

การวิเคราะห์รูปแบบองค์กรสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์
ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข

An analysis of organizational models of Nursing Educational Institutions in the jurisdiction of
the Praboromarajchanok Institute, Ministry of Public Health

สายหยุด ศิริภาภรณ์ * วท.ม. จิตวิทยาทั่วไป

Saiyoud Siriphaphon * M.S. General Psychology

บทคัดย่อ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ พ.ศ. 2540 การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และการประกาศนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ทำให้ทุกหน่วยงานต้องพิจารณาเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลง การจัดการศึกษาในกระทรวงสาธารณสุข แม้ว่าได้ดำเนินการมานานแล้ว แต่กระทรวงสาธารณสุขมิได้มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษา สถาบันการศึกษาพยาบาล สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก ในกระทรวงสาธารณสุข จึงต้องทบทวนโครงสร้างและบทบาทภารกิจขององค์กร ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบองค์กร ของสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงนโยบาย

การศึกษาประกอบด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ การศึกษาเชิงคุณภาพแบ่ง

ออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ได้รูปแบบองค์กรที่เป็นไปได้ของสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ขั้นตอนที่ 2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิในด้านกฎหมาย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา รวมทั้งผู้บริหารของกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับรูปแบบที่เป็นไปได้ ขั้นตอนที่ 3 การจัดประชุมผู้บริหารสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ทั่วประเทศ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ตามนโยบายการปฏิรูประบบการศึกษาแห่งชาติ

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งได้จากการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา และการจัดอภิปรายร่วม ระหว่างผู้บริหารระดับนโยบายของการจัดการศึกษา คือ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข แล้วนำรูปแบบที่มีความเป็นไปได้ตามกฎหมายให้ผู้บริหารสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาล

* ผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี
กรุงเทพ และประธานชมรมผู้บริหารสถาบัน
การศึกษา สังกัดสถาบันพระบรมราชชนก

ศาสตร์พิจารณาข้อดี ข้อจำกัด ก่อนนำเสนอและอภิปรายหาข้อสรุปเป็นมติของที่ประชุม ได้รูปแบบที่ควรจะเป็นมากที่สุดเรียงตามลำดับคือ

1. สถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์
สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ถ่ายโอนไปสังกัดมหาวิทยาลัย

2. สถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์
สังกัดกระทรวงสาธารณสุข รวมกลุ่มกันเสนอพระราชบัญญัติ จัดตั้งเป็นสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3. คงวิทยาลัยพยาบาลบางส่วนไว้ใน
กระทรวงสาธารณสุข โดยปรับบทบาทให้เป็นสถาบันวิชาการทำหน้าที่พัฒนาบุคลากรประจำการของกระทรวงสาธารณสุข ส่วนวิทยาลัยที่ไม่ได้คงไว้ให้ถ่ายโอนไปสังกัดมหาวิทยาลัย หรือเสนอพระราชบัญญัติ จัดตั้งเป็นสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ภายใต้กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ ที่ได้จากแบบสอบถามความคิดเห็นของอาจารย์จากวิทยาลัยพยาบาลในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข พบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 40.9 มีประสบการณ์การทำงาน 5 – 10 ปี ร้อยละ 32.6 มีประสบการณ์การทำงาน 11–20 ปี ร้อยละ 78.7 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 51.5 มีความคิดเห็นว่าวิทยาลัยพยาบาลควรถ่ายโอนไปอยู่กับมหาวิทยาลัย ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงคุณภาพที่ให้ทางเลือกนี้เป็นลำดับที่ 1 รองลงมาร้อยละ 22.00 มีความเห็นเห็นว่าวิทยาลัยพยาบาลควรรวมกันเสนอพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นสถาบันการศึกษา

ระดับอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพเช่นเดียวกับที่ได้เสนอทางเลือกดังกล่าวนี้ ไว้เป็นรูปแบบที่ 2 และอาจารย์อีกร้อยละ 7.91 เห็นว่าวิทยาลัยพยาบาลควรโอนย้ายไปสังกัดสถาบันราชภัฏ ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาและอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว ส่วนอีกร้อยละ 6.87 ให้คงวิทยาลัยพยาบาลบางส่วนอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข โดยปรับบทบาทเป็นสถาบันทางวิชาการที่ปฏิบัติการกิจด้านการพัฒนาบุคลากรประจำการของกระทรวงสาธารณสุข

ผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้กระทรวงสาธารณสุขถือเป็นนโยบายในการประสานกับทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อหาแนวทางให้มีการถ่ายโอนสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ ไปยังมหาวิทยาลัยต่างๆ ตามความเหมาะสม ตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ และความพร้อมของสถาบันการศึกษา และมหาวิทยาลัยต่อไป

คำสำคัญ : สถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์, รูปแบบองค์กร, สถาบันพระบรมราชชนก

Abstract

The enforcement of the National Constitution B.E.2540, the National Education Act B.E.2542 and the National Policy on the government system reform in Thailand demands various aspects of social reorientation including rearrangement of government institutions. The Nursing Education Institutions under the Ministry of Public Health, even though has been

established for more than 50 years, it is not the Ministry's direct responsibility. There creates questions of how the Nursing Institutions under the Ministry of Public Health being organized and what the Government Institutions will be relocated to. This research is the policy research, aims at an analysis of the administrative models of the Nursing Institutions under the jurisdiction of Praboromarajchanok Institute, Ministry of Public Health.

