

การนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา 2019 ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย

IMPLEMENTING GOVERNMENT ADMINISTRATION POLICIES TOWARD EPIDEMIC PREVENTION THE SPREAD OF CORONAVIRUS DISEASE 2019 IN THE UPPER NORTH OF THAILAND

ชวิศา ชวกุล และ จรัสพงศ์ คลังกรณ์

Chawisa Chawakul and Jaruspong Klungkorn

มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

Western University

E.Mail : chawisa_chawakul@yahoo.com

Received 8 April 2022; Revised 29 April 2023; Accepted 29 April 2023.



บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งศึกษาสภาพการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติ เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย ใช้แนวคิดจาก บทเรียนจากการนำศาสตร์และศิลป์ทางการบริหารงานภาครัฐในการป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 เป็น กรอบการวิจัย พื้นที่วิจัย คือ ภาคเหนือตอนบน กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ ผู้นำ ท้องถิ่น ผู้แทนชุมชน ใน 4 จังหวัดคือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง และลำพูน จำนวน 20 คน ใช้วิธีการคัดเลือก แบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาแล้ว เขียนบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย พบว่า 1) ผลการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐได้ผลดี 2) ด้านปัจจัยสนับสนุนการนำ นโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติสามารถลดจำนวนผู้ติดเชื้อได้ 3) การถอดบทเรียนจากการนำศาสตร์ และศิลป์ทางการบริหารงานภาครัฐ มีความโปร่งใสและปรับให้เข้ากับสถานการณ์ได้ ข้อค้นพบจากงานวิจัยนี้จะ เป็นประโยชน์ในการสร้างศาสตร์การบริหารงานภาครัฐมุ่งปรับระบบบริหารราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ความ มีอิสระบริหารงานในพื้นที่ การมีส่วนร่วมภาคเอกชนและประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ การใช้ งบประมาณอย่างคุ้มค่า โปร่งใสตรวจสอบได้ ซึ่งสัมพันธ์กับศิลปะภาวะผู้นำที่บริหารมุ่งเน้นผลงาน ด้วยการส่ง มอบบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข ส่งผลให้การแพร่ระบาด COVID 19 ในจังหวัดภาคเหนือตอนบน

คำสำคัญ: นโยบายรัฐบาล, ศิลป์ทางการบริหาร, การแพร่ระบาดโควิด 19

Abstract

This research adopts a qualitative research approach to present the findings of the study on the situation of the application of science and art in government administration in preventing the spread of COVID-19. The study is based on the concept of lessons learned from the implementation of government administration policies in the fight against COVID-19 as its

research framework. The research area is located in the upper northern region and the sample group consists of 20 local leaders and community representatives in 4 provinces - Chiang Mai, Chiang Rai, Lamphang, and Lamphun - selected through a purposive sampling method. The research tool utilized was an in-depth interview and the data was analyzed using content analysis and presented in a descriptive narrative.

The results indicated that: 1) the implementation of government administration policies is effective in reducing the spread of COVID-19; 2) factors supporting the implementation of government administration policies, such as transparency, adaptability, and collaboration, play a crucial role in preventing the spread of the virus; and 3) lessons learned from the application of science and art in government administration reveal the importance of efficient budgeting, transparent operations, and effective leadership. The results of this research can be used to inform the development of a science of government administration that is flexible and adaptive to changing situations, with an emphasis on performance and delivering public health services. This is evidenced by the low number of COVID-19 cases reported in the upper northern provinces between February and August 2020.

Keywords: Government Policy, Administrative arts, Covid 19 epidemic

บทนำ

ปรากฏการณ์โรคระบาดทั่วโลกในปี ค.ศ. 2019 เกิดจากการวิจัยเชิงทดลองในสถาบันวิทยาไวรัสอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ค้นพบไวรัส 2019-nCoV มีลักษณะคล้ายไวรัสโรค SARS ที่ 79% และคล้ายไวรัสโรค MERS ที่ 50% เคยพบในปี ค.ศ. 1960 (Ministry of Health, Department of Disease Control, 2020) สามารถแพร่กระจายจากสัตว์สู่คน โดยเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจ ฟักตัวบริเวณโพรงจมูกและลำคอ ใช้เวลาประมาณ 14 วันก่อนเข้าสู่ปอด (Wilaiporn Suphan and others, 2020) หากได้รับการรักษาอย่างถูกวิธีสามารถหายเป็นปกติได้ แต่ปอดถูกทำลายไม่อาจฟื้นฟูกลับสู่สภาพเดิมได้ ทำให้ระบบการหายใจผิดปกติไป (Chanathip Changwat, 2020) ในขณะที่บางรายต้องเสียชีวิตเพราะหายใจเองไม่ได้ ต้องใช้เครื่องมือทางการแพทย์ เช่น เครื่องช่วยหายใจ หีอกความดันลบ ฯลฯ (International Health Facility Guidelines, 2017) อาการของผู้ติดเชื้อระยะนี้ต้องทนทุกข์ทรมาน ทุกภาคส่วนพยายามป้องกันมิได้เกิดการแพร่ระบาดออกไปได้ แต่ศูนย์ควบคุมเชื้อโรคของประเทศจีนยังไม่มีมาตรการควบคุมที่เท่าทันต่อเชื้อโรค จึงเกิดการแพร่ระบาดสู่ภายนอก ลุกลามในหลายประเทศทั่วโลก สร้างความเสียหายต่อชีวิต เศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเกษตรกรรม เห็นได้จากสถิติเมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2563 พบประชากรในหลายประเทศติดเชื้อจำนวน 1,982,939 คน และเสียชีวิต 126,761 คน (Dong, Du, & Gardner, 2020) องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้ให้ความสำคัญต่อการระบาดที่รุนแรงของไวรัสเฉพาะถิ่นอู่ฮั่น เป็นไวรัสอุบัติใหม่ของโลก มีชื่อทางการว่า COVID 19

สถานการณ์การแพร่ระบาด COVID 19 ไปทั่วโลก รวมถึงระบาดเข้าสู่ประเทศไทยโดยนักท่องเที่ยวสัญชาติจีน เพศหญิงจากเมืองอู่ฮั่น เดินทางเข้ามาที่สนามบินสุวรรณภูมิ ในวันที่ 12 มกราคม 2563 มีอาการป่วยจึงได้เข้ารับการรักษา ผลการตรวจเลือดพบว่าได้รับเชื้อ COVID 19 ทำให้ศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุขต้องติดตามผู้สัมผัสที่มีความเสี่ยงสูง โดยพบชายไทยอาชีพขับรถแท็กซี่ใน

กรุงเทพมหานคร ไม่มีประวัติเดินทางไปประเทศจีน ซึ่งได้รับเชื้อจากการรับนักท่องเที่ยวหญิงชาวจีนที่ได้รับเชื้อ COVID 19 ไปส่งโรงพยาบาล กระทั่งได้รับการรักษาจนหายเป็นปกติ (Chockanchitchai, 2020) จากการปฏิบัติงานเชิงรุกของกระทรวงสาธารณสุข พบผู้ติดเชื้อรายที่ 19 ณ วันที่ 31 มกราคม 2563 กระทรวงสาธารณสุข ประกาศ เรื่อง ชื่อและอาการสำคัญของโรคติดต่ออันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2563 ยกย่อง COVID 19 เป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2563 และในวันที่ 6 มีนาคม 2563 ประกาศแบ่งลักษณะพื้นที่เสี่ยง 2 ประเภท คือ เขตโรคติดต่ออันตราย และพื้นที่ที่มีการระบาดต่อเนื่อง ในวันที่ 12 มีนาคม 2563 สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโควิด-19 (ศบค.) มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโควิด-19 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีทุกกระทรวง หัวหน้ากรม กอง เป็นกรรมการ มีบทบาทสำคัญคือ กำหนดนโยบาย กรอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลและมาตรการเร่งด่วนเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติ (Ministry of Public Health, Department of Disease Control, Emergency Operations Center 2020)

กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานต้นสังกัดกำกับดูแลราชการส่วนภูมิภาค 77 จังหวัด ได้นำนโยบายรัฐบาล การป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ประกาศและคำสั่งของจังหวัดที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 (Royal Gazette, 2020) มีคำสั่งเฉพาะแต่ละจังหวัด และยังส่งหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0211.3/ว 1729 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2563 เรื่อง มาตรการในการป้องกันการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ถึงผู้ว่าราชการทุกจังหวัด เพื่อนำนโยบายไปดำเนินการเพื่อยับยั้งการระบาด COVID 19 ให้เกิดประสิทธิผล หากเกิดเหตุจำเป็นเร่งด่วน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ได้ตามความเหมาะสม ในขณะเดียวกัน ศบค. ในนามรัฐบาลได้วางแผนทางการป้องกันปรากฏเหตุการณ์สำคัญในแต่ละช่วงเวลา คือ วันที่ 3 เมษายน 2563 ประกาศห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานในยามวิกาลทั่วประเทศ ระหว่างเวลา 22.00–04.00 น. เดือนพฤษภาคม 2563 รัฐบาลเยียวยาประชาชนผ่านโครงการไทยชนะ และมีมาตรการผ่อนปรนอนุญาตให้เปิดห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า สถานออกกำลังกายบางส่วน แต่ให้ปิดบริการเวลา 20.00 น. ขยายเวลาออกนอกเคหสถานจาก 22.00 เป็น 23.00 น. คณะรัฐมนตรีมีมติต่ออายุพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินอีก 1 เดือนในวันที่ 27 พฤษภาคม 2563 ต่อมา ศบค. ประกาศมาตรการผ่อนปรนระยะที่ 3 ให้เคลื่อนย้ายข้ามจังหวัดได้ มีผลในวันที่ 15 มิถุนายน 2563 และมาตรการผ่อนปรนระยะที่ 4 และระยะที่ 5 ในวันที่ 8 กรกฎาคม 2563 พบทหารอียิปต์ติดโควิด 19 ไม่ได้กักตัว วันที่ 10 กรกฎาคม 2563 พบผู้ป่วยเด็กครอบครัวอุปถัมภ์ติดโควิด-19 ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ไม่ได้กักตัว ศบค. ประกาศล็อกดาวน์กรุงเทพมหานครและปริมณฑล 6 จังหวัด ตั้งแต่วันที่ 12 กรกฎาคม 2563 และมีมติขยายเวลาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินไปถึงวันที่ 30 กันยายน 2563 ทำให้วันที่ 31 สิงหาคม 2563 พบผู้ป่วยที่อาจติดเชื้อรายแรกในรอบ 97 วัน

บทความวิจัยนี้นำเสนอการนำนโยบายบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติเพื่อยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรงตามกฎหมายควบคุมโรค ปรากฏการณ์ให้เห็นเงื่อนไขความสำเร็จและข้อจำกัดในการบริหารงานภาครัฐผ่านหลักการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติในภาคเหนือตอนบน กรณีการป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ช่วงเดือนกุมภาพันธ์-สิงหาคม 2563 โดยนำผลที่ได้จากการศึกษามาจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารงานภาครัฐในเชิงปฏิบัติการและเชิงวิชาการ รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมและภูมิคุ้มกันการแพร่ระบาดที่อาจเกิดขึ้นในจังหวัดอื่นของประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยสนับสนุนการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย
3. เพื่อถอดบทเรียนจากการนำศาสตร์และศิลป์ทางการบริหารงานภาครัฐ และเสนอแนะแนวทางการป้องกันโรคติดต่อร้ายแรงทั้งเชิงปฏิบัติการและเชิงวิชาการ

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษานโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติการป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ไปปฏิบัติในภาคเหนือตอนบน ใช้การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ สำหรับแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัยได้ทำการอธิบายดังในตาราง

ชื่อนักวิชาการ	พ.ศ./ค.ศ.	แนวคิด
เรืองวิทย์ เกษตรสุวรรณ	2554	อธิบายแนวคิดการจัดการองค์การภาครัฐแนวใหม่ การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานวัดได้ ใช้กลไกการตลาดเปิดโอกาสในการแข่งขันทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนในการเข้าร่วมการลงทุนอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ การให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
Fred E. Fiedler	1967	ตัวแบบผู้นำ 2 ลักษณะ 1. ผู้นำแบบมุ่งความสัมพันธ์ (Relationship-oriented leader) เป็นผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์กับทีมงาน สร้างความไว้วางใจจากผู้ตาม และเปิดรับฟังข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และ 2. ผู้นำมุ่งเน้นผลงาน (Task-oriented leader) คือ ผู้นำที่มุ่งความสัมฤทธิ์ของงาน จึงต้องมีความสามารถกำหนดทิศทางและมาตรฐานการทำงานที่ชัดเจน
Bass and Avolio	1994	ศิลปะผู้นำในการบริหาร 4 องค์ประกอบ 1. การมีอิทธิพลเชิงอุดมคติ (Charisma or Idealized Influence) 2. การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) 3. ผู้นำเป็นผู้กระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) และ 4) คำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration)
Kotler P.	2000	ศิลปะภาวะผู้นำ การสร้างอิทธิพลที่จูงใจผู้อื่นร่วมปฏิบัติงานสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ส่วนการบริหารเป็นเรื่องการจัดการระบบงานและกระบวนการทำงานในองค์การให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
Denhardt and Denhardt	2011	การบริหารงานภาครัฐเป็นการดำเนินงานบนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการต้องทำหน้าที่ฟัง มากกว่าสั่ง และรับใช้หรือให้บริการ มากกว่ากำกับหรือควบคุม
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ	2551	ทรัพยากรทางการบริหาร หรือปัจจัยสนับสนุนการบริหารงานภาครัฐ 9 ปัจจัย (9 M's)

ปกรณ ศิริประกอบ 2560	การบริการสาธารณะแนวใหม่ ประกอบด้วยรากฐาน 4 ประการคือ (1) ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง (2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (3) มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และ (4) รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่
สุทธินันท์ สุวรรณ 2563 วิจิตร	แนวคิดการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาค

วรรณกรรมที่นำมาใช้ประกอบการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ซึ่งเป็นภารกิจขององค์การภาครัฐที่ต้องส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนในช่วงวิกฤตโรคติดต่ออันตรายร้ายแรง ทั้งนี้เพื่อถอดบทเรียนอันนำไปสู่บทสรุป อภิปรายผล และจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อราชการส่วนภูมิภาคเกี่ยวเนื่องถึงส่วนท้องถิ่นต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยเทคนิคการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสาระสำคัญจากแนวคิดทฤษฎี และค้นคว้าเนื้อหาเกี่ยวกับสภาพการนำนโยบายบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 และอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม เน้นหลักการศาสตร์และศิลปะการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) เพื่อวิเคราะห์ลักษณะการนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติ รวมทั้งศึกษาปัจจัยสนับสนุนและก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานภาครัฐ

ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาภาคสนามในพื้นที่เป้าหมาย 4 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง และลำพูน เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล โดยนัดหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แบ่งเป็น 4 กลุ่มคือ กลุ่ม 1 ผู้บริหารระดับสูง ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง และผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารระดับกลาง 2 หน่วยงานคือ สาธารณสุขจังหวัด และสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใน 4 จังหวัด และกลุ่มที่ 3 ผู้นำท้องถิ่น 4 จังหวัด จังหวัดละ 2 คน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด 20 คน

ขั้นตอนที่ 3 การสร้างเครื่องมือการวิจัยคือ คำถามนำการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) และจัดเตรียมอุปกรณ์บันทึกข้อมูล เครื่องมือบันทึกภาพและเสียง และตัวผู้วิจัยทำหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อมูล

ขั้นตอนที่ 4 ประเด็นสำคัญสำหรับการรวบรวมข้อมูลเน้น 3 ประเด็น ได้แก่ 1. เจาะประเด็นการบริหารงานภาครัฐที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย 2. รวบรวมข้อมูลเชิงลึกให้เกิดความชัดเจนในแต่ละประเด็น และ 3. แสวงหาข้อมูลรายละเอียดของแต่ละประเด็นที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุมและตอบวัตถุประสงค์การศึกษาอย่างครบถ้วน

ขั้นตอนที่ 5 ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ขั้นตอนที่ 6 สรุปผลการศึกษา โดยนำเสนอผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะจากการศึกษาในรูปแบบการพรรณนา (Description) ดังกรอบแนวคิดการศึกษา (Conceptual Framework)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษสามารถตอบวัตถุประสงค์ตามลำดับดังนี้

1. สภาพการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย พบว่า นับจากที่ COVID 19 ได้ระบาดเข้าสู่ประเทศไทย โดยนักท่องเที่ยวชาวจีนในเดือนมกราคม 2563 เกิดการแพร่ระบาดช่วงเดือนกุมภาพันธ์-สิงหาคม 2563 ทั่วประเทศ โดยพบผู้ป่วยรายใหม่เพิ่มขึ้นและเสียชีวิตสะสมมากขึ้นโดยลำดับ กระทรวงสาธารณสุขในนามรัฐบาลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ประกาศ COVID 19 เป็นโรคติดต่ออันตรายร้ายแรง ทั้งนี้เมื่อประมวลค่าสัมพันธจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง และลำพูน ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาด COVID 19 เนื่องจากเป็นเมืองการท่องเที่ยว จึงมีการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐมาปฏิบัติ ทุกจังหวัดปฏิบัติตามมาตรการของรัฐบาลโดย ศบค. ที่กำหนดให้ทุกคนปฏิบัติตามคือ เว้นระยะห่างทางสังคม 1-2 เมตร กินอาหารร้อน ใช้ช้อนตัวเอง สวมหน้ากากอนามัย ล้างมือด้วยสบู่หรือแอลกอฮอล์ เป็นต้น

ความคล้ายคลึงในการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานภาครัฐเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ของ 4 จังหวัดคือ การใช้มาตรการจาก ศบค. เป็นหลัก แต่งตั้งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ดำเนินการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย การออกคำสั่งจังหวัด ประกาศมาตรการจังหวัด ยึดตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การเบิกจ่ายงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก บริหารจัดการวัคซีนตามการจัดสรรของส่วนกลาง การระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ตลอดจนการสื่อสารผ่านทุกช่องเพื่อแจ้งข่าวสาร ประชาสัมพันธ์สถานการณ์ รวมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับเชื้อไวรัสและการป้องกันตน

ความแตกต่างกันในการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานภาครัฐเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ของ 4 จังหวัดคือ ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัด และการจัดบริการสาธารณะ การให้ความช่วยเหลือเยียวยาประชาชน การจัดตั้งทีมงานหรือ Volume เฉพาะกิจ และมรรควิธีในการปฏิบัติงาน และการจัดสรรทรัพยากร สรุปสภาพการณ์เป็นจังหวัดดังนี้

จังหวัดเชียงใหม่ พื้นที่ปลายทางที่ได้รับเชื้อจากคนนอกจังหวัด แพร่ระบาดจากสถานบันเทิงและสถานประกอบการ มีการดำเนินการตามมาตรการของ ศบค. และกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัด อาทิ นำผู้มีความเสี่ยงตรวจ Swab หาเชื้อ สอบสวนโรค แบ่งกลุ่มเสี่ยงเป็น เสี่ยงมาก เสี่ยงปานกลาง เสี่ยงต่ำ ลงทะเบียน กักตัวสังเกตอาการ จัดบริการให้ความช่วยเหลือ เยียวยา รวมทั้งการประกาศห้ามเข้าในที่ชุมนุม คำสั่งจังหวัดการปิดสถานบันเทิง คำสั่งจังหวัด

จังหวัดเชียงราย นำนโยบายการบริหารงานจากส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่ ผ่านศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาด (ศบค.มท.) ตามข้อกำหนดมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยบูรณาการสรรพกำลังภายในพื้นที่จากทุกภาคส่วน ประกอบด้วย ทหาร ตำรวจ อสม. ภาคเอกชน ประชาชน ภายใต้มาตรการของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดเชียงราย ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานมีบทบาทสำคัญในการออกคำสั่ง/ประกาศที่เกี่ยวข้องการห้ามเข้าในสถานที่ชุมชน แออัด ปิดสถานที่เสี่ยงบางแห่งเพื่อควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19

จังหวัดลำพูน นำนโยบายการบริหารงานมาปฏิบัติเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 คือ 1) ติดตามการแถลงข่าวจาก ศบค. ประจำทุกวัน เวลา 11.00 น. 2) ตรวจสอบ/ประเมินสถานการณ์ความรุนแรงจากสื่อหลักทุกช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ 3) แต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ 3 คณะ คือ 1) คณะทำงานประเมินสถานการณ์และขับเคลื่อนนโยบายภายในจังหวัดลำพูน 2) คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดลำพูน มีหน้าที่ประเมินสถานการณ์และกำหนดแนวทางการบริหาร 3) คณะทำงาน ศบค.จ.ลพ. ทำหน้าที่ประสานข้อมูล คำสั่งการตามแนวทางปฏิบัติระหว่างกระทรวงมหาดไทย (ศบค.มท.) เพื่อป้องกัน COVID 19 ในจังหวัดลำพูน

มีการสั่งการเกี่ยวข้องกับจังหวัดลำพูน 3) คณะทำงานศูนย์ปฏิบัติการควบคุมโรคจังหวัดลำพูน (ศปก.จ.ลพ.) เป็นคณะทำงานขับเคลื่อนการนำมาตรการจังหวัดลำพูนไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ ศปก.จ.ลพ. / ศปก.อบจ.ลพ. / ศปก.อำเภอ และ ศปก.ตำบล

จังหวัดลำปาง เตรียมตัวก่อนน่านโยบายมาปฏิบัติมีการป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ตั้งแต่การตรวจพบเชื้อสายพันธุ์ใหม่ที่เมืองอุฮั่น แผนการเตรียมความพร้อมในการป้องกันและควบคุมโรค แบ่งเป็น 3 ระยะ ระยะที่ 1 ก่อนพบผู้ป่วย จากการพบผู้ป่วยในสาธารณรัฐประชาชนจีน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะนั้นประเทศไทยไม่พบการติดเชื้อ ระยะที่ 2 ประเทศไทยประกาศภาวะฉุกเฉิน รัฐบาลมีคำสั่งให้ปิดสถานที่เสี่ยง และพบผู้ป่วยติดเชื้อในอำเภองาว ยืนยันผลการตรวจทางห้องปฏิบัติการจำนวน 4 ราย ระยะที่ 3 การเตรียมความพร้อม เพื่อรับสถานการณ์ระยะต่อไป โดย 1) ใช้การบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการ จัดทำประกาศ/คำสั่ง/มาตรการ เพื่อบังคับในแต่ละสถานการณ์และระดับความรุนแรง พร้อมทั้งระดมทรัพยากรภายในจังหวัด 2) ใช้มาตรการเฝ้าระวังโรค ด้วยการติดตามข้อมูลสถานการณ์ทั้งต่างประเทศและในประเทศ เพื่อวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในจังหวัดลำปาง นำผลเสนอผู้บริหารและคณะกรรมการ เพื่อกำหนดมาตรการเฝ้าระวัง บุคคลที่เดินทางจากนอกพื้นที่ จากพื้นที่เสี่ยง เฝ้าระวังประชาชนที่มีอาการเข้าเกณฑ์สอบสวนโรค 3) ใช้มาตรการเตรียมความพร้อมในพื้นที่ ได้แก่ ทีมเฝ้าระวัง วัสดุอุปกรณ์ ระบบ สถานที่กักกัน การสอบสวนควบคุมโรค ประกอบด้วย ทีมสอบสวนโรค วัสดุอุปกรณ์ มาตรการป้องกันโรค โดยให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ สถานที่กักตัว 14 วัน ส่งอาหารจากบริการภาคเอกชน (GAP PANDA)

ดังนั้น การน่านโยบายการบริหารงานภาครัฐมาปฏิบัติในสภาพการแพร่ระบาด COVID 19 นโยบายรัฐบาลได้มอบให้ภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดบริหารจัดการเพื่อป้องกัน ยับยั้ง ลดความเสี่ยงการติดเชื้อจากประชาชนกลุ่มเสี่ยง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีเอกภาพสามารถตัดสินใจใช้มาตรการต่อต้านการแพร่ระบาด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินใจเลือกมรรควิธีให้เกิดความคล่องตัว เท่าทันต่อสถานการณ์ มีการปรับระบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ องค์ความรู้ที่ได้รับ คือ 1) การใช้มรรควิธีในการพัฒนาคุณภาพการบริการสาธารณะ เกิดความเชื่อมั่นต่อบริการสาธารณสุขภาครัฐมากขึ้น 2) มรรควิธีการจัดสรรสวัสดิการสังคมของรัฐ ในการรักษาพยาบาล การกักตัว การเยียวยาความเดือดร้อนอย่างเหมาะสม 3) การบูรณาการเชิงการบริหาร การสั่งการ การบังคับบัญชา และการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการในจังหวัด มีความเป็นเอกภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นที่ยอมรับของประชาชนในจังหวัด 4) การจัดระเบียบบริหารและการจัดหาวัคซีน การจัดระบบข้อมูลเพื่อการเข้าถึงและการฉีด 5) การพัฒนาคุณภาพชีวิต การจัดระเบียบสังคมเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาชนการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองอย่างมีส่วนร่วม 6) การปรับปรุงแบบการใช้จ่ายงบประมาณในสถานการณ์ฉุกเฉิน กระทำได้อย่างคุ้มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ และ 7) ภาวะผู้นำด้านบริหารงานภาครัฐของผู้ว่าราชการจังหวัด การน่านโยบายมาปฏิบัติมีการออกคำสั่ง ประกาศใช้มาตรการ การวางแผนเฝ้าระวัง กลยุทธ์การป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 กระทำให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเชิงประจักษ์

2. ปัจจัยสนับสนุนต่อการน่านโยบายการบริหารงานภาครัฐมาปฏิบัติเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย (ใน 4 จังหวัดภาคเหนือตอนบน) พบว่า ด้านอำนาจการบริหาร ที่มอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ในรูปการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมโรคตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ควบคู่กับภาวะผู้นำในการกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ในปฏิบัติงาน โดยการประสานงาน (Co-ordination) ความร่วมมือจากราชการส่วนภูมิภาค อาทิสํานักงานสาธารณสุขจังหวัด และข้าราชการฝ่ายทหาร ตำรวจ พลเรือน และส่วนท้องถิ่น ด้านทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ การใช้ทรัพยากรคน (Man) ในรูปคณะกรรมการ และทีมงานภาคสนาม ทรัพยากรเงิน

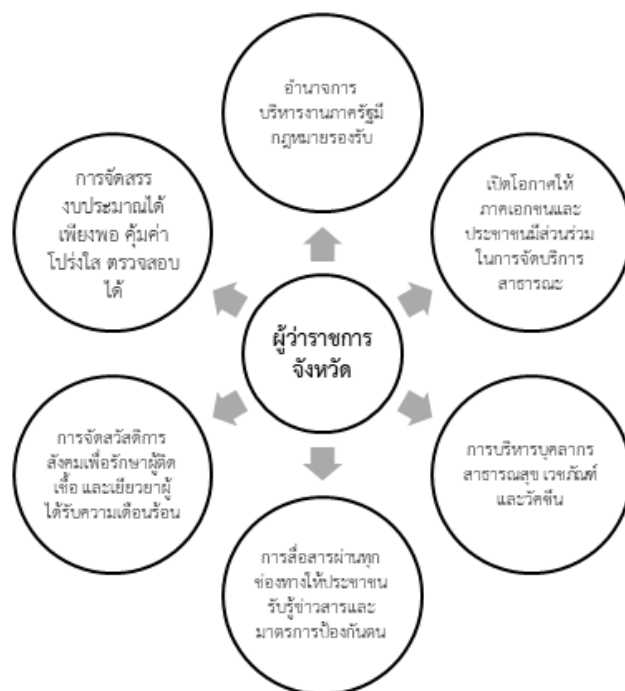
(Money) จากงบประมาณแผ่นดินผ่านสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหลัก และงบประมาณสมทบจากองค์กรปกครองท้องถิ่น และเงินสนับสนุนจากภาคเอกชนและประชาชน สำหรับช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจาก COVID 19 อาทิ วัคซีน ยารักษาอาการเฉพาะหน้า สถานที่กักตัว อาหารสำเร็จรูป รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ (Material) ได้แก่ เครื่องมือสื่อสารเพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันตัว ประกาศปิดโรงเรียน สถานที่ต่าง ๆ ปัจจัยสำคัญที่สุดคือ การกระจายอำนาจสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในสถานการณ์วิกฤติ กล่าวได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่สุดและเป็นเงื่อนไขความสำเร็จในการนโยบายนโยบายการบริหารงานภาครัฐมาปฏิบัติ ของ 4 จังหวัดภาคเหนือตอนบน คือ ปัจจัยด้านอำนาจการบริหารงานภาครัฐ จาก การกระจายอำนาจราชการส่วนกลางแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีเอกภาพ ทั้งการบังคับบัญชา ความมีอิสระในการตัดสินใจ และภาวะผู้นำในการบริหารสั่งการเพื่อบูรณาการงาน ปัจจัยการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมอย่างเท่าทันต่อสถานการณ์ และสนองตอบต่อประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม สนองความต้องการของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นสามารถป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ให้อยู่ในระดับต่ำ

3. การถอดบทเรียนจากการนำศาสตร์และศิลป์ทางการบริหารภาครัฐเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย พบว่า ใน 4 จังหวัดภาคเหนือตอนบน จากสถานการณ์วิกฤตการณ์โรคติดต่ออันตรายร้ายแรงกระจายไปทั่วโลก โดยที่สถานการณ์ประเทศไทยตรวจผู้ติดเชื้อเมื่อเดือนมกราคม 2563 และเพิ่มขึ้นจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้รัฐบาลประกาศมาตรการเพื่อยับยั้งการระบาด ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งเกิดความตื่นตระหนก (panic) ต้องเผชิญกับความยากลำบาก วัฒนธรรมการดำเนินชีวิตต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม รวมถึงภาครัฐก็เอกชนต้องประสบปัญหาการปิดให้บริการ จำกัดเวลาการใช้บริการ การ Lockdown จังหวัดการเข้าออกพื้นที่มีการตรวจคัดกรองอย่างเข้มงวด มาตรการหยุดงานและบางส่วนทำงานที่บ้าน (Work from Home) ฯลฯ การถอดบทเรียนจากการแพร่ระบาด COVID 19 สามารถประยุกต์วิกฤติให้โอกาสสำหรับการบริหารงานภาครัฐของส่วนภูมิภาค และเสนอแนะแนวทางการป้องกันโรคติดต่อร้ายแรง ได้ดังนี้

1. การเตรียมความพร้อม เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน รองรับสิ่งที่นอกเหนือความคาดหมาย
2. การวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อม เมื่อเกิดการแพร่ระบาด COVID 19 ผู้นำจังหวัดต้องมีหลักคิดตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์สร้างสรรค์ เตรียมความพร้อมด้านทักษะการเรียนรู้ตลอดชีวิต
3. การใช้เครื่องมือสื่อสาร เพื่อการบริหารจัดการ มาตรการทำงานอยู่บ้าน การอำนวยความสะดวกประชาชน
4. การเงินการงบประมาณ สิ่งที่ต้องเรียนรู้คือ การจัดหารายได้ เพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน เมื่อเผชิญสถานการณ์วิกฤติหรือฉุกเฉินยอมรับมีประสิทธิภาพ
5. การมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาด COVID 19 เป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือจากหลายภาคส่วน
6. เกิดองค์ความรู้สิ่งใหม่ จากสถานการณ์ COVID 19 ก่อให้เกิดวิถีชีวิตใหม่ (New Normal) จึงเป็นโอกาสดีที่ควรนำความรู้ใหม่มาปรับใช้กับระบบราชการ นำระบบบริหารจัดการองค์กรภาครัฐแนวใหม่ มุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่าขั้นตอนหรือระดับชั้นการสั่งการ

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า ภายใต้วิกฤตย่อมเกิดโอกาสที่ดีตามมา เมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาด COVID 19 ย่อมสะท้อนให้เห็นปัญหา ซึ่งเป็นบทเรียนสำคัญต่อมนุษยชาติและผู้นำ ที่ต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา การถอดบทเรียนเป็นการจุดประกายต่อการเตรียมความพร้อม การสร้างภูมิคุ้มกัน การจัดสรร

ทรัพยากรทางการในภาวะฉุกเฉิน การเปิดโอกาสทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม มีความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนและมั่นคง



แผนภาพที่ 1 การปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานภาครัฐเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19

อภิปรายผล

1. สภาพการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ในภาคเหนือตอนบน กำหนดช่วงระยะเวลาตั้งแต่กุมภาพันธ์-สิงหาคม 2563 หลังจากการแพร่ระบาดเข้าสู่ประเทศไทยเมื่อมกราคม 2563 ในการนี้กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำประกาศกระทรวง และหนังสือราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติในการป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะใน 4 จังหวัดภาคเหนือตอนบน จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง และลำพูน จากการให้ข้อมูลของผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสาธารณสุขจังหวัด ผู้บริหารสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้นำชุมชนว่า ด้วยบริบทในแต่ละจังหวัดมีแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยม สถานบันเทิงและร้านอาหารกึ่งผับให้บริการเป็นจำนวนมาก อีกทั้งสถานที่จัดกิจกรรมตามวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น เช่น วัด ตลาด ห้างสรรพสินค้า ฯลฯ ถูกจัดเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาด COVID 19 เมื่อได้รับมอบนโยบายที่มีวัตถุประสงค์หลักคือมุ่งป้องกันการแพร่ระบาดฯ ไม่มีผู้ติดเชื้อ โดยมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางการบริหารงานภาครัฐ สามารถใช้อำนาจทางการปกครองได้เสมือนเป็นรัฐบาลท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารรัฐกิจ (Administrative Decentralization) อันมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายสามารถใช้อำนาจทางการปกครองและการบริหารของจังหวัดได้อย่างเป็นเอกภาพ ทำให้การปฏิบัติภารกิจและจัดบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทัวถึง เสมอภาค ตลอดจนการบูรณาการส่วนราชการที่มาประจำในจังหวัด (Function) ลดพิธีกรรมขั้นตอนที่เป็นอุปสรรคตามระบบราชการการได้ค่อนข้างดี การจัดระบบบริหารราชการมีความคล่องตัว ผลการศึกษาที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการระบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต้องรับคำสั่ง นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานจากส่วนกลาง จึงขาดความมีอิสระและเอกภาพในการบริหารงานภาครัฐ แต่เมื่อได้รับมอบอำนาจการบริหารได้เต็มที่ จึงเป็นโอกาสที่ผู้ว่าราชการ

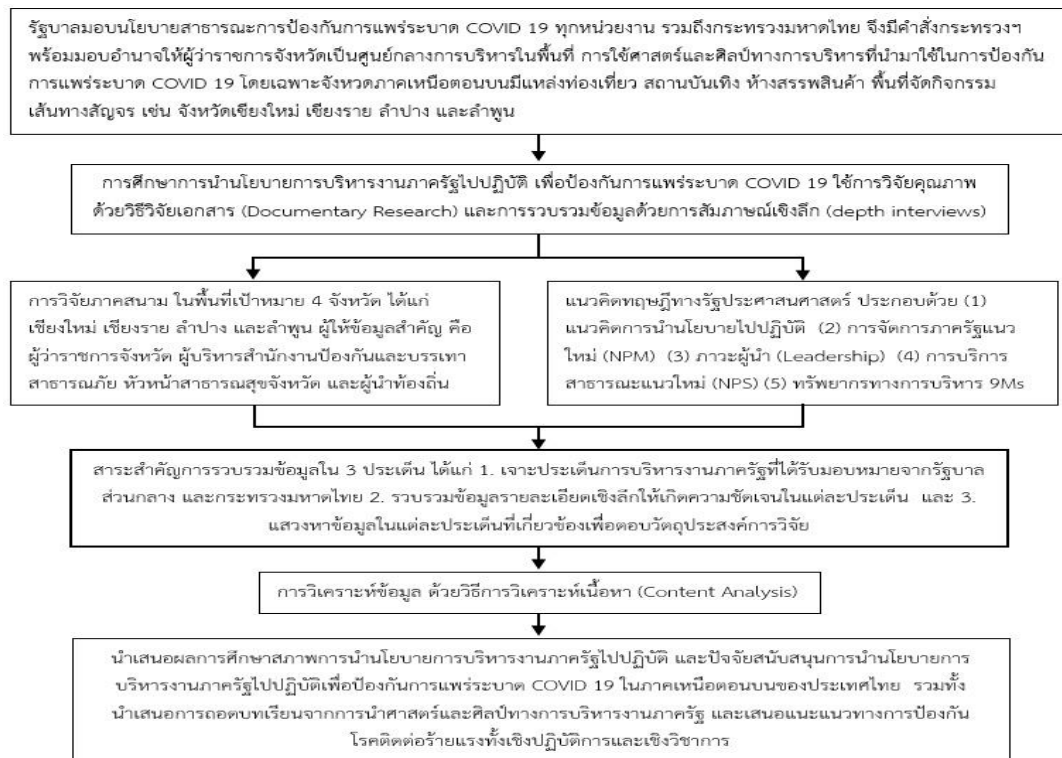
จังหวัดได้แสดงภาวะผู้นำ แสดงวิสัยทัศน์ ปฏิบัติงานตามภารกิจเร่งด่วน การนำผู้ใต้บังคับบัญชา การบูรณาการหน่วยราชการในจังหวัด ภาคเอกชน ภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ซึ่งสอดคล้องกับศาสตร์ว่าด้วยการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ ตามแนวคิดการจัดการองค์การภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) สอดคล้องกับศึกษาของ Mariana Mazzucato & Rainer Kattel (2020) พบว่า การควบคุมการระบาด COVID 19 ภาครัฐต้องมีความสามารถแบบค่อยเป็นค่อยไป รวมถึงความสามารถในการปรับตัวและพัฒนาองค์ความรู้ในการจัดบริการสาธารณะที่สนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะความสามารถในการควบคุมการบริหารจัดการแบบยืดหยุ่น รวมถึงการควบคุมข้อมูลนวัตกรรมดิจิทัล และพบว่าความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านการบังคับใช้กฎหมาย มีกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งหรือประกาศจังหวัดคำนึงถึงหลักนิติธรรม กรณีการใช้มาตรการเชิงบังคับ และมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมหรือสร้างความร่วมมือจากภาคเอกชนและประชาชน สอดคล้องกับแนวคิดของ David Osborne & Ted Gaebler (1992) กล่าวว่า การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน การมอบบริการสาธารณะต้องเป็นเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม และควรดำเนินงานตามหลักการบริหารงานภาครัฐต้องอยู่บนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย (Denhardt and Denhardt, 2011)

2. ปัจจัยสนับสนุนการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐมาปฏิบัติเพื่อป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 ในภาคเหนือตอนบน พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายมากที่สุดคือ อำนาจการบริหารที่มอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบกับภาวะผู้นำ และการเปิดโอกาสให้มีภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนนโยบายภาครัฐ ผลการศึกษาที่ปรากฏเช่นนี้อาจเป็นเพราะ การบริหารงานจังหวัดมุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรม สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Martínez-Córdoba, Benito, & García-Sánchez (2021) ที่ศึกษาประสิทธิภาพการป้องกันการแพร่ระบาด COVID 19 พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลคือ ภาวะผู้นำในองค์กร และการปฏิบัติงานตามหลักนิติธรรมทำให้การจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกล่าวคือ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ ความสามารถกำหนดกลยุทธ์ มีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ สามารถเชิญชวนให้ทุกฝ่าย อาทิ ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ บุคลากรสาธารณสุข ภาคเอกชน ประชาชน ร่วมเสียสละเวลา ทรัพยากร ร่วมปฏิบัติการในฐานะทีมงานที่เข้มแข็ง สอดคล้องกับการศึกษาของ Sanya Kenaphoom and Burachat Jandaeng (2019) ศึกษาเรื่อง ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ สามารถใช้เป็นแนวทางที่หน่วยงานภาครัฐนำมาใช้แก้ปัญหาและพัฒนาองค์กรรวมของประเทศชาติให้สนองตอบหรือแก้ปัญหาคุณภาพชีวิตของพลเมืองในรัฐให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นได้

3. การถอดบทเรียนจากการนำศาสตร์และศิลป์ทางการบริหารภาครัฐ และเสนอแนะมาตรการวิธีการป้องกันอุบัติภัยร้ายแรงเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ จากแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ จังหวัดภาคเหนือตอนบน ใช้มาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) ที่เป็นการเว้นระยะห่างระหว่างบุคคล (Physical Distancing) มาตรการควบคุมโรค (Self-quarantine) และการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) เพื่อลดการแพร่กระจายโรค คือการให้ผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดโรคแยกตัวเองออกจากครอบครัว ชุมชน หรือสังคม ส่วนมาตรการกักกันผู้เดินทางทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเข้ามาในราชอาณาจักร (Alternative State Quarantine) และมาตรการ Lockdown การปิดประเทศหรือปิดพรมแดน ห้ามบุคคลในประเทศเดินทางออกนอกประเทศ เพื่อลดหรือป้องกันการเพิ่มขึ้นอย่างฉับพลันในการเกิดโรคในช่วงเวลาหนึ่ง อาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มขนาดเล็กและท้องถิ่น ทั้งนี้การใช้มาตรการที่ประสบความสำเร็จได้ ภาครัฐต้องมีการบริหารวิธีการปกครองภาครัฐแบบสังคมเครือข่าย สอดคล้องกับแนวคิดของ Powell (1990) การบริหารวิธีการปกครองแบบภาครัฐเครือข่าย (Network Governance) เป็นรูปแบบสังคมหรือองค์การทางสังคมที่มีความสัมพันธ์เชิงสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคล ซึ่งใช้กระบวนการตัดสินใจแบบแนวนอนมากกว่าแนวดิ่ง ใน

ลักษณะการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความรู้ และการสนทนา สามารถปฏิบัติได้ในแง่ของความไม่แน่นอนความซับซ้อนและวิกฤติ ซึ่งต้องการข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ และต้องได้รับการแก้ไขอย่างสร้างสรรค์ ในขณะที่การบริหารวิธีการปกครองภาครัฐโดยความร่วมมือกัน (Collaborative Governance) เป็นการทำงานร่วมกันในทุกด้านของการตัดสินใจและการปฏิบัติตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายไปจนถึงการประเมินผลลัพธ์ กิจกรรมทุกด้านต้องมาจากการตัดสินใจร่วมกัน บริบทเพื่อการทำงานร่วมกัน คือ สภาพแวดล้อมภายในที่มีการจัดตั้งความร่วมมือ กระบวนการปรึกษาหารือ และการเป็นผู้นำที่เอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือ องค์ประกอบของ Collaborative Governance คือ 1) การสร้างเครือข่ายพันธมิตรที่หลากหลาย 2) การทำงานร่วมกันต้องมีอำนาจและอิสระในการตัดสินใจและดำเนินการ 3) แนวทางที่ขับเคลื่อนด้วยปัญหา และ 4) การให้ความสำคัญกับการเรียนรู้และการประเมินผล (Ansell & Gash, 2008) เพื่อให้การดำเนินงานของเครือข่ายเกิดความยั่งยืน มรรควิธีการทำงานที่ตกลงร่วมกัน พร้อมกับกระบวนการแนะนำพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้อง และความสามัคคีที่ต่อเนื่อง ผู้นำเครือข่ายต้องสร้างความร่วมมือด้วยภาวะผู้นำในการอำนวยความสะดวก (Facilitative Leadership) ซึ่งเป็นหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและรักษาความสัมพันธ์ ผู้นำในบริบทการทำงานร่วมกัน

สรุปองค์ความรู้



แผนภาพที่ 2 องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษา

องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาการนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดโรคติดต่อไวรัสโคโรนา 2019 ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทยพบว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น แนวทางขั้นตอนต่าง ๆ ดังที่แสดงเป็นแผนภาพที่ 1 ซึ่งสามารถนำแนวทางในการปฏิบัติงานไปปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และพัฒนาอันจะเป็นประโยชน์ด้านการป้องกันควบคุมโรคระบาด อีกทั้งยังพัฒนาแนวทางการทำงานของภาครัฐได้อย่างต่อเนื่องเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการสั่งการในอนาคต เพื่อประโยชน์แก่ชุมชน สังคม และมีรากฐานที่มั่นคงด้านเศรษฐกิจในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. รัฐบาลควรปรับกระบวนการตัดสินใจการบริหารราชการแผ่นดินจากการดำเนินงานโดยรัฐบาลไปสู่การบริหารผ่านองค์กรทางสังคมแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ด้วยการใช้แผนและขั้นตอนกระจายอำนาจแก่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในรูปแบบการบริหารราชการแบบบูรณาการ การบริหารงานภาครัฐเป็นการดำเนินงานบนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการต้องทำหน้าที่ ฟัง มากกว่า สั่ง และให้บริการ มากกว่า กำกับหรือควบคุม ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ ลดตามลำดับชั้น (Hierarchy) การบริหารสั่งการจากแนวดิ่ง (Vertical) มาเป็นแนวราบ (Horizontal) เฉพาะเจาะจงหน้าที่แบบมุ่งเน้นงาน (Task-Oriented Authority Compliance) ให้นำไปปฏิบัติงานได้ในทันที โดยนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) มากกว่าเน้นวิธีการ ตลอดจนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Public Participation) หรือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมดำเนินการ (Partnership) กับภาคเอกชน อีกทั้งระดมความคิดเห็นและผนึกกำลังทุกภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมทุกประเภทของจังหวัด

2. ความมอบอำนาจ (Delegation) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นศูนย์กลางการบริหารอย่างมีเอกภาพ และมีอำนาจสั่งการข้าราชการของราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในจังหวัด (Function) รวมถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับท้องถิ่น อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพื่อบูรณาการงานได้อย่างไร้รอยต่อ สามารถป้องกันวิกฤตการณ์โรคระบาดหรือเหตุฉุกเฉินอื่นใด ได้อย่างครอบคลุม เป็นวัฒนธรรมองค์กรเพื่อเผชิญกับภัยคุกคามได้ทุกรูปแบบ

3. การจัดบริการสาธารณะผู้ว่าราชการจังหวัดควรพิจารณานำรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) เน้นการค้นหาลผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest) คิดเชิงกลยุทธ์แต่ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) และใช้หลักบริการแก่พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. การนำนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปปฏิบัติกรณีฉุกเฉินในอนาคต การวิจัยและพัฒนา (R&D) ด้านการบริหารทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ การบริหารทรัพยากรบุคคล (Man) การพัฒนามรรควิธีการบริหาร (Management) เพื่อสนับสนุนภาวะผู้นำ (Leadership) สำหรับผู้บริหารระดับสูงขององค์การภาครัฐนั้น การบริหารงบประมาณ (Money) เพื่อเพิ่มรายรับโดยลดรายจ่าย การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Materials) ตัวอย่างเช่น การบริหารวัคซีน เวชภัณฑ์ ยารักษาโรค เป็นต้น

2. นำองค์การในส่วนภูมิภาค หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสาธารณสุขจังหวัด ผู้บริหารราชการส่วนกลางที่ไปประจำในจังหวัด ควรมีองค์ความรู้ด้านการสื่อสาร ทั้งการรับรู้ข่าวสาร และความสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ ตลอดจนการแถลงข่าวสารกรณีเกิดสถานการณ์ภาวะฉุกเฉิน สามารถทำหน้าที่เป็นผู้นำมวลชน เพื่อประชาสัมพันธ์ รณรงค์ เผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนได้รับรู้อย่างเท่าทันต่อเหตุการณ์ และทั่วถึงให้ประชาชน

3. หน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาค มีศักยภาพในการจัดทำหรือจัดเตรียมข้อมูลด้านสาธารณสุขของประชาชนในจังหวัด มีการจัดทำข้อมูลแบบ Big data อาทิ ข้อมูลการฉีดวัคซีน ข้อมูลผู้เคยได้รับเชื้อ เป็นต้น

References

- Department of Disease Control, Ministry of Public Health. (2020). Report on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Bangkok: Agricultural Cooperative Association of Thailand Printing House.
- Chailek C, Doctor. (2020). When is it called being cured from Covid? After being sick, what must be done? Retrieved August 9, 2020, 2020, from <https://thestandard.co/recovered-from-covid-what-should-i-do/>.
- Sriram N. (2014). Concepts of local public service arrangements. Nonthaburi: Sukhothai University Press, Thammathirat.
- Government Gazette. (2020). Announcement of the Ministry of Interior regarding provincial announcements and orders issued by the provincial governor. According to the Communicable Disease Act B.E. 2558. Volume 137, Special Section 104 Ngor, dated 1 May 2020.
- Kasetsuwan R. (2011). Introduction to Public Administration. 4th printing, Bangkok : Bophit printing
- Suphan W., Ong-iam A., Lertkowitz S., Wichitwetphaisan P. (2020). How will you deal with COVID-19? How to suppress feelings? *Anesthesiology* 2020; 46(3) special issue.
- Suwanwijit S. (2020). Decentralization of governance. *Mahachulalongkornrajavidyalaya University Year 8, No. 5.* 123-134.
- Akin Rapeepat. (2004). Participation of People in Development Task. Bangkok: Public Health Policy Studies Center.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571
- Bass, B.M., & Avolio, B.J. (1994). *Transformational Leadership Development*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Chockanchitchai S. (2020). COVID-19: A new wave of outbreaks in Thailand at the end of 2020. *Journal of the Association of Preventive Medicine of Thailand*, 10(3), 1-2.
- David Osborne and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. London: Addison-Wesley Publ. Co.
- Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. (2011). *The new public service: serving, not steering*. New York: M. E. Sharpe, inc.
- Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn. (1975) "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*. Vol. 6 No.4: 447.
- Dong, E., Du, H., & Gardner, L. (2020). An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time. *The Lancet Infectious Diseases*, 20(5), 533– 534. doi: 10.1016/S1473-3099(20)30120-1.
- Fiedler E. Fred. (1967). *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw-Hill.

- Hogdes, Ron. (2005). Introduction. In *Governance and the Public Sector*. Ron Hogdes, eds. Cheltenham. UK and Northampton. MA. USA. Pp. xi-xviii.
- International Health Facility Guidelines. (2017). Isolation Rooms. Retrieved August 9, 2020 Available form: http://healthfacilityguidelines.com/ViewPDF/ViewIndex_PDF/iHFG_part_d_isolation_rooms
- Kotler, P., and Lee, N. (2005). *Corporate social responsibility: Doing the most good for your company and your cause*. New York: John Wiley & Sons.
- Kotter P. (2000). *Marketing Management*, 10th edition. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Mariana, M. and Rainer, K. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. Published online doi: 10.1093/oxrep/graa031.
- Martínez-Córdoba, B., and García-Sánchez. (2021). Efficiency in the governance of the Covid-19 pandemic: political and territorial factors. *Globalization and Health* Volume 17, Article number: 113.
- Martínez-Córdoba, P.J., Benito, B. and García-Sánchez, IM. (2021). Efficiency in the governance of the Covid-19 pandemic: political and territorial factors. *Global Health*. 17, 113.
- Ministry of Public Health, Department of Disease Control, Emergency Operations Center. (2020). *Information for protecting yourself from COVID-19*, Publication Document. Bangkok: Agricultural Cooperative Rally of Thailand Printing House.
- Oakley, P. (1984). *Approaches to participation in rural development*. Geneva: International Office.
- Powell, W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12. Pp. 295-336.
- Siriprakob P. (2015). *3 Paradigm of Public Administration: Concepts, Theories and Practical Methods*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House.
- Kenaphoom S., Jandaeng B. (2019). Theory Model of Public Policy Implementation. *Journal of Local Governance and Innovation*: Vol.3 No.1 pp. 95-115.

