



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(INDIVIDUAL STUDY)

เรื่อง หลักประชาธิปไตยการพัฒนาพลังอำนาจการมีส่วนร่วมการบริหาร
ราชการแผ่นดินด้านการแพทย์สาธารณสุข

จัดทำโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์กิริติ เจริญชลวานิช

รหัส ๖๕๑๐๐๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่น ๑๐
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตยการพัฒนาพลังอำนาจการมีส่วนร่วมการบริหารราชการแผ่นดินด้านการแพทย์สาธารณสุข

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์กิริติ เจริญชุลวานิช^๑

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

หลักประชาธิปไตยถูกคิดค้นขึ้นมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณเมื่อกว่า ๒,๕๐๐ ปีมาแล้ว โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า ประชาชนทุกคนในสังคมต้องมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองบ้านเมือง ผู้ปกครองต้องได้รับการเลือกเข้ามาโดยตรงจากประชาชนในสังคม แต่เมื่อรัฐต่าง ๆ มีจำนวนประชากรในสังคมเพิ่มขึ้น จึงต้องมีการปรับการใช้หลักประชาธิปไตยให้เหมาะสมตามสภาพของสังคมไปด้วย จึงเกิดรูปแบบการปกครองระบบต่าง ๆ ขึ้น แต่ไม่ว่าจะเป็นการปกครองรูปแบบใด ผู้นำผู้บริหารล้วนแล้วแต่ต้องมาจากการเลือกของประชาชนในสังคม ทั้งนี้ หลักประชาธิปไตยมักถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งในบริบทของการเมืองการปกครอง แต่แท้จริงแล้วหลักประชาธิปไตยมิใช่เรื่องทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว แต่หลักประชาธิปไตยเป็นหลักทั่วไปที่สามารถนำไปปรับใช้ในบริบทอื่น ๆ อาทิเช่น ทางสังคม ทางวัฒนธรรม เป็นต้น นับตั้งแต่ประเทศไทยได้นำเอาปรัชญาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้เป็นหลักในการ ปกครองประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้มีการพัฒนาเป็นลำดับ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนั้น การปลูกฝังการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐได้ให้ความสำคัญกับกลไกหรือรูปแบบกระบวนการของประชาธิปไตยมากกว่าการปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระโดยเฉพาะ การสร้างวิถีชีวิตและวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยซึ่งในปัจจุบันสำคัญประการหนึ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงถาวรอย่างยั่งยืน “หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อการให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความ เชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามที่กฎหมายกำหนด

ความเป็นมาของหลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยถือกำเนิดที่นครรัฐเอเธนส์ (Athens) ตั้งแต่ช่วงประมาณ ๕๐๐ ปีก่อน คริสตกาล โดยผู้คิดค้นหลักการนี้ขึ้น คือ ไคลส์เธนีส (Cleisthenes) เมื่อเขาและประชาชนของกรีก รวมกันโค่นล้ม

^๑รองอธิบดีกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง วุฒิสการศึกษาศึกษา MASTER OF BUSINESS ADMINISTRATION สถาบันศึกษา DREXEL UNIVERSITY, USA

ทฤษฎีที่นิยมการปกครองโดยอภิสิทธิ์ชนหรือขุนนาง (Aristocracy) ลงได้ จึงเกิด แนวความคิดที่จะนำประชาชนมามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชน เลือกผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจปกครองโดยตรง ทั้งนี้ ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในสภาประชาชน ได้โดยไม่ต้องเป็นผู้ได้รับเลือกให้เข้ามาเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจปกครองแต่อย่างใด อันเป็นการ ลดทอนอำนาจของชนชั้นปกครองลง รวมทั้งมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองการ ปกครองจากภาคประชาชนเพิ่มขึ้น ต่อมาประมาณ ๔๐๐ ปีก่อนหน้านั้นในยุคกลาง ประเทศอังกฤษนำหลัก ประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศแทนระบอบฟิวดัล (Feudalism) โดยมีหลักสำคัญ คือ ประชาชนมีเสรีภาพตามกฎหมาย ภายใต้การบริหารปกครองประเทศโดยรัฐสภาที่คัดเลือกมาจาก ประชาชนและมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หลักการปกครองดังกล่าวสืบเนื่องมาจากกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ที่มีบทบัญญัติจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และมีบทบังคับให้พระมหากษัตริย์เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้อังกฤษเป็นต้นแบบของการบริหาร ปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐสภาที่แพร่หลายในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยในปัจจุบัน^๒

แนวความคิดหรือทฤษฎีว่าด้วยหลักประชาธิปไตยของสังคมโลกใบนี้ มีความเป็นมาและพัฒนาการที่ยาวนาน ดังจะพิจารณาเห็นได้จากวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในประเทศทางฝั่งยุโรปนับตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๗ ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนักคิดและนักปรัชญาทางการเมือง ทั้งจากยุคเก่าที่มีต้นกำเนิดมาจากรัฐกรีกโบราณและยุคใหม่ช่วงศตวรรษที่ ๑๗ - ๒๐ รวมทั้งอิทธิพลทางศาสนา การปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ได้ส่งผลทำให้ระบอบประชาธิปไตยในประเทศฝั่งยุโรปมีความเข้มแข็งและได้รับการพัฒนามาเป็นลำดับ^๓

