

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทั่วโลก เกิดกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้ข้อมูลข่าวสารสามารถสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วและเชื่อมโยงกันทั่วโลก ส่งผลต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจตลอดจนเทคโนโลยีของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดการแข่งขันกันในระบบต่างๆ โดยเฉพาะในภาคธุรกิจ ซึ่งต้องเน้นคุณภาพของผลผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ เพื่อความอยู่รอดของการดำเนินกิจการ อย่างไรก็ตามสำหรับในส่วนราชการก็มีความตื่นตัวเกี่ยวกับคุณภาพของการให้บริการ เพื่อให้บริการที่เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการทั้งเรื่องของคุณภาพการบริการ ความคุ้มค่า และประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความซื่อสัตย์ โปร่งใส เปิดเผยข้อมูล สามารถตรวจสอบได้

การปรับปรุงระบบราชการ จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างที่สุด เพื่อให้การบริหารราชการในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคม เศรษฐกิจ และความต้องการของประชาชน ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทุกภาค ทำให้เกิดการแสวงหาความคิดและแนวทางปฏิบัติใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมทั้ง ทางด้านการจัดการ การแก้ปัญหา และพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการได้อย่างเต็มที่ เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบราชการ เป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผนแบบการบริหารแบบราชการ(Bureaucracy) โดยชาวเยอรมันชื่อ แมกซ์ เวเบอร์(Max Webber) เป็นบุคคลแรกที่ได้เสนอ หลักการบริหารแบบระบบราชการเป็นต้นแบบที่ใช้ต่อเนื่องกันมาช้านานนี้ ซึ่งต้นแบบขององค์การขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผนในอุดมคติของ Weber ที่ระบบราชการนำมาใช้นั้น ได้ผสมผสานกับแนวความคิดหรือทฤษฎีทางด้าน การบริหาร หรือการจัดการของ Weber และพูดถึงระบบราชการว่า เป็นรูปแบบการบริหารที่สามารถนำมาซึ่งความสำเร็จสูงสุดในการดำเนินงานต่างๆ(พัชสิริ ชมพุกำ, 2552: 28)

ในระบบราชการไทย ได้พยายามพัฒนาคุณภาพการบริหารงานและนำเอาระบบบริหารจัดการคุณภาพเข้ามาใช้ โดยสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้พัฒนาระบบซึ่งเรียกว่า การบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) และเริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 ในระยะเริ่มต้นสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิต

แห่งชาติพัฒนาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ( PMQA) โดยนำหลักการและแนวคิดตามรางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcom Baldrige National Quality Award : MBNQA) และรางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศไทย (Thailand Quality Award : TQA) มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทยตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2546-2550) และตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รวมทั้งการประเมินผลตามคำรับรองการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อปรับให้เหมาะสมกับบริบทของภาคราชการไทย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548) โดยใช้มาตรการส่งเสริมและผลักดันให้ส่วนราชการรับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ(PMQA)ไปปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เพิ่มน้ำหนักคะแนนตัวชี้วัดเป็นร้อยละ 22 และเริ่มประเมินแบบ “ADLI” คือ การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ(Approach) นำไปใช้อย่างทั่วถึง (Deployment) เกิดการเรียนรู้ (Learning) และบูรณาการเชื่อมโยงสอดคล้องกัน(Integration) โดยประเมินผลตามมาตรฐาน (Checklist)ที่กำหนดไว้ ซึ่งทำให้ส่วนราชการทราบจุดแข็งและโอกาสในการปรับปรุง พร้อมทั้งปรับปรุงองค์การและประเมินผลเพื่อจัดทำแผนปรับปรุงองค์การในปี พ.ศ.2552 อีกทั้งมีการขับเคลื่อนโดยจัดอบรมพัฒนาเกณฑ์การบริหารราชการPMQA ในทุกส่วนราชการด้วย (สิริวิฑิต อิศโร, 2554: 164-165) ซึ่งระบบดังกล่าวให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) เป็นเครื่องมือการบริหารในการพัฒนาองค์การตามยุทธศาสตร์หลักในการยกระดับคุณภาพระบบราชการไทยให้มีศักยภาพและขีดความสามารถเทียบเท่าระดับสากล โดยพิจารณาเกณฑ์การบริหารใน 7 หมวด ได้แก่ หมวด 1 การนำองค์กร หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวด 6 การจัดการกระบวนการ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

วิทยาลัยพยาบาล 4 เหล่าทัพ กองทัพบก กองทัพเรือ ทหารอากาศ และตำรวจ เป็นหน่วยงานราชการ ทำหน้าที่ในการผลิตบุคลากรทางการพยาบาล ซึ่งเน้นเรื่องคุณภาพ มีการดำเนินด้านการประกันคุณภาพทั้งภายใน โดยการกำกับควบคุมของกระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ) และการควบคุมคุณภาพภายนอกจากสภาการพยาบาล ดำเนินการในการควบคุมกำกับตรวจสอบวิทยาลัยพยาบาลให้ได้เกณฑ์มาตรฐาน อีกทั้งยังต้องมีการประเมินคุณภาพเพื่อการรับรอง โดย สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) อย่างไรก็ตามสถาบันการพยาบาลทั้ง 4 แห่งทั้ง 2 สังกัดเป็นหน่วยงานของราชการมีบริบทเป็นทหาร

และตำรวจ ในฐานะเป็นหน่วยราชการถูกกำหนดให้มีการพัฒนาคุณภาพและการดำเนินการคุณภาพของวิทยาลัย ซึ่งถูกกำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดให้มีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ PMQA โดยมีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2551 จนถึงปัจจุบัน พบว่าในการดำเนินการยังไม่ได้ใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบ และบางหมวดยังไม่มีประเมิน

ในการนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการคุณภาพของวิทยาลัยพยาบาล 4 เหล่าทัพ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ว่ามีสภาพและปัญหาการดำเนินการของวิทยาลัยพยาบาลเป็นอย่างไร เพื่อการปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการคุณภาพที่ดีให้เป็นสถาบันผลิตพยาบาลที่มีคุณภาพและมาตรฐานเพื่อให้การดูแลรักษาผู้ป่วยและครอบครัวมีความสุขที่ดีต่อไป

## 1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 สภาพการดำเนินการในการบริหารจัดการคุณภาพของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกลาโหม และวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นอย่างไร

1.2.2 ปัญหาในการบริหารจัดการคุณภาพของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกลาโหม และวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมีอะไรบ้าง

1.2.3 แนวทางการบริหารจัดการคุณภาพของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกลาโหม และวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นอย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 ศึกษาสภาพการบริหารจัดการคุณภาพของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกลาโหม และวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

1.3.2. ศึกษาปัญหาการบริหารจัดการคุณภาพของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกลาโหม และวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

1.3.3. นำเสนอแนวทางการบริหารจัดการคุณภาพของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกลาโหม และวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

## 1.4 ขอบเขตการวิจัย

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการคุณภาพของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกลาโหม และวิทยาลัยพยาบาลสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยใช้กรอบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาทางราชการ 2551 ซึ่งประกอบด้วย 7 หมวด คือ หมวดที่ 1) การนำองค์กร หมวดที่ 2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ หมวดที่ 3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวดที่ 4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวดที่ 5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวดที่ 6) การจัดการกระบวนการ หมวดที่ 7) ผลลัพธ์การดำเนินการ

### ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็นวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงกลาโหม 3 แห่งและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 1 แห่ง ผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้บริหารและคณาจารย์ของวิทยาลัยพยาบาลทั้ง 4 แห่ง

## 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.5.1 การบริหารจัดการคุณภาพ หมายถึง การดำเนินงานในการจัดการในหน่วยงานให้เกิดคุณภาพประกอบด้วย นโยบายคุณภาพ วัตถุประสงค์คุณภาพ การวางแผนงานคุณภาพ ระบบการบริหารจัดการคุณภาพ ระบบการตรวจสอบและการประเมินผล รวมทั้งการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า/ผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ พนักงานและองค์กร

1.5.2 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมายถึง การบริหารจัดการ โดยมีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ใช้ในการพัฒนาองค์กรแห่งความเป็นเลิศ ยกระดับการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเทียบเท่ามาตรฐานระดับสากล ประกอบด้วย 7 หมวด คือ 1) การนำองค์กร 2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ 3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4) การวัดการวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ 5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล 6) การจัดการกระบวนการ 7) ผลลัพธ์การดำเนินการ

1.5.2.1 การนำองค์กร หมายถึง การดำเนินการของผู้บริหารในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ค่านิยม ความคาดหวังในผลการดำเนินการ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ในส่วนราชการ การกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน

1.5.2.2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ และถ่ายทอดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก และแผนปฏิบัติการ เพื่อนำไปปฏิบัติและวัดผลความก้าวหน้าของการดำเนินการ

1.5.2.3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง การกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความนิยมชมชอบ การสร้างความสัมพันธ์ และการกำหนดปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ

1.5.2.4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมายถึง การเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศ และการจัดการความรู้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ ในการปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์กร

1.5.2.5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมายถึง การจัดให้มีระบบงาน ระบบการเรียนรู้ การสร้างความสุขและแรงจูงใจของบุคลากร เพื่อให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ตามทิศทางการ

1.5.2.6 การจัดการกระบวนการ หมายถึง การจัดการกระบวนการในการให้บริการ และกระบวนการอื่นที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการสนับสนุน เพื่อให้บรรลุพันธกิจขององค์กร

1.5.2.7 ผลลัพธ์การดำเนินการ หมายถึง ผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 วิทยาลัยพยาบาลสังกัดกระทรวงกลาโหมและสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการบริหารจัดการคุณภาพตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อคุณภาพบัณฑิต

6.2 ผู้บริหารมีแนวทางในการบริหารงานวิทยาลัยพยาบาลสังกัดกระทรวงกลาโหมและสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

6.3 หน่วยงานต้นสังกัดมีแนวทางในการกำกับควบคุมและส่งเสริมการบริหารจัดการคุณภาพของวิทยาลัยพยาบาลสังกัดกระทรวงกลาโหมและสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