

การส่งมอบบริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวง

New Public Service Delivery of

Metropolitan Waterworks Authority of Thailand

ธิดารัตน์ ชื่นประเสริฐสุข

Thidarath Chuenprasertsuk

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยรังสิต

Email: annoa_ai@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบการบริการสาธารณะด้านน้ำประปาในรูปแบบต่างๆทั้งในและต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อการประปานครหลวง งานวิจัยชิ้นนี้ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและออกแบบการวิจัยโดยใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี กำหนดหน่วยในการวิเคราะห์ คือ ระบบการบริการสาธารณะ สาธารณูปโภคด้านน้ำประปา 4 ระบบ ได้แก่ ระบบการประปาภาครัฐ/ราชการ ระบบการประปาภาครัฐวิสาหกิจ ระบบการประปาภาคเอกชนและระบบการประปาภาคประชาชน ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัย พบว่า แนวทางการส่งมอบบริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อการประปานครหลวงในอนาคต ประกอบไปด้วย (1) ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในองค์กร ได้แก่ การจัดการแหล่งน้ำดิบใหม่ การบูรณาการรวมระบบการผลิตน้ำประปาและการบำบัดน้ำเสียร่วมกัน การลงทุนเปลี่ยนท่อใหม่เพื่อลดน้ำสูญเสีย การสร้างนวัตกรรมในกระบวนการผลิตและสูบน้ำประปา การประยุกต์นำเทคโนโลยีและสารสนเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการดำเนินงานตลอดจนการลงทุนขยายธุรกิจเพื่อรองรับความเสี่ยง (2) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน/พลเมือง ได้แก่ การประยุกต์ใช้หลักของการมีส่วนร่วมของประชาชน เข้ามาใช้ในการร่วมบริหารจัดการบริการสาธารณะ การส่งเสริมให้เกิดความตระหนักรู้ด้านจิตสาธารณะและความเป็นพลเมือง การผลักดันให้เกิดการร่วมจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายจิตอาสาและการณรงค์ให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัดและรู้คุณค่า (3) ด้านการส่งเสริมให้เกิดสังคมพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพและมีจรรยาบรรณในการทำงาน และ (4) ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาในสังคมไทย รวมถึงการใช้กลยุทธ์การสร้างคุณค่าร่วมระหว่างธุรกิจกับสังคมเข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการ

คำสำคัญ: การประปา การบริการสาธารณะ การมีส่วนร่วม

Abstract

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.

Keywords: Waterworks, Public service, Participation

บทนำ

การให้บริการสาธารณะจัดเป็นภารกิจหลักของรัฐในการจัดทำให้กับประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนในสังคม ยุกระดับคุณภาพชีวิตให้ได้รับความมั่นคง ปลอดภัยและอำนวยให้เกิดความสะดวกสบายแก่ประชาชนในประเทศของตนเอง ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ สารภี บัวบาน (2559, หน้า 65) ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนด้านงานทะเบียนราษฎร กรณีศึกษานักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลตำบลมาบอำมฤต จังหวัดชุมพร และพบว่า การให้บริการสาธารณะมีมาตั้งแต่มนุษย์มารวมกันอยู่เป็นประเทศ แต่ละประเทศก็มีลักษณะของบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม ซึ่งบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นส่วนใหญ่จะมาจากฝ่ายปกครอง และอาจจะถือว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานของภาครัฐ โดยหลักพื้นฐานของบริการสาธารณะที่ภาครัฐเป็นผู้จัดทำให้นั้น จะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ส่วนหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่จะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนแล้วนั้น ยังต้องอาศัยหลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะ หลักการให้เปล่าของบริการสาธารณะ หลักความโปร่งใสของบริการสาธารณะ หลักเฉพาะแท้จริงของกฎหมายที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะและโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน ร่วมกันวางแผน รวมไปถึงพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงทรรศนะ ความคิดเห็นต่างๆ ไปประกอบการพิจารณานโยบายการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งการให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองที่ดีขึ้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2554, หน้า 9-10, 85-97) ดังนั้น บริการสาธารณะจึงเป็นของส่วนรวมหรือสมบัติสาธารณะที่ประชาชนทุกคนมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน ซึ่งในประเทศไทยนั้นมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการผลิตบริการสาธารณะทั้งภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน (สุพร เสียนสลาย, 2557, หน้า 5-9) โดยหากพิจารณาไปที่การให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปานั้น ถูกจัดเป็นบริการสาธารณะในรูปแบบทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมระดับท้องถิ่นด้านสุขอนามัยประเภทการจัดให้มีน้ำสะอาด เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำและน้ำประปาที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อสังคมมนุษย์ที่จะต้องอยู่ร่วมกัน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถึงเวลาแล้วที่จะต้องร่วมกันตระหนักถึงปัญหาเรื่องนี้อย่างจริงจัง เล็งเห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำ และถึงเวลาแล้วที่จะต้องเร่งกระตุ้นและสร้างจิตสำนึกร่วมมือกัน เพื่อทำให้เกิดการอนุรักษ์ หวงแหนและระมัดระวังการใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์อันจะเกิดแก่ส่วนรวมและรักษาทรัพยากรน้ำอันล้ำค่านี้ให้คงอยู่สืบไป ท้ายที่สุด ผลการวิจัยในครั้งนี้จะสามารถพัฒนา กปน. ให้เป็นต้นแบบรัฐวิสาหกิจแห่งแรกของประเทศไทยที่สามารถนำเอาแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการให้บริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ และดำเนินกิจการโดยมิได้แสวงหากำไรเพียงอย่างเดียว แต่ทำให้เกิดการบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วนอันจะส่งผลให้เกิดความพึงพอใจร่วมกัน ลดการร้องเรียน เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์การร่วมกัน เกิดเป็นสังคมที่เข้มแข็ง ร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม อีกทั้งยังส่งเสริมและสอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตยในสังคมไทย ดังปณิธานขององค์การที่ว่า ประปา “เพื่อ” ประชาชน

ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาที่สมบูรณ์มากขึ้นทัดเทียมกับนานาชาติอาทิ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฯลฯ เพื่อทรัพยากรน้ำและน้ำประปาที่จะคงอยู่นั่นคงชั่วลูกชั่วหลานสืบไป

เมื่อมองในมุมของทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับการปกครองในยุคสมัยต่างๆ อีกเช่นกัน ตั้งแต่ยุค “รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA)” ค.ศ. 1887 (ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1930-1968) นิยาม คือ การแยกการเมืองออกจากการบริหาร เน้นการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง มีการบริหารงานจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง เน้นกฎระเบียบในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและมีการจ้างงานแบบตลอดชีพ ทำให้บุคลากรรู้สึกมีความมั่นคงในหน้าที่การงานสามารถทำงานตามภารกิจได้อย่างเต็มที่ ภาครัฐผลิตบริการให้แก่ประชาชนซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้คอยรับคำสั่งและเป็นผู้ปฏิบัติตามหรือเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์ตามนโยบายที่รัฐตัดสินใจให้เท่านั้น ผลกระทบจากยุคนี้ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังทำให้เกิดความล้าสมัย คนไม่ยอมทุ่มเทให้กับการทำงาน เพราะมั่นคงเกินไป ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ต่อมาการนำแนวคิดอิทธิพลจากความสำเร็จทางธุรกิจและการบริหารแบบเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการให้บริการของภาครัฐ จุดประสงค์เพื่อต้องการความยืดหยุ่นในการทำงาน สามารถที่จะกำหนดปรับเปลี่ยนกฎระเบียบให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น พิจารณาเลิจ้างหรือไม่ต้องสัญญาจ้างได้หากไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และวัดผลการดำเนินงานจากผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะความพึงพอใจในการให้บริการด้านต่างๆ เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การรวมไปถึงความคุ้มค่า เรียกว่า ยุค “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)” (ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1968-1980) โดยกำหนดให้ประชาชนมีฐานะเป็นลูกค้า กำหนดบทบาทภาครัฐให้เป็นผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพพร้อมสำหรับการแข่งขันเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในฐานะลูกค้าผู้มาเข้ารับบริการ มอบสินค้าสาธารณะที่ดีที่สุดให้แก่ประชาชนเท่านั้นรวมทั้งเริ่มนำแนวคิดประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาปรับปรุงการบริการให้มีประสิทธิภาพ เกิดความประหยัด แต่ประชาชนก็ยังเป็นเพียงลูกค้าที่มาใช้บริการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการบริการที่ได้รับเพียงอย่างเดียวยังไม่ได้มีฐานะเป็นเจ้าของสินค้าและบริการและอีกทั้งยังไม่ใช่เจ้าของระบบราชการอยู่ดี รวมไปถึงยังไม่มีส่วนเข้าใจในประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เฉพาะส่วนของพวกเขาที่สามารถเสริมหรือขัดแย้งต่อผลประโยชน์สาธารณะได้อย่างไร ประชาชนยังขาดสำนึกความเป็นพลเมืองในฐานะการเข้ามามีส่วนร่วมในบริการของรัฐ ยังคงใช้เงินซื้อบริการเพื่อสนองความต้องการตนเองจากรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว อาจกล่าวได้ว่า NPM นั้น ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับค่านิยมด้านประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเท่าที่ควร ท้ายที่สุด ภาพของการบริหารจัดการภาครัฐก็ยังไม่แตกต่างกับการบริหารจัดการภาคเอกชน (ปกรณ ศิริประกอบ, 2558, หน้า I-VI) ต่อมาได้มีแนวคิดยุค “การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)” (ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1980-ปัจจุบัน) ขึ้นมาเป็นคู่เทียบที่ค่อนข้างที่จะเหมาะสมและคู่ควร ทำให้การบริหารจัดการภาครัฐนั้นมีความแตกต่างกับการบริหารจัดการภาคเอกชนอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยรัฐไม่ต้องควบคุมชี้นำแต่มุ่งรับใช้ประชาชน เน้นไปที่ค่านิยมทางประชาธิปไตย ในที่นี้คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารของประชาชนและชุมชน ทำให้ประชาชนมีความรู้ มีความเห็น มีวิสัยทัศน์ รักบ้านเมือง กระตือรือร้น ร่วมคิด ร่วมเสนอ ร่วมทำกับภาครัฐอีกทั้งร่วมตรวจสอบตรวจสอบอย่างเข้มแข็งและสร้างสรรค์อีกด้วย มองประชาชนเป็นเจ้าของบ้านเมือง ร่วมสร้างบ้านเมือง ร่วมคิด ร่วมกันทำ ดังนั้น หน้าที่หลักของแนวคิดนี้คือ รัฐรับใช้ประชาชนพร้อมทั้งเสริมพลังและกระจายอำนาจให้กับประชาชนนั่นเอง เมื่อนำทั้งสองแนวคิดมารวมกันทั้ง NPM และ NPS เกิดเป็นยุค “รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (Civic Public Administration: CPA)” เน้นการสร้างความเป็นพลเมืองในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่นและชุมชน โดยภาครัฐนำภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสาธารณะด้วยกันเกิดเป็นสังคมพลเมืองที่เข้มแข็งในยุคปัจจุบันและอนาคตต่อไป (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐี, 2557, หน้า 31-48) ทั้งนี้ กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองนั้นจะดีหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งปริมาณและคุณภาพของพลเมือง รวมไปถึงการออกแบบระบบรัฐประศาสนศาสตร์อันจะส่งผลให้ประชาชนมีสำนึกความเป็นพลเมืองสามารถที่จะเป็นกำลังหลักหรือเป็นอาสาสมัครของประเทศในทุกระดับและเพิ่มจำนวนขึ้นได้ พัฒนาและบริหารบ้านเมืองไปในทางที่ส่งเสริมต่อบอบประชาธิปไตยที่สนับสนุนให้ประชาชนหรือพลเมืองนั้นเข้ามาดูแลและช่วยพัฒนาบ้านเมือง ท้องถิ่นและสังคมด้วยตนเองได้มากขึ้น นอกเหนือไปจากการมีรัฐบาลที่ดีแล้วนั้น ประชาชนสามารถที่จะปกครองตนเองได้มากขึ้นอีกด้วย เพื่อให้การบริหารบ้านเมืองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยให้ประชาชนในฐานะ “พลเมืองที่มีความเป็นมือ

อาชีพ” (Harry Boyte, 2008, pp. 3-15) เข้ามามีบทบาทในการร่วมเข้ามาเป็นเจ้าของระบบราชการ ใช้สติปัญญา ความกระตือรือร้นรวมทั้งความคิดสร้างสรรค์ในการร่วมพัฒนาประเทศด้วยกัน ร่วมตัดสินใจ กำหนดการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ สร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์สาธารณะต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาในรูปแบบของการประปาภาครัฐ/ราชการ ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนและภาคประชาชนทั้งในและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาคุณลักษณะของปัจจัยแห่งความสำเร็จ และคุณลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการในแต่ละองค์การด้านประปา
3. เพื่อหาแนวทางการส่งมอบบริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อการประปานครหลวงในอนาคต

วิธีดำเนินการวิจัย

โดยงานวิจัยชิ้นนี้ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการวิจัยเชิงสังคมศาสตร์ในเชิงพรรณนา (Descriptive) เพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Inductive) โดยผู้วิจัยมีความต้องการที่จะค้นหา วิเคราะห์และสังเคราะห์ปัจจัยการบริหารจัดการองค์การต่างๆ เพื่อหาความรู้ใหม่ๆและเข้าใจให้ลึกซึ้งถึงกระบวนการบริหารจัดการองค์การทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชนและประชาชน ทั้งนี้ ได้เลือกการออกแบบการวิจัย (Research Design) โดยใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Approach) เนื่องจากสามารถที่จะกำหนดขอบเขตการวิจัยได้ชัดเจน ทั้งเวลา สถานที่ องค์การต่างๆ ทำให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ในตัวเอง (ชาย โพธิ์สิตา, 2556, หน้า 158) และเพื่อเป็นการวางกรอบในการศึกษาคุณสมบัติของสิ่งที่ต้องการในสถานการณ์ปัจจุบันหรืออนาคตโดยเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหรือในระยะเวลาที่ต่อเนื่องยาวนาน (จุฬพล หนิมพานิช, 2550, หน้า 215-216) ซึ่งในงานวิจัยนี้สิ่งที่ต้องการศึกษาคือ บริบทการบริหารบริการสาธารณะด้านน้ำประปาจากอดีตถึงปัจจุบันรวมถึงการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในอนาคตอีกด้วย ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกสิ่งที่ต้องการศึกษา ในที่นี้คือ บริหารสาธารณะสาธาณูปโภคด้านน้ำประปาเป็น “หน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Study)” (จุฬพล หนิมพานิช, 2550, หน้า 222) ดำเนินการแบ่งกลุ่มตัวอย่างองค์การด้านน้ำประปาเลือกใช้กรณีศึกษาการให้บริการสาธารณะด้านการประปาในบริบทจากองค์การต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศพร้อมทั้งทำการเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถอดบทเรียนผ่านการศึกษาแบบองค์การต่างๆ ออกเป็น 4 ประเภทตามลักษณะองค์การการให้บริการด้านน้ำประปาของแต่ละพื้นที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนี้ (1) การประปาภาครัฐ/ราชการ: การประปาสิงคโปร์สอง (2) การประปาภาครัฐวิสาหกิจ: การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาคและการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) (3) การประปาภาคเอกชน: บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) (EastWater) บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทีลิตี้ส์จำกัด (มหาชน) (UU) บริษัท ทีทีดับบลิว จำกัด (มหาชน) (TTW) และการประปาเกาหลีใต้ (K-Water) และ (4) การประปาภาคประชาชน: ประปาหมู่บ้านและประปาภูเขา

โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากการวิจัยเอกสาร (Document) และแหล่งข้อมูลอ้างอิงต่างๆ รวมไปถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยทางหนังสือ อินเทอร์เน็ต วารสาร ข่าวสาร รายงานประจำปี สื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ แล้วนำมาวิเคราะห์ ถอดรหัสและตีความข้อมูลในเชิงเนื้อหาและเชิงอุปนัยเพื่อค้นหาคุณลักษณะของปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) และปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว (Key Failure Factors) ของแต่ละองค์การที่ให้บริการด้านการประปาในองค์การแต่ละสถานที่และแต่ละประเทศอันจะทำให้เกิดองค์ความรู้หรือแนวทางการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ของการประปานครหลวงที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมนำไปปฏิบัติต่อไป

ผลการวิจัย

พัฒนาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปมีผลต่อรูปแบบระบบการบริหารองค์การการให้บริการด้านการประปาจากที่ต่างๆ ที่แตกต่างกัน ซึ่งงานวิจัยฉบับนี้สามารถกำหนดรูปแบบองค์การได้ 4 รูปแบบ ประกอบไปด้วย

1. การประปาภาครัฐ/ราชการ หมายถึง องค์การที่มีการบริหารงานและมีความเป็นเจ้าของโดยภาครัฐบาล

1. การประปาสิงคโปร์ (Singapore's National Water Agency: PUB) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ มีสัดส่วนความเป็นเจ้าของโดยภาครัฐบาลบริหารงานร้อยละ 100 โดยแหล่งที่มาของเงินทุนมาจากรายได้จากการดำเนินกิจการและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลการบริหารจัดการที่โดดเด่น คือ การบริหารจัดการน้ำแบบครบวงจรผ่านการบูรณาการระบบน้ำดีและน้ำเสียด้วยกัน โดยการนำน้ำเสีย (NEWater) (บุญยืน กวินเสกสรร, 2558, หน้า 1) มาผ่านการบำบัดแล้วนำกลับมาผลิตน้ำประปาใหม่การนำน้ำทะเลมาผลิตเป็นน้ำประปาการรับเป็นที่ปรึกษาวางแผนระบบการจัดการน้ำแบบครบวงจรและการบริหารจัดการน้ำสูญเสียร้อยละ 4.4 (ประติพัทธ์ บำรุงศรี, 2554) ส่วนการดำเนินงานโดยภาพรวม พบว่า โครงสร้างองค์การมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อนและมีการจัดผังในลักษณะแนวราบการกระตุ้นให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำและน้ำประปาผ่านโครงการ เช่น โครงการ Active, Beautiful, Clean Waters (ABC Waters) โครงการ Mandatory Water Efficiency Labeling Scheme (Mandatory WELS) และโครงการ Friends of Water กลุ่มเครือข่ายอาสาสมัครการสร้างพนักงานให้มีความเป็นพลเมืองผ่านวัฒนธรรมองค์การการเสริมสร้างพลเมืองให้มีจิตสำนึกสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกันผ่านสื่อและสถาบันโดยเฉพาะโรงเรียนและการกระตุ้นให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ (Singapore's National Water Agency, 2017, pp. 1-27, 2018)

2. การประปาภาครัฐวิสาหกิจ หมายถึง องค์การที่มีความเป็นเจ้าของโดยภาครัฐบาลถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป ส่วนที่เหลือจะเป็นบริหารงานของภาคเอกชน

1. การประปานครหลวง (กปน.) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้กระทรวงมหาดไทย โดยที่รัฐบาลมีความเป็นเจ้าของเกินกว่าร้อยละ 50 โดยที่แหล่งที่มาของเงินทุนมาจากรายได้จากการดำเนินกิจการ เงินกู้ภายในและภายนอกประเทศการบริหารจัดการที่โดดเด่น คือ การนำเทคโนโลยีต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานด้านการลดน้ำสูญเสียตามแผนน้ำประปาปลอดภัย (Water Safety Plan) ทั้งระบบ WLMA และ SCADA ด้านฐานข้อมูลผู้ใช้ น้ำระบบ Customer Information System รองรับการทำงานด้านการเชื่อมโยงการสื่อสาร น้ำระบบ SMAT Service มาใช้ในการบริการทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนการดำเนินงานโดยภาพรวม พบว่าโครงสร้างองค์การมีขนาดใหญ่และมีการจัดผังในลักษณะแนวดิ่ง หากแต่มีการแยกผังตามสายงานออกไปเพื่อให้เกิดลักษณะการบริหารงานในแนบราบมากขึ้นน้ำดิบที่นำมาผลิตน้ำประปามาจากแหล่ง น้ำผิวดิน (แม่น้ำ) เท่านั้นการบริหารจัดการมีเฉพาะระบบการจัดการน้ำดีเท่านั้น ไม่รวมระบบการจัดการน้ำเสียการบริหารจัดการน้ำสูญเสียร้อยละ 28.47 การดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมโดยยึดหลักธรรมาภิบาล การวัดผลจากความพึงพอใจในการให้บริการ ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดบริการและยังขาดอาสาสมัครในการร่วมดูแลรักษาทรัพยากรน้ำและน้ำประปา (กปน., 2559, หน้า 1-130)

2. การประปาสวนภูมิภาค (กปภ.) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้กระทรวงมหาดไทย โดยที่รัฐบาลมีความเป็นเจ้าของเกินกว่าร้อยละ 50 มีแหล่งเงินทุนมาจากรายได้จากการดำเนินกิจการ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินกู้ภายในประเทศ และเงินปันผลจาก บ. EastWater การบริหารจัดการที่โดดเด่น คือการนำเทคโนโลยีด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อลดกระบวนการดำเนินงานเช่น การพัฒนาระบบสนับสนุนการผลิตการลดน้ำสูญเสีย การบำรุงรักษาเชิงป้องกันการควบคุมคุณภาพน้ำ การพัฒนาระบบ GIS เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบงานต่างๆ การพัฒนาระบบ CIS เชื่อมโยงการให้บริการลูกค้า 71 สาขา และการพัฒนาการใช้งาน Mobile Application ค้นหาต้วรถน้ำเป็นต้น การแปรสภาพองค์การโดยการนำภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานผ่านการทำสัญญาการลงทุนกับบริษัทร่วมต่างๆและการจัดหาแหล่งน้ำจากทั้งผิวดินและใต้ดินขึ้นกับสภาพพื้นที่ ส่วนการดำเนินงานโดยภาพรวม พบว่าโครงสร้างองค์การมีขนาดใหญ่และมีการจัดผังในลักษณะแนวดิ่ง สืบเนื่องมาจากพื้นที่ในการ

ให้บริการมีขนาดใหญ่การขยายกำลังการผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการการบริหารจัดการมีเฉพาะระบบการจัดการน้ำเท่านั้น ไม่รวมระบบการจัดการน้ำเสียการบริหารจัดการน้ำสูญเสียร้อยละ 31.07 การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้มาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่ การดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมโดยการสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้าในแต่ละพื้นที่การพัฒนาองค์ความรู้ภายในองค์กรผ่านระบบ E-Learning และการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นองค์กรที่โปร่งใสไร้คอร์รัปชัน (กปภ., 2559, หน้า 1-270)

3. การประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) (Bureau of Waterworks, Tokyo Metropolitan Government) เป็นหน่วยงานประเภทรัฐวิสาหกิจดำเนินงานภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นและมีแหล่งที่มาของเงินทุนมาจากรายได้จากการดำเนินกิจการการบริหารจัดการที่โดดเด่น คือ การเพิ่มกระบวนการทำให้น้ำประปาที่ผลิตได้มีความปลอดภัยและสามารถดื่มได้โดยใช้ระบบ Advanced Water Treatment การจัดการฝึกอบรมด้านการบริหารจัดการระบบประปาให้กับต่างประเทศผ่านโครงการ Japan International Cooperation Agency (JICA) การเตรียมแผนการป้องกันการเกิดภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะแผ่นดินไหวที่จะกระทบต่อการผลิตน้ำประปาการใช้แผนน้ำประปาปลอดภัย (Water Safety Plan) ในการควบคุมคุณภาพน้ำให้ได้มาตรฐานการวัดและตรวจสอบคุณภาพน้ำประปาผ่านมาตรวัดน้ำทั้ง 131 จุดรอบพื้นที่การลงทุนเปลี่ยนท่อใหม่เป็นท่อสแตนเลส และนำอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้ในการลดน้ำสูญเสียและการบริหารจัดการน้ำสูญเสียร้อยละ 2.2 (อันดับ 1 ของโลก) ส่วนการดำเนินงานโดยภาพรวมพบว่าโครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน เหมาะกับการบริหารงานภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นน้ำดิบที่นำมาผลิตน้ำประปามาจากแหล่ง น้ำผิวดินเท่านั้นภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำผ่านกิจกรรม เช่น การบำรุงรักษา ป้องกันและฟื้นฟูสภาพป่าไม้การสื่อสารกับชุมชนผ่านทรัพยากรน้ำการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำการกระตุ้นจิตสำนึกในการร่วมประหยัดการใช้ทรัพยากรน้ำผ่านการเก็บค่าน้ำทั้งน้ำดีและน้ำเสียจากพฤติกรรมการใช้ โดยหากมีปริมาณการใช้น้ำมากขึ้น ค่าน้ำทั้งสองชนิดจะแพงขึ้นด้วยการนำเอาภาคประชาชนและชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างต่อเนื่อง (Bureau of Waterworks Tokyo Metropolitan Government, 2016, 2018)

3. การประปาภาคเอกชน หมายถึง องค์กรที่ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมด มีบริหารงานโดยภาคเอกชน

1. บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) (EastWater) จัดตั้งในรูปแบบนิติบุคคลนามของบริษัทจำกัด (มหาชน) มีสัดส่วนการถือหุ้นหลัก ได้แก่ ภาครัฐ โดย กปภ. ร้อยละ 40.20 และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยร้อยละ 4.57 ส่วนภาคเอกชน โดย บมจ. ไฟฟ้า ร้อยละ 18.72 มีแหล่งเงินทุนจากรายได้จากการดำเนินกิจการและการระดมเงินทุนจากผู้ถือหุ้นการบริหารจัดการที่โดดเด่น คือ การบริหารจัดการด้านแหล่งน้ำดิบการขยายธุรกิจไปสู่การบริหารจัดการด้านน้ำประปาโดยการจัดตั้งย่อย (บมจ. UU) การประยุกต์นำเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยเข้ามามีใช้ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันการพัฒนาศักยภาพของพนักงานผ่านการฝึกอบรม และการสร้างทักษะในการทำงานส่วนการดำเนินงานโดยภาพรวม พบว่า โครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อนการบริหารจัดการด้านแหล่งน้ำดิบโดยการทำข้อตกลงไว้กับ กปภ. การขยายการลงทุนและพัฒนาธุรกิจด้านน้ำดิบให้เพียงพอต่อความต้องการการบริหารจัดการมีเฉพาะระบบการจัดการน้ำดิบเท่านั้น ไม่รวมระบบการผลิต ระบบสูบน้ำส่งแจกจ่ายน้ำประปาและระบบการจัดการน้ำเสียการปรับปรุงโครงสร้างในการบริหารงานของกลุ่มบริษัทให้มีความเหมาะสมการดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อมการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก, 2559, หน้า 1-58)

2. บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี้ส์ จำกัด (มหาชน) (UU) จัดตั้งในรูปแบบนิติบุคคลนามของบริษัทจำกัด (มหาชน) มีสัดส่วนการถือหุ้นบริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 100 มีแหล่งเงินทุนจากรายได้จากการดำเนินกิจการและการระดมเงินทุนจากผู้ถือหุ้นการบริหารจัดการที่โดดเด่น คือ การนำน้ำทะเลมาผลิตเป็นน้ำประปาโดยใช้ระบบรีเวอร์สออสโมซิส (Reverse Osmosis) การดำเนินธุรกิจต่อเนื่องด้านการบริหารระบบบำบัดน้ำเสียและการลดน้ำเสีย การบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจรโดยการรวมระบบน้ำดีและน้ำเสียด้วยกันการสร้างพันธมิตรทางธุรกิจเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกันด้านน้ำอย่างยั่งยืนส่วนการดำเนินงานโดยภาพรวม พบว่าการบริหารจัดการด้านการผลิตและจัดจำหน่ายน้ำประปาในรูปแบบประปาสัมปทานโดยการทำข้อตกลงไว้กับ กปภ. การสร้างวัฒนธรรมองค์กร “ICARE” ผ่านการกระตุ้นให้พนักงานมีคุณธรรมใส่ใจการ

ให้บริการลูกค้าและมุ่งมั่นให้งานสำเร็จการดำเนินงานให้เป็นทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญในงานที่รับผิดชอบการกระตุ้นให้พนักงานมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมนโยบายการให้การศึกษาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแก่เยาวชนการร่วมพัฒนาชุมชนและรักษาสีเขียวในสังคม (Universal Utilities Public Company Limited, 2016, pp.1-6)

3. บริษัท ทีทีดับบลิว จำกัด (มหาชน) (TTW) จัดตั้งในรูปแบบนิติบุคคลนามของบริษัทจำกัด (มหาชน) มีแหล่งเงินทุนจากรายได้จากการดำเนินงานและการระดมเงินทุนจากผู้ถือหุ้นการบริหารจัดการที่โดดเด่น คือการดำเนินธุรกิจต่อเนื่องด้านการบริหารระบบบำบัดน้ำเสีย การบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจรโดยการรวมระบบน้ำดีและน้ำเสียด้วยกันในเขตนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร และนิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ การขยายธุรกิจโดยการลงทุนในบริษัทอื่นเพื่อเพิ่มผลประโยชน์และลดความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจด้านน้ำประปาเพียงอย่างเดียว การสร้างวัฒนธรรมองค์กรมุ่งเน้นการทำงานเป็นทีมการสร้างนวัตกรรมและการพัฒนางานอย่างต่อเนื่องโดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสิ่งแวดล้อม ส่วนการดำเนินงานโดยภาพรวม พบว่าโครงสร้างองค์กรมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อนการผลิตและจัดจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ กปภ. ในรูปแบบการทำสัญญาซื้อขายการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมเพื่อสังคมและกิจกรรมเพื่อสิ่งแวดล้อม เช่นโครงการยูเวนไทย ร่วมใจรักษ์น้ำ โครงการ 1 ล้านกล้า สร้างป่าต้นน้ำชมรมเรารักแม่น้ำท่าจีน เป็นต้น (ทีทีดับบลิว, 2559, หน้า 1-150)

4. การประปาเกาหลีใต้ (K-water: Korea Water Resources Corporation) จัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัด (มหาชน) โดยมีรูปแบบการบริหารงานแบบกึ่งเอกชนกึ่งราชการและมีการดำเนินงานแบบเอกชนมีสัดส่วนการถือหุ้นโดยรัฐบาล ร้อยละ 91.5 ธนาคารพัฒนาเกาหลี ร้อยละ 8.4 และรัฐบาลท้องถิ่น ร้อยละ 0.1 มีแหล่งเงินทุนจากรายได้จากการดำเนินงานและการระดมเงินทุนจากผู้ถือหุ้นการบริหารจัดการที่โดดเด่น คือการบริหารจัดการน้ำแบบครบวงจรที่เรียกว่า ระบบบริหารจัดการน้ำอย่างชาญฉลาด (Smart Water Management: SWM) โดยมีระบบการจัดการน้ำตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนถึงปลายน้ำผ่านการประยุกต์นำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้บูรณาการร่วมกันการเพิ่มมูลค่าของน้ำประปาผ่านระบบการทำความสะอาดน้ำขั้นสูง (Highly Advanced Water Purification) ซึ่งกระบวนการที่สำคัญคือ การเติมโอโซนเพื่อฆ่าเชื้อและการใช้คาร์บอนดูดซับสิ่งมีชีวิตทางชีวภาพในระหว่างการผลิตน้ำประปา การจัดหาแหล่งน้ำจากทั้งผิวดินและใต้ดินขึ้นกับสภาพพื้นที่ รวมถึงการนำน้ำทะเลมาผลิตเป็นน้ำประปา การขยายธุรกิจอย่างครบวงจรสู่ตลาดต่างประเทศ การลงทุนเปลี่ยนท่อเก่าเพื่อลดน้ำสูญเสียและการบริหารจัดการน้ำสูญเสียร้อยละ 8.2 (กปน., 2559, หน้า 16) ส่วนการดำเนินงานโดยภาพรวม พบว่าโครงสร้างองค์กรมีขนาดใหญ่และมีการกำหนดสายบังคับบัญชา หากแต่มีการจัดตั้งให้เป็นแนบราบเพื่อสะดวกในการบริหารงานโดยการแยกตามกลุ่มงานของธุรกิจ การเสริมสร้างให้ประชาชนทั้งภายในและภายนอกองค์กรมีความเป็นพลเมือง การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมด้านชุมชนและสิ่งแวดล้อม การกระตุ้นให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกและความเป็นเจ้าของสมบัติสาธารณะด้านน้ำและสิ่งแวดล้อมร่วมกันผ่านโครงการ เช่น Water Love Sharing Corps การจ่ายเงินอุดหนุนในบิลค่าน้ำ หากประชาชนมีการใช้น้ำอย่างประหยัดโครงการควบคุมการใช้น้ำด้วยตนเองการรณรงค์การใช้น้ำอย่างประหยัดและการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นต้น (K-water, Korea Water Resources Corporation, 2016, pp. 1-55, 2018)

4. การประปาภาคประชาชน หมายถึง องค์กรที่มีการบริหารงานโดยประชาชนในพื้นที่ให้บริการ หรือคนในชุมชนของตนเองเป็นผู้ดำเนินงาน

1. ประปาหมู่บ้าน รัฐบาลเป็นผู้ก่อสร้างระบบน้ำประปาเมื่อแล้วเสร็จมอบสิทธิการบริหารจัดการให้แก่ชุมชน ส่วนการบริหารเป็นของประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินงานมี 4 รูปแบบ คือ (1) ประชาชนบริหารเอง (2) ประชาชนและ อบต. ร่วมกันบริหาร (3) อบต. เป็นผู้บริหาร และ (4) อบต. จ้างเอกชนบริหาร (เมตตา คำพิบูลย์, สมทรง เจริญภัณฑ์ และจิตติมา เวชวิรุฬห์, 2543, หน้า 141-142; วิเชียร จุ่งรุ่งเรือง และเทวรักษ์า เครือคล้าย, 2548, หน้า 21-22) โดยที่แหล่งเงินทุนมาจากที่ภาครัฐบาลเป็นผู้ลงทุนในระบบโครงสร้างการผลิตน้ำประปา ส่วนงบประมาณในการดำเนินงานมาจาก อบต. รวมถึงการเก็บเงินจากสมาชิกเข้ากองทุนพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน การบริหารจัดการที่โดดเด่น คือ การมีส่วนร่วมในชุมชนในด้านการบริหารจัดการระบบน้ำประปาทั้งร่วมกำหนดทิศทาง นโยบาย การดำเนินงานร่วมกันผ่านเครือข่ายการเรียนรู้ซึ่งกันและกันการแสดงบทบาทความเป็น

พลเมืองของผู้นำชุมชน โดยการกระตุ้นและผลักดันให้เกิดสังคมแห่งความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้นภายในชุมชนการให้การศึกษาและการกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกพลเมืองแก่ประชาชนในชุมชนความสามัคคีของคนในชุมชนส่วนการดำเนินงานโดยภาพรวม พบว่าโครงสร้างองค์การมีขนาดเล็กและมีการจัดผังตามหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานประกอบด้วยสมาชิกกลุ่มผู้นำ คณะกรรมการบริหารระบบประปาหมู่บ้านผู้ดูแลระบบประปาหมู่บ้านกองทุนพัฒนาระบบประปาหมู่บ้านและกฎระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารกิจการระบบประปาหมู่บ้านการจัดการปริมาณน้ำดิบที่เพียงพอต่อการผลิตน้ำประปาประชาชนในชุมชนมีความรู้ ความสามารถรับผิดชอบและเอาใจใส่ในหน้าที่ของตนเองการจัดการระบบด้านการเงินผ่านการทำบัญชีและรายงานผลให้สมาชิกรับทราบ (กองประปาชนบท, 2543, หน้า 6-15)

2. ประปาภูเขา รัฐบาลเป็นผู้ก่อสร้างระบบน้ำประปาเมื่อแล้วเสร็จมอบสิทธิการบริหารจัดการให้แก่ชุมชน ประชาชนในพื้นที่ หรือ กลุ่มผู้นำภายในชุมชนเป็นผู้ดำเนินงานและเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยที่แหล่งเงินทุนมาจากที่ภาครัฐบาลเป็นผู้ลงทุนในระบบโครงสร้างการผลิตน้ำประปา ส่วนงบประมาณในการดำเนินงานมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการเก็บเงินค่าน้ำจากสมาชิกในครัวเรือนการบริหารจัดการที่โดดเด่น คือ การสร้างการบริหารแบบมีส่วนร่วมในชุมชนด้านการบริหารจัดการระบบน้ำประปาทั้งร่วมกำหนดทิศทาง นโยบาย การดำเนินงานร่วมกันการตระหนักรู้ในหน้าที่ของตนเองและการมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง การใช้ภูมิปัญญาของท้องถิ่นในการบริหารจัดการผ่านพิธีกรรมต่างๆการสร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นในชุมชนด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมความสามัคคีของคนในชุมชนส่วนการดำเนินงานโดยภาพรวม พบว่าโครงสร้างองค์การมีขนาดเล็ก บริหารจัดการโดยกลุ่มผู้นำภายในชุมชน แบ่งตามตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่ ประธาน รองประธาน รองประธาน เภรียกคณะกรรมการและที่ปรึกษาการบริหารจัดการด้านการเงินในชุมชนผ่านการจัดทำบัญชีโดยเหรัญญิกการบริหารจัดการด้านการดำเนินงานและการบำรุงรักษาน้ำโดยประธานและคณะทำงานเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการร่วมกันในการแบ่งปันน้ำตรวจสอบและซ่อมแซมระบบประปา รวมทั้งจัดเวรในการผลิตเปลี่ยนในการเปิด-ปิดประตูประบายทรายช่วงหน้าฝน (สุธิญญ์ ฤทธิชัย และคณะ, 2560)

ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์และสังเคราะห์คุณลักษณะต่างๆ เพื่อถอดบทเรียนจากการศึกษาในครั้งนี้ออกมาในเป็นคุณลักษณะร่วมการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) ได้แก่ (1) การจัดหาแหล่งน้ำดิบรูปแบบใหม่นอกเหนือไปจากแหล่งน้ำผิวดินและใต้ดินเดิม เช่น การนำน้ำทะเลและน้ำเสียมาผ่านการบำบัด เป็นต้น (2) การลงทุนเปลี่ยนระบบท่อเดิมเป็นท่อใหม่เพื่อลดน้ำสูญเสียที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะท่อชนิดสแตนเลส (3) รูปแบบการจัดองค์การโครงสร้างและขนาดที่เหมาะสมกับบริบทการเมืองการปกครองและการบริหารกิจการในแต่ละพื้นที่ รวมถึงข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องและหลักการกระจายอำนาจในการบริหารโดยที่การจัดโครงสร้างควรเป็นในลักษณะแนวราบเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการทำงาน (4) การคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ โดยเฉพาะการเพิ่มกระบวนการทำให้น้ำมีความใสบริสุทธิ์ในระหว่างการผลิตน้ำประปา ทั้งการเติมโอโซนลงในน้ำเพื่อฆ่าเชื้อและใช้คาร์บอนในการดูดซับสิ่งมีชีวิตทางชีวภาพ รวมถึงการจัดให้มีจุดตรวจคุณภาพน้ำทั่วพื้นที่การให้บริการทำให้มั่นใจได้ว่าน้ำประปาดื่มได้จริง (5) การนำเอาระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการดำเนินงานภายในขององค์การโดยการนำโปรแกรมต่างๆ มาใช้ตรวจติดตามอย่างต่อเนื่องในด้านการลดน้ำสูญเสีย โปรแกรมประยุกต์ด้านข้อมูลลูกค้าเพื่อให้บริการได้อย่างรวดเร็ว โปรแกรมการใช้งานทางอินเทอร์เน็ตเพื่อความรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลและการบริการที่เป็นเลิศ ฯลฯ (6) การบริหารจัดการเกี่ยวกับวงจรชีวิตขององค์การโดยการเริ่มวงจรใหม่ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและบริหารความเสี่ยงขององค์การโดยการขยายธุรกิจด้านน้ำประปาไปลงทุนยังต่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาธุรกิจรับเป็นที่ปรึกษาการบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจรให้กับองค์การของประเทศต่างๆ รวมถึงการขยายกลุ่มธุรกิจจากเดิมคือจำหน่ายน้ำดิบเป็นจัดหาผลิตและส่งจ่ายน้ำประปาสู่ประชาชน เป็นต้น (7) การพัฒนาบุคลากรภายในองค์การ องค์การมีการลงทุนกับพนักงาน/ผู้ปฏิบัติงานในองค์การหรือทุนมนุษย์ (Human Capital) เพื่อให้เกิดความรู้ความสามารถและทักษะในการทำงาน มีความเป็นมืออาชีพในวิชาชีพของตนเอง ประการที่แปด การสร้างเสริมวัฒนธรรมองค์กรร่วมกัน โดยการเอาใจใส่งาน ทำงานเป็นทีม มีธรรมาภิบาล มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนเอง มีลักษณะของความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพสามารถที่จะถ่ายทอด กระตุ้นผู้อื่นให้มีจิตสำนึกในด้าน

การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ประการสุดท้าย การรณรงค์ให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัดและให้ผลประโยชน์ตอบแทนเชิงเหนี่ยวนำผ่านการให้ผู้ผลิตอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับน้ำประปาติดสติกเกอร์ประหยัดน้ำ การคิดค่าน้ำประปาและน้ำเสียบำบัดตามอัตราการใช้ น้ำ และการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ใช้น้ำที่เข้าโครงการร่วมประหยัดน้ำ เป็นต้น

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว (Key Failure Factors) ได้แก่ (1) การแยกการบริหารจัดการน้ำระหว่างน้ำดีและน้ำเสียออกจากกัน ทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่ครบวงจรมิได้นำมาบูรณาการร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด การบริหารจัดการด้านน้ำสูญเสียขององค์กรในประเทศไทยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้องค์การมีต้นทุนในการจัดการสูงขึ้น (2) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ การมีแหล่งเงินทุนที่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะการประปาภาครัฐบางแห่งที่รัฐยังต้องจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อพยุงให้องค์การดำเนินกิจการต่อไปได้ ในทางตรงกันข้ามปัจจัยด้านการเงินของการประปาภาคเอกชนเป็นตัวชี้วัดความอยู่รอดขององค์การในดำเนินธุรกิจต่อไป (3) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริการสาธารณะทั้งด้านน้ำประปา ด้านทรัพยากรน้ำ และด้านสิ่งแวดล้อม หากภาครัฐกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนที่ร่วมบริหารงานกิจการน้ำประปาทำให้สามารถประหยัดต้นทุนในการดำเนินงานของภาครัฐได้ ภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมบริหารกิจการร่วมกัน รวมถึงการกระตุ้นให้ภาคประชาชนพลเมืองและภาคเอกชนเกิดจิตสำนึก จิตสาธารณะ รวมถึงจิตอาสาในการอนุรักษ์ หวงแหน ปกป้อง และดูแลสิ่งแวดล้อมร่วมกัน (4) ภาคประชาชนยังขาดความตระหนักในผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน ยังขาดจิตสำนึกพลเมืองที่จะยอมสละพื้นที่ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล และยังไม่มีความเป็นจิตสาธารณะที่จะร่วมดูแลสมบัติสาธารณะที่เป็นของส่วนรวมร่วมกันในการอนุรักษ์ หวงแหนและดูแลทรัพยากรน้ำร่วมกัน (5) การขาดการจัดตั้งอาสาสมัคร การจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายในการร่วมมือกันรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาส่วนรวมกัน รวมถึงการขาดการส่งเสริมให้ภาคประชาชนร่วมกันแสดงบทบาทของความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ ประชาชนผู้นั้นจะต้องตระหนักในสิทธิ หน้าที่ของความเป็นพลเมือง ใช้สติปัญญาโดยการนำความรู้ความชำนาญ ทักษะของตนเองมาร่วมแก้ปัญหา มารวมกลุ่มกันบริหารจัดการด้านน้ำประปาและทรัพยากรน้ำร่วมกันให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากคุณลักษณะร่วมบางประการที่ดีและโดดเด่นทั้งปัจจัยแห่งความสำเร็จและปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวขององค์การในการบริหารจัดการที่ได้จากแต่ละองค์การสู่การประยุกต์ใช้ปรับปรุงและกำหนดเป็นแนวทางการส่งมอบบริการสาธารณะแนวใหม่แก่ กปน. ในแต่ละด้าน เพื่อเป็นข้อเสนอแนะให้กับ กปน. ดังนี้

1. ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในองค์การ ได้แก่ (1) การพิจารณานโยบายการจัดการแหล่งน้ำดิบใหม่ เพื่อรองรับและแก้ปัญหาคุณภาพน้ำดิบที่ไม่ได้มาตรฐาน สอดคล้องกับ ภูมิทัศน์ สนวนและธรรมาภิบาล วสุศรี (2557, หน้า 1) ที่กล่าวไว้ว่า ความเสี่ยงข้ออุปทานของการประปาครหลวงต้นเหตุหลักที่ทำให้เกิดความเสียหาย คือ สภาพน้ำดิบด้วยคุณภาพ (2) การพิจารณานโยบายบูรณาการระบบการผลิตน้ำประปาและการบำบัดน้ำเสียร่วมกันและ (3) การพิจารณานโยบายการลงทุนเปลี่ยนท่อใหม่เพื่อลดน้ำสูญเสีย สอดคล้องกับผลการวิจัยของ บรรจบ โพธิ์ศรี (2552, หน้า 1) ที่ได้สรุปว่า ต้นทุนค่าน้ำประปาที่เพิ่มขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งมาจากน้ำสูญเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการสูบน้ำให้แก่ประชาชน (4) การพิจารณานโยบายการสร้างนวัตกรรมในกระบวนการผลิตและสูบน้ำประปา เพื่อทำให้น้ำประปาสามารถดื่มได้และประชาชนมีความเชื่อมั่นในคุณภาพน้ำ ดังเช่นผลการดำเนินงานด้านการนวัตกรรมการผลิตน้ำประปาของการประปาสิงคโปร์ การประปาเกาหลีใต้และการประปาโตเกียว (ญี่ปุ่น) (5) การพิจารณานโยบายการประยุกต์นำเทคโนโลยีและสารสนเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการดำเนินงาน สอดคล้องกับผลการศึกษาของ จุฑามาศ บุตรรักษ์ (2553, หน้า ค) ที่ได้กล่าวไว้ว่า การนำระบบสารสนเทศมาช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการทำงานของ กปน. (6) การพิจารณานโยบายการลงทุนขยายธุรกิจเพื่อรองรับความเสี่ยงและขยายการลงทุนไปสู่พื้นที่อื่นๆ เช่น การเป็นที่ปรึกษาด้านการผลิตน้ำประปาการร่วมลงทุนข้ามประเทศ การจัดฝึกอบรมให้กับองค์กรต่างๆ ในธุรกิจด้านน้ำประปาและการแปรรูปองค์การโดยการนำภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานผ่านการทำสัญญาการลงทุนกับบริษัทต่างๆ เป็นต้นนอกจากนี้ยังรวมถึงการพัฒนาทรัพยากรบุคคลมีการลงทุนกับพนักงาน/ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ

หรือทุนมนุษย์ (Human Capital) รวมถึงส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมองค์การ สอดคล้องกับ ผลการศึกษาของ ไชยนันท์ ปัญญาศิริ (2559, หน้า 9-19) ที่พบว่า ด้านวัฒนธรรมองค์การจะต้องทำงานกันเป็นทีม ลดระยะความห่างของการสั่งการลง หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนและเรียนรู้ที่จะสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ด้านความเป็นสถาบันและ สมจินตนา คุ่มภัย (2553, หน้า 3-4) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ วัฒนธรรมองค์การของรัฐบาลแล้วพบว่า รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพสูงและปานกลาง ควรมีวัฒนธรรมทำงานเป็นทีมและมีการจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยจะต้องกำหนดไว้ในกลยุทธ์ขององค์การและมีการสื่อสารอย่างทั่วถึง

2. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน/พลเมือง ได้แก่ (1) การประยุกต์ใช้หลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาใช้ในการร่วมบริการจัดการบริการสาธารณะที่ทุกภาคส่วนมีความต้องการร่วมกัน มีใช้ภาครัฐกำหนดอยู่ฝ่ายเดียว (2) การพิจารณา นโยบายส่งเสริมให้เกิดความตระหนักถึงจิตสาธารณะและความเป็นพลเมือง (3) การพิจารณาผลักดันให้เกิดการร่วมจัดตั้งกลุ่ม เครือข่ายจิตอาสาเพื่อร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านน้ำประปาส่วนร่วม (4) การพิจารณานโยบายการรณรงค์ให้เกิดการใช้ น้ำอย่างประหยัดและรู้คุณค่าของทรัพยากรน้ำของประชาชนผู้ใช้น้ำ ดังนั้น กปน. จึงควรที่จะนำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ มาปรับใช้ โดยเน้นย้ำในการสร้างความเป็นพลเมืองของประชาชนในการร่วมกันมีร่วมใจกันแก้ไขปัญหาส่วนร่วมเพื่อมาเป็น แนวทางในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์การที่เหมาะสมต่อองค์การต่อไป โดยจะต้องคำนึงถึงการกำหนดขอบเขตการ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วยในประเด็นของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านน้ำประปานั้น กปน. จึง ควรที่จะนำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มาปรับใช้ โดยเน้นย้ำในการสร้างความเป็นพลเมืองของประชาชนในการร่วมกัน มีร่วมใจกันแก้ไขปัญหาส่วนร่วมเพื่อมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์การที่เหมาะสมต่อองค์การต่อไป ดังเช่น งานวิจัยของ สมเกียรติ นาคระโทก (2557, หน้า 54-83) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากร โดย ประชาชนเห็นด้วยว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชนชาวไทยและยังเห็นด้วยกับการที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายสาธารณะอันจะเกิดผลกระทบต่อชุมชนผ่านกระบวนการร่วมทำกิจกรรมร่วมกันและจะต้องเกิดจากความสมัครใจ ร่วมกัน เชื่อมโยงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะเศรษฐกิจสังคม ประชากรแต่ละประเทศและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของ Elinor Ostrom (1990, pp. 90-102) ที่ได้เสนอแนวคิดในการจัดการทรัพยากรส่วนรวมของรัฐ (Governing The Commons) ว่าระบบกรรมสิทธิ์ชุมชน สามารถจัดการทรัพยากรร่วม (Common - Pool Resources) ได้สำเร็จโดยปราศจากการควบคุมโดยอำนาจรัฐจากส่วนกลาง หรือการทำให้ทรัพยากรร่วมนั้นเป็นของรัฐกล่าวคือ ทรัพยากรร่วมเป็นประเภทของสินค้าทางเศรษฐศาสตร์อีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งมี ลักษณะบางประการที่เหมือนทั้งสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะและมีลักษณะกีดกันได้ยากมาก เนื่องจากขอบเขตของทรัพยากร มีขนาดใหญ่ซึ่งยังบริโภคหรือเก็บเกี่ยวมาก จำนวนทรัพยากรที่ใช้ได้ก็จะน้อยลงเรื่อยๆ เช่น ทรัพยากรน้ำ เป็นต้น ส่งผลให้เกิด ปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดี ดังนั้น การจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนที่ประสบความสำเร็จจะต้องกำหนดขอบเขตของ ทรัพยากรร่วมที่ต้องอยู่ภายใต้การจัดการกำหนดความสอดคล้องระหว่างกฎกติกาของชุมชนกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อม สมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกา มีการสอดส่องดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมีการลงโทษกับคนที่ ผิดกติกา มีกลไกจัดการความขัดแย้งใกล้เคียง รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน และหากทรัพยากรร่วมที่มีขนาดใหญ่ จะต้อง มีกติกาและกระบวนการจัดการทรัพยากรจะต้องเชื่อมโยงสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่าจะเห็นได้ว่า การที่ประชาชนแสดงลักษณะของ ความเป็นพลเมืองได้นั้น เกิดขึ้นในชุมชนที่สามารถควบคุมขอบเขตในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันได้ ดังเช่นความสำเร็จในการ บริหารจัดการการประปาภาคประชาชน ทั้งประปาหมู่บ้านและประปาภูเขาในประเทศไทยยังรวมถึงความสามัคคีในชุมชนและ การมีผู้นำที่เป็นแบบอย่างของการเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อชุมชนร่วมกัน ดังนั้น การที่ กปน. จะนำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความเป็นพลเมืองมาใช้ในการกำหนดนโยบายการดำเนินกิจการขององค์การจะต้องคำนึงถึงการกำหนด ขอบเขตการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วย

3. ด้านการส่งเสริมให้เกิดสังคมพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพ โดยการนำเอาแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองมาช่วย ในการออกแบบการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกัน ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นพลเมือง ที่รู้หน้าที่ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็น ประกอบอาชีพอะไร ก็จะต้องมีจิตสำนึกแห่งความเป็นพลเมือง นำความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติของตนมาเพื่อทำให้เกิด ผลประโยชน์ต่อส่วนรวมร่วมกัน สอดคล้องกับการสร้างทักษะความเป็นพลเมือง (Civic Skills) ของ Harry Boyte (2008, pp.

3-15, 143-157) สรุปหลักการไว้ 10 ประการดังนี้ (1) การสัมภาษณ์ระหว่างบุคคล เพื่อวิเคราะห์ถึงศักยภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมของบุคคล (2) การวาดแผนที่ระหว่างพลังอำนาจประชาชนและประโยชน์สาธารณะเพื่อให้เกิดความคิดในการพัฒนาร่วมกัน (3) การจัดประชุมร่วมกันในบ้าน เพื่อปรึกษากันในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนร่วมและเสนอความคิดในการร่วมดำเนินการด้วยกัน (4) การจัดหาพื้นที่ว่างในสังคมและชุมชนที่อาศัยอยู่ เพื่อมีพื้นที่ในประกอบกิจกรรมสาธารณะร่วมกันและเกิดการปฏิสัมพันธ์กันอย่างมีความสุข (5) การค้นพบทรัพยากรด้านวัฒนธรรมในชุมชน เพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกันภายใต้วัฒนธรรมเดียวกัน (6) การประเมินด้านสาธารณะ เพื่อให้พลเมืองทั้งในสังคมและชุมชนนั้น สามารถที่จะเรียนรู้ได้จากประสบการณ์ร่วมกัน (7) การเข้าร่วมดำเนินงาน เพื่อจัดเรียงตามความสำคัญของการดำเนินกิจกรรมทางสังคม (8) การสร้างความเข้าใจในสังคมชุมชนของตนเอง เพื่อเข้าใจถึงประวัติความเป็นมาในสังคมของตนเองในการร่วมดำเนินกิจกรรมทางสังคมให้ประสบความสำเร็จ (9) การพัฒนาอัตลักษณ์ความเป็นพลเมือง (Developing a Citizen Identity) โดยการสร้างประชาชนให้เป็น “พลเมืองที่มีลักษณะของความเป็นวิชาชีพนิยม” (Citizen Professionalism) และสุดท้าย การสร้างความร่วมมือและพันธมิตร เพื่อสร้างความร่วมมือร่วมกันผ่านกลุ่มพันธมิตรหรือภาคประชาสังคมให้เกิดขึ้นพร้อมทั้งยึดหลักจริยธรรมในการดำเนินงานอีกด้วยโดยเริ่มพัฒนาให้เกิดความเป็นพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพของพนักงานภายในองค์กรแล้วขยายผลไปสู่บุคคลภายนอกองค์กรผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับ กปน. ทุกประเภท ร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดกิจกรรมเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับหลักวิชาชีพนิยม (Professionalism) ของ ดิน ปรัชญพฤทธ์ (2551, หน้า 25-80) ที่ว่าด้วยหลักการมีจรรยาบรรณวิชาชีพหรือมาตรฐานความประพฤติ/ศีลธรรมประจำวิชาชีพและหลักการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพโดยที่จะต้องอยู่ในกรอบขนบธรรมเนียมประเพณี ศีลธรรมและปทัสถานทางสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่ตั้งตามควรยึดถือและปฏิบัติตามเกิดเป็นศีลธรรมประจำวิชาชีพ (Professional Morality) ในแต่ละบุคคลดังนั้น การส่งเสริมให้มั่นนโยบายการพัฒนาพนักงานในองค์กรให้แสดงบทบาทของพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพและมีจรรยาบรรณในการทำงาน รวมทั้งสามารถส่งต่อไปสู่บุคคลภายนอกองค์กรให้แสดงบทบาทนี้ได้ด้วยผ่านกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่างๆในด้านบริการสาธารณะด้านน้ำประปา อนุรักษ์ทรัพยากรน้ำและรักษาสิ่งแวดล้อมในห่วงโซ่อุปทานของน้ำประปาประปาประปาฯ ทั้งนี้ กปน. จะเป็นอีกหนึ่งสถาบันทางสังคมที่สามารถสร้างและหล่อหลอมให้เกิดสังคมของพลเมืองต่อประเทศไทยได้อีกทางหนึ่ง

4. ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ (1) การส่งเสริมให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาให้เกิดขึ้นในสังคมไทย สอดคล้องกับ ศักดิ์ศรี ปาณะกุล (2549, หน้า 45-51) โดยมุ่งเน้นไปที่การให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา (Environmental Education) กับบุคคลทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผ่านรูปแบบวิธีการและแหล่งความรู้ต่างๆ ในการจัดการเรียนรู้ด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาเพื่อสร้างและกระตุ้นให้ประชาชนทุกคนมีจิตสำนึกในการป้องกัน แก้ไข รักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมร่วมกันอย่างเหมาะสมต่อไป และ (2) การพิจารณาโยธยานำกลยุทธ์สร้างคุณค่าร่วมระหว่างธุรกิจกับสังคมหรือที่เรียกว่า CSV (Creating Shared Value) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการดำเนินธุรกิจสู่การเป็นธุรกิจที่ยั่งยืนเน้นการสร้างห่วงโซ่คุณค่าใหม่ (Value Chain) เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หรือบริการที่หวังดีต่อสังคมส่งผลสู่การสร้างกำไรในระยะยาวให้องค์การได้อีกด้วย (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2557)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ด้านนโยบาย กปน. ควรมีนโยบายการจัดการแหล่งน้ำดิบสำรองไว้ใช้ในการผลิต ควรผลักดันนโยบายบูรณาการโดยการรวมระบบการผลิตน้ำประปาและระบบบำบัดน้ำเสียเข้าด้วยกันควรมีนโยบายการสร้างนวัตกรรมในกระบวนการผลิตและสูบน้ำจ่ายน้ำประปาเพื่อทำให้น้ำประปาสามารถดื่มได้และประชาชนมีความเชื่อมั่นในคุณภาพน้ำ โดยการเพิ่มกระบวนการทำให้น้ำมีความเริ่มวงจรชีวิตขององค์กรใหม่ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและรองรับกับสถานการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงต่อไป ควรมีนโยบายส่งเสริมให้เกิดความตระหนักถึงจิตสาธารณะและความเป็นพลเมืองเร่งกระตุ้นและสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองร่วมมือกันเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ห่วงโซ่คุณค่าและระมัดระวังการใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดควรส่งเสริมให้มั่นนโยบายการพัฒนา

พนักงานในองค์กรให้แสดงบทบาทของพลเมืองที่มีความเป็นมืออาชีพและมีจรรยาบรรณในการทำงาน รวมทั้งสามารถส่งต่อไปสู่บุคคลภายนอกองค์กรให้แสดงบทบาทนี้ได้ด้วยผ่านกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่างๆในด้านบริการสาธารณะด้านน้ำประปา อารักขาทรัพยากรน้ำและรักษาสสิ่งแวดล้อมในห่วงโซ่อุปทานของน้ำประปาส่วนร่วมกัน ควรมีนโยบายนำกลยุทธ์สร้างคุณค่าร่วมระหว่างธุรกิจกับสังคมหรือที่เรียกว่า CSV (Creating Shared Value) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการ

2. ด้านบริหารจัดการ กปน. ควรมีการประยุกต์นำเทคโนโลยีและสารสนเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล รวมไปถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อประชาชนผู้ใช้น้ำทุกคนควรมีนโยบายการให้ความสำคัญไปที่การพัฒนาทรัพยากรบุคคลมีการลงทุนกับพนักงาน/ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร หรือทุนมนุษย์ (Human Capital) รวมถึงส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรเพื่อสร้างปัจจัยในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและเป็นอีกหนึ่งปัจจัยต่อการพัฒนาองค์กร ควรผลักดันให้เกิดการร่วมจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายจิตอาสาเพื่อร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านน้ำประปาส่วนร่วมกัน โดยการใช้กลยุทธ์ในการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนให้ประชาชน ชุมชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมผ่านโครงการมีส่วนร่วมในการรักษา ดูแลและสอดส่องแหล่งน้ำต่างๆ รวมถึงการส่งเสริมให้มีอาสาสมัคร (Volunteer) ช่วยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำผ่านกิจกรรมต่างๆ ท้องถิ่นการจัดขึ้น ควรมีนโยบายในการรณรงค์ให้เกิดการใช้ตัวอย่างประหยัดและรู้คุณค่าของทรัพยากรน้ำของประชาชนผู้ใช้น้ำควรส่งเสริมให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะด้านทรัพยากรน้ำและน้ำประปาให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ผ่านการให้การศึกษาแก่บุคคลทั่วไป

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาผ่านรูปแบบขององค์การปกครองในบริบทของการประปาภาครัฐ/ราชการการประปาภาครัฐวิสาหกิจการประปาภาคเอกชนและการประปาภาคประชาชนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้ห้ขยบายกรณีศึกษาเลือกตัวอย่างองค์การที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์การจากประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้และญี่ปุ่น (เมืองโตเกียว) เท่านั้น หากแต่ยังไม่ได้ศึกษาเปรียบเทียบในประเทศอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จเพื่อที่จะนำแนวปฏิบัติที่ดี หรือ Best Practice ของแต่ละองค์การมาปรับให้เข้ากับบริบทและประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกภาคส่วน หรือแม้กระทั่งมิได้ศึกษาถึงองค์การด้านน้ำประปาที่ประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานเพื่อมาเป็นจุดเริ่มต้นในการศึกษาและนำจุดอ่อนมาปรับปรุงให้เข้ากับบริบทของ กปน. ได้ หากท่านใดสนใจที่จะทำการศึกษาเปรียบเทียบองค์การการให้บริการสาธารณะด้านน้ำประปาเพิ่มเติม ผู้วิจัยขอแนะนำลองศึกษาจากองค์การในประเทศอื่นๆ นอกเหนือไปจากสามประเทศข้างต้นเพื่อให้การวิจัยองค์การมีความหลากหลายและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกต่อไป

ส่วนในประเด็นของการพัฒนาเป็นต้นแบบรัฐวิสาหกิจแห่งแรกที่น่าเอาแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่และรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองเข้ามาปรับใช้ในการดำเนินกิจการก็เพื่อเป็นตัวอย่างให้ภาคส่วนอื่นๆ สามารถนำเอาแนวคิดนี้เข้ามารีเริ่มปรับใช้ในการพัฒนาองค์การให้ประสบความสำเร็จภายใต้บริบทการดำเนินการของตนเองให้ยั่งยืนสืบไป

เอกสารอ้างอิง

กองประปาฯชนบท, กรมอนามัย, กระทรวงสาธารณสุข. (2543). คู่มือการบริหารกิจการหมู่บ้านของกรมอนามัย.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์.

การประปานครหลวง. (2559). รายงานประจำปี 2559. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก. (2559). รายงานประจำปี 2559. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

จุฑามาศ บุตรรักษ์. (2553). การศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารต่อการนำระบบสารสนเทศ

เพื่อจัดการมาเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของการประปานครหลวง.

วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

จุมพล หนิมพานิช. (2550). การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาย โพธิ์สิตา. (2556). ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พริ้นติ้ง.

ไชนันท์ ปัญญาศิริ. (2559). การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในระบบราชการไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ
หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี. 10 (21), 9-19.

ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2551). วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. 1(4), 25-80.

ทีทีดับบลิว. (2559). รายงานประจำปี 2559. นครปฐม: ม.ป.ท.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรจบ โพธิ์ศรี. (2552). การศึกษาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของสำนักงานประชาสัมพันธ์ของกรมการประชาสัมพันธ์
นครหลวง. วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บุญยืน กวินเสกสรร. (2558). "NEWater" น้ำอุปโภคบริโภคจากน้ำทิ้งของสิงคโปร์. สำนักจัดการคุณภาพน้ำกรมควบคุมมลพิษ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ม.ป.ท.

ปกรณ์ ศิริประกอบ. (2558). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. จาก CSR สู่ CSV ถึงเวลา...ปลูกธุรกิจสร้างคุณค่าร่วม. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก

https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1394008498 (สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2561)

ประติพัทธ์ บำรุงศรี. อีก 20 ปี ข้างหน้า น้ำประปาจะ(ไม่) ขาดแคลน?. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก

<http://newsletter.teamgroup.co.th/1104/TH/vision.html> (สืบค้นวันที่ 24 มกราคม 2561)

ภูริพัฒน์ สนิทวนะ และธัญญา วสุศรี. (2557). การศึกษาความเสี่ยงโซ่อุปทานกรณีศึกษาการประปานครหลวง".

วารสารวิจัยและพัฒนา มจร. 37(2), 1.

เมตตา คำพิบูลย์, สมทรง เจริญภัณฑ์ และจิตติมา เวชวิรุฬห์. (2543). รูปแบบองค์กรที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ

กิจการประปาหมู่บ้าน. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

วิเชียร จุ่งรุ่งเรือง และเทวรักษ์ เครือคล้าย. (ม.ป.ป.). น้ำใครหว่า ...?. สมาคมทรัพยากรน้ำ.

(พฤษภาคม-สิงหาคม 2548), 14-16.

สมจินตนา คุ่มภัย. (2553). การเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพองค์กร:กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจใน
ประเทศไทย. ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมเกียรติ นากระโทก. (2557). การมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ

ชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. ประเด็นสิทธิการจัดตั้งกิจการของเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความ

เป็นอยู่ของคนในชุมชน. บทความวิจัยและวิชาการ, สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า.

สารภี บัวบาน. (2559). ประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนด้านงานทะเบียนราษฎร กรณีศึกษาสำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาล

ตำบลมาบอำมฤต จังหวัดชุมพร. วารสารนวัตกรรมการบริหารและการจัดการ. 4(2), 65-69.

ศักดิ์ศรี ปาณะกุล. (2549). การจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม. รัฐศาสตร์. 48 (เมษายน -มิถุนายน 2549),
45-51.

สุธัญญ์ ฤทธิยาบ และคณะ. (2560). คู่มือประปาภูเขา. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก

http://irrigation.rid.go.th/rid17/Myweb/web_design/Web_Dising/new%20web%20site/new%20web/data/blue%20knowlage/1%20kumu/21%20papapukau.pdf (สืบค้นวันที่ 26 ตุลาคม 2560)

สุพร เสียนสลาย. (2557). หน่วย 2 การบริหารการดำเนินงานบริการสาธารณะ ใน เอกสาร

การสอนชุดวิชาการบริหารองค์การภาครัฐ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ ม. สุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 12.

นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ. (2557). รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

Boyte, Harry 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.

----- (2018). *About TMWB: Water Supply in Tokyo (2016).* [Online]. Available:

<http://www.waterprofessionals.metro.tokyo.jp/tmwb-7.html>

Korea Water Resources Corporation, K-water. (2016). *2016 Sustainability Report.* Daejeon: n.p.

----- (2016). *Home.* [Online]. Available: <http://english.kwater.or.kr/eng/main.do>

Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.*

United Kingdom: Cambridge University Press.

Singapore's National Water Agency, PUB. (2017). *Annual Report 2016/17.* Singapore: n.p.

----- (2018). *Home.* [Online]. Available: <https://www.pub.gov.sg/>

Universal Utilities Public Company Limited. (2016). *Company Profile: A Leader in Waterworks Business.*

Bangkok: Universal Utilities Public Company Limited.



วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์



หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (MPA)

เปิดรับสมัคร... ภาคค่ำ (พื้นที่ ศาลายา)
เรียน อังคาร และ พฤหัสบดี

สำหรับ... บุคลากรภาครัฐที่ต้องการปรับวุฒิการศึกษา
บุคคลทั่วไปที่ต้องการเป็นข้าราชการ และข้าราชการส่วนท้องถิ่น
บุคลากรภาคเอกชนที่ต้องการเรียนรู้ด้านการบริหาร

เนื้อหาทันสมัย สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน และนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง
เรียนรู้กับคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณภาพและมากประสบการณ์
หลักสูตรได้รับการรับรองจาก สกอ.
มหาวิทยาลัยของรัฐ
จบตามระยะเวลา 1 ปีครึ่ง

สมัครเลยที่ >>> <https://www.rcim.in.th> 092-442-8000

