บทความวิจัย (Research Article)

การศึกษา เรื่องการวิเคราะห์การจัดอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก

STUDY ON THE ANALYSIS OF MANPOWER ALLOCATION THE PRABOROMARAJCHANOK INSTITUTE

สุดา พงษ์สว่าง
สถาบันพระบรมราชชนก

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์นโยบาย ใช้วิธีการวิจัยเชิงนโยบาย ในวงจรนโยบายสาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ (1) การกำหนดนโยบายการจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก (2) การนำนโยบายการจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก ไปปฏิบัติ (3) การประเมินผลนโยบายการจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ทำการศึกษาระหว่างเดือน มกราคม พ.ศ. 2566 - มิถุนายน พ.ศ. 2567 กลุ่มตัวอย่าง เลือกแบบเจาะจง คือ (1) สายการสอน สาขาการพยาบาลศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ จำนวน 30 วิทยาลัย และ (2) สายสนับสนุน สถาบันพระบรมราชชนกส่วนกลาง จำนวน 12 หน่วยงาน โดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์การจัดอัตรากำลังสถาบันพระบรมราชชนก วิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลเชิงคุณภาพแบบสร้างข้อสรุป โดยใช้ทั้งวิธีวิเคราะห์ข้อมูลแบบจำแนกชนิดข้อมูล และนำเสนอความสัมพันธ์เชิงเหตุ – ผลของข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ จากการจัดทำแล้วสังเกตและนำเสนอผลการศึกษา

ผลการศึกษา รูปแบบการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติในการจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก เป็นรูปแบบการตัดสินใจด้วยหลักเหตุและผล ซึ่งเกิดจากการตัดสินใจภายใต้หลักการและเหตุผล อาศัยข้อมูล ข้อเท็จจริง การคำนึงถึงคุณค่าต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มุ่งเน้นให้นโยบายบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีผลการเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสถาบันพระบรมราชชนกและสภาสถาบันพระบรมราชชนก ก่อนนำนโยบายไปดำเนินการต่อไป ข้อเสนอแนะ (1) ควรใช้อำนาจสภาสถาบันพระบรมราชชนก เพื่อให้สภาการพยาบาลเห็นชอบ ในการปรับเปลี่ยนเปลี่ยนเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร สาขาการพยาบาลศาสตร์ จากอาจารย์ต่อนักศึกษา 1: 7 ต่อวิทยาลัย เป็นอาจารย์ต่อนักศึกษา 1: 7 ต่อคณะ (2) ควรใช้ระบบอิเลกทรอนิค ช่วยในการทำงาน เพื่อลดอัตรากำลังคน

คำสำคัญ : การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย การจัดอัตรากำลัง

Abstract

This research is a policy analysis study using policy research methods within the public policy cycle. The objectives are to examine (1) the policy formulation for workforce management at the Boromarajonani College of Nursing, (2) the implementation of the workforce management policy at the Boromarajonani College of Nursing, and (3) the evaluation of the workforce management policy at the Boromarajonani College of Nursing, to provide recommendations in both policy and practical aspects. The study was conducted from January 2023 to June 2024. The population and sample were selected purposively: (1) teaching staff from the Faculty of Nursing, comprising 30 colleges, and (2) support staff from the central office of the Boromarajonani College of Nursing, totaling 12 units. Data was collected from documents, theories, and related research on workforce management at the Boromarajonani College of Nursing, and analyzed qualitatively to summarize findings using typological analysis and causal relationship analysis.

The results indicate that the policy formulation and implementation for workforce management at the Boromarajonani College of Nursing follow a rational decision-making model, based on principles and reasoning, utilizing data and factual information while considering various economic, social, and political values to achieve policy goals efficiently. The policy requires approval from the Institute's Personnel Management Committee and the Institute's Council before further implementation. Recommendations include (1) using the authority of the Boromarajonani Institute Council to seek approval from the Nursing Council to revise the curriculum standard ratio from 1:7 per college to 1:7 per faculty, and (2) employing electronic systems to reduce workforce requirements.

Keywords : Policy Formulation, Policy Implementation, Policy Evaluation, Workforce Management

