

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันแนวคิดธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากขึ้น (ประพัฒน์ โปธิวรคุณ, 2544) จากการศึกษาแนวคิดขององค์กร หน่วยงานนักบริหาร นักวิชาการและนักเศรษฐศาสตร์ทั่วไป สรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักพื้นฐาน และยุทธศาสตร์ที่สังคมโลกต้องการให้เกิดขึ้น และนำมาใช้เพื่อลด บรรเทาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ช่วยสร้างคุณค่า และจิตสำนึกทางปัญญา วัฒนธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้มีความเป็นธรรมในสังคม มีความโปร่งใส ได้รับการยอมรับและเชื่อถือ มีประสิทธิภาพและคุณภาพมาตรฐานสูงขึ้น มีการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นภูมิคุ้มกันที่ทำให้มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ มีความมั่นคง ปลอดภัยทุกภาคของ สังคม อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดี สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิรูป การเมืองไทย โดยได้วางรากฐานแนวคิดนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลายประเด็น เช่น ความโปร่งใส การตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และการกระจายอำนาจ (สุทัศน์ สิงหนเสนี, 2542 : ประพัฒน์ โปธิวรคุณ, 2544) ปัจจุบันหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักที่ทั้งองค์การสหประชาชาติ ธนาคาร ฯลฯ และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งธนาคารการพัฒนาเอเชียมีข้อสรุปร่วมกันว่าเป็นคุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศยากจน (สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542 อ้างถึงใน บุญอนันต์ บุญสนธิ, 2543) และใช้เป็นเงื่อนไขในการ พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือต้องสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในระบบบริหารจัดการของรัฐบาล เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง เมื่อปี 2540 จะต้องขอ ความช่วยเหลือทางด้านเงินกู้และอยู่ภายใต้โครงการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เงื่อนไขดังกล่าวก็ ได้ถูกนำมาใช้กับประเทศไทยด้วยเช่นกัน (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2543 ; ปัญญา ฉายะปัญญาวงศ์ และ รัชณี ภูตระกูล, 2544) แนวคิดธรรมาภิบาลนี้ได้รับการขานรับจากนักวิชาการ นักธุรกิจ นักบริหาร ปัญญาชน องค์กรต่างๆ และเรียกร้องให้รัฐบาลสร้างหลักธรรมาภิบาลแห่งชาติขึ้น (ชัยสิทธิ์ ลิ้มประเสริฐ, ม.ป.ป.) รัฐบาลขณะนั้นเห็นความจำเป็นที่ประเทศจะต้องมีการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีเพื่อสร้าง ความเข้มแข็งให้กับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ สามารถรองรับกระแสการ เปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันการณ์ จึงได้ออกกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ

บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างระบบต่างๆ ของประเทศทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542) ระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า หลักการดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศและในพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายปฏิรูประบบราชการ มาตรา 1/3 กำหนดให้ส่วนราชการจะต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, 2542) นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 รัฐบาลกำหนดให้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นยุทธศาสตร์ 1 ใน 3 กลุ่มยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ และถือว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่สุดที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อื่นไปสู่เป้าหมาย โดยกำหนดให้สร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544)

เทศบาลนครนครปฐมเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ตามกฎหมาย โดยที่เทศบาลนครนครปฐมมีความสำคัญต่อชุมชน ในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่นและเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาชุมชน มีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชุมชน เป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่างๆ ในชุมชน จึงรู้ปัญหาความต้องการที่แท้จริง รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมในชุมชน ซึ่งเทศบาลนครนครปฐมเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรและพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการบริหารได้มากขึ้น โดยดำเนินตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเมือง ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาดังนี้

1. พัฒนาระบบบำรุงรักษาถนน สะพานทางเข้า ท่อระบายน้ำ ระบบป้องกันน้ำท่วม และระบบบำบัดน้ำเสีย
2. พัฒนาระบบไฟฟ้าสาธารณะ และระบบการจราจร
3. พัฒนาระบบประปาให้มีคุณภาพมาตรฐานและปริมาณเพียงพอ สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง
4. ปรับปรุงภูมิทัศน์เมือง โดยจัดทำผังเมืองรวม สวนสาธารณะ พื้นที่นันทนาการ
5. พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว

จากแนวทางการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าการพัฒนาระบบประปาให้มีคุณภาพมาตรฐาน และมีปริมาณเพียงพอ สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง ซึ่งน้ำเป็นปัจจัยสำคัญของการดำรงชีวิต และความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิตทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นมนุษย์หรือสัตว์ต่างก็มีน้ำเป็นองค์ประกอบสำคัญ สำหรับมนุษย์น้ำมีค่าสูงสุดคือ “น้ำสะอาด” ซึ่งจะหมายถึงน้ำที่ปราศจากเชื้อโรคต่างๆ ที่เหมาะสมสำหรับมนุษย์ ในการใช้อุปโภค บริโภค นั่นคือ “น้ำประปา” (การประปาส่วนภูมิภาค, 2552 : 14)

การจัดหาน้ำสะอาดให้ชุมชนเป็นบทบาทและหน้าที่หนึ่งของรัฐที่ต้องส่งเสริมให้ประชาชน มีน้ำสะอาดสำหรับการอุปโภคและบริโภคอย่างเพียงพอ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีหน้าที่จัดให้มีน้ำสะอาด เทศบาลนครปทุมจึงได้มอบหมายให้กองประปา เทศบาลนครนครปฐม ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยระดับกองของเทศบาลนครนครปฐม มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำที่สะอาด ตลอดจนการบริหารภายในองค์กร รวมทั้งการเก็บผลประโยชน์ ในการจำหน่ายน้ำประปา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการให้บริการกับประชาชนในเขตเทศบาลนคร นครปฐม 19.85 ตารางกิโลเมตร การผลิตน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐมเป็นระบบการผลิตน้ำแบบ ผิวดิน โดยได้รับน้ำดิบ (หรือน้ำจากธรรมชาติ) จากเขื่อนวชิราลงกรณ์ เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนท่าทุ่งนา และเขื่อนแม่กลอง ในจังหวัดกาญจนบุรี ส่งผ่านทางคลองชลประทานตามคลองส่งน้ำ 8ข – 5ข มายัง อ่างเก็บน้ำในเขตเทศบาลนครนครปฐม ในส่วนของรายได้ และงบประมาณกองประปาเทศบาลนคร นครปฐมมีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง เรียกว่า งบเฉพาะกิจการประปา ที่ได้มาจากการให้บริการ และจำหน่ายน้ำประปาเป็นหลัก

ปัจจุบันกองการประปา เทศบาลนครนครปฐม มีผู้ใช้น้ำประปาจำนวน 23,500 ราย โดยมี ทั้งประเภทผู้ใช้น้ำประปาตามประเภทหลักๆ จำนวน 4 ประเภท คือ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ประเภทสถานที่ราชการ ประเภทบ้านพักอาศัย ประเภทธุรกิจโรงแรม ประเภทหอพัก ซึ่งผู้ใช้น้ำประปาประเภทต่างๆ จะมีความต้องการใช้น้ำประปารวมเฉลี่ยอยู่ที่ 78,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน แต่ในขณะที่อัตราการผลิตของกองการประปาเทศบาลนครนครปฐมอยู่ที่ 60,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน จึงเป็นต้นเหตุให้ประสบปัญหาน้ำประปาไม่เพียงพอ โดยค่าเฉลี่ยการใช้น้ำสำหรับชุมชนในเมืองคือ 150-200 ลิตรต่อคนต่อวัน จากการสำรวจพบว่า ชุมชนในเมืองและชนบทจะมีอัตราการใช้น้ำต่ำกว่าชุมชน ในเมืองและเทศบาล ทั้งนี้ในประเทศไทยอัตราการใช้น้ำที่การประปาส่วนภูมิภาคและการประปานครหลวง ใช้ในการคำนวณการผลิตน้ำประปาที่มีค่าเฉลี่ยประมาณ 120 และ 200 ลิตรต่อคนต่อวัน ซึ่งในขณะที่ จำนวนประชากรอยู่ในเขตเทศบาลนครนครปฐม และพื้นที่ใกล้เคียงส่วนใหญ่ใช้น้ำประปาของ กองประปา เทศบาลนครนครปฐม จึงทำให้ความคาดหวังที่จะให้บริการที่มีประสิทธิภาพเป็นแรงกดดัน ให้กองการประปาต้องปฏิรูปการทำงานเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการ ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพ น้ำประปา ด้านพฤติกรรม การให้บริการของพนักงาน ด้านความสะดวกทั่วถึงและเสมอภาค ด้านความพึงพอใจ

ของประชาชนเป็นหัวใจหลัก โดยจำเป็นต้องนำเอาแนวคิดหลักการบริหารยุคใหม่มาปรับใช้ในการทำงานเกิดผลสัมฤทธิ์เพื่อส่วนรวมและประโยชน์ของประชาชน ผลงานต่างๆ ที่ปรากฏต้องพิสูจน์ได้ในเชิงตัวเลขและสถิติที่เป็นรูปธรรม สามารถให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ทั้งนี้โดยคำนึงถึงนโยบายหลักของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวว่า “ยึดมั่นธรรมาภิบาลบริการเพื่อประชาชน”

อย่างไรก็ตาม กองการประปา เทศบาลนครนครปฐม ยังประสบปัญหาอย่างมากจากการที่มีการขยายตัวของชุมชนอย่างรวดเร็ว ทำให้ความต้องการใช้น้ำประปาที่มีเพิ่มมากขึ้น จนเป็นสาเหตุทำให้กองการประปาเทศบาลนครนครปฐมไม่สามารถให้บริการน้ำประปาได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ ขาดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี จนทำให้ขาดประสิทธิภาพในการให้บริการน้ำประปาดังนั้น ผู้ศึกษาในฐานะผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายบริหารของกองการประปาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในการบริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม เพื่อจะเป็นประโยชน์ในการให้บริการน้ำประปาต่อผู้ใช้น้ำประปาประเภทต่างๆ ภายในเขตเทศบาลนครนครปฐม และพื้นที่ใกล้เคียงอย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์การวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ ดังนี้

1. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้น้ำประปา ในเขตเทศบาลนครนครปฐม เกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม จำแนกตามประเภทของผู้ใช้น้ำ
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม ตามความคิดเห็นของผู้ใช้น้ำประปา ในเขตเทศบาลนครนครปฐม

สมมติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นของผู้ใช้น้ำประปาในเขตเทศบาลนครนครปฐม เกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม จำแนกตามประเภทของผู้ใช้น้ำประปา ไม่แตกต่างกัน
2. การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล มีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล การให้บริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหาในเรื่องการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล บริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐมไว้ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านคุณภาพน้ำ ด้านพฤติกรรมการให้บริการของพนักงาน ด้านความสะดวกทั่วถึงและเสมอภาค ด้านความพึงพอใจของประชาชน

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาด้านพื้นที่จำกัดเฉพาะผู้ใช้น้ำประปาของพื้นที่เทศบาลนครนครปฐม โดยจำแนกตามประเภทของผู้ใช้น้ำประปา ได้แก่ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ประเภทส่วนราชการ ประเภทบ้านพักอาศัย ประเภทโรงแรมและประเภทหอพัก

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่ใช้น้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม รวมจำนวน 393 ราย ที่ได้มาจากการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่าง ด้วยวิธีการของ ทาโร่ ยามาเน่ (Yamane, 1973 : 108)

4. ขอบเขตด้านเวลา ใช้ระยะเวลาในการศึกษาวิจัยตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2552 ถึงเดือนมีนาคม 2553

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส และมีความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

หลักความมีประสิทธิภาพ หมายถึง ผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามแผนการดำเนินการที่สิ้นเปลืองทรัพยากรน้อยที่สุด

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ โดยในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งงานที่ตอบสนองความต้องการ

ของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเองต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายและกฎบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคม ยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอธิปไตย หรืออำนาจของตัวบุคคล

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจ ปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่นๆ ทั้งนี้หลักการมีส่วนร่วมในระดับองค์กรหมายถึง การวางแผน วางระบบการรับฟัง ความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ส่วนในระดับองค์กรหมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใส ในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน รวมทั้งมีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของงาน โดยในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่างเพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน

การประปาเทศบาลนครนครปฐม หมายถึง เทศบาลนครนครปฐม กองการประปาเทศบาลนครนครปฐม รวมทั้งนายกเทศมนตรีนครนครปฐม เจ้าหน้าที่กองการประปาหรือตัวแทน หรือบุคคลใดที่ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรีนครนครปฐม

ผู้ใช้น้ำประปา (ผู้ใช้บริการ) หมายถึง บุคคลที่ได้ทำคำร้องขอรับใช้น้ำประปา ยื่นไว้ต่อการประปาเทศบาลนครนครปฐม และได้ทำสัญญาการใช้น้ำประปาไว้กับการประปาเทศบาลนครนครปฐม

การบริหารจัดการ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่นำพา และชี้แนวทางแก่องค์กร

คุณภาพชีวิต หมายถึง การพัฒนาชีวิต หรือความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

การอยู่เย็นเป็นสุข หมายถึง การดำรงชีวิต หรือความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อยู่อย่างพอเพียงไม่มีเรื่องเดือดร้อนใดๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เช่น ให้ชุมชนเข้ามাজัดเก็บค่าน้ำประปาและจดหน่วยอ่านมาตรวัดน้ำ และให้ประชาชนช่วยประชาสัมพันธ์การใช้น้ำประปาอย่างถูกวิธี

โรงงานอุตสาหกรรม หมายถึง โรงงานที่ผลิตสิ่งของทุกประเภทที่ตั้งอยู่ในเขตการจำหน่ายน้ำประปา

สถานที่ราชการ หมายถึง สถานที่ราชการที่ตั้งอยู่ภายในเขตการจำหน่ายน้ำประปา

บ้านพักอาศัย หมายถึง บ้านพักอาศัยที่ตั้งอยู่ภายในเขตการจำหน่ายน้ำประปา

ธุรกิจโรงแรม หอพัก หมายถึง โรงแรม หอพัก ที่ตั้งอยู่ภายในเขตการจำหน่ายน้ำประปา

คุณภาพน้ำประปา หมายถึง น้ำที่มีคุณภาพได้มาตรฐานตามที่กรมอนามัยกำหนดไว้

พฤติกรรมการให้บริการของพนักงาน หมายถึง ทักษะ ความรวดเร็ว และความชัดเจน ด้วยจิตสำนึกในการบริการ หรือการบริการด้วยหัวใจ

ความสะอาดทั่วถึงและเสมอภาค หมายถึง การให้บริการของพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่เอื้ออำนวยความสะอาดให้แก่ประชาชน ผู้ใช้น้ำประปาทุกกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง และเสมอภาค

ความพึงพอใจของประชาชน หมายถึง ความรู้สึกพอใจของประชาชน ที่ได้รับบริการจากการประปา เทศบาลนครนครปฐม ทั้งทางด้านอ่านเลขมาตรวัดน้ำที่ถูกต้อง จัดเก็บรับชำระค่าน้ำประปาอย่างเป็นธรรม บริการซ่อมท่อประปาแตกชำรุดได้รวดเร็ว และการผลิตน้ำประปาที่สะอาดได้มาตรฐาน

การขยายพื้นที่ให้บริการ หมายถึง การขยายเขตจำหน่ายน้ำประปาให้ประชาชนทั่วถึงทุกพื้นที่

ตัวแทนครัวเรือน หมายถึง ผู้ที่มาชำระค่าน้ำประปาให้แก่การประปาเทศบาลนครนครปฐม

การปรับปรุงเทคโนโลยีของการผลิต หมายถึง การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในระบบการผลิตน้ำประปา เช่น การใช้ระบบคอมพิวเตอร์ควบคุมการผลิตน้ำประปาแทนแรงงานคน

งบประมาณ หมายถึง การจกัคดวงเงินที่จะใช้งบประมาณประจำปี เป็นการแสดงวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายบริหารที่อยู่ในขณะนั้นออกเป็นตัวเลข รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงแผนการดำเนินงานและวิธีการจัดหาเงินมาใช้ในองค์กรในระหว่างปีด้วย

พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกับผู้อื่นในกลุ่ม หรือการทำงานโดยอาศัยบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์กร โดยเน้นพฤติกรรมการบริหาร 4 ด้าน คือ พฤติกรรมการวางแผน พฤติกรรมการจัดองค์กร พฤติกรรมการอำนวยการ และพฤติกรรมการควบคุม

เทศบาลนคร หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีประชากร 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้เพียงพอต่อการบริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กฎหมายกฎหมายบัญญัติไว้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่ศึกษาถึงรูปแบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ของการประปาเทศบาลนครนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ประกอบด้วย ตัวแปรหลักสำคัญ 3 ตัวแปร ได้แก่ ประเภทของผู้ใช้น้ำ การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปาดังนี้

ตัวแปรต้น

ตัวแปรเกี่ยวกับประเภทของผู้ใช้น้ำ

1. ประเภทผู้ใช้น้ำประปาของการประปาเทศบาลนครนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ได้ศึกษาจากประเภทของผู้ใช้น้ำแต่ละประเภทที่มีอัตราการใช้น้ำแตกต่างกัน ประกอบด้วย 4 ประเภท ดังนี้

- 1.1 ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม
- 1.2 ประเภทสถานที่ราชการ
- 1.3 ประเภทบ้านพักอาศัย
- 1.4 ประเภทธุรกิจโรงแรม
- 1.5 ประเภทหอพัก

ตัวแปรตามตัวที่ 1

ตัวแปรเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

2. การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของการประปาเทศบาลนครนครปฐม ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีจากนักวิชาการและนักวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล Good Governance : ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เนื่องจากการบริหารจัดการที่ดีเป็นหลักประกันสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่ถูกต้อง

- 2.1 หลักนิติธรรม
- 2.2 หลักคุณธรรม
- 2.3 หลักความรับผิดชอบ
- 2.4 หลักการมีส่วนร่วม
- 2.5 หลักความมีประสิทธิภาพ

2.6 หลักความโปร่งใส

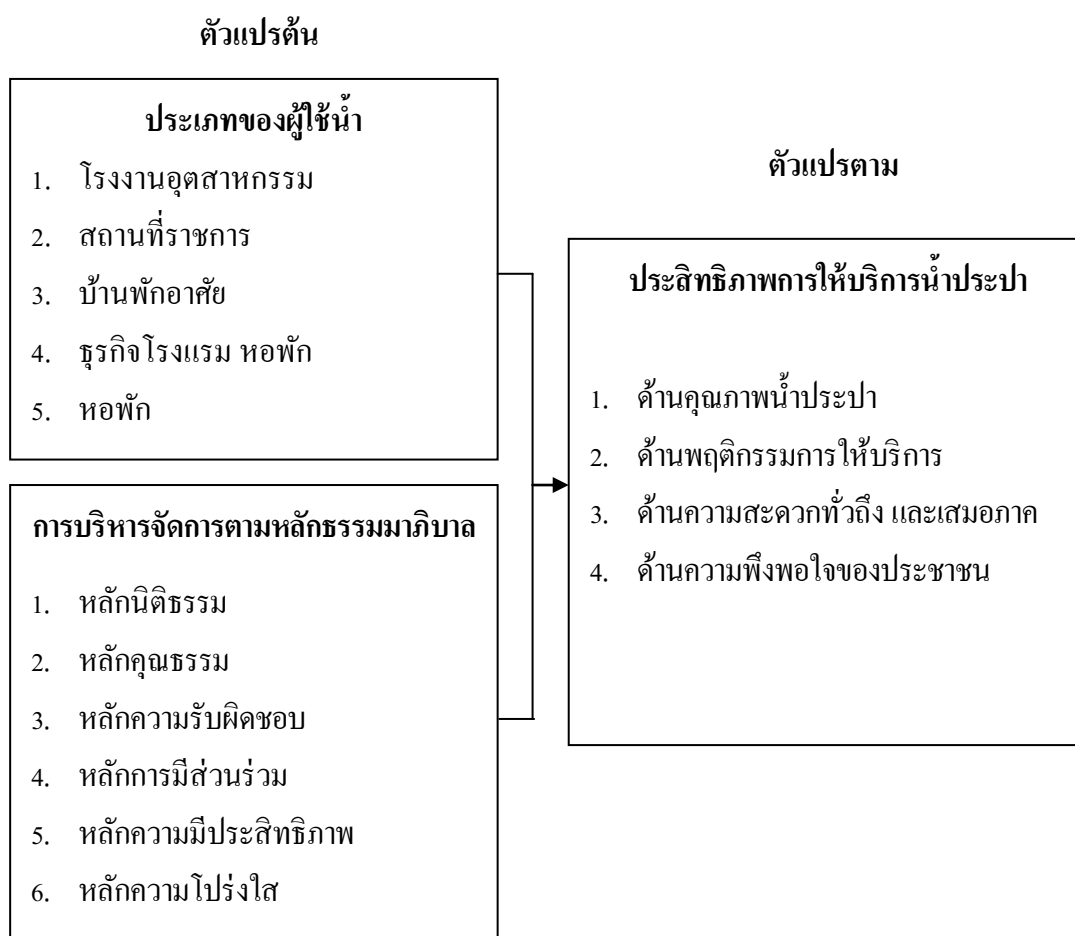
ตัวแปรตามตัวที่ 2

ตัวแปรเกี่ยวกับประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปา

3. รูปแบบประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปาของเทศบาลนครนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีจากนักวิชาการและนักวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพการให้บริการน้ำประปา ประกอบด้วย 4 ด้าน ดังนี้

- 3.1 ด้านคุณภาพน้ำประปา
- 3.2 ด้านพฤติกรรมการให้บริการ
- 3.3 ด้านความสะอาดทั่วถึง และเสมอภาค
- 3.4 ด้านความพึงพอใจของประชาชน

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ประโยชน์ของการวิจัย

1. เพื่อการพัฒนาองค์กรให้เติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยกองประปาเทศบาลนครนครปฐม จะได้มีแนวทางดำเนินการปรับปรุงแนวทางด้านการบริหารและการพัฒนาพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การส่งเสริมการบริหารผลงาน Performance Management การบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบสมรรถนะ Competency Based Management การสร้างเสริมวัฒนธรรมขององค์กร โดยมุ่งเน้นกิจกรรมการจัดการเรียนรู้ Knowledge Management ทั้งนี้เมื่อมีการพัฒนาองค์กรแล้ว จะต้องตระหนักถึงผลที่ชุมชนจะได้รับให้มากที่สุด

2. เพื่อมุ่งมั่นที่จะให้บริการน้ำประปาที่ดี เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ใช้น้ำประปา โดยมุ่งเน้นในกระบวนการผลิต เริ่มตั้งแต่ระบบน้ำดิบ ระบบผลิต ระบบสูบส่ง-สูบน้ำ โดยการจัดทำแผนการป้องกัน แผนการเฝ้าระวัง แผนการปฏิบัติการฉุกเฉินขณะเกิดเหตุ รวมทั้งแผนการบำรุงรักษาเชิงป้องกันระบบเครื่องจักรกล และระบบไฟฟ้า ทั้งนี้หากมีเหตุการณ์วิกฤตที่ส่งผลกระทบต่อระบบผลิตและสูบน้ำประปา ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากการกระทำของมนุษย์หรือภัยธรรมชาติ ก็มั่นใจได้ว่าการประปาเทศบาลนครนครปฐม จะสามารถบริหารจัดการให้การผลิตและจ่ายน้ำประปาให้กับประชาชนผู้ใช้น้ำประปาในเขตเทศบาลนครนครปฐมได้อย่างต่อเนื่อง

3. เพื่อที่จะผลิตน้ำประปาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล เพื่อเพิ่มความมั่นใจให้แก่ผู้ใช้น้ำประปาในเขตเทศบาลนครนครปฐม มั่นใจในความปลอดภัย โดยมุ่งมั่น “น้ำประปาดื่มได้” ให้แก่ชุมชนได้มากขึ้น

4. คุณภาพของการให้บริการก็เป็นส่วนสำคัญในการสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ใช้น้ำประปาในเขตเทศบาลนครนครปฐม อันจะเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร การบริการให้ชุมชนในท้องถิ่นมีความพึงพอใจ และให้ชุมชนมีส่วนร่วม ติดตามประเมินผล แสดงความคิดเห็นในเรื่องมาตรวัดน้ำสูญเสีย การติดตั้งประปารายใหม่ให้เสร็จทันตามกำหนด การประชาสัมพันธ์ผู้ใช้น้ำประปาในเขตเทศบาลนครนครปฐม ทราบถึงกรณีที่มีการหยุดจ่ายน้ำเพื่อทำการวางท่อหรือซ่อมท่อประปาแตก ชำรุด และเป็นแนวทางในการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ชุมชนถึงคุณค่าของน้ำประปา และคำนึงถึงการใช้น้ำอย่างประหยัด

นำผลการวิจัยไปสู่การส่งเสริมบทบาทการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของการประปาเทศบาลนครนครปฐม ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต