

การบริหารปกครองแบบร่วมมือกันของหน่วยงานภาครัฐ
ด้านการจัดการแก้ไขวิกฤตปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาด
เชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเรือนจำแห่งหนึ่ง
ในภาคเหนือ *

Collaboration of Government Agencies for Managing and
Resolving the Crisis of the 2019 Coronavirus Disease
(COVID-19) Pandemic in one of the Prisons in
Northern Thailand

ณัฐพร อินทะกันท์

Nattaporn Intagun

รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Faculty of Political Science and Public Administration,

Chiang Mai University

Email: nattaporn_in@cmu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ศึกษากระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันของหน่วยงานภาครัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และ 2) ศึกษาความท้าทายและแนวทางการพัฒนาของการดำเนินงานแบบบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการจัดการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเรือนจำแห่งหนึ่งในภาคเหนือ โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งดำเนินการเก็บข้อมูลจากเอกสาร มาตรการแต่ละช่วงและหนังสือสั่งการทางราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง

* ได้รับความ: 3 กรกฎาคม 2566; แก้ไขบทความ: 6 กันยายน 2566; ตอปรับตีพิมพ์: 12 กันยายน 2566



การสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ที่เป็นบุคคลเกี่ยวข้องต่อกิจกรรมหรือการดำเนินงานโดยตรง และนำข้อมูลมาวิเคราะห์ โดยใช้แนวคิดการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ของ Ansell & Gash (2007) มาประยุกต์ใช้ในการศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า 1) กระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันของหน่วยงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในเรือนจำ ประกอบด้วย 4 ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน ซึ่งมีตัวแปรหลัก ดังนี้ ตัวแปรที่ 1 ปัจจัยเริ่มต้นในการบริหารปกครองร่วมกัน โดยปัจจัยนี้เกิดจากสาเหตุหลายด้านที่ก่อให้เกิดการรวมกลุ่ม ประกอบด้วย 1.1 ปัจจัยสถานการณ์ที่รุนแรงเฉียบพลัน 1.2 ปัจจัยด้านนโยบายของหน่วยงานราชทัณฑ์ 1.3 ปัจจัยด้านศักยภาพและทรัพยากรของหน่วยงาน 1.4 ปัจจัยบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 1.5 ปัจจัยด้านประสบการณ์การทำงานร่วมกันในอดีต ตัวแปรที่ 2 การออกแบบโครงสร้างสถาบัน ตัวแปรที่ 3 บทบาทผู้นำในการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน และตัวแปรที่ 4 กระบวนการบริหารปกครอง ซึ่งองค์ประกอบย่อยในตัวแปรนี้ประกอบด้วย 4.1 การเข้าร่วมการประชุมหรือการวางแผน 4.2 การสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานร่วมกัน 4.3 การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน 4.4 การสร้างความเข้าใจ และ 4.5 การประเมินหรือการติดตามผลเพื่อการพัฒนา ทั้งนี้ ผลลัพธ์การดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายตามที่หน่วยงานราชทัณฑ์ส่วนกลางกำหนดไว้ในเรื่องของการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคได้สำเร็จตามมาตรการควบคุมโรค คือ 1.ควบคุมการติดเชื้อในเรือนจำและป้องกันไม่ให้มีผู้ติดเชื้อออกสู่สังคมภายนอก 2. การรักษาพยาบาลให้มีอัตราการเสียชีวิตน้อยที่สุด

2) ความท้าทายและแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานในเรือนจำร่วมกัน ประกอบด้วย กฎระเบียบของหน่วยงานในเรื่องความปลอดภัย ลำดับต่อมา คือ ทักษะคติของสังคมภายนอกต่อศักยภาพขององค์กรในการจัดการโรคอุบัติใหม่ และการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ องค์ความรู้ในการศึกษา พบว่า การบริหารการปกครองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้นในเรือนจำ มีโครงสร้างการทำงานลักษณะพิเศษมาใช้ในระบบงานและตัวแสดงของผู้นำในการขับเคลื่อนภารกิจมีมากกว่าหนึ่งตัวแสดง

คำสำคัญ: การบริหารการปกครองแบบร่วมมือกันของหน่วยงานภาครัฐ; การจัดการแก้ไข; การแพร่ระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา; เรือนจำ



Abstract

The objective of this research article is to study 1) the process of collaborative work among government agencies for managing and resolving the crisis of the COVID-19 pandemic, and 2) the challenges and development strategies for implementing collaborative work for managing and resolving the crisis of the COVID-19 pandemic in one of the prisons in Northern Thailand. This is a qualitative research study that collected data from documents, various measures, relevant directives, and in-depth interviews with a main group of informants who are directly involved or associated with the activities or operations. The data was analyzed using the concept of Collaborative Governance by Ansell & Gash (2007).

The research findings indicate that: 1) The collaboration process of government agencies that occurs in prisons consists of 4 key factors that affect the collaboration process cycle, which are the main variables as follows: 1. Starting Conditions, This factor is caused by various causes that cause integration, which are 1.1 Acute severe situation factors, 1.2 Policy factors of correctional agencies, 1.3 Capacity and resource factors of agencies, 1.4 Role factors of related agencies, and 1.5 Factors related to the group's past work experience. Factor 2: Institutional structure design, Factor 3: Facilitative Leadership in collaboration, and Factor 4: Collaborative process. Which identified four subcomponents within the governance process variable as well, including 4.1. Face-to-Face Dialogue, 4.2. Trust building in teamwork, 4.3. Setting operational guidelines, 4.4. Enhancing mutual understanding, and 4.5. Evaluation or follow-up for development. The operational results have achieved the goals set by the Central Correctional Agency. In terms of controlling the spread of the disease, the disease control measures are as follows: 1. Control infection in prisons and prevent infected people from spreading to outside society. 2. Medical treatment with the lowest mortality rate.



2) Challenges and approaches to joint development of prison operations It consists of the agency's regulations on safety. Next up is the attitude of external society towards the organization's capacity to manage emerging diseases and shortage of medical personnel. The knowledge in educational administration suggests that collaborative governance within prisons employs a unique organizational structure and multiple leadership roles to drive mission accomplishment.

Keywords: collaborative governance agencies; management; coronavirus pandemic; prisons

1. บทนำ

นับตั้งแต่หลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้นำแนวความคิดการบริหารงานราชการสมัยใหม่เข้ามาดำเนินการในการปฏิรูปราชการของประเทศตนเองเพื่อให้งานราชการเข้าสู่งานราชการยุคใหม่ ซึ่งแนวคิดที่ได้รับการยอมรับจากและถูกนำมาใช้ในระบบราชการอย่างแพร่หลาย คือ แนวคิดการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) โดยแนวคิดนี้จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้หน่วยงานรัฐได้มีการทำงานในลักษณะร่วมภาคส่วนกันได้อย่างครอบคลุมมากขึ้น รวมถึงการทบทวนบทบาทภารกิจหน้าที่ของภาครัฐรูปแบบใหม่ เพื่อปรับปรุงกระบวนการบริหารราชการให้มีความชัดเจนขึ้น อีกทั้ง ยังให้ความสำคัญต่อคุณค่าของทรัพยากรและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการจึงไม่ใช่เพียงแค่การปฏิรูประบบการทำงานเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของ การเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างและการจัดระเบียบการบริหารราชการแบบใหม่อีกด้วย (วีรวิญญ์ สมพรนิมิตกุล และ อรนนท์ กลั่นทปฺระ, 2558) ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานราชการได้สอดคล้องกับบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย และต้องการให้ปัญหาสาธารณะที่มีความซับซ้อนตามสภาพแวดล้อมได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว การดำเนินงานของรัฐจำเป็นต้องอาศัยรูปแบบของการสร้างความร่วมมือต่อหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน โดยนำแนวคิดการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันมาใช้ต่อระบบงานราชการมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์การบริหารงานราชการไทยที่ผ่านมา พบว่า การจัดการแก้ไขปัญหาสาธารณะแบบบูรณาการ ยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร



(ธเนศ เกษศิลป์ และ พระมหาบุญศรี ญาณสุโทม (วงศ์แก้ว), 2560) การบริหารงานมักขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน อีกทั้ง โครงสร้างระบบราชการเองยังไม่สามารถลดการทำงานในรูปแบบเก่าให้หมดไป ส่งผลให้การดำเนินโครงการบางอย่างต้องหยุดดำเนินการ เพราะ ขาดการประสานงานที่ชัดเจนที่ไม่อาจระบุได้ว่าหน่วยงานใดต้องเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจนั้น ๆ รวมไปถึงมีกระบวนการทำงานที่ซับซ้อนประกอบอยู่เช่นเดียวกัน ปัจจุบันแนวคิดการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) เป็นแนวคิดที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการบริหารงานราชการทั่วโลก ซึ่งการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันนับเป็นหลักการรูปแบบหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐ (Purdy, 2012) ที่มุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะระหว่างองค์กรภาครัฐและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อปัญหาสาธารณะ (Ansell & Gash, 2007) ดังนั้น การสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการต่อประเด็นสาธารณะบางอย่าง ควรที่จะพยายามสร้างให้เกิดการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในระบบงานราชการของหน่วยงานรัฐในประเทศไทย

ในขณะเดียวกันสถานการณ์ที่น่าจับตามองของประเทศไทยในขณะนั้น คือ ประเทศเผชิญปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่เกิดการระบาดตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2563 พบจำนวนผู้ติดเชื้อสะสมยืนยันทั่วโลกกว่า 82 ล้านคน และมีจำนวนผู้เสียชีวิตไปแล้วกว่า 1.8 ล้านคน (ศูนย์ปฏิบัติการด้านนวัตกรรมการแพทย์และการวิจัยและพัฒนา, 2563, อ้างถึงใน worldometers, 2563) เหตุการณ์นี้ส่งผลกระทบต่อรายได้เศรษฐกิจและด้านสังคมความเป็นอยู่ของประเทศสูงกว้าง อีกทั้ง ความรุนแรงของการแพร่เชื้อมีความเสี่ยงต่อการเสียชีวิตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ศรุตตานนท์ ขอบประดิษฐ์, 2563) โดยหนึ่งในหน่วยงานราชการไทยที่ได้รับผลกระทบด้านการบริหารจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาอย่างเด่นชัด คือ หน่วยงานราชทัณฑ์ อ้างอิงจากข้อมูลผลการตรวจคัดกรองเชิงรุกในเรือนจำ ณ วันที่ 28 พ.ค. 2564 พบว่า เรือนจำที่มีผู้ป่วยสะสมสูงสุด ได้แก่ เรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ 3,588 ราย คิดเป็นร้อยละ 55.21 ของผู้ต้องขังทั้งเรือนจำ (กรมราชทัณฑ์, 2564) ผลข้อมูลตัวเลขชี้ให้เห็นว่า จำนวนผู้ป่วยโรคติดเชื้อไวรัสในเรือนจำน่าเป็นห่วงอย่างมาก ดังนั้น เพื่อยับยั้งความรุนแรงของปัญหาไม่ให้เกิดความเสียหายอย่างทวีคูณ การเชื่อมโยงภารกิจหรือการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในท่ามกลางสถานการณ์เช่นนี้ แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างฉับไว คือ การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานที่อาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอื่น ให้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการจัดการผู้ต้องขังที่ป่วยติดเชื้อของ



เรือนจำ โดยนำแนวคิดการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน มากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน เพื่อสร้างจุดแข็งและความโดดเด่นให้ในแต่ละหน่วยงานและเพื่อให้เกิดคุณประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย

ในบทความนี้จึงมุ่งเน้นศึกษากระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันร่วมระหว่างหน่วยงานราชทัณฑ์และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดการผู้ต้องขังที่ป่วยติดเชื้อต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในเรือนจำ ว่ามีการสร้างกระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันได้อย่างไร เพื่อพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้การทำงานลักษณะบูรณาการสู่หน่วยงานรัฐอื่นต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันของหน่วยงานภาครัฐในการจัดการแก้ไขวิกฤตปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเรือนจำแห่งหนึ่งในภาคเหนือ
2. เพื่อศึกษาความท้าทายและแนวทางการพัฒนาของการดำเนินงานของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการจัดการแก้ไขวิกฤตปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเรือนจำแห่งหนึ่งในภาคเหนือ

3. วิธีดำเนินการวิจัย

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงลึกซึ่งมุ่งเน้นการสัมภาษณ์บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญหรือความรู้ในด้านการปฏิบัติงานโดยตรงจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) อันได้แก่ อดีตผู้บัญชาการเรือนจำกลาง นายแพทย์ชำนาญการสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการโรงพยาบาลประจำอำเภอ และปลัดอำเภอที่รับผิดชอบในพื้นที่ ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลประกอบไปด้วยผู้บริหารระดับสูงที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินงาน รวมไปถึง เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในหน่วยงานในพื้นที่ที่มีความเกี่ยวข้องในการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในเรือนจำ



2. เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured interview form) เพื่อใช้ประกอบการพูดคุย สัมภาษณ์และตั้งข้อสังเกตตามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ส่วนที่ 2 ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานโดยตรง เช่น หนังสือสั่งการ ประกาศ/คำสั่งหรือมาตรการในแต่ละช่วง เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แผนงาน กิจกรรม รายงานของกรมราชทัณฑ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยการถอดเทปสัมภาษณ์ที่ได้รับการอนุญาตจากผู้ให้ข้อมูลในการบันทึกเสียง ต่อมานำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และตั้งข้อสังเกตตามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา มาจัดระเบียบและจำแนกตามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาต่อไป

3.2 การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานโดยตรง เช่น หนังสือสั่งการ ประกาศ/คำสั่งหรือมาตรการในแต่ละช่วง เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แผนงาน กิจกรรม รายงานของกรมราชทัณฑ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยทำการคัดแยกข้อมูลและจับประเด็นสำคัญ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ผลการศึกษาตามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำถามการวิจัยต่อไป

4. สรุปผลการวิจัย

1. กระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันของหน่วยงานภาครัฐ

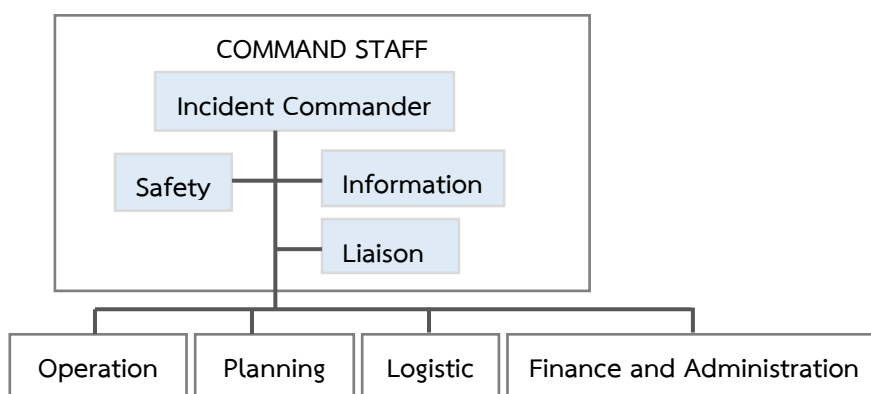
ผลการวิจัย พบว่า ลักษณะของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้นในเรือนจำแห่งหนึ่งในภาคเหนือ ประกอบด้วย 4 ตัวแปรสำคัญ ที่ส่งผลให้เกิดเป็นกระบวนการร่วมมือได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งปรากฏตัวแปรออกดังต่อไปนี้

1.1 ตัวแปรที่ 1 ปัจจัยเริ่มต้นในการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน ถือเป็นก้าวแรกของการเริ่มต้นที่ทำให้หลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องต่อการทำงาน โดยปัจจัยในการรวมตัวประกอบไปด้วยสาเหตุหลายด้านที่ก่อให้เกิดการรวมตัวกลุ่มหรือหลายหน่วยงานเข้าด้วยกันประกอบไปด้วย 1.1 ปัจจัยสถานการณ์ที่รุนแรงอย่างเฉียบพลันที่ส่งผลกระทบต่อคนและองค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ 1.2 ปัจจัยด้านนโยบายของหน่วยงานราชทัณฑ์เกี่ยวกับการจัดการแก้ไขปัญหาการ



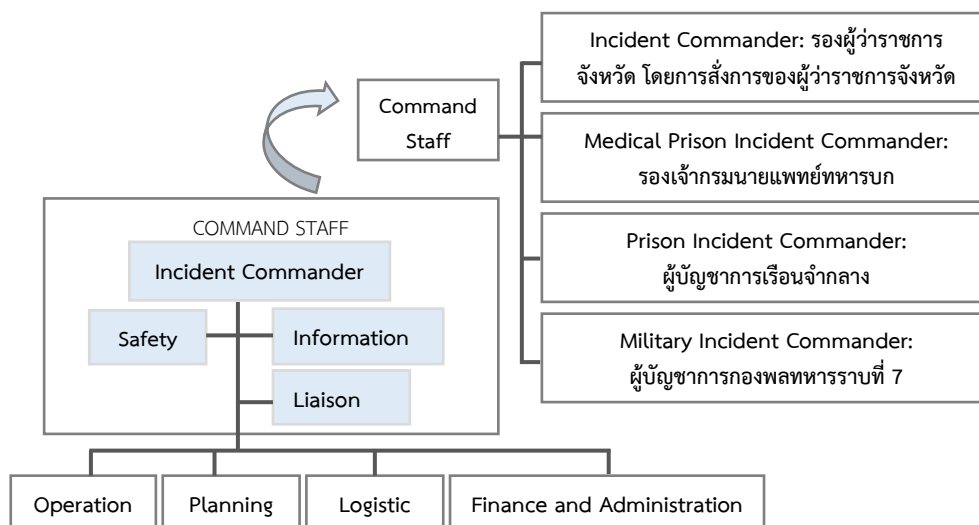
แพร่ระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา ถือเป็นส่วนในการดึงบทบาทการทำงานของหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องให้เข้าร่วมปฏิบัติการกิจ 1.3 ปัจจัยด้านศักยภาพและทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานต่อการแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกัน เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในส่วนที่หน่วยงานสมาชิกขาดหายไป 1.4 ปัจจัยด้านบทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่เป็นฐานมาจากอำนาจของจังหวัดในการอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วนมาปฏิบัติการกิจส่งเสริมการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่อย่างเป็นระบบ และ 1.5 ปัจจัยด้านประสบการณ์การทำงานร่วมกันของสมาชิกหน่วยงานในอดีตที่มีความสัมพันธ์อันดี ส่งผลให้การกลับมาทำงานในรูปแบบการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันเกิดขึ้นได้อย่างราบรื่น

1.2 ตัวแปรหลักที่ 2 การออกแบบโครงสร้างสถาบันของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการจัดการแก้ไขวิกฤตปัญหา พบว่า มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน ดังนี้



ภาพที่ 1. โครงสร้างสถาบันการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการแก้ไขวิกฤตปัญหาการแพร่ระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเรือนจำแห่งหนึ่งในภาคเหนือ

จากภาพที่ 1 มีการกำหนดโครงสร้างสถาบันสำหรับการจัดการแก้ไขปัญหาระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) การดำเนินงานในลักษณะนี้เป็นการมอบหมายงานให้แก่บุคคลตามความเชี่ยวชาญในสายงานนั้น จะไม่ได้คำนึงตามยศ/ตำแหน่งแต่อย่างใด และการทำงานเช่นนี้จะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างบุคลากรได้ง่ายต่อกันมากขึ้น อีกทั้ง การทำงานแบบระบบบัญชาการเหตุการณ์มีรายละเอียดการรวมศูนย์การบังคับบัญชาและสั่งการแยกย่อยตามสายงานแบบเจาะจงอีกที (Command Staff) โดยจะระบุตามบัญชาการเหตุการณ์แต่ละฝ่าย ดังนี้



ภาพที่ 2. โครงสร้างสถาบันการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน โดยระบุผู้บัญชาการเหตุการณ์แต่ละฝ่าย

ตามภาพที่ 2 ผู้บัญชาการเหตุการณ์แต่ละฝ่าย (Incident Commander) เข้าร่วมประชุมหารือตกลงร่วม และวางนโยบายเพื่อการปฏิบัติงานถูกดำเนินได้อย่างลุล่วง ให้เกิดข้อสั่งการไปยังหัวหน้าของแต่ละส่วนปฏิบัติการนำไปปฏิบัติร่วมกันและสนับสนุนการทำงานของแต่ละฝ่ายต่อไปซึ่งการดำเนินงานในภารกิจนี้มีลักษณะโครงสร้างการทำงานที่ไม่เป็นโครงสร้างการทำงานที่ถาวรเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้วก็กลับไปเข้าสู่การทำงานของแต่ละฝ่ายตามปกติ

1.3 ตัวแปรที่ 3 บทบาทผู้นำในการจัดการแก้ไขวิกฤตปัญหา พบว่า บทบาทผู้นำในการขับเคลื่อนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันมีอยู่ใน 2 ระดับ กล่าวคือ ผู้นำระดับจังหวัดและผู้นำระดับหน่วยงาน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ความแตกต่างของตัวแสดงผู้นำทั้งสองระดับในลักษณะ ดังนี้ ผู้นำระดับจังหวัด โดยอ้างอิงจากการสัมภาษณ์ของหน่วยงานโรงพยาบาลและสาธารณสุขจังหวัด รวมถึงผู้บริหารเรือนจำกลาง ต่างกล่าวถึงบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดไปในทิศทางเดียวกัน คือ ผู้นำระดับจังหวัดทำหน้าที่เป็นบุคคลหรือตัวแทนที่คอยเชื่อมโยงการทำงานของทุกฝ่ายร่วมปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ไปจนถึงการกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด ในด้านผู้นำระดับหน่วยงาน ประกอบด้วยผู้บริหารแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการผลักดันการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน ทำให้นโยบายที่ได้รับมอบหมายมีความชัดเจนและทำให้เกิดการขับเคลื่อนงานที่ง่ายและรวดเร็วขึ้น



1.4 ตัวแปรที่ 4 กระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการจัดการแก้ไขวิกฤต ซึ่งองค์ประกอบย่อยในตัวแปรนี้สอดคล้องกับลักษณะกรอบแนวคิดการศึกษาที่บ่งบอกถึงลักษณะของกระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน ประกอบด้วย 4.1 เกิดการเข้าร่วมการประชุมหรือการวางแผนร่วมกัน เพื่อนิยามปัญหาและสร้างแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยผ่านเวทีการประชุมและนำไปสู่การวางแผนที่มีร่วมกันว่าการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานควรเป็นไปในทิศทางเช่นไร 4.2 การสร้างความเชื่อมั่นร่วมกันในการทำงานแบบบริหารปกครองแบบร่วมมือกันต่อสมาชิก ด้วยวิธีการยึดตามศักยภาพ องค์ความรู้ ความสามารถของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยทุกฝ่ายมีความเชื่อต่อกันว่า ศักยภาพของแต่ละหน่วยงานมีความสำคัญและบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน 4.3 การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อกำหนดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องยึดถือและปฏิบัติในกรอบเดียวกัน และสามารถเอื้ออำนวยให้การทำงานร่วมกันสามารถบรรลุผลได้รวดเร็วขึ้น โดยต้องกำหนดบทบาทและแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจน ป้องกันการทับซ้อนของงานเกิดขึ้น 4.4 การสร้างความเข้าใจร่วมกัน โดยอาศัยการประชุม ซึ่งหลังจากเสร็จสิ้นการประชุมจะจัดทำรายงานหรือเอกสารอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการชักจูงความเข้าใจต่อหน่วยงานหลายฝ่ายที่เข้าร่วม รวมไปถึง การกำชับในแต่ละส่วนงานของตนเองทุกครั้ง เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการหลงภารกิจ และ 4.5 การประเมินผลหรือการติดตามผลการดำเนินงานเพื่อการพัฒนา ในการศึกษา พบว่า ทุกหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องต่อการจัดการแก้ไขวิกฤตปัญหาในเรื่องจำ ต่างมีการประเมินผลและติดตามตลอดระยะเวลาการดำเนินงาน โดยให้แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบประเมินหรือติดตามในส่วนที่หน่วยงานของตนได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้ จากนั้นจึงนำผลดังกล่าวไหลกลับเข้าสู่กลุ่มสมาชิกใหญ่อีกครั้ง

ผลลัพธ์จากการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการจัดการแก้ไขวิกฤตปัญหาทั้งหมด ปรากฏว่า บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ว่าด้วยเรื่องของส่วนการควบคุมการแพร่ระบาดโรคได้สำเร็จ ซึ่งการดำเนินงานทั้งหมดของเรือนจำแห่งหนึ่งในภาคเหนือ สามารถทำได้ตามเกณฑ์ที่กรมราชทัณฑ์ส่วนกลางกำหนด รวมถึง เรือนจำแห่งนี้ถือเป็นกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จ อันไม่เกิดจำนวนผู้เสียชีวิตที่เกินมาตรฐานกำหนดและไม่เกิดการจลาจลในเรือนจำและทัณฑสถานเช่นเดียวกัน ทั้งหมดถือเป็นการเกิดประโยชน์และเห็นผลอย่างชัดเจน



2. ความท้าทายและแนวทางการพัฒนาของการดำเนินงานการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันของหน่วยงานภาครัฐ

ผลการวิจัยพบว่า หลังจากที่เกิดการดำเนินงานแบบบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในเรือนจำ ปรากฏพบข้อจำกัดบางประการ แต่ข้อจำกัดที่ปรากฏพบไม่ส่งผลในระดับที่รุนแรงแต่อย่างใด ซึ่งประกอบไปด้วยข้อจำกัด ดังนี้

2.1 ความท้าทายด้านข้อระเบียบของหน่วยงานราชทัณฑ์ โดยด้านระเบียบหน่วยงานราชทัณฑ์มีความเข้มงวดในด้านการรักษาความปลอดภัยสูง ดังนั้น การที่เปิดพื้นที่ให้บุคลากรหน่วยงานภายนอกเข้าออกในพื้นที่เรือนจำเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเสมอ กรณีเช่น การงดเว้นเรื่องนำเครื่องมือสื่อสารเข้าสู่เรือนจำ หรือสถานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อมาตรฐานการรักษาพยาบาล ต้องออกแบบการควบคุมโรคในเรือนจำหรือปรับเปลี่ยนและวางระบบขึ้นใหม่ เนื่องจากการดูแลรักษาคนไข้ไม่สามารถดำเนินงานแบบคนไข้ข้างนอกได้ อีกทั้ง การขาดแคลนบุคลากรทั้งบุคลากรทางการแพทย์และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่ไม่สามารถดูแลจำนวนผู้ต้องขังป่วยอย่างทั่วถึงได้

2.2 ความท้าทายด้านทัศนคติของสังคมภายนอกต่อศักยภาพขององค์กรในการจัดการโรคอุบัติใหม่ การแพร่ระบาดของเชื้อสายพันธุ์นี้ในประเทศไทย ถือเป็นโรคอุบัติใหม่ที่เกิดขึ้นได้ไม่นานและประสบการณ์การรับมือของทุกหน่วยงานเกี่ยวกับโรคอุบัติใหม่น้อย ความคาดหวังของบุคคลภายนอกผู้ที่เป็นครอบครัวหรือญาติผู้ต้องขังเข้าใหม่ จึงมีความกังวลต่อผู้ต้องขังที่เป็นญาติหรือคนในครอบครัวของตน ที่กังวลว่าเมื่อเข้าไปสู่เรือนจำแล้วจะได้รับเชื้อหลังจากที่เข้าไปแล้วหรือไม่ ทำให้หน่วยงานราชทัณฑ์มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อญาติผู้ต้องขังและสังคมภายนอก

2.3 ความท้าทายด้านการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ พบว่า กลุ่มโรงพยาบาลและสาธารณสุขให้ข้อมูลที่สอดคล้องกัน โดยนำเสนอความท้าทายต่อเหตุการณ์นี้ไว้ว่า ทรัพยากรบุคคล งบประมาณหน่วยงาน และอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่หน่วยงานมีค่อนข้างขาดแคลน เนื่องจากกลุ่มงานโรงพยาบาลและสาธารณสุขต้องให้บริการดูแลรักษาแก่ประชาชนภายนอกควบคู่ไปกับการประกอบสถานการณ์ของโรงพยาบาลสนามในเรือนจำด้วยเช่นเดียวกัน สิ่งที่กล่าวมาส่งผลให้เป็นข้อจำกัดหลายประการแก่หน่วยงานโรงพยาบาลและสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้สามารถคลี่คลายได้จากการให้ความร่วมมือและการช่วยเหลือของกลุ่มสมาชิก

2.4 แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในเรือนจำแห่งหนึ่งในภาคเหนือ ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอความคิดเห็นเชิงบวกต่อแนวทางการทำงานแบบ



บริหารปกครองแบบร่วมมือกันเอาไว้ คือ การปรับเปลี่ยนระบบงานให้มีความสอดคล้องต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนไป จะช่วยส่งเสริมให้การแก้ไขปัญหาไปสู่ทางออกที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นเมื่อสามารถลดการทำงานเชิงระบบราชการแบบดั้งเดิมให้ลดลงได้ ก็เท่ากับลดความล่าช้าต่อการแก้ไขปัญหาได้เช่นกัน โดยเฉพาะการตระหนักถึงคุณค่าของการดำเนินงานแบบบูรณาการร่วมกันที่จะเป็นจุดแข็งให้แต่ละหน่วยงานใช้ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานตนเองสร้างคุณประโยชน์สูงสุดกลับคืนให้แก่ประชาชน

5. อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัย เรื่อง การบริหารปกครองแบบร่วมมือกันของหน่วยงานภาครัฐด้านการจัดการแก้ไขวิกฤตปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเรือนจำแห่งหนึ่งในภาคเหนือ สามารถจัดการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดได้อย่างประสบผลสำเร็จและนำมาอภิปรายผลตามแนวคิดการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) จากสถานการณ์ที่ปรากฏขึ้นในเรือนจำแห่งหนึ่งในภาคเหนือ ถือเป็นหน่วยงานของรัฐ ได้มีโอกาสหรือเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนจัดการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐภายนอก มีการครอบคลุมไปทั้งหน่วยราชการและองค์กรของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงานมีส่วนร่วมตั้งแต่การคิดและการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการภารกิจหรือกิจกรรมหลายอย่าง อาทิเช่น การคัดกรองโรค การจัดตั้งโรงพยาบาลสนาม การดำเนินกิจกรรม Bubble And Seal การนำส่งผู้ต้องขังป่วยรักษาต่อภายนอก การจัดตั้งสถานกักกันโรคระดับอำเภอ ฯลฯ เป็นต้น โดยเริ่มจากการประชุมใหญ่ทุกสัปดาห์ เพื่อหาแนวทาง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือตัดสินใจการทำงานร่วมกัน ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ซึ่งการประชุม ประกอบไปด้วย หัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาร่วมประชุม เพื่อรับทราบบทบาท หน้าที่ระหว่างกัน นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์การทำงานให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน ซึ่งคล้ายกับการศึกษาของวสันต์ เหลืองประภัสร์ (2557) ที่ศึกษาถึงองค์ประกอบของกระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) การริเริ่มความร่วมมือ 2) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง 3) การแสดงบทบาท 4) การจัดโครงสร้างการทำงาน 5) การตัดสินใจ และ 6) เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน



นอกเหนือจากนี้ มีทฤษฎีของ Ansell & Gash (2007) ที่ได้เสนอรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องลักษณะของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันอย่างครบวงจรที่สำคัญตามตัวแปรของ (Ansell & Gash, 2007, p. 544) ที่ก่อให้เกิดความร่วมมือกันได้ครบวงจร ด้วยตัวแปร 4 ส่วน ประกอบด้วย

1. ปัจจัยเริ่มต้นในการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่และหน่วยงานราชทัณฑ์ไม่มีองค์ความรู้ หรืออำนาจในการดำเนินการแก้ไขเพียงลำพังได้ จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานโรงพยาบาลและสาธารณสุขที่มีทั้งอำนาจและความพร้อมด้านทรัพยากรในการจัดการแก้ไขปัญหาได้เต็มศักยภาพมากกว่า เป็นผลให้เกิดความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายที่อาศัยความร่วมมือด้านอำนาจและหน้าที่ในส่วนที่หน่วยงานราชทัณฑ์ขาดไป จึงสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องความไม่สมดุลระหว่างทรัพยากรหรืออำนาจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่มีส่วนได้ส่วนเสียของ Ansell & Gash (2007, p. 551) ที่กล่าวว่า การขาดแคลนทรัพยากร องค์ความรู้หรืออำนาจระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจะส่งผลให้กระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันมีแนวโน้มที่จะดำเนินการ โดยผู้ที่มีความพร้อมทางด้านทรัพยากร องค์ความรู้หรืออำนาจ ดังนั้น หากมีความไม่สมดุลด้านทรัพยากร องค์ความรู้หรืออำนาจระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย จะต้องมีการสร้างข้อตกลงให้แก่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียว่าด้วยเรื่องของอำนาจในการเข้าช่วยเหลือการดำเนินงานในสิ่งที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งขาดไป เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน

2. กระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน พบว่า ในการดำเนินงาน มีการติดต่อสื่อสารระหว่างกลุ่มหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยวิธีการประชุม การจัดทำหนังสือราชการเชิญตัวแทนเข้าร่วมการประชุม การติดต่อตัวต่อตัว หรือการติดต่อผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่และการใช้แอปพลิเคชันไลน์ (LINE) ที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้มากขึ้น ซึ่งการสื่อสารของแต่ละฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องมีความสะดวกรวดเร็วและสร้างความต่อเนื่องระหว่างการทำงานร่วมกัน ตามแนวคิดของ Ansell & Gash (2007, pp. 557-561) ที่กล่าวว่ากระบวนการทำงานร่วมกัน จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการบริหารจัดการร่วมกันได้ ต้องมีรูปแบบกระบวนการทำงานร่วมกันที่เป็นวงจรการสื่อสาร ความเข้าใจ ความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน ความเข้าใจที่เข้มแข็งร่วมกันและผลลัพธ์ โดยการบูรณาการร่วมกันจะประสบความสำเร็จต้องมีการสื่อสารแบบทางตรงหรือการสนทนาแบบตัวต่อตัว ซึ่งส่งผลในการสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นที่จะปฏิบัติงานร่วมกันกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

3. การออกแบบโครงสร้างสถาบันของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน โดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์สำหรับการกำหนดบทบาท หน้าที่และขอบเขตอำนาจงานของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานร่วมกันไว้อย่างชัดเจนส่งผลให้การบูรณาการการทำงานร่วมกันประสบ



ความสำเร็จในเวลาระยะเวลาที่รวดเร็ว พร้อมทั้งทุกหน่วยงานต่างยอมรับและเคารพหน้าที่ของตนเอง และผู้อื่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการออกแบบของสถาบันของ Ansell & Gash (2007) ที่กล่าวไว้ว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดข้อตกลงหรือข้อกำหนดร่วมกัน อันเป็นกฎพื้นฐานในการทำงานระหว่างกัน

4. ความเป็นผู้นำของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน พบว่า ผู้นำในการจัดการแก้ไข ปัญหาในครั้งนี้ ไม่ได้มีผู้นำเพียงคนเดียวเท่านั้น เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบการทำงานจะเห็นว่า ผู้นำประกอบไปด้วย 2 ระดับ คือ ผู้นำระดับจังหวัดและผู้นำระดับหน่วยงาน ซึ่งผู้นำแต่ละระดับมีความแตกต่างกันไปตามหน้าที่ กล่าวคือ ผู้นำระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการบริหารราชการ ผู้ว่าราชการจึงเป็นผู้ที่เชื่อมโยงให้ทุกหน่วยงานมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น เมื่อการติดต่อประสานงานกับบางหน่วยงานเกิดอุปสรรค ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ขอความร่วมมือต่อหน่วยงานอื่นให้เกิดการทำงานที่สร้างความราบรื่นยิ่งขึ้น ในส่วนผู้นำระดับหน่วยงานมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วมาประชุม แลกเปลี่ยนข้อมูลในที่ประชุมเพื่อรับทราบการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ และเพื่อดูแลหรือกำกับทิศทางการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานของตนให้ เป็นไปตามภารกิจที่ตนเองมี ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องภาวะผู้นำของ Ansell & Gash (2007, pp. 554-555) ที่กล่าวว่า การเป็นภาวะผู้นำที่ส่งเสริมในการขับเคลื่อนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน ส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจร่วมกันประสบความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น โดยผู้นำแบบส่งเสริมจะเสริมสร้างขีดความสามารถของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสามารถระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ขับเคลื่อนร่วมกันได้อย่างยั่งยืน นอกเหนือจากนี้ ผู้นำในการขับเคลื่อนไม่จำเป็นต้องมีเพียงแคบุคคลเดียว

6. องค์ความรู้จากการวิจัย

ภายหลังจากการศึกษา ได้เจอข้อค้นพบที่ต้องการหยิบยกขึ้นมาเพิ่มเติม คือ 1) การออกแบบ โครงสร้างสถาบันของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน ที่นำระบบบัญชาการเหตุการณ์มา ประยุกต์ใช้ต่อการบริหารจัดการเกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการมอบหมาย อำนาจไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการเลือกผู้บัญชาการเหตุการณ์ ที่พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถและการตกลงกันในเรื่องความชำนาญให้สอดคล้องต่อสถานการณ์ เพราะ ต้องคำนึงถึง การปฏิบัติงานได้จริง ให้แยกไปตามภารกิจของแต่ละงาน รวมถึง การให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับ และเกิดการประสานความร่วมมือกันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุกหน่วยงานต่างยอมรับและ



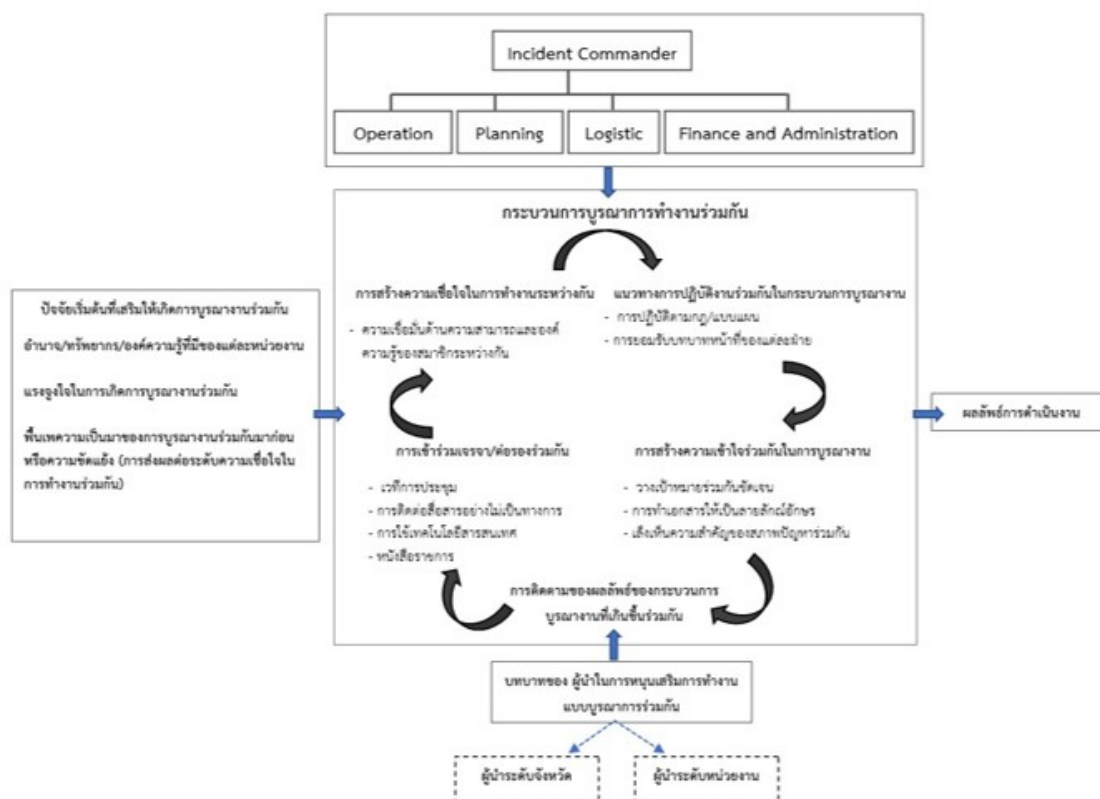
เคารพหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น ขอสรรปความสำเร็จในเชิงบริหารสถานการณ์นี้ ถือได้ว่าหัวใจสำคัญของการบริหารสถานการณ์วิกฤตที่ให้ความสำคัญต่อระบบบัญชาการณ ที่นำมาจัดการกับสภาวะปัญหาที่เกิดขึ้นหลายอย่างพร้อมกัน ซึ่งระบบนี้เป็นเครื่องมือช่วยจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อีกทั้ง การทำงานของระบบบัญชาการณ มีลักษณะที่โดดเด่น คือ การมอบหมายงานให้แก่บุคลากรตามความเชี่ยวชาญไม่ใช่ตามชั้นยศหรือตำแหน่ง ถือว่าเป็นสิ่งที่น่าสนใจต่อภาพรวมของระบบการทำงานของหน่วยงานราชการเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการนำระบบนี้มาใช้ต่อการรวมหน่วยงานราชที่หลากหลาย จากเดิมที่มีการใช้ระบบราชการเป็นหัวจักรต่อการขับเคลื่อนภารกิจ ที่ต้องมีผู้รับผิดชอบหลักเพียงบุคคลเดียวหรือหน่วยงานเดียวเท่านั้น โดยตัวระบบต้องเป็นผู้นำระดับสูงและเข้มแข็งมาดำเนินงาน แต่ปัจจุบันด้วยบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปและวิวัฒนาการของโรคระบาดได้เปลี่ยนแปลงตามเช่นกัน ส่งผลให้มิติของเชิงระบบเกิดการปรับโครงสร้างการทำงานของราชการให้เข้าสู่รูปแบบใหม่ โดยกระจายอำนาจหรือกระจายโอกาสให้แก่ทุกหน่วยงานหรือทุกคน เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน ถึงแม้ว่าการรวมกลุ่มของสมาชิกมีจำนวนหน่วยงานราชการเป็นจำนวนมาก แต่การดำเนินงานกลับประสบความสำเร็จได้ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน

ต่อมาประเด็นที่ 2) ความเป็นผู้นำของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในเรือนจำแห่งหนึ่งในภาคเหนือ พบว่า เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบการทำงานจะเห็นว่าตัวแสดงของผู้นำประกอบไปด้วย 2 ระดับ คือ ผู้นำระดับจังหวัดและผู้นำระดับหน่วยงาน ความเป็นผู้นำระดับจังหวัดเปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมให้หน่วยงานภายนอกสร้างความร่วมมือได้ราบรื่นมากขึ้น และผู้นำระดับจังหวัดก็เป็นตัวแสดงลำดับต่อมาในการขับเคลื่อนงาน ซึ่งผู้นำระดับหน่วยงานมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วมาประชุม แลกเปลี่ยนข้อมูลในที่ประชุมเพื่อรับทราบการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ และเพื่อดูแลหรือกำกับทิศทางการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานของตนให้เป็นไปตามภารกิจที่ตนเองมี โดยผู้นำเหล่านี้จะมีวิธีในการสร้างแรงจูงใจโดยการสร้างขวัญและกำลังใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องให้มีความตื่นตัวและสร้างความภาคภูมิใจต่อการมีส่วนร่วม รวมถึงใช้วิธีการมอบอำนาจบางประการให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการตัดสินใจบางอย่างหากเกิดกรณีที่ถูกฉินขึ้น ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจดำเนินการได้ทันทีตามบริบทที่เหมาะสม ทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับมีความเชื่อมั่นในเชิงระบบว่าอำนาจการตัดสินใจในสถานการณ์วิกฤต ในบางครั้งไม่จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าบัญชาการณ เสมอไป ซึ่งผู้นำแต่ละตัวแสดงสามารถถ่ายโอนอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานมีอิสระในการตัดสินใจได้อยู่เสมอ โดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากผู้นำระดับสูง ส่งผลให้คณะกรรมการทำงานรู้สึก



ภาคภูมิใจต่อการเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องภาวะผู้นำของ Ansell & Gash (2007, pp. 554-555) ที่กล่าวว่าผู้นำแบบส่งเสริมจะเสริมสร้างขีดความสามารถของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและสามารถระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ขับเคลื่อนร่วมกันได้อย่างยั่งยืน นอกเหนือจากนี้ ผู้นำในการขับเคลื่อนไม่จำเป็นต้องมีเพียงแค่บุคคลเดียว โดยสรุปตามองค์ความรู้การวิจัย คือ การออกแบบโครงสร้างสถาบันของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการแก้ไขการแพร่ระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในเรือนจำ ได้นำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาประยุกต์ใช้และความเป็นผู้นำของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน มีส่วนต่อการสร้างความเคลื่อนไหวอื่น ๆ ต่อระบบกระบวนการบูรณาการทำงาน ซึ่งองค์ความรู้ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นไปตามรูปภาพ ดังนี้



ภาพที่ 3. รูปแบบของกระบวนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน ในการจัดการแก้ไขวิกฤตปัญหาการแพร่ระบาดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในเรือนจำ



7. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรมีการถอดบทเรียนจากการดำเนินงานที่เกิดขึ้น เพื่อรองรับสถานการณ์กรณีที่เป็นการระบาดของโรคอุบัติใหม่อื่น ๆ ที่อาจมีแนวโน้มเกิดขึ้นในอนาคต

1.2 ควรจัดทำมาตรการหรือแผนเผชิญเหตุ โดยระบุนโยบายการบูรณาการกับภาคส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการซักซ้อมแผนและจัดทำแผนสำรองทั้งด้านบุคลากร ระบบงาน และแนวทางต่าง ๆ เพื่อความชัดเจนของกรอบการทำงานให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้น สำหรับรองรับเหตุการณ์วิกฤตฉุกเฉินในอนาคต

1.3 ควรกำหนดแผนการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันเป็นเรื่องเฉพาะด้านให้ชัดเจน เพื่อเป็นการรองรับปัญหาเฉพาะด้านได้อย่างครอบคลุม และเพื่อให้คนในองค์กรหรือหน่วยงานต่างหน่วยงานที่มีภารกิจร่วมกันสามารถรับมือพร้อมกันได้อย่างเป็นระบบ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การศึกษาครั้งนี้ นำเสนอเฉพาะเจาะจงตัวแสดงที่เป็นรัฐโดยส่วนใหญ่ ควรเลือกศึกษากรณีที่มีความหลากหลายนอกเหนือจากตัวแสดงของรัฐให้มากขึ้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นสากลและมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2.2 การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเป็นเพียงการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมทั้งการศึกษาแบบปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมในเรื่องนั้น ๆ มากขึ้นจากผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทั้งหมด

เอกสารอ้างอิง

- ธเนศ เกษศิลป์, และ พระมหาบุญศรี ญาณอุโทม (วงศ์แก้ว). (2560). การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยหลักบริหารเชิงพุทธศาสตร์. *วารสารบัณฑิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม วิทยาลัย สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 15(2), 133-145.
- ปีปีชี นิวิสัยไทย. (2564). โควิด-19: ราชทัณฑ์เผยพบผู้ป่วยใหม่อีก 842 ราย ด้าน สมยศ พุกกะเวส สุข เรียกร้องเร่งแก้ปัญหาโควิดในเรือนจำ. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-57200261>



- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2557). *การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน* (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีรวิชัย สมพรนิมิตกุล, และ อรนนท์ กลันทปุระ. (2558). การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในกรมศุลกากร. *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา*, 4(2), 156-164.
- ศรุตานนท์ ขอบประดิษฐ์. (2563). วิฤตโควิด 19 ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างไร. *วารสารชัยภูมิปริทรรศน์*, 3(2), 1-14.
- ศูนย์ปฏิบัติการด้านนวัตกรรมการแพทย์และการวิจัยและพัฒนา. (2563). สถิติสำคัญ เกี่ยวกับโรคโควิดในแต่ละประเทศทั่วโลก ข้อมูล ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2563. สืบค้นจาก <https://covid19.nrct.go.th/สถิติสำคัญ-เกี่ยวกับโรค/>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Retrieved from <https://academic.oup.com/jpart/articleabstract/18/4/543/1090370?redirectedFrom=fulltext>
- Purdy, J. M. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409-407.