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถาบันพระบรมราชชนก เดิมเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข และมีพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก พ.ศ. 2562 ลงราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 43 ก. หน้า 40 ประกาศ ณ วันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2562 (สถาบันพระบรมราชชนก, 2562) เป็นสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ อยู่ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขมีภารกิจหลัก เพื่อผลิตและพัฒนาบุคลากรตามความต้องการของกระทรวงสาธารณสุข ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพ ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม มีวิทยาลัยในสังกัดกระจายทั่วทุกภาค จำนวน 42 แห่ง ภายใต้คณะพยาบาลศาสตร์ จำนวน 30 แห่ง ภายใต้คณะสาธารณสุขศาสตร์และสหเวชศาสตร์ จำนวน 9 แห่ง ภายใต้คณะแพทยศาสตร์ จำนวน 3 แห่ง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สถาบันพระบรมราชชนกส่วนกลางจากเดิม 5 กลุ่มงานหลังประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การแบ่งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก พ.ศ. 2562 ปรับเปลี่ยนเป็น 11 กอง 1 สำนักงานสภาสถาบัน ทำให้บุคลากรสายสนับสนุนโดยเฉพาะข้าราชการไม่เพียงพอต่อการทำงาน ส่วนข้าราชการสายสนับสนุนของวิทยาลัยตำแหน่งที่สำคัญไม่มีทุกวิทยาลัย อัตรากำลังด้านการสอนของวิทยาลัยขึ้นอยู่กับหลักสูตรที่สอนและสภาวิชาชีพจะกำหนดสัดส่วนอาจารย์ผู้สอนกับนักศึกษา ซึ่งสาขาพยาบาลศาสตร์บางวิทยาลัยสัดส่วนอาจารย์ผู้สอนกับนักศึกษาไม่เป็นไปตามสภาวิชาชีพกำหนด ส่วนอัตรากำลังสายสนับสนุนส่วนกลางของสถาบันพระบรมราชชนก คณะ และวิทยาลัย ใช้ค่า FTE โดยวิเคราะห์ชั่วโมงตามภาระงานที่ ก.พ. กำหนด แต่ละหน่วยงานเขียนชั่วโมงงาน ปรากฏว่าต้องเพิ่มสายสนับสนุนทุกหน่วยงานและพบว่าการเขียนชั่วโมงงานมีความคลาดเคลื่อน

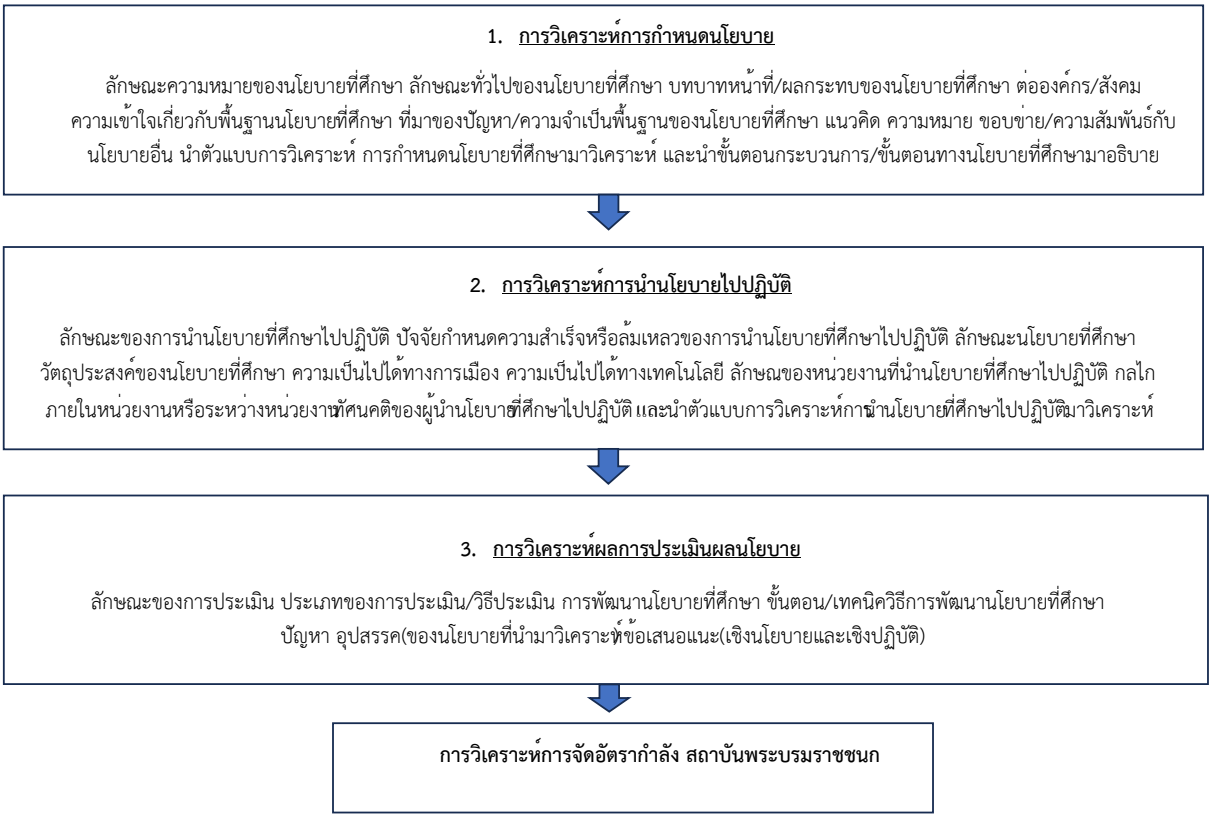
จากที่มาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญการจัดอัตรากำลังให้เพียงพอ เหมาะสมและคุ้มค่า อันจะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันพระบรมราชชนก จึงดำเนินการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์การจัดอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. วัตถุประสงค์ทั่วไป เพื่อ วิเคราะห์การจัดอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก
2. วัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อ
    2.1 วิเคราะห์การกำหนดนโยบายการจัดอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก
    2.2 วิเคราะห์การนำนโยบายการจัดอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนกไปปฏิบัติ
    2.3 วิเคราะห์ผลการประเมินผลนโยบายการจัดอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ภาพที่ 2.15 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์การจัดอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก



วิธีดำเนินการวิจัย

ประเภทของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์นโยบาย ใช้วิธีการวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research) ในวงจรนโยบายสาธารณะ (Policy cycle) ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์เฉพาะการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ เก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2566 - มิถุนายน พ.ศ. 2567

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) คือ (1) สายการสอน สาขาการพยาบาลศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ จำนวน 30 วิทยาลัย (2) สายสนับสนุน สถาบันพระบรมราชชนก ส่วนกลาง จำนวน 12 หน่วยงาน ดังตารางที่ 1 และตารางที่ 2

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนอาจารย์สายการสอน สาขาการพยาบาลศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์

ลำดับ	วิทยาลัย	จำนวนนักศึกษา ปีการศึกษา พ.ศ. 2566	จำนวนอาจารย์ประจำหลักสูตร ณ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2566	ค่า FTEs
1	วพบ.กรุงเทพ	632	46	7.6500
2	วพบ.ขอนแก่น	463	36	7.0942
3	วพบ.จักรีรัช	409	29	8.0490

ลำดับ	วิทยาลัย	จำนวนนักศึกษา ปีการศึกษา พ.ศ. 2566	จำนวนอาจารย์ประจำหลักสูตร ณ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2566	ค่า FTEs
4	วพบ.จังหวัดนนทบุรี	695	47	7.5679
5	วพบ.ชลบุรี	627	37	8.8400
6	วพบ.ชัยนาท	448	37	6.7092
7	วพบ.เชียงใหม่	601	47	6.66896
8	วพบ.ตรัง	476	29	8.2666
9	วพบ.นครราชสีมา	629	53	6.4980
10	วพบ.นครลำปาง	597	43	6.9084
11	วพบ.นครศรีธรรมราช	618	42	8.1231
12	วพบ.นพรัตน์วชิระ	344	23	8.1739
13	วพบ.พุทธชินราช	502	38	8.1261
14	วพบ.พระพุทธบาท	452	36	6.7925
15	วพบ.พะเยา	423	42	5.1588
16	วพบ.แพร่	367	29	6.3697
17	วพบ.ยะลา	316	21	7.3162
18	วพบ.ราชบุรี	548	39	6.3277
19	วพบ.สงขลา	507	43	6.9325
20	วพบ.สระบุรี	468	37	6.6665
21	วพบ.สรรพสิทธิประสงค์	640	54	6.6124
22	วพบ.สวรรค์ประชารักษ์ นครสวรรค์	658	52	7.3519
23	วพบ.สุพรรณบุรี	440	34	7.5171
24	วพบ.สุราษฎร์ธานี	544	37	8.0095
25	วพบ.สุรินทร์	453	37	6.1630
26	วพบ.อุดรธานี	612	52	6.0577
27	วพบ.อุตรดิตถ์	460	38	7.1695
28	วพบ.พระจอมเกล้า จังหวัดเพชรบุรี	429	36	6.1131
29	วพบ.พระปกเกล้า จันทบุรี	591	45	6.9371
30	วพบ.ศรีมหาสารคาม	587	51	5.9249
รวม		15,536	1,190	7.01

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนสายสนับสนุน สถาบันพระบรมราชชนกส่วนกลาง

ลำดับ	หน่วยงาน	ค่า FTE	กำลังคน ณ ธันวาคม พ.ศ. 2566	อัตรากำลังที่ต้องการเพิ่ม
1	สำนักงานสภา	17	10	7
2	กองกลาง	57	41	16
3	กองบริหารการคลังและพัสดุ	35	31	4
4	กองกฎหมาย	16	11	5
5	กองทรัพยากรบุคคล	44	28	16
6	กองยุทธศาสตร์และวิเทศสัมพันธ์	44	27	17
7	กองเทคโนโลยีดิจิทัล	35	10	25
8	กองกิจการนักศึกษา	13	9	4
9	สำนักวิชาการ	-	1	-
10	กองส่งเสริมวิชาการ	33	16	17
11	กองทะเบียนและประมวลผล	20	9	11
12	กองวิจัยและพัฒนานวัตกรรม	20	9	11
13	กองบริการวิชาการ	28	11	17
14	สำนักงานตรวจสอบภายใน	12	3	9
รวม		374	216	159

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

1. แบบบันทึกการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร
2. แบบบันทึกการวิเคราะห์ข้อมูลจากวิทยาลัยในสังกัดคณะพยาบาลศาสตร์
3. แบบบันทึกการวิเคราะห์ข้อมูลสายสนับสนุนสถาบันพระบรมราชชนกส่วนกลาง

การพิทักษ์สิทธิกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงวิเคราะห์ (Analytical Research) ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ไม่ได้ดำเนินการวิจัยในมนุษย์

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ด้วยการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์การจัดอัตรากำลังสถาบันพระบรมราชชนก

2. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data)

1) สายการสอน สาขาการพยาบาลศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ จำนวน 30 วิทยาลัย

2) สายสนับสนุน สถาบันพระบรมราชชนกส่วนกลาง

การวิเคราะห์ข้อมูล

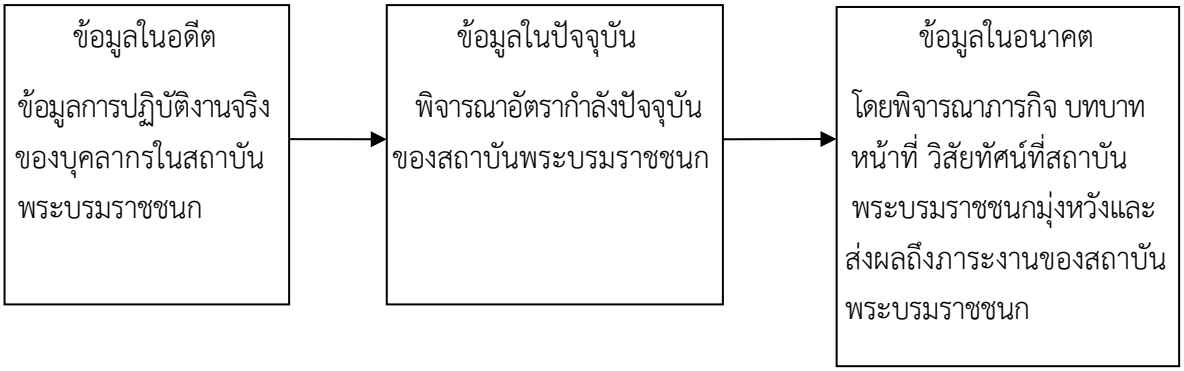
1. วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร โดยการศึกษาทบทวนจากเอกสาร ตำรา บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์การจัดอัตรากำลังสถาบันพระบรมราชชนก

2. วิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป โดยใช้ทั้งวิธีวิเคราะห์ข้อมูลแบบจำแนกชนิดข้อมูล (Typological analysis) ดำเนินการพร้อมกับการเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (2) การวิเคราะห์ข้อมูลการวัดงาน (ค่า FTE) สายสนับสนุนส่วนกลาง และวัดงาน (ค่า FTEs) สายการสอน สาขาพยาบาลศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2566 (3) การนำผลวิเคราะห์จาก ข้อ (1) และข้อ (2) มาสังเคราะห์ เป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย

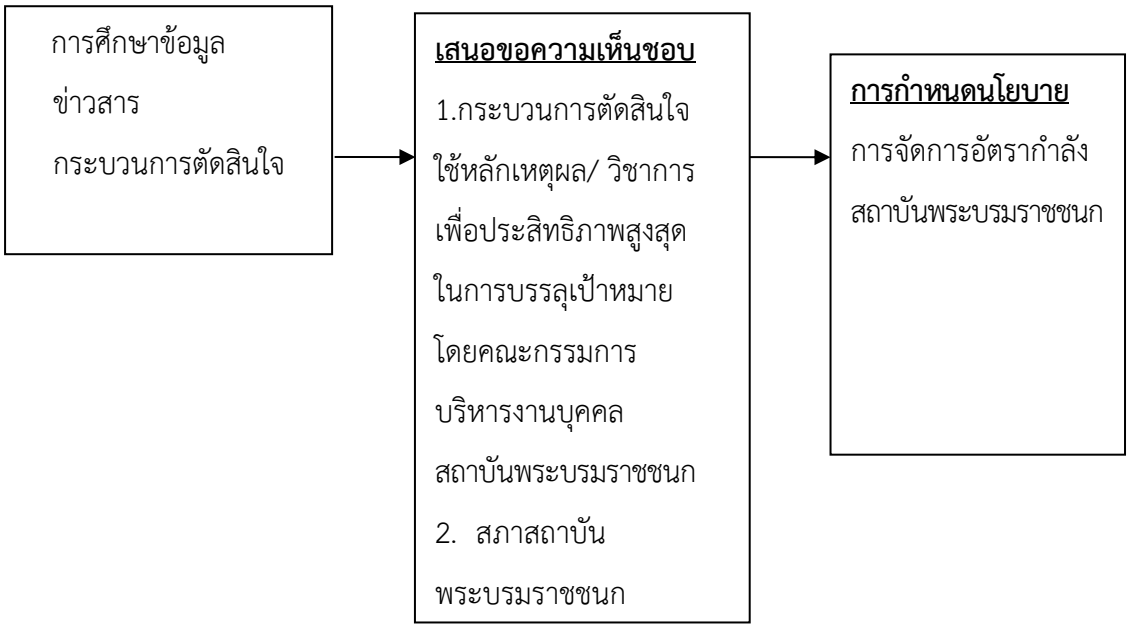
ผลการวิจัย

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

รูปแบบการกำหนดนโยบายการจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก จึงเป็นรูปแบบการตัดสินใจด้วยหลักเหตุและผล (Rational Comprehensive Model: Policy as efficient goal achievement) ซึ่งเกิดจากการตัดสินใจภายใต้หลักการและเหตุผล อาศัยข้อมูล ข้อเท็จจริง ประกอบการคำนึงถึงคุณค่าต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มุ่งเน้นให้นโยบายบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสถาบันพระบรมราชชนกและสภาสถาบันพระบรมราชชนก ก่อนนำนโยบายไปดำเนินการต่อไป ดังภาพที่ 1 และภาพที่ 2



ภาพที่ 1 แสดงรูปแบบการกำหนดนโยบายการวิเคราะห์การจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก



ภาพที่ 2 แสดงแผนภูมิการกำหนดนโยบาย การจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก โดยใช้ตัวแบบการตัดสินใจด้วยหลักเหตุ/ผล (Rational Comprehensive achievement) Model: Policy as efficient goal

2. การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)

จากการวิเคราะห์กรอบอัตรากำลังที่เหมาะสม พบว่าไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งอย่างตายตัว ต้องอาศัยการผสมผสานและความสอดคล้องสม่ำเสมอ (Consistency) ของหลายมิติที่ยืนยันตรงกันทั้งมิติในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เช่นเดียวกันกับ American Academy of Political and Social Science ที่ได้ให้ความเห็นว่า “การจัดสรรอัตรากำลังควรคำนึงถึงปัจจัยและกระบวนการต่าง ๆ มากกว่าหนึ่งตัวในการพิจารณา” เพื่อให้ผลลัพธ์มีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

ดังนั้น การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสายการสอน สาขาพยาบาลศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ โดยผ่านคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสถาบันพระบรมราชชนกพิจารณาก่อนเสนอสภาสถาบันพระบรมราชชนกเห็นชอบและทำหนังสือถึงสภาการพยาบาล เรื่องเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร สาขาการพยาบาลศาสตร์ อาจารย์ต่อนักศึกษา 1 : 7 ต่อคณะพยาบาลศาสตร์

ส่วนสายสนับสนุนสถาบันพระบรมราชชนก มีการนำเสนอคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสถาบันพระบรมราชชนก เพื่อนำตำแหน่งว่างข้าราชการสายสนับสนุนของวิทยาลัยมาเปลี่ยนเป็นตำแหน่งที่จำเป็นของส่วนกลาง โดย

1. การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และภารกิจองค์กร พิจารณาว่างานในปัจจุบันที่ดำเนินการอยู่ตรงตามภารกิจและต้องมีการวางแผนกรอบอัตรากำลังให้ปรับเปลี่ยนไปตามทิศทางในอนาคต รวมถึงหากงานในปัจจุบันบางส่วนไม่ต้องดำเนินการแล้ว การจัดสรรกำลังคนต้องเปลี่ยนแปลงไป

2. การวิเคราะห์ต้นทุนค่าใช้จ่ายของกำลังคน

2.1 การจัดระดับชั้นงานที่เหมาะสม เพื่อให้การกำหนดตำแหน่งและปรับระดับชั้นงานเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.2 การจัดสรรประเภทของข้าราชการ (ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว) การกำหนดอัตรากำลังข้าราชการต้องพิจารณาตำแหน่งที่กำหนดในปัจจุบันมีความเหมาะสม เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

3. การวิเคราะห์กระบวนการและเวลาที่ใช้: Full Time Equivalent (FTE) ในกรณีของภาคราชการพลเรือน จึงทำได้เพียงเป็นข้อมูลเปรียบเทียบ มากกว่าจะเป็นข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดคำนวณอัตรากำลังต่อหน่วยงานจริง

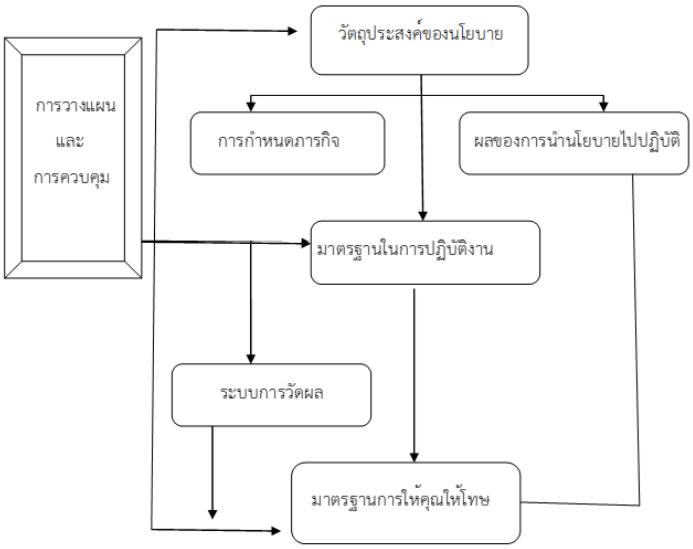
4. การวิเคราะห์ผลงานที่ผ่านมาเพื่อประกอบการกำหนดกรอบอัตรากำลัง

5. การวิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นและประเด็นต่าง ๆ

6. การพิจารณาเปรียบเทียบกับกรอบอัตรากำลังขององค์กรอื่น ๆ ที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกัน

ทั้งนี้ มุ่งเน้นการกำหนดตำแหน่งที่เหมาะสม (Right Jobs) มากกว่าการเพิ่ม/ลดจำนวนตำแหน่ง

ดังนั้นรูปแบบการนำนโยบายการจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก จึงเป็นรูปแบบการนำนโยบายการจัดการอัตรากำลังสถาบันพระบรมราชชนก ไปปฏิบัติภายใต้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุและผล (Rational Model) ทั้งนี้ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้มีการใช้หลักเหตุผล ที่เน้นประสิทธิภาพในการวางแผนการวิเคราะห์การจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก โดยยึดหลักการและเหตุผล หรือวัตถุประสงค์เป็นแนวทาง เพื่อให้สถาบันพระบรมราชชนกสร้างผลงานได้ใกล้เคียงกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานในการทำงานให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของสถาบันพระบรมราชชนก โดยสถาบันพระบรมราชชนก สามารถวัดผลการปฏิบัติงานและนำไปสู่ระบบการให้คุณให้โทษที่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานด้วย ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 แสดงแผนภูมิการนำนโยบายการวิเคราะห์จัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก ไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุและผล (Rational Model)

3. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

3.1. การประเมินบริบท

3.1.1. อาจารย์สาขาพยาบาลศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ ไม่เพียงพอ เนื่องจากมีการลาออก การโอน และตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรที่สภาการพยาบาลกำหนดสัดส่วนอาจารย์ผู้สอนต่อนักศึกษา 1 : 7 ต่อวิทยาลัย จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาวิธีให้วิทยาลัยพยาบาล จำนวน 30 แห่ง สังกัดคณะพยาบาลศาสตร์ ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรที่สภาการพยาบาลกำหนด

3.1.2 สายสนับสนุนสถาบันพระบรมราชชนกส่วนกลาง จากเดิม 5 กลุ่มงาน หลังประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การแบ่งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก พ.ศ. 2562 ปรับเปลี่ยนเป็น 11 กอง 1 สำนักงานสภาสถาบัน ทำให้บุคลากรสายสนับสนุนโดยเฉพาะข้าราชการไม่เพียงพอต่อการทำงาน ปัจจุบันมีจ้างเหมาบริการจำนวนมาก และไม่ทนต่องาน ลาออกเมื่อเป็นงาน ทำให้งานไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งบางงานไม่สามารถให้จ้างเหมาบริการดำเนินการได้ ซึ่งถูกกำหนดโดยกรมบัญชีกลาง

3.2 การประเมินผลปัจจัยนำเข้า

3.2.1. สายการสอน สาขาพยาบาลศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ สามารถสอนโดยใช้เทคโนโลยีทำให้สอนได้หลายวิทยาลัยพร้อม สามารถลดบุคลากรและงบประมาณ

3.2.2 สายสนับสนุนสถาบันพระบรมราชชนกส่วนกลาง นำตำแหน่งว่างข้าราชการสายสนับสนุนของวิทยาลัยมาเปลี่ยนเป็นตำแหน่งที่จำเป็นของส่วนกลาง สามารถลดการจ้างงาน และได้บุคลากรที่ลาออกลดลง

3.3 การประเมินผลกระบวนการ

เป็นการเกลี่ยอัตรากำลังที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

3.3.1 สายการสอน เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรที่สภาการพยาบาลกำหนด สาขาการพยาบาลศาสตร์ อาจารย์ต่อนักศึกษา 1: 7 ต่อวิทยาลัย ทั้งนี้ หลังจากพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก พ.ศ. 2562 วิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่ภายใต้คณะพยาบาลศาสตร์ สอนหลักสูตรเดียวกัน เห็นควรหารือกับสภาการพยาบาล เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร สาขาการพยาบาลศาสตร์ อาจารย์ต่อนักศึกษา 1: 7 ควรเป็นต่อคณะ หรือทำคลิปวิดีโอ บางวิชาที่สามารถสอนพร้อมกันได้ 30 วิทยาลัย

3.3.2 สายสนับสนุน สถาบันพระบรมราชชนกส่วนกลาง ข้าราชการและพนักงานราชการไม่เพียงพอ เนื่องจากโครงสร้างเดิมสถาบันพระบรมราชชนกส่วนกลาง มี 5 กลุ่มงาน หลังจากพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก พ.ศ. 2562 โครงสร้างใหม่ประกอบด้วย 11 กอง 1 สำนักงานสภาสถาบัน โดยวางข้าราชการหรือพนักงานราชการให้เป็นหัวหน้างานครบตามโครงสร้าง วิเคราะห์เงินรายได้ เพื่อวางแผนจ้างพนักงานสถาบันตำแหน่งที่ควรมีเพิ่มเติม

3.4 การประเมินผลผลิต

ได้อัตรากำลังที่สอดคล้องกับภารกิจของงาน ดังนี้

3.4.1 สายการสอน ทำให้อาจารย์สายการสอนสาขาพยาบาลศาสตร์อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรที่สภาการพยาบาลกำหนด

3.4.2 สายสนับสนุนสถาบันพระบรมราชชนกส่วนกลาง มีบุคลากรเพียงพอในการทำงาน

อภิปรายผล

1. ผลการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายการจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก

รูปแบบการกำหนดนโยบายการจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก เป็นรูปแบบการตัดสินใจด้วยหลักเหตุและผล (Rational Comprehensive Model: Policy as efficient goal achievement) ซึ่งเกิดจากการตัดสินใจภายใต้หลักการและเหตุผล อาศัยข้อมูล ข้อเท็จจริง ประกอบการคำนึงถึงคุณค่าต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มุ่งให้นโยบายบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539) ขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอ หรือทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ (Policy Alternatives) เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย สอดคล้องกับ Charles E. Linblom and Edward J. Woodhouse (1993) ขั้นตอนการจัดทำนโยบาย (Policy Making) คือการแบ่งออกเป็นแต่ละขั้นตอนด้วยการตรวจสอบว่าปัญหาต่าง ๆ ของนโยบายนั้น ๆ เกิดขึ้นมาได้อย่างไร และมีปัญหาใดที่สามารถนำเข้าสู่วาระการจัดทำนโยบาย

2. ผลการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

รูปแบบการนำนโยบายการจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก เป็นรูปแบบการกำหนดนโยบายการจัดการอัตรากำลัง สถาบันพระบรมราชชนก ภายใต้หลักเหตุและผล (Rational Comprehensive Model: Policy as efficient goal achievement) อาศัยข้อมูล ข้อเท็จจริง ประกอบการคำนึงถึงคุณค่าต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มุ่งให้นโยบายบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสถาบันพระบรมราชชนก และสภาสถาบันพระบรมราชชนก ก่อนนำนโยบายไปดำเนินการต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับ Cheema and Rondinelli (1983) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย สอดคล้องกับ จุมพล หนิมพานิช (2547) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย สอดคล้องกับ วรเดช จันทรศร (2551) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด สอดคล้องกับ Malcolm L. Goggin, A.O.M, Bowman and L.O. Toole (1978) และสอดคล้องกับ George C. Edwards (1980) ได้กล่าวไว้ว่าตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 4 ข้อ คือ 1) การติดต่อสื่อสาร 2) โครงสร้างของระบบราชการ 3) ทรัพยากร 4) การสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของความสัมพันธ์ และอิทธิพลของตัวแปรอิสระที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การวิเคราะห์ผลการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบายการนำนโยบายการจัดการอัตรากำลังสถาบันพระบรมราชชนกไปปฏิบัติได้พิจารณาว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปตามความตั้งใจหรือไม่ โดยพิจารณาตัดสาเหตุอื่น ๆ ออกไปและพิจารณาเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นไปตามกรอบความคิดเชิงทฤษฎีที่เหมาะสมหรือไม่ ในกรณีนี้สิ่งที่ได้พิจารณา คือการออกแบบประเมินผลสอดคล้องกับกรอบความคิดเชิงทฤษฎีหรือไม่ การออกแบบประเมินผลที่ไม่สอดคล้องกับกรอบความคิดเชิงทฤษฎี จึงจำเป็นต้องรับรู้อุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการประเมินผลโครงการเพื่อพิจารณาตัดสินระดับการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม Bickman (1989) ดังนี้ (1) การประเมินผลบริบท (2) การประเมินผลปัจจัยนำเข้า (3) การประเมินผลกระบวนการ (4) การประเมินผลผลิต สอดคล้องกับ ชำนาญ มั่นดี ยุทธพงศ์ จาดยางโทน และสมคิด คำแหง (2549) ได้ศึกษา เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมาตรการประหยัดพลังงานไฟฟ้า

ภาครัฐของสถาบันอุดมศึกษา : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยนเรศวร การประเมินผลตามนโยบาย กำกับติดตามโดยอาศัยหลักการบริหาร โครงการ วิธีการประเมินผลที่ง่ายไม่ซับซ้อน มอบหมายผู้รับผิดชอบจัดเก็บข้อมูลให้ครอบคลุมตัวชี้วัด และควรกำหนดมาตรการสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย สอดคล้องกับมยุรี ทิพย์สิงห์และกรรณิการ์ วิขันประหาร (2551) ศึกษาวิจัยแนวทางการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยขอนแก่นสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การประเมินผลตามนโยบาย กำกับติดตามโดยอาศัยหลักการบริหาร โครงการ วิธีการประเมินผลที่ง่ายไม่ซับซ้อน มอบหมายผู้รับผิดชอบจัดเก็บข้อมูลให้ครอบคลุมตัวชี้วัด และควรกำหนดมาตรการสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การกำหนดอัตรากำลังของสถาบันพระบรมราชชนก ควรดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อปรับเปลี่ยนตามสถานะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างทันท่วงที

2. การกำหนดกรอบอัตรากำลัง ควรได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง

3. ควรสื่อสารบุคลากรในองค์กรให้เข้าใจถึงที่มาของการกำหนดนโยบายในการจัดอัตรากำลังการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กร

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. ควรกำหนดแผนการจัดกรอบอัตรากำลังให้เหมาะสมอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ ปี

2. ควรมีการติดตามประเมินผลกรอบอัตรากำลัง

3. ควรมีการปรับกรอบอัตรากำลังตามภาระงานจริง

4. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย พันธกิจหลัก บทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในองค์กร ควรมีการทบทวนแผนอัตรากำลัง

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. การศึกษาความต้องการพัฒนาตนเองสายวิชาการและสายสนับสนุน เพื่อให้สถาบันไปสู่ World Class university for primary care

2. การวิเคราะห์ความผูกผันของบุคลากรสายวิชาการต่อการคงอยู่ในสถาบันพระบรมราชชนก

เอกสารอ้างอิง

จุมพล หนิมพานิช. (2547). *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิดทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง.* สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชำนาญ มั่นดี ยุทธพงศ์ จาดยางโทนและสมคิด คำแหง. (2549). *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง.* สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). *การวางแผนเชิงกลยุทธ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.

มยุรี ทิพย์สิงห์ และกรรณิการ์ วิขันประหาร. (2551). *แนวทางการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยขอนแก่นสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ*. คณะวิทยาการจัดการและคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

วรเดช จันทรศร. (2551). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย.

สถาบันพระบรมราชชนก. (2562). *พระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก พ.ศ. 2562*. สถาบัน.

สถาบันพระบรมราชชนก. (2565). *ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การแบ่งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก พ.ศ. 2562*. สถาบัน.

Bickman, L. (1989). "Barriers to the use of program theory" Evaluation and Program Planning, *Elsevier, 12*(4), (387-390).

Charles E. Linblom and Edward J. Woodhouse. (1993). *The Policy-making Process* (Edition 3 Revised). Publisher : Prentice Hall.

Cheema and Rondinelli. (1983). *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries.* SAGE Publications.

George C. Edwards. (1980). *Implementing Public Policy. (Politics and public policy series*). Congressional Quarterly Press.

Malcolm L. Goggin, A.O.M, Bowman and L.O. Toole. (1978). *Theory Construction and Testing Implementation Research : A Comparative State Diachronic Analysis*. Scott Foresman & Co.

กิตติกรรมประกาศ

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษวิชัย เทียนถาวร อธิการบดีสถาบันพระบรมราชชนก นายแพทย์วิศิษฎ์ ตั้งนภากร รองอธิการบดีสถาบันพระบรมราชชนกด้านบริหาร นายแพทย์รายิน อโรร่า รองอธิการบดีสถาบันพระบรมราชชนกด้านยุทธศาสตร์และเทคโนโลยีดิจิทัล นายแพทย์ประภัสสร เจียมบุญศรี รองอธิการบดีสถาบันพระบรมราชชนกด้านบริการวิชาการ โครงการพระราชดำริ และกิจการพิเศษ รองศาสตราจารย์ ดร.วสุธร ตันวัฒนกุล รองอธิการบดีสถาบันพระบรมราชชนกด้านกิจการนักศึกษา ศิลปวัฒนธรรม และชุมชนสัมพันธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.อรัญญา เชาวลิต รองอธิการบดีสถาบันพระบรมราชชนกด้านการศึกษาและประกันคุณภาพการศึกษา ที่ให้ความอนุเคราะห์ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะการเขียนผลการวิจัย จนทำให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้ สำเร็จอย่างสมบูรณ์ ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นสูง ณ โอกาสนี้

ท้ายสุดขอขอบพระคุณ อาจารย์สุจิตรา อังคศรีทองกุล ข้าราชการบำนาญ อดีตนักวิชาการสาธารณสุขทรงคุณวุฒิ กรมควบคุมโรค ที่กรุณาให้ความรู้ กรอบแนวคิด ข้อเสนอแนะและความคิดเห็น ในการศึกษาครั้งนี้