**(ร่าง)**

**รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา**

**เรื่อง : รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน**

**คำนำ**

“รัฐวิสาหกิจ”เป็นองค์การของรัฐซึ่งประกอบกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และให้บริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยลักษณะการประกอบกิจการในเชิงธุรกิจ มุ่งแสวงหากำไร หรือเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้รับบริการได้ในลักษณะรัฐพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจ จึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้แผ่นดินนอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ

ข้อมูลล่าสุด จากกระทรวงการคลัง ณ ปี 2562 รัฐวิสาหกิจไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 56 แห่ง จำแนกเป็น 9 สาขาการผลิต **มีสินทรัพย์รวมจำนวน 15,793,046.96 ล้านบาท** มีรายได้รวม 4,625,370.15 ล้านบาทต่อปี มีผลกำไรรวม 245,005.38 ล้านบาท และสามารถนำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน**จำนวน 165,300.04 ล้านบาท** แต่ในขณะเดียวกันก็มีหนี้สิ้นรวมกันถึงจำนวน 12,364,280.83 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง โดยจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นทุนในการดำเนินกิจการ รวมถึงการดำเนินกิจกรรมโครงการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลปีละ**กว่า 1.5 แสนล้านบาท** ซึ่งนับวันเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มสูงขึ้นและอาจมีจำนวนมากกว่าส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเสียด้วยซ้ำ

สำนักงบประมาณนของรัฐสภา หรือ (PBO) จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน” เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพปัญหา ผลการดำเนินงาน และประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการนำส่งส่วนของกำไรของรัฐวิสาหกิจเป็นรายได้แผ่นดิน อันจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย ทั้งนี้ PBO หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการวิเคราะห์นี้จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกรัฐสภา และคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี บุคคลในวงงานรัฐสภา หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป

สำนักงบประมาณของรัฐสา

มีนาคม 2563

**บทสรุปผู้บริหาร**

**สารบัญ**

**หน้า**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| คำนำ | |  | |  | ก |
| บทสรุปผู้บริหาร | |  | |  | ข |
| สารบัญ | |  | |  | ฉ |
| สารบัญตาราง | |  | |  | ซ |
| สารบัญแผนภาพ | |  | |  | ฌ |
| **บทนำ** | | | |  |  |
| ส่วนที่ 1 ลักษณะองค์กรของรัฐวิสาหกิจ | | | |  | **1** |
|  | 1.1 **ความหมายของรัฐวิสาหกิจ** | |  | | 1 |
|  | 1.2 | | | | 2 |
|  | 1.3 | |  | | 2 |
|  | 1.4 | |  | | 3 |
|  | 1.5 | | | | 3 |
|  | 1.6 | |  | | 3 |
| ส่วนที่ 1 | | | | | **4** |
|  | 2.1 | |  | | 4 |
|  | 2.2 | | | | 7 |
|  | 2.3 | | | | 7 |
|  | 2.4 | | | | 8 |
|  | 2.5 | | | | 9 |
| **ส่วนที่ 3 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย** | | | | | **16** |
|  | 3.1 | |  | | 16 |
|  | 3.2 | |  | | 16 |
|  | 3.3 | |  | | 17 |
|  | 3.4 | |  | | 17 |
| **บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ** | | | | | **44** |
|  | 6.1 บทสรุป | | | | 44 |
|  | 6.2 ข้อเสนอแนะ | | | | 48 |
| บรรณานุกรม | | | | | 51 |

**บทนำ**

“รัฐวิสาหกิจ” เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบหน่วยงาน องค์การของรัฐ รวมถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐหรือองค์กรของรัฐถือหุ้นร่วมทุนอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ มีลักษณะการดำเนินงานในเชิงธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร หรือการให้บริการสาธารณะโดยสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการได้ จึงมีหน้าที่หารายได้เข้ารัฐ ดังนั้น โดยหลักการรัฐวิสาหกิจจะต้องพึ่งพาตัวเองได้โดยไม่จำเป็นต้องได้เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินทุกปี

ทั้งนี้ ข้อมูลล่าสุดจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง ณ สิ้นปี 2562 รัฐวิสาหกิจไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 56 แห่ง จำแนกเป็น 9 สาขาการผลิต มีสินทรัพย์รวมจำนวน 15,793,046.96 ล้านบาท มีรายได้รวม 4,625,370.15 ล้านบาทต่อปี มีผลกำไรรวม 245,005.38 ล้านบาท และสามารถนำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินจำนวน 165,300.04 ล้านบาท แต่ในขณะเดียวกันก็มีหนี้สิ้นรวมกันถึงจำนวน 12,364,280.83 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันรัฐบาลได้มีการมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งดำเนินกิจกรรมโครงการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล จึงต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นทุนในการดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการดำเนินกิจกรรมโครงการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลปีละกว่า 1.5 แสนล้านบาท ซึ่งนับวันเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มสูงขึ้นและอาจมีจำนวนมากกว่าส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเสียด้วยซ้ำ

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา สำนักงบประมาณของรัฐสภา จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน การบริหารจัดการ และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของไทย ในหัวข้อ “รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน”**โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ได้แก่**

**1.เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพปัญหา ผลการดำเนินงาน และประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และการนำส่งส่วนของกำไรของรัฐวิสาหกิจเป็นรายได้แผ่นดิน รวมถึงการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ**

**2.ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ**

สำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO) คาดหมายว่า ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้ จะทำให้สมาชิกรัฐสภา กรรมาธิการ หน่วยงานของรัฐ และประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป ได้รับรู้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย รวมถึงได้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการกำกับดูแล รวมถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อรัฐวิสาหกิจไทยสามารถเลี้ยงดูตัวเองได้ ลดภาระงบประมาณแผ่นดิน รวมถึงให้มีการนำทุนหรือทรัพย์สินของรัฐที่อยู่ในคลอบครองของรัฐวิสาหกิจไปบริหารจัดการสร้างรายได้ให้กับประเทศชาติและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**ส่วนที่ 1 ลักษณะองค์กรของรัฐวิสาหกิจ**

**1.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ**

**รัฐวิสาหกิจ (Public enterprise)** หมายถึง หน่วยงานหรือองค์การของรัฐได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายทางด้านธุรกิจ ซึ่งเกี่ยวโยงกับกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในการผลิตสินค้า หรือบริการ หรือสาธารณูปการที่มีความสำคัญหรือจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการได้

ในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือมีหุ้นส่วนข้างมากหรือเกินกว่าร้อยละห้าสิบและมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน หรือเกษตรกรรม ซึ่งมีลักษณะการดำเนินกิจการ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นกิจการที่รัฐบาลดำเนินการกับมหาชนแบบธุรกิจ มิใช่ดำเนินการในฐานะผู้ปกครองประเทศ

(2) ผู้ใช้บริการคือผู้ที่จะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายจากการใช้บริการนั้นๆ มิใช่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร

(3) การดำเนินกิจการจะผันแปรไปตามความต้องการของผู้บริโภค และเป็นสิ่งที่จะต้องมีการคาดคะเนในระยะยาว เช่น ปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้า โทรศัพท์ น้ำประปา

(4) การดำเนินการบริหารจัดการเป็นไปในลักษณะของการดำเนินการภาคธุรกิจ มิใช่การบริหารจัดการแบบส่วนราชการที่นำภาษีของประชาชนไปจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง

รัฐวิสาหกิจมีมุมมอง 2 ด้าน กล่าวคือ มุมมองในด้านของคำว่า **“public**” หรือส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ มหาชน หรือเรื่องของสาธารณะ โดยพิจารณาภายใต้กรอบความคิดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายเพื่อสาธารณะ (public purpose) การเป็นเจ้าของสาธารณะหรือโดยมหาชน (public ownership) การดำเนินการควบคุมสาธารณะ (public control) ซึ่งหมายถึง การบริหารงานโดยมหาชน เช่น ในรูปของบริษัทมหาชนซึ่งเปิดให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนในการถือหุ้น และควบคุมการบริหารจัดการได้ และมุมมองในด้านของ **“Enterprise”** หรือวิธีการดำเนินกิจการหรือการประกอบการ **คือ การพิจารณาในแง่ของการดำเนินการในเชิงเศรษฐศาสตร์หรือธุรกิจ** **ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่สร้างภาระให้กับรัฐบาลในแง่ของงบประมาณ หรือการช่วยเหลืออื่นๆ และไม่กระทบกระเทือนต่อเงินภาษีอากรของประชาชน** ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจะต้องยึดหลักการทางการบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับบริษัทของเอกชนทั่วไป

ในด้านกฎหมายมหาชนนั้น รัฐวิสาหกิจมีความหมายที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ[[1]](#footnote-1) อย่างไรก็ตาม ความหมายคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายฉบับ ต่าง ๆ ส่วนใหญ่แล้วจะมีความหมายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ 1.เป็นองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ 2. รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐมีหุ้นส่วนอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ 3. ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ และ 4. ต้องมีวัตถุประสงค์เชิงธุรกิจเท่านั้น

**1.2 ลักษณะองค์กรของรัฐวิสาหกิจ**

ตามหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ของสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (กพร.) นั้นได้จำแนกหน่วยงานของรัฐเป็น 3 ประเภทหลักๆ[[2]](#footnote-2) ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน โดยหน่วยงานของรัฐแต่ละประเภทมีลักษณะองค์กรที่แตกต่างกัน ดังนี้

ตารางที่ 1-1 เปรียบเทียบลักษณะความแตกต่างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ส่วนราชการ** | **รัฐวิสาหกิจ** | **องค์การมหาชน** |
| 1.เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎ ระเบียบ อนุมัติ อนุญาต ตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบายการพัฒนาประเทศ | 1. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (Industrialand Commercial Public ervices) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานบริการนั้นได้มาตรฐานทั้งเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่นๆ | 1. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural  Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬาการพัฒนา และถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยการบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึงไม่เหมาะที่จะ  ใช้วิธีการของราชการในการบริหาร อนึ่ง บริการสาธารณะขององค์การมหาชนต้องไม่เป็นกิจการ ที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย |
| 2) ให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งผลกำไร | 2) มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ซึ่งต้องสามารถเลี้ยงตัวเองได้จากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่ต้องไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เช่น ที่เอกชนกระทำกันโดยทั่วไป**แต่หากมีความจำเป็นต้อรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน** ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ชัดเจน | 2) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร |
| 3) ความสัมพันธ์กับรัฐ  (1) รัฐจัดตั้ง  (2) รัฐปกครองบังคับบัญชา  (3) ใช้งบประมาณแผ่นดิน  (4) ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐ เป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม  (5) บุคลากรมีสถานะเป็นข้า ราชการ  (6) รัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ในการกระกระทำของหน่วยงาน | 3) ความสัมพันธ์กับรัฐ  (1) รัฐจัดตั้ง  (2) ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ  (3) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่นผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)  (4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ  (5) บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ  (6) วิธีการดำเนินการไม่ใช้อำนาจบริหารฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล  ยกเว้น รัฐวิสาหกิจที่ต้องอาศัยอำนาจรัฐ เช่น เวนคืน ปักเสา พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ | 3) ความสัมพันธ์กับรัฐ  (1) รัฐจัดตั้ง  (2) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้น มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการ  ตามพระราชบัญญัติ)  (3) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะ  กรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)  (4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ  (5) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ  (6) วิธีการดำเนินการไม่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็น หลักแต่ใช้สัญญาไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้น กิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีจัดตั้ง  มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) |
| 4.เป็นนิติบุคคล | 4. เป็นนิติบุคคล | 4) เป็นนิติบุคคล |

ที่มา : หลักเกณฑ์การจำประเภทหน่วยงานของรัฐของสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (กพร.)

ประมวลและจัดทำโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ กับ รัฐวิสาหกิจนั้น ค่อนข้างมีลักษณะตรงข้ามกัน กล่าวคือ ส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยใช้เงินภาษีของประชาชนเป็นทุนในการดำเนินงานและไม่มุ่งสร้างรายได้หรือผลกำไร ในขณะที่รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะสิ่งสาธารณูปการที่มุ่งผลกำไรหรือมีรายได้จากการจัดเก็บค่าบริการหรือสินค้าที่ผลิต มีการบริหารแบบเอกชน ส่วนองค์การมหาชนนั้นจะอยู่กึ่งกลางระหว่างความเป็นส่วนราชการที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร แต่มีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัวแบบรัฐวิสาหกิจเพื่อลดปัญหาความล่าช้าของการเป็นส่วนราชการ

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำหลักการจัดประเภทหน่วยงานของรัฐ ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนไปทดสอบกับรัฐวิสาหกจิบางแห่ง ที่มีข้อถกเถียงว่าควรจัดเป็นรัฐวิสาหกจิ หรือ องค์การมหาชน แล้วพบว่ามีรัฐวิสาหกิจจำนวน 10 แห่ง ที่ควรจัดเป็นองค์การมหาชน ได้แก่ องค์การสวนสัตว์ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยาง สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ องค์การจัดการน้ำเสีย และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร โดยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นเพิ่มเติมให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) รับไปพิจารณาในรายละเอียดและประสานหารือการดำเนินงานกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการปรับสถานภาพเป็นองค์การมหาชนต่อไป

**1.3 วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ**

การดำเนินกิจการของรัฐในลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้น อาจพิจารณาเหตุผลในการจัดตั้งได้หลายประการ กล่าวคือ (1) กิจการในบริการสาธารณะที่เอกชนไม่สามารถลงทุนได้ เช่นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก และไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการในอัตราสูงได้ ทาให้บริการดังกล่าวมีจุดคืนทุนได้ช้า(2) กิจการสาธารณที่มีผลกำไรต่ำทำให้เอกชนไม่สนใจลงทุน (3) กิจการซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความปลอดภัยของสังคม (4) กิจการซึ่งอาจมีการผูกขาดหากให้เอกชนดำเนินการอาจเกิดการเอาเปรียบผู้บริโภค หรือ (5) เป็นกิจการซึ่งอาจทำรายได้ให้กับรัฐบาลภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่แล้ว

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจไทยนั้นอาจจำแนก**วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยไว้ 10 ประการ** ดังนี้ (ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ, และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, 2546, หน้า 78-80)

1.เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินทุนสูง เช่น การให้บริการในด้านการคมนาคม การสื่อสาร และกิจการด้านพลังงาน

2.เพื่อให้บริการแก่สังคม เช่น ไฟฟ้า ประปา การคมนาคม หรือสิ่งสาธารณูปการที่จำเป็นต่อชีวิต

3.เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิดที่เป็นลักษณะอบายมุข เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง

4.เพื่อหารายได้เข้ารัฐ เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังถือหุ้น

5.เพื่อเป็นการริเริ่มกิจการใหม่เป็นแบบฉบับให้เอกชนดำเนินรอยตาม เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษ เครื่องเคลือบ

6.เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตร องค์การคลังสินค้า เป็นต้น

7.เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น กิจการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ท่าเรือน้ำลึก การนิคมอุตสาหกรรม การท่าอากาศยาน เป็นต้น

8.เพื่อดำเนินการในอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยต่างๆ

9.เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

10.เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม หรือการศึกษา เป็นต้น

**1.4 รูปแบบการตั้งรัฐวิสาหกิจของไทย**

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปตามกฎหมายลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นและความสำคัญของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ รัฐวิสาหกิจใดที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติมากกว่าก็จะใช้กฎหมายที่มีลำดับชั้นที่สูงกว่าในการจัดตั้ง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทยในแง่กฎหมายแล้วอาจแบ่งการจัดตั้งออกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่

**(1)รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ** รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมักเป็นรัฐวิสาหกิจที่มี**ความสำคัญต่อประเทศในด้านเศรษฐกิจและเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนสูงมาก และโดยสภาพของการทำภารกิจต้องใช้งบประมาณและบุคคลากรเป็นจำนวนมาก มีโครงสร้างขององค์การที่สลับซับซ้อน** รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมักขึ้นต้นด้วยคำว่า **“การ**” และมีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย (จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494) การรถไฟแห่งประเทศไทย (จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494) การไฟฟ้านครหลวง (จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511) การประปาส่วนภูมิภาค (จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522) การนิคมอุตสาหกรรม (จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522) เป็นต้น

**(2)รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา** การตั้งรัฐวิสาหกิจโดยกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติและออกโดยฝ่ายบริหาร ก็คือ **เพื่อเป็นการลดความยุ่งยากในกระบวนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและทันต่อเหตุการณ์** อย่างไรก็ตามการตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกฤษฎีกานั้นต้องอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 3 กำหนดว่า **“มาตรา 3 เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดาเนิน กิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือ ช่วยเหลือในการครอง ชีพ หรืออานวยการแก่ประชาชนโดยใช้เงินทุน จากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทาได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”**

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาใช้ในกิจการที่มีความสำคัญน้อยกว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ รวมถึงมีอำนาจตามกฎหมายปกครองน้อยกว่าด้วย รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักมีคำนำหน้าว่า **“องค์การ”** และมีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น องค์การคลังสินค้า (จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) (จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520) นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ องค์การตลาด องค์การสวนยาง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ข.ส.ม.ก.) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) องค์การรับส่งสินค้า และพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) องค์การสวนสัตว์ องค์การสะพานปลา และองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

**(3)รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี** รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี คือ **รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายในสังกัดของกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งในกระทรวง ทบวง กรมที่ต้นสังกัดนั้น** จัดตั้งเพื่อประกอบการเชิงพาณิชย์ หรือการให้บริการต่าง ๆ ในขอบเขตอำนาจ หน้าที่ของกระทรวง ทบวง หรือกรมนั้น ๆ ดำเนินงานภายใต้งบประมาณของหน่วยงาน และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ตัวอย่างเช่น โรงงานน้ำตาล สังกัดกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม โรงงานยาสูบสังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง โรงงานไพ่ สังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เป็นต้น

**(4)รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน** รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปของห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 ซึ่งรัฐวิสาหกิจทั้งสองลักษณะนี้ดำเนินกิจการภายใต้กฎหมายเอกชน เช่นเดียวกับธุรกิจของเอกชนทุกประการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการและเน้นประสิทธิภาพทางการบริหารด้วยผลกำไรจากการประกอบการของบริษัทในแต่ละปี รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักใช้ชื่อว่า **“บริษัท”** ซึ่งสังเกตความเป็นรัฐวิสาหกิจได้ยากเนื่องจากคล้ายคลึงกับบริษัทของเอกชนทุกประการ เช่น บริษัทการบินไทยจากัด(มหาชน) บริษัทขนส่งจากัด บริษัทบางจากปิโตรเลียมจากัด (มหาชน) บริษัท ปตท.และผลิตปิโตรเลียมจำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จากัด (มหาชน) เป็นต้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักมีทั้งรัฐบาลและเอกชนหรือประชาชนทั่วไปเป็นผู้ถือหุ้น แต่รัฐบาลจะต้องมีหุ้นส่วนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ส่วนหุ้นที่เหลือจะนำเข้าระดมทุนจากประชาชนในตลาดหลักทรัพย์ การบริหารเป็นไปในรูปแบบเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทุกประการ รวมทั้งมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นไปตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิที่จัดตั้งบริษัทนั้น

ทั้งนี้ ปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง จำนวนทั้งสิ้น 56 แห่ง ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1-2 แสดงสถานะและลักษณะของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย ทั้ง 56 แห่ง

|  | รัฐวิสาหกิจ | ส่วนราชการ  ที่กำกับดูแล | การจัดตั้งโดย | เมื่อ  พ.ศ. | สาขา |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | สถาบันการบินพลเรือน | กระทรวงคมนาคม | พระราชกฤษฎีกา | 2535 | คมนาคม |
| 2 | การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย | กระทรวงพลังงาน | พระราชบัญญัติ | 2512 | พลังงาน |
| 3 | การไฟฟ้านครหลวง | กระทรวงมหาดไทย | พระราชบัญญัติ | 2501 | พลังงาน |
| 4 | การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค | กระทรวงมหาดไทย | พระราชบัญญัติ | 2503 | พลังงาน |
| 5 | การรถไฟแห่งประเทศไทย | กระทรวงคมนาคม | พระราชบัญญัติ | 2494 | ขนส่ง |
| 6 | การท่าเรือแห่งประเทศไทย | กระทรวงคมนาคม | พระราชบัญญัติ | 2494 | ขนส่ง |
| 7 | การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชลแห่งประเทศไทย | กระทรวงคมนาคม | พระราชบัญญัติ | 2543 | ขนส่ง |
| 8 | การประปานครหลวง | กระทรวงมหาดไทย | พระราชบัญญัติ | 2510 | สาธารณูปการ |
| 9 | การประปาส่วนภูมิภาค | กระทรวงมหาดไทย | พระราชบัญญัติ | 2522 | สาธารณูปการ |
| 10 | องค์การจัดการน้ำเสีย | กระทรวงมหาดไทย |  | 2538 | สาธารณูปการ |
| 11 | การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย | กระทรวงอุตสาหกรรม | พระราชบัญญัติ | 2515 | อุตสาหกรรม |
| 12 | สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล | กระทรวงการคลัง | พระราชบัญญัติ | 2517 | พาณิชย์และบริการ |
| 13 | การท่องเที่ยวแห่ประเทศไทย | กระทรวงการท่องเที่ยวฯ | พระราชบัญญัติ | 2502 | พาณิชย์และบริการ |
| 14 | สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีฯ | กระทรวงการอุดมศึกษาฯ | พระราชบัญญัติ | 2506 | สังคมและเทคโนโลยี |
| 15 | องค์การเภสัชกรรม | กระทรวงสาธารณสุข | พระราชบัญญัติ | 2509 | สังคมและเทคโนโลยี |
| 16 | องค์การสะพานปลา | กระทรวงเกษตรฯ | พระราชบัญญัติ | 2496 | เกษตรและทรัพยากร |
| 17 | การกีฬาแห่งประเทศไทย | กระทรวงการท่องเที่ยวฯ | พระราชบัญญัติ | 2528 | สังคมและเทคโนโลยี |
| 18 | ธนาคารออมสิน | กระทรวงการคลัง | พระราชบัญญัติ | 2456 | การเงิน |
| 19 | ธนาคารอาคารสงเคราะห์ | กระทรวงการคลัง | พระราชบัญญัติ | 2496 | การเงิน |
| 20 | ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ | กระทรวงการคลัง | พระราชบัญญัติ | 2486 | การเงิน |
| 21 | ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย | กระทรวงการคลัง | พระราชบัญญัติ | 2536 | การเงิน |
| 22 | ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฯ | กระทรวงการคลัง | พระราชบัญญัติ | 2545 | การเงิน |
| 23 | บรรษัทประกันสินเชื่อขนาดย่อม | กระทรวงการคลัง | พระราชบัญญัติ | 2534 | การเงิน |
| 24 | การเคหะแห่งชาติ | กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ | พระราชบัญญัติ | 2515 | สาธารณูปการ |
| 25 | การทางพิเศษแห่งประเทศไทย | กระทรวงคมนาคม | พระราชบัญญัติ | 2515 | ขนส่ง |
| 26 | องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร | กระทรวงคมนาคม | พระราชกฤษฎีกา | 2519 | ขนส่ง |
| 27 | องค์การสวนพฤกษศาสตร์ | กระทรวงทรัพยากรฯ | พระราชกฤษฎีกา | 2535 | เกษตรและทรัพยากร |
| 28 | องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ | กระทรวงเกษตรฯ | พระราชกฤษฎีกา | 2499 | เกษตรและทรัพยากร |
| 29 | องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร | กระทรวงเกษตรฯ | พระราชกฤษฎีกา | 2517 | เกษตรและทรัพยากร |
| 30 | องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย | กระทรวงเกษตรฯ | พระราชกฤษฎีกา | 2514 | เกษตรและทรัพยากร |
| 31 | องค์การตลาด | กระทรวงมหาดไทย | พระราชกฤษฎีกา | 2496 | พาณิชย์และบริการ |
| 32 | องค์การสวนสัตว์ | กระทรวงทรัพยากรฯ | พระราชกฤษฎีกา | 2497 | สังคมและเทคโนโลยี |
| 33 | องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ | กระทรวงการอุดมศึกษา | พระราชกฤษฎีกา | 2538 | สังคมและเทคโนโลยี |
| 34 | บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) | กระทรวงพลังงาน | กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด | 2521 | พลังงาน |
| 35 | บริษัทขนส่งจำกัด | กระทรวงคมนาคม | ปพพ. | 2473 | ขนส่ง |
| 36 | บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด | กระทรวงกลาโหม | ปพพ. | 2500 | อุตสาหกรรม |
| 37 | บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) | กระทรวงคมนาคม | กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด | 2522 | ขนส่ง |
| 38 | บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) | กระทรวงคมนาคม | กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด | 2503 | ขนส่ง |
| 39 | บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด | กระทรวงคมนาคม | ปพพ. | 2491 | ขนส่ง |
| 40 | บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) | กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม | กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด | 2497 | สื่อสาร |
| 41 | บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) | กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม | กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด | 2546 | สื่อสาร |
| 42 | บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด | กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม | ปพพ. | 2546 | สื่อสาร |
| 43 | บริษัท อสมท.จำกัด (มหาชน) | สำนักนายกรัฐมนตรี | กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด | 2520 | สื่อสาร |
| 44 | บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด | กระทรวงการคลัง | ปพพ. | 2499 | พาณิชย์และบริการ |
| 45 | ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) | กระทรวงการคลัง | กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด | 2509 | การเงิน |
| 46 | บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด | กระทรวงการคลัง | ปพพ. | 2547 | พาณิชย์และบริการ |
| 47 | บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย | กระทรวงการคลัง | พระราชกำหนด | 2540 | การเงิน |
| 48 | องค์การสุรา กรมสรรพสามิต | กระทรวงการคลัง | ระเบียบ | 2506 | อุตสาหกรรม |
| 49 | โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต | กระทรวงการคลัง | ระเบียบ | 2535 | อุตสาหกรรม |
| 50 | โรงพิมพ์ตำรวจ | สำนักงานตำรวจแห่งชาติ | ระเบียบ | 2497 | อุตสาหกรรม |
| 51 | สำนักงานธนานุเคราะห์ | กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ | ระเบียบ | 2497 | สังคมและเทคโนโลยี |
| 52 | ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย | กระทรวงการคลัง | พระราชบัญญัติ | 2545 | การเงิน |
| 53 | องค์การคลังสินค้า | กระทรวงพาณิชย์ | พระราชกฤษฎีกา | 2498 | พาณิชย์และบริการ |
| 54 | บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด | กระทรวงคมนาคม | ป.พ.พ. | 2554 | ขนส่ง |
| 55 | การยางแห่งประเทศไทย | กระทรวงเกษตรฯ | พระราชบัญญัติ | 2558 | เกษตรกรรมและทรัพยากร |
| 56 | การยาสูบแห่งประเทศไทย | กระทรวงการคลัง | พระราชบัญญัติ | 2561 | อุตสาหกรรม |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

จัดทำโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา

**1.5 หลักการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ**

จากหลักการพื้นฐานในความเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีคุณลักษณะในสองมิติ คือ สาธารณะ (public) และการประกอบการเชิงธุรกิจ (enterprise) ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวจำต้องมีวิธีการบริหารจัดการที่เหมาะสมด้วย จึงจะสามารถทำให้การบริหารงานและกิจการของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายได้ ทั้งนี้ ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจจึงต้องคำนึงถึงหลักการ ดังนี้ (อิสระ สุวรรณบล, 2546, หน้า 259 – 262)

**(1) รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช้ระเบียบของส่วนราชการ** แต่จำลองรูปแบบกระบวนการ และพฤติกรรมการบริหารมาจากวิสาหกิจเอกชน เพราะดำเนิน*กิ*จกรรมเชิงธุรกิจ หรือเศรษฐกิจ การบริหารงานในรูปแบบระบบราชการ จึงไม่มีความเหมาะสม ทำให้ขาดความคล่องตัว ไม่ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ

**(2) รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีความคล่องตัวทางการบริหารและการดำเนินงาน**เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร แต่ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการควบคุม กำกับดูแลจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในบางกรณี เนื่องจากภารกิจบางส่วนเป็นการดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ จึงกำหนดลักษณะการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ดังนี้

(2.1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ

(2.2) มีอิสระทางด้านการเงินสามารถหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งภายในและต่างประเทศโดยได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมถึงอาจระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์จากประชาชนได้เช่นเดียวกับธุรกิจ

(2.3) ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางการบริหารตามระเบียบราชการเหมือนหน่วยราชการ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะสมกับการบริหารงานแบบธุรกิจ

(2.4) การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการ ทำให้สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานแข่งขันกับภาคเอกชนได้ รวมถึงได้รับผลตอบแทนตามผลการดำเนินการ เช่นเดียวกับภาคเอกชน

**1.7 กระบวนการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ**

ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ในแต่ละรอบปีรัฐวิสาหกิจที่เป็น“องค์การของรัฐ”จะต้องมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ผ่านกระทรวงหรือหน่วยงานต้นสังกัด กระทรวงการคลัง จนถึงคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบงบลงทุน แล้วถึงจะใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นได้ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจจะจำแนกเป็น “งบลงทุน” และ “งบทำการ” ทั้งนี้ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจมีกระบวนการแตกต่างกันไป ตามกฎหมายจัดตั้ง เช่น การยาสูบแห่งประเทศไทยหรือ ( ยสท.) พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยพ.ศ. 2561 ได้กำหนดกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ ยสท.ไว้ว่า

**“มาตรา 29 ให้ ยสท. จัดทำ งบประมาณประจำ ปีโดยจำ แนกเงินที่จะได้รับในปีหนึ่งๆและค่าใช้จ่ายในการดำ เนินกิจการค่าใช้จ่ายในการดำ เนินกิจการให้แยกเป็นงบลงทุนและงบทำ การสำ หรับงบลงทุนให้นำ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบส่วนงบทำการให้นำ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ**”

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ หรือตามกฎหมายว่าด้วยกฎหมายบริษัทมหาชน (จำกัด) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็อาจมีลักษณะแตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือผ่านการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ ก่อนจึงจะใช้จ่ายงบประมาณนั้นได้

**1.8 การนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน**

โดยหลักการแล้วรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่ง “รายได้”เข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ต่างกับส่วนราชการ หรือหน่วยงายของรัฐประเภทอื่น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรทางธุรกิจที่ใช้ทุนประกอบกิจการโดยมุ่งแสวงหากำไร ดังนั้น รายได้ของรัฐวิสาหกิจในแต่ละรอบปีจะต้องหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเสียก่อน เมื่อเหลือเป็น“กำไรสุทธิ”จำนวนเท่าไรแล้ว จึงต้องนำส่งส่วนของกำไรสุทธินั้นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป โดยปัจจุบันพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การนำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นของรัฐวิสาหกิจเป็นรายได้แผ่นดินไว้ใน หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ส่วนที่ 1 รายได้ ไว้ว่า

**“**มาตรา 36 ภายใต้บทบัญญัติวรรคสองและวรรคสาม การจัดสรร**เงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น**

ในรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดสรร**กำไรสุทธิประจำปี**เพื่อนำส่งคลังในอัตราไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

**ในกรณีที่เห็นสมควร** กระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรร**กำไรสุทธิประจำปีหรือกำไรสะสม**เพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากวรรคสองในจำนวนที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรก็ได้”

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ได้วางหลักการสำคัญของการนำกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไว้ ดังนี้

**1.ขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล** รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องนำส่งกำไรสุทธิในแต่ละปีเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ว่ารัฐวิสาหกิจใดอยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือไม่ กล่าวคือ

(1) ถ้ารัฐวิสาหกิจใดอยู่บังคับตามกฎหมายต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ก็ให้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเข้ารัฐ โดยไม่ต้องนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน

(2) ถ้ารัฐวิสาหกิจใดไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ต้องนำส่งกำไรสุทธิส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

**2.การนำส่งกำไรเพิ่มเติมจากอัตราขั้นต่ำ** ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังในกรณีที่เห็นสมควร

จะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแห่งใดๆ จัดสรรกำไรสุทธิประจำปี หรือกำไรสะสม เพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือนำส่งส่วนของกำไรสุทธิมากกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลอีกก็ได้

ตัวอย่างเช่น การยาสูบแห่งประเทศไทยหรือ ( ยสท.) พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยพ.ศ. 2561 ได้กำหนดเกี่ยวกับการนำส่งเงินของ ยสท.เข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนี้ “มาตรา 30 รายได้ที่ ยสท. ได้รับจากการดำ เนินกิจการในปีหนึ่งๆให้ตกเป็นของ ยสท. สำ หรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำ เนินกิจการและเมื่อได้หักรายจ่ายสำ หรับการดำ เนินงานค่าภาระต่างๆที่เหมาะสมรวมตลอดถึงค่าบำ รุงรักษาค่าเสื่อมราคาเงินสำ รองตามมาตรา11 หนี้เงินกู้ที่ถึงกำ หนดชำ ระกองทุนสำ รองเลี้ยงชีพกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างตามมาตรา28 และเงินลงทุนตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว **เหลือเท่าใดให้ ยสท. นำ ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน** ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำ หนด”

**1.9 การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ**

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรทางธุรกิจที่ดำเนินกิจการด้วยทุนของตนเอง มุ่งแสวงหารายได้ หรือผลกำไร สามารถเรียกเก็บค่าบริการจะประชาชนผู้ใช้บริการได้ และได้รับการยกเว้น ไม่ต้องนำส่งรายได้เป็นรายได้แผ่นดิน **จึงเป็นองค์กรที่ต้องเลี้ยงดูตนเองจากการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆได้ โดยไม่จำต้องพึ่งพาทางการเงินจากงบประมาณแผ่นดิน** อย่างไรก็ตาม โดยที่รัฐวิสาหกิจของไทยตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่หลากหลายไม่ใช่เพียงประกอบกิจการเชิงธุรกิจเพียงอย่างเดียว รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น การขนส่งมวลชน การให้บริการสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา ซึ่งบางครั้งแม้ว่าจะดำเนินการแล้วไม่คุ้มทุน หรือมีรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่าย หรือรัฐบาลต้องการให้รัฐวิสาหกิจแห่งใดดำเนินกิจกรรม โครงการ หรือมาตรการใดๆ ตามนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลก็จำเป็นต้องสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

จึงต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจสามารถขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจเป็น“หน่วยงานของรัฐ”ประเภทหนึ่งในจำนวนเจ็ดประเภทของ“หน่วยรับงบประมาณ” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว[[3]](#footnote-3) แต่ก็มิได้เปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจทุกประเภท ทุกแห่ง เป็นหน่วยรับงบประมาณที่จะขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนได้ทั้งหมด โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีลักษณะประกิจการธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไรเช่นเดียวกับธุรกิจภาคเอกชน โดยล่าสุดได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณให้รัฐวิสาหกิจที่มีสิทธิขอรับเงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดินได้เพียง 3 ชั้น[[4]](#footnote-4) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัท หรือห้างหุ่นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ทั้งนี้ เหตุผลและความจำเป็นที่รัฐจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้น อาจจำแนกได้หลายกรณี ตัวอย่างเช่น ในการจัดทำ**ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563** พบว่ามีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจจำนวน 24 แห่ง จำนวนเงินทั้งสิ้น 156,291.1 ล้านบาท ด้วยเหตุผล 4 ประการ ดังนี้

ประมวลผลและจัดทำโดย: สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO)

**1. เป็นรายจ่ายของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ** เงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ (Function) ภายใต้แผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์ จำนวน 21 แห่ง รวมเป็นเงิน 88,700,923.8 ล้านบาท

**2. เป็นรายจ่ายบุคลากรภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ** เงินอุดหนุนที่เป็นรายจ่ายด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 11 แห่ง รวมเป็นเงินกว่า 2,463.8 ล้านบาท

**3. เป็นรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ** เงินอุดหนุนภายใต้แผนงานบริหารหนี้ภาครัฐสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่องรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ต้องเร่งรัดดำเนินงานโครงสร้างพื้นฐานตามนโยบายรัฐบาลซึ่งจะเป็นต้องกู้เงินมาดำเนินการ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) รวมถึงการตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยภาระคงค้างให้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) รวมกันจำนวนกว่า 50,303.8 ล้านบาท

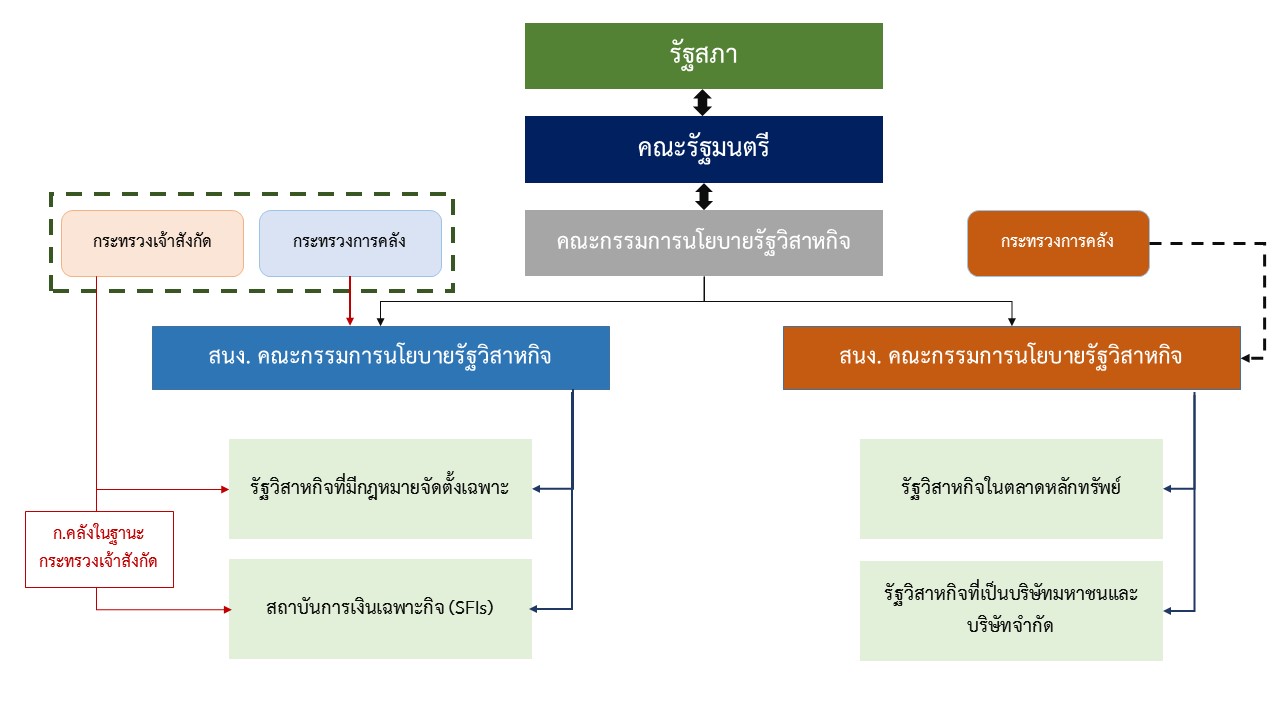
**4. เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล** เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานภายใต้แผนงานบูรณาการ เช่น แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และแผนงานบูรณาการด้านโลจิสติกส์ และการท่องเที่ยวและบริการ รวมกันจำนวนกว่า 14,850.0 ล้านบาท

**ส่วนที่ 2 การกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจ**

โดยที่รัฐวิสาหกิจมีสภาพเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง ดังนั้น ภายใต้หลักการแห่งกฎหมายมหาชน จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมทางการปกครองเช่นเดียวกับส่วนราชการโดยทั่วไป แต่อาจมีระดับในการควบคุมน้อยกว่าส่วนราชการ โดยการควบคุมรัฐวิสาหกิจอาจมีหลายระดับและลักษณะ เช่น 1.การควบคุมโดยคณะรัฐมนตรีเป็นการควบคุมเชิงนโยบาย หรือมาตรการบางอย่างเพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการที่ตอบสนองต่อความต้องการประชาชนและประโยชน์สาธารณะ 2.การควบคุมโดยกระทรวง ทบวง กรมหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อให้การดำเนินกิจการอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ 3.การควบคุมโดยสำนักงบประมาณในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ4.การควบคุมโดยกระทรวงการคลัง ในเรื่องการค้าประกันเงินกู้และการส่งรายได้เข้ารัฐ 5.การควบคุมโดยรัฐสภาซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งกฎหมายกำหนดให้ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา 6.การควบคุมโดยศาลยุติธรรม และศาลปกครอง กรณีมีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน

นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่ดำเนินการด้วยเงินทุนของรัฐ หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐบางอย่างในการประกอบกิจการ จึงต้องมีกลไกของรัฐเข้าไปกำกับดูแลการบริหารจัดการ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งเครื่องมือสำคัญที่เป็นกรอบในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจไทยไว้อย่างเป็นระบบ ดังนี้

แผนภูมิที่ 1-1 การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและการแบ่งโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

****

ที่มา:

**2.1 โครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ**

**1. คณะรัฐมนตรี** เป็นผู้ควบคุมและกำหนดนโยบายขั้นสูงสุดที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งให้ดาเนินงานตามนโยบาย ตามที่รัฐบาลกำหนด ในแง่นี้รัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานของรัฐอีกชนิดหนึ่งที่เป็นตัวนานโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ดูแลรัฐวิสาหกิจเฉพาะในเรื่องนโยบายที่สำคัญ เช่น การอนุมัติแผนงานหรือโครงการขนาดใหญ่ซึ่งใช้เงินลงทุนจานวนมาก การกู้เงินลงทุน การออกกฎหมายหรือข้อบังคับหรือการดาเนินการของรัฐวิสาหกิจซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อประชาชน ส่วนนโยบายที่ไม่สำคัญหรืองานประจาก็มอบรัฐมนตรีว่าการ คณะกรรมการบริหาร หรือ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณีว่าจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

**2.คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ** พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562 ได้กำหนดให้มีองค์กร ในการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทาง ในการพัฒนารัฐวิสาหกิจในภาพรวมทั้งระบบให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ โดยมาตรา 6แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ หรือ (คนร.) โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

1.นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

2.รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายคนหนึ่ง เป็นรองประธานกรรมการ

3. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสองคน ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และประธานกรรมการบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ 4.กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนห้าคน

5.ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจทั้งระบบให้ดำเนินไป อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมตลอดถึงการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหากิจการของรัฐวิสาหกิจให้สามารถพลิกฟื้นเพื่อดำเนินภารกิจที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว** ได้กำหนดให้ (คนร.) มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอแนะให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลและการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ และเสนอความเห็นต่อการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจ

(3) เสนอแนะให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ

(4) กำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจูงใจรัฐวิสาหกิจ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(6) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการและการจัดสรรเงินชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ และมีภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องชดเชย

(7) กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

(8) กำหนดแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

(9) แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ

(10) กำกับดูแลกระทรวงเจ้าสังกัดให้ติดตามรัฐวิสาหกิจในกำกับดำเนินการตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ

(11) เสนอแนะให้มีการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี

(12) ออกประกาศเพื่อกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ตลอดจนวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(13) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของคนร.หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

**3.สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)** เพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ของ คนร. มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานรับผิดชอบกิจการทั่วไปของ คนร. โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย ดังนี้

(1) ศึกษา ตรวจสอบ และวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน สถานะทางการเงินและภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนติดตามและจัดทำผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจ

(2) ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะการกำหนดมาตรการและการจัดสรรเงินชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ และมีภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องชดเชย

(3) ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

(4) เสนอแนะแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่รัฐวิสาหกิจต่อ คนร.

(5) กำหนดทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และสมรรถนะหลักของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

(6) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาแก่องค์กรรัฐวิสาหกิจ

(7) ส่งเสริมการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(8) เสนอแนะต่อ คนร.ให้มีการตรา แก้ไข เพิ่มเติม ยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักงานหรือตามที่คณะรัฐมนตรี หรือ คนร. มอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้**สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ[[5]](#footnote-5)** ดำเนินการแทนกระทรวงการคลังในการใช้สิทธิผู้ถือหุ้นเพื่อกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจตาม (2) ของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 3 (รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50) มีแนวทางในการกำกับดูแลกิจการที่ดี และให้รัฐวิสาหกิจที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยคำนึงถึงมาตรฐานที่ใช้กับบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

**4. คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ** ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ส่วนใหญ่จะมีกรรมการสองประเภทได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ**กรรมการที่สรรหามาจากบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญ** และประสบการณ์ในกิจการนั้นๆ ซึ่งการกรรมการเหล่านี้ มีผลต่อการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมาก และที่ผ่านมากระบวนการสรรหาไม่ค่อยมีความโปร่งใส จึงต้องมีกระบวนการกลั่นกรองด้วยคณะกรรมการกลางอีกชั้นหนึ่งโดย “คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งแต่งตั้งจาก**บุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งต่างๆ** ได้แก่ ตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ทั้งหมดจำนวนห้าคน และบุคคลซึ่งมาจากภาคเอกชน ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ในด้านการบริหารจัดการด้านธรรมาภิบาล หรือด้านการวางแผนกลยุทธ์ จำนวนสามคน เป็นกรรมการ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจจะมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1.กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อตั้งแต่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจตาม (1) ของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 3 และเปิดเผยต่อสาธารณะชนด้วย

2. ดำเนินการคัดเลือกบุคคลจากรายชื่อที่ผ่านการสรรหาและผ่านการเห็นชอบของ คนร. พร้อมเหตุผลการคัดเลือก เสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยต้องแสดงเหตุผลของกรรมการกลั่นกรองแต่ละคนประกอบการพิจารณาแต่งตั้งด้วย ทั้งนี้ ในกระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ให้กรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีจริยธรรม และมีทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ สอดคล้องกับสมรรถนะหลักของกรรมการรัฐวิสาหกิจ จำนวนสองเท่าของจำนวนตำแหน่งกรรมการที่จะแต่งตั้ง เสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจคัดเลือก **5.กระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าสังกัด** แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีความอิสระในการดำเนินกิจการ แต่โดยที่เป็นกิจการของรัฐที่ใช้ทุนและทรัพยากรของรัฐจึงถือว่ารัฐเป็นเจ้าของ ดังนั้น ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดๆ จำเป็นต้องกำหนดให้อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงหรือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงพลังงานซึ่งอำนาจของกระทรวงพลังงาน และหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ในการกำกับดูแลการบริหารงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะมีเพียงใดย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 สำหรับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ก็เช่นเดียวกันที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของหน่วยงานที่รัฐวิสาหกิจนั้นอยู่ในสังกัด ตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆกำหนดหน้าที่และอำนาจไว้

สำหรับพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดบทบาทของกระทรวงเจ้าสังกัดในการจัดทำ และดำเนินการตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ เช่น ในมาตรา 23 กำหนดว่า “ในการจัดทำแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ ให้ คนร กำหนดแนวทางให้กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจเสนอกรอบนโยบายการพัฒนาและทิศทางการลงทุนของรัฐวิสากิจในกำกับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ คนร. กำหนด” และมาตรา 24 วรรคสองที่กำหนดว่า “เมื่อได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจนั้น

**6.คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ** ในการดำเนินงานและการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะต้องมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็น (board) ในการบริหารงาน ซึ่งจะควบคุมการทำงานของผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจแห่งใด (นอกจากกรรมการโดยตำแหน่ง) จะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจพ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยรวมไว้ ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจกรรมการมีอำนาจกว้างขวาง สำคัญที่สุดคือ การสรรหาและทำสัญญาจ้าง “ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกิจการการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ รวมถึงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงาน ลูกจ้าง ในรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นด้วย

**7. ผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ** ผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจมีชื่อเรียกแตกต่างกันเช่น ผู้ว่าการ ผู้อานวยการ หรือกรรมการผู้จัดการเป็นต้น โดยทั่วไปตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ถือว่ามีความสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงถือว่าจาเป็นต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางการบริหารในลักษณะงานที่รับผิดชอบเป็นอย่างมากอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจอาจสรุปได้ 3 ประการ คือ 1. ปฏิบัติงานตามนโยบายและข้อบังคับต่างๆที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกำหนด 2. ควบคุมบังคับบัญชาบรรดาพนักงานและลูกจ้างทั้งหลายของรัฐวิสาหกิจให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ 3. เป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่ต้องติดต่อกับภายนอก เช่น การประชุมและการลงนามความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้นนอกเหนือจากผู้บริหารระดับสูงสุดแล้อาจมีการแต่งตั้งรองผู้บริหารเพื่อช่วยปฏิบัติหน้าที่แทนในกิจการต่าง ๆ ในนามของผู้บริหารสูงสุดก็ได้

**2.2 การกำกับดูแล และการบริหารรัฐวิสาหกิจ**

ตามกรอบแนวคิดการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจรูปแบบใหม่ (Holistic Approach) ของกระทรวงการคลัง จะมีความครอบคลุมทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การส่งผ่านนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามนโยบาย ตลอดจนการติดตาม ผลการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) การส่งผ่านเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ไปยังรัฐวิสาหกิจภายใต้ระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจแบบคู่ขนานของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

(2) ให้มีแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ

(3) ส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และให้มีการประเมินผลการดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่อง

(4) ให้มีกลไกสนับสนุนให้การคัดเลือกและปฏิบัติงานของกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562 ได้กำหนดกลไกในการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย ไว้ดังนี้

**(1) แผนพัฒนาวิสาหกิจ**  การส่งผ่านเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจไปยังรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จำเป็นต้องมีแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนั้น มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ ไว้ดังนี้

**“มาตรา 22 ให้มีแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจที่มีระยะเวลาห้าปี เพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแห่งชาติ และแผนพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงหลักวินัยการเงินการคลังของประเทศ ภารกิจของรัฐวิสาหกิจในบริบทที่เปลี่ยนแปลง และบทบาทหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ”**

ทั้งนี้ โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ คนร. ในการจัดทำแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว และได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจนั้น

**(2) แผนรัฐวิสาหกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของรัฐวิสาหกิจ** เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจตามที่คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจนำเสนอ และได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจนั้น โดยกลไกสำคัญที่จะทำให้การถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติก็คือ การจัดทำแผนรัฐวิสาหกิจห้าปี และแผนปฏิบัติการประจำปีของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ดังนี้“มาตรา 25 วรรคหนึ่ง ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนวิสาหกิจที่มีกรอบระยะเวลาห้าปี และแผนปฏิบัติการประจำปี โดยต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ เสนอต่อสำนักงานตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานกำหนด”

**(3) การรายงานผลการดำเนินการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี** ทั้งนี้ เพื่อให้การการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กรอบแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ภายหลังการจัดทำแผนรัฐวิสาหกิจ 5 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต่อ คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นประจำทุกปี ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 วรรคสองว่า “ให้สำนักงานรายงานผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีของรัฐวิสาหกิจเสนอต่อ คนร.”

**(4) การรายงานผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ** ดังที่ได้กล่าวมาว่าแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจเมื่อได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะถูกขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนวิสาหกิจที่มีกรอบระยะเวลาห้าปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจนั้นๆ ขณะเดียวกันก็ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่จะต้องกำกับดูแลกระทรวงเจ้าสังกัดให้ติดตามรัฐวิสาหกิจในกำกับดำเนินการตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อให้แผนนั้นบรรลุผลตามเป้าหมาย และนอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ(สคร.) ต้องติดตามและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่องด้วย ดังที่บัญญัติในมาตรา 26“ ให้สำนักงานจัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจเสนอต่อ คนร.ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ คนร. กำหนด

เมื่อครบกำหนดสามปีนับแต่วันประกาศใช้แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ ให้ คนร.จัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย”

**(5) การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ** ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นกลไกและเครื่องมือสำคัญในการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้นำมาใช้ตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ประกอบด้วย 2 ระบบได้แก่

**1.ระบบการบริหารจัดการองค์กร** ซึ่งประยุกต์ใช้เครื่องมือต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เช่น ซึ่งกำหนดกรอบการประเมินผลสามด้าน คือ การดำเนินงานตามนโยบาย ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และการบริหารจัดการองค์กร อันประกอบด้วย บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใด การบริหารจัดการสารสนเทศ และการบริหารทรัพยากรบุคคล

**2.ระบบประเมินคุณภาพของรัฐวิสาหกิจ** (State Enterprise Appraisal: SEPA) ซึ่งประยุกต์ หลักการและแนวทางตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thai Land Quality Award) : TQA ) ซึ่งเป็นกรอบการบริหารจัดการที่บูรณาการองค์ประกอบต่างๆ ทั้ง 7 หมวด

สำหรับกลไกการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ **เดิมนั้น**เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ” เป็นองค์กรหลักโดยมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562 ไว้วางหลักเกณฑ์และสร้างกลไกของการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 – มาตรา 32 ดังนี้

“มาตรา 30 ให้สำนักงานมีหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ คนร.กำหนดตามมาตรา 29 ทั้งนี้ สำนักงานจะต้องกำหนดวิธีการและขั้นตอนโดยอาจแต่ตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายหน่วยงานอื่นใดเพื่อดำเนินการก็ได้

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายได้ให้กรรมการและอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรานี้ได้รับค่าตอบแทนตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา 31 เมื่อได้มีการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปี ให้สำนักงานรายงานผลการประเมินต่อ คนร. พร้อมทั้งข้อเสนอแนะหรือมาตรการให้รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติหรือดำเนินการแก้ไข รวมทั้งการจัดทำแผนวิสาหกิจและแผนปฏิบัติการประจำปีตามมาตรา 25 แล้วแต่กรณี

มาตรา 32 ให้สำนักงานรวบรวมสภาพปัญหาและอุปสรรคในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และให้สำนักงานเสนอแนะวิธีการแก้ไขต่อ คนร. เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุง หลักเกณฑ์วิธีการ และขั้นตอนการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่อไป”

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้จัดทำรายการการประเมินผลการดำเนินงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจ และนำเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานฯเป็นประจำทุกปี ซึ่งข้อมูลในรายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนารัฐวิสาหกิจไทยให้ก้าวหน้ายิ่งๆ ขึ้นไป

**2.3 การกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ**

**“การกำกับดูแลที่ดี”** หมายถึง “การกำหนดหลักการ กติกา และกลไกที่มีระบบการกำกับดูแลที่ดีความเหมาะสม (Good governance) ซึ่งรวมถึงการจัดโครงสร้าง ระบบการบริหารงาน ขั้นตอนกระบวนการทำงาน มาตรฐานะการบริหารของภาครัฐ ความรับผิดชอบต่อ สาธารณะของผู้ที่เกี่ยวข้องสำคัญ ๆ ในการบริหารจัดการและดำเนินงานขององค์กรในภาครัฐยุคใหม่ สร้างระบบการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มในรัฐวิสาหกิจอย่างยิ่งยืน และคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย **ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562 ได้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดี ตามลักษณะของรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้**

**(1) กรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด** รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีลักษณะการประกอบกิจการแบบเดียวกับธุรกิจเอกชน จึงต้องมีแนวทางในการกำกับดูแลกิจการที่ดี ตามที่ คนร.ประกาศกำหนด ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานฯ ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นแทนกระทรวงการคลัง ดังที่บัญญัติในมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562

**“มาตรา 33** ให้ คนร.ประกาศกำหนดแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจตาม (2) ของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 3 เพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดย**อย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่องต่างๆ** ดังต่อไปนี้

(1) แผนการบริหารและพัฒนากิจการ และการปฏิบัติตามแผนดังกล่าว รวมทั้งกำหนดเป้าหมายของกิจการ และการประเมินผลการดำเนินงานของกิจการ เพื่อให้สามารถสร้างมูลค่าแก่กิจการได้อย่างยั่งยืน

(2) การบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในอย่างเพียงพออย่างเหมาะสม

(3) การเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และโปร่งใส

(4) การสรรหาและการแต่ตั้งกรรมการ โดยอย่างน้อยต้องคำนึงถึงทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญและสมรรถนะหลักของกรรมการ กระบวนการสรรหากรรมการที่โปร่งใส และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

(5) การกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนกรรมการ

(6) การกำหนดนโยบายการกำกับดูแลบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้น

(7) การดำเนินการตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจและภารกิจของรัฐวิสาหกิจ

แนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้รัฐวิสาหกิจ กรรมการ ผู้บริหาร และบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง ความซื่อสัตย์สุจริต และมีจริยธรรม โดยปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจนั้น

ให้สำนักงานดำเนินการแทนกระทรวงการคลังในการใช้สิทธิผู้ถือหุ้น เพื่อ**กำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจตาม (2) ของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 3 มีแนวทางในการกำกับดูแลกิจการที่ดี** และให้รัฐวิสาหกิจที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คำนึงถึงมาตรฐานที่ใช้กับบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย”

**(2) กรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐ** สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นๆ หรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ส่วนใหญ่จะมีกรรมการสองประเภท ได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ**กรรมการที่สรรหามาจากบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญ** และประสบการณ์ในกิจการนั้นๆ ซึ่งการกรรมการเหล่านี้มีผลต่อการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมาก และที่ผ่านมากระบวนการสรรหาไม่ค่อยมีความโปร่งใส จึงต้องมีกระบวนการกลั่นกรองด้วยคณะกรรมการกลางอีกชั้นหนึ่งด้วย “คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ” โดยให้คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจจะมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1.กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อตั้งแต่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจตาม (1) ของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 3 และเปิดเผยต่อสาธารณะชนด้วย

2. ดำเนินการคัดเลือกบุคคลจากรายชื่อที่ผ่านการสรรหาและผ่านการเห็นชอบของ คนร. พร้อมเหตุผลการคัดเลือก เสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยต้องแสดงเหตุผลของกรรมการกลั่นกรองแต่ละคนประกอบการพิจารณาแต่งตั้งด้วย ทั้งนี้ ในกระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ให้กรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีจริยธรรม และมีทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ สอดคล้องกับสมรรถนะหลักของกรรมการรัฐวิสาหกิจ จำนวนสองเท่าของจำนวนตำแหน่งกรรมการที่จะแต่งตั้ง เสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจคัดเลือก

**ส่วนที่ 3 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย**

**3.1 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ**

**3.1.1 ผลการดำเนินงานในภาพรวม** รัฐวิสาหกิจถือว่าเป็นกิจการของรัฐที่สำคัญ เนื่องจากประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคพื้นฐานและจำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก ซึ่งนอกจากรัฐวิสาหกิจจะมีสินทรัพย์เกือบ 2 เท่าของงบประมาณแผ่นดินแล้ว งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปียังมีวงเงินดำเนินการมูลค่าสูงเทียบเท่างบลงทุนของรัฐบาลทั้งหมดถึง 2,058,196 ล้านบาท โดยมีวงเงินเบิกจ่ายลงทุนประจำปีจำนวนกว่า 638,943 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ของกรอบวงเงินเบิกจ่ายลงทุนทั้งหมด ได้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ประมาณ 552,749 ล้านบาท (ข้อเสนอการลงทุนของรัฐวิสาหกิจก่อนปรับวงเงินของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้สอดคล้องกับผลการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

ปีงบประมาณ 2562 รัฐวิสาหกิจไทย จำนวน 56 แห่ง 9 สาขาการผลิต มีสินทรัพย์รวมจำนวน15,793,046.96 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ4.67 (สินทรัพย์รวมปีงบประมาณ 2561 จากรายงานการเงินรวมภาครัฐ มีจำนวน 15,088,000 ล้านบาท) ส่วนใหญ่เป็นของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินของรัฐ คือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน 2,908,358.12 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.42 ของสินทรัพย์รวม รองลงมาเป็นธนาคารออมสิน จำนวน 2,679,542.84 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.97 ของสินทรัพย์รวม ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินของรัฐ สินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำนวน2,484,438.68 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.73 ของสินทรัพย์รวม มีหนี้สินรวม จำนวน 12,364,280.83 ล้านบาท และส่วนของทุน จำนวน 3,428,766.13 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในภาพรวม มีรายได้รวม 4,625,370.15 ล้านบาท มีค่าใช้จ่ายรวม 4,380,364.77 ล้านบาท มีรัฐวิสาหกิจรับเงินอุดหนุน 26 แห่ง นำส่งรายได้ให้รัฐ 28 แห่งขาดทุน 11 แห่ง และมีผลกำไร 45 แห่ง โดยสามารถทำกำไรรวมได้จำนวน 245,005.38 ล้านบาท คิดเป็นกำไรสุทธิต่อสินทรัพย์รวมร้อยละ 1.55 ซึ่งมีการนำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน 165,300.04 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 48.26 ของกำไรสุทธิ โดยรายได้ดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 6.02 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ (2,527,961 ล้านบาท) ทั้งนี้ รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ 141,001.30 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.70 ของงบประมาณรายจ่าย โดยเมื่อเปรียบเทียบเงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจกับเงินรายได้ที่นำส่งรัฐ พบว่า รัฐบาลได้รับเงินจากรัฐวิสาหกิจ เป็นจำนวน 24,298.75 ล้านบาท

(รายละเอียดดังตารางที่ 3-1)

**ตารางที่** 3-1 แสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 5 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562)

หน่วย:ล้านบาท

หมายเหตุ: ปี 2562 ข้อมูลของธนาคารออมสิน และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผลการดำเนินงานสำหรับงวดเก้าเดือนสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2562 จากรายงานการสอบทานข้อมูลระหว่างกาล โดยผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักรายงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2562 และเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2563

3. รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ประมวลผลและรวบรวมโดย: สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO)

**3.1.2 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจรายสาขา** จากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยปีงบประมาณ 2562 พบว่า รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรสูงสุดและนำส่งรายได้มากที่สุด ได้แก่ สาขาพลังงาน 148,301.54 ล้านบาท โดยเป็นบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ที่มีผลกำไรสูงสุด 92,950.60 ล้าน รองลงมาเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 37,613.34 ล้านบาท โดยสาขาพลังงานเป็นสาขาที่นำส่งเงินรายได้ให้รัฐมากที่สุด 82,148.04 ล้านบาท แต่หากพิจารณารายหน่วยงานจะเป็นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งอยู่ในสาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์ได้นำส่งรายได้ให้รัฐมากที่สุด 41,915.63 ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจที่มีผลขาดทุนสูงที่สุด ได้แก่ สาขาขนส่ง 1,397.32 ล้านบาท โดยเป็นการขาดทุนของการรถไฟแห่งประเทศไทย -17,461.81 ล้านบาท รองลงมาเป็นบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) 12,016.47 ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจที่รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากที่สุด ได้แก่ สาขาสถาบันการเงิน 66,240.10 ล้านบาท โดยเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 79,595.40 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 56.45 ของงบประมาณรายจ่ายรัฐวิสาหกิจปีงบประมาณ 2562 (141,001.30 ล้านบาท) รองลงมาเป็นการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย 14,693.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.42 ของงบประมาณรายจ่ายรัฐวิสาหกิจ (รายละเอียดดังตารางที่ 3-2)

**ตารางที่** 3-2 แสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจรายสาขา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

หน่วย:ล้านบาท



ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2562

2. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2563

3. รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ประมวลผลและจัดทำโดย:สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO)

**ตารางที่** 3-3 แสดงการจำแนกผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ปี 2562 เป็นข้อมูลวิเคราะห์..อาจตัดค่ะ

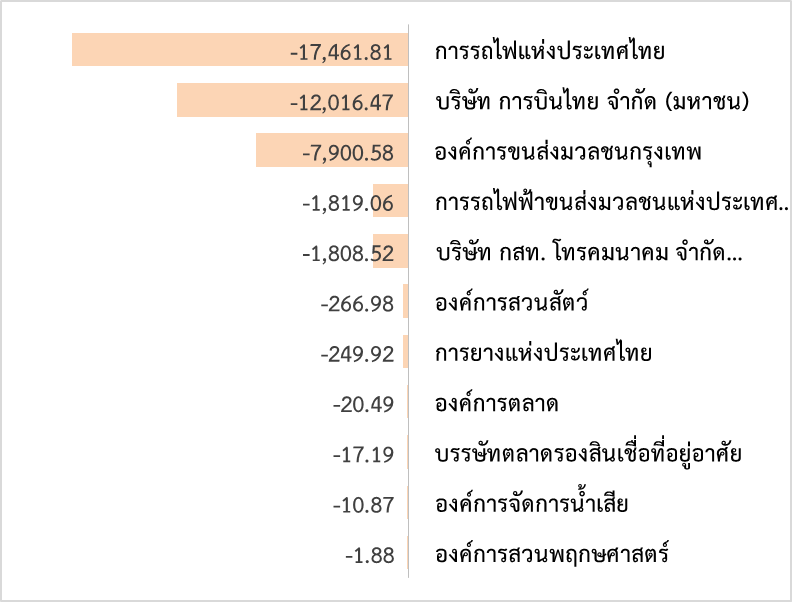
|  |
| --- |
| มีกำไร ส่งรายได้ให้แก่รัฐ และไม่รับเงินอุดหนุน จำนวน 19 หน่วยงาน  สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)  การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์การสุรา การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง  ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การยาสูบแห่งประเทศไทย  บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด องค์การเภสัชกรรม โรงงานไพ่ สำนักงานธนานุเคราะห์ โรงพิมพ์ตำรวจ  บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย  บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยวจำกัด |
| มีกำไร รับเงินอุดหนุนน้อยกว่าส่งรายได้ให้แก่รัฐ จำนวน 4 หน่วยงาน  ธนาคารออมสิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย  ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย |
| ขาดทุน ไม่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ และไม่รับเงินอุดหนุน จำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่  บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) |
| ขาดทุน และรับเงินอุดหนุน จำนวน 7 หน่วยงาน ได้แก่ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การจัดการน้ำเสีย การยางแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การรถไฟแห่งประเทศไทย |
| ขาดทุน แต่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ และไม่รับเงินอุดหนุน จำนวน 1 หน่วยงาน ได้แก่ องค์การตลาด |
| มีกำไร รับเงินอุดหนุนมากกว่าส่งรายได้ให้แก่รัฐ จำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร การประปาส่วนภูมิภาค การเคหะแห่งชาติ บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม |
| มีกำไร ไม่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ และไม่รับเงินอุดหนุน จำนวน 6 หน่วยงาน ได้แก่ บริษัท ขนส่ง จำกัด  ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)  บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด บริษัท อสมท.จำกัด (มหาชน) |
| มีกำไร ไม่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ แต่รับเงินอุดหนุน จำนวน 11 หน่วยงาน ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สถาบันการบินพลเรือน องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสะพานปลา องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การคลังสินค้า |
| ไม่มีกำไร ไม่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ และไม่รับเงินอุดหนุน จำนวน 1 หน่วยงาน ได้แก่  บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด |

**จัดทำโดย**:สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office: PBO)

**3.1.3 รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรและขาดทุน**

ผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรและผลขาดทุน ปี พ.ศ. 2562 พบว่า รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรสุทธิสูงที่สุด คือ บริษัท ปตท.จำกัด มหาชน จำนวน 92,950.60 ล้านบาท และขาดทุนสูงที่สุด คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (17,461.81 ล้านบาท) มีรัฐวิสาหกิจที่ประสบผลขาดทุนทั้งสิ้น 11 แห่ง โดยอยู่ในสาขาขนส่ง จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ซึ่งผลขาดทุนของหน่วยงานดังกล่าวเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนกว่า 39,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 94.27 ของผลขาดทุนทั้งหมด (ภาพที่ 3-1)

**ภาพที่ 3-1** แสดงผลดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสูงสุดและขาดทุน 11 อันดับแรก ปี พ.ศ. 2562  
 หน่วย:ล้านบาท

****

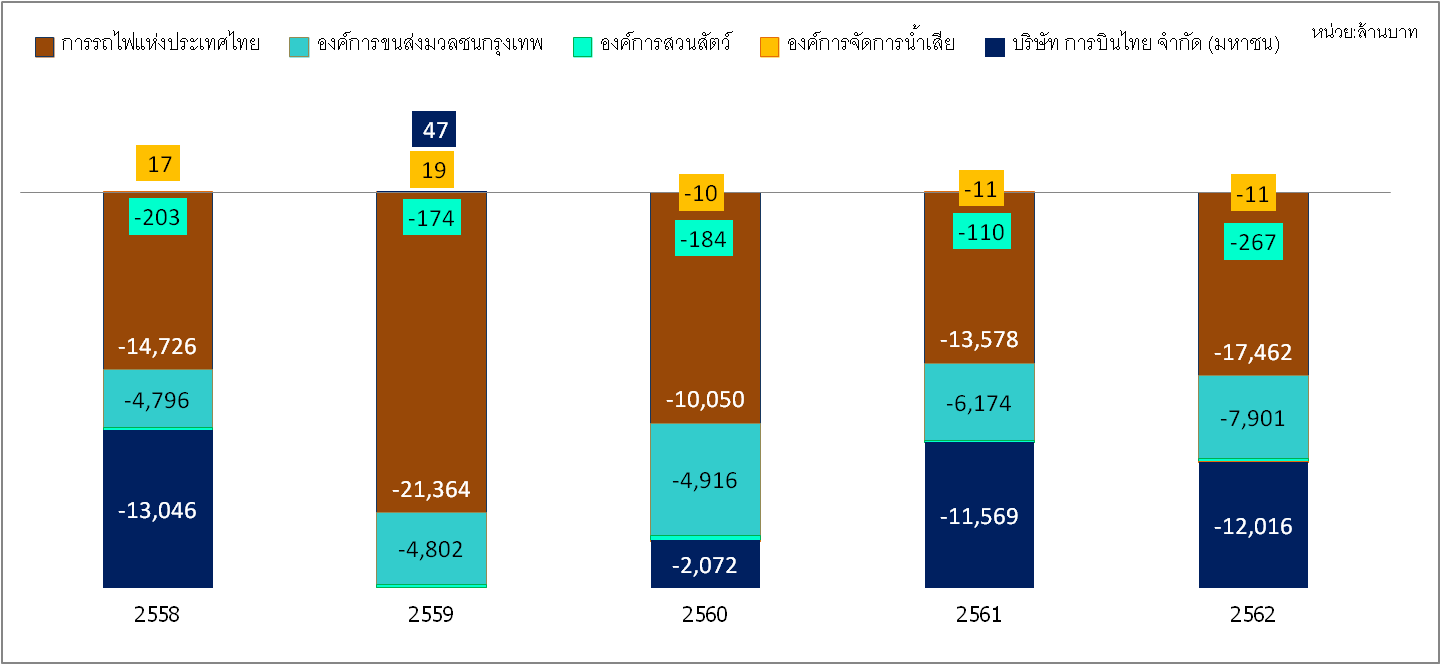
**สาขาขนส่ง**

ทรัพยากรธรรมชาติ

ประมวลผลและจัดทำโดย:สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO)

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนทั้งหมด พบว่า มี 3 หน่วยงานที่ขาดทุนต่อเนื่องและรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณตลอดระยะเวลา 5 ปี (ตั้งแต่ปี 2558-2562) คือ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย 2) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และ 3) องค์การสวนสัตว์ โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีแนวโน้มที่จะขาดทุนสะสมต่อเนื่องแบบก้าวกระโดดภายใน 5 ปี กล่าวคือ ขาดทุนโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 13 ต่อปี โดยขาดทุนในปี 2558 จำนวน 4,796 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 7,901 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 64.73 (รายละเอียดดังภาพที่ 3-2)

**ภาพที่ 3-2** แสดงผลดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2558-2562

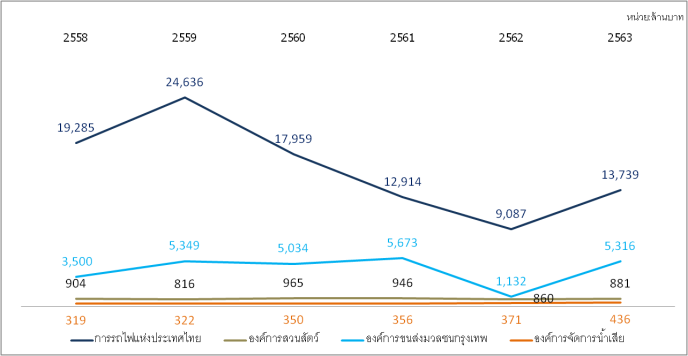
****

ประมวลผลและจัดทำโดย:สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO)

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีอีก 2 หน่วยงาน ที่ขาดทุนต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมา คือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และองค์การจัดการน้ำเสีย โดยจากภาพที่ 3-3 จะเห็นได้ว่า องค์การจัดการน้ำเสีย ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณทุกปี แม้ว่าในปี 2558-2559 จะมีผลดำเนินงานเป็นกำไรก็ตาม แต่หน่วยงานไม่ได้นำส่งกำไรให้รัฐเป็นรายได้แผ่นดิน

**ภาพที่ 3-3** แสดงผลการรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในปีงบประมาณ 2558-2563

ของการรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนสัตว์ และองค์การจัดการน้ำเสีย



ประมวลผลและจัดทำโดย:สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office : PBO)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมสูงอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 3-5 ปี มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาลในระดับสูงจากการรับเงินงบประมาณอุดหนุนของรัฐบาลต่อเนื่อง รวมถึงมีหนี้คงค้างและผลดำเนินงานขาดทุนสะสมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย และ 2) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับเงินจากงบประมาณ แต่มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่องและเพิ่มสูงขึ้นแบบก้าวกระโดดจากปี 2560 ที่ขาดทุน จำนวน 2,072 ล้านบาท เป็น 12,016.47 ล้านบาท ในปี 2562 หรือเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 480 คือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เป็นจำนวน 1,113,931,061 หุ้น หรือ ร้อยละ 51.03[[6]](#footnote-6) จึงถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจลำดับแรกสุดประเภทบริษัท จำกัด (มหาชน) ที่มีความเสี่ยงสูงที่จะมีแนวโน้มก่อให้เกิดผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาลในระดับสูง ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูกิจการอย่างเร่งด่วน หรือมีแผนการบริหารจัดการในเชิงรุก เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคตอันใกล้จากการให้เงินอุดหนุน การเพิ่มทุน หรือการชำระหนี้เงินกู้แทน

**3.2 การมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities: QFAs)**

ปัจจุบันรัฐบาลได้มีการมอบหมายรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 รัฐบาลมีภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) ที่รอการชดเชยจากรัฐบาล ซึ่งเป็นภาระผูกพันจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งได้ดำเนินโครงการล่วงหน้าไปก่อน (เป็นภาระทางการคลังที่ต้องชดใช้ให้แก่ SFIs) จากโครงการนโยบายรัฐที่รอการชดเชย รายการลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามธุรกรรมนโยบายรัฐ[[7]](#footnote-7) จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน ธพว ธอท และ บสย จำนวนทั้งสิ้น 855,121 ล้านบาท (รายละเอียดตามตารางที่ 3-4)

**ตารางที่** 3-4 ภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินธุรกรรม  
ตามโครงการนโยบายรัฐที่รอการชดเชยจากรัฐบาล ณ สิ้นเดือนกันยายน ปี 2561

|  |  |
| --- | --- |
| รัฐวิสาหกิจ | หน่วย:ล้านบาท |
| ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | 879,273 |
| ธนาคารอาคารสงเคราะห์ | 63,787 |
| ธนาคารออมสิน | 179,854 |
| ธพว | 40,493 |
| ธอท | 415,115 |
| บสย (ภาระค้ำประกัน) | 331,251 |
| รวม | 855,121 |

ที่มา: รายงานความเสี่ยงทางการคลังปี 2561

ทั้งนี้ ภาระทางการคลังคงเหลือที่รัฐบาลจะจ่ายชดเชยให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวนดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 29.7 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 แม้จะคงอยู่ภายใต้กรอบกรอบวินัยการเงินการคลัง (ต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี) แต่ก็บ่งชี้ว่าปัจจุบันรัฐบาลมีภาระงบประมาณที่ต้องชดเชยค่าใช้จ่ายให้หน่วยงานของรัฐอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง มาตรา 20 (5) และไม่ให้มีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระยะยาว รัฐบาลจึงควรตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในโอกาสแรกที่กระทำได้

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการอนุมัติให้ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีว่า มีโครงการที่อยู่ในการดำเนินโครงการกว่า 80 โครงการ ทำให้รัฐบาลยังมีภาระที่ต้องจ่ายชดเชยตามผลการดำเนินโครงการฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีผูกพันต่อเนื่องไปจนถึงปี 2570 (สิ้นสุดโครงการ) และมีการขยายระยะเวลาต่อเนื่องบาโครงการ เช่น โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อลดภาระงบประมาณที่รัฐต้องจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชดเชย SFIs อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลควรกำหนดนิยามหรือขอบข่ายการดำเนินธุรกรรมโครงการตามนโยบายรัฐให้ชัดเจน โดยเน้นการบรรเทาปัญหาระยะสั้น หรือเพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจขณะเดียวกันก็ควรจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน โดยเปิดเผยเป็นรายโครงการให้ประชาชนได้รับทราบ รวมทั้งมีการประเมินผลตามวัตถุประสงค์โครงการ ว่าแต่ละโครงการเมื่อใช้จ่ายงบประมาณแล้วมีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ ควรดำเนินโครงการต่อ ปรับปรุงโครงการ หยุดดำเนินการ หรือเปลี่ยนไปใช้วิธีการช่วยเหลือในรูปแบบอื่น

**3.3 การนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ**

ในปีงบประมาณ 2562 รัฐวิสาหกิจนำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน 28 แห่ง จำนวน 165,300.04 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 57.88 ของกำไรสุทธิ เพิ่มขึ้นจากปี 2561 จำนวน 13,150.83 ล้านบาท โดยเงินนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 6.02 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ (2,527,961 ล้านบาท) และสาขาพลังงานเป็นสาขาที่นำส่งเงินรายได้ให้รัฐมากที่สุด 82,148.04 ล้านบาท

เมื่อพิจารณารายหน่วยงาน จากตารางที่ 3-5 พบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้นำส่งรายได้ให้รัฐมากที่สุด 41,915.63 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25.36 ของรายได้นำส่งรัฐทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ รองลงมาเป็นบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) 37,957.04 ล้านบาท (ร้อยละ 22.96) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 25,341 ล้านบาท (ร้อยละ 15.33)

**ตารางที่** 3-5 แสดงการนำส่งกำไรสุทธิหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจปี พ.ศ. 2562



ที่มา:

อย่างไรก็ตาม มีรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร แต่ไม่ได้นำส่งเงินรายได้ให้รัฐ จำนวน 13 หน่วยงาน (รายละเอียดดังตารางที่ 3-6) กำไรสุทธิรวม 29,912.15 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่ร้อยละ 88.01 เป็นผลกำไรของธนาคารกรุงไทย   
จำกัด (มหาชน) จำนวน 26,325.70 ล้านบาท

**ตารางที่ 3-6** รัฐวิสาหกิจที่มีกำไร แต่ไม่ได้นำส่งเงินรายได้ให้รัฐ ปี พ.ศ. 2562

หน่วย: ล้านบาท



**ตารางที่** 3-7 แสดงการเปรียบเทียบนำส่งกำไรสุทธิหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ

ที่รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562



ที่มา: เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 หมายเหตุ รฟม. เป็นงบการเงินที่ สตง.รับรองแล้ว ที่มาจาก รายงานประจำปี 2562

ประมวลผลและจัดทำโดย: สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office: PBO)

จากตารางที่ 3-7 ข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบการนำส่งกำไรสุทธิหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจที่รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน จะเห็นว่ามีรายได้นำส่งรัฐเข้าคลังในภาพรวมเพียง 27,583.24 ล้านบาท ในขณะที่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ถึงจำนวน 141,001.30 ล้านบาท มากกว่าส่วนที่รัฐวิสาหกิจนำส่งกำไรเข้าคลังจำนวน 113,418.06 ล้านบาท นั่นแสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจที่ขอรับเงินอุดหนุน จะเป็นกลายภาระงบประมาณในระยะยาว เนื่องจากไม่มีเงินนำส่งรัฐ และไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ ทำให้ต้องขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกปี

อย่างไรก็ดี มีรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้นำส่งเงินให้รัฐ เนื่องจากขาดทุน และต้องดำเนินโครงการนโยบายรัฐหรือบริการสังคม คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้รับเงินอุดหนุนเป็นรายจ่ายในกลุ่มชำระหนี้ภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 42.80 ของเงินอุดหนุน ในขณะที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรมาก แต่ก็ยังได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณจำนวนมาก ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 60.45 ของเงินอุดหนุน เนื่องจากต้องดำเนินกิจกรรมโครงสร้างพื้นฐานตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่มีกำไรมาก นำส่งเงินให้รัฐจำนวนมาก แต่ยังได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มากกว่าเงินนำส่งให้รัฐ เนื่องจากต้องดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังตามโครงการนโยบายรัฐ ซึ่งต้องได้รับเงินอุดหนุนชดเชยเป็นรายจ่ายในกลุ่มชำระหนี้ภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 39.70 ของเงินอุดหนุน

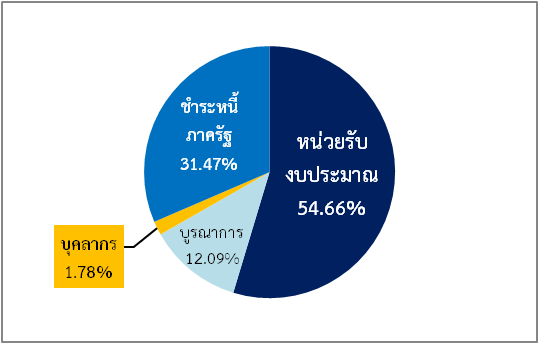
**3.4 การจัดสรรเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ**

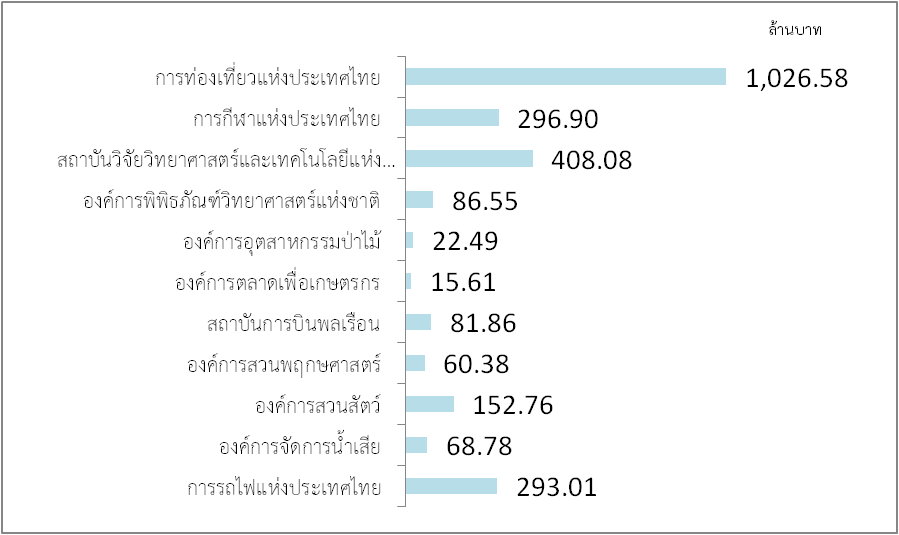
ในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินแก่รัฐวิสาหกิจ จำนวน 141,001.3 ล้านบาท เมื่อจำแนกเป็นงบรายจ่ายจะพบว่า ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ คิดเป็นร้อยละ 54.66 และมีรัฐวิสาหกิจที่ขอรับการจัดสรรเป็นรายจ่ายบุคลากร จำนวน 11 หน่วยงาน รวมงบประมาณ 2,513.02 ล้านบาท โดยกว่าร้อยละ 40.85 เป็นของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จำนวน 1,026.58 ล้านบาท (รายละเอียดดังภาพที่ 3-5 )

เมื่อจำแนกรัฐวิสาหกิจเป็นรายหน่วยงาน พบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้รับงบประมาณมากที่สุด จำนวน 79,595.40 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 56.45 ของงบประมาณรายจ่ายรัฐวิสาหกิจ (141,001.30 ล้านบาท) รองลงมาเป็นการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย 14,693.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.42 ของงบประมาณรายจ่ายรัฐวิสาหกิจ (ภาพที่ 3-4)

**ภาพที่ 3-4**  งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจรายหน่วยงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

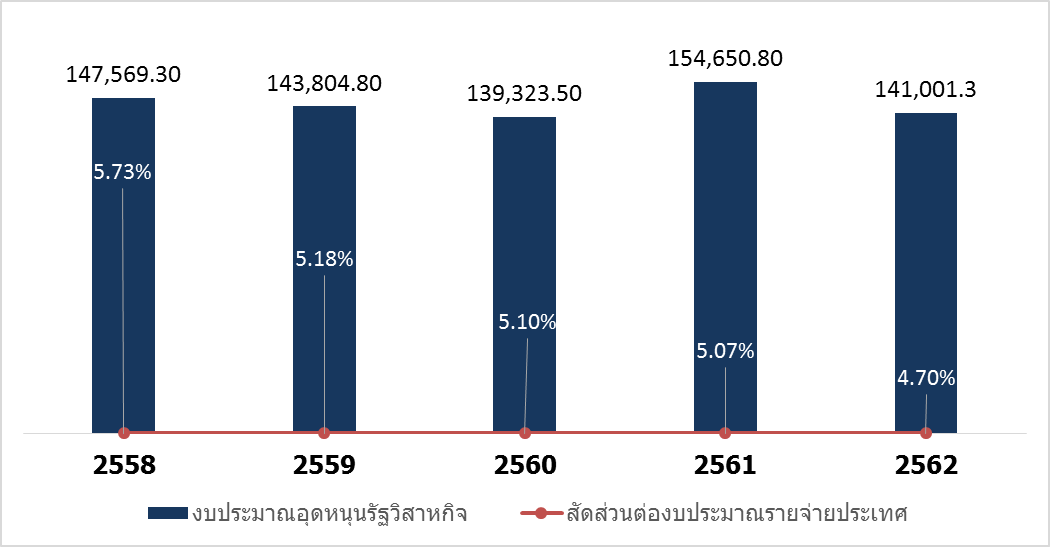
**ภาพที่ 3-5**  กลุ่มงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

****

****

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

**ภาพที่** 3-6 **แสดงการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ ปี 2558-2562**

หน่วย:ล้านบาท

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานย้อนหลัง 5 ปี (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558-2562) จากภาพที่ 3-6

การรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณ พบว่า รัฐวิสาหกิจ**มีแนวโน้มรับเงินงบประมาณแผ่นดินลดลง โดยในปี 2558 ได้รับเงินอุดหนุน 147,569.30 ล้านบาท และลดลงเป็น 141,001.30 ล้านบาท ในปี 2562 หรือลดลงร้อยละ 4.45 โดยรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณเฉลี่ยปีละ 145,269.94 ล้านบาท**

ส่วนการนำส่งรายได้ให้แก่รัฐของรัฐวิสาหกิจไทยในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากปี 2558 จำนวน 158,990.60 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 165,300.04 ล้านบาท ในปี 2562 หรือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.97 (ภาพที่ 3-7) โดยทำรายได้ให้แก่รัฐโดยเฉลี่ยปีละ 152,552.49 ล้านบาท

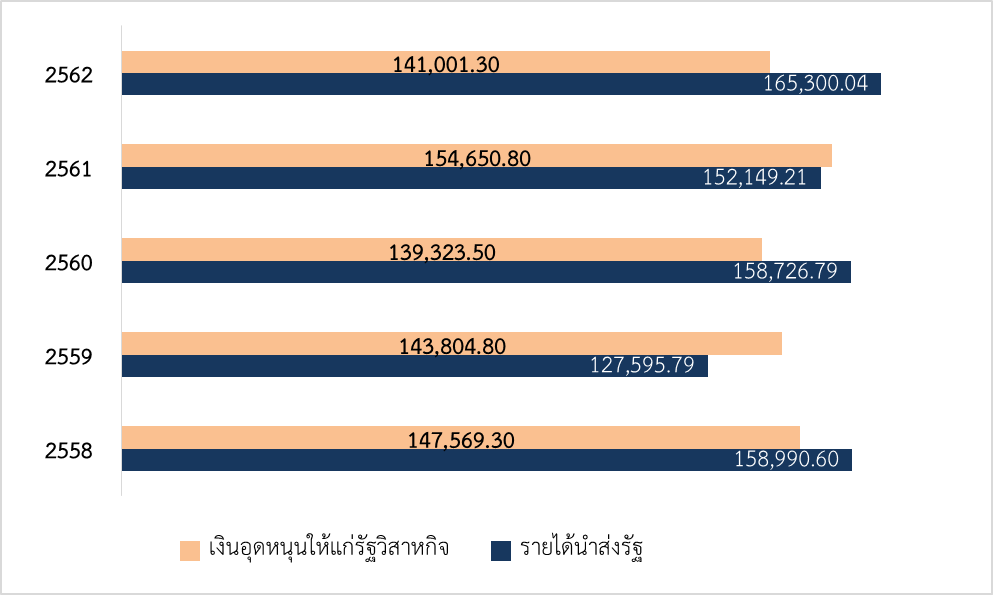
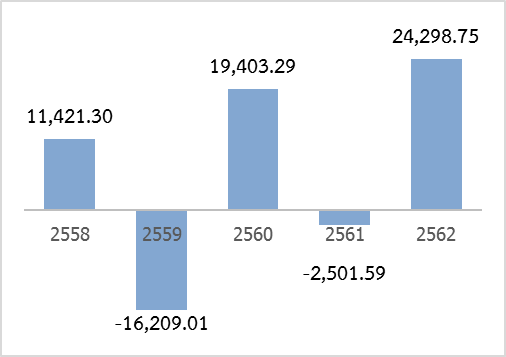
เมื่อนำเงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจหักด้วยเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ พบว่า รัฐได้รับเงินโดยเฉลี่ยปีละ 7,282.55 ล้านบาท โดยเงินรายได้ที่รัฐได้รับจากรัฐวิสาหกิจมีจำนวนไม่คงที่ แต่มีแนวโน้มได้รับเงินจำนวนเพิ่มขึ้น โดยในบางปีรัฐก็รับเงิน แต่ในบางปีรัฐก็ต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ (ดังภาพที่ 3-8)

**ภาพที่ 3-8 แสดงภาระงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ**

**5 ปีงบประมาณ (พ.ศ. 2558-2562)**

**ภาพที่ 3-7 แสดงผลการนำส่งเงินรายได้กับการให้เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ**

**5 ปีงบประมาณ (พ.ศ. 2558-2562)**

****

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจไทย คือ แหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลอีกแหล่งหนึ่ง โดยภาพรวมของผลการดำเนินงานที่ผ่านมาถือว่าเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นภาระงบประมาณแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ทั้งเงินนำส่งรายได้ให้แก่รัฐ และในด้านการรับเงินอุดหนุน ซึ่งมีหลายแห่งรับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นรายจ่ายบุคลากร เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนรวมเป็นเงินกว่า 2,513.02 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 อีกกว่า 2,463.8 ล้านบาท เพื่อเป็นรายจ่ายด้านบุคลากรของรัฐวิสาหกิจกว่า 11 แห่ง ทำให้ทราบว่า แนวทางที่จะนำไปสู่เพิ่มรายได้ของรัฐบาล ซึ่งจะนำไปสู่การลดภาระงบประมาณของรัฐจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้ในอนาคตนั้น ควรมีการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามการดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับภาวการณ์แข่งขันของตลาด

นอกจากนี้ วิธีการแก้ปัญหาอีกวิธีการหนึ่งที่แต่ละรัฐวิสาหกิจได้เลือกมาใช้ นั่นคือ การจัดตั้งบริษัทในเครือเพื่อมาช่วยเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานและปรับรูปโฉมองค์กรเดิมไปสู่กิจการที่ยั่งยืนเทียบเท่าเอกชนในอุตสาหกรรมเดียวกัน เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด (IAM) บริษัท โครงข่ายบรอดแบรนด์แห่งชาติ จำกัด (NBN) และบริษัทโครงข่ายระหว่างประเทศและศูนย์ข้อมูลอินเทอร์เน็ต จำกัด (NGDC) เป็นต้น

ซึ่งนอกเหนือจากบริษัทตั้งใหม่ดังกล่าวแล้ว รัฐวิสาหกิจยังมีบริษัทในเครือ อีกจำนวน 158 บริษัท (จากรัฐวิสาหกิจ 23 แห่ง)[[8]](#footnote-8) โดยมีผลการดำเนินงาน สรุปได้ดังนี้

1) การดำเนินงานสอดคล้องกับภารกิจตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจและผลประกอบการมีกำไร 81 บริษัท ร้อยละ 51.27 และผลประกอบการขาดทุน 29 บริษัท ร้อยละ 18.35

2) การดำเนินงานมิได้สอดคล้องกับภารกิจตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจแต่ผลประกอบการมีกำไร 7 บริษัท ร้อยละ 4.43 และขาดทุน 37 บริษัท ร้อยละ 23.42

3) จัดตั้งขึ้นตามความจำเป็นต่อการดำเนินภารกิจเฉพาะตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ 4 บริษัท ร้อยละ 2.53

จากผลการดำเนินงานของบริษัทในเครือดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า บริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจมีผลการดำเนินงาน ทั้งที่สอดคล้องและมิได้สอดคล้องกับภารกิจตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น รัฐบาลจึงควรทบทวนประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง โดยอาจจำเป็นต้องยุบเลิกหรือถอนการลงทุนในบางบริษัทที่ขาดทุนสะสมต่อเนื่อง เพื่อป้องกันภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะบริษัทในเครือที่การดำเนินงานมิได้สอดคล้องกับภารกิจตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ “วิสาหกิจ” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายว่า คือ ต้องเป็นการประกอบกิจการที่ยาก สลับซับซ้อน หรือเสี่ยงต่อการขาดทุน ล้มละลาย เมื่อประกอบภารกิจตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรบวกกับข้อมูลการรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการนำส่งรายได้แก่รัฐของรัฐวิสาหกิจดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น จึงได้แบ่งกลุ่มของรัฐวิสาหกิจ จำแนกตามบทบาทดำเนินการได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ 1 รัฐวิสาหกิจที่ประกอบการเชิงพาณิชย์** จำนวน 30 หน่วยงานได้แก่ขอให้พี่ธามดูอีกครั้งค่ะ

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้านครหลวง

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง

การยาสูบแห่งประเทศไทย บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด องค์การเภสัชกรรม

บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยวจำกัดการทางพิเศษแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยบริษัทบริหารสินทรัพย์ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด   
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย สำนักงานธนานุเคราะห์ บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร การประปาส่วนภูมิภาคบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด   
บริษัท อสมท.จำกัด (มหาชน) บริษัท ขนส่ง จำกัด

**กลุ่มที่ 2 รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสังคม** จำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย

**ส่วนหน่วยงานที่เหลือ อีก 22 หน่วยงานนั้น**  **เป็นหน่วยงานที่ควรมีการทบทวนบทบาท หน้าที่ และโครงสร้างองค์กรใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป** โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นที่ “ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ” ด้วยการ**เปลี่ยนสถานะ** ควบรวม หรือยุบเลิกหากหมดความจำเป็นในการมีอยู่ไปแล้ว ได้แก่ องค์การสุรา องค์การตลาด องค์การคลังสินค้า องค์การสวนสัตว์ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การสะพานปลา องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร โรงงานไพ่ โรงพิมพ์ตำรวจ การยางแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันการบินพลเรือน องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ องค์การจัดการน้ำเสีย บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด การเคหะแห่งชาติ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

**หมายเหตุ : ข้อมูลในส่วนนี้ดีมาก** ซึ่งเราอาจนำไปเป็นข้อเสนอแนะ เพื่อให้ปรับปรุงโครงสร้างของการพัฒนาการกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย ในภาพรวมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ควรเป็นรัฐวิสาหกิจมาฉุดภาพลักษณ์รัฐวิสาหกิจว่า ส่วนใหญ่ไร้ประสิทธิภาพ สร้างรายได้น้อย ต้องเพิ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งการแยกหน่วยงานเหล่านี้ออกจากการเป็น “รัฐวิสาหกิจ จะทำให้องค์กรกลางอย่าง คนร.และ สคร.สามารถที่จะพัฒนาประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจที่เป็นรัฐพาณิชย์ให้สร้างมารถสร้างรายได้แก่แผ่นดินอย่างสูงสุด

**สรุป** แม้ว่าผลการดำเนินงานในภาพรวมรัฐวิสาหกิจไทยยังคงมีผลกำไร และสามารถนำส่งส่วนของกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ก็มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ซึ่งทำให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังจากการรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้เพื่อเป็นทุนในการดำเนินกิจการในแต่ละปีอีกด้วย และมีแนวโน้มที่จะทำให้เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจจะมีจำนวนมากกว่าส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินด้วย **แต่ทั้งนี้ หากไม่รวมงบประมาณเพื่อชดเชยการสูญเสียรายได้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) จากการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ที่รัฐบาลต้องชดเชย รวมถึงการรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น โดยรวมถือว่ารัฐวิสาหกิจไทยยังสามารถรักษาระดับการนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดินได้อย่างต่อเนื่อง**

อย่างไรก็ดี นอกจากรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจและการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะแล้ว รายงานฉบับนี้เป็นเพียงการวิเคราะห์เฉพาะภาระงบประมาณโดยตรงที่รัฐบาลจะต้องอุดหนุนให้รัฐวิสาหกิจผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น รัฐบาลจำเป็นต้องนำภาระทางการคลังของรัฐบาลอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากรัฐวิสาหกิจมาพิจารณาร่วมกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้วย เช่น หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี ภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ เงินเพิ่มทุน หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน หนี้รัฐบาลที่ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ รวมทั้งภาระผูกพันของรัฐบาลซ่อนเร้นที่ไม่อาจละเลยได้และรัฐบาลต้องมีการติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด คือ การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่มียอดคงค้างต้องจ่าย ณ ปี 2561 จำนวนมากถึง 850,000 ล้านบาท

**3.5 การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ**

ผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ประจำปีบัญชี 2562 มีรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น จำนวน 53 แห่ง ภาพรวมการดำเนินงานอยู่ในระดับ 3.46 คะแนน (คะแนนเต็ม 5 คะแนน) โดยรัฐวิสาหกิจที่มีผลการประเมินสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 4.63 คะแนน การประปานครหลวง 4.46 คะแนน และบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด 4.43 คะแนน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีผลการประเมินต่ำสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ องค์กรสุรา 1.34 คะแนน รองลงมา คือ องค์การคลังสินค้า 2.17 คะแนน และบริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด 2.43 คะแนน

ทั้งนี้ **มีรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มฟื้นฟู จำนวน 5 แห่ง** ได้แก่

1) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีผลประกอบการขาดทุนสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2562 จำนวน 12,016.47 ล้านบาท โดยขาดทุนเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดอย่างต่อเนื่องนับจากปี 2560 ที่ขาดทุนจำนวน 2,073.03 ล้านบาท ทั้งนี้ ในเดือนมีนาคม 2563 บริษัทอยู่ระหว่างการว่างเว้นตำแหน่งกรรมการผู้อำนวยการใหญ่

2) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ปัญหาภาระหนี้สินที่เกิดจากการดำเนินงานในอดีต และพบว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่แสดงความเห็นต่องบการเงิน ตั้งแต่ปีบัญชี 2544 - 2561 เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบให้ได้มาซึ่งหลักฐานการสอบบัญชีที่เหมาะสมอย่างเพียงพอในบางรายการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายได้จากการบริหารสินทรัพย์ ซึ่ง รฟท. ไม่สามารถส่งสัญญาเช่าให้สตง. ตรวจสอบได้ และไม่ได้จัดทำทะเบียนคุมสินทรัพย์

3) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีสถานะทางการเงินที่มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องจากต้นทุนการดำเนินงานที่สูงขึ้น แต่เก็บค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ทำให้ประสบผลการขาดทุนมาโดยตลอด ประกอบกับผู้ประกอบการรถเอกชนร่วมบริการค้างชำระค่าตอบแทนเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน จำเป็นต้องกู้เงินมาบริหารจัดการ ส่งผลให้มีภาระหนี้สินและดอกเบี้ยจ่ายสูงขึ้นต่อเนื่อง โดย ณ เดือนมีนาคม 2561 มีหนี้สะสม จำนวน 118,183.23 ล้านบาท โดยเป็นหนี้สินที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายภาครัฐ จำนวน 95,326.06 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 80.66 ของหนี้สินทั้งหมด โดยหนี้ส่วนใหญ่เป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิงร้อยละ 50.63 และร้อยละ 33.29 เป็นค่าเหมาซ่อมรถ ส่วนรายการหนี้อื่น ๆ อีก ร้อยละ16.08 ได้แก่ การซื้อรถโดยสาร 1,627 คัน เงินกู้เสริมสภาพคล่อง และหนี้ตามภาระผูกพัน

4) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ควบรวมกิจการเป็นบริษัทเดียวตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้เป็นบริษัทที่ตั้งใหม่ใช้ชื่อ “บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ (National Telecom: NT Co.)” (บริษัท NT) และมีกระทรวงการคลัง ถือหุ้นทั้งหมด โดยให้เริ่มควบรวมให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน

**3.6 สภาพปัญหาและการพัฒนารัฐวิสาหกิจไทย**

**3.6.1 ภาพรวมของรัฐวิสาหกิจไทย** ปัญหาสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย คือ มีขนาดสินทรัพย์และเงินลงทุนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ใช้ทรัพยากรของประเทศจำนวนมหาศาลเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจหรือ GDP ของประเทศ แต่ในด้านผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (ROA) กลับให้ผลตอบแทนน้อยขาดประสิทธิภาพในการแข่งขัน กิจการรัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรได้ ส่วนใหญ่เป็นกิจการผูกขาด เช่น บริษัทท่าอากาศยานไทย (ทอท.) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือ บริษัท ปตท.ในทางกลับกันรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งกับบริษัทเอกชนหลายแห่ง เช่น (กสท.)โทรคมนาคม และ TOT กลับขาดทุน

โดยภาพรวมสาเหตุหลักที่รัฐวิสาหกิจไทยไม่มีประสิทธิภาพมากพอนั้น เนื่องจากโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันที่อยู่ภายใต้กระทรวง และระเบียบของราชการที่ขาดความคล่องตัว แข่งขันกับภาคเอกชนไม่ได้ทั้งยังมีปัญหาด้านการบริหารงานของกระทรวงต่าง ๆ ที่ดำเนินงานด้วยความไม่โปร่งใส มีการแต่งตั้งกรรมการไม่เหมาะสม กลายเป็นช่องทางในการคอร์รัปชั่น จากโครงสร้างกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความเข้มแข็งพอ แข่งขันกับภาคเอกชนไม่ได้ มีความไม่โปร่งใสกลายเป็นช่องทางในการคอร์รัปชั่น จึงเกิด “ร่างพ.ร.บ.การพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ” และจัดตั้ง “บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ” เพื่อรองรับการแปลงทุนเป็นหุ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ของรัฐไม่ให้เกิดการผูกขาด ทั้งยังมุ่งเปลี่ยนแปลงการบริหารภายในให้มีความแข็งแรง คล่องตัว พร้อมแข่งขันมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจก็มีอันต้องล้มเลิกไป เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.การพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตัดบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยบรรษัทวิสาหกิจออกทั้งหมด และยังคงไว้ซึ่งหลักการเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจโดยมิได้แยกความเป็นผู้กำหนดนโยบาย การเป็นองค์กรกำกับดูแลและความเป็นเจ้าของออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยยังคงให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังทำหน้าที่ทั้งในส่วนการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และทำหน้าที่เจ้าของรัฐวิสาหกิจแทนกระทรวงการคลัง สำหรับที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน (จำกัด) ซึ่งกระทรวงการคลังถือหุ้น ดังที่ได้กล่าวมาในส่วนที่ 2 ของรายงานนี้

ทั้งนี้ การพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจที่ดีที่สุด คือการยอมรับความจริงว่าภาครัฐไม่สามารถทำธุรกิจแข่งขั้นกับภาคเอกชน และการมีกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพ มีธรรมาภิบาลของการแข่งขันคือเครื่องมือที่ดีที่สุดที่จะทำให้ประชาชนได้รับทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ อันจะทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้

**3.6.2 สภาพปัญหาภายในของรัฐวิสาหกิจ**

**(ฝากพิทย์ : ทำการบ้านต่อในส่วนนี้ด้วยนะครับ )**

ช่วยดูข้อมูล และนำเสนอถึง สภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจ**แต่ละสาขา แต่ละแห่ง** โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาผลประกอบการไม่ดี ไม่มีประสิทธิภาพ มีสาขาใด แห่งใดบ้าง มีปัญหาอย่างไร และมีข้อเสนอที่จะพัฒนาส่วนนี้อย่างไร

ข้อมูล จาก สคร. เช่น ผลการประเมินรัฐวิสาหกิจรายปี ในส่วนที่เป็นข้อสังเกตของคณะกรรมการประเมิลฯ หรือ ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย จาก รายได้ประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่มีผลขาดทุน เช่น บริษัทการบินไทย (บกท.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.)

เท่าที่พอจะหาได้นะครับ

**3.7 การยุบเลิกควบรวมรัฐวิสาหกิจ**

**(ฝากพิทย์ : ทำการบ้านต่อในหัวข้อนี้ด้วยนะครับ )**

นำเสนอประมาณว่าที่ผ่านมาจากสภาพปัญหาความล้มเหลวในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจบางสาขา บางแห่ง ได้นำมาสู่การยุบเลิก ควบรวมรัฐวิสาหกิจแห่งใดบ้างหรือไม่ และแนวคิดของ สคร.ที่จะจัดการกับรัฐวิสาหกิจหลายๆแห่ง ที่ยังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

**3.8 การฟื้นฟูกิจการของรัฐวิสาหกิจ**

**(ฝากพิทย์ : ทำการบ้านต่อในหัวข้อนี้ด้วยนะครับ )**

นำเสนอประมาณว่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ณ ปี 2562 มีรัฐวิสาหกิจใดบ้าง ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ และผลจาการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูเป็นอย่างไรบ้าง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินมากน้อยเพียงใด

ทั้งนี้ **มีรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มฟื้นฟู จำนวน 5 แห่ง** ได้แก่ (ลอกมาจากของแจ็กกี่)

1) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีผลประกอบการขาดทุนสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2562 จำนวน 12,016.47 ล้านบาท โดยขาดทุนเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดอย่างต่อเนื่องนับจากปี 2560 ที่ขาดทุนจำนวน 2,073.03 ล้านบาท ทั้งนี้ ในเดือนมีนาคม 2563 บริษัทอยู่ระหว่างการว่างเว้นตำแหน่งกรรมการผู้อำนวยการใหญ่

2) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ปัญหาภาระหนี้สินที่เกิดจากการดำเนินงานในอดีต และพบว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่แสดงความเห็นต่องบการเงิน ตั้งแต่ปีบัญชี 2544 - 2561 เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบให้ได้มาซึ่งหลักฐานการสอบบัญชีที่เหมาะสมอย่างเพียงพอในบางรายการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายได้จากการบริหารสินทรัพย์ ซึ่ง รฟท. ไม่สามารถส่งสัญญาเช่าให้สตง. ตรวจสอบได้ และไม่ได้จัดทำทะเบียนคุมสินทรัพย์

3) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีสถานะทางการเงินที่มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องจากต้นทุนการดำเนินงานที่สูงขึ้น แต่เก็บค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ทำให้ประสบผลการขาดทุนมาโดยตลอด ประกอบกับผู้ประกอบการรถเอกชนร่วมบริการค้างชำระค่าตอบแทนเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน จำเป็นต้องกู้เงินมาบริหารจัดการ ส่งผลให้มีภาระหนี้สินและดอกเบี้ยจ่ายสูงขึ้นต่อเนื่อง โดย ณ เดือนมีนาคม 2561 มีหนี้สะสม จำนวน 118,183.23 ล้านบาท โดยเป็นหนี้สินที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายภาครัฐ จำนวน 95,326.06 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 80.66 ของหนี้สินทั้งหมด โดยหนี้ส่วนใหญ่เป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิงร้อยละ 50.63 และร้อยละ 33.29 เป็นค่าเหมาซ่อมรถ ส่วนรายการหนี้อื่น ๆ อีก ร้อยละ16.08 ได้แก่ การซื้อรถโดยสาร 1,627 คัน เงินกู้เสริมสภาพคล่อง และหนี้ตามภาระผูกพัน

4) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ควบรวมกิจการเป็นบริษัทเดียวตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้เป็นบริษัทที่ตั้งใหม่ใช้ชื่อ “บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ (National Telecom: NT Co.)” (บริษัท NT) และมีกระทรวงการคลัง ถือหุ้นทั้งหมด โดยให้เริ่มควบรวมให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน

**ส่วนที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ (มาช่วยกันทำ หลังโควิดซา)**

**4.1 ผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ**

4.1.1 ภาพรวมของรัฐวิสาหกิจ

4.1.2 รัฐวิสาหกิจรายสาขา

**4.2 การนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ**

4.2.1 ภาพรวมของรัฐวิสาหกิจ

4.2.2 รัฐวิสาหกิจรายสาขา

**4.3 ข้อเสนอแนะ**

ขอให้พี่ธามดูอีกครั้งค่ะ

1) ควรเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจในโครงการต่าง ๆ เปิดเผยให้ภาคประชาสังคมได้รับทราบต้นทุนและภาระการคลังทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐบาล โดยมีการวิเคราะห์ความซ้ำซ้อนของโครงการ รวมถึงวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการหรือมาตรการกึ่งการคลังจากการดำเนินโครงการ โดยเปรียบเทียบผลการวิเคราะห์ทั้งก่อนและหลังดำเนินการ โดยหน่วยงานกลางที่มีอิสระในการวิเคราะห์ ก่อนนำเสนอขออนุมัติโครงการต่อคณะรัฐมนตรี (ยกเว้นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน) ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดคุ้มค่า เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนใช้จ่ายงบประมาณที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินชดเชยในแต่ละปีงบประมาณว่าเป็นจำนวนเท่าใด และเป็นข้อมูลให้ประชาชนสามารถรับรู้ภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นได้แน่นอน รวมถึงเห็นควรให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินชดเชยอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้กระทบสภาพคล่องการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

2) ทบทวนความจำเป็นและความเหมาะสมของการคงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจและบริษัท  
ในเครือ (บริษัทลูก) ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจซึ่งมิใช่ภารกิจหลักตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหรือมีแนวโน้มทำธุรกิจเสริมมากขึ้น และไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร โดยเงินรายได้ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน สำหรับบริษัทในเครือต้องดำเนินกิจการที่เกี่ยวเนื่องโดยตรงและไม่ดำเนินกิจการที่เป็นภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจแม่

ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจไทย (ทำอย่างไรให้รัฐวิสาหกิจไทย สามารถบริหารสินทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีผลประกอบการที่ดี มีกำไร และสามารถนำส่งรายได้เข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน รัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุน สามารถกลับมามีผลกำไร สามารถเลี้ยงดูตัวเองได้ ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน)

ตามแนวคิดเชิงทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ มีเครื่องมือทางกฎหมายและการกำกับดูแลอยู่ 3 ประการที่จะนำไปสู่การได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การมีระบบกฎหมายการแข่งขันทางการคลังที่มีประสิทธิภาพ สร้างระบบนิเวศทางธุรกิจที่ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันอย่างเท่าเทียม เสรีและเป็นธรรม ไม่มีการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม

ประการที่สอง การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพซึ่งหมายความรวมถึงการเปิดเสรีในกิจการรายสาขาต่าง ๆ ด้วย โครงสร้างนี้จะเกิดขึ้นได้เมือมีการผ่อนคลายกฎระเบียบภาครัฐ(deregulation) หรือสร้างกลไกองค์กรกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพในรายสาขาที่มีความจำเป็นอยู่ (regulator) เพื่อให้ในกิจการสาขานั้น ๆ มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และประการสำคัญรัฐต้องไม่เป็นทั้ง regulator และ operator

ประการที่สาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่สมบูรณ์ (privatisation) ไม่ใช่แค่การแปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจประเภทจัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะมาเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ(corporatisation) หรือกลายสภาพเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดอยู่ในตลาดที่ไม่มีการแข่งขันโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่ยังไม่เปิดเสรีอย่างแท้จริงหรืออาศัยความได้เปรียบจากกฎระเบียบของรัฐเพื่อเอาเปรียบต้นการแข่งขันกับเอกชนพ.ร.บ.การ

**บรรณานุกรม**

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สกส. 18/2559 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA).

พรรณพิลาส เรืองวิสุทธิ์ และ อุทุมพร จิตสุทธิภากร. (2011). ภาระการคลังที่ยังรอการสะสาง. สืบค้นจาก <http://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_41.pdf>

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2547). ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐ พ.ศ. 2544-2547. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

แห่งชาติ ครั้งที่ 5 ประจำปี 2547 ณ ศูนย์การประชุมและนิทรรศการไบเทค. กรุงเทพมหานคร.   
 วันที่ 1-2 ธันวาคม 2547.

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2562). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและ การคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2554). รายงานการศึกษาภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาล: หนี้สาธารณะ ที่ซ่อนเร้น. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 9 การปฏิรูประบบการ บริหารจัดการรัฐวิสากิจ. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2561). รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี งบประมาณ 2561 (ฉบับสมบูรณ์).

สำนักงบประมาณของรัฐสภา

1. เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

   (1)องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

   (2) บริษัท หรือห้างหุ่นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

   (3) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

   ในขณะที่พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐกิจ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ว่า

   (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

   (2) บริษัทจากัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ [↑](#footnote-ref-1)
2. ปัจจุบัน นอกจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนแล้วยังมีองค์การของรัฐในรูปแบบอื่นๆ เป็น “หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่”ที่มิไดถูกจัดไว้ในรูปแบบข้างต้น เช่น หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น [↑](#footnote-ref-2)
3. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 “หน่วยรับงบประมาณ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและให้หมายความรวมถึง สภากาชาดไทยด้วย

   “ หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า (1) ส่วนราชการ (2) รัฐวิสาหกิจ (3) หน่วยงานของรัฐสภาพ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ (4) องค์การมหาชน (5) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด [↑](#footnote-ref-3)
4. เดิมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 4 บัญญัติว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณไว้ 5 ชั้น ได้แก่

   (ก) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

   (ข) บริษัท หรือห้างหุ่นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

   (ค) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

   (ง)บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

   (จ) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ [↑](#footnote-ref-4)
5. ตามร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้น ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อรับโอนหุ้นในรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด และบริษัทมหาชนจำกัดจากการกระทรวงการคลัง และกำกับดูแลการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ในฐานะผู้ถือหุ้น ให้เกิดผลตอบแทนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งลงทุน และบริหารทรัพย์สินของบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ตัดบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวออกทั้งหมด โดยปรับให้ “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” ทำหน้าที่ดังกล่าวแทน [↑](#footnote-ref-5)
6. ข้อมูลผู้ถือหุ้น ณ วันที่ 1 เมษายน 2561 จากตลาดหลักทรัพย์ [↑](#footnote-ref-6)
7. ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล หมายถึง สิทธิที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาลตามที่ระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรีจากการที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้ดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ ซึ่งอาจมีรูปแบบการให้บริการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน เพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย การก่อวินาศกรรมหรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนและภาคธุรกิจ [↑](#footnote-ref-7)
8. ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ 2/2560 เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2560 [↑](#footnote-ref-8)