



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปที่ ๙ : การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ



ชื่อเรื่อง	สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๙ : การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ
เลขประจำหนังสือ	ISBN :978-974-9614-84-6
ปีที่พิมพ์	กรกฎาคม ๒๕๕๘
จำนวนหน้า	๒๗ หน้า
จำนวนพิมพ์	๒,๐๐๐ เล่ม
จัดทำโดย	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘ - ๙ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๗๐๕
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสนเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๙ เรื่อง การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

๑

รายงานเรื่อง แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

๑. หลักการและเหตุผล

๔

๒. ประเด็นปัญหา

๘

๓. แนวทางการปฏิรูป

๙

๔. สรุปผลการพิจารณา

๑๓

๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางดำเนินงาน

๑๓

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก : รายงานเรื่อง แนวทางการปฏิรูปสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

๑๖

ภาคผนวก ข : คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

๒๗

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานเรื่อง แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

๑. เหตุผลและความจำเป็น

รัฐวิสาหกิจของไทย แม้จะมีจำนวนไม่มาก (๕๖ แห่ง) แต่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย เพราะเป็นผู้ดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเกือบทั้งหมดของประเทศ โดยในปี ๒๕๕๖ รัฐวิสาหกิจมีสินทรัพย์รวมมากถึง ๑๑.๙ ล้านล้านบาท และก่อเกิดรายได้รวมกันถึงประมาณ ๕.๒ ล้านล้านบาท* ซึ่งการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่เป็นระบบและยังไม่โปร่งใสชัดเจน ทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดประสิทธิภาพ และมีผลการดำเนินงานขาดทุน เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ จะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ตกเป็นภาระทางการคลังของแผ่นดิน รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนได้ตามวัตถุประสงค์

ระบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจมีปัญหาที่สำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

๑. การบริหารของรัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกแทรกแซงอย่างไม่เหมาะสม ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถบริหารจัดการองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

๒. ส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจยังมีความสับสนและขาดความชัดเจนในการแยกแยะบทบาทกันระหว่างหน่วยงานกำหนดนโยบาย (Policy Maker) หน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) หน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) และหน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินงานให้บริการ (Operator or Service Provider) เช่น ส่วนราชการที่มีภารกิจตามอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลกิจการในอุตสาหกรรมหนึ่งในบางกรณีก็มาทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจผ่านการแต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เอง เป็นต้น

๓. รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐมากเกินไปจนทำให้ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยการสนับสนุนและสิทธิประโยชน์ผูกขาดมากเกินไป เช่น การให้ข้อยกเว้นกฎ กติกา ในการกำกับดูแลต่าง ๆ เพื่อสร้างความได้เปรียบคู่แข่งรายอื่นซึ่งเป็นการส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจขาดความเข้มแข็งและด้อยประสิทธิภาพทั้งทางตรงและทางอ้อม

๔. รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีผลดำเนินการขาดทุน ทำให้เป็นภาระทางการคลังต่อรัฐบาล

๕. รัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจไม่จำเป็นต้องดำรงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป เนื่องจากเหตุผล ดังนี้ (๑) มีพันธกิจและการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับเอกชน แต่ไม่สามารถให้บริการหรือแข่งขันกับภาคเอกชนได้ จึงควรพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นที่จะดำเนินการต่อหรือดำเนินการยุบเลิกต่อไป (๒)

* ข้อมูลจาก “ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย (State Enterprise Key Indicators: SEKI)”

ฉบับที่ ๓/๕๗, สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ด้อยประสิทธิภาพ และไม่ได้เป็นยุทธศาสตร์ของประเทศ รวมถึงเป็นกิจการที่อาจไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ควรมีการพิจารณาที่จะแปรสภาพเป็นองค์กรเอกชน หรือยุบเลิกต่อไป และ (๓) รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ได้ประกอบกิจการเพื่อแสวงหากำไรและเหมาะสมที่จะดำเนินการกิจของรัฐในรูปแบบอื่น ควรมีการพิจารณาการแปรสภาพให้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวง/กรม หรือองค์การมหาชน หรือรูปแบบอื่นๆ ต่อไป

ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นก่อน เพื่อให้เหลือรัฐวิสาหกิจที่จำเป็นจะต้องปฏิรูปในจำนวนที่เหมาะสมต่อการนำไปสู่การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในขั้นตอนต่อไป

๒. ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

การให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ด้อยประสิทธิภาพด้วยแผนการทบทวนกิจการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยการบริหารจัดการภาระหนี้ การจัดทำแผนรองรับความเสี่ยง ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างบุคลากร เพื่อเป็นแนวทางในการลดผลกระทบจากการขาดทุน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างรัฐวิสาหกิจองค์กรรวม โดยกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน การสร้างระบบมาตรฐานการดำเนินงานให้เป็นไปตามการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) และการกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล นอกจากจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างความโปร่งใสแล้ว ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและส่งเสริมขีดความสามารถขององค์กร ตลอดจนลดโอกาสเสี่ยงจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งเชิงโครงสร้างระดับมหภาคและจุลภาคควบคู่กันอย่างเป็นระบบ

นอกจากนั้น การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจจะช่วยแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงขนาดและจำนวนองค์กรให้มีความเหมาะสมกับหน้าที่ในการให้บริการสินค้าสาธารณะ การปรับปรุงกฎระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ และขั้นตอนการทำงานที่มีความล้าหลังหรือมากเกินไป เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพแบบเอกชนและเกิดความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น การสร้างมาตรฐานระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ และการปฏิรูประบบประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนการนำแผนฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศมาใช้ปฏิบัติจริง จะเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐอย่างบูรณาการทั้งระยะสั้นและระยะยาว

๓. แนวทางการปฏิรูปและกรอบเวลา

คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง มีข้อเสนอแนวทางการปฏิรูป ดังนี้

๑. กำหนดบทบาทและภารกิจของส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน โดยแยกให้ชัดเจนระหว่างหน่วยงาน ๔ ประเภท ดังนี้

(๑) หน่วยกำกับนโยบาย (Policy Maker) ทำหน้าที่กำหนดทิศทางและนโยบายของอุตสาหกรรม และดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกิจของรัฐวิสาหกิจตามที่ได้วางไว้ เช่น หน่วยกำกับนโยบายอุตสาหกรรมการบิน หน่วยกำกับนโยบายอุตสาหกรรมการสื่อสาร เป็นต้น

(๒) หน่วยกำกับดูแล (Regulator) ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ของอุตสาหกรรม และการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยุติธรรม เช่น Regulator ของอุตสาหกรรมการธนาคารและสถาบันการเงิน Regulator ของอุตสาหกรรมขนส่งทางบก เป็นต้น

(๓) หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) คือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจแทนประชาชน ในการดูแลด้านธรรมาภิบาล ฐานะการเงิน การคัดเลือกกรรมการและผู้บริหาร การประเมินผลการดำเนินงาน การปฏิรูปโครงสร้าง ตลอดจนส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืนของรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงบริษัทลูกและบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจตามความเหมาะสม

(๔) หน่วยปฏิบัติการหรือผู้ให้บริการ (Operator or Service Provider) คือรัฐวิสาหกิจซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายและพันธกิจที่ได้วางไว้

๒. กำหนดให้หน่วยงานแต่ละประเภทไม่ทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน เพื่อลดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ระหว่างหน่วยงาน เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็น Policy Maker และ Regulator ต้องไม่มาทำหน้าที่เป็น Owner ในขณะเดียวกัน

๓. เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) ของรัฐวิสาหกิจ ให้ออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

๔. กำหนดให้หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เจ้าของรัฐวิสาหกิจทำการทบทวนเหตุผลแห่งการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และทำการประเมินถึงสถานะการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ หรือการยุบรวมยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพให้มีความเหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ

๕. ออกกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลสามารถใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเป็นกรณีพิเศษได้ แต่หากเป็นการขอให้รัฐวิสาหกิจเรียกเก็บราคาค่าดำเนินการในอัตราที่ต่ำกว่าราคาตลาดที่รัฐวิสาหกิจกำหนดตามปกติ นั้นรัฐบาลจะต้องชดเชยส่วนต่างนั้นอย่างเหมาะสม โดยให้รัฐวิสาหกิจทำบัญชีเป็นพิเศษขึ้นโดยเฉพาะ เรียกว่า “บัญชีบริการสาธารณะ” (Public Service Account : PSA) เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และชัดเจนในการวัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ กรอบเวลาในการปฏิรูปควรจะทำให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๕๘ นี้

รายงาน

เรื่อง แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ*

๑. หลักการและเหตุผล

รัฐวิสาหกิจ (State-owned Enterprise) หมายถึงองค์การของรัฐที่มีการจัดตั้งตามกฎหมายหรือบริษัทที่ภาครัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ โดยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เสมือนเป็นเจ้าของทรัพย์สินและโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศในฐานะเป็นผู้ให้บริการสินค้าและบริการสาธารณะที่จำเป็นเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน รวมถึงการมีบทบาทในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจหลายฉบับได้กำหนดความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้แตกต่างกัน ซึ่งในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอื่นหรือไม่ จะต้องพิจารณาตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เช่น กฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เป็นต้น ทำให้รัฐวิสาหกิจอาจแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทตามเกณฑ์ที่แตกต่างกัน เช่น แบ่งตามกฎหมายจัดตั้ง ลักษณะองค์กร หรือประเภทอุตสาหกรรม ฯลฯ ดังนั้น หากแบ่งรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายการจัดตั้งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท^๑ ได้แก่

(๑) รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้ง

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ

เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย (พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒) เป็นต้น

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา

เช่น สถาบันการบิณพลเรือน (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบิณพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗) เป็นต้น

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามระเบียบข้อบังคับและไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

เช่น โรงงานยาสูบ (จัดตั้งโดยระเบียบบริหารโรงงานยาสูบ พ.ศ. ๒๕๑๖) และโรงพิมพ์ตำรวจ (จัดตั้งโดยข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ. ๒๕๐๘)

* รายงานนี้จัดทำโดย คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง โดยได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘

^๑ การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ, คณะกรรมการจัดทำคู่มือสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี (กระทรวงการคลัง)

แหล่งที่มา: <http://www.cabinet.thai.gov.go.th/acrobat/PlanA.pdf> [online]

(๒) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท

- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

และบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

- รัฐวิสาหกิจที่เกิดจากการแปลงสภาพตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ

เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (แปลงสภาพจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔) และบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) (แปลงสภาพจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗) เป็นต้น

ในปัจจุบันการดำเนินงานกิจการรัฐวิสาหกิจของไทยอาจไม่เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์หลักในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมไปถึงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจยังคงมีความชัดเจน ทั้งบทบาทการกำกับดูแล บทบาทความเป็นเจ้าของ และบทบาทการเป็นผู้ให้บริการสินค้าสาธารณะ นอกจากนี้ การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมายังขึ้นอยู่กับนโยบายและการกำกับของเจ้ากระทรวง ซึ่งอาจก่อให้เกิดการแทรกแซงและทำให้องค์กรขาดความเป็นเอกภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ จึงเป็นเหตุให้กิจการรัฐวิสาหกิจหลายองค์กรขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เป็นภาระต่อภาครัฐและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

โดยภาพรวมแล้ว ภาระหนี้สินรวมของรัฐวิสาหกิจมีจำนวน ๙.๓๔ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นกว่าร้อยละ ๗๘.๗๖ ของสินทรัพย์รวมกิจการรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ^๒ แม้ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจจะมีการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนสินทรัพย์เพิ่มขึ้นกว่า ๓.๕ เท่า หรือ ๑๑.๘๖ ล้านล้านบาท อย่างไรก็ตามกำไรสุทธิได้เพียงร้อยละ ๑ ของสินทรัพย์เท่านั้น

ในการประกอบกิจการทางภาคการเงิน หากเปรียบเทียบผลการดำเนินงานในปี ๒๕๕๖ ระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) และธนาคารพาณิชย์ไทยพบว่า ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีอัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Net Interest Margin : NIM) อยู่ที่ร้อยละ ๒.๗๕ ในขณะที่ NIM ของระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบอยู่ที่ร้อยละ ๒.๖๓ (และร้อยละ ๒.๘ สำหรับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่^๓) แต่เมื่อเปรียบเทียบกำไรสุทธิต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (Return on Asset : ROA) แล้วพบว่า ROA ของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่ที่ร้อยละ ๐.๕๘ ในขณะที่ ROA ของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่สูงกว่าถึงร้อยละ ๖๖ โดยอยู่ที่ร้อยละ ๑.๗๑ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ความสามารถในการทำกำไรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่ำกว่าระบบธนาคารพาณิชย์อยู่มาก

^๒ “ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย (State Enterprise Key Indicators: SEKI)”

ฉบับที่ ๗/๕๗, สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗)

^๓ ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)

นอกจากนี้ สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan) ต่อสินเชื่อรวม (NPL Ratio) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่ที่ร้อยละ ๔.๑๔ ในขณะที่ NPL Ratio ของระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบอยู่ที่เพียงร้อยละ ๒.๓๖ เท่านั้น (และร้อยละ ๒.๓๒ สำหรับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่) ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ถึงเท่าตัว (ดังตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ ตัววัดทางการเงินเปรียบเทียบสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์ ปี ๒๕๕๖

ตัววัดทางการเงิน	ความสามารถทางการเงิน (ร้อยละ)		
	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	ธนาคารพาณิชย์เอกชนไทย	
		ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่	ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ
NIM	๒.๗๕	๒.๘	๒.๖๓
ROA	๐.๕๘	๑.๗๑	๑.๔๘
NPL Ratio	๔.๑๔	๒.๓๒	๒.๓๖

ที่มา : สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่ผ่านมา ในปี ๒๕๕๖ แม้วารัฐวิสาหกิจกว่า ๔๖ แห่ง สามารถสร้างผลกำไรสุทธิให้แก่รัฐบาลกว่า ๒.๙๘ แสนล้านบาท เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีกิจการรัฐวิสาหกิจอีก ๑๐ แห่งที่ยังประสบปัญหาขาดทุนสุทธิอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องจากยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ผสมกับการแข่งขันจากภาคเอกชนที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับความก้าวล้ำทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความพร้อมที่จะแข่งขันตามกลไกตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

แม้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งจะมีส่วนสำคัญในการสร้างผลตอบแทนแก่ภาครัฐได้ อย่างไรก็ตาม ผลกำไรของกิจการรัฐวิสาหกิจบางประเภทอาจไม่ได้สะท้อนประสิทธิภาพในการแข่งขันได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากกิจการส่วนใหญ่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) หรือการได้รับสิทธิในการแสวงหาผลประโยชน์แต่เพียงผู้เดียว เช่น การได้รับสัมปทาน สิทธิเข้าซื้อ สัญญาเช่า ฯลฯ ซึ่งหากเปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขันระหว่างกิจการผูกขาดและกิจการที่ต้องแข่งขันในตลาดพบว่า กิจการรัฐวิสาหกิจที่สามารถสร้างกำไรสุทธิสูงนั้น ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดแทบทั้งสิ้น ในขณะที่กิจการรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันจะประสบภาวะขาดทุนและขาดความมีประสิทธิภาพจากการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันของตลาด เช่น การแข่งขันในอุตสาหกรรมด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ ซึ่งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งต้องเผชิญกับการแข่งขันจากภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยและบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ประสบปัญหาขาดทุนสุทธิในปี ๒๕๕๖ กว่า ๑.๒๙ และ ๑.๒ หมื่นล้านบาท ตามลำดับ (ดังตารางที่ ๒)

ตารางที่ ๒ ข้อมูลกำไร/ขาดทุนสุทธิสูงสุดของรัฐวิสาหกิจในปี ๒๕๕๖ (ตามลำดับ)

รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรสูงสุด*		รัฐวิสาหกิจที่มีผลขาดทุนสูงสุด	
องค์กร	ผลกำไรสุทธิ (ล้านบาท)	องค์กร	ผลขาดทุนสุทธิ (ล้านบาท)
บมจ. ปตท.	๑๑๕,๑๒๕	การรถไฟแห่งประเทศไทย	๑๒,๙๕๔
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ	๔๐,๓๔๒	การบินไทย	๑๒,๐๐๐
ธนาคารกรุงไทย	๓๓,๙๒๙	องค์การขนส่งมวลชนฯ	๕,๓๕๔
ธนาคารออมสิน	๒๑,๙๐๙	ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์	๑,๗๗๑
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๒๑,๐๖๖	องค์การสวนสัตว์	๒๑๖
การทำอากาศยานฯ	๑๖,๓๔๗	การกีฬาฯ	๑๒๔
การรถไฟฟ้ามหานคร	๑๕,๐๙๘	องค์การสวนยาง	๕๒
การไฟฟ้านครหลวง	๑๑,๒๓๑	องค์การพิพิธภัณฑฯ	๒๙
กสท. โทรคมนาคม	๑๑,๑๙๘	องค์การสะพานปลา	๑๙
ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ	๙,๗๕๕	อุ้งกรุงเทฯ	๗

ที่มา: *ศูนย์เทคโนโลยีและการสื่อสาร, กระทรวงการคลัง ข้อมูลปี ๒๕๕๖

หมายเหตุ: *ข้อมูลก่อนหักภาษี

กิจการรัฐวิสาหกิจที่มีสภาพการแข่งขันในลักษณะผูกขาดหรือมีความจำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตเพียงรายเดียวนั้น ทำให้การเพิ่มบทบาทขององค์กรกำกับดูแลที่มีอำนาจและมีความเป็นอิสระเพียงพอที่มากำกับดูแลกิจการที่จะเป็นเสมือนฟันเฟืองที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ภาคเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม แม้ว่าจะเข้าสู่ตลาดแข่งขันที่แท้จริงแล้ว แต่ก็ยังคงสามารถดำเนินธุรกิจในฐานะเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลยังจะทำหน้าที่หาแนวทางเพื่อปรับปรุงคุณภาพสินค้าและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันอยู่เสมอ ซึ่งจะเป็นการเอื้อบรรยากาศต่อการค้าการลงทุน และเป็นตัวกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจมีความตื่นตัวที่จะเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันมากกว่าการเป็นเพียงผู้ให้บริการที่รอรับความช่วยเหลือจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

ดังนั้น การให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ด้อยประสิทธิภาพด้วยแผนการทบทวนกิจการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยการบริหารจัดการภาระหนี้ การจัดทำแผนรองรับความเสี่ยง ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างบุคลากร เพื่อเป็นแนวทางในการลดผลกระทบจากการขาดทุน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างรัฐวิสาหกิจองค์รวม โดยกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ให้มีความชัดเจน การสร้างระบบมาตรฐานการดำเนินงานให้เป็นไปตามการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) และการกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างความโปร่งใสแล้ว ยังเป็นกลไกที่จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและส่งเสริมขีดความสามารถขององค์กรอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนลดโอกาสเสี่ยงจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งเชิงโครงสร้างระดับมหภาคและจุลภาคควบคู่กันอย่างเป็นระบบ

ด้วยเหตุนี้ ประเด็นการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจจึงควรถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหที่เกี่ยวกับการปรับปรุงขนาดและจำนวนองค์กรให้มีความเหมาะสมกับหน้าที่ในการให้บริการสินค้าสาธารณะ การปรับปรุงกฎระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ และขั้นตอนการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพเหมือนการดำเนินกิจการแบบเอกชนและเกิดความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น การสร้างมาตรฐานระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ และการปฏิรูประบบประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนการนำแผนฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ จะเป็นการแก้ไขปัญหทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐอย่างบูรณาการทั้งระยะสั้นและระยะยาว

๒. ประเด็นปัญหา

ด้วยสภาพปัจจุบันของรัฐวิสาหกิจที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นมาจาก ๕ ประการ ดังต่อไปนี้

(๑) การถูกแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม

รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของภาครัฐในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตาม การเข้าแทรกแซงทางการเมืองที่ไม่เหมาะสมและการควบคุมการดำเนินงานโดยกระทรวงต้นสังกัด ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถบริหารจัดการองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

(๒) ขาดเอกภาพ ความเชื่อมโยง และความคล่องตัว

กระทรวงต้นสังกัดทำหน้าที่เสมือนผู้สั่งการ ทำให้องค์กรรัฐวิสาหกิจขาดความเป็นเอกภาพและขาดความเชื่อมโยงของการทำนโยบายระหว่างกระทรวงในทางปฏิบัติ ส่งผลให้มีความไม่สอดคล้องกันในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละองค์กร อีกทั้งกฎระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ และขั้นตอนการทำงานที่ล่าช้าและมากเกินไป ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม

(๓) บทบาทการทำงานไม่ชัดเจน

การดำเนินพันธกิจองค์กรและบทบาทความเป็นเจ้าของ บทบาทการกำกับดูแล และบทบาทการกำหนดนโยบายดำเนินการ ยังมีการดำเนินงานที่มีความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจน ทำให้เป้าหมายทางเศรษฐกิจไม่สอดคล้องกับเป้าหมายทางสังคม

นอกจากนี้ ส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจยังมีความสับสนและขาดความชัดเจนในการแยกแยะบทบาทกันระหว่างหน่วยงานกำหนดนโยบาย (Policy maker) หน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) หน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนเจ้าของ (Owner) และหน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินงานให้บริการ (Operator) เช่น ส่วนราชการที่มีภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ผู้กำกับดูแลกิจการในอุตสาหกรรมนั้น ๆ ในบางกรณีก็มาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เอง เป็นต้น

(๔) ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐมากเกินไปจนทำให้ขาดการพัฒนา

สภาพแวดล้อมการแข่งขันของธุรกิจมักได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐมากเกินไป และทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานจนทำให้องค์กรไม่ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ ดังนั้น การปรับสภาพการแข่งขันให้เกิดความเท่าเทียมกัน (Level Playing Field) และการช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างเหมาะสม จะช่วยผลักดันให้รัฐวิสาหกิจเข้าสู่กลไกตลาดที่แท้จริง

(๕) เป็นภาระแก่รัฐบาล

รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบปัญหาในการดำเนินกิจการ ก่อให้เกิดภาระหนี้จากการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ภาครัฐต้องเข้าโอบอุ้มและให้การช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะเป็นการบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันบนเวทีตลาดโลกแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อภาระทางการเงินของรัฐบาลโดยตรง

ดังนั้น เพื่อให้องค์กรรัฐวิสาหกิจสามารถยกระดับการแข่งขันภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานเฉพาะ จึงควรมีการศึกษาแนวทางในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการวางระบบให้เป็นไปตามพันธกิจองค์กรที่มีความโปร่งใส ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ

๓. แนวทางการปฏิรูป

แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ แบ่งได้เป็น ๓ แนวทาง ดังต่อไปนี้

(๑) ทบทวนบทบาทและความจำเป็นขององค์กรรัฐวิสาหกิจ

ขนาดและจำนวนของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันอาจยังไม่ได้สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทางประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ดังนั้น การปรับปรุงขนาดและจำนวนรัฐวิสาหกิจให้มีความเหมาะสมด้วยการทบทวนบทบาทและความจำเป็นในแต่ละรัฐวิสาหกิจอย่างสม่ำเสมอจะเป็นกลไกผลักดันให้องค์กรเข้าใจพันธกิจของตนมากยิ่งขึ้น และช่วยลดภาระผูกพันของรัฐจากการดำเนินงานในสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยแนวทางการพิจารณาปรับโครงสร้างแบ่งออกเป็น

๑.๑ คงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

๑.๒ ปรับขนาดโครงสร้างรัฐวิสาหกิจให้มีความเหมาะสม โดยอาจแปลงสภาพเป็นองค์การมหาชนหรือบริษัทเอกชน

๑.๓ ยกเลิกความเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็น

อย่างไรก็ดี แม้รัฐวิสาหกิจจะถูกแปลงสภาพให้อยู่ในรูปของหน่วยงานภาครัฐ องค์การมหาชน หรือเอกชนโดยสมบูรณ์นั้น การทบทวนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะช่วยให้การจัดระเบียบองค์กรรัฐวิสาหกิจมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้องค์กรตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ที่แท้จริง ทั้งพันธกิจหลัก (Main Role) และพันธกิจแฝง (Hidden Role) ทำให้การปรับเปลี่ยนสถานะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกิจขององค์กรมากที่สุด โดยที่การทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจก็จะคงดำเนินงานสานต่อนโยบายภาครัฐต่อไป

(๒) ปรับปรุงประสิทธิภาพและระบบการประเมินผลการดำเนินงาน

บทบาทของรัฐวิสาหกิจควรอยู่ภายใต้กลไกตลาดเท่าเทียมกับเอกชน โดยเบื้องต้นอาจแบ่งรัฐวิสาหกิจออกได้เป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ (Commercial State-owned Enterprise) และกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ (Non-commercial State-owned Enterprise) ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจมีสถานะเป็นผู้ให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐานแก่ประชาชนในการมีสิทธิผูกขาดตามธรรมชาติ เช่น ไฟฟ้า ประปา ซึ่งวัตถุประสงค์หลักมิได้ขึ้นอยู่กับผลกำไรของการประกอบกิจการ

ทั้งนี้ การยกระดับความสามารถทางการแข่งขันของรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพการแข่งขันสูงอาจปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด ในขณะที่กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผูกขาดนั้น รัฐบาลอาจมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกที่เอื้อต่อการพัฒนาองค์กรอย่างเหมาะสม ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถคงสิทธิผูกขาดในสินค้าสาธารณะสำคัญของประเทศได้โดยควบคู่ไปกับการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรในระยะยาว

นอกจากนี้ กรอบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจไม่ได้สะท้อนพันธกิจหลักเสมอไป โดยรัฐวิสาหกิจบางแห่งทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนนอกเหนือจากพันธกิจหลักในการเป็นผู้ประกอบการทางธุรกิจ ดังนั้น การประเมินผลการดำเนินงานทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมควรถูกนำมาใช้ในการกำหนดกรอบการประเมินผลรัฐวิสาหกิจทุกแห่งร่วมกัน ซึ่งตัวชี้วัดการประเมินผลการดำเนินงาน (KPIs) จะสะท้อนผลการดำเนินงานขององค์กรในแง่เศรษฐกิจที่สามารถจับต้องได้ เช่น งบประมาณ การบริหารจัดการ บุคลากร ฯลฯ ควบคู่ไปกับการประเมินจากผลตอบแทนทางสังคม (Social Returns) ในแง่ของการเป็นผู้ให้บริการสินค้าสาธารณะแก่ภาคประชาสังคมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นภาระทางการเงินและงบประมาณแก่ภาครัฐ

(๓) ยกระดับระบบบรรษัทภิบาลให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล (Corporate Governance)

การยกระดับระบบบรรษัทภิบาลของรัฐวิสาหกิจจะต้องยึดหลัก ๓ ประการ คือ โปร่งใส (Transparency) ซื่อตรง (Integrity) และพันธะความรับผิดชอบ (Accountability) เพื่อความชัดเจนในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามพันธกิจ ตลอดจนการบังคับใช้มาตรการเพื่อกำกับดูแลกิจการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วยการเปิดเผยข้อมูลไม่น้อยกว่าบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานและการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อลดโอกาสในการเกิดปัญหาคอร์รัปชัน ป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองที่ไม่เหมาะสม และลดการนำองค์กรรัฐวิสาหกิจมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ในการบังคับใช้นโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ซึ่งการยกระดับระบบบรรษัทภิบาลจะเป็นกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ที่จะช่วยกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพขององค์กรอย่างสม่ำเสมอ และมุ่งพัฒนากิจการรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ทั้ง ๔ ประการ ได้แก่

๑) รัฐวิสาหกิจจะต้องประกอบกิจการที่พึงกระทำและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศอย่างบูรณาการ

- ๒) รัฐวิสาหกิจจะต้องประกอบกิจการอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน
- ๓) รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินกิจการอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม
- ๔) รัฐวิสาหกิจจะต้องบริหารจัดการทรัพย์สินของประเทศเพื่อก่อให้เกิดมูลค่าและประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

เพื่อให้การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ รัฐบาลควรกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน โดยกำหนดให้หน่วยงานแต่ละประเภทไม่ทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน ซึ่งจะเป็นการละเมิดหลักการขัดกันทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ไม่ว่าจะเป็นบทบาทหน้าที่ในฐานะของผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง บทบาทหน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแลภาคธุรกิจ บทบาทหน้าที่ในฐานะเจ้าของกิจการ และบทบาทหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเอง เพื่อเป็นการลดการแทรกแซงของภาคการเมืองผ่านกระทรวงต้นสังกัดในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการจะให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำตามหน้าที่อย่างชัดเจน ปราศจากการแทรกแซง รัฐจึงควรจัดตั้งองค์กรเจ้าของที่เป็นหน่วยงานเฉพาะขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในฐานะเจ้าของกิจการ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะประกอบด้วย ๔ หน่วยงานหลัก ได้แก่

๓.๑ ผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker)

กระทรวงต้นสังกัดจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทางของรัฐวิสาหกิจ โดยจะกำหนดพันธกิจตามแนวทางของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ซึ่งรวมถึงการประสานงานระหว่างรัฐบาล องค์กรเจ้าของและรัฐวิสาหกิจ ในการทำหน้าที่บริหารจัดการด้านงบประมาณและกำหนดผู้รับผิดชอบ

๓.๒ ผู้กำกับดูแล (Regulator)

ผู้กำกับดูแลทำหน้าที่กำกับดูแลให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานเอกชนที่อยู่ในภาคธุรกิจเดียวกันเป็นไปตามกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และมีการดำเนินธุรกิจที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งภาคส่วน เพื่อตรวจสอบ ติดตาม กำกับดูแลการดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรม ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวมและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจนั้น ๆ เติบโตอย่างมั่นคง ซึ่งรวมถึงการควบคุมมาตรฐาน ราคา และคุณภาพบริการ และการดูแลให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมด้วย

๓.๓ องค์กรเจ้าของ (Owner)

รัฐควรจัดตั้งองค์กรเจ้าของขึ้นเพื่อควบคุมดูแลรักษาผลประโยชน์ของกิจการรัฐวิสาหกิจ ด้วยการทำหน้าที่บริหารจัดการสินทรัพย์ของรัฐเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นการดูแลด้านธรรมาภิบาล ฐานะการเงิน ผลประโยชน์ และการเติบโตอย่างยั่งยืน ในฐานะเจ้าของกิจการ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่คัดเลือกกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และกำหนดนโยบายการบริหารทรัพย์สินให้เพิ่มมูลค่าและเกิดประโยชน์ รวมถึงทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ด้วย

สำหรับรูปแบบของหน่วยงานควรเป็นลักษณะการรวมศูนย์และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมถึงต้องมีความเชื่อมโยงกับกระทรวงการคลังเพื่อให้การบริหารสินทรัพย์และหนี้สินของประเทศ

ในภาพรวมมีเอกภาพและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ในขณะเดียวกันต้องมีความโปร่งใส มีกลไกการสร้าง
พันธมิตรความรับผิดชอบที่ดี เพื่อลดโอกาสการแทรกแซงของการเมือง

๓.๔ รัฐวิสาหกิจ (Operator)

รัฐวิสาหกิจยังคงเป็นกลไกสำคัญในการช่วยขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ แต่ต้องเป็นไปด้วยความรับผิดชอบ
ทั้งนี้ รัฐบาลไม่ควรมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจทำภารกิจที่ภาคเอกชนสามารถทำได้หรือให้สิทธิพิเศษแก่
รัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะทำให้เกิดการบิดเบือนกลไกการแข่งขันของตลาด ควรมุ่งเน้นเฉพาะสิ่งที่เอกชนไม่สามารถ
ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หากรัฐบาลจะให้รัฐวิสาหกิจดำเนินนโยบายใด ๆ ในฐานะ
เครื่องมือของภาครัฐแล้ว รัฐบาลควรต้องเข้ามามีบทบาทในการรับผิดชอบด้านต้นทุนที่จะเกิดขึ้น ทั้งด้านการ
บริหารจัดการ การคำนวณงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายและต้องจัดทำบัญชีให้ชัดเจนก่อนดำเนินการ โดยให้
รัฐวิสาหกิจทำเป็นบัญชีพิเศษขึ้นโดยเฉพาะ เรียกว่า “บัญชีบริการสาธารณะ” (Public Service Account :
PSA) รวมถึงกำหนดแนวทางในการให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนแก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการ
ปกป้องรัฐวิสาหกิจจากการใช้อำนาจของรัฐอย่างไม่เหมาะสม

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ควรประกอบไปด้วย
นักการบริหารผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่ง โดยที่องค์กรเจ้าของ
(Owner) จะทำหน้าที่คัดเลือกกรรมการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ และให้ผู้กำกับดูแล (Regulator)
ทำหน้าที่กำหนดและตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการทั้งทางด้านวิชาการและธรรมาภิบาล เพื่อการตรวจสอบ
ถ่วงดุลและสร้างความโปร่งใสในกระบวนการแต่งตั้งกรรมการ

โครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในรูปแบบดังกล่าวจะเป็นการสะท้อนบทบาทผู้มีส่วนได้
เสียในการทำหน้าที่ตรวจสอบความโปร่งใสและควบคุมการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรที่ดี
เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ารัฐวิสาหกิจจะดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จำเป็นจะต้องมีกลไก
การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานและการพัฒนาของ
รัฐวิสาหกิจ (Statement of Direction : SOD) การกำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลงาน (KPIs) อย่างชัดเจนผ่านการ
พิจารณาร่วมกันระหว่างตัวแทนจากผู้กำกับดูแล ผู้กำหนดนโยบาย และองค์กรเจ้าของ ซึ่งการดำเนินงานต่าง
ๆ ควรอยู่ภายใต้หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีทั้ง ๓ ประการ ได้แก่

๑) โปร่งใส (Transparency)

- คณะกรรมการขององค์กรเจ้าของและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มาจากการคัดเลือก
จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจ (Fit and Proper) และเป็นอิสระ
จากอิทธิพลทางการเมือง ภายใต้กรอบนโยบายที่ถูกกำหนดโดยองค์กรเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

- กำหนดกรอบขอบเขตพันธกิจและเป้าหมายการดำเนินงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
อย่างชัดเจน เพื่อเป็นการสร้างกระบวนการใช้อำนาจในรัฐวิสาหกิจอย่างเหมาะสม

- การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนเช่นเดียวกับบริษัทจดทะเบียนเอกชน เช่น การรายงาน
ผลการปฏิบัติงานให้รัฐบาลรับทราบเป็นระยะอย่างสม่ำเสมอ การเปิดเผยข้อมูลคุณสมบัติของ
คณะกรรมการ โดยที่ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจได้

๒) ซื่อตรง (Integrity)

- ปฏิบัติตามกรอบพันธกิจและเป้าหมายตามที่ได้แถลงต่อสาธารณชน โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้จนกว่าจะมีการร้องเรียนถึงความไม่เหมาะสม

๓) พันธะความรับผิดชอบ (Accountability)

- กำหนดแนวทางและวิสัยทัศน์ของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแนวนโยบายหลักที่สอดคล้องกับทิศทางยุทธศาสตร์ประเทศทั้งระยะสั้นและระยะยาว

- กำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (KPIs) ที่สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างสม่ำเสมอ

๔. สรุปผลการพิจารณา

การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของไทยที่มีความโดยประสิทธิภาพ ย่อมเป็นสิ่งสะท้อนความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมเช่นเดียวกัน ดังนั้น การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการจัดให้มีองค์กรเจ้าของจะทำให้การกำหนดยุทธศาสตร์และดำเนินนโยบายให้เกิดขึ้นได้อย่างมีเอกภาพ ซึ่งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรเจ้าของรัฐวิสาหกิจ จะเป็นการส่งเสริมระบบกำกับดูแลกิจการที่ดีผ่านกลไกการตรวจสอบกลาง ตลอดจนสนับสนุนการบริหารจัดการที่สอดคล้องและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน สามารถพัฒนาประสิทธิภาพและยกระดับความสามารถในการเป็นผู้ให้บริการสินค้าสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

โครงสร้างการทำงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจปัจจุบัน ไม่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพ เป็นภาระแก่ภาครัฐ และไม่สามารถตอบสนองในฐานะผู้ให้บริการสินค้าและบริการสาธารณะของประเทศได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจด้วยการจัดระเบียบโครงสร้างองค์กรรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน ตลอดจนการปรับสถานะของกิจการให้มีความเหมาะสม จะทำให้การดำเนินกิจการ มีเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และยังช่วยส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจในการประกอบกิจการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

โดยสรุปแล้วมีข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) เสนอให้คณะกรรมการนโยบายกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ทบทวนบทบาทและความจำเป็นของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งภายในไตรมาสที่ ๒/๒๕๕๘

ปรับปรุงสถานะของรัฐวิสาหกิจให้มีความเหมาะสมด้วยการเสนอให้ คนร. ทบทวนถึงวัตถุประสงค์และบทบาทการทำงานของวิสาหกิจแต่ละแห่งด้วยการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานรอบด้านและการปรับปรุงโครงสร้างกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาตามที่ คนร. เห็นสมควร เพื่อเป็นกลไกผลักดันให้รัฐวิสาหกิจเข้าใจพันธกิจขององค์กรมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนขององค์กร เพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขัน ลดภาระจากการเข้าไปช่วยเหลือของรัฐ

(๒) เสนอให้รัฐบาลปรับโครงสร้างและกำหนดบทบาทรัฐวิสาหกิจภายในไตรมาสที่ ๓/๒๕๕๘

การปรับโครงสร้างและกำหนดบทบาทของหน่วยงานในการดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจจะต้องมีความชัดเจนเพื่อทำหน้าที่เป็นอิสระจากกันแต่ทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้องประสาน ดังนี้

๒.๑ ผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker)

- กำหนดทิศทางและกรอบแนวนโยบายของอุตสาหกรรมในธุรกิจนั้น
- ดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกิจของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งตามที่ได้วางไว้

๒.๒ ผู้กำกับดูแล (Regulator)

- กำกับดูแลด้านกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ของอุตสาหกรรมให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ทั้งภาคส่วน

- ตรวจสอบ ติดตาม กำกับดูแลการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส

ยุติธรรม

- กำหนดและตรวจสอบคุณสมบัติ รวมถึงอนุมัติการแต่งตั้งกรรมการที่ได้มาจากการคัดเลือก

๒.๓ องค์กรเจ้าของ (Owner)

- ดูแลรักษาผลประโยชน์ของกิจการรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นการดูแลด้านธรรมาภิบาล ฐานะการเงิน ผลประโยชน์ และการเติบโตอย่างยั่งยืน

- คัดเลือกกรรมการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้น

และกำหนดกรอบนโยบายของแต่ละรัฐวิสาหกิจ

- ประเมินผลการดำเนินงานและเผยแพร่ข้อมูลของรัฐวิสาหกิจอย่างสม่ำเสมอ

๒.๔ รัฐวิสาหกิจ (Operator)

- เป็นผู้ให้บริการสินค้าและบริการสาธารณะที่จำเป็น เพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน

แก่ประชาชน

- รายงานผลการดำเนินงานแก่องค์กรเจ้าของอย่างสม่ำเสมอ

- พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันภายใต้ Level Playing Field

(๓) เสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งองค์กรเจ้าของภายในไตรมาสที่ ๓/๒๕๕๘

รัฐบาลจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งองค์กรเจ้าของรัฐวิสาหกิจ และการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานรัฐวิสาหกิจที่มีความเหมาะสม เพื่อทำหน้าที่กำหนดพันธกิจหลัก ควบคุม ดูแล ตลอดจนปฏิรูปโครงสร้างรัฐวิสาหกิจโดยรวมให้มีความชัดเจนและต่อเนื่องในระยะยาวภายใต้หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีทั้ง ๓ ประการ ได้แก่ โปร่งใส (Transparency) ซื่อตรง (Integrity) และพันธะความรับผิดชอบ (Accountability)

ภาคผนวก ก

รายงานเรื่อง แนวทางการปฏิรูปสถาบันการเงิน

เฉพาะกิจ

ภาคผนวก ก

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานเรื่อง แนวทางการปฏิรูปสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ความเป็นมาและประเด็นปัญหา

สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ และยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือกึ่งการคลังของรัฐบาลด้วย สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง และได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การยกเว้นภาษี เงินฝากของประชาชนได้รับการคุ้มครองเต็มที่ และไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงไม่ต้องใช้ระบบบัญชีตามมาตรฐานสากล การตรวจสอบบัญชีก็ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานของ กสท. ตามโครงการ Financial Sector Assessment Programme (FSAP) ของธนาคารโลก ประเมินการว่าสิทธิประโยชน์เหล่านี้คิดเป็นประมาณร้อยละ ๑๖ – ๒๐ ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Operational expense)

ในช่วงเวลาประมาณ ๑๐ ปีที่ผ่านมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว มีขนาดสินทรัพย์รวม ๘ แห่ง คิดเป็นประมาณ ๑ ใน ๓ ของสินทรัพย์ธนาคารพาณิชย์ไทย ๑๕ แห่ง โดยเฉพาะธนาคารออมสินนั้นมีสินทรัพย์ประมาณ ๒.๓ ล้านล้านบาท ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ๔ แห่ง

ด้วยความได้เปรียบต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงดำเนินงานที่เป็นการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งมีการแข่งขันในระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยกัน จนมีการเบี่ยงเบนการดำเนินงานห่างไกลจากพันธกิจของตน รวมทั้งมีการแทรกแซงทางการเมืองให้ดำเนินนโยบายในเชิงประชานิยม และในบางกรณีมีการทุจริตอีกด้วย ทำให้เกิดความเสียหายทางการเงิน และเป็นภาระทางการคลังเป็นจำนวนมาก

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปเพื่อ

๑. ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจกลับมาให้บริการทางการเงินตามพันธกิจของตน เสริมความแข็งแกร่งให้แก่ระบบสถาบันการเงินของประเทศ

๒. ทำให้สถาบันการเงินมีการบริหารที่มีธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และระบบการบริหารจัดการที่เป็นมืออาชีพ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เท่ากับธนาคารพาณิชย์

แนวทางการปฏิรูป

๑. แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่ง โดยกำหนดพันธกิจของแต่ละแห่งอย่างชัดเจน เปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการอื่น ๆ ต้องเป็นมืออาชีพ มีคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการและผู้บริหารตามมาตรฐานวิชาชีพ และมีบทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือทุจริต

๒. ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจเท่ากับที่ดูแลธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ การตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการและผู้บริหาร เป็นผู้อนุมัติการแต่งตั้ง การกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง การป้องกันการทับซ้อนของผลประโยชน์มีระบบการตรวจสอบภายใน กำหนดมาตรฐานบัญชีและการจัดทำรายงาน รวมตลอดถึงอำนาจในการถอดถอนสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่อง และระงับการดำเนินกิจการ เป็นต้น

๓. กระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือเจ้าของเท่านั้น ในกรณีที่มีความประสงค์จะให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินนโยบายสาธารณะหรือนโยบายกึ่งการคลัง ซึ่งอาจทำให้ขาดทุน กระทรวงการคลังจะต้องจัดสรรงบประมาณชดเชยโดยให้แยกกิจกรรมนั้นออกเป็นบัญชีบริการสาธารณะ (Public Service Account) เพื่อให้การประเมินผลงานและการจ่ายเงินชดเชยพนักงานมีความชัดเจนและเป็นธรรม

๔. ในกรณีของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ต้องเร่งออกกฎหมายทางการเงินต่าง ๆ ตามหลักชารีอะห์ เพื่อจัดอุปสรรคในการดำเนินกิจการตามหลักศาสนา

ประโยชน์ที่คาดหวังจากการปฏิรูป

๑. ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์จะได้รับบริการที่ดีขึ้นอย่างทั่วถึง

๒. ขจัดปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองและการทุจริต ลดความสูญเสียทางการเงินและลดภาระทางการคลัง

๓. ระบบสถาบันการเงินของไทยมีประสิทธิภาพสูงขึ้น สามารถให้บริการสนับสนุนให้ภาคธุรกิจมีความเข้มแข็ง สามารถร่วมแข่งขันได้ในประชาคมโลก

รายงาน เรื่อง แนวทางการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs)

๑. ความเป็นมา

สถาบันการเงินเฉพาะกิจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการเติมเต็มช่องว่างทางการเงินระหว่างประชาชนที่มีความต้องการใช้บริการทางการเงิน แต่ธนาคารพาณิชย์ไม่พร้อมที่จะให้บริการนั้น เพราะธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่แสวงหากำไรแต่การให้บริการนั้นมีต้นทุนการดำเนินงานหรือมีความเสี่ยงสูง เช่น ประชาชนอยู่ในชุมชนที่ห่างไกล หรือขาดหลักประกันในการขอสินเชื่อ หรือความต้องการนั้นเป็นหน่วยย่อย ๆ เป็นต้น รัฐจึงจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นเพื่อสนองความต้องการนั้น แต่นอกจากวัตถุประสงค์หลักหรือพันธกิจนี้แล้ว รัฐยังถือว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังด้วย เช่น การให้สินเชื่อเพื่อเร่งการใช้จ่ายในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอย (Counter - Cyclical Measure) หรือการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เป็นต้น

การดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในช่วงที่ผ่านมาได้เบี่ยงเบนไปจากพันธกิจหลักและเริ่มมีการดำเนินงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูง มีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนหรือแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์โดยอาศัยความได้เปรียบต่าง ๆ ในบางกรณีทำให้เกิดความเสียหายและเป็นภาระทางการคลังเป็นจำนวนมาก จนเกิดมีคำถามว่าเศรษฐกิจไทยได้เจริญเติบโตไปจากเดิมมาก ช่องว่างต่าง ๆ ที่กล่าวยังมีหรือไม่ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังมีความจำเป็นหรือไม่

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าช่องว่างดังกล่าวยังมีอยู่ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังมีประโยชน์อย่างมาก จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้ง มีการบริหารที่มีธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันความสูญเสีย และเพื่อจรรโลงให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถเติมเต็มช่องว่างทางการเงินได้อย่างแท้จริง

๒. พันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ปัจจุบันมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่ ๘ แห่ง แต่ละแห่งมีพันธกิจที่สำคัญ ดังนี้

๑) ธนาคารออมสิน จัดตั้งขึ้นในสมัยที่ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของการออม รัฐบาลมีโครงการพัฒนาสาธารณสุขเป็นจำนวนมาก แต่มีปัญหาในการระดมเงินออม รัฐบาลจึงจัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการออมและการลงทุน ในระยะแรกธนาคารออมสินทำการรวบรวมเงินออมจากประชาชนในระดับฐานราก และนำเงินออมไปลงทุนซื้อพันธบัตรรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตขึ้น มีธนาคารพาณิชย์เข้ามาให้บริการด้วย ประชาชนที่เป็นชนชั้นกลางนิยมทำการออมและการลงทุนผ่านธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสินก็ปรับบทบาทไปเน้นให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าที่มีรายได้น้อยเป็นหลักเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน บทบาทของธนาคารออมสินและธนาคารพาณิชย์จึงเสริมซึ่งกันและกันได้

๒) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีพันธกิจที่มีความชัดเจนคือการให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกร สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้เท่าที่ควร

๓) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) จัดตั้งขึ้นในสมัยที่ธนาคารพาณิชย์ยังไม่พร้อมที่จะให้สินเชื่อเพื่อการซื้อบ้าน เพราะมิใช่เป็นการลงทุนทางธุรกิจที่สร้างรายได้ ธอส. จึงเป็นสถาบันการเงินที่ช่วยให้ประชาชนชั้นกลางสามารถซื้อบ้านได้ ต่อมาเมื่อธนาคารพาณิชย์มีความมั่นใจในบริการนี้มากขึ้น ธอส. ก็ปรับบทบาทไปเน้นกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อย เป็นการเพิ่มโอกาสให้แก่ประชากรกลุ่มนี้ให้มีที่อยู่อาศัยของตนเอง

๔) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการทางการเงินตามหลักชารีอะห์ แต่ผู้ที่ใช้บริการทางการเงินของ ธอท. ไม่จำกัดเฉพาะชาวมุสลิมเท่านั้น ผู้ที่มีความเชื่อตามหลักศาสนาอื่นก็สามารถใช้บริการของ ธอท. ได้เพราะบริการทางการเงินภายใต้หลักชารีอะห์สามารถแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ได้ อย่างไรก็ตามการจัดตั้ง ธอท. ในประเทศไทยมิได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ ตามหลักชารีอะห์รองรับ จึงทำให้ ธอท. ดำเนินงานได้อย่างมีขีดจำกัดซึ่งจะต้องกล่าวต่อไป

๕) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM BANK) จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ธุรกิจไทยลดความเสี่ยงในการค้าและการลงทุนกับต่างประเทศ

๖) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมบริการของธนาคารพาณิชย์ในการสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน

๗) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจขนาดย่อมสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ได้และลดความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์

๘) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นตลาดรอง ลดความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์และเพิ่มสภาพคล่องในตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัย

ดังนั้นจะเห็นว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งมีพันธกิจที่ชัดเจน และมีบทบาทที่มีความจำเป็นในระบบตลาดซึ่งธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในปัจจุบัน (แก้ไขข้อหวัข้อ)

ตารางที่ ๑ : ข้อมูลทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์

(ล้านบาท)

รายละเอียด	สินทรัพย์	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก
ธนาคารออมสิน	๒,๒๙๔,๖๙๔	๑,๕๙๑,๖๐๐	๑,๙๔๑,๗๑๕
ธ.ก.ส.	๑,๒๔๘,๕๕๒	๑,๒๔๕,๔๐๕	๑,๐๕๘,๒๐๖
ธอส.	๘๒๔,๔๙๐	๗๗๘,๖๓๒	๖๕๐,๕๒๖
ธอท.	๑๐๕,๕๐๒	๑๑๐,๕๙๐	๑๐๕,๓๗๗

รายละเอียด	สินทรัพย์	เงินให้สินเชื่อ	เงินฝาก
ธสน.	๗๗,๓๔๗	๗๐,๐๖๖	-
ธพว.	๗๘,๐๘๔	๘๖,๐๙๙	-
บสย.	๑๖,๓๙๑	๒๖๔,๘๕๔	-
บตท.	๑๑,๑๘๔	๗,๗๔๑	-
รวม	๔,๖๕๖,๒๔๔	๔,๑๕๔,๙๘๗	๓,๗๕๕,๘๒๔
ธนาคารพาณิชย์ ๑๕ ธนาคาร	๑๔,๗๙๔,๗๐๑	๑๐,๔๖๙,๔๖๗	๑๐,๙๓๐,๑๐๕
รวมสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และธนาคารพาณิชย์	๑๙,๔๕๐,๙๕๕	๑๔,๖๒๔,๔๕๔	๑๔,๖๘๕,๙๒๙
สัดส่วนของสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ/ธนาคารพาณิชย์	๒๓.๙๓%	๒๘.๔๑%	๒๐.๕๗%

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง,สถาบันการเงินเฉพาะกิจ,พฤศจิกายน ๒๕๕๗

ธนาคารแห่งประเทศไทย,ธนาคารพาณิชย์,ไตรมาส ๔/๒๕๕๗

ในช่วงเวลาประมาณ ๑๐ ปีที่ผ่านมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีอัตราการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ ซึ่งเศรษฐกิจโลกได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในสหรัฐอเมริกาและยุโรป และได้ส่งผลต่อเศรษฐกิจไทยด้วย สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้รับนโยบายจากรัฐบาลให้เร่งขยายสินเชื่อเพื่อชดเชยการชะลอตัวของธนาคารพาณิชย์ ด้วยขนาดของสินทรัพย์ซึ่งคิดเป็นประมาณ ๑ ใน ๓ ของธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงควรจะเน้นหน้าที่กึ่งการคลังและให้บริการแก่ลูกค้ากลุ่มเป้าหมายตามพันธกิจได้ดี

แต่การที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะทำหน้าที่ตามพันธกิจได้ดีเพียงใดนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินงานแล้ว ยังขึ้นอยู่กับแนวนโยบายที่หน่วยงานกำกับดูแลมอบหมายให้ทำด้วย

หากจะพิจารณาธุรกรรมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในช่วงที่ผ่านมาจะพบความซ้ำซ้อนและการแข่งขันในบริการประเภทเดียวกันและการละลายพันธกิจหลักดังแสดงในตารางที่ ๒ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๒ : บริการที่มีความเข้าซ้อนระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์

รายละเอียด	ธนาคารออมสิน	ธ.ก.ส.	ธอส.	ธอท.	ธพว.	ธ.พาณิชย์
รับเงินฝาก	มาก	มาก	มาก	ปานกลาง	น้อย	มาก
สินเชื่อ SMEs	มาก	น้อย	ไม่มี	น้อย	มาก	มาก
สินเชื่อเพื่อการบริโภค	มาก	มาก	ไม่มี	ปานกลาง	ไม่มี	มาก
สินเชื่อเพื่อธุรกิจ	มาก	ไม่มี	ไม่มี	มาก	ปานกลาง	มาก
สินเชื่อการค้า	ปานกลาง	น้อย	ไม่มี	น้อย	น้อย	มาก
สินเชื่อรายย่อย	น้อย	มาก	ปานกลาง	ปานกลาง	ไม่มี	น้อย
สินเชื่อที่อยู่อาศัย	ปานกลาง	ไม่มี	มาก	ปานกลาง	ไม่มี	มาก
สินเชื่อเกษตร	น้อย	มาก	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	น้อย

จากตารางข้างต้น จะเห็นบทบาทที่สำคัญของธนาคารพาณิชย์ในระบบเศรษฐกิจไทย และพบช่องว่างทางการเงินในกลุ่มสินเชื่อรายย่อยและสินเชื่อเกษตร แต่สินเชื่อทั้งสองประเภทนี้ก็ไม่ได้ได้รับความสำคัญจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจเท่าที่ควร ในขณะเดียวกัน บริการซึ่งธนาคารพาณิชย์ให้มากอยู่แล้ว เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ SMEs ขนาดกลางหรือสินเชื่อเพื่อการบริโภค สินเชื่อเพื่อธุรกิจ (Corporate Credit) และสินเชื่อที่อยู่อาศัยขนาดกลางขึ้นไป กลับมีการแข่งขันและเข้าซ้อนกันมากทั้งในระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกับธนาคารพาณิชย์

จากการศึกษาของโครงการ Financial Sector Assessment Programme ของธนาคารโลก พบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีข้อได้เปรียบธนาคารพาณิชย์หลายประเด็น ได้แก่ การได้รับยกเว้นภาษี การให้ความคุ้มครองเต็มแก่เงินฝาก การไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสินเชื่อที่มีความเข้มงวด รวมทั้งการใช้ระบบบัญชีที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลทำให้ต้นทุนการดำเนินงาน (Operational Expense) ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ประมาณร้อยละ ๑๖ - ๒๐ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์บนพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียมกัน และนำไปสู่การละลายพันธกิจของตน และเป็นเหตุให้ขนาดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเติบโตขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะธนาคารออมสินนั้น มีการดำเนินงานที่ไม่ต่างจากธนาคารพาณิชย์เลย ปัจจุบันมีสินทรัพย์ ๒.๒๙ ล้านล้านบาท ซึ่งเป็นขนาดที่อยู่ในระดับเดียวกับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ๔ แห่ง คือ ธนาคารกรุงเทพ (๒.๓๔ ล้านล้านบาท) ธนาคารกรุงไทย (๒.๓๔ ล้านล้านบาท) ธนาคารไทยพาณิชย์ (๒.๓๐ ล้านล้านบาท) และธนาคารกสิกรไทย (๒.๐๐ ล้านล้านบาท)

๔. การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งนั้น จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายเฉพาะ ซึ่งระบุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ที่กำหนดให้ทำได้ นอกจากนี้ยังระบุโครงสร้าง จำนวน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร โดยทั่วไปสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับรัฐวิสาหกิจอีกด้วย

แต่กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ต่างจากกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับธนาคารพาณิชย์และบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้นสถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกำกับกิจการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่หรือเกือบทั้งหมด ดังนั้นจึงทำหน้าที่เป็นเจ้าของกิจการ และเป็นผู้กำหนดนโยบาย ภายใต้กระทรวงการคลังมีหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย ๒ หน่วยงาน คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายระดับมหภาค และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สคร. จึงทำหน้าที่กำหนดนโยบายของรัฐวิสาหกิจ และกำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ

ในทางปฏิบัติ อำนาจในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงขาดความชัดเจน กฎระเบียบที่ใช้บังคับสถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ใช้กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ เปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม และเกิดการเบี่ยงเบนจากพันธกิจไปทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์อย่างเต็มที่ และในบางกรณีสร้างความเสียหายและเป็นภาระทางการคลังได้

๕. สาเหตุที่ต้องปฏิรูป

๕.๑ สถาบันการเงินเฉพาะกิจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของพันธกิจ

- ในกรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ถือเป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกร ปัจจุบันสามารถครอบคลุมลูกค้าเกษตรกรได้ถึง ๕.๔ ล้านครัวเรือน และให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ดังนั้นจึงจัดว่าครอบคลุมเกษตรกรได้เกือบทั้งหมด

- ธนาคารออมสินซึ่งมีพันธกิจในการให้สินเชื่อระดับฐานราก ในปัจจุบันมีการดำเนินงานเสมือนธนาคารพาณิชย์ มีการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์โดยตรงทั้งในด้านเงินฝาก ซึ่งได้เปรียบธนาคารพาณิชย์เนื่องจากได้รับคุ้มครองเต็มจำนวน ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับการคุ้มครองภายใต้เพดานที่กฎหมายกำหนด แม้ปัจจุบันรัฐบาลจะกำหนดให้ธนาคารออมสินต้องนำส่งกระทรวงการคลังในอัตราร้อยละ ๐.๔๗ ของยอดเงินฝากเท่ากับธนาคารพาณิชย์ แต่ก็เพียงการลดความได้เปรียบลงได้ระดับหนึ่ง ข้อได้เปรียบอื่น ๆ ยังคงมีอยู่มาก ในด้านการบริการสินเชื่อต่าง ๆ ธนาคารออมสินก็มีการดำเนินงานที่เข้าซ้อนกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น ๆ และมีการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์อยู่มาก ส่วนบทบาทในการให้สินเชื่อระดับฐานราก ธนาคารออมสินมีสินเชื่อสำหรับกลุ่มลูกค้าดังกล่าวเพียงร้อยละ ๒.๕ ของสินเชื่อรวมเท่านั้น

- ธนาคารอาคารสงเคราะห์ซึ่งควรเน้นบริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ในปัจจุบันมีวงเงินสินเชื่อที่ต่ำกว่า ๑ ล้านบาท เพียงร้อยละ ๕๒.๔ ของสินเชื่อรวม

- ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยมีสินเชื่อสำหรับกลุ่มลูกค้าเหล่านี้เพียงร้อยละ ๒.๕ ของธนาคารพาณิชย์ แม้เมื่อรวมสินเชื่อจากธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ก็คิดเป็นเพียงร้อยละ ๑๒ ของธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องปรับบทบาทของตนอีกมาก จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งได้

- ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งยังมีขนาดเล็กมาก มีสินทรัพย์เพียงประมาณ ๑ แสนล้านบาท ไม่สามารถขยายธุรกิจได้เพราะติดอุปสรรคจากการที่ขาดกฎหมายรองรับตามหลักขารือห้ การที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่ไม่สามารถเติมเต็มช่องว่างทางการเงิน แต่กลับเบี่ยงเบนไปทำกิจกรรมอื่น ๆ ที่ลูกค้าสามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้อยู่แล้ว และเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ยังมีความจำเป็นต้องมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่หรือไม่

๕.๒ ระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจขาดความชัดเจนทำให้เกิดความสับสน

กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โดยมีหน่วยงานภายใต้กระทรวง ๒ หน่วยงานทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรง คือ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เป็นผู้กำหนดนโยบายระดับมหภาค

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เป็นผู้กำกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับจุลภาค ได้แก่ การแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหาร การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และการจ่ายค่าตอบแทน เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ อำนาจหน้าที่ของ สศค. สคร. และคณะกรรมการบริหารของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไม่ได้มีความชัดเจน และบางกรณีไม่มีความสอดคล้องกัน

สศค. มุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และบางครั้งก็กำกับให้การดำเนินงานตามพันธกิจด้วย

สคร. มักเน้นความสำคัญด้านการควบคุมค่าใช้จ่าย กำหนดตัวชี้วัดต่าง ๆ เช่น การขยายตัวของสินเชื่อ และกำไร รวมทั้งการกำหนดเกณฑ์การสรรหาผู้บริหารและค่าตอบแทน เป็นต้น

ส่วนคณะกรรมการบริหารเป็นผู้รับนโยบายของ สคร. ไปปฏิบัติ แต่ในบางกรณีก็ดำเนินงานตามแนวทางที่รัฐมนตรีกำหนดโดยเฉพาะนโยบายประชานิยม รวมทั้งการระบุงลุ่มลูกค้าที่เป็นเป้าหมายด้วย การแทรกแซงทางการเมืองในบางกรณีเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและมีการทุจริต ซึ่งสร้างความเสียหายและเป็นภาระการคลังเป็นจำนวนสูง เช่น กรณีธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย การแทรกแซงทางการเมืองสร้างความเสียหายธนาคารละกว่า ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท

๕.๓ การบริหารกิจการขาดธรรมาภิบาลทำให้เกิดการทุจริต

กฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจกำหนดจำนวนและโครงสร้างคณะกรรมการบริหารที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งเกือบทั้งหมดซึ่งเป็นข้าราชการ นอกจากนั้นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารรวมทั้งตัวผู้บริหารเอง ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งขาดความเป็นอิสระ และทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง การแต่งตั้งมิได้เน้นความสำคัญของคุณสมบัติที่จำเป็น คณะกรรมการบริหารจึงถูกรอบงำด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ขาดการมีส่วนร่วมของบุคคลที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญจากภาคเอกชนเท่าที่ควร รวมทั้งไม่มีบทลงโทษที่เหมาะสม ทำให้การบริหารขาดความโปร่งใส ส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก แม้ในช่วงที่ผ่านมากระทรวงการคลังจะขอความร่วมมือจากธนาคารแห่งประเทศไทยในการตรวจสอบ แต่อำนาจในการลงโทษ

หรือการสั่งการให้มีการแก้ไขยังเป็นของรัฐมนตรี ธนาคารแห่งประเทศไทยเพียงแต่รายงานผลการตรวจสอบต่อ รัฐมนตรี ซึ่งมักไม่มีการดำเนินการอย่างไร

๕.๔ การกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) และการกำหนดค่าตอบแทนไม่เหมาะสม

สืบเนื่องจากอำนาจในการกำกับดูแลขาดความชัดเจน ในทางปฏิบัติคณะกรรมการบริหารจึงยึดถือ KPI ซึ่งวัดผลการดำเนินงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ เช่น การขยายตัวของสินเชื่รวมโดยไม่กำหนดกลุ่มเป้าหมาย หรือการวัดจากผลกำไรเป็นหลัก สถาบันการเงินเฉพาะกิจบางแห่งได้รับคำสั่งให้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ ซึ่งอาจทำให้ขาดทุน แต่รัฐมิได้ตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยการขาดทุนนั้น และสถาบันการเงินเฉพาะกิจก็ได้แยกค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมนั้นเป็นบัญชีบริการสาธารณะ (Public Service Account) ทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพในการบริหารได้อย่างแท้จริง การกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมจึงไม่สามารถทำได้ มีผลทำให้หลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนบิดเบือนไปจากพันธกิจ

๖. แนวทางการปฏิรูป

๖.๑ แก้ไขและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินเพื่อลดการบิดเบือนในระบบบริหาร ต้องกำหนดวัตถุประสงค์และพันธกิจให้มีความชัดเจน หลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนกันให้มากที่สุด เปลี่ยนโครงสร้างคณะกรรมการบริหารให้มีเฉพาะผู้แทนกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ กรรมการบริหารอื่น ๆ ควรคัดเลือกส่วนหนึ่งจากรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นกรรมการ (Directors' Pool) และจากบุคคลอื่น ๆ ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องโดยตรง โครงสร้างคณะกรรมการบริหารจะต้องมีข้าราชการที่มีจำนวนเท่าที่จำเป็น

การปรับปรุงกฎหมายจะต้องระบุอำนาจและความรับผิดชอบ ตลอดจนบทลงโทษของกรรมการอย่างชัดเจน

ในกรณีของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จะต้องออกกฎหมายต่าง ๆ ตามหลักชารีอะห์ เพื่อรองรับการทำธุรกรรมต่าง ๆ ของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยให้สามารถดำเนินงานได้โดยไม่มีอุปสรรค

๖.๒ ปฏิรูประบบการกำกับดูแล โดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง มีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่เท่ากับธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งเป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติของกรรมการและผู้บริหาร และเป็นผู้อนุมัติแต่งตั้ง

ในด้านการดำเนินงาน ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่มีความโปร่งใส ปราศจากการทับซ้อนของผลประโยชน์ กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง การจัดทำรายงานและบัญชีต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากล และกำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องมีผู้สอบบัญชีตามมาตรฐานของ กสท.

๖.๓ ในกรณีที่รัฐบาลมีความประสงค์จะใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ เช่น เป็นเครื่องมือกึ่งการคลัง การดำเนินมาตรการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ หรือการชดเชยประชากรผู้มีรายได้น้อยซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เป็นต้น รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณชดเชยความเสียหาย

ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ต้องขาดทุนจากการทำตามนโยบายนั้น โดยแยกเป็นบัญชีบริการสาธารณะ (PSA) อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถประเมินต้นทุน/ผลประโยชน์ได้

๗. สิ่งที่ประชาชนจะได้รับจากการปฏิรูป

๗.๑ สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถเติมเต็มช่องว่างทางการเงินได้ดีขึ้น ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์จะได้รับการตอบสนองที่ดีขึ้น

๗.๒ การทุจริตในระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะลดน้อยลง ลดความเสียหายทางการเงิน และลดภาระทางการคลัง

๗.๓ ระบบการเงินของประเทศโดยรวมจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมมีความสามารถในการแข่งขันในประชาคมโลก

ภาคผนวก ข
คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ
การเงินและการคลัง

ภาคผนวก ข

คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

๑. นายสมชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นางสาวพจนีย์ ธนวรานิช	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายไกรฤทธิ์ บุญเกียรติ	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายสุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายกงกฤช หิรัญกิจ	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๖. นายไพบุลย์ นลินทรางกูร	โฆษกกรรมการ
๗. ศาสตราจารย์พิเศษ กิติพงศ์ อุรพีพัฒนพงศ์	โฆษกกรรมการ
๘. นายจรูญ จิγγัยเรืองรุ่ง	กรรมการ
๙. นายจิรววัฒน์ เวียงด้าาน	กรรมการ
๑๐. นายชัยวัฒน์ ลิ้มป้วรณณะ	กรรมการ
๑๑. นายชาติ ตั้งจิรวงษ์	กรรมการ
๑๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	กรรมการ
๑๓. นายจ้งรง อัสวสุธีรกุล	กรรมการ
๑๔. นายนิมิต สิทธิไตรย์	กรรมการ
๑๕. นายนำชัย กฤษณาสกุล	กรรมการ
๑๖. นางประภา เหวตระกูล ศรีนวลนััด	กรรมการ
๑๗. นางประภาศรี สุฉันทบุตร	กรรมการ
๑๘. พลเอก ประสูตร รัศมีแพทย์	กรรมการ
๑๙. นายพนา ทองมีอาคม	กรรมการ
๒๐. นายพรชัย มุ่งเจริญพร	กรรมการ
๒๑. นายพรายพล คุ่มทรัพย์	กรรมการ
๒๒. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	กรรมการ
๒๓. นายศิริ จิระพงษ์พันธ์	กรรมการ
๒๔. นายธวัชชัย ยงกิตติกุล	เลขานุการคณะกรรมการ
๒๕. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

