

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์พร้อมกลยุทธ์ในการบริหารจัดการประเทศปี พ.ศ. 2548-2551 ไว้ทั้งหมด 9 ประการ ในจำนวนนี้ยุทธศาสตร์ประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการที่สำคัญได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 6 : การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันประกอบไปด้วยประเด็นการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ 5 ประเด็น ได้แก่ 1) การปรับปรุงกฎหมาย 2) การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม 3) การพัฒนาระบบราชการ 4) การป้องกันและปราบปรามทุจริต และ 5) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาคเอกชนและสังคม

สำหรับยุทธศาสตร์ประการที่ 6 นี้ รัฐบาลได้ประมาณการรายจ่ายงบประมาณไว้จำนวน 120,423.9 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 2.10 ของงบประมาณทั้งหมด (5,731,600 ล้านบาท) อย่างไรก็ตาม หากมองถึงการดำเนินการในภาครัฐเพื่อให้ยุทธศาสตร์ทั้ง 9 บรรลุผลสำเร็จ ในการดำเนินการโดยมีภาครัฐเป็นตัวขับเคลื่อน จะต้องมีการ “ค่าดำเนินการภาครัฐ” เป็นจำนวนเงินถึง 1,801,681 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 31.43 ของงบประมาณ นับเป็นจำนวนเงินมากเป็นอันดับที่สองเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายอันดับหนึ่งที่ใช้ใน “ยุทธศาสตร์พัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ” อันมีค่าใช้จ่ายที่ประมาณการไว้ถึง 2,031,297.6 ล้านบาท หรือมากถึงร้อยละ 35.44 ของงบประมาณทั้งหมด (มติชนรายวัน, 2548 : 7)

หากพิจารณาตัวเลขจากการประมาณการรายจ่ายงบประมาณตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้ว จะพบว่า สิ่งที่เป็นอย่างยิ่งต่อการทำให้ยุทธศาสตร์ทั้งหมดบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ อย่างเต็มประสิทธิภาพของ “ค่าดำเนินการภาครัฐ” นั้นจำเป็นที่จะต้องพัฒนา และปรับปรุงระบบราชการ เพื่อให้มี “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” และมี “การดำเนินการภาครัฐ” ที่สามารถเป็นเครื่องมือส่งเสริมสนับสนุนยุทธศาสตร์ทั้ง 9 ให้สามารถแก้ไขปัญหาและสอดคล้องรองรับกับความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียมกัน และเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ

มุมมองในเชิงระเบียบกฎหมายนั้น การพัฒนาและปรับปรุงระบบราชการ นอกจากจะมีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหาร

ราชการแผ่นดินไว้ว่าจะต้องมีประสิทธิภาพแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการอยู่อีก 2 ฉบับด้วยกัน คือ 1) พระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 บัญญัติขึ้นเพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบราชการ และ 2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 อันเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติให้กับส่วนราชการ องค์กรภายใต้การกำกับดูแลจากภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย 2 ฉบับนี้ก็คือ การปฏิรูประบบราชการซึ่งหมายถึงการนำเอาระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management : RBM) มาเป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการที่ครบวงจร ตั้งแต่การวางแผนแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารแผนแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และการประเมินผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นหน่วยงานราชการที่อยู่ภายใต้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับข้างต้น จึงต้องดำเนินการให้ครบถ้วนในกระบวนการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ทั้ง 3 กระบวนการ (เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตรการประเมินผลสัมฤทธิ์ ตามแนวทางการพัฒนาระบบราชการ, สถาบันพัฒนาศาสตร์ เล่มที่ 1, 2546 : 5-6)

ดังที่กล่าวมาแล้ว การปฏิรูประบบราชการมีส่วนประกอบที่สำคัญประการหนึ่งคือการประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งหมายถึงการประเมินผลการบริหารจัดการตามรูปแบบระบบเพื่อให้ทราบถึงความครอบคลุมของผลงาน การเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ และการบรรลุผลกระทบบตามที่ต้องการ นั่นคือ หากเราสามารถประเมินผลการดำเนินงานได้ทุกกระบวนการและขั้นตอนของการดำเนินงาน จะทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติมีข้อมูลสารสนเทศที่สามารถใช้ในการตัดสินใจบริหารจัดการได้แม่นยำกว่าวิธีการประเมินผลแบบอื่น เนื่องจากผลสัมฤทธิ์มีแนวคิดพื้นฐานมาจากการบริหารจัดการที่เป็นระบบ (system management) นั่นเอง

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ การบริหารจัดการในระบบราชการที่ผ่านมานั้น ให้น้ำหนักความสำคัญกับการประเมินผลการดำเนินงานไม่มากนัก ไม่มีการวัดผลการบริหารจัดการออกมาอย่างชัดเจน มุ่งประเมินปัจจัยการนำเข้า (input) และกระบวนการดำเนินงาน (process) เท่านั้น แต่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (output) รวมทั้งผลสัมฤทธิ์ (result) ค่อนข้างน้อย ทำให้ขาดข้อมูลในเพื่อนำไปใช้ในการบริหารและพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพและมีความครบถ้วน การบริหารระบบราชการในอดีต นับได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพการประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการที่จะขาดเสียไม่ได้

ในประเด็นการประเมินผลในระบบราชการนั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546

ได้จำแนกกลุ่มการประเมินผลและการพัฒนาการปฏิบัติราชการออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มภาคบังคับ 2) กลุ่มระดับท้าทาย และ 3) กลุ่มการพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งในกลุ่มที่ 3) นี้ ได้แก่ จังหวัดทั้งหมดและส่วนราชการระดับกรมที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ได้รับคัดเลือกเข้าร่วมโครงการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง”

ในทุก ๆ กลุ่มการประเมินผล จะประกอบไปด้วยมิติของการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 4 มิติคือ 1) มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ 2) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ 3) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ และ 4) มิติด้านการพัฒนาองค์กร

สำหรับในมิติลำดับที่ 3) นี้ มีตัวชี้วัดที่เป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้คือ ตัวชี้วัดที่ 6 ร้อยละของผู้รับบริการที่มีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับ มีเป้าหมายความพึงพอใจ ตามแผนยุทธศาสตร์กำหนดไว้ร้อยละ 75 โดยครอบคลุมประเด็นความพึงพอใจในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้ 1) ความพึงพอใจด้านกระบวนการ ขั้นตอนการให้บริการ 2) ความพึงพอใจด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ และ 3) ความพึงพอใจด้านสิ่งอำนวยความสะดวก (เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตรการประเมินผลสัมฤทธิ์ ตามแนวทางการพัฒนาระบบราชการ, สถาบันพัฒนาสตรี เล่มที่ 1, 2546 : 7)

กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในกลุ่มการประเมินกลุ่มที่ 3 (กลุ่มการพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง) เนื่องจากกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งรับผิดชอบงานที่ให้บริการและส่งผลกระทบต่อตรงต่อสุขภาพของประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยประกอบไปด้วยงานหลัก 5 งาน คือ งานพิจารณาผลิตภัณฑ์และสถานบริการสุขภาพก่อนออกสู่ตลาด งานควบคุม/กำกับผลิตภัณฑ์และสถานบริการสุขภาพภายหลังออกสู่ตลาด งานบริหารเวชภัณฑ์ งานส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค งานอำนวยการ

งานบริการหลักที่กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ รับผิดชอบและมีผู้มาใช้บริการเป็นจำนวนมากกว่างานอื่นคือ งานควบคุมผลิตภัณฑ์สุขภาพก่อนออกสู่ตลาด โดยพบว่า 90 ของผู้มารับบริการเป็นผู้ประกอบการด้านอาหาร ที่มาติดต่อและขออนุญาตผลิตอาหาร โดยที่สถานประกอบการด้านอาหารตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 22 อำเภอ และ 2 กิ่งอำเภอ ของจังหวัดเชียงใหม่

ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการด้านอาหาร ที่ได้รับใบอนุญาตด้านอาหารรวมทั้งสิ้น 788 ราย หากพิจารณาข้อมูลย้อนหลังพบว่า จำนวนผู้ประกอบการด้านอาหารที่ได้รับใบอนุญาตด้านอาหารในปีงบประมาณ 2545 มีจำนวน 328 ราย ปีงบประมาณ 2546 และ 2547 มีจำนวน 185 และ 258 ราย

