

## การบริหารทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไทย

### Asset Management of Thai Public Enterprises

สุวัฒน์ กันภูมิ<sup>1</sup> เพ็ญศรี ฉิรินัง<sup>2</sup> ชมภูณช หุ่นนา<sup>3</sup> และศิริวัฒน์ เปลี่ยนบางยาง<sup>4</sup>

Suwat Khanphum<sup>1</sup> Pensri Chirinang<sup>2</sup> Chomphunuch Hunnak<sup>3</sup> and Siriwat Plainbangyang<sup>4</sup>

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

<sup>2, 3, 4</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

E-mail: suwat.hersrt@gmail.com, pensri.chi@rmutr.ac.th, chompoonuch7229@gmail.com, mewsirawat@gmail.com

### บทคัดย่อ

รัฐวิสาหกิจไทยเป็นองค์กรเชิงธุรกิจของรัฐบาลที่บริหารจัดการโดยคณะกรรมการบริหารแทนระบบราชการ รูปแบบการบริหารดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว สามารถตัดสินใจเพิ่มหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแนวทางการผลิตรวมทั้งการให้บริการได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้สามารถสนองตอบความต้องการของสังคมได้ทันเวลาทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ สังกัดอยู่ในหลายกระทรวง โดยมีสาเหตุหลักในการจัดตั้งคือ เพื่อหารายได้เข้ารัฐและบริการสังคม อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องประสบกับการขาดทุนหรือขาดประสิทธิภาพทางการบริหารไม่สามารถจะบริหารให้บรรลุเป้าหมายหลักตามที่ตั้งไว้ ดังนั้นผู้บริหารจะต้องบริหารจัดการองค์กรให้ผ่านพ้นปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรสามารถดำรงอยู่ได้โดยมีนโยบายที่จำเป็นจะต้องปรับกระบวนการพื้นฐานขององค์กร การดำเนินการอย่างหนึ่ง คือ กระบวนการในการบริหารทรัพย์สินขององค์กร ซึ่งเป็นกระบวนการที่กำหนดแนวทางเพื่อให้ได้มาและการใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์สูงสุดจนทรัพย์สินนั้นหมดสภาพ โดยการบริหารทรัพย์สินเริ่มตั้งแต่การวางแผนกำหนดความต้องการ การจัดหา การควบคุมและการบำรุงรักษา และการจำหน่ายทรัพย์สิน กระบวนการเหล่านี้จะสามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรเพื่อหารายได้ และการเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สินในการทำให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

**คำสำคัญ:** รัฐวิสาหกิจไทย การบริหารทรัพย์สิน

### Abstract

Thai public enterprises are government-owned business organizations managed by the Executive Committee instead of the bureaucracy. Such administration models are intended to enable the administration of public enterprises to be implemented in a streamlined manner. Decisions can be made to increase or decrease or change the production guidelines as well as service quickly. To be able to meet the needs of society in a timely manner at the national and local level. In Thailand, there are many types of public enterprises affiliated with various ministry, with the main reason for the establishment is to earn money into the state and social services. However, some public enterprises have suffered losses or administrative inefficiencies, failing to manage their core goals. Therefore, executives must manage the organization through various obstacles so that the organization can exist. The policy is necessary to adjust the basic processes of the organization in which one of the operations is the process of managing the assets of the organization. This is a process that sets out guidelines for obtaining and maximizing asset until the asset is depleted. The asset management begins with the planning of the requirement, procurement, control and maintenance and distribution of assets. These processes can lead to the development of the efficiency and effectiveness of the organization for income and to increase the value of assets in order to achieve the organization's objectives.

**Keywords:** Thai Public Enterprises, Asset Management

## บทนำ

การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาส่งผลกระทบต่อประเทศ สังคม องค์กร และประชาชนในทุก ๆ มุมของโลก ทำให้มีการตื่นตัวในการปรับตัวเพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและมีการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะองค์กรต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชนต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบเพื่อความอยู่รอด และเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ ในภาครัฐถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนองค์กรจากภาครัฐเข้าสู่ระบบเอกชนเพื่อการแข่งขัน โดยมีแปรรูปองค์กรของรัฐเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้น เนื่องจากรัฐบาลต้องรับผิดชอบในเรื่องสวัสดิการและการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ สิ่งเหล่านี้ถ้าให้ผู้ประกอบการเอกชนเป็นผู้จัดหาแล้วจะต้องลงทุนสูงและจะเป็นการผลักภาระไปให้ผู้บริโภคที่จะทำให้ประชาชนเดือดร้อน

## แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ หรือ Public Enterprise ตามความหมายกว้าง ๆ หมายถึง องค์กรซึ่งรัฐบาลกลางควบคุมและเป็นเจ้าของ ทั้งนี้เพื่อที่จะปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคงและยกฐานะของประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกเหนือไปจากการปรับปรุงสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศและการอยู่ดีกินดีของประชาชนแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมด้วยการใช้คนและวัสดุให้เกิดประโยชน์ อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป ดังนั้นรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจึงมีความหมายแตกต่างกันไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอยู่หลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติร่วมลงทุนฯ พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ในมาตรา 6 รัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 รัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 รัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 รัฐวิสาหกิจ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจจะมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่มิได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายอื่นได้ ในการพิจารณาว่าองค์กรหรือหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ นอกจากจะต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณแล้ว ยังต้องพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ประกอบด้วย (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2561, 22 มกราคม 2563) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่นี้มีความหมายได้แก่ องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมทั้งบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจถือหุ้นอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่รวมถึง องค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจ (สากล พรหมสถิตย์, 2560) และในระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ (Performance Agreement) ได้แบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 9 สาขา และแบ่งกลุ่มตามสาขาไว้ดังนี้ สาขาขนส่งมีจำนวน 10 แห่ง สาขาพลังงาน จำนวน 4 แห่ง สาขาสื่อสาร จำนวน 4 แห่ง สาขาสาธารณูปการ จำนวน 6 แห่ง สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จำนวน 7 แห่ง สาขาเกษตร จำนวน 6 แห่ง สาขาทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน 3 แห่ง สาขาสังคมและเทคโนโลยี จำนวน 5 แห่ง สาขาสถาบันการเงิน จำนวน 10 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2559, 22 มกราคม 2563)

## ฐานะการเงินและความสำคัญของรัฐวิสาหกิจโดยรวมต่อระบบเศรษฐกิจของไทย

จากฐานะการเงินและความสำคัญของรัฐวิสาหกิจโดยรวมต่อระบบเศรษฐกิจของไทย พบว่า ในปี พ.ศ. 2558 รัฐวิสาหกิจ มีทรัพย์สินรวม 13,474,796 ล้านบาท เป็นทรัพย์สินสาขาพลังงาน 3,601,996 ล้านบาท (27%) สาขาขนส่ง 1,459,586 ล้านบาท (11%) สาขาสื่อสาร 372,567 ล้านบาท (3%) สาขา สาธารณูปการ 271,247 ล้านบาท (2%) สถาบันการเงิน 7,556,907 ล้านบาท (56%) สาขาอื่น ๆ 212,223 ล้านบาท (1%) มีรายได้รวม 3,405,155 ล้านบาท ได้จากสาขาพลังงาน 2,513,104 ล้านบาท (74%) สาขาขนส่ง 251,313 ล้านบาท (7%) สาขาสื่อสาร 99,724 ล้านบาท (3%) สาขาสาธารณูปการ 67,728 ล้านบาท (2%) สถาบันการเงิน 303,431 ล้านบาท (9%) สาขาอื่น ๆ 169,856 ล้านบาท (5%) และมีหนี้สินรวม 10,227,872 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2558, 22 มกราคม 2563) การนำเงินส่งรัฐ รัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้แผ่นดินสะสม สูงสุด 10 อันดับแรก ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2563 (6 เดือนของปีงบประมาณ 2563) นำส่งรายได้แผ่นดินคิดเป็นร้อยละ 92 ของเงิน นำส่งรายได้ทั้งหมด โดยสรุป 1. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 26,055 ล้านบาท 2. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 18,301 ล้านบาท 3. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) 4. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) 10,500 ล้านบาท 5. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 5,409 ล้านบาท 6. ธนาคารออมสิน 5,409 ล้านบาท 7. การท่าเรือแห่งประเทศไทย 4,020 ล้านบาท 8. บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) 3,891 ล้านบาท 9. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย 3,839 ล้านบาท 10. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ 2,414 ล้านบาท อื่น ๆ 7,872 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 101,173 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54 ของเป้าหมายทั้งปี (ไทยโพสต์, 2563) ส่วนกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ประสบการขาดทุนเพราะต้องแข่งขันกับเอกชน เช่น การบินไทย (Thai Airway International PLC หรือ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)) ที่ต้องแข่งขันกับสายการบิน low cost airline ต่าง ๆ การรถไฟ (State Railway of Thailand หรือการรถไฟแห่งประเทศไทย) ถึงแม้จะเป็นการผูกขาดการเดินทางแต่ต้องแข่งขันกับการเดินทางแบบอื่น ๆ ชสมก. (Bangkok Mass Transit Authority หรือองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) ให้บริการสาธารณะถ้าจะทำให้เกิดกำไรจะต้องเก็บค่าโดยสารแพงขึ้นซึ่งประชาชนจะเดือดร้อน เป็นต้น (สากล พรหมสถิตย์, 2560) ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจที่เป็นข่าวอยู่ในขณะนี้ เช่น การบินไทยซึ่งเป็นกิจการขนส่งทางอากาศชาติ ประสบปัญหาการขาดทุนมีหนี้สินนับแสนล้านบาท จะต้องได้รับการแก้ไขตาม ทฤษฎีการจัดการคือ การเข้าสู่แผนฟื้นฟู เริ่มด้วยการปล่อยให้ล้มละลายและตั้งต้นใหม่ด้วยการปรับโครงสร้างการลงทุนใหม่ ใน ส่วนของรัฐให้เหลือ 40% ขอเจรจากับเจ้าหนี้ขอปรับลดหนี้ลงและเปลี่ยนเป็นทุน ส่วนที่เหลือขายให้แก่บุคคลทั่วไป (สามารถ มั่งสัง, 2563) การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีภาระหน้าที่ในการให้บริการเดินรถไฟภายในประเทศ จากปัญหาด้าน การเงินและการลงทุนของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีหนี้สินมากถึง 82,200 ล้านบาท และขาดสภาพคล่อง และมีปัญหาการ จัดการทรัพย์สินที่ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทยนอกจากมีกิจการเดินรถแล้วยังมีทรัพย์สินที่เป็น ที่ดินในครอบครองจำนวนมาก จึงมีแนวคิดในการพัฒนาที่ดินเพื่อต้องการนำรายได้จากการพัฒนาทรัพย์สินมาสนับสนุนกิจการ เดินรถ และช่วยลดภาระหนี้สินให้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2562) จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจหลาย แห่งไม่สามารถทำรายได้ให้แก่องค์กรได้ และยังมีภาระหนี้สินเนื่องจากขาดทุนซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเป็น รัฐวิสาหกิจในการทำรายได้ให้แก่รัฐหรืออย่างน้อยต้องสามารถเลี้ยงตนเองได้ จากภาวะหนี้สินของรัฐวิสาหกิจบางแห่งนั้นจะเห็นได้ ว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการองค์กรให้ประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้

