

บทที่ 1

บทนำ



### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตาม นโยบายเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการจัดการ เป็นส่วนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการกำหนดวิธีการดำเนินงาน ที่เหมาะสมกับงานในเรื่องนั้น ๆ ตัวนโยบายนั้นอาจจะปรากฏเป็นข้อความที่แสดงในรูปแนวทางกว้าง ๆ หรืออาจระบุแบบเฉพาะเจาะจงก็ได้ และการกำหนดนโยบายอาจมีขึ้นได้ในทุกระดับชั้นขององค์การ ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ สำหรับนำไปใช้เป็นกรอบของความคิด ในการพิจารณาตัดสินใจจัดทำแผนจัดทำโครงการและกำหนดวิธีดำเนินงาน และจะช่วยให้เกิดความสะดวก ความมีระเบียบ ตลอดจนมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (อภัย นุญประเสริฐ อ่างในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2527 : 5) ดังนั้น ในการดำเนินงานของหน่วยงานระดับใดก็ตาม ควรจะได้ศึกษานโยบายของการดำเนินงานนั้น ๆ ก่อนลงมือปฏิบัติ ว่าได้กำหนดแนวทางปฏิบัติหรือกำหนดนโยบายไว้อย่างไร มีเป้าหมายอย่างไร วัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นคืออะไร ซึ่งการศึกษานโยบายในลักษณะดังกล่าวจะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะต่อตัวผู้บริหารจะมีส่วนช่วยทำให้รู้ทิศทางของการบริหารงาน ทราบขอบข่ายของการตัดสินใจ และทำให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้และสอดคล้องกับขอบข่ายของงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ

การผลิตพยาบาลเป็นภารกิจประการหนึ่งของรัฐในการผลิตบุคลากรทางสาธารณสุข เพื่อให้บริการด้านสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนในประเทศอย่างทั่วถึงทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รัฐได้เห็นความสำคัญของการผลิตพยาบาล จึงได้วางนโยบายการผลิตไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

(พ.ศ. 2530 - 2534) แต่การศึกษาเรื่องนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายนั้นยังมีผู้ทำการศึกษา วิเคราะห์ ที่เป็นระบบระเบียบค่อนข้างน้อยและโดยเฉพาะยังไม่มีผู้ใดศึกษา นโยบายการผลิตพยาบาลของรัฐตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าเรื่องนี้เป็นสิ่งที่น่าสนใจ ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก แต่ควรศึกษา การศึกษาเรื่องนี้จะให้ข้อความรู้ที่แสดงถึงนโยบายการสาธารณสุข รู้ถึงปัญหาสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา โดยเฉพาะนโยบายและแผนการผลิตพยาบาล วิธีการดำเนินงาน จุดเน้น และองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ เช่นนโยบาย ข้อความรู้ที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับงานนโยบายด้านการสาธารณสุขในประเทศไทย โดยเฉพาะการพัฒนาการผลิตพยาบาลในอนาคตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผลจากการวิจัยครั้งนี้ทำให้รู้อย่างละเอียดเกี่ยวกับ ปัญหาสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงระยะเวลาของแผน ความต้องการกำลังคนด้านการพยาบาล ลักษณะนโยบายที่เป็นลักษณะเฉพาะด้านการผลิตพยาบาล ซึ่งทำให้ทราบกิจกรรมและจุดเน้นการปฏิบัติ องค์ประกอบของนโยบาย ความแตกต่างของนโยบายในแต่ละแผน ตลอดจนนโยบายเฉพาะพิเศษอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงของแผนว่าเป็นอย่างไร การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาโยบายการผลิตพยาบาลของวิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขในอนาคต

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษานโยบายการผลิตพยาบาล ของกระทรวงสาธารณสุข ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 6 (พ.ศ. 2504-2534)

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษานโยบายการผลิตพยาบาล ของกระทรวงสาธารณสุข ที่ระบุไว้ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) และแผนพัฒนาการสาธารณสุข ฉบับที่ 4 - 6 (พ.ศ. 2520 - 2534)

## 2. ประเด็นการศึกษาสำหรับการวิจัยครั้งนี้จะครอบคลุม

- 2.1 สภาพแวดล้อมและปัญหาสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลถึงการผลิตกำลังคน  
ด้านการพยาบาล
- 2.2 นโยบายการผลิตพยาบาล ที่กำหนดไว้ในแต่ละแผนฯ
- 2.3 ลักษณะของข้อความนโยบายที่กำหนดไว้
- 2.4 องค์ประกอบของนโยบาย
  - วัตถุประสงค์ของนโยบายการผลิตพยาบาลที่กำหนดไว้ในแต่ละแผน
  - เป้าหมายของการผลิต
  - วิธีดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย
- 2.5 เปรียบเทียบนโยบายแต่ละแผน
- 2.6 นโยบายเฉพาะกิจพิเศษอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาของแผน

### ความหมายของคำที่ใช้

นโยบายการผลิตพยาบาล ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง สิ่งที่ยอมรับไว้ว่าเป็นนโยบายหรือเป็นข้อความลักษณะนโยบายที่กล่าวถึงแนวทางปฏิบัติในการผลิตพยาบาลซึ่งอาจแสดงให้เห็นแนวทางดำเนินการในเชิงปริมาณและคุณภาพ หรือในลักษณะเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตลอดจนอาจแสดงถึงสิ่งที่ต้องการมุ่งเน้นในการปฏิบัติ โดยข้อความเหล่านี้ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) และในแผนพัฒนาการสาธารณสุข ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ตลอดจนในเอกสาร รายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตพยาบาล หมายถึง การที่สถานศึกษาของกระทรวงสาธารณสุขดำเนินการจัดการศึกษาหลักสูตรการพยาบาลและการผดุงครรภ์แก่ผู้เข้าศึกษา เพื่อให้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร และสามารถปฏิบัติงานให้บริการด้านการพยาบาล และการผดุงครรภ์แก่ประชาชนได้ตามขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้กำหนดไว้ในหลักสูตร

พยาบาล หมายถึง ผู้ที่สำเร็จการศึกษาวิชาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จากสถานศึกษาพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งใช้เวลาในการศึกษาตามหลักสูตรตั้งแต่ 2 ปี ถึง 4 ปี

พยาบาลวิชาชีพ หมายถึง ผู้ที่สำเร็จการศึกษาหลักสูตรการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ซึ่งใช้เวลาในการศึกษาตามหลักสูตร 3 ปี หรือ 3 ปีครึ่ง หรือ 4 ปี

พยาบาลระดับต้น หมายถึง ผู้ที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ซึ่งใช้เวลาในการศึกษาตามหลักสูตร 2 ปี

สถานศึกษาพยาบาล หมายถึง โรงเรียนพยาบาล ผดุงครรภ์และอนามัย วิทยาลัยพยาบาล ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ที่เปิดทำการสอนวิชาการพยาบาล และการผดุงครรภ์

#### วิธีดำเนินการวิจัย

1. การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จะใช้วิธีการวิจัยโดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารเป็นหลัก แล้วนำมาวิเคราะห์เนื้อหาสาระ (Content Analysis) ตามกรอบประเด็นของการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการผลิตพยาบาล ในแต่ละแผนฯ ตามรายชื่อที่ได้กำหนดไว้
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย แบบวิเคราะห์เอกสารและแบบสัมภาษณ์
  - 2.1 แบบวิเคราะห์เอกสาร สำหรับวิเคราะห์เอกสารที่กำหนดนโยบายการผลิตพยาบาล และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6 แผนพัฒนาการสาธารณสุข ฉบับที่ 4-6 รายงานผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 6 รายงานการประเมินผลแผนพัฒนาสาธารณสุข ฉบับที่ 4 - 6 รายงานผลการดำเนินงานประจำปีของกระทรวงสาธารณสุข ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 - 2534 รายงานสถิติต่าง ๆ ทางด้านสาธารณสุขและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสาร รายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานการประชุม รายงานการวิจัย บทความ รายงานคำแถลงการณ์ นโยบายการดำเนินงานของรัฐบาล เป็นต้น

2.2 'แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับนโยบายการผลิตยาบาลที่กำหนดไว้ในแต่ละช่วงเวลา  
ของแผนฯ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และทำการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลจากเอกสารและจากการสัมภาษณ์ ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาแล้วสรุป จัด  
หมวดหมู่ ตามกรอบประเด็นการวิเคราะห์ที่กำหนดไว้

5. การนำเสนอข้อมูล

เสนอผลการวิเคราะห์เป็นการบรรยายแบบความเรียง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายการผลิตยาบาล ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 6 (พ.ศ. 2504-2534)
2. เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนานโยบายการผลิตยาบาล ของกระทรวงสาธารณสุข  
ให้เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศต่อไป

การเสนอรายงานการวิจัย

การเสนอรายงานการวิจัยนี้จะแบ่งออกเป็น 6 บท คือ

บทที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขต  
ของการวิจัย ความหมายของคำที่ใช้ วิธีการดำเนินการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการ  
วิจัย และแนวการเสนอรายงานการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และวิธีการศึกษาวิเคราะห์  
นโยบาย เป็นการเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและวิธีการศึกษา วิเคราะห์นโยบาย ซึ่ง  
ประกอบด้วยความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนโยบาย คือ ความหมาย ลักษณะที่ดีของนโยบาย แหล่ง  
ที่มาและประเภทของนโยบาย การกำหนดคนนโยบาย กระบวนการนโยบาย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ในการกำหนดนโยบาย องค์ประกอบ และแนวคิดในการศึกษาองค์ประกอบของนโยบาย ลักษณะ ข้อความนโยบาย ความสัมพันธ์ของนโยบาย แผน แผนงานและโครงการ แนวทางการศึกษานโยบาย และสรุปกรอบประเด็นการศึกษาวิจัย

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ในบทนี้ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย และขั้นตอนในการดำเนินงานการวิจัย ซึ่งครอบคลุมเรื่อง การศึกษาขั้นต้นจากเอกสาร เกี่ยวกับนโยบาย การสร้างเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์เอกสาร การทดลองวิเคราะห์นโยบาย การสร้างแบบนำสัมภาษณ์ (เพิ่มเติม) การเก็บรวบรวมข้อมูล และการดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการศึกษาวเคราะห์ และการจัดทำรายงานการวิจัย

บทที่ 4 ความเป็นมาของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายการผลิตพยาบาลก่อนช่วงมีแผนพัฒนาฯ

บทที่ 5 นโยบายการผลิตพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6 (พ.ศ. 2504 - 2534)

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย