

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคโลกาภิวัตน์ ส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความตื่นตัวในการรับรู้ข่าวสาร ความต้องการข้อมูลข่าวสารที่เพิ่มขึ้นของประชาชนความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลกระทบมากมายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศไทยและอีกหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งต้องมีการปรับตัวด้านกระบวนการทัศน์ในการทำงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกและลดระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้น ผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ต่อประเทศไทยที่ชัดเจนประการหนึ่งคือ วิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมีสาเหตุสำคัญคือภาวะขีดความสามารถในการบริหารจัดการ ไม่อาจปรับตัวเองให้ทันกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ระบบเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตแบบไร้ทิศทางก่อให้เกิดการขยายตัวของส่วนราชการทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ ทำให้โครงสร้างหน่วยงานราชการ臃肿 การปฏิบัติงานของข้าราชการขาดความคล่องตัว ในขณะที่ประชาชนมีความต้องการคุณภาพบริการที่สูงขึ้น แต่ความสามารถให้บริการของระบบราชการลดต่ำลง จึงเป็นเหตุให้มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อเป็นการปรับกระบวนการทัศน์ในการทำงานให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน [สำนักงาน ก.พ.], ม.ป.ป.) และมีการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการแผ่นดิน โดยมีหลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการแผ่นดินตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ประการหนึ่ง กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้มีสมรรถนะและความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง ดำเนินการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในทุกระดับ ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพ รวมทั้งสามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน (คณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ [ก.พ.ร.], 2547)

กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานราชการหน่วยหนึ่งที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการทำงานเพื่อให้การบริการสาธารณสุขดำเนินไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 52 กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 82 ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการที่เกี่ยวกับสุขภาพไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ ที่เน้นการสร้างสุขภาพนำหน้าการซ่อมสุขภาพ นโยบายรัฐบาลในการจัดบริการสุขภาพให้ประชาชนไทยได้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค) รวมทั้งสภาพปัญหาสุขภาพของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กระทรวงสาธารณสุขต้องมีการปรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้าง โดยมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพดี และเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าของประเทศ

จังหวัดนครราชสีมา มีการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer; CEO) เพื่อการพัฒนา คือ การปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่ โดยมุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์สำคัญคือ บูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่ (Area Agenda) การริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) ผลักดันวาระแห่งชาติ (National Agenda) ตลอดจนที่รัฐบาลจะต้องมาแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ (จังหวัดนครราชสีมา, 2547)

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมา ได้รับนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการมาดำเนินงาน โดยมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ให้เป็นบทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ เป็นผู้นำ (Leader) เป็นผู้สอน (Coacher) เป็นผู้จัดการ (Manager) และมีการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงสัมฤทธิ์ผลของงานเป็นหลัก แทนที่จะให้ความสำคัญกับจำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ปริมาณบุคลากร หรือความพร้อมของวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นแนวคิดของการปฏิบัติงานแบบเดิม การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะทำให้ภาคราชการมีเป้าหมายในการทำงาน มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน มีต้นทุนการทำงานที่คุ้มค่า สามารถวัดได้ มีรูปแบบการทำงานที่ชัดเจน โปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบเป้าหมายของส่วนราชการ ขั้นตอนการปฏิบัติงานและคุณภาพของผลการปฏิบัติงาน ส่วนราชการที่มีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ สามารถบริหารงานอย่างมีมาตรฐาน มีคุณภาพ คุ้มค่า ประชาชนเกิดความพึงพอใจในผลงาน ข้าราชการจะมีความภาคภูมิใจ เพราะสามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ทันเหตุการณ์ ให้องค์กรราชการได้มีการจัดทำแผนงาน /โครงการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management; RBM) โดยให้หน่วยงานมุ่งเน้นไปที่ผลผลิต (Out puts) ผลลัพธ์ (Out comes) ของงาน กระบวนการบริหารจัดการ (Inputs / Process) หน่วยงานสามารถคิดค้นได้อย่างเป็นอิสระ การวัดผลผลิตและผลลัพธ์จะต้องมีตัวชี้วัดที่สำคัญของการพัฒนา (Key Performance Indicator; KPI) เพื่อใช้เป็นสื่อกลางในการประสานงาน การสนับสนุน การควบคุมกำกับ การประเมินผลของผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง

และผู้ปฏิบัติ รวมทั้งนักวิชาการ และประชาชนทั่วไป (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมา, 2548)

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นแรงผลักดันที่ส่งผลให้ สาธารณสุขอำเภอที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำแผนยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพในพื้นที่อำเภอ ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับงานสาธารณสุขในพื้นที่อำเภอ กำกับดูแล ประเมินผล และสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่อำเภอ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย มีการบริการสุขภาพที่มีคุณภาพและมีการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย โดยมีการผสมผสานงานทั้ง 3 ด้านคือ ด้านบริหาร ด้านบริการ และด้านวิชาการ (กองสาธารณสุขภูมิภาค, 2545)

สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของจังหวัดนครราชสีมา โดยมีสาธารณสุขอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงาน ได้รับนโยบายการบริหารงานดังกล่าวมาดำเนินการได้ มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทผู้นำเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ต้องบริหารจัดการให้งานต่าง ๆ ให้สัมฤทธิ์ผล โดยใช้กระบวนการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) การเปลี่ยนแปลงบทบาทดังกล่าว ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2546 แต่ยังไม่ได้มีการติดตามผลที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ จากความสำคัญของปัญหาและเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าการดำเนินงานต่าง ๆ ภายใต้การบริหารงานของสาธารณสุขอำเภอ ในจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 26 อำเภอ 6 กิ่งอำเภอ โดยการใช้กระบวนการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิผลหรือไม่อย่างไร

## 1.2 คำถามวิจัย

ระดับประสิทธิผลการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสาธารณสุขอำเภอในจังหวัดนครราชสีมาเป็นอย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์ทั่วไป

เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสาธารณสุขอำเภอในจังหวัดนครราชสีมา

## 1.4 วัตถุประสงค์เฉพาะ

1. เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสาธารณสุขอำเภอ ในจังหวัดนครราชสีมา

2. เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยประสิทธิผลการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสาธารณสุขอำเภอในจังหวัดนครราชสีมา ระหว่างกลุ่มที่มีคุณลักษณะส่วนบุคคลที่ต่างกัน

3. เพื่อศึกษาคุณลักษณะส่วนบุคคลและการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสาธารณสุขอำเภอ ในจังหวัดนครราชสีมา

4. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสาธารณสุขอำเภอในจังหวัดนครราชสีมา

## 1.5 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาประสิทธิผลการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสาธารณสุขอำเภอ จังหวัดนครราชสีมา นี้ทำการศึกษาใน กลุ่มสาธารณสุขอำเภอและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ จำนวน 26 อำเภอ 6 กิ่งอำเภอ ในจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 180 คน

ระยะเวลาการศึกษา ระหว่าง เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2548 - เดือน ตุลาคม พ.ศ.2549

## 1.6 นิยามศัพท์

1.6.1 การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management; RBM) หมายถึง วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของสาธารณสุขอำเภอในจังหวัดนครราชสีมา ด้วยการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งมี 9 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จหรือปัจจัยสำคัญต่อการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแหล่งข้อมูล ขั้นตอนที่ 5 ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ขั้นตอนที่ 6 การรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนที่ 7 การบันทึกข้อมูลและอนุมัติข้อมูล ขั้นตอนที่ 8 การวิเคราะห์ผล และ ขั้นตอนที่ 9 การรายงาน

1.6.2 ประสิทธิผลการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ผลลัพธ์ และผลผลิตของการปฏิบัติงาน พิจารณาจากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง กับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ โดยกำหนดเป็น 4 มิติการประเมิน 54 ตัวชี้วัด ตามแนวทางการประเมินผลงานของสาธารณสุขอำเภอในจังหวัดนครราชสีมา

1.6.3 สาธารณสุขอำเภอ หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ ตามนัยแห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายอำเภอ

ส่วนสายการประสานงานขึ้นต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมา โรงพยาบาลศูนย์  
โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลชุมชน

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทราบระดับประสิทธิผลของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสาธารณสุข  
อำเภอ ซึ่งจะช่วยให้ทราบส่วนขาดของการบรรลุการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติ  
การประจำปีของสาธารณสุขอำเภอในจังหวัดนครราชสีมา

1.7.2 นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด, สาธารณสุขอำเภอ บุคคลทั่วไปที่เกี่ยวข้อง สามารถ  
นำผลวิจัยนี้ ไปประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดนโยบาย ในการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหาร  
(Inputs) การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) และการติดตามประเมินผล  
(Evaluation) เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน