

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาบุคลากรสาขาการพยาบาลออกปฏิบัติงานเพื่อให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชนมานานกว่ากึ่งศตวรรษ โดยเริ่มมีการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบตั้งแต่ก่อนก่อตั้งกระทรวงในปี พ.ศ. 2474 โดยเปิดโรงเรียนผดุงครรภ์แห่งแรกขึ้นที่วิทยาลัยพยาบาลในขณะที่ยังมีฐานะเป็นกรมสาธารณสุข สังกัดกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบัน คือ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครวัดพระเชตุพน) เมื่อก่อตั้งกระทรวงสาธารณสุขแล้วจึงเปลี่ยนชื่อจากกรมสาธารณสุขเป็นกรมอนามัย ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้ประสบปัญหาการขาดแคลนพยาบาลเป็นจำนวนมาก ปี พ.ศ. 2489 กรมการแพทย์จึงได้ก่อตั้งโรงเรียนพยาบาลผดุงครรภ์และอนามัยขึ้นที่โรงพยาบาลกลาง ต่อมาได้ย้ายมาอยู่ที่โรงพยาบาลหญิง ปัจจุบัน คือ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครวัดพระเชตุพน และได้ขยายการเปิดโรงเรียนพยาบาลเพิ่มขึ้นในส่วนภูมิภาคอีกหลายแห่ง กรมอนามัยได้จัดการศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรด้านการผดุงครรภ์ กรมควบคุมโรคติดต่อได้ก่อตั้งโรงเรียนผู้ช่วยพยาบาลขึ้นที่โรงพยาบาลโรคปอด นนทบุรี (ผกา เศรษฐกิจ, 2525; สถาบันพระบรมราชชนก, 2540)

การจัดการศึกษาพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขในช่วงแรกยังไม่มีความเป็นเอกภาพเป็นการผลิตตามความต้องการของกรมต่าง ๆ เพื่อผลิตบุคลากรใช้ในหน่วยงานของตน ซึ่งทำให้การจัดการศึกษามีความแตกต่างกันตามนโยบายของหน่วยงาน ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันเกิดความแตกต่างกันทั้งในด้านคุณภาพและการบริหารจัดการ ดังนั้นเพื่อให้การจัดการศึกษาพยาบาลมีมาตรฐาน และพัฒนาไปในทางเดียวกัน ปี พ.ศ. 2517 จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงสาธารณสุข โดยจัดตั้ง กองงานวิทยาลัยพยาบาลขึ้น สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2517, 2517) โอนงานผลิตพยาบาลที่สังกัดกรมการแพทย์และกรมอนามัยมาอยู่ในการดำเนินการของกองงานวิทยาลัยพยาบาล แต่ยังคงมีหน่วยงานของกระทรวงคงทำหน้าที่ผลิตบุคลากรสาธารณสุขสาขาอื่นอยู่ เช่น กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ผลิตเจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์การแพทย์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการศึกษาวิจัยพบว่า การจัดการศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรของกระทรวงสาธารณสุขที่ดำเนินการโดยหน่วยงานในกรม กองต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหากำลังคนในหน่วยงานของตนนั้น ทำให้เกิดปัญหาในการวางแผนกำลังคน การพัฒนาบุคลากรระหว่าง

ประจำการ ปัญหาคุณภาพการผลิตและการบริหารงานองค์กรทางการศึกษาในกระทรวง
สาธารณสุขแตกต่างกัน ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจและคุณภาพอาจารย์ผู้สอน จึงเสนอให้ปรับปรุง
โครงสร้างกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสาธารณสุข โดยรวมหน่วยงาน
ด้านการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุขซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในกรมต่าง ๆ ของกระทรวง
ไว้ด้วยกัน จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง จัดตั้ง "สถาบัน
พัฒนากำลังคนด้านสาธารณสุข (สพค.)" เป็นหน่วยงานที่มีฐานะสูงกว่ากองแต่ต่ำกว่ากรม
สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ต่อมา ปี พ.ศ. 2538 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทาน
พระบรมราชานุญาตให้เชิญพระนามาภิไธยของสมเด็จพระมหิตลาธิเบศรตูลยเดชวิกรม
พระบรมราชชนก เป็นชื่อสถาบัน "สถาบันพัฒนากำลังคนด้านสาธารณสุข" จึงได้รับพระราชทาน
นามว่า "สถาบันพระบรมราชชนก" (สถาบันพระบรมราชชนก, 2545 ก) ทำหน้าที่เสนอ
ความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย และความต้องการด้านการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้าน
สาธารณสุข จัดทำแผนการผลิตให้สอดคล้องตอบสนองนโยบายความต้องการด้านกำลังคนของ
กระทรวงสาธารณสุข ผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข ประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่
เกี่ยวข้อง รวมทั้งการพัฒนามาตรฐานการศึกษาและวิชาการด้านการศึกษา และมีกอบรมบุคลากร
และวิทยาลัยพยาบาลซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาที่สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก จึงได้รับการ
พระราชทานชื่อใหม่เป็นวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนียกเว้นวิทยาลัยที่เป็นนามพระราชทาน
อยู่แล้ว

การจัดการศึกษาพยาบาลของวิทยาลัยพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข ได้มีวิวัฒนาการ
ผลิตควบคู่กับการจัดบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อสนองตอบความต้องการระบบ
บริการสาธารณสุขมานานกว่ากึ่งศตวรรษ โดยที่ตลอดเวลาได้มีการพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตร
และการจัดการศึกษามาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้มาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาและ
มาตรฐานวิชาชีพเพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษามีศักยภาพที่จะให้บริการสุขภาพที่ตอบสนองต่อสภาวะ
การเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหลักสูตรได้รับรองมาตรฐานตามมาตรฐานหลักสูตร
การศึกษาระดับอุดมศึกษามาเป็นเวลากว่า 20 ปี ปัจจุบันวิทยาลัยพยาบาลทำหน้าที่จัดการศึกษา
หลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตและหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต (ต่อเนื่อง 2 ปี) เพื่อไป
ปฏิบัติงานในแหล่งบริการสาธารณสุขของรัฐบาลทั่วประเทศ จัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพ
ของบุคลากรสาธารณสุข ศึกษาค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษาและบริการพยาบาล บริการ
วิชาการแก่สังคม (สถาบันพระบรมราชชนก, 2542) โดยมีสถาบันพระบรมราชชนกเป็นศูนย์กลาง
ในการบริหาร ปัจจุบันมีวิทยาลัยพยาบาลกระจายอยู่ทั่วภูมิภาคของประเทศจำนวน 29 แห่ง
โดยกระจายอยู่ตามภาคต่าง ๆ คือ ภาคเหนือจำนวน 6 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน

6 แห่ง ภาคใต้จำนวน 5 แห่ง ภาคกลางจำนวน 12 แห่ง โดยสามารถผลิตบุคลากรพยาบาลไปให้บริการสังคมได้ปีละประมาณ 4,500 คน (สายหยุด ศิริภาภรณ์, 2544)

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง การปกครอง ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เพื่อปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงมีนโยบายเร่งด่วนในการปฏิรูประบบต่าง ๆ ของประเทศ เช่น การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ การปฏิรูปการศึกษา โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณภาพ มีการบริหารจัดการในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความเสมอภาค ความเท่าเทียม ความสงบสุข ความมั่นคงและคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกระทรวงสาธารณสุขได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ

ผลจากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เกิดผลกระทบต่อสถาบันพระบรมราชชนกในฐานะหน่วยงานจัดการศึกษาของกระทรวงสาธารณสุข คือ ปลายปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเร่งด่วนในการปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยราชการ เพื่อเพิ่มคุณภาพประสิทธิภาพระบบราชการ และเพื่อลดกำลังคนภาครัฐลงให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงแก่สังคมและประเทศ ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องทบทวน ปรับบทบาทภารกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดขนาดกำลังคนลงโดยเน้นการปฏิบัติภารกิจหลัก กระทรวงสาธารณสุขจึงได้มีการปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างของกระทรวงตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2545 ได้เห็นชอบการปรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างของกระทรวงสาธารณสุขโดยกำหนดให้มีภารกิจ 18 กลุ่มภารกิจ ซึ่งการผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพถูกจัดเป็นภารกิจหนึ่งของกระทรวงสาธารณสุขที่ดำเนินการโดยสถาบันพระบรมราชชนก ส่วนของโครงสร้างนั้นได้เห็นชอบให้ปรับโครงสร้างเดิมของสถาบันพระบรมราชชนกเป็นหน่วยงานในกำกับในสายงานอำนวยการโดยใช้ชื่อ สถาบันพระบรมราชชนก ตามที่ได้รับพระราชทานไว้เดิม ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาากำลังคนด้านสุขภาพทุกสาขาที่เป็นความต้องการของระบบสุขภาพ

ผลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 82 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับการบริการที่ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการปฏิรูประบบสุขภาพ เน้นการสร้างสุขภาพนำหน้าการซ่อมสุขภาพ รัฐบาลมีนโยบายใน

การจัดบริการสุขภาพให้แก่ประชาชนได้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าโดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังสถานบริการสุขภาพ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน พัฒนาคุณภาพของผู้ให้บริการด้านสุขภาพเพื่อให้บริการที่มีคุณภาพ โดยเป็นบริการแบบองค์รวมต่อเนื่องและผสมผสาน (สงวน นิติยารัมภ์พงศ์, 2542) การจัดการศึกษาพยาบาลจึงต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของระบบสาธารณสุขประเทศ

การปฏิรูปการศึกษา การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปให้แก่สถานบันการศึกษา การจัดการศึกษาต้องมีระบบประกันคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอกมีการปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการจัดการเรียนการสอนให้นักศึกษามีความสมดุลทั้งความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม การจัดการศึกษาของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพและสถาบันสังคมอื่น ๆ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544) และมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการศึกษาอุดมศึกษาอย่างชัดเจนโดยมุ่งหวังให้มีเอกภาพทางนโยบายดำเนินกิจการให้มีความเป็นอิสระ สามารถพัฒนาระบบการบริหารจัดการ และให้เกิดความคล่องตัวทางวิชาการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544) เพราะการบริหารอุดมศึกษาที่ผ่านมาของประเทศไทยมีจุดอ่อน คือ มีระบบบริหารที่ด้อยประสิทธิภาพทั้งระบบบริหารวิชาการ ระบบบริหารการเงินและระบบบริหารบุคคล ทำให้ขาดความคล่องตัวที่จะพัฒนาให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของวิทยาการและตอบสนองต่อความจำเป็นของประเทศ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการบริหารจัดการภายใต้กรอบของราชการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 37) โดยการจัดการศึกษาของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการศึกษาและสาธารณสุขของประเทศ ซึ่งจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของกระทรวงอย่างมากได้แก่

มาตรา 19 การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา

มาตรา 21 กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐอาจจัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 36 ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลและอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาตามมาตรา 21 ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการโดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ ซึ่งประเด็นมาตรา 36 หมายความว่า สถานศึกษาเฉพาะทางไม่สามารถเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่สามารถเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นซึ่งต้องการมีพระราชบัญญัติรองรับโดยเฉพาะ

จากผลการปฏิรูประบบราชการ ระบบสุขภาพ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันการศึกษาของกระทรวงสาธารณสุขอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้เกี่ยวข้อง จึงได้มีการประชุมหาแนวทางและข้อมูลประกอบ เช่น พิจารณาประเด็นในมาตรา 19 สถาบันการศึกษา สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือย้ายสังกัดไปอยู่ภายใต้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอื่นที่มีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่จากการศึกษาของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขและสำนักนโยบายและแผนสาธารณสุขถึงความต้องการด้านสุขภาพในสองทศวรรษหน้า (2543-2558) พบว่า กระทรวงสาธารณสุขยังมีความจำเป็นต้องผลิตบุคลากรด้านสุขภาพต่อไปเพื่อให้บุคลากรเหล่านี้ไปดูแลสุขภาพของประชาชนในชนบท โดยเฉพาะพยาบาลต้องการพยาบาลปีละ 6,200 คน ขณะที่หน่วยงานอื่นผลิตได้เพียงปีละ 2,900 คน ในการประชุมคณะผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข วันที่ 18 เมษายน 2545 จึงเห็นพ้องกันว่ากระทรวงสาธารณสุขยังมีความจำเป็นต้องผลิตบุคลากรด้านสุขภาพทุกสาขาต่อไปเพื่อให้บุคลากรเหล่านี้กลับไปดูแลสุขภาพของประชาชนในระดับรากหญ้าให้กระทรวงสาธารณสุขมีภารกิจด้านการผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสาธารณสุขอยู่ภายใต้ภารกิจสำนักงานปลัดกระทรวง โดยเป็นการจัดการศึกษาเฉพาะทางซึ่งสอดคล้องกับความต้องการและชำนาญของกระทรวงตามมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และให้เป็นไปตามมาตรา 36 จึงจำเป็นต้องยกสถานะสถาบันพระบรมราชชนกซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบด้านการผลิตบุคลากรสาธารณสุขให้เป็นหน่วยงานในกำกับของกระทรวงสาธารณสุข โดยดำเนินการออกพระราชบัญญัติมารองรับ สถาบันจึงได้ดำเนินการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนกขึ้นใหม่ โดยที่ความเป็นเอกลักษณ์ของสถาบันพระบรมราชชนกเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ พัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาการศึกษา โดยมีภารกิจหลักคือ ให้การศึกษา ดำเนินการและส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้เพื่อประยุกต์ใช้ในการพัฒนา

ระบบสุขภาพ ให้บริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาชุมชน สังคมและประเทศชาติ ซึ่งได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติ และกระบวนการทางรัฐสภาเพื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาต่อไป (สถาบันพระบรมราชชนก, 2545 ก)

การปรับเปลี่ยนสถานภาพของสถาบันพระบรมราชชนกไปสู่การเป็นหน่วยงานในกำกับของกระทรวงสาธารณสุขนั้น เป้าหมายเพื่อให้สถาบันสามารถกำกับดูแลตนเองได้โดยอิสระมากยิ่งขึ้น อันเป็นการสอดคล้องกับลักษณะของสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องการความคล่องตัวและไวต่อการเปลี่ยนแปลง ต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก (Barbara, 1999) ซึ่งการปรับเปลี่ยนดังกล่าวทำให้การดำเนินงานมีอิสระมากขึ้น การควบคุม การกำกับของรัฐลดลง หรือมีน้อยที่สุด รัฐบาลจะกำกับเพียงการดำเนินงานด้านนโยบาย การจัดสรรงบประมาณและคุณภาพเป็นหลัก แต่จะเน้นการติดตามและการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน จากหลักการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อตัวบุคคล คือ มีการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากความเป็นข้าราชการไปเป็นพนักงานของสถาบันพระบรมราชชนก มีระบบการบริหารงานบุคคลใหม่ที่เป็นระบบที่สถาบันกำหนดขึ้นเองเป็นกรณีเฉพาะนั้นคือพ้นจากระบบของ ก.พ. เช่น การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง การสรรหา การแต่งตั้ง การประเมินบุคคล การมีระบบตำแหน่งทางวิชาการ และความก้าวหน้าทางวิชาการ เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาทั่วไป ระบบการจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าจ้างและสวัสดิการ จะแตกต่างไปจากระบบราชการโดยจะมีการใช้ระบบที่เป็นของสถาบันพระบรมราชชนกเอง โดยมีเป้าหมายถึงการให้ค่าตอบแทนและตำแหน่ง รวมทั้งภาระงานที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย การปรับเปลี่ยนสถานภาพหรือการถ่ายโอนเข้าสู่ระบบบริหารบุคคลใหม่เพื่อบรรจุเป็นพนักงานของสถาบันพระบรมราชชนกนั้นต้องได้รับเงินเดือน ค่าจ้างและสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่ก่อน มีการจ่ายค่าตอบแทนจะเป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนที่จัดทำขึ้นใหม่โดยเน้นการจ่ายตามคุณภาพและปริมาณงานของบุคคลเป็นหลัก และผลกระทบต่อระบบการบริหารอื่น ๆ เช่น การเงิน การพัสดุ ทรัพยากร และการบริหารงบประมาณรวมทั้งการบริหารวิชาการจะมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมได้โดยอิสระ ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบัน อันจะเกิดความคล่องตัว รวดเร็วและประหยัด และได้ผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพขึ้น (สถาบันพระบรมราชชนก, 2545 ข)

การบริหารวิทยาลัยพยาบาลในปัจจุบันเป็นการบริหารที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางโดยมีสถาบันพระบรมราชชนกเป็นศูนย์กลาง และการบริหารภายในวิทยาลัยมีผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสูงสุด มีคณะกรรมการวิทยาลัยและคณะกรรมการบริหารวิทยาลัยทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและ

คำแนะนำตลอดจนสนับสนุน และแสวงหาแหล่งทรัพยากร เพื่อให้การดำเนินงานของวิทยาลัยเป็นไปได้อย่างดี (สถาบันพระบรมราชชนก, 2545 ข) มีผู้บริหารระดับรองผู้อำนวยการจำนวน 3-5 คน และแบ่งเป็นกลุ่มงาน ยึดระเบียบราชการ การมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเป็นไปตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาตามระบบราชการ ซึ่งการบริหารดังกล่าวทำให้ขาดความคล่องตัวและความยืดหยุ่นไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (อำพล จินดาวัฒนะ และคณะ, 2540) และการบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ตามบทบาทหน้าที่และภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษายังมีข้อจำกัดและไม่มีอิสระที่จะพัฒนาความมีคุณภาพให้ทัดเทียมกับสถาบันการศึกษาพยาบาลอื่น ๆ ได้อย่างเต็มที่ทั้งด้านโครงสร้างองค์การ ระบบงาน การงบประมาณและระบบงานบุคคลเกิดปัญหาอุปสรรคหลายด้าน ซึ่ง สายหยุด ศิริภาภรณ์ (2544) ได้สรุปปัญหาไว้ 6 ประการ คือ 1) ปัญหาด้านบุคลากร อัตราส่วนระหว่างอาจารย์ต่อนักศึกษาไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของทบวง 2) ปัญหาด้านคุณสมบัติของบุคลากรผู้สอน สัดส่วนคุณสมบัติอาจารย์ประจำไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของทบวง 3) ปัญหาด้านตำราวารสารและอุปกรณ์ เครื่องมืออุปกรณ์มีไม่เพียงพอ 4) ปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากรพบว่า อาจารย์พยาบาลได้รับการพัฒนาร้อยละ 25 ของอาจารย์ทั้งหมด 5) ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณมีไม่เพียงพอ การบริหารงานไม่คล่องตัว สายการบังคับบัญชาไม่เอื้อต่อการจัดการศึกษาและบุคลากรสายสนับสนุนไม่เพียงพอ 6) ปัญหาผู้สำเร็จการศึกษาไม่สามารถรับปริญญาได้ จะได้รับประกาศนียบัตรพยาบาลศาสตร์เทียบเท่าปริญญาตรี เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาของกระทรวงสาธารณสุขไม่มีอำนาจในการประสาทปริญญาได้ วิทยาลัยพยาบาลแต่ละแห่งจึงได้ดำเนินการสมทบกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตามความเหมาะสม และจากผลการวิจัยของ ดุราพร คงจา (2534) เกี่ยวกับความต้องการวิทยากรของวิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขพบว่า ขวัญและกำลังใจของอาจารย์พยาบาลอยู่ในระดับต่ำโดยเฉพาะวิทยาลัยพยาบาลที่มีขนาดใหญ่เนื่องจากลักษณะการบริหารงานและโครงสร้างการบริหารงานของสถาบันเป็นไปในรูปรวมอำนาจทำให้สายการบังคับบัญชาซับซ้อน การติดต่อสื่อสารหรือความสัมพันธ์ในหน่วยงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปไม่ทั่วถึงและไม่คล่องตัว ซึ่งลักษณะการบริหารดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการเป็นหน่วยงานในกำกับที่เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษา

การที่สถาบันพระบรมราชชนกเปลี่ยนสถานะเป็นองค์กรในกำกับมีความเป็นนิติบุคคล มีกฎหมายเป็นของตนเองทำให้มีความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารวิชาการ การบริหารบุคคล การเงินและงบประมาณ ทำให้วิทยาลัยพยาบาลในสังกัดต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนกฉบับที่พัฒนาขึ้น ซึ่งต้องคัดเลือกคนดี

เข้าสู่องค์การ มีระบบการประเมินที่มีมาตรฐาน บุคลากรมีส่วนร่วมในการสร้างระบบการประเมิน มีระบบการประกันคุณภาพที่มีมาตรฐาน บุคลากรมีความสุขกับการทำงาน ผู้บริหารมีความสามารถในการบริหารแนวใหม่ยึดผลลัพธ์เป็นหลัก (สถาบันพระบรมราชชนก, 2545 ก) การปรับเปลี่ยนดังกล่าวถือเป็นเรื่องใหม่และท้าทายความสามารถของผู้บริหาร เพราะตลอดมาวิทยาลัยพยาบาลเคยชินกับการบริหารงานตามกรอบระเบียบราชการ ไม่มีอิสระในการบริหารงาน ซึ่งการบริหารที่จะทำให้อบรมผลตามเจตนารมณ์ดังกล่าววิทยาลัยพยาบาลจึงจำเป็นต้องมีรูปแบบที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่จะปฏิบัติภารกิจให้อบรมผู้ดุษฎีประสงค์องค์การ ปรับระบบการบริหาร และวัฒนธรรมการทำงานให้สอดคล้องกับการเป็นหน่วยงานในกำกับ เพื่อให้สามารถส่งเสริมการบริหารงานบุคคล การบริหารวิชาการ การบริหารงานการเงิน และการบริหารงานทั่วไป ให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพอันจะเป็นผลให้การจัดการศึกษาพยาบาลมีประสิทธิภาพสูงสุด (กรรณิกา เจริญชัย, 2538) ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาและพัฒนาารูปแบบการบริหารวิทยาลัยพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งจะเป็นแนวทางให้วิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข สามารถนำไปบริหารงานให้มีคุณภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. วัตถุประสงค์ทั่วไป

เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน และการบริหารงานทั่วไป

2. วัตถุประสงค์เฉพาะ

2.1 เพื่อศึกษาองค์ประกอบและรายละเอียดขององค์ประกอบรูปแบบการบริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน และการบริหารงานทั่วไป

2.2 เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติขององค์ประกอบและรายละเอียดของรูปแบบการบริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน และการบริหารงานทั่วไป

ปัญหาการวิจัย

รูปแบบการบริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ควรเป็นอย่างไร และมีสาระสำคัญของการบริหารแต่ละงานเป็นอย่างไร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเพื่อพัฒนา รูปแบบการบริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ในครั้งนี้ได้บูรณาการแนวคิดเกี่ยวกับหลักการ และรูปแบบการบริหาร มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ หลักการบริหารจัดการที่ดี หลักการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษา และการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้

1. รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐที่เป็นสากล และในประเทศไทย โดย อินแกรม (Ingram, 1994) แทปเปอร์ และซอลเตอร์ (Tapper & Salter, 1992) แอลเลน (Allen, 1988) นีฟ และคณะ (Neave et al., 1994) รอส (Ross, 1976) วันชัย ศิริชนะ (2533) ทองอินทร์ วงศ์โสธร (2532) สรุปได้ดังนี้ การบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ มีหลักการคือ ความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการสถานศึกษาภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติของสถานศึกษานั้น ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการนั้นประกอบด้วย ความเป็นอิสระในด้านการวางจุดหมายของสถาบัน การวางมาตรการดำเนินงาน การดำเนินงานตามภารกิจของสถาบันเพื่อให้บรรลุจุดหมาย ที่วางไว้ และการประเมินผลการดำเนินงาน หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล มีรูปแบบการบริหารได้ 4 ด้านดังนี้

1.1 การบริหารงานทั่วไป มหาวิทยาลัยไม่เป็นส่วนราชการ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของรัฐ มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของ สภามหาวิทยาลัยได้อย่างอิสระ

1.2 การบริหารงานวิชาการ มีสภาวิชาการซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ องค์กรประกอบของกรรมการสภาวิชาการ หลักการดำเนินงานทางวิชาการ และบุคลากร มหาวิทยาลัยสามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการเป็นค่านำหน้าได้

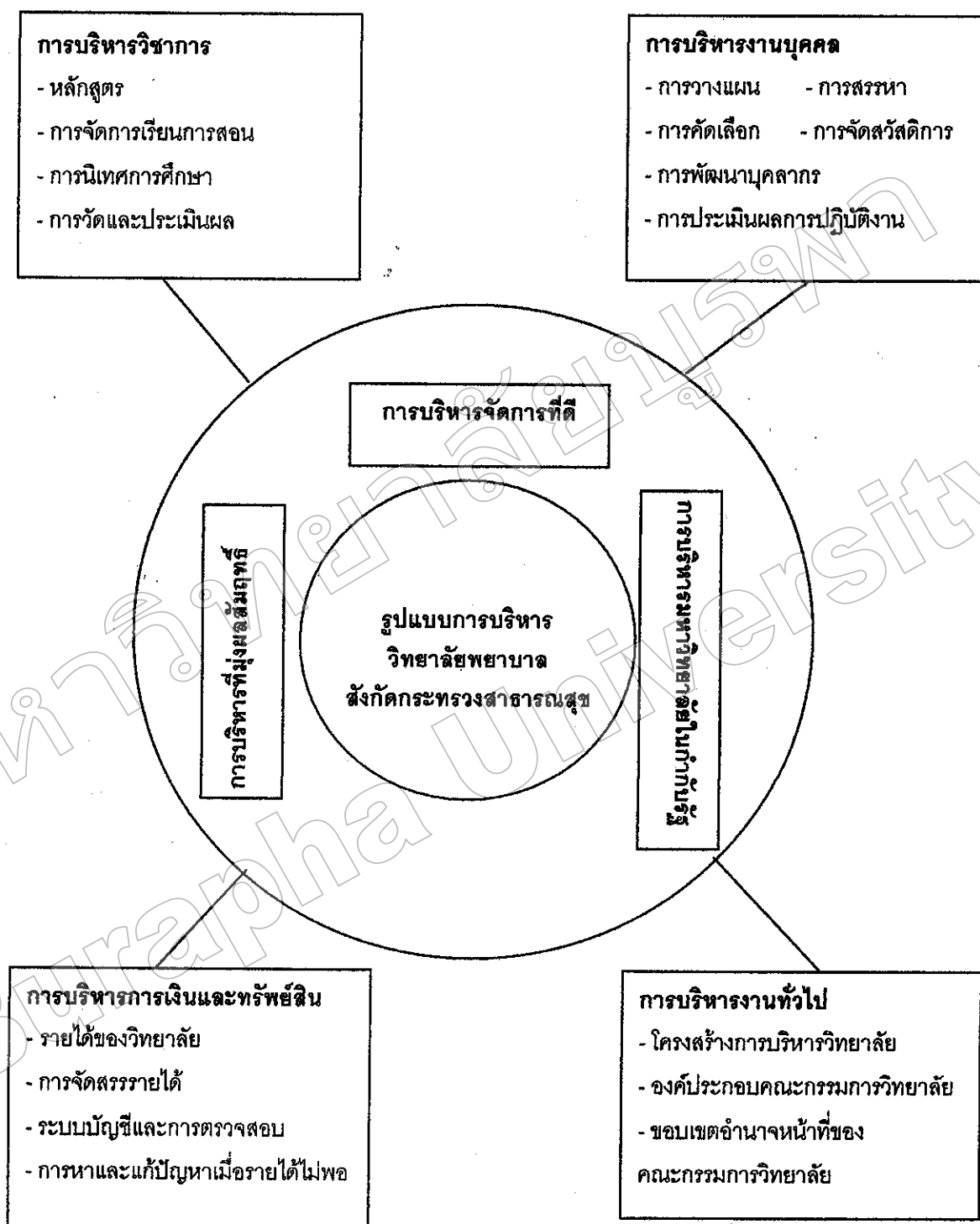
1.3 การบริหารงานบุคคล บุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่ใช่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ แต่ได้รับการจ้างปฏิบัติงานในลักษณะการจ้างประจำ และการจ้างชั่วคราว มหาวิทยาลัย มีอำนาจออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลด้านต่าง ๆ ของตนเอง

1.4 การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน รายได้ส่วนใหญ่รัฐบาลจะจัดสรรเงิน อุดหนุนให้ รายได้จากผลประโยชน์จากที่ดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เงินบริจาคถือเป็น รายได้ของมหาวิทยาลัย โดยทั่วไปมหาวิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยผ่าน คณะกรรมการเงินทุนมหาวิทยาลัย โดยให้เงินเป็นเงินก้อน (Block Grant) มหาวิทยาลัยจัดทำ ระบบบัญชีและการตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัยเอง การแก้ปัญหาเมื่อรายได้ไม่พอกับรายจ่าย เป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบ

2. การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) การบริหารสถาบันอุดมศึกษามีหลักการร่วมกันอยู่ 2 ประการ คือ เสรีภาพทางวิชาการ และความมีอิสระทางการบริหาร และการที่สถาบันอุดมศึกษาจะออกนอกกรอบมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองซึ่งเชื่อว่าจะนำสถาบันไปสู่ความเป็นเลิศ ในทางตรงกันข้ามหากใช้ความเป็นอิสระไปในทางที่ผิด จะทำให้เกิดผลเสียมากขึ้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีซึ่งต้องบริหารโดยมีหลักการที่สำคัญตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และโครงการพัฒนาสหประชาชาติ (United Nations and Development Program: UNDP) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

3. การบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) เป็นวิธีการจัดการและบริหารทรัพยากรอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ให้ได้ผลลัพธ์ที่บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยมีการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2542; Watson, 1981) ซึ่งลักษณะองค์การที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะที่สำคัญคือ 1) มีพันธกิจวัตถุประสงค์ เป้าหมายชัดเจน 2) เป้าหมายวัดได้ มีตัวชี้วัดชัดเจน 3) ใช้ผลสัมฤทธิ์ของงานในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ 4) มีการสื่อสารที่ดีในองค์การ เจ้าหน้าที่ทุกคนทราบเป้าหมายขององค์การ 5) มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ระดับล่าง 6) มีระบบสนับสนุนในเรื่องระเบียบการทำงาน สถานที่ อุปกรณ์ สามารถตัดสินใจได้เร็วถูกต้องบนฐานข้อมูล 7) มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและ 8) เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจ ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ

หลักการและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นสามารถบูรณาการเป็นกรอบความคิดในการวิจัยดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบความคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผลการวิจัยนี้อาจใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาการบริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและได้แนวคิดที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการบริหารวิทยาลัยพยาบาลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับความต้องการของสังคม

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหาการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน และการบริหารงานทั่วไป
2. ผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยประกอบด้วย
 - 2.1 ผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการบริหารได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารการศึกษา จำนวน 5 คน
 - 2.2 ผู้ให้ข้อมูลในการพัฒนารูปแบบการบริหารวิทยาลัยพยาบาล ได้แก่ผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารการศึกษาและบริหารสถาบันการศึกษาพยาบาลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา สถาบันการศึกษาพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชน จำนวน 17 คน
 - 2.3 ผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของรูปแบบการบริหารวิทยาลัยพยาบาล ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานจำนวน 313 คน จากวิทยาลัยพยาบาล จำนวน 29 แห่ง

ข้อจำกัดของการวิจัย

รูปแบบการวิจัยครั้งนี้เป็นรูปแบบเชิงข้อความซึ่งยังไม่ได้นำไปทดลองปฏิบัติจริง เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยได้สอบถามความคิดเห็นความเป็นไปในทางปฏิบัติจากผู้ปฏิบัติงานจริงในวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เท่านั้น

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การพัฒนารูปแบบการบริหาร หมายถึง การศึกษาเพื่อแสวงหาวิธีการหรือแนวทางการบริหารงานวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ให้มีลักษณะเป็นสถาบันในกำกับรัฐที่มีระบบการบริหารจัดการที่ดี และมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญ โดยการวิจัยนี้ต้องการพัฒนารูปแบบเชิงข้อความของการบริหารงานวิทยาลัย 4 งาน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน และการบริหารงานทั่วไป

1.1 การบริหารงานวิชาการ หมายถึง แนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและพัฒนาการเรียนการสอนของวิทยาลัยพยาบาลให้เกิดผลดีกับตัวผู้เรียนและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ประกอบด้วยหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การนิเทศการศึกษา การวัดและประเมินผล

1.2 การบริหารงานบุคคล หมายถึง แนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบุคลากรในวิทยาลัยพยาบาลตั้งแต่ การสรรหา การดูแลรักษา จนพ้นไปจากงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบุคลากรมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การวางแผนบุคลากร การสรรหา การคัดเลือกบรรจุ การจัดสวัสดิการ การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.3 การบริหารการเงินและทรัพย์สิน หมายถึง แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย เงินอุดหนุนหรือเงินงบประมาณ รวมทั้งทรัพย์สินและผลประโยชน์ต่าง ๆ ประกอบด้วย รายได้ของวิทยาลัย การจัดสรรรายได้ ระบบบัญชีและการตรวจสอบ การหาและแก้ปัญหา เมื่อรายได้ไม่เพียงพอ

1.4 การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานด้านการวางแผน การกำหนดนโยบาย การควบคุมและพัฒนากิจการงานด้านต่าง ๆ ของวิทยาลัยพยาบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย โครงสร้างการบริหารวิทยาลัย องค์ประกอบคณะกรรมการวิทยาลัย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิทยาลัย การวางแผน การควบคุมการดำเนินงานของวิทยาลัย

2. วิทยาลัยพยาบาล หมายถึง สถาบันการศึกษาวิชาชีพการพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยสถานศึกษาในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก พุทธศักราช 2542 ซึ่งในวิสัยนี้ใช้เป็นหน่วยการเก็บข้อมูลการวิจัยประกอบด้วยวิทยาลัยพยาบาลจำนวน 29 แห่งทั่วประเทศไทย