

ความสามารถในการบริหารจัดการและการสนองต่อภาวะวิกฤติการแพร่ระบาดของ ไวรัสโควิด-19 ขององค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ*

ประพนธ์ สหพัฒนา**

กุลทิพย์ ศาสตระจุจิ***

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต****

พรพรรณ ประจักษ์เนตร*****

พรเลิศ อาภาณุทัต*****

กรณ หุვნันทน์*****

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสามารถในการบริหารจัดการและการสนองต่อภาวะวิกฤติ (การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19) ขององค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยเน้นวิธีการเชิงคุณภาพเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึก ผ่านการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสัมภาษณ์กลุ่ม จากการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง 9 หน่วยงาน ผลการศึกษาพบว่า 1) องค์การมีการเตรียมความพร้อมในการตั้งรับและตอบสนองต่อภาวะวิกฤติการณ์ มีการจัดทำแผนการบริหารความต่อเนื่องที่สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างทันท่วงที 2) องค์การมีการปรับกระบวนการทำงานโดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีมากขึ้น การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 จึงเป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล 3) องค์การมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานจากที่ได้ก็ดี เนื่องจากองค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะมีความคล่องตัวและว่องไวสามารถปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงและพลิกผัน 4) องค์การมีความร่วมมือกับภาคีเครือข่าย เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีพันธกิจและภารกิจเฉพาะ ทำให้มีความหลากหลายในกลุ่มของผู้มีส่วนได้เสีย ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ จึงถือเป็นหมวดหมู่สำคัญในการบรรลุเป้าหมายและพันธกิจขององค์กร อย่างไรก็ตาม องค์การก็เผชิญกับความท้าทายในการบริหารจัดการในช่วงการระบาดของโรคโควิด 19 คือปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการและการประสานงานกับหน่วยงานภายนอก และปัญหาทางด้านงบประมาณ

คำสำคัญ: ความสามารถในการบริหารจัดการ การตอบสนองต่อภาวะวิกฤติ องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ความสามารถในการบริหารจัดการและการตอบสนองขององค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะภายใต้ภาวะวิกฤติ” ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**** คณะพัฒนาระบบและยุทธศาสตร์การบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

***** คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

***** คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

***** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อีเมล: gornhuva@gmail.com

วันที่รับบทความ: 27 เมษายน 2566 วันที่แก้ไขบทความล่าสุด: 29 กรกฎาคม 2566 วันที่อนุมัติการตีพิมพ์: 26 ธันวาคม 2566

A Study of the Capabilities in Management and Response of Organizations Established under a Special Act during the COVID-19 Pandemic*

Prapon Sahapattana**

Kullatip Satararuj***

Phichai Ratnatilaka Na Bhuket****

Pornpun Prajagnate*****

Pornlert Arpanutud*****

Gorn Huvanandana*****

Abstract

The objective of this research is to study the management and crisis response capabilities of organizations established by special acts in response to the COVID-19 pandemic. The study focuses on qualitative methods to collect in-depth data through document analysis, in-depth interviews, and focus group discussions from 9 organizations, selected by purposive sampling. The findings reveal that: 1) Organizations have preparedness plans and continuous management plans that can be promptly adjusted to respond to crisis situations; 2) Organizations have adapted their work processes by utilizing technology more extensively and the COVID-19 pandemic has accelerated the transformation towards digitalization for them; 3) Organizations have the flexibility to change their work practices, work from anywhere for example, as they are established by special royal decree, enabling them to adjust their practices to changing circumstances and challenges; 4) Organizations are capable of collaborating with networks because they have unique missions and tasks, resulting in diversity among their network members. Collaboration between different sectors is therefore a critical factor to achieve the goal and mission of organizations. However, organizations also face challenges in managing the COVID-19 pandemic, including problems with coordination and delays in working with external agencies, as well as budget constraints.

Keywords: Capabilities in management, crisis response, organizations established under a special act

* This article is part of a research project on Management capabilities and responses of organizations established under the Specific Act under Crisis. Which is funded by research funds from the Public Health System Research Institute.

** Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.

*** Graduate School of Communication Arts and Management Innovation

**** Graduate School of Social Development and Management Strategy

***** Graduate School of Communication Arts and Management Innovation

***** School of Liberal Arts, King Mongkut's University of Technology Thonburi.

***** Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

E-mail: gornhuva@gmail.com

Received: April 27, B.E. 2566 Revised: July 29, B.E. 2566 Accepted: December 26, B.E. 2566

บทนำ

องค์การภาครัฐในระบบราชการไทยยังคงมีแนวโน้มการขยายขนาดและโครงสร้างที่ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่และซับซ้อน มีการรวมศูนย์อำนาจ การบริหารงานไม่คล่องตัว ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎระเบียบซึ่งมีจำนวนมากและไม่ทันสมัย จึงได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องเพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าวและสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ดังเช่น การจัดตั้งองค์กรขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งเป็นองค์การรัฐรูปแบบใหม่ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) (Pollitt et al., 2001) ด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน่วยงานรัฐแบบรวมศูนย์ในรูปแบบกระทรวง ทบวง และกรม ไปสู่องค์กรกึ่งอิสระที่มีการกึ่งเฉพาะมีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่น คล่องตัว และมีความสามารถ ประสานการทำงานร่วมกับเครือข่ายต่าง ๆ ในสังคมโดยไม่ติดกรอบการทำงานตามกลไกแนวดิ่งของระบบราชการแบบเดิม (Tangsupvattana et al., 2011)

สาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ประกอบด้วย ประการแรก มีการนำแนวคิดการจัดการภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยมองว่ารูปแบบการบริหารและการจัดการแบบภาคเอกชนทำงานได้ดีกว่าภาครัฐในการบริหารงานและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Henry, 1995; Hood, 1991) เน้นหลักประสิทธิภาพ โดยการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันในการต่าง ๆ ของภาครัฐ และการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า (Hood, 1991) เน้นเรื่องผลการดำเนินงาน การบริหารแบบมืออาชีพ การมีมาตรฐาน และตัวชี้วัดในการดำเนินงานที่ชัดเจน ประการที่สอง การกระจายอำนาจและผ่อนคลายนโยบาย (Delegation and Deregulation) เพื่อให้้องค์การภาครัฐทำงานได้อย่างคล่องตัว จึงเน้นการกระจายอำนาจและมอบอำนาจและผ่อนคลายนโยบายต่าง ๆ เพื่อทำให้องค์การของรัฐมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ผู้บริหารได้ใช้วิจารณญาณมากขึ้น และประการที่สาม ใช้กลไกการตลาดและการทำสัญญา (Contract) เป็นกลไกในการบริหาร การจัดการภาครัฐแนวใหม่มองว่าตลาดเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ (Van De Walle & Hammerschmid, 2011) และเป็นกลไกสำคัญในการเลือกคู่สัญญาที่ดีที่สุด ในราคาที่ต่ำที่สุดภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การจัดจ้างบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกทำงานแทน (Contracting Out) การร่วมลงทุน (Joint Venture) และการทำแฟรนไชส์ (Franchise) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ (Sadka, 2006)

อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) จะมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือการเลียนแบบการบริหารงานของธุรกิจเอกชน (Private-sector Management) เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า ปัจจัยส่งออก และการประเมินผล (Osborne, 2010) มองประชาชนผู้มารับบริการว่าเป็นลูกค้า (Customers) จากลักษณะดังกล่าวกลับกลายเป็นจุดอ่อน คือการมองประชาชนว่าเป็นเพียงลูกค้านั้นไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องเสียทีเดียวเพราะประชาชนมีความต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐมากกว่าการเป็นผู้รับบริการเพียงอย่างเดียว ดังนั้น จึงได้เกิดการพัฒนาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไปสู่การบริหารจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนเป็นเครือข่าย (Network) ในกระบวนการนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน การบริหารจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่เป็นแนวคิดที่เจริญเติบโตในช่วงศตวรรษที่ 21 เหตุอันเนื่องมาจากกระแสของสังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสภาวะแวดล้อมที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง การจัดการภาครัฐในแบบเดิม ๆ ที่เคยปฏิบัติกันอาจจะไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปได้

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะเกิดขึ้นรวม 24 หน่วยงาน องค์การเหล่านี้หลายแห่งมีศักยภาพในการพัฒนาประเทศตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งและได้รับการยอมรับจากสังคมในวงกว้าง ในขณะเดียวกันก็มีบางหน่วยงานได้ถูกตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน และในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาได้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ซึ่งเป็นภาวะวิกฤติที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และประชาชนทั่วประเทศ รวมถึงต่อการดำเนินงานของหน่วยงานทั้ง 24 แห่ง ทั้งนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ต่างได้รับผลกระทบมากน้อยรุนแรงแตกต่างกัน และสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้ในระดับที่แตกต่างกัน หน่วยงานต่าง ๆ ต่างได้รับประสบการณ์และบทเรียนในการบริหารจัดการในสถานการณ์วิกฤตินี้ หลายหน่วยงานสามารถปรับตัวและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพบว่าหนึ่งในปัจจัยความสำเร็จในการบริหารของหลายหน่วยงานในช่วงวิกฤตคือการได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากภาคประชาชนและพลังเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับส่วนหนึ่งของแนวคิดการบริหารจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและการสนองตอบต่อภาวะวิกฤติ (การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19) ขององค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อหาแนวปฏิบัติที่ดีที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ โดยเป็นการศึกษابนฐานแนวคิดที่สำคัญ 2 แนวคิดคือ แนวคิดการบริหารจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนร่วมเป็นเครือข่าย (Network) ในกระบวนการนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรและการแก้ไขปัญหา ร่วมกันในการบริหารจัดการหน่วยงานภายใต้ความสลับซับซ้อนและกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และแนวคิดการบริหารจัดการแบบตอบสนอง (Responsive Governance) ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและแก้ไขปัญหาสาธารณะให้คล่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การวิจัยนี้สามารถสร้างคุณประโยชน์จากการประมวลและวิเคราะห์องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อการสังเคราะห์แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเสนอแนวทางการปรับตัวและการบริหารจัดการองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะให้ทันต่อยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงพลิกผันเสนอต่อหน่วยงานควบคุม กำกับ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นการเผยแพร่องค์ความรู้เฉพาะด้านที่เป็นประโยชน์แก่ผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งผู้ดำเนินนโยบายสาธารณะ รวมถึงภาควิชาการตลอดจนผู้มีความสนใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์การที่มีบริบทเฉพาะดังกล่าว

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาความสามารถในการบริหารจัดการ และการสนองตอบต่อภาวะวิกฤติ (การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19) ขององค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance)

Osborne (2010) ได้จำแนกให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ธรรมภิบาล (Good Governance) และการบริหารการปกครองสาธารณะ (Public Governance) เอาไว้ ดังนั้น บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) มีความเชื่อมโยงกับระบบและกระบวนการภายใน ซึ่งคำนึงถึงทิศทางและ

ความพร้อมรับผิดขององค์การในแง่ของบริการสาธารณะอาจมองได้ว่าเป็นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายขององค์การสาธารณะและผู้บริหารจัดการซึ่งน่านโยบายไปแปลงสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่ Good Governance ได้มุ่งเน้นไปที่การใช้กลไกตลาดในการกระจายจัดสรรทรัพยากรสาธารณะโดยคำนึงถึงมิติทางสังคม รัฐศาสตร์ และการบริหารจัดการ ส่วน Public Governance หรือการบริหารจัดการสาธารณะนั้นได้ถูกจำแนกออกเป็น 5 แขนงย่อย ๆ คือ

1) การบริหารปกครองเชิงรัฐศาสตร์และสังคม ซึ่งพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระดับสถาบันกับสังคม แนวคิดนี้จะไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาครัฐในการกำหนดนโยบายเท่ากับตัวแสดงทางสังคมซึ่งจะมีบทบาทในการเพิ่มความชอบธรรมและผลกระทบเชิงนโยบาย

2) การบริหารปกครองด้วยนโยบายสาธารณะซึ่งพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายและผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงในการพัฒนาและกำกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งรวมถึงการกำหนดทิศทางทางการเมืองโดยเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบาย

3) การบริหารปกครองเชิงบริหาร ให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้แนวคิดของสาขารัฐประศาสนศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ การนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของ “Hollow state” ซึ่งบูรณาการแนวคิดด้านการน่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

4) การบริหารปกครองด้วยสัญญา เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ที่ผูกพันด้วยสัญญาในการให้บริการสาธารณะ ซึ่ง Kettl (2000) มองว่า องค์การสาธารณะในปัจจุบันถูกข้อผูกพันในเชิงสัญญาให้ความรับผิดชอบในระบบของการให้บริการสาธารณะโดยที่องค์กรเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างจำกัด

5) การบริหารปกครองด้วยเครือข่าย เน้นการพิจารณาบทบาทและหน้าที่ของเครือข่ายองค์การซึ่งบริหารจัดการตนเอง ในการดำเนินการให้บริการสาธารณะ ซึ่งมีความแตกต่างจากการบริหารปกครองด้วยนโยบายสาธารณะ ในแง่ที่การบริหารปกครองด้วยเครือข่ายจะพิจารณาบริบทของเครือข่ายในการน่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อให้บริการสาธารณะ

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ถือเป็นการต่อยอดแนวคิดทฤษฎีของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเน้นการจัดสรรทรัพยากรแนวดิ่ง โดยยังยึดโยงกับสายการบังคับบัญชาของระบบราชการ ในขณะที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ให้ความสำคัญแนวคิดทางเลือกสาธารณะ และความเป็นเหตุเป็นผล โดยมีตลาดและกลไกในการกำกับดูแล เพื่อดำเนินการให้บริการสาธารณะ ในขณะที่การบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่นั้น ใช้แนวคิดทฤษฎีเชิงสถาบันและเครือข่าย (Institutional and Network Theory) ในการนำเสนอแนวคิดของความเป็นพหุ (Plurality) อันประกอบด้วย แนวทางการเป็นพหุสถาน (Plural State) ซึ่งให้บทบาทและคุณค่ากับตัวแสดงหลากหลายที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันในการให้บริการสาธารณะ รวมถึงให้ความสำคัญกับกระบวนการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ข้อมูลป้อนกลับแก่ระบบของการกำหนดนโยบายในลักษณะของระบบพหุ (Pluralist System) ดังนั้น แนวคิดนี้จึงมุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภายในเครือข่าย ซึ่งรวมถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่ให้บริการสาธารณะภายใต้บริบทของสภาพแวดล้อมนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ การบริหารนโยบายจึงควรคำนึงถึงความแตกต่างเชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงในระบบเครือข่าย ซึ่งอาจรวมถึงการเจรจาต่อรองของคุณค่าร่วมระหว่างเครือข่ายและผู้มีส่วนได้เสียเพื่อจัดการการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่เป็นแนวคิดที่ได้พัฒนาต่อยอดและขยายผล แนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมุ่งเน้นไปที่มิติของการบริหารจัดการความสัมพันธ์ ความร่วมมือระหว่างเครือข่ายและตัวแสดง บริบทของสภาพแวดล้อมระหว่างองค์กร ความสัมพันธ์ที่ถูกกำกับด้วยข้อผูกพันทางสัญญา และระบบความเป็นพหุ ในการบริหารจัดการนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ท่ามกลางความซับซ้อนในเชิงความสัมพันธ์และโครงสร้าง รวมถึงปัจจัยจากสถานการณ์ภายนอก ซึ่งทำให้การบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่สามารถสังเคราะห์กรอบความคิดที่คำนึงถึงความสัมพันธ์และเครือข่ายระหว่างองค์กร อันจะช่วยพัฒนาภาคีทัศน์ในการบูรณาการ การวิเคราะห์องค์การและเสริมความเข้าใจในปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาองค์การได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูงในยุคพลิกผัน

แนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการแบบตอบสนอง (Responsive Governance)

มโนทัศน์ว่าด้วยการบริหารจัดการ (Governance) เป็นผลมาจากแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจอธิปไตยที่เน้นการปกครองโดยลำดับชั้นการบังคับบัญชาไปเป็นการพึ่งพิงความสามารถของตลาดและเครือข่ายมากขึ้น กล่าวคือ เป็นการขยับจากแนวทางการปกครองแนวดิ่ง ไปสู่แนวราบมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

การบริหารจัดการเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถของรัฐในการจัดการและแก้ไขปัญหาสาธารณะให้ลุล่วง (Kariji & Vinijnaiyapak, B.E. 2563: 4-5)

การบริหารจัดการแบบตอบสนอง หมายถึง การบริหารจัดการที่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้การวางกลยุทธ์ของนโยบาย แผนงาน กิจกรรม และทรัพยากรต้องคำนึงถึงความคาดหวังของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผล สิ่งสำคัญที่สุดคือ พัฒนาสถาบัน โครงสร้าง ระบบ และแนวปฏิบัติที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และประกันการเข้าถึงบริการที่เท่าเทียมกันของทุกคน (United Nations, 2015: 10)

ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการบริหารจัดการแบบตอบสนอง ได้แก่ (USAID/COLOMBIA, 2020: 25) เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนาปรับปรุงความสามารถขององค์การภาครัฐในการเข้าถึงทรัพยากรของภาครัฐและเอกชน เสริมสร้างขีดความสามารถของสถาบันกำกับดูแลระดับประเทศเพื่อป้องกันการฉ้อโกงและจัดการการเงินภาครัฐที่ผิดพลาด พัฒนาและเสริมสร้างเครือข่ายพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการติดตามตรวจสอบ เพิ่มประสิทธิภาพและการตอบสนองระดับสถาบันเพื่อปรับปรุงการสาธารณสุข การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐานของการให้บริการสาธารณะ

การบริหารจัดการแบบตอบสนอง เรียกร้องความร่วมมือจากหลายภาคส่วน จึงเป็นการเพิ่มความซับซ้อนให้กับการบริหารจัดการแบบดั้งเดิมและสถาบันภาครัฐ ฝ่ายบริหารสมัยใหม่จำเป็นต้องสามารถตอบสนองความต้องการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะโดยกำหนดกรอบกฎหมายที่เหมาะสม กำหนดหน้าที่ขององค์กรที่ได้รับมอบหมาย ช่องทางและรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เชื่อถือได้ นอกเหนือจากการให้บริการอย่างต่อเนื่อง ยังต้องมีความสามารถในการ

ส่งเสริม ควบคุม และจัดการความร่วมมือระหว่างระดับของรัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ จำเป็นต้องมีความสามารถในการใช้กลยุทธ์ที่บูรณาการด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ทั้งหมดนี้มุ่งเป้าไปที่การประสานงานการดำเนินการตามนโยบายของหลายองค์การที่รับผิดชอบร่วมกันเพื่อประสิทธิภาพของแผนงานและการให้บริการ รวมทั้งประสิทธิผลของผลลัพธ์การพัฒนา ความท้าทายจะซับซ้อนยิ่งขึ้นเมื่อมีความแตกต่างของวัตถุประสงค์ มุมมอง และการจัดการระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องและองค์การต่าง ๆ การบริหารภาครัฐจำเป็นต้องเอาชนะความท้าทายที่เกิดขึ้นจากการที่ความหลากหลายนี้สามารถส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของกลุ่มและบุคคล ตลอดจนความยากลำบากในการรวมกลุ่มและบุคคลเหล่านั้นเข้ามาอยู่ในกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ (United Nations, 2015: 28)

บริบทขององค์การมหาชนและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงปี 2540 ประเทศไทยได้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ปัจจัยอันหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจประเทศตกต่ำก็คือ ภาคราชการไม่มีประสิทธิภาพ ประเทศไทยต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) โดยเงื่อนไขหนึ่งในการให้กู้เงินของ IMF คือประเทศไทยต้องปฏิรูประบบราชการให้มีองค์การรูปแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพ ต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพโดยใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ดังนั้นหลังปี 2540 จึงได้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างกว้างขวางหลายรูปแบบ เช่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การเพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งองค์การมหาชนอย่างจริงจัง แนวคิดขององค์การคือ 1) ต้องการให้งานบริการของภาครัฐมีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่น คล่องตัว แต่ไม่แสวงหากำไร 2) เพื่อสามารถจ้างบุคลากรที่มีประสิทธิภาพสูงในอัตราที่แตกต่างตามความสามารถ ต่างจากระบบราชการที่มีมาตรฐานแบบเดียว 3) เพื่อให้สามารถเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เนื่องจากการทำงานของราชการเป็นการให้บริการสาธารณะแบบปกครองในลักษณะการบังคับ ไม่สามารถเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วม ในขณะที่การให้บริการสาธารณะบางครั้งต้องการความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายและภาคประชาชน และ 4) สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทั้งเศรษฐกิจ สังคม เกิดขึ้นรวดเร็วมาก ภาคราชการไม่อาจสามารถปรับตัวได้ทันเนื่องจากมีกฎระเบียบที่มากมาย ไม่ยืดหยุ่น จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์การซึ่งมีความคล่องตัวและสามารถปรับตัวได้เร็ว

ในช่วงเวลาดังกล่าวได้เริ่มเกิดองค์การมหาชนขึ้นนาร่อง 6 แห่ง เป็นองค์การที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์การชุมชน (องค์การมหาชน) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) และสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) แนวคิดแรกไม่ต้องการให้ตั้งอยู่ถาวร ให้ทำงานเฉพาะตามพันธกิจ จึงตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้ได้มีการจัดตั้งองค์การที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจเกิดมาก่อนแล้วเรียกว่าเป็นหน่วยงานในกำกับ เช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งทั้งหมดจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ

ในปี 2550 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เห็นว่าการดำเนินงานของหน่วยงานในกำกับเหล่านี้กับองค์การมีลักษณะคล้ายกันคือเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่แสวงหากำไรจึงได้ออกหลักเกณฑ์การจัดประเภทองค์การของรัฐใหม่โดยจัดให้องค์การมีสองประเภทคือ 1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ

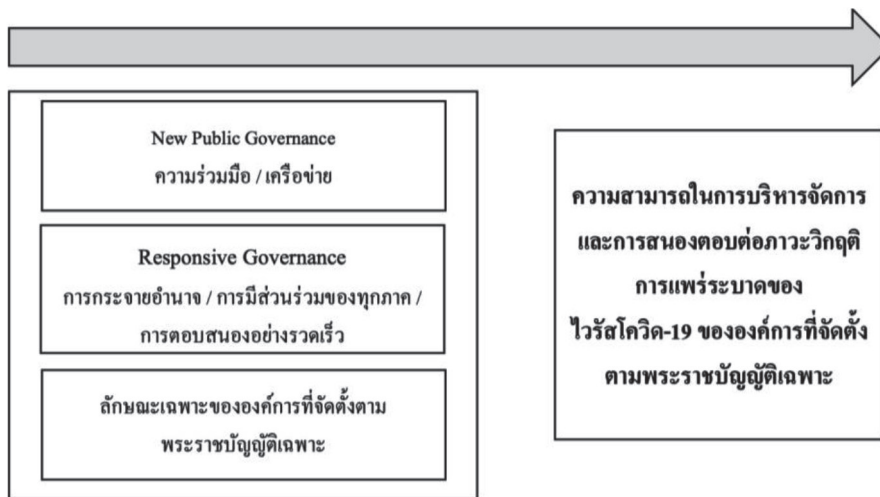
เฉพาะ (จัดให้หน่วยงานในกำกับอยู่ในกลุ่มนี้) และ 2) องค์การที่ตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2565 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) ให้จำแนกองค์การเป็น 3 ประเภทคือ

- 1) องค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 2) องค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ รวมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ
- 3) องค์การที่จัดตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2562

สำหรับว่าจะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนแบบใดนั้นมีแนวทางดังนี้คือ ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การนั้นจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล หรือกรณีการจัดตั้งกองทุนซึ่งยกเว้นกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายเงินคลัง หรือกรณีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต้องประกาศปริญญบัตรจึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้ ส่วนการจัดตั้งองค์การมหาชนอาจมีที่มาได้ 2 แบบคือ 1) เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยเป็นภารกิจเดิมของส่วนราชการที่ตัดแยกออกมาเพราะต้องการให้มีความคล่องตัวมีประสิทธิภาพและสามารถบริหารจัดการตอบสนองให้ทันการณ์ 2) องค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยการจัดตั้งมีเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น เป็นงานบริการที่ภาครัฐทำไม่ได้หรือไม่ เป็นงานบริการที่ต้องใช้คนที่มีความรู้ความสามารถสูงและเงินค่าจ้างที่ภาครัฐไม่สามารถจ่ายได้หรือไม่ เป็นงานบริการที่ส่งผลกระทบ (Impact) ของประเทศ เป็นต้น

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่ง แนวคิดและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) แนวคิดการบริหารจัดการแบบตอบสนอง (Responsive Governance) และบริบทของคุณลักษณะเฉพาะขององค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ และส่วนที่สอง ผลการศึกษา ได้แก่ ความสามารถในการบริหารจัดการและการสนองตอบต่อภาวะวิกฤติการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ขององค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ



ภาพที่ 1. กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ที่มา : คณะผู้วิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

รูปแบบการวิจัย การวิจัยใช้วิธีการเชิงคุณภาพเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึก ซึ่งแสดงให้เห็นตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ผ่านการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสัมภาษณ์กลุ่ม ซึ่งมุ่งเน้นการทำความเข้าใจมุมมองที่หลากหลายจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งการใช้วิธีที่หลากหลายรูปแบบและหลากหลายหน่วยยังถือเป็นการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) ที่จะช่วยสอบทานข้อมูลจากหลาย ๆ แหล่งที่มา เพื่อเพิ่มความแม่นยำในการนำข้อมูลดิบไปใช้วิเคราะห์และสังเคราะห์ต่อไป

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรในการศึกษานี้มีจำนวน 24 หน่วยงานโดยหน่วยงานและจำนวนหน่วยงานที่จะนำมาเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาได้จากการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง โดยพิจารณาถึงความหลากหลายและความครอบคลุมของประชากรในมิติต่าง ๆ และความพร้อมในการให้ข้อมูลของหน่วยงาน กลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้ได้แก่ 1) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) 2) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) 3) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) 4) สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.) 5) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) 6) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) 7) กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) 8) กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ (พปส.) และ 9) สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (กขค.)

เนื่องจากการศึกษาในงานวิจัยนี้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง ผลการศึกษาจึงอาจมีลักษณะบางประการที่มีความเฉพาะของหน่วยงานที่ศึกษาเท่านั้น และควรอาศัยความระมัดระวังในการอ้างอิงผลการศึกษาไปสู่ประชากรขององค์การมหาชนโดยทั่วไป

วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม
การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ดังนี้

- 1) ผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึกต้องเป็นผู้บริหารระดับสูงหรือผู้แทนขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะทั้ง 9 หน่วยงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง
- 2) ผู้ให้ข้อมูลหลักในการสนทนากลุ่มต้องเป็นผู้ที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับการนำนโยบายแนวทางการบริหารงานไปสู่การปฏิบัติขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะทั้ง 9 หน่วยงาน ได้แก่ ผู้บริหารระดับกลาง ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้แทนของกลุ่มตัวอย่าง ผู้แทนภาคเอกชนและประชาสังคม
- 3) ผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มต้องสามารถสื่อสารเป็นภาษาไทยและพร้อมเข้าร่วมวิจัย

เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ประเด็นคำถามประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้กำหนดนโยบาย ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารองค์กร และบุคลากรในหน่วยงานตัวแทนทั้ง 9 องค์กร รวมถึงหน่วยงานที่กำกับดูแลคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ประเด็นคำถามประกอบการสนทนากลุ่มสำหรับผู้แทนองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ และประเด็นคำถามประกอบการสนทนากลุ่มสำหรับตัวแทนภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยการสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะวิกฤติ (การแพร่ระบาดเชื้อโควิด-19) นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง แนวคิด/วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน ข้อมูลพื้นฐานและผลการดำเนินงานที่ผ่านมา แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในต่างประเทศ แนวคิดและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดว่าการบริหารจัดการภาครัฐสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) แนวคิดว่าการบริหารจัดการแบบตอบสนอง (Responsive Governance) และแนวคิดที่ว่าด้วยองค์กรที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Organization) โดยจะจัดทำข้อมูลหาแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลหรือตัวแปรเพื่อให้นำไปสู่ความเข้าใจต่อสิ่งที่เห็นและเป็นอยู่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์ที่ศึกษาจนสามารถวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อเสนอได้อย่างเป็นรูปธรรมและเหมาะสม

ผลการศึกษา

ในการนำเสนอผลการศึกษา จะเสนอตามวัตถุประสงค์การวิจัยคือ การศึกษาความสามารถในการบริหารจัดการ และการตอบสนองขององค์กรที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะภายใต้ภาวะวิกฤติ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ

องค์กรมีการเตรียมความพร้อมในการตั้งรับและตอบสนองต่อภาวะวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้จำเพาะอยู่แต่เพียงโรคโควิด-19 เท่านั้น หากแต่บางหน่วยงานมีการจัดทำแผนการบริหารความต่อเนื่อง (Business Continuity Plan - BCP) เมื่อคราวเกิดวิกฤตการณ์ไข้หวัดนกและภาวะน้ำท่วมใหญ่ปี พ.ศ. 2554 ดังนั้น หน่วยงานจึงสามารถนำแผนการบริหารความต่อเนื่องมาปรับใช้ได้อย่างทันทั่วทั้ง ทำให้สามารถสนองตอบต่อภาวะของโรคระบาดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าวิกฤตการณ์ครั้งก่อน ๆ ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...ถ้าเป็นช่วงโควิดแรก ๆ ที่ภาพของนโยบายของภาครัฐยังไม่ชัดเจนเนี่ย เราก็ตั้งตัวยากในช่วงต้น ๆ แต่ เรามีในส่วนของคนทำงานที่เรียกว่า BCP เหมือนคล้าย ๆ กันหลาย ๆ องค์การที่จัดทำในเรื่องของแผนบริหารความต่อเนื่องทางธุรกิจ เรามีการซักซ้อมบ้างแต่ยังก่อนหน้านี้ไม่ได้ซักซ้อมอย่างต่อเนื่อง ได้เริ่มมาซักซ้อมจริงจึงต้องบอกว่าช่วงก่อนโควิดก็คือตอนสมัยใช้หัวหน้าคนหนึ่ง แล้วก็มาถึงช่วงที่มีน้ำท่วมกรุงเทพ-ปทุมธานี โชนเหล่านี้ ใช้อีกครั้งหนึ่งตอน 2554 ต้องบอกว่าตั้งแต่ 2554 นี่แหละที่เป็นตัวที่ทำให้เราเริ่มเอา BCP มาใช้ เมื่อเกิดเหตุภาวะวิกฤติอย่างช่วงตอนนั้นเนี่ยน้ำท่วม ทำยังไงให้การทำงานยังสามารถดำเนินต่อไปได้ แต่ถ้าเป็นช่วงโควิดเนี่ยต้องบอกว่าเราตั้งรับได้ดีกว่าตอนน้ำท่วม ก็คือชุด BCP ก็เกิดขึ้นมาทันที” คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์และการศึกษา

องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะเหล่านี้มีคณะกรรมการที่กำกับดูแล ที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงภาคเอกชน จึงทำให้มีการประยุกต์ใช้องค์ความรู้และแนวปฏิบัติในด้านการบริหารธุรกิจ ซึ่งรวมถึงการบริหารความเสี่ยง การจัดการภาวะวิกฤต และการจัดทำแผนการบริหารความต่อเนื่อง ส่งผลให้องค์การเหล่านี้ต้องพิจารณาทบทวนปัจจัยความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอก เพื่อวางแผนตั้งรับและสนองตอบต่อสภาพแวดล้อม ในบริบทที่มีความผันผวนสูง เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งยังคงผูกโยงกับระเบียบ หลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติจากระบบราชการ ซึ่งไม่สะท้อนต่อความเสี่ยงและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมในยุคใหม่ จึงกล่าวได้ว่า คุณลักษณะขององค์การประเภทนี้มีความเหมาะสมต่อการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงวิกฤตการณ์ต่าง ๆ

2. การปรับกระบวนการทำงานด้วยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี

องค์กรมีการเตรียมการเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นดิจิทัล ก่อนที่จะเกิดสภาวะการระบาดของโรคไวรัสโควิด-19 เพราะฉะนั้น สภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นจากโรคระบาดจึงเปรียบเสมือนเป็นตัวเร่ง ซึ่งเป็นกลไกจากปัจจัยภายนอกที่ทำให้การเปลี่ยนผ่านทางดิจิทัลเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าที่คาดการณ์ไว้ หลายหน่วยงานมีการนำเทคโนโลยีมาพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานในด้านต่าง ๆ ภายในองค์กรโดยการปรับกระบวนการทำงานนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วย เช่น การทำงานจากที่บ้าน (Work From Home - WFH) เป็นการปรับวิธีและเวลาการทำงานใหม่หรือการใช้ลายเซ็นอิเล็กทรอนิกส์ (e-signature) ซึ่งกระบวนการทางสารบรรณ ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...ในทางตรงกันข้ามสถานการณ์โควิดกลับได้สร้างโอกาสให้กล่าวคือ ขณะนั้นอยู่ในช่วงที่กำลังพัฒนาระบบ ERP เมื่อมีสถานการณ์เกิดขึ้นจึงเป็นตัวเร่งการพัฒนาระบบจนทำให้สามารถพัฒนา ERP ได้ครบตามแผนในช่วงโควิด รวมถึงได้นำ IT และระบบดิจิทัลใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในการดำเนินงาน เช่น ลายเซ็นอิเล็กทรอนิกส์ การโอนเงินออนไลน์ไปยังผู้รับทุน เป็นต้น...”

“...การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมยังนับเป็นโอกาสในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในช่วงภาวะการระบาดของโรคโควิด 19 การทำงานแบบออนไลน์เปิดโอกาสให้สามารถทำกิจกรรมคู่ขนานทั้งออนไลน์และออฟไลน์ การทำงานแบบออนไลน์เปิดโอกาสให้สามารถทำกิจกรรมที่หลากหลายได้ เช่น การเสวนาทางวิชาการการประชุมรับฟังความคิดเห็นที่คนอยู่ต่างจังหวัดหรือ

ต่างประเทศมาร่วมได้ การเสวนาวิชาการสามารถเชิญ Guest Speakers จากต่างประเทศดี ๆ มาให้ความรู้มาร่วมงานได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านการเดินทาง...” คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์และการศึกษา

ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด 19 เปรียบเสมือนปัจจัยที่กระตุ้นให้การปรับเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลเป็นไปได้รวดเร็วที่คาดการณ์ไว้ การปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไปถูกแทนที่ด้วยการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วฉับพลันตามสถานการณ์ของภาวะวิกฤต อย่างไรก็ตาม ถือเป็นโอกาสที่องค์กรต่าง ๆ ได้ฉกฉวยให้การเปลี่ยนผ่านสามารถดำเนินไปได้โดยไม่ล่าช้า เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรมในการดำเนินการต่าง ๆ ที่สำนักงานเนื่องจากมาตรการทางสาธารณสุขที่จำกัดการเข้าถึงและการรวมกลุ่มในพื้นที่ปฏิบัติงานปกติขององค์กรนั่นเอง

3. การทำงานจากที่ใดก็ได้ (Work from Anywhere - WFA)

การพัฒนาเทคโนโลยีช่วยเอื้อให้การทำงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยที่พนักงานไม่จำเป็นต้องเข้ามาที่สำนักงาน ประกอบกับสถานการณ์ภาวะการระบาดที่มีนโยบายของภาครัฐในการจำกัดการเข้ามาทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ ทำให้องค์กรต่าง ๆ จำต้องปรับตัวให้เข้ากับมาตรการการเว้นระยะห่างทางสังคม และส่งผลให้พนักงานสามารถทำงานจากที่บ้านหรือที่อื่นใดก็ได้โดยยังคงผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน ด้วยเหตุนี้เมื่อสถานการณ์ของการระบาดดีขึ้นเป็นช่วงระยะหลายหน่วยงานรวมถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะที่ได้ทำการศึกษา จึงยังคงมีแนวทางให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานนอกที่ตั้งได้ ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...บทเรียนที่เรียนรู้จากช่วงสถานการณ์โควิด พบว่า จริง ๆ แล้วบุคลากรบางส่วนอาจไม่จำเป็นต้องอยู่ประจำที่สำนักงาน สามารถทำงานจากที่ไหนก็ได้ จึงได้เกิดโครงการ Work from Anywhere ขึ้น ซึ่งขณะนี้อยู่ในช่วงทดลอง โดยให้หัวหน้าส่วนงานสามารถอนุญาตให้บุคลากรผู้ใดบ้างมีปัญหาของตนเอง WFA ได้ตามความเหมาะสมแต่จะต้องมีการเสนอแผน WFA ของส่วนงานมา ขณะนี้เป็นช่วงทดลองเก็บข้อมูลเพื่อนำมาพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบที่เหมาะสม เช่น อาจกำหนดให้มาทำงานสัปดาห์ละ 1 หรือ 2 วัน ซึ่งด้วยความเป็นองค์กรมหาชนจะสามารถออกระเบียบนี้เองได้...” คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์และการศึกษา

ทั้งนี้ เป็นผลจากการพัฒนานวัตกรรมและตัวแบบเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในการทำงานนอกสถานที่ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากไม่ได้อยู่ในรูปแบบของการบริหารจัดการองค์กรในลักษณะนี้ก็อาจประสบกับปัญหาในการบริหารจัดการ ด้วยมิติระเบียบกฎเกณฑ์ของระบบราชการ จึงกล่าวได้ว่า ความคล่องตัวและว่องไวในการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงและพลิกผันในยุคนี้ถือเป็นจุดเด่นขององค์กรในลักษณะที่เห็นได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ สถานการณ์การแพร่ระบาดยังทำให้องค์กรสามารถจำแนกบุคลากรส่วนที่ยังจำเป็นต้องเข้ามาทำงานในสถานที่ออกจากบุคลากรที่ไม่จำเป็นต้องเข้ามาทำงานในสถานที่ก็ได้ เป็นการช่วยบริหารจัดการต้นทุนค่าดำเนินการต่าง ๆ นอกเหนือจากการลดความแออัดตามมาตรการทางสาธารณสุข เช่น การเว้นระยะห่างทางสังคม ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...บทเรียนจากโควิด ทำให้พนักงานและทีมบริหารปรับตัวได้เร็ว คิดว่าโควิด ทำให้พนักงาน รวมถึงทีมบริหารมีในเรื่องของความรวดเร็วในการปรับตัวที่มากขึ้น เพราะเรารู้ว่าบริบทมันปรับเปลี่ยนไปแล้ว แล้วก็โดยเฉพาะเรื่อง WFH ปัจจุบันเนี่ยต้องบอกว่าถูกเอามาปรับใช้มากเลยในองค์กรของเรา ช่วงโควิดต้องบอกว่าเป็นหน่วยงานที่ต้องมาทำงานในห้องปฏิบัติการเป็น Limitation มากพอสมควรเลยที่ทำให้เราทำงานไม่ได้เฉพาะงานในส่วนที่เป็นแลป หยุดไปเลย แต่งานส่วนที่เป็นการสนับสนุน งานที่ทำได้อยู่ที่บ้าน เช่น ทางด้านการเงินพัสดุต่าง ๆ เหล่านี้ ตอนนี้อย่างไรแล้วทำงานได้ทั้งที่บ้านและที่ออฟฟิศ...” คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์และการศึกษา

ดังนั้น การทำงานจากที่ใดก็ได้ ถือเป็นอีกหนึ่งผลลัพธ์ที่เห็นได้อย่างชัดเจนจากการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน ในยุคของการแพร่ระบาดให้สอดคล้องกับมาตรการทางสาธารณสุขของรัฐบาลที่ถูกต้องตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เหล่านี้ ถือเป็นตัวอย่างที่สาธิตให้เห็นถึงการประยุกต์ปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติของการทำงาน ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์และสภาพแวดล้อม โดยจุดแข็งขององค์กรในลักษณะนี้คือความคล่องตัว ว่องไว รวมถึงความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติ เมื่อเทียบกับระบบราชการซึ่งยึดติดกับระเบียบแบบแผนที่รัดกุม เฉพาะเจาะจง และขาดความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

4. การสร้างความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายในช่วงภาวะการระบาด

องค์กรมีการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายและภาคประชาชน ด้วยการสร้างความสัมพันธ์และรักษาความผูกพันที่มีเอาไว้ ทำให้ได้รับความร่วมมือในการดำเนินการในภาวะวิกฤต องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะหลายหน่วยงานมีผู้มีส่วนได้เสียได้หลายประเภท เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีพันธกิจและภารกิจเฉพาะตน จึงทำให้มีความแตกต่างหลากหลายในกลุ่มของผู้มีส่วนได้เสียของแต่ละองค์กร ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ นับเป็นหมวดหมู่สำคัญอย่างหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายและพันธกิจขององค์กรอย่างยั่งยืน แม้ว่าสถานการณ์ของการระบาดโรคโควิด 19 จะทำให้ปฏิสัมพันธ์ที่มีระหว่างองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ถูกจำกัดลดลง แต่หน่วยงานเหล่านี้ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางในการติดต่อสื่อสาร รวมถึงการรักษาระดับของปฏิสัมพันธ์ที่เหมาะสมท่ามกลางมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐ เทคโนโลยีและระบบสารสนเทศจึงมีบทบาทในการเชื่อมประสานและสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ในฐานะตัวแสดงที่สามารถผลักดันงานให้สำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...รับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนมาโดยตลอดจึงมีความผูกพันและทำงานร่วมกันด้วยดีมาอย่างยาวนาน และกฎหมายยังเขียนไว้ว่าต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทุกปี ซึ่งทำให้เขาเห็นว่า เราเป็นหน่วยราชการที่เขาที่มีส่วนเป็นเจ้าของ เป็นเรื่องสำคัญมากที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนเป็นไปด้วยดี ดังนั้น เมื่อมีสถานการณ์ที่ต้องการความร่วมมือก็จะได้รับความร่วมมืออย่างดี เช่น อาสาสมัคร หรือ ไรเดอร์ (มอเตอร์ไซด์รับจ้าง) ที่เข้าร่วมส่งอาหารและยาให้กับผู้ป่วยในโครงการ Home Isolation...” คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารหน่วยงานด้านสาธารณสุข

มิติความสัมพันธ์ระหว่างภาคี มีกระบวนการที่คอยอำนวยความสะดวกเพื่อทำให้เกิดการปรับตัวในการทำงาน เช่น การทำงานนอกที่ตั้ง การปรับเปลี่ยนแผนงานเพื่อให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของการดำเนินงานในช่วงสถานการณ์โควิด-19 นอกจากนี้ ทำให้ทราบได้ว่า องค์กรที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะจะสามารถทำงานได้ในช่วงวิกฤต เนื่องจากองค์กรมีโจทย์สำคัญ มีเป้าหมายเชิงกระบวนการในเชิงการรับมือกับสถานการณ์สังคม โดยเน้นสภาพปัญหาในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยสรุปคือ องค์กรประเภทนี้รับรู้และเท่าทันสถานการณ์ทางสังคม และมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์

การพัฒนาภาคีและเครือข่ายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีภารกิจที่หลากหลาย ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการผลักดันและความร่วมมือจากหลายภาคส่วนและตัวแสดง ดังนั้น พบว่าองค์กรเหล่านี้มีต้นทุนทางสังคมที่อยู่ในระดับสูง มีการสร้างและรักษาระดับของความสัมพันธ์ที่ดีเอาไว้อย่างต่อเนื่อง หลายองค์กรอาศัยความไว้วางใจที่มีระหว่างภาคีและเครือข่ายในการสร้างแรงผลักดันและความเชื่อมั่นเพื่อบรรลุภารกิจท่ามกลางวิกฤตการณ์เฉพาะหน้าได้เป็นอย่างดี

5. ความท้าทายในการบริหารจัดการในช่วงภาวะวิกฤตการระบาดของโรคโควิด 19

องค์กรเผชิญกับปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการอันเนื่องมาจากความล่าช้าในการดำเนินเรื่องในการบริหารจัดการเอกสารต่าง ๆ รวมไปถึงการประสานงานกับหน่วยงานภายนอก ซึ่งความล่าช้าที่เกิดขึ้นถือเป็นอุปสรรคในการส่งมอบงานตามพันธกิจและข้อตกลงตามสัญญา จึงทำให้หน่วยงานจำต้องตระหนักถึงความสำคัญในการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่อง อีกทั้งยังประสบกับปัญหาทางด้านงบประมาณที่ถูกตัดทอนลงหรือจากความผันผวนทางการเงินต่อผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงาน ทำให้ต้องมีการทบทวนการวางแผนทางการเงินขององค์กร โดยเฉพาะในช่วงภาวะวิกฤตการระบาดที่เกิดขึ้น ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“..สถานการณ์โควิด-19 ที่แพร่ระบาด SMEs ไม่สามารถประกอบกิจการได้ ทำให้การชำระหนี้คืนสามารถกระทำได้น้อย ส่งผลให้เกิดภาระหนี้เสียเป็นจำนวนมาก แต่ก็มีการมาตรการช่วยเหลือด้านการประนอมหนี้ และปรับโครงสร้างหนี้กับธุรกิจที่เกิดปัญหา..” คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารหน่วยงานด้านเศรษฐกิจและสังคม

การรักษาระดับของปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์กรถือเป็นมิติหนึ่งที่ต้องได้รับการทบทวนโดยเฉพาะในภาวะการระบาด เนื่องจากหลายหน่วยงานพบว่า การทำงานจากที่บ้าน platform ลดความผูกพันและระดับของปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์กรซึ่งสิ่งนี้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาทีมงาน เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเพื่อนร่วมงานเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ร่วมของทีมหรือหน่วยงาน ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...การพัฒนาทีม บุคลากรภายในองค์กรไม่สามารถกระทำได้อีกเนื่องจากสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องใช้การปฏิสัมพันธ์ต่อกันจริง ๆ แต่ช่องทางออนไลน์เป็นการผลักให้บุคคลสนใจปัจเจกมากกว่า...” คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารหน่วยงานด้านเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ การปรับปรุงระบบราชการให้สอดคล้องกับบริบทการทำงานขององค์การประเภทนี้ถือเป็นอีกมิติสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากจะมีความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ (alignment) ระหว่างนโยบาย กฎ ระเบียบ และการนำไปปฏิบัติในสภาพที่แท้จริง หากระเบียบราชการและการกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นไม่เอื้อต่อกระบวนการการทำงานขององค์การลักษณะนี้ซึ่งอาศัยจุดแข็งด้านความคล่องตัว ความยืดหยุ่น และความสามารถที่สะท้อนจากการออกแบบจัดตั้งแล้ว ก็จะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในขั้นของการดำเนินการได้ ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...เวลาจัดซื้อจัดจ้างก็จะทำให้ตาม พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้าง บางอย่างซื้อต่างประเทศก็มีปัญหาแล้ว วางเงินมัดจำอะไรไม่ได้ สัญญาต้องใช้แบบที่ราชการการรับรอง ก็ทำให้งานบางอย่าง ควรจะ push ไปได้เร็ว มันก็ไม่ได้เร็วขนาดนั้น แล้วพอซ้าก็จะมีระเบียบของเรื่องการใช้งบประมาณ มันก็ต้องใช้ข้อมูลภายในปีตรงนี้ พอซื้อซ้ามันก็ทำไม่ทันปีก็จะเป็นข้อจำกัดที่มันล็อกไปหมด สุดท้ายองค์การมหาชนก็ไม่ได้เป็นเอกชน ผู้บริหารเองก็มีระเบียบมาครอบที่เป็นระเบียบที่ใช้เหมือนกันระหว่างส่วนราชการกับองค์กรมหาชนคิดว่าเป็นมากกว่าข้อจำกัด...” คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารหน่วยงานด้านเศรษฐกิจและสังคม

การอภิปรายผลการศึกษาและบทสรุป

ผลการศึกษาพบว่า องค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะมีความสามารถในการบริหารจัดการและการตอบสนองภายใต้ภาวะวิกฤติ กล่าวคือ องค์การมีการเตรียมความพร้อมในการตั้งรับและตอบสนองต่อภาวะวิกฤติ ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เท่านั้น แต่ยังมีการจัดทำแผนการบริหารความต่อเนื่องที่สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างทันท่วงที ทำให้สามารถสนองต่อภาวะของโรคระบาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การยังมีการปรับกระบวนการทำงานโดยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ซึ่งเป็นการเตรียมการเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นดิจิทัล โดยมีการริเริ่มมาก่อนที่จะเกิดการระบาดของโรคไวรัสโควิด-19 สถานการณ์การแพร่ระบาดจึงเปรียบเสมือนเป็นตัวเร่งหรือเป็นกลไกจากปัจจัยภายนอกที่ทำให้การเปลี่ยนผ่านทางดิจิทัลเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

การพัฒนาเทคโนโลยีที่เข้ามามีบทบาทมากขึ้นเข้ามาช่วยเอื้อให้การทำงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การยังมีการปรับรูปแบบการทำงานจากที่ใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเข้ามาที่สำนักงาน ประกอบกับนโยบายของภาครัฐในการจำกัดการเข้ามาทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ ทำให้องค์กรจำต้องปรับตัวให้เข้ากับมาตรการการเว้นระยะห่างทางสังคม และส่งผลให้พนักงานสามารถทำงานจากที่บ้านหรือที่อื่นใดก็ได้ โดยยังคงผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน ด้วยเหตุนี้เมื่อสถานการณ์ของการระบาดดีขึ้นเป็นช่วงระยะ หลายหน่วยงานรวมถึงองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะที่ได้ทำการศึกษาจึงยังคงมีแนวทางให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานนอกที่ตั้งได้ ทั้งนี้ การพัฒนานวัตกรรมและตัวแบบเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในการทำงานนอกสถานที่ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากไม่ได้อยู่ในรูปแบบของการบริหารจัดการองค์การในลักษณะนี้อาจประสบกับปัญหาในการบริหารจัดการด้วยดีระเบียบกฎเกณฑ์ของระบบราชการ จึงกล่าวได้ว่า ความคล่องตัวและว่องไวในการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงและพลิกผันในยุคนี้ถือเป็นจุดเด่นขององค์การในลักษณะนี้ที่เห็นได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ สถานการณ์การแพร่ระบาดยังทำให้องค์กรสามารถบริหารจัดการต้นทุนค่าดำเนินการต่าง ๆ ได้อีกด้วย

การสังเคราะห์ข้อมูลสามารถอภิปรายถึงคุณลักษณะในมิติต่าง ๆ ขององค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ เฉพาะที่ทำให้้องค์การมีความสามารถในการบริหารจัดการและตอบสนองท่ามกลางภาวะวิกฤติพบว่า องค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะส่วนใหญ่ค่อนข้างมีความคล่องตัวจากระบบการบริหารจัดการที่ขึ้นตรงกับบอร์ด ซึ่งมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่มีสายบังคับบัญชาที่สั้น สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การตามบริบทต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลง มีความยืดหยุ่นในการดำเนินกิจกรรมจำเพาะและตอบวัตถุประสงค์ขององค์การ ในมิติของคุณลักษณะ ความคล่องตัวมีประเด็นที่น่าสนใจหลากหลายมิติ อาทิ มีกองทุนที่มีรายได้มาจากภาษี และมีคณะกรรมการของตนเอง สำหรับอัตราค่าตอบแทนผู้บริหารและบุคลากรจำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนที่สูงเพื่อจูงใจบุคคลที่มีความสามารถมาร่วมงาน องค์การมีความยืดหยุ่นที่สามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่จูงใจเพื่อให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถมาเข้าร่วมดำเนินการในองค์การ และการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การจะใช้การจ้างงานโดยสัญญาจ้าง (Contract Employment) เพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดขององค์การในการบริหารงานบุคคลและการจัดสวัสดิการ แต่กระนั้นก็ตามองค์การบางแห่งถูกตั้งข้อสังเกตว่ามีการจ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่สูงเกินสมควรเมื่อเทียบกับผลการดำเนินงานที่ไม่สามารถเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม (อาจเนื่องมาจากขาดการประชาสัมพันธ์) อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหารองค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะไว้ 3 กลุ่มตามลักษณะความยากง่าย ความท้าทายขององค์การ และผลกระทบ (Impact) ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศจากการดำเนินงาน รวมถึงการมีเครือข่ายกับต่างประเทศ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาและเป็นข้อสังเกตคือ การที่กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลและรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลองค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ จึงเป็นช่องทางในการแทรกแซงทางการเมืองในการดำเนินงานขององค์การ องค์การหลายแห่งยอมรับว่ามีการใช้อิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงโดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ การแต่งตั้งกรรมการบริหาร การตั้งที่ปรึกษา หรือการบรรจุเจ้าหน้าที่

ในส่วนของการกำกับดูแลและการติดตามประเมินองค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะนั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งรวมถึงองค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การ พ.ศ. 2542 และองค์การของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยองค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การ พ.ศ. 2542 จะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในขณะที่องค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะจะมีระบบการประเมินผลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ในการประเมินองค์การที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) จะให้ความเห็นชอบร่วมกันในการกำหนดกรอบการประเมินและตัวชี้วัดร่วมกับองค์การนั้น ๆ ส่วนองค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การ (กพม.) จะเป็นเพียงผู้ให้ข้อเสนอแนะ ซึ่งชี้ได้ว่า องค์การที่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนจะมี KPI ชัดเจนก็จะสามารถประเมินผลการดำเนินงานได้ชัดเจน แต่องค์การบางแห่งที่วัตถุประสงค์ขององค์การไม่ชัดเจน เช่น ทำหน้าที่เพียงประสานงาน KPI มักจะไม่ค่อยชัดจึงทำให้ประเมินผลการดำเนินงานได้ไม่ชัดเจน

นอกจากนี้ รัฐมักกังวลว่า องค์การจะสร้างกฎเกณฑ์ของตนเองจึงมักมีกรอบมาคุมไว้ผ่านหน่วยงานกำกับต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การ (กพม.) หรือมติคณะรัฐมนตรี พอมีมากเกินไปก็จะกลายเป็นคล้าย ๆ กับราชการ จุดแข็งของความเป็นองค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะจะหายไป เช่น การกำกับติดตามและการประเมินผลการดำเนินงาน และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น โดยเฉพาะเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างนับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญขององค์การหลังจากเมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีผลบังคับใช้กับองค์การซึ่งสร้างความกังวลเนื่องจากอาจมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบ

งานวิจัยนี้ยังมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับตัวและการบริหารจัดการเพื่อสามารถตอบสนองต่อภาวะวิกฤต และสอดคล้องกับยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงพลิกผัน ดังนี้

1) ในช่วงก่อนเกิดสถานการณ์วิกฤตหลายองค์การมหาชนไม่ได้ตระหนักมากนักว่าหน่วยงานตนเองมีความคล่องตัวนัก แต่เมื่อเกิดสถานการณ์วิกฤตโควิดหลายหน่วยงานต่างเห็นได้ชัดเลยว่าความเป็นองค์การมหาชนมีส่วนสำคัญมากที่เอื้อให้องค์การมหาชนหลายแห่งสามารถบริหารจัดการหรือให้บริการได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างขององค์การมหาชนที่มีการบริหารจัดการที่ขึ้นตรงกับบอร์ดซึ่งมีอิสระและความคล่องตัวทั้งในด้านงานการเงิน งานบุคคล และมีสายบังคับบัญชาที่สั้น เช่น การจ้างบุคลากรเข้าทำงานได้อย่างเร่งด่วนได้ทันที อย่างกรณีของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ช่วงเกิดระบาดโควิด เลขานุการ สปสช. สามารถสั่งให้ทุกคนมาช่วยรับโทรศัพท์เพื่อตอบคำถามโดยไม่ต้องทำงานประจำ พร้อมสามารถจ้าง out source มาช่วยรับโทรศัพท์ได้กว่า 1,000 คน เป็นต้น จึงนับได้ว่าสถานการณ์โควิดได้ส่งผลให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การมหาชนมีความเข้าใจความเป็นองค์การมหาชนมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อผู้บริหารให้มีความมั่นใจมากขึ้นในการนำคุณลักษณะพิเศษของความเป็นองค์การมหาชนนี้มาใช้ในการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและจากสถานการณ์โควิดยังได้เป็นตัวเร่งที่สำคัญที่ทำให้โครงการหลายโครงการในองค์การมหาชนที่เคยเป็นเพียงแนวคิดที่จะทำหรือวางแผนที่จะทำได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างรวดเร็วในช่วงสถานการณ์วิกฤติและยังกลายมาเป็นแนวปฏิบัติหลังสถานการณ์โควิดเป็นการทำงานในยุควิถีใหม่ เช่น Work from Anywhere การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ (เช่น ลายเซ็นอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น)

2) การพัฒนาระบบฐานข้อมูล ในสถานการณ์วิกฤติที่ผ่านมา องค์การมหาชนต่างเห็นพ้องกันว่าข้อมูล เทคโนโลยี ดิจิทัล และสมรรถนะของบุคลากรด้านเทคโนโลยีเป็นเรื่องสำคัญมาก รวมถึงวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้นำในการคาดการณ์ภาวะวิกฤติในด้านต่าง ๆ ได้ใกล้เคียงกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งจะช่วยให้องค์การสามารถกำหนดทิศทางและวางกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงมีการจัดทำและทบทวนแผนบริหารความต่อเนื่อง (Business Continuity Plan: BCP) ดังนั้น การมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และมีแผนบริหารความต่อเนื่องเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานในภาวะวิกฤต

3) องค์การมหาชนโดยทั่วไปถึงแม้จะมีความคล่องตัว แต่องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะกลับมีข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่ทุกองค์กรจะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติของแต่ละองค์กร หากแต่เมื่อเวลาผ่านไปหรือบริบทเปลี่ยนไปบางวัตถุประสงค์อาจดำเนินการสำเร็จแล้วและอาจไม่จำเป็นต้องดำเนินการแล้วหรืออาจมีวัตถุประสงค์อื่นที่จำเป็นต้องดำเนินการแต่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นข้อจำกัดขององค์การมหาชน เนื่องจากการปรับเปลี่ยนใด ๆ ในเป็นพระราชบัญญัติเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ดังจะเห็นว่าหลายองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ได้หาทางออกด้วยการตีความในพระราชบัญญัติเพื่อพยายามดำเนินการสิ่งที่จำเป็นต้องทำ ดังนั้น หากเป็นไปได้ควรมีกลไกหรือแนวทางให้องค์การมหาชนที่จัดตั้งตาม พรบ. เฉพาะ มีความคล่องตัวในเรื่องนี้

4) ปัจจุบันสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนมีการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและโดยเฉพาะในช่วงที่อยู่ระหว่างสถานการณ์วิกฤตอย่างโควิด-19 ที่ผ่านมามีความผันผวนมาก ดังนั้น องค์การมหาชนจึงควรต้องนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในองค์กร เช่น New Public Governance และ Responsive Governance ซึ่งเป็นการบริหารงานจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และการสร้างภาคีเครือข่าย ซึ่งเป็นเครื่องมือที่จะช่วยทำให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ

และประสิทธิผล ดังจะเห็นหลายหน่วยงานที่อาศัยภาคีเครือข่ายมาช่วยแก้ไขปัญหในช่วงสถานการณ์วิกฤตโควิด-19 ที่ผ่านมาได้อย่างรวดเร็ว เช่น สปสช. เป็นต้น

ในภาพรวม องค์การที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติได้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามบทบาทและสามารถดำเนินงานได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละองค์การ หลายองค์การได้จัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ โครงสร้างองค์การ รวมถึงสร้างค่านิยมหลักหรือวัฒนธรรมองค์การที่สอดคล้องและเหมาะสมกับองค์การเพื่อให้สามารถนำองค์การไปสู่วัตถุประสงค์และวิสัยทัศน์ และองค์การที่บางแห่งสามารถดำเนินงานและพัฒนาองค์การขึ้นมาจากหน่วยงานเล็ก ๆ ขึ้นมาเป็นหน่วยงานที่เป็นที่ยอมรับ แต่จะมีบ้างบางองค์การที่ยังมีปัญหา โดยปัญหาส่วนใหญ่คือการดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เนื่องมาจากงบประมาณ โดยเฉพาะองค์การที่ไม่สามารถแสวงหารายได้ที่ต้องพึ่งงบประมาณจากรัฐอย่างเดียว ประกอบกับงบประมาณของรัฐก็มีแนวโน้มลดลงทุกปี และรวมถึงบางองค์การอาจมีการดำเนินงานในบางภารกิจที่อาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ หรือเกิดความซ้ำซ้อนของบทบาทภารกิจ

องค์กรยังมีการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายและภาคประชาชน ด้วยการสร้างความสัมพันธ์และรักษาความผูกพันที่มีเอาไว้ ทำให้ได้รับความร่วมมือในการดำเนินการในภาวะวิกฤต องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ เฉพาะหลายหน่วยงานมีผู้มีส่วนได้เสียได้หลายประเภทตามพันธกิจและภารกิจเฉพาะของตน ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ จึงถือเป็นหมุดหมายสำคัญอย่างหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายและพันธกิจขององค์การ แม้ว่าสถานการณ์ของการระบาดโรคโควิด-19 จะทำให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ถูกจำกัดลดลง แต่องค์กรก็ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางในการติดต่อสื่อสาร โดยใช้เทคโนโลยีและระบบสารสนเทศในการเชื่อมประสานและสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ เพื่อผลักดันงานให้สำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

บริหารจัดการในภาวะวิกฤตการระบาดของโควิด-19 ยังคงมีความท้าทายคือ ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการอันเนื่องมาจากความล่าช้าในการดำเนินเรื่องในการบริหารจัดการเอกสารต่าง ๆ และการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกอีกทั้งยังประสบกับปัญหาทางด้านงบประมาณที่ถูกตัดทอนลง หรือจากความผันผวนทางการเงินต่อผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงาน ทำให้ต้องมีการทบทวนการวางแผนทางการเงินขององค์การโดยเฉพาะในช่วงภาวะวิกฤตการระบาดที่เกิดขึ้น

แนวโน้มของการจัดตั้งองค์การลักษณะนี้มีขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งที่เป็นองค์การที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาและที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากรัฐต้องมีการกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม เช่น งานที่จำเป็นต้องอาศัยคนที่มีความรู้ความสามารถที่ส่วนราชการไม่สามารถจ้างในอัตราปกติได้ หรือความต้องการให้บริการของรัฐมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และมีความคุ้มค่ามากขึ้น รวมถึงการทำให้ภาคราชการเล็กลงที่จะช่วยลดภาระด้านการงบประมาณของรัฐในระยะยาว ด้วยในระบบราชการ เมื่อข้าราชการเกษียณอายุราชการแล้วรัฐต้องยังต้องมีการะในการจ่ายเงินบำนาญ ทั้งนี้การให้บริการของรัฐอาจไม่จำกัดเฉพาะของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การ แต่ยังมีรูปแบบหนึ่งในการให้บริการภาครัฐที่ถ่ายโอนงานของภาครัฐไปให้เอกชนทำ ดังเช่น งานรับรองมาตรฐานของสถานตรวจสภาพรถเอกชน (ตรอ.) ภายใต้การกำกับกรรมการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นอีกแนวโน้มหนึ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

ทีมผู้วิจัยขอขอบคุณผู้บริหารและตัวแทนบุคลากรของหน่วยงานทั้ง 9 หน่วยงาน และสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ให้ข้อมูลสำหรับการวิจัย และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ที่ให้การสนับสนุน
ทุนการวิจัยในครั้งนี้

จริยธรรมการวิจัย

ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รหัสโครงการ
วิจัย ECNIDA 2022/0133 หนังสือรับรองเลขที่ 2022/0134 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2565

References

- Henry, N. (1995). *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Hood, C. C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Kariji, K., & Vinijnaiyapak, N. (2020). Collaborative Governance in the industrial project for sustainable job creation in 3 southern border provinces. *Journal of Politics and Governance*, 10(2), 1-20.
- Kettl, D. F. (2011). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Brookings Institution Press.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment? In Osborne, S.P. (ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Pollitt, C., et al. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 3(3), 271–290.
- Sadka, E. (2006). Public-private partnerships: A public economics perspective. *IMF Working Paper No. 06/77*. Retrieved from: <https://ssrn.com/abstract=901868>.
- Tangsupvattana, A., et al. (2011). *Words and Ideas in Contemporary Politics*. 3rd edition. Bangkok: Chulalongkorn University.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2015). *Responsive and Accountable Public Governance: World Public Sector Report 2015*. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDF/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>.
- USAID/COLOMBIA. (2020). *Fact Sheet: Responsive Governance*. Retrieved from https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Responsive_Governance_fact_sheet_4.5.21.pdf.
- Van de Walle, S. & Hammerschmid, G. (2011). The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors. *Halduskultuur*, 12(2), 190-209.