Local Administration Journal 15(3) • July - September • 279 - 298
Received: May 31, 2022 • Revised: August 8, 2022 • Accepted: September 6, 2022
RESEARCH ARTICLE

Condition Towards the Success of Collaborative Governance for Solving Problems of the COVID-19 Crisis: Analysis of the Performance of Two Levels of Local Administrative Organization

Noppon Akahat
School of Management Science, Sukhothai
Thammathirat Open University

Abstract
This study aimed to analyze conditions towards the success of local administrative organization within collaborative governance for solving problems of the COVID-19 crisis. The study was a qualitative research method. Case studies selected 2 local administrative organizations: Hua Hin Municipality, Prachuap Khiri Khan and Wiang sub-district administrative organization, Thoeng district, Chiang Rai. The data were collected by indept-interviewing form 22 participants. They were analyzed by using a content analysis method and a triangulation method. The result showed the condition towards the success of local administrative organization within collaborative governance for solving problems of the COVID-19 crisis consisted of 1. condition of collaborative starting such as (1) dissimilation of authorities, resources and capacities among the involved partners, (2) incentives to build the collaboration of the involved partners and (3) the background of the collaboration of the involved partners, 2. condition of institutional development in collaborative governance of the involved partners and 3. condition of facilitative leadership in mobilizing to the collaborative governance of the involved partners.

Keywords
Collaborative Governance, the COVID-19 Crisis, Local Administrative Organization

CORRESPONDING AUTHOR
Noppon Akahat, School of Management Science, Sukhothai Thammathirat Open University9/9, Bangpud, Pak Kred, Nontha Buri, 11120, Thailand. Email: Noppon.Aka@stou.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารจัดการแบบร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตโควิด 19: วิเคราะห์จากผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระดับ

นพพล อัคฮาด
สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

บทคัดย่อ
การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแบบร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการเลือกกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนร่วมจำนวน 22 คน วิเคราะห์ผลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา และหาความสอดคล้องระหว่างความถูกต้องของข้อมูลด้วยวิธีการแบบสามเส้า จากการศึกษาพบว่า เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ประกอบด้วย 1. เงื่อนไขการก่อเกิดความร่วมมือ ได้แก่ (1) อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันของภาคีที่เกี่ยวข้อง (2) แรงจูงใจในการสร้างความร่วมมือของภาคีที่เกี่ยวข้อง และ (3) ภูมิหลังของการร่วมมือกันของภาคีที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย 2. เงื่อนไขด้านการพัฒนาความเป็นสถาบันของภาคีที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย และ 3. เงื่อนไขด้านภาวะผู้นำในการอำนวยความสะดวกในการระดมความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ

คำสำคัญ
การบริหารจัดการแบบร่วมมือ, การแพร่ระบาดโควิด-19, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

ประเทศไทยได้เกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 (COVID-19) ขึ้นโดยได้รับการยืนยันในวันที่ 12 มกราคม 2563 ว่าพบผู้ป่วยรายแรกซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวชาวจีน หลังจากนั้นกรมควบคุมโรคได้รายงานว่าพบผู้ติดเชื้อโควิด-19 ที่เป็นคนไทยคนแรกและเป็นการติดในประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก และถือเป็นเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ขึ้นอย่างเป็นทางการในไทย จากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้รัฐบาลมีการตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าวอย่างเร่งด่วนด้วยการประกาศ

ล็อคดาวน์ (Lockdown) ทั่วประเทศ เพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาด โดยจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19) เป็นหน่วยงานพิเศษตามมาตรา 7 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในภาวะฉุกเฉิน ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการสถานการณ์ในทุกมิติอย่างเต็มที่ทั้งในเรื่องของการป้องกันการแพร่ระบาด การสาธารณสุข การเยียวยาและฟื้นฟู และมีหน่วยงานทุกภาคส่วนเข้าร่วมเป็นคณะทำงานแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว (สถาบันพระปกเกล้า, 2564: 4) ทั้งนี้ หลังจากมีการแพร่ระบาดในช่วงแรกเกิดขึ้น ก็ได้มีการแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่องมา ซึ่งผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในแต่ละระลอกนั้นต่างเกิดผลกระทบและความสูญเสียต่อชีวิต สุขภาพอนามัย และสร้างความท้าทายต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน รวมทั้งรูปแบบการดำเนินชีวิตของประชาชนที่เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีชีวิตใหม่ในสังคมอย่างมาก

สำหรับการบริหารจัดการของรัฐบาลในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 นั้น จากรายงานของสถาบันพระปกเกล้า (2564) ได้มีการประมวลผลกระทบด้านการบริหารจัดการภาครัฐในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 นั้น ชี้ให้เห็นความโกลาหลของกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐอย่างมาก ทั้งในเรื่องการสื่อสาร การสั่งการ และการออกมาตรการที่จะบังคับใช้ต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานราชการที่เกิดขึ้นได้ให้ความสำคัญกับการออกมาตรการและดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการด้านสาธารณสุข มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้การดำเนินมาตรการต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถือเป็นหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินมาตรการเพื่อบรรเทาปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด 19 เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางเพื่อให้สามารถดูแลประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ แม้กลไกการบริหารราชการในช่วงสถานการณ์วิกฤติโควิด-19 จะอาศัยกลไกราชการส่วนกลางเป็นหลักโดยมอบนโยบายผ่านกลไกกระทรวง กรม จังหวัด แล้วจึงลงมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ ทำให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ไขปัญหาสถานการณ์โควิด-19 ในพื้นที่เป็นเพียงการเข้าร่วมสนับสนุน และการดำเนินงานตามคำสั่ง/มาตรการ/แนวทางของรัฐส่วนกลางและอยู่ภายใต้การควบคุมของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) อีกทอดหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม จากผลการดำเนินงานในการจัดการวิกฤติโควิด-19 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาก็นับเป็นความท้าทายอย่างยิ่ง เพราะต้องทำงานท่ามกลางความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และการป้องกันโรคติดต่อในชุมชนภายใต้แนวทางและมาตรการจากราชการส่วนกลางแบบเดียวกันกับที่ใช้บังคับร่วมกันในทุกพื้นที่ ซึ่งแนวทางและมาตรการดังกล่าวปราศจากการเข้าใจถึงความหลากหลายของผู้คนและปัญหาในแต่ละพื้นที่ เช่น การจัดการกับการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ เมืองขนาดเล็ก เมืองชนบท ที่มีการกระจายตัวของเชื้อไวรัสที่แตกต่างกันไป โดยเมืองขนาดใหญ่จะพบจำนวนผู้ติดเชื้อค่อนข้างเยอะกว่าเมืองขนาดเล็กหรือเมืองชนบท หากแต่การดำเนินมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดกลับ

เป็นแนวทางควบคุมเดียวกัน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งของการจัดบริการสาธารณสุขของชุมชนที่แตกต่างกันไป (สถาบันพระปกเกล้า, 2564) นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรากฏรูปแบบการบริหารจัดการในช่วงวิกฤติการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในลักษณะการบริหารจัดการแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) โดยอาศัยความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดและช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ได้อย่างเข้าใจ เข้าถึง และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ถูกต้อง เหมาะที่จะนำไปถ่ายทอดผลการดำเนินงานเพื่อเป็นบทเรียนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาครั้งนี้จึงต้องการศึกษาผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการแบบความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงวิกฤติการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโค โรนา 2019 โดยการเลือกกรณีศึกษาจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นพื้นที่เมืองและแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศและได้มีการนำเสนอผลการดำเนินการในโครงการประยุกต์ใช้หลักการทางด้านสุขภาวะอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือมาตรฐาน HDC ในการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในพื้นที่ซึ่งถือเป็นต้นแบบของกรมอนามัยในการจัดการเมืองในสถานการณ์วิกฤตโควิดด้วยหลักการทางด้านสุขภาวะอนามัยสิ่งแวดล้อมด้วย และองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นพื้นที่กึ่งชนบทและได้มีการนำเสนอโครงการการบูรณาการแก้ไขปัญหาวิกฤติโรคโควิด-19 ในพื้นที่บ้านทุ่งโห้ง หมู่ที่ 5 ซึ่งเป็นหมู่บ้านแรกที่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของจังหวัดเชียงราย จนนำไปสู่การถอดบทเรียน “ทุ่งโห้งโมเดล” สำหรับเป็นต้นแบบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ของอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ต่อมา ซึ่งผลการศึกษาครั้งนี้จะชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จต่าง ๆ ในการบริหารจัดการแบบร่วมมือซึ่งสามารถวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานใหม่ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระดับในประเทศไทยและนำไปสู่การเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนากลไกการบริหารจัดการแบบร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคีเครือข่ายอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรค โควิด 19 ได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแบบร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผ่านผลการดำเนินงานของเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ในปีงบประมาณ 2563 – 2564

แนวคิดและทฤษฎี

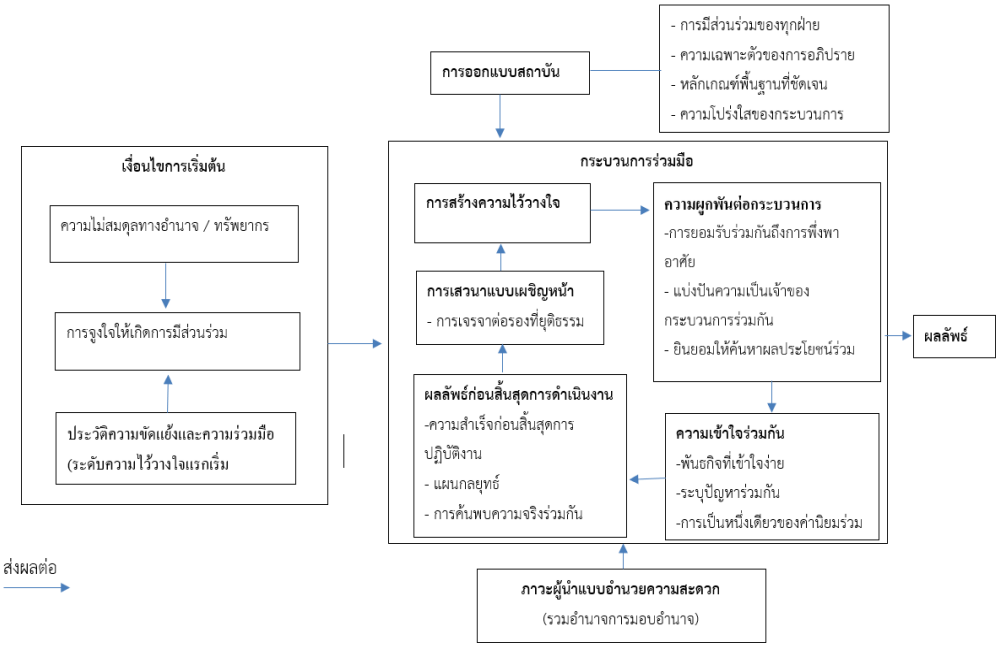
การบริหารจัดการแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) เป็นการบริหารจัดการรูปแบบหนึ่งในบริบทของการบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดการร่วมมือ (Collaboration) และการบริหารปกครอง (Governance) โดยแนวคิดการร่วมมือเป็นแนวคิดที่มุ่งสร้างและพัฒนากระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกันแบบข้ามขอบเขตความสัมพันธ์

หลายภาคส่วนอย่างเป็นอิสระ ด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูล แบ่งปันทรัพยากร และสนับสนุนความสามารถขององค์กรอื่น เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Perry, 2007) ส่วนการบริหารปกครอง เป็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่รวมแนวคิดการจัดการภาครัฐและนโยบายสาธารณะเข้าด้วยกัน โดยผสมผสานการจัดการภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เข้ากับการบริหารของภาครัฐ ส่วนขอบเขตอำนาจการปกครอง มีลักษณะไร้อาณาเขตการปกครองแบบรัฐชาติ โดยมีรูปแบบการทำงานแบบเครือข่าย อาศัยความไว้วางใจ การร่วมมือประสานงาน และการปรับตัวที่มีความยืดหยุ่น มากกว่าการทำตามการสั่งการตามกฎหมาย หรือการแข่งขันตามกลไกตลาดที่เกิดขึ้นในองค์การ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับโลก (Rhodes, 1997)

คำว่า การบริหารจัดการแบบร่วมมือ มาจากคำภาษาอังกฤษคือ Collaborative Governance โดย Ansell and Gash (2008: 544) ได้นิยามลักษณะสำคัญของแนวคิดนี้ไว้ว่าเป็นการจัดการในการปกครองที่มีมากกว่าองค์การภาครัฐเพียงอย่างเดียวโดยร่วมกับผู้ที่มีส่วนได้เสียอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐให้เข้ามีส่วนผูกพันโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจแบบรวมหมู่กันซึ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ มุ่งหาฉันทามติร่วมกัน และร่วมปรึกษาหารือกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หรือบริหารจัดการโครงการหรือทรัพย์สินสาธารณะร่วมกัน สำหรับ Emerson, Nabatchi and Balogh (2011: 2) ได้เสนอแนวคิดนี้ไว้ว่าเป็น กระบวนการและโครงสร้างของการตัดสินใจนโยบายและการจัดการซึ่งผูกพันกับประชาชนในโครงสร้างความสัมพันธ์ที่มีลักษณะข้ามขอบเขตองค์การหลายองค์การ ระดับของรัฐบาลที่ปกครองหลายระดับ และ/หรือพื้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายสาธารณะเพราะถ้าไม่ร่วมมือกันก็จะไม่ประสบความสำเร็จ

ต่อมาในการนำเสนอกรอบแนวคิดสำหรับการบริหารจัดการแบบร่วมมือนั้น Emerson, Nabatchi and Balogh (2011: 2) อธิบายว่าเป็นการบูรณาการในวิธีการที่หลากหลาย ซึ่งพวกเขาได้ทำการสรุปกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการบริหารจัดการแบบร่วมมือไว้เป็น 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นการประยุกต์องค์ความรู้และแนวความคิดจากสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ การจัดการความขัดแย้ง การจัดการสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ เพื่อบริหารจัดการแบบร่วมมือกันซึ่งเป็นผลมาจากการศึกษาวิจัยของนักวิชาการและผลการปฏิบัติงานของนักบริหารรัฐกิจแล้วนำไปสู่การจัดการภาครัฐแบบข้ามขอบเขตหน่วยงานของรัฐแบบเดิม ๆ ในลักษณะร่วมมือกัน ประสานงานกัน เป็นหุ้นส่วนการทำงานกัน เป็นต้น ประการที่สอง เป็นกรอบการบูรณาการขององค์ประกอบจำนวนมากในการใช้บริหารจัดการแบบร่วมมือกันซึ่งพิจารณาจากบริบทของระบบและผู้ขับเคลื่อน/ตัวแสดงผ่านพลวัตรความร่วมมือเพื่อทำกิจกรรม สร้างผลกระทบ และการนำไปใช้ ซึ่งทำให้นักวิชาการใช้ในการศึกษาสิ่งที่เรียกว่าระบอบการบริหารจัดการแบบร่วมมือ (Collaborative Governance Regime (CGR)) ขึ้น และประการสุดท้าย เป็นการจัดการตัวแปรที่หลากหลายภายในกรอบการทำงานที่มีหลากหลายระดับ มีการวิเคราะห์พลวัตรภายในและและปัจจัยเชิงสาเหตุของการบริหารจัดการแบบร่วมมือและผลการปฏิบัติงานนั้น ๆ แต่สำหรับการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือตามที่ Ansell and Gash (2008) ได้พัฒนาตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือด้วยวิธีการวิจัยเอกสารจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแบบร่วมมือในทางปฏิบัติการจำนวนหลาย ๆ ผลงานเพื่อทำการวิเคราะห์แบบ Meta-Analysis ผ่านกระบวนการคำนวน

ความสอดคล้องแบบต่อเนื่อง จนได้ตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือ โดยสาระสำคัญของตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือที่ Ansell and Gash (2008: 550) ได้พัฒนาขึ้นมีดังนี้



ภาพที่ 1: ตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือของ Ansell and Gash (2008: 550)

จากตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือของ Ansell and Gash (2008) ทำให้ทราบว่าการบริหารจัดการแบบร่วมมือ ประกอบขึ้นจากเงื่อนไขสำคัญ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1. เงื่อนไขการเริ่มต้น 2. เงื่อนไขภาวะผู้นำแบบอำนวยความสะดวก และ 3. เงื่อนไขการออกแบบสถาบัน ซึ่งแต่ละเงื่อนไขนำไปสู่กระบวนการและปัจจัยต่าง ๆ ที่กลายเป็นกระบวนการบริหารจัดการแบบร่วมมือและนำไปสู่ผลลัพธ์ของความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบร่วมมือขึ้น ซึ่งมีความเหมาะสมกับลักษณะของการวิเคราะห์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่อย่างจำกัดตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องรับผิดชอบดูแลพื้นที่บริการและความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวางและครอบคลุมหลายมิติตั้งแต่เกิดจนตาย โดยเฉพาะในการป้องกัน ควบคุม แก้ไข และเยียวยาฟื้นฟูพื้นที่และประชาชนในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ทำให้ตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือของ Ansell and Gash (2008) ซึ่งเน้นขอบเขตความเป็นสาธารณะหรืออำนาจหน้าที่ของภาครัฐในการพัฒนา/สร้างเงื่อนไขการบริหารจัดการแบบร่วมมือเพื่อให้ภาคีเครือข่ายหรือตัวแสดงอื่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจของรัฐบาลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ กรณีศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในผลปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิค-19 ที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2563 - 2564 เป็นสำคัญ ซึ่งใช้วิธีถอดบทเรียนจากการดำเนินงานของเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในโครงการการสร้างมาตรฐานสุขภาวะทางอนามัยสิ่งแวดล้อม (HDC) และองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ในโครงการบูรณาการการแก้ไขปัญหาโรคโควิด-19 ในพื้นที่บ้านทุ่งโห้ง หมู่ที่ 5 ตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ซึ่งทั้งสองกรณีศึกษามีความแตกต่างกันในระดับรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นและระดับพื้นที่ ซึ่งได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่ง ได้แก่ 1) เอกสาร ได้แก่ เอกสารการดำเนินโครงการ เอกสารการประชุม รวมทั้งเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่ศึกษาจากบทความทางวิชาการ ข่าวสาร และบทวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ เพื่อมาเป็นข้อมูลเสริมเพื่อช่วยในการวิเคราะห์ผลข้อมูล และ 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งทำการเลือกอย่างเฉพาะเจาะจงจำนวน 22 คน ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 2 คน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับบริหาร (ปลัดและรองปลัด) 3 คน พนักงานงานส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ 4 คน ตัวแทนหน่วยงานด้านสาธารณสุขในพื้นที่ 2 คน ตัวแทนภาคธุรกิจ/ผู้ประกอบการภาคเอกชนในพื้นที่จำนวน 2 คน ตัวแทนข้าราชการฝ่ายปกครอง ผู้นำในชุมชน/กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 3 คน ตัวแทนภาควิชาการที่เกี่ยวข้อง 2 คน ตัวแทนภาคประชาชนทั่วไปในพื้นที่ศึกษา 4 คน

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลัก (Major Themes) ที่พบในข้อมูลที่ได้รับจากการเนื้อหาเอกสารทั้งหมด หลังจากนั้นนำประเด็นหลักมาพิจารณาแบ่งแยกเป็นประเด็นย่อย (sub-themes) และหัวข้อย่อย (categories) ที่เป็นกระบวนการวิเคราะห์โดยเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ภาพรวมไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นย่อยของกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละส่วนต่อไป นอกจากนี้ ในส่วนการดำเนินกระบวนการตีความข้อมูลผู้วิจัยได้ดำเนินกระบวนการสะท้อน(Reflecting) ข้อมูลตามวิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ได้แก่ ตรวจสอบแหล่งข้อมูล ตรวจสอบวิธีการเก็บข้อมูล และตรวจสอบเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในแต่ละขั้นตอนควบคู่ไปกับการดำเนินกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเสริมสร้างให้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลมีความแกร่งและแม่นตรง (Rigor) และมีความเข้มข้นมากขึ้น (Intensive Process)

ผลการวิจัย

ข้อมูลทั่วไปของกรณีศึกษา

กรณีศึกษาครั้งนี้ใช้ผลการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิค-19 ที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2563 - 2564 เป็นสำคัญ ซึ่งใช้วิธีการวิเคราะห์การดำเนินงานของเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในโครงการการสร้างมาตรฐานสุขภาวะทางอนามัยสิ่งแวดล้อม (Hygiene, Distancing, Clean: HDC) และองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ในโครงการบูรณาการการแก้ไข

ปัญหาโรคโควิด-19 ในพื้นที่บ้านทุ่งโห้ง หมู่ที่ 5 ตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ซึ่งทั้งสองกรณีศึกษามีสภาพทั่วไปของพื้นที่ดังนี้

1. เทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญระดับประเทศ ตั้งอยู่ทางตะวันออกของที่ว่าการอำเภอหัวหิน ด้านตะวันออกติดกับทะเลอ่าวไทย ด้านตะวันตกเป็นแนวภูเขา ลักษณะพื้นที่ลาดเอียงจากฝั่งตะวันตกไปตะวันออก มีพื้นที่รวม 86.36 ตารางกิโลเมตร หรือ 53,975 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่บริการ 2 ตำบล 39 ชุมชน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ในเขตตำบลหัวหิน 30 ชุมชน และในเขตตำบลหนองแก 9 ชุมชน รวมจำนวนประชากร 64,692 คน 53,443 ครัวเรือน อยู่ห่างจากตัวจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ไปทางทิศเหนือ 90 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางทิศใต้ 195 กิโลเมตร มีผู้บริหาร คือ นายนพพร วุฒิกุล ซึ่งได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีสมัยที่ 2 ในการเลือกตั้งเทศบาลเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 ซึ่งสามารถสะท้อนความนิยมของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลที่ต่อเนื่องโดยมีวิสัยทัศน์การพัฒนาไว้ว่า “หัวหินเมืองแห่งความสุข” (เทศบาลเมืองหัวหิน, 2563)

สำหรับผลการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองหัวหินในการบริหารจัดการแบบร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ในโครงการประยุกต์ใช้หลักการทางด้านสุขภาวะอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือมาตรฐาน HDC นั้น มาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ คุณภาพชีวิตของประชาขน รวมทั้งเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองหัวหินซึ่งเป็นย่านเศรษฐกิจการท่องเที่ยว สำหรับมาตรฐาน HDC เป็นการประยุกต์ใช้หลักอนามัยสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐานมาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการต่อสู้กับโรคโควิด-19 โดยบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ตลอดจนทุนต่าง ๆ ที่เป็นศักยภาพของพื้นที่จนนำไปสู่การแก้ไขสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้อย่างรวดเร็วและเป็นการสร้างแนวทางปฏิบัติตนในชีวิตประจำวันที่เป็นมาตรฐานสากล

2. องค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดห่างจากศาลากลางจังหวัดเชียงราย 65 กิโลเมตร และอยู่ทางทิศตะวันออกของที่ว่าการอำเภอเทิง 3 กิโลเมตร เป็นพื้นที่ไข่ขาวที่ล้อมรอบพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิงซึ่งเป็นย่านการค้าและศูนย์ราชการของอำเภอเทิง มีพื้นที่บริการรวม 81.623 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 51,014.37 ไร่ มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำตามแนวเขตภูเขาและเขตป่าไม้ มีพื้นที่บริการ 20 หมู่บ้าน รวมจำนวนประชากร 10,782 คน แยกเป็นชาย 5,358 คน หญิง 5,424 คน ครัวเรือนจำนวน 4,312 ครัวเรือน ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม มีผู้บริหาร คือ นายสวาท สมใจ ซึ่งได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาหลายสมัย สำหรับวิสัยทัศน์ อบต. เวียง ได้กำหนดไว้ว่า “บ้านเมืองน่าอยู่ คุณภาพชีวิตก้าวหน้า เกษตรพัฒนา ศิลปวัฒนธรรมล้ำค่า การศึกษาเด่น เน้นสิ่งแวดล้อม” (องค์การบริหารส่วนตำบลเวียง, 2564)

สำหรับผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียง จากโครงการการบูรณาการแก้ไขปัญหาวิกฤติโรคโควิด-19 ซึ่งเป็นผลงานที่เกิดจากการระดมแนวความคิดในการที่จะแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในพื้นที่ อบต. เวียง โดยมีการบูรณาการความร่วมมือกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในพื้นที่ เพื่อร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลัก “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมเรียนรู้ ร่วมปลอดภัย” มีเป้าหมายในการให้ประชาชนมีสุขภาพดี

และปลอดภัยจากโรค และได้ใช้กระบวนการสื่อสารที่สามารถเข้าใจได้อย่างเท่าทัน เท่าเทียม และทั่วถึง สามารถจัดการบริหารความเสี่ยงในภาวะวิกฤติได้ โดยอาศัยทัศนคติเชิงบวก ความเชื่อมั่นในศักยภาพของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ชุมชนพ้นวิกฤติการณ์แพร่ระบาดได้

ผลการวิเคราะห์เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของเทศบาลเมืองหัวหินและองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงในการบริหารจัดการแบบร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19

จากผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาในการบริหารจัดการแบบร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยการวิเคราะห์กระบวนการสร้างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมหรือชุมชนร่วมกัน มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนภารกิจในการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ตามข้อมูลที่เป็นเงื่อนไขแต่ละประเด็นดังนี้

1. เงื่อนไขการก่อเกิดความร่วมมือ การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน

เงื่อนไขการก่อเกิดความร่วมมือ การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม/ชุมชนที่เกิดขึ้นในสองกรณีศึกษาต่างเกิดขึ้นจากเงื่อนไขจากการก่อเกิดความร่วมมือในลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคีเครือข่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาในช่วงที่พื้นที่ทั้งสองแห่งซึ่งต่างกำลังเผชิญกับการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แบบไม่ทันตั้งตัวขึ้น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้แสวงหาพันธมิตรทางด้านสาธารณสุข ด้านการปกครองและจัดการความสงบเรียบร้อย ด้านวิชาการ และด้านอาสาสมัครในชุมชนเพื่อร่วมเป็นภาคีเครือข่ายตามที่แต่ละภาคส่วนมีองค์ความรู้ บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและเครื่องมือการจัดการตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนเพื่อให้สามารถดำเนินการในจัดการปัญหาในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้ ซึ่งจากปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือสรุปได้ 3 ประการ ได้แก่

1.1 การมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่สามารถส่งเสริม สนับสนุน ผลักดันการมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่ตนมีเพื่อทำให้เกิดความร่วมมือกันขึ้น จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นจุดก่อเกิดความร่วมมือในการสร้างความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ของทั้งสองแห่งมีดังนี้

เทศบาลเมืองหัวหิน ได้ใช้ภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนหลักการตามมาตรฐานอนามัยสิ่งแวดล้อมสำหรับป้องกันและควบคุมโรคโควิด-19 ในพื้นที่ โดยเริ่มจากการขยับกลไกการทำงานเพื่อทำให้โครงการ “เตรียมความพร้อมในการให้ความรู้และยกระดับมาตรฐานสถานประกอบการและประชาชนทั่วไปเทศบาลเมืองหัวหิน” ซึ่งถือเป็นการใช้บทบาทอำนาจหน้าที่และงบประมาณของเทศบาลเป็นจุดเชื่อมประสานในการทำให้เกิดการสร้างภาคีเครือข่ายต่าง ๆ โดยเกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ทุนที่เป็นศักยภาพของพื้นที่ซึ่งจากการให้ข้อมูลที่ได้พบว่าเทศบาลเมืองหัวหินได้มีการสำรวจทุนมนุษย์ในพื้นที่ ทั้งบุคลากรทางการแพทย์ อาสาสมัคร และผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ผ่านกระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (PAR) กับนักวิชาการของมหาวิทยาลัยมหิดล มีการทำบัญชีรายชื่อบุคคลตามที่สำรวจดังกล่าว มาบันทึกรวบรวมไว้โดยกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาล แล้วก็ขยายไปยังเครือข่ายภาคธุรกิจที่เป็นผู้ประกอบการ

โรงแรม รีสอร์ท ไนท์คลับ ร้านอาหารต่าง ๆ ว่าจะขับเคลื่อนเครือข่ายร่วมกันอย่างไร หลังจากนั้นก็มีการใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ทั้งกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และเครือข่ายอาสาสมัครต่าง ๆ มาเป็นกลไกในการขับเคลื่อน ถือได้ว่าเทศบาลได้มีการใช้ทุนศักยภาพเชิงพื้นที่ให้กลไกที่เป็นระบบการดูแลสุขภาพชุมชนเพื่อให้เกิดการจัดการที่เหมาะสม หลังจากนั้นก็เชิญชวนภาคประชาชนทั่วไปมาพูดคุยแลกเปลี่ยนเรื่องหลักการและแนวปฏิบัติของมาตรฐาน HDC เพื่อป้องกันปัญหาและลดผลกระทบของโรคโควิด 19 ในพื้นที่เทศบาลผ่านกิจกรรมในโครงการของเทศบาลเมืองหัวหิน

องค์การบริหารส่วนตำบลเวียง ได้ดำเนินการโครงการการบูรณาการแก้ไขปัญหาวิกฤติโรคโควิด-19 ในพื้นที่ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ดังนี้ 1) หน่วยงานทางด้านสาธารณสุข ได้ดำเนินการตรวจคัดกรองผู้ป่วยในพื้นที่ มีการแนะนำให้ผู้ที่สัมผัสกับผู้ป่วยได้กักตัวตามหลักการสาธารณสุข 2) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และกลุ่มพัฒนาสตรีตำบล ในการทำหน้าที่ช่วยเหลือบุคลากรทางการแพทย์ และการเดินสนามเพื่อเคาะประตูบ้านตามครัวเรือนในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง และการกรอกข้อมูลตามแบบ Google form เพื่อติดตามรายงานผล 3) ผู้นำในชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานภาคีเครือข่าย ดูแลและอำนวยความสะดวกให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในชุมชนสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือและการสนับสนุนในภารกิจต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย 4) สถานีตำรวจ เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากในขณะนั้นรัฐบาลได้ประกาศการบริหารสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมีการจำกัดเวลาเข้า - ออกเคหสถาน การรวมกลุ่มคน การเปิด-ปิดสถานบันเทิง เพื่อควบคุมไม่ให้มีการติดเชื้อเพิ่มเติม 5) ภาคีเครือข่ายภาคเอกชน ชมรมพ่อค้า ผู้ประกอบการธุรกิจห้างร้านในตลาดอำเภอเทิง และประชาชนทั่วไป ได้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนข้าวสาร อาหารแห้ง หน้ากากอนามัย เจลแอลกอฮอล์ เพื่อนำไปมอบให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการเป็นกลุ่มเสี่ยง/อยู่ระหว่างกักตัวในพื้นที่ อบต. เวียง และ 6) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ได้มีการมอบหมายบุคลากรมาทำการเตรียมความพร้อมของชุมชน หลังจากที่ให้ผู้ป่วยที่รักษาเสร็จแล้วกลับบ้าน

1.2. แรงจูงใจที่ทำให้ภาคีเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกัน มาจากเหตุผลด้านสถานการณ์การแพร่ระบาดในพื้นที่เป็นสำคัญ เพราะลำพังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการปัญหาที่ไม่เคยมีประสบการณ์และเตรียมการไว้ล่วงหน้าอย่างการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ได้จึงได้มีการประสานงาน การให้ข้อมูล การสนับสนุนการทำงานของบุคลากร งบประมาณที่สามารถอุดหนุนได้ในบางภารกิจในการจัดการปัญหาต่อภาคีเครือข่ายอื่นทั้งในและนอกพื้นที่เพื่อร่วมมือกันในการจัดการปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งดังนี้

เทศบาลเมืองหัวหิน ได้การแสวงหาความร่วมมือตั้งแต่ช่วงแรกของการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในต้นปี พ.ศ. 2563 เพราะพบว่ามีการนำเสนอข่าวเรื่องพบผู้ติดเชื้อรายแรกซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เดินทางมาจากเมืองอู่ฮั่นมาท่องเที่ยวในพื้นที่เมืองหัวหิน จึงถือว่าในพื้นที่อำเภอหัวหินคือพื้นที่แรกของประเทศที่พบรายงานผู้ติดเชื้อโรคโควิด-19 และปัญหาใหญ่ตามมาในขณะนั้นคือปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม รวมถึงการใช้วัสดุอุปกรณ์ทางการแพทย์ต่าง ๆ ขาดแคลน เกิดความวิตกกังวลของประชาชนอย่างมาก หลังจากนั้นก็เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและพฤติกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการแพร่ระบาดที่มีลักษณะแพร่กระจายอย่างรวดเร็วของโรค นำไปสู่

ความหวาดกลัว ความวิตกกังวล หลังจากนั้นคนในเมืองหัวหินก็ตั้งคำถามกับตัวเองว่า “ติดหรือยัง?” ซึ่งภาวะแบบนี้เกิดขึ้นไปทั่วเมือง ทางเทศบาลจึงได้มีการตั้งคำถามว่าตกลงแล้วโรคโควิด-19 ได้นำไปสู่การสร้างปัญหาอะไรกับกับเมืองบ้าง และนำไปสู่การตั้งโจทย์สำคัญต่อมาว่า เมื่อเป็นแบบนี้เทศบาลจะแก้ไขปัญหาอย่างไร? ซึ่งก็พบว่าในขณะนั้นชุดองค์ความรู้และวิธีการปฏิบัติที่มีอยู่ในเทศบาลนั้นไม่เพียงพอ เพราะฉะนั้นในการดำเนินงานของเทศบาลเมืองหัวหินจึงเริ่มกระบวนการสร้างกลไกในการทำงานเชิงเครือข่าย โดยดำเนินการประสานงานกับทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เพื่อร่วมแลกเปลี่ยนและพยายามค้นหาข้อมูล พบว่ามีข้อมูลตัวหนึ่งในขณะนั้นเรียกว่า Thaistopcovid ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มของกรมอนามัย ต่อมาเทศบาลจึงได้ประสานงานต่อไปที่กรมอนามัย เพื่อจะขอความรู้ต่าง ๆ โดยมีศูนย์อนามัยที่ 5 ราชบุรี เป็นผู้สนับสนุนข้อมูลให้ และในการดำเนินการดังกล่าวจึงเกิดการประชุมกันขึ้นระหว่าง 4 หน่วยงาน ได้แก่ เทศบาลเมืองหัวหิน กรมอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และศูนย์อนามัยที่ 5 (ราชบุรี) เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

องค์การบริหารส่วนตำบลเวียง พบว่า เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2563 ที่พื้นที่บ้านทุ่งโห้ง หมู่ที่ 5 มีผู้ป่วยรายแรกติดเชื้อไวรัสโคโรน่า 2019 มาจากภายนอกพื้นที่ และได้เดินทางเข้ามาในหมู่บ้านและได้รับแจ้งข่าวจากเพื่อนว่าติดเชื้อไวรัสโคโรน่า 2019 ต่อมาจึงได้ทำการตรวจหาเชื้อจากบุคคลดังกล่าวและปรากฏผลว่าติดเชื้อ แต่ระหว่างกลับมาบ้านพักจนกระทั่งตรวจพบเชื้อปรากฏว่าผู้ป่วยรายดังกล่าวได้มีการออกไปทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการพบปะผู้คนจำนวนมาก เช่น ไปเล่นกีฬา ไปร่วมงานบรรพชา-อุปสมบท ทำให้มีผู้สัมผัสจำนวนมาก นอกจากนั้นยังมีการตีตราทางสังคมจากประชาชนในหมู่บ้านที่หวาดระแวงกันเอง รวมทั้งประชาชนต่างหมู่บ้านที่มีความหวาดระแวงและตีตราคนที่มาจากหมู่บ้านทุ่งโห้ง ว่าเป็นผู้ที่เสี่ยงและแพร่เชื้อโรคได้ ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพจิต เกิดภาวะตรึงเครียด และรังเกลียดคนในหมู่บ้านทุ่งโห้งจากคนนอกหมู่บ้าน เกิดผลกระทบต่อชาวบ้านทุ่งโห้งที่จะต้องออกไปทำงานหรือประกอบอาชีพภายนอกหมู่บ้าน กลายเป็นผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ก่อให้เกิดภาวะความเครียด วิตกกังวล และกระทบต่อสุขภาพและสังคม หลังจากนั้นหน่วยงานทางด้านสาธารณสุขในระดับอำเภอ ได้แก่ โรงพยาบาลเทิง และสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเทิง ได้ทำการตรวจคัดกรองผู้สัมผัสใกล้ชิด โดยได้แบ่งเป็นผู้ที่มีความเสี่ยงสูงและเสี่ยงต่ำ ตามแนวทางด้านสาธารณสุขของกรมควบคุมโรค ผลการตรวจผู้มีความเสี่ยงดังกล่าวพบว่า มีจำนวนผู้ติดเชื้อเพิ่มขึ้นอีก 1 รายเป็นสมาชิกในครอบครัวเดียวกับผู้ป่วยรายแรก และจากเหตุการณ์ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลเวียง จึงได้ร่วมกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องบูรณาการความร่วมมือกันทั้งหน่วยภาครัฐ ได้แก่ ที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ โรงพยาบาลอำเภอ สถานีตำรวจภูธรเทิง เป็นต้น ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการร้านค้าในตลาดอำเภอเทิง และอาสาสมัคร ผู้นำท้องที่ท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ เพื่อร่วมกันดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เสริมสร้างความรู้และความเข้าใจการแพร่ระบาด และการป้องกันโรคโควิด-19 และสร้างความสมัครสมานสามัคคี และลดการแยกตัวทางสังคม

1.3 ภูมิหลังความร่วมมือของภาคีเครือข่ายมีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย สำหรับภูมิหลังของความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองกรณีศึกษา มาจากภูมิหลังเชิงพื้นที่ที่เป็นพื้นที่บริการหรือใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ตนเองมีได้เหมือนกัน เช่น สำนักงาน

สาธารณสุขจังหวัดหรือโรงพยาบาล/อำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภูมิหลังเชิงประสบการณ์การทำงานร่วมกันมาก่อนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนนั้น ๆ เช่น มหาวิทยาลัยมหิดลกับเทศบาลเมืองหัวหิน มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงกับ อบต. เวียง เป็นต้น และภูมิหลังเชิงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่รู้จักกันในระดับผู้บริหารหรือแกนนำขององค์การมาก่อนแล้วก่อเกิดเป็นความร่วมมือในการจัดการปัญหาช่วงวิกฤติจากสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ในพื้นที่ เช่น ผู้อำนวยการศูนย์อนามัยที่ 5 (ราชบุรี) กับผู้บริหารเทศบาลเมืองหัวหิน ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเทิงกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง เป็นต้น

2. เงื่อนไขด้านการพัฒนาความเป็นสถาบันร่วมกันของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาความเป็นสถาบันระหว่างภาคีเครือข่ายที่มีส่วนได้เสียแต่ละฝ่ายที่ได้มีการออกแบบการทำงานร่วมกันด้วยการวางกฎเกณฑ์ กติกา บรรทัดฐานการปฏิบัติสำหรับให้ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกันภายใต้การบูรณาการทำงานแบบร่วมมือกัน ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันประการหนึ่ง คือ การกำหนดกรอบระยะเวลาในการทำงานร่วมกันในแต่ละระยะที่ชัดเจนเพื่อเป็นเป้าหมายการทำงานในแต่ละขั้นตอน อย่างไรก็ดีที่ผ่านมา ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงานขั้นตอนต่าง ๆ ที่สามารถใช้พิจารณาเป็นกรอบระยะเวลาที่แต่ละภาคีเครือข่ายสามารถใช้ศักยภาพดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงระยะเวลาเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เกิดประสิทธิผลได้ดังกรณีทั้งสองแห่งตามที่ศึกษาดังนี้

เทศบาลเมืองหัวหินได้ร่วมกับภาคีเครือข่ายทางสาธารณสุขนำเอาหลักการอนามัยสิ่งแวดล้อม 3 หลักที่สำคัญ ได้แก่ Hygiene, Distancing และ Clean เรียกทั่วไปว่า HDC มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมโรค ซึ่งเทศบาลได้ใช้กระบวนการทำงานที่เรียกว่า “6 ร่วม 5 คืน” ซึ่งประกอบด้วย ร่วมที่ 1 คือการให้ภาคีเครือข่ายมาร่วมรับรู้ปัญหาร่วมกันก่อนว่ามันมีปัญหาอะไรเกิดขึ้นบ้างในพื้นที่ของเทศบาล ต่อมาร่วมที่ 2 คือ การให้เครือข่ายที่เกี่ยวข้องร่วมคิดช่วยกันที่จะแก้ไขปัญหา ต่อมาร่วมที่ 3 มาร่วมหาแนวทาง ต่อมาร่วมที่ 4 คือ การวางแผนร่วมกัน ต่อมาร่วมที่ 5 คือให้คนทั้งระบบมาร่วมกันทำ สนธิทรัพยากร เข้ามาร่วมปฏิบัติ ไปร่วมแนะนำ ลงไปแจกแมสก์ แจกเจลล้างมือ ลงไปให้ความรู้ รู้ไปด้วยกัน และต่อมาร่วมที่ 6 คือ เกิดอะไรขึ้นก็ร่วมกันรับผิดชอบ ในท้ายที่สุดทุกคนที่เข้ามาร่วมก็มีความภาคภูมิใจร่วมกัน ซึ่งกระบวนการเหล่านี้หัวใจสำคัญอยู่ที่ข้อมูลอย่างเช่นทางเทศบาลเมืองหัวหินได้จัดทำ “QR Code หัวหินชนะ” ขึ้นมาเพื่อรู้ความเคลื่อนไหว รู้จักการลื่นไหลของคนเข้าคนออกอย่างเป็นปัจจุบัน พอได้ข้อมูลแล้ว ก็มีการประมวลข้อมูลแล้วคืนข้อมูลให้กับผู้ประกอบการและแกนนำชุมชนทันที ซึ่งเป็นเครือข่ายแกนนำในพื้นที่ที่ทางเทศบาลฯ ได้ให้ความรู้ความเข้าใจและมาตรการ HDC ไปในระดับหนึ่งแล้ว เกิดความเชื่อมั่นแล้ว หลังจากนั้นก็เพียงเข้าไปประคับประคอง แล้วก็คืนความมั่นใจในการทำงานให้กับผู้ประกอบการและแกนนำชุมชนเหล่านั้น กระบวนการเหล่านี้สามารถเข้าไปสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชน ห้างร้านสถานประกอบการ ให้เกิดความเข้าใจเรียนรู้การเปลี่ยนแปลง เข้าใจเรียนรู้เรื่องการแพร่ระบาดของโควิด-19 ท้ายที่สุดแล้วพอคนมั่นใจและเชื่อใจในการใช้ชีวิต ก็จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม

สุขภาพ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม และเป็นสิ่งที่เทศบาลเมืองหัวหินภาคภูมิใจที่สุดในกระบวนการที่ทำมาว่าสามารถทำการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในพื้นที่ได้

องค์การบริหารส่วนตำบลเวียง ได้ดำเนินการการบูรณาการความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 โดยพิจารณาตามกรอบระยะเวลาการดำเนินการภายใต้เครือข่ายความร่วมมือแบ่งเป็น 3 ช่วงดังนี้ ช่วงแรก หลังจากทราบว่ามีโรคอุบัติใหม่เกิดขึ้น อบต. เวียง ได้มีการดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ผ่านหอกระจายข่าวชุมชน และรถติดเครื่องขยายเสียงเคลื่อนที่ มีการเผยแพร่แผ่นพับ ไวนิล แต่การสื่อสารในระยะนั้นอาจจะยังไม่ชัดเจนหรือไม่เข้าใจถูกต้อง จึงยังมีเรื่องของการหวาดวิตกต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หลังจากนั้นก็ได้มีการใช้กระบวนการภาคีเครือข่ายในการเข้าร่วมในการจัดการปัญหาในช่วงวิกฤติ ทำให้สถานการณ์ดีขึ้น ช่วงที่สอง เป็นระยะที่ผู้ป่วยกลับเข้าสู่ชุมชนหลังรักษาตัวแล้วเสร็จ ปรากฏว่าเกิดการปฏิเสธจากคนในชุมชนไม่ยอมให้ผู้ป่วยกลับเข้ามาอาศัยอยู่ในบ้านพักในหมู่บ้าน เพราะเกิดความไม่มั่นใจในตัวของที่เคยป่วยว่าจะยังคงมีเชื้ออยู่ในร่างกายหรือไม่ ในขณะนั้นโรงพยาบาล มหาวิทยาลัย และเครือข่ายผู้นำชุมชน ได้เข้ามาในพื้นที่ชุมชนเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับตัวผู้ที่เคยติดเชื้อให้เข้ามาอยู่ในชุมชน สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับประชาชนในพื้นที่ ทำให้มีความเข้าใจและสามารถอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างปรกติสุข และ ช่วงที่สาม เป็นช่วงหลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดผ่านไปสักระยะ มหาวิทยาลัย ได้มอบหมายให้อาจารย์ที่เข้ามาเตรียมความพร้อมในระยะที่สองได้ให้ความรู้และพัฒนาหลักสูตรการสร้างทักษะการสื่อสารในการรับรู้ที่ถูกต้องให้แก่แกนนำสุขภาพชุมชนซึ่งจัดโครงการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงขึ้น

3. เงื่อนไขของภาวะผู้นำในการอำนวยการสร้างความร่วมมือของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

ผู้นำที่มีบทบาทเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงาน ผลักดันเป้าหมายการทำงานร่วมกัน ซึ่งในกรณีศึกษาทั้งสองแห่งสามารถอธิบายผ่านบทบาทผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

เทศบาลเมืองหัวหิน พบว่านายกเทศมนตรีเมืองหัวหินได้แสดงบทบาทเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือโดยการประสานงานจากกรมอนามัย ศูนย์อนามัยที่ 5 จังหวัดราชบุรี สาธารณสุขจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาธารณสุขอำเภอหัวหินให้เกิดความร่วมกันเพื่อที่จะช่วยกันยกระดับมาตรฐานสถานประกอบการทั้งหมดตลอดจนภาคประชาชนให้มีความรู้เรื่อง HDC เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้นักท่องเที่ยว หรือมาใช้บริการในสถานประกอบการต่าง ๆ ในเมืองหัวหิน ซึ่งถือเป็นผลการดำเนินการแห่งแรกของประเทศไทย ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปร่วมดำเนินการกับกรมอนามัยจนบรรลุผลสำเร็จร่วมกันในการจัดการเมืองตามมาตรฐาน HDC และคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองหัวหินเองภายหลังการเข้ารับตำแหน่งได้นำมาตรฐาน HDC มาเป็นคำแถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเมืองปลอดภัยเพื่อสนับสนุนธุรกิจท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป นอกจากนี้บทบาทของข้าราชการท้องถิ่นที่เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายของเทศบาลให้สามารถรวบรวมพลังศักยภาพต่าง ๆ ภายในองค์การเพื่อนำไปสู่การสร้างความร่วมมือก็เป็นสิ่งสำคัญซึ่งเทศบาลเมืองหัวหินมีรองปลัดเทศบาลซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงภารกิจของเทศบาลเข้าสู่การบริหารจัดการ

แบบร่วมมือกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานราชการ หน่วยงานภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้เนื่องจากคุณสมบัติเฉพาะตัวที่มีทั้งความเป็นนักวิชาการที่ทำงานวิจัยควบคู่ไปกับภารกิจของเทศบาลจึงมีเครือข่ายทางวิชาการที่ร่วมมือกับผู้นำชุมชน แกนนำชุมชน อาสาสมัครภาคประสังคมต่าง ๆในพื้นที่ เพราะเป็นผู้รับผิดชอบการทำงานด้านการขับเคลื่อนตำบลสุขภาวะของสำนักงานกองทุนส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.) ทำให้บทบาทการทำงานในภารกิจของเทศบาลเมืองหัวหินมีลักษณะเป็นงานเชิงรุกมากกว่างานตั้งรับ

องค์การบริหารส่วนตำบลเวียง บทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนอย่างมากที่อำนวยความสะดวกให้เกิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาโควิดในพื้นที่ซึ่งบทบาทผู้บริหารท้องถิ่นตั้งแต่วันแรกที่ทราบข่าวว่ามีผู้ติดเชื้อในพื้นที่บ้านทุ่งโห้ง ได้ลงพื้นที่พร้อมกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่เข้าไปทำการสอบสวนโรค เพื่อจัดทำข้อมูลเฝ้าระวังและการจัดทำไทม์ไลน์ของผู้ติดเชื้อในพื้นที่ และผู้สัมผัสใกล้ชิดแต่ละคน นอกจากนี้นายก อบต. เวียงยังได้มอบหมายให้ทุกส่วนราชการทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงาน เฝ้าสังเกตความต้องการของชุมชนในแต่ละขณะว่าชุมชนต้องการอะไรก็ก็เป็นฝ่ายจัดหาและเข้าไปหนุนเสริม นอกจากนี้บทบาทของข้าราชการท้องถิ่นที่เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สามารถรวบรวมพลังศักยภาพต่าง ๆ ภายในองค์การเพื่อนำไปสู่การสร้างความร่วมมือก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นกันซึ่งอบต. เวียง มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง ซึ่งเป็นคนรุ่นใหม่ที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่อำเภอเทิง มีความเข้าใจบริบทพื้นที่และสามารถนำนโยบายของฝ่ายบริหารตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างสอดประสานกัน

สรุปและอภิปรายผล

จากผลศึกษาสามารถสรุปเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแบบร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในพื้นที่กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย พบว่า เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จากการศึกษาพบว่า เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ประกอบด้วย 1. เงื่อนไขการก่อเกิดความร่วมมือ ได้แก่ (1) อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันของภาคีที่เกี่ยวข้อง (2) แรงจูงใจในการสร้างความร่วมมือของภาคีที่เกี่ยวข้อง และ (3) ภูมิหลังของการร่วมมือกันของภาคีที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย 2. เงื่อนไขด้านการพัฒนาความเป็นสถาบันของภาคีที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย และ 3. เงื่อนไขด้านภาวะผู้นำในการอำนวยความสะดวกในการระดมความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ จากผลการศึกษาครั้งนี้สะท้อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแบบร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงวิกฤติการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้ว่ามีลักษณะสอดคล้องกับการบริหารจัดการแบบร่วมมือตามกรอบแนวคิดที่ Ansell and Gash (2008) ได้เสนอไว้ว่าลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการแบบร่วมมือเป็นการจัดการในกระบวนการของการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