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในบางประเทศอาจจะมีการชะงักงันหรืออาจเปลี่ยนแปลงไปเป็นระบอบเผด็จการในภายหลังได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งมั่นคงและยั่งยืนได้นั้นเป็นเรื่องที่ไม่สามารถกระทำได้ง่าย ซึ่งนักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาเรื่องประชาธิปไตยในยุคใหม่ เช่น อาดัม เปรซอวสกี (Adam Przeworski) ได้กล่าวไว้ว่า “ระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่ใช่ว่ารัฐให้ประชาธิปไตยและประชาชนต้องการแล้ว ประชาธิปไตยก็เกิดขึ้นได้ แต่ระบอบประชาธิปไตยต้องมีพลเมืองที่มีความสามารถในการใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ตาม พันธะสัญญาของตนเองได้ได้ด้วย” มิฉะนั้นแล้วระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นอาจมิใช่ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

^๒ อรรถนิช รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๓๓ หน้า ๖

^๓ สุรัชย์ ศิริไกร, “การพัฒนาประชาธิปไตยไทยโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม และจริยธรรมทางการเมือง” ในเอกสาร ประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๙ ประจำปี ๒๕๓๓ เรื่อง วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรมและการปกครอง (Political Culture, Ethics and Governance), จัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า (กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ ๒๕๕๐) หน้า ๙๘ -๙๙

สำหรับประเทศไทยนั้น ระบอบประชาธิปไตยเริ่มมีการปูพื้นฐานไว้ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งราชวงศ์จักรี โดยให้อำนาจแก่ข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่บริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น รวมทั้งให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองที่เป็นสากลแก่ประชาชนทั่วไป แม้ยังคงอำนาจการปกครองไว้กับพระองค์และพระบรมวงศานุวงศ์อยู่ตามเดิมก็ตาม หลังจากนั้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ แห่งราชวงศ์จักรี พระองค์ทรงมีพระบรมราชโองบายในจดหมายเหตุร้ายวันสวนพระองค์ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๔ เกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในขณะเดียวกันก็ทรงให้ความเห็นส่วนพระองค์เกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยว่าหากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจหลักประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดมหันตภัยที่ส่งผลเสียหายต่อส่วนรวม รวมทั้งหากประชาชนไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก็อาจส่งผลให้ประชาชนเลือกคนไม่ดีเข้าสภาเพราะการชักจูงหรือติดสินบน ทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นคณาธิปไตย

ความหมายของประชาธิปไตย

มีผู้ใช้ศัพท์ประชาธิปไตยกันอย่างกว้างขวางทั้งในฝ่ายที่เรียกตนเองว่าเป็น “กลุ่มโลกเสรี” และในฝ่ายที่เรียกกันว่าเป็นกลุ่ม “สังคมนิยม” หรือ “กลุ่มสังคมนิยมคอมมิวนิสต์” อนึ่ง ยังมีการใช้ผสมกับศัพท์อื่น ๆ อีกด้วย เช่น ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ (economic democracy) และประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม (industrial democracy) “ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ” หมายถึง การกระจายรายได้ให้ทัดเทียมกันในหมู่ประชาชนเป็นจำนวนมาก (Levine, op.cit., p.42.) ส่วน “ประชาธิปไตยอุตสาหกรรม” หมายถึง ประชาธิปไตยในโรงงานอุตสาหกรรม เช่น การมีสหภาพ แรงงาน เป็นต้น

ศัพท์ “ประชาธิปไตย” ใช้ในสามความหมายใหญ่ๆ ซึ่งถ้ากำหนดเป็นวงรอบหรือฐานะใหญ่ ๆ ๓ ฐานะ ได้แก่ใน ๑) เชิงความคิด ๒) รูปแบบการปกครอง และ ๓) วิธีชีวิต ดังนี้

ในวงรอบหรือฐานะเป็นปรัชญา ทฤษฎีหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ในความหมายนี้มุ่งไปในเรื่องของความคิด เป็นสภาพทางมโนกรรม (การกระทำทางใจซึ่งแตกต่างจากกายกรรมและวจีกรรม) ทั้งของชนระดับผู้นำ (elites) และคนทั่วไป (ordinary citizens)

ความหมายตามพจนานุกรมไทย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง “หมู่คนคือปวงชน” กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง “ความเป็นใหญ่”

คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” ราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือพจนานุกรมของทาง ราชการว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”

ความหมายของบุคคลสำคัญต่าง ๆ

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ ๑๖ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวสุนทรพจน์ไว้ ณ เมืองเกตติสเบิร์ก ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย ในวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๘๖๓ (พ.ศ. ๒๔๐๖) ตอนหนึ่งความว่า “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จะไม่มีวันสูญสลายไปจากผืนพิภพนี้” (Government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the Earth.) วลีนี้ได้ถูกอ้างถึงหลายครั้งโดยนักวิชาการว่า “เป็นความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” ที่กระชับและคมคาย

ฮาโรลด์ ลาสกี^๔ (Harold Laski) “เนื้อแท้ของประชาธิปไตยก็คือ ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดถึงความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง”

ชาลส์ เอ็มเมอร์ริแอม^๕ (Charles Merriam) “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิด และเป็นการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง”

ธานินทร์ กรัยวิเชียร^๖ ได้ให้ความหมายของ “ประชาธิปไตย” หมายถึง ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้หมายถึง ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการปกครองแผ่นดินอย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตย มีรากฐานเคารพในด้านการเคารพในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (faith in man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่งมนุษยชน (Human dignity)

สำนักงานอัยการสูงสุด ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน และเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคน ในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อมั่นว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน คือ ได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับบริการต่าง ๆ โดยเสมอภาคกัน มีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งจะกำหนดไว้แน่นอนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สุชุม นवलสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์^๗ ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย คือ รูปการปกครองที่ยึดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) หรือแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ถ้าอำนาจสูงสุดในการกำหนดการปกครองอยู่ที่ประชาชนแล้วก็เป็น การปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งสิ้น

^๔ Harold Joseph Laski เป็นนักทฤษฎีทางการเมืองของอังกฤษ นักเศรษฐศาสตร์ นักเขียนและวิทยากร มีบทบาทในทางการเมืองและทำหน้าที่เป็นประธานของพรรคแรงงานของอังกฤษในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๕ - ๑๙๔๖ และเป็นศาสตราจารย์ที่ The London School of Economics and Political Science ปี ค.ศ. ๑๙๒๓ - ๑๙๕๐

^๕ Charles Edward Merriam, Jr. เป็นอาจารย์รัฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยชิคาโก และเป็นที่ปรึกษาให้กับหลายประธานาธิบดีแห่งสหรัฐ

^๖ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร หน้า ๑

^๗ สุชุม นवलสกุล, วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การเมืองและการปกครอง = Thai government and politics, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๔.

ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรหรือไม่ลายลักษณ์อักษรก็ได้ เพราะประชาธิปไตยถือ การปกครองโดยกฎหมาย (Rule by law) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงกติกาการปกครองไม่ใช่เครื่องหมายแสดงความเป็นประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นการที่ประเทศใดมีรัฐธรรมนูญจึงมิได้หมายความว่ารูปการปกครองของประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตย เพราะบางประเทศเช่น สหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามีระบบการปกครองแบบเบ็ดเสร็จต่างก็มีรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศเสรีนิยมอื่น ๆ เหมือนกัน

ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วม ในการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการแพทย์สาธารณสุข

ในการบริหารองค์การสาธารณสุขในปัจจุบัน เป็นที่ตระหนักดีว่าการดำเนินงานมีการแข่งขันค่อนข้างสูง แนวคิดหรือวิธีการในการบริหารแบบเดิม ๆ ไม่สามารถนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จได้เหมือนในอดีต จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารงานสาธารณสุขจะต้องอาศัยชั้นเชิงในการบริหารที่เหนือกว่าคู่แข่ง หรืออาศัยความว่องไวในการปรับตัวให้ทัน ต่อภาวะการแข่งขันที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ ตลอดเวลาการจัดการเชิงกลยุทธ์ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารงานสาธารณสุขกำหนดทิศทางขององค์การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร ช่วยกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับองค์การเพื่อที่จะนำกลยุทธ์เหล่านั้นไปประยุกต์ ปฏิบัติ และควบคุมประเมินผลการดำเนินงานขององค์การได้ กลยุทธ์การบริหารที่ทรงประสิทธิภาพนี้จะต้องดีพร้อม สมบูรณ์ตามความหมายของการบริหารทั้งสองอย่างคือการมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ที่สามารถกำหนดเป้าหมายที่ดีและสามารถบรรลุผลสำเร็จในเป้าหมายนั้น ๆ ได้และการมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ที่สามารถทำสำเร็จในเป้าหมายเหล่านั้น โดยมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุดด้วย หรือถ้ากล่าวอย่างสรุป กลยุทธ์การบริหารงานสาธารณสุขที่ทรงประสิทธิภาพนั้นจะต้องสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นได้ทุกแง่มุม คือทั้งในแง่ของรายบุคคล กลุ่ม (ทีมงาน) และตลอดทั้งองค์การด้วย ทั้งนี้ไม่จำกัดเฉพาะแต่องค์การภาครัฐหรือภาคเอกชนแต่อย่างใด กลยุทธ์ขององค์การจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การได้

ดังนั้น ผู้บริหารงานสาธารณสุข นอกจากต้องทำความเข้าใจและการพยายามศึกษากระบวนการบริหารแล้ว ยังต้องศึกษาถึงระดับและกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ด้วยเพื่อที่จะทำให้นักบริหารงานสาธารณสุขได้ทราบถึงความสำคัญของกลยุทธ์ที่จะช่วยสนับสนุนองค์การให้ประสบความสำเร็จและจะต้องมีการพิจารณาเลือกกลยุทธ์และประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับองค์การ

การบริหารงานสาธารณสุขเป็นศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น โดยการประสานทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การจัดการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ “งาน” และ “คน” อยู่ตลอดเวลา ผู้บริหารงานสาธารณสุขจึงต้องทำหน้าที่จัดการเรื่องระบบงานด้านต่าง ๆ และวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดระบบการผลิต การให้บริการหรือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ทุกด้านเป็นไปด้วยดี การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารอย่างมีระบบที่ต้องอาศัยวิสัยทัศน์ของผู้นำและอาศัยการวางแผนอย่างมีขั้นตอน โดยผ่านการตัดสินใจและการประเมินแล้วว่าเหมาะสมกับองค์การและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง อันจะนำความสำเร็จมาสู่องค์การได้การจัดการเชิงกลยุทธ์จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารกำหนดทิศทางขององค์การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร ช่วยกำหนดกลยุทธ์

ที่เหมาะสมกับองค์กร เพื่อที่จะนำกลยุทธ์เหล่านั้นไปประยุกต์ปฏิบัติและควบคุมประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรได้

