



การส่งมอบบริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง
NEW PUBLIC SERVICE DELIVERY OF METROPOLITAN
WATERWORKS AUTHORITY OF THAILAND



โดย
ธิดารัตน์ ชื่นประเสริฐสุข

คุณฉันทิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยรัฐกิจ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2561



**NEW PUBLIC SERVICE DELIVERY OF METROPOLITAN
WATERWORKS AUTHORITY OF THAILAND**

**BY
THIDARATH CHUENPRASERTSUK**

A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT

OF THE REQUIREMENTS FOR

THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY IN PUBLIC ADMINISTRATION

INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION

COLLEGE OF GOVERNMENT

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2018

คุษฎีนิพนธ์เรื่อง

การส่งมอบบริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง

โดย

ธิดารัตน์ ชื่นประเสริฐสุข

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2561

ศ.ดร.ติน ประชัญพฤทธิ

ประธานกรรมการสอบ

พล.อ.ต.หญิง ดร.จิราภรณ์ ศรีศิริ

กรรมการ

ศ.(กิตติคุณ) ดร.สุเทพ เชาวลิศ

กรรมการ

รศ.ดร.จุมพล หนิมพานิช

กรรมการ

ศ.(พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

ศ.ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

21 ธันวาคม 2561

Dissertation entitled
**NEW PUBLIC SERVICE DELIVERY OF METROPOLITAN
WATERWORKS AUTHORITY OF THAILAND**

by
THIDARATH CHUENPRASERTSUK

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration

Rangsit University
Academic Year 2018

Prof. Tin Prachyapruit, Ph.D.
Examination Committee Chairperson

AVM. Dr. Jiraporn Srisil, D.M.
Member

Prof. Suthep Chaovalit, Ph.D.
Member

Assoc.Prof. Jumpol Nimpanich, Ph.D.
Member

Prof. Anek Laothamastas, Ph.D.
Member and Advisor

Prof. Somboon Suksamran, Ph.D.
Member and Co-Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plт.Off. Vanee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

December 21, 2018

กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์เรื่อง “การส่งมอบบริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง” นี้ เสร็จสมบูรณ์สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยการให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำรวมถึงยังได้รับความเมตตาจากศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และ ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมที่ได้กรุณาใช้เวลาในการให้คำแนะนำข้อคิดเห็น ตรวจสอบ และแก้ไขร่างคุษฎีนิพนธ์นี้มาโดยตลอด ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ ที่กรุณาให้เกียรติเป็นประธานการสอบคุษฎีนิพนธ์ โดยมีศาสตราจารย์ (กิตติคุณ) ดร.สุเทพ เชาวลิตร รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนิมพานิช และพลอากาศตรีหญิง ดร.จิราภรณ์ ศรีศิริ เป็นกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้ข้อคิดเห็น คำแนะนำ และพิจารณาตรวจสอบเพื่อแก้ไขคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ให้ถูกต้อง สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในการนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ “การประปานครหลวง” ที่ได้กรุณามอบทุนการศึกษาบางส่วนให้แก่ข้าพเจ้าเพื่อให้ข้าพเจ้ามีกำลังใจที่จะมุ่งมั่นและตั้งใจจัดทำเล่มคุษฎีนิพนธ์นี้รวมถึงผู้บริหารและเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่ได้ให้กำลังใจการเรียนของข้าพเจ้าในครั้งนี้เช่นกัน และที่ขาดเสียไม่ได้ ขอขอบคุณคุณณาจารย์ เจ้าหน้าที่ เพื่อน ๆ พี่ ๆ และน้อง ๆ ชาวสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต ทุกท่าน ที่คอยเป็นกำลังใจให้แก่นกันและกัน ร่วมทุกข์ร่วมสุข และให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันตลอดมา

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อสมศักดิ์ ชื่นประเสริฐสุข คุณแม่ทัศนีย์ ชื่นประเสริฐสุข และญาติพี่น้องทุกคน เป็นอย่างสูงที่คอยห่วงใยและให้กำลังใจแก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอด อีกทั้งยังให้การสนับสนุนผู้วิจัยในทุก ๆ เรื่อง เพื่อรอความสำเร็จของผู้วิจัยและเป็นแรงใจที่สำคัญจนทำให้ผู้วิจัยมีเวลา กำลังกาย กำลังใจ และสติปัญญาในการทำคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ธิดารัตน์ ชื่นประเสริฐสุข
ผู้วิจัย

5707865 : สาขาวิชาเอก: รัฐประศาสนศาสตร์; ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์)

คำสำคัญ : การประปา, บริการสาธารณะ, การมีส่วนร่วม

ชื่อบริการ : ชื่นประเสริฐสุข: การส่งมอบบริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง (NEW PUBLIC SERVICE DELIVERY OF METROPOLITAN WATERWORKS AUTHORITY OF THAILAND) อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก: ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม: ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ, 184 หน้า

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อการประปานครหลวง (กปน.) งานวิจัยชิ้นนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและออกแบบการวิจัยโดยใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี กำหนดหน่วยในการวิเคราะห์ คือ ระบบการบริการสาธารณะสาขารูปโภคด้านน้ำประปา 4 ระบบ ได้แก่ ระบบการประปาภาครัฐ/ราชการ ระบบการประปาภาครัฐวิสาหกิจ ระบบการประปาภาคเอกชนและระบบการประปาภาคประชาชน ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัย พบว่า แนวทางการส่งมอบบริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อการประปานครหลวง ในอนาคต ประกอบไปด้วย 1) ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในองค์กร ได้แก่ การจัดการแหล่งน้ำดิบใหม่ การบูรณาการรวมระบบการผลิตน้ำประปาและการบำบัดน้ำเสียร่วมกัน การลงทุนเปลี่ยนท่อใหม่เพื่อลดน้ำสูญเสีย การสร้างนวัตกรรมในกระบวนการผลิตและสูบน้ำประปา การประยุกต์นำเทคโนโลยีและสารสนเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการดำเนินงาน ตลอดจนการลงทุนขยายธุรกิจเพื่อรองรับความเสี่ยง 2) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน/พลเมือง ได้แก่ การประยุกต์ใช้หลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาใช้ในการร่วมบริหารจัดการบริการสาธารณะ การส่งเสริมให้เกิดความตระหนักด้านจิตสาธารณะและความเป็นพลเมือง การผลักดันให้เกิดการร่วมจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายจิตอาสาและการรณรงค์ให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัดและรู้คุณค่า 3) ด้านการส่งเสริมให้เกิดสังคมพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพและมีจรรยาบรรณในการทำงาน และ 4) ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาในสังคมไทย รวมถึงการใช้กลยุทธ์การสร้างคุณค่าร่วมระหว่างธุรกิจกับสังคม (Creating Shared Value: CSV) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการ

ลายมือชื่อนักศึกษา.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

5707865 : MAJOR: PUBLIC ADMINISTRATION; Ph.D. (PUBLIC ADMINISTRATION)

KEYWORD : WATERWORKS, PUBLIC SERVICE, PARTICIPATION

THIDARATH CHUENPRASERTSUK: NEW PUBLIC SERVICE DELIVERY OF METROPOLITAN WATERWORKS AUTHORITY OF THAILAND. DISSERTATION ADVISOR: PROF. ANEK LAOTHAMATAS, Ph.D., DISSERTATION CO-ADVISOR : PROF. SOMBOON SUKSAMRAN, Ph.D., 184 p.

This qualitative study aims to study and compare water service delivery systems between and among domestic and international organizations, to propose an appropriate future approach for the public service delivery to the Metropolitan Waterworks Authority of Thailand (MWA). The research design was based on the use of case studies. The analysis emphasized four operational systems in Thailand and other countries: 1) public or governmental waterworks, 2) public enterprise waterworks, 3) private waterworks, and 4) civil society waterworks.

It was found that the appropriate approaches which were suitable for Metropolitan Waterworks Authority of Thailand (MWA) in the future were characterized by the following factors: 1) Management of their internal environment including management of new raw water sources, integration of the production systems of water supply and water treatment, the investment in new pipelines to prevent water loss, the creation of innovative water production and distribution, the application of information technology to the operation as well as the expansion of the business to meet possible risks; 2) Public involvement including public involvement in the management of public services, the promotion of public-mindedness and citizenship, the establishment of networks of volunteers and the initiation of campaigns for the enhancement of the public awareness of economic uses and importance of water; 3) Promotion of a society of professionalism and professional ethics; and 4) Environmental conservation including the promotion of public awareness water resources and water supply in the Thai society, the use of strategies to create shared value between business and society in the operation.

Student's Signature.....Dissertation Advisor's Signature.....
 Dissertation Co-Advisor's Signature.....

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญรูป	ช
บทที่ 1	
บทนำ	1
1.1 บริบทของบริการสาธารณะ	2
1.2 ระบบการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาในประเทศไทย	6
1.3 ความสำคัญของทรัพยากร “น้ำ” คู่ “น้ำประปา” ของการประปานครหลวง	10
1.4 วัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษา	18
1.5 กรอบแนวความคิด	22
บทที่ 2	
แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะและสังคมไทย	23
2.1 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการให้บริการสาธารณะของสังคมไทย	24
2.2 พัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์สู่รูปแบบการให้บริการสาธารณะของ การประปานครหลวง	59
บทที่ 3	
บริบทการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาของประเทศไทย	63
3.1 บริบทของการประปาภาครัฐ	63
3.2 บริบทของการประปาชุมชน	73
3.3 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับกิจการด้านการประปาที่ผ่านมา	82

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4	
การวิเคราะห์บทเรียนจากกรณีศึกษาระบบการบริการสาธารณะด้าน น้ำประปาในบริบทขององค์กรต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ	85
4.1 การประปาภาครัฐ/ราชการ	86
4.2 การประปาภาครัฐวิสาหกิจ	89
4.3 การประปาภาคเอกชน	104
4.4 การประปาภาคประชาชน	113
4.5 บทวิเคราะห์และตั้งคราะห์คุณลักษณะเพื่อการประยุกต์ใช้กับ การประปานครหลวง	122
บทที่ 5	
แนวทางการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง	138
5.1 ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในองค์กร	138
5.2 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน/พลเมือง	145
5.3 ด้านการส่งเสริมให้เกิดสังคมพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ	150
5.4 ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม	152
บทที่ 6	
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	156
6.1 บทสรุป	156
6.2 ข้อเสนอแนะ	168
บรรณานุกรม	173
ประวัติผู้วิจัย	184

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1	42
เปรียบเทียบการบริหารรัฐกิจแบบเดิม (OPA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่(NPS)	
2.2	53
ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	
2.3	59
แสดงวิวัฒนาการแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง	
4.1	96
ตารางแสดงรายการระหว่างกันกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่อาจมีผลประโยชน์ของ กปภ.	
4.2	116
ตารางแสดงข้อดีและข้อเสียของการบริหารประปาหมู่บ้านรูปแบบที่ 1	
4.3	116
ตารางแสดงข้อดีและข้อเสียของการบริหารประปาหมู่บ้านรูปแบบที่ 2	
4.4	117
ตารางแสดงข้อดีและข้อเสียของการบริหารประปาหมู่บ้านรูปแบบที่ 3	
4.5	118
ตารางแสดงข้อดีและข้อเสียของการบริหารประปาหมู่บ้านรูปแบบที่ 4	
4.6	123
เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่างๆในแต่ละประเทศ	



สารบัญรูป

รูปที่	หน้า
1.1 แสดงกิจกรรมการไหลของวัตถุดิบในห่วงโซ่อุปทาน	6
1.2 แสดงห่วงโซ่อุปทานน้ำประปาตามกระบวนการผลิตของการประปานครหลวง	7
1.3 แสดงห่วงโซ่อุปทานน้ำประปาตามกระบวนการผลิตของการประปาส่วนภูมิภาค	9
1.4 แสดงความสำคัญของทรัพยากรน้ำและน้ำประปา	11
1.5 แสดงจำนวนข้อร้องเรียน (แยกตามประเภทข้อร้องเรียน) ประจำปีงบประมาณ 2560	14
1.6 แสดงจำนวนการให้บริการผู้ใช้น้ำที่ติดต่อผ่าน Call Center 1125 ประจำปีงบประมาณ 2560	14
1.7 แสดงความแตกต่างระหว่างความพึงพอใจกับความคาดหวังของผู้ใช้น้ำ ทั้งรายเล็กและรายใหญ่ ประจำปีงบประมาณ 2560	16
2.1 แสดงการประเมินผลสัมฤทธิ์ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่	31
2.2 แสดงพื้นที่ปัญหาส่วนบุคคลและปัญหาสาธารณะ	46
2.3 แสดงระดับการมีส่วนร่วมขององค์กร IAP2	52
2.4 แสดงองค์ประกอบการสร้างสำนักพลเมือง	56
3.1 แสดง 25 ลุ่มแม่น้ำหลักของประเทศไทย	64
3.2 แสดงวิวัฒนาการประปาในแต่ละยุคตั้งแต่สุโขทัย-อยุธยา-รัตนโกสินทร์ตอนต้น	66
3.3 แสดงพระบรมฉายาลักษณ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ผู้ให้กำเนิดการประปาของประเทศไทย (ทรงฉายพระบรมฉายาลักษณ์กับสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมารพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือ รัชกาลที่ 6)	67
3.4 แสดงตราสัญลักษณ์ประจำกิจการประปากรุงเทพประปาแม่ธรณีบีบมวยผม	68
3.5 แสดงสำนักงานประปาแห่งแรกของประเทศไทย	69
3.6 แสดงตราสัญลักษณ์องค์การการประปานครหลวง	70
3.7 แสดงตราสัญลักษณ์และองค์การการประปาส่วนภูมิภาค	72
3.8 แสดงความเป็นมาของการประปาชนบท/ประปาชุมชน	75

สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
3.9	แสดงความเป็นมาของการประปาหมู่บ้าน	77
3.10	แสดงระบบการผลิตน้ำของการประปาภูเขา	81
4.1	การบริหารจัดการน้ำแบบครบวงจรของการประปาสิงคโปร์	87
4.2	แสดงสำนักงานประปาทั้ง 18 สาขาของการประปานครหลวง	92
4.3	แสดงสำนักงานประปาทั้ง 234 สาขาของการประปาส่วนภูมิภาค	100
4.4	แสดงกระบวนการฆ่าเชื้อน้ำประปาโดยวิธี Advanced water treatment	102
4.5	แสดงระบบบริหารจัดการน้ำอย่างชาญฉลาด (Smart Water Management: SWM)	112
4.6	การบริหารจัดการประปาหมู่บ้าน	115
6.1	รูปแบบการส่งมอบบริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง	167

บทที่ 1

บทนำ

การให้บริการสาธารณะจัดเป็นภารกิจโดยตรงของภาครัฐที่จะต้องดำเนินการจัดทำให้กับประชาชนที่อยู่อาศัยภายในประเทศนั้น ๆ เพื่อให้ประชาชนของประเทศนั้นได้รับความมั่นคงปลอดภัยและสะดวกสบายในการดำรงชีพตามปกติ หากมองไปที่ระบบด้านการสาธารณสุขไปก่อนขั้นพื้นฐานนั้น โดยเฉพาะทรัพยากรด้านน้ำประปา อาจกล่าวได้ว่าองค์การภาครัฐวิสาหกิจที่ได้ประกอบกิจการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับสุขอนามัยด้านการจัดให้มีน้ำสะอาดทั่วถึงและพอเพียง พร้อมทั้งส่งมอบบริการดังกล่าวสู่ประชาชนชาวเมืองมหานครอย่างมั่นคงอย่าง การประปานครหลวง นั้นมีบทบาทสำคัญและดำเนินกิจการมาอย่างยาวนาน การประปานครหลวง โดยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการจัดทำบริการสาธารณะด้านน้ำประปาในหลาย ๆ รูปแบบ มีการรับเอาแนวคิดการบริหารงานตั้งแต่แบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมที่เน้นการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์กลาง ภาครัฐผลิตบริการเพื่อให้ประชาชนมาเป็นผู้คอยรับบริการเท่านั้น ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในการได้รับบริการ จนมาถึงจุดเปลี่ยนในการบริหารราชการที่รับเอาแนวคิดการบริหารงานแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้ เกิดการบริหารงานใหม่โดยมองประชาชนจากผู้คอยรับบริการเป็นเสมือนลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจและพร้อมที่จะแข่งขันในตลาดได้ ถึงแม้ว่าจะเกิดปัญหาด้านการอุปโภคและบริโภค รวมไปถึงการให้บริการสาธารณะด้านทรัพยากรน้ำประปาตลอดมา เมื่อพิจารณาจากข้อร้องเรียนและยังขาดความเชื่อมั่นในบริการของการประปานครหลวง ซึ่งผู้วิจัยคาดว่ามีส่วนมาจากที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีจิตสำนึกสาธารณะหรือมีความเป็นจิตอาสาในการดูแลด้านทรัพยากรน้ำประปาเท่าที่ควร แต่ก็ยังมีประชาชนบางส่วนที่มีความคิด มีการปฏิบัติและมีความพร้อมที่จะแสดงออกเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมอยู่บ้าง การประปานครหลวงจึงควรที่จะนำแนวคิดการบริหารราชการแนวใหม่มาปรับใช้โดยเน้นย้ำในความเป็นพลเมืองของประชาชน ร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหาส่วนร่วม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า นอกจากที่จะนำแนวคิดการบริหารงานแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการของการประปานครหลวงแล้วนั้น ควรที่จะนำแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองในการสร้างประชาชนให้มีความเป็นพลเมืองอย่างแท้จริงในทุกภาคส่วนมาช่วยเสริมแรงอีกด้วยเช่นกัน ร่วมสร้างประชาชนชาวไทยให้เป็นพลเมืองไทยที่มีความเป็นมืออาชีพ มีจิตสำนึกสาธารณะ

รักษาทรัพยากรด้านน้ำประปา ซึ่งอาจจะต้องมีผลตอบแทนเชิงเหี้ยมขวาน หรือจะต้องปลูกฝังสั่งสอนอบรมขัดเกลา หรือจัดตั้งคณะอาสาสมัครขึ้นหรือไม่นั้น คงจะต้องมาหาคำตอบกันต่อไป

ในงานวิจัยนี้ ให้ความสำคัญไปที่การศึกษาเปรียบเทียบระบบการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศจะทำให้สามารถวิเคราะห์หาแนวทางการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อ การประปานครหลวงในอนาคต เพื่อทำให้เกิดการบูรณาการอย่างยั่งยืนมีน้ำประปาบริโภคและอุปโภคสืบไปโดยเริ่มต้นที่บริการสาธารณะของการประปานครหลวง ก่อนที่จะสามารถพัฒนาต่อยอดไปยังบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งในส่วนแรกนั้นจะต้องมาทำความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทของบริการสาธารณะให้ถ่องแท้ก่อนที่จะก้าวสู่ความสำคัญและปัญหาขององค์การการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาในประเทศไทย

1.1 บริบทของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public Service) เป็นภารกิจที่จำเป็นในสังคมและจะต้องทำให้เกิดขึ้นควบคู่ไปพร้อม ๆ กับสังคมมนุษย์ เนื่องจากมนุษย์นั้นมารวมกันอยู่ก่อเกิดเป็นกลุ่มทางสังคมส่งผลให้เกิดภารกิจบางประการที่มีขึ้นมาจากการดำเนินการของปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่จะต้องทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน หรือเรียกว่า ประโยชน์ของสาธารณชนแก่ทุกคนที่อยู่รวมในสังคมนั้น ๆ ดังนั้นโครงสร้างทางสังคมโดยเฉพาะจึงได้ถือกำเนิดขึ้นเพื่อดูแลการผลิตสินค้าและบริการที่ให้กับคนในสังคม โดยองค์ประกอบที่สำคัญนั้น มี 2 ประการ คือ 1) เป็นกิจการที่ภาครัฐเป็นผู้จัดหา ควบคุมและอำนวยความสะดวกให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน แต่หากภาครัฐไม่มีความพร้อมที่จะทำก็สามารถให้ภาคอื่น ๆ เข้ามาดำเนินการได้ โดยที่ภาครัฐนั้นเปลี่ยนสถานะมาเป็นผู้ที่คอยควบคุมมาตรฐานการบริการและเฝ้าอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดรวมไปถึงมีความเดือดร้อนน้อยที่สุด และ 2) บริการสาธารณะนั้น ๆ จะต้องส่งผลให้เกิดสาธารณประโยชน์ตรงตามความต้องการของประชาชนทั้งการมีชีวิตที่สุขสบายและมีความเป็นอยู่อย่างปลอดภัย แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในประเทศไทยมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบในการผลิตบริการสาธารณะ ประกอบไปด้วย ภาคราชการทั้งหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคองค์การมหาชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือองค์การพัฒนาเอกชน และภาคประชาชน (สุรพร เลี่ยนสลาย, 2557, น. 5-9) สอดคล้องกับนนทวัฒน์ บรมานันท์ (2554, น.9-10, 85-97) ได้อธิบายถึง ภารกิจหลักของรัฐที่จะต้องดำเนินงานไว้ 2 ด้านด้วยกัน คือ 1) ด้านการรักษาความมั่นคง

ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งถูกจัดเป็นการให้บริการสาธารณะในระดับชาติอันได้แก่ ฝ่ายปกครอง ศาลและทหาร และ 2) ด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน แบ่งเป็นลักษณะทางการปกครองเพื่อรักษาความสงบและการคลังและลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเพื่อรักษาสภาพเดียวกับเอกชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหรือรัฐมอบให้บริการสาธารณะระดับชาติให้ท้องถิ่นดำเนินการ ทั้งนี้ อาจมีการให้บริการสาธารณะบางอย่างให้เอกชนร่วมดำเนินการอีกด้วย เช่น การให้สัมปทานและให้องค์กรวิชาชีพเป็นผู้จัดทำโดยมีหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ 3 ประการ อันประกอบด้วย หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่จะต้องเป็นมาตรฐานขั้นต่ำอย่างน้อยที่จะถูกจัดทำขึ้น ส่วนหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่ช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายปกครอง เพื่อทำให้มีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายที่จะทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างอยู่ดีมีสุขนั้น ประกอบด้วยหลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะ หลักการให้เปล่าของบริการสาธารณะ หลักความโปร่งใสของบริการสาธารณะ หลักเฉพาะแท้จริงของกฎหมายที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะและโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐนั้นหากต้องการจะวัดว่าการจัดบริการสาธารณะนั้นมีประสิทธิภาพเพียงใด ผู้ที่สามารถให้คำตอบได้ดีที่สุดก็คือ ประชาชนผู้มารับบริการนั่นเอง ซึ่งกระบวนการที่สามารถนำมาใช้ได้ คือ การที่รัฐเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน ร่วมกันวางแผน รวมไปถึงพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงทรรศนะ ความคิดเห็นต่าง ๆ ไปประกอบการพิจารณา โยบายการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งการให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองที่ดีขึ้น

เมื่อมองในมุมของทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับการปกครองในยุคสมัยต่าง ๆ อีกเช่นกัน ตั้งแต่ยุค “รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA)” ค.ศ. 1887 (ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1930-1968) นิยามคือ การแยกการเมืองออกจากการบริหาร เน้นการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง มีการบริหารงานจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง เน้นกฎระเบียบในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและมีการจ้างงานแบบตลอดชีพ ทำให้บุคลากรรัฐรู้สึกมีความมั่นคงในหน้าที่การงานสามารถทำงานตามภารกิจได้อย่างเต็มที่ ภาครัฐผลิตบริการให้แก่ประชาชนซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้คอยรับคำสั่งและเป็นผู้ปฏิบัติตามหรือเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์ตามนโยบายที่รัฐตัดสินใจให้เท่านั้น ผลกระทบจากยุคนี้

ส่งให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังทำให้องค์การเกิดความล้มเหลวคนไม่ยอมทุ่มเทให้กับการทำงานเพราะมันคงเกินไป ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก

ต่อมาได้มีการนำแนวคิดอิทธิพลจากความสำเร็จทางธุรกิจและการบริหารแบบเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการให้บริการของภาครัฐ จุดประสงค์เพื่อต้องการความยืดหยุ่นในการทำงานสามารถที่จะกำหนดปรับเปลี่ยนกฎระเบียบให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น พิจารณาลึกซึ้งหรือไม่ต่อสัญญาจ้างได้หากไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และวัดผลการดำเนินงานจากผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะความพึงพอใจในการให้บริการด้านต่าง ๆ เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การรวมไปถึงความคุ้มค่า เรียกว่า ยุค “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)” (ช่วงระหว่าง ค.ศ.1968-1980) โดยกำหนดให้ประชาชนมีฐานะเป็นลูกค้า กำหนดบทบาทภาครัฐให้เป็นผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพพร้อมสำหรับการแข่งขันเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนฐานะลูกค้าผู้มาเข้ารับบริการมอบสินค้าสาธารณะที่ดีที่สุดให้แก่ประชาชนเท่านั้นรวมทั้งเริ่มนำแนวคิดประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาปรับปรุงการบริการให้มีประสิทธิภาพ เกิดความประหยัด แต่ประชาชนก็ยังเป็นเพียงลูกค้าที่มารับบริการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการบริการที่ได้รับเพียงอย่างเดียวยังไม่ได้มีฐานะเป็นเจ้าของสินค้าและบริการและอีกทั้งยังไม่ใช่เจ้าของระบบราชการอยู่ดี รวมไปถึงยังไม่มีความเข้าใจในประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เฉพาะส่วนของพวกเขาที่สามารถเสริมหรือขัดแย้งต่อผลประโยชน์สาธารณะได้อย่างไร ประชาชนยังขาดสำนึกความเป็นพลเมืองในฐานะการเข้ามามีส่วนร่วมในบริการของรัฐ ยังคงใช้เงินซื้อบริการเพื่อสนองความต้องการตนเองจากรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับค่านิยมด้านประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเท่าที่ควร ทำที่ที่สุด ภาพของการบริหารจัดการภาครัฐก็ยังไม่แตกต่างกับการบริหารจัดการภาคเอกชน (ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2558, น. I-VI)

ต่อมาได้มีแนวคิดยุค “การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)” (ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1980-ปัจจุบัน) ขึ้นมาเป็นคู่แข่งที่ค่อนข้างที่จะเหมาะสมและคู่ควร ทำให้การบริหารจัดการภาครัฐนั้นมีความแตกต่างกับการบริหารจัดการภาคเอกชนอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยรัฐไม่ต้องควบคุมชี้นำแต่มุ่งรับใช้ประชาชน เน้นไปที่ค่านิยมทางประชาธิปไตย ในที่นี้คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารของประชาชนและชุมชน ทำให้ประชาชนมีความรู้ มีความเห็น มีวิสัยทัศน์ รักบ้านเมือง กระตือรือร้น ร่วมคิด ร่วมเสนอ ร่วมทำกับภาครัฐ อีกทั้งร่วมตรวจสอบรัฐอย่างเข้มแข็งและสร้างสรรค์อีกด้วย มองประชาชนเป็นเจ้าของบ้านเมือง ร่วมสร้างบ้านเมือง ร่วมคิด ร่วมกันทำ

ดังนั้น หน้าที่หลักของแนวคิดนี้คือ รัฐบาลใช้ประชาชนพร้อมทั้งเสริมพลังและกระจายอำนาจให้กับประชาชนนั่นเอง เมื่อนำทั้งสองแนวคิดมารวมกันทั้งการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริการสาธารณะแนวใหม่ เกิดเป็นยุค “รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (Civic Public Administration : CPA)” เน้นการสร้างความเป็นพลเมืองในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่นและชุมชน โดยภาครัฐนำ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสาธารณะด้วยกัน เกิดเป็นสังคมพลเมืองที่เข้มแข็งในยุคปัจจุบันและอนาคตต่อไป (เอนก เหล่าธรรมทัศน์และวลัยพร รัตนเศรษฐ, 2557, น. 31-48)

ทั้งนี้ กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองนั้นจะดีหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย ทั้งปริมาณและคุณภาพของพลเมือง รวมไปถึงการออกแบบระบบรัฐประศาสนศาสตร์อันจะส่งผลให้ประชาชนมีสำนึกความเป็นพลเมืองสามารถที่จะเป็นกำลังหลักหรือเป็นอาสาสมัครของประเทศ ในทุกระดับและเพิ่มจำนวนขึ้นได้ พัฒนาและบริหารบ้านเมืองไปในทางที่ส่งเสริมต่อระบอบประชาธิปไตยที่สนับสนุนให้ประชาชนหรือพลเมืองนั้นเข้ามาดูแลและช่วยพัฒนาบ้านเมือง ท้องถิ่นและสังคมด้วยตนเองได้มากขึ้น นอกเหนือไปจากการมีรัฐบาลที่ดีแล้วนั้น ประชาชนสามารถที่จะปกครองตนเองได้มากขึ้นอีกด้วย เพื่อให้การบริหารบ้านเมืองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยให้ประชาชนในฐานะ “พลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ” เข้ามามีบทบาทในการร่วมเข้ามาเป็นเจ้าของระบบราชการ ใช้สติปัญญา ความกระตือรือร้นรวมทั้งความคิดสร้างสรรค์ในการร่วมพัฒนาประเทศด้วยกัน ร่วมตัดสินใจ กำหนดการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ สร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์สาธารณะต่อไป โดยได้อธิบายถึงรายละเอียดเชิงลึกในบทที่ 2

1.2 ระบบการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาในประเทศไทย

บริบทการบริหารจัดการองค์กรในแต่ละสถานที่ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละประเทศ ตามยุคและสมัยของกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่กล่าวไปข้างต้นนั้น ทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็มีความต้องการที่จะพัฒนาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงตนเองอยู่ตลอดเวลาและอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยหลายอย่างทั้งภายนอกและภายในองค์กรไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการวางแผนองค์กร โครงสร้างองค์กร การกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์ กลยุทธ์ ขนาด บุคคลที่เกี่ยวข้อง สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง รวมไปถึงเทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสารไร้พรมแดน ฯลฯ (ณัฐพันธ์ เขจรนันท์, 2545, น. 34-40)

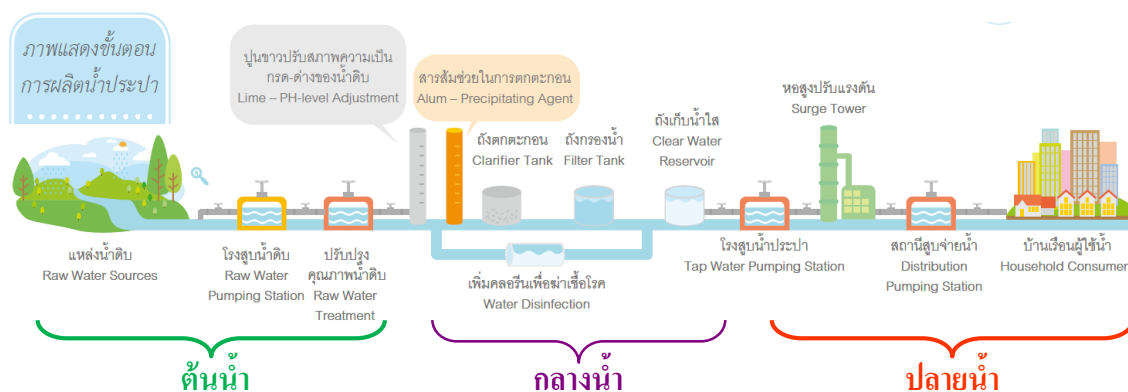
ซึ่งปัจจัยทั้งหลายเหล่านี้มีขึ้นก็เพื่อเป้าหมายสูงสุดคือให้องค์กรสามารถที่จะดำเนินกิจการอยู่รอดต่อไปได้จึงต้องอาศัยการดำเนินงานภายใต้ปัจจัยหลายประการในการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรในการแข่งขัน ซึ่งรวมไปถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชน (สุเทพ เชาวลิต, 2552, น. 4-5, 2557, น. 3) ที่มีสิทธิของความเป็นพลเมืองอีกด้วย โดยบริการสาธารณะที่สำคัญของไทยที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ต่อสังคมไทยด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรน้ำที่เป็นข้อมูลสำคัญ คือ “การประปา” ถูกจัดเป็นบริการสาธารณะในลักษณะรูปแบบทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมระดับท้องถิ่นด้านสุขอนามัยประเภทการจัดให้มีน้ำสะอาด เพราะน้ำประปาเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ประชาชนต้องการนำมาเพื่ออุปโภคและบริโภค ซึ่งมีแนวโน้มผันแปรปริมาณการใช้ไปตามสภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจและประชากรที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยกระบวนการทำงานหลักของน้ำประปาดังแต่ต้นน้ำ กลางน้ำจนถึงปลายน้ำนั้นมีหลายส่วนประกอบด้วยกันและหากจะต้องนำมาพิจารณาพร้อมกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใน “ห่วงโซ่อุปทาน” หรือที่เรียกว่า Supply Chain อันมีความหมายถึงการวางแผนและการควบคุมการไหลของวัตถุดิบทั้งหมด (Raw Materials) จากผู้จัดตั้งวัตถุดิบ (Supplier) ไปยังผู้ผลิต (Manufacturer) และผู้กระจายสินค้า (Distributor/Retailer) ไปยังผู้บริโภค (Consumer) (กิตติ จุติวิโรจน์, 2553) ดังรูปที่ 1.1 ต่อไปนี้



รูปที่ 1.1 แสดงกิจกรรมการไหลของวัตถุดิบในห่วงโซ่อุปทาน

ที่มา: Southwest Wisconsin Technical College, 2017

จากรูปที่ 1.1 สามารถอธิบายได้ว่า กิจกรรมหลักในห่วงโซ่อุปทานนั้นประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลัก ๆ ด้วยกันคือ 1) การแปรสภาพวัตถุดิบให้มีความแตกต่างไปจากเดิมหรือก็คือการเพิ่มมูลค่าของวัตถุดิบให้กับตัวสินค้านั่นเอง และ 2) การขนส่ง จัดเก็บ จัดซื้อและการหมุนเวียนวัตถุดิบภายในหน่วยงานหรือก็คือการทำให้วัตถุดิบมีการไหลในระบบจากแหล่งผลิตไปยังผู้บริโภคนั่นเอง โดยสามารถที่จะอธิบายที่มาของห่วงโซ่อุปทานของน้ำประปาตามกระบวนการผลิตโรงผลิตน้ำของการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค ในบางพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ดังรูปที่ 1.2 และ 1.3 ดังนี้



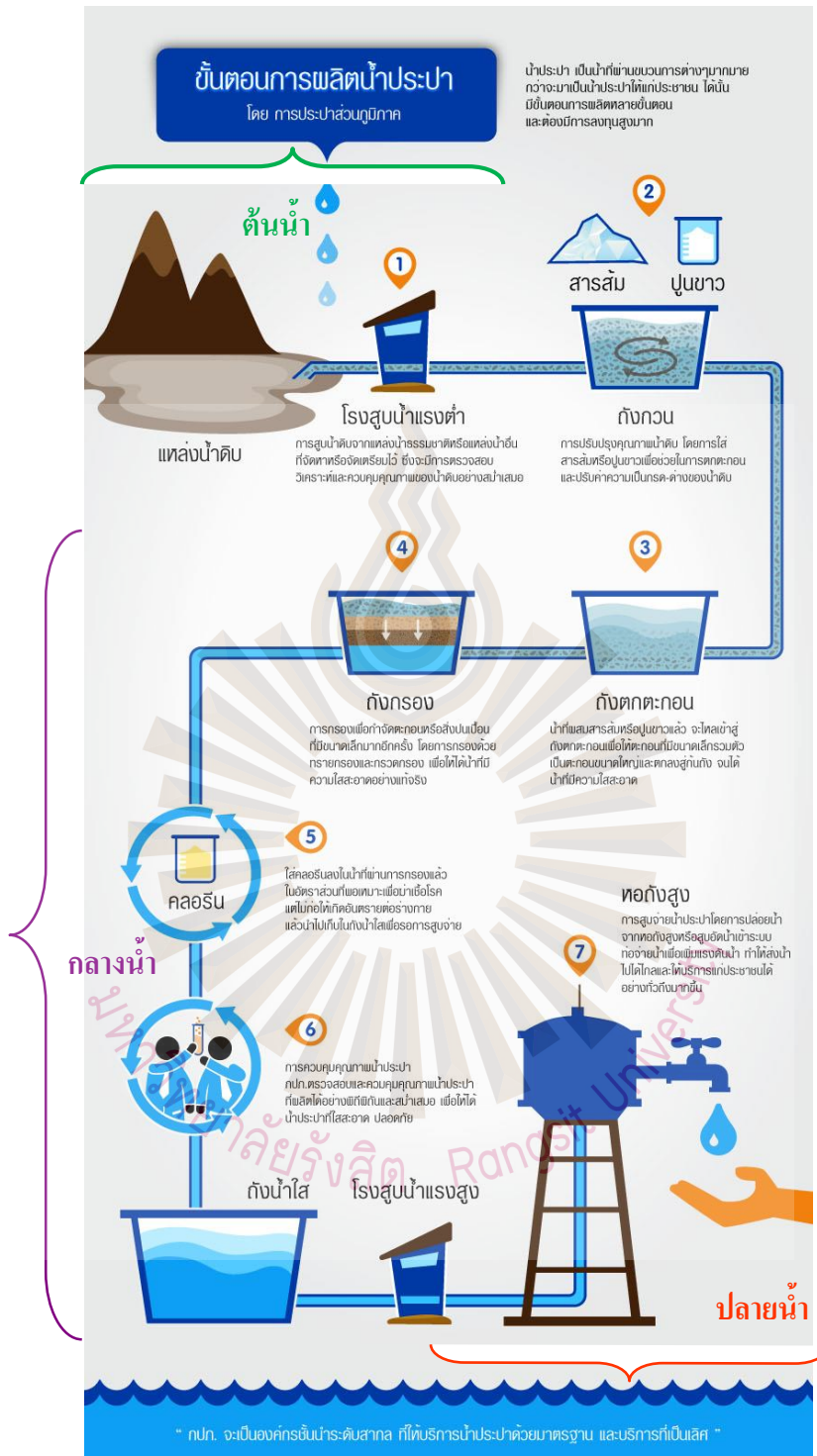
รูปที่ 1.2 แสดงห่วงโซ่อุปทานน้ำประปาตามกระบวนการผลิตของการประปานครหลวง
ที่มา: การประปานครหลวง, 2557

ดินน้ำ-แหล่งน้ำดิบไม่ว่าจะเป็นน้ำจากผิวดินหรือใต้ดิน ต่างก็มีจุดกำเนิดมาจากป่าต้นน้ำเหมือนกัน ป่าชุ่มชื้นทำให้เกิดฝนตก พื้นดินอุ้มน้ำก่อนเกิดน้ำบาดาล น้ำฝนไหลจากภูเขารวมตัวเป็นลำธาร ไหลรวมลงสู่แม่น้ำไหลผ่านพื้นที่เกษตรชุมชนเมืองพื้นที่ประมงน้ำจืด ซึ่งการดูแลรักษาแม่น้ำผ่านการรณรงค์ไม่ให้ทิ้งสารเคมีจากการเกษตรและโรงงานอุตสาหกรรม รวมถึงการทิ้งขยะจากครัวเรือนนั้นเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการช่วยกันรักษาคุณภาพน้ำและระบบนิเวศอีกทางหนึ่งด้วย

กลางน้ำ-ระบบทำความสะอาดน้ำขึ้นกับคุณภาพของน้ำดิบเป็นสำคัญ เนื่องจากน้ำในแม่น้ำหรือน้ำบาดาลจะถูกสูบลำเลียงตามคลองประปาหรือตามท่อจะต้องผ่านกระบวนการทำความสะอาดทั้งกำจัดสารแขวนลอย กำจัดสารละลายและฆ่าเชื้อโรค ซึ่งแต่ละที่อาจจะเลือกใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นกับคุณภาพน้ำดิบที่นำมาใช้ผลิตดังที่กล่าวไปข้างต้นน้ำที่ได้จากการผลิตจะถูกส่งไปพักที่ถังเก็บน้ำใสต่อไป

ปลายน้ำ-ระบบขนส่งและแจกจ่ายน้ำจากถังพักน้ำใสจะถูกส่งไปยังโรงสูบน้ำตามสถานที่จ่ายต่าง ๆ และสูบน้ำผ่านระบบท่อส่งจ่ายน้ำประปาไปยังประชาชน/ผู้ใช้น้ำ/ผู้บริโภคผ่านมาตรวัดน้ำทั้งภาคครัวเรือนและอุตสาหกรรมต่อไปไม่ว่าระบบท่อขนส่งจะเป็นแบบไหลเองตามธรรมชาติหรือใช้เครื่องสูบน้ำ แบบรางเปิดหรือรางปิด จำเป็นต้องอาศัยหลักกลศาสตร์พิจารณาด้วยอีกทั้งการสร้างอ่างเก็บสำรองน้ำเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้น (มันสิน ต้นทุลเวศม์, 2538, น. 3-11)

ในทางประวัติศาสตร์ไทยนั้น การใช้น้ำประปามีต้นกำเนิดมาตั้งแต่พบบ่อน้ำที่ในสมัยกรุงสุโขทัย วิศวกรรมวางท่อสู่เมืองหลวงในสมัยกรุงศรีอยุธยา และการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยพระราชดำริของต้นเกล้ารัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการจัดตั้งการประปาแห่งแรกในประเทศไทยขึ้นภายในเขตพระนคร ดำเนินกิจการต่อมาจนเป็น “การประปานครหลวง หรือ กปน.” ในปัจจุบันให้บริการในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ นนทบุรี และสมุทรปราการ ต่อมาความต้องการน้ำสะอาดและสุขอนามัยของประชาชนในชนบทก็เป็นสิ่งสำคัญที่ภาครัฐตระหนักถึง ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งการประปาชนบทในบริบทของกองประปาภูมิภาค กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย จำนวน 185 แห่ง แต่ละแห่งดูแลผู้ใช้น้ำในชุมชนที่มีจำนวนตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป และกองประปาชนบทกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขจำนวน 550 แห่งแต่ละแห่งดูแลผู้ใช้น้ำในชุมชนที่มีจำนวนตั้งแต่ 1,000 - 5,000 คน ต่อมาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบจนกลายเป็น “การประปาส่วนภูมิภาค หรือ กปภ.” ในปัจจุบัน ให้บริการครอบคลุมเขตพื้นที่ในจังหวัดต่าง ๆ ยกเว้น 3 จังหวัดข้างต้นในส่วนประชาชนที่เหลือและพื้นที่เข้าถึงยากนั้นยังมี “การประปาเทศบาล หรือ การประปาหมู่บ้าน” (วิเชียร จุ่งรุ่งเรืองและเทวรักษ์า เกรือคล้าย, 2548, น. 14-16) และ “การประปาภูเขา” ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบางแห่งมีการบริหารจัดการโดยประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ด้วยตนเองทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะด้านการประปาจนถึงปัจจุบัน โดยได้อธิบายถึงรายละเอียดเชิงลึกในบทที่ 3



รูปที่ 1.3 แสดงห่วงโซ่อุปทานน้ำประปาตามกระบวนการผลิตของการประปาส่วนภูมิภาค
ที่มา: การประปาส่วนภูมิภาค, 2560

เพราะฉะนั้น องค์การที่รับหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรด้านน้ำประปาจะต้องมีหลักในการบริหารที่ดีและเหมาะสมกับบริบทที่แตกต่างกัน ส่งผลให้รูปแบบขององค์การในแต่ละสถานที่นั้นมีความแตกต่างกันในงานวิจัยนี้ขอให้นิยามขององค์การด้านการบริหารประปาในการเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนี้

- 1) การประปาภาครัฐ/ราชการ หมายถึง องค์การที่มีการบริหารงานและมีความเป็นเจ้าของโดยภาครัฐบาล
- 2) การประปาภาครัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์การที่มีความเป็นเจ้าของโดยภาครัฐบาลถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป ส่วนที่เหลือจะเป็นบริหารงานของภาคเอกชน
- 3) การประปาภาคเอกชน หมายถึง องค์การที่ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมด มีบริหารงานโดยภาคเอกชน
- 4) การประปาภาคประชาชน หมายถึง องค์การที่มีการบริหารงานโดยประชาชนในพื้นที่ให้บริการ หรือคนในชุมชนของตนเองเป็นผู้ดำเนินงาน โดยได้อธิบายถึงรายละเอียดเชิงลึกในบทที่ 4

1.3 ความสำคัญของทรัพยากร “น้ำ” คู่ “น้ำประปา” ของการประปานครหลวง

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “น้ำ” เป็นหนึ่งในทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุดชนิดหนึ่ง และมีความจำเป็นต่อสิ่งมีชีวิตทุกชนิดทั้งต่อชีวิตคน พืชและสัตว์ ไม่ว่าจะมีความหนาแน่นเท่าไรและอาศัยอยู่ส่วนใดของโลก น้ำเป็นองค์ประกอบที่ใหญ่ที่สุดของโลกครอบคลุมพื้นที่ถึงร้อยละ 70 ของพื้นผิวโลก คิดเป็นปริมาณกว่า 340 ล้านลูกบาศก์ไมล์ แบ่งประเภทได้เป็นน้ำทะเลร้อยละ 97 น้ำจืด ร้อยละ 2 และน้ำแข็งขั้วโลกร้อยละ 1 สามารถที่จะนำมาใช้ประโยชน์ทั้งในการอุปโภคและบริโภคภายในบ้านเรือนรวมถึงการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางการคมนาคม การประมง การเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือแม้กระทั่งใช้ในการท่องเที่ยวพักผ่อน เช่น ว่ายน้ำ เล่นเรือ ตกปลา ฯลฯ แต่กลับได้รับความสำคัญน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ๆ ทั้งที่น้ำเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำรงชีพ ซึ่งเป็น 1 ในปัจจัย 4 ที่สิ่งมีชีวิตต้องการเพราะหากปราศจากน้ำก็ปราศจากชีวิต (ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย, 2544, น. 227) ซึ่งสอดคล้องกับหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ว่า การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มักจะถูกกำหนดขึ้นจากปัจจัยด้านที่ตั้งของแหล่งน้ำเป็นหลักมาตั้งแต่สมัยประมาณ 3,300 ปีก่อนคริสต์ศักราช โดยชาวอียิปต์ได้พัฒนาระบบคันกันน้ำและคลองส่งน้ำรวมไปถึงระบบระบายน้ำขึ้นมาใช้งาน นับได้ว่าเป็นระบบต้นแบบทางวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับน้ำในยุคเริ่มแรก



รูปที่ 1.4 แสดงความสำคัญของทรัพยากรน้ำและน้ำประปา
ที่มา: Pron_one, 2560 ; สถานีข่าวโทรทัศน์ TNN24, 2558

กล่าวได้ว่า ทรัพยากร “น้ำ” จึงเป็นที่ต้องการอย่างมากและการได้มาซึ่งน้ำที่สะอาดและเพียงพอต่อการอุปโภคและบริโภคสำหรับชุมชนที่อยู่อาศัยในแต่ละท้องถิ่นของตนเองนั้น มนุษย์จำเป็นต้องหาวิธีการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ อันประกอบไปด้วยการวางแผนจัดหาแหล่งน้ำดิบไม่ว่าแหล่งน้ำนั้นจะมาจากน้ำผิวดินหรือน้ำใต้ดินก็ตาม การออกแบบระบบขนส่งน้ำและระบบปรับปรุงคุณภาพน้ำให้สะอาดรวมไปถึงการก่อสร้างโรงกรองน้ำ ท้ายที่สุดคือ การให้บริการจัดการระบบท่อแจกจ่ายน้ำสะอาดที่ผลิตได้อย่างมีคุณภาพ ต่อเนื่องและทั่วถึงสู่มือผู้บริโภคทุกคน (ทวีศักดิ์ วังไพศาล, 2554, น. 1-4)

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “น้ำประปา” อาจถือได้ว่าเป็นทรัพยากรอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคนเช่นกันเนื่องจากเป็น “น้ำที่ผ่านกระบวนการทำให้สะอาดปราศจากเชื้อโรค แล้วจ่ายไปให้ประชาชนบริโภคใช้สอย” (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2560) โดยในปัจจุบันทรัพยากรน้ำรวมไปถึงน้ำประปาที่มีเริ่มตกอยู่ในสภาวะขาดแคลนอีกเช่นกัน ซึ่งมีสาเหตุที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของแหล่งน้ำมีต้นทุนที่จำกัด ในที่นี้หมายถึงน้ำที่มาจากฟ้า (น้ำฝน หิมะ ฝนเทียม) บนดิน (น้ำตก คลอง แม่น้ำ ทะเลสาบ) และใต้ดิน (น้ำบาดาล) ปริมาณน้ำที่มีจะขึ้นกับสภาพภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันไป รวมไปถึงการผันแปรของสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ฤดูกาลเปลี่ยนแปลงได้ เกิดภัยทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการปนเปื้อนสารพิษและเกิดมลพิษทางน้ำ ทำให้น้ำเน่าเสียและเป็นพิษ ขาดต่อการบำบัดมีความต้องการใช้น้ำมากขึ้นอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและขยายตัวของเศรษฐกิจ มีการใช้น้ำผิดประเภทหรือผิดวัตถุประสงค์ มีการใช้น้ำเกินความจำเป็นไม่มีประสิทธิภาพและ

ไม่ประหยัด ปล่อยปะละเลยให้เกิดรั่วไหลและสูญเสียทรัพยากรน้ำที่มีค่าโดยไม่แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเท่ากับเป็นการปล่อยให้เสียไปโดยเปล่าประโยชน์ ไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้อีก ทำยที่สุด ขาดการบริหารและจัดการทรัพยากรน้ำที่ดีและเป็นระบบ ไม่มีการกำหนดแนวทางและการวางแผนการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก (ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย, 2544, น. 227-228, 234-236) อย่างไรก็ตามการประปานครหลวงได้มีนโยบายจากแผนยุทธศาสตร์และการจัดกิจกรรมด้านสังคมต่าง ๆ อาทิเช่น โครงการช่วยราษฎร์ ช่วยรัฐ ช่วยประหยัดน้ำประปา ซึ่งทำให้ประชาชนลดการใช้น้ำได้ 8.97 ล้านลูกบาศก์เมตร รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านกิจกรรมสั้นทนากการ เช่น การรณรงค์การใช้น้ำอย่างรู้คุณค่าเพื่อสร้างความรู้ความประทับใจให้แก่ประชาชน (การประปานครหลวง, 2559ก, น. 46)ในการร่วมประหยัดการใช้น้ำและลดน้ำสูญเสียอย่างต่อเนื่อง แต่ผลลัพธ์ที่ได้เมื่อเปรียบเทียบกับพฤติกรรมของประชาชนแล้วยังไม่สามารถปฏิบัติได้แท้จริง

จากสถิติ พบว่า ประชากรไทยประจำปี 2559 จำนวนทั้งสิ้น 65,931,550 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559ก) แบ่งเป็นผู้ใช้น้ำของการประปานครหลวง (3 จังหวัดประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร นนทบุรีและสมุทรปราการ) จำนวนรวม 8,192,123 คนสามารถผลิตน้ำที่มีปริมาณจำนวน 1,965.9 ล้านลูกบาศก์เมตรแต่จำหน่ายน้ำได้จำนวน 1,406.3 ล้านลูกบาศก์เมตรทำให้มีปริมาณน้ำสูญเสียจำนวน 559.6 ล้านลูกบาศก์เมตรคิดเป็น ร้อยละ 28.47 (การประปานครหลวง, 2559ก, น. 105) ข้อมูล จากการประปาส่วนภูมิภาค (ไม่รวม 3 จังหวัดข้างต้น) จำนวนรวม 57,739,427 คน สามารถผลิตน้ำที่มีปริมาณจำนวน 1,771.2 ล้านลูกบาศก์เมตร แต่จำหน่ายน้ำได้จำนวน 1,220.6 ล้านลูกบาศก์เมตรทำให้มีปริมาณน้ำสูญเสียจำนวน 550.6 ล้านลูกบาศก์เมตรคิดเป็น ร้อยละ 31.07 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559ข) แสดงให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้ตระหนักถึงคุณค่าของน้ำและมักมีความรู้สึกว่ามีอยู่มากมาย อีกทั้งใช้อย่างไม่ประหยัดและขาดประสิทธิภาพ เช่น การใช้น้ำมากเกินไปจนความจำเป็นโดยการใช้สายยางฉีดน้ำแทนการทำความสะอาดรถยนต์แทนที่จะใช้ผ้าชุบน้ำทำความสะอาด การปล่อยให้น้ำไหลทิ้งในขณะที่แปรงฟันหรือถูสบู่ตอนที่อาบน้ำ การล้างภาชนะและเครื่องครัวโดยเปิดน้ำให้ไหลผ่านแทนที่จะใช้วิธีแช่และล้างในภาชนะที่ละทีละทีซึ่งจะประหยัดน้ำได้มากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชุมชนเมืองใหญ่ ๆ ยังมีการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือยมีการใช้น้ำผิดวัตถุประสงค์และบางครั้งปล่อยให้น้ำรั่วไหล โดยไม่ได้แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะถือว่าไม่ใช่ธุระของตนเองและตนเองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจากความสูญเสียดังกล่าว (ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย, 2544, น. 235)

เมื่อพิจารณาจากผลการสำรวจความพึงพอใจโครงการประปาพประชาชน ครั้งที่ 1/2560 ของสายงานบริการด้านตะวันออกและตะวันตกรวมทั้ง 5 ภาคบริการ ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดของการประปานครหลวง พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อคุณภาพในการให้บริการด้านความถูกต้องของใบแจ้งค่าน้ำประปา ความใสสะอาดของน้ำประปา การไหลที่สม่ำเสมอของน้ำประปา ความแรงที่เพียงพอต่อการใช้งานของน้ำประปา กลิ่นของน้ำประปา และการรับทราบการประชาสัมพันธ์การหยุดจ่ายน้ำตามลำดับ ซึ่งโดยรวมแล้วประชาชนมีความพึงพอใจในการให้บริการร้อยละ 95 ทั้งนี้ การประปานครหลวงควรพัฒนาและเน้นการปรับปรุงด้านแรงดันน้ำในตอนกลางคืน เพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการและเพิ่มความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการให้บริการ ในส่วนของความผูกพันและความสัมพันธ์ที่ดี พบว่า ประชาชนจะเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือสังคมร่วมกับการประปานครหลวง ร้อยละ 97.5 โดยเหตุผลที่ไม่เข้าร่วมเนื่องจาก วันและเวลาไม่สะดวก ไม่มีเวลาว่าง คิดภารกิจส่วนตัวและไม่ทราบข้อมูลของกิจกรรม ร่วมกันแจ้งท่อประปาแตก-รั่วในที่สาธารณะ ร้อยละ 99 โดยเหตุผลที่ไม่แจ้งเพราะไม่ทราบว่าแจ้งช่องทางใดบ้างและท้ายที่สุด ช่วยชี้แจงแสดงความคิดเห็นที่ถูกต้องกับบุคคลอื่นหากบุคคลนั้นได้รับข้อมูลไม่ถูกต้องร้อยละ 98 โดยเหตุผลที่ไม่ช่วยชี้แจงเนื่องจากไม่ทราบข้อมูลที่ถูกต้องของการประปานครหลวงนั่นเอง

เมื่อค้นหาข้อมูลจากสรุปจำนวนข้อร้องเรียนของผู้ใช้น้ำประปาปีงบประมาณ 2560 ผ่านสำนักงานประปาทุกสาขาของกองวิเคราะห์และติดตามการปฏิบัติงาน ฝ่ายปฏิบัติการ การประปานครหลวงเฉพาะเรื่องที่สำคัญและมีผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำค่อนข้างมาก เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำกับติดตามการดำเนินงานให้บริการของสำนักงานประปาสาขา เพื่อลดจำนวนข้อร้องเรียนให้น้อยลง ส่งผลให้ผู้ใช้น้ำประทับใจและเป็นภาพลักษณ์ที่ดีของ กปน. ยังคงมีประเภทร้องเรียนจากบริการสาธารณะด้านประปาบางประเภทที่สำคัญและต้องได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคุณภาพของน้ำ ไม่ไหล ไหลอ่อน ชวนหรือมีกลิ่นที่ไม่ใช่คลอรีน การให้บริการของเจ้าหน้าที่ ค่าน้ำสูง งานซ่อมและวางท่อ ขาดการประชาสัมพันธ์ก่อนการปิดน้ำ รวมไปถึงใบแจ้งหนี้ ค่าน้ำและเรื่องอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 16,430 ราย คิดเป็นร้อยละ 0.2 เทียบกับจำนวนผู้ใช้น้ำ ณ สิ้นปีงบประมาณ ดังแสดงได้ในรูปที่ 1.5 และข้อมูลสรุปจำนวนเรื่องที่ผู้ใช้น้ำสอบถามข้อมูลขอบริการ แจ้งเหตุ ร้องเรียน และเรื่องอื่น ๆ ผ่าน MWA Call Center 1125 ประจำปีงบประมาณ 2560 พบว่า มีผู้ใช้น้ำแจ้งเหตุ 136,774 ราย และร้องเรียน 10,582 ราย คิดเป็นร้อยละ 1.67 และ 0.13 ตามลำดับ เทียบกับจำนวนผู้ใช้น้ำ ณ สิ้นปีงบประมาณ ดังแสดงได้ในรูปที่ 1.6

ประเภทเรื่อง	จำนวน (ราย)												
	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	รวม
1 น้ำไม่ไหล	449	217	230	276	156	151	82	67	54	62	98	54	1,896
2 น้ำไหลอ่อน	260	226	251	453	50	64	33	41	52	38	36	33	1,537
3 เจ้าหน้าที่	64	77	63	55	80	67	85	98	78	88	86	68	909
4 น้ำขุ่น/น้ำมีกลิ่น (ไม่ใช่คลอรีน)	143	160	172	128	105	187	159	136	273	221	217	232	2,133
5 คำน้ำผิดปกติ	162	163	127	161	155	182	208	172	233	199	188	238	2,188
6 งามซ่อมท่อ	89	77	67	158	113	111	88	144	124	102	108	116	1,297
7 งานวางท่อ	89	73	63	50	48	63	56	114	104	85	86	100	931
8 ไม่มีการประชาสัมพันธ์ก่อนปิดน้ำ	27	28	36	26	42	47	15	23	21	24	39	34	362
9 ใบแจ้งหนี้ค่าน้ำ	96	132	146	166	144	190	183	276	215	205	205	161	2,119
10 เรื่องอื่นๆ	267	234	248	243	310	354	186	253	230	241	266	226	3,058
รวมทั้งสิ้น	1,646	1,387	1,403	1,716	1,203	1,416	1,095	1,324	1,384	1,265	1,329	1,262	16,430

รูปที่ 1.5 แสดงจำนวนข้อร้องเรียน (แยกตามประเภทข้อร้องเรียน) ประจำปีงบประมาณ 2560
ที่มา: การประปานครหลวง, 2560ข

โทรศัพท์ติดต่อเจ้าหน้าที่	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	รวม	เฉลี่ย/เดือน
1.สอบถามข้อมูล	23,251	22,075	24,257	26,566	25,880	30,857	26,683	30,864	28,365	27,808	29,076	25,289	320,971	26,748
2.ขอบริการ	763	898	848	957	1,005	853	780	784	591	448	522	493	8,942	745
3.แจ้งเหตุ	9,146	9,396	10,788	11,739	11,453	13,028	11,369	12,868	12,624	11,599	11,812	10,952	136,774	11,398
4.ร้องเรียน	648	726	695	741	731	932	812	1,092	1,113	996	1,056	1,040	10,582	882
5.เรื่องอื่นๆ	2,675	2,513	2,566	2,572	2,479	2,774	2,865	2,981	2,675	2,838	2,675	2,474	32,087	2,674
รวมทั้งหมด	36,483	35,608	39,154	42,575	41,548	48,444	42,509	48,589	45,368	43,689	45,141	40,248	509,356	42,446

รูปที่ 1.6 แสดงจำนวนการให้บริการผู้ใช้น้ำที่ติดต่อผ่าน Call Center 1125
ประจำปีงบประมาณ 2560
ที่มา: การประปานครหลวง, 2560ค

โดยผลการสำรวจข้างต้นมีความสอดคล้องกับผลการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการของการประปานครหลวงปีงบประมาณ 2560 ซึ่งจัดทำโดยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (การประปานครหลวง, 2560ก, น. 1-26) ภาพรวมความพึงพอใจผู้ให้บริการต่อการให้บริการของการประปานครหลวง ประจำปี 2560 ได้คะแนน 4.517 คิดเป็นร้อยละ 90.33 จากคะแนนเต็ม 5 โดยวัดจากการบริการทั่วไปการบริการที่สำนักงานประชาสัมพันธ์การบริการ 3จ. (จอด จ่าย จร) การบริการศูนย์บริการประชาชน 1125 การวางท่อ/ซ่อมท่อและภาพลักษณ์ของการประปานครหลวง ทั้งนี้ ยังมีประเด็นปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจจากผู้บริการอยู่ร้อยละ 7.56 ส่วนใหญ่เป็นปัญหาในเรื่องของน้ำไหลอ่อน น้ำไหลไม่สม่ำเสมอคุณภาพน้ำเช่น กลิ่น ความใส และการซ่อมท่อ/วางท่อ

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างความพึงพอใจกับความคาดหวัง โดยแบ่งความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยออกเป็น 4 กลุ่มพบว่า กปน. สามารถเติมเต็มความต้องการของผู้ใช้บริการรายเล็ก (ผู้อยู่อาศัย) ได้เกือบครบทุกด้านเมื่อพิจารณาเทียบกับผลการสำรวจความพึงพอใจโครงการประปา พบประชาชน ครั้งที่ 1/2560 และข้อร้องเรียนผ่านทางช่องทางต่าง ๆ ของ การประปานครหลวง จะเห็นได้ว่า ผู้ใช้น้ำรายเล็กที่ได้ผ่านการสัมภาษณ์และเก็บรวบรวมข้อมูลในการให้บริการนั้น ยังคงมีความพึงพอใจในการให้บริการของการประปานครหลวง แต่ในขณะที่ผู้ให้บริการรายใหญ่ (กลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรม) นั้น ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขในหลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านคุณภาพของน้ำประปาซึ่งมีความสำคัญอย่างมากกับการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ รวมไปถึงความถูกต้องของใบแจ้งหนี้ค่าน้ำเนื่องจากมีการใช้น้ำในปริมาณสูง โดยด้านที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขโดยด่วนคือ การสื่อสารให้ความรู้ สร้างความเข้าใจข้อมูลสำคัญของการประปานครหลวงอธิบายได้จากรูปที่ 1.7

จากผลการสำรวจและข้อมูลการแจ้งเหตุและร้องเรียนผ่านช่องทางทั้งสาขาและ Call Center นั้น เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นได้ว่า กปน. ยังคงต้องรับฟังเสียงของประชาชนผ่านความต้องการแล้วนำไปพัฒนาและผลิตบริการเพื่อตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนต่อไป แม้ว่าประชาชนหรือผู้ใช้น้ำมีความพึงพอใจในการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปา แต่ก็ยังมีข้อร้องเรียนหรือเสียงสะท้อนจากภาคประชาชนเสมอ ดังนั้น รัฐหรือ กปน. เองก็ยังคงใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในการบริหารงานอีกทั้งยังคงมองประชาชนเป็นลูกค้าที่มารับบริการเพื่อได้รับความพึงพอใจในการได้รับบริการเท่านั้น แต่ยังมีได้นำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) และรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (CPA) มาประยุกต์ใช้ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารบริการสาธารณะอย่างเต็มที่และเต็มกำลังทั้ง ๆ ที่พฤติกรรมของประชาชนที่แสดงจะออกจากผลการสำรวจนั้นยินยอมที่จะเข้าร่วมกิจกรรมพร้อมทั้งยังจะช่วยแจ้งท่อบริการประปาแตก-รั่วรวมไปช่วยถึงชี้แจงแสดงความคิดเห็นที่ถูกต้องของ กปน. ให้อีกด้วย รวมถึงมีการแจ้งเหตุต่าง ๆ ผ่านโทรศัพท์เพื่อให้การประปานครหลวง ดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การประปานครหลวงควรที่จะมุ่งเน้นไปที่การสร้างให้ประชาชนหรือผู้ใช้น้ำสามารถแสดงบทบาทของพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพได้อย่างเต็มที่รวมถึงพลังของการมีส่วนร่วม มีจิตสำนึกสาธารณะ คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะของตนเองและส่วนรวมเพื่อร่วมแก้ปัญหาไม่ว่าจะเป็นการ แทรกแซงทางการเมือง ด้านข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณการบริหารจัดการองค์การ และคุณภาพในการให้บริการในสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานด้านน้ำประปาได้แล้วนั้น จะสามารถต่อยอดไปยังบริการสาธารณะในด้านอื่น ๆ ได้อีกด้วยเพื่อร่วมพัฒนาและปรับปรุงให้เกิดความยั่งยืน

	ความพึงพอใจเพิ่มขึ้น	ความพึงพอใจลดลง
ความคาดหวังเพิ่มขึ้น	ผู้ใช้บริการต้องการให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง	ผู้ใช้บริการต้องการให้มีการปรับปรุงแก้ไข
ความคาดหวังลดลง	การประสานครหลวงสามารถเติมเต็มความต้องการได้แล้ว	ผู้ใช้บริการไม่ได้คาดหวังให้มีการพัฒนาในด้านนี้มากนัก

คุณภาพการบริการ	ผู้ใช้บริการรายเล็ก		ผู้ใช้บริการรายใหญ่	
	ความพึงพอใจ	ความคาดหวัง	ความพึงพอใจ	ความคาดหวัง
การไม่มีกลิ่นผิดปกติของน้ำประปา	0.030	-0.094	-0.118	0.069
ความใสสะอาดของน้ำประปา	0.022	-0.143	-0.083	0.050
น้ำประปาไหลแรงเพียงพอต่อการใช้งาน	0.032	-0.090	0.005	0.076
การไหลสม่ำเสมอของน้ำประปา	0.001	-0.087	-0.005	0.016
การแจ้งให้ทราบก่อนที่จะหยุดจ่ายน้ำ	-0.029	-0.067	0.197	0.056
ความถูกต้องของข้อมูลในใบแจ้งหนี้ค่าน้ำประปา	0.086	0.091	-0.036	0.192
การสื่อสารให้ความรู้ สร้างความเข้าใจข้อมูลสำคัญของ กปน.	-0.162	0.150	-0.088	0.168

รูปที่ 1.7 แสดงความแตกต่างระหว่างความพึงพอใจกับความคาดหวังของผู้ใช้น้ำ ทั้งรายเล็กและรายใหญ่ ประจำปีงบประมาณ 2560
ที่มา: การประสานครหลวง, 2560ข

การให้บริการสาธารณะเช่นนี้จำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจึงจะสามารถร่วมกันลดความสูญเสียด้านทรัพยากรน้ำประปาที่จะต้องสูญเสียลงได้ ทั้งจากภาครัฐเองและจากภาคประชาชน (วินัย ศรีอำพร, 2553, น. 191-193) รวมไปถึงภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อีกด้วยหากรัฐรับฟังเสียงหรือความคิดเห็นของประชาชนในการปรับการให้บริการสาธารณะ อาจส่งผลแต่ให้เกิดความพึงพอใจในการให้บริการเพียงอย่างเดียว แต่มีอาจทำให้ประชาชนมีสำนึกในการเป็นพลเมืองหรือมีความเป็นส่วนหนึ่งในการเข้าร่วมแก้ปัญหาหรือปรึกษาหารือร่วมเสนอความคิดเห็นในการปรับเปลี่ยนบริการสาธารณะที่ดีขึ้นแก่ส่วนรวมได้ รัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทาง สร้างให้ประชาชนมีจิตสำนึก นำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านการประปา ช่วยกันร่วมคิดบริการอย่างสร้างสรรค์ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในบริการที่ตนเองและสังคมรอบข้างมีความต้องการร่วมกัน เกิดเป็นประโยชน์สาธารณะในอันที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนสอดคล้องกับพรายพล กลุ่มทรัพย์ และสมัย โกรชินทาคม (2544, น. 7-11) ที่ได้กล่าวเกี่ยวกับข้อจำกัดขององค์การรัฐวิสาหกิจด้านบริการสาธาณูปโภคขั้นพื้นฐานที่สำคัญอย่างการประปาไว้ว่ามีลักษณะผูกขาด โดยธรรมชาติและจะต้องอาศัยเงินทุน

เป็นจำนวนมากศาลในการประกอบกิจการ หากภาคเอกชนมาดำเนินการผูกขาดแล้วจะทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบเกิดขึ้น แต่อาจสามารถใช้ได้ในเฉพาะบางพื้นที่ขึ้นอยู่กับบริบทขององค์กร ดังนั้น รัฐจึงได้มอบหมายให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ให้บริการ อาจกล่าวได้ว่า รัฐเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจเช่นกัน โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากมีการบริหารงานที่คล่องตัวมากกว่าหน่วยงานราชการ แต่เมื่อพิจารณาไปที่ ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน จะเห็นได้ว่าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมีสาเหตุหลัก ๆ เนื่องมาจากการเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการเพียงเจ้าเดียวซึ่งไม่ต้องแข่งขันกับใคร จึงไม่กระตือรือร้นในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน ถึงอย่างไรประชาชนก็มาใช้บริการอยู่แล้ว และอีกเหตุผลหนึ่งที่เกี่ยวข้องคือ บริการสาธารณะนั้นเป็นของส่วนรวม (สมบัติสาธารณะ) โดยตามหลักการแล้วประชาชนทุกคนมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน ดังนั้น การเป็นของส่วนรวมมีจุดอ่อนคือ ทำให้ไม่มีเจ้าของแท้จริงที่ชัดเจน เช่น การดูแลแม่น้ำลำคลอง หากมีการใช้มากก็ส่งผลให้เกิดปัญหาเน่าเสีย โดยที่ประชาชนคิดว่าตนเองมีส่วนทำให้เกิดปัญหาเพียงน้อยนิดและไม่ได้เป็นเจ้าของเพียงคนเดียว คนอื่น ๆ ยังร่วมเป็นเจ้าของอีกมาก ท้ายที่สุดก็คือ ขาดการเหลียวแล ในทางเดียวกัน รัฐวิสาหกิจก็ยังขาดระบบกำกับตรวจสอบการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐกำหนดเป้าหมายแต่หากรัฐวิสาหกิจดำเนินงานไม่ได้ตามเป้าหมายขององค์กรก็ไม่ถึงกับโดนไล่ออกเหมือนกับบริษัทเอกชน ตราบใดที่รัฐยังคงเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจอยู่ การปรับปรุงประสิทธิภาพก็อาจไม่ยั่งยืน แต่รัฐควรคงสภาพบางแห่งไว้และเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น

ปัญหาเรื่องน้ำและน้ำประปา จึงเป็นประเด็นปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวพันไปถึงเศรษฐกิจการเมืองการปกครองและการบริหารงานขององค์กรในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ฯลฯ ที่จะต้องร่วมกันตระหนักถึงปัญหาเรื่องนี้อย่างจริงจังถึงเห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำและถึงเวลาแล้วที่จะต้องเร่งกระตุ้นและสร้างจิตสำนึกร่วมมือกันเพื่อทำให้เกิดการอนุรักษ์หวงแหนและระมัดระวังการใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ธรรมชาติให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัด พร้อมทั้งร่วมช่วยกันประชาสัมพันธ์ รักษาแหล่งน้ำปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กรด้านน้ำที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับบริบทของการดำเนินงานและรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของภูมิรัฐศาสตร์ในแต่ละสถานที่ ประสานงานให้เกิดการบูรณาการร่วมกันเพื่อประโยชน์อันจะเกิดแก่ส่วนรวมหรือที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะเพื่อช่วยให้โลกของเรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยของเรา มีทรัพยากรน้ำที่อุดมสมบูรณ์ลดความสูญเสียที่จะเกิดร่วมกันสร้างสังคมประชาธิปไตยของการมีส่วนร่วมและพิทักษ์ทรัพยากรอันล้ำค่านี้ให้คงอยู่กับเราสืบไป

ในท้ายที่สุดผลการวิจัยในครั้งนี้จะสามารถพัฒนาการประปานครหลวงให้เป็นต้นแบบรัฐวิสาหกิจแห่งแรกของประเทศไทยที่สามารถนำเอาแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการให้บริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ ดำเนินกิจการโดยมิได้แสวงหากำไรเพียงอย่างเดียว แต่ทำให้เกิดการบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วนอันจะส่งผลให้เกิดความพึงพอใจร่วมกันลดการร้องเรียน เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์การร่วมกัน เกิดเป็นสังคมที่เข้มแข็งร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม อีกทั้งยังส่งเสริมและสอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตยในสังคมไทย ดังปรัชญาขององค์การที่ว่า ประปา “เพื่อ” ประชาชน ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาที่สมบูรณ์มากขึ้นทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ อาทิ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฯลฯ เพื่อทรัพยากรน้ำและน้ำประปาที่จะคงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนและตลอดไป

1.4 วัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาภายใต้องค์ประกอบของระบบประปาที่สอดคล้องกับกิจกรรมของห่วงโซ่อุปทาน คือ แหล่งน้ำดิบและระบบขนส่งน้ำดิบ ระบบปรับปรุงคุณภาพน้ำหรือโรงกรองน้ำประปา และระบบท่อแจกจ่ายน้ำ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจและตั้งคำถามในการศึกษานี้ไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ 1) เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการทัศน์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ว่าพัฒนาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้ง รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (OPA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) และรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (CPA) นั้นมีผลต่อรูปแบบระบบการบริหารองค์การการให้บริการด้านการประปาจากที่ต่าง ๆ ที่แตกต่างกันอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของประปาภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนและภาคประชาชนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ 2) รูปแบบการบริหารองค์การด้านการให้บริการการประปาในแต่ละประเทศนั้น แต่ละองค์การมีคุณลักษณะของปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) และคุณลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว (Key Failure Factors) อะไรบ้างเพื่อต้องการทราบว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การบริหารด้านประปาต่าง ๆ และ 3) การประปานครหลวงสามารถที่จะสังเคราะห์นำเอาปัจจัยที่มีคุณลักษณะที่ดีและโดดเด่นใดบ้างเพื่อนำมาปรับปรุงและกำหนดเป็นแนวทางการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ต่อไปเพื่อนำมาพัฒนากลยุทธ์ปฏิบัติการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างเหมาะสมเพื่อก้าวสู่องค์การสมรรถนะสูงในอนาคตตามเจตนารมณ์ที่ระบุในแผนยุทธศาสตร์การบริหารการประปานครหลวง ฉบับที่ 4 ประจำปี 2560 ถึง 2564

โดยงานวิจัยเล่มนี้ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการวิจัยเชิงสังคมศาสตร์ในเชิงพรรณนา (Descriptive) เพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Inductive) โดย ชาย โปธิสิตา (2556, น. 28) ให้นิยามไว้ว่า เป็นการทำวิจัยที่เริ่มต้นจาก สิ่งที่จำเพาะเจาะจง ไปสู่ สิ่งทั่วไป หรือก็คือ การนำข้อมูลที่เลือกมาจากตัวอย่างส่วนหนึ่ง และสามารถนำไปใช้ได้กับประชากรและสถานการณ์ทั่วไป ในงานวิจัยเล่มนี้วัตถุประสงค์หลักก็เพื่อต้องการสร้างต้นแบบการบริหารจัดการองค์การบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ด้านการประปาให้เป็นที่เหมาะสมกับบริบทของการประปานครหลวง และสามารถที่จะพัฒนา ต่อยอดไปสู่การเป็นต้นแบบให้รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ได้ต่อไป สอดคล้องกับ จุมพล หนิมพานิช (2550, น. 58-59) ที่ได้กล่าวไว้ว่า การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น หมายถึง สาขาวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมบริหารสาธารณะ อันได้แก่ การบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจ การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พิจารณาจากปรากฏการณ์ทางการบริหาร กิจกรรมสาธารณะกับสภาพแวดล้อมหรือบริบทตามความเป็นจริงมุ่งไปที่ปัจจัยด้าน โลกทัศน์ ความคิดทางการบริหารและปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนและความร่วมมือของคนในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ โดยผู้วิจัยมีความต้องการที่จะค้นหาวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัจจัยการบริหารจัดการองค์การต่าง ๆ เพื่อหาความรู้ใหม่ ๆ และเข้าใจให้ลึกซึ้งถึงกระบวนการการบริหารจัดการองค์การทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชนและประชาชน ทั้งนี้ได้เลือกการออกแบบการวิจัย (Research Design) โดยใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Approach) เนื่องจากสามารถที่จะกำหนดขอบเขตการวิจัยได้ชัดเจน ทั้งเวลาสถานที่ องค์การต่าง ๆ ทำให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ในตัวเอง (ชาย โปธิสิตา, 2556, น. 158) และเพื่อเป็นการวางกรอบในการศึกษาคุณสมบัติของสิ่งที่ต้องการในสถานการณ์ปัจจุบันหรืออนาคตโดยเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหรือในระยะเวลาที่ต่อเนื่องยาวนาน (จุมพล หนิมพานิช, 2550, น. 215-216) ซึ่งในงานวิจัยนี้สิ่งที่ต้องการศึกษาคือ บริบทการบริหารบริการสาธารณะด้านน้ำประปาจากอดีตถึงปัจจุบันรวมถึงการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในอนาคตอีกด้วย ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกสิ่งที่ต้องการศึกษา ในที่นี้คือบริการสาธารณะสาธารณูปโภคด้านน้ำประปาเป็น “หน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Study)” (จุมพล หนิมพานิช, 2550, น. 222) ที่ได้ดำเนินการผ่านยุคต่าง ๆ จากอดีตจนถึงปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่ยุค รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (OPA) ที่ภาครัฐมีบทบาทในการบริหารงานราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ จัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยมีภาคเอกชนเข้ามาร่วมให้บริการด้านอื่น ๆ ดังนั้น รูปแบบการให้บริการต่าง ๆ ในยุคนี้ประกอบไปด้วยภาครัฐและเอกชนเป็นหลัก ในยุคต่อมาการบริหารงานภาครัฐ ได้มีการปฏิรูประบบนำหลักการบริหารของภาคเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้เกิดยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่(NPM) ทำให้องค์การภาครัฐเริ่มมีการแบ่งอำนาจไปสู่หน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะองค์กรภาครัฐบางประเภทได้มีการเปลี่ยนรูปแบบไปสู่องค์กรรัฐวิสาหกิจเพื่อ

สามารถที่จะดำเนินกิจการให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น มีการจ้างเอกชนเข้ามาร่วมบริหารจัดการบริการบางประเภทตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เกิดความพึงพอใจกับประชาชนที่มารับบริการในฐานะลูกค้า แต่ก็ยังไม่เน้นการกระจายอำนาจให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานของภาครัฐมากนัก ทำให้เกิดยุคของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ขึ้นมาวิพากษ์วาทกรรมโดยเน้นไปที่ประชาธิปไตยในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของภาครัฐมากขึ้น โดยภาครัฐเองก็ได้กระจายอำนาจแปรรูปเป็นองค์การมหาชนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น ภาครัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ได้มีการยุบกิจการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ออกไป และบางแห่งมีการแปรรูปไปสู่องค์กรแบบบริษัทเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมกับภาคเอกชน ทั้งนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ (2557) ได้เสนอแนวคิดยุคใหม่คือ รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (CPA) เน้นสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายในการร่วมบริหารจัดการกิจการของภาครัฐมากขึ้น เกิดเป็นสังคมของพลเมืองและประชาสังคม มีความเป็นจิตอาสาและมีสำนึกของจิตสาธารณะในการร่วมทำให้สังคมเกิดประโยชน์สาธารณะร่วมกัน เกิดเป็นสังคมที่เข้มแข็งต่อไป โดยดำเนินการแบ่งกลุ่มตัวอย่างองค์กรด้านน้ำประปาเลือกใช้กรณีศึกษาการให้บริการสาธารณะด้านการประปาในบริบทจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศพร้อมทั้งทำการเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถอดบทเรียนผ่านการศึกษารูปแบบขององค์กรต่าง ๆ ออกเป็น 4 ประเภท ตามลักษณะองค์กรการให้บริการด้านน้ำประปาของแต่ละพื้นที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

- 1) การประปาภาครัฐ/ราชการ: การประปาสิงคโปร์
- 2) การประปาภาครัฐวิสาหกิจ: การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาคและการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น)
- 3) การประปาภาคเอกชน: บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรือ EastWater บริษัท ยูนิเวอร์แซลยูทิลิตี้ส์จำกัด (มหาชน) หรือ UU บริษัท ทีทีดับบลิว จำกัด (มหาชน) หรือ TTW และการประปาเกาหลีใต้ (K-Water)
- 4) การประปาภาคประชาชน: ประปามุ่มบ้านและประปาภูเขา

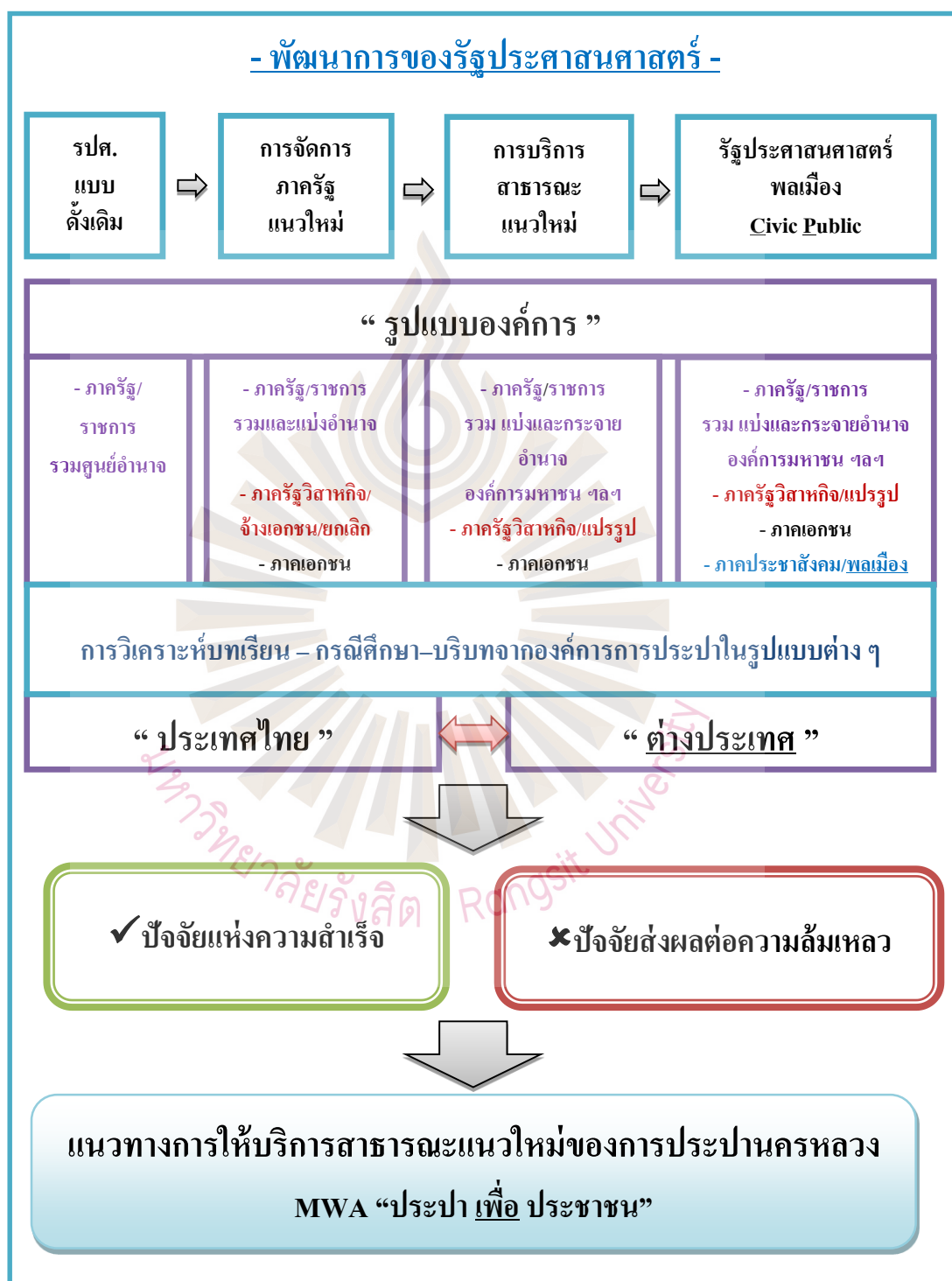
โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากการวิจัยเอกสาร (Document) และแหล่งข้อมูลอ้างอิงต่าง ๆ รวมไปถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยทางหนังสือ อินเทอร์เน็ต วารสาร ข่าวสาร รายงานประจำปี สื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ รวมถึงมีการเก็บข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารของการประปานครหลวง (In Depth Interview) เพื่อนำมาวิเคราะห์ ถอดรหัสและตีความข้อมูลในเชิงเนื้อหาและ

เชิงอุปนัยเพื่อค้นหาคุณลักษณะของปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) และปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว (Key Failure Factors) ของแต่ละองค์กรที่ให้บริการด้านการประปาในองค์กรแต่ละสถานที่และแต่ละประเทศอันจะทำให้เกิดองค์ความรู้หรือแนวทางการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ของบริษัท. ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมนำไปปฏิบัติต่อไปซึ่งได้อธิบายถึงรายละเอียดเชิงลึกในบทที่ 5 และได้สรุปงานวิจัยฉบับนี้พร้อมข้อเสนอแนะในบทที่ 6

โดยวิธีวิจัยเรื่องการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวงนั้น สามารถอธิบายวิธีการค้นหาได้ตามกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นและได้ใช้ดำเนินงานการศึกษารั้งนี้แสดงในหน้าถัดไป



1.5 กรอบแนวความคิด



รูปที่ 1.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะและสังคมไทย

จากความสำคัญและปัญหาที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 เกี่ยวกับบริบทการให้บริการสาธารณะ ด้านน้ำประปาขององค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การประปานครหลวง หรือ กปน.” นั้น จะพบว่าพัฒนาการและกระบวนการที่สัมพันธ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่าง ๆ นั้น ส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะในรูปแบบขององค์กรที่แตกต่างกัน โดยในบทนี้ จะกล่าวถึงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการให้บริการสาธารณะซึ่งมีรายละเอียดที่มาจากแนวคิดและตัวอย่างทั้งในและต่างประเทศ ตั้งแต่ ยุครัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA) ที่กำหนดการให้บริการโดยภาครัฐ ปรับเปลี่ยนไปสู่ยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) โดยการนำหลักกลไกตลาดและแนวทางของภาคเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการได้ดีขึ้น แต่เมื่อมองไปถึงหลักของความเป็นประชาธิปไตยนั้น ยุคของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) จึงได้กำเนิดขึ้นมาวิพากษ์การให้บริการของรัฐที่จะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ได้มีแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นมาเสริมยุค NPS นั่นก็คือ รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (Civic Public Administration: CPA) ที่มุ่งเน้นและให้คุณค่าไปที่การเกิดสำนึกความเป็นพลเมืองในสังคมต่าง ๆ เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมทางสาธารณะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างเท่าเทียมกัน และในส่วนท้ายนั้น จะกล่าวถึงพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เชื่อมโยงกับรูปแบบการให้บริการสาธารณะของการประปานครหลวง. ในแต่ละยุคเพื่อเปรียบเทียบให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้

2.1 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการให้บริการสาธารณะของสังคมไทย

ก่อนที่จะเข้าสู่แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่าง ๆ พิทยา บวรวัฒนา (2531, น. 11-22) ได้ให้ความหมายของ “องค์กร” ไว้ว่า เป็นการรวมตัวของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปเพื่อมาร่วมมือหรือประสานงานทำงานบางอย่างให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมีภาระงานกันทำ

ควบคู่ไปกับลำดับชั้นของหน้าที่หรืออำนาจ (Hierarchy of Authority) ผ่านการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แบ่งได้เป็น 1) องค์การของรัฐและระบบราชการ รวมไปถึงองค์การสาธารณะ มีเป้าหมายในการทำหน้าที่ให้บริการต่อประชาชนโดยตรง ทั้งในรูปแบบลักษณะทางปกครองดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชนและลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งรัฐจัดหาบริการให้กับประชาชน โดยให้มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างผาสุกโดยเฉพาะการให้บริการด้านสาธารณสุขปโภคซึ่งเป็นของประชาชนทุกคนสอดคล้องกับ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554, น. 9-11) เช่น ในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้ “หน่วยวิเคราะห์องค์การ หรือ Unit of Analysis” (พิทยา บวรวัฒนา, 2531, น. 22-26) โดยการพิจารณาจากโครงสร้างระบบราชการและองค์การให้บริการสาธารณะด้านสาธารณสุขปโภคด้านการประปาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งได้กล่าวในบทที่ 1 และจะได้กล่าวอธิบายในบทที่ 3 และบทที่ 4 ในลำดับถัดไปซึ่งในภารกิจหลักนี้เองด้านความยุติธรรมและความเสมอภาคนั้นทำให้การบริการจัดการภาครัฐนั้นแตกต่างจากภาคเอกชน และ 2) องค์การภาคเอกชน ที่เน้นการบริหารงานโดยให้องค์การมีกำไร (Lynn, 2003, p. 17) ลักษณะที่แตกต่างต่อมาคือ การทำงานของสมาชิกในองค์การยึดกฎระเบียบเป็นหลักและมีการทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร การทำงานของฝ่ายบริหารมีระยะเวลาสั้นเนื่องจากผันแปรไปตามกระแสการเมือง แต่สมาชิกมีความมั่นคงในการทำงานซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์การมีการแบ่งพวกและเกรงกลัวต่อข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ในด้านความเป็นเจ้าของนั้น ถือว่าทุกคนร่วมกันเป็นเจ้าของเพราะแหล่งเงินทุนมาจากภาครัฐและเอกชนส่วนหนึ่งมีที่มาจากภาษีอากร แต่ภาคเอกชนนั้นทั้งความเป็นเจ้าของและที่มีของเงินทุนมาจากตนเอง

ปัจจัยที่กำหนดลักษณะขององค์การต่าง ๆ ประกอบไปด้วย โครงสร้างองค์การ ทั้งความสลับซับซ้อนทั้งแนวตั้งและแนวราบ ความเป็นทางการหรือมาตรฐานในการทำงานและการรวมอำนาจหรือระดับอำนาจในการตัดสินใจ ขนาดขององค์การ หรือจำนวนของบุคลากรที่มีอยู่ในองค์การ วงจรชีวิตขององค์การไม่ว่าจะเป็นขั้นการเกิดและก่อตั้งขึ้นขององค์การ ขั้นการเจริญเติบโต มีจุดมุ่งหมายและโครงสร้างที่เด่นชัดขึ้น ขั้นการเจริญเติบโตเต็มที่มีการขยายงานออกไปทำให้องค์การมีขนาดใหญ่ขึ้นและเกิดความซับซ้อนพยายามบริหารให้เกิดความประหยัดและขั้นการเสื่อมหรือเริ่มอึมครึมและถดถอยลงแล้วเกิดความล้าสมัยถ้าไม่เริ่มวงจรใหม่ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน กิจกรรมอาจจะปิดตัวลงได้ อิทธิพลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมขององค์การทั้งด้านสังคมและวัฒนธรรม ประกอบไปด้วย ด้านแรงงาน โดยให้ความสำคัญกับสตรีและการศึกษาให้มีทักษะที่สูงขึ้น ด้านภาวะการขยายตัวหรือการชะลอตัวของระบบเศรษฐกิจและตลาด

ด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเชื่อมต่อสื่อสาร การทำธุรกรรม แม้กระทั่งด้านพนักงาน และการบริหารจัดการทุนมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ นโยบายการบริหารงาน/กลยุทธ์และเป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจน การคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์กร และ วัฒนธรรมองค์กร ได้แก่ ค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจในบรรทัดฐานทำให้องค์กรสามารถที่จะกำหนดพฤติกรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในองค์กรที่มีทิศทางเดียวกัน (ณัฐพันธุ์ เจริญนันทร์, 2545, น. 24-42; นิตยา เงินประเสริฐศรี, 2540, น. 221; อัมพร ชำรงลักษณ์, 2556, น. 108-109)

บริบทขององค์การการให้บริการสาธารณะผ่านรูปแบบและปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น มีความเชื่อมโยงต่อประวัติศาสตร์ชาติไทยอย่างไร พิจารณาได้จากอดีตประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองการปกครองมาตั้งแต่สมัย สุโขทัย คือ แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่กษัตริย์มีสิทธิขาดเหนือทุกคนแต่ยังมีความใกล้ชิดกับประชาชนหรือเรียกว่าแบบพ่อปกครองลูก ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ด้วยความเข้มแข็งของระบบทหาร อีกทั้งประชากรที่มีจำนวนมากขึ้น และการรับเอาความเชื่อของพราหมณ์เข้ามา ทำให้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังคงมีอยู่แต่เปรียบกษัตริย์เป็นดังสมมติเทพหรือเทวราชา สืบเนื่องมาถึงสมัย รัตนโกสินทร์ตอนต้น ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 4 ยังคงใช้การปกครองแบบเดิมทั้งการปกครองส่วนกลางในส่วน ราชธานีและส่วนภูมิภาคทั้งหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก รวมไปถึงประเทศราชต่าง ๆ แต่สมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า หรือ รัชกาลที่ 5 มีการปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการเลิกทาสและการเข้ามามีอิทธิพลของชาติตะวันตก โดยการบริหารงานส่วนกลางแยกเป็นกรมต่าง ๆ เพื่อให้มีความสะดวกในการบริหารมากขึ้น (ต่อมาในฐานะเป็นกระทรวง ทบวง และกรม ตามลำดับ) ส่วนภูมิภาคแยกเป็นมณฑล เมือง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน พร้อมทั้งทรงนำ “ระบบราชการ” มาใช้ในการบริหาร ดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในขณะนั้นเริ่มมีการรับเอาแนวคิดประชาธิปไตยเข้ามาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองครั้งใหญ่ พ.ศ. 2475 โดยได้เปลี่ยนการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย มีนายกรัฐมนตรีผู้นำประเทศ แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางประกอบไปด้วย กระทรวง ทบวง กรม ส่วนภูมิภาคเป็นการปกครองของจังหวัดและอำเภอ ท้ายที่สุดเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา พร้อมทั้งยังมีรูปแบบส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและองค์กรที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แยกออกมาอีกด้วย และได้้นำระบบคุณธรรม (Merit System) เข้ามาใช้ในการบริหารงานบุคคลอาศัยหลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคงและหลักความเป็นกลางทางการเมืองเป็นครั้ง

แรกกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน (เอกลักษณ์ ฉัตรฤทธิ, 2549, น. 33-42; รั้งสรรค์ ประเสริฐศรี, 2557, น. 1-33)

โดยกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นมีความสอดคล้องการปฏิรูปองค์การภาครัฐมาในแต่ละยุคสมัย เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ หรือรัฐประศาสนศาสตร์แล้วพบว่า มีการรับเอาแนวคิดการบริหารงานตั้งแต่แบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA) ที่เน้นการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์กลาง คือ ภาครัฐเป็นผู้ควบคุมการผลิตบริการเพื่อให้ประชาชนมาเป็นผู้คอยรับบริการเท่านั้น ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในการได้รับบริการ จนมาถึงจุดเปลี่ยน พ.ศ.2475-2550 ถือเป็นยุคทองของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค รวมไปถึงการเกิดขึ้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) ถึงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) โดยการบริหารราชการที่รับเอาแนวคิดการบริหารงานแบบ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ของภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้เกิดการปฏิรูปงานบริหารใหม่โดยมองประชาชนจากผู้คอยรับบริการเป็นเสมือนลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจและพร้อมที่จะแข่งขันในตลาดได้อย่างไรก็ตามก็ยังคงเกิดปัญหาด้านการอุปโภคและบริโภค รวมไปถึงการให้บริการสาธารณะตลอดมา เมื่อพิจารณาจากข้อร้องเรียนและยังขาดความเชื่อมั่น ในบริการของรัฐอันมีสาเหตุ มาจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีจิตสำนึกสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนรวมเท่าที่ควร ดังนั้น ภาครัฐจึงนำแนวคิด การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) มาปรับใช้ เห็น ได้จากมีการออกกฎหมาย ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 โดยเน้นย้ำไปที่ความเป็นพลเมืองของประชาชน ร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหาส่วนรวม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่านอกจากที่จะนำแนวคิดการบริหารงานแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการของภาครัฐ โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2550-2554) ที่ได้้นำแนวคิด ทั้งการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ การบริการสาธารณะแนวใหม่ รวมกันจนเกิดเป็น รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (Civic Public Administration: CPA) ในการสร้างประชาชนให้มีความเป็นพลเมืองอย่างแท้จริงในทุกภาคส่วนมาช่วยเสริมแรงอีกด้วยเช่นกัน มุ่งเน้นไปที่การเสริมแรงภาคประชาชน จนกลายเป็นภาคประชาสังคมและเครือข่ายในการร่วมสร้างประชาชนชาวไทยให้เป็นพลเมืองไทย ที่มีจิตสำนึกสาธารณะ รักษาผลประโยชน์สาธารณะของประเทศไทยสืบไป (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2548, น. 37-59, 2554, น. 11-13; เอนก เหล่าธรรมทัศน์และวลัยพร รัตนเศรษฐ, 2557, น. 26-48) ผู้วิจัยจึงจะต้องอธิบายความเชื่อมโยงของกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารงาน

องค์การภาครัฐที่มีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวม การเปลี่ยนแปลงและแนวคิดของระบบการให้บริการสาธารณะ แบ่งกระบวนการที่สนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ตามยุคในการศึกษารายละเอียดได้ดังนี้

รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA)

ปกรณ์ ศิริประกอบ (2558, น. 3-26) ให้ความเห็นสอดคล้องกับการบริหารในยุคนี้ไว้ว่า การบริหารงานภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA) นั้น มีจุดกำเนิดในปี ค.ศ. 1887 เป็นต้นมา โดยเน้นความเป็นราชการที่มีสายบังคับบัญชาและกฎระเบียบที่เคร่งครัดมีความเป็นกลางทางการเมือง เน้นการให้บริการทางตรงโดยมีโครงสร้างที่ดีที่สุดคือระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นระบบปิด ควบคุมจากบนลงล่าง มีการจำกัดการใช้ดุลพินิจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หมายรวมถึงการจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นค่านิยมของประสิทธิภาพและความมีเหตุผลในการทำงานขององค์การสาธารณะ นักรัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีบทบาทในการกำหนดคน โยบาย แต่กลับทำหน้าที่ตามวัตถุประสงค์สาธารณะที่เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับแนวคิดของ Wilson (1887) ที่ได้กล่าวถึง การบริหารภาครัฐแยกออกจากการเมืองเป็นการบริหารจัดการภาครัฐมีความสลับซับซ้อนอันเนื่องมาจากการขยายตัวของงานภาครัฐ ดังนั้น ในการเพิ่มประสิทธิภาพจะต้องมีโครงสร้างแบบลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchical Structure) และมีระบบศูนย์รวมอำนาจ (Centralization) เพื่อให้การดูแลสอดคล้องตามสายบังคับบัญชาง่ายขึ้น แต่ยังคงขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งขัดแย้งกับระบบประชาธิปไตย รวมถึงแนวคิด ทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติของ Weber (1946)

ที่อธิบายถึงลักษณะองค์การราชการที่มีความเป็นทางการและจะต้องประจำอยู่กับที่ มีรูปแบบตายตัว เคร่งครัดกฎระเบียบ มีการแบ่งอำนาจตามสายงานบังคับบัญชา ใช้เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร ข้าราชการถูกฝึกอบรมให้มีความเป็นมืออาชีพและทำงานแบบเต็มเวลาพร้อมทั้งมีทักษะด้านกฎระเบียบเป็นอย่างดี ซึ่งจะต้องผ่านการสอบแข่งขันโดยใช้ระบบคุณธรรม ได้ค่าตอบแทนเป็นรายเดือน มีความมั่นคงในการทำงานและมีความก้าวหน้าในอาชีพด้วยซึ่งต่อมา Frederick (1911) ก็ได้เสนอ ทฤษฎีวิทยาการศาสตร์การจัดการ โดยมีการเริ่มนำเอาหลักการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาใช้ให้องค์การมีประสิทธิภาพสูงสุด หาวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) โดยยึดหลักของเอกชนมองสังคมศาสตร์ให้เป็นวิทยาศาสตร์แต่ก็ยังคงมีความแตกต่างในด้านความแม่นยำของข้อมูลและปรัชญาองค์ความรู้ของทั้งสองศาสตร์ซึ่ง Gulick (1937) ได้เสนอหลักการ

POSCORB ประกอบไปด้วยหลัก 7 ประการ คือ Planning-การวางแผนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย องค์กร Organizing-การจัดการตามโครงสร้างองค์กรและการแบ่งงานกันทำ Staffing-การสรรหา และฝึกอบรมบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับหน้าที่ Directing-การสั่งการในรูปแบบของคำสั่งและวิธีการปฏิบัติให้เกิดความเรียบร้อย Coordinating-การประสานงานในส่วนต่าง ๆ ขององค์กร Reporting-การรายงานผลงาน และ Budgeting-การจัดทำด้านงบประมาณการเงินท้ายที่สุด Barnard (1970) ก็ได้เสนอบริบทหน้าที่ผู้บริหาร โดยเน้นไปที่บทบาทของผู้บริหารที่จะต้องได้รับการยอมรับและความร่วมมือจากผู้ใต้บังคับบัญชาผ่านการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อสร้างความร่วมมือกันภายในองค์กร มีศิลปะในการบริหารจัดการและต้องเป็นคนมีศีลธรรม

การบริหารงานองค์กรที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในระบบราชการไม่ว่าจะเป็นการเน้นกระบวนการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดการทำงานเกิดความเชื่องช้า ขาดความยืดหยุ่น ทำให้ข้าราชการไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้เท่าที่ควร ระบบราชการเป็นระบบในอุดมคติซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เนื่องจากพิจารณาเฉพาะระบบปิดโดยปราศจากอิทธิพลของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ก่อให้เกิดงานที่มีลักษณะประจำ ปรับตัวเองลำบาก บุคลากรจึงมีความสามารถในระดับปานกลางเท่านั้น ทำให้เป็นโครงสร้างที่ล้าสมัย คนขาดความคิดสร้างสรรค์เพราะได้กำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One Best Way) แล้ว ไม่ชอบความเสี่ยง ขาดความเป็นผู้ประกอบการ ทำให้ขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีการปกปิดความลับ เน้นลำดับสายการบังคับบัญชา ขาดระบบความเป็นผู้นำ เกิดอุปสรรคในการทำงาน และเนื่องจากมีลำดับชั้นมาก ทำให้เกิดความก้าวร้าวในอาชีพ มีการจ้างงานตลอดชีพทำให้ไม่ใฝ่ใจมากนัก ทำงานก็ได้รับเงินเดือนจนเกษียณ มีสวัสดิการที่ดีเกินไป พิจารณาสรรหาคนเข้าทำงานโดยอาศัยแค่วุฒิการศึกษาและมีระบบอาวุโสตัดสินการเลื่อนตำแหน่ง ทำให้เกิดปัญหาสมองไหลต่อมา ท้ายที่สุดคือ เน้นที่ปัจจัยนำเข้า (Input) ทำให้เกิดผลลัพธ์ (Output) โดยบังเอิญ ไม่สามารถวัดความสำเร็จออกมาในรูปแบบที่ชัดเจนได้ทำให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลจากประชาชนที่ไม่พอใจรัฐบาลเนื่องมาจากรัฐใช้อำนาจกับประชาชนในทางที่ไม่ถูกต้องนโยบาย การบริการภาครัฐนั้นไร้ประสิทธิภาพประสิทธิผลและมีปัญหา อีกทั้งประชาชนมีความรู้สึกแปลกแยกและไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล

เพราะฉะนั้น การบริหารแบบเดิม ภาครัฐเป็นผู้ควบคุมบริการ (Rowing) ให้กับประชาชน โดยมองประชาชนเป็นเพียงแต่ผู้มารับบริการ (Client) เท่านั้น โดยมุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพการบริหารปัจจัยนำเข้า (Input) มากกว่า มองที่ประสิทธิผลของผลลัพธ์ (Output) ซึ่งเป็นแนวคิดของการ

จัดการภาครัฐแนวใหม่ และไม่ได้เน้นไปถึงผลกระทบที่จะตามมา (Outcome) ต่อสาธารณชน ส่วนรวมเหมือนหลักการของการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (Denhardt and Denhardt, 2000, pp. 511-552) ทำให้เกิดแนวคิดปฏิรูปการบริหารภาครัฐใหม่เกิดขึ้นเพื่อมาโต้แย้งแนวคิดเดิมซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ขึ้นมานั่นเอง

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

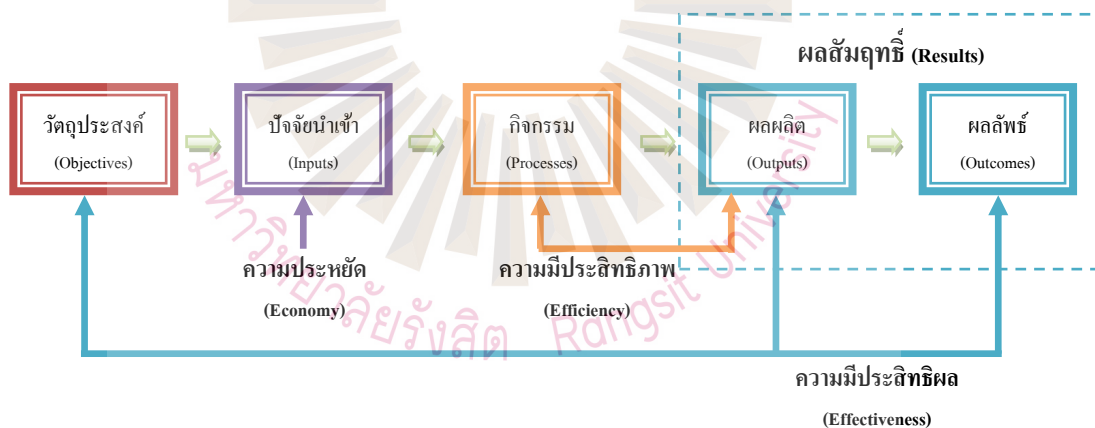
Denhardt, R. and Denhardt, J. V. (2007, pp. 6-8) ได้กล่าวถึง ความแตกต่างระหว่างการบริหารรัฐกิจแบบเดิม (Old Public Administration: OPA) และ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ไว้ 2 ประเด็นด้วยกัน คือ 1) การบริหารรัฐกิจแบบเดิม แยกการเมืองออกจากการบริหารและ 2) การกำเนิดโครงสร้างและกลยุทธ์ในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในองค์การภาครัฐแต่การบริหารรัฐกิจแบบเดิมไม่ได้เพิ่มประสิทธิผลในการดำเนินงานของภาครัฐ ดังนั้น การบริหารรัฐกิจแบบเดิม จึงถูกหักล้างโดยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการดำเนินงานของภาครัฐให้เหมือนการดำเนินงานของภาคเอกชน

นอกเหนือไปจากนี้ปกรณ์ ศิริประกอบ (2558, น. 27-54) อธิบายเพิ่มไว้อีกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยังได้รับแนวคิดการบริหารจัดการนิยม คือ การนำรูปแบบ วิธีการและเทคนิคของภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ เน้นไปที่ผลลัพธ์ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรและให้ความสำคัญต่อการใกล้ชิดลูกค้าเป็นหลักอยู่บนค่านิยมของควมมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและการตรวจสอบวัดผลได้อีกทั้งแนวคิดเสรีนิยมแนวใหม่ คือ รัฐจะต้องลดขนาดและกิจกรรมลงในขณะที่ตลาดมีความต้องการมากขึ้น ร่วมกับระบบกลไกตลาด ทำให้องค์การภาครัฐถูกเปลี่ยนไปสู่ภาคเอกชน โดยแนวคิดนี้สนับสนุนการแปลงสภาพองค์การของรัฐให้เป็นบริษัท (Corporatization) เน้นการทำให้เป็นการค้า (Commercialization) ให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐ (Privatization) เพื่อลดค่าใช้จ่ายและแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่โดยภาครัฐให้ความสำคัญไปที่บริบทของการแข่งขันทางการตลาดและระบบกึ่งตลาด เสนอทางเลือกให้กับลูกค้า มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพิ่มการแข่งขันผ่านการจ้างองค์การภายนอกเข้ามาทำงานแทน (Outsourcing) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Osborne และ Gaebler (1992 อ้างถึงใน Denhardt, R. B., and Denhardt, J. V. 2007, pp. 16-19) ที่เรียกว่า “Reinventing Governments” หรือการปฏิรูปการบริหารภาครัฐแบบใหม่ มีหลักการทั้งสิ้น 10 ประการประกอบไปด้วย 1) การกระตุ้นจากภาครัฐ (Catalytic Government) ภาครัฐคอยควบคุมทิศทางมากกว่ากำหนดทิศทางโดยใช้หลักการลงทุน

ร่วมกับเอกชนในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น 2) ชุมชนเป็นเจ้าของภาครัฐ (Community Owned Government) ภาครัฐเริ่มให้อำนาจมากกว่าแก่การให้บริการ โดยการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและผลประโยชน์สาธารณะเพราะรับทราบถึงปัญหาได้ดีที่สุด 3) ภาครัฐมีการแข่งขัน (Competitive Government) ภาครัฐเข้ามาสู่การแข่งขันในการให้บริการโดยการให้ประโยชน์ส่วนตัวของแต่ละองค์กรเพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการแก่ประชาชนที่มีทางเลือกมากขึ้นและทำให้รัฐประหยัดงบประมาณลง 4) ภาครัฐดำเนินงานตามพันธกิจ (Mission-Driven Government) ภาครัฐเปลี่ยนจากองค์การแบบดำเนินงานตามกฎระเบียบแบบเดิมมาเป็นการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ส่งผลให้มีการกำหนดทิศทางที่ชัดเจนขึ้นในองค์การ 5) ภาครัฐมุ่งไปสู่ผลลัพธ์ (Result-Oriented Government) ภาครัฐแสวงหาผลลัพธ์ มิใช่ปัจจัยนำเข้าโดยรัฐเปรียบเสมือนตัวการ/ผู้ประกอบการที่เริ่มมีการวัดผลดำเนินงานของตัวเอง โดยการตั้งตัวชี้วัด (KPI) เพื่อให้มีผลประกอบการที่มีประสิทธิผล 6) ภาครัฐดำเนินการตามลูกค้า (Customers-Driven Government) ภาครัฐดำเนินงานมุ่งเน้นไปที่ความต้องการของประชาชนมากกว่าใช้ระบบราชการ โดยการปรับแนวคิดตามภาคเอกชน รัฐมองประชาชนเป็นเสมือนลูกค้าที่มาใช้บริการ 7) ภาครัฐเป็นผู้ประกอบการ (Enterprising Government) ภาครัฐได้รับผลกำไรมากกว่ารายจ่ายโดยที่รัฐให้ความสำคัญในการหารายได้ผ่านการลงทุนและการเก็บค่าธรรมเนียม ส่งผลให้รายได้ที่เพิ่มขึ้นและประหยัดค่าใช้จ่ายลงได้ 8) ภาครัฐเร่งดำเนินการก่อน (Anticipatory Government) ภาครัฐเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ปัญหาโดยเน้นไปที่การนำเทคนิควางแผนภาครวมและกำหนดยุทธศาสตร์ของภาคเอกชนมาปรับใช้ ส่งผลให้รัฐมีการเตรียมตัวรับมือป้องกันกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ 9) ภาครัฐกระจายอำนาจ (Decentralized Government) ภาครัฐจากลำดับชั้นสู่การมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม โดยใช้เทคนิคการกระจายอำนาจออกไปยังส่วนงานอื่น ๆ ในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น และ 10) ภาครัฐดำเนินงานตามตลาด (Market-Oriented Government) ภาครัฐผลักดันโอกาสสู่ตลาดโดยการเปิดโอกาสให้กลไกตลาดเข้ามามีบทบาทในการทำงานแทนรัฐ ทำให้ภาครัฐเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่สูงขึ้น ซึ่งหลักการ 10 ประการนี้ตอบสนององกลไกตลาดและเป็นจุดเริ่มต้นในการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเริ่มก้าวข้ามสู่หน่วยงานภายนอกต่าง ๆ เช่น องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และภาคเอกชน เป็นต้น อีกทั้ง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีอิทธิพลในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลก ทำให้ระบบภาครัฐมีความน่าเชื่อถือในหลายประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ และตามมาด้วยสหรัฐอเมริกา เน้นที่แนวความคิดความเป็นพลเมืองที่รัฐจะต้องให้บริการพลเมืองแบบลูกค้า (Customer) เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะ

โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 3 ทฤษฎี ดังนี้ 1) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ภายใต้แนวคิดที่ว่ามนุษย์มีความเห็นแก่ตัวและจะเลือกสิ่งที่ดีที่สุดให้สำหรับตนเอง 2) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ต้นทุน ใช้ปฏิบัติโดยการที่ภาครัฐพิจารณาว่าธุรกรรมใดควรทำเองบ้าง ส่วนไหนที่จะต้องใช้วิธีการ Outsourcing ให้เอกชนเข้ามาแข่งขันประกวดราคา อันจะส่งผลให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย และ 3) ทฤษฎีตัวการตัวแทน โดยภาครัฐถือเป็นตัวการในการจ้างภาคอื่น ๆ มาเป็นตัวแทนในการดำเนินงานภายใต้สัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างซึ่งเป็นการควบคุมการเข้ามาปฏิบัติงานของลูกจ้างในองค์กรอีกด้วย ทั้ง 3 ทฤษฎีที่กล่าวไปนั้น ปกรณ์ ศิริประกอบ (2558, น. 31-40) ถือเป็นทฤษฎีรากในกระบวนการเกิดการดำเนินงานภาครัฐในบริบทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้งสิ้น

ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ หากองค์กรต้องการประเมินผลการบริหารจัดการเพื่อทราบถึงระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินงานของตนเองนั้น จะต้องประเมินจาก การวัดผลการดำเนินงานพร้อมทั้งการตัดสินใจเชิงคุณค่า ผ่านการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Results) ที่เน้นไปที่ความคุ้มค่าประหยัด ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งสามารถอธิบายให้ชัดเจนมากขึ้นในรูปที่ 2.1



รูปที่ 2.1 แสดงการประเมินผลสัมฤทธิ์ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
ที่มา: สุเทพ เชาวลิต, 2556

โดยที่ความประหยัด วัดจากการใช้ทรัพยากรนำเข้าให้น้อยที่สุดในการผลิตบริการ ความมีประสิทธิภาพ วัดจากผลผลิตและผลลัพธ์ว่าได้ตามวัตถุประสงค์ที่องค์กรตั้งไว้หรือไม่ เช่น อัตราน้ำสูญเสียปีงบประมาณ 2560 ของการประปานครหลวง คิดเป็นร้อยละ 28.47 เทียบกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ฉบับที่ 4 ร้อยละ 19 สรุปได้ว่าการประปานครหลวง ยังไม่มีประสิทธิภาพในการ

บริหารงานด้านน้ำสูญเสีย หรือวัดจากสิ่งที่ลูกค้าได้รับจากหน่วยงานในแง่ของคุณภาพ สินค้าหรือบริการ ปริมาณ ความเรียบร้อยและความได้มาตรฐานของสินค้าและบริการ ความรวดเร็วของการบริการ ความเต็มใจช่วยเหลือ ความเป็นมิตรและลักษณะท่าทีพฤติกรรมของพนักงานที่แสดงออก ส่วนความมีประสิทธิภาพ วัดจากความพยายามที่ต้องใช้ไปในกิจกรรมเทียบกับประสิทธิผลการผลิตบริการ หากผลผลิตได้ออกมามากกว่าจำนวนปัจจัยนำเข้าที่ใช้ไป ก็กล่าวได้ว่าองค์กรนั้นมีประสิทธิภาพ อาจวัดจากการคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการ เช่น ราคาค่าน้ำประปาต่อ 1 ลบ.ม. และ/หรือความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ เป็นต้น ดังนั้น การวัดประเมินผลสำเร็จขององค์กรจะต้องสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของผลงาน หรือ Key Performance Indicator (KPI) โดยการนำผลงานที่เกิดขึ้นจริงมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายขององค์กร เพื่อจะได้ทราบว่า การดำเนินงานนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนั่นเอง โดยตัวชี้วัดความสำเร็จของการให้บริการสาธารณะอาจประกอบไปด้วย ร้อยละความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ จำนวนครั้งที่ถูกร้องเรียน จำนวนครั้งที่พบข้อผิดพลาดในการให้บริการแก่ประชาชนผู้รับบริการ ระยะเวลาในการให้บริการแล้วเสร็จต่อราย จำนวนช่องทางของการให้บริการสาธารณะ จำนวนประชาชนที่ใช้บริการผ่านทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น (เสนห์ จุ้ยโตและเทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2557, น. 15-27)

ตัวอย่างที่สำคัญของการนำเอาหลักความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ปรับใช้ในประเทศไทย เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลช่วง ปี พ.ศ. 2475 -2500 เป็นต้นมา คือ การแปรรูปองค์กรภาครัฐบางประเภท ผู้การจัดตั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า เป็นองค์กรหรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของเกินกว่าร้อยละ 50 จัดตั้งในรูปของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรืออาจกล่าวได้ว่า มีลักษณะเป็นองค์กรทางธุรกิจประเภทหนึ่งแต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหากำไรสูงสุดเหมือนเอกชน (ชาญชัย อตมศิริกุล, 2529, น. 5-6) โดยมีเป้าหมายสำคัญทั่วไปคือ เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ เนื่องจากภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมและไม่อยู่ในสถานะที่จะเข้ามาดำเนินการได้ ยังขาดเงินทุนและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญในการดำเนินงาน รัฐจึงต้องแสดงบทบาทการเป็นตัวอย่างที่ดีให้ภาคเอกชนและหันมาดำเนินการร่วมกับรัฐ รวมไปถึงเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศโดยการดำเนินกิจการบางประเภทที่ผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมืออีกตัวหนึ่งของรัฐในการปกครองประเทศเช่นกัน โดยเฉพาะบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขไปก็นั้น ยิ่งมีความสำคัญอย่างมากที่รัฐจะต้องบริการเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาค ถ้าปล่อยให้เอกชนทำอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ รัฐจำเป็นจะต้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อป้องกัน

การผูกขาดและควบคุมราคาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อส่วนรวม ในที่นี้ของยกตัวอย่างเป็น “การประปา” ส่งผลให้เกิดประโยชน์ในด้านการคลัง รัฐสามารถที่จะหารายได้อีกทางหนึ่งอีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมด้านสังคมและวัฒนธรรม รักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ ไม่ให้ถูกบิดเบือนและสูญหายไป ทำ्यที่สุดคือ เพื่อควบคุมการผลิตสินค้าอันตรายต่อสังคมบางประเภท โดยเฉพาะสิ่งเสพติดและอบายมุขทั้งหลาย ส่วนเป้าหมายเฉพาะนั้นเพื่อเป็นการพัฒนาประเทศตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจรัฐมีความจำเป็นจะต้องเป็นผู้วางรากฐานทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาประเทศ บุรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า ยกกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น มีบริการที่เพียงพอและทั่วถึง รวมไปถึงการช่วยเหลือด้านค่าครองชีพ ส่งผลต่อการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อเป็นผล โดยอ้อมจากการยึดทรัพย์จากบุคคลทำให้รัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 ทำ्यที่สุดคือเพื่อความเป็นชาตินิยม

แต่เนื่องจากการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจยังคงเกิดปัญหาจากการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารจัดการ ระบบการทำงานยังคล้ายคลึงภาครัฐและมีความซ้ำซ้อนในด้านโครงสร้างองค์กร เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ ผู้บริหารเปลี่ยนไปตามกระแสทางการเมือง รวมถึงปัญหาด้านคนที่ล้นงานและประสิทธิภาพยังต่ำกว่าภาคเอกชนปัญหาด้านการขาดแคลนเงินทุนในการชำระหนี้ อันเนื่องมาจากระบบการบริหารบัญชีการเงิน ปัญหาด้านความไม่คล่องตัวอันเนื่องมาจากกฎระเบียบต่าง ๆ จึงได้มีการนำแนวคิด “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” โดยการเพิ่มการดำเนินงานในบทบาทของภาคเอกชนทั้งการทำสัญญาจ้างบริหารงาน การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ การให้สัมปทานของภาคเอกชน การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ไม่ว่าจะเป็นการลดสัดส่วนการถือหุ้นภาครัฐลงทั้งเกินและไม่เกินร้อยละ 51 และการจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมแทน อย่างไรก็ตาม ในเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2543 รัฐบาลได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงกิจการของการประปานครหลวง โดยแบ่งเป็น 2 แนวทางด้วยกัน ซึ่งแนวทางแรกนั้น วางแผนให้ กปน. เปลี่ยนสถานะเป็น บริษัท จำกัด แบ่งเป็นบริษัทประเภทกรุงเทพตะวันออกและบริษัทประเภทกรุงเทพตะวันตกตามพื้นที่ให้บริการ อีกทั้งให้การประปานครหลวง ส่งเสริมการแข่งขันในลักษณะที่มีการตรวจสอบเปรียบเทียบกันโดยประชาชนผู้ใช้บริการ ซึ่งแต่ละบริษัทจะต้องมีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งน้ำ จำหน่ายน้ำ วัดปริมาณน้ำและเรียกเก็บค่าบริการ พร้อมทั้งอาจมีการให้สัมปทานแก่เอกชนรองรับการดำเนินงานดังกล่าวในอนาคตต่อไป ส่วนในแนวทางที่สองนั้น ยังคงให้เปลี่ยนสถานะเป็น บริษัทจำกัด พร้อมทั้งจัดหาพันธมิตรร่วมทุนมาดำเนินการและบริหารงานโดยสัญญาจ้างดำเนินงาน ส่วน กปน. นั้นให้คงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจดั้งเดิมแต่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยการเพิ่มบทบาท

ของภาคเอกชนผ่านการเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่ดูแลสัมปทาน แบ่งตามเขตการให้บริการ ภาคเอกชนเป็นผู้รับสัมปทานในแต่ละเขตที่รับผิดชอบทั้งการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ ผู้ใช้บริการ (กระทรวงการคลัง, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, 2543, น. 96-97) ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 ได้มีแนวคิดที่จะแปรสภาพ กปน. เป็น บริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผ่านการประชุมร่วมกัน ทั้งจาก กลุ่มพนักงานของ กปน. ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 และจากประชาชนทั่วไป เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 จำนวน 3,500 ราย ที่ผ่านการสุ่มจากสัดส่วนผู้ใช้น้ำตามประเภทผู้ใช้น้ำครอบคลุมพื้นที่การให้บริการทั้ง 17 เขต รวมทั้งพิจารณาจากขนาดมาตรฐานทั้งเล็กและใหญ่ พบว่า มีผู้ลงทะเบียนจำนวน 980 ราย แต่มาเข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 676 ราย ประกอบด้วย พนักงานของ กปน. จำนวน 65 คน ที่เหลือเป็นผู้ใช้น้ำประเภทต่าง ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ กปน. สื่อมวลชน ไม่ระบุ ความเกี่ยวข้องและประเภทอื่น ๆ จำนวน 611 ราย ส่วนใหญ่มาจาก 3 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ในการ ให้บริการของ กปน. คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 78.11 ผลปรากฏว่า พนักงานมีความไม่มั่นใจในความ มั่นคงของการทำงาน รวมไปถึงสวัสดิการ ค่าตอบแทนที่จะต้องได้รับ อีกทั้งยังคำนึงถึงสิทธิ ความ รับผิดชอบในทรัพย์สินของ กปน. ทั้งการวางท่อ การใช้น้ำดิบ การเสียภาษีและการดูแลรักษา คุณภาพของน้ำดิบ ส่วนทางด้านของประชาชนนั้น มีความกังวลในเรื่องของการขึ้นค่าน้ำประปา และคุณภาพการให้บริการ หาก กปน. เข้าสู่ระบบกลไกตลาดที่มีการแข่งขันกันแล้วจะเกิดผลดีหรือ ผลเสียตามมา ทั้งนี้ ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยนั้นมองว่า กปน. ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแปรสภาพ เนื่องจากไม่มีคู่แข่งอยู่แล้วโดยมีความเห็นว่ากิจการประปานั้นเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีความ จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ภาครัฐควรให้การสนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้น้ำในราคาที่ถูก เป็น รูปแบบภาครัฐสวัสดิการที่ไม่หวังผลกำไร และอีกส่วนที่เห็นด้วยกับการแปรรูปนั้นมองว่าการให้ เอกชนดำเนินการ จะทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การ รัฐวิสาหกิจควร ขอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น (การประปานครหลวง, 2547, น. 1-1 - 1-14, 2-1 - 2-7) ส่วน การประปาส่วนภูมิภาคนั้นในปัจจุบันได้ มีการใช้แนวคิดการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน การให้ เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐซื้อผลผลิต โดยมีตัวอย่างที่สำคัญ คือ การจัดตั้งบริษัทจัดการและ พัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น ส่วนรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ นั้น ภาครัฐได้มีการพิจารณา จำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาต่อไป (มุสสดี สัตยมานะ, 2530, น. 135-144; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2548, น. 13-33; กระทรวงการคลัง, สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, 2543, น. 17-22)

ปรกรณ์ ศิริประกอบ (2558, น. 40-46) ได้สรุปว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นเพื่อต้องการที่จะลดบทบาทและขนาดของภาครัฐที่ขยายใหญ่โตขึ้นอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อกลไกตลาด ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจตามมา ดังนั้น ภาครัฐจึงมุ่งเน้นไปสู่การแข่งขันยึดหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุดโดยนำหลักการของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ตามที่ได้อธิบายไปในข้างต้นสอดคล้องกับนักวิชาการที่มีแนวคิดต่อการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐ เช่น Owen (2003) ได้แสดงมุมมองไว้ว่า กระบวนทัศน์ของรัฐประศาสนศาสตร์มีการเปลี่ยนแปลงจากตัวแบบการจัดการแบบดั้งเดิมเน้นอำนาจและถูกแทนที่ด้วยตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐจากระบบราชการไปสู่กลไกตลาดและสอดคล้องกับความเป็นจริงในสภาพแวดล้อมมากกว่า ซึ่ง Donald (2000) ได้ตั้งคำถามที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ว่า รัฐบาลจะสามารถเพิ่มการจัดการที่มากขึ้นได้อย่างไรหากต้องใช้งบประมาณที่น้อยลง กลไกการสั่งงานและการควบคุมราชการแบบดั้งเดิมจะสามารถแทนที่ด้วยการใช้กลยุทธ์การตลาดเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริหารของคนในองค์กรได้อย่างไร รัฐบาลจะสามารถใช้กลไกตลาดผลิตบริการให้มีการตอบสนองต่อของลูกค้า สร้างสรรค์บทบาทในการให้บริการได้ดีขึ้นอย่างไร รัฐบาลจะกระจายความรับผิดชอบเพื่อให้ผู้บริหารโครงการมีการตอบสนองได้ดีขึ้นอย่างไร และรัฐบาลมุ่งเน้นปัจจัยนำออกและผลลัพธ์แทนที่การเน้นกระบวนการ และขับเคลื่อนผลลัพธ์นั้นไปได้อย่างไร บริหารได้คุ้มค่าเงินหรือไม่ ทำให้เกิดลักษณะที่สำคัญ 6 ประการคือ 1) ผลผลิตหรือประสิทธิภาพการบริการที่ใช้งบประมาณเท่าเดิม/น้อยลง 2) การตลาดโดยเน้นการสั่งการและการควบคุมไปกับกลไกตลาดเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น 3) การให้ความสำคัญกับการบริการเนื่องจากประชาชนเริ่มขาดความเชื่อถือ มีทางเลือกให้มากขึ้น 4) การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เน้นผู้บริการระดับล่างมากขึ้น 5) นโยบายในการแยกการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจากกัน และ 6) การตรวจสอบได้โดยการพยายามทำในสิ่งที่ได้สัญญาไว้กับประชาชนให้ได้เน้นไปที่ผลลัพธ์ โดยที่ Hood (1991) ก็ได้ระบุลักษณะที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ 7 ประการ อันประกอบด้วย 1) การจัดองค์การสาธารณะแบบมืออาชีพ 2) มาตรฐานที่ชัดเจนและมีตัวชี้วัดผลงาน 3) การเพิ่มการเน้นไปที่การควบคุมผลลัพธ์ 4) การเปลี่ยนไปสู่การแยกย่อยหน่วยงานในระบบราชการ 5) การเปลี่ยนแปลงไปสู่การแข่งขันมากขึ้น 6) การเน้นไปที่รูปแบบการบริหารจัดการที่ใช้ในภาคเอกชน และ 7) การเน้นวินัยและความมั่งคั่งในการใช้ทรัพยากรและ Pollitt (2001) ก็ยังได้กล่าวถึงลักษณะค่านิยมของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังนี้ 1) เน้นการจัดการที่ปัจจัยนำออกและผลลัพธ์มุ่งเน้นผลงานเป็นหลัก 2) มีกลุ่มตัวชี้วัดในการปฏิบัติการพร้อมกับมาตรฐาน 3) ต้องการรูปแบบขององค์การในแนวราบ ขนาด

เล็กน้อย มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น 4) เปลี่ยนมาใช้ความสัมพันธ์ในเชิงสัญญาผ่านสัญญาจ้างมากกว่าลำดับชั้นบังคับบัญชา 5) ให้เอกชนเข้ามาทำแทนรัฐเพิ่มการขยายตัวของตลาดผ่านกลไกตลาด 6) เกิดองค์การลูกผสมรูปแบบต่างทำให้เส้นแบ่งระหว่างรัฐกับเอกชนลดลง และ 7) เปลี่ยนแปลงค่านิยมความเสมอภาค มั่นคงไปสู่ความมีประสิทธิภาพและเป็นปัจเจกนิยมมีมุมมองเกี่ยวกับผู้ให้บริการ คือ ลูกค้า ผ่านการใช้เครื่องมือทางการบริหารของภาคเอกชน เช่น Total Quality Management (TQM) หรือ Public Sector Management Quality Award (PMQA) เป็นต้น ท้ายที่สุด Dunleavy et al. (2005) ยังได้สรุปประเด็นเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ว่า 1) การทำให้องค์กรเป็นแนวราบโดยการแบ่งออกเป็นหน่วยเล็ก ๆ ลดขนาดขององค์กรลง 2) การทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการ และ 3) การทำให้เกิดสิ่งจูงใจรูปแบบใหม่ในการให้รางวัลเป็นตัวเงินที่ผูกกับผลการปฏิบัติงานแทนที่ความเป็นมืออาชีพแบบเดิม

ผลการศึกษารายการเปลี่ยนย้ายกระบวนการที่สำนักงานรัฐประศาสนศาสตร์ในระบบราชการไทย โดยเปรียบเทียบกรณีศึกษาหน่วยงานราชการและภาครัฐวิสาหกิจ โดย ไชยพันธ์ ปัญญาศิริ (2559, น. 9-19) พบความสอดคล้องที่ว่า การปรับเปลี่ยนกระบวนการที่สำนักงานรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมมาเป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นนอกเหนือไปจากการประยุกต์วิธีการบริหารธุรกิจเอกชนมาใช้ การสำรวจความพึงพอใจของผู้ให้บริการ การจัดทำระบบประกันคุณภาพและการเปิดให้มีการแข่งขัน ยังอาศัยคุณลักษณะทางปัจจัยในด้าน โครงสร้างองค์กร การแบ่งงานกันทำการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจน ยังมีความเป็นทางการสูง ด้านวัฒนธรรมองค์กรจะต้องทำงานกันเป็นทีม ลดระยะความห่างของการสั่งการลง หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนและเรียนรู้ที่จะสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ด้านความเป็นสถาบันขององค์กรการเมืองและประชาชนมีผลโดยตรงต่อการดำเนินงานขององค์กรและด้านภารกิจขององค์กรนำความรู้และข้อมูลที่หาได้ มาใช้ในการดำเนินงานรวมถึงการนำเอาภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการแต่ยังไม่รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรทั้งในลักษณะการบรรลุพันธกิจขององค์กร การตอบสนองผู้รับบริการการสร้างนวัตกรรมและมูลค่าเพิ่ม และการควบคุมกระบวนการให้บริการ จะเห็นได้ว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงได้เข้ามาแทนที่ รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมเนื่องจากการบริหารไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ นำเอาวัฒนธรรมหรือค่านิยม เทคนิคของภาคเอกชนเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา แต่ไม่ได้คำนึงถึงค่านิยมเดิมของภารกิจหลักที่เน้นในเรื่องการทำประโยชน์ให้กับชุมชนและการมีจิตสาธารณะที่มุ่งทำประโยชน์ให้กับสังคมส่วนรวมโดยไม่หวังผลตอบแทน ดังนั้นแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) จึงได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นจุดเปลี่ยน

ของการบริหารงานภาครัฐในการให้บริการสาธารณะโดยนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมต่อมา

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

ปรกรณ์ ศิริประกอบ (2558, น. 55-78) ได้วิเคราะห์บริบทการเริ่มของการบริการสาธารณะแนวใหม่จากแนวคิดของ Denhardt and Denhardt ไว้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ได้เข้ามาครอบงำค่านิยมเดิมเปลี่ยนไปใช้ค่านิยมทางธุรกิจ เปลี่ยนนิสัยทัศนคติของผู้บริหารภาครัฐให้กลายเป็นผู้ประกอบการ ทำให้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ สามารถขึ้นมาแทนที่รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมได้ แต่หากพิจารณาถึงบริบทของภารกิจของรัฐแล้ว ยังขาดในส่วนของการสร้างความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย ชุมชนและประชาสังคม ดังนั้น การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงเริ่มต้นไปสู่แนวคิด การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ในการช่วยเหลือ (Serving: NPS) ประชาชนมากกว่าการควบคุม (Rowing: OPA) หรือถือหางเสือสังคม (Steering: NPM) รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการและอำนวยความสะดวกโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐเช่น การจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น อาจทำให้เกิดความล่าช้ากว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่สามารถที่จะได้รับความคิดเห็นจากประชาชนและคงไว้ซึ่งค่านิยมประชาธิปไตยที่ควรจะเป็น

Denhardt, R. B., and Denhardt, J. V. (2000, pp. 557, 2007, pp. 189-195) จึงได้เสนอแนวคิดใหม่ คือ รัฐต้องรับผิดชอบในการตอบสนองต่อพลเมืองที่มีความรับผิดชอบที่ไม่เห็นแก่ตัวและนี่ก็ถึงผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของชุมชนและจัดหาคุณภาพในการให้บริการแก่พลเมือง เรียกว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) มีวัตถุประสงค์หลักคือ การมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการดำเนินนโยบายทั้งหมดพลเมืองที่ประสบปัญหาด้วยตนเอง ต่างเรียกร้องความต้องการด้วยตนเอง ต่อรองซึ่งกันและกัน และสร้างการแก้ปัญหาด้วยตนเอง พลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยทำให้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือกลุ่ม กลายมาเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะ ผู้นำเสนอทฤษฎีนี้ได้แนะนำให้ผู้บริหารของรัฐต้องดำเนินการแสดงบทบาทผู้ช่วยประสานงานรับผิดชอบในการริเริ่มและจัดการกระบวนการต่าง ๆ ดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายสุดท้ายร่วมกันทั้งนี้ การบริการสาธารณะแนวใหม่ได้อธิบายการเข้าถึงความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐ แต่จะต้องรวมกับวิธีอื่นเพื่อมั่นใจว่าจะประสบความสำเร็จด้วยดี

การบริการสาธารณะแนวใหม่ ต้องการให้ประชาชนแสดงความต้องการร่วมกันผ่านกระบวนการพูดคุยแลกเปลี่ยน และมีเป้าหมายในการก่อเกิดประโยชน์สาธารณะร่วมกัน มุ่งมั่นปลูกฝังความหมาย คุณค่าให้กับการบริหารราชการหรือรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเฟรดเดอริกสัน เรียกว่าเป็น New Spirit of Public Administration (การให้ความสำคัญกับพลเมือง/คุณค่า) มีทัศนคติมองประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการหรือผู้ด้อยกว่าหรือผู้ลงคะแนนเสียงเท่านั้น สิ่งสำคัญที่สุดของวิญญานรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง ในความเห็นเพิ่มเติมของผู้วิจัยคือ Serve Citizen หมายถึง รับใช้หรือให้บริการประชาชนที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม (Common Goods) หรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ไม่ใช่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ต้องคิดด้วยว่าจะอุทิศตนเพื่อให้ชีวิตและสังคมดีขึ้นด้วยได้อย่างไร ภาครัฐที่ดีจะต้องให้ความสนใจในความเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมและมีความเป็นเจ้าของยิ่งขึ้นด้วย โดยแก่นแท้ของการบริการสาธารณะแนวใหม่ มีองค์ประกอบหลักทางทฤษฎีหลัก ๆ หรือทฤษฎีมาจากแนวคิดแรกคือ ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย(Theories of Democratic Citizenship) กล่าวถึงความรู้พื้นฐานของการก่อตัวของการบริการสาธารณะแนวใหม่ คือ พลเมืองต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครอง ในขณะที่ผู้บริหารของรัฐมอบอำนาจ ลดการควบคุมและมอบความเชื่อใจในการร่วมมือของพลเมืองมุ่งสู่ผลประโยชน์ส่วนรวม เน้นไปที่พลเมืองที่มีความรู้ทางกิจกรรมสาธารณะ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีจิตวิญญาณสาธารณะ กระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและสร้างภาครัฐที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ส่วนแนวคิดที่สองคือ ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Model of Community and Civil Society) อธิบายถึงองค์ประกอบที่มีผลต่อชุมชนสมัยใหม่ คือ การเอาใจใส่ ความเชื่อใจและการทำงานเป็นทีม ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่หลักทางสังคมนั้นเปรียบเสมือน “กาว” เพื่อใช้ในการสร้างและรักษาเครือข่ายที่เข้มแข็งของการปฏิสัมพันธ์ของพลเมืองและความเชื่อใจทางสังคมนระดับสูง ทำให้เกิดสมมติฐานที่คาดว่าความขัดแย้งและปัญหาในชุมชนจะถูกแก้ไขได้โดยใช้พลังและวิธีการของพลเมืองเองสู่การแก้ไขปัญหา ร่วมกัน กระตุ้นให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะส่งผลให้เกิดความผูกพันทางสังคมนขึ้นและแนวคิดที่สาม คือ มนุษยนิยมองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organizational Humanism and Discourse Theory) ซึ่งในแนวคิดนี้เองจะทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นถึงผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบภายในและภายนอกที่อาจจะดีกว่าวิธีการเข้าถึงเป้าหมายองค์การ โดยการใช้อำนาจและการควบคุม ดังนั้น การบริการสาธารณะแนวใหม่ จะพยายามหาคำจำกัดความใหม่ในการกระตุ้นแบบดั้งเดิมสำหรับการกระทำของส่วนราชการและแสวงหาสาธารณะประโยชน์ อีกทั้ง การบริหารภาครัฐสมัยใหม่นั้น จะต้องอาศัยพลเมืองในการคัดค้านและสอบถามอย่างมากเกี่ยวกับสถาบันการปกครองของตนเอง รวมไปถึงวิธีการปกครองลักษณะใหม่ ๆ ที่จะต้องควบคู่กับ

การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางสังคมดังนั้นก็การที่จะประสบความสำเร็จในเป้าหมายร่วมกันต้องอาศัยผ่านทางวาทกรรมระหว่างทุกภาคส่วนให้กลายเป็นทางเลือกของการบริการสาธารณะแนวใหม่ การกระทำแบบประชาธิปไตย หรือ การเข้าร่วมทางสาธารณะที่เป็นไปได้และการจัดหากลุ่มทางสังคมที่ได้รับผลกระทบ จะมีโอกาสเท่ากันที่จะแสดงออกถึงความต้องการและความคิดของพลเมือง ในท้ายที่สุดคือแนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ (Post-modern) เป็นแนวคิดกระแสรองที่มาท้าทายกระแสหลักหรือก็คือ ปฏิฐานนิยม (Positivism) ที่ให้ความสำคัญต่อการแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยมวัตถุนิยมผ่านมุมมองตัวแบบมีเหตุผลซึ่งในความเป็นจริงแล้วแบ่งแยกได้ยาก เพราะบางครั้งมนุษย์จะแสดงพฤติกรรมกระทำโดยไม่มีเหตุผล ดังนั้น จึงต้องอาศัยคตินิยมทางการตีความ (Interpretivism) ที่เน้นให้ความสำคัญกับค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริง

จากทฤษฎีทั้ง 4 ที่ได้กล่าวข้างต้น Denhardt, R. B., and Denhardt, J. V. (2000, 2007) ได้กำหนดคุณลักษณะของการบริการสาธารณะแนวใหม่ไว้ 7 ประการ ประกอบไปด้วย 1) รัฐต้องรับใช้ ไม่ใช่คุมทิศหรือนำทาง (Serve, Rather Than Steer) มุ่งเน้นไปที่ภาวะผู้นำของผู้บริหาร กล่าวคือ ก่อนอื่นฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารรวมไปถึงข้าราชการนั้น ต้องสำนึกในบทบาทที่ว่าตนเองเป็นผู้รับใช้ประชาชน ไม่ว่าจะในฐานะของผู้ดูแลทรัพยากรและผู้รักษ้องค์การสาธารณะ รวมไปถึงผู้กระตุ้นปฏิบัติการมีส่วนร่วมของชุมชน ไม่ใช่เพียงแต่เป็นผู้นำและเจ้านายของประชาชน แต่หมายถึงการให้เกียรติประชาชนในการรับฟัง การฟังความเห็นของประชาชน กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามาร่วมคิด ร่วมเสนอ ร่วมนาร่วมทำประโยชน์สาธารณะให้แก่ชุมชนของตนเอง มีความเป็นเจ้าของชุมชนตนเอง ไม่มองว่าตนเองเป็นเพียงแค่ลูกค้าหรือผู้รับบริการจากภาครัฐนั้น รวมไปถึงการให้ข้อมูล แนวคิดมุมมอง หรือวิสัยทัศน์ ให้ประชาชน และพยายามที่จะใช้ทุกโอกาสสร้างบทบาทของประชาชนให้มีความเป็นพลเมือง อันหมายถึงผู้ที่รู้จัก รู้เรื่องเป็นห่วง และมีจิตอาสาที่จะช่วยชุมชนในทุก ๆ เรื่องด้วย 2) รัฐต้องมุ่งบริหารให้เกิดสาธารณประโยชน์ (Seek the Public Interest) โดยเน้นไปที่ผลประโยชน์ส่วนรวมไม่ใช่สนองตอบแต่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลเท่านั้น แต่จะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่พลเมืองในการแสดงความคิดเห็นเพื่อค้นหาผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน ร่วมกำหนดการแลกเปลี่ยนปรึกษาหารือไตร่ตรองพยายามให้ทุกส่วนทุกฝ่าย ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันในระยะยาวของชุมชนแสดงความเป็นห่วงต่อชุมชน และคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ โดยที่ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ๆ 3) NPS เน้นความคิดในเชิงยุทธศาสตร์ที่จะสำเร็จผลด้วยวิถีประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) มุ่งไปที่การนำ

นโยบายไปปฏิบัติการสร้างชุมชนผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้เกิดค่านิยมการผลิตร่วมกัน อันจะส่งผลให้เกิดความสามัคคีและความผูกพันกัน เข้ากันได้เป็นอย่างดีของประชาชนเพื่อที่จะแสดงออกในบทบาทของการมีส่วนร่วมในนโยบาย ใ่วางใจซึ่งกันและกัน ร่วมมือรับผิดชอบงานด้วยกัน มีการเรียนรู้ทั้งสองทางระหว่างรัฐและประชาชนพลเมืองนำไปสู่พลเมืองที่มีคุณภาพต่อไป และต้องได้การยอมรับอย่างยั่งยืน ส่งผลให้การบริหารเกิดผลดีกว่าการจัดการภาครัฐแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือรัฐประศาสนศาสตร์แบบฉบับดั้งเดิมอีกด้วยและต้องมีวิธีหรือกระบวนการที่จะทำให้ดีกว่า ได้จริงด้วยจึงจะอยู่รอดได้ 4) NPS นั้นมุ่งการให้บริการพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) โดยเน้นไปที่คุณภาพในการให้บริการแก่พลเมืองมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีผลิตร่วมคิดร่วมทำสินค้าด้วย ดังนั้น ประชาชนต้องไม่เป็นเพียงลูกค้า หากต้องมีความเป็นพลเมืองด้วยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมที่ยิ่งใหญ่ ไม่ใช่สนใจแต่เพียงได้รับการหรือได้ผลประโยชน์เฉพาะตนเท่านั้นภาครัฐให้ความสำคัญไปที่การให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่พลเมืองและจะต้องมีมาตรฐาน ตรงต่อเวลา มีความน่าเชื่อถือ เป็นธรรมอีกด้วย 5) NPS ตระหนักในความรับผิดชอบต่อผู้มีใช้เรื่องง่าย (Recognize That Accountability isn't Simple) เน้นแนวคิดการตรวจสอบได้ ทั้งในค่านิยมของการรับผิดชอบต่อผลและตอบสนองต่อการปฏิบัติงาน ผลประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญ จรรยาบรรณวิชาชีพและประชาธิปไตย ในมิติของความซื่อสัตย์ ความยืดหยุ่นและความโปร่งใส ยุติธรรมเป็นธรรม ผลิตร่วมกันเพื่อตอบสนองต่อคนส่วนมาก โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในประโยชน์สาธารณะที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันและตรวจสอบร่วมกันได้ 6) NPS นั้นให้คุณค่าแก่ประชาชน ไม่ใช่สนใจแต่ผลผลิตภาพของงาน (Value People, Not Just Productivity) มองไปที่การให้ความสำคัญคุณคณาการให้บริการสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสาธารณะ สามารถส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพได้เท่า ๆ กับการจูงใจในรูปของตัวเงินแบบ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งถือเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ ใ่วางใจซึ่งกันและกันผลักดันให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังบรรลุในค่านิยมด้านประชาธิปไตยอีกทางหนึ่งด้วยมุ่งเน้นการเสริมบทบาทและความสามารถของประชาชนชักนำให้เขามาร่วมคิด ร่วมนำ ร่วมทำ ผลคือ ประชาชนมีพร้อมทั้งสติปัญญา ไหวพริบ ประสพการณ์ ทรัพยากร ในการร่วมดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้อย่างน่าอัศจรรย์ เพราะพลเมืองได้ก้าวเข้ามาช่วยอย่างแท้จริงและ 7) NPS ให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองมากกว่าการสร้างความเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship and Public Service above Entrepreneurship) เน้นบทบาทของนักบริหารที่มีศีลธรรมจรรยา เป็นผู้ให้ความรู้ด้านหน้าที่พลเมืองผ่านการให้การศึกษาและกระตุ้นการสร้างบรรยากาศในการมีส่วนร่วม พร้อมทั้งรับฟังเสียงจาก

พลเมืองเช่นกัน ส่งผลให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อภาครัฐผ่านการได้รับข่าวสารที่ถูกต้องอันที่ควรจะเกิดในสังคมของประชาธิปไตย

ตัวอย่างที่สำคัญของการนำเอาหลักความคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มาประยุกต์ปรับใช้ในประเทศไทย เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลช่วง ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา คือ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่เริ่มมีความเป็นประชาธิปไตยในแง่ของการกำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการกินอำนาจให้ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบภาครัฐได้ ในกระบวนการเลือกตั้ง ถอดถอน เสนอร่างกฎหมายหรือแม้กระทั่งการจัดทำประชามติ สร้างความแข็งแกร่งให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าย้อนอำนาจผู้ท้องถิ่น ส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีความแข็งแกร่ง พัฒนาไปยังฝ่ายตุลาการ รวมไปถึงองค์การอิสระต่าง ๆ เพื่อใช้ในการถ่วงดุลอำนาจของแต่ละฝ่ายได้ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2557, น. 26-27) หากมองไปที่บทบาทของการประปานครหลวง แล้วจะพบว่าได้มีการเริ่มนำแนวคิดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเข้ามาประยุกต์ใช้เช่นกัน อาทิ การจัดอบรมโครงการวิชาชีพช่างประปาเพื่อประชาชน (เริ่มในปีงบประมาณ 2557) โดยผู้เข้าร่วมนั้นเป็นบุคคลทั่วไปสามารถเข้ามาอบรมเกี่ยวกับระบบงานประปาและการบำรุงรักษาระบบท่อเบื้องต้น เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการช่วยเหลือสังคมและรู้คุณค่าความสำคัญของทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้การประปานครหลวง ยังสร้าง 2Ps Network เครือข่ายสัมพันธ์ช่างประปาเพื่อประชาชนเพื่อแบ่งปันความรู้ที่ได้ไปสู่ชุมชนและยังช่วยดูแลสาธารณประโยชน์ด้านน้ำประปาอีกด้วย โครงการ Water Ranger พลังของเยาวชนรักษาน้ำ ซึ่งเริ่มในปี พ.ศ. 2555 เพื่อรณรงค์ให้เกิดการสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังทัศนคติการใช้น้ำอย่างรู้คุณค่าให้กับเยาวชน เป็นต้น (การประปานครหลวง, 2558, น. 49-51)

Denhardt, R. B., and Denhardt, J. V. (2000, pp. 554) ได้สรุปความแตกต่างของทั้ง 3 กระบวนทัศน์ทั้ง การบริหารรัฐกิจแบบเดิม (OPA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เปรียบเทียบและอธิบายความหมายได้ตามตารางที่ 2.1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบการบริหารรัฐกิจแบบเดิม (OPA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และ
การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)

ลักษณะ	1 การบริหารรัฐกิจ แบบเดิม (OPA)	2 การจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (NPM)	3 การบริการสาธารณะ แนวใหม่ (NPS)
1. พื้นฐานทางทฤษฎี และแหล่งของความรู้	ใช้ทฤษฎีทางการเมือง และวิจารณ์ด้านสังคม และการเมืองโดยใช้ สังคมศาสตร์	ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ มีบทสนทนาที่ซับซ้อน ที่มีพื้นฐานจากปฏิฐานนิยม และสังคมศาสตร์	ใช้ทฤษฎีประชาธิปไตย มีหลายวิธีในการสร้าง องค์ความรู้รวมถึงแบบ ปฏิฐาน การตีความ การวิพากษ์ และแนวคิด ยุคหลังสมัยใหม่
2. การใช้ความเป็นเหตุ เป็นผลและแบบของ พฤติกรรมมนุษย์	การเห็นความเป็นเหตุ เป็นผลของ “ผู้บริหาร”	ความเป็นเหตุเป็นผลทาง เทคนิคและเศรษฐศาสตร์ เป็นมนุษย์เศรษฐกิจหรือ ผู้ตัดสินใจมองผลประโยชน์ ส่วนตัวเป็นหลัก	ความเป็นเหตุเป็นผลแบบ ยุทธศาสตร์ มีการทดสอบ เหตุผลหลายแบบ (การเมือง เศรษฐกิจ และ องค์การ) เน้นผลประโยชน์ ส่วนรวมเป็นหลัก
3. แนวคิด ผลประโยชน์ สาธารณะ	กำหนดและแสดงโดย ทางการเมืองในรูปแบบ ของกฎหมาย	แสดงผลประโยชน์ของ ปัจเจกบุคคลเป็นองค์รวม	ผลลัพธ์เกิดจากการ สนทนากับค่านิยม ที่ใช้ร่วมกัน
4. การสนองตอบของ เจ้าหน้าที่รัฐ	ผู้รับบริการและผู้ก่อตั้ง	ลูกค้า	ประชาชน/พลเมือง
5. บทบาทของรัฐ	ดำเนินการเอง เสมือน คนพาเรื่อ (ในการ กำหนดนโยบายและนำ นโยบายไปปฏิบัติ ที่ มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ ทางการเมืองเดียว)	ควบคุมกำกับดูแล เสมือน คนถือหางเสือ (เหมือนกับ การปลดปล่อยให้กลไก ตลาดทำงานเอง)	อำนวยความสะดวก เสมือนการให้บริการ (เจรจาต่อรองและเป็น ตัวแทนผลประโยชน์ของ ประชาชน กลุ่มในชุมชน รวมทั้งสร้างค่านิยม ร่วมกัน)
6. กลไกในการบรรลุ วัตถุประสงค์เชิง นโยบาย	ใช้วิธีการบริหารโดย หน่วยงานของรัฐที่มีอยู่	สร้างกลไกและ โครงสร้าง ผลตอบแทนในการบรรลุ วัตถุประสงค์เชิงนโยบาย โดยภาคเอกชนและ หน่วยงานที่ไม่มุ่งหวังผล กำไร	สร้างพันธมิตรในการ รวมกลุ่มของภาครัฐ ภาคเอกชนและหน่วยงาน ที่ไม่มุ่งหวังผลกำไรเพื่อ บรรลุความต้องการที่ได้ ตกลงร่วมกัน

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบการบริหารรัฐกิจแบบเดิม (OPA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) (ต่อ)

ลักษณะ	1 การบริหารรัฐกิจแบบเดิม (OPA)	2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)	3 การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)
7. วิธีการรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้	เจ้าหน้าที่ของรัฐในโครงสร้างลำดับชั้นสายบังคับบัญชา โดยบุคลากรภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบตามผู้ที่มาจากการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย	เป็นการผลักดันทางตลาดที่ใช้ผลประโยชน์ส่วนตัวในการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ประชาชนส่วนมากต้องการ (หรือ ลูกค้านั่นเอง)	เป็นหลากหลายแง่มุม รัฐต้องให้ความสนใจในกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน ปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ และผลประโยชน์ของประชาชน/พลเมือง
8. อำนาจในการบริหาร	อำนาจในการบริหารถูกจำกัดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น	มีขอบเขตที่กว้างในการบรรลุเป้าหมายแบบมีความเป็นเจ้าของ/ผู้ประกอบการ	มีความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจในการบริหารได้ แต่ต้องมีขอบเขตจำกัด และมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้
9. โครงสร้างองค์การ	เป็นองค์การแบบราชการที่มีอำนาจจากบนสู่ล่างและมีการออกกฎหมายควบคุมผู้รับบริการ	เป็นองค์การรัฐแบบกระจายอำนาจที่มีการควบคุมหลักอยู่ภายในหน่วยงานของรัฐ	เป็นโครงสร้างแบบความร่วมมือที่มีผู้นำร่วมกันทั้งภายในและภายนอก
10. การจูงใจพื้นฐานของเจ้าหน้าที่รัฐ	ใช้เป็นค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการบริการประชาชนผ่านสวัสดิการและการได้รับความมั่นคงในการทำงาน	ใช้แนวคิดความเป็นเจ้าของ/ผู้ประกอบการ เป็นความต้องการทางอุดมคติที่จะลดขนาดของรัฐ จูงใจด้วยผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน	เป็นการบริการสาธารณะที่มีความต้องการที่จะช่วยเหลือสังคม

ที่มา: Denhardt, R. B., and Denhardt, J. V., 2000

จะเห็นได้ว่า ทั้ง 3 ยุค คือ รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม การจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้น มีพัฒนาการและความเชื่อมโยงมาจากปัญหาการบริหารองค์การสาธารณะในบริบทของรูปแบบองค์การที่แตกต่างกันและเพื่อวัตถุประสงค์เป้าหมายที่แตกต่างกัน ในการดำเนินงานอีกด้วย ดังนั้น การที่องค์การบริการสาธารณะในที่ต่าง ๆ จะประสบผลสำเร็จ

หรือไม่ ขึ้นอยู่กับทางเลือกใช้รูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมเมื่อพิจารณาจากบริบทความเปลี่ยนแปลงทางรัฐประศาสนศาสตร์ดังที่ได้กล่าวไป ซึ่งกระบวนการบริหารจัดการองค์การภาครัฐไทยนั้น ไชยนันท์ ปัญญาศิริ (2560, น. 1-20) ได้ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) แสดงผลอย่างเห็นได้ชัดว่า องค์กรที่เป็นส่วนราชการองค์การภาครัฐรูปแบบพิเศษต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจ ได้มีการนำเอาหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ อีกทั้งยังได้เริ่มนำหลักการของการบริการสาธารณะแนวใหม่เข้ามาเสริมแรงในการบริหารจัดการองค์การภาครัฐของไทยเช่นกัน เนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการปฏิรูประบบราชการในแบบที่มุ่งนำเอาอุดมการณ์ของระบบตลาดเข้าสู่ภาครัฐ (Marketization of the State) แต่มิได้มองถึงสถานะของประชาชนพลเมืองที่มีสิทธิตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองความเสมอภาคตามแนวคิดของ NPS จะเห็นได้ว่า ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาควรมีการเลือกสรรปรับใช้กระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์เหล่านี้ได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายคือการพัฒนาาระบบราชการให้เป็นกลไกของรัฐที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอย่างยั่งยืน ดังนั้น จากเหตุผลดังกล่าว ได้มีนักวิชาการอย่าง เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ (2557) เสนอแนวคิดใหม่ที่ได้รวบเอาบริบทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริการสาธารณะแนวใหม่กับการให้บริการสาธารณะในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เน้นสร้างและประสานความเป็นพลเมืองที่จะร่วมกันช่วยให้บริการสาธารณะของสังคมหรือชุมชนของตนเองนั้นเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณชน นั่นก็คือ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (Civic Public Administration: CPA) ซึ่งจะอธิบายและทำความเข้าใจในหัวข้อถัดไป

รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (Civic Public Administration: CPA)

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริการสาธารณะแนวใหม่เข้าด้วยกัน โดยมีทฤษฎีรากมาจากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมเน้นไปที่หลักความเป็นพลเมืองที่มีเสรีภาพ 6 ประการประกอบไปด้วยเสรีภาพในตัวบุคคล ในเคหสถาน ในการประกอบอาชีพในทรัพย์สินส่วนบุคคล ในทางศาสนาและในการประชุม เข้าร่วมสมาคมต่าง ๆ ซึ่งการจะเกิดลักษณะของความเป็นพลเมืองขึ้นมาได้นั้น วัชรวิชัย (2555, น. 9-20) กล่าวว่าไว้ว่าจะต้องมีพื้นฐานความคิดในแง่ของ “จิตสาธารณะ (Public Mind)” หากถอดเป็นความหมายในแต่ละตัวอักษรสามารถอธิบายได้ ดังนี้

P-Professional การทำกิจกรรมแบบมืออาชีพ โดยการคิดใหม่ทำใหม่ รอบรู้ในการที่เกี่ยวข้องและพัฒนาความรู้ตนเองตลอดเวลาภายใต้หน้าที่ที่ตนเองจะต้องรับผิดชอบ

U-Unity ความสามัคคีในหมู่คณะ การร่วมทำงานเป็นทีม แตกต่างได้แต่ไม่แตกแยก

B-Believe การทำงานต่าง ๆ ภายใต้ความเชื่อที่ถูกต้อง

L-Locally การสร้างวิธีการเรียนรู้ร่วมกันผ่านภูมิปัญญาทางท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นของตนเองและลดความเป็นสมัยนิยมลง

I-Integrity การยึดถือเอาความซื่อสัตย์เป็นที่ตั้งเพื่อให้เกิดแบบอย่างที่ดีในสังคม

C-Creative การคิดสร้างสรรค์ในการทำกิจกรรมใหม่ผ่านนวัตกรรม เกิดความเป็นพลวัตทำให้สังคมของตนเองไม่หยุดนิ่ง

M-Morality การปฏิบัติตามหน้าที่ตนให้มีความถูกต้องตามศีลธรรมและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

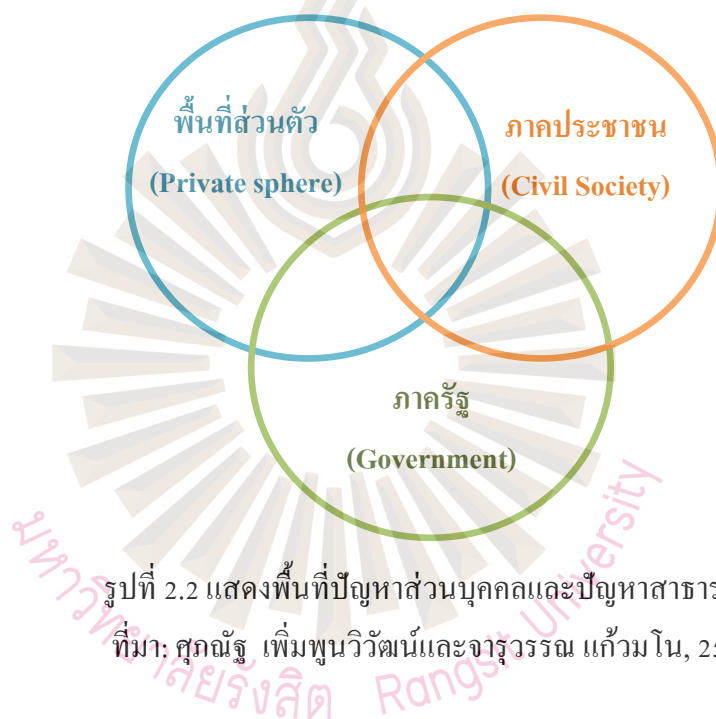
I-Innovate การปฏิบัติตามวิถีของการสร้างจิตสาธารณะการรักตนเอง ครอบครัวและประเทศชาติในยุคของกระแสโลกาภิวัตน์

N-Nature การสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างมนุษย์และธรรมชาติรวมถึงสิ่งแวดล้อมด้วย

D-Divide การแบ่งปันความรักให้กับผู้อื่น รวมถึงการบำเพ็ญประโยชน์และช่วยเหลือสังคมโดยไม่หวังสิ่งตอบแทนที่เป็นผลกำไร

สรุปได้ว่า จิตสาธารณะ นั้น คือ จิตสำนึกเพื่อส่วนรวมและแสดงออกในการตระหนักรู้และคำนึงถึงสังคมร่วมกันในมุมมองของการให้คุณค่าทางการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม แต่ไม่ขัดต่อกฎหมาย คุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรมอันดีงามของสังคม โดยที่จิตสาธารณะนั้น อาจรวมไปถึงความรับผิดชอบต่อสังคมของวิสาหกิจ หรือ Corporate Social Responsibility (CSR) ในการที่บริษัทเอกชนจัดทำกิจกรรมบางอย่างที่ตอบแทนคืนกำไรกลับให้สังคม โดยเฉพาะทางด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม นำกำไรที่ได้ไปใช้ประโยชน์ต่อสังคมดังนั้น “จิตสาธารณะ”อาจรวมถึงคำว่า “จิตสำนึกสาธารณะ (Public Consciousness)” และ/หรือ “จิตอาสา” มีองค์ประกอบ 3 ประการด้วยกันคือ 1) การมีจิตสำนึก “เห็นคุณค่า” ต่อส่วนรวมมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในสิ่งที่เป็นสาธารณะหากมีความผิดปกติจะเกิดความรู้สึกเดือดเนื้อร้อนใจเมื่อเห็นสิ่งของนั้นถูกทำลาย 2) การมีจิตสำนึก “รับผิดชอบ” ต่อส่วนรวม ร่วมรับผิดชอบไม่ทำให้สังคมเดือดร้อน เกิดความเสียหาย และ 3) การมีจิตสำนึก “อาสา” เพื่อประโยชน์ส่วนรวมมีความต้องการที่จะช่วยเหลือผู้อื่นและส่วนรวมโดยไม่เห็นแก่ตัว ยินดีที่จะอุทิศตนและทรัพยากรเพื่อประโยชน์

ส่วนรวมโดยความสมัครใจมิได้ถูกบังคับให้กระทำเสียสละเพื่อร่วมทำประโยชน์ให้แก่สังคมเกิดการสะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าของการเข้ามามีส่วนรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมของประชาชน และแสดงออกเป็นพฤติกรรมของประชาชนในสังคมที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมรวมถึงรักษาไว้ซึ่งสาธารณสมบัติโดยที่ตระหนักได้ถึงความสำคัญของการเสียสละที่จะร่วมแบ่งทรัพยากรหรือผลประโยชน์ส่วนตนให้กับสังคมโดยที่การเชื่อมโยงระหว่างปัญหาส่วนตัวและปัญหาสาธารณะซึ่งตัวของบุคคลนั้นจะต้องมีหน้าที่ในการรับผิดชอบแก้ไขต่อตนเองและต่อส่วนรวมโดยที่ภาครัฐจะต้องเข้ามาดูแลแก้ไขปัญหาให้เกิดประโยชน์สุขต่อสังคมส่วนรวมของสังคมต่อไปอธิบายได้ในรูปที่ 2.2 ดังนี้



รูปที่ 2.2 แสดงพื้นที่ปัญหาส่วนบุคคลและปัญหาสาธารณะ
ที่มา: ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์และจารุวรรณ แก้วมโน, 2558

เมื่อประชาชนในสังคมเกิดความมีจิตสาธารณะแล้ว การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงจะสามารถก่อกำเนิด “สำนึกพลเมือง” ขึ้นมาได้อย่างแท้จริง โดยความเป็นพลเมืองนั้นจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะต่อไปนี้ การมีอิสรภาพและพึ่งตนเองได้ การรับผิดชอบตนเองได้ การเคารพหลักความเสมอภาคและมีความเห็นว่าคุณทุกคนนั้นเท่าเทียมกัน การยอมรับในความแตกต่างของประชาชนด้วยกันเองได้ การเคารพสิทธิผู้อื่นและไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น การมีความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวมในการร่วมแก้ปัญหาของสังคมให้ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา และความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การที่ประชาชนจะเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพได้นั้นจะต้องฝึกฝนให้มีสำนึกความเป็นพลเมือง ดังนั้น ประชาชนในสังคมใดที่มีสำนึกความเป็นพลเมือง สังคมนั้นก็จะเป็น Civil Society หรือ ประชาสังคม ในความหมายที่ว่า สังคมที่ประกอบไปด้วย

ประชาชนที่มีสำนึกความเป็นพลเมืองนั่นเองดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นหรืออาจกล่าวได้ว่า “ภาคประชาสังคม” หรือ Civil Society ควรเน้นไปที่เครือข่ายของภาคพลเมืองเพื่อก่อให้เกิดสังคมที่เข้มแข็ง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556, น. 23) โดยเฉพาะนักวิชาการอย่าง เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ (2557, น. 26-77) ให้ความสำคัญไปที่รัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองนั้น ต้องการให้ทุก ๆ คนเป็นพลเมืองควบคู่ไปกับการเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญเสมอ หมอก็ควรเป็นทั้งแพทย์และพลเมือง วิศวกรต้องรู้ทั้งวิศวกรรมและเป็นพลเมืองด้วย นักการเมืองก็ต้องมีอีกร่างหนึ่งอีกวิญญูณหนึ่งที่เป็นพลเมืองด้วย ข้าราชการที่ดีต้องเป็นทั้งพลเมืองทั้งข้าราชการ ข้าราชการที่ดีนั้นต้องตั้งตนเป็นเพียงพลเมืองที่มีอาชีพรับราชการเพื่อช่วยเหลือให้พลเมืองอื่น ๆ ได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญและมีส่วนในการสร้างบ้านแปลงเมืองเท่าที่เขาจะสนใจ เป็นต้น แม้แต่ปัญหาน้ำท่วมก็ดี ภูมิอากาศแปรปรวนก็ดี การเปิดเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนก็ดี การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นก็ดี การรักษาสถาปัตยกรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ดี การปรองดองสมานฉันท์เหลือภัยกับแดงรวมถึงในสามจังหวัดภาคใต้ก็ดี ล้วนเป็นเรื่องใหญ่เรื่องยาก หากทำด้วยรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม แต่หากใช้รัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองอาจจะบรรลุผลได้ไม่ยากบนหลักการที่ว่า ประชาชนที่มีบทบาทต่างกันแต่มีบทบาทความเป็นพลเมืองเหมือนกันร่วมกันบริหารจัดการชุมชนของตนเองเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกันสอดคล้องกับ Boyte (2008, pp. 3-15, 143-157) ที่ได้ให้อธิบายความหมายของ “พลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ” (Citizen Professionals) ในหนังสือ The Citizen Solution: How you can make a difference ไว้ว่า เป็นประชาชนที่เปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองจากผู้ชำนาญการภายนอกไปสู่พลเมืองที่ร่วมมือแก้ปัญหาด้วยกันนำไปสู่การเกิดผลประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้สติปัญญามาใช้เพียงแค่นี้แต่ความรู้และทักษะเพียงอย่างเดียว เกิดหลักการปกครองโดยประชาชนไม่ใช่เพื่อประชาชนเท่านั้น แต่หากมุ่งสู่นักวิชาชีพที่มีความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ร่วมสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคมร่วมมือและแก้ปัญหาร่วมกันของชุมชนด้วยกัน ประกอบไปด้วยพลเมืองทั้งที่เป็นและไม่เป็นผู้ชำนาญการภายนอก รวมไปถึงนักวิชาการ นักวิจารณ์สังคมและผู้นำทางศาสนา ที่ผ่านการฝึกการสร้างความสัมพันธ์ทั้งในรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ใช้ทักษะการสังเคราะห์และมองภาพรวมให้เกิดการบูรณาการร่วมกันและสามารถที่จะกระตุ้นให้พลเมืองคนอื่น ๆ ระดมพลังอันมหาศาลในการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำให้ดียิ่งขึ้นไปจากสถานการณ์ความเป็นจริงในท้องถิ่นและชุมชนของตนเอง ซึ่งทั้งภาครัฐและพลเมืองต่างก็มีบทบาทเป็นผู้ริเริ่มและสนับสนุนการร่วมกันใช้ทรัพยากรในการแก้ปัญหาทางสาธารณะเพื่อทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกันได้อย่างยั่งยืนและอนาคตที่ยั่งยืน ดังนั้น ภาครัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดบรรยากาศและกระตุ้นให้เกิดสังคมของพลเมืองขึ้น โดยมีแนวคิดประชาธิปไตยเป็นรากฐานในการสร้างงานของสาธารณะ เกิดเป็นแนวคิดที่ว่ารัฐบาลไม่ใช่แค่ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึง

แนวคิดของรัฐบาลโดยประชาชนด้วยเช่นกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ผู้ที่รับใช้พลเมืองแท้จริงก็คือประชาชนนั่นเองในการร่วมกันประกอบกิจกรรมสาธารณะด้วยกัน การที่จะเปลี่ยนแปลงบริบทสังคมพลเมืองที่มีประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานได้นั้น ขึ้นกับการนำภาคประชาชนให้กลับมาสู่การดำเนินชีวิตโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้งและความเหมาะสมของชุมชนสังคมท้องถิ่นที่จะต้องเกิดขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม การสร้างพลเมืองควรเน้นไปที่กลุ่มคนรุ่นใหม่ที่อยู่ในช่วงที่สามารถทำให้เกิดการเรียนรู้งานของสังคมเพื่อทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของสังคมพลเมืองขึ้นได้ โดยความแตกต่างระหว่างการมีส่วนร่วมในงานสาธารณะและการเกิดสังคมพลเมืองอยู่ที่ การมีส่วนร่วมในงานสาธารณะนั้น ภาครัฐต้องการคำปรึกษาจากภาคพลเมืองเพื่อที่จะทำความเข้าใจในมุมมองและความต้องการจากประชาชนเท่านั้น แต่ถ้าหากมองไปที่การเกิดสังคมพลเมือง ตัวพลเมืองนั่นเองที่จะต้องจัดระเบียบการดำเนินชีวิตทั้งของตนเองและของชุมชนด้วยเช่นกัน ภายใต้อำนาจที่ว่า พวกเราสามารถทำอะไรในสังคมได้บ้าง เกิดการกระตุ้นทั้งจากตัวพลเมืองเองและจากรัฐบาลเพื่อที่จะทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยที่ปัญหาของสังคมส่วนรวมนั้นได้รับการแก้ไขผ่านความร่วมมือ การต่อรองและการเรียนรู้ร่วมกัน

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกท่านอย่าง ดิน ปรัชญพฤทธิ (2551, น. 25-80) ที่ได้มีแนวคิดเน้นย้ำไปที่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงนักธุรกิจภาคเอกชนต่าง ๆ ที่นอกจากการเป็นบุคลากรในการร่วมพัฒนาประเทศแล้วนั้น ยังจะต้องให้ความสำคัญไปที่บทบาทความเป็นพลเมืองที่มีลักษณะของ “วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน” เพื่อให้สอดคล้องกับปรัชญาของความรู้คู่คุณธรรมที่บรรพชนเคยได้สั่งสอนกันมา โดย Terry (1960 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2551, น. 26) ให้นิยามของ “วิชาชีพนิยม (Professionalism)” หมายถึง องค์ความรู้หรือความรู้รอบตัวเกี่ยวกับอาชีพของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งคนเหล่านั้นเห็นว่ามีค่าและพยายามผลักดันให้สาธารณชนยอมรับสถานภาพอาชีพของตนเชื่อมโยงกับคุณลักษณะจากทั้งหมด 18 เกณฑ์ ที่พลเมืองจะต้องมี เสนอโดย Ritzer and Trice (1969 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2551, น. 26-28) นั้นจะเห็นได้ว่า ภายใต้อาชีพนิยมนั้น ปรากฏเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณอยู่ 2 ข้อด้วยกันคือ 1) การมีจรรยาบรรณวิชาชีพหรืออาจหมายถึงมาตรฐานความประพฤติ/ศีลธรรมประจำวิชาชีพและ 2) การประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยที่จะต้องอยู่ในกรอบขนบธรรมเนียมประเพณี ศีลธรรมและปทัสถานทางสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่ดีงามควรยึดถือและปฏิบัติตามหรืออาจกล่าวได้ว่า จรรยาบรรณเป็นองค์ประกอบย่อยของวิชาชีพนิยมนั่นเอง โดย เพ็ญศรี วายวานนท์ (2537 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2551, น. 28-34) กล่าวว่า ทั้งจรรยาบรรณหรือจริยธรรม คือ มาตรฐานความประพฤติและวิจารณญาณของศีลธรรมและวิชาชีพ หรือที่เรียกว่า “Ethic” นั้นเป็นส่วนหนึ่ง

ของปรัชญาหรือศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงมาตรฐานทางศีลธรรมให้มา กำหนดมาตรฐานทางสังคมแล้วจะพบว่า จรรยาบรรณก็คือ “ศีลธรรมประจำวิชาชีพ (Professional Morality)” นั่นเอง ซึ่งถ้าหากให้พนักงานในองค์กรแสดงบทบาทของพนักงานที่มีทั้งวิชาชีพนิยม และปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพของตนเองแล้วนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังนี้ คือ 1) พนักงานเหล่านั้น จะต้องเข้าใจถึงความหมายและเนื้อหาของจรรยาบรรณ โดยเฉพาะพฤติกรรมที่เล็งและล่อแหลม ต่อการกระทำผิดศีลธรรมประจำวิชาชีพของตนเอง รวมไปถึงการไม่ทำตามกฎที่ระบุไว้ การทำงาน ที่น้อยกว่าหรือมากกว่ากฎที่ระบุไว้และการปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่เลือกที่จะ กระทำโดยใช้วิธีการที่ผิดเพื่อให้ผู้กระทำผิดนั้นปฏิบัติตามกฎหมายได้ 2) พนักงานเหล่านั้นจะต้อง ซึมซาบในคุณค่าและตระหนักถึงความสำคัญของจรรยาบรรณ มีความศรัทธาพร้อมทั้งนำไปเป็น หลักคติประจำใจเตือนตนเองให้อยู่ในกรอบแนวทางการปฏิบัติงาน และ 3) พนักงานเหล่านั้น จะต้องยอมรับและเกิดการปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณที่ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางในการทำงาน โดยมีกลุ่มทฤษฎีจรรยาบรรณรองรับการปฏิบัติงานของพนักงานที่มีจรรยาบรรณนั้นประกอบไปด้วย ทฤษฎีที่เน้นอรรถประโยชน์ คือมองไปที่บุคคลที่ปฏิบัติงานจนเกิดผลดีต่อตนเองและส่วนรวม ทฤษฎีเน้นความสัมพันธ์ โดยบุคคลนั้นจะต้องรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อบุคคลในระดับเดียวกัน ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชารวมถึงลูกค้า/ประชาชนนั่นเอง ทฤษฎีเน้นกฎ/คำมั่นสัญญา คือการที่ บุคคลนั้นรักษาคำพูดและการกระทำของตนเองภายใต้กฎ ระเบียบ แบบแผนและสัญญาที่ได้ให้ไว้ และ ทฤษฎีเน้นวิธีการและขั้นตอน โดยบุคคลนั้นจะต้องประพฤติและปฏิบัติตามขั้นตอนที่ได้ บัญญัติไว้ หากมองไปที่จรรยาบรรณของประเทศไทยนั้น ในอดีต มีที่มาจากหลักของ พระพุทธศาสนา คำสาบานกฎหมาย ระเบียบวินัย รวมถึงพระราชดำริ/โอวาทและการประพฤติเป็น แบบอย่างที่ดีของข้าราชการระดับสูง ส่วนในปัจจุบันได้มีหลักประมวลจริยธรรมเกิดขึ้นมากมายใน ทุก ๆ องค์กร ทั้งนี้ก็เพื่อฝึกให้บุคคลแต่ละคนนั้นมีความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพในงาน ของตนเองและมีศีลธรรมอันดีงามในการใช้ชีวิตต่อสังคมส่วนรวม

ตัวอย่างที่สำคัญของการนำเอาหลักความคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองมาปรับใช้ใน ประเทศไทย เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลช่วง ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา เช่น การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยและยังได้ กำหนดนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนชาวไทยและในหมวดที่ 5 ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (4) (5) และมาตรา 87 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ว่าด้วยการ กำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการที่จะทำให้เกิดการบริหารราชการที่ดี โดยกำหนดไปในทิศทาง

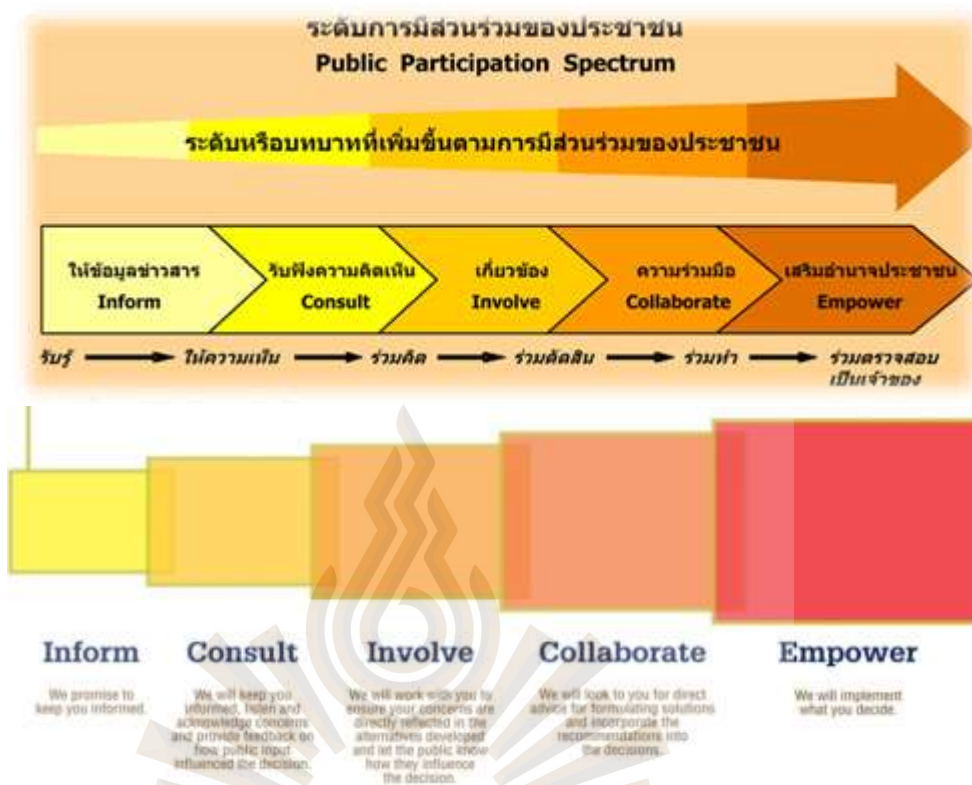
เดียวกันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอันจะส่งผลให้เกิดความผาสุกของประชาชนโดยทั่วกันไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานภายใต้วิธีการระบบราชการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูประบบราชการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญที่ระบุไว้ในหมวดที่ 2 (3) ให้ส่วนราชการจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนลงมือดำเนินงานและ (4) ข้าราชการมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจจากสังคมโดยรวมและประชาชนที่มาใช้บริการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ในข้อที่ 4 เน้นไปที่การบริหารราชการของจังหวัดที่จะต้องแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ของตนเองภายใต้การประสานงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางสามารที่จะป้องกันปัญหาภายในท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน และ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ระบุให้มีเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

เอนก เหล่าธรรมทัศน์และวัลย์พร รัตนเศรษฐ (2557, น. 126-137) ได้อธิบายถึง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองในบริบทของประเทศไทย” ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ระบบกฎหมาย ที่มีการปรับบทบาทของภาครัฐในการให้สิทธิแก่ประชาชน/พลเมืองมากขึ้น ปรับเปลี่ยนทัศนคติเดิมแล้วหันมาส่งเสริมการจัดสภาพแวดล้อมรวมไปถึงบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการศึกษาก่อสร้างพลเมืองได้ 2) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนมีการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นตนเองและร่วมกันบริหารแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการในท้องถิ่นของตนเองได้ รับผิดชอบต่อองค์กรและตนเอง รวมไปถึงการมีอาสาสมัครจากภาคประชาสังคมเข้าร่วมด้วย 3) แนวทางการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ ผ่านการรับฟังเสียงและความคิดเห็นของประชาชน ทำให้สามารถลดความขัดแย้ง สร้างความเข้าใจร่วมกันตลอดจนการให้ข้อมูลที่ถูกต้องส่งผลให้เกิดการเรียนรู้และการศึกษาของพลเมืองในลักษณะปกป้องสิทธิของตนเองได้อีกทางหนึ่งด้วย สร้างพลเมืองให้เกิดขึ้นในสังคมไทยผลักดันให้เป็นสังคมแห่งพลเมืองและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า คำตอบของ รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง คือการมีส่วนร่วมของพลเมืองหรือการให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานสาธารณะ 4) การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม โดยผ่านการเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐโดยประชาชน ทั้งจากกลุ่ม Non-Governmental Organization (NGO) สมาคม มูลนิธิรวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้การทำงานของทั้งภาครัฐและประชาชนมีคุณภาพและทิศทางที่ชัดเจน 5) การให้ความสำคัญของฝ่ายการเมือง โดยที่จะต้องไม่ผลิตนโยบายเพียงเพื่อเอาใจจาก

ประชาชนเท่านั้น แต่ต้องยังร่วมสร้าง กระตุ้นจิตสำนึก สร้างสิ่งที่ถูก ให้ประชาชนเข้ามาร่วมสร้าง เสริมพัฒนาประเทศชาติร่วมกัน เกิดเป็นสังคมที่เข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ 6) การผลักดันจากระบบราชการ ผ่านกลไกการทำให้ประชาชนมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองได้ เอื้ออำนวยต่อการสร้างสังคมพลเมือง พร้อมทั้งสร้างศักยภาพ สร้างทัศนคติที่ดีในการมีส่วนร่วมให้กับประชาชน และเน้นไปที่ผลประโยชน์สาธารณะ 7) การหล่อหลอมหรือการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง โดยเริ่มต้นที่การวางรากฐานที่ครอบครัว/บ้านเป็นสิ่งที่สำคัญ ผ่านการอบรมสั่งสอนให้เป็นพลเมืองที่ดี ต่อมาเป็นสถานศึกษา ศาสนา บ่มเพาะจากสถาบันทางสังคมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ผ่านการรวมกลุ่มต่าง ๆ เช่น อาสาสมัคร NGO เป็นต้น เตรียมคนให้เป็นพลเมืองต่อไป และ 8) พลังของกลุ่ม/เครือข่าย/ชุมชน โดยที่รัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองจะประสบความสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยชุมชนในระดับพื้นที่ ๆ สามารถพึ่งพาตนเองได้ และยังร่วมอาสาแก้ไขปัญหาของชุมชน

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองจะประสบความสำเร็จได้นั้น จะต้องอาศัยหลักพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่สามารถแสดงบทบาทหน้าที่ของพลเมืองที่เต็มเปี่ยมไปด้วยคุณภาพตามหลักเกณฑ์ของความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ในการร่วมบริหารระบบงานราชการ อาทิ การมีส่วนร่วมคิด ตัดสินใจ ดำเนินการ รับผลประโยชน์ ประเมินผลตามนโยบาย แผนงาน โครงการและ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ภาครัฐดำเนินการ การที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามีส่วนร่วมในการทำงานของรัฐ จะส่งผลให้เกิดคุณค่าร่วมกันเพื่อประโยชน์สุขต่อสังคมโดยรวมต่อไป ซึ่งขึ้นกับหลักการของขนาด หลักประชาธิปไตย หลักภาวะความรับผิดชอบและหลักความมีเหตุผลเป็นองค์ประกอบหลัก โดยให้ยึดหลักในการเริ่มต้นให้เร็ว ครอบคลุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้มากที่สุด ด้วยความจริงใจ ซื่อสัตย์ รับผิดชอบผ่านวิธีการที่มีความเหมาะสมในบริบทของแต่ละสังคม (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2557, น. 5-9)

โดยระดับของการมีส่วนร่วมนั้น สามารถได้อธิบายได้จาก “หลักการมีส่วนร่วมของสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน” ขององค์การ International Association for Public Participation หรือ IAP2 ซึ่งได้กำหนดระดับและขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน แบ่งได้ออกเป็น 5 ระดับ ตั้งแต่การเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุดไปจนถึงมากที่สุด ดังแสดงในรูปที่ 2.3



รูปที่ 2.3 แสดงระดับการมีส่วนร่วมขององค์กร IAP2

ที่มา: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ, 2550

โดยในระดับแรก คือ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน (To Inform) เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารในการเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่ การแจกเอกสาร พาชมสถานที่จริง โฆษณาผ่านช่องทางต่าง ๆ รวมไปถึง วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต ฯลฯ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในปัญหา ทางเลือกและ โอกาสในการดำเนินงาน พร้อมทั้งสามารถหาแนวทางในการแก้ปัญหาโดยแฝงหลักการมีส่วนร่วมไว้ได้ต่อมาในระดับที่สอง คือ การรับฟังความคิดเห็นและร่วมปรึกษาหารือ (To Consult) เป็นกระบวนการหนึ่งในรูปแบบเป็นและไม่เป็นทางการ โดยนำข้อเสนอแนะ เสียงสะท้อน และความคิดเห็นที่ได้มาใช้วิเคราะห์ทางเลือกเพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจและพัฒนาสู่วิธีการดำเนินงานต่อไปได้ผ่านการสำรวจความคิดเห็นและการประชุมสาธารณะ/กลุ่มย่อย/ประชาคม ฯลฯ ส่วนในระดับที่สามเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้อง (To Involve) โดยภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงาน โครงการและวิธีการ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกในการจัดระบบ ขอมรับการเสนอแนะและตัดสินใจร่วมกับ

ประชาชน ผ่านรูปแบบของกรรมการตัวแทนจากภาคประชาชนเข้าร่วมประชุม การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็น เป็นต้น และในระดับที่เน้นที่การสร้างความร่วมมือ/ร่วมกิจกรรม (To Collaborate) โดยภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมแสดงบทบาทการเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินงานร่วมกัน สามารถใช้รูปแบบการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน การสร้างข้อตกลงสาธารณะผ่านการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น และในระดับสุดท้าย คือ การเสริมและกระจายอำนาจให้ประชาชน (To Empower) ภาครัฐมีหน้าที่ในการตัดสินใจว่าจะยึดหลักการตามที่ประชาชนได้เสนอความคิดเห็นมาปฏิบัติหรือไม่ คำนึงอำนาจให้กับประชาชนในการเข้ามาทำงานแทนรัฐ ร่วมเป็นเจ้าของในการดำเนินกิจการของรัฐ ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจซึ่งเป็นระดับสูงสุดในการเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว เช่น การลงประชามติ การแก้ไขปัญหาโดยผ่านกระบวนการประชาคม เป็นต้น (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2557, น. 10-12; กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2554, น. 11-12)

เมื่อเปรียบเทียบกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ นนท์ กอแก้วทองดี (2543 อ้างถึงใน นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2547, น. 18) ได้แบ่งเป็น 3 ระดับด้วยกัน คือ ระดับที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม มีส่วนร่วมปานกลางและมีส่วนร่วมด้วยเต็มที่ อธิบายได้ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

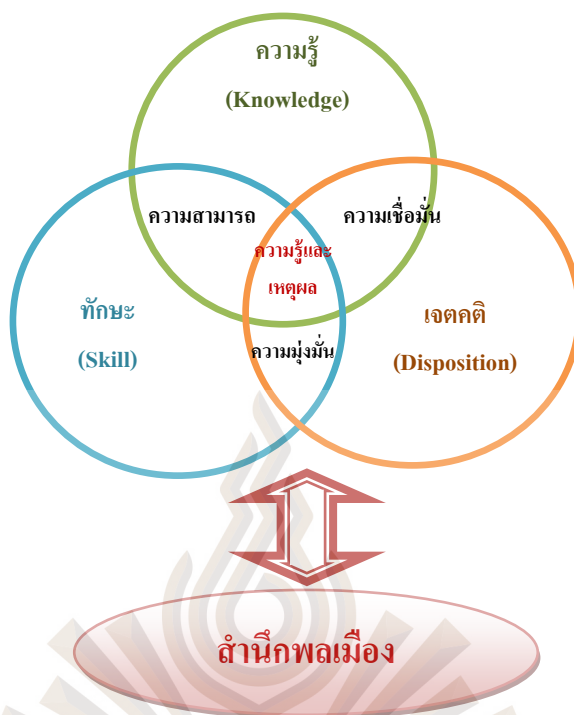
ระดับการมีส่วนร่วม	ขั้นตอนการมีส่วนร่วม
ระดับที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม	1) รัฐคือผู้กำหนด (คิดให้แทน)
ส่วนร่วม	2) รัฐคือผู้จัดการให้
	3) รัฐบอกให้ทราบว่า “มีอะไรบ้าง”
ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมปานกลาง	4) ประชาชนได้รับการปรึกษา (โดยมีการถามความต้องการบ้าง)
	5) รัฐให้ประชาชนเข้าร่วมได้บางส่วน เช่น เป็นที่ปรึกษา เข้าเป็นกรรมการ (แต่เพียงส่วนน้อย)
ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น	6) ประชาชนและรัฐมีส่วนร่วมเท่ากัน (โดยถือว่าประชาชนเป็นหุ้นส่วน)
	7) ประชาชนได้ “ควบคุม” บางส่วน
	8) ประชาชนคือผู้กำหนดสิ่งที่ต้องการและร่วมกันจัดการ

ที่มา: นนท์ กอแก้วทองดี, 2543

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการ สาธารณะก็เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมปฏิบัติตามหน้าที่ของตนเอง ทั้งดูแลรักษาและ ป้องกันผลประโยชน์ของส่วนรวมให้คงอยู่ พัฒนาและยั่งยืนสืบไป อีกทั้งยังเป็นการรวมพลัง ประชาชนไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การให้ความสำคัญไปสู่การเอาใจใส่ปัญหาของ ส่วนรวม มีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของ บำรุงรักษาและหวงแหนทรัพยากรส่วนรวมมากยิ่งขึ้น นำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของแนวคิดประชาธิปไตยในด้านการปกครองตนเอง (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2554, น. 28-29) ซึ่งการมีส่วนร่วมทั้งก็เหมือนกับดาบสองคม คือ มีทั้ง ข้อดีและข้อเสียในตัวเอง หากกล่าวถึง “ข้อดี” ก็จะประกอบไปด้วย การเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สามารถที่จะยอมรับความแตกต่างกันได้และการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การดำเนินงานที่ยากให้ ประสบความสำเร็จขึ้นมาได้ การทำให้บุคคลเกิดการพึ่งพาตนเองคิดที่จะช่วยตนเองรู้สึกถึงความ เป็นเจ้าของ การเกิดความช่วยเหลือที่ตรงต่อความต้องการของสังคมและเพิ่มทางเลือกที่ดีในการ ตัดสินใจ การประหยัดการใช้ทรัพยากรการสร้างสรรค์ การเกิดสังคมที่เข้มแข็งและโปร่งใส ท้ายที่สุดคือ การเกิดการยอมรับจากคนในสังคมในโครงการที่มีการต่อต้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ ของคนส่วนใหญ่ เมื่อมองในทางตรงกันข้าม “ข้อเสีย” ของการมีส่วนร่วมนั้น อาจเกิดขึ้นได้หาก นำไปปฏิบัติไม่เหมาะสมในเรื่องของการเกิดความล่าช้าในกิจกรรมต่าง ๆ หรืออาจไม่เกิดกิจกรรม ขึ้นเนื่องจากความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน/การคัดค้าน การแตกความสามัคคี การเสียเวลาและทรัพยากร ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีได้ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง รวมถึงการมีจุดประสงค์ อื่นแอบแฝงในการเข้ามามีส่วนร่วมไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่แท้จริงของสังคมส่วนรวม อาจเกิด การขยายอิทธิพลบางอย่างเข้าสู่สังคมได้ ซึ่งเกิดการครอบงำบุคคลในสังคม

เมื่อภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น การโหวตว่าที่ โดยให้ทั้งสองฝ่ายแสดงออกถึงมุมมอง การจัดเสวนาหาทางออกโดยการหยิบยกประเด็นขึ้นมา สนทนาระหว่างกัน การจัดเสวนาสาธารณะผ่านกระบวนการสนทนาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ความคิดเห็น ความต้องการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญในการนำมาใช้ประโยชน์ต่อไป การใช้เวที ประชาชนโดยการจัดประชุมระหว่างประชาชนเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปประกอบการตัดสินใจ การใช้ เวทีผู้เชี่ยวชาญเพื่อนำข้อมูลการเสวนาไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพต่อไปได้ การจัดการความรู้ในแง่การแบ่งปันความรู้ระหว่างกันการจัดทำประชาพิจารณ์โดยการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนมาประกอบกับกระบวนการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมจากสาธารณะ/ผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียผ่านการมีส่วนร่วมของกลุ่ม องค์กร สถาบันของสังคมนำมาพิจารณาในการตัดสินใจ ด้านนโยบายสาธารณะการตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยภาคประชาชนตามหลักการบริหาร

กิจการบ้านเมืองที่ดี ร่วมตรวจสอบโครงการที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติได้ และคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาชนผ่านการจัดตั้งคณะตัวแทนบุคคลของภาคประชาชนเข้ามาร่วมเสนอความคิดเห็นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือหลาย ๆ ขั้นตอนก็ได้ซึ่งรัฐจะต้องนำมาใช้ให้เหมาะสมตามสภาพการณ์ (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2557, น. 34-36) รัฐจะต้องส่งเสริมวิธีการปลูกฝังจิตสำนึกพลเมืองผ่านการให้การศึกษา ทั้งสั่งสอน อบรม ชัดเกล้าผ่านระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะการจัดให้มีการสอนความเป็นพลเมือง (Civic Education) ให้แก่คนรุ่นใหม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมโดยเน้นไปที่นักเรียน นักศึกษาและประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการเรียนรู้การให้บริการต่อสังคม ให้โอกาสแก่ประชาชนทุกคนในการร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในแนวทางประชาธิปไตย (วิภาดา วานิช, 2554, น. 15; วัชรวิภา ไชยสาร, 2555, น. 15) รวมไปถึงการให้ทำกิจกรรม การใช้ผู้นำกระตุ้น และการสร้างอาสาสมัคร/องค์กรสาธารณะให้เกิดขึ้น (สุภรัตน์ รัตนमुख, 2551, น. 11-14) โดยมี ปัจจัยและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปลูกจิตสำนึกพลเมืองไม่ว่าจะเป็นตนเอง สถาบันครอบครัว สถาบันในสังคมต่าง ๆ เช่น การศึกษา ศาสนา เป็นต้น องค์กรต่าง ๆ เช่น สื่อมวลชน ฯลฯ (ชัยวัฒน์ สุทธิรัตน์, 2533, น. 53-70) รวมไปถึง สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม-จิตวิทยาและวัฒนธรรมที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของพลเมืองผ่านการสร้างสำนึกพลเมืองโดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนา “ความรู้” ในการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย “ทักษะ” ที่ต้องได้รับการฝึกฝนจนเกิดความชำนาญในการทำงานได้เป็นอย่างดี ทั้งการสื่อสาร การตัดสินใจ ร่วมกัน การวิเคราะห์พิจารณาและการจัดตั้งองค์การสร้างเครือข่าย (วิภาดา วานิช, 2554, น. 16) และ “เจตคติ” ทั้งกายภาพ ภาษาพูดและจิตใจ ผ่านการแสดงออกของบุคคลนั้น ๆ (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2547, น. 27-29; ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์และจากรุวรรณ แก้วมโน, 2558, น. 50-52) ดังแสดงในรูปที่ 2.4



รูปที่ 2.4 แสดงองค์ประกอบการสร้างตํานักพลเมือง
ที่มา: สุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์และจรรูวรรณ แก้วมโน, 2558

โดยมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Gardner, Howard (2008 อ้างถึงใน สุรพงษ์ มาลี, 2550, น. 62-67) ที่ได้อธิบายถึงการจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital) กับจิตสาธารณะไว้ว่าเป็นการเตรียมจิต (Minds) และสิ่งที่สั่งสมไว้ในตัวบุคคลให้มีความพร้อมในการที่จะนำความรู้ ความสามารถ ทักษะ สมรรถนะ ประสบการณ์และค่านิยมของบุคคลนั้น ๆ เพื่อทำให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานในองค์การให้บรรลุผลและประสบความสำเร็จโดยที่บุคคลนั้นจะต้องมีจิตสาธารณะทั้ง 5 ประการซึ่งประกอบไปด้วย จิตแห่งวิชาการ (Disciplined Mind) คือ การเรียนรู้ตลอดชีวิต คิดเป็นและทำเป็น จิตแห่งการสังเคราะห์ (Synthesizing Mind) คือ การสั่งสม ต่อยอด และสร้างนวัตกรรมความรู้ จิตแห่งการสร้างสรรค์ (Creative Mind) ที่เชื่อว่าความคิดสร้างสรรค์สามารถสร้างขึ้นได้จากการหมั่นฝึกฝน จิตแห่งความเคารพ (Respectful Mind) คือ การเปิดใจให้กว้างพร้อมที่จะรับฟังในทุก ๆ ความคิดเห็น และ จิตแห่งคุณธรรม (Ethic Mind) คือ การที่บุคคลมีความรับผิดชอบต่องานในอาชีพของตนเองและพลเมือง

ทั้งนี้ หลักการสร้างทักษะความเป็นพลเมือง (Civic Skills) Boyte (2008, pp. 11-173) ได้นำเสนอไว้ถึง 10 ทักษะด้วยกัน ประกอบไปด้วย การสัมภาษณ์ระหว่างบุคคล (One-on-one Interview) เป็นกระบวนการโดยเจตนาอย่างหนึ่งที่ทำให้ทราบถึงวิธีการการกระตุ้นและชี้นำบุคคลอื่นที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันให้มาร่วมทำงานร่วมกันได้อย่างลงตัว ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัว ความชอบส่วนบุคคล รวมไปถึงความสัมพันธ์ที่สำคัญและที่มาของแต่ละคน ซึ่งสามารถสังเกตได้จาก ภาษากาย น้ำเสียงที่แสดงความรู้สึกออกมา และการสบตาซึ่งกันและกัน รวมไปถึงความรู้ในงานของชุมชนและผลประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้น ท้ายที่สุดก็คือ การแสดงศักยภาพในการร่วมลงมือดำเนินกิจกรรมของสังคมด้วยกัน การวาดแผนที่ระหว่างพลังอำนาจประชาชนและประโยชน์สาธารณะ (Mapping Power and Interest) มีจุดมุ่งหมายก็เพื่อทำให้เกิดการคิดพัฒนากลยุทธ์ในการดำเนินงานร่วมกันในการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนร่วมโดยพิจารณาทั้งอำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการว่ามีมากน้อยเพียงใดด้วย การจัดประชุมร่วมกันในบ้าน (Holding a House Meeting) ซึ่งเป็นการจัดการเสวนาเล็ก ๆ ภายในบ้านหรือในสถานที่ที่ไม่เป็นทางการ โดยที่สมาชิกมีทั้งรู้จักกันและไม่รู้จักกันก็เพื่อที่จะปรึกษากันในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนร่วมและเสนอความคิดในการร่วมดำเนินการด้วยกันเริ่มตั้งแต่อะไรที่ผู้ชำนาญการภายนอกจะต้องกระทำเพื่อแก้ปัญหา หรืออะไรที่ภาครัฐควรกระทำ จนไปถึงแล้วภาคพลเมืองอย่างสมาชิกในการเสวนานี้จะสามารถร่วมกระทำการอะไรได้บ้าง การจัดหาพื้นที่ว่างในสังคมและชุมชนที่อาศัยอยู่ (Finding Free Spaces in your Community) โดยพื้นที่ว่างนั้น นิยามคือ สามารถที่จะใช้ประโยชน์ในการพบปะพูดคุยระหว่างกัน มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างมีความสุข ดำเนินการประกอบกิจกรรมสาธารณะร่วมกันและจะต้องจัดหาให้มีในชุมชนทุกที่ การค้นพบทรัพยากรด้านวัฒนธรรมในชุมชน (Discovering Cultural Resources) ถือเป็นความสามารถของพลเมืองในชุมชนที่สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันภายใต้วัฒนธรรมเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของค่านิยม ปทัสถาน สังคม การกระทำที่สืบทอดต่อกันมา การประเมินด้านสาธารณะ (Public Evaluation) ในทักษะนี้จะช่วยให้พลเมืองทั้งในสังคมและชุมชนนั้น สามารถที่จะเรียนรู้ได้จากประสบการณ์ สภาวะความจริง เกรียดและความขัดแย้งร่วมกันอันจะทำให้เกิดเป็นความต้องการร่วมกันได้ สามารถเรียนรู้ได้จากความผิดพลาดของกันและกันซึ่งไม่เหมือนกันทักษะข้างต้นที่ได้กล่าวมา โดยพลเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นผู้ประสบด้วยตนเอง นำไปสู่ความเข้าใจในการร่วมดำเนินกิจกรรมทางสังคมว่าอะไรควรทำและอะไรไม่ควรทำ หากทำได้แล้วจะดีขึ้นได้อย่างไร การเข้าร่วมดำเนินงาน (Taking Action) เป็นอีกทักษะที่พลเมืองจะต้องให้ความสำคัญไปที่การตระหนักว่าอะไรสำคัญที่จะต้องดำเนินการก่อนและหลังจัดเรียงตามความสำคัญแล้วสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมทางสังคมต่อไป การสร้างความเข้าใจในสังคมชุมชนของตนเอง (Getting to Know your Neighborhood) เป็นอีกหนึ่ง

ทักษะที่พลเมืองในชุมชนของตนเองจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจถึงประวัติความเป็นมา วัฒนธรรม ผลประโยชน์ อำนาจและสถาบันในสังคมของตนเอง ในการร่วมดำเนินกิจกรรมทางสังคมให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งอาจรวมถึงกลุ่มทางวัฒนธรรมและจริยธรรมร่วมกัน สถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนพลเมือง เรื่องราวความเป็นมา สัญลักษณ์ พื้นที่ว่างในสังคม และลักษณะความสนใจของชุมชน ซึ่งในแต่ละที่นั้นมีความแตกต่างและมีความเป็นตัวของตัวเอง ดังนั้น เราจะต้องสร้างทักษะนี้เพื่อทำให้กิจกรรมทางสังคมดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น การพัฒนาอัตลักษณ์ความเป็นพลเมือง (Developing a Citizen Identity) เป็นอีกหนึ่งทักษะที่มีความสำคัญอย่างมากในการสร้างประชาชนให้เป็น “พลเมืองที่มีลักษณะของความเป็นวิชาชีพนิยม” (Citizen Professionalism) ในความหมายนี้สามารถอธิบายได้ว่า ไม่ว่าประชาชนจะประกอบอาชีพอะไรก็ตาม บุคคล ๆ นั้น จะต้องถูกตั้งสอนและฝึกฝนให้แสดงบทบาทความเป็นมืออาชีพในวิชาชีพของตน เช่น หากประชาชนมองตนเองเป็นแค่ค้อนเท่านั้น สิ่งต่าง ๆ ก็เปรียบเสมือนตะปู แต่หากแสดงบทบาทของตนเองใหม่เป็นค้อนที่สามารถใช้ได้กับทุกสิ่งรอบตัว ตัวประชาชนคนนั้นก็เปรียบเสมือนพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพในวิชาชีพของตนเป็นต้น ดังนั้น ทักษะที่สำคัญของพลเมืองในที่นี้คือ สามารถที่จะเรียนรู้การปฏิบัติตนและแสดงบทบาทของความเป็นพลเมืองร่วมทำกิจกรรมทางสังคมร่วมกับผู้อื่นบนพื้นฐานของความสามารถและความรู้ของตนเองเพื่อช่วยผู้อื่น ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะวิชาชีพของตนเองหรือไม่ก็ตามดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นและสุดท้าย การสร้างความร่วมมือและพันธมิตร (Building Partnerships) ในปัจจุบัน ผู้คนมองไปเฉพาะแค่ผู้นำ แต่พลเมืองที่มีประสิทธิภาพนั้น มีความพยายามที่จะพัฒนาวิธีการสร้างความร่วมมือร่วมกันผ่านกลุ่มพันธมิตรที่จัดตั้งขึ้นหรือที่เรียกว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งโดยสังคมพลเมืองหรืออาจหมายถึงภาคประชาสังคมก็เป็นได้

ในท้ายนี้ ผู้วิจัยคาดว่า การนำแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ กระบวนทัศน์ของรัฐ ประศาสนศาสตร์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมที่เน้นประสิทธิภาพการบริหาร องค์การจากปัจจัยนำเข้า ส่วนการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น เน้นต่างจากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมตรงที่คำนึงถึงการทำให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่าที่ปัจจัยนำเข้ารวมถึงการทำให้เกิดประสิทธิภาพจัดการองค์การซึ่งเน้นไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การ อีกทั้งยังเน้นการทำให้เกิดประสิทธิภาพที่กระบวนการผลิตบริการสาธารณะหากมองไปที่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่จะพบว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การต่าง ๆ นั้น อาจเกิดขึ้นได้มากยิ่งขึ้น ถ้าภาคส่วนต่าง ๆ ได้ร่วมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองที่เน้นการ

สร้างสังคมแห่งพลเมือง ผ่านการให้ความรู้ ฝึกฝนทักษะและส่งเสริมให้มีทัศนคติด้านจิตสาธารณะ เพื่อพัฒนาสู่พลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพตามวิชาชีพของตนเองผ่านการกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงผลประโยชน์ส่วนรวมรวมไปถึงสร้างค่านิยมที่ดีมีจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานของตนเองและส่วนรวมแล้วนั้น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แท้จริงในระบอบประชาธิปไตยอาจจะเกิดขึ้นได้ในสังคมไทย

2.2 พัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์สู่รูปแบบการให้บริการสาธารณะของการประปา นครหลวง

โดยสรุปแล้ว พัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้องค์การบริหารในทุกภาคส่วนนั้น เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบขององค์กรเพื่อเป้าหมายหลักคือ ทำให้องค์การนั้นอยู่รอดกับภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทที่เหมาะสมของแต่ละสถานที่ โดยเฉพาะองค์กรที่ให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคด้านน้ำประปาด้วยแล้ว ยังต้องการแนวคิดการมีส่วนร่วมเข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนพลเมืองทุกคนอย่างเท่าเทียม ทัวถึง เกิดความพึงพอใจและประโยชน์ร่วมกันของทุกภาคส่วน โดยผู้วิจัยขออ้างบทสรุปบริบทของพัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้ในงานวิจัยเล่มนี้จากในหนังสือ เอนก เหล่าธรรมทัศน์และวลัยพร รัตนเศรษฐ (2557, น. 48) ดังแสดงในตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 แสดงวิวัฒนาการแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง

ช่วงเวลา ค.ศ.	1900-1930 1930-1968	1968-1980	1980-ปัจจุบัน	ปัจจุบัน-อนาคต
แกนหลักทาง รัฐประศาสนศาสตร์	รัฐประศาสนศาสตร์ แบบดั้งเดิม (Old Public Administration)	- การบริหารภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Administration) - การจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Management)	- การจัดการภาครัฐ แนวใหม่ + การบริการสาธารณะ แนวใหม่(New Public Management + New Public Service)	- การจัดการภาครัฐ แนวใหม่ + การบริการสาธารณะ แนวใหม่ = รัฐประศาสนศาสตร์ พลเมือง (New Public Management + New Public Service = Civic Public Administration)

ตารางที่ 2.3 แสดงวิวัฒนาการแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (ต่อ)

ช่วงเวลา ค.ศ.	1900-1930 1930-1968	1968-1980	1980-ปัจจุบัน	ปัจจุบัน-อนาคต
จุดมุ่งเน้น	1) การแยกการเมือง ออกจากการบริหาร 2) หลักเกณฑ์ ทางการบริหาร 3) เน้นหลัก ประสิทธิภาพ หลัก เหตุผลและกำหนด มาตรฐาน 4) องค์กรขนาด ใหญ่/ระบบราชการ 5) Centralization 6) Hierarchy	1) รัฐประศาสนศาสตร์ ที่เน้นการบริหารที่ช่วย แก้ปัญหาสังคม (Relevance) 2) เน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) 3) ความยุติธรรมในสังคม 4) สหวิทยาการ (Interdisciplinary) 5) พลเมืองทุกคนควร ได้รับการยกย่องอย่าง เท่าเทียมกัน 6) การนำเสนอแนวคิด ธุรกิจมาใช้ (Market Model) 7) เน้น Participatory Democracy	ยังคงให้ความสำคัญกับ NPM แต่รับ แนวความคิดของ NPS มาผสมผสาน ดังนี้ 1) รัฐต้องรับใช้ ไม่ใช่คุม ทิศหรือนำทาง (Serve, Rather Than Steer) 2) รัฐต้องมุ่งบริหารให้ เกิดสาธารณประโยชน์ (Seek The Public interest) 3) แม้จะทำด้วยวิถี ประชาธิปไตย NPS ก็ จะสำเร็จผลด้วย (Think Strategically, Act Democratically) 4) มุ่งรับใช้พลเมือง ไม่ใช่บริการลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) 5) รัฐประศาสนศาสตร์ นั้นต้องขึ้นต่ออะไร หลายอย่าง (Accountability isn't Simple) 6) ให้ราคากับประชาชน มาก ไม่ใช่สนใจแค่ผลิต ภาพของงาน (Value People, Not Just Productivity)	1) Good Democratic Society 2) เราควรทำอะไร 3) Deliberative Democracy 4) เน้นส่วนรวม ลดส่วนตัวลงบ้าง 5) พลเมืองเป็นหลัก และผู้ควบคุมรัฐ สนับสนุน 6) จิตวิญญาณของ รัฐประศาสนศาสตร์ คือความเป็นพลเมือง และประชาสังคม 7) การบริหารราชการ ต้องมี Emotional Work

ตารางที่ 2.3 แสดงวิวัฒนาการแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (ต่อ)

ช่วงเวลา ค.ศ.	1900-1930 1930-1968	1968-1980	1980-ปัจจุบัน	ปัจจุบัน-อนาคต
จุดมุ่งเน้น			7) ให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองและการช่วยกันทำสาธารณประโยชน์มากกว่าการสร้างนักรการเมืองและข้าราชการให้เป็นเสมือนผู้ประกอบการในราชการ (Value Citizenship and Public Service above Entrepreneurship)	
แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์	ไม่ได้กล่าวถึงความ เป็นพลเมืองในทาง รัฐประศาสนศาสตร์	มีการกล่าวถึงในลักษณะ ของสิทธิของพลเมือง ตามวิถีประชาธิปไตย ที่เน้นการมีส่วนร่วม ของประชาชน	เน้นย้ำคุณค่าความเป็น พลเมืองมากกว่าคุณค่า ใด ๆ หรือค่านิยมทาง ธุรกิจ	เน้นการสร้างความเป็น พลเมืองในทุกภาคส่วน ของภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่นและชุมชน

ที่มา: เอนก เหล่าธรรมทัศน์และวัลย์พร รัตนเศรษฐ, 2557

จะเห็นได้ว่า กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยนั้น มีความเชื่อมโยงกับรูปแบบขององค์กรต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งมาเพื่อให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปา ของประเทศไทย เมื่อพิจารณาไปที่รูปแบบการให้บริการสาธารณะของการประปานครหลวงในแต่ละยุคจะพบว่า รูปแบบของกิจการในยุครัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมนั้น จะเห็นได้ว่ามีแต่ภาครัฐที่เป็นดำเนินงานบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคการประปาแต่เพียงผู้เดียวโดยเริ่มกิจการในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 6 ก่อกำเนิดองค์กรที่ผลิตน้ำสะอาด ปราศจากเชื้อโรค อีกทั้งยังแจกจ่ายแก่ราษฎรในพื้นที่พระนครเป็นหลักและขยายสู่ชุมชนในวงกว้าง จนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย รูปแบบกิจการที่ดำเนินการ โดยภาครัฐนั้น แปรเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ นำหลักการบริหารงานของภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้ เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและพัฒนาประเทศให้เกิดความเจริญ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบนี้อยู่ในยุคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จนมาถึงในสมัยรัชกาลที่ 9 และรัชกาลที่ 10 ที่ได้รับแนวคิดของการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เริ่มให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในบริการสาธารณะของประเทศ ทั้งนี้ รูปแบบของกิจการของการ

ประปานครหลวง นั้นยังคงใช้รูปแบบเดิม แต่ได้มีการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบถามความพึงพอใจในการให้บริการผ่านการสัมภาษณ์จากแบบสอบถาม มีการจัดการเสวนากลุ่มเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมให้คำแนะนำ พร้อมทั้งได้รวบรวมคำแนะนำต่าง ๆ ที่ได้มาปรับปรุงการดำเนินงานของ กปน. แต่ยังมีได้อำนวยให้เกิดความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพและจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนในการเข้าร่วมแก้ปัญหาอย่างแท้จริงตามแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง ดังนั้น ในงานวิจัยฉบับนี้ จึงต้องการที่จะหาคำตอบว่า แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง นั้น สามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร และทำอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับบริบทของการประปานครหลวง โดยในบทต่อไปจะกล่าวถึงพัฒนาการการประปาในประเทศไทยว่ามีจุดกำเนิดจากอดีตจนถึงปัจจุบันได้อย่างไร ผ่านบริบทการเปลี่ยนแปลงอะไรมาบ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อกิจการประปาในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น



บทที่ 3

บริบทการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาของประเทศไทย

จากความต้องการใช้น้ำประปาอันเป็นปัจจัยพื้นฐานของสิ่งมีชีวิตรวมไปถึงมนุษย์ทุกคนในสังคมที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการให้บริการสาธารณะ สาธารณูปโภคด้านน้ำประปามาเป็นระยะเวลานานเช่นกัน มีการแยกกิจกรรมผูกขาดด้าน สาธารณูปโภคด้านการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาตามพื้นที่ภูมิศาสตร์แบ่งออกเป็นเขตต่าง ๆ ของ ประเทศ (สำนักวิจัยสภาพและหลักทรัพย์ของรัฐกระทรวงการคลัง, 2543, น. 7) ซึ่งในบทนี้จะได้อธิบายถึงการประปาที่ถือกำเนิดในประเทศไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบันว่ามีวิวัฒนาการมา แล้วอย่างไรบ้าง รวมไปถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่ผ่านมามีให้เกิดความเข้าใจ ในบริบทของการประปาในหลากหลายรูปแบบของค์การผ่านการบริหารจัดการต่าง ๆ

3.1 บริบทของการประปาภาครัฐ

วินัย ศรีอำพร (2553, น. 140-168) กล่าวว่าภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยมีพื้นที่ ครอบคลุมทั้งหมด 512,870 ตารางกิโลเมตร สามารถแบ่งพื้นที่ในการจัดการลุ่มน้ำประปาเป็น 25 ลุ่มน้ำด้วยกัน โดยใช้เกณฑ์การแบ่งตามเขตการปกครองและเขตพื้นที่ลุ่มน้ำออกเป็น 5 ภาคใหญ่ ๆ คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออกและภาคใต้ ดังแสดงในรูปที่ 3.1 ซึ่งสภาพในแต่ละพื้นที่ที่มีศักยภาพในการรองรับปริมาณน้ำฝนเพื่อใช้เป็นแหล่งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน (น้ำบาดาล) ที่แตกต่างกันนอกเหนือไปจากปัจจัยทางกายภาพยังมีในส่วนของลมฟ้าอากาศเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย ทำให้แต่ละพื้นที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่แตกต่างกัน อีกทั้งทรัพยากรน้ำเป็นสสารที่มีคุณสมบัติในการระเหยได้และอาจมีวันหมดไป ชนชาวไต หรือชาวไท ในสมัยก่อนจึงได้ริเริ่มมีการคิดภูมิปัญญาการบริหารจัดการระบบการจัดการและเก็บกักน้ำมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการอุปโภคและบริโภคในยามที่ต้องการ



รูปที่ 3.1 แสดง 25 ลุ่มแม่น้ำหลักของประเทศไทย
ที่มา: การประปานครหลวง, 2557

ตามหลักฐานที่ปรากฏในศิลาจารึกของไทยนั้น ได้มีการบันทึกมาตั้งแต่ “สมัยอาณาจักรสุโขทัย” เมื่อ 777 ปีมาแล้ว สภาพภูมิรัฐศาสตร์อยู่บนที่ราบสูง มีแม่น้ำไหลผ่านน้อย ทำให้ต้องมีระบบสำรองน้ำไว้ใช้ ซึ่งในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พบว่า มีการขุดสระน้ำให้ประชาชนใช้ในการบริโภคน้ำตลอดทั้งปี ที่เรียกว่า สระพัง การทำท่อนกั้นน้ำภายในหุบเขา/ระบบอ่างเก็บน้ำ หรือ สรีดภงส์ การทำเขื่อนกั้นทางน้ำไหลจากภูเขาและการขุดคลองระบายน้ำผันน้ำเข้าตัวเมืองสุโขทัยและเมืองใกล้เคียงไว้ใช้ในการเกษตรกรรม อีกทั้งยังวางท่อดินเผาเคลือบได้ดิน โดยให้ดินโคลนตกลงไปในท่อแล้วนำน้ำผ่านดินโคลนทำให้น้ำสะอาดไว้ใช้สำหรับอุปโภคบริโภค ซึ่งคล้ายกับหลักการกรองน้ำในปัจจุบันต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุค “สมัยของอาณาจักรอยุธยา” พื้นที่โดยรอบโอบล้อมไปด้วยแม่น้ำ 3 สาย ไม่ว่าจะเป็น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำป่าสักและแม่น้ำลพบุรีอีกทั้งมีลำคลองมากมาย น้ำทำจึงอุดมสมบูรณ์ แต่ในสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชมีการย้ายเมืองหลวงไปยังลพบุรี จากสภาพพื้นที่ของเมืองจำเป็นจะต้องมีการสำรองน้ำไว้ใช้ โดยจากหลักฐาน พบว่า ในยุคนี้เองได้มีการลงความเห็นจากนักประวัติศาสตร์ในการเกิดนวัตกรรมที่เรียกว่าระบบประปาขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรก เนื่องจากมีการขุดทำท่อนกั้นน้ำสร้างเขื่อนเก็บน้ำฝน มีการวางท่อดินเผา

จากทะเลชুবศรและจากห้วยซบเหล็ก (น้ำที่ซึมจากชอกเขา) เข้าสู่สระน้ำ (สระแก้ว) 2 แห่ง รวมไปถึงการวางท่อขนาดใหญ่ผันน้ำเข้าสู่ตัวเมืองลพบุรีแจกจ่ายไปสู่สถานที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งสมัยนั้นระบบการวางท่อมีทั้งท่อที่เป็นรางรูปตัวยูและท่อดินเผาฝังดิน มีการขุดบ่อน้ำที่พระตำหนักเจ้าท่าสนุกให้ประชาชนไว้ใช้อุปโภค รวมถึงการสร้างถนนพร้อมอ่างแก้วและก่อกำแพงกั้นน้ำตามไหลเขาไว้ชักน้ำฝนให้แก่ประชาชนไว้บริโภคอีกด้วย เมื่อกรุงศรีอยุธยาแตกพ่ายให้กับพม่า พระเจ้าตากสินมหาราชได้รวบรวมชาติไทยขึ้นมาอีกครั้งภายใต้ยุค “สมัยกรุงธนบุรี” ซึ่งสภาพพื้นที่ที่ตั้งรกรากนั้นมีความคล้ายคลึงกับกรุงศรีอยุธยา ทำให้ระบบสาธารณูปโภคนั้นไม่ต้องปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงมากนัก ดังนั้น จึงไม่พบหลักฐานทางประวัติศาสตร์การประปาในช่วง 15 ปีที่กรุงธนบุรีเป็นราชธานี ในรัชสมัยต่อมาได้เปลี่ยนแผ่นดินเข้าสู่ราชวงศ์จักรี ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ยุค “สมัยกรุงรัตนโกสินทร์” โดยในยุคแรก ๆ ช่วงปี พ.ศ.2325–2411 ได้มีการขุดคลองเชื่อมต่อกันเป็นจำนวนมากเพื่อให้มีวิถีชีวิตคล้ายคลึงกับกรุงศรีอยุธยาและรองรับผลจากการขยายตัวทางการค้าข้าวกับต่างประเทศของสนธิสัญญาเบาว์ริง แต่เนื่องจากแหล่งที่ตั้งของเมืองหลวงที่ใกล้ทะเลทำให้เกิดปัญหาน้ำทะเลหนุนสูง น้ำมีความเค็มและประชาชนยังขาดสุขอนามัยที่ดีทำให้เกิดโรคระบาดใหญ่อย่างอหิวาตกโรคอยู่หลายครั้ง จึงทำให้เกิดมีการสร้างโรงสูบน้ำขึ้นโดยสูบน้ำจากแม่น้ำเข้ามาใช้ในวังและเอกชนบางรายที่แจกจ่ายน้ำในบางพื้นที่เท่านั้น เปลี่ยนวิธีการใช้น้ำจากเดิมสู่การใช้ผ่าน การเกิดน้ำจากก๊อกน้ำและในที่สุดบริบทของการให้บริการการประปาจากภาครัฐเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (การประปานครหลวง, 2557, น. 12-33)

ในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น ชาติตะวันตกโดยเฉพาะประเทศที่มีอำนาจทางยุโรปทยอยเข้ามาเจริญความสัมพันธ์กับประเทศไทยทำให้เกิดการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตร เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองและการปกครองของไทย ส่งผลให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางของการเปลี่ยนแปลง มีการขยายตัวของประชากรมากขึ้น เกิดชุมชนแออัด แหล่งน้ำมีจำกัด แต่ด้วยพระอัจฉริยภาพของกษัตริย์ไทยที่ทรงต้องการให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี มีสุขอนามัยที่สะอาดและพร้อมที่จะเร่งพัฒนาประเทศโดยการสร้างระบบสาธารณูปโภคเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อก้าวสู่ความเป็นศิวิไลซ์ให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศเช่นชาติตะวันตกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงตราพระราชกำหนดการสุขาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2440 และในปี พ.ศ. 2446 ได้ทรงจัดตั้งกรมสุขาภิบาลสังกัดกระทรวงนครบาล มีหน้าที่จัดสร้างระบบการประปา โดยมีการจ้างนายช่างชาวฝรั่งเศส เมอซีเออร์เดอ ลา มะโฮเตียร์ (L.R. de laMahotiere) ทำหน้าที่เป็นแม่กองจัดหาหน้าสะอาดสำหรับใช้ในจังหวัดพระนครและได้ทรงพระราชทานนาม Waterworks และ Water Supply ในสมัยนั้นเป็นภาษาไทยว่า “การประปา” ที่มี

รากศัพท์มาจากภาษาสันสกฤต “ปรุปา” แปลว่า น้ำดื่ม ในระยะแรกนั้น การจัดหาน้ำดิบเป็นเรื่องสำคัญ กรมคลองสังกัดกระทรวงเกษตราธิการมีหน้าที่ดูแลจัดหาน้ำสำหรับทำการเพาะปลูก จึงเข้ามามีบทบาทในการเสนอความเห็นด้วย แต่ท้ายที่สุดได้มีมติเห็นว่ให้สร้างเป็นจุดรับน้ำที่คลองเชียงราก โดยขุดคลองผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดสำแลเหนือจังหวัดปทุมธานีไป 3 กิโลเมตรเศษ ซึ่งเป็นจุดผันจากการหนุนของน้ำทะเลแล้วจึงขุดคลองประปาต่อเข้าสู่บริเวณเหนือคลองสามเสน เชื่อมต่อไปเป็นจุดก่อสร้างโรงกรองน้ำสามเสนผ่านกระบวนการผลิตโดยการตกตะกอน การกรอง และการจ่ายคลอรีน แล้วจะส่งน้ำประปาที่ผลิตได้ไปที่บ้านช่างคาด (ถึงสูงเก็บน้ำและส่งแรงดันน้ำ) เพื่อแจกจ่ายน้ำสู่ประชาชนต่อไป (เทียมจิตร พวงสมจิตร, 2551, น. 7-13, 21-25, 76-87, 108-119)



รูปที่ 3.2 แสดงวิวัฒนาการประปาในแต่ละยุคตั้งแต่สุโขทัย-อยุธยา-รัตนโกสินทร์ตอนต้น
ของประเทศไทย

ที่มา: การประปานครหลวง, 2557

กิจการประปาถือกำเนิดขึ้นในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ก่อสร้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) จึงทรงเสด็จฯ ไปทรงเปิดกิจการประปาเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2457 พร้อมกับพระราชทานนามกิจการว่า “การประปากรุงเทพฯ” กิจการประปาภาครัฐเริ่มกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเป็นต้นมา ในสมัยพระนครและได้ขยายไปสู่ฝั่งธนบุรีโดยใช้ท่อลอดใต้แม่น้ำเจ้าพระยา มีผู้บริหารทั้งข้าราชการชาวไทยและผู้อำนวยการจากต่างประเทศ ภายใต้กรมสุขาภิบาลสังกัดกระทรวงนครบาล จัดเป็นบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้มอบให้ประชาชน เพื่อให้มีค่าใช้จ่ายแต่เท่าที่จำเป็นเท่านั้นอีกทั้งภาครัฐยังจัดทำก๊อกน้ำสาธารณะหรือโซดาติงไว้ให้ผู้สัญจรดื่ม (แต่ภายหลังเลิกไปเนื่องจากมีการหาบน้ำขายผิดวัตถุประสงค์ในการสร้าง) สร้างโรงอุทกทานหรือจุดน้ำดื่มสะอาดและจุดดับเพลิงในที่ต่าง ๆ อีกด้วย



รูปที่ 3.3 แสดงพระบรมฉายาลักษณ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5)

ผู้ให้กำเนิดการประปาของประเทศไทย

(ทรงฉายพระบรมฉายาลักษณ์กับสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ

สยามมกุฎราชกุมาร

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือ รัชกาลที่ 6)

ที่มา: การประปานครหลวง, 2557

โดยหน่วยงานได้มีการเปลี่ยนแปลงสังกัด ไปอยู่กับเทศบาลในปีช่วง พ.ศ. 2479 และ 2480 แต่ก็ได้ย้ายกลับมาสังกัดกรมโยธาธิการซึ่งได้เปลี่ยนไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยแล้ว ในระหว่างปี พ.ศ. 2479 นั้น ภาครัฐมีการจัดตั้งการประปาสมุทรปราการขึ้นส่วนการประปาธนบุรีเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2496 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการประปานครหลวงเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2503 ภายหลังการเกิดสงครามแปซิฟิกหรือสงครามมหาเอเชียบูรพา ซึ่งส่งผลกระทบต่อ ระบบสาธารณูปโภคของประเทศไทยอย่างมากโดยเฉพาะการประปาเกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก รัฐบาลไทยได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาปรับปรุงกิจการไฟฟ้าและประปาขึ้น โดยก่อสร้างปรับปรุงทั้งระบบท่อและระบบการผลิตประปาเพื่อแก้ไขปัญหาที่ประปาที่ไม่เพียงพอหลังผ่านพ้นวิกฤตของสงครามแล้ว ประเทศไทยก็ได้เข้าสู่ยุคฟื้นฟูบูรณะมาสู่การจัดสรรดำเนินการด้านสาธารณูปโภคโดยการบริหารจัดการของภาครัฐทั่วประเทศไทย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เสด็จขึ้นครองราชย์ ได้ทรงเริ่มพระราชกรณียกิจเป็นกษัตริย์ของประชาชนด้วยการเสด็จฯ ออกเยี่ยมราษฎรในภูมิภาคต่าง ๆ ทำให้ทราบถึงปัญหาและหาแนวทางนำความกินดีมาสู่ท้องถิ่นแดนไกล โดยริเริ่มโครงการพระราชดำริทางชลประทานเป็นโครงการแรก ๆ (การประปานครหลวง, 2557, น. 58-90) ดังพระราชดำรัส ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2529 เรื่องน้ำกับชีวิตที่อยู่ในชนบทไว้ว่า

“...หลักสำคัญต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูก
เพราะว่าชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้...”

กิจการประปาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน นับได้ว่า “การประปา” ถูกจัดเป็นบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคที่ภาครัฐจะต้องจัดทำและถือเป็นภารกิจที่สำคัญเพื่อให้สาธารณชนทุกคนได้รับความสะดวกในลักษณะรูปแบบทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมระดับท้องถิ่นด้านสุขอนามัยประเภทการจัดให้มีน้ำสะอาด (นันทวัฒน์ บรรณานันท์, 2548, น. 17, 2554, น. 104) ภายหลังจากดำเนินกิจการของการประปากรุงเทพฯ ได้ 53 ปี รัฐบาลไทยจึงได้โอนรวมกิจการประปาทั้ง 3 แห่งข้างต้นเข้าด้วยกัน เกิดเป็น “การประปานครหลวง” โดยใช้ตราพระแม่ธรณีบีบมวยผมเป็นตราสัญลักษณ์ประจำกิจการประปานั้นนับแต่นั้นเป็นต้นมา



รูปที่ 3.4 แสดงตราสัญลักษณ์ประจำกิจการประปาพระแม่ธรณีบีบมวยผม
ที่มา: การประปานครหลวง, 2557

จากพระราชสารของรัชกาลที่ 6 ตอนหนึ่งว่า

“อนึ่ง ท่านทั้งหลายที่ได้ช่วยเราทำการอันนี้ให้สำเร็จไปได้ ควรรู้สึกปลื้มใจว่าได้ทำการอันเป็นประโยชน์แก่กุศลอย่างยิ่ง เพราะน้ำซึ่งใสสะอาดบริสุทธิ์ใคร ๆ ย่อมรู้อยู่แล้วทั้งในโบราณแลบัดนี้ว่าเป็นของจำเป็นเพื่อประโยชน์แลเพื่อความสุภาพสำหรับป้องกันโรคอันตรายของมนุษย์ น้ำใสสะอาดย่อมเป็นเครื่องบำบัดโรคได้ดีกว่าไอศถหรือเกสซซ์ทั้งหลาย เพราะฉะนั้นสิ่งไรที่นับว่าเป็นมลทินโทษ ท่านโบราณจารย์จึงต้องสอนให้ใช้น้ำเป็นเครื่องชำระล้างในที่สุดถึงแม้จะกล่าวเปรียบเทียบสิ่งที่เป็นของชั่วร้าย เพื่อจะบารบสิ่งชั่วร้ายอันนั้นก็บารบให้พ่ายแพ้ได้โดยอาศัยอำนาจน้ำ เป็นต้นว่าเมื่อครั้งสมเด็จพระมุนิทรชินสีห์ประทับอยู่ที่ภายใต้โพธิบัลลังก์ พระยามารซึ่งสมมุติว่าเป็นผู้คิดร้ายต่อพระองค์ได้หวังผจญต่อพระบรมศาสดา โดยเคาะอำนาจพระบารมีของพระองค์ บันดาลให้นางพระธรณีมาสายผมบีบน้ำบารบมารได้ด้วยอิทธิฤทธิ์แห่งน้ำอันไหลมาจากผมของนางด้วยอำนาจสัจจะวาจาภาณิตนี้ขอการประปาดจึงเป็นผลสำเร็จสมความพระราชประสงค์ของสมเด็จพระชนกนารถของเรา และสมความประสงค์ของเราแลสมความประสงค์ของท่านทั้งหลายบรรดาที่ได้ช่วยทำการอันนี้สำเร็จขอน้ำใสอันจะหลังจากประปาดนี้ จึงเป็นเครื่องประหารสรรพโรคร้ายที่จะเบียดเบียนให้ร้ายแก่ประชาชนผู้เป็นผสกนิกรของเราอนันต์ที่ได้รับพรแล้วโดยพระสงฆ์ได้สวดมนต์และโดยเราได้ตั้งใจให้พร จึงบันดาลให้เป็นน้ำมนต์ทำให้ประชาชนมีความสุขผ่องแผ้วเจริญทั่วทุกตัวคน ตั้งแต่ววันนี้เป็นต้นไป”



รูปที่ 3.5 แสดงสำนักงานประปาแห่งแรกของประเทศไทย
ที่มา: การประปานครหลวง, 2557

การประปานครหลวง



รูปที่ 3.6 แสดงตราสัญลักษณ์องค์การการประปานครหลวง

ที่มา: การประปานครหลวง, 2557

การประปานครหลวง จัดเป็นบริการสาธารณะลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ระดับท้องถิ่นด้านสุขอนามัยประเภทการจัดให้มีน้ำสะอาด เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยเริ่มดำเนินการนับตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม 2510 ตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มีภารกิจหลักในการจัดหาแหล่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา ผลิตจัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในพื้นที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปาตามวิสัยทัศน์ คือ เป็นองค์กรสมรรถนะสูง ที่ให้บริการงานประปา มีธรรมาภิบาลและได้มาตรฐานในระดับสากล มีพันธกิจหลักที่ต้องรับผิดชอบ คือ 1) สร้างการเติบโตและความยั่งยืนขององค์กร 2) ดำเนินการตามแผนน้ำประปาตลอดภัยขององค์การอนามัยโลก ด้วยการพัฒนากระบวนการผลิต-จ่ายให้มีเสถียรภาพ 3) พัฒนางานประปาอย่างมืออาชีพให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 4) ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีให้ประชาชนได้มีน้ำประปาใช้ถ้วนหน้าทั่วไทย สานต่อคำนิยามองค์กรที่ว่า “QWATER” มุ่งมั่น พัฒนาคน พัฒนางาน บริการสังคม ด้วยความโปร่งใส ใส่ใจคุณภาพ ภายใต้แนวนโยบายของรัฐต่อรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ 1) แนวนโยบายสำหรับรัฐวิสาหกิจในภาพรวมเป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศบนพื้นฐานการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล 2) แนวนโยบายสำหรับรัฐวิสาหกิจในสาขาสาธารณูปการเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานและส่งเสริมการยกระดับคุณภาพชีวิตของ

ประชาชนรวมถึงพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ 3) แนวนโยบายสำหรับการปราบปรามครหลวง โดยปรับปรุงและขยายโครงข่ายระบบประปาให้มีคุณภาพและเพียงพอเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองรวมทั้งพัฒนาธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารการปราบปรามครหลวง ฉบับที่ 4 ประจำปี 2560 ถึง 2564 เพื่อก้าวสู่การเป็นองค์กรระดับสูง (High Performance Organization: HPO) ในระดับสากล

ส่วนการดำเนินงานจัดหาน้ำสะอาดสู่ชนบทนั้น ภาครัฐเองก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญเช่นเดียวกับเมืองหลวงที่ต้องการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ด้วยน้ำประปาเป็นบริการสาธารณะทางด้านสาธารณสุข โภคขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนจะต้องเข้าถึงได้ตามหลักการแล้ว ก็ได้มีการส่งเสริมให้มีความเป็นรูปธรรมขึ้นในราวปี พ.ศ. 2496 โดยมีต้นแบบมาจากรูปแบบของการประปาชุมชน ดังที่จะกล่าวในลำดับถัดไป

การประปาส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลในขณะนั้น ได้มีการอนุมัติให้กรมโยธาธิการดำเนินการก่อสร้างการประปา ณ ศูนย์การทหารปืนใหญ่ โคกกระเทียม จังหวัดลพบุรีให้ชื่อว่า การประปาพิบูลสงครามผลิตและจำหน่ายน้ำประปาบริการทหารและประชาชน ซึ่งนับเป็นการประปาในส่วนภูมิภาคเป็นแห่งแรกต่อจากนั้นในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้ดำเนินการก่อสร้างระบบประปาสู่ชนบทอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายคือกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ชนบท และในปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการเจาะบ่อน้ำบาดาลเพื่อหาน้ำสำหรับอุปโภคและบริโภคให้แก่ประชาชน ในชนบท ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้จัดให้มีโครงการจัดหาน้ำสะอาดทั่วราชอาณาจักรจนถึงปี พ.ศ. 2522 การประปาส่วนภูมิภาค หรือ “กปภ.” ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับปรุงและขยายกิจการประปาในส่วนภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น โดยการโอนกิจการของ 2 หน่วยงานหลัก ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาน้ำสะอาดในรูปแบบของน้ำประปาสำหรับประชาชนใช้อุปโภคและบริโภคในขณะนั้น ประกอบด้วย หน่วยงานแรกคือ กองประปาภูมิภาค กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในการดำเนินการก่อสร้างระบบประปา และดูแลการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาในเขตเมืองหรือในชุมชนที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งมีการประปาในความดูแลรับผิดชอบ 185 แห่งและหน่วยงานที่สองคือ กองประปาชนบท กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่ดำเนินการและรับผิดชอบการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน หรือการประปา

ขนาดเล็กในชุมชนที่มีจำนวนประชากรไม่เกิน 5,000 คน โดยร่วมกับท้องถิ่น และเมื่อก่อสร้างระบบประปาแล้วเสร็จ ก็มอบให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ สุขาภิบาล หรือหมู่บ้าน เป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาต่อไปซึ่งมีอยู่จำนวน 550 แห่งแต่เนื่องจากการดำเนินงานมีความซ้ำซ้อนและเกิดปัญหาด้านการเงินและการบริหารงานระบบราชการ ทำให้ต่อมาได้มีการรวมสองหน่วยงานนี้เข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2522



รูปที่ 3.7 แสดงตราสัญลักษณ์และองค์การการประปาส่วนภูมิภาค
ที่มา: การประปาส่วนภูมิภาค, 2559

วัตถุประสงค์หลักเพื่อประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิตจัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญภายใต้วิสัยทัศน์ ดังนี้ ผู้ใช้น้ำประทับใจในคุณภาพและบริการที่เป็นเลิศและพันธกิจคือเป็นหน่วยงานที่ให้บริการน้ำประปาตามนโยบายของรัฐบาล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญมี 5 ประการ ได้แก่ 1) ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาที่มีคุณภาพ อย่างเพียงพอและทั่วถึง 2) สำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ 3) จัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา 4) ส่งเสริมธุรกิจประปา และ 5) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง

หรือต่อเนื่องกับธุรกิจประปามีค่านิยม คือ มุ่ง (มุ่งเน้นคุณธรรม) – มั่น (มั่นใจคุณภาพ) – เพื่อปวงชน (เพื่อสุขของปวงชน)

แม้ว่าภาครัฐจะแบ่งพื้นที่การให้บริการสาธารณะด้านการประปากระจายไปสู่ในทุก ๆ จังหวัดทั่วประเทศตามที่ได้กล่าวมา โดยส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนเมืองที่ได้รับบริการไปแล้ว แต่ก็ยังมีบางพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ชุมชนชนบทในต่างจังหวัดที่ประชาชนยังต้องการระบบน้ำประปาเพื่อใช้ในการอุปโภคและบริโภค เช่น ตามภูเขา เิงเขา หรือแม้กระทั่งหมู่เกาะตามแนวชายฝั่งทะเลทั้งอ่าวไทยและ อันดามันในหมู่บ้านที่ห่างไกล จำเป็นที่จะต้องมึระบบประปาที่มีความเฉพาะตัวตามไปด้วย หลายแห่งสร้างขึ้น โดยองค์กรบริหารระดับต่าง ๆ บางแห่งชุมชนหรือเอกชนจัดสร้างขึ้นเองจึงได้เป็นที่มาของ “การประปาชนบท” หรือในงานวิจัยนี้ขอเรียกว่า “การประปาชุมชน” (การประปานครหลวง, 2557, น. 158) ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

3.2 บริบทของการประปาชุมชน

วิเชียร จุ่งรุ่งเรืองและเทวารักษา เครือคล้าย (2548, น. 14-18) อธิบายว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2525 ถึง 2534 ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้เป็นช่วงของทศวรรษการจัดการน้ำสะอาดและการสุขภาพใน ประเทศไทยขึ้นเพื่อให้มีการณรงค์ให้ประชาชนในประเทศไทย จำนวนร้อยละ 95 มีน้ำกินน้ำใช้สะอาด โดยให้มีน้ำสะอาดเพียงพอสำหรับดื่มอย่างน้อย 5 ลิตรต่อคนต่อวัน และน้ำใช้เพียงพอ 45 ลิตรต่อคนต่อวันจึงเป็นที่มาของการประปาชนบท หรือประปาชุมชนในประเทศไทยนั่นเอง

ภายในปี พ.ศ. 2534 ขณะนั้นกรมอนามัยซึ่งรับผิดชอบงานเจาะบ่อบาดาลอยู่ จึงได้ปรับปรุงงานด้านการจัดสร้างระบบประปาหมู่บ้านอีกครั้งโดยก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขภาพ เพื่อให้ประชาชนในชนบทห่างไกลได้มีน้ำสะอาดจากระบบประปาใช้สำหรับการอุปโภคบริโภคอย่างทั่วถึง โดยเริ่มดำเนินการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา เมื่อกรมอนามัยก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านแล้วเสร็จจะยกมอบอำนาจการบริหารให้แก่คณะกรรมการบริหารระบบประปาหมู่บ้าน ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นทำหน้าที่บริหารจัดการระบบประปาหมู่บ้าน โดยกรมอนามัยได้กำหนดให้มีการเตรียมชุมชนให้แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสมาประชุมปรึกษาหารือและรับทราบแนวทางการบริหารจัดการระบบประปาและมีส่วนร่วมในการดูแลการก่อสร้างระบบประปา ตั้งแต่ก่อนการก่อสร้าง

ระบบประปาและระหว่างการก่อสร้างระบบประปา เพื่อกำหนดทิศทางของการบริหาร การเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารกิจการประปา การร่างกฎระเบียบข้อบังคับของกิจการประปา การจัดตั้ง กองทุนพัฒนาหมู่บ้าน ฯลฯ เป็นต้นหลังจากก่อสร้างระบบประปาเสร็จแล้ว กรมอนามัยก็มีการอบรมให้ความรู้ด้านการผลิตน้ำประปา การบำรุงรักษาระบบประปาและการบริหารกิจการ ประปาให้แก่ผู้ดูแลระบบประปาและคณะกรรมการบริหารกิจการประปาทำให้ผลการดำเนินงาน ของกิจการประปาส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จมีผลกำไร สามารถนำเงินกองทุนที่ได้ไปพัฒนา สาธารณูปโภค ได้แก่ ขยายเขตแนวท่อให้บริการน้ำประปา พัฒนากนในหมู่บ้าน เป็นต้น

ในสมัย นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลมีนโยบายก่อสร้างระบบ ประปาหมู่บ้านให้แก่ประชาชนที่มีความขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ โดยถือว่าระบบประปาชนบทเป็น บริการขั้นพื้นฐานไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นรูปธรรม คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2534 อนุมัติให้ใช้แผนเร่งรัดจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบท ตามที่สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น เป็นกรอบสำหรับให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง คือ กรมอนามัย กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทและการ ประปาส่วนภูมิภาค ใช้ประกอบการจัดทำโครงการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านต่อไปโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีระบบน้ำประปาสะอาดใช้อุปโภคบริโภคอย่างทั่วถึง โดยได้ กำหนดเป้าหมายให้ก่อสร้างระบบประปาเพิ่มขึ้น 41,152 หมู่บ้าน ภายในปี พ.ศ. 2544 หรือ ครอบคลุมร้อยละ 70 ของหมู่บ้าน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้นำแนวทางการบริหารกิจการประปาของกรมอนามัย มากำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบ ประปาชนบท พ.ศ. 2535 ซึ่งระเบียบนี้ได้แสดงเจตนารมณ์ไว้เพื่อให้การบริหารกิจการและการ บำรุงรักษาระบบประปาชนบทที่รัฐบาลลงทุนก่อสร้างนั้นเป็นไปในเชิงธุรกิจ สามารถเลี้ยงตนเอง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เป็นภาระของรัฐ โดยกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการส่งมอบสิทธิ์ ในการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาให้คณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อส่งมอบต่อคณะ กรรมการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาชนบทที่จัดตั้งขึ้น ตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการร่วมกันจัดเตรียมความพร้อมของชุมชน นั้น ก่อนที่จะมีการก่อสร้างระบบประปา โดยจัดการฝึกอบรมประชาชนในชุมชนให้มีความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับระบบประปาชนบท ทั้งในด้านการบริหารกิจการ การบำรุงรักษา และบริหารการเงิน และมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการประปาหมู่บ้าน



รูปที่ 3.8 แสดงความเป็นมาของการประปาชนบท/ประปาชุมชน
ที่มา: การประปานครหลวง, 2557

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดตั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งถือเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การกึ่งหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 ก็คือ

“...ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร... ฯลฯ”

ในปี พ.ศ. 2542 มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 16 (4) และ มาตรา 17 (24) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และอัตรากำลังของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหนึ่งในภารกิจดังกล่าวคือ การให้มีน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคแก่ประชาชนด้วย ดังนั้น ส่วนราชการจึงได้ถ่ายโอนภารกิจและทรัพย์สิน สาธารณูปโภค ทั้งแหล่งน้ำและระบบประปาชนบท (มนตรี เกิดมีมูล, 2551, น. 160-161) ได้แก่ การก่อสร้างระบบประปาชนบท เป็นต้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการต่อไป การบริหารกิจการประปาจึงอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารกิจการประปาจะได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งให้มีหน้าที่บริหารกิจการประปาเพื่อบริการน้ำสะอาด โดยใช้งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากการถ่ายโอนภารกิจการจัดหาน้ำสะอาดโดยการก่อสร้างระบบประปามูลบ้านให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เกิดการบริหารกิจการประปาขึ้นหลายรูปแบบ บางแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารกิจการประปาแทนคณะกรรมการบริหารกิจการประปามูลบ้านทั้งหมดบางแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้บริหารกิจการประปาต่อไป บางแห่งก็เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น กิจการประปาบางแห่งที่ประสบความสำเร็จ มีผลกำไรสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเข้า

ไปบริหาร แต่คณะกรรมการบริหารไม่ต้องการยกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารส่วน
 กิจการประปาบางแห่งที่ไม่ประสบความสำเร็จขาดทุน คณะกรรมการบริหารต้องการให้องค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้บริหาร แต่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการเข้าไป
 บริหาร เป็นต้น ในการแก้ปัญหาดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้
 มีหนังสือแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้ทราบถึงแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติ
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านและประปาชนบท ซึ่งระบุให้
 กิจการประปาเป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมอบให้คณะกรรมการบริหาร
 กิจการประปาดำเนินการบริหารจัดการ หากมีระบบประปาหมู่บ้านและประปาชนบทชำรุดเสียหาย
 เพียงเล็กน้อย ให้ถือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา แต่ถ้าหาก
 ระบบประปาหมู่บ้านและประปาชนบทชำรุดเสียหายมากหรือเกินกำลังความสามารถของคณะ
 กรรมการบริหาร ให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องซ่อมแซมและ
 บำรุงรักษาให้สามารถใช้การได้อยู่เสมอ

โดยในงานวิจัยนี้ ขอแบ่งประปาชุมชนออกเป็นกรณีศึกษา “การประปาหมู่บ้าน” และ
 “การประปาภูเขา” ตามลักษณะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เฉพาะตัว ดังนี้

การประปาหมู่บ้าน

รัฐบาล โดยกรมทรัพยากรน้ำและกรมทรัพยากรน้ำบาดาลกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดหาน้ำประปาให้กับชุมชนชนบทที่
 ห่างไกลจากที่ได้กล่าวไปในข้างต้นนั้น จะต้องมีการศึกษาความต้องการน้ำประปาภายใต้บริบทของ
 จำนวนครัวเรือนเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรในพื้นที่นั้น รวมไปถึงความพร้อมในด้านแหล่ง
 น้ำทั้งผิวดินและใต้ดิน ระบบไฟฟ้าและทำเลพื้นที่จัดตั้งระบบประปาที่เพียงพอต่อการผลิต
 น้ำประปาแก่ชุมชนเพื่อการอุปโภคภายในหมู่บ้านนั้น ๆ ทำให้ลักษณะองค์กรและการบริหารของ
 การประปาหมู่บ้าน โดยหลักใหญ่ สรุป ได้ว่า เมื่อรัฐได้ก่อสร้างระบบประปาแล้วเสร็จ จะ
 ดำเนินการโอนกิจการนั้นสู่การบริการโดยชุมชน (กระทรวงสาธารณสุข, กรมอนามัย และ
 กองประปาชนบท, 2543, น. 6-15)



รูปที่ 3.9 แสดงความเป็นมาของการประปาหมู่บ้าน

ที่มา: บริษัทเซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต, 2560 ; สานิตย์ ธีระวิวัฒนา, 2554

โดยในปัจจุบันสำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เผยแพร่และรวบรวมข้อมูลประปาหมู่บ้านที่ได้จากการกรอกข้อมูลออนไลน์และแบบสอบถามของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. จำนวน 7,736 แห่ง คิดจากจำนวน อปท. ทั้งหมด 7,775 แห่ง มีหมู่บ้านที่ต้องได้รับการแก้ไขปัญหารวม 14,018 หมู่บ้าน แยกเป็นหมู่บ้านที่ไม่มีน้ำประปาใช้จำนวน 4,646 หมู่บ้าน และ หมู่บ้านที่ต้องซ่อมระบบประปาจำนวน 9,372 หมู่บ้าน หรือ 11,400 แห่ง (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมทรัพยากรน้ำ, 2560) จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบัน ยังมีอีกหลายแห่งที่ยังไม่มีระบบประปาหมู่บ้าน ซึ่งภาครัฐจะต้องรีบดำเนินการในส่วนให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาต่อไป แต่ยังมีอีกบางพื้นที่ที่มีสภาพภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในที่ราบสูงหรือภูเขาที่ประชาชนยังต้องการใช้น้ำประปาเช่นกัน ดังนั้น ในลำดับถัดไปจะขออธิบายถึงระบบประปาภูเขาในประเทศไทย

การประปาภูเขา

ประปาภูเขาเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ชาวเขาใช้ในการลำเลียงน้ำเข้ามาใช้ในครัวเรือน โดยใช้หลักการไหลของน้ำจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำให้เป็นประโยชน์ในการจัดการน้ำภายใต้ระบบประปาภูเขา และระบบเหมืองฝายการแบ่งปันน้ำให้เท่าเทียมและสมดุลกับธรรมชาติ ถ้าหากใช้น้ำอย่างไร้ขอบจำกัด จะส่งผลกระทบต่อชุมชนต้นน้ำและปลายน้ำได้ จึงเป็นบทพิสูจน์ว่าคนต้นน้ำสามารถจัดการกับระบบการจัดการน้ำได้อย่างเกื้อกูล ซึ่งแนวคิดนี้ในหลวง รัชกาลที่ 9 ทรงโปรดให้นำมาใช้ในการแก้ปัญหาหน้าแล้งทางภาคใต้ควบคู่กับการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนอีกด้วย

ในอดีตประปาภูเขา เริ่มต้นจากการลำเลียงน้ำผ่านท่อไม้ไผ่ผ่าครึ่งจากที่สูงลงที่ต่ำ หมู่บ้านจะตั้งอยู่ในที่ที่ไม่มีแหล่งน้ำก็ยั้งใช้น้ำจากที่สูงได้ บางพื้นที่เชิงเขาไม่ได้เรียบสนิท ดังนั้นรางน้ำอาจจะต้องลอยอยู่เหนือพื้นรับน้ำหนักจึงทำให้เกิดแรงเค้น ทำให้ไม้ไผ่แตกหักเสียหาย มีใบไม้ร่วงลงมาอุดตัน หรือมีกิ่งไม้หักลงมาทับ เจอน้ำป่าเข้า ทำให้ชำรุดเสียหายอยู่เป็นประจำ ต้องซ่อมแซมทุกสัปดาห์ จนชาวบ้านต้องหันมาใช้สายยางแทน แต่ก็เกิดปัญหาอีก เพราะทำให้สายยางเกิดเป็นตะไคร่น้ำ ไม่สามารถดื่มกินได้และมีกลิ่นเหม็น

ต่อมามีการใช้ท่อพลาสติกซึ่งสะดวกกว่าไม้ไผ่เนื่องจากท่อพลาสติกเป็นท่อปิด รักษาแรงดันได้ ประปาภูเขาที่ใช้ท่อพลาสติก จึงตกท้องช้างได้ ทรายโคลที่ปลายท่อที่แหล่งน้ำ (ฝาย) อยู่สูงกว่า ปลายท่อที่จะใช้น้ำ (ที่หมู่บ้าน) ตามหลักการของกาลักน้ำ ประปาภูเขาที่ใช้ท่อพลาสติกในลักษณะนี้ ยังใช้หลักของแรงโน้มถ่วงเช่นเดิม เนื่องจากท่อพลาสติกในขนาดใหญ่และมีความแข็งแรงกว่าไม้ไผ่ประปาภูเขาในลักษณะนี้ สามารถนำน้ำเป็นปริมาณมาก มาจากที่ไกล ๆ เช่น มาจากภูเขา ลูกอื่นก็ได้ควรฝังท่อพลาสติกในดิน จะได้ไม่มีปัญหากับน้ำป่าและการต้องซ่อมแซมหลายครั้ง

น้ำจากป่ามาเป็นประปาภูเขา ชาวบ้านจะใช้ตาน้ำแค่ตาน้ำเดียวหรือไม่กี่แห่งเท่านั้น ส่วนตาน้ำที่เหลือและยังมีอยู่อีกจำนวนมากนั้น ชาวบ้านจะไม่เข้าไปแตะต้อง เขาจะปล่อยให้มันไหลลงสู่แม่น้ำตามธรรมชาติบางครั้งคนที่เข้าไปเก็บของป่า หากพบตาน้ำที่ถูกใบไม้อุดตันหรือปิดตาน้ำไว้ชาวบ้านจะช่วยกันนำใบไม้ออกจนหมด เพื่อจะให้น้ำไหลได้สะดวกและน้ำไม่เน่าเสีย สัตว์ป่าบางชนิด เช่น หมูป่า ก็เป็นผู้ช่วยที่แสนดี เพราะมันจะช่วยคุนเอาใบไม้ออกจากตาน้ำ ขยายตาน้ำ และทำทางน้ำไหลได้สะดวกยิ่งขึ้น (พงษ์พันธ์ มุลมงคล, 2560)

โครงการประปาภูเขาทุกแห่ง จะต้องจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำให้เสร็จเรียบร้อยก่อนส่งมอบ โดยผู้ใช้น้ำทุกครัวเรือนต้องเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำและให้ใช้น้ำตาม กฎ กติกาหรือระเบียบข้อบังคับของกลุ่มผู้ใช้น้ำโดยเคร่งครัด จึงทำให้องค์ประกอบที่สำคัญของโครงการประปาภูเขา ประกอบไปด้วย ฝายทดน้ำส่วนใหญ่เป็นฝายคอนกรีตเสริมเหล็กก่อสร้างปิดกั้นลำน้ำธรรมชาติ บริเวณที่สูงต้นน้ำเพื่อยกระดับน้ำและเก็บกักน้ำไว้บริเวณหน้าฝาย ความสูงของตัวฝายประมาณ 1.0-2.0 เมตร ส่วนใหญ่ระดับสันฝายจะอยู่ต่ำกว่าระดับตลิ่งคลองประมาณ 1.0-2.0 เมตร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ของราษฎรบริเวณเหนือตัวฝาย ความยาวของสันฝายจะมีความยาวกว่าความกว้างของลำน้ำ เพื่อให้สามารถระบายน้ำได้ทันในช่วงฤดูน้ำหลาก โดยไม่เกิดการกัดเซาะตัวฝายหรือลาดตลิ่งให้ได้รับความเสียหาย ประตุระบายทรายก่อสร้างไว้ที่บริเวณตัวฝายใช้เป็นที่ระบาย

ตะกอนดิน หรือตะกอนทรายในช่วงฝนตกหนัก ไม่ให้ทับถมบริเวณหน้าฝายหรือไหลเข้าไปอุดตันในท่อส่งน้ำ มี 2 แบบคือ เครื่องแบบกว้าน-บานระบาย มีโครงยกควบคุมการปิด-เปิดโดยพวงมาลัย และแบบท่อเหล็ก ขนาด 12-24 นิ้ว ควบคุมการปิด-เปิดโดยประตุน้ำ ปัจจุบันไม่นิยมออกแบบเป็นท่อเหล็กแล้ว เนื่องจากในช่วงฝนตกหนักไม่สามารถระบายตะกอนได้ทัน ทำให้เกิดปัญหาตะกอนดินและทรายตกทับถมบริเวณหน้าฝายหรือไหลเข้าไปอุดตันในท่อส่งน้ำ โรงกรองน้ำ ก่อสร้างไว้บริเวณที่สูงด้านท้ายฝายส่วนใหญ่สามารถกรองน้ำได้ 50 ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ลักษณะเป็นโครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก ภายในแยกเป็นชั้นกรอง 4 ชั้น ประกอบด้วยกรวด ทราย ถ่าน และกรวด เพื่อใช้กรองน้ำให้สะอาดในระดับหนึ่งก่อนส่งไปตามท่อ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป อายุการใช้งานของวัสดุกรองน้ำประมาณ 1-3 ปี ขึ้นกับปริมาณของตะกอนในน้ำ หลังจากนั้นจะต้องเปลี่ยนวัสดุกรองใหม่ บ่อดูดพลังงาน ลักษณะเป็นถังเก็บน้ำใต้เหลี่ยม โครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก หรือเป็นบ่อพักน้ำรูปทรงกรวยขนาดความจุประมาณ 20 ลูกบาศก์เมตร ขึ้นกับความเหมาะสมของการใช้งาน ในกรณีที่ตัวฝายตั้งอยู่ที่สูงมาก จะต้องมียาคารดูดพลังงานเป็นบ่อพัก เพื่อลดแรงดันของน้ำ ป้องกันไม่ให้ท่อ ส่งน้ำหรืออาคารประกอบอื่น แตก ชำรุด จากแรงดันน้ำ ลื่นระบายอากาศ (แอร์วาล์ว) ลักษณะเป็นท่อเหล็ก ขนาด 2.5 เซนติเมตร ด้านบนเป็นกระเปาะภายในมีลูกกลอยควบคุมการปิด - เปิด จะติดตั้งไว้บริเวณแนวท่อช่วงผ่านที่เนินสูง ทำงานโดยอัตโนมัติ เพื่อระบายอากาศในท่อ ช่วยลดแรงดันภายในท่อส่งน้ำ ทำให้น้ำไหลได้สะดวกยิ่งขึ้น มีอายุการใช้งานประมาณ 3-5 ปี ในกรณีที่ท่อแตกโดยไม่ทราบสาเหตุให้ตรวจสอบว่าลูกกลอยในลื่นระบายอากาศยังสามารถใช้การได้อยู่หรือไม่ หากชำรุดให้ซ่อมแซมใหม่หรือเปลี่ยนให้มีขนาดที่เหมาะสม ให้สามารถระบายอากาศได้ดี ท่อระบายตะกอน (โบลอฟ) ลักษณะเป็นท่อระบายน้ำเหล็กอาบสังกะสี ขนาด 4 นิ้ว มีประตุน้ำควบคุมการปิด-เปิด ติดตั้งไว้บริเวณช่วงที่แนวท่อส่ง น้ำวางผ่านที่ลุ่มต่ำ ซึ่งจะเกิดการตกตะกอนของดินหรือทราย เป็นอุปสรรคต่อการส่งน้ำ โดยควรเปิดประตูเพื่อระบายตะกอนทรายทิ้ง ปีละ 1-3 ครั้ง (ขึ้นอยู่กับปริมาณตะกอน) ท่อส่งน้ำ โดยทั่วไปมีขนาด 4 นิ้ว 6 นิ้ว 8 นิ้ว และ 10 นิ้ว ตามปริมาณความต้องการใช้น้ำ ส่วนชนิดของท่อขึ้นกับสภาพพื้นที่ที่วางแนวท่อส่งน้ำและงบประมาณ ท่อที่นิยมใช้งานอยู่มี 4 ชนิด คือ 1) ท่อเหล็กอาบสังกะสี: จะวางไปตามพื้นที่ที่สภาพเป็นหิน ไม่สามารถขุดฝังท่อได้ ช่วงข้ามสะพาน หรือช่วงตัดผ่านร่องน้ำ โดยมีตอม่อรองรับช่วงละประมาณ 2 เมตร ท่อเหล็กอาบสังกะสีจะมีความแข็งแรงทนทานต่อการกัดเซาะของน้ำ หรือการทำลายจากสาเหตุต่าง ๆ อายุการใช้งานของท่อเหล็กอาบสังกะสีประมาณ 15-20 ปี 2) ท่อซีเมนต์ใยหินจะฝังลึกจากผิวดินประมาณ 0.50-1.0 เมตร ระยะหลังไม่นิยมนำมาใช้เนื่องจากไม่มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือพื้นที่สูงชัน เพราะแตกหักง่าย และไม่สะดวกในการซ่อมแซมบำรุงรักษา อายุการใช้งานประมาณ 7-10 ปี 3) ท่อ พี.วี.ซี. ส่วนใหญ่มีขนาด 4 นิ้ว 6 นิ้ว

8 นิ้ว และ 10 นิ้ว ชั้น 8.5 หรือ ชั้น 13.5 ขึ้นกับระดับแรงดันของน้ำ มี 2 แบบ คือ แบบปลายบาน (ปากกระชัง) และแบบต่อด้วยแหวนยาง การวางท่อจะฝังลึกจากผิวดินประมาณ 0.50-1.0 เมตร อายุการใช้งานประมาณ 10-15 ปี ปัจจุบันนิยมออกแบบเป็นท่อประเภทนี้และ 4) ท่อ พี.อี. คือ ท่อน้ำโค้งไปงอมาได้ มีความยืดหยุ่นสูง แต่มีราคาค่อนข้างสูง ข้อดีก็คือ มีความทนทานและโค้งงอได้ง่าย โดยไม่ต้องมีข้อต่อข้ออออกอย่างท่อเหล็กหรือท่อ พี.วี.ซี. อายุการใช้งานประมาณ 20-30 ปี หลักแนวท่อลักษณะเป็นเสาคอนกรีต ขนาดหน้ากว้าง 12 เซนติเมตร ฝังลึกลงในดินประมาณ 70 เซนติเมตร สูงเหนือพื้นดินประมาณ 50 เซนติเมตร ทาสีขาว-แดง ปักไว้ตามแนวที่วางท่อส่งน้ำทุกระยะ 100 เมตร เพื่อใช้เป็นแนวตั้งกั้นป้องกันการเสียหายจากการขุดเจาะ หรือการบดทับ เพื่อสะดวกการซ่อมแซมบำรุงรักษาภายหลัง ประตุน้ำ เป็นประตุน้ำเหล็กหล่อสำเร็จรูปติดตั้งไว้บริเวณจุดเริ่มต้นของท่อส่งน้ำ บริเวณท่อแยก และบริเวณปลายท่อ เพื่อใช้ควบคุมปริมาณน้ำ แบ่งน้ำ หรือปิดน้ำเพื่อการซ่อมแซมท่อส่งน้ำ ถังเก็บน้ำ มีขนาดบรรจุ 10 ลูกบาศก์เมตร และ 50 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งบางชนิดจะมีถังกรองน้ำจำนวน 3 ลูก ทำหน้าที่กรองน้ำก่อนนำไปเก็บไว้ในถังเก็บน้ำ กรณีที่มีปริมาณแหล่งน้ำต้นทุนน้อย จะก่อสร้างถังเก็บน้ำขนาดใหญ่ ความจุ 500-1,600 ลูกบาศก์เมตร ดำรงน้ำไว้ใช้ในช่วงขาดแคลนน้ำและ จุดจ่ายน้ำ ลักษณะเป็นท่อแยกจากท่อสายเมนหรือแยกจากสายซอยติดตั้งไว้เพื่อเป็นจุดจ่ายน้ำให้กับครัวเรือนของราษฎรตามความจำเป็น ส่วนใหญ่ จะมีขนาด $\frac{3}{4}$ -1.5 นิ้ว โดยจะให้ผู้น้ำรวมกลุ่มกัน 2-5 ครัวเรือน ติดตั้งเพียงจุดเดียวหากผู้น้ำอยู่ห่างไกลจากรายอื่น คณะกรรมการกลุ่มผู้น้ำอาจอนุญาตให้เป็นกรณีพิเศษ การต่อท่อส่งน้ำจากสายเมนไปใช้ในครัวเรือน ผู้น้ำต้องดำเนินการเองและออกค่าใช้จ่ายกันเอง

โครงการประปาภูเขาเกิดขึ้นในพื้นที่ ๆ มีลักษณะภูมิประเทศที่เป็นภูเขาหรือพื้นที่ลาดชัน มีลำคลอง ลำห้วยไหลผ่าน ส่วนราชการต่าง ๆ จะพัฒนาแหล่งน้ำตามที่ผู้นำท้องถิ่นร้องขอ หรือพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่เป็นระบบชลประทานประเภทประปาภูเขา โดยก่อสร้างฝายทดน้ำปิดกั้นลำน้ำธรรมชาติ บริเวณพื้นที่สูงต้นน้ำ และวางระบบท่อส่งน้ำส่งไปยังพื้นที่อยู่อาศัยของราษฎร บริเวณด้านล่างหรือบริเวณพื้นที่ราบ โดยแรงโน้มถ่วงของโลก ไปใช้สำหรับการอุปโภค-บริโภค หรือเพื่อการเกษตรให้แก่ราษฎร โดยกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ดำเนินงาน ในช่วงเริ่มต้นและเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จหน่วยงานผู้ก่อสร้างจะถ่ายโอนโครงการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เจ้าของพื้นที่ได้แก่ อบต.หรือ เทศบาล เป็นผู้ใช้ประโยชน์และดูแลบำรุงรักษา ยกเว้นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เช่น ระบบประปาภูเขา น้ำตกธารปลิว จังหวัดสตูล เป็นต้น และโครงการป้องกันตนเองชายแดนไทย-มาเลเซีย ยังอยู่ในความดูแลของหน่วยงานผู้ก่อสร้างหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการถ่ายโอน

โครงการสามารถเสนอแผนขอตั้งงบประมาณค่าซ่อมแซมบำรุงรักษาประจำปี จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตามความจำเป็นในส่วนของโครงการที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและ โครงการป้องกันตนเองชายแดนไทย-มาเลเซีย หากมีปัญหาการใช้น้ำหรือการซ่อมแซมบำรุงรักษาให้แจ้งหน่วยงานผู้ก่อสร้าง หากเป็นของกรมชลประทานให้แจ้งที่หน่วยงานชลประทานในพื้นที่ (สุรชัย ฤทธิชาติ และคณะ, 2560)

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคด้านการประปาทั้งหลายจากที่ได้กล่าวไปข้างต้นจะมีวิธีการบริหารจัดการต่าง ๆ ในรูปแบบที่หลากหลายก็ตาม แต่ยังมีปัญหาตามมาอยู่เสมอและแต่ละที่ได้มีแนวทางในการบริหารจัดการปัญหาเหล่านั้นในรูปแบบของตนเอง ซึ่งในหัวข้อถัดไป จะเป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการแก้ไขต่าง ๆ ที่ผ่านมาขององค์กรด้านน้ำประปาเพื่อให้สามารถมองภาพรวมของทรัพยากรน้ำประปาในบริบทภายในประเทศไทย ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น



รูปที่ 3.10 แสดงระบบการผลิตน้ำของการประปาภูเขา
ที่มา: หม่อมไม้, 2558

3.3 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับกิจการด้านการประปาที่ผ่านมา

ในปัจจุบันปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับสาธารณูปโภคด้านน้ำประปามีอย่างหลากหลาย สามารถยกตัวอย่างได้ในหลาย ๆ ด้าน (Thammasarangkoon, 2559) 1) ปัญหาทางด้านการเมือง จะพบว่า องค์การด้านประปานั้นบริหารจัดการโดยภาครัฐเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค ที่ยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ระบบบริหารขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการบริหารและข้าราชการในกระทรวงต้นสังกัด (กระทรวงมหาดไทย) ทำให้การบริหารจากฝั่งทางการเมืองส่งผลกระทบต่อโดยอ้อมกับการดำเนินการภายในองค์การ สอดคล้องกับการบริหารประปาหมู่บ้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นกัน ในแง่ของมีระบบการเมืองท้องถิ่นที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ใช้น้ำเพื่อหวังผลคะแนนยังคงมีระบบอุปถัมภ์ และผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการก้าวท้าวการบริหารจัดการองค์การอยู่เสมอ แนวทางแก้ไข คือ ด้านรัฐวิสาหกิจนั้นมีการกำหนดการวัดผลงานภายใต้ตัวชี้วัดทั้งรายบุคคลและองค์การ ส่วนระบบประปาหมู่บ้านนั้นได้ออนกิจการประปาไปให้การประปาส่วนภูมิภาคเพื่อลดการเกิดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวในพื้นที่ เป็นต้น 2) ปัญหาทางด้านข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทั้งในการก่อสร้างและการขยายเขต แต่ละองค์การต้องขออนุมัติเงินงบประมาณจากรัฐบาล ทำให้งบประมาณที่ได้มีอย่างจำกัดและบางครั้งใช้เวลานานในการพิจารณา นำไปสู่การบริหารจัดการที่ล่าช้า โดยเฉพาะระบบจ่ายน้ำประปาหมู่บ้านที่มาตรฐานต่ำเหมือนกันทั่วประเทศไม่จะเป็นการก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐาน การออกแบบท่อเมนประปาจ่ายน้ำแบบท่อเมนเดี่ยวเป็นสาเหตุให้น้ำรั่วไหลในปริมาณมาก รวมทั้งการใช้วัสดุที่มีคุณภาพต่ำหรือด้อยคุณภาพ แนวทางแก้ไข คือ แต่ละองค์การได้ดำเนินการวางแผนประมาณการลงทุนผ่านการตั้งงบประมาณล่วงหน้าเพื่อส่งต่อให้ภาครัฐพิจารณา ดำเนินการต่อไป 3) ปัญหาการบริหารจัดการ ประกอบด้วย 3.1) ระบบผลิตน้ำประปา จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการดูแลบำรุงรักษาตลอดเวลา 3.2) ขาดการตรวจสอบกระทบยอดปริมาณน้ำ เพื่อตรวจสอบ “ปริมาณน้ำที่สูญเสีย” 3.3) การกำหนดอัตราค่าน้ำที่ไม่สะท้อนต้นทุน 3.4) การทุจริตในการบริหารพัสดุมีผลประโยชน์ทับซ้อนของฝ่ายบริหาร รวมไปถึงประชาชนหรือคนในท้องถิ่นขาดความรับผิดชอบร่วมมือ เช่น ทำท่อแตกไม่เคยแจ้ง ท่อรั่ว น้ำรั่วไม่แจ้งซ่อม ไม่จ่ายค่าบริการ เป็นต้น ดังที่เคยกล่าวอ้างอิงไปแล้วในบทที่ 1 ในหัวข้อความสำคัญของทรัพยากรฯ นอกจากนี้ยังมีในเรื่องของแหล่งน้ำดิบประปาทั้งในทุกองค์การและ 3.5) คุณภาพน้ำดิบไม่ได้มาตรฐานบางครั้ง เช่น การประปานครหลวงในหน้าแล้งแม่น้ำเจ้าพระยาประสบกับภาวะน้ำเค็ม/น้ำกร่อย ทั้งการประปาส่วนภูมิภาค ประปาหมู่บ้าน และประปาภูเขา มีน้ำดิบที่ไม่เพียงพอในการผลิตน้ำประปา ส่งผลให้ปริมาณน้ำประปาไม่เพียงพอต่อการอุปโภคและบริโภคของ

ประชาชน แนวทางแก้ไข คือ องค์กรมีการดำเนินการสรรหาบุคลากรในด้านต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร มาปฏิบัติงานบริหารจัดการผ่านทั้งสายงานบังคับบัญชาอย่างการประสานครหลวง และการประสานส่วนภูมิภาคส่วนในพื้นที่ชนบทก็ได้มีการ โอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือ ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันช่วยบริหารกิจการของชุมชนของตนเอง ทั้งนี้ ยังได้มีงานวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรด้านน้ำประปาจากหลากหลายสถาบันเพื่อวิเคราะห์ และให้แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกด้วย ดังที่จะอธิบายเนื้อหาในบทที่ 4 ต่อไป ส่วนในพื้นที่เกาะต่าง ๆ ของประเทศไทยที่ไม่มีแหล่งน้ำจืดธรรมชาติ ได้มีการนำเทคโนโลยีเครื่องกรองแบบ ออสโมซิสผันกลับ (RO) เพื่อผลิตน้ำประปาได้จากน้ำทะเลเริ่มใช้ครั้งแรกที่เกาะสีชังผลิตน้ำประปา โดยบริษัท ยูนิเวอร์แซลยูทิลิตี้ส์ จำกัด หรือ UU ซึ่งเป็นรายแรกและรายใหญ่ที่สุดของประเทศไทย (บุญยืน กวินเสกสรร, 2558, น. 4) 4) ปัญหาการบริหารจัดการประปาหมู่บ้าน พบว่า ยังมีองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กบางแห่ง มีการบริหารกิจการประปาเองโดยประชาชนไม่แยกขาดจากกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการใช้ระเบียบ การดำเนินการ ติดตามตรวจสอบ เพื่อให้ได้มาตรฐานทั้งคุณภาพน้ำ การใช้จ่าย การงบประมาณ การเงิน การบัญชี การจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งการซ่อมบำรุงต่าง ๆ เกิดข้อร้องเรียนที่แตกต่างหลากหลาย แนวทางแก้ไข ยังไม่ชัดเจนว่าแก้ได้หรือไม่ แต่หากอ้างอิงถึงวิเชียร ชุ่มรุ่งเรืองและ เทวรักษ์า เครือคล้าย (2548) ก็ได้ให้แนวทางไว้ 4 รูปแบบแบบ คือ 4.1) ประชาชนบริหารเอง 4.2) ประชาชนและองค์กรบริหารส่วนตำบลร่วมมือกันในการบริหาร 4.3) องค์กรบริหารส่วนตำบลบริหารเอง และ 4.4) องค์กรบริหารส่วนตำบลจ้างเอกชนบริหาร โดยของรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านข้างต้นแล้ว ขึ้นกับบริบทของชุมชนนั้น ๆ ว่า จะเลือกใช้การบริหารจัดการอย่างไร ให้เหมาะสมกับตนเอง 5) คุณภาพในการให้บริการ เช่น คุณภาพน้ำประปายังไม่ได้มาตรฐาน (แรงดันน้ำอ่อน การไหลไม่สม่ำเสมอ ความใส/ความขุ่น กลิ่นคลอรีนการปนเปื้อนของโลหะหนัก น้ำประปาดื่มได้หรือไม่) การให้บริการยังไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชนตามห่วงโซ่อุปทานทั้งระบบน้ำดิบ ระบบผลิต ระบบขนส่งและระบบแจกจ่ายและสถานที่ทางกายภาพการให้บริการของสำนักงานสาขาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้าน ความเชี่ยวชาญของบุคลากรในด้านของความรู้ในการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง คำปรึกษา ทักษะ ประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว ความสะดวกสบาย ความเสมอภาคในการให้บริการ ฯลฯ โดยเฉพาะอخصย การเอาใจใส่ กิริยามารยาทในการปฏิบัติหน้าที่นั้น คงเป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชนทุกคน แนวทางแก้ไข คือ ทุก ๆ องค์กรได้มีการสอบถามความพึงพอใจในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงการให้บริการข้างต้น เช่น คะแนนผลสำรวจความพึงพอใจของการประสานครหลวง ปี พ.ศ. 2559 อยู่ที่ 4.497 ต่อคะแนนเต็ม 5 คะแนน (การประสานครหลวง, 2559ข, น. 46) เป็นต้น

ในส่วนท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกล่าวโดยสรุปว่า การให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาของประเทศไทยนั้น มีมาตั้งแต่สมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้นำประเทศหรือองค์การภาครัฐนั้นได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำประปาในทุกยุคทุกสมัย เนื่องจากน้ำเป็นสิ่งที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของประชาชนพลเมืองทุก ๆ คน ดังนั้น การกำหนดให้น้ำประปาเป็นบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค จึงถือเป็นบทบาทภารกิจที่สำคัญของรัฐในการจัดหาและจัดตั้งองค์การต่าง ๆ ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 ผ่านรูปแบบทั้งประปาภาครัฐและประชามชนซึ่งแบ่งตามลักษณะเขตการปกครองและพื้นที่ในการให้บริการ อันจะส่งผลให้เกิดการบริหารงานที่เหมาะสมในบริบทต่าง ๆ ของประเทศไทย แม้ว่าทุก ๆ องค์การจะได้มีการดำเนินกิจการที่ยังประสบปัญหาและมีวิธีการแก้ไขในบริบทของตนเอง ซึ่งในบทถัดไป ผู้วิจัยจะได้รวบรวมข้อมูลกรณีศึกษาด้านการประปาของทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศแล้ววิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อสังเคราะห์คุณลักษณะการบริหารจัดการขององค์การต่าง ๆ อันจะนำไปสู่วัตถุประสงค์ในครั้งนีที่ต้องการหาแนวทางที่เหมาะสมในการให้บริการสาธารณะของการประปานครหลวงต่อไป



บทที่ 4

การวิเคราะห์บทเรียนจากกรณีศึกษาระบบการบริการสาธารณะด้านน้ำประปา ในบริบทขององค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

จากคำถามในการศึกษาที่ระบุไว้ในบทที่ 1 เนื้อหาในบทนี้จะได้อธิบายถึงการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาผ่านรูปแบบขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริการสาธารณะแนวใหม่และรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 และบริบทการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาในสังคมไทยจากบทที่ 3 ทำให้ผู้วิจัยสามารถตอบคำถามในเบื้องต้นได้ว่า พัฒนาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปมีผลต่อรูปแบบระบบการบริหารองค์กร การให้บริการด้านการประปาขององค์กรต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ซึ่งงานวิจัยฉบับนี้สามารถกำหนดรูปแบบองค์กรได้ 4 ระบบ ประกอบไปด้วย การประปาภาครัฐ/ราชการ การประปาภาครัฐวิสาหกิจ การประปาภาคเอกชน และการประปาภาคประชาชน การศึกษาถึงผลการดำเนินงานของแต่ละรูปแบบนั้นผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากกรณีศึกษาองค์กรต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศไทยและต่างประเทศ ผ่านการวิเคราะห์และถอดบทเรียนเพื่อที่จะได้ทราบถึง ลักษณะการบริหารจัดการของแต่ละองค์กรเปรียบเทียบให้เห็นภาพที่ชัดเจน พร้อมทั้งนำเสนอผลการวิเคราะห์แต่ละองค์กรภายใต้ 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) หลักความเป็นเจ้าของขององค์กร ซึ่งจะบอกได้ว่าภาคส่วนใดเป็นผู้ดำเนินงาน 2) แหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินกิจการ 3) การบริหารจัดการองค์กรที่โดดเด่น และ 4) การดำเนินงานโดยรวมขององค์กร แล้วนำผลการศึกษาที่ได้มาสังเคราะห์เพื่อให้ออกมาในรูปแบบของคุณลักษณะในด้านต่าง ๆ แยกออกเป็นคุณลักษณะที่เกิดจากการบริหารจัดการภายในองค์กรและภายนอกองค์กรและ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลว ขององค์กรนั้น ๆ อันจะนำไปสู่การเลือกคุณลักษณะที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานของการประปานครหลวงต่อไป

4.1 การประปาภาครัฐ/ราชการ

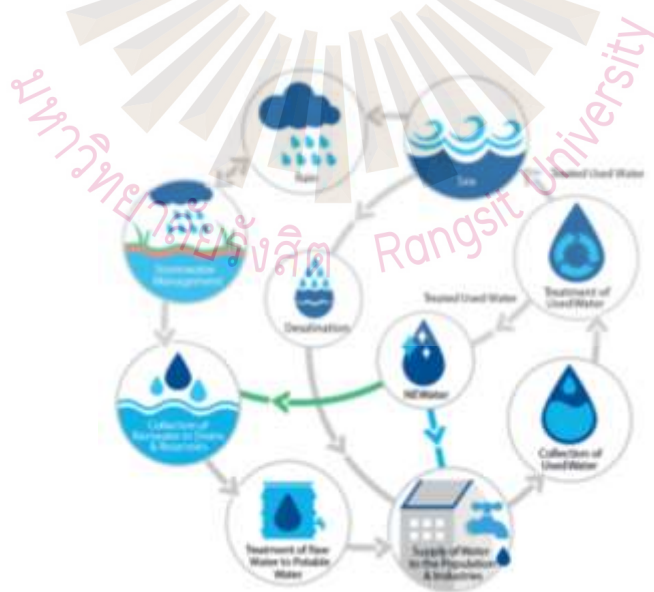
ภาครัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาทั้งหมดรวมไปถึงการบริหารงานขององค์การด้วย ในอดีตประเทศไทยมีการบริหารโดยภาครัฐจนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 คณะรัฐบาลได้เปลี่ยนรูปแบบการบริหารไปสู่ภาครัฐวิสาหกิจ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอยกตัวอย่างเป็นองค์การในต่างประเทศ ดังนี้

การประปาสิงคโปร์ (Singapore's National Water Agency: PUB)

การประปาสิงคโปร์เป็นหน่วยงานด้านน้ำแห่งชาติที่บริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งการจัดหาแหล่งน้ำในการผลิต การผลิตและจัดส่งน้ำรวมถึงระบบบำบัดน้ำเสียอย่างครบวงจร โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำของรัฐบาลสิงคโปร์ หากพิจารณาในประเด็นความเป็นเจ้าของ จะพบว่ารูปแบบในการบริหารงานด้านการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาของประเทศสิงคโปร์นั้น ภาครัฐบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักโดยอาศัยความเป็นเจ้าขององค์การทั้งหมดในการบริหารจัดการ โครงสร้างองค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการแบ่งเป็นประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการ 10 คน ซึ่ง 1 ในกรรมการเป็นผู้บริหารสูงสุด มีรองผู้บริหารสูงสุด 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายผลิต และฝ่ายนโยบายและการพัฒนา มีตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารสูงสุด ฝ่ายระบบและเทคโนโลยีอนาคต ภายใต้แต่ละฝ่ายมีผู้อำนวยการในแต่ละส่วนงานต่าง ๆ ทั้งสิ้น 23 หน่วยงาน จะเห็นได้ว่าโครงสร้างขององค์กรนั้น มีลักษณะเป็นแนวราบ ไม่ซับซ้อนมากนัก อีกทั้งยังขยายหน่วยงานออกไปโดยจัดตั้งหน่วยงานในการรับเป็นที่ปรึกษาแบบประปาทำให้องค์การมีโอกาสในการขยายธุรกิจด้านน้ำประปาอีกด้วย

ในประเด็นของแหล่งเงินทุนขององค์กรนั้น จะพบว่า โดยรายได้หลักมาจากการดำเนินงานและเงินอุดหนุนจากภาครัฐบาลพิจารณาได้จากผลประกอบการด้านการเงิน ในปี พ.ศ. 2559 การประปาสิงคโปร์มีรายได้จากการดำเนินงาน 1,222.4 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ แต่มีรายจ่ายถึง 1,355 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ โดยต้นทุนหลักมาจากกระบวนการน้ำผิวดินทั้งมีในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ ทำให้ผลดำเนินการขาดทุน 59.2 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ภาครัฐจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อรองรับสภาพการณ์ดังกล่าวจำนวน 298.8 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ถึงจะทำให้มีรายได้ส่งกองทุนรวมรัฐบาลและการเก็บภาษีอากรได้ (Singapore's National Water Agency, 2017b, pp.18-20)

แม้ว่าการบริหารจัดการองค์การจะขาดทุนอันเนื่องมาจากความต้องการน้ำที่มีสูงแต่ทรัพยากรน้ำมีไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นปัญหาหลักของประเทศสิงคโปร์นั้น มีสาเหตุมาจากข้อจำกัดของภูมิรัฐศาสตร์ที่เป็นเกาะเล็ก ๆ บนพื้นที่เพียง 699.4 ตารางกิโลเมตร โดยมีประชากรประมาณ 4 ล้านคน ทำให้มีแหล่งกำเนิดคั้นน้ำจากป่าไม่มีไม่มากนักและมีพื้นที่ที่ไม่เพียงพอสำหรับการก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย จะพบว่า สภาพภูมิประเทศที่แตกต่างกันนั้น ทำให้การประปาสิงคโปร์จะต้องหาแหล่งน้ำนอกเหนือไปจากแหล่งน้ำบนดินทั้งสำรองเองและซื้อน้ำดิบเพิ่มจากประเทศมาเลเซีย ดังนั้น การประปาสิงคโปร์จึงได้คิดค้นและพัฒนานวัตกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจรขึ้น โดยการเพิ่มกระบวนการการนำน้ำทะเลมากรองด้วยวิธีการแยกเกลือออกจากน้ำทะเลเพื่อที่จะนำน้ำดิบที่ได้มาผลิตเป็นน้ำประปาและกระบวนการนำน้ำเสียกลับมาบำบัดใช้ใหม่ หรือที่เรียกว่า “NEWater” (บุญยืน กวินเสกสรร, 2558, น. 1) จะเห็นได้ว่าในประเด็นการบริหารจัดการที่โดดเด่นขององค์การนั้น การประปาสิงคโปร์มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่โดดเด่นด้วยการรวมการบริหารจัดการน้ำทั้งน้ำดีและน้ำเสียเข้าด้วยกัน สามารถที่จะบริหารจัดการน้ำได้ทั้งห่วงโซ่อุปทานอย่างแท้จริง ถือได้ว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ ไม่เหมือนกับ การประปาของประเทศไทยที่แยกการบริหารจัดการน้ำออกจากกัน ด้วยนวัตกรรมนี้เองที่การประปาสิงคโปร์ใช้เป็นช่องทางเปิดโอกาสธุรกิจใหม่ให้กับตนเอง วางองค์การของตนเองเป็นที่ปรึกษาในการวางระบบการบริหารจัดการน้ำแบบครบวงจร ดังแสดงในรูปที่ 4.1



รูปที่ 4.1 การบริหารจัดการน้ำแบบครบวงจรของการประปาสิงคโปร์

ที่มา: Singapore's National Water Agency, PUB, 2018b

ในประเด็นด้านการดำเนินงาน พบว่า การประปาสิงคโปร์มีการแบ่งประเภทผู้ใช้น้ำ ออกเป็นกลุ่มที่พักอาศัยและกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งปัจจุบันมีสัดส่วนการใช้น้ำประปาในร้อยละ 45 และ 55 ตามลำดับ ผลิตน้ำประปาให้เพียงพอต่ออัตราค่าเฉลี่ยการบริโภคประมาณ 430 ลิตรต่อคนต่อวัน มีโรงงานผลิตน้ำจากน้ำผิวดิน 8 แห่ง น้ำทะเล 2 แห่ง และน้ำบำบัด (NEWater) 5 แห่ง น้ำประปาที่ได้จากโรงงานน้ำผิวดินและน้ำทะเลจะถูกส่งไปเก็บยังถังเก็บน้ำใส 14 แห่ง ผ่านระบบสูบส่ง และสูบจ่ายให้แก่ผู้ใช้น้ำจำนวน 1.3 ล้านราย น้ำเสียจากการอุปโภคจะนำมาผ่านโรงงานบำบัดน้ำเสียเพื่อฟื้นฟูคุณภาพน้ำ โดยบางส่วนจะถูกส่งต่อไปยังโรงงานน้ำบำบัดให้เป็นน้ำประปา ซึ่งจะถูกส่งไปยังถังเก็บน้ำใส 5 แห่ง ผ่านระบบสูบส่งและสูบจ่ายให้แก่ผู้ใช้น้ำจำนวน 650 ราย น้ำเสียที่ผ่านการบำบัดส่วนที่เหลือจะถูกปล่อยลงทะเลเพื่อเข้าสู่วัฏจักรของน้ำต่อไป

การประปาสิงคโปร์จำเป็นต้องจัดการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำผ่านการใช้กลยุทธ์ในการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน โดยให้ประชาชน ชุมชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการ Active Beautiful Clean Waters (ABC Waters) ในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งพัฒนาคุณภาพน้ำและชีวิตโดยการใช้ศักยภาพของแหล่งน้ำอย่างเต็มรูปแบบมุ่งเน้นการจัดการสภาพแวดล้อมแบบองค์รวมในการสร้างระบบระบายน้ำคลองและอ่างเก็บน้ำด้วยวิธีสร้างลำธารที่สวยงามและสะอาด รวมไปถึงแม่น้ำและทะเลสาบในพื้นที่ของชุมชน อีกทั้งยังกระตุ้นให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษา ดูแลและสอดส่องแหล่งน้ำต่าง ๆ ผ่านการประกอบกิจกรรมส่วนบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการตกปลา การพายเรือคายัก ว่ายน้ำ ขณะเดินผ่านคลองต่าง ๆ ฯลฯ โครงการ Mandatory Water Efficiency Labeling Scheme (Mandatory WELS) โดยให้บริษัทผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ระบบประปาติดฉลากประสิทธิภาพการใช้น้ำอย่างถูกต้องเพื่อสะท้อนระดับประสิทธิภาพการใช้น้ำของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ เพื่อช่วยกระตุ้นให้ประชาชนร่วมกันใช้น้ำอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการจัดให้มีรางวัลการใช้น้ำอย่างประหยัด โครงการจัดตั้งกลุ่มเครือข่าย Friends of Water โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนในระดับรากหญ้า (Grassroots) เกิดการรับรู้สร้างแรงบันดาลใจและสนับสนุนการดูแลแหล่งน้ำชุมชนในประเทศของตนเอง นอกจากนี้สมาชิกของกลุ่มยังสามารถแสดงบทบาทในด้านการเป็นอาสาสมัคร (Volunteer) ช่วยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์การจัดขึ้น อีกทั้งยังมีกลยุทธ์ที่จะสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดยการสร้างพนักงานให้เป็นพลเมืองขององค์กรที่จะร่วมรับผิดชอบและสร้างความแตกต่างให้กับสังคม ร่วมกระตุ้นและผลักดันการสร้างจิตสำนึกสาธารณะไปสู่เยาวชนผ่านการร่วมมือระหว่างองค์กร โรงเรียนและกระทรวงศึกษาธิการในการจัดกิจกรรมเพื่อปลูกฝังความสำคัญของการอนุรักษ์คุณค่าและการใช้ทรัพยากรน้ำ อีกทั้งองค์การต้องทำงาน

ร่วมกับหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐบาล (NGO) ตลอดจนภาครัฐและเอกชนเพื่อสร้างจิตสำนึกและปกป้องทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (Singapore's National Water Agency, 2017a, pp. 1-27, 2018a)

สรุปได้ว่า การประชาสัมพันธ์โปรเจกต์นั้นมีการรับเอาแนวคิดทั้งการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาปรับใช้บริหารจัดการองค์การเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล พิจารณาได้จากการสร้างนวัตกรรมการผลิตน้ำประปา แม้ว่ารัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนในการดำเนินกิจการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการให้บริการสาธารณะที่จะต้องผลิตบริการสู่มือประชาชนอย่างเพียงพอและทั่วถึง อีกทั้งยังมีการรับเอาแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มาประยุกต์ใช้โดยการกระตุ้นให้ภาคประชาชน ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการประหยัดและอนุรักษ์น้ำผ่านสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ทั้งที่บ้าน ที่ทำงาน โรงเรียน รวมถึงมีการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อทั้งโทรทัศน์ วิทยุ และอินเทอร์เน็ต ทำให้เกิดการรับรู้และเข้ามามีส่วนร่วมในบริการสาธารณะที่ตนเองมีส่วนเป็นเจ้าของ ดูแลและรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืนผ่านกิจกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังแฝงแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองโดยการสร้างทั้งพนักงานในองค์การและประชาชนให้เป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมหล่อหลอมโดยการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองที่มีจิตสาธารณะและใช้พลังของกลุ่มชุมชนและเครือข่ายต่าง ๆ ในการร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ โดยที่ภาครัฐร่วมผลักดันให้ประชาชนมีจิตสำนึกของพลเมืองและแสดงบทบาทของตนเองไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไร จะต้องมีความตระหนักในคุณค่าของน้ำแหล่งน้ำในพื้นที่ของตนเอง มีจิตสาธารณะในการดูแลรักษาบริการสาธารณะร่วมกัน ส่งผลให้เกิดเป็นสังคมแห่งพลเมืองร่วมรับผิดชอบอย่างแท้จริง พิจารณาได้จากข้อมูลอัตราน้ำสูญเสียในปี พ.ศ. 2554 มีเพียงร้อยละ 4.4 (ประดิพัทธ์ บำรุงศรี, 2554)

4.2 การประปาภาครัฐวิสาหกิจ

องค์การที่มีความเป็นเจ้าของโดยที่ภาครัฐบาลถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป ส่วนที่เหลือจะเป็นการบริหารงานของภาคเอกชน มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารกิจการเป็นผู้กำหนดนโยบายและมีการจ้างบุคลากรที่เป็นแรงงานเข้ามาบริหารและดำเนินงานภายในองค์การ โดยในประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 คือ การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งในหัวข้อนี้เองผู้วิจัยได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลได้ดังนี้

การประปานครหลวง หรือ กปน. (Metropolitan Waterworks Authority of Thailand: MWA)

การประปานครหลวง เป็นองค์การประเภทรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยที่มีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปาผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในพื้นที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการมีรูปแบบองค์กรหรือโครงสร้างองค์การที่ดำเนินกิจการแบบรัฐวิสาหกิจ มีการแบ่งการบริหารงานออกเป็นคณะกรรมการการประปานครหลวง เป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่น ๆ ไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 13 คน และผู้ว่าการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี มีวาระคราวละ 3 ปี ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการตลอดจนติดตามผลการดำเนินงานและการประเมินผลการทำงานของผู้ว่าการ โดยได้ค่าตอบแทนรายเดือน เบี้ยการประชุม และโบนัสที่คำนวณจากรายได้สุทธิ ผู้ว่าการ เป็นฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับและนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดและรายงานต่อคณะกรรมการ ต้องผ่านสรรหาและมีสัญญาจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปีค่าตอบแทนพิจารณาโดยคณะกรรมการและตามความสามารถในหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กำหนด ผู้บริหารระดับสูงประกอบไปด้วยรองผู้ว่าการ 9 สายงาน (ผู้ว่าการ บริหาร การเงิน บริหารด้านตะวันออก บริหารด้านตะวันตก ผลิตและส่งน้ำ วิศวกรรมและการก่อสร้าง แผนและพัฒนา เทคโนโลยีและสารสนเทศ) และผู้ช่วยผู้ว่าการตามสายงานทำหน้าที่บริหารงานรองจากผู้ว่าการมาแต่ได้รับค่าตอบแทนเป็นไปตามโครงสร้างการเงินของกระทรวงแรงงาน (53 ขั้น) และค่าอื่น ๆ ที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินรวมถึงสวัสดิการตามระเบียบของการประปานครหลวง โดยมีตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญการประปานครหลวง ระดับ 10-9 เทียบเท่ารองผู้ว่าการและผู้ช่วยผู้ว่าการตามลำดับ ผู้บริหารระดับกลางและระดับล่าง ระดับกลางประกอบไปด้วยผู้อำนวยการฝ่ายและผู้อำนวยการกอง ส่วนระดับล่างคือหัวหน้าส่วนงาน ทำหน้าที่ในการบริหารงานรองจากผู้บริหารระดับสูงตามสายงานบังคับบัญชาและสื่อสารไปสู่พนักงานระดับปฏิบัติงานต่อไป ได้รับค่าตอบแทนเหมือนผู้บริหารระดับสูงแต่จำนวนวงเงินน้อยกว่าโดยมีตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญการประปานครหลวง ระดับ 8 เทียบเท่าผู้อำนวยการฝ่ายบุคลากรระดับปฏิบัติงาน ประกอบไปด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ระดับ 1-5 และผู้ปฏิบัติงาน-ลูกจ้าง ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานในส่วนงานของตนเองหรือข้ามสายงานบ้างในบางกรณี ได้รับค่าตอบแทนเป็นไปตามโครงสร้างการเงินของกระทรวงแรงงาน (53 ขั้น) และค่าอื่น ๆ ที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินรวมถึงสวัสดิการตามระเบียบของการประปานครหลวง ทั้งนี้ ในการสรุปบัญชีประจำปีงบประมาณ รายได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายจะต้องนำส่งรายได้เข้ากระทรวงการคลังในสัดส่วนร้อยละ 45 โดยในปีงบประมาณ 2559 การประปานครหลวงมีบุคลากรจำนวนทั้งสิ้น 5,386 คน

แบ่งเป็นพนักงาน 4,326 คน และลูกจ้าง 1,060 คน เปรียบเทียบกับจำนวนผู้ใช้น้ำ 2,281,058 ราย คิดเป็นสัดส่วนผู้ใช้น้ำ 424 คน ต่อบุคลากร 1 คน โดยประมาณ จะเห็นได้ว่าการประปานครหลวง มีรูปแบบและโครงสร้างการบริหารจัดการองค์การมีลักษณะการจัดผังในแนวตั้งตามสายบังคับบัญชาเหมือนระบบราชการ แต่มีการแยกสายงานออกไปหลายสายงานเพื่อให้องค์การได้มีการบริหารงานในแนวราบมากขึ้นเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน

เมื่อพิจารณาไปที่ประเด็นด้านการระดมทุนเพื่อการดำเนินงานการประปานครหลวง มีแหล่งเงินทุนภายในองค์การส่วนใหญ่มาจากเงินรายได้ในการประกอบกิจการ ส่วนภายนอกองค์การมาจากเงินกู้ภายในประเทศผ่านสถาบันทางการเงิน พันธบัตร การขออนุมัติกู้เงินจากกระทรวงการคลังผ่านคณะรัฐมนตรี รวมไปถึงมีการกู้เงินจากต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น เพื่อมาใช้ในการลงทุนในโครงการต่าง ๆ โดยในปี พ.ศ. 2559 สามารถดำเนินกิจการจนมีรายได้ จำนวน 20,074.2 ล้านบาท กำไรสุทธิ 7,169.7 ล้านบาทสามารถนำส่งรายได้เข้ากระทรวงการคลังและสามารถจ่ายค่าตอบแทน โบนัสและสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ในองค์การได้

ส่วนประเด็นการบริหารจัดการองค์การที่โดดเด่น ประกอบไปด้วย การนำเอาระบบเทคโนโลยีต่าง ๆ นำมาปรับใช้ในการดำเนินงานขององค์การ โดยเฉพาะความมุ่งมั่นที่จะยกระดับด้านการให้บริการซึ่งมีเป้าหมายหลักในการลดน้ำสูญเสียและเพิ่มแรงดันน้ำพร้อมทั้งปรับปรุงท่ออย่างเร่งด่วนในพื้นที่ ๆ มีอัตราน้ำสูญเสียสูงให้เป็นไปตามแผนน้ำประปาปลอดภัย (Water Safety Plan) ด้วยระบบ WLMA และ SCADA เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นในการให้บริการและน้ำประปาที่ได้มาตรฐานสากลตั้งแต่ ต้นทางจนถึงปลายทางหรือบ้านของผู้ใช้น้ำ มีระบบฐานข้อมูลผู้ใช้น้ำไว้รองรับการทำงาน นอกจากนั้นได้เน้นการนวัตกรรมด้านระบบการให้บริการนำการสื่อสารด้านเทคโนโลยีมาเชื่อมต่อในทุกกระบวนการไม่ว่าจะเป็น SMART Service บริการอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรองรับนโยบายรัฐบาลดิจิทัลเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายมากขึ้น พร้อมขยายผลไปสู่การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จผ่านช่องทางออนไลน์หรือศูนย์บริการร่วมต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพมีประสิทธิผลและเกิดการประหยัดต้นทุนทำให้้องค์การสามารถบริหารจัดการจนมีกำไรสุทธิ

เมื่อพิจารณาไปที่ประเด็นด้านการดำเนินงาน ในด้านโครงสร้างพื้นฐานการประปานครหลวง ใช้น้ำดิบจากแหล่งต้นน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาส่งผ่านคลองประปาเข้าสู่โรงงานผลิตน้ำทั้งหมด 3 แห่ง ประกอบไปด้วย โรงงานผลิตน้ำบางเขน โรงงานผลิตน้ำสามเสนและโรงงานผลิตน้ำชนบุรี

และอีกแหล่งมาจากแม่น้ำแม่กลองผ่านคลองประปาเข้าสู่โรงงานผลิตน้ำมหาสวัสดิ์โดยแต่ละแห่งมีกำลังการผลิตสูงสุดต่อวันอยู่ที่ 4.4, 0.55, 0.17 และ 1.6 ล้านลูกบาศก์เมตร เฉลี่ยกำลังการผลิตอยู่ที่ 5.5 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ผลิตน้ำได้กว่า 5.39 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน รวมผลิตทั้งสิ้นในปี 2559 มีจำนวน 1,965.9 ล้านลูกบาศก์เมตร แล้วจัดส่งน้ำประปาที่ได้มาตรฐานกว่า 1,406.3 ล้านลูกบาศก์เมตร ผ่านระบบโครงสร้างท่อประปาที่เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงถึงกันทั้งฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออก รวมความยาวท่อ 33,887.221 กิโลเมตร (ไม่รวมท่อบริการ) แรงดันน้ำเฉลี่ยที่ 8.80 ในพื้นที่ให้บริการครอบคลุมมากกว่า 2,384.9 ตารางกิโลเมตร เพื่อให้บริการผู้ใช้น้ำ 2,281,058 ราย แบ่งเป็นประเภทที่อยู่อาศัย และประเภทธุรกิจ รัฐวิสาหกิจ ราชการและอื่น ๆ ผ่านสำนักงานประปาสาขาทั้ง 18 แห่ง ดังแสดงในรูปที่ 4.2



รูปที่ 4.2 แสดงสำนักงานประปาทั้ง 18 สาขาของการประปานครหลวง
ที่มา: การประปานครหลวง , 2558

ผลปรากฏว่าการประปานครหลวง มีการใช้น้ำดิบจากแหล่งน้ำผิวดินเท่านั้นแต่มีความสามารถในการจัดหาแหล่งน้ำดิบที่มีความเพียงพอต่อการผลิตและการบริโภคของประชาชนภายในพื้นที่ความรับผิดชอบทั้ง 3 จังหวัด เนื่องจากสภาพภูมิประเทศเป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีความอุดมสมบูรณ์จากป่าต้นน้ำและแหล่งน้ำต่าง ๆ รวมถึงมีการบริหารจัดการลุ่มน้ำประธานทั้ง 25 ลุ่มน้ำผ่านกรมชลประทาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งลุ่มน้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำแม่กลองที่เป็นแหล่งน้ำดิบลุ่มน้ำ

หลักของการประปาครหลวง อย่างไรก็ตามกำลังการผลิตที่สูงขึ้นแปรผันไปกับความต้องการใช้น้ำที่มากขึ้น หากบริหารจัดการระบบท่อไม่ดีพอ อาจทำให้เกิดน้ำสูญเสียในระบบการขนส่งได้ ดังเช่นปัญหาที่การประปาครหลวง พบในปัจจุบันที่มีอัตราการสูญเสียถึงร้อยละ 28.47 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการประปาอื่น ๆ นั้น เป็นตัวเลขที่สูงมาก แม้ว่าประเทศไทยเราจะมีแหล่งน้ำที่เพียงพอแต่ถ้าประชาชนคนไทยไม่ได้มีจิตสำนึกในการตระหนักและดูแลทรัพยากรน้ำแล้วนั้น น้ำที่เราใช้ก็อาจจะหมดไปได้ตลอดจนภาครัฐยังแยกการบริหารจัดการน้ำเสียออกจากกระบวนการการผลิตน้ำประปา ทำให้ประชาชนขาดความตระหนักถึงความเป็นเจ้าของร่วมกันในสมบัติสาธารณะด้านทรัพยากรน้ำ ไม่เหมือนกับการประปาสิงคโปร์ที่รวมระบบทั้งสองเข้าด้วยกัน และปลูกจิตสำนึกสาธารณะผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ให้กับประชาชนพลเมืองในประเทศ

ส่วนด้านความรับผิดชอบต่อสังคมการประปาครหลวง มีนโยบายดำเนินงานยึดตามหลักธรรมาภิบาลผ่านการส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดธรรมาภิบาลทั้งผู้ปฏิบัติงานในองค์กร รวมไปถึงมีความโปร่งใสและการตรวจสอบได้จากประชาชนพร้อมทั้งมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการขยายเขตการให้บริการให้เต็มพื้นที่ชุมชนเมือง โครงการวิชาชีพช่างประปา โครงการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้น้ำอย่างรู้คุณค่า โครงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มแม่บ้านเจ้าพระยาและแม่บ้านแม่กลอง โครงการประปาพบประชาชน เป็นต้น (การประปาครหลวง, 2558, น.27-65) มีการบริหารจัดการองค์กรเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้น้ำทั้งการผลิตน้ำอย่างพอเพียงและทั่วถึง แรงดันน้ำที่เพียงพอต่อการใช้งาน มีสถานีสูบน้ำเพื่อให้น้ำประปาไหลอย่างสม่ำเสมอ ในด้านคุณภาพน้ำผ่านเกณฑ์ความปลอดภัยทั้งทางกายภาพและชีวภาพ มีความใสสะอาด มีกลิ่นคลอรีนในระดับที่ยอมรับได้ ดังนั้นการประปาครหลวง จึงรณรงค์ตามสโลแกนที่ว่า “น้ำประปาดื่มได้” หากแต่ประชาชนบางส่วนยังไม่มีความเชื่อมั่นในมาตรฐานคุณภาพน้ำดังกล่าว (การประปาครหลวง, 2559ก, น.1-130)

เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่าการประปาครหลวง นั้นเมื่อแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจแล้วคงอยู่ภายใต้การกำกับของภาครัฐแต่ก็สามารถบริหารงานจนเกิดผลกำไรเพื่อนำส่งรัฐแต่มิได้ละเลิกหลักของการบริการสาธารณะที่จะต้องเป็นหลักความเสมอภาค โดยผลิตน้ำและส่งต่อให้ผู้บริโภคได้เกือบครอบคลุมทั้งพื้นที่การให้บริการ หลักความต่อเนื่องโดยสามารถผลิตและส่งน้ำพิจารณาได้จากแรงดันน้ำ การไหลที่สม่ำเสมอและคุณภาพน้ำที่คงที่ สุดท้ายคือหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโดยที่องค์กรมีการพัฒนารูปแบบการให้บริการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้น้ำ

ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวไปนั้นเป็นการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ในองค์การ หากแต่มีการนำหลักการบริการสาธารณะแนวใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ที่ว่า กระตุ้นให้ประชาชน รับผิดชอบต่อทรัพยากรน้ำประปาผ่านการรณรงค์ให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้น้ำอย่างรู้คุณค่าและการร่วมพัฒนาชุมชนในด้านการดูแลทรัพยากรน้ำเท่านั้น ยังมีได้ปลูกจิตสำนึกสาธารณะให้ ความตระหนักเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของร่วมกันในสาธารณะสมบัติของน้ำประปาอย่างแท้จริง การประปานครหลวงยังมีได้นำแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ ต่อองค์การเท่าที่ควร พิจารณาได้จากข้อร้องเรียนที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและอัตราน้ำสูญเสียที่สูง สิ่งที่ต้องการประปาหลวง ดำเนินการนั้นเพียงแค่ให้ข้อมูลข่าวสาร รับฟังความคิดเห็นผ่าน การสำรวจความพึงพอใจ ภาครัฐวิสาหกิจยังคงเป็นผู้กำหนดบริการสาธารณะด้านน้ำประปา ถึงแม้ว่าจะมีการนำประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องผ่านการแจ้งเหตุ แต่ไม่ได้ให้ประชาชนมาร่วมคิดแก้ไข ปัญหาาร่วมกัน ร่วมตัดสินใจและร่วมกระทำด้วยกันในบริการสาธารณะด้านน้ำประปา อีกทั้งยังมิได้ สร้างความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงเพื่อที่จะร่วมเป็นเจ้าของบริการ ร่วมกันผ่านกลุ่มอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณะต่าง ๆ ปัจจุบันมีเพียงแค่สมาคมการประปาแห่งประเทศไทย (สปปท.) เท่านั้นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรวมกลุ่มของบุคคลที่มีวิชาชีพด้านการประปาซึ่งมา ทำงานร่วมกัน ในลักษณะของอาสาสมัคร โดยไม่มีค่าตอบแทน (สมาคมการประปาแห่งประเทศไทย, 2514)

การประปาส่วนภูมิภาค หรือ กปภ. (Provincial Waterworks Authority: PWA)

การประปาส่วนภูมิภาคเป็นองค์การประเภทรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีความรับผิดชอบในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาใน 74 จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพฯ นนทบุรี และสมุทรปราการ) นอกเหนือไปจากพื้นที่ที่ความรับผิดชอบของการประปาหลวง เมื่อพิจารณาไปที่รูปแบบของค์การหรือโครงสร้างองค์การของการประปาส่วนภูมิภาคที่ดำเนิน กิจการแบบรัฐวิสาหกิจนั้น มีการแบ่งการบริหารงานออกเป็น คณะกรรมการการประปาส่วน ภูมิภาคเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย ประกอบด้วยประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมอนามัย ผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค และกรรมการอื่น ไม่เกินเจ็ดคนเป็นกรรมการ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น มีผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค เป็นเลขานุการคณะกรรมการ กปภ. โดยตำแหน่ง มีวาระคราวละ 3 ปี ทำหน้าที่หลักในการกำหนด วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ นโยบายในการดำเนินงานของ กปภ. กำกับดูแลฝ่ายบริหารให้มีการปฏิบัติตาม นโยบายและแผนงานและการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงเพื่อดำเนินงานตามภารกิจโดยการสรรหา

บุคลากรที่จะเข้ามารับผิดชอบในตำแหน่งบริหารที่สำคัญ อย่างเป็นระบบเหมาะสม โปร่งใสและเป็นธรรม โดยได้ค่าตอบแทนรายเดือน เบี้ยการประชุม และ โบนัสที่คำนวณจากรายได้สุทธิ ผู้ว่าการเป็นฝ่ายบริหารองค์การ ผู้บริหารระดับสูงประกอบไปด้วยรองผู้ว่าการ 5 สายงาน (แผนยุทธศาสตร์การเงิน วิชาการบริหารและปฏิบัติการ 1-5) และผู้ช่วยผู้ว่าการตามสายงานทำหน้าที่บริหารงานรองจากผู้ว่าการ ผู้บริหารระดับกลาง ประกอบไปด้วยผู้อำนวยการฝ่าย/สำนัก/การประชาสัมพันธ์ภูมิภาคเขตต่าง ๆ และผู้ช่วยผู้อำนวยการทำหน้าที่บริหารงานรองจากผู้อำนวยการ ผู้บริหารระดับล่าง ประกอบไปด้วยผู้อำนวยการกองต่าง ๆ และผู้จัดการการประชาสัมพันธ์ภูมิภาคสาขาต่าง ๆ บุคลากรระดับปฏิบัติงาน ประกอบไปด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจลูกจ้างรายเดือนและลูกจ้างพื้นที่พิเศษ รวมจำนวนบุคลากรของการประชาสัมพันธ์ภูมิภาคทั้งสิ้น 9,351 คน ประกอบไปด้วย ผู้ว่าการ 1 คน พนักงาน 9,062 คน ลูกจ้างรายเดือน 280 คน และลูกจ้างพื้นที่พิเศษ 8 คน จะเห็นได้ว่า รูปแบบและโครงสร้างขององค์การมีขนาดใหญ่และมีลักษณะแนวตั้งเป็นผลมาจากขอบเขตพื้นที่การให้บริการถึง 74 จังหวัดในประเทศไทยเพื่อรองรับการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ในประเด็นด้านแหล่งเงินทุนของการประชาสัมพันธ์ภูมิภาค ประกอบไปด้วย ทุนประเดิมของการประชาสัมพันธ์ภูมิภาคงบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐบาล ค่าที่ได้จากการดำเนินงาน เงินกู้ยืมระยะยาวทั้งจากสถาบันการเงินและพันธบัตรการประชาสัมพันธ์ และการเข้าถือหุ้นในบริษัทร่วมลงทุนกับการประชาสัมพันธ์ ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2559 กปภ. สามารถทำกำไรสุทธิได้ถึง 4,787.69 ล้านบาท และสามารถจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ปฏิบัติงานในองค์การได้ทั้งในรูปของค่าตอบแทน โบนัสและสวัสดิการต่าง ๆ หากแต่ภาครัฐยังต้องสนับสนุนกิจการผ่านเงินอุดหนุนเพื่อให้บริการได้ครอบคลุมแก่ประชาชนทุกคน

ส่วนประเด็นการบริหารจัดการที่โดดเด่นของการประชาสัมพันธ์ภูมิภาค คือ การประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยดำเนินงานเพื่อลดกระบวนการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การเช่น การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุนการผลิต การลดน้ำสูญเสีย การบำรุงรักษาเชิงป้องกันและควบคุมคุณภาพน้ำ โดยการพัฒนาระบบ GIS เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีข้อมูลที่ทันสมัยการควบคุมปริมาณน้ำสูญเสียด้วยระบบ DMA (District Metering Area) เชื่อมโยงกับระบบ SCADA และ GIS การพัฒนาระบบ CIS เชื่อมโยงการให้บริการลูกค้า 71 สาขา การพัฒนาการใช้งาน Mobile Application ค้นหามาตรวัดน้ำ โปรแกรมประวัติการตรวจสอบมาตรวัดน้ำ เป็นต้น รวมถึงการลงทุนเปลี่ยนท่อเก่าที่มีอายุใช้งานนานเกินอายุเฉลี่ย ในโครงการปรับปรุงเส้นท่อนอกจากนั้นการประชาสัมพันธ์ภูมิภาคยังมี

การจัดการแหล่งน้ำทั้งจากผิวดินและใต้ดินเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการผลิตน้ำประปา ปรับไปตามสภาพพื้นที่ที่เหมาะสมกับระบบการผลิต รวมทั้งการแปรสภาพองค์การนำเอาภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินกิจการเพื่อลดภาระงานและควบคุมต้นทุนในการดำเนินงานผ่านการลงทุนในบริษัทร่วมที่สำคัญอาทิบริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) โดยการประปาส่วนภูมิภาค ถือหุ้นร้อยละ 40.20 การทำสัญญาร่วมลงทุนร่วมงานกับภาคเอกชน ในรูปแบบของการทำสัญญา ทั้งการให้สิทธิเอกชนในการดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ การประปาส่วนภูมิภาค การให้สิทธิเอกชนเช่าบริหารและดำเนินกิจการระบบประปา สัญญาซื้อขายน้ำประปา กับเอกชน และการให้สิทธิเอกชนเช่าทรัพย์สินชั่วคราวเพื่อการลงทุนผ่านสัญญาเช่าบริการในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 แสดงรายการระหว่างกันกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่อาจมีผลประโยชน์ของการประปาส่วนภูมิภาค

บริษัท	ชื่อสัญญา (รูปแบบโครงการ)	วันทำสัญญา	อายุสัญญา
1. บจก. ประปาปทุมธานี	- สัญญาให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา (BOOT) ระหว่างการประปาส่วนภูมิภาค กับ บริษัทประปาปทุมธานี จำกัด	31 สิงหาคม 2538	25 ปี
	- สัญญาซื้อขายน้ำประปา เพื่อใช้ในพื้นที่สำนักงานประปาโรงสี จังหวัดปทุมธานี	15 กันยายน 2549	25 ปี
2. บจก. เอ็กคอมธรา	- สัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปา (BOO) เพื่อขายให้แก่สำนักงานประปาของการประปาส่วนภูมิภาค ในจังหวัดราชบุรี และจังหวัดสมุทรสงคราม	23 มิถุนายน 2542	30 ปี
3. บจก. อาร์.อี.คิว. วอเตอร์เซอร์วิสเซส	- สัญญาซื้อขายน้ำประปา (BOO) เพื่อสำนักงานประปาภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต	28 ตุลาคม 2542	25 ปี

ตารางที่ 4.1 แสดงรายการระหว่างกันกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่อาจมีผลประโยชน์ของการประปา ส่วนภูมิภาค (ต่อ)

บริษัท	ชื่อสัญญา (รูปแบบโครงการ)	วันทำสัญญา	อายุสัญญา
4. บมจ. จัดการและพัฒน ทรัพยากรน้ำ ภาคตะวันออก	- สัญญาให้สิทธิเช่าบริหารและดำเนิน กิจการระบบประปาเส็ดหีบ (Lease Contract) จังหวัดชลบุรี	28 กรกฎาคม 2543	30 ปี
	- สัญญาซื้อขายน้ำประปา (BOO) เพื่อสำนักงานประปาเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี	7 กรกฎาคม 2547	15 ปี
5. บมจ. น้ำประปาไทย เปลี่ยนชื่อเป็น บมจ. ทีทีดับบลิว (เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2557)	- สัญญาซื้อขายน้ำประปา (BOO) งานให้ เอกชนผลิตน้ำประปา เพื่อขายให้แก่ สำนักงานประปา ของการประปาส่วน ภูมิภาคในจังหวัดนครปฐม และ จังหวัดสมุทรสาคร	21 กันยายน 2543	30 ปี
	- สัญญาซื้อขายน้ำประปา (เพิ่มเติม)	29 ธันวาคม 2551	ระยะเวลา ตามสัญญา เดิม
6. บจก. ประปานครสวรรค์	- สัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปา (BOOT) เพื่อขายให้แก่สำนักงานประปาของการ ประปาส่วนภูมิภาค ที่สำนักงานประปา นครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์	7 พฤศจิกายน 2543	25 ปี
7. บจก. ประปาบางปะกง	- สัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปา (BOOT) เพื่อขายให้แก่สำนักงานประปาของการ ประปาส่วนภูมิภาคที่สำนักงานประปาบาง ปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา	9 พฤศจิกายน 2543	25 ปี
8. บจก. ประปาฉะเชิงเทรา	- สัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปา (BOOT) เพื่อขายให้แก่สำนักงานประปาของการ ประปาส่วนภูมิภาค ที่สำนักงานประปา บางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา	9 พฤศจิกายน 2543	25 ปี
9. บจก. อินคัสเตรียล วอเตอร์รีซอร์ส แมนเนจเม้นท์	- สัญญาซื้อขายน้ำประปา (BOO) เพื่อ สำนักงานประปาพนัสนิคม และสำนักงาน ประปบบ้านบึง จังหวัดชลบุรี	10 กันยายน 2547	15 ปี

ตารางที่ 4.1 แสดงรายการระหว่างกันกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่อาจมีผลประโยชน์ของการประปา ส่วนภูมิภาค (ต่อ)

บริษัท	ชื่อสัญญา (รูปแบบโครงการ)	วันทำสัญญา	อายุสัญญา
10. กลุ่มบริษัท ยูยูกรุ๊ป คอนซอร์เตียม	- สัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปา (BTO) เพื่อขายให้แก่สำนักงานประปาของ จังหวัดระยอง	14 มีนาคม 2549	25 ปี
	- สัญญาซื้อขายน้ำประปา (BOO) เพื่อ สำนักงานประปาชลบุรี จังหวัดชลบุรี	3 มิถุนายน 2552	20 ปี

ที่มา: การประปาส่วนภูมิภาค, 2559

หมายเหตุ:

-BOOT (Build-Own-Operate-Transfer): เป็น โครงการที่เปิด โอกาสให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนกับการประปาส่วนภูมิภาค ในระบบผลิตและระบบจำหน่ายน้ำประปา โดยเอกชนดำเนินการออกแบบ และก่อสร้างระบบประปาคำเนินการผลิตดูแลรักษาระบบผลิตและ อินเทอร์เน็ตสินให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค เมื่อครบระยะเวลาสัญญาร่วมทุน

-BOO (Build-Own-Operate): เป็น โครงการที่ให้เอกชนลงทุนก่อสร้างระบบผลิต-จำหน่ายน้ำประปา พร้อมทั้งดำเนินการผลิตและขายน้ำให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคในลักษณะ Bulk Sale โดยเอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งหมดตลอดอายุสัญญา

-BTO (Build-Transfer-Operate): เป็น โครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนก่อสร้างระบบผลิต-จำหน่ายน้ำประปา และ อินเทอร์เน็ตสินให้แก่ การประปาส่วนภูมิภาค ทันทีที่ก่อสร้างเสร็จโดยการประปาส่วนภูมิภาค จะให้เอกชนเป็นผู้ผลิตน้ำประปาขายให้แก่ กปภ.

-สัญญาเช่าบริการ (Lease Contract): เป็น โครงการที่การประปาส่วนภูมิภาคให้เอกชนเช่าทรัพย์สินชั่วคราวเพื่อการลงทุน เมื่อหมดสัญญา ภาคเอกชนจะต้องโอนคืนให้การประปาส่วนภูมิภาค

หากพิจารณาในประเด็นการดำเนินงานของการประปาส่วนภูมิภาคในด้านการผลิตจ่ายน้ำ มีการผลิตน้ำ 1,675.552 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี หรือ 4.59 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวันและจำหน่ายน้ำ 1,220.680 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี หรือ 3.34 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ให้บริการประชาชนจำนวน 4,126,172 ครัวเรือน หรือคิดเป็นจำนวน 12,378,516 คน เพื่อให้การดำเนินการสามารถที่จะให้บริการประชาชนได้ครอบคลุมมากขึ้น ได้มีการจัดทำก่อสร้างและปรับปรุงแหล่งน้ำ

ประกอบด้วย การวางท่อส่งน้ำดิบ วางท่อส่งน้ำเสริมแรงดัน ปรับปรุงแหล่งน้ำ ขุดสระพักน้ำดิบ เจาะบ่อบาดาล มีบ่อพักน้ำของตนเองทำ MOU กับชลประทาน เพื่อรองรับการผลิตจ่ายน้ำให้ประชาชนอย่างพอเพียงรวมไปถึงการขยายกำลังการผลิตให้เพียงพอ และพัฒนากระบวนการผลิตน้ำให้ได้มาตรฐานสากลตามหลักสากลในการจัดการน้ำสะอาด (Water Safety Plan) อีกทั้งการบริหารจัดการระบบจำหน่าย บริหารจัดการแรงดันน้ำประปาให้ได้มาตรฐาน ทำให้การให้บริการแก่ประชาชนนั้นรวดเร็ว เพียงพอและทั่วถึงตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ไม่ว่าในเรื่องของการผลิตน้ำประปา ส่งผลให้เกิดประสิทธิผลในด้านแรงดันน้ำที่เพียงพอ น้ำประปาไหลอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง คุณภาพน้ำประปาที่ได้มาตรฐาน อีกทั้งยังมีการลงทุนด้านระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อทำให้องค์กรมีความมั่นคง เพื่อให้บริการผู้ใช้น้ำจำนวน 4,129,057 ราย ใน 74 จังหวัด โดยกำหนดโครงสร้างการบริการประชาชนมีสายปฏิบัติการ 5 ภาค 10 เขต 234 สาขา และมีหน่วยบริการย่อย 356 หน่วย ดังแสดงในรูปที่ 4.3 รวมถึงการปรับปรุงเพื่อเปลี่ยนมาตรวัดน้ำหลักและมาตรผู้ใช้น้ำในด้านการบริการลูกค้าโดยรับฟังเสียงจากลูกค้าเพื่อการปรับปรุงการให้บริการ เพื่อตอบสนองความต้องการ และความคาดหวังของลูกค้าให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการและจัดทำคู่มือในการให้บริการ “I Care Model” เพื่อให้การปฏิบัติงานในพื้นที่การประปาส่วนภูมิภาคสาขา 234 แห่ง มีมาตรฐานเดียวกัน พร้อมทั้งนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการสนับสนุนลูกค้าในการทำธุรกรรมกับการประปาส่วนภูมิภาค รวมถึงให้ความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้าผ่าน โครงการเติมใจให้กันสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในพื้นที่บริการผ่านโครงการเพื่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน (CSR) ในด้านทรัพยากรบุคคล มีการวางแผนและสรรหาอัตรากำลังให้สอดคล้องกับทิศทางองค์กร มีการจ้างที่ปรึกษาพร้อมทั้งการพัฒนาองค์ความรู้ภายในองค์กร เช่น การเผยแพร่องค์ความรู้ในระบบ E-learning การส่งเสริม การปรับปรุงพัฒนากระบวนการทำงานและสร้างสรรค์ผลงานนวัตกรรมองค์กรให้ความสำคัญในการปลูกฝังพนักงานทุกคน ให้ความเข้าใจแนวทางการดำเนินงานไปสู่วัฒนธรรมองค์กรที่เป็นคุณลักษณะเด่นขององค์กรสมรรถนะสูง (High Performance Organization-HPO) รวมทั้งเน้นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ เพื่อให้ กปภ. ก้าวสู่การเป็นองค์กรโปร่งใสไร้ซึ่งคอร์รัปชันอย่างแท้จริง (การประปาส่วนภูมิภาค, 2559, น. 1-270)



รูปที่ 4.3 แสดงสำนักงานประปาทั้ง 234 สาขาของการประปาส่วนภูมิภาค
ที่มา: การประปาส่วนภูมิภาค, 2559

สรุปได้ว่าการประปาส่วนภูมิภาคนั้น ได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในองค์กรเพื่อบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาให้เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลแก่องค์กร ทั้งนี้การประปาส่วนภูมิภาคเองก็ได้้นำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ด้วยการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรมีการริเริ่มและพัฒนาองค์กร ส่งเสริมให้มีจริยธรรมในการทำงานต่อต้านการคอร์รัปชัน ตระหนักรู้ในวิชาชีพของตนเองและการมีศีลธรรมประจำใจ พร้อมทั้งจะปฏิบัติงานให้แก่องค์กร โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ผ่านโครงการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อชุมชนต่าง ๆ ที่สำคัญคือ เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาเพื่อตอบสนองหลักของบริการสาธารณะที่จะต้องมีความเสมอภาคและให้บริการอย่างต่อเนื่อง การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่นั้น เป็นการลดต้นทุนในการดำเนินงานขององค์กร แต่สามารถควบคุมการดำเนินกิจการของเอกชนได้ด้วยการทำสัญญาเพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภคที่จะต้องเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้านน้ำประปา โดยผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงองค์การภาคเอกชนด้านน้ำประปาในรูปแบบนี้ในหัวข้อถัดไป ทั้งนี้การประปาส่วนภูมิภาคไม่ได้นำแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองในการกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการรักษานุรักษ์และดูแลทรัพยากรน้ำเท่าที่ควร มีเพียงการรณรงค์ให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัด มิได้ส่งเสริมให้เกิดความคิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของต่อสมบัติสาธารณะด้านน้ำและน้ำประปาอย่างชัดเจน ดังเช่นการประปาสิงคโปร์

ส่วนในต่างประเทศ มีการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาในหลายที่เช่นกัน ในงานวิจัยนี้ขอยกกรณีตัวอย่าง ดังนี้

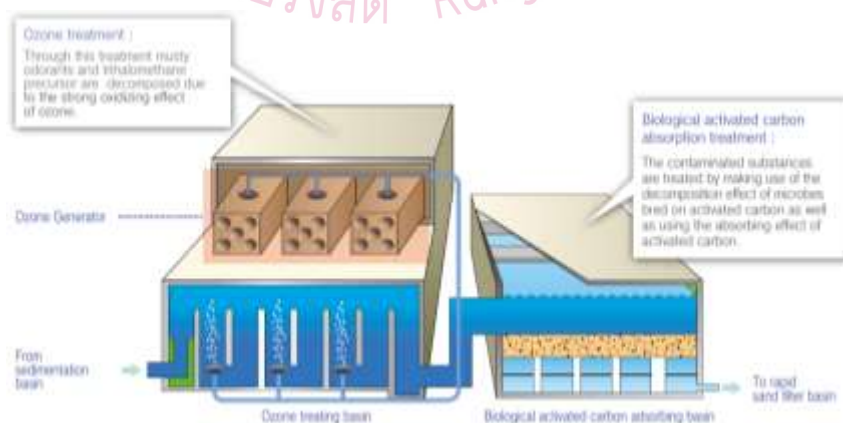
การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) (Bureau of Waterworks, Tokyo Metropolitan Government)

ในประเด็นของความเป็นเจ้าของนั้นการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) มีรูปแบบการบริหารงานที่มีลักษณะความเป็นเจ้าของเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่บริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการจัดหาและควบคุมคุณภาพน้ำรวมถึงบริหารจัดการน้ำประปาให้แก่ประชาชนในกรุงโตเกียวซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่น โครงสร้างการบริหารองค์กรประกอบไปด้วยอธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด มีผู้ช่วยอธิบดีในด้านเทคนิคแยกออกมา 1 ตำแหน่ง หน่วยงานภายใต้อธิบดีจะถูกแบ่งเป็นแผนกต่าง ๆ ทั้งสิ้น 17 แผนก ดูแลรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน มีความเหมาะสมกับการบริหารงานภายใต้การกำกับของรัฐบาลท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาที่ประเด็นของแหล่งเงินทุน ฐานะทางการเงินของการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) พบว่า ในปี พ.ศ. 2558 องค์กรมีรายได้ทั้งสิ้นจำนวน 332.6 พันล้านเยน มีรายจ่าย 297.9 พันล้านเยน มีกำไรสุทธิ 34.7 พันล้านเยน กลับคืนสู่องค์กร ดังนั้น แหล่งเงินทุนขององค์กรโดยส่วนใหญ่มาจากการเก็บรายได้ค่าน้ำประปาแล้วนำมาลงทุนระบบโครงสร้างของกิจการเพื่อลงทุนในการบำรุงรักษาปรับปรุงเปลี่ยนระบบท่อและเครื่องมืออุปกรณ์ด้วยเทคโนโลยีสูง

ส่วนประเด็นการบริหารจัดการองค์กรที่โดดเด่นของการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) คือ การเพิ่มกระบวนการทำให้น้ำประปาดีได้อย่างปลอดภัยที่เรียกว่า Advanced water treatment คือ ในระหว่างการผลิตน้ำประปา มีการเพิ่มกระบวนการเติม โอโซนลงในน้ำเพื่อฆ่าเชื้อและใช้คาร์บอนในการดูดซับสิ่งมีชีวิตทางชีวภาพต่าง ๆ ออกจากน้ำส่งผลให้มีคุณภาพน้ำที่ดี ไม่มีกลิ่นที่ไม่พึงประสงค์ แล้วผ่านการกรองโดยใช้ทรายเพื่อให้ได้น้ำประปาที่บริสุทธิ์ (ดังแสดงในรูปที่ 4.4) แตกต่างจากระบบการผลิตน้ำประปาของไทยที่ใช้คลอรีนและผ่านเยื่อกรอง (Membrane Filtration Method) ในการฆ่าเชื้อเท่านั้น อีกทั้งยังมีการใช้แผนน้ำประปาปลอดภัย (Water Safety Plan) เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการควบคุมคุณภาพน้ำให้เป็นไปตามมาตรฐานทำให้น้ำประปามีรสชาติที่ดี ใสสะอาดในการบริโภคของประชาชน พร้อมทั้งมีกระบวนการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอโดยใช้มาตรวัดคุณภาพน้ำอัตโนมัติตรวจสอบก๊อกน้ำจำนวน 131 ที่ อย่งละเอียดในกรุงโตเกียวทำให้ประชาชนมีความมั่นใจได้ว่าน้ำประปาของกรุงโตเกียวสามารถดื่มได้โดยตรงจากก๊อกน้ำ



รูปที่ 4.4 แสดงกระบวนการฆ่าเชื้อน้ำประปาโดยวิธี Advanced water treatment

ที่มา: Bureau of Waterworks Tokyo Metropolitan Government, 2016

ตามที่ประเทศญี่ปุ่นนั้นเกิดแผ่นดินไหวหลายครั้ง บางครั้งมีระดับการสั่นสะเทือนมากกว่า ระดับ 5 ทำให้การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) จะต้องมีการพัฒนาแผนป้องกันเกี่ยวกับการเกิดแผ่นดินไหว โดยการเพิ่มการเสริมแรงด้านทานต่อการเกิดแผ่นดินไหวของโรงงานผลิตและสถานีสูบน้ำส่งจ่ายน้ำประปามีการสร้างระบบไฟฟ้าอิสระในกรณีไฟฟ้าไม่สามารถจ่ายไฟในสภาวะปกติได้ รวมไปถึงการสร้างสถานีน้ำประปาฉุกเฉินเพื่อรองรับภัยพิบัติดังกล่าว การบริหารงานเพื่อรองรับแผ่นดินไหวนับเป็นการพัฒนาที่โดดเด่นขององค์กรเพื่อความอยู่รอดในสภาพภูมิประเทศที่เป็นเกาะและยังเกิดแผ่นดินไหวอยู่ตลอด รวมไปถึงการลงทุนเปลี่ยนท่อจากเหล็กเหนียวมาเป็นท่อสแตนเลส การดำเนินงานซ่อมท่อที่รวดเร็วและการนำเทคโนโลยีเครื่องมืออุปกรณ์ตรวจจับการรั่วซึมของน้ำเข้ามาประยุกต์ใช้ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2557 การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) มีอัตราน้ำสูญเสียอยู่ที่ร้อยละ 2.2 ซึ่งเป็นอันดับที่หนึ่งของโลก (การประปานครหลวง, 2559ข, น. 16) ส่วนในด้านความร่วมมือกับต่างประเทศนั้น การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) ได้มีการจัดการฝึกอบรมด้านการบริหารจัดการระบบประปาให้กับประเทศต่าง ๆ ที่สนใจ รวมถึงการส่งผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านระบบประปาไปในประเทศที่มีความต้องการผ่าน โครงการ Japan International Cooperation Agency (JICA) อีกด้วย

โดยในปี พ.ศ. 2558 กรุงโตเกียวประเทศญี่ปุ่น มีประชากรทั้งสิ้น 13,172,845 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) มีกำลังการผลิตน้ำอยู่ที่ 1,530.3 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี สามารถผลิตน้ำประปาได้ 6.86 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้น้ำจำนวน 7,340,182 ราย ครอบคลุมพื้นที่การให้บริการทั้งสิ้น 1,238.65 ตารางกิโลเมตรความยาวท่อส่งจ่าย รวมทั้งสิ้น 26,915 กิโลเมตรแหล่งน้ำดิบที่นำมาใช้หลัก ๆ คือน้ำจากผิวดินที่มาจากเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบและแม่น้ำ มีโรงงานผลิตน้ำทั้งสิ้น 12 แห่ง มีระบบการผลิตน้ำหลัก ๆ คือ การฆ่าเชื้อโรคในน้ำดิบโดยใช้คลอรีน ตกตะกอนสารแขวนลอยด้วยทรายและการใช้โอโซนและคาร์บอนชีวภาพในการฆ่าเชื้อโรคในน้ำประปา ส่วนในพื้นที่บนภูเขาการใช้การกรองผ่านเยื่อเมมเบรนแทน

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลโดยรวมจะเห็นได้ว่า การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) นั้นมีการบริหารจัดการองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งในด้านการเงิน การจัดการองค์กรและโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับกับบริบทของประเทศตนเองเป็นอย่างดี มีการนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร อีกทั้งได้นำแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่มาปรับใช้เช่นกันผ่านการให้ความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรแหล่งน้ำ โดยพยายามดำเนินการ

จัดการบำรุงรักษาป่าอนุรักษ์น้ำป้องกันและการฟื้นฟูสภาพป่าไม้หากเกิดภัยพิบัติจากภูเขาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการป่าไม้ฟื้นฟูป่าไม้ภาคเอกชนสื่อสารกับชุมชนผ่านทรัพยากรน้ำเพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำโดยการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) มีการเก็บค่าน้ำประปาแบ่งเป็นค่าน้ำขั้นต่ำและค่าน้ำเพื่อสังคม หากมีการใช้น้ำในปริมาณที่มากขึ้น ค่าน้ำก็จะสูงขึ้นตาม รวมทั้งมีการคิดค่าบำบัดน้ำตามปริมาณน้ำเสียที่ใช้ก็เช่นกันและหากยิ่งใช้มากก็ยิ่งเสียค่าบำบัดน้ำเสียมากขึ้น จะเห็นได้ว่า การผลักภาระค่าใช้จ่ายด้านทรัพยากรน้ำไปให้กับประชาชนนั้นก็เพื่อกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกในการร่วมประหยัดและอนุรักษ์น้ำได้อีกทาง ดังนั้น การนำภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นรูปธรรมที่เห็นได้อย่างชัดเจน (Bureau of Waterworks Tokyo Metropolitan Government, 2016, 2018)

4.3 การประปาภาคเอกชน

องค์กรด้านน้ำประปาที่ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดภายในองค์กร มีบริหารงานโดยภาคเอกชน อาจรวมถึงการได้รับสัมปทาน การทำสัญญาเช่า สัญญาจ้างบริหารและแปรรูปการดำเนินงานจากภาครัฐวิสาหกิจเข้าสู่การจัดการของภาคเอกชน โดยในประเทศไทยนั้น ขอบข่ายตัวอย่างของการประปาส่วนภูมิภาคที่ได้มีการจ้างเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงาน ซึ่งมีสาเหตุอันเนื่องมาจากลักษณะการให้บริการที่จะต้องครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ อันจะทำให้การดำเนินงานไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงและเพื่อเป็นการประหยัดต้นทุนขององค์กรที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ประกอบไปด้วยบริษัทต่าง ๆ เช่น

บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) (EastWater)

บริษัท EastWater เป็นระบบการประปาภาคเอกชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดย กปภ. ให้มีลักษณะการดำเนินงานในรูปแบบบริษัทเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2535 เพื่อรับผิดชอบในการบริหารและจัดการระบบท่อส่งน้ำให้มีน้ำอย่างเพียงพอและทันต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐบาล จดทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดในปี พ.ศ. 2539 บริษัท EastWater มีสัดส่วนกลุ่มผู้ถือหุ้น ณ วันปิดสมุดทะเบียนเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2559 พบว่า กลุ่มผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย การจัดการ หรือการดำเนินงานของบริษัทฯ และเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่เป็นตัวแทนภาครัฐได้แก่การประปาส่วนภูมิภาค ร้อยละ 40.20 และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยร้อยละ 4.57

ส่วนภาคเอกชนโดยนิติบุคคลเป็นของบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 18.72 ซึ่งผู้ถือหุ้นรายใหญ่ทั้ง 3 รายนี้ มีส่วนในการกำหนดนโยบายการจัดการ โดยมีผู้แทนเป็นกรรมการบริษัทฯ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น โครงสร้างองค์การประกอบไปด้วย ประธานกรรมการ 1 คน รองประธานกรรมการและคณะกรรมการบริษัทอีก 12 คน ที่ปรึกษาคณะกรรมการ 3 คน มีกรรมการผู้อำนวยการใหญ่เป็นผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่กำกับดูแลสายงานปฏิบัติการ สายการเงินบัญชี และสายงานสนับสนุนรวม 10 ฝ่าย 1 สำนักโดยมีรองกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ควบคุมดูแลในแต่ละฝ่ายอีกที่มีพนักงานทั้งสิ้น 168 คน แบ่งเป็นพนักงานสายงานหลักจำนวน 84 คน และพนักงานสายสนับสนุน จำนวน 84 คน

เมื่อมองไปที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การแล้วจะเห็นว่าในประเด็นของแหล่งเงินทุนของภาคเอกชนนั้นสามารถที่จะระดมเงินทุนผ่านการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ สร้างกำไรจากการดำเนินงานกิจการอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2559 บริษัท EastWater มีกำไรสุทธิ 1,318.61 ล้านบาท สามารถจ่ายเงินปันผลในอัตรา 0.47 บาท/หุ้น ให้กับผู้ถือหุ้นของบริษัทได้ บริษัท EastWater สามารถจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่พนักงานในรูปแบบเงินเดือนและโบนัสท้ายที่สุด บริษัท EastWater จะต้องนำส่งกำไรทางธุรกิจให้แก่ กปภ.

ในประเด็นด้านการดำเนินงาน บริษัท EastWater ประกอบธุรกิจด้านจัดหาน้ำดิบ มีสถานีสูบน้ำดิบทั้งหมดจำนวน 16 สถานีได้รับการจัดสรรแหล่งน้ำดิบจากกรมชลประทานและแหล่งน้ำเพิ่มเติมจากแหล่งน้ำเอกชน รวมถึงการดำเนินการจัดส่งน้ำดิบผ่านเครือข่ายท่อส่งน้ำ มีความยาวทั้งสิ้น 491.8 กิโลเมตรใน 3 จังหวัดได้แก่ จังหวัดระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา เพื่อจัดส่งและขายน้ำดิบไปสู่กลุ่มลูกค้าที่สำคัญ อันได้แก่ การประปาส่วนภูมิภาค นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและโรงงานทั่วไปดำเนินการภายใต้นโยบายหลัก คือ ขยายการลงทุน และพัฒนาธุรกิจน้ำดิบ และธุรกิจเกี่ยวข้องเพื่อการเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยและเหมาะสมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของกลุ่มบริษัทให้เหมาะสมดียิ่งขึ้นบริหารธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล และรับผิดชอบต่อชุมชน สังคม สิ่งแวดล้อม และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

บริษัท ยูนิเวอร์แซลยูทิลิตี้ส์ จำกัด (มหาชน) (UU)

บริษัท UU ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในรูปแบบบริษัทลูกของบริษัท EastWater ในปี พ.ศ. 2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายธุรกิจไปสู่ธุรกิจน้ำประปาดังนั้น สักส่วนการถือหุ้นของ บริษัท EastWater เข้าถือหุ้นของบริษัท UU ร้อยละ 100 บริษัท UU มีหน้าที่ในการบริหารกิจการประปาในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา ตลอดจนการดำเนินธุรกิจต่อเนื่องในด้านการบริหารระบบบำบัดน้ำเสียและการลดน้ำสูญเสียในรูปแบบสัญญาสัมปทานสัญญาจ้างบริหารและสัญญาเช่าบริหารที่ได้ทำข้อตกลงไว้กับการประปาส่วนภูมิภาคปัจจุบัน บริษัท UU เป็นผู้ดำเนินธุรกิจประปาสัมปทานในพื้นที่ต่าง ๆ 11 แห่ง ได้แก่ การประปานครสวรรค์ การประปาบางปะกง การประปาฉะเชิงเทรา การประปาสตึก การประปาเกาะล้าน การประปาบ่อวิน-หนองขาม การประปาเกาะสมุย การประปาระยอง การประปาชลบุรี การประปานิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยาง และบริษัท เอ็กคอมธรา จำกัด และ บริษัท UU มีการถือหุ้นใน บริษัท การประปานครสวรรค์ บริษัท การประปาบางปะกง บริษัท การประปาฉะเชิงเทรา และบริษัท เอ็กคอมธรา ร้อยละ 100 และได้แตกหน่วยธุรกิจไปบริหารจัดการระบบประปาในการประปาอีก 7 แห่งตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น

นอกเหนือไปจากการผลิตน้ำจากระบบประปาผิวดินแล้วบริษัท UU ยังมีการบริหารจัดการน้ำประปาที่โดดเด่นคือ การนำเอากระบวนการผลิตน้ำประปาจากน้ำทะเลด้วยวิธีการนำเทคโนโลยีระบบรีเวอร์สออสโมซิส (Reverse Osmosis) มาใช้ในการผลิตน้ำดิบจากน้ำทะเลให้กลายเป็นน้ำประปาเพื่อจำหน่ายให้กับการประปาเกาะสมุยและการประปาเกาะล้านมาใช้ในประเทศไทยอีกด้วย นอกเหนือไปจากการให้บริการในรูปแบบสัมปทานแล้ว ประเด็นในการดำเนินงาน บริษัท UU ยังหาพันธมิตรทางธุรกิจในการดำเนินงานด้านน้ำเพื่อร่วมมือกันให้เกิดความยั่งยืน อีกทั้งยังสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดยให้พนักงานทุกคนยึดหลักแนวคิด “ICARE” คือ กระตุ้นให้พนักงานมีคุณธรรมใส่ใจในบริการลูกค้า มุ่งมั่นให้งานสำเร็จรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และเป็นทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญในงานที่รับผิดชอบ รวมไปถึงมีนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและยอมรับรับผิดชอบต่อชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อม กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียผ่านการให้การศึกษาแก่เยาวชน การร่วมพัฒนาชุมชนและรักษาสิ่งแวดล้อมในสังคม (Universal Utilities Public Company Limited, 2016, pp.1-6)

หากพิจารณาแล้ว บริษัท EastWater มีการบริหารจัดการน้ำเพียงแก่การจัดการน้ำดิบเท่านั้น ทำให้ต้องตั้งบริษัทออกไปเพื่อประกอบธุรกิจอื่น ๆ ดังเช่นการตั้งบริษัท UO ขึ้นและการซื้อกิจการของบริษัทอีกคอมธราเพื่อให้เกิดการจัดการน้ำอย่างครบวงจรในห่วงโซ่อุปทานในบางพื้นที่ที่ภาคเอกชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้น บริษัท EastWater มีการบริหารจัดการที่โดดเด่นในด้านการกระจายอำนาจในการบริหารงานผ่านการแยกโครงสร้างบริษัทออกเป็นบริษัทย่อยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ อีกทั้งยังพัฒนาศักยภาพของพนักงานผ่านการจัดทำแผนฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีทั้งทักษะด้านพฤติกรรม (Soft Skill) และทักษะด้านการปฏิบัติงาน (Technical Skill) และมีการวัดผลการปฏิบัติงานในระดับหน่วยงานและระดับบุคคล (บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก, 2559, น. 1-58)

บริษัท ทีทีดับบลิว จำกัด (มหาชน) (TTW)

บริษัท TTW เป็นระบบการประปาภาคเอกชนดำเนินกิจการในรูปแบบบริษัทและเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ มีหน้าที่ในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค ผ่านการทำสัญญาซื้อขาย โครงสร้างองค์กรประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และคณะกรรมการบริษัท 12 คน มีกรรมการผู้จัดการเป็นผู้บริหารสูงสุดรับผิดชอบดูแลสายงานบริหาร สายงานพัฒนาธุรกิจ สายงานปฏิบัติการละ 1 ฝ่าย ภายใต้แต่ละสายงานมีหน่วยงานระดับฝ่ายรับผิดชอบจำนวน 6 ฝ่าย มีพนักงาน จำนวน 286 คน

บริษัท TTW สามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พิจารณาในประเด็นของแหล่งเงินทุนในการดำเนินงาน วัดได้จากรายได้ประจำปี 2559 มีมูลค่า 5,270.2 ล้านบาท กำไรสุทธิ 2,972 ล้านบาท ทำให้มีกำไรสุทธิต่อหุ้น 0.74 บาท/หุ้น มีค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการ ผู้บริหารและพนักงานทุกคนทั้งในรูปของตัวเงินและสวัสดิการต่าง ๆ ดังนั้น แหล่งเงินทุนของบริษัทฯ มาจากรายได้จากการดำเนินงานและการระดมทุนจากการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

ด้านการดำเนินงาน บริษัท TTW รับผิดชอบผลิตน้ำประปาส่งให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร (West Bangkok) ครอบคลุม 2 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครปฐม ในเขต 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอนครชัยศรี อำเภอสามพราน อำเภอพุทธมณฑล และจังหวัด

สมุทรสาคร ในเขต 2 อำเภอ ได้แก่อำเภอเมือง และอำเภอกระทุ่มแบน โดยมีโรงผลิตน้ำประปา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม มีกำลังการผลิตสูงสุด 440,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวันขนาดท่อจ่ายน้ำ ตั้งแต่ 40 เซนติเมตรถึง 1.35 เมตร ระยะทางรวมทั้งสิ้น 113 กิโลเมตร แยกโครงสร้างองค์การ ออกเป็นบริษัทย่อยและบริษัทร่วม คือ บริษัท ประปาปทุมธานี จำกัด (ประปาปทุม) โดยบริษัท TTW ถือหุ้น ร้อยละ 98 ประกอบธุรกิจผลิตและจำหน่ายน้ำประปา ให้กับ กปภ. ในพื้นที่ปทุมธานี-รังสิตนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา ปัจจุบันมีกำลังการผลิตสูงสุด 488,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน บริษัท ไทยวอเตอร์ โอเปอเรชั่นส์ จำกัด (TWO) โดยบริษัทTTW ถือหุ้นร้อยละ 68 และประปาปทุม ถือหุ้นร้อยละ 32 ประกอบธุรกิจการบริหาร การจัดการระบบผลิตและจ่ายน้ำประปา และระบบ บำบัดน้ำเสีย ในเขตนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร และนิคม อุตสาหกรรมอมตะซิตี้ บริษัท TTW เข้าซื้อสิทธิในการผลิตน้ำประปาและการบำบัดน้ำเสีย ในนิคม อุตสาหกรรมบางปะอิน (BIE) จังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยมีกำลัง การผลิตน้ำประปา 48,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวันและสามารถทำการบำบัดน้ำเสียได้ 18,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน บริษัท TTW ได้มีนโยบายในการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง ผ่านกิจกรรมเพื่อสังคมคุณภาพชีวิตและกิจกรรมเพื่อสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการชุมชนไทย ร่วมใจ รักน้ำ เป็นกิจกรรมที่กระตุ้นให้เยาวชนเกิดความตระหนักและรู้ถึงคุณค่าการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ผ่านการส่งผลงานเข้าประกวดแข่งขันเพื่อคว้ารางวัลทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ โครงการ 1 ล้านกล้า สร้างป่าต้นน้ำ จำนวน 600,000 ต้นโดยจัดกิจกรรมนำผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐเยี่ยมชม พื้นที่ปลูกป่าต้นน้ำเพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านการอนุรักษ์น้ำ ณ พื้นที่โครงการฯ อุทยาน แห่งชาติทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ให้การสนับสนุน ชมรมเรารักแม่น้ำท่าจีน ซึ่งเป็นการรวมกลุ่ม ของผู้แทนภาคราชการ เอกชนและภาคประชาชน เพื่อร่วมมืออนุรักษ์และแก้ไขปัญหาในแม่น้ำ ท่าจีน ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนน้ำดื่มบรรจุขวดและสิ่งของร่วมเป็นเจ้าภาพจัดประชุมในการแลกเปลี่ยน ข้อมูลคุณภาพน้ำเพื่อการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำดิบและสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นสาธารณประโยชน์ อื่น ๆ ภายในชุมชน (บริษัททีทีดับบลิว, 2559, น. 1-150)

หากพิจารณาในประเด็นของการบริหารจัดการองค์การที่โดดเด่นแล้วจะพบว่า บริษัท TTW มีการขยายธุรกิจโดยการเข้าลงทุนในบริษัทอื่นเพื่อเพิ่มผลประกอบการและลดความเสี่ยงใน การดำเนินธุรกิจด้านน้ำประปาเพียงอย่างเดียว อีกทั้งยังมีการสร้างวัฒนธรรมองค์การโดยเน้นการ ทำงานเป็นทีม สร้างนวัตกรรมและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความสมดุลต่อผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียทุกฝ่ายรวมถึงการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในห่วงโซ่อุปทานของน้ำประปาอีกด้วย

สรุปได้ว่า ระบบการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาในประเทศไทยของเรานั้น ได้รับเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้โดยการแปรสภาพการดำเนินงานจากภาครัฐวิสาหกิจเป็นภาคเอกชนผ่านรูปแบบการจ้างเอกชนดำเนินการเพื่อทำให้เกิดระบบการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปามีอย่างเพียงพอและทั่วถึง ทั้งนี้ แนวคิดในการให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานและร่วมรับผิดชอบต่อการให้บริการสาธารณะนั้น เป็นการประยุกต์เอาแนวคิดของการบริการสาธารณะแนวใหม่มาใช้เช่นกัน โดยการดำเนินงานของภาคเอกชนนั้น จะเห็นว่าเกือบจะครอบคลุมห่วงโซ่อุปทาน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของระบบน้ำดิบ ระบบการผลิตน้ำให้สะอาด และระบบขนส่งและแจกจ่ายน้ำ รวมไปถึงในบางพื้นที่ที่มีการบริหารจัดการน้ำเสีย ทำให้เกิดการบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจร สามารถที่จะแก้ปัญหาในด้านพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในการเข้าถึงบริการสาธารณะและการเพิ่มประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐในการลดต้นทุนการบริหารงาน หากมองแต่ในภาพรวมนั้น ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารในบางช่วงของห่วงโซ่อุปทาน ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังไม่เป็นระบบที่ครบวงจรเท่าที่ควร ในพื้นที่ใหญ่ ๆ นั้น ยังคงแยกระบบน้ำดีและน้ำเสียออกจากกัน มีเพียงบางพื้นที่ส่วนน้อยเท่านั้นที่สามารถรวมทั้งสองระบบเข้าไว้ด้วยกันได้ เช่น พื้นที่เกาะและพื้นที่ภายในนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังนั้น การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยจะต้องพิจารณาจากบริบทการเมืองการปกครอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ความสามารถประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการองค์กรสภาพพื้นที่ในการให้บริการ และสภาพแวดล้อมขององค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการด้านสุขอนามัยในการมีน้ำที่สะอาดในการอุปโภคและบริโภคทั่วทุกพื้นที่และรวมถึงภาคอุตสาหกรรมในการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับประเทศไทยอีกด้วย ทั้งนี้ การบริหารจัดการน้ำในภาคเอกชนนั้น ไม่มุ่งเน้นไปที่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองเท่าที่ควรแม้ว่าจะมีการกระตุ้นให้ภาคประชาชนเกิดความตระหนักในคุณค่าของทรัพยากรน้ำผ่านการจัดกิจกรรมต่าง ๆ แต่ไม่อาจที่จะทำให้ประชาชนกลายเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึกสาธารณะในการอนุรักษ์ห่วงแหวนและร่วมดูแลสมบัติสาธารณะได้อย่างเต็มกำลัง แต่หากมองในมุมกลับกัน ภาคเอกชนได้เริ่มมีแนวคิดในการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการสาธารณะสมบัติด้านทรัพยากรน้ำ ภาครัฐก็ควรที่จะส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะในทุกภาคส่วนอีกแรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะ ผู้ที่ให้คำตอบที่ดีที่สุดก็คือประชาชนนั่นเอง หากรัฐสามารถพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ แล้ว ผลลัพธ์ที่ได้จะส่งต่อไปที่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน

หากพิจารณาในกรณีศึกษาของการประปาในต่างประเทศแล้ว พบว่า ในหลาย ๆ แห่งมีรูปแบบการบริหารกิจการด้านน้ำประปาของภาคเอกชนเช่นกัน โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาดังนี้

การประปาเกาหลีใต้ (Korea Water Resources Corporation: K-water)

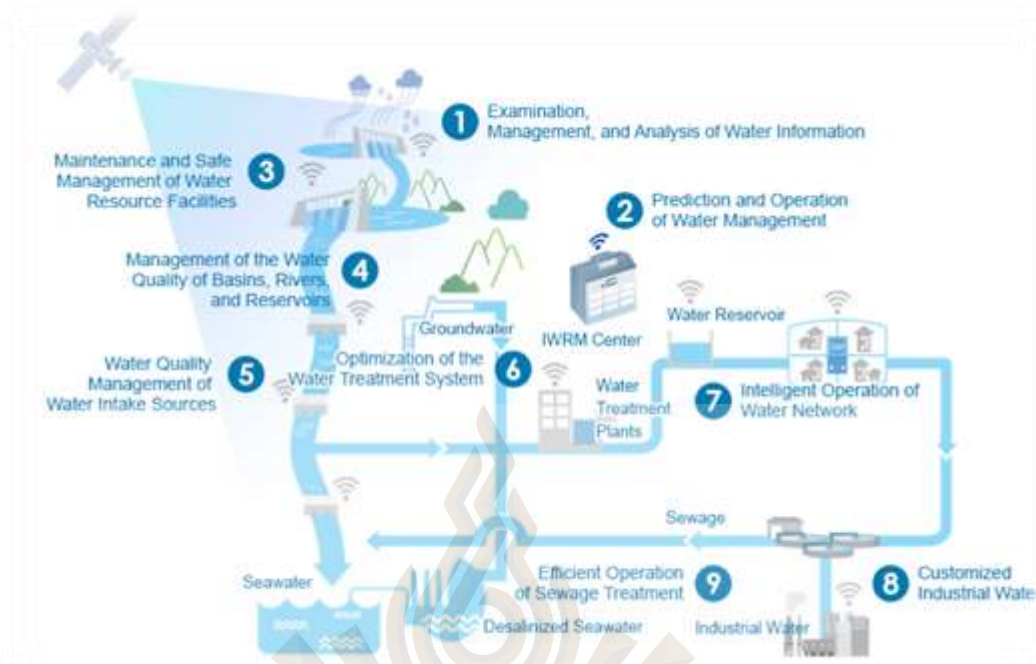
การประปาเกาหลีใต้เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นในรูปแบบกึ่งเอกชนกึ่งราชการ มีภาระหน้าที่ในการก่อสร้างดำเนินกิจการและบริหารจัดการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างครบวงจรเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง รวมถึงการก่อสร้างและการจัดการโรงงานผลิตน้ำในเมืองมหานครและโรงงานอุตสาหกรรมน้ำประปา การพัฒนาเขตอุตสาหกรรมเชิงซ้อนพิเศษ การเซ็นสัญญาจ้างดำเนินงาน โรงงานประปาและ โรงบำบัดน้ำเสียท้องถิ่นรับผิดชอบด้านการก่อสร้างการดำเนินงานและการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านพลังงานทดแทนแม้ว่าในประเด็นสัดส่วนความเป็นเจ้าขององค์การประกอบด้วยรัฐบาลเกาหลีถือหุ้นร้อยละ 91.5 ธนาคารพัฒนาเกาหลี (KDB) ร้อยละ 8.4 และส่วนที่เหลืออีก 0.1 เป็นของรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ การประปาเกาหลีใต้มีการบริหารจัดการในรูปแบบของเอกชนและจัดตั้งในรูปแบบบริษัทมหาชนเข้าสู่ตลาดหุ้นและได้ถูกจัดอันดับเกณฑ์ในประเทศ AAA ส่วนต่างประเทศ เช่น Moody's อยู่ในอันดับ Aa3-คงที่ และ Fitch จัดอันดับ AA-คงที่ หากพิจารณาในประเด็น โครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และคณะกรรมการ 14 คน โดยหนึ่งในคณะกรรมการมีประธานผู้บริหารสูงสุดรวมอยู่ด้วย มีรองประธานบริหารควบคุมดูแลทั้งหมด 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายการบริหารการบริการ ฝ่ายวางแผนและประสานงานและฝ่ายการบริการความปลอดภัยทางเทคโนโลยี รวมถึงควบคุมการดำเนินงานอีก 6 แผนก คือ แผนกบริหารจัดการองค์การ แผนกบริหารธุรกิจ แผนกพัฒนาธุรกิจ แผนกสำรวจทรัพยากรน้ำและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ แผนกธุรกิจระหว่างประเทศและแผนกสำนักงานบริการภูมิภาคทั้ง 3 เขต จะพบว่า มีคณะกรรมการบริษัทควบคุมด้านนโยบายและคอยควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โครงสร้างมีการกำหนดสายบังคับบัญชาแต่มีการจัดองค์การให้เป็นแนวราบเพื่อสะดวกในการบริหารงานแยกตามกลุ่มของธุรกิจ ปัจจุบัน มีพนักงานทั้งสิ้น จำนวน 4,686 คน

หากพิจารณาในประเด็นของแหล่งเงินทุนนั้น พบว่า ในปี พ.ศ. 2558 การประปาเกาหลีใต้ขาดทุนจากการดำเนินงานทั้งสิ้น 5.7956 ล้านล้านวอน ซึ่งมีสาเหตุมาจากโครงการลงทุนด้านแม่ข่ายน้ำถึง 4 โครงการหากไม่นับการลงทุนดังกล่าว การประปาเกาหลีใต้ยังคงมีกำไรสุทธิอยู่ที่ 32,200 ล้านวอน

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา การประปาเกาหลีใต้ได้ขยายธุรกิจโดยการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศด้วยโครงการสำรวจแม่น้ำ Fenhe ในมณฑลชานซีของจีน ต่อมาในปี พ.ศ. 2559 ได้ดำเนินการทั้งหมด 67 โครงการใน 24 ประเทศ โดยคือ การใช้ข้อได้เปรียบจากขีดความสามารถทางธุรกิจที่เพิ่มขึ้นพร้อมทั้งการให้บริการที่มีความหลากหลายเป็นกลยุทธ์หลักในการขับเคลื่อนธุรกิจ在不同ประเทศ จนในปัจจุบันการประปาเกาหลีใต้นั้น กำลังดำเนินการพัฒนาอีก 13 โครงการใน 11 ประเทศ รวมทั้งในประเทศไทยด้วย และขยายการลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าระบบไฮดรอลิกในประเทศปากีสถานอีกด้วยจะเห็นได้ว่า การประปาเกาหลีใต้นั้นมีการจัดรูปแบบของกิจการออกมาในรูปแบบของเอกชนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเปิดโอกาสในการสร้างธุรกิจ在不同ประเทศ โดยใช้สมรรถนะหลักขององค์กรเป็นข้อได้เปรียบในเชิงแข่งขันทางธุรกิจบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจร

ส่วนในประเด็นการบริหารจัดการที่โดดเด่น พบว่า การประปาเกาหลีใต้ ประยุกต์ใช้ระบบบริหารจัดการน้ำอย่างชาญฉลาด (Smart Water Management: SWM) เพื่อแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างครบวงจร โดยการจัดการแหล่งน้ำดิบที่นำมาใช้ประกอบด้วย น้ำผิวดินจากเขื่อนในภูเขาแม่น้ำ น้ำฝนและหิมะ น้ำใต้ดิน น้ำทะเลมีระบบการจัดการน้ำตั้งแต่ต้นน้ำแหล่งน้ำบนภูเขา กลางน้ำระบบการจัดการและผลิตน้ำประปาสู่ประชาชน และปลายน้ำในส่วนของบำบัดน้ำเสียก่อนที่จะปล่อยลงสู่ทะเลต่อไปกล่าวได้ว่า ระบบดังกล่าวเป็นการจัดการแหล่งทรัพยากรน้ำการผลิตน้ำประปา การส่งจ่ายน้ำประปา การใช้น้ำประปาและการบำบัดน้ำเสียกลับคืนสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติผ่านการประยุกต์นำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้บูรณาการร่วมกันจัดได้ว่าเป็นการพัฒนาการบริหารจัดการที่โดดเด่นขององค์กร ดังแสดงในรูปที่ 4.5

ทั้งนี้ การประปาเกาหลีใต้มีการพัฒนากระบวนการเพิ่มมูลค่าของน้ำประปาผ่านระบบการทำความสะอาดน้ำขั้นสูง (Highly Advanced Water Purification) ในกระบวนการผลิตน้ำประปาโดยใช้โอโซนในการฆ่าเชื้อโรค พร้อมทั้งใช้ผงคาร์บอนในการดูดซับสารพิษต่าง ๆ ร่วมด้วยส่งผลให้การควบคุมคุณภาพน้ำได้มาตรฐานองค์กรอนามัยโลก โดยมีอัตราความสำเร็จในการควบคุมจากโรงงานที่ผลิตน้ำจนถึงก๊อกน้ำในทุก ๆ แห่งถึงร้อยละ 99.73 รวมถึง มีการลงทุนด้านการดำเนินงานเปลี่ยนท่อเก่าที่มีอายุมากกว่า 20 ปี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทำให้เกิดประสิทธิผลในด้านอัตราน้ำสูญเสียที่ลดลง โดยในปี พ.ศ. 2557 อัตราน้ำสูญเสียอยู่ที่ร้อยละ 8.2 (การประปานครหลวง, 2559, น.16)



รูปที่ 4.5 แสดงระบบบริหารจัดการน้ำอย่างชาญฉลาด (Smart Water Management: SWM)

ที่มา: Korea Water Resources Corporation, 2016c

เมื่อวิเคราะห์แล้ว พบว่า การประปาเกาหลีได้นั้น แม้ว่าจะดำเนินการในรูปแบบของภาคเอกชน มุ่งหวังที่จะสร้างผลกำไรและขยายธุรกิจไปสู่ประเทศต่าง ๆ ผ่านข้อได้เปรียบทางความรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างครบวงจร แต่มิได้ละเลยหลักการของการจัดการบริการสาธารณะที่จะต้องให้บริการอย่างเป็นธรรม ต่อเนื่องและทั่วถึงประชาชนทุกคน มีการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ กล่าวได้ว่าองค์กรมีการนำเอาหลักการจัดการแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ อีกทั้งยังมีการเสริมสร้างให้เกิดความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ กระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกและการเป็นเจ้าของสมบัติสาธารณะด้านน้ำและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรภายในองค์กรผ่านการจัดโครงการบริษัทแบ่งปันการรักน้ำ (Water Love Sharing Corps) จัดตั้งเป็นสโมสรจิตอาสา ผ่านเงินบริจาคของบริษัทไว้ในกองทุนโครงการ โดยให้พนักงานในองค์กรสมัครเป็นจิตอาสาในการร่วมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม บรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2558 มีพนักงานร่วมโครงการทั้งสิ้นจำนวน 4,357 คน คิดเป็นร้อยละ 99 ของพนักงานทั้งหมด ใช้เวลาร่วมกิจกรรมถึง 58,000 ชั่วโมง มีกิจกรรมทั้งสิ้น 112 งาน ส่งเสริมให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะในการเป็นจิตอาสาช่วยเหลือกัน และบุคคลภายนอกองค์กร ทั้งภาคประชาชนและองค์กรอิสระต่าง ๆ ผ่านนโยบายส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรในการเพิ่มความพึงพอใจของลูกค้าผ่านการบริการจัดการโดย

การนำลูกค้าเข้ามามีส่วนร่วม พร้อมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างงานในชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการของการร่วมรับผิดชอบสังคมร่วมกันมีการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมด้านชุมชนและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสถาบันการศึกษาและบุคคลภายในองค์กรเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันส่งผลให้องค์กรมีการเติบโตอย่างยั่งยืนมีการกระตุ้นให้ประชาชนร่วมประหยัดน้ำผ่านการจ่ายเงินอุดหนุนในบิลค่าน้ำโดยมีผู้ใช้ น้ำอาสาสมัครจำนวน 54,762 คนเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว รวมทั้งมีโครงการควบคุมการใช้น้ำด้วยตนเองทำให้สามารถประหยัดน้ำได้ถึง 2,728,500 ตัน คิดเป็น 37,928 ตันต่อวัน และการรณรงค์การใช้น้ำอย่างประหยัดโดยการประชาสัมพันธ์ในเมือง การติดสติ๊กเกอร์ประหยัดน้ำและติดข้อความประหยัดน้ำบนตึกสูงในเมืองต่าง ๆ จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การประปาเกาหลีได้นั้นได้รับเอาแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองมาปรับใช้ในการดำเนินงานเช่นกันเพื่อความอยู่รอดและความยั่งยืนขององค์กรนั่นเอง (K-water, Korea Water Resources Corporation, 2016a, 2016b, pp. 1-55, 2018)

4.4 การประปาภาคประชาชน

องค์กรบริหารจัดการกิจการประปาที่มีการบริหารงานโดยประชาชนในพื้นที่ให้บริการหรือบุคคลในชุมชนของตนเองเป็นผู้ดำเนินงาน โดยในที่นี้ขอยกตัวอย่างในรูปแบบของระบบประปาชุมชน/ประปาชนบทของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ด้วยข้อจำกัดในพื้นที่ ทรัพยากรและลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ การก่อสร้างในรูปแบบการประปาชุมชนนั้น ภาครัฐเป็นผู้จัดหาซึ่งอาจจะดำเนินการเองหรือให้สัมปทานแก่เอกชนในการดำเนินงาน เมื่อแล้วเสร็จก็จะมอบสิทธิการบริหารจัดการให้แก่ชุมชน อันประกอบไปด้วยประปาหมู่บ้านและประปาภูเขา ดังนี้

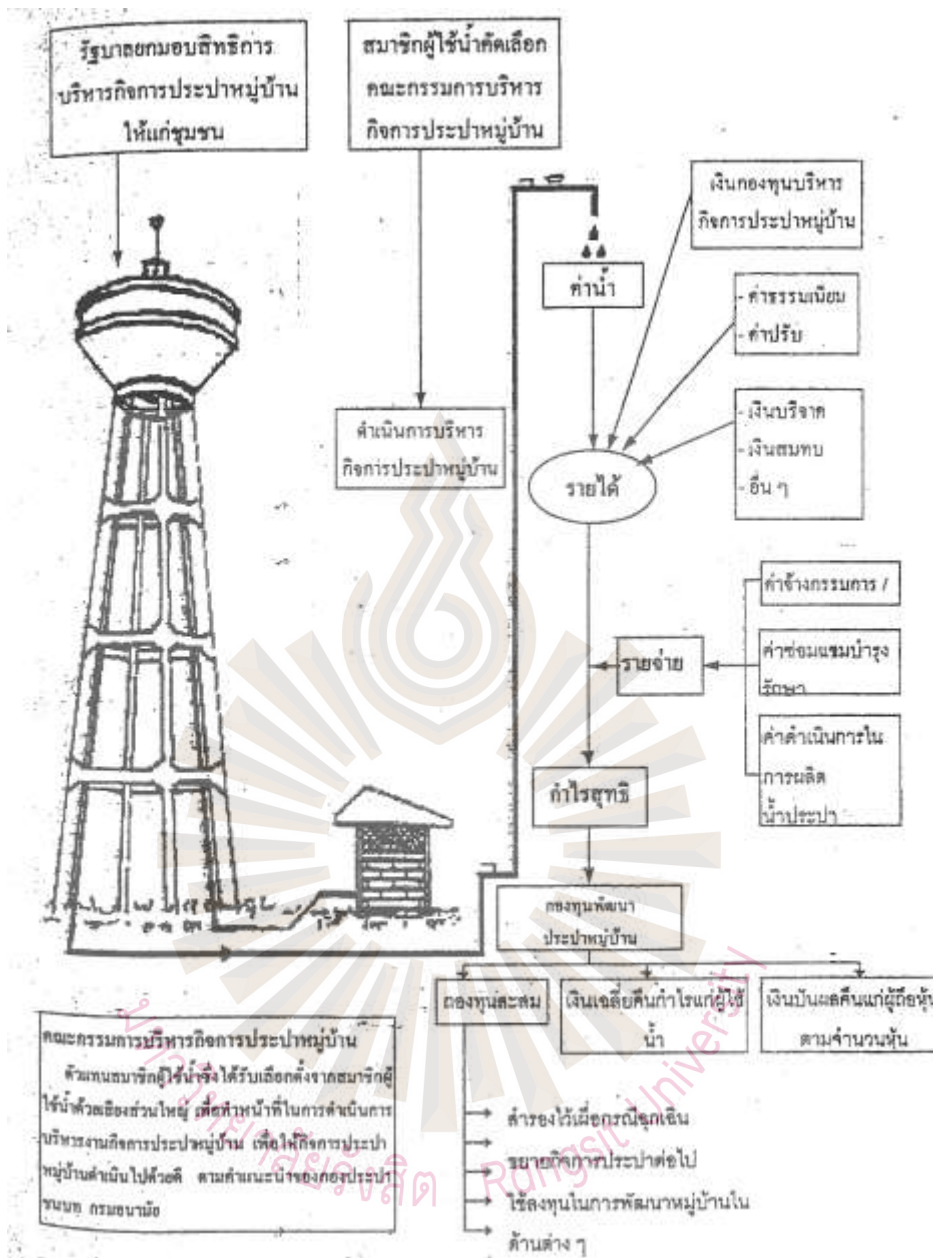
การประปาหมู่บ้าน

องค์ประกอบการบริหารจัดการองค์กรของประปาหมู่บ้านมี 5 ส่วน ประกอบด้วยสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ คือ บุคคลที่ใช้น้ำประปาหมู่บ้านแห่งนี้และได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับของประปาแห่งนี้ คณะกรรมการบริหารระบบประปาหมู่บ้าน เป็นตัวแทนสมาชิกผู้ใช้น้ำ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกผู้ใช้น้ำด้วยเสียงส่วนใหญ่เพื่อการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านให้สามารถดำเนินกิจการได้ด้วยดีผู้ดูแลระบบประปาหมู่บ้าน คือ บุคคลที่คณะกรรมการบริหารระบบประปาหมู่บ้านคัดเลือกขึ้นมา เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลและเป็นช่างประจำของระบบประปาหมู่บ้าน

โดยได้รับค่าจ้างจากการประปาหมู่บ้านเป็นรายเดือนหรือค่าตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ กองทุนพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน คือ เงินกองทุนส่วนกลางที่นำมาใช้ในการดำเนินงานกิจการประปาหมู่บ้าน แบ่งเป็น เงินกองทุนเบื้องต้น (เงินก้อนแรกที่ประชาชนในหมู่บ้านร่วมกันซื้อหุ้น บริจาคเพื่อใช้เป็นค่าดำเนินงานเริ่มต้น) และเงินกองทุนพัฒนาประปาหมู่บ้าน (เงินรายได้ที่เกิดจากภายหลังการดำเนินงานกิจการประปาหมู่บ้าน) และกฎระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารกิจการระบบประปาหมู่บ้าน คือแนวทางหรือข้อกำหนดที่คณะกรรมการกิจการประปาหมู่บ้านร่วมกับสมาชิกผู้ใช้น้ำพิจารณาแล้วเห็นว่าการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ (กระทรวงสาธารณสุข, กรมอนามัยและกองประปาชนบท, 2543, น. 6-15) สามารถอธิบายให้ชัดเจนในรูปที่ 4.6

โดยจากรูปที่ 4.6 จะเห็นได้ว่า เมื่อระบบประปาหมู่บ้านได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จจากภาครัฐ รัฐได้โอนมอบสิทธิการบริหารจัดการกิจการประปาหมู่บ้านให้แก่ชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่น ผ่านการตั้งคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านที่มาจากตัวแทนสมาชิกหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีผู้ดูแลระบบประปาหมู่บ้านทั้งสายการผลิต เมื่อพิจารณาในประเด็นของความเป็นเจ้าของระบบประปาหมู่บ้านนั้นมีลักษณะความเป็นเจ้าของโดย ประชาชนทุกคนในชุมชนนั้นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาพร้อมกัน

ส่วนในประเด็นของแหล่งเงินทุนมาจากรายได้ค่าน้ำประปาที่เรียกเก็บจากสมาชิกผู้ใช้น้ำ โดยที่สมาชิกเมื่อได้รับการบริการก็จะชำระค่าน้ำและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เข้ามาเป็นรายได้ เมื่อหักลบกับรายจ่ายแล้วก็จะคงเหลือเป็นกำไรสุทธิเพื่อนำเข้ากองทุนพัฒนาระบบประปาหมู่บ้านต่อไป หากบริหารแล้วขาดทุนสามารถที่จะขอขบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาสนับสนุนในกรณีที่ชุมชนนั้น ๆ มีความเข้มแข็งไม่มากพอที่จะสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง ดังนั้น จึงมีการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมรวมถึงข้อดีและข้อเสียของแต่ละรูปแบบการดำเนินงาน สรุปได้ 4 รูปแบบด้วยกัน ดังนี้ (เมตตา คำพิบูลย์, สมทรง เจริญกัญชรณ์และจิตติมา เวชวิรุฬห์, 2543, น. 141-142; วิเชียร จุ่งรุ่งเรืองและเทวารักษา เกรือคล้าย, 2548, น. 21-22)



รูปที่ 4.6 การบริหารจัดการประปาหมู่บ้าน

ที่มา: เมตตา คำพิบูลย์, สมทรง เจริญกัญชุกรณ์และจิตติมา เวชวิรุฬห์, 2543

รูปแบบที่ 1 ประชาชนบริหารเอง เป็นการบริหารแบบให้ประชาชนเป็นคณะกรรมการบริหารกิจการประปาและดำเนินการบริหารเองทั้งหมด ตามรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาชนบท พ.ศ. 2535 เหมาะสำหรับชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีผู้นำท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบสูง รักในท้องถิ่น เสียสละเพื่อส่วนรวมและซื่อสัตย์โปร่งใสในการบริหาร

ตารางที่ 4.2 แสดงข้อดีและข้อเสียของการบริหารประปาหมู่บ้านรูปแบบที่ 1

ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> - เป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนได้มีโอกาสในการบริหารกิจการประปาจากตัวแทนที่ได้รับเลือกขึ้นมา - การบริหารงานมีความคล่องตัวเพราะไม่ต้องทำตามระเบียบขั้นตอน ในการดำเนินงานต่าง ๆ เหมือนราชการ - มีผู้รับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ แยกกัน ทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน - ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ 	<ul style="list-style-type: none"> - อาจดำเนินการไม่ถูกต้องตาม กฎระเบียบข้อบังคับ เนื่องจากยึดความสะดวกในการบริหารเป็นหลัก - ขาดการตรวจสอบจากองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้หน่วยงานไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ เนื่องจากเป็นการบริหารโดยประชาชน - การจัดการทางการเงินอาจไม่ถูกต้องเนื่องจากไม่ได้ยึดติดกับกฎระเบียบราชการ - หางบประมาณมาสนับสนุนได้ยาก เนื่องจากขาดเจ้าหน้าที่ร่วมเข้ามาดูแล - ชาวบ้านไม่เห็นความสำคัญของคุณภาพน้ำทำให้ไม่ได้มาตรฐาน

ที่มา: วิเชียร จุ่งรุ่งเรืองและเทวารักษา เครือข่าย, 2548 ; การประปานครหลวง, 2557

รูปแบบที่ 2 ประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมมือกันในการบริหาร ใช้รูปแบบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาชนบท พ.ศ. 2535 เหมือนรูปแบบที่ 1 แต่คณะกรรมการบริหารกิจการประปามาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกผู้ใช้น้ำส่วนหนึ่ง และแต่งตั้งโดยตำแหน่งจากเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนหนึ่ง เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับช่วงระยะเปลี่ยนผ่านระหว่างคณะกรรมการประปาหมู่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในการโอนการบริหารงาน และชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งในระดับปานกลาง รวมทั้งชุมชนที่มีปัญหาในด้านการตัดสินใจและการสั่งการ และผู้นำชุมชนไม่มีเวลาในการดำเนินการ

ตารางที่ 4.3 แสดงข้อดีและข้อเสียของการบริหารประปาหมู่บ้านรูปแบบที่ 2

ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนมีส่วนร่วมการบริหารร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล - มีการจัดทำงบการเงินแบบทางการ - องค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนรับรู้ในการบริหาร - สามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล - คุณภาพน้ำมีความสำคัญมากขึ้นเนื่องจากการเข้าไปมีบทบาทของหลายฝ่าย 	<ul style="list-style-type: none"> - อาจเกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน เนื่องจากยึดถือกฎระเบียบราชการ - มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการน้อยกว่ารูปแบบประชาชนบริหารร่วมกัน

ที่มา: วิเชียร จุ่งรุ่งเรืองและเทวารักษา เครือข่าย, 2548 ; การประปานครหลวง, 2557

รูปแบบที่ 3 องค์กรบริหารส่วนตำบล บริหารกิจการทั้งหมด เป็นรูปแบบการบริหารที่ องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บริหารกิจการทั้งหมดทั้งในด้านบุคลากร การเงิน วัสดุอุปกรณ์ และการดำเนินการ ได้แก่การคัดเลือกและจ้างผู้ดูแลระบบประปา การจัดทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ การวางระเบียบข้อบังคับ เป็นต้นเหมาะสมกับชุมชนที่ยังไม่มีความเข้มแข็งพอ ชุมชนที่มีปัญหาในด้านการตัดสินใจและการสั่งการ ผู้นำชุมชนไม่มีเวลาในการดำเนินการ ขาดบุคลากรด้านการบริหารจัดการ และองค์กรบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งแต่มีงบประมาณน้อย

ตารางที่ 4.4 แสดงข้อดีและข้อเสียของการบริหารประปาหมู่บ้านรูปแบบที่ 3

ข้อดี	ข้อเสีย
- มีขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นระบบ	- ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจากประชาชน โดยตรง
- มีงบประมาณสนับสนุน	- อาจเกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน เนื่องจากยึดถือกฎระเบียบราชการ
- สามารถสรรหาและคัดเลือกผู้ควบคุมการผลิตน้ำที่มีความเหมาะสมกับหน้าที่และจ่ายค่าตอบแทนได้ในราคาสูง	- บางหมู่บ้านไม่ยินยอมโอนกิจการให้องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีการบริหารจัดการกันได้ดี
- สามารถควบคุมการผลิตคุณภาพน้ำประปาได้ดีขึ้น	- มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าแบบที่ 1 และ 2 อาจส่งผลให้ค่าน้ำประปาปรับตัวสูงขึ้น

ที่มา: วิเชียร จุ่งรุ่งเรืองและเทวารักษา เครือข่าย, ; การประปานครหลวง, 2557

รูปแบบที่ 4 องค์กรบริหารส่วนตำบลจ้างเอกชนบริหาร เป็นรูปแบบที่องค์กรบริหารส่วนตำบล จ้างเอกชนมาดำเนินการ โดยเอกชนเป็นผู้บริหารกิจการทั้งหมด ทั้งในด้านบุคลากร ด้านการเงิน ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการดำเนินการ ได้แก่ การคัดเลือกและจ้างผู้ดูแลระบบประปา การจัดทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ การวางระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น โดยองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ควบคุมการบริหารงานเหมาะสมสำหรับชุมชนที่ไม่มีความเข้มแข็งพอ องค์กรบริหารส่วนตำบล มีความเข้มแข็ง ทันสมัย งบประมาณสูง แต่ขาดบุคลากรในการบริหารงานด้านประปา

ตารางที่ 4.5 แสดงข้อดีและข้อเสียของการบริหารประปาหมู่บ้านรูปแบบที่ 4

ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> - มีการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจาก ผู้รับจ้างจะต้องมีความรู้และประสบการณ์ ในกิจการประปาเป็นอย่างดี - องค์กรบริหารส่วนตำบล สามารถบริหารคนไปทำงานอย่างอื่นแทนได้ เพราะไม่ต้องนำบุคลากรไปจัดการด้านประปา - องค์กรบริหารส่วนตำบล สามารถวางแผนและควบคุมทิศทางได้ - สามารถควบคุมคุณภาพน้ำและปริมาณการผลิตได้ อย่างเพียงพอ 	<ul style="list-style-type: none"> - เสียค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างเอกชนเข้ามาบริหาร อาจส่งผลกระทบต่อรายได้ - ราคาค่าน้ำประปาอาจสูงกว่าในรูปแบบอื่น ๆ - เสียค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างเอกชนเข้ามาบริหาร อาจส่งผลกระทบต่อรายได้ - ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจากประชาชน โดยตรง

ที่มา: วิเชียร จุ่งรุ่งเรืองและเทวารักษ์า เครือข่าย, 2548 ; การประปานครหลวง, 2557

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากรูปแบบที่กรมทรัพยากรน้ำนำเสนอนี้ ยังมีรูปแบบการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านที่เหมาะสมอื่น ๆ อีก ดังนั้นในการเลือกรูปแบบการบริหารจัดการระบบประปาหมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาถึงความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความพร้อมของชุมชน ทั้งนี้เมื่อมีการบริหารที่ดี ระบบประปาชนบทนั้น ๆ ย่อมดำเนินการไปได้ด้วยดี ผลที่ได้คือ ประชาชนมีน้ำสะอาดอุปโภคและบริโภคอย่างเพียงพอ อันนำมาซึ่งความผาสุกของประชาชน

จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการระบบประปาหมู่บ้านในแต่ละแห่งของประเทศไทย พบว่า การที่ภาคประชาชนจะสามารถบริหารจัดการให้ประสบความสำเร็จได้นั้น ประกอบไปด้วย 1) การมีปริมาณน้ำดิบที่เพียงพอต่อการผลิตน้ำประปาในห่วงโซ่อุปทาน 2) คณะกรรมการบริหารระบบกิจการประปาหมู่บ้านและผู้ดูแลระบบประปาหมู่บ้านจะต้องมีความรู้ ความสามารถ มีความรับผิดชอบและเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง มีจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม โดยเฉพาะผู้ดูแลระบบประปาหมู่บ้านนอกเหนือไปจากการดูแลและรักษาระบบประปาหมู่บ้านอย่างสม่ำเสมอทั้งวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ จะต้องมีการบำรุงรักษาให้พร้อมใช้งานตลอดเวลาแล้ว ยังจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่ใช้ในระบบประปาอีกด้วย 3) ด้านการเงินมีการจัดการการเงินที่รัดกุมและเป็นระบบ มีการจัดทำบัญชีตรวจสอบบัญชีและรายงานผลการดำเนินงานให้สมาชิกรับทราบ รวมถึงมีการบังคับใช้กฎระเบียบ

ที่เคร่งครัดในการดำเนินงาน 4) การปกครองในชุมชนควรเป็นระบบประชาธิปไตยเพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนรักษาสិทธิของตนเองและผลักดันให้เกิดจิตสาธารณะในการนี้ถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนในการร่วมบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาว่าร่วมกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนนั้น เป็นอีกปัจจัยที่สำคัญที่จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จอย่างมากในการเปิดโอกาสให้ร่วมยอมรับผลการดำเนินงาน รวมทั้งกำหนดนโยบายและทิศทางของการบริหารงานร่วมกันตลอดจนการคัดเลือกและสามารถตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการได้อีกด้วย 5) ผู้นำชุมชนควรที่จะแสดงบทบาทของพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพเป็นตัวอย่างให้กับคนในชุมชน กระตุ้นและผลักดันให้เกิดสังคมพลเมือง ร่วมคิดร่วมทำร่วมแก้ปัญหาและรับผลประโยชน์ร่วมกัน ผ่านเครือข่ายการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ดังนั้น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานพิจารณาได้จากคุณภาพของน้ำประปา ความเพียงพอต่อความต้องการ การให้บริการอย่างต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง การจัดการด้านการเงินโดยสามารถมีกำไรเข้าสู่กองทุนพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่ปริมาณน้ำดิบไม่เพียงพอต่อความต้องการ คณะกรรมการ และผู้ดูแลระบบขาดความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ความเอาใจใส่ในงานของตนเอง ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามระเบียบ มีการปกครองในระบบอุปถัมภ์ ที่สำคัญคือขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนแล้วนั้น การบริหารจัดการประสบกับความล้มเหลวได้ และ 6) การให้การศึกษาและกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกพลเมืองซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในการบริหารกิจการประปาภาคประชาชน (สุฟ้า บัณฑิตกุล, 2540, น. ง-จ; ปุณชาติ แผ่นศิลา, 2554, น. ก-ข; พิเชฐ พันธุ์รัตน์, 2550, น. ก-ข; ประสิทธิ์ สานคลอง, 2553, น. ก-ข; สุทธิณี น้อยเหลือ, 2553, น. ก; ภักดิ์ดี กาศา, 2554, น. ก-ข; วีรศักดิ์ สุรังกาญจน์, 2554, น. ก-ข; สมชาย อัมพฤกษ์, 2555, น. ก) เมื่อวิเคราะห์จากข้อมูลแล้วจะพบว่า การบริหารจัดการที่โดดเด่นโดยภาคประชาชนนั้น คือ ประชาชนในชุมชนมีจิตสำนึกตระหนักถึงผลประโยชน์ร่วมกันผ่านการอาศัยความสามัคคีและความร่วมมือของประชาชนทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบและอาชีพใด ๆ ในชุมชนก็ตามสามารถที่จะร่วมบริหารจัดการระบบประปาหมู่บ้านในชุมชนของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลทำให้ทุกคนมีน้ำประปาใช้อย่างพอเพียงและทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำชุมชนที่มีความสามารถในการเป็นตัวอย่างที่ดีแสดงบทบาทหน้าที่ของพลเมืองให้เกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง

การประปาภูเขา

องค์ประกอบการบริหารจัดการประปาภูเขาโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำภายในชุมชนนั้น ๆ อันประกอบไปด้วย ประธาน มีหน้าที่ ควบคุมการแบ่งปันน้ำให้กับสมาชิก นำสมาชิกซ่อมแซม บำรุงรักษา คัดสินข้อพิพาทของสมาชิกควบคุมให้สมาชิกปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ จัดประชุม สมาชิก เป็นต้น ต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้นำ เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รองประธาน ทำหน้าที่ เป็นตัวแทนประธานเมื่อประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้และทำงานตามที่ประธานมอบหมาย ต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้นำ เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เลขานุการ มีหน้าที่จัดบันทึกการประชุม จัดทำทะเบียนสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ต้องเป็นผู้ที่สามารถในการอ่านและการเขียน ได้ดี เหนียวแน่น มีหน้าที่รับผิดชอบการเก็บเงินค่าน้ำ การทำบัญชีรายรับ- รายจ่าย การเก็บเงิน การนำฝาก เงิน คณะกรรมการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปิด-เปิดประตูละบายทราย ช่วงฝนตกหนัก ปิด-เปิด ประตูน้ำเพื่อการจ่ายน้ำ ปิด-เปิดประตูละบายตะกอนทราย นำสมาชิกขุดลอกตะกอนหน้าฝาย ซ่อมแซมระบบส่งน้ำที่ชำรุดเสียหายและแบ่งปันการใช้น้ำให้กับสมาชิกและ ที่ปรึกษา มีหน้าที่ให้ คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่ม โดยคัดเลือกจากผู้นำ ท้องถิ่น ผู้นำศาสนา เจ้าหน้าที่ชลประทานหรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานผู้ก่อสร้าง โครงการ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า รูปแบบการบริหารจัดการของประปาภูเขานั้น มีลักษณะที่ประชาชนทุกคนในชุมชน นั้นมีความเป็นเจ้าของร่วมกันในบริการสาธารณะดังกล่าว

หากพิจารณาในประเด็นแหล่งเงินทุนของประปาภูเขาในระบบการก่อสร้างนั้น มาจาก ภาครัฐบาลลงทุนให้ โดยไม่มีการเก็บค่าน้ำแต่อย่างใด ส่วนในด้านการดำเนินงานแหล่งทุนเพิ่มเติม จะมาจากการเก็บค่าน้ำจากสมาชิกในกลุ่มครัวเรือน ๆ ละประมาณ 20 บาทต่อเดือน หรือเก็บเป็น รายปี ๆ ละประมาณ 200 บาท เมื่อมีกลุ่มผู้ใช้น้ำจำนวนมากขึ้น ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในชุมชนมีเงินทุน สำรองสำหรับการซ่อมแซมท่อส่งน้ำ เมื่อได้รับความเสียหายหรือเพื่อทำกิจกรรมอื่น ๆ ของกลุ่มทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้น หากวงเงินไม่เกิน 5,000 บาท ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำรับผิดชอบดำเนินการ เองหรือของบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุน ส่วนในการดำเนินงานและ บำรุงรักษา กลุ่มผู้ใช้น้ำในชุมชนควรจัดส่งน้ำเป็นรอบเวรหากระบบท่อส่งน้ำมีหลายสายหลายแยก หรือเป็นท่อส่งน้ำสายยาว ๆ ในด้านการซ่อมแซมบำรุงรักษาให้เปิดประตูละบายทรายและตะกอน ทรายปีละ 1-2 ครั้ง ในช่วงฤดูน้ำหลาก หมั่นตรวจสอบสิ้นระบายอากาศ วัสดุอุปกรณ์ที่ต่อตามอายุ การใช้งาน ซึ่งอาจจะต้องดำเนินการซ่อมแซมเบื้องต้น (สุรชัย ฤทธิขบ และคณะ, 2560)

ผลการวิจัยเอกสาร พบว่า การประปาภูเขาที่มีการบริหารจัดการที่โดดเด่นจนประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์กรได้นั้น ปัจจัยหลักคือ องค์กรจะต้องสร้างการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยสมาชิกผู้ใช้น้ำทุกคนร่วมบริหารจัดการร่วมกันกำหนดทิศทางแนวทางในการบริหารร่วมกัน ตระหนักถึงจิตสำนึกสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันตามแต่หน้าที่ของตนเอง ไม่ว่าคนในชุมชนจะประกอบอาชีพอะไร ทุกคนก็สามารถที่จะร่วมปฏิบัติงานการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปา ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลร่วมกัน การร่วมบริหารจัดการดูแลรักษาห่วงโซ่อุปทานการผลิตน้ำประปา ร่วมกัน ทำให้มีปริมาณน้ำและแรงดันน้ำที่พอเพียง มีคุณภาพน้ำที่ยอมรับได้ มีความใสและรสชาติดี รวมทั้งมีการไหลอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยเฉพาะการให้คุณค่าของระบบประปาภูเขาโดยชุมชนผ่านพิธีกรรมต่าง ๆ ในการใช้ภูมิปัญญาของชาวบ้านที่ได้ทำการสืบทอดกันมาช้านานเพื่อขอให้สิ่งศักดิ์สิทธิ์ ที่ปกป้องคุ้มครองป่าช่วยให้น้ำอุดมสมบูรณ์ตลอด สร้างวัฒนธรรมชุมชนร่วมกันในการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนร่วมกันอีกทางหนึ่ง (กิตติกร ตีอินทร์, ณัฐศักดิ์ จริยคุณและนเรศ จ้อยอ่ำ, 2551, น. ก-ข; ประหยัด มีเชื้อ, 2555, น. ก; เสธฐสุดา ปรีชานนท์ และคณะ, 2556, น. 94-98; ประสิทธิ์ ประคองศรีและมานะ เก่งชูวงศ์, ม.ป.ป., น. 1-9)

สรุปได้ว่า การประปาภาคประชาชนนั้นมีทั้งการนำแนวคิดทั้งการบริหารจัดการแนวใหม่และการบริการสาธารณะแนวใหม่เข้ามาปรับใช้ในการบริหารจัดการองค์กรในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ด้านการจัดการบุคลากรในองค์กร กำหนดโครงสร้าง ขนาด ตำแหน่งงานและหน้าที่ของแต่ละบุคคลในการร่วมดำเนินงาน พิจารณาคัดเลือกจากความรู้ความสามารถและทักษะความเชี่ยวชาญเข้ามาร่วมดำเนินงานในกิจการประปาชุมชนรวมถึงมีความรู้ความสามารถในการบริหารระบบบัญชีและการเงิน โปร่งใสและตรวจสอบได้ ส่วนด้านวัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปามีการจัดการดูแล บำรุงซ่อมแซมและจัดซื้อเพื่อให้สามารถที่จะให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง ด้านการจัดการองค์กร วัตถุประสงค์จากคุณภาพและปริมาณของน้ำประปาที่มีความเพียงพอต่อการใช้งาน ส่งผลให้องค์กรมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลประหยัดต้นทุนการดำเนินงาน ท้ายที่สุด ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารจัดการด้วยภาคประชาชน รวมทั้งการมีผู้นำชุมชนต้นแบบกระตุ้นให้เกิดสังคมนิยมในการร่วมดูแลรักษาทรัพยากรน้ำและบริหารจัดการกิจการบริการสาธารณะด้านน้ำประปา ร่วมกัน ผลลัพธ์ที่ได้นั้นทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง เกิดความสามัคคี ประชาชนมีทัศนคติที่ดี เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ร่วมดูแล อนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมรอบชุมชนให้คงอยู่อย่างยั่งยืน

4.5 บทวิเคราะห์และสังเคราะห์คุณลักษณะเพื่อการประยุกต์ให้กับการประปานครหลวง

จากการวิเคราะห์และถอดบทเรียนรูปแบบขององค์การการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาในแต่ละประเทศทั้ง 4 รูปแบบ ประกอบด้วย ระบบการประปาภาครัฐ/ราชการ ระบบการประปาภาครัฐวิสาหกิจ ระบบการประปาภาคเอกชน และระบบการประปาภาคประชาชนตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการสรุปการวิเคราะห์และสังเคราะห์คุณลักษณะในการดำเนินงานด้านน้ำประปาของแต่ละองค์การที่ได้กล่าวไปในข้างต้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น โดยแยกการพิจารณาออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ๆ คือ 1) หลักความเป็นเจ้าขององค์การ 2) แหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินกิจการ 3) การบริหารจัดการองค์การที่โดดเด่น และ 4) การดำเนินงานโดยรวม ดังแสดงในตารางที่ 4.6 อันจะนำไปสู่การตอบคำถามงานวิจัยของวัตถุประสงค์ในข้อถัดมาที่ว่า มีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การบริหารด้านประปาต่าง ๆ ต่อไป



ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ

รูปแบบองค์กร	ลักษณะความเป็นเจ้าของ	แหล่งที่มาของเงินทุน	การบริหารจัดการที่โดดเด่น	การดำเนินงานโดยภาพรวม
การประปาภาครัฐ/ ราชการ				
1. การประปา สิงคโปร์ (PUB)	- ภาครัฐบาล บริหารงานร้อยละ 100 - หน่วยงานภายใต้ กระทรวง สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรน้ำ	- รายได้จากการดำเนิน กิจการ - เงินอุดหนุนจาก รัฐบาล	- การบริหารจัดการน้ำแบบครบวงจรผ่านการ บูรณาการระบบน้ำดีและน้ำเสียด้วยกัน โดย การนำน้ำเสีย (NEWater) มาผ่านการบำบัด แล้วนำกลับมาผลิตน้ำประปาใหม่ - การนำน้ำทะเลมาผลิตเป็นน้ำประปา - การรับเป็นที่ปรึกษาวางแผนระบบการ จัดการน้ำแบบครบวงจร - การบริหารจัดการน้ำสูญเสียร้อยละ 4.4	- โครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน และ มีการจัดผังในลักษณะแนวราบ - การกระตุ้นให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาค ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ทรัพยากรน้ำและน้ำประปาผ่านโครงการ เช่น 1) Active Water Beautiful Waters (ABC Waters) 2) Mandatory Water Efficiency Labeling Scheme (Mandatory WELS) 3) Friends of Water กลุ่มเครือข่ายอาสาสมัคร - การสร้างพนักงานให้มีความเป็นพลเมืองผ่าน วัฒนธรรมองค์กร - การเสริมสร้างพลเมืองให้มีจิตสำนึก สาธารณะเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกันผ่านสื่อและ สถาบัน โดยเฉพาะ โรงเรียน - การกระตุ้นให้ประชาชนมีความเป็นพลเมือง ที่มีความเป็นมืออาชีพ

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

รูปแบบองค์กร	ลักษณะความเป็นเจ้าของ	แหล่งที่มาของเงินทุน	การบริหารจัดการที่โดดเด่น	การดำเนินงานโดยภาพรวม
การประปา รัฐวิสาหกิจ				
1. การประปา นครหลวง (กปน.)	- รัฐบาลมีความเป็น เจ้าของเกินกว่า ร้อยละ 50 (พรบ. วิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502) - หน่วยงานภายใต้ กระทรวงมหาดไทย	- รายได้จากการดำเนิน กิจการ - เงินกู้ภายในประเทศ (สถาบันทางการเงิน พันธบัตร ขออนุมัติ งบประมาณจาก คณะรัฐมนตรี) - เงินกู้ภายนอก ประเทศ เช่น การกู้เงิน จากญี่ปุ่น	- การนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ใน การดำเนินงาน ดังนี้ 1) ด้านการลดน้ำสูญเสียตามแผนน้ำประปา ปลอดภัย (Water Safety Plan) ทั้งระบบ WLMA และ SCADA 2) ด้านฐานข้อมูลผู้ใช้น้ำ นำระบบ Customer Information System รองรับการทำงาน 3) ด้านการเชื่อมโยงการสื่อสาร นำระบบ SMAT Service มาใช้ในการบริการทางอิเล็กทรอนิกส์	- โครงสร้างองค์กรมีขนาดใหญ่และมีการจัดผัง ในลักษณะแนวตั้ง หากแต่มีการแยกฝั่งตามสาย งานออกไปเพื่อให้เกิดลักษณะการบริหารงานใน แนวราบมากขึ้น - น้ำดิบที่นำมาผลิตน้ำประปามาจากแหล่ง น้ำผิวดิน (แม่น้ำ) เท่านั้น - การบริหารจัดการมีเฉพาะระบบการจัดการน้ำดี เท่านั้น ไม่รวมระบบการจัดการน้ำเสีย - การบริหารจัดการน้ำสูญเสียร้อยละ 28.47 - การดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคม โดยยึดหลักธรรมาภิบาล - การวัดผลจากความพึงพอใจในการให้บริการ ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ กำหนดบริการและยังขาดอาสาสมัครในการร่วม ดูแลรักษาทรัพยากรน้ำและน้ำประปา

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

รูปแบบองค์กร	ลักษณะความเป็นเจ้าของ	แหล่งที่มาของเงินทุน	การบริหารจัดการที่โดดเด่น	การดำเนินงานโดยภาพรวม
การประปา รัฐวิสาหกิจ				
2. การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.)	- รัฐบาลมีความเป็นเจ้าของเกินกว่าร้อยละ 50 (พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) - หน่วยงานภายใต้กระทรวงมหาดไทย	- รายได้จากการดำเนินงาน - เงินอุดหนุนจากรัฐบาล - เงินกู้ภายในประเทศ (สถาบันทางการเงิน พันธบัตร) - เงินปันผลจากบริษัท EastWater	- การนำเทคโนโลยีด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อลดกระบวนการดำเนินงาน ดังนี้ 1) การพัฒนาระบบสนับสนุนการผลิต 2) การลดน้ำสูญเสีย 3) การบำรุงรักษาเชิงป้องกัน 4) การควบคุมคุณภาพน้ำ 5) การพัฒนาระบบ GIS เพื่อสนับสนุนการพัฒนาโรงงานต่าง ๆ 6) การพัฒนาระบบ CIS เชื่อมโยงการให้บริการลูกค้า 71 สาขา 7) การพัฒนาการใช้งาน Mobile Application ค้นหามาตรวัดน้ำ - การแปรสภาพองค์กรโดยการนำภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานผ่านการทำสัญญาการลงทุนกับบริษัทร่วมต่าง ๆ - การจัดหาแหล่งน้ำจากทั้งผิวดินและใต้ดินขึ้นกับสภาพพื้นที่	- โครงสร้างองค์กรมีขนาดใหญ่และมีการจัดผังในลักษณะแนวตั้ง สืบเนื่องมาจากพื้นที่ในการให้บริการมีขนาดใหญ่ - การขยายกำลังการผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการ - การบริหารจัดการมีเฉพาะระบบการจัดการน้ำดีเท่านั้น ไม่รวมระบบการจัดการน้ำเสีย - การบริหารจัดการน้ำสูญเสียร้อยละ 31.07 - การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้มาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่ - การดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมโดยการสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้าในแต่ละพื้นที่ - การพัฒนาองค์ความรู้ภายในองค์กรผ่านระบบ E-Learning - การสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นองค์กรที่โปร่งใสไร้คอร์รัปชัน

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

รูปแบบองค์กร	ลักษณะความเป็นเจ้าของ	แหล่งที่มาของเงินทุน	การบริหารจัดการที่โดดเด่น	การดำเนินงานโดยภาพรวม
การประปา รัฐวิสาหกิจ				
3. การประปา โตเกียว (ญี่ปุ่น)	- หน่วยงานประเภท รัฐวิสาหกิจภายใต้ รัฐบาลท้องถิ่น	- รายได้จากการดำเนิน กิจการ	- การเพิ่มกระบวนการทำให้น้ำประปาที่ผลิตได้มี ความปลอดภัยและสามารถดื่มได้โดยใช้ระบบ Advanced Water Treatment - การจัดการฝึกอบรมด้านการบริหารจัดการระบบ ประปาให้กับต่างประเทศผ่าน โครงการ Japan International Cooperation Agency (JICA) - การเตรียมแผนการป้องกันการเกิดภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะแผ่นดินไหวที่จะกระทบต่อการผลิต น้ำประปา - การใช้แผนน้ำประปาปลอดภัย (Water Safety Plan) ในการควบคุมคุณภาพน้ำให้ได้มาตรฐาน - การวัดและตรวจสอบคุณภาพน้ำประปาผ่าน มาตรวัดน้ำทั้ง 131 จุดรอบพื้นที่ - การลงทุนเปลี่ยนท่อใหม่เป็นท่อสแตนเลส และ นำอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้ในการลดน้ำสูญเสีย - การบริหารจัดการน้ำสูญเสียร้อยละ 2.2 (อันดับ 1 ของโลก)	- โครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน เหมาะกับการบริหารงานภายใต้รัฐบาลท้องถิ่น - น้ำดิบที่นำมาผลิตน้ำประปามาจากแหล่งน้ำ ผิวดินเท่านั้น - ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ทรัพยากรน้ำผ่านกิจกรรม ดังนี้ 1) การบำรุงรักษา ป้องกันและฟื้นฟูสภาพป่าไม้ 2) การสื่อสารกับชุมชนผ่านทรัพยากรน้ำ 3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ - การกระตุ้นจิตสำนึกในการร่วมประหยัดการใช้ ทรัพยากรน้ำผ่านการเก็บค่าน้ำทั้งน้ำดีและน้ำเสีย จากพฤติกรรมการใช้ โดยหากมีปริมาณการใช้ มากขึ้น ค่าน้ำทั้งสองชนิดจะแพงขึ้นด้วย - การนำภาคประชาชนและชุมชนให้เข้ามามีส่วน ร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่าง ต่อเนื่อง

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

รูปแบบองค์กร	ลักษณะความเป็นเจ้าของ	แหล่งที่มาของเงินทุน	การบริหารจัดการที่โดดเด่น	การดำเนินงานโดยภาพรวม
การประปา ภาคเอกชน				
1. บริษัท จัดการ และพัฒนา ทรัพยากรน้ำภาค ตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรือ EastWater	- จัดตั้งในรูปแบบ นิติบุคคลนามของ บริษัทจำกัด (มหาชน) - สัดส่วนการถือหุ้น หลัก ได้แก่ 1) ภาครัฐ โดย กปท. ร้อยละ 40.20 และการนิคม อุตสาหกรรมแห่ง ประเทศไทยร้อยละ 4.57 2) ภาคเอกชน โดย บมจ. ไฟฟ้า ร้อยละ 18.72	- รายได้จากการดำเนิน กิจการ - การระดมเงินทุนจาก ผู้ถือหุ้น	- การบริหารจัดการด้านแหล่งน้ำดิบ - การขยายธุรกิจไปสู่การบริหารจัดการด้าน น้ำประปาโดยการจัดตั้งบริษัทย่อย (บมจ. UPU) - การประยุกต์นำเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ ทันสมัยเข้ามาใช้ในการเพิ่มขีดความสามารถใน การแข่งขัน - การพัฒนาศักยภาพของพนักงานผ่านการ ฝึกอบรมและการสร้างทักษะในการทำงาน	- โครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน - การบริหารจัดการด้านแหล่งน้ำดิบโดยการ ซื้อตกลงไว้กับการประปาส่วนภูมิภาค - การขยายการลงทุนและพัฒนาธุรกิจด้านน้ำดิบ ให้เพียงพอต่อความต้องการ - การบริหารจัดการมีเฉพาะระบบการจัดการน้ำ ดิบเท่านั้น ไม่รวมระบบการผลิต ระบบสูบส่ง แจกจ่ายน้ำประปาและระบบการจัดการน้ำเสีย - การปรับปรุงโครงสร้างในการบริหารงานของ กลุ่มบริษัทให้มีความเหมาะสม - การดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อม - การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วน เสีย

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

รูปแบบองค์กร	ลักษณะความเป็นเจ้าของ	แหล่งที่มาของเงินทุน	การบริหารจัดการที่โดดเด่น	การดำเนินงาน โดยภาพรวม
การประปา ภาคเอกชน				
2. บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทีลิตี้ส์จำกัด (มหาชน) หรือ UU	- จัดตั้งในรูปแบบ นิติบุคคลนามของ บริษัทจำกัด (มหาชน) - สัดส่วนการถือหุ้น บริษัท จัดการและ พัฒนาทรัพยากรน้ำ ภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 100	- รายได้จากการดำเนิน กิจการ - การระดมเงินทุนจาก ผู้ถือหุ้น	- การนำน้ำทะเลมาผลิตเป็นน้ำประปาโดยใช้ ระบบรีเวอร์สออสโมซิส (Reverse Osmosis) - การดำเนินธุรกิจต่อเนื่องด้านการบริหารระบบ บำบัดน้ำเสียและการลดน้ำสูญเสีย - การบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจร โดยการรวม ระบบน้ำดีและน้ำเสียด้วยกัน - การสร้างพันธมิตรทางธุรกิจเพื่อก่อให้เกิดความ ร่วมมือกันด้านน้ำอย่างยั่งยืน	- การบริหารจัดการด้านการผลิตและจัดจำหน่าย น้ำประปาในรูปแบบประปาสัมปทานโดยการทำ ข้อตกลงไว้กับการประปาส่วนภูมิภาค - การสร้างวัฒนธรรมองค์กร “ICARE” ผ่าน การกระตุ้นให้พนักงานมีคุณธรรมใส่ใจการ ให้บริการลูกค้าและมุ่งมั่นให้งานสำเร็จ - การสร้างพนักงานให้เป็นทีมงานที่มีความ เชี่ยวชาญในงานที่รับผิดชอบ - การกระตุ้นให้พนักงานมีความรับผิดชอบต่อ สังคมและสิ่งแวดล้อม - นโยบายการให้การศึกษาด้านการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติแก่เยาวชน - การร่วมพัฒนาชุมชนและรักษาสิ่งแวดล้อม ในสังคม

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

รูปแบบองค์กร	ลักษณะความเป็นเจ้าของ	แหล่งที่มาของเงินทุน	การบริหารจัดการที่โดดเด่น	การดำเนินงาน โดยภาพรวม
การประปา ภาคเอกชน				
3. บริษัท ทีที ดับบลิว จำกัด (มหาชน) หรือ TTW	- จัดตั้งในรูปแบบ นิติบุคคลนามของ บริษัทจำกัด (มหาชน)	- รายได้จากการดำเนิน กิจการ - การระดมเงินทุนจาก ผู้ถือหุ้น	- การดำเนินธุรกิจต่อเนื่องด้านการบริหารระบบ บำบัดน้ำเสีย - การบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจร โดยการรวม ระบบน้ำดีและน้ำเสียด้วยกันในเขตนิคม อุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรม อมตะนครและนิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ - การขยายธุรกิจโดยการลงทุนในบริษัทอื่นเพื่อ เพิ่มผลประกอบการและลดความเสี่ยงในการ ดำเนินธุรกิจด้านน้ำประปาเพียงอย่างเดียว - การสร้างวัฒนธรรมองค์กรมุ่งเน้นการทำงาน เป็นทีม - การสร้างนวัตกรรมและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยคำนึงถึงความสมดุลของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียและสิ่งแวดล้อม	- โครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน - การผลิตและจัดจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ การประปาส่วนภูมิภาค.ในรูปแบบการทำ สัญญาซื้อขาย - การส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการ แก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง ผ่านกิจกรรมเพื่อสังคมและกิจกรรมเพื่อ สิ่งแวดล้อม เช่น 1) โครงการยูวชนไทย ร่วมใจรักษ์น้ำ 2)โครงการ 1 ล้านก่้า สร้างป่าต้นน้ำ 3) ชมรมเรารักแม่น้ำท่าจีน

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

รูปแบบองค์กร	ลักษณะความเป็นเจ้าของ	แหล่งที่มาของเงินทุน	การบริหารจัดการที่โดดเด่น	การดำเนินงานโดยภาพรวม
การประปา ภาคเอกชน 4.การประปา เกาหลีใต้ (K-Water)	<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งในรูปแบบ กึ่งเอกชน กึ่งราชการ - สัดส่วนการถือหุ้น 1) รัฐบาล ร้อยละ 91.5 2) ธนาคารพัฒนา เกาหลี ร้อยละ 8.4 3) รัฐบาลท้องถิ่น ร้อยละ 0.1 - จัดตั้งในรูปแบบ บริษัทจำกัด (มหาชน) และมี การดำเนินงาน แบบเอกชน 	<ul style="list-style-type: none"> - รายได้จากการดำเนิน กิจการ - การระดมเงินทุนจาก ผู้ถือหุ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารจัดการน้ำแบบครบวงจรที่เรียกว่า ระบบบริหารจัดการน้ำอย่างชาญฉลาด (Smart Water Management: SWM) โดยมีระบบการ จัดการน้ำตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนถึงปลายน้ำ ผ่านการประยุกต์นำเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสารเข้ามาใช้บูรณาการร่วมกัน - การเพิ่มมูลค่าของน้ำประปาผ่านระบบการทำ ความสะอาดน้ำขั้นสูง (Highly Advanced Water Purification) ซึ่งกระบวนการที่สำคัญคือ การเติม โอโซนเพื่อฆ่าเชื้อและการใช้คาร์บอนดูดซับ สิ่งมีชีวิตทางชีวภาพในระหว่างการผลิตน้ำประปา - การจัดหาแหล่งน้ำจากทั้งผิวดินและใต้ดินขึ้นกับ สภาพพื้นที่รวมถึงการนำน้ำทะเลมาผลิตเป็น น้ำประปา - การขยายธุรกิจอย่างครบวงจรสู่ตลาดต่างประเทศ - การลงทุนเปลี่ยนท่อเก่าเพื่อลดน้ำสูญเสีย - การบริหารจัดการน้ำสูญเสียร้อยละ 8.2 	<ul style="list-style-type: none"> - โครงสร้างองค์กรมีขนาดใหญ่และมีการ กำหนดสายบังคับบัญชาหากแต่มีการจัดผังให้ เป็นแนบราบเพื่อสะดวกในการบริหารงาน โดย การแยกตามกลุ่มงานของธุรกิจ - การเสริมสร้างให้ประชาชนทั้งภายในและ ภายนอกองค์กรมีความเป็นพลเมือง - การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ด้านชุมชนและสิ่งแวดล้อม - การกระตุ้นให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกและ ความเป็นเจ้าของสมบัติสาธารณะด้านน้ำและ สิ่งแวดล้อมร่วมกัน ผ่าน โครงการ เช่น 1) Water Love Sharing Corps 2) การจ่ายเงินอุดหนุนในบิลค่าน้ำ หากประชาชนมีการใช้น้ำอย่างประหยัด 3) โครงการควบคุมการใช้น้ำด้วยตนเอง 4) การรณรงค์การใช้น้ำอย่างประหยัด 5) การรับฟังความคิดจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

รูปแบบองค์กร	ลักษณะความเป็นเจ้าของ	แหล่งที่มาของเงินทุน	การบริหารจัดการที่โดดเด่น	การดำเนินงาน โดยภาพรวม
การประปาภาคประชาชน				
1. ประปาหมู่บ้าน	<p>- รัฐบาลเป็นผู้ก่อสร้างระบบน้ำประปาเมื่อแล้วเสร็จมอบสิทธิการบริหารจัดการให้แก่ชุมชน</p> <p>- ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินงานแบ่งได้ 4 รูปแบบ</p> <p>1) ประชาชนและ อบต.</p> <p>2) องค์กรบริหารส่วนตำบล</p> <p>3) องค์กรบริหารส่วนตำบลจ้างเอกชนบริหาร</p>	<p>- ภาครัฐบาลเป็นผู้ลงทุนในระบบโครงสร้างการผลิตน้ำประปา</p> <p>- งบประมาณจาก อบต. กองทุนพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน แบ่งเป็น</p> <p>1) เงินกองทุนเบื้องต้นที่ได้จากการชำระหนี้ของประชาชนก่อนการดำเนินงาน</p> <p>2) เงินกองทุนพัฒนาโดยได้จากการเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นหลังการดำเนินงาน</p>	<p>- การมีส่วนร่วมในชุมชนในด้านการบริหารจัดการระบบน้ำประปาทั้งร่วมกำหนดทิศทางนโยบาย การดำเนินงานร่วมกันผ่านเครือข่ายการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน</p> <p>- การแสดงบทบาทความเป็นพลเมืองของผู้นำชุมชน โดยการกระตุ้นและผลักดันให้เกิดสังคมแห่งความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้นภายในชุมชน</p> <p>- การให้การศึกษาและการกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกพลเมืองแก่ประชาชนในชุมชน</p> <p>- ความสามัคคีของคนในชุมชน</p>	<p>- โครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็กและมีการจัดผังตามหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานประกอบด้วย</p> <p>1) สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ</p> <p>2) คณะกรรมการบริหารระบบประปาหมู่บ้าน</p> <p>3) ผู้ดูแลระบบประปาหมู่บ้าน</p> <p>4) กองทุนพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน</p> <p>5) กลุ่ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารจัดการระบบประปาหมู่บ้าน</p> <p>- การจัดการปริมาณน้ำดิบที่เพียงพอต่อการผลิตน้ำประปา</p> <p>- ประชาชนในชุมชนมีความรู้ ความสามารถ รับผิดชอบและเอาใจใส่ในหน้าที่ของตนเอง</p> <p>- การจัดการระบบด้านการเงินผ่านการทำบัญชีและรายงานผลให้สมาชิกรับทราบ</p>

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบคุณลักษณะการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็น ผ่านรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

รูปแบบองค์กร	ลักษณะความเป็นเจ้าของ	แหล่งที่มาของเงินทุน	การบริหารจัดการที่โดดเด่น	การดำเนินงานโดยภาพรวม
การประปาภาคประชาชน				
2. ประปาภูเขา	- รัฐบาลเป็นผู้ก่อสร้างระบบน้ำประปาเมื่อแล้วเสร็จมอบสิทธิการบริหารจัดการให้แก่ชุมชน - ประชาชนในพื้นที่ หรือกลุ่มผู้ใช้น้ำภายในชุมชนเป็นผู้ดำเนินงานและเป็นเจ้าของร่วมกัน	- ภาครัฐบาลเป็นผู้ลงทุนในระบบโครงสร้างการผลิตน้ำประปา - การเก็บค่าน้ำจากสมาชิกครัวเรือนละ 1) 20 บาทต่อเดือน 2) 200 บาทต่อปี - งบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	- การสร้างการบริหารแบบมีส่วนร่วมในชุมชนด้านการบริหารจัดการระบบน้ำประปาทั้งร่วมกันกำหนดทิศทาง นโยบาย การดำเนินงานร่วมกัน - การตระหนักรู้ในหน้าที่ของตนเองและการมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง - การใช้ภูมิปัญญาของท้องถิ่นในการบริหารจัดการผ่านพิธีกรรมต่าง ๆ - การสร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นในชุมชนด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ความสามัคคีของคนในชุมชน	- โครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็ก บริหารจัดการโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำภายในชุมชน แบ่งตามหน้าที่ดังนี้ 1) ประธาน 4) เภรัญญิก 2) รองประธาน 5) คณะกรรมการ 3) เลขานุการ 6) ที่ปรึกษา - การบริหารจัดการด้านการเงินในชุมชนผ่านการจัดทำบัญชีโดยเหรัญญิก - การบริหารจัดการด้านการดำเนินงานและการบำรุงรักษา โดยประธานและคณะทำงานเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการร่วมกันในการแบ่งปันน้ำ ตรวจสอบและซ่อมแซมระบบประปา รวมทั้งจัดเวรในการผลิตเปลี่ยนในการเปิด-ปิดประตูระบายทรายช่วงหน้าฝน

จากตารางที่ 4.6 แสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะการดำเนินงานบริการสาธารณะด้านน้ำประปาใน 4 ประเด็นของรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ในและต่างประเทศ ทำให้ผู้วิจัยสามารถที่จะถอดบทเรียนจากการศึกษาในครั้งนี้ออกมาเป็นคุณลักษณะร่วมกันในด้านต่าง ๆ พร้อมทั้งอธิบายโดยใช้กรอบการวิเคราะห์ห้วงการผ่านแนวคิดทฤษฎีระบบ (System Theory) ในการนำเสนอแยกพิจารณาได้ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีระบบปิด (Closed System) โดยเน้นการสังเคราะห์คุณลักษณะจากการจัดการสภาพแวดล้อมภายในองค์กรของตนเอง และทฤษฎีระบบเปิด (Open System) ซึ่งเน้นการสังเคราะห์คุณลักษณะจากการจัดการสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงาน (อัมพร ชำรงลักษณ์, 2556, น. 19) ผ่านรูปแบบของปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) และปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว (Key Failure Factors) มีผลต่อองค์กร ดังที่จะได้อธิบายต่อไปนี้

คุณลักษณะร่วมการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายในองค์กร

การบริหารจัดการด้านการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา: ปัจจัยแห่งความสำเร็จประกอบได้ด้วยปัจจัยแรก คือ การจัดหาแหล่งน้ำดิบรูปแบบใหม่นอกเหนือไปจากแหล่งน้ำผิวดินและใต้ดินเดิม เช่น การนำน้ำทะเลและน้ำเสียมผ่านการบำบัด เป็นต้น จุดประสงค์เพื่อนำมาเป็นแหล่งน้ำดิบเพิ่มเติมเมื่อแหล่งน้ำดิบจากธรรมชาติมีไม่เพียงพอต่อความต้องการเช่นการประปาสิงคโปร์ การประปาเกาหลีใต้และบริษัท PUB ของประเทศไทย เป็นต้น ปัจจัยที่สอง คือ การลงทุนเปลี่ยนระบบท่อเดิมเป็นท่อใหม่เพื่อลดน้ำสูญเสียที่จะเกิดขึ้น เช่น การประปาเกาหลีใต้และโดยเฉพาะการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) ที่ลงทุนถึงขั้นใช้ท่อ สแตนเลส แต่เมื่อพิจารณาไปในประเด็นของปัจจัยแห่งความล้มเหลวแล้ว พบว่า ปัจจัยที่สำคัญคือองค์กรด้านบริการสาธารณะด้านน้ำประปาของไทย โดยเฉพาะการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาคมีการแยกการบริหารจัดการน้ำระหว่างน้ำดีและน้ำเสียออกจากกัน กล่าวได้ว่า ห่วงโซ่อุปทานในการผลิตน้ำประปา และการบำบัดน้ำเสียแยกขาดออกจากกัน ทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่ครบวงจรโดยมิได้นำมาบูรณาการร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดเช่นการดำเนินงานของประปาสิงคโปร์ ทั้งนี้ ภาครัฐควรที่จะต้องพิจารณาโครงสร้างองค์กรสาธารณะด้านทรัพยากรน้ำใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนปัจจัยต่อมาคือ การบริหารจัดการด้านน้ำสูญเสียขององค์กรในประเทศไทยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลทำให้เกิดประสิทธิผลที่องค์กรไม่พึงประสงค์ โดยเฉพาะอัตราน้ำสูญเสียที่เกิดขึ้นสูง ส่งผลให้องค์กรมีต้นทุนในการจัดการสูงขึ้น และจะต้องมีการวางแผนบริหารจัดการน้ำดิบในปริมาณที่มากขึ้น จะเห็นได้จากอัตราน้ำสูญเสียของการประปานครหลวง ร้อยละ

28.47 และการประปาส่วนภูมิภาค ร้อยละ 31.07 เปรียบเทียบกับอัตราน้ำสูญเสียของการประปา กทม. ได้ ร้อยละ 8.2 การประปาสังกะโปร์ ร้อยละ 4.4 และการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) ร้อยละ 2.2

การบริหารจัดการด้านการกำหนดรูปแบบ โครงสร้างและขนาดขององค์กร: ปัจจัยแห่งความสำเร็จขึ้นอยู่กับรูปแบบการจัดองค์กร โครงสร้างและขนาดที่เหมาะสมกับบริบทการเมือง การปกครองและการบริหารกิจการในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากบริบทสาธารณะด้านน้ำประปานั้นโดยหลักจะต้องยึดถือความเท่าเทียมเสมอภาคในการเข้าถึงบริการของประชาชนทุกคนเป็นพื้นฐาน รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารกิจการมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการกระจายอำนาจในการบริหาร โดยที่การจัดโครงสร้างควรเป็นไปในลักษณะแนวราบเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการทำงาน

การบริหารจัดการด้านการคิดค้นนวัตกรรมขององค์กร: นวัตกรรมนับได้ว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กร ซึ่งการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ขององค์กรให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปา โดยเฉพาะการเพิ่มกระบวนการทำให้น้ำมีความใสบริสุทธิ์ในระหว่างการผลิตน้ำประปา ทั้งการเติม โอโซนลงในน้ำเพื่อฆ่าเชื้อและใช้คาร์บอนในการดูดซับสิ่งมีชีวิตทางชีวภาพของการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) และการประปา กทม. ได้ ส่งผลให้น้ำประปามีคุณภาพและมีความปลอดภัยที่สามารถดื่มได้และเป็นที่ยอมรับของประชาชน อีกทั้งมีจุดตรวจคุณภาพน้ำทั่วพื้นที่การให้บริการ ทำให้มั่นใจได้ว่าน้ำประปาดื่มได้จริง ดังนั้น การขับเคลื่อนองค์กรด้วยนวัตกรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้องค์กรสามารถดำเนินการได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

การบริหารจัดการด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศขององค์กร: การนำเอา ระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการดำเนินงานภายในขององค์กร ถือได้ว่าเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จอีกประการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร คือ การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินกิจการ ไม่ว่าจะเป็นการนำโปรแกรมต่าง ๆ มาใช้ตรวจติดตามอย่างต่อเนื่องในด้านการลดน้ำสูญเสีย โปรแกรมประยุกต์ด้านข้อมูลลูกค้าเพื่อให้บริการได้อย่างรวดเร็ว โปรแกรมการใช้งานทางอินเทอร์เน็ตเพื่อความรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลและการบริการที่เป็นเลิศ เป็นต้น

การบริหารจัดการด้านวงจรชีวิตขององค์กร: หากพิจารณาในประเด็นนี้จะพบว่า ถ้าองค์กรไม่เริ่มวงจรใหม่ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน กิจการอาจจะปิดตัวลงได้ ดังนั้น

การบริหารจัดการเกี่ยวกับวงจรชีวิตขององค์กรจึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สามารถนำมาวิเคราะห์ความสามารถขององค์กรในการที่จะดำเนินการในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ ผลปรากฏว่า การบริหารความเสี่ยงขององค์กร โดยการขยายธุรกิจด้านน้ำประปาไปลงทุนยังต่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาธุรกิจรับเป็นที่ปรึกษาการบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจรให้กับองค์กรของประเทศต่าง ๆ เช่น การประปาสิงคโปร์ การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) และการประปาเกาหลีใต้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการขยายกลุ่มธุรกิจจากเดิมคือจัดหาหน้าดิบเป็นจัดหาผลิตและส่งจ่ายน้ำประปาสู่ประชาชนของบริษัท EastWater และบริษัท TTW เป็นต้น

ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรภายในขององค์กร: ปัจจัยแห่งความสำเร็จ พิจารณาได้จากการพัฒนาบุคลากรภายในองค์กร องค์กรมีการลงทุนกับพนักงาน/ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร หรือทุนมนุษย์ (Human Capital) เพื่อให้เกิดความรู้ความสามารถและทักษะในการทำงาน มีความเป็นมืออาชีพในวิชาชีพของตนเอง รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรร่วมกัน โดยการเอาใจใส่ทำงาน ทำงานเป็นทีม มีธรรมาภิบาล มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนเอง มีลักษณะของความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพสามารถที่จะถ่ายทอด กระตุ้นผู้อื่นให้มีจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในทางตรงกันข้าม หากพิจารณาในประเด็นของปัจจัยแห่งความล้มเหลว พบว่า การที่องค์กรประสบกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ การมีแหล่งเงินทุนที่ไม่เพียงพอโดยเฉพาะองค์กรการประปาบางแห่ง ภาครัฐยังต้องจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อให้้องค์กรบริหารงานได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการจัดการด้านการเงินที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการขาดทุนหรือไม่ส่งเงินเข้ากองทุนหรือทุนสำรองในการบริหารกิจการ ดังนั้น การบริหารจัดการด้านการเงินจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะชี้ได้ว่า องค์กรนั้นประสบความสำเร็จในด้านการดำเนินงานหรือไม่ หากมองไปที่การประปาภาครัฐก็จะพบว่า มีบางแห่งที่รัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อพยุงให้้องค์กรดำเนินกิจการต่อไปได้ แต่ถ้าเป็นการประปาที่บริหารด้วยภาคเอกชนบริหารแล้ว ปัจจัยด้านการเงินก็เป็นสิ่งสำคัญอย่างมากที่จะชี้ว่า องค์กรสามารถที่จะอยู่รอดในสภาพแวดล้อมและดำเนินธุรกิจได้ต่อไปหรือไม่

คุณลักษณะร่วมการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

ด้านการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม: ปัจจัยแห่งความสำเร็จ คือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนที่ร่วมบริหารงานกิจการน้ำประปาทำให้สามารถประหยัดต้นทุนในการดำเนินงานของภาครัฐได้ ภาคประชาชนที่เข้าร่วมบริหารกิจการร่วมกันพิจารณาได้จากการประชุมชนของประเทศไทย โดยเฉพาะมีผู้นำชุมชนที่เป็นแบบอย่างในการพัฒนาการมี

ส่วนร่วมให้เกิดขึ้นภายในชุมชนและการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาปรับใช้ให้เกิดการมีส่วนร่วมในชุมชน ส่วนภาคประชาสังคม องค์กรการประปาต่าง ๆ มีการกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำร่วมกันผ่านกิจกรรมต่าง ๆ จัดตั้งกลุ่มเครือข่ายให้เกิดขึ้นภายในชุมชนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ภาครัฐควรที่จะต้องผลักดันให้เกิดแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่และรัฐประสานศาสตร์พลเมืองเข้ามาช่วยขับเคลื่อนองค์การบริการสาธารณะด้านน้ำประปาโดยเฉพาะการหล่อหลอมขัดเกลาผ่านการให้การศึกษาความเป็นพลเมืองผ่านทางสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ร่วมทำให้เกิดสังคมแห่งพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพรับผิดชอบต่อน้ำที่ของตนเองโดยไม่ลืมผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญพร้อมทั้งมีจรรยาบรรณวิชาชีพของตนเป็นที่ตั้งส่งผลให้เกิดสังคมพลเมืองอย่างแท้จริงในการร่วมรักษาทรัพยากรสาธารณะด้านน้ำประปาให้ยั่งยืนสืบไปรวมถึงการกระตุ้นให้ภาคประชาชนพลเมืองและภาคเอกชนเกิดจิตสำนึก จิตสาธารณะ รวมถึงจิตอาสาในการอนุรักษ์ หวงแหน ปกป้องและดูแลสิ่งแวดล้อมร่วมกันเช่นเดียวกับวิธีการของการประปาสิงคโปร์ การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) และการประปาเกาหลีได้อย่างไรก็ตาม หากประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะด้านน้ำประปา รวมถึงด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจส่งผลให้เกิดเป็นปัจจัยแห่งความล้มเหลวได้ ดังนั้น ภาครัฐจะต้องผลักดันโดยการปลูกฝังให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกัน ทั้งการกำหนดบริการร่วมกันผ่านการแสดงความคิดเห็นและการนำความคิดเห็นนั้นมาปรับปรุงการให้บริการ กำหนดกลยุทธ์ในการบริหารจัดการองค์การเพื่อส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาอย่างแท้จริง ร่วมสร้างสังคมพลเมืองบนพื้นฐานประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ การรณรงค์ให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัดเป็นอีกหนึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จเช่นกัน การที่ประชาชนพลเมืองมีจิตสำนึกสาธารณะร่วมกันแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์ตอบสนองเชิงเหนี่ยวนำผ่านการให้ผู้ผลิตอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับน้ำประปาดิสตริกเตอร์ประหยัดน้ำ การคิดค่าน้ำประปาและค่าบำบัดน้ำเสียตามอัตราการใช้น้ำ และการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ใช้น้ำที่เข้าโครงการร่วมประหยัดน้ำ เป็นต้น เช่น การดำเนินการของการประปาสิงคโปร์ การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) และการประปาเกาหลีได้

ด้านการตระหนักถึงจิตสำนึกสาธารณะของพลเมือง: นับเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญ หากภาคประชาชนขาดความตระหนักในผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน ขาดจิตสำนึกพลเมืองที่จะยอมสละพื้นที่ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล และไม่มีความเป็นจิตสาธารณะที่จะร่วมดูแลสมบัติสาธารณะที่เป็นของส่วนรวมร่วมกันในการอนุรักษ์ หวงแหนและดูแลทรัพยากรน้ำร่วมกัน การ

บริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาจะไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น การปลูกฝัง หล่อหลอมและขัดเกลาให้เกิดความเป็นพลเมืองขึ้น จึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างสังคมพลเมืองที่มีความตระหนักรู้ได้ด้วยตนเองและพร้อมที่จะร่วมรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นร่วมกันผ่านการให้ความรู้ เสริมสร้างทักษะและปรับเจตคติหรือทัศนคติเกี่ยวกับการเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพและเสริมด้วยความมีคุณธรรมจะส่งผลให้การบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาประสบความสำเร็จได้

ด้านการจัดตั้งกลุ่มหรือเครือข่ายในการร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ร่วมกัน: หากขาดการจัดตั้งอาสาสมัคร การจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายในการร่วมมือกันรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาพร้อมกันแล้ว อาจส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาได้เช่นกัน ดังนั้น การส่งเสริมให้ภาคประชาชนร่วมกันแสดงบทบาทของความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ อธิบายได้ว่าประชาชนทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไร อยู่ในและภายนอกองค์กรด้านน้ำประปา หากประชาชนผู้นั้นตระหนักในสิทธิหน้าที่ของความเป็นพลเมือง ใช้สติปัญญาโดยการนำความรู้ความชำนาญ ทักษะของตนเองมาร่วมแก้ปัญหา มารวมกลุ่มกันผ่านการสร้างความสัมพันธ์ร่วมกันในการร่วมบริหารจัดการด้านน้ำประปาและทรัพยากรน้ำร่วมกันแล้วจะก่อให้เกิดพลังมหาศาลของประชาชนพลเมืองในการขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างเห็นได้ชัดเจน

บทที่ 5

แนวทางการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง

จากการรวบรวมข้อมูลองค์การที่ให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอและอธิบายไว้แล้วในบทที่ 4 รวมถึงการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการวิจัยออกมาในรูปแบบของคุณลักษณะที่เกิดจากการจัดการสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ทั้งปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) และปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว (Key Failure Factors) ที่มีผลต่อการบริหารจัดการองค์การการประปา ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยสามารถถอดบทเรียนโดยการอภิปรายถึงคุณลักษณะบางประการที่ดีและโดดเด่นในการบริหารจัดการที่ได้จากแต่ละองค์การสู่การประยุกต์ใช้ ปรับปรุง และกำหนดเป็นแนวทางการให้บริการสาธารณะแนวใหม่แก่ กปน. ผ่านการวิเคราะห์เชื่อมโยงในแต่ละบท ดังนี้

5.1 ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในองค์การ

องค์การที่ให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปานั้น หากต้องการที่จะดำเนินการในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ผู้บริหารองค์การจะต้องพิจารณาไปที่การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในองค์การว่าได้ออกแบบให้มีความเหมาะสมกับบริบทของตนเองหรือไม่ การบริหารจัดการทรัพยากรภายในองค์การมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพียงพอหรือไม่ สอดคล้องกับแนวคิดยุค “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)” ซึ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การรวมไปถึงความคุ้มค่า ซึ่งในประเด็นนี้ มีปัจจัยบางประการที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการช่วยให้บริการสาธารณะของการประปานครหลวง เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น รวมถึงเพิ่มความพึงพอใจและลดการร้องเรียนของประชาชนผู้ใช้น้ำ ได้แก่

ประการแรก การประปานครหลวง ควรมีนโยบายการจัดการแหล่งน้ำดิบใหม่ ในที่นี้คือน้ำทะเล หรือน้ำกร่อย เพื่อรองรับและแก้ปัญหาคุณภาพน้ำดิบที่ไม่ได้มาตรฐาน ในช่วงหน้าแล้งที่แม่น้ำเจ้าพระยามีค่าความเค็มสูง เช่น ค่าความเค็มของวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2559 แนวโน้มค่าความเค็มในแม่น้ำเจ้าพระยา ณ สถานีสูบน้ำดิบสำแล อ.เมือง จ.ปทุมธานี สูงเกินกว่าค่าเฝ้าระวังของ กปน. คือ 0.25 กรัมต่อลิตร และตั้งแต่เวลา 10.00–13.00 น. มีค่าสูงเกิน 0.5 กรัมต่อลิตร ทำให้การประปานครหลวง หยุดการสูบน้ำดิบเพื่อหลีกเลี่ยงการสูบน้ำดิบที่มีค่าความเค็มสูงเข้าสู่กระบวนการผลิตน้ำประปา ซึ่งจะส่งผลให้โรงงานผลิตน้ำบางเขน และโรงงานผลิตน้ำสามเสน ต้องลดกำลังการผลิตลงจากเดิม (ไทยรัฐ, 2559) รวมถึงในช่วงฤดูฝนที่มีปัญหาการปนเปื้อนของสาหร่ายในแม่น้ำเจ้าพระยา เช่น ในวันที่ 27 มิถุนายน 2559 พบการปนเปื้อนของสาหร่ายโดยมีสาเหตุเนื่องจากน้ำฝนช่วงแรกจะชะล้างเอาน้ำขังมาด้วย ซึ่งส่งผลให้น้ำด้อยคุณภาพน้ำดิบไม่ได้มาตรฐานในการนำน้ำดิบมาผลิตน้ำประปา (กรุงเทพธุรกิจ, 2559) หรือหากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดหมาย เช่น เกิดจากอุบัติเหตุเรือบรรทุกน้ำตาลล่มที่หน้าโรงงานน้ำตาล อำเภอป่าโมก จังหวัดอ่างทอง ในวันที่ 3 มีนาคม 2550 ส่งผลให้ค่า BOD เพิ่มสูงมาก ปริมาณออกซิเจนละลายน้ำลดลง เป็นเหตุให้ปลาที่เลี้ยงในกระชังในแม่น้ำเจ้าพระยาขาดออกซิเจนและตายลงเป็นจำนวนมากเกิดมลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา (ชูชีพ วงศ์สุภาพและสุทัศน์ วิสกุล, ม.ป.ป., น. 1) และส่งผลต่อคุณภาพน้ำดิบในกระบวนการผลิตน้ำประปาสอดคล้องกับ ภูริชพัฒน์ สนวิฒนะและธัญญาวาสศรี (2557, น. 1) ที่กล่าวว่าไว้ว่า ความเสี่ยงโซ่อุปทานของการประปานครหลวงต้นเหตุหลักที่ทำให้เกิดความเสียหาย คือ สภาวะน้ำดิบด้อยคุณภาพ ดังนั้น หากการประปานครหลวง มีนโยบายการจัดการแหล่งน้ำดิบสำรองไว้ใช้ในการผลิตเพื่อเป็นอีกหนึ่งแนวทางในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านแหล่งน้ำดิบ และคุณภาพน้ำดิบให้เป็นไปตามแผนน้ำประปาปลอดภัย (Water Safety Plans)

“เนื่องจากการประปานครหลวง ใช้น้ำดิบโดยตรงจากกรมชลประทาน ทำให้ไม่มีแหล่งเก็บน้ำดิบเป็นของตนเอง ดังนั้น การประปานครหลวงควรมีการบริหารจัดการขยายแหล่งกักเก็บน้ำดิบให้มีคุณภาพน้ำดิบที่ดี เช่น การ ทำประตุน้ำกั้นน้ำในคลอง มีอุปกรณ์ตรวจวัดคุณภาพน้ำดิบรายงานผลเมื่อคุณภาพไม่เป็นไปตามมาตรฐานเพื่อเฝ้าระวัง เป็นต้น (วชิรวิทย์โพธิ์วิจิตร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤศจิกายน 2561)

ประการที่สอง การประปานครหลวง ควรมีการพิจารณารวมระบบการผลิตน้ำประปาและการบำบัดน้ำเสียเข้าด้วยกันทำให้เกิดการบูรณาการด้านทรัพยากรน้ำอย่างครบวงจร และ ประการที่สาม การประปานครหลวง ควรมีนโยบายการลงทุนเปลี่ยนท่อใหม่เพื่อลดน้ำสูญเสียเนื่องจากการบริหาร

จัดการด้านน้ำสูญเสียของ กปน. ยังอยู่ในอัตราที่สูง คือ ร้อยละ 28.47 เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราน้ำสูญเสียของการประปาเกาหลีใต้ ร้อยละ 8.2 การประปาสิงคโปร์ ร้อยละ 4.4 และการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) ร้อยละ 2.2 ตามลำดับ ซึ่งการประปาทั้งสามประเทศนี้ มีการนำนโยบายรวมการบริหารจัดการน้ำระหว่างน้ำดีและน้ำเสียเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำได้อย่างสูงสุด โดยเฉพาะการประปาเกาหลีใต้และการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) ที่มีการลงทุนเปลี่ยนท่อใหม่ (ท่อสแตนเลส) เพื่อลดน้ำสูญเสีย สอดคล้องกับผลการวิจัยของบรรจบ โพธิ์ศรี (2552, น.1) ที่ได้สรุปว่า ต้นทุนค่าน้ำประปาที่เพิ่มขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งมาจากน้ำสูญเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการสูบน้ำให้แก่ประชาชน ส่งผลให้กำไรลดลง หากการประปานครหลวง มีการวางแผนการลงทุนปรับปรุงท่อและซ่อมท่อในระยะยาวจะสามารถลดต้นทุนน้ำสูญเสียได้

“การประปานครหลวง ควรดำเนินการปรับแรงดันน้ำให้ได้ตามมาตรฐานของ American Water Works Association (AWWA) ที่กำหนดขั้นต่ำแรงดันน้ำ ณ ท่อบริการที่ 13.8 เมตร โดยในปัจจุบันแรงดันน้ำของการประปานครหลวง ให้บริการได้เพียง 9 เมตรเท่านั้นและการประปานครหลวง ควรดำเนินการติดตั้ง Check Valve ป้องกันน้ำไหลกลับผ่านมาตรวัดน้ำของผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นอีกแนวทางในการช่วยลดน้ำสูญเสียของการประปานครหลวง เช่นกัน” (ชัชวัฒน์ วรพิบูลพงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 พฤศจิกายน 2561)

“ในอนาคตการประปานครหลวง ควรมีการปรับโครงสร้างของภาครัฐให้แต่ละหน่วยงานอยู่รวมกันได้ จะสามารถทำให้เกิดการบูรณาการบริหารจัดการอย่างครบวงจรได้ดียิ่งขึ้น เทียบเท่ากับต่างประเทศที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการระบบสาธารณสุขปกให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานให้บริการสาธารณะได้ดียิ่งขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (วชิรวิทย์โพธิ์วิจิตร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤศจิกายน 2561)

ดังนั้น ภาครัฐควรที่จะต้องพิจารณาโครงสร้างองค์การสาธารณสุขด้านทรัพยากรน้ำใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลง ส่งผลให้ในอนาคตสามารถนำน้ำเสียมาบำบัดและนำกลับมาใช้ผลิตน้ำประปาทดแทนน้ำดิบจากแหล่งน้ำผิวดินที่มีในปัจจุบันได้และสามารถที่จะบริหารจัดการน้ำสูญเสียในระบบให้ลดลงได้ส่งผลต่อต้นทุนขององค์การที่ลดลงรวมถึงร่วมกันบูรณาการทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

ประการที่สี่ การประปานครหลวง ควรมีนโยบายการสร้างนวัตกรรมในกระบวนการผลิต และสูบน้ำประปาเพื่อทำให้น้ำประปาสามารถดื่มได้และประชาชนมีความเชื่อมั่นในคุณภาพน้ำ โดยการพิจารณาการเพิ่มกระบวนการทำให้น้ำมีความใสบริสุทธิ์ในระหว่างการผลิตน้ำประปา ทั้งการเติม โอโซนลงในน้ำเพื่อฆ่าเชื้อและใช้คาร์บอนในการดูดซับสิ่งมีชีวิตทางชีวภาพและมี จุดตรวจคุณภาพน้ำทั่วพื้นที่การให้บริการทำให้มั่นใจได้ว่าน้ำประปาดื่มได้จริงดังเช่นวิธีการของการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) และการประปาเกาหลีใต้ ดังนั้นการประปานครหลวง ควรสรรหาและพัฒนาบุคลากรในองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะในการทำงาน ในระบบการผลิต น้ำประปา เพื่อทำให้อุณหภูมิในการให้บริการมีความปลอดภัยทั้งทางกายภาพความใส ไม่มีกลิ่น คลอรีน ทางชีวภาพ ไม่มีสิ่งมีชีวิตตกค้าง และทางเคมี ไม่มีโลหะหนักปนเปื้อน

ประการที่ห้า การประปานครหลวง ควรมีการประยุกต์นำเทคโนโลยีและสารสนเทศ เข้ามาใช้ในกระบวนการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล รวมไปถึงผลกระทบ ที่จะเกิดต่อประชาชนผู้ใช้น้ำทุกคน เช่น การนำเทคโนโลยีและสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการตรวจ ติดตามอย่างต่อเนื่องในด้านการลดน้ำสูญเสีย การนำโปรแกรมประยุกต์ด้านข้อมูลลูกค้ามาใช้ เพื่อให้บริการได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงนำโปรแกรมการใช้งานทางอินเทอร์เน็ตเพื่อทำให้เกิดความ รวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลและบริการที่เป็นเลิศอย่างเช่น การประปาส่วนภูมิภาค และการประปา โตเกียว (ญี่ปุ่น) สอดคล้องกับผลการศึกษาของ จุฑามาศ บุตรรัศมี (2553, น. ค) ที่ได้กล่าวไว้ว่า การนำระบบสารสนเทศมาช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการทำงานของการประปา นครหลวง ได้

“การประปานครหลวง ควรรนำเทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรมต่าง ๆ เข้ามา ประยุกต์ใช้ในองค์กรส่งผลให้เกิดการดำเนินการที่ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการปรับรูปแบบให้เป็นสำนักงานสมัยใหม่ทั้งในรูปแบบของสำนักงาน อัตโนมัติ สำนักงานไร้กระดาษ สำนักงานอิเล็กทรอนิกส์และสำนักงานเสมือนจริง (Virtual Office) รวมถึงระบบการรับชำระเงินล่วงหน้า การนำระบบ Line@ เข้ามาใช้ในการดำเนินงาน แจ้งข่าวสารเพื่อทำให้เกิดการสื่อสารที่รวดเร็วขึ้น” (ชัยวัฒน์ วรพิบูลพงศ์, การสื่อสาร ส่วนบุคคล, 22 พฤศจิกายน 2561)

ประการที่หก การประปานครหลวง ควรมีนโยบายการลงทุนขยายธุรกิจเพื่อรองรับความเสี่ยงนอกเหนือไปจากการให้บริการด้านน้ำประปา หรือ ขยายการลงทุนไปสู่พื้นที่อื่น ๆ เช่น การเป็นที่ปรึกษาด้านการผลิตน้ำประปาอย่างเช่นการประปาสิงคโปร์ หรือร่วมลงทุนข้ามประเทศอย่างเช่นการประปาเกาหลีใต้ หรือแม้แต่การจัดฝึกอบรมให้กับองค์กรต่าง ๆ ในธุรกิจด้านน้ำประปาที่การประปานครหลวง มีความเชี่ยวชาญ เพื่อสร้างโอกาสและรายได้ที่เพิ่มขึ้นให้กับองค์กร หรือแปรสภาพองค์กร โดยการนำภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานผ่านการทำสัญญาการลงทุนกับบริษัทร่วมต่าง ๆ อย่างเช่นการดำเนินงานของการประปาส่วนภูมิภาค เนื่องจากวงจรชีวิตของการประปานครหลวง ดำเนินงานผ่านจนถึงขั้นอิ่มตัวในวงจรแล้ว ดังนั้น การประปานครหลวง ควรเริ่มวงจรใหม่ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและรองรับกับสถานการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไปได้ เช่น

“การประปานครหลวงควรดำเนินการจัดตั้งบริษัทย่อยเพื่อดำเนินกิจการงานประปาที่เกี่ยวข้อง โดยการนำภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการร่วมดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการงานประปาในอนาคต รวมถึงการปรับปรุงกฎ ระเบียบบางประการ อันจะทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้น” (วชิรวิทย์ โปธีวิจิตร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤศจิกายน 2561)

ประการที่เจ็ด การประปานครหลวง ควรมีนโยบายการให้ความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลมีการลงทุนกับพนักงาน/ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร หรือทุนมนุษย์ (Human Capital) รวมถึงส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรเช่น การเอาใจใส่งาน ทำงานเป็นทีม มีธรรมาภิบาล มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนเองสอดคล้องกับ ผลการศึกษาของไชยพันธ์ ปัญญาศิริ (2559, น.9-19) ที่พบว่า ด้านวัฒนธรรมองค์กรจะต้องทำงานกันเป็นทีม ลดระยะความห่างของการสั่งการลง หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนและเรียนรู้ที่จะสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ด้านความเป็นสถาบันและสมจินตนา คุ่มภักย์ (2553, น. 3-4) ได้ศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กรของรัฐวิสาหกิจแล้วพบว่า รัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิผลสูงและปานกลาง ควรมีวัฒนธรรมทำงานเป็นทีมและมีการจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยจะต้องกำหนดไว้ในกลยุทธ์ขององค์กร และมีการสื่อสารอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ประไพทิพย์ ลือพงษ์ (ม.ป.ป., น. 103-108) นำเสนอแนวคิดในการพัฒนาทุนมนุษย์ในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถ และมีสมรรถนะในการแข่งขันเพื่อสร้างปัจจัยในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและเป็นอีกหนึ่งปัจจัยต่อการพัฒนาองค์กรประกอบด้วย 1) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ได้อย่างมีระบบ จะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีม และมีการประสานร่วมมือกันเป็น

การเปิดโอกาสให้คนทำงานแต่ละคนได้แสดงความคิดเห็นร่วมกัน เกิดการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ เกิดมุมมองใหม่ที่แตกต่าง เกิดความเชื่อถือไว้วางใจซึ่งกันและกัน ส่งผลต่อการนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้ง่ายขึ้น 2) การสร้างคุณค่าให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ โดยการเลือกคนที่มีคุณค่ามาพัฒนาเพื่อสร้างมูลค่าให้กับองค์กรออกมาในรูปแบบนวัตกรรมของการบริการที่สามารถตอบสนองต่อลูกค้าให้ได้รับความพึงพอใจได้ 3) การทำให้ทรัพยากรมนุษย์หายาก โดยการเลือกบุคคลที่มีความสามารถนำมาพัฒนาให้มีความคิดอย่างเป็นระบบแบบก้าวล้ำหน้า เพื่อสร้างจุดเด่นที่มีความแตกต่างจากคู่แข่ง และ 4) การทำให้ทรัพยากรมนุษย์เลียนแบบได้ยาก โดยการนำบุคลากรมาพัฒนาจนทำให้พนักงานมีความจงรักภักดีต่อองค์กร ซื่อสัตย์ และปฏิบัติตนเป็นสมาชิกที่ดีที่จะช่วยสนับสนุนกิจการงานต่าง ๆ ขององค์กรอันจะส่งผลให้การประสานครหลวง ดำเนินการและเติบโตได้อย่างยั่งยืนตลอดไป โดยเฉพาะการสร้างวัฒนธรรมในการร่วมทำงานเป็นทีมงาน ร่วมเสนอความคิดและร่วมปฏิบัติงานร่วมกัน อยู่ร่วมกันอย่างญาติพี่น้อง มีความเท่าเทียมกันในการดำเนินงานร่วมกัน

“การประสานครหลวงควรมีการส่งเสริมให้พนักงานตระหนักในความถูกต้อง มีจิตสำนึกรักในการให้บริการด้านงานประปาโดยยึดหลักธรรมาภิบาลและมีจริยธรรมในการดำเนินงานร่วมกัน จะส่งผลให้เกิดการทำงานร่วมกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกันต่อไป” (วชิรวิทย์โพธิ์วิจิตร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤศจิกายน 2561)

เมื่อพิจารณาไปถึงความอยู่รอดขององค์กรแต่ละที่นั่น พสุ เดชะรินทร์ (2546, น. 41-47) ได้สนับสนุนว่า ปัจจัย 4 ประการแรกที่จะทำให้องค์กรบรรลุความสำเร็จได้นั้น ประกอบด้วย 1) การมีกลยุทธ์ที่มุ่งเน้นและชัดเจนทั้งในเรื่องของคุณค่าในการนำเสนอสินค้าและบริการให้ตรงต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย การพัฒนากลยุทธ์จากภายนอกเข้ามาสู่ภายในเมื่อทราบถึงความต้องการจากภายนอกแล้วมาวางแผนกลยุทธ์ในการตอบสนองรวมถึงจะต้องมีการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกอยู่ตลอดเวลาเพื่อพัฒนากลยุทธ์ให้ทันตามกระแสที่เปลี่ยนไป พร้อมทั้งมีการสื่อสารถ่ายทอดอย่างชัดเจนทั้งภายนอกและภายในองค์กรเพื่อให้เกิดการรับรู้และความเข้าใจแก่บุคคลที่จะต้องปฏิบัติงาน และท้ายที่สุดคือ กลยุทธ์ที่มุ่งเน้นให้เกิดการเจริญเติบโตอยู่ตลอดเวลา 2) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติการและมีการดำเนินงานที่ดีเยี่ยมผ่านการนำเสนอสินค้าและบริการที่ตรงตามความต้องการของลูกค้าอย่างสม่ำเสมอ การเสริมสร้างทักษะให้กับพนักงานที่จะต้องติดต่อกับลูกค้าในการตัดสินใจและแก้ปัญหาเฉพาะตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จะต้องมุ่งเน้นไปสู่การปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพและกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ภายใน

องค์การ 3) วัฒนธรรมองค์การที่มุ่งเน้นการปฏิบัติโดยการกระตุ้นให้ทุกคนทำงานให้ดีที่สุด ตอบแทนผลงานด้วยหลัก “Pay-for-Performance” สร้างบรรยากาศให้เกิดวัฒนธรรมที่ท้าทายเพื่อทำให้เกิดความพอใจและสนุกส่งผลให้เกิดความสมดุลในองค์การพร้อมทั้งกำหนดค่านิยมองค์การที่จะต้องชัดเจนผ่านการสื่อสารไปสู่บุคลากรในองค์การทุกครั้งที่มีการประชาสัมพันธ์ และ 4) การมีโครงสร้างองค์การที่เร็วและไม่ซับซ้อนโดยการลดลำดับของการทำงานให้ทุกอย่างเรียบง่ายที่สุด รวมถึงการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูลทั่วทั้งองค์การที่สำคัญคือจะต้องเอาคนเก่ง ๆ ไปไว้ใกล้ลูกค้าให้มากที่สุดเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองลูกค้าได้อย่างทันท่วงที

ส่วน 4 ประการหลังคือ 1) การรักษามูลค่าที่มีความสามารถไว้กับองค์การและพัฒนาให้มีความสามารถเพิ่มมากขึ้น 2) การมีผู้นำที่มุ่งมั่นต่อธุรกิจให้ความสำคัญ ทูมเทให้กับงาน 3) การมีวัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรม หรือการกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ และ 4) การเติบโตด้วยการควบรวมกับกิจการอื่น ๆ หรือการสร้างพันธมิตรทางธุรกิจเพื่อหาโอกาสใหม่ๆ ให้กับองค์การ

นอกจากนี้ มานิจ วราภักย์ (2545, น. 124-133) ยังได้ให้รายละเอียดการดำเนินงานขององค์การคุณภาพ หรือ High Performance Organization ไว้ว่า องค์การคุณภาพจะต้องแสวงหาความคิดสร้างสรรค์ใหม่ตลอดเวลาพร้อมต้องการบุคคลที่กล้าเสี่ยงและยอมรับความล้มเหลวเพื่อพัฒนาองค์การให้ดีขึ้น เปิดโอกาสให้พนักงานมีการเรียนรู้ให้มาก พัฒนาการฝึกอบรมในหลากหลายวิชาความรู้ที่องค์การต้องการ และให้ถือว่าการเรียนรู้เป็นเรื่องดีและมีรางวัลให้ออกแบบงานให้เหมาะสมกับการทำงานความรู้และความชำนาญขององค์การ ร่วมกันคิดและตัดสินใจ ทำงานเป็นทีม มองว่าปัญหาเป็นหน้าที่ของทุกคน มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมและคุณภาพของงานที่ดีขึ้น ทั้งนี้ฝ่ายบริหารจะต้องสั่งการอย่างเดียว จะต้องเป็นคนอำนวยความสะดวกให้กับลูกน้อง ช่วยกันคิดช่วยกันทำ กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการทำงานตั้งแต่มอบหมายงาน ขั้นตอนการทำงานและประเมินผลงาน โดยสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างเสรี ส่วน โครงสร้างองค์การ ควรมีลักษณะแบบแนวราบมากกว่าแนวตั้ง ยึดการทำงานแบบทีมงานมากกว่าทำตามหน้าที่ กระตุ้นให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งสายงานหลักและสายงานสนับสนุนจะต้องถูกประสานร่วมกันเป็นหนึ่งเดียวไม่แยกกัน ทั้งนี้ องค์การจะต้องเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน มีการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงและต้องปรับตัวให้เข้ากับความต้องการใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ผลิตสินค่าบริการที่มีความหลากหลายและตรงกับความต้องการของลูกค้า โดยเฉพาะการนำเอาเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การ รวมถึงการพัฒนาพนักงานให้มีความชำนาญในเทคโนโลยีที่รับเข้ามา

ปรับใช้ในองค์กร ออกแบบเทคโนโลยีให้สนับสนุนการทำงานเป็นทีมทั่วทั้งองค์กร ที่สำคัญจะต้องใช้อย่างมีความเหมาะสมกับความจำเป็นและความต้องการรวมถึงการปรับเปลี่ยนได้โดยง่าย องค์กรจะต้องรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้าทั้งลูกค้าภายในและภายนอกองค์กร พยายามค้นหาความต้องการและตอบสนองความต้องการนั้นให้ตรงจุด องค์กรยังจะต้องส่งเสริมให้พนักงานทุกระดับรู้สึกรับผิดชอบต่อความเป็นไปขององค์กรและทุ่มเทกำลังความสามารถซึ่งบางครั้งทำเกินกว่าหน้าที่ของตนเองและเต็มใจ ตั้งใจทำงานที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น องค์กรจะต้องมอบรางวัลให้กับบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ โดยเฉพาะรางวัลในการทำงานเป็นทีมวัดจากผลงาน และตามความสามารถของทีมงาน หากการประสานครหลวง นำปัจจัยต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้แล้ว ก็จะสามารถดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารการประสานครหลวง ฉบับที่ 4 ประจำปี 2560 ถึง 2564 เพื่อก้าวสู่การเป็นองค์กรระดับสูง (High Performance Organization: HPO) ในระดับสากลต่อไปได้

5.2 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน/พลเมือง

นอกเหนือไปจากการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในองค์กรแล้ว ผู้บริหารควรมองไปที่การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กรเช่นกัน เมื่อพิจารณาไปที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรแล้ว จะพบว่า ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะด้านน้ำประปาที่มีผลมากที่สุดกล่าวได้ว่า บริการสาธารณะนั้นเป็นส่วนรวมหรือสมบัติสาธารณะ ตามหลักการแล้วประชาชนทุกคนมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน ในการที่ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกันมีความสอดคล้องกับแนวคิด “การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)” โดยผลการศึกษาของ ไชยรินทร์ ปัญญาศิริ (2560, น.1-20) ได้สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวที่ว่าองค์กรรัฐวิสาหกิจควรนำหลักการของการบริการสาธารณะแนวใหม่เข้ามาเสริมแรงในการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐของไทย ดังนั้น หากพิจารณาในประเด็นนี้ กล่าวได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลร่วมกัน หรือผลประโยชน์ร่วมกันในสาธารณะสมบัติด้านน้ำประปาแล้ว สรุปได้ดังนี้

ประการแรก การประสานครหลวง ควรประยุกต์ใช้หลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมบริหารจัดการบริการสาธารณะที่ทุกภาคส่วนมีความต้องการร่วมกัน มิใช่ภาครัฐกำหนดอยู่ฝ่ายเดียวและ ประการที่สอง การประสานครหลวง ควรมีนโยบายส่งเสริมให้เกิดความตระหนักถึงจิตสาธารณะและความเป็นพลเมืองเนื่องจากปัญหาเรื่องน้ำและน้ำประปา

ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวข้องกับบริบทของเศรษฐกิจ การเมืองการปกครองและการบริหารงานขององค์กรในทุกภาคส่วนและจะต้องเร่งกระตุ้นและ สร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง ร่วมมือกันเพื่อทำให้เกิดการอนุรักษ์ห่วงแหนและระมัดระวัง การใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผ่านการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยการจัดทำสื่อ เผยแพร่ การแจกเอกสาร พาชมสถานที่จริง โฆษณาผ่านช่องทางต่าง ๆ รวมไปถึง วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต ฯลฯ การรับฟังความคิดเห็นและร่วมปรึกษาหารือ โดยการนำข้อเสนอแนะ เสียง สะท้อน และความเห็น ทั้งข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความพึงพอใจและข้อร้องเรียนต่าง ๆ มาใช้ วิเคราะห์ทางเลือกเพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจและพัฒนา ผู้วิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมต่อไปการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้อง โดยการให้ตัวแทน จากภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ และวิธีการต่าง ๆ การสร้างความร่วมมือ/ร่วมกิจกรรม โดยการให้ประชาชนเข้าร่วมแสดง บทบาทการเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินงานร่วมกันหรือกิจกรรมเพื่อสังคมร่วมกัน เช่น การแจ้งเหตุและข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องการให้บริการด้านน้ำประปาของการประปานครหลวง เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นต้น และท้ายที่สุด การเสริมและ กระจายอำนาจให้ประชาชน โดยการให้ประชาชนร่วมเป็นเจ้าของในการดำเนินกิจการของรัฐ ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจซึ่งเป็นระดับสูงสุดในการเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว เช่น การลงประชามติ การแก้ไขปัญหาโดยผ่านกระบวนการประชาคมเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมผ่าน วิธีการต่าง ๆ เช่นการจัดเสวนาสาธารณะการใช้เวทีประชาชนการจัดการความรู้ในแง่การแบ่งปัน ความรู้ และการจัดตั้งคณะตัวแทนบุคคลของภาคประชาชนเข้าร่วมเสนอความคิดเห็นการจัดให้มี การสอนความเป็นพลเมือง (Civic Education) ให้แก่คนรุ่นใหม่ให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยเน้นไปที่ นักเรียนและประชาชนทั่วไปเน้นไปที่สถาบันการศึกษาสถาบันครอบครัวศาสนาและสื่อมวลชน ผ่านการร่วมกิจกรรม CSR ขององค์กร มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาความรู้ทักษะที่ต้องได้รับการฝึกฝน ผ่านการสื่อสาร การตัดสินใจร่วมกัน การวิเคราะห์พิจารณาและการจัดตั้งองค์กรสร้างเครือข่าย ท้ายสุดคือ สร้างเจตคติให้เกิดขึ้นในการแสดงออกของบุคคลนั้น ๆ ทั้งกายภาพ ภาษาพูดและจิตใจ รวมไปถึงการเสริมสร้างให้บุคคลนั้นจะต้องมีจิตสาธารณะ ของ Gardner (2006) ทั้งการเรียนรู้ ตลอดชีวิตการสั่งสมต่อยอดและสร้างนวัตกรรมความรู้ การหมั่นฝึกฝนเพื่อสร้างความคิด สร้างสรรค์การเปิดใจให้กว้างพร้อมที่จะรับฟังในทุก ๆ ความคิดเห็น และการมีความรับผิดชอบ ต่อบทบาทในอาชีพของตนเองและพลเมือง

ทั้งนี้ ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหหมัด และ Merieau (2560, น. 1-26) เน้นในประเด็นที่ว่า การจะเสริมสร้างความเป็นพลเมืองของประชาชนชาวไทยให้มีมากขึ้นนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่และลักษณะของประชากรในพื้นที่ด้วย เพื่อที่จะทำให้การพัฒนาความเป็นพลเมืองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยพื้นที่ความรับผิดชอบของการประสานรหวาง ครอบคลุมใน 3 จังหวัด (กรุงเทพฯ นนทบุรีและสมุทรปราการ) และอยู่ในกลุ่มภาคกลางโดยคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองของประชาชนของภาคกลางนั้น พบว่า อยู่ในประเภทความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับอิสรภาพ ความก้าวหน้าทันสมัย (Modern / Liberal Progressive) และความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับชุมชนของตน (Community Oriented Citizenship) มีลักษณะคือ เสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวมการบริจาคโลหิต/เงิน/สิ่งของ/แรงงาน และการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยการนำกลับไปใช้ใหม่/ช่วยปลูกต้นไม้/แยกขยะสอดคล้องกับ บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา (2553, น. 101) ได้ให้แนวทางประชาสังคมไทยกับการเมืองภาคประชาชนและสำนักพลเมืองจะเกิดขึ้นได้จะต้องสร้างให้ประชาชนมีจิตสำนึกสาธารณะและ เลิศพร อุดมพงษ์ (ม.ป.ป., น. 10-11) ได้เสนอใช้การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองผ่านการสร้างเยาวชนเพื่อการส่งเสริมบทบาทของภาคพลเมืองในการเมืองระบบตัวแทนสำหรับประเทศไทย โดยการผลักดันเรื่องพลเมืองศึกษาให้เป็นกฎหมายและเป็นวาระแห่งชาติปฏิรูปหลักสูตรสังคมศึกษาทั้งระบบและฟื้นฟูกลไก สภานักเรียน (Student Council) เพื่อสร้างความเป็นพลเมือง รวมถึง เอนก เหล่าธรรมทัศน์และวัลย์พร รัตนเศรษฐ (2557, น. 18) สรุปไว้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองนั้นจะดีหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งปริมาณและคุณภาพของพลเมือง รวมไปถึงการออกแบบระบบรัฐประศาสนศาสตร์อันจะส่งผลให้ประชาชนมีสำนึกความเป็นพลเมืองดังนั้น การที่การประสานรหวาง จะส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองนั้น จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขเหล่านี้ด้วยในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

“การประสานรหวาง ควรมีนโยบายกระตุ้นและสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองให้เกิดความร่วมมือกัน โดยเบื้องต้นควรเริ่มที่พนักงานภายในองค์กร และจัดกิจกรรมส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันกับบุคคลภายนอกต่อไป เพื่อทำให้เกิดความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยทำให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปามีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น (วชิรวิทย์ โพธิ์วิจิตร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤศจิกายน 2561)

ประการที่สาม การประปานครหลวง ควรผลักดันให้เกิดการร่วมจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายจิตอาสาเพื่อร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านน้ำประปาส่วนร่วมกันเนื่องจากทรัพยากรน้ำประปาถือเป็นบริการสาธารณะตามหลักแล้ว ภาครัฐควรที่จะต้องดำเนินการจัดหาให้ได้มาซึ่งบริการดังกล่าว หากแต่การวัดว่าการจัดบริการสาธารณะนั้นมีประสิทธิภาพเพียงใด ผู้ที่สามารถให้คำตอบได้ดีที่สุดก็คือ ประชาชนผู้มารับบริการนั่นเอง ดังนั้น ภาครัฐที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงทรรศนะ ความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาโยบายการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งการให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆอันจะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นนั่นเอง เช่น การประปาสิงคโปร์ที่ใช้กลยุทธ์ในการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนให้ประชาชน ชุมชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมผ่าน โครงการมีส่วนร่วมในการรักษา ดูแลและสอดส่องแหล่งน้ำต่าง ๆ รวมถึงโครงการจัดตั้งกลุ่มเครือข่าย Friends of Water สร้างแรงบันดาลใจและสนับสนุนการดูแลแหล่งน้ำชุมชนให้แก่กลุ่มประชาชนคอยแจ้งข่าวสารและร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อสังคม อีกทั้งส่งเสริมให้มีอาสาสมัคร (Volunteer) ช่วยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์การจัดขึ้นหรือแม้แต่การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) มีการจัดกิจกรรมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในส่วนของการทำงาน ป้องกันและฟื้นฟูป่าไม้ การสื่อสารกับชุมชนผ่านการให้ความรู้ของทรัพยากรน้ำและการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ โดยเฉพาะการนำประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกันอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับ ศุภรัตน์ รัตนมูขัย (2551, น.11-14) ที่ได้กล่าวว่า การให้การศึกษาคือเป็นพลเมืองนั้น ควรทำผ่านการให้ทำกิจกรรมร่วมกัน รวมถึงการใช้ผู้นำในชุมชน กระตุ้น และการเสริมสร้างอาสาสมัคร/องค์กรสาธารณะให้เกิดขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของ ชัยวัฒน์ วัชรพินุลพงศ์ (การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 พฤศจิกายน 2561) ที่ได้กล่าวไว้ว่า “การจัดตั้งกลุ่มจิตอาสาในการให้กลุ่มพนักงานและผู้ใช้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของ การประปานครหลวงจะส่งผลให้น้ำสูญเสียของการประปานครหลวงลดลงได้” รวมถึงสอดคล้องกับแนวคิดของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์และวลัยพร รัตนเศรษฐ (2557, น. 136) ที่กล่าวถึงการตั้งพลังกลุ่ม/เครือข่าย/ชุมชนเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองในประเทศไทย ซึ่งจากกรณีตัวอย่างที่ได้กล่าวมาการประปานครหลวง สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานต่อไปได้

“การจัดตั้งกลุ่มจิตอาสาในการให้กลุ่มพนักงานและผู้นำเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของการประปานครหลวงจะส่งผลให้น้ำสูญเสียของการประปานครหลวง ลดลงได้” (ชัยวัฒน์ วรรณพิบูลพงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 พฤศจิกายน 2561)

ประการที่สี่ การประปานครหลวง ควรมีนโยบายในการรณรงค์ให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัดและรู้คุณค่าของทรัพยากรน้ำของประชาชนผู้ใช้น้ำผ่านการให้ผู้ผลิตอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับน้ำประปาติดสติ๊กเกอร์ประหยัดน้ำ หรืออาจจะต้องมีผลตอบแทนเชิงเหนี่ยวนำในด้านการเงิน โดยให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนที่ร่วมประหยัดน้ำ หรือการเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้น้ำประปา โดยรายได้ใช้มากขึ้น ค่าน้ำจะปรับตัวสูงขึ้นตามพฤติกรรมการใช้ เป็นต้น เช่นการรณรงค์นโยบายของการประปาลิงคโปร์ การประปาเกาหลีใต้และการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน

ในประเด็นของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปานั้น การประปานครหลวง ควรนำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มาใช้ โดยเน้นย้ำในการสร้างความเป็นพลเมืองของประชาชนในการร่วมกันมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหาส่วนรวมเพื่อมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์กรที่เหมาะสมต่อองค์กรต่อไป ดังเช่นงานวิจัยของ สมเกียรติ นาคระโทก (2557, น. 54-83) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากร โดยประชาชนเห็นด้วยว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชนชาวไทยและยังเห็นด้วยกับการที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอันจะเกิดผลกระทบต่อชุมชนผ่านกระบวนการร่วมทำกิจกรรมร่วมกันและจะต้องเกิดจากความสมัครใจ ร่วมกันเชื่อมโยงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะเศรษฐกิจสังคมประชากรแต่ละประเทศและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของ Ostrom (1990, pp. 90-102) ที่ได้เสนอแนวคิดในการจัดการทรัพยากรส่วนรวมของรัฐ (Governing The Commons) ว่าระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรร่วม (Common - Pool Resources) ได้สำเร็จโดยปราศจากการควบคุมโดยอำนาจรัฐจากส่วนกลางหรือการทำให้ทรัพยากรร่วมนั้นเป็นของรัฐกล่าวคือ ทรัพยากรร่วมเป็นประเภทของสินค้าทางเศรษฐศาสตร์อีกลักษณะหนึ่ง มีลักษณะบางประการที่เหมือนทั้งสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะและมีลักษณะกีดกันได้ยากมาก เนื่องจากขอบเขตของทรัพยากรมีขนาดใหญ่ยิ่งบริโภคหรือเก็บเกี่ยวมาก จำนวนทรัพยากรที่ใช้ได้ก็จะน้อยลงเรื่อยๆ เช่น ทรัพยากรน้ำ เป็นต้น ส่งผลให้

เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดี ดังนั้น การจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนที่ประสบความสำเร็จจะต้องกำหนดขอบเขตของทรัพยากรร่วมที่ต้องอยู่ภายใต้การจัดการกำหนดความสอดคล้องระหว่างกฎกติกาของชุมชนกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมสมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกา มีการร่วมกันสอดส่องดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมีการลงโทษกับคนที่ผิดกติกา มีกลไกจัดการความขัดแย้ง ใกล้เคียง รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน หากทรัพยากรร่วมที่มีขนาดใหญ่ ต้องมีกติกาและกระบวนการจัดการทรัพยากรต้องเชื่อมโยงสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่าจะเห็นได้ว่า การที่ประชาชนแสดงลักษณะของความพลเมืองได้นั้น เกิดขึ้นในชุมชนที่สามารถควบคุมขอบเขตในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันได้ อย่างเช่นความสำเร็จในการบริหารจัดการการประปาภาคประชาชน ทั้งประปาหมู่บ้านและประปาภูเขาในประเทศไทย ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 นอกจากนี้ รวมถึงความสามัคคีในชุมชนและการมีผู้นำที่เป็นแบบอย่างของการเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อชุมชนร่วมกัน ดังนั้น การที่การประปานครหลวง จะนำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความเป็นพลเมืองมาใช้ในการกำหนดแผนนโยบายการดำเนินงานขององค์กรจะต้องคำนึงถึงการกำหนดขอบเขตการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย

5.3 ด้านการส่งเสริมให้เกิดสังคมพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ

จากที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงการสร้างความเป็นพลเมืองของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะด้านน้ำประปานั้น ชุมชนและสังคมที่มีมนุษย์อยู่ร่วมกัน ไม่ได้ต้องการแค่สังคมของพลเมืองเพียงเท่านั้น หากแต่จำนวนและคุณภาพของพลเมืองที่สร้างนั้นยังจะต้องอาศัยบริบทของความเป็นมืออาชีพในหน้าที่ของตนเองอีกด้วย รวมถึงการนำแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองมาช่วยในการออกแบบการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกัน ดังนั้น การประปานครหลวง ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่รู้หน้าที่ของตนเอง ไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไรจะต้องมีจิตสำนึกแห่งความเป็นพลเมือง นำความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติของตนมาทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมร่วมกัน พร้อมทั้งยึดหลักจริยธรรมในการดำเนินงานอีกด้วย โดยเริ่มพัฒนาให้เกิดความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพของพนักงานภายในองค์กรแล้วขยายผลไปสู่บุคคลภายนอกองค์กรผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการประปานครหลวง ทุกประเภท เช่น การกำหนดนโยบายวัฒนธรรมองค์กรของการประปาสิงคโปร์ที่สร้างให้พนักงานมีความเป็นพลเมืองผ่านวัฒนธรรมองค์กรพร้อมขยายผลไปสู่การสร้างให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพผ่านการจัดกิจกรรมต่าง ๆ และนโยบายของการประปาเกาหลีใต้ที่สร้างให้ประชาชนมีความ

เป็นพลเมืองทั้งภายในและภายนอกองค์กร และส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในด้านชุมชนและสิ่งแวดล้อมผ่านการจัดกิจกรรมร่วมกัน รวมไปถึงนโยบายของ บริษัท ยูนิเวอร์แซลยูทิลิตี้ส์จำกัด (มหาชน) ที่ส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรให้พนักงานมีคุณธรรมในการให้บริการลูกค้ารวมถึงกระตุ้นให้พนักงานมีความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมพัฒนาชุมชนและรักษาสิ่งแวดล้อมร่วมกัน หรือแม้แต่ต้นนโยบายของบริษัท ทีทีดับบลิว จำกัด (มหาชน) ส่งเสริมให้เกิดการร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดกิจกรรมเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

ในประเด็นของพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ (Citizen Professionals) นั้น นักวิชาการอย่าง Boyte (2008, pp. 3-15, 143-157) ได้กล่าวสนับสนุนบทบาทหน้าที่ของประชาชนกลุ่มนี้ไว้ว่าเป็นประชาชนที่สามารถเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองจากผู้ชำนาญการภายนอกไปสู่พลเมืองที่ร่วมมือแก้ปัญหาด้วยการนำไปสู่การเกิดผลประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้สติปัญญาไม่ใช่เพียงแค่มีความรู้และทักษะเพียงอย่างเดียวกล่าวได้ว่า นอกเหนือจากที่ประชาชนจะแสดงบทบาทหน้าที่ของความเป็นพลเมืองที่จะต้องมีความเป็นอิสระ พึ่งพาตนเองได้ มีความเสมอภาค เคารพในสิทธิของผู้อื่น ร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและมีแนวทางการปฏิบัติตนบนพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้วนั้น จะต้องนำเอาความรู้และทักษะในวิชาชีพของตนแปลงไปสู่บทบาทการเป็นผู้ชำนาญการภายนอกที่ใช้สติปัญญาในการร่วมแก้ปัญหาต่าง ๆ ในสังคมร่วมกัน เกิดเป็นสังคมของพลเมืองโดยที่พลเมืองรับใช้พลเมืองนั่นเอง ส่วนการสร้างทักษะความเป็นพลเมือง (Civic Skills) นั้น Boyte (2008) สรุปหลักการไว้ 10 ประการ ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ดังนี้ 1) การสัมผัสระหว่างบุคคล เพื่อวิเคราะห์ถึงศักยภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมของบุคคล 2) การวาดแผนที่ระหว่างพลังอำนาจประชาชนและประโยชน์สาธารณะเพื่อให้เกิดความคิดในการพัฒนาร่วมกัน 3) การจัดประชุมร่วมกันในบ้าน เพื่อปรึกษากันในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนร่วมและเสนอความคิดในการร่วมดำเนินการด้วยกัน 4) การจัดหาพื้นที่ว่างในสังคมและชุมชนที่อาศัยอยู่ เพื่อมีพื้นที่ในประกอบกิจกรรมสาธารณะร่วมกันและเกิดการปฏิสัมพันธ์กันอย่างมีความสุข 5) การค้นพบทรัพยากรด้านวัฒนธรรมในชุมชน เพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกันภายใต้วัฒนธรรมเดียวกัน 6) การประเมินด้านสาธารณะ เพื่อให้พลเมืองทั้งในสังคมและชุมชนนั้น สามารถที่จะเรียนรู้ได้จากประสบการณ์ร่วมกัน 7) การเข้าร่วมดำเนินงาน เพื่อจัดเรียงตามความสำคัญของการดำเนินกิจกรรมทางสังคม 8) การสร้างความเข้าใจในสังคมชุมชนของตนเอง เพื่อเข้าใจถึงประวัติความเป็นมาในสังคมของตนเองในการร่วมดำเนินการทางสังคมให้ประสบความสำเร็จ 9) การพัฒนาอัตลักษณ์ความเป็นพลเมือง (Developing a Citizen Identity) โดยการสร้างประชาชนให้เป็น “พลเมืองที่มีลักษณะของ

ความเป็นวิชาชีพนิยม” (Citizen Professionalism) และ 10) การสร้างความร่วมมือและพันธมิตร เพื่อสร้างความร่วมมือร่วมกันผ่านกลุ่มพันธมิตรหรือภาคประชาสังคมให้เกิดขึ้น

หากพิจารณาในประเด็นการสร้างพลเมืองที่มีคุณธรรม ต้องมีหลักของวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานที่ ดิน ปรัชญพฤทธิ (2551, น.25-80) ได้มีแนวคิดเน้นย้ำไปที่ทุกวิชาชีพของคนในสังคมที่พึงมีในการปฏิบัติงาน โดยวิชาชีพนิยม (Professionalism) หมายถึง องค์ความรู้อาชีพของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่พยายามผลักดันให้สาธารณชนยอมรับภายใต้วิชาชีพนิยมนั้นประกอบด้วย หลักการมีจรรยาบรรณวิชาชีพหรือมาตรฐานความประพฤติ/ศีลธรรมประจำวิชาชีพและหลักการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยต้องอยู่ในกรอบขนบธรรมเนียมประเพณี ศีลธรรมและปทัสถานทางสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่ตั้งมาควรยึดถือและปฏิบัติตามเกิดเป็นศีลธรรมประจำวิชาชีพ (Professional Morality) ในแต่ละบุคคล ดังนั้น หากองค์กรมีนโยบายให้พนักงานในองค์กรแสดงบทบาทของพนักงานที่มีทั้งวิชาชีพนิยมและปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพของตนเอง สามารถกระทำได้โดยส่งเสริมให้พนักงานมีความเข้าใจในความหมายและเนื้อหาของจรรยาบรรณเพื่อให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกต้องและไม่ผิดศีลธรรมต่อตนเอง รวมถึงส่งเสริมให้พนักงานเข้าใจในคุณค่าและตระหนักถึงความสำคัญของจรรยาบรรณเพื่อนำไปเป็นหลักคิดประจำใจในการทำงาน สุดท้ายส่งเสริมให้พนักงานเกิดการยอมรับและเกิดการปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณที่ได้กำหนดไปใช้ในการทำงานจริง

“การประสานครหลวง สามารถที่จะส่งเสริมให้มึนโยบายการพัฒนาพนักงานในองค์กรให้แสดงบทบาทของพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ และมีจรรยาบรรณในการทำงาน รวมทั้งสามารถส่งต่อไปสู่นักศกภายนอกองค์กรให้แสดงบทบาทนี้ได้ด้วยผ่านการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่างๆในด้านบริการสาธารณะด้านน้ำประปา อนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และรักษาสิ่งแวดล้อมในห่วงโซ่อุปทานของน้ำประปาาร่วมกัน ทั้งนี้การประสานครหลวงจะเป็นสถาบันทางสังคมที่สามารถสร้างและหล่อหลอมให้เกิดสังคมของพลเมืองต่อประเทศไทยได้อีกทางหนึ่ง (วชิรวิทย์โพธิ์วิจิตร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤศจิกายน 2561)

5.4 ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันกระแสด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นอีกหนึ่งสิ่งทีทั่วโลกให้ความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาไปที่ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้การบริการจัดการทั้ง

การจัดการน้ำดิบการผลิตและสูบน้ำประปาไปสู่มือประชาชนผู้บริโภคนั้น เป็นอีกหนึ่งสิ่งที่คุณจะต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมร่วมกัน รวมไปถึงการช่วยกันลดความสูญเสียด้านทรัพยากรน้ำร่วมกัน (วินัย ศรีอำพร, 2553, น.191-193) ดังนั้น การประสานความร่วมมือกันของประชาชนให้เกิดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาให้เกิดขึ้นในสังคมไทยเนื่องจากจำนวนประชากรมนุษย์ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลงและเริ่มที่จะหมดไป รวมทั้งสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงจากการกระทำของมนุษย์ เมื่อพิจารณาในประเด็นของปัญหาด้านทรัพยากรน้ำนั้นมีอยู่อย่างจำกัดและเป็นทรัพยากรหนึ่งที่ใช้แล้วมีวันหมดไป รวมถึงน้ำเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่สิ่งมีชีวิตจะดำรงชีพอยู่ได้

“ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการเรื่องน้ำจึงเป็นเรื่องใหญ่ที่ประชาชนทุกคนต้องให้ความสำคัญตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ โดยเฉพาะให้การศึกษาไปที่ภาคประชาชนในการช่วยรักษาผืนดินและดูแลคุณภาพน้ำทั้งห่วงโซ่คุณค่าของน้ำประปา” (ชัยวัฒน์ วรพิบูลพงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 พฤศจิกายน 2561; วชิรวิทย์โพธิ์วิจิตร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤศจิกายน 2561)

ทั้งนี้ ศักดิ์ศรี ปาณะกุล (2549, น. 45-51) ได้ให้แนวทางการแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยเน้นไปที่การให้การศึกษากับบุคคลทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่าสิ่งแวดล้อมศึกษา (Environmental Education) เพื่อส่งเสริมให้บุคคลรู้จักใช้พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและถูกวิธี มีเจตคติคุณธรรมและค่านิยมที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม มีจิตสำนึกและสามารถเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ผ่านการจัดกิจกรรมการเรียนรู้สิ่งแวดล้อม ได้แก่ 1) การจัดการเรียนรู้แบบแก้ปัญหาโดยให้ผู้เรียนรู้ร่วมกันค้นหาประเด็นปัญหา วิเคราะห์ถึงสาเหตุและหาแนวทางการแก้ไขจากสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในบ้าน โรงเรียนและชุมชน 2) การสาธิตโดยให้ผู้สอนแสดงจริงในการปฏิบัติงานเพื่อให้ผู้เรียนสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง 3) การสร้างสถานการณ์จำลอง โดยการให้ผู้เรียนได้เข้าไปอยู่ในสถานการณ์ที่จำลองขึ้นแล้วแสดงความคิดเห็น ร่วมกันอภิปรายเพื่อเข้าใจถึงปัญหาได้ดียิ่งขึ้น 4) การสืบเสาะหาความรู้โดยการจัดสถานการณ์ให้ผู้เรียนได้สังเกต เปรียบเทียบให้เกิดการตั้งสมมติฐาน ตรวจสอบและสรุปผลความรู้ที่ได้ 5) การจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ โดยการนำความรู้และทักษะจากหลากหลายวิชามาผสมผสานเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดการเรียนรู้แบบเชื่อมโยงแล้วพัฒนาไปสู่การแก้ปัญหาได้ 6) การอภิปรายโดยให้ผู้เรียนศึกษาสภาพปัญหา แสดงความคิดเห็น วิเคราะห์สาเหตุโดยการใช้เหตุผลเพื่อหาแนวทางแก้ไขในการนำเสนอได้ 7) การทดลองเพื่อให้เกิด

ความเข้าใจในหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้น เช่น การวัดอัตราการไหลของน้ำ การซึมผ่านของน้ำใต้ดิน การผลิตน้ำประปา เป็นต้น 8) การทำงาน โครงการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยการให้ผู้เรียนดำเนินการศึกษาและทดลองเองภายใต้การแนะนำของผู้สอน 9) การศึกษานอกห้องเรียนโดยศึกษาเรียนรู้ในสถานการณ์จริงที่ปฏิบัติได้จริง และ 10) การจัดกิจกรรมค่ายพักแรมสิ่งแวดล้อมโดยการจัดให้ผู้เรียน ได้พักแรมร่วมกัน ได้สัมผัสกับธรรมชาติจริงเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันจากสถานที่จริง ทั้งนี้แหล่งการเรียนรู้สิ่งแวดล้อมสามารถเลือกได้จาก สื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือเรียน หนังสืออ่านประกอบ วารสาร หนังสือพิมพ์ รูปภาพ แผนภูมิและโปสเตอร์) สื่อโสตทัศนอุปกรณ์ (วีดิทัศน์ ภาพยนตร์และแถบเสียงบรรยายประกอบสไลด์) สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (บทเรียนคอมพิวเตอร์ ช่วยสอน CD-ROM และอินเทอร์เน็ต) แหล่งการเรียนรู้ในและนอกโรงเรียน รวมถึงแหล่งเรียนรู้ที่เป็นบุคคล เช่น ผู้นำชุมชน ผู้ที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าการประสานทรัพยากรสามารถที่จะเลือกทั้งวิธีการและแหล่งความรู้ในการจัดการเรียนรู้ด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาได้หลากหลายรูปแบบเพื่อสร้างและกระตุ้นให้ประชาชนทุกคนมีจิตสำนึกในการป้องกัน แก้ไข รักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมร่วมกันอย่างเหมาะสมต่อไป บุคลากรให้เกิดองค์การแห่งการเรียนรู้ร่วมกันและสร้างเสริมบทบาทหน้าที่ของความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพในด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาเป็นสำคัญ

จากประเด็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในข้างต้นที่สามารถดำเนินการร่วมกับคนในชุมชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันแล้วนั้น การประสานทรัพยากรควรมีนโยบายนำกลยุทธ์สร้างคุณค่าร่วมระหว่างธุรกิจกับสังคมหรือที่เรียกว่า CSV (Creating Shared Value) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจสู่การเป็นธุรกิจที่ยั่งยืนเน้นการสร้างห่วงโซ่คุณค่าใหม่ (value chain) เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หรือบริการที่หวังดีต่อสังคม ตอบสนองความต้องการของลูกค้า การสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันขององค์กร โดยใช้ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญหลักของกิจการในการสร้างคุณค่าเชิงเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกัน ส่งผลสู่การสร้างกำไรในระยะยาวให้องค์กรได้อีกด้วย (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2557)

“ปัจจุบันการประสานทรัพยากรมีการดำเนินงานโครงการด้าน CSR โครงการวิชาชีพช่างประปาเพื่อประชาชน เป็นโครงการที่การประสานทรัพยากรนำประชาชนเข้ามาอบรมให้ความรู้ด้านงานประปาเพื่อให้สามารถนำไปประกอบวิชาชีพในอนาคตและสร้างกลุ่มเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปา

เพื่อให้เกิดความร่วมมือและประโยชน์สูงสุดด้านทรัพยากรน้ำต่อไป” (วชิรวิทย์ โพธิ์วิจิตร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤศจิกายน 2561)

เช่น การดำเนินงาน โครงการด้าน CSR โครงการวิชาชีพช่างประปาเพื่อประชาชน เป็นโครงการที่การประปานครหลวง นำประชาชนเข้ามาอบรมให้ความรู้ด้านงานประปาเพื่อให้สามารถนำไปประกอบวิชาชีพในอนาคตและสร้างกลุ่มเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาเพื่อให้เกิดความร่วมมือและประโยชน์สูงสุดด้านทรัพยากรน้ำต่อไป (วชิรวิทย์ โพธิ์วิจิตร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 23 พฤศจิกายน 2561)

ผลการวิจัยได้ถูกถอดบทเรียนจาก 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการองค์การ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน/พลเมือง ด้านการส่งเสริมให้เกิดสังคมพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพและด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ผ่านการอภิปรายผลออกมาสู่แนวทางการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง ซึ่งผู้วิจัยขอสรุปแนวทางและข้อเสนอแนะให้กับการประปานครหลวงในบทถัดไป

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การให้บริการสาธารณะจัดเป็นภารกิจหลักของรัฐในการจัดหาให้กับประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนในสังคม ยกย่องคุณภาพชีวิตให้ได้รับความมั่นคง ปลอดภัยและอำนวยให้เกิดความสะดวกสบายแก่ประชาชนในประเทศ โดยหลักพื้นฐานของบริการสาธารณะที่ภาครัฐเป็นผู้จัดหาให้ นั้น จะต้องคำนึงถึง หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ส่วนหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่จะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนแล้วนั้น ยังต้องอาศัยหลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะ หลักการให้เปล่าของบริการสาธารณะ หลักความโปร่งใสของบริการสาธารณะ หลักเฉพาะแท้จริงของกฎหมายที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะและโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน ร่วมกันวางแผน รวมไปถึงพัฒนาศักยภาพของประชาชน ให้มีความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงทรรศนะ ความคิดเห็นต่าง ๆ ประกอบการพิจารณา ใบบายการตัดสินใจของรัฐ รวมถึงการให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองที่ดีขึ้น ดังนั้น บริการสาธารณะจึงเป็นของส่วนรวมหรือสมบัติสาธารณะที่ประชาชนทุกคนมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน ซึ่งในประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการผลิตบริการสาธารณะทั้งภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน โดยหากพิจารณาไปที่การให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปา ถูกจัดเป็นบริการสาธารณะในรูปแบบทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมระดับท้องถิ่นด้านสุขอนามัยประเภทการจัดให้มีน้ำสะอาด เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำและน้ำประปาที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อสังคมมนุษย์ที่จะต้องอยู่ร่วมกัน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถึงเวลาแล้วที่จะต้องร่วมกันตระหนักถึงปัญหาเรื่องนี้อย่างจริงจังเน้นถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำและถึงเวลาแล้วที่จะต้องเร่งกระตุ้นและสร้างจิตสำนึกร่วมมือกันเพื่อทำให้เกิดการอนุรักษ์ห่วงแหนและระมัดระวังการใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมและรักษาทรัพยากรน้ำอันล้ำค่านี้ให้คงอยู่สืบไป

การให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาในประเทศไทยมีการดำเนินงานมานาน ตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัยที่มีการขุดสระเก็บกักน้ำในที่ราบสูง การทำเขื่อนกั้นทางน้ำไหลจากภูเขาและการขุดคลองระบายน้ำผันน้ำเข้าสู่ตัวเมือง ต่อมาในสมัยอาณาจักรอยุธยาภายใต้การปกครองของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชได้ย้ายเมืองหลวงไปที่ลพบุรี ทำให้มีการขุดทำนบกั้นน้ำ สร้างเขื่อนเก็บน้ำฝน วางท่อดินเผาจากต้นน้ำสู่อ่างเก็บน้ำ รวมทั้งวางท่อดินเผาผันน้ำเข้าสู่ตัวเมืองลพบุรี จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เนื่องจากมีการขุดคลองเชื่อมต่อกันเป็นจำนวนมาก เกิดชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่ผู้คนอพยพเข้ามาอาศัยเป็นจำนวนมาก ด้วยสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ติดทะเล ทำให้มีปัญหาเรื่องน้ำเค็มและแหล่งน้ำไม่สะอาดส่งผลให้เกิดโรคระบาดอย่างอหิวาตกโรคหลายครั้ง ด้วยพระอัจฉริยภาพของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ที่ทรงต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทรงได้จัดตั้ง “การประปา” ขึ้นเพื่อผลิตและแจกจ่ายน้ำประปาสู่ประชาชนในจังหวัดพระนครและก่อสร้างแล้วเสร็จในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) และพระราชทานนามว่า “การประปากรุงเทพฯ” เปิดกิจการเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2457 นับแต่นั้นเป็นต้นมา ต่อมามีการโอนรวมกิจการการประปาฝั่งธนบุรี การประปาสมุทรปราการและการประปานครหลวง จัดตั้งขึ้นเป็น “การประปานครหลวง” เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ดำเนินกิจการภายใต้พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มีภารกิจหลักในการจัดหาแหล่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในพื้นที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา แต่การดำเนินงานจัดหาน้ำสะอาดสู่ชนบท ภาครัฐได้มีการดำเนินงานภายใต้รูปแบบประปาชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 และภาครัฐได้อาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการพัฒนาการประปาชุมชนอย่างต่อเนื่อง ดำเนินงานโดยกองประปาส่วนภูมิภาคและกองประปาชนบทจนถึงปี พ.ศ. 2522 ได้โอนทั้งสองหน่วยงานจัดตั้งขึ้นเป็น “การประปาส่วนภูมิภาค” เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 และดำเนินกิจการภายใต้พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เพื่อให้บริการน้ำประปาในส่วนภูมิภาค ประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบและจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิตจัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนพื้นที่ทางภูมิรัฐศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ตามภูเขา เกาะ หรือ ชุมชนที่อยู่ห่างไกลตัวเมือง ภาครัฐจึงได้มีการจัดตั้ง “การประปาชุมชนหรือการประปาชนบท” ขึ้น ในช่วงปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2534 แบ่งเป็น 1) “การประปาหมู่บ้าน” และ 2) “การประปาภูเขา” กล่าวได้ว่า การให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาของไทย ถูกแบ่งการดำเนินงานตามสภาพพื้นที่ทางภูมิรัฐศาสตร์และเขตจังหวัดการปกครองต่าง ๆ แต่กระบวนการ

ทำงานหลักของน้ำประปาตามห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ยังคงเหมือนกัน นับตั้งแต่ต้นน้ำ คือ การจัดหาแหล่งน้ำดิบที่มีคุณภาพดีทั้งผิวดินและใต้ดิน สู่กลางน้ำหรือระบบทำความสะอาดน้ำให้ปราศจากเชื้อโรคแล้วลำเลียงน้ำสะอาดสู่ถังเก็บน้ำใส และท้ายสุดคือปลายน้ำเป็นระบบการขนส่งและแจกจ่ายน้ำไปสู่ประชาชน

โดยงานวิจัยชิ้นนี้ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการวิจัยเชิงสังคมนศาสตร์ในเชิงพรรณนา (Descriptive) เพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Inductive) และเลือกการออกแบบการวิจัย (Research Design) โดยใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Approach) กำหนดหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Study) คือ การบริการสาธารณะสาขารูปโภคด้านน้ำประปาแยกการศึกษารูปแบบของค์การต่าง ๆ ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ การประปาภาครัฐ/ราชการ การประปาภาครัฐวิสาหกิจ การประปาภาคเอกชนและการประปาภาคประชาชน พร้อมทั้งทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากการวิจัยเอกสาร (Document) และแหล่งข้อมูลอ้างอิงต่าง ๆ นำมาวิเคราะห์ ถอดรหัสและตีความข้อมูลในเชิงเนื้อหาและเชิงอุปนัยเพื่อค้นหาแนวทางการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวงที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมนำไปปฏิบัติต่อไป

จากการศึกษาบริบทของการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้น ผู้วิจัยขอสรุปผลการวิจัยครั้งนี้ตามวัตถุประสงค์และคำถามการวิจัย ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่ง คือ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาในรูปแบบของการประปาภาครัฐ/ราชการ ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ทั้งในและต่างประเทศ จากการรวบรวมข้อมูล เมื่อพิจารณาในประเด็นของประเทศไทย มีการจัดบริการสาธารณะด้านน้ำประปาในหลายรูปแบบจากอดีตจนถึงปัจจุบัน พิจารณาได้จากบริบทของพัฒนาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตั้งแต่ยุค “รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA)” ค.ศ. 1887 (ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1930-1968) ภาครัฐผลิตบริการให้แก่ประชาชน ทำหน้าที่เป็นผู้คอยรับคำสั่งและเป็นผู้ปฏิบัติตามหรือเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์ ตามนโยบายที่รัฐตัดสินใจให้เท่านั้น ต่อมามีการนำแนวคิดอิทธิพลจากความสำเร็จทางธุรกิจและการบริหารแบบเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้เข้าสู่ยุค “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)” (ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1968-1980) โดยให้ประชาชนมีฐานะเป็นลูกค้า กำหนดบทบาทภาครัฐให้เป็นผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพพร้อมสำหรับการแข่งขันเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน วัตถุประสงค์ดำเนินงานจากผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะความพึงพอใจในการให้บริการ

ด้านต่าง ๆ เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การรวมไปถึงความคุ้มค่า หากแต่ประชาชนยังคงเป็นเพียงลูกค้าที่มารับบริการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการบริการที่ได้รับเพียงอย่างเดียว ยังไม่ได้มีฐานะเป็นเจ้าของสินค้าและบริการประชาชนยังขาดสำนึกความเป็นพลเมืองในฐานะการเข้ามามีส่วนร่วมในบริการของรัฐ ยังคงใช้เงินซื้อบริการเพื่อสนองความต้องการตนเองจากรัฐ ต่อมาได้มีแนวคิดยุค “การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)” (ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1980-ปัจจุบัน) ขึ้นมาเป็นคู่เทียบ โดยรัฐไม่ต้องควบคุมชี้แนะแต่มุ่งรับใช้ประชาชน เน้นไปที่ค่านิยมทางประชาธิปไตย ในที่นี้คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารของประชาชนและชุมชน รัฐรับใช้ประชาชนพร้อมทั้งเสริมพลังและกระจายอำนาจให้กับประชาชนนั่นเอง เมื่อนำทั้งสองแนวคิดมารวมกันทั้ง NPM และ NPS เกิดเป็นยุค “รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (Civic Public Administration: CPA)” เน้นการสร้างความเป็นพลเมืองในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่นและชุมชน โดยภาครัฐนำภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา สาธารณะด้วยกัน เกิดเป็นสังคมพลเมืองที่เข้มแข็งในยุคปัจจุบันและอนาคตต่อไป ดังนั้น จากพัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้ง 4 ยุคที่ผ่านมา ทำให้องค์การที่รับหน้าที่ในการบริหารจัดการ ทรัพยากรด้านน้ำประปาจะต้องมีหลักในการบริหารที่ดีและเหมาะสมกับบริบทที่แตกต่างกัน ส่งผลให้รูปแบบขององค์การในแต่ละสถานที่นั้นมีความแตกต่างกัน แบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง การประปาภาครัฐ/ราชการ หมายถึง องค์กรที่มีการบริหารงานและมีความเป็นเจ้าของโดยภาครัฐบาล โดยกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้คือ “การประปาสิงคโปร์” เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ มีสัดส่วนความเป็นเจ้าของโดยภาครัฐบาลบริหารงานร้อยละ 100 โดยแหล่งที่มาของเงินทุนมาจากรายได้จากการดำเนินกิจการ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

รูปแบบที่สอง การประปาภาครัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์กรที่มีความเป็นเจ้าของโดยภาครัฐบาลถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป ส่วนที่เหลือจะเป็นบริหารงานของภาคเอกชน โดยกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้คือ “การประปานครหลวง (กปน.)” และ “การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.)” เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้กระทรวงมหาดไทย โดยที่รัฐบาลมีความเป็นเจ้าของเกินกว่าร้อยละ 50 โดยที่แหล่งที่มาของเงินทุน ของการประปานครหลวง มาจากรายได้จากการดำเนินกิจการ เงินกู้ภายในและภายนอกประเทศ ส่วนการประปาส่วนภูมินั้น มีแหล่งเงินทุนมาจากรายได้จากการดำเนินกิจการ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินกู้ภายในประเทศและเงินปันผลจาก บริษัท EastWater

รวมถึง “การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น)” เป็นหน่วยงานประเภทรัฐวิสาหกิจดำเนินงานภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นและมีแหล่งที่มาของเงินทุนมาจากรายได้จากการดำเนินกิจการ

รูปแบบที่สาม การประปาภาคเอกชน หมายถึง องค์กรที่ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมด มีบริหารงานโดยภาคเอกชน โดยกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้คือ “บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรือ EastWater” จัดตั้งในรูปแบบนิติบุคคลนามของบริษัทจำกัด (มหาชน) มีสัดส่วนการถือหุ้นหลัก ได้แก่ ภาครัฐ โดยการประปาส่วนภูมิภาค ร้อยละ 40.20 และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยร้อยละ 4.57 ส่วนภาคเอกชน โดย บมจ. ไฟฟ้า ร้อยละ 18.72 “บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี้ส์จำกัด (มหาชน) หรือ UU” จัดตั้งในรูปแบบนิติบุคคลนามของบริษัทจำกัด (มหาชน) มีสัดส่วนการถือหุ้นบริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 100 “บริษัท ทีทีดับบลิว จำกัด (มหาชน) หรือ TTW” จัดตั้งในรูปแบบนิติบุคคลนามของบริษัทจำกัด (มหาชน) และ “การประปาเกาหลีใต้” จัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัด (มหาชน) โดยมีรูปแบบการบริหารงานแบบกึ่งเอกชนกึ่งราชการและดำเนินงานแบบเอกชนมีสัดส่วนการถือหุ้นโดยรัฐบาล ร้อยละ 91.5 ธนาคารพัฒนาเกาหลี ร้อยละ 8.4 และรัฐบาลท้องถิ่น ร้อยละ 0.1 จากตัวอย่างองค์กรที่บริหารด้วยภาคเอกชนมีแหล่งเงินทุนจากรายได้จากการดำเนินกิจการและการระดมเงินทุนจากผู้ถือหุ้น

รูปแบบที่สี่ การประปาภาคประชาชน หมายถึง องค์กรที่มีการบริหารงานโดยประชาชนในพื้นที่ให้บริการ หรือคนในชุมชนของตนเองเป็นผู้ดำเนินงาน โดยกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้คือ “การประปาหมู่บ้าน” รัฐบาลเป็นผู้ก่อสร้างระบบน้ำประปาเมื่อแล้วเสร็จมอบสิทธิการบริหารจัดการให้แก่ชุมชน ส่วนการบริหารเป็นของประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินงานมี 4 รูปแบบ คือ ประชาชนบริหารเอง ประชาชนและองค์กรบริหารส่วนตำบล รวมกับบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บริหาร และ อบต. จ้างเอกชนบริหาร โดยที่แหล่งเงินทุนมาจากที่ภาครัฐบาลเป็นผู้ลงทุนในระบบ โครงสร้างการผลิตน้ำประปา ส่วนงบประมาณในการดำเนินงานมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการเก็บเงินจากสมาชิกเข้ากองทุนพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน และสำหรับ “การประปาภูเขา” รัฐบาลเป็นผู้ก่อสร้างระบบน้ำประปาเมื่อแล้วเสร็จมอบสิทธิการบริหารจัดการให้แก่ชุมชน ประชาชนในพื้นที่ หรือกลุ่มผู้ใช้น้ำภายในชุมชนเป็นผู้ดำเนินงานและเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยแหล่งเงินทุนมาจากภาครัฐบาลเป็นผู้ลงทุนในระบบ โครงสร้างการผลิตน้ำประปา ส่วนงบประมาณในการดำเนินงานมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการเก็บเงินค่าน้ำจากสมาชิกในครัวเรือน

วัตถุประสงค์ข้อที่สอง คือ เพื่อศึกษาคุณลักษณะของปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) และคุณลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความล้มเหลว (Key Failure Factors) ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการในแต่ละองค์การด้านประปา จากกรณีศึกษาการประปาทั้ง 4 รูปแบบทั้งในและต่างประเทศ ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์และสังเคราะห์คุณลักษณะต่าง ๆ เพื่อถอดบทเรียนจากการศึกษาในครั้งนี้ออกมาเป็นคุณลักษณะร่วมการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การในด้านต่าง ๆ ดังนี้

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) ได้แก่ 1) การจัดหาแหล่งน้ำดิบรูปแบบใหม่ นอกเหนือไปจากแหล่งน้ำผิวดินและใต้ดินเดิม เช่น การนำน้ำทะเลและน้ำเสียมาผ่านการบำบัด เป็นต้น 2) การลงทุนเปลี่ยนระบบท่อเดิมเป็นท่อใหม่เพื่อลดน้ำสูญเสียที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะท่อชนิดสแตนเลส 3) รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การและขนาดที่เหมาะสมกับบริบทการเมือง การปกครองและการบริหารกิจการในแต่ละพื้นที่ รวมถึงข้อกำหนดและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และหลักการกระจายอำนาจในการบริหาร โดยที่การจัดโครงสร้างควรเป็นในลักษณะแนวราบเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการทำงาน 4) การคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยเฉพาะการเพิ่มกระบวนการทำให้น้ำมีความใสสะอาดบริสุทธิ์ในระหว่างการผลิตน้ำประปา ทั้งการเติมโอโซนลงในน้ำเพื่อฆ่าเชื้อ และใช้คาร์บอนในการดูดซับสิ่งมีชีวิตทางชีวภาพ รวมถึงการจัดให้มีจุดตรวจคุณภาพน้ำทั่วพื้นที่ การให้บริการมั่นใจได้น้ำประปาดื่มได้จริง 5) การนำเอาระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการดำเนินงานภายในขององค์การ โดยการนำโปรแกรมต่าง ๆ มาใช้ตรวจติดตามอย่างต่อเนื่องในด้านการลดน้ำสูญเสีย โปรแกรมประยุกต์ด้านข้อมูลลูกค้าเพื่อให้บริการได้อย่างรวดเร็ว โปรแกรมการใช้งานทางอินเทอร์เน็ตเพื่อความรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลและการบริการที่เป็นเลิศ ฯลฯ 6) การบริหารจัดการเกี่ยวกับวงจรชีวิตขององค์การ โดยการเริ่มวงจรใหม่ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและบริหารความเสี่ยงขององค์การ โดยการขยายธุรกิจด้านน้ำประปาไปลงทุนยังต่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาธุรกิจรับเป็นที่ปรึกษาการบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจรให้กับองค์การของประเทศต่าง ๆ รวมถึงการขยายกลุ่มธุรกิจจากเดิมคือจัดหาน้ำดิบเป็นจัดหาผลิตและส่งจ่ายน้ำประปาสู่ประชาชน เป็นต้น 7) การพัฒนาบุคลากรภายในองค์การ องค์การมีการลงทุนให้กับพนักงาน/ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ หรือทุนมนุษย์ (Human Capital) เพื่อให้เกิดความรู้ความสามารถและทักษะในการทำงาน มีความเป็นมืออาชีพในวิชาชีพของตนเอง 8) การสร้างเสริมวัฒนธรรมองค์การร่วมกัน โดยการเอาใจใส่งาน ทำงานเป็นทีม มีธรรมาภิบาล มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนเอง มีลักษณะของความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพสามารถที่จะถ่ายทอด กระตุ้นผู้อื่นให้มีจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ 9) การรณรงค์ให้เกิดการใช้

น้ำอย่างประหยัดและให้ผลประโยชน์ตอบแทนเชิงหนึ่งขวานผ่านการให้ผู้ผลิตอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับน้ำประปาติดสติ๊กเกอร์ประหยัดน้ำ การคิดค่าน้ำประปาและบำบัดน้ำเสียตามอัตราการใช้ และ การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ใช้น้ำที่เข้าโครงการร่วมประหยัดน้ำ เป็นต้น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว (Key Failure Factors) ได้แก่ 1) การแยกการบริหารจัดการน้ำระหว่างน้ำดีและน้ำเสียออกจากกัน ทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่ครบวงจรไม่ได้นำมาบูรณาการร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด การบริหารจัดการด้านน้ำสูญเสียขององค์กรในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้องค์การมีต้นทุนในการจัดการสูงขึ้น 2) ข้อจำกัดด้านงบประมาณการมีแหล่งเงินทุนที่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะการประปาภาครัฐบางแห่งที่รัฐยังต้องจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อพยุงให้องค์การดำเนินกิจการต่อไปได้ ในทางตรงกันข้ามปัจจัยด้านการเงินของการประปาภาคเอกชนเป็นตัวชี้วัดความอยู่รอดขององค์กรในดำเนินธุรกิจต่อไป 3) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริการสาธารณะทั้งด้านน้ำประปา ด้านทรัพยากรน้ำและด้านสิ่งแวดล้อม หากภาครัฐกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนที่ร่วมบริหารงานกิจการน้ำประปาทำให้สามารถประหยัดต้นทุนในการดำเนินงานของภาครัฐได้ ภาคประชาชนที่เข้ามาร่วมบริหารกิจการร่วมกัน รวมถึงการกระตุ้นให้ภาคประชาชนพลเมืองและภาคเอกชนเกิดจิตสำนึก จิตสาธารณะ รวมถึงจิตอาสาในการอนุรักษ์ หวงแหน ปกป้องและดูแลสิ่งแวดล้อมร่วมกัน 4) ภาคประชาชนยังขาดความตระหนักในผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน ยังขาดจิตสำนึกพลเมืองที่จะยอมสละพื้นที่ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล และยังไม่มีความเป็นจิตสาธารณะที่จะร่วมดูแลสมบัติสาธารณะที่เป็นของส่วนรวมร่วมกัน ในการอนุรักษ์ หวงแหนและดูแลทรัพยากรน้ำร่วมกัน 5) การขาดการจัดตั้งอาสาสมัคร การจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายในการร่วมมือกันรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปา ร่วมกัน รวมถึงการขาดการส่งเสริมให้ภาคประชาชนร่วมกันแสดงบทบาทของความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ ประชาชนผู้นั้นจะต้องตระหนักในสิทธิ หน้าที่ของความเป็นพลเมือง ใช้สติปัญญาโดยการนำความรู้ความชำนาญ ทักษะของตนเองมาร่วมแก้ปัญหา มารวมกลุ่มกันบริหารจัดการด้านน้ำประปา และทรัพยากรน้ำร่วมกันให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน

วัตถุประสงค์ข้อที่สาม คือ เพื่อหาแนวทางการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อการประสานครหลวงในอนาคต ผู้วิจัยได้ดำเนินการถอดบทเรียนจากคุณลักษณะร่วมบางประการที่ดีและโดดเด่นทั้งปัจจัยแห่งความสำเร็จและปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวขององค์กรในการบริหารจัดการที่ได้จากแต่ละองค์กรสู่การประยุกต์ใช้ปรับปรุงและกำหนดเป็นแนวทางการให้บริการ

สาธารณสุขแนวใหม่แก่การประปานครหลวง ในแต่ละด้าน เพื่อเป็นข้อเสนอแนะให้กับการประปา นครหลวง ดังนี้

ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในองค์กร ได้แก่ 1) การพิจารณาโยบายการจัดการ แหล่งน้ำดิบใหม่ เพื่อรองรับและแก้ปัญหาคุณภาพน้ำดิบที่ไม่ได้มาตรฐาน 2) การพิจารณาโยบาย บูรณาการรวมระบบการผลิตน้ำประปาและการบำบัดน้ำเสียร่วมกัน 3) การพิจารณาโยบายการลงทุน เปลี่ยนท่อใหม่เพื่อลดน้ำสูญเสีย 4) การพิจารณาโยบายการสร้างนวัตกรรมในกระบวนการผลิต และสูบน้ำประปาเพื่อทำให้น้ำประปาสามารถดื่มได้และประชาชนมีความเชื่อมั่นในคุณภาพน้ำ 5) การพิจารณา โยบายการประยุกต์นำเทคโนโลยีและสารสนเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการ ดำเนินงาน และ 6) การพิจารณา โยบายการลงทุนขยายธุรกิจเพื่อรองรับความเสี่ยงและขยายการ ลงทุนไปสู่พื้นที่อื่น ๆ

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน/พลเมือง ได้แก่ 1) การประยุกต์ใช้หลักของการมีส่วนร่วม ของประชาชนเข้ามาใช้ในการร่วมบริการจัดการบริการสาธารณะที่ทุกภาคส่วนมีความต้องการ ร่วมกัน มิใช่ภาครัฐกำหนดฝ่ายเดียว 2) การพิจารณาโยบายส่งเสริมให้เกิดความตระหนักถึง จิตสาธารณะและความเป็นพลเมือง 3) การพิจารณาผลักดันให้เกิดการร่วมจัดตั้งกลุ่มเครือข่าย จิตอาสาเพื่อร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านน้ำประปาาร่วมกัน 4) การพิจารณา โยบาย การรณรงค์ให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัดและรู้คุณค่าของทรัพยากรน้ำของประชาชนผู้ใช้น้ำ ดังนั้น การประปานครหลวงจึงควรที่จะนำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มาปรับใช้ โดยเน้น ย้ำในการสร้างความเป็นพลเมืองของประชาชนในการร่วมกันมีร่วมใจกันแก้ไขปัญหาส่วนรวม เพื่อมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์กรที่เหมาะสมต่อองค์กรต่อไป โดยต้องคำนึงถึงการกำหนดขอบเขตการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย

ด้านการส่งเสริมให้เกิดสังคมพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ โดยการนำเอาแนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองมาช่วยในการออกแบบการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกัน ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นพลเมือง ที่รู้หน้าที่ของตนเอง ไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไร จะต้อง มีจิตสำนึกแห่งความเป็นพลเมือง นำความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติของตนมาเพื่อทำให้ เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมร่วมกัน พร้อมทั้งยึดหลักจริยธรรมในการดำเนินงาน โดยเริ่มพัฒนา ให้เกิดความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพของพนักงานภายในองค์กรแล้วขยายผลไปสู่ บุคคลภายนอกองค์กรผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการประปานครหลวงทุกประเภท ร่วมแก้ไขปัญหา

และพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดกิจกรรมเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้มีนโยบาย การพัฒนาพนักงานในองค์กรให้แสดงบทบาทของพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพและมีจรรยาบรรณในการทำงาน รวมทั้งสามารถส่งต่อไปสู่บุคคลภายนอกองค์กรให้แสดงบทบาทนี้ ได้ด้วยผ่านกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ในด้านบริการสาธารณะด้านน้ำประปา อนุรักษ์ทรัพยากร น้ำและการรักษาสิ่งแวดล้อมในห่วงโซ่อุปทานของน้ำประปาาร่วมกัน ทั้งนี้การประสานครหลวงจะ เป็นอีกหนึ่งสถาบันทางสังคมที่สามารถสร้างและหล่อหลอมให้เกิดสังคมของพลเมืองต่อประเทศ ไทยได้อีกทางหนึ่ง

ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ 1) การส่งเสริมให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกด้าน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยมุ่งเน้นไปที่การให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา (Environmental Education) กับบุคคลทั่วไป เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผ่านรูปแบบวิธีการและแหล่งความรู้ต่าง ๆ ในการจัดการเรียนรู้ด้านทรัพยากร น้ำและน้ำประปาเพื่อสร้างและกระตุ้นให้ประชาชนทุกคนมีจิตสำนึกในการป้องกัน แก้ไข รักษา และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมร่วมกันอย่างเหมาะสมต่อไป และ 2) การพิจารณาโยธยานำกลยุทธ์สร้าง คุณค่าร่วมระหว่างธุรกิจกับสังคมหรือที่เรียกว่า CSV (Creating Shared Value) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการ ดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจสู่การเป็นธุรกิจที่ยั่งยืนเน้นการสร้าง ห่วงโซ่คุณค่าใหม่ (Value Chain) เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หรือบริการที่หวังดีต่อสังคม ส่งผลสู่การสร้าง กำไรในระยะยาวให้องค์การได้

สรุปได้ว่า การให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาเป็นภารกิจสำคัญที่ภาครัฐต้องดำเนินการ จัดหาให้กับประชาชนทุกคนอย่างเป็นธรรม เท่าเทียมและทั่วถึง และการบริหารจัดการเพื่อให้เกิด ความยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปามาอย่างการประสานครหลวง นอกจากนี้ การที่องค์กรต้องบริหารจัดการองค์กรภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) โดยภาครัฐนำเอาแนวทางการบริหารจัดการของภาคเอกชนมา ประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ประหยัดและคุ้มค่า (Economy) กับการลงทุนภายในองค์กร อันได้แก่ 1) การบริหารจัดการด้านการผลิต และสูบน้ำประปาทั้งการจัดการแหล่งน้ำดิบรูปแบบใหม่ การลงทุนเปลี่ยนระบบท่อเดิมเป็น ท่อใหม่และการแยกการบริหารจัดการน้ำระหว่างน้ำดีและน้ำเสียออกจากกัน 2) การบริหาร จัดการด้านการกำหนดรูปแบบโครงสร้างและขนาดองค์กรที่เหมาะสมกับบริบทการเมือง การปกครองและการบริหารกิจการในแต่ละพื้นที่รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการจัด

โครงสร้างควรเป็นในลักษณะแนวราบเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการทำงาน 3) การบริหารจัดการด้านการคิดค้นนวัตกรรมขององค์กร ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้องค์กรสามารถอยู่รอดได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการเพิ่มกระบวนการทำให้น้ำมีความใสสะอาดบริสุทธิ์ในระหว่างการผลิตน้ำประปา ทั้งการเติม โอโซนลงในน้ำเพื่อฆ่าเชื้อและใช้คาร์บอนในการดูดซับสิ่งมีชีวิตทางชีวภาพ 4) การบริหารจัดการด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศในกระบวนการดำเนินงานภายในองค์กร 5) การบริหารจัดการด้านวงจรชีวิตขององค์กร โดยการเริ่มวงจรใหม่ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน และ 6) ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรภายในขององค์กร โดยการลงทุนกับบุคลากรในองค์กร หรือทุนมนุษย์ (Human Capital) เพื่อให้เกิดความรู้ความสามารถและทักษะในการทำงาน รวมทั้งเสริมสร้างให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรร่วมกัน

ความยั่งยืนขององค์กรจะคงอยู่ได้นั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะต้องแสดงบทบาทของความเป็นพลเมือง (Citizen) รู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมส่วนรวมตามแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) มีความตระหนักในผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน (Consciousness) รวมทั้งกระตุ้นให้ประชาชน/พลเมืองมีจิตสำนึกสาธารณะ (Public Mind) ในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมรักษาสมบัติสาธารณะร่วมกัน อันได้แก่ ด้านการตระหนักถึงจิตสำนึกสาธารณะของพลเมือง การสร้างให้เกิดพลเมืองที่มีจิตสำนึกที่จะยอมสละพื้นที่ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล ในการอนุรักษ์ หวงแหนและดูแลทรัพยากรน้ำร่วมกัน โดยการปลูกฝังหล่อหลอมและขัดเกลาให้เกิดความเป็นพลเมืองที่มีความตระหนักรู้ได้ด้วยตนเอง และพร้อมที่จะร่วมรับผิดชอบ ผ่านการให้ความรู้ เสริมสร้างทักษะและปรับเจตคติหรือทัศนคติเกี่ยวกับการเป็นพลเมือง

เมื่อพิจารณาในประเด็นของการมีส่วนร่วมของประชาชน/พลเมืองแล้ว จะพบว่า แนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (Civic Public Administration: CPA) ยังเน้นไปที่การพัฒนาประชาชน/พลเมือง โดยอาศัยหลักความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ (Citizen Professional) ที่รู้หน้าที่ของตนเอง ไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไร จะต้องมีจิตสำนึกแห่งความเป็นพลเมือง นำความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติของตนมาเพื่อทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมร่วมกัน รวมถึงการที่ประชาชนพัฒนาตนเองเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ จะต้องมีการจริยธรรมและจรรยาบรรณ (Ethic) ในตนเองตามปทัสฐานของสังคม โดยเริ่มต้นการพัฒนาให้เกิดขึ้นแก่พนักงานภายในองค์กรแล้วค่อยขยายไปสู่ภายนอกองค์กรต่อไป อันได้แก่ ด้านการบริหารจัดการการแบบมี

ส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาคเอกชนที่ร่วมบริหารงานกิจการน้ำประปาทำให้สามารถประหยัดต้นทุนในการดำเนินงานของภาครัฐได้ ภาคประชาชนที่เข้าร่วมบริหารกิจการร่วมกันพิจารณาได้จากการประปาชุมชนของประเทศไทย ส่วนภาคประชาสังคมนั้นองค์กรการประปาต่าง ๆ มีการกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำร่วมกันผ่านกิจกรรมต่าง ๆ จัดตั้งกลุ่ม อาสาสมัครและเครือข่ายในการร่วมมือกันรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปา ร่วมกันให้เกิดขึ้นภายในชุมชนที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมให้พนักงานมีความเข้าใจความหมายและเนื้อหาของจรรยาบรรณเพื่อให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกต้องและไม่ผิดศีลธรรมต่อตนเองยึดเป็นหลักคติประจำใจในการทำงาน สุดท้ายส่งเสริมให้พนักงานเกิดการยอมรับและเกิดการปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณที่ได้กำหนดไปใช้ในการทำงานจริง

ท้ายที่สุดคือ ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environment) ภาครัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดสังคมแห่งพลเมืองในหลักการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Conservation) การร่วมอนุรักษ์ ห่วงแหนกรักษาและปกป้องสิ่งแวดล้อม (Preservation) ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยตลอดไป โดยเน้นไปที่การให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา (Environmental Education) กับบุคคลทั่วไป รวมถึงการสร้างการดำเนินการร่วมกับคนในชุมชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันผ่านกลยุทธ์สร้างคุณค่าร่วมระหว่างธุรกิจกับสังคมหรือที่เรียกว่า CSV (Creating Shared Value) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจสู่การเป็นธุรกิจที่ยั่งยืน

จากผลการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปรูปแบบการบริหารจัดการการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง แสดงในรูปแบบที่ 6.1

การประปานครหลวง			
การจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management (NPM)	การบริการสาธารณะแนวใหม่ New Public Service (NPS)	รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง Civic Public Administration (CPA)	ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม Environment
หลักประสิทธิภาพ Efficiency หลักประสิทธิผล Effectiveness หลักความคุ้มค่า Economy	หลักความเป็นพลเมือง Citizen หลักความตระหนักจิตสำนึกสาธารณะ Consciousness Public Mind	หลักความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ Citizen Professional หลักจริยธรรมและจรรยาบรรณ Ethic	หลักการอนุรักษ์ธรรมชาติ Conservation หลักการรักษาและปกป้องสิ่งแวดล้อม Preservation

รูปที่ 6.1 รูปแบบการส่งมอบบริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง
ที่มา: ผู้วิจัย, 2561

หากการประปานครหลวง รับแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้แล้ว จะทำให้สามารถพัฒนาองค์กรให้เป็นต้นแบบรัฐวิสาหกิจแห่งแรกของประเทศไทยที่สามารถนำแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการให้บริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ ดำเนินกิจการโดยมิได้แสวงหากำไรเพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาที่สมบูรณ์มากขึ้น ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ อาทิ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฯลฯ เพื่อทรัพยากรน้ำและน้ำประปาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดียิ่งขึ้นต่อไป รวมไปถึงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะสามารถรับเอาแนวคิดนี้ไปประยุกต์ปรับใช้ในการบริหารจัดการแล้ว จะส่งผลให้เกิดการ บูรณาการร่วมกันเพื่อผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันต่อไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการบริหารจัดการองค์การของการประปา นครหลวงผ่านข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่องค์การควรพิจารณากำหนดกลยุทธ์และทิศทางในการ ดำเนินกิจการ รวมถึงข้อเสนอแนะในเชิงที่องค์การควรที่จะบริหารจัดการให้เกิดขึ้นภายในองค์การ และท้ายที่สุด ข้อเสนอแนะในการวิจัยในครั้งต่อไปให้แก่ผู้ที่สนใจ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การประปานครหลวง ควรมีนโยบายการจัดการแหล่งน้ำดิบสำรองไว้ใช้ในการผลิต เช่น น้ำทะเล หรือน้ำกร่อย รวมถึงน้ำเสียที่ผ่านการบำบัด เพื่อเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการ ความเสี่ยงด้านแหล่งน้ำดิบและคุณภาพน้ำดิบให้เป็นไปตามแผนน้ำประปาปลอดภัย (Water Safety Plans) และเพื่อรองรับและแก้ปัญหาคุณภาพน้ำดิบที่ไม่ได้มาตรฐาน ในช่วงหน้าแล้งที่แม่น้ำ เจ้าพระยามีค่าความเค็มสูง หรือในช่วงฤดูฝนที่มีปัญหาการปนเปื้อนของสาหร่ายในแม่น้ำเจ้าพระยา รวมถึงอุบัติเหตุเรือบรรทุกน้ำตาลล่มหรือเหตุอื่น ๆ ทำให้ค่าออกซิเจนในน้ำต่ำ เป็นต้น

การประปานครหลวง ควรผลักดันนโยบายการบูรณาการโดยการรวมระบบการผลิต น้ำประปาและระบบบำบัดน้ำเสียเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดการบูรณาการด้านทรัพยากรน้ำอย่างครบ วงจร และควรมีนโยบายการลงทุนเปลี่ยนท่อใหม่เพื่อลดน้ำสูญเสีย ส่งผลต่อการลดน้ำสูญเสีย ทั้งระบบน้ำดีและน้ำเสียที่ปล่อยลงสู่ธรรมชาติ อันจะทำให้เกิดการบูรณาการใช้ประโยชน์ด้าน ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

การประปานครหลวง ควรมีนโยบายการสร้างนวัตกรรมในกระบวนการผลิตและจำหน่าย น้ำประปาเพื่อทำให้น้ำประปาสามารถดื่มได้และประชาชนมีความเชื่อมั่นในคุณภาพน้ำ โดยการเพิ่ม กระบวนการทำให้น้ำมีความใสสะอาดบริสุทธิ์ในระหว่างการผลิตน้ำประปา ทั้งการเติมโอโซนลงในน้ำเพื่อฆ่าเชื้อและใช้คาร์บอนในการดูดซับสิ่งมีชีวิตทางชีวภาพและมีจุดตรวจคุณภาพน้ำ ทั่วพื้นที่การให้บริการทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่าน้ำประปาดื่มได้จริง

การประปานครหลวง ควรขยายวงจรชีวิตขององค์กรใหม่ เพื่อสร้างรายได้เปรียบในการแข่งขันและรองรับกับสถานการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ นโยบายการลงทุนขยายธุรกิจเพื่อรองรับความเสี่ยงนอกเหนือไปจากการให้บริการด้านน้ำประปา หรือขยายการลงทุนไปสู่พื้นที่อื่น ๆ เช่น การเป็นที่ปรึกษาด้านการผลิตน้ำประปา ร่วมลงทุนข้ามประเทศ การจัดฝึกอบรมให้กับองค์กรต่าง ๆ ในธุรกิจด้านน้ำประปา เพื่อสร้างโอกาสและรายได้เพิ่มขึ้น รวมถึงการแปรสภาพองค์กร โดยการนำภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานผ่านการทำสัญญาการลงทุนกับบริษัทร่วมต่าง ๆ

การประปานครหลวง ควรมีนโยบายส่งเสริมให้เกิดความตระหนักถึงจิตสาธารณะและความเป็นพลเมือง เร่งกระตุ้นและสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง ร่วมมือกันทำให้เกิดการอนุรักษ์ห่วงแหนและระมัดระวังการใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยการประปานครหลวง ควรประยุกต์ใช้หลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมบริหารจัดการบริการสาธารณะที่ทุกภาคส่วนมีความต้องการร่วมกัน ผ่านการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็นและร่วมปรึกษาหารือโดยการนำข้อเสนอแนะ เสียงสะท้อน และความคิดเห็นที่ได้ทั้งข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความพึงพอใจ การแจ้งเหตุและข้อร้องเรียนต่าง ๆ มาใช้วิเคราะห์วิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมต่อไปได้ การแก้ไขปัญหาโดยผ่านกระบวนการประชาคมเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น การจัดเสวนาสาธารณะการใช้เวทีประชาชน การจัดการความรู้ในแง่การแบ่งปันความรู้ และการจัดตั้งคณะตัวแทนบุคคลของภาคประชาชนเข้ามาร่วมเสนอความคิดเห็น นอกจากนี้ จะต้องจัดให้มีการสอนความเป็นพลเมือง (Civic Education) ให้แก่คนรุ่นใหม่ให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยเน้นไปที่นักเรียนและประชาชนทั่วไปมุ่งเน้นไปที่สถาบันการศึกษาสถาบันครอบครัวศาสนาและสื่อมวลชนผ่านการร่วมกิจกรรม CSR ขององค์กร

การประปานครหลวง ควรส่งเสริมให้มีนโยบายการพัฒนาพนักงานในองค์กรให้แสดงบทบาทของพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพและมีจรรยาบรรณในการทำงาน รวมทั้งสามารถส่งต่อไปสู่บุคคลภายนอกองค์กรให้แสดงบทบาทนี้ได้ด้วย ผ่านกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ในด้านบริการสาธารณะด้านน้ำประปา อนุรักษ์ทรัพยากรน้ำและรักษาสิ่งแวดล้อมในห่วงโซ่อุปทานของน้ำประปาด้วยกัน หากทำได้การประปานครหลวง จะเป็นอีกหนึ่งสถาบันทางสังคมที่สามารถสร้างและหล่อหลอมให้เกิดสังคมของพลเมืองต่อประเทศไทยได้อีกทางหนึ่ง

การประสานครหลวง ควรมีนโยบายนำกลยุทธ์สร้างคุณค่าร่วมระหว่างธุรกิจกับสังคม หรือที่เรียกว่า CSV (Creating Shared Value) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจสู่การเป็นธุรกิจที่ยั่งยืนเน้นการสร้างห่วงโซ่คุณค่าใหม่ (Value Chain) เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หรือบริการที่หวังดีต่อสังคม ตอบสนองความต้องการของลูกค้า การสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันขององค์กร โดยใช้ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญหลักของกิจการในการสร้างคุณค่าเชิงเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกัน ส่งผลสู่การสร้างกำไรในระยะยาวให้องค์กรได้อีกด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงบริหารจัดการ

การประสานครหลวง ควรมีการประยุกต์นำเทคโนโลยีและสารสนเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล รวมไปถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อประชาชนผู้ใช้น้ำทุกคน โดยการนำมาใช้ในการตรวจติดตามอย่างต่อเนื่องในด้านการลดน้ำสูญเสีย การนำโปรแกรมประยุกต์ด้านข้อมูลลูกค้ามาใช้เพื่อให้บริการได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงนำโปรแกรมการใช้งานทางอินเทอร์เน็ตเพื่อทำให้เกิดความรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลและการบริการที่เป็นเลิศ เป็นต้น

การประสานครหลวง ควรมีนโยบายการให้ความสำคัญไปที่การพัฒนาทรัพยากรบุคคล มีการลงทุนกับพนักงาน/ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร หรือทุนมนุษย์ (Human Capital) รวมถึงส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรเพื่อสร้างปัจจัยในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและเป็นอีกหนึ่งปัจจัยต่อการพัฒนาองค์กร เช่น การสร้างคุณค่าให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ โดยฝึกให้พนักงานเกิดการเอาใจใส่งาน ทำงานเป็นทีมและมีการประสานร่วมมือกัน รวมทั้งการเลือกบุคลากรที่มีคุณค่าและมีความสามารถมาพัฒนาให้มีความคิดอย่างเป็นระบบแบบก้าวล้ำหน้า เพื่อสร้างจุดเด่นที่มีความแตกต่างจากคู่แข่งและสร้างมูลค่าให้กับองค์กร รวมถึง มีการนำบุคลากรมาพัฒนาจนทำให้พนักงานมีความจงรักภักดีต่อองค์กร ซื่อสัตย์ และปฏิบัติตนเป็นสมาชิกที่ดี มีธรรมาภิบาลและมีจรรยาบรรณในวิชาชีพของบุคลากรแต่ละคน

การประสานครหลวง ควรผลักดันให้เกิดการร่วมจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายจิตอาสาเพื่อร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านน้ำประปราร่วมกัน โดยการนำกลยุทธ์ในการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนให้ประชาชน ชุมชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมผ่านโครงการมีส่วนร่วมในการรักษา ดูแล

และสอดคล้องแหล่งน้ำต่าง ๆ รวมถึงการส่งเสริมให้มีอาสาสมัคร (Volunteer) ช่วยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์การจัดขึ้น การจัดกิจกรรมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในส่วนของ การบำรุงรักษา บำรุงรักษา และฟื้นฟูป่าไม้ การสื่อสารกับชุมชนผ่านการให้ความรู้ของทรัพยากรน้ำและการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ โดยเฉพาะการนำประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

การประปานครหลวง ควรมีนโยบายในการรณรงค์ให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัดและรู้คุณค่าของทรัพยากรน้ำของประชาชนผู้ใช้น้ำ โดยการให้ผู้ผลิตอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับน้ำประปาคิดสต็อกเกอร์ประหยัดน้ำ การให้ผลตอบแทนเชิงเหนี่ยวนำในด้านการเงิน โดยการให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนที่ร่วมประหยัดน้ำ หรือ การเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้น้ำประปา โดยรายได้ใช้น้ำประปามากขึ้น ค่าน้ำจะปรับตัวสูงขึ้นตามพฤติกรรมการใช้ เป็นต้น

การประปานครหลวง ควรส่งเสริมให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ผ่านการให้การศึกษากับบุคคลทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า สิ่งแวดล้อมศึกษา (Environmental Education) เพื่อส่งเสริมให้บุคคลรู้จักใช้พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและถูกวิธี มีเจตคติคุณธรรมและค่านิยมที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม มีจิตสำนึกและสามารถเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาผ่านระบบองค์การในบริบทของการประปาภาครัฐ/ราชการ การประปาภาครัฐวิสาหกิจ การประปาภาคเอกชนและการประปาภาคประชาชนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้ ยกกรณีศึกษาเลือกตัวอย่างองค์การที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์การจากประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้และญี่ปุ่น (เมืองโตเกียว) เท่านั้น หากแต่ไม่ได้ศึกษาเปรียบเทียบในประเทศอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะนำแนวปฏิบัติที่ดี หรือ Best Practice ของแต่ละองค์การมาปรับให้เข้ากับบริบทและประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกภาคส่วน หรือแม้กระทั่งมิได้ศึกษาถึงองค์การด้านน้ำประปาที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานเพื่อมาเป็นจุดเริ่มต้นในการศึกษา

และนำจุดอ่อนมาปรับปรุงให้เข้ากับบริบทของการประสานรหวงได้ หากท่านใดสนใจที่จะทำการศึกษาเปรียบเทียบองค์การการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาเพิ่มเติม ผู้วิจัยขอแนะนำลองศึกษาจากองค์การในประเทศอื่น ๆ นอกเหนือไปจาก 3 ประเทศข้างต้นเพื่อให้การวิจัยองค์การมีความหลากหลายและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกต่อไป

ส่วนในประเด็นของการพัฒนาเป็นต้นแบบรัฐวิสาหกิจแห่งแรกที่ได้นำแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่และรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองมาปรับใช้ในการดำเนินกิจการเพื่อเป็นตัวอย่างให้ภาคส่วนอื่น ๆ สามารถนำแนวคิดนี้มีริเริ่มประยุกต์ปรับใช้ในการพัฒนาองค์การให้ประสบความสำเร็จภายใต้บริบทการดำเนินกิจการของตนเองให้ยั่งยืนตลอดไป



บรรณานุกรม

- กระทรวงการคลัง, สำนักวิจัยสภาพเศรษฐกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ (2543). *สาระหน้ารู้เกี่ยวกับการปฏิรูป
รัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ. (2550). *กรมควบคุมมลพิษ
กับการมีส่วนร่วมของประชาชน*. สืบค้น 26 ตุลาคม, 2560, จาก
http://www.pcd.go.th/info_serv/Info_parti.html
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมทรัพยากรน้ำ. (2560). *ข้อมูลประปาหมู่บ้าน*.
สืบค้น 26 ตุลาคม, 2560, จาก <http://www.dwr.go.th/news/2/news-2-0-31901.html>
- กระทรวงสาธารณสุข, กรมอนามัย และกองประชากรชนบท, (2543). *คู่มือการบริหารกิจการ
หมู่บ้านของกรมอนามัย เล่ม 1 และ 2*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและ
พัสดุภัณฑ์.
- กรุงเทพธุรกิจ. (2559, 27 มิถุนายน). กปน. พันวิฤตแล้ง หลังฝนตกทำน้ำในเขื่อนเพิ่มขึ้น. *กรุงเทพ
ธุรกิจออนไลน์*. สืบค้นจาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/704362>
- การประปานครหลวง. (2547). *รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลง
สภาพการประปานครหลวงเป็น บริษัท การประปานครหลวงจำกัด (มหาชน)*. กรุงเทพฯ:
ม.ป.ท.
- การประปานครหลวง. (2557). *ศตวรรษสตูดิโอ สายธารีแห่งนคร*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- การประปานครหลวง. (2558). *รายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- การประปานครหลวง. (2559ก). *รายงานประจำปี 2559*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- การประปานครหลวง. (2559ข). *รายงานสรุปสำหรับผู้บริหารยุทธศาสตร์การบริหารการประปา
นครหลวงฉบับที่ 4 (2560-2564)*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- การประปานครหลวง. (2560ก). *บทสรุปสำหรับผู้บริหารการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ
ของการประปานครหลวงปีงบประมาณ 2560*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- การประปานครหลวง. (2560ข). *สรุปจำนวนข้อร้องเรียนของผู้ใช้น้ำประจำเดือน กันยายน 2560*.
กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- การประปานครหลวง. (2560ค). *สรุปผลการวิเคราะห์การให้บริการผู้ใช้น้ำผ่าน MWA Call Center
ประจำเดือน กันยายน 2560*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- การประปาส่วนภูมิภาค. (2559). *รายงานประจำปี 2559*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- การประปาส่วนภูมิภาค. (2560). *ขั้นตอนการผลิตน้ำประปา ของการประปาส่วนภูมิภาค*. สืบค้น 26 ตุลาคม, 2560, จาก <http://www.pwa.co.th/contents/service/treatment>
- กิตติ จิตวิโรจน์. (2553). *ล่อจิสติกส์และห่วงโซ่แห่งการผลิตน้ำ*. สืบค้น 23 ตุลาคม, 2560, จาก <http://www.sri.cmu.ac.th/~transportation/print.php?type=article&id=3>
- กิตติกร ดีอินทร์, ณัฐศักดิ์ จรรย์คุณและนเรศ จ้อยอ่ำ. (2551). *การบริหารจัดการโครงการประปาภูเขา : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการประปาภูเขาบ้านไทรพัฒนา ต.โป่งน้ำร้อน อ.คลองลาน จ.กำแพงเพชร* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยนเรศวร, พิษณุโลก.
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2554). หน่วยที่3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่น สาขาวิชาวิทยาการจัดการ ม.สุโขทัยธรรมมาธิราช*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จุฑามาศ บุตรรักษ์. (2553). *การศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารต่อการนำระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการมาเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของการประปานครหลวง* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- จุมพล หนิมพานิช. (2550). *การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยวัฒน์ วรพิบูลพงศ์. (2561, 22 พฤศจิกายน). ผู้เชี่ยวชาญการประปานครหลวง ระดับ 10 [บทสัมภาษณ์].
- ชัยวัฒน์ สุทธิรัตน์. (2533). *สอนเด็กให้มีจิตสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วี พรินท์ (1991).
- ชาญชัย อคมศิริกุล. (2529). *บทบาทรัฐวิสาหกิจในฐานะเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ: สถานะในปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2556). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งฯ.
- ชูชีพ วงศ์สุภาพและสุทัศน์ วิสกุล. (ม.ป.ป.). *การคำนวณการแพร่กระจายของมลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา*. ม.ป.ท.
- ไชยนันท์ ปัญญาศิริ. (2559). การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในระบบราชการไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี*, 10 (21), 9–19.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ไชยนันท์ ปัญญาศิริ. (2560). “กระบวนการทัศน์การบริหารจัดการองค์การภาครัฐไทย: เปรียบเทียบ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS).” *สยาม วิชาการ*, 18(1), 1-20.
- ณรงค์ศักดิ์ ชนวิบูลย์ชัย. (2544). หน่วย 14 ทรัพยากรน้ำ ใน *ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์. (2545). *กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาองค์การ*. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2551). วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 1(4), 25-80.
- ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหหมัด และ Eugenie Merieau. (2560) รายงานวิจัยเรื่องความเป็น พลเมืองในประเทศไทย *Citizenship in Thailand*. สืบค้น 26 ตุลาคม, 2560, จาก www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_452.pdf
- ทวีศักดิ์ วังไพศาล. (2554). *วิศวกรรมการประปา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์. (2557). หน่วย 12 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับบริการสาธารณะ ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการบริการสาธารณะ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ ม.สุโขทัยธรรมาธิราช (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช.
- เทียมจิตร พ่วงสมจิตร. (2551). รายงานการวิจัยเรื่อง กำเนิดและการพัฒนาการของ “การประปา” กับ *การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตคนไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษามหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- ไทยรัฐ. (2559, 30 มีนาคม). แล้งน้ำเค็มหนุนสูงการประปานครหลวงแจ้ง 30 มีนาคม-1 เมษายน 2559 ประปาไหลอ่อน. *ไทยรัฐออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/598303>
- นนท์ กอแก้วทองดี. (2543). *หลักสูตรและคู่มือการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้นำประชาคมตำบลเรื่อง เวทีประชาคมพร้อมใจเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. (2547). *การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สิริลักษณ์การพิมพ์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิตยา เงินประเสริฐศรี. (2540). *ทฤษฎีองค์การ: แนวการศึกษาเชิงบูรณาการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา. (2553). *สำนึกพลเมือง...หัวใจสำคัญของประชาสังคมไทย*. *ศรีนครินทร์ วิเคราะห์วิจัยและพัฒนา (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 2(3), 95-109.
- บรรจบ โพธิ์ศรี. (2552). *การศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของสำนักงานประชาสัมพันธ์ สาขางานบริการการประสานครหลวง* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก. (2559). *รายงานประจำปี 2559*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- บริษัทเซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต. (2560). *เซฟรอนจับมือบริษัทร่วมทุนสานต่อโครงการระบบประปาหมู่บ้านในชุมชน*. สืบค้น 26 ตุลาคม, 2560, จาก <http://www.chevronthailand.com/publication/news/2012/46.asp>
- บริษัททีทีดับบลิว. (2559). *รายงานประจำปี 2559*. นครปฐม: ม.ป.ท.
- บุญยืน กวินเสกสรร. (2558, กุมภาพันธ์). *“NEWater” น้ำอุปโภคบริโภคจากน้ำทิ้งของสิงคโปร์* [เอกสารภายใน]. สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ, 1-5.
- ปกรณ์ ศิริประกอบ. (2558). *3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2557). *จาก Corporate social responsibility ผู้ Corporate social responsibility ถึงเวลา...ปลูกธุรกิจสร้างคุณค่าร่วม*. *ประชาชาติธุรกิจออนไลน์*. สืบค้น 30 เมษายน, 2561, จาก https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1394008498
- ประดิพัทธ์ บำรุงศรี. (2554). *อีก 20 ปีข้างหน้า น้ำประปาจะ(ไม่) ขาดแคลน?*. สืบค้น 24 มกราคม, 2561, จาก <http://newsletter.teamgroup.co.th/1104/TH/vision.html>
- ประไพทิพย์ ลือพงษ์. (ม.ป.ป.). *การพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีสมรรถนะความสามารถในการแข่งขัน*. *วารสารนักบริหาร*, 32(4), 103-108.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ประสิทธิ์ ประคองศรีและมานะ เก่งชูวงศ์, (ม.ป.ป.). การถอดบทเรียนการจัดการประปาภูเขาเพื่อความพอเพียงต่อการอุปโภคและบริโภคในระดับชุมชนกรณีศึกษา: ระบบประปาภูเขาชุมชนห้วยน้ำใสบ้านจันทร์เพ็ญ ตำบลจันทร์เพ็ญ อำเภอต่างอย จังหวัดสกลนคร.
 ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยและพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ
 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ประสิทธิ์ สานคลอง. (2553). การบริหารจัดการระบบประปาหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนิคมสร้างตนเอง อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- ประหยัด มีเชื้อ. (2555). การบริหารจัดการระบบประปาภูเขาแบบมีส่วนร่วมของประชาชนตำบลบ้านสาว อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยพะเยา, พะเยา.
- ปัฐชาติ แผ่นศิลา. (2554). ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จในการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านกรมอนามัยในจังหวัดกาฬสินธุ์ (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- ผุสดี สัตย์มานะ. (2530). รัฐวิสาหกิจไทย องค์การและการจัดการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- พงษ์พันธ์ มุลมงคล. (2560). ประปาภูเขา. สืบค้น 26 ตุลาคม, 2560, จาก <http://202.129.59.73/spt/know/300358stp/h.pdf>
- พรายพล คุ่มทรัพย์และสมัย โกรชินทาคม. (2544). สัมปทานในกิจการสาธารณูปโภค. ม.ป.ท.
- พลู เดชะรินทร์. (2546). กลยุทธ์ใหม่ในการจัดการ. กรุงเทพฯ: ฮาซันพรีนติ้ง.
- พิเชฐ พันธุ์รัตน์. (2550). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการประปาหมู่บ้าน: กรณีศึกษา บ้านห้วยข้าว อำเภอจุน จังหวัดพะเยา (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2531). ทฤษฎีองค์การสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เพ็ญศรี วายวานนท์. (2537). การจัดการทรัพยากรคน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ภักดีดี กาศา. (2554). การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการระบบประปาหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- ภูริพัฒน์ สนวัฒนะและชญัญญา วสุศรี. (2557). การศึกษาความเสี่ยงโซ่อุปทานกรณีศึกษาการประปานครหลวง”. วารสารวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 37(2), 1.
- มนตรี เกิดมีมูล. (2551). การบริหารงานสาธารณูปโภคของท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ออฟเซ็ทครีเอชั่น.
- มันสิน ต้นทูลเวศม์. (2538). วิศวกรรมการประปา (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิจ วราภาศย์. (2545). องค์การแบบราชการตายแล้ว. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เมตตา คำพิบูลย์, สมทรง เจริญกัญจรัตน์และจิตติมา เวชวิรุฬห์. (2543). รูปแบบองค์กรที่เหมาะสมในการบริหารจัดการกิจการประปาหมู่บ้าน. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- รังสรรค์ ประเสริฐศรี. (2557). หน่วย 1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารองค์กรภาครัฐ ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์กรภาครัฐ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เลิศพร อุดมพงษ์. (ม.ป.ป.) การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง (Civic/Citizenship Education) ในการส่งเสริมบทบาทของ ภาคพลเมืองในการเมืองระบบตัวแทน: แนวทางที่ยั่งยืนผ่านประสบการณ์จากต่างประเทศ. ม.ป.ท.
- วชิรวิทย์ โพธิ์วิจิตร. (2561, 23 พฤศจิกายน). ผู้ช่วยผู้ว่าการ (แหล่งน้ำและคุณภาพน้ำ) [บทสัมภาษณ์].
- วัชร ไซยสาร. (2555). จิตสาธารณะและสำนักพลเมือง: ปฐมบทแห่งการเมืองภาคพลเมือง. รัฐศาสตร. 60(8), 9-27.
- วิเชียร จุ่งรุ่งเรือง และเทวารักษา เครือคล้าย. (2548). ความเป็นมาและรูปแบบการบริหารระบบประปาชนบท. วารสารสมาคมทรัพยากรน้ำ. (พฤษภาคม – สิงหาคม 2548) น. 14-16.
- วินัย ศรีอำพร. (2553). การจัดการทรัพยากรน้ำ. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- วิภาดา วานิช. “แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยและความเป็นพลเมือง.” วารสารการศึกษาไทย, 8(86), 15-16.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วีรศักดิ์ สุรังกาญจน์. (2554). *รูปแบบการบริหารจัดการประปาหมู่บ้านที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- ศักดิ์ศรี ปาณะกุล. (2549). การจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม. *รัฐาภิรักษ์*. 48 (เมษายน – มิถุนายน 2549), 45-51.
- ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์และจารุวรรณ แก้วมโน. (2558). *การสร้างสำนักพลเมือง*. กรุงเทพฯ: ชรรณาเพลส.
- ศุภรัตน์ รัตนมุขย์. (2551). *ระบบการบริหารจัดการงานอาสาสมัคร*. นนทบุรี: เซน ปรีนติ้ง, สถานีข่าวโทรทัศน์ TNN24. (2558, 1 กุมภาพันธ์). *การประปานครหลวงประกาศน้ำประปาไหลอ่อนวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558*. สืบค้น 26 ตุลาคม, 2560, จาก http://www.tnnthailand.com/news_detail.php?id=54474&t=news
- สมเกียรติ นากระโทก. (2557). *บทความวิจัยและวิชาการ เรื่อง การมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประเด็นสิทธิการจัดตั้งกิจการของเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน*. สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, นนทบุรี.
- สมจินตนา คุ่มภักย์. (2553). *การเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์กรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพองค์กร: กรณีศึกษาธุรกิจวิสาหกิจในประเทศไทย* (Unpublished Doctoral dissertation). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สมชาย อัมพฤกษ์. (2555). *แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารระบบประปาหมู่บ้านในตำบลไทรย้อย อำเภอนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- สมาคมการประปาแห่งประเทศไทย. (2514). *ประวัติ สมาคมการประปาแห่งประเทศไทย*. สืบค้น 27 มกราคม, 2561, จาก <http://www.twwa.or.th/about>
- सानิตย์ ระวีวัฒนา. (2554). *ประปาหนองหญ้าแพรก*. สืบค้น 26 ตุลาคม, 2560, จาก <https://sanit1991.wordpress.com/2011/01/19/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B9%83%E0%B8%8A%E0%B9%89/>
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2560). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554*. สืบค้น 18 ตุลาคม, 2560, จาก <http://www.royin.go.th/dictionary/>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2559ก). 1 สถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ. สืบค้น 20 ตุลาคม, 2560, จาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2559ข). 21 สถิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สืบค้น 20 ตุลาคม, 2560, จาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/21.aspx>
- สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ม.ป.ป. (2558), 1-5.
- สุทธิณี น้อยเหลือ. (2553). *ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการดำเนินกิจการประปาหมู่บ้าน* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สุเทพ เขาวลิต. (2552). *การจัดการการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- สุเทพ เขาวลิต. (2556). *การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- สุชัย ฤทธิชัย และคณะ. (2560). *คู่มือประปาภูเขา*. สืบค้น 26 ตุลาคม, 2560, จาก http://irrigation.rid.go.th/rid17/Myweb/web_design/Web_Dising/new%20web%20site/new%20web/data/blue%20knowlage/1%20kumu/21%20papapukau.pdf
- สุฟ้า บัณจุกุล. (2540). *ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการการประปาหมู่บ้าน ที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลำปาง* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- สุรพงษ์ มาลี. (2550). Howard Gardner กับจิตสาธารณะ: อภิปรายมุมมองหนึ่งของแนวคิดทฤษฎีมนุษย์. *วารสารข้าราชการ*. 52 (6), 62-67.
- สุพร เลี่ยนสลาย. (2557). หน่วย 2 การบริหารการดำเนินงานบริการสาธารณะ ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์การภาครัฐ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เสน่ห์ จุ้ยโตและเทพศักดิ์ บุญรัตน์. (2557). หน่วย 13 การประเมินผลการบริการสาธารณะ ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการบริการสาธารณะ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- เสฐสุตา ปรีชานนท์ และคณะ. (2556). *การจัดการอย่างมีส่วนร่วมและการให้คุณค่าระบบประปาภูเขาของชุมชนสันลมจอย ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- หม่อนไม้. (2558, 19 มกราคม). *ประปาภูเขา*. สืบค้น 26 ตุลาคม, 2560, จาก <http://www.monmai.com/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9B%E0%B8%B2%E0%B8%A0%E0%B8%B9%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B8%B2>
- อัมพร ช้างลักษณ์. (2556). *องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้างและการออกแบบ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกลักษณ์ ฉัตรฤทธิ. (2549). หน่วย 5 การปฏิรูปองค์กรภาครัฐ ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์กรภาครัฐ สาขาวิชาวิทยาการจัดการม.สุโขทัยธรรมมาธิราช. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). *การเมืองของพลเมืองสู่สหัสวรรษใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์และวลัยพร รัตนเศรษฐ. (2557). *รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- Barnard, C.I. (1970). *The Function of Executive*. Cambridge, Massachusetts : Harvard University.
- Boyte, H.C. (2008). *The Citizen Solution: How you can make a difference*. Canada: Minnesota Historical Society Press.
- Bureau of Waterworks Tokyo Metropolitan Government. (2016). *Water Supply in Tokyo: Provision of Excellent Water and High-Quality Service*. Tokyo: n.p.
- Bureau of Waterworks Tokyo Metropolitan Government. (2018). *About TMWB: Water Supply in Tokyo (2016)*. Retrieved from <http://www.waterprofessionals.metro.tokyo.jp/tmwb-7.html>
- Denhardt, R. B., and Denhardt, J. V. (2000). The New Public Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*. 60 (November/December 2000), 549-559.
- Denhardt, R. B., and Denhardt, J. V. (2007). *The New Public: Serving, Not Steering*. United States of America: M.E. Sharpe, Inc.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Donald, F.K. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D.C.:Brookings Institution.
- Duncan, C. (1992). *The evolution of public management concepts and techniques for the 1990s*. London: The Macmillian Press Ltd.
- Dunleavy, P. et al. (2005), New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, (3), pp. 467-494.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Frederick W.T. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York : McMillan.
- Gardner, H. (2006). *Five minds for the future*. Boston: Harvard business school press.
- Gardner, H. (2008). *Theory of Multiple Intelligences*. Retrieved from www.pirun.kuac.th/~g521460099/files/
- Gulick, L.U. (1937). *Paper on the Science of Administration*. Clifton : Augustus M. Kelley.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*. 69, 3-19.
- Korea Water Resources Corporation, K-water. (2016a). *2016 Sustainability Report*. Daejeon: n.p.
- Korea Water Resources Corporation, K-water. (2016b). *Home*. Retrieved from <http://english.kwater.or.kr/eng/main.do>
- Korea Water Resources Corporation, K-water. (2016c). *Integrated Water Resources Management*. Retrieved from http://english.kwater.or.kr/eng/busi/controlBusioutlinePage.do?s_mid=1190
- Lynn, Jr., L.E. (2003). *Public Management*.in Peters, B Guy and Pierre Jon (eds.) *Handbook of Administration*. London: SAGE Publication.
- Max Weber (1946). *Essays in sociology*. New York : Oxford university press.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*. M.A. Addison-Wesley Publishing Company.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. United Kingdom: Cambridge University Press.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Owen, E. H. (2003) *Public Management and Administration: An Introduction*. Palgrave, New York : USA.
- Pollitt, Christopher. 2001. Clarifying Convergence : Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*. 3(4), 471-492.
- Pron_one. (2017). มหัทศจรรย์แห่งน้ำ มหัทศจรรย์แห่งชีวิต. Retrieved October 26, 2017, from <http://www.vcharkarn.com/varticle/56554>
- Ritzer, G. and Trice, H.M. (1969). *AN Occupation in Confect A Stydy of Personnel Manager*. NewYork: W.F. Humphrey Press.
- Singapore’s National Water Agency, PUB. (2017a). *Annual Report 2016/17*. Singapore: n.p.
- Singapore’s National Water Agency, PUB. (2017b). *Financial Report 2016/17*. Singapore: n.p.
- Singapore’s National Water Agency, PUB. (2018a). *Home*. Retrieved from <https://www.pub.gov.sg/>
- Singapore’s National Water Agency, PUB. (2018b). *Singapore Water Story*. Retrieved from <https://www.pub.gov.sg/watersupply/singaporewaterstory>
- Southwest Wisconsin Technical College. (2017). *Supply Chain Management*. Retrieved from <https://www.swtc.edu/academics/programs/business/supply-chain-management>
- Terry, G.R. (1960). *Principle of Management*. Illinois: Trwin.
- Thammasarangkoon, P. (2016, June 16). การบริหารกิจการประปาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอนที่ 2. Retrieved November 8, 2017, from <https://www.gotoknow.org/posts/608391>
- Universal Utilities Public Company Limited. (2016). *Company Profile: A Leader in Waterworks Business*. Bangkok: Universal Utilities Public Company Limited.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology. Translated by Gerth, H. H., and Mills, W.C.* New York: Oxford University Press.
- Wilson, W. (1887). *The study of administration*. Retrieved March 5, 2018, from <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465>

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	ธิดารัตน์ ชื่นประเสริฐสุข
วัน เดือน ปี เกิด	12 เมษายน 2527
สถานที่เกิด	จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกษตร, 2549 เกียรตินิยมอันดับ 2 Assumption University Master of Business Administration, Major Marketing, 2008 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2561
ทุนการศึกษา	ทุนการศึกษาประจำปี 2559 การประปานครหลวง
รางวัลที่เคยได้รับ	รางวัลชมเชยการพัฒนากระบวนการและการบริหารจัดการองค์ความรู้ สายงานรองผู้ว่าการบริการตะวันออกและรองผู้ว่าการบริการ ตะวันตก ด้านการพัฒนากระบวนการใหม่ เรื่อง “การพัฒนาระบบการออกบิลฉบับแรกหลังการติดตั้งประปา (Reprocessing of First Invoice Delivery)” ประจำปี 2558 โล่ประกาศเกียรติคุณ พนักงานต้นแบบด้านการปฏิบัติงานให้บริการ ของสำนักงานประปาสายบางบัวทอง ประจำปี 2556
ที่อยู่ปัจจุบัน	101/46 หมู่ 2 หมู่บ้านมณีนยา 3 ซอย 5 ถนนรัตนาธิเบศร์ ตำบลไทรม้อ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
E-mail	annoa_ai@hotmail.com, thidarath.c@mwa.co.th
สถานที่ทำงาน	การประปานครหลวง (สำนักงานประปาสายบางบัวทอง)
ตำแหน่งงานปัจจุบัน	นักบริหารงานรายได้ 5