The research comprises qualitative and quantitative parts. The qualitative part includes three steps; 1) Analysis document to identified possible models of the Nursing Institutions, 2) In-depth interviews of the legal authorities, educational authorities, and the authorities of the Ministry of Public Health in order to obtain their views on possible models along with the advantages, constrains, conditions, and impacts of each model, 3) Analysis of the most suitable models. The possible models were prioritized and finalized through the open discussion and consensus seeking. The face to face discussion of the three top administrators from the Ministry of the University Affairs, the Ministry of Education, and the Ministry of Public Health where the possible models were proposed. The results of the qualitative part of the study revealed the most suitable models of the Nursing Institutions, Ministry of Public Health would be

as follows:-

1. The Nursing Institutions under the Ministry of Public Health be transferred to be under the jurisdiction of the University.

2. All Nursing Institutions under the Ministry of Public Health propose the Act to establish a higher education institution under the being established Ministry of Education, Religion and Culture.

3. Few Nursing Institutions be remained under the Ministry of Public Health and revise the function of the institution to be an in-service training center. For the rest of the Nursing Institutions be re-instituted according to 1 or 2.

The results of the quantitative part of the study which focused on the opinions of the teaching staff of the Nursing Institutions, Ministry of Public Health revealed that 40.9 per cent of the sample possess working experience at 5 - 10 years and 32.6 percent of teaching staff were master's degree holders. The biggest group of the teaching staff (51.55 percent) confirmed the Nursing Institutions should be transferred to the University. This result revealed the same of the model suggested by the authorities and administrators founded in the qualitative part. Also 22.00 percent of the teaching staff suggested that all Nursing Institutions, Ministry of Public Health should propose the Act for the establishment of a new higher education

institution under the being established Ministry of Education, Religion and Culture. The finding is also congruent with the finding of the qualitative part. The teaching staff of 7.91 percent expressed that the Nursing Institutions can also be transferred to Ratchapat Institute. The rest of the 6.87 percent of the teaching staff expressed that some of the Nursing Institutions be remained with the Ministry of Public Health and adapt their functions to be an in-service training center.

From the results, the researcher suggested that the Ministry of Public Health establishes its policy and work collaboratively with the Ministry of University Affairs in seeking the most appropriate ways to transfer the Nursing Institutions from the Ministry of Public Health to be under the jurisdiction of the Ministry of the University Affairs. In assigning the Nursing Institutions to each university, geographically and readiness of both the Nursing Institutions and the universities must be matched.

Key words : Nursing Educational Institutions, Organizational models, Praboromarajchanok Institute

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์
ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวง
สาธารณสุข ทำหน้าที่ผลิตบุคลากรสาขาพยาบาล

ศาสตร์ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2474 (เพ็ญพรรณ
รักเสนาะ, 2534) และได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
ในปี พ.ศ.2520 ได้ปรับหลักสูตรการศึกษาพยาบาล
อนามัยและผดุงครรภ์เดิม เป็นหลักสูตรพยาบาล
ศาสตร์และผดุงครรภ์ ระยะเวลาการศึกษา 4 ปี ผู้
สำเร็จการศึกษาได้รับประกาศนียบัตรพยาบาล
ศาสตร์และผดุงครรภ์ชั้นสูง เทียบเท่าปริญญาตรี ได้
รับการรับรองมาตรฐานจากทบวงมหาวิทยาลัย ว่า
เป็นหลักสูตรระดับอุดมศึกษา ผู้สำเร็จการศึกษามี
ศักดิ์และสิทธิ เทียบเท่าผู้สำเร็จหลักสูตรปริญญาตรี
จากมหาวิทยาลัยทุกประการ (ไพลิน นกุลกิจ,
2529 และ วิเชียร ทวีลาภ, 2530) ปัจจุบันมี
สถาบันการจัดการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ สังกัด
สถาบันพระบรมราชชนก จำนวนทั้งสิ้น 35 แห่ง ซึ่ง
สามารถผลิตบุคลากรวิชาชีพการพยาบาลและการ
ผดุงครรภ์ ทั้งระดับวิชาชีพ และพยาบาลเทคนิคออก
ไปให้บริการสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนถึงปีละ
4,500 คน (สถาบันพระบรมราชชนก, 2542)

จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม สิ่งแวดล้อม
การเมือง การปกครอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการ
ผันแปรทางด้านเศรษฐกิจของประเทศส่งผลให้
สังคมไทยต้องมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ และต้อง
มีการปรับตัวในทุกด้านเพื่อให้มีความเหมาะสม มี
การปฏิรูประบบต่างๆ ในการบริหารประเทศ เพื่อให้
สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ประกาศใช้
ในปี พ.ศ. 2540 อาทิ การปฏิรูประบบการเงิน
การคลัง การปฏิรูประบบราชการ การจำกัดกำลังคน
ภาครัฐ การปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ การปฏิรูป
ระบบการปกครอง โดยการออกพระราชบัญญัติการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 ตลอดจนการปฏิรูประบบการศึกษาของชาติ เป็นต้น

เป้าหมายหลักของการปฏิรูป คือ การพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณภาพ มีการบริหารจัดการในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความเสมอภาค ความเท่าเทียม ความสงบสุข ความมั่นคง และคุณภาพชีวิตของประชาชนอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของทุกสังคมในโลก

สำหรับการปฏิรูปการศึกษาของชาติ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาทุกระดับของประเทศทั้งด้านโครงสร้าง การจัดรูปแบบองค์กรทางการศึกษา การบริหารจัดการ ตลอดจนการดำเนินงานในด้านการจัดการศึกษาทุกระดับ อาทิ นโยบายการยุบรวมกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับการศึกษาของชาติอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน แทนการแยกเป็นสองกระทรวงดังที่เคยปฏิบัติ และมีนโยบายที่จะปรับเปลี่ยนองค์กร/หน่วยงานที่มีความซ้ำซ้อนให้มีความชัดเจนขึ้น เพื่อให้แต่ละองค์กรได้ปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามขอบเขตภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามระบุในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 19 ได้กำหนดให้สถาบันการศึกษาใช้เป็นแนวการดำเนินการว่า "การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสถาบันศึกษาระดับอุดมศึกษา กฎหมายว่าด้วย

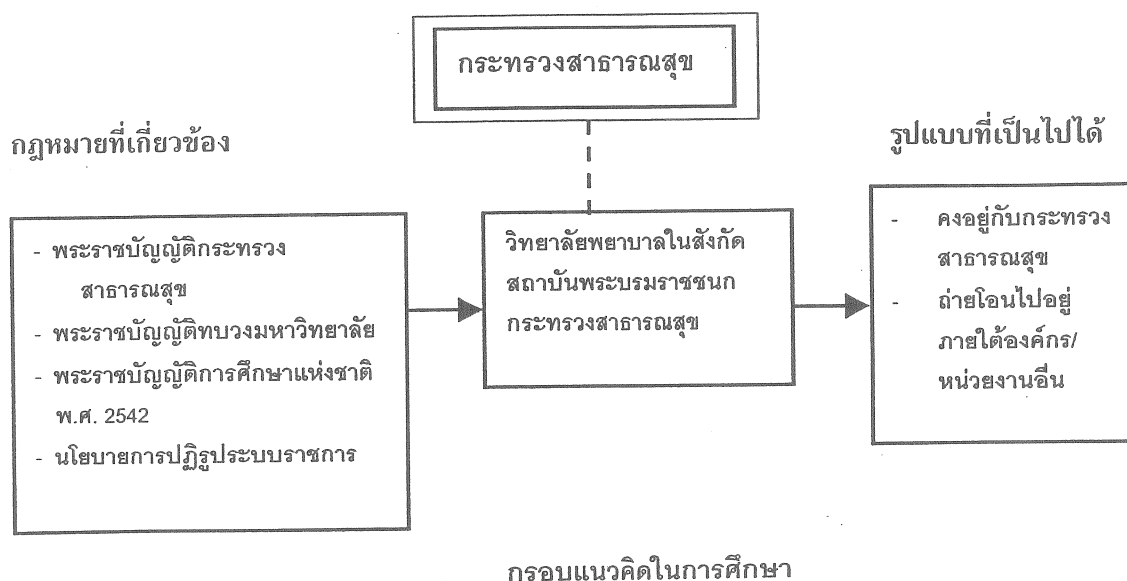
การจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง" (ธีระพล อรุณะกลีกร และคณะ, 2542) ซึ่งหากพิจารณาตามมาตรา 19 นี้ สถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ ภายใต้สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ย่อมต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือย้ายสังกัดไปอยู่ภายใต้มหาวิทยาลัย หรือสถาบันอื่นใดที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

อย่างไรก็ดีเมื่อได้มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับทิศทางของสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขว่าต้องมีการดำเนินการอย่างไร หรือเตรียมการอย่างไร เพื่อรับการเปลี่ยนแปลงนี้ยังไม่มีใครให้คำตอบที่ชัดเจนได้ แม้ผู้บริหารในกระทรวงสาธารณสุขเองก็ยังไม่สามารถให้คำตอบได้ชัดเจน เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ ผู้บริหารบางท่านบอกว่าอาจเป็นไปตามมาตรา 21 ที่ว่า "กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจจัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง" (ธีระพล อรุณะกลีกร และคณะ, 2542) แต่ผู้บริหารอีกหลายท่านก็ระบุว่า การจัดการศึกษาสาขาวิชาพยาบาลศาสตร์ ไม่ใช่การจัดการศึกษาเฉพาะทาง แต่เป็นการศึกษาวิชาชีพ เป็นการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และด้วยความที่ยังไม่สามารถชี้ชัดเจนลงไปได้นี้ กระทรวงสาธารณสุขต้องลดจำนวนการผลิตบุคลากรสาขาวิชาพยาบาลศาสตร์ ในทุกสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ทั้ง 35 แห่ง ลงเหลือเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนการรับที่เคยรับในแต่ละปี

ด้วยความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับองค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวแล้ว ทำให้อาจารย์พยาบาล ข้าราชการ ตลอดจนผู้ปฏิบัติราชการในสังกัดวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีทุกแห่งเกิดความวิตกกังวลเกี่ยวกับอนาคต ประกอบกับข้อมูลที่ได้รับจากหลายกระแสว่า วิทยาลัยพยาบาลเหล่านี้อาจถูกยุบ ยกเลิกทำให้อาจารย์พยาบาล และข้าราชการจำนวนหนึ่งขอย้ายสังกัดไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานอื่น เป็นต้น สำหรับกลุ่มอาจารย์พยาบาลและข้าราชการ ที่เชื่อมั่นว่าสถาบันการศึกษาพยาบาลคงไม่ถูกยุบเลิก ก็ยังมีความวิตกกังวลว่าต่อไปจะต้องมีการปรับเปลี่ยนอย่างไร เพื่อจะได้เตรียมตัวรับกับการเปลี่ยนแปลงนั้นได้อย่างเหมาะสม

ผู้วิจัยในฐานะประธานชมรมผู้บริหารสถาบันการศึกษา ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก

กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้รับทราบความวิตกกังวลของสมาชิกในชมรม ตลอดจนคณาจารย์เป็นจำนวนมากซึ่งได้ส่งข้อความเกี่ยวกับทิศทางของวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีในอนาคตมายังผู้วิจัย และสภาการพยาบาลพร้อมข้อความเห็นต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยเห็นความจำเป็นในการศึกษา เพื่อวิเคราะห์รูปแบบองค์กรของสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข โดยทำการวิเคราะห์พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติกระทรวงสาธารณสุข พระราชบัญญัติทบวงมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และนโยบายการปฏิรูประบบราชการ เพื่อนำเสนอประกอบการพิจารณาของผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติต่อไป



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบองค์กรของสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุขที่ควรจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัย แบ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณ มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ขั้นตอนที่ 1 วิเคราะห์เอกสารงานวิจัย พระราชบัญญัติ กฎหมาย บทความ บทสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และสาธารณสุข

ขั้นตอนที่ 2 สัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและสาธารณสุข ประกอบด้วยผู้ให้ข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ช่วยปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนกด้านบริหารบุคลากรและกฎหมาย สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ โรงพยาบาล ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลบ้านแพ้ว สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้แก่ ประธานคณะกลุ่มงานกฎหมาย และผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย ทบวงมหาวิทยาลัย ได้แก่ รองอธิการบดี ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยบูรพา กรรมการสถาบันสมทบของคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล กระทรวง

ศึกษาธิการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญสำนักงานปฏิรูประบบราชการ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มนโยบายและแผน สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และตัวแทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยประเด็นการสัมภาษณ์ครอบคลุมลักษณะขององค์กรแต่ละรูปแบบตั้งแต่โครงสร้าง บทบาท ภารกิจในเชิงนโยบาย และในแง่กฎหมาย รวมทั้งข้อดี ข้อด้อย เงื่อนไข และความเป็นไปได้ของแต่ละรูปแบบองค์กร นำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 และ 2 มาวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis)

ขั้นตอนที่ 3 ประชุมผู้บริหารสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ทั่วประเทศ จัดโดยสภาการพยาบาล ในวันที่ 1-2 มีนาคม 2544 ซึ่งจัดให้มีการอภิปรายร่วมระหว่างผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรที่เป็นไปได้ ผู้อภิปรายประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ศาสตราจารย์ นายแพทย์เกษม วัฒนชัย) ผู้แทนปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนก นายแพทย์สุริยะ วงศ์คงคาเทพ) และผู้แทนปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย นายสุชาติ เมืองแก้ว) โดยมีนายกสภาการพยาบาล (รองศาสตราจารย์ ดร.ทัศน บุญทอง) เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย ต่อจากนั้น เป็นการประชุมกลุ่ม

ผู้บริหารสถาบันการศึกษาพยาบาลทั่วประเทศและผู้แทนอาจารย์พยาบาลจากสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ทุกแห่ง ในประเทศไทย จำนวน 126 คน โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่มย่อย แต่ละกลุ่มร่วมกันวิเคราะห์ วิเคราะห์ ให้ความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบที่เป็นไปได้ขององค์กร ข้อดี ข้อจำกัด และเรียงลำดับความควรจะเป็นตามความเห็นของกลุ่ม พร้อมนำเสนอรูปแบบและมีการอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข เพื่อหาข้อยุติและแนวทางปฏิบัติที่จะดำเนินการต่อไป

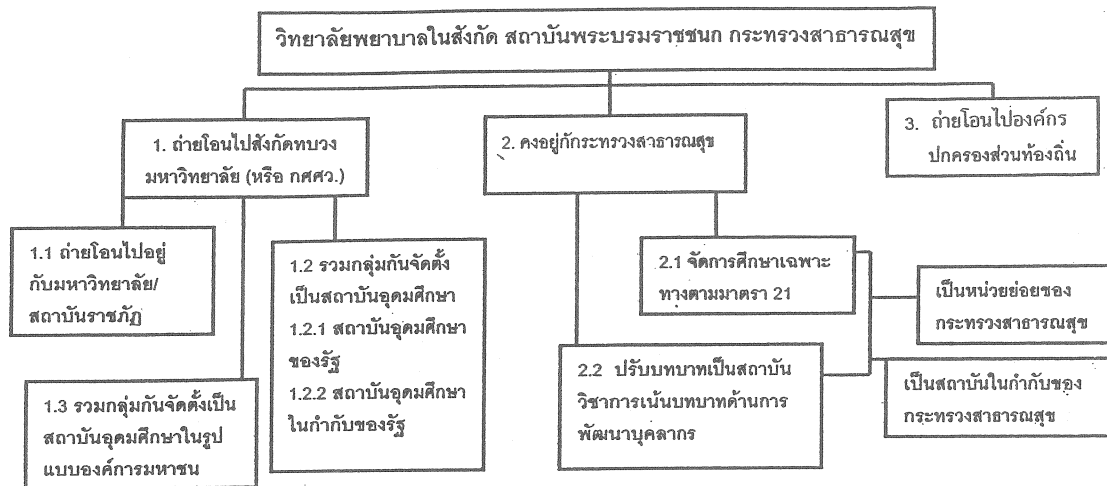
การวิจัยเชิงปริมาณ

ขั้นตอนที่ 4 ดำเนินการวิจัยเชิงปริมาณ โดยกลุ่มตัวอย่างเป็น อาจารย์วิทยาลัยพยาบาลศาสตร์ ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งสุ่มตัวอย่างเลือกโดยการสุ่มแบบกลุ่ม (cluster sampling) ได้กลุ่มตัวอย่างจากทุกภูมิภาคของประเทศ จำนวน 438 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามความคิดเห็นต่อรูปแบบองค์กรที่เป็นไปได้สำหรับวิทยาลัยพยาบาลในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพ ในขั้นตอนที่ 1- 3 แบบสอบถามดังกล่าวผ่านการตรวจสอบคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน และนำไป

ทดลองใช้เพื่อหาความเป็นปรนัย ภายหลังจากส่งแบบสอบถามไปได้รับแบบสอบถามกลับคืน 291 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 66.44 วิเคราะห์ข้อมูล โดยแจกแจงความถี่ และหาค่าร้อยละ

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพจากการวิเคราะห์เอกสาร และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา รวมทั้งผู้บริหารของกระทรวงสาธารณสุข ได้รูปแบบที่มีความเป็นไปได้ 3 ทางเลือกใหญ่ คือ 1) ถ่ายโอนไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย หรือกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (กศศว.) ทางเลือกนี้เป็นไปได้ 3 รูปแบบ คือ 1.1) ถ่ายโอนไปอยู่กับมหาวิทยาลัย/สถาบันราชภัฏ 1.2) รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษา และ 1.3) รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษาในรูปแบบองค์การมหาชน 2) คงอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข ทางเลือกนี้อาจเป็นได้ 2 รูปแบบ คือ 2.1) จัดการศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ 2.2) ปรับบทบาทเป็นสถาบันวิชาการ เน้นบทบาทการพัฒนาบุคลากร และ 3) ถ่ายโอนไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 รูปแบบขององค์กรที่เป็นไปได้ของวิทยาลัยพยาบาลในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก จากการวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา รวมทั้งผู้บริหารของกระทรวงสาธารณสุข

การนำรูปแบบองค์กรตามความเป็นไปได้ตามกฎหมายให้ผู้บริหารจากทุกสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ และผู้แทนอาจารย์พยาบาลจากทุกสังกัดประชุมกลุ่มเพื่อวิเคราะห์ ความควรจะเป็นและผลกระทบอันจะเกิดขึ้น แล้วอภิปรายร่วมกันเพื่อหารูปแบบที่ควรจะเป็นมากที่สุดโดยเรียงตามลำดับ ความควรจะเป็น ดังนี้

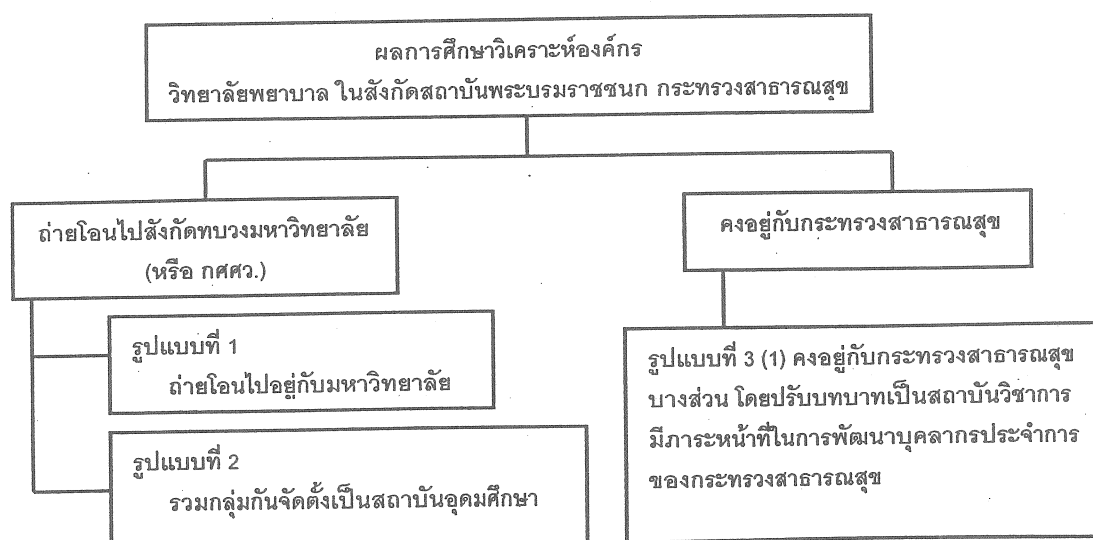
- 1) การถ่ายโอนไปสังกัดมหาวิทยาลัย
- 2) การรวมกลุ่มเสนอพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษา ในสังกัดกระทรวงการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม
- 3) คงวิทยาลัยพยาบาลบางส่วนไว้ในกระทรวงสาธารณสุข โดยปรับบทบาทและภารกิจเป็นสถาบันพัฒนาบุคลากร ส่วนวิทยาลัยอีกส่วนหนึ่งให้ปฏิบัติโดยถ่ายโอนไปสังกัดมหาวิทยาลัยหรือรวมกลุ่มเสนอพระราชบัญญัติ จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ในสังกัดกระทรวงการศึกษาศาสนา และ

วัฒนธรรม

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ ที่ได้จากแบบสอบถามความคิดเห็นของอาจารย์จากวิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 40.9 มีประสบการณ์การทำงาน 5-10 ปี ร้อยละ 32.6 มีประสบการณ์การทำงาน 11-20 ปี ร้อยละ 78.7 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 51.55 มีความคิดเห็นว่า วิทยาลัยพยาบาลควรถ่ายโอนไปอยู่กับมหาวิทยาลัย รองลงมาร้อยละ 22.00 มีความเห็นว่าควรรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสถาบันการศึกษาอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม ร้อยละ 7.91 คิดว่าควรถ่ายโอนไปอยู่กับสถาบันราชภัฏ และร้อยละ 6.87 ให้คงวิทยาลัยพยาบาลบางส่วนอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข โดยปรับบทบาทเป็นสถาบันทางวิชาการที่เน้นบทบาทด้านการพัฒนาบุคลากร (ดังตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนและร้อยละและความคิดเห็นของอาจารย์ วิทยาลัยพยาบาลในสังกัด สถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ต่อรูปแบบต่าง ๆ ของการปรับเปลี่ยนองค์กรที่เห็นด้วยมากที่สุด (n= 291)

รูปแบบ	จำนวน	ร้อยละ
1. วิทยาลัยฯ ควรถูกถ่ายโอนไปอยู่กับมหาวิทยาลัย	150	51.55
2. วิทยาลัยฯ ควรถูกถ่ายโอนไปอยู่กับสถาบันราชภัฏ	23	7.91
3. วิทยาลัยฯ ควรรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งเป็นสถาบันศึกษาระดับอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม	64	22.00
4. วิทยาลัยฯ ควรอยู่กับกระทรวงสาธารณสุขต่อไปคงทำหน้าที่ผลิตตาม มาตรา 21 โดยออกเป็น กฎกระทรวง	18	6.18
5. วิทยาลัยฯ ควรอยู่กับกระทรวงสาธารณสุขต่อไป โดยปรับบทบาทเป็น “สถาบันทางวิชาการ” ที่เน้นบทบาทด้านการพัฒนาบุคลากร	20	6.87
6. วิทยาลัยฯ ควรถูกถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่น	0	0.00
7. ไม่แน่ใจ	5	1.71
8. ไม่ตอบ	11	3.78
รวม	291	100.00



แผนภูมิที่ 2 รูปแบบขององค์กรที่ควรจะเป็นมากที่สุดของวิทยาลัยในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ผลจากการประชุมผู้บริหารสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ และผู้แทนอาจารย์พยาบาลจากทุกสังกัด

การอภิปรายผล

รูปแบบที่ 1 การถ่ายโอนออกจากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นรูปแบบที่ควรจะเป็นมากที่สุด มีความถูกต้องทั้งในแง่กฎหมาย คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 19 เพราะการจัดการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ระดับเทียบเท่าปริญญาตรี เป็นการศึกษาในระดับวิชาชีพ ซึ่งเป็นอุดมศึกษา และเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2537 รวมทั้ง มีความควรจะเป็นในด้านการพัฒนาคุณภาพของการจัดการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกัน และเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งในด้านจำนวนอาจารย์ คุณวุฒิของอาจารย์ ตำราวารสาร และอุปกรณ์การศึกษาต่าง ๆ สามารถผลิตบัณฑิตที่มีสมรรถนะในการให้บริการด้านสุขภาพแก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการถ่ายโอนออกจากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการในหลักการที่ว่าให้ส่วนราชการที่ปฏิบัติการกิจเหมือน ๆ กัน ให้ถ่ายโอนมารวมภายในส่วนราชการเดียว ทั้งนี้เพื่อลดความซ้ำซ้อน ประหยัดทรัพยากรของชาติ

นอกจากนั้นแล้ว การถ่ายโอนสามารถดำเนินการได้โดยง่าย คือการออกพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

ข้อจำกัดของรูปแบบที่ 1 นี้ อาจอยู่ที่ว่าสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีจำนวนถึง 35 แห่ง การถ่าย

โอนไปยังมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้น แต่ละมหาวิทยาลัยอาจต้องรับการถ่ายโอนวิทยาลัยพยาบาลมากกว่า 1 แห่ง ซึ่งมีพื้นที่กระจัดกระจาย ในการนี้ มหาวิทยาลัยที่รับโอนจะต้องหาวิธีในการบริหารจัดการ

รูปแบบที่ 2 การรวมกลุ่มสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ในกระทรวงสาธารณสุข ทั้ง 35 แห่ง จัดตั้งเป็นสถาบันขึ้นใหม่เป็นสถาบันอุดมศึกษา โดยการเสนอพระราชบัญญัติ การจัดตั้งสถาบันเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

รูปแบบนี้ มีความเป็นไปได้เป็นลำดับที่ 2 โดยที่วิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นสถาบันการศึกษาที่ตั้งอยู่กระจัดกระจายในทุกภูมิภาคของประเทศ คล้ายคลึงกับวิทยาลัยครู ก่อนการจัดตั้งเป็นสถาบันราชภัฏ และโดยเหตุที่สถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์เป็นการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา การเสนอพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันนี้ จึงต้องกำหนดให้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งจะ เป็นหน่วยราชการที่จะกำกับดูแลการอุดมศึกษาของชาติต่อไป

ข้อจำกัดในรูปแบบนี้ อยู่ตรงที่ว่า การเสนอพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบัน มีขั้นตอนมาก และต้องใช้ระยะเวลานาน หรือถ้าหากว่าการเสนอพระราชบัญญัติมีปัญหาตรงจุดใดที่ทำให้การดำเนินการไม่สำเร็จ หรือเกิดความล่าช้า ก็จะทำให้สถาบันการศึกษาพยาบาลศาสตร์ยังคงต้องสังกัดอยู่ในกระทรวงสาธารณสุขต่อไป ซึ่งเท่ากับไม่ได้ตอบสนองต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลที่พยายามลดความซ้ำซ้อนของส่วนราชการ และมี

นโยบายที่จะให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติภารกิจหลักของหน่วยงานโดยให้หลีกเลี่ยงการปฏิบัติภารกิจซึ่งรับผิดชอบอยู่แล้วโดยหน่วยราชการอื่น ดังเช่นสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ที่ตั้งขึ้นในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีใช้ภารกิจหลักของกระทรวงสาธารณสุข จึงมักพบปัญหาเรื่องงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาการศึกษาพยาบาล เพราะกระทรวงสาธารณสุขจะได้รับงบประมาณเฉพาะภารกิจหลักคือการบริการด้านสุขภาพเท่านั้น ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ สถาบันการศึกษาพยาบาลในกระทรวงสาธารณสุขจะไม่สามารถพัฒนาได้ หรืออาจต้องยุบเลิกไปในที่สุด

รูปแบบที่ 3 ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณเสนอรูปแบบที่ 3 ของความน่าจะเป็นในอนาคตของสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ดังนี้

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้ผลว่าอาจคงสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์บางแห่งไว้ในกระทรวงสาธารณสุข โดยปรับสถานภาพเป็นหน่วยงานพัฒนาบุคลากร

โดยที่กระทรวงสาธารณสุขมีบุคลากรประจำการอยู่ในระบบบริการสุขภาพของประเทศอยู่เป็นจำนวนมากกว่าสองแสนคน และประกอบด้วยวิชาชีพทางการแพทย์และการสาธารณสุขทุกสาขา ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ทั่วประเทศและในทุกระดับของงานบริการสาธารณสุข รวมทั้ง บุคลากรวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับบุคลากรสาขาวิชาชีพอื่นใดของกระทรวงสาธารณสุข บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในระบบเหล่านี้ต้องการการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีความรู้

เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เป็นการเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงาน กระทรวงสาธารณสุขจึงต้องการสถาบันหรือหน่วยงานที่จะทำหน้าที่พัฒนาบุคลากรเป็นการเฉพาะ กระทรวงสาธารณสุขจึงอาจพิจารณาคงสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์บางแห่งไว้ อย่างไรก็ดี การคงสถาบันการศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ในสถานภาพเดิม และปฏิบัติการเดิมอาจไม่เป็นตามกฎหมาย และเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการ นอกเสียจากจะต้องปรับสถานภาพเป็นหน่วยงานพัฒนาบุคลากร โดยให้ทำหน้าที่เป็นสถาบันการฝึกอบรม หรือสถาบันพัฒนาบุคลากร (Inservice Training) สำหรับบุคลากรประจำทุกสาขาอาชีพ สำหรับวิทยาลัยพยาบาลอื่นๆ ที่เกินความต้องการของกระทรวงสาธารณสุขให้ถ่ายโอนไปสังกัดมหาวิทยาลัยต่อไป

ผลการศึกษาเชิงปริมาณ โดยที่คณาจารย์ซึ่งเป็นตัวแทนผู้ปฏิบัติงานในสถาบันการศึกษา สาขาพยาบาลศาสตร์ ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ร้อยละ 28.5 มีความเห็นให้โอนย้ายไปสังกัดสถาบันราชภัฏ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าวิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ในภูมิภาค ได้มีสัมพันธภาพอันดีกับสถาบันราชภัฏ ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาอยู่ในพื้นที่เดียวกัน โดยสถาบันการศึกษาพยาบาลได้เชิญอาจารย์จากสถาบันราชภัฏมาเป็นอาจารย์พิเศษช่วยสอน โดยเฉพาะในรายวิชาพื้นฐานทั่วไป หมวดวิชาทางวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และภาษาศาสตร์ ซึ่งวิทยาลัยพยาบาลค่อนข้างขาดแคลนอาจารย์ในสาขาดังกล่าวนี้ และวิทยาลัยพยาบาลได้รับความร่วมมืออย่างดีจากสถาบันราชภัฏ ทำให้มีความรู้สึกว่าหาก

ไม่สามารถดำเนินการได้ในทางเลือกที่ 1 และที่ 2
จึงเสนอทางเลือกที่ 3 คือ การโอนย้ายไปสังกัด
สถาบันราชภัฏ ในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของวิทยาลัย
พยาบาล

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิเคราะห์เชิงปริมาณและ
เชิงคุณภาพได้รูปแบบการจัดองค์กรของสถาบันการ
ศึกษาสาขาพยาบาลศาสตร์ ในสังกัดกระทรวง

สาธารณสุขที่เป็นไปได้มากที่สุดก็คือการถ่ายโอนไป
อยู่กับมหาวิทยาลัย ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

กระทรวงสาธารณสุขควรถือเป็นนโยบายใน
การประสานกับทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อหาแนวทาง
ดำเนินการให้มีการถ่ายโอนสถาบันการศึกษาสาขา
พยาบาลศาสตร์ไปยังมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตามความ
เหมาะสมตามลักษณะทางภูมิศาสตร์และความ
พร้อมของสถาบันการศึกษาและมหาวิทยาลัย

เอกสารอ้างอิง

- ธีระพล อรุณะกลสิกร. (2542). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด
- เพ็ญพรรณ รักษ์เสนาะ. (2534). อนุสรณ์ครบรอบ 60 ปี วิทยาลัยพยาบาลและผดุงครรภ์วชิระ.
กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพเขต 1 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.
- ไพลิน นกุลกิจ. (2529). การวิเคราะห์พัฒนาการของการศึกษาพยาบาลในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์ ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
- วิเชียร ทวีลาภ. (2530). “การพัฒนาวิชาชีพการพยาบาลในประเทศไทย” ใน อนุสรณ์ 60 ปี
สมาคมพยาบาลแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ของสมเด็จพระศรีนครินทราบรม
ราชชนนี หน้า 90-118. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร.
- สถาบันพระบรมราชชนก สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข.(2542).คู่มือการบริหาร
การผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี:
ศูนย์ผลิตเอกสาร สถาบันพระบรมราชชนก.