

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการไทยในปัจจุบันเผชิญกับภาวะวิกฤตอย่างน้อย 3 ประการคือ วิกฤตจากโครงสร้างอำนาจ ข้าราชการทำงานตามผู้บังคับบัญชาสั่งการ พยายามทำกิจกรรมเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพอใจ ไม่มีความคิดริเริ่มที่จะคิดสิ่งใหม่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อปฏิบัติต่อกันจึงเป็นวัฒนธรรมของการไม่กล้าริเริ่มสร้างสรรค์ วัฒนธรรมการเอาอกเอาใจผู้บังคับบัญชา ละเลยประชาชน วิกฤตการจัดการ การขาดวิสัยทัศน์ที่จะทราบว่าอะไรจะเกิดขึ้นในอนาคตจะนำองค์กรไปทิศทางใด ไม่สามารถปรับตัววิสัยทัศน์ไปสู่ยุทธศาสตร์การปฏิบัติที่ถูกต้อง แก้ปัญหาได้ แต่สิ่งที่พบเห็นเฉพาะหน้าไม่สามารถแก้ปัญหาในระยะยาว วิกฤตศรัทธา ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารถึงความไม่โปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณ การคอร์รัปชัน การวิ่งเต้น ชัดแย้งกันของข้าราชการที่มาจากต่างพรรคต่างพวกต่างกลุ่ม งานมีประสิทธิภาพผลต่ำ ไม่เฉพาะแต่บุคคลภายนอกองค์กรเท่านั้น สมาชิกในองค์กรขาดความภาคภูมิใจแม้จะรู้สึกถึงคุณค่าในงานที่ทำ แต่พฤติกรรมที่เป็นปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่คนภายนอกมองอยู่และเขาก็พบว่าเมื่ออยู่จริงจึงไม่เกิดความภาคภูมิใจในองค์กร แม้จะรู้สึกว่างานมีคุณค่าก็ตาม ดังนั้น ระบบราชการไทยวันนี้จึงมีแรงขับให้เกิดการปฏิรูปภาคราชการอย่างจริงจังและเร่งด่วน (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, 2542, หน้า 74-75) เพื่อให้ภาคราชการสามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่อง ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ โดยเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางเป็นที่พอใจของผู้รับบริการ (เกษม วัฒนชัย, 2542, หน้า 2) การปฏิรูประบบราชการส่วนสำคัญ คือ การปฏิรูปด้านระบบการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจะมุ่งเน้นในเรื่องของผู้รับบริการ มาตรฐานและคุณภาพบริการ การให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารในกิจการต่าง ๆ ของราชการ ซึ่งจะนำไปสู่การได้รับบริการที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ และจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจประเทศไทยต้องกู้เงินจากต่างประเทศ เงินไขข้อหนึ่งของการกู้เงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย คือ ประเทศไทยจะต้องมีโรงพยาบาลของรัฐเป็นอิสระอย่างน้อย 1 แห่ง (ชาญวิทย์ ทรัพย์ เทพ, 2542, หน้า 38) เพื่อให้โรงพยาบาลมีความคล่องตัวที่จะยกระดับประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น อันเป็นการปฏิรูปควบคู่

ไปกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจ จากเหตุผลดังกล่าว เหล่านั้นนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นสถาน
บริการสุขภาพต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ คือ การปฏิรูปการบริหาร
โรงพยาบาลของรัฐให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระ (autonomous) เพื่อให้เกิดบริการที่มี
คุณภาพและประสิทธิภาพ ผู้รับบริการพึงพอใจโดยการทำให้โรงพยาบาลสังกัดภาครัฐเปลี่ยนเป็น
โรงพยาบาลในกำกับของรัฐ (autonomous hospital) โรงพยาบาลในกำกับของรัฐจะอยู่ตรงกลาง
ระหว่างโรงพยาบาลของรัฐ (public hospital) คือ ไม่ได้มีระเบียบแบบแผนของทางราชการ
(bureaucratic) ครอบงำอยู่ แต่ก็ไม่ได้อิสระเพื่อไปแสวงหากำไรเหมือนโรงพยาบาลเอกชน
(private hospital) (ชาวนิติฯ ทระเทพ, 2542, หน้า 38) กระทรวงสาธารณสุขได้จัดให้มี
โรงพยาบาลนำร่อง 7 แห่ง ได้แก่ โรงพยาบาลนครพิงค์ โรงพยาบาลสระบุรี โรงพยาบาลขอนแก่น
โรงพยาบาลหาดใหญ่ โรงพยาบาลยะลา โรงพยาบาลสตูล และโรงพยาบาลบ้านแพ้ว สำหรับ
โรงพยาบาลบ้านแพ้วได้ออกจากโรงพยาบาลรัฐเป็นโรงพยาบาลในกำกับของรัฐเรียบร้อยแล้ว
ตั้งแต่ตุลาคม 2543 (สุจิตรา เจนกาญจนรักษ์, 2544)

จะเห็นว่าโรงพยาบาลในกำกับของรัฐเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มีกฎหมายองค์การมหาชน
รองรับเป็นรูปแบบใหม่ที่มีอิสระ มีความคล่องตัวในด้านการบริหารอันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ
ภายใต้ขีดกำลังคนและงบประมาณที่จำกัด จากการเปลี่ยนแปลงนี้พบปัญหาและอุปสรรคจาก
ความไม่เห็นด้วยของบุคลากร เป็นข้อต่อที่ยืดจากความรู้สึกของบุคคลมากกว่าเกิดขึ้นจากตัว
ระบบ คือ จะรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมั่นคงลดลง
(อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2542, หน้า 71) ซึ่งสอดคล้องกับผลการประชุมความคิดเห็นของผู้นำชุมชน
พบว่า เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลเกิดความไม่แน่ใจในความมั่นคงของตนเอง มีความกังวลใจและกลัว
ต่อสภาพหลังการเปลี่ยนแปลง ความมั่นคงในหน้าที่การงานและสวัสดิการต่าง ๆ และจากหนังสือ
ร้องเรียนจากกลุ่มประชาชนในเรื่อง การบริหารงานการบริการประชาชน ซึ่งล้วนเป็นปัญหาและ
อุปสรรคในการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น โรงพยาบาลในกำกับของรัฐจะต้องเป็นโรงพยาบาลที่มีทีม
บริหารที่มีความสามารถประสานกันได้ดี ปรับเป้าหมาย ได้ปรับตัวได้ ชุมชนเข้มแข็ง เข้ามาช่วย
กำกับดูแลมีส่วนร่วมในการบริหารโรงพยาบาล ที่สำคัญคือ บุคลากรส่วนใหญ่ต้องเห็นด้วย ถ้าเขา
ยังไม่เข้าใจต้องทำให้เขาเข้าใจมากขึ้น (สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์, 2542, หน้า 37) จากการมีบุคลากร
ส่วนใหญ่ในโรงพยาบาล คือ บุคลากรทางการแพทย์ หัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาล จึงต้อง
แสดงพฤติกรรมผู้นำที่สามารถชักจูงใจบุคลากรให้เห็นด้วยมากที่สุด ทำความเข้าใจกับบุคลากรให้
ตรงกัน ให้คำปรึกษา แนะนำ และจัดสิ่งแวดล้อมที่กระตุ้นให้อยากทำงานในการเปลี่ยนแปลง ต้อง
พยายามแสดงผลกระทบด้านบวกต่อบุคลากรโดยตั้งปรัชญาการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้น

สนับสนุนผู้ปฏิบัติให้พวกเขาเรียนรู้ว่าการเปลี่ยนแปลงจะต้องสร้างสรรค้ให้เกิดขึ้น ผู้นำต้องแสดงอิทธิพลในการนำเสนอเป้าหมาย เกิดการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการแก้ปัญหา สร้างบรรยากาศของความไว้วางใจ และมีความยึดมั่นผูกพัน ผู้นำต้องมีการพัฒนาทักษะทุกด้านอย่างต่อเนื่อง ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ที่จะร่วมพัฒนาให้บรรลุเป้าหมาย มีการส่งเสริมบุคลากร ให้มีแรงจูงใจในการผลักดันการเปลี่ยนแปลง ประสานความร่วมมือ มีสัมพันธภาพที่ดีกับผู้ปฏิบัติงาน มีวิสัยทัศน์กว้างไกล สามารถวิเคราะห์สถานการณ์ที่จะกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารงานได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และต้องสร้างความร่วมมือจากชุมชนให้เกิดขึ้น สร้างความเข้าใจกับประชาชนเพื่อให้สามารถระดมทรัพยากรและให้การดำเนินการต่าง ๆ ง่ายขึ้น (วิจิต อรรถเวชกุล, 2542, หน้า 37) จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549) กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างสุขภาพเชิงรุก มุ่งสร้างเสริมสุขภาพดี และป้องกันควบคุมโรค โรงพยาบาลชุมชนนับเป็นโรงพยาบาลระดับทุติยภูมิที่เน้นภาระงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมสุขภาพ และป้องกันโรคต่อการรักษา 50:50 ดังนั้น โรงพยาบาลชุมชนจึงมีภาระงานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ และอีกประการหนึ่งมีโรงพยาบาลของรัฐที่ปรับเปลี่ยนเป็นโรงพยาบาลในกำกับของรัฐเพียงแห่งเดียวคือ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นโรงพยาบาลชุมชนจึงเป็นรูปแบบในการศึกษาประสบการณ์ในความเป็นจริง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาพฤติกรรมผู้นำของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลสำหรับโรงพยาบาลชุมชนในกำกับของรัฐ มีพฤติกรรมผู้นำอะไรบ้างที่จะนำโรงพยาบาลชุมชนไปสู่โรงพยาบาลชุมชนในกำกับของรัฐ โดยบุคลากรมีความสุขในการทำงาน และองค์การนั้นประสบความสำเร็จตามมุมมองและประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการพยาบาล และด้านการบริหารงานด้านสุขภาพหรือด้านการบริหารโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ

วัตถุประสงค์ทั่วไป

เพื่อศึกษาพฤติกรรมผู้นำของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลสำหรับโรงพยาบาลชุมชนในกำกับของรัฐ

วัตถุประสงค์เฉพาะ

เพื่อศึกษาพฤติกรรมผู้นำของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลสำหรับโรงพยาบาลชุมชน ในกำกับของรัฐ ในด้านวิสัยทัศน์ การบริหารงาน และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ

คำถามการวิจัย

พฤติกรรมผู้นำของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลที่สอดคล้องกับการบริหารในโรงพยาบาลชุมชนในกำกับของรัฐควรมีวิสัยทัศน์อย่างไร มีการบริหารงานอย่างไร และจะสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาพฤติกรรมผู้นำของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลสำหรับโรงพยาบาลชุมชนในกำกับของรัฐ กระทรวงสาธารณสุข โดยใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะลึกเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) โดยกำหนดคุณสมบัติคือ เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการพยาบาล จำนวน 4 ท่าน และด้านบริหารสุขภาพหรือบริหารโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ จำนวน 8 ท่าน ที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป มีประสบการณ์อย่างน้อย 5 ปี และมีความยินดีให้ความร่วมมือเก็บข้อมูลในระหว่างเดือน มิถุนายน-สิงหาคม 2544 รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 12 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

พฤติกรรมผู้นำ หมายถึง คุณลักษณะและการกระทำของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาล ในการชักจูงทำความเข้าใจ ให้คำปรึกษาแนะนำ และแสดงอิทธิพลในการนำเสนอเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเชื่อถือ ความร่วมมือ เพื่อผลสำเร็จของงานให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ ประกอบด้วยด้านต่าง ๆ 3 ด้าน คือ วิสัยทัศน์ การบริหารงาน และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ

วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพที่อยากให้เห็นนั้นเกิดขึ้นในอนาคตในภาพของกลุ่มงานการพยาบาลและภาพของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลสำหรับโรงพยาบาลชุมชนในกำกับของรัฐ ตามมุมมองและประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูล

การบริหารงาน หมายถึง การกระทำของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลที่แสดงออกว่าสามารถชักจูงให้ผู้ร่วมงานเกิดการร่วมแรงร่วมใจและเต็มใจปฏิบัติงานให้บรรลุจุดหมาย มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของผู้ร่วมงาน ประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ ให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว เป็นที่ปรึกษา แนะนำจัดสิ่งอำนวยความสะดวก และมีการกระจายอำนาจ สร้างการมีส่วนร่วมของคนในองค์กร การตรวจสอบประเมินผล โปร่งใส มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ

การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ หมายถึง การกระทำของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและหน่วยงานในชุมชน ในการบริการด้านสุขภาพเพื่อให้ประชาชนในชุมชนมีสุขภาพดี

กลุ่มงานการพยาบาล หมายถึง หน่วยงานฝ่ายหนึ่งในโรงพยาบาลที่รับผิดชอบดูแลงานการพยาบาล มาตรฐานในการจัดบริการพยาบาล และการพัฒนาบุคลากรทางการพยาบาล ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

หัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาล หมายถึง พยาบาลวิชาชีพที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารระดับสูงของกลุ่มงานการพยาบาลในโรงพยาบาลของรัฐ ปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลหรือหัวหน้าฝ่ายการพยาบาล

โรงพยาบาลชุมชนในกำกับของรัฐ หมายถึง โรงพยาบาลที่มีจำนวนเตียงไม่เกิน 150 เตียง เป็นโรงพยาบาลที่มีระบบบริหารตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นระบบบริหารที่ต่างจากระบบราชการ คือ มีความคล่องตัว เน้นผลงานและประสิทธิภาพ โดยไม่มุ่งแสวงหากำไร ให้บริการด้านการรักษาพยาบาลอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐาน ดำเนินการด้านเวชศาสตร์การป้องกัน ส่งเสริมและสนับสนุนการสาธารณสุขและกิจการอื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ดำเนินกิจการโดยการคำนึงถึงความต้องการของชุมชน รัฐบาลกลางจะไม่ก้าวก่ายการบริหารภายในของโรงพยาบาลได้รับงบประมาณผ่านระบบการจัดสรรลักษณะเป็นก้อนรวม ไม่แยกหมวดหมู่และ/หรือแผนงาน รวมทั้งได้รับโอนงบประมาณแลกกับบริการที่จัดให้ สามารถที่จะเก็บงบประมาณส่วนที่ประหยัดไว้ได้ เพื่อใช้พัฒนาโรงพยาบาลโดยไม่ต้องส่งคืนคลัง ผู้บริหารมีอำนาจและรับผิดชอบด้านการบริหารบุคลากรและการเงินอย่างเต็มที่ มีระบบฐานข้อมูลและการบัญชีที่โปร่งใส สามารถสะท้อนประสิทธิภาพและตรวจสอบได้

ผู้ให้ข้อมูล หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์หรือนักวิชาการที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ในด้านการบริหารการพยาบาล การบริหารงานด้านสุขภาพหรือการบริหารโรงพยาบาลชุมชนในกำกับของรัฐที่มีประสบการณ์ 5 ปีขึ้นไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้

ใช้เป็นข้อมูลสำหรับเป็นแนวทางในการพัฒนาพฤติกรรมผู้นำของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลสำหรับโรงพยาบาลชุมชนในกำกับของรัฐ



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย