

สรุปและขอเสนอแนะ

ในรอบปีงบประมาณ 2520 การประปานครหลวงทำการผลิตน้ำและสูบน้ำเข้าระบบการแจกจ่ายน้ำทั้งสิ้น 429.5 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี เฉลี่ยโดยประมาณ 1.2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน น้ำที่ผลิตได้ส่วนหนึ่งจำนวน 310.0 ล้านลูกบาศก์เมตร ผลิตจากโรงกรองน้ำสามเสนและธนบุรี ซึ่งอาศัยน้ำดิบจากแหล่งผิวดินโดยสูบน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา อีกส่วนหนึ่งจำนวน 119.5 ล้านลูกบาศก์เมตร ได้จากการสูบน้ำบาดาลตามท้องที่ต่าง ๆ จำนวน 127 บ่อ อย่างไรก็ตาม ปริมาณน้ำที่ผลิตได้นั้นยังไม่เพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ทั่วถึง เกิดการขาดแคลนน้ำในพื้นที่บางแห่ง หรือแรงดันน้ำในเส้นท่อประปาต่ำ โดยเฉพาะในช่วงที่มีความต้องการใช้น้ำสูงสุด

การประปานครหลวงดำเนินการแก้ไข โดยขยายการปรับปรุงกิจการประปาแผนหลักระยะยาว 30 ปีขึ้น คาดว่าเมื่องานโครงการแผนหลักระยะแรกช่วงแรกแล้วเสร็จทำการผลิตน้ำผ่านโรงกรองน้ำบางเขนได้ปลายปี พ.ศ. 2522 ประชาชนมีน้ำใช้อย่างพอเพียงจนถึงปี พ.ศ. 2525

สถานะการลงทุนในโครงการแผนหลักระยะแรกช่วงแรกและช่วงที่สองนั้น การประปา นครหลวงจำเป็นต้องหาเงินทุนจากแหล่งภายนอก เพราะการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา กิจการประปาประสบผลขาดทุนไม่สามารถใช้เงินทุนจากภายในกิจการได้ โครงสร้างทางการเงินจึงประกอบจากเงินกู้ระยะยาวเป็นส่วนใหญ่ โดยมีต้นทุนของเงินทุนประมาณ 15-16% การจัดหาเงินทุนจากแหล่งภายในและภายนอกประเทศได้รับความร่วมมือจากรัฐบาล มีค่าใช้จ่ายเงินกู้ค่า และได้รับเงินเพิ่มทุนในลักษณะทุนอุดหนุนจากการจัดสรรของรัฐบาลด้วย แหล่งเงินทุนอีกแหล่งหนึ่งได้จากการจัดหาเอง โดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเงินกู้สูง อาทิ เช่น ค่าดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ ทำให้กิจการประปารับภาระการ

ชำระหนี้และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เมื่อโครงการแผนหลักระยะแรกช่วงแรกแล้วเสร็จ ในปีงบประมาณ 2523 ปริมาณน้ำประปามีเพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำของประชาชนเพิ่มขึ้นอีก 0.8 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน หรือรวมเป็น 2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน และมีค่าใช้จ่ายดำเนินงานเพิ่มขึ้นจากปีก่อนถึง 70.4% (ไม่รวมค่าเสื่อมราคาและค่าใช้จ่ายติดตั้งจ่ายประจำปี) เนื่องจากค่าวัสดุ เคมีภัณฑ์และวัสดุอื่น ๆ ที่นำมาใช้เพื่อการผลิตน้ำของโรงกรองน้ำบางเขน และค่าซ่อมบำรุงท่อประปาเก่าที่ไม่สามารถรับแรงดันน้ำที่สูงขึ้นจากการสูบน้ำของโรงสูบน้ำแห่งใหม่ที่ลุมพินีและท่าพระใต้ ส่วนรายได้ค่าเนินการเพิ่มขึ้นจากปีก่อนเป็นจำนวน 40.2% และภายหลังหักค่าเสื่อมราคาและค่าธรรมเนียมผู้กักเงินกู้ ปรากฏว่ากิจการประปายังขาดทุนสุทธิเป็นจำนวน 274.1 ล้านบาท ซึ่งปีก่อนกำไรสุทธิเนื่องจากได้รับรายได้ชดเชยค่าน้ำจากรัฐบาล เหตุที่กิจการประปาประสบการขาดทุนเนื่องจากอัตราค่าน้ำต่ำกว่าต้นทุนอยู่มากนั่นเอง

หรือกล่าวได้ว่าการประปานครหลวงจะบรรลุเป้าหมายทางการเงินตามที่ได้ประมาณไว้สำหรับปีงบประมาณ 2524-2529 ได้จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. อัตราค่าน้ำ ไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลตามอัตราที่เสนอขอไป การประปานครหลวงจึงประสบการขาดเงินทุนหมุนเวียนในกิจการมากขึ้น เพราะมีภาระชำระหนี้เงินกู้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากการลงทุนตามโครงการฯ ถึงแม้ในปีงบประมาณ 2523 กิจการประปาได้นำเงินประกันการใช้น้ำซึ่งเป็นเงินของผู้ใช้น้ำมาใช้แล้วก็ตาม และมีการใช้เงินกู้เบิกเกินบัญชีธนาคาร นอกจากนั้นยังคงชำระหนี้บางรายการ เช่น การให้ห่านครหลวงเรื่องค่าไฟฟ้าประมาณถึง 179.6 ล้านบาท

การประปานครหลวงประมาณการปรับอัตราค่าน้ำไว้ดังนี้

ปีงบประมาณ 2524	ขึ้นอัตราน้ำต่อลูกบาศก์เมตรเดิมจาก	1.59 บาท	เป็น	4.00 บาท
ปีงบประมาณ 2526	ขึ้นอัตราน้ำต่อลูกบาศก์เมตรเดิมจาก	4.00 บาท	เป็น	6.75 บาท
ปีงบประมาณ 2528	ขึ้นอัตราน้ำต่อลูกบาศก์เมตรเดิมจาก	6.75 บาท	เป็น	7.10 บาท

แต่ปัจจุบันคือปี 2524 นี้รัฐบาลขึ้นอัตราค่าน้ำต่อลูกบาศก์เมตรเป็น 2.92 บาท เท่านั้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรายได้ค่าน้ำของกิจการประปาอย่างมาก ทำให้กิจการขาดทุนจากการดำเนินงานอีกแทนที่จะมีผลกำไรดังที่ประมาณไว้ในงบกำไรขาดทุน

2. ระบบการจำหน่ายน้ำ มีการรั่วไหลสูญเสียน้ำเป็นจำนวนมาก ปี 2524 พบว่าปริมาณน้ำจำหน่ายมีประมาณร้อยละ 52 ของปริมาณน้ำที่ผลิตได้เท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ากิจการก็ตระหนักถึงการลดปริมาณน้ำสูญเสียน้ำ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้และเพิ่มประสิทธิภาพการจำหน่ายให้สูงขึ้น จึงได้จัดทำโครงการศึกษาเพื่อลดปริมาณน้ำสูญเสียน้ำ โดยจะจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาใหม่มาช่วยดำเนินการศึกษาร่วมกับเจ้าหน้าที่ของการประปานครหลวงต่อไป

การประปานครหลวงได้กำหนดเป้าหมายจะลดปริมาณน้ำสูญเสียน้ำ 2 ระยะคือ ให้ลดลงเหลือร้อยละ 30 ภายในปี 2526 และลดลงเหลือร้อยละ 25 ภายในปี 2528 โดยจะผนวกโครงการนี้เข้ากับงานการวางท่อประปาคตามโครงการแผนหลักระยะแรกช่วงที่สอง

สำหรับเป้าหมายจะลดปริมาณน้ำสูญเสียน้ำของการประปานครหลวงนั้นยังไม่สามารถที่จะสรุปและประเมินผลงานได้ ด้วยโครงการอยู่ในระยะเริ่มแรก แต่ทั้งนี้กิจการต้องมีบทลงโทษอย่างเด็ดขาดต่อเจ้าหน้าที่ที่ร่วมมือกับผู้น้ำในกาใช้น้ำอย่างผิดระเบียบด้วยวิธีการต่าง ๆ

3. การบริหารเงินทุนของการประปานครหลวงตามเงื่อนไขสัญญาเงินกู้ของสถาบันการเงินต่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย ในเรื่องของอัตราผลตอบแทนและความสามารถในการชำระหนี้ นั้น สรุปได้ว่ากิจการประปาไม่สามารถชำระอัตราส่วนทั้งสองให้เป็นไปตามที่ได้ประมาณการไว้ได้ เนื่องจากรายได้ค่าน้ำลดลงนั่นเอง ถึงแม้จะมีปริมาณน้ำผลิตและปริมาณน้ำขายเพิ่มขึ้นหลังจากขยายโครงการแผนหลักระยะแรกช่วงแรกแล้วก็ตาม

4. ปัญหาการบริหารงานระหว่างหน่วยงานภายในกิจการเองและกับหน่วยงาน

ภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น การวางท่อประปาต่อปัญหาจราจร การประสานครหลวงโคพยยามประสานงานกับกองตำรวจจราจรเพื่อให้งานเป็นไปอย่างรวดเร็ว บางครั้งที่พนักงานถูกกำหนดให้ทำงานเป็นเวลา ทำให้งานล่าช้าเป็นเหตุให้ประชาชนที่ไม่เข้าใจสถานการณ์ก็พออาจมองการดำเนินงานของการประสานครหลวงไปในอีกด้านหนึ่ง และการขาดแคลนช่างฝีมือในการคุมงาน ต้องใช้ช่างฝีมือที่มีความรู้ ความสามารถสูง ปรากฏว่าตลาดแรงงานในต่างประเทศให้ค่าแรงสูงกว่า ซึ่งกิจการประปาพยายามใช้ผู้ควบคุมงานระดับวิศวกรโดยให้คำแนะนำแก่ผู้รับจ้างอย่างใกล้ชิดที่สุด

สรุปได้ว่า ปัญหาข้างต้นจะเป็นผลให้การจัดการเงินกู้โครงการแผนหลักระยะแรกช่วงที่สองต้องล่าช้าไปเป็นระหว่างปีงบประมาณ 2526-2529 รวมเวลา 4 ปี ส่วนผลกระทบที่ได้รับคือการจัดหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศลำบากขึ้น เช่น ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย เพราะถูกพิจารณาว่ายังไม่อยู่ในฐานะที่เหมาะสมในการกู้เงินเพื่อการลงทุนคือ หากยังไม่มีการปรับปรุงการบริหารและอัตราค่าน้ำ ซึ่งทำให้การประสานครหลวงประสบความยุ่งยากในการติดต่อแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ เกิดการล่าช้าในการประมูลนี้เองเป็นผลให้งบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็น 6,373 ล้านบาท สูงกว่าที่ประมาณการไว้เดิมถึง 247 ล้านบาท

#### ข้อเสนอแนะ

การประสานครหลวงเป็นหน่วยงานราชการรูปโภคที่ดำเนินงานไม่ได้หวังผลกำไรแต่อย่างใด จากการศึกษาฐานะของกิจการพบว่า กิจการกำลังประสบปัญหาค่าจัดการเงินทุนในการลงทุนโครงการระยะแรกช่วงที่สอง เพราะผลของการขาดทุนจากการดำเนินงานทุกปี ไม่เป็นไปตามสถาบันเงินกู้ที่ระบุไว้ การขาดทุนเกิดจากรายได้ค่าน้ำไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง

จากเหตุผลข้างต้น จึงใคร่เสนอแนะดังนี้

1. รัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีบทบาทมากต่อการบริหารงานของกิจการ ไม่เห็นชอบกับการ

ขอขึ้นอัตราค่าน้ำเพื่อให้คุ้มต้นทุนที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลเกรงว่าจะเป็นการผลักภาระให้กับประชาชนมากเกินไป หรือมองอีกแง่หนึ่งได้ว่า คณะรัฐมนตรีเกรงภัยทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นหากอนุมัติให้ขึ้นอัตราค่าน้ำ ถ้าวินิจฉัยที่มติรัฐบาลจะหมดไป โดยมีไต่ถามถึงความจำเป็นของปัญหาอื่นเลย

หลังจากที่ไม่อนุมัติให้ขึ้นอัตราค่าน้ำแล้ว รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะหาหนทางอื่นเข้าแก้ไขสภาพการณ์ในปัจจุบัน อาจเป็นในลักษณะจัดสรรเงินเพิ่มทุนหรือเงินชดเชยอัตราค่าน้ำให้ในปริมาณที่เหมาะสม หรือขอความช่วยเหลือผ่านรัฐบาลต่างประเทศในเรื่องแหล่งเงินทุนระยะยาวเพื่อขยายโครงการฯ ต่อไป แต่ก็เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

รัฐบาลควรที่จะเห็นชอบกับอัตราค่าน้ำที่เสนอมานี้ พร้อมกับยื่นแนวทางช่วยเหลือในเรื่องประสิทธิภาพการดำเนินงานของการประปานครหลวงด้วย

2. เมื่อมองถึงการประปานครหลวงเองนั้น จำเป็นต้องปรับปรุงการดำเนินงานภายในให้สูงขึ้น เพื่อช่วยในการจัดการเงินทุนของโครงการระยะแรกช่วงที่สองให้ลุล่วงไปด้วยดีและประหยัดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการกัก เช่น เพิ่มปริมาณน้ำจำหน่ายให้เป็นเปอร์เซ็นต์ค่อนำผลิตสูงสุด เร่งประสิทธิภาพการจกเก็บค่าน้ำเพื่อเพิ่มอัตรากារหมุนของลูกหนี้ (อธิบายรายละเอียดจากบทก่อน)

นอกจากนี้ควรเพิ่มเติมแนวทางแก้ไขปรับปรุงดังนี้

ก. ควรลดค่าใช้จ่ายดำเนินงานลง หากอยู่ในระดับที่กระทำได้ เช่น ค่าใช้จ่ายเงินเดือน และค่าตอบแทน จากการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายรายการนี้ต่อค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นจากอดีต เห็นได้ว่ามีสัดส่วนค่อนข้างสูงคือร้อยละ 60 อาจเพราะมีอัตราพนักงานเกินปริมาณงาน(อธิบายในลักษณะเมื่อโครงการเสร็จสิ้น) ส่วนการประมาณค่าใช้จ่ายรายการนี้ให้มีอัตราเพิ่มขึ้น 20% ของทุก ๆ ปีต่อไป น่าจะเป็นการประมาณที่ค่อนข้างสูงเกินไปเปรียบเทียบข้อเท็จจริงได้ดังนี้

ปีงบประมาณ 2525

[ อัตราเพิ่มขึ้น 20% จากปีงบประมาณ 2524 - ]	1	ค่าใช้จ่ายเงินเคียนและ ค่าตอบแทน	1,180	ล้านบาท
[ อาศัยข้อมูลจากงบการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2524 เป็นหลัก ]	2	ค่าใช้จ่ายเงินเคียนและ ค่าตอบแทน	1,104	ล้านบาท
∴ ค่าใช้จ่ายลดลง			76	

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารการประสานครหลวงควรที่จะนำข้อมูลต่าง ๆ ของค่าใช้จ่ายมาพิจารณาและให้มีการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานอยุ่ตลอดเวลา เพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายดำเนินงานหรือแนวทางรักษาระดับค่าใช้จ่ายมิให้เพิ่มสูงขึ้น

ข. ควรจะมีการเสริมนโยบายการหาแหล่งเงินทุน นอกจากต่างประเทศด้วยวิธีการอื่นบ้าง เนื่องจากสถาบันเงินกู้กำหนดเงื่อนไขการชำระคืนเงินและมีค่าใช้จ่ายสูง ตลอดจนการคิดดอกเบี้ยเวลานาน ควรที่จะมีการระดมเงินกู้ในลักษณะอื่น เช่น การออกพันธบัตรโดยมีรัฐบาลค้ำประกัน ซึ่งการประสานครหลวงยังไม่เคยนำพันธบัตรออกจำหน่ายกึ่ง เช่น กิจการสาธารณูปโภคอื่น ๆ ด้วยเกรงความเสี่ยงต่อวงเงินที่คงการและความล่าช้าที่อาจมีขึ้น วิธีการนี้การประสานครหลวงน่าจะนำมาพิจารณาใช้ โดยออกจำหน่ายพันธบัตรล่วงหน้าก่อนเพื่อให้มีเวลาในการรวบรวมเงินลงทุน และควรที่จะระบุอายุของพันธบัตรและอัตราดอกเบี้ยไว้ด้วย

1 ที่มา: ฝ่ายการบัญชีและการเงิน การประสานครหลวง, งบแสดงฐานะทางการเงิน ปีงบประมาณ 2520-2529.

2 ที่มา: เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิเคราะห์และวางแผน การประสานครหลวง, งบประมาณการปี 2525.

วิธีนี้จะเป็นการประหยัดต้นทุนเงินกู้สูงได้มาก อีกทั้งเป็นการเปิดเผยผลการดำเนินงานและโครงการลงทุนต่าง ๆ ให้สาธารณชนได้ทราบทางอ้อม ซึ่งอาจจะได้รับความนิยมนักได้

ค. ควรเพิ่มการติดต่อกับรัฐบาลต่างประเทศที่มีนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในค่านานาชาติสาขาอื่นต่าง ๆ ทั้งด้านการจัดหาแหล่งเงินทุนหรือการให้ความรู้เทคโนโลยี โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศยุโรป เพื่อเป็นแนวทางและการกำหนดแหล่งเงินทุนในโครงการลงทุนครั้งต่อไป และเสริมสร้างให้มีความรู้ความชำนาญในค่านานาชาติต่าง ๆ ได้มาก

ง. ควรจะมีการร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขยายโครงการลงทุนแผนหลักนี้ให้มากขึ้น เพื่อขจัดความล่าช้า ต่อการแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในโครงการแผนหลักระยะแรกช่วงที่สองซึ่งกำลังเตรียมงานและการประกวดราคาก่อสร้าง

จ. ควรมีการปรับปรุงงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น เพราะทรัพยากรคนเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในองค์กร ก่อให้เกิดผลสำเร็จต่อหน่วยงานโดยตรง การพัฒนาการวางแผนค่านานาชาติ การจัดหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเข้าทำงาน การฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ และให้สวัสดิการเพื่อความมั่นคงต่าง ๆ เป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง เพื่อสร้างสรรค่านานาชาติสัมพันธ์

ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะมีประโยชน์ต่อการประสานครหลวงทางด้านการลงทุนโครงการแผนหลักระยะแรกช่วงที่สองที่กำลังจะดำเนินงานนี้ เพื่อให้ผู้ที่สนใจและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาคณะเรื่องอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น เพราะการวิเคราะห์การพิจารณาเงินทุนการประสานครหลวงครั้งนี้ มีใ้กล่าวถึงปัญหาค่านานาชาติของการประกอบอย่างละเอียด ภัยการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขทั้งด้านการจัดการเงินทุนและการบริหารองค์การไปควบคู่กัน

สรุป

การแก้ไขด้านการจัดการเงินทุนนั้น พบว่ารัฐบาลเป็นตัวควบคุมนโยบายและกำหนดอัตราค่าน้ำ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงของกิจการเลย รัฐบาลให้ความช่วยเหลือเป็นเงินชดเชยค่าน้ำแทนการขึ้นอัตราค่าน้ำนั้นเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หากรัฐบาลยังไม่หยิบยกปัญหาการประปานครหลวงขึ้นมาพิจารณาแล้ว ย่อมแน่ใจได้ว่า การดำเนินงานของการประปานครหลวงจะประสบการขาดทุนต่อไปอย่างแน่นอน ผลสุดท้ายประชาชนจะเป็นผู้รับความยุ่งยากที่เกิดขึ้นภายหลังหากกิจการประปาไม่สามารถจะให้บริการแก่สาธารณชนต่อไปได้