



## กฎหมายซุเปอร์โพลดิ่ง : ปฏิรูปหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

### Academic Focus

กันยายน 2560

#### สารบัญ

บทนำ	1
สภาพปัญหา	2
แนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจ	4
สาระสำคัญของกฎหมาย	5
การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง	8
บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	9
บรรณานุกรม	12

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

### บทนำ

โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกของรัฐในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ รวมถึงเป็นผู้ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อยกระดับประสิทธิภาพ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับมาตรการที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดบทบาท หน้าที่ และ ความรับผิดชอบของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล รัฐวิสาหกิจ ผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจ ให้ชัดเจน ตลอดจนให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ รัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นช่องทางในการส่งผ่านนโยบายของภาครัฐไปยังรัฐวิสาหกิจให้มีความชัดเจนและ โปร่งใส รวมทั้งให้มีการเปิดเผยข้อมูล การประเมินผล การดำเนินงาน การกำหนดกระบวนการสรรหาบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มุ่งเน้น ประสิทธิภาพและความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่อ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ อันนำไปสู่ สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่มี คุณภาพให้แก่ประชาชน

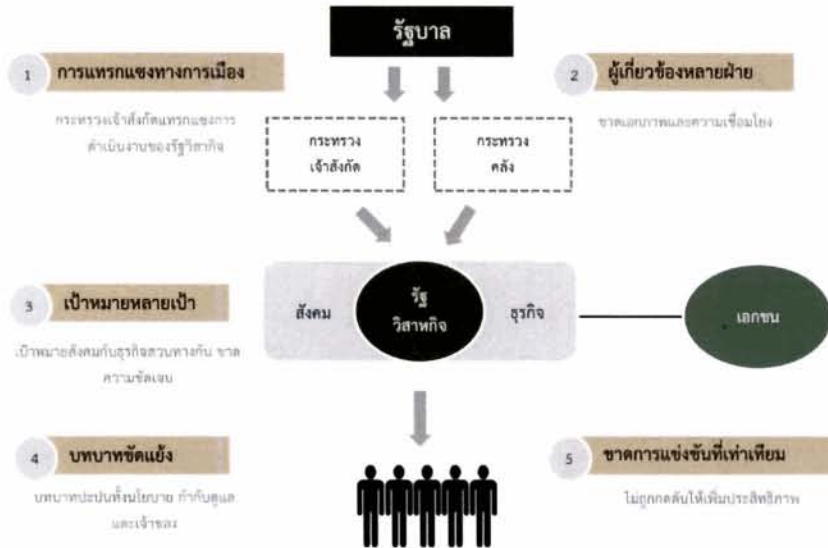
และขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และสมควรจัดตั้ง “บริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ” ขึ้น ทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทแทนกระทรวงการคลัง เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความพร้อมในการแข่งขันเชิงพาณิชย์ และสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยยังคงความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ ในการนี้ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2560 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามหลักการข้างต้น (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2560) และเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560)

### สภาพปัญหา

รัฐวิสาหกิจถือเป็นภาคส่วนที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจของไทย ทั้ง 56 หน่วยงานมีอัตราการเจริญเติบโตขึ้นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นมูลค่าสินทรัพย์รวม จำนวน 11.9 ล้านล้านบาท หรือประมาณครึ่งหนึ่งของสินทรัพย์รวมของรัฐ โดยมีรายได้รวมในช่วง 10 ปี (สำรวจในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2547–2557) เพิ่มขึ้นจาก 1.5 ล้านล้านบาท เป็น 5.1 ล้านล้านบาท และนำส่งรายได้เข้ารัฐเฉลี่ยปีละ 1 แสนล้านบาท มีงบประมาณรายจ่ายสูงถึงจำนวน 4.8 ล้านล้านบาท และมีอัตราการจ้างงานรวม 4.25 แสนคน สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยเอาทรัพยากรทางเศรษฐกิจเข้ามาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐและนักการเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ ใน 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งค่อนข้างจะสวนกระแสโลกที่ส่วนใหญ่จะให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ที่สำคัญกว่านั้น คือ รัฐวิสาหกิจ ณ ปัจจุบัน ถือเป็นผู้ครอบครองสินทรัพย์เชิงยุทธศาสตร์จำนวนมาก เช่น กิจการการให้บริการด้านคลื่นความถี่ ด้านท่าอากาศยาน ด้านทาง ด้านท่าเรือ และด้านระบบราง เป็นต้น ดังนั้น การที่จะพัฒนาประเทศได้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดีด้วย (ฐานเศรษฐกิจ, 2559)

สาเหตุหลักที่ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพ คือ โครงสร้างการกำกับดูแลที่อยู่ภายใต้กระทรวงต้นสังกัด และระเบียบของข้าราชการ ซึ่งไม่มีความคล่องตัว ส่งผลให้ไม่สามารถแข่งขันได้ โดยที่กระทรวงใช้รัฐวิสาหกิจดำเนินนโยบายโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนต่อรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดทุน และกระทรวงไม่กำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจให้มีการแข่งขันกับภาคเอกชนอย่างเป็นธรรม ทำให้รัฐวิสาหกิจบางประเภทมีกำไรเกินควร โดยที่แทบไม่จำเป็นต้องพัฒนาประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กระทรวงเองไม่ได้ทำหน้าที่ในฐานะเจ้าของที่ดี มีการแต่งตั้งกรรมการที่ไม่เหมาะสม ขาดหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใส

## ปัญหาของโครงสร้างการกำกับดูแลในปัจจุบัน



ที่มา: <http://www.econnews.co.th>

ปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ รัฐวิสาหกิจมักถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองผ่านกระทรวงต้นสังกัดที่มีอำนาจในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยการส่งบุคลากรที่ขาดความรู้ความสามารถในสายงานนั้น ๆ เข้าไปเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้เกิดช่องทางการคอร์รัปชัน เพราะขาดผู้ทำหน้าที่เป็นเจ้าของซึ่งมีความชำนาญเทียบเท่าภาคเอกชน ทำให้ไม่มีผู้ทำหน้าที่แต่งตั้งกรรมการและควบคุมกลไกบรรษัทภิบาลของรัฐวิสาหกิจให้ได้มาตรฐาน มีความโปร่งใส หรือมีการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ รัฐวิสาหกิจกลับกลายเป็นเครื่องมือของรัฐ ตลอดจนปัญหาความขัดแย้งระหว่างบทบาทภาครัฐในฐานะผู้วางนโยบาย (policy maker) ผู้กำกับดูแล (regulator) และเจ้าของ (owner) กล่าวคือ ที่ผ่านมามองเห็นว่าภาครัฐมีการแสดงบทบาทใน 3 หน้าที่ดังกล่าวทับซ้อนกัน บางครั้งก็อยู่ในสถานการณ์ที่แยกไม่ออก ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นหลักการที่สำคัญ คือ การแยกบทบาทของฝ่ายการเมืองให้เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) เท่านั้น โดยไม่ทำหน้าที่ทับซ้อนกับผู้กำกับดูแล (regulator) (Econ News, 2558)



## แนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจ

ดร. วิรไท สันติประภพ กรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และที่ปรึกษาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้แสดงความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูป เนื่องจากกิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) อาทิ การไฟฟ้า การคมนาคม เป็นต้น ถือเป็นต้นทุนสำหรับการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ หากรัฐวิสาหกิจไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้ต้นทุนในการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการมีราคาสูง และกระทบต่อการแข่งขันทางธุรกิจตลอดจนกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย นอกจากนี้ ที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจมักจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยมด้วย เช่น มาตรการลดภาระค่าครองชีพประชาชนตามมติคณะรัฐมนตรี โดยการให้บริการรถโดยสารประจำทาง (รถเมล์) ฟรี และการให้บริการรถไฟฟรี เป็นต้น ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจต้องแบกรับภาระเพิ่มมากขึ้น และต้องขอรับการสนับสนุนการลงทุนจากรัฐเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

รูปแบบพัฒนาการขององค์กรเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย 3 รูปแบบ

1. รูปแบบกระจายอำนาจ (decentralized) หน้าที่การเป็นเจ้าของอยู่ที่กระทรวงต้นสังกัด มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ
2. รูปแบบหน่วยงานที่ปรึกษา (advisory) มีหน่วยงานทำหน้าที่เป็นคนกลาง คอยวางมาตรฐานและกำกับดูแล แต่หน้าที่การเป็นเจ้าของยังอยู่ที่กระทรวงต้นสังกัด ซึ่งเป็นแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้
3. รูปแบบรวมศูนย์ (centralized) หน้าที่การเป็นเจ้าของรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานเดียวหรือกลุ่มหน่วยงาน 2-3 หน่วยงานเป็นองค์กรเจ้าของ (ownership agency) มีอิสระจากการเมือง แต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

ทั้งนี้ ดร. วิรไท สันติประภพ เห็นว่า รูปแบบพัฒนาการขององค์กรเจ้าของรัฐวิสาหกิจที่ 3 น่าจะมีประสิทธิภาพที่สุด โดยเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบหน่วยงานที่ปรึกษากับรูปแบบรวมศูนย์ รูปแบบหน่วยงานที่ปรึกษาจะมีความทับซ้อน ส่วนรูปแบบรวมศูนย์จะแบ่งแยกชัดเจนกว่า โดยอำนาจสูงสุดอยู่ที่ฝ่ายบริหาร (รัฐ) กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) องค์กรเจ้าของเป็นผู้ดูแล (owner) มีอำนาจตัดสินใจและบริหารจัดการ และมีหน่วยงานกำกับดูแล (regulator) คอยดูแลควบคุมให้มีมาตรฐาน และรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้เล่น (operator) คอยให้บริการเท่านั้น (ประชาไท, 2558)

## โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าของ\*



\* อยู่ระหว่างการศึกษารายละเอียด

### โครงสร้างองค์กร

- กระทรวงคลังถือหุ้นร้อยละ 100 ในบริษัทฯ
- กรรมการเป็นมืออาชีพ ผู้มีความเชี่ยวชาญในการเงิน การลงทุน หรือการอื่นๆที่จำเป็น
- งบประมาณของบริษัทตั้งจากเงินนำส่งเข้ารัฐ (self-funding)

### อำนาจหน้าที่

- รับโอนหุ้น/อำนาจบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจมาไว้ที่บริษัท
- ใช้อำนาจและทำหน้าที่แทนกระทรวงเจ้าสังกัด
- ดำเนินการต่อรองงบประมาณ PSO สำหรับรัฐวิสาหกิจ
- มีอำนาจแต่งตั้ง/เปลี่ยนแปลงกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- มีอำนาจประเมินผลกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- มีอำนาจพิจารณาขบงบลงทุนรัฐวิสาหกิจ

ที่มา : <http://www.econnews.co.th>

โดยองค์กรเจ้าของรัฐวิสาหกิจรูปแบบที่ 3 ดังกล่าว มีชื่อว่า “บริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ” หรือซูเปอร์โฮลดิ้ง มีอำนาจหน้าที่ในการรับโอนหุ้นและอำนาจการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มาไว้ที่บริษัทฯ สามารถใช้อำนาจแทนกระทรวงเจ้าสังกัด มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้สามารถนำคนที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาทำงานได้โดยตรง มีอำนาจต่อรองงบประมาณ พิจารณาขบงบลงทุน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถประกอบการได้ตามที่กระทรวงเจ้าสังกัดกำหนดนโยบาย เพื่อประโยชน์สาธารณะได้สูงสุด คล้าย ๆ กับบริษัท เทมาเส็ก โฮลดิ้งส์ จำกัด หรือกองทุนเพื่อการลงทุนของรัฐบาลสิงคโปร์ ที่มีหน้าที่เป็นเจ้าของและสามารถบริหารทรัพย์สินอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม บริษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติจะไม่บริหารจัดการด้วยดุลพินิจในเชิงพาณิชย์อย่างเต็มที่เหมือนกับบริษัท เทมาเส็ก โฮลดิ้งส์ จำกัด แต่จะต้องมีการร่าง Statement of Direction ที่ระบุชัดเจนว่า รัฐวิสาหกิจจะดำเนินการเพื่อบริการสังคมได้แค่ไหน และดำเนินการในเชิงพาณิชย์เพื่อความอยู่รอดได้เพียงใด โดยหน่วยงานกำกับดูแลจะไม่ต้องเปลี่ยนบทบาท แต่จะมีความชัดเจนขึ้นว่าจะกำกับดูแลใคร (Econ News, 2558)

### สาระสำคัญของกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา 5)

(1) ให้มีคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่กำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนา รัฐวิสาหกิจในภาพรวมทั้งระบบให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ

(2) ส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแล กิจการที่ดี และมีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

(3) ให้มีกลไกสนับสนุนให้การคัดเลือกและการปฏิบัติงานของกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ

(4) ให้มีบริษัทเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการบริหารรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

กล่าวคือ ให้มีการแยกบทบาทระหว่างผู้เกี่ยวข้องให้ชัดเจน จัดทำรูปแบบหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้าย "เจ้าของ" อย่างเหมาะสม มีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี (good governance) และใช้กลไกตลาดให้มีการ แข่งขันไม่บิดเบือน แนวทางจึงต้องแยกบทบาทการทำหน้าที่ของรัฐบาลใน 3 ส่วนให้ชัดเจน กล่าวคือ ให้ส่วนที่เป็น กระทรวงเจ้าสังกัดทำหน้าที่กำกับนโยบาย (policy maker) เช่น กระทรวงคมนาคมทำหน้าที่วางนโยบายด้าน ขนส่ง กระทรวงการคลังทำหน้าที่วางนโยบายให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (specialized financial institutions: SFIs)<sup>\*</sup> ขณะที่การกำหนดนโยบายต่าง ๆ จะต้องมีการคำนวณต้นทุนที่ชัดเจน มีหลักการเรื่อง การจัดทำบัญชีการให้เงินอุดหนุนสาธารณะ (public service obligation: PSO)<sup>\*\*</sup> และบัญชีการดำเนินงานตาม

---

<sup>\*</sup> สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) หมายถึง สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบาย ของรัฐในการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจและสนับสนุนการลงทุนต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังซึ่งได้ มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบผลการดำเนินงานและความเสี่ยง และรายงานผลการตรวจสอบไปยัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารที่ให้บริการทางการเงินทั้งด้านเงินฝากและให้สินเชื่อ ปัจจุบันมี 4 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

2. สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ทำธุรกิจตามขอบเขตที่กำหนด เช่น ให้สินเชื่อหรือรับประกันสินเชื่อให้แก่ลูกค้าเฉพาะ กลุ่ม แต่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป ปัจจุบันมี 4 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคาร พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรม บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

<sup>\*\*</sup> การให้เงินอุดหนุนสำหรับโครงการบริการสาธารณะ หมายความว่า ผู้ประกอบทั้งที่เป็นรัฐและเอกชนสามารถเข้ามา ประมูลแข่งกันได้ โดยรายได้ของเงินอุดหนุนในการดำเนินการต่ำที่สุดก็เป็นผู้ได้โครงการไปดำเนินการ ถ้ามีตรงนี้ไม่จำเป็นต้อง พึงพารัฐวิสาหกิจแห่งเดียวที่จะดำเนินการในเรื่องของบริการสาธารณะ



นโยบายรัฐ (public service account: PSA)<sup>\*\*\*</sup> ในส่วนผู้กำกับดูแลสาขา (regulator) เช่น การกำหนดราคาให้เหมาะสม คุณภาพบริการ การดูแลให้มีการแข่งขันที่เท่าเทียมระหว่างผู้เกี่ยวข้อง และบทบาทของเจ้าของ (owner) คล้าย ๆ กับการทำหน้าที่ของภาคเอกชนที่มีผู้ถือหุ้นคอยปกป้องรักษาฐานะของกิจการ และสรรหาคนดีคนเก่งมาเป็นกรรมการหรือผู้บริหาร ตลอดจนบริหารทรัพย์สินให้มีมูลค่าเพิ่มและทำหน้าที่ประเมินผล ส่วนบทบาทรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่เป็น operator คือ ทำพันธกิจหลักให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ เพื่อให้มีประสิทธิภาพโปร่งใส ไม่ทุจริต (ฐานเศรษฐกิจ, 2559)

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... สามารถสรุปเนื้อหาที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2560, น. 2)

1. การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ

2. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ มีอายุ 5 ปี เพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงหลักวินัยการเงินการคลังของประเทศ ภารกิจของรัฐวิสาหกิจในบริบทที่เปลี่ยนแปลง และบทบาทหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ

3. การมีกลไกระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ เพื่อเปิดเผยข้อมูลให้เกิดความโปร่งใส โดยเปิดเผยข้อมูลและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง ตลอดจนส่งเสริมความรับผิดชอบในการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาล

4. การมีกระบวนการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจที่โปร่งใสและได้มาตรฐาน มุ่งเน้นประสบการณ์และความรู้ความสามารถที่จำเป็นในการดำเนินการและการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจ โดยการกำหนดสมรรถนะหลักเพื่อให้ได้คนดีและคนเก่งมาเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

5. การพัฒนาระบบประเมินผลที่เชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ชาติรัฐวิสาหกิจและนโยบายอย่างเป็นระบบ ให้สามารถวัดผลการดำเนินงานตามแผนและนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก

---

<sup>\*\*\*</sup> วัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแลการตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลของภาครัฐและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6. การจัดตั้ง “บริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ” และทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจและพัฒนาวิสาหกิจในฐานะผู้ถือหุ้นเชิงรุก (active shareholder) เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

การจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติหรือซูเปอร์โฮลดิ้งเป็นหัวใจสำคัญ ร่างกฎหมายนี้จึงถูกเรียกว่ากฎหมายซูเปอร์โฮลดิ้ง ซูเปอร์โฮลดิ้งจะทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ หรือแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดแล้ว 11 แห่ง ซึ่งมีทรัพย์สินรวมกันเกินครึ่งของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ได้แก่ (บัญชีรายชื่อรัฐวิสาหกิจแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ)

1. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
2. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
3. บริษัท ขนส่ง จำกัด
4. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
5. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
6. บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
7. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
8. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
9. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
10. บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
11. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด

สาเหตุที่ยกเว้นธนาคารกรุงไทย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีกองทุนเพื่อการพัฒนาและฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่อยู่แล้ว และสาเหตุที่ยกเว้นบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เนื่องจากเป็นกิจการที่ไม่แสวงหาผลกำไร ทั้งนี้ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัททั้ง 11 แห่งนี้ จะโอนหุ้นไปให้บริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ (ไทยโพสต์, 2560)

#### การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

ในประเด็นข้อวิตกกังวลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) กับฝ่ายการเมืองว่าจะสามารถป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองได้หรือไม่ นายประสาร ไตรรัตน์วรกุล ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบกำกับดูแลและระบบบรรษัทภิบาลของรัฐวิสาหกิจ และประธานคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ ได้แสดงความคิดเห็นว่า เมื่อพูดถึงจุดเชื่อมต่อระหว่าง คนร. กับฝ่ายการเมือง จะต้องอาศัยกลไก 3 ประการ ประกอบกัน คือ



- 1) กฎหมาย กรอบกติกา การวางคุณสมบัติกรรมการที่ชัดเจน
- 2) การสร้างการยอมรับจากประชาคม เมื่อบริษัทฯ ถูกตั้งขึ้นแล้ว ต้องสร้างระบบที่สามารถสร้างสัมพันธ์กับประชาคมว่า แนวทางที่เหมาะสมที่จะดำเนินการคืออะไร และอาศัยกฎของข้อมูลสร้างความเชื่อมั่นศรัทธา หากในอนาคตพบเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ก็จะได้คัดค้านหรือท้วงติง
- 3) สร้างวัฒนธรรมที่ดีให้กับองค์กร เช่น การให้คนดีมาบริหาร เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องรัดกุมต้องรับผิดชอบ

เมื่อใช้กลไกทั้ง 3 ประการ ประกอบกันจึงจะสามารถป้องกันได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะปลอดจากการเมือง ทั้งนี้ การจะปลดกรรมการบริษัทฯ ก็ต้องผ่านคณะกรรมการ คนร. แต่สิ่งสำคัญคือ บริษัทต้องทำให้กลไกที่ 2 และ 3 เป็นที่ยอมรับของสังคมให้ได้ (ฐานเศรษฐกิจ, 2559)

รูปแบบของซูปเปอร์โพลิติง จะเป็นบริบทกลาง ๆ คือ มีจุดเชื่อมต่อกับฝ่ายการเมืองอยู่บ้าง ในรูปของคณะบุคคล คือ คนร. และบริบทที่ว่าฐานะการคลังของไทยยังต้องอาศัยเงินนำส่งจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะแตกต่างจากรัฐบาลสิงคโปร์ที่มีฐานะการคลังเกินดุล ดังนั้น บริษัท เมาเส็ก โฮลดิ้งส์ จำกัด (Temasek Holdings) จึงไม่จำเป็นต้องส่งรายได้เข้ารัฐ รูปแบบของเมาเส็ก จึงเป็น Sovereign Wealth Fund (กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ) ที่มุ่งออกไปลงทุนในต่างประเทศเพื่อสร้างผลตอบแทนสูงๆ มากกว่า ส่วนประเทศไทยจะมีลักษณะใกล้เคียงกับบริษัท คาซานะห์ นาซันนาล จำกัด (Khazanah Nasional) หรือกองทุนปีกการเงินของรัฐบาลมาเลเซีย คือ จะเน้นเรื่องการปรับปรุงพัฒนา

ทรัพย์สินส่วนใหญ่ของซูปเปอร์โพลิติงของไทย คือ หุ้นของรัฐวิสาหกิจ 11 แห่งที่ทยอยโอนเข้ามา ส่วนเงินสดมีจำนวน 1 พันล้านบาท เป็นทุนที่ใช้ในการจัดตั้งและดำเนินการของบริษัทฯ โดยมีกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ในภาพรวมนั้น ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้รัฐวิสาหกิจดีขึ้นในแง่ของการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เกิดความโปร่งใส การพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจมีความบูรณาการ เป็นระบบ และโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะนำไปสู่สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชน และขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนให้กับประเทศ

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าประเด็นการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ยังมีคำถามเกี่ยวกับการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะต้องเป็นใครและมีที่มาอย่างไร อาจจะมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ โดยเฉพาะเป็นการแต่งตั้งในยุคของรัฐบาลที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จและไม่มีฝ่ายค้านทำหน้าที่ตรวจสอบ เมื่อยกตัวอย่างบริษัท เเทมาเส็กโฮลดิ้งส์ จำกัด ของสิงคโปร์ที่มีผลงานสร้างผลกำไรมหาศาลให้แก่รัฐ ก็ยังมีปัญหากรณีนักการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งซูเปอร์บอร์ด ดังนั้น ข้อสำคัญ คือ จะทำอย่างไรไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยทำให้กระบวนการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถเปิดเผยได้อย่างแท้จริง และทำให้รัฐวิสาหกิจเกิดประสิทธิผลสูงสุด

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ยังมีบทบัญญัติในหลายมาตราที่ยังเป็นที่วิตกกังวลของบุคลากรอยู่หากมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เช่น บทบัญญัติมาตรา 45 ที่กำหนดให้บริษัทเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ทำให้เป็นที่กังวลของลูกจ้างหรือพนักงานของบริษัทว่าจะไม่สามารถใช้สิทธิรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานฯ ได้ เป็นต้น ดังนั้น รัฐควรดูแลพนักงานที่จะได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมด้วย

สำหรับประเด็นที่ประชาชนและหลายภาคส่วนมีความคาดหวังว่าหลังจากที่บริษัทฯ ทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจและพัฒนารัฐวิสาหกิจในฐานะผู้ถือหุ้นเชิงรุก (active shareholder) จะต้องส่งผลให้รัฐวิสาหกิจสามารถนำส่งรายได้เข้ารัฐมากขึ้น แม้จะไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จในระยะเวลายันสั้น แต่อย่างน้อยกรรมการฯ จะต้องมีความรับผิดชอบและติดตามแก้ไขอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากหากไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ก็จะมีโอกาสนำไปสู่ปัญหาเดิม ๆ ได้ในที่สุด

ช่วงระยะเวลาหนึ่งปีข้างหน้าเป็นโอกาสสำคัญสำหรับการวางโครงสร้างปฏิรูปประเทศไทยในด้านต่าง ๆ การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องสำคัญมากเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม หากรัฐนิ่งเฉยไม่ดำเนินการอย่างจริงจังแล้ว รัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มที่จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในหลายด้าน ทั้งความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย การอยู่ดีกินดีของประชาชน และที่สำคัญ การพัฒนาระบบประชาธิปไตย ให้ก้าวข้ามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างยั่งยืน

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในต่างประเทศ นั้น พบว่า รัฐจะมุ่งส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถสร้างรายได้และลงทุนเป็นหลัก โดยรัฐจะทำหน้าที่เพียงผู้สนับสนุนและกระตุ้นการลงทุน เพื่อให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนเท่านั้น รัฐจะไม่เข้าไปแข่งขันหรือสร้างรายได้แข่งกับภาคเอกชน แนวทางการสร้างผลตอบแทนที่มีประสิทธิภาพดีที่สุดในขนาดสินทรัพย์และทรัพยากรที่มีจำกัด คือ สนับสนุนขีดความสามารถแข่งขันให้กับภาคเอกชน การตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเป็นเจ้าของและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ในที่สุดก็จะไม่อาจหนีพ้นข้อกล่าวหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน หากถือเอามาตรฐานการตรวจสอบแบบเดียวกับที่ตรวจสอบนักการเมือง และยังคงทับซ้อนกับหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้วด้วย

ทั้งนี้ การที่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในปัจจุบันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีลักษณะเป็นสภาเดี่ยว กระบวนการตรากฎหมายสามารถดำเนินการและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เลยโดยที่ไม่มีอีกสภาคอยทำหน้าที่กลั่นกรอง ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติควรรับฟังและพิจารณาความเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ อย่างรอบด้าน เพื่อให้กฎหมายสามารถสร้างประโยชน์ให้กับประเทศมากที่สุด เพื่อไม่ให้กฎหมายเปิดช่องให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างที่หลายฝ่ายตั้งข้อสังเกต

-----

จัดทำโดย  
นายอนันต์ เกียรติสารพิภพ  
นิติกรชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ  
โทร. 0 2244 2065  
โทรสาร 0 2244 2058



## บรรณานุกรม

- ฐานเศรษฐกิจ. (4 กุมภาพันธ์ 2559). ฝ่ายกฎหมายซูเปอร์โฮลดิ้ง ฤกษ์แจตอกแรกปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไทย (ตอน 1). สืบค้น 6 กันยายน 2560 จาก <http://www.thansettakij.com/content/29601>
- \_\_\_\_\_. (4 กุมภาพันธ์ 2559). ฝ่ายกฎหมายซูเปอร์โฮลดิ้ง ฤกษ์แจตอกแรกปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไทย (จบ). สืบค้น 6 กันยายน 2560 จาก <http://www.thansettakij.com/content/30282>
- ไทยโพสต์. (8 กันยายน 2560). จะออก กม.รัฐวิสาหกิจ สนช.ต้องฟังให้รอบด้าน. สืบค้น 8 กันยายน 2560 จาก <https://thai-post.net/?q=node/35174>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs). สืบค้น 13 กันยายน 2560 จาก <https://www.1213.or.th/aboutfcc/finservices/Pages/SFIs.aspx#>
- ประชาไท. (2 กรกฎาคม 2558). เปิดแผนปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไทย เล็งตั้ง “บริษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ” บริหารแทนกระทรวงต้นสังกัด. สืบค้น 11 กันยายน 2560 จาก <https://prachatai.com/journal/2015/07/60128>
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (1 กันยายน 2560). ระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 54/2560 วันศุกร์ที่ 1 กันยายน 2560. สืบค้น 11 กันยายน 2560 จาก <http://www.senate.go.th/>
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (มิถุนายน 2560). คำชี้แจงความจำเป็นในการตรา “ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ....”. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง. สำนักนายกรัฐมนตรี. (22 สิงหาคม 2560). “ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ....”. สืบค้น 11 กันยายน 2560 จาก [http://library.senate.go.th/document/mSubject/Ext74/74246\\_0001.PDF](http://library.senate.go.th/document/mSubject/Ext74/74246_0001.PDF)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (8 สิงหาคม 2560). มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ....” สืบค้น 11 กันยายน 2560 จาก <http://www.cabinet.soc.go.th/>
- Econ News. (25 กรกฎาคม 2558). จาก “แปรรูป” สู่ “ปฏิรูป” รัฐวิสาหกิจไทย?. สืบค้น 8 กันยายน 2560 จาก <http://www.econnews.co.th/>