

หลักการระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

โครงสร้างของระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

:: 30/03/2553 ::

ส่วนที่ 1: บันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (Performance Agreement)

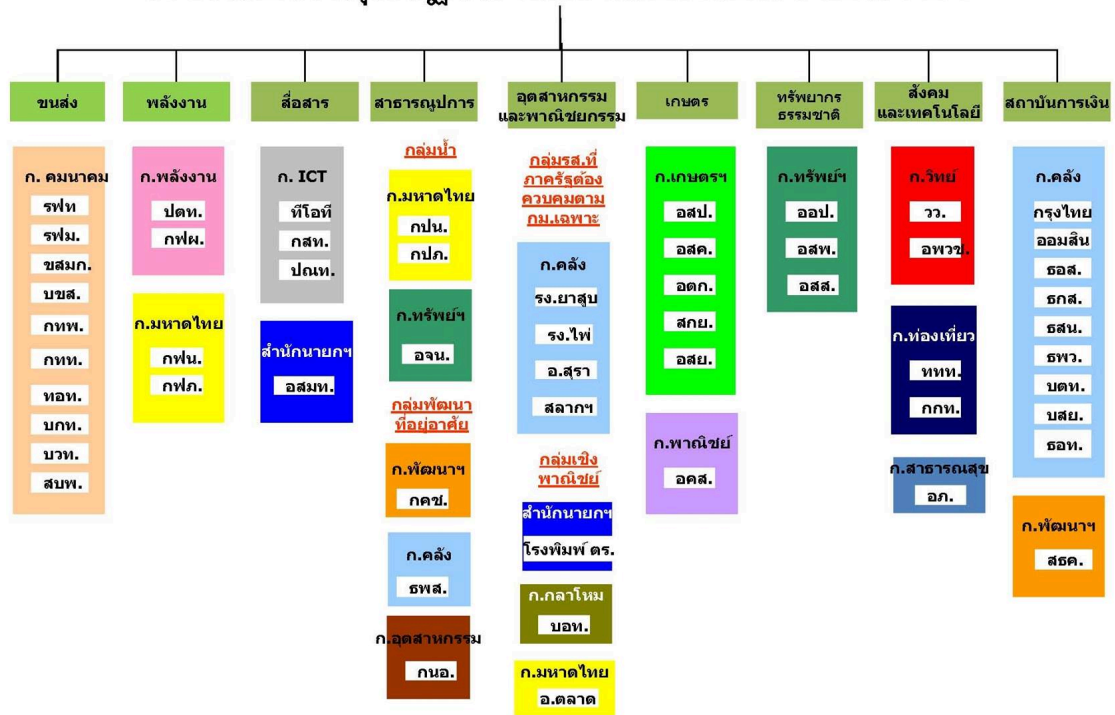
เป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับรัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดตัวแปรและเป้าหมายในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปี และกำหนดสิทธิและหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายอย่างชัดเจน โดยในการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งบันทึกข้อตกลงฯ จะเป็นไปอย่างอิสระและเป็นธรรม และเป็นการวัดผลการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

นอกจากนี้เพื่อให้การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปในแนวเดียวกัน และเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะธุรกรรมคล้ายคลึงกันได้

จึงมีการพิจารณาจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจออกเป็นสาขา

โดยคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำบันทึกข้อตกลงและประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละสาขา แสดงได้ดังรูป

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจแยกเป็นรายสาขา



รูปการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจแยกเป็นรายสาขา

รายชื่อรัฐวิสาหกิจในระบบประเมินผลฯ แบ่งตามสาขา

1 สาขาขนส่ง จำนวน 10 แห่ง

- 1.1 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- 1.2 การรถไฟแห่งประเทศไทย
- 1.3 การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
- 1.4 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- 1.5 บริษัท ขนส่ง จำกัด
- 1.6 การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- 1.7 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- 1.8 บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
- 1.9 บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- 1.10 สถาบันการบินพลเรือน

2 สาขาพลังงาน จำนวน 4 แห่ง

- 2.1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- 2.2 การไฟฟ้านครหลวง
- 2.3 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- 2.4 บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน)

3 สาขาสื่อสาร จำนวน 4 แห่ง

- 3.1 บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
- 3.2 บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- 3.3 บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
- 3.4 บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)

4 สาขาสาธารณูปการ จำนวน 6 แห่ง

- 4.1 การประปานครหลวง
- 4.2 การประปาส่วนภูมิภาค
- 4.3 องค์การจัดการน้ำเสีย
- 4.4 การเคหะแห่งชาติ
- 4.5 บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
- 4.6 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

5 สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จำนวน 7 แห่ง

- 5.1 โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
- 5.2 โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต
- 5.3 องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
- 5.4 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- 5.5 โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 5.6 บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด
- 5.7 องค์การตลาด

6 สาขาเกษตร จำนวน 6 แห่ง

- 6.1 องค์การสะพานปลา
- 6.2 องค์การส่งเสริมกิจการโคนมฯ
- 6.3 องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

- 6.4 สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
- 6.5 องค์การสวนยาง
- 6.6 องค์การคลังสินค้า

7 สาขาทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน 3 แห่ง

- 7.1 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 7.2 องค์การสวนพฤกษศาสตร์
- 7.3 องค์การสวนสัตว์ในพระบรมราชูปถัมภ์

8 สาขาสังคมและเทคโนโลยี จำนวน 5 แห่ง

- 8.1 สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 8.2 องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ
- 8.3 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- 8.4 การกีฬาแห่งประเทศไทย
- 8.5 องค์การเภสัชกรรม

9 สาขาสถาบันการเงิน จำนวน 10 แห่ง

- 9.1 ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- 9.2 ธนาคารออมสิน
- 9.3 ธนาคารอาคารสงเคราะห์
- 9.4 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ฯ
- 9.5 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าฯ
- 9.6 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและย่อมฯ
- 9.7 บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
- 9.8 บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมฯ
- 9.9 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
- 9.10 สำนักงานธนานคราะห์

การจัดทำบันทึกข้อตกลงการประเมินผลฯ จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1: การกำหนดตัวแปรการประเมินผลงาน (Performance Criteria)

ระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันจะกำหนดตัวแปรเพื่อวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใน 3 ด้าน หลัก ๆ ดังนี้

- 1) การดำเนินงานตามนโยบาย
- 2) ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
 - Financial
 - Non-Financial
- 3) การบริหารจัดการองค์กร
 - การบริหารจัดการของบทบาทคณะกรรมการ
 - การควบคุมภายใน
 - การตรวจสอบภายใน
 - การบริหารจัดการสารสนเทศ
 - การบริหารทรัพยากรบุคคล

ทั้งนี้ สำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและตามกฎหมายของตลาดหลักทรัพย์ฯ มีระเบียบและวิธีการที่กำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ในการประเมินผลการดำเนินงาน จึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำบันทึกข้อตกลงแตกต่างกันไว้ ดังนี้

1) รัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Listed SOEs)

กระทรวงการคลังจะประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ฯ โดยการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายเฉพาะผลการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดทางการเงิน และไม่ใช้การเงิน โดยจะมุ่งเน้นตัวชี้วัดที่เป็นตัวชี้วัดมาตรฐานของธุรกิจ/อุตสาหกรรมเป็นหลัก และจะพิจารณาประเมินผลการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance Rating)

2) รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Non-Listed SOEs)

กระทรวงการคลังจะใช้ระบบการประเมินผลการดำเนินงาน 3 ด้านดังกล่าวข้างต้น ในการประเมินผล

ขั้นตอนที่ 2: การกำหนดน้ำหนักหรือความสำคัญของตัวแปร (Criterion Weight)

ตัวแปรการประเมินผลงานที่กำหนดขึ้น ประมาณไม่เกิน 10 ตัวแปร มีความสำคัญต่อผลการดำเนินงานไม่เท่ากัน จึงจำเป็นต้องกำหนดน้ำหนักความสำคัญของแต่ละตัวแปรในระดับที่แตกต่างกัน

โดยตัวแปรที่สำคัญจะมีน้ำหนักมากกว่า

การกำหนดน้ำหนักหรือความสำคัญของตัวแปร

จะทำให้ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจสามารถบริหารให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาล

โดยรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเชิงพาณิชย์ จะเน้นกำไรมากกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งต้องคำนึงถึงการดำเนินการในด้านอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะ คุณภาพของการให้บริการโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การดำเนินงานตามนโยบาย น้ำหนักร้อยละ 20-30

2) ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ น้ำหนักร้อยละ 40-50

3) การบริหารจัดการองค์กร น้ำหนักร้อยละ 30

กลุ่ม/ประเภทรัฐวิสาหกิจ

เกณฑ์และน้ำหนักการประเมินผล 1. รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนใน ตลาดหลักทรัพย์ • ผลการดำเนินงาน ร้อยละ 70

- การบริหารจัดการองค์กร ร้อยละ 30 2. รัฐวิสาหกิจที่ไม่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ •

การประเมินดำเนินงานตามนโยบาย ร้อยละ 20

(+/- 10)

- ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 50

(+/- 10)

- การบริหารจัดการองค์กร ร้อยละ 30

ขั้นตอนที่ 3 : การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานสำหรับแต่ละตัวแปร (Criterion Value)

ในแต่ละตัวแปรจะมีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานออกเป็น 5 ระดับ คือ ระดับ 1 ถึง ระดับ 5 เป้าหมายระดับ

5 จะเป็นเป้าหมายที่สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามแผนวิสาหกิจประจำปี

รัฐวิสาหกิจที่มีการบริหารจัดการที่ดีเท่านั้นที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายในระดับ 5 ได้ เป้าหมายระดับ 3

เป็นเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ตามแผนวิสาหกิจ และเป้าหมายระดับ 1

เป็นเป้าหมายที่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามแผนวิสาหกิจมาก

ในการกำหนดเป้าหมายในแต่ละปี ผู้แทนฝ่ายรัฐจะพิจารณาจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาเป็นฐาน

และจะเปรียบเทียบกับมาตรฐานการดำเนินงานของภาคเอกชนและมาตรฐานสากล

เพื่อที่จะพยายามผลักดันให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงการดำเนินงานให้สามารถเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน

ถึงแม้ว่าการปรับปรุงมาตรฐานอาจจะทำไม่ได้ภายในปีเดียวแต่การผลักดันเป้าหมายให้สูงขึ้นทุก ๆ ปี จะเป็นการผลักดันให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดียิ่งขึ้น

ส่วนที่ 2: ระบบแรงจูงใจหรือค่าตอบแทน (Incentive System)

เพื่อให้ระบบประเมินผล เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการ ผู้บริหารสูงสุด และพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับผลกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจก็มีใช้เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพที่ดีที่สุดของรัฐวิสาหกิจ แต่ตัวชี้วัดที่ดีที่สุดคือผลงานโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การพิจารณาค่าตอบแทน ควรขึ้นกับระดับผลงานจริงที่ถูกประเมินได้ตามบันทึกข้อตกลงฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้ระบบประเมินผล ใช้บังคับอย่างได้ผลเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย กระทบต่อผลตอบแทน ของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับในปัจจุบันน้อยที่สุด และเสริมขวัญและกำลังใจแก่คณะกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานมีผลงานจริงตามบันทึกข้อตกลงฯ อยู่ในระดับดีมากหรือดีเยี่ยมแต่มีผลขาดทุน จึงเห็นสมควรกำหนดรูปแบบค่าตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินสัมพันธ์กับระดับผลงานดังนี้

- 1) ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน คือ ระบบโบนัสของพนักงานลูกจ้างและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- 2) ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน
 - 2.1) ระบบการประกาศจัดอันดับผลงานจริงของรัฐวิสาหกิจประจำปีตามระบบประเมินผลงาน
 - 2.2) ระบบการให้ความอิสระในการบริหารงาน (การยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีของทางราชการ) เป็นการทั่วไปหรือให้ความอิสระตามระดับผลงานจริง รายละเอียดของการระบบแรงจูงใจปัจจุบัน

ส่วนที่ 3: วิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการระบบประเมินผล

ขั้นที่ 1 รัฐวิสาหกิจเสนอแผนธุรกิจ / แผนกลยุทธ์ / แผนวิสาหกิจ ต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และกระทรวงเจ้าสังกัด

ขั้นที่ 2 คณะกรรมการจัดทำบันทึกข้อตกลงและประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจรายสาขา) กระทรวงการคลัง โดย สคร. คณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาแผนธุรกิจ / แผนกลยุทธ์ / แผนวิสาหกิจ เพื่อกำหนดตัวชี้วัด น้ำหนักและเป้าหมาย

ขั้นที่ 3 กระทรวงการคลัง โดย สคร. จะแจ้งผลการกำหนดตัวชี้วัด น้ำหนัก และเป้าหมายในการประเมินผลการดำเนินงานให้รัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อจัดทำบันทึกข้อตกลงฯ

ขั้นที่ 4 รัฐวิสาหกิจรายงานผลการดำเนินงานรายไตรมาส และรายปีต่อกระทรวงการคลัง โดย สคร. และคณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพ

ขั้นที่ 5 คณะกรรมการประเมินผล รับทราบผลการดำเนินงานครึ่งปีและ ณ สิ้นปีบัญชีของรัฐวิสาหกิจ

ขั้นที่ 6 รายงานผลการดำเนินงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ

ที่มาของระบบประเมินผล

:: 30/03/2553 ::

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่ช่วยในการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเป็นเครื่องมือในการสนองนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ ทั้งในด้านการพัฒนาระบบบริการสาธารณะ ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ พร้อมทั้งยกระดับความอยู่ดีมีสุขให้ประชาชนในประเทศ ด้วยตระหนักถึงความสำคัญของรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังจึงมุ่งมั่นในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการองค์กร และประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพของรัฐวิสาหกิจให้ทัดเทียมมาตรฐานสากล สามารถก้าวไปสู่เวทีการแข่งขันในตลาดโลกและมีความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อปี 2538 เห็นชอบให้นำระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจมาใช้ เพื่อติดตามและกำกับดูแลประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยมีการเชื่อมโยงเข้ากับระบบแรงจูงใจของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระบบประเมินผลฯ ได้เริ่มนำมาใช้ในปี 2539 และได้มีการทยอยนำรัฐวิสาหกิจเข้าระบบประเมินผลฯ เรื่อยมาจนปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจอยู่ในระบบประเมินผลฯ ทั้งสิ้น 55 แห่ง ในปี 2547 ได้มีการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลฯ ในหัวข้อการบริหารจัดการองค์กรขึ้น เพื่อผลักดันให้รัฐวิสาหกิจพัฒนาระบบการบริหารจัดการขององค์กรในด้านต่าง ๆ ให้ทัดเทียมกับมาตรฐานการบริหารจัดการองค์กรระดับสากล อันจะส่งผลให้รัฐวิสาหกิจสามารถบรรลุผลการดำเนินงานตามที่คาดหวังไว้ ทั้งนี้ ได้คัดเลือกกระบวนการหลัก 5 หัวข้อ ซึ่งมีความสำคัญและเป็นพื้นฐานของการบริหารจัดการองค์กร มาเป็นหัวข้อพิจารณาประเมินผล อันประกอบด้วย

1. บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
2. การบริหารความเสี่ยง
3. การควบคุมและตรวจสอบภายใน
4. การบริหารจัดการสารสนเทศ
5. การบริหารทรัพยากรบุคคล

ทั้งนี้ได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่รับผิดชอบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ในระบบประเมินผล

หลักการการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

- จัดทำบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (Performance Agreement) สำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก่อนเริ่มปีงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ เพื่อกำหนดตัวแปรและเป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปี บันทึกข้อตกลงฯ ดังกล่าวต้องเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย ลงนาม โดยปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจและปลัดกระทรวงการคลังในนามของรัฐบาล และประธานคณะกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจในนามของรัฐวิสาหกิจ

- คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงฯ โดยรัฐจะผ่อนคลายนโยบาย ระเบียบ ต่าง ๆ เป็นการทั่วไป และ/หรือผ่อนคลายนโยบายตามระดับผลงานจริง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจบริหารงานได้คล่องตัวขึ้น

- ในการกำหนดตัวแปรและเป้าหมายในการดำเนินการ รัฐจะคำนึงถึงลักษณะของแต่ละรัฐวิสาหกิจ และกำหนดตัวแปรซึ่งครอบคลุมด้านสำคัญทุกด้านรวมถึงคุณภาพในการบริการ และเป็นผลงานที่รัฐต้องการจากรัฐวิสาหกิจซึ่งการพิจารณากำหนดตัวแปรและเป้าหมายจะคำนึงถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาลและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

- ในการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจในต้นสิ้นปี จะแบ่งผลงานของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 5 ระดับ (คะแนน 1-5) และ มีการกำหนดระบบผลตอบแทนที่สะท้อนระดับผลการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจใดดำเนินการได้ดีกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงฯ จะได้รับผลตอบแทนมากกว่า

- ให้ประเมินผลงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจโดยใช้ตัวแปรชุดเดียวกันกับการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจ ตามบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

เอกสารแนบ

1. คู่มือระบบประเมินผล
2. เกณฑ์การประเมินผลฯ การบริหารจัดการองค์กร ประจำปี 2552