



บทที่ ๒

ลักษณะโดยทั่วไปของรัฐวิสาหกิจไทยและญี่ปุ่น

๒.๑ รัฐวิสาหกิจไทย

๒.๑.๑ ความหมายและประวัติความเป็นมาโดยสังเขป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ศึกษารัฐวิสาหกิจตามคำจำกัดความของ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ ระบุว่า^๑

"รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้น เป็นของกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล หรือ กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ ด้วยเกินร้อยละ ๕๐ หรือบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ และให้หมายรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ ๕๐"

โดยสรุปแล้ว หมายความว่า การประกอบธุรกิจหรือวิสาหกิจใดที่ใช้ทุนของรัฐบาลทั้งสิ้น หรือที่รัฐบาลร่วมทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐

คำนิยามนี้ได้รับการขยายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นใน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒^๒ ดังนี้

^๑ศูนย์รัฐวิสาหกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สำรวจความรัฐวิสาหกิจไทย เอกสารประกอบการศึกษาทางรัฐวิสาหกิจ ๒๕๒๓

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.



"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า

ร้อยละ ๕๐

ค) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐

ง) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐

จ) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ ๕๐

ส่วนประวัติความเป็นมาเท่าที่ปรากฏ ประเทศไทยดำเนินรัฐวิสาหกิจมานานแล้ว นับตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ทรงริเริ่มวิสาหกิจสาขาอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา โดยเสด็จไปนำช่างปั้นถ้วยชามจากประเทศจีนมาทำที่สุโขทัย และยังมีรัฐวิสาหกิจสาขาพาณิชย์และสาขาคมนาคมขนส่ง โดยแต่งตั้งสำเภาไปเจริญพระราชไมตรีกับประเทศจีนและประเทศใกล้เคียง การค้าขายเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยขยายตลาดการค้าไปถึงญี่ปุ่น อังกฤษ และแคนาดา ในสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททองทรงจัดตั้ง "คลังสินค้า" ทำหน้าที่รับซื้อสินค้าจากราชทูร แล้วนำไปขายให้กับต่างประเทศ และเลือกซื้อสินค้าจากชาวต่างประเทศมาจำหน่ายให้กับประชาชน และได้จัดตั้งเป็นกรมพระคลังสินค้าในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช

ต่อมาในสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การค้าของหลวงได้ลดลงและล้มเลิกไป เนื่องจากรายได้จากการเก็บภาษีอากร มีมากกว่ากำไรจากการค้า แต่ในสมัยสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มกิจการวิสาหกิจที่เป็นพื้นฐานสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การรถไฟ การเดินเรือชายทะเล การโทรเลข การโทรศัพท์ การประปา เป็นต้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวไปอย่างกว้างขวาง ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะราษฎรได้ทำการปรับปรุง และจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นหลายสาขา เช่น สาขาอุตสาหกรรม ดำเนินกิจการผูกขาดการผลิตบุหรี่ สุรา ไข่ ตลอดจน

ดำเนินการผลิต น้ำตาล กระดาษ ผ้า เป็นต้น จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย และมีหุ้น
 ในธนาคารพาณิชย์ ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง เหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ผลักดันให้
 รัฐบาลมีบทบาทในวิสาหกิจมากยิ่งขึ้น เช่น กิจการเหมืองแร่ กิจการป่าไม้ และโรงงานต่าง ๆ
 นอกจากนี้ มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ตลอดจน
 ทั้งได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ อีกมากมาย^๑

๒.๑.๒ ประเภทของรัฐวิสาหกิจไทย

การจัดแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ นิยมจำแนกตามลักษณะของกฎหมาย
 ที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ

๑. รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ จัดตั้งโดยเฉพาะ
 มีทุนดำเนินงานทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล และโดยมากจะมีชื่อเรียกที่นำหน้าด้วย "การ" เช่น
 การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย (ยกเว้นองค์การโทรศัพท์แห่ง
 ประเทศไทย องค์การเภสัชกรรม) รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ทำหน้าที่ให้บริการที่เกี่ยวกับ
 สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (Infrastructure)

๒. รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตาม
 ความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักเริ่ม
 ต้นด้วยคำ "องค์การ" เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การสวนยาง ดำเนินกิจการ
 โดยให้บริการขายหรือผลิตสินค้าในหัตถอุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ

๓. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีฐานะ
 ตามกฎหมายเป็นบริษัทจำกัด ดำเนินกิจการด้านพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ เช่น บริษัทเดินอากาศ
 ไทย จำกัด บริษัทไม้ฮักไทย จำกัด

๔. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจประเภทนี้
 มักมีชื่อหน้าด้วยคำ "โรงงาน" และผลิตสินค้าในหัตถอุตสาหกรรมต่าง ๆ รัฐวิสาหกิจ
 เหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๑ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ กรุงเทพมหานคร, ๒๕๑๔.

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ หรือคณะปฏิรูป
นั้น ในปีนี้ (พ.ศ. ๒๕๒๓) อนุโลมให้อยู่ในประเภทเดียวกับประเภทที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ
นอกจากนี้ ยังมีการจัดแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจอีกหลายประเภท เช่น
จัดแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามหน่วยราชการที่รัฐวิสาหกิจสังกัด จัดแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ
ตามความแตกต่างในสัดส่วนของกำไรสุทธิที่ต้องส่งเป็นรายได้ให้กับรัฐบาล เป็นต้น

๒.๑.๓ วัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐวิสาหกิจไทย

การที่รัฐบาลได้เข้าดำเนินการรัฐวิสาหกิจก็ด้วยเหตุผลหลายประการ คือ^๑

๑. เพื่อให้บริการแก่สังคม เนื่องจากสินค้าและบริการบางชนิด เป็น
สิ่งจำเป็นแก่สังคมส่วนรวม เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น กิจการเหล่านี้มักมีขนาดใหญ่
และต้องการทุนค่าเงินจำนวนมาก ถ้าหากเอกชนเข้าไปประกอบการ อาจเกิดปัญหาด้านเงินทุน
และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดการขาดแคลน อันจะทำให้สังคมเดือดร้อนขึ้น รัฐบาลจึง
จำเป็นต้องเข้าดำเนินการเอง เพื่อป้องกันความเดือดร้อนอันอาจเกิดขึ้นได้ รัฐวิสาหกิจ
ที่จัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลเช่นนี้ ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, การไฟฟ้านครหลวง,
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการประปานครหลวง เป็นต้น

๒. เพื่อควบคุมการผลิตและการบริโภคสินค้าบางชนิด เช่น บุหรี่,
สุรา, ไข่, ลีดเตอเร่ เป็นต้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ได้แก่ โรงงานยาสูบ, สำนักงาน
สลากกินแบ่งรัฐบาล

๓. เพื่อให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมที่สำคัญบางชนิดเป็นของคนไทย จึง
ได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยให้รัฐบาลเป็นผู้ทำแทนเอกชน ด้วยความหวังว่า เมื่อคนไทยมี
ประสิทธิภาพแล้วจะได้โอนให้เอกชนรับช่วงต่อไป

^๑ไสว พรหมขุนทอง, บทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ เอกสาร
การศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตร์ เลขที่ ๑๗ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์ หน้า ๘๘-๘๙.

๔. เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เนื่องจากสินค้าบางชนิดมีความจำเป็นยิ่งยามฉุกเฉิน รัฐจึงเข้าดำเนินการเอง ได้แก่ องค์การอาหารสำเร็จรูป องค์การเชื้อเพลิง องค์การแบตเตอรี่ เป็นต้น

๕. เพื่อเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนี้ โดยหวังว่าจะเป็นแหล่งรายได้ คือ รัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานกระดาษ เป็นต้น

๖. เพื่อต้องการเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเหตุผลนี้ ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ในส่วนของนโยบายรัฐวิสาหกิจนี้ ได้ทำการศึกษาถึงนโยบายที่สำคัญสองนโยบาย คือ นโยบายการลงทุน และ นโยบายการตั้งราคา

นโยบายการลงทุน

นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๘) เป็นต้นมา การลงทุนในรัฐวิสาหกิจมีมูลค่าเพิ่มขึ้นตลอดมา โครงการต่าง ๆ ที่จะได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดว่าสมควรจะลงทุนหรือไม่ มักจะได้รับอิทธิพลจากด้านการเมืองเสมอ โดยเฉพาะในการลงทุนโครงการใหญ่ ๆ ที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ (อุดหนุนหรือเงินกู้ หรือบริการเงินกู้จากต่างประเทศ) สำหรับโครงการลงทุนที่ใช้เงินกำไรสะสมของรัฐวิสาหกิจเองนั้น รัฐบาลไม่ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวข้องอย่างใด คงปล่อยให้ เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ มูลค่าการลงทุนได้เพิ่มขึ้นตามแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ดังปรากฏในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑
 การลงทุนและแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจไทย *

	แผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ (๒๕๐๔-๒๕๐๙)		แผนพัฒนา ฉบับที่ ๒ (๒๕๑๐-๒๕๑๔)		แผนพัฒนา ** ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕-๒๕๑๙)		แผนพัฒนา *** ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐-๒๕๒๔)	
	ล้านบาท	เปอร์ เซ็นต์	ล้านบาท	เปอร์ เซ็นต์	ล้านบาท	เปอร์ เซ็นต์	ล้านบาท	เปอร์ เซ็นต์
	ยอดเงินลงทุน	๕,๗๐๔	๑๐๐	๑๐,๘๘๘	๑๐๐	๒๔,๓๘๕	๑๐๐	๑๐๘,๙๐๕
แหล่งที่มาของเงินทุน								
เงินทุนรัฐวิสาหกิจเอง	๑,๘๔๖	๓๒.๓	๖,๐๓๘	๕๕.๕	๑๐,๓๔๙	๔๒.๔	๓๒,๔๕๑	๒๙.๗
เงินอุดหนุนและเงินกู้								
จากรัฐบาล	๒,๐๓๔	๓๕.๗	๒,๓๘๓	๒๑.๙	๓,๔๙๐	๑๔.๓	๑๑,๘๙๗	๑๐.๙
เงินอุดหนุนและเงินกู้								
จากต่างประเทศ	๑,๘๒๔	๓๒.๐	๒,๘๖๖	๒๖.๖	๗,๘๖๒	๓๒.๗	๕๑,๑๓๗	๔๖.๘
เงินกู้ภายในประเทศ	-	-	-	-	๑,๙๐๓	๗.๘	๑๓,๓๗๗	๑๒.๒
พันธบัตร	-	-	-	-	๖๘๐	๒.๘	-	-

*ไม่รวมการบินไทย ธนาคารรัฐวิสาหกิจ ๔ แห่ง บริษัทพาณิชย์จังหวัด ๕ บริษัท
 รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นใหม่ ๔ แห่ง และรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กอีก ๕ แห่ง

** ประมาณการ

*** รวมรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

แหล่งที่มา : ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ สภาพัฒนา
 อ่างใน ศูนย์รัฐวิสาหกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 สำนักรางความวิรัฐวิสาหกิจไทย, ๒๕๒๓ หน้า ๔๗

จากตารางที่ ๑ จะพบว่า ยอดจำนวนเงินลงทุนในรัฐวิสาหกิจได้เพิ่มขึ้นตลอดมา ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ ยอดเงินลงทุนในรัฐวิสาหกิจมีจำนวน ๔,๗๐๔ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น ๑๐,๘๘๘ , ๒๔,๓๘๔ และ ๑๐๘,๕๐๕ ล้านบาท ตามลำดับ ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๒, ฉบับที่ ๓ และ ฉบับที่ ๔ แหล่งเงินทุนที่สำคัญนั้น ส่วนใหญ่มาจากเงินทุนของรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งมีจำนวนคิดเป็นร้อยละประมาณ ๓๒.๓, ๔๔.๕, ๔๒.๔ และ ๒๙.๗ ของยอดเงินลงทุนในรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ ถึง ฉบับที่ ๔ ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีแหล่งเงินทุนแหล่งอื่นอีก คือ เงินอุดหนุนและเงินกู้จากรัฐบาล เงินอุดหนุนและเงินกู้จากต่างประเทศ เงินกู้ภายในประเทศ และการจำหน่ายพันธบัตร เป็นต้น

004135

นโยบายการตั้งราคา

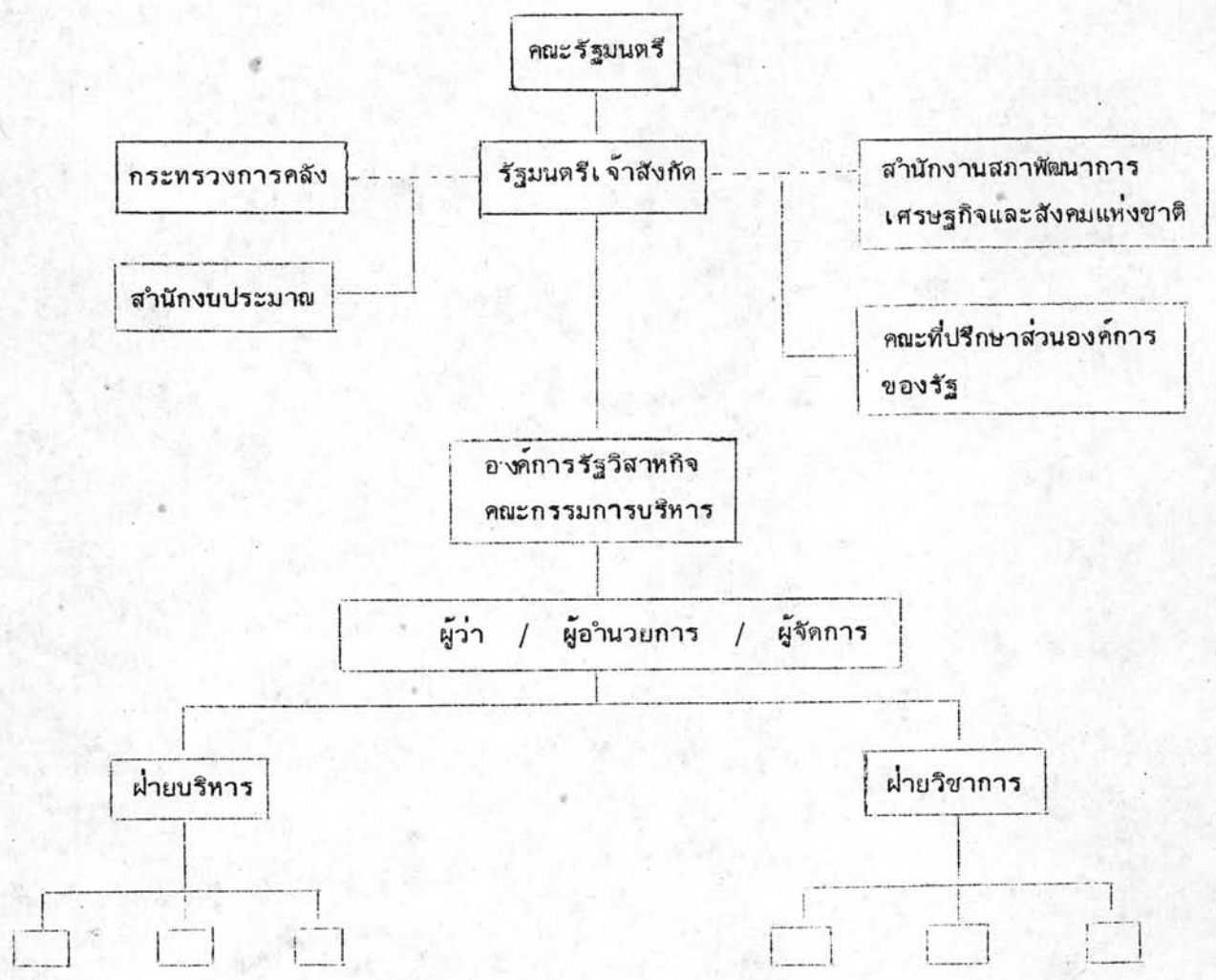
รูปแบบการกำหนดราคาของสินค้าและบริการในรัฐวิสาหกิจไทย มักจะมีความสับสน เพราะหลักการกำหนดในทางทฤษฎีนั้น เมื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติ มักจะทำให้รัฐวิสาหกิจประสบปัญหาการขาดทุนอยู่ตลอดเวลา เช่น การกำหนดราคาต่อหน่วยของน้ำประปา ในระดับที่เท่ากับต้นทุนเพิ่ม (Marginal Cost) ของการผลิต โดยทำให้ปริมาณการผลิตเหมาะสมที่สุด และผู้บริโภคได้รับสวัสดิการสูงสุด นอกจากนี้ การกำหนดราคาในรัฐวิสาหกิจ ยังขึ้นอยู่กับลักษณะของสินค้าและบริการที่รัฐวิสาหกิจผลิต และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ซึ่งนอกจากจะพิจารณาในแง่ของสวัสดิการของผู้บริโภคกลุ่มต่าง ๆ แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงผลกระทบจากราคาที่มีต่อภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมอีกด้วย

ในทางปฏิบัตินั้น รัฐวิสาหกิจไทยส่วนใหญ่ สามารถที่จะกำหนดราคาของสินค้าและบริการของตนตามที่คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจจะเห็นชอบ ไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี ในรัฐวิสาหกิจที่มุ่งทำรายได้ให้กับรัฐ เช่น โรงงานยาสูบ ก็จะกำหนดราคาตามหลักการแสวงหากำไรสูงสุด ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีวิสาหกิจเอกชนเป็นผู้แข่งขัน ราคาของสินค้าและบริการก็กำหนดตามราคาตลาด รัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค การกำหนดราคาต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

