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร
ภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๒๖, ๒๕๕๗.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ, ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “ประกาศ เรื่องแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)”, ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๑๕ ก, วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

วิชาญ ทรายอ่อน. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “Academic focus, ประเทศไทย
๔.๐”. เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์, ๒๕๕๘.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

สมคิด จาตุศรีพิทักษ์. “ไทยแลนด์ ๔.๐ ทางรอดเศรษฐกิจประเทศ”, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. (ออนไลน์).
เข้าถึงได้จาก : <http://daily.bangkokbiznews.com/detail/๒๕๗๓๒๓>, ๒๕๖๐.

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “วาระปฏิรูปที่ ๙: การปฏิรูประบบการจัดการรัฐวิสาหกิจ, กรกฎาคม ๒๕๕๘”.
สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก
: http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=๕&content_id=๒๖๕๓, ๒๕๕๘.

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, สำนักงาน กระทรวงการคลัง. “ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย
(State Enterprise Key Indicators: SEKI) ฉบับที่ ๑/๒๕๕๙ (ณ ธันวาคม ๒๕๕๘)”, ๒๕๕๘.

สำนักพิมพ์ไทยพับลิกา. “งานวิจัยการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในเอเชีย ซึ่งประสิทธิภาพที่ต่ำจะกระตุ้น
การเติบโตของผลิตภาพรวมประเทศ”. ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๙. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก
: <http://thaipublica.org/๒๐๑๖/๑๒/hsbc๓/>, ๒๕๖๐.

สุวิทย์ เมษินทรีย์. “ไขรหัสประเทศไทย ๔.๐ สร้างเศรษฐกิจใหม่ ก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลาง”,
หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thairath.co.th/content/๖๑๓๙๐๓>, ๒๕๕๙.

สุวิทย์ เมษินทรีย์. “ไทยแลนด์ ๔.๐ ตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ชาติประชารัฐปิดช่องโหว่การเมือง”,
หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://daily.bangkokbiznews.com/
detail/๒๕๓๓๓๗,๒๕๕๙](http://daily.bangkokbiznews.com/detail/๒๕๓๓๓๗,๒๕๕๙).

สุวิทย์ เมษินทรีย์. “โมเดลประเทศไทย ๔.๐ ผลึกความคิด สุวิทย์ เมษินทรีย์”, หนังสือพิมพ์
ฐานเศรษฐกิจ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.thansettakij.com/๒๐๑๕/
๐๘/๓๑/๙๓๐๙,๒๕๕๙](http://www.thansettakij.com/๒๐๑๕/
๐๘/๓๑/๙๓๐๙,๒๕๕๙).

สุวิทย์ เมษินทรีย์. “Thailand ๔.๐ : สร้างความเข้มแข็งจากภายใน เชื่อมโยงเศรษฐกิจไทยสู่โลก”.
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.facebook.com/drsuvitpage/posts/
๑๓๙๖๓๐๖๓๒๔๐๐๙๓๘๗,๒๕๕๙](https://www.facebook.com/drsuvitpage/posts/
๑๓๙๖๓๐๖๓๒๔๐๐๙๓๘๗,๒๕๕๙).

อนุสรณ์ ธรรมใจ. “การศึกษาเชิงประจักษ์การดำเนินงานของกิจการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”,
หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.bangkokbiznews.com
/blog/detail/๖๓๗๖๘๕,๒๕๕๙](http://www.bangkokbiznews.com
/blog/detail/๖๓๗๖๘๕,๒๕๕๙).

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายภูมิศักดิ์ อรัญญาเกษมสุข		
วัน เดือน ปีเกิด	๑๗ กันยายน ๒๕๐๖		
การศึกษา	- นิติศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยรามคำแหง	๒๕๒๘
	- เศรษฐศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยรามคำแหง	๒๕๓๑
	- รัฐศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช	๒๕๓๓
	- พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	๒๕๓๑
	- Diploma in Business and Administration (finance)	Massey University, New Zealand	๒๕๔๐
	- Master of Business Studies (Finance)	Massey University, New Zealand	๒๕๔๑
ประวัติการทำงาน			
	- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๓	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี	๒๕๓๒
	- นักวิชาการคลัง ๘ ว	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง	๒๕๔๗
	- ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านแผนและนโยบายรัฐวิสาหกิจ	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง	๒๕๕๑
	- ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนรัฐวิสาหกิจ	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง	๒๕๕๒
	- ผู้อำนวยการสำนักพัฒนารัฐวิสาหกิจ ๑	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง	๒๕๕๓
ตำแหน่งปัจจุบัน	ที่ปรึกษาด้านการประเมินผลรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง		
	๒๕๕๘		

