

Independent Study Title Human Resources Management in Public Sector in Transitional Economies: A Case Study of Bank of Lao People's Democratic Republic

Author Ms. Daly Pholsena

Degree Master of Public Administration

Independent Study Advisory Committee

Associate Professor Seksin Srivatananukulkit Chairperson

Associate Professor Dr. Kosum Saichan Member

Lecturer Chira Prangkio Member

ABSTRACT

Human resources are the soul of any institution and the banking system is no exception. The Bank of Lao P.D.R. (BOL) was chosen as a case study because of research access and the other features such as, its location, size, legal authority and its foremost success in structural reforms in the Lao Civil Service. As BOL had been in operation for over 15 years before its structural reform since 1986, it had experienced centralised control of its human resource like many other public organisations. There is thus a number of issues to be considered. Firstly, the case study will cover an overview of the BOL, size and structure, and operational strategy as well as the emerging role of the human resource function in the organisation. Secondly, we will discuss the management style on the banking employees before and after the public administrative reform. Finally, the impact of new HRM practices on public servants will be explored.

The research methodology used in this study is qualitative. Three data collection strategies are adopted: documentation, interviewing and direct observation. Documentation includes the BOL's position description for each department, internal newsletters and paperwork on the BOL's history. Direct observation is made during the one-week field study combined with the author's working experience in the BOL over 30 years. In addition, the author is granted special privileged access to conduct interviews with senior officials and employees of the BOL. The average length of interview was about half to one hour with individuals. Thirty five people were interviewed in total. The study tool used is the interview format which is concentrated on managing human resources both before and during reforms in respect to six HRM activities, i.e., human resource planning, recruitment and selection, performance, compensation, training and development, and labour relation.

Before the reforms, these activities were rarely or only partially in existence because of a centrally state control over the public service. At that time, the state through the Central Planning Committee undertook human resource planning, allocated human resources, and fixed wage scales for public servants. The BOL has experienced a series of changes in its administration after 20 years of economic reform and it was still in transition to self-managed human resource practices. Although the BOL starts to exercise autonomy in its own human resource practices, such as the selection of employees and establishment of wage packages, the HRM activities are not conducted in a way as defined in the West like the new public management. In fact, some of these activities are still partially utilised and some are totally absent. However, some HRM activities are being recognised as useful and placed on the agenda such as its future planning to have job analysis to identify its human resource needs and define job position for the purposes of performance assessment and compensation.

In regarding to the management style, there was no single management style that cut across the BOL. Instead, it was revealed that the bureaucratic, familial, conservative and authoritarian styles of management were predominant, where the heritage of a centrally planned system was still to be seen. However, the participative management style was recently introduced to the certain extent and often practiced in some sections in BOL, where younger managers brought in modern principles of management.

ชื่อเรื่องการค้นคว้าแบบอิสระ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐในระบบเศรษฐกิจที่กำลัง
เปลี่ยนผ่าน: กรณีศึกษา ธนาคารแห่งชาติ สาธารณรัฐประชาธิปไตย
ประชาชนลาว

ผู้เขียน นางดาลี พลเสนา

ปริญญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการที่ปรึกษาการค้นคว้าแบบอิสระ

รองศาสตราจารย์เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ	ประธานกรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร. โกสุมภ์ สายจันทร์	กรรมการ
อาจารย์จระ ประังเขียว	กรรมการ

บทคัดย่อ

ในการบริหารงานของทุกองค์กรนั้น นับได้ว่าทรัพยากรมนุษย์นั้นเป็นหัวใจที่สำคัญที่สุด องค์กรด้านการธนาคารก็นับเป็นหนึ่งในสถาบันที่ให้ความสำคัญนั้น โดยไม่มีข้อยกเว้น การศึกษา ครั้งนี้จึงได้คัดเลือกธนาคารแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นกรณีศึกษา เนื่องจาก ผู้ศึกษาได้เล็งเห็นว่า สามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้เป็นอย่างดี โดยพิจารณาจากปัจจัยด้านที่ตั้ง ขนาดองค์กร การบริหารงานด้านกฎหมาย และความสำเร็จในการปฏิรูปองค์กรของธนาคารแห่งนี้ ในปี ค.ศ. 1986 หรือกว่า 15 ปีของการดำเนินงาน ซึ่งระยะเวลาดังกล่าว นับว่ายาวนานพอสำหรับการสังมประสพการณ์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์จากส่วนกลาง เช่นเดียวกับองค์กรสาธารณะ อื่นๆ ทั้งนี้ นอกจากปัจจัยดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษายังได้ให้ความสำคัญในสามประเด็นหลักสำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ประเด็นแรกได้แก่ ภาพรวมของธนาคารฯ (ขนาดและโครงสร้างองค์กร กลยุทธ์ การดำเนินงาน และการให้ความสำคัญต่อบทบาทของทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร) ประการที่สอง การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะให้ความสำคัญกับการแสดงความเห็นและถกอภิปรายเกี่ยวกับลักษณะการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรธนาคาร ทั้งช่วงก่อนและหลังการปฏิรูประบบการบริหารงานภาคสาธารณะ สำหรับประการสุดท้ายจะกล่าวถึงผลกระทบจากการบริหารทรัพยากร มนุษย์ในรูปแบบใหม่ต่องานบริการสาธารณะ

การศึกษาครั้งนี้ จัดเป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพ โดยกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสาร การสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์โดยตรง ซึ่งในขั้นตอนของการค้นคว้าเอกสารนั้น ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าเอกสารลักษณะคำบรรยายงานในตำแหน่งต่างๆของเจ้าหน้าที่ธนาคารฯ การศึกษาจดหมายข่าวของธนาคารฯ และการค้นคว้าเอกสารวิชาการเกี่ยวกับประวัติของธนาคารฯ สำหรับการสังเกตการณ์นั้น ผู้ศึกษาได้ปฏิบัติการสังเกตการณ์โดยตรงในธนาคารฯ เป็นเวลา 1 สัปดาห์ และนำผลที่ได้มาวิเคราะห์ร่วมกับประสบการณ์ในการปฏิบัติงานที่ธนาคารฯ กว่า 30 ปีของผู้ศึกษาเอง และนอกจากนั้นแล้ว ผู้ศึกษายังได้มีโอกาสในการเข้าสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่อาวุโสและพนักงานธนาคารจากแผนกอื่นๆ รวมทั้งสิ้น 35 คน โดยใช้เวลาเฉลี่ยครั้งละ 30 นาทีถึงหนึ่งชั่วโมง และประเด็นหลักในการสัมภาษณ์คือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูป ภายใต้ปัจจัยหลักหกประการ อันได้แก่ นโยบายและแผนทรัพยากรมนุษย์ การสรรหาและคัดเลือก การปฏิบัติงาน การให้ค่าตอบแทน การฝึกอบรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และบุคลากรสัมพันธ์

ผลการศึกษาพบว่า ก่อนการปฏิรูปนั้น การบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ของธนาคารฯ จะอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง โดยมีคณะกรรมการนโยบายและแผนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายทรัพยากรมนุษย์ในด้านการแต่งตั้ง และการกำหนดอัตราเงินเดือนค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ภาคบริการประชาชน ซึ่งทำให้เห็นว่า แม้ธนาคารแห่งชาติ จะมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญด้านการบริหารมาตลอด 20 ปีแห่งการปฏิรูปเศรษฐกิจของ ประเทศ แต่ธนาคารฯ ก็ยังคงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างต่อเนื่องจนปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าธนาคารฯ จะเริ่มดำเนินการบริหารงานทรัพยากรบุคคลด้วยตนเอง ในกระบวนการสรรหา หรือการตั้งอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนด้วยตนเองได้บ้างแล้ว แต่ตราบไคที่ยังต้องปฏิบัติงานภายใต้ นโยบายจากส่วนกลางอยู่ต่อไป การบริหารงานดังกล่าวก็จะยังห่างไกลจากระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามแนวคิดตะวันตกอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม ก็นับได้ว่า บางกิจกรรมของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของธนาคารฯ แห่งนี้ก็ได้อาจเป็นที่ยอมรับแล้วว่า มีประโยชน์และนำไปสู่ก้าวใหม่ที่สำคัญ เช่น การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต การวิเคราะห์งาน การวางแผนอัตราค่าจ้างและการกำหนดตำแหน่งงานภายใต้แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานและการจ่ายค่าตอบแทน

อนึ่ง ผู้ศึกษายังพบอีกว่า ธนาคารฯ ไม่ได้เลือกใช้เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเท่านั้น ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพราะธนาคารฯ ได้ใช้ทั้งการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบองค์กร (ราชการ) แบบครอบครัวเครือญาติ แบบอนุรักษนิยมและแบบอำนาจนิยม ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ธนาคารฯ ยังอยู่ใต้อำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางอยู่ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ในบางแผนกของธนาคารฯ นั้น ได้นำรูปแบบ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของคนในองค์กร มาใช้บ้างแล้ว โดยผู้ที่นำระบบดังกล่าวเข้ามาใช้คือผู้จัดการรุ่นใหม่ที่มีความสำคัญกับระบบการบริหารองค์กรแบบใหม่นั้นเอง