

## บทที่ 2

### ทฤษฎี แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากิจการและการชยะโดยการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาวิธีการจัดการชยะ เพื่อให้ทราบแนวความคิดที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการ ได้แก่ บทบาทภารกิจหลักและอำนาจหน้าที่ขององค์กร ลักษณะของการดำเนินงานขององค์กรในลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนการศึกษาที่ได้มีการดำเนินงานมาแล้ว โดยจัดแบ่งเนื้อหาที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

แนวความคิดเกี่ยวกับ Privatization

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการ

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการชยะมูลฝอย

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

##### 2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะท้องถิ่น

ศาสตราจารย์ Maurice Hauriou นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิค (Le Service Technique) เพื่อสาธารณะ เป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม โดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหากำไร

ศาสตราจารย์ Chapus ได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะว่า กิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ให้หรือดูแล และกิจกรรมนั้นเป็นไปเพื่อสาธารณะประโยชน์

ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะว่า บริการสาธารณะ หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการ หรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน

ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์จากคำจำกัดความที่กล่าวมา ทำให้เห็นได้ว่า บริการสาธารณะ มีความหมายครอบคลุมถึง การจัดทำกิจการต่างๆ ของฝ่ายปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั่นเอง<sup>1</sup>

ความหมายบริการสาธารณะท้องถิ่น ศาสตราจารย์ J. Rivero ได้กล่าวถึงความหมายของบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยมีความเห็นว่า บริการสาธารณะท้องถิ่นเป็นการยอมรับว่ามีประเภทของกิจกรรมท้องถิ่นที่แยกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ และเป็นเงื่อนไขประการแรกที่สำคัญของการกระจายอำนาจ

ในประเทศไทยไม่มีกฎหมายใดกำหนดนิยามของคำว่า “บริการสาธารณะท้องถิ่น” ไว้ แต่ “สิริพร มณีภักดิ์” ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะท้องถิ่นไว้ว่า “บริการสาธารณะท้องถิ่น” หมายถึง ภารกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะท้องถิ่นที่แยกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ เป็นภารกิจที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการ โดยอยู่ในความอำนาจการหรือควบคุมของท้องถิ่น<sup>2</sup>

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากความหมายดังกล่าว การกำจำกัดขยะมูลฝอย จัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะท้องถิ่น เนื่องจากเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ และสามารถแยกถึงลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ นอก

---

1 อยูทธ์ จามิกรณ์, “แนวทางในการก่อตั้ง ถิ่นหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 6.

2 สิริพร มณีภักดิ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 6.

จากนี้ยังเป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเพราะเป็นการให้บริการที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น

### 2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะ เป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ นั้นมีอยู่อย่างมากมาย รัฐย่อมไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะต่างๆดังกล่าวเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมภายในรัฐได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น การแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะว่า บริการประเภทใดควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือบริการสาธารณะใดควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ ซึ่งในประเทศไทยมีแนวความคิดที่กล่าวถึงการแบ่งแยกลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะไว้ดังนี้<sup>3</sup>

**ปรีดี พนมยงค์** กล่าวว่าอำนาจบริการสาธารณะในทางปกครองแยกได้เป็นสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง อำนาจในการทำกิจการที่ประชาชนทั่วพระราชอาณาเขตมีส่วนร่วมได้เสียเหมือนกัน และประการที่สอง อำนาจในการทำกิจกรรมที่พึงกระทำหรือมีวัตถุประสงค์ 2 ชนิด คือ กิจการอันเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ เช่น การสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามผังเมืองและกิจการอย่างอื่น ๆ ซึ่งนิยมกันว่าเป็นกิจการแห่งท้องถิ่น ไม่ใช่กิจการแห่งรัฐบาลกลาง แต่ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้ในการที่จะแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ต้องแล้วแต่กาลเทศะและกิจการของรัฐบาลกลาง ซึ่งได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กระทำแทน เช่นในเรื่องทะเลเบียน

**ปิวย อังภากรณ์** กล่าวว่า การแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและเทศบาลนั้น เป็นเรื่องที่รัฐมอบภารกิจบางอย่างให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น โดยที่กิจการนั้นๆเป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่น และเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นจัดเจนมากกว่า เช่น การป้องกันอัคคีภัยในเขตเทศบาล การสาธารณสุข การป้องกัน

<sup>3</sup> สิริพร มณีภักดิ์, "การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 17.

กันและจำกัดโรคสัตว์ การศึกษาขั้นต้น การไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสีย โดยทั่ว ๆ ไปของประเทศที่คาบเกี่ยวกับท้องถิ่นหลาย ๆ พื้นที่ ควรให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เช่น การป้องกันประเทศ การเก็บภาษีศุลกากร เป็นต้น

**จรัส สุวรรณมาลา** กล่าวว่า การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ควรจะอาศัยหลักการ 2 ประการร่วมกัน คือ หลักผลประโยชน์สาธารณะ(Public Interest) และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ ( Management Efficiency)

**ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)** หมายถึง กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบทั้งในทางบวกหรือทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม หรือกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับชาติ

**หลักประสิทธิภาพในการจัดการ ( Management Efficiency)** หมายถึง การจัดทำกิจกรรมใดๆควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นการดี บริการสาธารณะที่มีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันที่หน่วยของการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย) ควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ส่วนการบริการสาธารณะที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่นเพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมาก ๆ หรือชุมชนขนาดใหญ่พอสมควรจึงจะประหยัดต้นทุน ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ชุมชน

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว สามารถแยกลักษณะของบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประเภทแรก เป็นกิจการที่เกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ประเภทที่สอง เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขที่เกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น และเนื่องจากภารกิจของรัฐใน

การจัดทำบริการสาธารณะนั้นมียุ่่มากมาย รัฐจึงไม่สามารถที่จะจัดทำภารกิจต่าง ๆ ดังกล่าว เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการที่แตกต่างกันไป ฉะนั้นการมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดและเข้าถึงสภาพของปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ เป็นอย่างดี

### 2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะและเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น ซึ่งวิธีการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจดำเนินการได้หลายวิธีการ ดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

1. โดยวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้นโดยหลักแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้จัดทำเอง โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินการด้วยวิธีการนี้จะดำเนินการต่อเมื่อ ฝ่ายปกครองต้องการควบคุมทิศทางของกิจการนั้น และฝ่ายปกครองต้องการบริหารกิจการนั้นด้วยทรัพย์สินและบุคลากรของตนเองกล่าวคือ ท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครอง และด้วยเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

2. โดยวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ เนื่องจากภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ

---

<sup>4</sup> ‘อรรถ งามิกรณ์,’ แนวทางในการก่อตั้ง ถิ่น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, " (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 14 - 25.

สาธารณะท้องถิ่นนั้นมีอยู่มากมาย ฉะนั้นกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นบางอย่าง ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ โดยวิธีการจ้างตามสัญญาของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งการให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยสัญญานั้นอาจทำได้ตามวิธีการของกฎหมายเอกชน หรือวิธีการตามกฎหมายมหาชน

3. โดยวิธีการที่องค์กรส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการ โดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่น หมายถึงวิธีการบริหารบริการสาธารณะประเภทที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยเอกชนนั้นได้รับค่าตอบแทนด้วยการได้รับสิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการได้ ดังปรากฏตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 บัญญัติว่า "ในกรณีจำเป็นกรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน"

4. โดยวิธีการจัดทำกิจการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ในรูปแบบ"สหการ" ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มกันจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางครั้งต้องการความเป็นเอกเทศทางการเงินและการบริหาร ซึ่งลักษณะของกิจการบริการสาธารณะในบางเรื่องต้องอาศัยความร่วมมือจากท้องถิ่นใกล้เคียง เพราะหากดำเนินการโดยลำพังอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายมากหรือเกินกำลังงบประมาณที่จะดำเนินการโดยลำพัง

5. โดยวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปแบบของ "วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น" โดยวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นการดำเนินกิจกรรมทางการค้าหรืออุตสาหกรรมและองค์กรปกครองท้องถิ่นถือหุ้นในองค์กรนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือควบคุมการบริหารงานขององค์กรนั้น ในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งได้ตามกฎหมายเอกชนหรือตามกฎหมายมหาชน

#### 2.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคเอกชน

การพัฒนาประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น แต่กลับปรากฏผลว่าเมื่อสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) การกระจายความเจริญเติบโตของประเทศเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ในขณะที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีการเจริญเติบโตสูง แต่พื้นที่บริเวณอื่นๆ กลับมีความเจริญเติบโตน้อยมาก เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้ริเริ่มนโยบายที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในท้องถิ่นให้มากขึ้นโดยสนับสนุนให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ขณะเดียวกันรัฐบาลมีนโยบายปรับปรุงบทบาทและประสิทธิภาพ ในการบริหารงานของเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ โดยมุ่งหวังให้เป็นแกนนำการพัฒนาชุมชนในเขตเมืองได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จากนโยบายดังกล่าวส่งผลให้แนวความคิดเรื่อง Privatization ได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในเมืองไทย

**กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย** เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้กำหนดแนวทางในเรื่อง Privatization ไว้ในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2530-2534) สาขาด้านการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ สนับสนุนให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนเมือง ซึ่งมีขอบเขตของกิจกรรมให้บริการอย่างกว้างขวาง และใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โดยมุ่งจะปรับปรุงการบริหารเทศพาณิชย์ แนวทางการดำเนินงานที่กล่าวไว้ในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2530-2534) สรุปได้ดังนี้<sup>5</sup>

1. สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการบริหาร การร่วมดำเนินการและการร่วมลงทุน
2. ส่งเสริมบทบาทและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหาร ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
3. มุ่งเน้นประสิทธิภาพการจัดการของรัฐวิสาหกิจ ให้มีการบริหารงานในเชิงธุรกิจที่สามารถจะแข่งขันและเลี้ยงตัวได้

<sup>5</sup> สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, "แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 พ.ศ.2530-2534, (เอกสารโรเนียว 2540), หน้า 32 - 35.

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับ Privatization

นักวิชาการมีความเห็นเกี่ยวกับ Privatization อย่างหลากหลาย และยังไม่มีความเห็นที่ชัดเจนว่า คำจำกัดความควรจะเป็นอย่างไร จึงได้รวบรวมความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

D. R. Pender ให้ความหมาย Privatization ว่า เป็นกระบวนการใดๆก็ตามที่จะลดบทบาทของรัฐ หรือกิจการภาครัฐในทางเศรษฐกิจ และในบางครั้งอาจมีขอบเขตกว้างขวางหมายถึง การ ปลดปล่อยภาระโดยการขายทรัพย์สิน หรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือดำเนินการอยู่

Seizaburo Sato กล่าวว่า Privatization คือ การกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์การของภาครัฐบาล หรือกิจการรัฐวิสาหกิจด้วยการแปรสภาพการเป็นเจ้าของ ทั้งโดยการดำเนินงานถึงแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินการเป็นเกณฑ์ประกอบกับการควบคุมจากรัฐบาล

David Heald แสดงความเห็นที่ Privatization นั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้านความคิดและสภาวะทางการเมือง ที่มีต่อบทบาทด้านการตลาดและบทบาทของรัฐต่อสภาวะเศรษฐกิจสังคม Heald มีความเห็นที่ ความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยปี ค.ศ. 1945 ขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็มีความไม่มั่นใจในประสิทธิภาพการวางแผนและการควบคุมของรัฐบาล ดังนั้น Privatization จึงเป็นเรื่องที่มีขอบเขตครอบคลุมถึงนโยบายต่างๆ ที่มีอยู่มากมาย ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องประเมินให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้นำหลักเกณฑ์เหล่านี้มาใช้ประโยชน์เพื่อลดบทบาทของรัฐ ด้วยการกล่าวอ้างประเด็นเสรีภาพและประสิทธิภาพ

ดร. ไกรยุทธ อธิธาสินันท์ กล่าวว่า “ การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ ” หรือ “การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน” Privatization มีความหมายหลากหลายสุด แต่ ผู้ใช้และวัตถุประสงค์ของการใช้คำ สำหรับ “การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ”



เป็นแนวความคิด (Concept) ในเชิง "อุดมการณ์" และเป็นแนวความคิดที่มีความหมายในเชิง "วิธีการ" ด้วยจึงได้นำเสนอรูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐไว้ 9 รูปแบบ ดังนี้<sup>6</sup>

1. รูปแบบการถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ (Withdrawal from Service Provision) คือ รัฐไม่สนใจจัดผลิต (Public Provision) สินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งๆ อีกต่อไป ทั้งนี้ อาจจะด้วยเหตุผลเพราะสินค้าหรือบริการที่ว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือได้มีการเรียกร้องผ่านกลไกทางการเมืองไม่ให้จัดผลิตอีกต่อไป หรือรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดผลิตอีกต่อไป หรือไม่มีอุปสงค์สำหรับสินค้าหรือบริการนั้นๆ หรือเอกชนได้มีการจัดผลิตสินค้าหรือบริการนั้นของผู้นับถืออยู่แล้ว ถ้าสินค้าหรือบริการที่รัฐเลิกจัดผลิตนั้นยังคงเป็นสินค้าหรือบริการที่มีคุณค่าและผู้นับถือยังมีความต้องการอยู่ จะมีกลไกบางอย่างเกิดขึ้นตามครรลองระบบตลาดที่ทำให้เอกชนร่วมมือกันจัดผลิตสินค้าหรือบริการนั้นๆ ซึ่งในกรณีนี้ผู้นับถือก็ต้องเสียค่าบริการแก่ผู้ผลิตเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการนั้นๆ

2. การขายกิจการ (Divestiture) คือ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐในรูปแบบการขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่เอกชน จัดเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่เอกชน โดยปกติแล้วทรัพย์สินของรัฐนี้จะหมายถึงรัฐวิสาหกิจ การขายกิจการจึงเป็นการขายรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐวิสาหกิจที่ว่านี้อาจเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยึดมาจากเอกชน (ทำให้การขายคืนเป็นกระบวนการแบบ Denationalization) หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาโดยการริเริ่มของรัฐ การขายกิจการนี้อาจครอบคลุมบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นการขายกิจการทั้งหมดก็ได้สุดแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการกิจการทั้งหมด รัฐปลดเปลื้องภาระที่จะดำเนินการเองโดยสมบูรณ์ รัฐมีรายได้จากการขายกิจการถ้าหากเป็นกิจการที่มีกำไรและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในกรณีของการขายกิจการที่ขาดทุน รัฐก็ได้ประโยชน์ในรูปของการออมเงินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กิจการที่ขาดทุนดังกล่าว

3. การเข้าร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Joint Public-Private Venture) ซึ่งแทนที่รัฐจะเข้าดำเนินการโดยลำพัง เช่นการเข้าไปแทรกแซงในระบบตลาดในรูปของ กระทรวง ทบวง กรม และในรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐก็เข้าดำเนินการโดยร่วมลงทุนกับเอกชน ในสัดส่วนต่างๆ เพื่อประสานความเชี่ยวชาญและทุนรอนของเอกชนและของรัฐ ในกิจการที่รัฐได้สรุปแล้วว่า เป็นกิจการที่รัฐควรมีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น จัดเป็นการร่วมเสี่ยงระหว่างรัฐกับเอกชนในกิจการ

<sup>6</sup> ดร. ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, "การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ" (บทความอภิปราย ฉบับที่ 3103 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 164.

เช่นในกรณีที่รัฐขายกิจการของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นบางส่วน การลงทุนในลักษณะนี้อาจเป็นการจัดตั้งกิจการใหม่โดยตรงระหว่างรัฐและเอกชนก็ได้ หรือการที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกิจการใหม่ในเครือโดยมีเอกชนเข้าร่วมทุนในสัดส่วนอีกด้วยก็ได้ สัดส่วนของการร่วมลงทุนแปรได้หลายลักษณะ ซึ่งเป็นประเด็นรายละเอียดที่จะต้องวินิจฉัยเป็นกรณีๆไป

**4. การจ้างเหมา (Contracting Out)** การให้บริการโดยรัฐนั้นโดยปกติแล้วจะผ่านส่วนราชการโดยตรงหรือผ่านรัฐวิสาหกิจ แต่ในหลักการและแนวปฏิบัติที่เพิ่มความนิยมมากขึ้นในทุกวันนี้ การให้บริการโดยรัฐนั้นอาจมาในรูปที่รัฐให้เอกชนเป็นผู้ผลิตบริการแจกจ่ายให้แก่ประชาชน โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตเอกชนแทน นั่นคือ รัฐจ้างเหมาให้เอกชนเป็นผู้ผลิต (Contracting Out)

นอกจากจะเป็นการจ้างเหมาให้เป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการแล้ว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจจ้างเอกชนเป็นคณะผู้จัดการดำเนินกิจการแทนก็ได้ อนึ่งการจ้างเหมาในบริบทของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐนี้ ผู้รับจ้างไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการเอกชนแต่อย่างใด อาจเป็นหน่วยงานเอกชนอื่นที่ไม่แสวงหากำไร (เช่น มูลนิธิ) หรือหน่วยงานของรัฐต่างระดับ(หน่วยงานส่วนท้องถิ่น) ก็ได้

การให้เอกชนรับจ้างเหมาไปดำเนินกิจการนี้ จะบังเกิดผลดีก็ต่อเมื่อกระบวนการคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อการนี้เปิดโอกาสให้แข่งขันกันประมูลงานไปทำ ผู้ใดเสนอราคารับจ้างที่ต่ำที่สุด (ที่สามารถทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนด) ก็จะเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำเนินการ การประหยัดจากการจ้างเหมาจึงจะบังเกิดขึ้นแก่รัฐ

**5. การให้สัมปทาน (Franchising)** การให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ กล่าวคือ แทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวด้วยการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และรับเป็นภาระในด้านการเงิน รัฐโดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ดูแลเอกสิทธิ์ดังกล่าว จะให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการแทน โดยผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่าง พร้อมกับให้ประโยชน์แก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวง หรือค่าที่เรียกในชื่ออื่นๆ เอกสิทธิ์ที่ผู้ประกอบการเอกชนได้รับนี้อาจเป็นสิทธิสมบูรณ์ที่ครอบครองแต่ผู้เดียว(กลายเป็นผู้ผูกขาด)หรือเป็นสิทธิที่ต้องร่วมใช้กับผู้ประกอบการรายอื่นๆก็ได้

เช่นเดียวกับกรณีการจ้างเหมา ประโยชน์ที่รัฐจะได้รับนั้นจะสูงสุดก็ต่อเมื่อมีการแข่งขันกันในหมู่ผู้ประกอบการเอกชน เพื่อแย่งชิงเอกสิทธิ์ที่รัฐจะมอบให้แก่ผู้ประกอบการที่เสนอให้ประโยชน์แก่รัฐสูงสุด และสามารถดำเนินการได้ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดไว้

6. การให้เช่า (Leasing) การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐ (เช่น ที่ดิน โรงงาน สำนักงาน กิจการ) เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ทรัพย์สินที่จะให้เช่านั้น เป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ โดยการดำเนินการของรัฐ หรือปล่อยให้ว่างเปล่าเพราะไม่มีแนวคิดหรือไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าว การให้เอกชนเช่าจึงเป็นทางเลือกทางหนึ่ง การให้เช่าเน้นความชั่วคราวของการโอนภาระการจัดการทรัพย์สิน จากองค์กรในภาครัฐไปอยู่ในมือขององค์กรในภาคเอกชน ทำให้รัฐสามารถลดระดับทรัพยากรที่จะต้องทุ่มเทกับการจัดการทรัพย์สินชิ้นนั้น ในขณะที่เดียวกันก็สามารถประกันรายได้จำนวนหนึ่งที่แน่นอนจากการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้น และสามารถเรียกคืนทรัพย์สินเพื่อมาจัดการเองหรือเพื่อทำประโยชน์อื่นใดได้เมื่อสถานการณ์เหมาะสม เงื่อนไขการให้เช่าและค่าเช่าทรัพย์สินก็เป็นสิ่งที่รัฐสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่มีต่อการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้นๆ

วิธีแบบเทิร์นคีย์ (Turn-key) เมื่อใช้ในความหมายกว้าง จัดได้ว่าเป็นการให้เช่ารูปแบบหนึ่ง วิธีให้เช่าแบบเทิร์นคีย์ หรือการเช่าสมบูรณ์แบบนี้ เป็นวิธีการที่รัฐให้เอกชนจัดการดำเนินการ ทรัพย์สินชิ้นหนึ่ง (เช่น ที่ดินแปลงหนึ่ง) นับตั้งแต่ขั้นพัฒนา จวบจนให้อยู่ในสภาพที่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์และได้ดำเนินการไปแล้วอย่างเป็นปกติ โดยผู้ประกอบการเอกชนจะต้องแบกรับค่าใช้จ่ายพัฒนาและก่อสร้าง (เมื่อจำเป็น) จนทรัพย์สินนั้นออกมาในรูปที่ตกลงกัน (เช่น การพัฒนาที่ดินเป็นศูนย์การค้า เป็นศูนย์บริการอากาศยาน เป็นโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น) และดำเนินการที่ทำให้เกิดรายได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยรัฐในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินพื้นฐาน (เช่น ที่ดิน) จะได้ค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งเป็นเงินก้อน (ก็ได้) และหรือเป็นเงินรายปีเป็นระยะเวลาหนึ่ง และเมื่อสิ้นสุดเวลาดังกล่าว ก็ได้คืนทรัพย์สินชิ้นนั้น (ในสภาพที่ได้มีการพัฒนาแล้ว) คืนแก่รัฐ โดยนัยแล้วค่าเช่าส่วนหนึ่งที่รัฐพึงจะได้รับ รวมทั้งรายได้ในการดำเนินการนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่ง ก็จะตกเป็นของผู้ประกอบการเอกชนเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและก่อสร้าง รวมทั้งการจัดการ วิธีเช่าสมบูรณ์แบบหรือวิธีเทิร์นคีย์นี้ เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ที่ลดภาระทางการเงินของรัฐในการพัฒนาและบริหารกิจการที่เกี่ยวข้อง

7. การให้ตัวรับบริการและเงินอุดหนุน (Voucher and Grant) การให้ตัวรับบริการแก่ผู้บริโภค (Voucher) เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือบริการที่กำหนดไว้ในตัวรับบริการ ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ตัวรับบริการเป็นคูปองที่มีมูลค่าเจาะจงที่รัฐแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคที่มีสิทธิได้รับสินค้าหรือบริการชนิดที่กำหนดในตัวรับบริการ ผู้บริโภคก็สามารถใช้ตัวรับบริการดังกล่าวไปใช้ซื้อสินค้าหรือบริการกับผู้ผลิตเอกชนในตลาดเฉพาะที่ยินยอมรับตัวรับ

บริการดังกล่าว (นั่นคือ ยอมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการลักษณะนี้) ในกรณีนี้ ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อจากผู้ประกอบการเอกชนที่ให้บริการที่ดีที่สุด(คุณภาพดีที่สุดใน และหรือราคาต่ำที่สุด) ผู้ผลิตเอกชนก็ย่อมต้องแข่งขันกันเช่นกรณีอื่นๆ เพื่อให้ได้ลูกค้ามากที่สุด ตัวรับบริการที่ได้จากการขายสินค้าหรือบริการก็นำไปแลกเป็นเงินสดจากรัฐ วิธีการนี้รัฐยังคงเป็นผู้จัดการผลิตหรือจัดหาสินค้าหรือบริการนั้น เพียงแต่ไม่ยอมเป็นผู้ผลิตเองโดยตรง ผู้บริโภคก็ยังคงมีเสรีภาพในการเลือกใช้บริการจากระบบตลาด อันเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสนับสนุนการขยายตัวของบทบาทผู้ผลิตเอกชนในการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยรัฐยังคงเป็นผู้จุนเจือทางการเงิน แต่ไม่ต้องมีภาระในการผลิตเอง

การให้เงินอุดหนุน (Grant ) เป็นรูปแบบของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐในทำนองเดียวกับการให้ตัวรับบริการ แต่การให้เงินอุดหนุนนั้น เป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในขณะที่ผู้บริโภคมักต้องซื้อหาสินค้าหรือบริการจากผู้ผลิตเหล่านี้ โดยจ่ายราคาตามที่ตลาดกำหนด อย่างไรก็ตาม ราคาดังกล่าวจะเป็นราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นจริง เนื่องจากผู้ผลิตได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้วเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดไป วิธีนี้ใช้หลักการทำนองเดียวกับการให้ตัวรับบริการ โดยรัฐสนับสนุนให้มีการจัดผลิตสินค้าหรือบริการนั้นๆ แต่รัฐไม่ได้ผลิตเอง กลับให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เงินอุดหนุนที่ให้แก่ผู้ผลิตเอกชน(ซึ่งอาจเป็นเพียงรายเดียวหรือหลายๆรายก็ได้)แล้วแต่ลักษณะของสินค้าหรือบริการและขนาดของการผลิต(Scale ที่เหมาะสม) จะจุนเจือส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการผลิตเท่านั้น (เท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาที่เหมาะสมขายกับราคาที่ขายจริง) การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตเอกชน จัดเป็นวิธีหนึ่งที่รัฐสามารถลดภาระที่จะต้องดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการด้วยตนเอง

8. การเก็บค่าบริการ (User Charge) เป็นวิธีการที่ใช้ในภาคเอกชนในการจัดผลิตเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค ค่าบริการที่เก็บได้ก็จะเป็นเงินที่นำไปจุนเจือค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวของผู้บริโภค ในภาครัฐ การให้บริการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคโดยปกติจะมาในรูปของการจัดผลิตและแจกจ่ายให้ประชาชนโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการแต่อย่างใด เงินที่ใช้จุนเจือค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงาน ก็จะมาจากการเรียกเก็บภาษี ประชาชนจำนวนหนึ่งที่รับบริการที่รัฐจัดผลิตอาจเสียเงินเพียงเล็กน้อย (เช่น ค่าธรรมเนียม) หรือไม่เสียเลยก็ได้

เมื่อรัฐหันมาใช้วิธีการของเอกชนโดยเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบริโภคบริการนั้นๆ ก็เท่ากับการให้ผู้บริโภคกลุ่มนี้เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ในการผลิตบริการดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นทั้งหมด (ตามหลัก Full-cost Recovery) หรือบางส่วนก็ได้แล้วแต่

นโยบายที่เลือกใช้ โครงสร้างของราคาค่าบริการที่รัฐเรียกเก็บก็อาจมาในลักษณะง่าย ๆ ราคาเดียว หรือในลักษณะที่ซับซ้อนโดยมีหลายราคาตามประเภทของผู้บริโภค และตามปริมาณของการใช้ประโยชน์ การเสียค่าบริการโดยตรงนี้ จะช่วยทำให้ผู้บริโภคเห็นมูลค่าของรายจ่ายในการผลิตบริการนั้นๆ และมีการปรับตัวในเชิงปริมาณที่ใช้ตามระดับราคาที่เรียกเก็บ รัฐในฐานะผู้ผลิต(โดยรัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการ) ก็จะได้รับรู้ระดับปริมาณที่ควรผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ

9. การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ (Liberalization) มีความหมายใกล้เคียงกับ "การยกเลิกการควบคุม" (Deregulation) และมักนิยมใช้ควบคู่กันในบริบทของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ การยกเลิกการควบคุมนี้ใช้ในสภาพการณ์ที่อุตสาหกรรมหนึ่งกิจการหนึ่งถูกรัฐเข้าควบคุมในแง่มุมต่างๆ (เช่น จำนวนผู้ประกอบการ ระดับราคาที่เรียกเก็บจากผู้บริโภค อัตรากำไร ทิศทางการขยายตัวของกิจการ เป็นต้น) จนทำให้มีความรู้สึกที่อุตสาหกรรมนั้นดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการพัฒนา ผู้บริโภคได้รับบริการที่มีคุณภาพต่ำ หรือไม่ได้รับการตอบสนอง ในลักษณะที่เพิ่มสวัสดิการของผู้บริโภค ระเบียบกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดนี้โดยทั่วไปทำให้เกิดภาวะการผูกขาดของผู้ผลิตเอกชน อันเป็นอุปสรรคของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นผลเสียต่อผู้บริโภค

ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาดเสียเอง ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นก็ไม่แตกต่างไปจากกรณีของผู้ผลิตเอกชน ดังนั้น แนวความคิดของ "การยกเลิกการควบคุม" ก็ครอบคลุมไปถึงกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดด้วย ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาด(ซึ่งผ่านรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ) การยกเลิกการควบคุมคือการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตเอกชนเข้ามาแข่งขันได้เพื่อผลิตสนองผู้บริโภค อันเป็นการลดภาระของรัฐในการที่ต้องลงทุนขยายกิจการ และการกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงกิจการเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน ในการสนองความต้องการของผู้บริโภค อันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวม ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ การยกเลิกหรือการผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้กำกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน (เพื่อสนองผู้บริโภค) และความคล่องตัวในการปรับตัวแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน เพื่อแย่งชิงผู้บริโภค

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการและยกเลิกการควบคุม เป็นรูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ที่ย้ำการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันในหมู่ผู้ผลิต (ระหว่างเอกชนด้วยกัน) เพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้บริโภค ด้วยการยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคของการแข่งขัน โดยตรงหรือที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคล่องตัวของระบบที่สนับสนุนการแข่งขัน การแข่งขันเป็นตัวการที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตและการเพิ่มพูนประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ที่ผู้บริโภคจะได้รับแน่นอน การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการและการยกเลิกการควบคุมนี้ ไม่ได้คลุมไปถึง

การยกเลิกกฎเกณฑ์ประเภทที่จะช่วยประกันหรือเพิ่มผลประโยชน์ของผู้บริโภค เช่น คุณภาพของสินค้าหรือบริการที่กระทบสวัสดิภาพของผู้บริโภค กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของสินค้าหรือบริการ ยังต้องมีอยู่และต้องมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดตามสภาพที่ควรจะเป็น

## 2.3 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ

ตามทฤษฎีการจัดการได้มีนักทฤษฎีอธิบายความหมายของการจัดการไว้เป็น จำนวนมากซึ่งในการศึกษาคั้งนี้ ได้รวบรวมแนวความคิดไว้ดังนี้<sup>7</sup>

Hitt และคณะ (Hitt, et al ; 1979) ได้ให้คำนิยามการจัดการไว้ว่า การจัดการ คือ การผสมผสานและการประสานทรัพยากรต่างๆ ให้เป็นไปในลักษณะที่จะนำไปสู่จุดประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างได้ผลที่สุด

Willieme L. Dejon (1978) ได้ให้คำนิยามการจัดการไว้ว่า การจัดการ คือ กระบวนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ให้เกิดผลสำเร็จด้วยบุคลากรและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ กระบวนการนี้ประกอบด้วยการทำงานที่ทำงานขั้นต้น ได้แก่ การตั้งวัตถุประสงค์ การวางแผน การจัดองค์กร การวางแผนนโยบาย การบริหารงาน และการควบคุม

David H. Holt (1990) ได้อธิบายความหมายของการจัดการไว้ว่า การจัดการเป็นการทำในสิ่งต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงโดยใช้หลาย ๆ สิ่งประกอบกัน กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยวิธีการต่างๆ หลากหลายวิธีในการทำให้สิ่งต่างๆ บรรลุผล โดยใช้บุคคลจำนวนหนึ่ง และการจัดการเป็นกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์กร การนำและการควบคุม ซึ่งแวดล้อมด้วยบุคลากร วัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรการเงินในสิ่งแวดล้อมขององค์กร

---

<sup>7</sup> ชุติมา ตรีวิทยา, " การศึกษาการจัดระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลเมืองกาญจนบุรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 6-7.

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 4-5) ได้ให้ความหมายของการจัดการไว้ว่า การจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบ บริหารคน บริหารวัสดุ และบริหารเงินทุน ของกลุ่มหรือหน่วยงาน เพื่อให้กลุ่มดังกล่าว สามารถทำงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลมากที่สุด

นอกจากสภาพภายในแล้ว เพื่อให้กลุ่มดำเนินงานไปได้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมภายนอกมากที่สุด ผู้บริหารจะต้องหาโอกาสผลประโยชน์จากภายนอกและหลีกเลี่ยงข้อจำกัดต่างๆ ให้มากที่สุด ผู้บริหารต้องเข้าใจและตามทันสภาพของสิ่งที่มีอยู่ภายนอก เช่น สภาพการณ์ทางการเมือง สภาพของสังคม แบบของศีลธรรมจรรยา ภาวะเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงของวิทยาการความรู้ต่างๆ ผู้บริหารหรือผู้นำของกลุ่มจำเป็นต้องสนใจติดตามและพยายามนำองค์กรให้สามารถปรับตัวและเลือกประกอบกิจกรรมที่เหมาะสมที่สุดกับทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่

จากแนวความคิดของนักทฤษฎีดังกล่าว สรุปได้ว่า "การจัดการ" คือการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ โดยมีการใช้ทรัพยากรต่างๆ ทั้งวัสดุและบุคลากรเพื่อผลสำเร็จแห่งงานนั้น จากข้อสรุปดังกล่าว อาจสรุปการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมของภาครัฐได้ว่าหมายถึง การดำเนินการโดยองค์กรของภาครัฐตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หรือการดำเนินการที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรสาธารณะซึ่งเป็นสมบัติของรัฐหรือส่วนรวม ไม่ว่าจะป็นวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดผลสำเร็จ

ในการบริหารองค์กร "การจัดการ" ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้้องค์กรบรรลุผลสำเร็จได้โดยส่วนรวม เพราะแม้ว่าผู้ปฏิบัติงานในจุดต่างๆ จะทำงานในหน้าที่ที่เป็นด้านเทคนิคได้ดีก็ตาม ถ้าไม่ประสานหรือสอดคล้องกับงานที่กระทำกับฝ่ายอื่น ๆ แล้ว หรือบริหารองค์กรไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ภายนอก ก็ย่อมทำให้งานต่างๆ ล้มเหลว ไม่สามารถก่อให้เกิดผลสำเร็จกับกิจการได้ เช่น งานของฝ่ายผลิตแม้จะทำได้ดีจนได้ผลผลิตสูง แต่ถ้าฝ่ายขายหรือฝ่ายงานด้านการตลาดอ่อนแอไม่สามารถแย่งชิงลูกค้าจากคู่แข่งได้ หรือไม่สามารถหาตลาดใหม่ได้ ย่อมทำให้ผลิตภัณฑ์ขายไม่ได้เช่นเดียวกัน หรือแม้ว่าจะผลิตและขายได้ดีแต่ ถ้าการเงิน การบัญชี ขาดการเตรียมการที่ดี หรือปฏิบัติผิดสถานการณ์ก็อาจก่อปัญหาได้มากมาย เป็นต้น

ปัจจัยในการจัดการ เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ผู้บริหารทุกคนต้องสนใจในงานด้านการจัดการ เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกิจการ ปัจจัยในการจัดการประกอบด้วย

1.คน ( Man ) คือ ทรัพยากรบุคคล ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่ง ที่จะก่อผลสำเร็จให้กับกิจการได้อย่างมาก ทั้งนี้ในแง่ของปริมาณงานและคุณภาพงาน

2.เครื่องจักร ( Machine ) คือ เครื่องจักร อุปกรณ์ที่จัดหาและซื้อมาอย่างพิถีพิถัน เพื่อใช้ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

3.เงินทุน ( Money ) เป็นปัจจัยสำคัญในการให้การสนับสนุน ในการจัดหา ทรัพยากรเพื่อหล่อเลี้ยงและเอื้ออำนวยให้กิจกรรมขององค์การดำเนินไปโดยไม่ติดขัด ซึ่งเงินทุนนี้มีทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงราคาต้นทุนของเงินคือ ดอกเบี้ยอีกด้วย

4.วัสดุสิ่งของ ( Material ) เป็นปัจจัยที่มีปริมาณและมูลค่าสูงไม่ต่างไปจากปัจจัยตัวอื่น ๆ เพราะวัตถุดิบและวัสดุสิ่งของเหล่านี้จะต้องมีการจัดหามาใช้ดำเนินการผลิต

## 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

ความหมายของ "ขยะมูลฝอย" (Solid Waste) มีความหมายกว้างครอบคลุมไปถึงของเสียหรือวัสดุเหลือใช้ที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในการดำเนินชีวิต คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้คำจำกัดความของ "ขยะมูลฝอย" หมายถึง เศษของเหลือทิ้งจากขบวนการผลิตและการใช้สอยของมนุษย์ ขยะอาจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามแหล่งที่ก่อให้เกิดขยะ เช่น ขยะจากบ้านเรือนที่พักอาศัยมีลักษณะเป็นเศษอาหาร เศษผ้าและเศษของที่ไม่ใช้แล้ว เป็นต้น

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และกากของเสีย ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น ได้ให้คำจำกัดความของ "มูลฝอย" ไว้ดังนี้<sup>๘</sup>

**มูลฝอย** หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษสัตว์ และซากสัตว์รวมตลอดถึงวัสดุอื่น ๆ ซึ่งเก็บกวาดจากถนน ตลาดที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น ๆ

---

<sup>๘</sup> รศ. สุตใจ จำปา และคณะ, "การจัดการและการกำจัดมูลฝอยของประเทศไทย National Solid Waste Management and Disposal " (รายงานการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ,2540),หน้า 2-1.



**มูลฝอย** ยังมีความหมายครอบคลุมถึง เศษของเหลือใช้ที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ถูกทิ้งจากชุมชน ได้แก่ บ้านพักอาศัย ร้านค้า เขตพาณิชย์กรรม อาคารสำนักงาน โรงงานอุตสาหกรรม กลุ่มธุรกิจบริการต่างๆ และจากเขตเกษตรกรรม

**สิ่งปฏิกูล** หมายถึง อุจจาระและปัสสาวะ รวมถึงวัสดุอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งสกปรกโสโครก และมีกลิ่นเหม็น

**ของเสียที่เป็นอันตราย** หมายถึง ของเสียหรือสิ่งที่เจือปนด้วยของเสีย ที่มีปริมาณ ความเข้มข้น หรือคุณสมบัติทางด้านกายภาพ เคมีหรืออื่นๆ ที่อาจเป็นสาเหตุให้เกิดการตายหรือ การเจ็บป่วยทั้งที่รักษาได้ และไม่สามารถรักษาได้ ตลอดจนทำให้เกิดมีแนวโน้มจะทำให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม เมื่อไม่ได้มีการจัดการที่เหมาะสมในการ นำบำบัด เก็บกักหรือกำจัด

**การจัดการขยะมูลฝอย** หมายถึง หลักการในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม การทิ้ง การเก็บชั่วคราว การรวบรวม การขนถ่าย การขนส่ง การแปรรูป และการกำจัดขยะ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดทางสุขภาพอนามัย เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรม ความสวยงาม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และที่สำคัญที่สุด คือการยอมรับของสังคมในการจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องอาศัยวิชาการในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน ได้แก่ การบริหาร การเงิน กฎหมาย การวางแผนและวิศวกรรม โดยการจัดการที่ได้ต้องพิจารณาความเหมาะสมในทุกแง่มุม เช่น การเมือง ผังเมือง เศรษฐศาสตร์ สาธารณสุข สังคม วิศวกรรม ฯลฯ

ปรีดา แยมเจริญวงศ์ (2531 : 13-14) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในประเทศไทยว่า ขยะมูลฝอยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากการดำรงชีวิตของมนุษย์ และนับวันจะมีเพิ่มมากขึ้นทั้งปริมาณและองค์ประกอบ การจัดการขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อสภาพแวดล้อมอันมีผลกระทบต่อสุขภาพ และความเป็นอยู่ของมนุษย์เอง ดังนั้น จึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่ชุมชนจะต้องดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยให้ดี กล่าวคือ จะต้องใช้วิธีการกำจัดที่ถูกต้องตามหลักสุขภาพโดยไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสภาพแวดล้อม และได้แบ่งขั้นตอนในการจัดการขยะที่สำคัญไว้ 4 ขั้นตอนได้แก่

1. การเก็บรวบรวม (Storage and Collection) ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่การเก็บขยะใส่ภาชนะไปจนถึงการรวบรวมขยะจากแหล่งต่าง ๆ แล้วนำไปใส่ในยานพาหนะเพื่อขนส่งต่อไปยังสถานที่กำจัด หรือทำประโยชน์อื่น

2. การขนส่ง (Transportation) เป็นการนำขยะที่เก็บรวบรวมจากชุมชนขนส่งต่อไปยังสถานที่กำจัดขยะ หรือนำขยะที่เก็บรวบรวมได้ไปรวบรวมที่สถานีขนถ่ายขยะ เพื่อรวบรวมขยะคราวละมาก ๆ และขนส่งไปยังสถานที่กำจัดขยะ หรือนำไปใช้อีกอย่างอื่น

3. การแปรรูป (Processing) เป็นการทำให้ขยะสะดวกต่อการเก็บขนหรือนำไปทำประโยชน์อย่างอื่นหรือการนำไปกำจัด การแปรรูปนี้อาจทำได้โดยการบดอัดเป็นก้อน คัดแยก เอาส่วนที่ยังใช้ประโยชน์ได้ออกไป เป็นต้น

4. การกำจัดหรือการทำลาย (Disposal) เป็นวิธีการกำจัดขยะในขั้นสุดท้าย เพื่อให้ขยะนั้นไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสภาพแวดล้อม อันมีผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์

**สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2539 : 10)** ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดการขยะไว้ดังนี้

1. การจัดการขยะ ณ แหล่งกำเนิด เป็นการจัดการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมขยะ ณ แหล่งกำเนิดตั้งแต่รูปแบบของการทิ้ง การเลือกประเภทและขนาดของภาชนะที่ใช้รองรับขยะ
2. การเก็บรวบรวมขยะ เป็นการรวบรวมขยะจากภาชนะที่รองรับให้รถเก็บขนขยะ
3. การขนถ่ายขยะมูลฝอย ในบางกรณีที่สถานีกำจัดหรือโรงงานแปรรูปขยะอยู่ไกล การที่รถบรรทุกขนถ่ายขยะนำขยะไปยังสถานที่กำจัดหรือโรงแปรรูปโดยตรงจะเสียค่าใช้จ่ายสูง การขนถ่ายจากรถบรรทุกขนาดเล็กหลาย ๆ คันไปรวมกับรถบรรทุกขนาดใหญ่ก่อนจะนำไปยังสถานที่กำจัดหรือโรงงานแปรรูปจะทำให้เสียค่าใช้จ่ายต่ำ
4. การแปรรูปขยะ ขยะที่เก็บขนได้อาจจะถูกนำมาแปรรูป จะเหลือสิ่งตกค้างที่จะต้องนำไปกำจัดขั้นสุดท้าย ซึ่งจะใช้วิธีการฝังกลบ นอกจากนั้นมูลฝอยที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการแปรรูปที่จะถูกนำมาฝังกลบเช่นเดียวกัน

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ

**กรมควบคุมมลพิษ (2536 : 5-10 – 5-11)** ได้เสนอแนวทางในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดการขยะในรูปแบบของการจ้างเหมา การให้สัมปทาน หรือในลักษณะของการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน โดยการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะสามารถครอบคลุมทั้งงาน

เก็บขนและงานกำจัดขยะ ซึ่งมีผลดี คือช่วยลดค่าใช้จ่ายในด้านกำลังคน เงินทุน และค่าดำเนินการของท้องถิ่น อีกทั้งการบริหารงานจะมีความคล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2539 : 27) ได้เสนอรูปแบบสำหรับการดำเนินงานบริหารจัดการขยะไว้ 4 วิธีคือ

1. หน่วยงานส่วนท้องถิ่นลงทุนและบริหารกิจการเอง ซึ่งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินกิจการโดยลำพัง หรือร่วมกับท้องถิ่นอื่น ๆ รวมกันในรูปแบบของสหการ หรือบริษัทจำกัด

2. หน่วยงานส่วนท้องถิ่นลงทุนและให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานซึ่งอาจเป็นไปในลักษณะ

2.1 การว่าจ้าง (Contract Out) ท้องถิ่นสามารถว่าจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการเก็บขนและกำจัดขยะ โดยจ่ายจ้างเป็นการเหมาหรือจ่ายตามหน่วยงานที่ทำ เช่น คิดค่าจ้างต่อหน่วยน้ำหนัก

2.2 การให้สัมปทาน (Franchise) ท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนมีสัมปทานหรือสิทธิการบริหารหรือดำเนินการเก็บและกำจัดขยะในพื้นที่รับผิดชอบของตนได้ โดยเอกชนสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนได้ในอัตราไม่เกินกว่าที่ท้องถิ่นกำหนดให้ และเอกชนจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ท้องถิ่นเป็นรายปีหรือรายเดือนแล้วแต่จะตกลงกัน

3. เอกชนลงทุนเองและบริหารกิจการเอง วิธีนี้เอกชนสามารถเรียกเก็บค่าบริการได้แต่จะต้องติดต่อหาผู้ใช้บริการเอง ซึ่งผู้ใช้บริการอาจเป็นประชาชนทั่วไป หรือเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่น ๆ ได้

4. หน่วยงานส่วนท้องถิ่นและเอกชนร่วมลงทุน และบริหารกิจการโดยจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยส่วนราชการจะต้องเป็นผู้ถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน

US. Environmental Agency (อ้างถึง ดวงเนตร เขียวรัมย์ 2541 : 14) ได้เสนอแนะการจัดการขยะไว้ว่า ควรพิจารณาดำเนินการในหลาย ๆ วิธีทางเลือก เพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่จำเป็นที่องค์กรของรัฐจะผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว อาจเลือกองค์กรหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับไปดำเนินการ ซึ่งอาจจะเป็นทั้งหมดหรือบางขั้นตอนแล้วแต่ความเหมาะสม หน่วยงานที่สามารถคัดเลือกดำเนินการได้แก่ หน่วยงานหรือองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจการหาผลกำไร องค์กร สมาคมหรือการดำเนินงานร่วมกับท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง

ดารารัตน์ อานันท์ชนะสุวงศ์ (2539 : 1-5) ได้เสนอแนวทางในการลงทุนของเอกชน เพื่อดำเนินงานจัดการขยะให้กับรัฐ ดังนี้

1. การลงทุนโดยให้เอกชนเข้ามาจัดการ โดยท้องถิ่นเป็นเจ้าของกิจการแต่ให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ อาจจะเป็นในลักษณะของการทำสัญญาจ้างจัดการ การให้เช่าดำเนินการ การให้สัมปทาน และการจ้างเหมา

2. การลงทุนโดยมีเอกชนมีส่วนเป็นเจ้าของ รัฐหรือท้องถิ่นได้โอนความเป็นเจ้าของทรัพย์สินให้แก่เอกชน ในรูปของการขายหุ้น หรือขายทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดให้กับเอกชนก็ได้

3. การเปิดแข่งขันเสรี ท้องถิ่นจะเปิดให้เอกชนเข้าแข่งขันในการให้บริการขนส่งขยะ การนำกลับมาใช้ใหม่หรือการฝังกลบ โดยในลักษณะเช่นนี้ครัวเรือนและสถานประกอบการแต่ละแห่งจะทำสัญญากับเอกชนเองในการให้บริการไม่มีอำนาจผูกขาดในท้องที่ เอกชนที่แห่งก็ได้สามารถเข้ามาแข่งขันประกอบการในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งท้องถิ่นเองจะมีบทบาทในด้านการออกใบอนุญาต ให้แก่เอกชนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกาให้บริการ

**ยุพิน ประจวบเหมาะ ( 2534 : บทสรุป )** ทำการศึกษาเรื่อง การลงทุนในธุรกิจ กำจัดขยะของภาคเอกชน : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ เพื่อพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขต กรุงเทพมหานคร พบว่า การลงทุนของเอกชนในธุรกิจกำจัดขยะ โดยการสร้างโรงงานเตาเผาขยะ เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้านั้นไม่คุ้มทุน ดังนั้นความเป็นไปได้ของโครงการจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อเอกชนได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐบาลในเรื่องผลตอบแทนที่เพียงพอ

**สุดใจ จำปา (2540 : 5-7)** ทำการศึกษาเรื่อง การจัดการและกำจัดมูลฝอยของประเทศไทย พบว่า การกำจัดขยะที่ดำเนินการโดยองค์การของรัฐเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความคล่องตัวและความพร้อมในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ดังนี้

- การให้สัมปทาน การเสนอการกำจัดขยะโดยเอกชน ควรครอบคลุมตั้งแต่การเก็บขนจนถึงการกำจัด รัฐบาลควรสนับสนุนในการดำเนินการของเอกชน

- การกำจัดรวม มีการดำเนินการจากหลายหน่วยงานในขณะนี้ และไม่มี การเชื่อมโยงกันในการทำงานและขาดเอกภาพ เป็นผลให้มีความซ้ำซ้อน และมักประสบปัญหาเรื่อง การจัดการและจัดสรรงบประมาณ

- มีหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อกำหนดนโยบาย แผนแม่บท และแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน
- เป็นหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยบุคคลความรู้จากหลายสาขาแต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการดำเนินงานจะสำเร็จได้นั้น รัฐบาลต้องเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุน

จังหวัดชลบุรี โดยบริษัท แอสตีคอน คอร์ปอเรชั่น จำกัด และบริษัท ที เอส คอนซัลแตนท์ จำกัด (2538: 5-1,-5-56) ที่ปรึกษาในโครงการจัดทำแผนปฏิบัติการและจัดลำดับความสำคัญการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี สรุปว่า กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยสำหรับชุมชนชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้วิเคราะห์วิธีการขนส่งขยะมูลฝอย การกำจัด การลงทุน จำนวนและความเหมาะสมของสถานที่ตั้งศูนย์กำจัด และระบบการบริหารจัดการสำหรับการกำจัดขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

การศึกษาพบว่า จากประมาณการงบประมาณเบื้องต้นที่จะใช้ในการลงทุนระบบกำจัดขยะมูลฝอย ของเทศบาล สุขาภิบาลและเมือง เพื่อมีระบบกำจัดขยะมูลฝอยเป็นของตนเองนั้นมีค่าลงทุนสูงมาก ซึ่งเทศบาล สุขาภิบาลและเมือง มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ อุปกรณ์บุคลากร และสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ดังนั้นแนวทางการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันระหว่างเทศบาล สุขาภิบาลและเมือง จึงมีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้สูง