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานสาธารณสุข

๑. การบริหารงานสาธารณสุข

การบริหารงานสาธารณสุขมีหลักการเหมือนกับการบริหารงานทั่วไป โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ“งาน” และ“คน” อยู่ตลอดเวลาผู้บริหารจึงต้องทำหน้าที่จัดการเรื่องระบบงานด้านต่างๆ และวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการผลิต การให้บริการ หรือการดำเนินงานด้านต่างๆ ทุกด้านเป็นไปด้วยดีพร้อมๆ กันกับการที่ต้องจัดการเรื่อง คน หรือบุคลากร ซึ่งจะเข้ามารับมอบหมายและปฏิบัติงานตามหน้าที่หรือตำแหน่งงานต่างๆ ที่กำหนดไว้ เพื่อให้ทุกคนมีความสุข ท่วมเทำกำลังใจความสามารถ ทั้งกายและใจให้เกิดผลงานที่ดีและประสานกันกับการทำงานของ บุคคลฝ่ายอื่นๆ อย่างดีด้วยกล่าวคือผู้บริหารมีหน้าที่ในการจัดให้การทำงานของสองระบบนี้คือระบบงานและระบบคน ให้สามารถประสานทำงานร่วมกันไปอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการจึงไม่มีคลอบคลุมในเรื่องการทำงาน เพื่อให้งานเสร็จสิ้นไปแต่เพียงอย่างเดียวโดยการจัดการจะส่งผลต่อทั้งระบบคนและระบบงาน

โดยในด้านการบริหารระบบงาน คือการบริหารทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต ได้แก่ทรัพย์สิน เงินทุน เครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์แต่ต้องมีคนที่มีการจัดการที่ดีจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในงาน คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การทำงานได้สำเร็จและได้รับประโยชน์สูงสุดโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดได้ผลผลิตสูงสุด ประหยัดทั้งคน เงิน วัสดุสิ่งของและเวลา ส่วนคุณค่าในด้าน ประสิทธิภาพเป็นการปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือที่คาดหวังไว้ เรียกว่า การจัดการงานนั้น มีประสิทธิผล (Effectiveness) แต่ผลสำเร็จของงานดังกล่าวนี้อาจไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพได้หากไม่ใช้หลักวิชาการเข้าช่วยในการบริหาร นอกจากนี้การบริหารที่ดียังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการตัดสินใจและช่วยให้เกิดการ ประสานความร่วมมือ ตลอดจนสามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการบริหารระบบคนนั้นก็คือ มนุษย์หรือทรัพยากรบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ทรัพยากรต่างๆ หรือสิ่งของ เพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์กร นักวิชาการบางท่านให้ข้อคิดว่าการบริหารที่สำเร็จและถือว่ามีประสิทธิภาพนั้นจะต้องส่งผลถึงความพึงพอใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยการจัดการในองค์กรหากปฏิบัติตามความ พื่อใจของผู้บริหารและบุคลากรในองค์กร ย่อมจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น ส่งผลในคนในองค์กรเกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลไปถึงคุณภาพ ประสิทธิภาพของงานที่ปฏิบัติในทุกด้านและบุคลากรจะมีความ รับผิดชอบงานเพิ่มขึ้น และทำให้คนในองค์กรมีการประสานความร่วมมือและทำงานเป็นทีมที่ดี

ฉะนั้นการที่ผู้บริหารมีความเข้าใจในเรื่องการจัดการและมีความสามารถในการจัดการที่ดีจะช่วยให้มองเห็นลู่ทางปฏิบัติงานหรือบริหารงานให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของผู้มาขอรับบริการได้ (สมคิด บางโม ๒๕๓๘: ๖๕)

๒. กระบวนการบริหารงานสาธารณสุข

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร เป็นแนวคิดที่สามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานสาธารณสุขหรือการบริหารองค์การธุรกิจโดยมีผู้เสนอแนวคิดในการบริหารหลายแนวคิด เช่น POCCC, POSLC, POSDCoRB ซึ่งกระบวนการบริหารที่นิยมใช้เป็นกรอบในการเรียนการสอนด้านบริหารงานสาธารณสุขมากกว่า ๒๐ ประกอบด้วยการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) (เขียนย่อว่า POCCC) และต่อมาในช่วงกลางปี ๑๙๕๐ นักวิชาการจาก UCLA ได้ปรับมาเป็น การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดการพนักงาน (Staffing) การสั่งการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) (เขียนย่อว่า POSDC) ดังนี้

๒.๑ การวางแผน (Planning) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ (Forecasting) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Set Objective) การพัฒนากลยุทธ์ (Develop Strategies) ในการวางแผน โดยจำแนกแผนออกเป็นโครงการ (Program) กำหนดงบประมาณ (Budget) และแนวปฏิบัติ (Procedure) ตลอดจนต้องต้นตัวปรับปรุงนโยบาย (Policy) ให้สอดคล้องและทันกับเหตุการณ์อยู่เสมอ หรือกล่าวโดยสรุปก็คือเป็นการเตรียมการขั้นแรกในการปฏิบัติงานนั่นเอง

๒.๒ การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างขององค์การการสร้างขอบเขตของงานและความสัมพันธ์ของงานต่างๆ (Delineate Relationship) การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ (Create Position Description) ตลอดจนการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการตำแหน่งนั้น ๆ กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานขั้นนี้เป็นการจัดงานให้ประสานสอดคล้องเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๒.๓ การเจ้าหน้าที่ (Staffing) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการเลือกสรร (Select) การปฐมนิเทศ (Orientation) การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนาบุคคล (Personal Development) เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ มีความรู้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ซึ่งอาจสรุปกระบวนการขั้นนี้ได้ว่าเป็นการเลือกสรรบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งที่กำหนดไว้สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้เป็นเนื้อหา ของวิชาการบริหารงานบุคคลเป็นส่วนใหญ่

๒.๔ การอำนวยการ (Directing) การบริหารขั้นนี้เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ (Decision Making) มอบหมายหน้าที่การงาน (Delegation) การจูงใจ (Motivation) การประสานงาน (Coordination) การจัดให้มีส่วนร่วม (Participation) ในการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change) ไปในทางสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้า ให้แก่องค์การ บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๒.๕ การควบคุม (Control) ในการควบคุมงานนั้นจะต้องกำหนดระบบการรายงาน (Establish Reporting System) พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน (Develop Performance Standard) การวัดผลงาน (Measurement Result) ดำเนินการแก้ไข ข้อบกพร่อง (Correct) ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไป โดยถูกต้องความมุ่งหมายสำคัญของการควบคุมงานก็คือ ต้องการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้

ลักษณะของการจัดการเชิงกลยุทธ์

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในการบริหารหรือการจัดการทั่วไป หน้าที่ของผู้บริหารจะประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การชี้นำ (Leading) และการควบคุมประเมินผล (Evaluating and Controlling) หน้าที่ดังกล่าวจะคล้ายคลึงกับหน้าที่การบริหารตามแนวคิดของการจัดการเชิงกลยุทธ์แต่ความแตกต่าง จะอยู่ที่การจัดการเชิงกลยุทธ์จะพิจารณาและคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยภายนอกองค์การ เช่น สภาพแวดล้อมภายนอก สภาพเศรษฐกิจกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ คู่แข่งขันและการสร้างความได้เปรียบ ทางการแข่งขัน เป็นต้น การบริหารโดยทั่วไปจะเน้นหนักที่การบริหารภายในองค์การมากกว่า ในขณะที่การจัดการเชิงกลยุทธ์จะเน้นหนักที่การแข่งขันระหว่างองค์การต่างๆ เพื่อสร้างความได้เปรียบในระยะยาว ส่วนการบริหารงาน โดยทั่วไปจะมุ่งเน้นการสร้างความได้เปรียบในระยะสั้น โดยให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานทางการเงินและการจัดการองค์การภายในเป็นหลัก การจัดการเชิงกลยุทธ์จะทำให้ผู้บริหารตระหนักถึงแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่งอาจก่อให้เกิดโอกาสหรือข้อจำกัด รวมทั้งมีส่วนช่วยให้ผู้บริหารสามารถสร้างแนวคิดในการปรับปรุงทรัพยากรต่างๆ ภายในองค์การให้สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

การที่ผู้บริหารงานสาธารณสุขจะต้องศึกษาหรือทำความเข้าใจการจัดการเชิงกลยุทธ์ เนื่องจากการจัดการเชิงกลยุทธ์จะส่งผลกระทบต่อองค์การ ดังนี้

๑. ช่วยให้องค์การมีกรอบและทิศทางที่ชัดเจน โดยกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การ อย่างเป็นระบบ ดังนั้น การจัดการเชิงกลยุทธ์จึงเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางขององค์การจะเป็นแนวทางในการกำกับ ใช้ทรัพยากรขององค์การได้อย่างเหมาะสม

๒. ช่วยให้ผู้บริหารคิดอย่างเป็นระบบ โดยการพิจารณาถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก องค์การทำให้ผู้บริหารงานสาธารณสุขสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงนั้นทำให้นักบริหารสามารถกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงได้

๓. ช่วยสร้างความพร้อมให้องค์การในการกำหนดวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ ขององค์การ องค์การจะต้องทำการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การเพื่อคิดค้น แนวทางในการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุดท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ นำไปสู่การจัดการความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ทำให้องค์การมีการเตรียมความพร้อมในการรับกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงรวมทั้งช่วยเตรียมความพร้อมและพัฒนาบุคลากรที่อยู่ภายในองค์การเนื่องจากการพัฒนาเชิงกลยุทธ์จะต้องมีการสร้างความเข้าใจและแนวทางในการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นของสภาพแวดล้อมและคู่แข่ง

๔. ช่วยสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขัน ความได้เปรียบทางการแข่งขันนี้สามารถเกิดขึ้นจากการนำเสนอสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ การนำเสนอสินค้าและบริการที่มีคุณค่าเหมาะสมกับราคาการจัดการเชิงกลยุทธ์จึงเป็น ความพยายามในการแข่งขันกับศักยภาพของตนเอง หรือในเชิงเปรียบเทียบกับองค์การอื่นๆ เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายตาม ความคาดหวังของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จะช่วยสร้างประสิทธิภาพและศักยภาพในการแข่งขัน ให้แก่องค์การและเสริมสร้างการพัฒนาขีดความสามารถทางการบริหารของนักบริหารงานสาธารณสุข

๕. ช่วยให้การดำเนินงานเกิดความสอดคล้องในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากมีการกำหนดกลยุทธ์การประยุกต์ใช้ และการตรวจสอบควบคุมไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดความเข้าใจตรงกันและเกิดความร่วมมือโดยเฉพาะความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์การอีกทั้งจะช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการ บริหารองค์การในส่วนต่างๆ นอกจากนี้แล้วการจัดการเชิงกลยุทธ์ยังช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์การเข้าใจในภาพรวม โดยเฉพาะเป้าหมายในการดำเนินงานทำให้สามารถจัดลำดับการดำเนินงานตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนได้