ในภารกิจของราชการที่มีการร่วมดำเนินการมากกว่าองค์การภาครัฐเพียงอย่างเดียวโดยร่วมกับภาคส่วนอื่นที่มีส่วนได้เสีย เช่น ภาคเอกชนในงานครั้งนี้ อาทิ ผู้ประกอบการโรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหารในพื้นที่ให้ร่วมเข้าใจและดำเนินการตามมาตรการ HDC ร่วมกับเทศบาลเมืองหัวหินและกรมอนามัย ผู้ประกอบการร้านค้าที่สนับสนุนข้าวสารอาหารแห้งช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการกักตัวในบ้านในพื้นที่ อบต.เวียง เป็นต้น หรือภาคประชาสังคมและอาสาสมัครในพื้นที่ เช่น อสม. แกนนำหมู่บ้าน/ชุมชนในพื้นที่ให้เข้ามีส่วนผูกพันโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการป้องกัน ควบคุม แก้ไขปัญหา และเยียวยาฟื้นฟู แบบรวมหมู่กันซึ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเพราะมีการประชุมปรึกษาหารือกันตามกรอบของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อมุ่งหาฉันทามิติร่วมกันซึ่งนำไปสู่การนำนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลหรือกลไกการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงาน/ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติร่วมกันในพื้นที่บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากสถานการณ์วิกฤตนี้ยังเห็นได้ว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างมาก เพราะศักยภาพด้านการบริหารจัดการองค์การและการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่เป็นทุนเดิมอยู่ที่ด้วย แม้ตามที่สถาบันพระปกเกล้า (2564) ได้ศึกษาและรวมรวมแนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารราชการของรัฐบาลไทยในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 พบว่ารัฐบาลใช้ระบบการบริหารผ่านราชการส่วนกลางในการรวมศูนย์การบังคับบัญชาและการตัดสินใจและให้บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงฝ่ายสนับสนุนบทบาทของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่จากผลการศึกษาในครั้งนี้ซึ่งมาจากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์และผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ต่างเห็นได้ว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับเป็นฝ่ายนำหรือริเริ่มให้นำไปสู่การสร้างความร่วมมือผ่านประสานงาน อำนวยความสะดวก และระดมสรรพกำลังทั้งจากภายในองค์การและภายนอกองค์การให้สามารถเข้ามาร่วมในการจัดการและแก้ไขปัญหาได้ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือของ Ansell and Gash (2008) ที่ได้พัฒนาตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือด้วยวิธีการ Mata Analysis แล้วพบว่าบทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดตัวกลางในการเชื่อมประสานความร่วมมือและเอื้ออำนวยให้กระบวนการทำงานร่วมกันของภาคีเครือข่ายประสบผลสำเร็จ ซึ่งกรณีศึกษาทั้งสองแห่งที่เลือกวิเคราะห์ต่างแสดงบทบาทดังกล่าวได้อย่างดี นอกจากนี้ จากเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของบริหารจัดการแบบร่วมมือกันสามารถวิเคราะห์ได้ผ่าน 3 เงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ 1) เงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือ 2) การพัฒนาความเป็นสถาบันระหว่างภาคีเครือข่ายที่มีส่วนได้เสียแต่ละฝ่าย และ 3) ผู้นำที่มีบทบาทเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ ต่างเป็นเงื่อนไขที่แสดงถึงระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือ ทั้งขีดความสามารถของบุคคลที่มีบทบาทในกระบวนการสร้างความร่วมมือ และขีดความสามารถขององค์กรภาคีที่เข้ามาดำเนินภารกิจร่วมกัน สอดคล้องกับที่ Sullivan and Skelcher, (2002: pp. 99 – 117) ได้ศึกษาเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ไว้ซึ่งพบว่า การดำเนินงานร่วมกันจะบรรลุประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ด้วยเหตุที่องค์กรแต่ละฝ่ายอาจมีระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือมากน้อยแตกต่างกันไป การเสริมสร้างขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาครั้งนี้มีประเด็นเสนอแนะ ดังนี้

1. บทบาทในการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการวิกฤตช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสะท้อนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับปัญหาและความท้าทายใหม่ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนอกจากปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อีกในอนาคต รัฐบาลจึงควรกระจายอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และส่งเสริมศักยภาพของท้องถิ่นตามบริบทพื้นที่เพื่อให้มีอิสระในกระบวนการสร้างความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรและบริหารจัดการร่วมกับภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือชุมชนต่าง ๆ เพื่อป้องกัน แก้ไขปัญหาที่มีความท้าทายใหม่ๆ ที่จะเกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ และสามารถให้บริการช่วยเหลือประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการเป็นหน่วยงานรองรับคำสั่ง นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ จากประกาศของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคดังเช่นที่เกิดขึ้นซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาและจัดการปัญหา และช่วยเหลือประชาชนในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้เท่าที่ควร

2. จากผลการดำเนินงานในการบริหารจัดการแบบร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรค โควิด-19 ทำให้เกิดรูปแบบการทำงานใหม่ๆ หรือ New Performance ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแบบร่วมมือกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการป้องกัน แก้ไขปัญหา และให้ความช่วยเหลือประชาชนในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รัฐบาลจึงควรนำรูปแบบการทำงานใหม่ ๆ ภายใต้ผลการดำเนินงานในการบริหารจัดการแบบร่วมมือในช่วงสถานการณ์โควิด-19 ดังเช่น การเป็นผู้นำในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือให้เกิดขึ้น การประยุกต์ใช้กลไกการร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ มาเป็นตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนารูปแบบการทำงานใหม่ ๆ บนฐานคิดการบริหารจัดการความร่วมมือในท้องถิ่นให้มีรูปแบบที่หลากหลายและเกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

สถาบันพระปกเกล้า. (2564). *รายงานสถานการณ์ การกระจายอำนาจ ประจำปี พ.ศ. 2564 : บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤติโควิด-19*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

เทศบาลเมืองหัวหิน. (2563). *ข้อมูลเทศบาลเมืองหัวหิน*. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก https://www.huahin.go.th/new/content/general.

องค์การบริหารส่วนตำบลเวียง. (2564). *ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง*. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก http://www.abt-wiangthoeng.go.th/index.php.

ภาษาอังกฤษ

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory, 18*(4), 543- 571.

Emerson, K., Nabatchi T. and Balogh, S. (2011) "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*: 1 – 29.

Perry, J. L. (2007). Democracy and the new public service. *The American Review of Public Administration, 37* (1), 3 – 16.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. New York: Palgrave Macmillan.

Translated References

Hua Hin Municipality. (2021). *Information of Hua Hin Municipality*. [Online]. Retrieved form https://www.huahin.go.th/new/content/general.

King Prajadhipok's Institute. (2021). *Decentralization Report in 2021: Exploration Chapter on the Role of Local Government Organizations in Managing the COVID-19 Crisis*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute

Wiang Sub-District Administrative Organization. (2021). *Information of Wiang Sub-district Administrative Organization*. [Online]. Retrieved form http://www.abt-wiangthoeng.go.th/index.php.