



บทที่ 2

แนวความคิดของรัฐวิสาหกิจและ การพัฒนาการของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

ในบทที่ 2 นี้ กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างๆ โดยมีการสำรวจในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายของรัฐด้านเศรษฐกิจกับแนวความคิดในการกำเนิดรัฐวิสาหกิจไทย หลังจากนั้นได้ทำการสำรวจในประเด็นที่มาของแนวความคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ วัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ วิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังได้มีการสำรวจพัฒนาการของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกรณีของประเทศไทยโดยเฉพาะ ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเป็นช่วงเริ่มแรกของการกำเนิดรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก จนกระทั่งช่วงก่อนแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 มีผลบังคับใช้ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่วิทยานิพนธ์นี้จะทำการศึกษาอย่างละเอียดตั้งแต่บทที่ 3 เป็นต้นไป เนื่องจากเป็นช่วงที่นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยก่อตัวขึ้นอย่างชัดเจน ดังนั้น ในบทที่ 2 นี้ จึงอธิบายการปรับเปลี่ยนนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐไทย โดยทำการแบ่งช่วงระยะเวลาของคำอธิบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4

2.1 เป้าหมายของรัฐด้านเศรษฐกิจกับแนวความคิดในการกำเนิดรัฐวิสาหกิจไทย

หน้าที่ที่มีความสำคัญประการหนึ่งของรัฐก็คือความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญของประเทศ 4 ประการได้แก่ ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เสรีภาพทางเศรษฐกิจ และความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นจุดมุ่งหมาย (ends) ที่ทุกรัฐจำเป็นต้องแสวงหากรอบแนวความคิดหรือวิธีการดำเนินงาน (means) ที่จะก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายนี้แตกต่างกันไป ซึ่งทำให้เกิดเป็นลัทธิเศรษฐกิจต่างๆ กันไป เช่น นักเศรษฐศาสตร์สำนักพานิชนิยม (mercantilism) สนับสนุนแนวทางที่จะให้รัฐบาลดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อที่จะช่วยปกป้องผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ ซึ่งมีความขัดแย้งกับแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกหรือเสรีนิยม (liberalism) ที่สนับสนุนให้เอกชนแต่ละคนประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเสรี เพราะเชื่อว่าเมื่อถึงจุดๆ หนึ่งแล้วผลประโยชน์ส่วนบุคคลก็จะไม่ขัดกับผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ และจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่าง

มีประสิทธิภาพมากที่สุด (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2541: 4) อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้ออกชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากเกินไปได้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประชาชนในยุโรปช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 จึงได้เกิดแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์แบบสังคมนิยม (socialism) ที่มีความเห็นตรงกันข้ามกับความคิดของสำนักเสรีนิยมอย่างรุนแรง กล่าวคือเห็นว่ารัฐบาลควรที่จะได้เข้าดำเนินการในกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ด้วยตนเอง จนกระทั่งปี ค.ศ. 1930 เศรษฐกิจโลกตกต่ำอย่างรุนแรงจนยากที่ภาคเอกชนจะแก้ไขภาวะการณดังกล่าวได้ นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งซึ่งมี Lord Keynes เป็นคนสำคัญจึงมีความเห็นว่ารัฐบาลควรที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ปี ค.ศ. 1930 เป็นปีเริ่มต้นแห่งอิทธิพลของนโยบายการคลังของรัฐบาล (ไพศาล ชัยมงคล, 2519: 1-6) นอกจากนี้ การเติบโตขึ้นของกิจการรัฐวิสาหกิจอย่างรวดเร็วอีกช่วงหนึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมานั้นเป็นผลเนื่องมาจากประสบการณ์จากการตกเป็นประเทศอาณานิคม (colonial experience) ของประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนาทั้งหลาย กล่าวคือเมื่อภายหลังจากประเทศเหล่านี้ได้รับเอกราช การยอมรับในบทบาทของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างทั่วถึงเนื่องจากดูเหมือนว่าจะเป็นเพียงวิธีเดียวในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเสมอภาคกันภายใต้อุดมการณ์แห่งสังคมนิยมที่เกิดขึ้นเป็นแรงต่อต้านทุนนิยมและป้องกันการถูกคุกคามจากลัทธิอาณานิคมใหม่ (neocolonialism) จากประเทศมหาอำนาจ (Cowan, 1990: 2)

สำหรับแนวความคิดที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการมีบทบาทในทางเศรษฐกิจและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐไทยมีอยู่หลายประการ เช่น การรักษาดัชนีกฎหมายและการจัดระเบียบภายในสังคม การวางกฎเกณฑ์เพื่อช่วยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ให้ได้ดียิ่งขึ้น การจัดสรรสินค้าและบริการที่กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้ การตัดสินใจเกี่ยวกับการเลือกที่จะบริโภคในปัจจุบันหรือในอนาคต การป้องกันการผันผวนในทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเป็นธรรมในสังคม (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2541: 5-7)

ในการพิจารณาการเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย อาจแบ่งการพิจารณาตามนิยามของ “รัฐวิสาหกิจ” ออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ ถ้าหากนิยามของ “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐ ก็อาจกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยได้ถือกำเนิดขึ้นมานานแล้ว ตั้งแต่ในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช แห่งกรุงสุโขทัยที่ได้ริเริ่มวิสาหกิจสาขาอุตสาหกรรม ด้วยการนำช่างปั้นถ้วยชามจากประเทศจีนมาตั้งทำที่กรุงสุโขทัย (ไพศาล ชัยมงคล, 2519: 84) แต่ถ้าหากพิจารณานิยามของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามนัยความหมายใหม่ที่เริ่มใช้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (บั้งอร นุตาคม, สุวิมล ราชชนนบริบาล, และ สุจิตรา วิไลพงษ์, ม.ป.ป. : 7-10) ก็พบว่า การดำเนินธุรกิจของรัฐบาลในรูปของรัฐวิสาหกิจไทย ได้เริ่มขึ้นจากกิจการสาธารณูปการ ซึ่งเป็นกิจการที่ใช้เงินลงทุนสูง เช่น การรถไฟและโทรศัพท์ ต่อมาการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจของรัฐได้ขยายตัวในรูปการผลิตสินค้าและบริการ และผลิตสินค้าประเภทยุทธภัณฑ์เพื่อสนองความต้องการของราชการทหารในยามสงครามและจำกัดอิทธิพลของชาวต่างประเทศ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในช่วงนั้นยังไม่มีแบบแผนหลักเกณฑ์ที่แน่นอน จำนวนรัฐวิสาหกิจจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในประเภทสินค้าผูกขาด ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในทำนองเดียวกับเอกชนต้องประสบผลขาดทุน และจำเป็นต้องเลิกกิจการไปเป็นจำนวนมาก (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515)

2.2 ที่มาของแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นมานานแล้ว พร้อมกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เข้าแทนที่ระบบพาดินชนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก เป็นแนวคิดที่มุ่งให้เกิดการแข่งขันอย่างเต็มที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสูงสุด แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพิ่งจะมาเริ่มต้นตัวและมีการดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงวิกฤติการณ์น้ำมันในปี พ.ศ. 2516 ในช่วงเวลาดังกล่าวอัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เศรษฐกิจทั่วโลกอยู่ในภาวะถดถอย รายจ่ายของรัฐบาลแต่ละประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในขณะที่รายรับกลับมีแนวโน้มหดตัวลง หนี้สินของรัฐวิสาหกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้การขาดดุลงบประมาณและหนี้สินของรัฐเพิ่มขึ้น

มาก รัฐบาลประเทศต่างๆเล็งเห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยลดภาระหนี้สินลงได้

ประเทศในแถบยุโรปตะวันตกที่ได้นำการแปรรูปมาใช้อย่างจริงจังและกลายเป็นแบบอย่างที่สำคัญก็คือ ประเทศอังกฤษ โดยภายใต้การนำของนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ได้แปรรูปรัฐวิสาหกิจไป 30 แห่ง ทั้งการสาธารณูปโภค เช่น น้ำ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ และการคมนาคมขนส่งส่วนใหญ่ และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยรัฐบาลนายโรนัลด์ เรแกน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 การใช้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในการแก้ปัญหาทางการคลังของสองประเทศนี้มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแพร่หลายไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว รวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ดังเช่น ประเทศในลาตินอเมริกาบางประเทศ ซึ่งเศรษฐกิจได้รับความเสียหายและชะงักงัน อันเนื่องมาจากการบริหารที่ผิดพลาด รวมทั้งปัญหาหนี้สินต่างประเทศและอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้น รัฐจึงได้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบ การยกเลิกกรรมสิทธิ์ของรัฐ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ประเทศในยุโรปตะวันออก เช่น บัลแกเรีย เชคโกสโลวะเกีย ฮังการี โรมาเนียและโปแลนด์ซึ่งก็ได้ทำการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของตนเอง โดยอาศัยวิธีการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการลงทุนต่างชาติ ซึ่งจะส่งผลถึงรัฐวิสาหกิจ และการยกเลิกระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลางแบบคอมมิวนิสต์

ประเทศในแถบเอเชีย อย่างเช่นญี่ปุ่น ก็จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเช่นกัน ที่สำคัญได้แก่ กิจการรถไฟ การโทรคมนาคม และยาสูบ แต่กรณีของญี่ปุ่นนั้นต่างไปจากประเทศอื่น เนื่องจากไม่ได้มาจากความจำเป็นทางด้าน การคลัง แต่มาจากการที่ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้น สำหรับในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และประเทศไทย มีความเชื่อว่า การแปรรูปฯ และบทบาทที่แข็งแกร่งขึ้นของภาคเอกชนจะช่วยให้กระบวนการพัฒนาประเทศได้ โดยประเทศเหล่านี้ได้บรรจุโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติไว้อย่างต่อเนื่อง การผลักดันนโยบายการแปร

รัฐวิสาหกิจมีเหตุผลหรือแรงกระตุ้นสำคัญมาจากความต้องการที่จะลดภาระหนี้สินของรัฐที่เกิดจากการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ และลดการแทรกแซงทางการเมืองต่อการบริหารต่อการบริหารการจัดการ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้สูงขึ้น ทั้งยังได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้โครงการต่างๆ ดำเนินไปได้ด้วยความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จึงอาจกล่าวได้อย่างกว้างๆ ในเบื้องต้นนี้ว่า แรงกระตุ้นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในโลกนั้น มีสาเหตุมาจาก 2 ด้าน คือ

1. แรงกระตุ้นที่เกิดจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจและการคลัง ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หนี้ต่างประเทศ ตลอดจนการขาดดุลงบประมาณอันเป็นผลมาจากการใช้จ่ายเกินควร
2. แรงกระตุ้นจากอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยม ที่มีนโยบายการเปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแข่งขันทางการผลิต เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและการผลิตสูงสุด

2.3 วัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามหลักการโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อต้องการให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเพิ่มสูงขึ้น เพื่อลดภาระทางด้านการเงินของรัฐบาลที่จะต้องอุดหนุนรัฐวิสาหกิจให้น้อยลงหรือหมดไป และเพื่อช่วยให้การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องสามารถแข่งขันกันโดยเสรีอันจะก่อให้เกิดประโยชน์และความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้บริโภคหรือใช้บริการ แต่ก็มีข้อจำกัดโดยลักษณะพิเศษบางประการของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง สำหรับวัตถุประสงค์ของรัฐบาลไทยในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการรัฐวิสาหกิจ อาจสรุปได้ 7 ประการ (สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กลุ่มวิเคราะห์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, 2540 : 35) ดังต่อไปนี้

1. เพื่อลดภาระการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ และลดภาระการจัดสรรเงินงบประมาณ เพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน
2. เพื่อลดภาระการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐที่รัฐต้องค้ำประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจลง
3. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
4. เพื่อลดต้นทุนการผลิตของรัฐวิสาหกิจลงเนื่องจากกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจบางกิจกรรมเอกชนสามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวและประหยัดต้นทุนได้มากกว่าโดยเฉพาะในเรื่องค่าแรงงาน
5. เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจและเอกชน อันเป็นปัจจัยหลักของระบบการค้าเสรี
6. เพื่อให้พนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนทั่วไป สามารถมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการรัฐวิสาหกิจ
7. เพื่อพัฒนาตลาดทุนให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีทางเลือก ในการออม เพื่อพัฒนาประเทศมากขึ้น

2.4 วิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วิธีการพื้นฐานในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Basic Methods of Privatization) ธนาคารโลกได้สรุปวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใน 83 ประเทศทั่วโลก พบว่า มีวิธีการพื้นฐานที่ใช้กันมากที่สุด 7 วิธี (Vuylsteke, 1980) ดังนี้

1. การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน (Public offering of shares)
2. การเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน (Private sale of shares)
3. การขายทรัพย์สินของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ (Sale of government or State-owned enterprises assets)

4. การจัดองค์กรใหม่โดยแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจนี้ออกเป็นส่วนๆ

(Reorganization or break up into component parts)

5. การลงทุนของเอกชนในรัฐวิสาหกิจ (New private investment in State-owned enterprises)

6. การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหารและพนักงาน (Management/Employee buy-out)

7. การให้เช่ากิจการและการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหาร (Lease and management contract)

ซึ่งในแต่ละวิธีมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน (Public offering of shares)

วิธีการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนนั้น รัฐจะขายหุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดที่รัฐถืออยู่ให้กับประชาชนทั่วไป ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้รัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นบริษัทมหาชน (Public Limited Company) เนื่องจากมีการกระจายหุ้นให้กับประชาชนเป็นเจ้าของโดยตรง จึงทำให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะมีลักษณะของการบริหารงานร่วมระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งรัฐยังมีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจ แต่จะเป็นก้าวแรกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเต็มตัว (Full Privatization) ทั้งนี้เพราะการมีเอกชนเข้าร่วมหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จะทำให้การแปรรูปในรัฐวิสาหกิจมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

เทคนิคที่นำมาใช้ในการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือประชาชนทั่วไป ได้แก่ การทำเค้าโครงของหนังสือเสนอขายหุ้น (Prospects) โดยมีธนาคารเพื่อการลงทุนเป็นที่ปรึกษาและประกันการรับซื้อหุ้นที่เหลือ การขายหุ้นนั้นสามารถขายได้ทั้งในตลาดภายในหรือตลาดต่างประเทศก็ได้ กล่าวคือ ในกรณีที่หุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นมีการซื้อขายกันในตลาดอยู่แล้ว รัฐบาลก็จะขายหุ้นนั้นในตลาดหลักทรัพย์แต่อาจจะมีการจำกัดจำนวนการถือหุ้นสำหรับกรณีเอกชนหรือชาวต่างชาติ

ประโยชน์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ วิธีนี้ทำให้เกิดแหล่งทุนสำหรับการลงทุนอย่างกว้างขวาง และเป็นการกระจายความเสี่ยงทางการเงินของกิจการไปสู่ผู้ลงทุนจำนวนมาก ทำให้มีความเสี่ยงที่ผู้ลงทุนแต่ละคนจะได้รับนั้นต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ดีในการกระตุ้นตลาดทุนภายในประเทศ และความสำเร็จในการขายหุ้นนั้นจะขึ้นอยู่กับความสามารถของตลาดทุนในการรองรับขนาดของหุ้นที่จะนำมาจำหน่าย

2. การเสนอขายหุ้นให้กับเอกชน (Private sale of shares)

รัฐจะเสนอขายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดที่รัฐเป็นเจ้าของให้กับผู้ซื้อเพียงคนเดียวหรือเป็นกลุ่ม ซึ่งได้มีการกำหนดตัวบุคคลไว้แล้ว โดยมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นห้างหุ้นส่วน การขายหุ้นในวิธีนี้มีหลายรูปแบบด้วยกัน อาทิ การถือครองหุ้นแบบโดยตรงของบริษัทเดี่ยว หรือกลุ่มเอกชนที่เฉพาะเจาะจง เช่น สถาบันการลงทุน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบนี้ อาจจะทำให้ทำได้ทั้งองค์การหรือแบ่งกิจการออกเป็นส่วนๆ ซึ่งในแบบหลังอาจทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะของการเป็นเจ้าของร่วมกัน

การขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่นิยมใช้ 2 วิธีดังนี้

1. การแข่งขันเต็มรูปแบบด้วยคุณสมบัติขั้นต้นของผู้ประมูลเอง
2. การเจรจาต่อรองโดยตรงด้วยการระบุตัวผู้ซื้อที่คาดว่าจะเข้ามาซื้อหุ้น

เมื่อรัฐบาลตัดสินใจที่จะโอนหุ้นให้กับเอกชนแล้ว สิ่งแรกที่รัฐจะพิจารณาได้แก่ ความมีชื่อเสียงของธุรกิจที่เป็นฝ่ายซื้อหุ้น ฐานะทางการเงินและภูมิหลังของผลการดำเนินงานของธุรกิจการเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชน นอกจากนี้วิธีการดังกล่าวยังเป็นขั้นตอนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงกลุ่มผู้ถือหุ้นหลักที่สำคัญภายในกิจการนั้นๆ

วิธีการนี้เหมาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำหรือรัฐวิสาหกิจที่มีเจ้าของที่มีความเข้มแข็ง มีความสามารถและมีประสบการณ์ด้านการประกอบ

การทางอุตสาหกรรม การติดต่อค้าขายและมีฐานะทางการเงินสูง เพื่อความสำเร็จของธุรกิจ นอกจากนี้วิธีการนี้ยังเหมาะสำหรับตลาดทุน (Equity Market) ที่ขาดการพัฒนา และการขาดเทคนิคในการดึงดูดใจนักลงทุนได้ด้วยตนเอง หรือเหมาะสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดไม่เหมาะสำหรับการเสนอขายหุ้นให้แก่สาธารณะชน

การเสนอขายหุ้นให้กับเอกชนนั้น ก่อให้เกิดการได้เปรียบประการหนึ่งคือรัฐสามารถจะทราบว่าใครคือผู้ที่เข้ามาเป็นเจ้าของและประเมินค่าได้ล่วงหน้า และในบางครั้งยังสามารถเลือกบุคคลที่เหมาะสมได้อีกด้วยทั้งนี้เพราะเอกชนจะเป็นผู้มีความสามารถทางการบริหารเทคโนโลยีและความสามารถทางการตลาด ในการที่จะนำประโยชน์มาสู่รัฐวิสาหกิจ และยังเป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แบบเต็มรูปแบบด้วย เพราะรัฐวิสาหกิจจะมีแรงดึงดูดใจนักลงทุนที่จะมาลงทุนในรัฐวิสาหกิจให้มากขึ้น

3. การขายทรัพย์สินของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ (Sale of government or State-owned enterprises assets)

วิธีการนี้จะเน้นที่การขายทรัพย์สิน มากกว่าการขายหุ้น โดยรัฐอาจจะขายทรัพย์สินโดยตรง กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจะขายทรัพย์สินส่วนใหญ่ออกไป ซึ่งโดยทั่วไปการแยกขายทรัพย์สินนั้นอาจจะเพื่อแสดงให้เห็นถึงการแตกต่างในการดำเนินงานในแต่ละส่วน และการแยกขายทรัพย์สิน อาจเป็นทางเดียวที่จะทำให้สามารถขายทรัพย์สินทั้งหมดได้ ดังนั้นการขายทรัพย์สิน จึงทำได้ทั้งการแยกขายหรือขายทั้งหมด เหมือนกับการจัดตั้งบริษัทใหม่ การขายทรัพย์สินนั้นจะทำได้เป็นส่วนๆเท่านั้น ซึ่งในบางกรณีก็ไม่ได้มีการขายทรัพย์สินกันจริง หากแต่เป็นการโอนทรัพย์สินไปให้เอกชน และหุ้นที่รัฐได้รับจากการยกให้ครั้งนี้สามารถที่จะนำไปขายได้

การขายทรัพย์สินนี้อาจจะทำได้โดยทั้งวิธีการประมูล หรือโดยการขายทอดตลาดแล้วแต่กรณี ซึ่งการเลือกใช้วิธีการใดนั้นจะต้องตัดสินใจหลังจากมีการเจรจาต่อรองโดยตรงกับลูกค้าที่ได้มีการกำหนดตัวไว้ล่วงหน้าแล้ว การขายทรัพย์สินสามารถทำได้หลายรูปแบบด้วยกันดังนี้

1. ถ้าต้องการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วน รัฐวิสาหกิจจะต้องขายทรัพย์สินส่วนอื่น ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ยกเว้นทรัพย์สินหลัก วิธีนี้จะได้ผลในการลดขนาดของรัฐวิสาหกิจลงได้

2. ถ้าต้องการจะขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมด แต่ไม่สามารถจะใช้วิธีการขายหุ้นได้ก็อาจใช้วิธีการยุบเลิกและมีการชำระบัญชีเพื่อนำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจออกขายให้กับเอกชนที่ต้องการเข้ามาดำเนินการนั้นๆ แทนรัฐ

3. ถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นสามารถจะขายได้แต่ยังมีอุปสรรคด้านฐานะการเงินหรือด้านกฎหมายมีวิธีการขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายขาย ฝ่ายซื้อ และฝ่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ในด้านโอกาสสำหรับความเป็นไปได้นั้นการขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเดี่ยว (individual assets) จะมีโอกาสของความเป็นไปได้มากกว่าการขายรัฐวิสาหกิจทั้งหมด (The whole state-owned enterprises) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลผลิตและทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นสอดคล้องกับความต้องการของผู้ซื้อในภาคเอกชนหรือไม่ สำหรับในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจจะยุบเลิกกิจการโดยการขายทรัพย์สิน และประกาศยกเลิกหนี้สิน กิจการนั้นก็กลายเป็นบริษัทเอกชนไป วิธีการขายทรัพย์สินดังกล่าวจะเป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่สามารถจะแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของบริษัท

4. การจัดองค์กรใหม่โดยแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจนั้นออกเป็นส่วน (Reorganization or break up into component parts)

วิธีนี้จะเกี่ยวข้องกับการกระจายหรือการจัดองค์กรใหม่ (Reorganization) ของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหน่วยต่างๆหลายหน่วย หรือในรูปแบบของบริษัทแม่และบริษัทลูก

ความเป็นไปได้ของวิธีการนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆโดยมีขั้นตอนต่างๆดังนี้

1. การกระจายองค์กรออกเป็นหน่วยย่อยๆที่ถูกต้องตามกฎหมาย

2.แปรรูปของรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทแม่ (Holding Company) วิธีการนี้ผู้ซื้อสามารถซื้อบริษัทลูกต่างๆได้ แต่จะต้องมีการตลาดที่ใหญ่พอสำหรับการโยกย้ายความเป็นเจ้าของกิจการ

3.แยกกิจการบางอย่างออกไป ในขณะที่รัฐบาลยังคงบางส่วนอยู่ เช่น กิจการที่ไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์

4.แยกขายอุปกรณ์เครื่องค้ำวดยความสะดวกในรูปแบบเดี่ยวหรือรูปแบบกลุ่มมากกว่าขายทั้งหมด วิธีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

วิธีการนี้เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งจะมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีกิจการมากเกินไป การขายพร้อมกันจะไม่ดึงดูดความสนใจของนักลงทุนเท่าที่ควร การแยกขายจะเป็นวิธีที่ดีที่สุด ในบางครั้งรัฐบาลอาจจะขายเพียงบางหน่วยของรัฐวิสาหกิจและยังคงหน่วยอื่นๆของรัฐวิสาหกิจนั้นไว้ เนื่องจากเกรงว่าการขายทั้งหมดการก่อให้เกิดการผูกขาดได้ ในขณะที่การแยกขายจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน

5.การลงทุนของเอกชนในรัฐวิสาหกิจ (New private investment in state-owned enterprises)

รัฐบาลจะเพิ่มทุนให้รัฐวิสาหกิจมากขึ้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อกู้ฐานะหรือขยายงาน ด้วยการเพิ่มทุนและนำหุ้นที่เพิ่มขึ้นนั้นออกขายให้แก่ภาคเอกชนโดยที่รัฐบาลยังคงดำรงหุ้นเดิมของตนไว้ ดังนั้นจะมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างเอกชนกับรัฐบาล (Joint Venture) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่ได้เป็นของรัฐทั้งหมดหรือเป็นเพียงส่วนใหญ่ การเพิ่มทุนในครั้งนี้จะทำให้ผลประโยชน์ของรัฐลดลง หรือทำให้เอกชนเข้ามามีส่วนมากขึ้น นอกจากนี้ในหลายกรณีกรัฐอาจนำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเข้ามาเป็นทุนสำหรับบริษัทใหม่ ในขณะที่ส่วนเอกชนที่มาร่วมลงทุนได้นำเงินมาร่วมลงทุนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสมทบร่วมกับทุนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว ในขณะนั้นหรืออาจจะนำไปใช้ในการดำเนินการ

ความสำเร็จของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทนี้อยู่ที่การนำหุ้นใหม่ออกมาขายซึ่งอาจจะทำโดยการรวมกิจการเข้าด้วยกันก็ได้โดยในหลายๆกรณีรัฐวิสาหกิจอาจถูกเปลี่ยนรูปไปเป็นบริษัทผสมระหว่างเอกชนและรัฐ และหุ้นใหม่ของรัฐวิสาหกิจอาจจะถือโดยสาธารณชนหรือเอกชนก็ได้

วิธีการนี้จะนำมาใช้ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาด้านการเงิน เนื่องจากมีเงินทุนในการดำเนินการต่ำ ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องการเงินทุนเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพหรือสถานะของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ในส่วนของความร่วมมือกับเอกชนนั้น ส่วนใหญ่รัฐบาลจะร่วมทุนกับบริษัทต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ทั้งด้านการบริหารและประสบการณ์ทางด้านอื่นๆนอกเหนือไปจากเงินลงทุน ในบางกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีนี้จะกระทำเพื่อความเข้มแข็งของรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลต้องการที่จะรักษาความเป็นระบบราชการเอาไว้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนนี้ จะทำให้รัฐและเอกชนมาร่วมกันบริหารและร่วมรับผิดชอบทางการเงินในระดับหนึ่ง ไม่เฉพาะแต่ทางด้านผลประโยชน์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการร่วมกันรับผิดชอบการดำเนินการที่ขาดทุนด้วย

6. การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหารและพนักงาน (Management/Employee buy-out)

โดยทั่วไปแล้วการขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหาร (Management buy-out) จะหมายถึงการถือสิทธิควบคุมการถือหุ้นในบริษัทใดบริษัทหนึ่งโดยกลุ่มจัดการขนาดเล็ก และยังหมายถึงการแปรรูปใดๆที่พนักงานหรือฝ่ายบริหารเข้าถือสิทธิในการควบคุมดำเนินงาน โดยจะเน้นที่การเข้าถือหุ้นในจำนวนที่มากพอที่จะควบคุมการบริหารกิจการฝ่ายบริหารและพนักงานโดยเฉพาะ

ตามปกติแล้วการเข้าถือหุ้นเพื่อให้ได้อำนาจการบริหารนี้ ผู้บริหารและพนักงานจะตั้งบริษัทแม่ (Holding Company) ขึ้นก่อน เพื่อที่จะใช้บริษัทแม่เข้ามาซื้อรัฐวิสาหกิจอีกที สำหรับในกรณีของการขายหุ้นให้กับพนักงานนั้น จะต้องมี การให้ความรู้และการศึกษากับพนักงานในการบริหารงานเพื่อให้มีกำไร

การขายหุ้นให้กับฝ่ายบริหารและพนักงานจะเป็นการแก้ปัญหาสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ขายไม่ได้ รวมทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารและพนักงานได้แสดงความสามารถทางการบริหาร ตลอดจนทักษะต่างๆทางการบริหารที่มีอยู่ ซึ่งจะทำให้พวกเขามีกำลังใจในการทำงานหนักเพราะพวกเขาจะมีความรู้สึกว่ามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งยังเป็นการประกันถึงความมั่นคงในการทำงานอีกด้วย

7. การให้เช่ากิจการและการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหาร (Lease and management contract)

การให้เช่ากิจการและการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหาร จะจัดทำภายใต้สัญญาที่ว่าเอกชนจะเข้ามาดำเนินการรวมทั้งระบบเทคโนโลยีและทักษะที่นำมาใช้จะต้องดำเนินการภายใต้สัญญาที่มีการกำหนดระยะเวลาและผลตอบแทน เนื่องจากยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของหรือการเปลี่ยนแปลงในทรัพย์สินของรัฐ วิธีการดังกล่าวอาจถือได้ว่า เป็นการแปรรูปการจัดการและการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพย์สินของรัฐ

ถึงแม้ว่า การใช้วิธีดังกล่าวจะถูกมองว่า เป็นวิธีการในระดับกลางที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างสมบูรณ์ และมักจะใช้เป็นการชั่วคราวเพื่อที่จะแก้ภาพพจน์ของรัฐวิสาหกิจนั้นให้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และในขณะที่กำลังรอการตัดสินใจว่ารัฐบาลควรจะเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไปหรือจะให้ภาคเอกชนดำเนินการ ซึ่งรูปแบบหลังนั้นดูเหมือนเป็นรูปแบบที่ดีกว่าในกรณีนี้การให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการดูจะให้ภาพพจน์ของการมีประสิทธิภาพในการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจได้มากกว่า

เอกชนสามารถจะเช่าทรัพย์สินหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของรัฐในการดำเนินการได้ โดยการจ่ายค่าตอบแทนให้กับรัฐผู้เช่าจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในการดำเนินการรวมทั้งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบทางการเงินโดยตรงถ้ากิจการนั้นล้มเหลว นอกจากนี้ผู้เช่าจะต้องรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เดิม สำหรับในส่วนของอำนาจในการดำเนินการ ผู้เช่า

จะมีอำนาจเต็มที่ในการใช้ทรัพย์สินหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของรัฐที่ผู้เช่าได้ทำสัญญาเช่า

รัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ทำสัญญาจ้างผู้บริหารมาบริหารรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐจะเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้บริหารที่ถูกจ้างมานั้นจะมีอำนาจในการบริหารได้ภายในขอบเขตที่จำกัด ซึ่งอำนาจนั้นจะมาจากการทำสัญญาบริหาร รัฐจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในการดำเนินการและรับผิดชอบสำหรับเงินทุนในการดำเนินการทั้งหมดรวมถึงภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจการทำสัญญาในการบริหารนั้น รัฐยังคงเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจอยู่ตลอดจนอำนาจในการควบคุมรัฐวิสาหกิจและการบริหารในระดับสูงสิ่งเหล่านี้เป็นการเสริม การมีประสิทธิภาพโดยรวมและความสามารถในการทำกำไรของรัฐวิสาหกิจ

การให้เช่าไม่มีมาตรฐานเดียวกันสำหรับรูปแบบของการให้เช่า แต่มีลักษณะหลักอยู่ที่

1. การดำเนินการของผู้เช่าจะต้องอยู่ภายใต้ชื่อเดิมของกิจการ
2. สิทธิที่จะใช้สิ่งอำนวยความสะดวกและทรัพย์สินจะต้องมีระยะเวลาที่แน่นอน
3. จะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับเจ้าของ (รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ) สำหรับการให้ทรัพย์สิน

การทำสัญญาในการบริหาร มีปัจจัยต่างๆหลายปัจจัยได้เข้ามามีอิทธิพล

1. บทบาทในการบริหาร
2. ระดับของอำนาจหน้าที่ และ
3. รูปแบบของการควบคุม

ซึ่งการทำสัญญาในการบริหารจะไม่มีรูปแบบที่แน่นอนเช่นเดียวกับการให้เช่า นอกจากนี้ในส่วนของการจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้บริหารที่รัฐทำสัญญาว่าจ้างอาจจะจ่ายได้ใน 3 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ

1. จ่ายตามข้อตกลงที่ได้ทำการตกลง
2. จ่ายเพิ่มตามผลกำไรที่เพิ่มขึ้น
3. จ่ายตามกฎหมายเกณฑ์ที่เหมาะสมอื่นๆ

รัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถจะขายทรัพย์สินหรือเปลี่ยนรูปแบบความเป็นเจ้าของ การให้เช่าและการทำสัญญาในการบริหารจะเป็นทางออกที่ดีสำหรับความต้องการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นแนวทางในการที่จะแก้ไขปัญหาระดับกลาง โดยการให้เช่าจะเหมาะสมสำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐต้องการจะล้มเลิก แต่รัฐไม่สามารถที่จะกระทำได้ และการทำสัญญาในการบริหารจะถูกนำมาใช้ สำหรับกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นต้องการทักษะอื่นในการที่จะเพิ่มความสามารถในการทำกำไรของรัฐวิสาหกิจสามารถทดลองดำเนินการในช่วงสั้นๆ ได้ โดยการทดลองเข้าไปดำเนินการแต่อย่างไรก็ตามการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการให้เช่านั้น รัฐบาลยังคงสภาพความเป็นเจ้าของอยู่

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่เป็นกรอบแนวความคิดสากลที่หลายหลายรูปแบบดังกล่าวข้างต้นแล้ว เราสามารถนำมาเปรียบเทียบกับกรณีตัวอย่างต่างๆ ที่รัฐบาลไทยนำมาใช้ซึ่งมีความหลากหลายมากกว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของการขาย รัฐวิสาหกิจ ได้ดังนี้ (พรายพล คุ่มทรัพย์, 2544(ข): 1-3)

1. การทำสัญญาว่าจ้าง (Contracting Out) มี 2 รูปแบบ ได้แก่ การจ้างเอกชนมาดำเนินการเฉพาะกิจกรรมที่ไม่มีความซับซ้อนมากนัก เช่น บริการทำความสะอาด, การซ่อมแซมพัสดุของทางราชการ, การรักษาความปลอดภัยในสถานที่ราชการ เป็นต้น อีกรูปแบบหนึ่งคือ การจ้างเอกชนให้เข้ามาบริหารงาน (Management Contract) โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหาร เช่น กรณีของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้จัดตั้งบริษัทในเครือ คือ บริษัทดาวนทาวน์ ดิวตี้ฟรี ช้อปป จำกัด โดยจ้างเอกชนมาบริหารงานในร้าน ขณะที่ ททท. เป็นผู้ควบคุมการบริหารงานและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังคงเป็น

ของรัฐ วิธีนี้มีข้อดีคือ ช่วยลดค่าใช้จ่ายผูกพันในการจ้างลูกจ้างประจำ และลดจำนวนข้าราชการและพนักงานของรัฐ

2. การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (Lease Contract) คือ รัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการครอบครองทรัพย์สินของรัฐชั่วคราวเพื่อการลงทุน (ส่วนใหญ่มีระยะเวลา 5-20 ปี) โดยเอกชนต้องจ่ายผลตอบแทนให้รัฐในอัตราที่ตกลงกันได้ เมื่อครบกำหนดเอกชนต้องคืนทรัพย์สินให้กับรัฐตามเดิม ในกรณีนี้รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินและเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการ ค่าค่าประกันการลงทุน ส่วนเอกชนมีหน้าที่ในการดำเนินงาน และการลงทุนภายใต้กฎระเบียบของทางราชการ ดังนั้นรายได้และกำไรของเอกชนจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการบริหารงานเอง ตัวอย่างในกรณีนี้ เช่น โครงการให้เอกชนลงทุนพัฒนาและประกอบการทำเทียบเรือตู้สินค้า ท่าเทียบเรือ B5 ในบริเวณท่าเทียบเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

3. การให้สัมปทาน (Concession) คือ การที่รัฐให้สิทธิผูกขาดกับเอกชนในการผลิตสินค้าหรือการจัดสรรสินค้าและบริการบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐโดยเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุนการจัดการและปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน โดยสัมปทานจะมีอายุเวลาประมาณ 20 –30 ปี เอกชนจะได้รับค่าให้บริการจากประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรง ขณะที่รัฐอาจจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน รูปแบบการให้สัมปทานนี้มีหลายวิธี ได้แก่

3.1 BOT (Build-Operate-Transfer) เป็นรูปแบบที่เอกชนผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ลงทุน การออกแบบดำเนินการก่อสร้างและการบริหารจัดการ โดยเอกชนมีบริหารจัดการภายในระยะเวลาที่ตกลง เมื่อสิ้นสุดสัญญา เอกชนผู้รับสัมปทานจะโอนกิจการทั้งหมดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เช่น สาขากการประปาส่วนภูมิภาค โครงการปทุมธานี-รังสิต

3.2 BOOT (Build-Operate-Own-Transfer) มีรูปแบบเหมือนกับ BOT ทุกอย่าง แต่ต่างกันที่เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ เอกชนจะได้รับสิทธิความเป็นเจ้าของกิจการอย่างเต็มที่ ซึ่งจะสามารถดำเนินการพัฒนาและขยายกิจการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ กรณีนี้ยังไม่มีตัวอย่างในไทย

3.3 BOO (Build-Own-Operate) เป็นการให้เอกชนลงทุนดำเนินการและเป็นเจ้าของกิจการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต โดยเปิดโอกาสให้เอกชนประมูลแข่งขันเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ให้เอกชน

ดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ในรูปของผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ (Independent Power Producer: IPP) แล้วขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ต่อไป

3.4 BTO (Build-Transfer-Operate) เอกชนผู้รับสัมปทานจะเป็นผู้ลงทุนออกแบบและดำเนินการก่อสร้าง และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จผู้รับสิทธิจะต้องโอนทรัพย์สินต่างๆ ภายใต้ข้อตกลงภายในสัญญาแก่รัฐ แต่เอกชนก็ยังเป็นผู้บริหารกิจการตลอดอายุสัมปทาน เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ให้เอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่ 2

4. การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Divestiture)

การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์นี้มี 3 แนวทาง แนวทางแรก คือ ให้รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐโดยขายหุ้นให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป แต่ภาครัฐยังคงถือหุ้นอยู่เกินร้อยละ 50 ซึ่งกิจการนั้นก็ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ เช่น กรณีการนำหุ้นของบริษัทการบินไทยออกขายในตลาดหลักทรัพย์ แนวทางที่สอง คือ การให้รัฐลดสัดส่วนการถือหุ้นของภาครัฐลงเหลือไม่เกินร้อยละ 50 มีผลให้กิจการนั้นพ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทปิยะประกันภัย จำกัด (มหาชน) และแนวทางสุดท้าย คือ การจัดตั้งบริษัทย่อยหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการแทน โดยให้รัฐวิสาหกิจถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดในขั้นแรก แล้วดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูกหรือกระจายหุ้นเดิในสัดส่วนที่เกินร้อยละ 51 ซึ่งบริษัทย่อยนี้จะมีการดำเนินงานในรูปแบบเอกชนภายหลังการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เช่น กรณี กฝผ. ตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า (EGCO) ขึ้น โดยถือหุ้น 100 เปอร์เซ็นต์แล้วกระจายหุ้น 51 เปอร์เซ็นต์ในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

5. การร่วมทุนกับภาคเอกชน (Joint Venture with Strategic Partners) กรณีนี้เป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ในกิจการนั้น ๆ อยู่แล้ว ซึ่งจะช่วยขยายขอบข่ายการบริการของรัฐวิสาหกิจให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการพัฒนาเทคนิคการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็น กิจการร่วมทุนนี้รัฐจะถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 ตัวอย่างในกรณีนี้ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ร่วมลงทุนร้อยละ 20 กับเอกชนเพื่อเดินรถปรับอากาศขนาดเล็ก หรือบริษัทการบินไทย จำกัด ร่วมลงทุนร้อยละ 30 กับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทครีวการบินไทย

6. การยุบเลิกและจำหน่ายจ่ายโอนกิจการ (Trade Sale and Liquidation) รัฐวิสาหกิจได้ถูกยกเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่ภาคเอกชนเนื่องจากกิจการนั้นภาครัฐเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเอง และมีหลายกรณีที่ภาคเอกชนทำได้ดีกว่า เช่น การยุบเลิกโรงงานกระสอบป่าน และบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด เป็นต้น

7. การให้ดำเนินการอย่างเสรี (Liberalization) รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่มีการผูกขาดทำให้ประสิทธิภาพการทำงานไม่ค่อยพัฒนาเท่าที่ควร เมื่อการให้การดำเนินการอย่างเสรีจะบังคับให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพ เพื่อจูงใจผู้ซื้อและให้ได้กำไรจากการดำเนินกิจการ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น และได้รับบริการที่มีคุณภาพ

นอกจากนี้ กิจการรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ไม่มีความจำเป็นต้องแปรรูป เพราะมีความสำคัญต่อประชาชนในแง่สังคม ซึ่งไม่สามารถดำเนินการในเชิงพาณิชย์ได้ เช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ การกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงไม่ควรให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารงาน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อให้มีเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

2.5 พัฒนาการของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

ความจำเป็นที่จะต้องทำการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับการปกครองที่มีทหารเข้ามามีบทบาทมากกว่าพลเรือน นโยบายชาตินิยมกำลังเฟื่องฟู สิ่งแวดล้อมเหล่านี้มีส่วนผลักดันอย่างมากทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาอย่างรวดเร็วและมากมาย ในช่วง พ.ศ. 2485-2503 ปีก่อนที่จะมีประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก คือในปี 2503 ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้นกว่า 100 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นบริษัทพาณิชย์จังหวัดประมาณ 23 แห่ง ซึ่งบริษัทพาณิชย์เหล่านี้เป็นบริษัทของรัฐที่มุ่งเป็นตัวแทนทำการค้าทั่วไปในแต่ละจังหวัด โดยสินค้าที่สำคัญจะเป็นสินค้าประเภทผูกขาด เช่น สุรา ยาสูบ ไฟ เป็นต้น

นอกจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทการค้าดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ จะมีรัฐวิสาหกิจผลิตสินค้าพื้นฐานในสังกัดกระทรวงกลาโหมอยู่เป็นจำนวนมาก

เช่น องค์การแก้ว องค์การทอผ้า องค์การแปดเตอรี่ องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป เป็นต้น รัฐวิสาหกิจการผลิตสินค้าพื้นฐาน นอกจากที่สังกัดกระทรวงกลาโหมแล้วยังมีที่สังกัดในกระทรวงอื่นๆ อีกมากมาย เช่น องค์การน้ำตาลไทย โรงงานผลิตยาง บริษัทเกลือไทย เป็นต้น

กล่าวได้ว่าในช่วงก่อนแผนพัฒนาประเทศเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจมากที่สุด และเป็นยุคที่รัฐวิสาหกิจมีอย่างกว้างขวางในทุกสาขา ทุกขนาด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังไม่เคยมีนโยบายใดๆ ออกมา แต่ได้มีการดำเนินการไป 3 แห่ง โดยเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมอาชีพของคนไทย และประเภทควบคุมรักษาคุณภาพ และราคาผลิตผลเกษตรกร กล่าวคือ ยุบเลิกกิจการ 2 แห่ง ได้แก่ โรงงานไทยไลโซเทกซ์ และบริษัทส่งเสริมปอแห่งประเทศไทย และได้ให้เอกชนเข้าดำเนินการอีก 1 แห่ง คือ การเช่าโรงงานสุราบางยี่ขัน

นโยบายรัฐวิสาหกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการวางแนวทางหลักของนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น จากการศึกษาวิจัยเอกสารจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1—5 พบว่ารัฐบาลไทยได้มีความพยายามในการลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจลงเรื่อยมา ดังต่อไปนี้

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเอกชนยังไม่พร้อมที่จะรับช่วงงานของรัฐวิสาหกิจได้ จึงมีนโยบายที่สำคัญเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. วางระเบียบว่าด้วยการเงินและการบัญชีของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 ให้มีมาตรฐานเดียวกันให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งถือเป็นหลักปฏิบัติ และจะต้องส่งงบลงทุนตามโครงการไปให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา ก่อน

2. ให้ปรับปรุงสมรรถภาพและขยายกิจกรรมรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยปรับปรุงการผลิต การวิจัยตลาด การบริหารและการดำเนินงาน ให้การลงทุนเกิดคุณประโยชน์ด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศ มิใช่มุ่งด้านกำไรอย่างเดียว

3. ส่งเสริมการลงทุนอย่างเสรีของเอกชน จะไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ หรือประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน และพร้อมที่จะพิจารณาโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมให้เอกชน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 นี้ ได้วางแนวทางอันเป็นระเบียบปฏิบัติไว้ว่า

1. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นหน่วยกลางประสานงานที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน และนโยบายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

2. สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจจัดทำโครงการพัฒนาระยะยาว เกี่ยวกับการลงทุน แผนการผลิตและแผนการจัดหาตลาด เพื่อยึดถือเป็นแนวทางดำเนินการ

3. ศึกษาและประเมินผล การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความสามารถในการลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มรายได้ ดำเนินการปรับปรุงคุณภาพให้ทัดเทียมมาตรฐานสากล

4. สำรวจและวิเคราะห์โดยละเอียดในความสามารถที่จะเลี้ยงตัว สมควรล้มเลิกหรือไม่ด้วยวิธีที่ดีที่สุด กับการรวมรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยเข้าด้วยกัน

5. พิจารณาปรับปรุงระเบียบข้อบังคับที่ใช้ควบคุมการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจอยู่ รวมทั้งการบริหาร วิธีดำเนินงาน ระบบการบัญชี การควบคุมวัสดุคงเหลือและวิธีรายงาน ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานได้สะดวก มีสมรรถภาพสูงและมีความเป็นอิสระมากขึ้นโดยเหมาะสม

6. การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ โดยเฉพาะที่จะลงทุนจำนวนมากจะต้องทำการสำรวจในด้านวิชาการ การหาวัสดุ พลังงาน ตลาด การขนส่ง และปัจจัยอื่นๆ ให้เรียบร้อยก่อน โดยปรึกษาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ป้องกันการขัดแย้งและการแข่งขันกับเอกชน

7. การแต่งตั้งบุคคลชั้นผู้ควบคุมนโยบายและผู้บริหารงานรัฐวิสาหกิจควรต้องพิจารณาเลือกผู้ที่มีความสามารถในด้านการจัดการ และมีความชำนาญในงานของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ และควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญในการบริหารและการ

ดำเนินงาน ให้ทราบถึงนโยบายและวัตถุประสงค์กับความสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในปี พ.ศ. 2504 สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา การเข้ามาสนใจในการบริหารรัฐวิสาหกิจของชาติได้มีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพูดถึงการบริหารรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพและขาดทุนได้มีการประกาศนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยส่งเสริมให้เอกชนทั้งชาวไทยและต่างชาติเข้าดำเนินการธุรกิจอย่างเสรีขึ้น โดยในวันที่ 17 มีนาคม 2504 อาจถือได้ว่าเป็นวันเริ่มต้นของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย ทั้งนี้ เนื่องจากในวันดังกล่าวรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. 2504

ในช่วงที่สองของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2507-2509) ได้มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการบริหารรัฐวิสาหกิจของชาติ ทำให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จำนวน 10 แห่ง โดยการยุบเลิกกิจการ 9 แห่ง เนื่องจากไม่มีความจำเป็น เช่น โรงงานผลิตยาฆ่าตรงองเท้า โรงงานผลิตกาว เป็นต้น และให้เอกชนรับไปดำเนินการ 1 แห่ง แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่อีก 9 แห่ง เช่น องค์การเภสัชกรรม โรงงานกระสอบ องค์การสุรา ธนาคารกรุงไทย เป็นต้น

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514 ได้มีนโยบายว่ารัฐจะดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ความมั่นคงของชาติ และเพื่อหารายได้ของประเทศเท่านั้น รัฐจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่เว้นแต่ที่จำเป็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมโดยแท้จริงเท่านั้น ขณะเดียวกันก็จะทำการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนอย่างจริงจัง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้ ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น 31 แห่ง โดยมีการยุบเลิกกิจการที่เห็นว่หมดความจำเป็น 6 แห่ง มีการขายหุ้นหรือกิจการให้เอกชน(ทั้งหมดหรือบางส่วน) 17 แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นบริษัทจังหวัดพาณิชย์ต่างๆ และมีการปรับปรุงกิจการโดยการรวมกิจการหรือปรับปรุงให้เหมาะสม 8 แห่ง เช่น การรวมธนาคารมณฑลเข้ากับธนาคารกรุงไทย การรวมการประปาธนบุรีกับการประปากรุงเทพเป็นการประปานครหลวง การรวมการ

ไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ การไฟฟ้าดิกลินด์ และการไฟฟ้ายันฮี เป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 รัฐบาลมี นโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่จะจำกัดขอบเขตของรัฐวิสาหกิจไว้ชัดเจน ซึ่งอาจ สรุปลงได้ ดังนี้

1. ดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจเฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ ต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ความมั่นคงของชาติและเพื่อหารายได้ของประเทศเท่านั้น รัฐจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ เว้นแต่ที่จำเป็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมโดยแท้จริงเท่านั้น และจะดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่จะส่งเสริมการลงทุนของเอกชน

2. ส่งเสริมและปรับปรุงรัฐวิสาหกิจที่จำเป็นจะต้องรักษาไว้ โดยจะวางแผนการอัน เหมาะสมที่จะปรับปรุงสมรรถภาพในการบริหารงานให้สูงขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐ

3. ควบคุมการขยายงานของรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินการเฉพาะโครงการที่แน่นอน และเหมาะสมเท่านั้นเพื่อประโยชน์แก่เอกชนผู้สนใจจะลงทุน

เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจของรัฐ รัฐบาลได้ วางแนวทางที่จะปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. รัฐวิสาหกิจใดที่พึงรักษาไว้และจำเป็นต้องให้การสนับสนุน จะได้พิจารณาให้มี โครงการ วิธีการจัดการและแผนการลงทุนให้เหมาะสมเพื่อให้มีสมรรถภาพในการดำเนินงานและเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการสาธารณูปโภคและบริการที่ เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

2. การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่นั้น ถ้าจำเป็นจะต้องกระทำจะกระทำโดยความ รอบคอบโดยถือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า กิจการนั้นจะไม่เป็นการขัดกับนโยบายที่รัฐ บาลแถลงไว้หรือขัดกับกฎหมายอันเกี่ยวกับการส่งเสริมเอกชนให้ลงทุน ทั้งจะได้พิจารณา ว่ารัฐวิสาหกิจที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

3. สำหรับกิจการประเภทอุตสาหกรรมและการค้าที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริงและรัฐมีความประสงค์จะจัดให้มีขึ้นอย่างรีบเร่ง จะส่งเสริมให้เอกชนลงทุน โดยรัฐจะเข้าช่วยเหลือร่วมทุนก็ได้ แต่ทั้งนี้การลงทุนของรัฐไม่ควรเกินร้อยละห้าสิบ เพื่อรักษากิจการนั้นให้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และเมื่อกิจการสามารถดำเนินการได้ด้วยดีแล้วจะได้ทำการจำหน่ายจ่ายโอนให้เอกชนทันที

4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำการศึกษาถึงฐานะและความจำเป็นของรัฐวิสาหกิจ โดยละเอียดว่าสมควรที่ควรรักษาไว้หรือควรจะล้มเลิก กิจการนั้นเพียงไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมและการค้า

5. จัดให้มีระเบียบข้อบังคับที่รัดกุมเพื่อควบคุมการใช้จ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้ได้ผลสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และจะพยายามแก้ไขปรับปรุงระเบียบข้อบังคับซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่เพื่อให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

6. สนับสนุนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ใช้รายได้ของตนเองลงทุนให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุดเสียก่อน โครงการลงทุนใดที่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนมาก และได้ผลตอบแทนด้านการเงินน้อยนั้นจะพิจารณาสับสนุนในรูปเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในและต่างประเทศตามความเหมาะสม

ในปี พ.ศ.2515 ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้วางหลักการในการพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจใดควรจะคงไว้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ และรัฐวิสาหกิจใดที่ควรจำหน่ายจ่ายโอนแก่เอกชน หรือยุบเลิกเสีย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายหรือจุดประสงค์ในการประกอบรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลในสมัยต่อมา ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. รัฐควรดำเนินการเฉพาะวิสาหกิจที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้เอง เพราะจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก และมีความสำคัญในด้านสวัสดิการของประชาชน ได้แก่ กิจการสาธารณูปโภค (Public Utilities) ซึ่งเป็นบริการเศรษฐกิจขั้นรากฐาน เช่น การไฟฟ้า การประปา การสื่อสาร และการคมนาคมทั่วประเทศ ซึ่งเป็นกิจการที่เหมาะสมแก่การ

ดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากต้องเสนอบริการต่อประชาชนโดยทั่วหน้า และราคายุติธรรม

2. รัฐควรประกอบกิจการวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้แก่รัฐเป็นพิเศษ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักจะมีลักษณะเป็นการผูกขาดการผลิตสินค้า และบริการบางชนิด ได้แก่ การผลิตบุนหรี สุรา ไฟ และสลากกินแบ่ง

3. รัฐควรดำเนินกิจการเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติจำพวกโรงงานผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ และยุทธปัจจัยต่างๆ ได้แก่ การผลิต แบตเตอรี่ และน้ำมันเชื้อเพลิง

4. รัฐควรประกอบกิจการวิสาหกิจจำพวกที่เป็นเครื่องมือสนองนโยบายเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพหรือส่งเสริมอาชีพของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ เพื่อเป็นการจูงใจประชาชนให้ประกอบอุตสาหกรรมและอบรมให้เป็นช่างฝีมือ เนื่องจากวิสาหกิจบางอย่างซึ่งเป็นบริการรากฐานที่จะช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้โดยสะดวก และรวดเร็วแต่ไม่ได้รับความสนใจจากเอกชน เนื่องจากขาดเงินทุนและความชำนาญในการดำเนินงาน หรือเอกชนเห็นว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรน้อยและเสี่ยงต่อการขาดทุน การทุนในวิสาหกิจอื่นจะให้ผลตอบแทนมากกว่า ดังนั้น รัฐจึงควรเข้าดำเนินการวิสาหกิจนั้นเสียเอง

5. รัฐควรประกอบกิจการที่ตั้งขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ยากที่จะดำเนินการให้มีกำไรหรือเลี้ยงตัวเองได้ เช่น องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว องค์การส่งเสริมกีฬา องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

ในช่วงการพัฒนา ฉบับที่ 3 (พ.ศ 2515-2519) เป็นช่วงที่มีการกำหนดนโยบายการบริหารรัฐวิสาหกิจชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการแปรรูป กล่าวคือ ได้กำหนดไว้ว่า รัฐวิสาหกิจใดที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล รัฐก็จะทำการจำหน่ายหรือโอนให้เอกชนดำเนินงานต่อไป ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจที่รัฐสนับสนุนให้คงดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจต่อไป ได้แก่

- 1.1 รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและการพัฒนาประเทศ
- 1.2 รัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากเพื่อประโยชน์ต่อทางเศรษฐกิจ แต่ประชาชนไม่สนใจที่จะทำเพราะให้ผลตอบแทนน้อยมาก แต่เมื่อได้ดำเนินการจนมีผลทางเศรษฐกิจดีขึ้นแล้วจะได้พิจารณาดำเนินการขายให้เอกชนในตลาดหุ้นต่อไป
- 1.3 รัฐวิสาหกิจประเภทยุทธปัจจัยเพื่อการทหาร และเพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐวิสาหกิจผูกขาดเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ รัฐวิสาหกิจประเภทเพื่อส่งเสริมอาชีพของคนไทยหรือเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะได้พิจารณานโยบายและวัตถุประสงค์เป็นแห่งๆ ไป
- 1.4 รัฐวิสาหกิจประเภทที่รัฐมีนโยบายเพื่อป้องกันการผูกขาดโดยผู้ผลิตกลุ่มน้อยหรือเพื่อรักษาระดับราคา

2.รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้าขึ้นใหม่ เพื่อทำการแข่งขันกับภาคเอกชน และไม่ขยายกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วไปในด้านแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ และความปลอดภัยของชาติ

3.ปรับปรุงแนวนโยบายและการดำเนินงานตามแผนงานของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ และแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ตามภาวะการณ์และสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสมรรถภาพการบริหารงานเป็นสำคัญอันดับแรก

4.ควบคุมการลงทุนและการขยายงานของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในขอบเขตตามนโยบายการเงินของรัฐบาลและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับทั้งให้ไปโดยประหยัด โดยให้รัฐวิสาหกิจที่สำคัญทุกแห่งจัดทำแผนงานและโครงการในอนาคต ทั้งระยะสั้นและระยะยาวตามความเหมาะสม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงและขยายงาน

5. ทบทวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่ตั้งไว้โดยเคร่งครัด

เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามนโยบายดังกล่าว จึงมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานดังนี้

1. ศึกษาวัตถุประสงค์และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งเพื่อกำหนดว่ารัฐวิสาหกิจใดบ้างที่อยู่ในข่ายซึ่งรัฐควรสนับสนุน

2. รัฐวิสาหกิจที่ควรรักษาไว้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐควรจะได้มีการควบคุมการลงทุนให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐให้มากที่สุด และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยประหยัด โดยปรับปรุงระเบียบการเงินและการบัญชีของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 และระเบียบว่าด้วยงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2507 เสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมรัดกุมและรวดเร็วต่อการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

3. ศึกษาผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่รัฐจะต้องรักษาไว้ เพื่อพิจารณาว่าโอกาสมีประการใดที่จะจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชน โดยควรปรับปรุงกิจการเสียก่อนจำหน่ายให้แก่เอกชน โดยควรปรับปรุงกิจการเสียก่อนจำหน่ายให้แก่เอกชนรับไปดำเนินการหรือควรให้จำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนรับไปดำเนินการเลย หรือเห็นควรให้ยุบเลิก

4. เสนอแนะและสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่ควรรักษาไว้จัดทำแผนการผลิตและโครงการลงทุนในอนาคตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และความเปลี่ยนแปลงในวิธีการผลิต โดยส่งเสริมให้มีการวิจัยตลาดตลอดจนให้มีการวางแผนด้านการเงินและการบัญชีให้ถูกต้องและรัดกุมเพื่อให้ผู้บริหารได้ทราบถึงฐานะทางการเงินของกิจการอย่างถูกต้อง และสามารถบริหารงานได้ผลอย่างเต็มที่ตามกำลังเงินที่มีอยู่

5. วางระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการเพิ่มทุนหรือหุ้นของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งได้วางไว้ โดยจะพิจารณาตั้งผู้รับผิดชอบและเสนอความเห็นในการปรับปรุงแผนงานและแนวทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนพิจารณาจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี

6. พิจารณาและควบคุมการลงทุนของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เพื่อให้เงินรายได้ส่งรัฐให้มากที่สุด หรือหากรัฐวิสาหกิจจะเก็บรักษาเงินผลกำไรไว้เพื่อสนับสนุนการคล่องตัวในการดำเนินงานก็ให้มีแผนการลงทุนที่ได้รับอนุมัติจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแล้ว

7. ส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการตามนโยบายและวัตถุประสงค์ที่ได้ทบทวนแล้วดำเนินการโดยมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ดำเนินการให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในสาขาเศรษฐกิจต่างๆ ต่อไป

8. ส่งเสริมให้หาเงินลงทุนเองจากท้องตลาดโดยการขายหุ้นหรือหุ้นกู้ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการจัดตั้งตลาดหุ้นขึ้นด้วย

9. ส่งเสริมให้ความร่วมมือกับเอกชนในกรณีที่เป็นกิจกรรมที่ยังขาดประสบการณ์และกำลังเงินที่จะลงทุน

อย่างไรก็ดี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ในปี 2516-2517 เป็นช่วงที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกได้เพิ่มขึ้นถึงสี่เท่าตัว ได้ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงันทั่วโลก นอกจากนี้ ก็ได้เกิดการผันผวนทางการเมืองภายในประเทศขึ้น คือเหตุการณ์ 14 ต.ค. 2516 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ทางการเมืองที่รุนแรงจนถึงขั้นคนไทยต้องฆ่าฟันกันเองถือเป็นจุดต่างของประวัติศาสตร์ช่วงนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 3 ครั้ง จากรัฐบาลของคณะปฏิวัติเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย

ช่วงที่รัฐบาลซึ่งมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ. 2518-2519 นั้น เป็นช่วงที่มีนโยบายที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่มีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ แม้ว่าช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นช่วงที่นโยบายที่จะยุบเลิกรัฐวิสาหกิจบางแห่งลงได้ถูกเน้นย้ำชะงักงันของการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2527: 1-9) ดังนี้

1. ไม่ควรตั้งงบประมาณรายจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจที่สามารถดำเนินการโดยมีรายได้ของตนเอง

2. หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ควรพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าบริการให้เหมาะสมกับต้นทุนและเร่งปรับปรุงระบบการบริหาร

3. รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด หรือธุรกิจต่างๆ ที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่ในขณะนี้ ควรพิจารณานำหุ้นส่วนหนึ่งออกจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์

