

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการบริหารราชการแนวทางใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ เรียกว่า “การพัฒนาระบบราชการ” โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เรียกโดยย่อว่า ก.พ.ร. เป็นศูนย์กลางการเสนอแนะและประสานงาน การพัฒนาระบบราชการ โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานราชการ บ้านเมืองที่ดีเป็นหลักการบริหารราชการ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) มีสาระสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 7 ประการคือ 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ 4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคล และค่าตอบแทนใหม่ 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม 6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และ 7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) ซึ่งการปรับเปลี่ยนในด้านต่างๆ เหล่านี้ สอดคล้องกับแนวคิดแบบจำลอง 7 S ของ แมคคินซี โดยการปรับตัวแปรสำคัญในการบริหารองค์การทั้ง 7 ประการให้สนับสนุนและสอดคล้องกันนั่นเอง กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 เป็นการปรับเปลี่ยนเชิงกลยุทธ์ (Strategy) ยุทธศาสตร์ที่ 2 เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (Structure) หรือวิธีการ ยุทธศาสตร์ที่ 3 เป็นการให้อิสระในการจัดระบบงาน (System) ยุทธศาสตร์ที่ 4 เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล (Staff) ให้มีขีดสมรรถนะและทักษะความสามารถ (Skills) ยุทธศาสตร์ที่ 5 เป็นการปรับค่านิยมร่วม (Shared Values) สำหรับยุทธศาสตร์ที่ 6 และยุทธศาสตร์ที่ 7 เป็นการปรับเปลี่ยนแบบแผนพฤติกรรม (Style) ในการปฏิบัติราชการ (ปิ่นรส มาลากุล ณ อยุธยา, 2549)

การพัฒนาระบบราชการดังกล่าวนั้น ได้มีการนำเครื่องมือที่มีคุณภาพในการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้ในการบริหารจัดการที่เรียกว่า การบริหารจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการให้มุ่งเน้นที่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจ โดยให้มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (Key Performance Indicators) เป้าหมาย และให้จัดสรรงบประมาณตามเป้าหมาย โดยให้อิสระแก่ส่วนราชการในการเลือกวิธีการปฏิบัติ แต่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน (จิระพร เรื่องจิระสุพร, 2549) ซึ่งระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ตราไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 9 คือ ในการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ โดยให้มีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายเป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)

การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการบริการด้านสุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการบริหารงานด้านสุขภาพ ซึ่งได้ปรับรูปแบบกระบวนการทัศน์และทิศทางในการบริหารงานด้านสุขภาพให้เป็น รูปแบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2547) รวมถึงสถาบันพระบรมราชชนกซึ่งเป็นหน่วยงานราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ที่มีอำนาจหน้าที่ ในการผลิตและพัฒนาบุคลากรสาธารณสุข โดยการควบคุม กำกับ ดูแลและสนับสนุนให้วิทยาลัยพยาบาลในสังกัด 29 แห่ง ทำหน้าที่ผลิตบุคลากรเข้าสู่วิชาชีพการพยาบาลที่มีคุณภาพ ก็ได้นำหลักการรูปแบบการบริหารแบบมุ่งสัมฤทธิ์มาใช้ด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างสอดคล้องกับระบบบริการสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข และให้เป็นไปตามแม่บทในการบริหารและการจัดการศึกษาอบรม สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เน้นการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม เพื่อนำไปพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้แก่หน่วยงานบริการสุขภาพทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงสาธารณสุข (สถาบันพระบรมราชชนก, 2544)

จากการศึกษาความพร้อมของอาจารย์ในวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ต่อการปรับองค์กรเป็นสถาบันการศึกษาในกำกับของรัฐ ของ ไพรัตน์ นุกลกิจ ชูติมา ปัญญพินิจนุจร และ วรณี ตรีปัญญาการ (2547) พบว่าผลการปฏิบัติงานจริงตามภารกิจหลักของอาจารย์ในวิทยาลัยสังกัด กระทรวงสาธารณสุข มีค่าคะแนนอยู่ระหว่างร้อยละ 37.48 - 75.48 โดยภารกิจหลักด้านการสอนมีการปฏิบัติงานจริงมากที่สุดร้อยละ 75.48 และ ด้านการวิจัยมีการปฏิบัติ

จริงต่ำสุด ร้อยละ 37.48 สถาบันพระบรมราชชนก จึงได้ทำการปรับการบริหารองค์กรให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ (สุริยะ วงศ์คงคเทพ และคณะ, 2547) โดยมีการทบทวนบทบาท ภารกิจ และ โครงสร้าง และดำเนินงาน เพื่อปรับกระบวนการทัศน์ ทิศนคติ และ เพิ่มขีดความสามารถในการทำงาน และ การพัฒนาระบบการวางแผนและการจัดการเพื่อพัฒนาสุขภาพ และได้้นำการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรช่วยให้การบริหารการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม มีทิศทางในการปฏิบัติงาน มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ ทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานเมื่อเทียบกับแผนหรือเป้าหมายสามารถรายงานความก้าวหน้าผลการปฏิบัติงานต่อผู้บริหาร และ ทำให้แก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ หากผลการปฏิบัติงานไม่น่าพึงพอใจ และเมื่อสถาบันพระบรมราชชนกมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงาน วิทยาลัยพยาบาล ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงต่อการจัดการศึกษา และเป็นสถาบันอุดมศึกษา จำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการองค์กรด้วยเช่นกัน เพื่อให้มีความคล่องตัวในด้านการบริหารองค์กรและคนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงขึ้น ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง และการแข่งขันในเชิงคุณภาพของการจัดการศึกษาและคุณภาพของบัณฑิต (ไฟโรจน์ ภัทรนรากุล และ วีระวัฒน์ ปินนิตามัย, 2548) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า วิทยาลัยพยาบาลในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก ได้นำแนวทางในการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มาใช้บริหารจัดการองค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการดำเนินงาน เกิดสัมฤทธิ์ผลตามภารกิจที่กำหนดได้แก่ ด้านการสอน การฝึกอบรม การผลิตผลงานวิชาการ การบริการวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการบริหารจัดการและอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการสอน

ผู้วิจัยในฐานะอาจารย์พยาบาล ของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก จึงมีความสนใจที่จะศึกษา ระดับการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก โดยพิจารณาจากองค์ประกอบตามแบบจำลอง 7-S ของแมคกินซี (McKinsey 7-s frame work) ได้แก่ กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบ แบบของผู้นำ บุคลากร ทักษะ และ ค่านิยมร่วม (Peters and Waterman, 1982 ; วีระชัย ดันติวีระวิทยา, 2528) ระดับสัมฤทธิ์ผลตามภารกิจที่กำหนด ได้แก่ ด้านการสอน การฝึกอบรม การผลิตผลงานวิชาการ การบริการวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการบริหารจัดการและอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการสอน และ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ กับสัมฤทธิ์ผลตามภารกิจที่สถาบันกำหนด ซึ่งผลการวิจัยจะช่วยให้เห็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก และให้สนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานตามภารกิจให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ โลกที่เปลี่ยนแปลงต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ตามการรับรู้ของอาจารย์ที่ปฏิบัติงาน ในวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข

2.2 เพื่อศึกษาสัมฤทธิ์ผลตามภารกิจที่กำหนด ด้านการสอน การฝึกอบรม การผลิตผลงานวิชาการ การบริการวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และ การบริหารจัดการและอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการสอน ตามการรับรู้ของอาจารย์ที่ปฏิบัติงาน ในวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข

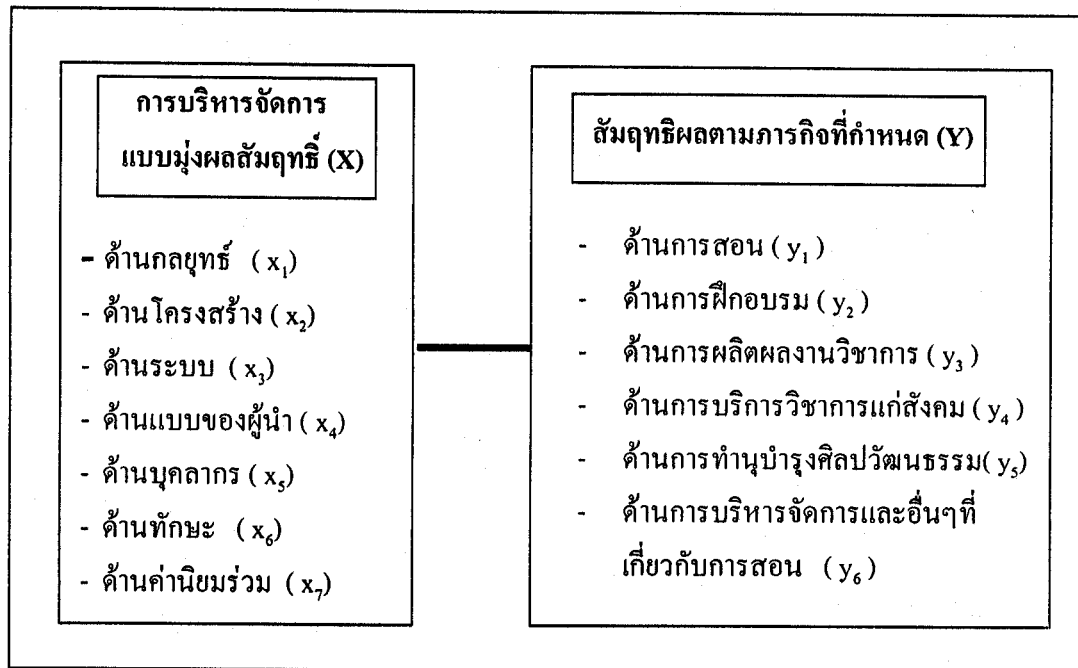
2.3 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์กับสัมฤทธิ์ผลตามภารกิจที่กำหนด ด้านการสอน การฝึกอบรม การผลิตผลงานวิชาการ การบริการวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และ การบริหารจัดการและอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการสอน ตามการรับรู้ของอาจารย์ที่ปฏิบัติงาน ในวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข

3. สมมติฐานการวิจัย

การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์กับสัมฤทธิ์ผลตามภารกิจที่กำหนดโดยภาพรวม ตามการรับรู้ของอาจารย์ที่ปฏิบัติงานในวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข มีความสัมพันธ์กัน

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ตัวแปรการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้พิจารณาองค์ประกอบตามแบบจำลอง 7-S ของแมคคินซี (McKinsey 7-s frame work) ซึ่งประกอบด้วย กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบ แบบการบริหาร บุคลากร ทักษะ และค่านิยมร่วม (Peters and Waterman, 1982 ; วีระชัย ตันติวีระวิทยา, 2528) ส่วนตัวแปรสัมฤทธิ์ผล หมายถึง ผลของการดำเนินทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ตามภารกิจที่กำหนด ของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ประกอบด้วย ด้านการสอน การฝึกอบรม การผลิตผลงานวิชาการ การบริการวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และ การบริหารจัดการและอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการสอน ซึ่งทำให้ผู้วิจัยได้ประมวลแนวคิดทฤษฎีมาใช้เขียนเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดัง ภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

5. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาตัวแปร การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และ สัมฤทธิ์ผลตามภารกิจที่กำหนด ตามการรับรู้ของอาจารย์ที่ปฏิบัติงาน ในวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ประชากร คือ อาจารย์พยาบาลในวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ทั้งหมด 29 วิทยาลัย ที่ปฏิบัติงานใน ตำแหน่งอาจารย์พยาบาลเป็นเวลา ไม่น้อยกว่า 1 ปี และ ไม่อยู่ในระหว่างลาศึกษาต่อ หรือ ฝึกอบรม เก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือน สิงหาคม – กันยายน 2550

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การปฏิบัติกิจกรรม เพื่อให้ วิทยาลัยบริหารงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ได้แก่ กลยุทธ์ (Strategy) โครงสร้าง (Structure) ระบบ (Systems) แบบการบริหาร (Styles) บุคลากร (Staff) ทักษะ (Skills) และ ค่านิยมร่วม (Shared Values) ตามการรับรู้ของอาจารย์พยาบาลที่ปฏิบัติงานใน

วิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งสามารถวัดกิจกรรมได้ด้วยแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ประกอบด้วย

6.1.1 กลยุทธ์ หมายถึง กิจกรรมในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ ร่วมกันในการปฏิบัติงานของวิทยาลัย

6.1.2 โครงสร้าง หมายถึง แนวทางที่วิทยาลัยกำหนด กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน เพื่อบอหมายหน้าที่ การแบ่งงาน การบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสาร ประสานงาน และ การทำงานเป็นทีม ของบุคลากรในวิทยาลัย

6.1.3 ระบบ หมายถึง กิจกรรมในการดำเนินการที่สนับสนุนการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ได้แก่ ระบบงบประมาณ ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และ ระบบการประกันคุณภาพ

6.1.4 แบบของผู้นำ หมายถึง ลักษณะของแบบพฤติกรรมการทำงานที่แสดงออกของผู้บริหารวิทยาลัย ในการบริหารงาน

6.1.5 บุคลากร หมายถึง กิจกรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กร เพื่อค้นหา พัฒนาและการใช้ประโยชน์ ให้เกิดประสิทธิภาพต่อองค์กร ได้แก่ การปฐมนิเทศ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การจัดวางคนให้เหมาะกับงานในแต่ละงาน การฝึกอบรมและการพัฒนา และการจัดการด้านสุขภาพและความปลอดภัย

6.1.6 ทักษะ หมายถึง กิจกรรมที่แสดงถึงความสามารถ หรือ ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานทั้งร่างกาย ความคิด และ จิตใจ ของบุคลากรที่แสดงออกสอดคล้องกับพันธกิจ

6.1.7 ค่านิยมร่วม หมายถึง พฤติกรรมการทำงาน ของอาจารย์ในวิทยาลัย ที่แสดงถึง การมีส่วนร่วมในการทำงาน ความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความสัมพันธ์ที่ดีในองค์กร ความสามารถในการจัดการความขัดแย้ง และ การช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

6.2 สัมฤทธิ์ผลตามภารกิจที่กำหนด หมายถึง ความสำเร็จของกิจกรรมที่เกิดจากการทำงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบ ของอาจารย์พยาบาล ที่สอดคล้องกับภารกิจที่สถาบันพระบรมราชชนกกำหนดขึ้น ได้แก่ การสอน การฝึกอบรม การผลิตผลงานวิชาการ การบริการวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และ การบริหารจัดการและอื่นๆ (งานเกี่ยวกับการสอน) ตามการรับรู้ของอาจารย์พยาบาลที่ปฏิบัติงานในวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งสามารถวัดได้แบบวัดความสำเร็จที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ประกอบด้วย

6.2.1 การสอน หมายถึง ผลสำเร็จที่เกิดจากงานที่อาจารย์ได้รับมอบหมายให้สอนทั้งในภาคทฤษฎี ภาคทดลอง และ ภาคปฏิบัติ หรือ ฝึกภาคสนาม

6.2.2 การฝึกอบรม หมายถึง ผลสำเร็จที่เกิดจากงานที่อาจารย์ได้รับมอบหมายให้ทำการสอน หรือ อบรม เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรสาธารณสุข และ บุคคลอื่นๆ

6.2.3 การผลิตผลงานวิชาการ หมายถึง ผลสำเร็จที่เกิดจากงานที่อาจารย์ได้รับมอบหมายในการทำเอกสารประกอบการสอน เอกสารคำสอน บทความวิชาการ ตำรา หนังสืองานวิจัย งานแปล และผลงานวิชาการในลักษณะอื่นๆ

6.2.4 การบริการวิชาการแก่สังคม หมายถึงผลสำเร็จที่เกิดจากงานที่อาจารย์ได้รับมอบหมายในการทำหรือเข้าร่วมกิจกรรม หรือ โครงการ ที่ช่วยพัฒนาหรือช่วยเหลือสังคม และ ชุมชน

6.2.5 การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม หมายถึง ผลสำเร็จที่เกิดจากงานที่อาจารย์ได้รับมอบหมายในการเข้าร่วมหรือส่งเสริมกิจกรรมทางศิลปวัฒนธรรมที่จัดขึ้นทั้งภายในและภายนอกวิทยาลัย

6.2.6 การบริหารจัดการและอื่นๆ (งานเกี่ยวกับการสอน) หมายถึง ผลสำเร็จที่เกิดจากงานที่อาจารย์ได้รับมอบหมายในการทำในบทบาทอื่นๆ ของอาจารย์นอกเหนือจากภาระหน้าที่ของอาจารย์สถาบันอุดมศึกษา

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารสถาบันพระบรมราชชนก ผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาล ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข เพื่อการพัฒนาการจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น