๖. ช่วยให้องค์การมีมุมมองที่ครอบคลุม โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียการจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นวิธีการบริหารที่คำนึงถึงปัจจัยภายในและภายนอก ซึ่งหมายความรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การเช่น เจ้าหน้าที่ ประชาชน ผู้รับบริการและคู่แข่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนมีความคาดหวังต่อองค์การแตกต่างกัน หากองค์การสามารถตอบสนองความคาดหวังดังกล่าวได้ก็จะทำให้บุคคลเหล่านั้น ให้การสนับสนุนหรือให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน ในทางกลับกัน หากองค์การละเลยความคาดหวังดังกล่าว อาจเกิดความเคลื่อนไหวที่ส่งผลลบต่อองค์การเช่น การฟ้องร้อง หรือไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน เป็นต้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นเครื่องมือสำคัญของนักบริหารงานสาธารณสุขสมัยใหม่ เพราะการจัดการเชิงกลยุทธ์จะเกี่ยวข้องกับอนาคตในระยะยาวขององค์การทั้งหมดจะนำไปสู่การเพิ่มโอกาสของความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การได้เสนอแนะและความท้าทายของการจัดการเชิงกลยุทธ์อยู่ที่การศึกษาวิเคราะห์ และประเมินสภาพการณ์ เพื่อการวางแผนและผลกตต้นกลยุทธ์ไปสู่เป้าหมาย ซึ่งลักษณะสำคัญของการจัดการยุทธ์มีดังนี้

๑) เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นถึงอนาคต (Future - Oriented) การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นอนาคต โดยการสร้างหรือกำหนดวิสัยทัศน์พันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างเป็นระบบ โดยการ ๑๕ คัดการณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และนำมาปรับทิศทางทางการดำเนินงาน เพื่อให้้องค์การมีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะแตกต่างจากการบริหารวัน ต่อวัน อันเป็นการมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามวิสัยทัศน์พันธกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้นไม่จำเป็นต้องมีลักษณะที่คงที่เสมอไป สามารถปรับเปลี่ยนได้เพื่อให้สอดคล้องกับ สภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

๒) เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการจัดการต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การ (Change - Oriented) การจัดการเชิงกลยุทธ์มุ่งเน้นความสำคัญต่อการจัดการการเปลี่ยนแปลงขององค์การทั้งระบบซึ่งครอบคลุมโครงสร้างขององค์การ เทคโนโลยีบุคลากรและทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อให้สอดคล้องและเกื้อหนุนต่อยุทธศาสตร์ขององค์การและสามารถผลักดันให้องค์การบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

๓) เป็นการบริหารองค์การแบบองค์รวม (Holistic Approach) การจัดการเชิงกลยุทธ์มุ่งเน้นที่ภาพรวม ทั้งหมดขององค์การมากกว่าการพิจารณาองค์การแบบแยกส่วน เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการบรรลุถึงเป้าหมายโดยรวมขององค์การทั้งหมด และยังมี การถ่ายทอดวิสัยทัศน์พันธกิจวัตถุประสงค์นโยบายและกลยุทธ์จากระดับบนลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ทิศทางการดำเนินการขององค์การเป็นไปในทิศทางที่นำไปสู่จุดหมายเดียวกัน ในการจัดการเชิงกลยุทธ์นั้น การถ่ายทอดเจตนารมณ์เชิงกลยุทธ์ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายโดยรวมขององค์การ

๔) เป็นการบริหารองค์การที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ในการดำเนินงาน (Result – Based Focus)

การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารที่มุ่งเน้น และให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์การดำเนินงาน โดยมีการระบุเป้าหมายวัตถุประสงค์ รวมทั้งตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน มีการประสานและหล่อหลอมทรัพยากรไปใช้ในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้โดยเป็น วัตถุประสงค์ที่ตอบสนองต่อสภาวะแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ

๕) เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การ (Stakeholder - Oriented)

การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นและคำนึงถึงความต้องการขององค์การและความสำคัญของผู้ที่มีส่วนได้ ส่วนเสียกับองค์การหลายกลุ่ม เช่น ประชาชน ผู้นำชุมชน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้ององค์การอิสระและองค์การ บริหารส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ผู้บริหารงานสาธารณสุขมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ความต้องการของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องขณะเดียวกัน ต้องคำนึงถึงและสามารถจัดลำดับความสำคัญ ที่เหมาะสมในการสนองตอบต่อผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การทั้งหมดอีกด้วย

๖) เป็นการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการวางแผนระยะยาว (Long – Range Planning)

การจัดการเชิงกลยุทธ์ และการตัดสินใจทางด้านกลยุทธ์มักมีความเกี่ยวข้องหรือมีผลต่อทิศทางการดำเนินงานในระยะยาวขององค์การ ๑๖ คำถามที่มักจะพบเสมอสำหรับการศึกษาทางด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์ก็คือการจัดการเชิงกลยุทธ์มีความแตกต่างจากการจัดการในด้านอื่นๆ อย่างไร ซึ่งถ้าจะพิจารณากันจริงๆ แล้วการจัดการเชิงกลยุทธ์นับเป็นทักษะทางด้านการจัดการชนิดหนึ่งจะแตกต่างจากการจัดการโดยทั่วไปบ้างในบางประเด็น โดยเมื่อพิจารณาภาพรวม ทิศทางการจัดการทั้ง ๒ ประเภท มีดังนี้

สรุป

กลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นจากขั้นตอนการกำหนดกลยุทธ์เป็นเพียงแนวความคิดที่ต้องได้รับการทดสอบหรือการนำไปใช้งานจริง การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) เป็นขั้นตอนต่อเนื่องจากการกำหนดกลยุทธ์ที่ให้ความสำคัญกับการวางแผนและดำเนินงาน เพื่อให้กลยุทธ์เกิดประโยชน์แก่องค์การ อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ (ณัฐพันธ์ เสงี่ยมพันธ์ ๒๕๕๒) การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติเป็นการดำเนินการในขั้นตอนที่ ๓ ของกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุด และเป็นขั้นตอนที่มีโอกาสประสบความสำเร็จล้มเหลวมากที่สุด ในกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์รวมทั้งยังเป็นขั้นตอนที่ถือได้ว่ามีความแตกต่างในด้านจุดมุ่งเน้นที่ผิดไปจากสองขั้นตอนแรก โดยในสองขั้นตอนแรกซึ่งเป็นขั้นตอนของการวิเคราะห์และการจัดทำกลยุทธ์จะเป็นการมุ่งเน้นไปที่การสร้างความสามารถทางการแข่งขันและมุ่งเน้นไปที่การตลาดเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ขั้นตอนของการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติจะเป็นการมุ่งเน้น ไปที่การดำเนินงานภายใน หรือระบบการปฏิบัติงานภายในองค์การ (Operation management) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในด้านการบริหารงานบุคคลการเงินและกระบวนการอื่นๆ ในการควบคุมระบบปฏิบัติงานภายในเป็นสำคัญ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความสามารถของผู้นาองค์การในการกระตุ้นและอำนวยความสะดวกให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การ สามารถสร้างแรงจูงใจผู้ปฏิบัติงานในการพัฒนาศักยภาพของตน มีการปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง มีการสร้างสรรค์วัฒนธรรมองค์การ สนับสนุนกลยุทธ์เพื่อให้ผลการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติเป็นหน้าที่

ของบุคลากรทุกคนในองค์กร โดยมีผู้บริหารแต่ละหน่วยงานเป็นผู้นำ ในการประยุกต์ใช้และบุคลากรทุกคน ต้องให้ความร่วมมือ (เกริกยศ ชลาชนเดชะ และชูชัย ศรชานี ๒๕๔๙)

การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติถือว่าเป็นขั้นตอนที่มีความยากลำบากมากกว่าการจัดทำกลยุทธ์ในขั้นตอนนี้ เป็นการถ่ายทอดกลยุทธ์ในระดับองค์กร (Corporate Strategy) ที่อยู่ในแผนกลยุทธ์ ไปสู่กลยุทธ์ในระดับธุรกิจ (Business Strategy) และกลยุทธ์ระดับปฏิบัติ (Functional Strategy) โดยการกำหนดเป็นโครงการแผนปฏิบัติการ และงบประมาณเพื่อรองรับในขั้นตอนนี้ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้ความเป็นผู้นำ การจูงใจผู้ปฏิบัติงานและความสามารถในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงองค์กร ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับทักษะทางการบริหารหลายอย่าง เพราะกลยุทธ์ใหม่ที่ได้นำมาไม่ได้หมายความว่าผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดจะเชื่อฟัง และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกลยุทธ์นั้น

ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งเกิดจากการผสมคำสองคำ คือ Demos กับ Kratein หรือ Demos หมายถึง ประชาชน และ Krators หรือ Kratein หมายถึง การปกครอง ฉะนั้น ประชาธิปไตย (Demoskratia) หมายถึง การปกครองโดยประชาชน

ส่วนคำว่าประชาธิปไตย ที่ใช้ในภาษาไทยของเรานั้นบัญญัติขึ้นโดยเทียบกับศัพท์ภาษาอังกฤษ เป็นการนำเอาคำสองคำมารวมกันคือ ประชา ซึ่งเป็นคำสันสกฤต รูปคำเดิม คือ ประชา แปลว่า ราชนกร หรือประชาชนและคำว่า อธิปไตย แปลว่า ความเป็นใหญ่อย่างยิ่ง ฉะนั้นประชาธิปไตยจึงหมายถึงระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ

ความหมายตามที่มาและขอบเขตอำนาจ มีผู้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่าอำนาจสูงสุดมาจากประชาชน ทั้งนี้ โดยอ้างว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิและเสรีภาพโดยธรรมชาติ พวกเขาสามารถที่จะคิดและกระทำการใด ๆ ได้ แต่เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม เขาจะสละสิทธิและอำนาจบางประการให้กับผู้ปกครอง เพื่อใช้อำนาจนั้นดำเนินการภายในกรอบที่กำหนด ฉะนั้น เราจะพบว่ารัฐบาลในประเทศประชาธิปไตยนั้นจะมีอำนาจที่มีขอบเขต

ความหมายที่เน้นเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค นักปรัชญาการเมืองหลายท่านที่ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองที่ดีก็คือ การปกครองที่เคารพสิทธิและความเสมอภาคของมนุษย์ เชื่อว่าสมาชิกของสังคมทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคม เพื่อพัฒนาตนเองและสังคมโดยรวม นอกจากนี้ระบบการเมืองจะต้องเปิดโอกาส หรือให้ เสรีภาพแก่ประชาชนในการดำเนินการใด ๆ ภายใต้กฎระเบียบของสังคมด้วย ซึ่งรูปแบบการปกครอง ดังกล่าวก็คือ ระบอบประชาธิปไตย

ความหมายที่เน้นการเข้ามีส่วนร่วมหรือเสียงของประชาชน ในเมื่อระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ใช้อำนาจนี้อำนาจองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สุขของตนเอง บทบาทของประชาชนในทางการเมือง จึงมีความสำคัญมากในระบอบนี้ ฉะนั้นผู้กล่าวว่า ประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชน คือ เสียงสรรค เป็นระบอบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมดำเนินการเพื่อสร้างสรรค์สังคมของตนเอง กิจกรรมการเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชน อาจเป็น

ทางอ้อมโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทน หรืออาจเป็นทางตรง เช่น การประท้วง การร้องเรียน ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลรับทราบถึงปัญหา เป็นต้น

ความหมายที่เน้นเจตนารมณ์ของประชาชน ประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น แห่งสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตยไว้อย่างกระชับและคมคายว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ที่ถือเสมือนเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของประชาชน รัฐบาลเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก หรือได้รับเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ รัฐบาลจะคงอยู่ในอำนาจต่อได้เมื่อวาระสิ้นสุดลง ก็โดยการแสดงให้ ประชาชน ผู้เลือกตั้งเห็นว่ารัฐบาลสามารถสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เท่านั้น

ดังนั้น หลักประชาธิปไตย หมายถึง รูปแบบการดำเนินชีวิตที่ยึดมั่นในคารวะธรรม สามัคคีธรรม และปัญหาธรรม โดยร่วมมือกันรับผิดชอบ นับถือและให้เกียรติกันและกันใช้ปัญญาเป็นหลักในการทำงาน และเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว ไม่ให้กระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ให้หลงนับถือในเรื่องที่เสียหายทุกคน ร่วมมือกันแบ่งปันกันและประสานงานกันเพื่อการแก้ไขปัญหาลุล่วงไปได้

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินด้านการแพทย์สาธารณสุข โดยใช้หลัก ประชาธิปไตยต่อการมีส่วนร่วมพัฒนา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลไปสู่ความสงบสุขของสังคมโดยรวม และสร้างจริยธรรม หลักคุณธรรม เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ ในการสร้างความสมดุลและลดปัญหาด้านการแพทย์และสาธารณสุขได้เป็นอย่างดีสืบไป

บรรณานุกรม

อรณิข รุ่งธิปานนท์, ๒๕๕๓ หน้า ๖, รัฐสภाराชาอาณาจักร: สภาสამัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน
สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สุรชัย ศิริไกร, ๒๕๕๐, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๙ ประจำปี ๒๕๕๐
เรื่อง วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรมและการปกครอง (Political Culture, Ethics and
Governance), จัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า (กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์)

ศาสตราจารย์ ศรีราชา เจริญพานิช, พัฒนาการของประชาธิปไตยแบบไทย ๆ หลักสูตรนิติธรรมเพื่อ
ประชาธิปไตย รุ่นที่ ๒,

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๔, ดุสิตธานีศูนย์การเรียนรู้ประชาธิปไตยแห่งแรกของไทย,
กรุงเทพมหานคร, กันยายน

ปาริชาติ เทพอารักษ์, ๒๕๔๐, สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมภิบาล รากฐานสังคมอยู่เย็นเป็นสุข, วารสาร
เศรษฐกิจและสังคม มกราคม – มีนาคม

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร

สุขุม นวลสกุล, วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, ๒๕๒๔, การเมืองและการปกครอง= Thai government and politics,
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ๒๕๒๙, ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย, วิทยานิพนธ์สถาบัน
วิชาการทหารบกชั้นสูง

ไพโรจน์ ชัยนาม, ๒๕๑๕, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับการปกครองของไทย,
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัทมา สุปกำปัง, การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน : บทเรียนจากอดีตสู่ “สิทธิ” ที่เป็นจริงได้
ในทางปฏิบัติ, บทความสถาบันพระปกเกล้า”, สืบค้นเมื่อ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๑ จาก
<https://www.kpi.ac.th>

วัชรวิชัย ไชยสาร, พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง:
การเมืองภาคประชาชน, สืบค้นเมื่อ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ จาก <http://www.parliament.go.th>

John Keane : Monitory Democracy, Paper prepared for the ESRC Seminar Series, The Open
University, Milton Keynes Keynes, March ๒๐๐๘ และประจักษ์ ก้องกีรติ, ๒๕๕๖,
ประชาธิปไตย ของฉัน ของท่าน และของเธอ, สืบค้นเมื่อ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ จาก [http://v-
reform.org/meaningof-democracy](http://v-reform.org/meaningof-democracy)

เกริกยศ ชลาชนเดชะ (๒๕๔๖)แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์ ใน การวางแผนกลยุทธ์และการพัฒนา
คุณภาพบริการของโรงพยาบาล มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี

เกริกยศ ชลาชนเดชะ และชูชัย ศรขำนิ (๒๕๔๙) การนำ กลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติใน การวางแผนกลยุทธ์
และการพัฒนาคุณภาพบริการของโรงพยาบาลนนทบุรีพิมพ์ครั้งที่๒มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (๒๕๕๒) การจัดการเชิงกลยุทธ์ กรุงเทพมหานคร ซีเอ็ดยูเคชั่น

ธนชัย ยมจินดา (๒๕๔๘) “แนวคิดและหลักการการบริหารเชิงกลยุทธ์” ใน การจัดการเชิงกลยุทธ์ ในภาครัฐกิจ
นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ปกรณ์ ปรียากร (๒๕๔๔) การวางแผนกลยุทธ์ แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์สมรรถม

พัทธ์รณจ วัฒนสินธุ์ และพสุ เดชะรินทร์ (๒๕๔๒)การจัดการเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจ กรุงเทพมหานคร
โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิชิต อุอัน(๒๕๔๘)การจัดการเชิงกลยุทธ์ ขั้นตอนและวิธีวิเคราะห์กรณีศึกษาเชิงกลยุทธ์และแผนธุรกิจ
พิมพ์ครั้งที่๒กรุงเทพมหานคร บริษัท เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส จำกัด

เสนาะ ดิยาวัว(๒๕๕๐) การบริหารกลยุทธ์พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อนิวัช แก้วจำนง (๒๕๕๑) การจัดการเชิงกลยุทธ์สงขลา บริษัทนำสินโฆษณา