ซึ่งแม้ว่าแนวความคิดต่างๆ เหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อสื่อสารมวลชนและรัฐบาลชุดต่อๆ มาอย่างมากก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐบาลชุดดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับนโยบายเศรษฐกิจของรองนายกรัฐมนตรีบุญชู โรจนเสถียร ซึ่งได้มีแนวความคิดชาตินิยมแบบรัฐสวัสดิการเข้ามาแทนที่ เริ่มต้นด้วยการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เพื่อเข้าไปซื้อกิจการรถเมล์ในกรุงเทพมหานครมาให้รัฐดำเนินการเองทั้งหมด ซึ่งผลจากการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวได้ปรากฏผลให้เห็นในภายหลังว่า นอกจากไม่สามารถแก้ปัญหาจราจรของเมืองหลวงได้แล้ว ยังเพิ่มภาระด้านการเงินให้แก่รัฐบาลกลางอย่างมากมาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้น รัฐบาลดังกล่าวยังได้ริเริ่มโครงการจัดตั้งบริษัทรวมทุนกลางแห่งชาติ (National Holding Company) เพื่อเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจทั้งหลายแทนกระทรวงการคลังแล้วจะนำหุ้นไปขายให้แก่ประชาชนทั่วไป วิธีการดังกล่าวคล้ายกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยวิธีจำหน่ายหุ้นให้สาธารณชน (divestiture) แต่เป็นการริเริ่มในขณะที่ตลาดทุนของประเทศยังอ่อนแอและไม่ได้พัฒนา ซึ่งแม้สามารถตั้งบริษัทได้ก็คงจะไม่ประสบความสำเร็จ และนับว่ายังเป็นเรื่องโชคดีของประเทศที่รัฐบาลชุดที่มี นายบุญชู โรจนเสถียรเป็นผู้กำกับนโยบายเศรษฐกิจของชาติต้องมีวาระที่สั้นกว่าที่ควรเป็น มิฉะนั้นแล้วนโยบายการบริหารรัฐวิสาหกิจของชาติอาจจะต้องเดินหลงทางไปอีกนาน อย่างไรก็ตาม ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 นี้ ช่วงต้นแผนได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 จำนวน 12 แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทเล็กๆ เช่น องค์การเลี้ยงไก่ บริษัทเกลือไทย บริษัทปอไทย โรงงานกระดาษไทย และบริษัทพาณิชย์จังหวัด เป็นต้น

ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 เป็นช่วงที่ประเทศไทยต้องประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมากที่สุด ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงปี 2515-2517 ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 นี้ เป็นช่วงที่ต้องเบนการพัฒนาของประเทศทั้งหมดไปสู่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเร่งฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำของประเทศ และที่สำคัญที่สุด คือ การให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อปัญหาการเงินการคลังของประเทศ

ในช่วงนี้รัฐบาลได้ให้ความสนใจต่อการแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจน้อยมาก ส่วนใหญ่เน้นให้รัฐวิสาหกิจประหยัดและช่วยตัวเอง ลดการขยายงานลง และให้มีการตรึงราคาค่าบริการ อย่างไรก็ตาม การตกต่ำของภาวะเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ได้ส่งผลโดยตรงให้รัฐบาลต้องมาให้ความสนใจต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริการ และการจัดการในหน่วยงานของรัฐให้มากขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยเน้นการยุบเลิกบริษัทเล็กๆ ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 รวมทั้งสิ้น 11 แห่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินการปฎิบัติตามที่ได้ดำเนินการมาแล้วในช่วงก่อนๆ

ตารางที่ 1 สรุปการดำเนินงานตามนโยบายการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาต่างๆ

รูปแบบการแปรสภาพ	ก่อน	แผน	แผน	แผน	แผน	แผน	รวม
	แผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 1	พัฒนา ฉบับที่ 1	พัฒนา ฉบับที่ 2	พัฒนา ฉบับที่ 3	พัฒนา ฉบับที่ 4	พัฒนา ฉบับที่ 5	
	1	(2504- 2509)	(2510- 2514)	(2515- 2519)	(2520- 2524)	(2525- 2529)	
1.ยุบเลิกกิจการ	2	9	6	7	4	5	33
2.ขายหุ้นหรือกิจการให้เอกชน (ทั้งหมดหรือบางส่วน)	-	-	17	2	4	33	26
3.ปรับปรุงกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยรวมรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เข้าด้วยกันหรือแตกเป็นรัฐ วิสาหกิจแห่งใหม่หรือเปลี่ยน ชื่อและวัตถุประสงค์ใหม่	-	-	8	3	3	2	16
4.ให้เอกชนเข้ามาบริหารงาน ในกิจการบางส่วนหรือให้เอก ชนเช่าดำเนินการ	1	1	-	-	-	5	7
5.จ้างเหมาเอกชนดำเนินการ ในงานบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ	-	-	-	-	-	3	3
รวม	3	10	31	12	11	18	85

ที่มา: ปรับปรุงจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.6 สรุป

ในบทที่ 2 นี้ แสดงให้เห็นถึง แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในหลายประเด็นอย่างกว้างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนกระทั่งสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เพื่อชี้ให้เห็นว่าความเคลื่อนไหวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย ก่อนที่จะถึงระยะเวลาที่งานวิจัยนี้จะทำการศึกษา (พ.ศ.2525-2529) โดยในระยะเวลาตลอดช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 หรือประมาณ 21 ปี นั้น พบว่ารัฐบาลได้ปลดปล่อยกิจการโดยการยุบเลิกกิจการและโอนขายรัฐวิสาหกิจไปทั้งสิ้น 64 แห่ง ดังแสดงในตารางที่ 1 และแม้ว่าในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 จะมียุบเลิกและโอนรัฐวิสาหกิจมากที่สุดถึง 31 แห่ง แต่ก็ก็เป็นเพียงการยกเลิกบริษัทพาณิชย์จังหวัดต่างๆ ไป จำนวนถึง 17 แห่ง ยกเลิกกิจการที่เกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตร และกิจการอุตสาหกรรมที่เอกชนสามารถทำได้แล้ว เช่น องค์การน้ำตาลไทย บริษัทกระสอบไทย บริษัทเสนาการพิมพ์ บริษัทวิศวกรรม และบริษัท ร.ส.พ. ยานยนต์จำกัด โดยที่อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 4 นั้น ไม่อาจจัดได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายรัฐวิสาหกิจทั้งระบบโดยการนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้ามาใช้อย่างเป็นรูปธรรมหากแต่เป็นการยกเลิกรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร, รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน, และรัฐวิสาหกิจที่หมดภาระความจำเป็นของรัฐ เช่น โรงงานผลิตยาฆ่าตอร์องเท้า โรงงานผลิตกาบ องค์การเลี้ยงไก่ บริษัทเกลือไทย บริษัทปอไทย โรงงานกระดาษไทย บริษัทพาณิชย์จังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ยังเห็นการรวมกิจการ 2 กิจการเข้าด้วยกัน เช่น การรวมธนาคารมณฑลเข้ากับธนาคารกรุงไทย การรวมการประปาธนบุรีกับการประปากรุงเทพเป็นการประปานครหลวง การรวมการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ การไฟฟ้าลิกไนต์ และการไฟฟ้าย่นฮี เป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยจะสังเกตเห็นได้ชัดเจนว่าในช่วงระยะเวลาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-4 รัฐได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่โดยตลอด เช่น การจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) โดยเข้าไปซื้อกิจการรถเมล์ในกรุงเทพมหานครมาให้รัฐดำเนินการเองทั้งหมด (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2543: 89, พิพัฒน์ ไทยอารี, 2529: 76-77, สมหมาย ภาชี, 2538: 3, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์ศึกษารัฐวิสาหกิจ, 2530, พันธ์ ลิ้มเสถียร, 2529, Rondinelli and Priebjriyat, 1999, Asian Development Bank, 1999: 40) โดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้นเป็นช่วงที่จะสังเกตว่า มีรูปแบบของการแปรสภาพของรัฐวิสาหกิจครบทุกรูปแบบ

เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 เปิดโอกาสให้มีการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจในรูปที่ให้เอกชน (มืออาชีพ) เข้ามาบริหารงานในกิจการ ให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดหรือบางส่วน และการจ้างเหมาเอกชนให้มาดำเนินการในงานประจำของรัฐวิสาหกิจ (พนัส สิมะเสถียร, 2535: 209) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงประเภทของกิจการที่แปรสภาพไปโดยส่วนใหญ่เป็นการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่เอกชนสามารถทำได้มีประสิทธิภาพมากกว่า โดยการให้เอกชนเข้ากิจการหรือให้เอกชนดำเนินการในงานบางประเภทของรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การสารส้ม องค์การเหมืองแร่ บริษัทหินอ่อน บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด (ให้เอกชนเข้ามาบริหารกิจการ) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (จ้างเหมาเอกชนติดตั้งโทรศัพท์) และในขณะเดียวกันในช่วงแผนฯ 5 นี้ก็เป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลจัดให้มีการประชุมเตรียมการจัดทำร่างของแผนฯ 6 ด้วย จนในที่สุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 พ.ศ. (2530 — 2534) นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ได้ถูกบรรจุลงในแผนงานที่ 6 หรือแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจนโดยที่ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ 2 แนวทาง คือ แนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม และแนวทางการพัฒนาเฉพาะด้าน ซึ่งในแนวทางหลังนี้ได้กำหนดให้มีการกำหนดแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอยู่ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2532: 80-81) ซึ่งจัดได้ว่าเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก (สมหมาย ภาชี, 2538: 23-24; Phisit Pakkasem, 1988: 178-181) ด้วยเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยได้เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นระบบครั้งแรกในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2525-2529 หรือเป็นช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยดำเนินการพัฒนาประเทศในช่วงของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 นั้นเอง