



**PBO**  
สำนักงานมาตรฐานของรัฐสภา

**รัฐวิสาหกิจไทย**  
**แหล่งรายได้รัฐบาล**  
**หรือการะงบประมาณของแผ่นดิน**





เรื่อง	รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือการงบประมาณของแผ่นดิน		
ฉบับที่	9/2563		
จัดพิมพ์	ครั้งที่ 1/2563		
จำนวนหน้า	50 หน้า		
จำนวนพิมพ์	100 เล่ม		
จัดทำโดย	สำนักงานประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300		
ที่ปรึกษา	นายนพรัตน์ ทวี	ผู้บังคับบัญชา	สำนักงานประมาณของรัฐสภา
คณะผู้จัดทำ	สibtสำรวจจตรี ฐาม มาฉิม	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ	
	นางพิทยาภรณ์ บางพระ	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ	
	นางสาวศิริขวัญ วิเชียรเพลิต	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ	
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0-2242-7420 โทรสาร 0-2244-2122		



## คำนำ

“รัฐวิสาหกิจ” เป็นองค์การของรัฐซึ่งประกอบกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และให้บริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยลักษณะการประกอบกิจการในเชิงธุรกิจ มุ่งแสวงหากำไร หรือเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้รับบริการได้ในลักษณะรัฐพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจ จึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้แผ่นดินนอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 56 แห่ง จำแนกเป็น 9 สาขาการผลิต ข้อมูลล่าสุดจากรายงานการเงินรวมภาครัฐและรายงานการเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีสินทรัพย์รวม 15,807,000 ล้านบาท มีรายได้รวม 4,169,000 ล้านบาทต่อปี มีผลกำไรรวม 312,000 ล้านบาท และสามารถนำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน 169,159 ล้านบาท แต่ในขณะเดียวกันก็มีหนี้สินรวมกันถึง 12,604,000 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง โดยจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นทุนในการดำเนินกิจการ รวมถึงการดำเนินกิจกรรมโครงการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลปีละกว่า 150,000 ล้านบาท ซึ่งนับวันเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจจะมีแนวโน้มสูงขึ้นและอาจมีจำนวนมากกว่าส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเสียด้วยซ้ำ

สำนักงานประมาณของรัฐบาล หรือ (PBO) จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน” เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพปัญหา ผลการดำเนินงาน และประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการนำส่งส่วนของกำไรของรัฐวิสาหกิจเป็นรายได้แผ่นดิน อันจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย ทั้งนี้ PBO หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการวิเคราะห์นี้จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี บุคคลในวงงานรัฐสภาหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป

สำนักงานประมาณของรัฐบาล

มิถุนายน 2563



## บทสรุปผู้บริหาร

“รัฐวิสาหกิจ” เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrial and Commercial Public Services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อการแสวงหารายได้ แม้ว่าเป้าหมายไม่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เช่น ที่เอกชนกระทำกันโดยทั่วไปก็ตาม รัฐวิสาหกิจจึงต้องมีวิธีการดำเนินกิจการหรือการประกอบการในเชิงเศรษฐศาสตร์หรือธุรกิจโดยยึดหลักการทางการบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับบริษัทของเอกชนทั่วไป มีความจำเป็นที่จะต้องเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่สร้างภาระให้กับรัฐบาลในแง่ของงบประมาณ หรือการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อเงินภาษีอากรของประชาชน

ทั้งนี้ ข้อมูลล่าสุด ณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รัฐวิสาหกิจไทยที่อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) มีจำนวนทั้งสิ้น 56 แห่ง จำแนกเป็น 9 สาขาการผลิต มีสินทรัพย์รวมจำนวน 15,807,000 ล้านบาท ใกล้เคียงกับขนาดผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่มีมูลค่า 16 ล้านล้านบาท โดยประมาณ อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจไทยมีหนี้สินรวมกันสูงถึงจำนวน 12,604,000 ล้านบาท ทำให้คงเหลือส่วนของทุน สำหรับการดำเนินกิจการในแต่ละปีเพียงประมาณ 3,203,000 ล้านบาท โดยผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ในภาพรวมรัฐวิสาหกิจไทยสามารถสร้างรายได้รวม จำนวนทั้งสิ้น 4,169,000 ล้านบาท เมื่อหักค่าใช้จ่ายรวม 3,857,000 ล้านบาท ทำให้มีผลกำไรรวมจำนวน 312,000 ล้านบาท คิดเป็นอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวมอยู่ที่ร้อยละ 1.97 โดยมีรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรจำนวน 43 แห่ง และขาดทุนจำนวน 12 แห่ง มีการนำส่งส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินจำนวน **169,159 ล้านบาท** จากรัฐวิสาหกิจ จำนวน 36 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 54.22 ของกำไรสุทธิ โดยรายได้ดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 6.63 ของรายได้สุทธิรัฐบาล (2,550,000 ล้านบาท)

ในขณะที่ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจจำนวน 26 แห่ง รวมเป็นเงิน **141,001 ล้านบาท** คิดเป็นร้อยละ 4.70 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และเมื่อเปรียบเทียบเงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้จัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ กับส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแล้ว พบว่า ในปีดังกล่าวส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังมีจำนวนสูงกว่าส่วนของเงินอุดหนุนจำนวน **28,158 ล้านบาท**

เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มผลการดำเนินงาน และการนำส่งส่วนของกำไรหรือรายได้ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจไทย ในภาพรวมระหว่างปี 2558 – 2562 พบว่า **โดยเฉลี่ยรัฐวิสาหกิจนำส่งรายได้เข้าคลังปีละ 156,689 ล้านบาท** และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ เมื่อนำส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นรัฐวิสาหกิจนำส่งคลังหักด้วยเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อหาดุลรายได้พบว่า เงินรายได้ที่นำส่งคลังจะสูงกว่าเงินอุดหนุนโดยเฉลี่ยปีละ 11,231 ล้านบาท และแม้ว่าดุลรายได้ที่รัฐบาลได้รับจาก



รัฐวิสาหกิจจะมีทิศทางไม่แน่นอน (บางปีเป็นลบบางปีเป็นบวก) แต่โดยรวมถือว่ารัฐวิสาหกิจไทยยังสามารถรักษาระดับการนำส่งส่วนของกำไรหรือรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น โดยภาพรวมจึงถือว่ารัฐวิสาหกิจไทยเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลมากกว่าเป็นภาระงบประมาณของแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงขนาดสินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจไทยที่มีมูลค่ารวมกันกว่า 15 ล้านล้านบาท เทียบกับรายได้ต่อปีเพียง 4 ล้านล้านบาท และเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วสามารถทำกำไรรวมได้เพียง 3 แสนล้านบาท คิดเป็นอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมที่ร้อยละ 1.97 ถือว่าประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยยังไม่ดีนัก ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญและเรื้อรังที่สุดของรัฐวิสาหกิจ ที่จะต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถบริหารสินทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เป็นแหล่งรายได้และเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สำนักงานประมาณของรัฐบาล เห็นว่าควรมีการพัฒนาประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทย ดังนี้

1. ควรแยกรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยธุรกิจแบบเอกชนที่มุ่งประกอบการลงทุนเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด ออกจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานหรือองค์การของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ผลิต และจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรือกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้รัฐสามารถกำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจ การดำเนินงาน การกำกับดูแล การบริหารกิจการ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ มีความชัดเจน เหมาะสมกับความเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่ม

2. รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทจำกัด (มหาชน) หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ประกอบกิจการในรูปแบบธุรกิจเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุด การกำหนดนโยบายและเป้าประสงค์ของการดำเนินงาน ควรมุ่งที่การสร้างรายได้ให้กับรัฐอย่างแท้จริง การประเมินผลการดำเนินงานจะต้องยึดผลประกอบการกำไร/ขาดทุนเป็นเป้าหมายหลัก

3. กิจการใดที่เอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างเสรี โดยมีกลไกตลาดเป็นตัวควบคุม รัฐไม่ควรจัดตั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเข้าไปดำเนินการแข่งขัน หรือหากเห็นว่าเป็นธุรกิจที่อาจสร้างรายได้หรือผลกำไรให้กับรัฐได้ ก็ควรให้กระทรวงการคลังเข้าไปถือหุ้นในกิจการนั้น ๆ ในลักษณะเป็นการลงทุน โดยกระทรวงการคลังควรถือหุ้นเพียงไม่เกินร้อยละ 50 เพื่อมิให้กิจการนั้นมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ อันจะเป็นภาระในฐานะเจ้าของกิจการในภายหน้า หากกิจการนั้นประสบปัญหาขาดทุน

4. สำหรับรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ยังคงรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็น “รายจ่ายบุคลากร” เป็นรัฐวิสาหกิจที่ควรมีการทบทวนบทบาท หน้าที่ และโครงสร้างองค์กรใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ โดยควรยุบเลิกภารกิจที่หมดความจำเป็น หรือกลับไปเป็นส่วนราชการหากยังจำเป็น



5. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ควรพิจารณาจัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภค หรือกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ ซึ่งต้องดำเนินการกิจพื้นฐานตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนด เป็นลำดับแรก

6. สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่เข้าร่วมสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ภายใต้แผนงานบูรณาการต่าง ๆ ควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องนำรายได้มาสมทบกับเงินงบประมาณรายจ่ายด้วย

7. ควรเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจในโครงการต่าง ๆ เปิดเผยให้ภาคประชาสังคมได้รับทราบต้นทุนและภาระการคลังทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความตระหนักร่วมกันถึงภาระงบประมาณจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป รัฐวิสาหกิจต้องสามารถเลี้ยงดูตนเองได้ รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการเชิงธุรกิจเช่น เอกชน หากมีผลดำเนินงานขาดทุนต่อเนื่อง ควรยุบเลิกทันที หรือลดสัดส่วนการถือหุ้นลง สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐที่ให้บริการสาธารณะ โดยต้องอาศัยเงินงบประมาณจากภาษีอากรของประเทศ ควรฟื้นฟูสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจมาอยู่ในระบบราชการ เพื่อให้สามารถควบคุม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยมาตรฐานเดียวกัน



## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	1
บทสรุปผู้บริหาร	2
สารบัญ	5
บทนำ	6
<b>ส่วนที่ 1 ลักษณะองค์กรของรัฐวิสาหกิจ</b>	<b>7</b>
1.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ	7
1.2 ลักษณะองค์กรของรัฐวิสาหกิจ	8
1.3 วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ	9
1.4 รูปแบบการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของไทย	10
1.5 หลักการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ	13
1.6 กระบวนการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ	14
1.7 การนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน	14
1.8 การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ	15
<b>ส่วนที่ 2 การกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจ</b>	<b>17</b>
2.1 กลไกการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทย	17
2.2 การกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจ	21
2.3 การกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ	24
<b>ส่วนที่ 3 ผลการดำเนินงานและสภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทย</b>	<b>26</b>
3.1 ผลการดำเนินงานในภาพรวม	26
3.2 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจรายสาขา	27
3.3 รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรและขาดทุน	29
3.4 การมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง	31
3.5 การนำส่งกำไรหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดิน	32
3.6 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ	36
3.7 การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	39
3.8 สภาพปัญหาและการพัฒนารัฐวิสาหกิจไทย	40
<b>ส่วนที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>42</b>
4.1 บทสรุป	42
4.2 ข้อเสนอแนะ	44
บรรณานุกรม	47



## บทนำ

“รัฐวิสาหกิจ” เป็นองค์การหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบหน่วยงาน องค์การของรัฐ รวมถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐหรือองค์กรของรัฐถือหุ้นร่วมทุนอยู่ด้วยไม่น้อยกว่า ร้อยละห้าสิบ มีลักษณะการดำเนินงานในเชิงธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร หรือการให้บริการสาธารณะโดยสามารถ เรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการได้ จึงมีหน้าที่หารายได้เข้ารัฐ ดังนั้น โดยหลักการรัฐวิสาหกิจ จะต้องพึ่งพาตัวเองได้โดยไม่จำเป็นต้องได้เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินทุกปี

นอกจากนั้น รัฐบาลเองได้มีการมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินกิจกรรม โครงการ หรือมาตรการกึ่งการคลังตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล รวมถึงการอุดหนุนเงินงบประมาณ ให้แก่รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ดำเนินกิจกรรมโครงการเพื่อเร่งรัดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ รวมแล้ว ในแต่ละปีรัฐบาลต้องจัดสรรเงินจากงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจปีละกว่า 150,000 ล้านบาท ซึ่งนับวันเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจจะมีจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และอาจมีแนวโน้มว่าจะสูงกว่าส่วนของกำไร หรือเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเสียด้วยซ้ำ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ ผลการดำเนินงาน ประสิทธิภาพของการบริหารกิจการ และการกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจของไทย ในหัวข้อ “รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน” โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ดังนี้

1. เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพปัญหา ผลการดำเนินงาน และประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และการนำส่งส่วนของกำไรของรัฐวิสาหกิจเป็นรายได้แผ่นดิน รวมถึงการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ

2. ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจไทย และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (PBO) คาดหมายว่า ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้ จะทำให้สมาชิก รัฐสภา กรรมการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป ได้รับรู้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย รวมถึงได้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อการปรับปรุงพัฒนา ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการกำกับดูแล รวมถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ รัฐวิสาหกิจไทยสามารถเลี้ยงดูตัวเองได้ ลดการพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน รวมถึงให้มีการนำทุนหรือทรัพย์สิน ของรัฐที่อยู่ในครอบครองของรัฐวิสาหกิจไปบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด สามารถนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น



## ส่วนที่ 1 ลักษณะองค์กรของรัฐวิสาหกิจ

### 1.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (Public enterprise) หมายถึง หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายทางด้านธุรกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในการผลิตสินค้า หรือบริการ หรือสาธารณูปการที่มีความสำคัญหรือจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการได้ หรือเพื่อแสวงหากำไร

ในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือมีหุ้นส่วนข้างมากหรือเกินกว่าร้อยละห้าสิบและมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน หรือเกษตรกรรม ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นกิจการที่รัฐบาลดำเนินการกับมหาชนแบบธุรกิจ มิใช่ดำเนินการในฐานะผู้ปกครองประเทศ
- (2) ผู้ใช้บริการคือผู้ที่จะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายจากการใช้บริการนั้น ๆ มิใช่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร
- (3) การดำเนินกิจการจะผันแปรไปตามความต้องการของผู้บริโภค และเป็นสิ่งที่จะต้องมีการคาดคะเนในระยะยาว เช่น ปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้า โทรศัพท์ น้ำประปา
- (4) การดำเนินการบริหารจัดการเป็นไปในลักษณะของภาคธุรกิจ มิใช่การบริหารจัดการแบบส่วนราชการที่นำภาษีของประชาชนไปจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง

ในมุมมองของคำว่า “public” เป็นส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ มหาชน หรือเรื่องของสาธารณะ โดยพิจารณาภายใต้กรอบความคิดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายเพื่อสาธารณะ (public purpose) การเป็นเจ้าของสาธารณะหรือโดยมหาชน (public ownership) การดำเนินการควบคุมสาธารณะ (public control) ซึ่งหมายถึง การบริหารงานโดยมหาชน เช่น ในรูปของบริษัทยักษ์ใหญ่ซึ่งเปิดให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนในการถือหุ้น และควบคุมการบริหารจัดการได้ ส่วนมุมมองของ “Enterprise” หรือวิธีการดำเนินกิจการหรือการประกอบการ คือ การพิจารณาในแง่ของการดำเนินการในเชิงเศรษฐศาสตร์หรือธุรกิจ ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องเสี่ยงตัวเองได้โดยไม่สร้างภาระให้กับรัฐบาลในแง่ของงบประมาณ หรือการช่วยเหลืออื่น ๆ และไม่กระทบกระเทือนต่อเงินภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจะต้องยึดหลักการทางการบริหารองค์กรที่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับบริษัทของเอกชนทั่วไป

ในด้านกฎหมายมหาชนนั้น รัฐวิสาหกิจมีความหมายที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม ความหมายคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ส่วนใหญ่แล้วจะมีความหมายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ 1. เป็นองค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

<sup>1</sup> เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

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

ในขณะที่พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐกิจ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ



2. รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐมีหุ้นส่วนอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ 3. ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ และ 4. ต้องมีวัตถุประสงค์เชิงธุรกิจเท่านั้น

### 1.2 ลักษณะองค์กรของรัฐวิสาหกิจ

ตามหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ของสำนักงานพัฒนากระบวนราชการ (กพร.) ได้จำแนกหน่วยงานของรัฐเป็น 3 ประเภทหลัก ๆ<sup>2</sup> ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน โดยหน่วยงานของรัฐแต่ละประเภทมีลักษณะองค์กรที่แตกต่างกัน ดังนี้

ตารางที่ 1-1 เปรียบเทียบลักษณะความแตกต่างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ	องค์การมหาชน
1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติ อนุญาต ตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบายการพัฒนาประเทศ	1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ (Industrial and Commercial Public services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานบริการนั้นได้มาตรฐานทั้งเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ	1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมกีฬาการพัฒนา และถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร อนึ่ง บริการสาธารณะขององค์การมหาชนต้องไม่เป็นกิจการ ที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2) ให้บริการเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งผลกำไร	2) มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ซึ่งต้องสามารถเลี้ยงตัวเองได้จากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่ต้องไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เช่น ที่เอกชนกระทำกันโดยทั่วไปแต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ชัดเจน	2) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร
3) ความสัมพันธ์กับรัฐ (1) รัฐจัดตั้ง (2) รัฐปกครองบังคับบัญชา (3) ใช้งบประมาณแผ่นดิน (4) ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม (5) บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ (6) รัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ในภาระหน้าที่ของหน่วยงาน	3) ความสัมพันธ์กับรัฐ (1) รัฐจัดตั้ง (2) ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ (3) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ) (4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ (5) บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ (6) วิธีการดำเนินการไม่ใช่อำนาจบริหารฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญาไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล ยกเว้น รัฐวิสาหกิจที่ต้องอาศัยอำนาจรัฐ เช่น เวนคืน ปักเสลา พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ	3) ความสัมพันธ์กับรัฐ (1) รัฐจัดตั้ง (2) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้น มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ) (3) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ) (4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ (5) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าของที่ของรัฐ (6) วิธีการดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญาไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้น กิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)
4. เป็นนิติบุคคล	4. เป็นนิติบุคคล	4) เป็นนิติบุคคล

ที่มา : หลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐของสำนักงานพัฒนากระบวนราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

จัดทำโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา

<sup>2</sup> ปัจจุบัน นอกจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนแล้วยังมีองค์กรของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ เป็น “หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่” ที่มีได้ถูกจัดไว้ในรูปแบบข้างต้น เช่น หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น



จากตารางข้างบน จะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจนั้น ค่อนข้างมีลักษณะที่ตรงข้ามกัน กล่าวคือส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยใช้เงินภาษีของประชาชนเป็นทุนในการดำเนินงาน และไม่มุ่งสร้างรายได้หรือผลกำไร ในขณะที่รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะสิ่งสาธารณูปการที่มุ่งผลกำไรหรือมีรายได้จากการจัดเก็บค่าบริการหรือสินค้าที่ผลิต มีการบริหารงานแบบเอกชน ส่วนองค์การมหาชนนั้นจะอยู่กึ่งกลางระหว่างความเป็นส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ โดยไม่มุ่งแสวงหากำไร แต่มีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัวแบบรัฐวิสาหกิจเพื่อลดปัญหาความล่าช้าของการเป็นราชการ

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำหลักการจัดประเภทหน่วยงานของรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนไปทดสอบกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งแล้วพบว่า มีรัฐวิสาหกิจอย่างน้อย จำนวน 10 แห่ง ได้แก่ องค์การสวนสัตว์ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การพิพิธภัณฑวัตถุศาสตร์แห่งชาติ องค์การจัดการน้ำเสีย และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร มีข้อถกเถียงกันว่าควรจัดเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือ องค์การมหาชน ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 ได้มีความเห็นให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) รับผิดชอบในการปรับสถานภาพของรัฐวิสาหกิจทั้ง 10 เป็นองค์การมหาชน

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินกิจการของรัฐในลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้น อาจพิจารณาเหตุผลในการจัดตั้งได้หลายประการ อาทิ (1) กิจการให้บริการสาธารณะที่เอกชนไม่สามารถลงทุนได้ เช่น กิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก และไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการในอัตราสูงได้ ทำให้บริการดังกล่าวมีจุดคุ้มทุนได้ช้า (2) กิจการสาธารณะที่มีผลกำไรต่ำทำให้เอกชนไม่สนใจลงทุน (3) กิจการซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความปลอดภัยของสังคม (4) กิจการซึ่งอาจมีการผูกขาดหากให้เอกชนดำเนินการอาจเกิดการเอาเปรียบผู้บริโภค หรือ (5) เป็นกิจการซึ่งอาจทำรายได้ให้กับรัฐบาลภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของรัฐวิสาหกิจไทยนั้น นักวิชาการ (ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, 2531) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ 10 ประการ ดังนี้

1. เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินทุนสูง เช่น การให้บริการในด้านการคมนาคม การสื่อสาร และกิจการด้านพลังงาน เป็นต้น
2. เพื่อให้บริการแก่สังคม เช่น ไฟฟ้า ประปา การคมนาคม หรือสิ่งสาธารณูปการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เป็นต้น
3. เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิดที่เป็นลักษณะอภายมุข เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง เป็นต้น
4. เพื่อหารายได้เข้ารัฐ เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังถือหุ้น เป็นต้น



5. เพื่อเป็นการริเริ่มกิจการใหม่เป็นแบบฉบับให้เอกชนดำเนินรอยตาม เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษ เครื่องเคลือบ เป็นต้น
6. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร องค์กรคลังสินค้า เป็นต้น
7. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น กิจการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ท่าเรือน้ำลึก การนิคมอุตสาหกรรม การทำอากาศยาน เป็นต้น
8. เพื่อดำเนินการในอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยต่างๆ
9. เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
10. เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม หรือการศึกษา เป็นต้น

#### 1.4 รูปแบบการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของไทย

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปตามรูปแบบใด ตามกฎหมายลักษณะใดนั้น ขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็น และความสำคัญของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทยในแง่ของกฎหมายแล้วอาจจำแนกออกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่

**1. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ** รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมักเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศในด้านเศรษฐกิจ เป็นกิจการของรัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนสูงมาก และโดยสภาพของการดำเนินกิจการที่ต้องใช้งบประมาณและบุคลากรเป็นจำนวนมากมีโครงสร้างขององค์กรที่สลับซับซ้อน รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมักขึ้นต้นด้วยคำว่า “การ” มีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

**2. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนด** เช่น บริษัทตลาดรองสินค้าที่อยู่อาศัย เป็นต้น

**3. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา** การตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติและออกโดยฝ่ายบริหาร ก็เพื่อเป็นการลดความยุ่งยากในกระบวนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและทันต่อเหตุการณ์ อย่างไรก็ตามการตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชกฤษฎีกานั้นต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา 3 ที่กำหนดว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนิน กิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกานี้ใช้ในกิจการที่มีความสำคัญน้อยลงมาและจะมีอำนาจตามกฎหมายปกครองน้อยกว่ารัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติด้วย รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักมีคำนำหน้าว่า “องค์กร” และมีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น องค์กรคลังสินค้า องค์กรตลาด องค์กรสวนยาง องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ข.ส.ม.ก.) องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) องค์กรสวนสัตว์ องค์กรสะพานปลา หรือ องค์กรส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย เป็นต้น



**4. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี** รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายในสังกัดของกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นหน่วยหนึ่งในกระทรวง ทบวง กรม ที่สังกัดนั้น จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบการเชิงพาณิชย์ หรือการให้บริการต่าง ๆ ในขอบเขตอำนาจ หน้าที่ของกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ๆ **ดำเนินงานภายใต้งบประมาณของหน่วยงาน และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล** ตัวอย่างรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ เช่น โรงงานน้ำตาล สังกัดกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม โรงงานไฟ สังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เป็นต้น

**5. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน** รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปของ “ห้างหุ้นส่วนจำกัด” หรือ “บริษัท” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับ รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน เช่นเดียวกับธุรกิจของเอกชนทุกประการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และเน้นประสิทธิภาพทางการบริหารด้วยผลกำไรจากการประกอบการของบริษัทในแต่ละปี จึงสังเกตความเป็นรัฐวิสาหกิจได้ยากเนื่องจากคล้ายคลึงกับบริษัทของเอกชนทุกประการ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทขนส่ง จำกัด บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักใช้ชื่อว่า “บริษัท” เป็นคำนำหน้าชื่อ โดยมีทั้งรัฐบาลและเอกชนหรือประชาชนทั่วไปเป็นผู้ถือหุ้น แต่รัฐบาลจะต้องมีหุ้นส่วนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ส่วนหุ้นที่เหลือจะนำเข้าระดมทุนจากประชาชนในตลาดหลักทรัพย์ การบริหารเป็นไปในรูปแบบเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทุกประการ รวมทั้งมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นไปตามที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิที่จัดตั้งบริษัทนั้น ๆ

ทั้งนี้ ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง จำนวนทั้งสิ้น 56 แห่ง ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1-2 แสดงสถานะและลักษณะของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไทย ทั้ง 56 แห่ง

	รัฐวิสาหกิจ	ส่วนราชการที่กำกับดูแล	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	การทำเรือแห่งประเทศไทย	กระทรวงคมนาคม	พระราชบัญญัติ	2494	ขนส่ง
7	การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย	กระทรวงคมนาคม	พระราชบัญญัติ	2543	ขนส่ง
8	การประปานครหลวง	กระทรวงมหาดไทย	พระราชบัญญัติ	2510	สาธารณูปการ
9	การประปาส่วนภูมิภาค	กระทรวงมหาดไทย	พระราชบัญญัติ	2522	สาธารณูปการ
10	องค์การจัดการน้ำเสีย	กระทรวงมหาดไทย	พระราชกฤษฎีกา	2538	สาธารณูปการ
11	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	กระทรวงอุตสาหกรรม	พระราชบัญญัติ	2515	อุตสาหกรรม
12	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติ	2517	พาณิชย์และบริการ



	รัฐวิสาหกิจ	ส่วนราชการที่กำกับดูแล	การจัดตั้งโดย	เมื่อ พ.ศ.	สาขา
13	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	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	บริษัทประกันสินเชื่อนานาชาติ	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	กระทรวงการอุดมศึกษาฯ	พระราชกฤษฎีกา	2538	สังคมและเทคโนโลยี
34	บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	กระทรวงพลังงาน	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด	2521	พลังงาน
35	บริษัทขนส่ง จำกัด	กระทรวงคมนาคม	ปปพ.*	2473	ขนส่ง
36	บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	กระทรวงกลาโหม	ปปพ.*	2500	อุตสาหกรรม
37	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	กระทรวงคมนาคม	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด	2522	ขนส่ง
38	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	กระทรวงคมนาคม	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด	2503	ขนส่ง
39	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	กระทรวงคมนาคม	ปปพ.*	2491	ขนส่ง
40	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	กระทรวงดิจิทัลฯ	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด	2497	สื่อสาร
41	บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	กระทรวงดิจิทัลฯ	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด	2546	สื่อสาร
42	บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด	กระทรวงดิจิทัลฯ	ปปพ.*	2546	สื่อสาร
43	บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)	สำนักนายกรัฐมนตรี	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด	2520	สื่อสาร
44	บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด	กระทรวงการคลัง	ปปพ.*	2499	พาณิชย์และบริการ
45	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	กระทรวงการคลัง	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด	2509	การเงิน
46	บริษัท ธนาคารพัฒนาสินทรัพย์ จำกัด	กระทรวงการคลัง	ปปพ.*	2547	พาณิชย์และบริการ
47	บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	กระทรวงการคลัง	พระราชกำหนด	2540	การเงิน
48	องค์การสุรา กรมสรรพสามิต	กระทรวงการคลัง	ระเบียบ	2506	อุตสาหกรรม
49	โรงงานไฟ 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



	รัฐวิสาหกิจ	ส่วนราชการที่กำกับดูแล	การจัดตั้งโดย	เมื่อ พ.ศ.	สาขา
54	บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด	กระทรวงคมนาคม	ปพพ.*	2554	ขนส่ง
55	การยางแห่งประเทศไทย	กระทรวงเกษตรฯ	พระราชบัญญัติ	2558	เกษตรกรรมและทรัพยากร
56	การยาสูบแห่งประเทศไทย	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติ	2561	อุตสาหกรรม

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

จัดทำโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา

\*ปพพ. หมายถึง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### 1.5 หลักการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ

จากหลักการพื้นฐานในความเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีคุณลักษณะในสองมิติ คือ สาธารณะ (public) และการประกอบการเชิงธุรกิจ (enterprise) ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานและกิจการของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายภายใต้หลักการดังกล่าวได้ การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจจึงต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ (อิสระ สุวรรณบล, 2546, หน้า 259 – 262) กล่าวคือ

**ประการที่ 1 เป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช้ระเบียบของส่วนราชการในการดำเนินงาน** เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจำลองรูปแบบกระบวนการ และพฤติกรรมการบริหารมาจากวิสาหกิจเอกชน เพราะดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจหรือเศรษฐกิจ การบริหารงานในรูปแบบระบบราชการ จึงไม่มีความเหมาะสม ทำให้ขาดความคล่องตัว ไม่ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ

**ประการที่ 2 รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีความคล่องตัวทางการบริหารและการดำเนินงาน** เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร แต่ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการควบคุม กำกับดูแลจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในบางกรณี เนื่องจากภารกิจบางส่วนเป็นการดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ จึงกำหนดลักษณะการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ
2. มีอิสระทางการเงินสามารถหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งภายในและต่างประเทศโดยได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมถึงอาจจะระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์จากประชาชนได้เช่นเดียวกับธุรกิจ
3. ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางการบริหารตามระเบียบราชการเหมือนหน่วยราชการ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะสมกับการบริหารงานแบบธุรกิจ
4. การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการ ทำให้สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานแข่งขันกับภาคเอกชนได้ รวมถึงได้รับผลตอบแทนตามผลการดำเนินการ เช่นเดียวกับภาคเอกชน



## 1.6 กระบวนการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็น “องค์การของรัฐ” ในการบริหารงานในแต่ละรอบปีของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะต้องมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจพิจารณาอนุมัติซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจจะจำแนกเป็น “งบลงทุน” และ “งบทำการ” ในส่วนของงบลงทุนต้องเสนอต่อคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ผ่านไปยังรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง หรือหน่วยงานต้นสังกัด กระทรวงการคลัง จนถึงคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบด้วย ทั้งนี้ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจมีกระบวนการแตกต่างกันไป ตามกฎหมายจัดตั้ง เช่น การยาสูบแห่งประเทศไทย หรือ (ยสท.) พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยพ.ศ. 2561 ได้กำหนดกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ ยสท.ไว้ว่า

“มาตรา 29 ให้ ยสท. จัดทำงบประมาณประจำปีโดยจำแนกเงินที่จะได้รับในปีหนึ่ง ๆ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการให้แยกเป็นงบลงทุนและงบทำการสำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ”

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ หรือตามกฎหมายว่าด้วยกฎหมายบริษัทมหาชน (จำกัด) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็อาจมีลักษณะแตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือผ่านการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก่อนจึงจะใช้จ่ายงบประมาณได้

## 1.7 การนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน

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

“มาตรา 36 ภายใต้บทบัญญัติวรรคสองและวรรคสาม การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น

ให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเพื่อนำส่งคลังในอัตราไม่น้อยกว่าอัตรากำไรเงินได้นิติบุคคล

ในกรณีที่เห็นสมควร กระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีหรือกำไรสะสมเพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากรวรรคสองในจำนวนที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรก็ได้”



จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ได้วางหลักการสำคัญของการนำกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไว้ ดังนี้

- 1. ขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล** รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องนำส่งกำไรสุทธิในแต่ละปีเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ว่ารัฐวิสาหกิจใดอยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือไม่ กล่าวคือ
  - (1) ถ้ารัฐวิสาหกิจใดอยู่บังคับตามกฎหมายต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ก็ให้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเข้ารัฐ โดยไม่ต้องนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน
  - (2) ถ้ารัฐวิสาหกิจใดไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ต้องนำส่งกำไรสุทธิเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล
- 2. การนำส่งกำไรเพิ่มเติมจากอัตราขั้นต่ำ** ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังในกรณี que เห็นสมควร จะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแห่งใด ๆ จัดสรรกำไรสุทธิประจำปี หรือกำไรสะสม เพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือนำส่งส่วนของกำไรสุทธิมากกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลอีกก็ได้

ตัวอย่างเช่น การยาสูบแห่งประเทศไทยหรือ (ยสท.) พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเกี่ยวกับการนำส่งเงินของ ยสท.เข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนี้

“มาตรา 30 รายได้ที่ ยสท. ได้รับจากการดำเนินกิจการในปีหนึ่ง ๆ ให้ตกเป็นของ ยสท. สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการและเมื่อได้หักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงานค่าภาระต่างๆที่เหมาะสมรวมตลอดถึงค่าบำรุงรักษาค่าเสื่อมราคาเงินสำรองตามมาตรา11 หนี้เงินกู้ที่ถึงกำหนดชำระกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างตามมาตรา28 และเงินลงทุนตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เหลือเท่าใดให้ ยสท. นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด”

### 1.8 การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ

โดยหลักการรัฐวิสาหกิจจะต้องพึ่งพาตัวเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินในทุกปี อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของการตั้งรัฐวิสาหกิจที่ค่อนข้างหลากหลาย อาทิ (1) เพื่อดำเนินกิจการที่ต้องใช้เงินทุนสูง เช่น การให้บริการในด้านการคมนาคม การสื่อสาร และพลังงาน (2) เพื่อให้บริการแก่สังคม เช่น ไฟฟ้า ประปา การคมนาคม หรือสิ่งสาธารณูปการที่จำเป็นต่อชีวิต (3) เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิดที่เป็นลักษณะอภายมุข เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง ซึ่งกำหนดเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐบาล (4) เพื่อหารายได้เข้ารัฐ (5) เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) องค์กรคลังสินค้า (อ.ค.ส.) หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม หรือการศึกษา เป็นต้น

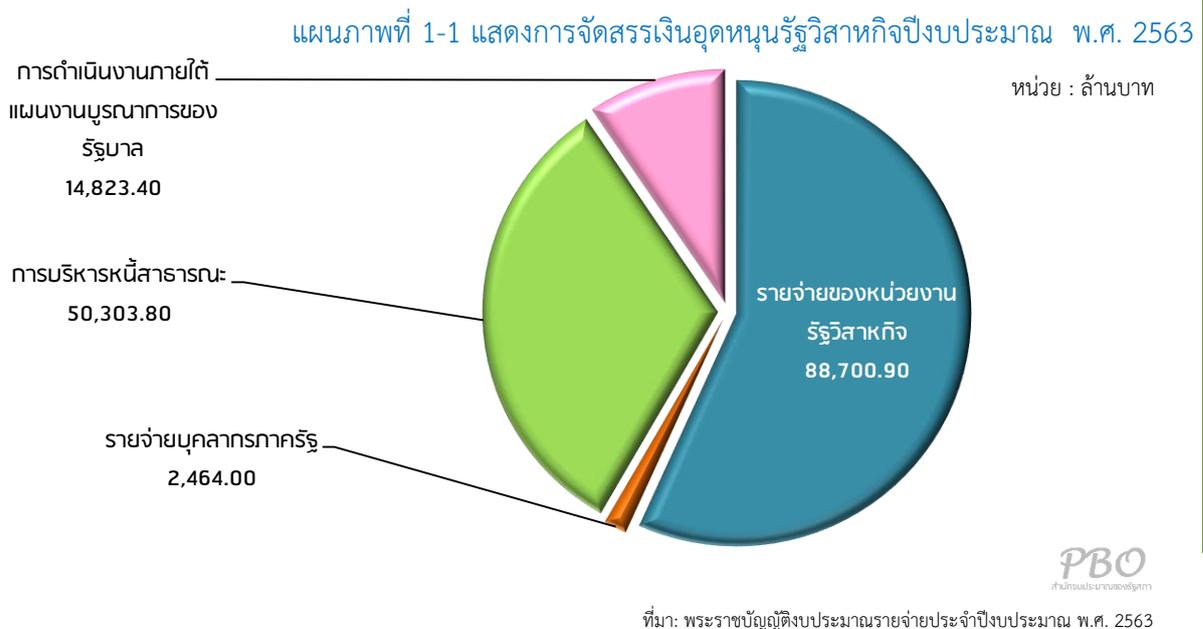
ดังนั้น แม้รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะมีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลก็จำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการค้ำประกันเงินกู้ หรือการกู้เงินมาให้กู้ยืมต่อ หรือให้การอุดหนุนเงิน



งบประมาณแผ่นดินเป็นทุนในการดำเนินงาน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่เป็น “หน่วยรับงบประมาณ” ไว้เพียง 3 ลำดับชั้น ได้แก่

- ก.องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข.บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ค.บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

สำหรับเหตุผลและความจำเป็นที่รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจจำแนกได้หลายกรณี ดังตัวอย่างของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตามแผนภาพที่ 1-1



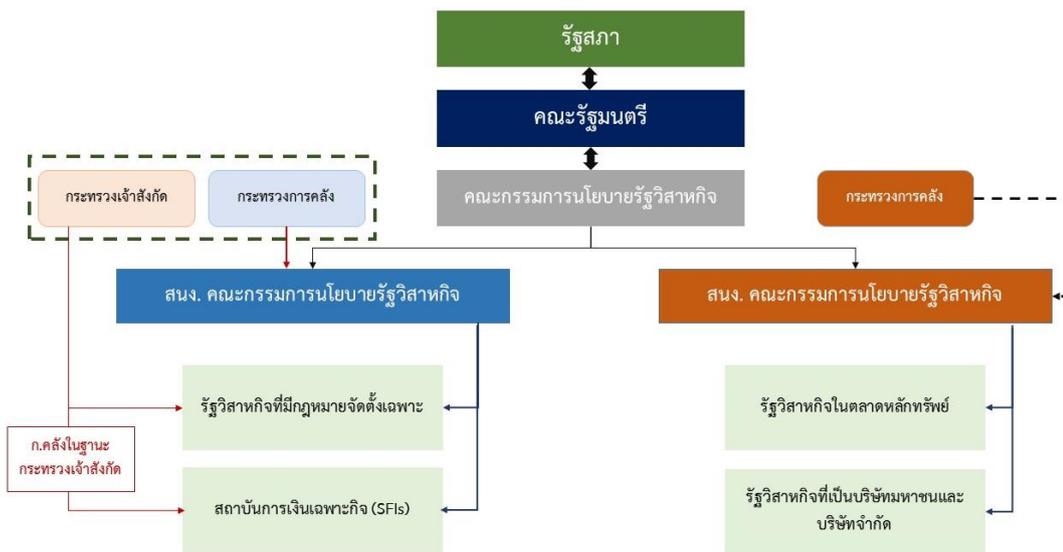
ทั้งนี้ จะเห็นว่าในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่ามีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจจำนวน 24 แห่ง จำนวนเงินทั้งสิ้น 155,202.8 ล้านบาท ด้วยเหตุผล 4 ประการ ได้แก่ 1. เป็นรายจ่ายของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 2. เป็นรายจ่ายบุคลากรภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ 3. เป็นรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจและชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจที่สูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการกึ่งการคลัง และ 4. เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล



## ส่วนที่ 2 การกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจ

โดยที่รัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมทางการปกครองเช่นเดียวกับส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป แต่อาจมีระดับในการควบคุมน้อยกว่าส่วนราชการ นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่ดำเนินการด้วยเงินทุนหรือทรัพย์สินของรัฐ รวมถึงมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐในการประกอบกิจการบางประเภท จึงต้องมีกลไกของรัฐเข้าไปกำกับดูแลการบริหารจัดการองค์กรรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐานภายใต้อัตราค่าบริการที่เป็นธรรม สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งพระราชบัญญัติพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562 เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจไทยในปัจจุบัน โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกลไกการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจไทยไว้อย่างเป็นระบบ ดังนี้

แผนภาพที่ 2-1 การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและการแบ่งโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ



ที่มา : ประมวลจากพระราชบัญญัติพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562



### 2.1 กลไกการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของไทย

1. คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ควบคุมและกำหนดนโยบายขั้นสูงสุดที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งให้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐอีกชนิดหนึ่งจึงต้องมีบทบาทในการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติเช่นเดียวกับส่วนราชการ แต่คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเฉพาะในเรื่องนโยบายที่สำคัญ เช่น การอนุมัติแผนงาน หรือโครงการขนาดใหญ่ซึ่งใช้เงินลงทุนจำนวนมาก การกู้เงินลงทุน การออกกฎหมายหรือข้อบังคับหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อประชาชน ส่วนนโยบายที่ไม่สำคัญหรืองานประจำก็มอบรัฐมนตรีว่าการ คณะกรรมการ



บริหาร หรือ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณี ว่าจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

**2. คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ** ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้มืองค์กรกลางระดับรองจากคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่งในการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทาง ในการพัฒนารัฐวิสาหกิจในภาพรวมทั้งระบบ เพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” หรือ (คนร.) โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้ 1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน 2. รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายคนหนึ่งเป็นรองประธานกรรมการ 3. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสองคน ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ 4. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนห้าคน และ 5. ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ โดยกำหนดให้ “คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” (คนร.) มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) เสนอแนะให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลและการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ และเสนอความเห็นต่อการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจ
- (3) เสนอแนะให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ
- (4) กำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจูงใจรัฐวิสาหกิจ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (6) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการและการจัดสรรเงินชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ และมีภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องชดเชย
- (7) กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- (8) กำหนดแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ
- (9) แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองกรมการรัฐวิสาหกิจ
- (10) กำกับดูแลกระทรวงเจ้าสังกัดให้ติดตามรัฐวิสาหกิจในกำกับดำเนินการตามแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ
- (11) เสนอแนะให้มีการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี
- (12) ออกประกาศเพื่อกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ตลอดจนวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (13) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของ คนร.หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย



3. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำหน้าที่ของ คnr. โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานรับผิดชอบกิจการทั่วไปของ คnr. และให้มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

- (1) ศึกษา ตรวจสอบ และวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน สถานะทางการเงินและภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนติดตามและจัดทำผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจ
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะการกำหนดมาตรการและการจัดสรรเงินชดเชยให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ และมีภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องชดเชย
- (3) ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- (4) เสนอแนะแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่รัฐวิสาหกิจต่อ คnr.
- (5) กำหนดทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และสมรรถนะหลักของกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- (6) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาแก องค์กรรัฐวิสาหกิจ
- (7) ส่งเสริมการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ เสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ<sup>3</sup>
- (8) เสนอแนะต่อ คnr. ให้มีการตรา แก้ไข เพิ่มเติม ยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ
- (9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็น หน้าที่และอำนาจของสำนักงานหรือตามที คณะรัฐมนตรี หรือ คnr. มอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ<sup>3</sup> ดำเนินการแทนกระทรวงการคลังในการใช้สิทธิผู้ถือหุ้นเพื่อกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจตาม (2) ของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 3 (รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุน รวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50) มีแนวทางในการกำกับดูแลกิจการที่ดี และให้รัฐวิสาหกิจที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยค้ำประกันถึงมาตรฐานที่ใช้กับบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาด หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

4. คณะกรรมการกึ่งกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วย ธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

<sup>3</sup> ตามร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้น ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งบรรษัท วิสาหกิจแห่งชาติซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อรับโอนหุ้นในรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด และบริษัทมหาชนจำกัดจากการกระทรวงการคลัง และกำกับดูแลการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ในฐานะผู้ถือหุ้น ให้เกิด ผลตอบแทนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งลงทุน และบริหารทรัพย์สินของบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ แต่สภานิติ บัญญัติแห่งชาติ ได้ตัดบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวออกทั้งหมด โดยปรับให้ “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” ทำหน้าที่ดังกล่าวแทน



ส่วนใหญ่จะมีกรรมการสองประเภทได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ กรรมการที่สรรหามาจากบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในกิจการนั้น ๆ ซึ่งการกรรมการเหล่านี้ มีผลต่อการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมาก และที่ผ่านมากกระบวนการสรรหาไม่ค่อยมีความ โปร่งใส จึงต้องมีกระบวนการกลั่นกรองด้วยคณะกรรมการกลางอีกชั้นหนึ่งโดย “คณะกรรมการกลั่นกรอง กรรมการรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ ตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ทั้งหมดจำนวนห้าคน และบุคคลซึ่งมาจากภาคเอกชน ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ในด้านการบริหารจัดการด้านธรรมาภิบาล หรือด้านการวางแผนกลยุทธ์ จำนวนสามคน เป็นกรรมการ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นกรรมการ และเลขานุการ

ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจตาม (1) ของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 3 และเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย

2. ดำเนินการคัดเลือกบุคคลจากรายชื่อที่ผ่านการสรรหาและผ่านการเห็นชอบของ ค.นร. พร้อมเหตุผล การคัดเลือก เสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยต้องแสดงเหตุผลของกรรมการกลั่นกรอง แต่ละคนประกอบการพิจารณาแต่งตั้งด้วย ทั้งนี้ ในกระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ให้กรรมการ รัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ๆ ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีจริยธรรม และมีทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ สอดคล้องกับ สมรรถนะหลักของกรรมการรัฐวิสาหกิจ จำนวนสองเท่าของจำนวนตำแหน่งกรรมการที่จะแต่งตั้ง เสนอต่อ คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจคัดเลือก

5. กระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าสังกัด แม้ว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีความ อิสระในการดำเนินกิจการ แต่โดยที่เป็นกิจการของรัฐที่ใช้ทุนและทรัพยากรของรัฐจึงถือว่ารัฐเป็นเจ้าของ ดังนั้น ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใด ๆ จำเป็นต้องกำหนดให้อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงหรือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับ ดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวง พลังงาน ซึ่งอำนาจของกระทรวงพลังงาน และหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ในการกำกับดูแลการบริหารงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะมีเพียงโดยอ้อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแล ของหน่วยงานที่รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นอยู่ในสังกัด ตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กำหนดหน้าที่และอำนาจไว้

นอกจากนี้ ในส่วนของพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ก็ได้กำหนดบทบาทของหน่วยงานหรือกระทรวงเจ้าสังกัด ในการจัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนา รัฐวิสาหกิจไว้ เช่น ในมาตรา 23 กำหนดว่า “ในการจัดทำแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ ให้ ค.นร. กำหนดแนวทางให้ กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจเสนอกรอบนโยบายการพัฒนาและทิศทางการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในกำกับ



ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ค.นร. กำหนด” และมาตรา 24 วรรคสองที่กำหนดว่า “เมื่อได้มีการประกาศใช้ แผนพัฒนาวิสาหกิจในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจดำเนินการให้สอดคล้อง กับแผนพัฒนาวิสาหกิจนั้น

**6. คณะกรรมการบริหารวิสาหกิจ** ในการดำเนินงานและการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่ละ แห่ง จะต้องมีคณะกรรมการวิสาหกิจเป็น board ในการบริหารงาน ซึ่งจะควบคุมการทำงานของผู้บริหาร และพนักงานวิสาหกิจ โดยบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการในวิสาหกิจแห่งใด (นอกจากกรรมการโดย ตำแหน่ง) จะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานวิสาหกิจพ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ผู้บริหารและพนักงานวิสาหกิจโดยรวมไว้ ทั้งนี้ กรรมการวิสาหกิจมีอำนาจกว้างขวางในการดำเนินงาน ของวิสาหกิจแต่ละแห่ง สำคัญที่สุดคือการสรรหาและทำสัญญาจ้าง “ผู้บริหารวิสาหกิจ” ซึ่งจะเป็น ผู้รับผิดชอบในการบริหารกิจการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ๆ รวมถึงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ พนักงาน ลูกจ้าง ในวิสาหกิจแห่งนั้นด้วย

**7. ผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ** ผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือกรรมการผู้จัดการ เป็นต้น โดยทั่วไปตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจแต่ละ แห่ง ถือว่ามีความสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้อง เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางการบริหารงานในลักษณะที่รับผิดชอบเป็นอย่างมาก หน้าที่ และอำนาจของผู้บริหารระดับสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น อาจสรุปได้ 3 ประการ ได้แก่ 1. ปฏิบัติงานตาม นโยบายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่คณะกรรมการวิสาหกิจกำหนด 2. ควบคุมบังคับบัญชาบรรดาพนักงานและ ลูกจ้างทั้งหลายของรัฐวิสาหกิจให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และ 3. เป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจในกิจการ ที่ต้องติดต่อกับภายนอก เช่น การประชุมและการลงนามความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น นอกเหนือจากผู้บริหารระดับสูงสุดแล้วอาจมีการแต่งตั้งรองผู้บริหารเพื่อช่วยปฏิบัติหน้าที่แทนในกิจการต่าง ๆ ในนามของผู้บริหารสูงสุดก็ได้

## 2.2 การกำกับดูแลและการบริหารวิสาหกิจ

ตามกรอบแนวคิดการกำกับดูแลและบริหารวิสาหกิจรูปแบบใหม่ (Holistic Approach) ของ กระทรวงการคลัง จะมีความครอบคลุมทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การส่งผ่านนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามนโยบาย ตลอดจนการติดตาม ผลการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) การส่งผ่านเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางการพัฒนาวิสาหกิจที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่ง รัฐและการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ไปยังวิสาหกิจภายใต้ระบบการกำกับดูแลวิสาหกิจแบบคู่ขนานของ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิสาหกิจ

(2) ให้มีแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนาวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ



(3) ส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และให้มีการประเมินผลการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง

(4) ให้มีกลไกสนับสนุนให้การคัดเลือกและปฏิบัติงานของกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562 ได้กำหนดกลไกสำคัญในการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจไทยเพื่อให้บรรลุตามกรอบแนวคิดดังกล่าว ไว้ดังนี้

**(1) แผนพัฒนาวิสาหกิจ** มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาวิสาหกิจ ไว้ดังนี้

“มาตรา 22 ให้มีแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจที่มีระยะเวลาห้าปี เพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงหลักวินัยการเงินการคลังของประเทศ ภารกิจของรัฐวิสาหกิจในบริบทที่เปลี่ยนแปลง และบทบาทหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ”

โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ คนร. ในการจัดทำแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว และได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจนั้น

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

**(3) การรายงานผลการดำเนินการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปี** ทั้งนี้ เพื่อให้การการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กรอบของแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ภายหลังจากจัดทำแผนรัฐวิสาหกิจ 5 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต่อคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) เป็นประจำทุกปีด้วย ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 วรรคสองว่า “ให้สำนักงานรายงานผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีของรัฐวิสาหกิจเสนอต่อ คนร.”



(4) การรายงานผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตามแผนพัฒนาวิสาหกิจ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แผนพัฒนาวิสาหกิจเมื่อได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะถูกขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนวิสาหกิจที่มีกรอบระยะเวลาห้าปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาวิสาหกิจนั้นๆ ขณะเดียวกันก็ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่จะต้องกำกับดูแลกระทรวงเจ้าสังกัดให้ติดตามรัฐวิสาหกิจในกำกับดำเนินการตามแผนพัฒนาวิสาหกิจเพื่อให้แผนนั้นบรรลุผลตามเป้าหมาย และนอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ต้องติดตามและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาวิสาหกิจอย่างต่อเนื่องด้วย ดังที่บัญญัติในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

“มาตรา 26 ให้สำนักงานจัดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตามแผนพัฒนาวิสาหกิจเสนอต่อคนร.ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ คนร. กำหนด

เมื่อครบกำหนดสามปีนับแต่วันประกาศใช้แผนพัฒนาวิสาหกิจ ให้ คนร.จัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาวิสาหกิจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย”

(5) การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นกลไกและเครื่องมือสำคัญในการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้นำมาใช้ตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ประกอบด้วย 2 ระบบได้แก่ 1.ระบบการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งประยุกต์ใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เช่น ซึ่งกำหนดกรอบการประเมินผลสามด้าน คือ การดำเนินงานตามนโยบายผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และการบริหารจัดการองค์กร อันประกอบด้วย บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใน การบริหารจัดการสารสนเทศ และการบริหารทรัพยากรบุคคล และ 2.ระบบประเมินคุณภาพของรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Appraisal: SEPA) ซึ่งประยุกต์หลักการและแนวทางตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thai Land Quality Award) : TQA ) ซึ่งเป็นกรอบการบริหารจัดการที่บูรณาการองค์ประกอบต่างๆ ทั้ง 7 หมวด

สำหรับกลไกการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เดิมนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ” เป็นองค์กรหลักโดยมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ภายหลังมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2562 ไว้วางหลักเกณฑ์และสร้างกลไกของการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 – มาตรา 32 ดังนี้

“มาตรา 30 ให้สำนักงานมีหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ คนร.กำหนดตามมาตรา 29 ทั้งนี้ สำนักงานจะต้องกำหนดวิธีการและขั้นตอนโดยอาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายหน่วยงานอื่นใดเพื่อดำเนินการก็ได้



คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายได้ให้กรรมการและอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรานี้ได้รับค่าตอบแทนตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา 31 เมื่อได้มีการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปี ให้สำนักงานรายงานผลการประเมินต่อ ค.นร. พร้อมทั้งข้อเสนอแนะหรือมาตรการให้รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติหรือดำเนินการแก้ไขรวมทั้งการจัดทำแผนวิสาหกิจและแผนปฏิบัติการประจำปีตามมาตรา 25 แล้วแต่กรณี

มาตรา 32 ให้สำนักงานรวบรวมสภาพปัญหาและอุปสรรคในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และให้สำนักงานเสนอแนะวิธีการแก้ไขต่อ ค.นร. เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุง หลักเกณฑ์วิธีการ และขั้นตอนการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่อไป”

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้จัดทำรายการการประเมินผลการดำเนินงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจ และนำเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานเป็นประจำทุกปี ซึ่งข้อมูลในรายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนารัฐวิสาหกิจไทยให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

### 2.3 การกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ

“การกำกับดูแลที่ดี” หมายถึง “การกำหนดหลักการ กติกา และกลไกที่มีระบบการกำกับดูแลที่ดีความเหมาะสม (Good governance) ซึ่งรวมถึงการจัดโครงสร้าง ระบบการบริหารงาน ขั้นตอนกระบวนการทำงาน มาตรฐานการบริหารของภาครัฐ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะของผู้ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ๆ ในการบริหารจัดการและดำเนินงานขององค์กรในภาครัฐยุคใหม่ ซึ่งการสร้างระบบการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มในรัฐวิสาหกิจอย่างยั่งยืน และคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดี ตามลักษณะของรัฐวิสาหกิจ ไว้ดังนี้

(1) กรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีลักษณะการประกอบกิจการแบบเดียวกับธุรกิจเอกชน จึงต้องมีแนวทางในการกำกับดูแลกิจการที่ดี ตามที่ ค.นร.ประกาศกำหนด ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นแทนกระทรวงการคลัง ดังที่บัญญัติในมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562

“มาตรา 33 ให้ ค.นร.ประกาศกำหนดแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจตาม (2) ของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 3 เพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และบรรลुวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) แผนการบริหารและพัฒนากิจการ และการปฏิบัติตามแผนดังกล่าว รวมทั้งกำหนดเป้าหมายของกิจการ และการประเมินผลการดำเนินงานของกิจการ เพื่อให้สามารถสร้างมูลค่าแก่กิจการได้อย่างยั่งยืน
- (2) การบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในอย่างเพียงพอเหมาะสม
- (3) การเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และโปร่งใส



(4) การสรรหาและการแต่งตั้งกรรมการ โดยอย่างน้อยต้องคำนึงถึงทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญและสมรรถนะหลักของกรรมการ กระบวนการสรรหากรรมการที่โปร่งใส และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

(5) การกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนกรรมการ

(6) การกำหนดนโยบายการกำกับดูแลบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้น

(7) การดำเนินการตามแผนพัฒนาวิสาหกิจและภารกิจของรัฐวิสาหกิจ

แนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้รัฐวิสาหกิจ กรรมการผู้บริหาร และบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง ความซื่อสัตย์สุจริต และมีจริยธรรม โดยปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจนั้น

ให้สำนักงานดำเนินการแทนกระทรวงการคลังในการใช้สิทธิผู้ถือหุ้น เพื่อกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจตาม (2) ของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 3 มีแนวทางในการกำกับดูแลกิจการที่ดี และให้รัฐวิสาหกิจที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย คำนึงถึงมาตรฐานที่ใช้กับบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย”

(2) กรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น ๆ หรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ส่วนใหญ่จะมีกรรมการสองประเภท ได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องและกรรมการที่สรรหาจากบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในกิจการนั้น ๆ ซึ่งกรรมการเหล่านี้มีผลต่อการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมาก และที่ผ่านมากกระบวนการสรรหาไม่ค่อยมีความโปร่งใส จึงต้องมีกระบวนการกลั่นกรองด้วยคณะกรรมการกลางอีกชั้นหนึ่งด้วย “คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจ” โดยให้คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

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

2. ดำเนินการคัดเลือกบุคคลจากรายชื่อที่ผ่านการสรรหาและผ่านการเห็นชอบของ ค.นร. พร้อมเหตุผลการคัดเลือก เสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยต้องแสดงเหตุผลของกรรมการกลั่นกรองแต่ละคนประกอบการพิจารณาแต่งตั้งด้วย ทั้งนี้ ในกระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ให้กรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ๆ ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีจริยธรรม และมีทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ สอดคล้องกับสมรรถนะหลักของกรรมการรัฐวิสาหกิจ จำนวนสองเท่าของจำนวนตำแหน่งกรรมการที่จะแต่งตั้ง เสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจคัดเลือก



### ส่วนที่ 3 ผลการดำเนินงานและสภาพปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทย

ดังที่ได้กล่าวมาว่ารัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่สำคัญของรัฐ เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งยังมีบทบาทในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ และสังคมอย่างมาก เนื่องจากรัฐวิสาหกิจไทยมีสินทรัพย์รวมเกือบ 5 เท่าของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปีมีวงเงินดำเนินการสูงถึงประมาณ 2,058,196 ล้านบาท มีวงเงินเบิกจ่ายลงทุนประจำปีจำนวนกว่า 638,943 ล้านบาท เทียบเท่ากับงบลงทุนทั้งหมดของรัฐบาล จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศควบคู่กับระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ข้อมูลล่าสุดจากรายงานการเงินรวมภาครัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รัฐวิสาหกิจไทยที่อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจมีจำนวนทั้งสิ้น 56 แห่ง จำแนกเป็น 9 สาขาการผลิต มีสินทรัพย์รวมกันทั้งสิ้น 15,807,000 ล้านบาท มีหนี้สินรวมกันจำนวน 12,604,000 ล้านบาท ทำให้คงเหลือส่วนของทุนจำนวน 3,203,000 ล้านบาทโดยประมาณ

#### 3.1 ผลการดำเนินงานในภาพรวม

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ผลการดำเนินงานในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจไทย ปรากฏผล ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจไทยมีรายได้รวม 4,169,000 ล้านบาท มีค่าใช้จ่ายรวม 3,857,000 ล้านบาท โดยสามารถทำกำไรรวมได้ 312,000 ล้านบาท คิดเป็นอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมร้อยละ 1.97 โดยมีรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไร 43 แห่ง และขาดทุน 12 แห่ง

2. รัฐวิสาหกิจได้มีการนำส่งส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินจากรัฐวิสาหกิจ 36 แห่ง เป็นจำนวน 169,159 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 54.22 ของกำไรสุทธิ โดยรายได้ดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 6.63 ของรายได้สุทธิรัฐบาล (2,550,000 ล้านบาท)

3. รัฐบาลได้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจจำนวน 26 แห่ง รวมเป็นเงิน 141,001 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.70 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

โดยเมื่อเปรียบเทียบเงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจกับส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแล้วพบว่า ส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังมีจำนวนสูงกว่าส่วนของเงินอุดหนุน เป็นจำนวน 28,158 ล้านบาท รายละเอียดดังตารางที่ 3-1



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

หน่วย: ล้านบาท

ผลการดำเนินงาน	ปีงบประมาณ					เฉลี่ย 5 ปี
	2558	2559	2560	2561	2562	
1. สินทรัพย์รวม	13,402,022.00	14,159,751.00	14,312,600.00	15,088,266.39	15,807,000.00	14,553,927.88
2. รายได้รวม	3,978,812.85	3,670,823.96	3,417,361.18	4,197,000.00	4,169,000.00	3,886,599.60
3. ค่าใช้จ่ายรวม	3,811,416.45	3,407,291.58	3,109,809.04	3,791,000.00	3,857,000.00	3,595,303.41
4. กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	167,396.40	263,532.38	307,552.14	406,000.00	312,000.00	291,296.18
5. อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (ร้อยละ)	1.25	1.86	2.15	2.69	1.97	1.98
6. รายได้นำส่งรัฐ	161,253.74	133,726.68	162,265.40	157,041.42	169,159.49	156,689.35
7. เงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ	147,569.30	143,804.80	140,263.10	154,650.80	141,001.30	145,457.86
สัดส่วนต่อวงเงินงบประมาณประจำปี (ร้อยละ)	5.73	5.18	4.80	5.07	4.70	5.10
8. ส่วนต่างของรายได้นำส่งรัฐกับเงินอุดหนุน (6 - 7)	13,684.44	-10,078.12	22,002.30	2,390.62	28,158.19	11,231.49

ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขปฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2563  
2. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2563  
3. รายงานการเงินรวมภาครัฐและรายงานการเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562



3.2 ผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจรายสาขา

ตารางที่ 3-2 แสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจรายสาขา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

หน่วย: ล้านบาท

สาขา	สินทรัพย์	หนี้สิน	รายได้	รายจ่าย	กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	รายได้ นำส่งรัฐ (1)	เงินอุดหนุนจาก งบประมาณแผ่นดิน (2)	ส่วนต่างของรายได้นำส่งรัฐ กับเงินอุดหนุน (3) =(1)-(2)
พลังงาน	3,970,263.47	2,089,935.88	3,005,574.81	2,824,155.38	181,419.43	68,168.95		68,168.95
ขนส่ง	1,873,464.29	2,064,866.93	336,130.67	320,823.52	15,307.15	18,272.59	25,406.90	-7,134.31
สื่อสาร	327,753.12	151,174.43	81,442.74	66,012.28	15,430.47	2,070.28		2,070.28
สาธารณูปการ	306,955.95	167,821.00	66,118.53	50,011.27	16,107.26	7,770.21	6,576.80	1,193.41
อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม	74,621.62	40,396.56	207,856.21	200,880.31	6,975.91	42,962.56		42,962.56
เกษตร	57,275.93	21,967.95	19,144.82	20,123.62	-978.80	94.00	4,339.50	-4,245.50
ทรัพยากรธรรมชาติ	10,742.43	4,875.04	3,759.21	4,198.89	-439.67	24.85	1,421.80	-1,396.95
สังคมและเทคโนโลยี	56,923.19	35,962.21	31,459.84	29,901.02	1,558.82	958.58	11,571.20	-10,612.62
สถาบันการเงิน	9,129,000.00	8,027,000.00	417,513.16	340,893.73	76,619.43	28,837.47	91,685.10	-62,847.63
รวม	15,807,000.00	12,604,000.00	4,169,000.00	3,857,000.00	312,000.00	169,159.49	141,001.30	28,158.19

ที่มา: 1. งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562  
2. เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562  
3. รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน



จากตารางที่ 3-2 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจรายสาขา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่า

1. รัฐวิสาหกิจสาขาที่มีผลกำไรสูงสุด ได้แก่ รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน จำนวน 181,419 ล้านบาท โดยบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) มีผลกำไรสูงสุด จำนวน 92,950 ล้านบาท รองลงมาเป็น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำนวน 51,558 ล้านบาท
2. รัฐวิสาหกิจสาขาที่นำส่งรายได้เข้าคลังมากที่สุด ได้แก่ รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน จำนวน 68,168 ล้านบาท แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณารายหน่วยงานจะพบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งอยู่ในสาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์ได้นำส่งรายได้ให้รัฐมากที่สุด จำนวน 41,915 ล้านบาท



3. รัฐวิสาหกิจสาขาที่มีผลขาดทุนสูงที่สุด ได้แก่ รัฐวิสาหกิจสาขาเกษตร จำนวน 978 ล้านบาท แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณารายหน่วยงานจะพบว่า บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งอยู่ในสาขาขนส่งมีผลขาดทุนจำนวนถึง 12,016 ล้านบาท

4. รัฐวิสาหกิจสาขาที่รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากที่สุด ได้แก่ รัฐวิสาหกิจสาขาสถาบันการเงิน ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 91,685 ล้านบาท โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้รับเงินอุดหนุนสูงสุด จำนวน 79,595 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 56.45 ของงบประมาณรายจ่ายรัฐวิสาหกิจปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (จำนวนทั้งสิ้น 141,001 ล้านบาท) รองลงมาเป็นการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย 14,693 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.42 ของงบประมาณรายจ่ายรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (PBO) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับการนำส่งกำไรหรือรายได้ และการรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจทั้ง 56 แห่ง พบว่า รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรส่วนใหญ่ได้มีการนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดินและไม่ขอรับเงินอุดหนุน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนก็มักจะขอรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 9 ลักษณะ รายละเอียดตามตารางที่ 3-3

ตารางที่ 3-3 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำแนกเป็น 9 ลักษณะ

<b>ลักษณะที่ 1 มีกำไร ส่งรายได้ให้แก่รัฐ และไม่รับเงินอุดหนุน</b>	<b>จำนวน 23 หน่วยงาน</b>
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้านครหลวง โรงพิมพ์ตำรวจ บริษัท อุรุวงษา จำกัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์การสุรา การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การยาสูบแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การท่าเรือแห่งประเทศไทย บริษัท ประชาชนไทย จำกัด องค์การเภสัชกรรม โรงงานไฟ สำนักงานธนาคุณเคราะห์ บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยวจำกัด บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด บริษัทตลาดรองสินค้าที่อยู่อาศัย ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	
<b>ลักษณะที่ 2 มีกำไร ส่งรายได้ให้แก่รัฐมากกว่ารับเงินอุดหนุน</b>	<b>จำนวน 4 หน่วยงาน</b>
ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
<b>ลักษณะที่ 3 มีกำไร ส่งรายได้ให้แก่รัฐน้อยกว่ารับเงินอุดหนุน</b>	<b>จำนวน 9 หน่วยงาน</b>
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร การประปาส่วนภูมิภาค	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
บริษัทประกันสินเชื่อบุคคลและประกันภัย การเคหะแห่งชาติ	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
องค์การสวนพฤกษศาสตร์ สถาบันการบินพลเรือน	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
<b>ลักษณะที่ 4 มีกำไร ไม่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ และไม่รับเงินอุดหนุน</b>	<b>จำนวน 3 หน่วยงาน</b>
บริษัท ขนส่ง จำกัด ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
<b>ลักษณะที่ 5 มีกำไร ไม่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ แต่รับเงินอุดหนุน</b>	<b>จำนวน 2 หน่วยงาน</b>
บริษัท บริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด	การกีฬาแห่งประเทศไทย
<b>ลักษณะที่ 6 ไม่มีกำไร ไม่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ และไม่รับเงินอุดหนุน</b>	<b>จำนวน 1 หน่วยงาน</b>
	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
<b>ลักษณะที่ 7 ขาดทุน แต่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ และไม่รับเงินอุดหนุน</b>	<b>จำนวน 1 หน่วยงาน</b>
	องค์การตลาด
<b>ลักษณะที่ 8 ขาดทุน ไม่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ และไม่รับเงินอุดหนุน</b>	<b>จำนวน 2 หน่วยงาน</b>
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	บริษัท อสมท.จำกัด (มหาชน)
<b>ลักษณะที่ 9 ขาดทุน ไม่ส่งรายได้ให้แก่รัฐ แต่รับเงินอุดหนุน</b>	<b>จำนวน 11 หน่วยงาน</b>
การรถไฟแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	องค์การสะพานปลา การยางแห่งประเทศไทย
องค์การจักษุแพทย์ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	องค์การคลังสินค้า
องค์การสวนสัตว์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ



ที่มา : ประมวลจากรายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน



### 3.3 รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรและขาดทุน

จากการศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรและผลขาดทุน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่า รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรสุทธิสูงสุด คือ บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) จำนวน 92,950 ล้านบาท และขาดทุนสุทธิสูงสุด คือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน 12,016 ล้านบาท รองลงมาเป็นการรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน 10,382 ล้านบาท

ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจที่ประสบผลขาดทุนมีทั้งสิ้น 12 แห่ง ในจำนวนนี้อยู่ในสาขาขนส่งจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งมีผลขาดทุนรวมกันจำนวนกว่า 26,880.60 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 78.88 ของผลขาดทุนทั้งหมด (รายละเอียดดังแผนภาพที่ 3-1)

แผนภาพที่ 3-1 แสดงผลดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสูงสุดและขาดทุน 10 อันดับแรก ปี พ.ศ. 2562

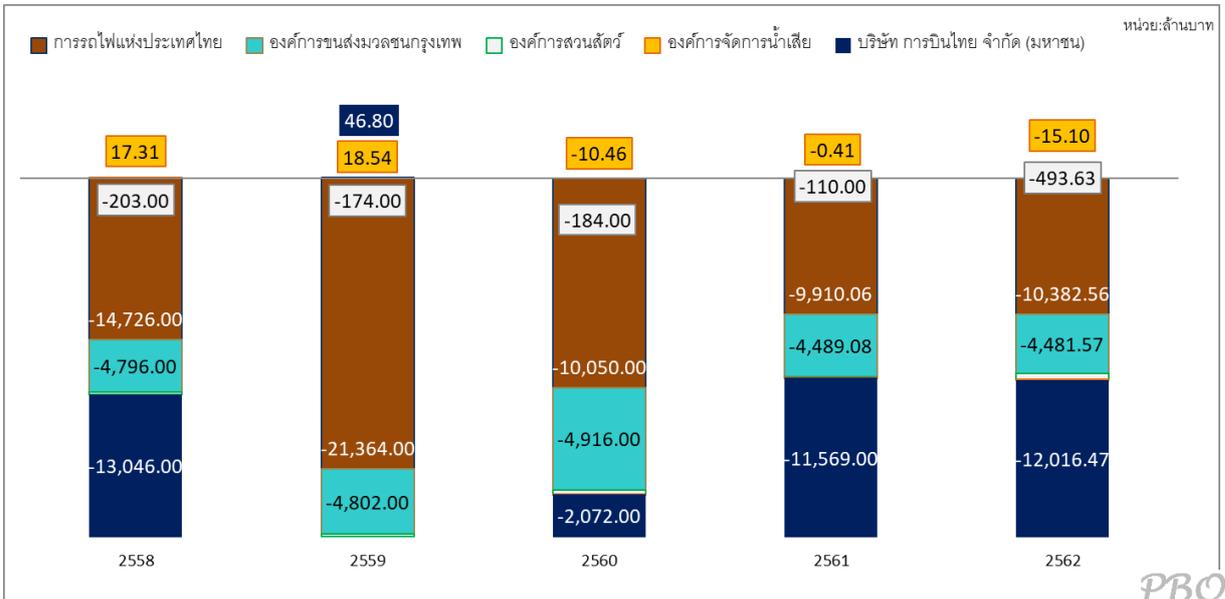


ที่มา: รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน และรายงานการสอบทานข้อมูลทางการเงินระหว่างกาล โดยผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
หมายเหตุ: 1. เป็นข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2562 จำนวน 9 แห่ง และสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2562 จำนวน 8 แห่ง  
2. การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และ กสท.โทรคมนาคม เป็นข้อมูลสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2562

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุน ทั้ง 12 แห่ง พบว่ามีรัฐวิสาหกิจ 3 แห่งที่มีผลประกอบการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตลอดระยะเวลา 5 ปี (ตั้งแต่ปี 2558-2562) ได้แก่ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย 2) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 3) องค์การสวนสัตว์ นอกจากนี้ ยังพบว่ามีอีก 2 รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมา คือ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และองค์การจจัดการน้ำเสีย (รายละเอียดดังแผนภาพที่ 3-2 และแผนภาพที่ 3-3)

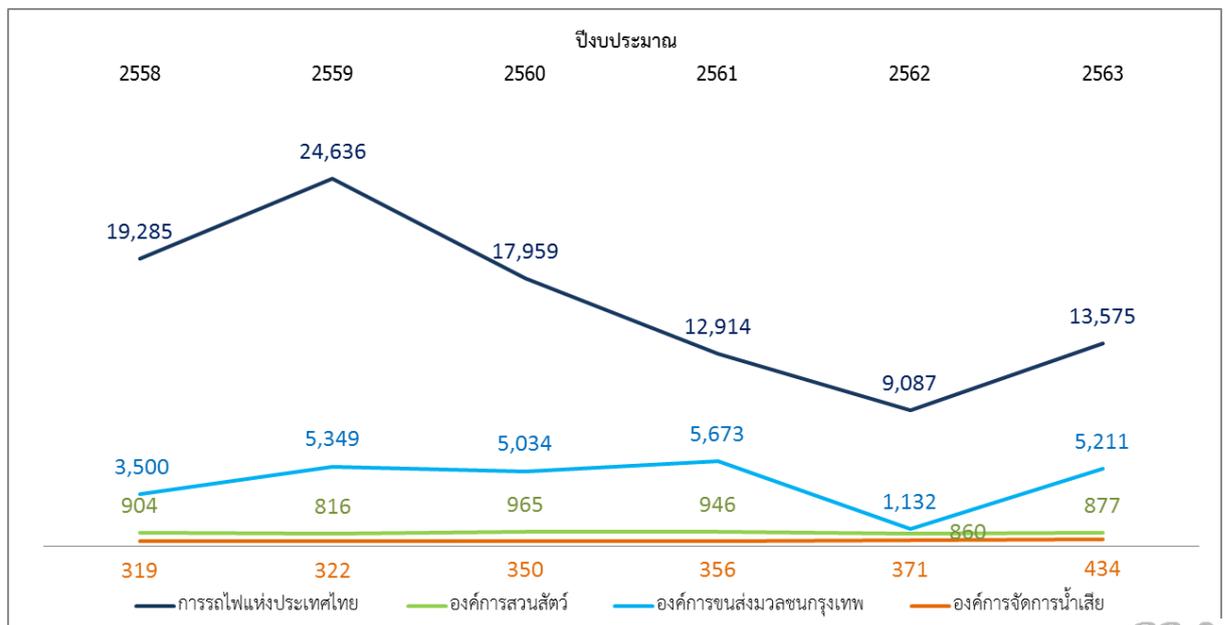


### แผนภาพที่ 3-2 แสดงผลดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนต่อเนื่องนับตั้งแต่ ปี 2558-2562



ที่มา: รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน และรายงานการสอบทานข้อมูลทางการเงินระหว่างกาล โดยผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

### แผนภาพที่ 3-3 แสดงผลการรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในปีงบประมาณ 2558-2563 ของการรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนสัตว์ และองค์การจัดการน้ำเสีย



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2563

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมสูงอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 3-5 ปี มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาระงบประมาณของรัฐบาลในระดับสูง ทำให้รัฐบาลต้องจัดเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงมีหนี้ค้างและผลดำเนินงานขาดทุนสะสมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ



นอกจากนี้ ในส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่องและเพิ่มสูงขึ้นแบบก้าวกระโดด จากปี 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<sup>4</sup> จึงถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด (มหาชน) ลำดับแรกสุดที่มีความเสี่ยงสูง และมีแนวโน้มก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาระการคลังของรัฐในระดับสูง หากรัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณแผ่นดินไปอุ้มกิจการของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูกิจการอย่างเร่งด่วน หรือมีแผนการบริหารจัดการในเชิงรุก เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคตอันใกล้จากการเพิ่มทุน หรือการชำระหนี้เงินกู้แทน

### 3.4 การมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities: QFAs)

นอกจากรัฐวิสาหกิจจะมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศ และการนำส่งกำไรหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดินแล้ว ยังเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง โดยการมอบหมายให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ดำเนินกิจกรรม โครงการ หรือมาตรการ เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ เพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยเหลือผู้ฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือการก่อวินาศกรรม โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาข้อจำกัดของเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่ก็ทำให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคตซึ่งจะกระทบต่อความยั่งยืนการคลังในระยะยาวได้ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงได้จำกัดเพดานยอดคงค้างจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวไว้ไม่ให้เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด<sup>5</sup>

ทั้งนี้ ปัจจุบันรัฐบาลได้มีการมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน ปี 2561 รัฐบาลมีภาระทางการคลังสะสมจากการดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐที่รอการชดเชยรายการลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามธุรกรรมนโยบายรัฐ<sup>6</sup> แก่ SFIs จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว. หรือ SME bank) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และบริษัท สินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) รวมจำนวนทั้งสิ้น 855,121 ล้านบาท (รายละเอียดตามตารางที่ 3-4)

<sup>4</sup> ข้อมูลผู้ถือหุ้น ณ วันที่ 1 เมษายน 2561 จากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ข้อมูลล่าสุด เมื่อวันที่ 22 พ.ค. 2563 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้แจ้งต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยระบุว่า กระทรวงการคลังได้ลดสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) หรือ THAI โดยจำหน่ายหุ้นร้อยละ 3.17 ของจำนวนหุ้นที่ออกและเรียกชำระแล้วทั้งหมดให้แก่กองทุนรวมวายุภักษ์ หนึ่งในโดยกระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และถือหุ้นคิดเป็นร้อยละ 47.86 ของจำนวนหุ้นที่ออกและเรียกชำระแล้วทั้งหมด เป็นผลให้บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) พ้นจากสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจแล้ว และกำลังอยู่ในระหว่างร้องขอต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามมติคณะรัฐมนตรีก่อนนี้ (มติ ครม.19 พ.ค. 2563)

<sup>5</sup> ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ กำหนดให้มียอดคงค้างชำระจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

<sup>6</sup> ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล หมายถึง สิทธิที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาลตามที่ระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรีจากที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้ดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ ซึ่งอาจมีรูปแบบการให้บริการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย การก่อวินาศกรรมหรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ ยกกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนและภาคธุรกิจ



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
<b>รวม</b>	<b>855,121</b>

ที่มา: รายงานความเสี่ยงทางการคลังปี 2561

ทั้งนี้ ภาระทางการคลังคงค้างที่รัฐบาลจะจ่ายชดเชยให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 29.7 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 แม้จะคงอยู่ภายใต้กรอบกรอบวินัยการเงินการคลัง (ซึ่งกำหนดไว้ว่าต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี) แต่ก็บ่งชี้ว่าปัจจุบันรัฐบาลมีภาระงบประมาณที่ต้องชดเชยค่าใช้จ่ายหรือค่าสูญเสียรายได้ให้แก่หน่วยงานของรัฐอยู่อีกเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังพบว่ามีโครงการที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินโครงการอีกกว่า 80 โครงการ ทำให้รัฐบาลยังมีภาระที่ต้องจ่ายชดเชยผลการดำเนินโครงการฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีผูกพันต่อเนื่องไปจนถึงปี 2570 (สิ้นสุดโครงการ) รวมถึงมีการขยายระยะเวลาต่อเนื่องบางโครงการ เช่น โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร เป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่าในอนาคตรัฐบาลมีภาระทางการคลังจากหนี้ค้ำชำระแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ SFIs จากการดำเนินกิจกรรมครั้งการคลังอย่างต่อเนื่องอีกยาวนานเป็นจำนวนมากมายมหาศาล

### 3.5 การนำส่งกำไรหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดิน

ปีงบประมาณ 2562 มีรัฐวิสาหกิจจำนวน 36 แห่งที่นำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินรวมเป็นเงินจำนวน 169,159 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 54.22 ของกำไรสุทธิ เพิ่มขึ้นจากปี 2561 จำนวน 12,118 ล้านบาท ซึ่งเงินนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 6.63 ของรายได้สุทธิรัฐบาล (2,550,000 ล้านบาท) โดยรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานเป็นสาขาที่นำส่งเงินรายได้ให้รัฐมากที่สุด จำนวน 181,419 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม จากตารางที่ 3-5 เมื่อพิจารณารายหน่วยงาน พบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้นำส่งรายได้ให้รัฐมากที่สุด 41,915 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.78 ของรายได้ที่นำส่งรัฐทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ รองลงมา ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นำส่งรายได้ จำนวน 33,197 ล้านบาท (ร้อยละ 19.63) ตามด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำนวน 18,924 ล้านบาท (ร้อยละ 11.19)



สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562 จำนวน 26 แห่ง (ตารางที่ 3-6) เมื่อเปรียบเทียบการนำส่งกำไรสุทธิหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจที่รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วจะเห็นว่ามียาได้นำส่งเข้าคลังในภาพรวมเพียง 29,669 ล้านบาท ในขณะที่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ถึงจำนวน 141,001 ล้านบาท มากกว่าส่วนที่รัฐวิสาหกิจนำส่งกำไรเข้าคลังจำนวน 111,332 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจที่ขอรับเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ไม่มีเงินรายได้นำส่งคลัง และไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ ทำให้ต้องขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกปี ซึ่งจะกลายเป็นกลายภาระงบประมาณในระยะยาว

ในขณะเดียวกันก็มีรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร แต่ไม่ได้นำส่งเงินรายได้ให้รัฐ จำนวน 4 หน่วยงาน กำไรสุทธิรวมจำนวน 1,080 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 52.38 เป็นผลกำไรของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำนวน 566 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3-7

ในส่วนของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ซึ่งไม่ได้นำส่งเงินให้รัฐเนื่องจากขาดทุน แต่ต้องดำเนินโครงการนโยบายรัฐหรือบริการสังคม จึงได้รับเงินอุดหนุนเป็นรายจ่ายในกลุ่ม “ชำระหนี้ภาครัฐ” คิดเป็นร้อยละ 42.80 ของเงินอุดหนุน ในขณะที่การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรมากแต่ก็ยังได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวนมาก ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 60.45 ของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด เนื่องจากต้องดำเนินกิจกรรมโครงสร้างพื้นฐานตามนโยบายของรัฐบาล

นอกจากนี้ ยังมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่มีผลกำไรมาก และนำส่งเงินให้รัฐจำนวนมาก แต่ยังได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มากกว่าเงินรายได้นำส่งให้รัฐ เนื่องจากต้องดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังตามโครงการนโยบายรัฐ ซึ่งต้องได้รับเงินอุดหนุนชดเชยเป็นรายจ่ายในกลุ่มชำระหนี้ภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 39.70 ของเงินอุดหนุน



ตารางที่ 3-5 แสดงการนำส่งกำไรสุทธิหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ ปี พ.ศ. 2562

หน่วย:ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	กำไร/ขาดทุน	รายได้นำส่งรัฐ	รายได้นำส่งรัฐ (%)
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	6,063.17	41,915.63	24.78%
บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)	92,950.60	33,197.71	19.63%
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	51,558.80	18,924.40	11.19%
ธนาคารออมสิน	24,047.95	16,538.00	9.78%
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	25,026.37	10,500.00	6.21%
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	15,493.89	6,903.00	4.08%
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	13,351.73	5,645.80	3.34%
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	6,699.69	5,582.08	3.30%
การไฟฟ้านครหลวง	6,725.43	5,500.00	3.25%
การทำเรือแห่งประเทศไทย	5,602.23	4,760.00	2.81%
บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	8,675.10	3,907.16	2.31%
การประปานครหลวง	7,003.49	3,904.00	2.31%
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	6,702.06	2,560.78	1.51%
บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด	660.95	1,806.94	1.07%
การประปาส่วนภูมิภาค	4,582.80	1,799.90	1.06%
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	3,145.88	1,042.14	0.62%
องค์การเภสัชกรรม	1,101.81	927.61	0.55%
การเคหะแห่งชาติ	1,339.86	903.00	0.53%
การยางูบแห่งประเทศไทย	513.35	703.00	0.42%
Exim Bank	547.15	513.40	0.30%
การรถไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย	1,171.22	427.45	0.25%
สำนักงานธนาทูราห์	379.89	283.12	0.17%
บริษัทประกันสินเชื่อบุคคลสหกรณ์ขนาดย่อม	753.77	222.08	0.13%
โรงงานไฟ	215.52	149.00	0.09%
บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด	311.23	121.17	0.07%
องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	179.61	94.00	0.06%
องค์การสุรา	86.28	76.20	0.05%
บริษัทตลาดรองสินเชื่อบุคคลที่ยู่อาศัย	83.25	53.00	0.03%
โรงพิมพ์ตำรวจ	17.56	44.80	0.03%
บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด	n/a	44.72	0.03%
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	73.62	30.97	0.02%
องค์การตลาด	-16.12	25.00	0.01%
สถาบันการบินพลเรือน	33.18	24.36	0.01%
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	553.62	16.45	0.01%
องค์การสวนพฤกษศาสตร์	8.53	8.40	0.00%
บริษัท อุกรุงเทพ จำกัด	35.85	4.22	0.00%
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	26,325.70	0.002	0.00%
<b>รวม</b>	<b>312,005.01</b>	<b>169,159.49</b>	<b>100.00%</b>

ที่มา: 1. รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน และรายงานการสอบทานข้อมูลทางการเงินระหว่างกาลของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2. รวบรวมจากผลการนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

หมายเหตุ: 1. ไม่รวมเงินนำส่งรายได้แผ่นดินที่คาดว่าจะเหลือจ่ายในระหว่างการจัดทำบัญชีขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ที่ได้ยุบเลิกไป

2. เงินนำส่งรายได้แผ่นดินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เงินจากกำไรสุทธิ รางวัลที่มีผู้มาขอรับ และดอกผลของเงินรางวัล

3. n/a หมายถึง ปี 2562 ยังไม่มีข้อมูลงบการเงิน ทั้งนี้ ผลกำไรล่าสุดของบริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2561 มีจำนวน 55.78 ล้านบาท



สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล



ตารางที่ 3-6 การนำส่งกำไรสุทธิหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจที่รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562  
หน่วย:ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	กำไรสุทธิ (1)	รายได้นำส่งรัฐ (2)	เงินอุดหนุนจาก งบประมาณแผ่นดิน (3)	ดุล (4) =(2-3)
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	6,699.69	5,582.08	79,595.4	-74,013.32
การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	1,171.22	427.45	14,693.5	-14,266.05
<b>การรถไฟแห่งประเทศไทย</b>	<b>-10,382.56</b>		9,087.0	<b>-9,087.00</b>
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	73.62	30.97	6,613.0	-6,582.03
ธนาคารออมสิน	24,047.95	16,538.00	5,931.1	10,606.90
บริษัทประกันสินเชื่อสหกรณ์ขนาดย่อม	753.77	222.08	4,888.5	-4,666.42
การประปาส่วนภูมิภาค	4,582.80	1,799.90	4,286.0	-2,486.10
<b>องค์การคลังสินค้า</b>	<b>-157.87</b>		3,463.5	<b>-3,463.50</b>
การกีฬาแห่งประเทศไทย	29.34		2,997.8	-2,997.80
การเคหะแห่งชาติ	1,339.86	903.00	1,673.0	-770.00
<b>องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ</b>	<b>-4,481.57</b>		1,132.0	<b>-1,132.00</b>
<b>สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย</b>	<b>-119.20</b>		1,107.4	<b>-1,107.40</b>
<b>องค์การสวนสัตว์</b>	<b>-493.63</b>		860.3	<b>-860.30</b>
<b>องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาาสตร์แห่งชาติ</b>	<b>-29.27</b>		853.0	<b>-853.00</b>
บริษัท บริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด	483.79		775.2	-775.20
<b>องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร</b>	<b>-181.35</b>		632.3	<b>-632.30</b>
<b>SME Bank</b>	<b>-5,858.32</b>		492.5	<b>-492.50</b>
สถาบันการบินพลเรือน	33.18	24.36	394.4	-370.04
<b>องค์การจัดการน้ำเสีย</b>	<b>-15.10</b>		370.8	<b>-370.80</b>
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	553.62	16.45	324.2	-307.75
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	3,145.88	1,042.14	247.0	795.14
องค์การสวนพฤกษศาสตร์	8.53	8.40	237.3	-228.90
<b>การยางแห่งประเทศไทย</b>	<b>-44.10</b>		150.0	<b>-150.00</b>
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	6,702.06	2,560.78	100.0	2,460.78
<b>องค์การสะพานปลา</b>	<b>-26.25</b>		93.7	<b>-93.70</b>
Exim Bank	547.15	513.40	2.4	511.00
<b>รวม</b>	<b>28,383.24</b>	<b>29,669.01</b>	<b>141,001.30</b>	<b>-111,332.29</b>

ที่มา: 1. รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน และรายงานการสอบทานข้อมูลทางการเงินระหว่างกาลโดยผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
2. รวบรวมจากผลการนำส่งเงินรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สำนักงานคณะกรรมการการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)



ตารางที่ 3-7 รัฐวิสาหกิจที่มีกำไร แต่ไม่ได้นำส่งเงินรายได้ให้รัฐ ปี พ.ศ. 2562 (หน่วย: ล้านบาท)

รัฐวิสาหกิจ	กำไรสุทธิ
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	566.01
บริษัท บริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด	483.79
การกีฬาแห่งประเทศไทย	29.34
บริษัท ขนส่ง จำกัด	1.41
<b>รวม</b>	<b>1,080.55</b>

PBO

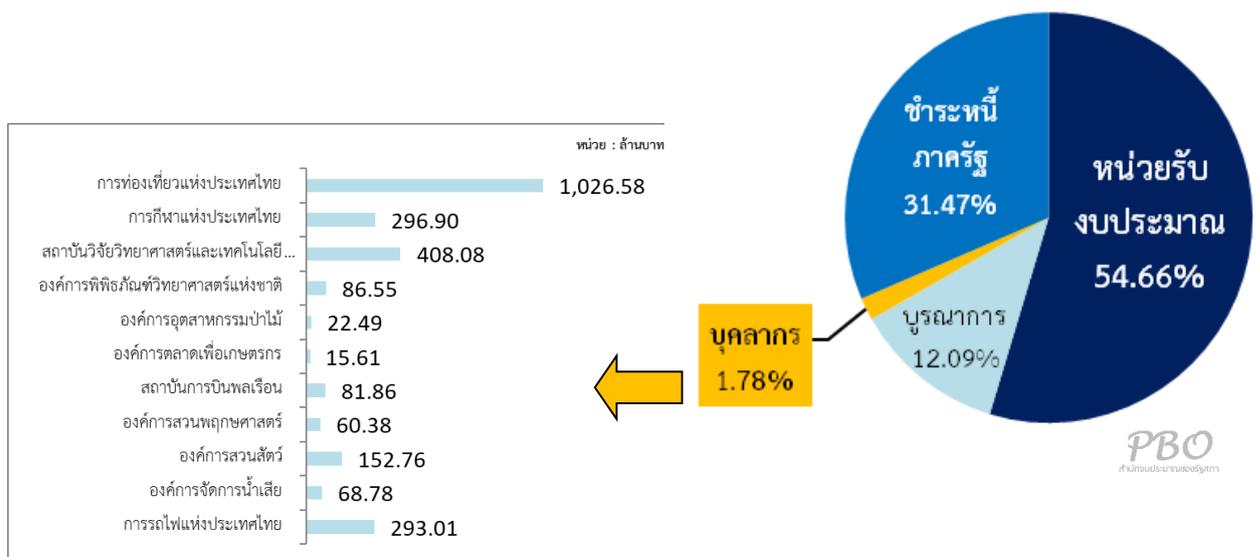
ที่มา: 1. รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน และรายงานการสอบทานข้อมูลทางการเงินระหว่างกาลโดยผู้สอบบัญชีและงบการเงิน ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
2. รวบรวมจากผลการนำส่งเงินรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

3.6 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ

ในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจจำนวนทั้งสิ้น 141,001 ล้านบาท เมื่อจำแนกเงินอุดหนุนดังกล่าวจะพบว่า (รายละเอียดดังแผนภาพที่ 3-4)

1. เงินอุดหนุนส่วนใหญ่ ร้อยละ 54.66 เป็นรายจ่ายสำหรับการดำเนินงานภายใต้แผนงานพื้นฐานและแผนงานยุทธศาสตร์ ของรัฐวิสาหกิจ (หน่วยรับงบประมาณ)
2. เงินอุดหนุน ร้อยละ 31.47 เป็นรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ
3. เงินอุดหนุน ร้อยละ 12.09 เป็นรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจที่ร่วมดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ภายใต้แผนงานบูรณาการ
4. เงินอุดหนุน ร้อยละ 1.78 เป็นรายจ่ายบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 11 แห่ง รวมงบประมาณ 2,513 ล้านบาท โดยในส่วนนี้กว่าร้อยละ 40.85 เป็นของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 1,026 ล้านบาท

แผนภาพที่ 3-4 กลุ่มงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562



อย่างไรก็ตาม เมื่อจำแนกเป็นรายหน่วยงาน พบว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้รับงบประมาณมากที่สุด จำนวน 79,595 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 56.45 ของงบประมาณรายจ่าย รัฐวิสาหกิจ (141,001 ล้านบาท) รองลงมาเป็นการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย 14,693 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.42 ของงบประมาณรายจ่ายรัฐวิสาหกิจ ปรากฏตามแผนภาพที่ 3-5

แผนภาพที่ 3-5 งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจรายหน่วยงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

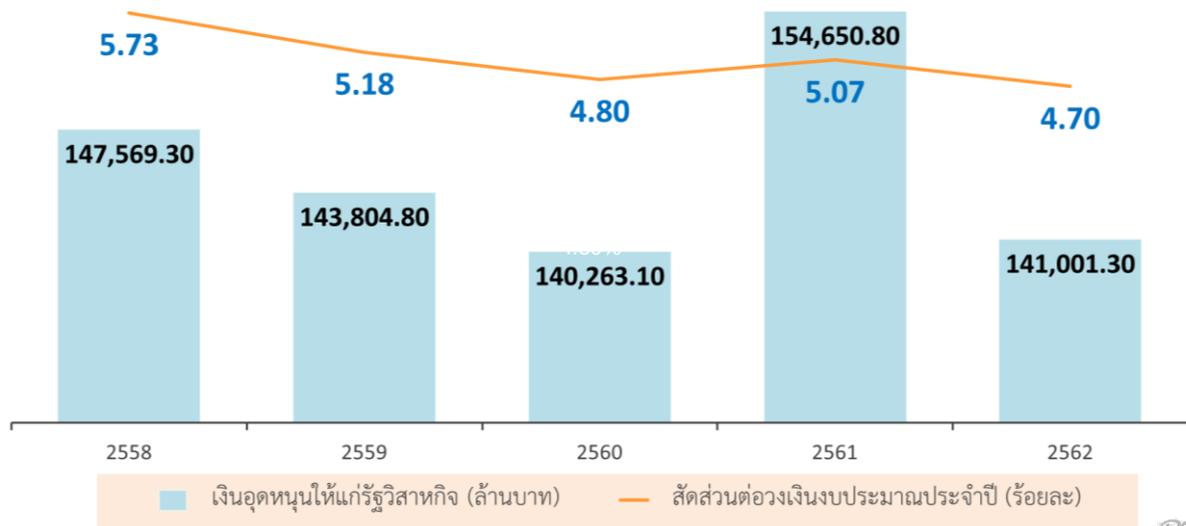
หน่วย: ล้านบาท

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	79,595.40
การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน...	14,693.50
การรถไฟแห่งประเทศไทย	9,087.00
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	6,613.00
ธนาคารออมสิน	5,931.10
บริษัทประกันสินเชื่อ...	4,888.50
การประปาส่วนภูมิภาค	4,286.00
องค์การคลังสินค้า	3,463.50
การกีฬาแห่งประเทศไทย	2,997.80
การเคหะแห่งชาติ	1,673.00
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	1,132.00
สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ฯ	1,107.40
องค์การสวนสัตว์	860.30
องค์การพิพิธภัณฑ...	853.00
บริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด	775.20
องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	632.30
SME bank	492.50
สถาบันการบินพลเรือน	394.40
องค์การจัดการน้ำเสีย	370.80
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	324.20
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	247.00
องค์การสวนพฤกษศาสตร์	237.30
การยางแห่งประเทศไทย	150.00
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	100.00
องค์การสะพานปลา	93.70
Exim bank	2.40



ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงาน และการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจย้อนหลัง 5 ปี (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558-2562) จากแผนภาพที่ 3-6 พบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจในภาพรวมมีแนวโน้มลดลง โดยในปี 2558 ได้รับเงินอุดหนุน 147,569 ล้านบาท และลดลงเป็น 141,001 ล้านบาท ในปี 2562 หรือลดลงร้อยละ 4.45 โดยรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเฉลี่ยปีละ 145,457 ล้านบาท

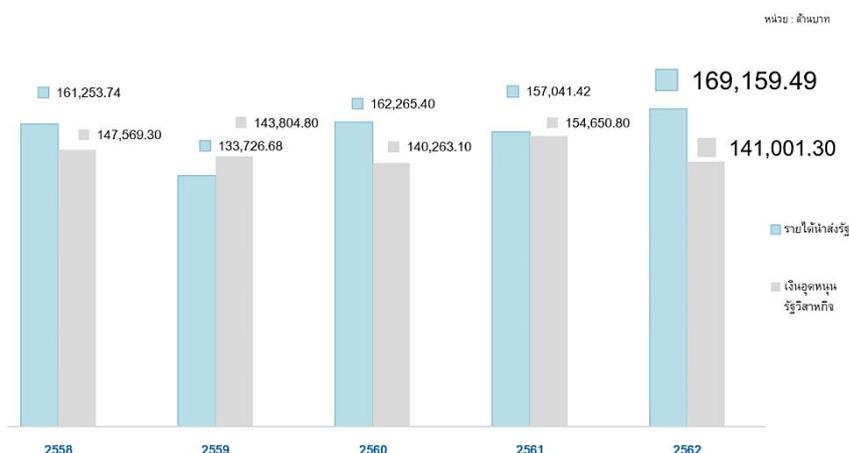
แผนภาพที่ 3-6 แสดงการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ ปี 2558-2562



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562

ในขณะที่ การนำส่งส่วนของกำไรหรือรายได้อื่นส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจไทยในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากปี 2558 จำนวน 161,253 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 169,159 ล้านบาท ในปี 2562 หรือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4.90 (ปรากฏตามแผนภาพที่ 3-7) โดยเฉลี่ยรัฐวิสาหกิจนำส่งรายได้เข้าคลังปีละ 156,689 ล้านบาท

แผนภาพที่ 3-7 แสดงผลการนำส่งเงินรายได้กับการให้เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562



ที่มา:

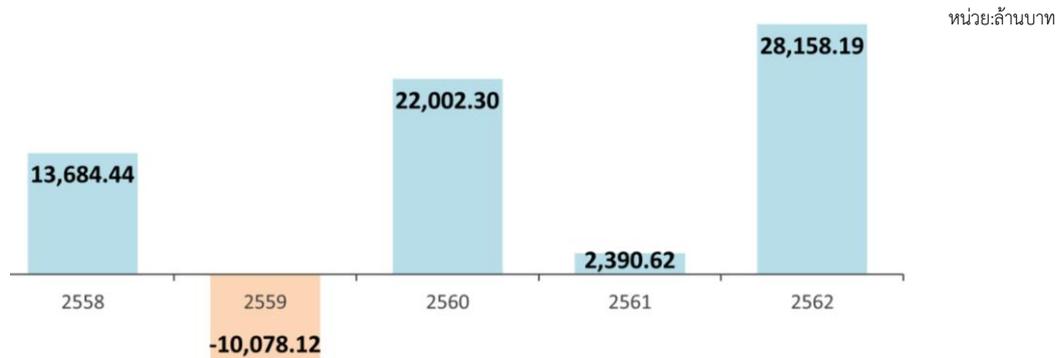
1. งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562
2. รายงานการเงินรวมแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562





โดยเมื่อนำเงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจหักด้วยเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ พบว่า เงินรายได้ที่นำส่งคลังจะสูงกว่าเงินอุดหนุนโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 11,231 ล้านบาท และมีแนวโน้มค่อย ๆ เพิ่มขึ้น แม้ว่าเงินรายได้ที่รัฐบาลได้รับจากรัฐวิสาหกิจจะมีทิศทางไม่แน่นอน (บางปีเป็นลบ) แต่โดยรวมถือว่า รัฐวิสาหกิจไทยสามารถสร้างรายได้ให้รัฐบาลได้อย่างต่อเนื่อง (รายละเอียดดังแผนภาพที่ 3-8)

แผนภาพที่ 3-8 แสดงภาระงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ 5 ปีงบประมาณ (พ.ศ. 2558-2562)



ประมวลผลโดย: สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา



จากข้อมูลข้างต้นอาจสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจไทย คือ แหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาล จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นสิ่งยืนยันว่ารัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นภาระงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย

### 3.7 การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ผลการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจประจำปีบัญชี 2562 โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) 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 องค์การสุรา 1.34 คะแนน รองลงมา คือ องค์การคลังสินค้า 2.17 คะแนน และบริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด 2.43 คะแนน

ทั้งนี้ จากผลการประเมินดังกล่าว พบว่ามีรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาการประกอบกิจการ อยู่ในกลุ่มที่ต้องได้รับการฟื้นฟูโดยเร่งด่วน จำนวน 5 แห่ง ได้แก่

1) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีผลประกอบการขาดทุนสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2562 จำนวน 12,016 ล้านบาท โดยขาดทุนเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดอย่างต่อเนื่องนับจากปี 2560 ที่ขาดทุนจำนวน 2,073 ล้านบาท



2) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) มีปัญหาภาระหนี้สินที่เกิดจากการดำเนินงานในอดีต และพบว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่แสดงความเห็นต่องบการเงิน ตั้งแต่ปีบัญชี 2544 - 2561 เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบให้ได้มาซึ่งหลักฐานการสอบบัญชีที่เหมาะสมอย่างเพียงพอในบางรายการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายได้จากการบริหารสินทรัพย์ ซึ่ง รฟท. ไม่สามารถส่งสัญญาเช่าให้ สตง. ตรวจสอบได้ และไม่ได้จัดทำทะเบียนคุมสินทรัพย์ด้วย

3) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) สถานะทางการเงินปัจจุบันมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องจากต้นทุนการดำเนินงานที่สูงขึ้น แต่เก็บค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ทำให้ประสบผลการขาดทุนมาโดยตลอด ประกอบกับผู้ประกอบการรถเอกชนร่วมบริการค้ำชำระค่าตอบแทนเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน จำเป็นต้องกู้เงินมาบริหารจัดการ ส่งผลให้มีภาระหนี้สินและดอกเบี้ยจ่ายสูงขึ้นต่อเนื่อง โดย ณ เดือนมีนาคม 2561 มีหนี้สะสม จำนวน 118,183 ล้านบาท โดยเป็นหนี้สินที่เกิดจากการดำเนินงาน ตามนโยบายภาครัฐ จำนวน 95,326 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 80.66 ของหนี้สินทั้งหมด โดยหนี้ส่วนใหญ่เป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิงร้อยละ 50.63 และร้อยละ 33.29 เป็นค่าเช่าซ่อมรถ ส่วนรายการหนี้อื่น ๆ อีก ร้อยละ 16.08 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

### 3.8 สภาพปัญหาและการพัฒนารัฐวิสาหกิจไทย

ปัญหาสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทยในภาพรวม คือ มีขนาดสินทรัพย์และเงินลงทุนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี มีการใช้ทรัพยากรของประเทศจำนวนมหาศาลเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจหรือ GDP ของประเทศ แต่ในด้านผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (ROA) กลับให้ผลตอบแทนน้อยขาดประสิทธิภาพในการแข่งขัน กิจการรัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรได้ส่วนใหญ่เป็นกิจการผูกขาด เช่น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แต่ในทางกลับกันรัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งกับบริษัทเอกชนหลายแห่ง เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) กลับขาดทุน

สาเหตุหลักที่รัฐวิสาหกิจไทยไม่มีประสิทธิภาพมากพอประการหนึ่งนั้น เนื่องจากโครงสร้างการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันที่อยู่ภายใต้กระทรวง ใช้ระเบียบของราชการที่ขาดความคล่องตัว แข่งขันกับภาคเอกชนไม่ได้ ทั้งยังมีปัญหาด้านการบริหารงานของกระทรวงต่าง ๆ ที่ดำเนินงานด้วยความไม่โปร่งใส มีการแต่งตั้งกรรมการไม่เหมาะสม กลายเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชัน และจากโครงสร้างกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความเข้มแข็งพอ มีความไม่โปร่งใสกลายเป็นช่องทางในการคอร์รัปชัน ทำให้แข่งขันกับภาคเอกชนไม่ได้ จึงเกิด “ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ” และจัดตั้ง “บรรษัทวิสาหกิจ



แห่งชาติ” เพื่อรองรับการแปลงทุนเป็นหุ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ของรัฐไม่ให้เกิดการผูกขาด ทั้งยังมุ่งเปลี่ยนแปลงการบริหารภายในให้มีความแข็งแกร่ง คล่องตัว พร้อมแข่งขันกับภาคเอกชนได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม **แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจก็มีอันต้องล้มเลิกไป** เมื่อคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ตัดบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยบริษัทวิสาหกิจออกทั้งหมด และยังคงไว้ซึ่งหลักการเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการบริหารรัฐวิสาหกิจโดยมิได้แยกความเป็นผู้กำหนดนโยบาย การเป็นองค์กรกำกับดูแล และความเป็นเจ้าของออกจากกันอย่างเด็ดขาด **โดยยังคงให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังทำหน้าที่ทั้งในส่วนการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และทำหน้าที่เจ้าของรัฐวิสาหกิจแทน** กระทรวงการคลัง สำหรับที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน (จำกัด) ซึ่งกระทรวงการคลังถือหุ้น ดังที่ได้กล่าวมาในส่วนที่ 2 ของรายงานนี้

ทั้งนี้ การพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจที่ดีที่สุด คือการยอมรับความจริงว่าภาครัฐไม่สามารถทำธุรกิจแข่งขันกับภาคเอกชน และการมีกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพมีธรรมาภิบาลของการแข่งขันคือเครื่องมือที่ดีที่สุดที่จะทำให้ประชาชนได้รับทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ อันจะทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้



## ส่วนที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.1 บทสรุป

ตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “รัฐวิสาหกิจ” เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrial and Commercial Public services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานบริการนั้นได้มาตรฐานทั้งเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่นๆ

รัฐวิสาหกิจนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ซึ่งต้องสามารถเลี้ยงตัวเองได้จากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่ต้องไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เช่น ที่เอกชนกระทำกันโดยทั่วไป และเนื่องจากรัฐเป็นผู้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจและทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจในกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด การลงทุนที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และที่สำคัญต้องนำส่งส่วนของกำไรหรือรายได้คืนรัฐเป็นรายได้แผ่นดิน ในขณะที่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราว หรือบางส่วน รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงต้องมีวิธีการดำเนินกิจการหรือการประกอบการในเชิงเศรษฐศาสตร์หรือธุรกิจ โดยยึดหลักการทางการบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับบริษัทของเอกชนทั่วไปมีความจำเป็นที่จะต้องเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่สร้างภาระให้กับรัฐบาลในแง่ของงบประมาณ หรือการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อเงินภาษีอากรของประชาชน

ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รัฐวิสาหกิจไทยที่อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) มีจำนวนทั้งสิ้น 56 แห่ง จำแนกเป็น 9 สาขาการผลิต มีสินทรัพย์รวมจำนวน 15,807,000 ล้านบาท ใกล้เคียงกับขนาดผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่มีมูลค่า 16 ล้านล้านบาทโดยประมาณ อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจไทยมีหนี้สินรวมกันสูงถึงจำนวน 12,604,000 ล้านบาท ทำให้คงเหลือส่วนของทุนสำหรับการดำเนินกิจการในแต่ละปีเพียงประมาณ 3,203,000 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจไทย ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รัฐวิสาหกิจไทยมีรายได้รวม จำนวน 4,169,000 ล้านบาท มีค่าใช้จ่ายรวม 3,857,000 ล้านบาท โดยสามารถทำกำไรรวมได้จำนวน 312,000 ล้านบาท คิดเป็นกำไรสุทธิต่อสินทรัพย์รวมร้อยละ 1.97 โดยมีรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไร 43 แห่ง และขาดทุน 12 แห่ง มีการนำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินจากรัฐวิสาหกิจจำนวน 36 แห่ง รวมเป็นรายได้จำนวน 169,159 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54.22 ของกำไรสุทธิ โดยรายได้ดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 6.63 ของรายได้สุทธิรัฐบาล (2,550,000 ล้านบาท)



ในขณะที่รัฐบาล ได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นเงินอุดหนุน ให้แก่รัฐวิสาหกิจ จำนวน 26 แห่ง รวมเป็นเงิน 141,001 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.70 ของงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และเมื่อเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้จัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ กับส่วนของกำไรหรือเงิน รายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแล้ว พบว่า ในปีดังกล่าวส่วนของกำไรหรือเงินรายได้อื่นที่ รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังมีจำนวนสูงกว่าส่วนของเงินอุดหนุน 28,158 ล้านบาท

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มการดำเนินงาน และการนำส่งส่วนของกำไรหรือรายได้ส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจไทยในภาพรวม ระหว่างปี 2558 – 2562 พบว่าโดยเฉลี่ยรัฐวิสาหกิจนำส่งรายได้ เข้าคลังปีละ 156,689 ล้านบาท และมีแนวโน้มค่อนข้างคงที่ (เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปี 2558 จำนวน 161,253 ล้านบาท เป็น 169,159 ล้านบาท ในปี 2562) หรือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4.90 และเมื่อนำส่วนของกำไรหรือเงิน รายได้อื่นที่รัฐวิสาหกิจนำส่งคลังหักด้วยเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ เพื่อหาตุลรายได้ พบว่าเงิน รายได้ที่นำส่งคลังจะสูงกว่าเงินอุดหนุนโดยเฉลี่ยปีละ 11,231 ล้านบาท และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็น ค่อยไป แม้ว่าตุลรายได้ที่รัฐบาลได้รับจากรัฐวิสาหกิจจะมีทิศทางไม่แน่นอน (บางปีเป็นลบบางปีเป็นบวก) แต่ โดยรวมถือว่ารัฐวิสาหกิจไทยยังสามารถรักษาระดับการนำส่งส่วนของกำไรหรือรายได้อื่นเข้าคลังเป็น รายได้แผ่นดินได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงถือว่ารัฐวิสาหกิจไทยเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลมากกว่า เป็นภาระงบประมาณของแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงขนาดสินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจไทยที่มีมูลค่ารวมกันกว่า 15 ล้านล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับขนาดผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เทียบกับรายได้ต่อปี 4 ล้านล้านบาท และเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วสามารถทำกำไรรวมได้เพียง 3 แสนล้านบาท คิดเป็นอัตราผลตอบแทนจาก สินทรัพย์รวมร้อยละ 1.97 ถือว่าประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรและการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจไทยยังไม่ดีพอ ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญและเรื้อรังที่สุดของรัฐวิสาหกิจของไทยที่ควรได้รับการ ปรับปรุงและพัฒนาอย่างเร่งด่วน

ทั้งนี้ เมื่อทำการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562 เป็นเงินอุดหนุนให้แก่ รัฐวิสาหกิจ จำนวน 141,001 ล้านบาท แล้วพบว่ามีการจัดสรรเงินอุดหนุนใน 4 ลักษณะ ได้แก่

1. จัดสรรเป็นรายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ภายใต้แผนงานพื้นฐานและแผนงาน ยุทธศาสตร์ ประมาณร้อยละ 55 ของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด
2. จัดสรรเป็นรายจ่ายแผนงานบริหารหนี้ภาครัฐ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลต้องรับภาระหนี้ และการ ชดเชยการสูญเสียรายได้หรือต้นทุนทางการเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง โครงการ หรือมาตรการของรัฐบาล ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประมาณร้อยละ 31 ของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด
3. จัดสรรเป็นรายจ่ายแผนงานบูรณาการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ภายใต้งบประมาณแผนงานบูรณาการ ประมาณร้อยละ 12 ของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด
4. จัดสรรเป็นรายจ่ายบุคลากรภาครัฐของรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการและฐานะทางการเงิน ไม่สามารถเลี้ยงดูตัวเองได้ ประมาณร้อยละ 2 ของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมด



โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบการนำส่งกำไรสุทธิหรือรายได้อื่นเป็นรายได้แผ่นดินของ  
รัฐวิสาหกิจที่รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2562 ทั้ง 26 แห่งรวมกันแล้ว พบว่ามี  
รายได้นำส่งรัฐเข้าคลังในภาพรวมเพียง 29,669 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนแก่  
รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ถึงจำนวน 141,001 ล้านบาท มากกว่าส่วนที่รัฐวิสาหกิจนำส่งกำไรเข้าคลังจำนวน 111,332  
ล้านบาท แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจที่ขอรับเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ไม่มีเงินรายได้นำส่งคลัง ทั้งยังมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูตนเองได้ ทำให้ต้องขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกปีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากไม่ได้รับการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กร และการบริหารกิจการแล้วในอนาคตจะเป็นกลายภาระงบประมาณและเงินภาษีอากรของประชาชนหนักหน่วงยิ่งขึ้น

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (PBO) เห็นว่า เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถบริหารทรัพย์สินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน มีผลประกอบการที่ดี มีกำไร สามารถเลี้ยงดูตัวเองได้ เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล รวมถึงเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงควรยกระดับประสิทธิภาพการกำกับดูแลและการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจไทย ดังนี้

1. ในการกำกับดูแล และพัฒนาการบริหารรัฐวิสาหกิจ ควรทบทวนการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและลักษณะกิจการ โดยแยกรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยธุรกิจแบบเอกชนที่มุ่งประกอบการลงทุนเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด ออกจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานหรือองค์การของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ผลิต และจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรือกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม เพื่อให้รัฐสามารถกำหนดนโยบาย การพัฒนารัฐวิสาหกิจ การดำเนินงาน การกำหนดแนวทางในการกำกับดูแล การบริหารกิจการ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ มีความชัดเจน เหมาะสมกับความเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่ม

2. สำหรับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ว่าจะเป็นในรูป บริษัท จำกัด บริษัทจำกัด (มหาชน) หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ประกอบกิจการในรูปแบบธุรกิจเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุด จะต้องกำหนดนโยบายและเป้าประสงค์ของการดำเนินงานที่มุ่งสร้างรายได้ให้กับรัฐอย่างแท้จริง การประเมินผลการดำเนินงานจะต้องยึดผลประกอบการกำไร /ขาดทุนเป็นเป้าหมายหลัก โดยหากมีผลประกอบการขาดทุนต่อเนื่องกันตั้งแต่ 3 รอบปีบัญชีขึ้นไป หรือมียอดขาดทุนสะสมเกินร้อยละ 40 ของทุน จะต้องเข้าสู่มาตรการฟื้นฟูกิจการโดยเร็ว

3. กิจการใดที่เอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างเสรี โดยมีกลไกตลาดเป็นตัวควบคุม รัฐไม่ควรจัดตั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเข้าไปดำเนินกิจการแข่งขัน หรือหากเห็นว่าเป็นธุรกิจที่อาจสร้างรายได้หรือผลกำไรให้กับรัฐได้ ก็ควรให้กระทรวงการคลังเข้าไปถือหุ้นในกิจการนั้น ๆ ในลักษณะเป็นการลงทุน โดยกระทรวงการคลังถือ



หุ้นเพียงไม่เกินร้อยละ 50 เพื่อมิให้กิจการนั้นมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ อันจะเป็นภาระในฐานะเจ้าของกิจการ ใน ภายหน้าหากกิจการนั้นประสบปัญหาขาดทุน ล้มละลาย สำหรับกิจการใดที่รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการอยู่ก่อน แล้ว รัฐวิสาหกิจจะต้องพัฒนาประสิทธิภาพการแข่งขันภายใต้กลไกตลาดให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ หากไม่ สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ จะต้องแปรรูปองค์กร หรือ พิจารณาเลิกกิจการนั้นโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดหนี้สิน สะสม และเป็นปัญหาเรื้อรังให้กับรัฐวิสาหกิจในภาพรวม

4. สำหรับรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ยังคงรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็น “รายจ่าย บุคลากร” เป็นรัฐวิสาหกิจที่ควรมีการทบทวนบทบาท หน้าที่ และโครงสร้างองค์กรใหม่ให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ โดยปรับเปลี่ยน รูปแบบไปเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นที่ “ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ” ด้วยการเปลี่ยนสถานะ ควบรวม หรือยุบเลิก หากหมดความจำเป็น ได้แก่ องค์กรสุรา องค์กรตลาด องค์กรคลังสินค้า องค์กรสวนสัตว์ องค์กรสวน พฤษศาสตร์ องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์กรสะพานปลา องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร โรงงานไฟ สถาบัน การบินพลเรือน องค์กรพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ องค์กรจัดการน้ำเสีย บริษัท วิทยุการบินแห่ง ประเทศไทย จำกัด การเคหะแห่งชาติ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

5. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ควรพิจารณา จัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจที่เป็น **องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ** ซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ และงาน สาธารณูปโภค หรือกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนิน กิจการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ซึ่งต้องดำเนินการกิจพื้นฐาน ตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนด เป็นลำดับแรก

6. สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่เข้าร่วมสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การ พัฒนาประเทศตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ภายใต้แผนงานบูรณาการ และหากกิจกรรม โครงการใดที่ ดำเนินการแล้วจะทำให้รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นมีสินทรัพย์ถาวรเพิ่มขึ้นหรือเพิ่มศักยภาพการแสวงหารายได้หรือ กำไรในอนาคต รัฐควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องนำรายได้มาสมทบกับเงินงบประมาณรายจ่ายด้วย

7. รัฐวิสาหกิจที่มีทรัพย์สิน หรือที่ดินของรัฐในครอบครองจำนวนมาก เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์กรสวนพฤษศาสตร์ หรือรัฐวิสาหกิจ แห่งอื่น ๆ ซึ่งมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในเชิงพาณิชย์หรือการท่องเที่ยว ควรนำที่ดินหรือทรัพย์สินของรัฐใน ความครอบครองนั้นมาบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อสร้างรายได้เพิ่มเติมให้กับรัฐบาล

8. ควรเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจในโครงการต่าง ๆ เปิดเผยให้ภาค ประชาสังคมได้รับทราบต้นทุนและภาระการคลังทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการของ รัฐบาล โดยมีการวิเคราะห์ความซ้ำซ้อนของโครงการ รวมถึงวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการหรือ มาตรการกึ่งการคลังจากการดำเนินโครงการ โดยเปรียบเทียบผลการวิเคราะห์ทั้งก่อนและหลังดำเนินการ



โดยหน่วยงานกลางที่มีอิสระในการวิเคราะห์ ก่อนนำเสนอขออนุมัติโครงการต่อคณะรัฐมนตรี (ยกเว้นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน) ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดคุ้มค่า เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนใช้จ่ายงบประมาณที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินชดเชยในแต่ละปีงบประมาณว่าเป็นจำนวนเท่าใด และเป็นข้อมูลให้ประชาชนสามารถรับรู้ภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นได้แน่นอน รวมถึงเห็นควรให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินชดเชยอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้กระทบสภาพคล่องการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น เพื่อลดภาระงบประมาณที่รัฐต้องจ่ายเพื่อชดเชย SFIs อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงควรกำหนดนิยามหรือขอบข่ายการดำเนินธุรกรรมโครงการตามนโยบายรัฐให้ชัดเจน โดยเน้นการบรรเทาปัญหาระยะสั้น หรือเพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจขณะเดียวกันก็ควรจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน โดยเปิดเผยเป็นรายโครงการให้ประชาชนได้รับทราบ รวมทั้งมีการประเมินผลตามวัตถุประสงค์โครงการ ว่าแต่ละโครงการเมื่อใช้จ่ายงบประมาณแล้วมีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ ควรดำเนินโครงการต่อ ปรับปรุงโครงการ หยุดดำเนินการ หรือเปลี่ยนไปใช้วิธีการช่วยเหลือในรูปแบบอื่น



## บรรณานุกรม

- บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน). แจ้งการลดสัดส่วนการถือหุ้นบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ของกระทรวงการคลัง สืบค้นจาก <https://portal.settrade.com/simslmg/news/histri/202005/20062467.pdf>
- ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิตี และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ. (2531). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 2 ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สกส. 18/2559 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA).
- ประกาศกระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้และการรายงานการกู้เงินและสถานะหนี้เงินกู้ค้างของหน่วยงานของรัฐ ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2561. (2561, 6 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135, ตอนพิเศษ 159 ง, หน้า 5.
- พรรณพิลาส เรื่องวิสุทธิ และ อุทุมพร จิตสุทธิภากร. (2011). ภาระการคลังที่ยังรอการสะสาง. สืบค้นจาก [http://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ\\_41.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_41.pdf)
- พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561. (2561, 13 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135, ตอนที่ 33 ก, หน้า 27.
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561. (2561, 19 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135, ตอนที่ 27 ก, หน้า 1.
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561. (2561, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 135, ตอนที่ 92 ก, หน้า 1.
- พระราชบัญญัติพัฒนาการกำกับดูแลและการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562. (2562, 22 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอนที่ 76 ก, หน้า 79.
- พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542. (2542, 16 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116, ตอนที่ 128 ก, หน้า 1.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554. (2554, 10 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128, ตอนพิเศษ 65ง, หน้า 1-4.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550. (2550, 16 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนพิเศษ 59ง, หน้า 1-4.
- วิระศักดิ์ เครือเทพ. (2547). ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐ พ.ศ. 2544-2547. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งชาติ ครั้งที่ 5 ประจำปี 2547 ณ ศูนย์การประชุมและนิทรรศการไบเทค. กรุงเทพมหานคร. วันที่ 1-2 ธันวาคม 2547.
- ศิริขวัญ วิเชียรเพลิศ. (2560). ภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



- สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2562). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2560). ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย State Enterprise Key Indicators: SEKI (ฉบับที่ 1/2560)
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2562.) สรุปผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจประจำปี 2562 ข้อมูล ณ วันที่ 6 ก.พ. 2563. สืบค้นจาก [http://www.sepo.go.th/assets/document/file/score060263\\_2.pdf](http://www.sepo.go.th/assets/document/file/score060263_2.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) . (2558). หลักการจําแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2554). รายงานการศึกษาภาวะผูกพันทางการคลังของรัฐบาล: หนี้สาธารณะที่ซ่อนเร้น. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 9 การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2561). รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2561 (ฉบับสมบูรณ์).



สำนักงานประมาณของรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
[www.parliament.go.th/pbo](http://www.parliament.go.th/pbo)