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง..... แนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย.....
ผู้วิจัย..... นายภูมิศักดิ์ อรัญญาเกษมสุข..... หลักสูตร..... วปอ..... รุ่นที่ ๕๙
ตำแหน่ง..... ที่ปรึกษาด้านการพัฒนารัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การสร้างการแข่งขันทางเศรษฐกิจให้กับประเทศในปัจจุบัน นอกจากอาศัยภาคเอกชนซึ่งเป็นฟันเฟืองขนาดใหญ่ในการลงทุน ควบคู่ไปกับการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนอย่างต่อเนื่องแล้ว ภาครัฐคงเป็นกลไกสำคัญในการวางรากฐานการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาคเอกชนและประชาชนไปพร้อมกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศทั้งในระดับภูมิภาคอาเซียนและระดับสากล ซึ่งภารกิจของภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำรงชีวิตของประชาชน การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับประเทศ จะปรากฏอยู่ทั้งในภารกิจของหน่วยงานของรัฐในหลายรูปแบบ เช่น ส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจไทยได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไก/เครื่องมือสำคัญของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น ๕๕ แห่ง ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นในหลายรูปแบบ ทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ที่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการสาธารณูปโภคเป็นหลัก เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย และการประปานครหลวง เป็นต้น หรือจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาและมีลักษณะในการประกอบกิจการเชิงสังคมหรือเชิงพาณิชย์ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทที่ภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เช่น องค์การสวนสัตว์ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น นอกจากนี้ มีที่จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบและมีลักษณะเป็นกิจการกึ่งพาณิชย์กึ่งควบคุม ซึ่งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานธนาคุณุเคราะห์ ตลอดจนมีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชน เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นต้น ทั้งนี้ ในปี ๒๕๕๘ รัฐวิสาหกิจไทยมีสินทรัพย์รวม ๑๓.๑๘ ล้านล้านบาท ประกอบด้วย หนี้สินรวม ๑๐.๔ ล้านล้านบาท และส่วนของทุนรวม ๒.๗๗ ล้านล้านบาท โดยสามารถสร้างรายได้รวม ๔.๙๖ ล้านล้านบาท และมีผลกำไรรวม ๑.๘๕ แสนล้านบาท ตลอดจนมีงบลงทุนรวม ๓.๒๖ แสนล้านบาท และสามารถนำส่งรายได้เข้าแผ่นดินจำนวนประมาณ ๑.๖๑ แสนล้านบาท

ในส่วนของการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ จะดำเนินการภายใต้โครงสร้างที่ซับซ้อน ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ระดับ ที่เชื่อมโยงกัน ดังนี้

๑. ระบบการกำกับดูแลภายนอกองค์กรรัฐวิสาหกิจ

จะมีกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้กำกับการดำเนินงานนโยบายตามกฎหมายหรือระเบียบที่จัดตั้ง ในขณะเดียวกัน จะมีหน่วยงานกลางร่วมกำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจจะต้อง

ดำเนินงานภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ขององค์กรกำกับดูแล (Regulator) ได้แก่ การประกอบธุรกิจด้านโทรคมนาคม หรือด้านพลังงาน

๒. ระบบการบริหารจัดการภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้ จะมีคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยรวบรวมและสังเคราะห์นโยบาย/แนวทาง/กฎระเบียบต่างๆ ที่ได้รับจากรัฐบาลและองค์กรต่างๆ ตามข้อ ๑ แล้วมากำหนดเป็นนโยบาย เพื่อส่งผ่านให้ผู้บริหารและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ นำไปใช้เป็นกรอบในทางปฏิบัติ ซึ่งจากลักษณะการทำงานของส่วนนี้ ทำให้โครงสร้างการดำเนินงานอาจแยกออกได้เป็น ๒ ระดับย่อย คือ

๒.๑ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ เป็นส่วนกำหนดกรอบแนวทางหรือนโยบาย และมีการดำเนินงานที่เชื่อมโยงต่อเนื่องจากองค์กรต่างๆ ตามข้อ ๑

๒.๒ ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นส่วนที่ปฏิบัติงานปกติตามขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จัดตั้งและกรอบแนวทาง/นโยบายที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกำหนด

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะเป็นกลไกสำคัญในการลงทุนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่โครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ซับซ้อนดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากความไม่มีเอกภาพในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานที่ไม่คล่องตัว ตลอดจนมีการแทรกแซงการดำเนินงานจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดความต่อเนื่องและไม่ได้ผลเท่าที่ควร ระบบธรรมาภิบาลในการดำเนินงานล้มเหลว ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม จนเป็นปัญหาในเชิงนโยบายของการบริหารจัดการระบบรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของประเทศ รวมทั้งความเพียงพอและคุณภาพของบริการสาธารณะ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างมีมาตรฐาน ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นหลักของการมุ่งผลสัมฤทธิ์และควมมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการสร้างกลไกการปฏิบัติงานที่โปร่งใสและสอดคล้องกัน จึงเป็นแนวทางที่สำคัญในการยกระดับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยให้สามารถเทียบเคียงมาตรฐานสากล เพื่อให้ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านเศรษฐกิจภายใน และสามารถตอบสนองความคุ้มค่าของเงินที่ลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ตลอดจนให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ รวมทั้งการยกระดับขีดความสามารถในการรุกเข้าสู่ตลาดโลกเพื่อเป็นฐานในการสร้างความมั่งคั่งของประเทศอย่างยั่งยืนตลอดไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และแนวโน้มของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในอนาคต ตลอดจนข้อจำกัดของการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย

๒. วิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืน

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

๑.๑ ศึกษาโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย และวิเคราะห์สภาพปัญหาจากการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ การกำหนดนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในระดับมหภาค และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามนโยบาย ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจหรือในระดับจุลภาค

๑.๒ ศึกษาโครงสร้างและแนวทางการกำกับดูแลการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนทฤษฎีและแนวความคิดในการบริหารจัดการองค์กรเพื่อประกอบการวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทยอย่างเป็นรูปธรรม

๒. ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

เป็นการศึกษาข้อมูลของรัฐวิสาหกิจในช่วงปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งเน้นศึกษาวิจัยแนวคิด ทฤษฎี และข้อมูลจากเอกสารหลักฐานเป็นสำคัญ โดยมีขั้นตอนการวิจัย ดังนี้

๑. รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการระบบรัฐวิสาหกิจรูปแบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เพื่อประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

๒. รวบรวมข้อมูลวรรณกรรม ทฤษฎี และแนวคิดการบริหารจัดการองค์กร ตลอดจนโครงสร้างและรูปแบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ ทั้งที่ประสบความสำเร็จ (Success Case) และประสบปัญหา (Failure Case) เพื่อประมวลองค์ความรู้ด้านทฤษฎีแนวคิด เพื่อทำการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบด้านโครงสร้างและรูปแบบการกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ (Comparative Research)

๓. วิเคราะห์สภาพปัญหาจากข้อจำกัดต่างๆ ในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจไทย โดยมุ่งเน้นโครงสร้างการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจในระดับมหภาคและจุลภาค เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจไทย

๔. วิเคราะห์และกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย ทั้งในระดับการกำกับดูแลภายนอกองค์กรและระดับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ให้รองรับกับเป้าหมายในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้ทัดเทียมกับอารยประเทศอย่างยั่งยืน

ผลการวิจัย

รัฐวิสาหกิจไทยมีสภาพปัญหาใน ๒ ระดับ คือ ระดับนโยบาย ที่ขาดการบูรณาการในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ เนื่องจากรูปแบบและสถานะของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่หลากหลาย ทั้งด้านการเงินและการดำเนินภารกิจที่แตกต่างกัน ทำให้รูปแบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจมีลักษณะกระจายตัวตามแต่กระทรวงเจ้าสังกัดและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจะกำหนด ตลอดจนไม่มีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ ทำให้การปฏิบัติงาน

ของธุรกิจมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน และระดับการบริหารจัดการของธุรกิจ ที่ไม่มีโครงสร้างการบริหารงานที่ยืดหยุ่นและคล่องตัวเพียงพอ ประกอบกับการสรรหาบุคคลเข้าเป็นกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของธุรกิจขาดความโปร่งใสและมีการแทรกแซงจากการเมือง ทำให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานของธุรกิจ ดังนั้น ข้อเสนอแนะทางในการพัฒนาระบบกำกับดูแลบริหารจัดการธุรกิจไทย จึงครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑. จัดตั้งคณะกรรมการกลางที่รับผิดชอบการกำกับดูแลการบริหารจัดการธุรกิจ ทั้งระบบขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ควบคู่กับการจัดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ และสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการกลาง ในการเป็นศูนย์กลางกำหนดนโยบายธุรกิจภาพรวม และกำกับติดตามการดำเนินการตามนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนสามารถเสนอปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ โดยแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของธุรกิจ ตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และเจ้าของ (Owner) พร้อมทั้งถ่ายโอนอำนาจกำกับดูแลจากกระทรวงเจ้าสังกัด และจัดกลุ่มธุรกิจให้ตรงกับรูปแบบการจัดตั้งและสถานะของธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาหรือการดำเนินการของธุรกิจแต่ละกลุ่ม ตลอดจนทบทวนสถานะและบทบาทของธุรกิจในบางกิจการ นอกจากนี้ ต้องมีการกำหนดกรอบนโยบายและทิศทางการพัฒนาธุรกิจ โดยจัดทำในรูปแบบของ “แผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ” เพื่อให้การทำหน้าที่ของธุรกิจมีความสอดคล้องกับเป้าหมายที่รัฐและประชาชนคาดหวัง โดยแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจจะใช้บังคับกับธุรกิจและมีผลผูกพันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ต้องดำเนินการ

๒. กำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่ดี และหลักเกณฑ์การคัดสรรกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของธุรกิจที่มีมาตรฐาน ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นไปตามหลักการและสอดคล้องกับมาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นในการดำเนินงานของธุรกิจ รวมทั้งป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง

๓. จัดตั้งบรรษัทธุรกิจขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกลาง เพื่อทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นในกิจการของธุรกิจที่เป็นบริษัท และถ่ายโอนอำนาจกำกับดูแลธุรกิจรูปแบบอื่นจากกระทรวงเจ้าสังกัดไปสู่หน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้น พร้อมทั้งลดบทบาทกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายรายสาขาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดกลุ่มของธุรกิจตามรูปแบบการจัดตั้งและสถานะของธุรกิจในด้านต่างๆ เพื่อให้การกำหนดแนวทางและทิศทางมีความสอดคล้องกับภารกิจของธุรกิจกลุ่มต่างๆ และนโยบายของรัฐบาล

๔. ปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการธุรกิจ ตั้งแต่กระบวนการคัดสรรกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของธุรกิจ ให้มีความโปร่งใสและกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่ดี จนถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติและวัฒนธรรมองค์กรเป็นแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีธรรมาภิบาลเป็นหลักในการกำกับดำเนินการ

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาระบบธุรกิจที่ได้ดำเนินการมา สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาของธุรกิจที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนานและยากต่อการแก้ไข ในขณะที่

สภาพการณ์ของระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยโดยรวมมุ่งเน้นต่อการเปิดประเทศ เพื่อรองรับการค้า และการลงทุนที่เสรีมากขึ้น การเคลื่อนย้ายเม็ดเงินลงทุนจากต่างชาติเข้ามาสู่ประเทศก็ดี หรือการเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจของเอกชนไทยที่เพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นที่รัฐวิสาหกิจต้องมีการปรับโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นและพร้อมรับต่อความเปลี่ยนแปลงนั้น โดยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น มีทั้งในระดับเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพรวม (Macro Level) และการบริหารจัดการภายในของรัฐวิสาหกิจ (Micro Level) ซึ่งเกิดจากผลกระทบของการแทรกแซงทางการเมือง การขาดความโปร่งใสในการทำหน้าที่ และการขาดมืออาชีพเข้ามาบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ จึงมีข้อเสนอแนะให้ภาครัฐต้องดำเนินการดังนี้

๑. ตรากฎหมายหลักเพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ โดยมีเนื้อหาสำคัญประกอบด้วย การจัดตั้งคณะกรรมการกลางระดับชาติและหน่วยงานกลางเพื่อรับผิดชอบกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ และจัดทำแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการชดเชยหรือให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะแก่รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนกำหนดการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจอย่างมีมาตรฐานสากล รวมทั้งมีการเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจที่เหมาะสมและเป็นธรรม

๒. ปรับปรุงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และปรับปรุงกลไกการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ/ผู้บริหารสูงสุด ให้สามารถสรรหาบุคคลดังกล่าวได้ด้วยความโปร่งใสและสอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง

๓. จัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้นในกิจการของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท และกำหนดให้มีการโอนรัฐวิสาหกิจในรูปแบบอื่นมาอยู่ภายใต้หน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้น

๔. ปรับปรุงกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อลดการบิดเบือนของสภาพพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เนื่องจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างล้วนแต่เป็นลูกจ้างของภาครัฐ และปรับเงื่อนไขของสภาพการจ้างของแรงงานรัฐวิสาหกิจ ให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับภาคเอกชน

๕. สร้างความชัดเจนในเชิงนโยบายของการสร้างความเท่าเทียมในการแข่งขัน โดยการจัดตั้งองค์กำกับดูแลกิจการรายสาขา ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า ให้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ประกอบกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือประโยชน์สาธารณะที่จำเป็น

๖. ปรับเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจ ให้การบริหารงานมีความคล่องตัว มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการดำเนินงาน และมุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรมเพื่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน ตลอดจนการใช้ระบบธรรมาภิบาลมากำกับในการดำเนินงานทุกขั้นตอนของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพสูงสุด

๗. ให้ภาคเอกชนมีบทบาทร่วมดำเนินการในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนทบทวนสถานะและบทบาทของรัฐวิสาหกิจ โดยคงสถานะของรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทภารกิจที่จำเป็นต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ในขณะที่พิจารณาลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดีแล้ว เพื่อลดภาระงบประมาณของแผ่นดิน