

การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว :
กรณีศึกษากระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง*
PUBLIC SECTOR MANAGEMENT REFORM IN THE LAO PEOPLE'S
DEMOCRATIC REPUBLIC: A CASE OF THE MINISTRY OF PUBLIC WORKS
AND TRANSPORT



วิไลพร พงส์ลา, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม
Vilaiphone Phongsila, Peerasit Kamnuansilpa, Sirisak Laochankham
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
Khon Kaen University
Corresponding Author E-mail: ph.vilaiphone@kkumail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาปรับใช้ในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) กรณีศึกษาของกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง เพื่อให้รับรู้ถึงแนวทางและความท้าทายในการปฏิรูปดังกล่าว จากการปรับใช้ NPM บทความวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรภาครัฐจำนวน 10 คน และจากแหล่งข้อมูลเอกสารของภาครัฐจากอดีตถึงปัจจุบัน ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์โดยใช้การค้นหาค้นหาแก่นสาระ

ผลการวิจัยพบว่า สปป.ลาว ได้นำแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูปภาครัฐในด้านต่าง ๆ เช่น การลดขนาดองค์กร การปรับปรุงโครงสร้างของรัฐบาล และการเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันตามกลไกของตลาดที่มากขึ้นภายในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้ได้ถูกยอมรับและนำไปใช้ในกระทรวงโยธาธิการและการขนส่งด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม แนวคิด NPM ไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างครบถ้วน แต่ถูกปรับและนำไปใช้โดยพิจารณาจากสถานการณ์และระบบของกระทรวง รวมถึงมุมมองทางการเมือง ในขณะเดียวกันยังพบความท้าทายบางประการเช่น โครงสร้างระบบการบริหารสภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการขาดงบประมาณในการปฏิรูป โครงสร้างรูปแบบ

*Received July 7, 2021; Revised July 28, 2021; Accepted July 28, 2021

องค์กรที่ซับซ้อนยากต่อการเปลี่ยนแปลง และความสามารถของบุคลากร ซึ่งทำให้การปฏิรูปภาครัฐใน สปป.ลาว รวมถึงในกระทรวง ตามแนวทางดังกล่าวค่อนข้างล่าช้า

คำสำคัญ: การบริหารภาครัฐแนวใหม่; การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ; กระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง

Abstract

This study aimed to examine the application of NPM concept in public sector management reform in Laos through a case study of the Ministry of Public Works and Transport (MPWT), to seek to know the way and challenges of using NPM in the reform. This study was conducted by the qualitative research method collecting data by interviewing 10 government officials and learning from the public documents from the past to present. The data were analyzed by seeking its essence.

The research findings were found that the Lao PDR has adopted a NPM approach to public sector management reform involving processes such as organization downsizing, organizational restructure, and a shift to greater competition in public service. These concepts were applied in the MPWT. However, the NPM principle was not used in its entirety but was adapted and adopted by considering the situation and systems of the ministry and political views. At the same time, there are some challenges in applying this NPM concept to Laos' public sector management concerning the administrative systems, economic and social conditions, including the lack of a budget for reformation. The complicate in the organizational style and the capacity of human resources make it difficult to change, This can cause slowness in public sector reform in Laos, including in the MPWT.

Keywords: New Public Management; Public Sector Management Reform; Ministry of Public Works and Transport

บทนำ

การปฏิรูปภาครัฐเป็นภารกิจหลักของรัฐบาล สปป.ลาว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ภายหลังมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อเอาชนะต่อความล้มเหลวของนโยบายการบริหารในช่วง 10 ปีแรกของการปลดปล่อย (พ.ศ. 2518-2528) ที่มีการผสมผสานระหว่างการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและการบริหารที่ไม่เป็นระบบกับการขาดทรัพยากรและความสามารถที่ไม่เพียงพอของรัฐบาลกลางในการจัดการติดต่อและประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาทางด้านการเงินอย่างหนักและนำไปสู่การบริหารราชการที่ย่ำแย่ (Slater & Keoka, 2012) สถานการณ์ดังกล่าว เป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญสำหรับการปฏิรูประบบที่มีอยู่ของรัฐบาลลาว รวมถึงการจำกัดและการปรับโฉมภาครัฐ ดังนั้นในการประชุมพรรคครั้งที่ 4 ปี พ.ศ. 2529 รัฐบาลจึงตัดสินใจจะทิ้งระบบการบริหารแบบเก่าและเปลี่ยนอำนาจการบริหารจากพรรคไปสู่กลไกการบริหาร (Slater & Keoka, 2012) ตั้งแต่นั้นมาการพัฒนาภาครัฐก็เป็นหนึ่งในภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลลาว จนนำไปสู่การเปิดตัวโครงการปฏิรูปธรรมาภิบาลและการบริหารรัฐกิจในปี พ.ศ. 2536 ซึ่งถูกดำเนินอยู่หลายองค์การภาครัฐ โดยได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศโดยเฉพาะโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ผ่านการสนับสนุนของ UNDP แนวทางใหม่ในการบริหารรัฐกิจได้รับการแนะนำและประยุกต์ใช้อย่างเลือกสรรใน สปป.ลาว ซึ่งรวมถึงหลักนิติธรรม ธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะหลักการสำคัญของแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่

การบริหารราชการรูปแบบใหม่ (New Public Management : NPM) เป็นแนวทางใหม่ใน สปป.ลาว เน้นธรรมาภิบาล การกระจายอำนาจ มุ่งเน้นผลลัพธ์ ลดขนาดโครงสร้างองค์กร การบริหารจัดการแบบนักประกอบการ การรวมศูนย์ประชาชนโดยทำให้ภาครัฐมีความเป็นธุรกิจมากขึ้น และการนำแนวคิดและการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ (Hood, 1991) อย่างไรก็ตาม สปป.ลาว เป็นประเทศหนึ่งที่ไม่ค่อยมีประสบการณ์ในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ จึงต้องระมัดระวังในการรับและปรับใช้หลักการบริหารของ NPM ด้วยข้อแม้ดังกล่าว การปฏิรูปภาครัฐใน สปป.ลาว ได้ถูกนำมาใช้ในหลายหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับศูนย์กลางและระดับท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) และการลดความยากจน รวมถึงที่กระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง.

กระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง (Ministry of Public Works and Transport: MPWT) เป็นหนึ่งในองค์กรที่รัฐบาลลาวก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2518 และอยู่ภายใต้การปฏิรูปภาครัฐมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เนื่องจากกระทรวงต้องเผชิญกับความท้าทายมากมายที่ขัดขวางการเติบโตของหน่วยงานนี้ รวมถึงการขาดทรัพยากรบุคคลที่มีประสบการณ์

การขาดกลไกการประสานงานที่เหมาะสมระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ และการได้กำไรน้อยจากการดำเนินธุรกิจ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้คือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานสากล ค่าบริการในการขนส่งสาธารณะที่สูง โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงได้ ฯลฯ (Ministry of Public Works and Transport, 2015) ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา การปรับปรุงกระทรวงโยธาธิการและการขนส่งได้ถูกดำเนินการ เพื่อให้แน่ใจว่าการปฏิบัติงานของกระทรวงสามารถรับมือกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับว่ากระทรวงได้ดำเนินการปฏิรูปตามแนวทางนโยบายของ NPM หรือไม่ และนโยบายนั้นเป็นไปตามหลักการของ NPM หรือไม่ บทความนี้จะเน้นที่กรณีของกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง เพื่อพยายามให้คำตอบและชี้แจงประเด็นนี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการนำ NPM ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐและตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบการบริหารและการบริการสาธารณะ โดยเน้นที่กระทรวงโยธาธิการและคมนาคมหลังจากนำหลักการ NPM มาประยุกต์ใช้ในการปฏิรูป
2. เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของนโยบายการปฏิรูปต่อหลักการของ NPM

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความนี้ได้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ศึกษาบริบทและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการบริหารภาครัฐในประเทศลาว โดยเน้นที่กรณีของกระทรวงโยธาธิการและการขนส่งเพื่อวิเคราะห์ว่ามีหลักการของ NPM ถูกใช้อย่างไร, ระยะที่ 2 เป็นการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการบริหารและการบริการสาธารณะในหน่วยงานโยธาธิการและการขนส่ง หลังจากนำหลักการ NPM มาประยุกต์ใช้ในการปฏิรูป โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในกระทรวงโยธาธิการและขนส่งจำนวน 10 คน จากนั้นจึงวิเคราะห์ผลลัพธ์ และระยะที่ 3 การรายงานผลการวิจัย โดยการตอบคำถามการวิจัย และสรุปผลการศึกษา

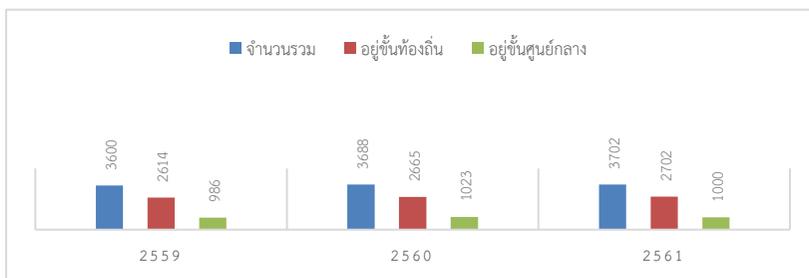
ข้อมูลทุติยภูมิทั้งหมดถูกรวบรวมและจัดหมวดหมู่เป็นกลุ่ม เช่น นโยบาย ทฤษฎี ข้อโต้แย้ง ข้อมูลสนับสนุน และวรรณกรรม ข้อขัดแย้ง เพื่อดำเนินการวิเคราะห์เนื้อหาและข้อมูล โดยข้อมูลเบื้องต้นถูกจัดกลุ่มเป็นข้อมูลทั่วไป ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานภาครัฐ สถานะและอุปสรรคของการปฏิรูป NPM ในการบริหารภาครัฐ ตลอดจนข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการจัดการภาครัฐ

ผลการวิจัย

บทความนี้ นำเสนอการค้นพบผลการวิจัยของการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกแล้วเปรียบเทียบกับหลักการ NPM ที่สร้างโดย Hood (1991) และ Hughes (2012) ดังนี้

หลักการการเปลี่ยนไปสู่การแยกหน่วยงานในภาครัฐ เป็นหน่วยงานย่อย

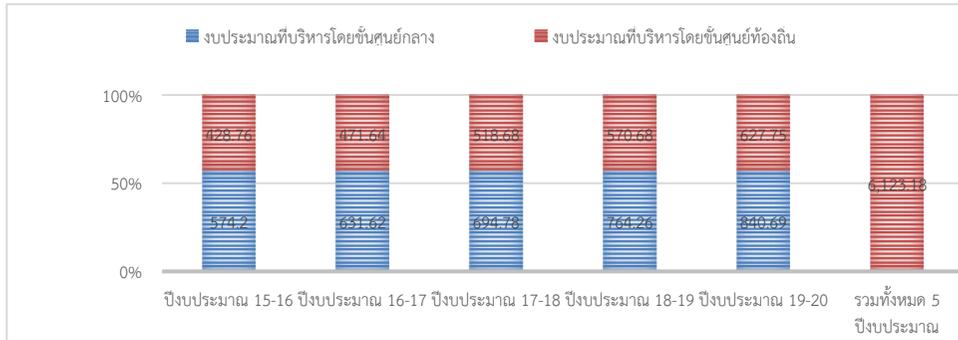
พบว่ากระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง ได้ใช้หลักการ NPM นี้โดยการพยายามลดขนาดองค์กรและกระจายอำนาจการตัดสินใจบางอย่างไปยังภาคส่วนท้องถิ่น การลดขนาดกระทรวงได้ดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีฉบับที่ 03 ว่าด้วยการปรับปรุงคุณภาพของโครงสร้างองค์กรและการจัดตำแหน่งข้าราชการ โดยการรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่คล้ายกันเข้าด้วยกัน เช่น การรวมสำนักงานการลงทุนน้ำประปาเข้ากับกรมน้ำประปาหรือการรวมศูนย์ฝึกอบรมการบินกับสถาบันฝึกอบรมโยธาธิการและการขนส่ง ซึ่งทำให้งานบางอย่างและจำนวนเจ้าหน้าที่บางส่วนถูกมอบไปยังส่วนท้องถิ่น ดังแสดงในรูปที่ 1



ภาพที่ 1 สถิติการจ้างงานพนักงานใน กระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง ปี 2559-2561
ที่มา: Kattiyasack (2018)

ตามแผนภูมิแสดงให้เห็นว่าในปี 2560 จำนวนพนักงานในกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง เพิ่มขึ้น 2.44% เมื่อเทียบกับปี 2559 และในปี 2561 เพิ่มขึ้น 0.44% เมื่อเทียบกับปี 2560 ในขณะที่เดียวกันจำนวนพนักงานในระดับท้องถิ่นในปี 2561 เพิ่มขึ้น 0.72 % เมื่อเทียบกับปี 2560 จะเห็นได้ว่าจำนวนพนักงานในกระทรวงยังคงเพิ่มขึ้นแต่ในอัตราที่ต่ำลงในแต่ละปี ขณะที่ กระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง พยายามเพิ่มจำนวนพนักงานในส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของระดับท้องถิ่น ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2558 จึงได้มีการส่งมอบงาน 42 งานให้กับแผนกโยธาธิการและการขนส่งจังหวัด และ 47 งานไปยังสำนักงานโยธาธิการและขนส่งอำเภอเพื่อดำเนินการทดลอง ซึ่งรวมถึงงานก่อสร้างถนน การขนส่ง การเคหะและการวางผังเมือง การประปา และการบินพลเรือน (Ministry of Public Works and Transport, 2015)

ทิศทางของกระทรวงอีกประการหนึ่งคือการเพิ่มงบประมาณและอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการทางการเงินให้ระดับท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน (Ministry of Public Works and Transport, 2019) ดังแสดงในรูปที่ 2



ภาพที่ 2 การแบ่งงบประมาณเบื้องต้นภายในประเทศระหว่างระดับกลางและระดับท้องถิ่นของกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง 2558-2563

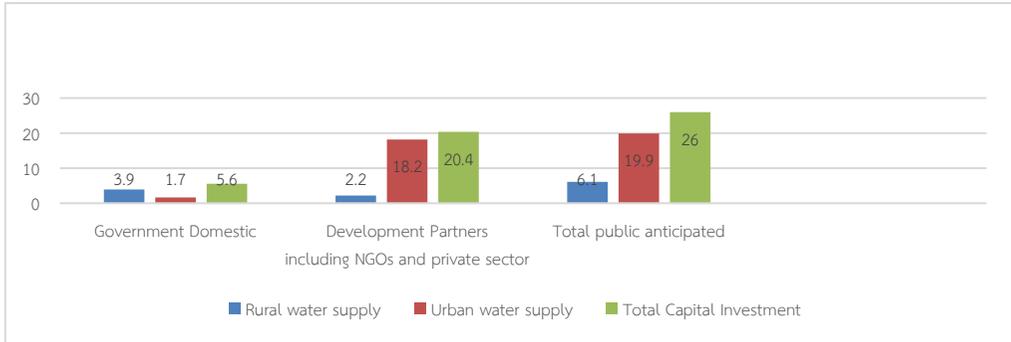
ที่มา: Ministry of Public Works and Transport (2015)

รูปที่ 2 ระบุว่าระหว่างปี พ.ศ. 2558-2563 กระทรวงได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 2,617.63 พันล้านบาท จาก 6,123.18 พันล้านบาทของงบประมาณ 5 ปี ให้กับระดับท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมเกือบ 43% ของงบประมาณภายในทั้งหมด (ไม่รวมงบประมาณที่ได้จากต่างประเทศ)

การเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันที่สูงขึ้นในภาครัฐ

กระทรวงได้ใช้เพียงส่วนหนึ่งของหลักการนี้ในการดำเนินงาน เนื่องจากไม่ได้สร้างการแข่งขันระหว่างองค์กรภาครัฐตามหลักการที่กล่าวไว้ แต่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันและมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะ เช่น ในรูปแบบการลงทุนร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เช่น การปรับปรุงถนนสายที่ 13 เหนือจากสิเกตุ-โพธิ์โฮง และถนนหมายเลข 13 ใต้ จากดอน นูนถึงบ้านไฮ้, ในรูปแบบการให้สัมปทานโครงการ (Build-Operate-Transfer: BOT) เช่น ทางหลวงใหม่ขนานกับถนนหมายเลข 13 จากชายแดนจีนไปยังปากเซ เป็นต้น (MINISTRY OF PUBLIC WORKS AND TRANSPORT, 2015) ในรูปแบบการทำสัญญามอบหมายงาน (ภาครัฐลงทุน 100% ด้านบริการสาธารณะ) เช่น การคมนาคมขนส่งสายเหนือและใต้ ประปาชุมชนเขตท่าเดื่อ เป็นต้น (ไม่ระบุชื่อ พ.ศ. 2564) ซึ่งแนวปฏิบัติเหล่านี้ช่วยลดภาระของกระทรวงในการหาเงินทุนเพื่อลงทุนในบริการสาธารณะ ในขณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานได้ รูปที่ 3 แสดงการใช้จ่ายเฉลี่ยต่อปีของรัฐบาลและคู่ร่วมพัฒนา ได้แก่องค์กรที่ไม่สังกัด

รัฐบาลและภาคเอกชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2558 (ตัวเลขคือการใช้จ่ายต่อปีเป็นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

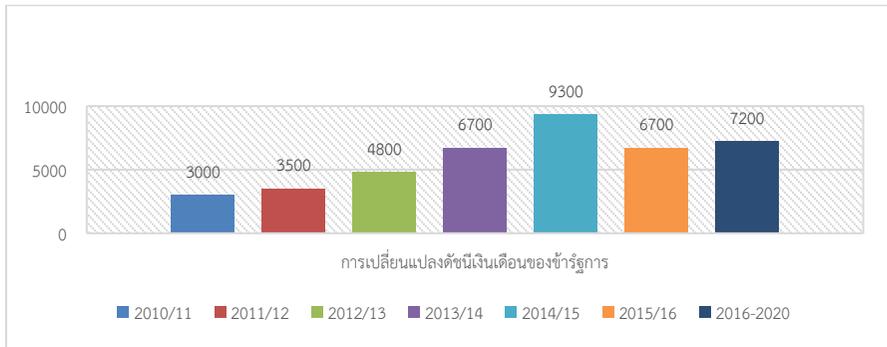


ภาพที่ 3 การลงทุนในการบริการสาธารณะ ปีงบประมาณ 2021/13 และ 2013/15
ที่มา: The World Bank (2014)

รูปที่ 3 แสดงให้เห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนคาดว่าจะลงทุนในแหล่งน้ำในเมืองโดยเฉลี่ย 18.2 ล้านเหรียญสหรัฐฯ และแหล่งน้ำในชนบทเฉลี่ย 1.7 ล้านเหรียญสหรัฐฯ เฉลี่ยอยู่ที่ 19.9 ล้านเหรียญสหรัฐฯ จากทั้งหมด 26 ล้านเหรียญสหรัฐฯ นี้แสดงให้เห็นว่าในกิจกรรมการประปา การลงทุนและการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนมีความสำคัญต่อการขยายงานด้านการจัดหาน้ำ

เน้นรูปแบบการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน

หลักการนี้ไม่ได้นำมาใช้อย่างเต็มที่ในกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง เมื่อหลักการนี้ยังไม่ได้ใช้สำหรับเงื่อนไขการจ้างงานโดยกระทรวงมีเป้าหมายที่จะให้มีเพียงพนักงานประจำ และการจ้างงานระยะสั้นทุกรูปแบบถูกยกเลิกซึ่งไม่เป็นไปตามหลัก NPM กล่าวไว้แต่หลักการนี้ถูกใช้ในการว่าจ้างพนักงานใหม่เมื่อการบรรจุตำแหน่งต้องสอดคล้องกับลักษณะงาน และพนักงานต้องปฏิบัติหน้าที่มากกว่าหนึ่งงาน ตามหลักการ "คนที่ใช้ในงานที่เหมาะสม" และการให้รางวัลสำหรับผู้ที่มีผลงานโดดเด่น ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของรัฐบาล โดยระดับเงินเดือนจะแตกต่างกันไปตามระดับตำแหน่งทั้ง 15 ระดับ และความก้าวหน้าภายในแต่ละระดับจะขึ้นอยู่กับความอาวุโสของการทำงาน หรือวุฒิการศึกษา พร้อมกันนั้นดูเหมือนว่าดัชนีเงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐบาลลาวยังต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอาเซียนอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ดัชนีเงินเดือนของการจ้างงานภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ดังแสดงในรูปที่ 4



ภาพที่ 4 ดัชนีเงินเดือนข้าราชการ พ.ศ. 2553-2563

ที่มา: Onxayvieng (2015); Ministry of Finance (2020)

