

ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนก
โยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
The Cause Factors Influencing the Effectiveness in the Operation
of the Department of Public Works and Transport in the Central
Region of Lao People's Democratic Republic

สมนึก แก้วมะณี*

Somnuek Keomany

จิตติ กิตติเลิศไพศาล**

Jitti Kittilertpaisal

วัชรพงษ์ อินทรวงศ์***

Watcharapong Intrawong

ชาติชัย อุดมกิจมงคล****

Chardchai Udomkijmongkol

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาตัวแบบเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล
ในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง ศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่มี

*ปร.ด. (การบริหารการพัฒนา) มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร (2562)

* Ph.D. (Development Administration) Sakon Nakhon Rajabhat University. (2019)

**ปร.ด. (การบริหารการศึกษาและภาวะผู้นำ) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2552). ปัจจุบันเป็น
รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชาการบริหารการพัฒนา คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

**Ph.D. (Educational Administration and Leadership) National Institute of Development Administration
(2009). Currently a Associate Professor at Development Administration, Faculty of Management Science,
Sakon Nakhon Rajabhat University.

***ปร.ด. (บริหารทรัพยากรมนุษย์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2550). ปัจจุบันเป็น ผู้ช่วยศาสตราจารย์
ประจำสาขาวิชาการบริหารการพัฒนา คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

***Ph.D. (Human resource management) National Institute of Development Administration (2007).
Currently a Assistant Professor at Development Administration, Faculty of Management Science, Sakon
Nakhon Rajabhat University

****ปร.ด. (การจัดการภาครัฐและเอกชน) มหาวิทยาลัยคริสเตียน (2552). ปัจจุบันเป็น ผู้ช่วยศาสตราจารย์
ประจำสาขาวิชาการบริหารการพัฒนา คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

****Ph.D. (Public and private management) Christian University (2009). Currently a Assistant Professor
at Development Administration, Faculty of Management Science, Sakon Nakhon Rajabhat University

อิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 19 คน โดยใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง และจำนวน 566 คน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคประชาชน ใช้วิธีการสุ่มโดยใช้ในกรณีไม่ทราบขนาดประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและแบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสัมประสิทธิ์เส้นตรง และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า

1. ตัวแบบเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มี 3 ปัจจัย ดังนี้ ปัจจัยการบริหารจัดการที่ดี มีองค์ประกอบ 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรม 2) ด้านหลักความเปิดเผยโปร่งใส 3) ด้านหลักความมีส่วนร่วม 4) ด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคม 5) ด้านหลักความเสมอภาค ปัจจัยการบริหารภาครัฐแนวใหม่ มีองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ 1) การวัดและประเมินผล 2) การส่งเสริม สนับสนุนบุคลากรและแรงจูงใจ 3) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน และ 4) ความมีประสิทธิภาพ และปัจจัยประสิทธิผลขององค์กร คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

2. ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่าด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความเปิดเผยโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคม มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านหลักการมีส่วนร่วม มีค่าสัมประสิทธิ์ปรับมาตรฐานสูงสุด 0.570 รองลงมาด้านหลักความเปิดเผยโปร่งใส มีค่าสัมประสิทธิ์ปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.539 ด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรม มีค่าสัมประสิทธิ์ปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.451 และด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคมมีค่าสัมประสิทธิ์ปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.445 กลุ่มตัวแปรการบริหารจัดการที่ดีสามารถพยากรณ์ประสิทธิผลขององค์กรได้ร้อยละ 21.20

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่าแนวทาง

พัฒนาปัจจัยการบริหารจัดการที่ดีที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงาน ได้แก่ หลักความคุ้มค่าและภาวะผู้นำ แนวทางพัฒนาปัจจัยการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงาน ได้แก่ การประสานงาน การทำงานเป็นทีม ความผูกพันในองค์กร การพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถของบุคลากร และการนำใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

คำสำคัญ: การบริหารจัดการที่ดี การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประสิทธิผลในการดำเนินงาน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

Abstract

This study aimed 1) to investigate the cause factors influencing the effectiveness of the operation of the Department of Public Works and Transport (DPWT) in the central region of Lao PDR, 2) to observe the cause factors influencing the effectiveness of the operation of DPWT, and 3) to search for the recommendations on the proposal policy of the development of the operation of DPWT in the central region of Lao PDR. This study employed a mixed research between a quantitative research and a qualitative research. Samples were 19 experts using the purposive random sampling technique, statistics applied to analyze data included frequency, percentage, mean, standard deviation, Path Analysis as well as content analysis.

The findings were as follows:

1. The model of the cause factors influencing effectiveness in the operation of the DPWT in the central region of Lao PDR consisted of 5 factors: 1) Rule of law and merit system, 2) Openness and transparency, 3) Participation, 4) Social responsibility, 5) Equality; New public sector management was composed of 4 facets: 1) Measurement and evaluation, 2) Personnel's promotion and motivation, 3) Good service for the people, 4) Organizational efficiency and effectiveness e.g. satisfaction of those who get services.
2. The cause factors influencing the operation of the DPWT in the central region of Lao PDR revealed that the aspects on rule of law and merit system, openness and

transparency, participation. social responsibility obtained the organizational effectiveness at the 0.05 level of significance. When separately considered, it was found that the aspects ranking from high to low levels were: the aspect on participation obtained the standardized coefficient of 0.570 followed by the aspect on transparency with the standardized coefficient of 0.539, the aspect on rule of law and merit system with the standardized coefficient of 0.451 and the aspect of social responsibility with the standardized coefficient of 0.445 respectively. The group of variables on the good management could predict the organizational effectiveness at 21.20 percent.

3. The recommendations on the proposal policy of the effectiveness in the operation of the DPWT in the central region of Lao PDR found that the factors on the good management influencing the effectiveness in the operation of the DPWT included worthiness and leadership. The guidelines to develop the factors on the public sector management influencing the operation consisted of: coordination, team work, relationship in the organization, skill development, knowledge, personnel's capacity as well as the application of the new technology.

Keywords : Good Management, New Public Sector Management, Operational Effectiveness, Lao People's Democratic Republic

บทนำ

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งตั้งอยู่บนใจกลางของคาบสมุทรอินโดจีน ระหว่างละติจูดที่ 14 - 23 องศาเหนือ ลองจิจูดที่ 100 - 108 องศาตะวันออก มีพื้นที่โดยรวมประมาณ 236,800 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็น ภาคพื้นดิน 230,800 ตารางกิโลเมตร ภาคพื้นน้ำ 6,000 ตารางกิโลเมตร โดย สปป.ลาว เป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล เนื่องด้วยตลอดแนวชายแดนของประเทศลาว ซึ่งมีความยาวรวม 5,083 กิโลเมตร ล้อมรอบด้วยชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน 5 ประเทศ อันได้แก่ ทิศเหนือ ติดกับประเทศจีน (423 กิโลเมตร) ทิศตะวันออก ติดกับประเทศเวียดนาม (2,130 กิโลเมตร) ทิศใต้ ติดกับ ประเทศไทย (1,754 กิโลเมตร) และประเทศกัมพูชา (541 กิโลเมตร) ทิศตะวันตก ติดกับประเทศไทย (1,754 กิโลเมตร) และประเทศพม่า (235 กิโลเมตร) ภูมิประเทศของ สปป.ลาว แบ่งได้เป็น 3 เขต ลำดับหนึ่งเขตภูเขาสูง

เป็นพื้นที่ที่สูงกว่าระดับน้ำทะเลโดยเฉลี่ยประมาณ 1,500 เมตรขึ้นไป พื้นที่นี้อยู่ในเขตภาคเหนือของประเทศลำดับสองเขตที่ราบสูง คือ พื้นที่ที่สูงกว่าระดับน้ำทะเลเฉลี่ยประมาณ 1,000 เมตร มีพื้นที่ตั้งแต่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของที่ราบสูงเมืองพวนไปจนถึงชายแดนกัมพูชา เขตที่ราบสูงนี้มีที่ราบสูงขนาดใหญ่ 3 แห่ง ได้แก่ ที่ราบสูงเมืองพวน (แขวงเชียงขวาง) ที่ราบสูงนากาย (แขวงคำม่วน) และที่ราบสูงบริเวณ (ภาคใต้) และลำดับสามเขตที่ราบลุ่มเป็นเขตที่ราบตามแนวฝั่งแม่น้ำโขงและแม่น้ำต่าง ๆ เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์มากที่สุด ถือได้ว่าเป็นพื้นที่อยู่อาศัยที่สำคัญของประเทศ แนวที่ราบลุ่มเหล่านี้เริ่มตั้งแต่บริเวณตอนใต้ของแม่น้ำโขง เรียกว่า ที่ราบลุ่มเวียงจันทน์ ผ่านที่ราบลุ่มสุวรรณเขต ซึ่งอยู่ตอนใต้เซบั้งไฟและเซบั้งเหียง และที่ราบจำปาศักดิ์ทางภาคใต้ของ สปป.ลาว ซึ่งปรากฏตามแนวแม่น้ำโขงเรื่อยไปจนถึงชายแดนประเทศกัมพูชา โดยจุดที่สูงที่สุดของ สปป.ลาว อยู่ที่ภูเบี้ย ในแขวงเชียงขวาง วัดความสูงได้ 2,817 เมตร (9,242 ฟุต) ความยาวพื้นที่ประเทศลาวตั้งแต่เหนือจรดใต้ยาวประมาณ 1,700 กิโลเมตร ส่วนที่กว้างที่สุดกว้าง 500 กิโลเมตร และที่แคบที่สุด 140 กิโลเมตร เนื้อที่ทั้งหมด 236,800 ตารางกิโลเมตร ประเทศลาวแบ่งเป็น 18 แขวง และ 1 นครหลวง (ได้แก่ นครหลวงเวียงจันทน์) แขวงแต่ละแขวงจะแบ่งเป็นเมือง ซึ่งจะมีหนึ่งเมืองเป็นเมืองหลวงของแขวงเรียกว่า เมืองเอก ภาวะเศรษฐกิจของประเทศลาวมีพัฒนาการที่ดีตามลำดับ โดยในช่วง 20 ปีนับตั้งแต่ปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีการตลาดเมื่อปี พ.ศ. 2529 ประเทศลาวมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 6.2 ต่อปี ประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้นจากประมาณ 200 ดอลลาร์สหรัฐเมื่อปี พ.ศ. 2529 เป็น 491 ดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2548 ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ต่อปี โดยอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้าเป็นสาขาหลักที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ (National Socio-Economic Development Plan Lao PDR, 2015)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจ – สังคมแห่งชาติ ครั้งที่ 8 ปี พ.ศ. 2559 การแก้ไขปัญหาและการสนองตอบความต้องการของประชาชนในการพิจารณาจากรัฐบาลซึ่งเป็นการคิดเหมือนกันทั้งประเทศโดยไม่ได้คำนึงถึงมุมมองความแตกต่างในด้านพื้นที่ภูมิประเทศ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา สภาพปัญหาที่มีบริบทและปัจจัยต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีการกระจายอำนาจการปกครองโดยสนับสนุนส่งเสริมให้หน่วยงานพึ่งตนเองและตัดสินใจในการบริหารจัดการหน่วยงานได้เองตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หมวดที่ 5 มาตรา 53 ข้อ 1 ตามมติของสภาแห่งชาติ ฉบับที่ 02/ สพช นครหลวงเวียงจันทน์ ประกาศใช้เมื่อ

วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2543 หมวด 3 มาตรา 11 และหมวด 6 การจัดตั้งปฏิบัติด้านการบริการ
สาธารณะเพื่อตอบสนองทางด้านระเบียบการบริการของแผนกโยธาธิการและขนส่ง
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 29 และมาตรา 31
ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ของกระทรวงโยธาธิการส่วนกลาง และแผนกโยธาธิการและขนส่ง
แขวง (จังหวัด) ให้มีการจัดตั้งอบรม ระเบียบ กฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจาย
อำนาจการปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม
ในการแก้ไขปัญหาและความต้องการของตนเอง (National Socio-Economic Development
Plan Lao PDR, 2015) ดังนั้นยุทธศาสตร์แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมแห่งชาติ ครั้งที่ 7
พ.ศ. 2555-2558 ได้กล่าวว่า ในการบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล
นั้นทุกองค์กรต้องให้ความสำคัญกับประชาชนหรือผู้มารับบริการให้ดีที่สุด เช่น
ความสะดวก รวดเร็ว มีมาตรฐานการทำงาน การพัฒนาบุคลากร และปรับปรุงทางด้าน
กายภาพเพื่อรองรับประชาคมอาเซียนในกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวกับการ
ปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การรื้อ
ปรับระบบการเงินและการงบประมาณ การสร้างระบบราชการของรัฐให้ทันสมัย การเปิด
ระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Department of Public Works and Transport,
Lao People's Democratic Republic, 2015)

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีระบบการบริหารประเทศทั้งหมด
18 กระทรวง และ 4 องค์กรเทียบเท่า ได้แก่ หอว่าการประธานประเทศ หอว่าการรัฐบาล
กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ กระทรวงศึกษาธิการและกีฬา กระทรวงพลังงานและบ่อแร่
กระทรวงการเงิน กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า กระทรวง
เกษตรข้าว วัฒนธรรมและท่องเที่ยว กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ
สังคม กระทรวงป้องกันประเทศ กระทรวงแผนการและการลงทุน กระทรวงสาธารณสุข
กระทรวงป้องกันความสงบ กระทรวงโยธาธิการและขนส่ง กระทรวงภายในกระทรวง
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวง
ไพรณีย์ ไทคอมนามคม และการสื่อสาร องค์การตรวจตรารัฐบาล และธนาคารแห่ง สปป.ลาว
(Ministry of Home Affair, 2017)

ในปัจจุบันกระทรวงโยธาธิการและขนส่ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ได้ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้าง
ด้านเศรษฐกิจสังคมภายในประเทศ มีภารกิจหลักในการบริหารจัดการ เช่น งานออกแบบ
การประเมินมูลโครงการ ควบคุมดูแลงานก่อสร้างและบำรุงถนน สะพาน อาคารอยู่อาศัย

ด้านการขนส่ง ด้านการบริการงานทะเบียนการขับขี่ และด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น แผนกโยธาธิการและขนส่งเป็นหน่วยงานราชการแห่งหนึ่งของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โครงการสร้างการบริหารจัดการหน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานจัดตั้งบริหาร หน่วยงานงบประมาณและสถิติ หน่วยงานทางบก หน่วยงานทางน้ำ หน่วยงานตรวจสอบ หน่วยงานเคหะผังเมืองและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานคุ้มครองการขนส่ง และหน่วยงานคุ้มครองพาหนะ และการขับขี่ การบริหารจัดการของแผนกโยธาธิการและขนส่ง มีการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการผ่านการเห็นชอบจากหัวหน้าแขวงแล้วเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโยธาธิการและขนส่ง ปัญหาในการบริหารจัดการของแผนกโยธาธิการและขนส่งที่ยังไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จได้ เช่น ด้านประสิทธิผลของบุคลากร ด้านคุณภาพการให้บริการ การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ด้านเทคโนโลยีและด้านการพัฒนาองค์กร ทำให้องค์กรไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย (Strategic Economic Development Plan National Society, 2012)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นการเพิ่มผลผลิตในการบริหารงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจหลักสำคัญ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (Boonyarattapan, 2011) มองว่าวิธีการบริหารจัดการย่อมเหมือนกัน (Business – Like Approach) จะต่างกันก็ตรงที่วัตถุประสงค์เท่านั้น ซึ่งแนวทางของการจัดการเป็นการบูรณาการแบบผสมผสานกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ได้ทำให้เกิดเป็นแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ วัตถุประสงค์หลักของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ คือ ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพของภาคราชการโดยใช้วิธีการทางการบริหารจัดการและวิธีการที่ใช้กันในภาคเอกชนแต่ประสิทธิภาพเป็นเพียงหลักการเดียวของกระบวนการทัศนการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม นอกเหนือจากหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) การเปิดเผย (Openness) ความยุติธรรม (Fairness) และความเสมอภาค (Equity) ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความสำคัญต่อแผนกโยธาธิการและขนส่งซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของแผนกโยธาธิการและขนส่งและยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงมีความสำคัญของการปฏิรูปการจัดการองค์กรเพื่อ 1) แก้ไขปัญหาพื้นฐานเดิมที่องค์กรแบบระบบราชการมีอยู่เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ มีความซับซ้อนสูง มีการทำงานที่ยึดกฎระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษร มีการกำหนดหน้าที่เป็นทางการ มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ทำให้มีการยึดกฎระเบียบมากกว่ายึดเป้าหมาย

มีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมีข้อจำกัดในการตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชน และไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ 2) เป็นเครื่องมือในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในการบริหารงานภาครัฐ อาจมาจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร การปฏิรูปการจัดการภาครัฐจะทำให้การบริหารงานภาครัฐเกิดความชัดเจนในพันธกิจและความรับผิดชอบ ซึ่งนำไปสู่การปรับโครงสร้างขององค์กรภาครัฐ 3) ทำให้เกิดความทันสมัยขององค์กรที่เป็นทางการ จะต้องเป็นองค์กรที่ใช้รูปแบบของเหตุและผล และความมีประสิทธิภาพ ให้สอดคล้องกับความทันสมัยของสังคมที่เกิดขึ้น โดยองค์กรจะต้องมีการแสดงออกถึงคุณค่าในการทำงานที่ใช้วิธีการทำงานในการบรรลุเป้าหมาย โดยใช้หลักเหตุและผล ยึดหลักความมีประสิทธิภาพ และการเพิ่มผลผลิต (Productivity) และ 4) ตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน (Office of the Public Sector Development Commission, 2007)

จากความเป็นมาและปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเรื่องปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่ง ในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล พร้อมทั้งใช้เป็นสารสนเทศในการศึกษาค้นคว้าในด้านวิชาการหรือการวิจัย ยังช่วยแก้ปัญหาเดิม ๆ ในระบบราชการได้ ทำให้เกิดการสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการขึ้น สามารถวัดค่าความสำเร็จของงานได้เป็นรูปธรรม เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการลง มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

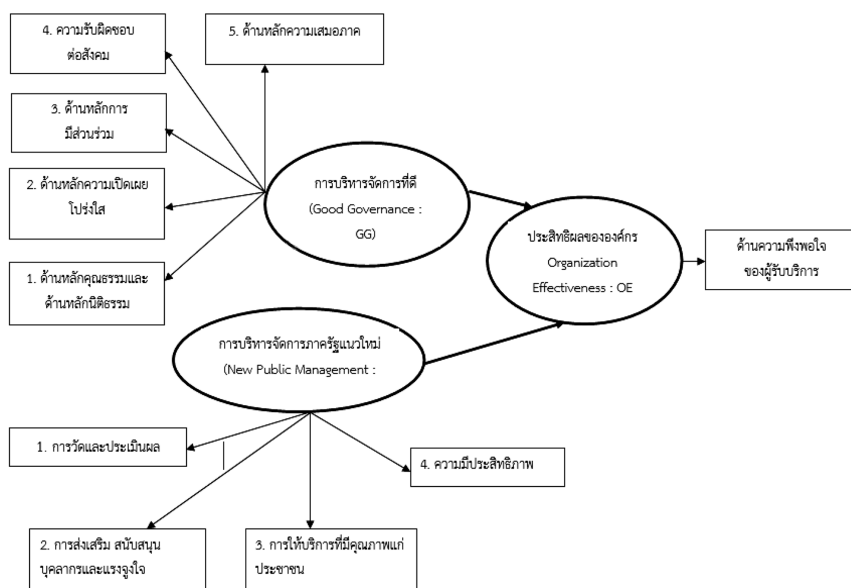
ลดภารกิจที่ไม่มีความจำเป็นด้วยการจ้างเหมาเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน ปรับเปลี่ยนระบบราชการให้สามารถทำงานได้เท่าทันสถานการณ์ปัจจุบัน และปรับปรุงให้ระบบราชการมีการทำงานที่ทันสมัยสอดคล้องกับยุคโลกาภิวัตน์ สามารถแข่งขันกับนานาประเทศ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาตัวแบบเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่ง ในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
2. เพื่อศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่ง ในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
3. เพื่อหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่ง ในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

กรอบแนวคิด

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method Research) ซึ่งแบ่งการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีขั้นตอนการดำเนินการวิจัย 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนที่ 2 การสัมภาษณ์เชิงลึก ระยะที่ 2 การสร้างตัวแบบปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยการแจกแบบสอบถาม และระยะที่ 3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้กำหนดนโยบายหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งผู้วิจัยได้กรอบแนวคิดของการวิจัยดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีรายละเอียดของเนื้อหา ประกอบด้วย 1) ความหมายของธรรมาภิบาล 2) สำคัญของหลักธรรมาภิบาล 3) หลักของธรรมาภิบาลในภาครัฐ 4) องค์ประกอบของ ธรรมาภิบาล 5) หลักธรรมาภิบาลในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ธรรมาภิบาลในประเทศเยอรมนี ธรรมาภิบาลในประเทศอังกฤษ ธรรมาภิบาลในประเทศญี่ปุ่น (JICA) ธรรมาภิบาลในประเทศมาเลเซีย ธรรมาภิบาลในประเทศฝรั่งเศส ธรรมาภิบาลในประเทศสิงคโปร์ และ 6) งานวิจัยที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลสรุปได้ดังนี้

ธรรมาภิบาล หมายถึง การปฏิรูปการบริหารการปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการกระตุ้น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกฝ่าย ทุกระดับ ร่วมกันพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การปกครอง ประกอบด้วย คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม

หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

ธรรมาภิบาลในประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านการสร้างธรรมาภิบาลจนธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศถือว่าเป็นต้นแบบด้านการพัฒนา Governance ซึ่งในประเทศมีการปกครองท้องถิ่น คือ เทศบาล (Commune) เป็นการปกครองที่เล็กที่สุด แต่ก็เป็นการปกครองที่เก่าแก่ที่สุด มีองค์กรบริหารเทศบาลของฝรั่งเศสเรียกว่า Conseil Municipal ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงทุก 6 ปี และคณะกรรมการเทศบาลจะเลือกสมาชิกของคณะกรรมการ 1 คน ทำหน้าที่นายกเทศมนตรี (Maire) นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารภายในเทศบาล รวมทั้งเป็นตัวแทนของรัฐในการจัดทำนิติกรรมของรัฐ จัดทะเบียนต่าง ๆ รักษาความสงบ จัดการเลือกตั้งภายใน รวมทั้งจัดทำประกาศต่าง ๆ ของรัฐถือว่าเป็นการบริหารงานโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ต่อมามีการนำคำว่า Good Governance นี้ไปใช้ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ เช่น องค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme, UNDP) เป็นแกนนำในการผลักดัน แนวคิด และสร้างการยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่า “ประชาธิปไตยที่ดีและการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ กลไกประชารัฐเป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข” ดังนั้นมนุษย์ทุกสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วหรือสังคมที่ยังต้องพัฒนา สังคมประชาธิปไตยหรือสังคมเผด็จการ คือการสร้างกลไกประชารัฐที่ดี ที่สามารถส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาคนในสังคมที่ยั่งยืน กลไกประชารัฐเป็นส่วนที่เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาคม (Civil Society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และภาครัฐ (State หรือ Public Sector)

ธรรมาภิบาลในประเทศสิงคโปร์

มาเลเซียได้นำธรรมาภิบาลมาใช้โดยนักปฏิรูปเพื่อที่จะมีการปฏิรูปการเมือง ขณะที่ในประเทศสิงคโปร์ธรรมาภิบาลได้ถูกนำมาใช้ป้องกันการปฏิรูป สอดคล้องกับงานวิจัยของ Clake, Vicki Clinell Burge, (2001) ได้ทำการวิจัยเรื่องการใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกานา พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่น จนถือเป็นกุญแจสำคัญการใช้หลักธรรมาภิบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็คงยังมีปัญหาอยู่จากการถือพรรคถือพวกพ้อง

ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

นับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา รัฐบาลเกือบทุกสมัยได้พยายามปฏิรูประบบราชการของประเทศแต่การปฏิรูปที่ผ่านมา ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย เช่น ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มิน โยบาย สำคัญ 2 เรื่อง คือ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดนโยบายจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของจำนวนข้าราชการที่มีอยู่ ณ ขณะนั้น พ.ศ. 2523 และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ทำระบบการกำหนดอัตราค่าจ้าง 3 ปี มาใช้เพื่อให้ส่วนราชการได้มองอนาคตในงานที่รับผิดชอบ การปรับปรุงโครงสร้างและการจัดระบบงานให้ดีขึ้น ให้มีความคล่องตัวและลดความซ้ำซ้อน แต่ทั้ง 2 นโยบายไม่สามารถยับยั้งการเติบโตส่วนราชการได้ ระบบข้าราชการไทยได้ขยายตัวสูงมาจกปี พ.ศ. 2524 – 2537

ดังนั้นจำนวนข้าราชการโดยรวมยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม ในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน

ของหน่วยงานของภาครัฐ พ.ศ. 2532 เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารราชการ แต่ส่วนราชการไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังและนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ ลดขนาดส่วนราชการ เพิ่มคุณภาพ และคุณธรรมในการสรรหาบุคลากรไม่ได้รับการปฏิบัติและตอบสนองจากส่วนราชการ ต่างๆ เท่าใดนัก ในสมัยของนายชวน หลีกภัย ในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2543 รัฐบาลพยายาม จำกัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการและมีการส่งเสริมให้ข้าราชการเข้าร่วมโครงการเกษียณ ก่อนกำหนด โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการทหารที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป และข้าราชการพลเรือน ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้รัฐบาลได้จัดทำโครงการไปได้เพียง 2 รุ่นเท่านั้น ดังนั้นความพยายามการปฏิรูประบบราชการ การลดจำนวนข้าราชการและเพิ่มประสิทธิภาพ การทำงานขององค์กรของรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสานต่อรัฐบาลชุดต่อมา ดังนั้น สาเหตุของการล้มเหลวในการปฏิรูปข้าราชการในประเทศไทยสรุปได้ดังนี้ (Kaewdaeng, 1995) 1) ความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินการปฏิรูป 2) เป็นการปฏิรูปที่เน้นการเปลี่ยนแปลง เฉพาะโครงสร้างไม่เน้นการปฏิบัติภายในของระบบราชการ 3) ไม่มีการติดตามผล 4) ไม่ได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการระดับ กรม กอง หรือผู้ปฏิบัติได้มีส่วนร่วมในการเสนอ รูปแบบและวิธีการปฏิรูป 5) ปัญหาสำคัญของคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ คือ การขาดประสบการณ์ การน่านโยบายไปปฏิบัติ การเสนอแนวทางไม่สอดคล้องกับ ความต้องการกับส่วนราชการ มักมีอคติและไม่ไว้วางใจหน่วยราชการระดับกรม 6) ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างภายในกระทรวง กรม และกอง และ 7) ขาดแรงจูงใจ ในการปฏิรูปของข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นช่วงที่ประเทศได้รับแรงผลักดันอย่างมากจากกระแส โลกาภิวัตน์ ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งสภาวะการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ ในภูมิภาคประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาและปฏิรูปโครงสร้างและวิธีการปฏิบัติของภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังนั้นจึงได้มีการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับ ธรรมชาติปาลมผสมผสานกับรูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่และมีการผลักดันให้เป็นหลัก ในการสร้างการปกครองที่ดีของประเทศ การนำหลักธรรมชาติปาลมมาปฏิบัติใช้ในหน่วยงาน ต่าง ๆ ของรัฐมีผลให้มีการเริ่มปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ รูปแบบการบริหาร การจัดการของรัฐ และบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นธรรมชาติปาลมกับรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรัฐบาลกับธรรมชาติปาลมในหลายประเด็น เช่น ความโปร่งใส การตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น หลักธรรมชาติปาลมในสถาบันอุดมศึกษา เป็นจุดสำคัญที่จะเริ่มต้นให้เป็นแบบอย่าง

ของการเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย ดังนั้นจึงมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ในสถาบันการศึกษาโดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยของรัฐ องค์ประกอบที่สำคัญที่นายชวน หลีกภัย ได้นำเสนอไว้ 1) หลักนิติธรรม คือ การทำให้กฎหมาย กติกาต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชน ให้มีการยึดถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม 2) หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ช่วยให้มีการทำงานภาครัฐและภาคเอกชนปลอดทุจริตและคอร์รัปชัน 3) หลักการมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจสำคัญของสังคม โดยประชาชนมีความสามัคคีร่วมมือในการทำงานเรื่องสำคัญ ตลอดจนไม่มีการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน 4) หลักความรับผิดชอบ คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ กล้ารับผลการกระทำของตน และ 5) หลักความคุ้มค่า คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าทรัพยากรธรรมชาติ

ระเบียบวิธีการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร ได้แก่ บุคลากรของกระทรวงโยธาธิการและขนส่งในเขตภาคกลาง จำนวน 1,037 คน จำแนกออกเป็น 5 แขวง ได้แก่ แขวงลำม่วน จำนวน 146 คน แขวงสะพานห้วยน้ำแซด จำนวน 221 คน แขวงบลีคำไซ จำนวน 147 คน แขวงเวียงจันทน์ จำนวน 186 คน และนครหลวงเวียงจันทน์ จำนวน 337 คน

2. กลุ่มตัวอย่างและกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย จำแนกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

2.1 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาตัวแบบเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการ และขนส่งในภาคกลาง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 10 คน ได้แก่ รองเจ้าแขวง 1 คน รองประธานสภาแห่งชาติ 1 คน เจ้าเมือง 1 คน หัวหน้าแผนกโยธาธิการแขวงบอลิคำไซ 1 คน หัวหน้าแผนกโยธาธิการ 1 คน และตัวแทนผู้รับบริการ จำนวน 5 คน ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รวมทั้งสิ้น 566 คน จำแนกเป็น ภาคประชาชนในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จำนวน 400 คน และภาครัฐ จำนวน 166 คน ได้มาโดยใช้

ในกรณีไม่ทราบขนาดประชากร และกรณีไม่ทราบค่าสัดส่วนของประชากร คือ 0.5 มีค่า $z = 1.96$

2.3 กลุ่มเป้าหมายเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ใช้ในการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การพัฒนาประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จำนวน 9 คน ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน ซึ่งแบ่งการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ศึกษาตัวแบบเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง มีขั้นตอนการดำเนินการวิจัย 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนที่ 2 การสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 10 คน ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวม มีลักษณะเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ระยะที่ 2 ป้ายจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 566 คน จำแนกเป็นภาคประชาชนในภาคกลาง จำนวน 400 คน และภาครัฐ จำนวน 166 คน ได้มาโดยใช้ในกรณีไม่ทราบขนาดประชากร และกรณีไม่ทราบค่าสัดส่วนของประชากร คือ 0.5 มีค่า $z = 1.96$ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลมีลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบสอบถามประมาณค่า สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสัมประสิทธิ์การวิเคราะห์ความถดถอยพหุคูณ

ระยะที่ 3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จำนวน 9 คน ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัย ดังนี้

1. ตัวแบบเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มี 3 ปัจจัย ดังนี้ ปัจจัยการบริหารจัดการที่ดี มีองค์ประกอบ 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรม 2) ด้านหลักความเปิดเผยโปร่งใส 3) ด้านหลักความมีส่วนร่วม 4) ด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคม 5) ด้านหลักความเสมอภาค ปัจจัยการบริหารภาครัฐแนวใหม่ มีองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ 1) การวัดและประเมินผล 2) การส่งเสริม สนับสนุนบุคลากรและแรงจูงใจ 3) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน และ 4) ความมีประสิทธิภาพ และปัจจัยประสิทธิผลขององค์กร คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

2. ระดับของปัจจัยการบริหารจัดการที่ดี ปัจจัยการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และปัจจัยประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่า

2.1 ปัจจัยการบริหารจัดการที่ดี โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.73$) เมื่อพิจารณารายด้านเรียงจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ตามลำดับดังนี้ ด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรม ($\bar{X}=3.81$) รองลงมา คือ ด้านหลักความเปิดเผยโปร่งใส ($\bar{X}=3.80$) ด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ($\bar{X}=3.71$) ด้านหลักความเสมอภาค ($\bar{X}=3.69$) และ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ($\bar{X}=3.66$)

2.2 ปัจจัยการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.65$) เมื่อพิจารณารายด้านเรียงจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ตามลำดับดังนี้ ความมีประสิทธิภาพ ($\bar{X}=3.72$) การวัดและประเมินผล ($\bar{X}=3.71$) การส่งเสริม สนับสนุนบุคลากรและแรงจูงใจ ($\bar{X}=3.68$) และการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ($\bar{X}=3.53$)

2.3 ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่า ด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ (ภายใน) พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.40$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ การให้บริการแก่ผู้มารับบริการตามลำดับก่อน-หลัง ($\bar{X}=3.44$) รองลงมา คือ คุณภาพและความทันสมัยของอุปกรณ์และเครื่องมือเหมาะสมกับงานที่ให้บริการ ($\bar{X}=3.40$) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ผลที่ได้จากการให้บริการสามารถนำมาใช้ประโยชน์

ต่อองค์การและตนเอง ($\bar{X} = 4.07$) และด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ (ภายนอก) พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.39$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ มีสัญญาณหรือป้ายเตือนระวังในการขับขี่หรือใช้เส้นทางคมนาคม ($\bar{X} = 3.48$) รองลงมา คือ มีขอบเขตหรือที่กั้นป้องกันตามโค้งอันตราย ($\bar{X} = 3.47$) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ มีป้ายรถประจำทางและศาลาพักริมทาง ($\bar{X} = 3.38$)

3. ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่า ปัจจัยการบริหารจัดการที่ดีที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานอยู่ในระดับดีมาก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ปัจจัยการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานอยู่ในระดับ ดีมาก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ประสิทธิภาพขององค์กร คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ อยู่ในระดับดีมาก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และความสัมพันธ์เชิงสาเหตุทั้ง 3 ปัจจัยสามารถทำนายประสิทธิภาพขององค์กรร้อยละ 21.20

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่า แนวทางพัฒนาปัจจัยการบริหารจัดการที่ดีที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพ ในการดำเนินงาน ได้แก่ หลักความคุ้มค่า และภาวะผู้นำ แนวทางพัฒนาปัจจัยการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ได้แก่ การประสานงาน การทำงานเป็นทีม ความผูกพันในองค์กร การพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถของบุคลากรและการนำใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่องปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ผู้วิจัย ได้อภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

1. ตัวแบบเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประกอบด้วยปัจจัยการบริหารจัดการที่ดี มีองค์ประกอบ 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรม 2) ด้านหลักความเปิดเผยโปร่งใส 3) ด้านหลักความร่วมมือร่วม 4) ด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคม 5) ด้านหลักความเสมอภาค ปัจจัยการบริหารภาครัฐแนวใหม่

มีองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ 1) การวัดและประเมินผล 2) การส่งเสริม สนับสนุนบุคลากร และแรงจูงใจ 3) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน และ 4) ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กร คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ทั้งนี้เนื่องจากแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสาธาณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในครั้งที่ 8 มุ่งพัฒนาให้ประเทศมีความมั่นคง สังคมสงบสันติ ประชาชนและบรรดาชนเผ่าดำรงชีวิตอย่างมีความสุข ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกที่คาดการณ์ได้ยากและมีแนวโน้มของความรุนแรงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมและการแข่งขันกับนานาประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร โดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดีและการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มีมุ่งเน้นผลงาน การใช้เทคโนโลยีและการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการเกิดความพึงพอใจในการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (Office of the Public Sector Development Commission, 2007) สุเมธ แสงนันทนวล (Saengnimnuan, 2009) และสุธรรม สงศิริ (Songsiri, 2010) ได้ศึกษาองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธาณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่า ด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความเปิดเผยโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคมมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านหลักการมีส่วนร่วมมีค่าสัมประสิทธิ์ปรับมาตรฐานสูงสุด 0.570 รองลงมาด้านหลักความเปิดเผยโปร่งใส มีค่าสัมประสิทธิ์ปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.539 ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักคุณธรรม มีค่าสัมประสิทธิ์ปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.451 และด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคมมีค่าสัมประสิทธิ์ปรับมาตรฐาน เท่ากับ 0.445 กลุ่มตัวแปรการบริหารจัดการที่ดีสามารถพยากรณ์ประสิทธิผลขององค์กรได้ร้อยละ 21.20 ทั้งนี้เนื่องจากภาครัฐและพรรคของสาธาณรัฐประชาธิปไตยประชาชนมีนโยบายในการบริหารจัดการโครงสร้างองค์กร กระบวนการ วิธีการปฏิบัติ และการควบคุมภายในขององค์กรเพื่อใช้ชี้นำการดำเนินงานทั้งหมดให้มีความต่อเนื่องและควบคุมโครงการ/กิจกรรม ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และด้วยความเอาใจใส่ต่อการปกป้อง

ผลประโยชน์ของประเทศและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลประโยชน์ โดยการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีต่อการดำเนินงานขององค์กรเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ นิกร นวโชติรส (Nawachotirot, 2007) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล คือ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักความคุ้มค่า มีความพึงพอใจในการดำเนินงานขององค์กรอยู่ในระดับมากกว่าองค์ประกอบอื่นๆ ตัวแปรพยากรณ์มีความสัมพันธ์เชิงบวกระดับสูงกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ตั้งแต่ 0.732 ถึง 0.809 และสอดคล้องกับผลการวิจัยของ พิมพรรณ กักดีอุทธธณ (Pakdeethorn, 2009) ได้ศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลการปฏิบัติงาน พบว่า การบริหารจัดการที่ดีภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และผลการพยากรณ์ประสิทธิผลการปฏิบัติงานได้ร้อยละ 43.70 โดยหลักธรรมาภิบาลด้านที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ได้แก่ ด้านหลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม ส่วนด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรม ไม่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่มีนัยสำคัญสถิติ 0.05 และยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ชาติชัย อุดมกิจมงคล (Udomkijmongkol, 2017) ได้ศึกษาเรื่องอิทธิพลของงานตามหลักธรรมาภิบาลต่อประสิทธิผลการบริหารงาน พบว่า อิทธิพลของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงาน โดยมีค่าความสัมพันธ์ (R) เท่ากับ .939 และยังพบว่า อิทธิพลของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสามารถพยากรณ์ระดับประสิทธิผลการบริหารงานได้ร้อยละ 88.20 ส่วนอีกร้อยละ 11.80 เกิดจากอิทธิพลของตัวแปรอื่น ๆ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า ส่งผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาประสิทธิผลในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่าแนวทางพัฒนาปัจจัยการบริหารจัดการที่ดีที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล ในการดำเนินงาน ได้แก่ หลักความคุ้มค่าและภาวะผู้นำ แนวทางพัฒนาปัจจัยการบริหารภาครัฐแนวใหม่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงาน ได้แก่ การประสานงาน การทำงานเป็นทีม ความผูกพันในองค์กร การพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถของบุคลากรและการนำใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญระดับกำหนดนโยบายของสาธารณรัฐ

ประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะไว้เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีและการบริหารภาครัฐแนวใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาของประเทศที่สามารถนำมากำหนดเป็นนโยบาย แล้วนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดของประเทศและองค์กร สอดคล้องกับ Martin & Hafer (1995) ได้ศึกษาถึงการเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนงานและการมีส่วนร่วมในงานและความผูกพันต่อองค์กร พบว่า การมีส่วนร่วมในงานและความผูกพันต่อองค์กรมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลง พบว่า ความต้องการภายใน เช่น งานท้าทายก่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมในความต้องการภายนอก เช่น ค่าจ้าง สวัสดิการและโอกาสในการเลื่อนตำแหน่ง มีผลต่อทัศนคติต่อความผูกพันต่อองค์กรและยังพบว่า การออกแบบงานใหม่ให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้นจะช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมในงานให้มากขึ้นอีกด้วย และ Johns (1998) ได้ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจในงานกับความผูกพันต่อองค์กร พบว่า คุณลักษณะส่วนบุคคลกับการจัดการองค์กรและความพึงพอใจในการทำงาน มีผลต่อความผูกพันกับองค์กร มีความสัมพันธ์กันระหว่างการศึกษาและความพึงพอใจและความผูกพันต่อการสัญญาและความพึงพอใจในการทำงานมีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กร

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการนำตัวแบบที่ได้ไปศึกษาเชิงเปรียบเทียบปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นำไปสู่การปฏิบัติในแขนงอื่น ๆ ของ สปป.ลาว ด้วย
2. ควรมีการศึกษาปัจจัยเชิงใจและปัจจัยด้านจิตที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งแขวงบอลิคำไซ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รวมทั้งปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ เช่น คุณภาพชีวิตการทำงาน วัฒนธรรมองค์กร และภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ เป็นต้น
3. ควรมีการศึกษารูปแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่งในภาคกลาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
4. ควรมีการศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพต่อการดำเนินงานของแผนกโยธาธิการและขนส่ง แขวงบอลิคำไซ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

References

- Boonyarattapan, T. (2011). Development of public administration quality: New public management. *Journal of Modern management*. 3(2). 16-26.
- Clake, Vicki Clinell Burge . (2001). In search of good governance : Decentralization and democracy in Ghana. . Northern Illinois University.
- Department of Public Works and Transport, Lao People's Democratic Republic. (2015). Economic-Social Development Plan 2015 – 2025. Vientiane : Department of Public Works and Transport
- Johns (1998). The relationship between job satisfaction and organizational commitment.
- Kaewdaeng, Rong (1995). Reengineering Thai bureaucratic. Bangkok. : Pimlak.
- Ministry of Home Affaire. (2017). Report Summary of Ministry of Home Affaire Lao People's Democratic Republic. Vientiane Capital : Ministry of Home Affaire.
- Martin & Hafer (1995). The link between job change and job participation and organizational commitment. Singapore : National University of Singapore.
- Nawachotirod, N. (2007). Administration with good governance of schools in Khon Kaen Municipality. Thesis Master of Arts in Khon Kaen University.
- National Socio-Economic Development Plan Lao PDR. (2015). Vientiane : Ministry of Planning and Investment.
- Office of the Public Sector Development Commission. (2007). Public sector management quality award 2007. Visions print and media Ltd., Bangkok : Office of the Public Sector Development Commission.
- Office of the Public Sector Development Commission. (2007). Good governance. Bangkok : Office of Public Sector Development Commission.
- Pakdeethorn, P. (2009). Good governance and performance effectiveness of policemen at Kannayao Police Station, Bangkok. Public and Private Management. Krirk University.
- Strategic Economic Development Plan National society. (2012). Economic-Social Development Plan 7th 2015 – 2025. Vientiane : Lao People's Democratic Republic. Government office.
- Sumet Saengnimnuan. (2009), Leadership and governance in the administration of local government organizations. Bangkok: Sricharoen Printing.
- Sutum Songsiri (2010). Good governance. Bangkok: Pimlak.
- Chatchay Udomkijmongkol, C. (2017). The influence of good governance based administration upon effectiveness of the local municipality in Sakon Nakhon province. Sakon Nakhon : Sakon Nakhon Rajabhat University.