

JUNE 2023

PMDU: กลไกการขับเคลื่อน นโยบายสู่การปฏิบัติของ นายกรัฐมนตรี

THAILAND FUTURE SPECIAL REPORT 2023



ธรรม รัตนนฤมิตศร
หทัยภัทร วินัยแพทย
วรรณม แซ่โจ้ว

Executive Summary

The Prime Minister's Delivery Unit, commonly abbreviated as the 'PMDU' has had its own success story starting with its first introduction in 2001, under the leadership of former-UK Prime Minister, Mr. Tony Blair. The PMDU functions as a delivery unit that monitors the progress of Governmental policies and projects; whilst, delivering the results and progresses back to the Prime Minister and the high-level executives by bypassing the bureaucratic structure to minimize time consumption. In 2009, Malaysia had adopted their own version of the PMDU and rejuvenated it as Malaysia's Performance Management And Delivery Unit, also known as PEMANDU. The PEMANDU Associates under the leadership of Mr. Idris Jala was responsible for many successes; for instance, involving with the targeted assistance programs that alleviated 7.28 million households that lived under poverty; as well as, reducing the fiscal deficit per Gross Domestic Product (GDP) from 6.7% down to 3.1% under a timespan of 6 years, to name a few. Henceforth, due to the Prime Minister's delivery unit's successes abroad, it is perhaps the right moment to reintroduce this cataclysmic growth driver of success for Thailand's future progress. In ultimatum, Thailand Future Foundation (TFF) is proposing the usage of PMDU under 5 conditions including: a clear goal & objective; a strong organizational structure; governmental units' engagement; a meaningful key performance indicator (KPI); as well as, a realistic cost prediction scheme.

สารบัญ (Table of Contents)

1. ความหมายและความสำคัญของ PMDU.....	4
2. บทบาทและฟังก์ชันหลักของ PMDU.....	6
3. ประสบการณ์ PMDU ของสหราชอาณาจักร.....	7
3.1 ข้อมูลพื้นฐานของ PMDU (Background Information).....	7
3.2 เป้าหมายของ PMDU (Objectives & Goals).....	8
3.3 การบังคับใช้ PMDU (Implementation).....	8
3.4 ความสำเร็จของ PMDU (Successes).....	9
3.5 ข้อจำกัดของ PMDU (Limitations).....	10
4. ประสบการณ์ PEMANDU ของมาเลเซีย.....	10
4.1 ข้อมูลพื้นฐานของ PEMANDU (Background Information).....	10
4.2 เป้าหมายของ PEMANDU (Objectives & Goals).....	12
4.3 การบังคับใช้ PEMANDU (Implementation).....	13
4.4 ความสำเร็จของ PEMANDU (Successes).....	15
4.5 ข้อจำกัดของ PEMANDU (Limitations).....	17
5. ข้อเสนอแนะ PMDU สำหรับประเทศไทย (Recommendations).....	20
6. เอกสารอ้างอิง (Sources).....	23

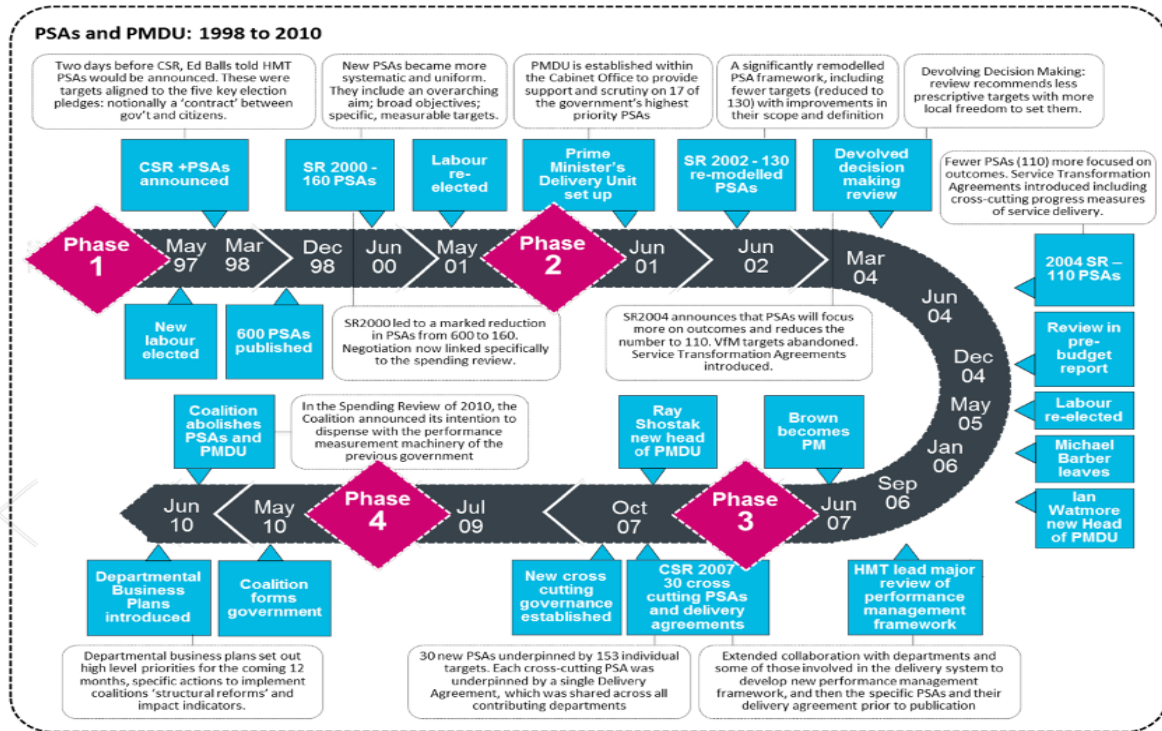
1. ความหมายและความสำคัญของ PMDU

ในภูมิภาคนี้อนาคตใหม่ รัฐบาลของทุกประเทศในโลก รวมถึงประเทศไทยกำลังจะเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ รวมไปถึงปัญหาสะสมเดิมที่ยังไม่ถูกจัดการอย่างเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความท้าทายจากการพัฒนาของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) โดยเฉพาะ Generative AI อย่างก้าวกระโดด การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate change) สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ (Income inequality) ความท้าทายต่างๆ มีลักษณะของการส่งผลกระทบต่อตัดขวางโครงสร้างและฟังก์ชันการทำงานในรูปแบบองค์กรรัฐแบบเดิม ซึ่งทำให้การบริหารจัดการองค์กรแบบเดิมยังไม่เพียงพอที่จะตอบโจทย์โลกอนาคตได้ แม้จะแก้ปัญหาด้วยการตั้งคณะกรรมการร่วมๆ ระหว่างกระทรวง ก็อาจจะไม่เพียงพอในการส่งมอบนโยบายอย่างมีพลังจนนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างไร้รอยต่อจนสร้างผลลัพธ์และผลกระทบให้เกิดขึ้นจริงกับธุรกิจและประชาชน

รัฐบาลของสหราชอาณาจักรเป็นผู้ริเริ่มการนำบทบาทของหน่วยงาน Prime Minister's Delivery Unit หรือที่เรียกกันสั้นๆว่า 'PMDU' ภายใต้การนำรัฐบาลของนาย Tony Blair มาใช้ เพื่อเป็นกลไกในการผลักดันนโยบายที่สำคัญอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้ได้ผลสำเร็จดังที่ตั้งใจไว้ ในกรณีประเทศไทย PMDU ยังมีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะการที่นายกรัฐมนตรีมีข้อจำกัดด้านเวลา เพราะต้องรับผิดชอบในวาระงานต่างๆ จำนวนมากไม่ว่าจะเป็นการประชุมภายใต้คณะกรรมการระดับชาตินับร้อยชุดและการเดินทางไปพบผู้นำในการเจรจาการค้าและเข้าร่วมสัมมนาทั้งในประเทศและระดับนานาชาติ และการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเป็นประจำ¹

¹ <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Global%20Delivery%20report.pdf>

Figure 1: พัฒนาการของ PMDU แห่งสหราชอาณาจักร ช่วงปี 1998-2010



Source: Institute for Government analysis

[ที่มา: Institute for Government]

ดังนั้น เพื่อที่นายกรัฐมนตรีจะสามารถขับเคลื่อนนโยบายที่มีลำดับความสำคัญสูง ให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้แม้จะมีภาระงานต่างๆ เป็นปัจจัยรบกวนจากภายนอก หรือแม้กระทั่งเรื่องเร่งด่วนซึ่งจะมีเข้ามาแทรกอยู่เป็นระยะ หน่วยงาน PMDU จึงถูกสร้างมาเพื่อเป็นกลไกที่จะทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมายที่สอดคล้องกับความสำเร็จเชิงยุทธศาสตร์ เช่น การเข้าถึงสาธารณูปโภคของประชาชน การเข้าถึงโอกาสในมิติต่างๆ ของคนยากจน การพัฒนาการศึกษาและสุขภาพ และการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยที่ PMDU จะขับเคลื่อนผ่านกรรมวิธีการเก็บข้อมูลและตัวชี้วัด การเฝ้าสังเกตการประสานงาน การรวบรวมปัญหาและแนะนำทางออกให้กับนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านความยุ่งยากของระบบราชการ เพื่อให้การแก้ปัญหาเชิงนโยบายถูกแก้โดยตรงประเด็นและทันเวลาที่ที่สุด

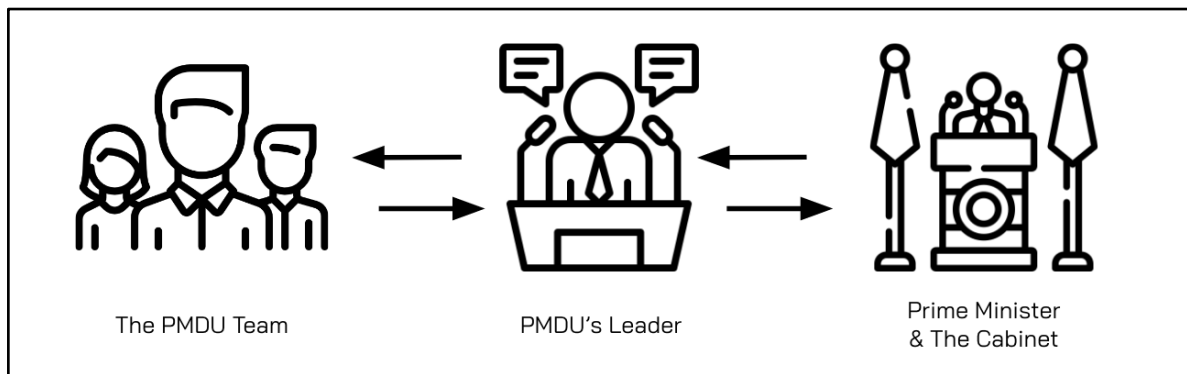
ภายใต้รัฐบาลชุดใหม่ ซึ่งจะเริ่มดำเนินงานในครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2566 นี้ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ควรพิจารณาออกแบบและใช้กลไก PMDU มาช่วยในการทำงานเพื่อประโยชน์อย่างน้อย 3 ประการ ประการที่หนึ่ง คือ การออกจากกับดักภาระงานประจำที่จะถาโถมเข้ามา ประการที่สอง คือ การส่งมอบนโยบายที่มีวาระสำคัญภายในร้อยวันแรกของการทำงานจนครบวาระของรัฐบาล ประการที่สาม คือ การออกแบบระบบที่

นายกรัฐมนตรีและคณะบริหารสามารถสังเกตการณ์ความคืบหน้าของนโยบายได้และเพิ่มความโปร่งใสให้ประชาชนไปในตัว²

2. บทบาทและฟังก์ชันหลักของ PMDU

Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) นั้นมีบทบาทอยู่ในหลากหลายรัฐบาลทั่วโลก ทั้ง “PMDU” ของสหราชอาณาจักร (UK) “PEMANDU” ของประเทศมาเลเซีย “Results and Delivery Unit” ของประเทศแคนาดาและ “PDU” ของประเทศชิลี เป็นต้น³ โดยที่บทบาทหลักที่หน่วยงาน PMDU ได้แสดงถึงศักยภาพนั้นมี 4 บทบาทที่สำคัญ ดังนี้

Figure 2: ระบบการประสานงานของหน่วย PMDU



[ที่มา: PEMANDU]

บทบาทแรก คือ การติดตามการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดให้กับนโยบายและโครงการที่ถูกผลักดันผ่านวาระของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่มีลำดับความสำคัญสูงสุด โดยฟังก์ชันแรกคือการอัปเดตความคืบหน้าและอุปสรรคที่เกิดขึ้นตามเวลาที่เกิดขึ้นจริง (Real Time) เพื่อให้ผู้นำสามารถอนุมัติทรัพยากร เช่น งบประมาณและกำลังคนในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

บทบาทที่สอง คือ การอำนวยความสะดวกให้กับนายกรัฐมนตรีและผู้บริหารระดับสูงของแต่ละกระทรวงและกรมผ่านวิธีการที่หน่วยงาน 'Prime Minister's Delivery Unit' จะรายงานและสื่อสารตรงไปยังผู้นำรัฐบาลและประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฟังก์ชันที่สองจะเป็นการก้าวข้ามปัญหาวัฒนธรรมองค์กรรัฐที่มีการจัดการแบบไซโลซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า เนื่องจากหลากหลายนโยบาย โดยเฉพาะ

² Institute for Government, *ibid*, p.11; World Bank, *ibid*

³ World Bank, *ibid*

นโยบายในเชิงวาระ (Agenda-based policies) และนโยบายในเชิงพื้นที่ (Area-based policies) จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อให้บรรลุผลได้ในที่สุด

บทบาทที่สาม คือ การเข้าไปในฐานะผู้ประสานงานและผู้สังเกตการณ์เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่ติดขัดในกระบวนการผลักดันนโยบายโดยเฉพาะการระบุและแก้ไขปัญหาคอขวดที่เป็นอุปสรรคไปสู่การปฏิบัติและบังคับใช้จริง รวมถึงการเป็นคนกลางที่วินิจฉัยปัญหาเชิงระบบและแนะนำวิธีแก้ไขให้กับทางนายกรัฐมนตรีอย่างรวดเร็ว ประเด็นสำคัญ คือ หน่วยงาน PMDU ไม่ควรถูกผลักดันให้เป็นกลไกที่ตามงานหรือไล่บี้เอาผลงานจากหน่วยงานรัฐต่างๆ เพราะเป็นการกระทำที่นอกเหนือขอบเขตหน้าที่และสุ่มเสี่ยงทำให้บั่นทอนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานซึ่งจะทำให้การดำเนินงานติดขัดหรือหยุดชะงักได้⁴

บทบาทที่สี่ คือ การพัฒนาภาพลักษณ์และความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐผ่านกระบวนการติดตามความคืบหน้าของนโยบายและโครงการของรัฐที่ถูกผลักดันโดยนายกฯ และรัฐบาล เนื่องจากแต่ละโครงการมีวาระและปัญหาที่แตกต่างกัน การติดตามงานอย่างใกล้ชิดของ PMDU จะส่งผลให้ทางนายกรัฐมนตรีสามารถจัดสรรกลไกและทรัพยากรในการแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและตรงจุดมากขึ้น ทำให้แสดงผลอย่างโปร่งใสในการขับเคลื่อนงานให้เป็นที่ประจักษ์กับประชาชน

3. ประสบการณ์ PMDU ของสหราชอาณาจักร

3.1 ข้อมูลพื้นฐานของ PMDU ของสหราชอาณาจักร

Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) ของสหราชอาณาจักรถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) เพื่อสนับสนุนและตรวจสอบผลการดำเนินการของเป้าหมายการให้บริการสาธารณะระดับกระทรวง (Public Service Agreements, PSA) ที่รัฐบาลให้ความสำคัญสูงสุด เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลลัพธ์เป็นไปตามลำดับความสำคัญและดำเนินไปในทิศทางที่ไปสู่เป้าหมาย

PMDU จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2001 ในสมัยรัฐบาลของนาย Tony Blair ภายใต้พรรคแรงงาน (Labour Party) โดยหลังจากพรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในปี 1997 และได้ดำเนินงานในฐานะรัฐบาลชุดใหม่มาแล้วเป็นเวลากว่า 3 ปี กลับมีผลงานที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ในช่วงต้นปี 2001 จึงได้มีการนำหลักการ Delivery Unit ซึ่งคิดค้นขึ้นโดยนาย Michael Barber ที่ก่อนหน้านี้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าทีปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และได้นำหลักการนี้มาใช้พัฒนาระบบการศึกษา จัดตั้งหน่วย Standards

⁴ World Bank, 2017; PMDU (Pakistan), op cit; BCG, 2016

and Effectiveness Unit มาปรับใช้ในสเกลที่ใหญ่ขึ้นในระดับผู้นำประเทศเป็นครั้งแรกของโลก โดยนาย Michael Barber เข้ารับตำแหน่งหัวหน้า PMDU ในช่วงปี 2001 - 2005 เพื่อมุ่งพัฒนาการให้บริการสาธารณะของสหราชอาณาจักรโดยเฉพาะ

หลังหมดวาระของนาย Tony Blair สหราชอาณาจักรมีการใช้หน่วยงาน PMDU ในการร่วมพัฒนาบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องภายใต้การบริหารของนาย Gordon Brown พรรคแรงงาน ในช่วงปี 2007 -2010 ก่อนโครงการจะถูกลบไปในปี 2010 หลังจากที่มีการเลือกตั้งรัฐบาลสหราชอาณาจักรมีผลลัพธ์เป็นรัฐบาลผสม (Coalition Government)

3.2 เป้าหมายของ PMDU (Objectives & Goals)