รูปที่ 4 ได้แสดงการเปลี่ยนแปลงของดัชนีเงินเดือนภายใต้การปฏิรูปบุคลากรของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2553-2558 แม้ว่าเงินเดือนข้าราชการจะเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังต่ำกว่าภาคเอกชน นั่นเป็นเพราะเงินเดือนขึ้นอยู่กับ Gross Domestic Product (GDP) และรายได้สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของ สปป.ลาว ได้ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 9 จาก 10 ประเทศในอาเซียน (O'Neill, 2021) สิ่งนี้ทำให้ดัชนีเงินเดือนพื้นฐานในปี 2558/59 ลดลงเหลือ 6,700 กีบ และเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2560-2563 เป็น 7,200 กีบ ซึ่งทำให้เห็นว่ารัฐบาลลาวมีความตั้งใจที่จะปฏิรูปดัชนีเงินเดือนให้เติบโตไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

เน้นวินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น

หลักการนี้นำไปใช้ในกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง ในรูปแบบของนโยบายประหยัดตามนโยบายของภาครัฐ ว่าด้วยความประหยัดและการลดความฟุ่มเฟือย (2558) กระทรวงได้ดำเนินการนี้โดยการสร้างระบบติดตามการใช้ทรัพยากร ระบบการจัดการทรัพย์สินและระบบการจัดการบัญชีและการเงินเพื่อใช้ในกระทรวงและโครงการบางพื้นที่ เช่น ในหน่วยงานถนนและสะพาน และ หน่วยงานโยธาธิการและการขนส่งอื่น ๆ ระบบนี้มีการใช้งานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เมื่อเป็นระบบต้นแบบตามแนวทางของกระทรวงภายใต้แนวทาง “ประเทศเดียว ระบบเดียว” การใช้ทรัพยากรสาธารณะจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย และต้องถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น ไม่ใช่ตัวบุคคล. เพื่อสนับสนุนเรื่องนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงโยธาธิการและการขนส่งได้ออกคำสั่งว่าด้วยความประหยัดในการใช้ทรัพยากรสาธารณะและงบประมาณ ฉบับที่ 01059/ ยทข. เมื่อวันที่ 2 ต.ค. พ.ศ. 2556 เพื่อเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่กระทรวงฯ ใช้งบประมาณ ทรัพย์สิน และทรัพยากรของรัฐ ให้ได้รับประสิทธิภาพสูงสุด ถึงอย่างไรก็ตาม ยังมีความท้าทายและช่องว่างเรื่องการใช้ทรัพยากร เมื่อการตรวจสอบไม่ได้ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ

(MINISTRY OF PUBLIC WORKS AND TRANSPORT, 2015) ดังนั้นระบบบังคับและดำเนินการควบคุมการใช้ทรัพยากรสาธารณะจึงยังไม่สมบูรณ์ ทางกระทรวงจึงพยายามนำบทเรียนที่ได้เรียนรู้มาประยุกต์ใช้ในงานดังกล่าว

หลักการการจัดการจัดการแบบมีอาชีพในหน่วยงานภาครัฐ

ลักษณะบางประการของหลักการการจัดการมีอาชีพถูกนำมาใช้ในกระทรวง ซึ่งรวมถึงการดำเนินการแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจนของผู้จัดการ แต่ละหน่วยงานในกระทรวงต้องมีการอ้างอิงถึงความรับผิดชอบ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ได้มีมติให้แบ่งบทบาทหน้าที่ของแต่ละแผนก ภาคส่วน และสำนักงาน นอกจากนี้ ยังได้จัดสรรอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานอีกด้วย การทำงานของแต่ละแผนกขึ้นอยู่กับหลักการของการรวมศูนย์ประชาธิปไตย ซึ่งหมายความว่า การตัดสินใจสามารถอยู่บนพื้นฐานของคะแนนเสียงส่วนมากหรือการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบสูงของผู้นำ และผลของการตัดสินใจสามารถนำไปสู่ความรับผิดชอบส่วนรวมหรือส่วนบุคคลสำหรับทั้งผลลัพธ์ที่ดีและล้มเหลว. เพื่อให้แน่ใจว่าพันธกิจของกระทรวงได้รับการชี้แจงโดยผู้นำที่มีคุณสมบัติมาตรฐานและคุณสมบัติของผู้จัดการได้กำหนดไว้ในรัฐดาร์ส ฉบับที่ 461 ลงวันที่ 9 ต.ค. พ.ศ. 2555 เกี่ยวกับมาตรฐานข้าราชการพลเรือนของ สปบ.ลาว ด้วยคุณสมบัติหลักที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารซึ่งประกอบด้วย 5 องค์ประกอบคือ: ต้องมีคุณธรรมทางการเมือง ความรู้และความสามารถเฉพาะด้าน ความสามารถในการจัดการการทำงานและการวางแผน ประสบการณ์ และมีสุขภาพที่ดี ถึงอย่างไรกระทรวงยังมีความยืดหยุ่นในเรื่องมาตรฐานของข้าราชการเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์จริง

มาตรฐานที่ชัดเจนและการวัดผลการปฏิบัติงาน

หลักการนี้นำไปใช้ในกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง เมื่องานทั้งหมดถูกกำหนดให้มีเป้าหมาย แผนงาน และการวัดผลเพื่อประเมินงานผลการดำเนินงาน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของ สปบ.ลาว เป็นแหล่งอ้างอิงที่สำคัญที่กระทรวงฯ ได้นำมาขยายให้เป็นแผนพัฒนาของหน่วยงานตัวเอง ในขณะที่เดียวกันทุกหน่วยงานในกระทรวงฯ ได้รับการกระตุ้นให้มีแผนการพัฒนาของตนเอง ซึ่งประกอบด้วยแผนงาน เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จ ตัวชี้วัดความสำเร็จถูกกำหนดให้เป็นตัวอ้างอิงในการประเมินความสำเร็จของแผนงานถูกเรียกร้องให้มีการจัดทำและทบทวนในทุก ๆ ปี ซึ่งการดำเนินการตรวจสอบจะดำเนินการเป็นระยะตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยการติดตามตรวจตราของกระทรวงถูกดำเนินการตาม 5 แผนงานหลักของกระทรวงฯ ซึ่งประกอบมี 44 เป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จ ตามที่ระบุไว้ในแผนพัฒนา 5 ปี ของกระทรวงฯ ประจำปี พ.ศ. 2559-2563 ตัวอย่างตัวชี้วัดความสำเร็จ 44 เป้าหมายได้แก่ การรักษาสภาพถนนที่ดีให้ได้ 60% ของถนนทั่วประเทศ เพิ่มปริมาณการขนส่งทางน้ำภายในประเทศให้ได้สูงถึง

29.5% ของปริมาณการขนส่งทั้งหมด ทำให้ 80% ของประชากรในเมืองสามารถเข้าถึงน้ำสะอาดได้ภายในปี พ.ศ. 2563 (MINISTRY OF PUBLIC WORKS AND TRANSPORT, 2015)

เน้นที่การควบคุมผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากระบวนการ

หลักการนี้ทางกระทรวงได้นำไปใช้สำหรับบางโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินโครงการ และในบางงานได้เน้นไปที่กระบวนการมากกว่างานของกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง ส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การพัฒนาการก่อสร้างและโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการให้บริการสาธารณะ เช่น การคมนาคมขนส่ง การวางผังเมือง เป็นต้น กระทรวงได้พยายามเน้นผลลัพธ์ของงานโดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการบริการสาธารณะไปยังระดับท้องถิ่น เช่น การออกใบอนุญาตการลงทุน การอนุญาตก่อสร้าง บริการน้ำประปา เป็นต้น เพื่อลดขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ และทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้น. ขั้นตอนการบริการสาธารณะบางอย่างถูกลดลงโดยการลดเอกสารและเวลาสำหรับการร้องขอบริการสาธารณะ พร้อมกับความพยายามของกระทรวงฯ ในการใช้เทคโนโลยีในงานบริการสาธารณะและการจัดการ ด้วยการสร้างระบบ e-document, e-report, ส่งต่อเอกสารภายในกระทรวงฯ ฯลฯ (MINISTRY OF PUBLIC WORKS AND TRANSPORT, 2006) ในการตัดสินใจเกี่ยวกับงานบริหารประจำวันและงานธุรการต่าง ๆ ดูเหมือนว่ากระบวนการดำเนินงานจะถูกเน้นและอยู่บนพื้นฐานของหลักการและขั้นตอนการบริหารกระทรวงฯ ดังนั้น หลักการ NPM ที่เน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการจึงถูกนำไปใช้ในกระทรวงโยธาธิการและการขนส่งด้วยเช่นกัน แต่เพียงเฉพาะบางส่วนเท่านั้น

การค้นพบหลักการ NPM อีกประการหนึ่งในกระทรวงโยธาธิการและการขนส่งคือหลักการที่ Hughes (2012) ที่ระบุเกี่ยวกับความรับผิดชอบของภาครัฐที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด และการตอบสนองความต้องการของพลเมืองในฐานะลูกค้า โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์การสากลในการปรับปรุงบริการสาธารณะ นอกเหนือจากการค้นพบนี้ ยังมีผลลัพธ์อีกประการของหลักการ NPM ที่กำหนดโดย Hughes (2012) ในกระทรวงฯ โดยเฉพาะหลักการของความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการ เมื่อนักการเมืองและข้าราชการต้องทำงานเพื่อสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้การบริหารจัดการดำเนินไปได้ด้วยดีและไม่อยู่นอกเหนือนโยบายทางการเมือง

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่าหลักการ NPM ส่วนใหญ่ถูกระบุไว้ในนโยบายการจัดการของกระทรวง และขณะนี้อยู่ในช่วงการทดลองปฏิบัติเบื้องต้น ดังนั้น นโยบาย NPM จึงกำลังถูกดำเนินการทีละขั้นตอน ร่วมกับความพยายามที่จะนำบทเรียนที่ได้เรียนรู้จากการดำเนินการทดลองไปใช้

ดูเหมือนว่านโยบายการปรับโครงสร้างของกระทรวงโยธาธิการและการขนส่งจะเป็นไปตามหลักการ NPM ในแง่ของการแยกหน่วยงาน โดยกระทรวงฯ ได้แบ่งโครงสร้างออกเป็นหน่วยย่อย ๆ เพื่อรับผิดชอบงานเฉพาะ เช่น การขนส่ง ผังเมือง ถนน การบริหารบุคลากร เป็นต้น แต่ก่อนกระทรวงฯ ประกอบด้วยกรมต่าง ๆ ที่มีแผนกและหน่วยงานย่อย แต่เมื่อหน่วยงานย่อยถูกยกเลิก กระทรวงจึงต้องเน้นพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มั่นใจว่างานที่เพิ่มขึ้น ซึ่งมีจำนวนจำกัดและความสามารถของพนักงานจะไม่ขัดขวางประสิทธิผลและประสิทธิภาพของงาน ในเวลาเดียวกันอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับงานด้านเทคนิคหรืองานบริหารได้ถูกส่งผ่านจากรัฐมนตรีไปยังหัวหน้ากรมในการตัดสินใจต่อหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับกรมของตัวเองไปสู่เป้าหมาย

งานการกระจายอำนาจยังนำไปสู่การใช้หลักการของการจัดการ NPM ในเรื่องของการทำให้มีการบริหารจัดการแบบมืออาชีพ เพราะเมื่อการตัดสินใจถูกจัดสรรให้กับผู้จัดการ จึงจำเป็นต้องมีการจัดการแบบมืออาชีพ ประเด็นของการจัดการแบบมืออาชีพที่ลงมือปฏิบัติจริงคือการมีความยืดหยุ่นให้ผู้จัดการระดับล่างในการใช้ข้อมูลและพิจารณาญาณของตนเองมากขึ้นในการตัดสินใจ ตลอดจนสนับสนุนให้ผู้จัดการดำเนินการบริหารแบบผู้ประกอบการมากขึ้นและรับความเสี่ยงจากการตัดสินใจของตัวเอง (Pffiffer, 2004) ในขณะเดียวกัน การแบ่งความรับผิดชอบต้องรับประกันการไม่ซ้อนทับอำนาจการบริหาร รวมถึงคุณสมบัติเฉพาะของผู้จัดการที่ต้องมีความสามารถ ประสบการณ์ และความรู้ที่สูงในกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง

ในด้านอื่นหลักการของ NPM ยังชักนำให้รัฐบาลส่งเสริมการแข่งขันในการบริการสาธารณะรวมทั้งการทำสัญญากับองค์กรเอกชนในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การแข่งขันไม่ได้ถูกปล่อยให้ไปตามการกลไกตลาดอย่างแท้จริง เมื่อการแข่งขันได้ถูกดำเนินการภายใต้ข้อกำหนด การควบคุม และการจัดการของรัฐบาล การแข่งขันนี้ช่วยให้กระทรวงโยธาธิการและการขนส่งบรรลุเป้าหมายและแผนงาน ขณะที่ประชาชนก็สามารถเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานขั้นพื้นฐานได้แม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้ให้งบประมาณเพิ่มเติมแก่กระทรวงฯ ก็ตาม อย่างไรก็ตาม พลเมืองอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการรับบริการ เช่น ค่าขนส่งสาธารณะที่สูงขึ้น เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน ดังนั้น หลักการ NPM เกี่ยวกับการเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันที่มากขึ้นในภาครัฐจึงได้รับการ

ยอมรับบางส่วนของรัฐบาล สปป.ลาว รวมทั้ง กระทรวงโยธาธิการและการขนส่งในแง่ของการอนุญาตให้ภาคเอกชนให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนแต่ไม่อยู่ในรูปแบบของการแข่งขัน

นอกจากการให้ภาคเอกชนให้บริการแทนภาครัฐแล้ว กระทรวงโยธาธิการและการขนส่งยังใช้วินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้นอีกด้วย หลักการที่แสดงไว้ในกฎการใช้ทรัพยากรเพื่อควบคุมการใช้จ่ายด้านการเงินสาธารณะและการใช้ทรัพย์สินสาธารณะเพื่อให้แน่ใจว่ากระทรวงจะไม่มีใช้จ่ายในส่วนที่ไม่จำเป็น กฎระเบียบดังกล่าวช่วยควบคุมการใช้ทรัพยากรสาธารณะที่ไม่จำเป็น ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริมประสิทธิภาพและเพิ่มความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากร แต่ถึงอย่างไรก็ตามกฎระเบียบดังกล่าวยังคงมีช่องว่างและความท้าทาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบังคับใช้

อาจกล่าวได้ว่า กระทรวงโยธาธิการและการขนส่งเน้นทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ ซึ่งผลลัพธ์จะถูกวัดโดยการประเมินผลของการดำเนินการแล้วเทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งการประเมินถูกดำเนินการเป็นระยะ แต่ก็มียางบางอย่างที่ถูกดำเนินการโดยไม่มีตัวบ่งชี้ความสำเร็จที่กำหนดไว้ ดังนั้นงานบางอย่างจึงไม่ได้รับการประเมินและไม่สามารถวัดผลเพื่อทราบความคืบหน้าหรือผลกระทบต่อองค์กรได้

งานทั้งหมดเหล่านี้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหากการจัดการระบบบุคลากรไม่ตรงกับความต้องการของงาน จึงมีการนำรูปแบบการจัดการของภาคเอกชนใน NPM มาปรับใช้เพื่อยกระดับข้าราชการพลเรือน โครงสร้างของหลักการ NPM ที่เน้นรูปแบบภาคเอกชนใน กระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง คือ ผู้สมัครต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกที่เข้มงวดและต้องมีวุฒิการศึกษาในระดับหนึ่ง ในด้านอัตราเงินเดือนและการให้รางวัลแก่พนักงาน อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปดังกล่าว และทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านดังกล่าวอย่างซึกซำดูเหมือนว่ารูปแบบการบริหารงานของภาคเอกชนยังไม่ค่อยถูกนำไปใช้ในกระทรวงมากนัก อาจเป็นเพราะขนาดองค์กรที่แตกต่างกัน ตลอดจนรูปแบบการบริหารและเป้าหมาย และรายได้ขององค์กร

สรุปได้ว่านโยบายปฏิรูป NPM ในรัฐบาลลาวประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่น่าเสียดายที่การวิจัยนี้ไม่สามารถให้คำตอบที่แน่นอนได้ เนื่องจากการปฏิรูปตามหลักการ NPM เพิ่งเริ่มต้นขึ้น และบางโปรแกรมยังอยู่ในขั้นทดลอง บทความนี้ระบุได้ว่าหลักการของ NPM บางส่วนถูกนำไปใช้ในรัฐบาล สปป.ลาว ก็คือกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง การประยุกต์ใช้ NPM ในกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง มีลักษณะผสมผสาน รูปแบบ NPM บางรูปแบบ เช่น การลดขนาดองค์กร การแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบ การกระจายอำนาจ การลดจำนวนพนักงาน การประหยัดทรัพยากร การ

ประเมินประสิทธิภาพ และการพัวพันระหว่างนักการเมืองและข้าราชการได้ถูกนำมาใช้ อย่างเต็มที่ในกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง ในขณะที่เดียวกัน บางส่วนของ NPM เช่น รูปแบบของการจัดการมืออาชีพ การประยุกต์ใช้รูปแบบการจัดการภาคเอกชน และการ แข่งขันที่มากขึ้นในภาครัฐได้ถูกนำมาใช้บางส่วน ผลการวิจัยไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ใน เมื่อ NPM เพิ่งถูกนำมาใช้ ด้วยลักษณะที่ไม่คุ้นเคยสำหรับข้าราชการ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า รูปแบบ NPM จะเป็นเรื่องใหม่สำหรับรัฐบาล สปป.ลาว ด้วยเจตนาธรรมณ์และการนำพาที่ เข้มแข็งของผู้นำ การดำเนินสามารถนำไปสู่ความก้าวหน้าของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ ในด้านต่าง ๆ มากขึ้น

องค์ความรู้จากการวิจัย

จากการวิจัยนี้ทำให้เห็นได้ว่า หลักการการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้เป็น หลักการสำหรับการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น แต่ยังสามารถ นำไปใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาได้ โดยปรับใช้ให้สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมทางการเมือง ระบบการบริหาร และความสามารถของภาครัฐและหน่วยงาน รัฐในการดำเนินงานตามหลักการดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นได้ จากผลของปรับใช้แนวคิดนี้ใน สปป.ลาว

ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปข้างต้น การออกนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปตามแนวคิด NPM ใน กระทรวงควรลำดับงานที่เป็นบูรณสิทธิในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ เพื่อปรับปรุงและอุด ช่องว่างของการจัดการภาครัฐได้ โดยกระทรวงควรเน้นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร ความสามารถในการจัดการ วัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการ การใช้งบประมาณอย่างมี ประสิทธิภาพ การเพิ่มประสิทธิภาพโดยการใช้เทคโนโลยี กลไกการประสานงานและการ ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การมีกฎระเบียบที่สามารถบังคับได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และการมีระบบติดตามประเมินผลที่เข้มงวด ในขณะเดียวกันก็ควรมีการ วางแผนและปฏิบัติงานไปตามนโยบายอย่างเป็นระบบ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนและ ช่องว่างในระหว่างการบริหาร ดังนั้น ในการวิจัยต่อไป ควรเน้นที่การศึกษาความพร้อมและ ความเข้าใจของพนักงานรัฐ ต่อแนวทางและนโยบายการปฏิรูปภาครัฐของรัฐบาล ซึ่งอาจ นำไปสู่การรับรู้ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปภาครัฐเพิ่มเติม

เอกสารอ้างอิง

- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?*. London: Royal Institute of Public Administration.
- Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration: An introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kattiyasack, S. (2018). *Result of Work Implementation in 2017-2018 and Direction of 2019-2020 of MPWT*. Vientiane Capital: Ministry of Public Works and Transport.
- Ministry of Finance (2020). *Focused measures of Laos government to save public expenditure in 2021*. Retrieved November 30, 2020, from <http://www.mof.gov.la/index.php/2020/22/03/2021-laiymarttakarn/>
- Ministry of Public Works and Transport. (2006). *Development plan of ICT*. Vientiane Capital: The Ministry.
- _____. (2015). *Five Year Development Plan (2016-2020) of Public Works and Transport Sector*. Vientiane Capital: The Ministry
- _____. (2019). *Instruction No. 05949/PWT.CO on Regulation Enforcement for Management of Investment Permission in Public Works and Transport Sector*. Vientiane Capital: The Ministry.
- O'Neill, A. (2021). Gross domestic product of the ASEAN countries from 2010 to 2020. *Statista*, Retrieved April 1, 2021, from <https://www.statista.com/statistic/796245/gdp-of-the-asean-countries>
- Onxayvieng, C. & Tan, S. (2015). Public personnel administration reform: effect on civil service management and innovation in Lao PDR. *International Institute for Science, Technology and Education (IISTE)*, 19.
- Pfiffner, J. P. (2004). In Benz, H. S. & Sommermann, K. P. (Eds). *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency*. (pp.443-454). Berlin: Institutionen bildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig.
- Slater, R. & Keoka, K. (2012). *Trend in the Governance Sector of the Lao PDR*. Vientiane Capital: Swiss Agency for Development and Cooperation.
- The World Bank. (2014). *Water Supply and Sanitation in Lao PDR: Turning Finance into Service for the Future*. Lao PDR: The World Bank.