



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการด้านการจัดหัตถศึกษาและบริหารงานสาธารณสุข และมีบทบาทในการควบคุมนโยบายและประสานงานทางด้านการสาธารณสุขระหว่างหน่วยงานในสังกัด และกับส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในส่วนภูมิภาคได้รับบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึงทั้งปริมาณและคุณภาพ แต่ในปัจจุบันการบริการของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดยังมีปัญหาเป็นอย่างมาก ประชาชนยังไม่รับบริการด้านสุขภาพอยามัยในระดับที่ไม่น่าพอใจ (กระทรวงสาธารณสุข : 2524 - 2526) ปัญหาสำคัญของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดที่มีผลกระทบต่อการบริการสุขภาพอยามัยให้แก่ประชาชน คือ ปัญหาด้านการบริหาร ดังนั้นการรับปัจจุบันการสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคในการบริหารจัดการเรื่องนี้เป็นเรื่องจำเป็น

การบริหารงานเป็นกิจกรรมสำคัญที่ขาดไม่ได้ในการบริหารงานมีประสิทธิภาพ การนิเทศเป็นเครื่องมือของการควบคุมงาน และเป็นชั้นตอนหนึ่งของการบริหารงาน นอกเหนือจากการนิเทศยังช่วยสนับสนุนให้มีการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานขององค์กร (พวงทอง เจริญภักดี 2519 : 78 - 79) การนิเทศงานเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่ง สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่บริหาร เพราะเป็นทาง (Means) ที่จะช่วยให้การปฏิบัติงาน หรือการใหม่ริการบรรลุเป้าหมายขององค์กร (พวงรักษ์ บุญฤทธิ์รักษ์ 2522 : 2)

ในปัจจุบันการนิเทศงานสาธารณสุขยังประสบปัญหาหลายประการ อาทิ ผู้มีหน้าที่ในการนิเทศได้รับการอบรมเกี่ยวกับการนิเทศงานไม่ทั่วถึง ไม่มีแผนการนิเทศหรือแผนปฏิบัติงานที่ดี แนวทางการปฏิบัติงานขาดอคณานุารองการปฏิบัติงานยังไม่ครบทุกมิติ งานที่รับผิดชอบ ภาระต่างกันมาก แต่การประเมินการปฏิบัติงานและการติดตามประเมินผลยังไม่ทั่วถึง ส่วนปัญหาทางด้านกฎหมายการนิเทศหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ คือเจ้าหน้าที่

มีความรู้ มีความเข้าใจและความรับผิดชอบในงานที่ปฏิบัติอย่างมีเห็นความสำคัญหรือเห็นคุณค่าของการนิเทศและมีความคิดว่าการนิเทศคือการจับผิด ชี้จุดและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ถูกด้วย การประสานงานทั้งในและนอกหน่วยงานยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจนัก เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในลักษณะเนื้อหาและไม่มียอมรับคำแนะนำทำให้ทำการเปลี่ยนแปลงไป ๆ เพื่อการพัฒนา (กระทรวงสาธารณสุข 2524 : 2526)

พยาบาลเป็นบุคลากรสาธารณสุขที่ปฏิบัติงาน 3 งาน คือ ภารกิจบริหาร บริการ และวิชาการ ซึ่งจะปฏิบัติงานอยู่ในทุกระดับของหน่วยงานสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของกระทรวงสาธารณสุขในระดับจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบต่อสุขภาพของประชาชนในจังหวัด ดำเนินงานโดยจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็นฝ่ายทั่ว ๆ รวม 7 ฝ่าย กับ 1 งาน คือ ฝ่ายแผนงานและประเมินผล ฝ่ายส่งเสริมงานรักษาพยาบาล ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพ ฝ่ายเผยแพร่องรมและส่งเสริมบริการ ฝ่ายควบคุมโรคติดต่อ ฝ่ายสุขาภิบาลและป้องกันโรค หน่วยงานโรค และงานชุรการ ขอเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ขณะนี้ ผู้ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ร้อยละ 70 เป็นพยาบาลวิชาชีพ (ประมาณการจากทำเนียบราชการส่วนภูมิภาค กองสาธารณสุขภูมิภาค : 2524) ซึ่งกระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหัวหน้าฝ่ายไว้อย่างกว้าง ๆ พอกลุ่มไป 3 ประการ คือ ประการแรก การวางแผน ประการที่ 2 การให้ความสนับสนุนศูนย์ศึกษาและวิชาการ และประการที่ 3 การนิเทศและติดตามผล บทบาทเกี่ยวกับการนิเทศและติดตามผลนี้หัวหน้าฝ่ายจะคงปฏิบัติภาระทั่วไป ดังนี้คือ การช่วยเหลือศูนย์ศึกษาและวิชาการซึ่งจะเป็นเรื่องของให้บริการ การปฏิบัติงาน วางแผนและเบี่ยงบัดน้ำท่วม สร้างความตื่นตัว สร้างความตื่นตัว การปฐมนิเทศช่วยเหลือให้ทุกคนปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ แก้ไขปรับปรุง การปฏิบัติงาน การประเมินจัดนิเทศการวิชาการทั่วไป เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นให้แก่แนวทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ การช่วยเหลือในเรื่องส่วนตัวหรือรายบุคคล การพัฒนาศรีษะ สร้างชีวิตและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดกำลังใจในการปฏิบัติงานและประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (สภารม ศรีพหล 2524 : 297 - 299) พยาบาลผู้ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายทั่ว ๆ นั้นเป็นผู้ให้การนิเทศที่สำคัญมาก เป็นผู้

ให้การนิเทศเจ้าหน้าที่สังชารณ์และปฏิบัติงานในฝ่าย และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในส่วนนบริการสาธารณสุขระดับรองลงมาของจังหวัด ในการดำเนินงานสังชารณ์ระดับจังหวัดนั้น เพื่อการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมการจัดสรรงบประมาณดำเนินการค่าง ๆ อย่างเหมาะสม กระทรวงสังชารณ์จึงได้จัดแบ่งกลุ่มของสำนักงานสังชารณ์ในจังหวัดออกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ สำนักงานสังชารณ์จังหวัดกลุ่ม ก เป็นจังหวัดที่มีปริมาณงานของหน่วยงานสูงมาก จังหวัดกลุ่ม ข เป็นจังหวัดที่มีปริมาณงานของหน่วยงานสูงปานกลาง และจังหวัดกลุ่ม ค เป็นจังหวัดที่มีปริมาณงานของหน่วยงานกำ การจัดแบ่งกลุ่มจังหวัดเพื่อจัดการภารกิจตามที่ความรับผิดชอบ สภาพแวดล้อม ปริมาณงาน และงานทางค้านวิชาการ (หลักเกณฑ์การจัดกลุ่มจังหวัดทางค้านวิชาการสังชารณ์ พ.ศ. ๒๕๒๕) ด้วยเหตุนี้จึงมีการนิเทศงานดังกล่าวข้างต้น หัวหน้าฝ่ายกลุ่มงานเจ้าหน้าที่สังชารณ์ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานระดับค่าง ๆ จึงเป็นผู้มีส่วนรวมและได้รับผลประโยชน์จากปัญหาเหล่านี้โดยตรงทำให้การปฏิบัติงานที่รับผิดชอบไม่บรรลุตามเป้าหมาย เท่าที่ควร

จากปัญหาและแนวคิดดังกล่าวมาแล้ว หากมีการศึกษาถึงกิจกรรมการนิเทศของพยาบาลหัวหน้าฝ่ายสำนักงานสังชารณ์จังหวัด ก็จะทำให้เกิดขบวนการร่วมวางแผนพัฒนาสังชารณ์ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสังชารณ์ที่มีทั้งปริมาณและคุณภาพ การดำเนินงานสังชารณ์ของประเทศไทยจะบรรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมายเป็นอย่างดี

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์กิจกรรมการนิเทศของพยาบาลหัวหน้าฝ่าย สำนักงานสังชารณ์จังหวัดภาคเหนือ ด้านการวางแผน การปฏิบัติ และการคิดเห็นผล
2. เพื่อวิเคราะห์กิจกรรมการนิเทศด้านการวางแผน การปฏิบัติ และการคิดเห็นผลโดยส่วนรวมและรายคันของพยาบาลหัวหน้าฝ่าย ที่จำแนกตามกลุ่มของสำนักงานสังชารณ์จังหวัด
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติกิจกรรมการนิเทศของพยาบาลหัวหน้าฝ่าย

## ปัญหาที่ทองการวิจัย

1. พยาบาลหัวหน้าฝ่าย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภาคเหนือ ปฏิบัติ กิจกรรมการนิเทศ ค้านการวางแผน ค้านการปฏิบัติ และการศึกษาประเมินผลมาก น้อยเพียงใด

2. พยาบาลหัวหน้าฝ่าย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กลุ่ม ก กลุ่ม ช และ กลุ่ม ค ปฏิบัติกิจกรรมการนิเทศค้านการวางแผน การปฏิบัติ และการศึกษาประเมิน ผลมากน้อยเพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคในเรื่องใดบ้าง

3. เจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ปฏิบัติงานในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กลุ่ม ก กลุ่ม ช และ กลุ่ม ค จะมีการรับรู้ถึงการปฏิบัติกิจกรรมการนิเทศของพยาบาลหัวหน้า ฝ่ายโดยส่วนรวม และรายด้านแทรกค้างกันหรือไม่

## สมมติฐานของการวิจัย

### ผู้วิจัยคังสมมติฐานของการวิจัยครั้งนี้

1. เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กลุ่ม ก กลุ่ม ช และ กลุ่ม ค มีการรับรู้ถึงการปฏิบัติกิจกรรมการนิเทศของพยาบาลหัวหน้าฝ่ายแทรกค้างกัน

2. เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กลุ่ม ก กลุ่ม ช และ กลุ่ม ค มีการรับรู้ถึงการปฏิบัติกิจกรรมการนิเทศของพยาบาลหัวหน้าฝ่ายค้านการวางแผน ค้านปฏิบัติ และการศึกษาประเมินผล แทรกค้างกัน

## ขอบเขตของการวิจัย

### การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของศาสตร์ศึกษาดังนี้

ศึกษา กิจกรรมการนิเทศของพยาบาลหัวหน้าฝ่าย 3 ค้าน คือ ค้านการวางแผนการนิเทศ .. ค้านการปฏิบัติการนิเทศ และค้านการศึกษาประเมินผล

### ข้อจำกัดของการวิจัย

ข้อบ่งช่องการปฏิบัติกรรมแท้จริงไม่สามารถรวมไปทั้งหมด  
เนื่องจากข้อบ่งช่องประการผู้วิจัยไม่สามารถหาหลักฐานประกอบได้

### ข้อคล้องเบื้องหน้า

ผู้วิจัยคิดสินว่า พยายามหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติกรรมการนี้เห็นเมื่อข้อบ่งชี้ใด  
ข้อนึงหรือหลายข้อ ส่วนบุคคลอุปสรรคค้าง ๆ ในแท้จริงมีใช้เกณฑ์คัดสินความคิด  
คิดเห็นของพยายามหัวหน้าฝ่าย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผลจากการวิจัยจะช่วยให้บูริหารงานสาธารณสุข หัวหน้าฝ่ายคลอดคน  
เจ้าหน้าที่ได้รับข้อมูลการดำเนินงานสาธารณสุขให้ทราบถึงผลการปฏิบัติและบุคคล  
อุปสรรคค้าง ๆ ในการปฏิบัติกรรมการนี้เห็นของพยายามหัวหน้าฝ่ายเพื่อให้งานที่รับ  
ผิดชอบดำเนินไปได้ก้าวต่อไปและลงตัวมากขึ้น ซึ่งจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข  
บุคคลอุปสรรคและพัฒนาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### ความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด คือหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของกระทรวง  
สาธารณสุข มีหน้าที่รับผิดชอบสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตจังหวัด มีนายแพทย์  
สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด ชื่อโดยตรงคือผู้อำนวยการจังหวัด

พยายามหัวหน้าฝ่าย หมายถึง พยายามดูแลหัวหน้าที่หัวหน้าฝ่ายของสำนักงาน  
สาธารณสุขจังหวัดภาคเหนือ ซึ่งแต่ละจังหวัดประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ กันนี้ ฝ่ายแผนงาน  
และประเมินผล ฝ่ายส่งเสริมงานรักษาพยาบาล ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพ ฝ่ายควบคุม  
โรคติดต่อ ฝ่ายสุขาภิบาลและอนามัยล้วนแล้วแต่จะอยู่ในเดียวกัน ฝ่ายเผยแพร่ธรรมและส่งเสริมบริการ  
และหน่วยงานโรค

เจ้าหน้าที่สหชุมสุข หมายถึง บุคลากรสาขาสมสุข ซึ่งໄດ້ແກ່ พยาบาล  
วิชาชีพ พยาบาลเทคนิค ผู้ช่วยครรภ์ หัวหน้าพยาบาล พนักงานอนามัย ที่ปฏิบัติงานอยู่ใน  
ฝ่ายค่าง ๆ ซึ่งมีหัวหน้าฝ่ายมีความรู้พื้นฐานสาขาวิชาการพยาบาล เป็นผู้บังคับบัญชาาระดับคน

กิจกรรมการนิเทศ หมายถึง กระบวนการนิเทศที่จัดขึ้นเพื่อความคุ้มและกำกับ  
งานในฝ่ายในรูปแบบค่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน 3 ขั้นตอน คือ การวางแผน  
การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

การวางแผน หมายถึง การกำหนดขอบเขตและกิจกรรมการนิเทศไว้เป็น<sup>๑</sup>  
ลายลักษณ์อักษร กำหนดระยะเวลาคุณภาพสูง กิจกรรมที่จะปฏิบัติ และระยะเวลาการ  
ปฏิบัติ

การปฏิบัติ หมายถึง การลงมือกระทำการตามแผนการนิเทศที่กำหนดไว้  
การติดตามประเมินผล หมายถึง การติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่  
เพื่อให้ทราบว่า การปฏิบัติงานที่คำแนะนำแล้วได้ผลตามเป้าหมายหรือไม่ มีอุปสรรค<sup>๒</sup>  
ควรแก้ไขอย่างไรบ้าง

## ศูนย์วิทยทรัพยากร บุคลากรนิเทศฯ