## การบริหารจัดการองค์กร

การบริหารจัดการ (Management) หมายถึง ชุดของหน้าที่ต่าง ๆ (a set of functions) ในการกำหนดทิศทาง การใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (Cost-effective) การใช้ ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) นั้นหมายถึงการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (Right decision) และมีการปฏิบัติให้บรรลุ ตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพควบคู่กันไป Schermerhorn (2005) อธิบายการบริหาร (Administration) ไว้ว่า การบริหารจะใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนด นโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำที่นิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ หรือใช้ในหน่วยงานราชการ

และคำว่า ผู้บริหาร (Administrator) จะหมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร อาจสรุปได้ว่าการบริหารจัดการ คือ แนวทางและวิธีการในการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนกระบวนการบริหารจัดการเป็นการดำเนินการที่ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติในขอบข่ายของงานที่ได้รับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีขั้นตอนต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน ซึ่งมีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้หลายแนวทางเช่น แนวคิดของ Daft (2003) กล่าวว่า กระบวนการบริหารจัดการประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การนำ และการควบคุม ส่วน Gulik & Urwick (1973) ได้เสนอความเห็นที่ว่าฝ่ายบริหารจะต้องทำหน้าที่ที่จำเป็น คือ POSDCoRB อันได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์กร การอำนวยการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ และแนวคิดของ Fayol (1991) เรียกว่า POCCC ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม นอกจากนี้การบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรเป็นสิ่งที่ทุกองค์กรต้องให้ความสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม การพิจารณาเลือกกิจกรรมที่มีความสำคัญก่อนหลัง การกำหนดระบบการปฏิบัติงานและระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการควบคุมดูแลและการตรวจสอบภายในที่ชัดเจน จะช่วยให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การนำเอาระบบการบริหารและจัดการงบประมาณที่เหมาะสมเข้ามาใช้ในองค์กรเป็นสิ่งที่ผู้บริหารระดับสูงจะต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งแนวคิดในการบริหารจัดการงบประมาณได้เปลี่ยนจากระบบควบคุมการเบิกจ่ายที่เข้มงวดมาเป็นการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) ซึ่งเน้นพันธกิจและวัตถุประสงค์ มีการกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดในการดำเนินงาน

## การบริหารรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรเชิงธุรกิจของรัฐบาลที่บริหารจัดการโดยคณะกรรมการบริหารแทนระบบราชการ มีรูปแบบการบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวให้มีความสามารถตัดสินใจเพิ่มหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแนวทางการผลิตรวมทั้งการให้บริการได้อย่างรวดเร็ว สามารถสนองตอบความต้องการของสังคมได้ทันเวลาทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ จากนิยามความหมายของรัฐวิสาหกิจจะเห็นได้ว่า กฎหมายแต่ละฉบับได้นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” โดยมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่งผลให้มีมติของการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับซึ่งมีความครอบคลุมรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันออกไป ภายใต้ความแตกต่างของสถานะของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจที่มีผลทำให้แต่ละรัฐวิสาหกิจมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไป แต่โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจยังคงมีรูปแบบเดียวกัน คือ โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจว่าประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ กรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหาร และพนักงาน บุคคลทั้ง 3 กลุ่ม ต่างดำเนินงานตามภาระหน้าที่ของตนเองตามความรู้ความสามารถ เพื่อให้องค์กรดำรงอยู่และบรรลุเป้าหมายขององค์กร การขับเคลื่อนการทำงานที่ของรัฐวิสาหกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นรูปธรรม จึงต้องให้ความสำคัญกับบุคลากรรัฐวิสาหกิจในทุกๆระดับ ดังนี้

1. กรรมการรัฐวิสาหกิจ กรรมการรัฐวิสาหกิจ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่ง โดยชื่อ ภายใต้กรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาว่ามีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จำนวนกรรมการมีได้ไม่เกิน 15 คน และเมื่อพิจารณาลักษณะการประกอบอาชีพของผู้ที่เป็นกรรมการจากข้อมูลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ระบุว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่หรือประมาณร้อยละ 86 เป็นข้าราชการประเภทต่าง ๆ และเป็นนักธุรกิจเอกชนร้อยละ 7 (เอกวิทย์ มณีธร, 2552) ภารกิจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่นอกเหนือจากการต้องถือปฏิบัติไปตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดแล้ว ยังมีภารกิจหน้าที่ในเชิงนโยบายที่จะต้องถือปฏิบัติตามแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดภายใต้หลักธรรมาภิบาล และความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีภาระ หน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจในการบริหารจัดการ ควบคุมดูแล และกำกับการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562) ในปัจจุบันกลไกการทำงานที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจถือเป็น

ทรัพยากรบุคคลหลักที่ภาครัฐได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง จนถือได้ว่าการทำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ ต่อเมื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 ให้ความหมายผู้บริหารไว้ว่า หมายถึง ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 8 ทวิ) และให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่มีมาจากการสรรหาของคณะกรรมการ การสรรหาเป็นการจ้างบริหารโดยทำสัญญาจ้าง มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหา การจ้าง การปฏิบัติหน้าที่ ค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นและการพ้นจากตำแหน่งผู้บริหาร (มาตรา 8 ตริ, 8 จัตวาและ 8 เบญจ) การจ้างผู้บริหาร ให้มีระยะเวลาคราวละไม่เกินสี่ปีนับแต่วันที่สัญญาจ้างมีผลใช้บังคับ

3. พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งครอบคลุมถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกประเภทที่มีภารกิจหน้าที่ แตกต่างกันไปตามแต่ละกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ให้ความหมายว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษาวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งนี้ให้ใช้เฉพาะเพื่อการกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานและการพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น ตามมาตรา 10 พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษาวิสาหกิจ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันแต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและประการที่เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

การบริหารงานของบุคคลทั้ง 3 กลุ่มดำเนินงานตามภาระหน้าที่ของตนเองตามความรู้ความสามารถ เพื่อให้องค์กรดำรงอยู่และบรรลุเป้าหมายขององค์กร การขับเคลื่อนการทำงานที่ของรัฐวิสาหกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นรูปธรรม แนวคิดในการแก้ปัญหาภาวะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจแนวทางหนึ่งคือ การบริหารทรัพย์สินขององค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

## การบริหารทรัพย์สิน

การบริหารทรัพย์สิน (Asset Management) จุดประสงค์ของการบริหารทรัพย์สินคือ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ โดยการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวม การสำรวจสถานะของทรัพย์สินที่มีอยู่ และการลดความต้องการของทรัพย์สินใหม่ที่ไม่จำเป็น ผ่านการวางแผนที่เป็นระบบ โดยต้องมีการจัดทำข้อมูลทรัพย์สิน ของหน่วยงาน วางแผนการบริหารทรัพย์สิน และจัดที่าระเบียบและขั้นตอนภายในหน่วยงานที่สนับสนุนให้เกิดการใช้ทรัพย์สินอย่างคุ้มค่า ส่วนคำว่าทรัพย์สินประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 138 ได้นิยามทรัพย์สินไว้ว่า ทรัพย์สินหมายความรวมทั้งทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ จำเรียง จันทรประภา (2553) อธิบายคำว่าทรัพย์สินตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Asset โดยอธิบายไว้ดังนี้ ทรัพย์สิน หมายถึง รายการของวัตถุทั้งที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่างที่ถือครองได้ ซึ่งมีมูลค่าเป็นเงิน ทรัพย์สิน แบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ 1. ทรัพย์สินมีตัวตน (Tangible Assets) เช่น โรงงาน เครื่องจักร ที่ดิน สินค้าบริโภคถาวร 2. ทรัพย์สินทางการเงิน (Financial Assets) เช่น เงินตรา ธนบัตร หุ้น พันธบัตร 3. ทรัพย์สินไม่มีตัวตน (Intangible Assets) เช่น เครื่องหมายการค้า (Trade-mark) ค่าความนิยม (Goodwill) ของสินค้าหรือกิจการทรัพย์สินทางปัญญา ส่วนกรมบัญชีกลาง (2558) จำแนกทรัพย์สินออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

ทรัพย์สินหมุนเวียน (Current Assets) หมายถึง ทรัพย์สินที่มีลักษณะข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อ ดังนี้

1. ทรัพย์สินที่หน่วยงานคาดว่าจะรับรู้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นหรือถือทรัพย์สินไว้เพื่อขายหรือเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานภายในรอบระยะเวลาดำเนินงานปกติของหน่วยงาน ทรัพย์สินที่หน่วยงานถือไว้โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการค้า หรือถือไว้ในระยะสั้น และคาดว่าจะรับรู้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นภายใน 12 เดือน นับจากวันที่ในงบแสดงฐานะทางการเงิน และเงินสดหรือรายการเทียบเท่าเงินสด

2. ทรัพย์สินถาวร (Fixed Assets) หมายถึง ทรัพย์สินอันมีลักษณะคงทน ที่ใช้ในการดำเนินงานและใช้ได้นานกว่าหนึ่งรอบระยะเวลาการดำเนินงานตามปกติ มิได้มีไว้เพื่อขาย

3. ทรัพย์สินอื่น ๆ (Other Assets) ขอบเขตของทรัพย์สินตามหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐนั้น หมายถึง ที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์เครื่องจักร ครุภัณฑ์ยานพาหนะ ฯลฯ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ และใช้ปฏิบัติงานเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีผู้ให้คำจำกัดความการบริหารทรัพย์สิน ไว้ดังนี้ ปณิษฐา บริพันธ์กุล (2557, 5 กุมภาพันธ์ 2562) กล่าวว่า การบริหารทรัพย์สิน คือ การทำอะไรให้ทรัพย์สินขององค์กรมีคุณค่าหรือมูลค่าเพิ่ม ลัดดาพร สุขแก้วฟ้า และ ปทุมมาศ ยงยุทธ (2557) ให้ความหมายการบริหารทรัพย์สินไว้ว่า เป็นกระบวนการที่เป็นระบบ โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผน การใช้ งาน การซ่อมแซมและบำรุงรักษา การควบคุมตลอดจนถึงการจำหน่ายทรัพย์สิน เมื่อมีการจัดทำแผนการปฏิรูประบบบริหารงาน ภาครัฐ โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐควบคู่กับแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ได้ถูกนำมาใช้แทนการบัญชีเงินสด (Cash Basis) และได้มีการปรับ ระบบบริหารทรัพย์สินที่มีการลงบัญชีที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้างและครุภัณฑ์อื่น ๆ แยกออกจากกัน เพื่อใช้แสดงในงบแสดงฐานะ ทางการเงิน มีการบันทึกรายการค่าเสื่อมราคาบัญชีทรัพย์สิน ซึ่งจะ使得ตัวเลขมีความหมายมากกว่าการบันทึกแต่เพียงราคาทุน อย่างเดียว รวมทั้งจะทำให้ทราบถึงสภาพของทรัพย์สินของหน่วยราชการนั้น ๆ ด้วย การบริหารทรัพย์สินอย่างเป็นระบบที่ดี จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทและมีความสำคัญมากขึ้น กระบวนการบริหารทรัพย์สินจะประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันคือ การวางแผนกำหนดความต้องการใช้ทรัพย์สิน การจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน การใช้งานและดูแลรักษาทรัพย์สิน รวมถึงการ กำจัดทรัพย์สินหรือการจำหน่ายทรัพย์สินเมื่อหมดความจำเป็น นอกจากนี้ลัดดาพร สุขแก้วฟ้า และปทุมมาศ ยงยุทธ ยังอธิบาย ถึงความสำคัญของการบริหารทรัพย์สินว่า หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีทรัพย์สินเพื่อประกอบในการดำเนินงาน เช่น ที่ดิน อาคาร เครื่องจักร อุปกรณ์สำนักงาน เป็นต้น หรือแม้กระทั่งการเพิ่มผลผลิตของหน่วยงาน การลดค่าใช้จ่ายหรือการให้บริการที่มีคุณภาพ การดำเนินการเหล่านี้จะเกี่ยวเนื่องกับทรัพย์สินทั้งสิ้น โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไข เพิ่มเติม ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการทุกหน่วยงานมีการบันทึกรายการพัสดุลงในสมุดทะเบียน ตั้งแต่การได้มาจนกระทั่งพัสดุนั้น ถูกจำหน่ายออกไป จำนวนเวลาการปฏิบัติงานของหน่วยราชการจะทำให้ปริมาณรายการครุภัณฑ์มีจำนวนเพิ่มขึ้น การนำ รายละเอียดทางครุภัณฑ์ทั้งหมดมาจัดหมวดหมู่เพื่อการวิเคราะห์หัตถ์ตัดสินใจ ในการบริหารทรัพย์สินนั้น ๆ จำเป็นต้องใช้เวลาในการ รวบรวมค่อนข้างมาก ปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดแนวคิดเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหาร ทรัพย์สินจะเป็นกระบวนการที่กำหนดแนวทางเพื่อให้ได้มาและการใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์สูงสุดจนทรัพย์สินนั้นหมดสภาพ โดยการบริหารทรัพย์สินเริ่มตั้งแต่การวางแผนกำหนดความต้องการ การจัดหา การควบคุมและการบำรุงรักษา และการจำหน่าย ทรัพย์สินนั้น (กรมบัญชีกลาง, 2558)

### กระบวนการบริหารทรัพย์สิน

กระบวนการบริหารทรัพย์สิน มีรายละเอียด ดังนี้

1. การวางแผนกำหนดความต้องการทรัพย์สิน การวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติงานเพื่อให้สำเร็จตามผลลัพธ์ ที่ต้องการประกอบไปด้วย การคาดคะเนหรือการทำนาย (Forecasting) เป็นความพยายามที่จะตรวจสอบอนาคตโดยการลง ความเห็นจากทุกฝ่ายในหน่วยงานหรือองค์กร การทำนายมีจุดประสงค์คือ 1) การจัดการกับข้อมูลซึ่งสามารถยึดเป็นหลักในการ วางแผนการตัดสินใจได้ 2) วัตถุประสงค์ (Objectives) เป็นเป้าหมายที่เป็นที่ยอมรับขององค์กร ซึ่งการจัดการที่มีประสิทธิภาพ จะต้องมียุทธศาสตร์เสมอ องค์กรสามารถเติบโตและเปลี่ยนแปลงแบบแผนได้ถ้าเป้าหมายที่ระบุไว้มีคำแนะนำที่เป็นที่ยอมรับ องค์กรก็ จะมีความเจริญก้าวหน้าไม่เพียงแต่ต้องเป็นวัตถุประสงค์สำหรับองค์กรทั้งหมด แต่ต้องมาจากส่วนประกอบแต่ละส่วนที่ทำให้การ ทำงานสำเร็จได้ 3) นโยบาย (Policy) หมายถึง กฎข้อบังคับขององค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นการชี้แนวทางในการปฏิบัติประกอบด้วย หลักการขั้นพื้นฐานในการประกอบธุรกิจ 4) แผนงาน (Programs) เป็นการลำดับเหตุการณ์ของกิจกรรมที่ออกแบบให้นโยบาย และวัตถุประสงค์บรรลุผล แผนงานได้แสดงถึงวิธีการที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ละขั้นไปจนถึงแนะนำแนวทางการปฏิบัติงานที่ จำเป็นเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า 5) กำหนดการ หรือตารางการทำงาน (Schedules) เป็นกระบวนการ

ของการตั้งเวลา เพื่อลำดับเหตุการณ์สำหรับการทำงาน 6) ขั้นตอนการดำเนินงาน (Procedures) เป็นการกำหนดรูปแบบ หรือวิธีการดำเนินงานที่จะต้องทำปฏิบัติงานให้สำเร็จถ้าผู้จัดการองค์กรต้องการให้การทำงานทั้งหมดที่ระบุ ประเภทแล้วอยู่ในมาตรฐานหรือรูปแบบเดียวกัน ผู้จัดการองค์กรนั้นจะต้องจัดการกับขั้นตอนการดำเนินงานนั้น ๆ ซึ่งเป็นรายละเอียดที่เตรียมไว้ว่าจะทำอะไรให้งานเสร็จสิ้นไปได้ด้วยดี 7) งบประมาณ (Budgets) เป็นการตีราคาของหน่วยของเงิน วัสดุและทรัพยากร บุคคลที่ต้องการใช้เงินในรายการต่าง ๆ เพื่อให้งานนั้นสำเร็จไปได้ การวางแผนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของการสร้างความสำเร็จในการบริหาร ความสำเร็จขององค์กรที่จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อใช้แผน (Plan) เป็นแนวทางในการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามกรอบของนโยบายที่กำหนดไว้ ดังนั้นในการจัดทำแผนงาน งาน/โครงการ ในการบริหารทรัพยากรจะต้องแสดงให้เห็นถึงความต้องการทรัพยากรที่จำเป็นในการใช้เพื่อสามารถดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ กรมบัญชีกลาง (2558, หน้า 9) ได้แสดงถึงกระบวนการวางแผนการปฏิบัติงานจะเริ่มต้นจาก 1) กำหนดผลลัพธ์ (Outcomes) 2) กำหนดผลงาน (Outputs) 3) กำหนดกระบวนการ (Processes) 4) กำหนดทรัพยากร (Inputs) ส่วนการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้จะมีขั้นตอนย้อนกลับคือ 1) กำหนดทรัพยากร 2) กำหนดกระบวนการ 3) กำหนดผลงาน 4) กำหนดผลลัพธ์

2. การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากร ลัดดาพร สุขแก้วฟ้า และปทุมมาศ ยงยุทธ (2557) กล่าวว่า การจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร คือ กระบวนการ (Process) ในการดำเนินการที่จะให้ได้มาซึ่งพัสดุ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างที่ต้องการ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรตามกำหนดเวลาและมีต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ การจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรนั้นสามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การเช่า การขอรับบริจาคจากหน่วยงานอื่น การยืม การแลกเปลี่ยน การผลิตเอง

3. การควบคุมและการบำรุงรักษาทรัพยากรที่ได้มาด้วยวิธีใดก็ตาม จะต้องมีการควบคุมในบัญชีหรือทะเบียน เพื่อให้หน่วยงานมีการจัดการกับทรัพยากรของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการใช้งานในทรัพยากรเป็นเรื่องของการใช้เครื่องจักร อุปกรณ์ หรืออาคารต่าง ๆ ที่ต้องคำนึงถึงการประหยัดและควมมีประสิทธิภาพ มีผู้ให้ความหมายของการควบคุมไว้ดังนี้ สาคร สุขศรีวงศ์ (2551) กล่าวว่า การควบคุม หมายถึง การติดตามตรวจสอบการทำงานในส่วนต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อให้ผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นเป็นไปตามมาตรฐานหรือเป้าหมายที่กำหนด และยังได้อธิบายถึงกระบวนการควบคุมว่าประกอบด้วย 1) การกำหนดขอบเขตและสิ่งที่ต้องการควบคุม 2) การกำหนดมาตรฐาน/เป้าหมาย 3) การวัดผลการปฏิบัติงาน เป็นการเปรียบเทียบผลกับมาตรฐาน/เป้าหมาย 4) การปรับปรุง แก้ไข ส่วนการบำรุงรักษาทำให้เกิดความพร้อมในการใช้งาน ทำให้อายุการใช้งานคุ้มค่างบมูลค่าของทรัพยากร ประหยัดค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน กรมบัญชีกลาง (2558) กล่าวว่า การบำรุงรักษามีวัตถุประสงค์ 1) ทำให้เกิดความพร้อมในการใช้งานเสมอ 2) ทำให้อายุการใช้งานคุ้มค่างบมูลค่าของทรัพยากร 3) ประหยัดค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม 4) เกิดความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน

4. การจำหน่ายหรือทำลาย การจำหน่ายหรือทำลายได้แก่ การขาย การโอน การบริจาค การแลกเปลี่ยนทรัพยากร การนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น การแปรสภาพหรือทำลายทรัพยากรทั้งหมดสภาพ

ในการบริหารทรัพยากรยังมีสิ่งสำคัญที่เน้นอยู่ 2 ประการคือ การทำบัญชีทรัพยากร และการควบคุมภายใน มีรายละเอียดดังนี้ (กรมบัญชีกลาง, 2558)

1. การทำบัญชีเกี่ยวกับทรัพยากร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี นโยบายบัญชีเกี่ยวกับทรัพยากร ได้แก่ 1) การกำหนดราคาขั้นต่ำ เพื่อควบคุมและแสดงมูลค่าทางบัญชีตลอดอายุการใช้งาน มูลค่าขั้นต่ำตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป 2) การบันทึกควบคุมทรัพยากร เป็นการบันทึกควบคุมในทะเบียนคุมทรัพยากร บันทึกบัญชีทรัพยากรและค่าเสื่อมราคา 3) การวัดมูลค่าทรัพยากร เป็นการบันทึกมูลค่าเริ่มแรกของทรัพยากรตามราคาทุนที่เกิดขึ้นในการจัดหา ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการทำให้ทรัพยากรนั้นพร้อมใช้งานในครั้งแรก ประกอบด้วย ราคาซื้อ ภาษีนำเข้า ภาษีซื้อที่เรียกคืนไม่ได้ ต้นทุนในการติดตั้งกรณีจัดสร้างขึ้นเอง ใช้การบันทึกตามต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงรวมค่าแรงและวัสดุดิบ กรณีทรัพยากรที่ได้จากการบริจาค ให้บันทึกตามมูลค่ายุติธรรมของทรัพยากร 4) การกำหนดอายุการใช้งาน ให้กำหนดตามความเหมาะสมกับการใช้งาน กำหนดเป็นช่วงให้เลือกตามอายุการใช้งาน และอัตราค่าเสื่อมราคาทรัพยากร ให้แต่ละหน่วยกำหนดตามความเหมาะสมกับการใช้งาน 5) การเปิดเผยข้อมูลและ

รายงาน การรายงานเกี่ยวกับทรัพย์สิน มีวัตถุประสงค์ดังนี้ (1) เพื่อควบคุมทรัพย์สิน (2) เพื่อให้มีข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน (3) เพื่อตัดสินใจวางแผนด้านทรัพย์สิน

2. การควบคุมภายในเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อให้แน่ใจว่ามีทรัพย์สินอยู่จริงและครบถ้วน 2) เพื่อให้มีการดูแลรักษาอย่างปลอดภัยเพียงพอ 3) เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า ส่วนวิธีการควบคุมอาจทำได้ดังนี้ 1) มีการแบ่งแยกหน้าที่ 2) มีการอนุมัติให้ดำเนินการโดยผู้มีอำนาจหรือมีคณะกรรมการดำเนินการ 3) มีการทำบัญชีหรือทะเบียนคุม 4) มีการวางแผนการจัดหาทดแทน 5) มีการควบคุมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 6) มีการตรวจนับและตรวจสอบเป็นประจำ

## สรุป

รัฐวิสาหกิจไทยเป็นองค์กรซึ่งรัฐบาลกลางควบคุมและเป็นเจ้าของ ทั้งนี้เพื่อที่จะปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคงและยกฐานะของประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกเหนือไปจากการปรับปรุงสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศและการอยู่ดีกินดีของประชาชนแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมด้วยการใช้คนและวัสดุให้เกิดประโยชน์ อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงมีความหมายแตกต่างกันไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่หลายฉบับ รูปแบบการบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว มีความสามารถตัดสินใจเพิ่มหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแนวทางการผลิตรวมทั้งการให้บริการได้อย่างรวดเร็ว สามารถสนองตอบความต้องการของสังคมได้ทันเวลาทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับซึ่งมีความครอบคลุม รัฐวิสาหกิจแตกต่างกันออกไป ภายใต้ความแตกต่างของสถานะของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจมีผลทำให้แต่ละรัฐวิสาหกิจมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไป แต่โครงสร้างการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจยังคงมีรูปแบบเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ กรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหาร และพนักงาน บุคคลแต่ละกลุ่ม ต่างดำเนินงานตามภาระหน้าที่ของตนเองตามความรู้ความสามารถ เพื่อให้องค์กรดำรงอยู่และบรรลุเป้าหมายขององค์กร ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งทำกำไรและส่งเงินรายได้ที่เป็นผลกำไรนำส่งรายได้แผ่นดิน แต่บางกลุ่มประสบกับปัญหาการขาดทุนเพราะต้องแข่งขันกับเอกชน ฯลฯ จากปัญหาในรัฐวิสาหกิจที่ไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายในอันที่จะเกิดผลกำไร หรืออย่างน้อยเพื่อให้สามารถช่วยตนเองได้ไม่เป็นภาระของรัฐบาล ทำให้เกิดแนวคิดในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานอย่างหนึ่ง คือ การบริหารทรัพย์สิน การบริหารทรัพย์สินเป็นกระบวนการที่กำหนดแนวทางเพื่อให้ได้มาและการใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์สูงสุดจนทรัพย์สินนั้นหมดสภาพ การบริหารทรัพย์สินเริ่มตั้งแต่ 1) การวางแผนกำหนดความต้องการทรัพย์สิน การวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติงานเพื่อให้สำเร็จตามผลลัพธ์ที่ต้องการ 2) การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน คือ กรรมวิธีในการดำเนินการที่จะให้ได้มาซึ่งพัสดุ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างที่ต้องการ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรตามกำหนดเวลาและมีต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ 3) การควบคุมและการบำรุงรักษาทรัพย์สินที่ได้มาด้วยวิธีใดก็ตาม จะต้องมีการควบคุมในบัญชีหรือทะเบียน เพื่อให้หน่วยงานมีการจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ ส่วนการบำรุงรักษา จะทำให้เกิดความพร้อมในการใช้งาน ทำให้อายุการใช้งานคุ้มค่ากับมูลค่าของทรัพย์สิน ประหยัดค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน และ 4) การจำหน่ายหรือทำลาย การจำหน่ายหรือทำลายได้แก่ การขาย การโอน การบริจาค การแลกเปลี่ยนทรัพย์สิน การนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น การแปรสภาพหรือทำลายทรัพย์สินที่หมดสภาพ

## เอกสารอ้างอิง

กรมบัญชีกลาง. (2558). *การบริหารสินทรัพย์*. กรุงเทพฯ: สำนักมาตรฐานด้านการบัญชีภาครัฐ.

การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2562). *การศึกษาศักยภาพทรัพย์สินและสัญญาเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย*.

กรุงเทพฯ: ศูนย์ประชาสัมพันธ์การรถไฟแห่งประเทศไทย.

- จำเรียง จันทรประภา. (2553). *ทรัพย์สิน ลิขสิทธิ์*. สืบค้น 30 ธันวาคม 2562, จาก <http://www.royin.go.th/?knowledges>.
- ไทยโพสต์. (2563). *รัฐวิสาหกิจนำส่งรายได้เข้าคลัง*. สืบค้น 22 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/62498>.
- ปณิฎฐา บริพันธ์กุล. (2557). *การบริหารสินทรัพย์อย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุด*. สืบค้น 5 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <http://teamgroup.co.th/index.php/th/about-us/history.html>.
- ลัดดาพร สุขแก้วฟ้า และปทุมมาศ ยงยุทธ. (2557). *การบริหารสินทรัพย์และจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยของรัฐ*. ประถมธานี: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์.
- สากร พรหมสถิตย์. (2560). *การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ*. ชลบุรี: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สาคร สุขศรีวงศ์. (2551). *การจัดการ: จากมุมมองนักบริหาร*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สามารถ มั่งสัง. (2563). *ธุรกิจของรัฐขาดทุน: ปัญหาเรื้อรังแก้ได้ยาก*. สืบค้น 22 พฤษภาคม 2563, จาก <https://mgronline.com/daily/detail/9630000054262>.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2558). *การแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ*. เข้าถึงจาก <sepo250962.pdf>. สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2563.
- \_\_\_\_\_. (2559). *กฎ ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี*. สืบค้น 22 มกราคม 2563, จาก [Http://www.sepo.go.th/main/WEB-Law.php](http://www.sepo.go.th/main/WEB-Law.php).
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2561). *คำจำกัดความรัฐวิสาหกิจ*. สืบค้น 22 มกราคม 2563, จาก <http://www.sepo.go.th/content/12>.
- เอกวิทย์ มณีธร. (2552). *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส.
- Daft, R. L. (2003). *Management*. 6<sup>th</sup> Ed. New York: Thomson.
- Fayol, H. (1991). *Generation Industrial Management*. London: Pitman and Sons.
- Gulick, L. & Urwick, L. (1973). *The Science of Administration*. New York: Columbia University.
- Schermerhorn. J. R. (2005). *Management*. 6<sup>th</sup> Ed. New York: John Wiley and Sons.



**RCIM**  
RCIM Graduate School  
เปิดรับสมัครพื้นที่

**รับสมัครนักศึกษาใหม่**  
บริหารธุรกิจ - รัฐประศาสนศาสตร์

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี  
(มหาวิทยาลัยของรัฐ)

**สาขา**  
**หัวหน้า**

**ปริญญาโท**  
**MBA & MPA**

**ปริญญาเอก**  
**DBA & DPA**

<http://www.rcim.in.th>

092-442-7000 (หัวหน้า)  
092-442-8000 (สาขา)