๒.๑.๔ โครงสร้างการจัดองค์การของรัฐวิสาหกิจไทย

การจัดองค์การของรัฐวิสาหกิจไทย ในทางปฏิบัติมักจะปรากฏในระเบียบข้อบังคับขององค์การนั้น ๆ ซึ่งอาจออกโดยมติของคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการขององค์การเอง ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น สามารถกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจทุกชนิดของไทยบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการ (Board of Directors) ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ แต่งตั้งจากบุคคลในหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนมากเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง นอกนั้น อาจคัดเลือกมาจาก ผู้มีความรู้ ความชำนาญด้านอื่น ๆ บ้าง เช่น นักกฎหมาย, นักเศรษฐศาสตร์, นักวิทยาศาสตร์, แพทย์และนักธุรกิจ เป็นต้น โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการและประธานกรรมการให้ดำรงตำแหน่งในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เป็นระยะ ซึ่งอาจจะเป็น ๔ ปี หรือ ๕ ปี แล้วแต่ระเบียบของรัฐวิสาหกิจแต่ละชนิดจะกำหนดไว้ คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในด้านการวางนโยบายควบคุมดูแลกิจการทั่วไปขององค์การ วางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังรูป

ลักษณะโครงสร้างขององค์การรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย^๑



^๑ไสว พรหมขุนทอง, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒.

ฝ่ายบริหาร เป็นหน่วยงานเน้นหนักไปทางด้านงานประจำ เช่น งานการ
เจ้าหน้าที่ การเงิน งานธุรการทั่วไป

ฝ่ายวิชาการ เป็นหน่วยงานเน้นหนักในด้านเทคนิค เช่น งานทางด้าน
การผลิต, การขาย และการวิจัยการตลาด

จากแผนผัง จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ มี
หน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานในองค์การให้เป็นไปตาม เป้าหมายที่
กำหนดไว้ ตลอดจนทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติ

คณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ประธานกรรมการ, รองประธาน
กรรมการ และกรรมการอื่น ๆ ไม่น้อยกว่า ๓ คน แต่ไม่เกิน ๑๑ คน ดำรงตำแหน่ง
คราวละ ๔ ปี คณะกรรมการนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี สำหรับผู้ว่าการ
ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการ จะเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการโดยตำแหน่ง

๒.๑.๕ ลักษณะที่สำคัญบางประการและการควบคุมของรัฐวิสาหกิจไทย

ลักษณะที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจไทยแยกได้ดังนี้ คือ

๑. ฐานะทางกฎหมายและรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีฐานะ
เป็นนิติบุคคล ซึ่งอาจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์
รูปแบบของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นไปตามที่มาของกฎหมายที่จัดตั้ง เป็นลักษณะองค์การ (รัฐบาลเป็น
เจ้าของ ๑๐๐%) บริษัทจำกัดมีรัฐบาลเป็นเจ้าของ ๑๐๐% หรือมากกว่า ๕๐% และโรงงาน
ของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงต้นสังกัด

๒. การเงิน ในฐานะที่รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคล ดังนั้น จึงมีอิสระพอ
สมควรในการดำเนินงานด้านการเงิน เกี่ยวกับเงินทุนดำเนินงาน ได้มาจากงบประมาณแผ่นดิน
เงินกู้ภายในและต่างประเทศ และกำไรสะสมของรัฐวิสาหกิจเอง ในด้านรายได้นั้น
ผลกำไรส่วนหนึ่งต้องนำส่ง กระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

๓. ฐานะของพนักงาน แม้ว่าฐานะของรัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็น
ข้าราชการ แต่แนวทางในทางปฏิบัติต่อพนักงานของรัฐวิสาหกิจเป็นการจำลองระบบข้าราชการ
เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ในด้านสิทธิ และความมั่นคงในตำแหน่ง อาจกล่าวได้ว่า ไม่แตกต่างจาก

ข้าราชการประจำมากนัก จึงเป็นเหตุให้วิธีการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจคล้ายกับข้าราชการ และแตกต่างไปจากองค์การธุรกิจประเภทเดียวกัน

ส่วนการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจนั้น ถูกควบคุมจากบุคคลและจากหน่วยงานหลายแห่งดังต่อไปนี้ คือ

๑. ควบคุมโดยคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ซึ่งเป็นการควบคุมด้านนโยบายระดับต่ำที่เกี่ยวกับการดำเนินงานประจำทั่วไปขององค์การ
 ๒. ควบคุมโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นการควบคุมด้านนโยบายหลัก และด้านการดำเนินงานทั้งหมดโดยเฉพาะเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณประจำปีขององค์การ
 ๓. ควบคุมโดยสำนักงบประมาณ ซึ่งจะควบคุมด้านการใช้จ่ายเงินขององค์การตามโครงการต่าง ๆ ที่เสนอมา สำนักงบประมาณก็จะเสนอความคิดเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีใช้เป็นเครื่องมือสำหรับอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว
 ๔. ควบคุมโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะกรรมการฯ นี้ จะพิจารณาเฉพาะนโยบายและโครงการของรัฐวิสาหกิจในแง่ของผลที่จะเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจแล้ว เสนอความคิดเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกทีหนึ่ง
- ดังจะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเท่านั้น เป็นผู้มีส่วนอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนหน่วยงานอื่นเป็นเพียงคอยช่วยเหลือในด้านข้อมูลที่จะใช้ในการตัดสินใจเท่านั้น การที่รัฐวิสาหกิจถูกควบคุมโดยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยอาจมีทั้งผลดีและผลเสีย สำหรับผลดีนั้น อาจเป็นไปได้ในแง่ของการประหยัดและเสียน้อยลง ส่วนผลเสียนั้น คือทำให้การดำเนินงานล่าช้าไม่คล่องตัว และอาจเสียโอกาสในการเสี่ยงที่จะได้กำไร นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาที่ว่า หน่วยงานที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ได้มีการประสานงานกันดีหรือไม่ ในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกัน

๒.๒ รัฐวิสาหกิจญี่ปุ่น

๒.๒.๑ ความหมายและประวัติความเป็นมาโดยสังเขป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการวิเคราะห์ รัฐวิสาหกิจญี่ปุ่นในความหมายที่ว่า^๑
 "รัฐวิสาหกิจ หมายถึงกิจการที่จัดการโดยส่วนหนึ่งของรัฐบาล หรือองค์การ
 ของรัฐบาล หรือบริษัทของรัฐ และ/หรือ กิจการนั้นรัฐบาลรวมทุนกับเอกชน แต่รัฐบาลมีหุ้น
 อยู่เกินร้อยละ ๕๐"

คำว่า "ส่วนของรัฐบาล" หมายถึง

ก. เงินทุนของกิจการเป็นของกระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานส่วน
 อื่นของรัฐบาล

ข. เจือปนไขในการตั้งราคา ในบางกรณีไม่คำนึงถึงต้นทุนการผลิต

ค. มีการควบคุมกิจการอย่างเข้มงวดโดยสถาบันการบริหารของ
 รัฐบาล

คำว่า "องค์การรัฐบาล" หมายถึง หน่วยงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลเป็น
 เจ้าของ

คำว่า "บริษัทของรัฐ" หมายถึง

ก. มีเสริภาพจากการควบคุมของรัฐสภา และมีนโยบายการจัดการ
 อย่างชัดเจน

ข. มีการจัดการบริหารแตกต่างไปจากระบบข้าราชการ

ค. ระยะเวลาทำงาน (Term Office) ของผู้บริหารมีกำหนดระยะเวลา
 แน่นนอน

ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจญี่ปุ่นนั้น นับตั้งแต่การปฏิรูปเมจิ
 (Meiji Restoration) ค.ศ. ๑๘๖๘-๑๙๑๒ รัฐบาลได้ส่งเสริมและพัฒนาการด้าน
 เศรษฐกิจอย่างจริงจัง ในบางครั้งได้ร่วมมือกับเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อ

^๑Uekusa Masu, op. cit p.331.

คำร้องไว้ซึ่งอำนาจทางการทหาร และส่งเสริมอุตสาหกรรมทารก (Infant Industry) อุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุน คือ กิจการเหมืองแร่ การรถไฟ การท่าเรือ การโทรคมนาคม และอุตสาหกรรมซีเมนต์ นอกจากนี้ ยังได้ส่งเสริมอุตสาหกรรมทอผ้าและ เส้นด้าย อย่างไรก็ตาม กิจการเหล่านี้ ประสบกับปัญหามากมาย เช่น เครื่องมือเครื่องจักรราคาสูง และอื่น ๆ ในที่สุด รัฐบาลก็จำเป็นต้องจำหน่ายกิจการให้กับภาคเอกชน ยกเว้น การรถไฟ ไปรษณีย์ และการโทรคมนาคม

ต่อมาภายหลังสมัยเมจิ (ค.ศ. ๑๘๕๔-๑๘๑๒) เป็นช่วงของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในญี่ปุ่น (The Age of Industrial Revolution in Japan) รัฐบาลได้จัดตั้งโรงงานถลุงเหล็กขนาดใหญ่ เพื่อเป็นแหล่งวัตถุดิบป้อนโรงงานอุตสาหกรรมและบริษัทเอกชน ขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งธนาคารขึ้นหลายแห่ง ภายใต้การควบคุมและบริหารงานของรัฐ

ในช่วงต่อมา (ค.ศ. ๑๘๑๓-๑๘๒๖) ได้มีรัฐวิสาหกิจทั้งอุตสาหกรรมเคมีและอุตสาหกรรมเบา เกิดขึ้นและเพิ่มปริมาณอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่าในช่วง ค.ศ. ๑๘๒๐-๑๘๓๐ เป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก รัฐบาลยังได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางประเภท ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและป่าไม้ (The Control Bank for Agriculture and Forestry) ในปี ค.ศ. ๑๘๒๓ และ The Cooperative Bank for Commerce and Industry and Northern Area Cooperation ในปี ค.ศ. ๑๘๓๖ ซึ่งธนาคารทั้งสองนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อที่จะส่งเสริม และปกป้องกิจการเกษตรกรรม และธุรกิจขนาดเล็ก ร่วมมือกันพัฒนาท้องถิ่น สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้ คือ

- เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก
- ผลของการขยายตัวต่อต้านระบบนายทุน ซึ่งมีแนวความคิดจากทหาร
- รัฐบาลต้องการผลิตอาวุธสงคราม

ค.ศ. ๑๘๓๔-๑๘๔๔ ประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การปกครองโดยระบบเผด็จการทหาร ได้มีการปรับปรุงกฎหมายและพื้นฐานทางอุตสาหกรรมขึ้นมาใหม่ ภายใต้อำนาจของ National Mobilization Law 1938 ได้มีการลดจำนวนบริษัทของรัฐลง และโอนกิจการบางประเภทไปเป็นบริษัทเอกชน แต่ก็ยังถูกควบคุมดูแลโดยรัฐบาล เช่น Japan Electric Generation and Transmission Company ต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้มีการโอนกิจการ

บางประเภทมาเป็นรัฐวิสาหกิจ ในช่วงนี้ (ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๕๒) รัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะเป็นเจ้าของในกิจการอุตสาหกรรม แต่มีนโยบายที่จะควบคุมเฉพาะกิจการด้านการเงิน ซึ่งเห็นได้จากการจัดตั้งธนาคารขึ้นหลายแห่ง เช่น

Reconstruction Bank in 1947

People's Finance Corporation in 1949

Japan Export-Import Bank in 1950

และอื่น ๆ เป็นต้น



สถาบันการเงินเหล่านี้ มีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านการนำเข้า นอกจากนี้ยังสามารถที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายในการลงทุนทั้งหมดของประเทศได้ถึงหนึ่งในสามส่วน

ต่อมาในช่วง ค.ศ. ๑๙๕๕-๑๙๗๐ เป็นช่วงที่ระบบเศรษฐกิจมีความเจริญก้าวหน้า ปัญหาต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ การขาดแคลนอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน เช่น ระบบถนน การทำเรือ การรถไฟ กิจการสาธารณสุขที่ฟักอาศัย ตลอดจนความปลอดภัยของประชากรในภาคชนบท และการขาดแคลนที่ดินสำหรับก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในภาคชนบท ดังนั้น รัฐบาลและสำนักงานท้องถิ่น ได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องเหล่านี้ เป็นอย่างมาก ดังจะพบได้จาก มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจท้องถิ่นขึ้นมากมาย โดยมีวัตถุประสงค์อันหนึ่งเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้

๒.๒.๒ ประเภทของรัฐวิสาหกิจญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่น มีรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก นับจำนวนสิ้นสุดเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ มีทั้งสิ้น ๗๑๔๒^๑ แห่ง เป็นรัฐวิสาหกิจในความควบคุมของรัฐบาลกลาง ๕๘ แห่ง และเป็นรัฐวิสาหกิจท้องถิ่น ๗๐๘๔ แห่ง มีการจัดแบ่งประเภทได้ดังนี้ คือ

^๑ Uekusa Masu, op cit, หน้า ๓๓๒

๑. จัดแบ่งตามรูปของธุรกิจได้แก่

ก) กิจการที่เป็นส่วนของรัฐ มี ๕ แห่ง คือ Postal Service, Forestry Undertaking, The Mint Bureau, The Printing Bureau และ The Alcohol Monopoly

ข) รัฐวิสาหกิจท้องถิ่น มี ๗๐๔๗ แห่ง เช่น Japan Local Racing Association

ค) รัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของและควบคุมโดยรัฐบาลกลาง แบ่งออกเป็น

๑. kosha หมายถึงรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ ๓ แห่ง คือ JNR, NTT^๑ และ JTSC

๒. kodan หมายถึงรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง และพัฒนาการ มีจำนวน ๑๕ แห่ง เช่น Japan Housing Corporation

ง) รัฐวิสาหกิจที่รัฐร่วมทุนกับเอกชน แบ่งออกเป็น

๑. Jinyodan หมายถึงรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่น มีจำนวน ๒๐ แห่ง เช่น Employment Promotion Project Corporation

๒. Eidan หมายถึงรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการสร้างทางใต้ดิน คือ Teito Rapid Transit Authority

๓. Tokusha and Gaisha หมายถึงรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ มีจำนวน ๑๒ แห่ง เช่น Tokyo Small Business Investment Company

๒. จัดแบ่งตามสาขางานที่ปฏิบัติ แบ่งออกได้เป็น ๖ กลุ่มคือ

ก) สาขาสาธารณูปโภค (Public Utilities Group) กิจการประเภทนี้รวมถึง การคมนาคมขนส่ง และบริการสังคม นั่นคือกิจการที่เป็นส่วนรัฐ NTT รวมทั้ง JNR และ JAL^๒

^๑NTT : Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation.

^๒JAL : Japan Airline Co. Ltd.

ข) สาขาหัตถกรรม (Manufacturing Group) คือรัฐวิสาหกิจที่เป็นอุตสาหกรรมหัตถกรรม เช่น JTSC^๑

ค) สาขาการค้า (Trading Group) หมายถึงรัฐวิสาหกิจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าประเภทอาหาร เช่น Japan Raw Silk Corporation, Japan Sugar Price Stabilization Agency

ง) สาขาการเงิน (Financing Group) คือ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน การธนาคาร และการประกันภัย เช่น Houshing Loan Corporation

จ) สาขาการพัฒนา (Development Group) โดยส่วนใหญ่ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ เป็นรัฐวิสาหกิจท้องถิ่น เช่น Labour Welfare Corporation

ฉ) สาขาเกษตรกรรม (Agriculture Group) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับด้านการเกษตร เช่น Forestry Undertaking of Ministry of Agriculture and Forestry

๒.๒.๓ วัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐวิสาหกิจญี่ปุ่น

วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจญี่ปุ่น พอที่จะประมวลได้ ดังนี้

๑. เพื่อสนองรับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าดำเนินการ เพื่อช่วยแก้ไขทำให้สภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในสภาพที่ดีขึ้น

๒. เนื่องจากความล้มเหลวของกลไกตลาด รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงในกิจการเพื่อให้บริการแก่สังคม

^๑JTSC : The Japan Tobacco and Salt Public Corporation.

๓. เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าและบริการ และป้องกันการผูกขาดค้า
 กำไรเกินควร นอกจากนี้รัฐยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสมดุลย์ในภาครัฐบาลและภาค
 เอกชน

๔. เพื่อเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ

๕. เพื่อผลประโยชน์ทางการทหาร และนโยบายทางการเมือง

สำหรับนโยบายของรัฐวิสาหกิจผู้ป้อนนั้น ได้ทำการศึกษาถึงนโยบายหลักที่สำคัญ ๒
 นโยบาย คือ นโยบายการลงทุน และนโยบายการตั้งราคา

นโยบายการลงทุน แบ่งออกเป็น

ก. การสะสมทุนในภาครัฐบาล นับตั้งแต่ช่วง ค.ศ. ๑๘๖๘-๑๘๙๐ อัตราส่วน
 การสะสมทุนในภาครัฐบาลและภาคเอกชนใกล้เคียงกัน ในภาครัฐบาลส่วนใหญ่จะเป็นการ
 ลงทุนในด้านการก่อสร้าง และเครื่องมือเครื่องจักร.ถาวร ในช่วงระยะเวลาต่อมานับตั้งแต่
 สงครามเกาหลี อัตราส่วนการสะสมทุนในภาครัฐบาลเริ่มมีแนวโน้มลดลง สืบเนื่องมาจาก
 ความเจริญเติบโตของวิสาหกิจในภาคชนบท

ตารางที่ ๒

การสะสมทุนในภาครัฐบาลของญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๖๐-๑๙๗๘

หน่วย: ล้านบาท

	๑๙๖๐	๑๙๖๕	๑๙๗๐	๑๙๗๕	๑๙๗๘
Total	๑,๒๒๐	๓,๐๒๐	๖,๒๒๓	๑๒,๖๗๕	๒๐,๔๒๖
1. General Government	๗๕๖	๑,๗๗๕	๓,๕๑๒	๘,๑๗๕	๑๑,๗๖๑
2. Public Enterprise	๔๖๔	๑,๒๔๕	๒,๗๑๑	๔,๕๐๔	๘,๖๖๕
2.1 Central Government	๗๗๓	๒,๘๐๗	๓,๑๘๗	๖,๔๒๐	๙,๓๔๑
- General Government	๓๗๕	๘๘๗	๑,๕๔๒	๓,๓๑๗	๓,๖๓๑
- Public Enterprise	๓๙๘	๙๒๐	๑,๖๔๕	๓,๑๐๓	๕,๗๑๐
2.2 Local Government	๔๘๗	๑,๒๑๓	๓,๐๓๗	๖,๒๕๕	๑๑,๐๘๕
- General Government	๓๘๑	๘๘๘	๒,๓๗๐	๔,๘๕๘	๗,๓๐๑
- Public Enterprise	๑๐๖	๓๒๕	๖๖๗	๑,๐๔๑	๓,๗๘๔

ที่มา : Economic Planning Agency, Annual Report on National Income
Statistics, 1970, 1974, 1978

จะเห็นได้ว่าสัดส่วนการลงทุนในภาครัฐวิสาหกิจ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ในช่วงก่อนปี ค.ศ. ๑๙๖๐ สัดส่วนการลงทุนในรัฐวิสาหกิจมีประมาณร้อยละ ๓๗.๔๐ ของการลงทุนในภาครัฐบาลทั้งสิ้น ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ การสะสมในรัฐวิสาหกิจมีประมาณร้อยละ ๓๕.๕๒ และเพิ่มเป็นร้อยละ ๔๒.๕๑ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ของการลงทุนในภาครัฐบาลทั้งสิ้น โดยส่วนใหญ่ของการลงทุนจะเน้นหนักไปในอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน เช่น การก่อสร้าง การคมนาคม กิจการสาธารณูปโภค เป็นต้น

ข. การควบคุมการลงทุน การลงทุนในรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก ๔๖,๔๐๐ ล้านบาท ในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ เป็น ๑๖๘,๕๐๐ ล้านบาท ในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ (ดังตารางที่ ๒) แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจถูกควบคุมโดยหน่วยงานต่าง ๆ หลายแห่ง นั่นคือ กระทรวงคลัง กัด และ รัฐสภา ซึ่งได้ทำการควบคุมในแผนนโยบายการลงทุนต่าง ๆ รวมทั้งการลงทุนในด้านการเงิน ตลอดจนกำไรที่ยังไม่ได้จัดสรร รัฐบาลญี่ปุ่นมีขอบเขตในการควบคุมรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวาง เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาอื่น ๆ^๑

ค. แหล่งที่มาของเงินทุน (กู้ยืม)

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจขาดเงินทุน ทุนในการดำเนินการอาจได้มาจาก

๑. กู้ยืมโดยตรงจากรัฐบาล
๒. กู้ยืมจากธนาคารภายในประเทศ
๓. ออกหุ้นซึ่งกำกับโดยรัฐบาล

ในบางกรณี รัฐวิสาหกิจสามารถที่จะกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศได้ เช่น ธนาคารโลก เป็นต้น

นโยบายการตั้งราคา

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการตั้งราคาของรัฐวิสาหกิจญี่ปุ่นโดยทั่วไปมี ๒ แบบ คือ

ก. ขดเชยต้นทุนทั้งหมด หมายถึง ราคาของสินค้าและบริการที่รัฐวิสาหกิจกำหนดขึ้นนั้น สามารถที่จะคุ้มทุน เพื่อที่จะให้การผลิตดำรงอยู่ต่อไปได้ ในที่นี้ ต้นทุนทั้ง

^๑Japan Economic Journal, October 21, 1980 p.1.

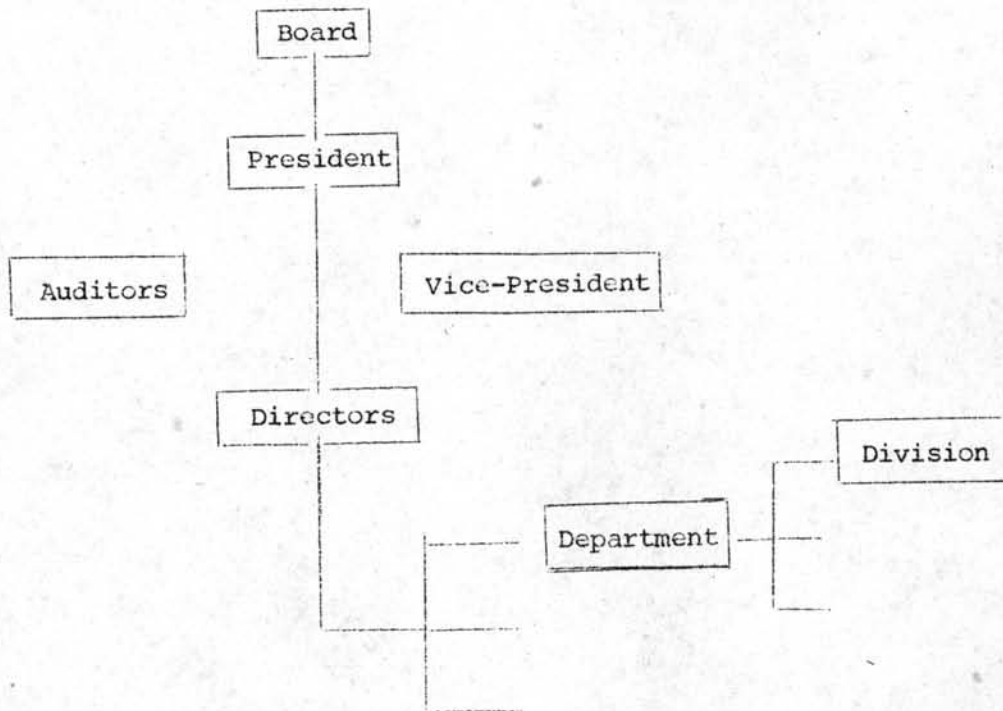
หมดยังถึง ต้นทุนการจัดการ รวมกับต้นทุนค่าเสื่อมราคา และต้นทุนทางการเงิน (Total cost = Operation Cost + Depreciation Cost + Financial Cost)

ข. ราคาแบบยุติธรรม หมายถึง ในรัฐวิสาหกิจบางประเภท ที่ค. เน้นกิจการแบบการผูกขาด การกำหนดราคาของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ คือ ราคาของสินค้าและบริการที่แตกต่างกัน จะต้องมีส่วนฐานมาจากต้นทุนการผลิตที่แตกต่างกันด้วย และราคาที่กำหนดขึ้นนั้น จะต้องอยู่ในระดับที่ผู้ใช้สินค้าและบริการสามารถรับภาระได้

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดราคาของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการใช้ต้นทุนเฉลี่ย หรือต้นทุนทั้งหมด (Average Cost Pricing or The Full Cost Pricing) แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาแบบต้นทุนส่วนเหลือ (Marginal Cost Pricing) เป็นที่ยอมรับและใช้ในกิจการบางประเภทและบางกรณีเท่านั้น เช่น การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าในโรงงานอุตสาหกรรม

๒.๒.๔ ลักษณะโครงสร้างการจัดองค์การของรัฐวิสาหกิจญี่ปุ่น

การจัดองค์การโดยทั่วไปนั้น กล่าวได้ว่า รูปแบบของการจัดองค์การในรัฐวิสาหกิจญี่ปุ่นมีส่วนคล้ายคลึงกับการจัดองค์การของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย อธิบายได้ดังแผนผัง



คณะกรรมการบริหาร (Board) ประกอบด้วย ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ตรวจสอบบัญชีจากรัฐบาล และผู้อำนวยการฝ่าย มีหน้าที่ในการบริหารงาน และควบคุมดูแลการดำเนินงานกิจการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายและบรรลุลวัตถุประสงค์

ผู้อำนวยการ/ผู้ว่าการ (President) ในการแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งของผู้อำนวยการ/ผู้ว่าการ ตลอดจนเงินเดือน เป็นไปตามกระทรวงต้นสังกัด โดยอำนาจของรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล โดยทั่วไปแล้วตำแหน่งนี้จะมีระยะเวลาการทำงาน (Term Office) ที่แน่นอน แต่จะเป็นระยะเวลาเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับ

ระเบียบของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยทั่วไป ส่วนมากจะมีระยะเวลา ๔ ปี หรือ ๕ ปี

รองผู้อำนวยการ (Vice President) ผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น แต่จะมีจำนวนมากหรือน้อยเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับขอบเขตของการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

ผู้ตรวจสอบบัญชีจากรัฐบาล รัฐบาลจัดตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีขึ้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการดำเนินงานด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจ ลักษณะต่าง ๆ ของผู้ตรวจสอบ-

บัญชีนี้ ได้แก่ การแต่งตั้งและถอดถอน เงินเดือน เป็นไปตามกระทรวงต้นสังกัด และได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล

นอกจากนี้ มีการจัดแบ่งโครงสร้างขององค์การออกเป็น ฝ่ายต่าง ๆ โดยมีผู้อำนวยการฝ่าย (Directors) เป็นผู้รับผิดชอบ จากฝ่ายก็แบ่งสายงานออกเป็น ส่วน (Department) และแผนก (Division) โดยอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วน และหัวหน้าแผนกตามลำดับ จำนวนของส่วนและแผนกจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับขอบเขตของงานในรัฐวิสาหกิจ

๒.๒.๔ สถานะทางกฎหมายและการควบคุมในรัฐวิสาหกิจที่ป็น

ตามกฎหมาย การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีสถานะภาพดังนี้

๑. สภาพของพนักงาน . ตามกฎหมายรัฐวิสาหกิจในปี ค.ศ. ๑๙๔๔ พนักงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องพ้นจากสภาพของข้าราชการพลเรือน
๒. การเงินและงบประมาณ ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการเงิน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณ จะต้องได้รับอนุมัติและเห็นชอบจากรัฐสภา
๓. เกี่ยวกับภาษีอากร รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้รับการยกเว้นภาษีบางชนิด เช่น ภาษีประมวลรัษฎากร เนื่องจาก
 - ก. กิจการเหล่านี้ เป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชน
 - ข. กิจการเหล่านี้ถือเป็นหน้าที่หนึ่งที่รัฐบาลต้องจัดทำ
๔. การตรวจสอบบัญชี กิจการใดก็ตามที่รัฐมีหุ้นเกินร้อยละ ๕๐ การตรวจสอบบัญชีจะต้องเป็นไปตามคณะกรรมการของรัฐบาล

นอกจากนี้ การควบคุมของรัฐบาลในรัฐวิสาหกิจด้านต่าง ๆ มีหน่วยงานที่สำคัญ ควบคุมสอบหน่วยงาน คือ รัฐสภาและกระทรวงต้นสังกัด โดยการควบคุมส่วนใหญ่จะเน้นหนักไปในด้านการเงิน ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๓

จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจถูกควบคุมโดยหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะในกิจกรรมด้าน
การเงิน ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่า ได้มีการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่ควบคุมหรือไม่
ในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกัน