

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาพื้นฐาน และจุดอ่อนของระบบราชการที่สั่งสมกันมาเป็นเวลานาน การเร่งพัฒนาขีดสมรรถนะและเสริมสร้างความเข้มแข็ง อันจะช่วยทำให้ระบบราชการสามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศร่วมกับผู้บริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายการเมือง เพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยให้ก้าวข้ามผ่านออกจากภาวะวิกฤติ และแก้ไขปัญหบ้านเมืองให้ลุล่วงไปด้วยดี (ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์, 2545) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการ และวิธีการทำงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถ และมาตรฐานการทำงานของหน่วยราชการให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม (บรรศักดิ์ อูรรณ, 2542) การดำเนินการบริหารตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองดังกล่าว ส่วนราชการจะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย มีการรับฟังความคิดเห็น ประเมินความพึงพอใจของประชาชน มีการปรับระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงาน มีการประเมินผลปฏิบัติงาน มีการนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมให้ส่วนราชการดำเนินการบริหารจัดการสู่เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการตามมติคณะรัฐมนตรี ได้มีมติ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ให้นำการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้ตามข้อเสนอ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อเป็นเครื่องมือผลักดันให้การพัฒนาระบบราชการมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการนำหลักเกณฑ์และแนวคิดตามรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) และรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย Thailand Quality Award (TQA) มาปรับให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทยและได้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา ว่า

ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งแปลงมาเป็นเกณฑ์ พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทยโดยเฉพาะ Public Sector Management Quality Award (PMQA) (คู่มือคำอธิบายตัวชี้วัดการพัฒนาคูณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กรมอนามัย, 2553)

หน่วยงานระดับเขต กระทรวงสาธารณสุข ได้ใช้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐมาเป็นแนวทางในการบริหารคุณภาพบริการของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานรับนโยบายคุณภาพเพื่อพัฒนาองค์การสู่ความเป็นเลิศ (TQA) ในปี พ.ศ. 2547 และดำเนินการพัฒนาคูณภาพทั่วทั้งหน่วยงานตามกระบวนการพัฒนาคูณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และนำเอาเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบงาน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามพันธกิจ และยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โดยเน้นให้ประสานเกณฑ์การพัฒนา PMQA เข้ากับงานประจำขององค์การ

การดำเนินงานพัฒนาคูณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในทุกภาคส่วนของหน่วยงานระดับเขต มีระดับความสำเร็จที่แตกต่างกันและมีความหลากหลาย นอกจากนี้ศึกษาความสำเร็จของการพัฒนาคูณภาพการบริหารจัดการภาครัฐแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญในการค้นหาปัจจัยสนับสนุนที่ทำให้การพัฒนาคูณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานระดับเขต ประสบความสำเร็จ โดยมีแนวคิดและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยสนับสนุนดังนี้ Quinn (1991) กล่าวว่า กลยุทธ์เป็นแผนที่ประกอบไปด้วยเป้าหมายหลักขององค์การ นโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับองค์การ มุ่งสู่สภาพรวมทั้งหมดที่ต้องการ เนาวรัตน์ พุ่มจันทร์ (2550) พบว่าปัจจัยทางด้านโครงสร้างส่งผลต่อระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลจังหวัดภูเก็ต รัชนิวรรณ สุริยะนิมิตชัย (2548) พบว่า รูปแบบพฤติกรรมผู้นำ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการยอมรับการบริหารคุณภาพโดยรวมของพนักงาน แนวคิดต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารตามแบบจำลองของแมคคินเซย์ (McKinsey 7s Framework) ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านกลยุทธ์ ปัจจัยด้านระบบ ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านลักษณะการบริหารหรือด้านผู้นำ ปัจจัยด้านทักษะการบริหาร และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือวัฒนธรรมองค์กร ล้วนเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลดอนแก้ว (รุ่งนภา ดาอินทร์, 2551)

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยทางการบริหารด้านกลยุทธ์องค์กร โครงสร้างองค์กร ระบบงาน รูปแบบการบริหาร การมีส่วนร่วม ทักษะบุคลากร และค่านิยมร่วมองค์กร ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคูณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ของหน่วยงานระดับเขต กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งจะสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานระดับเขต สู่ระดับมาตรฐานสากล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลจากการศึกษาไปปรับใช้ในการยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของหน่วยงานต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา ปัจจัยการบริหารด้านกลยุทธ์องค์การ โครงสร้างองค์การ ระบบงาน รูปแบบการบริหาร การมีส่วนร่วมบุคลากร ทักษะบุคลากร และค่านิยมร่วมองค์การของหน่วยงานระดับเขต กระทรวงสาธารณสุข
2. เพื่อศึกษาความสำเร็จการพัฒนาศูนย์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ตามการรับรู้ของบุคลากรในหน่วยงานระดับเขต กระทรวงสาธารณสุข
3. เพื่อศึกษาอิทธิพลของปัจจัยการบริหาร ด้านกลยุทธ์องค์การ โครงสร้างองค์การ ระบบงาน รูปแบบการบริหาร การมีส่วนร่วมบุคลากร ทักษะบุคลากร และค่านิยมร่วมองค์การ ที่มีผลต่อการรับรู้ความสำเร็จการพัฒนาศูนย์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของหน่วยงาน ระดับเขต กระทรวงสาธารณสุข

### สมมติฐานการวิจัย

1. ปัจจัยการบริหารด้านกลยุทธ์องค์การ โครงสร้างองค์การ ระบบงาน รูปแบบการบริหาร การมีส่วนร่วมบุคลากร ทักษะบุคลากร และค่านิยมร่วมองค์การ มีอิทธิพลต่อการรับรู้ความสำเร็จการพัฒนาศูนย์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของหน่วยงานระดับเขต กระทรวงสาธารณสุข
2. ปัจจัยการบริหารด้านกลยุทธ์องค์การ โครงสร้างองค์การ ระบบงาน รูปแบบการบริหาร การมีส่วนร่วมบุคลากร ทักษะบุคลากร และค่านิยมร่วมองค์การ อย่างน้อยหนึ่งตัวแปร มีผลและร่วมกันทำนายการรับรู้ความสำเร็จการพัฒนาศูนย์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของหน่วยงานระดับเขต กระทรวงสาธารณสุข

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาศูนย์จัดการภาครัฐของหน่วยงานระดับเขต กระทรวงสาธารณสุข และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการบริหาร การ

วางแผนงาน การพัฒนาองค์การ การพัฒนาบุคลากร และสามารถนำไปเป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมของข้าราชการและบุคลากรในการยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานระดับเขต สู่ระดับมาตรฐานสากลต่อไป

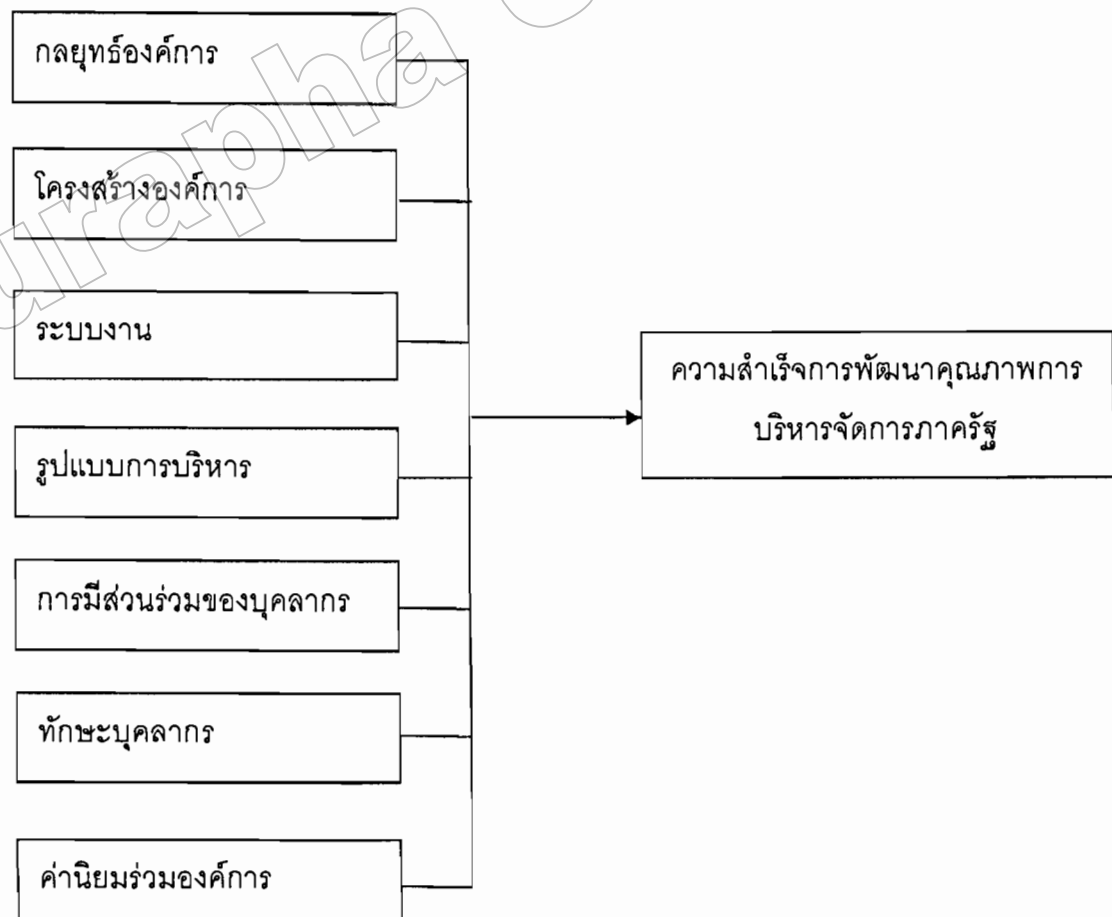
### ขอบเขตของการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา บุคลากรที่เป็นข้าราชการปัจจุบันปฏิบัติงานในหน่วยงานระดับเขต กระทรวงสาธารณสุข 12 แห่ง จำนวน 290 คน

### ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาความสำเร็จในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในภาพรวมของหน่วยงาน แต่การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการเท่านั้น ดังนั้นจึงอาจไม่สะท้อนภาพรวมของความคิดเห็นที่แท้จริงของบุคลากรในหน่วยงานทั้งหมด

### กรอบแนวคิดในการวิจัย



## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความสำเร็จการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมายถึง การรับรู้ของบุคลากร หน่วยงานระดับเขต กระทรวงสาธารณสุข เกี่ยวกับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มิติที่ 4 มิติด้านพัฒนาองค์กร ประกอบด้วย

- 1.1 ความสำเร็จของการดำเนินงานจัดทำข้อมูลตามประเด็นยุทธศาสตร์ให้มีความครอบคลุม ถูกต้อง และทันสมัย
- 1.2 ความสำเร็จของการรายงาน ข้อมูลแผน/ผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัด
- 1.3 ความสำเร็จจากผลสัมฤทธิ์ของการจัดการความรู้ของหน่วยงาน
- 1.4 ความสำเร็จของการให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแผนการปรับปรุงระบบการเรียนรู้ความต้องการและการสร้างความสัมพันธ์ กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 1.5 ร้อยละของบุคลากรที่ได้รับการพัฒนาขีดสมรรถนะตามแผนพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากร หรือแผนพัฒนาบุคลากร
- 1.6 ความสำเร็จการให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแผนพัฒนา และปรับปรุงกระบวนการที่สร้างคุณค่า/กระบวนการการสนับสนุน

## 2. ปัจจัยทางการบริหาร ประกอบด้วย

กลยุทธ์องค์การ หมายถึง การรับรู้ของบุคลากร ต่อความชัดเจนในการกำหนดนโยบาย/ ทิศทางเป้าหมาย แผน แผนงาน/ โครงการ/ การแปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนงาน โครงการ แผนปฏิบัติการ ความครบถ้วน ในการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการของหน่วยงานระดับเขต ในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ไปสู่การปฏิบัติ

โครงสร้างองค์การ หมายถึง การรับรู้ของบุคลากร ต่อความพร้อมในการจัดแบ่งโครงสร้างภายในหน่วยงาน การปรับโครงสร้างให้มีความสอดคล้องกับบริบทขององค์การ มีการรับรู้บทบาทหน้าที่ตามโครงสร้าง รวมถึงความคล่องตัวและรวดเร็วในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานระดับเขต

ระบบงาน หมายถึง การรับรู้ของบุคลากร ต่อความพร้อมใช้ของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ความพอเพียงของงบประมาณที่ได้รับ การรวบรวมและการถ่ายทอดความรู้ของบุคลากรภายในองค์การ รวมไปถึงการสร้างบรรยากาศของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มงาน

รูปแบบการบริหาร หมายถึง การรับรู้ของบุคลากร ต่อการให้ความสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงาน การสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากร เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดี มี

ความสำเร็จตามภารกิจ และบรรลุเป้าหมาย ผู้บริหารสามารถให้คำปรึกษา รวมทั้งการควบคุม ติดตามกำกับดูแลของผู้บริหารระดับสูง ในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของหน่วยงานระดับเขต

การมีส่วนร่วมของบุคลากร หมายถึง การรับรู้ของบุคลากร ต่อการเสนอความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ปรับปรุงระบบการดำเนินงาน มีส่วนร่วมในการรายงานผลการดำเนินงาน ติดตามผลการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของหน่วยงาน ระดับเขต

ทักษะของบุคลากร หมายถึง การรับรู้ของบุคลากร ต่อการได้รับข้อมูลข่าวสาร การนำ ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ ความพอเพียงในการฝึกอบรม ความสามารถในการถ่ายทอด ความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปสู่เพื่อนร่วมงาน มีความสามารถ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการ ติดตามผลการดำเนินงานการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ค่านิยมร่วมองค์การ หมายถึง บุคลากรมีความมุ่งมั่น ให้การยอมรับ มีการทำงาน เป็นทีม มีความพร้อมและให้ความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลง เพื่อผลักดันการดำเนินงานพัฒนา คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ให้สำเร็จตามเป้าหมาย