รายงานของ Centre for Public Impact ⁵ Institute for Government ⁶ และบทวิเคราะห์ของ Dr. Michelle Clement ⁷ ชี้ว่าเป้าหมายของ PMDU ของสหราชอาณาจักรจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบ สังเกตการณ์ และจัดการการบริการสาธารณะ ผ่านการเป็นจุดเชื่อมต่ออำนาจระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งพัฒนานโยบายที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เช่น ในสมัยของนายทนาย Tony Blair มุ่งเป้าพัฒนา 17 บริการภายใต้ 4 กระทรวง ได้แก่ มหาดไทย การศึกษา สาธารณสุขและคมนาคม โดยจากสมัยรัฐบาลแรก (1997-2001) Tony Blair พบแรงต้านในการบริหาร การจัดตั้ง PMDU ในปี 2001 จึงเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหานี้โดยเฉพาะโดยเป็นการทำงานร่วมกับกระทรวงเพื่อ

- ผลักดันเป้าหมายสำคัญของนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง
- ประเมินและรายงานผลงานของกระทรวง
- สนับสนุนการวิเคราะห์และให้คำแนะนำในการก้าวข้ามความท้าทายในการให้บริการ
- ให้การสนับสนุนที่เร่งการให้บริการและช่วยให้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง
- พัฒนารอบและนโยบายบริหารผลการปฏิบัติงาน

3.3 การบังคับใช้ PMDU (Implementation)

การดำเนินงานของ PMDU ของสหราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคลัง โดยงบประมาณก่อตั้งและดำเนินงานมาจากเงินสนับสนุนโดยตรงจากรัฐบาลจำนวนทั้งสิ้น 2 ล้านปอนด์ โดยทีมงานคัดเลือกผู้มีประสบการณ์และความสามารถจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มุ่งเน้นไปที่

⁵ <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/prime-ministers-delivery-unit-uk>

⁶ <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/case%20study%20psas.pdf>

⁷ <https://history.blog.gov.uk/2022/08/26/the-art-of-delivery-the-prime-ministers-delivery-unit-2001-2005/>

คนที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารและระบบภาครัฐ จัดตั้งเป็นทีมที่มีขนาดเล็กไม่เกิน 40 คน เพื่อให้มีความคล่องตัวและดำเนินงานได้ไม่เหมือนระบบราชการ มีการประเมินผลทุก 6 เดือน โดยใช้ระบบไฟจราจร 3 สี (RAG System) เพื่อประเมินความคืบหน้าของผลการดำเนินงาน

นายกรัฐมนตรีระบุเป้าหมายที่อยากจะดำเนินการ และยึดเพียงเป้าหมายที่สำคัญบางเรื่องโดยเฉพาะ เพื่อให้การทำงานของ PMDU สามารถมุ่งเป้าไปที่เป้าหมายที่สำคัญเหล่านั้นได้ โดยนายกรัฐมนตรี ให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอกับการดำเนินงานของ PMDU เข้าประชุมความคืบหน้าในแต่ละประเด็นทุก ๆ 2 ถึง 3 เดือน

ในส่วนของตัวหน่วย PMDU เป็นองค์กรที่ต้องเชี่ยวชาญในการบริหารความสัมพันธ์ โดยต้อง

- ใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ที่ดี (Leverage) กับรัฐมนตรี ที่ปรึกษา และข้าราชการประจำ
- สามารถสร้างความสัมพันธ์ใหม่ให้เห็นผลเร็ว
- ต้องมีความเอาใจใส่และตื่นตัวกับการเปลี่ยนขั้วอำนาจ (shifting geography of power)

ภายในสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง และกระทรวงต่าง ๆ

ทั้งนี้ ในช่วงรัฐบาลของนาย Gordon Brown ในปี 2007-2010 พบว่ามีการใช้ Customer Journey Mapping ในการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาจุดคอขวดในการให้บริการประชาชนอีกด้วย

3.4 ความสำเร็จของ PMDU (Successes)

ความสำเร็จของ PMDU ในสหราชอาณาจักร นั่นคือ ภายในปี 2005 นโยบายภายในประเทศส่วนใหญ่ของนาย Tony Blair บรรลุตามเป้าหรือมีพัฒนาการอย่างชัดเจนไปในทางบวก เช่น

- นโยบายพัฒนาบริการสุขภาพ สามารถลดจำนวนผู้ป่วยรอรับการรักษาค้นคว้าตัดนานกว่า 1 ปี จาก 40,000 รายในปี 2001 ลดลงเหลือ 10,000 รายในปี 2003 และลดเวลารอเข้าห้องฉุกเฉินและนัดพบแพทย์ได้ตามเป้า โดยร้อยละ 98 ของคนไข้ได้รับการรักษาภายใน 4 ชั่วโมง
- นโยบายคมนาคม พัฒนาระบบราง โดยในปี 2005 เป้าหมายรถไฟตรงต่อเวลาสามารถทำได้ตามเป้า โดยตรงต่อเวลาสูงสุดในรอบ 5 ปี⁸ และประชาชนมีความพึงพอใจสูงสุดตั้งแต่ที่มีมา
- นโยบายการศึกษา สามารถพัฒนาช่องว่างของคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียน โดยลดช่องว่างได้ร้อยละ 8 (percentage point)

⁸ <https://www.theguardian.com/world/2005/jun/24/transport.uk>

3.5 ข้อจำกัดของ PMDU ของสหราชอาณาจักร

ข้อจำกัดของโครงการ PMDU ในสหราชอาณาจักร คือ ฟังหากการมีส่วนร่วมของนายกรัฐมนตรีอย่างหนักเพื่อใช้เป็นแรงจูงใจในการร่วมดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ โดยหากนายกรัฐมนตรีลดความเกี่ยวข้องไปก็ยากที่จะให้กระทรวงทำตามได้ เช่น นายกรัฐมนตรีมุ่งความสนใจไปที่เหตุการณ์ 9/11 ในปี 2001 หรือ สงครามอิรักในปี 2003 ทำให้บทบาทและความคืบหน้าของ PMDU ถดถอยลง

4. ประสบการณ์ PEMANDU ของมาเลเซีย

4.1 ข้อมูลพื้นฐานของ PEMANDU (Background Information)

หลังจากที่ Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) ของสหราชอาณาจักรประสบความสำเร็จในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนิน 'Delivery Unit' ทางประเทศมาเลเซียภายใต้รัฐบาลของนาย 'Najib Razak' ในปี 2009 จึงมีการศึกษาประยุกต์แนวคิดเพื่อผลักดันการจัดตั้งหน่วยงานชื่อ 'PEMANDU' ภายใต้โครงการ National Transformation Programme (NTP)⁹ ซึ่งมีเป้าหมายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไม่ให้ติดกับกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) เพื่อจะพัฒนาไปเป็นประเทศรายได้สูง (Developed Country)¹⁰ ภายในปี 2020 เนื่องจากก่อนหน้านี้ทางรัฐได้ประสบปัญหาสามประการ เช่น การติดอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) มาตั้งแต่ปี 1990 การที่ตุลงบประมาณของรัฐบาลอยู่ที่ 6.6% และการที่หนี้ภาครัฐ (Government Debt) มีสัดส่วนที่สูงขึ้นถึง 12% ต่อปีเมื่อเทียบกับ GDP ตามที่ได้กล่าวมาเบื้องต้น ทางรัฐบาลจึงได้แต่งตั้ง 'Idris Jala' เป็นประธานของหน่วยงาน 'PEMANDU' ซึ่งแปลว่า 'Driver' หรือตัวขับเคลื่อนในภาษามลายู¹¹

PEMANDU นั้นถูกนิยามว่าเป็น 'Performance Management And Delivery Unit' และมีหลายฟังก์ชัน ประการแรกคือมีหน้าที่ในการนำข้อมูลไปยื่นสู่นายกรัฐมนตรีและคณะบริหารได้โดยตรง ประการที่สอง คือ การออกแบบและจัดการโครงการนำร่อง (Pilot Projects) เพื่อที่จะนำมาประมวลวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดและนำมาหา 'KPI' เพื่อประเมินประสิทธิภาพของโครงการที่ถูกดูแลโดย 'GTP' และ 'ETP' โดย

⁹ World Bank, Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/318041492513503891/pdf/114270-WP-PUBLIC-13-4-2017-13-0-58-WorldBankReportPemanduFAFULLWeb.pdf>

¹⁰ BCG, Retrieved from <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/performance-management-delivery-unit-kuala-lumpur>

¹¹ BCG, op cit

- GTP หรือ Government Transformation Programme¹² มีหน้าที่ในการพัฒนาการให้บริการของหน่วยงานภายใต้สังกัดของรัฐบาลในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (Standards of Living)
- ETP หรือ Economic Transformation Programme มีหน้าที่ในการพัฒนาโครงการระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานเอกชนโดยมีรัฐบาลเป็นศูนย์กลางในการประเมินค่าใช้จ่าย¹³ ประการที่สาม คือ การเฝ้าสังเกต (Monitoring) ความคืบหน้าของโครงการภายใต้การดูแลของอีกสองโครงการที่ถูกกล่าวถึง โดยทาง ‘PEMANDU’ มีความเชื่อว่าหน่วยงานรัฐสามารถได้รับประโยชน์จากการประยุกต์ใช้วิธีการทำงานของภาคเอกชน และประการสุดท้าย คือ การเพิ่มความโปร่งใสของรัฐ (State’s Transparency) ผ่านการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐ เพิ่มเติมคือการทำหน่วยงานมีผู้ให้คำปรึกษาในฐานะ ‘Stakeholders’ และยังคงประเมินประสิทธิภาพจากองค์กรนานาชาติ เช่น ‘World Bank’ ‘IMF’ และ ‘Transparency International’¹⁴

Figure 3: กระบวนการของ Permadu มาเลเซียในปัจจุบัน



[ที่มา: PEMANDU]

¹² GTP, Retrieved from http://lib.perdana.org.my/PLE/GOVERNMENT%20PUBLICATION/Government%20Transformation%20Programme/GTP2_ENG_Cp1.pdf

¹³ ETP, Retrieved from https://pemandu.org/wp-content/uploads/2023/05/2013_Harvard_Malaysia-The-Economic-Transformation-Programme_English.pdf

¹⁴ World Bank, Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/318041492513503891/pdf/114270-WP-PUBLIC-13-4-2017-13-0-58-WorldBankReportPemanduFAFULLWeb.pdf>

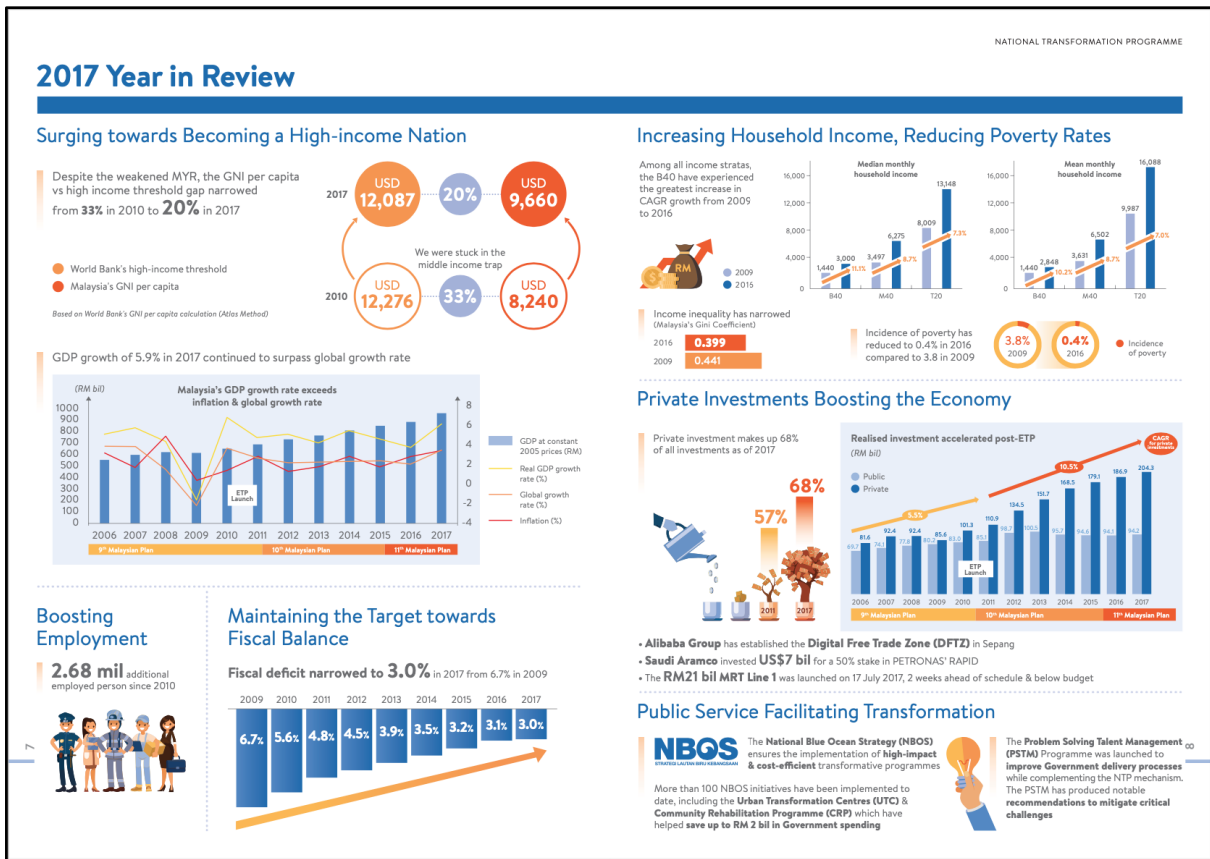
4.2 เป้าหมายของ PEMANDU (Objectives & Goals)

วัตถุประสงค์ของ PEMANDU มาเลเซีย คือ การทำหน้าที่เป็นตัวกระตุ้นการขับเคลื่อน (Catalytic Actor) ในการนำพาโครงการของ ‘GTP’ และ ‘ETP’ ให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ ดังที่รัฐบาลได้วางแนวทางไว้¹⁵ รวมไปถึงการวางระบบเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย (Goals) ในระยะยาวซึ่งทาง PEMANDU ให้ความสำคัญไม่แพ้วัตถุประสงค์เบื้องต้น เช่น

- การเก็บและใช้ข้อมูลที่มาจากท้องถิ่นอย่างละเอียดเพื่อพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขโครงการให้สอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยที่ข้อมูลจะถูกเก็บผ่าน ‘Local Actors’ ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้และปฏิบัติงาน
- การรวบรวมข้อมูลแบบละเอียดเพื่อไปยื่นให้กับนายกรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของกระทรวงที่เกี่ยวข้องได้โดยตรงผ่านวาระการประชุมที่จะถูกจัดตั้งในรูปแบบรายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี (และแบบทุกครึ่งปี)
- หน่วยงานนี้ยังถูกสร้างขึ้นมาเพื่อลดขั้นตอนของระบบราชการ (Bureaucratic Structure) ซึ่งมีความล่าช้าและประสิทธิภาพที่ต่ำ ดังนั้น รายงานที่ส่งให้นายกรัฐมนตรีและคณะบริหารจะเป็นข้อมูลที่ใหม่ที่สุดทำให้การประเมินและเฝ้าสังเกต (Monitoring Process) เป็นไปอย่างตรงไปตรงมาเมื่อเทียบกับระบบเดิม
- ท้ายสุด คือ การเพิ่มความโปร่งใส (Transparency) ของหน่วยงานรัฐทั้งในด้านการดำเนินโครงการ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจไม่ถูกแก้ไขในกรณีที่รัฐแก้ปัญหาไม่ตรงจุด

¹⁵ World Bank, 2017, ibid

Figure 4: Annual Report ของ National Transformation Programme ปี 2017



[ที่มา: Annual Report ปี 2017 ของ NTP, PEMANDU]

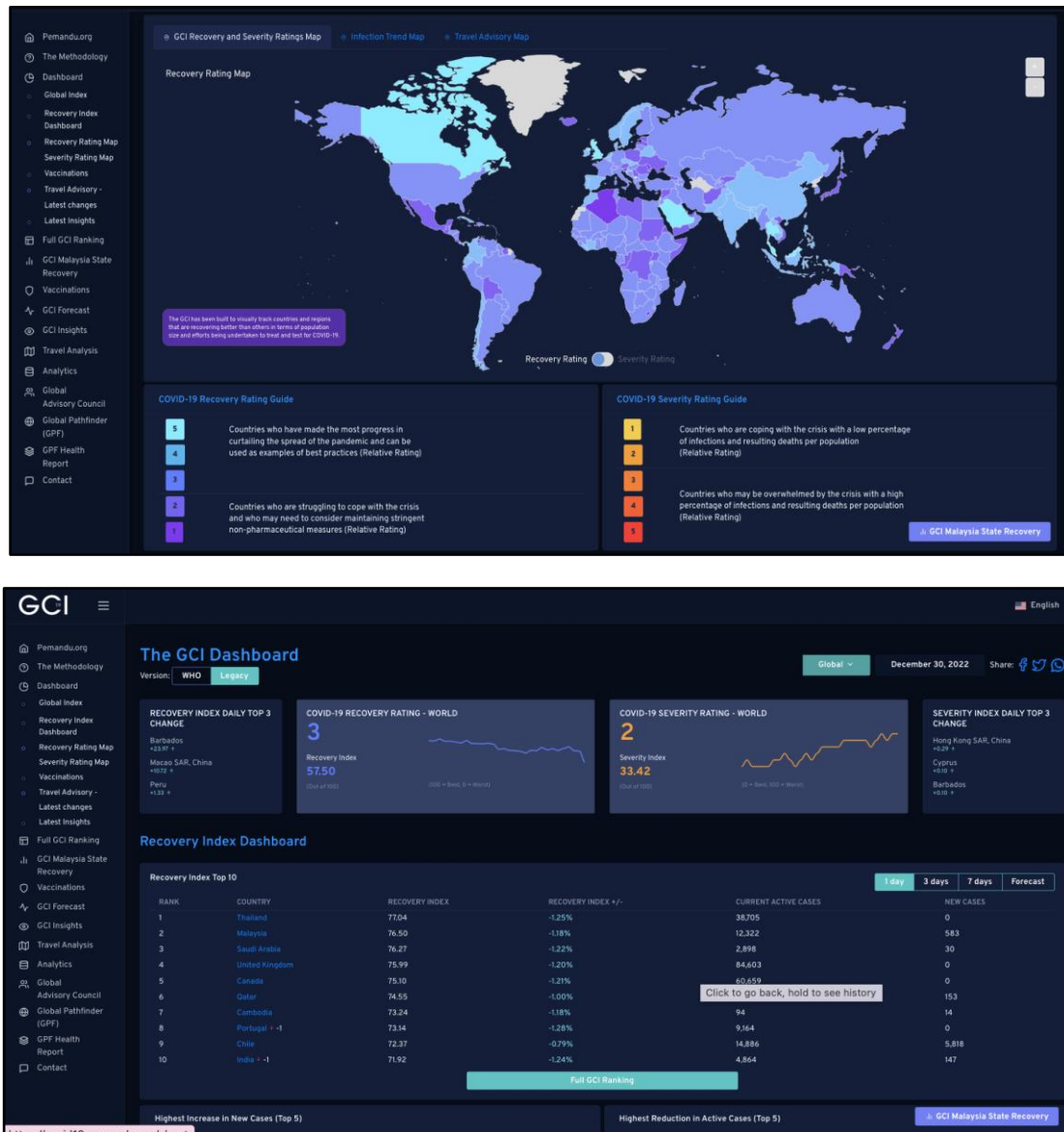
4.3 การบังคับใช้ PEMANDU (Implementation)

ในขั้นต้นทาง PEMANDU จะเริ่มระบุปัญหาอุปสรรค (Obstacles) ที่ภาครัฐของมาเลเซียที่มักพบเจอ ซึ่งส่งผลให้นโยบายและโครงการของรัฐมักไม่ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น การปราศจากแนวทางในการปฏิบัติงาน อันเกิดจากวัฒนธรรมองค์กรที่มีวิธีทำงานแบบ 'Silo' หรือการที่ผู้นำในแต่ละหน่วยงานก็เก็บข้อมูลที่อาจเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานอื่นๆ ไว้กับตัว ประการต่อมา คือ การปราศจากข้อมูลที่จำเป็นเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างทันท่วงที และประการสุดท้าย คือ การปราศจากการชี้ทางในการปฏิบัติงานในช่วงการบังคับใช้ (Implementation Process) ยกตัวอย่าง เช่น เมื่อเกิดปัญหาในการดำเนินงาน มักเกิดปัญหาว่าหน่วยงานใดควรรับผิดชอบหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล แจงผู้บังคับบัญชาและแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

เมื่อระบุปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรรัฐต่างๆ ได้เสร็จสิ้นแล้ว PEMANDU จะเริ่มนำแนวทางการดำเนินงานของภาคเอกชนมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยจะมี 8 ขั้นตอนด้วยกัน หรือเรียกว่า "Big Fast Results" ซึ่งจะถูกดำเนินงานตามลำดับ

1. เริ่มต้นการจัดตั้ง ‘Workshop’ โดยการนำผู้ที่เกี่ยวข้องระดับสูงมารวมกันระดมความคิด
2. การนำผู้เชี่ยวชาญมารวมตัวกันแล้วทำ ‘Lab’ เพื่อหาแนวทางแก้ไข โดยอิงข้อมูลจาก ‘Workshop’ ก่อนหน้านี้
3. การผลักดัน ‘Open Day’ ให้หน่วยงานภายนอกและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ มาให้ความเห็น เพื่อผลักดันให้เกิดความโปร่งใส
4. การจัดตั้ง ‘Road map’ ในการทำงานเพื่อที่จะวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนในการดำเนินการ เพื่อไปถึงเป้าหมาย
5. การจัดตั้ง Key Performance Indicators (KPIs) หรือ ดัชนีชี้วัดความสำเร็จที่เหมาะสมในการวัดผลของโครงการ ซึ่งจะถูกกำหนดโดยเหล่ารัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร
6. การจัดตั้ง ‘Dashboard’ ในการ ‘Monitor’ โครงการต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการติดตามความคืบหน้าของโครงการ รวมไปถึงระบุปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติการ
7. ในกรณีที่มีปัญหาในระดับปฏิบัติการ จะมีการเชิญให้ผู้ได้รับผลกระทบและผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ประเมินจากในมุมมองนอกในหลายๆ ปีเพื่อวัดประสิทธิภาพของโครงการ
8. การตีพิมพ์เอกสาร ‘Annual Reports’ หรือรายงานประจำปีเพื่อเผยแพร่ผลการดำเนินงานของปีนั้นๆ และเพื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับก่อนที่จะมีการผลักดันโครงการ

Figure 5: ตัวอย่าง ‘Dashboard’ ของ PEMANDU ในการเก็บสถิติเพื่อการควบคุมโรค Covid-19¹⁶



[ที่มา: The CGI Dashboard]

ความสำคัญอีกประการของ PEMANDU คือ การแก้ปัญหาคอขวด (De-Bottlenecking) ซึ่งทางหน่วยงานมองว่าเป็นจุดอ่อนของหน่วยงานรัฐ ดังนั้น การดำเนินการของ PEMANDU ระหว่างที่โครงการของ ‘GTP’ หรือ ‘ETP’ ได้ถูกอนุมัติไปแล้วมีดังนี้

- เก็บข้อมูลของโครงการที่ถูกดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐ ผ่านระบบ ‘Dashboard’ และ รายงานทุกอาทิตย์ (Weekly Report)

¹⁶ <https://covid19.pemandu.org/>

- ระบบ ‘Dashboard’ จะสามารถเข้าถึงได้โดยเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเพื่อสังเกตความคืบหน้าของโครงการและผลการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ
- ในกรณีที่มีการบังคับใช้มีปัญหา PEMANDU จะส่งเรื่องไปทาง Technical Committee เพื่อส่งบุคลากรผู้เชี่ยวชาญไปแก้ปัญหาที่หน้างาน
- หากบุคลากรของ Technical Committee ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ รายงานจะถูกส่งไปยัง ‘การประชุมของคณะกรรมการขับเคลื่อน’ หรือ ‘Steering Committee meetings’ ซึ่งถูกจัดเดือนละครั้งและมีผู้บริหารระดับสูงจากทาง MDA มาประเมินและให้ข้อเสนอแนะ
- ท้ายสุด หากปัญหายังเรื้อรัง รายงานจะถูกยื่นไปสู่วาระการประชุมของนายกรัฐมนตรีซึ่งถูกจัดปีละ 2 ครั้ง และนอกจากนี้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ PEMANDU จะมีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีและคณะบริหารปีละสองหน นอกเหนือจากการแก้ปัญหาของการบังคับใช้นโยบายและโครงการเพื่อประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน และข้อควรปรับปรุง¹⁷

4.4 ความสำเร็จของ PEMANDU (Successes)

ในแง่ของความสำเร็จในฐานะหน่วยงาน ‘Delivery Unit’ ของ PEMANDU พบว่า PEMANDU ได้เข้าไปประสานกับหลายหน่วยงานจนสร้างความก้าวหน้าของผลลัพธ์ที่สำคัญ เช่น

- การบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐและลดจำนวนอาชญากรรม (Crime Rate) ได้ถึงร้อยละ 35 ภายในปีแรก
- ผลจากการทำ ‘Transparency Barometer Survey’ หรือแบบสำรวจมาตรวัดคอร์รัปชันพบว่าในปี 2010 ชาวมาเลเซียกว่าร้อยละ 48 มีความเชื่อว่ารัฐบาลมีความตั้งใจที่จะต่อสู้กับการคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและจริงจัง¹⁸
- การเข้าถึงทรัพยากรของผู้คนที่อาศัยในท้องถิ่นทุรกันดารซึ่งประมาณการไว้ที่ราวๆ 2 ล้านคน ได้รับการเข้าถึงน้ำที่ปลอดภัยสำหรับการดื่ม ถนน ไฟฟ้าและการซ่อมเรือนอาศัย¹⁹
- การผลักดันให้ประชาชนกว่า 2.9 ล้านคนหลุดพ้นจากความยากจน (Poverty Line) ผ่านการผลักดันนโยบายค่าแรงขั้นต่ำ (Minimum Wage Policy)

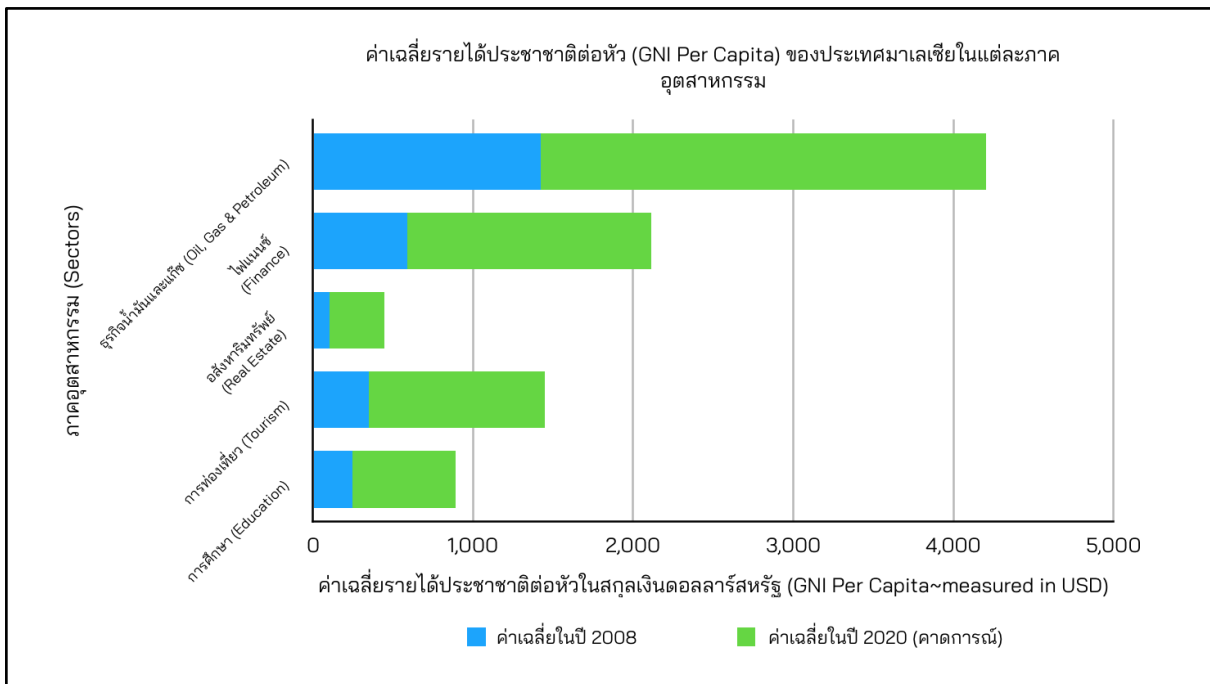
¹⁷ PEMANDU, ibid

¹⁸ World Bank, op cit

¹⁹ <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/performance-management-delivery-unit-kuala-lumpur>

- การกระตุ้นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่ประชาชนสามารถเข้าถึงอาชีพที่มั่นคงทางรายได้กว่า 2.2 ล้านคน
- การบรรเทาทุกข์ครัวเรือนที่ยากจนกว่า 7.28 ล้านครัวเรือนผ่านโครงการช่วยเหลือของรัฐที่ออกแบบมาอย่างเฉพาะเจาะจง (Targeted Assistance Programmes)
- ในส่วนของเศรษฐกิจมหภาค สัดส่วนการขาดดุลงบประมาณ (Fiscal Deficit) ต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 6.7 เป็นร้อยละ 3.1 ในระยะเวลาเพียง 6 ปี
- การกระตุ้นการลงทุนของเอกชนที่ปัจจุบันมีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 60 ต่อมูลค่าของ GDP²⁰

Figure 6: การคาดการณ์การเติบโตของ GNI ในแต่ละภาคอุตสาหกรรมของประเทศมาเลเซีย



[ที่มา: Harvard Business School]

4.5 ข้อจำกัดของ PEMANDU (Limitations)

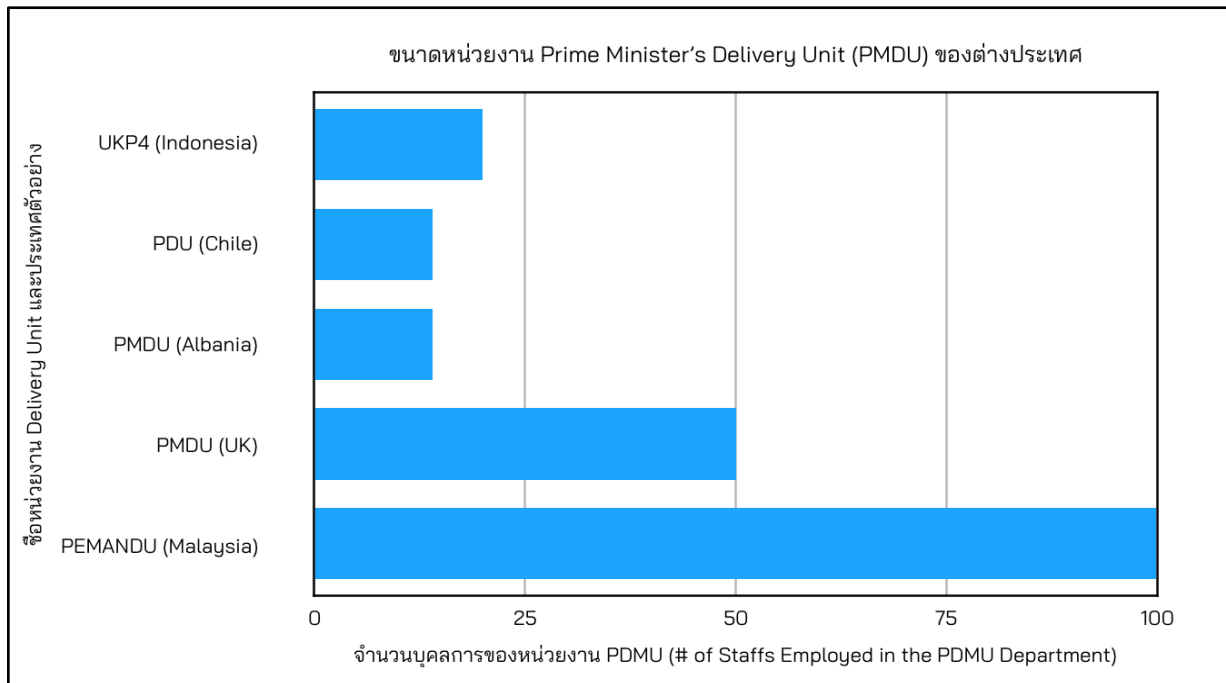
นอกเหนือจากความสำเร็จของ PEMANDU ที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ หลายๆประเทศ เช่น อินเดียและแอฟริกาใต้ก็ได้มีการประสานกับทางหน่วยงานเพื่อจะนำระบบไปพัฒนาประเทศแต่ก็พบกับอีกหลากหลายข้อจำกัด (Limitations) ที่ตามมา เช่น ค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงสำหรับประเทศที่อยู่ในเกณฑ์รายได้ปานกลางหรือ ประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries)²¹ ในกรณีความสำเร็จของประเทศมาเลเซียมีการระบุไว้

²⁰ PEMANDU, 2023

²¹ PEMANDU, ibid

ว่า โครงการ PEMANDU นั้นใช้ทรัพยากรมนุษย์และบุคลากรจากภาคเอกชนที่มีคุณภาพสูง ค่าใช้จ่ายถูกประเมินไว้ที่ราวๆ 40 ล้าน RM ²² หรือราวๆ 10 ล้าน USD ²³ และมีการว่าจ้างบุคลากรมากกว่า 100 คน เปรียบเทียบกับโมเดลเดิมของสหราชอาณาจักร (PMDU) ที่ว่าจ้างเพียงราวๆ 40 กว่าคนเท่านั้น²⁴

Figure 7: ขนาดหน่วยงาน PMDU ของแต่ละประเทศ (PMDU Organizational Sizes)



[ที่มา: World Bank]

ประเด็นที่สองที่ถูกยกมาพูดถึงอย่างกว้างขวางคือความขัดแย้งทางวัฒนธรรม หรือ ‘Culture Clash’ ที่มักจะเกิดขึ้นระหว่างบุคลากรของ PEMANDU และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากผู้ที่ถูกว่าจ้างใน PEMANDU มาจากภาคเอกชนถึงร้อยละ 80 ในการเก็บข้อมูลของ World Bank พบว่าเจ้าหน้าที่รัฐหลายคนไม่พอใจการปฏิบัติและการดำเนินงานของหน่วยงาน DU²⁵ ที่มาจากเอกชน เพราะมีมุมมองว่าคนเหล่านี้เป็นคนนอกที่ไม่เข้าใจการทำงานของภาครัฐและมีประสบการณ์ที่น้อยกว่า²⁶

ประเด็นที่สามนั้นเป็นส่วนสำคัญที่มักถูกผู้คนเข้าใจผิดและฝ่ายตรงข้ามมักนำมาวิจารณ์การทำงานของ PEMANDU นั่นคือทางหน่วยงานไม่ได้มีหน้าที่ในการบังคับใช้นโยบายหรือโครงการใดๆ ทั้งสิ้น หากแต่ว่าเป็นการเก็บข้อมูล ตรวจสอบ และยื่นรายงานให้กับฝ่ายบริหารให้เร็วและกระชับที่สุด ถึงแม้ว่า PEMANDU จะ

²² สกุลเงินของมาเลเซีย ‘RM’ เป็นตัวย่อของ Malaysian Ringgit

²³ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/318041492513503891/pdf/114270-WP-PUBLIC-13-4-2017-13-0-58-WorldBankReportPemanduFAFULLWeb.pdf>

²⁴ World Bank, op cit, pp.46-47

²⁵ DU หรือ หน่วยงาน ‘Delivery Unit’ มีหน้าที่ในการรายงานผลงานและความคืบหน้าให้กับนายกรัฐมนตรี คณะทำงานและบุคลากรฝ่ายบริหาร

²⁶ World Bank, op cit, p.42

ถูกจัดตั้งภายใต้ ‘NTP’ เช่นเดียวกับ ‘ETP’ และ ‘GTP’ ขอบเขตของงานนั้นถูกออกแบบเพื่อกระตุ้นการแก้ปัญหาจากมุมมองของบุคลากรที่อยู่บนกระบวนรัฐ เปรียบเสมือนเครื่องบินที่มองลงมายังพื้นดิน และการข้ามขั้นตอนอันล่าช้าและยุ่งยากของระบบราชการ (Bureaucracy) ที่ใช้เวลามากกว่าที่ควรจะเป็น²⁷

ประเด็นสุดท้ายที่ถูกยกมาในรายงานประจำปี (Annual Report) ของ World Bank ในปี 2017 คือ การเก็บดัชนีชี้วัดความสำเร็จ หรือ ‘KPI’ แยกจากหน่วยงานรัฐซึ่งรับผิดชอบในแต่ละโครงการซึ่งมี ‘KPI’ เป็นของตัวเอง ยกตัวอย่างเช่นหน่วยงาน National Key Economic Areas (NKEAs) ซึ่งอยู่ภายใต้ ‘NTP’ เผลอ เช่นเดียวกับ PEMANDU ที่มี Delivery Unit แยกออกมาเป็นของตนเอง ดังนั้นกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาแยกย่อยเพิ่มอีกสองข้อ คือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องทำงานเพิ่มขึ้นในการส่งข้อมูลให้กับทั้งหน่วยงาน Delivery Unit ของตนเองและทาง PEMANDU เพื่อการผลิตรายงานประจำอาทิตย์ (Weekly Report) และการเก็บข้อมูลที่มากเกินไปจนความจำเป็นซึ่งนำไปใช้ประโยชน์ไม่ได้ ท้ายสุด ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบเก็บดัชนีชี้วัดความสำเร็จคือการที่ PEMANDU ควรที่จะหารือกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนา ‘KPI’ เดิมมากกว่าที่จะสร้างขึ้นใหม่เพื่อให้ประหยัดเวลา²⁸

Figure 8: ตัวอย่าง KPI และระบบ Traffic Light System ที่ PEMANDU เก็บให้กับ NKRA ²⁹

NKRA — REDUCING CRIME						
No	KPI	Target (FY)	Actual (YTD)	Method 1 (%)	Method 2 (%)	Method 3 (%)
1	Percentage reduction in Reported Index Crime	5%	10.1%	202	100	1.0
2	Percentage reduction in Reported House Break Ins	10%	6.3%	63	63	0.5
3	Percentage reduction in Reported Street Crime	15%	16.9%	113	100	1.0
4	Percentage development of Crime Perception Indicator	100%	100%	100	100	1.0
5	Number of PDRM Mobile Patrol Vehicles (MPVs) that are beyond lifespan to be replaced	25%	33.9%	136	100	1.0
6	Percentage of Orang Kena Pengawasan (OKP) who attended treatment programme in the community to maintain recovery for a year	57%	36.7%	64	64	0.5
7	Upskilling of Inmates: i. Number of inmates undergoing certified skill training ii. Percentage completion of a training facility for prisoners to learn new skills	100%	117.1%	117	100	1.0
TOTAL				114%	90%	86%

[ที่มา: The KPI Institute]

²⁷ World Bank, ibid, pp.15, 26, 34

²⁸ World Bank, ibid, p.41

²⁹ <https://www.performancemagazine.org/performance-pemandu-malaysia-kpis/>

5. ข้อเสนอแนะ PMDU สำหรับประเทศไทย (Recommendations)

การนำกลไก PMDU มาใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย มีข้อเสนอแนะที่ควรพิจารณา 5 ประการ ดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (A Clear Goal and Objective)

การนำ PMDU มาใช้ในประเทศไทย ควรตั้งเป้าพัฒนาในบางเรื่องที่เล็งเห็นว่าสำคัญและเร่งด่วนก่อน อย่างเช่น ในสหราชอาณาจักร สมัยของนายกฯ Tony Blair ได้มุ่งเป้าไปที่นโยบาย 4 กระทรวง ได้แก่ มหาดไทย การศึกษา สาธารณสุข และคมนาคม สำหรับประเทศไทย นายกรัฐมนตรีควรเป็นผู้เลือกเป้าหมายที่ให้ลำดับความสำคัญสูงสุดสำหรับประเทศไทย หรือมุ่งเป้าหมายการพัฒนาไปที่ด้านหลักของประเทศ ได้แก่ การศึกษา สุขภาพ แรงงาน และรัฐบาลดิจิทัล เป็นต้น

จุดประสงค์ของการจัดตั้ง ต้องสร้างความเข้าใจชัดเจนว่า PMDU ไม่ได้มาแทนที่การวางแผน หรือ กระบวนการนโยบายอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วของหน่วยงานภาครัฐ หากมุ่งเป้าเพื่อ “ปลดล็อก” จุดตายบางจุด ให้การให้บริการภาครัฐบรรลุเป้าหมายได้เร็วขึ้น ในกรณีของมาเลเซีย PMDU ถูกสร้างมาเพื่อขับเคลื่อนและ ตรวจสอบความคืบหน้าของนโยบาย ‘GTP’ และ ‘ETP’ ซึ่งดูทั้งการให้บริการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการส่งมอบบริการให้กับประชาชนและโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานและทางด้านเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ รัฐบาลควรริบจัดตั้ง PMDU ใหม่ตั้งแต่ช่วงต้นของรัฐบาล³⁰ โดยอาจ Re-organization หน่วยงานเดิมที่มีอยู่ที่มีขีดความสามารถและอยู่ในตำแหน่งในระบบนิเวศของระบบราชการที่เหมาะสม เช่น สำนักงานปป. หรือหน่วยงานส่วนกลางที่เคยทำงานกับคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด แล้วปรับบทบาทใหม่ เพิ่มขีดความสามารถ เติมทรัพยากรและบุคลากร (Talent) ให้ PMDU

2. คัดสรรผู้นำและออกแบบโครงสร้างของหน่วยงานอย่างเหมาะสม

PMDU ควรนำ (lead) โดยผู้มีประสบการณ์ในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติจริง (ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน) และมีความสัมพันธ์ที่ดีและได้รับการยอมรับจากนายกรัฐมนตรี เช่น PMDU ของสหราชอาณาจักร ได้ Michael Barber ซึ่งเคยเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และหุ้นส่วนของ McKinsey เชี่ยวชาญด้านการศึกษาโลก มาเป็นผู้อำนวยการให้ในวาระแรก สำหรับประเทศไทย นอกจากการที่ผู้นำ

30 ประเทศไทยเคยมีการจัดตั้งหน่วยงาน PMDU ขึ้นมาในรัฐบาลก่อน อย่างไรก็ตาม บทบาทของ PMDU ในสาธารณชนยังไม่ชัดเจนนัก โดยจาก Facebook หน่วยงานจะเน้นการประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาลเหมือนหน่วยงานราชการทั่วไป ไม่ Strategic และ Comprehensive ดังกรณีมาเลเซีย และไม่มี Comment ใดๆ จากประชาชนในแต่ละโพสต์ นอกจากนี้ Facebook ของ PMDU ไทยยังหยุดโพสต์เนื้อหาไปตั้งแต่ 22 สิงหาคม 2565 นอกจากนี้ เว็บไซต์ <https://www.pmdu.go.th/> ไม่สามารถเข้าถึงได้ในปัจจุบัน (พฤษภาคม 2566)

PMDU (CEO) ควรมีประสบการณ์การขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติจริงและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้นำ PMDU ควรมีความสามารถและ Caliber ที่เพียงพอในการติดต่อประสานงานกับผู้นำระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี เข้าใจทั้งระบบราชการและระบบการบริหารจัดการแบบใหม่ของภาคเอกชน

โครงสร้างของ PMDU สามารถแบ่งเป็นทีมดูแลแต่ละเป้าหมาย เช่น 4 ทีมสำหรับ 4 เป้าหมายหลัก โดย PMDU ควรมีผู้จัดการ (COO) ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานภาครัฐ เข้าใจกฎระเบียบต่างๆ เป็นอย่างดี ในขณะที่มี Mindset ที่มุ่งแก้ไขปัญหาการส่งมอบนโยบายสู่การปฏิบัติ และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานทั้งภาครัฐอย่างกว้างขวาง รวมถึงภาคเอกชน ทั้งนี้ ควรมีการตั้งทีมที่มีขนาดเล็กเพื่อให้มีความคล่องตัว (Agile) จากประสบการณ์ของนาย Michael Barber ผู้คิดค้นระบบ Delivery Unit นี้ให้กับสหราชอาณาจักรเสนอว่าควรมีบุคลากรของ PMDU อยู่ที่ประมาณ 40 คน

3. นายกรัฐมนตรีควรให้การสนับสนุนการทำงานของ PMDU อย่างเต็มที่

PMDU มีประโยชน์อย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรัฐบาลที่มีแนวโน้มได้รับแรงต้านจากระบบ นายกรัฐมนตรีจึงควรต้องให้ความสำคัญและให้เวลากับงาน PMDU เนื่องจากการดำเนินการเหล่านี้จะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้เลย ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้ความสนใจและสนับสนุนอย่างจริงจัง ทีมงาน PMDU จะต้องเข้าใจการทำงานและกลไกอำนาจของระบบรัฐและการเมือง นอกจากนี้ควรมีความเข้าใจในพลวัตทางอำนาจ ระหว่างหน่วยงานราชการ พรรคการเมืองและระบบเครือข่ายด้วย

4. การจัดตั้งดัชนีชี้วัดและระบบตรวจสอบความโปร่งใส (KPIs Setting and Transparency)

การวัดผลการดำเนินงานตามเป้าหมายหลักจะต้องมีการตรวจวัดอย่างสม่ำเสมอ โดยอาจนำระบบ Traffic Light System (เขียว เหลือง แดง) มาใช้เช่นในสหราชอาณาจักร โดยจะต้องระวังไม่ใช้การสังเกตการณ์หรือประเมินที่ซับซ้อนจนเกินไป ควรใช้กรอบรายงานแบบมุ่งเป้าเฉพาะ (Selective Reporting Framework) โดยในประเทศมาเลเซียนั้นใช้ระบบที่คล้ายๆ กับ Traffic Light System เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร เพียงแต่ในรายงานรายปี (Annual Report) นั้นจะมีการเพิ่มตัวเลขที่วัดเป็นค่าเปอร์เซ็นต์ (%) เพื่อเทียบความคืบหน้าจากปีก่อนๆ และนอกจากนี้ มาเลเซียจะใช้ Dashboard เพื่อตามงานและการเข้าถึงข้อมูลสำหรับเจ้าหน้าที่ และมีองค์กรภายนอก เช่น IMF, Transparency International และ World Bank มาช่วยยังประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานด้วย

5. จัดบุคลากรความสามารถสูงและงบประมาณให้เหมาะสม

PMDU ของสหราชอาณาจักรใช้งบประมาณ 2 ล้านปอนด์ ในขณะที่มาเลเซียใช้ 10 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือคิดเป็น 0.000005% และ 0.00017% ของรายจ่ายรัฐบาล ในปีนี้ก็ตั้งหน่วยงานตามลำดับ การตั้ง PMDU ควรทำการประเมินค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน โดยเฉพาะมิติของค่าตอบแทนบุคลากร ที่บางส่วนควรดึงมาจากภาคเอกชนเช่นผู้มีประสบการณ์ในบริษัทที่ประสบความสำเร็จ ที่ปรึกษา (Consultant) ทางธุรกิจและนโยบาย รวมถึง Talent ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านและมีประสบการณ์การทำงานที่สูง จึงจำเป็นต้องมีงบประมาณเป็นพิเศษเพื่อดึงดูดบุคลากรในภารกิจของ PMDU นอกจากนี้ ยังสามารถใช้แนวทาง Secondment หรือการยืมตัวข้าราชการที่มีขีดความสามารถสูงชั่วคราวจากหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ การมีโปรแกรม Talent Mobility กับภาคเอกชนหรือองค์กรภาคเอกชน (หรือแม้กระทั่งองค์กรระหว่างประเทศ) เพื่อเปิดช่องทางให้ PMDU สามารถมีบุคลากรที่มีขีดความสามารถสูงเพื่อช่วยกระตุ้นให้เกิดการส่งมอบนโยบายให้กับนายกรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของ Pemandu ของประเทศมาเลเซียนั้น กล่าวได้ว่าเริ่มต้นจากการสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นสำคัญ

6. เอกสารอ้างอิง (Sources)

8 Step BFR – PEMANDU Associates. (n.d.). <https://pemandu.org/8-step-bfr/>

About us (Modernisation and Reform). (2021). GOV.UK.

<https://www.gov.uk/government/organisations/modernisation-and-reform/about>

About us (Evaluation Task Force). (2023). GOV.UK.

<https://www.gov.uk/government/organisations/evaluation-task-force/about>

Aziz, F. (2008, August 29). Malaysia sees 2009 budget deficit of 3.6 pct of GDP. U.S.

<https://www.reuters.com/article/malaysia-economy-outlook-idUKKLA00788120080829>

Clement, M. (2022, August 26). *The Art of Delivery: The Prime Minister’s Delivery Unit 2001-*

2005. History of Government. [https://history.blog.gov.uk/2022/08/26/the-art-of-](https://history.blog.gov.uk/2022/08/26/the-art-of-delivery-the-prime-ministers-delivery-unit-2001-2005/)

[delivery-the-prime-ministers-delivery-unit-2001-2005/](https://history.blog.gov.uk/2022/08/26/the-art-of-delivery-the-prime-ministers-delivery-unit-2001-2005/)

Comin, D., & Peng, K. K. (2013). Malaysia: The Economic Transformation Program (B). In

Harvard Business School (No. 9-713–008). Harvard Business School. Retrieved May 20,

2023, from [https://pemandu.org/wp-](https://pemandu.org/wp-content/uploads/2023/05/2013_Harvard_Malaysia-The-Economic-Transformation-Programme_English.pdf)

[content/uploads/2023/05/2013_Harvard_Malaysia-The-Economic-Transformation-](https://pemandu.org/wp-content/uploads/2023/05/2013_Harvard_Malaysia-The-Economic-Transformation-Programme_English.pdf)

[Programme_English.pdf](https://pemandu.org/wp-content/uploads/2023/05/2013_Harvard_Malaysia-The-Economic-Transformation-Programme_English.pdf)

Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard | The Global COVID-19 Index (GCI). (n.d.).

<https://covid19.pemandu.org/>

Fickling, D. (2005, June 24). Rail punctuality best for five years. *The Guardian*.

<https://www.theguardian.com/world/2005/jun/24/transport.uk>

Gold & Institute for Government. (2017). Tracking delivery Global trends and warning signs in

delivery units. In *Institute for Government*. Institute for Government. Retrieved May

20, 2023, from

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Global%20Delivery%20report.pdf>

HM Treasury. (2002). BUDGET 2001, Investing for the Long Term: Building Opportunity and Prosperity for All. In GOV.UK. GOV.UK. Retrieved May 22, 2023, from

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266041/hc279.pdf

Malaysia's National Transformation Program (NTP). (n.d.). Overview of the GTP 1.0. In

Perdana Library. Perdana Leadership Foundation. Retrieved May 11, 2023, from

http://lib.perdana.org.my/PLF/GOVERNMENT%20PUBLICATION/Government%20Transformation%20Programme/GTP2_ENG_Cp1.pdf

Malaysia's Performance Management And Delivery Unit (PEMANDU). (n.d.). Centre for Public

Impact (CPI). [https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/performance-](https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/performance-management-delivery-unit-kuala-lampur)

[management-delivery-unit-kuala-lampur](https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/performance-management-delivery-unit-kuala-lampur)

Minelli, A. (2020). Government Performance Management in Malaysia. KPIInstitute.

<https://www.performancemagazine.org/performance-pemandu-malaysia-kpis/>

Panchamia, N., & Thomas, P. (n.d.). Public Service Agreements and the Prime Minister's

Delivery Unit. In *Institute for Government*. Institute for Government. Retrieved May

20, 2023, from

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/case%20study%20psas.pdf>

PMDU. (2018). Complaint Solution. In *Pakistan Citizen's Portal*. Prime Minister's Performance Delivery Unit (PDMU). Retrieved May 21, 2023, from

<https://www.pmd.gov.pk/circulars/pcpm.pdf>

The Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) in the UK. (n.d.). Centre for Public Impact (CPI).

<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/prime-ministers-delivery-unit-uk>

The World Bank. (2010). Driving Performance through Center of Government Delivery Units.

In *The World Bank* (No. 60092). Retrieved May 20, 2023, from

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/923311468337217269/pdf/600920BRI0GET010BOX358310B01PUBLIC1.pdf>

World Bank Group. (2017). Driving Performance from the Center (Malaysia's Experience with

PEMANDU). In *World Bank*. World Bank. Retrieved May 21, 2023, from

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/318041492513503891/pdf/114270-WP-PUBLIC-13-4-2017-13-0-58-WorldBankReportPemanduFAFULLWeb.pdf>

ธราธร รัตนนฤมิตร (2023, May 24). PMDU กลไกส่งมอบนโยบายเพื่อนายกรัฐมนตรีใหม่

Bangkokbiznews. <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1069923>



สถาบันอนาคตไทยศึกษา
THAILAND FUTURE
FOUNDATION