

2.2 การพิจารณางบประมาณรัฐวิสาหกิจ

2.2 การพิจารณางบประมาณรัฐวิสาหกิจ

9 งบประมาณประจำปี 2544 ของรัฐวิสาหกิจ

ความเป็นมาและสาระสำคัญ

1) ตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจจำนวน 50 แห่ง ซึ่งจำแนกได้เป็น 8 สาขา คือ สาขาพลังงาน สาขาขนส่ง สาขาสื่อสาร สาขาสาธารณูปการ สาขาสถาปัตยกรรม สาขาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ สาขาพาณิชย์และบริการ และสาขาสังคมและเทคโนโลยี จะต้องจัดส่งงบลงทุนประจำปีให้ สศช. พิจารณา สำหรับการพิจารณางบประมาณประจำปี 2544 ของรัฐวิสาหกิจเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2543 คณะอนุกรรมการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมี สศช. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ได้พิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจจำนวน 48 แห่ง จากรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 50 แห่ง (ไม่รวมองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยที่ยังไม่ได้ส่งงบประมาณตามกำหนดเวลา และบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ที่อยู่ระหว่างการแปรรูปเพื่อฟื้นฟูสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ)

2) สถานภาพปัจจุบัน ณ สิ้นปีงบประมาณ 2543 คาดว่ารัฐวิสาหกิจทั้ง 48 แห่ง มีฐานะการเงินและผลการดำเนินงานดังนี้ สินทรัพย์ 2,017,526 ล้านบาท หนี้สิน 1,271,645 ล้านบาท สัดส่วนหนี้สินต่อส่วนทุนเท่ากับ 1.7 รายได้รวม 991,027 ล้านบาท รายจ่ายรวม 910,358 ล้านบาท กำไรสุทธิ 80,669 ล้านบาท เงินนำส่งรัฐ 42,806 ล้านบาท ผลตอบแทนต่อทรัพย์สินก่อนหักดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 5.9 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2542 เล็กน้อย จำนวนพนักงาน 254,000 คน ลดจากปีก่อนร้อยละ 3.3

3) รัฐวิสาหกิจทั้ง 48 แห่ง เสนอขออนุมัติงบลงทุนทั้งสิ้น 273,703 ล้านบาท ประกอบด้วยงบลงทุนเพื่อการดำเนินงานปกติ 93,483 ล้านบาท และงบลงทุนที่เป็นโครงการ 180,220

ล้านบาท โดยประมาณการเบิกจ่ายลงทุนรวมทั้งสิ้น 219,756 ล้านบาท หรือร้อยละ 80.3 ลดลงจากวงเงินที่ได้รับอนุมัติจ่ายในปี 2543 (242,847 ล้านบาท) ร้อยละ 9.5 ประมาณการชำระหนี้ต้นเงินกู้ 86,816 ล้านบาท และประมาณเงินสดที่มีเพื่อใช้ในการลงทุน (Retained Income) รวม 177,825 ล้านบาท คิดเป็นฐานะรัฐวิสาหกิจโดยรวมขาดดุล 41,931 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.76 ของ GDP ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจได้ใช้สมมุติฐานที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณดังนี้ คือ ประมาณการลงทุนของการไฟฟ้าตามกรณีเศรษฐกิจฟื้นตัวปานกลาง (MER) อัตราแลกเปลี่ยน 38 บาท/ดอลลาร์ สรอ. รายรับจากการขายหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) 20,000 ล้านบาท กฟผ. มีกำไรจากการขายโรงไฟฟ้าราชบุรี 3,146 ล้านบาท และรายรับส่วนเกินมูลค่าหุ้น บกท. 9,000 ล้านบาท

4) คณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและสนับสนุนประเด็นนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ 5 ประการ ดังนี้คือ 1) เป็นกิจกรรมการลงทุนที่มีส่วนในการกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ 2) เป็นกิจกรรมที่ช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันหรือปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ 3) เป็นความจำเป็นตามภารกิจเพื่อมิให้กระทบต่อการให้บริการประชาชน 4) เป็นกิจกรรมต่อเนื่องที่มีภาระผูกพันอยู่แล้ว และ 5) สอดคล้องกับขีดความสามารถในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

5) คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณางบประมาณที่รัฐวิสาหกิจเสนอตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นสมควรให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการลงทุนได้ 262,699 ล้านบาท และเบิกจ่ายได้ 209,781 ล้านบาท (ร้อยละ 80 ของวงเงินดำเนินการ) โดยปรับลดการลงทุนให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงล่าสุด เช่น การลงทุนที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณา การได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและความพร้อมของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ยอดอนุมัติเบิกจ่ายดังกล่าวจะทำให้ฐานะโดยรวมของรัฐวิสาหกิจขาดดุล 31,956 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.58 ของ GDP โดยมีสัดส่วนการจ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจต่อรัฐบาลกลางเท่ากับ 0.95 ทั้งนี้ วงเงินที่อนุมัติให้เบิกจ่ายในปี 2544 จำนวน 209,781 ล้านบาทนั้น เพิ่มขึ้นจากวงเงินที่คาดว่าจะจ่ายจริงในปี 2543 ประมาณ 2,797 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.2

6) ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

(1) เห็นควรอนุมัติให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการลงทุนได้ในวงเงิน 262,699 ล้านบาท และเบิกจ่ายได้ในวงเงิน 209,781 ล้านบาท โดยปรับลดวงเงินเบิกจ่ายทั้งสิ้น 9,975 ล้านบาท และมีเป้าหมายการจัดหาเงินสดเพื่อใช้ในการลงทุน (RI) จำนวน 177,825 ล้านบาท

(2) เนื่องจากมีรายการลงทุนที่อยู่ระหว่างขออนุมัติดำเนินการตามขั้นตอนและ/หรือผูกพันเพิ่มเติมระหว่างปี จึงเห็นควรให้ขยายกรอบวงเงินเบิกจ่ายลงทุนให้ขาดดุลที่ร้อยละ 1.0 ของ GDP (วงเงินเบิกจ่ายรวมประมาณ 233,100 ล้านบาท หรือเพิ่มจากที่อนุมัติในข้อ (1) อีกประมาณ 23,300 ล้านบาท) ทั้งนี้ เพื่อจะได้ไม่ต้องขออนุมัติกรอบเบิกจ่ายจากคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบกำกับดูแลวงเงินเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจทั้งในส่วนที่ได้รับอนุมัติแล้ว และที่จะอนุมัติเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับกรอบการจ่ายลงทุนดังกล่าว แล้วรายงานให้ ครม. ทราบทุกไตรมาสเช่นที่ผ่านมา

7) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

(1) เห็นควรให้รัฐวิสาหกิจที่อยู่ระหว่างกระบวนการแปรรูป เช่น กฟผ. และ ปตท. เร่งรัดดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายโดยเร็ว เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อฐานะดุลงบประมาณของรัฐวิสาหกิจโดยรวม ทั้งนี้ คาดว่า หากสามารถแปรรูปได้ตามเป้าหมายแล้ว จะส่งผลให้ภาระหนี้ของภาครัฐวิสาหกิจลดลง และรัฐวิสาหกิจจะมีความสามารถในการชำระหนี้ดีขึ้นด้วย

(2) เพื่อให้การพิจารณาการลงทุนจัดหาระบบและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่กระจายอยู่ในหมวดต่าง ๆ ของงบขออนุมัติรายปีมีความรอบคอบเป็นระบบ และสอดคล้องกับแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศที่ ครม. มีมติให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องจัดทำ รวมทั้งสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ที่สำนักงบประมาณกำหนด จึงเห็นควรให้การขออนุมัติการลงทุนจัดหาอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐวิสาหกิจทั้งเพื่อการทดแทนและเพิ่มเติม ต้องจัดทำเป็นแผนระยะยาวที่มีรายละเอียดชัดเจน

(3) โดยที่การจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ เป็นการจัดทำล่วงหน้าหลายเดือนก่อนเริ่มปีงบประมาณ ทำให้งบลงทุนผูกพันมีความคลาดเคลื่อนจากยอดที่ปิดบัญชีจริง ดังนั้น เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการลงทุนได้อย่างต่อเนื่องและเป็นการเร่งรัดดำเนินงานที่ตกค้างให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นด้วย จึงเห็นควรให้รัฐวิสาหกิจประมวลการลงทุนที่จำเป็นต้องขอผูกพันเพิ่มเติมและเสนอขออนุมัติให้เสร็จสิ้นภายในไตรมาสแรกของปีงบประมาณ นั้น ๆ

(4) ในช่วงที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจได้เข้าร่วมลงทุนกับเอกชนในกิจการต่าง ๆ รวมแล้วเป็นวงเงินจำนวนมาก เพื่อให้เห็นผลที่เกิดจากการร่วมทุน เห็นควรให้รัฐวิสาหกิจประเมินผลที่ได้รับจากการร่วมทุนและจัดส่งให้ สศช. เพื่อรายงานให้ ครม. ทราบต่อไป

ความเห็นคณะกรรมการฯ (21 สิงหาคม 2543)

1. เห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการลงทุนในวงเงิน 262,699 ล้านบาท โดยสามารถเบิกจ่ายได้ 233,100 ล้านบาท หรือขาดดุลประมาณร้อยละ 1 ของ GDP และเพื่อให้การใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามกรอบวงเงินที่กำหนดให้ สศช. รับผิดชอบกำกับดูแลวงเงินเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจทั้งในส่วนที่ได้รับอนุมัติแล้ว และที่จะอนุมัติเพิ่มเติม ให้สอดคล้องกับกรอบการจ่ายลงทุนดังกล่าว แล้วรายงานให้ ครม. ทราบเป็นประจำทุกไตรมาส

2. เห็นชอบข้อเสนอแนะเพิ่มเติมตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ

3. คณะกรรมการฯ มีความเห็นเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

1) ในช่วงที่ผ่านมาการจัดสรรเงินลงทุนเพื่อการพัฒนาของประเทศยังขาดความสมดุล เนื่องจากมุ่งเน้นเรื่องเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทางด้านสังคม ในฐานะที่รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ จึงควรมีบทบาทเสริมสร้างความสมดุลในการพัฒนามากขึ้น ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดเป็นแนวทางในการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การเพิ่มคุณภาพชีวิต การให้บริการอย่างทั่วถึงและเสมอภาค

2) รัฐวิสาหกิจควรจัดสรรเงินงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในการสนับสนุนการวิจัยและการพัฒนา เพื่อพัฒนากำลังคนนอกภาครัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการพัฒนากำลังคน ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี

3) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่อยู่ระหว่างการแปรรูปไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ จะมีผลกระทบต่อฐานะดุลงบประมาณของรัฐวิสาหกิจโดยรวม จึงควรที่จะพิจารณาเตรียมแผนรองรับในเรื่องดังกล่าวด้วย

มติคณะกรรมการฯ

มอบหมายให้สำนักงานฯ นำความเห็นคณะกรรมการฯ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี (19 กันยายน 2543)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ (คศก.) ดังนี้

1. รับทราบผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไตรมาสที่สาม ปี 2543 ตามที่ สศช. รายงาน
2. เห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการลงทุนในวงเงิน 262,855 ล้านบาท โดยมีวงเงินเบิกจ่าย 209,585 ล้านบาท แต่เนื่องจากการมีการลงทุนที่อยู่ระหว่างการขออนุมัติดำเนินการตามขั้นตอนและผูกพันเพิ่มเติมระหว่างปี เห็นควรกำหนดกรอบการเบิกจ่ายลงทุนปี 2544 ของรัฐวิสาหกิจ ที่ 236,200 ล้านบาท โดยให้ สศช. รับผิดชอบกำกับดูแลวงเงินเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจทั้งในส่วนที่ได้รับอนุมัติแล้วและที่อนุมัติเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับกรอบเบิกจ่ายดังกล่าว แล้วรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบต่อไป
3. เห็นควรให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของ สศช. โดยให้ความเห็นและข้อสังเกตของ คศก. ไปพิจารณาดำเนินการด้วย

คณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ มีความเห็นและข้อสังเกตดังนี้

1. การเสนอขอให้ขยายกรอบวงเงินเบิกจ่ายลงทุนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1 ของ GDP และให้รายงานการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกไตรมาส ในขณะนี้ไทยไม่มีข้อผูกพันในรูปแบบหนังสือแสดงเจตจำนง (LOI) กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) อีกต่อไปแล้ว จึงไม่มีหลักเกณฑ์ข้อบังคับในเรื่องนี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณควรกำหนดแนวทางการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อใช้เป็นหลักการดำเนินการเรื่องต่อไป
2. ข้อเสนอแนะของ สศช. ที่ให้กำหนดแนวทางการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการเพิ่มคุณภาพชีวิต ควรพิจารณาทบทวนเนื่องจากต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนระหว่างทิศทางการพัฒนาประเทศกับการกำหนดบทบาทและภารกิจขององค์กร ทั้งนี้ เพราะรัฐวิสาหกิจมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนอยู่แล้ว อีกทั้งในอนาคตจะต้องแข่งขันกับภาคเอกชนมากขึ้น การเพิ่มบทบาทในเรื่องการพัฒนาสังคมจึงมีข้อจำกัด นอกจากนี้ภาระ

ทางสังคมควรอยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐเป็นหลัก เมื่อรัฐวิสาหกิจสามารถแปรรูปและปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กรได้ในระดับหนึ่งแล้ว การลงทุนของรัฐวิสาหกิจควรคำนึงถึงการพัฒนาทางสังคม เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาต่อไป

3. การกำหนดสมมติฐานในการจัดทำงบประมาณว่าจะมีรายรับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ควรกำหนดแผนและมาตรการรองรับไว้ในกรณีที่ข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

4. ความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจในระดับ 1.2 – 1.4 นับว่าอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง ดังนั้น รัฐวิสาหกิจต้องเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กรและดำเนินการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพราะจะสร้างความเชื่อมั่นให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในรัฐวิสาหกิจอันจะทำให้ภาระของรัฐลดลง