ตามลำดับ และในปีงบประมาณ 2548 ตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2547 จนถึงเดือนพฤษภาคม 2548 มีจำนวนผู้ประกอบการด้านอาหารที่ได้รับใบอนุญาตรวมทั้งสิ้น 154 ราย

ดังนั้น เพื่อเป็นการสนองต่อการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการพัฒนาการปฏิบัติราชการของส่วนราชการและจังหวัดในมิติด้านคุณภาพการให้บริการ ผู้ศึกษาในฐานะบุคลากรสาธารณสุข ซึ่งรับผิดชอบงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุข มีความสนใจที่จะศึกษาถึงความพึงพอใจของผู้ประกอบการด้านอาหาร ที่มารับบริการงานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารก่อนออกสู่ตลาด เนื่องจากความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นตัวชี้วัดหนึ่ง ในมิติด้านคุณภาพการให้บริการ ประกอบกับได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ให้ศึกษาถึงความพึงพอใจของผู้ประกอบการด้านอาหารที่มารับบริการ ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำปัญหาและข้อมูลดังกล่าวไปพัฒนาปรับปรุงการบริหารงาน กระบวนการให้บริการ และการพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพ อันเป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ประกอบการด้านอาหารที่มารับบริการมากยิ่งขึ้น และผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการได้อย่างเต็มที่ในอนาคต

คำถามของการศึกษา

1. ผู้ประกอบการด้านอาหารมีความพึงพอใจ ต่องานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารก่อนออกสู่ตลาดในระดับใด และปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความพึงพอใจ
2. ปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้ประกอบการด้านอาหาร ที่มีต่องานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารก่อนออกสู่ตลาดเป็นอย่างไรบ้าง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงระดับความพึงพอใจของผู้ประกอบการด้านอาหารต่องานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารก่อนออกสู่ตลาด ในด้านความสะอาดด้านสถานที่ ด้านอัตรากำลังและความสนใจของเจ้าหน้าที่ ด้านการให้คำปรึกษาอนุญาต ด้านการติดต่อกับงานด้านเอกสาร ด้านการพิจารณาอนุญาต ด้านการตรวจสถานประกอบการ และด้านการส่งมอบใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมใบอนุญาต
2. เพื่อค้นหาปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้ประกอบการด้านอาหาร ที่มีต่องานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารก่อนออกสู่ตลาด เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนางานต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาระดับปริญญาโท เพื่อสำรวจความพึงพอใจของผู้ประกอบการด้านอาหาร ที่มาติดต่อและรับบริการงานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารก่อนออกสู่ตลาดของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ โดยกลุ่มประชากรเป็นผู้ประกอบการด้านอาหาร ที่ได้รับใบอนุญาตด้านอาหาร ในช่วงระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2547 - 31 พฤษภาคม 2548

คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

ความพึงพอใจ หมายถึง ระดับความพึงพอใจของผู้ประกอบการด้านอาหาร ที่มีต่องานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารก่อนออกสู่ตลาด ในด้านความสะดวกด้านสถานที่ ด้านอรรถาธิบายและความสนใจของเจ้าหน้าที่ ด้านการให้คำปรึกษาอนุญาต ด้านการติดต่องานด้านเอกสาร ด้านการพิจารณาผลาก ด้านการตรวจสถานประกอบการ และด้านการส่งมอบใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

ผู้ประกอบการด้านอาหาร หมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการผลิตอาหาร ทั้ง 4 ประเภท คือ อาหารควบคุมเฉพาะ อาหารที่กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐาน อาหารที่ต้องมีฉลาก และอาหารทั่วไป ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมาติดต่องานอนุญาตที่กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ และได้รับใบอนุญาตด้านอาหาร ในช่วงระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2547 - 31 พฤษภาคม 2548

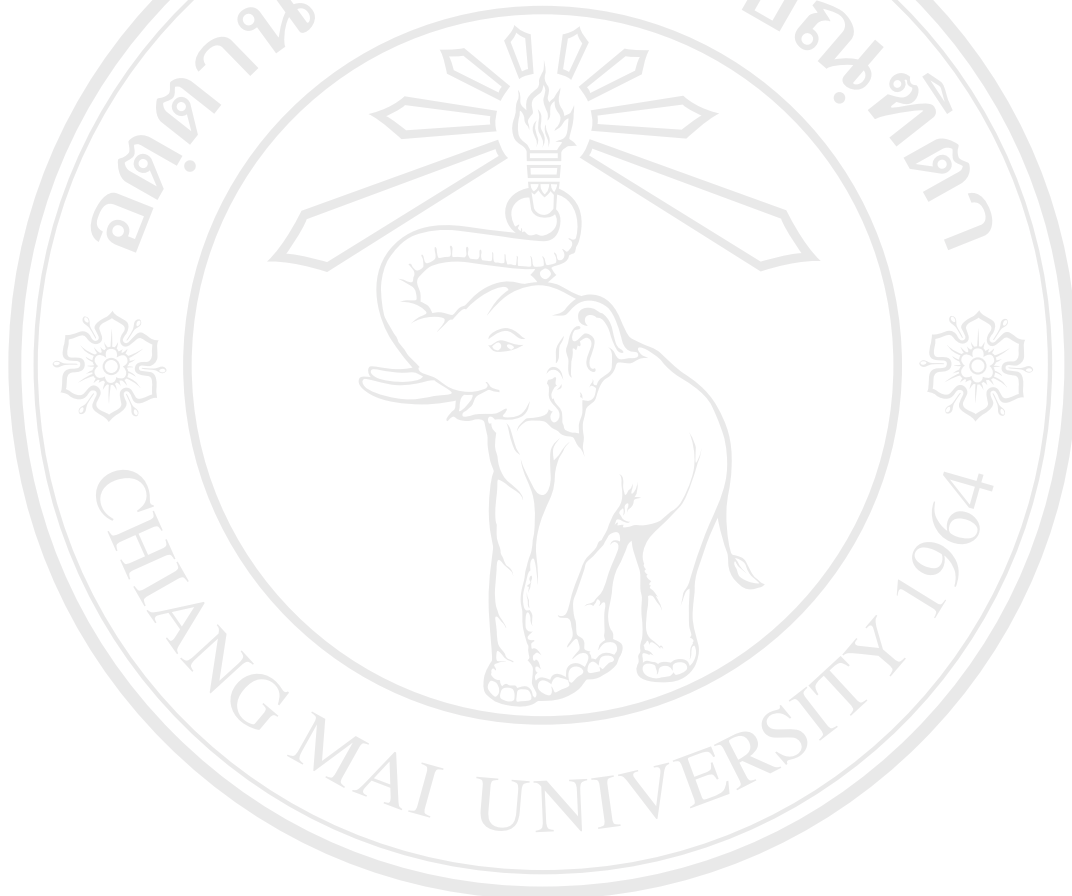
งานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารก่อนออกสู่ตลาด หมายถึง งานในความรับผิดชอบของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบไปด้วยการให้คำปรึกษาด้านการขออนุญาตและการผลิต การรับคำขออนุญาต การพิจารณาผลาก การตรวจสถานประกอบการ และการส่งมอบใบอนุญาต ซึ่งเป็นงานที่ต้องติดต่อโดยตรงกับผู้ประกอบการด้านอาหารที่มารับบริการ

ผลิตภัณฑ์อาหาร หมายถึง อาหารทั้ง 4 ประเภท คือ อาหารควบคุมเฉพาะ อาหารที่กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐาน อาหารที่ต้องมีฉลาก และอาหารทั่วไป ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 (ภาคผนวกง)

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงระดับความพึงพอใจของผู้ประกอบการด้านอาหาร ต่องานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารก่อนออกสู่ตลาด ของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ว่าอยู่ในระดับใด

2. นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ไปใช้ในการวางแผน ปรับปรุงการบริหารงาน กระบวนการให้บริการ และการพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพ อันเป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ประกอบการด้านอาหารที่มารับบริการมากยิ่งขึ้น
3. สามารถกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของงานควบคุมผลิตภัณฑ์อาหาร ก่อนออกสู่ตลาด ได้ถูกต้อง และครอบคลุมมากยิ่งขึ้น



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved